







和命运,也关乎国家的现代化进程和政治稳定。因此,无论是学者还是官员,无论是国内还是国外,都无一例外地在关注中国的地方治理。地方治理现状、治理的基础和资源、国外的经验、治理结构的变革等,成为他们研究和探讨最多的主题。在这些研究中,既有历史的回顾,也有理论的探讨和提升,更有许多立足于田野调查的实证研究。但所有这些风格各异、体例不一的研究成果,均指向同一个主题,那就是中国的地方治理格局与变革取向。

在有关中国地方治理研究方面,有不少海外机构和学者参与其中,并且产生了许多优秀的研究成果。然而我们认为,与中国的学者相比,尽管他们在方法论和理论解释框架方面有着诸多优势,但其对中国社会缺乏足够的体认和经验,尽管他们可能秉持一种较为客观的学术立场,但其对中国社会的观察恍若雾里看花,水中望月。因此,在选取文章的时候,编者有意舍弃许多国外的研究著述。需要说明的是,这并不等于否认海外中国研究所取得的成绩,也绝非一种夜郎自大的学术狂妄。相反,在许多方面他们远远走在我们的前头。

中国学者对治理有着不同于西方的理解,他们更强调以公共权力运作为中心的地方治理。显而易见,这点会影响他们的认识和研究,并在他们的学术旨趣和观点中得以体现。尽管如此,我们还是应当将他们的学术贡献搬到“前台”,供读者参考和评判。

全书分为七个部分,分别为治理基础、乡村治理、社区治理、调查研究、创新案例、域外经验和善治建议。治理基础关注的是地方治理的历史、社会基础和可用资源;乡村治理主要考察同乡村治理相关联的不同方面,如三农问题、基层选举、乡村政治稳定、政务公开以及宗族因素等,此外还描绘了当前乡村治理的现状;社区治理主要论述了作为“现代城市治理模式奠基石”<sup>①</sup>的社区自治以及城市基层管理体制的转型,而治理变革主要是探索中国地方治理的改革和乡村治理结构的现代化,同时兼及中国的行政区划改革。“调查研究”主要从实证角度考察中国地方治理的现实运作,选取了两篇颇具代表性的调查报告。通过仔细研读这些调查报告,我们能获得许多纯粹理论推演之外的判断。“创新案例”展现了近些年来中国地方政府的若干治理创新。这些涵盖村级选举、乡镇领导人选举、县级党代表选举、行政民主等领域的创新案例,不仅充分显示了地方政府和基层群众的创造力,同时也为中国地方

① 周鸿陵、王时浩:《社区居民自治 现代城市治理模式的奠基石》。

治理的变革提供了许多宝贵的经验。“域外经验”着重介绍了美国和法国的地方治理经验和成功之处。他山之石，可以攻玉。要实现政治的文明和现代化，必须借鉴其他国家体制上的先进之处。“善治建议”是本书的结论部分，也是基于中国地方治理的现状，并结合地方政府的创新成果和域外的治理经验而提出的若干改进意见。

本书的作者，有的是地方治理（特别是乡村治理）方面的权威学者，有的是有着丰富实践经验和理论素养的官员，有的是崭露头角的学术新人。他们的研究成果，大多数已在国内学术刊物上发表，有的是国际性学术会议的参会论文。编者将它们挑选出来并汇编成册，为的是让读者对当代中国的地方治理状况有个整体的认知和把握。因此，本书的出版，首先要感谢这些充满睿智的作者，是他们让读者分享其真知灼见。此外，还要感谢相关的学术刊物，是它们让编者能够在众多成果之间自由地进行选择。

编者 圆年 缘月 圆日于中国人民大学

# 中国地方治理和研究

尹冬华

本文首先以概括性的语言交代了中国地方治理概况,并认为中国地方治理状况的好坏,不仅与现行的宏观体制有关,而且依赖于作为治理基础的乡村治理和社区居民自治。接下来,对近些年来国内学术界有关中国地方治理的研究作了简单回顾和评价。

## 一、当代中国地方治理格局

在中国这样一个中央集权制国家,地方权力始终是单一国家主权中的有机组成部分。各级地方政府除自主负责本地区的事务外,还执行着始于中央并层层下达的指令性任务。从这方面来看,中国的地方政府不可能像西方国家那样“每级政府只管特定的事情”并与中央政府“板块式”地分享治理权限。相反,两者之间是一种有机的分权(即功能性分权)。因此,在考察地方治理时,我们不能忽略宏观体制对它的制约作用。

