



乡村治理的 术与道

陈锋 / 著

北镇的田野叙事与阐释

GOVERNMENTALITY
AND LEGITIMACY
OF RURAL GOVERNANCE

Field Narrative and Interpretation
of Chinese Bei Town

乡村治理的 术与道

北镇的田野叙事与阐释

GOVERNMENTALITY
AND LEGITIMACY
OF RURAL GOVERNANCE
Field Narrative and Interpretation
of Chinese Bei Town

陈锋 / 著

图书在版编目(CIP)数据

乡村治理的术与道：北镇的田野叙事与阐释 / 陈锋

著. — 北京：社会科学文献出版社，2016. 11

(田野中国)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 9826 - 3

I. ①乡… II. ①陈… III. ①农村 - 群众自治 - 研究

- 中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 245710 号

· 田野中国 ·

乡村治理的术与道

——北镇的田野叙事与阐释

著 者 / 陈 锋

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 陈 颖

责任编辑 / 王 颀 陈 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社(010)59367127

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：18.5 字 数：271 千字

版 次 / 2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9826 - 3

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

本研究为国家社科基金青年项目《阶层分化背景下的农村社会治理研究》（项目号：15CKS022）的阶段性成果之一，同时受到首都社会建设与社会管理协同创新中心（2011 计划）的资助。

内容简介

本书以一个乡镇近十年来农民与基层组织的互动作为分析对象，理解治理者与被治理者的行为逻辑、政治属性，理解基层政治的运作及性质。从国家、基层组织与农民的三层关系中分析其形成的原因和造成的后果，在此基础上，对国家政权建设这一重大的理论与现实问题进行了深入的讨论。

笔者在辽宁东部北镇进行了长达半年的参与式观察和个案访谈。研究发现，以农业税费改革作为一个大致分界点，农民与基层组织在乡村治理的互动和冲突中，从被动、消极的防御性反抗转变为积极主动的机会主义博弈，农民的机会主义行为泛化。在乡村治理的博弈中，以少数谋利型上访户、“钉子户”为代表的机会主义者巧妙地进行正当性的话语建构，并擅于采用“踩线而不越线”的行动策略。在局外人看来，这些行为可能被视作农民的正当维权和抗争，其表象背后却可能是由于治理不能正常施展而孵化出来的一种个人对社会的逃逸与不合作，或者说是行为者对社会及其公共权力的一种基于个体而非集体理性的“反制”，即行为者以牺牲普遍伦理和社会公益为代价以求自利，抑或只是熟人社会中村庄政治斗争所激发的官民不合作。

农民的博弈行为有着自利性、现实性、个体性、地方性、投机性、权宜性等特征，机会主义博弈正日益主导乡村社会的秩序，导致乡村治理陷入官民难以合作的困境。但是，被治理者的政治是在被治理者与治理者的互动中型塑的。基层组织通过策略性应对农民的机会主义行为来达成“不出事”的目标，放纵了“无公德个人”的行为蔓延，也降低了基层组织的权威，基层治理陷入恶性循环。因此，农民的机会主义和基层组织的策略主义相互型塑，形成基层政治的一体两面。

从后税费时代国家、基层组织与农民的三层关系中，可以窥视当前基层



政治的型塑机制。从结构和制度层面来说，自上而下的压力型维稳体制使基层组织产生目标替代并遵循“不出事”的逻辑，也为农民的投机性行为的出现留下制度漏洞。从自下而上看，村庄选举所产生的富人治村模式以及干群关系的重构，导致乡村干部基于自利性的考虑而奉行“不得罪”的行为逻辑，由此也纵容了农民机会主义行为的产生与扩散。自上而下和自下而上的结构性关系共同导致基层治理政治性的缺失，乡村治理有“术”无“道”。反观后税费时代乡村治理的逻辑，国家正在有意识地推动乡村治理转型，通过弱化乡村治权，从间接治理向直接治理的转换，以及通过不断改进程序和精细技术来发挥其治理的职能，依靠“行政吸纳政治”的逻辑进行社会建设。然而，治权弱化和技术治理的转向造成基层组织与农民之间出现责任—利益连带机制的断裂和失衡，基层治理能力大大下降，农民与基层组织之间的博弈行为进一步失控。

