

中国农村研究书系



XIANYU ZHENGZHI

县域政治

权力实践与日常秩序

——河南省南河市的体验观察与阐释

HENANSHENG NANHESHI DE TIYAN GUANCHA YU CHANSHI

樊红敏◆著

中国社会科学出版社

中国农村研究书系



XIANYU ZHENGZHI

县域政治

权力实践与日常秩序

——河南省南河市的体验观察与阐释

HENANSHENG NANHESHI DE TIYAN GUANCHAYU CHANSHI

樊红敏◆著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

县域政治：权力实践与日常秩序：河南省南河市的体验观察与阐释 / 樊红敏著. — 北京：中国社会科学出版社，2008. 12

（中国农村研究丛书）

ISBN 978-7-5004-7471-5

I. 县… II. 樊… III. 县—地方政府—行政管理—研究—南河市 IV. D676. 13

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 196496 号

策划编辑 冯春风

责任校对 韩天伟

封面设计 福瑞来

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 710 × 980 1/16

印 张 16.5

插 页 2

字 数 250 千字

定 价 32.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

编委会名单

主 编 徐 勇

副主编 项继权

成 员 (以姓氏笔画为序)

于建嵘	石 挺	刘筱红 (女)
卢福营	邓大才	宋亚平
李德芳	吴 琦	吴理财
项继权	徐 勇	唐 鸣
高秉雄	曹 阳	曾菊新
董江爱 (女)		

出版说明

中国农村正在发生历史性的变迁，也成为学术界最重要的学术对象之一。我们华中师范大学中国农村问题研究中心人员早在 20 世纪 80 年代开始从事农村基层政权研究，1990 年前后由四川省人民出版社出版了农村基层政权研究系列丛书。20 世纪 90 年代，我们的研究重心主要为村民自治和村级治理，并由华中师范大学出版社出版了“村治书系”。到新世纪初，我们的研究领域由村治扩展到乡村治理，并由中国社会科学出版社推出了“乡村治理书系”。现在，我们决定以“中国农村研究书系”作为本中心长期使用的学术品牌。其理由：一是自 2000 年本中心成为教育部人文社会科学重点研究基地以来，其研究内容大大扩展，不仅以乡村治理为研究重点，而且涉及农村经济、农村社会、农村文化、农村教育、农村历史等。原有的书系名称已无法涵盖现有的研究内容。二是学术研究贵在持之以恒，更在于是一项以探求学理为唯一使命的事业。中国的学术由于一直伴随着问题而经常非学理化。“三农问题”的研究也是如此。“中国农村研究”作为本中心一个长期使用的学术品牌，将致力于中国农村的实证调查和学理研究，以此标志我们进一步的学术自觉。

编委会
2005 年 5 月

序一 方法论的自发、自觉与自为

弹指一挥间，华中师范大学中国农村问题研究中心成立已经有 25 年，从人生的周期来看，已经进入青年时期，但是对于需要传承、传统，需要积淀、积累的团队建设、学科发展、研究风格来看，25 年的时间只是一个起步时间。回首 25 年华师农村政治研究方法，经历了一次转型、两个阶段，即从自发的实证研究阶段转向自觉的实证研究阶段，农村政治的实证研究已经转型，但是转型尚未完成，也远没有达到自为的实证研究方法阶段。

方法论的自发阶段。改革开放不久，已经退休的张厚安老先生老骥伏枥，牵头成立了华中师范大学中国基层政权研究中心，坚持“面向社会、面向基层、面向农村”的学术宗旨，高举实地调查的大旗，深入农村、深入基层，用脚来做学问。我们坚信，要做好研究，必须从实践中发现问题，从现实中寻求问题的求解之道。毛泽东同志的调查研究方法是中心的主要方法：下乡调查——撰写调查报告——提出对策建议。问题研究是此阶段研究的主要目标。当时并没有考虑应然与实然之间的跳跃问题，也没有考虑材料与理论之间的因果关系，更没有考虑到分析框架和理论建构问题，研究方法的选择处于一种自发、自然的状态，感觉到做农村研究就是要调查，但是对于怎样从事科学的农村调查，事实材料如何使用，如何从实然转向应然，如何连接材料与理论，则鲜有方法论指导，也没有较为规范的研究模式借鉴，处于一种方法论的自发启蒙状态。

方法论的自觉阶段。随着对外学术交流的加深，随着中心研究人员的成熟，20 世纪 90 年代中期以后，中心研究人员从方法的自发阶段进入到方法论的自觉阶段。规范的实证研究方法开始进入中心，人类学的参与式观察、社会学的深度访谈、统计学的问卷调查和数据分析以及经济学的计

