

当代社会学研究丛书

SERIES OF CONTEMPORARY SOCIOLOGY STUDY

基层政权

乡村制度诸问题

PROBLEMS OF RURAL
LEVEL GOVERNANCE IN CHINA

张 静著

CONTEMPORARY SOCIOLOGY



(北京)

浙江人民出版社

当代社会学研究丛书

SERIES OF CONTEMPORARY SOCIOLOGY STUDY

雷洁琼 主编

基层政权

乡村制度诸问题

张 静 著

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

基层政权：乡村制度诸问题/张静著. - 杭州：浙江人民出版社，2000.2
(当代社会学研究丛书)
ISBN 7-213-02037-4

I.基… II.张… III.政治-研究-中国-乡村
IV.D638

中国版本图书馆CIP数据核字(2000)第13054号

当代社会学研究丛书

基层政权——乡村制度诸问题

张 静著

- ^^ 出版发行 浙江人民出版社
(杭州体育场路347号)
^^ 责任编辑 杨淑英
^^ 封面设计 王义钢
^^ 责任校对 叶 宇
^^ 出版发行 浙江省新华书店
^^ 激光照排 杭州天天电脑信息处理有限公司
^^ 印 刷 杭州大众美术印刷厂
(杭州电厂路谢村)
^^ 开 本 850×1168 1/32
^^ 印 张 9.75
^^ 字 数 23 万
^^ 插 页 2
^^ 印 数 1-4000
^^ 版 次 2000年4月第1版
2000年4月第1次印刷
^^ 书 号 ISBN 7-213-02037-4/D·299
^^ 定 价 19.50 元
^^ 如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

谢辞

严格地说,本研究并不能算作我个人的产品,因为它是在很多人的配合下完成的。他们是:那些参加“乡村基层政权研究”课题的组织者和同事,那些在收集资料时给予理解和帮助的基层实际工作者,那些对我的工作给予支持的学术基金机构,还有,给我信任和宽容的工作单位,以及,给我安心和温馨环境的家人等等。恐有疏漏,在此我无法一一列出他们的名字,我所能说的是,他们都为本书的完成作出了贡献。

目录

导言	(1)
问题	(1)
基本内容	(5)
所用资料	(7)
方法原则	(9)
历史：地方权威的授权来源及其变化	(18)
官制以外的地方治理	(18)
公共身份的获得及其制度性支持	(22)
权力基础：地方共同利益的建构	(24)
地方权威进入官制授权系统	(26)
地方权威与地方社会的分离	(30)
利益分离结构的延续	(33)
授权来源与国家政权建设	(43)
角色冲突：公共服务与垄断经营	(49)
新角色：公共资源的垄断经营集团	(51)
公共职位的功利化	(59)

村级财产的“共有”与“专控”	(63)
扩大专控权:财产货币化和“可流动”化	(66)
盈利、资本与税费的混合收缴和使用	(70)
基层人事:专控权的支持系统	(77)
低稳定的基础结构	(82)
乡规民约体现的村庄治权	(87)
引言	(87)
村庄“成员”资格	(90)
村民享用权利的条件	(96)
目标:协调个体与整体的关系	(105)
再论乡规民约的基本性质	(116)
基层财税制度及其政治后果	(132)
历史遗产	(132)
“集体积累”的制定和收取	(139)
乡村两级的实际定税权	(145)
程序限制的缺乏	(154)
自己“监督”自己	(166)
乡村干部地位分配及其组织化支持系统	(175)
行政与政治的混合现实	(175)
基层人事更替	(179)
乡村两级干部网络	(186)
争取内部支持的竞争方式	(190)
乡村选举:社会利益组织化对应干部利益组织化	(196)
代表性自治和权威性自治	(207)

乡村政治观察	(215)
问题背景	(215)
四个案例及其分析	(219)
讨论一:乡村政治的特征	(243)
讨论二:乡村政治与国家政治	(248)
抵御来自国家的管辖权	(253)
财政区域负责制:默认的上下定税权	(255)
土地承包:默认的资源控制权	(265)
形式上的集体所有权	(273)
后果:区域垄断、抵御和借助	(279)
乡村基层政权诸问题	(286)
一些特征	(286)
政治社会学意义	(289)
若干相关的问题	(291)
参考文献	(296)

