

乡村社会的国家政权建设 与现代国家建构方向 *

韩鹏云 徐嘉鸿

摘要 通过考察新中国国家政权建设的历史变迁可以发现,税费改革之前的乡村组织和乡村常规权力对乡村治理起到了主导型的支撑作用;税费改革之后,国家开始以弱化或绕开乡村组织及乡村常规权力的方式来提高国家基础权力在乡村社会中的作用和地位。但国家基础权力的性质与乡村社会及乡村治理难以完全匹配,单向度建设往往造成乡村治理的诸多困局。鉴于乡村常规权力的性质与乡村社会及乡村治理可以有效契合,为推进乡村社会中现代国家建构,应重新重视和启动乡村常规权力建设,并使之与国家基础权力建设有效衔接。

关键词 :国家政权建设 乡村治理 乡村常规权力 国家基础权力

中图分类号 D63

文献标识码 A

文章编号 1004-0730 (2014) 01-0085-09

一、问题的提出

国家政权建设作为一个理论范畴来源于对西方现代国家构建历程的经验概括,蒂利认为早期欧洲在民族国家的形成过程,国家权力开始整合社会各领域包括乡村社会,其主要表现是通过政权的官僚化和合理化 (bureaucratization and rationalization) 实现对下层控制的巩固。^[1]吉登斯认为现代民族和民主国家的形成基础在于国家对社区的全面监控,在监控的基础上造就一个有明确边界、社会控制严密、国家行政力量对社会进行全面渗透的社会。^[2]可以说,国家政权建设是指国家通过官僚机构的下沉,加强对基层社会的渗透和控制,

从而将分散、多中心的、割据性的权威体系,逐步转变为一个以现代国家组织为中心的权威结构的过程。^[3]在此基础上,迈克尔·曼又认为国家政权建设应区分权力的性质,可以分为强制权力和基础权力两种,前者指针对市民社会的国家个别权力,它源自于国家精英的一系列运作,而这些运作不需要与市民社会群体作例行公事式的协商;后者指一个中央集权国家的制度能力,它或是专制的,或是非专制的,制度性能力旨在贯穿其地域,以及逻辑上贯彻其命令,是一种‘贯穿’社会的“权力”。^[4]米格代尔用“社会控制能力”来指称“国家基础权力”,认为民众社会行为的自身意愿、其他社会组织所寻求的行为都需要符合国家规则的要求。^[5]国家基础权力的强弱是国家政权建设成功与否的标志,作

为协调市民社会活动的能力,国家基础权力的实现途径是国家基础设施的发展和完善,国家基础设施越健全则动员和改造能力就越强大,国家政权建设也就越成功。如果国家基础设施残缺不全或无法建立,则容易陷入“失败国家”的行列,无法建立起真正有效的国家政权。据此,黄冬娅认为能否建构一个能执行经济政策、提供社会公共服务和维持公共秩序的国家基础设施,是第三世界国家最主要的任务和挑战。^[6]

回顾国家政权建设的理论源流,目的在于据此考察当下我国乡村社会中的国家政权建设状况。改革开放 30 多年来,随着经济社会的巨大发展和进步,国家通过日臻完善的组织体系和充足的财政能力支撑使国家在乡村社会的各项基础设施 (Infrastructure) 越来越健全,例如警察、社保、卫生、教育、工商、司法等各种管理和服务的职能部门,将自身触角以各种“条条”或“条块”结合的方式“嵌入”乡村社会,开始对乡村社会进行直接治理并与农民“面对面”打交道。尤其是税费取消之后,国家进一步通过多种自上而下的“管道”向乡村社会输入公共品资源和福利并努力打造成公共服务型政府。可以说,国家在乡村社会的基础设施已经基本健全甚至是日益完善,国家基础权力的功能也相应地在不断增强。但反观当下乡村治理的现实状况,却发现尽管国家基础权力的效能充分发挥,但乡村治理并没有实现预期的“善治”:从社会管理上看,乡村矛盾纠纷依然较多,法律不及之地甚多;从公共品供给上看,国家通过资源下乡供给公共品的数量在增多,但关系农民生产生活的村社公共品却处于紧缺状态;从综合治理上看,地方灰黑势力具有复燃趋向,甚至开始蚕食国家和集体资源,造成乡村治理新一轮的“内卷化”。

