

# 地方视域中的国家政权建设:实践与反思

王德福 林辉煌

[摘要] 文章从地方社会视域中反思国家政权建设实践的区域差异,指出国家政权建设应突破单向度的国家进入-地方回应框架,实现国家性力量与社区性力量的均衡。通过对不同区域基层治理状况的分析可以发现,当下我国基层治理表现出均衡与失衡两种治理型式,均衡型治理存在于宗族力量较强或村民小组完备的地区,缺乏上述社区性力量的地区则陷入治理失衡的困境。这些差异的存在要求国家政权建设应摆脱国家/社会二元对立的单向思维,选择统一又有区别的建设路径,实现乡村社会的善治与稳定。

[关键词] 国家政权建设; 国家-地方; 均衡

农村的发展稳定事关我国现代化建设成败,如何在现代化转型过程中保持乡村社会的平稳过渡是摆在我们面前的重大历史课题。近代以来我国乡村社会一直处于剧烈变迁之中,学界对此给予了持续关注,并形成了以国家政权建设为主导的研究框架。在该框架解释中,乡村社会既是国家政权建设的实践场域,更是其致力于改造的对象。这种将国家与乡村社会对立起来的视角影响了学者对乡村社会自身性质的理解,并可能误导其对国家政权建设路径的判断。本文试图从地方社会本身来理解国家政权建设的实践后果,通过对不同区域地方治理状况和机制的分析,反思国家政权建设与地方社会的关系,最后给出一条新的选择路径。笔者认为,经过100多年,特别是新中国成立60多年来的实践,国家政权建设在不同区域的乡村社会中型塑了差异巨大的基层治理类型,正是这些制度遗产(或政权建设成果)的存在,构成了本研究的起点。

## 一、权力渗透抑或规则重塑:国家政权建设框架反思

我国国家政权建设启动自清末新政。列强侵略和国内政治形势的变化对清政府提出了新的要求,也促使我国国家治理理念和治理方式进行变革。传统时期我国国家奉行无为而治的统治理念,加上小农社会的资源约束以及中央对地方官吏的戒备,形成了“皇权不下县”,在地方依靠乡绅自治的治理型式,学者分别用“双轨政治”<sup>[1]277</sup>“双重统治格局”<sup>[2]7</sup>等称之。国家政权建设从形式上看就是要将国家正式组织深入乡村社会,也就是费孝通所说的“从衙门口到家门口”<sup>[1]279</sup>,这意味着国家将积极介入地方社会治理,乡村社会巨变由此开始。

华北农村的遭遇表明20世纪上半叶的国家政权建设陷入了困境。国家虽然在乡村社会构建了新的正式组织形式,但却无法为其提供新型管理人员,国家只得继续依靠地方社会精英为代理人进行治理,“官化”<sup>[4]</sup>机制改变了地方权威的授权来源,营利性经纪取代保护性经纪垄断了基层治理事务。由于国家无力对代理人进行监控和制约,导致其从乡村社会汲取的资源被大量耗散,国家政权建设陷入内卷化的泥潭<sup>[5]206-217</sup>。黄宗智则发现了另外一种政权建设的实践类型,在那些内聚力强、血缘组织稳固、精英领导得力的地方,村庄往往能够形成集体行动与国家对抗<sup>[6]314</sup>,政权建设在这里同样不能取得预期的效果。这些研究都揭示了国家政权建设过程对乡村社会的巨大破坏和

[收稿日期] 2011-06-27

[作者简介] 王德福,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士生,邮编:430074;  
林辉煌,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士生。

侵蚀,不但造成国家无法有效从乡村汲取现代化所需的资源,反而导致乡村社会秩序解体和持续动乱,催生出革命的种子。以此为判别标准,人民公社体制因为成功解决了内卷化问题而被认为是国家政权建设的完成<sup>[4]214</sup>。

