

 使用大字体察看本文

阅读次数: 355

论20世纪中国地方国家政权的内卷化

崔效辉

内卷化 (involution), 又译为“过密化”, 是近年来在中国社会学研究领域被认为“和中国社会的某些特色联系密切且使用频率较高、影响较广泛的概念”,¹ 这一概念随着黄宗智研究20世纪中国农村社会变迁的著作《长江三角洲小农家庭与乡村发展》在国内的出版, 引起了国内学者的注意, 美国学者杜赞奇研究20世纪上半期华北农村社会变迁的著作《文化、权力与国家——1900-1949年的华北》在国内出版后, 吸引了更多的国内学者使用内卷化这一概念对中国社会进行研究。

一、内卷化的概念、内涵

内卷化一词源于美国人类学家吉尔茨 (Chifford Geertz) 《农业内卷化》 (Agricultural Involution) 。根据吉尔茨的定义, “内卷化”是指一种社会或文化模式在某一发展阶段达到一种确定的形式后, 便停滞不前或无法转化为另一种高级模式的现象。² 黄宗智在《长江三角洲小农家庭与乡村发展》中, 把内卷化这一概念用于中国经济发展与社会变迁的研究, 他把通过在有限的土地上投入大量的劳动力来获得总产量增长的方式, 即边际效益递减的方式, 称为没有发展的增长即“内卷化”。黄宗智认为明清以来, 在人口的压力下, 中国的小农经济逐渐变成一种“糊口经济”。几个世纪以来中国农村经济的商品化并不是“资本主义的萌芽”, 而是贫困的小农为了生存而不得以的选择, 商品化并没有打破小农的经营体制而是进一步强化了它。他认为有必要对几个世纪以来的农业商品化做出区分, 为了以现金或实物向不在村的地主缴租而从事的市场行为可称之为“剥削推动的商品化”, 为了支付生产和维持生活的直接开支而从事的市场行为可称之为“生存推动的商品化”, 为牟利而出售满足租税、生产费用和消费需求之后的剩余农产品可称之为“牟利推动的商品化”。黄宗智的研究及国内学者研究都表明, 无论是华北还是长江三角洲地区, “剥削推动的商品化”都是农业商品化的主要形式。这种商品化“是谋求活命的理性行为, 而不是追求最大利润的理性行为。”³ 黄宗智在使用这一概念研究中国农业经济与社会变迁时, 拓展了这一概念的内涵, 使之对研究对象有更强的解释力, 并非是使“内卷化的含义已经变得复杂而含混, 由此产生出一些更加纠缠不清的问题。”⁴

杜赞奇在《文化、权力与国家——1900-1949年的华北》中, 提出了国家政权内卷化的概念。他认为在其著作中, 内卷化这个概念不完全符合吉尔茨的定义, 自己只是借用这个词, 它所揭示的现象已脱离了原词意义。“政权内卷化”与农业内卷化的主要相似之处在于: 没有实际发展的增长 (即效益并未提高); 固定方式 (如赢利型国家经纪) 的再生和勉强维持。其不同之处在于正规化和合理化的机构与内卷化力量常处于冲突之中; 功能障碍与内卷化过程同时出现。⁵ 进入20世纪的国家政权不是靠提高自身效率来扩大财政收入, 而是靠扩大外延——增设机构和增加税种来增加收入, 这样做的后果是导致了国家财政收入的增长伴随着“赢利型经纪人”贪污贿赂的增长, 这是国家政权内卷化在财政收入方面表现, 它表明20世纪以来中国国家政权现代化的努力遭到了失败。

本文借用杜赞奇的“国家政权内卷化”这一概念并延着杜赞奇的思路, 探讨国家政权的变迁问题。杜赞奇认为20世纪上半期, 中国的地方国家政权是内卷化了的, 新中国成立后, 铲除了国家经纪人体制, 完成了国家政权的建设任务, “共产党政权的建立标志着政权‘内卷化’扩张的终结”。⁶ 同国家政权内卷

