



北京高等教育精品教材

BEIJING GAOJING JIAOYU JINGPIN JIAOCAI

教育部高等学校社会学学科教学指导委员会推荐教材



新编21世纪社会学系列教材

中国社会

Chinese Society

应 星 主编



主干课与必修课教材

社会学概论新修（第四版）	郑杭生
社会学概论新修精编本（第二版）	郑杭生
社会研究方法（第四版）	风笑天
社会心理学（第四版）	沙莲香
社会调查研究方法（第二版）	郝大海
中国社会思想史（第三版）	王处辉
外国社会学史（第三版）	贾春增
当代国外社会学理论	刘少杰
人类学概论（第二版）	庄孔韶
社会调查教程（精编本）	江立华 水延凯
社区概论	于显洋
社会统计分析方法——SPSS软件应用（第二版）	郭志刚

专业课与选修课教材

● 中国社会	应星
民族社会学概论（第二版）	郑杭生
经济社会学（第二版）	周长城
企业社会学	王积超
法社会学教程（第二版）	郭星华
福利社会学	杨伟民
社会问题	向德平
性社会学	潘绥铭 黄盈盈
组织社会学（第二版）	于显洋
农村社会学（第三版）	刘豪兴
城市社会学	夏建中
中国人类学史	胡鸿保
网络社会学（第二版）	郭玉锦 王欢
应用社会学（第二版）	李强 周孝正 邓建伟

了解图书信息 下载教学资源

www.crup.com.cn/rw/

策划编辑 潘宇 宋文平
责任编辑 黄莉
书籍设计 彭莉霞 拾光书坊

ISBN 978-7-300-20488-8



9 787300 204871 >

定价：38.00元



北京高等教育精品教材
BEIJING GAOJING JIAOYU JINGPIN JIAOCAI

教育部高等学校社会学学科教学指导委员会推荐教材



新编21世纪社会学系列教材

中国社会

Chinese Society

应星 主编

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会/应星主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 12
新编 21 世纪社会学系列教材
ISBN 978-7-300-20487-1

I. ①中… II. ①应… III. ①社会发展-中国-教材 IV. ①D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 306022 号

新编 21 世纪社会学系列教材

北京高等教育精品教材

中国社会

应星 主编

Zhongguo Shehui

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京市鑫霸印务有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

版 次 2015 年 3 月第 1 版

印 张 20.25

印 次 2015 年 3 月第 1 次印刷

字 数 433 000

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

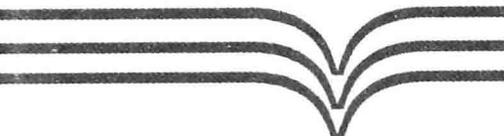
主 编 简 介

应星，中国政法大学社会学院教授，博士生导师。著有《大河移民上访的故事》、《村庄审判史中的道德与政治》、《“气”与抗争政治》，主编《中国社会学文选》、《社会学概论》等。

内 容 简 介

这是国内第一部为新型课程“中国社会”撰写的教材。该教材以中国社会的巨变为主线，首先用社会学的眼光勾勒了中国传统社会的基本品质，并对改革开放前的中国现代社会作了概略描述，而后着重对中国进入改革开放时期以来经济、政治和社会等领域发生巨变的缘由、进程、机制及后果从社会学的角度进行了分析。

该教材的基本内容是试图沿着时间的脉络讲述中国社会自己的发展故事，从社会学角度系统总结中国社会转型的前因后果及重要现象，总结社会学者对中国社会转型的既有研究成果，使学生能够学会对自己国家的土地和人民运用社会学的想象力。该教材的一个显著特点是对中国社会巨变的分析不再仅仅局限于传统的社会学分析层面，而是引领学生理解中国社会巨变中传统与现代的关系、经济与社会的关系、政治与社会的关系以及社会自身的关系。就此而言，该教材体现出了社会学重返西方经典时期关怀总体问题的旨趣，即像韦伯、涂尔干和马克思那样关心社会转型的核心领域——市场、企业、国家、权力、法律及其与社会的关系。



序 言

从2003年酝酿编辑《中国社会学文选》，到现在《中国社会》的最终峻稿，历时已经11年多了。一本教材写得如此艰难，这既是因为缺乏同类教材的参照，更是因为许多相关研究还相当薄弱。从某种意义上说，这本难产的教材反倒可能是一个“早产儿”。因为，只有中国社会学界积累起了关于传统与现代、经济与社会、政治与社会、民情与社会的丰厚而坚实的研究，才可能出现比较成熟的《中国社会》教材。而现在呈现给大家的这本书，毫无疑问还相当生涩。我们之所以斗胆让它面世，主要是出于教学急需。我们在中国政法大学开设“中国社会”课程已经多年，该课程不仅是社会学专业的必修课，而且还被列入了全校的通识选修课，同时也曾作为社会学专业硕士生的选修课。但教材的缺乏使师生都甚感不便。与此同时，“中国社会”有幸于2010年被评为北京市精品课程，这也要求我们尽快出版相应的教材。因此，我们也就不得不揣测陋地推出了这个半成品。我们真诚地希望广大读者不吝批评，以便我们今后能够吸纳各方意见，使这个青涩的果子能在不断的灌溉中渐臻成熟。

2009年，中国政法大学社会学专业被教育部确定为国家级特色专业。本教材就是我们通力合作、建设特色专业的一项成果。方慧容在设计框架、提供思路上助力尤多，且为第二编的写作作了极其认真的准备。赵丙祥也参与了部分章节的起草。尽管他们因故未能最后成稿，但我们还是要对他们的努力表示由衷的谢意，并希望本教材今后再版时能够将他们的大作收入其中。参与写作者具体的分工是：应星负责绪论，第一篇各章，第四章第一节，第七章第一节和第二节，第八章第二节和第三节，第九章第二节，第十二章；何江穗负责第五章；胡杰容负责第六章，郭伟和对第六章的部分内容提出了修改意见；游正林负责第四章第三节；郭伟和负责第八章第一节；毕向阳负责第九章第一节；白中林负责第七章第四节；白中林、应星负责第十章；孟庆延负责第十一章。另外，我们特邀北京大学社会学系周飞舟教授为我们写作了第四章第二节和第七章第三节。全书由应星负责设计框架及统稿、审定。

本书与2011年中国人民大学出版社出版的《中国社会学文选》（该文选于2013年被评为北京市精品课程教材）相互配合，后者可以作为前者的教学参考用书。为此，我要特别感谢在编辑该文选时与我密切合作的周飞舟、渠敬东两位教授。

我也要感谢教育部、北京市及中国政法大学的相关部门通过特色专业、精品课程、交叉学科建设等项目为本教材的编写所提供的支持。

最后，我还要感谢中国人民大学出版社人文分社的潘宇社长和策划编辑宋义平的宽容。我许诺交稿的时间一拖再拖，但他们总是在耐心地等待。希望最后送到他们手上的这部书稿不会太辜负他们的厚意。

2015年是中国政法大学社会学院成立十周年的日子。本书的出版可以算作给学院喜庆之日的一份小小贺礼吧。

应星

2014年8月30日



目 录

绪 论

.....	1
第一节 中国社会课程的定位	1
第二节 中国社会研究的基本范式	6

第一篇 现代中国社会的形成

第一章

中国传统社会的品质	19
第一节 政治体系	19
第二节 经济发展	23
第三节 社会结构	24

第二章

中国传统社会的瓦解	28
第一节 帝制的终结与政治的衰败	28
第二节 二元结构和过密化下的经济发展	31
第三节 乡土社会的解体	35

第三章

现代中国社会的结构转型	38
第一节 中国革命的胜利与总体性社会的建立	38
第二节 改革以前社会结构的基本特征	39



第二篇 经济改革与社会变迁

第四章

土地、企业与劳动 51

第一节 土地承包制改革 51

第二节 乡镇企业的异军突起 54

第三节 党和政府对劳动关系的调控 60

第五章

城乡关系与城市化 77

第一节 中国历史上的城乡关系 77

第二节 城乡二元结构 84

第三节 城乡统筹与土地城市化 93

第六章

社会保障制度的转型 99

第一节 改革前社会保障制度的框架与特点 100

第二节 市场转型中社会保障制度的改革方向 110

第三节 社会保护理念下社会保障制度的反向运动 119

第三篇 政治治理与社会结构

第七章

国家建设与政府行为 129

第一节 行政机构改革 129

第二节 人事制度及其改革 140

第三节 中央—地方关系的演化 154

第四节 政法传统的演变 170

第八章

城乡治理的转型 184

第一节 社区的兴起及其治理 184

第二节	国家对农村治理形态的变迁	199
第三节	村民自治组织的出现及演变	211

第九章

	社会组织与抗争政治	218
第一节	社会组织的发育	218
第二节	维稳政治学与抗争政治	229

第四篇 社会生活与社会阶层

第十章

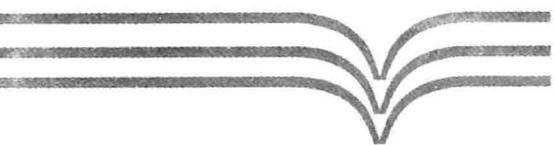
	中国家族与家庭	245
第一节	家族	245
第二节	家庭结构与家庭模式	250
第三节	家庭关系	257

第十一章

	生活方式	263
第一节	消费社会的兴起	264
第二节	网络社会的兴起	269
第三节	宗教的兴起	274

第十二章

	社会分层与社会流动	279
第一节	改革前的社会分层与流动	279
第二节	改革初期的社会分层与社会流动	281
第三节	改革近期的社会分层与流动	285
	参考文献	292



绪 论

本章要点

简要分析了中国社会课程的定位，让学生了解中国社会课程的主要内容及学习的意义。概要介绍了中国社会分析三种主要的研究范式——现代化范式、国家与社会范式、中国主位分析范式，强调了要努力在作为现象和作为方法的中国主位基础上，最终创造出社会理论的中国学派。

关键词

中国社会 现代化范式 国家与社会范式 中国主位分析范式

第一节 中国社会课程的定位

一、现有的社会学专业教学体系及其特点

“中国社会”是一门较新的本科课程，目前仅在国内少数高校的社会学专业中开设。^①即使在已经开设这门课程的高校，对这门课程的认识也存在着相当大的差异。为了厘清这门新课的定位，我们首先需要了解现有的社会学专业教学体系。

现有的社会学专业教学体系是1999年7月在教育部高等学校社会学专业教学指导委员会与社会学系主任联席会议上确定的。这次会议明确规定了十门社会学专业主干课程：

^① 据我们初步了解，目前在本科阶段开设这门课程的高校包括北京大学、清华大学、复旦大学（课名为“中国社会研究”）、华东师范大学、中国政法大学等。有些院校（如南京大学）在研究生中开设了这门课程。海外一些院校（如香港中文大学）的社会学专业也开设有这门课程。

社会学概论、国外社会学理论、中国社会思想史（或中国社会学史）、社会调查研究方法、社会统计学、经济社会学、发展社会学（或社会现代化）、社会工作概论、社区概论和社会心理学。2003年，全国社会学教学指导委员会受教育部高等教育司委托编写出版了《社会学专业主干课程教学基本要求》。^①社会学主干课程及其教学基本要求的确定，对全国社会学专业的教学起到了重要的指导作用。

我们在此可以对这十门主干课程作一些分析。这些课程大体可分为三类：第一类是理论与历史类课程，包括社会学概论、国外社会学理论和中国社会思想史（或中国社会学史）；第二类是方法类课程，包括社会调查研究方法和社会统计学；第三类是各重要分支社会学类课程，包括经济社会学、发展社会学（或社会现代化）、社会工作概论、社区概论和社会心理学等。这三类课程体现出了社会学现有知识体系的三足鼎立：理论、方法与经验研究。社会学专业的其他选修课也基本上是沿着这三个方向延伸的。实践证明，这种知识体系具有相当的系统性与科学性。不过，对中国学生来说，这种体系尚存在一个缺陷，即它具有较浓厚的西方本位色彩，中国社会在其中主要处于例证的位置，学生在学习中难以形成洞察中国社会的独特视角。

比如，社会学专业的入门课程——社会学概论，其整个理论构架是典型的西方式的。我们可以举出两个例证。首先，它一般是从个体开始展开论述，讨论人的社会化等问题。而包括费孝通、梁漱溟、陶希圣在内的许多中国学者早就指出过，中国社会是以家庭为本位的，这与西方社会以个体为本位是相当不同的。对中国社会来说，最基础的社会单元是家庭而非个体。因此，从个体开始论述社会，并不切合中国社会的既有纹理。其次，历史在这个论述构架中的位置是不重要的。因为欧美发达国家早已经进入了一个高度稳定、高度定型化的社会，而正如帕森斯在《诸社会的演进》中所描述的，人类各个社会最后都会演进到美国现代社会这样一个格局^②，因此，社会学概论课程中对现代社会的结构、制度与人心的讲述实际上是以美国现代社会的架构为基础的。所谓历史，不过是诸社会走向这种社会的过程而已。所以，现代化和社会变迁总是放在概论最后部分的，而且有意无意地暗示人类诸社会迟早会向美国式社会看齐。尽管在国内出版的各种社会学概论教材，多以中国社会的实例来说明社会学的基本概念与原理，但这些概念与原理实质上是以西方社会特别是美国社会为基础构造起来的。

尽管在第一类课程中并置有国外社会学理论与中国社会思想史（或中国社会学史），但由于社会学理论本身是西方社会的舶来品，而国外社会学理论既是前述社会学概论课程中若干概念和理论的源流与深化，又是其后各门分支学科的基础，所以，这门课程显然居于核心位置。而中国社会思想史（或中国社会学史）作为专门叙述中国社会学的前史或者学科史的课程，则显得相当零碎、单薄，且孤立于社会学专业的其他课程。从各大学社会学研究生的入学考试试题也可以看得出来，在理论课考试中，西方社会学理论占绝对的主导

① 参见教育部高等教育司：《社会学专业主干课程教学基本要求》，北京，高等教育出版社，2003。

② See Talcott Parsons, *The Evolution of Societies*, New Jersey: Prentice-Hall, 1977.

位置，而中国社会学史仅仅是考试的一些配料。

而社会学专业的第二类课程，是由一些具有相对技术性和操作性的课程构成的。这类课程表面上不具有太强的地域色彩，但实际上，从这些课程对定量与统计方法的强调仍可以看出，在以美国社会学为代表的西方主流社会学眼中，社会学这门学科应该更多具备科学性而非人文性的品质，社会学最好能够以当代经济学的数学化、模型化为标杆。同样从研究生入学考试中的社会学方法试题可以看得出来，这类试题更多是在考核学生对统计学和定量方法的掌握，而方法论与定性方法只占据较为边缘的位置。而事实上，就中国社会的变动性、差异性与复杂性而言，定性或质性方法本来应该具有特殊的重要性。^①

再就第三类课程而言，各分支社会学课程实际上在相当程度上复制了“西方框架（概念）+西方社会例证+中国社会例证”的叙述模式。比如，国内各类经济社会学教材大多自觉不自觉地以美国学者斯梅尔瑟和斯威德伯格主编的《经济社会学手册》为蓝本。人们常说中国经济发展具有独特性，但这种独特性在目前多数的经济社会学教材中难以得到充分的呈现。

米尔斯当年在批判所谓“宏大理论”与“抽象经验主义”的时候，特别强调社会学研究要有历史感，要能把握个人生活历程与社会及历史结合面上的细小交叉点。这是他所谓的“社会学的想象力”的基本表现。^② 而在中国社会学重建三十多年后，现在应该也可以把这种想象力应用在社会学的知识体系中。在原来的社会学教学体系运行了十多年后，我们也许可以作一些新的探索。比如，在第一类课程中如何强化对中国传统社会以及西方现代早期（即孔德以前）社会理论的研究，在第二类课程中如何强化质性方法的教学，在第三类课程中如何尝试在继续系统介绍西方相关理论的同时，也呈现出中国现象独特的理论含义，等等。而现在值得尝试的一项努力是在继续保留“社会学概论”这门课程的同时，建立一门新的课程，即“中国社会”，以此帮助学生建立起对中国社会系统的、历史的及整体的把握。^③

二、中国社会课程的基本内容

人们在日常生活中说到“中国社会”这个词时，常常有极其广泛的含义，举凡社会制度、社会阶层、社会生活、世道人心，似乎无所不包，有时甚至可以把中国经济和中国政治等其他领域都包容在这个大概念中。因此，作为一门课程，我们必须明确定位它的基本内容和边界，否则就会失之以空泛。

我们认为，作为一门社会学专业课程，“中国社会”的基本内容是用社会学的视角和眼

^① 参见应星：《略论叙事在中国社会研究中的运用及其限制》，载《江苏行政学院学报》，2006（3）。

^② 参见[美]米尔斯：《社会学的想象力》，北京，三联书店，2005。

^③ 目前，新一届的教育部高等学校社会学类专业教学指导委员会正在组织制订“本科社会学类专业教学质量国家标准”。希望本教材的出版能够促使“中国社会”课程被纳入其中。

光对当代中国的社会转型进行系统的介绍和分析。第一本“中国社会”教材是由著名社会学家杨庆堃与其学生刘创楚合作出版的，他们把这本书的主题定为“（中国社会）从不变到巨变”。^①尽管用“不变”来定位中国传统社会未必准确，但中国社会近代以来面临的巨变则是毋庸置疑的。因此，我们认同这两位学者以“巨变”来定位这门课程的基本主题。围绕这个主题，这门课程的基本内容应该包括：

首先，我们需要勾勒中国传统社会的基本品质。中国传统社会的源远流长与独树一帜，是无须多言的。早在中国社会学的发端——民国时期，当时的社会学家就已经用社会学的眼光对中国传统社会作了许多探索。中国社会学从20世纪80年代重建以来，一些学者也在试图把民国社会学这种富于历史感的传统发扬光大，对中国传统社会作了一些新的研究。在中国社会这门课程中，应该对此加以简略的评述，以此开启此后对其他相关课程（如中国社会思想史等）的深化学习。

其次，我们需要对1978年以前的巨变作一概略描述。晚近以来，从传统社会的解体到民国社会的再造，再到所谓“总体性社会”^②的建立，中国社会变动的深度、广度和速度正如李鸿章当年所谓的“三千年未有之大变局”。通过这些描述，我们才可以确定今天尚在进行的新的巨变的出发点。

最后，也是这门课最主要的内容，就是对中国自1978年中共十一届三中全会召开到2012年中共十八大召开为止，在经济、政治和社会等领域开展改革的缘由、进程、机制及后果，从社会学的角度进行分析。这三十多年的中国社会处在一个特殊的转型时代。一方面，中国在向市场经济体制转型的过程中实现了经济持续高速增长的可喜成绩，并由此带动了政治领域和社会领域的深刻变革；另一方面，由于种种复杂的因素，中国社会转型中又出现了一些复杂的问题和特殊的困境。但无论是中国社会的成就还是困境，作为一个历史悠久、人口众多、文化独特、发展迅速、问题复杂的大国，中国不仅牵动着十多亿国人的命运，而且对世界的政治经济格局也发生着深刻的影响，这些都为社会学研究提供了难得的素材。2012年以后，中国进入了一个新的全面深化改革的时期，对其深入的研究有待时日，本书不再涉及。

因此，本教材的基本内容就是试图讲述中国社会自己的故事，从社会学角度来系统总结中国社会转型的前因后果及重要现象，总结中国社会学家对中国社会转型的既有研究成果，使学生学会对自己国家的土地和人民运用社会学的想象力。

需要说明的是，本教材与前述杨庆堃、刘创楚两位学者所著教材在思路上存在着相当的差异。如前所述，作为第一本“中国社会”课程教材，杨庆堃、刘创楚所著的《中国社会：从不变到巨变》在海外特别是香港高校的社会学教学中得到了较广泛的使用，该书对本教材也有一些启示。不过，该书的三个基本特点与我们的思路有所不同。

① 参见杨庆堃、刘创楚：《中国社会：从不变到巨变》，香港，香港中文大学出版社，1989。

② 参见邹俊：《二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动的角度看》，香港，牛津大学出版社，1994；孙立平：《现代化与社会转型》，北京，北京大学出版社，2005。

一是该书仍然没有摆脱以中国事实作为西方社会学理论例证或反例的叙述模式，而我们试图较为系统地总结中国社会的转型，中国事实不是作为例证出现的，而是具有独立性、丰富性和复杂性的社会事实。

二是该书有较浓厚的结构功能主义色彩，而我们希望能够摆脱这种单一的学派色彩，在中国社会分析中融入不同的分析思路，以进一步开阔学生的眼界。

三是该书对中国社会巨变的分析主要着眼于传统的社会学分析层面，包括社会组织、社会制度和社会分层等。在我们看来，这种分析的一个问题在于，过于侧重巨变的“社会”层面，而对巨变的核心领地——经济及与其密切相关的政治，少有触及。我们常讲社会学的独特眼光和社会结构的眼光，但如果不触及巨变的核心——经济和政治，那何以能够体现出真正的结构视角呢？在这一点上，美国所谓“新经济社会学”可以给我们一个重要启示，即我们不能把最重要的经济现象——市场、企业都留给经济学家去分析，社会学有必要也有能力深入到经济学最核心的阵地去作出自己独到的分析。否则，社会学就总是摆脱不了“剩余学科”的尴尬境地。在我们看来，社会结构的眼光不是只触及家庭和社区问题，也不是只局限于社会分层与社会流动的问题，它势必使我们在市场里看到经济学家所看不到的东西，在权力中看到政治学家所看不到的东西，在法律中看到法学家所看不到的东西，在文化中看到人文学者所看不到的东西。也唯其如此，方能展现出独特而丰富的“社会学的想象力”。当然，我们在这门课上并非泛泛而论，面面俱到，而是围绕“巨变”这个核心主题，分别处理现代中国社会的形成、经济改革与社会变迁、政治治理与社会结构、社会生活与社会阶层这四大主题。如果换用关系的说法，本教材的四大主题分别就是：传统与现代的关系，经济与社会的关系，政治与社会的关系，以及社会自身的关系。我们已经看到，一些经济学家在写作《中国经济》这类教材时，除了以中国经济改革为主线外，也同时要涉及政治和社会层面。^①对分析今天中国的社会巨变来说，学科之间的差别并不是研究领域或研究对象的差别，而是切入视角的差别、分析逻辑的差别。在这一点上，社会学应该回到西方经典时期的总体问题上去，我们应该像韦伯、涂尔干和马克思那样更多关心社会转型的核心领域——市场、企业、国家、权力、法律及其社会的关系。当年社会学的这些创始人所关心的问题从来没有绕开国家、权力、市场和企业，去专门发明一套与这些实质问题关联甚微的所谓的“社会”的学问。摆在他们眼前的现象与经济学家、政治学家关心的现象是一样的，但他们处理这些现象的角度和方法却发生了革命性的变化。

就此，本教材分为四编。第一编为“现代中国社会的形成”，主要分析中国传统社会的基本特点及其在近现代的演变，其分析的时限一直延伸到1978年。而从1978年到2012年的新的历史巨变则是后三编的主体内容。第二编为“经济改革与社会变迁”。这部分主要是对这三十多年经济改革的社会学分析，是社会学努力面对经济改革这个总体性问题与经济学家潜在对话的成果。第三编为“政治治理与社会结构”。这部分主要是对政治治理的目

^① 参见吴敬琏：《当代中国经济改革教程》，上海，上海远东出版社，2010；蔡昉、林毅夫：《中国经济》，北京，中国财政经济出版社，2003。

标、机制、渊源及后果的社会学分析。第四编为“社会生活与社会阶层”。这部分是最具有“社会”本身特色的分析。如此一来，在历史的脉络下，经济、政治与社会的复杂关联就构成了今天在社会学者眼中的中国社会。

当然，由于国内社会学界在这方面的积累相当有限，无论是传统与现代的关系，还是经济与社会的关系，还是政治与社会的关系，在以往的社会学界都甚少有分量的研究，这也使本书作为一本教材而非学术专著，在体现这一方向上的努力势必显得相当薄弱与困难。我们希望本教材能够起到一些抛砖引玉的作用，引起学界对“中国社会”这门课程的兴趣，并对中国社会学回到总体性问题上作出更多的思考。

第二节 中国社会研究的基本范式

在我们了解了“中国社会”课程的基本定位后，接下来就需要对中国社会研究的基本范式作一介绍。在介绍前，我们需要作几点说明。

首先，“中国研究”在学界常常指的是海外对中国历史、政治、经济、社会和文化等各个方面的各种研究立场与范式的总称，其学术传统主要有两个：一个以“美国中国学”或“当代中国研究”（modern China studies）为代表，强调用社会科学的方法来研究近代以来的中国社会；另一个是以欧洲为代表的“汉学”（Sinology），主要偏重对中国古代历史和文献典籍的研究。本教材对中国社会研究范式的介绍只涉及前者，而不涉及后者。

其次要说明的是，既然本教材强调要摆脱西方本位色彩，为什么这里的理论介绍又要从海外中国研究开始呢？所谓“中国本位”，并非说只有中国本土的研究者才能更好地认识中国，也非说认识中国的重任只能由中国学者单独来承担。^①尤其像社会学这样的学科，本来就是西方的舶来品。当我们用社会学方法去分析中国社会时，除了受西方社会学本身的影响，自然也会受到海外尤其是西方对中国的研究的影响。从某种意义上说，海外中国研究构成了我们自己用社会学方式来认识中国社会的重要中介。从中国社会学重建三十多年的实践来看，中国社会学的既有研究成果在相当程度上受到了海外中国研究的影响或刺激。如果不能对这些海外中国研究范式进行认真的总结，我们也很难认清中国社会学自己的传统。在这里，真正重要的并不是海内与海外的差别，而是有没有布迪厄意义上的“反思性”，即能够摆脱朴素的或自以为是的知识惯习（habitus）。^②因此，我们下面所述及的中国社会研究范式，既谈这些范式的西方渊源，又谈这些渊源对中国学者的影响，同时还谈中国学者独特的创造。

中国社会研究的范式非常多，我们在此只简略介绍三个主要的范式。

^① 参见周晓虹：《中国研究的可能立场与范式重构》，载《社会学研究》，2010（2）。

^② 参见[法]皮埃尔·布迪厄：《实践与反思——反思社会学导引》，北京，中央编译出版社，1998。

一、现代化范式

在中国社会研究中，现代化范式是产生影响最早，也是影响极广的一个理论范式。它最早的起源可以追溯到经典社会理论的主要创始人之一——韦伯那里。在韦伯对世界诸宗教及其资本主义关联的比较历史研究中，中国的儒教与道教是他重要的研究对象。在他看来，尽管中国人存在营利欲，但与清教理性主义相较，儒教理性主义更多强调理性地适应世界。这种缺乏内心紧张的伦理是难以产生以自由劳动的理性组织方式为特征的理性资本主义的根本原因。^① 准确地说，韦伯描述西方现代社会所谓的“理性化的轨道”并不意味着他勾勒出的就是“现代化”的总体趋势。韦伯将西方现代性的历史命运描述为“理性化”，自有其深刻的理论张力和历史内涵。^②

美国著名社会学家帕森斯在英语学界对韦伯思想的推介甚力，是韦伯社会学传统最具影响力的解释者之一。尽管帕森斯对韦伯思想的这些解释相当复杂，并非后来一些帕森斯的批评者说的那样简单或夸张^③，然而，基于不同的问题意识，帕森斯的确将韦伯理论中内在张力极强的“理性化”主题置换成了具有某种总体趋势的“现代化”主题。在韦伯那里，西方文化现象的“普遍历史意义”，被认为不是来自一种传统将自身历史“神圣化”的努力，而是来自其独特的“非传统性”，甚至说是“去传统”的能力。不过，在韦伯思想中，理性化与传统之间尚存在着一个非常复杂的革命性力量——卡里斯马。^④ 而到了帕森斯这里，同时具有传统化和理性化的卡里斯马的日常化丧失了位置，传统与现代变成了径直对立的力量。而且，更为重要的是，由于帕森斯的理论是在二战后美国逐渐居于世界霸权地位、世界政治格局陷入冷战的年代中成长起来的，他心目中的现代，都有意无意地以美国当代社会为发展的标杆。达不到这一标杆的，显然都会被看成落后的传统。这样一来，韦伯的理性化范畴，就被帕森斯的现代化范畴所取代，而所谓现代化又几近于美国化。

帕森斯本人在其著述中几乎没有涉及中国问题，但他的理论尤其是现代化理论对“美国中国学”的诞生及其发展起到了关键性的作用。

众所周知，费正清是“美国中国学”之父。他毕生研究中国，著述等身，桃李满天下，在美国开创了当代中国研究的领域。而费正清的思想则深受帕森斯的现代化范式影响。后人将费正清的中国研究范式总结为“冲击—回应”范式^⑤，其最基本的理论特征可以表述为：中国社会长期以来为传统所羁绊而停滞不前，近代以来开始受到西方现代力量的巨大冲击，而不得不作出回应。中国现代化的失败，表明传统终究阻碍了中国社会的回应和

① 参见 [德] 马克斯·韦伯：《儒教与道教》，北京，商务印书馆，1995。

② 参见李猛：《理性化及其传统：对韦伯的中国观察》，载《社会学研究》，2010（5）。

③ 参见赵立玮：《“韦伯的帕森斯化”与“韦伯派帕森斯”》，见应星、李猛编：《社会理论：现代性与本土化》，北京，三联书店，2012。

④ 参见李猛：《理性化及其传统：对韦伯的中国观察》，载《社会学研究》，2010（5）。

⑤ 参见 [美] 柯文：《在中国发现历史》，北京，中华书局，2002。

变革。

费正清的这种理论范式还有一个变种，即以列文森为代表的“传统—现代”范式。无论是从这个范式的名称，还是从其理论内涵，我们都可以看到，它更直接、更简单地体现了帕森斯式的现代化理论在中国研究中的运用。它认为儒教统治下的传统中国与现代（西方）社会是水火不容的，中国只有摆脱静态的、野蛮的传统，才可能走向以西方社会为代表的、发展的、文明的现代。^①

如果说费正清、列文森这些学者更关心近代中国的社会变迁的话，那么，现代化范式又是如何运用在对中国共产主义革命及1949年后的中国社会的分析中的呢？我们仍以美国学者为例，可以明显地看到这一范式对两代人的影响。

在20世纪50年代到20世纪60年代中期，一批关心当代中国问题的学者开始围绕所谓“毛主义”和“极权主义”发生争执。其问题意识源起于他们要解释为什么美国失去中国以及朝鲜战争为什么失败的冲动。史华兹最早提出了“毛主义”模式，强调毛泽东领导的中国共产党虽然具有鲜明的列宁主义政党特征，但又与正统的马克思主义理论有所不同，它是以农民为政党基础，以远离社会中心的边缘地区为革命根据地，以民族主义为旗帜的。这是中国革命获得胜利的关键。而以魏特夫为代表的另一方则强调中国革命与苏联革命同样都属于所谓“极权主义革命”，中国革命深受苏联及其领导下的共产国际的影响。随后，其他一些著名学者如施拉姆、迈斯纳、魏斐德和约翰逊等都卷入了这场争执。^②然而，争论双方的差别并没有人们想象的那么大。实际上，双方都以“极权主义”的视角来看待中国革命和1949年后的中国，都强调列宁主义政党的作用和领袖的个人影响力，都强调党和国家无所不在的权力，都强调党与积极分子之间以意识形态为纽带，而社会则处于原子化状态。他们双方的分歧不过在于中国这种所谓“极权主义社会”到底有多少特殊性。而所有这些又都可以归结为一个对立：西方现代文明与中国“极权主义”的对立。也就是说，在近代中国，其基本矛盾是西方现代与中国传统的对立，而到了当代中国，其基本矛盾变成了西方现代与中国“极权主义”的对立。二战后在美国冷战氛围中成长起来的第一代中国学者，他们所观照的对象虽然不同，但其赖以观照的参照系都同样是以美国为代表的西方现代文明。

而到了20世纪60年代中期以后，随着美国国内学运和民权运动的高涨，以及对美国在越南战争中失败的反思，在美国成长起了第二代中国研究学者。他们不同意第一代学者用“极权主义”来概括当代中国社会，而是认为中国的社会主义社会最终会走向现代化道路。其最初的代表作品是约翰逊主编的《共产主义体制的变迁》，该书提出社会主义社会势必面临乌托邦式的革命目标与经济发展之间的矛盾，而当社会主义社会发展到发达工业社会水平时，其制度结构将不可避免地发生变迁。^③后来，罗兹曼主编的《中国的现代化》更用现代化历

① 参见 [美] 约瑟夫·列文森：《儒教中国及其现代命运》，桂林，广西师范大学出版社，2009。

② 参见萧延中编：《“传说”的传说》，北京，中国工人出版社，1997。

③ See Johnson (ed.), *Change in Communist Systems*, Stanford: Stanford University Press, 1970.



程来概括从 18 世纪到整个 20 世纪的中国社会的发展历程。^① 可以看到, 海外中国研究的第二代学者仍然受到现代化理论的影响, 只不过他们不再用“极权主义”视角把当代中国社会排斥在文明世界的现代化进程之外, 而是将其视为现代化的后来者和尾随者。他们的理论逻辑也可称为“趋同论”, 即在他们看来, 中国社会最终要汇入世界的主流文明队伍中。

反观中国社会学重建以来的三十年, 可以看到现代化范式对中国社会学者的深刻影响。当然, 中国社会学者很少直接认同第一代“美国中国学”的“极权主义”观点, 而与其第二代的观点即趋同论深有共鸣。这是因为中国社会学是在开始改革开放的 20 世纪 80 年代重建起来的。中国的经济改革和社会转型尽管始终坚持自己的社会主义旗帜, 其转型过程的确也表现出了许多特征, 但无可否认的是, 市场经济有其自己固有的规律和发展逻辑, 而中国的开放姿态也意味着在诸多事务上与国际的接轨。因此, 新生的中国社会学界对现代化理论的兴趣, 就是很自然的事。谢立中和孙立平两位学者主编的《二十世纪西方现代化理论文选》集中体现了中国社会学对西方现代化理论的认识。^② 这本文选虽然是 2002 年出版的, 但该书相当部分的编写和翻译工作其实在 20 世纪 80 年代中期到 90 年代初期就已基本完成, 只是因故迟迟未出版。不过, 其中的许多理论早已通过各种渠道为中国学者所熟知。孙立平在 1988 年出版的中国第一部论述现代化理论的专著《社会现代化》, 以及张琢在 1992 年出版的《国外发展理论研究》(该书为国家“七五”时期社会学重点课题), 都是当时较有代表性的著作。当然, 中国学者并非简单照搬西方现代化理论, 而是力图摸索中国现代化的复杂进程与各种特殊的张力。比如, 孙立平在分析中国这样的“后发外生型现代化模式”时, 特别强调了现代化的推动力量、时序模式都与早发内生型现代化国家不同, 其所谓谋求“一揽子”解决带来了错位、失衡、畸变等两难现象。^③

二、国家与社会范式

国家与社会范式是中国研究中另一个影响深远的范式。其理论渊源最早可以追溯到西方现代早期分别以洛克和黑格尔为代表的两种思想传统。洛克最早提出了关于“市民社会”(civil society)的思想。在他看来, 人类最初生活的自然状态是一种人们与生俱有生命、自由和财产三大权利的状态。这种前国家状态的人虽然拥有这些权利, 但也存在种种弊端。为了避免这些弊端, 人们同意订立契约, 让渡权力, 建立国家。国家对于社会中的个人而言只是工具性的, 是市民社会决定国家。^④ 在黑格尔看来, 国家不是维系和完善自然状态的工具, 而是对市民社会的保护和超越, 也就是说, 国家是相对于市民社会而言的一个更高的阶段, 能够更好地体现社会的普遍利益。^⑤ 这两位思想家关于市民社会的两种看法奠定了

① 参见 [美] 罗兹曼:《中国的现代化》, 南京, 江苏人民出版社, 1988。

② 参见谢立中、孙立平:《二十世纪西方现代化理论文选》, 上海, 上海三联书店, 2002。

③ 参见孙立平:《现代化与社会转型》, 北京, 北京大学出版社, 2005。

④ 参见 [英] 洛克:《政府论》, 北京, 商务印书馆, 1964。

⑤ 参见 [德] 黑格尔:《法哲学原理》, 北京, 商务印书馆, 1961。

国家与社会范式的基本内涵。

这一范式应用到中国研究中，也就有了两种基本方向：国家对社会的控制以及社会对国家的渗透和改造。需要说明的是，国家与社会范式与现代化范式并不是完全分离的。尤其是对那些强调国家对社会的控制的学者来说，他们与信奉现代化范式及“极权主义”范式的学者在根本上是一致的，只不过他们的分析视角着眼于国家与社会的关系而非传统与现代的关系。此外，他们还看到了在自上而下的控制之外还或多或少存在着自下而上的抵制。比如，舒尔曼和傅高义的著作就是这样的代表，他们对当代中国社会的研究既受到国家与社会范式的影响，同时也明显受到帕森斯理论的影响，因而都强调1949年后现代国家几乎完全取代了传统社会。^①当然，从某种意义上说，舒尔曼的分析更加极端。而比较重视田野访谈（在中国香港对内地移民的访谈）的傅高义则更多看到了“社会”这一面。到怀默霆和白威廉写作《当代中国的乡村和家庭》和《当代中国的城市生活》时就更强调国家与社会之间达成的某种妥协。^②

不过，对于更多接受洛克影响的学者来说，他们在研究中国社会时关注的是国家与社会关系中“社会”一维的主导性。即使是在1978年前的中国社会，也有学者指出了中国传统对当代国家治理模式的深刻影响。比如，华尔德在他对毛泽东时代的工厂政治的经典研究中就提出了“新传统主义”概念，以示与“极权主义”理论的区别，强调国家的运行更多受到传统的、非正式的个人关系的影响。^③而在对1978年后尤其是1992年后的中国社会的研究中，更多的学者开始使用正在兴起的市民社会再造国家的视角。比如，倪志伟就提出了市场转型理论，他所说的“从再分配体制到市场的转换”，实际上就是权力中心从国家到社会的转换。当然，后来有许多学者对倪志伟的理论提出了批评，连倪志伟本人后来也修正了自己的观点，认为中国的社会转型是处于再分配与市场之间，即国家与社会达成了某种奇异的共生状态。^④黄宗智认为市民社会概念对中国来说并不完全适用，他使用了一个试图区别于国家与社会的“第三领域”的概念。^⑤

国家与社会范式对国内学者可说是影响深远。邓正来主编的《国家与市民社会：一种社会理论的研究路径》系统介绍了市民社会理论，在国内学界产生了较大的影响。而张静主编的《国家与社会》也是在这一范式下较有代表性的成果。^⑥直到在社会学界新近出版的

① F. Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China*, Berkeley: University of California Press, 1977; 傅高义：《共产主义下的广州》，广州，广东人民出版社，2011。

② Parish & Whyte, *Village and Family in Contemporary China*, Chicago: University of Chicago Press, 1980; Whyte & Parish, *Urban Life in Contemporary China*, Chicago: University of Chicago Press, 1985.

③ 参见[美]华尔德：《共产党社会的新传统主义》，香港，牛津大学出版社，1996。

④ 参见边燕杰主编：《市场转型与社会分层》，北京，三联书店，2002。

⑤ 参见[美]黄宗智：《中国的“公共领域”与市民社会？——国家与社会间的第三领域》，见邓正来主编：《国家与市民社会：一种社会理论的研究路径》，北京，中央编译出版社，1999。

⑥ 参见张静主编：《国家与社会》，杭州，浙江人民出版社，1998。

一本关于国家建设和政府行为的论文集中，仍可以看到这一范式的影响痕迹。^①

三、中国主位分析范式

现代化范式、国家与社会范式在理论上有许多具体的差别，但具有一个相同的本质，即都在追问中国近代为什么没有像西方那样实现现代化，都以西方社会为中心、以西方现代性为价值标准来打量中国社会；也即都把中国看作了西方的“他者”（other）。它们或明确地、或隐含地认为中国社会的转型只可能是由西方冲击造成的变化，或者是对它的回应所导致的变化。这样，就排除了真正以中国为中心，从中国内部观察中国社会转型的可能。西方学界自从20世纪80年代以来就已经对这种状况有所反思，最有代表性的是由美国学者柯文提出的“中国中心观”。

柯文在逐一清算了以往那些中国研究范式后，提出了应该建立以中国为中心的历史观。他所谓“中国中心观”，是指要设身处地地从中国人的角度来再现中国历史，而不是以外来强加的观念加以论述，也不是从西方历史所期望的观点出发去理解中国历史。这并不意味着我们可以漠视外在的影响，也不是要排斥把非中国的理论启发和方法策略应用到中国现实的做法，但是我们必须充分意识到那些理论和方法可能具有的偏见与限制。一旦从“中国中心观”出发，人们则可以发现中国社会自己发展的“剧情主线”。具体地说，为了探索中国社会内部的变化动力与形态结构，需要从被置于中国历史环境里的中国问题着手来研究，要在横向的剖面上把中国分解为不同的区域来分析，在纵向的剖面上则将中国社会分成不同的阶层来分析。他同时还强调在中国研究中要进行多学科的协作。^② 柯文的“中国中心观”虽然主要是针对中国近现代史的研究现状提出来的，但也对中国当代社会的研究产生了巨大的影响。

其实，确立以中国为本位的中国社会分析，绝非一个新鲜的话题。中国社会学在最初的发育过程中，就没有一味地固守中国传统思想，也没有一味地逢迎西方模式，而是努力探索出一条使社会学中国化的道路，并为中华民族的现代复兴提出了总体构想。^③

中国早期社会学的发展可分为四个主要阶段：第一个阶段是以中学释西学，具体表现在严复的群学思想上，从中我们可以看到西方的思想是如何激活汉语的古老语汇，而汉语的丰富内涵又是如何改造西方概念的。第二个阶段是以西学发明中学，具体表现在社会科学是如何作为刘师培、章太炎等晚清清新国学派用以拯救国学的利器的。第三个阶段是社会学的学科形式的本土化，具体表现为自20世纪20年代后期起，社会学的专业设置逐渐从以教会大学为主扩展至国立大学，社会学领域中的外籍教授逐渐被本土学者取代，在教学

① 参见应星：《政府与社会管理：新的研究尝试及其问题》，见周雪光、刘世定、折晓叶主编：《国家建设与政府行为》，北京，中国社会科学出版社，2012。

② 参见[美]柯文：《在中国发现历史》，北京，中华书局，2002。

③ 参见应星等：《重新认识中国社会学的思想传统》，载《社会学研究》，2006（4）。



和研究上逐渐将西方理论和概念与本土材料结合起来。第四个阶段是社会学学科实质的本土化，特别是20世纪30年代后期和20世纪40年代以后，中国社会学家开始力图创造自己的社会科学概念、主题、方法和学派，同时也通过开展各种社会、经济和文化调查，积累了各类丰富的实地研究资料。比如，以吴文藻等为代表的社会学家首先明确提出了“社会学中国化”的主张，并创建了社会学研究的燕京学派，费孝通等一批名家就是在这样的氛围中成长出来的。

到了20世纪80年代初，以杨国枢等为代表的一批港台学者在理论上对社会科学的本土化问题进行了重新思考。他们提出社会及行为科学的中国化应该包括以下内容：使社会及行为科学的研究更能反映与配合中国的历史、文化及社会特征；强调对中国社会的重要与独特问题作系统性的研究；使中国的社会及行为科学研究者恢复独立性 with 批判力，以形成自尊自信的自我概念；使中国的社会及行为科学研究者能够在研究工作上推陈出新，以对世界的社会及行为科学做出独特的贡献，进而消除社会及行为科学研究过分西方化尤其是美国化的色彩，摆脱中国社会及行为科学在世界社会及行为科学中的附庸地位。^①

港台学者对社会科学本土化问题的讨论直接影响和推动了大陆学者对此问题的关注和思考。尤其是20世纪90年代中期以来，大陆学界更形成了一个讨论的热潮。^②大陆学界此次对社会科学本土化讨论的一个特点是把本土化与规范化连在一起思考，其针对的问题背景是：一方面，大陆的社会科学研究意欲突破意识形态的限制，与国际社会科学研究规范接轨；另一方面，在接轨的同时又必须自觉保持对本土社会的问题意识，寻求本土研究的自主性格，而不是沦为美国所主导的西方社会科学的附庸。

就社会学界而言，社会学本土化主要有两种研究方式，一种是以杨国枢、杨中芳为代表的实证倾向的本土化研究方式，另一种是以叶启政为代表的反实证倾向的本土化研究方式。

坚持实证倾向的本土化研究的学者把本土化视为具有真切而全面地掌握、配合本土的历史、文化和社会特质的科学性策略，具有成就客观知识的功能。如杨国枢在讨论本土（社会）心理学的建立时提出了“本土契合性”概念。他认为：“特定社会或国家的特定社会、文化、历史、哲学及其成员的遗传因素，一方面影响或决定当地民众的心理与行为，同时又影响或决定当地心理学者的问题、理论或方法。也就是经由这样的一套共同因素的机制，才可保证当地心理学者所研究的问题、所建构的理论、所采用的方法，能够充分适合当地民众之心理与行为。也只有这样所建立的知识体系，才能符合当地民众的需要。”“只有当地的研究者以本土化的研究活动或方式来探讨当地民众之心理与行为，从而建立一套本土化的心理学知识体系，才能达到‘本土契合性’的状态或境界。”如此之契合才能保证“中国人之本土心理学所强调的，是针对中国人之心理及行为的全貌与真相，从事最真

① 参见杨国枢：《中国人心理与行为：本土化研究》，北京，中国人民大学出版社，2004。

② 参见梁治平：《规范化与本土化：当代中国社会科学面临的双重挑战》，载《中国书评》，1995（3）。

切、最彻底的描述、分析、理解与预测”^①。大体而言，他所谓的“本土契合性”有两个层面的含义：一个层面是方法论层面的，即就本土现象的特质而言，针对西方既有的科学研究方法和策略谋求改进，或提出另外的具有创新性的研究方法或策略，以更适用于本土情境。另一个层面是认识论层面的，这是指改用一些具有本土意味的概念作为论述线索，比如用量表的方式把某一个具有本土味道的概念（如“面子”、“缘分”、“孝道”等）予以操作化，并进行问卷调查，而后对收集到的资料进行量化分析，这即是一种本土化的研究。

杨国枢所提出的“本土契合性”概念是非常富于启发性的，对在方法论和认识论层面的本土化提出了足以着力也很有意义的问题。不过，我们应该注意，“本土契合性”概念虽然援引自现象社会学，但他的理解并不是紧贴着现象学“互为主体性”的脉络，相反地，他对“真切”的“客观性”的要求使他的思考和认知模式与实证主义的思路更加接近。一般持实证主义观的社会研究者有意无意都奉自然科学观为确立真理的圭臬。他们相信有一个可披露、可验证的“实在”，客观地独立于人的主观认知世界而自存，只要模拟自然科学研究的方式，就足以保证“实在”的本来面貌得以“客观”而“真切”地呈现出来。如果主张本土化只是基于对源自西方的某些概念、方法或论述内容运用于本土时的有效性与真切性的质疑，认为只要能够扣紧本土的历史文化特质，并尊重、顺应和听从被研究者的本土性心理及行为，就可以扭转乾坤，从而有效、真切地彰显“实在”的本来面貌的话，那么，就可能使“本土化”的概念被窄化甚至被歪曲。如果我们采取实证主义的视角来从事本土化研究，有可能会适得其反，即用本土的资源 and 材料去呼应美国社会学实证主流的要求。这并非全然否定这些学者的本土化努力，而是要指出，本土化的路向并不是只有实证主义本土化这一种。我们甚至要看到，由于美国主流社会学与实证主义之间有密切的关联，就中国社会学的本土化而言，实证主义本土化并非本土化最紧要、最关键的途径。

主张反实证倾向的本土化研究方式的学者提出了另一种发人深省的本土化途径。这一方向的代表人物是叶启政，他提出将生存论层面的“身心状态”作为本土化的展开主轴。所谓的“身心状态”是指人作为具有认知、思想、感受和反应能力的行动主体，其长期以来所孕生、呈现的一种具有总体性的惯性状态。这种状态一方面凝聚、创生经验，另一方面又反映出具有相当稳定持续性的禀性。它既具客观性，也具有主体性。这个概念有三方面的意义：第一，它阐明了人的任何行动都可以看作是当事人自己已形塑的身心状态与外界种种“客观存在”的条件的互动结果；第二，它肯定了人们共处的历史与文化情境有创造出类似身心状态的可能；第三，不管是个人的还是共同的，身心状态的存在意味着人们的任何行动背后都必然有一套具有相当程度的共同价值、信仰等生存论预设作为前提，只是人们通常习以为常，未充分意识到而已。因此，叶启政所理解的本土化的核心任务就是在哲学的面向上寻找理解与解释人类文明的一种另类的却具有启发性的分离点。^②表面上

^① 杨国枢：《心理学研究的本土契合性及其相关问题》，见《中国社会学》，第二卷，上海，上海人民出版社，2003。

^② 参见叶启政：《社会理论的本土化建构》，北京，北京大学出版社，2006。

看，本土化似乎是成于某一特殊地区的一种例外化，但是从知识建构的角度来看，这样的“例外”却是成就社会研究具有普遍面目的历史性源头，只不过由于西方学术传统的霸权，西方文化被视为具有普遍意味的唯一的知识建构基础而已。

可以说，叶启政所提出的社会学本土化路向要宏大得多。具体来说，我们可以把这种路向的中国主位研究分为三个层次。

第一个层次是作为现象的中国主位。在这个层次上，要求我们认真分析和理解中国现象的复杂性，特别是需要在将中华文明与世界文明比较的基础上，在将中国儒家传统、毛泽东时代的社会主义传统以及改革开放以来形成的新传统融合和鉴别的基础上，重新认识中国。当然，在这种重新认识中，我们既要理解中国现象的某些独特性，也要理解中国现象的某些普世性；既要看到中国现象的骄傲和成就所在，也要看到中国现象的问题和隐患所在。

第二个层次是作为方法的中国主位。社会学研究从方法上讲主要分为定量研究与质性研究两类。这两类方法各有优长，互为补充。但在美国式的实证主义思想影响下，定量方法在社会学尤其是美国社会学中运用得远比定性方法广泛，其所享有的科学地位也远在定性方法之上。如果量化方法发展到以其标准性、精确性、客观性垄断了科学声誉的地步，那么，它也就从一种科学方法蜕变为一种科学神话了。就此而言，中国社会学应该尽量避免继续创造这种神话。如果定量方法对于社会结构早已被彻底夷平，社会运作高度制度化、规范化的西方发达社会来说是更适用的研究方法的话，那么，定性方法对于转型期的中国社会的研究就具有特殊的重要性。孙立平所提出的“过程—事件方法”就在中国研究学界引起了较大的反响。^①

第三个层次，也是最具有实质意义的层次，是作为理论的中国主位。我们要努力在作为现象和作为方法的中国主位基础上，最终创造出社会理论的中国学派。民国时期以费孝通、瞿同祖、梁漱溟等为代表的一大批杰出的社会学家已经为我们留下了深厚的思想遗产。而中国社会学自1979年重建以来，不仅在狭义的社会结构分析和社会机制分析上取得了丰硕的成果，而且还日益突破“剩余学科”的窠臼，开始将社会学的想象力应用到政治、市场、企业、法律、历史这些对人们的身心状态影响深远的领域里。尽管当代学者的诸多成果离人们所熟悉的大师经典还存在相当的距离，但是中国社会学如果妄自菲薄，只是一味地嫁接、拼凑、移植和复制西方的成品的话，就始终不会获得自身的自主意识，也就没有能力发现和深化自己的问题。^②当然，今天在西方文化霸权仍然强势运作的情况下，实现这一层次的本土化还是非常艰难的，甚至不无走入简单排外的危险，然而，我们的社会学研究只有深入到了准确把握中国人身心状态的层次，才可能以优异的成绩真正走向世界，与西方经典和前沿研究成果构成对话与交流关系。无论如何，在深刻理解西方社会学的基本性格和特质后再返回到中国社会来重新体察中国人的身心状态，创造出符合这种身心状态

① 参见孙立平：《现代化与社会转型》，北京，北京大学出版社，2005。

② 参见应星、周飞舟、渠敬东编：《中国社会学文选》，北京，中国人民大学出版社，2011。

的概念和理论体系，正是中国社会学长远发展的一个根本方向。正如爱默生在《美国学者》的演讲中所呼吁的：“我们依赖旁人的日子，我们师从他国的长期学徒期即将结束。在我们四周，有成百上千万的青年正在走向生活，他们不能老是依赖外国学识的残余来获得营养。”^①

复习思考题

1. 中国社会课程在社会学知识体系中有什么样的意义？
2. 中国社会研究中有哪些主要的研究范式？这些研究范式的不同点是什么？

推荐阅读书目

- [1] 杨庆堃，刘创楚．中国社会：从不变到巨变．香港：香港中文大学出版社，1989.
- [2] [美] 柯文．在中国发现历史．北京：中华书局，2002.
- [3] [美] 罗兹曼．中国的现代化．南京：江苏人民出版社，1988.
- [4] 邓正来，主编．国家与市民社会：一种社会理论的研究路径．北京：中央编译出版社，1999.
- [5] 叶启政．社会理论的本土化建构．北京：北京大学出版社，2006.
- [6] 李培林，等，主编．社会学与中国社会．北京：社会科学文献出版社，2008.
- [7] 周晓虹．全球化视野下的中国研究．北京：社会科学文献出版社，2012.

^① [美] 爱默生：《美国学者》，见《爱默生集》上，北京，三联书店，1993。

中国传统社会的品质

第一 篇

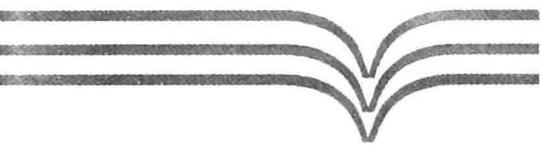
现代中国社会的形成

第一节 政治体系

“县制”与“县治”

许多年来，我们曾由县看中国，以“县治”或“县政”为衡量中国近百年来的研究或文化，但后来人们却由县看中国，以“县制”或“县政”为衡量现代中国社会的“县制”或“县政”。

（一）县制与县治



第一章

中国传统社会的品质

本章要点

人们提起中国传统社会，常常以封闭、专制、保守、停滞论之。这实际上是自觉不自觉地受现代化范式的影响，将（中国）传统视为（西方）现代的对立面来加以抨击。这种视角既谈不上著名史家陈寅恪所谓对历史“同情式理解”的态度，更谈不上史学名家钱穆所谓对国史的“温情与敬意”。实际上，如果缺乏对传统社会的深刻理解，就无法真正理解现代社会的变迁，也就难以理解中国社会和中国人的现在与未来。本章力图摒弃历史虚无主义，以精要的方式呈现中国传统社会的复杂性。

关键词

封建 家天下 差序格局 双轨政治

第一节 政治体系

一、“封建”与郡县

许多年来，我们曾经非常习惯以“封建社会”或“封建专制”的模式来解释中国近两千年的历史或文化。但将西文的 feudalism 简单对译为中文的“封建主义”，并且认定秦代至清代的中国社会均为“封建社会”，其实是一个莫大的误解。西方历史上的 feudalism 远非中国的“封建”制度。^①

^① 参见冯天瑜：《“封建”考论》，北京，中国社会科学出版社，2010。



汉语旧称中的“封建”为“封土建国”、“封邦建国”的简称，原指殷周王族的亲戚子弟率领族人到各地建立附属政权，以解决幅员辽阔的国土和家族安全问题的制度。后来这个概念因各种原因被泛化，包括以该词来对译西方的 feudalism。中国的封建制度与西方的 feudalism 确有若干共同点：土地、人民和权力被层层分封；领有家邑、采地的世袭贵族对上面的王者是承担军事及财赋义务的封臣，且具备政权独立性，对采邑内的附庸及庶众则是政治和经济上的主宰者。但东西方这两种制度的基础结构和宗旨存在着明显的差别。

西方封建制度是自下而上形成的，是罗马帝国的中央集权崩溃后出现的。当时的社会动乱频繁，匪盗横行，民众各自寻求地方上握有强权的贵族出面保护，贵族则通过提供保护获得对民众和土地的控制，于是双方建立起一种互惠性契约关系，这种制度的实质是契约封建制。这种封建制并非建立在血缘关系基础上，其制度基础是西欧的庄园制。而西周封建制是在西周武王和周公东征消灭殷王室的统治权后，为管辖广土众民而利用宗法系统自上而下建立起来的政治经济制度，其主从关系较具血缘纽带性和伦理色彩，因此可称之为“宗法封建制”。西周封建制与宗法制、等级制相为表里，又以井田制为根基，形成完整的礼制。

从历史时期来说，中国的封建制度盛于周代，至秦帝国建立时即已废除，而改行中央集权的郡县制度。郡县制在两个方面与封建制构成了直接的对立：第一，它打破分裂割据而实现统一，地方官吏均由皇帝任免，并定期进行考核、升降或更换，郡县实行兵民分治、军政分职制，大大强化了中央集权和君主权力；第二，它打破权力、财富、名位的世袭制而建立人员流动的官僚体制。在中华帝国，皇权对土地的最高所有权和对民众的广泛支配权，是西欧封建制社会从未出现过的。“封建专制主义”的说法本身就如“方的圆”一般自相矛盾。而“封建”一词后来被滥用，以致成为“腐朽”、“落后”的代名词，人们将秦以后的中国传统社会笼统地称为“封建社会”，并在此基础上提出中国传统社会为什么“长期停滞”和“超稳定”之类的问题，实际上都是用以西方为中心的现代化范式来武断地评判中国社会，这种情况用史学家侯外庐的说法可以说是“语乱天下”。

二、“家天下”的“公”与“私”

如果说秦以后的中国社会并非所谓“封建社会”的话，那么，以皇帝为中心的帝制中国的基本特征又是否可以以“专制社会”来命名呢？

“专制”一词来自中国古语，但被用来界定一种政体，却并非中国固有。我们说皇帝制度是专制的，这是一种晚近的说法，其理论依然来自西方。西方主权理论将绝对王权与民主宪政相对立，将王权是否受到制衡、最高权力属于谁视为专制与否的标准。^① 梁启超在著

^① 还有些学者强调中国的帝制专制 (despotism) 与西欧的 absolutism (绝对主义) 或 absolute monarchy (绝对王权) 是不同的。两者虽然都是中央集权的君主制，但西欧的君主制度并非在理论上不受限制，而是受到法律 (以议会为代表) 与社会等级 (特别是贵族) 的制约，因此它是属于“守法型”的；而东方的君主制度则是一个人心意统治所有人的暴政，是除君主外所有人都如奴隶般平等享有恐惧的政体，是没有法制的。这种区分最早源自亚里士多德，后来在孟德斯鸠那里得到系统阐发，而到魏特夫那里更明确提出了一个专门术语“东方专制主义” (oriental despotism)。也就是说，即使在同样的君主制下，从权力的制约角度来看，东方专制主义也是更加糟糕的政体。



名的《新民说》中痛斥“中国的二十四史不过是二十四姓的家谱”，“中国人知有天下而不知有国家，知有一己而不知有国家”，即可见欧风美雨对中国近代学人的影响。

然而，当我们从中国本身的政治思想传统来看时，却会发现一个与主权、制约、守法观念相当不同的观念——礼。礼在政治社会的层面是指“名分”。“名”是一个人在团体中的角色，如国家中的君臣、家庭内的父子。“分”是人际间的规范，如君臣之间的忠、父子之间的孝。儒家认为政治社会的安定端赖“正名”与“安分”，即团体的每位成员根据其名各安其分。安分的观念与西方的守法观念相较，代表一种不同的权力运作方式。守法意味着每个人的行为都以主权者制定的法律为明确的规范。而安分则不然。在国家之内，皇帝有其名，也有其分。皇帝虽然地位至上，却也受到礼的规范。明代的“大礼仪之争”^①就非常具有代表性地说明，皇权的规范来自名分，皇帝是人间名分秩序的示范者，如果皇帝连父亲都叫错了，那如何能使臣民正名安分呢？正因为这是关系到“国本”的问题，所以才有那么多大臣冒死抗争。^②礼与法不同的地方在于，它不是通过国家的权力来维持规范，而是通过传统和教化来维持规范。^③

毫无疑问，秦汉以后的皇帝制度的内核是所谓“家天下”。天下归天命所钟的一姓所私有，这并不只是帝王一人一家的信念，而是一种深入人心的一般想法，成为长久以来牢不可破的传统。不过，在儒家理念中，王者虽有天命，但天命有德，无德则可能发生易位，天下并非一姓所能专有。^④北宋时期的王安石在实行变法时曾提出过一个非常大胆的说法：“天变不足畏，祖宗不足法，人言不足恤”。这个说法在当时是非常离经叛道的，但它恰恰从反面说明中国传统的皇权绝不是毫无畏忌的，天命、祖宗与人言，就是皇帝心中的“三畏”。

如果说此“三畏”是规范皇权的习惯法的话，那么，还有两个正式的制度构成了皇权治理中的张力。

一个是明清以前存在的宰相制度。正如钱穆所说的：“中国自秦以来，立国规模，广土众民，乃非一姓一家之力所能专制。”故中国传统政治强调君职与臣职的划分，即王室与政府的划分。皇帝是国家的唯一领袖，是国家的元首，象征国家的统一；而实际政权的重心常常不在皇室而在政府，由宰相作为政府领袖统领百官，进行实际的治理。在汉唐，皇帝发出的命令若未经宰相副署是无法定效力的。在理想的状态下，皇权的继承以嫡长子制保

① “大礼仪之争”事件发生在明朝嘉靖皇帝执政时期。嘉靖之前的明武宗皇帝逝世后，由于武宗没有留下子嗣，又是单传，因此皇太后和内閣首辅杨廷和决定，由最近支的皇室、武宗的堂弟朱厚熜继承皇位，第二年改年号为嘉靖。嘉靖继位后，要求追封自己的亲生父亲为皇帝。嘉靖这种严重违背礼制的行为遭到一大批正直大臣的强烈反对，但也有些儒家的叛逆者跳出来为嘉靖辩护。双方的斗争日趋激烈，最后有近两百名高级官员因为坚持护礼而遭到严惩。虽然这场争论发生在皇权日益强化的帝制晚期，并因嘉靖的一意孤行而终遂其心愿，但是，嘉靖却为他的“恣意”付出了惨痛的代价：在长达三年的大礼仪期间，他的帝王之尊遭到了空前的挑战；而后世史家则称明朝“吏治繁冗，兵政靡惰，民力虚耗，亦由是始”。

② 参见甘怀真：《皇权、礼仪与经典诠释：中国古代政治史研究》，上海，华东师范大学出版社，2008。

③ 参见费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京，北京大学出版社，1998。

④ 参见邢义田：《天下一家：皇帝、官僚与社会》，北京，中华书局，2011。



证其稳定性，相权以贤能为更替的标准。皇权与相权的骈立并峙在汉唐时代达到了一个较为理想的状态。如果借用西方术语来说的话，那就是，皇帝的专断权力与官僚的常规权力、皇帝的个人意志与官僚的科层理性之间构成了既相互结合又相互排斥的张力关系，这使得皇帝即使真的要为所欲为，也常常心有余而力不足。^①当然，自宋以后相权逐步被削弱，到明清时期宰相职位被废止。所以钱穆承认，如果说中国传统政治是专制的话，明清两代是可以算的。^②

另一个是隋唐以来确立的科举制度。凡朝廷入仕得官，不仅有公开客观的标准，而且必以儒家教化为立身之本、进阶之梯。科举制度一方面强化了皇权，正如唐太宗所谓“天下英雄尽入吾彀中矣”；另一方面，也使皇权在相当程度上受制于传统教化，所谓“道统者，治统之所在也”。同时，通过科举制度将社会的贤良选拔进政府，使政府与社会发生了紧密的联系，大大增强了中国传统社会的开放性和社会流动性。^③

所以，“家天下”中也有相当程度的“天下为公”的一面。“公”与“私”的巧妙配合，是皇帝制度延续两千年的一个关键。^④

三、“帝国”与儒家伦理

传统中国虽然常被称为“中华帝国”，但“帝国”在中国的用法其实与西方有很大的不同。早在五帝时代，帝国就是以德为特征，区别于以力为特征的霸国。也就是说，以力治国，是帝国等而下之的策略，只有以仁服人、为政以德，才是帝国之本。中华帝国在和平时期的运转和维系主要是依赖文治昌明和人伦井然。不仅家庭和政治被赋予了强烈的道德化色彩，而且法律和经济也为儒家伦理所充溢。

这里仅以法律为例略加说明。中国传统政治法律思想中影响力最大的是儒家与法家。儒家与法家在采用什么样的行为规范上有礼治与法治之争，在用什么力量来推行规范上有德治与刑法之争。不过，西汉以后，儒法之争渐趋沉寂，法律逐渐儒家化，其表面上明刑弼教，骨子里则是以礼入法，即将礼的精神和内容渗入法中。家族主义和身份差别成为中国传统法律的基本精神与主要特征，它们代表法律和伦理所共同维护的社会制度与价值观念，即古人所谓纲常名教。^⑤用日本学者滋贺秀三的说法，中国的法律不过是情理大海中冰山露出水面的一角，中国人不是通过法律去实现西方意义上的正义，而是试图在情理法三

① 参见孔飞力：《叫魂：1768年中国妖术大恐慌》，北京，三联书店，1999。

② 参见钱穆：《中国历代政治得失》，北京，三联书店，2001。

③ 参见钱穆：《中国历代政治得失》，北京，三联书店，2001。

④ 这里的“公”与“私”之所以都打上了引号，是要强调中国传统政治制度其实并不适合用西方思想脉络中的公私概念来加以讨论。这里援用此说法只是出于讨论的简便而采取的一种权宜做法，同时也是为了澄清人们对传统制度常抱有的偏见。

⑤ 参见瞿同祖：《中国法律与中国社会》，北京，中华书局，1981。

者之间达成常识性平衡。^①

第二节 经济发展

一、以农为本

中国传统社会是一个典型的农业社会。全国大多数人口居住在农村，农村居民聚族而居，以家庭为单位，以农耕为主业，自给自足，代代相袭。国家也采取种种重农政策，故可称为“小农之国”。土地是农民维持生命的主要工具，大多数农民一生都被土地束缚。人地关系自明以来日渐紧张。汉朝人均占有土地约为10亩，到明清时代，人均占有土地下降到3~5亩之间。^②农户占有土地不足，但也就此发展出精耕细作型的传统农业。至少到13世纪前，中国农业一直是世界上技术最成熟、劳动生产率最高、发展水平最高的。除了农业，手工业也是小农维持生计的重要辅助手段。两者的结合多半发生在农民家庭层面，这种结合使农民家庭的生活具有较强的自足性。

在中国经济史中，中国农村土地分配的趋势问题一直存在着争论。在过去以所谓“封建”观来总结秦以来的中国传统社会的学者看来，农村的土地是不断集中的，地主和农民的对立是所谓“封建社会”的主要矛盾。不过，今天更为扎实的研究表明，中国传统农村的地权分配（至少从北宋以来的长期趋势来看）是呈分散趋势的。^③

二、赋税征收

对中国这样的小农之国来说，农业赋税既是国家的主要财政来源，也是农民的主要财政负担，其征收制度关系着政府及其治下民众的命运。在中国传统社会的多数情况下，赋税政策都承担着双重功能：既要保证国家的基本收入，又要防止过度榨取地方社会的资源。因此，“抚字催科”就成为传统国家赋税制度的基本内容。所谓“抚字催科”，是指国家要求地方官员在赋税征收中要体察民意，关心百姓利益，不致因为催征粮税而侵扰地方。这种制度背后体现的是儒家仁政的基本精神，即统治者应以民为本，按照轻徭薄赋的原则进行征收。

当然，寓催科于抚字之中，在催科中做到宽严适度、情理并用，这往往只是一种理想

^① 参见[日]滋贺秀三：《中国法文化的考察》，见王亚新、梁治平编：《明清时期的民事审判与民间契约》，北京，法律出版社，1998。

^② 参见[美]珀金斯：《中国农业的发展》，上海，上海译文出版社，1984。

^③ 参见赵冈：《中国传统农村的地权分配》，北京，新星出版社，2006。



状态，在现实中则常常因不同的情形而有不同程度的偏离。比如，在瞿同祖笔下，就可以看到清代地方政府吏胥政治在钻营舞弊、贪赃枉法、敲诈勒索上花样百出。^①

三、人口增长

北宋时期早稻的种植从平原谷地推进到丘陵，由此带动了中国人口的首次大规模增长；而到16世纪，美洲农产品——花生、番薯、马铃薯和玉米被引进中国，并向干旱高寒地区推进；农业产量逐渐增加，清代实行轻徭薄赋、“摊丁入亩”政策；等等。这些因素综合在一起，更推动了中国人口的剧增：1700年人口达到1.5亿，1794年人口达到3.1亿，而到1850年人口陡增到4.3亿。^②

人口的剧增，一方面在经济上使人口与土地的关系越来越紧张，生态的压力空前加大；另一方面，社会流动升迁落后于人口增长，在政治上使社会上升的渠道变得狭窄，加速了冗员的充斥、吏治的腐败和士绅的分裂。^③

第三节 社会结构

一、家族中心

中国传统社会结构中最重要而特殊的是家族制度。狭义的家是指同居共财的近亲血缘团体，而广义的家，横向可扩及家族、宗族乃至氏族，纵向上通祖先，下及子孙。中国人的人际关系讲究五伦，即君臣、父子、夫妇、兄弟和朋友，五伦中家庭关系占了三伦，而另外两伦，君臣拟父子，朋友拟兄弟，广义地说都属于家庭关系。离开家，中国社会便没有着落，中国人的伦理道德也无从说起。

家是中国传统社会的核心，它不仅承载着生育的功能，而且承载着经济、政治、社会、教育、娱乐等多项功能。家庭制度的内核在于《仪礼》中的“五服”制度。^④有了服制，传统社会的人伦、财产和法律才有了规矩与法度。

① 参见瞿同祖：《清代地方政府》，北京，法律出版社，2011。

② 参见何柄棣：《明初以降人口及其相关问题》，北京，三联书店，2000。

③ 参见孔飞力：《中华帝国晚期的叛乱及其敌人》，北京，中国社会科学出版社，1990。

④ “五服”制度是中国礼治中为死去的亲属服丧的制度。其亲属范围包括自高祖以下的男系后裔及其配偶，即自高祖至玄孙的九个世代，通常称为本宗九族。在此范围内的亲属，包括直系亲属和旁系亲属，为有服亲属，死为服丧。亲者服重，疏者服轻，依次递减。服制按服丧期限及丧服粗细的不同，分为五种，即所谓“五服”：（1）斩衰三年，用极粗生麻布为丧服，不缝衣旁及下边。（2）齐衰，用次等粗生麻布为丧服，缝衣旁及下边。（3）大功九月，用粗熟布为丧服。（4）小功五月，用稍粗熟布为丧服。（5）缌麻三月，用稍细熟布为丧服。

在许多文学作品中曾经流行着中国传统家庭都是几代同堂的大家庭的观念。但有深入的研究表明，中国传统家庭结构大体可分为汉型家庭、唐型家庭及汉唐折中型家庭。汉型家庭以汉代为代表，一家约四五口，以核心家庭为主体。而唐型家庭以唐代为代表，以尊长尚在时子孙多同籍共财同居的主干家庭和共祖家庭为主。而宋以来的家庭大多以核心家庭为主，而辅以与已婚子女同居的形态，可说是汉型与唐型的折中。^①

值得特别注意的是，作为中国传统社会核心的“家”与作为中国传统政治核心的“国”之间存在着密切而复杂的关系，这种关系最明显地表现为传统中国常见的“天下一家”的说法。根据“天下一家”的传统诠释，君主一方面是使万民为臣的君，另一方面又是把君和臣都包括在内而建立的一家的家主。君和家主的二位一体的存在就是君主。因此，在比拟的意义上可以说，国家是一个特殊的家，皇帝就是这个特殊的家的家长。但与此同时，我们要看到，天子以某家的形式来代表整个国家时，是在清除了全部私家的基础上建立起来的以君臣关系为轴心的帝国秩序构造，与一般的家的构造并不相同。^②

二、差序格局

如果说“五服”制度勾勒了家族内的人际关系的话，那么，费孝通所谓的“差序格局”则进一步说明了中国传统社会的各种人际关系。他把西洋社会组织称为如同一捆柴式的团体格局，而把中国社会组织称为“好像把一块石头丢在水面上所发生的一圈圈推出去的波纹”，“每个人都是他社会影响所推出的圈子的中心，被圈子的波纹所推及的就发生联系，每个人在某一时间某一地点所动用的圈子是不一定相同的”。作为儒家基本理念之一的“修身齐家治国平天下”也正如一个石头被丢在水面上所激起的一圈同心圆的水波：先是自我修身，然后推及家人宗族、远亲近邻，再后推及陌生人以及整个国家。^③

对于费孝通的这一形象描述，孙立平曾经作过几点归纳。首先，能够造成与推动这种波纹的“石头”是血缘关系和地缘关系，尤其是血缘关系构成了社会关系的基础。其次，这种社会关系的模式具有几个基本特点：第一，“自我主义”。在这种关系格局之中，自己总是这种关系的中心，一切价值都是以“己”作为中心的主义。第二，公私、群己的相对性。在这种格局中，站在任何一圈里，向内看可以说是公、是群，向外看就可以说是私、是己，两者之间没有清楚的界限。第三，特殊主义伦理。中国的道德和法律都得看所施加的对象与自己的关系而加以程度上的伸缩，一切普遍的标准并不发生作用。第四，人治社会。其特点在于，维持秩序时所使用的力量不是法律而是人际关系的历史传统。第五，长老统治。这是一种包含着不民主的横暴权力、民主的同意权力以及教化权力等复杂内容的

① 参见杜正胜：《编户齐民》，台北，联经出版事业公司，1990。

② 参见〔日〕尾形勇：《中国古代的“家”与国家》，北京，中华书局，2010。

③ 参见费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京，北京大学出版社，1998。

权力结构。中国传统社会中的制度安排和权力运作都以这种社会关系模式为基础。^①

三、双轨政治

“双轨政治”是费孝通对传统中国政治和社会另一个基本特征的概括。所谓“双轨”，由自上而下的皇权和自下而上的绅权所构成，县以上的政治通过正式的官僚机构来实现政治整合；县以下的政治奉行无为而治，政权悬空，主要通过乡绅用私人关系来实现社会整合。尽管中国传统政治表面上并不承认自下而上的这一政治轨道，但是自上而下的单轨到县衙门就终止了，事实上必须要铺下双轨，自上而下的命令才可能最终被人民接受，地方自治也才可能得到维护。^②

在双轨政治中，士绅处在一个关键位置上。他们身在民间，却行使统治职能，可谓“民间统治精英”。当然，他们在社会生活中行使统治职能时所依赖的资源，并不是由国家所赋予的行政性治理权，而是来自非正式的影响力，包括由威望、知识、财富和能力等所派生的影响力。士绅处于国家与民众二者之间，因此往往成为二者的中介和纽带。士绅虽身处国家之外，却是足以定型国家基本制度框架的社会力量；在民间的基层社会生活中，士绅又是实现社会整合、造就社会的自我组织。传统社会被称为“四民社会”——士农工商，士为四民之首，可见其社会结构中举足轻重的地位。^③

不过，士绅一般并不直接处理民间事务，而是通过对乡里制度的具体担当者的影响来发挥作用。所谓乡里制度，包括北宋时期创设的保甲制度、明代出现的里甲制度与北宋时期出现的乡约制度。保甲制度负责地方治安，里甲制度负责税赋征收，乡约制度负责礼俗教化。在许多时候，保甲与里甲相互渗透，难以严格区分。保甲与里甲的负责人属于半官职人员，他们不是官府任命的，而是由士绅保举的，他们也无任何薪俸，却承担某些官僚事务。在政治的双轨或曰皇权与绅权之间总是存在着矛盾和张力，保甲和里甲人员就在其中充当着缓冲人物，他们往往出身卑微，地位低下，却又承担繁复的职役，经常还是政治夹缝中的牺牲品。^④而所谓乡约，是指在农村地方社会中，邻里乡人相互劝勉、共同遵守约定俗成的社会准则，并以相互协助、相互救济为目的的一种组织制度。乡约制度通过乡民受约、自约和互约三个层面的交往机制，以“德业相劝、过失相规、礼俗相交、患难相恤”为宗旨，使乡土社会诸阶层的成员得以维系共同的生活和安定的秩序。^⑤不过，乡约制度发展到清代已经逐渐丧失了自治色彩，承担起宣讲圣谕的功能，与保甲制和里甲制合为自上而下的治理工具。有些地方的乡约甚至直接并入了保甲。

① 参见孙立平：《现代化与社会转型》，北京，北京大学出版社，2005。

② 参见费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京，北京大学出版社，1998。

③ 参见钱穆：《国史新论》，北京，三联书店，2001。

④ 参见胡庆钧：《两种权力夹缝中的保长》，见《皇权与绅权》，上海，观察社，1949。

⑤ 参见杨开道：《中国乡约制度》，济南，山东省乡村服务人员训练处，1937；赵秀玲：《中国乡里制度》，北京，社会科学文献出版社，1998。

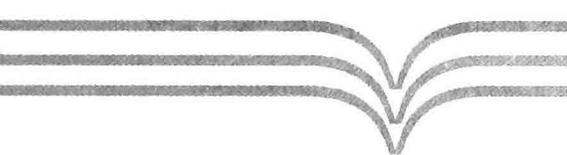


复习思考题

1. 中国传统社会自秦以来是不是一个封建专制社会？如何理解帝制中国的“家天下”？
2. 中国传统经济发展的主要特征是什么？
3. 什么是“差序格局”？什么是“双轨政治”？

推荐阅读书目

- [1] 钱穆. 中国历代政治得失. 北京: 三联书店, 2001.
- [2] 冯天瑜. “封建”考论. 北京: 中国社会科学出版社, 2010.
- [3] 邢义田. 天下一家: 皇帝、官僚与社会. 北京: 中华书局, 2011.
- [4] 瞿同祖. 清代地方政府. 北京: 法律出版社, 2011.
- [5] [日] 滋贺秀三. 中国法文化的考察//王亚新, 梁治平, 编. 明清时期的民事审判与民间契约. 北京: 法律出版社, 1998.
- [6] 何柄棣. 明初以降人口及其相关问题. 北京: 三联书店, 2000.
- [7] 赵冈. 中国传统农村的地权分配. 北京: 新星出版社, 2006.
- [8] 孔飞力. 叫魂: 1768年中国妖术大恐慌. 北京: 三联书店, 1999.
- [9] [日] 尾形勇. 中国古代的“家”与国家. 北京: 中华书局, 2010.
- [10] 费孝通. 乡土中国 生育制度. 北京: 北京大学出版社, 1998.



