

历史：地方权威授权来源的变化¹

张静

提要

本文讨论传统的地方管制以及权威来源。以地方绅士为中心的地方管制体系并行于官方管制体系，有自己相对独立的财政/权威/甚至司法惯例。绅士的权威来自于他的财产拥有/公共身份/以及学位经历。其中公共身份尤其重要，它反映绅士介入地方公共事务的能力和声望。地方权威必须有能力使一个地方性的利益共同体形成——它内部的各方利益必须被相关化，即分散的利益被政治地或经济地组织化为一体，确保一系列规则保持共同体的内聚，避免它的分散——只有在这种时候，地方权威才可能获得社会服从的威望力量。如果地方公共利益和他们的个人利益在结构上分离，权威就被弱化。后来的地方治理困局，往往由于这一利益结构的分离引发。

地方权威 公共身份 授权治理 利益结构

官制以外的地方治理

历史研究表明，传统中国的治理结构有两个不同的部分，它的上层是中央政府，并设置了一个自上而下的官制系统；它的底层是地方性的管制单位，由族长、乡绅或地方名流掌握（王先明，1997，，页 21）²。这种治理结构的基本特点是两种情况的结合：文化、意识形态的统一，管辖区域实际治理权的分离。在基层社会，地方权威控制着地方区域的内部事务，他们并不经由官方授权，也不具有官方身份，而且很少与中央权威发生关系，这事实上限制了中央权威进入基层治理。表面上看上去，中央下达政令，有一个自上而下的正规渠道贯彻着帝国的整体秩序，但在实际运作中，经过各级人员的变通（intermediaries）处理，帝国秩序并不能真正触及地方管辖的事务，双方都默认并谨慎对待管制领域的边界，除非在基层无法处理的事务才上达官方。在这种情况下，地方权威的“自主”管辖权没有受到严重挑战，它们各成一体，虽然正式官制制度并没有承认这种分治局面，但事实是，分治的迹象“随处可见”（费孝通，1953，页 83—84）³。

倘若我们接受 Shue 的说法，称费孝通描述的地方控制领域为地方体（locality），我们可以大致推论说，传统中国事实上有着两个互不干扰的秩序中心。一个是官制领域，以国家为权威中心，但对于基层社会而言，它的整合意义多是文化象征性的；而另一个则更具有实质性，因为它承担着实际的管辖权力，这就是在基础层次上存在的地方体中的权威。经过

¹ 本文是张静《基层政权：乡村制度诸问题》（浙江人民出版社：2000，上海世纪出版集团：2006，2016）中的一章。

² 王先明，《近代绅士》，天津人民出版社，1997，页 21。

³ Fei Xiao Tong, *China's Gentry*, University of Chicago Press, 1953;



多年的实践，这两种秩序在各自的领域中形成了各自的权威中心，并学会了在互相的礼节性交往之外，小心避免触及他人领地。这一惯例，实际上在两种秩序中间形成了隔层（gap）。因此可以说，建立于多种局部地方体上的国家政治制度，为广泛的社会整合提供的基础，主要是文化意义上的，而结构意义上的政治整合，则事实上在地方体的层次上完成，即由地方权威充任具体的管制。于是人们可以见到，只要取得了地方的象征性承认，国家从未谋求对地方体真正的，具有挑战意味的管辖权（Shue, 1988）⁴，甚至在治理的规则方面，国家也未能实际推行统一的管制原则，而是任由地方根据惯例掌断。在国家抽象原则下的“因地制宜”，一向是正当合法的，国家总是通过地方权威而不是企图取代他们治理地方社会。在地方范围里，尤其在它的基础结构层，地方权威替代了国家所不能完成的局部整合作用。

地方整合之所以能够达成，在于地方权威的权力来源与地方体的密切关联。地方权威并非任何人可以承任，它的权力地位获得与三个因素直接有关：财富、学位及其在地方体中的公共身份。必须同时拥有这三项资源，才可能进入地方权威的位置。其中“学位”是科举进考后确认的功名，它可以增加学位者的社会声望，算是帝国整体制度的承认，而其他两项因素都只与地方社会有关。其中，“财富”具有家庭或私人财产的性质，它构成了地方权威的经济基础。但此条件虽为获得社会地位提供了令人仰慕的经济条件，但并未对其权威地位构成最主要的决定作用。一些学者认为，更为主要的因素是学位：“在明清两代的大部分时期中，中国缙绅地位的由来只有部分是财富，而极大部分是（科举所得的）学位”（何炳棣，转引自王先明 1997：页 47）。但这似乎说的是一般绅士，而地方权威是绅士中的精英，它是绅士涉入“地方公事”活动的结果，或者说，是处理公共事务，具有公共威望的绅士。有相当部分绅士，虽然具有学位和财富，但并不能成为权威，因为他们的活动局限在私人领域，没有在地方体中获得公共身份（public status）。在这方面，华南人类学者的研究提供了颇为细致的观察：

“历史上的珠江三角洲，宗族文化非常发达，单姓村普遍，地方领袖通常由族人产生，再获政府认同。他们多是祭祀、教育、水利和商会的主持人，他们管理的事情很多，行使的权力相当广泛，涉及立法（族规制定）、司法（极端者族中由杀人权）和执法权，更不用说祭祖拜神、组织生产、教育社化（如祠堂私塾）、调解纠纷、赈灾救济、应付官府等事务。由是之故，对地方领袖的要求非常之高。首先是智力要高（恐怕“学位”乃是证明——张静注），其次要懂道理，熟悉当地社会规范，再次是他愿意为社会服务。……他要清楚地表示自己愿意办公事，并表现出办公事的能力。这个人还要能代表该村出面。外村人有事找谁？找的人就是村长。这个位置自然而然产生，也没有任命，但大家都知道，因为众人都来找他断事，在进行一些礼仪活动时推他出来，他便开始成为基层社会的领袖之一。……凭借经济实力创建祠堂，也可以通过笼络人心，顺理成章地成为族中或其某一分支的基层领袖”（李秀国，单世联，1999）。⁵

公共身份的获得需要介入地方公事，这突出地显示在地方权威的社会责任方面。根据历史学者的观察，这些责任主要有三项：第一，办地方学务——兴办学务，设馆授徒，修建社学，义学，维修官学校舍，贡院，修撰地方志等等，皆乃绅士义不容辞的职责；第二，营地方公产——属于地方公共财产，比如经济事业，如育婴堂，恤扶局，粥厂，义仓、社仓等，皆由绅士管理、组织、积储和捐输。其中“社仓”作为地方公共经济利益的保障，绅士对其具有明白无误的管理特权；第三，理地方公务——水利、桥梁、津渡的工程建设，也主要由绅士处理（王先明，1997：页 52—55）。如果加上教化、治安（团练）、断案、调解、祭祖、

⁴ Vivienne Shue, *The Reach of the State*, Stanford University Press, 1988;