理论和现实出现了悖论:西方国家基础权力的基础设施完善带来的是国家协调市民社会活动能力的增强,从而形成对社会的监控和渗透以建

立稳定有序的政治社会秩序。而在我国乡村社会的国家政权建设中,国家基础权力的基础设施管道正在积极有序地运转且基本上实现了国家的预期,但国家基础权力的增强并没有带来乡村“善治”的出现,甚至出现了治理的困局。这一悖论的根源在于西方经验不能完全复制到我国的当下现实,可以对西方理论成果进行批判式借鉴,但却不能不加反思地从逻辑和概念出发进行照搬。与西方社会不同,由于传统社会时期小农经济的长期存在及人民公社时期以来城乡“双轨”二元格局的影响,我国具有比例很大且历史积淀悠久的“乡村社会”,其已定型为具有自身存在和发展规律的独立整体并具有特定的运转逻辑,这也就决定了要实现乡村社会的良好治理状态,不仅仅需要国家基础权力的增强,更需要与农村问题性质和治理特性相匹配的乡村权力类型。笔者认为,与“条条”层面上的国家基础权力从外部作用于乡村不同,这种权力类型主要由“块块”层面上乡村两级组织所掌控,主要用于乡村内部的日常性管理和服

务,可以称之为乡村社会的“常规权力”。^[7]笔者试图通过考察乡村常规权力、国家基础权力与乡村治理的关系,透视国家政权建设在不同历史阶段的成效,通过反思乡村治理的困局,分析乡村常规权力、国家基础权力这两种国家政权建设途径的特性,在此基础上尝试性探讨乡村社会中的现代国家建构方向。

二、乡村常规权力与税费改革之前的乡村治理

传统社会时期,由于小农社会资源短缺的约束致使国家触角难以完全深入乡村,国家政权的正式设置只延伸到县一级,“皇权不下县”,县级以下主要依靠乡绅和宗族自治来实现乡村秩序,这也即“双轨政治”的由来。国家对乡村社会的“简约治理”^[8]一直持续到清末新政,为有效汲取资源并

实现对整个乡村的控制,政府力图打破地方的自治状态,而直接在乡村社会设置国家的正式组织和代理人,国家开始全面介入乡村的治理实践,20 世纪国家政权建设开始全面启动。由于 20 世纪上半叶的特定历史环境和国家政权的无力,尽管国家在乡村社会社会设置了正式组织,却无法提供完全贯彻国家意志的管理人员,也无力进行严格的监控,由此大量的“赢利型经纪”代替了“保护型经纪”并使乡村社会汲取的资源被大量消耗,乡村秩序也进一步陷入解体 and 动荡,国家政权建设不仅没有达到汲取资源和管控社会的目的,反而激起了更大的反抗而导致合法性进一步崩溃。这一政权建设内卷化的状态一直持续,直到建国后才得以解决。

在长久艰苦而卓绝的革命斗争中,执政党和新兴的国家政权建立起克里斯玛式的巨大合法性,不仅通过阶级斗争和土地分配等多种革命性措施成功地改造了乡村社会,而且在乡村社会重新建立了制度化的组织网络,这套组织网络在不断发展中定型为政社合一、高度集权的人民公社 - 生产大队 - 生产队三级体制。人民公社体制具有强大的常规权力,全面统合起乡村社会的秩序,当然也全面履行了国家忠诚“代理人”的角色,完成了国家所赋予的系列任务:从政治上看,人民公社政权按照属地原则将农民纳入管理网络,并通过阶级话语的建构和政治运动式的治理来不断形塑乡村社会,力图将乡村改造成为人人平等、绝对无私的集体主义甚至共产主义式的社会,而农民则被塑造成为社会主义新人;从经济上看,人民公社按照政经合一的原则,严格执行计划经济体制,通过集体劳动和工分制的方式实现共同劳动、成果共享的集体主义经济,同时在农民自身工分分配前以公益金和公积金提取的方式来提供乡村福利,通过行政手段无偿调集劳动力用于乡村基础设施建设。可以说,这种通过政治方式推动乡村建

