

双结构治理与国家政权建设

——以粤北高村的治理实践为表达对象

林辉煌 王德福

[摘要] 国家政权建设的根本任务是实现国家与农民的对接,完成这一任务需要有社区接应的基础。共存于地方社会的社区治理和国家治理有各自的认同单位、组织结构、经济基础和治理任务,二者相互嵌入和改造生成了双结构治理模式。在这种模式下,农民的身份认同、公共品供给、社会生活保障等,同时具备了国家性和社区性。因此,双结构治理提供了这样一个通道,在国家治理社区化的过程中实现社区治理的国家化,使得国家政权建设能够有效地进入宗族社区。

[关键词] 社区治理; 国家治理; 双结构治理; 国家政权建设

一、国家政权建设与乡村治理模式

在传统社会中,政治结构由中央集权和地方自治共同构成^{[1]340}。中央集权的力量止于县一级,是自上而下输入国家权力的轨道;而地方自治通过社区领袖,使民意能够自下而上地传达,这就是费孝通所讲的“双轨政治”^{[1]336}。双轨政治的有效性在于地方自治能够保持较强的独立性,而不至于成为国家官僚体系的一个单位,从而保障地方社会的认同。宗族等方面形成的等级组织或者巢状组织,以及非正式的人际关系网共同构成了地方自治的文化网络^{[2]13}。实际上,费孝通讲的地方治理可以进一步分为两个层次,一方面是地方领袖利用社区本身的规范所完成的治理行为,用以提供水利、自卫、互助、调解、娱乐、宗教等公共的需要;另一方面是地方领袖承接自上而下的国家治理的行为,即“应付衙门”的任务^{[1]339}。前者构成了传统时期地方社会治理的主要形式,我们可以称之为“社区治理”;而“应付衙门”的任务只存在于国家与社区领袖之间,对于大多数农民而言,国家仅仅是一个遥远的象征符号。在这个半国家、半社区的“第三领域”,国家与社区展开交接与互动^{[3]107}。

在 20 世纪前半期的乡村中国,国家竭尽全力企图加深并加强其对乡村社会的控制^{[2]1}。这一进程与近代早期的欧洲相似,蒂利和其他学者称这一过程为“国家政权建设”^[4]。国家政权建设的一项重要内容就是将官僚化的政治体制延伸到社区之中,使得国家治理可以越过第三领域,直接嵌入甚至取代社区治理。在 19 世纪末期,国家主要利用第三领域完成税赋等相关任务,社区领袖充当经纪人,有效地与国家政权及其代理人打交道。这是一种保护型经纪,其目的不在于赢利,而是为了保护社区利益^{[2]45}。而民国政府强力推行的保甲制把自上而下的政治轨道铺设到每家的门口,其本意是要将保甲制度作为基层的自治单位,从而取代社区治理单位。但是国家认同观念并没有随着官僚体制的下渗而深入人心,国家的强力反而激起了地方社会的反弹;然而由于合法性遭到国家的否弃,社区规范已经无法在与外来的国家规范的竞争中占据绝对优势。于是,在乡村社会中

[收稿日期] 2011-08-27

[基金项目] 本文曾在 2011 年中国农业大学举办的“第三届农村发展博士生学术论坛”上宣读,并得到各位专家的评点与指正,在此深表感谢。

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

王德福,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士研究生。

就出现了官方和民间两套相互对立的治理结构,其内在张力不断地拆除着双轨政治的合法性^{[1]341}。与此同时,支持社区治理的文化网络逐渐瓦解,赢利型经纪大量侵入保护型经纪体制^{[2]48}。国家政权的下渗使得国家捐税迅速增加,而国家捐税的增加造成了赢利型经纪的增生,赢利型经纪的增生则反过来要求更多的捐税,这就是所谓的“基层政权内卷化”^{[2]238}。

在杜赞奇看来,基层政权内卷化的根源在于民国时期的政权建设既破坏了由保护型经纪构成的第三领域,又无法摆脱对于赢利型经纪的依赖。而共产党政权的建立尤其是合作化的完成则标志着国家政权“内卷化”扩张的终结,因为它从基层开始建立了与国家政权相连接的各级组织,摆脱了对于赢利型经纪的依赖^{[2]240}。新中国成立后,强化国家对经济资源的集中动员和利用,加快推进工业化特别是优先发展重工业,成为革命后新政权合法性的最主要基础。为此,新中国必须超越传统的国家规范而行动;它不仅深入到乡村一级,而且干预到农民家庭和宗族的决策;它不仅重组乡村政治生活和精神生活,而且控制农业产品的生产、交易和分配^[5]。应该说人民公社在三个层面上对国家政权建设和基层治理产生了重大的影响:一是国家认同观念的输入直达基层,二是资源提取的充分实现,三是社区公共品供给的大规模完成。其中,人民公社供给公共品的特点,是通过集体化的方式扩大生产单位,因而降低了公共品供给中的协调和交易成本^{[6]81-82}。虽然这些治理活动是在集体的名义下进行的,实际上国家已经彻底地介入农民的生活与生产,国家治理基本上取代了社区治理成为当时主要的秩序生成和维持力量^①。

