

透视“村官腐败”

□ 周庆智



新论语

近来,“村官腐败”现象引起社会广泛关注。动辄数百万、上千万的贪污数额与“村官”这一身份重合在一起,令人难以置信。看起来不起眼的“村官”,为何会有一些人成为腐败分子,个别甚至成为“巨贪”?这是值得我们深入探究的一个重要课题。

村官其实不是官,但却实质上握有“权力”

对“村官腐败”的声讨很多,但这些声讨似乎混淆了一个基本事实:村官其实不是官。这涉及一个非常简单但却有根本性的问题:是官,就是体制内的人,但他不是。如果是,以党纪国法加诸其身,问题很简单;但法律上他只是社会自治体的代理人。村官是体制外的农民,不管他是村支书还是村主任。法律上,基层群众自治组织是个自治体,自治体的成员有自治权,换言之,这个自治体与国家行政体系遵行的原则和规范不一样,而这个村官不在(也不应该在)国家行政体系内。用国家行政体系的规则去处罚他,是因为政府一直把他当作其基层行政的“小官”来使用——他手里握有国家授予的“权力”。

村官的实质性权力构成有两个部分:一个来自国家行政体系亦即政府系统;一个来自社会自治体。造成村官腐败的原因,一是村官手握政府授予的资源管理权力,后者授予权力但因其不在行政体系之外又不能有效监督其权力,只能指望社会自治体发挥监督和制约作用;一是社会自治体的自治功能和自治能力对村官的监督难有作为。根本的问题是,国家与社会之间权利关系的不确定、不明确、不规范,现实的情况是,社会自治体成为政府的一部分,官的一部分,村官不仅是自治体的代理人,也是基层政府的代理人。

村官权力的第一构成部分,即来自政府行政体系的权力。具体讲,这部分权力是政府各机构的职能向基层社会的“延伸”,而基层群众自治组织就是政府行政管理和社会管理的前沿。也就是说,村官的权力涉及民政、组织、宣传、统战、规划、土地、房产、建设、城管、财税、文化、教育、卫生、环保、统计、劳动、社会保障、计生、体育等政府各个部门的职能,这些事务或事务由乡镇政府通过“责任状”或检查评比考核的方式,转移给村委会,差不多就是转移到村官的手中。现在的问题是,一般来讲,乡镇政府没有完整的权力,尤其在取消农业税和三提五统之后,财权县管,事权多半是准行政执法性质,乡镇财权权力萎缩的同时,行政权力也进一步萎缩,正因为如此,使一些村官的权力有了进退有据的寻租空间。

如果再把村官的权力质量分类一下,那么,授予村官的上述权力实际上又由三个部分构成:一是完成和执行上级政府的行政任务,这些行政任务包括国家政策层面的任务、法律法规的要求、上级政府的发展要求,等,即国家委办事项。二是资



源分配权和管理权。这方面包括村集体资金、资产、资源即所谓“三资”管理权、宅基地的分配、基建项目的发包、土地安置费和青苗补偿费的发放,等,这些权力因村官双重代理身份所造成的监管不力,使一些村官产生了腐败可能,比如在土地出租、转让中,租赁费多少、土地补偿金收取,基本上由村委会作主,由村干部包括村官定夺。三是国家、上级政府、基层社会共同承担的公共产品供给和公共服务,比如新农村建设等项目等,再如通过所谓“项目制”的方式进行的投资、上级政府资金支持的基础项目,等。上述权力的配置和下放,成为一些村官可以染指的权力寻租机会。

村官权力的第二部分构成,即来自社会自治体的权力。村民委员会组织法规定的自治权利比如村集体经济所得收益的使用;本村公益事业的兴办和筹资筹劳方案及建设承包方案;土地承包经营方案;村集体经济项目的立项、承包方案;宅基地的使用方案;征地补偿费的使用、分配方案;以借贷、租赁或者其他方式处置村集体财产,等,但组织法上的这些自治事项和自治权利很多时候却集中到了基层政府和村官手上。

