

基层政权 (增订本)

乡村制度诸问题

张静 著

- ◎ 历史：地方权威的授权来源
- ◎ 角色冲突：公共服务与垄断经营
- ◎ 乡规民约体现的村庄治权
- ◎ 基层财税制度及其政治后果
- ◎ 干部人事更替与组织化支持
- ◎ 个人与公共：两种关系的混合变形
- ◎ 分割的管辖权
- ◎ 村民、公民与国家



世纪出版集团 上海人民出版社

基层政权

(增订本)

乡村制度诸问题

张静 著

图书在版编目(CIP)数据

基层政权：乡村制度诸问题/张静著. —上海：上海人民出版社，2006

ISBN 978 - 7 - 208 - 06505 - 5

I. 基... II. 张... III. 乡村-政权-研究-中国
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 107030 号

出品人 施宏俊
责任编辑 毛晓秋
装帧设计 奇文云海



世纪文景

基层政权：乡村制度诸问题

张静 著

出 版 世纪出版集团 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)
出 品 世纪出版集团 北京世纪文景文化传播有限公司
(100027 北京朝阳区幸福一村甲 55 号 4 层)
发 行 世纪出版集团发行中心
印 刷 北京华联印刷有限公司
开 本 635×965 毫米 1/16
印 张 21
插 页 2
字 数 265,000
版 次 2007 年 1 月第 1 版
印 次 2007 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 208 - 06505 - 5/C · 241
定 价 30.00 元

作者简介

北京大学社会学系教授，北京大学社会发展研究中心特聘研究员，上海大学社会学E研究院特聘研究员。先后就读于四川大学（学士）、南开大学（硕士）、香港中文大学（博士）。研究领域为政治社会学、法律社会学、社会变迁。

部分出版作品有：《国家与社会：研究暨批评文集》（主编，1998）、《利益组织化单位：国营企业职代会研究》（2000）、《法团主义：及其与多元主义的分歧》（1999/2005）、《哈佛笔记》（2005）、《身份认同研究：观念、态度、理据》（2006）。

分

装帧设计 / 奇文雲海 ©©©©
www.qwyh.com

试读结束：需要全本请到购买处：www.cntradingbook.com

《基层政权：乡村制度诸问题》出版五年来，一些大学将其列上研究生的必读书目单，但不少学生抱怨书店已经售罄，向我求问。我多方寻书不得，便向出版社提出再版请求。浙江人民出版社出于发行部门的市场考虑，同意将版权转交给上海世纪出版集团，北京世纪文景公司的文化理念和学术品位，使他们毫不犹豫地接受了增订再版的工作。笔者为此致谢。

增订版有部分修改。但修改不涉及观点，主要改进的目标在于增强表述的准确性，我希望仍然保持原版当时的关注重心。虽然五年以来乡村制度正在发生变化——比如，人大刚刚通过法律减免农业税（不过需要时间在全国逐步铺开实行）；我在冬天的安徽三县之行，也发现了减税后的一些反应。这些新发展表明，在资料上新版有可以更新的空间。这些变化对于基层政权的意义是，一定程度上弱化了他们的管治权威，因此我们可以理解，为何村民对免税和收粮补贴政策反应很正面，而基层干部的反应却相当负面。可是我并不认为，这些变化足以触及此书观点的改变。这是因为存在制度依赖，现在说基层已经发生了结构性变化还为时尚早。

《基层政权》的中心主题在于说明乡村社会的权力结构及其性质，并用此解释乡村冲突的结构和制度性来源。我试图表达，虽然基层政权与社会利益的分离不断再造紧张的社会关系，但更多的社会建制仍将权力分配给基层政权，从而使它仍然位于控制并整合基层利益的中心地位。这种制度安排，允许其与社会力量的对比处于严重的不平衡中，由此不断“生产”出不稳定的关系结构，可是由于国家治理对它的依赖，基层政权总体上在经济政治和社会权力方面保持控制优势。这可以解释基层社会存在的大量冲突现象。这一状况的