杜赞奇意义上的国家政权建设主要在于国家权威的下渗,打破横亘于国家与农民之间的经纪组织。人民公社在很大程度上实现了这一目标,类似宗族的社区治理单位基本上都被打倒了,人们从父权和夫权的束缚中解放出来。然而,张静认为脱离社会力量参与的基层政权建设只会走向“权威性自治”,真正的国家政权建设需要考虑加大权力的分化配置,减少政治经济法律权力在基层的过分集中状况,这就是所谓的“代表性自治”^{[7]291}。这实际上就提出了国家政权建设的合法性与认同感的问题^[8],在社区规范依然具有强大生命力的情况下,脱离社区认同感的国家治理很难真正地将农户整合起来。

随着人民公社的解体,国家政权建设走上了不同的道路。基层政权日益式微,主要表现在两个方面:村组法的颁布确立了社区力量参与政治决策的合法性,从而稀释了部分的基层政权^②;税费改革彻底取消了农民的税费负担,掏空了基层政权的治理资源^[10]。宗族作为一种社区力量重新恢复了生机^[11],而国家的话语则不断地退出乡村社会。在这种背景下,董磊明等人注意到村庄社会出现了“结构混乱”的现象:两套甚至多套正义观和价值系统共存于村庄社会,它们在结构上势均力敌,村庄秩序缺乏保障。因此,国家政权建设呼唤基于村庄自身需求的“迎法下乡”^[12]。这种“结构混乱”与费孝通所讲的“双轨政治的拆除”在逻辑上类似,都注意到了共存于乡村社会的国家治理结构与社区治理结构之间的对立性。然而,经历了公社化的乡村社会,国家治理不再是一种纯粹的外来力量,而是深深地嵌入社区生活之中。与其说改革开放后的乡村治理是“结构混乱”的治理,不如说是一种“双结构”的治理:国家治理和社区治理共同型塑了新时期国家政权建设的社会基础。

① 张静认为即使在人民公社时期,基层政权建设也依然没有彻底完成。由于税收和使用权、行政和管制权、公共财产的支配权都向基层政权集中,其权力地位的官方授予,使其大权在握,越来越不必依赖任何社会支持作为生存的政治资本。于是,基层政权也就越来越从当地社会的利益一体化结构中分离出来,成为一个独立的、专权的权利团体。官方授权并不意味着国家政权成功地进入了乡村社会。在人民公社体制中,对基层组织的官方授权,刺激的是基层干部集团内部利益组织化的发展。这个过程又建立了一个可以随时使用国家名分的基层组织,基层组织有选择地贯彻国家的意图,但更多的是利用官方地位增加自己集团的政治经济利益。从这个意义上讲,国家的权威中心只是象征性的,基层政权建设显然没有真正实现。参见文献[7]。

② 村民自治有可能成为国家政权在乡村社会重建的一种方式,通过它国家可以实现对乡村社会的有效治理和整合。参见文献[9]。

本文将以粤北高村的治理实践为表达对象,描述国家治理与社区治理在当地社会秩序的生成和维持中所起的作用,剖析双结构治理接应国家政权建设的内在机理,以一种新的框架展现新时期国家与农民的关系。

二、社区治理与国家治理

粤北高村有 3 000 人口,耕地 100 公顷,以水稻、甘蔗种植为主,是一个典型的农业村庄。高村所在的县域是典型的客家宗族村庄,多数居民是在元末明初从福建迁移过来的。新迁入者为了抵御匪寇的侵扰,往往聚族而居,用封闭的围屋将族居地圈护起来,只留一个出口与外部世界保持联系。围屋可以随着家族人口的繁衍而不断扩建,形成规模庞大的建筑群落。围屋是一个紧密的生活空间,它不仅提供了基本的安全保障,而且作为一种身份的认同,维系了整个家族的团结,形成了具有一致行动能力的社会单元。在国家政权建设过程中,围屋被作为最基本的社会单元嵌入整个治理网络之中,社区治理与国家治理共存于当地的社会生活。

(一) 社区治理

社区治理在高村主要表现为通过宗族的社会控制,这种控制是在宗族社区中完成的,其治理主体是经过国家改造后的宗族组织,而治理资源主要是宗族控制的经济基础。社区治理的主要任务是维持宗族认同、提供公共品供给、实现社会生活保障等。

