

乡村社会的治理

Governance of Rural Society

■ 吕德文 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

乡村社会的治理

Governance of Rural Society 吕德文 著



山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

乡村社会的治理/吕德文著. — 济南: 山东人民出版社, 2013. 5

ISBN 978-7-209-07177-2

I. ①乡… II. ①吕… III. ①乡村—行政管理—研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 083783 号

责任编辑: 马 洁

封面设计: 张 晋

乡村社会的治理

吕德文 著

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址: 济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编: 250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部: (0531)82098027 82098028

新华书店经销

青岛星球印刷有限公司印装

规 格 32 开(145mm×210mm)

印 张 8.625

字 数 200 千字

版 次 2013 年 5 月第 1 版

印 次 2013 年 5 月第 1 次

ISBN 978-7-209-07177-2

定 价 32.00 元

如有质量问题, 请与印刷厂调换。电话: (0532)88194567

目 录

- 第一章 导论 - 1 -
 - 第一节 问题意识 - 1 -
 - 第二节 文献综述 - 5 -
 - 第三节 理论框架 - 20 -
 - 第四节 田野与方法 - 28 -
- 第二章 背景 - 34 -
 - 第一节 扶沟县 - 34 -
 - 第二节 京山县 - 43 -
 - 第三节 客家地区 - 46 -
 - 第四节 简单的比较 - 51 -
- 第三章 “钉子户” - 54 -
 - 第一节 “钉子户”的分类 - 54 -
 - 第二节 村庄生活中的“钉子户” - 63 -
 - 第三节 “钉子户”与村庄结构 - 70 -
 - 第四节 “钉子户”与村庄治理 - 76 -
 - 第五节 小结 - 82 -
- 第四章 乡土社会中的边缘人 - 90 -
 - 第一节 边缘人的产生 - 91 -
 - 第二节 边缘人的转化 - 97 -

第三节	边缘人的反制	- 101 -
第四节	从边缘人到“钉子户”	- 105 -
第五节	小结	- 112 -
第五章	国家政权建设中的边缘人	- 114 -
第一节	压制边缘人	- 115 -
第二节	调动边缘人	- 119 -
第三节	边缘人的时势权力	- 123 -
第四节	小结	- 127 -
第六章	代理人	- 128 -
第一节	代理人的特征	- 128 -
第二节	代理人的变化	- 139 -
第三节	代理人的类型	- 145 -
第七章	代理人体制的式微	- 151 -
第一节	代理人的监控	- 151 -
第二节	代理人的作用	- 157 -
第三节	代理人体制的弱化	- 162 -
第四节	乡村治理体制的变化	- 167 -
第五节	小结	- 170 -
第八章	基层治理中的“钉子户”	- 172 -
第一节	“钉子户”的确认	- 172 -
第二节	日常治理的策略	- 181 -
第三节	日常治理中的政治	- 188 -
第四节	小结	- 192 -
第九章	国家政策执行中的“钉子户”	- 194 -
第一节	农民负担问题的政策解读	- 195 -
第二节	特困户、“钉子户”与农民负担问题	- 200 -

第三节	税费改革的双重逻辑	- 210 -
第四节	小结	- 217 -
第十章	结论	- 219 -
第一节	从边缘人到“钉子户”	- 221 -
第二节	“钉子户”对基层治理的塑造	- 225 -
第三节	基层治理中的政治	- 227 -
第四节	“钉子户”与农村变革型式	- 231 -
附录		- 234 -
三斤狗变成三伯公		- 234 -
三斤狗变成三伯公(五句板)		- 239 -
重读礼治社会		- 244 -
在“钉子户”与“特困户”之间		
——重新理解税费改革		- 251 -
“后税费时代”的基层政权变革		- 257 -
基层权力失控的逻辑		- 263 -
致谢		- 269 -

