

SHEHUI BIANQIAN ZHONG
DE XIANGZHEN
ZHENGQUAN

社会变迁中的乡镇政权

——沪郊某乡镇政权的个案研究

苏 红 / 著

上海三联书店



SHEHUI BIANQIAN ZHONG
DE XIANGZHEN ZHENGQUAN

社会变迁中的乡镇政权

——沪郊某乡镇政权的个案研究

苏 红 / 著

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

社会变迁中的乡镇政权/苏红著. —上海:上海三联书店 2004.10

ISBN 7—5426—1995—0

I. 社... II. 苏... III. 乡镇—地方政府—研究...
中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 106248 号

社会变迁中的乡镇政权

著 者/ 苏 红

责任编辑/朱慧君

特约编辑/叶建斌

装帧设计/周剑峰

监 制/林信忠

责任校对/张大伟

出版发行/上海三联书店

(200033)中国上海市乌鲁木齐南路396弄10号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian @ yahoo. com. cn

印 刷/上海惠顿实业公司印刷

版 次/2004年11月第1版

印 次/2004年11月第1次印刷

开 本/850×1168 1/32

字 数/262千字

印 张/9

印 数/1—1000

ISBN7-5426-1995-0/C·69

定价: 18.00 元

序

近日苏红打电话给我,说她的博士学位论文《社会变迁中的乡镇政权——对沪郊某乡镇政权的个案研究》即将出版,嘱我给书写一序。作为她的论文指导老师之一,我深知苏红在论文写作过程中所付出的辛劳和心血,想到她几年的努力有了一个理想的结局,觉得这是一件很好的事情,所以我欣然应允。

关注中国社会重大现实问题可以说是北京大学社会学系学术传统的重要组成部分,因而也是北大社会学系博士研究生选题的主要依据。乡镇政权是中国农村的基层政权,是国家依法在农村建立的最低一级的政权组织。根据法律规定,中国农村基层政权的法定组织,是由乡镇人民代表大会和乡镇人民政府这两部分组成的。^①因此,当我们从国家与社会的关系这个视角来观察乡镇政权的时候,我们会发现它也处在国家与社会的连接点上。所以,乡镇政权在执行上级政府的政令和交办的任务,根据法律规定实施自己的行政权力和扮演自己的角色时,它会对自己辖区范围内的农村的社会发展以及国家和农民的关系发生直接的影响;而作为一级政府,它的权力运作和与上下级的关系则又有某种共性。这样,当苏红在论文选题的讨论时谈到她想将研究的方向定在她一直在联系并调查的沪郊一个乡镇政权时,我也觉得这是一个非常有意义的题目。进一步地,我认为由于上海近郊农村大都已经具有高度的工业化的水平并已开始了城市化的进程,从而会使这样的对乡镇政权与村级行政组织以及农

^① 但是根据中国的现行政治体制,当我们讨论乡镇政权的时候,必须将中国共产党的乡镇组织包括在内。

民的关系的研究具有相当强的前瞻性,这更提升了这样的研究题目的理论意义和现实意义。

在选择具体的切入点时,苏红觉得不同时期的“国家征地”是很好的案例,因为它集中体现了国家、乡村基层政权和农民的利益格局以及这样的利益格局是在什么样的背景下和通过何种因素被改变的。另一方面,在不同时期“国家征地”中乡镇政权所扮演的角色的差异其实正是乡镇政权的实质性特征所发生的变化之表现。苏红的这些想法表明了她的学术眼光和社会洞察力,所以我不仅完全赞同她的想法,也为她在学术上的成长感到由衷的高兴。当地方政府和农民之间因为征地引发的矛盾和冲突于今已经变成一个相当普遍的问题的时候,我们再回观苏红在2001年完成的这项研究,我们不能不承认它的现实意义由于这样的前瞻性而被进一步凸显。

凡是做过社会学的经验研究的人都知道,实地调查的最大困难是进入和调查资料的获得。上海大学社会学系有个成功的经验是鼓励教师参与社会实践,帮助地方政府解决社区建设中的一些具体问题,并在解决这样的问题中寻找研究题目,开拓研究领域。无疑,这样的做法会受到地方政府的欢迎。苏红正是借助这样的机会在社区共建的实际工作中和当地的干部和群众建立了良好的关系,甚至还与其中一部分人交上了朋友。这为她开展深入的调查打下了非常重要的基础。这样的非“纯功利”(这里的“纯功利”是指,研究者只是出于自己的研究目的通过一定方式单纯向被调查人索取自己所需资料这样的调查)的社会调查及其所反映的学风我认为是很值得提倡的。其实,根据我的了解,苏红对研究问题的发现就很得益于她与当地干部和群众深入的交往所获得的感觉和认识。因此,本书的另一个重要特点就是资料的翔实,并且,有一些被引用的资料在“打一枪换一个地方”这样的调查中显然是不可能获得的。

