



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



中国社会科学院文库 · 法学社会学研究系列
The Selected Works of CASS · Law and Sociology

中国基层社会自治

COMMUNITY-LEVEL SOCIAL AUTONOMY IN CHINA

周庆智 著

中国社会科学出版社

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



中国社会科学院文库 · 法学社会学研究系列

The Selected Works of CASS · Law and Sociology

中国基层社会自治

COMMUNITY-LEVEL SOCIAL AUTONOMY IN CHINA

周庆智 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国基层社会自治/周庆智著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 10
ISBN 978-7-5203-0860-1

I. ①中… II. ①周… III. ①基层组织—群众自治—
研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 210411 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 安 芳
责任校对 张爱华
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>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 10 月第 1 版
印 次 2017 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18.75
字 数 315 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营销中心联系调换
电话: 010-84083683

版权所有 侵权必究

《中国社会科学院文库》出版说明

《中国社会科学院文库》（全称为《中国社会科学院重点研究课题成果文库》）是中国社会科学院组织出版的系列学术丛书。组织出版《中国社会科学院文库》，是我院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

建院以来，我院广大科研人员坚持以马克思主义为指导，在中国特色社会主义理论和实践的双重探索中做出了重要贡献，在推进马克思主义理论创新、为建设中国特色社会主义提供智力支持和各学科基础建设方面，推出了大量的研究成果，其中每年完成的专著类成果就有三四百种之多。从现在起，我们经过一定的鉴定、结项、评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《中国社会科学院文库》集中出版。我们希望这能够从一个侧面展示我院整体科研状况和学术成就，同时为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

《中国社会科学院文库》分设马克思主义研究、文学语言研究、历史考古研究、哲学宗教研究、经济研究、法学社会学研究、国际问题研究七个系列，选收范围包括专著、研究报告集、学术资料、古籍整理、译著、工具书等。

中国社会科学院科研局

2006 年 11 月

序

《中国基层社会自治》是用政治社会学的研究方法，全面解析 1949 年新中国成立后基层社会结构变迁的一幅工笔画长卷。阅后新奇扑面，处处有一种新鲜感。

第一，删繁就简，高度浓缩了中外名家关于基层社会的基本观点及其真知灼见，作为立论的由头，言简意赅，虽不穷形极状，却也使人一目了然。例如，讲“基层社会自治”，免不了要追溯它的“历史基础”，用“帝制时期”、“乡绅自治”之类概念，轻松转换为“集权制”下“代理治理”。巧妙越过乡里制度、保甲制度等种种乡村社会治理权力的门坎，单刀直入，直接叙说“基层社会治理”的现代化过程，提纲挈领，层次分明。这在林林总总探讨中国基层社会自治的著作中，独树一帜，令人刮目相看。

第二，剥笋的方法被广泛应用于各层次的论列之中，并已成全书理论展现的基本路径。无论是乡村治理，还是社区治理；抑或是底层社会的权利、文化与制度变迁，还是城乡治理体系的重建，都是从乡村治理的结构形式、组织形式以及村民自治与基层社会自治的区别与联系入手，厘清治理主体范畴并做出相应改革，以实现基层社会治理的现代转型。这其中也包括科层治理领域、社群治理领域和市场治理领域的各自专有的理论根据、基本原则、组织结构、协调方式和控制机制等。层层相因，环环相扣，鞭辟入里，头头是道。

第三，贵在创新，不落俗套。面对变革的社会，重构基层社会自治，没有普世价值可循。不能用“西方社会自治形态”来判断和衡量中国的社会自治。因为用个人权利来衡量社会自治，必须从社会的基本价值和基础结构出发，而且不能脱离中国的历史文化资源和现实的政治、经济、社会发展条件。要充分注意社会自治所具有的民族共同体的制度文化特性，防

止把西方社会的社会自治的利益组织化形式和结构形态作为“样板”，要中国削足适履。

作者“笼天地于形内，挫万物于笔端”，站在中国基层社会自治研究的前沿，以创新为务，对社会自治的治理、转型、秩序诸问题，都做了不一样的阐释，发人深省，具有创新意义。用班固评司马迁的话说，“其文直，其事核，不虚美，不隐恶”。——真学问也！

