

The Alienation of “Semi-formal Administration” and Its Solutions: A Study of Land Requisition and Housing Relocation

Yu Geng

当前“半正式行政”的异化与改进——以征地拆迁为例

耿羽 福建社会科学院

Abstract

“Semi-formal administration,” which has been practiced as a viable alternative in grassroots-level governance for its low cost and high effectiveness in communicating with local residents, has undergone a process of “alienation” since it is used by local governments to reduce the political risks involved. This essay analyzes the triangular relationship among “formal administration,” “semi-formal administration,” and the “community (or village).” It argues that the effectiveness of “semi-formal administration” depends on the supervision by the formal administration and the functionality of the everyday and political mechanisms sustaining the community. Paradoxically, however, the strict, quantitative requirements enforced by the central government in supervising the local authorities through the system of “formal administration” have driven local government officials to abuse the mechanisms of “semi-formal administrative,” which in turn curtails and eliminates the space for the proper functioning of the “community.” “Semi-formal administration” can be improved by fixing the procedural and technical issues or rebuilding the mechanisms of the “community.”

① 本文主要围绕白沙区的调查经验展开，本人于2011年12月至2012年6月在白沙区陆续进行了近半年的实地调查。2013–2014年我又数次通过实地回访或电话询问，对一些问题进行确认，以及更新事情进展。本文的资料主要来源，一是在田野调查中所获得的访谈资料和观察感悟。访谈主要以半结构化访谈为主，访谈对象主要包括区政府工作人员、征地拆迁公司工作人员、镇政府工作人员、村干部和普通村民。在政府和征地拆迁公司调查阶段，本人还有大量机会进行参与式观察，观摩工作人员的办公方式以及工作人员和村民的“打交道”过程。二是区政府、镇政府、征地拆迁公司、村集体提供的年鉴、政策文件、统计报表、会议记录、纠纷档案、上访档案等，还有村民提供的族谱、信访材料等。

为了让文章不显冗余，本文在第四部分将经验材料整合后提炼为若干描述，没有把每个段落展开作进一步经验叙述。第四部分各部分的具体展开，可详见本人博士论文第四、五章（耿羽，2013）以及相关文章（2014）。

Keywords

Semi-formal administration, alienation, grassroots governance, village politics

摘要

当前“半正式行政”有异化的倾向。很多时候，其不再是基层治理中低成本高效率沟通民众的正面技术，反而成为地方政府规避政治风险的负面技术。“半正式行政”应放在“正式行政”-“半正式行政”-“社区（村庄）”三者关系中分析。发挥正面效用的“半正式行政”，需要“正式行政”的监督，更扎根于运行良好的“社区（村庄）”生活场和政治场。当前的吊诡之处在于，中央政府在“正式行政”体系中对地方政府设置了严格量化的监督指标，结果地方政府却进一步权宜性地滥用“半正式行政”，并抑制和封闭“社区（村庄）”的政治运行空间。“半正式行政”的改进，由“事”而起的可以走科层和技术路线，由“人”而起的则需要“社区（村庄）”生活场和政治场的重塑。

关键词

半正式行政、异化、基层治理、村庄政治

一、“半正式行政”在当前治理中的呈现

自传统到现代，中国的治理形态似乎总处于暧昧不明的状态，或者说，中国的治理形态很难清晰地归为某一种类型。韦伯将政府状态划分为三种^②“理想类型”：“家父长制”、“官僚制”、“卡里斯玛”，韦伯在具体考察中华帝国政治时，认为中国政治制度是君主权力与官僚权力的综合体——“家产官僚制”，这和现代“官僚制”有很大不同。孔飞力（1999:247）亦在此视角下讨论了“官僚君主制”中君主专制权力和官僚常规权力二者既矛盾又统一的特征。以上讨论偏向于国家权力内部的讨论，适用于描述县级以上的政治运行。然而，国家权力深入社会的状态是怎样的？显然，君主牢牢控制天下所有事务是一种想象，单纯地依靠官僚机构同样难以渗透社会，而完全依靠宗族、士绅的村庄自治模式则是想象的另一个极端。

黄宗智（2005:420）最初以“第三领域”概念破解“国家-社会”的二元对立，“在国家与社会之间存在着一个第三空间，而国家与社会又都参与其中”，二者相互重叠、协力运作。“第三领域”凸显了基层“半正式行政”、“准官员”治理的特点，之

^② 韦伯（2004:20）将权威正当性（合法性）划分为三种类型：传统型权威、卡里斯玛型权威、法理型权威。三种正当性对应三种支配结构。传统型权威出现在“家父长制”中，法理型权威出现在“官僚制”中，卡里斯玛型权威基础是具体的个人权威，既非依赖理性规则，也非依赖传统。

后黄宗智(2008)又补充了“简约治理”概念,即政府在基层没有选择官僚政治的路径,而是“选择了接近简易做法的一端,它坚持使用准官员而不是带薪的正式官员,除非发生纠纷和控诉,尽可能不介入此‘第三领域’。仅当只有介入才能保障这一广泛领域内治理的连续和平稳运作时,政府才会介入。”李怀印(2008:15)的研究结果与黄宗智相近,其以“实体治理”描述传统中国基层治理状况:国家的不干预、放任主义的导向和县级以上地方行政中非正式做法的流行;国家和社群共同参与,官方职能与地方制度安排交织在一起。