有学者对这种研究路径提出了质疑。他们认为,国家权力渗透并没有触及地方治理的根本逻辑,原来的治理规则、治理关系在新的组织形式中继续延续,所谓国家政权建设不过是新瓶装旧酒。真正的国家政权建设“不仅仅意味着扩张国家的控制权力(打击割据性自治权力),比这一点更重要的是,它还意味着,通过强迫推行的新规则,规范各级政权本身的角色改变及治理规则的改变,使其成为真正意义上的公共机构”这种公共机构必须“保护公民权利、提供公共产品和服务、管理公共财富”<sup>[6]136</sup>。如果国家政权建设缺失了这种规范性内涵,片面追求功能有效性,有可能造成国家权力对公民权利的侵犯,而且这也可以解释早期国家政权建设为何会造成士绅“权绅化”,进而引起民变导致政权被颠覆<sup>[7]142-145</sup>。

权力渗透论和规则重塑论的分歧并非只是“规范主义与功能主义”“这两种对立风格的思想类型”<sup>[6]15</sup>造成的,更为根本的是对国家政权建设在我国语境中的独特意涵的理解。张静关心的是“宪政规则构成的条件”,因此她强调现代公共规则的重要性,而杜赞奇和黄宗智则认识到国家政权建设与我国国家实现现代化、追求民族独立富强紧密相关,我国所处的时代与政治格局决定了只能选择内向式积累的现代化路径,即从小农经济不多的剩余中汲取资源,这决定了国家必须通过在乡村社会建立新的高效率的组织形式完成这一任务,这也是温铁军所说“谁能够解决政府与小农之间交易费用高到几乎无法交易的矛盾,谁就成功”<sup>[8]</sup>。宏大关怀不同,研究路径自然不同,得出的结论迥异也就不难理解了。

不过,抛开二者背后宏大关怀的差异,二者在对待国家与地方社会关系上也有不同。很明显,在规则重塑论者那里,地方社会只是一个需要国家进行改造的对象,由于地方社会的局限性,“使其不具备促使公民和权威关系转化的动力”,因此“需要国家政权建设参与创造这种关系”<sup>[6]135</sup>,即国家应该在地方社会重塑符合现代要求的公共规则。但权力渗透论者却提醒国家要注意发挥地方社会“文化网络”的作用,早期国家政权建设的失败正是由于国家“企图在文化网络之外建立新的政治体系”<sup>[4]208</sup>造成的,如果国家和地方能够“为了讲求实效而相互依赖、合作”,就能够在政权建设过程中保持地方社会秩序的稳定<sup>[9]</sup>。只不过,权力渗透论者过于强调国家与地方社会的对立,忽略了地方社会的差异造成的其接应国家政权建设的机制的不同。

## 二、发现地方、找回国家与发现均衡

如上所述,国家政权建设框架中“基层社会秩序一直是被改造的对象,主体性在这种被改造中湮没,基层成了国家的一部分”<sup>[10]</sup>。然而,“在乡和村这一级,国家与社会之间并不泾渭分明,而是混为一体的。农村集体往往只具有国家的部分特征,却具有社区的全部特征”<sup>[11]15-16</sup>。因此,为了理解基层治理的真实逻辑,就需要突破国家政权建设框架,探究地方社会的秩序机制。“发现地方”将对基层政权的研究视角拉回地方社会,探寻地方社会本身的秩序机制。基层政权建设应该致力于维系地方秩序,而地方秩序的核心特征是非正式性和非规则性,这就与国家政权建设追求的官僚化和科层制发生了矛盾,另外,地方秩序维系还需要与国家共享同样的意识形态,这恰是为国家政权建设所忽略的<sup>[10]</sup>。

过于强调地方社会的观点也招致了批评,田先红认为过于强调地方社会的非正式性是无视当下乡村治理现实的表现,因为非正式规则经常被滥用,“如果我们一味强调非正式规则的有效性,而不顾公正的、普遍化规则的建立,也将是非常危险的”。从现实出发,应该加强国家基础性权力建设,“通过国家权力的介入,达致乡村社会的善治秩序”,因此,他呼吁要“找回国家”,从社会中心

范式转换为国家中心范式<sup>[12]12-19</sup>。欧阳静也认为解决目前基层治理困境的出路在于加强国家基础性权力建设,并且要“着眼于使政权运作和制度运行赖以维系的核心价值和基础性规范”建设<sup>[13]201-214</sup>。

