

【乡村治理】

# 中国农村基层治理的困境与“浑沌”的治理逻辑

冯川

(武汉大学 政治与公共管理学院,湖北 武汉 430072)

**摘 要:**国家治理方式现代化的关键标志是“规范化”,最核心特征是基于“形式知识”的边界划定。“浑沌”作为对中国农村基层治理内在机制的隐喻,即一种以“隐性知识”为前提的整体、连续、流动、统合的状态。在集体主义时期,农村生产生活的“浑沌”环境与治理方式的“浑沌”相互适应,社会目标可以被控制和诱导到与国家目标相融合的状态。1980 年代开始推进的基层治理方式规范化建设,逐渐打破了“浑沌”状态,在地方社会出现了大量与国家目标相对抗的矛盾冲突。基层治理方式规范化建设以提升基层政权合法性为目标,却降低了基层政权的合法性,然而,国家依然通过一系列行政控制机制驾驭地方行政目标。在规范化及其后果与国家目标控制机制的张力中,农村基层治理陷入困境。当“浑沌”的外在环境没有发生系统性变化时,在基层社会的治理现场,自上而下的“规范”若没有造成更多的社会冲突和不满,则必然在吸纳“隐性知识”的一线行政操作中,催生新的“浑沌”。

**关键词:**规范化;“浑沌”;边界;基层治理;困境

**中图分类号:**C912.82      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2019)05-0041-14

## 一、问题的提出

自从韦伯(Max Weber)在 20 世纪初期提出了关于“国家”的新古典定义,即“现代国家是一个施行支配的必要组织”<sup>[1]</sup>以来,国家的现代性(Modernity)和现代化(Modernization)就成为社会科学界讨论的中心议题和问题域<sup>[2]</sup>。现代国家的形成基础是国家对社区的全面监控,并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<sup>[3]</sup>。而现代国家的一个关键标志是国家能力(State Capacity)<sup>①</sup>对社会组织和社会关系的强大影响和渗透。

若以现代国家的标准或国家政权现代化的标准来衡量,新中国的建立就意味着现代国家或国家政权现代化的完成。然而,在 1980 年代改革开放后,中国共产党和中央政府基于对新中国前三十年历史经验的反思,认为国家治理体系和治理能力的现代化依然没有完成。如果说“国家能力的现代化”强调的是国家对社会进行控制的一面,那么“国家治理体系和治理能力的现代化”则是以国家治理方式为主体的现代化,强调的是国家对治理方式的控制。国家治理方式现代化的一个关键标志是“规范化”。国家治理方式的“规范化”,也即国家治理的目标转为以内部层级结构明晰、分工明确的组织,按照功能边界通过严格限定的、单一的、法定的、程式化的方式来完成。

从 1980 年代开始,中国政权运行的规范化、制度化建设被提上议事日程,似乎“规范化”所带来的条条框框可以保证社会的稳定和发展。权力上收的乡镇体制改革、土地确权工作的展开、税费改革,以及“依法治国”“送法下乡”等的提出,还有近年来一些县级政府制定的限制村

收稿日期:2018-09-13

作者简介:冯川,男,武汉大学政治与公共管理学院特聘副研究员。

① 米格代尔指出,国家能力是“国家通过种种计划、政策和行动实现其领导人所寻求的社会变化的能力”,主要表现为“影响社会组织、规制社会关系,抽取资源和拨款或以特定的方式使用资源”。

干部权力的措施<sup>①</sup>,无一不是着眼于确保民众利益,而将法制化、标准化等一系列“规范化”措施视为行政和监督体制的核心。然而事实上,在一些农村地区上述表现为“规范化”的现代化措施,并没有减少社会冲突,反而引致行政成本更高、土地纠纷频发、农户谋利型上访激增、农田水利瘫痪等问题。国家以转移支付的方式对基层社会进行大量的资源投入,并没有增加基层政权的合法性,反而使基层社会更加不稳定、基层社会的不满情绪愈加扩散。

那么,为什么改革开放至今的中国基层社会并没有随着国家治理方式的“规范化”而变得更加稳定?为了回答这个问题,我们需要进一步理解“国家治理方式的现代化”对基层社会意味着什么,并进一步分析“规范化”这一作用力的性质。

本文将作为国家与社会接点的农村治理,特别是以农业税费征收、土地利用、农田水利供给、纠纷解决、农村最低生活保障等五个典型方面的既有研究为经验基础,考察1980年代以来农村治理的基本状态,以及国家政权的“规范化”对农村治理产生的影响,并在此基础上提出一个理解当前中国农村治理困境的相对宏观的解释框架,以求深化和丰富学界对国家与社会关系的认识。由于着眼于不同治理背后的共通机制,本文的分析路径依照机制发生的因果先后顺序,而历史时间线索和地域差异分析不在重点考察范围之内。

## 二、国家与社会关系的理论脉络

关于国家与社会关系的研究,既有理论脉络中包含突出的两极,笔者将其概括为“国家中心论”和“社会中心论”。

国家中心论关注全体的、统一维度的国家,强调国家的整体性。在他们所描述的“强国家”形象中,“国家像一个单独的、积极的演员在以高度集中的方式展示其在明确疆域上的统治术”<sup>[4]</sup>。国家可以通过社会工程学的方式,凭借其对工业化等理念的追求,而将社会塑造成新的形式。“城市”“中心”“核心”“主导社会阶层”成为国家中心论中对国家与社会关系的隐喻<sup>[5]</sup>。20世纪50—60年代的西方社会科学成果,大量描述了统一的“中心”吞噬弱小的“边缘”<sup>[5-6]</sup>、“大传统”同化“小传统”<sup>[7]</sup>等现代国家重塑传统社会的过程。与此同时,国家中心论还强调国家的自主性。而社会作为国家控制的对象,仅仅是被改变者。在1980年代,“将国家带回来”的理论浪潮,也大多认为自主的国家可以为实现自己的社会和经济改革目标,而从强大的社会群体中独立出来。在真实的人类社会,没有国家能够像一个理想型国家那样全能。虽然韦伯已非常明确地点明了这一点,但在韦伯以后的许多研究国家的学术著作和政治实践的目标指向上,国家的权力和自主权仍然不断被高估,国家的最高领导层意志往往成为他们关注的焦点。

而社会中心论关注的是社会中的国家和国家与其他社会力量互动的过程,以及国家的有限性。社会中心论否认一套能够放之四海皆准且单独集成规则的存在,因为他们相信任何社会都不会有毫无争议的普遍准则引导人们的生活。进而提出,社会中的不同单元也能各自形成不同的正式或非正式行为准则,这些行为准则之间充满冲突,并与国家制定的规则形成竞争。社会中的不同群体,都试图用不同的方式塑造人们的行为模式,因此这些群体之间必然存在持续不断的斗争。在国家中心论看来,不符合国家所制定的法律和规范的行为便是违规行为(Sanctioned Behavior),而“违规”本身其实是由国家中心论的框架和知识所生产的。“违规”在社会中心论的视角下,往往是无效的。

