



## 第八章（林梅：《社会政策实施的制度分析》）

2005-10-18

### 第八章 实施机制分析五： 政策实施的监控过程

地方政府在实施某项社会政策的过程中，必然受到来自上级政府和有关部门的监督、控制以及来自基层群众的监督。一般来说，对政策执行过程的监督包括以下内容：政策的再界定是否符合总政策与基本政策的要求，执行中是否存在只顾个人或局部的利益，违反全局或整体利益的情况；各项灵活运用、变通、应变的措施是否有违背政策原则的情况；政策是否得到贯彻落实；对政策失误的检查和终止等。对政策执行者及其执行活动进行监督的目的，是使各级政策执行机关及其工作人员在法律和政策所规定的范围内进行各种执行活动。但是，中央对政策的执行一般只实行目标约束和程序约束，对其中的过程、规范却不作说明，从而有可能出现政策实施与监督的不配套。

由于环境政策的特殊性，它与其它的社会政策相比，存在着一定的差异，对其进行直接的效果检测与评价十分困难，因而上级政府不可能对下级政府的具体执行行为进行全过程的跟踪监督，他们更多的是采取一种仪式性的检查、抽查和视察活动。加上存在着信息的不完全性，地方政府可能隐瞒甚至歪曲政策执行的真实情况，从而有可能出现上级政府的监督“架空”的情形。基层群众的监督则体现在群众根据自身感受到的政策实施的公平与否来决定是否采取集体行动。在调查过程中，部分村民认为村委会在移民建镇问题上办事不公，准备联合起来进行上访；有的村民直接去“找领导”，争取自己应享有的正当权益。下面，我们对这两种监督方式进行一些具体分析。对于这部分内容，笔者较多地采用了“素描”的手法，以此来反映政策执行的真实面貌。

#### 一、上级政府的监督

在前一章的结尾部分，我们分析了地方政府在政策运作过程中所受到的来自上级政府和国家的压力。这种压力型体制的逻辑后果是，地方政府完全依赖于国家的资源输入才能为组织的正常运转提供动力。但是，在现实中我们发现，地方政府在资源输入这一问题上对国家的依附是“显性”的，而在投资如何使用的问题上，地方政府却存在着对国家的“隐性”抗拒。于是，压力型体制自然而然地产生出了一个矛盾后果，即地方政府对国家的显性依附与隐性对抗。换句话说，地方政府对国家的显性依附是一种“资源输入性的制度依附”，隐性抗拒则是一种“资源垄断性的文化抗拒”（刘建军，2000）。

地方政府的显性依附，可以为地方的经济与社会发展争取到更多的资源输入。一旦这一目的达成以后，地方政府的“资源垄断性的文化抗拒”欲望便油然而生。在移民建镇过程中，地方政府的隐性抗拒主要是通过反馈虚假信息、摆脱政府职能部门的技术化控制（如资金使用审计）、截留资金（通常称为“小金库”）、封锁与垄断招致上级部门不满的“信息”等渠道来实现的。

中国目前的行政管理体制有一个突出特点，那就是它的控制机制不是遵循非人化的“组织—规则—组织”的运行路线，而是直接以人为载体，遵循着“人—人”的运行路线。这种行政体制滋生出了许许多多的矛盾。在现实生活中，它主要表现为“地方本位主义”与“地方服从主义”的冲突与融合。从表面上来看，地方政府要服从于上级政府的指挥、遵循宏观的政治要求，有效地完成上级委派的指令性任务。如果以此来判定行政体制具有旺盛的生命力，显然是被外在的制度设计遮蔽了研究的视线。在这种表象的背后，存在着一种致命的诱惑，那就是地方政府必须为捍卫自身的利益而绞尽脑汁。为了自身利益，地方政府必须封锁招致上级政府主管部门不满的许多信息，尽可能地在上级面前塑造一个良好的执政形象。这便促成了地方政府对内部所有问题的“信息垄断现象”，有学者称之为地方政府所具有的“信息优势”。其结果便是地方政府“在高度依赖制度环境的同时，又在某种意义上处于等级制度的逐渐控制之外”（李猛等，1996）。

在我国现行的行政体制下，其控制机制存在着这样一些问题：上级的控制范围过大、控制内容过多，控制成本过高，缺乏组织竞争，缺乏公共信息渠道等。再加上组织内部的各种规则是建立在不完善的科层规则与科层仪式上，于是控制部门不是通过严格的考核监督程序，而是利用各种仪式性活动来保证控制的效率，如周期性的“大检查”、“视察”、各种报告、会议、评比等，都是行政管理体制中人们十分熟悉的仪式活动，无论上级还是下级政府都很少考虑其有效性，只是按照一般仪式性的程序，周期性地重复这些仪式（李猛等，1996）。地方政府在“服从主义”的意识支配下，会采取各种令上级满意的形式来迎接这些仪式性活动。同时，在“本位主义”的意识支配下，又会采取各种有效的手段将地方的“秘密”隐藏在幕后。地方服从主义与地方本位主义这一对矛盾，在这里形成了一种有趣的融合。事实上，要控制地方政府的服从行为是很困难的。

