

【原载黄宗智主编：《中国乡村研究》（第八辑），福州：福建教育出版社 2010 年 4 月第一版，第 132—147 页】

## “钟摆型”的国家：农村计划生育三十年 ——记述一位村支部书记的政治生命史\*

◇华中科技大学中国乡村治理研究中心 郭亮

**摘要：**本文以一个村支部书记的政治生命史为切入点，展示了一个村庄计划生育近三十年的执行状况。作为一个基层的干部，他亲身经历了计划生育政策的执行状况的变迁，即从 90 年代的“紧”到《计生法》出台后的“松”，再到时下的又“紧”，由此而体味着生活和命运的波澜。个人命运的跌宕起伏虽然会淹没在历史的长河中，但由于他们的行动受到制度和结构性力量的作用，对小人物某些经历的展示同样能够发掘出具有宏观意义的命题。在本文看来，中央与基层政府之间的利益博弈正是在计划生育政策执行背后发挥作用，并影响个体命运的“隐秘”力量。

**关键词：**计划生育；钟摆型国家

### 1、导言

由于高速膨胀的人口与有限的社会资源之间的巨大矛盾，执政党和高层国家自上世纪 80 年代起正式推行了计划生育的政策，并将之上升到“基本国策”的政治地位<sup>1</sup>。在政府主导的“有规划的社会变迁”模式下，国家计划生育政策对社会的改造具有明显的效力。有学者有通过对 1972~2000 年间人口变动的模拟比较，发现计划生育政策实施的 28 年间中国累计少出生人口在 2.64 亿~3.20 亿之间，总人口累计少增加 2.31 亿~2.99 亿。同时，计划生育政策对人口出生率降低的最小贡献为 57.88%，对人口自然增长率的降低贡献了 61.21%。计划生育政策的实施使总的劳动负担得到减轻，为实现人口可持续发展创造了可选择的良好人口环境和初始条件（王金营，2006）。与此同时，由于与每个人的生活密切相关，计划生育政策对中国社会，尤其是农村社会的生育观念、夫妻关系等方面都产生了深远的影响。毫无疑问，作为当代中国大陆最有影响的政策之一，计划生育已经深深地镌刻在国人的记忆和行为模式之中。在学界，对计划生育的研究一般是由具有人口学背景的学者作出，他们主要关注计划生育的人口效果、经济和社会效果等等问题（曾毅，1994；田雪原等，1997；杨魁孚等，2000；王金营，2006），大都采取模型统计和归纳总结的方式得出结论；另一些学者则关注计划生育政策的历时性变迁，从政策和制度文本的角度系统地叙述了计划生育的历史发展轨迹（孙沐寒，1987；史成礼，1988；张纯元，2000 等），从而奠定

---

\* 在此感谢华中科技大学中国乡村治理中心吴毅教授对本文的悉心指导，感谢《中国乡村研究》的彭玉生老师及匿名评审人提出的若干修改意见，当然，文中的问题仍由本人负责。

<sup>1</sup> 1980 年 9 月 25 日，中共中央发布《关于控制人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》，号召所有党员、共青团员响应一队夫妇只生一个孩子的号召。紧接着，1982 年中共十二大建议将计划生育列为国家的一项基本国策。

了计划生育史研究的基础性工作。

由于计划生育政策并不是在真空中运行，而是嵌入到了相应的治理和社会环境之中，其执行状况就不仅仅是高层国家的意志使然，而且要受到各种环境因素的影响。因而，相比于对政策文本的梳理和研究，基于田野经验的诠释往往能够提供更加丰富和生动的信息，与此同时，随着“过程——事件”（孙立平，2002）展开，对政策执行过程的展示有可能获得单纯的宏观和制度分析所无法获得的知识增量，从而有助于加深对研究对象复杂性的认知。作为一项强制性的国家政策，计划生育在实践中搅动了国家、基层政权和农民三者之间的复杂利益关系，只有置身于这一具体的语境和历史的纵深之中，计划生育政策的变迁和执行逻辑才有可能得到清晰的呈现。基于此，曾有人讨论了计划生育政策执行的过程中，基层组织的“双线运作”特征以及包涵其中的基层秩序的生成逻辑（陈心想，2004）。但与其侧重于基层政权与农民之间关系不同，本文将国家与基层政权之间的利益博弈关系为讨论的核心，试图回答“计划生育政策是如何被贯彻的”这一根本问题，并进而理解隐含在计划生育政策中的“国家”在这三十年农村社会中的运行机制和实践形态。

继承社会人类学中社区研究路径，本文以村庄作为主要的表述载体。由于笔者“宏大”的旨趣，如何从对微观单位的研究中得出超越于个案本身的一般性结论是首先要解决的方法论问题。为了克服这一难题，本文践行了个案研究中的学术积累。第一，村庄并非实体意义上的封闭村庄，而是作为一个开放性的“场域”<sup>1</sup>存在。由于传统的个案脱胎于对原始民族的民族志研究，面对具有悠久的历史文明和复杂的现代社会，“从小社区到大社会”的理论模式遭到了汉学人类学家的反思（王铭铭，2006）。显然，传统的村庄研究由于过分关注于社会处境中具体人际关系互动的特征，而无法探讨历史与现代以及国家与社会的关系。在本文中，当执行国家政策的基层干部遭到村庄内强大的生育传统抵抗时，村庄只是观察国家、基层组织和农民利益交错和博弈的“场域”。因而，本文正如格尔兹所指出的那样，“（人类学家）并不是在研究乡村；…而是在乡村中做研究”（格尔兹，1999：24—25）；第二，由于并非是沿袭着科学——实证化的研究进路，本文就不需要足够的村庄样本来完成相应的归纳和总结。微观的、独特的村庄经验的价值在于，其能够通过深度描写的方法，来展示“场域”中各种行动主体关系的复杂性和多样性，进而揭示出其中蕴涵着的逻辑和机制。“个案有可能是独特的，甚至是偏离正常状态的，但它体现的某些特征却具有重要的代表性”（卢晖临，2007）。“偶然性”就不在是个案的缺陷，因为对“偶然性”的理解同样具有普适性的意义。在以上的研究策略下，本文希望能够避免来自“是否具有代表性”的置疑。

