

祝灵君 著

授权与治理

乡（镇）政治过程与政治秩序



中国社会科学出版社

祝灵君 著

授权与治理

乡（镇）政治过程与政治秩序

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

授权与治理：乡（镇）政治过程与政治秩序 / 祝灵君
著. —北京：中国社会科学出版社，2008. 12
ISBN 978-7-5004-7131-8

I. 授… II. 祝… III. 乡镇-行政管理-研究-
中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 118221 号

责任编辑 薛波
责任校对 王兰馨
封面设计 王华
版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮编 100720

电话 010-84029450 (邮购)

网址 <http://www.csspw.cn>

经销 新华书店

印刷 北京新魏印刷厂

装订 广增装订厂

版次 2008 年 12 月第 1 版

印次 2008 年 12 月第 1 次印刷

开本 880 × 1230 1/32

印张 11.5

插页 2

字数 290 千字

定价 26.00 元

序

地方治理是 20 世纪 90 年代初在国际上出现的一个新的研究领域，在一些国际性组织如联合国开发计划署（UNDP）、联合国资本发展基金会（UNCDF）、世界银行、经合组织（OECD）的积极倡导下，这一领域越来越受到各国学者的重视，并被置于全球多中心治理的总体研究框架下展开。而乡镇治理属于地方政府治理的范畴，因此被赋予不同于省、州等次中央政府治理的含义。

在我国，乡镇属于农村最基层的政府单位，它是国家在乡村的政治权力末梢，承载着国家的各项职能，同时，也是国家与乡村社会的结合部，维护和维系乡村政治秩序。与村民自治不同，乡镇治理属于政府治理范畴，而村民自治是群众自治，属于社会治理范畴。因而在广袤的中国乡村，有两种类型的公共权力，一是社会公共权力，代表着村民的利益；一种是政治公共权力，代表着地方政府（Local State）的利益。当两种利益一致时，乡村秩序得到维持，当两种利益有差别甚至抵触时，国家与社会的冲突和矛盾也就由此而生。

祝灵君博士选择从权力授予的角度来观察当今中国乡村政治秩序问题，此项研究既有理论价值，也有实践价值。从理论上讲，首先，他调整了流行的“国家—社会”两分的分析框架，而这—来自欧洲经验的分析框架由于缺少本土背景的支持，在乡村研究中面临着与本土变量契合度不足的尴尬。作者力图按照我

国国情使“国家—社会”的互动运转起来，提出了“国家授权、社会授权、公民授权”的“三分”框架，在国家与社会互动的过程中嵌入“公民授权”的环节，从而形成了社会转型背景下国家权力与社会权力互动的独特分析路径。从实际情况看，这一框架适合分析当前中国政治。在乡镇治理中，有三种不同的公共权力范畴：一是乡镇党组织和政府。他们实际是国家或政治权力的代表，其权力实际可以由上级组织或者政府直接授予；二是乡镇人大。产生于乡镇全体公民的直接选举，既有政治权力的特征，也有社会权力的特征，属于公民授权的范畴；三是村民委员会以及各种村民合作组织，属于社会权力范畴。三种不同的授权体系之间的互动是乡村冲突或秩序产生的权力根源。其次，作者提出并且论证了若干有价值的观点，比如“依附型冲突”，作者认为这种类型的冲突来自于“依附型文化”；再如，对当前乡村三种政治秩序类型如管理型秩序、协商型秩序、选举型秩序的划分；又如，本书在结论中提出乡镇政治秩序中的“国家授权悖论”问题，这是一个理论性很强的话题，不仅在许多转型国家的政治领域出现，也在经济或市场领域出现。以上这些从观察和实证分析中得出的结论具有相当的理论价值。