设的措施在当时确实发挥了重大的作用;而从文化上看,人民公社体制通过各种政治象征仪式的塑造和政治话语的传播,努力打破原有的血缘或地缘的文化网络,通过阶级标准或政治表现来重新塑造村庄派系,全面塑造起“红色”权力文化网络,并依此来推动乡村秩序的稳固。

人民公社时期的国家资源总量极为匮乏,这种现实状况潜在地要求实行集中式的社会调控,这样才能将有限的资源投入到社会发展的必需之处。集中式的社会调控使国家只能扮演对社会的“监护”角色:只给出政策或规章以发挥对乡村社会的监控职责,而无法为乡村建设和发展提供直接的资源支持,乡村社会的国家政权建设任务最终下压到乡村两级组织来完成。当时的乡村两级组织即人民公社 - 生产队,作为国家意志的全权代表,发挥了全方位的整合力量,不仅为国家的现代化发展贡献了资源,而且依靠自力更生供给了农村的各项公共品和福利,例如大江大河的治理、水利基础设施建设、合作医疗、五保供养福利救济甚至是乡村教育都是依靠人民公社和生产队的力量得以完成,在当时也基本满足了乡村社会生产生活的需要。从这个意义上说,国家正是全面依托乡村的常规性权力来推进在乡村社会的政权建设,也正是在这个意义上,杜赞奇认为共产党政权从基层开始建立了与国家政权相联结的各级组织,标志着国家政权“内卷化”扩张的终结。50 年代实行的合作化使征税单位、土地所有和政权结构完全统一起来,合作化从政治和经济上均实现了“政权建设”的目标。^[9]

人民公社时期的国家政权建设依托于乡村常规权力,但常规权力的实现却严重依赖于国家和乡村的垄断权力支撑。在这一支撑下,贯彻国家意志的组织设置确实已经完备,但这一完备只是国家政权建设的一个基础性层面,一方面国家政权建设作为一个动态过程依然要随着现代化发展战

略调整和国家资源总量的变化而不断变换路径,而另一方面国家政权的组织设置还应不断完善自身的公共性和开放性,真正成为农民民主参与的服务型组织。可见国家政权建设并没有完结,还需要在新的历史时期按照新的逻辑来重新塑造。

人民公社体制瓦解之后,我国乡村社会进入分田到户的税费时代。由于市场经济的推行和政社合一的解体,乡村组织的统合作用急剧减弱,尤其是随着打工经济的兴起,农民外出流动的急剧增加,乡村的组织和管控功能进一步衰退,随着分户单干的普及以及市场经济中发家致富理念的催动,乡村社会的经济分层进一步显现,随着基层权力组织网络的弱化,乡村的“红色”权力文化网络开始隐退。可以说,与人民公社时期的高度集权统合式的乡村常规权力相比,税费时代的乡村常规权力开始减退效力。在税费时代,由于国家难以对基层乡村组织实现有效监控,乡村两级组织开始结成利益共同体过度汲取农民劳动剩余,随着汲取程度的加剧,乡村社会中的矛盾日趋激化,甚至危及到政权建设的合法性。也正是因乡村利益共同体的存在,原本用于公共品供给和公共服务的资源被不断地侵蚀,农民生产生活中所产生的公共问题得不到回应和解决,乡村常规权力进一步受到削弱。由此,有学者认为当下的基层政权日益卷入角色的冲突之中,其自身经营和政权角色的混合损害了其自身的权威合法性。国家权力尽管从组织形式上渗透到了乡村社会,但并没有触动地方治理的深层逻辑,甚至是新瓶装旧酒。而真正的国家政权建设“并非只涉及权力扩张,更为实质性的内容是,它必定还涉及权力本身性质的变化、国家 - 公共(政府)组织角色的变化、与此相关的各种制度——法律、税收、授权和治理方式的变化、以及公共权威与公民关系的变化”^[10]。由此,近代以来探索一个世纪之久的基层政权之现代性改造,仍然是一个未完成的课题。^[11]