<sup>①</sup> 比如浙江省宁波市宁海县制定并实施的《宁海县村务工作权力清单36条》;甘肃、陕西等省一些地区实施的“六化工作法”;福建省南平市延平区实施的“七步工作法”;江苏省扬中市实施的“432工作法”;等等。

通过一系列对发展中国家的经验研究,社会中心论者展示了两类社会规范与国家规范的关系:第一类,表现为社会对国家规范的反抗。这种对抗关系,也被用来说明国家政策的失败并非缘于设计欠佳的政策、不合格的官员或资源不足,进而解释为何国家政策的实施和社会中的政策效果往往以迥异于国家初衷的形式告终。第二类,表现为社会组织与国家各部门之间的相互联合。这些联合模糊了作为规则创制者的国家与作为这些规则接受者的社会之间的明确界限。国家与外部组织进行联合,本意是为了促成国家目标的实现,结果反而形成了与国家官方颁布的法规差异较大的规范;社会组织与国家进行联合,却主动俘获(Capture)了国家力量的构成部分,以利用国家资源为自身利益服务。可以看出,在社会中心论的视角下,无论是社会对国家的反抗还是社会与国家的联合,社会始终是国家目标达成的阻碍因素<sup>[8]</sup>。

我们也许可以从“国家—社会与对规则的控制”以及“国家—社会与对目标的控制”两个方面来重新梳理国家中心论和社会中心论的观点,这样我们可以对照中国经验的不同之处,从而引出对国家策略论的探讨。在“国家—社会与对规则的控制”方面,国家中心论与社会中心论有一个共同之处,那就是将国家规则与社会规则的关系视为二元对立的,并将国家的规则视为“通过法律法规在一个既定的领土上强迫推行一套单一的、法定的、有效的且已被各个国家机构所认可的行为准则”<sup>[4]51</sup>。因此,国家与社会必然在对规则的定义上形成互不相让的两套话语,并在实践中形成“零和博弈”(Zero-sum)的竞争关系。同样,在对目标的控制方面,国家中心论与社会中心论都同样表现出将国家所追求的目标与社会所追求的目标<sup>①</sup>以二元对立的设定来看待的倾向。在二元对立的关系中,国家目标的实现和社会目标的实现也必然是“零和博弈”的竞争关系,即要么国家目标覆盖了社会目标,要么社会目标成功阻止了国家目标的实现。

然而,国家中心论与社会中心论对国家与社会关系的理解,都无法解释中国政治实践的经验。首先,国家目标并不一定与社会目标发生对立,而是在很大程度上吸纳和同化了社会目标。其次,政权在谋求国家能力向社会渗透的同时,并没有强行控制并推行一套单一的、法定的行为规则。既有研究中出现的“集权的简约治理”<sup>[9]</sup>、“实体治理”<sup>[10]</sup>、“权力的文化网络”<sup>[11]</sup>、“正式权力的非正式运作”<sup>[12]</sup>等概念,为我们展示了不同于国家中心论和社会中心论的第三种国家与社会关系的理论趋向,笔者将其归纳为“国家策略论”,以突显国家在保持目标上对社会进行控制的同时所表现的在规则控制方面的柔软性。

此外,由于对村庄社会本土性规则的利用以及对社会目标和集体行动的引导,在大集体时代,中国农村在总体上能够维持必要的生产效率,这不仅能够供养快速增加的人口,增加人口预期寿命,而且还使国家获取农村剩余的目标得以实现<sup>[13]</sup>。而1980年代以来的“后集体主义时代”又如何呢?粮食合同订购“既是经济合同,又是国家任务,是农民应尽的义务,必须保证完成”<sup>[14]</sup>,这一点表明国家政权强有力地控制着社会目标与国家目标的一致性。通过考察1996年某镇对农村的定购粮收购过程,孙立平、郭于华发现在正式行政权力的运作过程中,权力的行使者引入村庄社会的日常生活原则和民间观念,并与强制性措施配合使用,呈现出“软硬兼施”的工作状态<sup>[12]</sup>。代表国家政权的基层政府官员不是僵硬地使用现代官僚制的正式规则,而是对正式权力之外的村庄社会本土性规则加以巧妙利用,说明国家对规则的控制是柔软而灵活的。

综合以上关于国家与社会关系的研究,不难看出在基层社会的政策实践现场,一套单一的、程式化的固定规则是无法对社会本土规则形成生硬替代的。国家只有注重对社会本土规则的利用,以此引导社会的走向与国家目标相一致。换句话说,国家政权通过目标控制,使中央权威

① 社会所追求的目标(社会目标),笔者将其定义为“社会成员的行动所产生的总体效果所指向的目标”。社会目标未必统合,但具有在功能上被统合的可能性。



体现在各级政府对其统一决策的贯彻实施过程之中,但在这一条自上而下的政策主线附近,允许各地、各领域的基层政府在不同方向偏移,以适应当地情况,增强其解决实际问题的灵活性和能力<sup>[15]</sup>。与国家中心论和社会中心论中在行为规则和目标上国家与社会二元对立的图式相比,中国政治经验的底色是国家政权将社会本土规则视为一套策略资源,社会目标可以被控制和引导到与国家目标相融合的状态。这也正是笔者将这一脉系的研究取向称为“国家策略论”的原因所在。

然而,对于1980年代以来日益强调国家治理方式现代化的中国而言,“国家策略论”也很难再用来分析“规范化”为国家政权和基层社会关系带来的新一轮变迁,同时也无法用来解释农村基层治理中面临的种种困境。

### 三、“浑沌”的治理逻辑

将中华人民共和国前三十年的政治称为“全能主义政治”(Totalism)的邹谠指出,自1978年十一届三中全会之后,国家开始“退出社会某一些领域,包括占中国经济和社会重要地位的农村经济”<sup>[16]233</sup>,换句话说,国家逐渐放松了对农村经济的控制。然而,即使1980年代初“家庭联产承包责任制”的推行使农业生产的基本单位重新回到小农家庭,但“户卖村结”<sup>①</sup>形式的农业税费征收仍然实行了长达十年之久。这段时期,由于表现积极的村干部可以提升为国家干部,且乡镇可以直接撤换工作不积极的村干部,至少在农业税费征收方面,国家仍旧强有力地控制着社会目标与国家目标的一致性。当然,随着权力上收的乡镇体制改革以及农业税被彻底取消,在农业经济资源的汲取方面,国家对农村基层社会的控制力在不断下降。不过随着新农村建设、城镇化建设等项目资源涌入农村基层社会,国家在农村土地使用方面扩展并加强了控制力度。另外,从1980年代起,在国家对治理方式现代化的追求过程中,国家开始推行内部层级结构明晰、分工明确的组织按照功能边界被严格限定的、单一的、法定的、程式化的行为规范行事的“规范化”的行为规则,并加强这套国家规则对社会本土规则的控制,甚至意图实现对“不规则”的社会本土规则的替代,使国家借用社会本土规则的空间大为减少。

