

试论二十世纪中国乡村治理的逻辑*

贺雪峰

[华中科技大学中国乡村治理研究中心](#)

一、引论

2006年中央宣布取消农业税，是中国历史上的重大事件。农业税在中国至少有2000多年历史，皇粮国税已内化为中国农民政治正确的一部分，河北民谚“交了粮，自在王”（梁漱溟，2004：140），“自在王”是说国家不扰民，无为而治，无为而治的原因不是国家不想治，而是传统国家是典型意义上的弱国家，缺少深入社会的治理技术。“自在王”的前提是“交了粮”，“皇粮国税”不可免，但是，皇粮国税不能太重，必须轻徭薄赋。税赋太重就会引发严重问题¹。

进入近代以来，面对西方列强的入侵，中国不得不以现代化作为回应，现代化的前提是增加从农村社会的资源提取，以发展现代事业，如建立现代警察制度和教育制度，用于洋务运动，发展军事工业。传统的弱国家的基层治理制度难以满足从农村社会提取大量资源的要求，国家必须建立一个强有力的自上而下的现代行政体系，以有效地从农村抽取资源。晚清至民国，在抽取农村资源和国家政权建设之间，一直没有找到一个平衡点，国家政权无能力建立有效的官僚机构、而是靠复制扩大旧有的治理制度，即政权内卷化，从农村抽取的资源大多被非正式中间机构的贪污中饱所消耗，从而产生了政权合法性的严重危机。²

真正完成国家政权建设，并能够从农村社会有效抽取资源，是新中国成立以后的事情。新中国成立以后不久，在农村建立人民公社，通过政社合一的制度，将农民有效组织了起来，并因此完成了从农村抽取资源进行现代化建设的任务。

1980年代开始，中国已经建立完整的国民经济体系，农村经济占国民经济的比重越来越小，国家越来越不依赖于从农村抽取资源来进行现代化的建设。以承包制为开端的农村体制改革，很快就由经济体制到行政体制。至1984年，人民公社解体，乡镇人民政府成立，“乡政村治”的治理架构最终确立，国家将强有力地伸入到农村基层的组织体系收缩回去。

1980年代至2006年的20多年时间，是一个过渡的阶段，是在中国回应现代化要求中，要通过国家政权建设来扩大从农村抽取资源的1980年代前阶段，和2006年取消农业税后国家不再从农村抽取资源，反而要以工哺农、以城带乡的新阶段的过渡阶段。而1980年代前阶段，又可以分为两个时期，一是新中国成立前的晚清至民国时期，国家试图通过政权建设以有效抽取农村资源却很成功的时期，和新中国成立以后国家通过人民公社体制完成了从农村抽取资源以建设现代国家任务的时期。这样，考察20世纪一百年的乡村治理，就有了三个十分不同的可考阶段。而正是通过窥视1980年代以来的过渡时期，我们可以发现贯穿在20世纪中国乡村治理背后的逻辑线索。

没有疑问，20世纪中国乡村治理的基本问题，是承接19世纪中国回应西方挑战而不得不现代化而来的问题。这个问题展开就是国家能否通过政权建设，建立起一个可以深入到农村基层社会的组织体系，以能够从农村有效抽取用于现代化事业的资源。具体可以展开为两个指标，一是组织体系能力，二是抽取资源数量。较强的组织体系能力可以抽取较多的农村资源用于国家现代化的目标。较弱的组织体系能力在强制抽取较多资源时，不仅会造成严重的政权合法性丧失的后果，而且抽取出来的资源被中间层大量消耗，产生如杜赞奇所说政权内卷化的后果。温铁军认为，20世纪一百年的工业化几乎都是由政府主导，都要面对如何从高度分散的小农经济提取剩余的问题，也就是说：“谁能够解决政府与小农之间交易费用高到几乎无法交易的矛盾，谁就成功”。（温铁军，1999）温

铁军的意思很明确，国家能够低成本地从农村抽取资源，是实现工业化的前提，否则，国家就不可能有效回应西方的挑战。而除了英美等工业化超前的国家更多依靠新兴资产阶级和市场外，德、日、法等工业化置后的国家，以及今天广大的第三世界国家，工业化一定要靠国家权力强制从农业抽取剩余来实现。

具体地说，为了回应西方挑战，中国不得不向现代的民族—国家转型，并进行国家政权建设。国家政权建设首先需要改变传统国家“无为而治”的状况，进而建立起强有力地农村延伸的基层组织体系。不过，在缺乏现代技术条件的情况下，试图建立起强有力的抽取农村资源的基层组织体系，却远非易事。强有力的基层组织体系的建立，往往是国家政权建设的成果，而非原因。考量中国的现实国情，一方面是小农数量庞大，高度分散，剩余很少，另一方面则是农民的国民意识并未确立，却囿于一个个传统的村庄和宗族群体之中，中国是由一个一个以宗族等传统组织为单位的沙子组成的一盘散沙时，国家借以从农村提取资源的基层组织体系，更加难以有效建立起来。如果不从国家与农民关系的方面着手，我们将难以理解近代以来国家政权建设的成效，同时也就难以理解20世纪中国乡村治理及其变迁的逻辑。

我们先从1980年代以后国家与农民的关系说起。

二、改革开放以来的乡村治理

1980年代以来，中国农村实践着两个相互关联的基本制度，一是以承包制为基础的经济制度，一是以乡政村治为架构的政治制度。乡政村治是指在乡镇一级建立人民政府，以取代解体的人民公社，在村一级实行村民自治，由村民选举村委会，实行民主决策、民主管理和民主监督，乡政府与村委会的关系不再是领导与被领导关系，而是指导与被指导关系。