第一章 导 论

本章主要交代本书研究的问题意识及理论脉络。自清末国家政权建设启动以来,乡村社会逐渐纳入了国家治理领域,由此形成了国家与农民关系这一学术命题。基本上,学术界对这一问题的操作主要基于两个路径:一是权力/文化的研究思路,二是抗争/底层政治的研究思路。前者关心的核心问题是,国家权力是如何进入乡村社会的,乡村社会固有的文化网络又是如何与国家权力互动的;后者关心的核心问题则是,农民在国家权力介入过程中是如何基于底层政治的逻辑反应的,抗争往往是其主要表现形式。

“钉子户”是认识国家与农民关系的晴雨表,已有的中国乡村研究虽然未曾将之作为一个独立的研究对象提出来,但是,无论是抗争/底层政治的研究路径,还是权力/文化的研究思路,都涉及如何有效地规制边缘人的问题,这一问题直接决定了基层治理的绩效。因此,本书的研究对象是“治理‘钉子户’”,借此讨论乡村治理的相关问题。

第一节 问题意识

“钉子户”是广泛存在于日常生活及基层治理中的问题,不过,到目前为止,学界还没有明确地将其纳入研究的视野。相关的讨论较多地存在于公共选择理论之中,这一理论主要解释的是公共品供给

中的搭便车问题,奥尔森将其论证为集体行动的逻辑,抑或说集体行动的困境。不过,很显然,这一理论无法涵盖“钉子户”问题,甚至“钉子户”的治理问题并不主要是公共品供给中的搭便车问题,笔者的分析将会发现,大部分“钉子户”的产生有更深层的原因,它在更大意义上是国家与农民的关系问题,涉及的是复杂而隐蔽的基层治理的逻辑。

“钉子户”问题正式进入笔者的研究视野是2007年暑期的扶沟调查期间。2007年暑期,我协助贺雪峰教授主持乐施会的一个关于税费改革后农村形势变化的课题,我和华中科技大学中国乡村治理研究中心的20多名师生在河南省扶沟县分六组驻村调查一个月。期间,根据研究设计,我们的前期调查按照中心的一贯研究进路,摒弃对具体问题的关注,集中于对当地村庄整体,也即“村治模式”的理解。在扶沟调查期间,正值当地多年来罕见的涝灾,种种怪异现象引起了我们的注意。税费改革后农村基层组织乏力,无法组织分散的农户排涝;田地因低洼程度不一而致灾情不一致,农户之间合作排涝的成本极高,有一户农民在万般无奈的情况下,在自己土地的低洼处挖一个洞排涝(而这显然于事无补),单个农民面对天灾时的无奈,尽显无遗。北方平原的水利问题向来以抗旱为主,但扶沟农民却出现了“怕涝不怕旱”的情况,很能说明集体化解体过后尤其是税费改革以后,分散的农户在既缺乏组织又缺乏合作能力的情况下,所遭遇的集体行动的困境。

而在后期的调查中,我发现,“钉子户”对于基层治理而言,几乎起着决定性的作用,这在分田到户及人民公社制度解体后的20多年的治理实践中表现得尤为明显。扶沟调查之后,在写作课题报告时,我对20多年来中央政府治理农民负担问题的相关文件进行了分析,并与扶沟的治理实践相对照,惊诧地发现在农业税费征收的问题上,

中央和地方政府持有不同的逻辑,中央关注的是减轻农民负担的政治问题,而基层政权关注的是应对“钉子户”的治理问题,两者的分离客观上造成了基层治理的困境,贺雪峰教授也在同期的汝南调查中发现了这个问题,我非常感兴趣进一步研究其中的奥秘。此后,在华中科技大学中国乡村治理中心举办的第十一、十二次硕博论坛上,治理“钉子户”问题得到了较为集中的讨论,与我的研究伙伴关心的问题获得了交叉,让我作出了初步判断:“钉子户”之所以成为问题,深层次的原因在于巨变中的乡土社会已无力规范边缘人的冲击,并且,在国家治理转型过程中,国家权力也无力整合乡村秩序,“钉子户”的治理困境实际上是在国家治理转型及乡土社会巨变的双重挤压下产生的问题。