宗族社区是以血缘网络为基础,在特定的空间内独立完成各种人情互助的生活共同体。在一般情况下,宗族社区与自然村是重合的,即一个姓氏所生活的围屋就是一个宗族社区。这是宗族社区的常态,我们把它称为简单的宗族社区。当一个宗族的人口过于庞大,往往就会分裂为几个相对独立的围屋,这些围屋共同构成了一个宗族社区。人情互助一般在同一个围屋内部完成,而祖先祭祀只能由几个同姓围屋共同完成,我们把这种类型的宗族社区称为扩大的宗族社区,它是由简单的宗族社区演化而来的^①。

传统宗族组织是由等级秩序构成的动员机制和规训机制,比如族委会、房头会等,他们在宗族内部甚至享有生杀予夺的权力^[14]。经历了社会主义革命之后,传统宗族组织已经被彻底打破,不再具有政治合法性。但是国家对宗族的改造成果在各地是不同的,在华北尤其是在中部农村,宗族组织基本上已经荡然无存;而在南方村庄,宗族组织则往往附着于生产队的建制之中而得到保存,随着改革开放的到来,宗族组织又迎来了新的春天^[15]。在高村,几乎每个姓氏都有自己的祠堂和宗族理事会。当然,改造过后的宗族组织主要是在家族事务中发挥作用,组织祭祀活动和维持人情互助等。

社区治理之所以能够较好地实现,是因为宗族组织有自己的经济基础^②,即山林产权。虽然经历了社会主义革命,国家权力却一直没有深入山林产权^③。在新一轮的林权改革中,广东省倡导的“尊重历史、维护稳定”“因地制宜、分类指导”原则,实际上就使得山林产权延续了自“林业三定”

① 费孝通把这种由家族人口外迁所形成的新居民点称为“家族殖民地”。参见文献[13]。

② 传统社会时期的宗族经济基础包括族田、族山、水塘等等,为宗族活动提供物质基础,是宗族存续的命脉。参见文献[14]和[16]。

③ 20 世纪 80 年代初的“林业三定”(稳定山权林权、确定林业生产责任制、划定自留山),其林改的含义在于“稳定山权林权”,实际上是对各个集体之间不清晰的山界进行界定。安徽岳西县独树一帜进行全面的“分林到户”改革造成了严重的森林破坏,直接导致了林改政策的转折,均山分林实际上成了不可逾越的禁区,而强调集体和联合经营成了主导思想。参见文献[17]。2008 年出台的《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》标志着当前我国林业及农地制度将发生重大转变,其历史意义堪称继 30 年前分田到户后的“第二次革命”。参见文献[18]。

以来的状态^①。因此,与土地不同,山林具有极强的社区性。在高村农民的观念与实践当中,山林是祖先遗留下来的,归宗族社区所有。山林的产权界定不是以政权建制划分的,而是以血缘作为边界。当地人说,山林是一种“祖公产”,延承同一血脉的所有人都享有份额。这意味着即使户口不在本生产队的外迁户也可以从山林的收入中获益^②。相反,即使户口在本生产队,但不是同一祖先的后代,也无法分享山林的产权。在高村,村塘生产队与大福林生产队共有一个祠堂,因此能够共享同一座山林的产权;而在村塘的少数几家张姓和肖姓却没有山林的产权,无法分享山林的收益。山林作为“祖公产”,是以整体的形式被宗族社区享有的,在一般情况下并不分到农户手里。换句话说,林权是一种非常彻底的“集体产权”,由宗族社区统一经营管理。

社区治理的首要任务是维持宗族认同。通过宗族的社会控制,从根本上来讲是要强化宗族社区的内部团结和一致行动的能力,其基础就在于宗族认同。所谓宗族认同,指的是对于自身血缘起点与延承的确认。这种认同作为一种集体意识是通过不断的集体活动得到强化的,其中最为重要的集体活动包括祖先祭祀和人情互助。社区治理的第二项任务是实现宗族社区的公共品供给,主要包括修祠堂、修路建桥等。修祠堂是宗族社区最主要的公共品供给,是关切所有人利益的大事。修路建桥是宗族社区的一种传统,高村的很多桥、路都是利用宗族收入和对外募捐来完成的。社区治理的第三项任务是提供社会保障,对社区中没有劳动能力、生活困难的人提供救济。集体作为一种生活方式,这是宗族社区社会保障功能的核心观念。以水滸张生产队为例,族委会每年都要给社区中八十岁以上的老人送礼品和红包;为了鼓励教育,对考上大学的家庭进行支援;那些十分贫困的家庭,也可以找族委会借钱,就像1949年以前从义仓借粮一样。