应该说“发现地方”与“找回国家”并非简单的对立,后者更不是回到国家政权建设研究的早期视角。实际上,正如田先红所说,必须在“中国乡村治理的变化及其现实”<sup>[12]13</sup>的基础上展开研究。根据我们的调研,当下我国乡村社会巨大的差异性也表现为基层治理状况和治理机制的不同,对其差异性的分析使我们注意到国家力量与地方社会力量二者在型塑基层治理中共同发挥着作用。换言之,当下的我国基层治理,既非国家政权建设所追求的科层化、正式化、现代化,也不是地方自主的非正式性和非规则性,二者之间的混合与均衡才是基层治理的内在机制和治理状况的决定性因素。

均衡是指这样一种治理状态,在地方社会治理中,基层组织与地方社会力量能够在国家治理任务和社区公益、秩序维系之间达致协调与合作。从均衡视角理解地方社会的治理,可以避免国家与社会非此即彼的二元选择,更为客观地审视国家政权建设在地方社会型塑的正式治理组织的运行状况,更为客观地审视经过现代性洗礼的乡村社会当下的秩序建构能力和维系机制,从而更为恰切地思考国家政权建设的未来走向。

实际上,地方治理中均衡一直是传统时期的常态。费孝通曾说乡土社会是“无法”的,是“礼治”的社会,法律是需要国家的权力推行的,而礼不需要<sup>[14]47-48</sup>。不过传统时期国家与地方社会共享儒家伦理规范,礼并非没有国家权力的保障,而且,历代统治者均重视通过“教化”对农民进行意识形态教育,比如乡约也不过“是国家政府控制民间社会的一种意识形态工具,只不过它以地方自治的形式来实现而已”<sup>[14]</sup>。不过,国家并不谋求对地方社会的直接治理却也是事实,因此,传统时期地方社会治理应当是“通过国家大传统与民间小传统的互动,形成强有力的民间法,比如乡约、族规、家法等制度,乡绅、地主等精英,宗族、乡里等组织”<sup>[15]28</sup>来实现的。

国家和地方社会之间的均衡在国家政权建设启动后被打破了,国家权力无视地方文化网络而单兵突进,导致双轨体系被破坏,国家政权建设陷入内卷化的困境。

新中国成立以后,国家构建的人民公社体制将乡村社会纳入正式组织体系中,并成功解决了营利性经纪的问题,在没有引起乡村社会巨大动荡和农民严重不满的情况下,汲取大量资源实现了国家工业化建设所需的原始积累,因此有学者将这一时期称为“总体性社会”<sup>[16]</sup>。不过,人民公社与地方社会的关系可能并非这么简单,实际上,越来越多的研究表明,这一全新的组织形式能够稳定运行数十年,除了国家权力和意识形态支持外,也是其与地方社会妥协共生的结果<sup>[17]61</sup>。从本质上看,这一时期地方社会治理中的国家性与社区性大致是均衡的。

农村改革以后,市场和现代性力量的进入对地方社会产生了巨大冲击,地方社会的治理则再次陷入困境,表现为农民负担加重,干群关系紧张,群体性事件增加。不过,这些情况在各地农村表现程度并非完全一致,地方社会的区域差异决定性地影响了这一点。根据贺雪峰的研究,“真正且最终决定村级治理状况的一维重要因素是农村状况的差异”,具体地说就是地方社会农民认同与行动单位的不同,导致了其接应国家政策的方式、机制的不同,进而由后者引发的地方治理状况不同<sup>[17]210</sup>。可以说,由于地方社会本身的急剧变迁,其参与地方社会治理的能力已经呈现巨大差异,表现在国家性与社区性的均衡中,就是某些地方能够有效组织动员起来与国家和基层组织进行博弈,而有些地方则丧失了这种能力。

通过理论上的梳理,我们提出了从均衡视角理解国家政权建设实践的路径,并简单回溯了直到税费改革前国家政权建设过程中国家与地方社会的均衡变化,至此,可以发现均衡视角既可以承载国家政权建设的国家要求,又可以将地方社会的复杂性包容进来,着重考察国家政权建设实践中地方社会的接应机制和后果。下面,将转入对当下地方社会治理的考察,详细展示国家政权建设