换言之，国家在表面上推动基层权力运作的规范化、程序化和民主化，重在“术”的变革，但其实质结果是基层组织以引进更多的地方社会势力进行更加非正式、非规范的治理，来维持一个脆弱的、病态的秩序平衡。丧失政治性的非正式治理已经与传统意义上的简约治理在性质上发生根本转变，治道的丧失使得规则之治也离预期更加遥远。与此同时，基层组织与地方的社会势力结盟，导致其性质发生异化甚至蜕变。这在资源下乡和地方资源资本化的背景下又进一步引发了另一个后果：他们与相关利益主体一并蚕食和瓜分流变中的国家资源和地方资源，形成分利秩序。乡村治理出现“内卷化”。

基于对当前基层政治运作的阐释，本书认为，当前国家政权建设应当将乡村治理的“道”这一“软件基础设施”的建设提上日程，从而建立起国家与基层权力运作的正当性和合法性。从更宽泛的意义讲，乡村社会正在普遍遭遇“人心散去”的危机，以“治道”为基础进行政治社会化是人心秩序重建的重要基石。从人心通往政治，重塑社会的核心价值体系，进而达成“道”与“术”，政治秩序与心灵秩序的某种契合，是乡村社会形成有灵魂、有规则的公共秩序的关键。

序 言

贺雪峰



2000年前后，从村民自治切入乡村治理研究以来，我们从两个方向拓展治理研究。一是从政策落实、政治运行等角度向下深入，研究乡村治理的社会基础，从政治学向社会学研究转化，逐步形成关于中国农村社会性质的一些认识，如提炼出“南中北的村庄类型结构”、农民“认同与行动单位”、“半熟人社会”等中层概念。二是从村级治理逐步向上向外拓展，将乡镇治理、县级政治和城市街头治理与社区治理等纳入研究范围，形成关于中国基层社会治理的观察。归结起来，我们是将“治理”解释为国家权力与基层社会的互动过程，村级治理、乡镇治理、县级政治和城市街道治理与社区治理等都属于国家权力和社会的密切接触地带，其自然而然地进入了我们的视野。

为了呈现关于当前中国乡村治理总体图景，我们正努力开掘两条主要分析线索。第一条是时间的框架，自改革开放以来，农村基层治理大致可划分为前“三农”问题时期、农民负担加重时期、农村税费改革时期与国家惠农政策实施时期。20世纪90年代中后期，农民负担加重，“三农”问题频发，带来农村基层治理乱象丛生，依托传统熟人社会内部资源的治理规则被打破，比如好人干部被恶人干部替代、农村公共品自发供给秩序丧失等。为了破解收取农村税费带来的“乡村利益共同体”，进入21世纪，我国全面启动农村税费改革，并于2006年取消农业税和附加在农民身上的各种收费，随后进行



配套的农村综合改革，乡村基层组织简化，治理能力也随之下降。取消农业税后，国家加大对农村惠农支撑，大量资金投向农村，激活了基层治理中的新力量与新结构。

第二条是观察基层治理的空间线索。空间线索又可分为两种。第一种是南中北村庄结构差异对基层治理的影响。南方团结型村庄依托宗族等因素形成内聚性，具有一致行动能力，在一定程度上可以制约基层干部行为。以华北为典型的北方村庄内部小家族结构明显，小亲族之间明争暗斗，形成分裂派系结构，表现在基层治理上是相互拆台，通过上访等方式将国家力量引入村庄。以长江流域和东北地区为典型的中部农村，村庄结构涣散，原子化结构缺乏对抗国家和对抗基层干部的能力，形成国家政策“一竿子到底”的治理特点。第二种空间线索主要体现在经济方面，东部地区与中西部城郊地区农村因为资源密集、利益交织，形成与中西部农村主要依靠财政资源支撑的完全不同的治理形态。

将时间因素与空间线索结合起来，大致可以形成一个关于中国农村基层治理形态的分析框架。陈锋的《乡村治理的术与道——北镇的田野叙事与阐释》一书，总体定位于对一个村庄社会结构上类似中部地区、在经济方面利益密集程度居中的村庄税费改革前后乡村治理逻辑的演变，展示当前我国农村基层治理的最重要最普遍的一种类型，具有广泛代表性。

