

华中村治研究书系



欧阳静  
◎著

# 策略主义

桔镇运作的逻辑

JU ZHEN YUN ZUO DE LUO JI



中国政法大学出版社

· 华中村治研究书系 ·



欧阳静  
◎ 著

# 策略主义

桔镇运作的逻辑



中国政法大学出版社

2011·北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

策略主义：桔镇运作的逻辑 / 欧阳静著 — 北京：中国政法大学出版社，  
2011.8

ISBN 978-7-5620-4021-7

I. 策… II. 欧… 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(2011)第175403号

---

**出版发行** 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)  
北京100088 信箱8034分箱 邮政编码100088  
邮箱 fulipeng10@126.com  
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)  
(010) 58908584 (编辑室) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)

**承印** 固安华明印刷厂  
**规格** 880mm×1230mm 32开本 10.25印张 270千字  
**版本** 2011年9月第1版 2011年9月第1次印刷  
**书号** ISBN 978-7-5620-4021-7/D·3981  
**定价** 26.00元

**声明** 1. 版权所有，侵权必究。  
2. 如有缺页、倒装问题，由印刷厂负责退换。

## 总序

### 一

华中村治研究到现在已有 20 多年了。它最初主要集中在对制度尤其是村民自治制度的研究上，到 1990 年代中后期，其研究重点转向了乡村治理。相对于村民自治，乡村治理的研究对象更加广泛，视角更加丰富。2000 年前后，华中村治研究进一步深入到乡村治理之社会基础的研究。乡村治理的社会基础，就是指乡村治理得以展开的中国国情与其特殊的时空条件。中国是一个有 5000 年文明，有 960 万平方公里土地，有 13 亿人口（其中 9 亿是农民）的巨型国家，若不能真正深入到农村社会内部，理解具体地域社会乡村治理得以发生的时空条件，我们就不可能真正理解中国农村的治理状况、治理机制及决定治理绩效的原因。

展开乡村治理之社会基础的研究，需要将概念化的“农村”作具体展开，这一展开首先是区域的展开。中国农村地域广大，区域差异巨大，各地经济发展水平、地方文化特点、种植结构、居住形态、开发历史等都有所差异。我们需要对区域差异进行内在的把握，较为有效的一种方式就是，对自上而下的农村政策在不同地区农村的实践过程、机制与后果进行比较。也就是说，我们要理解，为什么同样的政策在不同农村地区会有不同的实践结果，这种不同反映出农村社会怎样的区域性差异。

一旦进入到农村区域差异的研究，就不仅仅可以从村民自治制度的实践状况切入，而且可以从其他各种制度实践切入。而且，更重要的是，不同的政策、制度作用于同一个农村地区，就会与农村

## II 策略主义

的内部结构发生接触和碰撞，并由此形成特定的实践后果。特定农村地区，又有着特定的内部结构，它关涉到社会、政治、经济、文化等不同的层面。从不同的政策与制度实践切入到特定农村地区内部结构的不同层面，又将这内部结构的不同层面统一到对这一特定农村地区的理解之中，这就是我们称之为“村治模式”的调查与写作方案。“村治模式”即指特定农村地区在经济、政治、社会、文化和宗教等方面共同形塑而成的特定治理模式与秩序模式。

“村治模式”的调查和写作，带动了华中村治学者对农村更为广泛的关注。村治研究也就不只局限在村民自治等制度问题上，而是扩展到农村社会的几乎所有方面，包括土地制度、社会现象、农民生活、农村文化宗教等各个方面。

其中尤其值得讨论的是，进入 21 世纪以来，由于现代性的全方位渗透，中国农村社会发生的巨变，可谓千年未有之大变局。这一变局中，比较表面的是农业税的取消和农村基础性结构的瓦解（以宗族等传统社会组织瓦解为典型）。最为根本的则是农村的价值之变，它是农民意义世界的变化，是农民对什么才是有价值生活的定义的变化，及由此导致的农民行动逻辑的深刻变化。