(二) 国家治理

如果说社区治理是一种内发性的村民自治,那么国家治理则是自上而下的政治介入。国家治理的核心机制是集体所有制,其在基层的制度承载者是生产队。换句话说,国家治理是通过生产队的社会控制。生产队是一个稳定的基层组织,它拥有集体土地和鱼塘、旱地作为经济基础,它的治理任务包括输入国家认同、实现生产队的公共品供给、提供社会保障等。

国家治理进入村庄,首先要打破社区中的血缘边界,取而代之的是国家提供的户口边界。户口的背后其实就是一个具体的国家,它将原本由血缘组织起来的社区按照户口重新进行了整合。国家的治理就是通过这些户口落实到每个人的头上,有了户口,就可以享受户口上面的利益,同时也必须履行户口上面的义务。所以,村塘生产队中的杂姓也有分田的权利,同时也有缴纳国家税费的义务。与此不同的是,社区的边界是先天形成的,只要是共同一个祠堂的,无论户口在哪里,身处何处,他都是社区的成员。换句话说,生产队的成员身份是可以选择性地加入和退出的,而宗族社区的成员身份是无法自主加入和退出的。

生产队作为国家治理的承担者,它的干部建制构成了国家治理的基层组织。这一层组织是国家政权与农民最直接的接触,是国家治理体系的最末端。生产队的建制体现了国家介入社区的程度。在人民公社时期,生产队的建制是与村级建制相对应的,有多少村干部就有多少组干部。分田到户之后,国家逐渐从社区中退出来,生产队建制的规模迅速缩减,到今天就只剩下一两个干部。在高村,那些人口较多的生产队,保留了两个干部,一个队长、一个会计;而人口较少的生产队,则只保留了队长。

① 参见《中共广东省委、广东省人民政府关于推进集体林权制度改革的意见》(粤发[2008]14号);《广东省全面推进集体林权制度改革工作方案》(粤府办[2010]25号)。

② 高村的林权改革基本上维持了生产队集体(实际上就是宗族社区)统一经营的传统。只有刘屋一个小生产队将部分山林均分给农户。刘屋山共有400多亩,其中200多亩作为集体资产对外承包,其余200多亩分给农户。在外面工作的人,不论户口是否迁出去,都回来分了山林。实际上2009年的林权改革在社区层面上支持了这一做法。《高村小组林改利益分配实施方案》规定的分配对象就包括:“祖籍在本村小组,长期在外定居人员。”

集体所有制是生产队承担国家治理任务的经济基础。集体所有制在本地具有较强的生命力,很好地保持了“统分结合”的双层经营模式。生产队作为集体土地的所有者能够真正落到实处,生产队可以调动土地,并且分享土地的收益。所有人都形成共识,没有一个集体来提供公共品的话,所有人都要面临巨大的耕种困难。因此,分田之前,先拿一部分田作为集体的资产,这是生产队的第一种收入^①。生产队的第二项资产是水塘。高村的水塘都是生产队的,没有分给农户。这些水塘每年都要在本队范围内竞标,竞标款就作为生产队的收入。生产队的第三项资产是旱地。每个生产队都保留了全部或者部分的旱地,可以有两种收入方式:一是对外承包,用于经营猪场等;另外一种方法是将旱地拿来竞标,用于种植甘蔗或者花生。在其他农村随着税费改革之后基层组织丧失了治理资源的情况下,本地的生产队依然拥有一定的经济基础,资产较多的生产队甚至比村集体还要有钱。

国家治理的第一个任务是输入国家认同。一方面,户口制度直接将农民和国家勾连在一起;另一方面,集体所有制将土地的国家属性维持在最基层。而户口和集体所有制又是直接关联的,即只有拥有生产队的户口才能拥有土地。通过这些制度建构,农民的身份就不再仅仅是社区性的,而带有强烈的国家性。生产队维持国家认同的根本手段就是不断地强化户口与集体所有制之间的关联,其中最为重要的就是分田的实践。正是通过不断地分田,从根本上实现耕者有其田的理想,从而维持农民对国家新政权的认同。另一方面,生产队对土地的调整行为正是代表集体对土地所有权的声张。国家治理的第二个任务是提供生产性公共品,其中水利事业是最重要的。正因为生产队有独立的资产可以支配,在解决公共品供给时可以通过市场化的方式来完成,即由集体出资雇佣人员进行水利维修,既激励了参与者的热情,又减少了合作的成本,使得每年两次的水利维修能够顺利进行。国家治理的第三个任务是进行社会保障。这个治理任务是在两个层面上进行的,一是自上而下的国家资源输入,包括低保制度和五保制度;一是来自生产队本身的集体福利,即把剩余的集体资产均分给每个人。

社区治理与国家治理共同形塑了当地社会的结构形态,虽然存在一定的内在张力,但是却没有导致“结构混乱”的治理乱象。相反,两者的相互嵌入形成了与传统时期和公社时期不同的“双结构治理”,生成和维持了地方的秩序,从而使得国家政权建设能够找到社区接应的基础。