移民工作未开始前，杨河镇灾后重建领导小组派调查小组下来摸底，即了解1998年受洪水淹没的情况，然后据此上报移民户头。移民工作开始以后，镇上在万福三组进行试点，挖山榜田，把盖房的地基都挖出来了。但是搬迁的人不多，主要以三组的村民为主，其余的村民都想把房子盖在公路边。剩下的移民户指标，村里就想到各组拉。镇、村领导先是做工作，后来又采取各种手段，想办法把高处的住户都搬迁下来。后来，镇上在万福三组、八组、九组统一办点，也就是说由镇上从移民建房补助款里扣除部分款项，统一搞

“三通一平”建设。但是，到笔者调查时止，第一期移民建镇工程都快要验收了，村民反映还“一通都不通”。对此，村民十分气愤，认为（镇）政府不讲人道主义，抽取了群众的建房补助金，却不为老百姓干活。1999年，地区下来的检查团发现问题后，处没了两个相关单位三万元的罚款。后来镇上就甩手不干了，把建房补助款下发到村里，让村里具体负责。村民认为，现在是“村里办事，政府撑腰”。名义上资金还是由镇上管，但实际上村里上报多少移民户，就下拨多少钱，镇里也不组织人员核实。

自开展移民建镇工作以来，截止到2000年1月，市里共组织了四次规模较大的专项审计活动和自清自查自纠工作，并对查出的主要问题，以市灾后重建工作领导小组办公室的名义，分别对有关的区、县发出了整改通知书。针对群众举报的移民户上报过程中弄虚作假以及移民资金发放时虚报冒领的问题，市灾后重建办组织了纪检、监察、审计、公安等部门的人员，分赴各村开展“地毯式”调查。最后，根据检查和暴露出来的问题，提出了处理意见。

除了进行审计监督并课以罚款外，上级政府直接派人下来检查政策实施情况也是上级监督的一种形式。村民反映，每逢上级来人检查时，镇上、村里的领导都要先扫清“路障”。“你的男子汉（指男主人）喜欢讲多话的（即话多），明天叫他搞么子事去。”就这样，把爱说话的村民事先支走，剩下的就不敢随便乱讲话了。上面来人检查时，一般要先下通知到村里，村里马上做好准备，找几个平时与领导关系不错的村民，统一好口径，以免到时候检查团的人问起来答不上来，出了差错。

检查时，一般由镇领导与村长带队，村干部与调查组的人同行，使得村民大都不敢说真话、实话。“如果讲真话，往后就过不成日子了。”下面是检查时的一段原话：

（问）“是否领到了一万五？”

（答）“领到了。”

（问）“盖房还欠不欠帐？”

（答）“不欠帐，还有点存款。”

（问）“屋场地基有没有占（用）田（地）？”

（答）“没占田，占的是荒山、荒地。”

以上问答都是村干部事先与准备受访的村民拟好的稿，但实际上，我在镇重建办拿到的一份资料上显示，移民建房共占用水田120亩，旱地80亩，并非如上面所说的那样。村民也没有拿到一万五千元，而且盖房大都是东挪西凑借的钱，大多数村民都欠着帐。

1999年，省里派人下来检查时，镇、村的领导把官员领进屋内，不让村民与官员接触。干部们嘴里说过一会儿给有问题的村民作答复，实际是怕村民反映情况，事先把村民支开。村民反映，自从搬迁后，村民就一次也没有看到过上面下来的调查人员。因为村干部总是不让村民进门、与调查人员接触，而只让几个平时与村长、书记关系较好的人进去。有一位村民反映，上面来人检查时，只走50米远，还没有真正走到移民区，就被镇政府的干部拦回去了，不让群众与他们接触。由此村民认为，“这是大势所趋，地方上已经成了这个样子，难以一下子扭转，还是毛泽东的时候好。如果那时候当官的象现在这样，早就把他轰下台了。而今的社会不好搞。”

有一次，一位村民去镇上，正好碰上省里来人。他马上通知了其他的村民，让他们来镇上。可是，等村民们到了镇上之后，村里马上派人派车把村民强行拖走，把社员硬性送回去，不让村民反映真实情况。还有一次村民们组织起来去县里上访时，在半路上也被大队的干部追回。

