

由村庄合并对中国农村“公”的思考

南 裕子
(一桥大学准教授)

- ◎ 原文刊载于：「日」藤田弘夫編著『東アジアにおける公共性の変容』慶應義塾大学出版会 2010 年，215～238 页。
- ◎ 袁广泉 译

1. 序 言

为把握中国农村处于变化中的“公”的特征，本文将探讨不断增加的合并村的实际状态。以合并村为研究对象，基于如下两方面考虑，即村庄合并改变了区域社会的性质，并非村庄规模的单纯扩大，而这又与“公”有密切关系。

关于第一方面，村庄合并是市场经济化、新农村建设¹⁾等当今中国农村经济、政治宏观变化对区域社会的影响之一。这一点清楚地反映在人们经常议论的村庄合并的如下理由上。一、减少村干部数量，减轻地方财政支付村干部津贴的负担；二、通过合并实现土地、劳动力、交通（接通干线公路等）等资源互补，发展地方经济；三、合并的同时调整村土地利用规划，腾出非农用地，并进一步提高村民生活必需的基础设施水平。因此，合并村是观察这些经济、政治变化影响农村“公”的形态的“分域”。²⁾

第二方面与如下特征有关，即中国的村是土地集体所有的单位，村因此可以积累集体财产。所以，各村庄对内与外（本村人和外村人）不同，并一直加以区别（参阅第二节）。村庄合并虽说是针对某种意义上具有排他性的小世界，但合并后将产生怎样的公共秩序，是我们所关心的。这与“公”的问题密切相关。

下面首先探讨中国围绕“公”与“私”的常见观点，并就现有村庄观点进行梳理，以明确对实际状态进行分析的论点。在此基础上，将通过分析四川、江苏二省的实例，对合并村反映的中国农村的“公”进行探讨。

2. 中国农村的“公”

(1) 中国的“公”与“私”

关于中国的“公”与“私”，沟口雄三的观点较有代表性。沟口梳理“公”一词的原义和派生义之后认为，“公”有如下三层含义（沟口 1995，54-55 页；沟口 1996，57 页）。第一层是“政治性的公”，可从“首长”角度来理解，如公家、公门、官府等。第二层是共同体之意的“社会性的公”，如公共、公开等。第三层则是“道义性、原理性的普天下的公”，如公道、公正等，意为均等、反对利己，是天所规定的绝对公平无私原则的投影。这三层含义最终扬弃为“天理自然之公”（沟口 1995，55 页）。

¹⁾2005 年 10 月召开的中国共产党第十六届五中全会提出的有关振兴农业、农村的综合方针。

²⁾译注：原文为“場 (ba)”，下同。

上述“社会性的公”，公共之形态影响其结构及特征。关于此点，沟口应用“纠连公”⁴⁵这一术语，指出“公”由私人关联集合而成，“公”与“私”之间无法设定“分域”并划分界限加以区分，而私人关联的形态有时是可变的（沟口 1996，82、87 页）。这与日本“公”与“私”通过“分域”（“领域公”）而明确区分形成对比。日本存在形成“公”的公共“分域”，其秩序为预先设定，而为人们必须遵守该既有秩序。

如此可见，在“纠连公”的中国，村庄很难视作既有“公”的“分域”。而私人关联的集合将村庄转化为“公”的形态如何，亦须加以探讨。

就这个问题，王铭铭的看法颇具启发性（王 1997，71-73 页）。王从含有“公”、“私”的词汇及社会实践归纳出有关“公”与“私”的三类事物，即①财产（公产与私产），②事业（公业与私业），③社会单位（公家与私家）。王认为，“公”与“私”的区分是相对的，比如“家族”的田，对于其下位单元“房支”甚至个别家庭都是公产，但对“家族”以外则是私产。

基于王的观点，我们可以理解“公”是相对的，分化的。在分析合并村时，把握“公”必须分别考虑其与合并前各村、村中下位单元（村民小组、亲族集团等）以及农户之间的关系。具体而言，从人们围绕公共财产、事业形成的关系角度去把握“公”应是有效的。

另一方面，“纠连公”因属私人性质，现实上是否会与上述第三层的均等、公道、公正等道义、原理性的“公”发生冲突？

关于此点，李妍焱论述了中国“公”的双重性。李对中国社会“公”与“私”的探讨以沟口观点为依据。李指出，社会行为的实践导向不是“天理和良心”，而是从属于被称作“人际关系优先主义”的以“私”为核心的社会关系网（李 2008，124 页）。亦即，理想与现实并不一致。因此，中国的“公”，一方面被作为伦理理想，认为天理具有绝对优势地位，同时在优先顺序上被排除在以“私”为核心的社会关系网之外。所以，传统的公私间问题在于不受“缺乏公正、公平的”的“公共”、“良心”制约的“人际关系网”（李 2008，127 页）。分析现实上村庄的“公”，不可忽视这种双重性。

（2）中国村庄的“公”

基于上述对中国“公”与“私”观点的整理，下面探讨中国村庄的“公”。沟口将三层“公”具体分为官（政府）在村中的存在形态、村共有财产和公共物品及公共服务的提供、村内的公平与公正，并对与之相关的村庄观点作了梳理。

