



李扬 主编

应星 著

农户、集体与国家

——国家与农民关系的六十年变迁

NONGHU JITI YU GUOJIA

GUOJIA YU NONGMIN GUANXI DE LIUSHINIAN BIANQIAN

中国社会科学出版社



李扬 主编

应星 著

农户、集体与国家

——国家与农民关系的六十年变迁

NONGHU JITI YU GUOJIA

GUOJIA YU NONGMIN GUANXI DE LIUSHINIAN BIANQIAN

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农户、集体与国家：国家与农民关系的六十年变迁 / 应星著. —北京：
中国社会科学出版社，2014. 11

(社会发展经验丛书)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5127 - 3

I. ①农… II. ①应… III. ①国家—关系—农民—研究—国家
②土地问题—研究—中国 IV. ①D422. 6②F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 272626 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特邀编辑 孙 萍
责任校对 任晓晓
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2014 年 11 月第 1 版
印 次 2014 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 11.5
字 数 173 千字
定 价 36.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换
电话：010 - 64009791
版权所有 侵权必究

目 录

导论	(1)
一 新“三农”问题与“土地—治理—民情”的三重 分析框架	(1)
二 农户在乡土中国的特殊地位	(7)
三 农户:理解中国 60 多年农村社会发展的一条 主线	(8)
四 农户与国家的中间分析变量:集体	(12)
第一章 中国传统及近代社会的国家与农民	(16)
第一节 中国传统社会的国家与农民	(16)
一 天下一家	(16)
二 土地	(17)
三 治理	(19)
四 民情	(21)
第二节 国家与农民关系的近代变迁	(25)
一 土地	(25)
二 治理	(29)
三 民情	(32)
第二章 改革前的国家与农民:1949—1978 年	(34)
第一节 土地	(34)

一	土地改革	(35)
二	合作化运动	(37)
三	高度集体化	(39)
第二节	治理	(41)
一	城乡二元格局的形成	(41)
二	国家对农村的总体治理模式	(42)
三	“新德治”与运动型治理	(44)
第三节	民情	(45)
一	居住格局与生活空间的变迁	(45)
二	斗争精神的高扬与平等意识的悖论	(46)
三	家族的隐性作用	(49)
四	家庭的革命	(49)
第三章	中国农村改革的初兴:1978—1989 年	(51)
第一节	土地	(51)
一	家庭承包制的推行	(51)
二	农业生产与家庭经营	(53)
三	治理、民情与“统分结合”的双层经营制度	(56)
第二节	治理	(59)
一	政社分开,废社建乡	(59)
二	从总体治理到专项治理	(60)
第三节	民情	(65)
一	基层生活空间的多样化	(65)
二	村庄:村委会的初兴及其困境	(67)
三	家族:强化因素与削弱因素的拉力	(70)
四	农村家庭的变化	(73)
第四章	中国农村改革的回旋:1989—2000 年	(79)
第一节	土地	(79)
一	双层经营的土地制度的若干矛盾	(79)

二 土地非农化中的突出问题	(89)
第二节 治理	(93)
一 乡镇政府的治理结构	(93)
二 乡村专项治理的延续与嬗变	(103)
第三节 民情	(112)
一 空间多样化的扩展	(112)
二 村民自治的发展及其争议	(113)
三 家族影响因素的消长	(120)
四 家庭功能、结构和风尚的变化	(122)
第五章 中国农村改革的再调:2000—2012 年	(125)
第一节 土地	(125)
一 少取:从减负到农业税的废除	(125)
二 多予:公共财政向农村覆盖的开始	(128)
三 农业产业化发展	(129)
四 “土地财政”的发展	(134)
第二节 治理	(137)
一 “悬浮型”政权的形成及其改革	(137)
二 以项目为依托的专项治理	(139)
三 维稳问题的凸显	(142)
第三节 民情	(143)
一 乡村空间的撤并	(143)
二 家族与宗教的消长及农民的原子化状态	(146)
三 家庭的留守与保卫	(149)
第六章 小结	(153)
第一节 新“三农”问题及其农村改革中的制度 创举	(153)
一 土地问题与“统分结合”的双层经营制度	(153)
二 治理问题与农村税费制度的改革	(155)

