

国家政策

在农村实践过程的理解社会学

刘岳 宋棠 / 著
云南出版集团公司
云南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家政策在农村实践过程的理解社会学 / 刘岳, 宋
棠著. —昆明: 云南人民出版社, 2006. 8

ISBN 7-222-04808-1

I. 国... II. ①刘... ②宋... III. 农村经济政策—
研究—中国 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 093488号

责任编辑: 杨云宝

封面设计: 袁亚雄

封面制作: 窦雪松

责任印制: 施建国

书 名	国家政策在农村实践过程的理解社会学
作 者	刘 岳 宋 棠 著
出 版	云南出版集团公司 云南人民出版社
发 行	云南人民出版社
社 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	www.ynpph.com.cn
E-mail	rmszbs@public.km.yn.cn
开 本	850×1168 1/32
印 张	6.25
字 数	160 千
版 次	2006 年 8 月第 1 版第 1 次印刷
排 版	昆明汉慧经贸有限公司
印 刷	云南福保东陆印刷股份有限公司
书 号	ISBN 7-222-04808-1
定 价	20.00 元

尊敬的读者: 若你购买的我社图书存在印装质量问题, 请与我社发行部联系调换。

发行电话: (0871)4194864 4191604 4107628(邮购)



刘岳

1973年生，1994年毕业于山东大学社会学系，现任职于中共潍坊市委党校，中共青州市委副秘书长（挂职）。长期从事政治社会学和中国农村研究。



宋棠

1973年生，山东大学社会学系硕士，潍坊医学院管理学院教师。从事政治社会学和医学社会学研究。

序 言

替朋友的著作写序，意味着接受一份尊重，但同时也可能背上“自负”的嫌疑，故我通常谢绝这份“尊重”。为此书写序，空前例外。这不仅是因为本书的作者是具有深切的社会关怀和敏锐思考力的年轻英俊，更因为该书的主题——自上而下的政策执行过程。该书想解答这样一个被人们普遍感受到但很少被学术研究触及的重大问题：为什么许多政策的执行结果往往偏离中央政策制定者的初衷，有些甚至恰好相反？单说一句“好经给坏和尚念歪了”，虽是广泛流传的舆论，但只具情绪发泄之功能，科学的态度是认真研究政策在被理解和执行过程中究竟发生了政策本身不可能加以规范的诸种因素或社会力量。

在当代中国，对政策的实施过程的研究之所以显得特别重要，是因为“政策”和“指示”在调整现实的经济-社会关系中依然高于法律，虽然我们一直强调依法治国。在一个区域差异不断加大和社会转型持续加速的今天，这种状况有它自身的理由，尽管法学家对此深为不满。既然政策及被地方各级官员们“理解”的政策，即“指示”，对现实生活的调整与干预具有如此重要作用，既然政策在执行过程中往往沦入偏离甚至背离政策目标的沮丧结果，那么建立一门“政策社会学”来研究“政策执行过程”就显得十分重要了。刘岳和宋棠的《国家政策在农村实践过程的理解社会学》一书，便是这种努力的一个成果。

虽然“政策的实施过程研究”如此重要，但对一个身处大学的学者而言从来是一个难以进入的场域。这或许是因为一旦“学者”将“官场”作为一个研究对象，有可能冒犯权力者们的尊

严，故而对一个官场之外的一介书生而言，可以读到政策文本，也可以看到政策实施的后果，唯独不清楚政策的实施过程，所以只能把不满发为“民主与法制”的言论。相对而言，本书作者之一的刘岳却没有这样的困境，他相比于其他学者而言较为特殊的经历和角色使得他可以直接观察政策在县、乡两级政府的实施过程。虽有各种各样的政策，本书作者却选择了一个已被终止了的“农业特产税的征收政策”作为个案进行分析，这是因为只有一个过程完成以后一项较全面的研究才有可能。

