

□国家建设与社会治理

中国农村社会管理机制的嬗变

——基于整合视角的分析

狄金华 钟涨宝

摘 要 农村社会管理是通过嵌入具体的社会结构来实现自身运作与实践的,后者构成了前者运作与实践的基础。近一个世纪以来,中国社会所发生的转型改变了传统农村社会管理机制实践的基础,促使农村社会管理处于不断变迁之中。虽然在近三十年的研究历程中,“社会管理”突破了单一的学科拘囿而成为社会科学与政论界的热门话题,但毋庸置疑的是,目前国内学术界对社会管理机制的研究仍然有待于进一步深化。深入研究社会管理机制与社会变迁之间的内在关联,不仅有助于把握中国社会变迁与社会发展的历程,同时亦有助于转型期中国社会管理机制的创新。

关键词 中国农村; 社会管理机制; 社会整合; 政治整合

收稿日期 2011-11-09

基金项目 中央高校基本科研业务专项资金资助项目(2012ZYTS010); 华中农业大学新进博士科研启动项目

作者简介 狄金华,华中农业大学社会学系、华中农业大学农村社会管理研究中心讲师; 钟涨宝,华中农业大学社会学系教授,华中农业大学农村社会管理研究中心主任,文法学院院长。(武汉 430074)

当“社会管理”这一概念在 20 世纪 80 年代初传入中国学术界时,它便开启了对中国社会转型分析的新视角。研究者们试图通过这一概念来理解和把握中国的社会转型。虽然在近三十年的研究历程中,“社会管理”突破了单一的学科拘囿而成为社会科学与政论界的热门话题,但毋庸置疑的是,目前国内学术界对社会管理机制的研究仍然有待于进一步深化。深入研究社会管理机制与社会变迁之间的内在关联,不仅有助于把握中国社会变迁与社会发展的历程,同时亦有助于转型期中国社会管理机制的创新。本文拟以农村社会管理所嵌入的社会结构为切入点,以整合的视角来把握和理解农村社会管理机制的嬗变。

一、传统社会的管理机制: 单向度的社会整合

自秦汉时起,中国社会便逐步形成了以官僚制为主要特色的国家管理机制。这种官僚机制并非真正意义上的官僚制,韦伯将其称之为“世袭主义 [君主制] 的官僚制”(patrimonial bureaucracy)^{[1] 1047}。这一国家管理机制的设立在相当程度上是中央集权的政府为了应对其无法回避的一对治理矛盾:一方面乡村社会难以控制,一旦控制不当,就容易引发一些深层次的问题进而

危及统治的合法性，因此中央政府总是力图避免直接介入到地方事务的管理之中；但另一方面，在必须介入对地方事务的管理时，中央是依托科层官僚进行治理，同时又尽可能地限制这些官员的数量以及他们对地方事务的干预。到了清代，中国的疆域已空前辽阔，但相对于辽阔的疆域和规模庞大的人口而言，科层官僚的规模却极为有限：全国范围内的官员亦只有约两万名文官和七千名武官。^{图 98} 中央政府正是依靠着这些有限的科层官僚来完成有序管理。在这一时期，国家的权力机构并未直接触及基层民众，国家正式的行政权力机构仅仅设置到县一级。由于文官回避制度，知县以上的官员都不得在原籍任职，由此异地任职的官员往往在不熟悉当地习俗、不通方言的情况下，更多的是依赖衙役、书吏和幕僚来进行管理。而后者通常只是在收税、缉捕等事情上出外勤，其余时间则多踞于衙门庭园之中，极少与普通平民百姓接触与互动。^{图 43} 当这套社会管理机制在形塑国家与农村社会的分离性时，其亦强化了通过士绅阶层来勾连起国家与农村基层社会的管理机制。士绅阶层的存在弥合了国家与农村基层社会的断裂和区隔，他们不仅促使上意下达，而且亦推促下意上通，联络官民。