黄宗智(2008)认为,“半正式行政”和“简约治理”并不仅是传统中国独特的治理方式,其在国民党时代、毛泽东时期和改革时代的治理中继续存留。“半正式行政”在长期实践中,并非总是以“善治”的状态出现。晚清民国时期,国家权力欲深入基层,税费剧增的压力到达村庄,结果把乡绅等“保护性经纪”排斥出村庄的政治舞台,他们充当国家代理人的“精神和物质报酬越来越少,而这一公职所带来的麻烦却越来越多”(杜赞奇,2003:157),另一方面,地痞恶棍等“营利性经纪”却充斥于基层管理职位,他们借着国家征税的名义大肆中饱私囊,这引发了杜赞奇所说的国家政权“内卷化”,即“国家机构不是靠提高旧有或新增机构的效益,而是靠复制或扩大旧有的国家与社会关系——如中国旧有的赢利型经纪体制——来扩大其行政职能”,“国家财政每增加一分,都伴随着非正式机构收入的增加,而国家对这些机构缺乏控制力”(杜赞奇,2003:51)。国家与乡村“双输”,村庄原有的“权力文化网络”解体,地痞恶棍上台后,趁机横征暴敛,农民民怨沸腾,而由于地痞恶棍从中截留,国家扩大提取的愿望也没实现,政权的合法性反而进一步遭到削弱。共产党利用“权力的组织网络”代替了以往“权力的文化网络”(强世功,2000),解决了国家政权“内卷化”的问题(杜赞奇,2003:183),也终结了“国权不下县”的历史。共产党政权在各种政治运动中对恶霸、地痞等原先的“赢利型经纪”群体进行了严厉的打击,同时也取消了士绅、宗族等“保护型经纪”的合法性,并通过“阶级”话语建立了稳定而可靠的代理人队伍,打造出一套新型的“半正式行政”系统。“半正式行政”在新中国的延续,同时包含了“全能主义”(邹

说，1994:3-4）和“简约主义”，是“群众路线”意识形态与节约行政成本二者综合的产物。新中国的“半正式行政”，不仅有村干部等传统类型，更有计生专干、民办教师、人民调解员、联防队员、协警、协管等新式岗位。

新中国对“半正式行政”的保留和重塑，推动了基层治理（贺东航，2012），但是，“半正式行政”具有灵活性的同时也具有不稳定性，每当国家基层治理能力下降，“半正式行政”总是率先表露出乱象。近年来，“半正式行政”频频引发和激化基层治理矛盾。舆论热词“临时工”正是对“半正式行政”的嘲讽。“临时工”本来是对工作岗位性质进行描述的一个中性词汇，但现在“临时工”一词频频出现在各种和政府负面行为有关的新闻中，“临时工”词义拓展为“替罪羊”，即政府在处理公共事务过程中一“出事”，便推脱责任说造成事件的人员是“临时工”。“临时工”的新内涵意味着当前“半正式行政”出现了异化——成为“正式行政”规避政治风险的“挡箭牌”。

现时段的“半正式行政”大致有三种类别。第一类旨在弥补“正式行政”人力和专业技术的不足，第二类旨在弥补“正式行政”处理模糊地带社会事务的不足，第三类旨在规避“正式行政”的政治风险。（见表1）

1、当前中国拥有庞大的官僚队伍，可是社会事务亦不断增长，且日渐复杂化、专业化，官僚机构和人员若进一步膨胀，政府难以负担，于是政府雇佣编外人员临时性地应对某些事务，或是将一些专业事务外包给一些具有相应技术的组织（例如“购买社会服务”）。2、中国逐步迈向现代国家，但国家与社区（村庄）交界处仍有大量模糊地带，其间各种诉求难以完全由法律和规章所“格式化”，模糊地带不可能都依赖“正式行政”解决，需要“正式行政”之外的治理方式——社会主体之间的自主博弈，即“半正式行政”和社区内部的民主协商讨论。3、在“维稳”的压力下，地方政府为规避政治风险，将若干棘手问题如征地拆迁直接甩给某些社会主体，让这些社会主体在“半正式行政”中自行“想办法”，政府放任“半正式行政”不择手段，“半正式行政”和民众之间的博弈呈现混乱，博弈夸张化和暴力化，且无序的博弈方式日渐驱逐和排挤有序的博弈方式。

前两种类别的“半正式行政”，是政府在常态治理中遇到行政力量力所不逮的状况的应对之策，是治理的智慧和巧妙之处，而第三种类别的“半正式行政”，则是政府治理能力不足的写照，政府面对棘手问题无计可施，想“做事”又“怕出事”，就援引各种社会主体进入并默许其通过上不得台面的方式“摆平”。第三种类别的“半正式行政”引发了大量社会冲突和矛盾，并让“半正式行政”被污名化。

在传统中国，“正式行政”力量不足以治理人多地广的疆域，只能以“半正式行政”补充。现代中国“正式行政”已然壮大，却仍然需要“半正式行政”。前两种“半正式行政”是治理的改进和调整，第三种“半正式行政”则暴露了治理的瓶颈——政府与民众沟通能力不足，尤其在涉及较大利益、诉求多元且难以轻易界定的模糊地带。第三种异化式的“半正式行政”的出现压制了第二种“半正式行政”的运行空间，也压制了社区自我运行的空间。这一定程度上重现了杜赞奇描述的晚清民国时期政府为了进入基层引入“营利型经纪”，从而排斥了“保护型经纪”，并破坏了村庄既有的关联模式。彼时政府刚开始建立现代官僚组织，此时政府已拥有庞大的现代官僚组织，却再次遭遇了基层治理的无序，表明“基础性权力”（迈克尔·曼，2007:68-69）在当前中国依然不足。建设现代治理能力并不仅在于打造官僚组织，更在于如何连接官僚组织与民众、连接民众与民众。

“半正式行政”是基层治理的一环，基层治理的完整链条为“正式行政”-“半正式行政”-“社区（村庄）”，“正式行政”和“社区（村庄）”的政治能力都会影响“半正式行政”的实践。“半正式行政”由“正式行政”推动和设立，但其根基却在于“社区（村庄）”之中。“社区（村庄）”的政治能力更能决定“半正式行政”的状况和走向。

表1 当前“半正式行政”的类别



↗弥补“正式行政”人力和专业技术的不足	（对正式治理的补充）
“半正式行政”类别 → 弥补“正式行政”处理模糊地带社会事务的不足	（对正式治理的补充）
↘规避“正式行政”的政治风险	（治理能力不足的转嫁）

