

周晶晶 著

新时期 农村权力结构 演变

CHANGES
IN
RURAL POWER
STRUCTURE UNDER
THE
NEW RULES

新时期
农村权力结构
演变

周晶晶 著

图书在版编目(CIP)数据

新时期农村权力结构演变 / 周晶晶著. -- 北京 :
社会科学文献出版社, 2017. 10

(田野中国)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1319 - 9

I. ①新… II. ①周… III. ①农村 - 权力结构 - 研究
- 中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 209487 号

田野中国

新时期农村权力结构演变

著 者 / 周晶晶

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 佟英磊

责任编辑 / 胡 亮

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部 (010) 59367159

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 13.75 字 数: 179 千字

版 次 / 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1319 - 9

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

序

周晶晶博士的学位论文即将出版，这是一件开心的事情。作为她本科的老师、硕士阶段以及博士阶段的指导老师，看到她通过九年的不懈努力，在社会学的专业训练上取得了长足的进步。她热爱社会学专业，对学术研究有浓厚的兴趣，对新事物具有很强的敏感性与探索精神。在撰写博士学位论文的过程中，她能够深入基层进行扎实的社会调查，获得了大量的第一手资料，并能在分析经验资料的基础上进行理论思考，提出自己的见解。她的博士学位论文出版，既是对过去学习的一个阶段性总结，也为在高校从事学术研究铺下坚实基础。

改革开放以来，农村社会结构发生了重大变化。随着村民自治制度的推行，国家力量逐渐从农村退出。但随着征地等事件的发生，国家权力在乡村的日益深入与 30 多年村落社区自治权的迅速成长构成了基层农村政治社会的新动态。而作者也正是以征地事件为案例，探究具体情境下的农村政治生态。具体而言，本书在动态权力研究的视角下，探讨了宏观政策改变背景下农村权力结构的变化问题。其选题贴近社会现实，揭示农村权力的真实运行状况。从研究方法来看，该研究是个案研究，以深度访谈法为主进行资料收集工作，其经验研究过程较为扎实。就学科知识的掌握与运用来看，梳理了治理精英、国家与社会关系等理论，理论脉络清晰。



本书从动态权力分析视角，以桥村的征地事件为例，探讨了在目前的时代背景下，农村权力关系结构的变化，并进一步揭示了这种农村权力结构变化所反映的农村微观治理过程的改变。该现象的发现构成了本书的研究贡献。此外，在经验研究的基础上，作者试图脱离具体个案，尝试性探究宏观规则的改变如何引发农村微观治理的变化。此外，在当前的大部分乡村治理研究中，直接将基层政府放在了管理甚至统治的地位，认为基层政府是“强势者”，而农民则是“弱势者”，农民要通过维权方式才能获得应有的权益。但是在本书的案例中，由于宏观政策的调整，构建了一种权力主体协商性的策略互动环境，基层政府在权力行使中自由余地的克制与约束伴随着农民自由余地的增长。在这个过程中，基层政府采取的新征地方案赢得了民心，同时农民群体也通过新的规则而获得了更多的权益。也就是说，虽然在征地事件中，双方在自由余地的拥有上有所变化，但这种变化使得双方的权力资源在一定程度上都有所增长，基层政府赢得了权威性资源，而农民群体在治理过程中的地位也提高了，一种更为多元化的参与以及协商程度更高的上下互动治理模式正在农村逐步展现。

当然，其研究中也存在一些不足，比如，对于农村权力结构变化以及微观治理的学术性阐释还有待加强，有些结论还需要进行进一步的理论提升等。我希望本书不是作者对于农村微观治理探讨的最终成果，而是作为下一步更为深入研究的基础，继续研究下去，通过征地事件来为我们管窥我国的农村社会治理提供一个独特、有效的研究视角。

朱力

2017年3月15日于南京大学

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究问题	3
第二章 文献综述与研究设计	7
第一节 农村权力结构研究的现状	7
第二节 征地研究的现状	20
第三节 研究设计	25
第三章 进入桥村	38
第一节 桥村的经济地理	38
第二节 村级组织核心：村党支部	41
第三节 桥村的征地史	45
第四节 桥村征地项目：2.5 产业园概况	49
第四章 规则的变化：从宏观政策到基层实践	54
第一节 新形势的基层政策环境	55
第二节 从“形式主义”到“变通执行”：新征地 操作规则的出台	62