第二章

中国传统社会的瓦解

本章要点

本章首先从长时段、中时段和短时段分析了中国传统政治的衰败与帝制的终结过程，而后分析了中国近代经济出现的二元经济格局及过密化问题，最后分析了由科举制度废除引发的双轨政治的解体及社会整合的危机。

关键词

政治衰败 过密化 社会侵蚀

第一节 帝制的终结与政治的衰败

以往国内的史学教科书常常把 1840 年作为中国传统社会与近代社会的分界点。这种做法与本书绪论中所说的费正清的“冲击—回应”范式有相似之处，即都是将西方列强的入侵及其引发的回应作为历史的分界线。然而，正如钱穆所说的：“一个国家之病，有‘生原’与‘病原’之别。所谓‘生原’者，见于全部潜在之本力，而‘病原’则发于一时外感之事变。故求一民族国家历史之生原者，贵能探其本而溯其全；而论当前之病态者，则必辨于近而审其变。”^① 首先我们要着眼于中国传统社会长期的演变趋势来究其病根。而后，再审其中期的态势与近期的病原。如果借用法国年鉴学派的话，就是需要分别做“长时段”、“中时段”与“短时段”的病原探究。

^① 钱穆：《国史大纲》，26 页，北京，商务印书馆，1996。



一、“长时段”之变

中国传统社会的生机与困境常常纠缠在一起，其在政治上的表现有三个方面。

首先，我们在前面谈及“家天下”的“公”与“私”结合时，认为君权与相权的平衡是其中一个关键的制度。但是，自明清以来，宰相被废，皇权日重，骄纵专擅。隋唐时期，大臣是坐而议事；北宋时期，大臣是站而议事；而到了明清，大臣已变成跪而议事。从此礼仪之变就可以看出皇帝与大臣的力量消长。权力向皇权的过分倾斜，严重破坏了官僚机器的科层化和理性化程度，打破了权力体系的平衡与稳定，使非正式政治结构远比正式政治结构更能发挥作用，而官场的腐败也日益严重。而从另一个层面来说，官僚并非都是君主的驯服工具，他们会基于自己的利益或见识来应付乃至抵制君主的要求。因此，孔飞力所谓的“君主官僚制”就勾画出君主与官僚之间复杂的博弈：一方面君主不断强化其专制，另一方面“官场恶习”^①又在不断滋生和蔓延。

其次，科举制度本来是沟通政府与民间的关键桥梁。然而，如钱穆所指出的：“科举既悬仕宦为鹄的，则从事于投选者，往往忘其义命而徒志于身家之富贵与温饱。”^②尤其是明清时期确立八股取士制度后，科举的选拔考核日重形式而荒疏内容，使“文以载道”的传统逐渐松弛。

最后，在政治与法律治理上的伦理化本来是中国传统政治的一大特征。然而，这一特征又落入泛道德化的窠臼。黄仁宇在《万历十五年》一书中生动地展示了泛道德化给国家治理带来的种种困境。^③

二、“中时段”之变

从“中时段”来说，我们应该把整个清代纳入分析的视野。清代的重要性在于它正好处在传统与现代之间，清代的历史遗产是我们分析今日中国的历史基点。按照何炳棣的分析，清代的重要性表现在以下四个方面。^④

首先，今天中国之所以能够对外部世界产生重要影响，在很大程度上是由于其巨大的规模及其疆界所处的位置；而清代对于现代中国——疆土与族群意义上的统一体——的形成做出了重要的历史贡献。晚清时期，即使清帝国的疆土已较其全盛时期（18世纪末）大为萎缩，仍有1108万平方公里的疆土。然而，长时期的开疆拓土，耗费巨大，这也成为清

^① 孔飞力在《叫魂：1768年中国妖术大恐慌》一书中把这种官场恶习描绘为：谨慎地隐匿情报，小心地自我保护，隐瞒真相以掩护人际关系，百促不动以墨守成规，甚至贪渎成风。瞿同祖在《清代地方政府》中对地方政府的官场恶习有更具体的描绘。

^② 钱穆：《国史大纲》，27页，北京，商务印书馆，1996。

^③ 参见黄仁宇：《万历十五年》，北京，中华书局，2006。

^④ 参见何炳棣：《读史阅世六十年》，桂林，广西师范大学出版社，2009。



王朝盛极而衰的一个重要诱因。

其次，现代中国从清代继承的第二个重要遗产就是其庞大的人口基数。人口剧增对中国政治、经济和社会所产生的巨大影响，已如前述。

再次，乾隆时期律法与实践之间的裂痕日渐加大，而日趋严重的贪赃枉法已演化为全国性的、准制度化的。乾隆年代四处蔓延的公款侵吞逐渐使康熙与雍正时期的仁政转变为恶性专制，而这一转变与白莲教及其他叛乱的爆发有着很大的关联。1850年后的清政府为应付巨大的战争赔款，不得不诉诸中国历史上规模空前的卖官鬻爵，这更加深了官场的黑暗。

最后，清代一个最重要的变化就是原来封闭的天朝帝国体制被瓦解。在传统中国的心目中，“中国”代表了“天下”的“中心”。“天下”不是一个纯粹地理空间的概念，也不是今天的“民族国家”（nation-state），而是一个历史文明的概念。“天下”观的根本含义是，中国人历来认为自己的文化理想和生活方式代表了人类最高的成就，所以理所当然地居于“天下”的“中心”，而其他民族则是处于“边缘”地位的“夷狄”。中国与其他民族所建立的关系体制被称为“朝贡制度”。而清代以来，原来封闭的天朝上国逐渐演变成世界“民族国家”中的一员。这种转变首先受到世界资本主义体系外部因素的巨大压力和深刻刺激，而当这种情况发生时，国内孕育已久的发展变化从内部破坏了王朝体系的平衡，使其自成一体的文明共同体格局再也无法维系如初。

这还只是就整个清代的政治痼疾而言的，而真正划开传统与近代的因素，还要从“短时段”来看。

三、“短时段”之变

孔飞力的经典研究已经表明，传统中国社会作为整体的衰落与清朝统治的衰落是两个不同的问题，因为后者只是一个王朝本身的衰微及相伴而生的社会弊端，而前者指中国历史发生了重大的变革，中国的政权和社会再也无法按照旧有的王朝循环模式重建了。旧秩序（即传统中国）的衰落是自太平军叛乱被扑灭的1864年才开始的。^①我们可以把1864年后的政治转折点分成三个节点。

第一个节点是1864年。由于清政府无力靠自己原有的军队镇压太平军，不得不启动曾国藩通过团练方式培植起来的湘军，由此开始了地方军事化的进程。行省权力不断扩大，省级权威越来越难以控制，造成日趋明显的政治分权化趋势。更为重要的是，士绅本来是凝聚国家和地方社会的关键力量。而1864年绅权的扩张、绅权与地方自治的结合，构成了传统社会致命的离心力。而中国传统“无兵的文化”^②已经被打破，军事实力的重要性越来越超过文治的力量。

① 参见孔飞力：《中华帝国晚期的叛乱及其敌人》，北京，中国社会科学出版社，1990。

② 雷海宗：《中国文化与中国的兵》，北京，商务印书馆，2007。



第二个节点是1895年。1840年后的两次鸦片战争的失败虽然使中国的国门被迫打开，但真正造成整个中国社会风气大变的是1895年中国在甲午战争中的惨败。甲午战败极大地促使了民族主义的兴起。在屈辱的教训和民族危亡的威胁中，在“师夷长技以制夷”的奋发中，在抵御外侮与走向世界的交织中，中国开始了现代民族国家的建设。而民族主义则在现代化的启动、王朝的覆灭和革命的兴起中都起到了神魔般的社会动员作用，将古老的中国文明重新塑造为现代“想象的共同体”。在甲午战败后，中国出现了三种对今后政局产生至关重要影响的社会势力：一是康有为领导的变法势力，二是袁世凯领导的北洋势力，三是孙中山领导的革命势力。“（甲午）战争以后，外患日张，国势日颓，中国政局遂失其稳定性。李鸿章既去，北洋军权渐归荣禄，而袁世凯接统新军，大加整顿，亦渐露头角。中枢则翁同龢主政，而清流势力因康梁维新运动之大起，又趋分化，上与宫廷矛盾相结，于是帝后党争益烈，遂终爆发戊戌之变，大局从此益不可问。而革命势力，则始于甲午，乙未间萌芽海外，随时势之推移，逐渐孳长，遂终成倾覆满清帝国之先驱矣。”^①

第三个节点是1901年。该年开始的清末新政开启了建立现代国家的进程，如强化中央政权向基层的扩张渗透，创建警察和新军，废除科举、推广新式学校，扩大财源并加强集中和统一金融财政的改革，然而，国家对乡土社会的控制和渗透努力并没有获得真正的成功。由于国家政权建设的展开是在抛开甚至破坏乡土社会既有的“权力的文化网络”之下进行的，加上人口的增长已抵达农业经济的极限，结果，国家对乡土社会的控制能力低于其对乡土社会的榨取能力，政府的财源尽管有了一定的增长，但它付出的代价是对乡土社会的毁灭性破坏、政治腐败的加剧以及国家政权合法性的严重丧失。这即所谓的国家政权“内卷化”现象。^② 帝制的覆灭并没有终结政治衰败的过程。相反，由于国民革命后权威危机的出现及其应对措施之失败，这一衰败过程进一步加深，几乎达到政治分裂的程度。

第二节 二元结构和过密化下的经济发展

明清尽管已经出现了商品化的较快发展，但由于人口对土地的压力加大和耕地的缩减，小农生产一直停留在糊口水平。小农以单位劳动日边际报酬递减为代价，换取单位面积劳动力投入的增加，结果使劳动力难以被解放出来，无法走上通过资本化来提高劳动生产率的道路。城市的工业化尽管已经有了一定的发展，但乡村的发展仍处于停滞状态；尽管近代乡村工业化有了一定的发展，但这种发展始终无法超越日益被强化的城市和农村、现代工业和传统农业、沿海和内陆的二元经济格局。

① 石泉：《甲午战争前后之晚清政局》，2页，北京，三联书店，1997。

② 参见[美]杜赞奇：《文化、权力与国家》，南京，江苏人民出版社，2004。



一、资本主义商业化之前的中国经济

清朝的轻徭薄赋刺激了人口的增长，而土地产量的增加则为人口增长提供了可能性。这两个因素的综合作用，一方面促进了人口的增加，另一方面更加促进土地的精耕细作。而人口的持续增加，又通过精耕细作和垦荒（但荒地清代已基本开垦殆尽），使农业产量进一步增加。在这种情况下，中国农业开始表现出极高的土地生产率和极低的劳动生产率。这个现象其实在整个东亚和东南亚地区普遍存在。这即是著名人类学家格尔兹在分析爪哇水稻农业集约化时最早使用的“*过密化*”（*involution*，或译“*内卷化*”）概念，后来被黄宗智用在对中国近代经济的分析上。^①

人口的增加和人地比例的提高就一定会引起过密化吗？这就引出了经济史上一个至今仍在热烈讨论的问题：人口的增加和人地比例的提高为什么在西欧引起了原初工业化甚至是工业革命，在东方却带来了过密化？

一种观点认为如果没有资本主义经济的入侵，中国的工业化进程会自然地推进下去。是资本主义的入侵打断了中国经济自身发展的进程，使中国原来的资本主义萌芽就此夭折。如彭慕兰认为，欧洲的发展与中国内卷之间的“*大分流*”（*the great divergence*）是在1800年以后才出现的。在此之前，中国在人口、农业、手工业、收入及消费等方面都与欧洲了无差异，所谓“*斯密型*”增长在1800年前的中国仍可见到：国内市场的扩大和远程贸易的繁荣，地区的专业化和劳动分工的发展，其中江南地区的棉纺织业发展尤为全国所瞩目。欧洲最早发达的国家——英国和中国之所以到19世纪才开始分道扬镳，主要是因为英国非常偶然而幸运地获得了易开发的煤炭以及来自新大陆的其他原材料。^②

以黄宗智为代表的另一派观点认为帝制中国晚期的经济增长在人口增长的压力下一直维持在宋代的水平，劳动生产率和技术进步基本没有什么提高，因为经济体系中存在大量剩余的劳动力，土地被细碎分割成众多的零散地块，剩余劳动力投入到有限的土地中，造成的是劳动边际报酬的递减。在黄宗智看来，过密化并不意味着单位土地绝对产出的减少。情形正好相反。拥有一定土地的农户当然也可以通过采用过密化的运作方式来提高农场总产，因为这将意味着就家庭劳动而言更多的“*就业*”和收入，尽管平均每日劳动报酬减少了。此即长江三角洲地区所谓没有发展（就劳动生产率而言）的“*增长*”（就总产而言）。就一个一定规模的农场来说，过密化可以借使用迄今未得到就业或低度就业的家庭劳力（妇女或老幼）从事低报酬劳动来提高家庭的年收入，此即“*生产的家庭化*”。过密化甚至可能以超越劳动日报酬递减的比例而增加劳动日数来提高每个耕作者的年产出和收入。但诸如此类的提高具有明显的局限，它把传统农业推到一个很高的水平，却又蚕食了农业剩余，使小农无法积累资本，土地的总产虽然提高了，但劳动生产率却在不断下降，农村陷

^① 参见 [美] 黄宗智：《华北的小农经济与社会变迁》，北京，中华书局，2000。

^② 参见彭慕兰：《大分流》，南京，江苏人民出版社，2008。



入了高平均水平的陷阱，或说是“没有发展的增长”。而“发展”意味着通过增加单位劳动的资本投入来提高劳动生产率，即如18世纪英国农业以及现代机械化农业所展示的情形。帝国主义并不是打断了中国的资本主义萌芽，而是使中国形成了城市和农村、现代工业和传统农业、沿海和内陆的二元经济模式。^①

尽管这场学术争论尚无定论，但它却启发我们去深入思考人口增长对中国传统经济的重要影响，去思考中国晚近二元经济格局形成的内在根源。

二、商业化进程及其影响

自鸦片战争后，口岸通商逐渐对中国经济产生了深刻的影响。资本主义经济体系进入中国是以对原材料的购买和工业品的倾销为基本特征的。这使得中国的农民突然面对一个扩大了的市场，由此引起了外生性的却也是非常关键的变化。

首先，商业化影响了城市工业和城市经济特别是沿海地区工业经济的发展，直接促生了二元结构的形成。

其次，商业化对农村手工业的影响是双重的，既带来了生机，也带来了危机。

最后，商业化还对传统种植业产生了重要影响，经济作物开始在中国一些地区较普遍地被种植。

关于商业化进程对中国近代经济的影响，主要有两种看法。

相当部分的国内学者认为传统经济是自给自足、男耕女织的小农经济，同时也是地主所有制经济。地主剥削了农民的大部分剩余，而多数农民只能维持最基本的生活，靠农业和手工业的结合维生，过着“男耕女织、自给自足”的日子。商业化一方面摧毁了农村手工业，另一方面使种植业商业化，从而形成对帝国主义经济的依赖。^② 黄宗智与这些国内学者的看法有些类似，但他更加注重对过密化农业的分析。在他看来，种植棉花等商品性经济作物对小农意味着更严重的过密化，并导致两极分化。因为棉花收益远高于粮食，因此给予了小部分农户致富的机会。但它也同时加大了农户所冒的风险，因为它需要高于粮食的资本和劳力投资。失去一茬棉花对一家农户的影响要比失去一茬高粱严重。因此，商业化农业的高风险使得小农面临破产，从而加剧了农村的两极分化。在现代地区和部门变得越来越现代的同时，传统地区和部门却变得越来越传统和落后。这即是通常所说的“二元结构”。^③

而以马若孟和勃兰特为代表的经济史学家则持相反的观点。他们都不否认传统经济中过密化的压力，但是在他们看来，商业化和经济作物的种植恰恰缓解了过密化的压力。这主要表现在棉花等经济作物的种植需要更多的劳力投放，使得大农场需要更多的雇佣劳动，

① 参见 [美] 黄宗智：《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，北京，中华书局，2000。

② 参见李文治：《明清时代的农业资本主义萌芽问题》，北京，中国社会科学出版社，2007。

③ 参见 [美] 黄宗智：《华北的小农经济与社会变迁》，北京，中华书局，2000。



因此使得农村劳动力市场渐趋发达。^①

从生产要素方面考察，马若孟等人的逻辑无疑是可信的。按照资本和劳力要素在农户间的配置来说，大农场拥有种植经济作物的资金、肥料，但缺少劳动力；小农场缺乏种植经济作物的资金、肥料，但有剩余劳动力。这样发展的必然逻辑是：劳力会从小农场流向大农场。然而，就中国的现实情况而言，非常有意思的地方在于，黄宗智所说的情况与马若孟等人所说的情况在某种程度上是并存的。

这其中最关键的分歧在于对小农行为的分析。小农是否种植经济作物，与市场制度有着直接的关系。棉花的种植不仅需要大量的劳力投入，而且需要资金投入（棉种、肥料和用来买粮食的资金）。资本市场的情况制约着小农对棉花种植的热情。此外，大农场并非将其全部土地都用于种植经济作物，而是在寻求一种更加保险的多种作物的组合种植。因此，在棉花作物种植并不是很广的情况下，小农的两种行为模式共同存在，农村仍然存在着过多的剩余劳动力。

如果经济中只有种植业一个生产部门，那么剩余的劳动力只有通过种植经济作物来消化。但小农对经济作物种植的考虑，除了受其劳动力影响之外，还受资本情况、庇护关系、手工业机会等多种因素的影响。小农从来都不是一个整体，而是根据这些变量划分为不同类型的群体。同样，大农场也不是一个整体。我们需要对中国近代经济进行更为细致的分析，才能得出更准确的结论。不过，有一点是可以肯定的：要改变过密化的增长逻辑，就需要为小农寻求另外的就业机会。

三、乡村工业问题：另类的出路

中国传统经济结构并不是一种纯粹的农业经济，而是一种农工混合的乡土经济。近代中国的根本问题是中国农民们已无法维持最低生活水准。造成这种状况的直接原因正是乡土工业的崩溃，而乡土工业的崩溃则是因为西方工业扩张进入中国使乡土工业无力与之竞争。乡土工业的崩溃激化了“传统经济里早就潜伏着的土地问题”，因为中国的租佃制度并不直接建筑在土地生产的剩余上，而是间接地建筑在农民兼营的乡村工业上，所以乡土工业的崩溃打击了中国地租的基础。中国社会的阶级冲突空前激化。解决中国问题最紧迫而必需的第一步是土改、减租、平均地权。但这仅仅是解决中国土地问题的必要条件，而非充分条件。最终解决中国土地问题的根本办法在于恢复发展乡土工业，使之能从传统落后的乡村手工业转化为乡土性的现代工业。乡土工业的这种改造转化并不仅仅是一个单纯的技术改进问题，而且是一个“社会重组”的过程。中国乡土工业的转化这一“社会重组”过程不能模仿西方资本主义工业化的方式，而应建立在农民们“合作”的原则和基础上，以使经济发展惠及最普通的广大农民，而非集中在少数资产者手中。

^① 参见 [美] 马若孟：《中国农民经济》，南京，江苏人民出版社，1999；L. Brandt, *Commercialization and Agricultural Development: Central and Eastern China*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989。



这些看法是以吴文藻、费孝通为代表的中国社区研究学派的观点。这一学派的突出特点在于，力图从中国传统社会经济结构本身的内在理路——农工混合的乡土经济——出发，去探讨这样一种社会经济结构向现代转化的可行道路。正因为如此，该学派慧眼独具地抓住了乡土工业这一为人所忽视的现象作为分析中国问题的一个中心环节，指出了它在中国经济、政治、社会结构中举足轻重的地位，以及它在中国社会变迁中牵一发而动全身的关系。

乡土工业自然不是中国独有的现象，而是相当普遍地存在于世界各地包括西方各国。但是，西方主流社会理论却从未认真对待过西方本身的乡土工业现象，更从未将其作为分析现代社会变迁中的一个基本因素来考虑，而是想当然地认定：乡土工业只能是落后的、必然被淘汰的现象，不可能发展成现代工业。不论是西方马克思主义理论，还是西方非马克思或反马克思的社会理论，全都认可现代工业乃是高度机器化大生产，或所谓“社会化大生产”，破旧不堪的传统小工业岂能与其相提并论。说到底，西方主流社会理论几乎无一例外都以“传统与现代”的截然二分和对立为其分析现代性的全部出发点。在这样一种截然二分的世界上，传统与现代的关系乃是你死我活的关系：蒸汽机之生就是磨坊之死，现代大工业的兴起就是传统小工业的没落，城市的发达必定要以农村的衰败为代价，城市工人阶级的先进性就意味着乡村农民和手工业者的落后性甚至反动性，如此等等。这种基本思维方式直到今天仍主宰着相当多的人的观念。^①

而费孝通等学者却认为，走发展乡土工业的工业化道路是解决中国农村问题和复兴中国经济的根本道路。费孝通等学者的这些思想生根于长江中下游地区，在华北平原的“高阳模式”中也得到了进一步的证实。^②

第三节 乡土社会的解体

一、双轨政治的终结

太平天国起义后，清政府为捐军饷而大量增加生员名额，致使士绅数量大量增加，而士绅的素质则相应开始下降。地方的军事化，又使士绅对国家的依赖降低。这一切初看起来似乎使地方士绅的势力增强，独立性加大，但实际上，士绅存在和发挥作用的基本条件已逐渐被破坏，士绅势力在19世纪末的一时膨胀成了其瓦解前的回光返照。

^① 参见甘阳：《〈江村经济〉再认识》，载《读书》，1994（10）。

^② 从清末至抗战爆发前将近40年的发展历程中，河北省高阳县的织布业创造了作为中国乡村工业化模式之一的“高阳模式”。“高阳模式”是一种以大城市为依托，以农村为基地，以改造传统产业为出发点，从家庭工业和小工厂起步，以培养新型工商人才为持续动力，面向市场的区域专业化的乡村工业化模式。参见冯小红：《高阳模式：中国近代乡村工业化的模式之一》，载《中国经济史研究》，2005（4）。



1905年，科举制被废除。科举制使政教相连的传统政治理论和耕读仕进的社会变动落在实处，是一项集文化、教育、政治、社会等多方面功能于一体的基本体制。废除科举后，士的社会来源被切断，绅权最重要的基础被摧毁。士的裂变和消失成为中国近代社会区别于传统社会的最主要特征之一。

过去曾有过相当高的同质性和内部整合的士绅大部分离开农村进入城市，沿着三个方向分化：一部分转变为近代工商业者，一部分演化为近代知识分子，一部分转变为新式军人。一些原居中国社会边缘的社群（如军人、商人和小知识分子）逐渐进据中心，而传统的主流知识分子反倒退居社会边缘。社会的各个阶层之间缺乏真正的中坚力量来进行有机的联结，因此，整个社会结构显现出了孙中山所说的“一盘散沙”的特点。

就中国乡土社会而言，其发展更显衰微。尽管少部分士绅还留在农村，但尊奉传统者已被排斥到了边缘，而仍旧活跃在乡村政治舞台上的士绅非但没有起到社会整合的作用，反而大多演化为“土豪劣绅”。这是因为，在20世纪开始的国家政权建设中，国家利用保甲制大大加强了对乡村社会的资源攫取，把自上而下的政治轨道筑到每家门前，破坏了地方自治。一些变质的士绅和乡村地痞被整合进正式的村庄政权，充当政权现代化过程中的国家代理人，并从中大肆勒索、赢利，地方的社会整合机制逐渐被瓦解，原有的“保护型经纪”为“赢利型国家经纪”所替代。^①中央名义上加强了集权，从机构上筑下了直达民间户内的轨道，实际上却因为堵住了自下而上制度化的利益传递轨道，自上而下的轨道又常被土豪劣绅利用来营私舞弊，结果造成政治的双轨同时被淤塞，地方政治往往僵化腐败不堪，地方建设的事务无法开展，加剧了乡村的衰败，导致了费孝通所谓“社会侵蚀”的发生。^②

二、社会整合的危机

由于士绅群体的瓦解和社会侵蚀的持续发生，以及四民社会中重心的失去，中国20世纪前半期一直缺乏能够定型社会基本制度框架的社会力量，结果，在发生政治解体的同时伴随着社会解体，在士绅分化的同时产生了社会整合的危机。

科举制的终结不仅意味着士绅的没落，也使官僚的制度化来源和价值信仰的基础从此丧失。在现代知识阶层，激进主义成为思想主旋律，自由主义与保守主义一直处于弱势，而知识分子在鼓吹革命的同时也在经受着革命无情的冲击。民族工商业阶层则像一个始终长不大的孩子，在懦弱的依附中寻求着自保。军人则异军突起，成为中国近代社会的主导力量。士绅政权先是演化为“军绅政权”，而后再演化为军阀政权。军人在其政治影响日增的同时也伴随着道德资源的匮乏。而农民先是被精英集团排挤到了社会的最边缘位置，而后又被共产党以革命的口号动员起来，造反成为社会最底层的强音。

① 参见 [美] 杜赞奇：《文化、权力与国家》，南京，江苏人民出版社，2004。

② 参见费孝通：《乡土重建》，见《费孝通文集》，第四卷，北京，群言出版社，1999。

总的说来，中国传统社会自 1864 年以后面临着李鸿章所说的“几千年未有之大变局”。天朝帝国体制开始崩溃，中国踉踉跄跄进入到西方列强所主宰的、以主权为标识的现代世界体系中。在此过程中，纠缠着三种矛盾：西方（后来包括日本）殖民主义侵略与中华民族反侵略的矛盾；资本主义大工业生产方式与传统农业—手工业的生产方式的矛盾；以基督教文化为核心的现代工业商业文明与以儒教文化为核心的华夏农耕文明的矛盾。而在 1911 年的政治革命发生之前，1905 年的废除科举已经标志着影响更为深远的社会革命的开始。^① 而由政治、经济和社会全方位的剧变所引起的思想观念的激变，使知识领域内部发生了激烈的文化冲突和思想斗争，在古今中西向度上，在革命、改良和保守的不同取径上全面展开。

复习思考题

1. 如何从不同的时段来理解中国传统政治的衰败过程？
2. 解释以下名词：过密化、社会侵蚀。

推荐阅读书目

- [1] 钱穆·国史大纲·北京：商务印书馆，1996.
- [2] 黄仁宇·万历十五年·北京：中华书局，2006.
- [3] 何炳棣·读史阅世六十年·桂林：广西师范大学出版社，2009.
- [4] 孔飞力·中华帝国晚期的叛乱及其敌人·北京：中国社会科学出版社，1990.
- [5] 梁漱溟·乡村建设理论·上海：上海人民出版社，2006.
- [6] [美] 黄宗智·华北的小农经济与社会变迁·北京：中华书局，2000.
- [7] [美] 杜赞奇·文化、权力与国家·南京：江苏人民出版社，2004.
- [8] 费孝通·费孝通文集：第四卷·北京：群言出版社，1999.

^① 斯考切波把社会革命称为“对一个社会的国家和阶级结构迅速而根本的改造，这种改造由两种重合构成：一是社会结构变化与阶级变动的重合；一是政治改造与社会改造的重合。”参见 [美] 西达·斯考切波：《国家与社会革命：对法国、俄国和中国的比较分析》，上海，上海人民出版社，2007。



第三章

现代中国的结构转型

本章要点

本章首先介绍了1949年以来“总体性社会”在中国的建立，然后对1949年到1978年期间中国社会的三个基本发展方向作了梳理，这三个方向分别是：全面启动现代化和工业化建设；进行新的政治治理与社会整合；塑造社会主义新人和新的社会风俗。本章对这些发展方向的得失作了简要的评述。

关键词

总体性社会 单位制 新德治

第一节 中国革命的胜利与总体性社会的建立

中国社会进入近代以后，始终处于以破旧而未立新为基本表征的总体性危机中，具体表现在四大难题上。

首先，外侮日强，列强环伺，国力日衰，如何克服民族危亡的危机？

其次，如何找到一条适合中国国情的现代化和工业化道路？

再次，士绅阶层的瓦解，造成社会整合困难、呈现一盘散沙的状态，如何建立一支强有力的组织来统合各种力量？如何在有效地将力量伸入到基层去抽取资源的同时完成乡土社会的重建？

更进一步地，由于传统道统失序，人心难以安顿，如何能够建立新的道统来确立现代政治的正当性、安顿失序的人心？

然而，国民党政权不仅未能有效地解决这些难题，反而使中国社会的总体性危机更加深化。在政治层面上，国民党政权对美国的过分依赖、对日本的软弱、对地方势力的无奈

使它的合法性始终面临质疑，国民党缺乏统一、明确而又强有力的意识形态，党的组织系统在上层是发达的，但又是四分五裂的，而且缺乏渗透基层、动员民众的力量，而蒋介石对军队和特务组织的依赖远甚于对政党的依靠，因此，自清末开始的政治衰败愈发严重，有学者称国民党的统治只是所谓的“弱势独裁”^①。而在社会层面，国民党政权只一味强化了政治控制和资源抽取，却使基层社会的自主性受到严重抑制，固有的“权力的文化网络”继续被破坏殆尽，乡土社会仍然遭到严重的侵蚀，现代化的资源配置严重失衡，被民族主义和现代化动员起来的各种社会力量缺乏合法的政治参与和利益表达的渠道。因此，重建集权的政治权力与建构充满活力的政治共同体之间构成了尖锐的矛盾。^②

中国共产党通过将站在时代高端的意识形态与中国社会具体情况不断磨合，逐渐确立了一支高瞻远瞩、思想统一、内部团结、组织有力的领导力量。也正是由中国共产党领导的农民革命才成功地化解了中国社会所面临的几大危机。

首先，中国共产党最初是在民族主义的旗帜下赢得广泛影响的，因此它一直坚持民族主义的道路，尤其是在抗日战争期间成功地建立了统一战线，赢得了人心，并壮大了自己。

其次，中国共产党通过农村包围城市、武装夺取政权的道路，最后打垮了城市的官僚资本主义势力，为中国民族工业的成长和独立自主的现代化事业开辟了广阔的道路。

再次，中国共产党创造性地运用民主集中制将自身组织成一支既坚强有力又灵活应变的政党，并通过土地改革等政治运动，摧毁了盘踞乡间的各种旧势力，成功地调动起了农村广大的人力和物力，使权力在广泛的群众动员的基础上真正深入到了农村基层，将政治的边缘地带变成了政治的中心地带，使农民阶层史无前例地成为政治的主体，并为乡土社会的重建打下了坚实的基础。

最后，自延安整风以来，中国共产党确立起了既不同于中国传统，也不同于西方现代，甚至与苏联体制也有所差别的新德治体制，这也是中国新的“道统”的确立。^③

正因为立场坚定、应对有方、措施得力、百折不挠，中国共产党领导下的农民革命经过艰苦卓绝的斗争，最后才获得了胜利，也宣告了中国近代转型的终结、现代转型的开端。

第二节 改革以前社会结构的基本特征

中国农民革命的成功以及独立自主战略的确立意味着中国近代以来民族危亡危机的克

^① 参见王奇生：《党员、党权与党争：1924—1949年中国国民党的组织形态》，上海，上海书店出版社，2003。

^② 参见孙立平：《现代化与社会转型》，北京，北京大学出版社，2005。

^③ 参见应星：《村庄审判史中的道德与政治》，北京，知识产权出版社，2009。



服。然而，1949年后的中国社会依然面临着近代以来的其他三个社会难题。就此而言，我们可以把1949年到1978年期间中国社会的基本发展方向理解为如下三个：其一，全面启动现代化和工业化建设；其二，进行新的政治治理与社会整合；其三，塑造社会主义新人和新的社会风俗。

一、现代化和工业化建设

1949年后，中国实现了从农业化国家向工业化国家的转变；成功地消除了大众贫困，提高了人口的预期寿命，降低了婴儿死亡率；部分缓解了社会不平等，中国城市收入差距不仅大大低于所有的低收入国家，也低于东欧社会主义国家；在城市实现了充分就业和广泛的社会保障；在经济建设中自力更生，不依靠外援。但是，中国的经济发展也出现了许多严重的问题。这些成绩和问题都与1949年后中国独特的经济管理体制密切相关。

1949年后中国形成的是与西方资本主义市场体制有着明显差别的社会主义计划经济体制。这一体制的形成与国家选择重工业尤其是军事工业优先发展的现代化赶超战略目标有关。这一体制由三个有着内在联系的部分组成。首先，中国政府要在一个经济发展水平低下、资本极为稀缺的经济环境中发展资本密集型的重工业，势必需要人为压低资本、原材料等生产要素和生活必需品价格，因此，形成了扭曲价格的宏观政策环境。这种扭曲的政策环境的一个特别突出的表现就是实行城乡分治。国家通过户籍制等强化了城乡二元结构，保证了通过税收、“剪刀差”^①和储蓄等方式将农业生产创造的剩余几乎都提供给了城市工业。其次，扭曲生产要素和产品价格的制度安排造成了整个经济的短缺现象，而为了将短缺的资源配置到重工业部门，就需要抑制市场机制，因此形成了高度集中的资源计划分配体制。最后，为了保证微观经营单位对资源的使用合乎重工业优先的战略，就要使主要的工矿企业国有化，使农业高度集体化，而这种机制的突出特征是严重缺乏激励和生产效率低下。因此，中国的计划经济体制不仅没有实现赶超西方先进国家的使命，反而导致了20世纪80年代前中国经济增长缓慢、人民生活长期得不到提高的结果。^②

值得注意的是，中国改革前形成的这种计划经济体制与当时同为社会主义国家的苏联的经济体制也有相当的差异。这些差异表现在如下几个方面。

首先，苏联的经济体制强调的是专家治理和技术至上，而中国的经济体制更强调人的因素，强调通过思想改造和政治运动等方式来提高劳动者的生产积极性和自觉性。

其次，苏联的经济体制一直强调的是高度集权，而中国改革前的经济体制则有一个收与放的循环。自毛泽东1956年发表《论十大关系》的著名讲话后，中国经济管理体制开始局部改革，重点是向地方政府下放部分权力。但这种分权不同于市场体制下的经济性分权，而是在政治集权下的行政性分权。经济的这种行政性分权有激励地方政府积极支持个人和

① “剪刀差”，即国家以较低的价格收购农产品，又以较高的价格统销工业产品。

② 参见蔡昉、林毅夫：《中国经济》，北京，中国财政经济出版社，2003。

企业等独立的市场主体发展的作用，因而有利于市场因素在命令经济内部的产生和发展，但是由此也形成了企业与当地政府关系过于紧密的体制，这既会导致地方保护主义蔓延，也容易滋生腐败。^① 有学者称之为“锦标赛”体制，即中央在全面控制政治、经济和思想领域的前提下，通过向地方政府放权的方式鼓励和促使地方政府在经济指标上展开竞赛。^② 而所谓“软预算约束”^③ 决定了这种“锦标赛”必然的失败命运。比如，“大跃进”就是一场以经济建设为中心的“分权”试验。在这场试验中，钢铁、粮食等主要产品的指标成为衡量地方政府政绩和竞赛的主要内容，这种竞赛带来了经济结构的极度畸形以及灾难性的后果。到最后，中央政府不得不重新收回权力，进行经济的高度集中管理。1958年到1976年期间的多次“体制下放”，无一例外地以造成混乱和随后重新集中而告终。在“一放就乱”、“一管就死”的循环下，形成了“放—乱—收—死”的怪圈。^④

二、政治治理和社会整合

如果说西方发达国家和发展中国家的现代化都是在市场经济或传统自然经济的基础上开始的话，那么，面对1949年前以整合危机表现出来的总体性危机，中国1949年后建立的是一个所谓“再分配”^⑤ 体制下形成的总体性社会。国家通过没收官僚买办资本、对民族工商业进行社会主义改造和土地改革、合作化、人民公社化等步骤，掌握了社会中的绝大部分资源。这种资源不仅包括生产资料和物质财富，也包括人们生存和发展的各种机会以及信息资源等。因此，再分配的原则并不仅限于经济分配，而且也被广泛运用在政治和社会运作中。国家正是以对资源的全面垄断为基础，建立起对社会进行深入动员和全面控制的总体性社会。总体性社会的基本特征是使国家与社会的三层结构变成国家与社会的两层结构，而单位和人民公社则构成总体性社会的基本组成单元。

（一）从国家与社会的三层结构变为国家与社会的两层结构

中国传统社会结构大体而言由三层组成：国家、中间层与底层社会。在近代的社会转型中，原来以士绅为中坚而构成的中间层发生了裂变，社会失去了重心，社会侵蚀现象越

① 参见吴敬琏：《当代中国经济改革教程》，上海，上海远东出版社，2010。

② 参见周飞舟：《以利为利：财政关系与地方政府行为》，上海，上海三联书店，2012。

③ “软预算约束”是匈牙利著名经济学家科尔内提出来的术语，意指社会主义国家中国有企业的领导人往往倾向于盲目扩大收入，而不顾及企业的投入产出效率。参见[匈]科尔纳：《短缺经济学》，北京，经济科学出版社，1986。

④ 参见吴敬琏：《当代中国经济改革教程》，上海，上海远东出版社，2010。

⑤ 著名经济史家波兰尼曾将人类社会中的经济体制划分为三种类型：馈赠经济（即传统的自然经济）、市场经济与再分配经济。他所谓的“再分配”（redistribution）指的不是任何社会都具有的通过政府进行的国民收入的再分配，而是指一种独特的社会资源的配置方式，即再分配成为整个经济的整合原则。在再分配经济体制的框架中，国家垄断了大部分的社会资源，通过中央集权的决策系统来配置资源和进行收入再分配。参见[英]卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，杭州，浙江人民出版社，2007。



来越严重。但是，在1949年前，中间层尽管缺乏整合，但还没有完全消失，地方军阀、知识精英、商人、家族、民间宗教组织等掌握了大小不等的资源，在国家和社会之间发挥着某种中间作用。而1949年后，国家不但垄断着绝大部分既有的资源，而且在新的资源出现后，总是利用国家的强制性权力，将其置于自己的直接控制之下；对于任何潜在的控制稀缺资源的竞争对手，总是利用政治或行政的力量加以摧毁。因此，原来社会结构中的中间层或民间统治精英层完全消失了，国家与民众构成了直接互动的两层社会结构。这是中国非常独特的社会结构。在两层结构中，国家与民众之间的互动几乎完全是面对面的。即使是一个再普通不过的老百姓，他在一生中也是每时每刻都在与国家打交道。然而也正是在这种频繁的互动中，形成了国家和民众可能直接冲突的条件。^①

从社会整合的角度来说，国家与社会关系的结构性变化，导致了行政性社会整合对血缘与契约性的社会整合的取代。一般地说，一个社会的整合都是通过两个层次实现的：一是全国层次的政治整合，二是地方层次的社会整合。前者的目的主要是确保民族国家的主权，实施行政控制与管理，以行政和法律的手段建立和维持社会秩序；后者则是以民间的、非政治性的手段在社区层次上发挥作用，以维持基本的社会活动秩序，使承担不同功能的角色、组织、制度能建立起合作与配合的关系。在中国传统社会中，社会整合较强，而政治整合较弱；两个层次的整合之间缺乏组织形式的联结，而主要依赖于地方士绅与官员的私人关系来起到联结作用。这种整合模式一方面赋予整个社会以灵活性和稳固的基础，另一方面也造成这种社会体系的致命弱点，即整合层次较低，使中国在近代受到列强侵略时，无法作为一个整体做出强有力的反应。^②

1949年后，在全国范围内、在各个层次上都形成了一种行政性的社会整合的模式。即使是在社区或村落层次，其整合也主要是以行政性手段实现的。这种整合模式的优越性之一是消除了社会整合与政治整合之间的紧张状态，使两者高度一致起来，并使地方层次上的社会整合从属于国家层次上的政治整合。在这种模式中，国家力量以历史上前所未有的深度和广度渗透于基层社会生活。但这种社会整合模式的有效性，是以摧毁社会的独立性和自主性为代价的，而且整合模式又极为僵硬，必须以不断抑制社会分化为前提。^③

下面我们就简略总结这种社会整合赖以实现的两种基本形式：单位和人民公社。它们构成了总体性社会的两个基本组成单元。

（二）总体性社会的基本组成单元之一：单位

单位制度是国家通过具有特殊功能的科层组织来对城市里的各种社会、经济资源进行再分配，并通过这种再分配对城市社会实现有效的控制和动员的一种体制。单位则是这种再分配体制下的制度化组织。

① 参见孙立平：《现代化与社会转型》，北京，北京大学出版社，2005。

② 参见孙立平：《现代化与社会转型》，北京，北京大学出版社，2005。

③ 参见孙立平：《现代化与社会转型》，北京，北京大学出版社，2005。

1. 单位的形成

单位制是现代中国在经历了一场由中国共产党领导的社会革命并由中国共产党运用国家行政力量对社会进行大规模重新组织之后形成的。这种体制并没有在其他社会主义国家中出现。只有在中国，国家对社会的控制相对较少地依靠正式的国家机器，而更多地依靠以就业场所为基本环节的行政组织网络；这种组织方式造成单位对国家、个人对单位的全面依附。从实际的历史过程来说，有三个因素塑造了这种独特的社会制度安排。^①

第一，新中国政治关系的历史特点。中国共产党为夺取政权进行了长达 22 年的武装斗争，并在此期间形成了一套独特的适合农村根据地的制度。根据地的物质条件极为匮乏，中国共产党无法对革命队伍的成员实行正规的工资制，而是由“公家”对个人按大体平均的原则供给最基本的生活必需品。在根据地历史的后期，随着物质条件的改善，供给制进一步演化为等级供给制，即按个人的职务和资历定出不同等级的供给标准。在农村根据地的制度被结合进新中国的社会体制的过程中，由供给制所体现的组织原则和分配方式实际上也以各种形式在公共部门中被继承下来。中国城市社会经济的落后性使中国共产党需要并能够使用它所熟悉的直接组织群众的方式向城市社会渗透权力，这种渗透是与国家承担职工永久就业和各种福利的义务并行的。就业场所由此被赋予了提供全面福利和实行严密控制的双重功能，这正是单位的基本特征。

第二，工业化模式和社会经济条件的矛盾。20 世纪 50 年代，中国是在人口多、人均自然资源匮乏、基础设施薄弱、传统农业的商品率极低的情况下强制启动以重工业为中心的工业化进程的。在政府必须保证对城市居民的粮油供给而农业的供给弹性又很小的压力下，国家实行了对农产品的统购统销。由于要在人口压力很大的情况下实现城市的充分就业并保证职工福利，国家一方面限制企业对职工的解雇和职工的自由流动，另一方面又以户口登记制来限制农民自发流入城市。这进一步强化了单位对城市人的永久性意义和全面性控制。

第三，对科层制的破坏。新政权在建立初期所采取的一些政策和制度安排可以说是在特殊条件下或为达到某种特定策略目标的权宜之计，本来应该随着新的国家体制的确立而逐渐改变。但这种建立新国家体制的努力被 20 世纪 50 年代后期开始的长达 20 多年未曾停息的政治运动所破坏。在“以阶级斗争为纲”的岁月里，即使科层制的形式得以保存，也始终无法发挥科层制的正常功能。党组织直接掌握群众的政治关系模式带来的是以人身依附关系为基础的家长制权威，缺乏追求平等与自由的公民发展空间，取而代之的是善于巴结和斗争的“单位人”。

2. 单位的制度化特征

任何组织都具有两个方面的性质，即依据效率原则的技术性质和适应特定的制度安排的仪式性质。一个组织的制度化程度取决于该组织对它的制度环境的依赖程度。依赖程度

^① 参见路风：《中国单位体制的起源和形成》，见《中国社会学》，第二卷，上海，上海人民出版社，2003。



越高，组织的制度化程度越高。单位具有极强的制度化程度，这主要表现在以下方面。^①

第一，短缺经济和福利的单位分配制。社会制度结构上的原因，造成了传统社会主义国家普遍和长期存在的短缺经济现象。在这种情况下，单位需要为成员解决住房、医疗、交通工具等在市场经济体制下由个人在市场上购买的商品或劳务。单位的这种福利性质使其必须从制度环境输入大量“非投入”性资源。这就加剧了单位的制度化程度。

第二，多重控制项。上级对单位的评价很少像市场经济体制那样只依据该单位在生产中的效率表现来进行，计划生育、环境污染、职工生活、思想状况几乎都是一个单位是否“管理良好”的标准，其中许多控制项都是“一票否决”性质的关键参数。因此单位中所包含的成员行动的许多方面都直接受上级控制，这就大大增加了单位的制度化程度。

第三，“结构”科层化与“功能”科层化的分离。在中国科层化发展过程中，一个重要的特点是结构科层化与功能科层化的相互分离。单位正是结构科层化与功能非科层化这两个方面共同作用的结果。结构科层化是指所有基本组织都被纳入了等级制的制度框架之中，在等级制之外不存在与单位这种制度化组织相竞争的组织力量，这就削弱了对单位的外部技术约束。功能非科层化是指正式科层组织的各种理性化的形式规则、规范性程序被有意识地拒绝或无意地忽视，单位组织活动缺乏内部技术限制。

第四，永久性就业。中国单位成员的永久性工作保障使组织领导难以运用解雇这一管理手段来促进组织内资源的最优配置，也就很难符合效率原则。而且从组织成员的角度来说，也不能通过辞职等方式来改变其组织归属。加上单位所具有的广泛的福利性质，可以近似地认为，在一个人的预期中，他的一生都是在一个单位内度过的。因此无论对管理者还是生产者而言，永久性就业都削弱了单位的技术性质。

正由于单位这种极强的制度化程度，单位最突出的特点就表现为它所发展出来的“制度性依附”，即单位对国家的全面依附以及个人对单位的全面依附。这种“制度性依附”使国家对城市社会及其社会成员实现了有效的高度控制和整合。

（三）总体性社会的基本组成单元之二：人民公社

人民公社制是 20 世纪 50 年代中后期以来中国在农村实行的社会经济管理体制。国家通过实施指令性生产计划、产品统购统销，严禁长途贩运和限制自由商业贸易，关闭农村要素市场，以及隔绝城乡人口流动，从而成为农村中土地、劳动力和资本的决策者、支配者与受益者。就国家对资源的控制而言，城市里的单位与农村里的人民公社具有同样的性质。两者的区别在于：国家在支配单位时以财政担保单位成员的就业、工资和其他福利，而国家在支配公社社员时，并不对其控制后果负直接的财务责任，或者说，公社不具有福利共同体的“父爱主义”（科尔纳语）色彩。作为“三级所有”的人民公社制，是由国家控制而由集体来承受其控制结果的一种制度安排。

^① 参见李猛等：《单位：制度化组织的内部机制》，见应星、周飞舟、渠敬东编：《中国社会学文选》，北京，中国人民大学出版社，2011。



1. 人民公社制的起源

人民公社制的起源有诸多因素，其中最关键的因素在于国家实现工业化的需要。强化国家对经济资源的集中和利用，加快推进工业化特别是优先发展重工业，是1949年后新政权的主要目标之一。在一个工业基础薄弱而又雄心勃勃的国家里，它的工业化资本主要来源于本国的农业剩余。旧中国农业剩余中只有很少一部分用于近代工业化积累。当中国共产党通过革命重建了统一的民族国家和社会基本秩序后，国家把农业剩余最大限度地集中到了自己手里。新政权不仅要代替旧国家掌握来自土地的赋税，而且要代替原来的地主控制和利用地租，而控制农业剩余最好的也是代价最低的办法就是改造农村土地的所有制，建立人民公社制度。

而土地改革形成的农民土地私有是政治运动直接重新分配土地产权的结果。因此，在土地改革中形成的农民个体私有制中已经内含了后来集体化公有的可能性，因为通过政治运动制造了所有权的国家，同样可以通过政治运动改变所有权。

2. 人民公社的基本特征

人民公社体制的基本特征是“一大二公”、“政社合一”。所谓“大”，是指规模大，在人民公社初期由整个公社构成一个经济核算单位，其口号是“组织军事化、行动战斗化、生活集体化”。所谓“公”，是指生产资料的公有化程度高，除了农户自有的生活资料外，生产资料都归公社集体所有，大搞公共食堂，实行工资制和供给制结合的分配制度。所谓“政社合一”，是以公社为单位的农村集体经济组织与乡政府的行政管理组织的合一。

由于人民公社初期实行生产资料的完全公有化、经济活动的高度统一化、收入分配的极大平均化，农民的生产积极性受到了很大影响。而在“大跃进”期间盛行一时的“五风”——“共产风”、浮夸风、命令风、干部特殊风和对生产的瞎指挥风——严重地破坏了农村的生产力，使整个农村经济几乎被推到崩溃的边缘。

1960年，农村上千万人的非正常死亡，迫使农业生产回到了生产大队基础，即相当于高级社的水平。到1962年又确定了“三级所有，队为基础”的原则，即生产队成为农业生产的基本核算单位，相当于退到了农业集体化的初级社水平。但人民公社的管理架构一直延续到了20世纪70年代末，农民的生产积极性在集体化的构架里始终无法充分发挥出来。

总的说来，1949年后的中国具有极强的动员能力，它可以利用自己全国性的严密组织系统，将全国的人力物力资源动员起来，以实现国家意志。这种高度动员体制既是快速实现工业化这一民族主义目标的有效手段，也是对1949年之前中国社会中的资源高度分散状况的反应。这种高度的社会动员能力，一方面有力地促进了中国的工业化进程，克服了社会整合的危机；但另一方面也潜伏着一种很大的危险，由于决策权力完全集中在权力体系最高层，甚至一人手中，同时也由于对这种决策过程缺少制约和监督，高社会动员能力也会带来极为严重的消极后果。此外，这种体制也是高度僵硬的，任何局部性的社会矛盾或紧张都蕴涵着全局性的危机。



三、社会风俗

在总体性社会的基本构成单元中，无论是城市的单位，还是农村的人民公社，都不仅仅是经济生产和资源分配的机构，也不仅仅是社会控制的机构，它们更为重要的功能是塑造新人、移风易俗。我们可以称之为“新德治”体制。^①这种体制既与中国传统有别，也不同于西方现代体制。一方面，中国传统的道统是以亲情为原则、以血缘共同体为基础的；另一方面，从西方现代社会来说，在政治上，它是非常表面化、不直接涉及人心的政治，以个体的自我保存为基础和出发点，而在人心上，则另由宗教来担当，使得在陌生人中建立友爱共同体成为可能。而中国的“新德治”是在中国传统的血缘共同体已经被打破、西方的宗教又难以在中国社会普遍生根的背景下构建出来的。其基本内容包括：首先，重新处理集体和个人的关系，既不以西方的个体为基本单位，也不以传统的血缘家族为基础，而是试图在去自我、去家庭、去血缘的基础上建立以“人民”概念为核心的一个共同体。其次，彻底颠覆传统的社会地位结构，将原来在政治上最边缘的群体（比如农民）塑造为国家政治的主体。最后，也是最重要的，“新德治”不仅在德的内容上与传统德治有着本质的不同，而且在治理的技术上也与传统德治有着重要的不同：传统的德治是针对士大夫的，是靠君子的自我修行；而“新德治”要普及所有的人民，它贯穿了一整套“塑造新人”的治理技术。

我们以人民公社为例来看看这种“新德治”的运作机制。对中国传统村庄而言，由于流动性极低，个人的生产与日常生活完全被束缚在一个没有陌生人的世界。一个村庄的农民彼此间的关系如果不是亲密的话，至少也都是紧密的。在村落世界中，是几乎完全没有私生活的，农民彼此的熟悉度很高，相互的比照也就很普遍。人民公社与传统村庄的不同在于，它不仅把农民之间的这种彼此凝视从自发状态变成了自觉状态，把这种凝视与政党伦理的贯通紧连在一起，而且，把这种无声的凝视变成了有声的凝视。多数农民虽然文化程度不高，难以运用书写的技术，但公社却可以使他们更多地使用眼睛和嘴巴，把以往农民习惯在心里打的算盘变成公开展示的诉苦会和批斗会，把农民默默在心中念叨着的每个村民对他的恩怨簿变成符合政党伦理要求的阶级划分图。诉苦会和批斗会在全国流行，不过，由于农村生活世界的特点，这种诉苦和批斗更具典型性，使人们彼此的监看更具有日常性，真正可以达到包罗万象、细致入微的地步。

斗争精神是中国“新德治”与传统德治的一个主要区别。通过斗争获得平等，通过革命赢得解放，这些观念在相当程度上被灌输在了农民的头脑里。尽管他们在许多时候默默无闻地当着“顺民”，但实际上他们是头脑里悄悄存有反骨的“顺民”。一旦时机到来，或某种界限被突破，他们就会爆发出很强的冲击力。这种斗争精神使身体暴力在阶级斗争的实践中、在对敌人毫不留情的斗争中具有了合法性的基础。而由于阶级斗争的模糊性、任

^① 参见应星：《村庄审判史中的道德与政治》，北京，知识产权出版社，2009。

意性和经常性，关于身体暴力的社区记忆不断被塑造出来，并不断被强化。与斗争精神紧密相连的，是派性意识。由于德治标准和斗争原则的模糊性，以及领导群体内部的竞争性，必然在斗争中因为对原则的不同认定或对不同领导的追随，导致积极分子阵营产生分裂。久而久之，派性意识就可能深深地楔入斗争实践中，甚至可能唯派是从，以派性替代了德性。

自土地改革以来，中国农村所发生的一个翻天覆地的变化就是，在社会状况意义上的平等意识深入人心。平均主义固然是中国农民的一大精神传统，但这种平均主义以往在农民文化中并不占据主流地位。中国共产党在农村对“新人”的塑造，不仅使小农的平均主义被改造为人民的平等精神，而且使这种精神获得了合法性，并在农民心态中占据了真正的主流位置。不过，正如刘小枫指出的：“共产主义意识形态的理念结构中隐含着经济平等和政治不平等（阶级斗争论）之间的紧张。经济平等的理念锚定在首级制度结构之中（生产资料的公有制和国家控制的财富再分配），但次级制度结构（多样所有制、工资等级制、城乡差异制）中的经济不平等与之并不谐调。为了使冲突不至扩散，就必须强化政党伦理的社会化，它与经济平等的理念构成制度性的紧张。这种紧张与次级制度结构中的经济不平等的交互作用促成怨恨的产生。”^① 这已经非常清楚地说明了经济平等与政治不平等之间的紧张，也说明了经济平等理念在首级制度结构和次级制度结构之间的紧张。还要补充的是，政治不平等即阶级斗争理念和实践本身也存在着某种悖论。

1949年到1978年间未曾停息的阶级斗争在政治上塑造了一个相当严格的政治等级社会。阶级敌人与人民群众之间的界限似乎是不能超越的。但土改所划分的阶级成分并非完全按照客观的经济划分标准，而是按照具有很大模糊性、随意性、变动性的意识形态划分标准。在其后持续不断、激烈的阶级斗争实践中，所谓“表达性现实”与“客观性现实”的偏差日益扩大。^② “敌人”是来自四面八方的，是根据每一次斗争形势的需要而被选定、被制造出来的。将人民内部矛盾与敌我矛盾混淆起来，这不是偶然的，而是经常性的；不是因为实践者一时的工作失误所致，而是区分两类矛盾的理论的某些内在困难以及“阶级斗争年年讲、月月讲、天天讲”的大氛围所致。阶级斗争的无限扩大化趋势造成的悲剧性的现实局面却造成了一个意外的后果，即人民和敌人的界限在现实中变得非常模糊，因此，有了一种在阶级斗争面前几乎人人平等的效果。

尽管我们无法否认这种旨在塑造社会主义新人的“新德治”奠定了中国现代国家政权建设的基本局面，但我们却不能不看到“新德治”的最大悖论在于：这种史无前例的“去自我”的道德作用力恰恰消除了个人向善的伦理实践的可能性，反而带来了普遍的虚伪表现与腐败朽烂。

1949年后建立起来的“总体性社会”所暴露出的种种问题在“文革”时期达到了登峰

^① 刘小枫：《现代性社会理论绪论》，上海，上海三联书店，1998。

^② 参见 [美] 黄宗智：《中国革命中的农村阶级斗争：从土改到文革时期的表达性现实与客观性现实》，见《中国乡村研究》，总第2辑，北京，商务印书馆，2003。

造极的地步，已经越来越难以在科层治理与政治运动交错的模式中得以消化。随着毛泽东的去世和务实派领导人的上台，中国社会开始了逐步向社会主义市场体制的大转型。

复习思考题

1. 什么是“总体性社会”？中国 1949 年后为什么建立起一个“总体性社会”？
2. 试比较单位制度与人民公社制度。
3. 如何理解中国社会改革前出现的“新德治”？

推荐阅读书目

[1] 邹悦. 二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动的角度看. 香港：牛津大学出版社，1994.

[2] [匈] 科尔纳. 短缺经济学. 北京：经济科学出版社，1986.

[3] 孙立平. 现代化与社会转型. 北京：北京大学出版社，2005.

[4] 张乐天. 告别理想：人民公社制度研究. 上海：上海人民出版社，2005.

[5] 应星. 村庄审判史中的道德与政治. 北京：知识产权出版社，2009.

[6] 中国社会科学院社会学研究所，编. 中国社会学：第二卷. 上海：上海人民出版社，2003.

[7] [美] 华尔德. 共产党社会的新传统主义. 香港：牛津大学出版社，1996.



第四章

土地、企业与劳动

本章要点

本章从社会学的角度，先对农村土地承包制的改革及其效果进行分析，然后对乡镇企业在改革初期的崛起奇迹及其乡土性的关联进行解读，最后介绍1949年以来国家对劳动关系的调控方式的演变。

关键词

土地承包制 乡镇企业 劳资关系

第一节 土地承包制改革

一、农业生产与家庭经营

中国1978年开始的改革是从改造农村基层组织的生产关系入手的。改革通过建立农村家庭联产承包责任制，不仅拉近了农民与土地的关系，使农民的生产积极性和农业的生产效率大大提高，而且使农民回到家庭经营的结构中来，使家庭代替了生产队而重新成为生产和社会活动的基本单位。

当时在全国各地进行探索的农业承包制有三种主要的形式：包工到组、包产到户、包干到户。包干到户相较人民公社制是农业经营方式的根本改变。它的基本做法是：村集体按人口多少或劳动力多少将土地发包给农户经营，农户按承包合同完成国家税收、统派购或合同订购任务，并向生产队上缴一定数量的提留作为公积金和公益金，余下的产品全部



归农户所有和支配。包干到户与包产到户的最大区别是取消了生产队统一经营和统一分配，“交够国家的，留足集体的，剩下全是自己的”。实践证明，包干到户是最受农民欢迎的承包制形式，后来也成为新时期全国土地承包的基本形式。

那么，农民为什么最欢迎“包干到户”这种形式？或者说，农业生产与家庭经营到底有什么内在的关联呢？

（一）农业的基本特点

新时期农村改革的重要推动者杜润生曾这样总结农业的特点：农业受自然界变化多端的多种因素的制约，需要有人细心地、随机应变地以高度主人翁的责任感来照管它；农业的收益集中在最终产品上，这就要求把生产者的利用和最终经济成果挂上钩；农业的主要生产资料——土地是一种特殊的生产资料，要努力地养地，使生产者从长远利益出发，高度关怀土地。^① 陈锡文在此基础上进一步指出，农业生产的突出特点是农业的生产过程与动植物的生命过程合二为一，农业生产过程受到各种自然力的影响，这就要求生产者高度关怀土地，准确把握动植物的生命状况和自然界的各种变化，细心照料动植物生活和生长，随时根据对环境的适应作出灵活的决策；而在农业生产中对雇佣劳动进行激励存在难以度量的困难，其全部劳动最后体现在动植物的产量上，而无法像工业那样可以分别计算生产过程各个环节中劳动者的劳动，因此，只有联系最终的产量才能评价农业生产者所付出的劳动，这也就是农业劳动在时间上的不可分割性。^②

（二）家庭经营的民情基础

正是基于上述农业的基本特点，家庭经营在农业生产上才具有独特的优势。我们以往常常见到经济学家从效率和成本的角度对家庭经营给予论证。比如吴敬琏这样总结家庭经营的优点：可以实现家庭内部劳动力的优化组合和优势互补，交易成本低；决策成本低，家庭成员共享的信息比较充分，家庭决策具有快速、灵活、方便、权威和随机等优点，很能适应变化的情况；承担风险能力强，家庭的血缘关系使其成员之间凝聚力强，对投资收益的计算也比较充分；在家庭内部进行分配，节省分配成本，避免结算、计量、划分和监督等成本；管理成本低，利用机会的成本也较低。^③ 经济学家的这些总结固然非常具有启发性，但他们对问题的分析过于偏爱效率和成本的角度，而忽略了家庭经营的社会意义，或者说他们并没有看到家庭经营的民情基础。下面我们就此略作阐发。

首先，从家庭的基本功能来看，中国传统家庭最基本的功能是“生育合作社+经济共同体”。家庭作为经济共同体的基础就是土地，农户对土地有着天然的感情。而且，几千年

^① 参见杜润生：《家庭联产承包责任制是农村合作经济的新发展》，见《杜润生文集（1980—2008）》，太原，山西经济出版社，2008。

^② 参见陈锡文等：《中国农村改革30年回顾与展望》，北京，人民出版社，2008。

^③ 参见吴敬琏：《当代中国经济改革教程》，上海，上海远东出版社，2010。

的土地私有关系，更加深了农民对自家可自主经营的土地的感情。

其次，从家庭的内部结构来说，家庭是费孝通所谓“差序格局”的内核，是一根根私人联系所构成的社会网络的中心。^① 家庭作为通过血缘和姻缘构建起来的社会关系是最为紧密和巩固的，非任何社会力量所能轻易撼动。而家庭内部又存在着自然的年龄分工和角色分工，家长权威是天然而成的、不可置疑的，家外则是所谓“外人”。以家长为核心的家在农业生产活动中是最灵活、最统一的决策主体。

再次，从村落社会来看，村落社会是一个熟人社会，村民之间相互知根知底，而又相互攀比，相互监督。在生产队劳动中，由于每个人劳动的态度和工作质量无法用工分来计量，小农的攀比心理就促使他们容易向懒惰者看齐。而家庭内部明确的等级关系消除了攀比的心理，家长权威确保了家庭成员劳动的积极性。

最后，从家计的结构来看，家庭手工业与农业存在着密切的配合关系。也就是说，中国传统经济结构并不是一种纯粹的农业经济，而是一种“农工混合的乡土经济”。家庭手工业是维持农民生活水平的重要手段。^② 男耕女织是家庭经济自然的性别分工。在许多情况下，家庭手工业的主要目的是为了家庭而非市场生产。（自明清以来，家庭手工业也开始了商品化的进程。）正是家庭手工业对维持家计的重要作用，使农民在人口增加和社会分化的压力下仍能维持家庭式小农场的经济组织。就此，家庭手工业和家庭式农作构成了相互支撑的关系：手工副业的收入，可以帮助维持一个净收入低于生活需要的家庭式农场；而家庭式农作，则可以维持一个劳力报酬低于生活所需的织布者。^③

总之，由于小农家庭是一个集生产、消费、教育、抚养于一体的社会基本经济细胞，土地是这个细胞的经济命脉，男耕女织是它的基本经济结构，所以它具有持久的稳定性、分工的自然性、决策的灵活性和权威性，这些使家庭经营具有其他经营形式不可比拟的优势。乡土中国的民情决定了家庭是中国农业生产、决策和分配最适合的基本单元。^④

实践证明，家庭承包制极大地促进了农业发展。1984年，全国粮食总产量达到创纪录的40731万吨，比1978年增长33.6%，年平均增长4.95%；棉花总产量达到625.8万吨，比1978年增长1.89倍，年平均增长19.3%。^⑤ 据测算，各项农村改革对1978—1984年的农村产出增长贡献率为48.64%，其中，承包经营制的贡献率为46.89%，可谓贡献显著。^⑥

① 参见费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京，北京大学出版社，1998。

② 参见费孝通：《江村经济》，南京，江苏人民出版社，1986。

③ 参见[美]黄宗智：《华北的小农经济与社会变迁》，北京，中华书局，2000。

④ 参见应星：《“三农”问题新释——中国农村改革历程的三重分析框架》，载《人文杂志》，2014（1）。

⑤ 参见国家统计局：《中国统计年鉴（1995）》，北京，中国统计出版社，1995。

⑥ 参见林毅夫：《制度、技术与中国农业发展》，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1994。

二、治理、民情与“统分结合”的双层经营制度

新时期的农村改革确立了家庭在农业经营中的主体地位，但并不是简单地回到传统的土地私有制。在摒弃了对“农业社会主义”的狂热追求和“大锅饭”的制度安排后，20世纪70年代末开始的农村改革依然吸纳了社会主义的新传统因素，这即对土地集体所有制形式的坚持。因此，农村改革实行的是统分结合的双层经营体制。那么，为什么我们在走过了几十年农业集体化的弯路后还要坚持土地所有制的集体所有呢？这就需把中国城乡二元的治理格局以及小农对均平的执着追求联系在一起。

在城乡二元社会结构中，农民无法享受城市单位制下“父爱主义”^①的荫庇，土地就是其安身立命的根本。在人地关系高度紧张的压力下，土地不可能主要体现生产资料的功能，而是主要体现农民的“福利”功能。^②只有土地集体所有，才能确保农民不失去这一根本。尽管在20世纪90年代以后农民开始大规模进城打工，但只要他们因为户籍制的限制而无法真正在城市落户，就仍须为他们保留这一最后的退路。这条退路实际上也是社会安全和稳定的底线。而小农顽强的均平意识和马铃薯般的原子化状态往往成为发展规模经营和新型合作经济的障碍。只有土地集体所有，才可能发挥引导农民在自愿基础上再组织化的作用。

总的说来，以家庭承包为基础的统分结合的双层土地经营制度是中国创造出来的、基于中国治理格局和民情特点的独特合作经济模式，是中国新时期农村改革成功的关键所在。

第二节 乡镇企业的异军突起

“包产到户”在农村产生的一个重要影响是促成了乡镇企业的异军突起。改革开放以来，乡镇企业的蓬勃发展在就地吸纳农村剩余劳动力、增加农民收入、打破农村的单一所有制结构和产业结构、促进小城镇建设等方面发挥了重要的历史作用。1978年，乡镇企业创造的增加值只占当年全国国内生产总值的5.7%；1990年，乡镇企业创造的增加值占当年全国国内生产总值的比重已上升到13.4%；2000年，这一比重又上升到27.4%。乡镇企业已经成为20世纪90年代中期以前中国农村和整个国民经济增长的主要力量。与此同时，从20世纪80年代到90年代，乡镇企业成为吸纳农村富余劳动力的主要途径。1980年到

^① 参见[匈]科尔纳：《短缺经济学》，北京，经济科学出版社，1996。

^② 参见温铁军：《“三农”问题与制度变迁》，北京，中国经济出版社，2009。

1990年，农村非农产业吸纳劳动力就业人数从3 057万人增加到8 673万人。^①

从经济学的角度来看，乡镇企业的成功令人困惑。这主要是由乡镇企业的一些特点引起的。首先，乡镇企业的产权并非私有，而是属于集体或者基层政府的。乡镇企业主要包括村办企业和乡（镇）办企业。村办企业的所有权属于村集体经济组织，乡（镇）办企业的所有权则属于乡镇政府。这种企业明显会遭遇严重的委托—代理问题。其次，乡镇企业是一种地地道道的“乡土”企业，一般坐落于村庄甚至田野中，难以从规模经济（economy of scale）中受益。最后，乡镇企业的劳动力大多是“离土不离乡”的农民而非产业工人。由于产权的集体性质，许多乡镇企业连解雇不合格劳动力的权利都不完备。这样一种世界历史上“独一无二”的企业如何能够获得经济上的成功？随着围绕乡镇企业的研究和讨论，我们可以看到中国经济与社会的一些重要特征。

一、“中国模式”的悖论

1994年，马丁·魏茨曼和许成钢提出了一个关于“中国模式”的悖论：“按照几乎任何一种形式的标准的主流产权理论，这里所说的‘中国模式’应该是一种引起经济灾难的、极端不现实的方案。没有真正的所有者，谁会有清晰的权利与激励来管理企业以求得最大利润呢？在现有的产权结构下，乡镇企业应该是没有效率和无人负责的。”^② 清晰界定的产权及其相关的激励机制和组织结构被认为是企业成功的前提条件，而乡镇企业无论从上述哪个方面来看都与这种标准相去甚远，所以，乡镇企业的成功给中国经济增长的理论解释带来了巨大的挑战。两位学者在20世纪90年代提出的这个悖论，实际上代表了西方学术界对中国“渐进式”改革模式能够取得成功的普遍困惑。

对于中国转型期经济增长的解释，可以分为前后两期。前期以林毅夫代表的“比较优势理论”为主，后期则以钱颖一代表的“地方竞争理论”为主。比较优势理论以发展经济学中的二元经济增长模型为基础。这一理论认为，改革开放前，我国具有明显的农业经济为主、劳动力大量过剩的特点，但是重工业优先的赶超战略不能充分发挥我国的比较优势，再加上计划经济的资源配置和无自主权的企业经营制度，导致中国经济难以发展。改革开放在一定程度上发挥了我国的比较优势，成为中国经济增长的关键所在。^③ 地方竞争理论则以政治经济学的分权理论为基础，认为中国政府实行的财政分权所引发的地方政府竞争是中国经济保持持续高速增长的主要原因。在财政包干制下，地方政府以扩大财政收入为其主要目标，从而引发了大办乡镇企业的热潮，这是第一阶段的地方竞争；20世纪90年代分税制改革之后，地方政府的竞争从企业扩展到包括土地经营和城市化在内的诸多经济领域，

^① 参见吴敬琏：《当代中国经济改革教程》，上海，上海远东出版社，2010。

^② M. Weitzman and Xu, “Chinese Township Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives,” *Journal of Comparative Economics*, 1994, 18 (2).

^③ 参见林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1999。

其竞争体制在理论和经验上都得到了比较充分的分析。^① 以上这两种主流解释，虽然得到了学术界的普遍认可，但是并不能充分回答马丁·魏茨曼和许成钢所提出的问题，因为它们归根到底是从宏观制度的角度入手的，与产权安排和微观经营机制并无必然的逻辑性关联。就地方竞争理论的解释而言，一个重要的问题是，当地方政府推动以GDP和财政收入为主要指标的经济增长时，并无充分证据证明它们是通过明晰产权制度和改革经营机制来实现其目标的。

从改革开放的历程来看，虽然私有经济一直在迅速增长，但是产权改革对于中国经济的贡献并非一直占绝对主导地位。20世纪90年代中期以前，带动中国经济增长的主要动力是乡镇企业；20世纪90年代中期之后，随着乡镇企业的大规模转制与国有企业的股份制改革，私有经济部门的成长成为经济增长的主要因素；进入21世纪之后，中国经济进入第三波增长期，政府投资拉动以及国有企业的重新兴起成为经济增长的强劲动力，其中地方政府的土地经营开发和城市化起到了重要作用，国有控股企业的实力在这个过程中大为增强。今天，无论是赞成还是反对中国经济的增长模式，很少有学者会否认地方政府在经济增长中的主导性地位，这也是地方竞争理论成为主流解释的重要原因。但问题在于，即使我们承认这种“中国模式”的政府特色，也并不能令人满意地解答十几年前马丁·魏茨曼和许成钢提出的悖论。只有回到对企业的占有、经营和治理机制的分析中，才有可能对颇具中国特色的产权安排和经营机制展开深入的讨论。从这个角度来看，对最早带动中国经济高速增长的乡镇企业的认识，在今天仍有很强的现实意义。

二、乡镇企业的“外围”解释

从多个方面来看，乡镇企业都带有明显的经济上的“不合理”性。首先，乡镇企业不具有规模经济的特征。乡镇企业大多坐落于村庄、集镇等比较典型的农村地区，一般远离中心城市，交通不够便捷，企业对于市场和产品信息的需求很难便利地得到满足。20世纪80年代后期，在“苏南模式”、“广东模式”和“温州模式”等几种比较典型的模式的带动下，山东、河北乃至中部广大地区都兴起了大办乡镇企业的热潮。这些“后发型”的乡镇企业大多带有政府行为的色彩，是在地方政府推动下以银行信贷为主兴办起来的。其次，乡镇企业投资规模比较大，无论是乡（镇）办企业还是村办企业，一般都在一个“农工商联合总公司”的大牌子下面，这与其说是多个企业组成的产业集群，不如说是一个规模巨大的联合企业。从20世纪80年代中期到90年代中期的农村工业化，基本上是以这类乡镇企业为主带动的。这种形式的农村工业化被称为“异军突起”是有道理的，因为它并不符合一般农村工业化的特征，更不符合传统中国农村工业化的特征。

^① 参见 Oi Jean, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” *World Politics*, 1992, 45; 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海,格致出版社、上海人民出版社,2008。

民国时期，在商业化浪潮的冲击下，中国农村地区出现了大量专业化的手工业区域，这可以说是中国的第一次农村工业化。与传统社会的手工业相比，这些手工业具有一些现代经济的特征，比如远程贸易、劳动分工和专业生产区域，在一些地区甚至引起了农村剩余劳动力的跨区域流动。^①以农村纺织业为例，在全国几个大的农村布区，虽然农民已经发展到“荒田织布”的状态，但是这些布区的织布业仍然以家庭工业作坊的形式出现，以包买制的形式来组织生产和开拓市场，并没有出现织布工厂。^②这在当时激烈的市场竞争和大量的市场需求背景下的确是一个奇怪的现象。至于为什么没有出现工厂制形式而一直维持着“家庭+包买商”的生产和市场制度，学术界流行的解释主要有两种：一种强调过剩的农村劳动力和纺织业的低利润率构成的“过密化”，另一种则突出包买制这种制度形式相对于工厂制度在当时的经济和社会背景下的优越性。^③在今天看来，这两种解释模式都各有其片面之处。“过密化”以极低的劳动力机会成本作为理论基础，难以解释这些农村布区在经历了繁荣发展和技术改进之后为何仍维持家庭生产的现象；制度主义思路虽然能够解释农村工业的组织效率和技术进步，但是对于家庭生产所面对的高昂的监督费用、质量控制的困难和生产者的“道德风险”则难以给出令人满意的答案，而事实上，工厂制度相对于分散的家庭生产的最大优势恰恰在于这些方面。由此可见，对于民国时期许多地区出现的繁荣的农村工业，至今学术界的理解依然是不够完整的。

从历史的角度进行考察，乡镇企业在20世纪80年代的兴起似乎是民国时期农村工业化的一种创新形式。但是，从大量的经济学文献来看，乡镇企业虽然是一种工厂制度，却不能有效解决监督费用和质量控制的问题。这主要是其模糊的产权结构所导致的软预算约束现象和日趋严重的委托—代理问题导致的。首先，由于乡镇企业带有色彩鲜明的政府投资和管理背景，其主要功能之一就是增加地方政府的财政收入。在财政包干制下，乡镇企业无论经营效率如何，都能够为地方政府带来大量的产品税和增值税，地方政府以强烈的意愿采取实际行动来扩大乡镇企业的规模，因此形成了20世纪80年代中期以来各地政府“大办企业”和“办大企业”的热潮。这是一种典型的软预算约束现象。其次，乡镇企业在报酬分配方面难以形成较好的奖惩方案，对经理人的激励不足。在这方面，村办企业问题更加严重一些。比如在一些村办企业内，企业不能自由解雇有村民身份的员工；村民无论是否在企业工作，都有部分享受企业利润或福利的权利。这些现象，都可以归结为企业的模糊产权所导致的委托—代理问题。^④

因此，从历史的角度看，乡镇企业既不是传统农村工业的延续，也不是对传统农村工

① 参见吴知：《乡村织布工业的一个研究》，北京，商务印书馆，1936。

② 参见方显廷：《华北乡村织布工业与商人雇主制度》，载《政治经济学报》，1935（4）。

③ 参见赵冈、陈钟毅：《中国棉业史》，台北，联经出版事业公司，1977；周飞舟：《制度变迁和农村工业化：包买制在清末民初手工业发展中的历史角色》，北京，中国社会科学出版社，2006。

④ See J. Kung, "The Evolutions of Property Rights in Village Enterprises: The Case of Wuxi County," in Jean Oi & Andrew Walder, ed. *Property Rights and Economic Reform in China*, Stanford: Stanford University Press, 1999.