在个案村庄的选择上，我在江西农村的长期调研中幸结识了一位村党支部书记——郑某，他近三十年的村干部经历正好我关注主题的时间跨度不谋而合，而他本人的坎坷经历更与计划生育政策的执行密切相关。2007年，在市计生委的抽查中，由于郑书记所在的竹村计划生育没有达标，他被镇政府以“红头文件”通报的方式撤职了——这已经是他的第三次被撤职。我在竹村调研时，郑书记花了一个晚上的时间向我倾诉。于我而言，他的经历既引起了我作为一个朋友的同

---

<sup>1</sup> 布迪厄认为“根据场域概念进行思考就是从关系的角度进行思考……一个场域可以被定义为在各种位置之间存在的客观关系的一个网络(network)，或一个构型(configuration)”。可参见，[法]皮埃尔·布迪厄、[美]华康德：《实践与反思》，李猛、李康译，中央编译出版社1998年版，第133—134页。

情，又引起了我作为一个研究者对于超越他个人之上的一种结构性力量的思考。在写作方式上，我将以郑书记的村干部经历为叙事的主要线索，并将他的喜怒哀乐贯穿全文，以此希望能够为本文或许并不新鲜的主题找到一个生动的表达方式。

## 2. 作为“战斗”的计划生育工作与政治转型

郑某 1984 年担任村会计，1985 年被任命为竹村支部书记，这时的计划生育政策相对宽松，由此引发的矛盾还远未达到后来的激烈程度。由于与当时的驻村干部在对计划生育对象的处理上意见不合，他不久就主动辞职。然而，郑书记较强的工作能力却在乡镇政府那里得到了公认，两年之后，为了更好地开展计划生育工作，乡镇党委再次将他任命为村支部书记。郑书记重新上台之后，突然发现这时的计划生育工作变得如此的艰难以至于为自己的这次选择而心生悔意。这个时候，镇政府专门成立了计划生育专业队，规模达到几十人，定期和突然性的检查往往让村民以及村干部措手不及。不仅如此，乡镇干部的工作手段和措施也“五花八门”，其中有“拣家产”、“拆房子”、“诛连”以及所谓的“大会战”等等。郑书记对当时的情形历历在目，他认为计划生育工作由此进入了一个“只追求结果而不顾忌后果”的时代<sup>1</sup>。

对于那些不愿意交纳罚款和没有定期孕检的计划生育对象，在劝说和训斥无效的情况下，乡镇干部不得不采用的手段就是“拣家产”，电视机、粮食和猪牛等家畜等等都是被“拣”的对象。亲身经历那个时期的村民，至今仍然心有余悸。大部分情况下，那些被“拣”了家产的村民会专门到镇上缴纳罚款，以赎回自己的家产，即使无法一次付清，也要分次去偿还。对于那些穷困而无力赎回自己家产的村民，镇政府最后只能将“拣”来的东西以折价处理的方式来解决。为了躲避计生人员的处罚，一些村民偷偷地将门锁上而躲到外地或亲戚家里，然而“撬门开锁”以至“拆房子”手段的出现却使得他们往往要遭受更大的经济损失。

事实上，“拆房子”极易引发严重的后果，对于注重建房的竹村人而言，房子不仅具有物质的价值，而且是人生意义的载体，因而，一方面，乡镇干部在拆房子的时候必须谨慎小心，拆到什么程度、拆什么人的房子、拆什么样的房子都必须有所讲究的；而另一方面，如果运用了“拆房子”的手段，那么表明事情已经进入到非“暴力”不能解决的地步。与拆房子具有相同效果的是所谓的“家属共同负责制”，即村民所说的“诛连”。在民间故事和帝王将相的影视剧中，村民已经熟悉了“诛连九族”一词的严重性，当乡镇干部把这一传统的手段应用在自己身上时，一种被激发的文化意识与现实安全感的丧失互相交织起来，进而放大了心理的恐惧感，相当一部分村民就处在了一种焦虑的状态中。

拆房子，拣家产，“诛连”等等手段的运用集中发生在计划生育“大会战”的现场，声势浩大的计划生育“大会战”正为乡镇干部运用这些手段营造了一种气氛。一旦某个村的计划生育工作完成较差，乡镇就会集中大部分的干部力量在该村开展一次“大会战”，以突然袭击、集中力量作战的方式来更好地达到计划生育的效果。一般情况下，竹村一年内总能遭遇一到两次的“大会战”，而“大会战”总是会引起干群对峙的严重后果。郑书记第二次任期的终结就发生在 1993 年计划生育“大会战”的现场。

---

<sup>1</sup> 这一时期，全国范围内的计划生育工作都具有极端化的倾向，并引发了大范围的冲突，从当时民间流转一些口号中可见一斑，比如“该扎不扎，房倒屋塌”，“该流不流，抓房牵牛”，“一人超生，全村接扎”，“一胎生，二胎扎”等。