第三节 小结	79
第五章 街道干部与村干部：从“指导与协助”到 “行政发包”	81
第一节 “村民自治”机制下的“协助”	81
第二节 “强势”动员：项目启动的“前奏”	84
第三节 征地任务的分配：“撂挑子”与“接担子”	92
第四节 小结	101
第六章 村干部与村民小组长：从“上传下达”到 “逆向依赖”	104
第一节 “县官不如现管”：村民小组长角色的转变	104
第二节 28 组：强权威与强利益下的顺利征地	109
第三节 20 组：弱权威与强利益下的征地反复	120
第四节 23 组：强权威与弱利益下的征地困难	132
第五节 小结	149
第七章 普通村民：从“被忽视”到“被重视”	153
第一节 “弱武器”之殇：被“忽视”的农民	153
第二节 掌握主动权下的“积极谈判”	156
第三节 充分行使“拒绝”的权力	163
第四节 小结	172
第八章 结论与讨论	176
第一节 从宏观政策到微观治理	178
第二节 农村微观治理的变化：权力重心下移	181

第三节 延展思考	185
参考文献	189
附录一 桥村征地事件主要调研访谈名录	206
附录二 桥村征地事件调研主要田野笔记名录	209
后 记	211

第一章 绪论

第一节 研究背景

中国自古以来就有“重农”“尚农”“以农为本”的传统思想，农村社会不仅拥有中国社会的基本形态和特征，也对社会变迁过程产生了显著影响。社会科学学者始终将农村作为中国社会转型研究的重点对象，很多相关理论都在对农村研究的过程中形成（Lin, 1995; Nee, 1989; Oi, 1999; Peng, 2004; Walder, 1995）。近年来，农村政治研究逐渐成为乡村研究领域的热点。随着村民自治制度的推行，国家逐渐从农村退出。但随着征地拆迁等事件的发生，国家权力在乡村的日益深入与 30 多年村落社区自治权的迅速成长造成了空前复杂的权力互动，构成了基层农村政治社会的新动态。而本书也正是以征地事件为案例，探究具体情境下的农村政治生态。

随着农业税取消、生育政策松动等一系列政策调整，曾经农村社会生活的重头戏“收税”“征粮”以及“计划生育治理”逐渐失去了舞台。进入 21 世纪之后，城市化和工业化的进程不断加快，在农村尤其是城乡接合部，大量的土地被征收和开发。国家统计局发布的《2015 年国民经济运行情况》数据显示，城镇常住人口 77116 万人，比上年末增加 2200 万人，乡村常住人口 60346



万人，减少 1520 万人，城镇人口占总人口的比例为 56.1%。2013 年，李克强总理在中央城镇化会议上指出城镇发展是推动中国经济增长的重要动力，也是未来我国经济发展的关键点和缩小城乡收入差距的关键所在。城镇化水平提升 1 个百分点将会带动农村地区 1300 万人走向城镇，同时实现 7 亿元的消费提升并带动投资。未来 10 年，城镇化将要让至少 1 亿农民进城。

伴随着城镇化的浪潮，征地^①已经逐渐成为农村社会生活必须经历的事件，并深刻重塑了农村的经济、社会与政治生活。2001 年至 2013 年，《社会学》（人大复印资料）所有刊物上转载的文章和索引中有关征地和失地农民的文章多达 49 篇；“中国期刊全文数据库”里以“征地”为主题词的文章从 2003 年开始到 2015 年每年都在 1000 篇以上。不可否认的是，城镇化的加速推进和农村经济的增长是土地征收带来的积极效应，近年来我国整体经济的快速增长与土地征收之间也有着密切的联系。然而，由于征地强制性的特点，再加上补偿费种不齐全、补偿费测算不科学以及程序不完善等原因，征地矛盾越发凸显，这也是现阶段媒体报道以及相关学者研究的聚焦点。

