

二十世纪中国乡村治理的逻辑

贺雪峰

2006年取消农业税，无疑是一个具有历史意义的事件。取消农业税及国家开始实施以工哺农，以城带乡的新农村建设战略，意味着中国历史进入了一个新的阶段。而就农村来说，取消农业税不仅意味着2000多年来一直作为国家主要财政收入来源的农业税赋的终结，而且意味着中国已经完成内向积累的工业化阶段，进入了全新的现代化建设时期。

回顾20世纪中国乡村治理的历史，如果依据国家与农民的关系状况，可以清晰地划分出几个相当不同的时期，其一是晚清至民国的20世纪上半叶；其二是建国后至改革开放前，尤其是人民公社时期；其三是分田到户后至2006年取消农业税前。2003年全国农村推行税费改革开始，即为取消农业税作了准备。20世纪的以上三个时期都面临着中国要通过内向式积累以完成工业化建设任务，都要实现毛泽东同志所说实行“大仁政”的富国强兵的历史使命。但是，三个时期在完成以从农村提取资源为目的的内向式积累方面的能力及效果方面，差异极大，在处理国家与农民关系的方式方面也差异极大。20世纪的历史是刚刚过去的历史，从乡村治理角度总结这段历史，有助于客观地看待20世纪历史，并有助于理解新世纪取消农业税的深刻原因。

从改革开放以后的乡村治理开始讨论，可以找到更多鲜活实证的资料，也更容易与读者的所见所闻勾联起来。1980年代初，全国农村分田到户，人民公社解体。从国家与农民关系方面看，人民公社时期，国家通过人民公社“政社合一”，“三级所有、队为基础”的体制，将农民组织起来，国家与人民公社打交道。人民公社解体后，国家不得不通过乡村组织与近2亿农户打交道。从农民方面看，因为将生产单位划小到中国传统社会中一直作为小私有单位的家庭，而焕发了家庭的内在积极性。分田到户后不久，一方面农民的劳动积极性被调动起来，一方面粮食收购价上调，化肥供应突增，良种迅速推广，加之人民公社时期修建的水利设施发挥作用，粮食产量持续上升，农民收入快速增加，农村一派欣欣向荣的景象。

但是，好景不长，受制于中国人多地少的结构性约束，到1980年代中后期，农村经济增长重新出现问题，一方面粮食增产空间有限，一方面农民增收困难。在1980年代，分田到户同时给农村带来活力的一个因素是乡镇企业的崛起，但乡镇企业分布极不均衡，在广大中西部地区，乡镇企业既无资金、资源，又缺市场。在1990年前后，“三农”问题开始凸现，农村中的各种矛盾变得尖锐起来。

进入1990年代，众所周知的农民负担引起社会持久关注，并成为乡村治理的固疾。自1990年前后，中央有关部门即下发禁止加重农民负担的文件，至1990年代末，仅下发的中央级减轻农民负担的文件就有20多个，但农民负担屡减不轻，屡禁不止。不仅是农民负担问题无法解决，而且诸如乡村债务恶化、乡村干部腐败、干群关系紧张、农民群体上访等严重问题也是层出不穷，越积越多。

要理解1990年代中国乡村治理由治到乱的逻辑，就要考察两个关键词，一是农民负担，二是乡村关系。所谓农民负担，就是农民所承担的出钱出力的各种负担，包括上缴国家的税收，乡村两级提取的“三提五统”费用，及其他各种要由农民出钱出力的达标升级事业，诸如“某某工程人民建”之类。上缴国家的税收和乡村两级提取的“三提五统”，虽然用途不同，但大体都可算作国家对农村资源的

汲取。各种自上而下的达标升级事业，也可以看作国家致力于现代化建设的努力。换句话说，1990年代的农民负担，是国家为实现快速的现代化，而从农村汲取资源所致。中国农村人口巨大，在中国现代化进程中，内向积累的主体只能来自农村。1990年代由农村继续为中国现代化提供积累，是整个20世纪国家与农民关系逻辑的延续。

先不论1990年代继续从农村汲取资源是否合理，从乡村治理的实践来看，20世纪最后10年国家从农村汲取资源的效果却是很不好的。

分田到户以后，国家要从农村提取资源，就必须通过乡村组织与千家万户小农打交道。总体来讲，中国农村情况虽然千差万别，却大都是现金收入很少的小农。温铁军早就指出，国家直接向剩余很少的小农提取资源的交易成本极高。国家是如何与小农交易的呢？显然，国家不可能直接面对农户，在国家权力未梢的县乡两级，需要通过村级组织与农民打交道，通过村级组织来掌握村庄的情况，完成向农户的摊派，甚至县乡两级不是直接面对农户，而是将各种达标升级任务和收粮派款任务下达到村一级，要求村一级完成这些自上而下的任务。