在这样的基础上,苏红对转型期的乡镇政权的特征以及它与农民关系的性质做出了自己的理论概括,经过3年的时间检验,我们可以发现这样的理论概括并没有过时,还有着很强的生命力。我认为,

这从一个侧面反映出本书的学术价值。

国家、乡镇基层政权和农民的关系至今仍是中國农村研究的重要题目,它的重大现实意义之一在于它对“三农”问题的解决的直接影响。苏红这项研究的出版为推动这方面研究的深入做出了新的努力。作为关注“三农”问题的学者,我们也期待着这方面有更多的新成果面世,为推动农村社会长治久安,实现农村社会的可持续发展作出更多的贡献。

杨善华

2004年8月于燕园

内容提要

乡镇政权是我国在农村的基层政权组织，是国家政权体系的最低一个层级，它处在国家与社会的连接点上。建国以来，我国农村基层政权的演变几经波折，大体经历了三个阶段，即建国初期的乡政权，人民公社时期的政社一一体制和改革开放后的政社分开，重新建立乡人民政府。从制度的层面看，国家对政权层次进行多次的变更和调整，这种行为其实是国家权力范围在社会生活的不同层面的伸缩，它反映了国家控制农村社会，以及汲取农村资源能力的大小。

改革开放之前的乡镇政权，基本上没有自己独立的利益。贯彻来自中央的方针政策，管理和组织社区生活是它首要和基本的任务。因此它是在代表国家控制基层农村，在这一点上，与其上级政权组织没有什么根本的不同。因为在改革前我国的总体性社会结构中，国家几乎垄断着全部重要资源并对几乎全部社会生活实行着严格而全面的控制，同时对任何相对独立于国家之外的社会力量，要么予以抑制，要么使之成为国家机构的一部分，从而建立起的是强国家、弱社会的模式。

如果说改革前的乡镇政权(包括人民公社)就其所起的主要作用而言，可被看作是国家在农村基层的延伸，那么改革后它成为一个独立的利益实体，并且具有了主体意识，它将为自己谋利益的经济活动当作自己工作的重心，此时，它的角色已经相对模糊。一方面，就宪法和其他法律规定而言，乡镇政权是国家依法在农村建立的最低一级的政权。也就是说，在名义上，它和它的上级政府一样，依然是国家在地方的代表，是国家力量的体现。另一方面，在现实中，乡镇政权的工作范围已经远远超过了执行国家政策、完成国家任务，其扮演的角色也绝不仅仅是国家的代理人了。

我国经历的从计划经济向市场经济转变的这场意义深远的社会变迁中,乡镇政权的角色与行为也产生了巨大的变化。描述这种变化的具体特征,透视发生这种变化的体制性原因,剖析这种变化所产生的影响,将有助于我们更好地理解现阶段我国国家与社会关系的实质。

基于上述思考,本书选择了上海市郊的一个乡镇进行实地调查,对该镇从解放后至今的三个与征地相关联的事件性过程——国家建设征地、住宅建设征地和撤村进行了重点的考察,描述了乡镇政权在这三个过程中所扮演的不同角色以及所采取的不同的行动,进而揭示出这种角色与行动变化的制度性原因。

全书共分为七章。

第一章是总论。首先阐明写作本论文的初衷;其次是文献综述,对国内外有关国家与社会关系研究的理论和经验研究成果进行了比较详尽的介绍,从而为本研究奠定了理论基础;再次是我国的土地制度变革,对于本书之所以选择征地作为研究的切入点进行了解释,进而对我国自解放以来的土地制度变革作了一番回顾;最后是阐释了本书的研究意义。

第二章是理论假设与研究方法。在理论假设部分,定义了与本书有直接关系的三个概念——乡镇政权、社会变迁、土地征用,并讨论了三个概念之间的内在联系,其后,提出了本研究的几点假设;在研究方法部分,介绍了研究地点的选取,研究资料的收集和处理的原则和过程。

