

主办 复旦大学社会科学高等研究院
单位 复旦大学当代中国研究中心



本书是关于对中国问题的深度理论探究，以“扎根中国、走向世界”的学术定位，坚持“问题导向、跨学科研究”的研究路径，以政治学、社会学等多学科交叉视角，运用中西多种理论资源，开展当代中国基层制度的个案研究，采撷当下中国社会改革和发展的宝贵经验以及蕴含于其中的中国生存智慧。

邓正来=主编

当代中国基层制度 个案研究

Case Study on Contemporary Chinese
Grassroots System



复旦大学出版社

主办 复旦大学社会科学高等研究院
单位 复旦大学当代中国研究中心



当代中国基层制度 个案研究

Case Study on Contemporary Chinese
Grassroots System

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国基层制度个案研究/邓正来主编. —上海:复旦大学出版社, 2011. 1
(中国深度研究文丛)

ISBN 978-7-309-07570-0

I. 当… II. 邓… III. 基层组织-制度-建设-研究-中国 IV. D625

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第171280号

当代中国基层制度个案研究

邓正来 主编

出品人/贺圣遂 责任编辑/陈军 蔡春

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路579号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海第二教育学院印刷厂

开本 890 × 1240 1/32 印张 6.75 字数 190 千

2011年1月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-309-07570-0/D · 471

定价:20.00元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

“中国深度研究文丛”学术委员会

主 编：邓正来

主编助理：孙国东 林 曦

主 办：复旦大学社会科学高等研究院

复旦大学当代中国研究中心

学术委员：

许纪霖(华东师范大学历史学教授)

沈志华(华东师范大学历史学教授)

萧功秦(上海师范大学历史学教授)

王国斌(美国加州大学洛杉矶分校历史学教授)

赵汀阳(中国社会科学院哲学研究员)

刘清平(复旦大学哲学教授)

王铭铭(北京大学人类学教授)

阎云翔(美国加州大学洛杉矶分校文化人类学教授)

纳日碧力戈(复旦大学人类学教授)

张乐天(复旦大学人类学教授)

温铁军(中国人民大学经济学教授)

胡必亮(中国社会科学院经济学研究员)

袁志刚(复旦大学经济学教授)

韦 森(复旦大学经济学教授)

王绍光(香港中文大学政治学教授)
时殷弘(中国人民大学政治学教授)
徐 勇(华中师范大学政治学教授)
于建嵘(中国社会科学院农村发展研究所研究员)
黄仁伟(上海社会科学院政治学研究员)
林尚立(复旦大学政治学教授)
贺雪峰(华中科技大学社会学教授)
周晓虹(南京大学社会学教授)
任 远(复旦大学社会学教授)
陈明明(复旦大学政治学教授)
顾 肃(复旦大学社会科学高等研究院政治学教授)
郭苏建(复旦大学社会科学高等研究院政治学教授)
邓正来(复旦大学政治学教授)

开展对中国问题的深度理论探究

——《中国深度研究文丛》总序

邓正来*

从历史上看,现代社会科学从其诞生之日起,无论是其所负载的价值体系,所采取的理论模式、概念框架,甚至方法论,都是以一种普遍主义的形态出现的;然而,随着非西方国家政治地位的提高,这种普遍主义已受到挑战。正如华勒斯坦所言:“由于非西方世界重新取得了政治上的独立,加之西方世界内部那些自认为受到压迫的群体也纷纷提出了类似的要求……人们要求社会科学具有更多的‘多文化的’或文化间的特征。”^①