由此看来,1980年代以来国家与农村基层社会的关系变迁并不能简化为国家从社会中逐步退出的历史。1980年代以后国家确实在农村基层社会的某些方面退出了,但其控制力却又转移到社会的另一些方面。不过笔者发现,国家控制的退出与进入,都是在国家对治理方式现代化的追求过程中,在“规范化”话语的引导下发生的。那么是否能够建立一个分析框架,将1980年代以后国家与社会关系的变迁以及对农村基层社会治理困境的观察都统合其中?国家规则的被强调以及对社会本土性规则造成冲击的“规范化”,为笔者的研究提供了思路。

由国家机构或政权主体制定的规则,本文称之为“国家规则”。“国家规则”具有社会工程学理论中顶层设计的意涵,它来自一个富有统治力的、经过整合的、自主的实体。“国家规则”是通过法律法规在一个既定的领土上被推行的一套单一的、法定的、有效的,且已为各个国家机构所认可的行为准则,包括国家机构或政权主体通过理性设计并以文本形式自上而下传到县级以上行政主体,与民众发生直接接触的社会领域的各种规范、制度、标准等等。从地方社会的历史演化过程中产生的惯习、常识等仅在局部区域发生效力,并仅适用于某些特定区域社会的规则,本文称之为“社会规则”。“社会规则”这一概念的成立以吉尔茨(Clifford Geertz)提出的“地方性知识”(Local Knowledge)为前提。所谓“地方性知识”,一般有两层意思:一是指该知识带有特定的某个具体地方的特征;二是从知识的发生过程来看,该知识的生成与发展是在某个特

① 粮站以村为单位将农户应缴的各种税费扣除,剩下的再由村集体返还给农户。

定情境中完成的,因此该知识的背后其实隐藏着特定利益关系所决定的立场和视域。“社会规则”便是基于地方性知识的产物,是对某一特定地方社会关系的确认、抽象和概括,其生成与发展都依赖于特定的情境。因此,社会规则带有本土性,是一系列发展变化的具体历史条件和情境性规则的总和。

在关于中国1980年代以后“规范化”的国家规则控制并影响社会本土性规则,从而造成农村基层治理变迁及其困境的研究方面,大多数学者以现代法律进入村庄社会的过程及其结果作为分析对象,产生了一批重要的学术成果<sup>[17-19]</sup>,使分析对象超出对现代法律和纠纷调解的关注。将农村基层治理中公共物品供给、上访等多方面纳入同一个解释框架的研究并不多见,狄金华<sup>[20]</sup>的《被困的治理:河镇的复合治理与农户策略(1980—2009)》可算作这类综合性研究的代表作。笔者所用的“规范化”这一概念,在狄金华的研究中表述为对“具有普遍适用性的公共规则”的制定和推行。狄金华提出的“复合治理”这一概念,意指“在当下的乡镇治理中国家一方面认同村社自治以及村社规范的正当性,同时又制定和推行具有普遍适用性的公共规则,运用这两套可能存在内在冲突的规范来进行治理”的现象。狄金华认为“乡村社会内部多重正当性话语造成的混乱使农民破坏村庄秩序的策略性行为增多,造成当下乡村治理的困境”。与笔者的部分研究议题相似,狄金华也注意到了“地方性规范”与“公共规则”的关系问题,即笔者所谓“本土性的社会规则”与“规范化的国家规则”这两个概念间的关系问题。然而,狄金华着重讨论的议题落脚点,即当地方行为者(农户)同时面对这两套规则时可能采取的行动策略问题,并将乡村治理的困境也归结于此。换句话说,他的研究落脚在两套规则的共时性存在上。

而笔者在研究框架的建立中试图突出“规范化的国家规则”对“本土性的社会规则”的介入和冲击,同时试图更深入地理解这种介入和冲击本身意味着什么。因此本文将强调两套规则在因果机制上的先后之别。秉承对国家中心论、社会中心论、国家策略论这一系列理论脉络的整理和分析,除了“规则”这一范畴,“目标”范畴也将在本文的分析框架中得到运用。笔者把农村基层治理困境的发生逻辑归结为三个层次:(1)“本土性的社会规则”有助于促成社会目标与国家目标的统一,使国家目标得以实现(从“国家策略论”的先行研究中得出的判断之一);(2)“规范化的国家规则”存在阻碍社会目标与国家目标统一的可能性(从“国家在强调治理方式现代化的同时,地方社会的不稳定状况增多,社会目标与国家目标相互脱离”的现象中得出的判断);(3)国家对社会目标与国家目标保持一致的控制仍然存在(从“经济发展、社会稳定、粮食稳产、缩小社会经济差距”等国家目标的制定,以及国家目标“通过行政系统的目标责任制、压力型体制”向社会目标转换这两方面得出的判断)。若用一句话来表达本文框架的核心观点,即社会目标由于“本土性的社会规则”被“规范化的国家规则”阻碍而难以与国家目标相一致,而国家依然试图控制社会目标与国家目标的统一,因此产生了农村基层社会的治理困境。

那么,“本土性的社会规则”与“规范化的国家规则”各自的本质属性究竟是什么,“规范化的国家规则”介入和冲击“本土性的社会规则”的过程在本质上又有怎样的一种内在机制呢?笔者受古普塔(Akhil Gupta)和《庄子》的启发,试图借助“边界”(Boundary)的视角和“浑沌”的隐喻,从内在状态和机制上将“本土性的社会规则”与“规范化的国家规则”及两者间关系的理解纳入一个统一的分析框架。

古普塔在使用“边界”这一概念时,主要指象征领土范围的国家界线(领土边界),以及公共领域与私人领域的界线(社会边界)<sup>[21]</sup>。笔者将拓展这一概念的外延,用以指涉诸如角色、职能、时空等更广领域中的边界。“规范化”所对应的英文又可译为“标准化”。本文用这一术语来概括组织内部层级结构明晰、分工明确、各组成部分的功能边界被严格限定,或评价标准被单一限定,行动样式严格依照法定的、程式化的行为规范的一系列划定边界的实践状态。在规范化的概念中,最核心的特征是各种“限定”和“割裂”,而这两个特征都可以放入一个统一的概念

