社科文献 SSAP 学术文库

社会政法研究系列

基层政权：乡村制度诸问题

PROBLEMS OF RURAL LEVEL GOVERNANCE IN CHINA

（2018年修订版）

张静 著

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

需要全本请访问 www.ertongbook.com

社科文献 SSAP 学术文库

| 社会政法研究系列 |

本书聚焦于乡村社会的权力结构及其性质，围绕以国家权威为中心的动员体系、权利界定体系、组织体系、法律责任和整合地位的现代性“建设”之作用等展开论述，试图以此揭示乡村冲突的结构和制度性来源。作者认为，基层社会的权利界定和实现，与国家的实质性关联仍然较弱，却与地方性权威单位的治理原则密切相关；中国的“现代国家建设”尚未使基层社会的治理结构、原则和规范发生朝向现代的根本性变化。本书是一部经典的乡村基层政权研究著作，对乡村建设实践亦具有很好的参考价值。

ISBN 978-7-5201-3718-8
9 787520 137188 >

出版社官方微信
www.ssap.com.cn

定价：128.00 元

社科文献 SSAP 学术文库

| 社会政法研究系列 |

基层政权：乡村制度诸问题

PROBLEMS OF RURAL LEVEL GOVERNANCE IN CHINA

（2018年修订版）

张 静 著

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

基层政权：乡村制度诸问题：2018年修订版／张静著. --北京：社会科学文献出版社，2019.1
（社科文献学术文库. 社会政法研究系列）
ISBN 978-7-5201-3718-8

Ⅰ.①基… Ⅱ.①张… Ⅲ.①乡村-社会管理-研究-中国 Ⅳ.①D638

中国版本图书馆CIP数据核字（2018）第240396号

社科文献学术文库·社会政法研究系列
基层政权：乡村制度诸问题（2018年修订版）

著　　者／张　静

出 版 人／谢寿光
项目统筹／张小菲　谢蕊芬
责任编辑／张小菲

出　　版／社会科学文献出版社·社会学出版中心（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　59367083
印　　装／三河市东方印刷有限公司

规　　格／开 本：787mm×1092mm　1/16
印 张：23.5　字 数：309千字
版　　次／2019年1月第3版　2019年1月第1次印刷
书　　号／ISBN 978-7-5201-3718-8
定　　价／128.00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

出版说明

社会科学文献出版社成立于1985年。三十年来，特别是1998年二次创业以来，秉持“创社科经典，出传世文献”的出版理念和“权威、前沿、原创”的产品定位，社科文献人以专业的精神、用心的态度，在学术出版领域辛勤耕耘，将一个员工不过二十、年最高出书百余种的小社，发展为员工超过三百人、年出书近两千种、广受业界和学界关注，并有一定国际知名度的专业学术出版机构。

“旧书不厌百回读，熟读深思子自知。”经典是人类文化思想精粹的积淀，是文化思想传承的重要载体。作为出版者，也许最大的安慰和骄傲，就是经典能出自自己之手。早在2010年社会科学文献出版社成立二十五周年之际，我们就开始筹划出版社科文献学术文库，全面梳理已出版的学术著作，希望从中选出精品力作，纳入文库，以此回望我们走过的路，作为对自己成长历程的一种纪念。然工作启动后我们方知这实在不是一件容易的事。对于文库入选图书的具体范围、入选标准以及文库的最终目标等，大家多有分歧，多次讨论也难以一致。慎重起见，我们放缓工作节奏，多方征求学界意见，走访业内同仁，围绕上述文库入选标准等反复研讨，终于达成以下共识：

一、社科文献学术文库是学术精品的传播平台。入选文库的图书

需要全本请访问 www.ertongbook.com

必须是出版五年以上、对学科发展有重要影响、得到学界广泛认可的精品力作。

二、社科文献学术文库是一个开放的平台。主要呈现社科文献出版社创立以来长期的学术出版积淀，是对我们以往学术出版发展历程与重要学术成果的集中展示。同时，文库也收录外社出版的学术精品。

三、社科文献学术文库遵从学界认识与判断。在遵循一般学术图书基本要求的前提下，文库将严格以学术价值为取舍，以学界专家意见为准绳，入选文库的书目最终都须通过各该学术领域权威学者的审核。

四、社科文献学术文库遵循严格的学术规范。学术规范是学术研究、学术交流和学术传播的基础，只有遵守共同的学术规范才能真正实现学术的交流与传播，学者也才能在此基础上切磋琢磨、砥砺学问，共同推动学术的进步。因而文库要在学术规范上从严要求。