对政府来说,这是比较“经济”的治理做法,但对一些村官来说,他可以借此将行政权与自治权集于一身。法律上,他是社会自治体的代理人,但他又是政府的代理人,是国家体制中的一个官,不管大小。作为自治体的代理人,他有一定的社会基础,而作为政府体制中的一个官,他可以有变通处理的权力,或者说,他从自治体获得了可以避开国家监督和节制的村民委员会组织法及乡土势力的支持,他又从国家权力那里获得各种资源和寻租机会。个别有权力、有势力的村官就双栖在这两个组织当中的晦暗不明的权力结构中,对贪腐的村官而言,贪腐不但是他增加个人财富的方法,也是他日常行政运作模式的重要特征之一。

非官亦官或不官不民的的双重代理身份,使腐败村官能轻易置身于体制监督和社会监督之外

与改革开放之前的大队干部不同,那时他们的授权来源在上级,他只是行政组织与经济组织当中一个环节的干部,现在的村官不仅是政府行政体系内的人,同时也是基层群众自治组织的人,身处两个体制,他受到的监督与其说多,不如说少。因为体制里的官都要受到体制内各种制度的掣肘或制约,不论大小,但体制外的官,体制对他的约束没有恰当合理的依据,因为法律上他不是官,他以基层群众自治组织代理人的身份,就容易置身于体制监督之外。也就是说,他不仅有行政权力也有来自基层的社会影响力。

帝制时代没有村官,乡村也没有以公共身份腐败的问题,乡村的不公正主要表现为豪强大户的土地兼并和官府苛政的搜刮行径而将小民置于水火之中;近代以来的国家权力下移止于乡镇而没有(或者没有财政能力)深入乡村,乡村也没有村官这样的科层角色,乡村的腐败只是表现为在体制外横行乡里的土豪劣绅对农民无尽的搜刮和盘剥行为。至20世纪中叶以来,随着新中国成立,国家权力也彻底深入乡村,乡村有了没有“官职”的官——人民公社时期的大队长,当时国家与社会高度统一,且在计划经济体制下,单位制式的严密管理,没有制度上的寻租空间比如市场。也就是说,虽然村官也是官,但这个官职接受体制外的薪酬,亦别无太多的好处。改革开放以后,体制结构发生变化,市场经济培育了多元的利益群体,社会分层出现多样化,权力也出现分散化趋向。我们开始实行村民自治制度,村庄没有了“公家人”,没有了官。但国家权力并没有从农村撤离,或者说,国家权力一直在农村社会存在着,只是存在的方式和形式发生了制度上的调整而已。

□ 吕传彬

泛滥的头衔

头衔其实是一柄双刃剑,实事求是最好,否则就有被人用同等学识、能力来检视的风险。

与旧时同学聚首叙旧,许多同学已是当地头面人物。有时盛情难却,不免要随他们出席一些应酬场合,朋友介绍时总爱说“这是老总”。起初还会无视同学的尴尬,红着脸、认真地把同学那种拔高的介绍“拨乱反正”一番。久之便发现,“X总”或许只是过去先生、小姐所谓的2.0版,毋须当真。而且以同学尊崇的地位,“谈笑有鸿儒,往来无白丁”,那是必须的。因此对这类须有的头衔尽管有些心虚,也只好干咳嗽两声,“笑纳”了。中国人的头衔崇拜古已有之,所谓“锦衣昼绣,衣锦还乡”,“头街上不带‘长’,说话一点儿都不响”。所以早年海归的二十几岁的留学生,简历上赫然印着“美国XX银行副总裁”,会让人肃然起敬。试想,年纪轻轻就坐上高大上的“副总裁”宝座,那得有多优秀?而且这样的人才居然放弃国外的高薪与豪车、美人,毅然海归!后来大家才弄明白,欧美银行的“Vice President”,只是基层专业人员的

普通职务而已,一个数十人的银行街道营业所里,或许有一半职员是“Vice President”,与中国人理解的“副总裁”,相距何止十万八千里。而那些自称“董事”的年轻海归人员,或许确实当过“Director”,但这个“Director”也非董事会成员,只是部门经理而已。恍然大悟之后,人们不免嗔度,一个基层的银行职员、小主管甚或“码农”,却胆敢混淆视听,把自己美化成“副总裁”、“董事”,那脸皮得多厚才行啊!最近哥伦比亚大学中国留学生团体为了谁当主席闹得不可开交,输的一方告到学校,迫使校方出手暂停该团体活动,经过整改才得以恢复运作,但校方还派出监管,以防再节外生枝。其实哥大中国留学生团体的内哄,就是一个头衔之争。谁要是顶着这个“学联主席”的光环,回国找工作,或者继续留在美国,与中国人打交道时,别人也会敬你三分。