化概念相对是国家政权现代化。“现代化”一词在英语里是一个动态的名词：modernization 意为 to make modern，即“成为现代的”之意，因此，“现代化”可理解为“获得现代性的过程”。现代化理论是近半个世纪以来的一种主流发展理论，主要是对发达国家发展经验的总结和归纳，尽管从它诞生之日起就带有意识形态的印记，并且在指导发展中国家的现代化实际进程中也并非十分有效，但现代化理论所归纳和所抽象的一些价值准则（工业化、城市化、民主化、世俗化、知识化、自由流动、结构分化等）仍有很大的普适性。尽管现代化理论流派很多、内容繁杂，但都把民主化视为政治现代化的重要因素。

民主化是政治现代化的必然要求，概括地说，政治民主化既包括权力的来源这样的原则性问题，也包括横向分权（行政、立法和司法的相互独立和制约）和纵向分权（中央政府和地方政府有各自明确的权力边界）这样的权力操作性“技术”问题。所谓国家政权的现代化，就是在民主政治的条件下，国家政权效率、效益的提升主要是靠扩大内涵——结构的优化来实现的，并不主要依靠外延的扩大——权力的扩张、机构的增设和对社会财富更大比例的榨取，当然更不借助于任何形式的国家经纪体制。

非民主化条件下的政权现代化——一个用现代化的技术设备装配起来的国家政权，只有政权现代化的形式，而没有政权现代化的内容，这样的政权既存在于专制国家，也存在于民主制度很不成熟的国家。这样的政权可以有很高的行政效率，因为政权本身倾向于追求自己所能拥有的最现代化的技术装备，但却是低效益，因为它没有解决国家政权的合法性问题（对于专制国家而言）或是在获得权力授予后过度滥用权力而使自身丧失了合法性（对民主制度不完善的国家而言）。权力的合法性问题是任何一个现代的世俗政权都必须面对的问题，那怕是一个独裁的政权，它也要给自己披上一层民主政治的外衣。从世界范围来看，发展中国家在现代化进程中普遍存在着国家政权内卷化的现象。“如同中国一样，大多数新兴国家政权建设的目标受挫主要是由于其‘政权内卷化’或与之类似的东西。”⁷

二、为什么20世纪上半期国家政权是内卷化的？

在传统社会中，国家政权无力真正深入社会基层，就连专制程度最高明、清王朝也无法克服皇权深入社会基层的一系列“技术性”障碍，社会因此在一定程度上保持了某些自治性。国家政权只能扩张到县一级，县以下都是由代理人代行部分国家政权的职能，这个代理人阶层就是封建社会的绅士阶层，“绅士充当的政府官员和当地百姓之间的中介人。”⁸绅士作为一个在乡村中居于领袖地位和享有各种特权的 social group，他们具有双重角色身份：一方面在政府官员面前，要代表本地的利益，以增进家乡利益和福利为己任，参与乡村中的各种公益事业，制约官府对农民的过分盘剥；另一方面，在农民面前他们又是官府的代言人，参与官府向农民征收田赋和各种杂税。

清末的“•新政”使国家财政更加困难，国家政权试图深入乡村榨取更多的财富，正是在这种意义上，杜赞奇认为农民负担的加重始于清末“新政”。新式警察制是清政府试图强化国家权力，加强社会控制的一项重大改革措施，•但县以下警察多由地方操办，地方有事权而没有财权。同警察一样，新式教育也是“新政”的一项重要内容，但同样面临巨大的财政困难。“各省学堂经费匮乏，力不能及，提出纷纷请款，而官力民力罗掘俱穷”。⁹所以，农民最先感受到的是向他们摊派的警款和学款。而且在清王朝覆灭前的1909年，向农村的摊款已经合法化了，在田赋和田赋附加之外，层出不穷的摊款已成为农民的一种沉重负担。尤其要指出的是，摊款中的很大一部分没有被用来举办各种新政事业，而是被各种“经纪人”——县衙之下的吏、役、胥及地方上的国家政权代理人中饱私囊了，他们已不满足于征收正常税外附加的“陋规”，而是想方设法大举侵吞农民的摊款了。国家持续不断地对乡村进行榨取，使得原有的乡村绅士无法从公职中获得物质和精神的报偿，于是充当保护型经纪人角色的绅士从此领域中逐渐退出，从而为只具有压榨性的“土豪劣绅”向这一领域的扩张提供了条件。杜赞奇通过对1900--1942年华北农村的研究，证实了“土豪劣绅”在充当国家政权同农民之间的互动中介后，保护作用逐渐消失，而盘剥农民成为他们把持农村公职的主要目的。杜赞奇把前者称为保护型经纪人，把后者称为赢利型经纪人。在传统社会试图转向“现代”社会过程中，经纪型体制的出现是一个普遍的现象。“在这种经纪人占主导地位的社会，国家不仅失利源予经纪人，而且因为经纪者们利用贿赂、分成等手段以打通与官府的关系，从而使国家政权失去对官僚部分收入（占相当比例）的监督。更为严重的是，随着官僚们越来越看重这种‘额外收