业形式的“反动”，因为乡镇企业的工厂制度至少在产权、经营层面上并不是一种相较于家庭工业来说具有明显优势的现代企业制度。纯粹从制度主义的角度出发，我们既不能彻底解释传统农村包买制组织下家庭工业的成功，也难以深入解释乡镇企业的繁荣。事实上，经济学界对乡镇企业的繁荣最有力的解释都是从“外围”入手的。这些解释可以分为经济结构论、政府行为论和历史背景论三类。^①而无论是从企业制度本身还是从企业的经济、政治和历史背景来解释乡镇企业的发展、繁荣及后来的转制、消失，这些分析几乎都存在一个共同的问题，就是自觉不自觉地将企业的产权、经营机制与“外围”的经济、政治和历史背景割裂开来进行讨论。例如，按照委托—代理的观点，乡镇企业的失败是理论上注定了的，中国乡镇企业的现实命运不过是产权和企业理论的注脚而已；按照经济结构论、政府行为论和历史背景论等“外围”解释，企业的微观经营机制又显得无关紧要，乡镇企业的历史命运似乎是由这些“外围”因素所决定的。在今天看来，乡镇企业不过是中国改革开放史上的一个阶段，但是对这个独特的历史现象的理解仅仅停留于现有的分析是远远不够的，因为这会影响到我们对当前中国经济和社会的深入理解。产权的明晰化与中国经济的转型和持续增长之间的内在联系到底是什么？这一点还需要更加深入的讨论。

三、乡镇企业的乡土性与现实性

乡镇企业的独特之处在于，企业所有者与企业生产者之间并没有清晰的分界。例如，就村办企业而言，其名义所有权带有强烈的村庄“成员权”（membership）的色彩，而这些村庄成员中的许多人又被企业所雇用，成为生产者。在股份制改革之前，这种权利结构无法用清晰的产权界定表达出来，“集体所有制”是一种带有必然性的描述形式。在大部分村办企业中，经营者往往就是村干部，村干部与村民的关系同企业经营者与生产者的关系形成一种平行的类似关系。渠敬东通过对农村土地集体所有制的考察来分析乡镇企业的占有、经营和治理，正是意识到了这种关系对于理解乡镇企业成功的重要意义。在他看来，乡镇企业在占有关系上汇合了公有制、共有制和私有制等多重因素，并在其间进行多向度的转化；在经营关系上，充分利用双轨制的体制环境，将土地承包、企业经营和财政包干结合起来，集个体、集体和行政部门之力，充分调动和积累各种资源，投入市场化运作；在治理关系上，将体制的、知识的和民情的等多向度的治理机制融合起来，解放了家庭、宗族、习俗等各种传统资源。^②

具体来说，经营者在乡镇企业经营中类似于家长制的权威支配并不能单独依靠企业的产权结构建立起来，而恰恰是通过村庄中土地调整以及对其他公共事务的支配关系建立起来的。村庄中的社会关系会被“带入”到企业的经营、管理乃至分配中。例如，一个村民或其亲属可能因违反计划生育政策而失去在村办企业中的工作，另一个村民或其亲属可

^① 参见周飞舟：《回归乡土与现实：乡镇企业研究路径的反思》，载《社会》，2013（3）。

^② 参见渠敬东：《占有、经营与治理：乡镇企业的三重分析概念》，载《社会》，2013（1~2）。

能因为在村级事务中配合了村干部的要求而在企业中得到奖金或者升职。同样，如果一个村办企业的经营者对某些员工的管理感到棘手，虽然他不能解雇员工，甚至不能对其直接做出惩罚（这明显是产权模糊带来的委托—代理问题），但是他可以通过村庄中的事务或者关系来进行某种“间接”的惩罚，比如拖延、阻挠村民所需要的一些证明文件，“不给盖公章”等。我们看到，模糊界定的产权结构带来的问题并不完全在产权构架内部得到解决，而是要利用村庄内部的社会关联。正是在这个意义上，村庄的社会结构“参与”了企业的经营，而企业也参与了真正意义上的村庄“治理”。对于更高一级的乡（镇）办企业而言，乡镇政府与企业、企业经营者的关系是学术界关注的重点之一。事实上，乡（镇）办企业的产权结构与村办企业非常不同。与村集体相比，乡镇政府是更加明确的乡（镇）办企业的所有者，与企业经营者的委托—代理关系也更加明确。国内社会学界提出的一些重要概念，如“关系合同”、“逆向软预算约束”、“经营性占有”等，就是试图从不同的方面捕捉这种委托—代理关系的中国特色。^①与村办企业相同的是，委托—代理双方各自受到的约束并非经济性的和契约性的，而是社会性的。

乡镇企业具有浓厚的乡土性。乡土性并非指乡镇企业坐落于农村，使用的是完全来自农村的土地、劳动力等生产要素，而是沿袭了费孝通在《乡土中国》一书中所使用的“乡土”的含义，是与“差序格局”、“私人道德”等概念联系在一起的。^②乡镇企业虽然是一个昙花一现的历史现象，但是这样一种现代企业制度扎根于一个乡土社会之中所产生的新的经营和治理方式却具有长盛不衰的深意。渠敬东在相关分析中将讨论追溯至包买制以及更早的族田、社仓和永佃制，并试图由经济史引向观念史的讨论，正是挖掘了乡镇企业的经营和治理中既传统又现代的意义。^③

在《乡土中国》一书中，费孝通指出了传统乡土社会中“维系着私人的道德”所具有的社会含义：“……这并不是个人主义，而是自我主义。……一切价值是‘己’作为中心的主义。”“为自己可以牺牲家，为家可以牺牲族……这是一个事实上的公式。”这与西方“团体格局”的社会形成了鲜明的对比。^④中国缺乏具有契约精神的团体格局，在这个方面，费孝通的论断无疑是正确的。但是，由差序格局所生发的道德是否走向自我主义或者自私自利，则存在很大的疑问。梁漱溟在承认西方团体本位的同时，认为中国社会是伦理本位而非自我本位的。梁漱溟没有用“家族本位”而使用“伦理本位”一词，正是在强调这种私人的道德并非纯粹家庭、家族的道德，而是一种社会的道德：“然则中国社会是否就一贯地是家庭本位呢？否，不然。……伦理始于家庭，而不止于家庭。吾人密切相关之情，几乎天伦骨肉，以至于一切相与之入，随其相与之深浅久暂，而莫不自然有其情分。因情而有义。……伦理关系，即是情谊关系，亦即是其相互间的一种义务关系。伦理之‘理’，盖即

① 参见刘世定：《嵌入性与关系合同》，载《社会学研究》，1999（4）；周雪光：《“逆向软预算约束”：一个政府行为的组织分析》，载《中国社会科学》，2005（2）。

② 参见费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京，北京大学出版社，1998。

③ 参见渠敬东：《占有、经营与治理：乡镇企业的三重分析概念》，载《社会》，2013（1~2）。

④ 参见费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京，北京大学出版社，1998。

于此情与义上见之。”^① 这种以伦理为本位的道德观念在经济活动中的作用对我们理解乡镇企业的经营和治理有着重要的参考意义。

如果我们重新回到前面关于传统农村工业的包买制的讨论中去，就可以发现，纯粹从新制度主义的思路出发，难以彻底回答包买制中“外生”的质量控制和道德风险问题。包买制和乡镇企业虽然在形式上大不相同，甚至互相对立，但是其扎根于村落社会的“乡土性”却是前后一致的。包买制将生产网络在村庄中不断扩张，也是高度利用了村庄固有的社会结构和“维系着私人的道德”来降低其监督成本。在民国的几个织布区中，“领机”和“摘机”制度正是扎根于村庄的社会关系之中而发展起来的。^② 在乡镇企业已经消失的今天，随着沿海地区工厂的劳动力成本迅速上升，生产组织方式也开始发生变化，各种“外包制”、“包买制”等“反纵向一体化”的形式大量出现，活跃于以妇女、老人为留守人员的农村地区。这些组织形式仍然一如既往地缺乏正式的契约和明晰的产权界定，但在经营和治理的精神层面上，我们仍然可以将它们看作是乡镇企业的实质延续。

中国的经济转型是向现代市场经济的转型。市场经济和现代企业制度在中国的成功，依赖于中国人有效的竞争与合作。竞争与合作是利益的竞争与合作，但是真正有效的竞争与合作则依赖于传统与现代融合出的时代气质和制度精神。这些气质与精神难以在“以利为利”的风气中长成。利者，义之和也。社会学的解释力和想象力在这个层面上才能进一步发扬光大。

第三节 党和政府对劳动关系的调控

一、劳动关系及其协调机制

在现代工业社会里，大多数从业者不是雇主就是雇员（被雇用者）。为了讨论问题的方便，我们把“劳动关系”界定为就业组织中由雇佣行为而产生的雇主及其代理者与雇员及其代表者^③之间的各种关系。在比较抽象的层次上，我们也可以称这种关系为“劳方”与“资方”或“劳动”与“资本”之间的关系，简称“劳资关系”。

在一般意义上，我们可以把劳动与资本之间的关系视为一种交换关系，即劳动力拥有

^① 梁漱溟：《梁漱溟全集》，第三卷，济南，山东人民出版社，1990。

^② 参见周飞舟：《制度变迁和农村工业化：包买制在清末民初手工业发展中的历史角色》，北京，中国社会科学出版社，2006。

^③ 雇主与其代理者（经理人员）之间的利益可能并不一致，雇员与其代表者（如工会）之间的利益也可能并不一致，在雇主及其代理者内部、雇员及其代表者内部也可能并不是铁板一块，而可能会存在利益上的差异。为了简化问题的讨论，本书不探讨这种利益上的不一致性或差异性。

者（劳方）为资本拥有者（资方）提供劳动，以此从资方那里获得报酬。然而，劳资之间的这种交换又不同于普通商品之间的交换，其特殊之处至少体现在两个方面。首先，它不只是劳动与报酬之间的交换，还是一种支配与被支配的关系，因为劳方必须按照资方的意愿在资方的管理、监督和控制之下为资方劳动。或者说，在这种交换关系中，劳方所付出的不只是自己的劳动，还必须接受一种被支配的、从属的社会关系。这种支配与被支配的权力关系是产生劳资冲突的一个重要根源。其次，在劳动力市场中，资方所购买的只是劳方的劳动能力或劳动潜力，而不是他们的实际劳动，资方需要在劳动过程中把劳方的劳动潜力充分发挥出来。这种情况的存在，使这种交换关系充满了不确定性和矛盾性。因此，处于工业化进程中的国家都面临一个如何预防、化解劳资矛盾或劳资冲突的现实问题，或者说，都面临一个如何协调劳资关系的现实问题。

那么，应该如何协调劳资关系？目前主要有四种不同的研究劳资关系或雇佣关系的理论，这些理论建立在不同的价值观念和前提假设之上，因而对这个问题的回答也各不相同。利己主义者（egoist）认为，理性的雇主和雇员都能通过竞争性的劳动力市场这只“看不见的手”追求自我利益。他们反对工人成立独立工会，也不赞成政府制定统一的劳动标准，他们认为政府只需促进市场竞争即可。一元主义者（unitarist）认为，劳资双方的利益和目标是一致的，劳资之间的矛盾或冲突源于管理不善，资方可以通过加强沟通、改善管理来化解矛盾或冲突。他们反对工人成立独立工会，认为这种独立工会会妨碍劳资之间的合作；他们也不赞成政府制定统一的劳动标准。多元主义者（pluralist）认为，劳资之间存在内在的利益冲突，这种利益冲突不可能仅仅通过市场竞争或加强管理来得到解决。他们还认为，劳动力不仅仅是商品，劳动力市场不是完全竞争性的，劳资之间的谈判力量对比是不平衡的，个体工人的谈判力量明显弱于公司（资方）的谈判力量，因此，工人需要成立独立工会来与资方抗衡，也需要政府通过建立集体谈判制度、社会保障制度和相关的劳动法律制度等来调控劳资关系的运行。批判主义者或马克思主义者将雇佣关系视为争夺权力与控制的一种斗争，认为劳资冲突是不可避免的，劳资冲突并不限于劳动场所和经济领域，而是更大的社会性冲突或阶级冲突的一部分。他们批判既存的资本主义社会制度，寻求对生产资料所有权、工作场所控制权进行根本性的改造，甚至主张用社会主义取代资本主义。^① 抛开批判主义或马克思主义理论不谈，其他三种理论分别提出了各自主张的协调劳资关系的主要机制，即利己主义者强调的市场竞争机制、一元主义者强调的改善管理机制和多元主义者强调的政府调控机制。值得注意的是，尽管不同的理论对应该如何协调劳资关系这个问题有不同的看法，但在现实社会中，上述三种机制通常都会同时起作用，当然，在不同的历史时期和不同的社会环境里，各种机制所发挥的作用的大小可能会各不相同。限于本节的主题，这里只谈第三种机制，即政府调控机制。

^① See J. W. Budd & D. Bhawe, "Values, Ideologies, and Frames of Reference in Industrial Relations," In P. Blyton, N. Bacon, J. Fiorito and E. Heery (eds.), *The SAGE Handbook of Industrial Relations*, London: SAGE Publications Ltd., 2008; J. W. Budd, *Labor Relations*, New York: McGraw-Hill/Irwin, 2010, pp. 31-49.



自1949年新中国成立以来,在不同历史时期,党和政府调控劳动关系的目的、范围、程度和手段等各不相同。本节主要从调控劳方与资方的力量对比以及协调二者之间的关系的角度,概述在三个不同历史时期(1949—1956年、1957—1979年和1979年以后)党和政府调控企业劳动关系的基本做法。

二、1949—1956年:把企业改造为“单位”

1949年中国共产党夺取国家政权以后,把工作重点转入城市并开始了建立社会主义体制的过程。在这个过程中,党和政府对劳动关系的调控是全方位的,其中,影响最为深远的调控主要有三个方面:一是对旧中国遗留下来的民族资本主义经济(通常亦称“资本主义工商业”)进行了社会主义改造,这其实也是对民族资产阶级、工人阶级以及劳资关系进行改造的过程。从最终结果来看,这也是消灭资本主义、消灭民族资产阶级的过程。二是实现了党对各级工会的统一领导,并确定了工会的中心任务——围绕党的中心任务进行工作。^①三是把城市中的就业场所基本上改造成了“具有一种超出其各自社会分工性质之上的共同性质”^②的“单位”,与此同时,也把就业场所中的劳动关系改造成了单位中的干群关系。其中,第三个方面的调控更具有综合性,甚至涵盖了第一个方面和第二个方面的调控内容。

路风认为,单位体制“是现代中国在经历了一场由共产党领导的社会革命并由这个夺取了政权的党运用国家行政力量对社会进行大规模重新组织之后形成的”。路风所说的“对社会进行大规模重新组织”主要指以下几个方面:(1)直接没收旧政权的官僚资本,并把它们与共产党根据地的公营企业,朝鲜战争爆发后被征用、征购和管制的外资企业一起转变为国营经济。(2)在军事接管过程中,新政权对投降和起义的国民党军政公教人员及被没收企业的雇员采取了“包下来”的政策,即由政府承担起保证他们就业的责任。此后,又把公私合营企业的职工“包下来”,高等院校和中等专业学校、技工学校的毕业生以及复员转业军人也由国家统一分配工作或统一安置。这样,就形成了后来被称为“统包统配”的劳动制度。(3)党发动了一系列的政治运动,这些政治运动不但摧毁了盘踞在城市社会基层(包括企业中)的旧的社会、政治势力,而且使工会和共青团等群众组织得以在社会基层迅速壮大,以此为基础,党的组织系统向一切社会基层组织延伸。(4)对私人经济进行了社会主义改造,反映“剥削”性质的私人经济和雇佣关系随之被消灭。(5)随着第一个五年计划(1953—1957年)的编制和执行,以工业生产和基本建设为重点的苏联计划体制模式被移植过来,于是,一切经济组织都被纳入国家行政组织结构中,企业成为国家行政组织的延伸和国家对社会进行直接行政管理的基本环节。(6)国家行政权力对个人活动进行严格控制。(7)建立企业集体福利制度,如建立住房、食堂、托儿所、浴室等设施。^③

① 参见游正林:《20世纪50年代中国工会的中心任务的形成》,载《学海》,2012(4)。

② 路风:《单位:一种特殊的社会组织形式》,载《中国社会科学》,1989(1)。

③ 参见路风:《中国单位体制的起源和形成》,见《中国社会学》,第二卷,上海,上海人民出版社,2003。



经过上述重新组织，到了1956年，随着社会主义改造的基本完成和第一个五年计划目标的提前实现，城市中的就业场所就基本上被转变成了“承担着包括政治控制、专业分工和生活保障等多种功能”^①的单位。典型形态的单位可以分为三种类型：一是党和国家的机构、合法的民主党派和人民团体（如工会、共青团等组织）的机构等；二是所谓不创造物质财富的国营机构，如研究机构、教育机构、医疗卫生机构和文化团体等；三是所谓创造物质财富的各类国营企业。这三类单位分别简称为行政单位、事业单位和企业单位。^②当单位及其组织体系初步形成以后，国家对城市社会的整合与控制，就不再直接面对一个一个单独的社会成员，而主要是通过单位来实现。^③

当国家把城市中的就业者整合进自己创造出来并由自己驾驭的各个单位之后，国家实际上也就变成了所有单位的用工主体，相应地，单位内部的劳动关系则变为国家的代理者（即单位的领导干部）与普通职工群众之间的关系，人们常把这种关系简称为“干群关系”。此后，单位的领导干部所面临的两个重大课题分别是：（1）如何调动单位内部职工群众的工作积极性？（2）如何协调单位内部的干群关系？或者说，如何维持单位内部的生产秩序与生活秩序？

三、1957—1979年：在国营企业内部制造认同

由于种种原因，在单位形成初期，其内部的干群关系并不和谐，甚至还不时发生职工罢工、请愿等事件。1957年2月，全国总工会党组给中央写的《关于职工罢工请愿情况的报告》就对这方面的现象进行了如下描述：“一年来，各地不断发生职工罢工、请愿和联名控诉等事件。在1956年一年中，仅就全总收到的报告和直接处理的事件统计，就有罢工29起，请愿57起，其中来全总请愿的有24起。……在许多次事件中，群众气势汹汹，包围行政领导人员……从这些事件的发展趋势来看，次数越来越多，范围越来越大，问题越来越严重。”^④1957年3月25日，中共中央出台了《中共中央关于处理罢工、罢课问题的指示》，指出：“人民群众是直接参加生产劳动（主要是体力劳动）而一般地难于直接行使管理权力的，他们容易着重于从当时当地的局部情况去观察问题，容易重视目前利益和局部利益，而比较难于了解建设中的困难；人民群众的领导者直接行使管理权力而一般地难于参加体力劳动，他们一般地比较能够看到长远利益和整体利益，而比较容易疏忽各部分人民群众的具体情况和切身要求。这两部分人之间是必然有矛盾的，但是这种矛盾是根本一致中的矛盾。”该指示还认为：“为了防止罢工罢课一类事件的发生，根本办法是随时注意调整社会主义社会内部关系中存在的问题，首先是克服官僚主义，扩大民主。……在工厂

① 李路路等：《市场转型与“单位”变迁——再论“单位”研究》，载《社会》，2009（4）。

② 参见路风：《中国单位体制的起源和形成》，见《中国社会学》，第二卷，上海，上海人民出版社，2003。

③ 参见李汉林：《中国单位现象与城市社区的整合机制》，载《社会学研究》，1993（5）。

④ 转引自李桂才主编：《中国工会四十年资料选编》，沈阳，辽宁人民出版社，1990。



方面，应该在实行党委领导下的厂长负责制的同时，实行和加强党委领导下的群众监督。……各地应该在企业中积极试行常任的职工代表大会制度，作为群众参加企业管理和监督行政的权力机关。”^①

紧接着，1957年4月7日，中共中央出台了《中共中央关于研究有关工人阶级的几个重要问题的通知》，指出“如何调动工人阶级的积极性，充分发挥工人阶级在国家政治经济生活中的积极作用，是社会主义建设中的一个极其重要的问题”。该通知指出：“为了进一步发扬广大职工群众的积极性，完成社会主义工业化的艰巨任务，中央准备在今年内召开的中央会议上，对有关工人阶级的下列几个方面的问题加以讨论：一是关于职工群众参加企业管理问题，二是关于职工生活问题，三是关于工人阶级内部的团结和教育问题，四是关于企业中党、工会和共青团组织的工作问题。”该通知还认为：“研究有关工人阶级的这些重要问题，是一项复杂的工作任务，必须全党动手，进行准备、讨论和解决。”^②这个通知的出台，表明当时中共中央高度重视对这些问题的解决。从后来的实际进程来看，党和政府力图逐步解决这些问题的过程，也是使国营企业^③进一步单位化的过程。

1957年以后，经过进一步制度变革，国营企业单位体制逐渐走向成熟：（1）国家进一步加强对劳动工资计划的控制；（2）企业中党组织的作用不断被强化，1971年以后，实行党委一元化领导体制，党组织包揽了企业中的一切权力；（3）1958年以后，奖励和计件工资制度被逐渐取消，职工集体福利基金被扩大，企业中的平均主义进一步盛行；（4）1971年11月，国务院发出通知，决定改革国营企业、事业单位的临时工、轮换工制度，根据这个通知的规定，当时全国900多万临时工、轮换工中的大部分人被转为固定工；（5）1969年以后，企业必须直接支付本企业退休职工的退休金，劳动保险完全变成了单位保险；（6）党和政府要求企业承担的社会职能越来越多，使得企业内部的服务设施和附属机构不断膨胀（这种现象后来被称为“企业办社会”）；（7）在职工对企业的政治和经济依附被强化的条件下，一种披着现代意识形态的外衣却继承了传统原则的家长制权威就被贯彻于单位的管理之中了。^④

那么，在这种成熟的单位体制下，国营企业的领导干部是如何协调企业内部的干群关系的？或者说，他们是如何向职工群众行使自己的权威的？美国社会学家华德对这个问题做过深入研究。1979年至1980年，华德在香港对移民香港的80名曾在内地工厂工作过的人士进行了深入访谈，在此基础上，写出了他的成名作《共产党社会的新传统主义》^⑤一书。华德想要探讨的主要问题是：在计划经济体制下，共产党社会的政治秩序是如何

① 转引自李桂才主编：《中国工会四十年资料选编》，沈阳，辽宁人民出版社，1990。

② 转引自李桂才主编：《中国工会四十年资料选编》，沈阳，辽宁人民出版社，1990。

③ 1992年中国共产党第十四次全国代表大会之后，“国营企业”被称为“国有企业”。本书将“国营企业”与“国有企业”视为同义词。

④ 参见路风：《中国单位体制的起源和形成》，见《中国社会学》，第二卷，上海，上海人民出版社，2003。

⑤ Andrew Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1986.

可能的？其社会和政治稳定的根源何在？他对这些问题的研究是从工厂中的权威关系开始的。因为在他看来，工厂中的权威关系是观察中国的政治关系特征的一个窗口，“如果一个人懂得工作场所中的服从是怎样获得的，那么，他也就懂得了该国政治秩序的一个重要基础”。因此，他首先要探讨的问题是：在中国的工作场所中，领导干部是怎样使工人服从自己的权威的？

华尔德用“新传统主义”来概括国营企业中的权威关系，认为它具有以下两个制度性的特征。

第一个特征是“组织性依附”（organized dependence）。它又分为三个方面：一是工人在社会方面和经济方面对企业的依附。决定这种依附程度的因素有两个，即工人的各种需要在多大程度上能够在工作场所内部与工作场所之外得到满足。二是工人在政治上对企业管理者依附。决定这种依附的因素也有两个，第一个因素是工人自由地以有组织的方式、集体地抗议管理者的意志的能力，第二个因素是管理者以有组织的方式抵抗工人的这类抗议行动并按照自己的意愿组织工人的政治活动的的能力。三是工人作为个人对车间领导的依附。当车间领导对工人拥有雇用、解雇和操纵报酬的能力时，工人对他们的人身依附就会达到很高的程度；而当车间领导的这种能力被集体协议或官僚化规则所约束时，工人对他们的人身依附的程度就会减弱。在其他国家的工业里，可能会在上述三个方面中的某个方面展现出很高程度的依附，但极少在所有三个方面都会这样。

第二个特征是工厂中的“权威的制度文化”。在分析这种“权威的制度文化”之前，华尔德引入了“认同”（consent）概念，认为任何类型的权威都涉及认同的前提条件，即一种人们自愿地、习惯性地服从它的基本要素。他对权威的制度文化的分析，其实就是对认同的结构性根源的分析。他认为，在中国的国营企业里，这种权威的制度文化或认同的结构性根源包括以下三个方面的内容。

（1）共产党在车间里培育出一套庇护关系。这是这种制度文化的主要特征。这种庇护关系网络是党组织和车间领导从上往下刻意创造出来的，它将党组织和车间领导与少数对他们效忠的工人（即工人积极分子）联系起来。领导们通过这种庇护关系网络来行使权威、控制工人、争取工人们的积极合作。这种庇护关系网络具有交换性质，作为庇护者的领导干部在完成生产任务和开好政治会议等方面都非常依赖积极分子的支持；作为回报，积极分子也能获得“表现”上的好评以及随之而来的奖赏。

（2）普通工人与积极分子之间的分裂。上述垂直性的庇护关系网络所带来的一个直接后果就是普通工人与工人积极分子之间的分裂以及普通工人对工人积极分子的敌视。这种工人队伍的分裂和相互敌视可将普通工人对领导的不满转嫁到积极分子身上，于是，积极分子便成了吸收普通工人对领导干部的不满的“避雷针”。

（3）工人们（主要是非积极分子）从下往上与领导干部发展工具性的私人关系，以便通过这种关系来影响领导干部的决定，使领导干部对规章制度做出有利于自己的变通。这种工具性的私人关系是工人们在工厂内部以个人的方式追求自身利益的一个重要渠道。这个渠道的存在有助于促使工人们采取个人的而不是群体的行动来争取他们的利益。美国社

会学家布洛维认为，在1945年以后的垄断资本主义劳动过程中存在着三种制造认同的机制：第一种机制是推行计件工资制，把工人引入到“赶工游戏”（the making-out game）中来；第二种机制是建立内部劳动市场；第三种机制是建立内部国家（internal state），主要是在公司内部建立集体谈判制度和申诉机构。以上三种机制共同导致个人主义的增长、上下等级之间的冲突的消散和劳资之间以及工人与管理者之间的利益的具体协调。^① 华尔德在提及布洛维关于制造认同尤其是“赶工”的游戏时，认为在中国的工厂里也存在类似的游戏——他把这种工人与领导干部发展工具性的私人关系的行为也看作是一种赶工游戏，并十分看重这种游戏在导致工人认同和接受现状中的作用。他说：“那些想通过这种方式在这种游戏中‘赶工’的工人们便将自己的精力集中到追求私人利益的个人行动上。这种游戏之所以能导致认同的出现，最重要的原因不是因为它能克服制度而给工人带来真实的满足感，而是因为专注于此类事情的工人们不太可能从政治上去考虑诸如公正与平等之类的抽象问题。他们之所以表现出例行公事似的服从和对政治现状表示无所谓的接受，是因为他们知道个人总是有可能在正式的规则中赢得某种例外。”^②

上述三种“权威的制度文化”可以分别简称为：正面激励积极分子，对工人分而治之，默许工人（主要是非积极分子）通过拉关系、走后门等形式去追逐自己的个人利益。

华尔德对上述认同的结构性的根源的论述，类似于布洛维对三种制造认同的机制的论述。^③ 在华尔德看来，国营企业的领导干部在行使权威时也采用了制造认同的游戏，而不是一味地使用强制的手段。由于国营企业的领导干部实际上具有双重身份——他们既是工厂的管理者，又是政府的官员，因此，当工人服从工厂里党政领导的权威的时候，同时也在认同国家的政治权威。按照这个思路，华尔德试图从工厂透视社会，认为上述“制度文化”的建立和维持，再加上毛泽东逝世后出现在国营企业中的父爱主义家长式统治，共同构成了中国政治稳定及政治合法性的社会根源，导致人民对政权的默认与积极合作。

四、1979年以后：改革国营企业的干群关系

1978年12月，中共十一届三中全会决定从1979年起把全党工作重心转移到社会主义现代化建设上来。从此，中国进入改革开放时代，与此同时，国家开始改革国营企业内部的干群关系。我们可以把这个改革过程大致分为三个时期。^④

① See Burawoy, *Manufacturing Consent: Changes in the Labor Process Under Monopoly Capitalism*, Chicago: The University of Chicago Press, 1982.

② A. G. Walader, *Communist Neo-Traditionalism*, Berkeley and Los Angeles: The University of California Press, 1988.

③ 参见游正林：《制造认同的又一种模式》，载《社会》，2009（1）。

④ 参见游正林：《西厂劳工——国有企业干群关系研究（1979—2006）》，北京，中国社会科学出版社，2007。



（一）第一个时期：1979—1984年

在这个时期，国营企业真正意义上的改革尚未展开，主要的改革措施是扩大企业的自主权、试图改变企业吃国家“大锅饭”和职工吃企业“大锅饭”的现象，所出台的有关改革政策主要有以下几项：1979年7月，国务院颁发了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》；1981年5月，国家经济委员会、国务院体制改革办公室、国家计划委员会等十个单位联合制定了《贯彻落实国务院有关扩权文件，巩固提高扩权工作的具体实施暂行办法》；1982年1月，中共中央、国务院颁发了《国营工厂厂长工作暂行条例》；1984年5月，国务院又颁发了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》。扩大企业的自主权，实质上是扩大了企业领导干部的职权。扩权带来的一个“副产品”就是一些领导干部利用手中的职权在工资升级、工资晋级、奖金分配、住房分配、工作安排、工作调动等方面搞“不正之风”和“特殊化”，从而引起了很多职工群众的不满甚至愤怒，进而导致干群关系紧张。

当时党和政府对领导干部的这种“不正之风”和“特殊化”比较敏感，马上采取了两个主要的医治对策：一是要求执行职工代表大会制度。当时的主流意识形态强调工人阶级对企业要有发言权，其相应的制度设计就是在每个企业内部建立职工代表大会制度。二是整顿企业领导班子、整顿干部作风。1982年1月，中共中央、国务院作出决定，从1982年起，用两三年时间对所有国营工业企业进行全面的整顿工作，整顿工作的重点之一就是“要进一步整顿和建设企业的领导班子，克服某些领导班子存在的涣散、软弱、臃肿、老化以及官僚主义等现象”^①。

（二）第二个时期：1985—1992年

1984年10月，中共十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》。该决定指出：35年来的发展经验表明，我国社会主义的优越性还没有得到应有的发挥。“其所以如此，除了历史的、政治的、思想的原因之外，就经济方面来说，一个重要的原因，就是在经济体制上形成了一种同社会生产力发展要求不相适应的僵化的模式。这种模式的主要弊端是：政企职责不分，条块分割，国家对企业统得过多过死，忽视商品生产、价值规律和市场的作用，分配中平均主义严重。这就造成了企业缺乏应有的自主权，企业吃国家‘大锅饭’、职工吃企业‘大锅饭’的局面，严重压抑了企业和广大职工群众的积极性、主动性、创造性，使本来应该生机盎然的社会主义经济在很大程度上失去了活力。”因此，改革的基本任务就是“建立起具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制，促进社会生产力的发展”。该决定还指出：“增强企业的活力，特别是增强全民所有制的大、中型企业的活力，是以城市为重点的整个经济体制改革的中心环节。围绕这个中心环节，主

^① 《中共中央、国务院关于国营工业企业进行全面整顿的决定》，见《中国企业领导制度的历史文献》，北京，经济管理出版社，1986。

要应该解决好两个方面的问题，即确立国家和全民所有制企业之间的正确关系，扩大企业自主权；确立职工和企业之间的正确关系，保证劳动者在企业中的主人翁地位。……确立国家和企业、企业和职工这两方面的正确关系，是以城市为重点的整个经济体制改革的本质内容和基本要求。”也就是说，国有企业改革的基本目的是增强企业的活力，而要达到这个目的，就需要解决好两个方面的问题，也即要调动两个方面的积极性：一要通过扩大企业的自主权来调动企业的积极性；二要通过保证劳动者在企业中的主人翁地位来调动职工的积极性。对这两个问题的解决可以看作是国营企业改革的正当性的基础。从后来的改革进程来看，改革设计者对第一个问题很重视，很多改革措施主要是围绕解决这个问题而展开的。在这些改革措施中，有两项与上面讨论的干群关系密切相关：一是推行厂长负责制；二是推行承包经营责任制。

随着厂长负责制和承包经营责任制等改革措施的推行，企业领导干部的地位逐渐上升，职工群众的主人翁地位则逐渐衰落。不仅如此，一些领导干部还肆意以权谋私、假公济私甚至侵吞国营企业财产，从而进一步引起了职工群众的不满，进而导致职工群众的工作积极性下降，干群关系紧张，甚至还出现了一些职工殴打、伤害领导干部的事件。

为了缓解国营企业内部的干群矛盾，调动职工群众的工作积极性，党和政府提出了不少对策，主要有以下几个方面：为了刹住新的不正之风，中共中央、国务院接连颁发了多个通知；出台了《全民所有制工业企业职工代表大会条例》、《国营企业劳动争议处理暂行规定》和《中华人民共和国全民所有制工业企业法》；在国务院出台的相关规定、条例中，对经营者的收入水平进行了限定；坚持党管干部的原则；重申要全心全意依靠工人阶级，要保障职工的主人翁地位。

然而，总的来讲，这些对策并没有取得预期的效果。究其原因，除了认识不统一、措施不具体、制度不配套、执行不得力以外，还有一个很重要的原因，就是这些对策并没有明确规定经营者与劳动者（或领导干部与职工群众）之间的关系，比如没有明确规定双方之间到底是一种什么性质的关系、双方分别具有哪些权利和义务、如何维护各自的权益、如何履行各自的义务、如何协调双方的关系等。这种状况很容易导致干群双方对有关问题的认识不一致，彼此之间很容易因对方的表现不符合自己的期望而产生不满情绪和公正感。

（三）第三个时期：1993年以后

1988年9月，中共十三届三中全会决定把改革和建设的重点突出地放在治理经济环境和整顿经济秩序上来。然而，三年多的治理整顿，不但没有取得预期的效果，国营企业反而更加缺乏活力。从1989年开始，全国预算内工业企业经济效益连续三年大幅度下降。面对这种局面，中共中央、国务院决定转换国营企业的经营机制，把国营企业推向市场，让它们在市场中增强活力。

1992年1月，劳动部、国务院生产办、国家体改委、人事部和全国总工会联合出台了《关于深化企业劳动人事、工资分配、社会保险制度改革的意见》。该意见认为：党的十一



届三中全会以来，尽管企业劳动人事、工资分配和社会保险制度改革取得了一定成效，“但从整体看，企业内部‘铁交椅’、‘铁饭碗’和‘铁工资’的弊端没有完全破除，影响了职工主人翁责任感和积极性的充分发挥”。1992年7月，国务院发布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》。该条例第二条规定：“企业转换经营机制的目标是：使企业适应市场的要求，成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位，成为独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人。”转换企业经营机制的前提是落实企业经营权，该条例规定企业享有14项经营权。1992年10月，中共召开了第十四次全国代表大会，会议提出中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。1993年11月，中共十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，再次强调国有企业改革的目标是建立现代企业制度，使国有企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体。这样，国有企业就被推向了市场化改革轨道。

然而，市场化改革措施的推行并没有取得预想中的效果，国有企业的活力不但没有增强，其经济效益反而每况愈下，独立核算的国有工业企业的亏损面逐年扩大：1992年为22.7%，1993年为29.8%，1994年为32.7%，1995年为33.5%，1996年则增至37.7%。^①在这种背景下，针对国有企业“铁饭碗”就业制度的最后一招——“减员增效、下岗分流”的改革方案就逐步出台了。1997年9月，江泽民在中共第十五次全国代表大会上作了报告，该报告正式提出要对国有企业“实行鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程”。此后，“减员增效、下岗分流”的改革措施便在国有企业中推广开来，实行了几十年的“铁饭碗”就业制度也就被彻底破除了。从后来的改革进程来看，这个改革措施是试图搞活国有企业的最后手段。从处理干群关系的角度来看，自此之后，没有再出台比它更有影响的改革措施。

把国有企业推向市场也许是必要的，但反思这段历史，我们至少可以得到以下三点教训。

(1) 没有真正建立起选拔领导干部、制约领导干部的权力的有效机制。这不但造成一些企业经营者的经营管理水平低下，而且致使一些企业经营者的私欲越来越膨胀，越来越敢胡作非为，他们甚至以牺牲企业的利益为代价来追逐个人的私利，给企业造成了灾难性的后果。

(2) 随着国有企业改革的不断深入，干群之间的力量对比越来越不平衡。在领导干部面前，职工群众逐渐沦为弱者。在这种情况下，急需建立起真正维护职工群众的合法权益的有效机制，然而，事实并非如此。

(3) 没有及时调整有关的意识形态。这里所说的有关的意识形态的内容主要有两点：一是强调领导干部要走群众路线，要以身作则，不能搞“特殊化”；二是强调职工是国有企业的主人，否定国有企业工人是雇佣劳动者，宣扬要全心全意依靠工人阶级。在正式推行

^① 参见周叔莲：《二十年来中国国有企业改革的回顾与展望》，载《中国社会科学》，1998（6）。

市场化改革以后，党和政府并没有调整对这种意识形态的强调和宣传，问题是这种意识形态及相关的一些政策规定在现实中很难得到贯彻执行。这样，当职工群众拿领导干部的实际表现与党和政府提倡的理想的行为规范进行比较时，很容易发现两者之间存在差距而产生不公正感。对这种意识形态的强调和宣传，也使得企业经营者（或领导干部）与劳动者（职工群众）之间关系的性质一直模糊不清，这实际上影响了在国有企业内部建立规范化的劳动关系。

五、1979年以后：调控私营企业的劳资关系

20世纪50年代完成对资本主义工商业的社会主义改造以后，我国的私营企业及其劳资关系就绝迹了，一直到1979年以后才得以重新出现，相应地，党和政府重启了调控私营企业及其劳资关系发展的进程。我们可以把这个调控的过程大致分为三个时期。

（一）第一个时期：1979—1991年

在这一时期，党和政府对私营企业的重新出现采取了从默许到公开放行的政策，对其劳资关系则基本上持放任自流的态度。

这一时期的私营企业是在恢复和发展个体经济的基础上重新出现的。1980年8月，中共中央在关于转发全国劳动就业工作会议文件的通知中要求“有关部门对个体经济要积极予以支持，不得刁难，歧视”。1981年7月出台的《国务院关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》强调了恢复和发展城镇非农业个体经济的重大意义，要求各地政府和有关部门给予支持和方便，并规定：“个体经营户，一般是一人经营或家庭经营；必要时，经过工商行政管理部门批准，可以请一至两个帮手；技术性较强或者有特殊技艺的，可以带两三个最多不超过五个学徒。”^①1982年12月，第五届全国人大五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第十一条规定：“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济，是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法权利和利益。”从此，取得了合法地位的个体经济的发展更加迅猛，其中一些个体工商户因为请了超出规定人数的“帮手”或带了超出规定人数的“学徒”而成为了“雇工大户”。

如何看待雇工经营现象？其性质、特点、利弊、发展趋势如何？应该采取什么对策？对此，当时的观点并不统一。^②1983年1月，中共中央在《当前农村经济政策的若干问题》中指出：“农村个体工商户和种养业的能手，请帮手、带徒弟，可参照《国务院关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》执行。”对超过上述规定雇请较多帮工的，不宜提倡，不要公开宣传，也不要急于取缔，而应因势利导，使之向不同形式的合作经营发展。这种不提倡、不公开宣传、不急于取缔的“三不”政策实际上默许了私人雇工经营现象的存在和发

^① 劳动部劳动科学研究所、全国总工会劳动工资社会保障部编：《中国劳动、工资、保险福利政策法规汇编》，106页，北京，海洋出版社，1990。

^② 参见徐焕章等编：《雇工问题研究——文献资料论文汇编》，北京，中共中央党校科研办公室，1986。



展，雇工经营的私营企业就在这种默许之下不断地涌现了出来。

1987年10月，中共十三大的报告指出：“实践证明，私营经济一定程度的发展，有利于促进生产，活跃市场，扩大就业，更好地满足人民多方面的生活需求，是公有制经济必要的和有益的补充。”该报告还强调：“目前全民所有制以外的其他经济成分，不是发展得太多了，而是还很不够。对于城乡合作经济、个体经济和私营经济，都要继续鼓励它们发展。”该报告还提出：“必须尽快制订有关私营经济的政策和法律，保护它们的合法利益，加强对它们的引导、监督和管理。”

1988年4月，第七届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》第十一条增加规定：“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理。”从此，在国家的根本大法中确立了私营经济的法律地位和经济地位。1988年6月，国务院发布了《中华人民共和国私营企业暂行条例》（自1988年7月1日起施行）。该条例“所称私营企业是指企业资产属于私人所有、雇工八人以上的营利性的经济组织”，它被分为独资企业、合伙企业和有限责任公司三种类型。该条例第三条规定：“私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营企业的合法权益。”从此，私营企业的发展和管理被纳入了法制轨道。

自1988年下半年起，由于通货膨胀等原因，国家开始治理经济环境、整顿经济秩序，经济环境明显地由宽松变为偏紧。1989年，政治环境、意识形态宣传、社会舆论等方面也有所变化，讲私营经济的“弊”的多了、讲其“利”的少了。与此同时，国家加强了对私营经济的管理，在全国范围内开展了针对个体户、私营企业的税收大检查。在检查过程中，对一些个体户、私营企业给予了过重的惩罚，甚至把不够拘留条件的个体户和私营企业主也拘留了。在这种情况下，1989年下半年以后，在私营经济中便出现了把私营企业无偿奉献给集体、把私营企业改变为国营企业或集体企业、减少雇工、缩小规模、有意停业等现象，使登记注册的私营企业的数量暂时有所减少。1989年年底，全国登记注册的私营企业为9.06万户，到1990年6月底下降至8.8万户，之后又缓慢回升，至1990年年底和1991年年底分别增加至9.8万户和10.8万户。^①

在这一时期，国家还没有就如何协调私营企业的劳资关系出台专门的法律法规，只在相关的文件或法规中涉及了这方面的内容。比如在1981年7月出台的《国务院关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》中规定：“请帮手、带学徒，都要订立合同，规定双方的权利、义务、期限和报酬等。合同要经当地工商行政管理部门鉴证。”在1988年6月国务院发布的《中华人民共和国私营企业暂行条例》中，第五章（私营企业的劳动管理）对私营企业劳动合同的内容、劳资争议的处理、劳动保护、社会保险、劳动时间等做了初步规定。1989年9月，劳动部颁布的《私营企业劳动管理暂行规定》又对私营企业用工和劳动合同、工资待遇、保险福利、劳动安全与卫生、劳动争议等内容进行了具体规定。

^① 参见张厚义、刘文璞：《中国的私营经济与私营企业主》，北京，知识出版社，1995。



不过，鉴于当时的政治、经济与社会环境，这些尚不健全的政策、法规基本上只能停留在纸面上，无法落在私营企业里。因此可以认为，这一时期党和政府对私营企业的劳资关系基本上持放任自流的态度。

在通常情况下，这种放任自流意味着国家偏袒资本一方。^① 不过，我国的情况比较特殊——即使放任自流或不予直接干预，党和政府长期积累起来的威望却仍在发挥作用。这是因为：党的教育和社会主义建设的几十年实践，使得社会主义的一些基本原则，诸如按劳分配原则、人与人之间的平等互助关系、社会主义的道德标准等，已经深入人心，与这些原则偏离过大的现象往往难以被社会成员所接受，从而形成一种对私营企业主行为的约束力。私营企业主通常能够以平等的态度对待雇工并照顾到雇工合理的经济利益，比如参照当地国营企业和集体企业职工的工资标准来确定雇工的工资水平，甚至还参照当地国营企业和集体企业职工的劳保与福利标准来确定雇工的劳保与福利待遇。一些规模比较大、效益比较好的私营企业还修建了职工宿舍和其他生活服务设施。这些做法都有助于建立较为和谐的劳资关系。^② 因此，我们可以认为，尽管这一时期国家并没有出台健全的、有力的调控私营企业劳资关系的政策，但国家过去几十年的作为所形成的政治、经济和社会环境构成了对私营企业主的一种巨大的约束力，这种约束力好比是另一只“看不见的手”，约束着这一时期的私营企业主对待雇工的态度与行为。

（二）第二个时期：1992—2002年

如果说在1991年之前，我国的私营经济尚处于自发发展阶段，那么，1992年以后，则迅速转入了由各级党委和政府大力推动的发展阶段。这种推动可以分为两个层次，一是中共中央和中央政府的推动，二是地方党委和政府的推动。

中共中央和中央政府的推动主要表现在以下几个方面：（1）1992年年初邓小平的“南方谈话”从政治观念上突破了对私营经济姓“社”姓“资”问题的争论困境，为理论探讨和私营经济的发展提供了一个宽松的环境。^③（2）1992年10月召开的中共十四大确定我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，强调要加快改革开放的步伐。（3）1993年4月，国家工商行政管理局推出了《关于促进个体经济、私营经济发展的若干意见》。（4）1997年9月召开的中共十五大的报告指出：个体经济、私营经济等非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分，应当继续鼓励、引导，使其健康发展。（5）1999年3月，九届全国人大二次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，把《宪法》第十一条中关于个体经济、私营经济是社会主义公有制的补充，修正为“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分”。

① 海曼认为：国家不干预（经济活动）并不意味着中立。实际上，“自由主义”意味着雇主剥削与工人被剥削的自由。国家的不干预是偏袒资本的不干预。See Richard Hyman, *Industrial Relations: A Marxist Introduction*, London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd., 1975.

② 参见晓亮主编：《私营经济论》，成都，四川人民出版社，1993。

③ 参见郑红亮、吕建云：《中国私营经济发展30年：理论争鸣和改革探索》，载《管理世界》，2008（10）。

(6) 2002年11月召开的中共十六大的报告重申：个体、私营等各种形式的非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分，必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济的发展。

地方党委和政府的推动则更为具体。在1992年以后的几年里，各级地方党委和政府纷纷召开了进一步发展个体私营经济的会议，出台了一系列鼓励、支持和加快个体私营经济发展的政策措施，并纷纷成立了个体私营经济领导小组。有的地区甚至要求各级党委和政府拿出抓公有制经济的胆量、抓乡镇企业的劲头、抓“三资”企业的热情、抓计划生育的魄力来抓个体私营经济。

在上述政策的大力扶持下，私营企业异军突起。从1993年到2002年，登记在册的私营企业户数由23.8万户增加到243.5万户，增长了11.1倍；从业人数由372.6万人增加到3409.3万人，增长了8.1倍；注册资本金由680.5亿元增加到24756.2亿元，增长了36.4倍；工业总产值由421.1亿元增加到15339.0亿元，增长了36.4倍；缴纳的工商税收由10.5亿元增加到945.6亿元，增长了89.1倍。^①与此同时，一大批私营企业主迅速成长起来，他们日益受到党和政府的关怀与重视，一些私营企业主还成为各级人大代表和政协委员。

与此形成鲜明对比的是，对有关维护私营企业工人的合法权益、协调私营企业的劳资关系的问题却并没有引起各级党委和政府的足够重视。徐小洪于1996年对浙江省的调查显示，许多地方政府官员尚未认识到正确处理私营企业劳资关系问题的重要性和紧迫性，他们对有关问题或者是“睁一只眼、闭一只眼”，放任自流，或者是直接进行偏袒私营企业主的干预。^②

在这种局势下，在私营企业主面前，私营企业工人（主要是农民工）更加处于弱势地位，他们的合法权益经常被企业主及其代理者侵犯，劳资关系日益紧张。这种紧张的劳资关系不但影响了企业的生产秩序，也给当地的投资环境、经济发展和社会稳定带来了负面影响，因此，党和政府再也不能对有关的问题坐视不管了。

（三）第三个时期：2003年以后

2003年以后，我国的私营企业仍然保持了快速发展的势头（见表4—1），与此同时，党和政府加大了调控劳资关系的力度。之所以如此，除了劳资关系日益紧张的原因之外，还有另外两个重要因素：一是一些私营企业迅速发展壮大，相应地，一些私营企业主也越来越财大气粗、胆大妄为，这不但影响了企业劳资关系的和谐，也影响了党和政府对经济、社会、政治等的宏观调控。因此，党和政府不得不想方设法引导他们、约束他们、整合他们。二是在沿海地区开始出现越来越严重的“民工荒”现象，影响了企业的正常生产，各级党委和政府不得不对此进行调控或干预。

^① 参见张厚义、刘平青：《私营企业发展进入新的历史阶段》，载《中国党政干部论坛》，2003（11）。

^② 参见徐小洪：《中国私营企业劳动关系论》，杭州，杭州新闻出版局，1998。



表 4—1

2003—2011 年全国私营企业发展基本情况表

年份	户数 (万户)	增长率 (%)	从业人数 (万人)	增长率 (%)
2003	328.72	24.6	4 299.1	32.4
2004	402.41	22.4	5 017.3	16.7
2005	471.95	17.3	5 824.0	16.1
2006	544.14	15.3	6 586.4	13.1
2007	603.05	10.8	7 253.1	10.1
2008	657.42	9.0	7 904.0	9.0
2009	740.15	12.59	8 606.97	8.89
2010	845.52	14.24	9 417.58	9.42
2011	967.68	14.45	10 353.62	9.94

注：表中历年户数均包含分支机构数量。

资料来源：马夫等：《2011 年全国个体私营经济发展基本情况》，见《中国民营经济发展报告 No. 9 (2011~2012)》，北京，社会科学文献出版社，2012。

党和政府采取强力措施来调控私营企业的劳资关系，始于“政府为农民工讨薪”，其标志性事件是，2003 年 10 月 24 日，国务院总理温家宝在重庆视察时，曾帮助云阳县一农妇讨要包工头拖欠她丈夫的 2 240 元工钱。2003 年 11 月，国务院办公厅下发了《关于切实解决建设领域拖欠工程款问题的通知》。同年 12 月，建设部等六部委召开了电视电话会议，贯彻这个通知精神。2004 年 1 月，国务院又召开了全国清理拖欠工程款电视电话会议，要求一定要在春节前抓紧兑付 2003 年拖欠的农民工工资。在此后一年左右时间里，在中央政府的干预下，全国各地加大了清查拖欠农民工工资的力度，因而在全国范围内掀起了一场“政府为农民工讨薪”的热潮。

2006 年 3 月，国务院出台了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》。该意见指出：“农民工面临的问题仍然十分突出。主要是：工资偏低，被拖欠现象严重；劳动时间长，安全条件差；缺乏社会保障，职业病和工伤事故多；培训就业、子女上学、生活居住等方面也存在诸多困难，经济、政治、文化权益得不到有效保障。这些问题引发了不少社会矛盾和纠纷。解决好这些问题，直接关系到维护社会公平正义，保持社会和谐稳定。”该意见要求“各地区、各部门要认真贯彻国家关于解决农民工问题的各项法律法规和政策规定，按照本文件的要求，结合实际抓紧制定和完善配套措施及具体办法”。此后不久，2006 年 10 月，中共十六届六中全会审议通过了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。该决定强调要发展和谐劳动关系、完善劳动关系协调机制、维护劳动者特别是农民工的合法权益。

此后，各级党委和政府陆续出台了一些调控私营企业劳动关系的政策措施。这些调控措施可以分为硬性调控措施与软性调控措施两种理想类型。

所谓硬性调控，通常是指出台并严格执行具有强制性的相关法律。它大致又可以分为直接的硬性调控与间接的硬性调控两种类型。所谓直接的硬性调控，是指直接对企业内部的劳动行为、劳动条件等进行规范，比如对劳动合同、工作时间、休息休假、工资支付、

劳动安全卫生、职业培训、女职工和未成年职工特殊劳动保护等方面进行规范；所谓间接的硬性调控，是指超越企业的劳动过程，出台旨在降低雇员对雇佣关系的依赖性，从而间接地提高雇员的谈判力量的法律，比如出台有关社会保险的法律（涉及医疗、工伤、生育、失业、退休等方面）、立法支持雇员自由组织和参加工会等。当然，直接的硬性调控与间接的硬性调控之间的界限往往并不清晰。

如果不考虑中间过渡类型，那么，硬性调控之外的所有调控都属于软性调控。其中，最具中国特色的软性调控是各级党委和政府通过出台有关的文件（俗称“红头文件”）来调控。这些“红头文件”往往以“××的通知”和“××的意见”的面目出现，其调控手段以积极引导、正面激励为主，而很少直接采取强制的和惩罚的手段。这种软性调控也大致可以分为直接的软性调控与间接的软性调控两种类型。直接的软性调控是指直接针对企业主及其代理者、雇员及其代表者或整个企业的调控，其基本做法是通过下发“红头文件”开展有关的活动，它需要企业有关人员直接配合、参与或做出回应。间接的软性调控则指其他的软性调控手段。

根据笔者对浙江省诸暨市的调查，近年来，党和政府采取的直接的软性调控措施主要有以下七类：一是将党组织融入私营企业。二是将社会治安综合治理网络延伸到私营企业。三是开展创建劳动关系和谐企业活动。四是开展强化职工生活后勤保障活动。五是对非公有制经济代表人士进行政治安排与综合评价。六是要求工会“服务大局”。七是采取进一步预防、化解劳资纠纷的措施。在这七类软性调控措施中，前两类代表一种调控类型，即将党和政府的触角直接伸进企业并开展相关的活动；第三类和第四类则代表另一种调控类型，即一些党政部门以及工会组织深入企业，联合开展有关的评比活动。这四类调控的主要目的在于引导、约束、整合雇主及其代理者。第五类措施，即对非公有制经济代表人士进行政治安排与综合评价的做法则更是如此。也就是说，在以上七类措施中，有五类主要是针对雇主及其代理者的，只有第六类措施（要求工会“服务大局”）属于引导、约束、整合雇员及其代理者，其基本做法是通过党领导工会来消除雇主（资方）可能的对立面，并让工会在企业内部开展多种多样的活动来“服务大局”。当然，即使采取了上述软性调控措施，也不可能预防全部的劳资纠纷，因此，还需要进一步采取措施来预防、化解劳资纠纷，比如开展农民工工资支付情况专项检查、推行安全生产和劳动用工“网格式”管理、进一步加强信访工作、构筑社会矛盾纠纷“大调解”工作格局、就地就近调解劳动争议等。在这些软性调控措施的共同作用下，至少产生了以下两种综合性的效果：一是把私营企业主整合进了现行体制；二是促使原来不属于“单位”范围的私营企业，尤其是那些大型的、知名的私营企业，具有了“单位”的某些特征。^①

概而言之，党和政府调控劳动关系的主要目的有两个：一是在宏观层次上，表现为追求国民经济的快速发展与社会秩序的和谐稳定；二是具体到企业层次上，表现为追求企业经济效益的提高与企业劳动关系的和谐。再具体一点来说，追求企业经济效益的提高意味

^① 参见游正林：《地方政府对劳资关系的软性调控》，北京，社会科学文献出版社，2014。



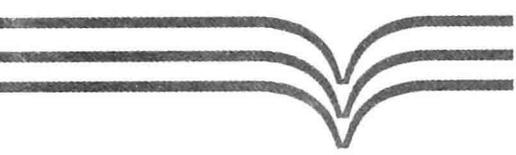
着要充分调动劳资双方尤其是劳方的劳动积极性，追求企业劳动关系的和谐则意味着要尽力预防和化解劳资纠纷。要同时解决好这两个方面的问题，也即同时解决好劳动效率与劳动秩序的问题，并不是一件容易的事。从实际效果来看，大体而言，20世纪五六十年代把企业改造为“单位”后，主要解决了劳动秩序的问题，而对劳动效率问题的解决却不太理想。1979年以后的国营企业改革旨在解决劳动效率问题（即调动企业与职工的积极性），结果不仅解决得并不理想，反而还产生了严重的劳动秩序问题。近10年来，党和政府加大了调控私营企业劳资关系的力度，所采取的软性调控措施主要是为了引导、约束和整合私营企业主及其代理者，并促使私营企业“类单位化”，把工人（主要是农民工）整合进所工作的企业，这些做法对解决劳动秩序问题起到了一定的作用。

复习思考题

1. 如何从社会学的角度来理解农村土地的家庭承包制改革？
2. 如何从乡镇企业的乡土性来理解乡镇企业崛起的奇迹？
3. 1949年以来国家对劳动关系的调控方式有的一些什么样的变化？

推荐阅读书目

- [1] 温铁军. “三农”问题与制度变迁. 北京: 中国经济出版社, 2009.
- [2] 应星. 农户、集体与国家——国家与农民关系的六十年变迁. 北京: 中国社会科学出版社, 2014.
- [3] 折晓叶. 村庄的再造. 北京: 中国社会科学出版社, 1997.
- [4] 刘世定. 占有、认知与人际关系. 北京: 华夏出版社, 2003.
- [5] 渠敬东. 占有、经营与治理: 乡镇企业的三重分析概念. 社会, 2013 (1) -2013 (2).
- [6] 李路路, 李汉林. 中国的单位组织: 资源、权力与交换. 杭州: 浙江人民出版社, 2000.
- [7] 游正林. 地方政府对劳资关系的软性调控. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.



第五章

城乡关系与城市化

本章要点

在西方发达国家，虽有城市与乡村的社区之分，但并不存在实质性的城乡关系问题。而在中国，无论是在传统的乡土社会，还是在改革前的总体性社会，一直到今天的转型社会，城乡之间的分割、断裂及关联，都是极其重要的实质问题。在中国社会，地位不平等在空间上的具体体现就是城乡的不平等关系。本章讨论了中国城乡关系的历史演变、当前城市化过程中协调城乡关系的种种努力及其社会影响，并力图面对中国社会在城市化过程中出现的新问题，把握对城乡关系研究的新动向。

关键词

城市化 行政主导型城乡二元结构 市场主导型城乡二元结构 城乡统筹

第一节 中国历史上的城乡关系

农村与城市，无论在空间形态上还是在社会形态上，都存在显著差异。然而，农村与城市在经济、政治、文化、社会等层面都相互依存。农业生产为城市提供粮食等基本生活必需品，而城市不但是农产品交易的重要场所，也是农村生产生活所需工业制成品的产地。此外，城市还是整个城乡区域的政治、文化中心。也就是说，物资、资金、人力、文化等在城市与乡村之间频繁流动。而规范这些流动的制度安排，则深刻地影响着农村与城市的关系。因此，要理解某一历史时期的城乡关系，首先就需要关注在那一历史时期关于城乡互动的各项制度，比如关于城乡间人力物力等生产要素流动的各项规定、进行村庄治理的各种规范、协调城乡间文化互动和社会交往的具体规定等。也就是说，城乡关系简单地来讲就是城市和乡村之间在经济、政治、文化、社会各领域的互动方式，具体来讲就

是一个社会在特定历史时期对这些领域城乡互动的各项制度安排。在这一节中，我们将首先对城市 and 城市化进行讨论，接下来将具体探讨我国历史上的城乡关系：在先秦至明清的中国历史上，城市与农村之间的关系是怎样的？清季以来城市与农村的关系发生了哪些变化？

一、城市与城市化

城市和农村的分化是人类社会发展的产物。尽管学者们对“城市”的界定方式不同，但多数学者都注意到了城市与农村不一样的经济形态。与农村居民基本自给自足的生活方式不同，城市居民的生活所需主要是通过市场交换获得的。西方社会学三大家之一韦伯对城市的讨论，也是从经济层面开始的。“只有在当地居民通过当地市场即可满足大部分经济上的日常之需，而且购买的大多数产品都可以由当地或邻近地区居民专为拿到该市场销售而获取或生产，这时，我们才能就其经济意义谈论一个‘城市’。”在韦伯看来，城市本质上首先是一个“市场聚落”。然而，韦伯也注意到了城市的“政治—行政”层面。他指出，有些地方从经济意义上未必能算城市，但“从政治—行政意义上说可以被认为是城市”^①。历史上，这些在行政上被界定为“城市”的地方，通常是筑有城墙的堡垒和要塞，具有防御和保卫的功能。也就是说，在对城市的考察中，韦伯认为既要注意到城市经济层面的特质，也要注意其政治层面的特殊意涵。美国著名的城市研究学者芒福德对人类历史上城市起源的考察也凸显了经济和政治两个维度对城市的意义。^②芒福德指出，远古时代农业文明的发展带来了阶层分化，为了满足富有王权阶层的消费需求，他们的居住地聚集了各种行业，这就是城镇的雏形。芒福德断言王权制度是促成城市产生、促进分散的村落经济转变为高度组织化的城市经济的最重要因素。也就是说，尽管城市与农村的分化主要表现在经济层面，但对城市和城乡关系的考察也要注意政治力量的影响。因此，对城市和农村之间的关系进行研究，不但需要关注经济维度，也要关注政治维度。

城市数量增加，城市人口比重扩大，是城市化这个概念的基本含义。在人类的漫长历史中，全球城市数量和城市人口总体上在逐步增加。但在相当长的一段时期内，这种城市化的趋势比较缓慢，一些国家和地区甚至在某些阶段经历了城市数量减少和城市人口比重下降。^③然而，19世纪以来，城市在全球范围内获得了大规模的快速发展。数据显示，公元1500年，全世界十万以上人口的城市只有20个左右。1700年，全世界十万以上人口的城市也只有大约40个。而直到1800年，全世界十万以上人口城市的人口比重仅为2%。但此后，城市的数量和规模出现了快速增长和扩大。1900年，全世界十万以上人口城市的人口比重已达13.6%，十万以上人口的城市数量超过了300个，百万以上人口的城市也有11

① [德] 韦伯：《经济与社会》，第二卷，1376、1384页，上海，上海世纪出版集团，2010。

② 参见 [美] 芒福德：《城市发展史》，北京，中国建筑工业出版社，1989。

③ 参见 [美] 科特金：《全球城市史》，北京，社会科学文献出版社，2010。

个。到 2000 年, 十万以上人口城市的人口比重达到 46%, 全世界人口超过百万的城市也达到了 300 多个。^① 学者们大多认为, 近 200 年间城市的飞速发展是工业革命的成果。首先, 工业革命和科技革命提高了农业生产的劳动生产率和农产品的产量, 一部分劳动力得以离开农业生产从事其他工作。其次, 以机器使用为特征的制造业替代了前工业时代的小规模手工业, 大工业对劳动力的需求促进了人口在城市的聚集。最后, 工业革命促进了复杂交通运输网络的建立, 工业可以不再毗邻能源和原料产地, 各类型产业得以向中心城市集中。于是, 欧美国家在 19 世纪前后开展工业化的同时, 也逐步开始了快速城市化的进程。20 世纪以来, 工业化继续在全球拓展, 加上通信技术的发展和全球交通运输体系的完善, 就带来了城市在全球范围内的繁荣。^②

目前对城市化的研究, 仍然是从城市数量和城市人口入手的。这是从人口学或者说是统计学的角度来描绘城市的发展。但应当注意到, 统计数字的变化反映的是社会生活的变化和社会结构的变迁。不同学科在对城市化的探讨中各有侧重, 社会学对城市化的讨论采用了一种相对综合的视角。20 世纪 20 年代到 30 年代, 美国芝加哥学派开创社会学的城市研究时已经明确提出: 城市化是一种生活方式, 是农村生活方式向城市生活方式的转变。^③ 这里的生活方式并不单纯指日常生活习惯, 还包括与之相应的生产方式和社会结构。在这一意义上, 社会学对城市化的研究明确了城市和农村之间的差异, 特别关注了城市的兴起对城市和农村关系的影响。即使只从统计数字出发来理解城市化, 也应当看到其中城乡关系的变化。城市数量的增加, 意味着有些农业生产区域转变为以工商业为主的城镇。而城市人口比重的增加, 表明一部分农村人口迁移到了城市, 并从事工商服务业。也就是说, 在工商业发展的过程中, 土地、人力、资金都在农村和城市进行了重新分配, 而这种重新分配也改变了城市和农村的经济形式、社会结构、生活方式, 进而改变了城乡原有的关系格局。因此, 要理解城市化带来的社会变迁, 就应当检视城乡关系在城市化过程中的变化。而在对这些变化的探讨中, 不但要关注城市化的经济动力, 也要注意政治力量对城市化的影响。

近年来, 随着经济发展, 我国的城市人口比重和城市数量也在增加, 我国已逐渐进入城市化快速发展的阶段。在我国政府的各种政策文件以及相关的讨论中, 通常使用“城镇化”而不是“城市化”, 但两个概念事实上并无太大差异。我国政府使用“城镇化”有强调大中小城市协调发展的意涵。本书仍然使用“城市化”这一社会学术语, 只在涉及相关政策及相应讨论时使用“城镇化”这种说法。本章的讨论将立足于我国历史上的城乡关系, 关注当前城市和农村在经济、政治各领域之间互动方式的变化以及这些领域城乡互动的各项制度安排, 进而讨论城市化对我国社会的影响。

① 以上数据皆引自 Tertius Chandler, *Four Thousand Years of Urban Growth: An Historical Census*, Edwin Mellen Press, 1987。

② 参见 [英] 诺南·帕迪森:《城市研究手册》, 上海, 上海人民出版社, 2009。

③ See Wirth Louis, "Urbanism as a way of life," *American Journal of Sociology*, 1938, 44: 1-24.



二、传统中国的城乡一体

中文的“城市”一词，从词源上来说，兼具了对城市发展中的政治维度和商业维度的强调。“城”本意是指城墙，“市”指的则是进行商品交易的市场。赵冈在对中国城市史的研究中指出，就起源而言，中国古代的城市可以分为政治性的“城郡”和商业化的“市镇”两大类。“城郡”是历代王朝出于军事和政治目的而建立的行政区划治所。这些政治性“城郡”构成了全国性的行政网点，从京师遍布地方。当然，这些“城郡”中也有手工业和商业的场所。而“市镇”则与王朝主动设立的政治性“城郡”不同。“市镇”原本是附近居民为了进行交易而自发形成的区域市场，这些市场发展到一定规模后，政府就派驻官员，正式在这些市集上设市或镇。^① 赵冈还发现，从先秦到明清，经济性城市的人口只占中国城市人口极小的比例，传统中国的城市是以政治性的“城郡”为主体的。^② 同时，一些研究者也注意到，在中国历史上，城市手工业的生产规模相当有限，大量的手工业生产并不是聚集在城市，而是作为乡村地区农户经济的一部分。费孝通在讨论中国传统的乡土经济形式时指出，中国“传统的工业却并不集中在都市里，而是分散在无数的乡村里，所以是乡土工业”^③。此外，传统中国城市中的市场规模和作用都比较有限，有相当一部分商品交易绕过了城市中的市场，是在乡村与乡村之间进行的。有研究者在分析清代前期我国国内的棉布交易时发现：在鸦片战争前，我国每年生产的棉布中约有3亿1500匹（比重占52.8%）以商品形态在市场上出售，但其中只有15%是卖给城市居民，而85%是由江南地区农村生产，直接卖到了北方农村。^④ 也就是说，传统中国城市的手工业和商业发展程度都不高，城市中并未发展出独立的城经济，传统中国的城市主要是王朝对广大乡村地区进行行政管理的治所。学者们在对城乡关系的研究中注意到：先秦至明清，城市的这些特点使得传统中国城市与乡村之间联系紧密。

在对传统中国城乡关系的研究中，徐勇用“一体性趋向”来描述城市和乡村之间的紧密联系。在徐勇看来，传统中国城乡的“一体性趋向”具体表现为经济的一体性、政治的一体性、文化的一体性、人口的一体性和地域的一体性。首先，从经济上看，古代中国的乡村经济是农业和手工业的结合，乡村对城市工商业的依赖较小。而城市的手工业和商业发展都相当有限，未能如欧洲的城市那样成为独立的经济有机体，城市人口的生存要依赖于乡村的农业生产。因此，乡村和城市的经济利益对立不突出，城乡之间在经济上是一个整体。其次，古代中国城乡政治也是一体的，城市是中央集权国家权力机构的所在地，而乡村则是从属于权力系统的基层单位，中央集权体制使城市和乡村成为一个整体。最后，

① 参见赵冈：《中国城市发展史论集》，3、4页，北京，新星出版社，2006。

② 参见赵冈：《中国城市发展史论集》，17、18页，北京，新星出版社，2006。

③ 费孝通：《乡土重建》，见《费孝通文集》，第四卷，北京，群言出版社，1999。

④ 参见吴承明：《论清代前期我国国内市场》，载《历史研究》，1998（1）。

从文化上看，由于城市工商业不发达，古代中国城市也并未发展出与欧洲城市类似的市民文化，城市是植根于农耕文明的儒家文化的中心，也就是说，城乡在文化上也是一个整体。^① 有学者对明清庙会进行分析发现，庙会吸引了一定范围内城市居民和乡村居民的积极参与。这不但表明庙会提供了城乡居民交流互动的场所，进而起到了沟通城乡关系的作用，而且反映出特定区域内的城市和乡村之间存在着共同的文化联系和文化认同。^② 此外，徐勇还强调了古代中国城乡人口的一体化。一方面，官员和商人即使居住在城市，也以乡村为根基，在农村买地置业，另一方面，古代中国人口在城市和农村间的流动并不受限制，因此，城乡的人口之间并不存在明显的分离和区隔。在徐勇看来，尽管中国古代的多数城市通过城墙与乡村分离，但城墙并没有将城乡割裂，城市和农村之间存在紧密的关系，城市只是一定地域内乡村地区的中心。传统中国的城乡关系并不是对立或对抗的关系，城市和农村是传统社会中联系密切的两个部分。^③

传统中国的城乡一体并不意味着城乡之间无差异，更不表明传统中国的城市和农村之间是平等的。也有一些学者注意到了，传统中国的城乡之间也存在一定程度的对立。一方面，乡村地区是城市行政权力进行治理的对象，传统中国城乡的政治对立“表现为郡县城市对农村进行统治”^④。另一方面，传统中国城乡之间也存在一定程度的经济对立。政府从乡村地区抽取赋税，还有少数居住在城市的地主也将在乡村地区收取的一部分地租用于城市生活，但总体上从乡村流入城市的财富数量并不大。^⑤ 然而，即便城乡之间存在这些政治和经济上的不平等，也能看到传统中国城市和农村之间的紧密联系。传统中国的城乡关系并不是截然对立和分离的，城市和农村可以说是传统中国社会的一体两面。

传统中国城市和农村之间的一体化趋势，与传统中国城市商业化、工业化程度较低有关。这种低水平的商业化和工业化程度也制约了传统中国的城市化进程。在相当长的历史时期，中国的城市人口比重上升缓慢。南宋时期，中国的城市人口比重达到最高峰，也仅为22%。南宋之后中国的城市化进程陷入停滞，城市人口比重甚至不断降低。19世纪中期，时值清末，城市人口比重达到谷底，仅为6%。^⑥ 然而，自19世纪下半叶起，鸦片战争后的口岸通商政策促进了中国城市的工业化和商业化，中国的城市化水平开始提高。而城市的发展也带来了中国城乡关系的改变，中国的城市与农村也从传统的一体走向了分立，甚至对立。

① 参见徐勇：《非均衡的中国政治：城市与乡村比较》，北京，中国广播电视出版社，1992。

② 参见赵世瑜：《狂欢与日常：明清以来的庙会与民间社会》，北京，三联书店，2002。

③ 参见徐勇：《非均衡的中国政治：城市与乡村比较》，北京，中国广播电视出版社，1992。

④ 胡如雷：《中国封建社会形态研究》，北京，三联书店，1979。

⑤ 白凯在对19世纪40年代以后赋税与地租的研究中，注意到1840年以后，大量的资金从乡村地区流入城市。与此相比，传统中国从农村流入城市的资金是较少的。参见白凯：《长江下游地区的地租、赋税与农民的反抗斗争1840—1950》，上海，上海书店出版社，2005。

⑥ 参见赵冈：《中国城市发展史论集》，29页，北京，新星出版社，2006。



三、近代中国的城乡分立

近代中国的城市化程度有所提高，城乡关系也发生了一些根本的变化。资本主义国家的殖民入侵推动了近代中国商业、工业、交通的发展，进而推动了近代中国不同类型城市的出现和发展。^① 首先，1842—1922年间，中国先后向西方国家开放了79个商埠，逐步卷入了世界市场。随着西方大工业廉价商品的大量流入，中国其他城市的商业贸易和开放商埠一样获得了发展。商业力量是推动中国近代城市发展的最初动力。其次，在城市商业发展的同时，近代中国的工业化也逐渐起步。外国资本在中国大规模投资建厂，清朝末年的洋务运动也创办了一些军事和民用企业，国内的私人资本也开始投资工矿企业。工业化的发展带来了劳动力的聚集，不但促进了原有大城市的发展，而且建立了一些新兴工业城市。此外，工商业发展推动了现代交通的发展，铁路交通枢纽建设也带来了新兴城市崛起的契机。

然而，近代中国城市化进程也存在相当的困境。一方面，近代中国的城市发展严重依赖于西方资本主义国家的产品、资金和技术；另一方面，近代中国城市化发展非常不均衡。这种不均衡不仅体现在地理位置带来的差异，而且体现在近代中国城市中商业与工业发展的不均衡。相比而言，城市中的工业发展要落后于商业。此外，近代以来的多次大规模战争也不断对经济造成破坏，使得城市的发展相当困难。因此，虽然近代中国城市化有所发展，但总体上城市化程度仍然比较低。根据国家统计局的数据，1949年，我国有56个地级市和61个县级市，城镇人口占全国总人口的10.6%。^② 就城市人口比重而言，近代中国的城市化程度已经远高于19世纪中期传统中国城市化的谷底（6%），但还不及传统中国城市化在12世纪南宋时期的峰值（22%）。

近代中国的工商业发展带来了中国城市的发展，但中国农村在这一时期却逐渐陷入危机。首先，西方资本主义入侵后，中国被卷入世界资本主义市场，成为西方资本主义工业制成品的倾销地。同时，近代中国城市工业也开始获得发展。中国乡土工业产品的价格难以与现代工业竞争，乡村地区的手工业逐渐破产。有学者注意到，近代中国乡村基本上失去了来自乡土工业的经济收入，而这也造成了传统经济中土地问题的爆发。中国传统农村经济中男耕女织的混合经济形态使农户生活勉强达到小康，所以农户能够接受地主收取产量的一半作为地租。然而，近代中国乡土工业被破坏后，农户在交纳一半产量作为地租后就难以维生了。尽管地租并未变化，但佃户却与地主之间爆发了冲突。^③

其次，在乡土工业破产的同时，经济作物在近代中国农村的大规模种植也加剧了危机。有研究者认为，近代中国的农村经济仍然是以传统自给自足的小农经济为主，农户生产的

① 参见隗瀛涛主编：《中国近代不同类型城市综合研究》，成都，四川大学出版社，1998。

② 下文中凡1949—2009年的相关数据均出自国家统计局国民经济综合统计司：《新中国六十年统计资料汇编》，北京，中国统计出版社，2010。下文不再一一标注。

③ 参见费孝通：《乡土重建》，见《费孝通文集》，第四卷，北京，群言出版社，1999。



目的是为了满足不同家庭的消费需要，这种农业经营方式能够避免商品性农作物无法出售带来的危机。^①但也有学者指出，19世纪40年代以后，经济作物已经开始在一些地区普遍种植。资本主义经济体系在向中国倾销工业品的同时，还希冀购买低价的棉花、烟草等原材料。种植这些经济作物的收益要远高于粮食作物，长江流域有相当一部分农户转而种植商品性经济作物。黄宗智通过对长江流域农业经济的研究发现，商业化农业对资金、市场高度依赖，一个种植季的歉收就可能使小农面临破产。^②因此，农作物种植的商品化至少加剧了近代中国某些农村地区的危机。

此外，在近代中国农业经济遭遇危机的同时，由于城市的发展，大量资源从农村流入城市。一方面，有相当数量的资金流入城市。19世纪40年代之后，大量土地所有者受到城市中商机和惬意生活的吸引而离开乡村进入城市，这些进城的土地所有者将货币化的地租用于城市工商业投资。^③农村地区的大量财富流入了城市，原本由大土地所有者主持的水利兴修、饥荒救济都陷入停顿，农业生产环境恶化，农村地区的阶层矛盾也愈发紧张。另一方面，农村地区许多受过教育的年轻人进入了城市，导致农村地区人才缺乏，这也侵蚀了农村地区的基础。^④也就是说，近代中国的城市发展，事实上是以对农村地区的剥夺为代价的。

近代以来，中国逐渐卷入世界资本主义经济体系，这一冲击在近代中国的城市和农村产生了截然不同的后果。资本主义工业的廉价商品推动了中国城市的商业化和工业化，进而提高了近代中国的城市化程度。而廉价的商品却造成了乡土工业的破产，工业化推动了高风险经济作物的种植，加剧了农村地区的经济危机，大量资金和人员从农村地区流入城市，进一步侵蚀了农村地区的经济和社会基础。资本主义经济的入侵在带来近代中国城市繁荣的同时，却造成了农村地区的衰败。近代中国的城市与农村之间不再具有传统中国一体化的倾向，城市与农村之间的对立关系不断强化。城市的发展不但从农村抽取了资源，而且破坏了原有的农村经济格局，“乡村供奉了城市，城市却在克制乡村”^⑤。在一些研究者看来，近代中国城乡关系对立的原因之一是，近代中国的城市仍然不是自立的生产基地，而主要是西方资本主义工业产品的经纪站，所以城市需要抽取农村的土货来换洋货。同时，当时的交通也并未深入农村，农村并不能从资本主义的廉价产品中获益。因此，近代中国城市享受了资本主义经济带来的发展，而农村地区却要承受这种发展的代价。这种解释事实上将解决城乡对立关系寄望于现代化的发展，认为建立民族工业、扩展交通线路就有可能重建城市与农村之间的关系。然而，另一些学者注意到中国传统农村的社会经济秩序已经遭到破坏，他们寄望于乡村建设运动来建立与资本主义经济相适应的乡村经济和社会秩

① 参见费孝通：《乡土重建》，见《费孝通文集》，第四卷，北京，群言出版社，1999。

② 参见[美]黄宗智：《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，北京，中华书局，2000。

③ 参见白凯：《长江下游地区的地租、赋税与农民的反抗斗争1840—1950》，上海，上海书店，2005。

④ 参见费孝通：《乡土重建》，见《费孝通文集》，第四卷，北京，群言出版社，1999。

⑤ 费孝通：《乡土重建》，见《费孝通文集》，第四卷，北京，群言出版社，1999。

序，以此摆脱农村地区的弱势地位，重新调整城乡关系。^①然而，直到20世纪40年代末，这些努力都未见成效，城乡之间的对立关系并没有解决。在战争期间，有些城市被封锁，城市与农村的交通被堵塞，而周围农村地区的经济却得到恢复甚至发展。^②

总体而言，在近代中国，城市获得了一定的发展，城市化程度有一定的提高，但城市中的工业发展水平仍然较低，制约了城市的进一步发展。与此同时，中国的农村地区日渐衰败，城市的发展需要农村地区提供资源，破坏了农村原有的社会经济秩序。因此，近代中国城乡关系中对立的一面不断强化。

第二节 城乡二元结构

1949年中华人民共和国成立后，逐渐建立了一整套对城市和农村区别对待的制度，并严格限制农村居民迁入城市。20世纪50年代至70年代，城市和农村之间的差异越来越大，甚至成为中国社会截然不同的两个部分。学界用“城乡二元结构”来描述这一状况。在这一节里，我们将首先对二元经济理论进行讨论，进而重点讨论我国城乡二元结构的形成，最后还将分析改革开放以来城乡二元结构的复杂化。

一、二元经济理论与城乡二元结构

“二元经济”（dual economy）这一概念最早由荷兰经济学家伯克在对印度尼西亚的研究中提出。伯克指出，20世纪30年代印度尼西亚经济中既存在传统部门，也存在由荷兰殖民主义者经营的现代化资本主义部门。美国经济学家刘易斯在研究20世纪50年代至70年代发展中国家的经济发展时，系统地发展了二元经济理论。^③刘易斯对发展中国家“二元经济”的描述与伯克笔下的印度尼西亚基本一致。在他看来，一些发展中国家在经济和社会层面上被分为截然不同的两个部分：一个是资本主义的现代部门，另一个则是以维持生计为目标的传统部门。这两个部门之间存在显著差异。最原始的技术与高度资本主义化的工业并存；城市相当现代化，公共设施完备，而乡村则几乎属于另一个星球；一些城市的人衣冠楚楚，受到良好的西方教育，而大量乡下人则完全生活在另一个世界。刘易斯对发展中国家二元经济的分析是他提出农业剩余劳动力向工业转移的劳动力供给理论的基础。一些发展中国家的农业生产劳动力过剩，而工业发展所需资本又相对稀缺。在这些发展中国家，传统部门的剩余劳动力向现代工业转移，能够降低现代工业发展所需的劳动力成本。

① 参见晏阳初：《十年来的中国乡村建设》，见《晏阳初文集》，北京，教育科学出版社，1989。

② 参见费孝通：《乡土重建》，见《费孝通文集》，第四卷，北京，群言出版社，1999。

③ 参见[美]刘易斯：《二元经济论》，北京，北京经济学院出版社，1989。

然而,在这种劳动力转移过程中相当长的一段时间里,现代部门与传统部门之间的差距会越来越大,也就是说,二元经济状况会愈发显著。刘易斯指出,当传统部门的剩余劳动力完全转移到现代部门,而现代部门仍然存在劳动力短缺时,就出现了经济发展的一个拐点,现代部门的工资开始上升。之后,传统部门的劳动生产率继续上升,新出现的剩余劳动力也都被吸纳到现代部门,最终传统部门和现代部门的工资水平大体相当。此时,这些国家经济中的二元结构才彻底消失了。