在由士绅进行管理的农村社会，完成社会管理的整合机制是礼俗，而不是科层体制中的法律与法规。对此，梁漱溟曾有过精辟的论述，即“自来中国政府是消极于政治而积极于教化的，强制所以少用，盖在缺乏阶级以为操用武力之主体，教化所以必要，则在启发理性，培植礼俗，而引生自力”^{图 213}。这种社会管理体制特征的形成是与中国乡土社会固有的结构相耦合的。费孝通先生曾对中国传统乡土社会的结构予以分析，他指出，不流动是乡土社会的重要特征，农民的活动范围总是在地域上受到限制。在“地方性”的限制下，乡土社会成为了一个“生于斯、死于斯”的社会，身处其中的农民能够“得到从心所欲而不逾规矩的自由”。^{图 7-10} 这种“自由”的习得使农民有效地完成了社会化过程，人们彼此之间的关系形成了“内外有别”的特点——“对外以聚居集团为单位的孤立和隔膜、对内则以熟人社会为特色”。勾连起整个熟人社会的纽带是基本的人际信任，这种信任是由熟悉而产生，是“发生于对一种行为的规矩熟悉到不加思索时的可靠性”^{图 10}。这种信任以及基于信任构成的伦理道德正是礼俗社会管理机制的核心。在乡土社会之中，横向的亲疏远近弹性结构和纵向的刚性的等级阶序联合构成了结构之网，在其中，农村乡土社会的关系得以孕育和衍生。^{图 8} 也正是在这种结构与关系之中，传统的乡土社会一直维系着“礼治秩序”和“无讼”的秩序结构。

在传统中国，中央政府推动的“皇权不下县，县下唯乡绅”治理策略令国家政权并未下沉到乡土社会之中，农村社会的管理是由士绅阶层来完成的。而这种社会管理仅仅是地方层次上的社会整合，它依托民间自生的、非政治性的手段实现着社区内的整合，以维持社区内的基本秩序。^{图 52} 但这一套社会管理机制在有效实现社会整合时，却令国家层次上的政治性整合陷入了困境。在伦理本位的传统乡土社会，伦理不仅成为了整个社会的基本构架，同时亦形塑了农村社会管理机制的“软管理”特征。但通过伦理规则的治理以及依托士绅阶层的管理模式在推动旨在促进基层社会秩序稳定的社会整合外，却忽视或放弃国家层面的以维护民族—国家主权和行政控制为主要特征的政治性整合。虽然自明朝起即兴起保甲制度，但真正控制乡村社会的是家族长老而不是保甲长，家族长老对乡村社会的支配权力不仅比保甲长宽泛得多，而且更为有效。通常，家族长老不仅要主持家族内的祭祀和各种日常生活，而且还对族内的纠纷进行调解与仲裁。正如研究者所指出的那样，“民有争执之事，先经本系族正、房长暨村正与村之贤德者平之”^{图 31}。正是因为意识到家族在乡村社会整合之中具有重要作用，清政府也试图借助于家族自身的力量而不是保甲制度，来实现对乡村社会的管理。在雍、乾时期，中央政府曾推行族正制，以此作为政府与宗族的中介，并令族正以准官方身份参与到乡村社会管理之中。在道、咸之际，政府亦明确规定“凡聚族而居，丁口众多者，准择族中有品望者一人立为族正，该族良莠，责令察举。”^图

这种单向度社会整合的社会管理机制实现着“集权的简约治理”，它在保障中央集权有效性

的同时，却实现了地方社会最低层次的稳定与有序。这种社会管理机制的运用不仅同儒家的政治理想——建立一个自我管理的道德社会——所扣合，且与农业社会的生产剩余较少及农业型政府的资源汲取需求较小相关联。而支持这种单向度社会整合的社会管理机制的社会基础在 19 世纪随着中国的国门被西方列强打开而遭到破坏，新的整合需求催生了新的社会管理机制。