是为序。

白钢

2017年7月22日 大暑

目 录

导 论	(1)
第一章 基层社会自治	(15)
一 历史基础	(15)
二 国家主导的基层社会变迁	(19)
三 基层社会自治权力体系	(23)
四 基层社会自治与社会治理现代转型	(28)
第二章 集权制与代理治理	(32)
一 代理治理模式	(33)
二 代理治理的政治逻辑	(35)
三 代理治理的结构矛盾	(39)
四 代理治理与社会自治	(45)
第三章 基层治理的权威主义	(50)
一 权威主义的治理含义	(50)
二 权威核心与权力结构集中	(53)
三 权威一元与社会多元	(57)
四 社会统治与社会自治	(62)
第四章 乡村治理	(67)
一 乡村治理结构	(67)
二 乡村治理的组织形式	(71)
三 村民自治与基层社会自治	(74)

四 乡村治理变革	(78)
第五章 社区治理	(84)
一 社区治理变迁	(84)
二 社区自治与主体社会建构	(88)
三 现代社区治理	(92)
四 社区治理转型	(96)
五 社区自治与社会进步	(100)
第六章 底层社会的权利、文化与制度变迁	(104)
一 农民工阶层的政治权利	(105)
(一) 农民工阶层	(106)
(二) 农民工阶层的政治权利	(112)
(三) 农民工阶层的政治发展	(115)
(四) 农民工阶层的社会政治含义	(122)
二 农民工群体的文化转型与制度变迁	(125)
(一) 农民工群体文化的含义	(125)
(二) 农民工群体文化转型的分析视角	(128)
(三) 农民工群体文化转型的制度因素	(131)
(四) 以制度改革推动农民工群体文化转型	(133)
(五) 农民工群体文化转型的社会治理意义	(137)
第七章 从身份到契约:中国的城镇化	(140)
一 户籍制度与社会权利差别体系	(141)
(一) 户籍制度的社会身份含义	(141)
(二) 户籍制度与城镇化	(144)
(三) 户籍制度改革的制度瓶颈	(146)
(四) 户籍制度改革与城乡治理体系重建	(151)
(五) 户籍制度改革的社会权利含义	(154)
二 城镇化建设与制度正义	(157)
(一) 城镇化建设的制度瓶颈	(158)
(二) 制度建设与社会建设	(160)

(三) 基层实践的政策启示	(165)
(四) 推动城镇化制度改革	(168)
(五) 城镇化与城乡一体化	(172)
第八章 变革中的社会:社会动员与社会自治	(177)
一 社会动员与政治参与	(178)
(一) 传统社会动员	(180)
(二) 社会动员与社会变革	(181)
(三) 价值共享与利益共享	(183)
二 社会动员与民粹主义	(185)
(一) 民粹主义的社会动员含义	(186)
(二) 民粹主义产生的根源	(190)
(三) 民粹主义的表现形态	(195)
(四) 社会自治与民粹主义	(199)
(五) 消除民粹主义的存在意义	(204)
第九章 社会中介结构:在公共权力与社会权力之间	(208)
一 社会组织与社会制衡	(209)
二 公共权力的公共性与边界	(213)
三 社会自治与社会制约权力	(220)
第十章 基层社会秩序	(228)
一 重新认识基层社会秩序	(229)
二 官治抑或民治:基层社会秩序的认识范式	(231)
三 基层社会秩序的制度分析	(235)
四 基层社会秩序结构及社会与国家关系	(239)
五 社会重构与基层社会秩序变迁	(246)
六 基层社会秩序的现代建构含义	(250)
七 讨论:基层社会秩序变革的理论和现实意义	(255)
第十一章 建构基层社会自治	(258)
一 社会自治的治理含义	(258)

二 基层社会自治:权威秩序到自治秩序	(263)
三 基层治理转型:统治模式到自治模式	(267)
四 重构基层社会自治的条件	(275)
参考文献	(279)

