

县政治理

权威、资源、秩序

周庆智 著

中国社会科学出版社

县政治理

权威、资源、秩序

周庆智 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

县政治理：权威、资源、秩序 / 周庆智著. —北京：中国社会科学出版社，2014.10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 4043 - 7

I. ①县… II. ①周… III. ①县政学—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 044370 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 郭沂纹
特约编辑 丁玉灵
责任校对 林福国
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号（邮编 100720）
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名：中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2014 年 10 月第 1 版
印 次 2014 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 29.25
插 页 2
字 数 493 千字
定 价 78.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换

电话：010 - 64009791

版权所有 侵权必究

内容简介：

从现代国家建构的视角，阐释中国县政治理的历史逻辑和现实发展条件。通过历时性、长时域的分析，认为自清末到民国以至新中国的中国县政治理现代化一直致力于建构两大功能：一是（经济资源）财税汲取能力；一是（政治资源）社会控制和动员能力。这两大功能决定了中国县政治理的权威结构、职能区分化、以及社会整合原则和治理方式。指出，当今中国县政治理的权威结构功能依然体现为向社会大规模汲取财税和对社会的全面主导和控制能力的不断强化；而当今中国县政治理建构就是要改变旧的治理原则以及权力本身性质，完成一种面向公共组织的性质转变，而这样一个功能转变及其与公民制度化关系代表的公共性（公民）权利原则，是中国县政治理的现代建构所包含的现代性涵义。就中国县政治理现代化而言，就是要顺应经济社会的结构性变化，向着确立在公民权利原则基础上的多元主体治理结构的转型和朝着确立在制度化法治化基础上的民主治理原则的方向努力。

作者简介：

周庆智，法学博士，中国社会科学院政治学研究所研究员，博士生导师，主要从事地方政治、地方政府治理与社会治理、国家与社会关系，政治文化等方面的研究。代表作有《中国县级行政结构及其运行——对W县的社会学考察》等。

选题策划：郭沂纹

装帧设计： 四色土图文设计工作室
tanaga3@sina.com

目 录

导论	(1)
----------	-----

第一部分 历史基础:清末至民国以来 县政治理

第一章 帝制时代县政	(17)
一 县制起源	(18)
二 县政建制	(19)
三 县政职能	(23)
四 “编户齐民”:以天下奉一人	(26)
第二章 清末至民国县政	(30)
一 清末民初县政体制	(30)
二 国民政府县政体制	(32)
第三章 “乡镇自治”:财税与秩序	(36)
一 乡镇:正式制度与非正式制度	(37)
二 乡绅自治	(40)
第四章 国家权力下移:“乡镇官僚化”与财税汲取能力	(43)
一 乡镇官僚化	(43)
二 财税汲取:“国家政权内卷化”	(45)

第二部分 1949—1978 年中国县政治理现代化

第五章 县级政权经济与社会功能	(51)
一 新中国成立初期县组织体系	(52)
二 “文化大革命”时期县组织体系	(54)
三 财政集权:计划经济与财税汲取能力	(55)
四 政社合一:农业集体化	(56)
五 身份制度与户籍制度:财税汲取与社会控制基本条件	(59)
第六章 县政治理革命化	(64)
一 县政治理政治化	(64)
二 社会动员和社会控制方式	(71)
第七章 “文化大革命”:县政治理总体性危机	(75)
一 动乱与危机:以扶余县为例	(76)
二 经济社会发展:以南阳县为例	(79)
三 县政治理实录(1966 年 5 月至 1976 年 10 月)	(85)

第三部分 1978 年“改革开放”以来县政治理现代化

第八章 政府与市场:资源配置方式	(121)
一 税制:财富分配方式	(122)
二 政府主导型经济发展方式	(126)
三 “国家财政”:财政行政结构及职能	(145)
四 GDP 与政绩竞赛:一个比较分析	(163)
五 税制合法性:权利与权力	(173)
第九章 社会管理组织形式和管控能力	(185)
一 传统的社会管控方式	(186)
二 乡镇社会治理:公共服务与公共秩序	(194)