二、20 世纪初至 1949 年前的管理机制：政治整合突起与社会整合削弱

自 19 世纪中国的国门被西方列强的坚船利炮打开之后，中国亡国亡族的危机便成为了社会的第一危机。在这一背景之下，中央政府面临着双重的压力，一方面需要完成国内的政治整合，结束国内军阀割据的状态，实现国家的统一和领土、主权的完整；另一方面，国家亦需要通过经济建设，特别是工业建设，来实现国家的富强。对于当时政府而言，无论是政权建设还是经济建设，都需要政府具有强有力的社会动员与资源汲取能力。而这两者能力的提升则又有赖于国家加强整体的政治整合，完善全国范围内以社会动员与资源汲取为主要内容的社会管理体制。正是基于这种需求，国家开启了政权建设的工程，国家的权力开始突破原有“不下乡”的约束，逐步向下渗透。至此，一个民族—国家的基本体制逐渐形成，国家推进了对农村社会成员的人身监控和资源汲取。

1905 年，清政府宣布废除科举制度，依托科举制而形成的士绅阶层因此受到巨大冲击。科举制废除在令士绅阶层丧失延续之力的同时，亦使得士绅阶层的数量和影响力都遭到前所未有的削弱，国家的基层秩序因失去均衡和沟通的介质而日趋动荡。而此时因为战争引起的内忧外患使得中央政府处于内外交困的境地，整个社会思潮都将造成这一局面的罪因归咎于传统文化，认为传统文化的落后是造成国家衰落的罪因，于是整个思想界掀起了对传统文化的质疑和批判。20 世纪初的新文化运动本质就是知识分子群体对传统文化合法性的彻底质疑，这一思潮后来进一步地影响到乡村社会，对乡村社会进行社会整合的习俗、规范及社会价值的合法性进行了彻底的质疑甚至是颠覆。民国初年，河北定县翟城村就是一个极好的例证。留日归来的米迪刚作为村庄士绅的儿子接替其父米春明参与村庄事务的管理。但其却将村庄中的祠堂强行拆了以作小学而引起村民的公愤，受到周围诸多村庄村民的质疑。^{[1] 45}

伴随着国家政权建设的推进，国家的权力逐步下沉，国家政治整合的力量不断加强；但与此同时，社会整合的力量却不断遭到削弱。在传统的乡土社会之中，士绅作为“经纪人”事实上是联系政府与农民的纽带：国家的税收通过士绅得以征收，而农民的生存底线也因为士绅而获得保障。正是这种“保护型经纪人”的存在，才使得农民“站在齐脖深的河水之中”却又不至于“陷入灭顶之灾”。^{[2] 1}但随着国家政权建设的向下推进，体制内行政官员的权威开始慢慢地取代体制外的士绅，国家从农村社会汲取的资源量也日渐超出土绅所能够“保障”的范围，这使得士绅开始寻求新的出路。一部分士绅不得不抛弃功名，另谋出路，重新确定自己的社会角色。与此同时，由于士绅“卸去”了保护功能，劣绅开始充斥乡村社会。御史萧丙炎在 1911 年的一份奏折中就痛陈道“臣闻各省办理地方自治，督抚委其责于州县，州县复委其责于乡绅，乡绅中‘公正廉明之士，往往视为畏途’，而‘劣监习生’，运动投票得为职员及议员与董事者，转居多数。”^{[3] 238}如此，基于“保护型经纪人”的、稳定的内生秩序日渐瓦解。

总体而言，在 20 世纪上半叶，随着中国进入民族—国家时代，国内秩序的稳定以及国家主权的维护以及推进国家工业化的发展，其对社会管理提出了新的需求，即迫切地需要国家层面的控制与动员以及从乡村社会进行资源汲取的能力必须进一步地加强。但由于政治整合伤及传统士绅的利益，传统士绅整合乡村社会的功能逐渐丧失。与此同时，伴随对传统文化的质疑与否定，乡村社会整合的文化规范与价值基础的合法性受到挑战，乡村社会整合逐渐弱化。

三、1949 至 1978 年的管理机制：单向度的国家政治整合

中华人民共和国成立之后，虽然独立统一的民族—国家建立起来了，但推进国家富强的工业化建设仍然需要国家继续保持对乡村社会的强动员与汲取能力。甚至要求更进一步地加强对乡村社会资源的汲取，以获得作为晚发后现代工业国家进行工业化建设所需要的资本积累。

