

从覆盖到嵌入：国家与乡村 1949—2011

董磊明

近年来，随着国家行政权力逐步后撤，在农村社会出现的“权力真空”和秩序混乱，与集体化时代的超强控制能力和高度社会整合形成了鲜明的对比。随着经济的发展和现代化进程的推进，国家机器的功能应该越来越强大，但是为什么今天它会在农村基层呈现出“悬浮”的状态呢？二十多年来国家对乡村社会的控制究竟是越来越强还是越来越弱；这种强弱变化的实质是什么，为什么会如此？或者说，建国后国家与乡村关系的具体形态经历了怎样的变化？

以往对相关问题的研究多侧重于国家的视角，往往是在现代化进程中国家政权建设的背景下考察国家与社会的关系。而本文则是从国家政权和乡村社会两者的性质及互动状况来理解这种关系形成、存在的依据。同时本文将关注某种关系模式形成后，它又是如何与新渗入进来的其他变量一起对国家和乡村社会的形态和性质产生影响，进而逐步型塑出新的关系形态的。通过分析梳理，本文将集体化时期的国家与乡村关系概括为“覆盖模式”的理想类型；而将国家与乡村关系的当前状态和今后可能的走向概括为“嵌入模式”的理想类型。

一、理解国家与乡村关系的双重视角

长期以来，学界对于国家与乡村关系的考察（尤其是全能主义时期）往往通过国家政权建设理论的视角和框架进行。但是，单向的宏大国家权力视角在解释复杂的现实时自然会屏蔽掉一些关键因素，尤其无法从一个乡村社会的主位来考察二者关系。因此我们认为，在中国当代所经历的剧烈社会变迁背景下考察国家与乡村社会的关系，必须从国家和乡村社会两个方向来进行。本文的目的就在于通过对乡村社会基础变化和国家权力两个方面的考察，建构一个国家与乡村关系的双重视角分析框架。

国家政权建设理论源自西欧近现代化的经验。它指分散的、多中心的、割据性的权威体系，逐渐转变为一个以现代民族国家为中心的结构。在这样的一个过程中伴随着国家权力的集中和公民权利义务范围的扩大。后发现代化国家的政权建设与欧洲政权建设经验相似的一个重要特征就是国家权力的向下扩展。人民公社时期全能主义的国家权力下伸，以及对乡村社会的有效控制，可以看成自晚清以来国家对乡村社会整合最有效的一段时期。黄宗智（1992:173）认为，建国后，特别是实行人民公社制度后，国家权力深入到了农村社会的最基层。土地改革和税率提高使国家政权空前地深入自然村。旧日的国家政权、士绅或地主、农民的三角关系，被新的国家政权与农民的双边关系取代了。新兴的国家在乡村社会实行了一系列的改革。首先从农村土地关系的改革开始，进而对乡村社会进行重组，将国家政权直接延伸到村庄内部，自上而下建立起严格的支配体系，从而将农民完全整合到国家政治体系之中[1]。人民公社时期的国家政权建设在乡村社会取得了巨大的成功，国家权力的下渗有效地克服了近代以来“内卷化”的问题。全能主义国家“重组基层”使上层和下层、中央和地方整合在一起，使中央政府获得了巨大的组织和动员能力以及政令统一等诸多好处，弱化了村民对家族和地方的认同，集中了公共物品进行建设，保证了农村建设的物质供给等（杜润生，2005）。

然而，也有学者对以国家政权建设理论来总括全能主义时期的国家与乡村关系提出了质疑。张静（2007：30-33）指出国家政权建设的核心问题是国家新政治单位的治理角色和治理关系的制度（规则）改变问题。集体化时期国家权力的下移只是实现了政权结构的“集中与整合”而没有达到“管辖与治理的深度”。吴毅（2007a）也提出了此问题，他认为当下许多学者在面对当下农村“国家退出”后所导致的问题时，容易以国家政权建设理论来反溯历史，从而失去对人民公社时期国家与乡村社会关系的客观判断。

人民公社解体后，国家与乡村关系发生了巨大的变化。在国家政权建设的单一视角下，国家权力退出后的国家与乡村关系有了重新的解读。有的学者指出村民自治的推行，并非国家从乡村社会的退出，相反，是国家真正深入乡村社会的表现，实际上是一种国家政权在乡村社会重建的形式（荣敬本、崔之元，1998）。这样村民自治不但没有削弱国家对乡村社会的治理能力，反而改善了农民与国家的关系，提升了国家在广大乡村民众中的权威以及国家对乡村社会有效整合的能力。国家通过村民自治这种形式，让农民自己组织起来，运用法律赋予他们的权利，与乡村的各种赢利型经纪进行合法抗争。在这个意义上，有学者认为村民自治与其说是人民公社瓦解之后国家从乡村社会的撤退，毋宁说是国家政权在乡村社会的重建（state remaking）。村民委员会并不是纯粹的自治组织，它具有“准政权”（semi-regime）的性质（吴理财，2007）。

税费改革后，国家与乡村社会的关系变得更加复杂。周飞舟（2006）在对分税制改革以来的乡镇财政进行了细致深入的考察后指出，旨在使基层政府转向现代服务型政府的改革导致了基层政权的空壳化和“悬浮”。然而，这种“悬浮”状态是不是就意味着国家对乡村社会的控制力非常薄弱了呢？如果是，为什么乡村社会还能保持基本的稳定呢？政权建设理论只是考察中国当代政治社会变迁的一个视角，它无法对当下的国家与乡村关系做出真实全面的考察。当然，基于不同的理论关怀和研究目的会归纳出不同的结论。