一天的早上，郑书记突然接到镇上的通知，要求他立马赶到竹村管辖的一个自然村，参加并配合乡镇即将开展的“大会战”。消息的突然到达让他感到手足无措，此时，即使有心通知村民躲避也没有了时间。当时坐镇指挥的是乡镇政府的“一把手”，他在竹村村部负责人员的调配和协调，在现场的干部则多达几十人。该村的谢某是这次突击检查的对象之一，面对气势汹汹的乡镇干部，他答应立即去借钱缴纳罚款。由于谢某迟迟没有回来，急于制造声势的乡镇干部一轰而上拆掉了谢的房子，当谢某借到500元钱时，面对的却是自己已经倒塌的房子。谢某痛恨在场的干部，骂他们是来“搞钱的，不是搞工作，说话一点不算数”，双方发生了口角冲突。面对这一混乱的场面，具有强烈村庄道义感的郑书记指责在场干部的蛮横，一时激动下，他再次主动要求辞职，然后扬长而去。

这次的经历让郑书记感到了气愤和失望，他之后多次扬言“从今以后再也不会当村干部了”。由于在乎村庄的舆论和评价，郑书记企图以与乡镇干部划清界线的方式来重新建立自己在村庄中的道德地位。对于他来说，辞职并不是一件成本太大的事情，因为村干部的身份处在整个政府的序列之外，其既不存在升迁的政治空间和工资保障，也不能为本人带来太多“灰色的”经济利益<sup>1</sup>。在来自乡镇政府和村庄舆论的共同挤压下，不堪忍受的郑书记处在一个两难的尴尬处境，他就有可能随时脱离这个位置。

然而，如果说辞职构成了村干部摆脱压力的一种选择的话，那么乡镇干部则不具有这种选择的自由。面临体制压力的乡镇干部必须以各种可能的方法来完成任任务，这既是他们个人政治发展的前提，更是保住自己工作饭碗的需要。但不幸的是，高难度的计划生育工作却处在一种村干部不予配合的治理环境下，为了完成任务，乡镇干部只能诉诸各种极端的、并不具备道义基础和合法性的手段。在一定意义上，乡镇干部蛮横的工作方式暴露出的正是“后全能主义”时代的一种官民关系特征，即对于几乎不与体制发生关系的分散小农，基层组织已经不再可能如人民公社时代那样能够通过诉诸等各种制约手段来影响到他们的行动<sup>2</sup>。

全能主义政治<sup>3</sup>的终结使得分散的小农与基层组织之间丧失了连接的纽带，村集体控制村民的经济基础也已经随着人民公社制度的崩塌而瓦解，而在以农业为主的村庄，村委会又缺少相应的集体经济，从而无法利用利益分配的方法来实现对村民的约束。因而，即使在村干部“听话”的条件下，计划生育都要因为基层治理体制和方式的转型而面临着巨大的困难，何况宗族型村庄<sup>4</sup>的强大舆论压力又使得村干部无法专心为“政府做事”。在这种村庄中，村干部首先是一个村

---

<sup>1</sup> 根据我们的调研，许多地方的村干部能够在计划生育执行中得到大量的灰色收入，如因为包庇计划生育对象而得到的“回报”、擅自加大计划生育罚款的数额等等。但在地处赣南客家文化区域的竹村，由于强大的村庄舆论，村干部更多地具有村庄保护人的色彩，如果他们做出这种违反村庄利益的事情，会面临巨大的道德风险。显然，村干部不仅仅是一个经济学意义上理性人，而且相比于其他行政组织人员，他们的行动更容易受到特定的村庄文化网络的制约，这也是当地村干部经常会强烈感受到村庄舆论压力的原因。

<sup>2</sup> 在人民公社时期，社员的大部分生活、生产资料以及劳动安排来自于集体的分配，一个不服从国家政策和集体约束的社员意味着他基本的生存都无法得到保障。关于人民公社的研究可参见，张乐天，告别理想——人民公社制度研究，东方出版社，2003年版

<sup>3</sup> “全能主义政治”指的是政治机构的权力可以随时地、无限地侵入和控制社会每一个领域。可参见，邹谠：《中国二十世纪政治与西方政治学》，《思想家》，1989年第1期

<sup>4</sup> 竹村历史悠久，属于客家聚居村落，其所辖十个单姓自然村落。每个自然村村庄中都有祠堂、村神、村庙等传统要素，村民对村庄的认同感较强，关于竹村村庄性质的研究，可参见笔者新著，《走出祖荫——赣南村治模式研究》，山东人民出版社，2009年版

民，他很难站到政府的立场上去对付村民。在任的村干部往往“阳奉阴违”，当着政府官员的面一套，背后又是一套，常常隐瞒村庄内部的超生行为，甚至暗地里向村民通风报信。由于计划生育政策与村庄传统的严重抵触，为了完成任务，乡镇干部种种蛮横、粗暴等近乎强盗式的工作方式就成为了一种最有可能的选择。

### 3. 利益驱动下的“计划生育”

作为竹村的老村干部，郑书记有着与乡镇干部打交道的经验，他从来不缺少设身处地地站在乡镇干部立场上考虑问题的思维方式，问题的真正要害在于，他清楚地意识到计划生育政策执行得如此严厉不单单是体制压力的使然，而且还在于地方政府以及基层干部自身利益的巨大膨胀。在压力型的体制<sup>1</sup>下，基层主要干部常常面临着“一票否决”的压力，这构成了计划生育政策得以在农村社会执行的原动力，然而，计划生育政策执行所带来的罚款等经济空间的存在却在某种程度上改变了计划生育政策的执行轨迹，一项旨在控制人口的政策逐渐褪变为基层政府官员“盈利”的工具。在竹村所在的乡镇，原来计划生育的罚款（包括现在）是仅次于农业税费以及工商业税的一大财源，为了提高计生干部的工作积极性，乡镇政府还按照其完成罚款总额的一定比例作为返还。对于具体执行计划生育的乡镇干部而言，他发现的超生现象越多，所收缴的罚款也就越多，他得到的利益也就越大。事实上，在这一时期，基层政府的行为表现出与企业经营行为的相似性，以完成任务作为奖励和考核的依据极大地激励了“政府员工”的工作积极性。显然，对于长期接受共产主义意识形态教育的郑书记而言，这一切并不符合他心目中的干部标准。