① 行政村与自然村⁴⁶

在中国农村，存在着与日本内涵不同的行政村与自然村的区别。⁴⁷自然村乃依地理环境所形成的村落，非人为区划。在自然村里，人们共同生活、生产，因此许多利益乃共同拥有，

⁴⁵译注：原文为“繋がりの公（tsunagari no kou）”，下同。

⁴⁶也有学者指出存在私人关联不构成“公”的状况。阿古智子在论述中国特有的“关系”网络对基层社会的影响时，承认若该功能发挥效果，则“公”将在某种关系网中被认识，从而增进相互扶助及福祉。但阿古也论道，“自私而恶劣的‘公私不分’蔓延的腐败土壤”，更大程度上是其赖以产生的区域社会的问题（阿古智子：《中国農村における権力構造と関係ネットワーク》，西村成雄等编《現代中国の社会変容と交際関係》，汲古书院，2008年，第56页）。本文承认探讨这些区域的重要性，但这里对社区崩溃之类的事态不拟涉入。

⁴⁷以下论述主要参照如下论文：王晓毅：《村庄的建构与解构》，《三农中国》，总第8辑，2006年；贺雪峰：《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》，《政治学研究》，第3期，2000年。

⁴⁸中国的行政机构分为省（直辖市、自治区）→地级市→县和县级市→乡和镇。乡、镇再设村民委员会。村民委员会通常称行政村，但在法律上不属于行政组织，而是自治组织。本文探讨的村庄合并即发生在行政村这一级。

相互间对能力、人品、家庭状况、经济境况、交友关系等非常熟悉。人民公社时期的生产队大体与自然村一致，自然村即生产和分配单位，也拥有土地支配权。人民公社解体后，自然村一般相当于村民委员会中的村民小组。

据认为，行政村二十世纪初开始国家建设后由国家权力创造的区域架构，国家权力至今仍在强化其权力。这首先表现在对土地的支配权上，农村土地非国有，而是集体所有。人民公社解体后，行政村（村民委员会）成为集体代表，在签订各种土地利用合同（如农地承包合同）时居于法人地位。但自然村没有法人资格。行政村还负责行政事务的执行和管理，接受国家所分配资源（救济物资、扶贫、贷款等），这也加强了行政村的权力。^①这些自然村和行政村内部的社会关系状况，贺雪峰分别称之为“熟人社会”和“半熟人社会”。称行政村为“半熟人社会”，乃因行政村较自然村范围广，且在人民公社解体后人们的行动范围扩大，村民或许相互认识，却并不熟悉。不过，行政村干部因在村内权限较大，为村民所关注，故村民对干部是熟悉的。

至于区域共同性秩序形成的方式，这两个“社会”也是不同的。在“熟人社会”里，共同舆论容易形成，规范及成员间的信赖、对领导者的认可也是在潜移默化中形成、共有。但在“半熟人社会”里，这一切则难以形成，因而需要采取选举等制度化正规方式。

不过，关于这一点，张静的实例分析表明，实际状况要更复杂（张 2006）。张所考察的村庄，村干部对上级权力保持相当程度的自律性，并在村里独自行使支配权。然而这并不能加强干部的公共责任，也不可能自然确立公共管理的原则。因此，村民希望与村干部建立私人联系，以求得本应通过公共途径处理的某些问题的解决，或得到特殊优待，以及自己受到公正对待的保证。张静的阐述，明确了个人之间及在公共“分域”的关系这两个领域没有分化，“个人规则”（适用于私人之间的人际关系规则）和“公共规则”（普遍主义规则）尚处在混淆状态。

较之上述李妍焱所指出的“公”的双重性，张静指出的如下事实值得关注。张发现，在其所观察的村庄，“村民希望有一个真正意义上的公共政权”（张 2006，137 页）。所谓“真正意义上的公共政权”，指保护公民权利、按村民一致同意的规则管理公共资源并提供公共产品的公共机构。此处可见道义性“公”的理想与现实的双重性。

村庄合并，将促使村庄进一步走向“半熟人社会”。这是否会如贺雪峰指出的那样，同时促进村庄管理和运作的正规化、制度化及标准化，使村民的上述理想得以实现？这是对合并村的“公”进行分析时的另一论点。

此外，王晓毅指出，现在，行政村越来越行政化，故行政村已不是村民的协作组织，也不再是自治组织。其论据之一是，村庄合并已使行政村越来越成为行政管理单位。对此，本文的实例分析也将予以关注，并从行政化是“政治性的公”的扩张这一角度进行考察，并视需要探究村民“纠连公”的演变趋势。

②行政村的公共、共有财产

如上所述，在农村，因土地为集体所有，村可以作为共有财产的主体来管理和运用土地。佐佐木卫曾以某经济条件较好区域为例，论述了集体所有制带来的村庄结构的如下特征。来自土地及土地上之不动产的利益“用于村里基础设施建设、改造小学宿舍及教育经费，从而产生出村民自家收入难以反映出的经济方面的富裕”（佐佐木 2007，44 页）。而这又带来村共有财产的增加，这些共有财产所产生的利益，只有该村成员能够享受。随着共有财产带来利益的增加，村民的凝聚力得以提高，成为村成员的资格也受到限制，从而出现对外村人的歧视。这样，“本村人之间采取均分主义，而歧视外村人”成为构成村庄社会结构的逻辑（佐佐木 2007，