第三章是与征地相关联的乡镇社区的概况介绍。描述了沪北镇的征地历程,建制演变,镇村组织结构和关系,以及该镇的工业化和城镇化的进程。

第四、五、六章重点描述和分析了发生在沪北镇的三个事件性过程,即国家建设征地、住宅建设开发征地和撤村风波。强调了在从计划经济向市场经济转变的进程中,围绕征地问题,乡镇政权由“仲裁人”到“政权经营者”的转化,剖析了乡镇政权在角色和职能上的明显

变化,是与经济体制改革,尤其是财政体制的改革密切相关的,并分析了这种转变给乡镇政权自身以及给它所管辖的社区带来的影响。

第七章是结论。其一是对本项研究的内容和假设进行了总结和检验。其二是进一步分析了计划经济时期和改革开放后乡镇政权的不同特性,提出了“代理型政权经营者”和“谋利型政权经营者”的概念。其三是对镇村关系进行了再认识,认为它们除了具有行政关系、党政关系外,在特定的地区还存在着一种潜在的权力与利益之间的交换关系。最后是从乡镇政权看国家与社会的关系。本书认为两者的关系不是一成不变的,视具体事件、具体情境的不同而构成不同的关系,应以动态的眼光来具体分析。

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 有关中国基层政权组织的研究	(4)
第三节 我国的土地制度变革	(17)
第四节 研究意义	(22)
第二章 理论假设与研究方法	(25)
第一节 理论假设	(25)
第二节 研究方法	(35)
第三章 与征地相关联的乡镇社区	(40)
第一节 沪北镇的征地历程	(40)
第二节 沪北镇的建制演变	(46)
第三节 镇、村组织结构与关系	(49)
第四节 沪北镇的工业化与城镇化	(58)
第四章 国家建设征地	(62)
第一节 从征地看国家对社会的控制	(62)
第二节 地方体在征地中的实际利益	(65)
第三节 乡镇政权的角色与行为	(73)
第四节 分析:作为“仲裁人”的乡镇政权	(83)
档案资料一:我国自解放以来关于国家建设征用土地的 条例规定	(89)

档案资料二:老四大队集体及社员征地费、青苗赔偿费清单 …	(93)
档案资料三:关于乡镇企业汇报材料 ……………	(94)
第五章 住宅建设开发征地 ……………	(96)
第一节 财政制度改革及其影响……………	(96)
第二节 政权经营者……………	(98)
第三节 对镇村两级工作的评价……………	(113)
第四节 分析:作为“参与者”的乡镇政权 ……………	(118)
档案资料一:关于住宅开发区、工业开发区征地吸劳的 实施意见 ……………	(127)
档案资料二:关于沪北乡机关干部实行目标责任保证金 和特定目标奖的通知 ……………	(128)
档案资料三:沪北乡政府关于设立加快住宅开发、旧宅改造 特别奖励的办法 ……………	(129)
档案资料四:关于迁入人口对本区财政的影响及其对策 …	(130)
第六章 撤村风波 ……………	(138)
第一节 缘起……………	(138)
第二节 撤村引起的争端……………	(140)
第三节 分析:作为矛盾焦点的乡镇政权 ……………	(149)
档案资料一:上海市撤制村、队集体资产处置暂行办法……	(161)
档案资料二:关于村级体制调研情况的汇报 ……………	(167)
档案资料三:沪北镇企业职工待岗情况调查 ……………	(169)
第七章 结论 ……………	(173)
第一节 乡镇政权与上级政府及村组织关系的重构……………	(173)
第二节 “代理型政权经营者”与“谋利型政权经营者”……	(175)
第三节 镇、村关系的再认识 ……………	(177)
第四节 从乡镇政权的演绎看国家力量在基层的影响……	(180)

附录一	(184)
附录二	(186)
参考文献	(263)
后记	(273)

第一章 总论

第一节 问题的提出

乡镇政权是我国在农村的基层政权组织，是国家政权的基础。在我国国家体制的漫长历史中，乡制源远流长。它起始于奴隶社会，并贯穿于整个封建社会。乡制的历史基础是乡绅治乡，乡制的演变是不同时期统治阶级实施专制的结果。建国以来，我国农村基层政权的演变几经波折，大体经历了三个阶段，即建国初期的乡政权，人民公社时期的政社合一体制和改革开放后的政社分开，重新建立乡人民政府。从制度的层面看，国家对政权层次进行多次的变更和调整，这种行为其实是国家权力范围在社会生活的不同层面的伸缩，它反映了国家控制农村社会，以及汲取农村资源能力的大小。