⁵ 李秀国，单世联，“华南传统乡村社会地方领袖的产生办法”，项目申报计划书（华南乡村基层干部的产生模式）历史回顾部分，1999，3。



礼仪、书写、记账、福利等诸事，直接面民治事者非地方绅士莫属。而其乡里之“望”，即公共威望与身份，便从这些活动中产生。

重要的是，此“公共身份”说明了地方权威和地方体的公共利益相关，这要求权威具有将私益事（扩充自家财产）和公益事（地方社会的发展、安全及秩序）一致起来的能力。只有将两者联系起来，地方权威的声望和地位才算真正确立，而仅仅经营私产——或许这有助于集聚家财，但显然并不能直接因此获得处理公事的社会地位。作为地方体中具有公共身份者，他们需要投入地方体的公共事务，得到社会对其能力和地位的确认；借助于绅士的文化能力，他们也充当着地方体和外界交流的媒介；他们还成为祭祖活动的组织者、成为处理地方纠纷的代理人、签约中人和安全保护人等等。这些活动赋予了他们地方公共身份，公共身份又有效地保护了他们的经济财产安全。可以说，地方体的安定，来自于地方权威促进其政治和经济利益互惠的行动，即地方权威和地方社会利益一致化的行动。

作为一份政治资源，“公共身份”意味着公共责任，它给予了乡绅权威地位，地方管制秩序不能不极大地依赖他们对于地方体公共事务的责任。但是这些责任的限度十分明确，只限于地方区域。地方绅士的权力虽然得到官府的认可，但都不是来自于官制系统的授予，相反，绅权总是设法避免与胥吏官权的瓜葛，官方亦反对绅士“干预（地方之外的）公事，把持官府”：

生员不可干求官长、结交势要，希图进身；凡有官司衙门，不可轻入（《大清会典》）；于各乡村广设义仓，并责公正绅耆妥为管理，不准胥吏干预（《清朝续文献通考》）。⁶

公共身份的获得及其制度支持

地方权威的公共身份虽不由官方获得，但也不是天然继承的，更不能由财产权得到授予，它需要通过个人在地方体中的实际行动获得。

“地主只管制佃农和债户是不够的，他必须是一个**有责任的 kinsman** 和**社会领袖**（张静加注）才能取得合法性。同样，中国南方的家族亦不能自动成为有威望的精英，或自然移交权力给他的下一代，他们必须经过自己的努力，在整个家族中建立象征资本和公务形象，承担照顾他人和其它社区事务的责任。只有能够提供社区公益需要、能够以多种方式提供人身保护的人，才能在众多地主中取得与众不同的精英地位”（P. Duara, 1990, p. 265）。⁷

而精英地位的获得，需要一系列制度、文化传统的支持。比如，权威的社会责任以一种居高临下的、家长式的、道德化的力量辐射到每一个农户，他们必须关心生产、村民福利及其有关的一切事务。在歉收之年，与一般地主不同，他们往往减免租赋，或出面安慰佃农，总之，对社会提供各种“关照”和“保护”显然是地方权威的义务。虽然下述这些说法有“美化”绅士之嫌，但还是可以看出，传统对一个普通绅士和公共身份者不同的道德要求：

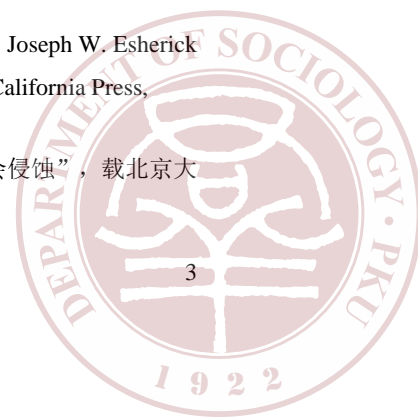
收租之日，则加以宽恤……，至于凶灾、争讼、疾病、死丧及茆独贫厄，总宜教其不知而恤其不及，须令情谊相关，如一家之人可也；及佃户受田之日，至其室家，熟其邻里，察其勤惰，计其丁口，慎择其勤而良者，人众而心一者化之（《补农书校释》，1983）。⁸

尤其重要的是，这些看上去非常依赖“个人”品性的行为，在中国历史上的某些地区已经成为公共规则，达到了相当的制度化水平。有关制度包括，土地主要由全家（族）所

⁶ 转引自王先明，1997，页 51，54；

⁷ Prasenjit Durrar, *Elites and the Structures of Authority in the Villages of North China*, 参见, Joseph W. Esherick and Amary Backus Rankin, *Chinese Local Elites and Patterns of Dominance*, University of California Press, 1990.

⁸ 《补农书校释》，农业出版社，1983，页 140；转引自卢晖临论文，“绅士蜕变与社会侵蚀”，载北京大学社会学系研究生办《研究生论坛》，第一期。



有，而不是严格地归个人所有，以保证乡村公共事务的必要开支不必因私人财产权受到限制。一些研究发现，在中国南方的某些省份，私人地主的政治和经济势力远不及集团地主——即集体、集团性地占有土地者，它指土地实际上或名义上为一户以上的村户所有，除了租给佃户之外，土地收益中的一部分，需要直接或间接地用于地方公共目的。集团地主控制的生产资料，其收益的固定部分总是被规定在某一个范围内被公共使用，而不是私人或家族独享，例如“学田”、“庙田”、一些社会团体或商会拥有的“会田”，以及尚未被宗族中各户瓜分的“族田”等（陈翰笙，1984[1936]）。⁹这些田租收入常常规定拥有特别的局部公益用途，显然，这一制度安排在协调地方社会“公共”与“私人”的利益关系方面起到重要的作用：

公田的租金收入用于支付社区仪式、津贴贫困学生、公立教育开支、生活津贴、考试路费、学者津贴、残老补助、灾害救济，甚至帮助族人支出婚丧费用”（《梅县县志》）¹⁰。

为了保证集体占用这种积累，还有一系列相关的制度发展出来。比如，未经同意，私自出卖、瓜分族田或家庭财产会严重地触犯族规（陈翰笙，同上，页30）；未征求宗族意见而出售土地会被宣布无效（满铁调查，见杜赞奇，1988，页88）¹¹；另外，家产被规定为所有家属的共财或共有的财产，即坚持“同居共财”的原则（戴炎辉，1979）¹²；人们更为熟悉的，是在家财转让方面优先亲邻的规定，即“亲邻先买权”：“若卖业不先向亲邻尽让，径行卖于它姓，则亲族即可出而争告”（《大全》[四]，页10）¹³等等。这些规定的用意显然在于，保证财产的家族——共同体——集体拥有及分享，以避免因私人土地交易，使乡村社会的整体失去生存资源。这些制度看起来不那么符合现代经济原则，但如果改变了分析角度，从乡村政治（整合）原则去观察，就可以发现其存在的理由。

赵晓力曾在一篇相关的研究中推测，亲邻先买权反映了乡村道德经济的传统及长期互惠的俗约，一些西方学者也多用儒家文化及教养说明绅士的统治，而我宁愿认为，这些安排具有重要的地方政治意义。亲邻先买权的基本目标，在于稳定地方体内公共责任得以实现的财政来源，以利于团体生存和安全，巩固地方内聚及相应的秩序。自然，它也是地方权威得以存在的经济基础。这种安排对于地方利益的结构关系起着平衡作用，它确保了地方体内的财产安全、生活安定和政治稳定。正是在这个意义上，我支持孔飞力的观点：（在中国）保护财产的作用应该放在关心共同利益这一背景中来考察，财富的运用不仅仅是为了保护财富本身，而且是为了保护村社。一个人作为财产拥有者的作用，只有在他发挥了本族和村社成员的作用时，才会有意义和被认可（P. Kuhn, 1990[1980]，pp. 223—224；张静加注）。¹⁴