三 民情问题与村民自治制度的创新	(156)
第二节 新农村建设中面临的若干问题	(157)
一 谨慎处理土地资本化的问题	(157)
二 再造农村基层政权的问题	(157)
三 巩固家庭在农村社会生活中的地位的问题	(158)
参考文献	(160)

导 论

一 新“三农”问题与“土地—治理—民情”的三重分析框架

如果我们要认识当代中国社会，总结中国发展和改革的历史经验，首先就要对中国农村有深入的认识。这是因为，农村人口自古至今都占据着中国人口的多数，乡土中国历史悠久、幅员辽阔、传统深厚，而中国农村近代以来发生的几次巨变对中国社会影响深远，尤其是1978年开始的农村改革是中国改革的起点，甚至可以说农村改革奠定了中国市场化改革的基本方向。中国社会的发展在相当大的程度上取决于中国农村的发展。所以，我们有必要对中国农村60多年来尤其是30多年来的发展经验进行认真的总结和反思。

目前学界已经有一些总结当代中国农村改革的著述。这些著述绝大多数是从制度经济学的角度或农村政策层面入手的，^①只有个别著述试图从社会学角度总结农村社会结构变迁，但也

^① 参见蔡昉等《中国农村改革与变迁：30年历程和经验分析》，上海人民出版社2008年版；陈锡文等《中国农村改革30年回顾与展望》，人民出版社2008年版；黄季焜等《制度变迁和可持续发展：30年中国农业与农村》，上海人民出版社2008年版；张晓山等主编《中国农村改革30年研究》，经济管理出版社2008年版；韩俊《中国经济改革30年农村经济卷》，重庆大学出版社2008年版；陈锡文等《中国农村制度变迁60年》，人民出版社2009年版。

语焉不详，未能清晰展示出与那些著述不同的分析逻辑。^① 要认识农民，仅仅靠经济学是远远不够的。事实上，对中国农民有着丰富而深刻见解的大多出自社会学、人类学、政治学或历史学。如何结合学界对农民的这些重要研究成果来总结中国农村发展的 60 年尤其是农村改革的 30 年，这似乎还是一个新的课题。本书即是要扣住国家与农民的关系来展示当代中国农村发展与改革的历程。

关于当代中国国家与农民的关系，学界已有大量相关研究。总结起来，大体有这样几种基本视角。

1. 以家庭为视角

这种视角重在分析国家和社会对农民日常生活的影响。^② 不过，对于大多数相关著述来说，它们更关注的是农民家庭生活本身的各种形态及其变化。而无论是吃穿住行，还是关系网络，或是生死爱欲，这些问题所关涉到的因素都甚为复杂，国家的影响只是一个比较模糊的背景，我们难以从中捕捉到国家正面的身影。

2. 以治理为视角

这种视角以国家与社会关系范式为理论蓝本，分析国家与农民的政治关系。这种视角又可分为两个入手点，或可称之为国家与社会关系范式在中国农村政治研究中的两个摹本。

一个是所谓“重心下沉”的国家与社会关系研究。在有些学者看来，中国政治可以分为上层国家与基层社会，上层国家虽然多变，但基层社会尤其是农村基层却具有相当的稳定性乃至自主性，因此，研究的重点应该放在基层，以便从中发现社

① 王晓毅：《农村改革与农村社会变迁》，载李强主编《中国社会变迁 30 年》，社会科学文献出版社 2008 年版。

② 参见王沪宁《当代中国村落家族文化》，上海人民出版社 1991 年版；李银河：《生育与中国村落文化》，内蒙古大学出版社 2009 年版；麻国庆：《家与中国社会结构》，文物出版社 1999 年版；阎云翔：《私人生活的变革：一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系》，龚小夏译，上海书店出版社 2006 年版；吴飞：《浮生取义》，中国人民大学出版社 2009 年版。

会自身的运转逻辑。^① 1990年代中后期以来,先是村民自治研究成为一个学术热点,而后村民自治研究又进一步扩展为乡村治理研究,举凡与乡村治理相关的家族、合作组织、调解制度、水利政策乃至“灰社会”等都得到了较广泛的研究。^② 当然,因为那种对乡村社会功能性的描述缺乏历史的深度,所以又有学者倡导社区史的叙事构架。^③