三、双结构治理的运作逻辑

社区治理与国家治理并不是各自为政的两种结构力量,而是相互嵌入,在长期的互动过程中实现了各自的改造。在双结构治理模式下,农民的身份认同、公共品的供给、社会保障的实现都同时带有社区性和国家性。

农民的身份认同是在社区治理和国家治理的互动中形成的,一方面是以血缘为基础的社区成员身份,另一方面是以户口为基础的生产队成员身份。土地调整为这两种身份的互构提供了具体的实践场域,我们可以通过考察土地的分配过程,看看国家与社区是如何共同塑造农民的身份认同。土地调整原本是生产队的主要工作,通过不断地分田来强化农民对于国家的认同。分田是以户口为标准的,只有具备本生产队的户口,才能够分得土地。但是社区治理软化了这一标准,即人们在分田过程中往往以现有人口为标准,不在村且没有户口的人不能参加分田,比如在外定居且有城镇户口的人。大学生虽然户口不在生产队,但是还未参加工作的,还必须依赖社区生活,就可以参加分田。其次,不在村但是有生产队户口的人可以参加分田,比如长期在外打工的人。这些人最终还是要回到村里的,而且在外打工并不是一份稳定的职业,仍然离不开土地的保障。但是外嫁女即使户口没有迁走,也不能参与分田。因为一旦外嫁,就不属于社区成员。第三,在村且有生产队

^① 这其实是“两田制”的一种形式,关于“两田制”的论述可参见文献[19]。

户口的人是参加分田的主体,无论是大姓还是小姓。这是分田的常态,即有集体身份的人就要分田。第四,在村但是没有生产队户口的人要分田,比如超生尚未交清社会抚养费的孩子,比如户口没有迁到本生产队的媳妇。集体身份是由户口确定的,而社区身份是根据血缘关系确定的。我们可以把长期在村或者终究要回村生活、本质上依赖土地的人称为有社队身份的人^①;把长期在外定居有稳定职业、一般不回村中居住(退休归来的不算)的人称为有社区性但无社队身份的人,这些人在血缘上与社区保持关联,但是生活面向朝外^②。他的社区性主要体现在与村庄的人情往来、参加祭祖活动等。在分田过程中,集体身份和社队身份是两个关键的变量。分田的基本原则是:有集体身份的人要分田(农民、农民工),无集体身份的人不分田(有城镇户口的人)。这一基本原则是国家治理的内在要求。然而在社区治理嵌入国家治理之后,就出现了分田的例外原则:(1)有集体身份无社队身份的人不分田(户口未迁的外嫁女);(2)无集体身份有社队身份的人要分田(超生未罚的婴儿、无户口的媳妇和上门女婿、在读大学生)。显然,在分田上,国家治理已被社区治理改造,社队身份成为决定分田与否的最终标准。而社队身份与社区性也已经不同,它与土地直接挂钩,在某种程度上讲是被国家改造过的社区性。也就是说,社队身份兼具社区性(血缘性)和集体性(国家性),它是双结构治理对于农民身份认同的重塑。

公共品的供给,尤其是水利建设在国家确立土地承包关系30年不变甚至长久不变之后依然能够顺利进行,关键的原因在于社区治理对其有着内在的要求。近年来,高村的多数小组已经不再调整土地,但依然能够保留集体的资产不动摇,包括原先留给集体的土地、鱼塘和旱地。这些资产每年都在调整,以竞标的方式维持生产队的收益,从而实现公共品的供给。标田的本质在于这些资产的集体所有,标田款属于生产队的所有成员。然而,当土地不再定期调整时,标田款并非让每个生产队成员都受益,实际上只有那些有田耕种的人才真正受益。显然,从“国家公民”层面的角度来看,标田制度是不公平的,因为它的所有者与受益者是不对等的。那么,这种制度是如何维持下来的?它是如何重构生产队的政治基础的?这就与社区治理有密切的关联性。在社区治理中,家是一个最基本的治理单元;而在国家治理中,个体农民是最基本的治理单元。有趣的是,当国家正准备从社区生活中撤退之时,社区将国家部分地“绑架”下来,并且对其进行一番社区化的改造,将国家的治理单位从个体转变为家。原本的治理结构是:国家—集体—个体(户“口”),改造之后的治理结构变成:国家—集体—家(户“口”)。前者强调的是个体的国家公民身份,后者强调的是个体作为家的一分子的社区身份。虽然土地不再调整,但是对于每个家庭而言,都是拥有土地的,只是在量上有区别而已,而这种区别所造成的不公平感被两种因素弱化了:一是国家作为土地最终所有者,关于承包关系物权化的政策具有不可对抗性;二是在当地农民看来仅仅是“一定30年”,他们对于土地调整依然充满期待。因此,土地不再调整仅仅是30年之内不能调整(还剩下20年),而不是永远不能调整,仅仅是从5年一调整变为30年一调整,在本质上并没有区别。于是,由于人口增减所带来的土地不均在很大程度上就成为一件可以容忍的事情,毕竟每个家庭都还从集体的土地中受益。从这个角度看,标田款属于所有的家庭,而标田款用于维修水利等公共品供给也是由所有家庭受益。正是在这个意义上讲,标田制度维系了生产队的政治基础,并且使得集体所有制能够在社区中得到保留。标田成为生产队最重要的一件事,那些无法将田标下去,无法将标田款收取上来的生产队长就很难获得群众的认可。实际上那几个没有队长的生产队都是因为土地无法调整或标田问题而导致的,因为这意味着属于各个家庭所有的集体资产仅仅由个别的家庭享有,这就破坏了社区意义上的集体所有制,从而引起整个社区的反感。公共品建设之所以能够在国家政策变动