各项中央涉农政策的实施，关键在于县（包括县级市）、乡（镇）两级政策，尤其重在县级党政部门。在中国，政治的中心在中央，但行政的中心向来在县。一位有着数十年县、乡工作经验的官员说，来自上面的各项政策都汇总于县，恰如众支流都汇聚于水库一样。确定什么时候开闸放水、放多少流量的水，成为县政优劣的关键。如将来自上面的各项政策都按文本要求的“彻底”贯彻，其结果必定是劣政而非良政。这就是说，在执行政策过程中，县官具有很大的“自由裁量权”，然而，恰恰这个“自由裁量权”造成了“政策执行过程”的复杂性。刘岳和宋棠在考察农村特产税政策的执行过程中，十分清晰地意识到县政的重要意义，并以县（包括乡）作为重点研究对象，就此而言，该书就有阅读的价值了。

作者“在场”观察所提供的各种细节，一定会引起场外观众的兴趣，而他们在书中提供的分析与结论，也一定会启发我们更深入地思考。如果能给“政策社会学”的建立提供一个动力，我想一定会超出作者的最初企盼了。当然，此书更注重实践目标：即在我们这个依然充满“人情味”的庞大行政机构在执行政策过程中更具理性和效率。这是作者的期望，也是我们大家的期望。

曹锦清

2006年7月

目 录

上篇 农村政策实践形态的问题与理论

第一章 问题的提出——农村政策的实践形态	3
第二章 农村政策实践形态研究的基本理论和方法	9
第一节 基本理论	9
第二节 文献综述和研究对象	16
一 文献综述	16
二 研究对象及实地资料收集	21

中篇 农村政策实践过程：以农业特产税收缴为例

第三章 农村政策实践的结构背景	27
第一节 “分税制+财政包干”——县乡财政背景	28
第二节 农业特产税的政策规定与“压力型体制”	34
一 农业特产税介绍	34
二 压力型体制——财政及税收指标的分派	35
第四章 农业特产税征收的基础条件	42
第一节 乡镇对村级精英的控制	42
一 村级组织领导系统	42
二 “三代管”——财权的直接管制	45

三 村干部工资和养老保险	47
四 “赢利型经纪”——村干部的额外收益	57
第二节 农业特产税征收的重要逻辑起点——“农业产 业结构调整”	62
第五章 征收农业特产税的策略与逻辑	72
第一节 税费平摊——不可缺少的监控手段	72
第二节 农业特产税征收的过程与技术手段	77
第三节 “上清下不清”——税收缺口的处理	86

下篇 关于农村政策实践过程和逻辑的讨论

第六章 农村基层干部的实践逻辑——对“国家政策”的特 殊理解方式	93
第七章 对农村基层政权合法性的讨论	106
第八章 对农村税费改革实践后果的简要评述	116
结 语	129
参考文献	131
引用各级党委和政府的有关农村文件及法律法规目录	137
附录:A 县基层政权发布的有关农村文件	139
后 记	192

上 篇

农村政策实践形态的问题与理论

第一章 问题的提出 ——农村政策的实践形态

“政策”是我们用以理解中国农村乃至中国的核心概念。但是，“政策”的实践形态在时下却是暧昧不清的，因此，会导致理解上的巨大差异。我们可以在许多不同的意义上使用“政策”概念，如它会出现在《宏观经济调控与政策》、《中国财政政策研究》这样的学术专著中，出现在“党的富民政策好”这样的报纸头版头条中，出现在“落实知识分子政策”这样的官方文件中，出现在“这项工作时间紧，政策性强”这样的上级通知中，同时还会出现在“不给资金给政策”、“把中央政策用活用足”这样的地方政府官员的讲话文稿中，出现在“上有政策、下有对策”的民间俗语中，而在这些时候它的意义是很不同的。在更规范一些的意义上进行比较，政策显然不同于法律，但是在中国农村很多法律是被当作政策来“落实执行”的；政策也区别于“制度”概念，它并不具有相当的稳定性，总是处在变化当中，给人的印象是带有流动性的，虽然政策本身具有高度的约束力、强制力和严肃性，甚至在某些时候还是高度量化的，但是其分寸掌握却往往有较大的伸缩余地。这构成一幅令人迷惑的图景。但是在中国农村，正是通过政策的制定和实施，完成着农村社会的整合，维持着国家对农村的治理，支持着国家推进农村现代化的意图和努力，政策指导着农村生产的开展和生活形态的构造，并最终决定着包括物质财富在内的各种资源的分配方式、过程与份额。这样，“政策”就成为农村社会中具有决定意义