量分析、博弈分析、公共选择理论、制度理论等研究工具和分析框架开始为中心学者和学生使用。调查研究主要是深度访谈、参与式观察、问卷调查；研究方式超越了调查报告阶段，明白了研究人员要有所为，有所不为，研究目标和研究重点从应然转向实然、从问题研究转向理论建构；微观个案研究成为这个阶段主要研究方法，跨个案的比较研究、历史实证研究也开始出现。我的《中国村民自治》、项继权的《集体经济背景下的村级治理》、于建嵘的《岳村政治》是这个阶段的开端，随后吴森的《乡村政治过程：生产经营与秩序建构》、孟伟的《日常生活的政治逻辑》等著作，则是实证研究方法的自觉阶段的发展，本系列中的四本书也属于这个阶段。这个阶段典型的特点就是主动地模仿经典实证研究著作，积极地运用实证研究方法发现问题、解释底层社会的政治现象，也就是我所说的生活政治的研究。

方法论的自为阶段。如果将方法论的学习、模仿、运用和创新分为三个阶段，即自发阶段、自觉阶段、自为阶段，目前华师中国农村问题研究中心应该处在第二个阶段的中期，即大部分研究人员和硕博士能够使用实证研究的方法，但是还没有达到随心所欲的程度，没有达到信手拈来、非常熟练的程度，更不用说达到了方法论的自为阶段。所谓方法论的自为阶段，应该是除了熟练掌握实证研究的方法，明白实证研究与理论建构之间的内在逻辑，而且还要具有创新实证研究方法的能力，能够将新的研究工具、新的研究方法引进到农村政治实证研究中来，能够通过整合、借鉴各个学科的研究方法，推进农村政治学实证研究方法和水平的提升，达到“随心所欲不逾矩”的程度。自觉阶段能够“随心所欲”运用农村政治学的实证研究方法，自为阶段不仅能够“随心所欲”，而且还能够“创新”方法而“不逾矩”。我们现在离这一阶段还有一定的距离。

从中心对实证研究方法的运用和掌握程度来看，本系列四本书属于第二个阶段，能够达到第二阶段也殊属不易，更难能可贵的是也有诸多发现。总体来说四本书大体都是从底层的视角，研究生活政治，按照历史学家的说法属于社会史或者社会生活史范畴；按照人类学家的说法，属于政治人类学的范围；按照政治学家的说法属于政治社会学和行为主义政治学的范畴。从政治学的角度看，四本书的选题都比较新颖、视角独特，可以

说是匠心独运、别出心裁。

樊红敏博士的《县域政治：权力实践与日常秩序——河南省南河市的体验观察与阐释》，以县为研究单位，以地方政治的实践为研究对象和分析起点，研究县域日常政治，作者试图回答如下几个问题：县域日常政治是如何展开的？县域政治权力运作呈现出一种什么样的实践形态？它的运作机制是什么？从它的运作我们可以看到县域政治包含有什么样的特征？按照作者的理解和界定，所谓日常政治是指具体的、动态的、繁杂的平常的政治活动，即政治生活的实际运作过程。作者选择日常政治中特定的场景、关键词或“微小实践”作为阐释地方政治实践的切入点，再以地方性的话语，给予学理上的解读，并赋予其理论内涵。通过实证研究，作者发现，地方政治权力运作的实践形态呈现为政党“卡理斯玛”支配形态，县域政治呈现为结构与运作的二元化特征，台前的“正式文本”与台后的“剧场运作”共同构成地方日常政治生活的全部。

吴晓燕博士的《集市政治：交换中的权力与整合——川东圆通场的个案研究》，以建国后的乡镇集市为研究对象，将集市纳入国家对乡村社会整合的历程中来考察。作者从纵横两个维度展开研究：在纵向维度，通过考察建国以后农村集市贸易发展的曲折历程，透视国家政治权力与集市兴衰的关系，探讨国家权力是如何借助集市空间渗入乡村社会的；在横向维度，以三中全会后集市贸易的恢复发展为背景，从市场规则、主体、空间三个层面展示集市活动和市场社区运行的现状，描叙多元主体的参与、利益的分割和空间的互动，以呈现“国家在场”背景下经济社会的自我整合与秩序建构趋势。通过实证研究，作者得出一个有趣的结论：集市作为一个经济交换活动的场所，其规则和秩序的形成既有国家建构的痕迹，也是社会自我生成的动因。现代国家成立以后，国家权力和社会权力共同建构和改造着集市，集市的参与主体也以自己的方式建构着国家与集市。