① 张佩国曾经提出村队成员权的概念,认为在村队场境下,公社体制的新传统并不能突破村落家族文化传统。村落传统的亲族关系、家族共财观念、生存伦理和互惠观念,与包含阶级话语、集体主义公平原则的村队新传统,成为村队场境的内在组成部分,而村队成员权恰恰反映了两者紧密结合的制度逻辑。参见文献[20]。

② 罗兴佐把这一部分人称为“第三种力量”,以区别于国家治理的力量和社区治理的力量。参见文献[21]。

的情况下得到实现,正是因为双结构治理将集体所有制的统筹功能嵌入到社区结构之中,使得国家的力量与社区的力量对接起来。

双结构治理使得国家的社会保障制度能够真正落到实处。其他地区的农村低保制度往往出现变异,主要表现在两个方面:一是将低保作为治理手段,用于作为计划生育工作和钉子户治理的筹码^[22];一是将“低保户”分解为“低保人”,原本用于保障贫困家庭的老保被分解成一个个的名额^[23]。而高村的老保实践却较完整地保持了政策的原意,使低保政策真正成为一种扶贫政策。按照广东省的政策规定,家庭人均收入低于 1 500 元的,可以纳入低保的范围,按人口比例每 100 人可以有一个低保名额。驻队干部在生产队的协助下,通过访问四邻,确定符合低保的家庭,再上报到镇里,由镇里根据村里的意见确定低保等级。户的边界是根据社区生活来界定的,老人由谁抚养,就纳入这个户头之中,共同享受低保政策。将“低保户”分解成“低保人”在本地社区是行不通的。这将使得每个家庭只要有老人需要赡养,都会要求给老人一个低保名额。低保户政策与本地的养老模式密切相关。在高村,养儿防老是所有人的共识,儿子赡养老人是天经地义的。老人在家庭中的地位是比较高的,一次性分家占很大的比例,而且分家时所有的债务都要由儿子来承担。父母没有给儿子娶媳妇和建房子的必然义务,有能力可以帮忙,没能力则需要儿子之间相互支持。总体而言,高村的代际关系是比较平衡的。分家之后,父母往往是与儿子一起生活,而不是构成一个独立的家。作为一个成熟的社区性的家庭,它是由三代人共同构成的抚养和赡养的伦理结构。家是一个稳固的、内部关联紧密的治理单元。当国家治理进入社区之后,它要寻找到一种最有效的治理逻辑,即国家治理的社区化,它不再是对个体的治理,而是针对家庭的治理。所以,对于那些儿子能够抚养老人的家庭,就不需要专门考虑老人的低保问题。家是一个整体,是一个稳定的经济单位和伦理单位。所以只有在整个家庭陷入贫困之后,它才纳入低保的范畴。由此我们可以思考家的性质^①对基层治理所具有的影响。在华北农村,人们会问:“为什么他家的老人有低保,我家的老人没有低保?”因此,将“低保户”分解成“低保人”具有更大的适应性,因为华北农村的家庭更主要的是向下抚养的结构,对上的赡养则不是稳固的^②。而在本地,人们会问:“为什么他的儿子有钱,老人还要拿低保?”因此,“低保人”就得不到社区的认同。就像土地需要不断调整一样,低保的对象也需要定期的变动。一旦低保成为一种固定的收入,那就不再是一种社会保障,而成为一种财富的积累,这在社区中被认为是极不公平的。国家的老保可以视为生产队的集体资产,只要每个家庭处于贫困线下,都有资格获得这种保障。因此,每半年重新考查一次低保家庭的情况,一旦有所好转,就要将名额转让给其他更需要的家庭。可见,在双结构治理模式下,国家的社会保障制度能够在社区中找到接力点,从而使农民能够真正受益。