导 论

中国的基层社会秩序是一种权威秩序，建立在政治权力和政府权力的支配关系上，源于国家权力支配社会的统治观念，它的主要特征是统治结构、代理治理模式，由此形成的是一个单中心（mono-centric）的权威秩序。当前对基层社会权威秩序构成的现实挑战，是基层社会结构分化和社会自治力量的发展壮大。与单中心的权威秩序不同，自治秩序建立在个人自治权和社会自治权上，遵循公共规则（源于法律）和社会规则（源于契约），它的主要特征是民主治理结构、社会共同体治理模式，由此形成的是一个多中心（poly-centric）的自治秩序。从权威秩序到自治秩序，是当今中国基层社会治理现代转型的发展和演变方向。

1949年新中国成立以来，基层权威秩序发挥社会整合功能的是政治权力和政府权力，治理方式或有不同，比如从过去的全能主义治理模式转变为今天的权威主义治理模式，这个转变是适应基层经济社会结构和社会发展条件的变化而发生的转变，比如社会组织结构形式的变化、社会联系方式的变化、国家与社会关系的变化，但至今中国基层社会的权威秩序结构并没有发生改变。实现中国基层社会治理的现代转型，以公共规则和社会规则来型构基层社会自治秩序，涉及两个方面的议题：一是基层社会自治是社会利益组织化和社会公共治理秩序形成的必要条件；二是基层社会自治秩序的建构需要具备的社会制度条件。

一种社会秩序，是建立在政治权力和政府权力的权威与服从关系上，

还是建立在社会自组织和公民社团的自治与合作关系上,这是区别威权社会与民主社会的本质特征。因为,前者的指向是单中心权威秩序,它建立在权威集中和结构集中之上;后者的指向是多中心自治秩序,它建立在个人自治权和社会自治权之上。与此对应的是,前者是国家权力主导或统治社会的形态,除了国家公共权威,其他权威(如果存在的话)处于被支配和服从状态。后者是各种组织(包括公共机构和私人机构)民主共治,尽管各自的功能和遵循的规则不同,比如民主治理的来源除了国家法律外,还包括各种非国家强制的契约,但各组织却是平等、自治与合作的关系,它们共同维持了一个良性的社会自治秩序形态。

社会理论上,权威秩序是指具有强制力的支配性权威(以命令为基础的组织或安排)主导或设计的组织秩序,或者说,维持社会秩序的是政治权威和政府权力,而不是来自于民间的社会权威和社会规则。哈耶克认为,所有的社会秩序不是生成的就是建构的,前者是指“自生自发的秩序”(spontaneous order);而后者则是指“组织”(organization)或者“人造的秩序”(a made order)^①。这两种社会秩序的区别,主要体现在三个方面:第一,自生自发秩序与组织秩序首要差异是它们所展示的有序性的产生方式。自生自发的秩序是在那些追求其自己的目的的个人之间自生成成的,亦即它们是人之行动的非意料的后果而非人之设计的结果;组织(其中政府是最大的组织^②)中的有序性却是一致行动的结果,因为组织中的合作是集中指导的结果。第二,这两种社会秩序类型所依赖的协调中介不同。导向自生自发秩序的协调和谐,必定涉及一般性规则的问题,因为自我协调要起作用,社会秩序的参与者就必须共有某些规则并严格遵循它们;相反,协调一个组织中的劳动分工的社会结构是一种等级的关系,其间,命令详尽地规定了每个成员的活动。第三,自生自发秩序为不同的个人实现其各自的目的提供了有助益的条件。相反,一个组织则是一种有助于实施某个先行确定的具体目的的集体工具。^③所以,“组织的”秩序

① 邓正来:《社会秩序规则二元观——哈耶克法律理论的研究》,《北大法律评论》1999年第2卷第2辑,第416—417页。

② 哈耶克指出“家庭、农场、工厂、商号、公司和各种团体,以及包括政府在内的所有制度或机构,都是组织”,见 Hayek, *Law, Legislation and Liberty: Rules and Order (I)*, The University of Chicago Press, 1973, p. 46.