2007年12月底,我参加了中心(指华中科技大学中国乡村治理研究中心,下同)在湖北英山县组织的为期半个月的集体调研。在这次调研中,我仍然集中关注了农业税费征收的问题,发现当地的关键问题不是“钉子户”的问题,而是因为人口流动及贫穷等原因造成的大量尾欠,迫使乡村干部依靠拆借的手段填补税费,造成了以农民负担为表征的治理问题,这与因无法治理“钉子户”而陷入治理困境的扶沟农村殊途同归。我在后来的调查报告中用了英山农村相对保存完好的“乡土性”来理解这种现象,认为英山农村的打工经济是为着保持乡土社会内部的循环而进行的,大量的楼房平地而起以及村庄内部明显的面子竞争,表明人口流动对乡土社会而言,与其说是破坏的力量,还不如说是维持的因素^①,在这样的社会结构中,“钉子户”这一破坏主流秩序的力量被压制下来,不易成为主要的治理问题。

^① 吕德文:《小农家庭行动的乡土性——湖北英山曹家店村调查之二》,三农中国网, <http://www.snzg.cn/article/html/article-8895.html>, 上网时间:2009年12月1日。

扶沟和英山的对比,让我进一步明确,挖掘“钉子户”的治理问题,不仅是在理解国家制度实践的过程,而且也是在进一步理解乡土社会的变迁。2008年上半年,我在福建和江西的两个客家村庄涧村及后村进行了为期3个月的专题调查,客家农村的经验是我这项研究最重要的经验基础,它让我形成了关于“钉子户”及乡土社会的质感。客家地区是中国农村相对比较传统的地区,与英山农村相似,“钉子户”在当地仍然处于乡土社会的边缘地带,并没有主导乡村秩序,但“钉子户”在治理实践中仍然广泛存在。对客家农村的调查使我进一步理解了“钉子户”在乡土社会中的形态、分布及行为逻辑,并认识到:“钉子户”是维持一个完整的乡土社会必不可少的力量,处于乡土秩序边缘的力量往往是抵御外来力量的先锋。

2008年国庆期间在湖北京山农村的调查,可以算是本项研究的补充调查。我所在的研究团队的几乎所有研究论题都有江汉平原农村的经验来源,贺雪峰教授早些年总结出这是一个“原子化”的地区。我的调查基本上印证了这一判断。我所调查的村庄是京山县乃至荆门地区有名的“红旗村”,是全镇独有的两个没有村级债务的村庄之一,但全村高达1/4的农户至今仍有农业税费尾欠,其中一部分是被当地人称做“刁滑人”和“滑稽人”,甚至“混混”。这次调查的资料相当完整,不仅让我有可能认识不同于客家地区的“钉子户”的治理逻辑,而且,也让我进一步回应了“钉子户”对基层治理的塑造,以及多年来对农村政策变革的推动作用。

至此,随着调查的逐步深入,发现“钉子户”这个命题实际上包含着多重内涵,它在一般意义上被认为是农民合作的问题,也即如何有效避免“钉子户”搭便车而不至于损害整体的利益。然而,我觉得,更重要的是,“钉子户”是乡村内部秩序变迁的晴雨表,在一个具有乡土本色的乡村社会中,“钉子户”是村落共同体的一个必要组成部分,它

是村落社会边缘人群的一个生存策略,是抵御外来冲击的先锋力量,为主流的乡土秩序所吸纳。当然,“钉子户”这个词本身就有政策的内涵,能否有效治理“钉子户”是国家权力是否有效深入乡村的标志,而“钉子户”在国家治理上的内涵与乡土秩序的变迁紧密相关。本文即是在这两个层面上来理解“钉子户”的问题的。

第二节 文献综述

一、三农问题与中国农村变革

到底是谁推动了中国农村的变革?