任宝玉博士的《财源政治：“财政下乡”视角下的财政合法性研究——河南省刘乡的个案研究》，运用实证研究的方法，通过对个案乡20多年乡镇财政水平的变化、财政合法性基础及其演变、财政与乡镇政权建设关系的深入考察，提出和探讨了基层政府的财政合法问题，并得出了五

个结论：乡镇财政具有相对独立性和自主性，县乡财政关系和财政体制是制约乡镇财政发展的重要外部条件；在传统财政治理体制下，农民负担水平是影响乡镇政府财政合法性以及政府合法性的重要变量；在影响乡镇财政合法性的诸因素中，乡镇财政治理体制及治理方式具有决定性的作用；农村税费改革提升了乡镇财政的合法性，但并未从根本上解决合法性问题。

邓大才教授的《土地政治：地主、佃农与国家——从价格和交易成本角度的考察》与前三本书有所不同，主要采用历史文本分析和问卷调查的方法。作者从大历史的角度，以农地流转的价格为研究对象，以交易成本为分析工具，考察地主、佃农和国家如何通过交易成本影响土地价格。作者运用博弈论建构了一个简单的三方博弈模型，考察地主、佃农和国家三者的互动关系。经过历史与计量分析，作者认为，交易成本既可以促使土地流转价格上升，也可以诱致流转价格下降；制度安排既可以节约交易成本，也可以制造交易成本；正式制度与非正式制度各有调节空间和范围，只有较好地处理两者的度，才能够最大化节约交易成本；国家—地主—佃农以交易成本为工具影响三方的力量均衡，佃农和自耕农以反抗和暴力制造交易成本推动王朝更替和租佃价格下降、土地买卖价格上涨；反抗和暴力源于国家对民间财力的吸纳——特别是以土地为目标的赋税制度，国家既是自己的缔造者，也是自己的掘墓者；当今农地流转市场既是传统农地市场的延伸，也有自己的特殊性，在外部就业机会及国家财力基础较为扎实的条件下，承包地流转不会重蹈土地兼并和王朝更替的覆辙。

四本著作都运用实证研究的方法，资料详细，结论比较有趣，但是尺有所短，寸有所长，在运用实证研究方法时都不同程度的存在几个方面的问题：一是对于实证研究方法的掌握并不完全熟练，有些文章运用时比较生硬；二是对实证研究有一定的顾虑，担心实证研究没有理论，有时不可避免地出现了“为理论而理论”的对话和议论；三是材料与理论、事实与结论之间的逻辑关系还有待进一步明确，特别是不少结论还有进一步提升和抽象的空间。“九层之台起于累土，千里之行始于足下。”四本著作的实证研究及生活政治的探讨，既是作者在学术海洋中的实证试游，也是

华师中国农村问题研究中心农村政治学实证研究的进步。我相信，在中心研究人员及硕博研究生的共同努力下，中心的实证研究一定能够从自发走向自觉、从自觉走向自为。

徐勇

2008 年 2 月于武汉桂子山

序二

对于日常生活中的个人来说，政治既十分遥远，又近在咫尺。说它遥远，是因为它好像只是潜藏在制度文本里，说它很近，则在于它体现在生动具体的日常生活中。只有当政治运作时，我们才会真切地感受、发现和认识政治的实然状态。

中国是一个超大型国家。其政治体系由多个层级所构成。离一般平民最近，且形态较完整的政治是县域政治。县作为一个独立的政治单位已存在两千多年。在传统国家，“皇权不下县”，正式的皇帝官僚机构只延伸到县一级。到 20 世纪，虽然政权机构延伸到县以下的乡镇，但乡镇自从设立以来，就一直处于变动不定的状态，而且从未形成一级完备的政权体系。所以，县在整个国家政治运行中具有特殊的地位。不仅国家的大政方针要通过县一级加以贯彻，而且县要根据地方情况作出决定。县可以说是整个国家政治运作的枢纽，只有通过县，治理国家的机器才可以运转起来。也正因为如此，从上而下看，县距中央最远，往往成为中央权力鞭长莫及之处；从下往上看，县的主政者又执掌着当地人的命运，对于一般平民百姓来说又极具威严和神秘性。所以，对于从事政治学研究的学者来说，县域政治一直是个极具诱惑力的研究领域。1997 年，我开始担任博士生导师，所指导的首批博士生中有一位所撰写的论文就是县级政治。十年后，即 2007 年，本书的作者完成其博士论文《日常政治视角下的地方权力运作研究》，也是以县域政治为题目的。