的区域表达。

### 三、均衡型治理与失衡型治理：国家政权建设的区域表达

从治理效果来看，目前各地乡村治理状况可分为均衡型治理和失衡型治理两类。均衡型治理意味着地方社会秩序良好，而失衡型治理则意味着地方社会秩序较差。在治理主体、治理资源和治理规则上，不同区域的地方社会具有不同的特点，而分析和判别其差异，正是思考国家政权建设未来路向的基础。在均衡与失衡两种类型的治理中，又进一步区分出三种类型的村级治理形式。在这三种村级治理类型中，将看到作为国家政权建设成果的基层组织行动能力的不同，社会力量参与治理事务的方式和效果，以及二者之间的互动机制。

#### （一）均衡型的村级治理实践

均衡型村级治理的共同特点是村落中存在内生的社会力量，且具备一定的行动能力，既能制约基层组织滥用权力，也能够基层组织缺位时替代性地维持社会秩序，将农民组织起来进行基本公共品的自我供给。在取消农业税，各地基层组织普遍无力提供公共品的情况下，这一点尤为突出。能够构成社会力量的结构有两类，一类是血缘性的，一类是地缘性的。

##### 1. 基层组织与宗族混合治理

这种治理类型广泛存在于宗族性村庄。在这样的村庄中，宗族精英或进入基层组织成为体制性精英，或仅限于主持社会事务成为民间精英，宗族与基层组织相互嵌入，国家性与社区性混合一体，互相借力，但宗族往往有能力对国家进入进行筛选，符合社区利益的被接纳和实施，否则会遭到强硬抵制<sup>[18][117]</sup>。

宗族型村庄大多为单姓村，或者是单姓自然村构成的杂姓行政村。20世纪80年代以来各地普遍出现宗族复兴，重修族谱重建祠堂，并定期举办公共活动。此类村庄治理的关键之处并不在村级组织，而在村民小组。前者目前已经基本变为镇政府办事机构，其工作主要是制作文本和填报表，应付检查，基本不积极介入村庄治理。后者才是村庄治理最活跃也最具实质意义的单位，村民小组与宗族组织混合一体，既有分工又有协作，并表现出很强的自治色彩。

村民小组与宗族的混合治理能够实现，关键在于集体所有制。作为人民公社的制度遗产，集体所有制在许多农村被虚置，但在宗族性村庄，却因为其与历史上宗族集体所有的传统相契合反而被坚持下来。“集体所有制也在一定意义上等同于同姓亲属所有制，集体利益表现为一姓一氏的利益，从而宗族与宗法关系可以在农村集体化的掩盖下继续发生作用”<sup>[19]</sup>。村民小组是土地的集体所有者，因此与土地有关（即与农业生产有关）的事务就是村民小组的治理功能。我们在粤北高村观察到，该村各小组均掌握面积不等的集体土地，是在分田之后预留的集体资产，通过招标的方式发包给本组成员（本组异姓有承包权），标田所得用于本组农田水利基本建设和组长工资，每年年终召开户长会，核算财务，进行新一轮标田，安排下一年农田水利建设。山林的集体所有权虽然也属小组，但实质主体为宗族。山林历史上即被各姓瓜分，历次山林确权并没有动摇历史边界，今年林权改革依然“尊重历史”。山林收入成为宗族组织的活动经费，宗族用其维修祠堂，扶助同族贫弱，奖掖子弟教育，组织祭祀。运转最为有效的张氏宗族和林氏宗族分别成立了族委会，村民小组长兼任族委，族长经民主推选德高望重的老人出任。涉及修路架桥等公益事业，族委会，实际上是宗族和村民小组联席会，共同决定，并以宗族名义召集，这样利于号召迁出村庄的成功人士参与。另外，家事纠纷由族委处理，生产上的纠纷由组长处理，而身兼组长和族委的精英处理纠纷更为有效。正是宗族和村民小组的混合、分工与协作，彼此实现均衡，使得自然村得到了很好的治理：公益事业有组织，社区秩序得维持，基本公共品能供给，基层自治被做实。

## 2. 基层组织内部分工治理

这种治理类型存在于地缘性村庄,自然村内多姓杂居,行政村辖多个相互之间较独立的自然村。这类村庄属于原子化村庄,但村民对自然村认同强烈,自然村内仍然具有较强的价值生产能力。村民对自然村的认同实际上承载于村民小组,因此,从行政村范围内看,这类村庄是村级组织与村民小组分工治理。这类村庄的村级组织国家性色彩明显,村干部往往是乡镇政府的得力助手,能够不遗余力地贯彻其治理任务,而村民小组的社区性色彩更浓,村民小组长在与乡村干部互动中能动性较强,可以积极抵制或消极不配合某些有违社区公益的治理任务。当国家性治理目标与社区公益性需求相一致时,村组两级能够进行有效配合。