正是在上述视野下面，华中村治研究就几乎涉及了乡村社会的所有方面，由乡村治理社会基础的研究，进一步深入到了乡村治理与秩序之价值基础的研究中。

## 二

华中村治学者崇尚“田野的灵感、野性的思维、直白的文风”，我们强调要在厚重经验基础上进行有硬度的思考。因为只有有了厚重的经验，只有让经验本身的逻辑得以展开和贯通，当面对外来的理论、面对抽象的大词和理论模型之时，我们才能真正进行有主体性的思考。当前学界包括农村研究中存在的一个严重问题是主体性的丧失，学术研究变成了与西方理论的对话，甚至变成了验证西方

理论的材料展示。在来自西方的高度抽象的大词和理论模型下面，因为经验本身没有贯通，西方理论在经验材料中“寻章摘句”，所谓的中国研究就变成了意识形态话语，真正的中国是什么仍然不清楚，甚至是更加不清楚。

“田野的灵感”并非仅仅是到经验中搜寻材料来讲故事，而是要“认识中国”和“认识农村”，是要形成和发展中国社会科学。只有强调“田野的灵感”，形成厚重的经验基础，才能真正有主体性地、“为我所用”地阅读和消化西方理论，也才可以在此基础上形成中国学术的交流、对话、批评机制，并形成认识中国的学术积累，从而形成并发展具有自主性的中国社会科学。

### 三

丛书是华中村治学者近年研究的成果。我们希望借这套丛书来展示带有强烈经验情绪的华中村治学者的最新研究进展，以推进和深化中国农村研究。我们有意识地划出一个华中村治研究的圈子，是因为我们认识到，只有在一个相对封闭范围内的对话，才比较容易形成学术积累从而提升学术水准。这个相对封闭的圈子当然不是排外，事实上，我们希望吸取所有可以深化村治研究的社会科学研究成果。相对封闭是指，我们要将研究力量重点用于深入实践，与实践对话，进而推进我们的已有研究。

这样一来，无论我们目前的研究水平如何，只要我们集体努力，虚心向所有社会科学领域学习，持续进行内部批评基础上的交流对话，终归可以在不久的将来，拿出高水平的中国乡村研究成果来。

贺雪峰

2010年6月19日下午

## 序一：乡镇治理研究的力作

华中科技大学中国乡村治理研究中心有两个好传统：一个是硕士生的读书会。中心提倡“两不要一要”的读书传统，所谓“两不要一要”，就是硕士研究生不要参加课题，不要发表文章，要读书。中心规定硕士生每月要读6~8本经典著作，中心硕士生大都能超额完成任务。另一个是博士生的社会调查和实践。中心博士生读博期间累计驻村调查时间大都可以超过350天。中心组织多种研究生的讨论会，既讨论读书也讨论调研，形成了良好传统。在这样的学习氛围下面，读书多，奠定了欧阳静写作本书的理论素养；在全国多地持续多年的面上调查和1年多乡镇党委“书记助理”的经历，奠定了欧阳静写作本书的认知来源。

欧阳静在本书中以官僚化、压力型体制和乡土性3个视角解读乡镇治理中的“策略主义”逻辑，很独到，是对韦伯“理性主义”和黄宗智“简约主义”的发展。笔者是乡镇干部出身，担任过4个乡镇的党委书记，觉得欧阳静对现实的乡镇治理的认知是符合实际的，解构是准确的。

笔者对本书甚至有特别的好感。其一，欧阳静不仅以旁观者的角色研究乡镇治理，还以“书记助理”的角色参与到乡镇治理的实际运作中，其笔下的县乡关系、乡镇政府与县直部门的条块关系、乡镇党委和政府关系、乡和村关系、乡干部和村干部关系、乡镇领导和一般干部的关系、干群关系、点上工作和面上工作的关系、本