在实践方面，本书对于中国乡镇治理历史的梳理和回顾，一定程度上使我们了解了乡镇治理的历史和逻辑。当前，我国正在推动社会主义新农村建设，新农村建设是一项复合工程，政治建设自然是其中的含义之一。该研究正是从政治建设的角度来看乡镇治理的，因此，对当前的各项乡村工作无疑有一定的启示意义；从建设社会主义和谐社会的角度看，政治和谐是其中的重要内容，而政治和谐的首要条件是能保证公民授权与社会授权对国家授权的监督和制约作用，能保证人民“有意见可以提，有地方提，提了以后有效果”。一个能保证有效的利益表达与利益聚合的社会，将是政治和谐的社会。正是沿着这个思路，本书在第

七章提出了各种设想，这些设想如“培养各种各样的村民合作型组织”、扩大群众自治的范围，“合理挖掘传统乡村文化资源，投资并利用乡村社会资本”等，把乡村的政治建设、经济建设、文化建设、社会建设等领域高度结合起来，在实践上具有一定的可操作性，同时也为作者本人开辟一个有价值的研究领域，即从社会资本的角度研究中国基层社会的政治秩序。

祝灵君博士是一位从北京大学政府管理学院毕业不久的年轻政治学学者，他具有扎实的理论功底，也有一股学术灵性，在该项研究中勇于开拓，把宏观的分析视角与微观的实际叙事有机结合起来，把规范分析与实证分析结合起来，通过对政治过程的解剖，揭示了影响乡村政治秩序的带有规律性的因素，对于国家乡治和社会建设，具有启发意义。当然，正如任何作品一样，本书也存在着诸如实证材料稍显不足等缺陷，需要而且可以在今后的研究中予以弥补。

为此，我有理由相信，本书的出版应该可以推动中国基层政治研究的进一步深入，也期待着在不久的将来能看到作者沿着这个研究方向的新作品问世。

王浦劬

2007年11月于澳门理工学院

目 录

序	(1)
导言	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 基本思路	(27)
第三节 特点	(30)
第四节 所用资料	(32)
第五节 研究方法	(33)
第一章 权力授予的基本理论	(38)
第一节 权力授予与权力授予体系	(39)
1.1.1 权力授予及相关概念	(39)
1.1.2 社会体系内的授权	(42)
1.1.3 国家体系内的授权	(46)
1.1.4 两种授权体系的连接点：公民授权	(50)
第二节 寻找国家权力的来源：权力授予的主要观点	(52)
1.2.1 古希腊的直接授权	(52)
1.2.2 僭主与君主时代的超意志力量授权	(55)
1.2.3 以人民主权为逻辑前提的契约式授权	(57)
1.2.4 有关直接授权与间接授权的争论	(60)
1.2.5 社会治理中的多中心复合授权	(64)
1.2.6 马克思主义：从政治授权迈向社会授权	(67)

第三节	现代化进程中国家与社会的互动	(70)
1.3.1	国家权力对社会权力的侵入	(71)
1.3.2	授权的变更：地方代表制向全国代表制的 转移	(73)
1.3.3	融合中的冲突：地方代表权的重新兴起	(74)
1.3.4	现代授权体系的实现途径	(75)
第二章	国外基层政府授权特点与治理模式	(79)
第一节	美国基层政府的授权特点与治理模式	(80)
第二节	法国基层政府的授权特点与治理模式	(85)
第三节	德国基层政府的授权特点与治理模式	(89)
第四节	日本基层政府的授权特点与治理模式	(92)
第五节	印度基层政府的授权特点与治理模式	(96)
第六节	结语	(100)
第三章	中国乡(镇)治理历史回顾：从礼治到管治 ..	(104)
第一节	民间授权与乡绅治理	(105)
3.1.1	乡绅阶层的形成	(105)
3.1.2	乡绅权力的获得	(108)
3.1.3	乡绅治理中的礼治秩序	(112)
第二节	国家授权与乡村改造：从乡(镇)自治到 人民公社	(116)
3.2.1	传统乡村授权客体——士绅阶层在乡村的 瓦解(清末—1949)	(116)
3.2.2	授权主体置换：从社会授权到国家授权	(119)
3.2.3	国民政府时期乡(镇)区域的冲突与 秩序	(122)
3.2.4	一种新型授权模式：陕甘宁边区政府的民主 实践	(124)
3.2.5	社会主义建设时期：由国家授权体系所建立的	