刘易斯的二元经济理论,不但描述了发展中国家传统部门和现代部门并存的二元经济格局,而且提出了破解二元经济的策略:在劳动力剩余而工业发展资本不足的国家,可以通过将剩余劳动力转移到现代工业部门,以降低现代部门的劳动力成本,促进现代部门的发展,并最终解决二元结构的问题。同时,刘易斯也预计到了,在剩余劳动力转移过程中相当长的一段时期里,传统部门和现代部门的二元结构会加剧,传统部门越来越落后,现代部门越来越发达。刘易斯的这些理论在20世纪80年代逐渐为中国学界所了解,并得到了积极的回应。一方面,中国学界注意到,刘易斯对传统部门和现代部门分离的二元经济状况的讨论,很准确地描述了中国自19世纪40年代以来面临的城乡差别。另一方面,刘易斯通过转移剩余劳动力来弥补工业发展资本的不足并最终解决二元结构的策略,也为中国20世纪80年代发展工业资金不足的困境提供了解决方案。

随着中国学界对刘易斯二元经济理论的深入讨论,研究者们意识到,刘易斯对传统部门和现代部门的分析虽然能够描述中国的城乡差异,但中国社会城乡差异并不完全是刘易斯所分析的发展中国家传统部门和现代部门的经济发展困境造成的。1988年,农业部政策研究中心的研究报告明确指出,我国存在城市社会作为一元而农村社会作为另一元的城乡分割状态,20世纪50年代以来我国实施的一系列对城市和农村区别对待的政策是造成城乡二元结构的重要原因。^①也就是说,在对我国城市和农村关系的讨论中,既要注意到发展中国家普遍面临的传统部门和现代部门之间的二元经济结构,也要注意我国20世纪50年代之后一系列制度安排造成的城市与农村之间的二元社会结构。从刘易斯描述的现代化转型过程中传统部门和现代部门之间的二元结构理论出发,可以理解近代中国城乡关系由传统中国的城乡一体转变为城市和农村之间的分离对立,这种城乡差异可以称为“原生性城乡二元结构”。而讨论20世纪50年代之后的中国城乡关系,还需要注意到国家实施了一系列对农村和城市区别对待的政策,这些政策使得中国农村和城市之间的差异更加显著。这种由政策造成的城乡差异可以称为“行政主导型城乡二元结构”。

二、20世纪50年代至70年代的“行政主导型城乡二元结构”

19世纪40年代之后,随着西方资本主义经济的入侵,中国逐渐启动了工业化和商业化的现代化转型,城市也出现了一定的发展和繁荣。然而,直到20世纪40年代,我国城市

^① 参见刘纯彬:《论中国的二元社会结构——阻滞中国农村工业化城市化过程探析》,载《社会》,1989(8)。



化水平还是不高，特别是工业发展相当落后。1949年，我国居住在城市的人口比重不到11%，而1952年工业产值也仅占国民收入的17.6%。发展工业需要一大笔初始资金来研制或购买机器以及建设其他配套设施。20世纪40年代曾有学者估算过中国工业化需要的初始资金。根据估算，我国工业化每年需要资金23亿美元，而国内只能拿出18亿美元，我国工业化面临严重的资金不足。^①而1949年中华人民共和国成立后，由于二战后的世界格局，有能力为中国的工业化提供资金的发达资本主义国家与中国处于不同的政治阵营，中国发展工业的资金缺口也很难由外资补齐。在这种情况下，中国政府开始遵循苏联的发展模式，实施了工业优先的发展战略，从农业中抽取了大量资金投入工业发展。

我国政府在20世纪50年代至70年代采取多种方式从农村地区抽取资金进行工业积累。首先，为了降低工业发展中的劳动力成本，确保工业发展和城市需要，中国自20世纪50年代开始逐步实施了农副产品统购统销的政策，以低于正常市场价的统一价格收购农副产品。同时，又以较高的价格统销工业产品。利用工农业产品的不等价交换的“剪刀差”，国家从农村获得的资金以千亿计，而这些资金多被用于工业发展投资。研究者们采取了不同计算方式来计算20世纪50年代至70年代中国的“剪刀差”，这些结果之间存在不小的差异。估算结果最高的为9494.94亿元，而最低的也有2800亿元。即使按照最低的估算，20世纪50年代至70年代，国家“剪刀差”从农村获取的资金约占同期农业国民收入的17%。另外，除了利用“剪刀差”之外，国家还利用从农村地区收取的农业税为工业化积累资金。学者们对20世纪50年代至70年代国家从农村地区收取的农业税总额的估算略有差异，但较保守的估算也有897.6亿元，占同期农业国民收入的5.4%。^②也就是说，即使根据较保守的计算，20世纪50年代至70年代，国家从中国农村地区通过“剪刀差”和农业税抽取的资金总额占同期农业国民收入的22.4%，农民超过五分之一的收入被国家拿走用于工业投资。此外，在一些研究者看来，国家鼓励农民积极参加储蓄，也是为工业化积累资金的手段之一。农民在金融机构的存款中只有小部分被用于农村地区贷款，绝大多数都被工业生产者借贷，用于工业生产投资。由于20世纪50年代至70年代农村地区生活水平较低，农民的存款数量也较小，这部分可以被用于工业投资的资金，每年都在10亿以下。^③总的来说，20世纪50年代至70年代，国家利用工农业产品“剪刀差”、农业税、农村居民的储蓄存款这三种方式从农村抽取了大量资金用于工业化的资金积累。

刘易斯的二元经济理论指出，现代工业部门会更加发达现代，而传统农业部门则会更加落后传统。但20世纪50年代至70年代的数十年间，中国工业发展而农村贫困主要不是因为二元经济的影响，而是因为国家以行政手段剥夺农村地区，以牺牲农业的方式来推动工业发展，造成了城乡二元的社会结构。因此，要理解中国20世纪50年代之后的城乡关系，需要特别注意政府行政干预造成的“行政主导型城乡二元结构”。有学者用“城乡分

① 参见武力主编：《中华人民共和国经济史》，上册，北京，中国经济出版社，1999。

② 参见武力：《1949—1978年中国“剪刀差”差额辨证》，载《中国经济史研究》，2001（4）。

③ 参见冯海发等：《我国农业为工业化提供资金积累的数量研究》，载《经济研究》，1993（9）。

治，一国两策”来概括1950年以来中国的城乡关系。^①在20世纪50年代至70年代，国家不但从农村地区抽取了大量的资金，而且还剥夺了农民跟城市居民一样享受国家提供的社会福利和公共服务的权利。

首先，户籍制度用行政力量对城市居民和农村居民进行区分，并隔绝在不同的社会空间。20世纪50年代，为了缓解城市的人口压力和就业压力，我国逐步在城市和农村实行户籍管理，进而明确限制农村人口向城市流动。^②1951年7月，公安部颁布了《城市户口管理暂行条例》，开始对城市居民进行户籍登记。之后，我国政府开始逐步控制户口迁移，特别是限制农村人口流入城市。1953年4月，中央政府就发布了《关于劝阻农民盲目流入城市的指示》，不允许城市工商企业随便到农村招工。但这一指示只是“劝阻”，并没有严令禁止农村人口进入城市。在1953—1957年第一个国民经济发展五年计划期间，有1500万农村人口流入城市。特别是在1956年前后中国农村地区由于农业生产合作化运动造成农村生活恶化后，全国范围内都出现了农村人口外流问题，结果导致城市负担过重，影响了全国经济发展。在这种情况下，《中华人民共和国户口登记条例》于1958年1月颁布施行，条例明确将城乡居民区分为农业户口和非农业户口两种不同的户籍，并规定：没有管理部门的许可，农村人口不得迁往城市。这一条例对农村居民向城市的流动进行了严格的限制，确立了隔绝城乡人口的户籍管理制度。至此，中国不但按户籍对城市人口和农村人口进行了区分，而且力图将每个人的城乡户籍身份固定下来，进而使城市和农村成为两个彼此隔绝且各自封闭的部分。

其次，与户籍制度挂钩，中央政府实施了一系列对城市居民和农村居民区别对待的政策，使城乡居民之间的户籍身份差异成为社会身份的差异。国家政策为城市居民的生活提供了全方位保障，却未向农村居民提供任何实质性保障。^③在20世纪50年代之后的二三十年间，粮油计划供应制度保证了城市居民以低价获得基本的生活必需品。而农村居民不但完全依靠参加农业生产来获得口粮，还必须向国家交纳一定数量的农副产品。在享受国家的粮油价格补贴的同时，城市居民还在住房、公共交通、水电消费等方面都享受国家补贴。在国营企业和城市集体企业工作的城市居民在医疗、养老等方面也可以享受国家提供的社会福利。而绝大多数农村居民在20世纪50年代至80年代完全不能从中国社会保障制度中获益。也就是说，国家在为绝大多数城市居民的衣食住行和生老病死提供保障的同时，并没有为绝大多数农村居民提供任何相关保障。

最后，在公共服务的提供上，国家也对农村居民和城镇居民区别对待。20世纪50年代之后，城镇的基础设施和公共服务完全由国家承担，道路、水电设施、体育场馆等都是由国家投资建设。而国家对农村的道路、水利等基础设施的投入则相对有限，大部分费用需要农村居民自行筹集。与农村基础设施建设和维护一样，教育、医疗等公共服务在20世纪

① 参见陆学艺：《走出“城乡分治，一国两策”的困境》，载《读书》，2000（5）。

② 参见陆学艺等主编：《中国社会发展报告》，沈阳，辽宁人民出版社，1991。

③ 参见刘纯彬：《走出二元——根本改变我国不合理城乡关系的唯一途径》，载《农业经济问题》，1988（4）。



50年代之后的数十年间也主要依靠农村居民及其所属的人民公社等基层组织自筹。^①这种对农村的公共服务和基础设施少投入甚至不投入的政策，也进一步拉大了农村与城镇的差距。

这一系列对城市和农村区别对待的政策造成了城乡之间在20世纪50年代至70年代的巨大差异。根据国家统计局公布的数据计算，1978年城镇居民家庭人均可支配收入为343.4元，而农村居民家庭人均纯收入为133.6元，城乡居民收入比为2.57:1。也就是说，在20世纪50年代至70年代的“行政主导型城乡二元结构”中，农村和城镇成了两个相互隔绝的、存在巨大差异的部分。这种行政主导的色彩在同一时期的城市化进程中也有所反映。

20世纪50年代户籍制度建立之后，城市人口与农村人口被截然分开，人口在城乡之间的流动受到限制。因此，20世纪50年代至70年代，我国城市数量和城市人口的变动都是国家行政命令的直接反映。总体而言，我国的城市数量和城市人口在这三十年间有一定的增加。1978年我国地级市和县级市的总数为190个，大约是1949年城市数量的1.6倍；1978年的城市人口占总人口的比重为17.9%，比1949年提高了大约7个百分点。但我国的城市化水平仍然较低，城市数量和城市人口比重都不高，而且在20世纪50年代至70年代的不同阶段，中国的城市化进程甚至出现过不同甚至矛盾的趋势。

1949—1957年间，随着国内局势的稳定，工商业发展平稳，1953年开始实施的第一个五年计划启动了我国的全面工业化进程。这一阶段城镇人口的比重也获得了平稳增长。1953年我国城镇人口比重为13.3%，1957年这一比重上升到15.4%，分别比1949年提高了2.7个和4.8个百分点。

与第一阶段城市化平稳发展不同，1958—1965年间，我国的城市化进入了一个急速调整时期。1958—1960年“大跃进”时期的快速工业化带来了城镇人口的激增。1958—1960年城镇人口比重逐年上升，1960年城镇人口比重达到峰值，为19.8%。而当时我国的工业发展水平并不能满足这种急速城市化的需求，这些新增的人口并不能完全被城市吸纳。于是政府不得不调整政策，动员城镇人口返乡。随后几年间中国城镇人口比重经历了较大的波动，1966年我国城镇人口比重降至17.9%。

之后数十年间，中国城镇人口比重变动较小，城市化进入了相对停滞的阶段。20世纪60年代中后期，我国动员和组织了大批知识青年上山下乡以及大批干部下放农村。因此，1966—1972年间，我国城镇人口比重每年大约下降0.1个百分点，1972年城镇人口比重下降至17.2%，比1966年低0.7个百分点。然而，20世纪70年代中期前后知识青年和下放干部又通过招工、落实政策等途径返回城市。因此，我国城市人口比重在1973年、1974年变动较小之后，又逐年上升0.1个百分点，并于1978年回升至17.9%，与1966年基本持平。

通过对20世纪50年代至70年代中国城市化进程的梳理，可以清楚地看到这一时期我国“行政主导型城乡二元结构”的主要特点。一方面，城市和农村之间的人口以及其他资源的变动受到行政力量的严格控制。另一方面，我国政府在这一时期也严格控制了城市发

^① 参见徐小青等：《中国农村公共服务改革与发展》，北京，人民出版社，2008。



展的规模。为了确保在承担城市社会保障和公共服务相关费用的同时,还能有足够的资金投入工业以及其他非农产业的发展,我国政府在20世纪50年代至70年代通过户籍制度以及其他行政手段来限制城镇人口的增长。因此,在这一时期中国的城市化程度远远落后于工业化程度。从1953年起我国非农产业产值在国内生产总值中的比重就已经超过了50%。到1978年,农业产值仅占国内生产总值的21.8%,而同年我国农村人口的比重仍然高达82.1%,城镇人口比重不到20%,而非农产业产值的比重则接近80%。也就是说,在20世纪50年代至70年代的数十年间,我国非农产业的劳动生产率远高于农业劳动生产率。20世纪50年代以来政府实行的一系列区别对待的政策使得城镇和农村成了中国社会的二元,这种“行政主导型城乡二元结构”严重阻碍了农村剩余劳动力向非农产业的转移,阻碍了农业劳动生产率的提高,也阻碍了经济的继续发展。

三、改革开放以来城乡二元结构的复杂化

从1978年起,中国开始进行经济体制改革,实行对外开放。截至2008年,改革开放三十年间,一系列经济体制改革政策的实施带来了城乡关系的复杂变化。

在改革开放三十年间,随着国家政策的调整,“行政主导型城乡二元结构”有所松动。作为“行政主导型城乡二元结构”核心的城乡户籍制度得到了一定的调整。20世纪50年代形成的户籍制度严格限制农村居民向城市流动,但自1978年改革开放之后,农村户籍人口可以相对自由地进入城市打工。国家统计局的统计数据显示,截至2008年年末,全国农民工总量为2.25亿人,其中在本乡镇以外就业的外出农民工数量达到1.40亿人。同时,户籍制度改革也逐渐提上了议事日程。^①从20世纪90年代末起,全国各地逐步开放小城镇户籍。进入21世纪以来,一些省市取消了对农村户籍和城镇户籍的区分,统一改称为居民户口。然而,1978—2008年城乡二元户籍制度虽然有所松动,但并未根本废除,进城务工经商的农村户籍人口要转为城市居民户籍,仍然要面对各种制度限制。即便只是为了取得在城市工作和居住的合法身份,农村户籍人口仍然需要向政府管理机构申办暂住证等相关证明材料。此外,改革开放三十年间,城市居民享有的住房、医疗、教育等隐性补贴虽然有所减少,但仍然要远高于农村居民。^②因此,改革开放三十年间,“行政主导型城乡二元结构”并没有消除,并且仍然是理解城乡关系的重要方面。

从1978年之后城乡居民收入差距的变化中也可以看到行政因素对我国城乡二元结构的影响。国家统计局公布的数据显示,改革三十年间城镇居民家庭人均可支配收入与农村居民家庭人均纯收入均逐年增加,但在1978—1983年,城乡居民收入比有所下降,1983年达到最低点,为1.82:1。这是由于中国的经济体制改革最早是从农村开始的,因此,农村居民的收入增加速度在这一时期要高于城市居民。而此后随着经济体制改革在城市的深入,

^① 参见于建嵘等:《城乡户籍制度的改革实践与政策建议》,载《战略与管理》,2012(1~2)。

^② 参见李实等:《中国城乡居民收入差距的重新估计》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2007(2)。



城乡居民收入比又开始上升，到1994年城乡居民收入比升至2.86:1。在1995—1997年间，由于国家提高了农产品收购价格，城乡居民收入差距略有下降，但城乡居民收入比仍然维持在2.5:1左右。改革开放前二十年城乡差距先缩小，后扩大，然后再略微减小，这种变化明确反映出了国家政策对城乡关系的影响。但行政因素对1998年之后城乡关系变化的解释力却相对有限。1998年之后城乡收入差距持续攀升，2007—2009年期间城乡居民收入比都超过了3.3:1。有学者指出，城乡差距在这一阶段迅速扩大主要不是由于政府政策等行政因素的影响，而是由于市场因素的影响。孙立平用“市场主导型城乡二元结构”来概括20世纪90年代中后期以来的中国城乡差距。^①

孙立平认为，在20世纪50年代至70年代的“行政主导型城乡二元结构”中，虽然以户籍制度为核心的一系列政策对城镇居民和农村居民区别对待，造成了城乡之间的巨大差异，但这种制度性的隔绝并不意味着城市生活和农村生活完全互不相干。相反，城镇居民生活必需的农副产品完全依靠农村提供。国家统计局的数据显示，反映食品支出占消费总额比重的恩格尔系数在1978年的中国城镇家庭中为57.5%。尽管食品加工和流通的费用也被计算到食品消费中，但由于恩格尔系数较高，中国城镇居民收入中有相当部分通过购买农副产品进入农村。也就是说，在改革开放前，通过副产品的生产和消费，中国农村和城镇紧密地联结到一起。然而，改革开放三十年间，特别是20世纪90年代中后期以来，城镇居民恩格尔系数明显下降。1996年中国城镇居民的恩格尔系数跌破50%，而到2008年，中国城镇居民的恩格尔系数仅为37.9%，比1978年下降了大约20个百分点。孙立平指出，恩格尔系数降低表明食品消费比重下降，而住房、汽车、电器等耐用消费品的消费有所上升。^②耐用消费品生产与农业生产的关系较弱，恩格尔系数降低也就意味着城镇居民的生活与农村的关系有所减弱。此外，孙立平还注意到，2001年加入世界贸易组织后，中国成为了全球消费市场的一部分。自此，中国城镇居民消费的食品也有相当一部分来自国际市场。也就是说，经过三十年改革开放，我国城镇居民生活中有相当部分不再与我国农村生产有直接联系。改革开放前“行政主导型城乡二元结构”下城镇居民与农村居民通过副产品的生产和消费所达成的联结已经弱化。这意味着城市和农村之间出现了一种新的二元格局，这种新的城乡分割不是由行政制度造成的，而是由市场经济的发展造成的。因此，孙立平认为，1998年之后中国城乡收入差距的扩大应该用“市场主导型城乡二元结构”的理论来理解。

1978年以来，经过三十多年的改革开放，中国的城市和农村仍然是两个截然不同的世界。要理解中国当前的城乡差异，需要注意到“原生性城乡二元结构”、“行政主导型城乡二元结构”、“市场主导型城乡二元结构”三种城乡二元结构的叠加。首先，“原生性城乡二元结构”表明发展中国家作为传统部门的农村和作为现代部门的城市之间存在差异，而三

^① 参见孙立平：《断裂——20世纪90年代以来的中国社会》，北京，社会科学文献出版社，2003。

^② 参见孙立平：《断裂——20世纪90年代以来的中国社会》，35~58页，北京，社会科学文献出版社，2003。

十年改革开放的经济发展尚未弥合传统部门与现代部门之间的差距。其次,1978年以来,虽然20世纪50年代开始形成的“行政主导型城乡二元结构”有所松动,但并未完全消除。一方面,城乡二元的户籍制度尚未发生根本性的变革。另一方面,在社会保障和公共服务方面,对城市居民和农村居民的区别对待也仍然存在。最后,20世纪90年代中后期开始,“市场主导型城乡二元结构”又逐渐显现。市场经济的发展并未消除我国城乡之间的差异,反而削弱了我国城市与农村之间的联结,加深了农村与城市之间的对立和割裂。“原生性城乡二元结构”、“行政主导型城乡二元结构”、“市场主导型城乡二元结构”三种城乡二元结构的叠加是理解改革开放三十年间城乡差异的关键。

在中国城乡二元结构复杂化的同时,中国的城市化进程在改革开放三十年间却呈明确的上升趋势。1978—2008年,中国城市的数量大幅度增加。2008年中国地级市和县级市的总数为651个,是1978年的3.4倍,有建制的小城镇为19234个,是1978年的8.8倍。改革开放三十年以来,小城镇发展迅速,是中国这一阶段城市化进程的重要特征。早在改革开放初期的20世纪80年代,费孝通就提出了小城镇发展战略,提倡通过“进厂不进城,离土不离乡”的方式来推进工业化和城市化。^①在费孝通看来,小城镇可以有效地将城市和农村连接起来,小城镇不但可以成为城市工业产品的集散地,也可以成为农村的服务中心、文化中心和教育中心。更重要的是,小城镇可以成为发展乡镇企业小规模工业的基地,并以此带动农村社会经济的发展。在改革开放三十年间,小城镇的发展一直被作为城市化的重要方式,正是因为这个原因,城市化在我国——特别是政府的政策文件中——通常也被称为“城镇化”。1981—1985年的“六五”计划就已经明确了加快小城镇发展的战略,1986—1990年的“七五”计划和1991—1995年的“八五”计划进一步实施了“控制大城市的规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城市发展方针,1996—2000年的“九五”计划则将发展小城镇作为推进我国城镇化的重要途径。^②因此,改革开放的前二十年间,小城镇发展迅速。我国建制镇数量由1981年的2678个增加到2000年的20312个。与此同时,我国乡镇企业也发展迅速。农业部乡镇企业局的数据显示:2001年,我国乡镇企业达到2115万个,从业人员达1.3亿人,当年实现增加值29000多亿元,占全国国内生产总值的30.6%。在这种情况下,有学者提出,小城镇的发展挑战了城市和农村的二元格局,形成了“城市—城镇—农村”的三元结构。^③然而,2001—2005年的“十五”计划和2006—2010年的“十一五”计划的城市发展战略逐渐转向强调大城市的辐射功能,因此小城镇数量有所收缩。但在这一阶段,乡镇企业已进入平稳发展阶段,多数乡镇企业改制成为私营企业,并成为乡镇经济发展的重要力量。统计数据表明,2008年乡镇企业增加值为84000千多亿元,占全国国内生产总值的28.0%,而从业人员的总人数也仍然保持了增长

^① 参见费孝通:《小城镇,大问题》,见《行行重行行——乡镇发展论述》,1~44页,银川,宁夏人民出版社,1992。

^② 参见方创琳:《改革开放30年来中国的城市化与城镇发展》,载《经济地理》,2009(1)。

^③ 参见陈吉元等:《中国的三元经济结构与农业剩余劳动力转移》,载《经济研究》,1994(4)。

的趋势。综上所述，小城镇的发展是理解我国改革开放三十年城市化进程的重要环节。

此外，1978—2008年的城市化发展还体现为城镇人口比重逐年上升。2008年我国城镇常住人口占总人口的比重为45.7%，比1978年提高了25个百分点。而2011年，我国城镇常住人口总数第一次超过了农村人口，城镇人口比重达51.3%，2012年这一比重又升至52.57%。改革开放三十年间城镇常住人口比重增长主要是由于农村户籍人口进入城镇务工经商。2008年我国城镇常住人口为6.07亿，比1978年增加了4.35亿，而在2008年进入城镇的农民工人数为2.25亿。也就是说，增加的城镇人口中有相当一部分是在城镇从事非农产业的时间超过六个月，但户籍仍在农村的农民工。因此，有学者指出，中国改革开放三十年城市化发展进程中的另一个重要特征是，大量户籍仍然在农村的农民工进入城市务工经商，使得城乡二元结构在城市空间中也有所显现，形成了“城市中的城乡二元结构”。^①改革开放以来，政府逐渐放松了对农村人口流入城市的限制，农民可以相对自由地进入城市务工或经商。但这些进入城镇的农民工虽然在城市中工作生活，户籍却仍然在农村。因此，他们就无法享受跟城市居民一致的社会保障和公共服务。相当数量的农民工也就无法在城市中定居安家，而不得不在城市和村庄之间不断迁徙。即便是那些事实上长期生活在城市中的农村户籍人口，也由于他们并不被计入城市人口，而无法被纳入正常的城市行政管理体系，因此他们生活的社区往往公共设施落后，公共卫生和社会治安无人过问。也就是说，进城务工经商的农民工但凡在城镇中居住的时间超过六个月，在统计数据中就会被记录为城镇人口，进而提高中国城镇人口比重，但这些农民工并未真正实现“城市化”。^②通过这些进入城市务工经商的农村户籍人口，中国的城乡二元结构体现为“城市中的城乡二元结构”。

对当代中国城乡关系进行考察，首先要注意到20世纪50年代至70年代中国以户籍制度为核心实施了一系列对城镇和农村区别对待的政策，造成城镇和农村成为彼此隔绝的部分。这种“行政主导型城乡二元结构”拉大了刘易斯所讨论的“原生性城乡二元结构”中作为现代部门的城镇和作为传统部门的农村之间的差距。其次，讨论中国的城乡关系还需要考察20世纪70年代末开始的改革开放对中国城乡二元结构的影响。三十多年的改革开放并未弥合中国城镇和农村之间的差距，反而使得城乡二元结构愈发复杂化。经济发展没有解决作为现代部门的城镇和作为传统部门的农村之间的“原生性城乡二元结构”，反而削弱了中国城镇与农村之间的联系，形成了“市场主导型城乡二元结构”。与此同时，对城镇和农村的行政分治虽然有所改善，但并未发生根本变化，“行政主导型城乡二元结构”仍然深刻影响着中国的城乡关系。此外，1978年以来中国的城市化程度得到了提高，小城镇的发展成为城乡二元结构中一个新的结构性因素；与此同时，进入城镇务工经商的农民工仍然无法获得城市户籍，无法享受城市的社会保障和公共服务，导致了“城市中的城乡二元结构”的形成。因此，要理顺当前中国城市和农村之间的关系，就需要厘清城乡之间的复杂二元关系，

① 参见贺雪峰等：《农民工返乡研究》，济南，山东人民出版社，2010。

② 参见王春光：《农村流动人口的“半城市化”问题研究》，载《社会学研究》，2006（5）。



有针对性地破解中国城市和农村之间的多重二元结构。

第三节 城乡统筹与土地城市化

在当前，中国的城乡关系仍然主要表现为城市和农村之间的二元结构。20世纪50年代至70年代的“城乡分治，一国两策”，在改革开放三十年间虽然有所变化，但城乡关系尚未发生根本的改观，甚至出现了多重二元结构。20世纪90年代以来，农村与城市的差距不但没有减小，而且农村经济社会发展还一度陷入困境。中国政府在2004年前后逐步出台了一系列政策，力图对城乡发展进行统筹，并进而调整城乡关系。这些政策以“工业反哺农业，城市反哺农村”为原则，以实现“城乡一体化”为目标，力图在推动城市化进程的同时，促进农村发展。因此，近年来，中国的城乡关系出现了一些新的发展趋势。然而，这些新政策在实施过程中也出现了一些问题。特别是，由于中国城市化进程加速，在相当长的一段时间，城乡统筹政策在实施过程中将重点放在了土地问题上，以致土地城市化挤压了人口城市化。

一、城乡统筹：从“反哺”到“城乡一体化”

20世纪70年代末期开始的经济体制改革是从农村改革入手的，以家庭承包责任制为核心的农村经营体制改革推动了农村的经济社会发展，也在一段时间内缩小了城乡差距。然而，改革的推进并未能打破城乡二元结构，“城乡分治，一国两策”在改革期间仍然得以延续，这种“行政主导型城乡二元结构”阻碍了农村的进一步发展。特别是2000年前后，我国农村地区的经济社会问题频发，“农民真苦，农村真穷，农业真危险”的呼吁得到了不少研究者的认同。^①这一时期农村困境的直接表现是农民负担过重。为了彻底地解决农村困境，自2004年起，中央一号文件开始聚焦农村。2004年的中央一号文件重申了2002年中共十六大报告中就已经提出的“统筹城乡经济社会发展”的理念，并明确了“多予、少取、放活”的方针。自此，“统筹城乡”正式成为中国政府调整城乡关系的中心工作。而“多予、少取、放活”的方针则明确指出，统筹城乡工作不仅要减少农民负担，而且需要加大对农村的投入，还要给农民更多的自主权来促进农村经济的发展。

首先，以国务院在2004年5月宣布全面放开粮食收购市场为标志，我国粮食流通体制改革基本完成。这表明在以市场手段确保粮食生产稳定的同时，以市场方式协调国家和农

^① “农民真苦，农村真穷，农业真危险”的说法出自2000年一位乡党委书记李昌平给时任国务院总理的朱镕基的一封信。参见李昌平：《我向总理说真话》，北京，光明日报出版社，2002。



民在农业生产中的利益分配也成为可能。因此，在 2004—2005 年两年间，我国在全国范围内逐步推进了农村税费改革。从 2006 年 1 月 1 日起，我国在全国范围内彻底取消了农业税、牧业税、屠宰税和除烟草以外的农业特产税，税收之外的提留统筹和其他收费也成了历史。

其次，在“少取”的同时，我国政府也实施了对农村“多予”的政策。一方面，国家财政对农业生产进行了直接补贴。从 2002 年我国试行良种补贴 1 亿元资金开始，10 年累计的农业补贴资金达 7 631 亿元，到 2012 年我国已经建立了完善的农业生产补贴政策。另一方面，2003 年财政部正式出台了《2003 年农村税费改革中央对地方转移支付办法》，由中央财政和地方财政拨款对乡村两级的支出进行补助，配合相应的税制改革，共同填补乡村两级财政的缺口。到 2005 年年底全国取消农业税为止，中央财政累计支出了农村税费改革转移支付资金 1 830 亿元。而从 2006 年起，中央财政每年划拨 780 亿元转移支付资金用于保障乡村政府的正常运作。此外，在这一阶段，我国政府还正式提出了“公共财政覆盖农村”的政策，明确了国家公共财政应该像覆盖城市一样为农村地区提供教育、医疗、社会保障、基础设施等公共产品和公共服务。因此，国家财政对农村的投入大幅增加。从 2002 年到 2012 年间，中央财政各项“三农”投入累计超过 6 万亿元。中央财政对农村的投入，从 2003 年的 2 144 亿元（占中央财政支出比重的 13.7%）增加到 2012 年的 1.228 万亿元（占中央财政支出比重的 19.2%）。国家对农村的投入不仅持续增加，而且超过同期国家财政总支出的年均增长比例。

最后，统筹城乡经济发展在减轻农民负担、加大农村投入的同时，还提出要搞活农村经济。2004 年重回农村问题的中央一号文件在强调发展农业生产的同时，还指出要调整农业结构、发展二三产业、搞活农产品流通。此时，统筹城乡的“放活”主要强调的是农产品及相关产业的生产和经营。2008 年十七届三中全会公布的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》则为“放活”农村经济指出了新的方向。这个决定指出，现有土地承包关系将保持长久不变，在此基础上，应该赋予农民更加充分的土地承包经营权，促进土地经营权的流转。提出流转土地承包经营权，不仅完善了改革初期进行的农村基本经营制度改革，而且促进了农村土地管理制度的创新，是搞活农村经济、促进农村发展的新尝试。

自 2004 年前后开始持续至今的统筹城乡工作，是我国农村地区的又一次重大改革。这一次的改革直接触动了我国的“行政主导型城乡二元结构”。统筹城乡工作不但明确了要对城乡经济社会发展进行统筹，而且实施了一系列向农村倾斜的具体政策。特别是“公共财政覆盖农村”的政策将以前主要依靠农民自筹资金解决的教育、医疗、社会保障以及道路等农村基础设施的费用纳入了中央财政。这一政策明确了不再延续我国长期以来的“城乡分治，一国两策”，而将农村与城市同等对待。统筹城乡工作打破“行政主导型城乡二元结构”的这些努力，是在我国于 2001 年加入世界贸易组织之后工业生产总产值和政府财政收入连年保持高速增长的状况下进行的。“工业反哺农业，城市反哺农村”是统筹城乡工作的基本思路。我国政府已经意识到，如果说在工业化发展的初期，需要牺牲农

业来为工业提供积累,那么在工业化发展到一定程度时,工业和城市的持续发展需要农业与农村的协调发展,因此应当以“反哺”的方式利用工业发展所积累的资金来推动农村发展。^①因此,城乡统筹工作在开展过程中,不但减免乃至取消了农村的税费,而且大幅增加了对农业和农村发展的投入,实施了“公共财政覆盖农村”等破除城乡二元结构的政策。

我国当前城乡统筹工作的基本思路是“反哺”,只有通过“工业反哺农业,城市反哺农村”,才有可能实现对农业、农村和农民的“多予、少取、放活”。而随着城乡统筹工作的开展,我国政府逐步确立了将“城乡一体化”作为统筹城乡工作的目标。^②“城乡一体化”的提出,表明城乡统筹已不再是单纯调整财政在城乡之间的分配,而进一步深化到消除城乡二元体制的层面,强调要在城市和农村之间实现公共服务均等化,在各项政策和制度的执行中平等对待城市和农村。作为全国统筹城乡综合配套改革试验区的成都市,自2007年以来对“城乡一体化”的制度建设进行了尝试。成都在城乡统筹工作中开展了城乡规划一体化、城乡产业发展一体化、城乡市场体制一体化、城乡基础设施一体化、城乡公共服务一体化、城乡管理体制一体化“六个一体化”的具体工作,力图在成都市域范围内对城市和农村实行公共服务、社会保障、户籍制度的平等对待。^③但目前这些工作还在进行中,“城乡一体化”尚未在成都市实现,也并未从试验区推广到其他地区。

总的来说,我国城乡二元结构积累的问题,在2000年前后造成了农村经济社会发展的困境。在这样的情况下,我国从2004年逐渐开始了统筹城乡工作,通过“工业反哺农业,城市反哺农村”,在农村地区实施了一系列“多予、少取、放活”的政策,并逐渐确立了破除城乡二元结构、实现“城乡一体化”的工作目标。虽然当前我国统筹城乡工作在一定程度上冲击了“城乡分治,一国两策”,但是“行政主导型城乡二元结构”并未完全破解,“城乡一体化”仍然只是政策目标,尚未成为社会现实。

二、土地城市化与人口城市化

在统筹城乡工作进行的过程中,随着2006年农村税费改革的结束,我国彻底取消了从

^① 时任中共中央总书记的胡锦涛在2004年9月的中共十六届四中全会闭幕式上的讲话中明确指出:“综观一些工业化国家发展的历程,在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。”参见胡锦涛:《做好当前党和国家的各项工作》,见中共中央文献研究室编:《十六大以来重要文献选编》,中册,311页,北京,中央文献出版社,2006。

^② 中共十七届三中全会的决定指出:“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。”这是我国第一次提出“城乡一体化”的概念。

^③ 参见清华大学课题组:《改善基层治理和服务,实现农民的安居乐业——成都市青白江区统筹城乡中的民生和社会治理》,2012,未刊稿。中国人民大学课题组:《城乡基本公共服务均等化的成都试验——发展实践、宝贵经验与完善建议》,见财新网,2011-01-25。

农村征收税费，改由中央财政和地方财政共同补助乡村两级政府的日常运作。然而，对税费改革后乡村财政的多项经验研究都表明，转移支付下拨的资金并不足以满足乡村两级的正常支出，乡村财务状况仍然存在较严重的问题。^①特别是转移支付数量上的地区差异以及项目制的拨付方式，使得来自中央财政和地方财政的转移支付难以真正弥补乡村财政（在中西部地区还包括县级财政）的缺口。此外，由于省市一级地方财政还需承担部分用于农村地区的转移支付，因此，从省市到县乡各级地方财政都在寻求增加财政收入的源泉。同时，在这一时期，我国政府开始严格控制城市建设用地的供应，并于2003年开始正式实现土地招拍挂制度。招拍挂制度的实施抬高了城市建设用地的出让价格，因此，唯一有权对农业用地进行征收、开放和出让的地方政府，有可能从中获取巨额的财政收入。在这样的状况下，依靠征用农村土地的土地财政、土地金融，逐渐在全国范围内成为地方财政的支柱（关于土地财政的讨论，还可参看本书第七章第三节的讨论）。

周飞舟在对地方财政的研究中发现，税费改革之后实行的转移支付，使得乡镇政府开始以四处借贷、“向上”跑钱为主，甚至有与管辖的农民脱离关系的倾向。然而，由于近年来我国城市化进程加速，导致了城市建设用地短缺，看似“悬浮”于乡村社会之上的地方政府建立了以农地征用为基础的土地、财政、金融的“三位一体”模式。按照我国1982年的《宪法》修正案，城市的土地属于国家所有，而农村的土地则属于农村集体所有。城市建设如需占用农村土地，则需要由地方政府对农村土地进行征用，将农村集体所有土地变为国有土地。周飞舟的研究发现，地方政府在土地征用、出让的过程中，不但利用低价征、高价卖的“级差地租”获取了高额的土地出让金，而且还通过征收与土地有关的税费获得了不菲的收入。资金规模巨大的土地收入成了完全由地方政府掌控的地方“第二财政”，即土地财政。在有些地方，土地收入占到了政府收入的一半以上。此外，周飞舟在研究中还发现，地方政府将所获高额土地出让金中的相当一部分注入了地方政府融资平台，成了获取银行贷款的资本金，又进一步撬动了规模巨大的金融资金进入土地开发和城市建设过程。在周飞舟看来，我国近年来轰轰烈烈的城市化实际上就是这种土地—财政—金融的循环过程推动下的土地城市化。在这种城市化过程中，土地成了杠杆，而财政是地方政府推动城市化的动力，金融也成了地方政府城市化建设的工具。^②

近年来，土地城市化带来的土地财政和土地金融成了地方财政的支柱，实际上弥补了我国统筹城乡工作中地方财力的不足。然而，土地城市化也对城乡统筹政策形成了挤压，特别是新农村建设工作出现了“以土地为中心”的转向。2005年10月，中共十六届五中全会提出了把建设社会主义新农村作为落实统筹城乡发展的重要举措。然而，有研究者注意

① 参见曾明：《农业税取消后乡镇政府财政转移支付过程》，载《公共行政评论》，2008（5）；续竞秦等：《税费改革对村级财务状况的影响》，载《中国软科学》，2009（11）。

② 参见周飞舟：《以利为利：财政关系与地方政府行为》，上海，上海三联书店，2012。

到,新农村建设的政策在2008年前后在实践中开始服务甚至服从于地方的土地城市化。^①在新农村建设中,不少省份推行了农民“上楼”的集中居住方式。通过建设农村集中居住小区,并拆除“上楼”农民原有住宅,再对宅基地进行整理复耕,这样在数据上农村集体建设用地就减少了。而根据我国2004年以来实施的土地“增减挂钩”政策,在我国对建设用地增加进行严格控制的情况下,农村集体建设用地减少,城镇建设用地就可以相应增加。因此,新农村建设在许多地方都成了“城市出钱、农民上楼、城市扩张”的情况。本来应该是以农村经济社会发展为中心的新农村建设,成了为土地城市化提供建设用地指标的手段。

总体而言,土地城市化是我国当前城乡关系和城市化的核心内容。以土地城市化为中心的土地财政和土地金融是当前我国地方财政的重要组成部分,也是我国统筹城乡工作所需资金的来源之一。然而,在我国轰轰烈烈地进行土地城市化的同时,我国的人口城市化却远远地落在了后面。有数据表明,2000年至2010年,我国城市建设用地面积扩大了83.41%,而城镇常住人口仅增长了45.12%,城市用地增长率与城市人口增长率之比达1.85,远远高于国际公认的合理阈值1.12。此外,根据国家统计局的数据,尽管我国在2011年年底城市化率就已经超过了50%,但这一数据统计的是在城市居住半年以上的人口,而我国城镇户籍人口的比例却只有35%左右。这两个数据之间的差值就是在城市中工作的2亿多农民工,他们虽然主要工作和生活在城市,但并没有真正成为城镇居民,不能享受与城镇居民同等的公共福利。这种“城市中的城乡二元结构”不但表明我国当前城市化率存在虚高的情况,而且也构成了我国当前城乡复杂二元结构中的一环。事实上,我国近年来土地城市化的发展也进一步挤压了人口城市化的可能。研究表明,我国当前的土地城市化主要表现为城市建设用地的大量扩张,也就是说,支撑我国当前土地城市化的基础主要是房地产开发。^②无论是一线城市还是二三线城市,房地产价格都出现了成倍的增长,这也阻碍了农民工在城市落户定居,阻碍了我国的人口城市化。总之,我国当前的土地城市化挤压了人口城市化,这也是我国城市化进程和统筹城乡经济社会发展的隐患。

复杂的城乡二元结构仍然是我国当前城乡关系的主要特点。“原生性城乡二元结构”、“行政主导型城乡二元结构”、“市场主导型城乡二元结构”多重叠加,深刻影响了我国农村与城市的关系。2004年前后开始的统筹城乡工作,力图通过调整财政分配来破解城乡二元体制,从这些努力中可以看到我国今后城乡关系发展的可能趋势。然而,城乡统筹面临的财政掣肘,推动了我国土地城市化进程的加速。而这种土地城市化的发展挤压了人口城市化,“城市中的城乡二元结构”尚未改观。当前我国的城乡二元结构并未破解,人口城市化成为破题的重要举措。然而,无论是以人为中心的城市化,还是“城乡一体化”,都难以在

^① 参见清华大学课题组:《改善基层治理和服务,实现农民的安居乐业——成都市青白江区统筹城乡中的民生和社会治理》,2012,未刊稿;周飞舟等:《“农民上楼”与新农村建设运动——政策和案例的调研》,2012,未刊稿。

^② 参见刘守英、周飞舟等:《土地制度改革与转变发展方式》,北京,中国发展出版社,2012。

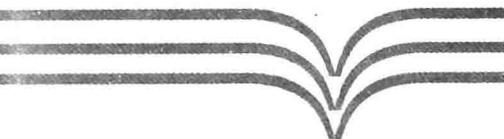
短期内实现，这将是一个相当漫长而艰难的过程。

复习思考题

1. 如何理解改革开放以来我国城乡二元结构的变化？
2. 20 世纪 50 年代以来我国的城市化进程是怎样的？
3. 我国当前的城乡统筹面临着什么样的问题？

推荐阅读书目

- [1] [美] 刘易斯. 二元经济论. 北京: 北京经济学院出版社, 1989.
- [2] 赵冈. 中国城市发展史论集. 北京: 新星出版社, 2006.
- [3] 徐勇. 非均衡的中国政治: 城市与乡村比较. 北京: 中国广播电视出版社, 1992.
- [4] 项飙. 跨越边界的社区. 北京: 三联书店, 2000.
- [5] 孙立平. 断裂——20 世纪 90 年代以来的中国社会. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [6] 刘守英, 周飞舟, 等. 土地制度改革与转变发展方式. 北京: 中国发展出版社, 2012.



第六章

社会保障制度的转型

本章要点

本章对新中国社会保障制度演变的三个时期的基本特点作了介绍。改革前社会保障制度对外部制度环境具有高度依赖性，体系结构呈现分割性，运行具有封闭性。改革初期社会保障制度主要针对城镇职工部分，强化了个人责任，政府责任逐渐后撤，但也出现了过度市场化的趋势。改革近期的社会保障制度在社会保护的理念下强化了政府的财政责任，体现了政府责任的回归。

关键词

双重分裂的社会保障制度 社会保障制度的社会化改革 社会保护理念

社会保障是国家通过社会立法，针对公民遭遇的疾病、老年、妊娠、工伤、残疾、失业（及失收）、丧偶和失怙等各种收入风险，增加收入安全的制度安排。它是一种收入维持计划。^① 在中国，社会保障概念内涵模糊、外延相对宽泛。在内涵上除了收入维持计划，还包括各种服务照顾体系，以及保护、优待、抚恤、义务豁免等内容；在外延上主要包括社会保险、社会救助、社会福利和优抚安置四个子体系，基本等同于国际通用的社会福利概念。^② 新中国的社会保障制度大致可以划分为三个时期：改革前的社会保障制度；市场经济转型期的社会保障制度；社会保障制度的社会保护性反向运动。

^① See Ramesh Mishra, *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, Brighton: Wheat-sheaf Books, 1984, p. 103.

^② 参见尚晓援：《“社会福利”与“社会保障”再认识》，载《中国社会科学》，2001（3）。



第一节 改革前社会保障制度的框架与特点

一、中国社会的社会救济与慈善传统

中国具有悠久的政府救济制度，强调德治仁政的统治者都重视救济制度建设。西周时期的《周礼·地官司徒》记载了最早的官方救济制度，包括两类救助措施：一类是荒政十二，包括：“一曰散利，二曰薄征，三曰缓刑，四曰弛力，五曰舍禁，六曰去几，七曰眚礼，八曰杀哀，九曰蕃乐，十曰多昏，十一曰索鬼神，十二曰除盗贼。”另一类是保息六政，包括：“一曰慈幼，二曰养老，三曰振穷，四曰恤贫，五曰宽疾，六曰安富。”^① 为了应对自然灾害，历朝历代建立了备荒仓储制度。自隋唐时期开始，还在地方社会建立社仓制度，以赈济灾荒、维护乡村秩序。同时，为了安抚百姓、体现仁孝治国的理念，王朝统治者也重视对鳏寡孤独残疾者开展常规性救济。^② 此外，政府还建设一些社会福利设施，如各种安老院、育婴堂、习艺所、慈幼院、施粥厂等，为失去非正式支持的贫弱者提供安置、供养、医疗等服务。这种官方救济制度与福利服务设施主要是出于维护统治秩序的需要，通过恩赐性质的福利来获取百姓的感恩与服从。总体看来，救济制度颁行具有不确定性，主要取决于统治者的意愿和偏好。其制度实践与表达存在一定的差距，制度运行的效果还会受到行政系统执行效率的影响。

民间慈善是中国慈善救济传统非常重要的组成部分。村社共同体、家族共同体和宗教机构在民间慈善活动中扮演了重要的角色。在中国东南沿海和长江流域，宗族组织、家族伦理和家族自治相对发达，族田公产提供了家族体系内部互助互济的经济基础。在黄河流域、华北地区，乡村共同体在地方公益活动中发挥了重要的作用。同时，在慈善功德观的指引下，一些宗教组织、民间团体也广泛开展济贫救苦、施医送药等慈善活动。民间慈善在中国慈善救济传统中是不可或缺的，在地方社会发挥的作用更直接、更有效，但主要以村社共同体和家族共同体为组织基础，具有封闭性和地方性。

1927年，国民政府统一政权后，在现代国家建设过程中，进行了一些劳动保护立法和社会救济立法。但国民政府没有打破与地主阶级、大资产阶级的联系，只是从降低民众抗议导致的社会不稳定出发，建立与实施了少数剩余性的社会福利计划。1928年，国民政府颁布了《各地方救济院规则》，提出通过救济院提供社会救济的方针。1929年，公布了《工厂法》，具体规定了工人的医疗、工伤、死亡、生育等保险福利项目。这些社会立法只是国

^① 转引自时政新主编：《中国社会救助体系研究》，北京，中国社会科学出版社，2002。

^② 参见邓云特：《中国救荒史》，北京，北京出版社，1998。

民政府面对武装化的共产党及社会组织对其统治政权的威胁，为了维护工人生活的稳定和去政治化而采取的必要防御手段。整体看来，民国时期，面对资本的政治经济霸权，国民政府没有回应广大工农的需要，无心建立系统性、革命性的社会保障制度以回应紧迫的国计民生问题。^①

这一时期，民间慈善获得了大大的发展，填补了政府无暇顾及的公共服务领域。一方面，随着自由结社的兴起，一些新兴知识分子和开明绅士积极组建慈善团体，开展救济活动，以满足民众空前高涨的福利需求。另一方面，一些宗教慈善组织，包括西方教会团体，广泛开展社会服务活动。由于官方正式社会保障制度的残缺不全和严重滞后，民间慈善成为饱受战争、饥荒、贫困威胁的人们重要的福利来源。

二、改革前双重分裂的社会保障制度

1949年，新生的人民政权面临着发展经济生产、恢复社会生活秩序的紧迫任务，在国家政权建设和计划经济体制建构过程中，针对城镇企业职工劳动者，逐步确立了“国家—单位保障制度”。这一制度模式有两个直接的来源。

一是苏联模式。社会保障制度模式是一国政治、经济、社会和意识形态等多重因素共同作用的产物。基于意识形态原因，中国社会保障制度的建构受到苏联模式的重要影响。这一模式的典型特点是国家统一规划、全面包办社会保障事业；社会保障支出由政府和企业负担，个人不需缴纳社会保障费；工会组织代表国家政权机构全面管理社会保障事务。^②“以俄为师”使得苏联的社会保障模式成为新中国社会保障制度建设的典范。

二是战争年代解放区以供给制为基础的社会保障实践。在中国工人运动中，建立社会保险制度是重要的斗争目标。1931年，中华苏维埃工农兵第一次代表大会通过的《中华苏维埃共和国劳动法》规定，所有雇佣工人均享有社会保险，包括医疗、残疾、失业、遗属、丧葬等待遇给付。解放战争时期，东北行政委员会颁布的《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》，规定了职工的养老、生育、医疗、伤残、抚恤等项目。^③尽管战争年代解放区的社会保障制度不健全、不统一，但其实践经验被结合进新中国的制度建设过程中，为新中国社会保障制度建设提供了基本准备。

在政权与制度建设的过程中，新中国建立了独特的社会保障制度模式。它不是针对全体公民制定一部统一的社会保障法，也不是以社会保障项目为基础分别立法，而是针对不同身份的群体单独立法，使得社会保障制度体系呈现板块分割的特点。以全员就业为基础，企业职工的劳动保险制度和国家工作人员的国家保障制度覆盖了绝大部分的城市人口；对

^① See Stephen Phillion, “Chinese welfare states regime,” *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 28 (1998): 518–520.

^② 参见郑功成主编：《社会保障概论》，上海，复旦大学出版社，2005。

^③ 参见童星：《社会转型与社会保障》，北京，中国劳动社会保障出版社，2007。

于没有劳动能力、收入来源和法定抚养人的贫困人口，由民政部门提供最低生活水平的社会救助；而农村集体福利制度仅限于五保供养制度和合作医疗制度。这种城乡有别、城镇内部单位内外有别的社会保障制度，可称为“双重分裂的社会保障制度”。^①

这种社会保障制度模式受到计划经济体制和总体性社会结构的影响，切合国家对资源的全面控制和以身份为基础的社会阶层结构。^②同时，它受到国家社会主义意识形态和党政执政理念的影响。在一定意义上，新中国的社会保障制度切合当时的国家意识形态以及务实的传统福利意识形态。新中国的国家意识形态主要是马克思主义普遍原理与中国革命实际相结合的国家社会主义。具体来说，在社会福利方面是希望通过高度的国家动员和组织，通过思想政治教育和国家再分配制度，来建立一个理想的、人人平等的、全面保障的福利体系。然而，由于缺乏具体可行的经济基础和操作制度，这个理想的保障模式并没有普遍建立，而是逐步形成了以城镇职工为中心、其他社会群体渐次安排的身份有别的社会保障体系。

总体上看，这是一个双重分裂、板块分割的社会保障模式。首先，作为一种理想模式的城镇职工社会保障体系，由国家财政做后盾，由单位具体实施，提供各种保障和服务，体现了全面普遍的保障原则；其次，机关事业单位职工的国家保障体系，完全由政府财政承担资金来源，保障范围和水平与企业职工相当；再次，农村集体成员的社会保障体系，主要是延续家庭社会保障责任，国家基本不承担保障责任，只有对于“三无”对象，才由生产队提供“五保”供养救济；最后，对于城镇非单位社会成员，一般也是由家庭提供基本保障，针对特殊困难群体和“三无”对象，则由国家民政部门提供社会救济和福利供养。所以，长期以来计划经济时期的社会保障制度，除了城镇单位员工的福利之外，农村集体社员和城镇非单位成员主要是靠延续和恢复传统社会家庭伦理责任来获得社会保障，国家只承担象征性的仁慈性救济责任。^③即使是城镇职工的社会保障待遇，以及农村集体社员的社会保障待遇，也受到单位和村集体领导的家长制作风的影响，存在着制度性庇护网络和依附性社会关系。^④

（一）企业职工劳动保险制度

社会立法是社会保障制度确立的重要形式。1953年1月2日，政务院正式颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，这是新中国第一部统一的社会保险立法。在实施范围上，它要求百人以上规模的国营、公私合营、私营、合作社经营的工矿企业必须参加劳动保险，包括铁路、邮电、航运、商贸、粮食、金融、民航、国营牧场等产业部门的全体职工。随

① See White & Shang, *Issues and Answers: Reforming the Chinese Social Security System*, Brighton: Institute of Development Studies University of Sussex UK, 1996.

② 参见孙立平：《改革开放前后中国国家、民间统治精英及民众互动关系的演变》，见《现代化与社会转型》，北京，北京大学出版社，2005。

③ 参见梁祖斌、颜可亲：《权威与仁慈：中国的社会福利》，香港，香港中文大学出版社，1996。

④ 参见[美]华尔德：《共产党社会的新传统主义》，香港，牛津大学出版社，1996。



着社会主义改造的完成，这一制度覆盖了国营企业全体职工，同时要求城镇集体企业职工参照国企职工享受劳动保险待遇。在筹资模式上，由企业按月缴纳工资总额的3%作为劳动保险费，工人不承担缴费义务。社会保障基金由中华全国总工会委托中国人民银行代收代管。在组织管理上，劳动部承担全国社会保险事业的监督职责，而全国总工会负责组织实施全国劳动保险事业，并监督地方工会和产业工会执行。保险项目包括老年、疾病、生育、工伤四大保险和残疾、死亡与遗属三种津贴。受当时社会经济发展水平的制约，保险待遇水平相对较低。

与国际惯例中的社会保险相比，中国的劳动保险制度具有两个显著特点。第一个特点是在筹资模式上，实行企业单方付费制。《中华人民共和国劳动保险条例》规定，保险费由企业（所有者或管理者）一方单独承担，不得向工人另行征收或从工资中扣缴。这意味着工人不需缴费，工人享受劳动保险的资格不以缴费为前提，待遇水平也与缴费无关。随着社会主义改造的完成，确立了“一大二公”的全民所有制和集体所有制，国家享有全面控制企业的生产经营和资源分配的权力，也对工人福利承担全面普遍的责任。第二个特点是没有规定失业保险项目。新中国成立初期，政府通过发展生产和失业救济来解决失业工人的生活问题。1955年，全员就业制度建立，否认社会主义国家存在失业问题，劳动保险制度无需规定失业保险项目。正是全员就业制度保证了计划经济时期城镇社会保障以就业为基础，并沿着就业人口与非就业人口分裂。这两个特点体现了劳动保险制度与社会主义意识形态的紧密联系。工人阶级是社会主义国家的主人，国家不仅要为全体劳动者提供就业岗位，还要为其福利承担责任，这不仅是社会主义优越性的体现，也是维护工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义政权的需要。一定意义上，劳动保险是“政府送给城市工人阶级的政治礼物”^①。

“文化大革命”期间，企业职工劳动保险制度遭到严重干扰和破坏。1969年2月，财政部发布的《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见（草案）》规定，国营企业一律停止提取劳动保险金，劳动保险开支改为营业外列支。这一规定使得劳动保险金由全国统一征集、管理和调剂使用转变为各个企业单位自主筹集、管理和发放。劳动保险虽然仍然是国家全面负责，但组织运行重心由国家下沉到单位，变为封闭运行的单位保障。这种“企业办保险”的模式一直延续到社会保障社会化改革的提出。^②

（二）国家机关及事业单位的国家保障制度

在国家政权组织中，公职人员是拥有资源控制权和分配权的精英，一些国家针对国家公职人员实施单独的社会保障项目，给予慷慨的福利供给，以维护他们的忠诚。这体现了国家本位主义的特点。^③ 社会主义中国强调平均主义的分配与再分配原则，但结合贡献、资

① 参见尚晓媛：《中国社会保护体制改革研究》，北京，中国劳动社会保障出版社，2007。

② 参见刘振杰：《坎坷与辉煌：中国社会保障变迁之路》，载《经济体制改革》，2009（5）。

③ 参见[丹]哥斯塔·埃斯平-安德森：《福利资本主义的三个世界》，北京，商务印书馆，2010。



历和干部身份，针对国家机关和事业单位职员的养老与医疗问题，建立了退休制度和公费医疗制度，分别由国家人事部和卫生部单独管理，并由政府财政承担全部资金来源。

1955年12月，《国家机关工作人员退休处理暂行办法》规定，国家公职人员实行干部退休制，按个人工作年限确定不同的退休待遇计发比例。退休干部死亡时，发给丧葬补助费。“文化大革命”期间，国家机关及其事业单位职员的退休制度遭到一定破坏。1978年6月，国务院颁布《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》，恢复了干部退休制。1980年10月颁行的《关于老干部离职休养的暂行规定》，对老干部实施待遇优厚的离休制度。

1952年6月，国家颁行了《政务院关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》和《各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法》，这标志着公费医疗制度的建立。公费医疗覆盖了各级人民政府、民主党派、社会团体以及文化、教育、卫生、经济建设等事业单位的工作人员，二等以上革命残废军人，高等院校学生。在医疗费用分担上，国家财政承担门诊、住院的诊疗费、手术费、住院费、医师处方的药费，个人承担挂号费、交通费和自费项目开支。医院作为政府财政拨款的事业单位，直接为公费医疗对象提供医疗服务，其费用开支由国家财政统一拨给各级卫生行政主管部门，再按照各单位编制的人数比例分配，实行统筹统支。公费医疗制度还为女工作人员提供生育医疗服务。1955年4月，《国务院关于女工作人员生产假期的通知》规范了女工作人员的生育产假及其待遇，由国家财政提供资金来源。

除了企业职工劳动保险制度和机关事业单位职工国家保障制度外，城镇单位还兴建各种福利设施，如食堂、澡堂、学校、职工之家等生活场所和设施，满足本单位成员及其家属的需要。这种封闭性的单位福利鲜明体现了“单位办社会”。

（三）农村集体保障制度

在集体化的道路上，与城市以单位为基础实现全员就业一样，农民以生产队为组织基础普遍参加生产劳动，获得生活来源。与城市社会保障制度国家全面负责不同，农村基本延续了传统的家庭保障，传统的非正式社会支持网络发挥主要作用。对于农村社会保障制度建设，国家只是通过社会立法提供原则性指导，基本不提供资金支持和直接干预，囿于一种边缘性的角色。“五保”供养制度和农村合作医疗制度都是以集体公益金、农民社员缴费作为主要的资金来源，社队集体负责统一核算、统一支出，在社队范围内封闭运行，实现社员之间的互助互济。农村社会保障的实质是一种集体福利事业，而农民生活保障基本是由生产劳动、以家庭为主的非正式支持和集体保障构成的。

“五保”供养制度是中国农村最重要的集体福利制度。1956年6月30日，全国人大一届三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》。它规定由农业合作社负责对无劳动能力、无生活依靠的老弱孤寡残疾社员，给予适当的生活安排与照顾，保证他们的吃、穿和柴火供应，保证年幼者的教育和年老者的丧葬，使他们的生养死葬都有依靠。在此基础上，逐渐形成了针对农村“三无人员”的“五保”供养制度。它要求社队集体采取以分散供养为主，集中供养和分散供养相结合的方式，保证“三无人员”的最低生活需要。



为了解决农村缺医少药的难题,以合作经济和集体主义价值观为基础,强大的政治动员推动农村广泛建立了合作医疗制度。农业集体化不仅实现了经济生产的集中化、社会生活的组织化,也要求集体成员之间互助互济、风险共担。1955年,山西高平县米山乡首创了“医社结合”的模式,即在生产大队的组织领导下,由合作社、农民、赤脚医生三方合作建立集体保健站,资金来源于集体公益金、社员交纳的定额保健费和医疗业务收入,赤脚医生分片负责提供卫生预防和医疗服务。在毛泽东发出“合作医疗好”的倡议后,这种医社合作的模式在全国普遍推广。1976年,全国93%的生产大队建立了合作医疗制度,覆盖全国农村人口的85%。农村合作医疗制度的成功推广与三个因素紧密相关。一是村社集体组织的运营。二是集体经济提供财政基础。三是自上而下的强大政治动员的推动。总体看来,农村合作医疗制度以非常有限的卫生投入为农民提供了便捷、低廉、可及的医疗服务,融预防、治疗和康复三者为一体,是一种高绩效的医疗卫生服务模式,被世界卫生组织誉为“发展中国家解决卫生问题的唯一范例”^①。从运行模式和成功经验上看,合作医疗费用由集体公益金和个人缴费共同负担;虽然它坚持自愿原则,但将个人缴费由集体在年终分配前扣除,保证了高缴费率和参与率;它汲取中国本土资源,重视地方优势,依托赤脚医生和中国传统医学,大大降低了医疗服务的供给成本。但合作医疗制度本身是一种社区医疗筹资计划,具有小额保险的非营利性、社区参与性和简单性特点,虽然能够降低运营成本,但不足以有效分散风险。它的成功运行高度依赖制度环境的支持:强大的政治动员和整合能力提供了外部支持,农村基层组织依靠行政强制消解了逆向选择问题,还有计划经济下低成本的医疗服务传递体系。^②

农村“五保”供养制度和合作医疗制度以农村集体经济为财政来源,以集体主义为福利理念,在社队集体内部实现互助互济,其实质是一种集体福利事业。值得指出的是,在统包统配、统收统支的财政体制下,国家全面控制了资源的分配与再分配。社队是一种高度国家化、政治化的生产与生活保障单位,其组织特征和功能定位与城市里的单位大体相似。因此,在某种意义上,尽管国家的福利责任和干预程度不同,但农村集体福利与城镇国家保障的运行机制具有形式同构性。

(四) 民政部门的补救性福利制度和优待性福利制度

计划经济时期,除了城镇职工的“国家—单位保障制度”和农村集体福利制度,国家民政部门还提供三种社会保障制度:一个是针对社会困难群体的社会救济制度;另一个是针对城镇孤残老人和儿童的福利供养制度;第三个是针对军人和军烈属的优待抚恤制度。

民政部门提供的社会救济制度又分为自然灾害救济和一般社会救济。自然灾害救济主

^① 转引自王绍光:《学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示》,载《中国社会科学》,2008(6)。

^② 参见顾昕、方黎明:《自愿性与强制性之间——中国农村合作医疗的制度嵌入性与可持续性发展分析》,载《社会学研究》,2004(5)。



要针对各种自然灾害引发的临时性困难群体，提供临时安置、生活救济和恢复生产帮助。而一般社会救济主要是针对贫困家庭提供的临时和定期生活救济。长期以来，中国的社会救济制度强调的是自力更生、生产自救原则，国家社会救济只是起到示范性和象征性作用，所以无论是救济标准还是救济范围都是非常有限的，基本上可以定性为一种补救性社会福利制度。

民政部门的福利供养制度更是一种剩余性、补救性社会福利制度，因为它主要是针对城镇孤残老人和儿童提供的福利供养。所谓的孤残老人和儿童，就是没有赡养义务人、没有工作单位又缺乏劳动和自理能力的老人、残疾人和儿童。民政部门通过建立福利院，对这部分城镇社会成员实行院舍供养。

国家真正重视的社会福利则是针对军人及其家属的优待抚恤制度，因为这项制度关系到国家的保卫力量——军队的稳定和战斗力问题。所以，新中国建立以后，民政部门的重要职责就是对军人及其家属的优待抚恤工作。具体来说，优待抚恤制度包括针对普通军人及其家属的优待制度、针对残疾军人的抚恤制度、针对烈士家属的抚恤制度。优待制度是指军人及其家属可以享受的一系列服务优先和义务豁免照顾，比如军人乘车优先、看病优先、寄信免费、婚姻受保护，军人家属免除农村集体义务劳动等。抚恤制度是针对残疾军人及烈士家属的资金补贴、医疗照顾、生活照料和工作安排等一系列抚恤措施。而且，抚恤标准原则上要高于当地的平均生活水平，体现对军人及其家属的尊重和保护。

计划经济时期的民政社会福利主要是针对困难群体和军人两个特殊群体的福利保障。虽然都是由国家提供福利照顾，但是背后的理念根本不同。对于困难群体主要是根据国家仁慈原则提供补救性福利；对于军人及其家属，则根据荣誉原则，由国家提供优待性福利照顾。

总体看来，在计划经济体制和国家社会主义意识形态的基础上，中国建立了独特的保障制度模式。在比较福利制度研究中，蒂特马斯根据政府对公民福利的作用及其福利待遇确立的标准，区分了残补型、工业成就型、制度型三种福利模式。^① 仅从国家福利责任的承担上看，城镇的社会保障制度是制度型社会福利，而农村的集体保障基本上是残补型社会福利。但中国的社会保障制度显然难以归于其中的任何类型。梅志里分析了前共产主义国家的社会福利模式，中国计划经济时期的社会保障制度与之有一些相似之处。首先，与西方工业化国家社会福利模式不同的是，中国完全由国家承担社会保障计划，通过工作场所提供福利服务，单位成为社会福利的重要组织化机制。社会保障计划与生产劳动直接联系，即通过充分就业来保障个人的收入与生活。^② 具体来说，国家不仅是社会保障的最主要责任者，而且是组织管理者和经办者。国家财政是社会保障的资金来源，个人不承担缴费的义务。虽然单位直接承办保障事业，但国家是最终的责任者。其次，单位是国家福利的传递和直接经营者。华尔德指出，中国城市的社会福利体制是以单位制为基础的，单位不仅是人们生活制度化、社会关系组织化的最重要、最根本的形式，而且是一种高效、缜密的资

① See Richard Titmuss, *Social Policy: An Introduction*, George Allan & Unwin Ltd., 1974.

② See James Midgley, *Social Policy in Globe Context*, California: Thousand Oaks, 1997.

源再分配制度。人们的基本生活资料、教育、住房、医疗等福利需求都通过单位来满足。^①再次，就业是保障的基础。保障的有无和高低与个人的就业状况、工作业绩具有直接联系。对于没有就业或无法参加农村生产劳动的人，主要是孤寡老人、孤儿、残疾人，国家通过民政部门提供社会救济。在费廉看来，改革开放前中国的社会保障制度实现了政府和用人单位责任的最大化，社会政策的建立向“劳动力去商品化”（decommodification）的方向发展，其目的不是消除劳动力市场的负面效应，而是维护工人和干部对工厂和政党的忠诚，提升工作积极性，最终实现一定的政治经济目标。^②但受到经济社会发展水平的制约和优先发展生产的国策指引，政府虽然承担了全面的保障责任，但对社会保障的财政投入实际非常有限，以“单位—社队”为组织基础的就业与以家庭为主的非正式社会支持是人们重要的生活保障。

三、改革前社会保障制度的特点

中国社会保障制度的建构是新生政权自上而下、另起炉灶的制度变革，具有完全不同与西方资本主义国家社会福利制度发展的动力机制和结构特点。在西方经验基础上形成的社会福利政策发展的理论有的强调生产力或生产关系因素，有的强调社会利益集团的作用或者工人阶级的权力资源，这些理论对解释中国社会保障制度的建立都具有一定局限性。^③显然，计划经济时期的社会保障制度架构是国家强力推动的，受到国家社会主义意识形态的支配，也切合了中国“总体性社会”的结构特征。它对外部制度环境具有高度依赖性（嵌入性），体系结构呈现分割性，运行具有封闭性。

（一）嵌入性

计划经济时期社会保障制度是国家政权和制度创建的一部分，它的建立与运行受到了政治经济体制整体环境的强烈影响，深深地嵌入计划经济的再分配体制和强政府—弱社会的关系格局中。资源的国家垄断和计划配置使得国家对福利的承担成为一种必要与可能。国家强有力地干预经济生产，对生产要素实施全面控制，对城市劳动力的生产与再生产总体负责，为城市劳动力的生老病死提供全面保障。同时，国家社会主义的意识形态为这种国家—单位保障提供了思想来源和知识支持。所以，计划经济时期的国家—单位保障制度

^① See Andrew Walder, "Urban Industrial Worker: Some Observations on the 1980s," In Rosenbaum, A. L. (Eds), *States and Society in China: The Consequence of Reform*, Boulder, Co: Westview, 1992.

^② See Stephen Philion, "Chinese Welfare States Regime," *Journal of Contemporary Asia* Vol. 28 (1998). 值得商榷的是，“劳动力去商品化”这个概念是埃斯平—安德森提出的，它的界定是公民维持基本的生活需要是根据公民的社会权利，而不是依赖于完全市场的力量。但计划经济时期，中国并未进行劳动力的商品化，工农是社会主义劳动者而不是劳动力商品，也没有民主—福利—资本主义意义上的公民社会权。

^③ 参见刘军强：《社会政策发展的动力：20世纪60年代以来的理论发展述评》，载《社会学研究》，2010（4）。



模式是嵌入在再分配体制、强政府和国家社会主义意识形态这种更大的制度背景中的，是中国社会经济制度的组成部分。

（二）分割性

国家—单位保障制度体系由不同的社会保障项目组成，针对不同身份的群体实行分立性、单独性社会保障项目。一是针对国营企业和集体企业职工的劳动保险制度；二是针对国家机关、事业单位和人民团体工作人员的国家保障制度；三是面向农村人口，以集体经济为基础的农村集体福利事业。这种分割性的特点与中国“无阶级、有等级”的身份社会结构契合。^①首先以户籍制为基础，在城乡分别实行制度性和剩余性的社会福利模式。在城市，由国家为全体社会性劳动者（及其家属）承担全面和普遍的保障责任；而在农村，国家几乎没有直接介入，主要由社队集体组织为边缘性群体提供救助。其次以所有制为基础，在城市对企业职工实行劳动保险制度，对国家机关、事业单位、人民团体实行国家保障制度。不同社会保障项目的覆盖范围、准入资格、享受待遇、资金来源不同，并归属不同的管理部门。这种分割化社会保障制度体系不仅带来管理的碎片化，而且根本无法实现全社会范围内的互助互济。

（三）封闭性

国家—单位保障制度的封闭性集中体现为单位办保障、企业办社会。首先，社会保障事业在单位内部运行，各种福利津贴由单位统一组织、审核、申报和发放。1969年取消城镇企业劳动保险的社会统筹后，劳动保险基金开始由单位自筹自支。虽然国家是总体、最终的责任人，但单位是社会保障收支的统筹单元和直接经办者。当政府转移支付不足时，单位之间就形成了社会保障基金收支、待遇水平的分化。其次，城镇单位兴办的各种福利设施基本只面向本单位成员开放。农村的集体保障也是以社队集体为单元，封闭运行。这种封闭性的保障模式不是全社会范围的风险共担机制，难以体现社会保障的社会性。

四、改革前社会保障制度的社会效果

作为一种再分配制度，促进社会整合、提升社会公平是社会保障制度的规范性功能。社会保障制度本身是形塑阶层结构的重要机制。计划经济时期的社会保障制度不仅对中国社会分层结构与社会整合产生了重大的影响，还直接塑造了个人与国家之间的关系。

^① 参见孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华：《改革以来中国社会结构的变迁》，载《中国社会科学》，1994（2）。

（一）影响社会公平与平等

改革开放前，平民主义和平均主义的意识形态占据主导，但分割性的社会保障制度导致不同身份的群体归属不同的社会保障项目，社会保障待遇具有显著差别。一方面，社会保障不以工作业绩和缴费为享受待遇的资格条件，待遇水平基本持平，在同一身份群体、同一单位内部，同一地位的成员社会保障待遇给付水平基本相同，体现平均主义的原则。另一方面，不仅给予国家公职人员格外慷慨的福利供给，而且城乡之间、不同所有制之间社会保障的覆盖范围、资金投入和待遇水平存在明显差距。从社会保障支出构成来看，占总人口80%左右的农民的社会保障费支出仅占全国社会保障费的11%，而占总人口20%的城镇居民社会保障费支出却占全国社会保障费的89%，城镇人均社会保障费支出是农民的30倍；从社会保障覆盖面来看，城镇居民社会保障覆盖范围已达91%，而农村只有2%。这种差异不仅体现在城乡之间，还体现在不同的所有制之间。国企工人得到了社会保障制度较好的保护，集体部门受到的保护非常有限，地位低下的小型集体部门得到的保护更少。^① 总之，这种社会保障模式促进了群体内部的平等，但也强化了不同身份群体之间的不平等。

（二）影响社会分层与整合

社会福利制度本身是一种具有双重效应的社会分层机制，不仅可以纠正结构性不平等，还可能是导致阶级、社会秩序结构化的重要力量，庞大而综合的福利国家项目对社会整合、社会结构具有不同的效果。^② 尽管中国不是福利国家，但社会保障制度对社会结构、社会整合的效果同样不可忽视。从社会保障的性质和功能上看，以社会保险为主体的社会保障是面向社会风险，通过全社会范围内的筹资，实现不同社会成员之间的风险分担和互助互济，以推动社会团结。但中国社会保障体制的双重分割、板块结构、封闭运行，对他群体的制度性社会排斥，无法实现不同身份群体之间的互助互济，也阻碍了群体之间的社会融合，反而强化了城乡之间、干群之间、不同所有制之间的地位差别。这种分割性社会保障的社会分层效果一直延续到市场化改革时期。^③

（三）形塑个人与单位、国家之间的依赖—控制关系

在国家—单位保障制度模式下，国家对资源全面控制，对城市社会劳动者福利大包大揽，并通过工作场所实行社会保障资源的配给。无论是城市的工作单位，还是农村的社队，都被赋予了重要的福利功能，它们不仅是社会保障的直接经办者和供给者，也是社会成员福利的重要来源，这种状况导致社会成员对单位和国家的制度性依赖和全面性服从。同时，

^① See Stephen Philion, "Chinese Welfare States Regime," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 28 (1998): 518-520.

