

村庄治权合法性来源的 嬗变进路及其现代构造

曹海林

摘要 权力合法性来源是权力主体提取、控制权力资源的制度化通道,以及权力主体运用权力资源进而产生一定权威的特定支撑系统。村庄治权合法性获得的性质在很大程度上制约着村庄权力资源配置的途径与方式,村庄治权也因此被赋予一定特质而最终形成相应的结构形态。传统村庄治权合法性的内部生成完全基于乡土社会宗法伦理的惯性运作,乡土惯习是村庄治权合法性的重要内生依据。随着乡村社会的不断转型,国家权威力量“嵌入”村庄治权的可能性和必要性日益突显,村庄治权合法性来源呈现新的嬗变进路。

关键词 村庄治权 合法性来源 嬗变进路 现代构造

在社会科学研究中,权力及权力资源是不同分支学科共同关注的重要范畴,不同学科和不同学者有着不一样的解说方式。尽管不同学科和不同学者对权力内涵的解释存在着明显分歧,但是绝大多数研究者还是承认,“‘权力’基本上是指一个行为者或机构影响其他行为者或机构的态度和行为的能力”^①。据此,我们完全可以将权力界定为在一定社会体系中,特定主体凭借或利用某种资源对客体实施社会支配以达到特定目标和利益的能力与影响力。

权力作为一种社会支配能力,必须建立在可供支配的资源基础上。现代政治学把权力的来源归结为对权力资源的占有和掌握,强调人们所拥有的不同权力的差别来自于他们所掌握的权力资源的差别^②。达尔认为权力资源就是一个人可用于影响他人行为的手段,这些手段“包括金钱、信息、食物、武

力、威胁、职业、友谊、社会地位、立法权、投票以及形形色色的其他东西”^③。布劳通过对社会生活中的交换与权力的考察,发现“提供必要的利益是获得权力的最普遍的方法”,权力与服从是一种利益交换关系,权力资源就是双方交换的利益^④。吉登斯将权力资源划分为两类:配置性资源(allocative resources)和权威性资源(authoritative resources),配置性资源就是经济资源,主要表现为财政资源;权威性资源就是政治资源,主要包括监控、组织、制裁、意

^① 戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来等译,中国政法大学出版社1992年版,第594~595页。

^② 《中国大百科全书·政治学卷》,中国大百科全书出版社1992年版,第498~499页。

^③ 罗伯特·达尔:《现代政治分析》,王沪宁、陈峰译,上海译文出版社1987年版,第77页。

^④ 彼德·布劳:《社会生活中的交换与权力》,胡宗泽、赵力涛译,华夏出版社1988年版,第138页。

意识形态等治理手段,把这些权力资源聚集起来的场所就是“权力集装箱”(power containers)^①。

权力资源对于不同权力主体的价值意义只有在特定的关系之中才能显现,而权力资源在不同主体之间的配置则是赋予权力资源对于不同权力主体价值意义的重要机制。权力资源的配置是指特定主体对处于一定“权力集装箱”中的不同权力资源进行提取、控制、使用的活动以及由此形成的权力资源实际分布格局。权力资源在不同主体之间的配置状况造就了特定的“权力格局”,即权力资源配置这一概念,不仅包括权力资源在不同主体之间的分配形式与比例,而且还包括不同权力资源的运行逻辑以及不同主体借助权力资源而形成的特定关系状态。

权力合法性来源,也即权力主体提取、控制权力资源的制度化通道,以及权力主体使用权力资源并产生一定权威(authority)的特定支撑系统。韦伯把权力(power)解释为存在于社会关系中的能够无条件贯彻个体意志的某种机会,而与这种自上而下的单方面意志实现的机会相对应,“统治(domination)应该叫做在一个可能标明的人的群体里,让具体的(或者一切的)命令得到服从的机会”^②,它具有特定内容的某种命令为特定的群体所遵守。因此,并非任何形式的对别人实施“权力”和“影响”的机会都会获致“统治”这样的机会,要获致“统治”这样的机会显然需要一定的条件。按照韦伯的解释,任何一种真正的统治关系除了要包含一种特定的最低限度的服从愿望外,还需要有对统治的“合法性”的信仰。可以说,任何形式的统治都企图唤起并维护对它的“合法性”的信仰。在韦伯看来,合法的统治形式才能拥有权威(authority),而根据所要求的“合法性”种类的不同,服从的类型也存在根本区别。