十年间，两篇博士论文有何不同，或者说以博士论文为基础的本书有何新的进步呢？我以为，最大的进步是方法的创新。可以说，20 世纪 90 年代以前的政治学研究基本都沿袭的是制度主义方法，学术研究的主要依据是制度文本。因此，10 年前的研究县级政治的博士论文主要研究的是

县级政治机构、政治关系、政治体制等。这对于了解县级的基本政治架构是十分必要的。但制度主义方法的一个突出缺陷是，政治只是一种固定不变的抽象条文，是一种千人一面的雕刻模板。它可以使我们看到政治的表象，却无法深入到政治的深层；它可以让我们了解政治的一般，却无法体验到政治的丰富个性。这是因为，任何政治都是在一定社会生态中存在和运作的，文本政治与事实政治总是存在着差距，甚至是南辕北辙。所以，我们在实际生活中经常会听见有政治经验的人对那些刚涉入“官场”的年轻人说，你们还不懂“政治”。即使是那些饱读政治经典的学者在现实“政治”面前往往也一窍不通。而这里所说的“政治”，不是制度文本形态的政治，而是实际生活形态的政治；不是刻板不变的政治，而是正在运行的政治。只有对运行中的政治进行认识和把握，才能真正了解政治的真实状况。正是基于这一考虑，在本书作者选择博士论文选题时，我希望她在学长的基础上更进一步，从方法论上加以突破，由文本政治走向生活政治，由实体政治走向运行中的政治。

正是由于方法的改进，使我们可以通过本书发现和了解许多以往书本上根本发现不了的政治风景。本书最为突出的特点是为我们展示了一个县级市的政治原生态。本书没有从组织、机构、关系、制度等文本话语入手，而是将县域政治置于日常生活的运行之中加以考察，选取了日常政治运行中若干个关键性的环节来展示政治的真实、具体和生动的状况。首先是“干部”。他们是政治运作的实践者。他们由何而来，又如何定位？其次是“领导”。他们如何领导，又怎样体现领导？再次是“关系”。“关系”如何建构，怎样才能发挥“关系”能量？此外是“开会”。“开会”有何讲究，背后的机制是什么？以上要素是文本政治研究很少涉及的，但在真实的政治运行中又是非常关键的。“干部”是政治的行动者。没有“领导”，政治列车能运动吗？“领导”的产生离不开“关系”，同时也只有在各种“关系”中才能进行领导。上级政令的下传，本地域的决策及其执行，都得以“开会”的方式加以实施。因此，离开了“干部”、“领导”、“关系”、“开会”这些环节，政治机器就是一堆死物；同时，也正是通过这些环节，我们才看到了一部县级政治机器是如何运转的，也才能真正透视这架政治机器的内部结构。

正是因为由表入里，本书发现了当今县域政治运作中的“真问题”——理性化政治与乡土化政治的碰撞与冲突。作为政治体系中一个层级，毫无疑问要合乎政治体系的一般规则。自有国家以来就是如此。这也是秦王朝统一中国后为何要实行郡县制并统一法度的重要原因。特别是近代工业文明产生以来，国家的理性化程度更高。工业文明要求国家机器如工业生产线一般整齐划一、系统完整，成为一个“理性王国”。这正是20世纪社会学大师韦伯穷其一生所构建的学说。然而，再理性的王国也得在现实中存在和运行。中国是一个有着数千年农业文明传统的国度。以“土”为根的农业文明极具“地方性”或者“乡土性”，“人情”往往高于“王法”，“乡亲”往往大于“理性”。这也是传统中国为何实行“异地做官”的重要原因。进入20世纪以后，国家理性与乡土人情的碰撞更直接，冲突更突出。特别是本书中的个案所在地，位于中原，积淀着深厚的乡土文明，“关系”在政治运作中特别重要。统一的国家理性与地方乡情之间的碰撞和冲突也更为明显。而当地的主政者正是在国家理性与乡土人情之间运作其政治机器，并力图保持政治均衡，从而体现出种种政治“功夫”。所以，本书通过对一个县的政治运行状况的考察，既可以发现具有普遍的学理性问题，同时也为解释这些问题提供了认识基础。

