

C 社会治理的 中国经验

HINA

E

世纪之交的
乡村中国观察

XPERIENCE

赵晓峰 / 著

陕西新华出版传媒集团
陕西人民出版社

世纪之交的乡村中国处于“千年未有之大变局”当中，旧有的社会结构正在解体，社会关系趋于理性化，农民日常行为个体化特征日趋明显，这对新时期社会治理体制机制创新来讲既是机遇，也是挑战，而这种机遇和挑战恰恰构成本书所要探讨的核心话题。

本成果受到陕西省社会科学基金一般项目“农村社会组织发展与‘和谐陕西’建设协同创新机制构建研究”（2015G002）、杨凌示范区软科学项目“新型农民专业合作社发展与‘富裕杨凌’建设协同创新机制构建研究”（2014RKX-02）、2015年（第二批）陕西高校人文社会科学青年英才支持计划（简称“人文英才计划”）及中央基本科研业务费项目“社会治理的中国经验”的支持

C 中国经验

世纪之交的
乡村中国观察
XPERIENCE

赵晓峰 / 著

陕西新华出版传媒集团
陕西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会治理的中国经验：21世纪早期的乡村中国观察 /

赵晓峰著. —西安：陕西人民出版社，2016

ISBN 978-7-224-11831-5

I. ①社… II. ①赵… III. ①农村—社会管理—研究

—中国—21世纪 IV. ①C912.82

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第061877号

社会治理的中国经验

——世纪之交的乡村中国观察

作 者 赵晓峰

出版发行 陕西新华出版传媒集团 陕西人民出版社
(西安北大街147号 邮编：710003)

印 刷 陕西中实艺术印务有限公司

开 本 787mm × 1092mm 16开 16.5印张 2插页

字 数 253千字

版 次 2016年4月第1版 2016年4月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-224-11831-5

定 价 32.00元

“关中农研学者看当代乡村丛书”编委会

主 任 付少平

副 主 任 张忠潮 朱宏斌 赵晓峰

编委会委员 付少平 樊志民 张忠潮 朱宏斌

杨学军 赵晓峰 郭占锋 赵 丹

自序

世纪之交的乡村中国处于“千年未有之大变局”当中，旧有的社会结构正在解体，社会关系趋于理性化，农民日常行为个体化特征日趋明显，这对新时期社会治理体制机制创新来讲既是机遇，也是挑战，而这种机遇和挑战恰恰构成本书所要探讨的核心话题。

半正式治理实践长期存在于中国城乡基层社会之中，蕴藏着国家的统治理念、地方精英的治理技艺和基层民众的生存智慧。本书先以半正式治理实践为考察对象，提出了“公域、私域与公私秩序”的分析框架，从农民的公私观念出发，探讨了公域、私域各自的社会秩序形成机制，及公域与私域之间秩序的承接与转换机制。公域，是传统农民缺乏认知，近现代农民正在逐步增加认知的领域，里面通行的是普遍主义逻辑的法律法规、制度、政策；私域，是个体农民和“自己人单位”日常生活政治实践的场域，承载着农民的超越信仰和俗世生活，持续锻造了农民特殊主义取向的行为逻辑，构成国家政权建设的社会基础。帝制时代，公域里的法制与私域里的礼治，是异形同构的关系，都是儒家意识形态的折射；通过绅士的连接，正式的官僚制与非正式的乡土社会之间形成了一套精巧的秩序衔接机制，共同维系了帝国秩序的稳定。

近代以来，尤其是进入二十一世纪以来，政府越来越强调政体建设的重要性，公域里的治理逻辑发生了重大变化，技术性治理日益兴起；私域里的秩序形成机制在现代性的入侵下正在碎片化中进行要素的重新组合，但尚未完成重构的过程。一快一慢之下，破坏了二者之间的协调性与自治性，加重了半正式治理实践的荷载，对基层社会产生了诸多的意外后果。其中，一个重要的表现形式即是农民在私域里日常生活中滋生出来的“气”失去了内在的平衡力量，不断向外、向上寻找“出气”的通道，使矛盾上移，导致农民非抗争性上访现象大量出现，给县域治理造成挑战。因此，在新的形势下，