三 社区建设:“网格化”	(204)
第十章 县政治理困境:合法性流失	(214)
一 利益分化和社会权利诉求	(215)
二 “完善”社会自治	(224)
三 “夯实”社会基础	(226)
四 冲突与秩序:“上访”与“群体性事件”	(236)
五 “地方政府创新”:党政权力与基层自治组织关系	(242)
第十一章 国家与社会关系的结构性变化	(253)
一 社会治理与基层群众自治:太仓“政社互动”	(254)
二 统治与治理:“太仓个案”的局限和预示变革的方向	(271)
三 政府治理与社会治理:“太仓模式”的制度变革意义	(277)
四 地方政府创新的政治社会学意义	(286)
第十二章 “法治型”政府建设	(293)
一 “权力清单”	(294)
二 “约束”政府权力	(302)
三 人治与法治	(304)
四 治理法治化	(309)
第十三章 “服务型”政府建设	(315)
一 公共财政建设	(317)
二 社区公共服务	(322)
三 提升公共服务水平	(328)
四 强化基层群众自治组织服务功能	(330)
五 推动公共服务均等化	(332)
六 提高行政服务水平	(334)

第四部分 中国县政治理:现代性困境与 县政发展方向

第十四章 现代国家建构:现代性与现代化	(339)
一 现代国家建构的历史走向	(341)
二 政治制度结构的影响与制约关系	(342)
三 经济社会发展的结构性变化	(343)
四 现代性:一个悖论	(347)
第十五章 现代国家建构下的县政治理	(354)
一 县政治理的历史逻辑	(355)
二 县政治理的实践逻辑	(359)
三 建构县政治理:多元共治的法治化	(364)
四 县政治理下的乡村治理	(370)
第十六章 政治发展与经济社会的结构性关系	(392)
一 社会多元化	(392)
二 传统社会管理方式:政府把社会组织起来	(393)
三 现代社会治理方式:让社会自己组织起来	(399)
四 多元治理与社会制衡	(405)
第十七章 社会制约权力	(407)
一 社会民主:现代治理的基础性条件	(408)
二 多元社会与社会制约权力	(412)
第十八章 社会治理现代化	(416)
一 威权主义的社会治理理念	(417)
二 社会控制与社会治理	(421)
三 社会治理法治化与制度化	(425)
第十九章 建构县政治理的社会自治文化	(433)

一 自治文化:传统向现代的转化	(434)
二 大传统与小传统	(439)
三 社会自治文化的现实基础条件	(447)
四 社会自治文化发展方向	(452)
参考文献	(455)

导 论

10年前，笔者出版了一本《中国县级行政结构及其运行——对W县社会学考察》专著，书中讨论和分析了中国县级行政权力的性质——资源所有权与行政管理权的一体化，以及维持并强化这个权力性质的制度因素，涉及行政结构和功能、权力利益、权力的合法性、行政领域和行政行为等方面，揭示它所存在的一系列制度缺陷造成的政治和社会后果（周庆智，2004）。10年后，据笔者的研究观察，主导中国县级政权发展的政治逻辑与行政逻辑——政府（权力）在资源配置中的基础性地位和不断强化的社会控制与动员能力——没有发生任何实质性的变化。但10多年来，中国基层社会却发生了剧烈的分化和变化：基层政权权威不断弱化，利益群体日趋多元化和社会力量日益多样化，以及政治共同性下降和社会认同低下，集中表现为政府权威合法性的不断丧失和民众不断升高的参与扩大化要求。也就是说，30多年来市场经济改革带来的经济增长并没有巩固和加强基层政权的合法性基础，而伴随经济发展而来的社会大动员反而削弱和瓦解了基层政权权威的合法性。面对各种社会力量日益的多样化和利益群体的多元化，传统政治逻辑——权力经济和控制社会没有做出任何适应性的改变。这导致基层政治发展滞后，甚至呈现出政治衰败的趋向。这一切表现为基层社会秩序的不稳定、混乱和动荡不已。