晚近以来,随着冷战意识形态的终结,特别是随着晚近全球金融危机和全球生态危机等的降临,主要由“新自由主义”意识形态所型构的当下世界秩序正处于亟须调整的重要“时刻”。在这样的历史时刻,我们不仅不能将当下西方化的世界秩序模式作为“历史的终结”,更应当充分发掘非西方的文化资源,为世界秩序的重构提供新的“理想图景”。作为唯一绵绵不绝的文明形态,中华文明上下五千年的深厚底蕴和晚近几十年来在促进经济发展、世界和平等方面的卓越表现证明:她在提供世界未来发展蓝图方面具有与西方文化同样(甚至更为重要)的重要性。显而易见,这也意味着:作为中国文化重要载体的中国社会科学在世界学术殿

* 邓正来,复旦大学特聘教授、复旦大学社会科学高等研究院院长、国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,《中国社会科学辑刊》主编、*Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences* 主编、《耶鲁全球在线(复旦版)》主编、《复旦政治哲学评论》主编。

① 华勒斯坦等:《开放社会科学:重建社会科学研究报告》,刘锋译,三联书店1997年版,第92页。

堂将具有越来越重要的地位。

我经由长期研究后认为,社会科学知识是一种以权力和“正当性赋予”为基本实质的话语。社会科学知识绝不像客观实证主义者所宣称的那样只是反映性和描述性的,也不只是技术管制性的,而更是建构性和固化性的——这些知识通过各种制度化安排而渗透和嵌入到各种管制技术和人的身体之中,并成为我们形塑和建构社会秩序及其制度的当然“理想图景”^①。这在根本上意味着:只要我们洞见到社会科学知识所具有的这种“正当性赋予”力量并恢复其批判性品格,我们同样能够以中国优秀哲学文化传统为灵感之源、以基于中国视角对“世界理想图景”的想象为理论依据而建构我们关于未来世界秩序的社会科学理论,进而推动这种理论走向世界。

正是以中国社会科学所面临的上述挑战和机遇以及社会科学知识本身所具有的“正当性赋予”力量为主要理据,我认为,中国社会科学必须从引进、复制、国际接轨的阶段迈向一个我所谓的“知识转型”的新阶段,即走向世界,并与世界进行实质性对话的阶段。这种“知识转型”在根本上要求中国社会科学必须从西方思想的支配下解放出来,加强对中国本身的深度理论探究,同时主动介入世界秩序重构的话语权争夺。我认为,这是当下大变革、大调整时期中国社会科学必须担当的历史使命!

我们究竟拿什么样的成果走向世界呢?我个人一直坚持这样的一种观点:毛泽东的名言“越是民族的,就越是世界的”不仅可以适用于中国文学艺术事业,也同样适用于中国社会科学。这意味着我们需要用中国特色、中国风格和中国气派的社会科学作品走向世界,而不可能用“西方化”的社会科学作品走向世界。这个道理很简单:一是因为“西方化”的社会科学在很大程度上并不能解释中国社会发展的深层问题;二是因为中国社会的发展在很多方面是以中国文化为支撑的,因而这在根本上意味着中国社会科学必然是“地方性”的。这就需要中国的学者用一种“地方性”的社会科学来解释与回答中国和世界发展中的重大问题。据此,我认为,我们至少可以拿出三样东西走向世界:一是让中国的哲学文化传

^① 邓正来:《中国法学向何处去》,商务印书馆2006年版,第92—93页。

统走向世界；二是让当下中国的深度研究走向世界；三是以我们基于中国立场对世界秩序重构的理论建构走向世界。在我看来，这三个方面都深深地打下了中国的烙印，也是我们可以为世界学术作出贡献的地方。不过，这里我更愿意强调的是对中国、特别是当下中国的深度理论研究。

我之所以特别强调“当下中国”，不仅是因为我们都生活在当下，更是因为它本身就是一个值得我们每个关心中国和世界发展的学者探究但却一直未引起我们足够重视的“学术富矿”！