征地拆迁（下文简称“征迁”）之所以被称为“天下第一难事”，正因为其涉及巨大利益，同时民众诉求多元且很多难以清晰界定。征迁事务比较典型地呈现了当前“半正式行政”的运作逻辑。本文以征迁事务为例，探究“半正式行政”的异化缘由，以及部分地方政府（如白沙区）的“科层化”应对措施和效果。第三种类别的“半正式行政”在运行出现了大量灰黑暴力因素，白沙区政府试图摒弃第三种类别的“半正式行政”，将其塑造为第一种类别的“半正式行政”，即从事专业技术性工作的组织，并受地方政府严格监督的。但征迁事务中有大量模糊地带，地方政府缺乏与民众协商的能力，也缺乏引导民众自主协商的能力，结果仍然要利用异化式的“半正式行政”推动征迁进度，这本质上还是第三种类别的“半正式行政”，只不过抑制了其中的暴力成分。

二、“半正式行政”的异化和根源

（一）征迁中的“承包制”

近年来，负责征迁工作人员的出格行为频频引发和激化矛盾。这些出格行为，一部分是政府工作人员直接参与，但更多却是由政府之外的主体引发。征迁工作中，地方政府大量依赖“承包制”。所谓征迁“承包制”，就是政府吸纳一些“社会力量”进行“半正式行政”，从而推动征迁工作进行。征迁“承包制”中出现的主体大致有以下几种：1、开发商。“承包制”中的开发商，指土地一级开发商，即对“生地”进行运作的开发商。开发“生地”，不仅包括“三通一平”、“五通一平”等基础设施建设，还包括完成该地块的征迁工作。土地一级开发商承担了“生地”的开发费用，更承担了“生地”的征迁商谈工作，作为交换和补偿，政府往往让土地一级开发商顺利过渡为土地二级开发商，即在“招拍挂”环节获取土地。2、征地拆迁公司（下文简称“征迁公司”^⑤）。一些地方的征迁工作尤其是拆迁工作，政府规定由开发商委托有资质的征迁公司从事征迁谈判工作，征迁公司的工作经费从征迁的补偿费和补助费中按比例提

^⑤ 征迁公司是本文使用的一个统称，各地具体实践中，有征地公司，有拆迁公司，也有征地与拆迁公司，最常见的为拆迁公司。另外，征迁公司和建筑拆除公司是两个概念。

取。3、村干部。农村征迁工作中，往往由村干部分片承包，征迁工作完成情况将直接与村干部的业绩、薪酬、考核和任用挂钩。不同地区“承包制”在具体内容方面各有不同，可能几者兼有，也可能仅有一两者，但各地越来越依靠“承包制”来推动征迁工作，却是普遍现象。

多数地方的征迁模式为：涉及国有土地房屋征收的，开发商直接承包或由开发商委托拆迁公司；涉及集体土地房屋征收的，区和镇街政府主导，全部或部分承包给拆迁公司和村干部。“承包制”本是一个中性词汇，和“目标管理责任制”有类似之处，是组织中一种常见管理手段。但若政府只关注承包任务中的指标和进度，“承包制”将发生变异，作为交换，一是默许承包方从中提留一部分收益，二是默许承包方运用各种合法与不合法方式。承包方从完成任务中获利是正常的激励措施之一，但辅以后者，承包方既会运用不择手段完成发包方的任务，也会不择手段为自己谋利。当一项工作越是具有时间紧、任务重、涉及人数众多、涉及利益庞大等特点，地方政府就越倾向于运用“承包制”。不限手段的“承包制”减轻了政府的行政负担，而且往往能以较快的进度实现目标。

“不限手段”最终往往导致灰黑势力进入。灰黑势力在征迁中出现，有可能是地方政府直接招徕，也有可能是政府将征迁工作发包给开发商、征迁公司和村集体后，开发商、征迁公司和村集体再联手灰黑势力。基层政权掌握正式的强制手段，灰黑势力掌握非正式的强制手段，这二者本应为对抗性的关系，但每到一些特殊时期，二者便出现联合的倾向。当上级分派的提取任务涉及相对较多的利益，基层政权缺乏完成的能力，此时就容易直接或间接引入灰黑势力。^④将灰黑势力引入征迁工作，是一场赌博，其最有可能“不出事”，也最有可能“出事”。灰黑势力对于老百姓的威慑之处，不仅在于身体性暴力威胁，还在于心理性暴力威

^④ 近现代有三波的灰黑势力“进村”，第一波是晚清民国时期因建设现代国家加大税收征缴，导致地痞流氓取代士绅掌控村政，第二波是20世纪90年代，各种名目的农业税费不断增加，征收难度随之加大，一些村干部借用灰黑势力来完成征缴任务，第三波是进入21世纪后，土地非农化使用增多，土地增值产生庞大利益，政府与村民的谈判难度越来越大，部分地方将灰黑势力作为“摆平术”的一种引进（耿羽，2011）。

胁，灰黑势力为了不把事情闹大一般也不诉诸武力，而是使用语言暴力。^⑥在客气或不客气的语言威胁下，多数老百姓选择屈从，并且缄口不语，如此，征迁工作虽然以非常不“和谐”的方式开展，却以“和谐”的表象展现。但有时，也有少数倔强的“钉子户”不惧言语威胁，灰黑势力可能动用身体暴力进行“强拆”，这些恶性事件经过媒体报道，将给当地政府带来巨大的负面影响。