虽然对于征地中矛盾、冲突的关注反映了一部分社会事实，但具有暴力性质的征地冲突在现实生活中大多是个案，并不是所有征地都存在激烈的矛盾、冲突或者引发了群体性事件，尤其是在相对发达的地区。一方面，国家通过不断完善征地政策，比如提高补偿标准和完善程序等，进一步规范了基层政府的征地行为。

① 2004 年 3 月，全国人大对《宪法》做了修改，将《宪法》原第十条“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用”改为“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。根据宪法修正案，2004 年 8 月 28 日，十届人大常委会第十一次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》，区分了“征收”和“征用”。土地征收是土地所有权的改变，土地征用则是有条件的土地使用权改变。本书所提到的征地如果没做特别说明，则指的是征收。

无论是常规性的土地管理还是临时性的检查工作都对基层干部造成了巨大的压力，这在很大程度上减少了暴力征地的发生率。而在相对发达地区，由于征地的数量巨大，通过不断总结经验教训，该地区政府的征地行为相较于欠发达地区，更为规范。另一方面，在经济相对发达地区，被征地农民长期以来的非农化收入水平较高，对土地的依赖程度较低，因此可预期到的被征地后的生活和生产方式受到的影响小，这在客观上提升了农民被征地意愿和被征地后的预期（王伟林等，2009），也就是说，大部分农民希望被征地，即使有所拖延也是基于对地价或者其他历史遗留问题的不满，但这种拖延不足以引发征地冲突或者暴力事件。那么，除了暴力、冲突之外，征地事件还给农村社会带来了什么更为深刻的影响呢？

第二节 研究问题

下面的三段材料充分展现了上文的问题，这三段材料都来自本书的田野调查，分别涉及土地整理过程中三洲街道^①与桥村的分工，村民小组长的作用以及农民的角色。

材料一：

三洲街道付主任：“现在我们街道的主要精力并没有放在征地上，征地还是以村里为主……搞了‘八项规定’之后，现在很敏感的，我们没有相关的经费，没有这些钱怎么去做工作？都要依靠村里。你比如说2.5产业园这个工作下来了之后，作为一个村，在这段时间必须要以征地工作为重心，全身心投入，其他条口的工作都是次要的，但是也要完成，只

① 遵照学术惯例，本书对调查地点的地名和人名都进行了技术处理。



是完成得好与不好的问题，但是这项征地工作绝对不能含糊。”（访谈，SZJDFZR20151215）

材料二：

桥村王村长：“在征地中，村民小组长格外重要，因为三洲街道的征地方案变了，之前只要村民小组长签字就行了，但这次需要每家每户签字，签字率还必须达到 80%，这种情况下，必须要发动村民小组长来助‘一臂之力’……如果村民小组长不仅自己不签，还在外面胡说八道，那就很难办了，这样的村民小组也会成为‘困难组’。”（访谈，QCWCZ20150306）

材料三：

23 组队委季银城：“之前海陵大桥拆迁的时候，也没有这个说法吗？也没有说签字人数要达到 80% 吗？当时只要队长、队委签字就行了，偏偏这次搞得这么复杂，还不是现在搞‘群众路线’？反正我是不签。我有不签字的权力，我只要不签，我跟已经签字的比，我就更有权！”（访谈，JYC20150704）

材料一展现了街道干部将征地任务交给村干部执行，并且相较于日常工作，更强调村干部组织目标的完成。在分配征地任务的同时，三洲街道对桥村的管理和控制也随着征地任务下移了，相较于征地“发包”之前，村一级与三洲街道的联系更为紧密，自由空间也更少。大部分学者认为，在 20 世纪 80 年代之后，国家权力逐渐在农村弱化（孙立平，2004；宿胜军，1997），村干部国家代理人的角色相比于家庭代表和守望者的角色来说占据的比例较低，同时后两者所占的比例逐渐提高（杨善华，2000）。虽然这类分析可以在一定程度上解释基层政府与村一级在日常村务中的权力关系，但却无法解释材料中所反映的社会事实。在材料中，村干部成为征地任务的执行者，而街道与村干部之间的联系不仅没有变弱，反而因为征地事件变得更为紧密。那么，为什么在基