^①如注 10 所述，村民委员会是自治组织，但实际上，上级会安排村干部完成各种行政事务，并按以完成状况评价其工作，补贴也受其影响。

45 页)。就上述张静所观察实例及笔者本人所作调查而言,所谓“均分”是否已真正实现,的确令人怀疑;但可以看出,“均分”无疑至少是村庄管理、运作的理想、理念。因此,共有财产使村庄成为“公”的一个范围,并正在得到加强。如此,则公共财产如何处理及与之处于表里关系的“公”应如何重构,就成为村庄合并的问题之一。

但与此同时,农村仍有不少区域公共物品供应不足,论者认为这是农村发展的瓶颈,因而当下探讨中国公共物品供应者不在少数。公共物品供应不足本身,原不是新问题,但现在之所以引发讨论,税费改革是其背景之一。由于实施税费改革,已不能再向农民征收各种费用,加之农业税也被取消,导致乡镇政府财政状况更加恶化,其提供公共物品的能力被削弱。

在众多有关公共物品供应的探讨中,有关公共物品提供主体的考察与本文课题有关。在市场经济化进程中,也可见通过市场机制提供公共物品的思路和尝试,有的已取得成功。但市场并非万能,也常有来自行政的干涉(罗 2006;林 2007)。其中,有学者提出,需要构建由政府、市场、村(自治组织)和农民组织等多元主体构成的农村公共物品有效供应体制(于 2008)。

多元供应主体论,作为今后方向有其现实性,也可将其视为官方“政治性的公”与民众的“纠连公”应如何结合的问题。政府提供的公共物品往往出现供需偏差,即农民需要的没有供应,地方官员出于业绩欲望而供应的,农民却并不需要。在此问题上,人们期待村能发挥向地方政府反映村民要求的功能。另一方面,公共物品的建设、维持和管理也需要农民自身作出牺牲(受益者负担),为此,在构建公共物品时,村民相互间必须达成共识。⁴⁶村民间有无公共规范,对如何制止搭便车行为也有巨大影响。

通过以上梳理可知,合并村实例分析须把握如下三个要点。第一,合并村所提供的公共物品、公共服务的性质和村在提供过程中的功能。第二,进一步的“非熟人社会”对村庄秩序中“公”的双重性有何影响。这一点,可通过观察村庄在管理、运作集体财产及公共物品、公共服务的过程如何体现公平、公正原理而加以探讨。第三,从“公”的分化角度,关注自然村在合并村中的地位和功能。而与这三点共通的论点则是,行政村行政化的程度及其性质,和村民的“纠连公”在新环境下如何建构。

3. 村庄合并现状

近年来,中国农村实行村庄合并,使村民委员会数从 2000 年的 73 万 4,715 个减少到 2008 年的 60 万 914 个(《中国统计年鉴》,2001 年、2009 年)。村庄合并存在地区差异,浙江、山东、江苏等省力度较大(张凤云 2008)。本文观察的四川省大邑县,2005 年有 365 村,2008 年减至 157 村;江苏省太仓市,1990 年代有 324 村,经四次合并后减至 90 村。

有关村庄合并的预期效果,已如序言所述。但由于出现如下实际问题,也有学者表示村庄合并应更加慎重(廖 2007;王小军 2007)。

第一,村民及村干部很难认同合并后的村庄。村干部对自己出生村庄以外的事情不甚了解,出现问题也不好介入处理。村干部间形成合作关系需时太久。有的合并甚至仅止于形式,

⁴⁶关于村内共同意志的形成,请参照南裕子:《農村自治の存立構造と農村社会の變動——公共財の提供主体をめぐって》,《アジア遊学 特集 中国社会構造の変容》,第 83 号,2006 年;吴羽松:《自治状态下公共物品供给的微观机制》,孙津主编《中国农民问题研究》,中央编译出版社,2005 年。吴的论述显示,村庄公共服务领域的复杂性和多变性,来自村内政治精英、经济精英和普通村民三者力量的合作与冲突。

各村包括行政事务在内的管理和运作实质上仍各行其是。

第二，合并后极难处理原有各村间的利益分配和势力均衡。比如，公共事业经费的使用可能出现偏向，产生不公平。村民委员会选举时，为使当选者不至于集中于某几村，乡镇政府往往会操作选举过程和选举结果。

第三，合并后村庄规模过大，召开会议（村民大会、村民代表大会）更加困难。即使能够召集会议，也因人数太多，会议场所也成问题。这些都足以影响区域“公”的形态。

4. 村庄合并与“公”——实例分析

（1）所观察区域的特征

本文所观察区域为内陆四川省大邑县和沿海江苏省太仓市。先大体介绍此二地的异同。共通之处有两点。一是存在失地农民（其农地因开发或公共事业而被征用、失去原有土地使用权的农民），村内有从事农业者和非从事农业者混居。二是，区域内存在较先进或较新的尝试，如新农村建设典型等。三是，自然村分布于行政村内。其中第二点，看似属特殊事例，但换言之，这些尝试也展示了各地区试图实现的村庄建设的未来目标。本文在探讨具有此类含义的区域的“公”（与“私”）时采如此观点。

二地的不同之处与区域经济发展状况有关。在四川省的村庄里，村集体财产极少，其经济活动也不活跃。而江苏省太仓市，则是各村通过集体所有的乡镇企业获得发展的所谓苏南模式的典型区域。现在，许多企业虽已属民营，但村通过土地和建筑物租赁已积累了集体财产。