导言

问题

从1996年开始,我参加了一项关于“中国乡村基层政权”的研究。我对这个课题感兴趣的原因在于,它使我有机会接触新资料,处理新问题,而这对我是一个新挑战。以往我接触到的政治社会学分析,对中国乡村的分析多立足于历史文献,而面对当代中国的时候,研究的对象则主要是城市或城镇社会。这恐怕是因为,城市社会的变化速度,它对于政治、经济、文化变迁的影响地位,以及可供研究使用的资料之保留状况等等,都为政治社会学研究提供了更方便取用的素材。而对当代农村的政治社会学研究,一个基本难题是缺乏来自基层的第一手资料。这种“缺乏”事实上与研究者的关注取向有关,人们倾向于将“冲突”和“秩序”这类政治社会学关心的问题重点,放到制度和组织建制相对完备、文化影响相对更大的城市生活中去。而对乡村关注的主题多在“经济发展”,或与发展有关的组织变迁方面,比如乡镇企业的性质,生产组织形式的变化,农业产出与生产组织的变化关系等。这种关注重点多少反映了“经济式”地处理当代农村问题的主流取向。

不可否认的是,农村问题的经济式处理为我们提供了相当广

阔的视野,尤其在乡村经济关系变迁的分析方面,往往有令人印象深刻的发现。但是,“经济式”提问关怀的基本问题,是农业产出的效率,其基本思路,是将人民公社组织归于经济上不成功的试验,从而在这个基础上,进一步探询更为有效的经济组织或经济关系的发展。这些分析依据的主要是效率原则——如何调动生产要素的投入,如何提高土地产量,如何集结资金支持公益,如何调整产权关系增强制度刺激等等。而所有这一切,都是要寻找乡村有效致富的道路,用非学术语言说,就是要解决一个“穷”字。在这种视角下,基层政权主要被看作一个活跃的经济角色,它的基本作用在农业资源的动员及效率化组织方面(陈锡文,1994;J. Oi,1995;浙江省委组织部,1997)^①。毫无疑问,经济分析给我们增加了许多关于乡村生活的知识,但是对于乡村社会日益发生的冲突现象,经济式处理很难提供特别的帮助,相反,容易使人将乡村的“秩序稳定”归结为经济发展水平,即“穷”所致,从而得出解决基层失序的根本出路在于经济发展和提高收入的结论。

这可能使我们忽略其他更重要的原因。人们已经注意到,基层政权与乡村社会的冲突关系,正在被越来越多的最新调查所明示:“基层组织在村民中的威信不高”(浙江遂昌调查,1997,页155);在50个村中,村民认为干部做得“一般”或“较差”的两项之和为46.6%(浙江嘉兴郊区调查,1997,页80);“干群关系紧张,人民来信来函频繁”(浙江兰溪化里村调查,1997,页381);“乡村工作难度大,有些矛盾一碰就激化”(杭州西湖区调查,1997,页107)^②;对现任干部“不满意”或“很不满意”的村民,占被调查人数的63.1%,认为干群关系“不好”或“很不好”者占74.3%(湖北调查,张厚安,1996,页158)^③。很明显,这些调查反映了一个基本事实:在相当多的地区,乡村基层政权与其治理的社会基础存在脱节现象,因此冲突不断发生。所以,民政部门的下述观察结论并不使人

感到奇怪：“一些地方村民会议难以召开”（民政部调查，1994，页15），“不少村民感到委任干部与己无关”（民政部调查，1994，页93）^④……这些现象提示了乡村基层政权面临的政治困难——它与其管治的社会之一致性正在减弱。

如果单纯从经济的逻辑看，这样一个现实和通常的预计相反——为什么（相对于从前）经济发展了，村民富裕了，但针对基层政权的不满反而增加了？这说明，虽然经济发展作为长期的、基础性的因素是绝对重要的，但“穷”似不能完全解释上述现象的发生，换句话说，从政治社会学的立场看，基层秩序仅仅由“经济致富”并不能得到保证。因而需要把基层政权作为一个重要的政治分析单位，来认识基层社会的冲突和秩序问题。近年来，虽然有中文文献讨论基层政权的政治社会性质（谢尔顿，1994；张静，1996；王振耀，1997）^⑤，亦有学者主张推进乡村政治体制的变迁“计划”（徐勇，1997；张厚安，1996；王仲田，1997）^⑥，但基层政权的政治角色远不及它的经济角色更能引起广泛的注意。对于基层政权政治角色的状态及其后果研究——它的授权来源，它同社会的利益关联，它的政治杠杆机能，平衡基层社会和国家体制的各自目标，乡村社会建制对其行为的制度支持，以及相关的乡村政治形态反映出的乡村社会利益结构——等等，应当说有相当的忽略。