社会政治结果，一方面，是基层权威道德的、管辖的合法性下降，以其为中心的社会整合变得越来越困难；另一方面，是基层政权离间社会和国家联系的作用越来越明显。近年来大量调查结果证实，基层民众对不同层级的公共组织评价差异很大——越是基层的评价越低——佐证了上述事实。

为了说明上述事实，本书的一个重点在于对地方权威性质和作用的分析。通过它的治理原则与现代治理原则的相悖事实，我希望阐明基层治理和“现代公共治理”的制度距离。为此增订版除了压缩修改外，还加上了两章：其一是“个人与公共：两种关系的混合变形”，以加强说明乡村社会关系、尤其是公共关系的基本特征。我认为这一点非常重要，原因是当我们谈论基层政权的时候，是在讨论公共权力而非私人权力。公共关系和规则的存在是前提，所以有必要了解它在乡村基层的存在形式。另一是“村民、公民与国家”，这一章的目的是运用新的案例，在理论和比较的视野上，说明历史上发生的国家政权建设的基本内容及其和公民权确立的关系。这一章，通过村民“成员权”和“公民权”两个定义系统的相互掣肘，讨论了现代国家的角色和能力问题。

本书的理论针对性，指向在很多研究中成为基本前提的“国家政权建设”理念，即，以国家权威为中心的动员体系、权利界定体系、组织体系、法律责任和整合地位的现代性“建设”，是否能解释地方社会变迁的争论。一直以来，学界主流视角注意的是国家政权机构建设和管理渗入，其重要特征是汲取资源能力的发展。但事实是，这些“建设”并没有导致现代意义上的基层（公共）政权产生，它并没有建立起真正意义上的公共关系——公共权威和村民的现代性关系，没有把村民转变为公民身份，从而成功地将村民的认同从地方层次转向国家。换句话说，人们的权利界定和实现，与国家的实质性关联仍然微弱，却与地方性权威单位的治理原则密切相关。

这表明，上述“国家政权建设”在中国并没有成功地解决国家管辖权的实质扩张问题，更没有发展出制度化的方法，使国家权力的象征地位稳定地转变为实际意义上的管治地位。从历史到当代，基层政权相对于中央权威并非是被动的执行者，它们已经营造了相当的（非法律权利意义上的）“自主”活动空

间；它们的社会位置及其专门利益，无论相对于国家权力还是社会权力的发展，都具有相当的“自主性”意义，并导致了国家管治对它们的严重依赖。由于这种依赖，国家不得不容忍基层政权的不当行为对于国家权威在道德和治理原则上的损害，来换取基层社会的象征性服从，以便使得通过它们的间接控制可以持续。

这一理论针对性意在质疑在学术界颇有影响的、将“国家政权建设”视为基层秩序解释性变量的思维框架。事实上有大量证据表明，在治理原则上，现代公共组织的行为规则并未普及；在治理结构上，统一而直接的管辖结构也没有通过“国家政权建设”而确立。而所有这一切，持续了利益分离和权利分布的结构不平衡，从而制造着政治整合困难。这一困难并不能由“国家政权建设”得到解释，因为这一“建设”的基本任务并没有完成，它未使基层社会的治理结构、原则和规范发生朝向现代的重要变化。

张 静

2006 年春节

于曼哈顿

理性的准则对多数的人们不具有影响,亚里士多德明确地指出了这一点。但是,按照他的看法,对多数人是如此,绝不意味着对人格自由、胸襟高尚、热爱荣誉的人也是如此。这样的人,崇奉先验概念。*

* 引自[美]列奥·施特劳斯,《霍布斯的政治哲学》,申彤译,译林出版社,2001,页96。

目 录

CONTENTS

2006 增订版前言	1
------------	---

导 言

问题	1
内容	5
资料	7
方法	9

地方权威的授权来源

官制以外的地方治理	17
公共身份的获得及其制度支持	21
权力基础：地方共同利益的建构	24
地方权威进入官制授权系统	26
地方体解体：地方权威与地方社会的分离	29
利益分离结构的延续	33
授权来源与国家政权建设	43

角色冲突：公共服务与垄断经营

新角色：公共资源的垄断经营集团	49
公共职位的功利化	57
村级土地财产的共有与专控	61
扩大专控权：财产货币化和可流动化	64
盈利、资本与税费的混合收缴与使用	69