（二）“半正式行政”的异化

“半正式行政”存在的一个重要缘由是节省行政成本。中华帝国时期，疆域广阔且人口众多，同时国家向基层提取资源的能力有限，如果完全依靠官僚机构进行管理，税收无法支撑一个庞大政府的运行成本，因此官僚系统机构只能保持在“简约”的限度并依靠大量不带正式薪酬的“准官员”进行基层治理。新中国成立后，国家权力向下渗透的能力增强，同时官僚化进程不断拓展，但国家在基层治理中仍然存留并发展了“半正式行政”，最直接的原因是较以往已经壮大不少的官僚队伍仍时常面临人手不足的困境，此时“半正式行政”作为临时的人力资源补充进来。除此之外，“半正式行政”存在还因为自身独特的信息优势，官僚系统与基层社会之间始终存在“信息不对称”的问题。所谓“信息不对称”，一是指“人”的情况，如一些“半正式行政”人员身处各种“熟人社会”（如村庄）之中，更了解当地人际关系及各人的生活情况，二是指“事”的情况，如一些“半正式行政”人员具备某些领域特定的专业技术，由他们来处理事务可以达到事半功半的效果。“正式行政”辅以“半正式行政”，治理就显得灵活而有弹性，往往能以低成本获得高效率。

但是，当前征迁中的“承包制”却有“异化”态势。很多时候，“正式行政”之所以设立和雇佣“半正式行政”，是因为“正式行政”合法性不足，不敢和不愿开展“正式行政”，所以推出“半正式行政”。此时，“半正式行政”不再是基层治理

^⑥ 本人2010年在某镇调研，该镇当时正在进行小城镇建设，碰到不愿拆迁的“钉子户”，政府就让灰黑势力出面“做工作”，灰黑势力一开始是非常“文明”的，如提着水果去老百姓家，说“你给我个面子嘛！”“明白人”一般会赶快答应做个顺水人情，否则到后面，灰黑势力会直接进行赤裸裸的威胁，这种威胁给老百姓的心理压力是巨大的，但它在法律方面却又很难被证据所支持，老百姓报警也无济于事。

中低成本高效率沟通民众的正面技术，反而成为地方政府规避政治风险的负面技术。

“半正式行政”目的一旦异化，手段也随之异化。基层治理中，总是有一阴一阳两个部分，阳面为国家正式的制度、法律、政策，阴面为民间各种非正式资源，阴阳之间的配合构成了黄宗智所说的“简约治理”。非正式资源中，除了公开、正式、明确的社会关系之外，还有大量灰色力量在起作用（贺雪峰，2006）。

“半正式行政”的具体实践，越发往负面的方向发展，正面的、平和的“社会资本”难以快速推动拆迁，为了工作效率和进度，各种不择手段的“民间办法”大量应用，非法暴力总是若隐若现地出现在征迁中。

（三）异化的根源

“半正式行政”的双重异化，直接原因是缺乏政治原则的地方政府庸俗化地理解“不出事”，地方政府庸俗化地理解“不出事”又与上级政府僵化地定义“出事”有关。地方政府掌握了各种执法性质的公权力，在征迁过程中，地方政府有时会滥用执法力量，以便加快工作进度，这种违法乱纪行为必然引起民众不满，很多纠纷、上访和群体性事件因此而起，征迁成为社会秩序“不稳定”的主要来源之一。中央政府面对地方政府的种种权力越界行为，必须予以监管，因此中央政府越来越强调“维稳”的重要性，“稳定”继“发展”之后成为测量地方政府政绩的又一重要指标。以单一的经济“发展”指标作为“指挥棒”，曾有效推动了中国经济的发展，但也暴露出若干弊端，“稳定”、“生态”、“文化”等更多指标的纳入正是为了制衡“唯GDP”的冒进。可是，“稳定”指标的添加，有一个重要的问题没有很好得到定义，即“稳定”指标如何操作化。当前的“稳定”指标太缺乏弹性，往往被“一刀切”操作化为“事件”（如越级上访事件、群体性事件）的数量和剧烈程度。“稳定”指标的“一刀切”，对地方政府官员滥用执法权力形成极大威慑，却没有真正改变地方政府“策略主义”^⑥的本质，“稳定”任务压力大加上

^⑥ “策略主义”不同于“策略”。“策略”是一种纯粹的权力运作技术和方法；而“策略主义”是一种行为原则，通常不问手段或方法的合理性与合法性。因此，“策略主义”既包括那些灵活的、因地制宜的合理、合法的策略，

地方政府未改变的“策略主义”，结果就是地方政府庸俗化地理解“不出事”。

“稳定”指标绝对化，地方政府便怕发生矛盾、“怕出事”。然而，征迁工作中必然会发生矛盾，因为征迁牵涉利益巨大，各方主体都会为尽可能多获得利益而反复展开博弈，就算双方的诉求都在合理范围内，也会因为争执不下而产生矛盾和纠纷。一边是必然产生矛盾的工作，一边是上级政府严格地要求“不出事”，这就给地方政府带来了难题。更难办的是，一部分被拆迁者看准了地方政府“怕出事”的软肋，故意把非政治性的博弈过程制造为政治性的“事件”，并“闹大”该“事件”，以此为要挟向地方政府索要超额补偿，如信访中出现“谋利型上访”（田先红，2012:187）、“要挟型上访”（饶静、叶敬忠、谭思，2011）。进退维谷之间，许多地方政府为了规避“出事”的政治风险，便尽量减少在一线与被拆迁方民众直接博弈的频次，各种“代理人”应运而生，于是在征迁工作中，地方政府越来越依赖于“承包制”。

地方政府想通过“承包制”避免政治风险，实践中却创造出更多的矛盾、滋生出更多的暴力。与地方政府相比较，各种“代理人”在促签过程中使用的手段必定更加无所顾忌、更加容易突破各种底线、更加五花八门、也更加容易纳入暴力因子甚至灰黑势力。另一方面，被拆迁方民众的博弈方式也趋向于激烈和暴力，其一因为各种“代理人”促签方式越是极端，就越容易引起民众用激烈方式抵抗，其二因为“闹大”的逻辑不断被印证和强化，一部分被拆迁者希望通过激烈和暴力的方式给对方施加压力。征迁博弈陷入无原则的、无规则的“丛林争斗”，最后沦为看谁更能不择手段地压制对方。“承包制”表面上抑制了政府的暴力，实际上释放了更多的民间暴力——无论来自于“代理人”还是被拆迁方。地方政府越是“怕出事”，越会“出大事”。