去理解,那就是“边界”的划定。那么,规范化的过程,其实就可以转化为一系列“边界”划定的过程。韦伯(Max Weber)所讨论的官僚制,就是将行政组织规范化的结果。韦伯认为,典型官僚制的首要原则是“各部门有依据规则(法律或行政章程)而来的明确的权限”。与之相对应,“职务活动——至少是所有专业化的职务活动——通常都以彻底的专业训练为前提”,并且“业务的执行须遵照一般规则”<sup>[22]22-24</sup>。从韦伯对“权限”和“专业化”的强调可以看出,官僚制组织内部存在权能上的边界和功能上的边界。而从韦伯提及的“法律”“一般规则”等术语判断,规范化的对象是超越本土性社会规则的国家规则。各种经验研究的成果也表明,国家规则所代表的正式权力支配秩序,一定会指向本质上表现为各种“边界”划定的规范化过程和结果。

正因为如此,本文将“规范化”与“国家规则”并置,将“本土性”与“社会规则”并置,分别表述为“规范化的国家规则”和“本土性的社会规则”,并将这两个概念划归到“边界”这个更本质的概念层次进行表述,即“边界”与“反边界”。而“浑沌”的生存与死亡,也恰好落在“边界”的具体状态上。

《重编国语辞典》对“浑沌”的解释:“(一)传说中天地未形成时的那种元气未分、模糊不清的状态;(二)融为一体,不可分割的样子。”从这个定义可以看出,“浑沌”是一种处于整体、连续、流动、统合状态的存在,其特征是不可分割、混合为一。“浑沌”<sup>①</sup>一词的概念来源于《庄子·应帝王篇》中的寓言。这则寓言的内容如下:“南海之帝为倏,北海之帝为忽,中央之帝为浑沌。倏与忽时相与遇于浑沌之地,浑沌待之甚善。倏与忽谋报浑沌之德,曰:‘人皆有七窍以视听食息,此独无有,尝试凿之’。日凿一窍,七日而浑沌死。”

《庄子》寓言中的“浑沌”首先作为一个有行动能力和目标指向(从“待倏与忽甚善”看出)的主体而存在,这一主体本身的特征表现为其“内在的连续性”。其次,“浑沌”也可视为一种整体的、连续的、流动的、统合的状态,即一种内部没有割裂的状态。再次,“浑沌”预示着只能以其内部连续的状态而存在,否则就将瓦解和死亡。为“浑沌”凿窍这一行为即对功能和构造进行区分,在具有连续性的“浑沌”内部造成各种割裂,其实是在瓦解和撕裂“浑沌”,将“浑沌”置于死地的过程。从认知结构的角度分析,“浑沌”与“规范化”分别建立在“隐性知识”和“形式知识”的认知形态之上(表1)。

表 1 规范化的国家规则与固有的社会规则

主体	规范化的国家规则	固有的社会规则
认知形态	形式知识	隐性知识
要素	接近概念:科学知识、专门知识	接近概念:生活知识、体验知识
特性	规制、合理性、效率、技术、目的	惯习、经验、历史、自由裁量
	操作:把现状引向规定的方向	语境:从此前发生的经历中生成的现状
	形式化、样式化、划一化	全体性、统摄性、流动性、连续性
	组织化、明文化、现代化	复杂性、多样性、异质性
		地域性、固有性

“浑沌”之所以能够成为中国农村基层治理内在机制的隐喻,是因为“本土性的社会规则”属性本身是反割裂的,而“规范化的国家规则”恰好又是建立边界的作用力。国家治理方式的现代化追求,其实就是寓言中倏与忽给浑沌凿窍的过程。虽然倏与忽的本意绝不是置浑沌于死地,而是增强政权的合法性,但其结果却恰恰使基层社会更加不稳定、基层社会的不满情绪扩散,使农村基层治理陷入困境。

① 将庄子寓言中的“浑沌”作为一个隐喻式的概念来分析和说明中国社会,并非笔者首创。笔者在对农村基层治理进行研究时想到庄子的这则寓言,是受到中村则弘《浑沌与社会变动》这篇文章的启发。中村则弘是在流动性和边界模糊性的意义上使用庄子寓言中的“浑沌”来描述和解释带来中国社会变动的社会精英的生活准则的<sup>[23]195-224</sup>。



“浑沌”作为一种隐喻而成为本研究框架的核心概念是妥当的。“浑沌”的寓言出自《庄子·应帝王》篇。从篇名可以看出,“浑沌”的寓言应当与政治、行政、社会治理相关。由于“浑沌”概念以寓言为语境,该概念本身就同时具备了前述三层内涵,其表达简洁且具有概括性,且并不难将其还原为一系列农村基层治理中呈现的经验现象(表 2)。同时,隐喻式的概念模型在社会科学研究中也经常应用,比如“中心—边缘”(Center-periphery)<sup>[5]</sup>、“断裂”<sup>①[24]</sup>等等。这些概念模型,将抽象的逻辑关系具象化、空间化、可视化,作为一种理论工具而有助于人们对经验现象的把握和理解。正是出于这样的考虑,本文使用“浑沌”作为一个隐喻式的概念模型,把握和理解 1980 年代以来国家政权与农村基层社会的关系变迁,以及当下农村基层社会的治理困境。

表 2 中国农村基层治理中“浑沌状态”事例

逻辑关系	浑沌状态	内容
功能的统合	村干部角色功能的统合	惩罚者、说服者、动员者、赠答者等多个角色功能同时具备、相互支撑
	乡镇政府部门功能和事务员功能的统合	“工作队”成员根据具体业务的开展环境,临时调整和组合各种潜在和显在的功能
	土地功能的统合	同一块土地,具有耕地、宅基地、植树用地等多个功能
行为意义的连带	税费缴纳行为的意义连带	税费缴纳行为的意义,与对国家的认同、对集体所有制的认同、民间社会的传统公平观念、社区舆论评价等无法分离
	纠纷调解行为的意义连带	纠纷调解行为的意义不仅在于调整各当事人之间的利益关系,更在于基于村庄伦理规则对当事人进行劝告,满足当事人的日常情感诉求,达到修复面向未来村庄生活的社会关系的目的
事件的一体性	缴纳税费与其他事件的一体性	村民缴纳税费事件,与村民委员会为村民办理其他事务等事件,成为统一整体
	纠纷事件与其他事件的一体性	纠纷事件与纠纷发生以前的一系列日常生活事件形成连续的统一整体
价值计算的模糊性	土地及地面附着物价值的模糊性	因为与当事人的亲密程度、流入方声望等因素都能影响对土地及其附属物价值的计算,价值难以明确数值化
	村民收入的模糊性	村落中间阶层的同质性、家庭发展周期带来的阶层流动性、收入计算的模糊性、基于代际整体性的“家庭圈”边界的灵活性,使收入难以明确数值化
空间的整体性	土地耕种空间的整体性	特定地理空间中某块农地上耕作者的流动性强,并具有不确定性
	农田水利空间的整体性	流动的水资源与大型水利设施是不可分割的整体空间。大型水利设施的建设,需要对人、财、物进行整体性动员。相同利益主体的水利利益范围与水利灌溉区域重合。大型水利设施的利用、维修、管理等作业具有整体性,并与相应的资金筹集形成整体性关系