在国家政权建设视角占据主流地位的同时，一些学者则深入细致地进行田野调查和实证研究，通过对乡村政治社会变迁的细致考察，展示了单一国家政权建设视角所忽视掉的一些问题。张乐天（1998）在《告别理想：人民公社制度研究》一书中，对人民公社时期的权力、制度、经济、家庭、生活等各方面进行了深入细致地考察，发现人民公社时期国家组织与传统社区的叠合导致了人民公社内部的张力和社区内许多与国家意识形态相悖的“场面下行为”，并提出了“外部冲击一村传统互动”模式来描述具体场域中国家与村落关系的复杂形态。吴毅（2002）在《村治变迁的权威与秩序》一书中，通过对一个村庄的田野调查，以革命这条主线展示了宏观国家权力对微观村政渗透的过程中，传统与现代、国家与村庄社会的复杂关系。黄宗智（1992）则从家庭经济生产的角度分析了人民公社时期的经济仍然没有突破“糊口经济”水平。韩俊和陈吉元（1993）指出，公社时期的农村工业本质上是社区经济组织的“家内工业”。朱晓阳（2003）在考察乡村社会的惩罚和社区整合机制的变化时，发现人民公社时期社区内部的认同反而加强，人们团结一致对外，使得社区得到了复兴。王朔柏和陈意新（2004）对安徽宗族的研究表明，农村宗族在共和国前期没有被革命政权打碎，在人民公社以村落为基础的集体化政策下，传统的集体性宗族因子与新制度发生组织性同构而得以延续。

这些被国家政权建设视角所遮蔽或者被农民视角所忽视的“反行为”现象在这些实证研究中得到鲜活的呈现。

与此同时，学界对于乡村社会的结构特征、组织特征等也进行了大量的研究。许多学者从不同的方面对改革开放前后社会基础的变化进行了总体性的分析。孙立平（1994）认为，全能主义时期的社会呈现“总体社会”特征，改革开放以后的变化则导致了一个具有相对自主性的社会的形成。路风（1993）也从单位制入手分析了中国社会的特点。Vivienne

Shue（1988）则认为公社时期中国的乡村社会呈现一种“蜂窝状”结构。虽然学界对于人民公社时期的国家与乡村关系在实证研究中展示了一些问题，但是仍然缺少有意识地考察乡村社会基础的研究。近年来随着农村研究的深入，一些学者已经开始关注乡村治理的社会基础[2]，更有学者在研究当代中国基层政治问题时已运用双重视角来考察问题了。[3]

经过简单梳理，我们可以发现，学界从自上而下的现代国家政权建设视角已经做了大量的研究，近些年来对全能主义时期的社会基础、经济生产、组织结构、产权制度也有了深入的考察，国家对于乡村社会特定治理模式的语境、场景被清晰地揭示出来。

本文所关注的是人民公社时期以及改革开放至今，国家与乡村关系的具体形态如何，以及社会基础和国家特征是如何共同影响特定关系形态的形成的。因此，本文一方面会分析政权建设背景下的国家与乡村，另一方面会着重考察改革开放前后乡村社会的一些基础性变化，通过这双重的视角来分析半个世纪来国家与乡村关系的变迁。

二、“覆盖”：革命国家 VS 地方性共同体

集体化时期国家与乡村关系的“覆盖模式”，是指全能主义的国家权力面对着具有高度内部认同的地方性共同体，能在广度上控制农村的每一个角落，但在深度上却未必能完全渗入乡村社会的最深层，乡土的观念和逻辑依然能在较大程度上抗拒、消解国家对乡村的诸多现代性改造。

集体化时期，农村人民公社一直实行“政社合一”的制度，这种管理体系是全能主义国家在乡村社会的体现[4]。国家将其权力的网络真正延伸到了乡村的每一个角落，所有的村庄社区都被巨大的权力之网编织进了现代国家的政治社会架构中。“旧日的国家政权、士绅或地主、农民的三角关系被新的国家政权与农民的双边关系取代了”（黄宗智，1992：173）。在社区的生活中，国家权力再也不是一个被隔离在村庄之外的高高在上的东西，中央离地方是如此之近，以致于人们在农村的每一个角落都可以听到中央的声音，看到因中央政策的变化而引发的各种变动。而且，人们在不同的地方可以看到同样的变动，因为这种变动是同样的政策引发的（张乐天，1998）。可以说，这一时期全能主义国家全面“覆盖”到了乡村社会，并因此能够对乡村社会进行高度整合与动员，从而实现现代化建设的赶超战略。

然而我们需要追问的是：为什么在集体化时期国家能够实现对乡村社会的覆盖？产生这种强大的政治能量的权力根源是什么？国家对乡村社会“覆盖”的广度和深度又如何？国家的力量是不是“一竿子到底”地渗入了乡村社会最深处，真正完成了现代政权建设？对这些问题的分析不仅可以让我们更为深刻地把握集体化时期的国家与乡村关系，也有助于我们更好地理解最近二十多年来这种关系的变迁。

建国之初，国家政权拥有的物质资源总量非常有限，但是却成功地对社会实现了全面控制，并进行了空前规模的“规划的社会变迁”，重塑了国家与乡村社会的关系，这可以说是人类历史上的一个奇迹。而这一切都离不开一个非常重要的原因，那就是革命国家的超强合法性。二十世纪中国面临的总体性危机使得革命成为中国现代化进程的火车头，革命奠定了现代性和国家进入村庄的基础，也决定了它们进入的方式（吴毅，2002：336）。革命的成功化解了近代以来中国面临的全面危机，使得新兴的国家政权拥有巨大的合法性；而革命逻辑的延续，使得国家能够顺利地对乡村社会进行全面的改造。正是在这个基础上，国家在乡村重建了权力的文化网络和组织网络，从而能够实现对乡村社会的覆盖。