1999年,温铁军在《读书》上发表《“三农问题”:世纪末的反思》,对20多年来的农村改革进行了反思,“三农问题”正式进入了知识界的视野,在一定程度上也拉开了反思改革的序幕;2002年,李昌平《我向总理说实话》出版,进一步把“三农问题”引向了大众。在此前后,曹锦清的《黄河边上的中国》,陈桂棣、春桃的《中国农民调查》相继出版,共同塑造了世纪之交三农问题的反思。《我向总理说实话》和《中国农民调查》中的弱者的农民形象深入人心,而《黄河边上的中国》的“农民善分不善合”的“私”的形象同样振聋发聩,温铁军的反思,则似乎说明一个道理,中国农民在国家现代化的道路中的确是受害者,尽管中国农民为民族国家的发展作出了巨大贡献。一时之间,晏阳初在二三十年代所言的“贫、愚、弱、私”的中国农民形象再次引起了人们的关注。在这种情况下,作为历史推动者同时也是受害者的两种矛盾的农民形象引起了人们的深思,由此,底层政治的逻辑及乡土社会的现状构成了近年来农村研究的两个主要论域。

温铁军在《“三农”问题与制度变迁》中,系统表述了中国问题基本上是“一个人口膨胀而资源短缺的农民国家追求工业化的发展问题”的核心观点,并把这个问题概括为两个基本命题:一是人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约下的土地制度变迁,二是城乡二元结构的基本体制矛盾制约下的农业剩余分配制度。^①在温铁军的表述中,无论是集体化战略还是分田到户,实际上都受制于这两个基本命题,因而,两种基本经济制度都取得了巨大的成功。也正是在这个意义上,中国农村的改革来自于国家发展战略的转换,是“制度创新”的结果。温铁军的这种宏观论证,与“贫、愚、弱、私”的农民形象的判断,内在逻辑是一致的,表明在现代化过程中,分散的小农在人地关系高度紧张的矛盾下必定采取平均地权的办法解决内部合作机制问题,而无论如何,城乡二元结构下,他们在农业生产剩余的分配中必定处于弱势。温铁军为中国农民在世纪之交中的矛盾形象作出了宏观解释,这与曹锦清关于农民善分不善合的历史沉思相得益彰。

不过,一旦进入社会公众的视野,“弱者”及“弱势群体”的农民形象凸显出来,而国家战略的宏观制度及农民自身的“私”的因素则悬置一边。在《我向总理说实话》及《中国农民调查》的叙述中,表现为两点:第一,基层政权严重异化,不仅机构臃肿,直接加重了农民负担,且工作作风粗暴,干群关系紧张;第二,农民负担沉重,导致农民增收乏力。总之,面对基层政权,农民是“弱者”。

如果说温铁军在宏观的经济制度上解释了三农问题出现的原因,却在不经意间塑造了另一个公共学术运动的话,那么,关于底层政治及乡土社会的研究,则跨越了这段公共学术运动的前后,试图从基层政权及农民的多重角色出发,从微观治理机制及其隐含的宏观

^① 温铁军:《“三农”问题与制度变迁》,北京:中国经济出版社,2009年。

政治体制上理解改革后国家与农民的关系。这些研究为世纪之交新一轮的农村改革奠定了理论基础。这其中,与农民抗争的泛政治化理解相对应,关于“三农问题”中基层政权“恶”的表述为乡镇改革奠定了舆论基础,简言之,机构精简及政府职能的转变被认为是改善干群关系、安抚弱者的手段。税费改革则被认为是治本之道,它不仅是斩断农民负担不断加重的根本,而且是“倒逼”乡镇改革的重要手段^①。不过,税费改革不仅在底层政治的研究中获得论证,还在国家政权建设的研究视域下获得理论支持。一如制度主义的研究所指出的,国家政权建设不仅仅意味着国家控制权力的扩张,还意味着“通过强迫推行的新规则,规范各级政权本身的角色转变及治理规则的改变,使其成为真正意义上的公共机构”^②。而税费改革及乡镇改革之前的基层政权,不断表现出来的“恶”很容易让人联想到国家的控制权力的单向度扩张,而公共服务的功能并没有表现出来。制度主义取向研究的前提假设在于后全能主义时代中国仍然处于国家政权建设的过程之中,并没有完全成功。这种假设,甚至在乡域政治的研究中获得了共鸣,尽管复杂的乡镇政治运作让论者避免用国家政权建设这一理论解释,转而采用国家治理转型这一表述方式^③。