入’，其自身也渐渐地半经纪化，从而忘却国家利益。当赢利型经纪的再生阻碍了国家机构的合理化，这表明国家政权的内卷化达到了顶点，它预示着国家权力的延伸只能意味着社会的进一步被压榨和破产。” 10民国政府试图通过两条途径铲除国家经纪体制，其一是将下层行政职员官僚化，但并不成功，即使在县一级也未能彻底淘汰赢利型经纪体制，在乡一级实施的结果是“一方面是半官僚化、雇员增生、财政需求增大；另一方面，上层政权却缺乏控制这些机构和人员贪污中饱的能力，这使国家政权的深入蜕化为将赢利型经纪体制推进到社会最下层。” 11其二，是将税收及其它政府职能转嫁到村庄领导身上，企图以次来摆脱对经纪机制的依赖。但是国家政权对乡村的不断压榨，还是逐渐毁灭了具有保护型的经纪体制。

民国时期的政权内卷化在日本侵占的华北地区达到了顶峰，日本在其占领区推行大乡制，如推行清丈土地、催征钱粮等确实比原来机构更有效率，但是，为了完成这样任务，往往迫使乡村领袖与村民对立，结果使正直之人退位，地痞恶棍充斥于乡村政权，“这使国家政权在民众中的威信更为降低，实际上这是一种‘内卷化’的政权扩张。” 12

中国共产党推行的土地改革，是一项影响深远的政策，从经济上来说，土地改革废除了各种苛捐杂税和封建地租，限制了商业信贷的利息，大大减轻了农民的负担。虽然农业税率(在1953年前超过10%)•远远高于明清时代和抗战前的国民党政府的税，但亦应考虑到租税之间替换，总的说来农民的负担比1949年之前大大减轻了，虽然农民的生活仍然很苦，但却有了一定程度的改善。•但是，很快建立的农业集体化又重蹈了中国小农经济内卷化的覆辙，“集体生产制度不仅没有消除过密化的倾向，反而进一步加强了这一倾向。与家庭农场一样，集体单位不能解雇其过剩的劳动力，既然有剩余的劳动力，在维持生存的压力下会导致不停地增加劳动力的投入，从逻辑上说要延续到边际产品达到零。” 13农业集体化是一种国家拥有土地和其它农业生产资料的农业生产方式，诺贝尔经济学奖获得者舒尔茨在《改造传统农业》一书把这种所有制视为“不在国家所有制”，它与“不在私人所有制”一样，难以实现对传统农业的现代化改造 14。经济上的内卷化是否会导致国家政权的内卷化呢？从政治上来说，新的国家政权打倒了土豪劣绅，铲除了国家经纪体制生存的基础，完成清末以来一直未能完成的国家政权的建设目标——把乡村社会的管理者纳入国家官僚体系。新中国政权通过土地改革、抗美援朝、镇压反革命、三反五反、合作化运动、反右运动、大跃进和人民公社化运动，不断强化了其深入社会基层的权力。尤其是“1958年的大跃进是国家权力向社会基层扩张的又一里程碑，它不仅促使国家权威向城乡的全面渗透，而且在社会生活的所有领域都建立、巩固和强化了国家权力。” 15但是，这样毫无节制地扩张权力必然带来职能多、环节多、信息不灵，机构臃肿、人浮于事等科层制度的种种弊端，为经纪体制的再生创造了机会，地方国家政权内卷化的阴影还是挥之不去。