集体化时期，国家第一次全面地在乡村社会建立了一套正式的和制度化的组织体系，由此形成了“权力的组织网络”（强世功，2001）。这个组织网络的核心部分就是“政社合一”的基层政权组织。通过“队为基础，三级所有”的集体产权模式，生产资料和土地资源都掌握在国家和集体手中，经济的生产、分配和消费都有相应的政策和规定。这样农民对国家和集体的依附性就大大增加，任何人都归属特定的公社和大队，人们被限制在一个个高度封闭的生产队中，并通过户籍制度对人口流动的强控制将这种格局加以固化。而政社合一的大队建制最终形成的一个关键，是中共党支部在大队一级的普遍建立，成为正式权威和真正核心（沈延生，1998）。党支部延伸到基层并不仅仅说明了国家正式行政力量的下沉，更重要的是一个党政合一的一体化权力结构在基层的形成。在党组织权力的整合与动员之下，农村基层社区建设成为一个个“准军事化”组织。同时，辅之于基层民兵组织、贫农协会、妇女协会等组织体系，国家权力就基本完成了对乡村社会的控制，乡村社会已经被纳入进全能主义国家的政治系统中，社区中的一切都在它的“覆盖”之下。

一套完备的组织体系要高效率的运作，必须建立在成员对其高度认同的基础之上。为此，国家政权在乡村社会成功地重建了“权力的文化网络”。“权力的文化网络”这一概念来自杜赞奇对近代华北乡村社会的分析，它“强调对组织系统中赖以存在的文化及合法性的分析”，是一种由“组织和象征符号构成的框架”，在此框架中乡村社会中的政治权威得以体现；其中的关键词“文化”是指扎根于乡村各种组织中、为组织成员所认同的象征和规范，这些规范包括宗教信仰、内心爱憎、亲亲仇仇等，它们由文化网络中的制度与网结维系在一起；“象征符号、思想意识和价值观念本质上都是政治性的，从这个意义上来说，它们或者是统治机器的组成部分，或者是反叛者们的工具，或者二者兼具”。这个中层概念的重要价值是将“权力、统治等抽象概念与中国社会特有的文化体系连结在一起”（杜赞奇，2006：33、233、5）。当然，在杜赞奇的论述中，“权力的文化网络”既包括各种组织，又

包括组织所依赖的象征和规范；在本文中，作为一个分析工具，我们只是在后者的意义上使用它，借用这个概念来指代国家权力控制乡村时所根植的意识形态基础和文化资源。

不少学者都曾指出，20世纪以后（无论是建国前还是建国后），在“现代化”意识形态偏见的影响之下，国家政权力图斩断其同传统的、甚至被认为是“落后的”文化网络的联系；乡村社会中的一些传统权威的基础因此被日益扩大和深入的国家权力侵蚀甚至摧毁。民国期间此举曾导致了国家政权的“内卷化”，杜赞奇认为共产党政权建立后终结“内卷化”的原因是因为它从基层开始建立了与国家政权相联结的各级组织。而我们则认为并不仅仅如此，因为建国后国家政权在建构组织网络、打压传统文化网络的同时，还通过各种手段在乡村社会积极地构建着“红色”的权力文化网络，正是这一红色文化网络代替了业已破碎的传统文化网络，新生的国家政权才能在乡村社会低成本、高效率地进行社会主义改造和建设运动。此外，在具体的实践过程中，国家政权还非常实用主义地对一些传统文化网络的资源进行了改造和借用。

解放初期的土地改革运动唤起了农民极大的政治热情，因为大多数的农民在运动的展开过程中得到了现实的利益。许多没有土地的农民在土改中获得了梦寐以求的土地，因此对新政权的认同大大增强。土改的胜利使共产党成为了力量无边、体恤穷人的、绝对正确的中心象征，领袖毛泽东则是农民心中的“大救星”（张乐天，1998），伴随着土改完成的是乡村精英评价标准和精英群体的整体重建（吴毅，2002：80），传统的评价标准被颠覆的同时，一套新的政治意识形态的标准被确立，并且在国家权威的支撑下重塑了乡村社会中的关联和分层。

在这一过程中，国家通过“诉苦”、“忆苦思甜”等活动，重塑了普通农民的国家观念，“不仅建立消极的国家形象——把苦的来源归结于万恶的旧制度，也同时建立了积极的国家形象：农民起来诉苦、斗争是国家的发动；而农民敢于诉苦、斗争，是因为有国家撑腰”。农民通过诉苦，确认自己的阶级身份来形成一种“感恩型的国家观念”（郭于华、孙立平，2006）。

同时，国家还为农民描绘了一个社会稳定、经济平等、生活幸福的理想图景。在革命领袖的巨大感召力之下，农民放弃了自己的权利，将自己的生活和未来绑在了国家和领袖的许诺中，因此农民自然接受了“执行毛主席无产阶级革命路线”的公社（张乐天，1998）。在全能主义国家时期，共产主义的理想和对革命领袖的崇拜深深地影响了一代人的生活价值观念和人生态度。

在日常的工作和生活中，国家还通过常规化的大学习、大批判，“斗私批修”，力图从根本上改造传统小农，塑造社会主义新型农民。虽然后来这一目标落空了，正如张乐天所看到的，“在政治强制的社会气氛中，小农在场面上是革命的，但在场面下还是小农”；但是在当时“公而忘私”无疑是政治正确的，成为主流的价值观，在很大程度上抑制了小农自私的天性，“梁生宝”型的积极份子大量涌现，他们引导了一个积极向上的氛围，使很多人尽可能地克制短期利益和局部利益的诱惑，投身于长期利益和整体利益的追求。

此外，一些传统文化网络在共产主义的新传统下也成为可借用的资源。例如在公社制度中，生产队的组织架构与熟人社会的传统村落社区架构基本重合了，“生产队作为集体所有制的基本单位，仍然保持着某种格局，使之与传统农村社会生活的社会形态、地方化的亲族关系网络及邻居关系相适应”（费正清，1992）。这使得“农民在自然村的意义上接受了生产队”，因此这个新的集体组织中依然保留着村落文化的很多东西，“村落固有的那些秩序、礼仪、风俗、习惯等在日常生活的细微末节中精妙地调节着村内的人际关系，缓解着村内的家际冲突，维系着村落的秩序，实现着村落的整合”；“在一个由相互十分熟识的人们组成的生产队中，在一个彼此之间都觉得有着人情或者欠了人情的村落里，人与人之间比较容易达成共识，集体中也比较容易产生一种集体生存意识。”（张乐天，2005）