“去年（指1999年），省里来人调查，了解社员的生活情况怎么样，书记、会计用眼睛盯着村民，不让村民说真话。后来他们说吃饭、喝茶，就把省里来调查的人拉走了。”

“地区来人调查时，镇政府马上派人把他们接走，调查人员听不见真正的群众声音，听不见真正的民意。反正把一切都封锁，凡是上面来的人，都接走了。”

从以上情况可以看出，上级政府的监督实际上并不能够从根本上解决问题，保证政策实施者不歪曲地执行中央政策。政策实施者不让上级来检查的人和反映意见的村民接触，并想方设法封锁了一切真实的消息，监督者所看到和了解到的只是当地一些虚假的情况，他们也无从辨别信息的真伪。也就是说，由于信息的不对称性，在政策实施的监督问题上，存在着“真空地带”，监督者无法有效地监督政策的实际执行情况。另一方面，还存在一种可能，就是监督双方彼此都心照不宣，也知晓政策执行的若干中间环节。为了完成一个共同的目标，即贯彻、落实中央政策，完成国家任务，维护当地的政治声誉和经济发展目标，他们有可能结成联盟，让监督措施和监督的整个过程落空。既然如此，政策实施者在执行政策的过程中采取机会主义行为、偏离原定政策的情形也就不可避免。

## 二、民间的回响：村民的上访

1949年以后，村民代表大会被广泛推行，政府希望以此作为联系国家与基层民众的桥梁，在行政系统之外建立起上传（民意）下达（政令）的渠道，将民众整合于体制的周围，起到辅助行政的作用。村民代表大会作为普通民众利益表达的一种制度化形式，在不同时期所展现出来的能力是不尽相同的。它在一定程度上满足了民众实现其利益表达的需求。但是，由于这一制度长期以来陷入了一种仪式化的运作之中，因而它所提供的表达范围是相当狭窄的。正是村民代表大会的制度化能力的失败，导致了許多村民不是通过村民代表大会这一制度化的运作机制来实现其利益要求的表达，而是通过直接“找领导”来寻求问题的解决。村民代表大会所拥有的权力往往是象征性的，真正的权力中心是单位的党政领导者。所以，“找领导”成为一般民众实现其利益表达的最为常见的途径。

归纳起来，村民对村干部实施平坑行洪、移民搬迁政策的不满主要有以下几种情形：一是在移民建房补助款中扣除1998年的救灾款；二是收取建房门面费；三是扣除了基础设施费，但是拿了钱不为百姓办事，“三通”建设（通水、通电、通路）“一通都不通”，场地也没有平整，村民还得自己掏钱买土填高地基；四是移民户资格分配不公平；五是虽然列为移民户，但是任意克扣移民建房补助款，或是在选取屋场地基时不为村民考虑。于是，村民采取各种各样的方式，或单独找领导，或组织起来准备集体上访，以讨回“公道”。虽然村民们不是很清楚各种正式规定，但是，只要他们觉得政策的执行有失公平、合理，他们就有权利要求执行者作出合理的解释，争取属于他们的那份合法权益。

### 个案一：救灾款事件

前文提到过的顺水村村民方业喜，他家在1998年洪灾中属于全倒户，后来领取了民政局发放的救灾款2000元。在移民搬迁政策出台前，方家盖了新房。象他家这种情况，理所当然属于移民户，应拿到国家规定的移民建房补助款1.5万元。但在移民搬迁工作中，村里让他们自己打条子，说是领取了移民建房补助款1万元。实际上，方家只从村里拿到5000元。其中，扣除了基础设施费3000元，还扣掉了1998年领取的救灾款2000元。救灾款与移民建房补助款本来是两码事，而地方官员却把二者凑到了一起。对此，方家的女主人很是不平，并多次找到村长和书记，要求解决她家的问题，退还扣除的救灾款。后来，她又把笔者带到另一村民周青英家里。她认为周比较厉害，其时周正准备去找镇领导要回收取的门面费。

### 个案二：门面费风波

周青英，民间意见领袖之一，顺水村三组人，高中文化，做过教师、裁缝，在当地算是一个有文化的人。这一点，在调查过程中就能看出来。在访谈中，她显得很有主见和有头脑，并不是一个随便就能受他人意见所左右的人。

周告诉笔者，她属于第一批移民建房户。周家后来的房子建在207国道旁边，交了5000元的门面费。另外，还扣除了下水道800元，拉电400元，基础设施费3630元，1998、1999年的村提留款800元，实得现金4370元。周家盖房自己往里贴钱，共花了一万多元，手头的一点积蓄全花光了，还欠了一身帐。笔者曾上她家看过，房屋的面子还没有盖好，只是一个敞开着的两层楼房，而且楼上的房间连窗户都没有，屋里也没有什么像样的家具。周家甚至连灶台都没有搭，干脆就拿一口破缸支的饭锅，其它东西都放在地上。