由文本政治走向生活政治，说起来容易，做起来难。包括我本人在内的政治学者，从20世纪90年代初就注意将实证方法引入政治学研究，但实际操作的只是以村庄为研究对象。其中，一个重要原因就是进入村庄“现场”比较容易。“村官”号称为“官”实际不是“官”，也就无所谓“官架子”。相反，他们对我们这些读书人和教书人还有一些敬畏。而要进入真正的“官府”去了解政治的运行却非易事。在与本书的作者商定选题范围的时候，我就提出了一个严格的要求，就是要做这个题目，必须进入县域政治“现场”，否则就会重复劳动。而这一点对于作者来说，除了一般人都会有的困难以外，还有更多的难处。首先，作者是一个女性，而中国政治舞台上的演员更多的是男性。女性要深入到政治运作的隐秘机制中发现秘密更为困难。其次，作者从学校到学校，毫无“从政经验”，对运行中的县域政治更是没有任何体验。再次，作者长期以在书斋读书为乐事，长于理性思维。其硕士论文就是一篇从理论到理论的规范性论文。

虽然在其进入博士生时，我告知她读我的博士生必须做田野调查，但她并没有足够的思想准备，以为只是阳春三月到田野上去看看菜花。现在一下子让她进入“现场”，确实是为难她了。好在作者有足够的勇气和建构“关系”的能力，她不仅得以进入“现场”，而且在个案县的政治中枢做了个不在编但在位的“官”，使她能够深入其中，真切地感受和体验一个县的政治是如何运行的。没有这种真实的感受和体验是无法写出博士论文及其本书的。也正因为如此，此书得以在众多类似的论著中显得颇有特色。

中国的学者很难摆脱“为万世开太平”的入世心态。虽然，我们一再强调实证论文主要是事实描述，由事实自然演绎出结论，因此要尽量避免“价值关怀”，但是要做到这一点很难。理性化与乡土性是现实中国的矛盾，同时也经常困扰着作者。作者一方面着重于描述政治运行的原生态，另一方面又忍不住发发“议论”，将个人的思想“嵌入”到事实中去，从而使本书的实证色彩受到一定影响。好在任何学术创新都是一步步前进的。我们寄希望作者及其他人在实证和县域研究方面会更进一步！

徐 勇

2008年2月16日于武汉

目 录

序一 方法论的自发、自觉与自为	徐 勇 (1)
序二	徐 勇 (6)
导论	(1)
一 问题:县域政治是如何被实践的?	(1)
二 研究进路:日常政治分析	(10)
三 主要内容	(18)
四 主要概念说明	(27)
五 资料说明与个案县简介	(29)
第一章 干部:县域日常政治运作中的行动者	(35)
引言	(35)
一 干部的界定及其系谱	(36)
二 干部职业地位获得资本分析	(37)
三 干部地位获得的个案分析	(50)
四 余论:制度性权力与实践性权力	(69)
小结	(71)
第二章 领导:县域日常政治的权力实践	(74)
引言	(74)
一 地方最高领导——市委书记	(76)
二 如何领导——市委书记的权力实践	(81)
(一)“全党抓经济”:权力运作空间的重塑与权力 边界的不确定	(81)
(二)“创制活动”:权力的维持与再生产	(90)

三 混合型权威:县域领导权威类型学分析	(101)
四 政党卡理斯玛支配:县域政治运作形态分析	(108)
小结	(117)
第三章 关系:县域日常政治行动模式	(120)
引论	(120)
一 “关系”疏议	(125)
二 三种景观:县政场域的关系运作	(128)
(一)“跑项目”,“跑资金”:地缘关系网络的建构 与运作的正式化	(128)
(二)“打点”:地位获得中的策略行动	(139)
(三)“活动”:权力运作的幕后空间	(143)
三 关系运作:县域日常政治行动模式分析	(145)
(一)非正式关系网的类型及其建构	(146)
(二)关系理性	(155)
(三)关系权威	(159)
四 关系:权力运作的隐秘机制	(166)
小结	(168)
第四章 开会:县域日常政治的典型景观	(171)
引言	(171)
一 会议:静态扫描	(174)
(一)会议的界定及其系谱	(174)
(二)会议的类型	(176)
(三)常规会议的功能	(180)
二 开会:动态考察	(181)
(一)片断:一次会议的过程描述	(182)
(二)开会与地方权力运作	(186)
三 开会政治:一个初步分析	(202)
(一)开会仍将继续	(202)
(二)开会政治:一个初步分析	(205)
小结	(214)

结论与讨论	(219)
一 问题和基本结论	(219)
(一) 文本与实践的二元性:转型中的县域政治	(220)
(二) 一体化治理:县域政治运作的模式	(222)
(三) 双轨政治:县域政治运作的机制	(223)
(四) 政党卡理斯玛支配:县域政治运作的实践形态	(225)
二 进一步的讨论:政党卡理斯玛支配、德治与 去魅政治的比较分析	(226)
三 未来县域政治改革的一点思考	(229)
参考文献	(231)
后 记	(244)