三、科层式改进的效果和局限

地方政府通过“承包制”推进征迁工作是一种赌博，既有可能因为退居二线而避过各种矛盾锋芒，也有可能因为“代理人”的过

也包涵了那些不讲原则、不顾战略，不具合法性与正当性的策略；策略主义中的策略既可能与组织运作的目标相一致，也可能相背离。应该说，任何时期的基层政权均讲“策略”、讲“方法”，但不一定任何时期的基层政权均是以“策略主义”的逻辑运作（欧阳静：2011-12）。

激行为负上连带责任。“承包制”既是掩耳盗铃，亦是饮鸩止渴，少数地方政府不愿意再以这种看似灵活、实则被动的方式进行征迁工作，开始有意识地“去承包制”。“承包制”和“去承包制”是地方政府应对“维稳”压力的两种不同方式，具体操作方向却是背道而驰的：“承包制”着眼于尽快洗脱政府干系隔岸观火，“去承包制”着眼于强化政府责任，将征迁各环节最大限度地纳入政府的掌控之中。

白沙区即属于沿着“去承包制”方向建设的地方政府。白沙区地处东南沿海某省，于1989年成立投资区后开始土地征收、城市建设，2000年后进入工商业快速发展期，引进外资重点打造化工、电子、机械等产业，经济增长迅速，城市日新月异，征迁工作也随之大量开展。白沙区明确以政府为征迁主体，由政府负责和引导征迁工作，希望通过整顿和改进官僚系统内部，达到减少征迁矛盾的目的。

白沙区政府对待“承包制”中几种“代理人”的态度如下：1、不直接承包“生地”给开发商，开发商只开发“熟地”；2、不把农村征迁工作全盘承包给村干部，村干部只起配合作用，主要提供村庄征迁所需的各种信息以及帮助说服村民；3、政府将征迁的主要业务承包给“政府性”征迁公司，若业务量大，“政府性”征迁公司再继续外包给民营征迁公司，征迁公司只从事与村民协商和谈判的具体事务，不允许有任何强制行为；4、严格排除灰黑势力介入征迁谈判工作。白沙区征迁所依仗的“半正式行政”，主体范围缩小为“征迁公司+村干部”，更为重要的是，这两者被限定在“无暴力”的行事框架中。“无暴力”的实现条件，在于政府限制征迁公司和村干部的承包事项，不全盘承包，并将征迁公司纳入政府科层制体系内以便监督控制。以下是白沙区征迁公司“科层化”的详细情况。

白沙区有3家“政府性”征迁公司，由三个镇街分别主管，另外还有多家民营征迁公司，民营征迁公司从“政府性”征迁公司那里分流征迁工作，征迁公司实行市场准入制，征迁公司若想参与该区征迁工作，必须到白沙区征迁办登记备案。据2011年的统计资料，目前在白沙区从事征收事务的公司有14家，从业人员184人。

征迁公司的具体工作如下：1、与市征地办和区征地办、区政府和街政府及相关领导的沟通协调，上报项目进展、存在问

题，反馈落实情况；2、负责现场勘界放样、地上物清点、补偿标准套用和补偿清单汇总核算等具体技术工作；3、根据项目实际工作需求，组织补偿事务商谈、召集相关会议，做好商谈记录和会议纪要等重要技术文件的起草、签发、收发、打印、传递和归档管理工作；4、宣传征迁法规，对被征地、被拆迁房屋进行调查摸底，与被征迁人商谈补偿安置事宜并签订补偿安置协议，组织被征迁人搬迁；5、组织项目征地成果的审批，做好征地补偿款项的申请、审批、拨付、发放环节的工作，组织交地验收工作。

征迁公司的具体事务，主要由区征迁办审核。区征迁办对征迁公司进行详细而严格的监督。首先是程序进一步具体化和操作化。征迁公司的工作主要流程为：征迁现场摄像拍照→公示房屋拆迁政策及有关资料→组织房屋拆迁宣传动员→配合抽签确定评估机构→公布评估结果→实地丈量、调查核实权属情况→与村民协商→签订协议、公布安置情况→组织被拆迁人搬迁→资料建档、上报验收。其次，为了保证以上程序确实被履行，区征迁办尽量让每个流程都能以实物“证据”的形式体现，区征迁办对征迁公司规定了送审材料的内容、数目、流程甚至格式和字体（见表2）。档案的“制作术”亦是权力规训的呈现，区征迁办通过让征迁公司完成送审材料中的“填空题”，对征迁公司行为构建了严密的框架。

表2 征迁公司送审资料明细

编号	资料名称	原件/复件	数量	备注
1	内	征收补偿会审表	原件	
2	审	征收协议会签单	原件	
3	表	安置房确认表	原件	
4	协	征收补偿安置协议书	原件	
	议	征收补偿安置费用表	原件	
		征收地上附属物补偿清单	原件	
5	现场丈	房屋登记实地勘测记录及房	原件	
	量资料	屋平面图		
		附属物现场清点丈量明细清单	原件	

6	白沙区农村房屋征收情况登记表	复印件
7	权属 XX市农村房屋所有权证	复印件
8	证明 集体土地建设用地使用证	复印件
9	被征收人户口、身份证	复印件
10	水、水表交费单据	/
11	电等 电表交费单据	原件
12	补偿 电话交费单据	原件
13	清单 有线电视交费单据	原件
14	其 被征收房屋地形图	复印件
15	它 被征收房屋照片	原件
16	资 商谈记录	原件
17	料 其它相关证明	原件