四、“浑沌”何以可能

下文将从政治、社会、经济等三个方面,分别讨论不同浑沌样态得以存在的环境性因素。所谓环境性因素,是指外在于浑沌存在的结构性条件,该结构性条件构成浑沌产生并以何种样态

① 所谓“断裂的社会”,就是在一个社会中,几个时代的成分同时并存,互相之间缺乏有机联系的社会发展阶段。

存在的外在约束。

### (一) 政治:国家目标对社会目标的有效驾驭

这里所说的国家目标,特指中央政府代表国家意志制定的目标。而社会目标,指的是民间社会通过众多日常的具体行为所达成的目标。地方政府,包括农村的行政力量,起着联结和调整国家目标与社会目标之间关系的作用。在论及国家、地方政府、民间社会三者之间的支配关系时,就必须再次提及和澄清“治理”这个概念。1995年,联合国全球治理委员会对“治理”(Governance)作出如下权威界定:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排。它的特征可以概括为:(1)治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;(2)治理过程的基础不是控制,而是协调;(3)治理既涉及公共部门,又包括私人部门;(4)治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。可以看出,治理的实质是一种“合作管理”(协治),即在公共事务的管理上并非政府之专责,社会组织也参与其中,并与政府密切合作<sup>[24]4-5</sup>。

中国广土众民的社会规模,使中国的行政施策表现为“集权的简约”风格。国家施策需要利用民间社会的文化网络和规则,想方设法取得县级以上的“流官”以及县级以下的“守吏”和乡绅的配合,并进一步得到民间社会的配合,以将社会目标引向国家目标。

传统中国社会并非一个分割的二元结构,其中一元由皇权及其官僚进行治理,另一元由士绅或“地方精英”治理,而是存在一个不可分割、辨明的共同治理区域:在此结构中,自上而下的力量和自下而上的力量进行博弈和角逐<sup>[25]</sup>。这个共同治理区域,即“治理”的发生场域,黄宗智称其为“第三领域”。根据黄宗智的定义,“第三领域”是一个不同于国家和社会或“公域”与“私域”的领域,它处于国家与社会之间或“公域”与“私域”之间,是一个国家与社会都参与其间的区域。在当下的中国乡村中,行政制度的断裂与乡村间利益相对于政府内部利益的不一致性,也使村庄对乡镇的潜在离心倾向较大,这种离心倾向实际增强了村对乡的谈判空间和能力。任何责任关系中的双方都既面临一种不平等的权威关系,同时也享有潜在的、更具平等意涵的关系,其直接表现就在于更“弱势”的一方相对于强势一方实际上是拥有谈判空间和博弈能力的。从根本上说,这是因为对责任—利益连带关系中的双方来说,任何一方都不可能离开对方而独自获得利益。如果将代表国家与社会的所有行动者都置于同一条“责任链条”中审视,其实每一个节点上的行动者同时具有更多行动的主动性与被动性。比如乡镇政府对村庄而言具有“主动性”,但在与区县的关系中它就显得更“被动”;而村庄看似是最“被动”的一方,但通过责任制的逻辑,它反而可以潜在地利用区县对于乡镇的压力以及自己的离心倾向,而向自己的上级“施压”<sup>[26]</sup>。

因此,从以上对中国社会结构的分析来看,本文所使用“治理”一词的含义并不与上述联合国全球治理委员会的标准定义相冲突,相反在很大程度上还可以对标准定义加以直接引用。本文中所使用的“治理”一词,是指国家和社会范畴内的各行动者,管理其共同利益对象(如财税、土地、不动产、公共设施、社会秩序等)的诸多方式的总和,它是多个不存在绝对支配—被支配关系的主体间重复博弈的持续过程。

由于国家目标对行政事务的覆盖,以及压力性体制对国家意志和责任的传导,地方政府和村庄行政者与地方社会的“协同”和“强制”,就意味着地方政府和村庄行政者的角色功能浑沌,随之而来的就是治理方式上的“软硬兼施”。

### (二) 社会:熟人社会

“熟人社会”是一个经常被借用来描述乡土社会状态特征的概念。在费孝通的描述中,熟人社会是一个没有陌生人的社会,人们之间相互信任,而信任来源于彼此的熟悉。熟人社会,不仅



具有社会成员之间信息对称的特点,而且有社会一致公认的规矩(可以称之为“地方性共识”),甚至于有时语言沟通都显得不必要。人们聚村而居,造成乡土生活的“地方性”,即活动范围有地域上的限制,区域间接触少、生活隔离,各自保持孤立的社会圈子。随着1990年代打工经济的发展,村庄结构不再封闭。吴重庆将打工经济兴起后的农村社会,称为“无主体熟人社会”,其理由主要在于:其一,农村青年大量外出务工,村庄主体丧失;其二,农村社会因为变成城市社会的依附者,而丧失了主体性<sup>[27]</sup>。

而笔者并不拟讨论“主体”这一概念,也无意将讨论的焦点聚焦于青年村民身上。从笔者调查的稻村来看,单就村庄社会这一空间场域内的村民社会关系和互动而言,虽然随着打工经济的兴起,青年一代的村民大量外出务工,村庄人口的流动性增大,但这并不一定意味着村庄不再是乡土熟人社会。总体上看,中国家庭的代际关系较为紧密,以代际分工为基础的半工半耕的家计模式,使得留守农村的中老年村民间依然保持着彼此熟悉、信息对称的熟人社会特点。再来看青年村民,如果是在村域附近的县城或乡镇务工,他们的生活圈则还是保留在村内,彼此之间就还能维持熟人关系。而对于到大城市,特别是外省城市务工的青年村民而言,他们一般每年都会在春节返乡。借助春节期间走亲访友以及麻将等娱乐活动,他们虽然和其他村民有可能一年都没有见面,但村庄空间就像一个大熔炉,只要他们回到村庄,他们之间的陌生感就会迅速消失,转化为相互熟识、称兄道弟的熟人关系。

此外,由于不动产价格过高,能够实现在一线城市购入房产并定居的村民少之又少。进城务工的村民,往往选择在县城或者乡镇中心购买住房。不过即使在县城购买了房产,他们仍旧保有农村的住宅,并时常回到农村居住。为了得到政府发放的补助金,他们仍然保留农村户籍。在许多地区,相当一部分村民,甚至不会去买县城以及乡镇的房子,而能够进入城市安居的村民还是少数。大部分青年村民当他们进入中老年期,而不得不就近务工或回村务农时,他们也将成为熟人社会得以延续的载体。

熟人社会,意味着村民之间广泛的私人关系网,这是在一段时期频繁互动的基础上建立的。频繁的互动,就会产生许多日常性的事件,这些事件相互联系,并在村民的记忆中累积。每一个事件,都会影响个人对他人的判断,并进一步影响他们的关系以及下一步的互动过程。这些事件的相互牵连,也会增加私人关系网中个人的积极情绪或消极情绪。因此,熟人社会的纠纷不可能作为一个孤立的事件而存在。每次纠纷的出现,都牵连着重附着于私人关系的情绪累积,以及其他零碎的日常事件。换言之,熟人社会是纠纷事件与其他事件形成浑沌的前提条件。