20 世纪 50 年代以后，中央政府以集体化的方式，通过保障农民最基本的生活资料而占有了农民几乎所有剩余。在集体内部，原有的血缘、地缘整合体系被瓦解，即传统的血缘和地缘无法再完成乡村社区基本的认同与整合。与此同时，脱胎于根据地的单位制组织形态开始伴随着中国共产党组织的网络而向包括农村在内的一切社会组织拓展，成为了改造旧社会、塑造新社会的制度资源。这种改造使得农村社会原有的权力结构与组织形态被迫变革与改组，农村既有的宗族组织被新的社会组织所取代，互助组、农业合作社、生产队、民兵组织、调解组织、贫农协会、妇女协会、儿童团等等正式的和制度化的组织在农村社会被培育与扶植，其共同构成了集体化时期国家进行社会管理的“权力的组织网络”^{[13] 108}。

当农村社会管理的社会基础与组织基础发生变化后，国家整合农村社会的机制亦发生了相应的变化，即传统以礼俗和伦理道德为纽带的整合机制被社会主义意识形态所取代。在集体化时期的农村，当社区内原有的基于血缘、地缘而衍生的社会整合体系被瓦解后，新的基于革命友情和阶级情感而形成的纽带遂即成为重塑村民关系的基础。基于此形成的社会被学术界称之为“总体性社会”，即社会的政治中心、意识形态中心和经济中心是高度合二为一的，国家与社会合为一体以及资源和权力的高度集中，使国家具有很强的动员与组织能力，但这一社会结构却较为僵硬、凝滞^{[15] 50}。与传统社会相比，“总体性社会”在破坏原有的基于血缘和地缘形成的庇护和互助网络基础上，建立了新的基于政治行为和忠诚基础上的新的关系网和整合方式。^{[14] 4}至此，传统的以伦理与礼俗为主要纽带的社会管理机制为意识形态化的社会管理机制所替代，这种转变的本质就是以纵向的国家政治整合完全取代横向的地方社会整合，国家与社会的边界被摧毁，国家彻底“侵占”社会，社会丧失自主性而处于被“殖民化”的状态。^{[16] 9}

在这一时期，乡村社会的突出特征就是个人之间的联系很少，而这些个人之间的联系也主要是通过一个共同权威的联系方式才得以建立，而不是直接发生联系；人们并不是生活在一个相互依赖的群体之中。这一特征的形成不仅是由于中央政府保护权力的需要，同时也有利于消除进行社会动员的障碍。^{[13] 23-24}当然，社会的“原子化”并不是意味着个体之间就完全没有联系，只是相对传统社会而言，原有强有力的社会整合之网日渐消逝，既有的社会联系明显减弱。另一方面在整个社会层面，这种原子化的趋势表现为在争取自己的利益时，人们往往是以个人为单位而不是以群体为单位行动。^{[13] 24}换言之，传统以家族等群体为政治行动单位的格局开始转向为以个体为政治行动单位的格局。

国家在完成政治整合的过程中所运用的策略与手段是极为丰富的，其中庇护便是一种重要的手段与策略。^{[14] 66}在改革开放以前的建设时期，庇护主义成为上层精英与下层大众之间联系的一种纽带，农民主要通过庇护主义的政治结构而被整合进国家政治之中，而党和国家也正是利用庇护主义这条纽带实现对基层社会的控制。领导人往往是通过积极分子的庇护关系来实现对民众的掌握与控制，而地方干部也会通过隐瞒粮食产量从而为农民留下一些粮食。

概而言之，在改革开放以前的新中国建设时期，国家通过汲取农业支持工业发展的现代化战略进一步强化了纵向的政治整合和资源汲取能力。在推进集体化的过程中，纵向的国家政治整合完全取代了横向的地方社会整合，单向度的政治整合成为这一时期农村社会结构的主要特征。其一方面推进了国家工业化的资本积累，另一方面却使乡村社会自身积累急剧削弱，使地方社会的