虽然国家明文规定必须专款专用，禁止任何单位或个人以任何名义挪用、克扣移民建房补助款，但是到了地方一级政府，却照扣不误。镇领导说收取门面费是省里的精神，可是当笔者采访县一级的主管部门官员时，他却说即使不搞移民，建房也必须收取门面费。因为迎/临街的门面好做生意，附加值上升。显然，地方官员在这个问题上口径没有统一。后来，周多次找到镇领导，要求追回门面费5000元。但镇领导总是一天一天往后拖。7月27日，周和其他三位妇女一起去找镇政府解决问题。其中一位就是个案一中的女主人，她家被从建房补助款中扣除了1998年的救灾款2000元，另一位是因为从建房补助款中扣除了3630元的基础设施费，但是“一匙土都没有搞”。还有一位是周的邻居，她也为门面费和水坑补偿的事去找政府解决，大家各自有各自的不同目标。但杨镇长当着她们的面，连续打了四次电话，都推说管文件的人不在；要不就是打电话查问，对方却无人接听。

周除了自己去找领导，还发动全体村民，让大家填写移民建房资金的发放情况，准备联合村民一起向镇政府施加压力。她自己做了一张表格，让村民如实填写。从下面这张表，我们可以清楚地看到移民建房资金的发放情况。

姓名	门面费	基础设施费	下水道	电改组	买土	押金	提留款	其它	实得现金	签名	日期(2000年)
张玉贵	5000	3630	800	400	800	200	--	--	4370	张玉贵	7月22日
黄家银	5000	3630	800	400	800	200	--	--	4370	黄家银	7月22日
余业新	5000	3630	800	400	800	200	--	--	4370	余业新	7月22日

续表

王开军	5000	3630	800	400	200	--	--	--	4370	王开军	7月22日
王爱国	500	3630	800	400	500	--	--	--	9600	王爱国	7月22日
黄生望	500	3630	800	400	800	--	--	--	9600	黄生望	7月22日
方业忠	500	3630	800	400	--	--	--	--	10080	方业忠	7月22日
方银初	500	2950	800	400	--	--	--	--	10350	方银初	7月22日
方汉初	500	3630	800	400	700	--	--	--	9600	方汉初	7月22日
汪远新	500	3630	800	400	700	--	300	--	9300	汪远新	7月22日
汪祝山		3630	800	400	800	--	--	--	4370	汪祝山	7月26日

现在，村民也学聪明了，知道只有大家联合起来才有力量，才能形成一个压力团体，对村干部、镇领导构成一种压力，从而在与镇、村干部谈判的过程中增强己方讨价还价的力量，迫使他们尽快解决问题。

万福九组的情况是村里除了补一万元，其他的事情一概不管。1999年12月，九组村民组织了好几次人马，每次组织十二、三人去镇政府，为下水道、农电整改、生活问题，还有5000元门面费怎么花的问题要求镇领导算个明细帐。2000年春季，村民组织起来，开着汽车去镇上评理。一共去了四次，每次去三、四十人。但是，一到镇上，徐书记就开始骂人，骂村民不要脸，吃国家的便宜，说是每年

给了他们救济还要来闹事，还用大哥大把派出所的工作人员叫来抓人。派出所所长在了解情况之后说：“这种情况我们不能抓人。”书记一边骂，一边上了小车就把车开走了，把村民留在原地。村民认为，当官的很会设计策（即想办法），骂一阵，然后走人，把村民晾在一边不管。“人心都是肉长的，我们也是那么大年纪的人了，被他一个后生骂，我们的脸往哪儿搁？”村民拉不下脸来，所以去了几次之后见没有结果，也就没有再去了。九组的青年人全都出去打工了，留在家里全是老人和小孩。实际上，九组在未搬迁之前，因为艳洲水电站回水受淹的问题已经到省里上访过多次。1996、1997年去县城上访，还没有走到县城，就被镇上和村里的干部拦回了。直到现在，问题仍未解决。

#### 个案三：场地平整与买土事件

国家政策规定，把田地改成地基，须填1.8米高的土才符合标准。但实际上顺水村在统一进行场地平整时，只给填高了1米，还剩下80公分的土未填。村民算了一笔帐，按填土的价格，这部分应填而未填的场地平整费用折算成现金是18万元，这笔钱全让村里负责人私分了。因为负责填土的就是书记带头搞的，书记等4人（书记两兄弟、村长两兄弟）特地为此买了1台推土机、2台挖土机。