权力基础：地方共同利益的建构

根据上述分析，我们有理由推定，传统中国地方权威的合法性并不来自于官府授任，也不能自动地从对私有财富的控制中得到，更无法仅凭借学位的容光获得。地方权威必须

⁹ 陈翰笙，《解放前的地主与农民—华南农村危机研究》，中国社会科学出版社，1984（冯峰据1936年英文版译），页27。

¹⁰ 梅县县志所载，转引自陈翰笙。

¹¹ 杜赞奇，《文化、权力与国家》，江苏人民出版社，1995。

¹² 转引自梁治平，《清代习惯法：社会与国家》，中国政法大学出版社，1996，页75。

¹³ 转引自赵晓力，“中国近代农村土地交易中的契约与习惯”，北京大学学生会刊，《大学》，1996年9月创刊号，页8。

¹⁴ P. Kuhn,《晚清帝国的叛乱及其敌人》，三联书店，1990。



有能力使一个地方性的**利益共同体**形成——它内部的各方利益必须被相关化，即分散的利益被政治地或经济地组织化为一体，确保一系列规则保持共同体的内聚，避免它的分散——只有在这种时候，地方权威才可以在强制之外获得社会服从的威望力量。正是这个原因，地方权威的建构需要与地方体内部利益融为一体，同样，精英公共身份的确立，也需要依赖于其建构地方共同利益的贡献。正是在这个意义上，我们才能理解，为何不是所有的有财产者或有学问者都能成为地方权威。

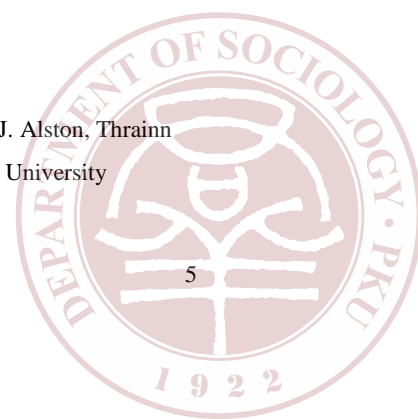
对于地方权威而言，这是一个政治和经济的互补性安排。财产处置的某种“集体”产权限制了自由买卖，强制性地把私人事务和公共利益联系在一起，这不仅有效地阻止了资源外流，使得由土地获得的收益很难通过私人的生活迁移而带走，它还通过控制资源收益的分享，保证了地方共同利益的存在。共同利益的建立和保持，作为政治整合资源给予了社会精英所需的社会地位和管制权力，它与保护绅士的经济利益并不矛盾，因为权利声称和责任分担总是紧密相连，如果它们分离了，政治冲突导致的力量变化能够改变财产控制的秩序，对它的责任、收益、及豁免等等权利配置，也会跟着的变化（William H. Riker and Itai Sened, 1996, p. 286）¹⁵。为了保护这种秩序，长期的传统社会实践，造就了经济运营和政治内聚、财富获益和公共责任在地方结为一体的形式。这一点，构成了地方体内聚及整合的基础。

因此，一些传统财产制度的政治功能，在于协调地方社会的“公”域和“私”域关系，借以维系地方权威关系和财产安全。这些制度明确并巩固了个体对于社区内他者的信用，即责任和义务，它作为一种公共产品维系了社区的秩序。在现代社会它们本应由政府提供，但在传统社会可能由任何集团或组织提供。在居住稳定、交易范围有限的条件下，村、族等自然单位总是试图建立共同利益，并要求个人牺牲自己的利益服从这些共同利益，如果这些个人确需依赖共同体的长期保护且没有其它选择，他就不得不遵从这些强制性的共同利益，地方体也因此免受冲突的损害。

综上所述，在传统中国，地方权威地位获得的重要来源之一，是对地方体内公共事务的参与，具体而言，是它对地方利益整体关系的建构作用。这一地位并非由帝国（国家）授权来确立或颠覆，国家官位虽然有利于荣耀地方权威的政治地位，但那主要是一种保护（而不是建立）的作用。对于社会而言，其根部的基础，仍须源于共同利益的建构，以保证自然单位、族群、血缘和地缘村落内部的整合。在此意义上，我们就可以理解，在 30 年代的乡村改革中，为什么新任的官职——村长、乡长及其下属，绝大多数是由那些大家族的当权者推荐，在宗族中有地位的人，往往同时兼任官方确认的乡长和村长（陈翰笙，1984[1936]，页 44）。

这种现象反映了授权来源方面的一个重要事实：不是帝国授予地方权威以公共身份（这种授予即使存在，也不能有效解决地方共同利益的建构问题），而是那些原本位居地方整合中心的人物，取得了帝国行政权力的认可，即他们真正的权力来源不在外部世界，而在地方体内部的利益关系本身。用授权他人取而代之的方法，并不能改变业已建立的地方利益结构，来自下部的合法化才是地方权威真实的权力基础所在，换句话说，只有地方体内部的整合遇到危机，才可能真正危及地方权威的权力。国家的认可可以用于防备或增加荣耀，但在通常情况下，地方权威没有理由求助国家，除了经科举确定的学位资格之外，地方权威需要依赖的支持系统——它的经济财富和政治权力都主要来自于本地社会。

¹⁵ William H. Riker and Itai Sened, *Political Theory of the Origin of Property Rights*, 见 Lee J. Alston, Thrainn Eggertsson and Douglass C. North, eds., *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, 1996;



地方权威进入官制授权系统

地方体内部共同利益关联，需以传统中国的两个治理系统——地方权威（乡绅，其管辖权在乡村以下单位）和官府权威（衙门，主要在县以上区域活动）（Kathryn Bernhardt, 1992）¹⁶的分离为条件。在通常的情况下，这两个系统互有关联，但基本各司其职，并没有管辖权意义上的相互纠缠。士绅虽可以借助官方的权威光宗耀祖，但这主要是一种荣耀（Honor），他们本身并不能因此而增加权力，他们也不具备官授的行事权力；而官府权威则生活在县市以上，依赖基层的供赋。他们关注基层秩序并不是为着管理，而是为着自己生活的安然，只要这份安然没有受到打扰，乡村的治理就完全不在他们的视野中，也没有进入他们的关心范围。而乡绅地主给予官方的，也主要是尊敬而不是实际的地方管辖权，相反，他们双方都企图阻挡对方管辖权的扩张。传统称呼上对“皇权”与“绅权”的区分也反映了这一现实。

然而这个条件在近代发生了引人注目的变化。其变化的方向是，两个分立的权威系统逐渐靠近，管制身份上趋于相交混合。在商业化、城市化、科举制度改革和战乱等因素的影响下，一方面，通过获取功名提高社会政治地位的活动趋减，另一方面，农业获利的比值持续下降，风险增加，而其它的商业机会在城市出现。于是有大批乡村士绅送子弟进城，甚或自己也进城寻找新的发展机会并逐渐定居城镇；同时，不断出现的局部战乱迫使国家增加农业税入，并因此引起对基层动员及组织的重视；由此种种变故，使得基层治理逐渐纳入了政府的考虑范围。进入近代以来，国家试图通过一系列机构设置和委任，变地方权威为国家在基层的政权分支，使地方权威成为服务于国家目标——征兵、收税、进赋——的组织机构，并进入国家官制的控制范围。

本世纪上半叶的各种基层政制改革，均是在这个大背景下展开的。甚至在说法上颇为相悖的“地方自治”运动也是如此，它的真正目的并不在于分权而治，而是借机构设置确定地方权威在官僚体系中位置。当时舆论在地方自治的名目下，倡导推行政务分类和区分，在县以下建立“乡官制”，“以本地士绅，襄办本地之事”，给基层头脑的“封官”建议风起云涌。但“乡官”的治事范围虽在地方，而任务则与国官**相当**：