在郑书记的记忆中，竹村计划生育的罚款在 1997 年之前一直都没有正规、统一的票据，乡镇干部都是以一种类似在收缴税费时“打白条”的方式来给村民提供罚款的依据，这正为他们“中饱私囊”提供了技术上的可能性。由于技术监督手段的严重缺位，计生罚款数额表现出了高度的随意性，官民双方在现场经常要以一种类似市场中讨价还价的博弈技术来完成罚款的收取。作为乡镇干部，他需要掌握察言观色的本领，因为要根据罚款对象的家境状况来决定具体的罚款数额。否则，漫无边际的要价既增加了罚款收取的难度，又让村民望而却步，其反而更加容易以一种“死缠赖打”的方式与乡镇干部纠缠，甚至以严重的冲突事件来抗争。计划生育政策执行的非正规色彩导致了政府合法性的严重流失，尤其是当村民的“讨价还价”起到效果之后，他们虽然减轻了自己的负担，但却更加怀疑乡镇干部罚款的合理性。而且，在某种程度上，乡镇计生干部在执行计划生育政策时表现出来的态度不仅仅是一种市井无赖的“痞气”，还会带有气势汹汹的“匪气”。

计划生育政策在整个 90 年代成为竹村人谈虎色变的一项政策，村民对于在村中闲逛的陌生人总是怀疑他是乡镇计划生育干部而保持着高度的警惕，以至于至今当我作为一个外来者进入村庄时也经常遭到村民的置疑。乡镇干部一种难以扼制的“工作热情”让当时的每一个村民印象深刻，一些父母以“计划生育的人

---

<sup>1</sup> 荣敬本等认为，改革开放以来，县乡管理体制从计划体制下的集中动员型体制向分全的压力型体制转变，在这种体制下，各级政治组织将行政任务和指标层层量化和分解，并分配给下级组织，以下级组织在有限时间内的完成情况对其进行考核和评价。可参见，荣敬本、崔之元：《从压力型体制向民主合作体制的转变——现象两级政治体制改革》，中央编译出版社，1998 年版

来了”来吓唬哭闹不听话的孩子。在执行国家政策的名义下，乡镇干部对经济利益的追求造就了这样一种“卖力”的工作态度以及坚决执行计划生育政策的决心。政治的压力为计划生育政策的执行提供了一个总体的边界，只要将超生控制在一定的范围之内而不逾越这个边界，乡镇干部就有可能在这个空间之内追逐自身的经济利益。

于是，随着计划生育工作的深入开展，乡镇干部表现出了越来越强的理性精神，从而使得以控制人口为目标的计划生育政策出现严重的盈利倾向。比如，仔细分析乡镇干部计划生育工作的特点后会发现，所谓“计划生育”的“严”更多地是严在征收罚款时的“不择手段”，轰轰烈烈计划生育“大会战”也只是清收罚款的一次集中行动。对于乡镇干部而言，如果想真正地控制人口和生育，那么工作的重心应该放在孕龄妇女定期的孕环检上，而非简单地事后惩罚。按照规定，孕检妇女每一季度都要到乡镇计生办进行是否怀孕以及避孕环是否存在等项目的检查，由于怀孕到分娩至少需要半年左右的时间，这样一种检查时间的安排足以保证育龄妇女不可能计划外生育。因此，对环孕检的严格把关就有可能从源头上扼制计划外生育的出现。然而，在当时“一环二扎三刮”单调的避孕模式下，乡镇干部并没有在这一更为关键的问题上下工夫，而是将精力放在了那些更能“创收”的事务上。此外，这一时期，由于没有定期参加检查的妇女能够以交纳“保证金”的形式来为自己解脱，这正为一些有心计划外生育的妇女提供了可能。

在竹村计划生育政策的执行上，乡镇干部也表现出过“给钱不要，坚决拿掉”的坚决，但这并非是乡镇干部一种常态的工作方式，只是在体制压力突然增大、计划外人口逼近控制指标时而不采取的一种紧急手段。在 20 世纪 90 年代，上级政府对乡镇政府计划生育工作的考核是以该地区的出生率和避孕率为依据的，即根据一个乡镇的总人口按计划生育的要求计算出出生人口以及避孕数量，一旦实际出生人口总数超过这个限度，或者避孕人数未达到规定的指标，乡镇主要领导就要面临被免职的可能。在临近这种情况时，政治的逻辑才能压倒经济理性的逻辑，一直忙于追求利益的乡镇干部就开始计算“政治账”，从而就不断上演强拉妇女做绝育手术的激烈场面。