人事制度：专控权的支持系统	75
低稳定的基础结构	80

乡规民约体现的村庄治权 83

引言	83
村庄“成员”资格	86
村民享用权利的条件	92
协调个体与整体的关系	100
乡规民约的基本性质	112

基层财税制度及其政治后果 125

历史遗产	125
集体积累的制定和收取	132
乡村两级的实际定税权	138
程序限制的缺乏	146
自己监督自己	157

干部人事更替与组织化支持 164

行政与政治的混合	164
基层人事更替	168
乡村两级干部网络	175
争取内部支持的竞争方式	178
乡村选举：社会利益组织化对抗干部利益组织化	184
代表性自治和权威性自治	195

乡村政治观察 201

问题背景	201
四个案例及其分析	205
讨论一：乡村政治的特征	226
讨论二：乡村政治与国家政治	231

个人与公共：两种关系的混合变形	235
个人关系与公共关系	236
理念和行为	238
个人关系运作公共事务	242
个人关系的公共伸展	247
公共关系变体：新庇护关系	252
潜在性问题讨论	257
分割的管辖权	263
财政区域负责制：默许税权	265
土地承包：默许资源控制权	275
集体所有权的作用	284
讨论：权威的分割结构及国家的角色	289
村民、公民与国家	295
问题	295
成员权与公民权的抵牾	296
国家角色的现代转型	301
结语	307
乡村制度诸问题	308
一些特征	308
政治社会学意义	310
若干相关问题	312
参考文献	317

……{ 问 题 }……

1996年开始,我参加了一项关于“中国乡村基层政权”的研究。对这个课题感兴趣的原因在于,它使我有机会触及新资料、处理新问题,这对我是一个不小的挑战。以往接触到的政治社会学文献,对中国乡村的分析多立足于历史文献,而面对当代中国的时候,分析的对象则主要是城市或城镇社会。这恐怕是因为,城市社会的变化速度,它对于政治、经济、文化变迁的影响地位,以及可供研究使用的资料之保留状况等等,都为政治社会学的研究提供了更佳素材。而对当代农村的政治社会学研究,一个基本难题是缺乏来自基层的一手资料。这种“缺乏”事实上与研究者的关注取向有关,人们倾向于将“冲突”和“秩序”这类政治社会学关心的基本问题的重点,放到制度和组织建制相对完备、文化影响相对更大的城市生活中去。而对乡村关注的主题多在“经济发展”或与发展有关的组织变迁方面,比如乡镇企业的性质、生产组织形式的变化,农业产出与生产组织的变化关系等。这种关注重点多少反映了“经济式”地处理当代农村问题的主流取向。

不可否认的是,农村问题的经济式处理为我们提供了相当广阔视野,尤其在乡村社会经济关系变迁的分析方面,往往有令人印象深刻的发现。但是,“经济式”提问关怀的基本问题,是农业产出的效率,其基本思路是将人民公社组织归于经济上不成功的试验,从而在这个基础上进一步探询更为有效的经济组织或经济关系发展。这些分析依据的主要是效率原则——如何调动生产

要素的投入、如何提高土地产量、如何集结资金支持公益、如何调整产权关系增加制度激励等等。而所有这一切,都是要寻找乡村有效致富的道路,用非学术语言来说,就是要解决一个“穷”字。在这种视角下,基层政权主要被看成一个活跃的经济角色,它的基本作用在农业资源的动员及效率化组织方面(陈锡文,1994; J. Oi,1995;浙江省委组织部,1997)〔1〕。这些经济分析给我们增加了许多关于乡村生活的知识,但是对于乡村社会日益发生的冲突现象,经济式处理很难提供特别的帮助,相反,它容易使人将乡村的“秩序稳定”障碍归结为经济发展水平,即穷所致,因此得出,解决基层秩序的根本出路在于经济发展和收入提高的结论。