（2）四川省大邑县

①大邑县概况^①

大邑县隶属成都市，为其郊区县。成都市由自中心向四周扩展的三层组成，大邑县位于最外围的第三层，在成都市西部约 48 公里。人口（户籍登记人口）51 万 4,879 人，2008 年笔者在县就业局调查时得知，农村劳动力约为 32 万人，其中 8 万人在外县打工。第一、二、三产业比重为 23.2 : 38.9 : 37.9。农业除水稻外，正致力于振兴食用菌种植和畜产。第三产业比重较大，乃因观光业较发达。该县观光资源丰富，县西部山地可滑雪，还有温泉及著名道观，平原则有民间最大博物馆群、全国有名的解放前地主庄园及其周围古民居。2007 年农民人均纯收入为 5,314 元。

②A 镇 JJ 社区

1) 区域概况及合并概要

为腾出上述博物馆群建设用地，该镇于 2005 年实施区域重组，J、C、H 三村合并，形成 JJ 社区。^②该区人口计 2,893 人，922 户；按户籍区分，农业户口约 1,600 人，称为“居民”的非农业户口约 1,200 人。2006 年人均纯收入为 4,890 元，较全县农民人均纯收入 4,648 元稍高。村里耕地面积 500 亩（6.67a[公顷]？），纯农户已不存在。

合并的三村中，H 村六个村民小组的半数（600 余人）编入 JJ 社区。C 村也有土地被征用

^①笔者曾前往大邑县实地调查两次，第一次为 2007 年 3 月 12~16 日，第二次为 2008 年 9 月 15~19 日。2007 年在 JJ 社区、2008 年在 XA 社区分别进行提问调查。另，大邑县概况有关经济数据，若非明示，皆来自《大邑县 2007 年国民经济和社会发展统计公报》。

^②有失地农民（城市户口）的行政村，在大邑县称“农村新型社区”，在全县 157 个行政村中，此类社区有 48 村。

的近 600 人编入该社区。J 村有人口约 1,600 人，形式上接纳了 H 和 C 村的失地农民。

村干部有共产党书记、村民委员会主任、文书和妇女主任共 4 名。书记是 C 村人，其他 3 名全是 J 村人。H 村的村干部未到 JJ 社区。从人口比重及合并过程看，在村的权利结构中事实上地位最高的党的书记来自 C 村，这难免让人感到意外。不过，我们在该地调查时，该书记接到通知称，他已被选为县党代表大会代表。由此可知，上级党组织在选定村书记时，主要是考虑工作能力。

从空间看，JJ 社区分作两部分，即原农村部分和失地者居住区域“居民小区”。居民小区的住宅皆为统一规划、设计的独栋建筑，道路、绿化、污水处理设施由政府建设，道路的维持、管理由 JJ 社区承担。有线电视、电线、自来水的干线铺设到小区，各户独自将其引入户内。住宅建设资金为征地补偿金，但施工则由各户分别寻找施工队。另外，各户可按希望选择住宅在小区内的位置，但仍隶属于原村民小组。

2) 公共物品和公共服务

该社区基础建设已基本完善，在全国农村也属一流，没有必要再行投资。当然，社区依靠自己的力量独自提供公共物品和公共服务尚很困难。因为，作为集体经济组织，除 C 村养鱼池年租费五、六千元，JJ 社区没有其他收入。以下所述社区内公共物品和公共服务基本由政府提供，社区仅在分配时承担调整职能。

i) **文化娱乐**：社区内建有广场，民间舞蹈爱好者组成的“老年艺术团”团员每晚在该广场练习，并指导其他居民。也有居民每晚来此练习健美操等。“老年艺术团”由社区内退休干部、教师等为中心组成，团员 42 名，年龄为 50~72 岁；团员大部分是失地农民。所用乐器和演出制服原则上自备。镇和社区也对其活动提供支持，有时在资金等方面予以援助，组织活动时也请其演出。

此外，文化体育设施还有室内健身房、图书室。图书室的书籍是共青团、图书馆、政府等捐赠的。在社区内还通过远程教育学习农业技术等。

ii) **医疗卫生**：社区内有医疗站六处，小病可在社区内治疗。医疗站还负责对当地流行病、传染病、血吸虫病等进行监控。医疗站属个人经营，有开业资格者向村提出申请，得到许可后在自己家里开设。但非社区外者无资格申请。政府、社区对各医疗站不投入资金，社区对收费、医疗服务质量进行监督和管理。政府建有药品配送中心，各医疗站所需药品皆从该中心购入。

iii) **促进就业**：促进失地农民就业，是社区干部的重要工作之一。社区办公室管理就业登记表，社区干部详细把握居民就业状况。促进就业的具体措施则有呼吁转变就业观念、介绍政府实施的技能训练，并为这些训练或有关讲座提供场所。

iv) **“留守儿童”**：“留守儿童”指父母在外地打工而留在村里的儿童。这些儿童在远足、学习、金钱等方面可得到援助；但这些服务的提供者不是社区，而是政府、共青团、妇女联合会，社区在这些组织和居民之间负责联络和调整。

3) 干部与村民的关系

据说，现在全体村民大会很难召开，闲置的会场有时提供给人练习跳舞、体操。村民小组长则常被召集开会，可以想见，小组长在干部和村民意见交流方面发挥着重要作用。

在与“纠连公”的关系方面，春节前召开名曰“团年会”的宴会很有特色。村民小组长、老年协会³¹、残疾人及不担任职务、不接受报酬但关心和帮助社区工作者都被邀请出席“团年会”。2007 年春节时，约 70 人出席宴会，摆席 7 桌，费用约 1,100 元，从 C 村养鱼池收入支出。社区活动使用 C 村财产收入，似与书记来自该村有关。利用宴会机会，村全年收支、接受荣誉