除了种种程序和档案的规范，政府对征迁公司的监督还通过“现场”方式进行，即政府工作人员与征迁公司工作人员一起组成在村庄现场办公的工作组，政府工作人员到第一线，既是增加人手，又是对征迁公司一种“全景式”的监控。以上种种手段，目的都是保证区政府对于征迁公司的可控性，征迁公司只能操作两类事情：一是技术性事务，二是无暴力地使用谈判策略。白沙区用“科层化”的“半正式行政”替代了异化的“半正式行政”。

征迁公司高度科层化，有几点好处：一是减少谈判的阻力。征迁事务本质是利益博弈，博弈的基础是将利益明晰，操作化为具体数字，然后转化为货币。征迁公司有特定人员用专业技术、细化的标准去明晰利益，一旦利益明晰，谈判博弈中的摩擦力就减小，双方可以就事论事。二是把政府一方拉回到正常的利益谈判。征迁中许多矛盾，是由于征迁工作人员策略行为过激引发的，很多村民本来是想配合征迁的，但由于征迁工作人员一些暴力、威胁的行为，反而触发村民对于征迁的反感，征迁公司以相对平和的方式与村民谈判，村民更容易接受。

征迁公司处理征迁事务也有局限性，征迁公司只能保证不会因为暴力的使用而“出事”，但不能解决所有治理问题。征迁公司可以明晰征迁中的人和物的具体数字，不能解决量化之外的问题，如经过测量征迁公司测量，房屋面积确定为100平方米，该房屋面积不会模糊在90-110平方米，也不会被刻意压低到50平方

米，一般情况下谈判可以顺利进行，但如果房主有额外的要求，如要求先解决家庭矛盾、邻里矛盾、清查以往村干部廉政问题甚至单纯地要高价，征迁公司就显得办法不多。征迁公司可以应对大部分村民的量化诉求，但无法应对“钉子户”的额外诉求。如征迁公司工作人员所说，“该解决的能解决，无法解决的还是无法解决”，碰上“钉子户”，征迁进度无法突破，政府官员不断催促，但征迁公司工作人员说，“我有什么办法呢，只能每天到那个村民家坐一坐，聊聊天，泡泡茶。”

四、村干部的策略性利用

上文已述，“半正式行政”一种由“事”而起——对事务专业信息熟悉，一种由“人”而起——对本地人际关系熟悉。由“事”而起的“半正式行政”，大多是技术性的，拥有技术能力的官僚机构或者直接取而代之，或者可以“外包”给“术业有专攻”者，但此时的“外包”由于政府掌握了信息，能较好地监督“外包”者。例如，传统时期“户房书办”凭借家中世代相传的田亩底册，独享当地田亩的数量、等级、方位等信息，基层官员在征粮缴税时多被“户房书办”左右和把持，而当前行政能力较为现代化的地方政府如白沙区，通过卫星监控配合电脑软件，辖区内村庄的田地房屋面积、哪些已经征收、哪些未征收、房屋的栋数、人口、产权证号等等，在电脑数据中一目了然。获取数据信息的主动权在自己手中，政府将征迁任务“外包”给征迁公司时，有足够的信息对其进行监督。

“事”可以经由科层化、技术化、数字化畅通，“人”的问题即政府和村民沟通、协商、谈判则很难通过以上路径解决。村干部身处村庄“熟人社会”之中，历来被视为政府与村民的中介，政府任务下达后，村干部常常以人情、面子、关系、声望、习惯等本土资源将任务的“政府语言”转化为“村庄语言”。沟通与协商，无法全盘以技术手段替代，征迁公司无法解决的事项，政府最终还得凭借另一种“半正式行政”——村干部之力。借助村干部进行基层治理有两种方式，一种方式是地方政府引导村干部开展村庄政治，将村民动员起来协商和讨论，另一种是地方政府与村干部达成私人性的联盟，用各种特殊性的手段“摆平”征迁工作。在绝对的“不出事”逻辑下，多数地方政府选择的是后者，

让村干部使用各种权宜之计，推动征迁事务完成。白沙区不例外地采取后者方式，只不过白沙区是“无暴力”地使用权宜之计。

征地工作中，地方政府的谈判对象是村集体，村集体又在实践操作过程中简化为村干部，大多数时候只要村主任签字，就可以完成土地征收，政府的谈判对象只是村干部中的一人或数人，大大减少了谈判成本，政府需要和村民打交道的部分仅为地上物的补偿。走“精英路线”的过程中，地方政府有意识地淡化了村庄民主政治能力，例如尽量不开村民大会或村民代表大会，如果将村民动员起来讨论是否征地以及征地补偿价格，无疑会增加征地的难度，地方政府希望只和少数人接触，避免全体村民的问询、讨论、协商，结果是极大地削弱了村庄的政治能力。

在地方政府“精英路线”策略影响下，村庄政治分裂为两块，一块是上层的“地利共同体”，一块是下层的普通村民。

“地利共同体”的各主体之间紧密联盟，普通村民不仅与“地利共同体”隔阂，群体内部也是彼此离散。“地利共同体”由地方政府、村干部、有势力的村庄精英（如家族势力大的村民或者“拳头硬”的村民）联盟而成，地方政府为了土地顺利征收，向村干部索取征地的同意权，村干部从地方政府处获得工程承包权，村干部职位越来越与村干部个人利益相关，而与村庄政治治理无关，有势力的村庄精英则从村干部那里得到工程承包等次级的分配，没有村庄精英的配合，村干部无法独自“消化”工程利益。

“地利共同体”的结构并非组织意义上的结构，称其为“共同体”，是由于其难以被改变的一套行为逻辑，在土地开发型村庄中，地方政府、村干部、村庄精英任何一方若要获取土地利益，必须遵守这一套彼此默认和心照不宣的共识。“地利共同体”形成后，村庄中的政治是共同体中少数人的政治，共同体中各主体的博弈和协商决定着土地利益分配的大头。普通村民在数量上是大多数，他们未被纳入村庄政治之中，越不参与村庄政治，越没有政治行动的意识 and 能力。结果是，村干部与村民相互隔膜。村干部最看重的是自己的职位，有了职位就能换取政府工程发放，村干部尽量不去触动村民利益，不作为，不得罪村民。一位村民评论现在的村干部：“三年一到他就换届，他那么认真干什么？什么投票、票箱、监督，看上去很民主，但村干部选上