村一级是一个多则三千人，少则数百人的熟人社会，是一个内部信息较为透明，村民相互之间比较、较劲，因此相互之间攀比的社会。村一级，村干部行为不轨，村民很容易就知道了，村干部占了村集体的额外好处，村民就会不满，干群关系就变得紧张。因天灾人祸致贫的村民，会得到村中人们的同情，村中有人凭借特权关系偷逃应尽义务，会引起村民的不满或其他消极性的反应。此外，在当前中国农村双层经营的经济制度安排下，村一级往往还是一个经济单位，是一个集体的建制，是一级独立法人。理论上，村民耕种的土地，归村组集体所有，由村组集体进行分配和调整。在个体农户以上，村组集体往往要承担各种公共的事务，因此要向农户提取费用及劳力。村一级是村民共同生产、共同生活及共同娱乐的熟人社会。

村庄熟人社会的特征，使村干部了解村庄内部的情况，只有村干部才有能力正确地分摊自上而下下达的各种达标升级或收粮派款任务，也只有村干部才有能力完成这些任务。离开村干部，县乡两级甚至难以弄清楚村庄内部的情况（在农村调查，经常听说村里有两套人口数量，一套是上级摊派税费的人口数量，较低，另一套是真实的也往往较高的人口数量。村干部以真实的人口数量收税费，而按较低的人口数量上缴）。在缺少村庄代理人的情况下，县乡两级直接到农户家中收税，可能找不到纳税人。农民现金收入很少，从而农民只能承担很少的税费。由县乡直接向农户收税，而农户并无纳税积极性时，县乡与千家万户农户“捉迷藏”的成本极高。

县乡与农户之间的信息不对称，还表现在县乡无法了解农户中哪些人是真正无能力纳税，从而是获得了村民同情的困难户，而哪些人是有钱不缴税，从而因其不缴税而会引发村民连锁跟进的“钉子户”。对于有钱不缴税的“钉子户”，县乡必须用抗税一类的合法话语予以打击，不然就会带来人人不缴税的严重后果。但县乡不能以“抗税”来打击真正的困难户，因为这种打击不仅不人道，会引发村民的反感，丧失政府的合法性，而且不能为征税提供多少贡献。

即使打击“钉子户”，也不能乱打，不能打到硬钉子上去。打击“钉子户”，必须对“钉子户”及其对其他村民的影响进行细致评估，能否拔下钉子，拔什么钉子最有利于起到杀鸡吓猴的作用，从而最有利于将税费收上来，这些只有村庄内部的人知道。县乡两级在缺少对村庄情况深入了解的情况下，到村庄胡乱拔钉子，就会只收很少的税，却要花费极高的成本，并丧失过多的政府合法性。也因此，

在 1990 年代，县乡要拔钉子，就得听村干部汇报，由村干部安排，只是到了现场，村干部不直接出面，而由县乡出面。

也就是说，仅仅是从农村收税一项，首先要由村干部核税，其次要由村干部找到纳税的农户，再次要由村干部通报如何减免税费及如何打击"钉子户"等等工作。没有村干部的配合，县乡两级很难从农户那里低成本地收取税费。

但是，村干部是村庄熟人社会中的一员，他们世代代生活在村庄中，将来还要在村庄生活，村干部协助县乡收税，而农户又无纳税积极性时，村干部会损失在村庄中的声誉。如果村干部不能从协助收税中获得足够好处，村干部就不会积极协助县乡从村庄中提取资源。县乡向农民提取越多，农民越是感到无力承担税费，从而越是不愿缴纳税费时，村干部就越是不愿意凭着党性、习惯、乡村传统的上下级关系及乡镇政府的威胁，而协助县乡收税。

乡镇还有两个调动村干部协助收税积极性的办法，一是凭借乡镇干部与村干部的私人关系，二是给村干部以各种许诺，其中最重要的是允许村干部借县乡向农民收取税费，搭车收费，从而让村干部得到经济上的好处。

一旦县乡通过允许村干部搭车收费，从而开了乱收费的口子，村干部协助县乡收税的积极性就出来了。县乡必须要完成税费收缴任务，不然教师工资无法发出，政府无法运转，公共工程和公益事业无法进行。村干部借协助县乡收取税费，搭车捞取好处，虽然不是最佳选择，却是次优选择。