(112) 管治型秩序	(130)
(113) 第三节 改革中的乡(镇)政府授权体系	(137)
第四章 国家授权体系中的乡(镇)权力扩张	(143)
(114) 第一节 乡(镇)治理中权力授予概貌	(144)
(114) 4.1.1 政党组织中的授权	(144)
(115) 4.1.2 国家授权体系中的乡(镇)政府	(146)
(115) 4.1.3 公民授权体系中的乡(镇)人大	(151)
(115) 4.1.4 社会授权体系中的村民自治	(154)
(115) 第二节 乡(镇)权力的自主性	(156)
(116) 4.2.1 达标升级与压力传递	(157)
(116) 4.2.2 角色转移:从公共资源的垄断经营到公共服务 (117) 倾向性提供	(162)
(117) 4.2.3 赤字政府与政府负债:税费扩张	(168)
(117) 4.2.4 自利化趋势的强化:公共职务的功利化	(171)
(117) 第三节 压力下的乡村冲突	(178)
(117) 4.3.1 冲突的现状	(178)
(118) 4.3.2 冲突的形式	(180)
4.3.3 冲突的缘起	(185)
第五章 两种授权体系的碰撞与依附	(189)
(118) 第一节 社会授权体系中公民自主治理意识的兴起	(190)
(118) 5.1.1 农民政治参与意识的兴起	(192)
(119) 5.1.2 农民自主治理意识的增强	(193)
(119) 第二节 围绕领导权的冲突	(195)
(119) 5.2.1 村支部与村委会的冲突	(196)
(119) 5.2.2 乡(镇)政府与村民委员会的冲突	(201)
第三节 围绕公共财产处置权的冲突	(206)
第四节 依附型冲突	(212)
第六章 消除冲突的战略:三种秩序及比较	(218)

第一节 管理型秩序及其形成	(219)
6.1.1 国家关注与冲突消除	(220)
6.1.2 党的领导与群众工作	(224)
第二节 协商型秩序的形成	(231)
6.2.1 民主恳谈会与协商型秩序	(231)
6.2.2 协商型秩序与公共政策	(235)
6.2.3 协商型秩序的特点	(241)
第三节 选举型秩序的探索	(243)
6.3.1 全国乡(镇)选举型秩序的形成情况	(243)
6.3.2 四川省选举型秩序的特征	(250)
6.3.3 选举型秩序:以步云乡乡长选举为例	(253)
第四节 三种政治秩序的比较	(270)
6.4.1 管理型秩序	(270)
6.4.2 协商型秩序	(271)
6.4.3 选举型秩序	(271)
第七章 “国家授权悖论”及其克服	(279)
第一节 “国家授权悖论”的含义与特征	(280)
7.1.1 乡(镇)治理中的“国家授权悖论” 的含义	(280)
7.1.2 “国家授权悖论”的表现	(284)
第二节 培育成熟的公民授权体系	(289)
第三节 培育成熟的社会授权体系	(294)
参考文献	(301)
附录	(317)
后记	(353)

导言

争夺社会控制权的斗争不只存在于国家发号施令的上层或精英集团内部，这种斗争的结果很可能是由那些远离中心城市辉煌灯火与豪华轿车的事件所决定的，换句话说，正如社会中心能决定国家的影响范围和能力一样，社会边远角落发生的斗争和事件同样决定着国家的影响力和能量。

J. 米格代尔：《农民、政治与革命：第三世界政治与社会变革的压力》，作者自序，中央编译出版社 1996 年版。

第一节 问题的提出

(一)

分析政治秩序离不开对冲突的研究，因为冲突与秩序是描述同一社会状态的两个不同视角。李普塞特在《一致与冲突》一书中开宗明义地指出，政治社会学研究的主要题目是一致与冲突的问题^①。在社会学中，对冲突与秩序的研究形成了不同学派，以冲突为主线形成了冲突学派，而以秩序为主线有功能主义学派；在政治学中，政治冲突与政治秩序是一个古老的话题，“几