总之，所有这些都产生了一个重要的效果，那就是建构出一套象征符号和价值信仰体系：给每个农民找到了一个新的“家”——社会主义和集体的大家庭，“家庭”中成员都是自己的“阶级弟兄”；一个新的“神”或“上帝”——代表着人民利益的共产党和毛主席是领导国家崛起和走向幸福生活的“保护神”；一个新的“彼岸”——人人平等、生活幸福的共产主义美好未来。由此，广大农民对国家政权、集体组织和优秀干部有着高度认同，国家政权得以低成本、高效率地覆盖到广大乡村。

集体化时期，国家政权对乡村社会的“覆盖”在广度上是极其成功的，而其深度又如何？国家的力量是不是“一竿子到底”地渗入了乡村社会最深处，真正完成了现代政权建设呢？

沈延生（1998）在《村政的兴衰与重建》中论述到，生产大队作为总体性社会的农村基层单位，是自里邑时期以来最有效率，对农民（此时标准称呼为社员）控制最严密的村政组织。也就是说，国家通过基层的党支部达到了对底层社会的“覆盖”，无论是农民的经济生产，还是村政的运作，都开始按照国家的统一规划和安排进行，村政遂成为更大范围的国政的一部分（吴毅，2002）。虽然很多学者都对全能主义国家对乡村社会的全面控制进行了论述，但是不少人在对全能主义国家所具有的高度认同、严密的组织网络进行分析时，往往忽视了村落社会中强大的历史传统对国家权力的反参与交织。历史叙述中全能主义国家暴风骤雨式的动员和建设，可能比那些隐蔽在人们生活深处的传统观念更引人注目。但是，拨开全能主义国家高大炫目的光环，我们会发现在村落社会中传统仍然以其强大的生命力影响着人们生产与生活，影响了国家政权的下渗深度。

虽然国家对农村社会进行了“翻天覆地”的改造，但在其背后，我们看到农村社会有两点仍然没有产生变化：一是村庄仍然是每个农民安身立命的场所，其“共同体”的性质不仅没有改变，甚至还随着集体对生产、生活的全面控制而使得社区观念更加强化。二是农民还是被束缚在土地之上，乡土逻辑和地方性的价值观念仍然影响着人们的日常生活。虽然全能主义国家通过文化网络和组织网络将其权力延伸到社区中，瓦解了传统的权威，重塑了乡村社会的组织和关联；但是农民的生活面向仍在村庄之内，熟人社会中的基本伦理和价值观念没有消解，它仍然影响着人们的日常生活。许多传统的因子得以蛰伏与绵延，同时也正因为如此，强大的现代国家政权在改造农村时，却常常不得不顾及甚至借助乡村内部传统的结构、力量和逻辑。由是沈延生（1998）看到，生产大队一方面获得了单位社会

新赋予的强大控制手段，但是另一方面它又继承了过去村落共同体社会的传统控制手段，即在一个“熟人社会”中由社会舆论和无形社会压力所构成的非正式控制手段。

因此地方性“共同体”的高度认同，“熟人社会”中乡土逻辑的顽强绵延，加之生产队仍然具有国家经纪模式的固有弊端，半官僚化的国家代理人利用职权来为自身牟利，使得国家的统一规则往往在经过社区集体时被筛选、减振和阻隔，不易实质性地进入到乡村社会的底层，国家权力无法彻底渗透到乡村社会最深层，无法彻底地消磨掉地方性对村落秩序的影响。例如吴毅（2002：149）曾指出，虽然国家运用政治和行政权力，以政治运动为武器，发起了对一切旧习俗和旧信仰的扫荡，但是传统信仰并未彻底消失，它们“一方面隐伏起来，困于人们的内心深处，另一方面却又因时而动地附着于现代形式之上，以这样或那样最极端的方式表现出来”；张乐天（2005）发现，在“集体生存意识”下，“生产队的干部们敢于为了集体的利益而冒违背国家种植计划的风险”；高王凌（2006）看到了农民“瞒产私分”的“反行为”；而在不少村落社区，国家力量完全被地方性逻辑主导，被用来进行家族斗争，演绎家族政治（赵力涛，1999）。

由此，我们可以作这样的理解：全能主义国家的权力之网虽然覆盖了村落生活的各个方面，但是权力的链条随着组织的下移而逐渐薄弱，地方性共同体中的乡土逻辑对正式的权力组织网络形成了反蚀，使之无法彻底地在日常行为和观念层面上造就“社会主义新农民”。集体化时期的国家权力虽然在广度上有覆盖全社会的能量，在深度上却没有那种“一竿子插到底”的高超渗透能力。

三、“悬浮政权”与“村将不村”：“覆盖模式”的逐步消解

“覆盖模式”的本质就是全能主义的国家权力面对着具有高度内部认同的地方性共同体；地方性共同体中既蕴涵着社会主义新传统的行政逻辑，又掺杂着传统的乡土逻辑，它们与强大的国家政权既合作又有隐性的对抗。两者的合作，使得国家政权的力量得以高效率地铺展，成功地进行经济建设和社会改造；而后者对前者隐性的对抗，则使得一些与社会主义新传统相背离的价值和逻辑依然能影响人们的日常生活，农民并未能彻底改变许多传统的特质，他们庇护于社区共同体之下，既是社会主义国家的“人民”或“群众”，但在很大程度上更是社区共同体里的小农。