政府在加强国家制度能力建设的过程中，依然需要重视政权建设的社会基础；农村基层治理模式的变革，也需要加大农村社会治理体制创新的力度，创造性重构半正式治理的实践模式。

然而，取消农业税费以后，国家与农民的关系开始从汲取 / 控制型向反哺 / 服务型转变，乡镇政权也开始迈向“服务型政府”，“脱嵌化治理”的逻辑开始显现：乡镇干部的“去乡土化”进程加快，基层政权的发展观也在进行重构，以乡镇政权为主体的基层治理实践出现了“有（形式）治理，无（农民）参与”的局面。同时，税费改革及其配套的改制政策在乡村社会的治理实践中又将农村基层组织和农民双双从村集体中释放了出来，加速瓦解了中国农村基本经营制度中“统”的力量和融于集体之中的村落共同体意识，促使农村基层组织退出农村公共品的统筹领域，也使农民退出农村公共品的合作供给，致使后税费时代的乡村社会面临着极大的治理难题。

为了化解基层社会治理的困境，国家开始吸纳乡村富人参与基层治理。富人通过构筑公共权力结构网络吸纳了农村社会成员结构分层中的精英群体，并通过个人魅力型权威形象的塑造和深具村落道义伦理文化支撑的治理技术的运用，以营造道义合法性形象的方式，将村庄里的弱势群体吸纳进当政的民意合法性根基当中。但是，富人在培育社会吸纳机制以夯实民意合法性根基的过程中，无形之间却为普通村民参与村庄政治树立了经济实力、道义伦理和社会活动力三大门槛，从而将村庄的绝大多数人排除到了公共权力结构网络之外。因此，后税费时代社会治理体制机制创新，从整体来看，并没有承继历史遗产，对政权建设的社会基础以及半正式治理实践的现代价值重视不够。由此造成的后果是普通农民被甩出了乡村民主政治发展的轨道，失去了参与村庄治理的机会，客观上加重了转型期村庄社会治理的难度。

“郡县治，天下安。”县域治理在国家治理中占据着举足轻重的位置，是推进国家治理体系与治理能力现代化的重要一环。为了缓解县域经济发展与县域社会治理不协调带来的现实挑战，一些地方的县级政权开始创新县域乡村社会治理的体制机制，并取得了显著成效，为构建县域社会治理的中国模式提供了可供借鉴、复制和推广的重要经验。比如陕西富县县委在不断的实践创新中逐步探索创建的“群众说事、法官说法、干部联村”的乡村治理模式，坚持党的群众路线，充分发挥人民群众的主体性和创造性，发扬乡村司

法的优良传统，实现了党的领导、人民当家做主、依法治国三者的有机统一，既顺利推进了农村法治化进程，又维护了乡村社会的稳定和谐，在无形之中形成了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的多元共治的社会治理格局。又如河南邓州市委探索创建的“四议两公开”工作法，已经成为加强农村基层政权建设的新模式，被写进“中央一号”文件，在全国各地推广。

除陕西富县、河南邓州之外，本书还对江西赣州、湖北荆门、四川邛崃等地的社会治理创新模式进行了探讨，从中可以看出，“组织化+民主化”是基层社会治理体制创新的精髓，国家治理能力的提升需要不同形式的社会组织健康发展。而社会组织的成长既需要通过有效治理不断强化农民认同的合法性根基，培育和完善自我规则化机制，也需要赢得政府的支持获取“受保护的协商权”，以形成制度化的社会自治能力。在这个过程中，地方政府应该转变管理机制，实现从“体制吸纳组织”模式到“体制对接组织”模式的转变，以巩固和持续强化政权建设的组织基础和社会基础。社会组织的发展，有利于形塑一种现代型的文化治理模式，即依托各种不同类型的社会组织，将公共文化建设落实到基层社区，重建农村社区文化，使之成为一种充满柔性和韧性的治理力量，从而维护转型期农村基层社会的秩序稳定。