③ 邓正来:《自由与秩序》,江西教育出版社1998年版,第17—21页。

(或称外部秩序)是一种权威秩序,“自生自发的秩序”(或称内部秩序)是一种自治秩序。

近现代以来,以社会改造之名进行的各种政治变革或社会运动,通常的结果是权威秩序(组织秩序)统合和覆盖了自治秩序(自生自发秩序),这是现代社会实践的历史趋势之一。中国基层社会变迁是近现代以来现代国家建构的一部分,如费孝通在其《江村经济》一书中指出,民国时期国家试图通过一系列机构设置和委任,变地方权威为国家设在基层的政权分支,地方权威逐渐转为服务于国家目标——征兵、收税、进赋——的组织机构,比如地方行政制度的设立就是“规划的社会变迁”(planned social change)的结果。^①如此,国家权威控制了全部资源和规划整个社会生活的政治、经济和社会的方方面面。这类似于哈耶克所指称的构成现代社会主流图式之一的“人造的”或“组织的”秩序统合或覆盖“自生自发秩序”的一个进程及其赖以构建的建构论唯理主义。^②也就是说,近现代以来尤其是1949年新中国成立以来,地方行政制度的设置与现代国家建构密切相关,是国家对基层社会控制的延伸,是权威秩序对自治秩序统合和覆盖的过程,亦即国家权威对地方权威或民间权威取而代之的过程乃是中国整个基层社会变迁的核心目标之一。

20世纪50年代发生的政治变革及其伴随而来的一系列社会改造运动,导致中国社会发生了巨大的结构性变迁。国家在基层社会实现了有史以来的彻底改革,即社会结构的重组,重组的结果,是社会依附于国家,社会主体性丧失,造成社会结构分化程度很低,整个社会高度组织化。在城市,实行单位制与街居制,在乡村,实行人民公社制度,整个社会被纳入国家权力支配体系当中。“社会成员不仅有了所属的‘组织’,能够工作并得到报酬,更重要的是,他们和公共制度的结构性关系建立:个体在新的公共体制中获得位置,成为其中的成员。这等于个体获得相应的公共资格,社会成员和国家正式制度之间的联系也就此发生。”^③通过重建政治整合实现社会整合的重建,社会没有一个独立的自治结构,社会丧失自治能力,国家权力实行了对全社会包括城乡社区的

① 张静:《通道变迁:个体与公共组织的关联》,《学海》2015年第1期。

② 邓正来:《社会秩序规则二元观——哈耶克法律理论的研究》,《北大法律评论》1999年第2卷第2辑,第400页。

③ 张静:《通道变迁:个体与公共组织的关联》,《学海》2015年第1期。

全覆盖和无边界延伸。或者说,权威秩序(组织秩序)代替了自治秩序(自生自发秩序),政治整合代替社会整合,社会结构重组的结果是城乡社区成为国家政权统治的一个基础单位,附属于国家权威管制体系的现代再造过程当中。

权威秩序源于统治(government)观念,即国家权力支配社会的观念。权威秩序或组织秩序的社会哲学渊源是社会秩序规则一元观^①,这种社会秩序观必然会导致对人进行实质性控制的观念,即统治的观念。作为统治的主体,政府垄断权力并将整个社会置于一个强制性权威治理之下。统治观念的另一面就是防范社会,使社会不能自己组织起来,也就是说,限制社会权利与扩张政府权力是统治观念或国家权力支配社会观念的一体两面,要实现的统治目标是让社会依附于国家,依附于国家权力。20世纪50年代至今,在上述统治观念支配下,基层治理结构贯彻的是社会秩序规则一元化原则,在政治经济社会文化领域,国家权力体制是权威性资源配置性资源的中心,但一方面,过于集中的政治权力导致缺乏社会的参与和宪法的约束;另一方面,在社会和文化等领域,垄断性事业体制并不真正代表组织成员的利益,更多地代表政府的利益,是政府权力的辅助和延伸部分。所以,统治的观念以强制性权力(政府)致使整个社会成员生活在由公共机构管制体系支持的权威秩序之下。