这类村庄村级干部选举中靠私人关系拉票现象较严重,因此意欲竞逐村干部的人必须有经济实力并通过人情交往建构足够大的私人关系网,尤其要拉拢那些村民小组内的精英人物。日常性的治理实践中,村干部也往往通过私人关系才能在小组内实现治理目标,表现出鲜明的“自己人治理”色彩<sup>[20]263-273</sup>。小组长的选举则表现得更为民主,只有那些办事公道、热心公益且工作能力强的人才能在小组内的选举中获胜,但由于小组内事务庞杂,容易得罪人,因此小组长并非一个具有诱惑力的职位,许多组长都是靠抓阉产生的。尽管如此,一旦被授予这个职位,所有人都会尽心尽力,积极工作。小组长的工作动力主要来自本组村民的认同、尊重、“给面子”产生的社会性收益。

村组分工治理的实现关键在于村民对小组的强烈认同。在这种缺乏血缘性组织的村庄中,自然村构成人们世代生活的场域。自然村内大量通婚将人们紧密关联在一起,生产生活中的互助需求也是在自然村内得到满足,自然村是一个真正意义上的熟人社会。人民公社体制将生产队建立在自然村基础上,大量频繁的公共活动更加强了人们的认同。村民小组承接生产队而来,人们的生产生活依然在其范围内展开,村民都将小组称为“我们家”,而小组之外则是“外面”。相比之下,行政村则超出了村民日常生活半径,实际上只是一个“半熟人社会”。因此,在小组内部人们遵循的是自己人的逻辑,自己人之间是基于重复博弈形成的长久预期,要互相给面子,互相处理好关系。由于能够生成社会性收益,小组内就容易产生积极分子,小组公益事业往往能够在组长和积极分子带领下较顺利地展开。村级组织没有这样强的民意基础,很容易成为执行上级组织的治理工具。村级组织的工作也较难受到村庄社会力量的监督,只有当村级组织介入小组事务时人们才会与之发生直接的关系,这时,小组往往可以以公益为理由对村级组织的治理任务进行筛选,比如收税费和计划生育、殡葬改革等工作,小组长都不会参与,只能由乡村干部出面,而随着这些工作或取消或软化,村组之间的分工更为明确,村级组织应付乡镇政府工作,小组长则负责本组事务。这种均衡从形式上看是基层组织内部形成的,但实质上都是社区性与国家性的均衡。但是,由于缺乏宗族这种高凝聚力的血缘组织为依托,村组之间的均衡很容易被村级组织的强力介入动摇。

### (二) 失衡型的村级治理实践

失衡型村级治理主要表现为基层组织丧失正常治理功能,村落社会中缺乏足够强大的将村民整合起来的社会力量,村庄秩序缺乏有力维护者,村庄公共品供给陷入困境,同时,灰黑势力趁机介入公共事务牟取私利,甚至与体制性精英结为利益集团,基层政权严重内卷化。失衡型村治类型主要分布在中部地区地缘性村庄,这些村庄既缺乏血缘组织填补、矫正基层组织的缺位或异化,也因为缺乏村庄认同无法进行自治,基层组织是决定村级治理状况的最重要因素。

江汉平原的许多村庄在税费改革后陷入了失衡状态,最明显的表现是灰黑势力的崛起。在乡村水利事务中,基层组织由于缺乏制度化手段,缺乏制约搭便车行为的能力,无法将农民组织起来进行集体灌溉,农户迅速碎片化,分户用水不仅增加了灌溉成本,而且导致纠纷增加,农田水利设施也因为无人管护被破坏。地方灰黑势力垂涎用水市场的利益,垄断了水利设施的承包经营权,使本来就陷入困境的灌溉问题雪上加霜。除此之外,灰黑势力还涉入诸多有利可图的地方事务,甚至与体制性精英勾结一起,互相借力,形成“江湖联盟”。在他们的超级权势面前,“村民实在太渺小,村