“邑中有大政疑狱，则聚而讼之，兴养之教，兴利除弊，有益国济民生之事，则分而任之”（《戊戌变法》）。¹⁷

乡官任职也被建议遵循国家官吏的正规化方式，为期四年，并同样由**官府**进行工作考核：

考之乡评，踣其素行，试之政事，练其才能，官考其成，则不能上扰国法（陈炽，同上）。

这些改革所代表的地方治理思想，与其说是“推进近代地方自治”（丁旭光，1993，页12），不如说是通过官方授权，力图把地方权威的任务纳入官方的目标中。乡官制被设计成县以下的正式行政组织，要“优给奉薪，宽置公所，授以实职”，以求“通上下雍蔽”（同上）。下面所列关于自治的理想显示，这里名为自治，但其基本关怀，乃在于促成基层社会的治理与官府任务的切合上：

-自治的作用：“盖所以补官制之不足，而与官制相辅而行”；

-地方自治可以：“分政府之劳，速改革之业，养人民之政治思想，练人民之政治能力，以为立宪之准备”；

-自治体的地位：“由地方而言则为地方之行政机关，由国家而言，则为国家行政机关之一部分也”；

¹⁶ Kathryn Bernhardt, *Rents, Taxes, and Peasant Resistance: The Lower Yangzi Region, 1840-1950*, Stanford University Press, 1992;

¹⁷ 资料丛刊《戊戌变法》（一），页234-235；转引自丁旭光，《近代中国地方自治研究》，广州出版社，1993，页12。



-何为自治：“直接行政曰官制，间接行政曰自治”，自治“盖可为中国固有之事实”；“中国地方自治之基础极厚，而成效极少者，无机关故也”，是故，中国实际是“有自治之实而无自治之名”；

-自治的实践：为“组织地方机关，就各地方固有之绅士，联合成一自治体；自治体分议决与执行二机关，分任机关之事者，由绅士中互相投票公举”。¹⁸

在这样的目标下，地方“自治”的意义，不是代替官制或推行另外的治理原则，而是补充官制所不及或忽略之处；一切巩固自治的改革建议，用意显然不在倡导一种自主的管治规则，而在于解决官僚系统对地方控制的无能与无效。“从顾严武到冯桂芬，几乎所有的自治建议，都将地方团体的利益视为私利而主张严加控制，并要求将其转向公共利益的方向”（P. Kuhn, 1975）¹⁹。如此以官制的同一性立场理解基层管制的性质，“分治”就只能涉及分配的任务范围，而不可能涉及意识形态或治理原则、乃至权利分化的内容，相反，如何将地方权威纳入官制的附属系统，令其在后者的控制下为官制的需要服务，从而间接地通过他们治理乡村社会，则是基层“自治”改良的真正主题。

民国 18 年公布《县组织法》，民国 20 年公布《政府派遣地方自治指导员暂行办法》，是中国第一套关于地方自治的基本法规。但研究者发现，《组织法》没有一条涉及县财政，财政仍由原来的田赋（或预借田赋）支持。民国 29 年的《新县制》对自治权威加以承认，涉及如下内容：规定建立统一的治理体系，由县政府集中编制；县乡镇在规定中既是法人又是自治团体；人民不能任意进入或退出，一切变更须合乎法律规定；不执行义务者可执行强制征收；地方政权与其所辖区域内民众的关系如同国家对国民的关系；地方自治团体与其所在地域的关系与国家对其领土的关系相同，即执行国家赋予的统治权，并排除其它权力的行使；行政权力如同法人权力，包括对财产所有、占有、处分的权利；自治组织的人可以有变更，但法人关系继续存在，非依法不能随意解散。新县制给予县庞大机构，而给予乡镇小编制，并将后者列入县财政预算，取消了它的独立财政地位，其收入须经县政府核准，等等。由此，国家基层政权机构和自治机构合为一体，国家事和自治事混杂不清，国家财政和自治财政也无法区分。民国 31 年，政府将省级财政纳入中央总预算，县乡定为地方自治财政。乡村治理的基础框架由此奠定（阮毅成，1978，页 10—13：）。²⁰

地方解体：地方权威和地方社会的分离

近代地方权威的官僚化进程确实触及了乡村社会的基础框架。它使地方权威的授权来源发生了平静的、但却是重要的变化，地方权威“公共身份”的授权来源转移至官府系统，而其与地方社会政治经济利益的关联性逐渐弱化。这无异于将地方权威从地方体中剥离出来，将其整合到官方体系中去，而原来地方体中的权威和社会、由“共同利益”联系起来的内聚结构被瓦解。其结果，是地方权威和地方社会的利益一致性逐渐弱化，地方体整合结构逐渐解体，地方权威的合法性地位渐渐脱离了和地方社会政治经济的关联。费孝通先生称此一过程为“地方社会的侵蚀”：这场目的在于扩展国家控制权威的过程，不可避免地与原有的地方秩序产生矛盾，它破坏了原本完整的社区单位，结果是中央的政令容易下达了，却堵住了自下而上的利益传递轨道，形成了基层“单轨政治”的局面（费孝通，1994[1947]）²¹。

¹⁸ 功法子，“敬告我乡人”，《浙江潮》第 2 期，转引同上，页 36。

¹⁹ Philip A. Kuhn, *Local Self-Government under the Republic: Problems of Control, Autonomy and Mobilization*, in Frederic Wakeman and Carolyn Grant eds., *The Conflict and Control in Late Imperial China*, University of California Press, 1975, p257.

²⁰ 阮毅成，《地方自治与新县制》，台湾联经，1978；

²¹ 费孝通，《乡土中国》，天津人民出版社，1994；



地方权威的“官僚化”（Zhang Zhongli, 1991）²² 深刻地影响了地方社会的利益关系结构，进而也深刻地影响了基于这一结构建立的基层治理秩序。单轨政治改变了地方权威的依赖方向。原来，它需要依靠处理地方公共事务的能力、甚至将其私有财产捐献服务公共事务的能力取得信赖，现在它需要显示的是联系官府的能力，以便取得信任和委任，这样，地方精英和官僚系统的联系加强了，但他们对于地方社会的依赖却减弱了。这个变化缓慢地改变了地方权威的授权来源，将权威授权逐渐地改由官府方面，从而无需再经由上面所述的过程——传统中这种公共身份必须经过与辖区公共利益的共享、保护和互赖获得。虽然这事实上是官府对已有影响力的地方权威实施合法化确认（Kuhn, 1990[1980], p. 231），但对他们的“承认”由单方面的地方体改为和上级官僚机构共同承担，使得地方权威的中介角色——传达、保护共同体利益的角色随之弱化；原本由他们组成的对外防线更不必要了，因为进入了国家体制，他们找到了更强大的靠山：上级。更重要的是，这个变化刺激了基层权威利益的集结和组织化，但弱化了他们对于地方民众利益的责任，因为他们不必再经过地方社会的承认，就可能取得公共权威的地位，逐渐地，相比于官方授权的人和组织之公共活动，社会自己的公共活动重要性降低。