三

权威秩序的社会治理模式是一种统治模式。计划体制下,单位制管理本质上是一种全能主义^②的社会统治模式。为达成基层社会秩序的权威整合,单位制从组织上提供了非常有效的保证,发挥着政治、经济与社会三位一体的功能,构成了一个覆盖全社会的组织体系。第一,政治动员。单位制度中的单位,具有重要的政治功能。每个单位都有一定的行政级别,

^① 有关论述参阅邓正来《社会秩序规则二元观——哈耶克法律理论的研究》,《北大法律评论》1999年第2卷第2辑,第395—445页。

^② 邹谠认为全能主义(totalism)是指“政治机构的权力可以随时地无限制地侵入和控制社会每一个阶层和每一个领域的指导思想。全能主义政治指的是以这个指导思想为基础的政治社会”。邹谠(Tang Tsou):《二十世纪中国政治——从宏观历史与微观层面看》,牛津大学出版社(香港)2000年版,第206—224页。

每个单位都是由干部和工人这两大政治身份的人群组成，每个单位通过设置健全的党群组织作为政治动员的主导力量。因此，通过单位这一种高效率的政治动员机制，党和政府可以运用自上而下的行政手段，大规模地组织群众投入各种政治运动，以实现党和政府的各项方针和政策。第二，经济发展。计划经济体制下，国家控制了几乎所有的资源，国家对资源的调控和配置是通过各类单位组织来进行的。党和政府通过编制单位隶属关系网络，使每一个基层单位都隶属于自己的上级单位，使上级单位可以全面控制和支配下级单位，而上级单位又隶属于中央和省市行政部门。因此，党和政府可以通过上级单位对下级单位下达工作任务，调拨，分配人力、物力、财力等资源。第三，社会控制。单位制将人们组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里，通过“充分就业”、劳保福利、分配住房、子女入学等制度，实现整个社会生活的高度组织化。“国家将强制性的行政权力和交换性的财产权力集于一身，通过对单位组织的资源分配和权力授予，拥有了直接控制单位组织的权力，并使单位组织依附于国家。”^① 这是一种“单位办社会”的体制，社会成员被纳入行政权力控制范围之内，整个社会实现了高度的一体化和组织化。

1978年改革开放以后，上述权威秩序的经济社会基础发生了结构性的变化，比如从计划经济体制过渡为市场经济体制，国家与社会关系也发生了分化，但权威秩序的本质特征并没有改变，只是治理方式从过去的全能主义模式演变为现在的权威主义模式。也就是说，与改革开放之前比较，当今基层政府治理目标是追求自身政治利益最大化而非公共利益最大化^②，其治理结构和治理方式是一元化权威自上而下的资源汲取和社会控制及动员方式。换言之，当前的城市社区治理，仍然是过去的单位制式统治观念及管理理念的历史延续。

以当前的城市社区治理组织形式为例。与计划体制下的单位制管理不同，今天的城市社区治理结构已经发生巨大变化：单位体制不断弱化，无单位归属人员以及外来人口——“无组织的街道居民”（过去指“社会闲散人员、民政救济和社会优抚对象”）的增多，大量进入社区并改变着社