三、新中国政府解决了政权的内卷化问题吗？ 4

新中国政府真的如杜赞奇所言的那样解决了政权内卷化的问题吗？三位美国学者弗里曼(E.Friedman)、毕克伟(P.GPickowicz)、赛尔登(M.Selden)在其所著《中国乡村，社会主义国家》一书中，给我们提供一个考察新中国地方国家政权内卷化的例子。1972年三位作者访问中国，并于1978年获准到河北省饶阳县的五公人民公社做调查研究。五公人民公社是当地的一个“明星”公社，1953年以来一直被官方当作社会主义农村战胜贫困的典型。这本书考察了1935年-1960这四分之一世纪地处华北平原的五公村的农民生活，期间经历了抗战前的南京国民政府时期、抗战、解放战争、土地改革、朝鲜战争、粮食统购统销、合作化运动、百花齐放，反右运动、大跃进及其造成的人间悲剧。这本书“详述了这个体制（新中国政权）的建立和巩固，如何强化了传统文化中某些违反人道的方面，从而不能解决历史遗留问题，使中国人民陷入痛苦和羞辱的困境。” 16“这个体制堵死了任何容易通向现代化形式的更自由的途径。” 17

1900年出生的耿长锁是五公村近几十年来的中心人物，他在抗战后期的1944年，迫于生计加入一年前成立的合作组。耿长锁与合作组成员精心经营，加上县、区的支持，合作组很快就取得另人羡慕的成就，成为中国共产党在抗战期间通过互助合作的方式发展经济的典型。抗战期间，作为抗日根据地的五公村庇护过多位中共高级领导干部，他们对耿的合作组多持支持态度，并在以后的岁月里为五公村成为社会主义

新农村的典型提供了难得政治和经济资源。耿长锁很快成为合作社的负责人，不久又成为五公村当支部书记，利用自己的权力在1948年的战争期间，“建立一个更加紧密的和由个人关系网组成的党组织。”¹⁸此后，虽经历几次反复，耿在政治上都准确能领会上级意图，与其政治庇护者保持紧密联系，成了政治上的不倒翁。耿的合作组织的典型性逐步放大，不仅成了河北省的典型，还成了全国的典型，耿个人也获取了越来越多的政治荣誉和象征着社会主义的各种文化符号。典型放大的过程，也是耿建立和扩大自己关系网的过程，到了20世纪60年代，耿在五公村建立了家长式的权力统治。在以后的岁月里，耿又通过下一代的婚姻关系把自己的关系网进一步扩大，比如二女儿耿惠娟的对象是中共饶阳县县委副书记的儿子。耿的五个女儿和两个养女的丈夫都是拿国家工资、吃商品粮的人，长子耿得禄先是在北京电影制片厂工作，后成为五公电厂的负责人。1984年，张满囤成了五公村的党支部书记，他是耿长锁大女儿耿学仁的儿子，也就是耿的外孙，“而耿唯一成年的孙子是保定市银行的负责人。党内家长制把村社权力的火炬交给了家族血统中最有前途的人。”¹⁹

但五公村这个典型是很有意义的，它说明新中国虽然没有解决此前被认为已经解决了的地方国家政权的内卷化问题。在五公村，以耿为首的权力集团，依靠上级的政治庇护，可以不顾村民的意愿推行来自上级的政治、经济、社会等政策，这个集团在成为国家政权代理人的过程中，慢慢形成了自己的集团利益，这种利益并不完全等同于国家利益，上级为了更好地推行政策，也默许了他们的特殊利益。在合作社逐步扩大的过程中，由于耿追随国家政策而牺牲村民利益，受到村民的反对。五公村成为典型后，确实给五公人带来一些好处，比如，除县城医院以外饶阳最好的就是五公医院，五公村建立了发电厂，河北省第一个拖拉机站也建在五公，政府出资用机器为五公打深水井，五公利用上级拨款建立了砖厂，等等。但村民们似乎并不领情，他们更多看到的是耿氏集团在权力庇护下的飞黄腾达和所享有的种种特权，而他们只是这些人手中的工具。村民的不满并不能动摇五公村的典型地位，当然也不能削弱耿氏集团的特权，在长期的政治运动中，耿既能够应对来自村民的不满、内部的争斗，也能应对来自上级整肃，“五公在政治上强大的一个原因是，邻居和宗族关系已形成建立一个建立在个人权力网络之上的、稳定的、全村范围的联盟，相反，在国家发起的各种警戒运动中弄得四分五裂的村庄，仍停留在软弱无权的地位。”²⁰“五公村的模范地位靠着与掌握各层权力的干部们的关系网才得以保留，这些干部们控制着稀缺的资源。”²¹