这可能使我们忽略其他更重要的因果关系。基层政权与乡村社会的冲突关系,已经被越来越多的最新调查所明示:“基层组织在村民中的威信不高”(浙江遂昌调查,1997,页155);在50个村中,村民认为支部做得“一般”或“较差”的两项之合为46.6%(浙江嘉兴郊区调查,1997,页80);“干群关系紧张,人民来信来函频繁”(浙江兰溪化里村调查,1997,页381);“乡村工作难度大,有些矛盾一碰就激化”(杭州西湖区调查,1997,页107)〔2〕;对现任干部“不满意”或“很不满意”的村民,占被调查人数的63.1%,认为干群关系“不好”或“很不好”者占74.3%(湖北调查,张厚安,1996,页158)〔3〕。很明显,这些调查反映了一个基本事实:在相当多的地区,乡村基层政权与其应当依赖的社会基础之间存在脱节现象,导致冲突不断产生。因此,民政部门承认这样的情况——“一些地方村民会议难以召开”(民政部调查,1994,页15),“不少村民

〔1〕 陈锡文,“股份合作制:农村新的经营组织形式”,载农业部农村经济研究中心等编,《中外学者论农村》,华夏出版社,1994,页270;浙江省委组织部调研室、组织处主编,《新时期浙江农村蹲点调查——不同经济类型地区农村基层党组织建设研究》,1997;Jean C. Oi,“The Role of the Local State in China's Transitional Economy”, *China Quarterly*, No. 144: 1132-1149,1995.

〔2〕 见上文注《新时期浙江农村蹲点调查》。

〔3〕 见张厚安等,《农村政治稳定与发展》,武汉出版社,1996。

感到委任干部与己无关”(民政部调查,1994,页93)^[4]——并不使人感到奇怪。毫无疑问,这些现象提示了基层政权面临的社会及政治困难:它与其治理的对象——社会之一致性和关联性正在减弱。

如果单纯从经济的逻辑看,这样一个现实和通常的预计相反:为什么(相对于从前)经济发展了,村民富裕了,但针对基层政权的不满或“上访”反而增加了?这说明,虽然经济发展作为长期的、基础性的因素是重要的,但“穷”似乎不能完全解释冲突现象的发生,换句话说,从政治社会学的立场看,基层秩序仅仅由“经济致富”并不能得到保证,需要把基层政权作为一个重要的政治分析单位,来认识基层社会的冲突和秩序问题。但是近年来,虽然有中文文献讨论基层政权的社会政治性质(谢尔顿,1994;张静,1996;王振耀,1997)^[5],亦有学者主张推进乡村政治体制的变迁“计划”(徐勇,1997;张厚安,1996;王仲田,1997)^[6],但基层政权的政治角色远不及它的经济角色更能引起广泛的注意。对于基层政权政治角色的状态及其后果研究——它的授权来源、它同社会利益的关联方式、它的政治杠杆机能(即平衡基层社会和国家体制的各自目标、乡村社会建制对其行为的制度支持、以及相关的乡村政治形态反映出的乡村社会利益结构)等等,应当说存在相当的忽略。

而这种忽略产生的问题并不令人轻松。比如,当我们对乡村基层组织的基本性质和作用缺乏了解的时候,我们何以能够确定“加强基层政权建设”的

[4] 见李学举、王振耀、汤普苏编著,《中国乡镇政权的现状与改革》,中国社会科学出版社,1994;中国基层政权研究会,《中国农村村民委员会换届选举制度》,中国社会科学出版社,1993;中国基层政权研究会,《中国农村村民代表会议制度》,中国社会科学出版社,1994。

[5] 马克·谢尔顿,“家庭、合作社和国家对中国农村未来的影响”,载《中外学者论农村》,页273;张静,“农村基层政权研究的若干问题”,载《中国书评》,1996年5月,第10期,页165;王振耀,“基层政权建设十年”,民政部主办,“中国基层民主发展”国际会议论文,1997年11月。

[6] 徐勇,《中国农村村民自治》,武汉师范大学出版社,1997;张厚安等,《农村政治稳定与发展》,武汉出版社,1996;王仲田,“村民代表会议制度的结构、功能和权威基础”,民政部主办,“中国基层民主发展”国际会议论文,1997年11月学术研讨会论文。