^① [美] 西摩·马丁·李普塞特：《一致与冲突》，上海人民出版社 1995 年版，作者序言。

乎所有的政治学者都得广泛地讨论政治冲突或政治秩序这个主题，无论他们所处的具体政治或社会环境如何”^①。但作为一个研究领域，政治冲突与政治秩序问题是 20 世纪 50—70 年代西方政治学者对发展中国家国别研究的领域，属于国际关系或比较政治学关注的领域^②，核心问题是政治稳定。对发达国家来说，由于后工业社会所导致的社会紧张和冲突的出现，“政治秩序研究不再作为国际关系领域和非西方国家比较政治研究的保留项目”^③，发达国家也需要关注政治秩序问题。

政治冲突与政治秩序并非严格对立，它们属于政治谱系上同一政治形态的两个方面，冲突学者用冲突的视角来看待政治体系，其结论可能是冲突，秩序派学者以结构与功能的角度来看待政治系统，其结论可能是稳定。当然，低度冲突可能表现为高度稳定，低度稳定也可能表现为高度冲突。所以，政治秩序研究必然涉及政治冲突的相关领域，政治发展研究的目标就是分析政治冲突产生的原因、特点，消除或遏止冲突、建立秩序。

如果把“全面冲突状态”与“全面秩序状态”看作是政治形态谱系图上两个极端的话，那么政治冲突与政治秩序的关系可以用下图来表示：

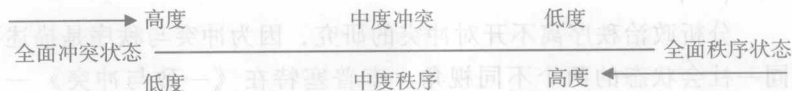


图 1 政治形态谱系中的冲突与秩序

① S. S. Wolin, *Politics and Vision*, London: Allen and Unwin, 1961, p. 8.

② Uriel Rosenthal, *Political Order, Rewards, Punishment and Political Stability*, SIJTHOFF & NOORDHOFF, Netherlands, 1978, Preface, VI.

③ D. E. Apter, *Choice and the Politics of Allocation*, New Haven: Yale University Press, 1971.

从政治冲突的角度看，近代以来形成了以马克思为代表的批判学派，以马克斯·韦伯、齐美尔、达伦多夫、科塞等为代表的分析学派。批判学派的阶级冲突论以无产阶级专政观、人民民主专政观、人民内部矛盾理论等为理论基础，而分析学派的冲突观为罗伯特·格尔、查理士·梯利、T. C. 谢林等学者所继承，成为分析发展中国家政治冲突与稳定的理论模型。这些学者对政治冲突起源的研究，大致有以下观点：

1. 资源稀缺和分配不公论

埃克斯坦和格尔等人都认为，政治冲突的重要起因在于资源分布的不均等。这种不均等主要表现为结构性资源分布不均等和分配性资源不均等。结构性资源分布不均等主要与社会结构有关系，即人类社会所存在的阶级、民族、种族、地域、集团等差异，这些差异导致了社会成员在获取政治资源的能力上的不均等；其次是权力、权威结构和影响力分布的不均等问题；分配性资源不均等是指在社会分配制度的过分倾斜，势必导致社会内部成员的相互对峙，加大社会成员对于政治权威的期望，这种紧张往往是政治冲突的前奏；另一位冲突理论家柯林斯也提出，冲突是由财富、权力、声望和其他产品的不公平分配引起的；^① 拉尔夫·达伦多夫则认为社会对立和政治冲突的根源在于“权力”和“权威”的争夺，由于“权力”和“权威”都是稀缺资源，因此各种团体和组织都要为此而竞争，冲突由此产生。^② 丹·林姆在分析政治冲突的根源时，也认为：“持不同意见者除了他们的意见互不相同，要求互相不兼容外，资源的稀缺导致了每个人

^① 转引自王浦劬：“西方当代政治冲突理论述评”，《现代化进程中的政治与行政》上，北京大学出版社1998年版，第387页。

^② Ralf Dahrendorf, *The Modern Social Conflict: An Essay on The Politics of Liberty*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1988, Preface.