目前的乡镇，与历史上其他时期的所谓乡镇，无论从管辖的地域范围上，人口总数上，还是其在政府行政层级的具体位置上，都不可同日而语，但也不能完全抹杀它们之间的隐约的“血缘”关系。中国历史上的基层政权，与其管辖地区的地方乡绅始终有着千丝万缕的联系，这种状况正可对应今天乡镇政权与地方自治组织及地方精英之间的互动与摩擦；人民公社时期公社干部与生产大队、生产队干部之间的强制性的权力关系在如今一些地区的乡镇政权与村级组织中依然有所表现。但是，变化是明显且持续的，由经济体制改革而引发的权力、资源与利益在社会各集团间的重新配置，导致了这些集团性质、职能、作用的变化，这一点，在乡镇政权这一层级上有着明显的体现。

改革开放之前的乡镇政权,基本上没有自己独立的利益。贯彻来自中央的方针政策,管理和组织社区生活是它首要和基本的任务。因此它是在代表国家控制基层农村,在这一点上,它与其上级政权组织没有什么根本的不同。因为在改革前我国的总体性社会结构中,国家几乎垄断着全部重要资源并对几乎全部社会生活实行着严格而全面的控制,同时对任何相对独立于国家之外的社会力量,要么予以抑制,要么使之成为国家机构的一部分,从而建立起强国家、弱社会的模式。而在改革开放之后,党和政府与社会的关系逐步有了调整,具体表现在控制范围的缩小,控制力度的减弱,控制方式的变化,控制手段规范化的加强。这种变化导致了自由空间的出现和不断扩大,而这是国家和社会间结构分化的最重要的前提之一。而以产权的多元化和经济运作市场化为基本内容的经济体制改革则直接促成了一个具有相对自主性社会的形成。^①

如果说改革前的乡镇政权(包括人民公社)就其所起的主要作用而言,可被看作是国家在农村基层的延伸,那么改革后它成为一个独立的利益实体,并且具有了主体意识,它将为自己谋利益的经济活动当作自己工作的重心,此时,它的角色已经相对模糊。一方面,就宪法和其他法律规定而言,乡镇政权是国家依法在农村建立的最低一级的政权。也就是说,在名义上,它和它的上级政府一样,依然是国家在地方的代表,是国家力量的体现。另一方面,在现实中,乡镇政权的工作范围已经远远超过了执行国家政策、完成国家任务,其扮演的角色也绝不仅仅是国家的代理人了。

倘若我们将国家行政权力到达的领域设定为国家一方,将实行村民自治的农村社区看作是社会一方(虽然在相当一部分农村社区村民自治还只停留在形式上),在这样的前提下去考察乡镇政权所处的位置,应该说它处在国家与社会的连接点上。于是,利用国家与社

^① 孙立平,1994,“改革前后中国大陆国家、民间统治精英及民众间互动关系的演变”,载《中国社会科学季刊》1994年第1卷。

会的关系框架来研究乡镇政权的角色和行为,也就成为可能。那么,乡镇政权在这样的位置上究竟起到了怎样的作用?乡镇政权建立的初衷——加强基层政权建设是否得到了有效的实现?国家赋予乡镇政权的行政职能和经济职能是否得到了有力的贯彻?乡镇政权与其辖下的村民委员会的关系的实质究竟是什么?从国家与社会关系的大框架下考虑,乡镇政权的设立,究竟是使国家控制农村社会的能力更强还是更弱呢?事实很难让我们给出简单的答案。从现实情况看,乡镇政权与农民的矛盾在多数地区一直存在,并且随着腐败的蔓延还在激化。这种现象提示了乡镇政权并没有有效地扮演连接国家与社会的角色,而似乎更像是“离间”了两者的关系。^①如果真是这样,又是什么原因导致了乡镇政权偏离了上级政府赋予它的基本职责的呢?

带着这些疑问,我深入到一个城市化程度已相当高的市郊城镇,沿着该镇自解放初期直到今天社区变迁的路径,一路追踪基层政权在经济、政治体制大变迁的作用之下其本身的发展、演变,它与社区其他组织,尤其是村民委员会在权力较量、利益分配中的纠缠,进而试图回答前面提出的问题。^②

① 张静,2000,《基层政权——乡村制度诸问题》,浙江人民出版社,页4。

② 事实上,要想深入透彻地回答上述所有问题,在目前是有难度的。因为第一,中国的改革开放到今天也不过二十几年的时间,社会政治经济生活领域中的各种突变远未停息,许多事情一时难下定论;第二,乡镇政权的确是在1982年12月4日,第五届全国人民代表大会第五次会议通过了宪法,重新规定乡、民族乡、镇为我国农村基层政权。从全国农村普遍恢复乡镇政权建制到今天,更是只有短短十几年时间,乡镇政权的性质演变、发展趋向,以及它对中国社会可能带来的影响尚初见端倪,无从定论;第三,中国幅员广大的农村地区情况十分复杂,地区与地区之间的条件不同,差别明显,会存在各种不同的模式,对模式的总结为时尚早。但是,对局部的、现存的事实进行描述和剖析,这项工作应该是有意义的。