尽管在税费时期,乡村两级组织难以有效地对乡村社会公共服务和公共品供给方面的需求进行有效回应,但乡村常规权力依然基本完成了提取现代化所需资源的任务并维持了基本的管理底线,只不过乡村利益共同体对资源的层层加码和过度汲取使国家政权在乡村社会的合法性受到动摇,国家政权建设在世纪之交“三农”问题最严峻的时刻陷入了“内卷化”状态。为有效应对合法性危及,推动乡村的稳定和发展,国家下决心打破乡村利益共同体,在新世纪初,中央开始试行税费改革并最终在 2005 年宣布全面取消农业税费,乡村社会开始进入后税费时代,开始援引国家基础权力这一途径推进国家政权建设。

三、国家基础权力与后税费时代的乡村治理

为了更好地重建乡村秩序,国家启动了多方面的改革策略,其中方向性的调整即是完善国家基础权力并让其逐步接管乡村治理。国家基础权力在这里主要指政府各行业管理系统所行使的权力,这一“条条”层面的权力往往“嵌入”在乡村中施行管理和服务职能。自我国建立行政体制之始,“条条”式的行业管理系统一直是上级政府管理和考核下级政府的事务性抓手,税费改革之前在乡村场域内设置有“七站八所”,这些七站八所有的属于“条条”直管,有的属于“块块”管理,但总体原则是“条块管理、以块为主”,皆服务于乡镇基层组织 and 乡村常规权力的实施。

国家基础权力在乡村场域内显示独立作用起源于 1994 年推行的分税制。随着国家财政体制改革的推进和财政权力的集中,国家可以掌控的资源总量开始日益充盈,在国力充足之后开始通过各行业部门向地方进行“项目式”的专项财政转移支付,中央和省市县政府规划和管理项目,相关的“条条”部门进行具体实施,由此“条条”部门掌

握了大量的资源,相应地其影响力和地位也开始日益增强增高;而另一方面随着分税费改革的推行和国家财力的上升,我国开始进入一个长时段的“垂直管理的收权浪潮”,一些部门由中央垂直管理,而一些部门则由“块块”管理变成省以下的垂直管理体系。^[12]两个方面的原因共同促使国家基础权力受到重视,而其在乡村治理领域的具体推进则表现在两个大的方面。

第一个大的方面是对乡村组织的权力限制。税费改革的顺利推进使乡村利益共同体被打破,国家力图以法治、服务的话语约束乡村两级组织的具体行为。2004 年国务院颁布了《全面推行依法行政实施纲要》,全面加强了问责制和追究制。“法律下乡”的直接目的意在于破除乡村治理中以往的“人治”,督促乡村干部严格依法办事,如果不能严格依法办事,则被追究责任并由个人承担法律后果。在法治之外,还要求乡村两级必须以“服务”为本,即放下以前的强制性做法,以做好服务为第一要务。在这样的理念指导下,为进一步加强乡村两级组织的强力约束,国家开始将乡镇综合配套改革提上议事日程。新一轮改革的核心是精简机构、转变职能,主要有以下几个方面的措施:从乡镇层面上看,除了定编定岗、裁减冗员之外,在各地具体实践中还有一个重要措施:原乡镇机构合并成立各类管理和服务中心。但实际上原有的职能设置并没有发生质的变化,一些涉农管理和服务的机构合并反而弱化了服务职能,例如一些农经管理和农技服务合并后,农技服务的开展反而更加被边缘化。从村级组织层面上看,为了防止集体滥用权力侵害或耗减农民利益,村级组织开始减人、减事、减支、减负,具体方式有:大规模合并村庄,加大力度推进村庄转社区的改革,裁减村委会和村民小组的数量和组成人数,甚至取消村民小组长,将部分村委会的权限上收到乡镇层面;设置收取各种税费的高压线,除了村民代表大会