熟人社会,意味着村干部在村民心中的印象不是一个抽象的个人,而是一个日常化的、有情绪、有个性、立体的个人。一方面村民清楚村干部的人品和脾气,而另一方面,村干部也清楚每个村民的性格和他们的家庭状况。村干部和村民小组长由于生长在村庄社会,自然对村民的性格、村庄的伦理秩序、舆论对某个村民的评价非常熟悉。而除了村干部和村民小组长之外,乡镇干部也能够清晰掌握村民和村庄社会的情况。2006年以前,由于乡镇干部有农业税费的征收任务,他们必须关心农民生产,需要经常下乡,并且在农忙时节也经常到农村查看工作,参与组织农业生产。这种相互熟识和对村民信息的掌握,产生村干部和乡镇政府人员角色功能的浑沌,使行政系统的末端组织与农村社会的接触区域能够保持柔软灵活的状态。此外,村民彼此之间的印象也不是抽象的,而是带有个人好恶和交往偏好的具体的人。这种基于地缘的情感性联系,使相互协作发生的交换行为不一定是以可量化计算的市场交换原则为基础。于是,熟人社会成为孕育价值计算浑沌的外在环境。

熟人社会的另一个特征在于“生于斯长于斯”,即个人生命的起始和成长、生活的大半时间都在同一个空间中展开,并且最终的生命关怀和意义归属也指向这一片土地。基于熟人社会对时间的统摄性,从人生时间轴的角度来看熟人社会,就会发现熟人社会还包含了家庭生命周期

等一些状态在“变迁”而空间相对不变(发生于同一村庄)的事物。熟人社会的时间维度,使同一块土地的功能有可能随着家庭生命周期而发生改变,产生土地功能的浑沌。同时,时间维度中的土地价值也并非一个确定的数值,而是随着私人关系的亲疏远近和 market 价格的变动而发生变化,从而形成土地价值的浑沌。另外,时间维度中的村民收入也并非一个确定的数值,它会随着市场需求的变化、个人所处家庭生命周期的阶段、“家族圈”的变动而变化,进而产生村民收入的浑沌。而“生于斯长于斯”的时间维度,也使村庄社会个人间关系的调整方向指向未来的生活。“抬头不见低头见”是熟人社会中经常听到的表达。由于地缘关系不会轻易消失,产生纠纷的村民如何面对将来长久的村庄生活,就成为纠纷当事人和纠纷调解者必须思考的问题。未来的时间维度,使纠纷调解行为的意义必须被纳入村庄生活的意义整体进行理解。熟人社会,也成为纠纷调解行为意义的浑沌产生的社会环境约束。

### (三)经济:“公”与“共”

关于中国特色的“公—私”概念,费孝通作出了精辟的阐释。中国的“公”与“私”不是领域概念,而是相对的、关系上的概念,两者之间并无明确界限<sup>[28]338</sup>。而在村庄治理这一层面的“公”与“私”的关系中,日本学者田原史起在研究中国民间社会的经济活动时,又加上了“共”这一概念,并将“公”“共”“私”视为地方治理资源的三个不同领域<sup>[29]68</sup>。田原史起指出,“公”代表行政组织的“再分配原则”,“共”则是社区的“互惠原则”。“共”的资源<sup>①</sup>是基于“互惠原则”而被使用的<sup>[30]</sup>。这种分类方式,以经济活动为出发点,给理解产生连带性、统合性、一体性等浑沌特征的外部环境带来了启发。

在集体所有制下,土地归村集体所有。村集体(生产队)在组织生产、调配劳动力、平衡人地资源等方面发挥了重要作用。需要指出的是,公有制的生产方式,建立在农村“换工”“帮工”等“共”的惯习基础之上。而在1980年代分田到户之后的一段时期,村集体依然通过土地调整、收取农业税费等方式来平衡农村的人地关系,并维持水利、道路、教育等农村公共领域的资源供给。由于村民并不认为自己是土地的所有者,土地属“公”的观念让缴纳农业税费被理解为“缴纳租金”,使缴纳税费的行为具有了合理性。而“公”的意义往往隐含“均”的诉求,也使缴纳税费的行为本身成为村庄舆论的话题之一,欠缴或抗缴税费行为就与挑战“均”的原则和家庭经济条件的社会评价联系在一起,受到舆论的制约。换句话说,“公”为缴纳税费的行为意义浑沌的产生营造了经济环境。同时,“公”使村干部在村民生产和生活中具有重要的地位。土地和财政两项重要资源都属“公”,使村干部在资源的再分配上拥有重要权力。作为完成行政任务的工作方法,掌握“公”的资源再分配的村干部,就将各项资源的再分配事件建立起连带关系,以此促成村民在缴纳税费、出义务工等工作上的合作。因此,“公”也为缴纳税费与其他事件的连带所形成的“事件的浑沌”营造了经济环境。在依照人口变动情况而实施的土地调整方面,以“公”的经济制度为基础,存在于对共有资源的共同使用背后的共同管理系统,即在当代社会发挥协调作用的管理组织,也维持着资源使用的可持续性。由于共有资源对于共同分享生活空间的全体成员而言是必不可缺的,共有资源在使用上极力回避零散化和个别化,由多个人组成的群体所共同所有,或共同使用<sup>[31]8-10</sup>。

在中华人民共和国建立以前,村民对于个人的土地有非常明确的边界意识,但对于村庄的土地却并不具有边界意识。除了一部分宗族地区,中国的村庄在不具有边界清晰的支配地域的情况下发展起来<sup>[32]57-120</sup>。在这种情况下,拥有自生的管理机构、土地呈现总有状态的“村落共同体”不可能存在。而经过土地改革及其后的农业集体化,中国农村开始形成了集体所有制。

① “共”的资源,可分类为“生态资源”与“象征资源”。前者也可称为“社区共有财产”,并可以进一步细分为“收益型财产”和“基础型财产”;后者的资源,以农村社会中的一定空间范围为基础,由相互重叠的“连结(关系资本)”与“统合(团结资本)”构成。

中国村庄以行政村为单位,开始具备了支配地域,村庄土地被视为共同所有的资源,于是产生了耕作空间的浑沌。村民相互间的土地流动,可以理解为周期较长的互酬现象。对互酬的保障以及对再分配的保障相互强化,为土地耕作空间浑沌的形成营造了经济制度外部环境。土地空间利益配置的再分配,正是农田水利空间的浑沌得以形成的前提。在肇始于大水利建设运动的大跃进运动中,为了统一调动水利工程所需的劳动力、物材和资金,一些合作社被合并,发展为人民公社<sup>[33]235-236</sup>。这一过程就应放在农业集体化以及调动和再分配共有资源的延长线上去理解。此外,“共”的互惠观念又更多地与熟人社会的私人关系和情感结合在一起。在帮工互助、赠与等基于“共”的交换关系中创造或得到的价值是无法精确计算的。因此,“共”还成为营造“价值计算的浑沌”生长环境的经济约束。