从政治社会学的立场看，通过建制改造让地方权威进入国家政体，并没有实现“通上下雍蔽”——促进官制和社会联系的理想，而只是把社会中的一部分精英整合到官府系统中。这种整合没有以新的政治单位（国家）为中心整合社会，相反，地方权威的离去使社会的组织化程度更低了。在基层的层次上，国家和社会权力并没有明确的让度或分离，没有新的组织替代地方权威原来的整合位置，这表明，政权现代化目标需要的结构“集中”与整合，只停留在机构建制和身份委任的表面，而未能达到管辖与治理的深度。传统的地方体权威虽然“成为”国家设在基层的政权组织，但原来的治理原则和规则仍在延续，除了税、租、赋的新收集任务，地方权威的管辖范围和规则没有根本的改变。也就是说，代表国家权力的管辖权和规则没有建立，也没有通过机构的设置贯彻下去，国家并没有改造地方权威的管制原则，或取代它的管制权力，从而将地方社会拉入国家规则的治理范围中。地方社会仍然沿用原有惯例，只要它不妨碍租税的上达，传统的、地方体内的权威中心和治理原则并没有受到新的权威中心——国家的挑战。表面上看去，国家的管制通过租税系统建立的统一建制似乎增强了，而事实上，相对于从前而言，国家在税务征取方面，更加依赖在地方社会的代理机构帮助。国家并没有限制或扩大地方权威管制权的意图，只是希望它帮助完成国家的目标。因此，地方权威身份的官化过程，并没有在社会和国家之间建立新的关系，或确立新的权力配置原则。

但是，具有官方的身份，对于地方权威本身意义重大：它的地位随之提高，它的权力随之扩大，它可利用的资源随之增加，但是它来源于社会共同体的合法性承认部分却越来越弱。毫无疑问，这将导致严重的社会（政治）整合问题。对于地方社会本身，这种发展带来的改变亦相当重要：它改变了基层权威的利益依赖和服务对象，他们的行动动机与方向，都随着利益关系的变化出现了变化。由于没有权利关系的重新构造，地方权威面临的约束环境也变化了，这更加不利于他们的公共角色和私利角色的分化性发展，没有给它的旧身份和新的“官僚”身份以现代公共政权的角色训练，尤其是没有给它管理公共财务的专门化训练。在原来的地方体中，土地的私有制度或家族所有制度，在某种程度上，默许了这种公私的混合现象，因为相当多的公共事务需要由私人或家族的田地提供经济给养。

显然，最为重要的问题是，没有在地方社会经由这一过程重新建立以国家为整合中心的、基于新的公共原则的公共关系和公共规则，用于取代旧的局部公共和私利混合的治理规则。地方权威与官府之间新的服务和授权关系的建立，未能促使私务和公务的断然分离，而是促

²² 张仲礼，《中国士绅：关于其在 19 世纪中国社会中的作用的研究》，上海社会科学出版社，1991；



使权威自己的（private）目标和国家的、公共的（other's or public's）目标成为更加难以区分的混合目标。相伴随的，是“公共”规则和自定规则的混合，“公共”财政和自我财政的混合，“公益”原则和私益原则的混合，公共程序和自定程序的混合，等等。这给了地方权威充分的机会和更大的行动空间，乃至在未来的发展中，逐渐构成了一种新管辖体制的社会基础：利用官方名分合法化其独有规则、而不是把他们分开，成为基层治理的普遍特征；原先以集聚财富为本的自治之道合理地进入官制之道，官事和私事的互利与互用被制度化。

可以说，近代历史上的“国家政权建设”没有正面危及地方体及其权力中心的存在，而是改变了卷入地方事务的原精英的身份，使其成为为官制服务、并被官制支持的基层组织。但在根本上，它的活动空间被扩大了，它的新位置使其能够更加方便地利用官方的身份与合法性支持，继续自己的治理原则，并将公务和私务进一步混合，并在更大的范围内制度化。这大大改变了基层权威原本向下的权力基础：他们的支持系统转向上级，而与地方社会的政治利益联系迅速弱化。原来存在于官制和地方体之间的隔离（gap）没有消失，只是移动了位置——此时它下移到了地方权威与地方社会之间。而整个官制系统与社会的关联没有任何的改善，没有使社会利益得到再组织化，也没有使民众与官府政治中心的现代制度化联系建立起来。

利益分离结构的延续

本世纪中叶，随着新国家政权的建立，新一轮的基层政权重建计划又获展开。由于之前近半个世纪的结构集中化发展，侵蚀了地方社会的原有组织关系，农民进一步分散，统治秩序更加弱化²³，因而新政权的再造以组织农民（make the villagers to be united），建立它同新权威的关系开始。这确实是一个重要的突破口，它给新政权带来了重新组织社会利益——特别是组织农民利益的新形象，在理论上，这种发展确可能带来重塑整合中心、彻底发动群众，对中国社会实行根本改造的结果。例如，40年代在陕甘宁边区推行男女平等，婚姻自由，字据契约、破除旧的观念习俗、人民群众自己调解纠纷（强世功，1998）；²⁴从四十年代到五十年代的解放区土地改革运动；1957年对于“民主办社”的大力提倡（谭震林，1957）；²⁵1961年对人民公社权力机关（社员大会或社员代表大会最后决定，公社内部的干部由上述两会选举和罢免，田家英，1961）²⁶的性质说明等等。这些活动，似在民间，尤其是在个体农民中间重新进行权利配置，以增加他们对于个人生活命运、土地资源、公共事务的掌握、知情、参与甚至监督权。

但是这些活动是在利益一致的观念下推行的，它假定基层政权和农民利益是一致的，应当由他们的政权为其做主。这可能是出于出身成份及阶级阵线一致的理想信念。在这个信念指导下，利益需要由和其同属一个阶级的人去代表，所以，一旦控制了这些代表人的阶级成分，基层政权便一准成为代表其利益的组织。由于人们相信，通过建立阶级阵线来实现利益的真正联系，是解决利益一致的根本方法，于是他们努力改造基层政权的组成成份，吸收新

²³ 这方面的论述，可参读 Fei Xiao Tong, *China's Gentry*, University of Chicago Press, 1953; Joseph W.

Esherick and Amary Backus Rankin, *Chinese Local Elites and Patterns of Dominance*, University of California Press, 1990; Kathryn Bernhardt, *Rents, Taxes, and Peasant Resistance-The Lower Yangzi Region, 1840-1950*, Stanford University Press, 1992.