众所周知,中国目前的地方政府体制是“省—市—县(区)—乡(镇)”四级政府体系。具体而言,农村与城市稍有不同:前者是“县—乡(镇)—村”两级政府,一级自治;后者是“市—区—街道—社区”两级政府,三级管理,一级自治。<sup>①</sup>这种地方政府体制以及与其相伴而生的行政体制、财税制度、政权运作模式在很大程度上型塑着中国地方治理的形貌。

中国作为一个后发现代化国家,政府在现代化中一直发挥着主导作用。为了加快经济的发展和现代化目标的实现,国家和政府力求将权力渗入到社

撮

治理  
基础

<sup>①</sup> 在农村,“两级政府”是指县、乡(镇)两级政府,而“一级自治”就是乡镇直接指导下的村民自治。之所以把“县”作为边界,是因为中国的大多数县是以农业为主的。在城市,“两级政府”是指市、区两级政府,“三级管理”的第一、二级分别与市和区这“两级政府”重叠,而第三级就是指街道办事处,“一级自治”是指在街道办事处直接指导下的社区居民自治。

会的各个角落,以尽可能地动员一切社会经济和政治资源。这种后发的赶超型发展战略的实施,往往都是以压力型体制作为制度支撑的。压力型体制一般指的是“一级政治组织为了实现经济赶超,完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。”<sup>①</sup>在压力型体制中,上级行政机关制定各项经济社会发展目标,并加以具体化和数字化,以指标和任务的形式分派给各个下级行政组织,并以这些指标、任务的完成情况作为评价、考核的主要依据,对下级行政机关进行政治和经济方面的奖惩考核,有的甚至采取“一票否决制”;下级行政机关官员的升迁、奖惩、工资福利同完成上级下达指标的情况挂钩,承受着来自上级行政机关的巨大压力。因此,政府所处的层级越低,其面临的压力越大。作为农村基层政府的乡镇和城市区政府派出机构的街道办事处,由于它们处于整个科层制的最底端,所承受的压力往往最大。这样,地方政府在负责本地经济和社会发展事务、维护一方秩序的同时,还面临着发端于中央并逐级传递的各项目标指令。越往下这种指令性任务越重,因为基层政府才是最终的实施者。作为贯彻实施者的地方政府,必须寻求本地事务和上级任务之间的平衡。事实上,很少有地方政府(特别是基层政府)能够做到这一点,它们中的大多数往往穷于应付名目繁多的升级达标活动<sup>②</sup>,极少有时间和精力投入到地方事务上。由此,产生地方政府的“功能缺位”。这种“功能缺位”的后果非常严重:一方面,地方政府为了完成上级任务,或者弄虚作假以蒙混过关,或者通过牺牲民力的方式寻求超常规发展,由此导致地方政府形象的减损与合法性的丧失;另一方面,当地的社会经济事务得不到有效发展,公民的社会福利得不到增加,由此导致地方治理危机。

在现行的分税制背景下,由于税种和税收分成比例都有利于中央,中央

<sup>①</sup> 荣敬本等编:《从压力型体制向民主合作型体制的转变》,中央编译出版社2003年版,第100页。

<sup>②</sup> 近些年比较常见的升级达标活动有:普及义务教育达标、计划生育达标、招商引资达标、财政收入增长达标等等。这些不顾地方实际、一刀切式的发展目标,往往成为地方政府诸多变通策略甚至弄虚作假行为、盲目式发展的罪魁祸首。它们在表面完成国家任务的同时,带来了许多灾难性的后果,并且严重侵蚀基层政权的合法性,削弱了政府能力。这方面较有代表性的个案分析文章有:徐勇、黄辉祥:《目标责任制:行政主控型的乡村治理及绩效》,载《学海》,1999年第1期;梁德华:《不和谐的末梢神经:街道办事处》,载于“中国选举与治理网”(网址: <http://www.chinaelections.org/>)。此