而这种忽略产生的问题并不令人轻松。比如，当我们对乡村基层组织的基本性质和作用缺乏了解的时候，我们何以能够确定“加强基层政权建设”的方针？它将要“加强”的可能是什么？我们何以能够有信心地说，这种“建设”的最终结果正是我们所需要的？目前，这种“建设”的行动已经在不同层次显示了不同的、甚至是冲突性的目标。在国家层次，政府希望国家体制恢复对基层政权的监控，通过提高其自律水平缓解它与村民的冲突（Daniel. Kelliher, 1996）^⑦。政府已经意识到，相当部分乡村基层组织的作用，不是连

接国家体制和基层乡村社会,而是起着离间他们的作用,从而影响着基层稳定。但同一口号对于基层干部,“加强基层政权”的含义,则往往是恢复农村改制以来基层政权失去了的控制能力及权力。他们感到了地位的危机:“都单独经营了,有事找市场不找干部,所以现在不好管了”(1997年浙江调查,村干部语);“要基层有战斗力,就要解决有公钱办事的问题,因此要加强集体经济,让基层组织掌握资源”(1997年浙江调查,市委干部语)。的确,生产资源相对价值的变化,比如,随着农用土地获得收入的机会降低,由资源垄断方法形成的、村民对基层政权的依赖和服从大大减少,影响了基层政权(相对于从前)的地位。对于基层政权而言,寻找权力来源、重新确立自己的中心地位刻不容缓。但不幸的是,他们并未意识到,传统的、由“掌握资源”扩充权力的方法,被经验证明效果相反:它无涉于解决基层权威的社会授权问题,因而无法通过公共代表机制集聚权力,所以加强这类的“政权建设”常常事与愿违,表现出对权力基础的毁坏性作用。

如果注意近代以来有关讨论所针对的基本问题,人们肯定不难发现,当前基层政权面临的政治困难,在中国历史中曾多次重复出现。一个世纪以来,在中国各地多次发生“乡村民众抗争”事件,其对中国政治经济变迁的影响,一直是英语世界中中国社会史研究的一个重点。这些研究使我们知道,和欧洲社会相比,社会抗争事件在中国乡村多于城市,矛头也常常指向一个地方政府,而不是国家体制(王国斌,1999)^⑥。很明显,基层的“稳定”困难不是一个新现象(虽然它的表现方式与社会变化有关),而是历史上延续至今的地方社会治理方式及其原则多次危机的再现。这种不断的再现,令我们有充分的理由去研究,基层社会结构及其制度建制中是否存在着紧张关系。是否,这些紧张关系经由一系列制度变迁(如人民公社制)得到进一步的延续和强化?而由于各种因素的影响,

这些关系今天又明显浮现出来？是否，一个多世纪以来，在几种政权体制下不断探索的基层秩序问题——如何提高基层权威的效率，使其既能有效治理社会，同时又能完成国家给予的任务——仍然没有获得有效的解决方案？虽然，在这一阶段中基层经济的变化是巨大的，但为何它没有缓解社会矛盾？这就使问题不能不进入到政治，乃至更为广阔的社会制度分析方面。

改变分析角度，或许可以帮助我们看到其他因素在乡村秩序中的作用。比如，对乡村基层政权进行一种政治社会学的分析，将其视为一个政治单位，观察其对于基层社会整合的作用。这种分析关注的基本问题不是基层政权的行政效率或经济效率方面，比如它是否能够有效执行上级的任务，比如它对农业产出的组织作用等等。即使本书涉及这方面的内容，但我的关心重点也是在与基层政权相关的制度、即各种权利的配置规则方面。我希望讨论基层组织的权威来源，使这些权威取得、运用、巩固或弱化的制度因素，以及这些方面对于基层秩序和冲突的影响。

基本内容

本书第一章关注的基本问题，是近代以来基层权威授权来源的变化，以及这种授权变化对于地方社会结构的影响，从而大致理出一个近代历史中基层权威授权来源的变迁图景（这个图景的描述是非常轮廓性的），作为后面各章讨论的基础。第二章涉及当代基层政权角色的复杂性，特别是其经济角色与政治角色的内在紧张，这种紧张是基层冲突的一个来源。这两章讨论的一个共同问题，是基层政权和地方社会利益联系的分离所导致的不稳定结构关系。我把基层权威和社会利益关联的分离，视为基层低度稳定的结构原因。