通过的“一事一议”,其他费用不能收取,村委会的日常运转资金由财政进行转移支付,并实行“村账镇管”;由乡镇对村委会进行科层化绩效考核,甚至有些省市要求村委干部实行“坐班制”等。据统计,与 1990 年相比,2002 年湖北省乡减少了 894 个,减少 79.7%,镇减少了 105 个,减幅达 12.4%;村委会减少了 4094 个,减幅为 12.4%。江苏省改革前后,乡镇数减少 30.5%,行政村数量减少 42.7%,村组干部数量减少 47.3%;黑龙江省 2001 年底行政村数量比 1999 年底减少 33.6%。2003 年,贵州省遵义市将原来的 4985 个村合并成 1600 多个村,村委会减幅达 67.9%。^[13]

在进行乡镇综合配套改革之外,国家对乡镇政权的管理也有一些新的动向。一方面是加强了对乡镇部门垂直化管理的趋势,将原设置在乡镇的站所部分收归“条条”,人事任命、财政经费、人员编制乃至资产配置也即俗称的“人财物”皆由上级垂直系统统一管理。垂直管理后,所涉及到的行业管理内容由垂直系统独立开展,乡村组织只起部分的辅助性作用,甚至完全“悬浮”起不到作用。另一方面,上级政府开始逐步改变以前通过 GDP 指标任务的完成来对乡镇政府进行考评的单一方式,转而在群体性事件、计划生育、维稳综治乃至交通安全、生产安全等方面实行全面的纵向管控。“多重指标的量化考核,不仅扩大了行政目标责任制的横向范围,而且也深化了政府总体治理和控制的纵向力度。”^[14]

第二个大的方面是对乡村社会的“直接治理”。在国家通过系列措施限制乡村两级组织的权力范围及权力运作方式之外,更多地开展了对乡村社会的“直接治理”。所谓“直接治理”是指国家基础权力在乡村直接对接农户或农民个体,抑制乡村组织的作用或避开乡村组织的影响,主要做法表现在以下几个方面:一是随着国家财力的充足和城市反哺乡村、统筹城乡发展战略的调整,国

家资源开始大规模“下乡”，而“下乡”的途径则是依托于各级行业单位的“管道”，而且“下乡”的资源往往是专项资金和项目制的形式，具有一套严格的申请批复、实施验收的技术性治理程序。在项目制的实践过程中，大量的专项资金和项目停留在县级及县级各行业部门手中，由其做“业主”来满足乡村社会的需求，而乡村两级组织难以参与其中，只是在一些操作环节进行局部辅助，甚至也会出现项目实施而乡村组织不知情的情况。二是“资源下乡”的项目往往以经营化和市场化的方式进行运作，也即专项资金项目成为一种经营性行为，经营的主体即是政府的行业部门，在监督难以到位的情况下，这种经营性行为充斥着大量的“潜规则”，“跑项目”和寻租行为使项目在实施过程中出现偷工减料或以次充好的情况，而乡村两级组织和农民对此无法有效地反馈。同时国家明令取消了义务工制度，村庄范围内关乎农民生产生活的小型项目也难以有效组织起来，乡村组织的组织力已大为折损。三是国家的各项惠民惠农政策开始绕开乡村两级组织而直接对接到农户或农民。国家为了调动农民进行农业生产的积极性，采取了多种惠农惠民政策进行激励，一方面是各种惠农补贴，比如牲畜补贴、粮食直补、农机具补贴甚至是种粮大户专项补贴等，这种补贴往往由各行业部门直接拨付资金到农民的专项户头，另一方面是各种惠农政策，例如新农合医疗政策、农民养老保障政策等，也是由部门进行专项补贴，农民直接到医院或保障部门办理手续，乡村组织在其中只做一些次要的配合性工作。

综观之，后税费时代的国家为了遏制乡村利益共同体的再次形成，重新推动国家政权建设，通过绕开、回避或削弱乡村权力的方式，全面加强了国家基础权力在乡村场域中的作用和地位。国家基础权力的张扬表明了国家在进行社会管理上的重大努力，即国家意识到乡村组织可能会形成“赢