的财政状况和控制能力得到根本的好转;由于省以下“分税制”体系并未完全到位,许多地方(特别是乡镇)财政因分配关系不明确而缺乏稳定的收入增长机制,而财政转移支付制度的不完善更加剧了地方财政的困局。由此导致的结果是:国家财政喜气洋洋、省里财政蒸蒸日上、市级财政基本持平、县区财政拆东墙补西墙、乡镇财政哭爹喊娘。据估计,目前全国乡镇负债总额已达到 10000 亿元,平均每个乡镇负债近 1000 万元。<sup>①</sup> 全国 1000 多个县级单位,一般预算赤字县 1995 年共计 265 个,赤字面为 14.6%。而里昂信贷证券曾对中国县级政府负债情况做了全面估计,认为中国的县级财政债务为 1 万亿元,占到当年全国 GDP 的 14% 左右。<sup>②</sup> 而“压力型体制”使地方政府在原有职能的基础上进一步增加了公共品供给的压力,这样不可避免地增加了地方财政支出。正如项继权教授所说,财权的中央集中化与事权的地方化之间的矛盾是县乡财政危机的体制性根源。<sup>③</sup> 与上述财政状况相伴而生的是地方政府权责的失衡。在徐勇教授看来,这种失衡状态在乡级政府那里得到了典型的体现:与其他层级的政府相比,乡级政府在治理结构上突出表现为权小、责大、能弱。<sup>④</sup> 这样的结果必然是,地方(特别是县乡)公务员、教师工资拖欠屡见不鲜,向农民伸手、乱收费、乱罚款屡禁不止,公共服务和公共产品的提供减少,从而削弱了党和政府的执政能力,导致地方治理不足。

此外,党、政、民间三者之间的一体化导致中国公民社会的发展呈现出浓

① 《乡镇财政负债成因分析及对策探讨》,载于“中国宏观经济信息网”(www.mca.gov.cn)。

② 祝慧:《1 万亿元预算支出:县乡债务“定时炸弹”有望解除》,载《中国经济时报》1995 年 1 月 1 日。

③ 项继权在华中师范大学中国农村问题研究中心主办的“乡镇体制改革”研讨会(1995 年 10 月)上所提交的论文《乡村治理体系的改革与重建》中提出这一观点。

④ 权小,就是缺乏独立的决策和行政权力,乡镇干部的任命主要取决于县级党政;责大,就是乡镇政府作为基层政府直接面对农民,担负着传达和落实国家意志,推动地方经济社会发展的重要职责;能弱,就是缺乏完成承担任务的手段和条件,特别是财政能力弱。参见徐勇:《县政、乡派、村治:乡村治理的结构转换》,载《江苏社会科学》1994 年第 1 期。

厚的“法团主义”<sup>①</sup>和政府主导特征。中国共产党通过在各级政府部门设立党组或党委和控制主要的党政人事,实现了党的一元化领导格局。上世纪80年代以来,随着这种党政不分带来的诸多不良后果以及理论界对此的诟病,党政关系开始有所松动。然而,中国公民社会的发展远没有出现西方学者所期盼的那种自由多元主义特征以及实现“以社会制约权力”的目标。尽管1989年以来社团在中国大量涌现并呈现多样化的特征,但这种爆炸式的增长自1989年5月国家颁布《社会团体登记管理条例》之后基本上不复存在。根据顾昕的研究,中国社会团体的监管框架具有强烈的法团主义色彩,法团主义的四大特征在1989年颁布的《社会团体登记管理条例》中就得到了充分的体现。<sup>②</sup> 公民社会发展的政府主导是指公民社会的发育主要是由政府自上而下推动的结果,而非社会自发秩序的产物。这种特征在中国基层自治发展历程中最为明显。虽从时间上来讲以村民自治为核心的农村治理改革发端于中国农村自发的民主实践,但作为一场全国性的农村治理改革运动,村民自治完全是政府自上而下推动的结果。不仅如此,政府还设立法律规则,从根本上规范、制约和引导农村治理的结构、职能和方向,并且通过控制选举程序并将符合自己要求的候选人转变为法定的政治精英,实现对乡村精英的控制。中国的农村治理,呈现出一种三元权威结构,即中国共产党的农村基层组织、政府和村民组织,而作为惟一执政党的中国共产党组织不仅在国家的宏观治理中起着决定性作用,而且在基层的农村治理中也起着核心作用。<sup>③</sup>

乡村治理和城市社区居民自治是中国地方治理的基础,其治理的好坏,直接关系到中国的现代化进程和政治稳定。乡村治理的基本格局是“乡政村治”,即乡镇成为基层政权组织,依法行政;乡镇以下的村实行村民自治,建立群众性自治组织——村民委员会,对本村事务行使自治权。这种治理格