双结构治理的本质是社区治理与国家治理的相互嵌入和改造,它作为一个整体重塑了地方社会的秩序与规范。一方面,社区的认同感得到了较好的保护;另一方面,国家的力量能够以温和的方式源源不断地输入到社区之中。国家认同观念的确立,公共品供给的实现,社会保障制度的推进等等,作为国家政权建设的重要指标,其能否实现关键在于社区接应的力度。双结构治理提供了这样一个通道,在国家治理社区化的过程中实现社区治理的国家化,从而重塑了国家与农民的关系。

① 家的性质可以分为两种,一是伦理型家庭,一是组合型家庭。前者是超越个人、有延展性和象征性的公物,个人消融于其中;后者是由具体的个人组成的具有内塌性和具体性的私物,个人突显于其中。前者以南方宗族村庄为典型,后者以中部农村为典型,华北农村处于两者之间。本地人说现在的婆媳矛盾主要是因为“婆婆讲辈分,媳妇讲道理”,这反映了本地的家庭性质正处于变迁的过程。父母讲辈分,是从伦理型家庭出发的;媳妇讲道理,是从组合型家庭出发的。两者的矛盾其实是家庭性质的冲突。考察家庭的性质,可以作为思考基层治理逻辑的切入点,不同的家庭性质形塑了不同的社区品质,从而进一步改造了不同的国家治理模式。

② 贺雪峰曾经根据农村调研的经验提出两大类四小型代际关系理想型。参见文献[24]。

四、宗族社区的国家政权建设

社区治理与国家治理的内核是一致的,都是要处理集体与个人的关系,即个人是生活并服从于集体的,每个人都让渡出一部分权利交给集体支配,使得集体拥有治理资源。社区治理与国家治理相互强化,使得统分结合的集体所有制能够很好地保存下来。从双结构治理的角度看,国家政权建设就是建立国家与农民的对接关系,使得国家意志能够进入并保留在地方社会之中,逐渐完成权力体制下渗和改造农民的任务;而在国家政权建设的过程中,离不开社区的接应,只有借助社区这个中介力量,国家才能与农民建立稳定的关联。

社会主义改造对宗族的否弃使其在意识形态上不具有合法性,然而生产队作为一种集体生活的方式,很快就被宗族社区抓住并附着于其上。在某种程度上讲,正是通过生产队的国家治理,才挽救了宗族社区的生命力。在中部农村,原本的宗族力量就不强大,国家一进来很快就将其打破,并用一套完全现代化的国家建制取而代之。而南方的宗族社区如此强大,能够将不利于自己的国家力量屏蔽掉,同时抓住有利于自己的那部分力量。通过隐藏于生产队内部,宗族社区不断地恢复自己的机制,尤其在改革开放之后,宗族社区慢慢浮现出来,开始发挥自己的治理作用。

宗族社区具有极强的内部认同感和对外封闭性;同时,宗族社区又是柔软的,它像一张细密的过滤网,在国家进来的同时进行全面的过滤,过于刚硬的部分被阻挡在外,与自身机制相合的部分则被接受下来,并且对其进行改造,使其成为社区体制的一部分。从这个意义上讲,国家对宗族社区的改造从来就没有彻底完成。现代法律到今天依然在宗族社区门口徘徊,人们解决纠纷依然主要依靠社区规范。甚至当人们主动将法律引入宗族社区时,发现它根本无法得到执行。现代国家对于私权化的主张在宗族社区往往会被过滤掉,因为它与社区的集体性不相符合。换句话说,国家将农民改造为现代公民的理想在宗族社区举步维艰。相较而言,国家对于中部农村的改造是比较成功的,私权化、法制化、公民化、理性化已经成为当地人的主要特征。

一方面现代国家难以进入宗族社区,但是一旦进入之后,却也很难撤退出来。生产队的建制因为与社区的集体传统相契合,很快就被其接受了。在社区治理和国家治理的博弈过程中,国家的集体所有制被改造为社区化的集体所有制,通过生产队的国家治理也迅速嫁接在社区逻辑之上,并且生根发芽。当国家突然想从社区生活中撤退出去,它发现自己已经被牢牢地束缚在社区之中。生产队退不出来了,集体所有制退不出来了,宗族社区“绑架”了国家。因此,土地是国家的,生产队是集体的,土地当然就要调整,集体资产当然就要保留。即使国家想方设法抽走生产队的治理资源,试图将其变成一个空壳,社区很快地就把自己的治理资源转移过来,优先保障生产队的公共品供给。于是,非常具有讽刺意味的是,当初国家最难进入的宗族社区,现在却是集体所有制保持得最好的地方。当国家在大多数农村已经无法实现治理的背景下,宗族社区却扛着生产队一路前行。一方面社区的主体性保留下来了,另一方面国家观念的认同也存留下来了。应该说,双结构治理是国家进入宗族社区的一个重要通道,是现代国家治理基层和改造农民的一条可能之路。