的控制性因素。

由于对当前各种解释^①的不满意，也基于“政策”这一概念在实践过程中的“灵活”特性，本研究首先对“政策”概念做出一个抽象的界定：政策是具有垄断性权力的组织或个人，基于特定的价值评判所做出的，旨在调整一定时空范围内利益关系和进行资源分配的权益性规定。需要说明的是，这里强调的“政策”所固有的“权益性”（Contingency）特点是在常人方法学（Ethnomethodology）意义上提出的。

在实地的农村调查和研究中，我们会经常问及农民这样一个问题：“国家政策好不好？”得到的回答几乎是一致的，“国家政策很好”。那么，既然国家政策很好，为什么很长时间以来农村面貌没有太大改变？农民的收入水平和生活水平不能有明显的提高呢？得到的回答也是一致的，“都是干部的问题，是干部人为地把好政策给执行坏了”，即所谓“好经让歪嘴和尚念歪了”。当我们用同样的问题去问基层党政干部时，得到的回答却是相反的，干部们会说，这种政策别说我来干，就是让农村研究专家来干，让国务院总理来干，他也干不好。在干部们看来，农村地区之所以出现如此之多的问题，其本质的和主要的原因并不在于干部和基层政权，而是国家政策本身就有问题。这样两种完全相反的回答会使一个认真的研究者感到十分迷惑，如果持完全相反意见的双方都是值得信任的，那么事实真相到底是什么就成为了一个“谜”。

“政策有问题，还是干部有问题？”这个问题可能会被指责为不符合学术规范，在调查中提出这样的问题也许会因为内涵和外

① 参见彭克宏：《社会科学大辞典》，中国国际广播出版社1989年版；李成智编著：《公共政策》，团结出版社2000年版；张光博：《行政学辞典》，吉林人民出版社1988年版，第685页。

延界定不清，同时又未能将其操作化为可测量的指标，因而不可能得到一个清晰的回答，只会得出一个模糊的印象。但就是这模糊的印象告诉我们农村社会中的行动者——农民和基层干部——对农村现实的基本价值评判和基本态度，而行动者的行动正是在这些基本态度的指导下展开的，并且在行动过程中形成特定的关系结构。或者说，这种价值评判和态度不但是行动者对过去实践的总结，对过去事件的理解和体验，更构成将来行动的前提，构成将来行动者之间关系模式的前提，成为构造当下和将来农村社会形态的前提。因此，这种提法虽然不够精确，但是对这一问题的分析却是理解农村社会的关键所在^①，同时这也是在本研究中自觉使用马克斯·韦伯的“理解社会学”方法的意义所在。在研究中，我们进入和面对的是一个“他们的世界”，我们必须而且只能通过“解释性的说明”和“说明性的解释”，通过移情的方法从而“置该活动于可理解的和更加内在的意义之中”。关键不