³¹任意参加的老年人组织，其成员许多也参加“老年艺术团”，也帮助村庄的管理和运作。

表彰等状况都向大家报告，还讨论了今后发展方向，并征求参加者意见。这里值得关注的是，社区存在“不担任职务、不接受报酬但关心和帮助社区工作者”。调查未能把握以书记为核心的村干部与这些人之间的非正规关系，但让人推测社区内存在以干部为中心的分层次的社会关系圈。书记还称，在这里说的是“一家人的话，所以不叫社区外的人”，也反映出伙伴意识。

据说，除这种机会外，村民有意见要对村里提，一般是直接到办公室。

4) 村民小组

农用水渠的疏浚、维修，原则上由受益者进行，实际则以村民小组为单位，由小组长组织农户实施。维修时，农户提供劳力，水泥等材料则在完工后由政府支給。笔者调查的小组，因有养鱼池收入而雇人施工，无需农户出工。

此外，村民小组形成一个互助社会圈，结婚、殡葬、盖房时相互帮助，对生病、残疾者则赠送食品、衣物等。发生纠纷时，也首先在小组内谋求解决。

② S镇XA社区

XA社区紧邻S镇街区，由人民公社时期的生产大队直接转化而来，分五个居民小组（称“社”）。该社区也是农村社区，其特征是，部分居民已购买镇的户籍而转成非农业，另有部分人则自别村迁居而来。由于县实行农民宅基地集中政策，在原所属村无法取得宅基地者，于是迁到被指定为住宅集中规划区的该社区居住。全社区约600户，其中原居此地者330多户。总人口1,986人中，户籍所在地为该社区的930人。

该社区为原居此地者和移居者混住，但因居民有关农地及集体财产的权利在户籍所在地，故分别在以前居住村参加村民委员会选举。此外，该社区集体财产不多，1980年代后的征地补偿金当时也已全部分配。如第二节所述，集体财产是村独自为村民（户口在该村者）提供福利服务的财源，而该村没有这些财源，故新旧居民间因户籍所在地不同，其所享受待遇也不同。

XA社区设有民主监督委员会（以下略作“委员会”），是其特色之一，社区成员通过该组织对干部进行监督。曾经有村民对干部的行为抱有怀疑，于是经镇政府提议成立该组织，以之作为村民和干部进行沟通的桥梁。成员5名通过选举产生，有专业农户2名、退休人员1名、非农户2名。选举过程中曾宣传称，新旧居民和妇女都可被选为委员。选举结果似反映了宣传效果。

2008年笔者前往调查时，委员会刚成立仅约三个月，但已进行过几项活动。其一是四川大地震后救灾物资的分配。委员会成员得知三社有人家未得到救灾物资，于是汇报党支部书记，并立即展开调查。结果是，因三社人数太多，部分人家被安排第二天发放，如此而已。但由于委员会成员介入，所有人家都迅速领到了救灾物资。

其二是对8月下旬收到的匿名信的处理。该信就村务、财政提出三项质疑。一是关于给村民分配承包地后所余农地，问耕作者是否依面积向村里支付了使用费。二是，村里账上应有5,000元，而实际上会计手头似仅有2,000元，问其余3,000元去向。三是有关宅基地，有几户手续令人怀疑，问是否征收了费用。委员会就这三个问题分别进行调查，弄清事情原委，并视情况采取了必要措施。如关于第一项质疑，因发现近年有人未向村里支付使用费，遂予以追缴。

此外，村内谁是社保对象，其资格如何认定，以及下述路灯电费缴纳情况及其用途等，也都有人向委员会查询、确认。

从该委员会的设立可知，在新出现的“非熟人社会”程度更高的区域社会，区域秩序正以制度化的正规方式逐渐形成。而从委员会所处理案件也可看出农村居民十分关心区域内的公平性。这或许是出于警惕自己可能比别人吃亏。

路灯电费征收问题是思考“公”的最好实例。电费本应由居民负担，以前镇政府负责收取，

但不少居民拒绝支付，亏空只好由镇政府填补。为摆脱这一负担，镇政府将该项业务委托给了社区。社区也嫌麻烦，不愿直接经手，于是组织了民间性的“管理小组”，让其核定征收标准并负责征收。但情况似乎并未因此有所改善。

不缴电费的居民提出的理由是，自家在两处路灯之间，灯光不明亮，未获什么利益。亦即对未受益却负担费用的不公平意识在起作用。上述李曾指出“公”存在双重性（理念与现实），该实例也可见人们对“公”的现实意识和态度。即使用道路的不特定多数人在“私”的社会关系网里处于外围的非优先位置，对别人也共同利用的公共物品，不愿承担多于自己受益的部分。而现实上，官方的镇政府也难以通过公共性逻辑抑制民众的“私”，最终不得不依靠村内民间组织这一“私”的关系来征收公共事业费用。

（3）江苏省太仓市

①太仓市概况^①

太仓市位于江苏省东南部，为长江三角洲的一部分。市东北部面向长江，东南接上海市。2007年底户籍登记人口46万3,800人，其中农业户籍人口26万2,200人。另，以常住人口计，则人口达65万8,100人。2007年该市农村人均年收入1万487元。