根据以上共识，我们制定了文库操作方案，对入选范围、标准、程序、学术规范等一一做了规定。社科文献学术文库收录当代中国学者的哲学社会科学优秀原创理论著作，分为文史哲、社会政法、经济、国际问题、马克思主义等五个系列。文库以基础理论研究为主，包括专著和主题明确的文集，应用对策研究暂不列入。

多年来，海内外学界为社科文献出版社的成长提供了丰富营养，给予了鼎力支持。社科文献也在努力为学者、学界、学术贡献着力量。在此，学术出版者、学人、学界，已经成为一个学术共同体。我们恳切希望学界同仁和我们一道做好文库出版工作，让经典名篇，“传之其人，通邑大都”，启迪后学，薪火不灭。

社会科学文献出版社

2015 年 8 月

作者简介

张　静　北京大学社会学系教授，毕业于四川大学（学士）、南开大学（硕士）、香港中文大学（博士），研究领域为政治社会学。发表作品有《国家与社会》（主编）、《利益组织化单位：企业职代会案例研究》、《法团主义》、《身份认同研究：观念 态度 理据》（主编）、《转型中国：社会公正观研究》（主编）、《社会冲突的结构性来源》、《社会组织化行为：案例研究》（主编）等。

内容提要

本书的中心议题有关乡村社会的权力结构及其性质，作者试图以此揭示乡村冲突的结构和制度性来源。虽然基层政权与社会利益的分离不断再造紧张的社会关系，但它们仍然位于控制并整合基层利益的中心地位。从历史到当代，基层政权相对于中央权威并非被动的执行者，它们已经营造了（非法律权利意义上的）“自主”活动空间，并导致了国家管治对它们的严重依赖。由于这种依赖，国家不得不容忍基层政权的不当行为对于国家权威在道德和治理原则上的损害，来换取基层社会的象征性服从，以便使通过它们的间接控制得以持续。本书的针对性，指向以国家权威为中心的动员体系、权利界定体系、组织体系、法律责任和整合地位的现代性“建设”之作用。作者指出，基层社会的权利界定和实现，与国家的实质性关联仍然较弱，却与地方性权威单位的治理原则密切相关。因而中国的“现代国家建设”，尚未使基层社会的治理结构、原则和规范发生朝向现代的重要变化。

Abstract

In this study of China's rural society, the author tries to show that an in-depth understanding of the structure and nature of power can shed light on the structural and institutional sources of rural conflicts. Despite the fact that its disconnect from social interests helps perpetuate tensions in social relations, local politics nonetheless plays a central role in controlling and coalescing different interests at the grassroots level. Throughout history, local politics has never been about nothing more than passive execution of orders from above. Instead, those involved in it have always managed to carve out a space in which to act "autonomously" (albeit not in the legal rights sense of the term), because of which state governance became heavily dependent on them. This dependency left the central government reluctant to penalize local political agents when conduct of the latter either did moral harm to the authority of the state or otherwise compromised the principles of governance. In return for this tolerance, the central government secured symbolic obedience from these agents, which it needed in order to sustain whatever indirect control it exercised over the population. The book focuses specifically on the constructive role systems for mobilizing, for assigning legal rights, for organizing, and for establishing legal accountability played in modernization. The author argues that the ways in which rights at the lowest

levels of the political power hierarchy are defined and exercised are only weakly related to politics at the national level, but are much more strongly bound by principles of local/village governance. Whatever may have been achieved toward the "construction of a modern state"in China, the country has made limited progress in modernizing governance of rural communities in terms of structure, principles and norms.

2018年修订版前言

社会科学文献出版社决定再版《基层政权：乡村制度诸问题》（以下简称《基层政权》），距2006年第二版又过去了十二个年头。追溯到2000年浙江人民出版社的第一版，《基层政权》已经成为一项历史研究。

十二年来基层政权面临的问题，既有延续性问题，也有新问题。随着城镇化推进，土地作为农业经济要素的价值在发生变化，乡村制度发生了不小改变，传统基层政权的一些角色收缩了，比如税收和分配，但另一些角色扩张了，比如项目分包管理、电子信息采集。基层政权的角色不得不对社会变化做出反应，但其基本问题——作为一个基层行政组织，其治理原则和行为标准（区别于一般的社会行为，也区别于从前的状态）——之系统性的改变尚未发生。在我看来，这正是今天提出推动治理体系现代化的原因。