我们知道，1978年以来，中国经济不仅取得了长达32年的持续高速增长，而且目前已经成为世界第三大经济体；特别是在金融危机正席卷全球的去去年，我们仍然可以以超过8%的增长率引领世界经济的增长。这32年的发展实践已同时成功地摆脱了前苏联计划经济模式和西方主流的发展模式并创造了举世瞩目的“中国奇迹”或“中国成功故事”，而所有这些都不能依靠西方既有的理论模式予以解释，唯有中国社会科学通过自己的概念体系、分析框架等才能予以解释。在古典传统、计划经济传统和部分西方化传统融合的当下中国，究竟是何种因素促进了中国经济的持续高速增长，对中国社会科学研究者而言绝不是一个自明的问题，而是一个需要我们采用跨学科视角、运用中西多种理论资源予以深刻认识的理论问题。当然，当下中国绝不仅仅是地理的中国，更是世界结构中的中国，一个具有自身传统的历史性中国。在世界秩序和世界结构面临重组的历史时刻，认识到这一点尤为重要，因为这意味着：我们不仅要研究中国，更要关注世界结构下的当下中国与中国传统的关系。

正是为了引导中国学者、特别是青年学者加强对中国问题的深度理论探究，并用交叉学科或“无学科”的研究阐释中国社会改革和发展的重要经验以及隐含于其间的中国生存性智慧，复旦大学社会科学高等研究院（以下简称“高研院”）从2008年开始设立了“中国深度研究学术工作坊”。该工作坊是在借鉴国际学术界先进经验的基础上创建的一种新型学术建制，其主要特点如下：第一，它旨在鼓励学者、特别是青年学者加强对中国问题的深度研究；第二，它以问题研究为导向，摒弃传统的以单一学科为导向的研究路径，强调对某一特定问题的交叉学科或无学科研究；第三，它严格遵循“学术平等”、“匿名评审”和“宁缺毋滥”的原则，

对符合报名条件的申报团队一视同仁,在书面评审阶段采用匿名评审的方式,在答辩评议过程中采用评委匿名投票的制度,确保项目以学术水准为唯一标准。自2009年开始,我们还专门设立了“中国学术关键词研究”和“中国研究领域中的西方学术关键词研究”,鼓励大家以深入研究中国研究领域内的某些“关键词”的方式来推进对中国问题的深度研究。

本套丛书就是为了集中展现高研院“中国深度研究学术工作坊”的学术成果而专门启动的。当然,它只是我们众多努力中的一种。除此之外,我们目前已经启动了多个相关工作:高研院设立了常规性的“中国深度研究高级讲坛”,并与商务印书馆合作出版《中国深度研究高级讲坛讲演录》;于2009年12月与UCLA亚洲研究中心、比利时布鲁塞尔当代中国研究中心、新西兰当代中国研究中心等合作正式成立了附设于高研院的复旦大学当代中国研究中心;高研院院刊《中国社会科学辑刊》自2009年起每期设立名为“重新发现中国”的主题研讨栏目;与复旦大学出版社合作设立了“重新发现中国文丛”等。总之,我们将秉承“学术为本、追求卓越”的学术理念,确立“根据中国、走向世界”的学术定位,坚持“问题导向、跨学科研究”的研究路径,努力以我们对当下中国问题的跨学科深度理论探究走向世界,以我们基于中国立场和视角对全球化时代世界秩序的理论建构走向世界,同时推动中国优秀的哲学文化传统走向世界!

2010年7月10日

目 录

开展对中国问题的深度理论探究	
——《中国深度研究文丛》总序/邓正来	1
后税费时代的县乡关系与乡村治理问题	
——对中部某县的实证研究/何慧丽 赵晓峰 魏程林	1
市场转型期的“国家—社会双依附模型”：行动者、关系和制度	
——以改革初期温州“农民造城”为例/周 怡	65
附录一：计划经济体制下的国家与地方社会	
——以温州民营经济萌芽为例/王 平	103
附录二：“非制度的制度化”：民营企业中的党组织	
——来自温州三家企业的经验/张 江夏 或	120
“争议政治”的行为逻辑：对中国城市业主利益表达的实证分析	
/刘春荣 桂 勇 陈周旺	143
林权纠纷与林农抗争的底层政治研究/贺东航 朱冬亮 储建国	171