当政治压力减轻，出生率能够控制在一定范围时，乡镇干部的工作就开始遵循官僚机构自身的行动逻辑。对于他们而言，一方面对于政治的动向有着高度的敏感，另一方面又有着追逐利益的天然冲动，“走钢丝”的平衡技巧就显得尤为重要。但是，无论是偏向天平的哪一方，乡镇干部的行为都同样地表现为对计划生育政策的严厉执行上。作为普通的村民，他们无法区分乡镇干部执行计划生育政策的真实动机，或者说由于动机成分的复杂，其本身就不可能得到黑白分明般的清晰呈现。事实上，乡镇干部借助控制人口的名义来实现自身的盈利目标更加接近基层政府的行为常态，而国家高层，如果其对基层政治运作特征熟悉的话，那么它控制人口目标的实现也必须依赖于对这种盈利型行为的适当默许，否则，基层组织就缺少真正执行政策的积极性。在一定程度上，也正是出于控制人口的强烈愿望，国家对基层干部的计划生育工作不得不放任，于是，就有了 20 世纪 90 年代以来农村社会愈演愈烈的由计划生育工作而引发的干群冲突。对于乡镇干部近乎亢奋的工作状态，高层国家既喜亦忧。喜的是伴随着计划生育手段的严格，控制人口的目标能够得实现，忧的是这种目标的实现却是以基层政府“盈利型经纪”特征（杜赞齐，2003）的不断膨胀为代价，当面临着此起彼伏的计划生育冲突事件导致国家合法性的巨大流失，以及国际社会普遍的人权批评时，高层国家终于达到了容忍的极限，一系列旨在限制乡镇行为的法规和政策也就频繁地

出台。

#### 4. 控制基层政府与生育反弹

郑书记清楚地记得在 90 年代末期的时候，他看到了许多禁止基层干部在税费征收和计划生育工作中使用粗暴工作方法的文件，从中央到省，再到市、县，类似的通知和规定开始不断地出台。2001 年，国务院出台了《计划生育技术服务管理条例》（以下简称《条例》），紧接着，在 2002 年，《中华人民共和国人口与计划生育法》颁布（以下简称《计生法》）。国家以法律、法规的形式为计划生育以及相应工作的开展提供了依据，其在规范村民的生育行为时，更约束了基层干部各种游走于法治以外的各种工作手段。新世纪以来，竹村的计划生育工作出现了平静，因为原来几乎所有的粗暴手段都被标记上了“违法”的符号。与此同时，高层国家愈发强调社会稳定压倒一切的意义，对上访的控制逐渐提上了政府的议程，其中作为最容易引发干群冲突和上访的计划生育工作开始受到特别的关注。乡镇干部已经不敢继续在工作中盲目地动用原来的一系列手段和措施，转而在小心谨慎中寻求政治的稳定。

然而，原有的工作方式虽然粗暴，却是最容易达到罚款以及震慑目的的，一旦离开了这些手段，在全能主义政治色彩隐退的政治环境下，乡镇干部也丧失了制裁违规村民的有效方法。虽然按照法律规定，计划生育的罚款，即所谓的社会抚养费都要由地方法院来执行，但是面对如此众多的计划生育对象，法院依靠自身的力量不可能完全地应对。第一，基层法院计划生育执行庭的人手严重不足，它也不可能如乡镇政府那样将计划生育工作作为法院的中心工作；第二，法庭人员的执行时间极为有限，不可能对计划生育对象进行长期的跟踪、监管。也就是说，在政府掌握足够资源的政治格局下，其他组织解决棘手问题的能力早已被这种格局所决定。因而，将计划生育的罚款以及执行交给法院去解决，其借助于法院人员工作的相对规范化和具有更高的法律震慑力而避免了有可能出现的冲突和矛盾，却并不能从根本上降低征收过程的难度和控制人口。与此同时，2000 年以来，人口的流动和迁徙更加剧烈，大量打工人员的外出为逃避计划生育的检查和罚款提供了时空上的更大可能性。

《条例》和《计生法》的出台回应了人权为本的价值和理念，在彰显公民生育权的法律、法规约束下，基层干部计划生育的工作方式日益地呈现出法治化和正规化的趋势。但是在竹村，正是与这一过程相伴随，以控制人口为本意的计划生育工作却在控制人口的效果上开始下滑。在湖北等地的调研中我们发现，90 年代以来，尤其是随着打工潮的愈演愈烈，农民的生育观念已经发生了很大的变化，传统的多子多福观念已经让位于一种更加理性的生育态度，从而极大地降低了计划生育工作开展的难度。与之相比，在竹村，延续香火的观念虽然从整体上呈现出衰落趋势，强大的文化惯性却依然在影响着村民的生育行动。许多村民认为生儿子是人生的第一任务，为了生到儿子他们不惜付出任何代价。如果说在其他许多地区，计划生育工作方式的转型与农民生育观念的变化是一个同步发生的过程的话，那么竹村这一地区呈现的却是二者的非协调性，即一方面随着整个计划生育严厉手段的丧失，越来越多的村民不再有“被抓”、被“拣家产”以及“被拆房”的忧虑；另一方面，村民的生育观念并没有发生明显的改变。在这种背景下，计划生育工作的转型客观上释放了村民的生育愿望，竹村又开始出现了一次生育的小高潮。

## 5. 基层的“生存策略”

打工经济的进一步发展让相当一部分村民提高了家庭的收入，如果一户村民准备计划外生育，他需要做的唯一一件事情就是积累收入，计划外生育的村民在生下孩子后越来越“自觉”地缴纳罚款，计划生育出现了“花钱买生育”的现象。面对村民生育的反弹，乡镇计生干部是熟悉的，但他们的计划生育工作热情已经一落千丈，对于近乎控制不住的生育高潮索性“睁一只眼，闭一只眼”，因为依靠单纯的说服、教育等方式对于那些渴望生育的村民很少能起到效果。更麻烦的在于，在外出打工的背景下，计划生育的对象与乡镇干部空间的错位使得二者之间不再能发生面对面的直接关系。一般情况下，乡镇干部在执行计划生育政策时面对的往往是计划生育对象的父母，通过做他们的思想工作来间接地影响其儿子、儿媳尽快进行环孕检的检查。这个时候，有心躲避检查的儿子、媳妇与父母之间就会唱起“双簧”，他们把保证金寄给父母，父母则以各种理由为生育争取时间，一直到孩子生下来。面对他们年老的父母，乡镇干部即使有“株连”、“拆房子”的权力，他们也要遭受强大的道德谴责，而且，这些措施都已经成为政治上的“高压线”。