赐惠少数、排斥多数是新中国政权中上下级关系的一个不成文的准则，这一准则暗示：每个人或地方都可以成为被赐惠的对象，只要他或他们努力——努力按上级意志行事。实际上被赐惠的永远都是少数，因为上级掌握的资源是有限的。成为典型的人或地方要保持或巩固与上级的特殊关系，没有成为典型的人或地方还会继续努力，试图争夺上级的恩惠。对上级恩惠的争夺使得地方的当权者可以完全不顾当地居民的利益，而仅仅为了自己的利益而讨好上级。讨好上级的最好办法就是按上级的意愿行事，向国家提供更多粮食等各种农副产品，这样做的结果就使得新中国的地方国家政权中的各级干部完全沦为一种“赢利型经纪人”：——讨好上级才能获得自己的利益，只有更好地满足上级的要求才能讨好上级；更好地满足上级的要求意味着对当地居民的更多榨取，这也是1960年前后中国大陆发生严重饥荒的一个重要原因。阿马蒂亚·森的解释是：饥荒是专制政权的必然结果，而民主政体充其量只带来营养不良，“确有证据表明，当饥荒正达到顶峰时，中国官方还在错误地相信他们有超过实际拥有量1亿吨的粮食”。²²在毛泽东时期，甚至是在改革以后，中国的各个地区、各个行业涌现出了无数个大大小小、这样那样的“先进典型”，这些的典型实质上就是一种“赢利型经纪人” 树这些典型的上级收获的“政绩”，典型收获的则是“名与利”。

比五公出名晚、但名气更大的大寨，就更多的人进入了“赢利型经纪人”的队伍：“大寨公社的农民中，有二十人走出山门，掌握了县一级的地方权力。昔阳县涌现的‘大寨式干部’则被调往其他县里担任要职，其中五十人进而掌握中央以及省一级的权力。这些人构成了七十年代人民公社盘根错节的权力体系，拉起大寨的旗帜为所欲为。”²³当然，在昔阳不光是有人受惠，遭殃的也大有人在，“在1966年到1978年的十二年间，在这个小县死于‘全面专政’力量之下的人命共计有一百死十一条。伤者不计其数。”五公和大寨都是地方国家政权典型，其他地方都要向他们学习，各级地方国家政权的权力构造和运行法则是一样的，区别只是当权者受上级权力庇护的有无、多少而已，这仍然是一种经纪体制。正是从这种意义上说，毛泽东时期中国的地方国家政权依然是内卷化了的，而不是现代化了的。

村等就是后毛泽东时代的五公和大寨。南街村是河南省“四朵金花”中名气最大的一个，其余三个是新乡七里营乡（就是毛泽东说“还是人民公社好”的那个七里营）的刘庄、竹林镇、小冀镇东街第五村民组（刘志华和她的京华公司）。中国学者对此类典型的思考是：“类似南街村、竹林镇这类集体经济高速增长的典型，在多大意义上是他们自己艰苦创业干出来的，有在多大程度上是高层党政领导作为榜样而树起来的这个问题值得研究。一旦他们获得了一定的成绩，并受到县、市、省，甚至中央高层重视与表彰之后，他们便获得了一份越来越丰厚的政治资源。正是这份独特的政治资源，使得这类典型驶入经济增长的快车道。”²⁴（刘志华这位村民组长就有一连串的显赫头衔：“全国劳动模范，全国三八红旗手，全国优秀乡镇企业家，全国农村首位‘十大新闻人物’，全国人大代表。”²⁵其实河南人自己对这类典型也不以为然：“河南人就喜欢搞这种花瓶，供人参观，其实没有什么推广价值。虽说，他们在出名之前曾有过一段艰苦创业的经历，但迅速地发展到这样的经济规模，主要靠银行贷款与政府的支持。”²⁶赐惠少数、排斥多数的准则还在起作用，庇护者与被庇护者是一种互利关系，国家对乡村社会的管理还是使用这种经纪体制。