自主性基本丧失，地方社会内部的原生秩序和联系纽带被瓦解。

四、改革以降的管理机制：政治整合的松绑与社会整合的重启

自20世纪70年代末推进农村改革以来，虽然由于制度路径依赖，国家依然推行对农村社会不断索取的资源汲取政策，这导致了农民在80年代末到整个90年代的高负担局面。但与此同时，国家政权伴随着农村人民公社体制的解体而有所回收，国家的政治整合能力有所减弱。这突出地表现在90年代盛行的“村民自治热”。虽然学者们对于乡村干部“当家人”与“代理人”、“守夜人”与“撞钟者”的功能定位和角色执行一直争论不已^{[17] 152}，但一个基本的事实就是乡村干部与农民的关系中纵向关系属性明显减弱，即乡村干部不再像集体化时期对农民拥有绝对的支配能力，农民也不像以前一样对乡村干部存在全面的依赖性。

国家政治整合的松绑并不意味着国家力量在农村社会的完全消退。虽然乡村调查的资料常常显示乡村干部往往是人浮于事，或是打牌赌博，或是无所事事；一些村庄长时间没有开过党支部会和村委会了，甚至村庄的主要村干部都已经外出打工去了。按照官方的数字显示，在1996年全国第一批整顿的软弱涣散和瘫痪状态的村党支部就多达5.5万个。^[18] 即便如此，国家的意志在农村中仍然是基本得到了贯彻执行：国家订购粮的征收、“三提五统”款项的收取和计划生育政策的落实都几乎得以完成。^{[19] 2-3} 可见，在农村社会之中，国家进行政治整合的基本力量还是存在。

伴随着人民公社体制的解体，农民生产生活的决定权进一步扩大。农村的社会空间得到了释放，一部分村庄或社区的宗族传统开始复兴，对于宗族的认同随着祠堂的重修和族谱的续修而得到强化，血缘和地缘在村庄或社区内的整合功能逐步得到强化。但是由于各地农村的宗族传统不同以及诱发宗族传统复兴的因素存在差异，宗族认同以及基于此形成的社会在不同区域的农村之间亦存在着明显的不同。例如，在江西、福建等地的农村，宗族的认同得到复兴与强化，并在村庄或社区的整合中发挥着重要作用；在黄淮海地区，许多农村的宗族观念并不强烈，但“五服”之内仍然存在较强的认同，“小亲族”构成了社区内基本的认同与行动单位；对于湖北和东北的农村而言，宗族和“小亲族”的观念都不强烈，在家庭之上不再存在强有力的认同和行动单位，农民更多的是基于小家庭的理性算计而行动，村庄出现了明显的“原子化”特征。^{[20] 15}

改革后部分农村所出现的“原子化”状态并不同于集权主义模式分析者在探讨改革前农村社会状况的“原子化”分析，即改革后的农村是在国家政治整合能力减弱时，传统的宗族联系解体，既有的基于血缘和地缘而形成的社会整合被瓦解，基于利益或需求的新纽带却又尚未建立，于是村庄或社区便成为了“一袋马铃薯”，村庄出现了“原子化”的特征。^{[21] 4-7} 而改革前的原子化则是由于强有力的国家政治整合而使得地方社会整合被“吞噬”了，因而农民只处于上下级的关系链条之中，而不是处于水平的社会结构网络之中。

纵观农村社会改革以来，国家的政治整合能力日渐削弱，国家权力的退让给农村社会整合的重新发育提供了一定的空间。由于市场主义的渗入加之各地经济文化遗产的不同，各地社会整合能力的恢复程度各异。相当一部分的地区在传统的血缘、地缘纽带被打破之后，伴随着国家政治整合的松绑，新的利益整合纽带又尚未建立起来而陷入到“原子化”的状态。

五、小 结

环顾社会历史的发展，可以发现在近一个多世纪以来，中国的社会，特别是农村社会的结构与关系发生了急剧的变迁。在传统的乡土中国，由于社会基本性质加之国际地缘形势的宽松，中