不过,随着互联网的普及与发展,如今拿一个唬人的头衔回中国忽悠,恐怕越来越不容易了。曾有一位知名主持人闹过自称“哥大校董”的丑闻被踢爆,又有一位“打工皇帝”被曝他所持有的美国博士学位,原来是买自夏威夷某大学的“野鸡学校”。这一“摘帽”运动风起云涌,已



给那些欺世盗名的人敲响了警钟。

尽管如此,仍有一些人心存侥幸,为回国后忽悠他人乐此不疲。在美国华人社区,各种社团多如牛毛,“一人会”比比皆是,竟还都敢叫“全美总会”,目的就在响亮的头衔。某位侨社人士,过去一直以“爱国侨领”的头衔出席各种活动,但毕竟因为没山头,成不了大事。后来终于鼓足勇气,拉起大旗,成立一个“某省友协”,自任主席。于是立刻发现这个主席一当,“味道好极了”,不仅该省在美国东部的大事小情,都托付他



学林漫笔



与教育 民国治学

抽刀安能断水

□ 王学斌

毕竟“学术自有源流”,科研创新的起步,当是尊重先贤,而非横空出世。

1934年6月22日,毕业已是倒计时。该日上午10点,清华大学举行毕业典礼,时为学界领袖的北大教授胡适应邀作一简短演讲。胡之发言,围绕治学谈开,说“自己有三张药方,好比观音赐予孙行者的三根毫毛,可以给你们将来救急用:(1)多找出几个问题,以作研究;(2)多弄点业余的玩意儿,在职业外发展自己的天才;(3)要有自信心,自强不息,不问收获,但问耕耘。”平情论之,对于初学者而言,胡氏之心得,不啻为一番颇有裨益的良言美意。不过台下恰坐者四年前曾在光华大学读书时聆听过胡之报告的夏鼐,在其心中,胡“这次也不外那套陈词”,这三张药方对于自己来说,如同心灵鸡汤一般,视之颇美,闻之甚香,食之却无味,根本无法解决眼前所面临的问题,“实则根据自己这几天的经验,毕业即同失业,什么也谈不到。胡适所说的,依旧是局外人的风凉话而已。”

其实,胡适已非头一次遭遇到此评价。他曾坦言十年来“青年人多数不站在我这一边,因为我不肯学时髦,不能说实话,又不能供给他们‘低级趣味’”。故而其形象愈来愈灰,难怪怪为其师长辈,民国著名政界人物汤尔和也慨叹胡适那几年“论入老朽,非复当年”。此种境况,非胡适独有,应是民国那几代学人之常态。近代以降,时局变动不居,且往往倏忽间几起几落,瞬息万变,牵涉到学界,即昔日之学术正统日趋衰落,而边缘与外来之学涌入不息,渐成主流。一种对于“新的崇拜”弥漫于学术圈内,故人们惯于将西学称为“新学”,赐居蔡思德以“新文化”美名,甚或试图把未来中国之国民冠以“新民”。一言以蔽之,崇新成为全社会之心态,学界亦笼罩其中。不过崇新的一个直接结果便是不断追求进一步的新,一般追随者固然要不断追求更新的偶像,甚至自己主动请缨成为偶像。即便是已成偶像者,被此“新潮”所裹挟,亦要继续破旧,以证明及维持已有之新,否则极有可能被后浪活活拍死在沙滩上。

奈何“新的崇拜”置于政治运动与社会改良诸领域,似无可厚非,但一旦与学术挂钩,则未必依然无往不适。治学首要讲求镜源流,先因后创,而不断崇新之方向却是不破不立,破了再破,其后果常是传统消解殆尽,新规未现端倪,实与学术研究之通则南辕北辙。正基于此,民国不少新老学人对此股趋势皆颇警惕,持保留态度。