职工作和中心工作的关系、常规工作与突击性工作的关系、乡镇和社会的关系、乡镇干部和社会的关系等的描述，很贴近真实。总之，欧阳静笔下的乡镇是一个真实的乡镇。其二，本书是欧阳静的博士论文，是货真价实的博士论文。每一章节都能引发共鸣和思考。笔者每年都会看一些博士论文，相当多的博士论文有一个共同特点：第一部分，前辈们这么说的，大约占80%以上；第二部分是自己对前辈说法的看法和自己的心得，大约占18%；第三部分是感谢导师、老师、同学、朋友、亲人等，大约占2%。很多人读书的时候，脑海里没有画面，不能与作者对话；在调研的时候，脑海里没有书，不能用理论解读现实。本书是欧阳静在现实和书本中自由穿行和对话的结晶，是博士论文中的精品。

本书也有遗憾之处，如果欧阳静增加一个视角——乡镇干部是“自利性共同体”，本书或许就更有价值了。

继欧阳静博士导师吴毅出版《小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释》（三联书店2008年版）之后，欧阳静的《策略主义——桔镇运作的逻辑》的出版，将进一步巩固华中科技大学中国乡村治理研究中心在乡镇研究领域的地位。

我相信不仅很多研究乡村的人会喜欢本书，很多基层干部和有基层工作经历的人也会喜欢本书。

李昌平

2011年5月12日于北京



## 序二

从政治社会学的角度看，乡镇政权从来就是乡村社会权力结构系列中的一个结点。这个结点，上通正规化的科层制官僚体系，下连离散的基层乡村社会，因此，其自然也就成为了相关学科中相关研究的一个焦点。不过，对于这个焦点，较多的研究还是关注于对乡镇政权设置及其改革的政策思考，至于说到“乡镇政权是什么”，它的特性，即它在时下的中国社会大转型中具体会表现出哪样的一些特征，这些特征又是如何地塑造乡镇政权的运作特征与逻辑，这一特征和逻辑反过来又将对乡村社会产生什么样的影响，却是较少有人涉及。形成这种情况，原因很多，但其中之一，不能不说是学界中愿意，或者能够持续而又近距离对乡镇政权运作进行观察者还不多。这就造成了此类研究中不时会出现一些以空对空的现象。然而，欧阳静的博士学位论文《策略主义——桔镇运作的逻辑》，则正是一部主要基于较长时间的田野工作而展开的对乡镇政权的权力结构及其运作特征进行描述和分析的著作，也因此，它对于我们从事乡村社会基层政权研究所可能带来的学理和政策启示，自不待言。

现在呈现在读者面前的这部著作，就是作者在其博士学位论文的基础上修改而成的，作为论文的指导教师，我认为这部著作相对于已有的乡镇研究著作，具有十分鲜明的特色。

以深入的田野研究、贴身近距离的观察为基础，进而对研究对象进行深度描述，是本书的一大特色。作者以桔镇作为自己的研究

对象，从时间上看，可以追溯到其硕士学位论文的写作期。当时，她在罗兴佐教授的指导下，就对桔镇作了为期数月的田野调查，积累了相当的研究素材。现在，为写作一篇硕士学位论文而花费几个月的调查时间，即使在讲求以调查为基础的社会学专业的学生中，好像也并不是很多，更何况她当时攻读的是政治学的学位。仅从这一点来看，其认真钻研、下苦功的精神就值得充分肯定。也正是因为她下了比别人更多的功夫，所以为论文的写作打下了坚实的基础。这一点，给我留下了很深的印象。所以，当她转而跟随我学习政治社会学以后，我便建议她仍然坚持做田野，并继续以桔镇为研究对象，沿着硕士学位论文的基础继续往下挖掘。因为我觉得这样可以使其对问题的把握更加全面，也更容易做好。她采纳了我的建议，又去桔镇做了近一年的调查，对调查对象有了更加深入的认识。