① 在这里我们使用的“理解”概念是韦伯意义上的，而这种“理解”的基本方法也将贯穿整个研究当中。马克斯·韦伯将自己的社会学理论称之为“理解社会学”，“所谓理解社会学中的‘理解’，从思维的抽象上包含两方面的因素，其一是说明原因，这主要与对社会现象作因果性考察有关；其二是解释意义，亦即探询动机、意图对诱发社会行动的重要性。但在实际的操作过程中，说明和解释是相互包容的，或者是解释性的说明（Interpretive explanation），或者是说明性的解释（Explanatory interpretation），这一过程就是理解（Understanding）”（苏国勋：《理性化及其限制——韦伯思想引论》，上海人民出版社1988年版，第288页）。用韦伯自己的话来说：“理解具有两方面的意义，首先它是对诸如此类的给定活动包括言词的表达的主观意义所做的直接观察理解；也可以是另外的一种样子，即解释性的理解，这是对动机的理性理解，它存在于置该活动于可理解的和更加内在的意义之中……行动在理性上是明显的，这主要是指在我们对各种行动因素在其有意向的意义中获得其完全清晰和理智的把握的情况下才是如此，我们只有通过同情的参与，并能适当地把握住行动在其中发生的情感环境时，才能获得移情或欣赏的精确性。”（马克斯·韦伯：《社会科学方法论》，华夏出版社1999年版，第37~41页）

在于一个研究者个人是如何从某种价值评判出发来看待展现在他面前的一切，而在于身处农村现实中的人们是怎样理解他们所处的环境以及给这种环境和自己的行动赋予了怎样的意义，研究者必须要通过“同情的参与”来把握这些行动的意义和由此产生的复杂关系，这样才能达到一种真实的理解和获得深刻的“洞察”。也正是在这种意义上，对“政策有问题还是干部有问题”这样不精确的问题的理解性考察在本研究看来却成为分析基层政权行动模式和农村现实的一个重要突破口。

事实上,不管在研究中有没有明确提出这种提法,以往的许多农村研究实际上都是在试图回答这一问题。有些研究以农民代言人的身份出现,认为正是乡村两级干部出于个人贪欲和小集体的不正当利益导致了国家政策在执行中的扭曲,严重损害了农民的利益,也破坏了农村建设发展的进程。这种观点带有天然的道德优势,同时有许多甚至骇人听闻的具体实例为佐证,在公众痛恨贪官污吏的普遍心理背景下产生了广泛的社会影响,往往被认为是反映了农村的基本现实;另外一些研究从制度分析的角度出发,认为制度是制约甚至决定人的行动的根本因素,农村问题的根源是制度安排和制度建设的问题,不能从“道德”、“干部作风”、“党风廉政建设”方面寻求解决问题的道路。这些研究都具有相当的“真理”成分,但也有共同的缺点,那就是将极为复杂的农村问题简单化和静态化了。其方法论上的简单化程度与张静所列举的“农村为什么发生冲突?国家和社会紧张关系使然;为什么设立基层组织?国家政权建设使然;为什么出现社会运动?公民社会使然;为什么实行选举?推行民主使然”^④如出一辙,这种简单的线性因果分析在极其复杂的农村问题研究中无法将理解进一步引向深入,更无法解释许多在表面上看来呈现

① 张静：《基层政权：乡村制度诸问题》，浙江人民出版社2000年版，第15页。

出“悖论”特征的现象，无法触及农村社会运转和国家对农村进行治理的奥秘核心。有效克服这种理论和方法上的简单化缺陷，在动态过程和复杂关系中对这一问题做出解释是本研究努力的方向。

本研究试图以“征收农业特产税”这一具体政策在农村地区的实施过程为轴线，详细描述在这一过程中各种力量、利益的较量和纠葛，以及通过怎样的复杂的博弈生成新的结构模式，以此达到对农村社会的真实理解。同时，国家政策在农村地区演化、扭曲的过程也正是基层政府代表国家对农村实施治理的过程，通过对政策实践过程的研究可以进一步了解国家权力在农村地区的运行机制，解释“国家对农村是如何实施治理的”这一重大问题。随着农村税费改革的推进，农业特产税和农业税的征收在农村已经成为过去，因此本研究的贡献不在于对改革税费政策或减轻农民负担作出政策性的建议，而在于通过研究提倡一种“政策过程”研究方法，使原先不可见的“过程”凸现出来，成为具有独立解释能力的重要因素，在方法上由对文本形态的政策的研究转向对实践形态的政策研究。因为如果不能将“政策实践过程”作为独立的因素进行深入的研究，就无法明确地知晓究竟是哪些因素以及这些因素以什么样的结构方式连续性地发挥作用，影响甚至决定着一个政策文本演化为一个政策结果的方向、轨迹和效能。这样，在制定或调整政策时也就无法预见到这项政策在实践中有可能被变形为什么形态，以及为什么会出现这样一种形态，从而在政策制定时也就根本无法保证这项政策的实践结果能够符合制定者们良好的初衷。当我们抱怨好政策被执行坏了的时候，其实并不知道它是怎样被执行坏的，以及如何才能不被执行坏，迄今为止，政策在基层地区的实践过程仍然是一个“黑箱”。不能了解和控制一项政策实践和演变的路径和过程却又想得到一个合乎希望的实践结果，这是不可能做到的。也就是说，在不能对