^① 李路路、李汉林：《中国的单位组织——资源、权力与交换》，浙江人民出版社2000年版，第1页。

^② 赵树凯：《乡镇治理与政府制度化》，商务印书馆2010年版，第8—12页。

区的治理结构。从苏州相城的情况看,单位功能的弱化,主要是指单位(行政、事业、企业)逐步回归到它本来的功能和任务,比如现代企业制度的建立、事业单位分类管理制度的推行以及机关单位后勤体制的改革,使得各单位将自己原来承担的政治行政职能、社会职能剥离出来,回归给政府和社会。这个功能的弱化,使单位在社区的地位和作用下降,在社区群体的体量构成上变小。但是,由于社会中间组织(intermediate group)还没有完全成长起来,对基层政府来说,就必须改变过去自上而下对社区的介入方式,以回应社会,改进管理。对发达地区的社区尤其是新建社区,比如苏州相城来讲,因社会流动增大、经济分工发达,“无组织的街道居民”不断地进入社区,成为社区治理结构重要的一部分,有的已经是社区治理的主体力量。然而,即使在如苏州相城社区治理的实践当中,我们也看不到过去单位制式社区管理思维和方式的转型,社区结构的变化,并没有改变“政府把社会组织起来”的一贯做法,活跃在社区中的所谓社会组织,不是真正的社会组织,是准政府组织,或是半官半民的社会组织,它们不能成为社区治理的主体。概言之,虽然今天的社区治理结构的组织依存关系已经发生变化,但旧的单位制式管理组织结构和管理理念却没有发生与之相适应的变化。

也就是说,上述社区治理模式还是一种统治模式:政府控制所有权,并以强制力防范社会的方式来维持社会稳定和社会秩序。其基本特点:一是社会原子化。防范社会是权威体制的功能性表现,即不能让独立的社会中间组织发育和成长。面对原子化(atomized)的公民个体,政府通过资源分配和权力授予来把这些分散的个体组织起来,由公共机构来代行个体的社会功能,这也意味着个体的权利直接归于国家掌握之中。二是权威单中心。所谓单中心权威,就是维持所有权集中在国家或政府,就是维持党政权力对社会的绝对主导和绝对管控。换言之,单中心权威(政府)不容许任何政治力量或社会中间势力与之分享一种权力竞争关系,体制外的社会力量必须以“政治正确”的原则纳入体制当中。三是治理科层化。科层化治理是单位制式管理的基本运作方式。在社区治理意义上,科层化就意味着“把市民组织起来”,以科层制运转起来的社区治理之唯一的主体就是政府,其他一切社会联系方式都以权利关系作为展开形式。

四

当前中国基层社会权威秩序面临的根本性问题是社会公正问题，这个问题直接表现为社会利益组织化问题，因为这是基层社会矛盾和冲突的直接原因，而社会利益组织化的核心就是建立社会公正的维护机制。从权威秩序到自治秩序，实质上要解决的就是上述问题，因为，基于公共规则（来自于法律）和社会规则（来自于契约）的自治秩序是达成利益组织化和社会公平正义的基本条件。

社会自治是基层自治秩序形成的基础条件。建构社会自治，来自传统的历史资源大概就是乡绅自治，但事实上，乡绅自治非现代自治，因为那是皇权代理人（乡绅）的自治，与个人自治权和社会自治权无关，它是小农经济基础上的小国寡民式社会治理形态。近代以来的基于国家现代化思考的所谓“地方自治”之议，也没有落实到其后的中国社会政治发展实践当中。1949年之后，传统的“自治秩序”（比如民间权威结构包括乡绅自治形式）为权威秩序所统合，政治整合代替社会整合，权威秩序规则逐渐支配或替代了传统的“自治秩序”规则。所谓“规划的社会变迁”（planned social change），本质上只是将权威秩序（组织秩序）强加于自治秩序（自生自发秩序）上的社会再造和重组的过程而已。

在今天，社会结构的变化和制度化关系的变化使建构基层社会自治规则体系具备了必要的基础性条件。第一，社会组织结构发生了变化。一是单位社会的利益组织化架构，转型进入公共社会的利益组织化架构。国家或全民所有的社会组织在整个中国社会中所占的比重在迅速下降，在某些经济领域和行业中，国家或全民所有的经济组织已经变成一个很小的部分，取而代之的是私营的、合资的或股份制的经济组织形式。^① 进入市场组织的人在不断增长，还在单位利益结构当中的人在不断减少。二是乡村社会组织结构也发生了重大改变。实行基层群众自治，即旧的利益组织化架构的废止，代之以新的利益组织化架构即村民自治组织。但一方面，村民自治组织是一个没有多少自治权的社会组织，是基层政府权力的一个功

^① 李汉林：《中国单位社会：议论、思考与研究》，中国社会科学出版社2014年版，第1页。