一、乡土惯习与村庄 治权合法性的内部生成

村庄治权是指基于特定村庄区域内全体村民的共同意志或某种力量授权认可并为管理村庄公共事务和解决村庄公共问题服务,进而以支配、影响和调控整个村庄社区共同生活而形成的一种公共权威力量。村庄治权的合法性来源是合成村庄权力结构的重要内容,它与权力资源的分配模式、运行规范、

权力强度或影响力等结构要素有机组合成村庄公共权力结构^③。村庄治权合法性获得的性质与状况在很大程度上制约着村庄权力资源配置的途径与方式,村庄治权也因此被赋予一定特质而最终形成相应的结构形态。

其实,村庄治权合法性的生成与中国传统乡村社会的家族聚居格局密切关联。因为传统乡村社会绝大多数家族的发展与区域性的生态、地理环境、政治特点有关,家族的发展在传统上具有血缘的继承性、地缘的聚居性、财产及利益的内部互利性和对外关系的区域化^④。一般来说,村庄是最早的乡村管理单元,也是最基本的社区组织单位,血缘关系和亲属关系在村庄基地联结起来,并从这里辐射出去^⑤。在较为典型的单姓村庄家族或主姓村庄家族中,村庄权威往往集中在家族族长身上,而族长权威的核心并不是后天获得的,而是先天设定,即由一定的血缘关系和亲属关系决定,家族组织则是村庄最高权威的重要社会基础,甚至在某个特殊时期,家族组织在村庄中起过地方政权的作用。典型的单姓村庄家族和主姓村庄家族的权威基础是村庄家族共同体的血缘关系,这就决定了村庄治权与权力资源带有明显的血缘性、等级性、保守性与地域封闭性。

此外,在多姓氏家族村庄共同体中,村庄家族呈弱性,家族文化的表现形式和活动形式互不相同^⑥,家族组织在村庄社区中的地位与功能也发生着明显变化。多个姓氏家族共居于同一个空间单元,家族在村庄共同体中的地位、结构、功能均发生着明显改变,这种变化不仅体现在村落家族仪式活动的日益简化与村落家族文化功能的逐渐衰退上,更重要地还体现在不同姓氏家族围绕村庄公共事务活动而逐渐形成的特殊权威关系上。不同家族治权主体占有

① 安东尼·吉登斯:《民族—国家与暴力》,胡宗泽、赵力涛译,三联书店1998年版,第8~17页。

② 马克思·韦伯:《经济与社会》,林荣远译,商务印书馆1998年版,第238页。

③ 郭正林:《中国农村权力结构》,中国社会科学出版社2005年版,第45页。

④ 王铭铭:《村落视野中的文化与权力》,三联书店1997年版,第17页。

⑤ 王沪宁:《当代中国村落家族文化》,上海人民出版社1991年版,第7~10页。

⑥ 王沪宁:《当代中国村落家族文化》,第81页。

权力资源的方式、范围、水平和能力均有差异,从而导致权力资源在村庄内部配置的不均衡。村庄权力资源配置的不均衡性必然导致不同村庄治权主体在村庄治权体系中的差序化,不同治权主体获得村庄权力资源的手段与途径存在较大差距,村庄治权合法性的来源有着明显差别。

无论村庄中的家族聚居格局如何,在传统乡村社会中,宗法伦理发挥着极其重要的作用。而且,由血缘关系的共同性形成宗族关系,宗族关系以血缘关系为标准,体现出一种传统的乡村治权结构。家族(宗族)和村庄是天然的“自治体”,这些“自治体”结成为“蜂窝状结构”(honeycomb structure)^①。极具宗法伦理色彩的乡村治权结构使早期的乡村社会结成一个紧密的整体,乡村社会就是一个扩大的大家族,其内部的治权构成是严格按照家族宗法制度确定的,乡村社会的权力秩序与家族的血缘秩序相对应。因此,传统乡村社会的治权结构带有浓重的血缘关系和宗法制度色彩,乡村社会的治权结构就是血缘宗族结构在村庄社区的复制或放大,不同村庄社区治权结构具有明显的趋同性。在这样的治权结构下,乡村社会的秩序必然要充分体现“亲亲、尊尊、长长、男女有别”的儒家人伦等级思想,传统社会中的“中国人就家庭关系推广发挥,以伦理组织社会”^②。