从1980年代以来中国乡村治理的实践看，有三个重要因素需要考虑。一是国家一直期待乡村两级为中国现代化建设作出贡献，具体表现就是将各种现代性的任务通过自上而下的压力型体制层层传达下去，这些任务最终都需要由农民出钱出物和出工来完成。这些自上而下的任务，与国家继续从农村收取的税费，是国家从农村汲取资源的两种方式，表现在农民那里，就是所谓“农民负担”。国家从农村汲取资源或所谓的农民负担并非1980年代以来的新生事物，而是自晚清现代化以来一直进行着的现代性事业的一个部分。

1980年代以来的乡村治理实践中，第二个要考虑的因素是以家庭为单位的承包制的实施。农户以家庭为单位进行农业生产，农民“交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”。国家期待以家庭为经营单位的农户，在收获之后，能够自觉完成自上而下的各种税费任务。

第三个因素则是乡政村治，是自1980年代以来就开始实施的村民自治制度。村民自治是由村民选举村委会来实行民主治理的制度，村委会并非乡镇的下级，也不被乡镇领导，而只是接受乡镇指导。从制度安排上讲，村民自治制度对于维护村民的正当合法权益有利，村干部由村民选举，对村民负责。

在整个1980年代，分田到户不久，农村经济有了很大的发展，农民收入有了相当的提高，农民负担不重，乡村干部不坏，轻徭薄赋，无为而治，乡村治理状况较为平稳，农村社会一片祥和景象。

但自1980年末期开始，乡村治理问题凸显，具体表现有三，一是农民负担过重持续得不到解决，二是乡村债务越来越多，乡村集体资产越来越少，三是乡村干部的腐败越来越严重，干群关系日益紧张。最后，因为考虑到可能会诱发的严重的政治社会后果，国家不得不自2003年开始，在全国农村实行税费改革，并最终在2006年通过取消农业税，来解决1980年代以来越来越恶化的乡村治理状况。

基于上述，我们需要回答的关键问题是，为什么在1980年代末以后的10年多一点时间，中国农村的治理状况会迅速恶化到这样严重的程度？其背后的机制是什么？究竟是什么样的乡村治理逻辑在起着作用？及从中可以窥见整个20世纪中国乡村治理中的什么秘密？

撇开 1980 年代不说，在 1990 年代的 10 年，国家为了快速实现经济社会的快速发展，自上而下下达了很多达标升级任务，这从全国各地农村仍然残留的标语，如“人民工程人民建，建好工程为人民”等中依稀可见，也可以从中央下达的数十个减轻农民负担文件所列禁止向农民收费项目中见到。中国进行现代化建设，向农民提取资源有其合理性和必然性，1990 年代国家向农民提取的资源数量，相对于人民公社时期，仍然是少的。问题是，为什么 1990 年代的压力型体制，在短短 10 年多一点时间就造成了如此严重的恶果？这就需要到国家与农民的关系中去找。

国家从农民那里汲取资源用于建设各种事业，需要依托县乡村三级组织进行，正是通过县乡村三级组织，国家与承包经营的 2 亿多户小农打交道：国家从农民手中收取各种用于现代化建设事业的税费，而农民从国家那里得到部分公共品供给的好处。

温铁军很早就指出，解决国家与收入很少数量极小的农户的交易问题，是理解 20 世纪历史的关键。（温铁军，2000）温铁军的认识是极其深刻的。但国家与小农交易的具体过程及机制，温铁军没有展开来讲，而这恰恰是理解 20 世纪中国乡村治理的关键所在。

整个 1990 年代，在中央自上而下达标升级的压力下，县乡村三级除了向农民收取税费，没有其他办法可以完成上级下达的任务。除上级下达的各种任务以外，县乡村三级自身的运转也需要通过向农民收取税费来维持。在 1990 年代中国中西部农村，县乡财政收入的 60% 以上用于教育，如果县乡两级政府不能从农民那里收取税费，诸如教师工资的发放、政府日常运转等都会成为问题。也就是说，即使县乡两级为政清廉，没有任何贪污腐败行为，县乡两级也必须有效地从农民那里收取税费。如果不能从农民手中有效地收取税费，县乡政府将不能运转，各种达标升级任务也无法完成。

问题是，县乡两级不可能直接面对广大的农户，并从农户那里收取税费，县乡两级必须找到一个比农户大的缴纳税费的单位，这个单位就是村委会。有三个原因使得县乡两级无法直接面对农户，一是农户数量太大，每户所纳税费不多，如果农户没有缴纳税费的积极性，或者说农户要抵制税费，县乡干部几乎不可能一家一户上门催收税费。这样收税的成本太高；二是县乡干部对村庄的情况不太熟悉。村委会居于熟人社会之中，村干部住在村庄，与村民之间有着熟悉的关系。离开村干部，乡镇要收税，甚至无法找到纳税的对象。事实上，在 1990 年代，县乡向农户收税，根本不可能离开村干部，即使由县乡干部对某些“钉子户”采取强硬措施如牵牛撮谷子，也往往有村干部充当县乡的内线。正是村干部向县乡报告，谁是村中拒绝缴纳税费的钉子户，对谁采取强硬措施可以起到杀鸡吓猴的威慑作用；三是县乡干部无法有效核定每户应缴税费，也无法合理确定农户不能按时缴纳交税费理由的是否正当真实，农户是否因为疾病返贫，或遭受到了特大自然灾害而致粮食严重减产。