中央政府仅仅是通过儒家的意识形态完成了社会的整合,而在操作层面则是推进“皇权不下县,县下为乡绅”的基本治理策略。这一策略的突出特征就是缺乏国家层面的政治整合而推行单向度的地方社会整合。自晚清以降,由于地缘政治的恶劣以及国家推进工业化的需要,国家开始实行积极的政权建设措施,国家的政治整合能力大大加强。而与此同时,由于国家权力的推进和传统文化合法性的质疑,传统乡土社会的地方社会整合受到极大的挑战。而到建国以后,随着集体化的推进,国家为了现代化建设的战略而进一步强化了国家的政治整合及资源汲取能力,使得地方社会的整合基本消逝,呈现单向度的国家政治整合。20世纪70年代末的中国农村改革以来,国家的控制整合和动员能力正逐渐消退,给予了农村社会自主发展的空间。但由于20世纪以来革命运动的打击及市场主义的渗透,使得相当一部分的农村地区在国家控制消退的过程中并未形成新的整合机制,而出现了“原子化”的现象。

回顾这种变迁,能够发现国家政治整合策略的运用同中国的现代化道路是相伴随着的。国家在从乡村社会汲取资源的阶段则必定是国家政治整合加强的时期,而国家放松对农村的汲取之时则意味着地方社会整合的空间得到了扩展。于是一个不可回避的问题就浮现出来:当税费改革之后,国家权力不再服务于从农村社会汲取资源而开始进一步从农村的公共生活中退出来,原有的传统社区整合无法重整,而新的利益整合机制又尚未建立时,农村社会如何能够完成社区内的地方社会整合,即“娜拉出走以后怎么办”。

参考文献

- [1] WEBER, MAX. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Ed. Guenther Roth and Claus Wittich, trans. Ephraim Fischhoff et al. 2 vols. Berkeley: Univ. of California Press, 1978.
- [2] 费正清 《剑桥中国晚清史》(上卷),北京:中国社会科学出版社,1985年。
- [3] 修朋月、宁波 《清代社会乡绅势力对基层社会控制的加强》,《北方论丛》,2003年1期。
- [4] 梁漱溟 《中国文化要义》,上海:学林出版社,1987年。
- [5] 费孝通 《乡土中国 生育制度》,北京:北京大学出版社,1998年。
- [6] 钟涨宝、狄金华 《社会转型与农村社会管理机制创新》,《华中农业大学学报》(社会科学版),2011年2期。
- [7] 孙立平等 《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》,1994年2期。
- [8] 胡朴安 《中华全国风俗志》(下编),石家庄:河北人民出版社,1986年。
- [9] 《咸丰户部则例》卷三,保甲,中国国家图书馆馆藏。
- [10] 米迪刚、尹仲材 《翟城村志》,南京:江苏古籍出版社,1992年(据民国14年(1925)铅印本影印)。
- [11] 斯科特 《农民的道义经济学:东南亚的反叛与生存》,程立显等译,南京:译林出版社,2001年。
- [12] 李刚 《大清帝国最后十年:清末新政始末》,北京:当代中国出版社,2008年。
- [13] 强世功 《法治与治理——国家转型中的法律》,北京:中国政法大学出版社,2003年。
- [14] 怀默霆 《中国发展过程中的城市与农村》,《国外社会学》,2000年5期。
- [15] 孙立平 《“关系”、社会关系与社会结构》,《社会学研究》,1996年5期。
- [16] 简·奥伊 《当代中国的国家与农民》,《国外社会学》,1996年5-6期。
- [17] 徐勇 《村干部的双重角色:代理人与当家人》,《二十一世纪》,1997年8期。
- [18] 张严 《“细胞”的活力:全国加强农村基层党组织建设记事》,《人民日报》,1996年6月25日,第3版。
- [19] 孙立平 《“过程—事件分析”与当代中国国家—农民关系的实践形态》,清华社会学系主编《清华社会学评论》(特辑),厦门:鹭江出版社,2000年。
- [20] 贺雪峰 《什么农村,什么问题》,北京:法律出版社,2008年。
- [21] 贺雪峰 《新乡土中国》,桂林:广西师范大学出版社,2003年。

责任编辑:沈诗杰 崔月琴