事实上，在竹村，省、市、县每年对计划生育的检查从来没有中断过，但长期处于官僚体制末端的基层政府却磨炼出了一套应对上层官僚机器的有效手段，即所谓的“上有政策，下有对策”。在农村调研中，经常会听到乡村干部类似自嘲似的俗语，最为典型的是“村骗乡，乡骗县，一直骗到国务院”。由于“自上而下”的压力体制决定了“自下而上”的政绩需求，基层政府工作的根本目的是要引起上级政府的关注和满意，在这样一种行为导向下，对工作成绩的总结以及以文字和数字形式来体现的书面成果就要比工作的事实更为重要。在竹村所在地区，当计划生育的工作出现严重下滑之后，为了应付上级定期的检查，基层的干部就要在计划生育报表的制作上做尽文章。在竹村，村干部并不忌讳地告诉我，作为记载全村出生情况、孕环检情况的计划生育报表实际上有两套，一套是村计生干部根据实际情况制定的真实报表。竹村没有专门的计生干部，因为没有人愿意做这个遭人唾骂的职位，计生专干只能由村干部中的一位来兼任。按照规定，他每月都要去乡镇计生办填写各种表格，这个表格的真实度相对可信；另一份则是乡镇为应付检查而进行“二次制作”的报表。在面临上级检查的压力，且计划外生育泛滥的情况下，乡镇干部为了顺利过关，只能诉诸于这种表格制作的技术手段，计划生育工作在这一时期越来越成为一种数字的游戏。

当乡镇干部拥有了这种制作表格的“自保手段”后，他们开始在计划生育政策的执行上扮演“撞钟者”和“守夜人”的角色（吴毅，2007：56——63）。这一时期，乡镇干部虽然仍然面临着行政的压力，但这种压力却因为缺少了自身利益驱动的契合，计生政策执行的力度和效果都受到了影响。计划生育的法治化使得无论是罚款的收据，还是罚款的数额，都开始规范化，其中存在的灰色收入地带大为减少，在计划生育一线的乡镇干部越来越无法捞到额外的好处。乡镇干部逐渐地安于现状，在政治压力没有突然增大的情况，就缺少了再次坚决执行政策的决心和动力。虽然仍面临着“一票否决”的压力，但只要不触及“高压线”，摆在他们面前的选择就非常明确——严格执行计划生育既有政治上的风险，又无法得到个人的好处，于是，乡镇干部将更多的时间和主要精力放在了“广开财源，多做政绩”上。

熟悉乡镇工作的人都知道，乡镇工作的开展并不是依托内部科层制的严格分工，而是具有运动性和临时性的特点，一旦某项工作成为乡镇工作的阶段重点，

那么乡镇就要成立专门的工作组，其人员都要从其他部门调任。竹村所在镇工作重心的变化从其内部工作组设置的变化上就明显地看出来，原来计划生育工作组“一组独大”的局面被改写为“新农村建设组”，“综合治理组”和“计划生育组”三组鼎力的新格局，其中新农村建设组更是后来居上，新农村建设逐渐成为全镇工作的重中之重。

## 6. 新的“运动”的开始

竹村所在乡镇的新农村建设在国家新农村建设战略提出之前已经启动，其与中央战略的不谋而合愈加激发了乡镇干部进行新农村建设的积极性。对于乡镇政府来说，新农村建设是相比于计划生育和税费收取更能出“政绩”的工程，从2005年开始，竹村所在乡镇的工作重心就放在了新农村建设上。在竹村，原来经常下村进行计划生育检查的乡镇干部已经改换了身份，计划生育成为了乡镇工作中“被遗忘的角落”。郑书记的第三次重新任职正与新农村建设的进行有关。

2004年，郑书记所在的自然村遭遇了山洪，暴雨和山上湍急的流水导致村庄中相当部分房屋倒塌。郑书记有着共产党员的政治觉悟，当洪水来临时，第一个向乡镇政府作了电话汇报，以使得政府的救灾行动及时地进行。洪水对于村庄来说既是一场灾难，也是一次机会。乡镇政府利用灾后重建的时机，率先将该自然村纳入全镇新农村建设的试点村庄。郑在新农村建设中发挥了重要作用，再次被乡镇干部看中，并在2005年换届选举中重新担任了村支部书记。郑书记在第二次被解职时虽然放出了“以后再也不担任村干部”的话，但是在他看来，现在的形势和以前相比已经发生了明显的变化，让他担心的计划生育工作已经不再压在村干部和村民的头上，而源源不断地国家资金投入正极大地改善干群以及乡村之间的关系，因而，他对于这次的任职就少了些顾虑，多了些期待。后来，在这一任期内，郑书记做出了相当可人的工作成绩，并获得了多项个人荣誉。2006年，他当选为市人大代表，是全县唯一一位农民出身的市人大代表。吊诡的是，本以为不再为计划生育作难的郑书记却在两年轰轰烈烈的新农村建设工作后再次因为计划生育工作开展的不力而被开除。