总而言之，因为农户的税额太小，而县乡对村庄农户的不熟悉，使得县乡两级向农户收取税费时，离不开村干部。农户作为一个纳税单位明显太小。只有当农户的负担很轻，他们有纳税积极性时，县乡才可以较为容易地从农户那里收取税费。1990 年代的情况显然不是如此：一方面是自上而下的达标升级任务，使得农民负担很重，一方面，由于干群关系普遍紧张，农户缴纳税费积极性不高，有些地方甚至普遍出现了抵制税费的情况。

县乡收取税费的困境在于，虽然大多数农户都是胆小怕事或有强烈纳税意识的人，却总有少数消极分子甚至钉子户不愿按时缴纳税费，甚至拒绝缴纳税费。拒绝缴纳税费并非没有理由，比如庄稼歉收或重病返贫，缴不起税费，或其他编出来的种种理由，或干脆就是不缴税的“钉子户”。如果县乡不能强迫钉子户缴税，或不能清楚地区分出不缴税（或减免税费）农户理由的村庄合理性，第二年就会有成倍增加的农户以相同理由拒绝缴税或要求减免税费。县乡收取税费的难度每年骤增。

县乡两级为了能够将税费收取上来，就必须在村一级打主意。具体来说，县乡两级从两个方面来打村一级的主意，一个方面是从村集体方面打主意，因为中国农村实行双层经营的经济制度，村一级仍然是一层经营单位，县乡两级不直接面对农户，而是将税费任务下达到村，再由村一级向农

户分解，村一级变成了纳税单位。另一个方面是从村干部方面打主意。如果县乡两级可以调动村干部协助收取税费的积极性，县乡收取税费的能力必将大幅增强。

将村一级作为纳税单位，县乡两级将税费任务下达到村，县乡两级就可以从面向千家万户小农收取税费的困境中解脱出来。然而，仅仅将村一级作为纳税单位还是不够，还必须调动村干部收取税费的积极性。村干部收取税费的积极性，来自收取税费的难度和从收取税费中可以获得的报偿（及不能收取税费时受到的惩罚）的权衡，收取税费难度越低，村干部对报偿或惩罚就越敏感。反之亦然。

降低税费收取难度的一个办法是利用大部分粮食收购政策。一方面农民缴纳公粮是任务。另一方面国家仍然垄断粮食的收购，尤其是 1990 年代中后期朱镕基总理任上实施粮食顺价销售政策期间。农户必须向国家交售粮食，但农民不能直接从粮食收购部门结算现金，而是由村委会到粮食部门结算现金，然后再将结算来的现金扣除农户应缴税费后，多退少补，由村委会与农户结算。所谓“户卖村结”。

“户卖村结”的核心是农户将粮食卖给国营粮站，乡村干部为了收取税费，就要组织动员农民卖粮，正所谓“催粮派款”。

因为粮食是看得见摸得着东西，且国营粮站垄断收购渠道，就使催粮难度远小于收款难度，“户卖村结”大大降低了乡村向农户收取税费的难度。但是，“户卖村结”也有两大问题，一是粮站将农户卖的粮食款结算到村后，村干部倾向于按农户最高负担扣除税费，县乡村两级因为收取税费比较容易，而愿意在正当的农民负担以外，收取超额的农民负担。虽然中央三令五申严禁增加农民负担，实际情况却一直难有改善。二是因为户卖村结，农户不愿将粮食卖给国营粮站，从而影响了粮食“顺价销售”政策的实施，中央三令五申不允许户卖村结，而必须“户卖户结”。

“户卖户结”，钱到了农户手上，村干部再去收钱，收取的难度就大大增加了。村干部不只是在收钱的几个月中起早贪黑到各家各户中费口舌，而且必须给那些有理无理不交税费的农户以颜色，包括请乡镇出面，组织小分队对“钉子户”采取强制措施。问题是，村干部如果没有得到好处，他们为什么要协助县乡两级向农户收取税费？

县乡两级在实践中采取了很多调动村干部积极性的办法，如惩罚性的办法包括，撤换完不成税费收缴任务的村干部，点名批评，等等。仅仅惩罚性措施不够，还必须有奖励性措施，这些措施如，允许村干部搭车收费，许诺村干部完成税费任务可以得到一定百分比的奖励，默许（甚至鼓励）村干部将村集体的财产化公为私，默许村干部私分自上而下的济贫物质和济贫款，帮积极完成税费收缴任务的村干部子女安排工作（临时工），等等。乡镇一级为了有效完成税费收缴任务，还会有意识地安排那些“狠人”当村干部。很快，乡镇一级与村干部就结成了“利益共同体”，村民当然知道村干部在乡镇默许下面的谋私行为，村民上访告状，乡镇却百般包庇，于是，干群之间的矛盾激化起来。

当乡村利益共同体形成，干群矛盾进一步激化时，村民会进一步抵制税费收缴，县乡为了完成税费任务就不得不采用更加极端的办法，如办学习班、撮谷子、拆房子等办法来强制收税，强制收税必然导致恶性事件的发生，恶性事件一多，就会极大地影响党和政府在农民中的形象，就会造成政权合法性的危机。中央因此必须对恶性事件作严厉处理，并通过诸如焦点访谈等，将不良形象推给县乡两级，而将光辉形象留在中央。