政策实践过程做出清晰有效的描述和解释之前，谈论某项政策的“好”与“不好”，讨论某项政策的修改与调整通常只能是表面化的，在很多时候是想当然的努力。同时，一个无法保证在实践中能够顺利执行的政策，其本身的合理性也是值得怀疑的，因为毕竟只有能够执行的好政策才是真正的好政策。就如同我们在还无法预测和控制楼房建设过程的情况下，只凭借一张设计精美的图纸就信誓旦旦地保证会有一幢气势宏伟、功能齐备、质量优良的大厦拔地而起，那只能是纸上谈兵。

更具体一些说，本研究力图说明，一项“好”政策^①是怎样在执行和运作过程中演化成了一种偏离预期的、带来损害的破坏性的结果？这一实践过程究竟是怎样的？为什么会有这样一种实践过程？怎样理解这一实践过程？在社会学研究中尚未有令人满意的解释。本研究在这方面将做出一些尝试。

① 这个“好”极难界定和衡量。前面讲的“政策不好还是干部不好”是就政策执行的后果而言的，是就过去了的事实进行归因，其“好”与“不好”是可以计算和衡量的；而“好”政策中的“好”是就政策制定本身而言的，即在其未经实施和验证之前就要对其做出判断，认为它是“好”的，因而更像是一种良好的愿望。这样，我们只能把这个使用极其频繁和广泛的“好”界定为：在该政策实施前，政策制定者所声称的效果，也正是某些社会成员对其做出的符合自身利益要求的预期。很显然，在这里我们并不把国家政策预先认定为总是实际意义上的“好”的，因为由于信息不完全等原因导致的决策失误等现象毕竟是十分常见的；也不把“多数人”在政策实施前做出的“这是一个好政策”的“共识”作为界定“好政策”的依据，因为人的理性是有限的。

第二章 农村政策实践形态研究的基本理论和方法

第一节 基本理论

任何一项严肃的科学研究，都要有一定的基本理论作为前提，并作为方法性原则贯穿其中。长期以来，国内社会学研究中所采用的指导性理论大多是具有帕森斯传统的结构功能主义理论，在农村研究中尤为常见。帕森斯的结构功能分析模型，从功能分化的角度，将社会结构概念发展成一种庞大的旨在解释一切人类行动的系统理论。这一点最为集中地体现在帕森斯的代表作《社会系统》（The Social System）中，帕森斯以其 AGIL（即 Adaptation 适应、Goal Attainment 达鹄、Integration 整合、Latency Pattern Maintenance 维模）模型将整个社会结构描述为一个整体的、均衡的、自我调节和相互支持的系统，结构内的各部分都对整体发挥作用，同时通过不断的分化与整合，维持整体的动态的均衡秩序^①。“帕森斯始终认为，总体社会中的四个子系统之所以能够充分发挥功能，其关键在于社会拥有那些将成员整合在一起的价值体系。所谓共同的价值体系，意指由一系列价值模式组成的，并已成为众人认同的规范体系。这些规范作为行为的导向、依据和标准，可以约束行动者行为的边界。通过规范众

① 【美】T·帕森斯：《社会系统》自由出版社 1951 年版。