五、“规范化”与“浑沌”:理解中国农村基层治理的困境

中国农村基层治理的困境,源于 1980 年代以来,国家对治理手段的规范化建设和经济建设的同时推进。对治理手段的规范化建设,意味着对基层行政主体的财权和行政权力的上收,以及对村民各项权力的精确化和程式化。而对经济建设的推进,又意味着行政任务 and 责任的层层下放。前者其实等同于基层治理各方面的边界化,而后者又参与并营造生长浑沌的环境,所谓“浑沌”的存在本身就具有反边界的特质。因此,中国农村基层治理的困境,即旨在提升政权合法性的规范化建设,而实际上不仅没有提升基层政权的合法性,反而导致更多的矛盾纠纷,使基层行政组织疲于应对,可以转化为“规范化与浑沌的矛盾”,进一步说,也就是可以转化为“边界与反边界的矛盾”这一围绕“边界”而展开的新命题来分析和理解。

表 3 基层社会与行政的“浑沌”及其与国家目标的对应关系

逻辑关系	浑沌的样态	国家目标
功能的统合	村干部功能的统合	农业税费征收→经济建设
	乡镇政府部门和事务员功能的统合	
	土地功能的统合	土地的有效利用→社会稳定
行为意义的连带	税费缴纳行为的意义连带	农业税费征收→经济建设
	纠纷调解行为的意义连带	社会稳定
事件的一体性	税费缴纳与其他事件的一体性	农业税费征收→经济建设
	纠纷事件与其他事件的一体性	社会稳定
价值计算的模糊性	土地及地面附着物价值的模糊性	农民根据自己的情况合理活用资源→社会稳定、粮食稳产的确保
	村民收入的模糊性	贫困被视为家庭圈内的整体责任→社会稳定、消除贫富差距
空间的整体性	土地耕种空间的整体性	耕者有其田→社会稳定、粮食稳产的确保
	农田水利空间的整体性	粮食稳产的确保

中国共产党政权建设的一大特色,就在于政府有能力将社会目标引导到与国家目标相一致的状态(表 3)。这种引导不是单纯的自上而下的强制,而是自下而上的“发动”,即基层干部和精英深入乡土熟人社会,广泛利用民间社会中“共”的资源培育“公”的思想观念,进而调动积极分子的能力,带动社会其他成员参与指向国家目标的生产活动。国家目标的设定、基层干部和精英对乡土熟人社会的融入、熟人社会的文化网络、“共”的惯习和“公”的思想观念的生长所营造的行政环境,使农村基层治理呈现出反边界的“浑沌”的特点。治理方式的“浑沌”,一方面反映出中国农村生产和农民生活不分彼此、不斤斤计较、模糊处理等不划边界的整体主义传统,另



一方面,也反映出从工农革命中发展起来的新政权,并不像第三世界新兴国家的政权或殖民地政权那样,设立单一抽象的国家规则的特点。

农村生产生活的“浑沌”环境与治理方式的“浑沌”相互适应,使行政与社会的关系没有出现大范围严重的官民对立,或者在地方社会层面造成行政能力空洞化后的“自己统治型治理”和“无政府的治理”的局面。1980 年代开始推进的基层治理方式规范化建设,使上述浑沌样态一一被打破。表 4 列出的一些例子,即表示的是“浑沌”的地方社会规则,与对其造成冲击的强调“规范化”的国家规则,所可能存在的对应关系。

表 4 浑沌状态与规范化的对应关系

浑沌的样态(地方社会规则)	规范化(国家规则)
村干部功能的统合(→a)	防止恶性事件发生的《七不准》等规定(1995 年),财权上收(1998 年)
乡镇政府部门和事务员功能的统合(→a)	
土地功能的统合(→e)	土地用途限制(各地时间不一),土地开发规划(各地时间不一)
土地耕种空间的整体性(→b)	土地调整的减少和停止,土地二轮延包(1997 年),共同生产费废止
农田水利空间的整体性(→f)	(2000 年代初),土地确权确证(各地时间不一)
税费缴纳行为的意义连带(→a)	防止恶性事件发生的《七不准》等规定(1995 年),禁止利用土地确权追缴税费尾欠(2004 年,2005 年)
税费缴纳与其他事件的一体性(→a)	
纠纷调解行为的意义连带(→c)	注重程序正义和证据链的现代法律
纠纷事件与其他事件的一体性(→c)	
土地及地面附着物价值的模糊性(→d)	征地拆迁补偿(各地时间不一)
村民收入的模糊性(→d)	低保评定(2005 年以后)

注:括号中箭头指向的字母,对应表 5 中各项地方社会状态,表示浑沌状态受规范化的国家规则冲击后,所产生的社会治理后果。

这些规范形式,使基层治理方式趋于单纯且个别性地对个体民众的利益作出妥协和让步,通过可视化的确定数值进行财政资源的分配,即事化地处理行政事务和民事纠纷,并强调治理主体和治理手段的单一和专用。被规范的基层治理,也就是被各种边界线所切割的基层治理。“浑沌”在被规范边界化之后走向消亡,使得地方社会产生大量与国家目标对抗的力量。在地方社会状态与国家目标形成对抗的局面下,国家目标依然通过行政控制机制保持着对地方行政目标的有效驾驭状态,农村基层治理因此陷入了困境(表 5)。

表 5 农村基层治理的困境及其应对

地方社会的状态	国家目标	应对策略
a.农业税费征收与计划生育政策执行难	经济建设	镇一村利益共同体的结成
b.人地矛盾的激化	社会稳定、粮食稳产	将低保资源作为行政救济资源
c.土地纠纷	社会稳定	将低保资源作为行政救济资源
难以平息的民事纠纷		调停与判决综合运用
d.贫富分化	消除贫富差距	将低保户转变为低保人,确保低保对象的流动性
难以分配的低保资源		
e.违法建筑	经济建设、社会稳定	集中整治行动,拆迁队
f.瘫痪的农田水利体系	粮食稳产(旱涝保收)	土地集中连片承包(划片承包)

而在熟人社会,“公有制”的制度设计还在政治意识形态下的合法性环境中,摆脱治理困境最有效的方法,就是规避各种规范化的设定所带来的边界,让反边界的“浑沌”复活并重新开始生长。

在农村基层治理摆脱困境的努力中,并不是所有浑沌都能复活。比如在人地矛盾、土地纠纷等方面,原先以土地功能的统合、土地耕种空间的整体性、土地及其附着物价值计算的模糊性