后税费时代的县乡关系与 乡村治理问题

——对中部某县的实证研究*

何慧丽 赵晓峰 魏程林

成一种合适的制度安排保证基层政权不沦为“赢利性经纪”^①，不使小农被剥夺得太狠以至于失去生活底线、造成社会动荡的问题。

20世纪前半叶，即从20世纪初至1949年新中国成立之前，是西方工业化国家的资本经济全球扩张在中国表现的时代。这种表现首先是在资本主义国家的政治军事侵略的大背景下，国家以国家权力向乡村过度延伸的方式，以及以官僚资本主导的工商金融等非农产业的方式，过度汲取小农剩余。自晚清以降，国家都竭尽全力通过权力下沉的方式，力图将国家权力的根植入乡村基层，一方面有效地汲取小农剩余以主导现代化的发展，一方面维持乡村的稳定。但是，即使是在国民党执政最辉煌的“黄金增长十年”，旧中国的工业化进程如此之快，成效如此之显著，也还是出现了一个“钱币”的两个方面：一面是工商业资本原始积累加速；一面是牺牲农业、小农破产、乡村破败和社会矛盾激化。由于工业化的强势汲取和当时国力薄弱以及人多地少的资源局限，国民党即使从政治上推行乡村自治活动，通过保甲制借助乡村社会中既有的权威资源和管理机器来稳定乡村、治理乡村，也无力解决这种政府主导的工业化的强大的“负外部性问题”——政权内卷和国家动荡之严重后果。于是，官僚资本的强势集团不得不向社会转嫁制度成本，形成了以农民为主体的不可调和的暴力和革命，结果是其所寄生其中的国家政权的坍塌。

新中国成立以后到改革开放之前这30年，(重)工业化作为一个强制性的天命，仍然内在于锻造现代中国民族国家的历史进程中。换句话说，新生的共和国政权，其历史使命仍然是“对外民族独立，对内工业化”。新中国早期的快速工业化之路，在当时国际宏观环境制约和自身内生性资源条件限制下，只能走国家主导型的“非西方”的工业化道路。当时实行的城乡二元制度和人民公社“政社合一”制度，都是为了有效地为工业化、城市化提供人、财、物的积累。由此形成两个结果：一个是通过国家动

^① “赢利型经纪”由杜赞奇首先提出。杜赞奇讨论乡村社会统治“经纪模型”时，将官府借以统治乡村社会的“经纪人”分为两类，一类是“保护型经纪”；一类是“赢利型经纪”。前者保护乡村社会的利益，后者则视乡村社会为榨取利润的对象，国家政权的扩张和内卷化与赢利型经纪的形成相关(杜赞奇：《文化、权力与国家》，江苏人民出版社1994年版，第50—52页)。

员,在短短 30 年内有效完成了工业化、城市化积累,形成了相对完备的工业化体系;一个是形成了相对落后的农村和相对先进的城市并存的二元经济社会结构。这是在一个人口众多、资源紧缺的发展中国家,在保证政权稳固和社会稳定的前提下,为实现工业化所必然发生的实践逻辑。这个时期值得重视的是:在农村实行的集体化制度,作为“三级所有、队为基础”的“政社合一”的制度安排,是中国共产党汲取民国政府教训,承担其未完成的工业化强制性天命的、一种内含低成本解决或者消解当时乡村治理命题的“中国式”创造。