由于场地平整时填的高度不够，达不到标准，建房时农户必须自己掏钱买土来填高地基。买一车土23—25元，上车费6元，每个农户基本上都花了500—800元钱买土。一村民因为村里“一匙土未搞”而扣除了3630元的基础设施费，也加入了“找领导”的行列。

“这是挖国家的地、卖国家的土，就好像是他书记的山一样，把给村里做‘扶民工程’建的果园、茶山全毁了。现在，10多亩的果园已被挖空，还把人家的祖坟都给挖了。农户想找他要200元钱移坟，他都不肯。”

“照这样下去，农民绝对是死路一条，富不了。”

#### 个案四：移民户资格风波

村民关兴平反映，移民户的名单村里、镇上未公布，移民户的户头即移民资格由村里控制，老百姓根本不知道自己是否属于移民户。有的人本来不属于移民户，后来通过办假手续，如把买房日期提前、办假户口本等，也列入了移民户范围。到笔者访谈时为止（2000年7月），顺水村还剩下8个指标。关这样说：

“谁对他好，指标就给谁。酒馆里进，舞厅里出，把村负责人请去吃喝玩乐后，就能分得一个移民户指标，然后就直接拿钱。有的甚至一户拿两户的钱，冒名顶替，拆墙换柱。”

关原来是顺水村三组村民，镇畜牧站的职工，后来搬到了镇上居住。他认为村里在分配移民户指标时很不公平，于是就想向上级政府告状，把村领导拉下马。为此，他收集了很多材料。但是，万福一组的吴辉明告诉笔者，“关兴平自己有‘本位’思想，本身按条件来说，关不应该属于移民户，但是他看到顺水村很多不属于移民户的农户也搬迁了，领取了建房补助款，于是他也想给自己争取一个指标，把自己弄为移民户，所以出头想把村长、书记拉下马。但是，即使现在村里给他移民户的指标，他也不能要钱、不能建房，否则就成了明显的敲诈勒索。关是偷偷搞的，因为村长是他大舅舅的儿子，书记是他大舅的女婿，全部是亲戚关系。事情的起因是关卖房后，村长、书记找他收契税，因此关兴平才起来闹事的。”从吴辉明的这段话里可以看出，关上访的目标经历了一次转变。刚开始的时候，他是为了争得移民户指标。和书记闹僵之后，关才起了把村长、书记拉下马的念头。在笔者返京后，关还给笔者打过电话，说告状很不顺利，碰到了麻烦，让笔者给他出主意。

关的弟弟则比较讲究斗争策略。他认为，“现在是官官相卫的社会，（移民建镇）牵涉到多少人，村、镇、县各级，最好由他们自己拱出来（即内讧）。”他给村书记何家新算了这样一笔帐：

“何说自己不想搞书记了，一年只有四千块钱（指工资），还不如到外面打工。但是何做了20年书记，一年就算一万，20年也只有20万。但他（书记）一天一包精品（烟），还有人情开支，2台挖土机（后来卖掉1台）、1台推土机、翻斗车等，算起来这些钱从哪里来？”

“顺水（村）属于重灾区，修公路占用土地的补偿款、艳洲电站补偿款、1998年的救灾款、移民建镇款等，村里收入多，但老百姓从没拿到一分钱。”

“现在是有人好办事，有钱好办事。书记想把另一台挖土机卖掉，专门去用于打砸（即送礼）。”

关兴平认为，现在只能走“曲线救国”的道路。如果他本人去找镇灾后重建办的胡主任要移民花名册看，肯定拿不到。于是，他托笔者向胡主任要名单，还让笔者去县民政局查阅1998年领取救灾款的村民名单，并向公安局打听办一个户口本需要多少手续费，因为他怕自己去会引起别人的注意。

此外，关还收集了许多其它材料，比如“扶民工程”的相关材料。1997年，县扶民工作组拨专款，给顺水村办林场，开发了15亩果园和茶山。当时提的口号是：“全党总动员，齐心上荒山；干上三五年，荒山变果园”。有一位老党员针对当时村级组织中存在的问题，把这个口号改了几个字，变成了“全党总动员，齐心上茶山；干上三五年，茶山变荒山”。到了1999年，在移民建镇的过程中，村领导为了赚钱，毁掉果园、茶山，挖土卖给南江县的大堤压浸以及卖给村民填高屋场地基。不出那位老党员所料，没有用上三五年，果园和茶山果然变成了沟壑纵横的山沟。