这或许就是历史的吊诡之处。全能主义的国家为了完成政权建设、动员全民族的任务，以集体化的方式将乡村社会整合、组织起来；乡村社会共同体的社区性、地方性因此而强化，它们一方面成功地承接、完成了国家的许多任务；另一方面却又在一定程度上阻隔了国家力量的彻底下渗。

国家能够以空前强大的能量对乡村社会进行覆盖，其权力来源于革命的余威。在一个曾经爆发过较长时间社会革命的国家里，革命的逻辑会随着革命的胜利和时间的延展而常规化，国家与乡村社会之间的“覆盖模式”正是在这种“继续革命”的大时代背景下得以形成。然而正如张乐天（2005）所说，革命所造就的权威、政治压力、政治气氛以及革命的净化效应会随着时间的推移而弱化，或许，追加的

革命（如文化大革命）可以向社会输入新的革命能量，但是革命和政治强制却不能长期维持一种社会制度。换句话说，亢进的革命状态毕竟不属于社会的常态，随着时间的流逝，以革命动员和政治强制方式建立起来的“覆盖”型管理模式，其延续自然就会成为一个问题。

到了 1970 年代后期，革命的国家 and 人民日益呈现出疲态，革命意识形态的衰退削弱了农民对“覆盖模式”的认同，管理成本因此大大增加[5]。同时，到 1970 年代后期，中国已经初步建立了一套完备的工业体系，人民公社的从农业提取工业化原始积累的使命也基本完成。因此到 1980 年代初期，各地先后撤社建乡，国家有形的行政力量开始从农村后撤，其对乡村社会的政治强制力逐步削弱，同时地方性共同体对社区内部的整合动员能力也因此开始下降。由此，乡村社会和国家与乡村关系开始了变迁，“覆盖模式”一步步地走上了消解之路。

不过，虽然从 1980 年代中期以来，国家越来越少地实行“超经济的政治强制”，乡村社会中一些传统的组织和文化日益复兴，以至成为很多学者关注的热门话题，但是“覆盖模式”并没有立即崩塌。到 1990 年代初期之前，在大多数地区国家的控制能力和村庄社区的整合力依然较强。而自 1990 年代中期以后，无论是国家对乡村社区的控制能力，还是村庄社区的整合能力，均发生了极其巨大的变化。经过 10 年的巨变，国家的基层政权已“悬浮”于乡村社会之上，村庄共同体则基本趋于解体。国家与乡村关系的“覆盖模式”走到了尽头。

事实上，1980 年代中期以后，国家就一直在农村基层建设一套分工细致的、现代化的政府体系。不仅在乡镇设立各种对等对口的党政机构，还根据专业化分工的方式设立了“七站八所”；村干部也成为拿固定报酬的“准官员”；原先的民办教育、合作医疗成了国家的事业性机构。但“上层建筑”这一系列的行政化、专业化的改革，恰恰与乡村社会小农经济的“经济基础”不匹配，也并未能增强其对乡村社会的监控和改造能力，因为认同的下降、社会的多元化趋势大大增加了国家对乡村的控制成本。而 1990 年代中期的分税制改革后，广大农村地区基层政府的财政基本都偏离了公共财政的原则，变成以“吃饭财政”为主[6]。这种变化对乡村社会来说造成了三个方面的直接影响：农民负担大大增加；基层政府无力提供最基本的公共服务；村级财力被上级政府过度抽取，难以正常运转。这三方面的影响都直接削弱了政府的合法性，导致了国家对乡村社会控制力的弱化。学者们看到的基层政府“正式权力的非正式运用”就是这种背景下的产物。进入世纪之交，“三农问题”已成为举国上下关注的焦点问题。

21 世纪初，国家在农村实行了税费改革，并最终取消了农业税。国家力图通过取消税费和加强政府间转移支付来实现基层政府财政的公共管理和公共服务职能，将国家与农民的“汲取型”关系转变成一种“服务型”关系。也就是说，国家想通过规范基层政府的财政运作来达到对农村社会的有效治理，从而改善国家与乡村之间的紧张关系。但事实上，正如有学者指出的，税费改革后基层政府“不仅没有转变为政府服务农村的行动主体，而且正在和农民脱离旧有的联系，变成了表面上看上去无关紧要，可有可无的一级政府组织”，“悬浮于乡村社会之上”（周飞舟，2006）。虽然从 2005 年起，国家在乡村兴起了声势浩大的“新农村建设”，但是从各地的实际运作来看，大多只是在进行基础设施建设，在“建新村”，而并未

因时而动地着手进行组织建设和文化建设，基层政权的“悬浮”状态并没有得到改变。

乡镇政权的“悬浮”，深刻揭示了中国现代化过程中所面临的两难境地。一方面，国家力图使基层政府克服传统经纪人模式的缺陷，使之能够更加有效地为乡村社会提供公共服务。但另一方面，在社会认同较过去有所下降的背景下，国家的物质资源不够强大，有限的财政转移根本就不能支撑一个庞大的服务型基层组织。在政权合法性遭到侵蚀之际，国家最终不得不取消农业税，以牺牲基层行政能力来换取农民对国家政权的认同。这是一种“按下葫芦翘起瓢”的“政治牺牲行政”。

在国家政权对乡村的控制方式和状态发生显著变化的同时，乡村社会的性质也正在发生着“千年未有之变局”。革命的“退场”、意识形态领域的世俗化，使得社会主义新传统的文化网络逐步消解；国家政权的后撤乃至日益“悬浮”，使得基层的组织网络松弛、低效，集体组织对社区的整合能力遭到削弱。而给村庄共同体带来“致命一击”，促使其趋于解体的，则是 1990 年代以后迅速席卷乡村社会的市场化浪潮及其所导致的农民整体“理性化”。