四，改革能解决国家政权内卷化的问题吗？

20世纪80年代开始的改革开放，使国家权力从社会基层有所退缩。对农村来说，国家试图使地方国家政府的权力有一个边界，提出要党政分开、依法行政，并尝试用“村民自治”来制约乡村干部的权力。但是，从结果上看这样的努力并不成功。国家权力的大面积腐败使得权力的合法性问题变得更加严重，地方国家政权也更加内卷化了。土地集体所有和渗透到社会基层的党政权力这两项农业集体化的政治遗产，堵死了地方国家政权现代化的任何可能。乡村干部的“赢利型经纪人”特征更为明显，这个体制可以自我复制、不断膨胀。县级政权也加入到经纪人队伍中来，形成所谓的“吃饭财政”——县财政收入的大部分都要用来发工资，甚至还不够用来发工资的，为了养活这么多干部，必须巧立名目多收费，收了费可以养更多人，县乡两级政府都陷入了“养人收费、收费养人”的怪圈之中。²⁷而这样的现象在20世纪上半期就已经出现过：“由于大部分县财政用于发放工资而甚少购置设备，故地方财政陷入恶性循环，似乎只是在养活不断庞大的官僚和国家经纪集团。”²⁸这个集团利益已经与国家利益相冲突，农民对其不满但没有制约的手段，中央政府也深知其害，但无能为力，因为中央政府是这个金字塔体系的顶端，它本身和地方国家政权有着同样的结构和运行法则。

在改革开放的过程中，不断有人尝试从这个体制内部来解决国家政权的内卷化问题，但都没有成功。比较著名的是湖北省的两位乡镇官员，一是湖北黄石市河口镇的党委书记董阳，1996年9月到河口镇任职，面对一个受灾严重的贫困乡镇，董阳试图裁减镇、村、企业的冗员、提高行政效率，结果招致十八名镇机关干部联名上书，要求将其调离现任岗位，上级在其任职九个月后将他调到区科技局当局长，而这个科技局包括局长在内只有两个人。²⁹另一个是湖北监利县棋盘乡党委书记李昌平，他通过“告御状”的方式直接向国务院总理写信反映农村社会的严重危机，发出“农村真穷、农民真苦、农业真危险”的呼吁。李昌平此举引起中央派人调查监利的问题，引发所谓监利改革旋风，但也是虎头蛇尾、不了了之。李昌平因破坏官场的游戏规则，不得不辞职离开。监利县乡两级冗员队伍之大、人数之多让人难以相信，比起20世纪三十的“赢利型经纪人”队伍，不知要膨胀了多少倍。“1992年后，甚至出现了这样的情况：县长、局长、书记或身居要职的关键人物的老婆、子女，安排到某个单位，只拿工资，根本不用上班。‘头头’们相互关照，心照不宣。这种‘只吃皇粮，不打仗’的人，在很多单位占一定的比例。”³⁰尽管中央政府为减少农民负担进行了几轮政府机构的改革，但就在李昌平工作过的湖北省监利县，在已经完成几轮政府机构改革后，该县红城乡财政供养人员2001年底仍有1541人，单单一个财政所就养了105人，所长、副所长最多时有14人。为完成最新一轮机构改革任务，必须把105人减少到32人，这个受到两任省委书记批评过的乡财政所，不得不用抓阄的办法来决定该谁下岗。那些下岗的人并不会永久地失去他们工作，而是“轮岗”，“轮岗”期间每人每月拿300元的生活费，一年后那些在岗的人下岗，目前处于“轮岗”状态的人再上岗，这些上岗的人和轮岗的人都要农民来供养。³¹由于权力的金字塔式的结构，向上流动的机会是有限的，对于没有机会向上爬的人来说，在现有位置获取最大化的利益就是必然选择，在获取利益的过程中，权力中人相互利用、结成利益联盟，通过行贿和欺骗来对付上级，通过恐吓、威胁来盘剥下级或底层社会的民众，各种名目繁多的收费项目比民国的时代的苛捐杂税有过之而无不及。欺骗上级的手段在毛泽东时期就已经公开化了，在改革开放以后更是无所不用其极，上级要看的地方、要见的人都是事先安排、通过精心策划的。就河北省领导人来监利视察工作一事，监利县“动用了全县所有的机动警力，整个准备工作内紧外松。对有可能‘乱说乱动’的人都进行了重点布防，对有可能堵车或不安全的地方都安排了大量的便衣警察。对各级汇报材料都进行了审查，统一口径。甚至对领导在什么地方下车，哪