我不希望书变得越来越厚，所以这一版除了少许修订（增强准确性）外，基本保持了内容不动，目的是让其反映历史。对于一些新的问题，我计划在另一本文集《社会治理：理论、组织与方法》

需要全本请访问 www.ertongbook.com

（商务印书馆，2018）中进行讨论。新书的重点在城市，而旧著的材料主要来自乡村。希望新书出版和旧著再版，能够起到互补和接续的作用。

责编张小菲的出色工作，令我避免了很多错误，在此致谢。

张静

2018 年 6 月于京西诚品

2006 年再版前言

《基层政权：乡村制度诸问题》出版五年来，一些大学将其列入研究生的必读书目单，但不少学生抱怨书店已经售罄，向我求问。我多方寻书不得，便向出版社提出再版请求。浙江人民出版社由于发行部门的市场考虑，同意转交再版权给上海世纪出版集团，世纪文景的文化理念和学术品位，使他们毫不犹豫地接受了再版工作。张静为此致谢。

再版有部分修改。但修改不涉及观点，主要改进的目标在于增强表述的准确性，我希望仍然保持初版的关注重心。五年以来乡村制度正在发生变化，比如全国人大刚刚通过法律减免农业税务（不过还需要时间在全国逐步铺开实行）；我冬天在安徽三县之行，也发现了减税后的一些反应。这些新发展表明，在资料上新版有可以更新的空间。这些变化对于基层政权的意义是：在一定程度上弱化了它们的管治权威，因此我们可以理解，为何村民对免税和收粮补贴政策的反应很正面，而基层干部的反应却相当负面。可是我并不认为，这些变化足以触及本书观点的改变。这是因为存在制度依赖，现在说基层已经发生了结构性变化还为时尚早。

《基层政权》的中心主题在于说明乡村社会的权力结构及其性质，并用此解释乡村冲突的结构和制度性来源。我试图表达，虽然基层政权与社会利益的分离不断再造紧张的社会关系，但更多的社会建制仍将权力分配给基层政权，从而使它们仍然位于控制并整合基层利益的中心地位。这种制度安排，允许其与社会力量的对比处于严重的不平衡中，它们不断“生产”不稳定关系结构。可是由于国家治理对其的依赖，它们在经济政治和社会权力方面保持控制优势。这可以解释基层社会存在的大量冲突现象。其社会政治结果，一方面是基层权威道德的、管辖的合法性下降，以其为中心的社会整合变得越来越困难；另一方面是其离间社会和国家联系的作用越来越明显。近年来大量的调查结果发现，基层民众对不同层级的公共组织评价差异很大——越是基层的评价就越低，这就佐证了上述事实。

为了达到上述目标，本书的一个重点在于对地方权威性质和作用的分析。通过其治理原则与现代治理原则的相悖事实，我希望阐明基层治理和“现代公共治理”的制度距离。为此，再版除了压缩修改外，还加了两章。其一是“个人与公共：两种关系的混合变形”，以加强说明乡村社会关系尤其是公共关系的基本特征。我认为这一点非常重要，原因是当我们谈论基层政权的时候，是在讨论公权力而非私权力，公共关系和规则的存在被视为必要前提，所以有必要了解它们在乡村基层的存在形式。另加的一章是“村民与国家”，目的是运用新的案例，在理论和比较的视野上，说明历史上发生的国家政权建设的基本内容及其和公民权确立的关系。这一章通过“成员权”和“公民权”两个定义系统的相互掣肘，讨论了现代国家的角色和能力问题。

本书的理论针对性，指向在很多研究中成为基本前提的“国家政权建设”理念，即以国家权威为中心的动员体系、权利界定体系、组织体系、法律责任和整合地位的现代性“建设”，是否能解释地方社会变迁的争论。一直以来，学界主流视角注意的是国家政权机构建设

和管理渗入，其重要特征是汲取资源能力的发展。但事实是，这些“建设”并没有导致现代意义上的基层（公共）政权产生，它并没有建立起真正意义上的公共关系——公共权威和村民的现代性关系，没有把村民身份转变为公民身份，从而成功地将人民的认同从地方层次转向国家。换句话说，人们的权利界定和实现，与国家的实质性关联仍然微弱，却与地方性权威单位的治理原则密切相关。