在农民不愿缴纳税费，中央对农村恶性事件处罚又严的情况下，为了应对即时的财政危机，乡村两级很快便打起了村集体尚存的信用和集体资产的主意。一是县乡鼓励村干部借贷上缴税费。在 1990 年代末期，农村普遍出现村集体以高息借贷上缴税费的情况。二是鼓励村干部变卖集体资产（包括四荒拍卖），以交纳税费。高息借贷和变卖集体资产以完成上缴任务，其严重后果可以想见，村民的不满也就可想而知。村干部顶住村民压力，高息借贷或变卖集体资产完成上缴任务，必然有强大的个人得利的好处，不然他们就不愿白挨村民的骂。乡镇默许村干部得好处，甚至创造条件让村干部所得好处变得合法，比如出台文件允许村干部低价拍卖集体资产，而买者即为村干部的亲友。

等等。短短数年，几乎全国农村都出现了巨额的村级债务，村集体资产被变卖一空。此时，村一级信用破产，资产全无，县乡两级纵使有再大的调动村干部积极性的愿望，也不再有用。乡村利益共同体破裂，县乡不再能够从农村提取资源。这个时候，农村税费改革就是不得不采取的补救措施了。

在这中间，相当部分农村，县乡两级还创造了由经管部门经营的农村合作基金会，并在不长的时间被搞垮，其逻辑与村一级高息借贷上缴税费一样，不再赘述。

三、改革开放以来国家与农民关系的症结

从以上讨论可以看出，1990年代的10多年时间，因为分田到户的小农收入比较少，数量特别大，国家要从农村抽取用于现代化建设资源的成本很高，代价极大，且在这个过程中，迅速出现了如同杜赞奇所描述的20世纪上半叶华北农村基层政权内卷化之类的弊病。

造成国家抽取农村资源成本很高代价极大的原因，与人民公社解体后，国家退出乡村社会，不再能够有效介入到村庄社会生活，从而不再能有效获取小农状况的信息有关。具体来说，国家要能够从农村社会有效抽取资源，必须解决两个问题，一是降低收税的成本，二是明确纳税的责任。

从明确纳税责任来讲，一旦国家将税费负担按田亩和人头量化到户后，应该缴纳税费的农户均必须按时足额缴纳税费，一旦有一户不缴，则在村庄社会中，就会有一批人效仿不缴，这种放大效应是农村熟人社会的普遍现象。农户是否按时足额缴纳税费，又与两个因素有关，一是国家是否熟悉村庄，是否公平合理地分配了税费负担，二是国家能否及时准确地对拒绝缴纳税费的“钉子户”采取强制措施。如果国家不熟悉村庄，在小农收入很少风险很大的情况下，不能照顾出现天灾人祸家庭的困难，而强制收税，就不只是不公正，而且会逼得农户没有活路。换句话说，在村庄中，分配税费负担是一件很不容易的事情，有农户不缴纳税费，是因为缴纳不起，无力缴纳。如果国家要对不缴纳税费的农户采取强制措施的话，至少不能对那些无力缴纳税费的农户采取措施。

村庄中，有人无力缴纳税费，也有人有各种拒绝缴纳税费尤其是拒绝交费的理由，这些理由是村庄熟人社会的人们才懂的地方性知识，国家不可能懂也不需要懂，因为要懂这些地方性知识的成本很高，这是一些很难扯得清的村庄的皮³，还有人没有理由随便找个理由拒绝缴纳税费。没有理由找理由拒缴税费的农户，就是“钉子户”，出现一个“钉子户”，国家不采取强硬措施，就会接着出现第二、第三个“钉子户”，就会出现成百上千个“钉子户”。

国家必须对“钉子户”采取强制措施。拔掉“钉子”，其他农户也就不敢不缴税费，国家才有可能从农村有效抽取资源。但是，拔钉子有很大的风险，一是要拔真钉子，而不是对那些无力缴纳税费的农户采取强制措施，否则，国家的行为就不正义。二是要真正地拔钉子，就是要对那些真正具有影响力的钉子采取措施，既不能欺软怕硬，又不能以硬碰硬，要杀鸡吓猴。拔钉子的一个办法是将那些拒缴农业税的农户告上法庭。在1980年代即有此类例子。但是，拒缴农业税的农户大多有地方性的理由，农户更多拒缴的是各种政策性的收费。法庭判决农户抗税罪的负面影响极坏，因此，最高人民法院在1990年代下发内部通知，不允许地方法院受理与农民负担有关的案件。公安部门也发文不允许警力介入到向农户收缴税费的事务中。甚至中央政策文件中也一再明确规定不允许乡村组织“小分队”，用强制手段向农民收取税费。

不拔钉子，农户拒缴税费的群体效应就迅速出现。拔钉子，一是要求国家真正熟悉村庄，至少在村庄内有可靠的内应，二是一旦允许拔钉子，国家可以用专政工具建立对农户的巨大权力优势时，国家（县乡村）不会因为这个巨大的权力优势，而超额收取农民的税费。但事实上，在1990年代，几乎所有农村地区，一旦允许拔钉子，很快就会出现向农民收取超额税费的情况，且村庄的内应也并不一定可靠，他们往往从自己的利益出发谎报村情。结合起来就是说，县乡村三级并非忠实的国家机器，他们是由有具体利益的人所组成的，这些人可能会利用巨大的权力优势来谋取个人好处，比如建设政绩工程、面子工程，甚至就是为了从农户那里收取税费以获得个人好处。在1990年代的农民负担恶性事件背后，几乎都有县乡村干部不良行为在里面发酵。依靠专政工具收取税费，最终会对政权合法性产生极其负面的影响。这也是中央一再要求专政机关不得介入到农民负担中的原