利型经纪”，会在国家和农民之间形成遮蔽，为破除这种潜在的问题，应该用法治化、技术化、规范化、规则化的方式制约乡村权力并形塑乡村社会。

四、乡村社会的现代国家建构 国家基础权力与乡村常规权力的衔接

税费改革之前，国家政权建设的目标决定了需要建设强有力的基层组织并从乡村社会汲取资源，由此在专断权力的支撑下，乡村社会常规权力在乡村治理中发挥了主导性作用。而随着税费改革推行和国家资源下乡进程的加快，国家开始转而以削弱乡村权力为代价来推动国家基础权力发挥主导作用。笔者认为国家基础权力在乡村社会的高扬是国家自主性的具体体现，也是社会管理上的重大转型，亦是国家和社会在转型中共同进步的表现。但问题总是一体两面，矫枉可能会造成过正的背离：国家对基础权力的过度推崇制约了乡村的专断权力，却也将乡村常规权力一并绕开或削弱，避免了乡村组织私欲的膨胀，却也虚化了乡村组织的日常管理的责任和能力；高扬了农民个体的权利，却也导致集体权利的受制，乡村组织不能再做“坏事”，但也无法做“好事”。由此，上文所述的理论与现实的悖论在乡村社会中真实呈现出来。由于国家对乡村常规权力的削弱和限制，乡村两级组织卸去了责任和动力，开始与农民“悬浮”起来，尤其是村委会往往热衷于作“太平”干部，在纠纷调解、治安管理及村庄社区范围的小型基础设施维修或管理等诸多方面没有主动性，反而愈加官僚化和准行政化；国家基础权力对接到农户或农民个体，确实调动起农民生产的积极性，打造了福利国家的形象，但却使村民的集体感及在村庄范围内谋求长久福利的信念日益丧失，在乡村范围内对个体权利的过分推崇，滋生出诸多的无理钉子户、谋利上访户、蛮狠无赖户，这些人

往往利用政府的“不得罪”逻辑来倒逼“政府”，提出无理的条件来损害集体的利益，甚至由于乡村两级组织受到多方钳制只能妥协和忍让，从而出现了“怕饿死的会饿死，不怕饿死的不会饿死”的怪现状。同时，国家基础权力对乡村社会的“直接治理”，并没有完全改变“压力型体制”自上而下的封闭式决策，农民表达自身利益的渠道依然十分有限，例如在国家资源项目制中，尽管项目是为农民所用、为农民服务，农民是真正的使用者，但在规划和实施中农民却无法表达自己的偏好，只能“旁观”却无法有效参与。

之所以国家基础权力的高扬不能达到乡村“善治”的效果，反而在解决一些问题的同时又滋生出一些问题，甚至酿成乡村治理的困局，根源于我国乡村社会与国家基础权力的各自特性。我国乡村社会及乡村问题具有三个方面的显著特性：一是乡村社会生活的非程式化。“与城市中的社会生活相比，农村社会的程式化和模式化程度是很低的，实际上缺少一成不变的正式程序和正式规则。在许多情况下，即使存在这样的程序和规则，有时也不会真正起作用。相反，一些重要而敏感问题的解决，往往采取非正式的方式或随机处理的弹性手段。”^[15]当然非程式化并不意味着乡村生活无逻辑可循，而是乡村生活有自己独特的内在逻辑，这一逻辑使村庄生活中的方方面面联接成为一个自治的整体。二是乡村社会问题的整体性。由于村民都在村庄共同体内生存和发展，村庄共同体内部会内生出彼此之间的内在关联，某一方面的问题不仅牵涉到问题本身，还可能牵扯到更加复杂和深层的其他问题，例如，农田水利的渠道灌溉问题不仅涉及到灌溉本身，还可能涉及到人情关系、矛盾纠纷等等，某一道路的建设不仅涉及到道路的集资或建设问题，还可能涉及到土地调整、干群关系、宗族组织甚至“钉子户”等等。也就是说，在对乡村问题进行治理的过程中，必须充分依