① 法团主义是国家与社会关系的一种形式,与多元主义下社团组织及其与国家的情形有别。法团主义具有如下特征:(1)社团组织数量有限,因此形成非竞争的格局;(2)社团一般以等级方式组织起来;(3)这些组织要么由国家直接出面组建,要么获得国家的批准而具有某种垄断性;(4)国家在需求表达、领袖选择、组织支持等方面对这些组织行使一定的控制。参见徐秀丽,《中国农村治理的历史与现状:以定县、邹平和江宁为例》,社会科学文献出版社,2009年,第147页。

② 顾昕:《公民社会发展的法团主义之道》,载《浙江学刊》,2009年第2期。

③ 徐秀丽主编:《中国农村治理的历史与现状:以定县、邹平和江宁为例》,社会科学文献出版社,2009年,第147页。

局形成的基础是家庭联产承包责任制的推广和政社合一的人民公社的解体,以及随着而来村民自治的兴起和国家权力的上收。村委会组织法规定,乡镇政府与村委会是一种“指导与被指导”关系。显然,这种制度设计的着眼点之一是为了减少政府对村委会的行政干预,增强村委会的自治能力,拓展农村社会的自由度。<sup>①</sup>然而,在村民自治的实际运行中,乡村关系并非总是指导与被指导关系,而是出现了许多冲突,也就是通常所谓的“乡村关系”问题。这种乡村关系的冲突,严重制约了乡镇行政职能的有效履行和村民自治的健康发展,并最终导致农村治理危机。单就村民自治本身来说,也存在不少问题。除一般的村级选举违法、村务公开、民主理财等技术性问题外,“两委关系”(即村党支部和村委会之间的关系)则显得更为棘手和根本。虽然何包钢区分了村书记支配村级权力型、混合型(即党支部成员和村委会成员交叉任职)、村委会主任和村民会议支配型、权力共享型与两委不和型等五种两委关系类型<sup>②</sup>,但冲突仍是当前两委关系的主流。有学者甚至认为,两委冲突的背后,实际上是两种政治逻辑之间的冲突,即传统“自上而下”的权威授予方式同以村委会选举为代表的“自下而上”权威获得方式之间的冲突。<sup>③</sup>

作为中国地方治理另一基础的城市社区居民自治是在改革后城市经济、政治和社会发生深刻变化的背景下,在全能型政府“失效”和“单位制”解体基础上发生的。随着市场化改革向纵深发展,政府和企事业单位所承担的社会功能开始从中剥离开来交给社会。社区内的公共事务逐步增加,社区成员包括驻社区单位需要社区为其提供多种多样的服务、良好的治安环境、公共卫生设施、文化娱乐设施。这些准公共事务所需的经费虽然在目前大部分仍由政府提供,但是维护管理只能由社区组织来实施。同时在社会转型的过程中,公民独立意识开始提高,并积极参与社区建设,在社区建设中发挥着越来越重要的作用。社区管理成员的产生方式由过去街道办事处委任,改为由社区成员选举。社区管理机构开始进行自我管理、自我服务。然而,同村民自治相比,城市社区居民自治显得有些稚嫩和年轻。因此在其发展过程中,

① 郭正林:《中国乡村的治理结构:历史与现实》,参见本书第 5 页。

② 何包钢:《中国地方治理与地方民主》,载“中国选举与治理网”(www.chinaelections.org)。原载《中国政治学》1999 年第 3 期。

③ 景跃进:《两票制组织技术与选举模式——“两委关系”与农村基层政权建设》,载《中国人民大学学报》1999 年第 3 期。

政府的主导作用往往更加明显。这些作用主要表现为 培育社区、强化社区服务、鼓励社区参与、重视社区组织、加强社区规划。<sup>①</sup> 然而,由于国家主义和全能型政府所导致的路径依赖,街道办事处并没有提供有效的公共产品给社区(全国少数城市除外),而是仍然沿袭传统的纵向性命令式管理方式,将各项繁杂的行政事务摊派给社区,有的甚至强行干预社区的内部事务。此外,由于多数居民同社区的利益关联较小,社区事务对他们来说显得并不重要。诸如社区选举等公共事务,一般只是老年人和在家赋闲的妇女之事。<sup>②</sup> 由此可见,要推进社区建设,强化社区自治,还有很长的路要走。

可见,由于宏观体制的困境,中国的地方治理在取得突破和进展的同时(村民自治和城市社区居民自治是这方面的典型),仍然存在不少问题。这些问题的解决,已不是单纯转变地方政府职能、改革权力运转方式所能实现。只有从更高的层次变革现行的行政体制、财税制度和党的领导方式,才能实现地方的善治,并最终达到国家和社会的良性互动。