位先上去迎接，到什么地方打坐，在什么地方上厕所都安排的非常周详。”³²在五公村对付农民的是民兵和警察，在监利县对付农民除了警察外，有多了农村中的地痞流氓，“由一两位干部和一帮流氓地痞组成的小分队横行乡里，‘管束’农民、欺压农民，只要不出人命，告状是不起作用的。出了人命案，如果上面追究责任，县领导往往会既唱红脸——假装从严处理责任人，有唱花脸——用钱把事情摆平。”³³

用村民自治来约束乡村干部的权力是中国试图解决地方政权内卷化的另一个思路，20世纪九十年代以来，随着地方国家政权内卷化程度的不断加重，中央政府希望通过村民自治来制约乡村干部的权力，学术界更是对村民自治寄予厚望，认为可以通过村民自治这种“草根民主”的形式为中国走出一条不同于西方的民主道路，关于村民自治的研究连篇累牍，形成很大的学术泡沫。当然学者中清醒者大有人在，认为这种缘木求鱼的做法并不能给中国带来民主。³⁴在目前中国的政治架构下，村民自治不仅无法导引中国社会的民主化，甚至也难以起到抑制地方政权内卷化的作用。村民自治的最大阻力就来自乡村干部，因为村民自治将会改变村干部的权力委托方式，乡干部难以委任对自己有利的村干部，这有可能打破乡村干部之间稳定的关系网络，进而还会破坏现有地方国家政权的整体结构，乡村干部及其他他们的上级都不愿意看到这样的变化发生。³⁵所以，在推行村民自治十余年后，在农村还有“你想象不到的贫困，想象不到的罪恶，想象不到的苦难，想象不到的抗争，想象不到的沉默，想象不到的感动，和想象不到的悲壮。”³⁶

关于如何解决国家地方政权内卷化的问题，学者们给出了各种各样的答案，提出了种种改革乡政和县政的设计。但是在中国大陆的当前语境下，根本性问题却被忽视或不敢言说，那就是地方政府的权力来源问题，或者说地方政府权力的合法性问题。这个问题表面看不是问题，但问题的实质就在这儿。“政治的轴心原则是合法性，在民主政体中它表现为被统治者授权于政府进行管理的原则。这种合法性统治暗含条件是有关平等的思想，即认为所有人在政治上都有发言权。”³⁷也就是说在民主政治中是不需要的代理人的，当然也就不需要任何形式的经纪体制。权力合法性问题不解决，所有的改革设计都只能是镜中月、水中花。在解决了权力的合法性问题后，才能讨论横向的立法、行政和司法权力的制约问题和纵向的中央与地方的分权问题。这些问题的解决，才有望解决地方国家政权内卷化这个困扰了中国一个多世纪之久的老问题。

【注释】

1、4刘世定、邱泽奇：〈“内卷化”概念辨析〉，《社会学研究》，2004年第5期。

2 杜赞奇（Prasenjit Duara），《文化、权力与国家：1900-1942年的华北农村》，江苏人民出版社，1994版。

3、13黄宗智，《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，中华书局，1992版，第108、173页。

5、6、7、10、11、12、28杜赞奇（Prasenjit Duara），《文化、权力与国家：1900-1942年的华北农村》，江苏人民出版社，1994版，第68页、240、242、68、226、212、74页。

8张仲礼，《中国绅士--关于其在19世纪中国社会中的作用的研究》，上海社会科学院出版社1998年版，第51页。

9张仲礼：《中国绅士--关于其在19世纪中国社会中的作用的研究》，上海社会科学院出版社1998年版，第51页。

14舒尔茨，《改造传统农业（Transforming Tradition Agriculture）》，商务印书馆，1999年版。

15高华：〈大跃进与国家权力的扩张：以江苏省为例子〉，《二十一世纪》，1998年第四期。

2216、17、18、19、20、21弗里曼（E.Friedman）、毕克伟(P.G.Pickowwicz)、赛尔登(M.Selden)，《中国乡村，社会主义国家》，社会科学出版社2002年版，第1、16、10、155、240、345