另一个摹本是基于结构和制度分析的国家与社会关系研究。虽然重心下沉状态的国家与社会关系研究也涉及了国家与社会两造,但研究者的兴趣显然是在社会这一维度上。即使在解释国家的行为时,他们常常采取的也是社会中心论的视角,国家在这种研究中或者只是与社会对立、面目模糊的东西,或者被视为一个各阶层相互争斗的平台,研究者的兴趣在于社会对国家的“输入”和国家“产出”的分配效果,国家本身并没有被认真地看作是一个独立的行为主体,国家的思维逻辑与行为机制是并不清楚的。^④ 一些学者显然不满意这种状况,而开始把焦点放在对国家行为逻辑的理解上。^⑤ 其实,即使是在

① Oi. J., *State and Peasant in Contemporary China*, University of California Press, 1989; 徐勇:《非均衡的中国政治:城市与乡村比较》,中国广播电视出版社1992年版。

② 近年来这方面的著述较多,我们不在此一一列举,可参见相关的文献述评,贺雪峰等:《乡村治理研究的现状与前瞻》,载高翔主编《中国社会科学学术前沿(2006—2007)》,社会科学文献出版社2007年版;李德瑞:《学术与时势:1990年代以来中国乡村政治研究的“再研究”》,社会科学文献出版社2012年版。

③ 王铭铭:《社区的历程》,天津人民出版社1997年版;朱晓阳:《罪过与惩罚:小村故事,1931—1997》,天津古籍出版社2003年版。

④ 应星:《政府与社会管理:新的研究尝试及其问题》,载周雪光等编《国家建设与政府行为》,中国社会科学出版社2012年版,第378—379页。

⑤ 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,浙江人民出版社2000年版;赵树凯:《乡镇治理与政府制度化》,商务印书馆2010年版;周雪光等编:《国家建设与政府行为》,中国社会科学出版社2012年版;周飞舟:《以利为利:财政关系与地方政府行为》,上海三联书店2012年版。其实,国外学者很早就开始注意到研究国家在基层运转逻辑的重要性。参见 Shue. V., *The Reach of the State*, Stanford University Press, 1988。

那些最初倡导“重心下沉”的学者中后来也意识到了，那种只见“社会”，不见“国家”；只见“树木”，不见“森林”；只见“描述”，不见“解释”；只见“传统”，不见“走向”的研究是存在问题的，因此，他们又开始倡导所谓“回归国家”的国家与社会关系研究。^①

但无论是“重心下沉”的国家与社会关系研究，还是基于结构和制度分析的国家与社会关系研究，家庭在这种研究范式中都缺乏恰当的位置。家庭在前一种视角中被归入一个对中国研究来说似是而非的所谓“社会”范畴中，在后一种视角中则往往被忽略。之所以出现这种情况，主要是因为国家与社会关系范式源自西方，而家庭在西方现代话语中是全面萎缩的：从家庭问题的契约化到财产问题的个人化，从亲情问题的自我化到婚姻问题的法律化，“家”所特有的人伦关系在西方现代社会被全面还原为以个体为本位的关系，“家”所独有的意蕴以及这种意蕴的伦理力量被视而不见。^②而家在中国社会尤其是乡土中国则具有特别的重要性。稍后将对此略加说明。

3. 以“过程—事件”为视角，超越国家与社会的二分逻辑

尽管上述两类以治理为视角的国家与社会关系研究都会涉及官治与自治之间的复杂关系，尽管这些研究都试图对国家与社会关系范式或国家政权建设理论进行某些反思、对话和修正，但由于它们自觉不自觉地把国家与社会的关系理解为静态的结构，因而总是难以摆脱本土性视角与国家中心视角的对立。因此，学界又有人倡导“过程—事件”分析方法，即把国家与社会关系看成一种动态的过程，强调抓住重要事件、用细密的过程叙事来展示国家与社会之间极其微妙的互