此外，本书还特别关注到现阶段正处于蓬勃发展中的农民合作社。合作社不同于企业，企业天然地以利润最大化为经营目标，而合作社作为同类农产品的生产经营者或者同类农业生产经营服务的提供者、利用者，自愿联合成立的互助性经济组织不以赢利为基本目标，合作制度的安排具有显著的益贫性特征。但是，地方政府、企业、农村能人与普通社员等利益主体在合作社的发展中形成了错综复杂的庇护关系，构建起渐趋稳定的庇护关系网络，这些利益主体在互动与博弈中逐步形成具有相当强的对外排斥功能的庇护型社会结构，既在某种程度上扭曲了中央政府的政策目标，又不利于从根本上保护普通社员的合作权益，成为阻碍合作制度创新的结构性力量。合作社的制度设置与制度创新问题，不仅是一个大农基于资源配置能力的合理权利的争夺问题，也不仅仅是一个弱势小农基于现代法律和规章制度以分享合作收益的合法权利的保护问题，而且是一个中央政府试图建构什么样的国家与农民关系的关键问题。

无疑，当前农民合作社发展的整体态势，呈现出了显著的效率优先的制度特征。但是，如何辩证认识现阶段实际运作中的合作制度的价值功能，如何辩证认识合作制度的阶段性、权宜性与发展的长远性需要，随着合作社的数量突破百万，已经成为一个突出的战略问题。本书认为，如果延续现有的发展逻辑，异化状态的合作社继续畸形发展，很有可能会带来两大后果：一是合作社成为地方政府、企业和农村能人联合“包装下乡资本”的招牌，造成农村资源的加速外流，拉大城乡差距，使乡村社会更加萧条，人们的乡愁无以寄托；二是农村能人和普通农民的差距进一步拉大，农村社会阶层分化的趋势更加明显，农民阶层间矛盾愈加突出。因此，选择何种合作制度安排，涉及的更为关键的问题是，在允许一部分人先富起来之后，是让富者更富、穷者更穷，还是让先富者带动后富者，共同致富。我们认为，虽然当前的合作制度安排具有阶段的合理性和必然性，但是合作社从本质上就区别于企业，一个背离制度益贫性、脱离社会属性约束的合作组织从长远来看并不符合国家发展的战略需要。

因此，农民合作社，不单是一个经济组织，还是一个社会组织；扶持合作社的发展，不仅是一项经济政策，而且也应该被视作是一项重要的旨在改善民生的社会政策。而农民合作社的可持续发展，需要在新一轮的合作组织与合作制度创新及变迁的过程中，通过各种政策工具的使用，打破庇护关系网络的束缚，削弱庇护型社会结构的影响，调整国家与农民之间的连接机制，重塑各个利益主体的行动逻辑来实现。同时，合作社的规范化发展离不开普通社员의共同参与。当前中国农民的规则意识仍然具有较强的传统性和地方性特征，虽然《合作社法》等相关法律法规和政府政策的推出，使农民获得了基于正式制度合法性的现代型合作权利，但是加入合作社的农民依然对地方惯习与市场惯例等非正式制度保持着较强的认同感，没能及时提升起合作权能，这构成制约农民合作社法治建设的内在因素。同时，农民的法律观具有显著的“情境化体验”特征，这就要求国家立法与执法机构逐渐收窄执法尺度，在合作社的发展中规范核心社员与普通社员的利益关系，当社员捍卫法律赋予的合作权利的时候允以必要的支持，使他们能够在不断出现的情境中获得对现行法律的切实体验，在体验中生成对现行法律的认同感，从而推动合作社法治建设的进程，促进合作社健康可持续发展。