层自治组织中，街道与村干部的关系反而更为紧密呢？

材料二反映了村干部对于村民小组长的重视，王村长认为，征地顺利进行的“前提条件”是要“搞定”村民小组长，只有在尽量说服村民小组长的情况下，村干部才能够行动。当前，中国农村社会的研究者很少关注村民小组，即使有学者提到了村民小组作为集体经济组织之外的政治组织的作用，也大都认为其资源有限。大多数村民小组长形同虚设，村民小组也缺乏管理，在很多情况下，甚至村干部会直接接手村民小组的工作（于建嵘，2002；常利民，2009）。与这类研究相反的是，在这次征地过程中，村民小组长发挥了更为重要的作用，村干部无法“绕开”村民小组长，直接推进征地。那么，在这次土地整理项目中，为什么村民小组长会发挥如此大的作用呢？

在材料三中，相较于大多数研究所强调的农民“弱势”的处境，季银城的处境似乎不太一样。当前的大部分研究都认为农民在征地中处于被动、弱势地位，着眼点也在农民的维权上，由于政府并没有给予农民合理的土地补偿，农民只能被动反抗（朱力等，2014）。这类对被征地农民“维权抗争”的论述，虽然反映了一部分地区的社会事实，但又该如何解释材料三中的情况呢？在季银城拒绝签字的情况下，基层政府并没有逼迫其签字，也就是说，农民拥有了拒绝签字的权力。而签字率80%的规定，也使得农民的知情权、告知权得到了提高。那么，为什么在征地过程中，农民的权力反而增长了昵？

综上所述，当前学者对于农村权力关系、权力主体以及征地事件中利益主体互动的研究具有一定的解释力，但是这些解释仍然具有一定的不足。正如材料中所揭示的，在基层自治组织中，街道与村干部的关系反而更为紧密；在征地中，村民小组长发挥重要作用；而农民的权力不降反增。结合材料与当前学者的研究可以发现，街道干部与村干部之间的权力关系、村干部与村民小



组长之间的权力关系、基层政府与农民之间的权力关系与常态化的权力关系相比，都发生了变化。那么，这种变化会对农村的政治生态带来何种影响？

此外，通过上述几则材料，我们还可以发现，除了材料中所分别展现的不同权力主体在征地过程中的具体互动之外，这三则材料还共同突出了十八大以来政策环境的变化对权力主体行动的影响。材料一展现了“八项规定”对征地任务分配的影响；材料二则体现了具体征地操作规则的改变给村干部与村民小组长的互动带来的变化；而材料三也表现了农民对“群众路线”教育所引发的一些变化的猜测。在以上分析的基础上，本书提出这样的研究问题：①政策环境的变化对于农村权力结构有何种影响？②在征地过程中，农村权力结构变化如何发生？③农村权力结构变化体现为农村政治生态的何种变化？本书拟以苏中地区的桥村为例，探讨征地过程中的农村权力结构变化问题。

第二章 文献综述与 研究设计

第一节 农村权力结构研究的现状

当前探讨农村权力结构的研究大都在农村治理的宏观视角下展开，相关研究都是以乡村秩序如何维系以及乡村社会如何发展为初衷的（贺雪峰等，2007）。具体而言，围绕农村权力结构的研究主要有两种分析视角，分别是：“治理精英”视角以及“国家与社会关系”视角。

一 “治理精英”视角

“治理精英”视角倾向于探讨治理精英，也就是若干治理主体中发挥核心作用的群体，在农村权力结构中的作用以及相应的农村权力结构的特点。在村庄权力结构中精英处于中介地位，起到了承上启下的作用，是村庄权力交互的关键点（金太军，2004）。在乡村治理的过程中，乡村精英发挥的作用和所处的地位是农村问题研究领域的学者们所广泛关注的重点。本书主要从三类研究路径来进行阐释：一是精英的划分与农村权力结构类型；二是社会变迁视角下的治理精英与农村权力结构；三是治理精英的动员与农村权力更替。