干部和村集体的软弱则是普遍现象,甚至有时国家政权力量也显得软弱无力”<sup>[21]</sup>。

失衡的村级治理也被称为“脱嵌化”<sup>[22]</sup>,即基层组织悬浮于乡村社会,不能回应农民的需求,而分散的农民也无法达成集体形成,对基层组织行为进行约束,因此,又往往会导致基层组织被村干部和灰黑势力变作谋利工具,造成乡村治理内卷化<sup>[23]</sup>,即大量国家输入的资源 and 集体资产被这个分利集团侵吞。

失衡型的村级治理表明,如果地方社会缺乏内生的社会结构力量,而国家又无法对基层组织行为进行有效监督约束,基层组织很容易蜕变为农民的“对立物”,非但不能完成基本的维护社区秩序的治理任务,反而可能被灰黑势力霸占,严重危及基层政权的合法性。实际上,早期国家政权建设遭到营利性经纪破坏,也大多出现在那些社会力量弱,无法与国家力量达成均衡的村庄。比如失衡型村治类型比较集中的两湖地区,早期的国家政权建设实践也“沦为各自为政的‘乡劣’统治”<sup>[7]183</sup>。20世纪80年代以来,随着市场化和现代性因素对地方社会影响日甚,农民原子化程度日益严重,对村庄的认同基本丧失,以至于有“尿都不朝村里撒”的说法,这表明地方社会已经丧失了自我建构和维系秩序的基本能力。

综上所述,地方社会的治理只有在国家性力量和社区性力量协同配合的均衡条件下,才能达到较好的效果。没有社区性力量支持,又缺乏国家赋予的制度化的治理资源,基层组织的运行将陷入困境,甚至被地方灰黑势力霸占扭曲,成为后者牟利的工具,地方秩序陷入混乱。在社区性力量参与治理的地方,不仅可以有效缓解基层组织过度介入侵犯农民权益,而且能够有效弥补基层组织缺位造成的治理真空,维持地方社会秩序稳定。

#### 四、重建均衡:国家政权建设的路径选择

地方治理的差异丰富了国家政权建设实践的面相,也颠覆了单向度研究对国家政权建设路径的理解,我们的研究表明,区域差异应当是国家政权建设研究的起点,而非被改造和抹平的对象。

今后的国家政权建设既不是继续进行国家权力的单向度渗透,也不应该为了抽象的“现代公共规则”而以改造的名义随意破坏和扰乱地方社会的秩序体系,这种站在地方社会对立面思考问题的取向无助于对现实的客观理解,因此也将对可能的解决问题路径产生误判。

基层组织是国家与农民打交道的组织化手段,新中国成立60年来,国家与农民打交道经历了两个阶段,基层组织的性质和功能也相应经历了改变。取消农业税之前,国家与农民打交道要解决的是从农村汲取资源,用于工业化建设的问题,这是近代以来国家政权建设的延续。民国时期,国家无力对基层组织行为进行有效监控导致营利性经纪滋生,国家汲取的资源被基层组织耗散,引发政权建设内卷化,超过了乡村社会的承受限度,对乡村社会造成了极大破坏,最终导致农民对国家不满加剧,政权被颠覆。人民公社体制有效杜绝了营利性经纪的出现,国家通过意识形态宣传和政治运动发动群众对基层组织行为进行了有效监督,因此,国家能够从农村汲取资源,同时保证了农村社会的基本稳定,最终建立了比较完整的现代工业体系。农村改革以后,农民重归分户经营,小农分散性加大了国家与之打交道的难度,国家继续依靠基层组织汲取资源就遭遇成本不断上升的困境,其表现就是农民负担在20世纪80年代末期后持续加重,基层组织征收难度加大。在此过程中,县乡两级为了调动村组干部协税积极性,不得不允许后者从中搭车牟利,县乡村三级结成“利益共同体”。利益共同体的形成标志着干群关系已严重到极其恶劣的程度,并危及国家政权合法性。由于此时工业化程度已经很高,国家已经具备以工补农的财政实力,为了扭转上述状况,国家果断进行税费改革,最终取消农业税。这标志着基层组织承担的资源汲取功能宣告结束,国家与农民关系改变,基层组织性质和功能也发生巨大变化。取消农业税后,国家陆续出台大量惠农政策,并通过转移支付的形式支持基层组织的运行,基层组织此时承担的主要功能就是将国家输入的资