^② 参见 [丹] 哥斯塔·埃斯平-安德森：《福利资本主义的三个世界》，北京，商务印书馆，2010。

^③ 参见杨伟民：《当前中国的社会保险在社会分层中的作用》，载《社会学研究》，2005（5）。



也使得国家和单位对个人的控制成为一种可能。

第二节 市场转型中社会保障制度的改革方向

改革开放后，中国开始从再分配体制转向市场体制，市场在生产要素的配置中发挥基础性作用。同时，国家提出建立“小政府、大社会”，推动社会福利社会化改革。宏观社会经济制度的根本性转变对社会保障制度重构提出了要求，这一时期社会保障制度改革重点针对城镇职工的社会保障制度。城镇职工的社会保障制度经历了从国家—单位保障模式向国家—社会保障模式的转换。从责任分配上看，强化了个人责任，政府责任逐渐后撤，社会保障的给付资格“从身份走向契约”，出现了过度市场化的趋势。从运行机制上看，社会保障逐渐摆脱单位制，走向社会化。虽然社会保障的统一化程度提高，但制度惯性使得社会保障双重分裂的板块结构没有发生根本改变。

一、市场化转型与国家—单位保障制度的危机

国家—单位保障制度是建立在高度集中的计划经济体制的基础上的。在向市场化体制转变的过程中，这种国家全面负责、单位封闭运行的社会保障体制已经不能适应市场经济的要求。同时，传统社会保障体制缺乏费用约束机制，导致开支剧增、财政难以为继。大体说来，这一保障制度面临着三个方面的挑战。

（一）经济体制改革逐渐削弱国家—单位保障制度的经济社会基础

再分配体制向市场体制的转变削弱了国家—单位保障制度的经济社会基础，客观要求降低劳动力成本，并建立新的社会保障制度来应对劳动力市场风险。首先，市场化改革调整了国家与企业之间的关系，要求转变政府职能，改变过度干预的做法。其次，现代企业制度的建立要求企业的福利功能逐渐向社会转移，实现社会保障的社会化。而“企业办社会”导致不同企业之间福利负担畸轻畸重，严重阻碍了企业平等参与市场竞争。最后，城市单位内外分割的保障模式严重阻碍了劳动力的合理流动，不利于统一化劳动力市场的形成。

（二）传统社会保障难以回应社会转型时期新生的社会问题

经济转轨与社会转型不仅带来了社会经济的发展，也导致新的社会问题丛生。一些企业倒闭破产后，职工的退休金难以保障，医疗费无法报销。劳动就业制度改革打破了固定用工制度，使得下岗、失业与城市贫困成为严重的社会问题。^① 随着市场化改革的深入，劳

^① 参见肖文涛：《我国社会转型期的城市贫困问题研究》，载《社会学研究》，1997（5）。



动者与企业的关系由身份依赖关系向契约关系转变,减员增效、下岗分流导致大量工人下岗失业,甚至沦为城市贫民。更重要的是,逐渐扩大的社会不平等和贫富差距,成为社会秩序与政府合法性的重要威胁,客观要求社会保障制度有效回应这些社会问题,以维护社会稳定、促进社会公平。

(三) 农村集体经济组织的解体导致农村集体保障溃败

农村家庭联产承包责任制的推行,导致社队集体经济解体和基层政权组织涣散,这严重削弱了农村集体保障的经济基础和组织运营能力。农村合作医疗制度面临全面溃败,“五保”供养制度勉强维持。更重要的是,随着城乡二元结构的松动,大量的农村剩余劳动力向城市流动,家庭、村落、邻里等传统互惠性社会保护机制走向衰落,客观上要求重构农村的集体保障制度。

总之,经济体制的市场化改革、农村经济的个体化使得国家—单位保障制度失去了赖以存在的经济社会基础,对传统社会保障体制构成了巨大的挑战。在一定意义上,社会保障制度改革的动力主要是外生性的,而不是内源性的。^①为了建立与市场经济体制相适应的社会保障制度,并使之成为适应市场扩张的必要条件,政府启动了自上而下的社会保障制度改革。

二、社会保障制度的社会化改革

随着市场化改革的推进,在政府的政治议程和政治话语中,社会保障制度改革被作为经济体制改革的一部分而提出。1986年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》第一次提出社会保障概念及其社会化改革问题。党的十四大第一次提出建立社会主义市场经济体制,也第一次明确提出,深化社会保险制度改革是经济体制改革的四个重要环节之一。1993年是社会保障制度改革的实质性转折点,中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》确立了社会保障制度社会化改革的目标与原则,将社会保障制度作为建立与维系市场经济体制的重要支柱和机制。总体来看,这是一场国家主导的、自上而下的、强制性的制度变迁,改革的焦点是建立城镇职工社会保险制度和城市居民最低生活保障制度,而国家机关及事业单位的国家保障和农村集体保障改革相对滞后。

(一) 城市社会保障制度改革

在高度集中的计划经济体制走向市场经济体制的过程中,劳动力的统包统配和全员终身固定就业制被打破,劳动合同制的推行使得“社会主义劳动者”成为参与市场竞争的劳动力商品,政府职能的转变、企业福利职能的剥离、国企改革使得变革城镇社会保障制度

^① 参见郑功成:《中国社会保障30年》,北京,人民日报出版社,2008。



显得尤为急迫。^①

1. 城镇职工社会保险制度改革

市场化改革是摸着石头过河，城镇职工社会保险制度改革基本采取的是地方分级试验的模式。通常由地方试验开始，经过典型试验、试点改进，最后全面推广。^② 这种制度变革方式也试图调和保障模式的全国统一性与地方灵活性。为了配合国企改革，中国社会保障制度改革将重点和起点放在了城镇职工社会保险制度改革上，启动了包括养老、医疗、失业、工伤和生育五大项目的改革，基本方向是从“企业办保险”向“社会办保险”转变，降低政府责任和干预，强化个人责任。

(1) 城镇职工社会养老保险制度的建立。

随着 1986 年劳动合同制的实行，社会统筹模式的养老保险开始出现。1991 年，《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》颁行，标志着养老保险制度改革进入实质性阶段。1995 年，《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》奠定了基本养老保险制度的体制基础。在地方试点的基础上，1997 年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》推动了企业职工养老保险制度的统一化。

城镇企业职工基本养老保险制度强调广覆盖、多层次、权义结合、统账结合。具体说来，一是将覆盖范围扩大到城镇各级各类企业职工和个体劳动者。二是规定由企业和个人共同缴纳养老保险费，享受待遇的资格以参保和缴费为前提。待遇计发与个人缴费直接相关。三是筹资模式从现收现付制向部分积累制转变，明确个人账户和社会统筹账户的记账比例。显然，这种统账结合的养老保险模式强调社会互济与个人保障相结合、公平与效率相结合、权利与义务相对应。^③ 但城镇职工养老保险实行“老人老办法、新人新办法”，制度转轨成本没有得到补偿，导致个人账户空账运行。

(2) 城镇职工基本医疗保险制度的建立。

为了约束医疗费用，20 世纪 80 年代初期，一些企业和地方政府开始改革医疗补偿机制，试点医疗费用的大病统筹和小病包干。费用共担、统账结合逐渐成为城镇职工基本医疗保险制度改革的基本方向，并逐渐形成了江苏镇江、江西九江的“三段通道”式和深圳、海南的“板块结构”式两种典型。^④ 1998 年，《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》确立了基本医疗保险制度改革的目标与原则，试图建立费用共担、统账结合、现收现付的基本医疗保险制度。

在制度建设上，城镇职工基本医疗保险制度将覆盖范围扩大到城镇所有用人单位。同时，强调构建多层次的医疗保障，在基本医疗保险之外，建立企业补充医疗保险、商业医

^① 参见“城镇职工社会保障”课题组：《城镇职工社会保障制度改革的思路与方案》，载《社会学研究》，1996（6）。

^② 参见韩博天、石磊：《中国经济腾飞中的分级制政策试验》，载《开放时代》，2008（5）。

^③ 参见“养老保险制度改革研究”课题组：《我国城镇职工养老保险制度的改革》，载《社会学研究》，1996（1）。

^④ 参见郑功成：《中国社会保障 30 年》，北京，人民日报出版社，2008。

疗保险和医疗补助制度。但改革没有触及医疗医药体制，医疗成本大幅上升，医疗负担向个人转移，个人自付比例攀高，对于弱势群体来说，医疗服务的可及性和公平性严重下降。^①

(3) 打破失业禁区，建立失业保险。

在计划经济体制下，劳动保险制度没有规定失业保险项目。随着国企改革的推进，企业破产和减员增效导致大量工人下岗失业。1993—2000年间，下岗失业人数呈逐渐上升态势。截至1998年，城镇登记失业人员达到541万，下岗无业人员突破1070万，城镇实际失业率达到8.9%。^②1993年，《国有企业职工待业保险规定》出台。1999年，《失业保险条例》的颁布标志着失业保险制度的建立。与基本养老保险和医疗保险制度一样，失业保险制度确立了企业和个人共同付费的筹资机制，享受资格以参保缴费为前提条件，待遇领取期限由缴费年限决定。但失业保险制度在制度设计上存在严重的问题，难以达到预期效果。唐钧指出，中国的失业问题具有自身的特点和社会经济背景，与西方的失业保险制度建立的前提假设截然不同。因此，照搬西方的失业保险制度对中国城市的结构性失业无济于事。^③孙炳耀提出，失业保险存在功能定位失当的问题。它从配合国企改革出发，而与劳动力市场的失业风险无关。^④一方面，大量失业下岗人员无法享受失业保险待遇；另一方面，失业保险金大量结余。这说明失业保险制度并未真正发挥作用。失业保险根本无法保证失业人员的基本生活，必须建立失业救济制度。^⑤值得指出的是，除了发放失业保险金外，政府积极推动“再就业工程”，建立转岗培训、失业登记、职业介绍、就业指导、生产自救的再就业促进体系，强调失业保险与促进就业结合。但再就业服务主要来自上级政府部门的任务为中心和动力，贯穿着管理逻辑、事理逻辑、准专业逻辑三种不同的实践逻辑，其行政性高于专业性。^⑥

(4) 城镇职工工伤和生育保险制度改革。

工伤和生育保险也逐渐走向社会化。2003年4月，国务院正式颁布了《工伤保险条例》。新的工伤保险制度具有三个方面的特点。第一，覆盖范围大大扩展，规定工伤保险的实施范围包括各不同所有制形式的企业、有雇工的个体工商户、事业单位、社会团体和民办非企业单位等。第二，工伤保险采用国际通行的无过错原则，由用人单位缴纳工伤保险费，个人不缴费，工伤保险基金实行社会统筹。第三，强调工伤补偿与工伤预防和康复相结合。虽然国家建立了工伤保险制度，但在制度实践中，工伤频发、饱受职业病伤害的农

① 参见葛延风：《改革与发展过程中社会保障制度的建设问题（上）》，载《社会学研究》，1998（1）。

② 参见李培林主编：《1999年社会蓝皮书》，北京，社会科学文献出版社，2000。

③ 参见唐钧主编：《社会政策：国际经验与国内实践》，北京，华夏出版社，2001。

④ 参见孙炳耀：《我国失业保险的功能定位》，载《社会学研究》，1997（6）。

⑤ 参见葛延风：《改革与发展过程中社会保障制度的建设问题（下）》，载《社会学研究》，1998（2）。

⑥ 参见李永新、王思斌：《失业人员再就业服务的任务中心模式》，见《中国社会工作研究》，第三辑，北京，社会科学文献出版社，2005。



民工群体却在工伤认定、工伤补偿和康复上成为“无法被赋权的群体”。^①

随着1994年《企业职工生育保险试行办法》的颁行，城镇企业推行生育保险模式。生育保险金实行社会统筹，由企业按照职工工资总额的一定比例向社会保险经办机构缴纳生育保险费，职工个人不缴费，参保职工享受由生育保险基金支付的生育津贴和生育医疗费。显然，这种生育保险模式不同于单位负责、封闭运行的生育保障模式。

在社会保障制度社会化改革方向的指引下，中国城镇社会保障制度向国家—社会保障制度迈进，但制度实践却面临着重重的困难。虽然制度要求覆盖不同所有制性质的企业和各类劳动者，但参保率普遍偏低，参保人群主要集中于国有单位、三资企业的正规就业者，非正规就业者、民营企业就业者参保率非常低。虽然社会化是改革的方向，但保险的社会统筹层次低，难以实现更大范围的互助互济。而且，同一社会保障项目，不同地方规定各异，不仅导致碎片化问题，也使得保险关系的转移接续存在困难。

2. 城市居民最低生活保障制度建立

20世纪90年代初期，下岗职工、失业人员、破产倒闭企业的退休职工成为城市新的贫困群体，民政部门针对“三无人员”的残补型社会救助亟须改革。正是在这样的背景下，开始建立城市居民最低生活保障制度。它作为最后的安全网，与下岗职工基本生活费、失业保险金共同构成了下岗失业人员三条生活保障线。1993年，上海首先建立了最低生活保障制度。在各地试点经验的基础上，1999年《城市居民最低生活保障条例》颁行，它规定由国家和社会按照法定的标准向收入在贫困线以下的城市居民提供满足最低生活需要的现金援助。

作为社会救助制度，城市居民最低生活保障制度具有三个特点。首先，在待遇水平上，坚持低标准起步。其次，在覆盖范围上，包括以“三无人员”为主体的传统民政对象和贫困线以下的低收入家庭。待遇给付实行差额享受，强调工作伦理，鼓励个人劳动自救，提供再就业服务。研究显示，城市居民最低生活保障制度对再就业行为的影响是不确定的，目前尚未产生福利依赖的效应。^②最后，坚持中央集中规划、地方政府负责的原则，其资金来源依靠地方财政，中央财政提供补贴支持。

这一时期，城市居民最低生活保障制度虽然对缓解城市贫困、维护社会稳定发挥了一定的作用，但亟待完善。首先，实际覆盖范围非常有限，仅为城镇贫困人口10%~20%，无法做到“应保尽保”。非正式的社会支持网对满足贫困家庭的需要发挥了重要的作用。^③其次，财政责任机制不合理。因为地方财政困难的地方，正是企业倒闭破产多发、下岗失业人员集中的地方。而低保资金来源以地方财政为主，因此地方财政状况及其转移能力就会严重影响制度运行的效果。一些地方政府在属地管理和财政预算问题上讨价还价，再出

^① 参见郑广怀：《伤残农民工：无法被赋权的群体》，载《社会学研究》，2005（3）。

^② 参见韩克庆、郭瑜：《“福利依赖”是否存在？——中国城市低保制度的一个实证研究》，载《社会学研究》，2012（2）。

^③ 参见唐钧、朱耀垠、任振兴：《城市贫困家庭的社会保障和社会支持网络——上海市个案研究》，载《社会学研究》，1999（5）。

台地方性的“土政策”，采取“视同”办法限制享受低保待遇者的规模。基层的管理机构也采取各种变通方法，在审批低保资格时使用变通标准，在发放低保金时，人为增加享受低保待遇者的机会成本，以降低开支。^①最低生活保障制度不能止于临时性应急，而应该面向全民，确立保障基本生存权利的目标。^②

3. 社会福利社会化改革

中国采用“大保障、小福利”的概念，狭义的社会福利主要包括国家民政部门、单位、社区提供的社会福利服务。计划经济时期，中国社会福利体系主要有农村“五保”供养体系、城镇职工福利服务体系、城市社区服务体系和国家民政福利服务体系。在市场化改革时期，城镇社会福利服务体系改革的基本方向是社会化，实质是市场化和产业化。

20世纪90年代初期，社会福利产业化已经初露端倪。1997年，《民政事业发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》明确提出了社会福利社会化的改革目标。2000年，《关于加快实现社会福利社会化的意见》指出，社会福利社会化包括投资主体多元化、服务对象公众化、运行机制市场化、服务方式多样化、服务队伍专业化。但由于国家和单位责任后撤，强调社会效应与经济效应相结合，导致社会福利服务的发展方向没有朝着专业化、福利性方向迈进，而是继续朝着产业化、市场化方向迈进。同时，市场化改革要求剥离单位的福利功能，一些城镇职工福利服务设施或者通过承包制实现内部市场化，或者完全与单位脱离关系。

在促进“单位人”向“社会人”转变的过程中，为了承接单位转移出来的社会职能，民政部门大力推动社区服务。1987年，民政部提出开发社区居民自我服务的潜能，社区服务是社会互助的重要组成部分，是城市福利新的增长点。1993年，民政部等14个部委联合发布了《关于加快发展社区服务业的意见》，指出社区服务包括福利性服务、微利性服务和营利性服务。为了弥补政府投入的不足，社区大搞“以服务养服务”，即以营利性服务的营利来支撑福利性服务。这一规定突破了社区服务的福利性和公益性，郭伟和明确反对将社区服务的范围泛化，提出社区服务应该只包括为社区居民提供的社会共同体属性的福利性、公益性、互助性、义务性服务。^③但从20世纪90年代初到21世纪初的二十余年间，社区服务一直沿用广义的概念，包括了福利性服务和经营性服务。总之，在福利多元主义和自由市场主义的影响下，社会福利社会化改变了政府包办福利、直接供给福利的角色，强调福利供给主体的多元化、供给方式的市场化。政府责任的后撤，使得社会福利社会化成为市场化，导致弱势群体的福利需要难以得到满足。

（二）农村集体保障制度的衰落

20世纪80年代初期，家庭联产承包责任制取代农村集体经济，农村基层政权组织动员

① 参见洪大用：《当道义变成制度之后——试论城市低保制度实践的延伸效果及其演进方向》，载《经济社会体制比较》，2005（3）。

② 参见唐钧：《最低生活保障制度的研究与探讨》，载《社会学研究》，2001（2）。

③ 参见郭伟和：《社区服务的性质功能和目标之我见》，载《中国社会工作》，1998（1）。

能力下降，严重削弱了农村集体保障制度的经济来源与组织基础。五保供养制度运行困难重重，勉强维持；而农村合作医疗制度出现重大倒退，走向瓦解。农民养老和看病基本上由家庭负责，经济困难的家庭在高昂的医疗服务前面，只能小病扛、大病拖。

1. 五保供养制度的困境

1994年1月，国务院颁布的《农村五保供养工作条例》明确了五保供养制度的性质、资金来源、责任主体。它规定五保供养是农村集体福利事业，供养经费从村提留或者乡统筹费中列支，有集体经营项目的，从集体经营收入、集体企业上缴利润中列支，具体保障标准由乡镇人民政府确定。这表明国家继续把农村集体组织作为五保供养的责任主体，延续了计划经济时期的思路。随着农村税费改革的推进，五保供养制度的资金来源渠道改为从集体经营收入和农业附加税中列支，村级开支困难的，由乡镇财政给予补贴。^①由此可见，五保供养制度的性质仍然是集体福利事业，其资金筹集基本以行政村为单位，其融资层级低，政府财政支持非常有限，资金缺乏使得贫困地区的五保对象生活无法得到保障。

2. 农村合作医疗制度的溃败

集体经济的解体和基层组织的衰退给农村合作医疗制度带来了重大冲击，农村合作医疗的覆盖范围从1976年的92%骤然下降到1983年的11%，保健站变为私人诊所，农民看病完全依赖自费。^②农村合作医疗制度的崩溃使得医疗支出中个人自负比例大大提高，医疗服务的可及性大大降低，突出表现为看病难和看病贵，一些农民因病致贫、因病返贫。

1993年，中共中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出发展和完善农村合作医疗制度，并在一些地方开展试点和调查研究。1997年《关于卫生改革与发展的决定》重申，“积极稳妥地发展和完善合作医疗制度”，坚持自愿参加、个人投入为主、集体扶持、政府适当帮助的原则。但截至1998年，农村合作医疗仅覆盖全国13%的行政村。虽然农村医疗需求非常紧迫，但农民对合作医疗的制度信任严重缺失。一是自愿参加的政策导向不能遏制逆向选择问题；二是政府财政支持的严重缺乏和组织动员能力的低下导致筹资非常困难；三是疾病流行模式的改变和医疗费用支出的攀升，导致合作医疗抗风险能力差。这些因素使得农民缺乏参保的积极性。^③制度信任的缺失成为恢复发展农村合作医疗制度的主要障碍。

3. 农村社会养老保险制度试点

在社会转型过程中，城市化和老龄化使得农村家庭养老面临着诸多挑战。1986年，民政部召开全国农村基层社会保障工作座谈会后，农村社会养老保险制度开始在一些经济较发达的地区试点。1992年，民政部公布了《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，确定了农村社会养老保险的基本原则。它规定，从事各类职业的农村户籍人口都可以自愿参加，资金

① 参见顾昕、降薇：《税费改革与农村五保户供养融资体系的制度化》，载《江苏社会科学》，2004（3）。

② 参见王绍光：《学习机制与适应能力：中国农村合作医疗体制变迁的启示》，载《中国社会科学》，2008（6）。

③ 参见房莉杰：《制度信任的形成过程——以新型农村合作医疗制度为例》，载《社会学研究》，2009（2）。

筹集以个人缴费为主,实行个人账户积累制。这一制度没有体现政府责任和社会互济,名为社会养老保险,实则个人自我保障,因此“名不副实”。^①在一定意义上,它将国家责任最小化,基本是自愿性的个人储蓄计划,无法满足农村人口的养老需要,一刀切的做法也严重脱离农村社会现实。^②因此,农村社会养老保险制度的实施困难重重,随即呈现衰落趋势。

总之,市场化改革推动了中国国家—单位保障模式向国家—社会保障模式的初步转型。为维护社会稳定、配合国企改革,以基本养老保险、医疗保险、失业保险、工伤及生育保险为主体的城市社会保险体系基本建立,国家主导、责任共担、社会化、多层次的国家—社会保障体制正在逐渐取代计划经济时期的国家全面负责、单位包办、封闭运行的国家—单位保障体制。^③但国家机关、事业单位的保障制度改革严重滞后,而农村保障制度建设乏善可陈,五保供养制度和农村合作医疗制度运行困难,农村社会养老保险制度几近失败。

三、国家—社会保障制度改革的特点

市场化转型时期,社会保障制度改革的目标强调从建立社会主义市场经济机制的需要出发。在中央与地方的职责分配上,强调地方化;在政府与个人的保障责任上,强化个人责任,收缩政府责任,推动保障责任私有化,强调市场化运营,导致社会福利内卷化。

(一) 地位的附属性

从政治修辞上看,社会保障改革不是从保障基本民生出发,而是从市场化改革的需要出发,强调它是建立社会主义市场经济体制的配套工程。这使得社会保障改革不具有独立性和主体性地位,而表现出附属性和工具性。经济政策优先、社会立法滞后、政策系统薄弱表明中国社会福利政策具有明显的弱势性。^④市场化改革时期的中国是一种生产主义福利体制的实践代表,在这种福利体制下,社会福利制度为政治安全稳定和劳动力市场顺利运作服务,社会福利只是社会发展议程和相关政治目标的有利补充。^⑤总之,社会福利制度变革从维护社会稳定出发,为促进经济发展服务,而不是以促进社会公平、推动分配公正为立足点;被强调的是其工具性功能和从属性地位,而不是独立性和终极目标的根本性。在发展主义的逻辑下,政府强调经济发展优先、社会稳定至上,把维持社会稳定作为经济发展的必要条件,把社会保障制度作为缓和社会转型时期社会矛盾的减压阀。社会保障改革是从维护社会稳定出发,为促进经济发展服务,配合市场化经济体制改革。

① 参见刘书鹤:《我对“农村社会养老保险”的看法和建议》,载《社会学研究》,1997(4)。

② 参见李迎生:《论我国农民养老保障制度改革的基本目标与现阶段的政策选择》,载《社会学研究》,2001(5)。

③ 参见郑功成:《中国社会保障30年》,北京,人民日报出版社,2008。

④ 参见王思斌:《我国社会政策的弱势性及其转变》,载《学海》,2006(6)。

⑤ 参见莫家豪、黄耿华:《中国社会政策的概念、议题与挑战:一个框架描述》,见《中国社会工作研究》,第八辑,北京,社会科学文献出版社,2012。



（二）过度市场化的取向

20世纪70年代末期到90年代中期，市场自由主义全面复兴。在英美国家，新自由主义兴起，福利国家面临市场化、私营化的改革。^①中国的社会保障制度改革与这种取向遥相呼应。在市场经济体制建设中，新的劳动合同制采用自由市场的观念，把工人视为生产成本，劳动力商品化的程度大大提高。市场原则渗透在社会福利政策中，强化个人责任，大大缩减政府责任，强调效率优先，权责对应。新的城镇职工社会保险制度，不再是国家全面负责、个人不用缴费，而是将政府责任最小化，待遇享受以参保和个人缴费为条件，主要由个人和用人单位承担缴费责任。同时，通过产业化，国家缩减了在教育、医疗、住房领域的财政支持责任。在“社会福利社会化”的口号下，将城镇职工福利设施市场化、社区服务营利化，采取用者付费、等价交换的原则，推动个人不得不从市场购买服务以满足需要。家庭伦理责任被提高到一个前所未有的高度，强调家庭照顾的责任，以降低对国家和单位的福利依附。总之，这一阶段，社会保障制度改革重新调整了保障责任结构，政府责任减少和角色后撤，市场原则全面宰制福利领域，夸大效率原则和激励机制，片面强调市场供给、家庭照顾与自我负责，这实际上是保障责任私人化，改革取向过度市场化。

（三）管理的地方化

作为一场渐进性变革，社会保障制度改革虽然在全国统一推行，但同时强调因地制宜、地方试点先行、地方政府责任优先，具有明显的地方化特点。在制度建设和实践上，强调地方试点、不同模式。城镇职工社会保险、城市最低生活保障、农村社会养老保险、新农合等社会保障项目都是首先在地方试点，边试边行。尽管最后由中央集中立法，但又明确提出授权条款，以体现全国统一性与地方灵活性相结合。中央政府对很多社会保障计划只是做出原则性规定，而由地方政府再进行具体立法。例如，基本养老金调整机制的具体办法虽然由国家政策指导，但授权省、自治区、直辖市人民政府自行确定。更重要的是，在社会保障财政责任和财务管理上，虽然明确地方和中央责任共担，但更强调地方责任优先。例如，城市居民最低生活保障制度实行地方各级人民政府负责制。这种地方化的特点虽然可以更好发挥地方自主性，但也导致同一社会保障项目的地区差异性和碎片化。^②

（四）效果的内卷化

市场化转型时期，社会保障制度的社会化改革不仅强化个人责任，还鼓吹市场运作和多元主体的供给。这种取向体现了福利多元主义的兴起。福利多元主义在水平方向上表现为福利供给从公共领域向私人领域转移；在垂直方向上表现为权责从中央向地方和基层释

^① 参见 [英] 保罗·皮尔逊：《拆散福利国家——里根、撒切尔和紧缩政治学》，长春，吉林出版集团有限责任公司，2007。

^② 参见郑秉文：《中国社保“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源》，载《甘肃社会科学》，2009（3）。

放，地方向社区转移。这种改革取向带来了社会福利的内卷化，即总体投入增加而效果下降。^①以医疗保障改革为例，医疗领域的市场化改革不仅酝酿着严重的公共卫生危机，而且削弱了卫生公平。虽然医疗服务的供给能力增强，但卫生投入的总体绩效下降，医疗服务的公平性大大降低。根据世界卫生组织的报告，在全球 191 个国家中，中国医疗卫生总体效率排名第 144 位，医疗负担公平性排名第 188 位。在一定意义上，中国医改“基本是不成功的”^②。政府责任严重收缩，过于强调市场作用和个人责任，不仅使得弱势群体的福利需要无法满足，也使得福利绩效难以提升。

总体看来，虽然社会保障社会化的改革改变了“企业办社会”的局面，但城镇职工社会保险制度建设单刀突进，机关事业单位国家保障制度基本保持原状，农村集体保障严重衰落，没有改变社会保障体系双重分裂的板块结构。市场化改革取向更是使社会福利事业偏离了公益性，地方化带来了社会保障体系更严重的碎片化。“中国社会保障体系研究”课题组的研究指出，社会保障制度面临的困境不是具体方法和实际操作的问题，而是源于制度设计和基本思路，应该建立基础—整合的社会保障体系，即以基础民生作为社会保障制度设计的出发点和最终评估标准，根据不同群体的需要，通过不同责任主体的合作，提供包括现金、实物和服务在内的综合性保障。^③总之，社会保障制度改革方兴未艾。

第三节 社会保护理念下社会保障制度的反向运动

一、新世纪社会保障制度面临的挑战

(一) 人口老龄化与长寿化

随着现代化进程的推进和独生子女政策“少子化”影响的显现，中国的老龄化水平大大提高，而家庭的核心化和人口的流动性，使得传统的社会支持网络面临挑战。这就要求大力发展社会养老保障。2010 年第六次全国人口普查数据显示，60 岁及以上人口有 1.78 亿人，占总人口的 13.26%，其中 65 岁及以上人口为 1.19 亿人，占总人口的 8.87%。中国社会已经进入“未富先老”的时代。在老龄化水平提高的同时，老龄化的速度大大推进。1990—2004 年，中国老年人口的抚养比从 8.35% 上升到了 10.72%，而预计到 2020 年，中

^① 参见王思斌：《中国社会福利的内卷化及发展——中国市场化转型中社会福利制度的变迁》，见《中国社会工作研究》，第八辑，北京，社会科学文献出版社，2012。

^② 王绍光：《政策导向、汲取能力与卫生公平》，载《中国社会科学》，2005（6）。

^③ 参见“中国社会保障体系研究”课题组：《中国社会保障制度改革：反思与重构》，载《社会学研究》，2000（6）。



国老年人口的抚养比会急剧上升到 36.5%。^① 根据推算,城镇职工赡养率将从 2000 年的 19.91% 上升到 2020 年的 33.66%, 直至 2050 年的 46.40%。^② 同时,长寿化也是一种重要趋势,高龄老人占总人口的比例逐渐提高。老年风险是一种最确定、最普遍、最漫长的风险,养老保障制度完善势在必行。

(二) 就业形式多样化与非正规化

劳动力的商品化、劳动关系的契约性大大降低了工作的稳定性。就业形式越来越多样化,尤其是灵活就业、非正规就业成为一种相当普遍的现象。就业形式的非正规化可能降低收入的稳定性,也会导致工作贫困。这不仅冲击着以社会保险为主体的社会保障制度体系,也对雇主和雇员共同缴费的筹资模式提出了挑战。

(三) 城市化与农民工、失地农民

长期以来,城乡分立的户籍制度使得中国城市化远远落后于非农化,也使得人数达到 2.2 亿的农民工群体处于一种“未完成无产阶级化”的状态,这种半无产阶级状态使得他们处于城乡的边缘。^③ 显然,他们无法回归农村,但其福利权又遭到制度性社会排斥,难以完全融入城市社会保障体系。在城市扩张和地产开发的过程中,大量的农民成为失地农民,生活失去保障。无论是农民工还是失地农民,城市汲取了他们最重要的资源——劳动力和土地,为他们提供以公民社会权为基础的社会保障应该成为一种道义选择,这需要促进社会保障制度的统一化,提高包容性。

总之,人口老龄化、就业的非正规化和城市化是中国社会保障制度必须面对的挑战。而市场化时期,社会保障制度的社会化改革没有从根本上改变双重分裂的传统保障体制,政府责任的大幅缩减、过度市场化的取向使得社会保障难以发挥促进社会公平、回应社会问题的功能。这说明中国社会保障体制亟须拓展与完善。

二、社会保障体制的扩展与政府责任的回归

卡尔·波兰尼认为,自发调节的市场是一个彻头彻尾的乌托邦,市场力量的扩张或早或晚会引发旨在保护人、自然和生产组织的反向运动,并表现为社会保护性的立法及其他干预手段。^④ 从 20 世纪 80 年代初期到 90 年代末期,经济的私有化、劳动力的商品化、社会保障责任的私人化,是一场市场脱嵌于社会的过程。21 世纪初期,面对转型时期的社会问题,政府提出“以人为本”、“改善民生”、“社会建设”,中国走向“社会政策时代”,集

① 参见郑功成:《中国社会保障 30 年》,北京,人民日报出版社,2008。

② 参见劳动部课题组编:《中国社会保障体系的建立与完善》,北京,中国经济出版社,1994。

③ 参见潘毅等:《农民工:未完成的无产阶级化》,载《开放时代》,2009(6)。

④ 参见[英]波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,杭州,浙江人民出版社,2007。

中制定与实施了一些直接关系民生的社会福利政策。^① 这些社会保护性的立法把市场重新“嵌入”社会伦理关系之中，可视为市场复嵌于社会的反向运动。^② 在这场社会保护性运动中，社会保障制度建设通过扩大覆盖范围来提高包容性，通过加强综合性立法来提高统一性，最重要的是，强化了政府（尤其是中央政府）的财政责任，体现了政府责任的回归。

（一）城镇社会保障制度的改革与完善

1. 面向农民工和非正规就业者，扩大城镇社会保险的覆盖范围

一直以来，非公有制企业、城镇自我雇佣者、灵活就业者和庞大的农民工群体游离在城镇社会保障制度之外。在五大社会保险项目上，这些群体的参保率远远低于国有企业、三资企业和正规就业者。2003—2006年间，劳动和社会保障部先后发布了《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》、《关于推进混合所有制企业和非公有制经济组织从业人员参加医疗保险的意见》、《关于开展农民工参加医疗保险专项扩面行动的通知》，这三个规定为农民工参加城镇医疗保险提供了政策规范。2005年，国务院发布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，将非公有制企业、城镇自我雇佣者、灵活就业者纳入覆盖范围，并统一缴费标准。扩大城镇社会保险的覆盖范围，有利于将非正规就业者、农民工群体融入城镇社会保险体系。

2. 针对城镇非从业人员，开展城镇居民社会保险试点

全员就业和固定用工制度瓦解后，一些城镇居民既不能获得就业保障，也没有被纳入城镇职工社会保障制度。针对城镇非从业人员住院和门诊大病医疗支出，国家开展了城镇居民基本医疗保险制度试点。2007年和2011年，国务院先后通过了《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》、《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》。这两个社会保障计划规定，城镇非从业居民自愿参加，保险基金主要由个人缴费和政府补贴构成，除了一般补贴外，政府还为困难居民提供特别补助。同时，在中央与地方的财政责任划分上，加大了中央财政的转移支付，对中央确定的基础养老金标准提供全额补助，对东部地区给予50%的补助。对中西部地区，中央财政通过专项转移支付提供50%的医疗保险补贴。

3. 完善城市居民最低生活保障制度，做到应保尽保

由于财政紧张，城市居民最低生活保障制度受益群体范围有限。2002年开始，政府加大对低保制度的财政支持力度，尤其是中央财政转移支付，并提出实现“应保尽保”。这是中国第一个基于城镇居民普遍公民权身份的社会保障制度，它在城镇范围内取消了单位制和所有制对获得社会救助的身份限制，对促进普遍公民权的发展具有重要的意义。^③

（二）农村社会保障制度改革

从20世纪80年代开始，大量的农村青壮年劳动力向城市流动，城市化和家庭结构的

① 参见王思斌：《社会政策时代与政府社会政策能力建设》，载《中国社会科学》，2004（6）。

② 参见王绍光：《大转型：1980年代以来中国的双向运动》，载《中国社会科学》，2008（1）。

③ 参见尚晓援：《中国社会保障体制改革研究》，北京，中国劳动社会保障出版社，2007。



小型化使得传统的家庭、邻里等社会保护机制受到冲击。同时，市场化改革时期，社会保障制度建设以城镇为重点，农村的改革严重滞后，计划经济时期的农村集体保障濒于解体，社会保障制度在城乡之间严重断裂。面对进一步扩大的城乡差距、农村的养老与医疗问题、农村贫民的生计问题，农村社会保障制度建设亟待推进。

1. 五保供养制度从集体保障到国家保障

20世纪90年代，农村集体经济的瓦解和乡村政权的涣散，使得农村五保供养制度举步维艰。五保供养制度的困难症结在于“巧妇难为无米之炊”。农村税费改革前，五保供养资金依靠村提留和乡统筹款；税费改革后，五保供养经费主要来源于农业税和农业附加税及县级财政转移支付。这种低水平的融资层次、模糊的财政责任，使得五保供养经费难以保证，五保户生活困难。^①至2004年，《关于进一步做好农村五保供养工作的通知》规定，五保供养资金列入县级财政预算，供养经费主要来源于上级财政转移支付和地方各级财政预算。这表明国家开始承担农村五保对象的生活救助责任，标志着农村五保供养制度从集体福利走向国家福利。

2. 农村最低生活保障制度的建立

根据《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》，2000年中国农村贫困人口为9422万，2010年农村尚有2688万贫困人口。开发式扶贫和新农村建设对降低农村贫困率发挥了重大的作用，但保障农村贫困人口的生存需要还需完善社会救助制度。虽然民政部门早在1996年就提出了“农村最低生活保障制度”这一概念，但直到2005年才开始实践探索工作。2006年，全国18个省级区域建立了农村低保制度。2007年，国务院发布了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，标志着低保制度全面覆盖城乡，享受低保待遇的人数从2001年的304.6万人提高到2007年的3566.3万人。农村低保制度集中体现了政府责任的原则，低保资金来源于中央向地方转移支付款项中的“农村特困户救助金”和地方财政预算。总体上看，政府资金投入稳步增长，救助对象范围逐渐扩大，救助标准也有一定提高。

3. 新型农村合作医疗制度的发展

虽然从20世纪90年代中期开始，恢复与发展农村合作医疗制度就提上了政府议程，但政府组织动员力量的薄弱、财政责任的缺位、自愿参加的机制，无法形成农民对新农合的制度信任，导致新农合的推行雷声大雨点小。随着政府财政汲取能力的增强和责任的回归，新型农村合作医疗制度建设和实践才大步推进。2003年，《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》明确要求，政府对新农合提供财政补助。2004—2008年间，政府相继出台了《关于进一步做好新型农村合作医疗试点工作的指导意见》、《关于推进新型农村合作医疗制度建设的意见》等文件，推动新农合试点与制度建设。2008年，新型农村合作医疗制度实现全国覆盖，覆盖率达到90%以上。

与老农合相比，新农合具有三个特点。第一，资金来源强调政府责任。新农合确立了

^① 参见杨团、张时飞：《当前我国农村五保供养制度的困境与出路》，载《江苏社会科学》，2004（3）。

家庭缴费、集体扶持和政府资助相结合的筹资机制，并以政府投入为主，中央财政的配套资金向中西部地区倾斜，并对贫困家庭的个人缴费部分给予特别补助。这些年来，政府资助水平逐年提高。第二，在组织管理上，以县（市）为统筹单位，由政府负责组织、管理、统筹、协调与指导工作。第三，推行大病统筹，农合基金主要补助参合农民的大额医疗费用或住院费用，切合农民的需要。^① 政府财政责任的回归、管理监督角色的加强、统筹层次的提高，使得新农合制度的公平性和再分配功能大大加强，农民参合积极性大大提高。^② 从制度设计看，新农合不再是一项集体福利事业，而是政府主导下的农民医疗互助制度。

4. 新型农村社会养老保险制度试点

2003年，劳动与社会保障部发布了《关于当前做好农村社会养老保险工作的通知》和《关于认真做好当前农村社会养老保险的通知》，要求积极稳妥推动农村社会养老保险工作。2009年，国务院公布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，对新农保的覆盖范围、缴费办法、保险待遇及给付办法做出了具体规定。与老农保相比，新农保的最大变化是筹资模式从“个人缴费为主、集体补助为辅、国家政策扶持”转变为“个人、集体和政府”三方共同筹资，明确规定了政府的财政投入责任，使得农村社会养老保险名符其实，管理权责也从民政部门转入人力资源和社会保障部门。

总之，这一时期城市社会保障制度建设重在扩大覆盖范围，将非正规就业者、农民工、非从业者纳入社会保障体系，其最大的拓展在于农村社会保障制度建设，完善了农村五保供养制度、新型农村合作医疗制度和新型农村社会养老保险制度，并建立了农村最低生活保障制度。

（三）从碎片化向统一化迈进

1. 综合立法

在市场化改革阶段，中央规划、地方决策的社会立法模式导致社会保障制度改革部门分割、地方突进。^③ 综合性的社会立法有利于改变这种碎片化、地方化的局面。2010年，《中华人民共和国社会保险法》制定通过，这是自1953年《中华人民共和国劳动保险条例》后，中国唯一的综合性社会保险立法，标志着社会保障立法开始向统一化迈进。

2. 制度并轨

制度并轨主要表现在两点。一是推进国家机关、事业单位国家保障制度向城镇职工社会保险制度的并轨。虽然当前仍然是国家机关、事业单位国家保障制度与城镇职工社会保险制度双轨运行，但并轨试点工作已经启动，尽管阻力重重。2008年，《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》公布，事业单位养老保险制度改革开始启动。它在缴费模式、基本养老金计发办法与调节机制、统筹层次等方面与企业职工基本养老保险保持一致。二

① 参见王绍光：《大转型：1980年代以来中国的双向运动》，载《中国社会科学》，2008（1）。

② 参见房莉杰：《制度信任的形成过程——以新型农村合作医疗制度为例》，载《社会学研究》，2009（2）。

③ 参见郑功成：《中国社会保障30年》，北京，人民日报出版社，2008。



是城乡相同社会保障项目的并轨。国家开始积极推动城镇居民社会养老保险、医疗保险与新农保、新农合的并轨。事实上，城乡养老和医疗保障制度在基本原则、政府责任、筹资模式和待遇给付等基本要素上已具有相当的一致性。总之，制度并轨直接针对社会保障制度在城乡之间、企业与机关事业单位之间的双重分裂。

3. 统一管理

传统社会保障制度的双重分裂不仅体现在制度建设上，也体现在组织管理上。虽然1998年结束了13个部门的行业统筹，但社会保障管理权责仍然归属劳保、民政、卫生、人事四个不同部门。2008年，人力资源和社会保障部组建，统一管理全国的社会保险事业。在一定意义上，统一化有利于避免政出多门、多头管理。

三、保护性社会保障制度转型的内在动力

针对市场化体制时期社会保障制度的过度市场化，自发性的社会保护要求将市场重新嵌入社会，建立保护性的社会保障制度。在“以人为本”和科学发展观的政治理念下，社会保障制度改革强调政府责任的回归、覆盖范围的全民型与制度的统一化。第一，政府责任回归，体现为政府的财政责任和管理监督角色大大提升。城市居民社会保险、新农合、新农保这些社会保障项目都坚持个人缴费与政府补助相结合。将农村低保和五保供养制度的资金来源纳入政府财政预算，尤其是强化了中央政府的财政责任。同时，政府的社会保障投入向农村、不发达地区、贫困家庭倾斜。第二，扩大社会保障的覆盖范围，争取适度普惠、全民覆盖。一是既有社会保障项目扩容。城镇企业职工社会保险提高包容性，覆盖范围扩大到不同所有制的就业者、灵活就业者和自我雇佣者，使得原来的社会保障项目更具包容性。二是为没有被覆盖的群体新建一些社会保障项目。如城镇居民的医疗保险和养老保险制度将社会保险范围覆盖到城镇非从业者。第三，加强统一化。统一化在于弥合城乡之间、不同地区之间、不同类群体之间在社会保障项目上的制度性差别。

从波兰尼的社会发展钟摆运动理论看，进入21世纪，中国社会保障制度建设重新强调社会保护，对市场进行嵌入和限制。这一时期社会保障制度对20世纪80年代的过度市场化是一种反向摆动，其动力来自三个方面。一是外在压力。20世纪90年代后期，中国经济虽然保持了持续增长的势头，但由于贫富分化日趋严重，不断凸显的利益矛盾成为社会不稳定的来源，经济繁荣难以掩盖社会不稳定对政治合法性构成的挑战和威胁。片面强调经济增长和盲目迷信市场神话已经带来了严重的社会问题，并威胁到可持续发展和社会稳定。二是内在动力。埃斯平-安德森强调，一个国家的政治与文化理念是形塑社会福利模式的最重要因素。^①除了儒家文化传统外，中国政府执政理念对社会福利政策具有重要的影响。2003年，中国共产党第十六届三中全会提出“科学发展观”；2004年，在“构建社会主义和谐社会”的理念下，要求开展“改善民生为重点的社会建设”。在这样的政治理念下，政

^① 参见[丹麦]哥斯塔·埃斯平-安德森：《福利资本主义的三个世界》，北京，商务印书馆，2010。

府责任开始回归,并提出建立适度“普惠型社会福利”。三是国家财政能力的提高。1994年分税制改革后,中央政府财政汲取能力大大增强,财政收入连年以11%左右的速度增长,政府财政能力为其承担社会保障责任提供了物质基础。概言之,紧迫的民生问题亟须政府责任回归,而政府财政和治理能力的增强使之成为一种可能。显然,集权化的国家结构和强大的政府力量是形塑中国社会保障模式的重要因素,而政府的社会政策能力也会直接影响社会保障制度的实践运行和目标达致。中国的社会保障制度建设仍然是一个未竟的事业。

复习思考题

1. 改革前我国社会保障制度的基本特点是什么?
2. 试比较社会保障制度的社会化改革与社会保护理念下社会保障制度改革的异同点。

推荐阅读书目

- [1] [英] 波兰尼. 大转型:我们时代的政治与经济起源. 杭州:浙江人民出版社,2007.
- [2] [丹] 哥斯塔·埃斯平-安德森. 福利资本主义的三个世界. 北京:商务印书馆,2010.
- [3] 郑功成. 中国社会保障30年. 北京:人民日报出版社,2008.
- [4] 顾昕. 中国社会安全网的制度建设. 杭州:浙江人民出版社,2008.
- [5] 葛延风, 贡森, 等. 中国医改:问题·根源·出路. 北京:中国发展出版社,2007.

第七章 国家建设 与国家建设

国家建设与政府行为

第三篇

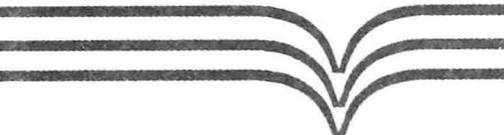
政治治理与社会结构

第一节 行政机构改革

一、党和国家领导体制及改革

(一) 背景

中国共产党自成立以来，一直实行集体领导制度，其领导层是集体领导。中国是一个多民族国家，民族众多，民族关系复杂，民族问题关系到国家的统一和民族的团结。因此，我们必须坚持集体领导制度，不断加强和改进党的领导，不断提高党的领导水平和执政能力，确保党和国家长治久安。



第七章

国家建设与政府行为

本章要点

本章先从“行政吸纳政治”的角度分析了中国最近三十多年来进行行政机构改革的基本特点；然后分析了人事制度改革的方向及其影响，尤其是对“政治锦标赛”的成因及后果从社会学的角度作了分析；而后还从社会学的角度勾勒了新中国成立以来中央与地方的关系的演化；最后对中国的政法传统的演变也进行了概要分析。由此使我们建立起对改革以来国家建设与政府行为的主要方面的初步认识。

关键词

行政吸纳政治 政治锦标赛 中央—地方关系 政法传统

第一节 行政机构改革

一、党和国家的领导体制及其改革

(一) 渊源

中国共产党对国家的正式领导是从1949年开始的，其领导原则及基本方式是中国共产党作为一个政党的思想基础及组织结构的内在组成部分，是伴随着共产党自身的成长而逐渐清晰与丰富起来的，到抗日战争中期已经大体成型。因此，我们要理解1949年后党和国家的领导体制，需要简单追溯这套体制得以基本成型的20世纪30年代末到40年代初。



1938年11月召开的中共六届六中全会通过了《关于各级党委暂行组织机构的决定》、《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》。这两个决定界定了中共民主集中原则的基本意涵，即“个人服从组织，少数服从多数，下级服从上级，全党服从中央，党的一切工作由中央集中领导”，严格规定了维护中央权力及中央本身团结的组织程序。1942年9月，中共中央政治局通过的《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》，进一步明确了党的一元化领导，即“党是无产阶级的先锋队伍和无产阶级组织的最高形式，他应该领导一切其他组织，如军队、政府与民众团体”。也就是说，无论是在中央对地方的纵向层面，还是在同一层面的党与政府及军队的关系上，都确立了党的一元化领导，确立了党组织在政治上高于其他任何组织，确立了党通过对干部的任免及大政方针的决定等实现对其他组织的领导。不过，值得注意的是，在抗日战争时期确立了党的一元化领导的同时，也提出要反对党包办一切，反对党政不分、党民不分的现象，强调党对政府和民众团体的领导只能通过自己的党员和党团，“党的领导是原则的、政策的、大政方针的，而不是事事干涉，代替包办”^①。同时，在共产党内部的组织方式上强调采用合议制即委员制，党委的领导以集体领导与个人分工相结合。中国共产党的这些领导原则既保证了领导的统一性，也给予了执行的灵活性，为中国革命的最后胜利奠定了坚实的组织基础。

（二）一元化领导原则下的具体制度

党的一元化领导在1949年后的政治运行中具体体现为以下制度。

1. 党委制和党组制

1949年后，中国共产党按照行政区划建立了各级党委，并在各级政府机构内设立了机关党委，同时还在各级政府中由担任领导职务的党员组成党组。同级党委和同级政府的党组构成了领导与被领导的关系，党组必须执行党的政治路线及其各项决策和决议，这样，以各级党委和同级国家机关中党组的联系作为纽带，把党的系统与国家权力系统联结为一个整体。

2. 党管干部的制度

共产党领导国家的一个最重要的体现方式就是对各级干部的管理。新中国成立初，所有的国家干部都由各级组织部门管理。1953年后随着干部队伍的迅速扩大，党建立了分部分级管理干部的制度，在各级党委设立与政府对口的党委工作部门，管理各级干部。1958年后，中央又成立了财经、政法、外事、科学和文教领导小组，直属中央政治局和书记处，分管相应部门的业务工作。

3. 分口管理的制度

为了便于党对政府工作的领导，政府工作按照性质被分成若干口，由同级党委的常委

^① 《中共中央关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》，见中央档案馆编：《中共中央文件选集》，第13册，北京，中共中央党校出版社，1991。

或分管书记负责领导。这些口通常包括：工交口、财贸口、农林口、文教口、政法口。

4. 双重领导的制度

对于中央国家机关分设在地方的下属机关、企事业单位，在领导关系上实行双重领导的制度，既受中央主管部门的领导，也受同级党委和政府的领导。根据这些单位的性质和实际情况，有些以中央管理为主，地方负责监督（如银行、铁路系统），有些则以地方管理为主，中央负责监督或者进行业务指导（如法院、文教系统）。

5. 有关案件审批的制度

新中国成立初期，在法制很不健全的情况下，党规定有关逮捕、审判尤其是死刑判决，要经过相当一级党委的审批，特别重要的案件要报党中央批准。1954年后虽然已经有了宪法，但为了保证党的一元化领导，有关案件的党内审批制度被长期保留下来。

（三）改革领导制度的思路

在抗日战争时期主要采取游击战与根据地建设相结合的情况下，党的领导容易面临过于分散的危险，因此，党在组织上更强调一元化领导，而非灵活执行。这在当时的具体情形下具有相当的合理性。但是，这种特别强调集中的领导原则继续延伸到中国共产党取得全国政权后，党政分开、集体领导、地方灵活性这些维度一直不被重视，这样一来，原来较为平衡的制度设计就逐渐失衡，造成权力过分集中的现象。比如，就党政关系而言，在1958年6月，中央明确规定：大政方针在政治局，具体部署在书记处，具体执行和细节政策在政府机构及其党组，对大政方针和具体部署，政府机构及其党组有建议权，但决定权在党中央。而这种权力配置同样体现在政府各部门以及司法机关内部党组织与行政的关系上：在政府部门，由党组决定一切重大事务和问题；在司法部门，同样是将党委和党组的指示作为具体审判活动的最终依据。^①毛泽东曾经把党的权力总结为“大权独揽，小权分散；党委决定，各方去办；办也有诀，不离原则；工作检查，党委有责”^②。尽管毛泽东是以正面的方式描述以上状况的，但他并没有意识到，这种状况已经与他本人所说的“又有统一意志，又有个人心情舒畅、生动活泼”^③的政治局面构成了某种矛盾。领导程序的三个环节（制定大政方针——立法——具体部署）实质上变成了一个环节，即由党来直接管理国家、包揽一切事务。

在中国进入经济改革的时代后，这样一种领导体制变得越来越不适用。邓小平在1980年8月18日发表了题为《党和国家领导制度的改革》的重要讲话（史称“8·18讲话”），他把这种领导体制的弊端概括为“官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象”^④。在这些现象中，权力过分集中可以说是

① 参见庞松、韩钢：《党和国家领导体制的历史考察与改革展望》，载《中国社会科学》，1987（6）。

② 转引自薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》，下卷，北京，中共中央党校出版社，1993。

③ 毛泽东：《一九五七年夏季的形势》，见《建国以来毛泽东文稿》，第六册，543页，北京，中央文献出版社，1992。

④ 《邓小平文选》，2版，第2卷，327页，北京，人民出版社，1994。



其他弊端的根源。就此，邓小平在这个讲话中提出了改革的六个方向：修宪以增进民主，防止权力过分集中；实行机构改革，干部队伍年轻化；实行党政分开，党管大政方针，强化政府在党的政治领导下的职权；实行政企分开、政校分开，逐步推行企业的厂长负责制与院校的校长负责制；完善职工代表大会；各级党委真正实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。^①

应该说，强调党政分开、防止权力过分集中并非全新的思路，而是对抗战时期已经形成，但后来常常被忽略的党的领导原则的另一面的重提。不过，邓小平这个讲话也并非简单地重弹老调，而是在新的形势下，赋予了共产党在领导原则上的新的含义，奠定了20世纪80年代政治体制改革的某些基调。

我们可以把这种政治体制改革的基调概括为“行政吸纳政治”。所谓“行政吸纳政治”本来是社会学家金耀基描述香港社会时提出来的一种说法，它指的是这样一个过程，即“政府把社会中精英或精英集团所代表的政治力量，吸收进行政决策机构，因而获致某一层次的‘精英整合’，此一过程赋予了统治权力以合法性，从而一个松弛的但整合的政治社会得以建立起来”^②。尽管内地的政治体制与香港的政治体制有相当大的差别，但就行政系统被赋予政治功能，使行政系统承担及发挥纯技术性、专业性等行政以外的功能而言，内地的政治体制也具有某种“政治的行政化”特点。这种特点具体表现为大陆的政治体制改革不涉及基本政治框架的变动，而是以政府治理为重点。党对大政方针的领导必须要得到确保，但这种领导可以也应该通过授予政府部门以具体部署的权力而得到改善。因此，政府部门的改革并不仅仅是技术性的或从效率着手的，而是承担着确保和改善党的政治领导的功能。尽管20世纪90年代后由于某些原因，“党政分开”的说法不再被强调，但这种政治的行政化特点仍是一以贯之的。

中国三十多年的政治体制改革主要涉及五个方面：行政机构改革；人事制度改革；中央与地方的关系改革；法制化建设；民主建设。本章四节分别涉及前四个方面，第八章第一节“关于社区自治的分析”与第二节“关于村民自治的分析”将从特定的角度涉及第五个方面。

二、行政机构改革的三个阶段

学者通常对行政机构改革的分析是就行政谈行政。但因为我们前面谈及了中国政治改革中“行政吸纳政治”的特点，所以，本节对行政机构改革的分析，既包括对行政机构内部变革及行政机构与企业事业单位的关系的分析，也包括对党政关系的分析。从近三十年的行政机构改革可以明显见到三个时期的不同变革轨迹。

① 参见中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》，上册，北京，人民出版社，1982。

② 金耀基：《行政吸纳政治——香港的政治模式》，见《中国政治与文化》，香港，牛津大学出版社，1997。

(一) 20 世纪 80 年代的机构改革

20 世纪 80 年代是中国党政关系发生巨大变化的时期。在邓小平“8·18 讲话”精神的指导下,党政分开成为这个时期政治体制改革的主轴。1980 年中央就开始实行减少兼职和副职的改革,并明确规定,凡属政府职权范围的事务,不再由政府与党委联合发文。随后召开的五届人大三次会议规定党委主要领导一般不再兼政府主要领导。1982 年修订了党章和《宪法》,强调党应该在宪法和法律的范围内活动。1982 年开始进行行政机构改革,同时建立了老干部的离退休制度。党政分开的改革在 1987 年召开的中共十三大上得到了集中的体现。十三大报告提出党的领导主要是政治领导,制定大政方针及推荐重要干部;撤销党委中与政府机构重叠对口的部门;不再设立无政府职务,却分管政府工作的常委或书记;行政机构实行行政首长负责制,逐步撤销政府的党组;纪委不处理政纪案件和法纪案件。按照这些主张,党更多成为大政方针的统筹者和协调者,而具体的行政事务则交由政府负责。1987 年 11 月 14 日,根据党章,中央政治局、中央政治局常委会和中央书记处各自制定了工作规则。国务院随后也制定了工作规则,明确了党和政府各自的职能、工作范围和工作方式。1987 年 12 月,中央政治局通过了《党中央直属机构改革实施方案》,以理顺党政关系、党政职能分开为目标的党中央机构改革开始全面推进,随后才开始国务院机构改革。

党政分开尽管在 20 世纪 80 年代取得了一些进展,但值得注意的是,党政分开并没有落实在政治体系层面,而是在行政体系层面展开的。中国改革开放前的行政集权是建立在政治经济一体化的基础上并与政治集权联系在一起的,实际上是以党的一元化领导为中轴的政治集权的副产品。过去党政不分,政治权力和行政权力是融合在一起的,是政治经济一体化、政治集权和行政集权的三位一体。^①本来,就政治体系的改革来说,应该改变权力过分集中的现象,发展中国特色的政治民主;而就行政体系的改革而言,则应着眼于行政效率来强调行政权不能为不同的机构和人员所分割。但 20 世纪 80 年代的改革没有区分政治体系和行政体系的基本属性。尽管在改革的指导思想和方案设计中要求划分党和政府的职能,但实际上,由于一些党的领导机关不愿放弃行政权力,而被扭曲成在行政职能内实行党政分权,这样本应保持统一的行政权分别由自成一体的党组织和政府部门行使。如此,党政分开的结果不是政治民主化(政治分权)和行政一体化(行政集权)的结合,而是政治集权化和行政分权化的并存,传统政治体制的过分集中现象并未得到有效克服,反而使行政的双轨系统得到进一步强化。^②由此造成的机构重叠、职能交错等现象成为党政体制的一大痼疾。

在 20 世纪 80 年代,行政机构本身的改革是以简放政权为主线的,具体体现为中央向地方放权,上级政府向下级政府放权,政府综合部门向企业主管部门放权,政府企业主管

^① 参见胡伟:《经济转型中的政府整合:政治体制改革的维度》,载《社会科学战线》,1995(2)。

^② 参见胡伟:《政府过程》,杭州,浙江人民出版社,1998。

部门向企业放权。其间先后经历了两次较大的机构改革。

1982年的国务院机构改革以精兵简政、干部“四化”（革命化、年轻化、知识化和专业化）为原则，废除了领导干部职务终身制，明确规定了各级各部门领导班子的职数、年龄和文化结构，减少了副职，国务院部门减少约三分之一，精减工作人员20%。在随后进行的地方机构的改革中，实行了市领导县体制，并对地方政府机构的设置和人员编制首次作出了规定。

以简放政权为重点的机构改革属于行政机构内部的分权，其改革思路没有超越过去在行政体制内集权一分权、机构数量的增减和机构之间的分合的传统做法，因此，这种就机构论机构、就编制论编制的改革很快出现反弹，机构和编制又逐渐膨胀起来。^①

为了避免重走过去“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的老路，1988年开始的国务院机构改革首次明确提出了“转变政府职能是机构改革的关键”这一命题。这次改革不再把重点放在中央或地方的权力分配上，而是把重点放在政企分开上，试图将转变政府职能与经济体制改革紧密结合起来，改变过去用行政权力配置资源的方式，合并裁减经济管理部门和综合部门内部的专业机构，使政府对企业由直接管理为主转变为间接管理为主，强化宏观管理和监督职能，淡化微观管理职能。

不过，由于当时的机构改革受到经济体制改革进程的制约，政府职能的转变并不明显，政府的宏观调控能力不强，而对企业的直接管理仍然过多。此外，这次改革本来采取先中央后地方的改革方式，但因为一些原因，地方机构的改革并没有开展。

（二）20世纪90年代的机构改革

与党的十三大对党政关系的定位相较，党政关系自进入20世纪90年代以后，既取消了某些改革方向，又强化了另一些改革方向，同时在某些方面仍延续了原有的改革思路。

首先，就取消的方向而言，新一届中央领导人对将党的领导仅定位在“政治领导”上不再满意。1992年党的十四大通过的新党章，把党的领导定位为“政治、思想和组织的领导”，这种提法恢复了党的十二大的提法。尽管在党的十三大所表述的“政治领导”的内涵中也包括了向国家政权机关推荐重要干部，但党的十四大党章重新强调了党的组织领导地位，这就意味着党在组织上不仅要负责向国家政权机关推荐重要干部，而且在企事业单位和党的基层组织也要强调党在干部人事等大政问题上的支配权。此外，党的十四大党章也再次确定了党的思想领导地位，这表明新一届的中央领导人更加重视党在思想文化和教育战线上的主导作用。

而在党组问题上可以更明显地见到这个时期的政策变化。党的十三大取消了在国家机关设立党组的规定，而党的十四大党章不仅恢复了党的十二大党章中关于在国家机关建立党组的规定，而且给党组的任务新加上一项重要职能：“讨论和决定本部门的重大问题。”由此规定可以看出，这个时期的党更加重视政府里党组的作用，党通过党组加强了对政府

^① 参见周光辉：《行政管理》，见俞可平主编：《中国治理变迁30年》，北京，社会科学文献出版社，2008。



的统一领导。

其次，就强化的方向而言，20世纪90年代后，政治体制改革的一个重点放在了党与国家权力机关即各级人大的关系的调整上。早在党的十二大党章和1982年《宪法》里就明确规定了，党必须在宪法和法律的范围内活动。不过，在20世纪80年代，如何处理党和法律、党与人大的关系，尚未成为一个中心议题。党的十四大以后，理顺这种关系成为新时期调整党政关系的重点。

一方面，党加强了对人大的领导，这具体表现为：凡属政治方面的立法，人大都要在制定该法律前呈报中央审批，而政治、重大经济和行政方面的法律，在提交人大或常委会审议前也要报送中央审批；党通过人大的党组和常委会里的党员贯彻党的决策与方针；在不少地方，党委书记兼任人大党委会主任成为一种新的惯例，以利于将党的意志顺利转化为国家政权机关的意志，也有助于提升人大的规格和地位。

另一方面，党也支持人大及其常委会依法行事，充分行使立法权，发挥其在立法中的主导作用，并加强对“一府两院”的法律监督和工作监督；同时，党（包括人大里的党组）也强调要在宪法和法律范围内活动，党关于国家事务的重要主张，是作为建议向人大提出的，必须经过法定程序才能成为国家意志，党与人大并不存在组织上的上下级关系，共产党的执政地位并不能导致直接享有最高国家权力。如果因为某些原因，党的主张和建议尤其是在人事方面的建议没有完全通过法定程序，党也不能强行改变法定程序的结果。也就是说，人大正在改变以往“橡皮图章”的形象，成为有一定独立意志的政治主体；而党委领导完全替代人大的最高权力机关地位的现象也开始逐渐被克服。

实际上，党与政府的关系也从属于党与人大的关系，如果党与人大的关系没有理顺，党与政府的关系也不可能真正理顺。如果说20世纪80年代在党政关系上更加重视民主化的改革的话，那么，20世纪90年代在党政关系上则更加强调的是法治化。尤其是1997年党的十五大明确提出了依法治国，建立社会主义法治国家的战略，并将此战略在1999年修宪时写进了《宪法》。所谓“依法治国”，是指广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。这样，依法治国就是要把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施。^①

不过，值得注意的是，尽管党的十四大后不再强调“党政分开”这种提法，也取消了党的十三大确定的一些政治体制改革举措，但党政分开的思路仍在一定程度上得到了延续。这具体表现为：党委机构与行政机构一并在进行改革，党政机构继续实行减少兼职和副职，党委主要领导依然不兼任政府首长，除了政府首长兼任党委副书记、政府常务副首长一般为同级党委常委外，党委常委里一般不再有其他负责政府工作的干部，在中央层面，除了

^① 参见中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》，上册，北京，人民出版社，2000。



在政治局常委里有总理和常务副总理两名国务院领导人以外，中央书记处一般没有负责政府工作的成员；党的十四大以后除了因为工作需要建立了一些党政合一的机构（如1993年中央纪委与监察部实行合署办公，中央台办与国务院台办以及中央对外宣传办公室与国务院新闻办公室为一个机构、两块牌子）以外，各级党委里基本不再设置与政府机构重叠对口的部门；党的十四大以后党中央虽然设立了12个议事性机构，但这些机构单设有办事机构的只有中央财经领导小组和中央机构编制委员会，其他的均不设专门的办事机构；各政府机构仍然实行行政首长负责制；除了特别重大的事务（如农村工作、下岗再就业工作等）外，凡属政府职权范围的事务，仍是由政府独立发文；除了每年一度的中共中央全会、中央经济工作会议和中央农村工作会议由党中央主导确定经济领域的大政方针外，除了中央对五年规划作出正式建议，以及中央政治局专门讨论特别重大的经济问题或由国务院在制定重大决策前提请中央专门讨论外，行政和经济领域的大量具体事务都是由国务院独立决策和组织实施的。1996年中央通过了《中国共产党地方委员会工作条例（试行）》，该条例对地方党委的职责规定为：对本地区重大问题作出决策；通过法定程序使党组织的主张成为本地区的法规或政令；向地方国家机关推荐重要干部；在各机关团体成立党组；组织、协调各机关团体积极主动、独立负责地开展工作；动员和组织所属党组织和党员实现党的任务。^①通过这个规定可以看到，党与政府的关系被界定为“组织协调”与“积极主动、独立负责”的关系，这种关系与20世纪80年代所说的“党政分开”仍有相通之处。

当然，20世纪90年代的党政关系与20世纪80年代尤其是党的十三大前后确定的党政关系是有同有异、有沿有革的。用“党政分开”来界定20世纪90年代的党政关系并不确切。不过，尽管这个时期党强调通过党组、通过政治—组织—思想三位一体的领导加强对政府机关的统一领导，但这并非回到了20世纪80年代前和20世纪80年代初期“以党代政”的一元化领导局面。在巩固党的执政地位的前提下，通过打破一元化的领导体制来改善党的领导，已经成为历史不可逆的趋势。就此有学者把这个时期的党政关系称为“以党统政”^②。“统”与“代”虽然只有一字之差，但具体内涵却有明显差别。在“代”的前提下，实际上党政关系已经完全合为一体；而所谓“统”，是先要有“分”，而后才有“统”，关键在于用什么样的方式来统合党政这两个政治主体。如前所述，我们在20世纪90年代明显见到的就是用法制来实现党政的统合，这可谓中国党政关系改革的新进展。

20世纪90年代先后经历了两次大的行政机构改革。1993年改革是在确立社会主义市场经济体制的背景下进行的，其重点是转变政府职能，政企分开，理顺关系，加强宏观调控，精简机关人员。这次机构改革的历史性贡献是首次提出机构改革的目的是适应建设社会主义市场经济体制的需要，即从适应计划经济的政府开始向适应社会主义市场经济体制的政府转变。这次改革的目的虽然清楚，目标却不明确，政府职能的转变并不彻底，本应减少、压缩或撤销的工业专业经济部门实际上却是合并、撤销的少，保留、增加的多。

^① 参见中央办公厅法规室等编：《中国共产党党内法规选编（1978—1996）》，北京，法律出版社，2009。

^② 陈红太：《从党政关系的历史变迁看中国政治体制改革的阶段特征》，载《浙江学刊》，2003（6）。



1998年的改革是历次行政机构改革中力度最大、对经济改革影响最深远的一次。这次改革仍然把转变政府职能、实现政企分开作为改革的重点。但与以往改革所不同的是，这次改革特别提出培育和发展社会中介组织，把属于企业和社会中介组织的职能交给企业和社会中介组织。1998年的改革还首次强调权责一致的原则，调整部门的职能分工，把相同或相近的职能都尽可能交给一个部门承担，较好地解决了以往一直存在的职能交叉、权责不清、多头管理和政出多门的问题。这次改革的原则——精简、统一、效能——虽然是历次改革都重申的，但却是贯彻得最彻底的，其改革力度真正是前所未有的：国务院组成部门由40个精简为29个，司局级机构精简了四分之一，撤销了几乎所有的工业专业经济部门，消除了政企不分的组织堡垒，机关人员编制减少了47.5%，仅国务院办公厅的编制就减少了50.1%。此外，还特别加强了行政体系的法制建设，加强了宏观调控和监督部门，强化了社会管理职能部门。1998年的机构改革使政府职能转变有了重大的进展，基本实现了从微观管理到宏观管理的转变，从直接指挥企业生产经营到统筹规划、政策引导的间接管理的转变，从只管部门所属企业到全行业管理的转变，从对社会的管制到组织协调、提供服务和检查监督的转变。

（三）21世纪的机构改革

进入21世纪以来，党政关系的基调还是与20世纪90年代相同，只是在某些方面发生了一些微调。党的十四大报告仍把党的领导界定为“政治、思想和组织领导”，只是更明确地提出了党总揽全局、协调各方的原则，要求各级党委集中精力抓好大事，支持包括政府在内的各方按照法律和章程独立负责、步调一致地开展工作。那么，到底什么才算是大事？

在2004年公布的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中，党第一次明确提出了领导经济工作的职责定位：“按照发展社会主义市场经济的要求，完善党领导经济工作的体制机制和方式。党领导经济工作，主要是把握方向，谋划全局，提出战略，制定政策，推动立法，营造良好环境。地方党委要结合本地实际，确定经济社会发展的基本思路和工作重点，加强和改进对经济社会重大事务的综合协调，确保中央的方针政策和各项部署的贯彻落实。涉及国民经济和社会发展规划、重大方针政策、工作总体部署以及关系国计民生的重要问题，由党委集体讨论决定，经常性工作由政府及其部门按照职责权限决策和管理。”这里值得注意的是，重要问题与经常性工作被分别归为党委和政府的决策职责。中央领导同志在《加强党的执政能力建设的纲领性文献》讲话中明确提出，中央出台这个决定，既着眼于理顺党政关系，又着眼于形成党政合力；既进一步克服党政不分、以党代政，又积极推动政企分开、政资分开、政事分开，有利于从整体上提高我们党领导经济工作的水平。^① 尽管这个时期依然没有恢复使用“党政分开”这个术语，但20世纪80年代中后期提出的党政分开的思路却得到了某种延续。

党政分开的思路还可以在机构和领导职数的设置中得到体现。2004年发布的《中共中

^① 参见中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》，中册，北京，中央文献出版社，2006。



央关于加强党的执政能力建设的决定》提出：“规范党政机构设置，完善党委常委会的组成结构，适当扩大党政领导成员交叉任职，减少领导职数，切实解决分工重叠问题，撤并党委和政府职能相同或相近的工作部门。规范各类领导小组和协调机构，一般不设实体性办事机构。”^① 这里有几个方面需要略加讨论。

首先，关于“适当扩大党政领导成员交叉任职”。这一点主要是着眼于减少企业和基层领导职数，因此是在企业、农村、社区和乡镇等基层组织中实施的，而省市县以上的党政机构并没有出现党政领导成员交叉任职扩大的现象。与20世纪90年代相同，进入21世纪后，地方县级以上党委常委中，基本上除了政府机构的一二把手外，其他都是专司党务的领导干部。

其次，关于“减少领导职数”。这一点在省市县三级的党委机构里主要体现为减少党委副书记，实行常委分工负责。2004年不少地方实现了“一正三副”模式，而2006年后，各地党委普遍实现了“一正两副”模式。

最后，关于“撤并党委和政府职能相同或相近的工作部门”。由于种种原因，20世纪90年代各级党委陆续成立了一些与政府某些工作有交叉的机构，比如，1998年分别成立了中共中央大型企业工作委员会和中共中央金融工作委员会。这些机构曾经发挥了重要的作用，但也带来了分工重叠等问题。党的十六大后，中央开始对此进行调整。在2003年的国务院机构改革中，中央企业工委演化为国资委，而中央金融工委演化为银监会，因此这两个机构都从中共中央机构序列转化为国务院机构序列。考虑到原来这两个机构掌握的人事任命权，现在也一并移交给国务院，其意义非同小可，当然，现在在不少地方党委中还设有教育工委、农工委、工交工委等机构，有些地方甚至还有社会工委、卫生工委这样的机构。这反映出在“加强党的领导”的氛围下精减党委工作机构的复杂性。不过，与20世纪80年代前机构独立、人员庞大的党委工作机构有所不同，21世纪出现的这些涉及政府事务的党工委，除了有时由某位常委兼任工委书记外，其大部分成员乃至办公地点都是在政府相应的部门里。因此，这些机构更像是两块牌子、一套人马。而且党工委所涉及的主要还是党自身的建设，并不直接对业务进行领导或干预，所以与以党代政时期的党工委或党委分口领导还是有很大不同的。

与此同时，20世纪90年代开始的党政关系的法治化趋向也得到了进一步发展。党的十六大以来，中央政治局工作规则、中央政治局常委会工作规则和国务院工作规则先后制定或进行了修订。2004年国务院颁布了《全面推进依法行政实施纲要》。2008年国务院又颁布了《关于加强市县政府依法行政的决定》。

在21世纪进行的两次行政机构改革，进一步明确了政府管理经济工作的行为原则：“加快转变职能，深化行政体制改革，真正实现政企分开、政资分开、政事分开，主要运用经济和法律手段管理经济活动，集中精力抓好经济调节、市场监管、社会管理和公共服

^① 中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》，中册，283页，北京，中央文献出版社，2006。

务。”^① 这段出自《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》的话中值得注意的是：除了一直强调的政企分开外，该文还提出了政府管理公共事务的职能与政府作为国有资产出资者的职能分开的问题，提出了将行政管理部门的职能与事业单位的职能分开的问题，并明确将政府的职能定位为四大职能：调节、监管、管理和服务。

2003年的行政机构改革是在中国加入世贸组织的背景下进行的。这次改革的突出特点是抓住当时社会经济发展阶段的突出问题，进一步转变政府职能，强化政府的宏观调控和监管职能。比如，建立国资委，深化国有资产管理体制改革；建立银监会，建立监管体制；组建国家食品药品监督管理局，将国家安全生产监督管理总局改为直属机构。同时，也进一步加强了行政工作的法制化和透明化。

2007年召开的十七大明确提出了建设服务型政府的要求，并在既有的政企分开、政资分开、政事分开的要求外还新加上了政府与市场中介组织分开，并提出要加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，并统筹党委、政府和人大、政协机构设置，精简和规范各类议事协调机构及其办事机构，减少行政层次，降低行政成本，着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门现象。2008年十七届二中全会通过《关于深化行政管理体制改革的意见》。同年开始了以大部制为主要特征的新的行政机构改革。以往改革注重政府与市场边界的划分，却相对忽视政府职能在机构间的配置，造成政府部门设置过细、综合协调困难、管理成本过高等问题。而2008年的改革着力加强政府职能在机构间的配置，并更加强调把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来，推进政府管理模式转变，充分发挥市场在配置资源中的基础性作用，发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用。

总结自20世纪80年代以来已经完成的六次机构改革，我们可以看到以下特征：

一是政府机构和人员虽然有“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环，即每次机构改革后都有回潮，但回潮的幅度要小于改革的力度，因此总的趋势是下降的。

二是政府机构的职能发生了很大变化，政府放弃了物资分配权、物价控制权、企业经营管理权等微观经营管理权，初步建立了以间接手段为主的宏观调控体系框架，市场在资源配置上的基础作用日益明显。

三是政府的运作方式发生了很大变化，依法行政成为政府运作的基本要求，政府的执法职能在不断强化，政府决策机制日趋科学化、民主化。

四是政府的权力逐步下放，虽然“条条”的力量依然很强，但“块块”的力量逐渐强化，政府在公共服务中越来越强调公民参与的作用。

五是政府改革的焦点虽然一直在机构、职能和人员编制上，但制度建设越来越受到重视，服务意识在不断增强。

当然，由于建立社会主义市场经济体制是一个艰难的过程，中国的行政管理体制改革和政治体制改革也面临许多实际的困难，机构改革难以一步到位，因此政府职能转变还不到位，

^① 中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》，中册，279页，北京，中央文献出版社，2006。



社会管理和公共服务仍比较薄弱，部门职责交叉、权责脱节和效率不高的问题仍比较突出，在政府管理方式上还存在着决策民主化程度不够、透明度不高、随意性较大、责任机制不健全、行政成本居高不下等问题，这些都需要在深入的政治体制改革中逐步解决。^①

第二节 人事制度及其改革

一、改革前的干部人事制度

毛泽东曾经指出：“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”^② 中国共产党执掌政权后，根据新的形势和任务的需要，建立和完善党的干部制度建设，建立一支德才兼备、数量充足、结构合理的干部队伍，是实现和巩固党的执政地位的重要组织保证。改革前的干部人事制度建设主要包括以下基本内容。

（一）党管干部的基本原则

党管干部原则的实质是要保证中共对干部工作的领导权及对重要干部的管理权。早在1938年中共六届六中全会通过的《关于各级党委暂行组织机构的决定》，就以党内法规的形式规定了在敌后各中央分局、区、地、市、县、分区的党委设立组织部，集中管理干部的考察、征调和分配工作。^③ 1941年10月29日，中央政治局通过关于中央组织部的业务范围的规定，规定中央组织部负责调查研究党内干部的状况，熟悉、管理、配备、培养、提拔干部，调查研究党周围的非党干部及研究对非党干部的政策，指导与检查全党执行中央对党内外干部政策；其职权是发出带指导性的文件、电报，经中央同意派遣相当于省委及区委委员以上的干部，统一管理中央与各地党部的干部调剂。军队干部由军委总政治部管理，总政治部在干部工作的政策原则上接受中央组织部的领导。^④ 这样就基本形成了在中央统一领导下，由中央组织部和各级组织部统管全国党内外干部的高度集中的管理体制。1953年4月，中央组织部发出《关于政府干部任免手续的通知》，明确把干部提名、考核和任免等权限集中到党的组织部门，这是新中国成立后第一次明确确立党管干部的原则。^⑤ 这一原则至今一直为中国共产党所坚持、强调和完善，成为当代中国干部人事制度最基本的

① 参见汪玉凯等：《中国行政体制改革30年回顾与展望》，北京，人民出版社，2008；周天勇等：《中国行政体制改革30年》，上海，格致出版社，2008。

② 《毛泽东选集》，2版，第2卷，526页，北京，人民出版社，1991。

③ 参见中央档案馆编：《中共中央文件选集》，第11册，北京，中共中央党校出版社，1991。

④ 参见中共中央文献研究室编：《陈云年谱》，上卷，下册，北京，中央文献出版社，2000。

⑤ 参见陈凤楼：《中国共产党干部工作史纲》，北京，党建读物出版社，2003。



特征。当然，这一原则的具体内涵在不同的历史时期有某些变化，这点我们在下文中还会谈到。

（二）分部分级的管理方式

1949年后，随着干部队伍的迅速增加，以往由党委组织部门一揽子管理干部的方法已经难以适应形势的需要。1953年11月，中共中央发出《关于加强干部管理工作的决定》，要求逐步建立在中央及各级党委统一领导下的分部、分级管理干部的制度。^①所谓分部管理，是把干部分为九类，由中央和各级党委的相关部门分别进行管理。这九类包括：军队干部，由军委及军队各政治部、干部部管理；文教干部，由党委宣传部管理；计划、工业干部，由党委计划、工业部管理；财政、贸易干部，由党委财贸工作部管理；交通、运输工作干部，由党委的交通、运输部负责管理；农、林、水利干部，由党委农村工作部管理；党外人士，由党委统战部管理；政法工作干部，由党委政法工作部管理；党群干部及其他干部，由党委组织部管理。所谓分级管理，是实行党的干部职务名单制，各类干部按职务级别由中央或地方分别进行管理。1957年中央发出了《关于将中央管理的一部分干部委托各省、市、自治区党委代管的通知》，适当缩小了中央管理干部的范围，大体确定了下管两级的管理权限。但1963年，经中央同意又发出了《中央组织部关于改进干部管理制度的意见》，将中央下放的干部管理权力重新收回。^②

（三）德才兼备的干部标准

早在1938年的六届六中全会上，毛泽东就提出了“德才兼备”的干部标准和“用人唯贤”的干部路线。1951年3月召开了中国共产党第一次组织工作会议，会上明确了“德才兼备”的干部任用标准，反对用人唯亲，反对以资格作为选拔干部的唯一标准，并提出了干部专业化的要求。1953年，中央在《关于加强干部管理工作的决定》中再次明确要求，在提拔干部工作中，必须坚决贯彻党的根据政治品质（德）和业务能力（才）来挑选干部的原则，反对保守思想、本位主义、“资格论”、“重才轻德”和任人唯亲等倾向。^③1958年，毛泽东在杭州会议和南宁会议上提出了“又红又专”的干部标准，强调“一方面要反对空头政治家，另一方面要反对迷失方向的实际家”^④，以“红专论”对“德才论”作了进一步的阐释。

二、20世纪80年代的干部人事制度改革

进入改革开放时期后，干部制度改革成为迫在眉睫的重大现实课题。加强干部队伍建设，

① 参见中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》，第四册，北京，中央文献出版社，1993。

② 参见陈凤楼：《中国共产党干部工作史纲》，北京，党建读物出版社，2003。

③ 参见陈丽凤：《中国共产党领导体制的历史考察（1921—2006）》，上海，上海人民出版社，2008。

④ 《毛泽东文集》，第7卷，351页，北京，人民出版社，1999。



推进党管干部具体制度与方式方法的适时调整和变革，并在这一过程中提升制度的民主内涵，成为 20 世纪 80 年代干部制度改革的主要方向。^① 具体来说，这些改革包括以下方面。

（一）以废除干部职务终身制为突破口，推进干部队伍的“四化”建设

随着拨乱反正任务完成，党的工作重点转移到经济建设上，干部队伍的年龄老化及素质状况与现代化建设不相适应的问题日益突出。1981 年党的十一届六中全会提出，废除实际上存在的干部职务终身制，改变权力过分集中的状况，要求在坚持革命化的前提下逐步实现各级干部的年轻化、知识化与专业化。这就是干部队伍“四化”方针的提出。1982 年十二大党章正式确立了这一方针，并明确推出废除干部职务终身制。按照这一方针，干部离退休制度正式建立起来，党和国家干部的新老交替取得显著成效，建立和完善了后备干部制度，还调整了不胜任现任职务的领导干部。到 1986 年年底，全国共有 137 万在新中国成立前参加革命的老干部办理了离休手续；到 1985 年年底，共有 45 万中青年干部走上了县以上领导岗位，选拔省级后备干部 850 名，地级后备干部 2.3 万名，县级后备干部近 14 万名。^②