不过,还有一种解释或许更应该受到重视。20世纪90年代中期孙立平等人的过程/事件分析中所揭示出的特殊的国家与农民关系,主要表明的是中国国家转型的道路不同于西方“现代化”和“发展”的

① 李芝兰、吴理财:《“倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央和地方之间的互动》,《社会学研究》2005年第4期。

② 张静:《村庄自治与国家政权建设》,载黄宗智主编:《中国乡村研究(第一辑)》,北京:商务印书馆,2003年。

③ 吴毅:《小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:三联书店,2007年,第627~630页。

经验,是一系列的正式制度与非正式实践的独特的混合体,换言之,在孙立平等人的实践社会学的研究视域下,中国的国家治理转型和社会转型是一个独特的转型经验,就如同市场转型在中国的独特性一样。^①沿着这条解释路径,当代中国所走的是一条独特的改革道路,在改革的策略上体现出混合的权威体系^②,在激活农民的自主性的同时并没有同时放弃国家的权威。也正因为如此,会出现正式话语与具体实践的差距,农民以中央政策及法律为依据反抗乡镇政权的“依法抗争”或“以法抗争”才会出现。如果按照这种解释路径,则很显然,意图建立现代公共部门为指向的乡镇改革和税费改革并无可能真正建立起来,改革路径本身决定了国家与农民关系无法复制现有的政治发展框架。

诸多研究都表明,农村改革的动力来自于农民类型的复杂性,“弱势”的农民形象为国家政策的自我调整提供了意识形态的基础,积极主动的农民抗争者则成为社会变革的直接推动力量。更深层的变革动力来源于乡土社会内部结构的巨大改变,各种类型的农民关系的改变,重塑了基层治理,并决定了国家政策的实践效果,隐蔽地推动了国家治理转型。

基于中国农民的两种形象的想象,围绕着中国农民创造历史的动力及弱势群体的生存策略,关于中国农村的变革形成了两种不尽相同的解释路径:一种是“抗争/底层社会”的线索,一种是“权力/文化”的线索。这两种研究思路所呈现出的中国经验,与黄宗智等人试图理解中国独特的国家与农民关系的理论诉求遥相呼应,对中国基层治理实践也形成了不尽一致的理解。

① 孙立平:《实践社会学与市场转型过程分析》,《中国社会科学》2002年第5期。

② 许慧文:《统治的节目单和权威的混合本质》,《开放时代》2008年第2期。

二、农民抗争与底层政治

“抗争/底层社会”的基本立论在于中国农民富于变革精神,是推动社会变革及国家政治发展的主要动力。20世纪90年代以来大量发生的群体性事件为这一立论提供了鲜活的经验。于建嵘基于湖南的经验研究指出,当代中国农民的有组织抗争已经超越了普通的农民诉求,具有政治诉求,将造成一系列的政治风险^①,他随后的研究进一步把这种有组织抗争解释为“以法抗争”,指出近年来中国农民的抗争已经超越了“依法抗争”的阶段,具有更大的积极主动性,由此,更不同于“日常抗争”。^② 在于建嵘看来,当代中国农民已经是一个“自觉”群体,于用“政治”和“权利”等一系列的现代政治术语来表达其判断,当代中国农民在于建嵘的研究中是积极向上的,对不公平的现实具有强烈反抗意识的阶级。如此一种判断,显然与中国共产党在革命年代把农民阶级看成是革命的动力,以及共产党人的农民运动经验相关,在《岳村政治》中,于建嵘表示其研究在于追溯共产党人的革命道路,以此理解当代中国乡村政治结构的变迁^③。

李连江和欧博文早先的研究则用“依法抗争”来表述20世纪90年代以来的新的农民抗争形式,指出依法抗争是介于传统的政治抵抗和典型的政治参与之间的灰色地带的农民抗争形式,在这一表述的语境中,当代中国农民的抗争既摆脱了破釜沉舟式及逼上梁山式