虽然 1980 年代中期以后，乡村社会传统的文化网络和组织网络随着国家权力的后退而出现了“复兴”；但是 1990 年代以后的 10 多年内，市场化的因素全面而深度地渗透进乡村，迅速猛烈地改变了原先的社会结构和文化价值系统，使得这种“复兴”只能是昙花一现。王朔柏、陈意新（2004）对安徽宗族的研究就表明，由于政治权力割不断农村以血缘与地域紧密连接起来的人际纽带，因此农村宗族在共和国前期并没有被革命政权打碎；而改革开放之后，农民获得了经济自主、村民自治、进城劳动等现代权利，宗族在大量年轻人离乡后失去了后继力量，正是中国农村这次真正的社会转型，历史性地瓦解了宗族生存的基础。

还有一些学者通过长期的调查发现，1990 年代以后的社会变迁使得村庄的边界不断开放，乡村社会内部的异质化程度加强，传统“熟人社会”中的乡土逻辑正在丧失。“最近十几年以来，市场经济原则的浸透和冲击使得农村社会不再是传统意义上的乡土中国”，由于家庭的经济收入和人口再生产都逐渐脱离了村庄而具有较强的外向性特点，当下农村社会正在“从社区生活向社会生活转变”。原先具有血亲关系的“自己人”关系不断“外化”，村庄层面中“熟人社会”日益“陌生化”，其结果导致村庄生活的伦理色彩越来越淡化，村庄的交往规则最终摆脱“血亲情谊”和“人情面子”的束缚，走向以利益算计为旨归的共识规则体系。村庄规则体系的理性化、利益化意味着村庄共同体性质的变化（郭亮等，2007）。

近年来，“直系家庭的核心化”在很多农村地区普遍出现，并在价值上不再被质疑，这说明传统的大家庭的理想已经彻底消失；血缘关系的凝聚力在契约关系和理性算计的冲击下大大减弱；“善事父母”、“父子天性”的伦理观念和祖先崇拜、追求永恒的宗法观念极度衰落。现在，农民的香火观念趋于淡化，只关注能否“防老”与自我生活的满足，不在意是否会“无后”、“断根”，这意味着生育子女的价值理性淡化与工具理性凸显，意味着人们对本体生命价值的认识开始发生改变，更注重自我价值的实现和现时化利益的获取，而丧失了对家族价值的认可与人生终极意义的追求。“直系家庭的核心化”与“香火观念的淡化”，说明了家族、血缘的宗

教意义正在被消解，农民理性化程度日益上扬。这一正在发生着的变化的影响将极其巨大而深远。它不仅会改变家庭的结构与意义，重塑社会的联结模式；还将造就一大批缺乏信仰体系的农民，导致他们的生活无意义化、现时化与自利化；并对村庄社区乃至整个社会的道德与秩序产生重大影响（董磊明，2008）。

原先的村庄是一个亲密社群，现在已经开始“非亲密化”、抽象化了，其必然逻辑是村庄的交往规则将走向以利益算计为旨归的共识规则体系。由自我中心取向的个体组成的核心家庭而非伦理关系或团体，是当下村庄社会结构的基本所在。也即，“核心家庭本位”已成为村庄社会结构的基本特征。“核心家庭本位”的村庄社会结构呈“核心家庭大、个人次之、团体小”的模式（谭同学，2007）。

总之，在国家权力后撤、市场化浪潮冲击的双重作用下，村庄共同体已趋于解体，“村将不村”（董磊明，2007）。

由此可见，国家政权在乡村基层的“悬浮”状态，加之村庄共同体的解体，共同导致了“覆盖模式”走向终结。

四、初露端倪的“嵌入”：世俗国家 VS 理性农民

当从一个带有浓厚革命色彩和理想主义色彩的集体化时代，过渡到一个追求经济利益和世俗理性的改革时代，国家和社会都回归到了世俗的世界中。国家对乡村社会再无法进行革命时代暴风骤雨式的运动与动员了。在当下乡村社会的场域之中，一边是“悬浮”的国家政权，一边是“核心家庭本位”的理性农民，对于这两者之间开始呈现出的、或者今后将可能形成的关系格局，我们概括为“嵌入模式”：随着地方性共同体的解体，市场化的深入，交通、通讯、传媒等现代技术的发展，“去魅化”的世俗国家通过更为隐性和精巧的手段直接对个体的理性农民进行规训和监控。从广度和深度的权重与排序上看，“覆盖模式”下国家对乡村社会的控制是广度高于深度；而在“嵌入模式”下，则是深度相对更为凸显。

对于改革开放以来国家对乡村社会的控制能力，学界曾有过争论。一种观点认为，改革开放后国家对乡村社会的控制弱化了。市场经济促使乡村社会走向开放，并改变了资源分配的结构，为人们提供了更多的机会，新的社会力量兴起，由此弱化了民众对国家的资源依附，降低了国家对村干部代理人的控制力。此前的全能主义控制方式因此遭到破坏。另一种观点认为，乡村社会走向开放的过程恰好是一个国家干预不断强化的过程：改革开放之前，虽然表面上是全能主义的控制，但事实上在农村基层，国家权力被地方主义势力大大削弱；正是市场化改革使地方主义的架构遭到动摇，使国家权力更有效地扩张到基层（单伟等，2004）。

两种截然对立的观点孰是孰非？我们认为其实这两者分别解释了国家对乡村社会支配力量变化的两个不同方面。迈克尔·曼（Michael Mann）曾将国家权力厘清为两个层面，一是强制性权力（despotic power），即国家在不必与市民社会各集团进行例行化、制度化讨价还价的前提下自行行动的范围；二是基础性权力（infrastructural power），即国家渗透市民社会，在其统治的领域内有效贯彻其决策的能力。当然，这两种权力之间有着相互促进和影响的关系。改革开放以来，