毋庸置疑,传统社会中村庄治权合法性的内部生成完全基于乡土社会宗法伦理的惯性运作,乡土惯习是村庄治权合法性的重要内生依据。中国传统乡村社会秩序是一种宗法秩序、“礼治秩序”,礼是社会公认合适的行为规范和准则,“是经教化过程而成为主动性的服膺于传统的习惯”^③。乡村社会生活也正是在这种近乎相同的治权结构规制下,按照差不多的行事规则重复运行,社会秩序主要靠宗族伦理道德来维持,乡村治权结构在很大程度上维持着传统乡土社会的超稳定结构^④。乡土社会的这一惯习必然使得村庄治权的合法性在村庄社会内部孕育滋生。即便是秦以后的封建社会,尽管乡村社会的管理体制先后经历了乡亭制、乡里制、里甲制、保甲制等^⑤,但乡村管理体制的基本内涵却没有发生根本性的变化,乡村社会的治权结构仍带有宗族—伦理色彩,即以村庄社区为单位的乡村管理模式带有较强的宗族—伦理自治性质,并不完全依赖政府行

政机构的命令。

二、乡村转型与村庄治权合法性的外部嵌入

传统乡村社会的治权结构及其社会效应一直延续到民国时期,虽然在此期间国家为汲取乡村治理资源而不断把行政权力向乡村社会渗透,但国家政权试图重塑村庄治权结构的努力一直未取得理想的结果。其实,秦以后的乡村社会其权力的生成与治权结构的形成显然是受到官府力量的授权认可,这也为国家权威力量在乡村社会转型过程中对村庄治权的“嵌入”奠定了历史基础。不过,“进入 20 世纪之后,国家权力的扩大及深入极大地侵蚀了地方权威的基础。当然,这并不是说国家政权有计划、有系统地毁坏整个文化网络,很显然,它缺乏这种摧毁能力”。“权力的文化网络”仍然是国家政权在 20 世纪上半期进入乡村社会的重要桥梁,更何况“国家政权并不能将其意志强加于所有的文化网络的结构之上”^⑥。上述事实决定了这时的乡村治权结构仍具有宗法伦理特质,传统乡村治权结构仍在乡村社会发挥其特有的社会效应。

国家权威力量对村庄治权的外部“嵌入”自然有其特定的目的与用意。有关国家在中国乡村社会中的地位与功能的研究早已揭示,由于国家自身行政能力有限,因此难以承担必要的管理成本而无法直接监管乡村社会,但是,为了确保在资源不足的前提下实现税赋征收、兵源补充、地方治安管理等事务的顺利开展,集权国家一直试图通过在乡村社会建立一定行政组织的形式把乡村社会拉入国家正式行政

① Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford University Press, 1998, p. 13.

② 梁漱溟:《中国文化要义》,学林出版社 1987 年版,第 80 页。

③ 费孝通:《乡土中国 生育制度》,北京大学出版社 1998 年版,第 52 页。

④ 秦晖:《传统中华帝国的乡村基层控制:汉唐间的乡村组织》,载《传统十论》,复旦大学出版社 2004 年版,第 2 页。

⑤ 赵秀玲:《中国乡里制度》,社会科学文献出版社 2002 年版,第 1~72 页。

⑥ 杜赞奇:《文化、权力与国家》,王福明译,江苏人民出版社 1994 年版,第 247 页。

体系^①。很明显,国家权威力量“嵌入”乡村社会的一个直接意图就是汲取国家治理资源,从而弥补国家行政能力相对有限的不足。因此,在中国历史上国家较为常见的做法便是,其对乡村社会的介入往往是建立在“权力的文化网络”基础之上,通过国家经纪来实现对乡村社会统治的目的,借助乡村社会治权的文化资源,把乡村社会的地方精英阶层吸收到国家的范围之内,利用他们的网络控制民间社会和社区生活^②。国家不仅成功地汲取了一定的治理资源,而且也能够实现对乡村社会的统治,国家权威力量“嵌入”乡村社会的这种意图在国家近现代转型中依然比较明显。