改革开放 30 多年来,是全国上下通过改制全面发展的时代,也是中国融入新时期的全球化、新时期的全球化以各种产业资本的形态入渗中国的时代。应该说,“三农”问题在这个时代得到了更多的重视。有研究者指出,20 世纪 80 年代的改革开放,是农民自主性回归、农业得到大力发展、农村得到空前发展的历史。但是,以《土地法》等国家政策制度的出台(1988 年)为转折,中国重新回到了国家工业化和城市化优先发展的轨道。《土地法》规定:乡镇企业用地权收归国家;城市和城镇用地权收归国家;各地新办企业必须进入“经济开发区”或者特区。而 1987 年开始的“分灶吃饭”的财政体制改革,要求乡镇政府每年按照 7% 递增上缴财政收入;1994 年的分税制改革,更使中央财政的财力(国税收入)得到空前加强。其结果是:中央和省市政府的钱越来越多——增加国家(工业化和城市化)能力,县乡基层政府的钱越来越少——服从国家(工业化和城市化)战略^①。

总而言之,改革开放之后,尤其是 20 世纪 90 年代中后期至税费改革之前,中国社会主要矛盾的实质,一方面是城市工商业资本和金融资本通过种种制度安排继续从农业提取剩余的老问题;另一方面是城乡对立的二元结构使“人地关系高度紧张”的基本国情矛盾更为严峻。于是,改革开放年代的“三农问题”日益严重,直至出现了李昌平呼吁“农民真苦,农村真穷,农业真危险”^②的现象。只要制约中国的根本性矛盾——人地关系高度紧张在长时段无法改变,而且中国作为发展中的东方大国依然要

① 李昌平:《大气候——李昌平直言“三农”》,陕西人民出版社 2009 年版,第 41—50 页。

② 同上书,第 2 页。

毋庸置疑地现代化下去,甚至在邓小平南巡后形成的外向依附型的现代化发展模式不变更,即以“消耗自己、照亮别人或‘内卷化’大多数农民”的“蜡烛经济”的方式发展^①;那么,就近现代史以来百年间的“宏观和共性”来看,三农问题(农业、农民和农村)的出现就是一个真问题,而其得以解决就是一个伪问题。

然而,乡村治理的问题,或者说“三治”(县治、乡治和村治三级治理)问题,历史地从国家或当政者的角度而言,却是个真命题。因为在人口上亿的发展中国家,三农问题是工业化、城市化的永恒的伴生品;然而三治问题——或者说是乡村治理问题,却是从配合工业化战略的“保底”的角度提出来的,是强势集团或者城里人在“高歌猛进”地扩大工业化战果之时,不至于使其巨大的负外部性殃及社会动荡和国家政权的塌陷。

二、后税费时代乡村治理问题 研究的现实重要性

(一) 何谓后税费时代?

2004年,中共中央十六大报告明确指出:“城乡二元结构”是我国长期存在的基本体制矛盾,不可能短期内彻底改变。虽然如此,中国政府由于得益于新中国成立以来60年的高速发展,到2003年税费改革全面推进的时候,全国农业生产总值在国内生产总值中所占的比例已经不足13%。与此同时,国家财政收入也取得了突飞猛进的发展,2003年突破2万亿元,农业税在国家财政收入中所占的比例已经微不足道。我们这个农业大国在近现代史的工业化征程上,开始出现了一个可能性的拐点。即虽然通过工农业产品价格剪刀差和变相压低农产品价格的隐性提取农业剩余的方法仍然在延续,但是长期以来需要通过收取农业税而采取的显性的提取农业剩余、以支持工业发展的办法已经过时了。国家面临着治理转型的可能性,即国家有了足够的财政能力和经济发展实力去破除

^① 李昌平:《大气候——李昌平直言“三农”》,陕西人民出版社2009年版,第48页。

旧有的汲取型国家体制,以建立真正能够惠及全民的新型制度。国家治理转型是新世纪的中国政府即将面临的新挑战。

于是,以税费改革为肇端的新一轮国家惠农政策改革实践,正在努力开启一个“以工业反哺农业,以城市反哺乡村”的国家战略转型新时代:中央政府从2000年就开始在安徽省全面推行农村税费改革试点。农村税费改革试点的主要内容是:取消乡五项统筹和农村教育集资等专门面向农民的收费和集资;取消屠宰税和除烟叶特产税以外的农业特产税;取消统一规定的劳动积累工和义务工;改革村提留征收使用办法;调整农业税和农业特产税政策。简单而言,税费改革可以总结为“三个取消和一个调整”。2004年开始实行粮食直补等政策,农业税税率持续下降,2006年开始全面取消农业税。中央财政转而对县乡村地方财政给予转移支付以弥补其经费之不足。