基层治理的逻辑显然不是将其交给传统社区而将国家置之度外,但也不应当是将传统社区彻底毁灭而以现代国家整体取代。近30年的国家基层治理实践告诉我们,任何单向度的治理逻辑都是危险的。这样就又回到一个老命题:国家治理如何在社区中找到接应机制?国家的基层治理不是传统和现代谁存谁亡的问题,而是两者如何相互改造嫁接的问题。如果说宗族村庄的治理状况比较好的话,并不是因为宗族的强大或者国家改造的彻底,而是两者实现了较好的对接。宗族社区的传统能够很好地接应通过生产队的国家治理,并且形成一套稳固的自运行机制,甚至不再因传统社区或者现代国家的意志而转移。如果社区接应国家治理是后者能够实现的关键因素,那么双结构治理模式也许可以给我们进一步的启发。这样的治理模式具有双重嵌入的效应,既嵌入国家体制之中,完成国家下达的治理任务;同时又嵌入社区秩序之中,维护社区的基本认同。从这个意义

上讲,国家基层政权建设和现代农民的改造的成功与否就取决于能否通过社区治理和国家治理的博弈生成一套自我运作的良性机制。

[参考文献]

- [1] 费孝通. 费孝通文集: 第 4 卷. 北京: 群言出版社, 1999
- [2] 杜赞奇. 文化、权力与国家. 苏州: 江苏人民出版社, 1996
- [3] 黄宗智. 清代的法律、社会与文化: 民法的表达与实践. 上海: 上海书店出版社, 2001
- [4] 蒂利. 强制、资本和欧洲国家(公元 990 ~ 1992 年). 上海: 上海世纪出版集团, 2007
- [5] 周其仁. 中国农村改革: 国家和所有权关系的变化(上)——一个经济制度变迁史的回顾. 管理世界, 1995(3)
- [6] 贺雪峰. 村治的逻辑——农民行动单位的视角. 北京: 中国社会科学出版社, 2009
- [7] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题. 杭州: 浙江人民出版社, 2000
- [8] 陈益元. 建国以来农村基层政权建设研究述评——兼论当代中国国家与社会在乡村控制中的关系变化. 文史博览: 理论, 2007(4)
- [9] 吴理财. 村民自治与国家政权建设. 学习与探索, 2002(1)
- [10] 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)
- [11] 肖唐彪. 农村宗族重建的普遍性分析——对江西农村的调查. 中国农村观察, 1997(5)
- [12] 董磊明. 结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读. 中国社会科学, 2008(2)
- [13] 费孝通. 乡土中国. 北京: 北京出版社, 2004
- [14] 邓河. 中国近代宗族组织的内在结构. 山西大学学报: 哲学社会科学版, 1991(2)
- [15] 贺雪峰. 行动单位与农民行动逻辑的特征. 中州学刊, 2006(5)
- [16] 张研. 清代族田与基层社会结构. 北京: 中国人民大学出版社, 1991
- [17] 张春霞, 郑晶. 林权改革 30 年回顾——集体林权改革研究之二. 林业经济, 2009(1)
- [18] 吕德文. 林权改革的历史与现实. 调研世界, 2009(1)
- [19] 吕德文. 两田制的意义. 古今农业, 2008(3)
- [20] 张佩国. 公产与私产之间——公社解体之际的村队成员权及其制度逻辑. 社会学研究, 2006(5)
- [21] 罗兴佐. 第三种力量. 浙江学刊, 2002(1)
- [22] 贺雪峰, 刘勤. 农村低保缘何转化为治理手段. 中国社会导刊, 2008(3)
- [23] 郭亮. 从“救济”到“治理手段”——当前农村低保政策的时间分析: 以河南 F 县 C 镇为例. 中共宁波市委党校学报, 2009(6)
- [24] 贺雪峰. 农村代际关系论: 兼论代际关系的价值基础. 社会科学研究, 2009(5)

Double Structure Governance and State Regime Construction

——Based on the Governance Practices of Gao Village, North Guangdong Province

Lin Huihuang Wang Defu

Abstract The basic task of state regime construction is to realize the connection between state and peasants through the community basis. Coexisting in the local society, community governance and state governance have their own identity unit, organizational structure, economic basis and governance tasks. Through reciprocal embedding and transforming, community governance and state governance are generated to double structure governance mode. In this mode, the peasants' identity, public goods supplying and social life safeguard etc are national and community. Therefore, under the double structure governance, the community governance is nationalized when the state governance is communitied, making state regime construction can be effectively into clan community.

Key words Community Governance; State Governance; Double Structure Governance; State Regime Construction

(责任编辑: 常 英)