由于计划外生育的问题日益严重，竹村这一地区的计划生育工作引起了市计生办的高度重视，2007年3月份，其以抽查的方式进行检查，竹村连同隔壁的一个村“不幸”被抽中。竹村严重的计划外生育情况让计生办的干部非常不满，他们向乡镇政府做出了撤消郑一切职务的建议。面对行政体制的压力下，郑的村支部书记职位连同在法律规定上只有全体选民才有资格罢免的村主任一职被乡镇政府一并被撤销<sup>1</sup>，并以“红头文件”的方式在全镇通报批评。郑书记向我表达了对政府违规操作的不满，这让我在为其起起落落的“政治生涯”表示同情的同时，更粉碎了我对这一地区似乎大有作为的村民自治的民主想象。

事实上，不仅仅是郑一人，竹村所在乡镇的政府主要领导也被关进了“笼子”<sup>2</sup>。如果不能迅速地把计划生育不合格的帽子摘掉，他们从此就不再可能获得政治的升迁。在这种压力下，沉寂数年的计划生育工作突然间又呈现出“热闹”的场面，退居“二线”的计划生育工作重新回到了“一线”的位置。对上，乡镇主

---

<sup>1</sup> 和全国许多农村地区一样，2000年以来，越来越多的村庄采取村党支部书记和村委会主任“一肩挑”的治理模式，其目的或许是出于减少两委矛盾以及减少行政成本的考虑。

<sup>2</sup> 关“笼子”是乡镇干部一种形象的说法。一旦在上级检查时，乡镇的相关工作没有达标，他们就要进入整改期，在这期间，所有的工作都要围绕着未达标的工作而展开，干部的升迁以及各种有可能获得的奖励都要取消，直到达标时为止。

要领导开始以一种我所未知方式进行“打点”；对下，整个乡镇的中心工作又出现了一个变化，处在新农村建设一线的乡镇干部再次分配到计划生育的任务。由于市计生办在一段时间后要对该镇计生工作的整改情况进行复查，这次复查对于乡镇政府能否“出笼”至关重要。为此，乡镇政府专门制定了应对三种情况的三种处理策略，以下是我对这些策略的介绍和分析：

第一种，计划外生育但已经按照规定登记的对象。由于市计生办已经掌握这种情况，计生办人员在检查到这类人员时，乡镇政府虽然已经不用担心，但由于毕竟是计划外生育，出于最大可能地减少麻烦的目的，乡镇政府要求村干部通知这些人在检查期间不要把孩子带到户外，尽可能地躲在自己家或亲戚家中。

第二种，计划外生育且乡镇政府和计生办都没有掌握情况的。这类人是政府最担心的人群，一旦他们被检查的人员撞上，不仅他们自己要处罚，而且乡镇政府都会遭到计生办的处理。这事实上表明，乡镇政府的对计划外生育情况的统计并没有将这部分人计算在内，从而使其整个计划生育统计可信度彻底丧失，检查人员会以此否定乡镇计划生育的全盘工作。在这种情况下，对于这些人，乡镇政府发现后首先不是罚款，而是尽一切手段与他们协商，帮助他们躲过这一次检查，留到以后再由自己进行处理。乡镇领导简单明了地告诉计划生育干部和村干部处理这种情况时采取的策略，即“发现一个藏一个，坚决不留后患”。

第三种，超过一个季度而没有进行环孕检的孕龄妇女。对于这类人群，乡镇政府掌握的只是她们的环孕检情况，事实上，这些人当中许多已经偷偷地怀孕。问题在于，政府的计划生育报表上却没有将她们的超生统计在内。出于防止意外的心态，乡镇干部要求村干部通知村庄中的那些孕龄妇女必须尽快地进行环孕检，而那些已经怀孕的妇女，不管是计划内，还是计划外，都尽量地躲在家中或者外地的亲戚家。乡镇干部要求村干部和计生干部，在检查期间，决不让“大肚婆”在村庄公共场合出现。

面对体制内突然增大的压力，乡镇政府各种手段的“工具理性色彩”再次暴露出来，以至为了应对检查，乡镇干部与一直以来的工作对象进行“合谋”。由于这种“合谋”并非出自计划外生育对象的自愿，乡镇干部不得不再次用上那些曾经引起全社会不满的一些强制手段。近十年来农村社会法治化的建设极大地增强了农民以法抗争的意识，乡镇干部不再可能以“拆房子”、“诛连”等暴力方式来达到目的，但“拣家产”却因为相对和缓而仍然有被运用的社会空间。在竹村短短半个月的整治中，乡镇干部从那些不愿交纳罚款以及躲避环孕检查的村民家中抱走了10台电视机。并且，乡镇干部给这些村民及其家人下了期限，规定如果在几月几号之前未能执行政府有关计划生育的规定，被拣的家产就要被充公。与此同时，“给钱不要，坚决拿掉”的计划生育工作原则重新出现。村庄一度的宁静终于被打破，不仅仅是村民，而且乡村干部都在一种紧张的氛围中期盼着检查早日结束和过关。对于乡镇干部来说，政治上的过关是当前最重要的任务，一切工作都要服从于这个目标，原来的一切应对策略和利益追求在这个场合下都要让路，政治考虑重新成为了基层政府行动的原则。因而，乡镇干部必然再次奔赴计划生育的“战场”，以高度运动战的方式应对这场“政治的危机”。

## 7. 结论：“钟摆型”的国家

计划生育政策的执行在竹村经历了起起伏伏的变迁，从八、九十年代的“紧”到《计生法》出台后的“松”，再到时下的又“紧”，这表面上是计划生育政策执行的变化，背后却是一场中央与基层政府之间的力量博弈。由于处在政府体系的