（二）改革干部管理制度，实行纵向分权、横向分流的管理改革

20 世纪 80 年代以前干部管理体制的一个突出特征就是权力过分集中，党组织尤其是中央管理干部的范围过宽，效率较低，活力不足。这实际上是把党管干部的原则错误地理解成党在干部问题上包揽一切，管理一切，把集中统一管理视为唯一正确的管理方法。根据 20 世纪 80 年代以放权分权为动力的经济体制改革发展的需要，1983 年召开的全国组织工作座谈会提出了“管少、管活、管好”和分级分类管理的原则。1984 年 7 月，中央决定对干部管理体制进行调整，适当下放干部管理权限，采取分级管理、层层负责的办法，中央管理的干部范围由原来的下管两级改为下管一级，这样，中央管的干部由原来的 13 000 多人减少到 4 200 人，其余三分之二的干部交给了地方组织部门管理，各省直接管理的干部也大为减少。这是干部管理体制上的一个重大改革。因为这使地方政府可以通过人事任命权对下级地方政府发动经济竞赛，从而为中国的政治体制在纵向上“行政逐级发包”、在横向上展开新型的“政治锦标赛”奠定了制度基础。^③

关于“政治锦标赛”，我们在下文还会详加分析。在此仅对所谓“行政发包制”作一介绍。“发包制”在经济学上原来是指发包方把任务发包给承包方，承包方按规定的要求交货，发包方不具体干预生产过程，承包方占有生产工具和设备，代表一种间接控制的分权治理模式。而“行政逐级发包”是指政府的公共和行政事务从中央逐级向下级地方政府发包，直到最基层的地方政府。它的基本特点是，介于中央和基层政府之间的中间政府扮演

^① 参见陈丽凤：《中国共产党领导体制的历史考察（1921—2006）》，上海，上海人民出版社，2008。

^② 参见陈丽凤：《中国共产党领导体制的历史考察（1921—2006）》，上海，上海人民出版社，2008；陈凤楼：《中国共产党干部工作史纲》，北京，党建读物出版社，2003。

^③ 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海，上海人民出版社，2008。



着承上启下的“经纪人”的职责，属于“治官之官”，主要行使监督和控制基层政府的职责。基层地方政府实际上最终承包了几乎所有的政府事务，是最后的执行者和实施者，被称为“亲民之官”或“父母官”。行政发包制区别于行政雇佣制，它在逐级发包的过程中伴随着大量事权和自由裁量权的下放，因而呈现更加分权的特征。“天高皇帝远”就非常形象地刻画了古代地方政府实际可能拥有的巨大权力。现代通信和交通条件虽然日益发达，但上级政府对下级政府的监督难度依然存在。因此，地方政府就成为上级政府发包的所有行政事务的总承包方和第一行政责任人，为此，上级政府就得给予地方党政首脑统摄全局的权力，尤其是人事的支配权。^①“下管一级”原则的确立就成为当代中国以行政发包为特征的地方政府治理模式的基本前提。

除了纵向向地方下放干部管理权限外，党中央还横向向国务院分流了部分人事管理权。党的十三大提出要对国家干部进行合理分解，改变用党政干部的单一模式管理所有人员的现状，对干部进行新的分类管理，重点是建立国家公务员制度，实现干部人事的依法管理和公开监督。党的十三大报告还提出要做到管人和管事的结合，党负责推荐实行任期制的政务类公务员，而实行常任制的业务类公务员则按照《公务员法》来进行管理。按照这个原则，政府机构各部门副职以下的公务员都应由政府自己来管理。1988年，根据党政分开的原则，中共中央又将原由其管理的国务院直属机构、办事机构、国家局和重要企事业单位的领导职务移交国务院管理。

（三）改革干部选拔任用制度，提高其民主性和公开性

群众路线是中国共产党根本的政治路线，也是其根本的组织路线。1945年，刘少奇在党的七大修改党章的报告中就专门谈到了在考察干部时必须坚持从上而下与从下而上相结合的办法。所谓“从上而下”，是指领导者根据被领导者的工作报告来考察被领导者。所谓“从下而上”，是指由群众和被领导者来考察领导者。他在报告中重点谈到的从下而上的具体办法是一切党的领导机关都由选举产生，党员群众可以在各种会议上审查自己的领导者，听取他们的工作报告，批评他们的缺点，并行使选举权。^②不过，由于长期以来对党的一元化领导原则的过分强调，以及对民主与集中关系的片面理解，在干部选拔任用的实际过程中，上级党委组织部门一直占据着绝对主导地位，在很多时候，群众在党内外各种代表会议上的选举权更多是形式上的，在等额选举的情况下就尤其如此。真正贯彻干部工作中的群众路线，打破干部选拔任用中的手工业方式和神秘性，提高干部选拔任用中的民主性和公开性，就成为20世纪80年代干部人事制度改革中的一个重要方向。

1980年，中央组织部在选拔考察干部时首次有计划、有目的地尝试运用民意调查（测验）的方法。^③1983年，根据中央要求，中央组织部发出《关于改革干部管理体制若干问

① 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海，上海人民出版社，2008。

② 参见中共中央文献研究室编：《刘少奇论党的建设》，北京，中央文献出版社，1991。

③ 参见中央组织部办公厅编：《改革开放30年组织工作大事资料摘编》，北京，党建读物出版社，2009。



题的决定》，文中提出干部任免要遵守法律程序，要事前进行民意测验。1986年，中共中央发出《关于严格按照党的原则选拔任用干部的通知》，正式明确了选拔党政机关领导干部的程序是：民主推荐，广泛听取意见，提出选拔对象；组织人事部门考察，党委集体讨论决定后按干部管理权限上报；上级组织部门进一步考察，然后提请党委讨论审批。不符合上述程序的，不予审批。该通知特别强调了选拔任用各级领导干部，都应先在本人所在单位和群众中进行民意测验或民主推荐，或者由上级派人下去广泛听取群众意见。推荐人选，应在充分酝酿的基础上放手让群众提名；群众推荐一般采用无记名投票方式。正常情况下，要充分尊重多数群众的意见，得不到所在单位或地区多数人拥护的，一般不宜列为提拔对象。实行群众推荐，也要防止简单地以票取人。^①这份被称为“4号文件”的中央通知是中国进入改革开放时期后在干部制度改革中一份非常重要的文件，内容丰富，影响深远。就其体现的群众路线而言，民意测验成为干部选拔的第一道关口。尽管不以票取人的原则意味着民意测验中的高票获得者未必就可以成为提拔对象，但民意测验中过低的票数（比如未过半数或在被推荐人中位列最后几名）在一般情况下具有否决提拔资格的效力。这是具有中国特色的民主制度的体现。

此外，在党的各级代表大会的选举环节上也增强了民主性。党的十三大在党的历史上第一次对全国党代会的党代表、中央委员和候补委员一律实行差额选举的办法，这是党内选举制度上的一次重大突破。党的十三大结束后，中央组织部于1988年印发了《关于党的省、自治区、直辖市代表大会实行差额选举的暂行办法》，对省级党代表大会的差额选举作了具体规定。此后各省、自治区、直辖市也对所辖市县或基层党代表大会的差额选举作了相应的规定。^②

（四）建立干部年度考核制度

1979年，中央组织部下发了《关于实行干部考核制度的意见》，对干部考核的目的、内容、方法、期限和标准等都作出了具体规定，总结了干部考核工作的历史经验，并根据新的形势提出了许多新的思想和原则。该文件提出以德才兼备为原则，从德、能、勤、绩四个方面对干部每年或每两年进行考核。1983年召开的全国组织工作座谈会明确提出要对党政领导干部实行年度工作考核，并着重考核干部的工作实绩。与开展考核工作相配合的是，从1984年起，各级党政机关普遍建立了机关工作岗位责任制；1986年，中央组织部又发出《关于调整不胜任现职领导干部职务几个问题的通知》，强调要以改革的精神妥善调整不胜任现职领导干部，坚决实行干部职务能上能下，使整个干部队伍始终保持朝气和活力。从1986年起，各地还普遍对各级领导班子进行了民主考评，到1988年6月，被考评的领导干部达到了185 000多人。在此基础上，1988年6月，中央组织部下发了《关于试行地方党政领导干部年度工作考核制度的通知》，该通知包括了《县（市、区）党政领导干部年度工

① 参见中央组织部干部调配局编：《干部管理工作文件选编》，北京，党建读物出版社，1995。

② 参见中央组织部办公厅：《改革开放30年组织工作大事资料摘编》，北京，党建读物出版社，2009。



作考核方案（试行）》和《地方政府工作部门领导干部年度考核方案（试行）》，这些方案要求注重考核工作实绩。先要由专业部门填写领导干部所在地方的《社会经济文化主要指标实现情况统计表》，并张榜公布，以此作为考核领导干部实绩的定量指标。同年11月，中央组织部又另发通知，将年度考核推行到地市级党政领导干部及省地级政府工作部门。这标志着领导干部年度考核制度的正式确立。1989年，中央组织部和人事部又联合下发了《关于试行中央、国家机关司处级领导干部年度考核制度的通知》。此外，还先后建立了对后备干部进行年度考核和对专业技术干部进行定期考核的规定。^①

干部年度考核制度的建立，对于激发和监督各级领导干部开拓创新、奋发向上，增强负责精神，提高工作效率，密切干部与群众联系起到了重要作用，更成为中央控制与保证地方各级领导干部促进经济发展和社会稳定的重要手段。尤其是对经选举产生的地方党政主要干部的考核，采取的是由上级领导机关负责、同级党委和人大参与的考核制，比起对政府工作部门领导干部实行的行政首长负责的考核制，更为严格和复杂。

当然，年度考核制度也诱发了地方领导干部之间的“政治锦标赛”，并带来一系列以急功近利、重经济指标而忽略其他方面为主要特征的负面问题。因为这种“政治锦标赛”到20世纪90年代才达到白热化的程度，所以，我们把对这一问题的分析放到下一节中。

三、20世纪90年代的干部人事制度改革

党的十四大以来，党加强了干部人事制度改革的步伐。一方面，社会主义市场经济体制目标的确立对干部人事体制改革形成巨大推动力；另一方面，自1993年国务院颁布《国家公务员暂行条例》和中央转发中央组织部《关于中国共产党机关参照试行〈国家公务员暂行条例〉的实施意见》后，党政机关开始全面推进公务员制度，由此带动党管干部具体方式的连锁反应。与此同时，干部制度向扩大民主、完善考核、推进交流和加强监督等方面不断推进。^②

（一）干部选拔任用制度的规范化与民主化的加强

1994年召开的十四届四中全会将加快党政领导干部选拔任用等重要制度的改革作为加强党的建设的重要问题提出来，要求在坚持党管干部原则的前提下，改进党管干部的方法，逐步形成优秀人才能够脱颖而出、富有生机与活力的用人机制。会议决议强调要扩大选拔任用领导干部工作中的民主，无论选任、委任还是聘任，都要通过民主推荐、民意测验或民主评议，多数群众不拥护的，就不应提拔。1995年，中央印发了《党政领导干部选拔任

^① 参见陈凤楼：《中国共产党干部工作史纲》，北京，党建读物出版社，2003；陈丽凤：《中国共产党领导体制的历史考察（1921—2006）》，上海，上海人民出版社，2008；中央组织部干部调配局编：《干部管理工作文件选编》，北京，党建读物出版社，1995。

^② 参见陈丽凤：《中国共产党领导体制的历史考察（1921—2006）》，上海，上海人民出版社，2008。



用工作暂行条例》，对党政领导干部选拔任用的原则、条件、考察方式和决定程序等一系列环节作出了明确的规定，其中对民主任用方面的具体规范，成为这一法规的鲜明特点。为了保证这一条例的实施，1997年，中央办公厅还印发了《关于对违反〈党政领导干部选拔任用工作暂行条例〉行为的处理规定》。与此同时，20世纪90年代后期，中央组织部先后颁布了《关于党政机关推行竞争上岗的意见》和《关于进一步做好公开选拔领导干部工作的通知》，党政领导干部的公开选拔与竞争上岗得以普遍推行，此外，还进行了基层党委直接选举的试点。^①

20世纪90年代在干部选拔任用制度上的这些改革意味着党内民主在这个时期有了较大的发展，以党内民主带动社会民主成为执政党选择的有中国特色的民主政治发展路线。

（二）“政治锦标赛”与党政领导干部考核制度的发展

十四届四中全会提出“完善领导干部考核制度，并与升降、奖惩制度相衔接”。1995年8月，中央组织部制定下发了《关于加强和完善县（市）党委、政府领导班子工作实绩考核的通知》，在全国选择9个地（市）共148个县（市）进行试点。在考核工作中，各地根据不同情况制定出考核体系与标准，对领导干部的工作实绩进行全面考核与评价，并根据考核结果实施升降奖惩。1996年，中央首次对全国107个省部级领导班子进行届中考察，共考察987名省部级领导干部。在总结实绩考核和届中考察的经验基础上，1998年，中央批准印发了《党政领导干部考核工作暂行规定》，进一步明确了考核工作必须坚持的四项原则——党管干部原则、客观公正原则、注重实绩原则和群众公认原则，规定考核包括平时考核、任职前考核和定期考核，并对考核方式、内容、程序和结果的评定及运用等作出了具体规范。^②

因为实绩考核是干部考核的核心内容，也是理解当代中国地方政治的一个关键，所以我们需要专门作一些分析。工作实绩考核的基本体系源于1995年8月中央组织部下发的《关于加强和完善县（市）党委、政府领导班子工作实绩考核的通知》。这个文件将工作实绩分为经济建设、社会发展和精神文明建设、党的建设三个方面。尽管考核内容既包括数量化的考核指标，又包括定性要求，但实绩评价的四个档次，基本上是以主要指标的完成情况及在本地区县（市）的排名为依据的，因此，数量化的考核指标可以说是实绩考核的重点内容。在党的建设中，没有任何考核指标。在社会发展和精神文明建设中，考核指标主要包括人口出生率、案件下降率、九年义务教育普及率、“三废”治理达标率等四大类9个指标。最重要的考核指标在经济建设部分，共有七大类17个指标，其中国内生产总值（GDP）及增长率被赫然列为考核指标之首。^③尽管中组部在这个文件中指出各考核项目的权数和指标的增长幅度由各地根据自己的情况自行制定，但这26个指标尤其是GDP增长

① 参见陈丽凤：《中国共产党领导体制的历史考察（1921—2006）》，上海，上海人民出版社，2008；中央办公厅法规室等编：《中国共产党党内法规选编（1996—2000）》，北京，法律出版社，2009。

② 参见陈丽凤：《中国共产党领导体制的历史考察（1921—2006）》，上海，上海人民出版社，2008。

③ 参见王军：《中组部试行县（市）党政领导班子工作实绩考核标准》，载《北京统计》，1996（1）。



率的指标基本上在各地都是要求进行考核的。1998年，中央下发的《党政领导干部考核工作暂行规定》虽然没有再详列考核的具体指标，而只是列举了构成工作实绩三大方面的若干内容，但仍将各项经济工作指标的完成情况列为首要考核目标。^①

在这种考核体系下，就形成了所谓的“压力型体制”，即某一级政府为了实现经济赶超，完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。为了完成经济赶超任务和各项指标，各级政府再把这些任务和指标，层层量化分解，下派给下级组织和个人，责令其在规定的时间内完成，然后根据完成的情况进行政治和经济方面的奖惩。由于这些任务和指标中一些主要部分采取的评价方式是“一票否决”制（即一旦某项任务没达标，就视其全年工作成绩为零，不得给予各种先进称号和奖励），所以各级政府实际上是在这种评价体系的高度压力下运行的。实际上，压力型体制是将经济上的承包责任制引入政治生活，用物质刺激来驱动政治过程，使各种组织、个人为了获得更多的物质满足而去争资源、争名次、争个人升迁，在经济运行上则体现为膨胀性的经济扩张。^②

这种压力型体制和政治承包制带来了几个重要影响。

第一，虽然政府的许多职责很难用量化指标进行刻画，但为了便于考核，上级机构还是尽一切可能把下属的工作任务数量化，把一些不易量化的指标也强行变成数字目标，其考核的指标远远超过了中组部最初厘定的26个指标。政府层级和部门之间的目标责任制还进一步延伸到政府部门内部工作人员的岗位责任制，把政府人员的职责也加以量化和细化，以便进行绩效考核。^③本来，政府与公司的一个最大区别在于其目标的多样性和不可度量性。^④但在20世纪90年代中国社会走向市场经济时代的高歌中，许多地方政府开始变成了追求指标和效率的公司，这即“政府的公司化”现象。

第二，在将考核指标分解到基层政府的过程中，存在着层层加码、逐级放大的过程。可以看到，许多乡镇确定的经济增长率要普遍高于县级政府的目标，而县级政府的目标又高于地区或主管市，地区或主管市又高于省级政府。^⑤

第三，直接的奖和变相的惩。在年度考核中，评价的主要标准是项目、资金数量以及各种经济指标的增长幅度，对成绩突出的给予直接的奖励，对成绩不突出的则给予变相的处罚。以河南新密县为例，该县每年年终或年初都有全县性的表彰大会，对那些工作成绩突出的单位和个人进行奖励，奖励方式包括提职、提级、提资、奖金等。奖励方式与各部门、个人的政治利益和物质利益直接相关。除此之外，还不定期地对一些工作非常突出的乡镇党委书记给予副县级待遇，或者列为提拔对象。尽管公开受罚的人微乎其微，但是对于一些干部长期不予提拔，或者使之长期在乡镇工作，或者使之在物质条件较差的部门工作，则对他们来说是一种变相的处罚。因为不能得到提拔，或者不能进城，对许多人来说，

① 参见中央办公厅法规室等编：《中国共产党党内法规选编（1996—2000）》，北京，法律出版社，2009。

② 参见荣敬本等：《从压力型体制向民主体制的转变》，北京，中央编译出版社，1998。

③ 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海，上海人民出版社，2008。

④ 参见[美]威尔逊：《官僚机构：政府机构的作为及其原因》，北京，三联书店，2006。

⑤ 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海，上海人民出版社，2008。



自身的利益以及全家的利益会受到很大损害，如收入不能提高，家属工作不能解决，孩子入学成为困难，凡此种种。^①

荣敬本等人用计划经济中计划指标管理的遗留物来解释这种以“责任状”为基础的数目字管理和政治承包制。而周黎安指出形成这种体制更根本的因素在于“政治锦标赛”的开展。所谓“政治锦标赛”，是上级党政领导对下级党政领导设计的一种晋升竞赛，竞赛优胜者将获得晋升，竞赛标准由上级政府决定，主要是以GDP增长率和财政收入在省、市、县的相对排名为核心的一系列可度量的经济指标。由于干部体制的下管一级原则，“政治锦标赛”可以将关心仕途的地方官员置于强力的激励之下，是一种将政治尤其是人事集权与强激励结合在一起的治理政府官员的模式。周黎安等用中国改革以来，即1979—2002年的省级水平的数据系统地验证了地方官员晋升与地方经济绩效的显著关联。他们发现，省级官员的升迁概率与省区GDP的增长率呈显著的正相关关系。^②

“政治锦标赛”作为一种激励和治理手段并非改革开放以来的发明，它内嵌于中国两千多年的官僚体制中，在改革开放前就经常被使用。但改革开放以来，随着国家的工作重点转向以经济建设为中心，特别是随着党的十四大确立建立社会主义市场经济体系的战略目标，中央又下放了对地方政府工作实绩考核的指标体系，这就使得“政治锦标赛”更为正当化与制度化。“政治锦标赛”并非在任何一种政治体制下都可以发挥效力，它能够适合当代中国社会，是基于以下条件：第一，上级政府具有对下级政府的人事控制权。第二，改革开放以来，历届政府都把经济发展当作第一要务，“发展是硬道理”，这就为各级政府实施以经济发展为指标的晋升标准提供了最重要的组织和路线保证，而GDP增长率等经济指标又比较容易从统计部门获得，相关各方都可以观察到一个地区的经济增长状况。第三，中国的地方政府具有高度的同构性，各省市县在同一层级上是高度相似的，因此它们的绩效容易进行比较。第四，在中国目前的政治体制下，地方党政领导干部对地方经济发展具有巨大的影响力和控制力。第五，跨地区的地方官员之间的合谋是不多见的，而同级地方官员之间在晋升上的高度竞争才是常态。^③

政治承包制和“政治锦标赛”极大地激励了地方官员发展经济、实现经济赶超战略的热情，招商引资、扶持企业、基础设施建设、城市开发、项目建设和改善经济政策环境成为各地党政领导干部的工作重心，各地的经济实力得到了快速的提升，人民的生活也得到了较大的改善，所谓“地方的复兴”、“为增长而竞争”、“分权式改革”带来了中国经济在20世纪90年代持续的高速增长，以及市场经济体系的初步建立。^④

① 参见荣敬本等：《从压力型体制向民主体制的转变》，北京，中央编译出版社，1998。

② 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海，上海人民出版社，2008；周黎安等：《相对绩效考核：关于中国地方官员晋升的一项经验研究》，载《经济学报》，2005（1）。

③ 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海，上海人民出版社，2008。

④ 参见杨雪冬等：《地方的复兴：地方治理改革30年》，北京，社会科学文献出版社，2009；张军、周黎安编：《为增长而竞争：中国增长的政治经济学》，上海，上海人民出版社，2008；王永钦等：《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，载《经济研究》，2007（1）。

但是，“政治锦标赛”也产生了一些巨大的负面刺激。

首先，政府官员的激励发生了扭曲。这里突出的问题是“软预算约束”。这个术语原来是科尔纳用来描述社会主义国家中国有企业的行为特点的，它是指国有企业的领导人具有盲目扩大投入、不顾及企业的投入产出效果的倾向。从政府财政的角度来说，“软预算约束”主要是指下级政府的支出超过预算，而自己并不为其缺口负责，通常由上级政府的事后追加补助或者借债来填补。^①在政治承包制与“政治锦标赛”下，地方政府的行为虽然普遍公司化，但政府行为并不像规范的市场经济中的公司那样存在硬预算约束，而只有软预算约束，而且是比国有企业更加软化的软预算约束。这就是说，地方政府狂热地追求高经济指标会更加不计成本，不顾后果。这些成本和后果包括：重视数量，忽视质量；只顾眼前利益，不顾长远影响；动用一切政策手段支持企业扩张，而不顾企业经营绩效低下和政府的财政赤字、负债；以GDP增长率等经济指标替代其他社会发展指标；把资金和资源更多投入到能够刺激经济增长和财税收入的项目上，忽略诸如教育、医疗、社会保障和经济适用房等投资长、见效慢的项目；为经济高速增长不惜纵容严重的环境污染和高昂的能源消耗；为追求GDP增长而热衷于搞“政绩工程”，劳民伤财，加重群众负担；编造经济增长数字，操纵统计数据；“买官”、“卖官”盛行；“政府的公司化”现象由发展经济的压力和动力逐渐演变成经济运行中的特权以及权力的滥用，为权钱交易和政治权力走向腐败找到了经济土壤；而地方政府的党政首长在人权、事权和财权上的高度集中使官员的贪腐风越演越烈。^②

其次，激励地方官员的“政治锦标赛”模式也与建立一个良好的市场经济所需的政府职能的合理设计之间存在着严重冲突，这加重了政府在市场化过程中的角色冲突和转变政府职能的困难。我们上节谈到政府机构在改革中的艰难历程，其中的一个重要因素就与我们这里分析的干部激励制度上存在的不足密切相关。

最后，“政治锦标赛”还是中国20世纪90年代形成粗放型经济增长模式的一个制度根源。“锦标赛”下刺激出来的高速增长不仅带来了严重的环境污染和能源消耗，也带来了产业结构中加工大国的尴尬地位，而且加工的成本优势也在相当程度上建立在长期人为扭曲的要素价格上。^③

当然，将公司的锦标赛理论直接用于分析官员升迁，明显忽略了政治系统的复杂性，即使在以绩效为主的政治科层体系中也失之粗浅。因为派系关系在官员升迁上有着同样的甚至更多的、决定性的影响。因此，也有学者通过计量分析发现官员晋升与经济绩效之间并无显著相关性。^④尽管如此，用“政治锦标赛”来分析中国的干部晋升机制仍有非常令人受启发的地方。

① 参见[匈]科尔纳：《短缺经济学》，北京，经济科学出版社，1986。

② 参见荣敬本等：《从压力型体制向民主体制的转变》，北京，中央编译出版社，1998；周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海，上海人民出版社，2008。

③ 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海，上海人民出版社，2008。

④ 参见陶然等：《经济增长能够带来晋升吗？——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估》，载《管理世界》，2010（12）。



（三）干部交流制度的发展

干部交流从20世纪80年代已经开始推行，到1988年，全国近10个省市初步建立了党政领导干部交流制度。但这项制度尚未在全国推行，且主要集中在省内。1990年7月，中央作出《关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》，干部交流成为一项正式制度。1995年中央印发的《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》，对干部的交流 and 回避作了进一步规定。1999年，中央又专门印发了《党政领导干部交流工作暂行规定》，确定干部交流的对象包括四类：需要丰富领导经验、提高领导水平的（主要是新提拔或拟提拔的领导干部）；在一个地方或部门工作时间较长的（一般满10年）；按照有关规定需要回避的（原籍、出生地、生长地回避与姻亲回避）；因工作需要、改善领导班子结构、发挥干部特长及其他原因需要交流的。该文件还规定了干部交流的范围：地级干部一般在本省交流，根据工作需要也可跨省交流；县级干部一般在地级交流，也可跨地交流，而县（市）委书记和县（市）长则应跨地交流。干部交流的重点是地方党政正职领导干部和重要部门（如组织人事、纪检监察、财政、公检法）领导干部。从1995年到2001年，全国共交流省部级干部647名、厅局级干部15000名、县处级干部19.9万名，全国965名县（市、区）委书记和975名县（市、区）长进行了交流或易地任职。^①

干部交流和回避制度的建立对于丰富领导干部的阅历、积累经验、开阔视野和思路，对于促进被交换地区的经济增长，对于避免任职官员与当地的亲属、朋友和同学之间结成利益关系网络，克服腐败现象和裙带主义，都具有积极的影响。^②从“政治锦标赛”的角度来看，干部定期异地交流还可以减弱地方官员因为晋升博弈的零和性而从事恶性竞争的程度。因为干部的平级调动和定期轮换会减弱官员过于维护本地利益的激励。此外，定期交流也有助于强化“政治锦标赛”的激励效应。因为官员的晋升概率不仅取决于同一期不同地区的相对绩效，更取决于同一地区本任领导与前任领导的相对绩效。地方官员定期的平级对调制度会帮助上级在评判两个下级官员的绩效时剔除地区本身的固有差异，从而可以对两个下级的能力和工作实绩作出更准确的评判。^③当然，正如我们前面已分析过的，“锦标赛”体制带来的这种强化激励效应也是具有正负双重效应的。

四、21世纪的干部人事制度改革

2000年6月，中央办公厅发布《深化干部人事制度改革纲要》，同年召开了全国干部人

^① 参见陈丽凤：《中国共产党领导体制的历史考察（1921—2006）》，上海，上海人民出版社，2008。

^② 参见徐现祥等：《地方官员与经济增长：来自省长、省委书记交流的证据》，载《经济研究》，2007（9）；张军、高远：《改革以来中国的官员任期、异地交流与经济增长：来自省级经验的数据》，载《经济研究》，2007（11）；Yasheng Huang, *Inflation and Investment Control in China: The Political Economy of Central-Local Relation During the Reform Era*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996。

^③ 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海，上海人民出版社，2008；周黎安等：《相对绩效考核：关于中国地方官员晋升的一项经验研究》，载《经济学报》，2005（1）。



事制度改革经验交流会，这标志着以建立健全干部选拔任用和管理监督机制为重点，以科学化、民主化和制度化为目标的干部人事制度的进一步深化，出现了重点突破与整体推进相结合的新局面。

（一）干部选拔任用制度及其配套制度的整体改革

按照《深化干部人事制度改革纲要》的精神，干部选拔任用制度被确定为改革的重点，将解决干部能上能下和能进能出作为改革的突破口。为此，自新世纪以来，中央发布了一系列有关干部选拔的文件，其密集程度和改革强度都达到了史无前例的程度。2000年，中央组织部印发了《关于推行党政领导干部任前公示制的意见》。2001年，中央组织部又印发了《党政领导干部任职试用期暂行规定》。2002年，中共中央发布了《党政领导干部选拔任用工作条例》，其中民主推荐环节在新条例中从1995年的暂行条例中的“应当”改为了措施强硬的“必须”，且进一步完善了选拔中的各项程序，更充分体现了群众路线、党内民主、遵守程序、加强监督等原则。2004年，中央密集发布了有关干部人事制度改革的六个文件，史称“5+1文件”^①，其中包括了《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》、《党政机关竞争上岗工作暂行规定》、《党政领导干部辞职暂行规定》等，对干部选拔任用中的竞争择优等精神作出了一系列具体规定。2006年，中央办公厅又先后印发了《党政领导干部职务任期暂行规定》、《党政领导干部交流工作规定》、《党政领导干部任职回避暂行规定》，明确规定了县以上党政正职领导干部的每个任期为5年；在一个任期内因工作特殊需要调整职务，一般不得超过一次；在一个职位上连续任职达到两个任期即10年，不再推荐、提名或任命担任同一职务；在同一层次领导职务累计最长任职时间为15年；在同一职务上任职满10年，必须交流。任职过程中，姻亲关系回避、成长地回避成为刚性要求。

（二）干部考核制度的调整

干部考核制度本来也是与干部选拔任用制度相互配套的，但因为这项制度影响巨大，所以我们在此单列一小节分析。

前面我们分析过，20世纪90年代得以制度化、系统化的干部考核制度对增强干部队伍活力，鼓励干部奋发向上，促进经济持续快速增长起到了重要的作用，但同时也由于它所具有的“政治锦标赛”的性质而带来了一些负面的效果。

21世纪中央提出“科学发展观”和“和谐社会”的新施政理念，表明中央已经意识到并开始着手纠正这些负面效果。在《深化干部人事制度改革纲要》中，中央就提出要“改进实绩考核办法”，“研究制定防止干部考察失真失实的对策”，要“重视核查知情人提供的情况，对在考察中群众反映强烈、情况复杂或意见分歧较大的问题，要深入进行专项调查”^②。

^① 其中五个文件是2004年4月由中央办公厅同时发布的，另一个文件是2004年1月由中纪委和中央组织部联合发布的。

^② 中央组织部研究室：《干部人事制度改革政策法规文件选编》，北京，党建读物出版社，2007。



2004年以来,针对干部考核中过分注重经济指标、考核不全面不科学的问题,中央组织部进行了调研和改革试点。在此基础上,2006年,中央组织部颁发了《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》。

与1998年的考核办法相比,2006年的考核办法有几个突出的特点。

一是新增了民意调查环节。强调根据不同层次领导班子和领导干部的考核需要,分别制定相应的民意调查表,听取来自基层而未参加民主测评的党代会代表、人大代表、政协委员意见,了解社会层面对地方党政领导工作在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设方面的认可度。该文件甚至提出“有条件的地方,还可以采取入户调查、政府网站评议等方法在有关人员进行”。以往在干部考核中虽然也有民主测评,但能够参加民主测评的人是有严格的资格限制的,一般仅限于考察对象所属级别的几大班子的领导成员以及下一级党委和政府的主要领导,人数极其有限。而民意调查和民众满意度的提出,意味着干部考核机制的一个重要变化。该文件下发后,各地都可以尝试把民众满意度纳入政绩考核的办法。由此,地方官员不再主要对上级政府负责,而也要在某种程度上同时对辖区内的群众负责。这种对地方官员的双重考核可以在某种程度上克服传统的单重考核所无法避免的激励扭曲问题,对于平衡地方官员的激励结构意义重大。^①

二是在实绩分析环节有较大的变化。首先是在实绩的数量指标上有两方面重要变化。第一个变化是不再提考核GDP和财政收入的总量,而只提考核人均GDP和人均财政收入的增长情况;第二个变化是除原有的经济发展和社会发展指标外,新增了可持续发展指标,这就意味着把环境保护、土地保护、资源消耗与安全生产等方面纳入了考核内容,使传统的GDP考核变成了绿色的GDP考核。其次是强调实行部门评价与群众检验相结合的方法,在实绩分析中增加了群众满意度,即通过民意调查了解群众对当地经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设的态度。此外,强调既注重实绩,又不局限于实绩,确保“从实绩看德才,凭德才用干部”,提出要对考核结果进行辩证分析,以任期内的纵向比较而非横向比较为重点,要分析领导干部个人实绩与领导班子实绩的区别,在民主测评的评价要点中,专门把“不搞短期行为、重视基础工作”作为一条标准。^②实绩考核的这些变化无疑对贯彻科学发展观、有效克服“政治锦标赛”的负面效应具有十分积极的意义。^③

不过,也应该看到,干部考核指标虽然出现了多重化的倾向,干部考核制度虽然在不断完善,但依然还留有对指标进行操作和转化的空子。在行政科层化的治理改革中,技术治理的强化虽然能够解决一些问题,但又会带来政府职能过重、行政成本过高、社会空间

^① 参见周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海,上海人民出版社,2008。

^② 参见中央组织部研究室:《干部人事制度改革政策法规文件选编》,北京,党建读物出版社,2007。

^③ 随着干部考核标准的修订,一些相关的评选也发生了变化。比如,国家统计局农调总队从1991年起在全国评选“农村经济综合实力百强县”,对县市级干部的升迁曾经起过重要的影响。进入2000年后,原来的评价体系作了较大调整,到2007年正式取消了这一评选。

发育不足等种种新问题。^①如何深化干部制度改革，建立起真正科学、民主、公正和客观的考核体系，仍有待我们进一步的探索。

（三）《公务员法》的颁布

建立和推行公务员制度，是中国干部人事制度上的重大改革。中国公务员制度的发展经历了三个阶段。党的十三大首次提出建立公务员制度，并将此项制度作为干部人事制度改革的重点内容。当时提出公务员制度构想时，在某些方面曾参照西方文官体制，比如设置政务类和业务类两种类型的公务员，分别管理。党的十三大后就此做过一些积极的探索。

进入 20 世纪 90 年代后，国家加快了公务员制度建设的步伐。1993 年，国务院颁布了《国家公务员暂行条例》。此后，国务院又先后制定了公务员制度实施方案、工资改革方案等配套文件，人事部制定了有关公务员制度的 22 个配套规章和办法，初步形成了公务员法规规章体系。20 世纪 90 年代形成的公务员制度与党的十三大的设想相比有一个很大的变化，就是取消了政务类和业务类的公务员区分，而将公务员职务分为领导职务和非领导职务。与党的十三大所提出的设想一致的地方在于，这个时期的公务员制度依然体现了对干部人事进行分类管理的原则，即在对行政机关人员的管理上不同于企业和事业的人事管理（《国家公务员暂行条例》针对公务员的职务任免、培训、奖惩、交流、回避、工资福利和辞退等方面都作了专门的、详细的规定）；同时也体现了科学的激励和竞争导向制，公务员的招考成为定规，并得到全社会的认可。

2000 年颁布的《深化干部人事制度改革纲要》提出了要加紧制定国家公务员法。经过几年的准备，2005 年全国人大常委会正式通过了《中华人民共和国公务员法》。这是中国干部管理第一部具有总章性质的法律，标志着中国人事管理进入依法管理的阶段。与《国家公务员暂行条例》相比，《公务员法》的一个突出特点是：以往是政府机构的行政人员单称为公务员，而党务工作者、群众团体是参照公务员管理。而在《公务员法》中，对公务员的定义是：“依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。”这就意味着党务工作者、人大政协干部、群众团体工作人员，甚至检察官和法官都与政府工作人员一样被纳入了公务员行列，这部法律也因此不被称为《国家公务员法》。有学者认为，这正是党管干部原则在公务员系统中所得到的法律支持。但学界就此也有不同的看法。有人认为将法官和检察官列为公务员，有悖于司法改革的方向；还有人认为这种分类办法体现的是党政不分开的管理方式。^②尽管有此争议，但《公务员法》以《国家公务员暂行条例》为基础，在保证制度的连续性与稳定性的同时，又有所创新和发展，这还是为学界所认可的。

^① 参见渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理》，载《中国社会科学》，2009（6）。

^② 参见杨雪冬：《新世纪以来中国共产党的干部制度改革：基于制度文本的研究》，载《北京行政学院学报》，2011（3）；竺乾威：《现代官僚制的重构：中国干部制度改革的回顾与展望》，载《江苏行政学院学报》，2011（6）。



第三节 中央—地方关系的演化

一、中央政府和地方政府

政府中的中央—地方关系有广义和狭义之分。广义的中央—地方关系包括了人事、财政、军事以及行政管理等多方面的内容，狭义的中央—地方关系则主要从财政方面展开讨论。人事方面在上一节中已有比较充分的讨论，本节主要从狭义上即财政方面来展开中央—地方关系的讨论和分析。

一般来说，政府的财政职能主要有四个：资源配置、收入分配、稳定经济及发展经济。在这四个方面的职能中，配置资源和维持收入的公平分配相对又更加重要一些。除了政府之外，市场也能起到资源配置的作用，也会影响收入的分配。这两种方式很不相同又互为补充，而哪些资源应该通过市场配置，哪些资源应该通过政府配置，在理论上则主要取决于这些资源本身的性质。

政府的财政之所以被叫做“公共财政”，是因为政府配置、提供的资源、物品和服务具有公共性质，我们一般将这些物品和服务称为公共品和公共服务，这无疑是相对于“私人物品和服务”而言的。如果我们将政府层级考虑在内，那么，哪些公共服务应该由中央政府等高端政府来提供，哪些应该由基层地方政府来提供，就成为一个重要的问题。纯粹从理论出发，我们可以说，跨地区的、全国范围的公共服务应该由中央政府提供，而地区内的公共服务则应由地方政府提供。这是中央与地方政府在发挥职能方面的一个基本分工。

在财政领域，我们将政府提供公共品的职责范围称为政府的事权，而将政府的财政收入叫做政府的财权。在中国，安排政府间财权和事权的制度称为财政体制。就中央政府而言，财政体制规定了中央政府的税收和非税收入的范围、规模以及支出方式，还规定了中央和地方政府之间如何就财政收入与支出进行分配和分工，也就是说，规定了财政方面中央—地方关系的基本框架。就地方政府而言，除了本级的收入和支出，还规定了与下一级政府的财政关系。中国有五级政府，在财政关系上，每一级政府采取的是下管一级的制度，也就是说每级政府只负责制定与其下一级政府的财政体制。因此，中央—地方政府间以及各级地方政府之间并没有一种统一的财政体制存在，而是随着政府级别的不同，财政体制也不同。中国有32个省级单位，300多个地区、市级单位，接近3000个县级单位和40000个乡镇单位，因为政府级别、单位众多，所以财政体制也纷繁复杂。虽然财政体制多种多样，但是地方政府之间的财政体制大多受到中央与省级之间的财政体制的指导和影响，因此有一定的规律可循。另外，还存在一些评价和衡量各种财政体制的一般原则。

首先，我们评价和衡量政府间财政体制的一个重要标准就是要看一级政府的财权和事



权是否相称。很明显，如果某级政府的事权远远超出其财权，则这级政府的财政就会出现赤字，并且没有能力为公共品和公共服务提供所需的资金；反过来，如果其财权远远超出其事权，则政府提供公共品和公共服务的效率就会出现问题，因为财政收入基本上来源于税收，财权超出事权说明这个地区的居民上缴了过多的税收却没有充分享受到这些税收所能提供的公共服务。在多级政府的体制下，当某些地方政府的事权大于财权时，上级政府会采用财政补助或者转移支付的形式来补充地方政府的收入，使其维持事权和财权的平衡；同样，当某些地方政府的财权大于事权时，上级政府则会要求这级地方政府上缴一部分财政收入，也就是说这级地方政府的支出中会有一部分上解，这部分财政收入会在更高级别的政府中完成支出。从理论上讲，这种补助和上解的财政纵向资金流动是以事权在各级政府中的分配为依据的。所以说，事权分配导致的财权再分配是政府财政体制中的主要的内容。

除了按照事权来调整财权，上级政府还可能根据各地人均财政支出水平的差异来平衡各地的财政状况，以维持各地不同政府财政支出的均等化。因为就一些基本的公共品和公共服务，例如教育、卫生等而言，各地居民都应该享受到相似水平的或者最低水平的服务，而相对贫穷的地方政府则无力满足，所以上级政府会采用补助或者转移支付的形式来提高这些地方政府的财政支出能力。这种纵向的财权再分配也是财政体制的一个重要内容。

除了上述两个原则之外，上级政府与下级政府制定财政体制的时候，还会考虑监督和激励的问题。所谓监督，就是通过体制来规范下级政府的收入和支出行为，使得下级政府不会将财政资金低效率地支出。上级政府对下级政府的监督，除了使用审计、检查等手段之外，在财政体制上则会通过补助或转移支付来影响下级政府的行为。一般而言，财政补助分为两种，一种被称为“一般性补助”（general purpose），没有指定补助的用途；另一种被称为“专项补助”（earmarked or specific purpose），是指资金都附带有明确的用途，下级政府不得将资金挪作他用。在补助的两种形式中，一般性补助没有监督作用，专项补助则对下级政府的影响比较大。因为专项补助规定了具体的支出用途，所以上级政府不但有理由对这部分资金的使用进行监督，而且专项资金的种类、数量和拨付方式都会直接制约下级政府的行为。所谓激励，则是上级政府力图通过财政体制鼓励地方政府尽量多地增加财政收入，实现财政收入的连续、快速增长。例如，上级政府可以采取包干制的办法，将超过包干的收入部分或全部留在下级政府，以实现对其财政增收的激励。

集权和分权是描述中央和地方关系的中心概念。用制约中央和地方关系的一般原则来衡量，集权和分权的程度就比较明显地体现在财政体制方面。在古代，财政分权的极端例子是春秋战国时代的分封制；在当代，美国的“财政联邦主义”（fiscal federalism）是比较典型的代表。在美国的财政联邦制下，各州政府享有比较独立的财政自主性。州政府有比较独立的权限来决定征收的税种、税率，对州内的公共支出有权进行安排和调整。中央—地方以及州际的转移支付比较多样化且比较规范和固定，中央政府通常有自己独立的税种和税收来源，不会过多干预地方政府的收入和支出。对于财政集权而言，极端的例子就是中国在1949年到1952年期间实行的财政统收统支制度。在统收统支的制度下，地方政府



不但没有独立的财权，其财政收入还完全归中央政府进行安排，而且其事权即支出权也由中央政府严格控制。

一个国家的财政体制倾向于集权还是分权，并没有决定性的一般规律可循。从经济效率的角度来考察，分权更加有利于形成地方政府间的竞争并且有利于提高公共支出的效率。但从公平性考虑，过度分权则容易带来地区间经济增长的不平衡，进而导致地区间公共支出水平的失衡。这种失衡应该由中央政府提供的纵向转移支付或者地区间横向的转移支付来进行弥补。但是，在过度分权的情况下，中央政府的调节能力相对比较弱，缺乏调动地方政府财政资源的能力。

与西方国家相比，中国自秦代以后一直到现在，在大部分时间里，实行的都是中央集权的政治体制。由于缺乏对于中央绝对权力的制约制度，过度的集权和分权都容易带来政治上的不稳定。地方权力过大，容易造成中央的政令不通，在极端的情况下可能造成“诸侯政治”甚至地方割据和国家分裂；而中央实行过度的集权又容易使得整个政治和经济体制陷于僵化，难以对地方出现的问题进行灵活和适当的反应与处理，地方的小问题往往容易蔓延和发展为全国性的重大问题，从而也威胁到政权和国家的稳定。所谓“一放就乱、一收就死”就是指的这种状况。

关于财政集权和分权的讨论是近年来政治经济学领域的热点。世界上大部分国家，无论其财政体制是联邦制的还是单一制的，都在致力于财政分权的改革，可以说分权是一个世界性的大趋势。一般认为，分权会给予地方政府更多的自主性，从而提高整个经济和政治体系的运作效率，同时分权引发的竞争机制也有可能使得资源分配更加平均。^①但与此同时，也有学者发现了不同（或相反）的证据。例如达乌迪和邹恒甫认为分权与经济增长间没有显著关系，而德·梅勒则发现分权会导致地区间的财力分配更加不平衡。^②其实，分权也是有条件和有代价的。在不具备一些必要前提条件的情况下，财政分权不但不能提高效率，而且会带来一些意外后果。这些前提条件都与政府行为模式有关系，所以，最重要的并不在于分权还是集权，而在于政府行为。政府行为对于分权和集权来说，与其说是内生的，不如说是外生的，它是我们理解分权框架的前提而不是结果。

在这些前提条件中，最重要的是官员行为问责制（accountability）的不完备性以及由此带来的软预算约束问题。就借债而言，下级政府相信自己没有或只有部分偿还责任，包袱最终还是由上级政府来背。软预算约束的存在，会鼓励下级政府超额支出或者支出预算不合理从而缺乏效率。过度集权导致的低效率当然与软预算约束有关，不但如此，只要软预

^① 关于分权和集权的优缺点，参见王绍光：《分权的底限》，北京，中国计划出版社，1997；Yingyi Qian & Barry R. Weingast, "Federalism As a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives* (Fall 1997), 11 (4), pp. 83-92; J. Litvack, J. Ahmad, and R. Bird, *Rethinking Decentralization*. Washington: World Bank, 1998.

^② See Hamid Davoodi & Heng-fu Zou, "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study," *Journal of Urban Economics* 43 (1998), pp. 244 - 423; L. R. De Mello, "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis," *World Development* 28 (2000), pp. 365 - 380.

算约束问题严重，分权的后果就不是效率提高而是腐败现象的增长，而且也达不到有些分权研究者发现的资源均等化分配目标，反而会加剧不平等。也就是说，政治领域并不像经济领域那样，靠私有化、分权化就可以比较有效地遏制软预算约束。分权虽然会促进地方政府间的竞争，但是这些竞争并不一定会消除软预算约束。这些竞争可以表现为招商引资，也可以表现为大搞“形象工程”，因为效率从来都不是衡量地方政府表现的首要指标。由此可见，笼统地讨论分权和集权的利弊对于我们理解中央与地方关系、东部与中西部关系以及政府与企业关系是远远不够的，真正的分析应该进入到政府行为层面。

二、改革前的中央—地方关系

1949年以后，新中国开始着手建立全新的社会主义经济和政治体制，在此基础上形成了全新的中央—地方关系框架。这个框架虽然延续了传统中国五级政府的行政关系，但是随着社会主义计划经济体制的建立和发展，迅速形成了中央高度集权的局面。

新中国成立初期，为了平抑物价、解决财政困难和支持抗美援朝，中央政府实行的是高度集权的财政统收统支制度，规定财政收入中除公粮5%~15%的地方附加以外，所有公粮的征收、支出、调度，全部统于中央。税收方面，除了批准征收的少量地方税外，所有关税、盐税、货物税、工商税，也都由中央政府统一调度使用。财政支出主要用于军队、行政和投资，也都由中央政府统一全国的编制和供给标准。

这种高度集权的体制在1953—1957年的第一个“五年计划”时期得到了进一步的加强。从1953年开始，新中国开始了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，原定十几年的改造计划在五年时间里就迅速完成。

在财政方面，自1953年开始，财政体制由中央统收统支变为中央和地方财政划分收入。中央、省（市）和县（市）三级开始划分各自的财政收支范围。1954年开始实行由中央统一领导、中央与地方财政“分类分成”的办法，将财政收入划分为固定收入、固定比例分成收入、中央调剂收入三大类。地方预算每年由中央核定，如果其固定收入超出了地方正常支出，则其剩余部分不再全部上解中央，而是按照剩余部分在地方固定收入中的比重与中央进行分成，分成比例一年一定。地方的预算支出，首先用地方固定收入和固定比例分成抵补，不足部分由中央调剂收入弥补。

表面上看起来，这种财政体制划分给了地方财政独立的地位，但实际上，地方固定收入实际上占总财政收入的比重不大，而且分成比例每年一变，每年都按照上一年收入和支出的差额进行重新计算。也就是说，如果一个省某年收入增长过快，其下一年上解中央的比例就会快速增长。所以这种体制只是初步划分了中央和地方财政的范围，并没有改变中央财政高度集权的状况。如果从中央和地方负责征收收入的范围来看，“一五”期间，中央和地方财政收入分别占全国财政收入的45%和55%；但是如果按照财政体制划分后的收入来看，中央和地方财政收入的比重就分别占80%和20%，支出分别占总财政支出的75%和25%。随着“一五”计划和社会主义改造的完成，我国中央—地方间的基本经济和财政关



系的结构框架已经建立起来。这种框架的基本特点是：中央控制了全国大部分的人力、财力和物力的管理与分配，这种控制是通过计划指标管理的形式，并通过建立在各个工业经济部门的“条条”系统来进行直接的、自上而下的控制实现的。具体而言，重要的企业几乎全部纳入“条条”系统直接管理，其他企业则通过“块块”系统间接管理，但是其税收和利润大部分归中央财政进行分配。

“一五”期间的管理体制将绝大部分权力集中在中央，因此不利于调动地方的积极性。早在1956年，中央政府就意识到了高度集权带来的问题。毛泽东在《论十大关系》的报告中提出：“扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。”^①1956年到1957年间，中央政府出台了一系列文件^②，开始逐步有计划地下放企业、商业和财政管理权限给地方。

1958年年初，中央政府开始全面下放权限，这是新中国历史上的第一次大规模放权的变革。在行政管理方面，将原已虚化的大行政区重新加强，成立了东北、华北、华东、华南、华中、西北、西南7个大协作区，要求其分别建立大型的骨干企业和经济中心，形成具有完整工业体系的经济区域。此后不久又要求其下属各省也建立独立的工业体系。在企业管理方面，开始大规模下放中央直属企业的权力。1957年，中央直属企业有9300多个，1958年只剩下1200多个，下放了88%，其工业产值占工业总产值的比重也下降到13.8%。^③同时，各企业的企业自主性和管理权也迅速增加。国家对企业管理的指令性指标由原来的12个减少为4个，企业的财权和人事权也迅速扩大。在财政体制方面也进行了巨大的变动，地方的财政收入从“以支定收、一年一变”的体制变为“一定五年不变”的体制，同时地方的收入基数和支出权限也迅速增加。与这些方面的权力下放相配合，中央政府又在计划指标管理方面做出了彻底的变动。

1958年1月，中共中央转发毛泽东的《工作方法六十条（草案）》，提出了“生产计划三本账”的要求，与这种制度相配套，建立起了“块块为主、条块结合”的计划体制，规定各省、市、自治区可以对本地区的工农业生产指标进行调整，可以安排本地区的建设投资和人力、财力、物力以及公共事业项目。在这种形势下，“二五”时期国家的工业生产中只剩下产品产量指标，“一五”计划中的其他五种指标^④都被取消了。基建计划中也只有当年的投资和主要建设内容。工业产品中，国家计委统一管理的产品种类也大幅减少。1959年，中央直接征收的财政收入比重下降到只占财政总收入的20%。生产的其他方面，如基建审批权、物资分配权和招工计划权也都全面下放。地方基本可以自主基建投资，中央统配和部管物资从1957年的532种减为1958年的429种，到1959年更减少为285种。职工人数和城镇居民数量大幅度增加。

^① 《毛泽东文集》，第7卷，31页，北京，人民出版社，1999。

^② 这些文件包括1956年10月的《国务院关于改进国家行政体制的决议（草案）》，1957年的《关于改进工业管理体制的规定》、《关于改进财政体制和划分中央和地方对财政管理权限的规定》、《国务院关于改进商业管理体制的规定》。

^③ 参见《当代中国》丛书编辑部：《当代中国的经济体制改革》，北京，中国社会科学出版社，1984。

^④ 其他五种指标是总产值、商品产值、主要产品产量、主要经济技术指标、新产品试制和生产大修。



这种全面放权一方面迅速刺激了经济增长，另一方面却带来了严重的问题。问题主要表现为严重的“浮夸风”以及经济结构的严重失调，其根源却是伴随着全面放权出现的地方政府指标竞赛行为。1958—1960年，各种钢铁和粮食的“卫星”满天飞，“浮夸风”吹遍了各级大大小小的地方政府，指标竞赛竟然导致了主要的产品产量指标完全失真。各地区纷纷追求建立独立的经济体系，各种工业项目遍地开花，每年上马的大中型项目都超过“一五”时期的项目总和。经济结构严重畸形——在此期间，重工业增长了2.33倍，轻工业增长了47%，农业下降了22.7%。最后的结果导致了国民收入和财政收入的大幅度下降，在农业上更造成了巨大的灾难。

饥荒之后的时期是国民经济的紧缩和调整时期。调整的主要标志是中央重新收回“大跃进”时期下放给地方的国民经济计划和管理各种权力。所以说，从1961年到1966年，是中央在行政和经济管理上重新集权的时期。在财政方面，中央上收了地方财权和财力，中央与地方实行的是“总额分成”的财政体制。这种体制的特点是不再划分中央固定收入和地方固定收入，而是“一揽子”计算中央和地方的所有预算收入，各省份将自己所有的预算收入减掉预算支出之后，按照这个余额占预算收入的比重与中央进行总额分成。与“分类分成”体制不同，这个“总额分成”的比例不是固定不变的，而是每年一变，每年都按照上一年收入和支出的差额进行重新计算。也就是说，如果一个省某年收入增长过快，其下一年上解中央的比例就会快速增长。经济管理权限的集中有利于结束在“大跃进”时期造成的国民经济的混乱局面，对于国民经济的恢复作用是明显的。

“文化大革命”开始后，中央提出以“块块”为主的管理国民经济的基本思路，精简、合并中央机构，在1970年将国务院直属的部委机关由90个精简合并为27个，编制只有原来的18%。同时，将中央各部委直属企业大量下放到地方。从1965年到1970年，中央部属工业企业由10533个减少到1600多个，占工业总产值的比重由42.2%下降到6%。在基建方面，也扩大地方投资的管理权，按照国家规定的建设任务，由地方负责包干建设。到1974年，按4:3:3的比例分配投资，即在国家投资总额中，40%由中央掌握，30%由地方掌握，30%由中央和地方共同掌握。在物资管理方面，中央统配和部管物资由1966年的579种减为1972年的217种，同时下放企业的物资分配和供应权限给地方。

20世纪60年代后期开始的放权运动迅速扩大了固定资产投资规模，又一次刺激了地方追求指标和发展速度的热情。从中央到地方，“层层加码”的现象又开始出现。高指标和地方竞赛又导致了国民经济比例失调等一系列问题。投资规模的迅速扩大，导致原料、设备和动力的供应跟不上，不但指标最后不能完成，还导致了工业产品质量下降、设备损坏严重、劳动生产率下降等问题。

在财政体制方面，这段时期的中央和地方财政关系复杂多变，但是总体上与经济管理权限的“收—放”逻辑相一致。1971年到1973年，在中央大规模下放经济管理权期间，中央政府与地方政府实行了一段短时间的财政收支包干体制，其内容是“定收定支、收支包干、保证上缴（或差额补贴）”。所谓“定收定支”，是明确划分了中央和地方的收支范围，即财权和事权。“收支包干”则是指收入大于支出的省份包干上缴中央，收入小于支出的省



份由中央按差额数进行补助。“包干数”一旦确定则保持不变，地方收入超收或者支出结余，全部留归地方支配使用，而发生短收的，中央也不再补助。

与前面的两类体制相比，这种体制是一种比较彻底的“定额包干”体制，非常有利于调动地方政府财政增收的积极性，却不利于中央集中收入。在1971年实行了一年之后，1972年中央即对这种体制做出了调整，规定各省超收部分在1亿元之内的全部留在地方，而超过1亿元的部分，一半上解中央，并且规定省对省以下的市县不实行预算收支包干体制。

1974年和1975年，财政体制改为“固定分成、超收另定分成比例”。中央和地方在基数以内的分成比例固定，超收部分的分成比例则不固定。这是综合了原来的“分类分成”体制与“总额分成”体制的“混合型”分成办法。在此之后，由于放权并没有达到经济和财政收入快速增长的目的，全国的财政状况都面临很大的困难，中央与各省又恢复了1959—1970年集权时期的“总额分成”体制。

从这种反复的“收—放”实践中，我们可以总结出以下几点发现，这对于我们理解改革开放后的三十年非常重要。

第一，无论是收权还是放权，都有一个绝对的前提，就是对国家经济资源的全面控制。在社会主义计划经济体制之下，市场和商品经济不存在，几乎所有的社会经济资源都归政府来管理和进行配置，因此“收—放”实践可以被理解为国家通过行政手段来刺激、调整经济结构和经济发展速度的尝试。这种尝试的基本模式就是经济停滞时放权，过热和混乱时则集权。

第二，放权的核心手段是下放地方的投资权和管理权。当然，鉴于计划经济的特点，伴随着投资权和管理权的下放，农业、商业乃至财权和事权一般也都出现下放的趋势。在放权过程中，关系国计民生的主要产品的产量成为推动、衡量地方竞赛的主要指标，而投资权的下放则是地方能够实现展开竞赛、追求目标的基本条件。

第三，无论是集权还是放权，都是在中央对其他方面的高度集权下展开的，越是放权，则越要求在其他方面集权。放权和集权又是在小心翼翼的控制下进行的，这种控制全面表现在人事上，或者是在意识形态、政治和军事上。地方政府也形成独立的利益主体意识，但是并不能理解成类似于西方分权体系下的独立利益主体，充其量只能称为中央对地方的放权。地方政府展开的竞赛实质上也是在高度集权下展开的政治竞赛，地方经济并不能从竞赛中得益。

三、改革初期的财政包干制与工业化

中国改革开放以后三十年的发展，可以以20世纪90年代中期为界，分为前十五年 and 后十五年两个阶段。而20世纪90年代中期的分税制改革可以作为这两个阶段的分界点。

前十五年，随着农村改革的成功和乡镇企业的繁荣，中国兴起了改革开放后第一轮工业化的浪潮。前十五年的工业化浪潮是以承包制为核心，以制度变迁为基本推动力的。改

革从农村实行联产承包责任制开始，是对农村基层生产经营制度的重大变革。农村改革并没有直接触动中央—地方关系，但是农村改革的成功得益于一个“包”字，这是全国上下的共识。承包制是在不改变所有权性质的情况下，将使用权和收益权让渡给经营者个人的一种所有权与使用权分离的产权结构。这种结构既维持了产权的公有或集体所有的性质，又能够有效地调动生产经营者的积极性，是一种典型的渐进式的改革策略。从 20 世纪 80 年代初到 90 年代中期，中国改革的主要手段就是承包制。承包制从农村开始，逐步扩展到企业乃至政府间的中央—地方关系。

我国自 1980 年就开始试行财政包干制，经过几次尝试，到 1988 年在全国推行开来。财政包干，其基本思路是中央对各省级财政单位的财政收入和支出进行包干，地方增收的部分可以按一定比例留下自用，中央对地方收入下降导致的收不抵支则减少或者不予补助。这与包产到户和企业承包制的方法基本是一致的。

由前面的分析我们知道，无论是“分类分成”体制还是“固定分成”体制，虽然中央在制定体制的时候考虑了对地方的激励作用，但是在计划经济的调控系统之下，物资配置权和企业管理权在“条条块块”系统之间会经常发生调整，财政体制也经常相应地随之变动，中央经常不遵循制定政策时对地方的“承诺”，地方也很难和中央进行讨价还价，所以财政体制对地方政府增收的激励非常有限。在这个意义上，中央对地方的权力下放只能称为“放权”而不能叫做“分权”。

财政包干制则更加接近于真正意义上的中央对地方的“分权”。包干制总的精神就是“包”，“包”的前提就是将中央—地方各自的收支权限划分清楚，中央包给地方的是收支总数，而不对地方的增收、减支的权力多加干预。这种“一揽子”包干实际上赋予了地方政府相对稳定的配置物资、管理企业的权限，地方政府开始逐步变成有明确的利益和主体意识的单位，而不再是被“条条”系统不断分割的、相对零散的“块块”。

在 1980 年到 1984 年期间，中央不断调整、改变财政体制，如 1980 年文件中的“原则上五年不变”的“划分收支、分级包干”的承诺实际上在 1981 年即因中央收入的减少而被抛弃，许多省又变成了“总额分成、比例包干”的办法。此后，经历了包干制的试行、过渡阶段之后，从 1988 年到 1993 年，全国全面推行了比较彻底的所谓“分灶吃饭”的财政体制。在这个阶段，包干形式多种多样，全国 39 个省级单位（省、自治区、直辖市和计划单列市）共实行了六种不同的包干形式。

虽然财政包干制的体制显得非常复杂，但是基本上可以概括为这样的四类：

- (1) 总额分成，但是分成比例每年都变化；
- (2) 固定比例分成，这种分成比例一定几年不变；
- (3) 比例上解或者比例补助，即在包干的基础上，超收或补助的部分按一定比例上解或者补助，这个比例可能是固定的，也可能按一定的比例递增；
- (4) 定额上解或定额补助，这是俗称的“大包干”的办法，只要地方政府的收入超出了定额，就可以全部留归己用（见表 7—1）。



表 7—1 财政包干制的变化过程 (省级单位个数)

	1980—1984 年	1985—1987 年	1988—1992 年
(1) 总额分成	(15)		3
(2) 固定比例分成	15*	17	3
(3) 比例上解或补助			12
(4) 定额上解或补助	4	9	11
民族地区体制	8	8	8

* 这 15 个省在 1983 年到 1984 年间实行的是总额分成。

从表中可以清晰地看出, 财政包干制经历了一个复杂的变化过程。包干形式从 (1) 到 (4), 是一个从总额分成到“大包干”的不同形式, 对地方的增收激励越来越强。广东最早实行定额上解的“大包干”, 其经济发展速度在全国也最快, 变成了省级财政最充裕的省份, 这对其他省份有明显的示范作用。包干制将地方的经济发展速度与地方政府的财政收入挂钩, 使得地方政府为了增加财政收入, 努力提高地方经济发展速度。随着实行“大包干”的省份越来越多, 地方政府之间也就经济发展展开了区域间的竞争。值得注意的是, 这种竞争已经不同于改革前“锦标赛”式大规模放权时期的竞争: 在“锦标赛”体制下, 地方政府间的竞争更具政治目的; 而在包干制下, 由于地方政府的收入直接与经济发展相联系, 这种竞争除了政治目的之外, 也具备了实际的经济利益。这就是财政分权导致的地方政府“放水养鱼”的竞争模式。^①

地方政府通过何种途径促进经济增长? 有些学者对这个问题的回答是工业化, 尤其是这个阶段乡镇企业的兴起和繁荣。乡镇企业是最具中国特色的企业形式, 主要有两个特点: 一个特点是这些企业不是坐落于有规模经济效益的城市, 而是散布在农村地区, 其劳动力以家有土地的农民为主; 另一个特点是其产权归乡镇或者村集体所有, 是一种“共有”性质的产权结构。这种独特的企业在 20 世纪 80 年代兴盛一时, 成为中国经济增长的核心推动力量。

要搞清楚增加财政收入的动力之所以能够演变成大办企业的动力, 其中的关键之一在于税收体制。自 1983 年实行利改税改革以来, 财政收入的主要组成部分就变成了税收, 这变成了预算内财政收入的主要部分, 也是包干基数承包的主要部分。基数并不对各税种的比例进行规定, 所以采用的是一定几年不变、“一揽子”的总量包干。超出基数越多, 地方留成就越多, 有些是 100% 留在地方。所以要完成基数和超额完成基数, 关键在于税收的增长速度。

税收体制沿用的是新中国成立以来传统的税收划分办法, 主要税收来源就是企业。企业所得税按照企业的隶属关系划分, 流转税 (以产品税及后来的增值税为主) 按照属地征收的原则划分。其中流转税是主要税类, 是所得税的两到四倍。这样, 工商税收与地方政府的财政收入紧紧地结合在一起。只要多办、大办“自己的企业”甚至自己属地内的企业,

^① 参见周飞舟:《以利为利: 财政关系与地方政府行为》, 上海, 上海三联书店, 2012。



经济总量和财政收入就能双双迅速增长。

在诸种工商税收中，规模最大的是产品税。产品税自1984年起设立^①，征税范围包括几乎全部工业产品，其计税依据就是产品的销售收入额。国家根据不同产品在生产、销售链条上的位置调节相应的税率，以实现企业间的税负公平。产品税按销售收入征收，并不考虑企业的成本、盈利情况。增值税由产品税演化而来。从1986年起，国家决定对原征收产品税的部分工业产品陆续改征增值税。截至1991年4月，在产品税的原260个工业品税目中，已有174个税目划入增值税范围，只保留卷烟、酒等86个税目继续征收产品税。增值税的计税公式是：

$$\text{一般纳税人的应纳税额} = \text{当期销项税额} - \text{当期进项税额}$$

由于增值税的税率是全国统一的（17%），所以上述公式中的应纳税额实际上就是销售收入和进厂原料成本的差价乘以17%税率的结果，即对于增值部分而非产品销售收入的征税。

产品税和增值税作为流转税有这样的特点，即不论企业是否有盈利，只要开工生产，有销售收入，就要进行征收。增值税的税基中包含了除原料之外的生产管理成本。对于企业而言，即使不赚钱，出厂价也会高于入厂价，因为出厂价中包含了工人的工资、生产设备折旧等成本。另外，企业规模越大，即产品流转规模越大，增值税越多，产品税更是如此。

产品税和增值税都属于流转税类，不但是流转税类中的主体税种，也是所有税收的主要部分。在20世纪80年代，产品税和增值税一直占我国总税收收入的三分之一以上。相比之下，以企业净利润为税基征收的企业所得税到1991年只占税收总额的19%。与国有企业不同，对于乡镇企业的所得税，国家在1994年之前有一系列的减免政策，而且乡镇企业的税前利润可以进行多项分配^②，这其中有各种避税、漏税行为。所以对于地方政府增加财政收入而言，产品税、增值税更加重要，不仅量大而且易于征收，只要掌握销售发票即可。

税收体制与财政包干体制结合在一起，为地方政府推动基层的工业化提供了巨大的激励。在20世纪80年代的税收体制下，增加财政收入最为直接和有效的手段就是创办地方企业，而企业上缴的产品税和增值税就是财政收入增长的主干力量。自1985年到1991年，全国的税收总额年均增速为7.7%，产品税和增值税的年均增速为8%，而全国企业所得税的年均增速只有1.8%。前两个税种与企业的规模相关，而后一税种与企业的盈利相关。由此可见，地方工业尤其是乡镇企业的迅速发展是国家财政收入增长的一个重要动力，但是这种增长却与企业的效益关联甚小。

与乡镇企业蓬勃发展的态势不同，国有企业改革走的是一条典型的“渐进式”和“摸

^① 国务院1984年9月18日发布《中华人民共和国产品税条例（草案）》，同年9月28日财政部颁发《中华人民共和国产品税条例（草案）实施细则》，这两个法规从1984年10月1日起试行。

^② 有八项之多，包括了税前还贷等规定，参见胡有陆、胡有琪：《也谈乡镇企业的税前利润分配》，载《中国乡镇企业会计》，1994（6）。



着石头过河”的道路，经历了复杂的制度变迁的过程，先后实行过企业基金制、利润留成制、利改税、承包制、股份制等。总的来说，是从企业的利润分配改革扩展到经营体制改革，再扩展到产权制度改革。产权制度的改革发生在改革开放的第二阶段，而利润分配、经营体制的改革大部分按先后顺序发生在第一阶段。根据学术界对于国有企业改革的研究，我们可以看出包干制所起的重要作用。在包干制下，企业规模的扩大是地方政府的主要关注点，而企业的效益对于地方 GDP 和财政收入增长来说作用相对次要一些。

财政包干制是与乡镇企业的兴起以及国有企业的改革紧密结合在一起的。地方政府在财政包干制的激励下，逐步与地方企业结合为紧密的利益共同体。与改革前的局面相比，发生了这样几个显著的变化。

首先，以前条块分割或者以“条条”为主的管理体制逐步变成了以“块块”为主的管理体制。地方与中央、地方各级政府之间几乎每年都会就此与中央政府进行讨价还价。各方的利益边界在讨价还价中逐渐明确，有研究发现，下级政府在谈判中的筹码就是地方的经济发展，形成了“放水养鱼”的财政包干与地方经济发展的基本逻辑，地方政府的利益主体意识逐渐明确起来。^①

其次，在中央—地方—企业三者的关系中，中央政府逐步放弃了通过直属部门对企业的直接管理，变成了地方政府和企业的委托人。税制改革与企业承包制的实施，使得地方政府也变成了企业的委托人，不再直接干预企业的生产、经营和销售，在一定程度上做到了“政企分开”。但是，在财政包干制的增收压力下，地方政府和地方企业在利益上紧密联系在一起，形成了一定程度上的利益共同体。地方政府虽然没有直接干预企业，但是主动帮助企业获得银行贷款，企业的固定资产规模、生产规模得以迅速扩大，由规模扩大而带来的流转税收的增加成为地方政府完成财政包干任务的主要依靠。

最后，虽然中央—地方关系发生了很大变化，地方政府刺激经济的方式也由直接干预变成了“放水养鱼”，但是仍然与市场经济中的经济增长有很大的差别。所谓的“放水养鱼”，是指地方政府通过各种途径向企业“注水”，以行政或者半行政手段动员地方资源来扩大企业生产规模，而不是建立真正的市场机制，使企业真正增强在市场竞争中的活力。

根据学界的研究，在财政包干制期间出现了所谓的“两个比重”的迅速下降，即财政收入占 GDP 的比重与中央财政收入占总财政收入的比重。财政预算收入占 GDP 的比重由 1981 年的 24% 下降到 1993 年的 12.3%，而财政总收入占 GDP 的比重由 1981 年的 36% 下降到 1992 年的 27.2%，1993 年由于预算外收入出现了急剧下降，所以这个比重变成了 16.4%。在“就地收入、就地支出”的局面下，中央收入和支出的比重呈现下降的趋势，而地方的收入和支出比重在逐渐上升。这主要是因为，在财政包干制下，全国财政增量的部分大多留在了地方。根据 1984 年到 1993 年间的数字，我们可以计算出下面的关系：

$$\text{中央财政收入} = 509 \text{ (亿元)} + 0.12 \times \text{财政总收入}$$

也就是说，全国财政收入每增加 1 元钱，中央财政收入增加 0.12 元，地方财政收入增

^① 参见张闫龙：《财政分权与省以下政府间关系的演变》，载《社会学研究》，2006（5）。

加 0.88 元。如果按这种趋势发展下去，中央财政收入的比重会持续下降，而在包干制的协议下，中央财政也无法集中地方的收入，所以支出比重也不会增加。这构成了中央试图结束财政包干制、推出分税制改革的基本背景。

四、改革近期的分税制、土地财政与城市化

中央政府于 1994 年开始推行的分税制改革可以看作是对财政包干制的全面否定。分税制作为一次全新的财政改革，既体现了中央在财政领域内对中央与地方、政府与企业关系的重新调整的努力，又是对从根本上改变政府干预经济的方式、建立全面的社会主义市场经济的尝试。从这个意义上看，分税制不但是我们理解中国经济从计划向市场过渡的关键，也是我们理解政府行为的关键。改革进展到今天，政府和市场的力量双双增长，权力和金钱的结合也日益紧密，这都与分税制改革有关。所以，理解今天中国治理问题的起点不但是 1978 年的十一届三中全会，更重要的是 1994 年开始的分税制改革。

广义的分税制改革^①主要包括两个方面的内容，一个是税制改革，即税种的重新划分和调整，另一个是财政体制的改革，即中央和地方重新划分和调整各自的财权与事权。我们先来看税制改革。税制改革主要有以下几个方面。

首先也是最重要的是流转税制改革：实行统一的在生产和流通环节征收增值税并实行价外计税的办法，规定了统一的增值税率（17%），这样，以前复杂繁琐的产品税被简明的增值税所代替；在征收增值税的基础上，对少数消费品（包括烟、酒、化妆品、小汽车等）再征收一道消费税；调整了营业税的征收范围，主要以三档不同税率对九个行业征收营业税。

其次是所得税类改革。对于企业所得税，改变原来对国有企业、集体企业、私营企业的不同政策，实行统一税种、统一税率（33%）、统一计税标准，取消税前还贷的政策；统一征收个人所得税。

再次，对其他一些税种（如资源税等）进行了调整，并开征土地增值税。

在中央和地方的财政体制方面，进行了以下改革。

第一，根据中央和地方支出责任的划分，按税种来划分中央和地方的收入。税种划分为中央税、地方税和共享税三大类。中央税主要包括消费税，关税，海关代征的消费税和增值税，中央企业所得税，铁道、银行总行、保险总公司等部门的主要税收（营业税、所得税、利润和城市建设维护税），中央企业的上缴利润。地方税包括营业税、地方企业所得税和上缴利润、个人所得税以及其他各种规模较小的税种。总的原则是除增值税、资源税、证券交易税外，中央企业的税收归中央，地方企业的税收归地方。消费税则不论中央地方

^① 一般而言，学术界通常将狭义的分税制改革称为“分税制财政体制改革”，这只局限于中央、地方间财权、事权的划分。但是由于财权划分实际上采用了分税种划分的办法，所以必然与税制改革结合在一起。本书因此将税制改革与财政体制改革合在一起分析。



企业都归中央。中央和地方共享税种是增值税（中央 75%、地方 25%）、资源税（海洋石油资源税归中央、其他资源税归地方）、证券交易税（中央、地方各 50%）。

第二，实行税收返还和转移支付制度。为了保证税收大省发展企业的积极性和照顾既得利益的分配格局，分税制规定了税收返还办法。税收返还以 1993 年为基数，将原属地方支柱财源的“两税”（增值税和消费税）按实施分税制后地方净上划中央的数额（即增值税 75%+消费税—中央下划收入），全额返还地方，保证地方既得利益，并以此作为税收返还基数。为调动地方协助组织中央收入的积极性，按各地区当年上划中央两税（增值税和消费税）的平均增长率的 1:0.3 的系数，给予增量返还。在分税制运行两年后，中央财政又进一步推行“过渡期转移支付办法”。即中央财政从收入增量中拿出部分资金，选取对地方财政收支影响较为直接的客观性与政策性因素，并考虑各地的收入努力程度，确定转移支付补助额，重点用于解决地方财政运行中的主要矛盾与突出问题，并适度向少数民族地区倾斜。税收返还和转移支付制度旨在调节地区间的财力分配，一方面要保证发达地区组织税收的积极性，另一方面则要将部分收入转移到不发达地区去，以实现财政制度的地区均等化目标。

第三，分设中央、地方两套税务机构，实行分别征税。初步开始改变过去按企业隶属关系上缴税收的办法。按分税制的设计，所有企业的主体税种（主要是增值税、消费税和企业所得税）都要纳入分税制的划分办法进行分配。在分税制改革以前，地方政府的税务、财政不分家，而分税制改革将税务系统独立出来并且“垂直化”，各地的税务系统直接对上级税务部门负责。由于税务部门直接隶属于国家税务总局，所以这不但能够保证中央财政收入随着地方财政收入的增长而增长，而且能够保证财政收入在 GDP 中的比重随着地方经济的发展而不断提高。

分税制无疑是一次中央推动的财政集权改革。这次改革，一方面将原来大量的地方财政收入集中于中央，另一方面也将税收权力和安排支出责任的权力集中于中央。

首先，通过“财税分家”的改革，将征税的权力直接集中于中央。改革以前，税务是作为财政系统下的一个部门而发挥作用的，而财政部门是地方政府的“钱袋子”，是控制和管理最为严密的部门。为了地方利益，地方政府可以通过操纵税收部门而方便地藏富于企业。除了在企业承包制下税前还贷之外，地方政府还大量使用减免税和税收优惠政策。这导致减免税的范围不断扩大，许多地区擅自越权减免税收。分税制明确划分了中央税、地方税和共享税，对于中央税、共享税和一些重要的地方税种，税收立法权收归中央，重要的税目税率的调整权、开征停征权以及减免税的审批权也被收归中央。权力集中是与“财税分家”结合在一起的。税务部门直接隶属于国家税务总局，由过去的“块块”变为现在的“条条”，税务部门的人员、工资、设备、业务都由上级税务部门管理，与地方财政“脱钩”。这种行政体制上的调整有力保证了税务部门对地方财政系统的相对独立性，保证了中央的税收政策能够在基层得到有力的贯彻和执行。

其次，分税制最为明显的效应还是收入向中央的集中。税收收入占中央财政收入的比重，在 1994 年之前和之后有天壤之别。这主要是通过两税（增值税和消费税）被划为共享



税和中央税造成的。1994年这两项税收总计3 089.7亿元，占当年财政收入的53.6%，其中增值税尤为重要，计2 308.3亿元，这一个税种就几乎构成了国家税收的半壁江山。这是中央财政收入比重迅速上升的主要原因。

最后，分税制后中央和地方关系的另一个重要变化是中央政府每年向地方政府拨付规模巨大的财政转移支付以弥补地方政府的支出缺口。转移支付显然会体现中央政府对支出责任的意志，影响地方政府的财政自主性，其中专项的转移支付尤其如此。专项转移支付是一些规定了支出用途的财政资金，俗称“戴帽资金”。地方政府在使用这些资金时，不但要严格遵循其指定的用途，而且要接受中央政府的审计。转移支付的拨付和使用正是中央财政集权的体现。

分税制改革在将税务征收与财政分开之后，更进一步规定中央和地方政府共享所有地方企业的主体税种——增值税。也就是说，中央和地方对企业税收的划分不再考虑企业隶属关系——无论是集体、私营企业，还是县属、市属企业，都要按照这个共享计划来分享税收。而在此之前，中央和地方是按照包干制来划分收入的，只要完成了任务，无论是什么税种，地方政府都可以保留超收的大部分或者全部税收。由于中央并不分担企业经营和破产的风险，所以与过去的包干制相比，在分税制下，地方政府兴办、经营企业的收益减小而风险加大了。而且，由于增值税属于流转税类，按照发票征收，无论企业实际上盈利与否，只要企业有进项和销项，就要进行征收。对于利润微薄、经营成本高的企业，这无疑是一个相当大的负担。再者，增值税由完全垂直管理、脱离于地方政府的国税系统进行征收，使得地方政府为保护地方企业而制定的各种优惠政策统统失效。在这种形势下，虽然中央出台的增值税的税收返还政策对于增值税贡献大的地区有激励作用，但我们仍可以合理地推想地方政府对于兴办工业企业的积极性会遭受打击。

经验现实也与此推想若合符节。国有企业的股份制改革自1992年发动，到20世纪90年代中期开始普遍推开，而此时也是地方政府纷纷推行乡镇企业转制的高潮时期。到20世纪90年代末，国有企业的改革并不十分成功，而乡镇企业几乎已经名存实亡，变成了私营企业。

与私有化浪潮相伴随的重要现象是地方政府的财政收入增长方式发生了明显的转变，即由过去的依靠企业税收变成了依靠其他税收尤其是营业税。从分税制实行十多年的情况来看，对于县乡级的财政而言，增值税收入在财政收入中的比重是呈下降趋势的。对比增值税和营业税的变化情况，我们看到这两者呈现出一种替代关系：1994年改革之初，两者占地方财政收入的比重差不多，增值税占地方财政收入的22%，营业税占地方财政收入的20%；到2003年，营业税已经上升到占地方财政收入的25%，而增值税占地方财政收入比重却下降到18%。^①