10年前，笔者关注的是中国县级政权组织的行政权力运行机制以及这个体制机制所带来的政治与社会后果，换言之，笔者没有集中关注产生这个体制机制的历史渊源和制度性结构因素，而现在的问题是：如果不对县级政权的“历史性因果关系”做出梳理，那么就不大可能把握当今中国基

层政治发展的路径依赖和制度变迁,以及它未来的发展和变革方向。

近10多年来关于县级政府职能向着服务型政府职能转变,被不断地提起,但时至今日,作为服务型政府实现职能的理财系统,公共财政(预算法制和民主财政)还没有完整地建立起来。也就是说,公共财政所必然具有的“公共性”(管理职能和范围)至今还没有融入到政府整个财政收支的过程中去,没有融入到政府制定财政政策的过程中去,没有融入到政府编制预算、控制预算中去。县级政府一直专注于经营性与竞争性领域,几乎把所有的行政力量都集中在国有资产收益,亦即凭借其资产所有权取得的股息、红利、租金、资金占有费、土地批租收入、国有资产转让及处置收入等,以及政府各部门收取的各种费用和基金性收入,包括行政执法过程中收取的各种规费和公共财产使用费,等等。简单地说,中国县级财政依然是“国家财政”而不是“公共财政”,政府在资源配置中仍然发挥基础性作用,而不是市场在资源配置中发挥基础性作用。没有市场经济就没有公共财政,或者说,没有公共财政的政府就不可能是服务型政府。

30多年来,中国县政治理致力于经济增长(GDP),以政绩来强化执政合法性。但“经济繁荣”(不是惠及多数民众的物质繁荣)的同时,带来的却是政治不信任的蔓延和政治共同性的恶化。以民众“上访”和“群体性事件”为标志的基层民众的抗争和维权运动,一再地表明:(1)政府公共性缺失,民众的权利和权益没有得到充分保障;(2)公共权力合法性不足,制度的创制与程序的正义还不能成为合法性的本质规定之一;(3)传统的治理原则和治理方式已不能适应多元社会的发展要求。同时,经济增长并没有得到广泛分享,而更多的财富是向基层政府、权力阶层以及围绕在权力周围发展起来的既得利益群体那里集中,后者所形成的利益格局则趋于结构化和稳定化,致使任何针对基层公共权力的改革都举步维艰。面对如此不堪的政治情势,权力阶层的变革思路却依然是“整顿吏治”,依然是“精兵简政”的老套路。一轮又一轮的所谓“体制改革”或“机构改革”,只不过是反复印证县级政权体制本质属性(汲取财税和社会控制)以及(机构改革)陷入官僚制铁律^①而不能自拔的困境而已。

对上述的解释,一般都在体制内的分权制约、党内民主、预算民主、

^① 即“帕金森定律”,是英国历史学家诺斯古德·帕金森提出的一个官僚机构自我繁殖和持续膨胀的规律。

协商民主以及体制外的基层群众自治组织和社会组织的建设等社会制约权力方面来展开,同时,与此相呼应的是所谓“地方政府创新”,比如,四川乡镇长的公推直选、温岭的协商民主、太仓的政社互动,等等。但无论理论和实践,差不多都陷入无法自圆其说的政治逻辑悖论当中。“社会和经济的变化,如城市化、文化与教育水平的提高,工业化以及大众传媒的扩展等,使政治意识扩展,政治要求剧增,政治参与扩大。这些变化削弱了政治权威的传统源泉,也削弱了传统的政治体制;这些变化使建立新的政治联系的基础问题,以及创造新的既具合法性又具高效能的政治体制问题,都大大复杂化了。”^①但是,“即使社会动员和参政范围既深又广,而政治上的组织化和体制化的速度却十分缓慢,其后果便是政治上的不稳定和混乱。政治体制的发展落后于社会和经济的变化,这就是政治上的首要问题”^②。简言之,中国基层政治现代化陷入一个“现代性困境”——经济增长加强了合法性基础,也带来了各种社会力量日益的多样化,但并没有推进民主化,而所谓“法治政府建设”在更大程度上是服务于经济增长的需求,而不能成为政治法治化的推力。简言之,政治体制的缓慢变革,与经济体制与社会结构的剧烈转型,造成当前中国基层政权合法性不断弱化以及国家与社会关系之间的巨大张力。