## 二、地方治理的国内研究概况

自从“治理”这一理论框架引入国内之后,少数中国经济学家开始研究公司治理,而一些政治学者则研究善治问题。<sup>③</sup> 随后不久,学术界开始用它来阐释中国地方政府的公共权力运作及其与社会的关系,许多研究成果也相继出现。不过需要说明的是,中国地方治理研究到目前为止仍以乡村治理研究为主,而专门研究县级治理的文献非常少见,省市一级则更谈不上。

近些年直接以“地方治理”为题的研究成果几乎为零。自从俞可平教授关注“善治”和发起“中国地方政府创新”项目起,中央编译局陆续推出《立法听证和地方治理改革》(杨雪冬等主编)、《基层民主和地方治理创新》(何增科等主编,中央编译出版社 1999年版)等论文集。然而这些文献只是一些零

① 徐勇:《论城市社区建设中的社区居民自治》,载徐勇:《乡村治理与中国政治》,中国社会科学出版社 1998年,第 190—193页。

② 笔者在南宁、无锡观摩社区直选时,发现在整个社区换届选举过程中,鲜有年轻人参加,选举日前来中心会场投票的,几乎都是清一色的老年人。作为民政部试点的社区选举尚且这样,全国其他社区的选举参选情况就可想而知了。

③ 再云:《选举》,《炎黄春秋》1995年第 10期;徐勇:《论城市社区建设中的社区居民自治》,载徐勇:《乡村治理与中国政治》,中国社会科学出版社 1998年,第 190—193页。

散的地方研究之汇集,研究所涉及的主题也只是地方治理的某些方面(如人大听证、地方选举),没有全面系统地考察中国的地方治理状况以及治理的社会基础和体制因素。相比而言,美国的地方治理研究虽然也起步较晚,但文森特·奥斯特洛姆等政治学者已经出版了《美国地方政府》(中译本,北京大学出版社 1999年版)等专著。

至于县级治理研究,目前国内直接以“载县治理”为题的研究成果仍是空白。但是有些学者在海外中国研究学者的影响下<sup>①</sup>,仍然坚持以县为单位做了相关研究,其中有些内容涉及“治理”这一主题。这方面比较有代表性的成果有:杨雪冬的《市场发育、社会生长和国家构建——以县为微观分析单位》(河南人民出版社 1999年版),贺东航的《地方社会、政府与经济发展——闽南晋江模式的生成与演变》(厦门大学博士学位论文 1999年),周庆智的《中国县级结构和运行——对宰县的社会学考察》。其中,“杨雪冬的研究成果令人瞩目”<sup>②</sup>,他不仅阐述了县级政治研究的重要性,而且提出了县级政治研究的两个角度。此外,何增科在对河南某县级市调研的基础上,描述了目前县级政治中存在的主要问题,分析了其中的体制性成因。<sup>③</sup>

同乡村治理研究相比,上述研究显得逊色得多。自从 1985 年华中师范大学中国农村问题研究中心的政治学者提出“乡村治理”这一更具包容性的概念以来<sup>④</sup>,乡村研究的成果不断涌现。中国期刊全文数据库中直接以“乡村治理”为题的文章就有 100 篇,以“乡村治理”作为篇名关键词或中文摘要中出现的文章有 100 篇。更为重要的是,作为国内乡村研究重镇的华中师范大学中国农村问题研究中心专门推出“乡村治理书系”(中国社会科学出版社,共 5 本),包括:吴毅的《村治变迁中的权威与秩序》,贺雪峰《乡村治理的社会基础》,徐勇和徐增阳的《流动中的乡村治理》,徐勇的《乡村治理与中国政治》,唐鸣的《村委会选举法律问题研究》。此外,卡特中心中国选举项目也组织出版了“当代中国乡村治理与选举观察研究丛书”(西北大学出版

① 海外中国研究学者以县为分析单位的文献有:马克·塞尔登(马克·塞尔登)等人研究河北饶阳的《中国村庄 社会主义国家》,华尔德(华尔德)等人研究山东邹平的《转型中的邹平》。