困。

缺少强力部门在农村收缴税费中的作用，乡村干部收税的办法就只有说好话一途，这也是我们在 1990 年代中国农村普遍见到的情境。说好话的艺术很多，但总体来讲，村干部说好话的能力比乡干部强，因为村干部是村庄地方性知识的真正载体，（苏力，2000）乡镇干部却往往不熟悉村民。村干部针对一户又一户农户做工作，村干部用特殊主义而非普遍主义的办法来收取税费，对那些硬的钉子户说好话，对那些胆小怕事的农户说狠话，给那些贪小便宜的农户以小小好处，等等。（全志辉、贺雪峰，2002）

用费口舌说好话的特殊主义办法收取税费，终究不能持续，因为这种办法无法做到公平和人人满意。村庄是一个熟人社会，乡村干部在收税时欺软怕硬的软肋很快就暴露在村民面前，向农民收税费的难度一年难上一年。收税成本变得奇高。

国家又不允许专政机关介入进来，县乡村在强大的不得不完成税费收缴任务的压力下面，在口舌费尽也不起作用之后，便动用灰色力量。⁴给村干部以灰色好处，以调动村干部收税费的积极性，将那些人见人怕的狠人推举上来担任村干部。变卖村集体资产和资源，利用村庄信用借贷上缴等等办法，都会创造出来，从而进一步加速了农村社会的衰败。

从以上讨论，我们可以归纳出改革开放以来国家与农民关系的症结如下：

- 1、国家希望从农村抽取资源用于现代化建设事业。
- 2、国家借助县乡村三级与分散的农户打交道。
- 3、分散农户的状况千差万别，自上而下的各种政策在农村必须有所变通地执行，变通政策为钉子户创造了钻政策空子的机会。
- 4、钉子户的出现，会产生示范效应，从而出现普遍拒缴税费的情况。
- 5、国家若允许专政机关介入农村税费收缴之中，尤其允许用专政机关来拔钉子，则因为专政机关的巨大权力优势，而会拔掉很多不是钉子的农户。
- 6、一旦县乡两级借助国家专政权力建立对农户的巨大力量优势，县乡几乎必然会超出农民实际承受能力收取税费。
- 7、不允许专政机关介入到农民负担中，县乡的第一个办法是利用村干部这个农村熟人社会地方性知识的载体，通过说好话，通过特殊主义的办法，来挨家挨户做工作，上门收税费。特殊主义不仅离不开村干部，而且成本极高。
- 8、特殊主义更大的弊病在于其不可持续性，一次说好话可以有效，多次就有问题。说过几次好话，连哄带骗将税费收取上来，终会失信于农民，农民也会看透县乡村三级欺软怕硬的本质。
- 9、县乡为了及时足额收取税费，就不得不在灰色地带想办法。
- 10、灰色地带想办法的后果，是为了暂时收取税费的需要，而彻底牺牲农村未来的发展可能性。这种办法无异于自杀行为。这种自杀行为在 2003 年税费改革前的全国农村，已是普遍现象。正是因此，税费改革不得不搞。

对改革开放以来尤其是 1990 年代以来 10 多年间国家与农民关系的讨论，我们获得了一个分析 20 世纪中国乡村治理的重要视角。如改革开放以后一样，在 20 世纪上半叶和人民公社时期，国家都需要从农村抽取大量资源，相对来说，晚清至民国时期，国家从农村抽取资源，产生了严重后果，这个后果就是政权合法性的严重危机，最终导致了国民党政权的覆灭。对照改革开放以来国家与农民关系的变化，这一点很好理解，那就是人民公社创造了奇迹，因为人民公社时期，国家从农村抽取的资源远高于此前的晚清至民国时期，也远高于此后的改革开放时期。但人民公社时期的乡村治理状况总的来说还是不错的，干群关系不错，农村公共品的供给不错，等等。那么，人民公社时期的秘密究竟何在呢？

我们先来看一看 20 世纪上半叶的乡村治理状况。

四、20 世纪上半叶的乡村治理

20 世纪上半叶，晚清至民国政府面临着同样的从农村社会抽取资源，以完成现代化的任务。从农村基层社会抽取资源的办法，就是扩张国家在农村基层的权力，尤其是通过建立新兴的行政组织，以获取兴建学校、扩大公共事业和用于国家其他现代化目的所需要的资源。

在传统中国社会，国家从农村抽取资源数额相对较少，与之配套，传统国家形成了相应的从农村抽取资源的制度，按杜赞奇的说法，这套制度中最为重要的，是协助国家从农村社会抽取资源的“地方政权并不是由想捞取利益但毫不负责任的赢利型经纪人，而是由社会精英所控制的”（杜赞奇，2002：51），地方社会精英的权威建立在权力的文化网络基础上。权力的文化网络包括不断相互交错影响作用的等级组织和非正式相互关联网。诸如市场、宗族、宗教和水利控制的等级组织以及诸如庇护人与被庇护者、亲戚朋友间的相互关系，构成了施展权力和权威的基础。在文化网络中，乡村精英出于提高社会地位、威望、荣耀并向大众负责的考虑，而并不是为了追求物质利益，而出任乡村领袖。（杜赞奇，2002：3）