²⁴ 强世功，权力的组织网络与法律治理化，北京大学法律系“中国乡村社会的法律”研讨会论文，1998。

²⁵ “中共中央关于民主办社几个事项的通知”（1957年3月5日）；谭震林，“关于湖南攸县贯彻民主办社和整风问题的报告”（1957年6月24日）。

²⁶ 田家英在魏堂公社《六十条》试点工作会议上的讲话，1961，3，31，嘉善县党史研究室编《田家英嘉善调查与人民公社“六十条”的制定》，东方出版社，1997，页118。



的社会成份进入权威集体，期冀由他们的阶级出身去代表同样出身的民众：

一切合作社必须树立贫农和下中农的领导地位²⁷；支部领导核心必须保证贫农占优势，并积极培养吸收其它贫苦农民的成份到领导骨干中来。²⁸

人们并没有认识到，相同的出身成份、或相同的阶级，可以被不同的身份、不同目标的角色所改变、所离间，因此，上述活动并没有刻意在“领导”和“农民”之间的利益联系方面图治变革，相反认为政治革命导致的基层政权人员成份的改变，能够解决利益一致性的问题。但事实证明，它未能解决这个问题。随着后来的一步步组织建设，人们被集中到组、社和公社中，他们的各项权力也逐渐集中到这些“代表”他们的组织手上。人们的兴趣集中在斩断旧权威对资源的控制，建立自己的新组织形式，传统地方权威遂退出历史舞台，新的社会组织政治经济地位迅速上升，新的基层政权——人民公社的中心地位逐步确立：

“公社在现阶段是基层政权组织……，公社是将来共产主义社会结构的基层单位”。²⁹人民公社对农民进行以基层政权为中心、为主导的重新组织化，几乎所有的生产、经营、居住及迁徙活动掌握在基层政权手中，主要的农业资源及分配由基层政权支配。但这仅仅是一个生产、动员和管理的组织化过程，并非是利益一致性的组织化过程。它没有遇到强有力的抵制，原因是“经济剥削”的理论解释和“分财”的处理方法得到了多数人的认同，平息阶级间利益冲突代替并掩盖了社会身份间的利益冲突。在新地方权威——基层组织的重建中，传统权威的政治经济力量已经受到重创，农民被迅速地组织到新的权威周围，它对贫困农民的经济帮助、以及农民政治地位的改变，赋予了当时的基层政权有效的社会整合作用：

一切合作社都有责任帮助鳏寡孤独、缺乏劳动力的社员（应当吸收他们入社），或虽然有劳动力，但生活上十分困难的社员，解决他们的困难。缺乏帮助困难户的社会主义精神是完全错误的；贫农基金必须迅速发展下去，现在还没有加入合作社的贫农，要告诉他们，什么时候入社，他们什么时候就可以取得这笔基金。³⁰

这时候，基层政权的整合是通过政治变革——掌权者团体成份的变化、农民地位的变化及经济变革——财产的公共组织支配达成的。这个变革将剥夺的财产均分给最贫困的农民³¹，从而使其成为基层政权的强大支持力量：

贫农看到，现在有说话权利了，国家发放贷款，辅助贫农等等……对集体生产搞不好（贫农）很着急，担心公社巩固不住，他们虽然也有很多意见，但对党和人民政府没有埋怨情绪。由于解放以来，党一贯执行经济上辅助贫农的政策，贫农得到很多好处，他们对党和政府非常感激，一提到政府的救济、贷款等念念不忘，相信社会主义的前途是光明的。³²

曾有一度，基层政权和社会的利益联系达到了前所未有的程度，它甚至可以一呼百应动员社会。但是由于上下利益关联问题没有新的结构支撑，这种动员很快就遇到了利益结构的限制，因而必须强烈地依赖“积极响应号召”的干部带动，而主要不再以农民切身利益驱动的积极性投入为基础。因为同一阶级出身者“一致”利益的假定并没有实际结构的支持，在干

²⁷ 1955年9月7日，“中央转发福建省委关于合作化问题的报告和批语”，《建国以来毛泽东文稿》，五册，中央文献出版社，1987，页351。

²⁸ 福建省委的报告内容，《文稿》，五册，页353，注释3。

²⁹ 1958年11月10、12日，“对《郑州会议关于人民公社若干问题的决议》的修改和信件”，《文稿》，七册，页515。

³⁰ 毛泽东按语，《文稿》，五册，页531，506。

³¹ 参见张乐天，《告别理想——人民公社制度研究》，东方出版中心，1998，页53—56，关于没收财产的分配清单。

³² 1961年3月—3月，“中央调查组关于魏塘人民公社和生产队调查报告”，附录部分，见嘉善县党史研究室编《田家英嘉善调查与人民公社“六十条”的制定》，东方出版社，1997，页75—76。



部—群众、公共—私人等关系中，人们发现，基层政权和农民之间仍存在诸多的利益矛盾：

目前农业社社员最关心的，也是社员和社干之间造成矛盾的主要问题，是社的财务管理。许多社的账目不公开，社员对社干引起了很大的怀疑，骂社干是大肚子，吃剥削饭，吃冤枉饭。³³

国家目标和农民目标也处于利益不能互相促进的对立地位：

必须在农村中提出爱国的口号，使农民的生产和国家的要求结合起来，片面地提出发家致富的口号是错误的。³⁴

基层政权必须在矛盾的两方作出选择，选择的砝码当然在授予它权力的一方。于是我们看到，在合作化以后的几年中，农民的实际情况并没有想象中的巨大改观：

贫农阶层的经济水平上升得不快，还有 36.9% 的人仍然停留在土改前的生活水平。中农阶层、少数老富裕中农家庭劳动力少，被平调的物资较多，取消了剥削收入，他们的生活水平显著降低（中央调查组调查报告，页 74）。

与早期的“自治”活动相似，分离的利益结构使得基层政权的立场导向上级授权者一方，它的“服务”对象有相当部分朝上，社会利益的满足受到进一步约束。对这种结构来说，强化社会权力是威胁而不是安全，所以政权和其社会基础的关系越来越弱。五十年代末，毛泽东警觉到了问题的危险³⁵，但所使用的解决方案，仍是在行政系统内部下放权力，并没有尝试用政治方法解决基层政权与社会利益的一致性建构问题。虽然毛泽东看到，“干部只有一个积极性：收粮收猪的积极性，他们两边的话都不听”（毛泽东语），虽然他敏感到有人抱怨，干部的“红脚梗变成了白脚梗，对干部的开支，社员摸不到边”，虽然他提示人们注意，“干部经手的财物越来越多，钱、粮、粮票、工分票、瓜菜、家禽、农具等，凡是经手的，都要揩油”，虽然——

从最近这个队开展的三反运动来看，干部超支、多占现象相当普遍，干部中贪污的，占 23%，手脚不干净的占 63%（中央调查组调查报告，页 53）。

但基本上，这些现象都被看成是干部个人“脱离群众”的事件，并没有引起对利益分离结构及其政治后果——基层权威与社会利益连接关系的减弱、它的授权来源对社会利益的必要依赖消失、基层政权整合社会的角色消失、因而发生基层政权和社会整体疏离——的警惕，而是把它定义为干部作风（官僚主义）问题，或是残留的陋习问题：

官僚主义只对上负责，不对下负责，不把群众意见放在第一位。……要有为人民服务的观点，反对国民党的观点。国民党的观点是站在老百姓的头上拉屎拉尿，统治欺负老百姓，只知道向老百姓要东西，不知道为百姓服务。……干部特殊化是国民党的观点。我们有些同志在公社规模上反映出来的意见来看，他们不是从关心群众的利益出发，而是从便不便于他们领导出发，这就是没有群众的观点（田家英，1961，页 124-125）。

由于将上述行为定义为个人品德而非公共规则问题，就不会在结构设置方面寻找原因和改进制度安排。为什么群众出身的干部会不关心群众利益？为什么同是一个阶级的干部会只对上负责、不对自己阶级的群众负责？这说明出身以及阶级解决利益钩联的作用有限，保持对权威地位和身份的社会性授权（及罢免）制度，才是联系他们利益的结构（稳定）方式。上述问题在新政权建立不久就发生的事实表明，虽然革命后基层政权人员的成份改变了，但士绅官僚化以来主导基层秩序的主要结构关系并没有变化，基层权威和基层社会的利益分离并没有因政权变化得到根本的改观，它以新的方式在新政权下延续着，发挥着分离权威和社会的作用。