这表明，上述“国家政权建设”，在中国并没有成功地解决国家管辖权的实质扩张问题，更没有发展出制度化的方法，使国家权力的象征地位稳定地转变为实际意义上的管治地位。从历史到当代，基层政权相对于中央权威并非被动的执行者，它们已经营造了相当的（非法律权利意义上的）“自主”活动空间；它们的社会位置及其专门利益，无论是相对于国家权力还是社会权力的发展，都具有相当的“自主性”意义，并导致了国家管治对它们的严重依赖。由于这种依赖，国家不得不容忍基层政权的不当行为对于国家权威在道德和治理原则上的损害，来换取基层社会的象征性服从，以便使通过它们的间接控制得以持续。

这一理论的针对性，意在质疑在学术界颇有影响的、将“国家政权建设”视为基层秩序解释性变量的思维框架。事实上有大量证据表明，在治理原则上，现代公共组织的行为规则并未普及，在治理结构上，统一而直接的管辖结构也没有通过“国家政权建设”而确立。而所有这一切，持续了利益分离和权力分布的结构不平衡，从而制造着政治整合困难。这一困难并不能由“国家政权建设”来解释，因为这一“建设”的基本任务并没有完成，它未使基层社会的治理结构、原则和规范发生朝向现代的重要变化。

张静

2006 年春节于曼哈顿

初版导言

问　题

从1996年开始，我参加了一项关于“中国乡村基层政权”的研究。对这个课题感兴趣的原因在于，它使我有机会触及新资料，处理新问题，这对我是一个新挑战。以往接触到的政治社会学文献，对中国乡村的分析多立足于历史文献，而面对当代中国的时候，分析的对象则主要是城市或城镇社会。这恐怕是因为城市社会的变化速度，对于政治、经济、文化变迁的影响地位，以及可供研究使用的资料之保留状况等，为政治社会学的研究提供了更佳素材。而对当代农村的政治社会学研究，一个基本难题是缺乏来自基层的一手资料。这种“缺乏”事实上与研究者的关注取向有关，人们倾向于将“冲突”和“秩序”这类政治社会学关心的基本问题的重点，放到制度和组织建制相对完备、文化影响相对更大的城市生活中去；而对乡村关注的主题多在“经济发展”或与发展有关的组织变迁方面，比如乡镇企业的性质、生产组织形式的变化、农业产出与生产组织的变化关系等。这种关注重点或多或少反映了“经济式”地处理当代农村问题的主流取向。

不可否认的是，农村问题的经济式处理为我们提供了相当广阔的视野，尤其是在乡村社会经济关系变迁的分析方面，往往有令人印象深刻的发现。但是，“经济式”提问关怀的基本问题是农业产出的效率，其基本思路是将人民公社组织归于经济上不成功的试验，从而在这个基础上，进一步探询更为有效的经济组织或经济关系发展方式。这些分析依据的主要是效率原则——如何调动生产要素的投入、如何提高土地产量、如何集结资金支持公益、如何调整产权关系增加制度刺激等，而所有这一切，都是要寻找乡村有效致富的道路，用非学术语言说，就是要解决一个“穷”字。在这种视角下，基层政权主要被看作一个活跃的经济角色，它的基本作用在农业资源的动员及效率化组织方面。[①] 这些经济分析给我们增加了许多关于乡村生活的知识，但是对于乡村社会日益发生的冲突现象，“经济式”处理很难提供特别的帮助；相反，它容易使人将乡村的“秩序稳定”障碍归结为由经济发展水平，即穷所致，因此得出解决基层秩序的根本出路在于经济发展和收入提高的结论。

这可能使我们忽略其他更重要的原因。基层政权与乡村社会的冲突关系，已经被越来越多的最新调查所明示：“基层组织在村民中的威信不高”（浙江遂昌调查，1997）；在 50 个村中，村民认为支部做得“一般”或“较差”的两项之和为 46.6%（浙江嘉兴郊区调查，1997）；“干群关系紧张，人民来信来函频繁”（浙江兰溪化里村调查，1997）；“乡村工作难度大，有些矛盾一碰就激化”（杭州西湖区调查，1997）；[②] 对现任干部“不满意”或“很不满

① 陈锡文：《股份合作制：农村经济新的经营组织形式》，载缪建平主编《中外学者论农村》，华夏出版社，1994，第 270 页；浙江省委组织部调研室、组织处主编《新时期浙江农村蹲点调查——不同经济类型地区农村基层党组织建设研究》，1997；Jean C. Oi，“The Role of the Local State in China's Transitional Economy，” *The China Quarterly* 144（1995）：1132－1149。

② 转引自浙江省委组织部调研室、组织处主编《新时期浙江农村蹲点调查——不同经济类型地区农村基层党组织建设研究》，1997。

需要全本请访问 www.ertongbook.com