仅仅依托传统的权力的文化网络，不足以从农村社会中抽取足够用于现代化建设的资源，国家权力在农村基层社会扩张，力图抛开旧有的权力的文化网络，重建新的国家在农村基层的政权体系。但事实上，抛开了旧的权力的文化网络，新建立起来的脱离传统的基层政权虽然从农村抽取资源的数量增加了，但这些从农村抽取出来的资源的相当部分，却被这个抽取资源的体系本身所消耗，而未能为国家财政做出象样的贡献。具体地说，国家为了从农村抽取足够资源，不仅在农村建立了正式的政权机构，而且依靠非正式的机构（典型是培育赢利性经纪）来推行政策，从而出现了国家政权扩张中的严重“内卷化”，“内卷化”的国家政权无能力建立有效的官僚机构从而取缔非正式机构的贪污中饱——后者正是国家政权对乡村社会增加榨取的必然结果。（杜赞奇，2002：51）因为政权的内卷化，使得国家财政收入的增加与地方上的无政府状态同时发生，农村社会的进一步被压榨乃至破产。最终，在取得现代性的成果之前，国家在农村基层合法性破产的严重后果，便吞噬了政权建设的所有成果。

也就是说，在 20 世纪上半叶，乡村治理的逻辑可以从两个方面展开，一是国家关心的从乡村社会抽取较多资源的目标及相应的将国家权力向乡村社会延伸的努力，二是乡村社会如何应对国家要求及如何展开自身的运转逻辑。因为 20 世纪上半叶本身的复杂历史（经历晚清、北洋政府、民国政府、日据时期）和区域差异，我们在本文中，只是简要描述 20 世纪上半叶乡村治理的逻辑线索。

在传统社会，一方面国家实行“无为而治”，农民税负不重，同时通过诸如摊丁入亩等改革措施，使得国家可以通过掌握土地来固定收取田赋。农村社会存在的权力的文化网络，使村庄社会容易形生保护型经纪，从而在国家从农村抽取资源与传统社会运转之间达成相对平衡。

进入 20 世纪以后，国家试图通过基层政权建设，增加从农村抽取资源的数量。国家在农村建立的基层组织本身，也成为扩大向农村社会抽取资源的理由，一方面是基层组织本身需要有财政支出，一方面是国家往往难以控制基层组织中饱私囊的贪污行为。

为了从农村抽取足够的资源，国家延伸到农村的基层政权在传统的田赋以外，不断创造出新的税种和税源，但基层政权事实上无力向每个农户收取这些费用，简单的办法就是以村庄为单位进行摊派，此所谓摊款。当国家以村庄为单位来收取摊款时，如果村庄具有强大的内聚力，或村庄内权力的文化网络仍在，则村庄领袖就会较为公正地按习惯法向农户分摊款项。

但是，国家无休止地增加从农村的资源抽取和基层政权越来越多的摊款，使村庄传统的权威领袖难以应对时，他们便退出了村庄政治领域。基层政权为了从村庄有效获取资源，而在村庄中寻找赢利型经纪，尤其是村庄中不受地方约束的“狠人”来充任国家与农民之间的税收经纪人，这样的“狠人”不是依据国家的法律，也不是依据村庄的习惯，而是依据个人利益，依据可以榨取资源的难易程度，来决定如何分派摊款。出自村庄内部的赢利型经纪加速了村庄传统文化网络的衰败，并激化了村庄矛盾，村庄分化加剧，弱势农民生存越来越困难。这样就极大地削弱了国家政权在农村的合法性。

依据从改革开放以后国家与农民关系的讨论中获得的感悟，我们可以将 20 世纪上半叶乡村治理的逻辑归纳如下：

- 1、国家需要增加从农村社会抽取资源的数量，以回应西方的现代化挑战。
- 2、为了有效抽取资源，也为了推进农村现代性事业的建设，国家权力向农村社会延伸，如晚清在农村实行乡镇自治，建立区乡政府等基层政权。
- 3、相对于庞大的分散农户来说，基层政权虽然拥有暴力（警察队等），却很难真正有效地伸入到农村社会内部以从农村抽取资源。
- 4、基层政权依托原有的村庄保护型经纪来抽取资源，并且按照村庄而非按农户摊派款项。
- 5、如果基层政权可以依托既有系统收取更多税费，基层政权就有动力摊派更多款项，无论这些摊款是用于上缴县政府，是用于举办新政，还是用于中饱私囊。
- 6、如果建立了有效的行政监察体系和正式的官僚化体制，区乡将较多的摊款用于建设新政，而如果只是建立了半官僚化的体系，则基层政权将较多的摊款用于补贴官方收入的不足。
- 7、越来越多的以村庄为单位的摊款，使分派摊款的工作越来越不容易完成，村民越来越用各种办法拒绝交纳摊款，使得村庄内有权威的保护型经纪不再愿意担任这个苦差，村庄精英退出村政，村庄地痞占据村庄领导人的位置。村庄地痞借向农民征收摊款以获取个人好处，传统的村庄权力的文化网络被破坏，赢利型经纪进入到村庄社会内部。
- 8、赢利型经纪的进入，使村庄更加缺乏约束基层政权的能力，基层政权通过鼓励赢利型经纪自肥，以从村庄获得更多摊款。村庄内部团结破裂，传统的内聚能力解体，村庄互助减少，村民应对生产生活风险的能力大大减弱，从而村庄更加破败，生产更加萎缩，提供税费摊款的能力进一步降低。
- 9、村民越来越不能忍受基层政权和村庄赢利型经纪的掠夺，基层政权越是利用赢利型经纪压榨村民，政权的合法性因此就越低。
- 10、政权合法性越低，征收摊款就越是不容易，就越是要给村庄赢利型经纪更多好处、更大权利和更多利益，就要用更多的资源去征收摊款，就要花费更多资源去养活从农村抽取资源的这些半官僚的及非政府的庞大群体，政权的内卷化就会越严重。
- 11、最终，在从农村抽取资源以建设现代事业的好处可以回馈农村之前，农民已经无法忍受农村中的破败和压榨，农民起而成为革命的力量以反抗这个政权。