了根本不敢开展工作，做事不敢得罪村民，不然下次选不上……而且，得罪一个人就是得罪一批人。”^①村民在没有直接接触及自身利益的情况下并不关注“地利共同体”中各主体的是是非非，村民觉得村庄公共政治离自己生活太远，没必要花精力去操心，村民不关心村干部的政治操守和收入情况，因为工程款等资源不是从村民口袋里提取，村民关心征地补偿款的发放数额，最好留在村集体的那部分补偿也能分下来，至于征地补偿的具体政治过程，村民则没有太多兴趣。村民的心态是：“关心这个村干嘛？你要去当村干部？……村里哪有什么集体发展？现在都是私人发展了，群众各显神通，村民谁去关心村干部在做什么事，做好事还是做坏事。”^②“村干部和跟班的捞的都是公共利益，不是私人利益，老百姓都麻木了，反正不是从老百姓口袋里掏。”^③

在征地工作中，政府有意回避接触村民的策略能够奏效，但在拆迁工作中，政府必须每家每户地进行谈判，谈判主体增加，增加了谈判的难度，而且拆迁补偿远远高过征地补偿，涉及利益巨大进一步增加了谈判的难度。没法绕过村民又不愿意动员村民，政府只能利用各种策略“各个击破”。谁成为带头促迁的“积极分子”，并不以政治原则来确定，而看政府掌握的资源可以与村中的哪些人进行利益交换。政府确定一批“积极分子”，就是希望这些“积极分子”能通过私人关系带动一批村民同意拆迁，政府依循的是“以私化公”的特殊主义逻辑。政府通过自己掌握的资源与“积极分子”建立短期内能够实现利益交换的“工具性关系”，然后让“积极分子”利用村庄中的“情感性关系”，对自己的亲朋好友进行劝说。“工具性关系”首选对象是村干部。能当选村干部的往往在村里有不少的人脉关系，村干部通过劝说可以带动很多村民拆迁，政府将此工作经验表述为：“村干部、村民小组长及党员起着带头作用，率先签订拆迁协调，树立拆迁典型，营造拆迁氛围；许多村干部还积极动员亲戚朋友配合政府拆迁，同时耐心向村民群众讲法、讲理、讲情、讲义，千方百计做好群众工作，动员被拆迁户搬迁。”^④

^① 白沙区访谈笔记，访谈对象：青安村村民邱继杰，2011年12月31日。

^② 白沙区访谈笔记，访谈对象：青安村村民邱继杰，2011年12月31日。

^③ 白沙区访谈笔记，访谈对象：青安村村民邱达成，2012年1月1日。

^④ 白沙区政府文件：《海潮街道2010年征地拆迁工作总结》，2010年。

村干部一般不会拒绝配合政府工作。首先，村干部在之前的土地开发进程中已经和政府有过多次配合的默契，以往的配合换来的不仅是“感情”，还是实实在在的利益，这些利益多体现为土地之上的固定资产，如有些村干部从以往协助征地过程中拿到了大片宅基地的回馈，又如普通村民只能在土地所办到“一户一宅”的证，部分村干部通过政府关系则有“一户多宅”，村干部在拆迁中，即使走正常补偿程序，也能得到远超普通村民的利益，村干部在拆迁的“起跑线”上便领先普通村民几大步。村干部是地方政府多年土地开发的既得利益者，村干部的利益在历次土地开发中如“滚雪球”一般越滚越大：越配合，土地及附属物的回馈越多；土地及附属物越多，获益越多。村干部土地及附属物在拆迁中兑换成货币，能得到高额补偿，村干部因此也乐于继续配合政府工作。其次，村干部还可以通过本次配合获得拆迁后的平整工程等后续利益。一些做生意、当“老板”的村干部，“眼光”就更加长远，配合拆迁只是与政府频繁互动中的其中一种“示好”。

地方政府负面地利用村干部和村庄本土资源，不断削弱村庄政治。地方政府以特殊主义推动征迁工作，征地中抑制博弈，拆迁中无序博弈，无原则的、投机式的政治逻辑延续下来，从政府蔓延到村民，结果是越来越多的村民知道走特殊主义的谈判路径才能获取最大利益，政治投机主义盛行。在没有原则的世界中，每个主体都有自己的“小道理”和委屈，都能列举出自己处于博弈弱势时对方的种种不择手段、无理取闹，但当自己有机会使用种种不择手段、无理取闹的策略行为占据博弈上风时，他们也会毫不犹豫地使用。村庄政治无原则化，是征迁工作越来越难进行的深层原因。

五、结论与讨论

只分析“半正式行政”自身，反而不易看清。“半正式行政”应放在“正式行政”-“半正式行政”-“社区（村庄）”三者关系中分析。

具有谋利倾向的地方政府以“正式行政”（或与“半正式行政”联合）在“社区（村庄）”实施了若干出格行为，中央政府在“正式行政”体系内对地方政府设置监督指标，但此监督指标

太过僵硬，反而促使很多地方政府异化地援引“半正式行政”规避政治风险，有的地方政府放纵“半正式行政”使用暴力手段，有的地方政府（如白沙区）杜绝“半正式行政”的暴力因子，但本质上没有变更：权宜性地利用“半正式行政”，只问结果不要原则，首先压制矛盾，压制不住就利用各种手段“摆平”矛盾，只要当前“不出事”便可，不计长远后果，结果是“社区（村庄）”政治能力越来越差，矛盾纠纷不断累积，村民亦依循无原则的政治逻辑。