① 徐勇：《当前中国农村研究方法论问题反思》，《河北学刊》2006年第2期；徐勇：《现代国家、乡土社会与制度建构》，中国物资出版社2009年版。

② 孙向晨：《“家”在近代伦理话语中的缺失及其缘由——一个研究纲要》，《“中西文明比较视野下的家庭”会议论文集》2013年，打印稿。

动过程。正是在这种过程中,无论是国家的因素还是本土的因素,无论是正式的因素还是非正式的因素,无论是结构和制度的因素还是文化的因素,都以一种复杂的方式交融在一起。^①

4. 以“三农”问题为视角

“三农”问题最初是由温铁军等人在1990年代中期提出来的一个概念。在温铁军看来,中国历来没有纯粹的“农业”问题,而是包括农民权益问题、农村治理问题和农业可持续发展问题在内的“三农”问题。在中国人地关系高度紧张的基本国情矛盾和城乡二元结构的基本体制矛盾的双重制约下,土地首先作为中国农民最基本的“生存资料”,按人口平均分配,这体现出的是与市场经济的效率第一原则相对立的公平原则,大多数传统农区的非正式制度、非规范契约至今仍然是维系农村发展与乡村治理的制度文化基础。^②“三农”问题这个概念在20世纪末被正式写入政府工作报告,到今天已经被政策界和社会各界广泛接受。所谓“三农”问题,与传统农业经济学的一个关键差别,在于突出了农民问题,并把人口与资源的关系以及城乡二元结构的视角引入了对农村和农业问题的思考,深化了我们对乡土中国在走向现代化过程中所面临的基本境况的认识。但是,目前学界对这个概念的理解一直较为偏狭。尽管这些理解突破了传统农业经济学的视野,但还是将“三农”问题归入所谓经济基础的问题。比如,温铁军就明确表示“三农”问题与他后来提出

① 孙立平:《“过程—事件分析”与当代中国国家—农民关系的实践形态》,《清华社会学评论》特辑,鹭江出版社2000年版;应星:《大河移民上访的故事》,生活·读书·新知三联书店2001年版;吴毅:《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,生活·读书·新知三联书店2007年版;应星:《村庄审判史中的道德与政治——1951—1976年中国西南一个山村的故事》,知识产权出版社2009年版。

② 温铁军:《制约三农问题的两个基本矛盾》,《战略与管理》1996年第3期;温铁军:《“三农”问题与制度变迁》,中国经济出版社2009年版,第9、11、35页。

的属于上层建筑的“三治问题”（村治、乡治与县治）是不同的。^① 学界在阐释这个概念时的另一个缺陷在于将农业问题、农村问题和农民问题模糊地放在一起，很少真正厘清这三个问题的内在关联，很少用其他两个问题来理解另一个问题。

本书所要作的一个尝试是在某种程度上把在这些视角下分析的问题结合起来，即以农户为基本单位，以乡村集体为中间层次，以国家的逻辑为最高层面，对“三农”问题进行一种新的阐释，并用这种阐释搭建起一个三重分析框架，来提纲挈领地理解中国农村 60 多年尤其是 30 多年改革历程中的种种制度创举和问题。

在笔者看来，“三农”问题内含了相互关联的三个问题：农业、农村和农民问题。土地构成农业问题的核心问题，治理构成农村问题的实质问题，而民情构成农民问题的基础问题。这种理解看似简单，而实际上，它不仅把温铁军所说的“三农”问题与“三治”问题融为一体，而且还把以往研究者都忽略的民情问题纳进了视野中。西方社会理论家从孟德斯鸠以降，一直高度关注对民情（mores）问题的研究。在他们看来，要理解现代世界，不仅要从政治体制和市场体制的结构和性质来看，而且要从一个社会最基本的民情出发，来考察其经济贸易、社会流动以及政治民主所带来的核心问题，即民众的风尚秩序的变化。无论是马克思有关商品拜物教的分析，涂尔干有关社会失范的分析，韦伯有关宗教伦理的分析，都旨在从人们世俗生活中的心态结构和精神秩序出发来把握现代社会的奥秘。晚清民国一代的中国早期社会学家也非常重视这个问题。无论是李安宅对礼的研究，潘光旦对位育的分析，费孝通对差序格局的发现，都突出了把心性、人伦和民情放置在社会结构