② 贺东航:《当前中国政治学研究的困境与新视野》,载《探索》1999年第 2 期。

③ 何增科:《目前我国县级政治中存在的问题、成因及解决对策》,载何增科等主编:《基层民主和地方治理创新》,中央编译出版社 1999 年,第 153—161 页。

④ 参见徐勇、贺雪峰等:《村治研究的共识与策略》,载《浙江学刊》1999 年第 5 期。

社,共两辑(愿本)。据笔者统计,目前国内关于乡村治理的专著或论文集共计百余部。

如果说村民自治只是一种外在于乡村的制度安排并且只关注其对农村本身和整个国家未来政治制度安排可能具有的影响的话,那么乡村治理的分析概念更接近乡村社会自身,也就是从乡村认识乡村。换言之,只有对乡村社会的特性和变化有了充分的了解和认识,只有更注重研究乡村治理的社会基础,才能运用公共权力进行有效的治理,并达到在现代化进程中重建乡村的目的。<sup>①</sup>在“乡村治理”这一框架下,学者们从不同的学科角度关注乡村社会治理的各个方面。人类学、社会学和地方社会经济史大多从微观的、历史的角度来讨论国家和民间社会的关系。田野调查、文献考察、口述史是他们常用的方法。而政治学者一般在经验调查的基础上,理解农村政策的实践后果,从而为改善政策提供若干依据。到目前为止,学者们探讨较多的问题是村级选举、两委关系、宗族问题、治理的乡村社会基础、人口流动对村级治理的影响,以及乡镇层面的乡村关系、乡镇体制改革、税费改革对乡村治理的影响等等。贺雪峰将当前的乡村治理研究概括为三大主题:第一,中国农村“温饱有余、小康不足”的状况,无法支撑起各种现代的乡村治理制度。这是对中国农村长远制约因素的思考,属于宏观层面的研究。第二,制度安排对乡村社会性质有着深刻依赖,同一个制度安排在不同性质的乡村可能具有极其不同的效果。这是对中国农村现实非均衡的判断,构成中观层面的研究。第三,作为农民生产、生活和娱乐三位一体之空间的村庄,在短期内不会消失,村庄治理是乡村治理研究的核心内容。这属于对村庄的微观把握,是乡村治理研究的基础,也是其落脚点。<sup>②</sup>按照这种分类,国内的研究大多数集中在第三个主题上,而对前面两个主题的关照相对较少。由此可见,乡村治理研究还有尚待深化和扩展的广阔空间。

由于城市社区居民自治起步较晚,其研究显得相对单薄和不足。就目前的研究状况而言,一般关注较多的领域是:“社区自治”概念的考察与辨析,社区自治发生的社会基础,社区选举,政府、社会与居委会三者关系,社区自治的路径选择,社区建设与城市基层管理体制的改革,城市社区自治同农村

<sup>①</sup> 徐勇教授在其为贺雪峰的《乡村治理的社会基础》一书撰写的序言中,阐释了他们提出“乡村治理”这一概念的缘由和意义,并认为它在解释和分析乡村社会时更具有包容性。

<sup>②</sup> 贺雪峰:《乡村治理研究的三大主题》,载《社会科学战线》,1999年1期。

村民自治的比较等。<sup>①</sup>然而,随着社会转型的加速和城市社区建设的推进,居民自治的研究可能会逐渐成为一门显学。

需要指出的两点是:第一,尽管“治理”已经成为国内学者分析政治现象的理论工具,但中国学者还是有着不同于西方的理解。有些学者相信“没有政府的治理”是所有全球政治中应该具有的特征。然而,当人们将其运用到具体国家和地方政治时,“没有政府的治理”概念并非总是对的。中国学者特别强调政府在治理中的作用和贡献。<sup>②</sup>从地方治理的角度来看,地方政府担当多种角色,而这几乎不存在“没有政府的治理”单一模式中的特征。换言之,国内学者更强调在国家与社会互动基础上以公共权力运作为中心的地方治理,而非西方的权力中心多元。第二,与国外不同,中国的地方治理研究还同有关行政区划改革的讨论联系起来。这是因为中国的地方行政区划一直处于变动之中,并且伴随机构膨胀、行政效率低下等问题。目前,国内两种主流的观点是“缩省撤市”论和“强县扩权”论<sup>③</sup>。当然,中国政府对此没有任何倾向性的正式表态。此外,乡镇的存废也是学界争论的焦点。<sup>④</sup>

(作者系中国人民大学国际关系学院硕士研究生)