万福村历来遗留问题比较多，如艳洲水电站回水淹没田地、修堤（梅山垵1974年挽筑，以前这里是水来水去之地）、修公路（207国道）占用田地、农电整改、历年洪水受淹后的救灾补偿以及灾后的税收减免（实际未减免，每年仍然照收不误）等。所有问题迭加在一起，导致社员与村里的矛盾日趋尖锐。部分村民组织起来，从1996年起就开始陆续向上级领导反映问题，但是都没有人理睬。村民认为，如果现在不把灾后税收的问题解决好，就等于给予子孙后代埋下了祸根。将来，村里收农业税和村提留时就会放话，

“1998年洪水后都能交清农业税和提留，现在怎么交不起了？”到那个时候，村民的日子更不好过。后来，他们看到移民搬迁中存在的问题比较大，于是，又把移民问题纳入到上访日程中。这时，上访才引起镇领导的高度重视，马上派了工作组下来调查，怕把移民问题暴露出来。一组村民吴辉明、组长罗盛炎还派人在全村收集移民户签名，记下他们实际领到的移民建房补助款，以作为上访时的

证据。各级政府对上访的态度也是推三阻四，希望村民不要联合起来上访、告状，“要搞就你们组里自己搞，不要煽动其他组闹事。”一组则召开了群众大会统一思想，并写好了准备上访的标语：“还我堰塘”、“还我农电机组”、“移民有鬼”、“强烈要求减负”、“当官不为民做主，不如回家卖红薯”等。罗盛炎的父亲（一位老党员）这样说：“当上交的我们还是上交，但是问题我们也要查。”

目前，由于吴辉明的伯父因车祸去世，有人说告状的人少了主心骨（即主要组织者、领导者、策划者），会搞不成气候。以前吴的伯父是上访的总指挥和幕后策划者。一组村民认为，他们不能和其他组联合起来。如果这样做，就有煽动的嫌疑。因此，他们决定，只拉上一组的村民去上访，不联合全村的村民。于是，他们想了一个办法，就是每天给国家信访局发两封信，持之以恒，“我就不相信遇不到清官。天天如此，月月如此，每天发两封信才一块六毛钱，一年下来也才几百元，全组的老百姓还是负担得起的。”

沃沙村的情况又不同。移民工作开始时，镇里通知村民周青松拆屋。但是，等周家拆完屋后，又不给他发放建房补助款。镇里的官员还明地里敲诈，把责任推给周。城建站、国土所的官员多次来通知，说建房质量不行，恐吓周。后来，周去县城找搞房产开发的人员打听情况。搞房产开发的人告诉他，如果新建房屋在原有住房的底层上往上升，与城建、国土部门无关，以后有问题，让他们来找他（即房产商）。后来，周把这番话对城建、国土的官员说了，他们才不来找麻烦了。周和妻子多次找到主管移民建镇工作的郭书记想解决问题，但总是被拒之门外，郭书记总是以事情忙、要出去收农业税等为借口而支走他们。周于是对镇里的徐书记说：

“我现在想死，你们也活不成。”他认为，老百姓的最后一个绝招就是和对方同归于尽。因为欠帐和怄气，周准备以死来抗争。在访谈中，女主人满眼含泪。周也多次表示，现在不想活了，他最后的一个杀手锏就是捆几颗地雷，和当官的同归于尽。

“沃沙村在水坑里，淹了村里不管，要钱的时候还是要。‘天下乌鸦一般黑’，找领导的时候，他们就只劝你。”周对我说，“个人（即自己）找肯定没得（没有）结果，最大的希望就寄托在你的身上。”村民们都把我也当作私访人员，对我寄予厚望。“告状要钱，路费、盘缠钱，（农民）到哪里去找个钱，本身就该该（即欠帐）该（欠）那么多”，周的妻子说，“伤足了脑筋，哭眼泪都哭不出来。如果不是考虑到几个老人和小孩，我早就炸了他们。”

#### 个案五：屋场地争端

村民吴祖元是万福九组人，心直口快。1998年发大水时，吴家的房屋淹了6米多深，断了7根檩子，因此也被列为移民户。村长对吴老说：“这次征收30多亩地，你就不作声了，以后我给你15000元。”吴老本来想把房子盖在山脚下，和他大儿子的房子盖在一起以便照顾他，因为他的大儿子身体有残疾，生活不太方便。吴家的两块自留地被八组村民占用盖房，后来村里给他的屋场地基划到山水沟里，吴老不愿意。因为山水一来，就有可能冲到他家的房屋。村里第二次给他安排的屋场地基旁边是坟地，吴老当然不愿意。因为按农村盛行的看风水的话来讲，这是很不吉利的。为此，吴老没有拆掉老屋，而是多次找到村、镇领导，要求解决他家的屋场地基问题。村长对吴老说：“以后屋垮了不找大队（即村里），你告状的尽管去告。”村支部书记还说：“你死了，他还是要过日子的。”意思是说吴老去后，他的大儿子还是要生活下去的，吴老管不了他一辈子。村长说：“你只把（恐怕）要用触电，给你安排百把个屋场你都不去。”“现在，反正他不理你”，吴老认为，“上面的政策还是好。”