有了村干部的积极性，县乡很容易就将税费收缴上来，这就会进一步刺激县乡建设事业的雄心，也会给中央一个可以在短期内获取更多资源做更多现代化事业从而更快更好地实现现代化的错觉。结果，只要能够收取税费，自上而下的各种达标升级任务就会不断地下达，农民负担就会不断地加重，干群关系的紧张，就会不断在不同地区爆发出来。

上级雄心越大，向农民的提取就越多，农民负担就越重，农民就越是不愿缴纳税费，县乡两级就越是要调动村干部协助收税的积极性，村干部就越是能借协税来捞取个人好处。村干部捞取个人好处越多，村民就越是不满。村民向县乡举报，到县乡上访，县乡不能查处村干部，因为村干部捞取好处的行为，几乎是县乡鼓励出来的，是县乡有意为之的结果。查处一个由县乡鼓励捞取好处（当然不能太过份）的村干部，就会吓倒一批村干部，就会影响村干部的协税积极性，从而就会使县乡无法维持政权运转。

在 1990 年代，县乡村三级很快便形成了一个利益共同体，在这个利益共同体的作用下，不出 10 年，农村就被搞得近于破产：农民负担高，村级债务重，村集体资源变卖一空，干群关系紧张，到处流传"农民什么都不缺，只缺陈胜、吴广"的话语。国家通过乡村利益共同体来吸取资源的体制，终于走向反面，不能维系下来了。这与 1911 年和 1949 年十分相似。

总结 1990 年代以来 10 多年乡村治理由治到乱，由农村一派欣欣向荣到"农民真苦、农村真穷、农业真危险"，由干群关系很好到干群关系极其紧张的变化，是十分重要的。造成 1990 年代以来 10 多年这种由治到乱变化的原因，恰是国家汲取资源的结果。如前所述，国家从农村汲取资源，是中国内向积累式现代化的必然结果，也是中国可以建立完整工业化体系的原因。1990 年代，中国已经建立了完整的国民经济体系尤其是工业经济体系，以工哺农，以城带乡战略已经有了一定的实施基础，农村本来可以休养生息。但为了进一步加快中国现代化建设的速度，国家主观上希望农村可以为中国快速现代化作出更多更大的贡献。

但是，在人地关系紧张，农民现金收入很少的情况下，国家要从农民那里提

取资源，必须有一个与农村基础相适应的组织体制。人民公社解体以后，国家与农民的关系，重新变成了国家通过乡村组织与剩余很少的小农打交道的体制。小农剩余很少，现金收入更少，就无法支撑得起一个庞大的官僚体制，又因为小农剩余很少，国家在与小农打交道时，很难建立一套制度化的办法。在 1990 年代乡村治理中，乡镇为了调动村干部协助收税积极性，而不得不凭借乡镇干部与村干部的私人关系，或默许村干部捞取非法的好处。村干部为了从村民那里收取税费，而不得不软硬兼施，不得不调动各种私人关系乃至身体暴力，乡村为了共同完成收税任务，而结成利益共同体，合谋以不能上得台面的办法（如村干部报告乡镇，由乡镇出面到村中拔“钉子”等），这些办法都是不能制度化的潜规则。也就是说，在农民剩余很少的情况下，无法建立起制度化的低成本汲取资源的体制，特殊主义基础上的汲取资源方式，则必然形成乡村利益共同体，造成政权建设的内卷化。国家在试图从农村提取资源用于建设现代化事业时，却发现农民实际上承受了几倍于国家提取资源数量的负担，其中的差额，大量被县乡村这个利益共同体所耗损。国家只得到了很少的资源，农民承担了过重的负担，县乡村三级则不仅得到了正常运转所需的资源，而且从农民负担中留用了过多出于个人目的的部分（比如县政府修建大厂场，并从中得到回扣，至少是得到政绩的好处）。农民的不满日益增加，乡村利益共同体越结越紧。只要还可以从农民那里提取到资源，只要村集体还有资产可以变卖，只要村集体的信用还可以借到现金，乡村利益共同体就不会破，农民的不满就还会会长，国家就还会以为可以轻易地从农民那里提取用于更快现代化的资源。而一旦农民因为无力缴税而不愿再缴税，村集体资产已经卖光，信用已经破产，则县乡无论想出什么办法，也不再能够从农村提取资源，村干部因为不再有好处而不再愿意担任这个已无荣誉的职务，国家则突然发现，原来只要愿意做就可以做得成的事情，已经付出了惨痛代价，现在想再从农村汲取资源做任何事情，都变得极其困难。乡村治理进入一个拐点。