① 目前,国内研究社区居民自治的著述主要有:徐勇、陈伟东的《中国城市社区自治》,武汉出版社,1994年版;林尚立的《上海市居委会组织建设与社区民主发展研究报告》,载“中国政治学网”(网址:www.china-press.com.cn);徐勇:《“绿色崛起”与“都市突破”——中国城市社区自治与农村村民自治比较》,载《学习与探索》,1994年第3期;杨荣的《治理理论的社区实践:兼论北京市基层管理体制的转型》,载“香港中文大学中国研究服务中心网站”(网址:www.csis.hk);刘晔的《公共参与、社区自治与协商民主:对一个城市社区公共交往行为的分析》,载《复旦学报》,1994年第3期;晁流的《社区自治中的利益博弈:以南京“中青园”为例》,载《社会》,1994年第3期;胡宗山的《定位与培育:社区自治的路径选择》,载《社会主义研究》,1994年第3期。

② 比如说戴长征,可参见他的《中国政府的治理理论与实践》一文,载《中国行政管理》,1994年第3期。堪称“国情派”的乡村研究者,也极力强调地方政府的作用。

③ “缩省撤市”论是指缩小省辖范围、撤销市一级政府,形成“省管县”的格局(一个省内县的数量比原来大为减少)。这样,行政效率会得到提高,也能减少政府规模。“强县扩权”论是省辖范围不变,合并较小的县,将地级城市独立出来,形成“市县分立”的局面。这样,“市管县”体制趋于瓦解,县的合并使政府规模得以减小,而且行政效率因“省直辖市县”而得以提高。可见,在维护政治稳定成为中国政府重要施政取向的现实背景下,第二种选择可行性较大。

④ 关于乡镇存废的争议,贺雪峰教授曾作过较为系统的综述,参见其《当前学界对县乡村体制改革的主要意见》,载《学习时报》第1994期。

## 传统农村社区社会治理的历史思考

董建辉

关于传统中国农村社区社会治理的一般特征,费孝通曾经做过经典的表述。他说:“(中国)乡土社会……是个‘无法’的社会,假如我们把法律限于国家权力所维护的原则,但是‘无法’并不影响这个社会的秩序,因为乡土社会是‘礼治’的社会。……而礼却不需要这有形的权力机构来维护,维护礼这种规范的是传统。”<sup>①</sup>简言之,费老认为,中国传统社会秩序的维持乃是唯礼无法之治。在半个世纪之前,费老即能以独到的文化分析的眼光,洞察到中国乡土社会秩序维持的独特性,其学术贡献是毋庸置疑的。缘多年来,费老的这一观点反复被人引用,晟年出版的《乡土社会的秩序、公正与权威》一书中,有关论述仍然在重复这一观点。<sup>②</sup>然而,以学术的视野看,费老的这一结论似乎还有值得商榷之处。

—

费老的结论应是基于这样一种历史事实,即自秦汉以降尤其是明代以来,封建中央集权国家组织就一直在广大农村社区实行一定程度的社会自治。关键的问题在于,我们应该如何理解这一历史事实。首先,所谓的社会自治应该只是“一定程度上的”,因为在封建中央集权的国家组织内部,专制政府是不太可能允许地方社会完全实行自治的。对此,学者们已经形成基本的共识,在论及传统中国社会的“地方自治”时,通常都加上“一定程度”或“某种程度的”等限定词。其次,中央集权国家组织允许在乡村社区实行某种程度的地方自治的原因究竟何在?是因为农村社区要求自治或其本身就具有自治的传统,还是如吉登斯所言是因为传统国家的控制力量比较弱小,

① 费孝通:《乡土中国》,生活·读书·新知三联书店,晟年,第缘页。

② 王铭铭、王斯福:《乡土社会的秩序、公正与权威》,中国政法大学出版社,晟年。

而不得已在农村社区实行某种程度的自治？再次，传统农村社区的社会自治机制是如何运作的？只有弄清楚这几个问题，我们才可能对传统农村社区社会治理的一般特征有更进一步的深入了解。

从秦汉至明清，封建中央集权国家组织就一直在基层社会实行一定程度的乡村自治。魏奇光在《清代直隶的里社与乡地》一文中对这一历史过程作了简要的概述。<sup>①</sup>秦汉以后，郡（州）县之下不设治，由职役组织承担乡村社会的各种社会政治职能。自秦行县制后直至隋唐，在郡县以下设立乡官。秦汉时期的亭长、三老、嗇夫、游徼，晋之里史、嗇夫，北魏之三长，隋唐之族正、里正等，均属乡官。乡官具有国家官员的性质，由上一级委任，享禄秩，或者给职田、免徭役，如西汉之亭长、三老、嗇夫、游徼等，皆食百石以下禄秩，相对于县令、县长、县丞、县尉等“长吏”而称“少吏”，执行税收、徭役、捕盗等政府行政职能。但另一方面，乡官又属地方社会人士，后人称“乡大夫”，类似于明清时期的乡绅，负责处理国家行政之外的乡里事务，如劝农、教化、治安、民事调节、公益建设、互助救济等。乡官的普遍化、系统化的设立以及它对于各种社会自治性质事务的主持处理，使得这一时期的乡村社会保持了相对有序。