民国老辈学人之中,常有“一王二陈”之称誉,即王国维、陈寅恪及陈垣。三位虽治学方向各异,但皆强调学术源流之把握。据姜亮夫先生回忆,王国维先生平日讲课,非常细腻,细致。他主讲《说文》,用的材料许多是甲骨金文,用三体石经和隶书作比较,这样一来对汉字的研究方法细密了,而且还知道许多相关书籍。王做学问有一特点,即要解决一个问题,先要把有关这个问题的所有材料收集齐全,阅读遍透,才下第一步结论,把结论再和有关事实打通一下,看一看,然后才对此字下结论。这中间有一个综合研究方法,他不仅综合一次,再经过若干次总结,方成定论。况且前贤成果非其丰腴,全神贯注都未必能保证毫无遗漏,故学人更不可心有旁骛。就此原则,陈寅恪曾罕见地痛批姜亮夫。在清华读书时,姜曾写过一篇批评姜亮夫的文章,送交《燕京学报》。姜把姜的文章送给陈寅恪先生看。过后陈先生对姜说:“你花这么大的精力批别人,为什么自己不把这篇文章在建立自己的工作!”这句话对姜震动很大,从此以后,他不大愿写批评文章,越到后来越不做这样的事。

与王国维的反复作对,陈寅恪的迎头痛骂不同,陈垣更多采用循循善诱之法。他反身对膝下弟子讲,文章要写,但不要轻易发表,文章写出来,放在抽屉里,一二年,三五年,甚至十年二十年都可以,学术性文章没有时间性,多放些时间,过后拿出来看看,可以检验你的学问有无进步。如果觉得不满意,需要修改,这说明你有进步。如果发现几年时间,没有发现有什么不妥,那说明你这篇文章可能站得住,然后再发表,或请师友们看看,提提意见,然后发表。文章不要怕改,甚至重写都可以,字句也要仔细推敲,一字不妥,不能放过。这些话虽然好像也是老生常谈,但真能做到并不容易。因为每次修改文章的过程,便是学者加深对前人研究之了解,对己之创新成立与否的检验,唯有反复锤炼,才有可能出产精品。

具有海外学术背景的学人,也极为重视对学术综述的考察。萧公权认为,胡适谈治学方法,曾提出“大胆假设,小心求证”的名言。萧指出在假设和求证之前还有一个“放眼看书”的阶段。经过这一段工作之后,作者对于研究的对象才有所认识,从而提出合理的假设。有了假设,回过头来“放眼”看过,以至尚未看过的“书”中去“小心求证”。看书而不作假设,会犯“学而思则罔”的错误。不多看书而大胆假设,更有“思而不学则殆”的危险。在他看来,不曾经由放眼看书,认清全面事实而建立的“假设”,只是没有客观基础的偏见或错觉。从这样的假设去求证,愈小心,愈彻底,便愈危险。因此开启一项研究时,一是尽量阅读有关的各种资料,二是极力避免主观偏见的蒙蔽。当然搜集资料而看书,不是漫无目的,无所取舍的“浏览”,但也不可全凭主观,只抽取与自己感兴趣的素材以为证据,而自圆其说,把一切不相符的思想事实,悉数抹杀,以视若无睹,存而不论的处置。坦白地说,这是一个自欺欺人的下流手法。荀子书中有三句名言:“以仁心说,以学心听,以公心辨。”萧氏把这三句话改成“以学心读,以平心取,以公心述”,作为其写学术性文字的座右铭。

古人常讲治学为人之化境,即明道。所谓明道,包括洞悉人与学的传承之源流演变。只有深度学习整体与部分的关联及古今中外因时因地因人而异的衍变,方可知晓诸领域之来龙去脉、前因后果。此境界境,一来太高,二来太苦,三来太难,四来太慢,五来太少。是故当下很多从事研究之人往往避难就易,要么选取生僻之处,剑走偏锋,要么择几外乘理论,故弄玄虚,要么复制再加黏贴,“整合”各家,看似天马行空,眼花缭乱,实则原地踏步,多属妄言。正如周荫棠先生所言,“学术进步,原同接力赛跑,后来居上,本无止境。必也有所承而后成,有所变而后大”。科研创新的起步,当是尊重先贤,而非横空出世,毕竟“学术自有源流,抽刀安能断水”?

可见,不可有对头衔过于崇拜的迷信,实事求是最好,否则就有被人用同等学识、能力来检视的风险。与其滥用,不如慎用。