事实上,在传统农业社会,国家政权的实力是以其能否向大批小自耕农征取粮食以及人力为准则的^③。在国家还不太可能开辟汲取资源新途径的前提下,国家权威力量“嵌入”乡村社会是其汲取治理资源的唯一通道。国家权威力量对村庄治权的外部“嵌入”,在一定程度上验证了恩格斯、韦伯等经典作家关于东方国家权威力量形成及其性质的阐释。恩格斯认为特殊的地理环境使得东方社会的农业生产在很大程度上依赖于水利灌溉,而灌溉工程的建设与管理需要有一个强有力的公共组织来主持,这一现实要求为集权国家权威力量的产生提供了客观条件^④。“治水的这一必要性是中央政权及其世袭官僚制之所以成立的关键所在”^⑤,这便自然成为国家权威力量“嵌入”村庄治权的重要现实空间。

一般来说,国家权威力量对村庄治权的成功“嵌入”主要是通过乡里制的行政化管理来实现的。在中国古代社会,鉴于无法承担高昂的管理成本,国家权威力量“嵌入”村庄治权的通常做法并不是直接在乡村社会建立其行政组织,而是不得不通过乡村社会基层的某种“代理”组织来进行权威力量的“嵌入”。国家通过建立或改造“代理”组织将权威力量“嵌入”村庄治权,从而使得历史悠久的乡里制度出现伊始就具有了宗法性与行政性高度整合的特征,集中反映了古代乡村社会结构的基本面貌。不过,有一点不应忽视,国家设置的权威组织进入乡村社会并没有完全剥夺村庄原有自组织的存在资格,在一定程度上国家权威组织与村庄自组织之间还具有某种互补或相互支持的特殊关系,也正是这种双重治权结构维持着村庄共同体的长期存在。

村庄治权合法性来源的重要基础在于村庄共同体内部的利益关系本身,传统村庄治权主体获致权威的支撑系统是与村庄共同体利益建构密切相关的公共活动、公共责任、利益共享机制和村庄民众的一致性认同。然而,近代社会以来,伴随着国家政权建设的不断推进与乡村社会的快速转型,村庄治权的合法性来源发生了很大变化^⑥,这一变化的一个后果便是,村庄治权主体获致权威的支撑系统逐渐转移到官方的认可范围与授权体系。

国家权威力量的“嵌入”首先是以特定组织成功垄断控制村庄公共事务活动为前提,进而切断原先村庄权威合法性生成的主要社会来源,特定组织的合法性及其治权都来源于国家权威力量及其制度规定。不管国家确立何种组织进入乡村社会控制村庄公务,最初的意图就是为了征收赋税、摊派徭役,但后来又逐渐承担起对户口、水利、科举、学校、诉讼及其他民政事务的管理职能。可以推断,国家权威力量“嵌入”乡村社会所凭借的特定组织具有明显的代理行政功能,国家出面设置的特定组织也因此而获得对村庄公共事务处理的绝对治权,“行政嵌入牵制型”的村庄治权合法性来源确实触及了村庄治权的“基础框架”,使得村庄治权的授权来源不再是以村庄共同体认同为准则,而是逐渐与官制授权体系紧密结合起来,村庄治权开始显露其“官僚化”^⑦的趋势与特质。