³³ 谭震林，1957，同上。

³⁴ 1951 年 12 月 19 日，《关于农业生产互助合作的决议草案》，《文稿》，二册，页 579。

³⁵ 1959 年 3 月 15 日，“党内通信”，《文稿》八册，页 111。



这种分离表现在很多方面：首先，它使得基层政权不以农民利益、而以上级要求或自我利益为准绳，达不到要求的则以虚报充之，甚至为了追求政治地位，刺激了制度性说谎现象在基层政权的普遍发生：

在王保京在陕西人面前信誓旦旦，宣称烽火村大搞科学试验，培育出一系列棉花、玉米、小麦新品种，一年两熟，改进耕作制度，粮食连年稳产高产的时候，陕西正值春荒，烽火人一半的人家没有粮食吃”。（卢跃刚，1998，页 239）³⁶

第二种表现，是基层政权与村民的互相隔阂、互存芥蒂、互不信任现象普遍：

在第一批整顿的五个社中，被社员怀疑有贪污行为的干部有 56 人，被怀疑贪污量多的人达 500 多元。……干部则汇报说，所谓贪污多少云云，主要是怀疑，并无事实根据。……开始我也有些不敢下手，担心弄得不好，不是得罪社员，就是损伤村干”。（谭震林，同上）

第三种表现，是基层政权面对社会利益的恣意行为，只要名目是完成“公共”任务，则一切损害社会利益的行为都属正当。中央调查组的报告这样写道：

“（人民公社以来）扣留（费用）部分逐年增多，社员分配部分逐年减少，他们普遍的反应是，1958 年以来，工分一年比一年做得多，钞票一年比一年分得少：

类别	1956	1957	1958	1959	1960
总收入(万元)	13.73	12.36	14.27	16.89	10.22
增减%		-9.8	+15	+18.1	-39.65
扣留部分%	49.0	61.5	57.8	65.8	78.2
其中税收%	20.2	26.4	24.2	21.3	23.1
生产费用%	25.4	29.1	32.3	33.2	51.1
管理费用%	0.9	1.8	1.3	2.1	2.6
公社积累%	2.5	4.0	—	9.2	1.4
社员分配%	51.0	38.5	42.2	34.2	21.8
人均(元)	57.5	39.25	46.95	45.3	17.96

（资料来源：中央工作组嘉善调查报告：社员的生活状况和思想动态，嘉善县党史研究室编，《田家英嘉善调查与人民公社“六十条”的制定》，东方出版社，1997，页 65—66）。

在上述“扣留”的部分中，多数被用于基层政权自己的开支。以安徽上报的“调整”后决定为例，其中国家税收为 7%，公共积累 18%，生产费用 20%³⁷；四川相应的数字为 6%、17.5%和 20%—30%，外加管理费 0.3%；其中提留的“公共积累”部分这样分配：管理区 30%—35%，公社 60%—65%，县社联 5%³⁸。当时政策的主要方向是扩大小队的分配权，那么，如果在调整后的分配中，公社尚属“提留”使用的主要单位，我们就有理由推论，在国家整顿之前，基层政权控制的部分应该更多，也就是说，当时主要的提留，被用于乡镇及其以下的基层组织。不少乡镇控制的资金不受限制地被浪费性使用——比如，“用人太多，一个公社机关竟有三几千人不劳而食，其中有的有脱产文工团 180 人之多”。³⁹

利益分离及社会授权机制的缺乏，使得基层政权不受社会约束，它可能任意处置社会财产，并以“公用”或“组织”名义对没收的社会资产独家使用。例如，《公社决议》虽确认房屋和生活物资属于私有，但各级政权仍可以象战争支援前线一样、大规模无偿调用劳动力

³⁶ 卢跃刚，《大国寡民》，中国电影出版社，1998。

³⁷ 1959 年 3 月 26 日，“介绍安徽的十项规定”，《文稿》，八册，页 160。

³⁸ 1959 年 3 月，“对四川经验的批语”，同上，页 134，151。

³⁹ 1959 年 2 月，“在郑州会议上的讲话提纲”，《文稿》，八册，页 62。



和生活物资，平调社员的房屋、粮食、蔬菜、用具、家具等充实公共设施。根据统计，1959年开始，河北省有312个政府组织的机关单位之“农副产品生产基地”需要的田地、肥料、种子、劳力等全部由当地农村提供，当年收获后全部拉走；临洮县城关公社东街生产队，共有426亩水田，被调走310亩⁴⁰。无论是否情愿，基层政权的位置，使其不能不是这些调拨活动的实施单位，甚至，为了能够合法使用某户的房产作为大队部，浙江某村把不够标准的家庭定为地主成份，这样就可以合理没收其财产为村公所干部所用：

我们想占用他家的房子，便把他家定为地主成份。在土改复查时，由于他家的土地少了一点，改地主成份为工商业兼地主成分。阶级成份一划定，他家的土地和大部分财产都没收，他家的楼房做了村公所的办公室。太平村政府占用了当时村内最好的三间楼房，村长的办公桌原是地主的记账桌，村长坐的椅子原先是地主本人爱坐的雕花靠背椅。⁴¹

第四种表现，是信息在干部和村民间的有效流通被阻断，乡村大部分的管制规则由基层政权内部自行制定，不需要与公众达成同意。比如税收，基层政权的“独立”税收“权”往往超出国家和社会的同意之外，更经常地，它是根据基层财政的随时所需而设，虽有恒法，但不必受束于之。这些惯例使得基层政权有机会利用行政权力、在集体资产的名分下任意扩大自己的财政预算，并且不必与利益相关者制定事先讨论的程序。所谓经研究“同意”只是在其机构内部作出的决定，并没有供税者——社会成员的参与。一个当年基层的“税收经验总结”记载了如下事实：

要想改变财税工作的面貌，必须首先解决各级干部思想认识问题，然后让他们去影响群众、带动群众。我们召开了全乡各级干部会议，乡领导详细说明了财政下放的意义和乡财政开支的直接关系，要求各级干部端正思想认识。建立乡级财政后，收入来源增加，财权扩大，要大家动手，层层负责，把这项工作列到日常工作日程上来。⁴²

“国家政权建设”视角通常认为，强化基层的税收组织，是国家扩大统一税收权的步骤。但是有大量的资料证明，相对于基层政权掌握或使用的部分，上缴国家的部分一直是确定的，而且，国家并未参与基层税收的监督与分配。比如河南，1959年的国家税收占农民当年产值的7%，“公社和管理区”收26%，“生产费用”收20%，此三项总和达53%，再加上未精确计数的“公益金”和“管理费”等项，社员个人所得在47%以下。⁴³黑龙江省青冈县自1957年把财政下放到乡（公社）后，乡年末税收超额完成任务，其中地方税收占县分配任务数的242%（超额完成税款是成绩而不是违法！）；更多的税种是在基层设置开辟的（当然使用“公家”一乃至“国家”的名义），他们把任务分配给社，作为各社干部和负责社的乡干部完成任务的奋斗目标。在上面提到的这个乡，一个收税员下乡被村民拒绝合作，顶了回来，乡政府便“经研究”给了他一份行政签发的收税（权）委托书，于是他工作“大胆了”，“积极性也高了”。⁴⁴