以田野工作为基础，对被研究对象进行深度的描述和分析，是社会人类学的学术传统，作者攻读的是社会学，但是，她对于社会人类学田野方法与民族志写作的借鉴是有目共睹的。不过，人类学强调对“他者”的研究，讲究对研究者所不熟悉的“异文化”的感受，而桔镇对于作者，虽然不是家乡，却也完全称不上是陌生对象的“异文化”。在这种情况下，如何才能将对象物化熟为生，以确保问题产生的敏感性，就成为了一个挑战。而作为作者的尝试，也许对同类研究不无启发，即她并没有将桔镇当作唯一的研究对象，为了更好地把握桔镇，她在全国其他一些地区的乡镇也先后做了相应的调查，力图在这种带有比较视野的研究中来给桔镇定位，以求对其有一个更好的理解。我想，也许正是因为有了这种较为广泛的不同区域的比较，桔镇才仍然能够较好地构成她的理论眼镜中的“他者”，成了某种程度上转熟为生的“异文化”，进而对问题的把握也才能够保持敏感性和准确度。对之，我给予肯定，且以为

## VII 策略主义

这也许还可以作为本土性研究的某种较为聪明的方法而被提倡。

基于深厚的田野经验和较为广阔的区域比较视角，作者对于桔镇的特质与运作逻辑的把握无疑是精当的。我们看到，作者并没有像一般的概化研究和一些所谓的“田野”作品那样，将一般性宏观理论微观化的搬用。相反，作者通过持续的深度观察与分析，看到了当下乡镇政权的运作特征，进而归纳出其基本特质。这一运作特征及其基本特质，体现在她对桔镇经验的提炼上，即对“策略主义”与“维控型政权”这一类型化特征的揭示——即乡镇政权既列于官僚体制序列末梢，又处于自上而下的压力型体制下，同是又面对一个自下而上的乡土社会。在这三重力量所塑造的生存环境中，第一方面财政资源匮乏，第二方面基础性权力弱小，第三方面来自于基层老百姓的民生和非民生需求增大，从而让如桔镇这类乡镇的基层政权不得不以“策略主义”的逻辑来获取财政资源，并以“基层维控”为地方治理的上限目标，从而呈现出在官僚化和乡土性之间来回往复、疲于应对的困境。作者进而揭示与分析当下乡镇政权所面临的种种矛盾与问题，为读者绘制出一幅类型化的基层政权之政治与行政运作的实景图。

毫无疑问，这些理论化的经验提炼，可谓是真正地通过研究而发现了问题，且也为制定切实可行的公共政策提供了准确的学理“把脉”。我从来以为，田野研究的一个目的就是为了证伪那些大而化之的一般理论，作者无疑成功地做到了这一点，因此，我也相信，这部著作会在改变一般人对乡镇政权的看法方面起到作用，而且也会因为这种改变而开始直面乡村社会的真正问题。

进而言之，个案研究的目的并不全在于解剖麻雀，只有通过对外案的描述和分析而得出理论，并以此参加和既有相关理论的对话，才有价值。作者对此也颇有领悟，她从桔镇的个案经验出发，

从桔镇乡镇政权的运作特性和逻辑出发，参与到有关中国现阶段“国家政权建设”的理论对话之中，让我们对于这一理论在中国场景中的体现有了更加复杂化的认识，而不仅仅是停留在诸如乡镇政权之政治与行政、集权与分权、自治与威权等概化理论的评说上。从这个角度讲，作者虽然没有着意强调研究的中国化，但中国化的意蕴却自在其中了。而另一方面，不仅这一意蕴自在其中，其又从更加一般化的理论普适性角度，为我们进一步深化关于“国家政权建设”这个外来理论，作出了一个中国学者应有的努力。从而并未使研究表现出狭隘的本土立场，而是有了值得充分肯定的理论普适化的尝试。所以，这也给人以启示，即要对一般社会科学的理论发展做出贡献，不强调本土化的努力不行，但是仅仅只有本土化的视角与期许又远远不够。

以上，我不惜笔墨，为这本书说了一些好话，并没有自卖自夸或者进行推销的意思，而是为了鼓励新进。毕竟，这是作者第一次独立地完成一个较为复杂的研究课题，是其学术生涯的第一步，这一步十分重要，走得也很好，而前景则更让人期待，从这个角度看，作者的努力即使还存在着这样那样的问题，也仍然值得充分的肯定。