靠对村社共同体的各项事务都十分了解的人，必须要有全局性、综合性的思维，如果只走简单的技术化路线难以取得较高的治理绩效。三是乡村治理的综合性。乡村治理难以完全实行专业化、精细化的分工，在实际的治理过程中往往是“上面千条线、下面一根针”，只能将各方的任务汇聚一起通过运动式的方式予以推动，因为乡村治理难以支付其常规治理的时间和精力成本，由此在治理实践中往往产生了分片制、包村制、目标责任制、工作组等不同的方式来替代科层化的设置。同时在治理过程中也要充分考虑到乡村社会“内在的隐秘”，通过多种“变通”的方式来妥善解决乡村社会的诸多矛盾纠葛和突发事件。与乡村社会生活及治理的非程式化、整体性和综合性形成对比的是国家基础权力的特性，国家基础权力源于国家职能部门，是以科层制为基础的专业化权力。在现代科层制的影响下，国家基础权力主要表现出以下几个特点：一是权力规则化和职业化。即权力的范围等明确而且有专门的规定，而使用权力的人必须遵守职业原则，掌握必备的专业知识和技能；二是权力非人格化和等级化。即权力较少受情境的左右，权力的行使要受到上级的制约；三是权力部门化和常规化。不同行业部门行使不同的职能权力，而且权力具有连续性和常规化的特点。从以上对比可以看出，国家基础权力更适应于规则明确、法治健全、公民意识强的西方社会或我国的都市社会，而与乡村社会及乡村问题的性质却不能完全匹配。

乡村社会及乡村治理的特性与国家基础权力难以完全匹配，却与乡村常规权力的特性相互契合，这也是税费改革之前乡村常规权力能一直支撑其整个乡村治理的根本原因所在。乡村常规权力与乡村社会及治理特性的匹配主要表现在三个方面：一是与乡村社会生活的非程式化相契合，乡村常规权力具有机动性。与国家基础权力相比，乡

村常规权力具有较强的灵活性和弹性,可以根据乡村社会的具体问题和情境进行转换和调节,也即可以通过“正式权力的非正式使用”,针对不同的对象来调动不同的资源,不同的问题可以采取不同的策略,从而将问题妥善处理;二是与乡村社会问题的整体性相契合,乡村常规权力具有系统性。乡村常规权力的行使者往往都是离乡村社会较近的乡村干部,甚至村委干部本身就生活在村庄共同体之中,他们对村庄“流动的隐秘”最为知晓,他们行使权力可以将一个问题放在一个系统内去解决,不仅容易通过多方面策略将单个问题化解,而且还可以使整个村庄共同体运转的更加顺畅、和谐;三是与乡村治理的综合性相契合,乡村常规权力具有全能性。乡村常规权力能够根据具体事项凝聚起不同的资源,从而有效应对各项“政务”和“村务”,同时乡村组织又能通过各种权力文化网络将问题解决在基层。乡村常规权力往往不专业、也不精细地区分部门,乡村干部每个人都是进行乡村治理的“全能手”。由此可以看出,乡村常规权力作为一种具有机动性、系统性及全能性特征的权力形态,能有效地契合乡村社会及乡村治理的需求,并完成国家政权建设的任务目标。也正是由于它的特点与国家基础权力有差别,决定了国家基础权力难以完全代替乡村常规权力的地位。

由于全球资源和市场的限制,我国作为一个起点低、后发现代化的发展中国家,走西方高物质消耗、以市场来榨取别国利益的现代化模式不可能成功,并极有可能会落入“现代化的陷阱”。由此必须“解构西方意义上的现代化”^[16],将农村建设成为现代化进程中的“蓄水池”和“缓冲器”,实现真正的协调、稳健、可持续发展。在这一稳健型的现代化发展道路上,乡村社会可能会出现诸多临时性、突发性乃至复杂艰巨的任务,保有一个结构完整且高效灵活的乡村组织和较强的乡村常规权