① 于建嵘:《农民有组织抗争及其政治风险——湖南H县调查》,《战略与管理》2003年第3期。

② 于建嵘:《当代中国农民的以法抗争——当前农民维权活动的一个解释框架》,《社会学研究》2004年第2期。

③ 于建嵘:《岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁》,北京:商务印书馆,2004年。

的非理性的反抗者形象,也不同于中国共产党人所表述的具有强烈的自觉意识的革命者形象,当然,也不是现代西方政治理论中具有公民权利意识的积极的政治参与者,而是“在政治意识和政治行为两方面正在经历一个历史性转变”的中国农民^①。应星在随后的一篇文章中则指出,“以法抗争”的解释框架并不能取代“依法抗争”,当代中国农民的维权斗争在更大程度上是“草根动员”下的群体利益表达,与于建嵘所描述的具有强烈的政治诉求的中国农民不同,在农民的群体利益表达过程中,草根行动者在农民利益的代表上有两面性,表达方式有权宜性,组织上具有双重性,政治上具有模糊性^②,应星笔下的农民形象要比于建嵘的复杂得多,基本上否定了“自觉”的农民形象。应该说,应星笔下的农民形象之所以更为复杂,与其早期的研究密切相关,在《大河移民上访的故事》中,应星不仅详细地考察了农民上访的各种策略,同时关注了各级政府面对上访时的治理术,国家与农民的博弈造就了复杂的农民形象^③。吴毅通过对一个城郊农村的石场纠纷案例的研究,在农民维权行动的性质上,作出类似于应星的判断,认为当前中国农民的维权行动不能用泛政治化方式进行理解,与“合法性困境”的解释角度不同,吴毅的解释则关注农民维权的生态,认为后全能主义时期所特有的“权力—利益的结构之网”使得农民维权既难有政治激情的表现,也不会是简单的利益计算^④,如此,

① 李连江、欧博文:《当代中国农民的依法抗争》,载吴毅主编:《乡村中国评论(第3辑)》,济南:山东人民出版社,2008年。

② 应星:《草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究》,《社会学研究》2007年第2期。

③ 应星:《大河移民上访的故事——从“讨个说法”到“摆平理顺”》,北京:三联书店,2002年。

④ 吴毅:《“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析》,《社会学研究》2007年第5期。

农民的形象具有多面性。在另一个关于乡域政治的研究中，“可怜又可嫌”的农民用“以弱治强”的生存技术，让基层政权的治理陷入困境，道出了转型时期国家与农民关系的复杂性。^①

无论是把农民维权行动赋予革命气质的抗争理论，还是试图去泛政治化理解农民的群体利益表达机制的研究，都共同接受了另外一个农民形象：弱者。进一步追究农民反抗的结构性原因，几乎所有研究都承认，与20世纪80年代相比，20世纪90年代以来的中国农民越来越处于改革进程的边缘地位，成为“弱势群体”。与农民的“弱者”形象相应，“底层社会”再次进入了人们的视野。《中国农民调查》中的农民形象，是旧社会深受贪官污吏压迫却无处申冤的处于水深火热之中的农民形象的翻版，是个彻底的弱者形象，《我向总理说实话》中的农民则是“真苦”的形象，如此，更为泛政治化的弱者的农民形象和“黑暗”的底层社会被呈现出来，与农民抗争的研究形成了呼应。如果说“真苦”的农民形象主要表达的是大部分忍辱负重的农民群体的话，那么，农民维权的“精英”及“草根行动者”就是这些人群中对国家和社会有所担当的历史创造者，并因此而进入研究视野。

毋庸讳言的是，之所以说截然不同的两种农民形象同时引起人们的关注，在于当代中国农村的确存在一个巨大的底层社会，由此，关注底层社会就成为“抗争”这一研究视域的自然扩展，把农民群体性事件及维权行动赋予“底层政治”的意义是这一研究拓展的操作手段之一。西方社会运动研究长期关注中国革命的起源及取得成功的原因，这些研究或多或少都关注了底层社会生态对农民反叛和革命所起的关键性作用，区别于共产党意识形态中关于农民“自觉”革命

^① 吴毅：《小镇喧嚣：一个乡镇政治运作的演绎与阐释》，北京：三联书店，2007年，第251～270页。