由于“落雨无处躲，村长说话又伤脑筋”，万福村很多村民支持吴老向电视台反映，争取搞一次新闻观察，把移民工作曝光。而吴老认为这样“把人情搞恶化了，也不好”。村民还给吴老出主意，“你脑筋放活些，把他们（村干部）都请来，好些搞餐酒喝（意思是请村干部吃顿饭），问题就解决了。”吴老说：“喝酒都是小事，他还是不理你，不救你的缘。”即不帮忙解决问题。

后来，考虑到吴老确实家庭困难，镇上主管移民工作的郭书记也松了口，同意给吴老15000元托空，是万福村领取建房款最多的，但村里不同意。村长说：“你只管去告状，就象村里没书记、没村长一样的。”吴老说：“万一不让我搬，我只好卷起被子，去省委前面睡，要说这还不是丑、丢脸，象叫花子。”

从以上列举的案例可以看出，尽管村民们对移民搬迁的意见很大，私底下也在准备上访，但是，人们还是愿意让事情悄悄地进行。在事情没有确定的把握之前，村民一般不愿声张出去。“村里（指村干部）报复思想大，对有成见的村民就报复。如果请吃几顿饭、送点烟酒，就一路开绿灯。”万福村的张老书记则这样看待整个事情：

“上访到省里都没有用，因为王副省长一见到龙山县的事情，就把它压下去了。”

“上面的政策来了下面不宣传，红头文件来了老百姓也看不见。以前，毛泽东的时候，红头文件都下到村里。现在红头文件到了镇政府，就把村长、书记召集去，开个会传达一下，里面能转弯的就转弯了（即进行政策变通、曲解与偏离），老百姓也不晓得其中的门路。”

还有的农户则认为，“当官的只管有地方塞（即把移民安置下去），有地方捞钱（指每安置下去一个移民户，村干部就能从中收取门面费、基础设施建设费、下水道建设费等），都只想捞得着，捞足了就不当（官）了。上访信寄到省里没有反应，人到县里，半路就拦回。”因此，“没好大个讲路”（即不起作用），“冤枉讲的，说了也白说”。农户自己也算过帐，上访要盘缠、路费，加上生活开销，这笔钱从哪里来呢？这样一算，就没多少人愿意动了。“现在最重要的就是要有人，光有钱还是个假词儿，都不行。”

围绕艳洲水电站的回水受淹的问题，受淹各村的群众至少组织了四次，去当地政府集体上访。其中，1996年万福村一次，顺水村一次，美丰村十组、十一组一次，每户一人，不低于六十人，1997年沃沙村一组、十二组一次，共去了六十多人。万福、顺水、美丰村是因为挖土后受内渍水影响严重；沃沙村因为地势低洼，本来有救灾款，后来因为村民互相抵就没有了。部分村民认为，目前主要的问题还是老百姓不齐心，也就是凝聚力比较弱。1996年电站蓄水发电，淹没了田地，而国家又要收农业税和提留，村民们不愿意。在政府官员下来收税时，沃沙村的村民拒绝上交。于是双方发生了争执，镇领导把派出所的人喊来，准备抓人。村民与镇政府、派出所的人打了起来，政府一位秘书的耳朵被咬了一口。经过这件事后，村民们组织起来去南江县政府上访。当时，去上访的人中间，年老的有70多岁，小的才3、4岁。上访大军到达南江县政府办时，有官员出面说话，说南江县已通过德山工程处给龙山县赔了款，要去找你们的县政府。南江县政府也与龙山县政府通了话，要县委办商量解决。于是，村民又返回去，想去龙山县政府把事情弄清楚。结果，镇上马上派了两辆小车去路上堵截，不让村民去县政府。后来，村民还是想办法去了。谈判的结果，是减免了59亩田的税费，即59亩田不用上缴；每个队（即每组）15人不交农业税、人头税。两个队共30人，把免交的费用加总后由全村平摊。在这