目 录

第一章 社会治理的体制机制	001
公域、私域与公私秩序:农村基层半正式治理的一个分析框架	001
生活政治与农民上访:社会治理的体制机制透析	031
第二章 后税费时代的乡镇政权	050
取消农业税费对乡镇政权的影响	050
迈向“服务型政府”的乡镇政权	059
第三章 困境中的村庄社会治理	075
取消农业税费对村社集体的影响	075
富人治村的政治社会现象分析	087
农民纠纷调解与村庄社会治理	103
农民自杀与村庄失范	117
第四章 村庄社会治理的模式创新	136
陕西富县的“两说一联”	136
河南邓州“四议两公开”工作法	144
江西赣州和湖北岳平的新农村建设理事会	152
四川马岩村的“议事会”	166
湖北荆门的老年人协会	170
第五章 农村社会组织的发展与基层社会治理	175
与地方政府互动博弈中发展起来的农村社会组织	175
通过社会组织的农村文化治理	187
第六章 快速发展的农民合作社	197
国家与农民关系视域中的合作社	197
农民合作社的法治建设	225

第一章 社会治理的体制机制

公域、私域与公私秩序： 农村基层半正式治理的一个分析框架^{*}

近代以来，中国处于一个急剧的制度变迁和社会转型时代。作为一个农业型大国，乡村社会在现代国家建构的过程中占据着重要的位置，农村基层治理体制的变革也是国家规划性社会变迁的重要内容。自清末新政肇始，百余年的农村基层政权建设实践中，基层治理体制在不断地变换，治理策略的选择与治理技术的创新却始终遵循着制度变革的一般规律。学界对农村基层治理模式的研究，无一例外地都以半正式治理实践作为主要的分析对象，但是得出的价值判断却截然不同。

西方中心论者秉持传统的国家政权建设理论，认为半正式治理技术的发达，是由乡村制度的不完善造成的，是构成现代国家建设与公民社会构建的重要障碍之一，理应加以改造。基于此，他们认为农村基层政权建设的方向是建立现代公共治理规则，塑造制度化的基层治理模式（张静，2007；吴毅，2007）。本土资源论者则认为，半正式治理的制度安排反映了中国传统文化中

^{*} 本节内容曾以《公域、私域与公私秩序：中国农村基层半正式治理实践的阐释性研究》为题发表于《中国研究》2013年秋季卷。



实用主义的治理理念，是在国家与村庄的共同需求下产生的内生制度安排。^①因此，在现代法治的建设过程中，应从中国社会汲取富有特色的本土资源（苏力，1996）。为此，一些学者相继提出“集权的简约治理”（黄宗智，2008）和“实体治理”（李怀印，2008）等学术概念来描述半正式治理的实践机制，并有人试图从村落社会内部寻求资源来阐释半正式治理的内在机制，指出村级组织权力运作中的半正式治理实践根植于乡土社会，村组干部在乡村治理中将各种正式与非正式的资源统筹配置、捆绑连带，主要通过利益、情感和责任连带等方式来规制村民，完成治理目标（陈锋，2012）。鉴于半正式治理的简约治理模式在中国历史和当下农村广泛存在的事实，黄宗智指出，半正式治理虽然是来自中华帝国的遗产，却持续存在于民国时期、毛泽东时期和现今的改革时代（黄宗智，2008）。

笔者在综合已有相关研究成果的基础上，将半正式治理界定为中国农村基层的公共权力主体（准官员）采取的非科层化、非制度化、非程式化的治理办法，它不完全以国家规定的正式制度、法律、政策为操作规范，而是综合利用各种治理资源，尤其是来自乡村社会的内部资源，来实现对农民的控制和治理目标。这里的公共权力主体主要指的是县以下的农村基层治理主体，它主要包括传统社会的士绅、民国年间的村长、公社时期的生产大队与生产队里的干部，以及撤社建乡（镇）后的村组干部等。