与增值税不同，营业税的征收对象主要是建筑业和第三产业，其中建筑业又是营业税的第一大户。所以，地方政府将组织税收收入的主要精力放在发展建筑业上是顺理成章的

^① 参见周飞舟：《分税制十年：制度及其影响》，载《中国社会科学》，2006（6）。



事情。这种状况在 2002 年所得税分享改革以后尤其明显。此项改革使得地方政府从发展企业中获得税收收入进一步减少，同时使得地方政府对营业税的倚重进一步加强。2002 年以来营业税占地方财政收入的比重迅速上升。从经验现象上看，地方政府自 2002 年以来对于土地开发、基础设施投资和扩大地方建设规模的热情空前高涨，其中地方财政收入增长的动机是一个重要的动力机制。

除了预算内财政收入的结构调整带来的地方财政增长方式的转变之外，分税制改革对地方政府的预算外和非预算收入也有极大的影响。乡镇企业转制之后，地方政府失去了规模巨大的“企业上缴利润”收入，其财政支出受到巨大的压力。分税制作为一种集权化的财政改革，使得地方政府开始寻求将预算外和非预算资金作为自己财政增长的重点。预算外资金的主体是行政事业单位的收费，而非预算资金的主体是农业上的提留统筹与土地开发相关的土地出让收入。与预算内资金不同，这些预算外和非预算的资金管理高度分权化。对于预算外资金，虽然需要层层上报，但是上级政府一般不对这部分资金的分配和使用多加限制。而对于非预算资金，上级政府则常常连具体的数量也不清楚。分税制改革以后，为了制止部门的乱摊派、乱收费现象，中央出台了一系列预算外资金的改革办法，其中包括收支两条线、国库统一支付制度改革等，力图将行政事业性收费有计划、有步骤地纳入预算内进行更加规范的管理；但是对于非预算资金，却一直没有妥善的管理办法，因此非预算资金也开始成为地方政府所主要倚重的财政增长方式。

分税制和所得税分享改革对地方政府造成的压力迫使地方政府通过发展建筑业和增加预算外的收费项目以及非预算资金来寻求新的生财之道。伴随迅速发展的城市化而兴起的“经营城市”的模式正与这种需求密切相关。

按照《中华人民共和国土地管理法》的规定，只有地方政府有权对农业用地进行征收、开发和出让，供应日益紧缺的城市建设用地，并且征收农业用地的补偿费用等成本远低于城市建设用地出让价格。地方政府低价征收农业用地，进行平整、开发后，再以招拍挂等形式在土地二级市场上出让。在东部沿海地区，地方政府通过这个过程迅速积累了规模巨大的土地出让收入。根据一些调查，在东部的一些县市，土地收入的规模相当于甚至大于当地财政预算收入的规模。利用大规模的土地出让收入和已征收的大量城市建设用地，地方政府可以通过财政担保和土地抵押的方式取得更大规模的金融贷款来投入城市建设。这样一来，土地收入—银行贷款—城市建设—征地之间就形成了一个不断滚动增长的循环过程。^①这个过程不但塑造了东部地区繁荣的工业化和城市景象，也为地方政府带来了滚滚财源。

这些财源除了在土地征收、开发和出让过程中直接得到的土地收入之外，还包括城市建设过程中迅速增长的以建筑业、房地产业等营业税为主的预算财政收入，这些收入全部属于地方收入，无需与中央政府共享。所以说，随着城市化的迅速发展，地方政府的预算

^① 参见刘守英、周飞舟等：《土地制度改革与转变发展方式》，北京，中国发展出版社，2012；周飞舟：《生财有道：土地开发和转让中的政府和农民》，载《社会学研究》，2007（1）。

财政收入和非预算资金（土地收入）呈现出双双平行的增长态势。因此，新世纪激烈的城市化过程是与地方政府“经营城市”、“经营土地”的行为取向密不可分的。这也成为我们理解新世纪地方政府行为和中央—地方关系的关键所在。

首先，地方政府作为利益主体的角色和追求独立利益的行为非但没有减弱，反而随着经济的迅速发展而日益增强。在这种以“土地财政”为中心的发展模式之下，整个国民经济与国家财政收入的要害集中在城市化和土地开发上面，这个过程一旦停滞，不仅直接威胁到地方经济和地方财政收入的增长，也威胁到整个国家 GDP 和财政收入的增长。在当前金融和经济危机遍及全球的情况下，地方的城市建设和房地产业对整个中国的经济与财政来说性命攸关。

其次，由于土地收入属于非预算范畴，而营业税属于地方财政收入，中央政府通过财政手段调控地方政府行为的努力见效甚微。非但如此，由于土地收入存在高昂的信息成本，而且是地方城市化和工业化中的最为关键的因素，所以中央政府即使利用传统上“一试就灵”的行政控制手段来进行干预也往往无济于事。实际上，自 2004 年以来，中央政府为了保护耕地和农业权益，就力图使用行政和政策手段来遏制地方政府大规模征地的态势，但几年的实践表明此举收效甚微。另一方面，由于土地财政和城市建设投资是经济增长的关键，经济增长又被认为是社会稳定的保障，在“保增长、保稳定”的战略目标之下，任何强力遏制土地开发的政策往往都投鼠忌器，无法得到有效的落实。所以说，中央对地方的干涉既有能力上的限制，又有意图上的顾忌，陷入了既不能、又不为的双重困境。

最后，这种以地方竞争模式为基本形式、以土地开发和城市建设为中心的发展战略实际上又存在极大的风险，不但威胁到经济的可持续增长，而且严重威胁到社会稳定。毋庸置疑的是，这种发展模式是以损害耕地和剥夺农民利益为代价的。在近年来的上访案例中，由征地引发的案例占绝对多数。在收入分配的效应下，这种发展模式无疑在造就一个规模巨大的失地农民的社会群体。在城市内部，土地和房地产价格的飙升虽然带来了 GDP 和财政收入的迅速增长，但也造就了一个规模庞大的城市低收入阶层。从地区上看，东部地区的迅速工业化和城市化使得区域之间的差异迅速加大，中央政府力图通过转移支付来平衡区域差距的努力随着这种发展模式的推进而变得无济于事。从政府和社会的关系上看，“经营城市”、“经营土地”的发展模式使得政府的公共服务职能得不到发展，社会保障滞后，教育、医疗等关系民生的服务体系不能有效地涵盖大部分社会群体，公共服务水平不但在区域之间、而且在同一地区的贫富居民之间也差距巨大。总体而言，地方政府在这种发展模式主导之下的行为模式已经从 20 世纪 80 年代的“放水养鱼”转变为以损害低收入群体为代价的“涸泽而渔”。

回顾这种发展模式的形成过程，我们可以发现，正是 20 世纪 90 年代中期分税制的集权努力将地方政府驱赶上了这样一条发展道路，而 21 世纪中国加入世界贸易组织又为这种模式的建立和发展提供了规模巨大的经济需求。要改变这种局面，我们应该努力探索如何走出中央—地方关系中“集权—分权”的摇摆模式，建立一条有利于国家长治久安、有利于经济可持续发展的新道路。



第四节 政法传统的演变

一、废除《六法全书》与新中国政法传统的奠基

(一) 界定

在讲新中国的政法传统之前，必须明确“政法”的含义。在通常意义上，政法机关是指党委政法委协调下的公安、检察院、法院三个机关的总称。但是，在宪法的框架下，政法关系的范围又远远超出这一界定。因为宪法上政法关系的“政”包括了政党、人大和政府（行政意义上的政府），“法”则主要是指作为司法机关的法院和检察院。^①讲政法传统时，必然涉及各种各样的政法关系，至少包括但不限于如下几种：党与司法的关系、人大与司法的关系、政府与司法的关系、司法机关自身的分工制约关系。诸种政法关系交织在一起，共同型构了新中国的政法传统。

尽管在政法传统中存在诸多错综复杂的政法关系，但是最为核心的是作为执政党的政党与司法、作为行政机关的政府与司法这两对关系。因为无论是从新中国成立后的政法传统奠基和中断的三十年历史来观察，还是从20世纪70年代末司法体制重建以来的三十多年历史来观察，党与司法的关系、政府与司法的关系始终是政法传统演变的两条主线。所以，本节对政法传统演变的论述，将主要围绕这两条主线展开，其中司法机关则以作为司法核心的审判机关为观察基点。但是，在具体的历史过程中，政法传统的塑造则是围绕政法的体制和司法的运作及其形式展开的。^②在政法的体制中界定的是政党、行政机关与司法

^① 尽管司法行政机关和公安行政机关在常识中也被作为司法的一部分，但在宪法的框架内是作为行政机关政府的分支予以界定的，司法机关仅指法院系统和检察院系统。需要指出的是，虽然在我国宪法文本中没有出现对司法机关的界定，但是从宪法体例和执政党的正式文件中看，司法机关通常是指法院与检察院这两个系统（例如十六大和十七大报告），仅在个别地方着重强调的时候用司法机关专指法院系统。当然，在民众中还存在一种“大司法”观念，即把“公、检、法、司、安”等机构都看作司法机关。参见沈德咏主编：《中国特色社会主义司法制度论纲》，北京，人民法院出版社，2009。

^② 在界定政法传统的内涵或当代司法制度的渊源时，学界存在不同的谱系争论。强世功认为政法传统就是中国法律的新传统，这个传统以法律的治理化为核心，对中国传统的、苏联的乃至西方的法律传统进行了全面的改造与重组，在对中国古代调解技术、苏联组织技术和西方的程序化技术进行重新组装的基础上，构成了国家的治理机器。其特点包括：（1）司法审判作为直接的政治体现形式；（2）司法审判作为改造社会的工具；（3）司法机关的一体化。参见强世功：《法制与治理》，北京，中国政法大学出版社，2003。刘忠对中国司法制度谱系的考察则主要追溯到华北人民政府时期，他认为1949年后，雷经天和马锡五两人都没有在中国共产党建政之初将其在司法工作中形成的实践习惯延播到日后的立法机关或最高法院，没有在各种制度尚在形成、具有极大的可塑性强的时候，作为初始构造者影响整个中国的司法制度的基础形态。所以，1949年后的司法制度在可识别的意义上，无论是物理连接点还是组织连接点，华北人民政府及其法院系统是当之无愧的根源。参见刘忠：《“从华北走向全国”——当代司法制度传承的重新书写》，载《北大法律评论》2010（11），1。虽然存在两种对政法传统的不同界定，但显然这两种界定并不矛盾。因为强世功对政法传统界定的核心在于法律的治理化，侧重的是司法的运作形式；刘忠在对中国政法传统制度起源的发掘中，更侧重于制度设计的传承，同时不否认强世功对马锡五审判方式的理解，得出其完整的形象，即政法体制上党政一体、党领导司法和司法过程中的法律治理化。

机关各自的位置和关系，在司法的运作及其形式中则体现出政党以及行政机关对司法机关的影响是如何贯彻的。

（二）渊源

现代中国的政法传统，奠基于晚清时的变法，至中华民国南京国民政府六法体系出现，政法传统成其骨架。^①但是，随着1949年2月中共中央发布《中共中央关于废除国民党〈六法全书〉和确定解放区司法原则的指示》^②，现代中国的第一个政法传统也退出了中国大陆的历史舞台。从1949年废除《六法全书》的通告，到1954年《宪法》的制定，五年的时间里，一个全新的政法关系架构在制度设计上大体确立。正如最高法院第一任院长沈钧儒在1950年的报告中所说：“我们建立人民法院，首先是吸收了老解放区二十年来的经验，其次是学习了苏联和其他人民民主国家的先进的经验。”同样，这种新的政法关系设计也有两个制度渊源，即发端于苏区以来的党政合一的一元化领导体制和借鉴苏联的最高苏维埃之下的“一府两院”制；而在司法的运作及其形式上则是贯彻群众路线的大众司法或民主司法。^③这种政法传统显然是与解放区的政法工作原则一脉相承的，即司法工作要为政治服务，为中心工作服务；司法工作要贯彻群众路线。前者讲的是在司法工作中以党的领导为核心，后者讲的是司法的形式要走大众司法或司法民主的道路。

这种党的领导下的法律治理化传统，其实现方式一开始就是有争议的。它既可以表现为在“一种基于疾风暴雨式的阶级斗争（即革命）已经完成的背景下形成的‘通过法律的治理’策略；而另一种就是基于‘千万不要忘记阶级斗争’这一判断的‘通过运动的治理’”^④。第一种通过法律的治理，其实是建立在政党、行政和司法机关有效分工的前提下的相对独立的司法运作。第二种通过运动的治理，则被视为一种无法的治理，但是极端的运动治理已经超出了法律治理化的范围。所以，第二种意义上的一般性运动治理的实质是在司法作为执政党“驯服工具”前提下的一体化运作。由此一来，在我国的政法传统中，一开始贯穿的并不是渊源之间的争论，而是在两个渊源基础上合成的政法新传统中两条不同政法路线的争论。

① 在这个意义上，我们不能说政法传统是共产党领导下的中国特有的传统，因为在国民政府所继承的晚清新法制中，也先后经历了司法的政党化和司法独立的过程，政法关系贯穿其中。参见张国福：《中华民国法制简史》，北京，北京大学出版社，1986。所以，新中国的政法传统只能说是从内容到形式都与国民政府迥然有别的新传统而已。

② 《中共中央关于废除国民党〈六法全书〉和确定解放区司法原则的指示》（一九四九年二月二十二日），见中央档案馆编：《中共中央文件选集》，第十八册，北京，中共中央党校出版社，1992。

③ 对人民司法中群众路线历史的梳理，参见李斯特：《人民司法群众路线的谱系》，见苏力主编：《法律和社会科学》，第一卷，北京，法律出版社，2006。

④ 强世功：《法制与治理》，北京，中国政法大学出版社，2003。本书并不完全赞同强世功对通过运动的治理的界定，通过运动的治理并不是一种无法的治理，在通过运动的治理中仍然存在大体的法律框架，只不过其中司法机关被纳入一体化的运动治理过程中去了，且某些法律规则在运动治理中受到了破坏，某些法律规则在运动治理中得到了强化，但是这并不是一种无法状态，与“文革”中的“无法之法”的运动治理是截然不同的两种情况。这一点从“文革”以后历次的“严打”过程中司法运行的逻辑可以看出来。所以下文对政法关系路线的界分，是以有效分工的相对司法独立论和一体运作的司法驯服工具论来进行说明的，而后一种路线适用于通过运动的治理。



(三) 中断

国民党的政法传统仅靠一个废除《六法全书》的批示是无法在实践中清除的，新中国的政法传统也无法在现实社会中自动生成。从历史的观点看，改革开放以前新中国政法传统的确立过程存在四个结点：1949年的《共同纲领》，1952年的司法改革，1954年的《宪法》，1958年的中央政法小组成立。

首先在1949年《共同纲领》的体制下，规定最高人民法院和最高人民检察院作为中央人民政府的分支机构而存在，并没有独立的权力和地位。同时，在政务院成立政治法律委员会，作为专门管理政法部门的组织和党指导司法实务的工作机构，可以说这是后来中央政法委员会的最直接根源。因为在新中国成立前党中央下设的法律委员会或法律问题研究委员会，其性质并非是协助党委指导管理政法工作的机构，而是以立法为导向的临时机构，所以，在新中国建立之初成立的政治法律委员会在性质来源上就构成了后来的中央政法委的直接根源。这里的关键不在于政务院成立的政法委是否具有行政机构的性质，而是在新中国成立初党政合一的局面下，司法从属于行政、行政从属于政党这个根本格局，决定了此时的政法委可以在逻辑上构成后来的政法委的根源。^①此外，与党领导司法的局面直接相关的则是党委审批案件制度，这个制度形成于革命根据地时期。新中国成立后尽管相继组建了人民法院，但是党委审批案件的做法仍然保留了下来，尤其是一些重刑案件都需要经过地方一级党委的审批。可以说，在新中国成立初期，通过政法委的协调领导和党委审批案件制度，牢固树立了党领导司法的根基。

不过，此时新中国政法传统的内部关于如何处理党与司法关系、党如何领导司法的两条路线之争还没有完全暴露出来，因为还有更重要的任务摆在他们面前，即如何把党领导司法以及司法工作遵循群众路线贯彻到整个司法系统中。因为在新建立的司法系统中还存在大量六法体系下的旧司法人员，相应的其司法意识也是国民政府六法体系下的司法意识。这种改造旧司法人员的法律思维习惯和塑造新法律意识的努力就在20世纪50年代的司法改革运动中进行了，其中以1952年开始的司法整顿为核心。这次整顿主要针对司法独立和脱离、孤立办案展开。结合着“三反”、“五反”运动进行的这次“司法改革不仅仅是一种法律改革，它实际上是一场政治改革，是将全新的政治意识形态灌输到司法实践的政治改革”^②。正是通过这次司法改革，基本扫除了六法传统的遗迹，可以说共产党法院不再是国

^① 从另一方面来看，政法委谱系的一致性，也不在于政法本身的定位，因为在我国的政法传统中，政法委的职能本身就是充满弹性的。以新中国成立的第一个政法委为例，当时其自身定位是工作机构、指导机构、议事机构和执行机构，但是，作为政法委主任的董必武强调的只是它与政法部门之间的指导和联系关系：“当指导者指导之，当联系者联系之。这样做，从政府组织法讲，从实际工作讲，都不受影响，并不因此影响各政法部门在政府中的地位，也不影响各部门的独立业务。”参见董必武：《关于改革司法机关及政法干部补充、训练诸问题》，见《董必武法学文集》，北京，法律出版社，2001。

^② 强世功：《法制与治理》，147页，北京，中国政法大学出版社，2003。



民党掌握时的法院了。^①这次运动的领导者正是中央政法委员会。

经过五年的政法传统的奠基,法律的治理化得以顺利进行,所以在1954年的《宪法》中直接规定了“人民法院独立进行审判,只服从法律”^②。《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》也相继通过。但是,《宪法》规定法院独立审判后,政法领域内两条路线的争论却日益强烈,发展到1957年矛盾逐渐激化。^③尽管在1952年开始的司法改革中整顿了旧司法体系中的司法独立观念,但是1954年《宪法》规定的法院独立审判以及越来越多的立法出台,使得法律自身的形式理性有所发展,在一定程度上反而约束着党政机关的行动。另一方面,在社会主义改造完成后进行的整风运动中,党外人士对“党政不分”、“以党代法”的批评,促使主要领导人重新审视法律的作用。董必武等人的“党领导下的司法相对独立”的思想受到批判,在法院内部也迅速统一地方司法机关向地方党委负责的立场。在随后的第四届全国司法工作会议上,基本上确立了司法机关作为党的“驯服工具”的法律治理化路线。在1959年的全国公检法先进工作者会议上,再次重申了政法工作原则:“服从党委领导,依靠人民群众,参加生产劳动,为全党和全国的中心工作服务。”^④可以说,在新中国成立的前十几年,司法工作都是围绕镇压反革命、贯彻实施《婚姻法》、土地改革、“三反”、“五反”、“反右”和“大跃进”等中心工作进行的。^⑤

1958年中央政法领导小组的成立本来是为了加强党对司法工作的领导,但是由于法律的形式化功能的阻碍和社会主义计划管理体制的建立,法律逐渐被视为整个治理过程中的阻碍因素,于是法律治理化这个传统不仅从司法相对独立的路线走向司法驯服工具的路线,甚至政策取代了法律在发挥作用。所以,当毛泽东于1958年讲到“不能靠民法、刑法来维持秩序”^⑥后,中央政法小组很快提出《关于人民公社化后政法工作一些问题向主席、中央的报告》,指出:“刑法、民法、诉讼法已经没有必要制定。”直到1960年中央政法小组提出《关于中央政法机关精简机构和改变管理体制的报告》,公安、检察和审判三个政法机构合一,甚至公安机关凌驾于法院和检察院之上,可以说新中国成立以来初步奠基的政法传统已面临中断。因为这个报告直接改变了《宪法》的制度设计,使得党政一体、党法一体的程度更强,

① 董必武对此次司法改革的评价是:“把政治上的不纯基本上解决了,组织上的不纯也基本解决了……就思想上说,这次司法改革运动是自上而下地从中央司法机关到各地司法机关对政务院的指示进行了一次比较深刻地学习,划清了敌我界限和新旧法律观念的界限。”见《董必武法学文集》,156页,北京,法律出版社,2001。

② 在此《宪法》规定上,可以看到我国与苏联具体规定的不同。同样是司法独立,苏联《宪法》中独立的是法官,我国《宪法》中独立的是法院,当然这只是文本的差异,在早期实践过程中,二者都没有取得应有的独立地位。

③ 例如1955年1月,张鼎丞(时任最高人民检察院检察长)向刘少奇汇报工作后,刘少奇作了许多指示。他说:“在宪法颁布以后,我们必须加强法制,要善于利用法制,利用国家政权和社会群众的力量来开展阶级斗争。我们的法律不是为了约束自己,而是用来约束、打击和消灭敌人的。”1955年7月,刘少奇又在北戴河向最高人民检察院负责人指示说:“我们的法律是要保护人民去同敌人斗争,而不能约束革命人民的手足。如果哪条法律束缚了我们自己的手足,就要考虑废除这条法律。”转引自于一夫:《以党治国面面观》,载《炎黄春秋》,2010(7)。

④ 转引自周振想、邵景春:《新中国法制建设四十年要览》,北京,群众出版社,1990。

⑤ 参见滕彪:《话语与实践:当代中国司法“中心工作”的变迁》,见郑永流主编:《法哲学与法社会学论丛》,第六辑,北京,中国政法大学出版社,2003。

⑥ 转引自李锐:《“大跃进”亲历记》,广州,南方出版社,1999。



而中央政法小组提出的《关于人民公社化后政法工作一些问题向主席、中央的报告》则中断了立法的进程，沿着这条路线，中国社会一步步走向政策代替法律、“无法”的大众民主式司法。^①最终中央政法小组也在“文革”中被大众民主式司法所踢开，我们的社会逐渐变成“惩罚社会”。

二、改革开放以来：政法制度的重建与中心工作的展开

（一）重新认识法律：政法制度的重建与1982年《宪法》的制定

显然，“文革”时期，整个社会局面和政法局面的失控是一个国家稳定所不需要的。所以，1978年国家开始拨乱反正后，政法领域内第一件工作就是恢复政法体制，重新调整政法关系。1978年重建了检察院，同年恢复了中央政法小组，并于1980年改为中央政法委员会。这其中，最关键的一个步骤当属1979年发布的《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》，明确指出党对司法工作的领导，主要是方针、政策的领导，并决定取消各级党委审批案件的制度。改革开放初期对政法工作的重建实际上是回到了1954年颁布《宪法》前后所奠定的政法传统中，尤其是董必武、谢觉哉等早期新中国政法领导人所倡导的党的领导下司法相对独立论的法律治理化路线。

结合党的十一届三中全会对政法工作的论述^②以及1979年中共中央的指示可以看出，政法工作的重建侧重于两个方面：一方面是民主的制度化与法制化，由此就需要人大加强立法工作；另一方面是在重建党的领导的同时，增加司法机关的相对独立性，保障人人平等的法律权利。显然，“文革”中以政策代替法律，甚至“无法”的大众民主式司法是拨乱反正要矫正的主要对象，所以在十一届三中全会的报告中，特别强调了民主的制度和法制化，在此最重要的工作并不在司法环节，而在立法环节。党委代行司法机关的功能，所造成的不仅是司法机关的虚设，而且是司法地方化，即地方党委对司法的控制，所以这次会议强调了司法应有的独立，而不是完全独立。十一届三中全会对政法工作的定位，完整地体现在1982年的《宪法》修订中，即《宪法》第一百二十六条和第一百三十一条分别规

^① 这期间也有一些法律治理化传统中司法相对独立路线的说法。例如，谢觉哉1962年指出：“人民法院独立进行审判，只服从法律。这是《宪法》和《人民法院组织法》上规定的。近几年，不少地方不认真贯彻这个原则，甚至不敢提起这个原则。原因是把独立进行审判与对党闹独立性混为一谈。”见王定国等编：《谢觉哉论民主与法制》，289页，北京，法律出版社，1996。同样，原来倡导司法驯服论的刘少奇在1962年反思道：“法院独立审判是对的，这是宪法规定了的，党委和政府不应该干涉他们判案子。不要提政法机关绝对服从从各级党委的领导。它违法，就不能服从。如果地方党委的决定同法律、同中央的政策不一致，服从哪一个？在这种情况下，应服从法律、服从中央的政策。”见《刘少奇选集》，下卷，452页，北京，人民出版社，1985。不过，这些说法基本上被淹没在政法一元化领导和群众运动的潮流中。

^② “为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。从现在起，应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来，检察机关和司法机关要保持应有的独立性；要忠实于法律和制度，忠实于人民利益，忠实于事实真相；要保证人民在自己的法律面前人人平等，不允许任何人有超于法律之上的特权。”见《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》，见中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》，上册，北京，人民出版社，1982。

定“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的关涉”、“人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的关涉”。同年，共产党的党章也规定党必须保证司法机关积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。《中共中央关于加强政法工作的指示》中重申“各级党委对政法工作的领导，主要是管方针、政策，管干部，管思想政治工作，监督所属政法机关模范地依照国家的宪法、法律和法令办事”。

如果我们把改革开放初期关于政法工作的立法和实践与新中国成立初期关于政法工作的立法和实践相比，就会发现一个微妙的差别：1954年《宪法》规定了法院独立进行审判，只服从法律；1982年《宪法》则详细规定了法院独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的关涉。单纯从司法独立角度考量，1982年《宪法》的规定似乎是一个退步，但是若放到整个新中国的政法传统中看，这不啻是一个很大的进步。因为它首次在立法上澄清了司法应有的独立内涵。整体来看，在新中国的政法传统中，司法应有的独立包括相对独立于政府和政党。虽然在国家立法和中央文件的层次明确了司法应有的独立地位，但是改革开放初期的司法实践却大大受制于党政关系的状况，所以一直到20世纪90年代初，司法机关都在围绕中心工作服务，甚至包括去做生育、扶贫、城建、抗洪等行政工作。在党与司法的关系方面，尽管1979年的中共中央文件专门提出取消党委审批案件制度，但是在20世纪80年代末之前，党委审批案件的做法仍然比较普遍。至1988年中央政治体制改革方案中提出党政分开、取消政法委等措施，党委对案件的审批才大为减少，即使1990年后重新恢复政法委，也没有再次加强党委审批案件的做法。

尽管新中国成立初期的政法工作和改革开放初期的政法工作都存在“纸面上的法”与“行动中的法”的差异，但是这两个时期国家采取的治理方式是截然不同的。在新中国成立初期，司法服务于政治中心工作，更多围绕的是社会主义改造和建设，国家与人民之间的关系是一种父爱式的庇护主义，在这种关系中国家既是恩人，也要担负全部责任；而在改革开放时期，国家则进行类型化的治理，首先通过《刑法》和《刑事诉讼法》，把惩罚的目光从具体的侵害事件转向侵害产生的社会效果，惩罚犯罪不再主要针对主观的过错而是其社会危害性。在这个新的法律治理化传统确立的过程中，党对司法的领导有了新的表现形式，而司法系统借助着法律理性的力量和改革的话语也在不断增强自主性。

（二）党与司法系统关系的再造：综合治理及其实践

在政法关系方面，虽然改革开放之初就重建了整个政法体制，但是从一个较长的时段来看，党对司法的控制是逐步在减弱的。这既与党政关系变动的总体局面有关，也与党对司法领导方式的改变有关。如果说新中国成立初期，基于社会主义改造的需要，党对司法领导更多的是直接进行业务领导，那么在改革开放初期，党提出逐步取消党委审批案件制度，则是尽量减少对司法系统业务的干涉。党对司法系统的领导除了要求司法系统一般地服务于国家经济建设的中心工作之外，比较具有特色的领导方式莫过于在综合治理中党与司法的关系，尤其是在“严打”过程中法院对政法工作的配合。

综合治理是改革开放后，在重新发现法律的作用以及重建政法机关的基础上，提出的



一项不同于运动式治理的新法律治理方略。^①可以说,综合治理的提出和形成是我国社会变革的必然产物,它力图在保持社会稳定的前提下保障改革开放的顺利进行。同时,综合治理与传统的社会治理方式,以及新中国的总体性治理之间又有着紧密的联系。^②

综合治理继承与拓展了新中国的政法传统。首先在政法体制方面,一方面在综合治理的过程中,党的意图通过政法委的领导贯彻到各政法机关中;另一方面就综合治理的运作而言,它实质上是一项教育人、挽救人、改造人的“系统工程”,在这个过程中坚持的是走群众路线。司法机关就是在综合治理的方略中被再次卷入到法律治理化中。

虽然综合治理是一种不同于运动式治理的新方略,但是它或多或少继承了运动式治理的因子,这一点尤其体现在综合治理中的“严打”上。中央政法委员会在1984年总结社会治安综合治理的经验时,明确指出了打击、预防和改造罪犯是综合治理的三个有机环节。从改革开放初期提出综合治理迄今,先后发起了三次“严打”。每次“严打”之后,都使得社会综合治理效果得到很好的显现,但是“严打”这种运动式的操作,反而使得社会秩序难以长期稳定。所以,在改革开放以来的政法经验中,综合治理的形式也逐渐由“严打”为主转变为预防为主。^③司法机关从一开始就积极地参与到了综合治理的活动中,尤其是“严打”的过程中,甚至在改革开放后近二十年的时间里,在各级法院向人大做的工作报告中,“严打”往往是汇报的第一部分和最重要的部分。但是,同样在“严打”的发展历程中,我们看到了司法应有的独立的成长空间。例如,1983年最早进行的“严打”,先是由党中央做出了《关于严厉打击刑事犯罪活动的决定》,随后全国人大常委会就通过了《关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》和《关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定》(史称两个“9·2决定”)。虽然在这个过程中强调了依法“从重从快”惩处严重刑事犯罪分子,但是仍然严重破坏了《刑法》和《刑事诉讼法》。法院在“严打”的过程中,很少能够站到基本法律的立场上进行独立审判,使得1979年党中央发出的支持贯彻《刑法》和《刑事诉讼》的指示效果很快消弭于无形。而到1996年、1997年,我国《刑事诉讼法》、《刑法》先后修订,上述两个“9·2决定”被废除,法院在“严打”中已经逐渐能够做到依法从重、从快严打,发挥依法独立审判在“严打”中的保障作用了。^④

① 1981年,中央政法委员会召开了北京、天津、上海、广州、武汉五大城市的治安座谈会,其后中央在转发该座谈会纪要时明确指出:“争取社会治安根本好转,必须各级党委来抓,全党动手,实行全面‘综合治理’。”

② 参见应星:《大河移民上访的故事》,北京,三联书店,2001。

③ 2001年9月5日,中共中央、国务院发出的《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》明确指出:“‘打防结合,预防为主’是做好社会治安综合治理工作的指导方针。”所以,1983年和1996年发起的大规模的“严打”活动,在随后的综合治理过程中就很少出现了。

④ 当然,这里所讲的依法独立审判的空间是相对的,虽然仍然受到政法的协调办案影响,但是法院依托着法律一定程度上可以缓和“严打”的“非法性”。虽然改革开放以来,新中国成立初期的“反右”和“文革”中的批斗慢慢消失了,但是“严打”在逻辑上与它们是一脉相承的,这就是后来学界所探讨的“运动治国”。可以说,“严打”正是“运动治国”的新形式,在“严打”中我们可以看到法律工具论、过度执法、有法不依等现象的共存。但是,在“严打”的“运动治国”逻辑中,对依法治国而言,潜在的最大危害莫过于由此形成的选择性惩罚的实践和思维。因为选择性惩罚自身的每一个事实性规则都会颠覆法治的规范性规则。参见方流芳:《运动治国和依法治国》,见 http://www.21ccom.net/articles/zgyj/fzyj/article_2012121572982.html, 2012-12-15。在新中国政法传统的演进中,或许“严打”也会慢慢消失,但是经由“运动治国”的逻辑所形成的选择性惩罚的实践和思维,无疑在一次次强化着法律治理化的传统。

除了卷入“严打”过程之外，司法机关在调处纠纷、法制宣传、落实帮教、开展司法建议活动等方面也投入了很大的精力。这些活动都要求司法机关在党的统一领导和部署下积极地介入社会各个领域。它对司法机关在法律治理化传统中的运行有非常重要的影响。首先，加重了司法机关审判之外的工作；其次，使司法机关的工作变得复杂，因为从事非审判性的社会工作必然削弱司法的职业化功能；最后，当司法机关与其他社会组织一起参与综合治理时，其他组织对司法机关运行方式的借助，可能造成司法机关权力的萎缩以及职能的交叉。但是，毫无疑问，在综合治理的过程中，党与司法的关系进行了重构，而司法机关在整个党政机构中的位置也再次得到了确认。

（三）审判方式的改革：司法自主性的初步出现

就司法要围绕中心工作的政法传统而言，司法机关积极地参与综合治理只不过是中心工作之一，自改革开放以来，中心工作不变的核心是为经济建设服务。^① 所以，司法机关为经济建设服务的目标要求法院拓展自己的审判职能，在审判前后和法庭内外都要积极主动起来，甚至有人提出要经济建设服务进行“三个转变”：从自然服务转变到自觉服务，从被动服务转变到主动服务，从单一服务转变到多层次、多领域服务。但是，随着改革开放进程的加速和国民经济的发展，司法机关这种积极、主动服务必然造成司法效率的低下，难以满足民众的司法要求。

所以，正是在司法为经济建设服务的过程中，迎来了司法自主性的契机。在 20 世纪 80 年代中期，为了解决“告状难”的问题，各地法院开始探索审判方式的改革。例如，强化当事人的举证责任，法院审判逐渐由纠问式向听审转变，限制审判前后和法庭内外的活动，把法庭审理作为司法的中心。中共十三大报告提出了要理顺党组织与司法机关的关系，做到各司其职，提倡渐进、探索式的体制改革。以法院为主的司法系统进行审判方式的探索可谓正当其时，与上一节论述的社会治安综合治理中司法机关的审判以刑事审判为主不同，在司法为经济建设服务过程中触及的审判方式改革，更多的涉及民事审判。这种法院内部自发进行的审判方式改革的成果，最终体现在 20 世纪 90 年代初的新《民事诉讼法》中。在随后的中共十四大上确立了市场经济的改革目标，更是为审判方式改革提供了坚实的基础，最高人民法院力图以民事审判为契机全面推行审判方式改革。例如，在 1996 年的第一次全国法院审判方式改革工作会议上提出，要以《宪法》和《诉讼法》等法律为依据，以保障审判公正为目的，以公开审判为重心，以强化庭审功能，强化公诉人、辩护人和当事人举证责任，强化合议庭和独任审判员职责为内容的改革。这其实预示了即将到来的大规模司法改革。

司法系统通过审判方式的改革，一定程度上摆脱了综合治理的羁绊，开始回到以审判为重心的司法工作本职。与 20 世纪八九十年代之交党委案件审批制度逐渐取消相呼应，审

^① 从另一方面来看，为经济建设服务也可以被视为法院参与综合治理的一部分，例如运动经济审判手段帮助企业走出困境，发展经济，为社会稳定奠定良好的经济基础。



判方式改革也使得司法开始获得应有的独立空间。这个在十一届三中全会上提到的司法机关应有的独立性，其空间究竟有多大，尚不得知，但显然不是三权分立体制下的司法独立。虽然司法系统通过审判方式的改革获得了一定的自主性，但是这并不意味着司法机关放弃了对群众路线的贯彻。其中最明显的就是即使改革了审判方式，在整个法院庭审过程中仍然非常重视调解。就在探索审判方式改革的过程中，司法机关首次提出了办理民事案件的原则是群众路线和着重调解相结合的原则，可以说是把调解作为群众路线的重要体现。

三、党的十五大以来：司法职业化与司法民主化

（一）法治与市场经济

我国政法传统演变过程中的一个关键变化是从党的十五大以来逐渐展开的，其开端表面上是法学界一直津津乐道的确立依法治国的方略：“在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法治，依法治国，建设社会主义法治国家。”但是我们不能把这个变化集中到一个点上，而是要看到一个时段的变化。因为单纯就法治与法制辨析来看，二者并没有根本性的区别。尽管存在刀治与水治的字面区别，但是放到历史脉络中就会发现，早在1979年党中央关于支持贯彻《刑法》、《刑事诉讼法》实施的指示中已经开始“偶尔”地使用“法治”一词了。然而，无论是1979年的中央文件，还是党的十五大报告，二者对“法治”的使用并没有从根本上改变新中国法律治理化的传统。

之所以说要放到一个时间段中去看依法治国方略的确立，是因为该方略的确立与党的十四大以来市场经济的逐步推进密切相关。尤其是1993年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，强调了加强法律制度建设，以及加强和改善党的领导。如果要建立同社会主义市场经济相匹配的政治和法律制度，那么必然要求确立依法治国的方略。或许在这个过程中，学界一直论证的“市场经济就是法治（制）经济”这个命题起到了某种话语引导的作用。但是，与这种法治经济相匹配的依法治国方略要求的是把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。所以，在这个意义上讲，依法治国方略仍然延续的是法律治理化的传统。另一方面，从中央政法委员会职能的变化也可以得出相近的结论。在确立社会主义市场经济发展目标之前，党中央先后撤销了中央政法领导小组，恢复设置中央政法委，成立中央社会治安综合治理委员会与中央政法委合署办公。各级政法委的职责从原来的六项，增加到1994年的七项，再到1995年的十项；中央政法委的实体机构亦相应充实。^①而在确立依法治国方略后，党中央亦于1999年4月出台《中共中央关于进一步加强政法干部队伍建设的决定》，再次加强政法委在领导

^① 参见林中梁编：《各级党委政法委的职能及宏观政法工作》，西安，中国长安出版社，2004。



政法机关方面的职能。

虽然“市场经济是法治经济”的呼声没有改变依法治国方略从属于法律治理化的传统，但是却从另一个方面揭示了韦伯意义上的法律理性的增强以及司法自主性程度的加大。例如，随着市场经济立法的逐步增多，以政策来指挥司法的情况随之减少。另一方面，在市场经济领域，法律的专业性增强使得外界对司法干涉遇到了司法内部的技术性阻力。尤其是政法委在协调案件时有时候出现了力不从心的情况。^①与此相应的是，学界配合着司法系统审判方式改革开始提倡司法改革，从司法仪式到司法专业化都展开了新的话语论证。

在司法自主性增强的同时，司法腐败与司法地方化问题也日渐突出，这些问题腐蚀的不仅仅是司法公正问题，如果严重发展下去，刚刚起步的司法自主性也可能因此而被葬送。所以，从政法传统演变的视角看，党的十五大的关键之处莫过于提出司法改革，这是中国共产党在新中国成立后第二次正式提出司法改革：“推进司法改革，从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权，建立冤案、错案责任追究制度。”

（二）司法改革与司法职业化的推进

自20世纪80年代中期以来，司法系统内部已经开始酝酿进行司法改革，所以在党的十五大报告中公开提出司法改革后，最高人民法院迅速跟进，于1998年在向全国人大的报告中提出积极推进法院改革，保障法院依法独立公正地行使审判权，1999年出台《人民法院五年改革纲要》，围绕司法独立和司法公正展开了司法系统内部的改革。从随后《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》来看，党中央着眼于司法改革的四个方面：完善司法保障、强化司法监督、推进司法独立、保障司法公正。

相比之下，《人民法院五年改革纲要》更注重的是后两个方面：司法独立与司法公正。最高人民法院通过严格执行公开审判制度来保障司法公正的进一步实现；通过审判流程改革实现立审、审执、审监三分立，以及完善民事诉讼和行政诉讼的举证、质证、认证规则，建立相应的证据制度，以此确立了严格意义上的审判形式和过程；通过建立案例指导制度，强化合议庭职能，规范审判委员会、院长、庭长与合议庭、法官之间的关系，来保障司法内部独立的实现。此外，在法官职业化方面，延续1995年《法官法》对法官任职条件的知识、能力要求，进一步专业化。先是由学界对复转军人进法院提出质疑，不久后在司法界就构建了统一的职业资格考试，2002年修订的《法官法》则在法律上明确了这个职业门槛。同年，最高人民法院出台《关于加强法官队伍职业化建设的若干意见》，全面推行法官职业化改革。最高人民法院一系列改革措施的出台，极大地推动了司法独立，因为无论是审判公开，还是法官的职业化，都在强调司法是一种专业性很强的活动，通过审判公开来展现司法过程的独立性，进而保障司法公正的实现。

总体来看，《人民法院五年改革纲要》最大的作用就是极大地推进了司法职业化的进

^① 参见侯猛：《司法改革背景下的政法治理方式——基层政法委员会制度个案研究》，载《华东政法学院学报》，2003（5）。



程。司法职业化就是指司法活动的专门化,在这个意义上,司法职业化并不仅仅指法官的职业化,同时包括司法运作过程的专业化。以密切联系群众的司法调解为例,在法律日益齐备、法官职业化程度日益提高的过程中,案件的调解率则逐步呈现下降的态势,尤其是受专业化训练的司法人员更倾向于通过判决来解决纠纷。从大的环境来看,社会治安综合治理的法制化和行政纠纷解决的司法化,都配合着司法职业化的道路。可以说,司法应有的独立空间在逐步实现。但是,另一方面,司法腐败和司法的地方化、行政化,则是司法系统内部的改革所无法解决的。这必然要求司法改革跳出司法系统之外,以“综合治理”的方式来进行改革。

(三) 独立与维稳双重结构下的司法改革

毫无疑问,司法系统经由党的十五大提出司法改革的契机发起的“一五”改革取得了很大的成果,但同时也引起了巨大的争议。主要围绕司法改革的主体与司法独立的形式,有学者质疑最高人民法院为发起改革的主体,合法性不足;有学者则希望借改革的机会进一步走向法官独立审判,以期达到普世的司法标准。上述争议以及“一五”改革很难触动的司法地方化、行政化,以及司法腐败问题,都与整个司法体制密切相关。针对前期司法系统自身改革的试验及其暴露的问题,党的十六大报告特别指出了执政党作为司法领导者的态度,即推进司法体制改革:“按照公正司法和严格执法的要求,完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度,进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制。从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权。完善诉讼程序,保障公民和法人的合法权益。切实解决执行难问题。改革司法机关的工作机制和人财物管理体制,逐步实现司法审判和检察同司法行政事务相分离。加强对司法工作的监督,惩治司法领域中的腐败。建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的司法队伍。”

十六大报告对下一步的司法改革来讲,可谓正当其时地起到了根本性的推动作用。但是,需要注意的是在这个重点提及司法体制改革的报告中,补充了司法系统推动的司法改革中缺失的一环,即加强对司法工作的监督,以遏制日趋严重的司法腐败。在这一点上,领导司法的党与司法系统本身对解决司法腐败的问题看法稍有不同:党倾向于加强司法监督,减弱司法的独立性进而减轻司法腐败;司法系统本身则希望打破司法的地方化,进一步增进司法独立,以达到减轻司法腐败。虽有这些分歧,但整体而言中央提出的改革方向与司法系统自身进行的司法改革方向是大体一致的。并且,由党中央出面组织司法改革也可以减轻司法系统本身进行司法改革的压力,更有可能推动整个司法体制的改革。在党的系统中,推动司法改革的积极力量是政法委。在中央政法委提交的《关于进一步推进司法体制改革的建议的请示》通过后,中央政法委就着手联系人大、政府、政法各部门联合成立了中央司法体制改革领导小组。2004年,以中央政法委为首的中央司法体制改革小组出台《关于司法体制和工作机制改革的初步意见》。最高人民法院依此意见推出《人民法院第二个五年改革纲要》,该纲要配合着党的十六大的决议以及《中共中央关于完善社会主义市



场经济体制若干问题的决定》对司法公正的要求，在实践中初步建立了以审判为中心、其他工作为审判服务的司法运行模式。

虽然由党来领导司法改革部分解决了司法改革领导主体的问题，而且更有利于推动司法体制的改革，但是党作为整个社会的领导者对司法作用的界定必然与日益职业化的司法者自身视角有所不同。比较关键的变化出现在2006年。2006年党中央出台了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，明确指出完善法律制度，以夯实社会和谐的法治基础；同时加强对权力运行的制约和监督，加强对行政机关、司法机关的监督。如果不是对个案的具体干预，当然无公害于司法应有的独立。然而，如果要通过完善司法体制机制，来加强社会和谐的司法保障，那么司法改革的目标必然不同于司法系统自身改革追求的目标。在此，党明确提出了司法为民的目标，要求通过推进司法体制和工作机制改革，达到司法维护公平正义的职能作用。同时要健全人民陪审员、巡回审判制和加强司法救助，再次强调在司法工作中贯彻群众路线，在和谐社会建设和维护社会稳定中发挥司法的积极作用。此时，虽然司法系统“二五”纲要仍在实施中，但是其目标已经不再单一了，而是要在追求司法应有的独立与为和谐社会提供司法保障的双重结构下行动。

这种独立与维稳双重结构下的司法改革，在党的十七大提出深化司法体制改革以后表现得更加明显。借助司法体制改革的契机，政法委加强了它在整个政法部门中的领导地位，所以在党的十七大以后，中央司法体制改革领导小组几乎成了中央政法委的内设机构，下一步推进司法体制改革的计划，直接由中央政法委发文出台《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》。在这个意见中，占据核心地位的已经不再是司法机关的审判业务和审判机制，而是政治任务 and 国情话语。例如，始终坚持党的领导、始终坚持中国特色社会主义方向、始终坚持从我国国情出发、始终坚持群众路线、始终坚持统筹协调、始终坚持依法推进改革。所以，当2009年第三个人民法院五年纲要出台的时候，可以明显看到它与前两个司法改革纲要之间的某种断裂。虽然三个改革纲要都以建立起具有中国特色的社会主义司法制度为目标，但是前两个纲要与第三个纲要的侧重点是根本不同的。这个不同并不是“三五”改革纲要在具体目标层面增加了健全司法为民工作机制的目标，更在于增加了以前没有的几条原则：强调坚持从我国国情出发、始终坚持群众路线、始终坚持统筹协调。如何理解这几个原则在司法改革中的体现，事关重大。正如有论者指出，前两个改革纲要的措施路径是强调审判中心主义，保障审判独立以及推进法官职业化，而“三五”改革纲要则把聚焦点调整到了应对司法行为不检、法院脱离民众、审判难以化解社会矛盾等问题上。^①如此一来，前两个改革纲要推进的内容本身似乎成了第三个改革纲要检讨的对象了。

党的十五大以来开启的新中国的第二次司法改革，迄今争议最大的莫过于处于司法改革中心的人民法院“三五”改革纲要。甚至不少学者认为司法改革在走回头路，其判断回头路的标准主要是来自：“三个至上”的提出，即党的事业至上、人民利益至上、宪法法律

^① 参见刘杰敏等：《司法改革：在理想与实效之间》，载《求索》，2012（3）。



至上；司法改革对人民性的强调；调解政策从调判结合，改为调解优先；中国式能动司法的重申；政治话语对司法改革的全面主导。^①第二次司法改革开启以来，三个司法改革纲要之间的差别甚至被概括为两条司法路线之间的斗争，即司法职业化与司法民主化的取舍、协调。然而，当我们回顾新中国的政法传统初步奠基及改革开放初期的重建时，就会发现司法改革的目标并没有脱离新中国的政法传统，无论是职业化的探索，还是民主化的回潮，其实都是在寻找党领导下的司法应有的独立空间。

新中国的政法传统由两个方面组成，一方面是政法体制上的党领导司法，司法为中心工作服务；另一方面是司法运作与司法形式上对群众路线的贯彻，这在司法调解、人民陪审员制等方面表现尤为明显。在这个政法传统中，什么是司法独立呢？这必然是一个不断界定的过程，从1954年《宪法》的法院独立审判、只服从法律，到1982年《宪法》的法院独立审判，不受行政机关、社会团体和个人的关涉，这是对司法独立的一个日益明确的过程。在20世纪80年代党政分开的改革过程中，司法系统也逐步获得自己的独立空间，党的十五大以来的司法改革不过是在前述党政关系改革的基础上，进一步界定司法与行政之间的关系。司法系统自身借助司法职业化的建设，最大限度地推进了司法独立的空间，但是以司法系统为发力点的改革必然无法触动整个司法体制。由党中央牵头的司法改革，是推进司法体制改革的一个强大动力，司法系统追随中央政法委的司法改革也是司法系统自身改革的能量消耗到一定程度的必然选择。在政法传统中，虽然党的领导是应有之义，但是随着市场经济的展开，与之相配合的法律形式理性日益增长，再加上司法系统内部职业化的推进，党对司法的领导逐渐处于乏力的状态。此次，经司法改革的契机，党再次加强了对司法的领导权。司法系统希望借助党的领导打破司法地方化和行政化的局面，进一步推进司法的职业化进程；党则希望借助司法的力量，为和谐社会提供司法保障，把司法的力量重新纳入当下以维稳为重要目标的综合治理之中。于是，司法改革就在通过司法职业化追求司法独立与通过党的领导服务于维稳政治的中心工作的双重结构压力下蹒跚进行。

与第一次司法改革中整顿职业司法者、严厉打击司法独立有所不同的是，当下中央政法委领衔的司法改革，似乎要在前一阶段司法职业化的基础上打入党的领导和群众路线的楔子，而且中央政法委本身也在反思群众路线的新形式。例如，针对符合政法传统但是与司法理性严重抵触的信访制度，中央政法委在尝试信访制度的结案设计。^②另一方面，中央政法委领衔的司法改革在打破司法地方化和部门化弊端方面，也确实取得了一定的效果。根据十一届三中全会对重建政法传统中司法独立的定位亦可以看出，这种司法独立不是三权分立式的独立，而司法系统自身进行的司法职业化取向的改革则主要以三权分立下的司法独立为模板，这必然会导致政法关系中另一方对政法传统的再次强化。当然，这种强化并非历史的重演，我们已经走到了历史的三岔路口，既不能照搬西方三权分立下的司法独

^① 参见徐昕：《中国司法改革的现实与未来》，载《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》，2012（3）。

^② 参见左卫民、何永军：《政法传统与司法理性：以最高人民法院信访制度为中心的研究》，载《四川大学学报（哲学社会科学版）》，2005（1）。



立模式，也不能回过头去走解放区大众民主式司法的老路。在新的条件下，如何从两种看起来截然对立的司法改革路线中，调适出中国新的政法传统和打造中国司法应有的独立空间，既受制于总体的政治体制改革，同时也有待于我们从司法技艺的角度做出艰辛的努力。

复习思考题

1. 中国改革开放以来实行的几次行政机构改革的基本特点是什么？
2. 试析改革开放以来人事制度改革与“政治锦标赛”的形成之间的关系，并从社会学的角度评述“政治锦标赛”的社会后果。
3. 分税制对我国的中央—地方关系产生了什么样的影响？
4. 我国的政法传统经过了哪几个发展阶段？每个阶段的基本特征是什么？

推荐阅读书目

- [1] 胡伟. 政府过程. 杭州: 浙江人民出版社, 1998.
- [2] 俞可平, 主编. 中国治理变迁 30 年. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [3] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [4] 荣敬本, 等. 从压力型体制向民主体制的转变. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [5] 渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理. 中国社会科学, 2009, 6.
- [6] 周飞舟. 以利为利: 财政关系与地方政府行为. 上海: 上海三联书店, 2012.
- [7] 强世功. 法制与治理. 北京: 中国政法大学出版社, 2003.



第八章

城乡治理的转型

本章要点

本章对城乡治理的转型进行了概要的分析。首先，在城市社区治理上，分析了从总体性社会结构下的城市街居体制到城市社区多元化管治模式的变化。其次，在乡村治理上，分析了从人民公社体制下的总体性治理到以土地和家庭为依托的专项治理再到以项目为依托的专项治理的变化。最后，对村民自治制度的兴起及其面临的若干困境进行了概要分析。

关键词

社区管治模式 专项治理 村民自治制度

第一节 社区的兴起及其治理

“社区”概念本指一个相对于现代社会的传统社会形态。它意指一种稳定的、依靠人们的自然意志联系在一起的共同生活形态，包括血缘共同体、地缘共同体和宗教共同体三种不同类型。然而这三种共同体都是靠一种天然的、有机的形式联系在一起的人类生活形态，不同于现代社会那种人为选择的、机械的联系方式。^①德国社会学家滕尼斯的这个表述与法国社会学家涂尔干的表述有着明显的差异。涂尔干认为传统社会是机械团结，现代社会是有机团结。然而，涂尔干所说的机械团结也是指一种基于集体意识的、固有的有机基质，是人与社会的天然相似性、人与社会的一致性共同体。而现代社会的有机团结则是建立在个体充分独立自主，社会实现了功能分化之后相互协作性关系的基础上的，类似于一种高

^① 参见 [德] 斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会》，北京，商务印书馆，1999。



等生物的各个器官和有机体之间的结合方式。^① 尽管存在这些表述上的差异,但从整体上,古典社会学家都倾向于认为,现代化进程正是打破传统社会的紧密结合的共同体特征,迈向一个充分个体化的社会。^② 作为一种紧密团结在一起的依靠共同的道德伦理和集体意识情感来维系共同生活实体,社区确实处于日益解组和衰退之中,要么只存在于怀旧情绪之中,要么转变成一种相对松散的社会支持网络形式发挥作用,要么成为城市功能性社群的身份动员的手段,对内相互支持和抵抗外部排斥。^③ 正是基于这种社会趋势,西方社区睦邻运动和专业社区工作才要试图通过专业社区组织者,进入城市基层社区推行社区动员、教育和组织,给社区培力,来对抗日益分化和不公的城市社区问题。^④

然而,中国社会学界和政府管理部门却从20世纪80年代末期以来,复兴和再造了城市社区。这一方面与人类学的社区研究方法的探讨有关^⑤,另一方面也与中国社会20世纪80年代以来面临的社会转型的阶段特征有关。事实上,人类学的社区研究方法问题的讨论并不直接与城市社区的再造有直接关系,然而,它却提供了一个响亮的学术术语并进入了政府城市社会管理领域,成了一种被复制、增延和挪用的符号资源。所以,我们这里必须首先廓清中国城市街居组织的确立过程以及城市社区空间的再造过程和有关学术意义上社区共同体的差异,然后转而分析中国城市社区建设的实际效果,最后讨论城市社区治理的转型方向和内在动力。

一、总体性社会结构下的城市街居体制的确立

传统中国社会的城市基本上是围绕着帝国时期的行政中心而建立起来的消费中心,缺乏现代城市的工业生产功能。^⑥ 相应地,传统中国社会的城市管理基本上也是专制与放任并行的二元模式:一方面,帝国官僚体系通过严格的司法、行政体系严惩各类敢于冒犯帝国秩序和权威的反叛者;另一方面,城市市民的各类生产消费活动则交由各类民间行会、庙会 and 帮派进行自我管理。^⑦ 当然,这种二元治理模式并不像原来社会学研究与历史研究所指出的那样独立和自主,也不像一些文化解释主义研究表明的那么具有内在统一性^⑧,而是在共享一套传统文化话语基础上存在既相互利用又相互竞争的关系。

中国从民国时期开始了政权推动下的现代化转型过程,城市开始成为中国现代化进程中的现代元素的发生地,一批沿海的口岸城市开始出现半殖民性质的现代产业和市政管理。

① 参见[法]涂尔干:《社会分工论》,北京,三联书店,2005。

② 参见[德]埃利亚斯:《个体的社会》,南京,译林出版社,2008。

③ 参见程玉申、周敏:《国外有关城市社区的研究评述》,载《社会学研究》,1998(4)。

④ See Herbert J. Rubin and Irene S. Rubin, *Community Organizing and Development*, Boston: Allyn and Bacon, 1992.

⑤ 参见王铭铭:《小地方与大社会——中国社会的社区观察》,载《社会学研究》,1997(1)。

⑥ 参见韦伯:《儒教与道教》,王容芬译,北京,商务印书馆,1995。

⑦ 参见[美]黄宗智主编:《中国研究的范式问题讨论》,北京,社会科学文献出版社,2003。

⑧ 参见梁治平:《寻求自然秩序中的和谐——中国传统法律文化研究》,上海,上海人民出版社,1991。

然而，1949年新中国成立之前，现代城市发展和管理都不是中国社会的主导性力量，甚至被许多学者批判为对传统乡村发展模式的资源吸纳和人才流失的破坏根源。^① 1949年之后，随着新民主主义革命的成功，中国社会的组织结构和管理模式发生了巨大的改变，在城市社会管理模式方面的突出表现就是单位制和街居制的确立，借此来实现对城市居民的彻底重组和管理，建构起一种总体性社会组织模式。^② 单位制前面已经有所介绍，下面我们概要介绍一下街居制的确立过程和主要功能。

早在1943年，毛泽东在中共中央招待陕甘宁边区劳动英雄大会上，就发表了《组织起来》的讲话，提出“把一切老百姓的力量、一切部队机关学校的力量、一切男女老少的全劳动力半劳动力，只要是可能的，就要毫无例外地动员起来，组织起来”^③。但是，作为一项社会制度，城市街居体制的确立大致发生在1950年到1954年的新中国成立初期。革命胜利之后，中国共产党主要是通过军管会来对城市社会秩序进行军事化管理。那时，中国共产党延续革命根据地时期的工作模式，通过群众路线来实现对基层群众的组织和动员，在城市建立了各种群众治安委员会，来协助军管会维持基层社会秩序。在1951年国庆阅兵时，北京市组织了一支由基层群众积极分子组成的阅兵队伍，毛泽东看见之后，对身边的北京市市委书记彭真说：“还是把市民组织起来好。”得到最高领导人认可的基层群众组织模式，开始在全国城市管理中推行。各地纷纷建立了各种城市基层管理群众组织，有治保委员会、联保会等不同名称，但都是为了协助新成立的政权进行基层社会秩序的维护。

随着革命政权的巩固，新中国城市管理开始转向常规的经济发展和建设。相应的城市管理体制也逐步结构形式化，一般实行的是市、区两级政府管理。而对于庞大的城市经济活动和市民生活，也逐步建立起具有高度集权的基层组织模式——单位制和街居体制。一般城市社会成员都能通过招工分配等方式，进入到一个基层单位组织里，获得生存资源，服从组织管理。但是仍然有一些人口无法进入单位组织，成为城市边缘人口，这些人包括新进城的家属、政治出身低下的新底层人士以及因为违法违纪等原因被排斥出单位的人员等。街居体制主要是针对当时无法纳入城市各类单位组织的边缘人口的剩余管理体制。1953年，彭真向中共中央提交了《关于城市街道办事处、居民委员会组织和经费问题的报告》，以便把城市企事业单位以外的“非单位”成员组织起来。报告提出，城市居民委员会是在居民自愿的原则下，办理居民的公共福利，宣传政府的政策法令，发动居民响应政府号召和向基层政权反映居民意见的组织。报告获得中央的批准，各地纷纷建立居民委员会组织。1954年，内务部发布了《关于建设街道办事处和居民委员会组织的通知》。同年12月的全国人大四次会议通过了《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》，正式确立城市街居体制的法定地位。^④

① 参见费孝通：《江村经济》，南京，江苏人民出版社，1986；[美]黄宗智：《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，北京，中华书局，2000。

② 参见邹悦：《二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动的角度看》，香港，牛津大学出版社，1994。

③ 《毛泽东选集》，2版，第3卷，928页，北京，人民出版社，1991。

④ 参见雷洁琼主编：《转型中的城市基层社区组织——北京市基层社区组织与社区发展研究》，北京，北京大学出版社，2001。



尽管历史上城市街居体制的功能重心发生过几次变化,但是在1978年十一届三中全会之前,其基本作用没有变化,主要有如下三个特征:一是作为单位制的补充体制,是城市非单位成员的剩余组织管理体制;二是表面上是自治组织,其实主要是响应政府的号召而发生的被动员组织;三是其功能主要在生产生活服务、政治思想控制、社会治安管理三大任务中变动和平衡。

二、社会转型与城市社区空间的再造

从20世纪70年代末起,中国社会开始发生一种渐进的转型过程,只不过这个转型过程起初并不是沿着西方社会的历史轨迹从农村“圈地运动”开始,而是发生于城乡二元既定框架下的各自内部社区空间的重组,然后逐步迈向工业化和城市化进程。就城市社区空间的重组再造过程,我们认为大致可以分为如下几个阶段。

(一) 知青返城与城市社区空间的充实

在1970年年末,随着“文化大革命”的结束,毛泽东时期推行的城乡互动的“上山下乡”运动,也以城市知识青年的大批返城而宣告结束。另一方面,在20世纪50年代生育高峰期出生的一代人,此时进入了就业时期。两种人口力量加在一起,对当时的城市就业体系产生巨大的挑战。以北京市为例,1977年北京市待业人口增加到5.2万人,待业率上升到1.9%。这对于计划经济时期包分配的就业体制已经是空前的压力。然而,当时国民经济结构是偏重工业和机械制造业,难以吸收和接纳新增劳动人口。同时,因为国家长期主导的经济方针是“重生产、轻生活”,事关城市居民日常生活的轻工业和服务业又缺乏供应。至此时机,1981年中共中央、国务院通过了《关于广开门路,搞活经济,解决城镇就业问题的若干决定》,要求大力扶持城镇集体经济和个体经济的发展,为城镇居民就业开辟了广阔的门路。以北京市为例,1979—1982年,全市待业人口安置情况是,主要以生产联社、劳动服务公司等街道集体经济组织安置就业为主。1982年,通过街道集体经济组织安置的待业人口占总数的45%,而全民所有制单位才占32%,预算内集体所有制安置比例为23%。^①实际上,城市新增就业人口作为一种客观的力量冲击着原来的城市社会空间布局,原来通过国有单位和预算内集体单位等单位制方式来容纳人口的模式失去效力。

长期以来,中国是以单位制的形态来配置和容纳人口的,单位作为一种社会装置,不仅提供生产经济活动,更是一种调节人口配置的社会空间。它类似于戈夫曼所说的总体性单位,人在其中,所有的生产、生活、社交活动都被包容进去,单位之间只发生纵向的联

^① 参见雷洁琼主编:《转型中的城市基层社区组织——北京市基层社区组织与社区发展研究》,北京,北京大学出版社,2001。



系，绝少发生横向的联系，整个社会结构类似于一种蜂巢状态。^①然而，这种人口装置模式是以一种相对稳定的人口增长模式为前提的。但是中国在计划经济时期的悖论恰恰是大力鼓励人口生育，而忽视了人口生育可能带来的冲击力。一定程度上，毛泽东在“文革”时推行“上山下乡”运动，不但是为了进行城市知识青年的思想政治教育，也有缓解城市就业压力的动因。然而，最终人口压力还是对单位装置提出了挑战，并突破了其界限，通过街居集体经济形态和个体经济形态，填满了城市街道的角落，充盈了城市街道空间，使城市街道不再是少数政治边缘群体的改造的场所，而是各类新兴力量充满活力的社会空间。

（二）城乡壁垒的松动与另类社会空间的开辟

20世纪80年代以来，冲击城市社会空间的另外一支力量，则是真正来自城市外部的农民。如前所述，从1956年实施户籍制度以来，中国逐步形成了相对封闭的城乡二元社会格局，自发自由的社会流动被限制住，只允许国家引导下的城乡互动。然而，改革开放以来，国家逐步放松了对农民生产经营的管理。1981年3月，中共中央、国务院转发国家农委《关于积极发展农村多种经营的报告》，提出“积极鼓励和支持社员个人或合伙经营服务业、手工业、养殖业、运销业等”。1983年，国务院颁布了《城乡集市贸易管理办法》，逐步放开了农民到城市集贸市场销售农副产品。1984年，中共中央十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，肯定了社会主义有计划的商品经济改革方向。1990年，国务院办公厅转发了商业部《关于集体商业经营批发和个体商业从事长途贩运、批量销售业务有关问题的意见》，有条件地放开了城乡长途贩运，取消了投机倒把的污名。这些改革措施，慢慢地引导、承认和允许农民到城里打工或经商。20世纪八九十年代，农民进入城市的主要方式有：在城市企业打工；进入城市的建筑队和装修队；在城市自我雇佣或成为雇主；其他散工或进城做保姆等。^②

然而，随着城乡壁垒的松动，农民工进入城市其实不仅仅是起到拾遗补阙的补充作用，而是通过他们的努力开辟了城市另类社会空间。^③项飏的研究指出，京城“浙江村”通过亲属关系网络带出一个流动的产业生活一体化的聚居区，通过这种亲属网络的市场化流动，他们在与流出地和流入地政府的互动中，开辟出一个介于传统的政府行政控制的社会空间之外的新社会空间，成为一种跨界的共同体。任焰和潘毅的研究则指出，全球化时代的跨国资本空间生产战略迎合了中国地方政府的招商引资模式，资本和权力的双重运作逻辑联合制造出了对打工群体的空间装置——劳工宿舍体制。这个体制既吸纳利用了农村劳动力，

^① See Vibenne Shue, *The Reach Of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*, Stanford: Stanford University Press, 1988.

^② 参见王汉生、刘世定、孙立平、项飏：《“浙江村”：中国农民进入城市的一种独特方式》，载《社会学研究》，1997（1）。

^③ 参见项飏：《传统与新社会空间的生成——一个中国流动人口聚居区的历史》，载《战略与管理》，1996（6）。



又通过户籍制度把劳动力再生产的社会成本留给了农村，导致打工群体的双重压迫和异化。^① 劳工宿舍体制作为一种新社会空间，更多是服从于资本和政权的联合压迫与剥削的需要。

总之，随着改革开放的进程，流出地政府已经彻底放开了农民外出打工经商，而流入地政府仍然通过一些与户籍制度相关的管制措施限制农民工的公民权利和产业工人权利。然而，不管是工业区的劳工宿舍模式，还是产业生活一体化的聚居区模式，农民工已经成为一支独立的力量挑战原有的城市空间配置。通过劳工宿舍模式，他们突破了原有单位体制下的排斥性招工模式，尽管受到全球化资本和地方政府的联合压迫与剥削，但是他们也以自己的方式，通过身份政治，反抗资本和政权的剥削与控制，形成一种新的工人阶级；通过产业生活一体化聚居区模式，他们突破了城市管理阶层的一次次驱赶和压制，坚韧地在城市的边缘角落里生存和发展，并发展出内部的社交和自治网络，维护和扩展了城市生存空间。

（三）“单位制”改革与下岗失业人员的社区容纳

自1997年中共十五大以来，中国国有企业改革才真正涉及存在已长达40年的单位制社会管理体制。之前的改革都是在不打破单位制的基本制度的前提下，国有企业内部的具体制度的调整，比如从1984年开始了承包制改革，1986年探索国营企业待业制度和劳动合同制，1991年探索城镇职工养老保险的社会统筹制度改革，1993年党的十四届三中全会之后，开始探索现代企业制度改革等，这些都是希望在保留原国有企业单位前提下，提高企业的经济效益和治理结构。但是1997年之后，朱镕基政府时期国有企业改革的基本思路是“抓大放小”、“下岗分流”、“减员增效”，通过拍卖、租赁、股份制改造等多种形式，把中小企业“盘活”出去，把企业职工下岗分流，实现国有企业的脱困。^② 经过三年的攻坚改革和后续三年的再就业服务，从1995年到2002年，国有企业和集体企业共精简职工6000万。^③ 到2002年，长达40年的单位制模式大体上在城市解体，只留下垄断性国有企业、国家机关和事业单位依然保留着自己的特权地位。

对于国有企业改革精简下来的职工，开始是通过本单位的下岗再就业服务中心提供三年的再就业服务，包括提供基本生活费、负责缴纳社会保险、提供就业培训和就业信息等，鼓励下岗职工到民营企业再就业或者自谋职业。到2003年年底，北京、上海等7个省市关闭了国有企业下岗再就业服务中心，2005年全国统一并轨关闭再就业服务中心。但是仍然有大量的下岗职工不能顺利市场化就业，就进一步转移到居住地的街道和社区进行属地化管理，成为标准的失业职工。这部分既缺乏人力资本，也缺乏关系性社会资本的新型无产

① 参见任焰、潘毅：《跨国劳动过程的空间政治：全球化时代的宿舍劳动体制》，载《社会学研究》，2006（4）。

② 参见郑永年：《朱镕基新政：中国改革的新模式》，香港，八方文化企业公司，1999。

③ 参见宋晓梧：《改革：企业·劳动·社保》，北京，社会科学文献出版社，2006。



阶级（当然也缺乏经济资本），无法通过市场机制实现满意的再就业，依靠社会保险和社会救助维持生活。然而，从2004年开始，国家的社会救助政策发生了变化，由“应保尽保”原则走向“分类救助、动态管理”。其实，社会救助政策改革的主要目的就是把有劳动能力的下岗失业人员赶出社会福利体系，推向市场或社会。面对日益恶化、向下逐底竞争的劳动力市场，国有企业职工的旧有身份与农民工相比，并不是一种竞争优势，而是阻碍和劣势。于是，他们的生计策略只好改为凭借其历史身份，继续向社区管理者、政府部门争取优惠政策，然后利用社区空间，转换家庭资产，获得自己的生存方式。^①

（四）地产开发和城市社区空间的分化

1998年，国务院发布了《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，结束了新中国近40年的单位福利分房制度，推行住房福利货币化、住房供应市场化改革。从此之后，城镇居民的住房迈向了一种以经济适用房为主的市场导向的结构化供应体系，包括面向中等收入群体的经济适用房、面向低收入群体的廉租房、面向高收入群体的商品房体系。^②然而，这个结构化住房供应体系实际进展并不顺利，住房市场化进程也比较缓慢。2003年，国务院发布了《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》，从此拉开了中国城市房地产市场泡沫化繁荣的序幕，住房供应的结构体系严重扭曲。从2004年起，城市房地产市场迅猛发展，商品房价格飙升。然而，真正适合中低收入阶层的经济适用房、公共租赁房、廉租房等却供应短缺，普通百姓住房困难加剧。而且，住房作为一种基本必需品的福利属性基本上被一种投资性商品属性所取代，进一步来说，住房已经成为城市阶层分化的空间维度的分化因素。

从20世纪90年代中期开始，我国城市发展规划就已经出现了阶层化趋势。顾朝林等研究发现，1997年北京的社会空间结构已经出现了不同人群的居住分异趋势：老城区以相对贫困的老北京人和新移民为主；新型专业人员和高级雇员相对集中在北京东北方向的富人区；一些无技术、低工资的人群则集中在北京的东南角；而在城市外部的环形地带，逐步集聚起一个低收入的郊区农民和新移民家庭。^③但是，相对而言，2000年以前的城市社会空间的分化并不严重，主要受到城市功能区的布局影响，如工业区形成工人居住区，新开发区则形成以移民为主的社区，城市郊区的城乡结合部主要是移民聚居区。^④

2000年以后，城市社会空间的分化受到国有企业改革、城市发展规划、城市房地产市场推动等城市经营思路的影响，出现了更加强烈的社会极化的空间分异趋势。穷人和富人已经不仅仅体现在收入和财产上，更重要的是体现为居住空间上的分异。富人已经不屑于和穷人居住在同一空间，而是选择自己的相对封闭的空间集中居住，和穷人隔开。有关南

① 参见郭伟和：《“身份之争”：转型中的北京社区生活模式和生计策略研究》，北京，北京大学出版社，2010。

② 参见王思斌主编：《社会政策》，北京，中央广播电视大学出版社，2010。

③ 参见顾朝林等：《北京社会极化与空间分异研究》，载《地理学报》，1997（5）。

④ 参见刘玉亭：《转型期中国城市贫困的社会空间》，北京，科学出版社，2005。

京市 2000 年以来的社会空间分异趋势的实证研究显示, 穷人主要集中在城郊结合部, 其中城市户籍的穷人集中在早期建设的职工居住区和旧城的经济衰退区, 而农村户籍的穷人则集中在城中村, 并向城市户籍穷人区集聚。^① 根据美国社会学家威尔逊的研究, 如果富人都从穷人居住区搬走, 导致穷人区的机会缺乏、社会关系单一、生活方式单调, 则会进一步导致城市穷人区的更加严峻的社会问题——吸毒、偷盗、抢劫、犯罪等。国家和社会将要为此付出更大的代价。^②

上述文献回顾显示, 20 世纪 80 年代以来, 我国城市社区的复兴, 既是一个人口动力的推动过程, 也是一个社会管理体制的改革再造过程。而且, 较为明显的是, 我国城市社区的复兴经历了两大阶段。第一个阶段是通过市场的力量, 城市新增人口和农村外来人口对原来的单位空间之外的城市街道空间的填充和复活, 改变了原来城市街道空间沉闷的政治气候和贫乏的物质内容。第二个阶段是国家体制改革, 拆散单位空间, 释放单位人口进入社区, 然后通过住房政策引导, 借助资本力量, 促进城市空间的阶层化分异, 以及不同阶层之间的空间隔离和排斥。

三、城市社区管治模式的转变

前述中国城市社区的复兴和分化, 一方面是人口动力的推动过程, 另一方面是社会管理体制的再造过程。人们喜欢套用国际流行的治理理论来透视中国城市社区管理体制的演变。政治学提出的治理理论认为, 相对于传统的政府统治, 治理有四个特征: 治理不是一整套规则, 也不是一种活动, 而是一种过程; 治理过程的基础不是控制, 而是协调; 治理既涉及公共部门, 也涉及私人部门; 治理不是正式的制度, 而是持续的互动。^③ 基于这个框架, 有人提出, 中国改革开放以来, 治理模式经历了如下特征的改变: 由一元治理到多元治理、由集权到分权、由人治到法治、由管制政府到法治政府, 由党内民主到社会民主。^④ 然而实际上, 无论是政府主导的社区建设运动, 还是资本主动的城市物业管理, 无不呈现出权力和资本联合控制的逻辑, 唯一缺乏的是中西方社区发展理论中所关注的共同体自治属性。

(一) 党政主导的街居体制改革和社区建设

在 20 世纪 90 年代以前, 城市街居体制主要扮演的是对单位制的辅助补充角色。^⑤ 20 世纪 90 年代中期以来, 面对日益突出的社区力量的涌动, 上海市率先拉开了城市社会管理

① 参见刘玉亭:《转型期中国城市贫困的社会空间》,北京,科学出版社,2005。

② See W. Julius Wilson, *The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass and Public Policy*, Chicago: the University of Chicago Press, 1987.