源进行有效分配。不过,国家显然对乡村利益共同体仍怀有很深的顾虑,因此高度关注基层组织分配资源的行为,并加大基层组织制度化建设的力度,试图通过符合现代公共规则的规章制度约束基层组织行为。实践表明,这些科层化的制度建设反而导致基层组织治权迅速弱化,基层组织只得遵循“不出事逻辑”<sup>[24]</sup>,从乡村社会中大幅退出,成为“悬浮型政权”<sup>[25]</sup>,乡村社会基本的公共品供给都无法实现。

基层组织的改变遭遇的是一个快速巨变的乡村社会。在市场和现代性力量冲击下,全国越来越多的农村陷入前述江汉平原那种原子化的状态,村庄社会缺乏结构性社会力量,分散的农民无法达成集体行动,解决生产生活中的困难,基层组织的缺位使这一状况更加恶劣。只有部分农村地区仍然存在结构性力量,能够起到维系社会秩序和提供公共品的作用,但一方面这些地区的农村也在经历巨大的变迁,结构性力量的行动能力正在遭遇巨大考验,另一方面则是这些结构性力量参与治理尚未获得国家的合法性认可,或正在遭遇弱化瓦解。具体来说,宗族因为其对村庄选举可能造成的负面影响而被国家严重不信任,村民小组也面临着治理资源匮乏的窘境,尤其是土地集体所有制随着承包权长期化而无法发挥调控作用,村民小组已经丧失了制度化的治理手段。也就是说,我们所看到的两种均衡型治理的村庄,正在遭遇滑向失衡的危险。

我国现代化建设将在未来几十年进入关键时期,在此期间,乡村社会将随着城市化和现代性冲击而发生更为深刻剧烈的转型。如何保证转型能够平稳有序地度过,事关我国现代化建设能否获得一个稳定的社会基础,因此,维系乡村社会的基本秩序就显得非常必要而且迫切。我们对不同区域乡村社会治理状况的调查分析表明,基层组织在维系社会秩序方面发挥着关键性的作用。经过几十年国家政权建设,基层组织已经获得了农民的高度认同,成为农民生产生活中不可分割的一部分,利用好这笔组织资源要比试图发育民间组织的成本低得多。经验表明,即使在那些具备一定社会力量的地方,社会力量也要与基层组织协调配合,不可能实现完全的自治,而对越来越原子化的农村地区而言,农民自组织能力已经丧失殆尽,更加需要借助基层组织来整合与重建社会秩序。

目前主导国家政权建设的思路着重于基层组织的制度化规范化建设,基层组织科层化趋势日益明显。制度化建设在规制基层组织行为方面可能会产生一定效果,但仅凭制度建设,却无法改变其治理权能弱化的状况。相反,却看到随着科层化加重,村级组织日益脱离村庄治理事务,而陷入填报表格等繁琐的应付性事务中。比如两种均衡型村治模式中,均是村民小组在发挥作用,村级组织反而置身事外。因此,必须反思这一路径,把政权建设的重点转移到增强基层组织政权上来,实现乡村社会在地方与国家的双重规约下达到“善治”<sup>[26]</sup>。

具体的,根据不同区域农村社会力量的行动能力和基层组织现状,既有统一又有区别地展开新的基层政权建设:

在基层组织与宗族混合治理的村庄,对宗族参与治理的资格予以确认,至少不对其事实性的治理行动随意禁止;但是,要通过制度建设,明确基层组织与宗族的治理权责。在这方面,粤北农村的村级治理经验可以借鉴。

在基层组织内部分工治理的村庄,要强化村民小组这一级建制,在某些撤销组长的地区重新恢复职务设置,并给予适当物质报酬。皖南农村将组长工资纳入县财政的做法可资借鉴。同时,在加大对村级组织财政支持力度的同时,适当向村民小组倾斜,赋予小组一定的治理资源。经验证明,小组是最能够实现民主治理的单位,有了资源分配和使用事务后,将有效调动村民参与小组事务的积极性。