末端，基层政府直接面对着数以亿计的分散小农，国家的一切政策和方针都必须通过基层政府的工作来作用于社会。进一步而言，一项政策的实现不仅取决于政策本身的合理性，还必须依赖于对基层政府的有效驾驭。建立一整套官僚体制以顺畅地贯彻国家意志构成了近代以来国家现代化的一个目标，但这一目标的完成也不必然意味着一种中央对地方单向控制关系的建立，二者关系的平衡与处理仍然是治国者需要认真把玩和推敲的一项实践中的艺术。计划生育的目的是要控制过快增长的人口，如果把这看作是国家的真正意图的话，那么这一意图的实现很大程度上取决于国家对其与基层政府关系的处理。通过“科层制”式的任务分配和考核，国家在体制上能够作用于基层政府，然而，基层政府的消极应对和一系列生存策略往往消解了国家本身的目标，国家意志的实现就不得不突破静态的官僚体制而进行周期性的政治“运动战”，典型的的就是各种形式的突击检查。

问题是，一旦运动结束，基层政府的压力也随之减轻，一切也就恢复了常态。或者说，单纯的运动只是“治标”而不能“治本”，其只是在解决阶段性的问题，运动战虽然在发动之初夺人眼球，但会因为问题的暂时隐退而自我终结。而且，“运动战”的频繁发动必然增大官僚机构的运转成本，这同样是官僚机器所无力承受的。竹村的这场计划生育检查正是一场典型的运动战，基层政府必须以高度亢奋的状态来应对这场战斗，每一个乡镇干部都有着这种期待，即只要尽力，战斗很快就会结束。上级政府以这场运动的发动一方面是要解决这一地区严重的超生问题，另一方面更是在给基层政府提个醒，希望以一种教导的方式来得到基层政府在计划生育政策执行上的长久配合。在竹村，很多人都清楚这场计划生育运动的结果，乡镇政府对检查的全力以赴正预示着事情将很快得到平息。

总之，自上而下的体制压力并无法触及到基层政府行动逻辑的内核，而只是在其外围打转。因而，伴随着运动战的开展，国家虽然能够改变基层组织的行为，但这种压力的非正常状态决定了这种改变的短暂性。基层政府长期坚决执行国家政策的一个隐秘因素在于，国家必须给基层政府让渡出一定的利益空间，让其在完成国家意图的同时，也能实现地方自身利益的追逐。在整个的八、九十年代，乡镇干部高度的计划生育工作热情的背后正是这一利益结构的支撑。因而，那一时期是计划生育政策执行最严格的时期，也同样是基层干部对农村社会的资源高度榨取，并导致干群关系高度紧张的时期。国家虽然力图实现对人口的控制，但是它却不愿意以牺牲掉更为根本的国家在乡村社会的合法性为代价，当二者出现严重的失衡时，国家就要对乡镇干部施加限制，从而也就有了计划生育工作在新世纪以来的全面转型。对这一时期的乡镇干部来说，计划生育工作不仅无法获得个人利益，而且政治风险加大，理性取向的乡镇干部自然选择了一种“无为”的工作策略。于是，人口的反弹开始出现，计划生育也越来越无法实现政策本身的目标，进而只能导致新一轮“运动战”的出现。

临走时，郑书记对我说他自己这一辈子稀里糊涂，表示从今以后再也不会当村干部了。看得出来，他对自己的政治经历有点愤懑，觉得自己是那么地渺小和无力。

### 参考文献：

- 王金营（2006）：《中国计划生育政策的人口效果评估》。中国人口科学第5期。  
曾毅（1994）：《中国人口发展态势和对策探讨》。北京大学出版社。  
田雪原、杨子慧（1997）：《市场经济与人口控制》。中国经济出版社。

- 杨魁孚、陈胜利、魏津生 (2000):《中国计划生育效益与投入》。人民出版社。
- 孙沐寒 (1987):《中国计划生育史稿》。北方妇女儿童出版社。
- 史成礼 (1988):《中国计划生育活动史》。新疆出版社。
- 张纯元 (2001):《中国人口政策的演变历程》。《市场与人口分析》第 1 期。
- 彭佩云主编 (1997):《中国计划生育全书》。中国人口出版社。
- 孙立平 (2000):《过程——事件分析与当代中国国家——农民关系的实践形态》。《清华社会学评论》第 1 期。
- 陈心想 (2004):《从陈村计划生育看基层社会运作》,《社会学研究》第 3 期。
- [法]皮埃尔·布迪厄、[美]华康德 (1998):《实践与反思》,李猛、李康译。中央编译出版社
- [美]克里福德·格尔兹,《文化的解释》,纳日碧力戈译,上海人民出版社,1999
- 王铭铭 (1997):《小地方与大社会——中国社会的社区观察》,《社会学研究》第 1 期。
- 卢晖临、李雪 (2007):《如何走出个案:从个案研究到扩展个案研究》,《中国社会科学》第 1 期
- 张乐天 (1998):《告别理想:人民公社制度研究》。东方出版社。
- 邹谠 (1989):《中国二十世纪政治与西方政治学》,《思想家》第 1 期。
- [美]杜赞奇 (2003):《文化、权力与国家——1900—1945 年的华北农村》。江苏人民出版社。
- 郭亮 (2009):《走出祖荫——赣南村治模式研究》。山东人民出版社。
- 荣敬本、崔之元 (1998):《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》。中央编译出版社。
- 吴毅 (2007):《记述村庄的政治》。湖北人民出版社。
- 吴毅 (2007):《小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释》。三联出版社。
- 贺雪峰 (2003):《新乡土中国》。广西师范大学出版社。
- 贺雪峰 (2004):《乡村治理的社会基础》。社会科学出版社。