22阿马蒂亚·森，《以自由看待发展,development as freedom》，中国人民大学出版社2002年版第177-178页。

23凌志军，《历史不再徘徊——人民公社的兴起和失败》，人民出版社1997年版，第282页。

24、25、26曹锦清，《黄河边的中国——一个学者对乡村社会的观察与思考》，上海文艺出版社2000年版，第162、439、446页。

27以下是被国务院取消的中央有关部门向农民收取的费用、基金、集资项目，总数达36个。（1）农村宅基地有偿占用费；（2）农村宅基地超占费；（3）土地登记费在农村收取的部分；（4）治安联防费在农村收取的部分；（5）中华女子学院在农村的集资；（6）农民群众看电影集资；（7）农村改水集资；（8）农村改厕集资；（9）农村防鼠集资；（10）血吸虫病防治集资；（11）乡村医疗卫生机构建设集资；（12）农村办电集资；（13）农村水电建设基金；（14）县乡两级水利建设发展基金；（15）基本农田建设集资；（16）农村教育集资；（17）村镇规划建设管理费；（18）乡镇船舶管理费；（19）乡镇级管电组织管理费；（20）农机管理费；（21）渔船渔港管理费；（22）林政管理费；（23）林区管理建设费；（24）乡镇集体和个体矿管理费；（25）水利工程修建维护管理费；（26）建设规划用地在农村收取的部分；（27）房屋所有权登记费在农村收取的部分；（28）长江干线航道养护费对从事农业生产船舶收取的部分；（29）内河航道养护费对从事农村生产的船舶收取的部分；（30）森林资源更新费；（31）绿化费在农村收取的部分；（32）乡村医生补助；（33）农广校学员误工补助；（34）农村集体电话杆线设备更新费；（35）乡镇以下广播网络维护费；（36）乡镇文化站经费由集体和农民交纳的部分。除此之外，同时取消的还有要农民出钱、出物、出工的达标升级活动43项。见李茂岚主编《中国农民负担问题研究》，太原：山西经济出版社1997年版，页153。

29邓野：〈政改明星聚焦阳光下〉，<http://www.cb-h.com>

30、32、33李昌平：《我向总理说实话》，光明日报出版社，2002年版，第108、81、330页。

4 这部分内容中与已经刊发在《二十一世纪》2005年第10号的《内卷化或是现代化》一文有所重复。

31位于江汉平原南部的监利县是一个产粮大县，农业占全县经济总量的40%。近年来，由于农产品价格下跌，种粮效益低下，税费负担沉重，造成了农村贫困现象的加重。十几年来，监利县的财政供养人员成倍增长。80年代中期只有1万人左右，2001年则达到了2万8千多人，工资经费支出2亿1千多万元，占了当年全县财政支出的86%。对红城乡财政所来说，1991年只有10余名职工，后来进入的工作人员100%都是上级领导干部和本所职工的亲朋好友。2002年12月31日中央电视台《新闻调查》。

34党国印，〈村民自治是民主政治的起点吗？〉，《战略与管理》，1999年第1期。

35乡干部们认为村民自治是行不通的，普遍对村民自治的持反对态度，对村民选出来、不听话的村干部尤其反感。“村民自治是超前的，不符合农村的实际，农民的素质太差。”“选出来的干部不为共产党干活，共产党还治不了他。由群众选出来的还要由群众来罢免，他不听政府的话，老百姓还拥护他。”这些都是乡干部的原话。崔效辉：《沧州日记》，来自《现代化视野中的梁漱溟乡村建设理论》（未刊发的博士论文），2002年7月，作者到河北省沧州市南皮县做田野调查，每日写一篇调查日记，曰《沧州日记》，后成为博士论文的附录。

36陈桂棣、春桃《中国农民调查》，人民文学出版社，2004年版，第5页。

37丹尼尔·贝尔，《资本主义文化矛盾》，生活·读书·新知三联书店，1989年版，第57页。

来源:世纪中国

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办
电话: 64022187 64070352 邮件: law-culture@163.com
地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720