在众多陷入治理失衡的村庄,要强化整个基层组织的建设,一方面要继续推动村民自治制度的完善,另一方面也要赋予基层组织以治理钉子户、约束搭便车者等瓦解集体行动的社会力量的能力,也即是说要强化其治权。

## [参考文献]

- [1] 费孝通. 乡土中国. 上海: 上海世纪出版集团 2007
- [2] 张研, 牛贯杰. 19世纪中期中国双重统治格局的演变. 北京: 中国人民大学出版社 2002
- [3] 张静. 历史: 地方权威授权来源的变化. 开放时代, 1999(3): 21-28
- [4] 杜赞奇. 文化、权力与国家: 1900—1942年的华北农村. 南京: 江苏人民出版社 2008
- [5] 黄宗智. 华北的小农经济与社会变迁. 北京: 中华书局 2000
- [6] 张静. 现代公共规则与乡村社会. 上海: 上海书店出版社 2006
- [7] 王先明. 变动时代的乡绅——乡绅与乡村社会结构的变迁: 1901—1945. 北京: 人民出版社 2009
- [8] 温铁军. 百年中国, 一波四折. 读书 2001(3): 3-11
- [9] 李怀印. 华北村治——晚清和民国时期的国家与乡村·序. 北京: 中华书局 2008: 6
- [10] 刘金志, 申端锋. 乡村政治研究评述: 回顾与前瞻. 开放时代 2009(10): 133-143
- [11] 潘维. 农村与市场: 中国基层政权与乡镇企业. 北京: 商务印书馆 2005
- [12] 田先红. 息访之道——国家转型期的桥镇信访治理研究: 1995—2009. 武汉: 华中科技大学 2010
- [13] 欧阳静. 策略主义与维控型政权——官僚化与乡土性之间的乡镇. 武汉: 华中科技大学 2010
- [14] 董建辉. “礼治”与传统农村社会秩序. 厦门大学学报: 哲学社会科学版 2005(4): 93-100
- [15] 梁治平. 清代习惯法: 社会与国家. 北京: 中国政法大学出版社, 1996
- [16] 孙立平, 等. 改革以来中国社会结构的变迁. 中国社会科学, 1994(2): 47-62
- [17] 贺雪峰. 什么农村什么问题. 北京: 法律出版社 2008
- [18] 肖唐镖, 戴利朝. 村治过程中的宗族——对赣、皖10个村级治理状况的一项综合分析. 福建师范大学学报: 哲学社会科学版 2003(5): 17-23
- [19] 钱杭, 谢维杨. 宗族问题: 当代中国农村研究的一个视角. 社会科学, 1990(5): 21-28
- [20] 贺雪峰. 乡村社会关键词. 济南: 山东人民出版社 2010
- [21] 陈柏峰. 两湖平原的乡村混混群体: 结构与分层. 青年研究 2010(1): 1-13
- [22] 桂华. 村级组织“脱嵌化”与基层治理内卷化. 未刊稿 2010
- [23] 耿羽. 灰黑势力与乡村治理内卷化. 中国农业大学学报: 社会科学版 2011(2): 71-77
- [24] 贺雪峰. 基层治理中的不出事逻辑. 学术研究 2010(6): 32-37
- [25] 周飞舟. 从汲取型政权到悬浮型政权——税费改革对国家与农民关系之影响. 社会学研究 2006(3): 1-38
- [26] 陈锋. 论基层政权的“嵌入式治理”——基于鲁中东村的实地调研. 青年研究 2011(1): 23-32

## State Power Construction under the Locality Perspective: Practice and Reflection

Wang Defu Lin Huihuang

**Abstract** This article presents the reflection on regional differences of state power construction practice under the endemic perspective, points out that we should break through the country entered deeming local response framework, realize national strength and community power balance. Through the analysis of different regional grassroots governance condition can be found, the current grassroots governance showed two management type of equilibrium and imbalances balanced types. Balanced governance exist in families with more powerful force or villager group complete area, lack of the above community power is the imbalance of the region into governance predicament. These differences require state power construction should be free from national/social binary one-way thinking, choose the constructive paths of unity and difference, realizing good governance and stability of the rural society.

**Key words** State power construction; State-local; Equilibrium

(责任编辑: 连丽霞)