二

在研究基层治理问题时，我们不仅观察国家权力在制度框架内的运行过程，而且深入观察制度性权力在与社会接触的地带发生的变形，目的是避免对“国家—社会”等一类理论框架的生搬硬套。通常的研究在解释基层社会现象时，总是提出“强国家、弱社会”的抽象解释，多数不过是国家（强—弱）与社会（强—弱）形成的排列组合。陈锋的这本著作也要回应“国家—社会”理论命题，他将其操作为执行国家政策的治理者与寻求利益最大化的农民之间的复杂博弈互动过程，生动呈现当前乡村治理实践及其面临的困境。

毛泽东主席曾指出：“任何有群众的地方，大致都有比较积极的、中间状态的和比较落后的三部分人。”因此，做群众工作的关键是抓住两头以促进占大多数的中间。农村基层治理也遵循这一规律。尤其在当前规范化、法治化背景下，如何解决少数“钉子户”“上访户”等成为决定治理成效的关键。作者以少数“钉子户”“上访户”为切入口，展示农村基层治理的演变逻辑。通过对北镇的深入考察，发现当前农村中出现的谋利型上访户、“钉子户”等，改变了税费改革之前农民与基层组织互动中的消极被动抵触状态，变成主动积极地运用政治、法律与道德话语，以及一系列的行动策略捆绑政府以谋取利益的行为状态，而基层组织则以“策略主义”进行摆平式的应对，导致乡村治理既无原则也无规则。

针对基层治理中的农民与基层组织博弈互动行为，与抽象“国家—社会”理论框架隐含的农民反抗国家权力的政治预设不同，作者自始至终没有从道德层面对博弈双方做出判断，而是秉持客观态度，分析乡村治理的生成机制。《乡村治理的术与道——北镇的田野叙事与阐释》一书在制度结构层面重点阐述，自上而下的维稳体制下基层组织“不出事”的行为逻辑，与村民自治背景下乡村干部“不得罪”的行为逻辑，为农民在基层治理中的机会主义行为选择提供机会。我曾将这一现象概括为基层治理中的去政治化，作者进一步将其概括为有“术”无“道”的乡村治理。政治原则丧失，基层组织既无担当，亦无能力对诸如谋利型上访等一类明显不合理甚至不合法行为做出裁决，不得不采取各种摆平手段。如此一来，策略性的乡村组织必将诱发出更多的农民“机会主义”行为。当前多数地区的基层治理总体符合这一分析描述。

中央提出全面依法治国，农村基层治理将向法治化方向继续推进。必须注意的一点是，基层治理法治化单纯推进依法行政是不够的，还必须加大基层组织依法裁决、资源整合的能力，通过法治建设重塑基层组织的政治原则。无论如何，不管采用何种手段，与千家万户农民打交道的基层治理都不可能走向严格的规则化、齐整化，根本目的应是实现国家、基层组织与农民三者关系的相对平衡。因此，完善基层治理的目标是，从当前背景下国家、基层组织与农民三者间的关系失衡状态，走向比较良性的均衡状态。对此，在本



书的最后部分，作者提出“治道”这一“软件基础设施”建设应当早日提上日程，以扭转基层政治丧失的现状。

尽管在如何改善基层治理方面，我不一定都同意作者的建议，但是作为对当前我国基层治理的一种类型分析，并揭示其运作的机制原理，作者做得十分到位。这些年来，我们所倡导的经验研究方法的核心之一就是解释主导社会现象背后的机制。我们设想，通过一个个锐利的机制分析揭示中国社会生活的主要面向，同时这些机制本身又构成我们进一步理解社会现象的中层理论工具。机制研究即中层理论建构。以机制研究勾连社会现象与社会理论，指向建立中国社会科学主体性这一根本目标。作为“华中村治”研究的一部分，陈锋的《乡村治理的术与道——北镇的田野叙事与阐释》亦显示出如此抱负。

是为序。

2016年3月10日

目 录

CONTENTS

导 论 / 1

- 一 问题的提出 / 3
- 二 农民的政治属性与基层治理的性质 / 6
- 三 国家、基层组织与农民三层关系中的乡村政治 / 19
- 四 方法与田野：个案研究与乡域政治 / 30