国家的这两种权力之间呈现出此消彼长的格局。例如强世功(2000)通过对1976-1982年刑法实践的考察,指出在全能主义国家开始逐步解体的过程中,国家的治理目标逐渐从政治的治理转向了经济的治理,国家原先的“专断性惩罚”也越来越趋向于“基础性惩罚”,这种法律专业化、职能化的变迁使得权力的运用“更为灵敏、精巧、迂回、隐蔽和省力”。在乡村,国家的强制性权力确实伴随全能主义政治的消解而逐渐削弱。但是国家常规化的基础性权力,即国家通过制度化的权力运作对乡村社会进行常规管理和服务的权力,则随着国家资源总量的增长和机构功能的完善而大大加强了;加之地方性共同体的解体和乡土逻辑的消解,这种权力向乡村社会的渗透更为容易了。

当前,国家与乡村关系一方面呈现出一种相对“悬浮”的状态;但另一方面,国家力量又以统一的规则体系和观念、逻辑的形态,在一些领域比以往任何时候都更加深入地“嵌入”进了乡村社会之中,从而呈现出“身体日益退场”和“技术性治理能力加强”的图景[7]。

国家权力不断从乡村社会后撤时,其“身体载体”在地理上远离了村庄,控制能力也随之下降。比如说,合乡并镇后,由于路途增远,村民不轻易去派出所,派出所管理起来也力不从心,“远水救不了近火”,甚至由于事务多而选择性地办案。近年来,伴随着取消农业税而进行的改革表明,国家权力的“身体”治理能力正在弱化。撤乡并镇、撤销七站八所、精简乡村班子等,都从行政建制上,也即从“身体”上弱化了国家控制能力。

但是国家权力在“身体”退场的同时,技术控制能力却不断提高,或者说,正是技术能力的提高使得“身体”的退场成为可能。在这一过程中,国家的制裁能力从公开性地使用暴力转变为渗透性地使用行政力量,社会渗透程度加深。这种控制能力的提高,很大程度上来源于通讯与信息储存手段的高度发展,以及交通手段的日益发达,它们使得监控体系的发展达到了前所未有的程度。另一方面,电视在乡村社会的普及、网络媒介的出现,加之农民大规模的外出务工经商潮流,都大大有利于国家通过媒介进行的政策宣传和普法教育,强化了对国家权力的合法性认同,塑造村民的公民意识,使之能够主动服膺于国家权力运作的逻辑,从而达到治理的目标。在不少地方,当村民碰到不公平的事情时,他们甚至想到通过网络来寻求正义,从而冲破纸质媒体的种种限制。

按照吉登斯(1998)的理论,民族国家的成长史是社区内部的人民不断从地方性的制约中“解放”出来,直接面对国家的全民性规范、行政监视、工业管理、意识形态的影响和制约的过程。当前的中国乡村社会,农民正在挣脱土地和地方性的制约;国家则借助于现代的技术手段,通过隐蔽而巧妙的濡化方式对农民进行现代性的规训。日益理性化的农民和乡村越来越与理性化的国家全民性规范相契合。

因此,我们认为革命国家的“去魅化”、世俗化,以及基层政府对于乡村社会的“悬浮”并没有完全阻止现代国家对乡村社会的渗透。物质资源的丰富,现代技术的发展使得国家基础性权力大大增强。同时三十多年的改革开放使得集体化时期横亘在国家与个体之间的地方性共同体(也即 Shue 所谓的“蜂窝状”结构)被打破,农民直接面对着市场和国家,国家的理念、政策和规则更容易深入到乡村社会内

部。世俗理性的张扬使得乡村社会也接纳了理性的国家。正是在这个意义上，我们说现在国家与乡村社会的关系开始呈现出“嵌入”的端倪：国家虽然不能像过去那样全面地“覆盖”、控制乡村，但是地方性共同体和乡土逻辑的消解却又使得现代性的国家力量渗透进越来越具有现代性的乡村之中。国家与乡村开始呈现出“貌离神合”的结构状态。

余论：“覆盖”与“嵌入”——韦伯意义上的理想类型

从经验事实来看，在集体化时期的“覆盖模式”下，由于国家在乡村社会拥有高度的合法性和认同，国家权力与乡村社会之间也存在“嵌入”关系，甚至比当前的“嵌入”程度更深。社会主义新传统的一些因子至今仍然在影响着人们的行为逻辑。比如社会主义国家对于公平和正义观念的塑造就非常成功，社会公平和平等观念深入人心，直至今天广大民众对平等和公平的诉求都受此影响。“一个经历了社会主义国家生活的人和没有经历社会主义国家生活的人，他们对社会平等诉求的方式，程度是不一样的”（刘小枫等，2007）。

我们对建国以来的国家与乡村社会关系建构出“覆盖”和“嵌入”这两个韦伯意义上的理想类型，其主要目的不在于再现历史真实（虽然源自于具体社会的经验事实），而是为了阐释具体社会的普遍性质，通过对历史事实的抽象，形成一个中层的解释性概念，由此有利于我们从无尽的对事件和过程的描述中跳出来，对复杂现象和悖论进行解释，进而更好地把握社会变迁的历史方向和深层结构因素。

（董磊明，北京师范大学价值与文化研究中心、哲学与社会学学院教授）

参考文献：

- 1 安东尼·吉登斯.1998.民族—国家与暴力.胡宗泽、赵力涛译，王铭铭校.北京：三联书店.
- 2 杜润生.2005.杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实.北京：人民出版社.
- 3 董磊明.2007.村将不村——湖北尚武村调查[M].中国乡村研究.第五辑.福州：福建教育出版社.
- 4 ——.2008.结构混乱与迎法下乡[J].中国社会科学（5）.
- 5 杜赞奇.2006.文化、权力与国家：1900-1942年的华北农村.南京：江苏人民出版社.
- 6 单伟、章奇、刘明兴.2004.市场化改革与中国乡村控制的变迁[M].乡村中国评论第1期.桂林：广西师范大学出版社.
- 7 费正清.1992.剑桥中华人民共和国史.北京：中国社会科学出版社.