进入 21 世纪后，这个拐点以多少有些出人意料却又合乎情理的方式表达出来。这就是 2003 年开始在全国推行的农村税费改革及很快就进一步变成取消农业税的政策。说有些出人意料，是中央取消农业税的决定，在很短的时间，十分仓促地决定下来，之前还在设想由费并税，规范和减轻农民负担，并投入大量精力、时间进行试验和推广，并将农村税费改革称为农村的第三次革命。而合乎情理，是指到 21 世纪，其实自分田到户以来，中国已经建立了完整的国民经济体系，从农业中提取工业化的原始积累阶段已过。国家的主要财政收入已经不再来自农业和农村，而是来自于工商业和城市。国家有能力减轻甚至取消农民负担。

1990 年代国家试图从农村提取资源，以加快现代化速度，却在很短的时间造成了农民的严重负担和农村的严重衰败，这时只是因为中国已经建成完整的国民经济体系，已经实现了工业化，而可以采取断然的取消农业税的措施，来缓解乃至从根本上改变前一个时期农村政策失误所留下的严重后果。而如果因为从农村提取资源造成农村衰败，而国家又没有建成完整的以工业化为基础的现代国民经济体系，国家就不可能通过取消农业税，来缓解乃至根除因为国家提取资源造成的严重后果。这正是 1911 年和 1949 年两个年头所代表的两个时代悲剧的原因所在。

中国要实现现代化，就必须要建立完整的工业体系。在既缺少外援，又缺少对外殖民扩张条件的情况下，建设现代化所需要的资源，只能从农村提取，如何从农村提取较多的资源，而又不引起农村的严重衰败和农民的坚决反抗，就不只是国家不能向农民收取太多太重税费的问题，而且国家不能让一个内卷化的中间

层来浪费这些宝贵的资源。

从 20 世纪中国乡村治理的全程来看，在 1949 年前，国家从农村提取资源，一直没有克服政权内卷化的严重弊端，因为国家没有找到一个与剩余很少的小农直接面对面时，所可以依托的制度化手段。特殊主义必然带来交易成本的迅速上升，必然造成基层利益共同体，必然导致地方政府和地方势力借国家汲取资源的要求，将负担无休止地转移给农村中的弱势群体的后果，而基层利益共同体却从弱势群体的破产中获得额外好处。这当然是不可持续的，终究，农民的不满变成了普遍的反抗，国家为现代化目的的汲取，丧失了合法性，革命不只是发生了，而且成功了。

1949 年前的革命成功，只是在推翻前朝方面成功了，却没有在现代化建设方面取得突破。中国完整的以现代工业为基础的国民经济体系，是在新中国成立以后，至改革开放前建成的，其原始资本积累主要来自农村。换句话说，在 20 世纪中国历史上，只有新中国的前 30 年，国家在从农村提取大量资源时，没有造成严重的农村衰败和农民的严重不满。正是这个时期农民为工业化提供的积累，建成了现代的工业体系，从而使中国可以在 21 世纪初的农村再次出现危机时取消农业税，以缓解乃至解决农村的危机。

1949 年至改革开放的 30 年，是人民公社体制主导下的 30 年。人民公社"三级所有、队为基础"的体制，使中国在内向积累式的现代化中，找到了一条国家可以低成本与农民交易的办法，克服了 20 世纪上半叶国家政权内卷化的积弊，从而为中国现代化打下了扎实的基础。

回顾 20 世纪中国乡村治理的历史可以看到，在中国必须从农村提取资源建设现代化的背景下，能否找到一个制度化的办法来降低国家与农民交易的成本，防止政权内卷化，是中国现代化能否成功的前提。从 20 世纪乡村治理的实践中看，只有人民公社制度成功地解决了国家与农民的交易问题，从而为中国现代化提供了基本条件。人民公社存在诸多问题，尤其是因为人民公社集体所有，造成劳动剩余与劳动投入之间的弱相关，使人民公社的监督成本很高，但人民公社规模较大，降低了农村公共品（尤其是农村水利）供给中的组织成本，降低了国家与农民交换中的交易成本。如果没有人民公社体制，而在 1960 年代即发生 1990 年代末期因为缺乏组织手段的资源提取所引发的"三农"危机，则因为还没有建立完整的国民经济体系，工业还无力反哺农业，国家无力取消农业税，乡村利益共同体的腐败加速，农民的不满日甚，其后果就可能会无比严重。