第一章 官民博弈的流变 / 41

- 一 乡域政治运作的社会基础 / 44
- 二 税费时代：整体性支配与被动型反抗 / 59
- 三 后税费时代：机会主义博弈的泛化 / 73

第二章 农民博弈的表象与实质 / 89

- 一 农民博弈的“正当性”建构 / 91
- 二 农民博弈的行动策略 / 104
- 三 农民博弈的内在实质 / 115

第三章 策略性应对与机会主义政治的形塑 / 131

- 一 机会主义博弈的策略性应对 / 133
- 二 压力型体制、目标替代与机会主义博弈的生产 / 146
- 三 村庄选举、“不得罪”逻辑与机会主义博弈的泛化 / 156
- 四 治权弱化、技术治理与机会主义博弈的失控 / 170



第四章 分利秩序与内卷化的基层治理 / 185

- 一 资源流变背景下的消极作为与“积极”治理 / 187
- 二 分利秩序的形成与乡村治理内卷化 / 196
- 三 经纪模式与政权内卷化的历史怪圈 / 200

结语 重建社会抑或重建政治? / 211

- 一 机会主义博弈：农民“抗争”的再认识 / 213
- 二 有“术”无“道”的乡村治理 / 219
- 三 治道与国家政权建设 / 225
- 四 政治社会化与人心秩序的重建 / 231

参考文献 / 237

附 录 / 257

- 一 北镇 2007 ~ 2012 农民集体上访、群体性事件简况 / 259
- 二 北镇维护社会稳定和社会治安综合治理责任书 / 262
- 三 中共北镇委员会落实全市信访稳定工作会议情况汇报 / 266
- 四 中共北镇委员会关于做好建党 90 周年维稳工作
实施方案的通知 / 269
- 五 北镇村干部工资目标考核标准 / 273
- 六 北镇 2011 年各村村干部工资构成表 / 277
- 七 北镇 2011 年各村村干部责任工资兑现情况 / 278

后 记 / 279

导 论

刁民其实并非现在才有，而是历朝历代都有的。总体来说，现在老实人吃亏是不多见的，刁民占便宜却是常有的。于是给点小利打发，或者就得动用些手段。这样，只有不干事、不出事、不得罪人的，或者黑白两道通吃的乡村干部才能当得长久。

——胜村支部书记 于利民



一 问题的提出

2002 年农村税费改革启动，随之而来的是国家一系列惠农政策的出台和乡村体制的改革，这预示着中国将要告别“农民真苦、农村真穷和农业真危险”（李昌平，2002）的税费时代。农村发展与乡村治理也由此迎来了新的契机，各项惠农政策逐步实施，国家资源不断输入，基层政府也被期待从“汲取型政权”向“服务型政权”转变。然而，税费改革开启大约十年，在资源下乡和地方资源资本化的背景下，乡村治理却遭遇一个普遍性困境：官民之间的协商合作变得愈加困难，甚至越来越不可能。

官民之间合作困境的表现形式多样，而且程度不一。比如，“搭便车”行为的盛行使“一事一议”制度几乎无人响应也无法实施，征地拆迁中遭遇诸多“钉子户”，农民上访不断增加，尤其是谋利型上访开始崛起。乡村干部在基层治理中遭遇巨大挫折，并且花费大量人力、物力和财力进行应对。2004 年以来，辽宁省北镇每年用于接访、截访、息访的费用就高达 50 万元。村级公共事务更是频频遭遇“少数决定多数”的困境，许多自上而下的公共品供给项目无法付诸实践，农民的生产生活受到严重影响。乡村干部普遍抱怨，农民怎么都成了刁民？民众却同样愤怒：乡村干部消极不作为，遇到事情便花钱买平安，甚至动员灰黑势力进行治理，基层组织怎么如此无能、无为，无法无天？

在主流的学者与媒体的声音里，民众中类似“钉子户”或者上访户的政治行为，在道义上通常被冠之为与“恶政府”对抗的“弱者”和“维权英雄”，基层组织或地方政府则被贴上比当年“收粮派款、刮宫引产”更坏的符号标签。然而，权利话语中的这种强弱、善恶划分更多的是表达一种道德情



绪，经验事实远非如此简单。我们应该进一步观察、区分和追问：这些“钉子户”和上访户到底是什么样的农民？当前地方政府或者乡村组织这一基层治理主体具有怎样的属性？他们的行为逻辑是什么？二者之间何以产生如此之多的对立不合作？