方针？被“加强”的可能是什么？我们何以能够有信心，说这种“建设”的最终结果正是我们需要的？目前，这种“建设”的行动已经在不同层次显示了不同的、甚至是冲突性的目标。在国家层次，政府希望国家体制恢复对基层政权的监控，通过提高其治理水平缓解它与村民的冲突(Daniel Kelliher, 1996)〔7〕。国家已经意识到，相当部分乡村基层组织的作用，不是连接国家体制和社会，而是起着离间它们的作用，从而影响着基层稳定。于是，希望通过加强基层政权建设提高它的自律，并接受社会监督。但对于基层干部，“加强基层政权”的涵义，则往往是恢复农村改制以来基层政权失去的控制能力及权力，他们感到了地位的危机：“都单独经营了，有事找市场不找干部，所以现在不好管了”（1997年浙江调查，村干部语）；“要基层有战斗力，就要解决有公钱好办事的问题，因此要加强集体经济，让基层组织掌握资源”（1997年浙江调查，市委干部语）。的确，随着生产资源相对价值的变化，比如，随着农用土地获得收入的机会降低，由资源垄断方法形成的、村民对基层政权的依赖和服从大大减少，这影响了它（相对于从前）的地位。对于基层政权而言，寻找权力来源、再确立自己的中心地位刻不容缓。但不幸的是，他们并未意识到，传统的、由“掌握资源”扩充权力的方法，被经验证明效果相反：它无涉于解决基层权威的社会授权问题，因而无法通过公共代表机制集聚权力，所以常常事与愿违，表现出对权力基础的毁灭性作用。

如果注意近代以来有关的讨论，人们不难发现，当前基层政权面临的政治困难，在中国历史中曾多次重复出现。一个世纪以来，在中国各地多次发生的“乡村民众抗争”事件对中国政治经济变迁的影响，一直是英语世界中国历史研究的一个重点。这些研究使我们知道，和欧洲社会相比，社会抗争事件在中国乡村多于城市，矛头也常常指向某一级地方政府，而不是国家体

〔7〕 Daniel Kelliher, “The Chinese Debate over Village Self-Government”, Paper in Conference on Elections in Mainland China, Hong Kong and Taiwan, September 1996, Duke University.

制(王国斌,1999)^[8]。很明显,基层“稳定”的困局不是今天的新现象(虽然它的表现方式与社会变化有关),而是历史上延续至今的地方社会治理方式及原则多次危机的再现。这种不断的再现,令我们有充分的理由去研究,基层社会结构及其制度建制中是否存在着紧张关系。是否这些紧张经由一系列制度变迁(如人民公社制)得到进一步的延续和强化,由于各种因素的影响,今天又明显浮现出来?是否一个多世纪以来,在几种政权体制下不断探索的基层秩序问题——如何提高基层权威的效率,使其既能有效治理社会,同时又能完成国家给予的任务——仍然没有获得有效的解决方案?虽然在这一阶段中基层经济的变化是巨大的,但为何它没有缓解社会矛盾?这就使问题不能不进入到政治分析、乃至更为广阔的社会制度分析方面。

改变了分析角度,或许可以帮助我们看到其他因素在乡村秩序中的作用。比如,对乡村基层政权进行一种政治社会学的分析,将其视为一个政治单位,观察其对于基层社会整合的作用。这种分析关注的基本问题不是在它的行政效率或经济效率方面,比如它是否能够有效地执行上级的任务,比如其对农业产出的组织作用等等。即使我在书中涉及这方面的内容,我的关心重点也不是上述两个效率,而是与基层政权相关的权力结构关系,即各种权利的配置、规则及运行后果。我希望讨论基层组织的权威来源,使这些权威取得、运用、巩固或弱化的结构因素,以及这些方面对于基层的秩序和冲突发生的作用。

……{ 内 容 }……

本书第一章关注的基本问题,是近代以来基层权威授权来源的变化,以及这种授权变化对于地方社会结构的影响。我希望理出一个近代历史中基层权威授权来源的变迁图景(这个图景的描述是非常轮廓性的),作为后面各章讨

[8] 王国斌,《转变的中国——历史变迁与欧洲经验的局限》,江苏人民出版社,1998。