等方式存在的“浑沌”，还没有找到得以复生的有效方式。因此，为了应对确保经济建设和社会稳定的国家目标，村干部将低保等资源活用作行政救济资源，即低保资源功能的浑沌化，成为当下基层治理的应急手段之一。

在孕育浑沌的政治、社会、经济环境都还没有发生根本转变的情况下，即使边界的“规范化”暂时扼杀了“浑沌”，“浑沌”还会以对“规范化”更有免疫力的方式（规避规范的方式）复活。“浑沌”的复活，表面上看似与以“规范化”为指向的治理方式现代化相背而行，然而却正是解救农村基层治理脱离困境的一剂良药。在强调治理方式走向“规范化”的中央政府的政治意志面前，这剂良药多多少少带来一定的政治责任风险。但只要农村基层治理的环境，即国家目标与行政体制等控制要素存在，“找回浑沌”就成为必要，对于参与基层治理的各主体而言，为了让乡村治理能够平稳顺利地展开，灵活运用“浑沌”所带来的有利于治理的功能就不失为一种合理的策略。

## 六、小结

本文以划分边界强调“规范化”的国家规则与反边界的以“浑沌”为特征的地方社会规则的博弈为线索，尝试为理解中国农村基层治理的困境和现状提出了一个解释框架。从总体上看，中国如今还处于行政优位的城镇化发展最盛期，熟人社会尚未解体，公有制仍然是事关政治意识形态与共产党合法性地位不可动摇的原则性制度之一。因此，笔者认为至少在目前，以及相当长的一个时期内，中国农村基层治理还不存在脱离“浑沌”的可能性。相反，在国家目标与行政体制的控制下，为了让基层治理能够平稳顺利地展开，灵活运用“浑沌”所带来的有利于治理的功能就成为一种必要。对“浑沌”功能的再认识和重新评价，即对临机应变的应对策略、复眼式视点的重要性的再认识和重新评价，是发挥创造性探索和开辟新道路不可或缺的一环<sup>[23]195-224</sup>。

当然，笔者并不是仅仅将“浑沌”毫无甄别地理解为单纯的只具有积极的正面功能的资源，显然存在“浑沌”的村级治理，也并不可能在各个方面都取得理想的结果。比如，在税费征收方面，“软硬兼施”的策略最终还是有可能有侵犯村民利益的可能。在纠纷调停中，诉诸传统地方规则的纠纷解决方式，也有可能因为调停立场偏向于“人多势众”的家族而未必带来合于事实的公平性。正是因为“浑沌”的存在有造成这些负面效果的可能性，中央政府才把重点放在治理能力的现代化建设上，并强调治理方式的“规范化”。然而，实际情况的发展却与“规范化”的本意恰恰相反。只要行政目标、财政需要、第一线行政职员等以“浑沌”的功能为必要的行政主体仍然存在，中国农村基层治理要实现彻底的“规范化”，还有很长的路要走。笔者认为，只有当中国的城市化完结、熟人社会基本解体、公有制彻底形式化之后，中国社会才有可能逐渐脱离“浑沌”。脱离“浑沌”，应该是一个社会在具备了各种条件之后而自然达成的结果，而不应是一个要用各种行政手段去人为促成的目的本身。

## 参考文献：

- [1] Weber Max. Essays in Sociology[M]. translated by H. H. Gerth, C. Wright Mills. New York: Oxford University Press, 1958.
- [2] Jeffrey C Isaac. Modernization and Politics[J]. Perspectives on Politics, 2015(13):1-6.
- [3] 安东尼·吉登斯. 民族、国家与暴力[M]. 胡宗泽,等,译. 上海:生活·读书·新知三联书店,1998.
- [4] 乔尔·S·米格代尔. 社会中的国家[M]. 李杨,郭一聪,译. 南京:江苏人民出版社,2013.
- [5] Shils Edwards. Center and Periphery[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1975.
- [6] Merritt R L, Stein Rokkan. Comparing Nations[M]. New Haven: Yale University Press, 1966.

- [7] Redfield Robert. Peasant Society and Culture[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1960.
- [8] James C Scott. Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed[M]. New Haven: Yale University Press, 1998.
- [9] 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[J]. 开放时代, 2008(2): 10-29.
- [10] 李怀印. 华北村治——晚清和民国时期的国家与乡村[M]. 北京: 中华书局, 2008.
- [11] 杜赞奇. 文化、权力与国家[M]. 王福明, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2010.
- [12] 孙立平, 郭于华. 软硬兼施: 正式权力非正式运作的过程分析[M]//清华社会学评论特辑. 福州: 鹭江出版社, 2000.
- [13] Li Huaiyin. Village China Under Socialism and Reform: A Micro-History, 1948—2008[M]. California: Stanford University Press, 2009.
- [14] 王晓毅, 朱成堡. 中国乡村的民营企业与家族经济[M]. 太原: 山西出版社, 1996.
- [15] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011(10): 67-85.
- [16] 邹谠. 二十世纪中国政治[M]. 香港: 牛津大学出版社, 1994.
- [17] 董磊明. 宋村的调解: 巨变时代的权威与秩序[M]. 北京: 法律出版社, 2008.
- [18] 苏力. 送法下乡——中国基层司法制度研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000.
- [19] 丁卫. 秦窑法庭: 基层司法的实践逻辑[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2014.
- [20] 狄金华. 被困的治理: 河镇的复合治理与农户策略(1980—2009)[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2015.
- [21] Akhil Gupta. Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State[J]. American Ethnologist, 1995(22): 375-402.
- [22] 马克斯·韦伯. 支配社会学[M]. 康乐, 简惠美, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004.
- [23] 中村則弘. 脱オリエンタリズムと中国文化——新たな社会の構想を求めて[M]. 东京: 明石書店, 2008.
- [24] 孙立平. 断裂: 20世纪90年代以来的中国社会[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [25] 狄金华, 钟涨宝. 从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究[J]. 社会学研究, 2014(5): 73-97, 242.
- [26] 王汉生, 王一鸽. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2009(2): 61-92, 244.
- [27] 吴重庆. 无主体熟人社会及社会重建[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [28] 费孝通文集: 5卷[M]. 北京: 群言出版社, 1999.
- [29] 田原史起. 日本视野中的中国农村精英[M]. 济南: 山东人民出版社, 2012.
- [30] 田原史起. 農村がバナンスと資源循環—「つながり」から「まとまり」へ—[C]. 東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻紀要, 2018(22): 139-161.
- [31] 菅豊. 川は誰のものか: 人と環境の民俗学[M]. 东京: 吉川弘文館, 2006.
- [32] 旗田巍. 中国村落と共同体理論[M]. 东京: 岩波書店, 1995.
- [33] 小島麗逸. 中国の都市化と農村建設[M]. 东京: 龍溪書舎, 1978.

(责任编辑: 宋雪飞)