本书尝试发掘中国县政治理现代化的历史进程,力图阐明是什么样的“结构性架构”主导着中国县政治理的政治进程、制度发展路径和方向,进而分析是什么样的既定的制度结构决定了中国县政治理的权力功能和公共政策指向。概言之,本书将把中国县政治理置于历史环境和制度结构之中来展开阐述,也就是说,本书将从历史的视野和制度结构性因素来讨论中国县政治理现代化,不仅做历史分析,而且还要分析“制度之间的链接”。就政治现代性而言,了解中国县政治理现代化的功能取向和制度配置的原则是什么,明确当今中国县级政治体制改革的历史基础和现实条件。

—

帝制时代,县政治理一直是作为由官方授权的基层正式治理制度来发

① [美] 塞缪尔·亨廷顿:《变动社会的政治秩序》,张岱云、聂振雄等译,上海译文出版社1989年版,第5页。

② 同上。

挥作用的,属于直接与民众打交道的国家官制授权系统的基层权力形式。近代以来的国家政权的现代化造成官僚制度向基层社会扩张,但县政治理的基层行政性质并没有改变,只是它的治理能力因国家权力范围延展而获得制度化或“正规化”(乡镇行政的设置)的支持从而得到了进一步的强化。近代以来基层政权所发生的各种变迁,其外部动因在于试图加强国家的控制能力。县级行政建制的规模及其动员资源的能力,伴随着以国家权威为中心的统一管制权力向基层延伸的努力而得到极大的扩充和强化。

帝制时期,县政治理依赖乡绅阶层,而后者实际上控制了县政的具体操作权力,形成“县政乡治”的这样一种国家与社会的结构关系。这个“乡治”就是“乡绅自治”。乡绅自治不是乡村社会自治。乡绅只代表自己的利益,而不代表乡村社会的其他群体利益,他的形象至多是一个地方官员(县)和百姓之间的斡旋者或“经纪人”。瞿同祖认为这种乡绅自治不是地方自治:“首先,参与者仅限于作为少数人群体的士绅。其次,士绅既非地方百姓选举的代表,也不是政府任命的代表。他们只不过凭借自己的特权地位而被(习惯上)接纳为地方社群的代言人而已。”^①乡绅参与县政治理的所作所为并非基于法律的明文规定或政治义务,只不过是皇权、族权和神权相结合的一个统治“环节”而已。

清末至民国,乡绅阶层衰落,或进城经商或蜕变为新的文化人,留居乡村的差不多沦为掠夺成性的土豪劣绅,却来充当现代化过程中的国家代理人。这些土豪劣绅将大量的赋税以摊派强加于农民身上,以“赢利型经纪人”(entrepreneurial brokerage)行走于国家与乡村之间。那时,国家主要倚赖一种“乡村经纪体制”来征收赋税并实现对乡村社会的统治。所谓“经纪体制”就是国家利用非官僚化的机构及人员代行政府的正式职能。但这些寄生于国家与乡村社会罅隙之间的类似于“中间人”的“国家经纪”(state brokerage),往往借用国家的名义巧取豪夺以中饱私囊,使乡村社会陷入国家和乡村经纪人的双重盘剥之下。保护性经纪人逐渐为掠夺性经纪人所替代,导致国家权威在乡村社会的缺失和乡村社会精英的退化,从而造成所谓“国家政权建设内卷化”^②。

① 瞿同祖:《清代地方政府》,法律出版社2003年版,第337页。

② 杜赞奇认为,开始于清末新政的政权现代化建设到民国时期没能实现各级政府机构和人员的正规化与官僚化,而是走向了全面的“经纪化”,从而导致了“国家政权建设内卷化”。参见杜赞奇《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》,江苏人民出版社1994年版,第66—68页。