的利益并不能得到满足”^①。

2. 阶级对立论

马克思主义者认为资本主义存在不可避免的社会矛盾，而这种矛盾就是资产阶级占有生产资料和整个社会化大生产之间的矛盾，并直接导致了社会分裂为两大阶级，即资产阶级和无产阶级的对立，这种对立将导致无产阶级革命的爆发，最终建立起人类历史上无阶级对立的社会——共产主义社会。

3. 文化冲突论

文化和意识形态的冲突最终会导致政治冲突，这主要表现为一个国家宗教矛盾的冲突以及国与国之间的冲突。道格拉斯·弗雷认为由于人们文化上的差异导致了社会冲突，进而转化为权力与权威上的冲突；亨廷顿在 20 世纪 90 年代的新著中直截了当提出人类文明的差异将导致不同世界间的冲突，而这种冲突将在全球范围内演化为一场以“价值观念的较量”为手段且意义深远的政治冲突或国际冲突。^②

4. 相对剥夺论

相对剥夺论最初由社会学家罗伯特·金·墨顿提出，后经 J. 戴维斯发展为社会冲突理论。戴维斯认为任何社会的发展既有上升时期也有下降时期，“在一个特定的社会中，对于人们思想的一切主要影响将在前一时期（上升时期）产生一种持续满足需求的期望——这种需求也会持续产生——在后一时期（下降时期），当想象与预期的现实相分离时，就会产生一种焦虑和受挫的心态”，这就是相对剥夺感。相对剥夺感发展到一定程度

^① Dan Nimmo, *Political Patterns in American Conflict Representation and Resolution*, W. H. Freeman and Company, San Francisco, p. 5.

^② 参见 Douglas P. Fry, *Cultural Variation in Conflict Resolution: Alternative to Violence*, Lawrence Erlbaum Associates, Publishers Mahawah, NJ; [美]·亨廷顿：《文明冲突与世界秩序重建》，新华出版社 1999 年版。

时，社会冲突和政治冲突就会发生，冲突往往发生在社会发展水平下降阶段。

政治学家亨廷顿和格尔发展了相对剥夺理论，格尔把相对剥夺看作是“应得之物”与“实得之物”之间的差距所造成的一种心理效应。“虽然客观的观察者并不认为他们是贫乏的，可是，他们的主观期望却遭到了剥夺。这种相对剥夺是政治冲突爆发的主要原因。政治学家亨廷顿从政治参与与政治制度化的关系上分析了相对剥夺问题。他认为在发展中国家，随着经济的增长、社会流动的增强，人们政治参与的期望也会大大提高，而现存政治制度并不能提供满足这种期望的机会，这直接导致了政治制度对于政治期望的剥夺。因此，一个国家的政治冲突有可能发生，而且政治冲突的发生时期往往是经济增长最快的阶段，即经济增长往往是与政治不稳定相伴而行。”^①

5. 多因并存论

多因并存论者认为政治冲突是由多种因素共同造成的，而非单一因素起作用。这些冲突理论者认为，导致冲突的因素有社会的、经济的、文化价值的、心理的、生理的、生态的等等。社会的因素往往来自于人们为改变社会处境的努力；经济的因素往往来自于经济增长放缓，从而导致了整个社会受挫，爆发政治冲突；心理的因素来自于人们的心理排他性和心理补偿需求；生理的因素主要来自于人们生理的差异所导致的人作为自然生物体的同时又作为政治生物体的过程中产生冲突；环境的因素来源于人与环境的互动过程中所产生的某种变动或失衡，这容易导致政治冲突。所以，政治冲突的爆发往往并不是单一因素所引发的，往往是多重因素共同起作用。