20 世纪上半叶和改革开放以来两个完全不同时期国家与农民的关系，可以发现惊人的相似之处，具体就是，国家从农村社会抽取用于现代化事业的资源时，其所借重的基层组织体系却出现了严重的内卷化，农民负担在快速增加，农村基本的生产生活秩序被快速破坏，而国家从农村中获取的资源只是略有增加。国家只是从农村中抽取了不多的资源，农民却承担了极大的代价，而基层组织中却借国家抽取资源的压力，形成了强固有力的利益共同体。在强固有力的利益共同体面前，任何制度都趋于无效。

造成以上结果的原因大致有二，一是国家缺少对基层政权的监控能力，二是国家缺乏与小农进行交易的低成本制度化手段，而国家缺少对基层行政组织的监控能力的原因，恰恰又是国家缺乏与小农进行低成本交易的制度化手段。

所谓国家缺乏与小农进行交易的制度化手段，是说中国农村，农户数量庞大，农民收入很少，国家几乎不可能与每户小农直接进行税费征收的交易。在传统社会，国家是通过书手等国家经纪和以乡绅和地主为主导的相对自治的社会中的保护型经纪之间的平衡，来解决国家与农户之间的税赋交易。因为税赋较轻且稳定，配合与之适应的文化象征，国家以较低征收成本将不可免的皇粮国税收上去。但近代以来农村税费的大幅度增加，很快就将传统社会中相对平衡的国家与农民的关系打破，国家不得不借助暴力，以及乡村社会内部的力量，采取特殊主义的办法⁵，来获得较多的税费资源。两个时期的差异是，在 20 世纪上半叶，国家在农村建立的政权虽然暴力性较强（警察队用

于收税)，政权力量却十分松弱，离开村庄内部的力量，基层政权无法直接与小农交易。改革开放以后，国家政权的能力远较 20 世纪上半叶强，但中国社会主义政权的性质，却不允许基层政权随便使用暴力，离开暴力的威胁，基层政权就不得不用说好话来获取资源了。

在国家缺乏与小农进行制度化交易手段的情况下，特殊主义就变得十分重要。特殊主义的前提是给基层政权以变通的空间。国家可以下达各种完成税收任务的指标，达标升级的指标乃至农民群体上访数（不能超过多少）的指标、不允许出现恶性事件的指标，却不能具体规定基层政权按照现代税制据实征收的制度，也不要指望如 2003 年农村税费改革后有些省市设收税窗口让农民自愿上门交税，即国家不能规定基层政权只能通过什么办法（说好话？采取强制措施？软硬兼施？上门征收？窗口征收？等等）来征税。

税收尚且如此，用于人民事业人民建的收费（在 20 世纪上半叶同样存在如建新式学校，地方公共事业），就更是因时因事因地而宜，基层政权要有自主的空间。

一旦基层政权有了自主的变通空间，迫于国家提取资源的压力，自上而下达标升级的压力，以及基层官员获取政绩、谋取好处的动力，乡村利益共同体很快便得以形成，一旦国家对基层政权的监督失控，事情很快就会变得一发不可收拾。

四、人民公社具有一定合理性

相对来说，人民公社时期，国家从农村抽取大量资源，但基层政权较少腐败，干群关系相对缓和，国家政权没有陷入内卷化的困境之中。究其原因，正与人民公社的组织架构有关。

人民公社的组织架构，除“三级所有，队为基础”以外，还是一个政社合一的单位，通过人民公社政社合一，国家第一次将组织体系延伸到生产队——农村社会的最基层，因为生产队是集体所有制的人民公社的一个层次，国家可以有效掌握全国每个地区农村的实际情况，从而可以制定一个如毛泽东所说的“全国人民的生活水平每年应当提高一步，但是不能提得太高”的计划，（毛泽东，1977：106）有计划地将农业生产增加的资源用于现代化建设事业。同时，国家也有能力通过人民公社向生产队征收公粮，提取用于现代化建设的资源。国家既然可以稳定地从生产队提取用于现代化建设的资源，国家就不会允许乡村之间结成一个上瞒国家、下欺农民的乡村利益共同体，也不会允许基层组织竭泽而渔。正是借助了人民公社制度，中国才成功地完成了国家政权建设的重任，并在自力更生的基础上建立起一个完整的现代国民经济体系，基本上实现了社会主义工业化的目标。

人民公社当然也有问题，尤其是作为其基础的生产小队，既是一个生产单位，又是一个分配单位，集体生产和共同分配，不利于调动农户的个体生产积极性。也因此，在中国初步建立现代化的工业体系之后，在改革开放之初，即通过分田到户，重建了以家庭责任制为基础的小农经济。