税收和使用权、行政和管制权、公共财产的支配权经基层政权的集中，其权力地位的官方授予，使其大权在握，背有靠山，越来越不必依赖任何社会支持作为生存的政治资本，因为在他们看来，掌握权力一会用权，敢于用权（陕西干部王宝京语）一才是社会服从的根本。在分离的结构下，基层政权忽略了需要自下而上的政治基础问题，它越来越眼睛朝上，工作目标越来越专注于上级的满意，而不是社会的满意，它越来越具有主动性，越来越多地相信

⁴⁰ 薄一波，《若干重大决策与事件的回顾》，中共中央党校出版社，1993，页763—764。

⁴¹ 转引自张乐天，页51，55。

⁴² 黑龙江财政厅税务局，“在三包的基础上实现三无”，财政部税务总局跃进办公室编，《税收工作大跃进经验汇编》，财政出版社，1958，页227—228。

⁴³ 1959年2月，在郑州会议上的讲话提纲，《文稿》，八册，页62。

⁴⁴ 《税收工作大跃进经验汇编》，页228—229。



发动、教育和改造社会的组织权威作用。这一切都源于，它的权力来源越来越依赖官方的支持，而非依赖社会的承认，于是乎，它也就越来越从当地社会的利益一体化结构中分离出来，成为一个独立的、专权的权力团体。它不必考虑其权威地位和社会利益的一致性问题，因为它的权威无须依赖社会授予，它也不必考虑，建立社会监督以补充国家监督不足的问题，因为它从不怀疑自己代表着社会利益。

授权来源与国家政权建设

对国家而言，虽然对基层干部的有效监督是未解难题，但除了不断呼吁“干部联系群众”之外，这种难题与其授权来源的关系一直被忽略，限制结构性利益分离的制度演进也没有提上日程。50年代末的“三级所有，队为基础”改进，只是调节了基层政权内不同层级——乡、行政村和自然村参与分配的比率，它给了更基层的组织一些机会，遂使表面的矛盾得到一时缓解。但由于基层权威的社会授权问题未能解决，没有实质性地促进权利在村民中的分布，不可能使用权利分化机制监控权威，利益分离的结构问题始终存在。在公社体制下，自上而下的授权关系逐步得到强化，这种强化，在某种意义上，“保护”了基层政权，致使它与社会利益的结构疏离虽然严重，但在强大的行政控制下被暂时掩盖起来。

然而，上述官方授权并不意味着国家政权成功的进入乡村，我很难同意这样的判断：

土地改革和税率的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，薛家棣等村的农民不再有城里地主士绅介于他们和国家政权之间，……土地改革和新税两者同样地代表着国家权力大规模地深入他们生活的开始（黄宗智，1992[1990]，页173）。⁴⁵

不错，士绅和地主作为地方体的控制力量迅速丧失了地位，但并不意味着国家的直接管辖权真正实现，也不意味着国家可以成功地绕过地方政权与社会建立紧密的联系，更不必说通过社会力量监控地方政权。事实上，在人民公社体制中，对基层组织的官方授权，刺激的是基层干部集团内部利益组织化的发展，社会本身的组织化并没有得到相应的发展。它又建立了一个可以随时使用国家名分的基层组织，它有选择地贯彻国家的意图，但更多的是利用官方地位增加自己集团的政治经济利益。国家政权建设本应造成权力沿科层体系的向上移动，但，基层组织的巨大“自主”空间表明，在治理规则方面它仍然沿用以往的惯例，基层还是在基层政权的控制之中。同近代以来的历史走向相似，国家的权威中心只是象征性的，在实际管辖方面，基层政权是必被国家依赖的权威组织。它具有因地制宜、因事制宜和因人制宜的权力，具有管辖本地事务的（非法律意义上的）“自主性”，具有摆脱国家和社会监督的（非法律意义上的）“独立”地位。虽然在法律上，并没有规定它相对独立于更大的政治实体，但基层政权仍然有能力使用自己的方法、程序和人员治理地方确定空间内的事务，而不是依据更大范围的法律统一衡量确定自己的权利界限，它可以充分利用国家授权证明自我权威的正当性。社会政治变革虽然改变了权威集团，但没有改变基层权威与社会的利益分离结构，新的权威仍然在旧的关系中工作。

具备了这样的认识，我们看到以下资料时才不会感到奇怪，这些资料和人们对土地革命的通常想象相反，它们表明：甚至土地改革，在部分地方也没有改变土地资产的使用权分布：

土地改革结束以后，社会各阶层的人均占有土地情况，与土改前的人均使用情况相类似。例如，盐管地区土地改革后地主阶层人均占地1.33亩，富农3.274亩，中农2.571亩，贫农1.833亩，雇农1.849亩，这一数字接近于太平村土改前各阶层人均占有的土地状况（张乐天，1998：页52）。

通过政治革命，基层权威换了一批又一批，一些人沉下去，一些人浮起来，但乡村秩序

⁴⁵ 黄宗智《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，中华书局，1992。



在新的说辞下仍按照基层社会旧有的惯例进行着。基层权威仍然垄断着对上的信息传递和对下的资源分配，国家只能通过报表和工作组了解情况。国家政策的下达、贷款的发放、信息的反馈，甚至工作组的下乡，必须首先冲出地方权威的重重包围和信息阻隔，但这样做又违反行政运作的程序，因此在多数情况下，国家必须依赖基层的安排及配合，才能完成一件哪怕是细小的工作。在一般的情况下，如果没有基层干部的配合或双方“合议”，国家很难单独越过基层直接同个体发生关系，村民的生产生活秩序还主要的是在基层权威的控制中。从表面上看，虽然控制农村资源的人群变了，而且他们比旧日的士绅更多地具有官方的身份，但是他们的治理行为仍然是旧式的，并没有实际贯彻统一的、普遍主义的治理规则，也没有在权利保护方面增强对国家法规的依赖，更没增强基层社会和国家体制的实质性联系。

这样一种结构使国家经常面临不可跨越的治理矛盾：一方面，为协调基层冲突和政治稳定，它不得不采用各种方法限制基层政权的恣意行为，比如限定税金——规定税金占收入比率的底线；另一方面，国家又不得不依赖基层政权从事发放贷款、实施免税、捐赠、福利和其它管治，这又等于支持了基层权威的合法性，助长了他们的权力。国家于是经常处于衡量的境地：如果保护基层政权的威信，往往激化了基层政权和社会的利益冲突，如果保护村民权益，又不能不在结果上“损害”基层政权的权力。国家不得不徘徊摇摆于两极中间，因事而异，不断补救基层政权和社会之间出现的冲突。这种现象表明，使用传统的方法——在官僚体制内，强化基层政权权力——已经不能改善它的效率及其工作原则，也无法解决对其本身的有效控制问题，因为它们不能在基层政权和社会之间建立共同的利益关联结构。

而要建立这样一个平衡的结构，基层权威的授权来源问题就必然提上议事日程。很明显，社会授权关系在基层治理中的作用，是防止权威和社会利益的脱节乃至对立，因而它能够避免脱节积累引致的政治冲突和治理困难。故，以制度化的方法确立权威的社会性来源，强化权威的社会基础，是基层长治久安的根本。这需要将政治变革适时地推进为社会变革——建立社会个人或组织权利对公共权威的确认和授权关系，用这种授权保证基层政权与授权人利益的紧密联系，从而迫使它（不得不）为授权人服务。新型的公共政权只可能在权威和社会的平衡关系中产生，但公社体制没有建立这种平衡关系，反而延续了近代以来基层政权的主流发展趋势，并把它推进到及至的水平。