- 8 高王凌.2006.人民公社时期中国农民“反行为”调查.北京: 中共党史出版社.
- 9 郭于华、孙立平.2006.诉苦: 一种农民国家观念形成的中介机制[M].中国社会学.第五卷.上海: 世纪出版集团, 上海人民出版社.
- 10 郭亮.2007.三农中国网:《乡村变迁中的国家与市场——华中科技大学中国乡村治理研究中心第九次硕博论坛综述》, <http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-7062/page-1.html>; 欧阳静:《区域比较视野下的村庄与市场——华中科技大学中国乡村治理研究中心第十次硕博论坛综述》, <http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-7897/page-1.html>; 杨华:《自己人“外化”、熟人社会“陌生化”与村庄交往规则的更替》, <http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-6890/page-1.html>.
- 11 黄宗智.1992.长江三角洲小农家庭与乡村发展.北京: 中华书局.
- 12 韩俊、陈吉元.1993.中国农村工业化道路.北京: 中国社会科学出版社.
- 13 强世功.2000.法制的观念与国家治理的转型——中国的刑事实践(1976—1982)[J].战略与管理(4).
- 14 ——.2001.权力的组织网络与法律的治理化——马锡五审判方式与中国法律的新传统[M].强世功编:调解、法制与现代性:中国调解制度研究.北京: 法制出版社.
- 15 路风. 1993.中国单位制的起源和形成[J].中国社会科学季刊(香港)(4).
- 16 刘小枫、曹锦清等.2007.作为学术视角的社会主义新传统[J].开放时代(1).
- 17 荣敬本、崔之元等.1998.从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革.北京: 中央编译出版社.
- 18 孙立平、王汉生等.1994.改革以来中国社会结构的变迁[J].中国社会科学(2).
- 19 沈延生.1998.村政的兴衰与重建[J].战略与管理(1).
- 20 谭同学.2007.乡村社会转型中的道德、权力与社会结构——迈向“核心家庭本位”的桥村.华中科技大学社会学系博士学位论文.
- 21 温铁军.2000.中国农村基本经济制度研究.北京: 中国经济出版社.
- 22 王朔柏, 陈意新.2004.从血缘群到公民化:共和国时代安徽农村宗族变迁研究[J].中国社会科学(1).
- 23 吴毅.2002. 村治变迁中的权威与秩序——20世纪川东双村的表达.北京: 中国社会科学文献出版社.
- 24 ——.2007a.记述村庄的政治.武汉: 湖北人民出版社.
- 25 ——.2007b.小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释.北京: 三联书店.
- 26 吴理财.2007.20世纪村政的兴衰及村民自治与国家重建.三农中国网: <http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-555/page-1.html>
- 27 邹谠.1994.二十世纪中国政治: 从宏观历史与微观行动角度看.香港: 牛津大学出版社.
- 28 张静.2007.基层政权乡村制度诸问题. 上海: 上海人民出版社.
- 29 张乐天.1998.告别理想——人民公社制度研究.上海: 东方出版中心.
- 30 ——. 2005.嵌入式社会变迁及其界限[M].复旦大学历史学系、复旦大学中外现代化进程研究中心编《近代中国的乡村社会》.上海: 上海古籍出版社.
- 31 周飞舟.2006.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[J].社会学研究(3).

32 朱晓阳.2003.罪过与惩罚.天津:天津古籍出版社.

33 赵力涛.1999.家族与村庄政治:1950-1970[J].二十一世纪(10).

34 Vivienne Shue. 1988. The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic. Stanford University Press.

注释:

[1] 有学者以国家政权建设理论对中国百年来的国家与乡村关系做过详细的论述。参见纪程:《国家政权建设与中国乡村政治变迁》,载《深圳大学学报(人文社会科学版)》2006年第1期;吴理财:《20世纪村政的兴衰及村民自治与国家重建》,引自<http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-555/page-1.html>。

[2] 代表作如贺雪峰:《乡村治理的社会基础:转型期乡村社会性质研究》,中国社会科学出版社,2003年。

[3] 吴毅的《小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释》(三联书店,2007年)以乡镇基层政权运作为考察对象,展示了中国当下国家与社会之间的状态、问题与困境。

[4] 全能主义(totalism)是政治学中用来分析近现代中国革命和政治形态的一个关键词。它是指政治机构的权力可以随时地、无限制地进入和控制社会的每一个阶层和每一个领域(邹谠,1994)。

[5] 温铁军通过对集体化时期的村社集体经济系统进行研究后指出:“在1970-1978年这段时间内,由于宏观政策影响和集体组织内部管理体制和激励机制的缺陷,造成了农业生产徘徊不前,人均收入呈现下降的局面。又由于人均收入的下降事实上进一步导致平均主义倾向,而平均倾向反过来影响社员劳动积极性,从而又使收入进一步降低,这种恶性循环,导致农民对于集体经济的失望。可以说,恰恰是集体经济运行本身的低效益,已经威胁到农民的低水平生存的需求,才为人民公社的解体奠定了群众性的广泛基础”。

[6] 这方面的研究成果甚多,比如陈锡文主编:《中国县乡财政与农民增收问题研究》,山西经济出版社,2003年版;谭秋成:《地方分权和乡镇财政职能》,载《中国农村观察》2002年第2期;汪焕生、彭先发:《乡镇财政困难的成因及对策》,载《地方政府管理》2001年第5期;赵阳、周飞舟:《农民负担和财税体制:从县、乡两级的财税体制看农民负担的制度原因》,载《香港社会科学学报》2000年秋季卷,等等。

[7] 关于国家的“身体治理”和“技术治理”,陈柏峰在其工作论文《纠纷解决与国家权力构成》中曾作过较为深入的探讨。

来源:《战略与管理》2014年第3/4期合编本