是为序。

吴毅

2011年3月26日于武昌喻家山

## 目 录

I	总 序
IV	序一：乡镇治理研究的力作
VI	序二
1	第一章 导 论
1	一、中心主题与问题缘起
3	二、分析框架：官僚化、压力型体制与乡土性
8	三、策略主义：理解乡镇运作逻辑的新模式
14	四、研究方法与田野工作
17	五、相关概念与表述框架
21	第二章 乡镇运作的组织结构与权力体系
21	一、乡村干部的官僚化
34	二、官僚制的非官僚制设置
51	三、拟家庭化的权力结构：“公婆制”
54	四、基础性权力与“名”“实”分离的乡镇结构
59	第三章 资源匮乏型官僚制与乡镇的策略生存
60	一、“一届政府一届财政”
68	二、“争”资“跑”项
74	三、作为财政资源的土地与人口
82	四、资源匮乏下的官僚化与基层政权的运作逻辑
90	第四章 压力型体制与乡镇的策略行政
90	一、招商引资：“优惠”、“服务”与“数字游戏”
103	二、迎检：“布景”与“共谋”

## 2 策略主义

- 118 三、压力型体制与乡镇的策略主义
- 122 第五章 乡土性与乡镇的策略治理
- 123 一、计划生育：从“暴风骤雨”到“依法行政”
- 136 二、新农村建设：“官动民不动”
- 145 三、“综合治理”：文牍化与事件性治理
- 164 四、“乡土性”与乡镇政权特性
- 167 第六章 乡土政治与乡镇的策略控制
- 168 一、富人：最理想的村干部
- 172 二、选举前：内部整合
- 181 三、选举：精英、乡镇和村民的各自逻辑
- 184 四、乡镇“控制”：实现秩序
- 194 第七章 官僚制中的晋升与“关系”
- 195 一、“明”规则：干部选拔的官僚化
- 202 二、潜规则：干部选拔的“关系化”
- 219 三、规则替代：镶嵌于社会关系中的基层政权
- 226 第八章 官僚化与乡土性之间的乡镇
- 226 一、乡镇工作立体图和乡镇立体图
- 234 二、策略主义和“维控型”政权
- 241 三、乡镇政权特性与国家政权建设
- 249 附 录
- 267 部分调查笔记
- 297 参考文献
- 312 后 记



---

## 导 论

### 一、中心主题与问题缘起

本书以研究中部地区一个乡镇的中心工作及其实践方式为线索，着力探讨乡镇运作的逻辑与特性，研究发现，乡镇政权既非一个以理性主义为运作逻辑的官僚制组织，也非一个奉行简约主义原则的简约型政权，而是一个以策略主义为运作逻辑的维控型政权。

桔镇是本书的研究对象，我与它的“结缘”纯属巧合<sup>[1]</sup>。2004年9月，当时我刚成为一名政治学专业的硕士研究生，我的一位亲友在同一时间调入桔镇任职。桔镇于是成为我攻读硕士学位期间的假期调研地。在当时，我主要是把桔镇视为一个静心看书的度假之处，而不是为了完成相关研究的调查场所，但以这种入场方式，使我很快成为桔镇的朋友。事实上，在完成硕士学位论文之前，我对自己以后将要从事什么样的研究没有明确的问题意识。只是，在桔镇观察了一段时间后，总感觉真实的乡镇与我在书本上所认知的“乡镇”相距甚远。乡镇政权组织的实际职能到底是什么？为什么会与文本规定不一样？这些疑惑促发了我对乡镇实际运作状态的初步思考，并最终形成了我的硕士学位论文（欧阳静，2007a）。