太仓市采取各种政策发展各村的集体经济。其方法是，确保工业用地，建设工厂及商业设施收取租赁费用，亦即通过不动产业推动各村集体经济发展。土地利用（农地转用）由市、镇统一规划。但是，国家方针限制农地转用，故实际上如何有效利用现有非农用地就十分重要。该区域实施的集中宅基地政策，同时也是为确保非农用地。对村内营造宅基地，太仓市按每户10万至20万元的标准补助基建费用。

由于实施如上发展战略，全市行政村的收入结构中，土地（农地、非农地）及建筑物承包费、租赁收入平均约占50%（韩、张2008，11页）。占第二位的是政府拨款，约为20%。这显示地方财政十分富裕。

太仓市的村民自治制度建设在全国属先进之列，曾被授予许多奖项。该市基于“用制度管理人”^②的思路，试图彻底完善村民自治制度，以排除领导人恣意行事，抑制公私关系混淆现象。^③这是村庄合并前既已实行的做法，自然应考虑到制度规定与实际执行情况可能有差别，需要进一步调查研究。但是，在合并后村庄公共秩序形成方面，这些制度的力量不可忽视。

②C镇DZ村

1) 区域概况与合并概要

DZ村位于太仓市政府所在地C镇北部。2004年，D村与Z村合并。村的总面积4,800亩，其中耕地面积3,080亩。有30个村民小组。常住人口3,500人，但该村户籍登记人口（农业户籍）仅为2,016人。许多居民是从外地流入太仓常住的所谓“新太仓人”，或已在镇上购买户籍，这导致常住人口多于户籍人口。另，村民委员会曾感慨道，合并后，干部与村民的接触减少了。

村内576户中，约250户为失地农民。二村合并前，D村已基本没有农地。D村在合并前工业较发达，设立了工业小区。笔者调查时，工业小区内已有38家公司在生产，估计今后将增加到45家。而Z村的经济落后于D村。合并后，在原Z村区域内建设了“生态园”，以

^①调查时间2008年3月9日~14日。在D村回答提问的是党支部书记、村民委员会主任、妇女主任和1名村民小组长。

^②太仓市民政局负责人语。

^③比如该市实行“四民主一公开”。“四民主”指确保选举（村民委员会委员选举）、决策、管理、监督等的民主性。此外，36个项目（财务20项、村务8项、政府交办政务8项）必须在村务公开栏进行公示，财务状况也须每月向村民公示。

大规模经营收益较高的农产品，还尝试利用农村的环境条件发展第三产业，如饮食、农产品直销、钓鱼等绿色产业。

得益于这种经济结构，该村 2007 年可支配收入达 320 万元，主要收入来自建筑物（工厂、店铺）租赁费、农地使用费。¹⁴⁵村的总资产达 1,500 万元，村民人均年纯收入为 1 万 1,580 元，比全市平均略高。

2) 并为合作社后村民利益之保障

村内形成如下三个合作社。

i) 惠民经济股份合作社：村集体财产投入部分以股份形式分配给社区成员，成员也可追加投资。合作社代表股东行使集体财产的所有权和经营管理权。股东通过经营 2 万 8,000 m² 工厂用地，每年获得 12% 的红利。

ii) 益民土地股份合作社：2005 年 5 月成立。农户将所承包农地的使用权委托给合作社，合作社则将集中起来的土地提供给农产品加工及流通企业作生产基地。产品有花卉、苗木、葡萄及梨等水果、毛豆和小番茄等蔬菜。对农户而言，这是用土地作实物投资，第一年度即获红利每亩 600 元（相当于 350~400 公斤粮食价格）。今后计划考虑物价变动提高红利分配金额。此外，在使用权委托出去后，农户也可作为农业工人在自己的农地工作，并获得工资。加入合作社的农户达 300 多户，合作社集中的农地面积达 1,500 亩，今后计划扩大至 2,000 亩。

iii) 助民蔬菜合作社：与 i)、ii) 不同，该合作社并非投资性质，而是对行使土地使用权分散经营的农户提供技术指导、农药、肥料等，并集中销售的组织。其核心是兼营经纪的规模经营农户。笔者前往调查时，该村计划在 2008 年之内，以与该合作社连动方式在村内成立“农产品产销合作社”，以向超市、宾馆、餐馆等配送农产品。

此类合作社不仅存在于 DZ 村，全市都在鼓励成立。对此可这样理解，即合并后村民人数增加，但因合并前各村条件不同等，村民的利益需求呈现多样化；面对这种情况，组织合作社可以凝聚共同点，形成小集体，与村集体经济共同实现人们的利益最大化。也可视之为村内分化而形成众多小“公”。

3) 基础设施建设与公共服务

i) 农村社区服务：据市民政局介绍，他们近年正致力于提供农村社区服务，争取成立农村社区服务中心，其下设五站（后述）、四室（老人活动室、多功能会议室、卫生服务室、警备室）、三个人员组织（专业管理、服务中心、义工）、两个公开栏（用于宣传和监督）和一个室外活动场。