在这个大背景下，国民政府进行过农村社会现代化建设的社会动员努力。自此，国家行政权力向下扩展到乡镇，县级吏役官僚化，其行政任务已不限于收税、收粮以及处理民间诉讼等项公务，而且，乡镇实现了行政官僚化，这极大地加强了国家的施政能力和税收汲取能力。但总的来说，国民政府的基层政权政治现代化努力并没有取得成功，“一方面，乡镇政权的行政行为效率十分低下，难以真正承担起国家进行乡村政治经济动员的责任；另一方面，乡镇低层官僚及其在乡村的代理人的‘经济人’行为越来越明显，并逐渐形成了经纪体制，国家又缺乏对其有效的约束，他们为了自己的利益而对农民的剥夺也就越来越重，乡村社会各利益主体之间的冲突也就越来越尖锐”^①。概言之，国民政府凭借国家权力对基层的强制介入，并没有把失序而衰败的乡村社会整合进以国家权威为中心的统一的政治体系当中。

1949年新中国成立后，与计划经济体制相适应，新政权的权力高度集中的政治体制导致国家与社会的高度一体化，国家行政权力和社会权力高度统一的基层政权形式——人民公社的“政社合一”体制逐步建立起来。“在人民公社制度中，最令人惊奇的是在国家和社会之间缺少明晰的组织边界，尽管公社行政是国家组织的最低一层（从形式上看），但实际的国家边界无法清楚地划出，公社经由村社组织——民兵、党支部、大队、小队、农会、妇联、共青团等各种正式的和非正式的关系联系起来。这些组织均非村庄内部自发形成，而是由国家嵌入的，以保证对村庄的控制；人民公社的准军事组织形式依从的是国家权力的逻辑。”^② 国家权力通过对社会经济生活的统辖，而实现了对乡村社会政治及其他一切领域的控制，极大地强化了国家的社会动员能力。“国家用社会主义的公共生活和集体生产方式取代了农民的传统生活方式，彻底改变了农村社会和农民的生存方式，农民直接处在国家政权的严密控制之中。这种控制表现出很强的政治‘全能主义’（totalism）倾向，这一政治全能主义使乡村的社会生活军事化、经济生活行政化、精神生活一统化，政治权力成了无所不能的东西。国家权力史无前例地下伸到社会底层，通过支配每个农民的日常生活而将

① 于建嵘：《国家政权建设与基层治理方式变迁》，《文史博览：理论》2011年第1期。

② Victor Nee, David Stark, *TimesItalic: Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*, Stanford University Press, 1989, pp. 192—193, 转引自景跃进《国家与社会边界的重塑》，《江苏社会科学》2000年第2期。

农民整合到自上而下的集权体系之中”^①，旧的乡村体制和秩序被摧毁，也就是杜赞奇所说的乡村“权力的文化网络”^②被瓦解掉，在失去传统社会的根基之后，新社会的合法性却是确立在“国家权力的逻辑”之上。这意味着，现代意义上的公民社会不仅没有得到培育和发展，反而被政治国家所吞噬，社会自治没有发育的土壤，社会自主性无从生长。

三

对上述历史事实的解释，许多学者用基于西方经验的“国家政权建设”（State making 或 State building）^③概念框架来梳理，但似是而非。西方的经验与中国的材料不契合，因为目标不同，导致的结果也不同。发生在欧洲的“国家政权建设”与发生在中国的“国家政权建设”，其政治经济社会结构和基础不同，历史的逻辑起点也不同：前者是对封建割据所造成的权力分散的自下而上的权力集中与自上而下的权力推展过程，是以民族国家为政治单位的一体化过程；后者则是以皇权（威权）为中心的动员社会和汲取财税的所谓“政治现代化”的权力强化过程。简单地说，在中国，所谓“国家政权建设”乃是由外部压力促成的“历史的惯性”所致，它要解决两个非常迫切的问题：一是社会监控和动员能力；二是国家财税汲取能力。至于明确民众权利以及与国家的权力关系（这是“国家政权建设”的内涵之一），则不为传统和现实所支持，也不那么要紧。新的治理原则既没有历史的基础，也没有现实的条件。在此，所谓“国家政权建设”乃是威权主义主导的现代化过程。强制性的权力比基于民众同意的税制和规范各种权利关系的法律构建，来得更实在、更有效、更可信。在这