对于国家权威力量来说,在其“嵌入”乡村社会

① 黄仁宇:《中国大历史》,三联书店1997年版,第46页。

② 王铭铭:《村落视野中的文化与权力》,第39页。

③ 黄仁宇:《中国大历史》,第49页。

④ 《马克思恩格斯论中国》,人民出版社1953年版,第22页。

⑤ 马克思·韦伯:《儒教与道教》,王容芬译,江苏人民出版社1995年版。

⑥ 张静的研究发现,传统乡村社会地方权威的合法性基础之所以在于村庄共同体内部的共同利益的建构,是以地方权威和官府权威的分离为条件的。然而这个条件在近代发生了引人注目的变化,即两个分立的权威系统逐渐靠近,身份上趋于相交混合。其结果是,地方权威和地方社会的利益一致性逐渐弱化,地方权威的合法性地位与地方社会政治经济的关联渐渐脱离。(参见张静《基层政权——乡村制度诸问题》有关章节,浙江人民出版社2000年版)。

⑦ 有关乡村权威“官僚化”的阐释,参见张仲礼《中国绅士:关于其在19世纪中国社会中的作用的研究》,上海社会科学院出版社1991年版。

的过程中,因乡村社会变迁特定历史情境的不同,从而使其与村庄传统治权之间的关系也发生着明显变化。在乡村社会变迁的不同历史阶段,国家权威力量与村庄传统治权之间的关系必然有着明显区别,致使国家权威“嵌入”村庄社会的手段与方式存在很大差异。不管国家权威力量是以何种方式“嵌入”村庄治权,一个不可否认的事实是,村庄治权结构因国家权威力量的“嵌入”开始出现质的变化,原本单一纯粹的村庄家族化治权结构因国家政权力量对乡村社会的重组而日益行政化,国家试图通过加强国家力量并强化乡村作为政府最基层控制单位的意图也逐步趋于明朗。

三、农村社区化治理 与村庄治权的现代构造

20世纪50年代后,国家权威力量对村庄治权的“嵌入”已达极致。计划经济体制的全面确立是以国家一味推行强制权威为前提条件的,其后果必然造成农村社会管理的“行政性整合”,这一整合突出表现为国家政权所建构的政治体系对乡村社会生活的绝对垄断,特别是对乡村公共事务活动直接进行干预。人民公社期间,超血缘的劳动组织和统一指挥的生产经营活动极大地弱化了家庭生产功能的同时,又非常有利于国家强制权威在乡村社会的不断渗透,行政化的地方权威也得以快速生成,国家强制权威由里至外建构着一种更为特殊的乡村治权结构。在这一特殊的乡村治权结构下,农村基层社会管理必然是高度集权化的单向“统治”行动,农村社区自主性治理的可能性完全被扼杀,村庄治权体现着高度的行政化倾向。

高度集权化的单向“统治”行动不仅导致国家行政成本过高和行政效率过低的弊端,而且随着社会支持基础极其脆弱最终坍塌解体。80年代初,农村家庭联产承包责任制的出现直接动摇了人民公社体制的根基,一个直接的后果便是,国家强制权威逐渐退出乡村生产领域,乡村社会的自主性空间伴随着原有体制的解体而日渐滋生。虽然人民公社体制的“遗产”使得改革开放后农村基层社会管理依然具有“统治”行动的倾向,但乡村社会发展获致社会支持基础的能力与倾向随着农村改革的不断深入而逐渐

增强。80年代以后,乡村经济改革最直接的后果就是彻底打破了集体经济一统天下的垄断格局。特别是由于乡村社会的进一步开放与流动,农民获得了更多的自由权利,农业多种经营不断出现,乡村经济结构日益多元化。乡村经济结构的深刻变化奠定了多元主体参与权力资源配置的经济基础,乡村治权结构的现代构造被赋予新的动力源。乡村社会又面临着更大一次治权结构的现代构造的必然要求与历史机遇,农村社会“自下而上”的治权构造不断赋予乡村社会更大的发展自主权与生存空间。

随着村民自治制度的普遍推广,乡村社会相继出台了一系列体现“四个民主”精神实质的政策法规,不仅能将乡村转型过程中新出现的诸多权力资源有机整合起来,而且还能充分调动不同权力主体参与乡村社会事务的积极性,显示出由其所打造的农村社区治理运行新规则的高度灵活性。村民自治制度的实践既为农村社区发展搭建了全新平台,又为村庄治权结构的现代构造提供了可能空间。村庄治权结构的现代构造其价值目标就是逐渐摆脱高度集权化的单向“统治”行动倾向,并趋于构建多中心合作治理的新格局。