第二节 有关中国基层政权组织的研究

本书的分析框架是从国家(中央政府)、地方政府与农村社区关系的角度考察中国基层政权组织角色与行为的演变,因此所关注的文献集中在以描述和分析国家与农村社区连接点上的人群和组织为基本内容的著作上。许多学者赞同,对于20世纪中叶以前中国乡村政治生活的描述离不开“乡绅社会”和“经纪体制”,因此,我们就以张仲礼和杜赞奇的经典研究作为首要的参考。

张仲礼将19世纪中国社会中国家与社会的连接点聚焦于绅士阶层,他对19世纪中国社会中绅士阶层的整个状况,以及绅士阶层与国家和社会的关系作了详尽的分析。^①他指出,绅士的地位是通过取得功名、学品、学衔和官职而获得的。他们具有不同于平民百姓的政治、经济和社会特权以及各种权力,并有着特殊的生活方式,基于这些特权,绅士成为一个统治中国社会的特殊阶层。

绅士与国家的关系相当复杂。政府的行政官员都来自绅士阶层,也就是说,官吏的社会基础就是绅士。一方面,官吏制度国家依赖绅士来控制和管理社会,因为作为国家意志的执行者的官吏在治理社会时有许多力不从心之处,如官吏的办事人员太少,经费不足,不能承担必要的事务;政府条例对官吏在某一地方任职的时间有限制,并规定官吏必须回避原籍,造成官吏对地方的情形不熟悉,且对地方的长远发展建设没有兴趣,这样,绅士往往取代了官吏的政事。当然,通过与官吏的这种合作关系,绅士也为自己的成员获得了谋取经济利益的机会。另一方面,国家也始终对绅士采取谨慎提防的态度,以防止绅士集团无限制地壮大自己的实力,形成与国家力量相抗衡的局面。国家主要是通过控制有固定入选数额的科举制度和迫使

^① 张仲礼,1991,《中国绅士——关于其在19世纪中国社会中作用的研究》,上海社会科学院出版社。

绅士皓首穷经,钻研儒学信仰来达到上述目的,因此,绅士同国家的关系有双重性质,既支撑国家,又为国家所控制。

绅士与其生活其中的社区的关系也具有双重性,他们既是社区利益的提供者和保护者,为社区作出了许多地方官吏所不能的好事,同时,由于绅士集团享有的特权,如免税权,导致了其他人尤其是平民百姓的负担更加沉重。在政府官员面前,他们代表了本地区的利益,他们承担了许多与社区民众利益有关的公共事务的管理工作,如兴修水利、排解纠纷、管理地方福利,甚至组织团练强化地方治安等,在文化上则以弘扬儒学价值观念为己任。当绅士代表本地利益时,他们还经常与官府发生争执,甚至利用自己对上层政权的影响力,将自己的意志强加于地方官吏。同样地,绅士在为地方百姓谋福利的同时,也谋取到不少中饱私囊的机会。

总之,张仲礼的研究表明,在19世纪的中国,国家与社会关系的连接点是绅士集团,这一集团以其与政府的制度化的特殊关系和与当地社区的乡土情结,成为政府官员和当地百姓之间的中介人。绅士集团虽具有半官方的倾向,但其实质仍然是一个社会团体,他们主要是出于自愿的原则行事的,正是基于这一点,在其对政府和对社区百姓的策略运用过程中,其集团的私利成为一个不可忽视的行动目标。

对“乡绅社会”模式提出的批评始自七八十年代对区域历史研究的加深,人们越来越感到绝对的“乡绅社会”也不能解释许多问题。研究者发现,随着与国家政权关系深浅的不同,绅士集团也是一个高度分化的阶层,如“绅”与“士”之间的区别,如官员绅士、学者绅士和地方名士(或下层绅士)的区别等。^①有人甚至提出,从绅士集团自身发展来看,他们并未在国家与社会之间起着平衡作用。^②于是,有

^① Vivienne Shuc, 1988, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford University Press.

^② 杜赞奇,1994,《文化、权力与国家》,江苏人民出版社,页32。