（一）精英的划分与农村权力结构类型

从 20 世纪 90 年代初开始，农村精英的类型研究逐步成为农村研究热点。学者们从不同的角度出发对农村精英进行了分类，并进一步根据不同的农村精英划分对农村权力结构类型进行了概括。王汉生（1994）较早地对中国农村精英的划分进行了研究，她以影响场域的不同将农村精英分为经济领域精英、社会领域精英和政治领域精英三种类型，其中政治领域精英的代表群体是村党支部和村民委员会的主要干部，集体经济中的管理者和私营企业负责人是经济领域精英的代表，而在个人能力、社会经验、品德修养和知识水平等方面具备一定的优势且村内德高望重的一部分人则是社会领域精英，根据不同精英的划分，她还进一步区分了四种“理想型”乡村社区。事实上王汉生的这种分类方法受到了韦伯“共同体内部的权力分配”论断的影响，韦伯区分了三种权力分配的形式，即阶级（经济）的、等级（身份）的和党派的（韦伯，2006：246～262）。还有学者以是否在“体制”内为标准，对农村精英进行划分并区分了农村权力结构类型，主要有两种划分方式。第一种将农村精英分为管理精英（体制精英）、普通村民和非管理精英（非体制精英）这三个等级，管理精英通常是指被国家正式授权，获得国家政权体系认可的村干部，而非管理精英通常是指知识精英、宗教精英和乡村地痞等并未得到国家层面正式授权的人。全志辉、贺雪峰（2002）构建了“体制精英、非体制精英以及普通村民”的三层研究框架，并结合各个群体掌握权力资源以及支配权力的能力，将村庄分为四种理想类型，分别为经济社会分化程度低、社区记忆较强的 A 类；低经济社会分化、弱社区记忆的 B 类；经济社会分化程度高、弱社区记忆的 C 类；强经济社会分化、强社区记忆的 D 类。卢福营（2006）以权力资源的占有度为基础将村民分为普通村民、非管理精英和管理者三个阶层。根据这种阶层分类，他认为

阶层之间的博弈方式主要包括干部和群众的博弈以及普通村民和权力精英的博弈。在此基础上,他进一步将村庄权力结构分为权力精英主导型、管理者控制型和群众自治型。刘喜堂(1997)根据家族势力、村委会以及村民的分类,将村庄的内部权力结构分为传统型、形同虚设型和混合型三种类型。其中,传统型权力结构中,村委会的权威性最小,主要以家族势力为主导;形同虚设型权力结构中几乎不存在家族势力,村民大多集中在村委会和党支部;混合型权力结构的核心为村委会和党支部,但是仍然残留家族势力的影响。

第二类是将村庄的群体划分为体制内精英与体制外精英,在这一类划分中,体制内精英的含义与第一类划分是一致的,但是这一类划分中体制外精英的范围进一步缩小了,直接将其界定为有一定政治影响力的村民,在群体划分中也相对忽视了普通农民这一群体。孙龙(2007)运用“体制-内生”研究框架把村庄权力结构分为强内生性权力与弱体制、强内生性权力与强体制、弱内生性权力与强体制以及弱内生性权力与弱体制四种理想类型。吴思红(2003)提出了村庄二元精英论,将村庄精英划分为体制精英与非体制精英,并从权力结构稳定与否的角度将农村权力结构分为妥协不稳定型、强势稳定型、代理稳定型和对立无序型四种类型。除了上述两种划分之外,还有少部分学者根据传统的农村二元权力结构,将农村的权力主体限定为体制内的村党支部与村民委员会,郭正林(2005)对农村权力结构在民生转型过程中的变化情况进行了分析,并且将村庄权力分为了村支两委并列、“同心圆”和“一肩挑”三种结构,并且指出村庄精英和这些结构之间存在密切的关联。

(二) 社会变迁视角下的治理精英与农村权力结构

目前,农村治理精英大都以权力为基础进行角色定位,而农村核心治理主体的变迁也反映了不同时期农村权力结构的特点。