但既然如此，为什么在很多地方，它的权威犹在，并且具有主导的控制地位？从第三章开始，本书转向观察乡村社会建制中，对于基层政权集中权力有利的方面。我希望观察一些对基层权威的“支持性”因素：比如财税制度，它如何以集体结算、以支定收、非法律性的方式强化基层政权的定税地位；比如乡村政治，如何围绕基层政权中主要人物的权力竞争展开；比如干部更替的一般程序，如何刺激了基层干部利益集团（政治支持系统）的产生，这个集团以相互支持和荐举保持其未来利益的延续和安全；比如各种成文或不成文的“乡规民约”，如何被基层权威用来强化局部治权的问题，等等。

通过这些讨论，我试图表达，虽然基层政权与社会结构的利益分离产生出紧张和不稳定，但更多的社会建制仍将权力分配给基层政权，从而使其具有控制基层的中心地位。这些方面，既延续了基层权威与社会利益的分离结构，又允许其与社会力量处于严重的不平衡中。在体制监督弱化的基本背景下，这两个方面共同作用，造成了基层政权目前的状态：不断“生产”出不稳定，又在经济政治和社会权利方面占有绝对优势。这是基层社会冲突和秩序的基本现实。它的社会政治结果，一方面，是基层权威道德的、管辖的合法性下降，以其为中心的基层社会整合变得越来越困难（因此才出现了上访日益向更高级别的机构集中的现象）；另一方面，是其离间社会和国家权威政治关系的作用越来越明显，因为在我们的体制下，乡村社会联系国家的唯一组织化渠道是基层政权。这样，在学术界长期有影响的、基层权威作为国家代理人的图像就不那么令人信服了。我试图证明，即使在当代，基层政权相对于中央权威也并非完全是被动的，他们已经营造了相当的（非法律权利意义上的）“自主”活动空间，他们的社会位置及其利益构成，无论相对于国家权力还是社会权力的发展，都具有相当的竞争性意义，它多

利用上下两边的名义给对方增加压力,而并非是站在二者利益的某一边。这说明,在学界颇为流行的、近代以来“国家政权建设”深入基层的解释视角,只停留在机构组成的层面,并没有到达分析政治单位管治权的深度。

另一方面,与这些分析相关,本书多处涉及地方政权“性质”的讨论,特别是通过它的治理原则与宪政原则的相悖事实,来说明它和现代公共政权的较大距离。这种意见必定会涉及已经在很多研究中成为基本前提的“国家政权建设”理念,即,以国家权威为中心的动员体系、权利界定体系、组织体系、法律责任和整合地位的现代“建设”是否完成的讨论。在过去,我们注意的是国家政权的组织建设和汲取税收能力的发展,但是,我们发现,这些“建设”还没有导致宪政意义上的基层(公共)政权的产生,就是说,它并没有建立起基层权威和村民的现代关系。而“国家政权建设”框架,将基层政权假定为国家行政体制的一部分,并以他们的统一性为分析前提,这样,基层政权的行为——最明显的是税费行为——很多被理解为是国家行为,社会中相当多的、与基层政权的冲突也被理解为是针对国家的冲突。但实际上,这种“国家政权建设”并没有成功地解决国家管辖权的实质扩张问题,更没有发展出制度化的方法使国家权力的象征地位稳定地转变为管治地位。基层政权的这些性质有助于我们观察国家治权扩张的结构阻力所在。这是“管辖权竞争”和“结语”两章的主题。

所用资料

本书依赖的资料大致来自这样几个方面:一是我和中国人民大学的景跃进教授,在1997至1998年间,一同赴南北方乡村实地考察中获得的资料。它们包括:乡镇、村庄日常公务档案,人员名

单、统计资料、会议记录、调解证书、乡规民约等等；历史档案，包括在不同地方档案馆获得的有关历史资料；人员访问，受访者主要为县级市以下单位的干部、乡镇干部、村庄干部和各级职员、普通村民、上访村民等等。二是通过他人慷慨协助，从各地乡村得到的文字记录——例如“上访”材料、信件、答复信件、证明材料等等。三是他人研究中整理的部分资料，例如国家民政部相关课题组在过去几年中出版的资料集，学生完成的硕士论文中涉及的少数资料，已发表的纪实报告文学中的资料，从国际互联网上下载的相关调查材料，报纸、广播、电视中公布的若干材料等。所有这些材料的出处都以“注释”注明。这些资料中的极少数，可能在不同的章节中被一再提及，但论述的重点问题不同。获得和运用这些资料，作者必定受益于多人的工作、理解和帮助，在此一并致谢。