笔者认为理解半正式治理的概念内涵，关键有两点：一是公共权力主体即准官员的权力性质。准官员既不能等同于正式官僚行政体系里面的正式官员，也不能等同于乡村社会里纯粹的民间权威，而应该兼具“国家授权的合法性”和“农民自发的认同感”的双重权力属性。理想的准官员应是基层社会里自然生成的乡村权威，并经由地方政府的任命与授权获得了“公家人”或“干部”的身份，进而获取了治理普通民众的权力。二是准官员在行使治理权力的时候能够使用的治理资源，既包括自上而下输入的来自国家层面的各种正式的治理资源，也包括自下而上生成的来自乡村社会内部的各种非正式的治理资源，并且他们综合利用各种资源以行使治权的行为要能够得到地

^① 赵晓力、强世功、苏力等人在一起“依法收贷”的案例研究中对此有深入的分析，相关成果请参见（强世功，2001）。

方政府的支持和认可。以上两点，也可以视作是半正式治理的两个基本特征。

改革开放以来，中国政府提出了以法治国的现代治理理念，并加快了依法行政的改制进程。新世纪伊始，国家进一步加快了行政体制改革的进程，于2001年前后大幅度修订了2000余件法律、法规和规章及10万余件地方性法规和规章（渠敬东、周飞舟、应星，2009）。与行政法治化、规范化改革同时，各级地方政府也开始建立各种类型的行政服务中心，积极推进政务公开化和透明化改革。由此，建立现代公共服务型政府和确立现代公共治理规则的主体地位逐渐成为行政体制科层化改革的必然走向。“规则中心主义”进程的行政体制改革强调的是要设立公共服务部门，制定并贯彻落实现代公共治理规则，用国家的普遍主义的规则取代地方上的局部的特殊主义的规则。然而，从当前中国农村基层治理的现状来看，乡镇政权和村级组织的官僚化色彩越来越严重，乡土性色彩越来越淡薄，但是基层治理实践却从先前“国家无法，干部有‘法’”的治理状态转而陷入“国家有法，干部无‘法’”的尴尬局面，基层治理陷入新的困境（赵晓峰，2009）。

由此，必须要追问的是在现代国家建构的过程中，为什么基层治理主体越来越推崇普遍主义的法治规则，地方社会却陷入了治理困境？半正式治理的历史价值和现实功能究竟体现在哪里？地方传统和地方文化中的哪些资源滋养了半正式治理的实践？应该如何从理论上认识半正式治理存在及发挥作用的空间？笔者将就以上这些问题做出初步探讨。

一、文献评述与理论框架

黄宗智（2003）认为现有治理理论聚焦在正式的机构制度上，套用国家与社会非此即彼的二元对立框架，把正式制度等同于国家，区别于社会，完全没有重视中国地方行政实践中广泛存在着的半正式的行政方法。为此，基于历史档案的分析，他提出了一个描述性概念“集权的简约治理”来通指中国历史上长期延续着的“以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政”。细加审视，黄宗智关于半正式治理中“准官员”的描述主要包括：晚清时期的乡保、民国年间的村长、晚清和民国的乡地、民国新型乡村学校劝学所里的地方精英以及清代县衙门里的衙役和胥吏等。民国政府时期，现代国家政权建设已经展开，暂时抛开这一时期的“准官员”不说，我们可以发现，黄宗智