在暗自庆幸自己顺利地完成了硕士学位论文这一艰巨的任务之

---

[1] 按照已有的学术惯例，本书的地名和人名均作了技术处理。

后，乡镇也慢慢淡出我的研究视野。离开桔镇后，我跟随所在的研究团队马不停蹄地奔赴河南、湖北、江西、安徽、河北等省的一个又一个村庄，进行着长时间、大规模的田野调查，初步获得了对转型期中国乡村社会特性的认识，同时，我的视野被中国村庄的巨变所吸引。于是，我和我所在的研究团队怀着宏大的社会关怀和远大的学术梦想，以急切而又严肃的心境忙于描绘这一“巨变的图景”（贺雪峰，2009a）。显然，巨变中的乡村社会已不再是费孝通（1998）所描绘的“乡土中国”，与基层政权组织互动的“权力文化网络”（杜赞奇，2003）也已碎片化。于是，我们有理由追问，如果今天的乡村社会不再具有费孝通在《乡土中国》中所描绘的“乡土性”，那么其“乡土性”又是什么？它与乡镇政权的运作逻辑与特性之间存在什么样的关联性？因为上联国家下接乡村社会的乡镇政权运作不是凭空发生的，而是在具体的时空中展开，作为乡镇运作“场域”之一的村庄，不仅是乡镇运作的地理空间，更是乡镇运作的人文空间。因此，对转型期乡村社会性质的认识将是理解转型期乡镇政权运作特点的基本前提和首要条件，只有将乡镇政权运作置于乡村社会的具体时空之中，才能对以上问题给予恰当的理解。

在自认为获得了对乡村社会的基本认识后，我研究的视域再次从村庄回到乡镇，并在乡镇展开了人类学式的田野工作，试图在村庄和国家的双重视角之下重新理解乡镇政权，以期呈现乡镇政权运作的实然状态，揭示其运作的内在机制。显然，乡镇是国家官僚体系的重要组成部分，无论在组织结构还是职能设置上，均是依照官僚制的原则建制而成，其运作逻辑必然受国家宏观制度以及官僚制本身之特性的影响。然而，当切身地参与到乡镇运作的实践中去时，不断冲击我思维的仍然是乡镇运作中的名实分离现象，即形式上的官僚制设置与实质上的非正式运作，非正式因素被大量地借用到正式权力的运作过程中。常态化的非正式运作表明，乡镇并非按照官僚制的理性主义逻辑运作，那么，推动乡镇非正式运作的逻辑



又是什么？这种逻辑与乡镇运作的制度环境有什么关系，具体地说，与乡村社会的特性有什么关系？与官僚体制的特征又有什么关系？这些具体问题汇集成本研究的基本问题意识则是“乡镇是什么”这一核心命题。

本书是在国家与村庄的双重视野下将乡镇政权作为一个实体对象，紧紧围绕“乡镇做什么”和“怎么做”来解答“乡镇是什么”的问题，并在此基础上回应国家政权建设理论，进而探讨中国基层政权建设的目标与方向。质言之，本书以乡镇的中心工作为线索，通过对乡镇中心工作及其实践方式的考察，来呈现乡镇政权运作的逻辑与特征。乡镇实践其中心工作的方式表明，乡镇政权既非一个韦伯意义上的官僚制组织，也非一个黄宗智所概括的奉行“简约主义”原则的简约型政权，而是一个以策略主义为运作逻辑的维控型政权，重塑乡镇策略主义的逻辑和维控型政权的特性是国家政权建设的目标与方向。

## 二、分析框架：官僚化、压力型体制与乡土性

乡镇政权是继村民自治之后，又一个受学界和政策研究部门追捧的研究焦点，这一现象起始于20世纪90年代中后期。在1990年代中后期，围绕着农民负担不断加重、乡镇机构膨胀、干群关系紧张，中国出现了“三农问题”。“三农问题”作为综合表述1990年代中后期中国乡村治理困境的话语，引导了学界和政策研究部门的研究取向和社会舆论。在追究“三农问题”责任的时候，一些观点认为，“三农问题”之所以会出现，应该归咎于乡镇政权的“恶”。于是，乡镇政权成为众矢之的。此时的乡镇改革如同之前的村民自治那样，迅速成为了学界、政策研究部门乃至媒体的关注焦点，甚至一批县、乡干部也积极参与其中进行讨论。与此同时，在越来越严峻的“三农问题”面前，村民自治似乎不但不能承载类似于民主这样的宏大关怀，而且也不能缓解再次凸显的“三农问题”。由此，研究者对它的研究热情随之退却，都不约而同地转向对乡村