^① 董筱丹、温铁军：《宏观经济波动与农村治理危机》，《管理世界》2008 年第 9 期；温铁军：《“三农”问题与制度变迁》，中国经济出版社 2009 年版。

中去分析的思路。^①而我们要深入理解今天的乡土中国,就理应把民情问题带进来。

“三农”问题中的这三个问题不是含混并立的,而是有着极其紧密的内在联系。我们只有联系治理和民情问题,才能真正理解土地问题;同样地,我们只有联系土地和民情问题,才能真正理解农村治理问题;我们也只有联系土地和治理问题,才能真正理解村庄民情问题。

本书正是通过“土地—治理—民情”这三重分析框架来分析国家与农民关系的变迁。本书作为一个较长时段又涉及较大问题的概貌性的历史分析,难以按照以细节见长的过程—事件方法来展开,但仍然试图用过程性的视角来体现对国家与社会关系范式的超越。下面就对此分别作一些简要说明。

二 农户在乡土中国的特殊地位

分析当代中国农村的发展历程,为什么要以农户为基本的分析单位?这是由农户在中国社会尤其乡土中国的特殊地位所决定的。下面就按照“土地—治理—民情”的三重分析框架对农户的重要性略作阐述。

1. 农户与土地

中国乡村社会以小农经济为主,而小农经济的最基本经济单位一直是农户,而非个体化的雇工。不仅传统中国是如此,即使中国今天已经成了世界第二大经济体,其农业生产的主体仍然几乎全是人均几亩地的小农家庭农场。这是因为处于土地严重不足压力下的农户,由于其特殊的经济和组织结构,具有比雇工规模化生产更顽强的经济竞争力。这种竞争既表现为小农家庭农场与雇工的经营式农场的竞争,也表现为结合农业和手工业的家庭生产与分化为农村农业和城镇工场手工业的竞争,

^① 应星、周飞舟、渠敬东编:《中国社会学文选》下册,中国人民大学出版社2011年版,第四编前言,第777页。

还表现为结合农业和工业的小农家庭与分化为农村大农场和城镇大工厂的竞争。^① 要充分认识到农户作为基本单位在中国农业经济中的特殊地位,才能把握中国农村社会最基本的特点。

2. 农户与治理

中国儒家经典《大学》中有云:“古之欲明明德于天下者,先治其国;欲治其国者,先齐其家;欲齐其家者,先修其身;欲修其身者,先正其心;……心正而后身修,身修而后家齐,家齐而后国治,国治而后天下平。”这即所谓“修身、齐家、治国、平天下”的儒家政治理想。在这里我们可以看到,治国的基础是齐家,或者说,家庭是国家治理的基础。而就农村社会而言,还可以进一步说,农户是国家治理的基本单位,个人在传统社会中几乎完全是从属于家庭的,所谓“一荣俱荣、一损俱损”,一人得道,鸡犬升天;一人犯法,则可能株连九族。

3. 农户与民情

家庭不仅是中国农村基本的经济单位和治理单位,而且也是形塑民情最基本的依托。对中国农民的生活来说,传宗接代是最为重要的事业,生育制度是最为关键的制度,他们的喜怒哀乐、礼仪庆典在相当程度上是围绕着这一事业和制度而生发的,而家庭就是承载这项事业和制度的主体。所谓“婚姻是人为的仪式,用以结合男女为夫妇,在社会公认之下,约定以永久共处的方式来共同担负抚育子女的责任”^②。