所关注的“准官员”与费孝通在“双轨政治”模型中所论述的介于县衙与乡村自治单位之间的无实权角色有着较高的重合性（费孝通，2006a：148—150）。

在图1所示的模型中，皂隶、公人、班头和差人，即相当于黄宗智文中的衙役和胥吏；乡约则相当于乡保和乡地（赵晓峰，2013）。不过，二者是“形似而神异”，在黄宗智看来，这些人是有实权的“准官员”，是基层半正式行政方法的践行者。而在费孝通看来，这些人是没有实权的，分别代表着县官与乡村自治单位里的绅士，发挥的基本上只是上传下达与下情上传的信息传递功能。乡村社会里真正拥有治理权力的是中国社会里的绅士，他们要处理的地方“公务”，涉及水利、自卫、调解、互助、娱乐、宗教等地方民众的“公共需要”。显然，在费孝通的观念中，乡里和亲属解决不了的民事纠纷，通过乡约等“准官员”到了县令那里之后，乡约承担的责任只是将县令的批词转交给绅士，由绅士负责处理。其实，在黄宗智的研究中，我们也只看到了“准官员”的存在，并没有看到他们发挥作用的机制。从文中涉及“准官员”的案例资料来看，也难以看出他们享有什么实质性的治理权力。由此，毋宁相信绅士才是乡土社会半正式治理实践的权力行使主体。“绅士可能是退休官员或是官员的亲属，或者是受过简单教育的地主。”“经济结构中的地主阶级是这个社会结构中的绅士”（费孝通，2006b：11—14）。在“双轨政治”的治理结构中，绅士是可以出入衙门，直接和有权修改政策命令的官员协商的。以绅士为代表的宗族权威在与官员协商时代表的是宗族的整体利益，而协商的权限则是皇权授予的，至少也是默认、许可的。

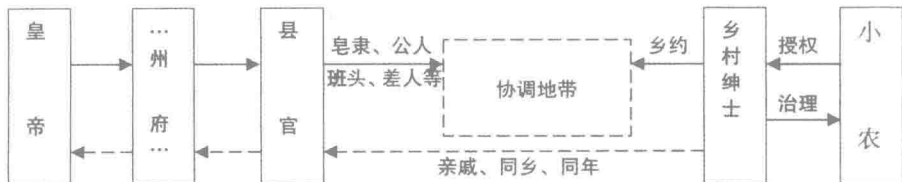


图 1-1 “双轨政治”模型的理想图式

如果承认绅士才是半正式治理实践的权力行使者，那么是否存在“第三领域”就值得商榷了。黄宗智（2003）认为“资产者公共领域”与“市民社会”等概念，就其被运用于分析中国时的用法而言，预设了一种国家与社会之间的二元对立，

是从那种并不适合中国的近现代西方经验里抽象出来的一种理想构造。因此，他转而挖掘哈贝马斯关于公共领域介于国家与社会之间的三分概念的价值，认为在中国的国家与社会之间存在着一个国家与社会都参与其中的第三领域。学界的研究已经指出第三领域的概念，同样预设了两个互斥的二元领域的存在，并不合乎官方正式的“堂断”与民间非正式的“调处”之间“既此且彼”“既分且合”的互动关系（林端，2008：433）。国家法与民间法不是界限分明、截然两分的二元关系，而是一个“连续体”（梁治平，1996：9—20）。其实，黄宗智描述的第三领域，相当于上面模型中的“协调地带”，并不是一个独立存在的第三空间。

由此，集权的简约治理是一种客观的历史存在，而第三领域的分析概念却难以成立。那么，我们应该如何看待简约治理的存在空间呢？从国家与社会理论的经验基础来看，西方的经验是随着资本主义经济的发展，一个新的经济社会阶层——市民阶层开始崛起，并逐步产生了政治诉求。与此同时，欧洲国家正在从分封、割据的状态逐步走向统一，国王正在试图不断扩大自己的统治权力，剥夺贵族的特权，还在不断发动兼并战争，以成为名副其实的“众王之王”，建立新的民族国家。为此，君主与市民阶层之间达成了交换性的合作联盟，君主不断赋予市民个体日益增多的权利，并通过加强军队、税制和法制等制度化层面的建设来保障公民权利。市民阶层则直接向君主缴税以建立起与君主日益密切的直接关系，最终民族国家得以发育成熟。以其为中心的、不同于以往附属性质的权威（领主分封制）和公众关系得以确立。在这个过程中，市民社会和资产阶级公共领域也发展了起来，社会基础发生了质的变迁。也就是说，欧洲的国家与社会关系是君主与新兴市民阶层合谋的产物，是自上而下的政权建设与自下而上的权力争夺的双向过程。可见，国家与社会之间是一种在不断的对抗与斗争中达到妥协的关系。然而，自秦始皇统一六国开始，中国就成了一个大一统的中央集权国家，形成了完备的官僚体制。皇帝成为国家权力的最高拥有者，通过官僚制和儒家意识形态维系对全国的统治。地方精英虽然不是国家官僚体制的正式组成部分，但在后来形成的科举取士的制度下与国家分享了大致相同的儒家意识形态和治理目标（刘金志、申端锋，2009）。所以，一方面国家要依赖地方力量对基层社会的治理；另一方面，地方组织及其代表绅士，也必须积极寻求官府의管辖和认可，族规家法、乡规民约等均需官方批准方才有效。各种公产也需报官