也正是因为人民公社时期完成了从农村提取资源建设现代化事业的目标，改革开放以后，才可以做到对农民的轻徭薄赋，也才可能在 2006 年取消农业税，国家不仅不再从农村提取资源，反而开始规划实施以工哺农、以城带乡的建设社会主义新农村的战略。

五、结语

从以上对 20 世纪中国乡村治理三个不同阶段的讨论，我们可以看到，决定 20 世纪中国乡村治理状况的基本逻辑，是国家要找到有能力从农村大量抽取资源的组织手段。中国小农数量庞大而农民剩余收入却很少，农村十分复杂而国家事实上很难深入村庄的情况下，国家几乎不可能建立制度化程度很高的抽取税费的办法。特殊主义则使国家几乎不能控制基层政权各种正当不正当地从农村抽取税费的行为，并且因为国家征税的压力，使农村基层很快结成一个具有强大自我利益的利益共同体，这个利益共同体大量消耗了从农民那里抽取的资源，从而使国家陷入农民负担大大增加，国家税费收入却增加不多的政权建设内卷化的困境。国家为了完成从农村抽取资源以有效用于现代化事业的目标，就不得不重建一个坚强有力的基层组织体系，这正是人民公社得以产生的理由。

改革开放得益于人民公社所完成的从农村抽取资源建设现代化事业的成就，已经建成的现代化

事业反过来为农村提供反哺（如化肥、机械、化纤服装、电力等等）。改革开放以后，农村实行承包责任制，重又回到小农经济的格局，但这个时候，国家已经建立起来完整的现代国民经济体系，并因此无需再从农村抽取过多资源了。

1990年代农民负担过重，大部分原因出自国家在某些时候的急于求成，国家以为通过自上而下地下达达标升级任务，调动地方政府建设现代化事业的积极性，就可以有一个更快的经济发展速度和更快更好地建设中国的现代化事业。然而，国家忽视了1990年代中国农村在小农经济基础上，已经失去了可以有效从农村抽取资源以用于现代化建设事业的组织手段，由于缺乏有效的组织手段，在自上而下的压力下面，乡村结成利益共同体几乎是必然的。由此造成的后果是在短短10多年时间里，中国的乡村治理就陷入了极大的困境。如果在1990年代，国家不是那么急于求成，而是在农村基层实行“消极行政”（贺雪峰、王习明，2002），乡村利益共同体就无法结成，中国的乡村治理状况就远非目前的乱象。而之所以国家可以在1990年代在农村实行消极行政，是因为中国已经完成了从农业中抽取资源建设工业化的历史任务。1990年代以来的乡村治理危机，在某种意义上是因为国家对宏观形势判断失误造成的一场本可避免的危机。

幸运的是，由于国家已经成功实现工业化，国家财政收入主要来自工商业而非农业，尽管1990年代乡村治理的危机不可收拾，但国家依然有能力采取取消农业税，停止从农村社会抽取资源，并转而实行以工哺农新政的断然措施。倘若没有中国由农业社会向工商社会的成功转型，中国在1990年代乡村治理危机的后果无疑将十分地严重。

由于政策失误而导致的1990年代中国乡村治理危机，使我们获得了一个重新观察和审视20世纪中国乡村治理逻辑的机会。值得深省的是，在对待历史时，我们往往过于注重个人的因素、过于注重历史的细节和偶然性，而过于忽视历史的规律性了。

参考文献：

- 梁漱溟（2004），《中国文化要义》。上海：上海世纪出版集团。
- 吉尔伯特·罗兹曼（1989），《中国的现代化》。上海：上海人民出版社。
- 杜赞奇（2002），《文化、权力与国家》。南京：江苏人民出版社。
- 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。
- 温铁军（1999），“百年中国，一波四折”，《读书》12期
- 苏力，（2000），《送法下乡》。北京：中国政法大学出版社。
- 毛泽东（1977），《毛泽东选集》第五卷。北京：人民出版社。
- 孙立平、郭于华（2000），“软硬兼施：正式权力非正式运作的过程分析”，《清华社会学评论》特辑。福州：鹭江出版社。
- 仝志辉、贺雪峰，（2002），“村庄权力结构的三层分析”，《中国社会科学》3期。
- 贺雪峰、王习明（2002），“论消极行政”，《浙江学刊》6期。

***本文为国家社会科学基金项目“乡（镇）政府与村民自治组织关系研究”（批准号：04BZZ015）的成果之一。**

¹ 举例来说，据叶谦计算，甚至在清朝中期最繁荣昌盛的几十年中，政府全部收入额不超过全国每年谷物生产的5%或6%。（吉尔伯特·罗兹曼主编，1989：97）

² 杜赞奇认为，“国家政权内卷化是指国家机构不是靠提高旧有或新增机构的效益，而是靠复制或扩大旧有的国家与社会关系——如中国旧有的赢利型经纶体制——来扩大其行政职能”。内卷化的国家政权无能力建立有效的官僚机构从而取缔非正式，机构的贪污中饱——后者正是国家政权对乡村社会增加榨取的必然结果。（杜赞奇，2002：51）

³ 有过下乡收税费经验的农村调查者就会深有体会，可以参看（孙立平、郭于华，2000）。

⁴ 所谓灰色力量，是指那些政策规定不清晰，介于体制性措施与黑恶势力之间的力量。或指合法与非法之间的广阔地带的力量。

⁵ 例如摊款分解到村庄，每个村庄再分解摊款的办法不一样。