一方面，近年来我们在全国各地的调查发现，乡村干部的抱怨和民众的愤怒是客观并存的。乡村干部脱口而出的“刁民”^①，主要是从治理者的角度阐述的，暗含价值立场，也有规避责任的嫌疑。为了避免产生刻板印象，对“刁民”产生一种贬义理解和道德化解读，笔者从相对中性化角度称之为“机会主义者”。事实上，大多数“刁民”在日常的生活中和其他村民并未存在太大的区别，仅在基层治理的利益博弈中才呈现较为狡猾、投机、自利的一面。他们是机会主义者，也是村庄中的“聪明人”。但不可否认的是，农村机会主义者正变得越来越多，农民的机会主义博弈开始泛化，乡村边缘群体正在快速崛起（贺雪峰，2012a）。

另一方面，在高压的维稳体制下，基层组织在治理过程中习惯性地以“摆平”思维进行策略性治理，这就出现两种情况：一是基层政权消极无为，处于“悬浮”（周飞舟，2006）状态；二是基层治理手段十分激进，不惜动员灰黑势力介入。两种状况都损害了基层组织的权威性与合法性。这既凸显基层组织陷入困局的一面，也凸显他们基于自利考虑的机会主义一面。“只有不干事、不出事、不得罪人的，或者黑白两道通吃的乡村干部才能当得长久”，胜村于书记的这一说法恰恰道明了他们的行为逻辑。

农民和基层组织在双方博弈中有一些策略性行为是乡村治理的常态。因此，非正式治理或半正式治理一直是中国乡村治理的常规方式，这与乡土社会的特定形态有一定的契合性。乡村社会正是通过半正式和非正式的治理真

① “刁”是狡猾的意思，从原始意义上讲，“狡猾”应该是一个中性词，不具有褒贬意义。“刁民”绝对不是愚民，它是民众中的聪明人。“刁民”，是与官员相对应的，是官员对一些难对付的民众的专用称呼。“刁民”就是对官员刁难，很难对付的一类百姓。“刁民”的称呼是官员赐予的，“刁民”的贬义也应该是官员赋予的。当前乡村干部所指称的“刁民”是一个擅于利用各种机会进行利益博弈的机会主义者。

正达成了一种“实体治理”（李怀印，2008）或者“简约治理”（黄宗智，2007），保证了地方社会的秩序。农民和基层组织的行为具有非正式性和策略性的特征，并力争在“情、理、法”中获得平衡，但是他们主要遵照“情、理、法”背后的地方性共识，这一共识具有规则性，也具有原则性。当然，这种非正式和半正式的治理实践更像是一种艺术，也因其非规范性或难以制度化而被一些学者诟病，并认为基层治理社会应朝向现代公共规则之治转型。可以说，20世纪末以来，国家在基层组织的权力运作的正式化方面做了许多努力，出台了诸多的政策法规，基层治理正向“技术治理”（渠敬东、周飞舟、应星，2009）转型，即通过强调权力行使的规范性，以及通过不断改进程序和精细技术发挥其治理的职能，依靠“行政吸纳政治”的逻辑进行社会建设。具体到乡村治理来说，技术治理典型的表现是近年来愈加要求乡村两级组织在权力运作中依法行政、^① 讲究程序、讲究民主、按制度办事。但在实际操作中，由于缺乏制度实施的社会基础，不仅制度实践难以实现，技术治理反而导致程序主义、制度主义的泛滥，使乡村干部的工作方式异化为执行程序、规避责任的官僚机器。这在后税费时代产生一个悖论^②：不断输入国家资源，不断加强对基层权力的监控，但并没有增加基层组织的权威，反使之显得治理乏力，基层政治的合法性进一步丧失。税费改革的政治逻辑脱离了治理逻辑（贺雪峰，2008a），基层政治陷入危机，典型表现为农民机会主义博弈与基层组织策略主义应对相互强化的恶性循环。

综观以上农民与基层组织二者的行为特点和逻辑，兼具有自利性、权益性、投机性，甚至进攻性^③的特征。换言之，他们具有共通的一个政治属性——机会主义，或者说重“术”不重“道”。这种机会主义并非偶发性的

① 国家在1999年颁布了《全面推进依法行政的决定》，2004年又颁布了《全面推进依法行政实施纲要》。

② 黄宗智（2005）指出，当下中国社会出现的各种悖论是很难用一个理想化的理论加以解释的，但这恰是我们思考和产生问题意识的重要来源，迈向实践的中国社会科学也就成为认识中国的关键。

③ 这种进攻性在农民的行为中表现为主动寻求机会谋利，基层组织表现为主动利用地方社会势力进行打压。