① 吴理财：《20世纪村政的兴衰及村民自治与国家重建》，《当代中国研究》2002年夏季号。

② 杜赞奇：《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》，江苏人民出版社1994年版，第4页。按照杜赞奇的定义，这一文化网络包括不断相互交错影响作用的等级组织（hierarchical organization）和非正式相互关联网（networks of informal relations），诸如市场、宗族、宗教和水利控制的等级组织以及诸如庇护人与被庇护者、亲戚朋友间的关联等，他们是传统乡村社会中施展权力和权威的基础。这些组织攀缘依附于各种象征价值（symbolic values），从而赋予文化网络以一定的权威。

③ “国家政权建设”是由查尔斯·蒂利（Charles Tilly）等西方学者从西欧近代民族国家的演进过程中提炼出来的重要分析框架，是指现代化过程中以民族国家为中心的制度与文化整合措施、活动及过程，其基本目标是要建立一个合理化的、能对社会与全体民众进行有效动员与监控的政府或政权体系。

个意思上讲，不是国家政权建设失败（如果是失败，那也是语义上的失败），而是它在内外压力下传统国家向现代国家转型的“历史的惯性”而已。

那么，“国家政权建设”的规范性含义是什么？国家政权建设（State making 或 State building）是由查尔斯·蒂利（Charls Tilly）从西欧近代民族国家的演进过程中提炼出来的分析框架。查尔斯·蒂利在研究欧洲民族国家形成中，认为这一过程分为两个不同步的过程。“国家政权建设”（state - making）在当时主要表现为政权的分化、官僚化、渗透性以及对外下层控制的巩固，并同时不断扩大财源。“民族形成”（nation - building）则主要体现在公民对民族国家（nation - state）的认可、参与承担义务及忠诚（杜赞奇，1994）。蒂利发现，传统国家为了应对战争所进行的准备工作，从根本上改变了国家与社会的关系，并进而促使传统国家从封建化的间接统治转向中央集权化的直接统治。一方面，战争促使国家对内的权力扩张，其目的在于扩大国家的资源汲取和动员能力，于是对此更为有效的直接统治成为国家的必然选择；另一方面，国家在汲取社会资源的同时，不可避免地与社会发生着结构性的冲突。与国家的中央集权化相对应，内部社会各个阶层也通过向抗议性的集体行动和与统治者的讨价还价，重新缔结着社会契约，并由此催生了普选权等现代公民权利的雏形（Charles Tilly, 1992）。简言之，所谓“国家政权建设”，是指现代化过程中以民族国家为中心的制度与文化整合措施、活动及过程，其基本目标是要建立一个合理化的、能对社会与全体民众进行有效动员与监控的政权体系。

近代以来的中国，的确出现了一个类似西欧的以国家权力为中心的基层社会权力结构的重组过程，以及这一过程对传统“乡绅自治”秩序的瓦解直至取代——如税制的改革、基层政权的建立、社会和教育服务等职能的履行等。但历史的逻辑是，中国的基层社会不同于欧洲的基层社会，士绅退出之后，在场的是“掠夺性经纪人”，它败坏了国家试图构建的权威统一，恶化了国家与农民的文化联系。国家的税制和规则不能贯彻到底，包括县级政权组织在内，国家政权的公共性规则不能树立起来。邹谠认为中国 20 世纪的转型是由一个传统的威权主义政治系统（traditional authoritarian political system）变为现代的“全能主义”政治系统（modern totalistic political system）。自清末到民国以至新中国的国家功