新农村建设示范村都有上述设施。DZ 村也成立了农村社区服务中心，其下有农业生产、保障服务、事业服务、卫生服务、平安服务五个站。保障服务办理养老金、用工等有关社会保障的窗口业务，并提供贫困和残疾人扶助，以及家务、托儿、托老等服务。¹⁴⁶事业服务的主要业务是道路、桥梁的建设和维持、维修以及上下水道建设。卫生服务站有设于 2004 年的村卫生服务室。村不直接参与其运作，仅补助照明、取暖费和日常杂费。因有补助，诊疗费多少有所降低。平安服务站也成立于 2004 年，目的是区域警备、维持治安；设警备室，投入资金约 60 万元，其中村负担部分不详。村里主要公路安装摄像头，即时监控设备设在警备室。各户安装防盗铃，通过按钮与警备室相连。村里为此负担工资、照明、取暖、车辆等费，每年 15 万元。

上述人员组织中的义工人员组织，现有“护村嫂”、“护绿嫂”、“保洁嫂”，参加者为五、六

¹⁴⁵可支配收入不含来自政府的拨款和事业资金。

¹⁴⁶保障服务参照 DZ 村网页 (<http://www.dz.tc.gov.cn/about.asp?owner=3>)，2009 年 3 月 31 日查阅。

十岁的女性。虽称义工，但村里支付补贴。义工组织遍布市内各村，似由上级号召而组织。

ii) 美化环境、改善卫生条件：设有保洁公司，负责村内道路、小河的清扫。职员约 35 名，工资（年 35 万元）由村负担。此外还利用政府事业经费改造厕所、设置路边垃圾箱。

iii) 文化娱乐：村里投入 83 万元建设文体活动设施，称“农民文体活动中心”，有秧歌、龙舞、拳操、乒乓球等队在此活动。据悉参加者以中老年尤其是老年女性为多，占村内妇女的约 30%。不过，观诸舞蹈活动的开展，实际上并非传统民间舞蹈自发复活，而是经地方政府指示、号召而开始。政府请老师来到村里，妇女主任本人也参加学习，以期在村民间普及。

iv) 其他事业：属于福利性者，有面向老年人的，以及医疗保险补助。对老年人，则按年龄支給健康诊断及其他补贴。

此外，由于工业小区企业不少，村内有許多来太仓打工的外地人，外来人口的登记和管理也是村的工作之一。村内还为打工者子女开办小学。^①不过，村民的孩子都到另外小学上学，因为那里的教师和设施的质量更高。

关于上述基础建设、公共服务所需资金，由于 DZ 村是示范村，可得到数额较大的资金支持（现金 100 万元和付息信用贷款）和政府事业资金的投入。但利用事业资金，村里也要承担一定支出，故村须有独自、较充裕的财源。

4) 村庄运作管理的制度

村民自治制度建设根据市民政局的上述方针进行。村民代表计 69 名，村民小组各出 2 名（其中 1 名为小组长），另有退任干部、老党员数名。村民代表会议一般每年召开六、七次。该村的村民代表，在项目招标时也到场监督。还要对村干部的工作情况以及全村发展状况，每年评估、评价一两次。参与评价的二十多人，由太仓市从 69 名村民代表中挑选。

5) 村民小组

该村村民小组长全部是 50 至 60 多岁的女性。据说，这个年龄段的女性很少到外村打工，故召集会议比较容易，也适合做小组长工作。小组长还要兼任计划生育指导员，也是原因之一。

据村内某村民小组长介绍，村民小组长的工作头绪繁多，如过去一年村里发放资金的分配、政府方针和会议精神的传达、号召和说服村民改造厕所、处理小组内的不满和纠纷、召开会议等。村民小组会议大体每月召开一次，主要内容是土地征用补偿问题，除传达村里方针外，还要总结村民要求向村里反映。^②此外，如果小组内有农户生活发生困难，还要设法取得小组成员共识后，要求村里采取救济措施。

在村民小组内，可以看到第二节所述“熟人社会”的特色。比如，据说村民傍晚外出散步，常常聚集在村生态园的一角闲聊，除家长里短外，村里和干部的事等也会成为话题。即以非正式方式交换信息和意见。此外，村民小组内遇有殡葬、结婚，所有人家都会参加。

4) 考察

通过上述实例探讨，可见合并村“公”的性质具有如下特点。

第一、享受政府提供公共物品、服务的机会在增大，这意味着官方“政治性的公”向基层社会的渗透。其背景是，由于税费改革及其后的新农村建设政策，政府对农村的立场已由“支配、动员”转变为“给与（服务）”。在这种情况下，村庄合并是政府更有效地提供公共物品和公共服务的重要条件。太仓市在一定规模村庄建设的服务站及其功能，也是更有效的资源投入。

^①村只建校舍，办学由私人承办。

^②在村民小组内，最关心的是如何使所有失地农民都能够得到社保和就业补贴。据说，因土地征用时间不同，执行政策也不一样，受此影响，有的农户的补偿问题至今未能解决。

就上述调查区域看，在政府在公共物品、公共服务的提供发挥更大功能的情况下，合并村本身的功能各有特点。在四川省，合并村未能形成新的集体财产，主要在接受政府所提供物品、服务时发挥调整作用。而在江苏省，政府所提供的公共物品和服务，甚至可以说是以村分担费用为前提而实现的。换言之，计划层次上姑且不说，在实施层次上，公共服务建设不是在全市谋求均等，而是各村依自身实力独自施行。为此，通过村庄合并，将各自资源组合起来以增大集体财产也是十分重要的。因为，如市示范村之类集体财产充裕的村的居民，能够享受更充实的公共物品和公共服务等福利。佐佐木所指出的村内村外有别的状态，在这里继续存在。