由于乡官享受国家禄秩，主要承担征派赋役的行政职能，所以我们可以把这一时期的乡官制度视作一种准行政建置。由是，它附带的对于地方社会自治事务的主持处理，也就多少带有国家认可的性质。乡官属地方人士，谙悉乡里民情，主持国家行政之外的乡村事务的处理，收效自然显著。然而，乡官制度所具有的这种社会自治性质有时又难以完全为国家组织所认同，原因是它与“闾里亲戚”等非国家的社会关系密切，任其发展，恐于国家专制政权的巩固不利。因此，隋朝统一国家后，便由于许多官员抨击乡官制度“不利于民，党与爱憎，公行货贿”<sup>②</sup>，而于文帝时明令废止，以加强君主官僚集权。此后，乡官制度开始蜕变。

唐宋时代，具“长人之责”的乡官变成遭贪官污吏“追呼笞捶”的差役。“贪官污吏非理征求，极意凌蔑，故虽足迹不离里闾之间，奉行不过文书之事，而期会追呼笞捶，比较其困踣无聊之状，则与以身任军旅土木之徭役之

<sup>①</sup> 魏奇光：《清代直隶的里社与乡地》，载《中国史研究》，1994年第1期，第113—115页。

<sup>②</sup> 《隋书·李德林传》。

祸,反不至此。”<sup>①</sup>由于失去为人所尊重的地位和为人所服从的权力,他们至多只能在赋役、捕盗等行政事务方面供官吏所驱使。如宋制“衙前以主官物,里正、户长、乡书手以课督赋税,耆长、弓手、壮丁以逐捕盗贼”,“各以乡户等第差充”<sup>②</sup>,均属支应官差。而在乡村社会的治理方面,他们只有爱莫能助。面对两宋役法败坏的局面,元政府试图恢复乡官制度,创立“社”制。于至元七年(1270年),诏令各县村疃“凡五十家立一社”,置社长、官司长,除“教督农桑”外,还履行教化、救济等职能。至元二十八年(1291年)又颁布《至元新格》,明令赋予社长、官司长以惩戒游手、维持治安、管理义仓和调解婚姻、财产、田宅、债务等民间纠纷的广泛职责。就制度而言,社长、官司长因其地位优越、职权广泛,已经与隋唐以前的乡官大致无异。但实际上,元代的这种努力最终并未取得成功,社长、官司长终究还是沦为差役。

明代改革元代“社”制,推行里甲制。以一百一十户为一里,每里设里长一人,由里中向官府缴纳赋粮最多、承担徭役的成年男子最多的十户轮流充任,每年轮换一次。其余的一百户分为十甲,每甲十户,设一甲首。朝廷明令,里甲除配合官府征派各种赋役外,还承担和睦邻里关系、调节民事纠纷、实施互助保障、维护村社治安和督劝农桑等乡村自治职能。这主要是通过举行社祭、乡饮及与此相关的制度来实现的。由此可见,到元明时代,里社承担乡村自治的职能不但被国家政权所认可,而且从正面积加以鼓励,反映了封建中央集权已经发展到相当强大的程度,已经不担心地方乡族势力的发展会威胁到国家政权的稳固。相反,发达的封建中央集权已使得它可以充分利用里社的乡村自治职能,来为其封建统治服务。从这个意义上说,明代的里甲制度已成为地方上一种准行政式的基层建置<sup>③</sup>,它在维护明代封建中央集权统治中发挥了极其重要的作用。

清代承袭统制,于顺治十七年(1660年)“令民间设立里社”。其制“以一百一十户为里,推丁多者十人为长,余百户为十甲,凡甲十人。岁役里长一人,管摄一里之事”。<sup>④</sup>这种规制表面上与明制相同,但其实际职能却大异于

① 《文献通考》卷 193《职役二》。

② 《文献通考》卷 193《职役一》。

③ 陈剩勇:《明代浙江:乡村社会、农家生活和社会教化》,载《浙江社会科学》,1999年第1期,第185页。

④ 《清朝文献通考》卷 193《职役一》。