本书还插用了部分历史文献资料，我要求自己尽可能发现现今制度与历史遗产的关联，这涉及到我对流行假定的关心——半个世纪以来的“国家政权建设”是否真实，是否触及到了实质问题。如果现今基层制度的许多特征都能够在传统资源中找到，那么上面这个假定就存在着颇多疑问。我使用历史资料的目的是不是论证历史事实，也不是论证现今制度的历史由来，而是为了发现当今制度的变化（或未变方面）。我强烈地感到历史资料对于理解上述问题的帮助。有学者问，为什么我使用不同地区的资料，而不是写一个村、一个乡或一个乡村社区？这样做的原因，是希望抽取一些在各地基层政权活动中显现的一般性问题。这并不意味着，我认为各地的基层权威都是一样的，它们在不同地区的表现可能极不相同，但我特别想要注意的，是它们能否反映出一些原则和结构的相似。

资料对于研究的意义，在于它是否能够说明问题，这同“从资料中发现问题”或“根据问题去引用资料”的分歧并无太大关联。学界有一种意见说，前者是从实证到理论，后者是从理论到实证。一

个是以证据为出发点,所以贴近日常生活,一个是以框架为出发点,所以空洞无物。我认为,无论从哪里出发,研究问题的人都必须重视证据,因为他要用事实证明问题的存在,而要让资料的价值得到充分的体现,就必须同时关心理论问题。理论是否有用,在于它能否作为辨明资料反映问题的引导,即便是“从资料中发现问题”,能够“发现”的前提,也是理论训练造就的对于问题的敏感。如何对待资料 and 理论,与研究者的工作目的有关:他希望这些研究为他人提供什么——是事实证明,还是资料集锦,是认识框架还是理论阐释,是“主义”倡导还是体制批判。在这方面,不妨宽容研究者自己的个性,不必有统一的戒律。重要的是他的研究为我们提供了什么?让知识“市场”的选择需要作出取舍。

方法原则

最后我想简略交代本书采用的“方法”。方法必涉及方法论问题,因而这一部分可能十分枯燥抽象。

在本书初稿即将完成的时候,我的一位同事 E-mail 来一篇乡村研究的新作。在作品中,他提倡一种“过程/事件”的分析方法,他认为这同“结构/制度”的分析方法相当不同,希望得到一些不同的意见。他的提议使我有机会反省自己惯常使用的研究方法,包括自己的特点和局限。我曾经与研究生讨论过该问题,他们也提出了各种不同意见,并在读书报告中反应出来。在此,我联系“过程/事件”分析方法和研究生们提出的若干问题,对我所使用的“结构/制度”分析方法作一个说明。我的重点不在对“过程/事件”分析方法作出评论,而是就该方法提出的批评作出一些反省回答,因为它和本书的分析方法有关。这种说明的另一个意义,在于它关系到近半个世纪以来,虽以不同术语出现在不同学科,但内容十分近似的一

场方法论争论的继续。这场争论的核心问题是,对于解释社会现象而言,结构(或制度)与行动(或个体行动者)何者更为基本,它们中何者能够令人更为深入地理解人类群体生活的基本秩序问题。这个问题,曾以各种方式在社会学、人类学、史学和政治学等领域中展开,在近年流行的“理性选择”与“新制度主义”两种潮流的对峙中,也不难发现它的踪影。

但要使这场“继续”基本问题的讨论具备更新的涵义,在我看来,就不得不涉足一系列哲学问题。上述讨论,由于其发生的历史时期,显然并不是后现代认识论意义上的话语形式,因此它没有触及后现代思考的若干假定。比如规定性陈述是否能从描述性陈述中推出,比如阅读者的地位是否高于叙事者,从而使叙事接受者越过叙事者成为积极主动的一方。这些都关系到对主体与他者(社会人文环境)关系的定位,而如何假定这些关系又关乎到一项研究的目的。现代性思维的一个特征是将上述问题化解为两个问题处理:观念(认识)问题和事实(实证)问题。在这样的处理中,前者是一个(主观的)认识体,后者是一个(客观的)被认识体,这就形成了客观(结构/制度)强制与主观行动的分立认识。这种分立认识在后现代假定中也许并不成立,但在现代性思维中却被广泛接受。对于这些问题的讨论,我强烈感到自己知识的有限。显然,我们需要社会学以外的知识参与。

回到传统思维的层面上。结构/制度分析重视行为的社会规则,但规则不是规律,它们的不同在于前者不断变化,而且是在社会生活中自然形成的,而后者被誉为绝对“真理”,并总是显示出“改造世界”的意图(因而有“宿命”之嫌)。我认为,人类对自身秩序控制的进步,突出地体现在,新的行动总是试图(正式或非正式地)确立新行为的正当性,即确立新的社会规则。思想大师这样做,理论论证这样做,日常生活中的行动者也在这样做。对行为正当性