另一方面，两个区域也存在共通之处。那就是，村或村民很难说是定义何谓公共物品、公共服务的主体。村干部作为官方代理人的性质有所加强，村名为自治组织，实则行政色彩越来越浓。

第二，在官方“政治性的公”加强的同时，“纠连公”也分化为更小单位。村民小组及太仓的合作社即属此例。依第二节介绍的现有观点衡量，较之从前，村民小组已经丧失作为经济、政治单位的意义。的确，在本文探讨的区域，村民小组对其成员及公共物品也几乎没有可以行使的权限。不过，上述所探讨区域村民小组的另一侧面不可忽视。比如在面对土地征用这一涉及农民最重要权利问题时，由于被征地农户大体属于同一小组，故易于形成共同利害关系。另外，实施道路、农用水渠等需受益者负担的公共事业是以村民小组为单位，故易于形成共同认识是关键要素。合并后的村庄规模增大，村干部与村民的联系往往通过小组长才能实现。因此，在村民直接、主体性地参与和其生活密切相关的问题上，村民小组的重要性似乎更大了。¹⁹

第三、“公”在道义、原理方面的反映即公平、公正，在合并村有可能成为现实。从先行研究及其探讨实例看，人们显然对确保公平性、公正性十分敏感。而从本文实例可知，随着村人口增加，多样性增大，确保公平、公正不是以个别、私人性的方式，而似乎正在采取正规制度化方式。近年村民自治制度加强了村民对村政的参与和监督，抑制村干部恣意行事的环境更加成熟。²⁰

然而，从历史上看，在“关系主义”社会的中国，正规制度能否立即具备撬动现实的力量，还需慎重判断。如 JJ 社区“团年会”反映的干部的社会关系圈功能如何，尚需更深入调查研究。

5. 结 语

在前的中国农村，在二元的社会、经济结构下，城市得到国家保护，而农民的生活则依靠自力更生。极而言之，直到现在才终于开始将农村纳入行政服务对象。但这又伴随着应对市场经济化、谋求土地“合理”利用的村庄合并。在笔者调查区域，城市水准的基础设施正在形成，农民生活已大为便利，收入也在增加。

但在这种情况下，作为服务享受者，村的居民基本上是被动的。换个角度看，随着市场经济化和行政的力量、逻辑加强，村民和村干部已经丧失决定和主张自己生活方式的余地。

¹⁹在思考这个问题时，还必须考虑如下趋势，即在太仓，随着越来越多的年轻人离开农村到城镇就业，其生活已发生变化。在笔者调查的小组，60%多的村民都在太仓市区购买了住房，年轻人平时在市区生活，休息日才回村。年轻一代的生活范围早已超越了行政村的界限，与村民小组乃至村的关系也越来越稀薄。

²⁰关于这一点，请参照田原史起：《村落自治の構造分析》，《中国研究月報》，第 55 卷第 5 号，2001 年，第 1-23 页。

因此，如何通过结合官方“政治性的公”与私人性的“纠连公”来构筑村民进行自我主张、自我决定的平台，应是今后的课题。这个问题不仅关乎中国农村，与共同生活于现代的我们也不无关系。

参考文献：

1. 阿古智子：《中国農村における権力構造と関係ネットワーク》，西村成雄等编《現代中国の社会変容と交際関係》，汲古书院，2008年，第49-65页。
2. 贺雪峰：《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》，《政治学研究》，第3期，2000年，第61-69页。
3. 韩俊、张要杰：《集体经济、公共服务与村庄治理》，《中州学刊》，第5期（总第167期），??年??月，第10-13、36页。
4. 李妍焱编著《台頭する中国の草の根 NGO》，恒星社厚生阁，2008年。
5. 廖瑀：《村庄合并对村级组织的负面影响》，《中国乡村发现》，第4期，2007年，第45-48页。
6. 林万龙等著《农村公共物品的私人供给》，中国发展出版社，2007年。
7. 罗兴佐著《治水：国家介入与农民合作》，湖北人民出版社，2006年。
8. 南裕子：《農村自治の存立構造と農村社会の変動——公共財の提供主体をめぐって》，《アジア遊学 特集 中国社会構造の変容》，第83号，2006年，第108-117页。
9. 沟口雄三著《中国の公と私》，研文出版，1995年。
10. 沟口雄三著《公私》，三省堂，1996年。
11. 佐佐木卫：《中国における土地開発ただ中のコミュニティ》，《社会学雑誌》，第24号，2007年，第34-46页。
12. 田原史起：《村落自治の構造分析》，《中国研究月報》，第55卷第5号，2001年，第1-23页。
13. 王铭铭著《社区的历程》，天津人民出版社，1997年。
14. 王小军：《村庄合并后治理难题》，《中国乡村发现》，第4期，2007年，第41-44页。
15. 王晓毅：《村庄的建构与解构》，《三农中国》，总第8辑，2006年，第110-127页。
16. 吴羽松：《自治状态下公共物品供给的微观机制》，孙津主编《中国农民问题研究》，中央编译出版社，2005年，第110-131页。
17. 于水著《乡村治理与农村公共产品供给》，社会科学文献出版社，2008年。
18. 张风云：《村庄合并：农村合作的一次机遇》，《农民日报》，2008年2月20日。
19. 张静著《现代公共规则与乡村社会》，上海书店出版社，2006年。