有一点我们必须承认,中国农村社会改革虽然对高度集权化的单向“统治”行动带来了深刻变革,但是,在中国农村要实现基层社会管理向“治理”实践转型,所需的新型治理结构目前及今后很长一段时期都将处于萌芽或发育阶段。不过,随着农村市场化的进一步发展及公民社会的逐步发育,构建政府、市场和社区之间权责界定明晰、各司其职、各尽所能的多中心治理体制将是农村社区治理实践逻辑生成的必由之路。鉴于此,农村社区化治理背景下村庄治权的现代构造可以从以下方面加以拓展:

其一,以农村社区重建为根基,在农村社区化治理实践中培育社区居民的参与意识和公共精神。农村社区重建作为农村社区治理的实践根基,就是要通过农村社区的再组织化来构造、优化社区治理的社会支持基础,从不同层面为实现社区治理“契约性整合”提供相应实践平台与社会资源。农民参与社区治理是村庄治权现代构造的基础和重要动力,也构成了乡村民主发展的核心内容,而乡村治权结构演变引致的农村社会转型则为农民参与社区治理提供了舞台。农民通过选举、“一事一议”等途径获致

民主训练和社区参与的机会,在社区公共参与中提升居民的信任度和认同感,培养社区居民的民主素养和公共精神,不断使农村社区居民成长为社会公民。

其二,以市场化改革为契机,在农村社区化治理实践中孕育村庄治权现代构造的新准则。在市场化改革新形势下推进村庄治权现代重建,就是要按照市场化要求挖掘传统组织资源、经济资源、文化资源在村庄治理中的现代意义,同时又要培育形式多样的新型社区合作组织,不断满足基层社会管理转型的新需求。村庄治权的现代构造更应以孕育现代理性化社会为目标,强化农民在基层社会管理创新中的市场意识与竞争力,按照市场化要求推进基层社会管理的创新,其中最关键的是在市场化实践中孕育村庄治权现代构造的新准则,使之逐渐成为界定转型期农民权利义务的“公共规则”,并实现农村社会秩序基础从强制性关系到契约性关系的变更。

其三,以政府管理创新为突破,在农村社区化治理实践中建构多中心协商机制。农村基层社会管理创新中新型治理机制建构必然与政府的治理理念和管理方式密切相关,政府治理理念的更新、管理方式的创新都意味着行政管理秩序和经济秩序发生根本变革。伴随着“重塑政府”、“效能政府再造”等治理理念的突显,政府管理方式创新其实质就在于国家治理结构的多中心安排。公共治理中的“多中心性”意味着公共事务的民主合作管理,是民主治理的一项策略。农村基层社会管理创新就是要不断打破政府行政权力强力控制的一元化管理格局,不断创新政府管理方式,建构起政府、市场、社会等不同治理

主体之间的协商对话机制,进而为实现农村社区治理“契约性整合”锻造权益平衡机制。

其四,以村民权利保障为目标,在农村社区化治理实践中切实维护村民的自治权利。农村社区治理主体的自治性(autonomy)、自主性(self-reliance)获得是村庄治权现代构造的关键,村庄治权结构演变中的制度重新安排就是要保障村民的自治权利不受侵蚀。实现农村社区化治理更需要在制度重新安排中构建推进村民自治深化的权利保障与救助机制。随着村民自治实践的不断推广,村民自治已不仅仅是国家治理乡村的一种制度安排,而且正在内化为国家法律制度赋予村民的不可剥夺的现代民主权利。按照农村社区治理“契约性整合”要求进一步推进村庄治权的现代构造,其目标就是要切实维护村民自治权利,逐步健全相应的保障机制和社会救助机制,确保农村社区化治理获得更深厚的社会支持基础。

本文系教育部人文社会科学研究规划基金项目“‘后农业税时代’村级公益事业建设投入机制与政策的实证研究”(项目号:12YJA840003)暨中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“农民新型合作组织发展困境及化解机制研究”(项目号:2009B23914)的阶段性成果。

(本文作者:曹海林 河海大学公共管理学院教授、南京大学政府管理学院博士后流动站研究人员)

责任编辑:钟 河