2005年前后,受税费改革之“倒逼”,全国范围内轰轰烈烈地掀起了作为税费改革配套措施的乡村体制改革浪潮。此次改革旨在减轻地方政府的财政压力,并以转变乡镇政府职能为首要目标。乡镇政权要切实履行“促进经济发展,加强社会管理,搞好公共服务,维护农村稳定,加强基层政权建设”的基本职能。于是,在2004—2006年彻底免除农业税后,农业税费退出已经在华夏大地延续了2600余年的历史舞台,同时,“撤乡并村”犹如摧枯拉朽。“到2007年底,全国农村乡镇总数从1985年的9.2万个减少了2/3,但其中建制镇进一步增加到约占2/3”;同时,“各地大幅度实行乡村撤并,到2006年,全国还有约64万个行政村”^①。

由于基层政府不能再直接向农民征税取利,所以以农民负担增加为特点的乡村治理危机得以大大消解。

总之,后税费时代有着自己的时代特色:中国,已经作为一个工业价值和财政税收占绝对优势的民族主权国家屹立于世界民族之林;而且新农村建设和生态文明建设也已经成为国家的战略性举措,“以工补农”、“以城返乡”有其内在的政治正确性和物质基础保障。在此中国近现代史上百年间所从来没有的可能性条件下,国家一是走出了从政权渠道加重

^① 温铁军:《“三农”问题与制度变迁》,中国经济出版社2009年版,第352页。

的最直接反应就是：县、乡、村陷入了更加艰难的财政困境，乡镇政府运转难；村委会半瘫痪；农技服务体系岌岌可危；水利设施疮痍满目，乡村道路交通亟待加强……

有学者在中部某省农村观察村委会选举时，就亲眼目睹了由于乡村治理的恶化、农村社会建设停滞而爆发的包括数百人集访、致人死亡等在内的一系列恶性事件，严重干扰、阻碍了选举工作，并进而酿成县乡村的政治危机，乡镇工作因此而瘫痪^①。此外，最近两年频发的以贵州瓮安事件、甘肃陇南事件、海南 3—23 围堵乡镇政府事件等为代表的群体性事件，都说明蕴藏在乡村社会内部的深层次矛盾远没有得到根本解决。而据对“海南 3—23 围堵政府事件”的深层次解读^②，四个引发事件的由头都与乡村基层组织无所作为有关，可见，乡村基层组织在后税费时代难以有效作为是诱发矛盾冲突的深层根源。

可以说，从现象上看，后税费时代的乡村治理困境似乎消解了税费时代的乡村治理问题，但是却带来了新的乡村治理问题。这新一轮的乡村治理危机，从某种程度上而言，是在国家治理转型和社会转型期村庄内部潜在矛盾凸显的新形势下、乡村基层组织悬浮于社会之上、不能有效作为而引发的乡村治理危机。

三、相关研究文献综述

那么，关于后税费时代的乡村治理这么一个紧迫的现实问题，既有研究的成果是什么？怎么解读后税费时代的乡村治理危机？后税费时代的县、乡、村关联如何？既有研究的不足在哪里？

（一）关于改革开放以来“乡政”与“村治”关联的研究

1983年10月12日，中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立

① 田先红、杨华：《医改后农村治理危机酝酿新一轮政治合法性困境》，《调研世界》2009年第3期。

② 罗昌爰：《海南 3—23 围堵政府事件再起风波 事件始末披露》，人民网（www.people.com），2009年3月26日。