存案、立户领契方为合法。^①从表面上看，国家法与族规家法、乡规民约等民间法，是相对立的，实际上，二者并没有根本性分歧，都是儒家意识形态的体现，且后者是在前者认可与允许的空间里发挥作用的。因此，通过绅士的连接以及儒家文化的滋养，正式的官僚体制与非正式的地方秩序之间构造了一个精巧的秩序衔接机制，共同维系了帝国秩序的稳定。有鉴于此，可以得出的基本结论是：绅士才是在中国传统的乡土社会里真正发挥半正式治理功能的“准官员”，且绅士并不完全独立于国家与社会之间，而是高度依赖二者而存在的。

曹锦清（2012）认为中国正面临着一个借助西方语词不能准备表达，离开西方语词又无法表达的困境。因此，他提出要“再造语词”。王绍光（2012）的观点与曹锦清类似，他提出讨论任何问题，一定要跳出别人圈出来的框框，包括流行的概念、分析框架、理论体系。所以，既然“国家与社会”理论与第三领域的分析框架不能解释半正式治理的存在空间问题，那么，就有必要从中国传统文化中汲取营养，结合中国经验，尝试提出新的分析概念与分析框架来把握半正式治理实践的内在逻辑。接下来，笔者将试图提出一个“公域、私域与公私秩序”的分析框架来论证半正式治理的存在空间及实践机制，并通过探讨公域与私域各自秩序的变迁逻辑来深入认识中国走上现代国家建构道路以来半正式治理实践的变化动向，进而以鄂东南YP镇1950—2010年农村基层治理的实践经验为例来加以佐证。

二、公域、私域与公私秩序：一个新的分析框架

1. 公域：半正式治理的宏观体制环境

公域指的是国家宏观政治的实践场域。公域里政治的核心命题是政权合法性，国家治理围绕着巩固与夯实政权合法性基础展开。在西式政体思维里，为了建构政权的合法性基础，国家就必须致力于建构一套完善的官僚行政体系，适时推进治理制度的变革，以实现对民众有效治理的目标，获取良好的

^① 有学者指出，无论是县官、知府等地方基层行政人员，还是宗族等民间力量，其调解民事纠纷都是以调解为主、判决为辅来达到最终息讼的目的，参见（卞利，2003）。

治理绩效。因此，公域里的政权建设以强化国家治理能力为基本目标，以完善官僚行政体制设置和推进国家制度建设为重要保障。然而，在中国传统的帝制时代，君权的合法性不是来自于人民的授权，而是在“王侯将相，宁有种乎”的意识形态影响下，来自于战争发动与势力较量中的“胜者为王，败者为寇”的竞争法则。虽然统治者都会强调“君权神授”的神圣性，但是都无法从根本上改变君权合法性来源的本质内涵。对于农民来说，君权是否合法在于君权做出了什么样的政治承诺，又在当政过程中兑现到了什么样的程度。公域里的政治，并不是要建立完备的法律规章等制度体系，而是有限法律与儒家教化的统一。用王绍光（2012）的话说，公域里的政治应是中式的政道思维，重视为政之道、治国之道，或者更具体地说是治国的理念与治国的方式，而制度不过是政道的一部分。因此，政权的合法性在于皇帝与官僚是否遵守了为政之道、治国之道。在这里，遵守与否又可以和公与私联系起来，如果遵守了“道”，即是维护了公理，反之，则是徇私利。公域里的政治，除了严刑厉法之外，最关键的是教化，即要倡导崇公抑私的价值理念，以潜移默化地影响官员的思想，规范他们的行政行为。