^① 王浦劬：“西方当代政治冲突理论述评”，《现代化进程中的政治与行政》上，北京大学出版社1998年版。

6. 合法性与冲突

L. Hurwitz 认为“合法性有助于解释政治稳定的起因而不被看作是稳定的结果或结局”^①。国外的研究发现合法性与政治冲突具有高度的相关性。Fraser 发现合法性与人们对于政策的接受与否具有高度相关性，他以美国少数民族政策和越南政策为例来分析民众的态度，并根据态度分为高度合法性情绪和低度合法性情绪，发现在稍后的 25 年内，在低度合法性情绪的政治环境里，人们更容易接受对政治体系的变更，比率高达 54%；而在高度合法性情绪的政治环境中，赞成变革的群体仅占 28%。^② Muller 通过对爱衣华（Iowa）大学 296 个学生的调查研究合法性与支持性行动的关系，结果发现，合法性与支持性行动具有很大的相关性，“合法性提供了一种有效支持政治体系稳定的重要资源”^③；Lipset 通过合法性与有效性两个指标来分析政治秩序，Lipset 把政治体系分为四类：高度合法性与高度有效性的政治体系是非常稳定的，低合法性与低有效性的政治体系不稳定，只有高度合法性或只有高度有效性的政治体系可以在实践过程中逐渐弥补其不足。合法性能给政治体系提供长期投资的空间，有效性也能导致合法性增强。Gurr 的实证研究也发现合法性与稳定具有高度的相关性^④；Almond 与 Verba 研究了五国公民的政治态度，其中一

① L. Hurwitz, “Comtemporary Approach to Political Stability”, *Comparative Politics*, 5, 1973, p. 455.

② J. Fraser, “Validating a Measure of National Political Legitimacy”, *American Journal of Political Science*, Vol. 13, 1974, pp. 117—134.

③ E. N. Muller, “Correlates and Consequences of Beliefs in the Llegitimacy of R-regime Structures”, *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 14, 1970, pp. 392—412; P. Worchel et al., “Collective Protest and Legitimacy of Authority”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 18, 1974, pp. 37—54.

④ T. R. Gurr, “A Casual Model of Civil Strife: a Comparative Analysis Using New Indices”, *American Political science Review*, 62, 1968, pp. 1104—1124.

项内容是人们对于他们自己的政治制度是否支持和自豪，结果发现“任何政治体系要生存下去，并具有长久的潜力，必须在总体上以适当的政府形式得到其公民的接受”，公民愿意接受和支持的政体更为稳定。

7. 公民社会反抗国家论

哈贝马斯分析了现代资本主义发展过程中“公共领域”的功能及其演变。与黑格尔的公民社会理论相比较，哈贝马斯把黑格尔的公民社会分解成了两个领域：“狭义的公民社会”（经济领域）和“公共领域”。“公共领域”包括“教会、文化团体和学会，还包括独立的传媒、运动和娱乐协会、辩论俱乐部、市民论坛和市民协会，此外还包括职业团体、政治党派、工会和其他组织等。公共领域是沟通社会与国家的媒介”^①。哈贝马斯认为与公共领域相比，“经济领域”与国家在本质上更为相似。因而，公共领域的目标“不再是‘消解’资本主义经济制度和官僚统治制度，而是以民主的方式阻挡系统（经济和国家）对于生活世界的殖民式干预”^②。在哈贝马斯研究成果的基础上，柯亨、阿拉托则把经济领域从公民社会的领域分离出去，建立了“公民社会—经济—国家”三元模式。随着现代国家的发展，尤其是福利国家的发展，国家对经济和社会的干预达到了前所未有的规模，行政权力几乎渗透到经济和社会生活的一切领域。作为一种反抗，社会领域对“殖民化”的反抗也逐渐发展起来。公民社会理论强调通过集体行动手段，“反抗”国家对于私人空间以及公共领域的“殖民化”。20世纪70年代以来兴起的反核运动、环境保护运动和女权主义运动是国家与公民社会发生冲突的

^① Habermas, *The Structural Transformation of Public Sphere*, Great Britain, 1989, p. 29.

^② Ibid, p. 21.