力,将是必不可缺的基本保障。保持乡村常规权力并不是要复归乡村专断权力,而是进一步加强乡村社会的必要管理和常态服务,同时在管理和服

务乡村社会的过程中,还能更便捷地开辟农民参与国家政权建设的渠道,因为乡村场域是推进基层民主建设的最直接场域。综述之,后税费时代国家基础权力的高扬本身没有问题,问题在于在大力推动国家基础权力的同时不能以削弱乡村常规权力为代价,二者不应偏废,而应受到同等重视,因为只单向度地重视国家基础权力可能无法有效应对乡村秩序的紊乱,只重视乡村常规权力也无法实现对整个乡村社会的渗透和监控,现代的公共规则也难以被有效塑造。笔者认为,国家基础权力代表的是现代化国家建构的理性化,没有国家基础权力的推动,现代国家建构就会裹足不前,而没有乡村常规权力的保障,现代国家建构又会拔苗助长,只有二者实现有效衔接,才能在乡村社会中稳妥推进国家政权建设并实现全面的现代化发展。

五、结语

20 世纪以来我国开始走上现代化发展的快车道,乡村社会中的国家政权建设表明的正是乡村社会如何在现代性的改造之下融入现代国家建构的过程。鉴于我国具有范围广大且历史悠久的乡村社会,乡村社会生活及治理又具有非程式化、整体性、综合性的特点,单纯依靠以科层化和理性化为基础的国家基础权力,难以实现二者之间有效的匹配,必须启用国家政权建设的另一种表现形式——乡村常规权力。乡村常规权力具有灵活性、系统性、全能性的特点,能有效契合乡村社会的性质和治理特点,从而较好地实现乡村社会秩序的塑造。在现代国家的建构中,国家基础权力作为国家政权规则化、理性化的表征不可或

缺,同时乡村常规权力作为乡村社会的保障亦不能被完全忽视,更不能以削弱某一方为代价来单向度地推进另一方的建设,只有二者不被偏废且相互衔接才是乡村社会通往现代国家建构的真正方向。

注释:

- [1][9](美)杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942 年的华北农村》,刘东、王福明译,南京,江苏人民出版社,1996 年,第 2 页,第 241 页。
- [2](英)安东尼·吉登斯:《民族、国家与暴力》,胡宗泽等译,上海,三联书店,1998 年,第 146~147 页。
- [3]张静:《现代公共规则与乡村社会》,上海,上海书店出版社,2006 年,第 44 页。
- [4](英)迈克尔·曼:《社会权力的来源》(第 2 卷),陈海宏等译,上海,上海人民出版社,2007 年,第 69 页。
- [5](美)乔尔·S·米格代尔:《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,张长东等译,南京,江苏人民出版社,2009 年,第 24 页。
- [6]黄冬娅:《国家基础权力研究述评:基于财政分析的视角》,《中山大学学报(社会科学版)》,2010 年第 4 期。
- [7]董磊明:《强大的常规性权力何以必要——论村庄政治中的基层组织体系》,《人民论坛》,2012 年第 10 期。
- [8]黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和

纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》,2008 年第 2 期。

[10] 张静:《国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾》,《开放时代》,2001 年第 9 期。

[11]张静:《基层政权——乡村制度诸问题》,上海,上海人民出版社,2007 年,第 82~84 页。

[12] 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海,上海人民出版社,2012 年,第 85 页。

[13]项继权:《“后税改时代”的村务公开与民主管理——对湖北及若干省市的调查与分析》,《中国农村观察》,2006 年第 2 期。

[14]渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》,2009 年第 6 期。

[15]杨念群:《中层理论:东西方思想会通下的中国史研究》,南昌,江西教育出版社,2001 年,第 188 页。

[16]温铁军:《解构现代化》,《管理世界》,2005 年第 1 期。

*** 本文为国家社会科学基金青年项目“增强和扩大党在农村的阶层基础和群众基础研究”(项目编号 12CKS016)、中国博士后科学基金一等资助项目“公共品供给与美丽乡村建设研究”(项目编号 2013M540585)的阶段性成果。**

作者简介:韩鹏云,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士后,湖北武汉,430074 徐嘉鸿,武汉大学社会学系博士研究生,湖北武汉,430072。

(责任编辑:杨瑜娴)