地方政府与“半正式行政”联盟攫取村庄资源，在征收农业税费时已有体现，如乡镇和村干部因为有“三提五统”等共同财源利益，形成“乡村利益共同体”（贺雪峰：2007），税费改革后，此共同体自然瓦解，但在土地开发等有巨大利益却又难办的事务中，地方政府又与若干“半正式行政”联盟和分利。而且上级政府越是绝对地要求地方政府“维稳”，地方政府越是倾向将无约束的“半正式行政”推向前台。当前“半正式行政”促发了许多不稳定因素，但由“正式行政”替代“半正式行政”，并不是解决问题的方案。由传统国家迈向现代国家，必然伴随官僚机构扩大，但官僚机构扩大最终目的在于勾连国家与基层民众。仅依靠“正式行政”，治理成本极大，且未必能和民众有效沟通。现代国家政权建设，依然需要利用和改造村社内部传统资源，将基层治理单位建立在村民内生的社会基础之上（赵晓峰，2011）。近年来，官僚机构规模不断扩大，技术能力不断增强，同时却在丧失与基层社会的亲和性，行政体系对于具体社会问题的感受力和应变力变得迟钝（渠敬东、周飞舟、应星，2009）。官僚权力膨胀并大大强化的同时，却没有找到与民众有效连接的方式，结果官僚机构有可能走向官僚专制（周雪光，2013）。“半正式行政”需要改进，而不是消除。

“半正式行政”由“正式行政”推动和设立，但其根基却在于“社区（村庄）”之中。“半正式行政”的“简约”建立在“社区（村庄）”的“复杂”资源基础之上。如果仅从国家行政的角度看，“半正式行政”节省了大量成本，是简约式治理，但如果从乡村内部社会角度看，“半正式行政”必须调动大量资源，则其又是复杂式的治理（吕德文，2010）。“社区（村庄）”内的人情、面子、关系、声望、习惯等本土资源，追求的

是实质性的治理效果，而非程序性的治理效果，结果却往往很有效，但也经常被负面滥用，沦为“暗箱操作”、私下分赃等。

“半正式行政”的微妙和不稳定之处，正在于本土资源能够被以多种形式、非固定地、复杂地使用。“社区（村庄）”内本土资源的运作状况，直接影响“半正式行政”的样态呈现。发挥正面效用的“半正式行政”，需要“正式行政”的监督，更扎根于运行良好的“社区（村庄）”生活场和政治场。当前的吊诡之处在于，中央政府在“正式行政”体系中对地方政府设置了严格量化的监督指标，结果却促使地方政府进一步权宜性地滥用“半正式行政”，并抑制和封闭“社区（村庄）”的政治运行空间。“半正式行政”的改进，由“事”而起的可以继续走科层和技术路线，由“人”而起的则需要“社区（村庄）”生活场和政治场的重塑。上层政府应将“静态”的、注重形式和数量的“维稳”转变为“动态”的、注重性质的“维稳”，如此既有行政监督体系，又推动基层社区民主政治开展，二者都构成对“半正式行政”的约束，并且后者才是根本。从这个意义上说，“半正式行政”既是“国家建设”，又是“社会建设”，或者说，“国家-社会”建设本就是一体两面，相互赋权的。

参考文献

- 杜赞奇（2003）：《文化、权力与国家：1900-1942年的华北农村》，王福明译，江苏人民出版社。
- 耿羽（2011）：《灰黑势力与乡村治理内卷化》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第2期，第71-77页。
- 耿羽：《征迁政治——基层治理视阈中的白沙区土地开发（1990-2013）》，华中科技大学2013年博士论文。
- 耿羽（2014）：《低水平均衡的土地分利秩序——论土地开发与村庄政治》。《中国农业大学学报（社会科学版）》第3期，第5-23页。
- 贺东航（2012）：《“简约治理”与林改政策在乡村的实践》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第5期，第1-7页。
- 贺雪峰（2006）：《私人生活与乡村治理研究》，《读书》第11期，第130-133页。
- 贺雪峰（2007）：《试论二十世纪中国乡村治理的逻辑》，载黄宗智主编《中国乡村研究》，福建教育出版社，第五辑，第157-173页。
- 黄宗智（2005）：《国家与市民社会：一种社会理论的研究路径》，载邓正来、J.C.亚历山大主编：《国家与市民社会：一种社会理论的研究路径》，中央编译出版社。
- 黄宗智（2008）：《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《开放时代》第2期，第10-29页。
- 强世功（2000）：《权力的组织网络与法律的治理化——马锡五审判方式与中国法律的新传统》，《北大法律评论》第2期，第1-61页。
- 孔飞力（1999）：《叫魂：1768年中国妖术大恐慌》，陈兼、刘昶译，生活·读书·新知三联书店、上海三联书店。

- 李怀印（2008）：《华北村治——晚清和民国时期的国家与乡村》，中华书局。
- 吕德文（2010）：《简约治理与隐蔽的乡村治理：一个理论述评》，《社会科学论坛》第8期，第150-163页。
- 迈克尔·曼（2007）：《社会权力的来源（第二卷）》，陈海宏等译，上海人民出版社。
- 欧阳静（2011）：《策略主义：桔镇运作的逻辑》，中国政法大学出版社。
- 渠敬东、周飞舟、应星（2009）：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》第6期，第104-127页。
- 饶静、叶敬忠、谭思（2011）：《“要挟型上访”——底层政治逻辑下的农民上访分析框架》，《中国农村观察》第3期，第24-39页。
- 田先红（2012）：《治理基层中国：桥镇信访博弈的叙事，1995-2009》，社会科学文献出版社。
- 韦伯（2004）：《支配社会学》，康乐、简惠美译，广西师范大学出版社。
- 赵晓峰（2011）：《公私定律：村庄视域中的国家政权建设》，华中科技大学博士论文。
- 周雪光（2013）：《国家治理逻辑与中国官僚体制：一个韦伯理论视角》，《开放时代》第3期，第5-28页。
- 邹说（1994）：《二十世纪的中国政治》，牛津大学出版社。