三 农户:理解中国 60 多年农村社会发展的一条主线

那么,我们又何以能够以农户为基本单位来理解中国 60 多年来的农村社会发展呢?我们从下面三个方面来略加说明。

1. 农户与土地政策变迁

土地问题直接关系到中国绝大多数人口的温饱和社会稳

^① 黄宗智:《中国过去和现在的经济单位:家庭还是个人?》,《人民论坛·学术前沿》2012 年第 1 期。

^② 费孝通:《乡土中国·生育制度》,北京大学出版社 1998 年版,第 124 页。

定，中国社会的治理和发展始终都离不开土地制度的调整。

1949 年以来，国家先是通过土地改革实现了土地所有权的均平化，而后又通过合作化运动和人民公社运动改变了农村土地所有制，小农经济一变而为集体经济。从表面上，集体经济和小农经济是完全矛盾的经济制度，但是经过了 30 多年的集体经济实践之后，中国乡土社会的基本特征并没有被从根本上加以改变，其某些特征反而被强化了。这里的关键问题在于，集体经济并不能解决中国社会中极为突出的人口和土地间的矛盾，反而由于农村人口的快速增长使这个矛盾更加恶化。集体生产效率的持续低下使得集体只能在贫困线水平上维持一种极端平均主义的生产和分配方式，这实际上与传统乡土社会的意识形态是相辅相成的。同时，国家依靠强力汲取农业剩余进行快速工业化的发展战略将大批新增劳动力积压在农村，工业化不但没有能够有效吸收农村的剩余劳动力，反而强化了农村本已存在的经济“过密化”的程度，这使得农村发展实质上是在延续 1949 年前农村经济的“高水平陷阱”。^① 在政治和社会结构方面，出于强力汲取农业剩余的需要，国家力量以前所未有的方式实现了对农村社会的高度渗透和控制，消灭了农村中可能出现的富裕阶层，在最大程度上限制了农民私有财产的积累，农村传统的社会结构被彻底“夷平”。虽然新的意识形态不断强调阶级和阶级意识，但是强力发展集体经济的结果非但没有使农村成为自治、富裕、团结的村落集体，反而使小农在集体化的名义下更加贫穷而孤立，使农村社会在国家权力的高度介入下陷入极端脆弱的状态。

只有理解了传统社会和集体经济对农村的深入影响，我们才能理解农村土地制度的变迁对农村社会所产生的深刻影响。1980 年代以来，以家庭生产为主的联产承包责任制的成功推行，替代了过去的集体土地经营制度，但是并没有完全回复到

① 黄宗智：《华北的小农经济与社会变迁》，中华书局 2000 年版。

传统的土地私有的小农经济。土地的所有权仍然属于村集体，农民实际上是以“租佃”的形式取得了土地的经营权和收益权。随之兴起的土地调整制度使得农户的耕作土地在过去的30年中始终维持在一个非常平均的状态，并没有出现新兴的地主和无地的农户。农户间的分化和收入差距主要是通过经营副业和从事工商业造成的，土地变成了在快速工业化过程中农民的一种变相的却也是根本的社会保障形式。这造成了中国农村社会结构的一种新现象，即农户间的差距主要表现在区域差距和村庄与村庄之间，而村庄内部的分化则相对较小。

而在1990年代以来的市场化改革中，土地资本化与土地集体所有权和家庭使用权之间存在着一些发展中的矛盾。由于土地作为基本生产要素的特殊重要性，也由于土地在中国特定制度背景下所担负的社会职能，土地资本化不仅仅是一个简单的资源优化配置过程，而且还涉及农村社会结构的调整和整合、社会过度流动的风险等突出问题。家庭作为土地的基本经营单位即使在市场化改革中仍具有它不可替代的优越性。

2. 农户与国家治理变迁

如果说西方发达国家和发展中国家的现代化都是在市场经济或传统自然经济的基础上开始的话，那么，面对1949年前以整合危机表现出来的总体性危机，中国1949年后建立的是一个所谓“再分配”^①体制下形成的总体性社会。国家通过没收官僚买办资本、对民族工商业的社会主义改造和土地改革、

^① 著名经济史学家波兰尼（Karl Polanyi）曾将人类社会中的经济体制划分为三种类型：馈赠经济（即传统的自然经济）、市场经济与再分配经济。他所谓的“再分配”（redistribution）指的并不是任何社会都具有的通过政府进行的国民收入的再分配，而是指一种独特的社会资源的配置方式，即再分配成为整个经济的整合原则。在再分配经济体制的框架中，国家垄断了大部分的社会资源，通过中央集权的决策系统来配置资源和进行收入再分配。波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢等译，浙江人民出版社2007年版。