次上访过程中，有一村民还被抓去关了一个星期。美丰村的村民去南江县上访之后，没起什么作用。欠村里的帐目一直累积起来，这次在移民款中一并扣除。

2000年6月，美丰村有人向上面告状。后来县检察院来了人，找村支部书记了解情况。书记说：“我只保证我个人没贪。”检察院就没有再继续往下查。一村民这样说：

“你要真正把这件事情弄清楚，那是‘一丈二的和尚——摸不着头脑’。地方的‘土霸王’（指顺水村的书记何家新）很恶，很有势力。他搞了这么多年的书记，拉的关系也多，你想把他告下来也不容易。207国道改道时，他（指何书记）修屋（即盖新房）；移民时，他又买挖土机、翻斗车，（如果不贪，）他哪里来那么多钱？”

每到一处访谈，村民都对笔者寄予莫大的期望，希望通过这次调查，把这些实情反映上去。万福村的两个老书记和吴组长也一再交待笔者，问笔者能否找到一个“狠人”（即厉害的人，掌握实权者），解决他们的问题。笔者一再向他们说明，自己只是以一个研究者的身份去做一些社会调查，对他们的问题也帮不上多大的忙。移民搬迁、农民负担等问题笔者可以向有关方面反映，但主要还是应该依靠政府解决后，村民们显得很失望。他们希望找到一条更好的途径来解决问题，因为在当地，村民手中掌握的资源是不够的。当正式规则与非正式规则交织在一起，而村民又没有掌握足够的资源来为自己的正当利益辩护时，他们开始向外寻求帮助。

综上所述，虽然村民们也组织起来去“找领导”或集体上访，但是，毕竟这对村干部与镇领导的行为起不了多大的约束作用。况且民间意见领袖之间还存在着意见分歧，村民因为组织程度低从而也缺少组织凝聚力和向心力。出现这种情况的原因，主要在于对基层政权如乡镇政府，和村民自治组织如村委会的施政行为缺乏有力的监督机制。这样一来，来自村民的监控也就成了“空中楼阁”、无源之水，村干部和镇领导在执行政策的过程中，依然可以我行我素，想怎么做就怎么做。

上面列举的个案，反映了乡村政治生活中在监督政策执行的原则、机构的权力安排、监督结构等方面存在的诸种问题。这些问题不仅能够帮助我们了解由来已久的中央政策执行不力的制度性原因，亦即一个有缺陷的监督制度，如何为监督者（尤其是村民）和被监督者（指镇政府和村委会干部）的行为提供了负面的激励，而且，它们还有助于我们认识一个不良监督制度的政治后果，亦即它在制造社会冲突方面的作用。

在监督原则方面，中央政府一般实行目标约束和程序约束而缺乏规范限制。实行这一原则，并不能导出监督主体（包括上级政府与村民）和监督客体（包括乡镇政府、村委会干部）各自在权利和义务界定基础上的监督与被监督关系；监督主体无法严格根据政策规定对不如实执行政策的行为给出相应的处罚，尤其是在二者处于信息不对称的位置的时候。监督者与被监督者处于不同的权利境地，前者享有监督的弱权利，表现为他往往不能坚决执行规章制度或无法有效制约干部们的行为，后者则享有逃避监督的强权利，主要表现为切实执行政策的压力较小，“老子说了算”的风气在地方一级政权中仍然比较浓厚。以上因素在客观上“鼓励”了这样一种行为，即地方政府经常性地曲解、偏离中央的政策，在执行政策的过程中采取机会主义行为。因为这样对自己最有利，获得惩罚的概率也不大。这也从另一个方面反映了乡镇政府和村委会公共服务的特征：缺乏监督、制约的权力容易导致中央政策的“变形”。

在监督机构方面，由上级政府和村民的自发组织来行使监督职能。由于存在着委托—代理关系和信息不对称问题，导致无论是上级政府还是村民，都无法掌握其有效行使监督职能的那部分真实情况。对上级政府来说，他无从了解乡镇政府和各村委会执行政策的具体环节；而对于村民来说，虽然他们作为政策对象直接参与了政策的执行过程，但是他们却不知晓上级的政策精神。因此，乡镇政府和村委会干部利用这一“空档”和自身的信息资源“垄断优势”，对中央政策作出了灵活地处置。毫无疑问，这导致了村民和乡镇政府与村委会干部之间的对立，镇、村两级的干部随时面临着村民“找领导”和集体上访的政治风险。这正是监督机制不力的社会后果。简而言之，在贯彻执行平垸行洪、移民建镇政策的过程中，从上级政府的监督到村民的不满乃至集体上访，都很难对地方政府的行为进行应有的有效监督。也就是说，存在着监督的“真空地带”。而这又会导致地方政府在经济利益、政治前途等多种因素的作用下，在执行过程中偏离中央决策。

姓名：  邮箱：  电话：

发表评论

重写



Microsoft VBScript 运行时错误 错误 '800a000d'

类型不匹配: '[string: ""']

/newsdetail.asp, 行 344