然而，到了近代以后，随着中国国家政权建设的展开，西方的政体思维开始影响公域里的政治。中华帝制时代，小农经济剩余的有限与财政收入的不足，限制了官僚行政体系的发展，迫使君主专制的封建帝国不得不采取一种尽可能节省财政开支的“简约主义”治理模式，形成了“皇权不下县”的政权建设传统。随着中国逐步从传统国家向现代国家的转型，政府需要汲取更多的小农经济剩余以完成国家工业化的原始资本积累任务，开始以西方的政体思维来主导公域里的制度变迁逻辑，并试图将公域里的制度架构向私域推进，以增强国家在乡村社会的治理能力。然而，国家政权建设既有可能取得正反馈的改制效果，也有可能取得负反馈的实践效果。良性的政权建设，可以强化国家的财政实力，增强国家为农民提供公共品的能力，改进国家与农民的关系；失效的政权建设，既会带来政府机构和公职人员的膨胀，造成政权的内卷化，也会带来农民的不满，损毁政权的合法性，最终使国家在合法性的争夺中走向崩溃。因此，公域里的政治，必须在发展与稳定，推进政权建设的力度与国家具备的资源汲取能力之间取得某种平衡，以避免国家与农民关系的恶化，侵蚀政权的合法性基础。

所以，近代以来，公域里的政治逻辑开始受到西方政体主义思维的影响，虽然其间历经波折，但是整体来看，国家越来越开始强调普遍主义逻辑的制度建构的重要性，推崇乃至神化现代公共治理规则的效能。而这构成半正式治理模式变迁的宏观体制环境。

2. 私域：半正式治理实践的社会基础

私域，指的是县以下承载农民超越信仰和世俗生活的实践场域，是由各种错综复杂的关系交织而成的农民的生活世界。私域既锻造了农民的人生价值观和生命意义观，使农民能够依托地方社会形成历史感和归属感，并逐步生成稳定的村落共同体意识，又锻造了农民特殊主义取向的日常行为逻辑，使农民能够依托宗族或自然村形成自愿联合的力量，以化解单个家庭所无力提供而传统国家与转型国家也无暇顾及的诸如生存安全、水利供给等必需的公共品供给难题。综合来看，作为承载半正式治理实践的社会基础，私域具有以下六个方面的特性：

第一，私域里的产权边界是不清晰的。西方经济学和法学思想认为“产权是一束权利”，具有排他性和可转移性，产权所有人对资产具有完整的控制权（Demsetz，1988）。明晰的、个体化的产权所有观是西方私人领域构成的核心思想。然而，在中国农村的私域里，产权更像周雪光（2005）所说的是“一束关系”，个体化特征并不明显，产权的边界也不如西方社会那样清晰。如在1900—1942年的华北农村，土地买卖仍遵循同族人和同村人优先的原则，土地的所有者并没有完全的土地控制权（杜赞奇，2006）。并且，很多地方还保存着公共所有的族田与庙田，而这些公田按照规定往往以较低的价格优先租给本族或本村贫困的农户经营。中华人民共和国成立以后，随着农业合作化运动的展开和人民公社制度的确立，土地的产权属性仍然是模糊的，土地的所有权、经营权和收益权等多种权利特性彼此分离而又有机地结合在一起，国家、集体和个人都不拥有完整的土地产权。家庭联产承包制实施以后，土地的所有权归村社集体，经营权归农户，而收益权则要同时兼顾国家、集体和农户三方利益。农地二轮延包政策实施以来，农村土地流转的规模在不断扩大，但是仍以村民小组内和自然村内熟人之间的流转为主要的流转方式。由此可以看出，中国农村的土地产权长期以来都具有群体性或集体化特征，这与西方私人性、个体化的产权特征有着质的差异。