③ 参见俞可平:《治理和善治——一种新的政治分析框架》,载《南京社会科学》,2001(9)。

④ 参见俞可平主编:《中国治理变迁 30 年》,北京,社会科学文献出版社,2008。

⑤ 参见雷洁琼主编:《转型中的城市基层社区组织——北京市基层社区组织与社区发展研究》,北京,北京大学出版社,2001。



体制改革。1996年3月，上海城市管理工作会议上提出“两级政府、三级管理”的新管理体制。它的特点，一是强化城市管理的基层管理体系，权力重心下移，以街道办事处为重点，强化街区内部的政府权力和行政效能；二是基层权力整合，以块为主，条块协调，把街道办事处作为一级管理单位，在街道成立四个委员会来整合各个专业行政管理部門的基层派出机关；三是转移政府职能，权力向社会分化，逐步形成参与式、开放式社区管理网络，具体表现为成立社区管委会或社区事务咨询协商委员会，把社区中的各个部门、单位、团体和居民代表组织起来，实施政府主导，居委会具体负责的基层管理的社会化参与。^①之后，上海针对城市社会管理体制又提出了“两级政府、三级管理、四级网络”的新模式。这个改革举措其实是强化了街居两级组织的权力和行政属性，把原来协助政府行政管理的居民委员会进一步纳入到政府社会管理网络，成为政府社会管理的最底层网络。

2000年11月，国务院办公厅转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，标志着我国城市社区管理体制进入新阶段。这个文件明确提出了在加强社区党组织和自治组织建设时，逐步建立专兼职结合的社区工作者队伍，从此开创了政府街道办事处公开招聘专职社区工作者的先河。政府招聘的专职社区工作者被派到各个社区，经过“民主”程序选举，进入社区居委会，担任职业化的居委会干部。这在程序上似乎不违背社区居委会民主自治的规定，但实际上居委会干部逐步成为各个街道办事处的准雇员，主要任务成了完成街道办事处的各项工作，而且基本上与社区居民的连带关系日益淡薄。居委会干部的专职化一定程度上满足了他们的权力追求和利益需要，实际上这是新中国成立后街居体制下持久的街居空间动力。^②虽然相比于其他职业，专职社区工作者的地位和待遇都还比较低，难以满足社会体面的职业标准，但是相比原来的兼职居委会干部而言，他们的地位和待遇已经发生了较大的提升。最重要的是，职业化思路造就了一种居委会属性演变的新趋势——向街道政府靠拢，强化行政管理属性。这无疑对于萌芽中的基层社区民主政治是一种伤害。

通过把居委会纳入基层政府社会管理网络，把居委会干部纳入准职业的辅助行政工作人员，中国社会已经实现了由单位制社会管理向社区管理体制的转变。作为国家治理单位的社区，只有个体化的离散参与和集体化时期遗留下来的空洞抽象的社区大家庭情感^③，并不是官方意识形态所说的基层民主自治过程，也不是学术界所期待的市民社会的雏形，而是行政吸纳社会，或者说国家意志对社区实务的柔性控制过程。^④

（二）去福利化的社区服务

最早提倡社区服务是在20世纪80年代中期，当时主要是由于政府财政体制推行承包

^① 参见徐中震主编：《上海社区发展报告》，上海，上海大学出版社，2000。

^② 参见朱健刚：《国家、权力与街区空间——当代中国街区权力研究导论》，见中国社会科学院社会学研究所编：《中国社会学》，第二期，上海，上海人民出版社，2003。

^③ 参见杨敏：《作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认同的个案研究》，载《社会学研究》，2007（4）。

^④ 参见郭伟和：《街道公共体制改革和国家意志的柔性控制——对黄宗智“国家和社会的第三领域”理论的扩展》，载《开放时代》，2010（2）。



制改革，负责社会福利服务的民政部也受到了财政紧缩的压力。为了动员社会力量投入到社会福利服务，民政部在1983年的第八次全国民政会议上提出了“社会福利社会办”的基本思路。1987年，在武汉召开试点会议，民政部试图利用蓬勃兴起的社区经济实体，为社会福利提供资金，号召全国城市试点，通过街居组织举办社区服务。1989年在杭州召开会议时，民政部进一步推广交流试点经验，推动社区服务工作。整个20世纪80年代，社区服务都是坚持福利属性，集中在老人服务、残疾人服务、精神康复、幼儿照顾等领域。由于面临资金紧缺和福利扩张的矛盾，一些地方开始探求以经营性服务和有偿服务来弥补福利服务的资金不足。

1993年，民政部联合其他部门发布了《关于加快发展社区服务业的意见》，明确了城市社区服务是第三产业，走产业化、法制化、规范化发展道路。从此，城市社区服务日益转向了经营性，偏离了福利属性。尽管民政部意识到了这个问题，在1995年颁布了《社区服务示范城区标准》，重新强调社区服务的福利性宗旨和坚持社会效益为主，但是因为国家财政并不提供资金支持，而是依靠各个社区服务中心、社区服务站自己开展经营性项目，弥补福利性项目资金缺口，这就难免出现在工作中借福利之名，行经营性活动之实现象。2000年，民政部颁布了《关于加快实现社会福利社会化的意见》，进一步导致福利供应主体和资金结构的多元化，具体而言，就是利用市场机制促进社会服务的多元化发展。这与西方国家20世纪80年代以来推行的通过家庭、市场和志愿组织实现国家福利多元化趋势比较相近。社会福利社会化的实际后果是除了原来的少数“三无对象”等民政福利对象可以享受国家福利服务之外，其他社会服务需求只能支付较高的费用，进入商业服务机构以及国家福利院。^①这实际上是一种去福利化的社区服务发展趋势，只有那些通过市场机制收费的服务项目才获得发展，主要表现为相关文件中所界定的便民利民服务。国家福利在社区中仅表现为象征性的针对高龄老人和特殊困难残疾人的福利券，根本没有系统的社区照顾体系的规划和建设，更没有日常运营经费的预算拨款。

这一发展趋势到2006年国务院发布《关于加强和改进社区服务工作的意见》而得到遏制，然而只是进一步强化了社区服务行政管理特征，并没有转向居民服务。国务院的这个文件明确提出了大力发展社区公共服务，并且提出了政府公共服务的七项内容，包括社区就业服务，社区社会保障服务，社区救助服务，社区卫生和计划生育服务，社区文化、教育和体育服务，社区流动人口管理和服务，社区安全服务等。而且，这个文件明确提出了要通过政府购买服务等方式改进社区公共服务的服务方式，似乎社区服务终于等到了福音。然而实际情况是，社区服务体系并没有增添面向社区居民的福利服务，而是改头换面成政府公共管理的基层办公大厅。各个社区居委会的社区服务站基本上成了政府提供社会保险、再就业登记、社会救助申请、流动人口管理、计划生育管理等相关工作的办公点。人们所期待的各类志愿服务组织进社区提供服务、单位福利设施面向社区开放等，目前仍然仅限

^① 参见罗观翠、雷杰：《“社会福利社会化”的陷阱——以广州老人院舍为例》，载《华东理工大学学报（社会科学版）》，2008（1）。



于个别地区、个别机关单位的试点，能否推广依然悬而未决。

（三）地产资本主导的物业管理体制

随着住房体制改革和商品房小区的兴建，在 20 世纪 90 年代末期，城市社会空间中出现了—类新型居民自治组织——业主委员会。2003 年，国务院颁布了《物业管理条例》，2007 年重新修订后颁布实施。《物业管理条例》的颁布实施进一步明确了业主的权益和表达渠道，规范了业主委员会和物业服务公司之间的关系，以及政府和业主委员会之间的关系。从字面上来说，业主及其代表组织业主委员会是小区物业的管理主体，而物业公司是由业主委员会聘请的具体服务机构，地方政府住房建设部门和基层街道办事处对物业管理组织有指导权利和责任。而理论界则把业主委员会的发育和功能发挥提升到中国公民社会建设的高度，认为业主群体作为“有房阶级”，代表着中国中产阶级的一个类型，他们逐渐形成自己的“一种规范，期待其他相近社会、文化背景的居民也会跟随，以大家都认为是合理的、有素质的方式共同生活”^①。而这个阶层的社会表现，被认为反映了中国老百姓由无名分、无权利、无主体意识，迈向有主体意识、群体身份和公民权利的时代。^②

然而，实际经验研究表明，作为“有房阶级”的中产阶级也面临着深重苦难，遭受开发商及其代言人物业公司的欺压，积累着愤怒情绪。夏建中在 2003 年的抽样调查中发现，北京、上海、广州三大城市的业主委员会的成立过程受到开发商和物业公司干预的占 91.6%，而已经成立的业主委员会有 34.6% 反映没有场地、设备和经费，成为“三无”业主委员会。而物业公司收取的物业费也只有 16.6% 公布账目。^③ 到目前为止，仍然有大量的小区没有成立业主委员会。据不完全统计，到 2007 年，北京市六环以内的 4 200 个小区，成立业主委员会的只有 400 个，大约占十分之一。而且在成立业主委员会的时候，业主们遭遇着政府和资本的联合打压。按照《物业管理条例》规定，业主委员会实行备案制，但实际上往往成为地方政府的审批事务。当业主和开发商及物业公司发生冲突时，基层机关基本上都站在开发商和物业公司一边，与业主为敌。^④

（四）日益行政化和商品化的社区公共空间

城市社区空间的公共资源在现代化到来之前，基本上是被市民随意地占据和使用，满足日常生活的需要。有人就说：“街道是所有人的共同背景，但却是每个个体的异质背景：街道使人从一个熟悉的语境中挣脱出来，并且甩掉了庸常的制度和记录——除了一种基本

① 吕大乐、刘硕：《中产小区：阶级构成与道德秩序的建立》，载《社会学研究》，2010（6）。

② 参见沈原：《走向公民权——业主维权作为当代中国的公民运动》，载《市场、阶级与社会——转型社会学的关键议题》，北京，社会科学文献出版社，2007。

③ 参见夏建中：《城市新型社区居民自治组织实证研究》，载《学海》，2005（3）。

④ 参见沈原：《走向公民权——业主维权作为当代中国的公民运动》，见《市场、阶级与社会——转型社会学的关键议题》，北京，社会科学文献出版社，2007。



的交通纪律外，纪律对街道鞭长莫及。这样，街道就成为城市中最混乱但又是最轻松的场所。”^①王笛在研究 19 世纪末 20 世纪初的成都街道公共空间的历史变迁时指出，19 世纪的成都街头空间基本上是市民根据自己的需要自由使用的公共空间，他们在街头经商、聊天交往、举行庙会、举办人生仪式表演和公共聚会等社会活动，享有相对高度的自治权。^②

然而，伴随着现代化的到来，在精英的眼里，“普通市民卑下、愚昧、空虚、不诚实，‘镇日斗牌无别事，偷闲沽酒醉陶陶’便是他们对民众的画像”。不但指责普通民众，他们也指责其公共活动，斥之为迷信活动，认为人们烧香拜佛都是不文明的愚昧行为。所以，从 20 世纪初期开始，城市改良主义者就不遗余力地对传统的街头文化进行改良，试图改造和控制街头公共空间，从商业空间、戏曲表演到建筑格局、公共仪式等各个方面，全面地重建城市公共空间。然而，“随着街道的变宽、交通的便利，一些下层民众的传统空间或遭到破坏，或不断消失，同时日益增加的针对他们使用公共空间的规章也激起了他们的不满”^③。

但是，20 世纪 80 年代以来的中国城市公共空间的改造和 20 世纪初期的改造动力并不一致。在计划经济时期，城市公共空间被更加严格地控制，基本上处于一种相对空虚和单调的状态。大部分人进入工厂企业单位，在单位空间里参与各种集体组织的大生产运动和集体娱乐活动。城市街头空间一般被街居组织控制，成为少数边缘群体的谨慎而又被动的生活场所。除非发生重大节日或政治运动，城市街头总是寂静和沉默的。这种单调乏味的气氛，被改革开放以来的“放权让利”政策所改变。如前所述，大量的返城知青和新增人口首先获得了城市街头空间的生产经营权利，其次，冲破城乡樊篱的农民也流动到城市街头空间，那里成为他们谋生的聚居地。尽管也不断受到管制和驱赶，但是城市街头空间着实比计划经济时期要热闹得多。

然而，这种自发和自由的城市街头空间的发展趋势，进入 20 世纪 90 年代以后也开始发生一个新的重建和改造的过程。城市管理部门发现，城市空间是可以经营增值的，尤其是伴随着地产资本的合作，原本不具有经济价值的土地空间，突然间可以几倍、几十倍地增值。政府规划、地产资本经营，成为城市空间增值的基本动力。而在这个过程中，不管是城市原住民还是新移民，都要服从于政府和地产资本联手打造资本增值空间的需要。一场大规模的、资本和权力合谋的城市空间资本化改造运动，以前所未有的力量驱赶着城市普通市民，不断上演着因拆迁引发的悲剧。

伴随着城市空间的资本化重组，城市街道空间也进一步行政化和商品化。随着精英阶层和普通市民的居住空间的分化，两类群体关于街道公共空间的偏好也发生变化。精英阶层关注的是美化、整洁、畅通和安全；底层群体关注的是谋生、交往、占用和便利。有关

① 汪民安：《身体、空间与后现代性》，南京，江苏人民出版社，2006。

② 参见王笛：《街头文化——成都公共空间、下层民众与地方政治，1870—1930》，北京，中国人民大学出版社，2006。

③ 王笛：《街头文化——成都公共空间、下层民众与地方政治，1870—1930》，187 页，北京，中国人民大学出版社，2006。



北京市的个案研究显示，街道集贸市场、马路边的便利店、经营性摊位基本上都是由市政部门通过内部关系垄断性配置给特权人士，再由他们转手租赁给外地商贩。而那些付不起租金的商贩，只好游走于街头，和市政管理部门打游击。^①于是两个阶层关于城市街道公共空间的争夺，借助市政管理部门的中介推手，不断在城市街道上演。所以，中国城市公共空间已经不再有早期城市公共空间的功能——自由的、随意的、便利的和公用的空间，而是沿着精英阶层的偏好，借助市政管理部门的强权，日益地行政化和商品化。

（五）区隔化的社区公共生活

面对党政主导的街居体制、商业化的社区服务、反仆为主的物业管理、行政化和商品化的公共空间，城市居民的公共生活样态如何呢？有关研究显示，当前的基层社区公共生活已经由当年的国家动员和群众参与的单一模式，日益转化成一个相对多元的参与类型。大致来说，根据社区居民的阶层地位以及对国家资源的依附程度，可以分为如下类型：第一种是福利性参与，主要是城市低保对象等困难群体，需要接受政府的福利救济，应对一些社区参与活动；第二种是志愿参与，主要是离退休党员和楼门组长，他们基于当年对组织的依赖和忠诚，回到社区里继续参与社区居委会的活动；第三种是娱乐性参与，主要是社区中经济条件宽裕、时间也比较充裕的中老年居民，他们有钱、有闲，开始关注健康和休闲，自发参与社区的娱乐社交活动；第四种是权益性参与，主要是商品房小区的业主们，面对被侵蚀的权益，也开始组织起来进行维权抗争。^②

不同类型的社区居民不但参与社区生活的动机和方式不同，而且他们之间的互动方式也不同。北京市社区生活模式的个案研究显示，当地人和外来人、下岗失业职工和离退休人员、社区居民和社区干部之间发生着区别化的互动，生产出一种“同而不和”的社区互动模式：外地人认为北京人懒惰、摆谱和吹牛；北京人认为外地人狡猾、不老实、坑人；下岗失业群体认为离退休精英自己什么好处都占了，指责别人是站着说话不腰疼；离退休精英认为下岗失业职工不如外地人能吃苦，懒、馋、奸、滑。这样居住在同一个社区，产生的不是社区认同，而是一种不同群体的身份之争。^③

除了不同群体的身份区隔和争执，社区内部不同阶层之间也发生社会空间的区分和排斥。关于南京市东山新区内部空间和社会交往的研究显示，这个2004年以来旧城改造的新建小区，通过门禁制度，实现了社区的不同阶层空间分化，阶层之间的空间区隔和公共交往的压缩进一步固化了这种社会分层对立。^④关于北京某街道的旧城改造小区的研究也发现，位于同一个地区的两个比邻的小区，一个是商品房小区，一个是回迁户小区，从房地

① 参见郭伟和：《身份之争：转型中的北京社区生活模式和生计策略》，北京，北京大学出版社，2010。

② 参见杨敏：《作为国家治理单元的社区——对城市社区建设过程中居民社区参与和社区认知的个案研究》，载《社会学研究》，2007（4）。

③ 参见郭伟和：《身份之争：转型中的北京社区生活模式和生计策略》，北京，北京大学出版社，2010。

④ 参见李远行、陈俊峰：《城市居住空间分化与社会交往——基于南京市东山新区个案的实证研究》，载《开放时代》，2007（4）。



产开发的设计规划到小区建成后的公共设施配置、管理措施等，都形成了对商品房小区的优待以及对回迁户的排斥，最后导致两个比邻小区的社会距离拉大，对立情绪加深。^①

四、社区治理的转型方向和内在动力

经历了三十多年的发展，应该如何概括中国城市社区空间和治理方式发生的变化？前述许多学者都从当代西方政治学的治理理论出发来讨论中国城市社区治理方式的转变，也有学者参照治理理论提出了中国城市社区治理类似的框架，强调通过多元主体的水平合作网络，来转变当前的以纵向垂直网络为主的行政主导模式。^②然而我们发现，尽管中国城市社区治理主体出现了多元化，但是治理方式并没有转向自下而上的、水平互动的合作网络，而是资本和公权的紧密结合；治理效果则是城市基层空间分异，以及街道公共空间的行政化和商品化趋势，社区居民群体“同而不和”，相互区隔和排斥。或许治理理论并不是一个有穿透力的解释中国城市社区权力关系的概念。福柯提出的治理术概念可能有助于我们更好地理解中国城市社区权力关系的演变。

（一）由统治权到管治权

相对于政治学的治理概念，法国思想家福柯关注的是西方治理术（一种权力装置和权力真理体系）的谱系。福柯认为，西方国家从16世纪以来经历了由统治权向治理艺术的转变。但是他认为，直到18世纪，随着人口扩张的动力，整个转变过程才突破了重商主义模式下的家政学模式，转向以人口为目标和手段的治理艺术。“简单地讲，在18世纪，治理的艺术转向了政治科学，统治权支配的政体转向了治理技术支配的政体，这个转向是围绕着人口而发生的，因此也是围绕着政治经济学的诞生而发生的。”^③

中国社会总体上也可以说正在由总体支配向技术治理转变，在一定程度上也体现了福柯所说的以特定领土之内的人口需求满足为核心的安全配置治理术——通过特定的装置和一整套的知识，来调节经济利益。但是，中国正在形成的技术化的公共治理，其实是由公权和资本联合推动的技术化、经营性公共治理模式。它导致的后果是在行政吸纳政治之后产生制造寻租机会的经营性治理。^④在这个过程中，国家也开始关注城市人口的需求满足和幸福，提出了全面建设小康社会的目标。同时国家权力类型也由集权支配模式转为调节、协调模式，通过新的权力技术——各种规章制度来调节人口和各种专业学科来规训个体。正如福柯所言，国家治理模式的转变只是由国家中心扩张到社会、经济、人口、安全等不同领域，但是并不能改变监管和规训乃至惩罚的命运。但是福柯也提出了国家治理术内部

① 参见李强、李洋：《居住分异与社会距离》，载《北京社会科学》，2010（1）。

② 参见夏建中：《治理理论的特点与社区治理研究》，载《黑龙江社会科学》，2010（2）。

③ [法]福柯：《安全、领土与人口》，上海，上海人民出版社，2010。

④ 参见渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理》，载《中国社会科学》，2009（6）。

的三个反引导因素：一个是靠公民社会来超越国家的限制和监督；另一个是个体断绝了与服从的一切关系，真正拥有权利；第三个是国民自己掌握真理，而不是由所谓国家或国家代言人掌握。^① 这三个反引导因素都是在国家理性的历史中内在地发生的。只不过它们能否以及什么时候来转变国家理性、推动治理方式的再次转变，则是一个未知数。

（二）社区培力与草根组织发育

福柯在讨论治理术的最后提出的反引导因素——依靠公民社会来推动国家治理方式的转变，其实在整个社会科学界已经获得了共识。只不过，其他学者都是在国家和社会的二元框架下来分析两者的关系。^② 而福柯给我们的启示是要从国家治理术的内部逻辑来发现其反引导因素。其实中国城市社区治理下也已经出现反引导因素。这些反引导因素包括维权意识日益觉悟的城市有房业主群体，以及基于社区交往网络产生的共同体属性和社会资本推动的社区运动。^③

面对开发商、物业公司和地方政府机关的联合打压，业主们也开始进行联合团结和有策略的抗争。他们一方面通过法制途径，依法维护自己的合法权益；另一方面，面对强大的压制力量，他们会通过“问题化”策略，展现自己的困难和问题，引发公众和政府的重视。在这个过程中，一方面，业主内部容易出现派系分化和内部消耗^④，从而被地方政府机关作为借口，来压制业主委员会的成立；另一方面，社区作为一个社会空间，通过内部的交往互动，产生社区认同，推动着维权运动的发展^⑤。同时，一些维权领袖，作为一种准职业的资源动员企业家，也开始出现在小区业主维权当中，引导着社区维权的理性发展。

通过回顾改革开放三十多年来中国城市社区的发展历程，我们发现这个过程嵌入在中国社会的大转型背景中。这个过程的基本推动力是城乡人口的流动，城乡人口流动填充了城市社区空间，并导致空间物质生产的涌现。这种人口动力和经济利益不断推动着国家转变对城市社区空间的管治方式。国家社区管治策略由最初的限制人口流动和经济利益到逐步放松对人口和经济的控制，再到联合地产资本主动经营和调节空间生产的经济利益。在20世纪80年代，国家社区治理策略主要是放开了城市基层空间的经济活动，复活了城市基层空间的商业活动；20世纪90年代后期以来，国家把城市空间进一步资本化，通过与地产资本的联合，对城市空间进行开发和增值。城市空间资本开发导致的社会后果，是社会阶层的空间分异以及同一生活空间不同阶层群体的隔离和排斥。同时，城市街道等社区公共

① 参见[法]福柯：《安全、领土与人口》，上海，上海人民出版社，2010。

② 参见马卫红等：《城市社区研究中的国家社会视角：局限、经验和发展可能》，载《学术研究》，2008（11）。

③ 参见黄晓星：《社区运动的“社区性”——对现行社区运动理论的回应与补充》，载《社会学研究》，2011（1）；石发勇：《社会资本的属性及其在集体行动中的运作逻辑》，载《学海》，2008（3）。

④ 参见石发勇：《业主委员会、准派系政治与基层治理——以一个上海街区为例》，载《社会学研究》，2010（3）。

⑤ 参见黄晓星：《社区运动的“社区性”——对现行社区运动理论的回应与补充》，载《社会学研究》，2011（1）。



空间也开始沿着精英阶层的偏好经历了整齐划一的现代化改造。而现代化改造的主要手段是城市社区建设和服务的行政化与商品化管理策略。这使城市基层群体的生活机会和生活空间进一步受到压缩,从而激发了街头商贩的游击式抗争以及有房业主群体的维权运动。这或许又是推动城市社区治理方式转变的新动力。

有学者提出我们要警惕“转型陷阱”,避免中国的改革开放过程在达到民主法治的理想体制之前,被一种既得利益格局所定型化,导致经济社会发展的畸形化和社会问题的不断积累。^①这个担心同样适用于中国城市社区发展和治理模式。尽管我们已经冲破了计划经济时期街居体制对城市基层社区空间的控制,复活了城市社区空间,但随后发生的公权力与资本的联合对城市空间的资本化经营和行政化管制,又导致城市社区治理模式的不公和扭曲。已经激发出来的城市基层群体的社区抗争运动能否推动中国城市社区治理模式真正迈向民主、法治、合作、公正,仍然是一个未知数。

第二节 国家对农村治理形态的变迁

一、人民公社制度的终结及乡镇政权的重建

人民公社是政社合一、“一大二公”的管理体制。其在生产上的“瞎指挥”、在管理上的“大呼隆”、在分配上的“大锅饭”的弊端在公社体制诞生之初就暴露无遗。1961年,《农村人民公社六十条》的颁布对纠正人民公社初期狂热的“共产风”起了重要作用,但并未触及人民公社的基本制度。家庭承包制的推行,使人民公社这种体制与农村经济发展变得越来越不相适应。因此,农村推行家庭承包制不久,人民公社体制的改革问题就被提出来了。

1980年6月,四川广汉县向阳乡率先取消了人民公社,建立了新时期的第一个乡政府,并实行党政分工、政企分开。1981年,安徽在大包干的发祥地凤阳县也进行了政社分开的试验,并逐步向全省推广。1983年,中共中央、国务院正式发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,要求各地建立乡政府作为农村基层政权,乡以下设立村民委员会,行使原来大队的行政职能,但取消了大队的经济职能。到1984年年底,全国共建立了9.1万个乡镇政府,92.6万个村民委员会,保留了2.8万个人民公社作为经济组织。至此,全国基本完成对人民公社的体制改革,政社合一的人民公社制度成为历史。^②

^① 参见清华大学社会学系社会发展研究课题组:《“中等收入陷阱”还是“转型陷阱”?》,载《开放时代》,2012(3); Minxin Pei, *China Trapped Transition: the Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge: Harvard University Press, 2006.

^② 参见彭森等:《中国经济体制改革重大事件》,上册,北京,中国人民大学出版社,2008。



二、以土地和家庭为依托的专项治理

党的十一届三中全会启动农村改革以来，家庭成为农村基本的生产经营单位，超经济权力从生产领域退出，农民不仅获得了经济自由，而且获得了人身自由，获得了对自身劳动力的支配权。改革前，国家依托人民公社体制对农民的治理手段，诸如工分扣减、政治动员、办学习班、开批斗会等，随着人民公社体制的瓦解和国家工作重心的转移而逐一失效。实行承包制最初的几年里，国家在乡村的治理呈现出明显的涣散状态。但很快国家对农村的治理找到了一个新的基础，这就是将家庭及其承包地作为新时期乡村政治治理秩序的基础。

（一）通过合同的治理

1983年中共中央、国务院发布的《关于实行政社分开建立乡政府的通知》提出，乡政府的职能是“制定本乡经济、社会发展规划并组织实施，对各级经济组织和农户下达国家规定的生产计划和销售任务，监督各级经济组织和农户执行与国家签订的经济合同”^①等。所谓“生产计划和销售任务”都是通过经济合同来体现的。因此，农村土地承包合同就不单纯是农户与村集体之间的租赁契约，它在一定程度上就如同集体化时期的口粮和工分分配一样，成为地方政府和乡村干部在人民公社解体后对农民进行治理的一个枢纽和杠杆，是国家对农村的治理权力的体现和农民对这种治理权力的承认与服从。农户是通过“交够国家的，留足集体的”利益承诺，从而获得对承包地的使用权和经营权的。因此，国家和集体在新时期对农户的治理关系首先就体现在通过土地承包合同而对农业税和集体提留的征收上。不仅如此，国家、政府、干部往往还通过土地承包这个关节将种种政治的、经济的、社会的治理目标加到农民的头上。对政府和干部来说，承包合同成为他们手中力臂最长的一个杠杆。普九达标、计划生育、农田基建、修桥筑路这些通常难以实现的目标，往往都是通过这种间接、省力的方式去达到的。因此，土地承包合同就成为种种复杂的权力关系的一个集结。^②

当然，这种通过合同的治理的权力关系绝不是单向的。政府、村庄和农户常常围绕着税费特别是集体提留形成一种博弈。因为农业税直接反映的是农户与国家的关系；而乡镇统筹和村提留则体现为农户与乡村的关系，是农户向社区组织购买公共管理和公共服务的费用。由于国家与农户的关系比较固定，农业税的征收变化幅度不高，因此，农户对交农业税一直比较认可。而集体提留反映的是农户与农村基层组织的关系，基层组织所加载的各种治理目标往往是通过集体提留来体现的，由于弹性较大，而农户对乡村的管理又有许

^① 中共中央文献研究室、国务院发展研究中心：《新时期农业和农村工作重要文献选编》，北京，中央文献出版社，1992。

^② 参见赵晓力：《通过合同的治理》，载《中国社会科学》，2000（2）。

多直观的认识和感受，所以，他们并不简单地将上缴这些费用看作是自己的义务和责任，而是同时也将其视为对自身所应该享受的社区性公共物品和公共服务的付酬，视为捍卫自身经济与社会权利的一种方式，因此，上缴这部分费用就比较容易产生争执。既然合同可以被乡村干部当作治理的杠杆来使用，农民也可以在这些治理关系中寻找对自己有利的、能够颠覆和改变其中的支配方向的小小的杠杆，如“账目不清”或“我没有使用某某设施，所以不交该项费用”等。许多“承包合同纠纷”就是在这种博弈中产生的。^①就此，国家的意志、地方政府的经济追求、村政的运作和农民的利益需求都构成了这种围绕税费特别是集体提留的权力博弈的重要因素。不过，在整个 20 世纪 80 年代，农民负担问题在全国范围内还没有达到十分尖锐的地步。

20 世纪 90 年代是农民负担迅速发生恶化的年代。“三农”问题作为一个社会问题的提出，在相当程度上也是基于农民负担问题的严重性。

1993 年 2 月 21 日，安徽省发生乡镇派出所治安联防队员打死向上级反映不合理负担问题的农民丁作明的事件，震惊中央。3 月 19 日，中央办公厅和国务院办公厅下发《关于切实减轻农民负担的紧急通知》；7 月，再次发出《关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知》，紧急叫停有强制、摊派和“搭车”收费行为的农民不合理负担项目 122 项之多。^②然而，农民负担却有增无减，农民负担恶性案件屡禁不止。1996 年 12 月，中共中央、国务院《关于切实做好减轻农民负担工作的决定》提出对农民负担的“三减”、“五严禁”。即减免贫困户的税费负担，减轻乡镇企业负担，减少乡镇机构和人员的开支；严禁一切要农民出钱出物的达标升级活动，严禁在农村搞法律规定外的集资活动，严禁对农民的一切乱收费、乱涨价、乱罚款，严禁各种摊派行为，严禁动用专政工具和手段向农民收取钱物。但是，由于导致农民负担增长的体制性因素没有消除，农民负担很快又再次反弹。

那么，为什么农民负担问题进入 20 世纪 90 年代后会变得如此突出？这里主要有三个方面的因素。

1. 征税方式的变化

在人民公社时期，农民所承受的实际负担远比改革以来任何一个时期都重。之所以当时没有提出农民负担问题，主要与这种负担的承载方式以及农民对这种负担的感受有关。改革前，农业税一方面是通过工农业产品价格的“剪刀差”方式来提取的，另一方面是通过公社和大队预扣集体积累来提取的。这两种提取方式对农民来说都是隐性的。因为当时农业的基本经营单位是生产队而非农户，农民并不需要直接向公社或国家上缴税收。由于小农的眼界受限，他们对这种隐性的征税方式并没有多少切身的感受。他们对公社和生产队的不满，大多是通过斯科特意义上的“弱者的武器”^③来表达的，即磨洋工、偷懒甚至偷盗等，而不是与公社和干部直接对抗。

① 参见赵晓力：《通过合同的治理》，载《中国社会科学》，2000（2）。

② 参见彭森等：《中国经济体制改革重大事件》，下册，北京，中国人民大学出版社，2008。

③ [美] 斯科特：《弱者的武器》，南京，译林出版社，2007。



随着家庭承包制的推行，家庭成为基本的纳税单位。这时期与改革前相较，农业税变化并不大，而且，政府还大大提高了粮食收购价格，缩小了“剪刀差”。但是由于工分制的瓦解，集体组织已经无法像以前那样控制乡村内部收入，于是引入了乡统筹和村提留这两种非正式税收方式。这时农民开始对税收有了切身感受，由此农民负担问题初步显现。不过，在20世纪80年代初期，这个问题尚不突出。除了当时农民实际的税负比较低、农民收入增长快外，还有一个重要原因是当时国家粮食订购政策继续存在，乡村组织常常将各种税费负担在农民的粮食收购款中预先扣除。^①这种征税方式在农民那里表现为“更少的得到”而非“更多的上缴”。从农民的心理来说，通过预扣而造成的到手收入减少的情况具有一定的隐蔽性，远不像直接从农民已到手的收入中催讨上缴款所带来的心理反感强烈。

20世纪90年代以来，农业市场化使国家粮食收购数量大大减少，国家对农民税费的征收方式从低成本的预扣转变为高成本的直接征收催讨。这种征税方式不仅容易激发农民的心理反感和正面对抗，而且也使得征税的难度和成本大大增加，从而导致为了完成征税任务，就需要养更多的人，而养更多的人就需要进一步提高对农民税费的征收。

2. “食之者众，生之者寡”的膨胀型治理体制

1984年年底，全国实行政社分开、撤社建乡的工作基本完成，共建立乡镇92476个。由于新设立的乡镇规模偏小，乡镇行政成本偏大，因此，从1986年起开始了撤并乡镇工作。这个工作一直持续到了20世纪90年代。到1996年，全国乡镇数量撤并为45227个，比1986年减少了26905个。1996年到1999年，全国乡镇数量基本维持在45000个左右。^②

但乡镇数量的减少，并不意味着乡镇财政供养人员的减少。尽管20世纪80年代先后有1982年、1988年两次机构改革，20世纪90年代也有1993年、1998年两次机构改革，但乡镇工作人员的规模并未明显减少，基本上陷入的是“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环。也即每次机构改革时人员有所下降，但很快就出现回潮。到1999年，全国45000个乡镇中财政供养人员达1280万人，另有380万名村干部，平均40个农民供养一个干部。^③2001年，我国县乡两级财政只占全国财政收入的21%，而县乡两级的财政供养人口却达到全国财政供养人口的71%。^④这还不包括相当数量不吃财政饭，但仍旧在乡镇机构工作的非在编人员。乡村的治理体制可谓一个典型的“食之者众，生之者寡”的膨胀型治理体制。

乡镇机构的改革是中国行政机构改革的一个缩影。行政机构改革本就是自上而下进行的，高层行政机构在彻底转变政府职能上尚且困难重重，积重难返，我们也就很难期望基层行政机构能够独自走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环。况且，乡镇机构人员

① 参见黄季焜等：《制度变迁和可持续发展：30年中国农业与农村》，上海，上海人民出版社，2008。

② 参见赵树凯：《乡镇治理与政府制度化》，北京，商务印书馆，2010。

③ 参见韩俊：《中国经济改革30年：农村经济卷》，重庆，重庆大学出版社，2008。

④ 参见《数字“三农”》，《决策咨询》，2003（5）。



的膨胀还有诸多基于基层位置而产生的扩张机制。比如，政府在机构设置上总要求上下对口。平素我们说的“上面千条线，下面一根针”，意思是说上面各部门的各种事务和要求最后都要落实到乡镇这级最基层政府去完成。然而，乡镇为了拿到相应的项目和资金，或者完成上级的考评要求，就不能只用一根针来捋这千条线，而是必须在这根针上铸出一千个接口出来。不仅上面一个机构，下面就要有一个对应机构；甚至上面一个口号，下面都会出来一批机构。有的地方抓“改善投资环境，树立新形象”，就会出现“形象办”；有的地方提出“加强干群鱼水关系工作”，就会出现“鱼水办”；有的地方提出“要带着感情做群众工作”，就会出现“带感办”。^①此外，乡镇政府还面临人情社会的巨大压力，最基层政府职位的竞争从某种意义上意味着能否由民挤进官的行列中，关系重大，因而往往是人际关系的恶战。而“稳定压倒一切”的要求又使政府最不愿去触动冗员这一敏感神经。

因此，在整个 20 世纪 90 年代，乡镇数量虽然在减少，但计划生育、普九达标、招商引资、社会治安综合治理等各项任务使乡镇机构人员人数一直在较快地增长，而完成这些任务和供养这些机构及人员的成本，主要都纳入集体提留和行政性收费中，从而使农民负担问题大大恶化。

3. 实行分税制的意外后果

以“财权上移，事权下移”为基本特征的分税制使中央大大提高了财力，而地方政府的财政则陷入了一定困境，不过，上一级地方政府还可以将财政困难局面转给下一级地方政府，而到县级财政将困难转给乡镇财政时，乡镇财政已经无法再往下转移，于是就通过进一步加重农民负担，把支出缺口转嫁到农民头上。这个时期的农民负担分成两大块：一是常规负担，包括针对农业和农民的各种税收，以及“三提五统”、“两工”和各种行政事业性收费等；二是非常规负担，包括对农民的乱收费、乱集资、乱罚款等“三乱”。从 1990 年到 2000 年，农民常规负担总额从 421 亿元增加到 1 085 亿元，年平均增长率达到 15.8%。不过，增加农民的常规负担受到中央越来越严格的限制。1991 年国务院就出台了《农民承担费用和劳务管理条例》，要求“三提五统”占农民收入的比重不能超过 5%。从 1993 年开始，这个比例的确没有突破 5% 的水平，1990 年到 2000 年，这个比例年平均为 4.45%。而乡镇政府为维持运转，在减负政策和财政困境的双重压力下，就把砝码压到了非常规负担上。这就是人们通常所说的“头税（农业税）轻，二税（乡提留、村统筹）重，三税（‘三乱’）是个无底洞”。从 20 世纪 90 年代中后期开始，全国普遍出现了农民非常规负担恶性膨胀的趋势。而且越是经济不发达地区，农民负担反而越重，农民承受的非常规负担也越高。据调查，在中部地区，有些县的非常规负担居然占了农民收入的 20% 以上。尤其是从 1997 年开始农业减产，农民收入增长又陷入了持续下滑的僵局，无异于雪上加霜。^②农民负担问题由此演化为影响农村稳定的严重社会问题。

^① 参见赵树凯：《乡镇治理与政府制度化》，北京，商务印书馆，2010。

^② 参见陈锡文等：《中国农村改革 30 年回顾与展望》，北京，人民出版社，2008。



（二）通过调整的治理

如果说税费征收更多体现的是农民与乡镇政府的关系，那么，土地的调整和重新分配就体现了农民与村干部的关系。以往生产大队和生产队对农民的控制权是依附在人民公社体制中的，其权力体现为安排农活、评工分等。在人民公社体制终结后，替代原来生产大队的村干部找到了一些新的权力基础，土地调整权就是其中重要的一项。

1982年中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》规定：“集体可以留下少量机动地，暂由劳多户承包，以备调剂使用。”这是因为土地产权归集体，农村社区内的所有成员自动享有承包土地的权利，因此，每过一段时间，村集体就需要对土地进行一次调整，收回迁出的或死亡的人口的土地，给新进入的和新出生的人口分配土地。机动地的预留和土地的调整使村集体逐渐实体化，建立起一种所谓“组织性支配关系”，这种关系既与传统乡土社会中的庇护关系不同，也与人民公社时期的行政化支配关系不同。^① 不过，因为土地调整的成本问题，大调整很少进行，而小调整在20世纪80年代则比较普遍。^②

由于调地带来了土地分配的细碎化、土地调整的组织成本高昂以及村干部不合理的权力增长的问题，各地在20世纪90年代开始探索调地之外的其他土地经营权改革模式。这些模式的命运各不相同。有的模式因为打上了过重的地方政府行政干预的烙印，有碍于农户在土地承包中的主体地位，而被政府明令禁止（如“平度模式”和“阜阳模式”）；有的模式是基于特定的历史条件、地区特色和现实机遇，难以在全国推广（如“苏南模式”、“温州模式”和“南海模式”等）。最后，以“增人不增地，减人不减地”为基本特征的“湄潭模式”被国家确定为在全国农村推广的新的土地承包模式。1993年11月，中共中央和国务院发布了《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》的文件，提出要稳定和完善的以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，为避免承包地的频繁变动，提倡在承包期内实行“增人不增地，减人不减地”的办法。^③

“湄潭模式”之所以得到确认和推广，其合法性的关键在于农村生产和生活的基本单位不是个人而是家庭。新生儿虽然可以自然地获得村社成员资格，但并未为村集体添加新的构成单位——家庭。而分家与安家在地关系上也被视为原家庭的内部结构调整。因此，20世纪80年代曾经盛行一时的调地最终为20世纪90年代的停止调地所替代，并为广大农民所接受。

（三）通过生育的治理

人口与土地的关系问题是制约中国农村发展的基本因素之一。1949年后，国家对农村发展的关注焦点主要放在土地制度的变革上。而从20世纪70年代开始，人口因素逐渐被

^① 参见周飞舟：《村干部和村集体》，见杨善华等编：《社会转型：北京大学青年学者的探索》，北京，社会科学文献出版社，2002。

^② 参见龚启圣、周飞舟：《当前中国农村土地调整制度个案的分析》，载《二十一世纪》，1998（10）。

^③ 参见中共中央文献研究室编：《十四大以来重要文献选编》，上册，北京，人民出版社，1996。

纳入了国家治理的视野，全国开始推行计划生育，以“晚”、“稀”、“少”为主要内容。进入改革开放时期后，经济建设被确立为全党和全国工作的中心，而计划生育作为制约经济发展的一个关键因素开始受到国家的高度重视。1978年，计划生育被纳入了《宪法》。1980年9月，中共中央发出给全体党员和团员的一封公开信，“提倡一对夫妇只生一个子女”。随后，计划生育被确立为国策，“一胎化”政策成为新时期推进现代化建设的一个基本保障。但由于“一胎化”政策在生育意愿强烈的农村地区引起了强烈的反弹，1984年中共中央发出文件，对计划生育政策作了微调，即允许农村只有一个女孩的夫妇头胎间隔八年后经过审批可以按计划再生一胎，这即“间隔式”生育政策阶段。

无论是20世纪80年代前期的“一胎化”政策，还是20世纪80年代中后期的“间隔式”政策，全国各地都普遍实行了人口和计划生育工作目标管理责任制，各级党政领导人对其所辖地区的人口和计划生育工作签订了目标管理责任书，年底进行考核。对完成责任目标的责任人给予肯定或奖励；对完不成责任目标，或其责任区域的计划生育工作中出现重大失误的责任人，给予批评或处分，并在评先进、干部晋级或提拔使用时给予“一票否决”。^①农村一直被看成是实施计划生育国策的重点和难点地区。通过生育的治理成为国家新时期对农村实行的又一项重要的专项性治理。对国家的现代化发展战略来说，计划生育比起税费征收具有更强的刚性。

但另一方面，传统的生育需求和习惯对传统农民来说又是极其强劲的。因为生育在农村绝不仅仅是一种成本—效益的理性计算，它同时面对的还是一种异常强大的、受到村落和家族文化影响的文化现象。这些文化因素包括男性偏重的继嗣制度、多子增强的家族社会地位、家族养老的保障等。对许多农民来说，上缴公粮税费是天经地义的事，是对国家的义务；但生儿育女则是自家私事，他们并不理解或认同这种自家私事与国策之间的关系，因而对政府的强制干涉也就难以接受。

正是因为计划生育工作对基层干部的压力巨大，而对农民来说，生育又具有某种类似宗教信仰般的顽固性，因此，在20世纪80年代，基层政府与农民在计划生育问题上常常面对着硬碰硬的矛盾和冲突。由于人民公社制的瓦解，基层政府缺乏赖以控制农民的资源垄断，难以让有着执着的超生意愿的农民乖乖就范，因此，不少地方干部常常使用粗暴的强制手段来对付超生户，如拆房子、株连、体罚、没收家产等。有的基层干部将这种强制的计划生育工作方式称为“暴风骤雨”：“动不动三分钟，三分钟不动龙卷风，龙卷风就是洗劫一空。”^②

当然，在现实生活中，国家、乡村干部与超生户在计划生育问题上仍存在着复杂的博弈关系。躲藏、欺瞒、动用关系、以钱铺路是农民常用的手段，而夹在上级政府与农民之间的农村基层干部也常常用造假、收买、通风报信等方式来应对上级的检查压力。^③这里博

① 参见荣敬本等：《从压力型体制向民主体制的转变》，北京，中央编译出版社，1998。

② 转引自欧阳静：《策略主义：桔镇运作的逻辑》，北京，中国政法大学出版社，2011。

③ 参见陈心想：《从陈村计划生育中的博弈看基层社会运作》，载《社会学研究》，2004（3）；艾云：《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析》，载《社会》，2011（3）。



弈的不仅是世理人情，也有利益核算。正如有的基层干部说的：“计划生育如果做不好，政府的所有工作固然都会受影响；但如果做得太好了，也不行，因为那些靠超生罚款维持的计生工作队就会面临断炊的危险。”因此，现实生活中常常存在一个自然平衡点，既要进行基本的生育控制，又要靠适度的超生罚款来维持计划生育的持续工作。^①

在20世纪90年代前期，计划生育的压力依然严峻。1991年，中共中央和国务院发布了《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》，要求各级党政一把手必须亲自抓计划生育工作，并提出工作的难点和重点都在农村。为了落实这一决定，出台了两种配套政策：一种是把完成计划生育工作的好坏作为考核各级党政领导干部政绩的重要内容和选拔任用的基本条件；另一种是充实基层计生力量，确保专职人员管理农村基层计划生育工作。计划生育在各地基层政府都被列入了“一票否决”的内容。由此各地加大了计划生育工作的力度。在计划生育上，“暴风骤雨”般的粗暴方式屡见不鲜。当然，只要乡镇干部能够把出生率控制在一定范围内，从而避免被“一票否决”的后果，他们的行为在很多时候更会服从通过罚款来盈利的动机。^②当然，无论是强拉妇女做绝育手术，还是强制执行超生罚款，干群冲突都达到了较为尖锐的程度。

进入20世纪90年代后期，计划生育工作的难度有所降低，干群在计划生育上的冲突有所减缓。这是因为，一方面政府在计划生育问题上长期坚持的高压政策使农民的多生意愿受到了相当的抑制，另一方面，新一代农民的生育观念也开始有所变化。此外，20世纪90年代中后期中西部地区农村人口大规模出外打工，也使人口流出地的基层政府难以有效地执行政策，减少了干群在这个问题上死磕硬碰的机会。

进入新世纪以来，计划生育虽然仍然是国家坚持执行的一项基本国策，但由于国家越来越强调依法治国，同时也由于维护社会稳定成了政府更为严峻的任务，因此，减少计划生育工作带来的社会不稳定因素，增强计划生育工作的法治性，就成了新世纪计划生育工作转型的重要特征。这种转型以2001年国务院出台的《计划生育技术服务管理条例》和2001年全国人大颁布的《中华人民共和国人口与计划生育法》为标志，国家开始强调要约束基层干部用各种违法的手段来推行计划生育。与此同时，随着打工潮的愈演愈烈和城市化的不断发展，农民的生育观念也发生了很大的变化，由此大大降低了计划生育工作开展的难度。因此，计划生育虽然仍是新世纪国家对农村实行的一项专项治理，但其工作的难度、力度都较前减少了很多。

（四）通过死亡的治理

随着人口压力骤增、耕地日益减少，推行火葬、取缔土葬成为乡镇政府的另一项专项治理目标。1985年国务院发布了《国务院关于殡葬管理的暂行规定》，确定了推行火葬、改

^① 参见周雪光：《基层政府间的“共谋现象”》，载《社会学研究》，2008（6）。

^② 参见郭亮：《“钟摆”效应：村庄计划生育三十年》，见《中国乡村研究》总第八辑，福州，福建教育出版社，2010。

革土葬的政策，并在全国范围内划定了土葬区和火葬区。当时大多数农村还没有被划为火葬区。1997年国务院发布《殡葬管理条例》，各地也制定了相应的实施办法，火葬区扩大到农村。葬法改革和葬礼改革成为农村基层政府的一项新任务。

国家实行殡葬改革，是出于节约耕地和革除陋习的双重目的。但是葬法和葬礼对传统农民具有特别的意义。因为对于生活在祖荫下的中国农民来说，死者的尸体葬在墓地，而其灵魂却是留在家庭的神龛和宗族的祠堂里。死亡并没有彻底割断生者和死者的联系。死亡只是意味着告别人世，进入灵魂世界。葬礼的目的就是送死者平安地到达灵魂世界并在那个世界得以安享舒适。同时葬礼也是为了表达亲戚的悲痛和对死者的依恋之情，并保证这次死亡不引起任何灾难。^①虽然葬礼的规模取决于死者的地位和家庭的经济条件，但葬礼的意义对穷人和富人是同样重要的。而入土，是能够让死者安息的基本条件。但国家的殡葬改革对传统农民的这些殡葬观念构成了严重的挑战。

在初期的正面激烈冲突之后，基层政府与农民似乎找到了某种妥协之道：基层政府就像处理计划生育工作一样，只要能够把土葬的规模控制在适当程度，他们就更热衷于收取火葬押金；而农民也不敢再像以往那样大张旗鼓地举办葬礼，而是常常采取偷埋的方式，或者采取先火化再对骨灰进行土葬的折中办法。但基层政府和农民的这种博弈结果却常常使国家节约耕地和革除陋习的双重目的都未能实现。^②

三、以项目为依托的专项治理

（一）农民负担问题的解决与“悬浮型”政权的形成

在以土地和家庭为依托的专项治理中，“通过调整的治理”只是在20世纪80年代存在的短暂现象，“通过死亡的治理”所引起的冲突尚不是非常普遍，“通过生育的治理”所引发的冲突在20世纪90年代中期以前一直相当激烈，而到20世纪90年代中期以后已经有所缓解。只有“通过合同的治理”所引发的农民负担问题从20世纪90年代一直持续到了新世纪中期，成为改革以来国家与农民之间的矛盾的最突出表现。

从农民负担问题在20世纪90年代开始凸显时，国家就为减轻农民负担做了大量的工作，出台了一系列的文件，但当时效果并不明显，农民负担重成为一种顽症。这既和农村当时的税制有关，也和行政体制改革滞后有关。税制方面的问题体现为税费不分，费出多门，费重于税，再加上无底洞似的罚款、摊派和收费满天飞。而行政体制方面的问题体现为机构臃肿，人员膨胀，始终无法摆脱“食之者众，生之者寡”的局面。

新世纪开始的减负工作改变了原来只强调税费收取比例的思路，转而从根子上着

^① 参见许燎光：《祖荫下》，台北，南天书局，2001。

^② 参见董磊明等：《均衡与混乱的变奏——一项关于农村丧葬变迁的考察》，载《华中科技大学学报（社会科学版）》，2007（4）。



手——改革税制。2000年3月，中共中央和国务院发出《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，按照“减轻、规范、稳定”的精神推进农村税费改革，并选取中国农村新时期改革的发祥地——安徽为改革试点。新世纪开始的税费改革举措主要包括：取消乡统筹和农村教育集资等专门面向农民征收的收费和政府性基金；取消屠宰税；逐步取消统一规定的劳动积累工和义务工；调整农业税和农业特产税政策，规定新农业税税率上限为7%；改革村提留征收使用办法，以农业税税额的20%为上限征收新的农业税附加，替代原来的村提留；村集体用资用工，不再固定向农民收取，而是实行“一事一议”的办法，由村民大会讨论决定，并实行上限控制。农民除了缴纳最高不超过7%的农业税和不超过1.4%的农业税附加外，再也不承担其他任何收费了。同时，该文件还要求进行税费改革的配套改革，包括规范收费管理，精简乡镇机构和压缩人员，改革和完善县乡财政管理体制，建立健全农民负担监督机制。^①安徽的改革试点初见成效后，各地也分别进行了局部试点。2003年农村税费改革在全国推开，收效良好。2003年农民负担减轻了30%，2004年农民负担减轻了50%以上。^②

2004年后，国家确定了“公共财政覆盖农村”的基本政策，如何彻底消除农民负担成为这种政策导向所要考虑的首要问题。其实，分税制后国家财力大大增强，农业税在国家财政收入中仅占很小的比例，而且，在农村征税成本还远高于征税收入，因此，国家下决心尝试免征农业税的做法。国务院总理温家宝在2004年十届全国人大二次会议上宣布了中央关于五年内取消农业税的决定。2005年全国人大常委会做出了废止《中华人民共和国农业税条例》的决定，中国社会自“初税亩”制度以来延续了2600年的农业税从此退出历史舞台。

新世纪开始的税费改革虽然减轻乃至最后彻底取消了农民负担，但税费改革的另一个目的，即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与公共服务职能，将国家—农民的“汲取型”关系转变为“服务型”关系，却未能实现，反而出现了一些意外后果，其中最为重要的就是乡镇政府的职能迷失。如前所述，1997年开始的分税制改革已经使县乡财政陷入困窘的地步。取消农业税后，国家虽然实行了财政转移支付政策，但这并不足以完全弥补取消农民负担造成的乡镇财政缺口，使乡镇财政在税费改革后变得越来越“空壳化”，乡镇政府不得不四处借贷、向上“跑钱”。它们不但没有转变成政府服务农村的行动主体，而且正在和农民脱离其旧有的联系，变成了表面看上去无关紧要、可有可无的一级政府组织，有学者称之为“悬浮型”政权。^③农民负担的确得到了减轻，但由于不再在农民身上摊派费用，村庄内部的公共事务如教育、卫生、道路、水利和治安等的资金来源发生了困难，农村公共服务出现了明显的缺位，而乡镇许多工作人员则变得无事可做，陷入“吃不饱也饿不死”的尴尬境地。

① 参见中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》，中册，北京，人民出版社，2001。

② 参见陈锡文等：《中国农村改革30年回顾与展望》，北京，人民出版社，2008。

③ 参见周飞舟：《以利为利：财政关系与地方政府行为》，上海，上海三联书店，2012。

通过土地承包合同的治理形态随着农业税的取消而终结。不过，这时开始出现了一种新的专项治理形态。

（二）以项目为依托的专项治理

这种新的专项治理形态就是以项目为依托的专项治理。我们这里所说的“项目”特指中央对地方政府或市级以上地方政府对基层组织的财政转移支付的一种运作和管理方式。项目制的兴起原因颇为复杂，但其主要的原因是在分税制的制度条件下，在收入愈加集权的体制下，资金的分配出现了依靠“条线”体制另行运作的情形，即财政转移支付采用行政层级体制之外的灵活处理方式。项目在执行过程中虽具有针对预期目标性加以临时组织的特点，但项目的制定、申请、审核、分配、变通、转化、检查与应对等一系列的环节和过程，已经超出了单个项目所具有的事本主义的特性，而成为整个国家社会体制联动运行的机制。国家治理正是通过实施项目的系统过程，逐渐确立了一种新的结构形态，有学者称之为“项目治国”。^① 这种项目制也是我们所说的“技术治理”的一种基本形式。^②

从项目过程来看，这种看似由国家部门依照专业职能系统的分配权和管理权一统到底的机制，实际上产生了一种“分级治理”的效果，即项目制形成的“发包”、“打包”和“抓包”三种机制，可分别对应于国家部门、地方政府以及村庄或其他基层社会组织的项目行为。据不完全统计，以新农村建设为例，与此相关的支农项目多达 94 项。项目部门化及其“发包”，是将国家“大盘子”进行“条条”分割的过程，它所遵循的是自上而下的控制逻辑；而“打包”反映的是地方的应对策略，是将“条条”重新又做成“块块”、“小盘子”的过程，它所遵循的可能是自下而上的反控制逻辑；而村庄的“抓包”虽是“打包”过程的延续，但也有可能是村庄加入自己的发展意图，借用外力组织自己的公共事务，提高村庄治理能力的过程，它所遵循的也是自下而上的反控制逻辑。在分级治理的框架里，控制与反控制表现为既互相对立又互相补充的关系。^③

项目制在乡村的实施是新世纪国家实行的“城市反哺农村”、“公共财政覆盖农村”政策的具体体现形式。但国家的支农项目究竟要下放到哪些村庄里去，既要看村庄能够落实和运行项目的实际条件，也要看哪类村庄对于体现项目规划的政策内涵具有象征性意义。故此，项目最后进村的往往是两种类型的典型——“示范村”和“薄弱村”（或“整治村”），分别代表处于富裕和贫困状态的村庄。然而就项目目标本身来说，本来是要追求一种平均绩效，促进基层社会整体状况的改善和各部分彼此均衡的发展，但这种平均往往最终只是两种极端典型的平均。而项目制中的这种典型性，其实恰恰是最不典型的，并不符合社会均等发展意义上的典型性。即便是那些条件较好的村庄，也往往会借项目之势，在“让负债尽快产生回报”的压力下，协调各项目间的资金配置，综合投入村庄公共建设。项

① 参见周飞舟：《财政资金的专项化及其问题：兼论“项目治国”》，载《社会》，2012（1）。

② 参见渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理》，载《中国社会科学》，2009（6）。

③ 参见折晓叶、陈婴婴：《项目制的分级运作机制和治理逻辑》，载《中国社会科学》，2011（4）。

目制下的“配套资金”规则，实际上产生了一种逻辑悖论：基层社会必须首先将项目的公共性目标转换成营利性目标，才能可持续地履行项目的公共义务；或者说，项目推行的公共建设，往往体现为一种“举债式发展”，利用项目资源获取最大收益，尽快还债，反而成了基层所追求的最大目标。^①

总体来说，项目制虽然体现了国家建设新农村的意图，使部分村庄和农民得到了实惠，但也出现了一些意料之外的后果，这些后果强化了县级政府以上的力量，却继税费改革后进一步削弱了乡镇政府的力量，使村庄和农民更深地依赖国家，无论是基层政府的自主性，还是村落社会的自主性，都受到了一定的抑制。

我们可以对改革以来国家与农民的政治关系做以下总结。

1. 治理的简化

改革前国家通过人民公社在农村实行的总体治理雄心宏大，事项繁多：既要通过农业集体化使农业和农村资源单向地、大量地流向非农产业和城市，完成工业化和现代化的原始积累，又要通过农业集体化把农民组织起来，并将其牢固地束缚在土地上；既要进行全面而深入的社会动员和控制，又要以“新德治”的理念铸造社会主义的新农民。^②土地实行家庭承包制以后，农村治理的问题得到了简化，国家与农民的取予关系成为新时期农村治理最核心的问题，这就是本书所说的通过土地承包关系和人口生死控制体现出来的专项治理。农民对土地承包制的精要总结是：“交够国家的，留足集体的，剩下的都是自己的。”其实这种总结也可以用于国家与农民的政治关系：“按约交够税费，按法控制生育和丧葬，此外就是农民的自由天地。”也就是说，农民在新时期摆脱了对国家的全面依附，赢得了相当的自由空间。

2. 治理的创新

既然国家与农民的取予关系成为新时期农村治理的核心问题，那么，如何解决20世纪90年代以来日益凸显的农民负担问题，就成为农村治理创新的重要课题，也成为衡量国家与农民的政治关系的良性程度的标志。从20世纪90年代后期开始，国家就开始不断探索农村税费改革的各种形式，努力减轻农民负担。进入新世纪以后，尤其以2004年为分水岭，中央更确立了“公共财政覆盖农村”的基本政策，要求各地按照统筹城乡经济社会发展的要求，让公共财政的阳光逐步照耀农村，一个与社会主义市场经济体制大体适应，以全面建设小康社会为目标，以统筹城乡经济社会发展为方略，以确保国家粮食安全和农民增收、推进农村改革、加快农村社会事业全面进步等为主要内容的新型农村公共财政框架体系初步显现。2005年，国家正式废除了在中国实行了几千年的农业税。这是国家与农民取予关系发生根本变化的标志，是继包产到户后农村社会的又一次重大制度创新。国家与农民之间“多予、少取、放活”的新关系格局为中国农村改革持续释放“红利”奠定了坚

^① 参见渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，载《中国社会科学》，2012（5）；周雪光：《通往集体债务之路：政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给》，载《公共行政评论》，2012（1）。

^② 参见应星：《村庄审判史中的道德与政治》，北京，知识产权出版社，2009。

实的基础。

3. 治理的难题

改革三十多年来,农村治理在不断创新的同时,也留下了一些有待解决的难题。就国家基层政权与农民的关系而言,一直存在着一种困境:一方面,如果像20世纪90年代那样将庞大的基层机构和人员成本以及庞杂的公共建设开支加载在农民头上,那么势必会加重农民的负担,以致恶化了国家与农民的关系,基层干部与农民陷入剑拔弩张的对峙状态;而另一方面,如果像新世纪那样,在开展税费改革直至彻底免征农业税的同时未能真正避免“财权上移,事权下移”的困境,那么,就可能出现农村公共服务缺位、基层政府呈现“悬浮型”的状态。通过项目的专项治理虽然可以使少数村庄和农民得到实惠,但这种抛开基层政府的治理形态更强化了基层政府的“悬浮型”状态。这种国家的惠民项目看似因摆脱了基层政府的牵绊而赢得了农民的民心,实则使国家与农民的政治关系因基层的悬空而陷入一种真正不稳定的危险境地。因此,我们需要深化乡镇机构的改革,精简机构和人员,转变基层政府职能,这样才能真正巩固税费改革的成果,有效克服基层政府的“悬浮型”状态,使农民与基层政府的关系进入良性的循环状态。

第三节 村民自治组织的出现及演变

一、20世纪80年代:村委会的初兴及其困境

实行家庭承包制后,除了少数拥有村办企业的村外,大部分村的集体经济和集体财产都被分光,变成了“空壳村”。村庄治理失去了经济基础,而随着人民公社体制的终结,原来以生产大队为形式的村庄治理方式又失去了政治正当性,村庄内部事务的治理遂出现了某种“真空”。1980年年末到1981年年初在广西罗山、宜山等县出现了新时期最早的一批村委会,这是村民为解决村庄社会秩序混乱而发起的临时性、自治性的组织。这些早期的村委会是真正的自治组织,是自发的非政府实体,既不参与国家资源分配,也不辅助国家事务在村庄的落实,而是着眼于村庄内部秩序的整治和内部关系的调整,其典型事务包括禁止赌博盗窃,调解纠纷,维护灌溉水渠,筑路修桥,照顾老人、穷人和军烈属,禁止乱砍滥伐和乱占耕地,集资并调遣劳动力重修校舍等。而当广西实施村委会的情况上报到北京后,引起了时任全国人大常委会委员长的彭真的高度重视。在彭真的督促下,1982年全国人大出台的新《宪法》明确把村委会界定为基层群众性自治组织。到1984年年底,全国70多万个生产大队已经被95万个村委会替代,但当时基本上还只是一个名称上的变化。尽管村委会作为群众自治组织被写进了《宪法》,但大多数村委会仍是任命的而非普选的。虽然中共中央和国务院1983年在《关于实行政社分开建立乡政府的通知》中提出村民委员会



要由村民选举产生。但如何选举，该通知并无具体规定。村委会名义上是群众自治组织，但实际上只是乡政府的延伸。

关于村委会的角色，从1983年到1987年一直存在着激烈的争论。^①一些人担心如果政府和党支部不能很好地控制村委会的话，村委会就可能成为“独立王国”，妨碍国家在农村的专项治理政策的贯彻。但在彭真的支持下，一些实际部门（以民政部为代表）与一些地方政府一直坚持探索发展村民自治的道路。其实，国家对村委会的支持，既不是要恢复乡土中国由士绅所主导的传统的地方自治^②，更不是要发展西方以个人为本位的民主权利，而是着眼于找到与家庭承包制相适应的乡村组织形式。换句话说，国家是想在新的形势下重新把农民组织起来。虽然村委会被定位为村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，但这种自治组织制度却是在国家的直接扶持下才得以确立的。因此，村委会制度的建立，当然就不是与国家在农村的治理相冲突的。恰恰相反，这种制度使国家的治理更为有效，是要解决相当一些地方村庄“组织不健全，甚至无人负责，处于瘫痪、半瘫痪状态”的问题。

在党的十三大强调政治民主化的氛围下，关于村委会的争论到1987年终于暂告一段落。1987年11月，全国人大经过激烈的论辩，最后通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》。^③这部法律有两个突出的亮点。

第一个亮点是再次重申了村委会是群众性自治组织，并明确界定了乡镇政权与村委会之间是指导与被指导关系，而非领导与被领导关系。也就是说，如果说在人民公社时期公社与生产大队之间是明确的上下级关系，是国家对农村实行总体性治理的不同层级，那么，新时期由生产大队改建的村民委员会不再成为基层政权的“腿”。

第二个亮点是村委会成员由18岁以上的村民直选产生，每届任期三年，由村民直接选举村干部。

应该承认，《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》的颁布和实施是中国乡村政治的一个进步，对于改善国家在乡村的治理、促进草根民主等都具有积极的意义。不过，20世纪80年代刚刚“试水”的这部法律在实施中也还面临着诸多的问题和困难。^④

首先，《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》虽然规定了村委会由村民直接选举产生，但对候选人如何产生并无具体规定。这就为乡镇政府和村党支部操纵选举，给村民强加候选人留下了空间。

其次，村委会与乡镇政府的关系不清。尽管法律中明文规定乡镇政府对村委会只是指

^① 参见白益华：《中国基层政权的改革与探索》，北京，中国社会科学出版社，1995；史卫民等：《中国村民委员会选举：历史发展与比较研究》，北京，中国社会科学出版社，2009。

^② 20世纪80年代初在广西罗山、宜山等地最早出现的村委会虽然不是由士绅主导的，但其性质与传统地方自治有些类似。

^③ 由于争论巨大，彭真在该部法律通过的那天也说，可以允许在一些条件不成熟的地方暂不推行这部法律。参见彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，北京，中央文献出版社，1989。

^④ 参见徐勇：《中国农村村民自治》，武汉，华中师范大学出版社，1997。

导而非领导关系，但是村委会始终面临双重角色的冲突，即所谓“保护型经纪”与“赢利型经纪”的冲突：村干部虽然出于对来自社区的压力与对自身利益的权衡而不得不考虑村庄的利益，但他们实际上作为国家在农村最基层的代理人，职责日益繁重。所谓“要钱（税费收取）、要粮（征购粮）、要命（计划生育）”的“三要”干部，除村提留是用于维持村委会自身的存在，其他职责都是替国家行事，所谓“乡政村治”其实是很不平衡的两端，“村治”在相当程度上仍为“乡政”所制约，难以做到真正的自治。

再次，村委会与党支部的职责范围模糊。在村庄，村委会并非唯一的领导机构。尽管在党的十三大倡导“党政分开”的氛围中出台的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》并没有提出村委会要接受村党支部的领导，但在20世纪80年代，村党支部实际上仍是村庄政治权力的中心。那么，村委会与村党支部的职责范围就是模糊的，村委会的地位和作用如何，在相当程度上要取决于村级党组织。

最后，村民自治与村庄治理的关系复杂。村民自治或村委会最早的出现，是基于对村庄内部事务治理的需要。但在村委会被纳入国家法律和政策的范围，并被赋予了诸多功能后，村庄选举与村庄治理的关系就变得更加复杂起来。在人民公社体制终结后，在乡镇一级已经做到了政社分开，然而，在村庄一级，仍是“村政合一”、“村企合一”的，即村委会既有行政功能，又有经济功能，这实际上使村庄政治难以真正体现自治的精神。另一方面，村庄的选举成为村庄内部不同利益群体之间的竞争，而竞争的规则不是来自乡村社会，而是来自国家的法律。如果说过去村庄的利益竞争是隐藏在合作和互惠之下的，那么现在村委会的选举将村庄内的竞争显现出来，并合法化，从而瓦解了传统村庄的内聚力，使宗族组织操纵和把持了村委会组织。^①

二、20世纪90年代：村民自治的发展及其争议

《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》虽然在1987年的全国人大会议上获得通过，并于1990年以开展村民自治示范活动作为全面推行村民自治的起点，但在20世纪90年代初，村民自治在全国的发展很不平衡，一些地方政府还对此抱有疑虑，有些地方甚至在村庄设置了作为乡镇政府派出机构的村公所，使设置在村民组的村委会既不被承认为村级组织，又在行政上隶属于村公所。不过，村民自治的推行在村民中还是受到了较为普遍的欢迎。农民政治参与的积极性充分地焕发出来，村民自治制度初期设计中的若干问题也在农民的政治实践和政府的支持下逐步有了解决方案。

首先，村委会成员虽然按照《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》的规定由村民直接选举产生，但选举如何具体操作，在该部法律中并无相应的程序规定。1991年吉林省梨树县创造了“海选”的形式，即将村委会干部的提名权完全交给村民，全体村民无记名投票预选确定正式候选人，最后正式选举。任何组织和个人都不能画框定调，内定名单。

^① 参见沈延生：《村政的兴衰与重建》，载《战略与管理》，1998（6）。

“海选”的办法后来在各地得到了迅速的、普遍的推广，成为20世纪90年代村委会选举最大的亮点之一。

其次，1987年颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》最初的规定是村委会一般设在自然村。这主要是考虑到自然村人口较少，彼此熟悉，便于实行直接民主。但在实践中，大部分村委会是设立在村一级，以替代人民公社时期的生产大队建制。但村委会建立在村级后也存在着村民不便直接议事的问题。1988年，河北省正定县创立了村民代表会议制度，作为村民会议制度的补充。这种制度后来也逐渐推广开来。

当然，在推行村民自治中更棘手的是村委会与村党支部的关系问题。村委会由全体村民赋权，而村党支部仍由上级党委和少数村民（党员）赋权。这两种不同的合法性授权的机构都试图掌控村庄事务，两者权责不清，关系不明，势必陷入紧张状态。1991年，山西省河曲县进行了“两票制”探索，即村党支部书记的选举要先经过全体村民的推荐，只有达到足够的票数，才能进入由党员选举的阶段。由此，全体村民的意见成为村党支部书记能否当选的一个关键因素。后来一些地方更推行“两委合一”，即只有当选了村委会主任，才能担任党支部书记。这种办法虽然也带来党政不分的问题，但相对村支两委处于热战或冷战的状态来说，这个在农村最基层的党政不分问题的弊端还是要小得多。

《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》在试行和示范的过程中进行的这些探索后来得到了国家的承认。1997年中共十五大高度评价了村民自治的意义。1998年全国人大修订通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》并开始正式实施。在新修订的这部法律中，村民委员会的性质被明确为“村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”，同时特别强调了“四个民主”：民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。“海选”、村民会议与村民代表会议都被作为“四个民主”的具体体现写进了法律中。在村支两委的关系上，这部法律当时的提法还比较模糊，它一方面谈到村党支部要发挥领导核心作用，另一方面也强调党支部要支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。对这两种合法性授权的关系的梳理，是在2002年中共中央办公厅和国务院办公厅下发的《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》中明确的：“提倡拟推荐的村党支部书记人选，先参加村委会的选举，获得群众承认以后，再推荐为党支部书记人选；如果选不上村委会主任，就不再推荐为党支部书记人选。”

1998年《中华人民共和国村民委员会组织法》正式推行后，村民自治制度实现了历史性的跨越，迎来了发展的大好时机，村民自治在地方发展不平衡的局面已经根本改观。不过，学术界对村民自治的看法依然存在着诸多争议。

村民自治的支持者对这一制度的积极评价主要着眼于两个角度。

一个角度是强调村民自治制度对培养草根民主、训练农民的民主意识和民主技能的积极作用，进而将村民自治作为中国政治民主化进程的重要起点。有人甚至将之夸赞为一场

“静悄悄的革命”。^①

另一个角度是强调村民自治制度在缓解农民原子化状态、增强村干部与村民的信任、改善村庄治理方面所起到的积极作用。这些学者不是把目光仅仅盯在选举作为民主的形式上，而是更关注这种民主的实施机制和过程。他们是把选举放置在村庄社会生活的整体面貌中去考察。因为村民参选并非像木偶一般机械地顺应上级的要求，而是以村庄既有的社会网络为算计利益的基础，在参选中通过村庄特定的社会支配关系来调动资源，以扩大社会关联的共同利益和外部影响，并巩固和强化自身在社会关联中的位置。正是在这种关联性参与行动的背后，这些学者看到了不同类型的村庄各自的关系格局及其对村庄政治的特定影响。^②

而另一些学者则认为对村民自治制度的作用不宜高估，有些人甚至对此制度提出了比较尖锐的批评意见。这种批评针锋相对地着眼于两个角度。

第一个角度是针对草根民主的高歌者。这些批评提出村民自治并非真正的民主政治，而是“群众性自治”，这种从中国传统延续下来的东西与世界政治民主化、行政专业化的潮流是背道而驰的；乡村民主政治应该是全社会民主政治的有机组成部分，而非独立于全社会的“自治民主”，乡村社会实际上很难产生推动全社会政治变革的力量。^③

第二个角度是针对村民自治与乡村治理的关系。这些批评者认为，那些对村民自治抱着理想主义期望或功利主义期望的学者常常把村委会选举视为村庄政治中最基础和最重要的环节。由于他们太关心选举本身，结果往往使得村庄实质的治理问题被选举政治所遮蔽。所谓实质的治理问题，指的是中国乡村尤其是中西部贫困乡村普遍面临的社会衰败问题：农民收入的减少，税负的加重，基层财政的空转，社会秩序的恶化，基层政权的腐败乃至黑社会化，公共建设的凋零，空壳村的遍及，集体抗争活动的增多，等等。那些学者只是把选举放回到了村庄的关系网络中去，却并没有显现选举对村庄政治的内在意义；只是告诉了人们谁来治理的问题，却没有告诉人们治理什么以及如何来治理的问题；只是告诉了人们选举前的村庄政治以及选举过程所牵动的社会关系，却没有告诉人们选举后的村庄政治，尤其是两次选举之间的日常政治是什么状况。对少数村庄精英来说，他们所关心的是村委会选举本身，是权力的纷争，是精英的更替或再生产；但对多数普通村民来说，他们所关心的则是选举诺言的兑现，是他们的日常生活的改善，是税负、土地、公平等实际问题的解决。如果把视角聚焦在乡村精英身上，而有意无意忽略了沉默的大多数，就意味着这种研究与乡村治理实质问题的某种游离。^④

① 参见徐勇：《中国农村村民自治》，武汉，华中师范大学出版社，1997；徐勇：《乡村治理与中国政治》，北京，中国社会科学出版社，2003；刘亚伟：《无声的革命——村民直选的历史、现实和未来》，西安，西北大学出版社，2002。

② 参见贺雪峰：《遭遇选举的乡村社会》，西安，西北大学出版社，2002；全志辉：《选举事件与村庄政治》，北京，中国社会科学出版社，2004；肖唐镖：《宗族、乡村权力与选举》，西安，西北大学出版社，2002。

③ 参见沈延生：《村政的兴衰与重建》，载《战略与管理》，1998（6）；党国印：《“村民自治”是民主政治的起点吗？》，载《战略与管理》，1999（1）。

④ 参见应星：《评村民自治研究的新取向——以〈选举事件与村庄政治〉为例》，载《社会学研究》，2005（1）。



比如，有学者就提醒我们，通过“民主”的方式来使社区内的黑恶势力“合法化”或“政权化”，这是农村基层政权建设值得注意的一个苗头。因为，在农村社区内，家族势力的客观存在，会使“多数人”的意志并不一定体现社区正确的发展方向。许多大的家族，就是利用这种“多数人”的意志来“合法”地侵犯少数人的合法权益。在某些地方的农村甚至出现了村基层组织的黑恶化。乡村干部为完成各种任务，假借地痞流氓之手恫吓和强迫农民并习以为常，而恶霸和地头蛇借此控制农村基层组织的情况已非鲜见。^①

再如，我们可以在20世纪90年代看到一个明显的悖谬现象：这个时期既是村民自治制度发展最快的时候，却又是农民负担问题日益恶化的时候。村委会这样一个名义上的群众性自治组织不仅无力维护农民的基本利益，而且还成为基层政府收取农民赋税的基本依托。事实上，依靠国家赋权的村民自治在许多时候更像是乡镇政府的“腿”，村庄在自治的名义下却日益行政化。乡镇政府虽然无法直接操纵村庄选举，却可以用“诫勉”对村干部进行停职处理。有些地方的村财务甚至实现的是“村财乡管”。即使是村民自治制度的热情支持者后来也不得不承认，村民自治难以抵御政府权力的无边界渗透，更不可能通过村民自治来解决“三农”问题，而只能依赖政府的行政放权来化解问题。^②

尽管目前学界对村民自治制度的看法存在着一些争议，但无可否认，村民自治制度是中国农村改革的又一重要创造，是中国几千年来未曾有过的草根政治实践。农村的经济改革和草根政治一方面深刻地影响了农民的生活和生产空间、组织形态、家族关系、家庭制度等这些中国农村民情的基本构成要素；另一方面，这些农村民情的构成要素又反过来深刻地影响了农村改革的进程，深化了草根政治的发展。

复习思考题

1. 改革开放以来，我国城市社区管治模式发生了什么样的变化？
2. 改革开放以来，在农村以土地和家庭为依托的专项治理与以项目为依托的专项治理之间有何异同？
3. 如何看待关于村民自治制度的争议？

推荐阅读书目

[1] 郭伟和. “身份之争”：转型中的北京社区生活模式和生计策略研究. 北京：北京大学出版社，2010.

[2] 沈原. 市场、阶级与社会——转型社会学的关键议题. 北京：社会科学文献出版

^① 参见于建嵘：《农村黑恶势力和基层政权退化》，载《战略与管理》，2003（5）。

^② 参见徐勇：《现代国家、乡土社会与制度建构》，北京，中国物资出版社，2009。

社, 2007.

[3] 朱健刚. 国与家之间: 上海邻里的市民团体与社区运动的民族志. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.

[4] 应星. 农户、集体与国家——国家与农民关系的六十年变迁. 北京: 中国社会科学出版社, 2014.

[5] 张静. 基层政权——乡村制度诸问题. 杭州: 浙江人民出版社, 2000.

[6] 吴毅. 小镇喧嚣. 北京: 三联书店, 2007.

[7] 赵树凯. 乡镇治理与政府制度化. 北京: 商务印书馆, 2010.

[8] 徐勇. 中国农村村民自治. 武汉: 华中师范大学出版社, 1997.

[9] 徐勇. 乡村治理与中国政治. 北京: 中国社会科学出版社, 2003.

[10] 肖唐镖. 宗族、乡村权力与选举. 西安: 西北大学出版社, 2002.



第九章

社会组织与抗争政治

本章要点

本章首先对改革开放以来社会组织发育的阶段、特征及后果进行了概要分析，强调了中国社会需要通过社会建设实现制约权力、驾驭资本、遏止社会失序的目标；而后分析了“维稳政治学”的形成及其特征，并对具有中国特色的各类抗争政治行动进行了分析，最后辨析了社会稳定与政治稳定的异同。

关键词

社会组织 维稳政治学 抗争政治

第一节 社会组织的发育

2013年4月20日8点02分，四川芦山发生里氏7.0级地震。地震发生后，除了政府部门和军队，像2008年汶川地震一样，大量的民间组织和志愿者赶赴现场组织救援。在这场抗震救灾的活动中，壹基金四川救援队10点57分集结出发，官方背景的红十字会11点02分才发出一条有关地震的微博。更值得玩味的是，地震首日壹基金筹得捐款1000多万，而受“郭美美事件”影响，红十字基金会本身只筹得14万。有数据表明，从2007年到2011年的5年里，壹基金受捐额增加了10倍，而红十字会在2011年受捐金额仅仅比2007年增长了1%。尽管面临种种问题，红十字会领导仍表示为了“好办事”，无意放弃自身的行政等级，只是宣称要严查“郭美美事件”，而非承诺依照国际惯例进行结构性改革，实现更为开放透明的组织架构和运作机制。

慈善救灾是当代中国社会组织较为活跃，也最为开放的领域。这样一幅地震救灾的图景集中体现出当前中国大陆社会组织发展的一些特点：在某些官方背景的社会组织那里，

“权力寻租”替代了“社团自治”，由于公信力问题，社会动员能力减弱。民间组织获得一定的成长，在某些领域已经开始发挥出难以忽视的作用，影响力甚至超过了官办社会组织。不过总体而言民间组织的力量还相对薄弱，也缺乏统一协调的能力。即便像壹基金这样有影响力的民间慈善组织，也面临着身份合法性的问题。从救灾中可以看到，政府为了治理灾区的堵乱或出于其他考虑，甚至不惜采用类似军管的手段限制民间救援进入。当地一些基层干部甚至对参与救援的民间组织怀有警惕，表示自己“是在党委政府领导下的，不主动和各种 NGO 接触”。

在自然灾害的情境中，社会组织对于及时救助、减轻灾害具有积极作用。有研究表明，当高温热浪这样的自然灾害袭来，社区的死亡率与其组织化程度、邻里网络关系密度成反比。^① 实际上不仅如此，在更广泛的意义上，民间组织构成了社会生活和公共治理不可分割的一部分。帕特南的研究表明，公民社会组织作为公民之间横向互动的组织结构，有助于促进互惠、信任等合作规范的产生。这些社会资本对于一个国家或地区的发展具有不可替代的积极作用。^② 从这个意义上可以说，在当代中国社会转型的背景之下，社会组织的发展正处在一个非常关键的时期。避免“社会溃败”，摆脱“转型陷阱”^③，实现一些学者所期许的“善治”或政府提倡的“和谐”，社会组织的良好发育是一个基本的前提。

所谓社会组织或社会中间组织，是各种非政府组织（NGO）和非营利组织（NPO）的总称，又称为“第三部门”，包括公民维权自治组织、民间公益组织、社区组织、兴趣团体、行业协会、学会等。^④ 20 世纪 80 年代前后，世界范围内出现了一场“全球性结社革命”，推动了公民社会组织全球范围的成长。作为新兴的公共部门，社会组织构成应对“政府失灵”和“市场失灵”的一种途径，有助于形成建立在相互制衡和良性互动基础之上的多元社会治理体系，在当代世界很多国家的公共生活中扮演着重要角色。

改革三十多年来，中国经济取得了巨大成就，但与此同时也暴露出诸多社会矛盾和问题，比如贫富分化，环境破坏，劳资纠纷、群体性事件爆发式增长等。从社会结构的角度讲，这些矛盾和问题的根源，正是改革过程中权力、市场和社会三种力量的失衡，市场、权力相互结合、不断膨胀，而社会缺位，由此造成“权力之恶”和“资本之恶”难以得到制衡。^⑤ 而所谓“社会缺位”，一个核心的体现便是社会组织发育不良。在当代中国，尽管

① See Eric Klinenberg, *Heat Wave: A Sociological Autopsy of Disaster in Chicago*, Chicago: University of Chicago Press, 2002; C. R. Browning, “Neighborhood Social Processes, Physical Conditions, and Disaster-related Mortality: The case of the 1995 Chicago Heat Wave,” *American Sociological Review*, 71, 4 (2006): 661-678.

② 参见 [美] 帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，北京，中国人民大学出版社，2015。

③ 参见清华大学社会学系社会发展研究课题组：《“中等收入陷阱”还是“转型陷阱”？》，载《开放时代》，2012（3）。

④ 根据萨拉蒙提出的定义，NGO 具有正式性（有根据国家法律注册的合法身份）、独立性（既不是政府机构的一部分，也不是由政府官员主导的董事会领导）、非营利性（不是为其拥有者积累利润）、自治性（有不受外部控制的内部管理程序）、志愿性（无论是实际开展活动还是在管理组织的事务中均有显著程度的志愿参与）、公益性（服务于某些公共目的和为公众奉献）等六个特征。参见 [美] 萨拉蒙：《全球公民社会——非营利部门视界》，北京，社会科学文献出版社，2002。

⑤ 参见清华大学社会学系发展研究课题组：《走向社会重建之路》，载《战略与管理》，2010（9~10）。



社会组织从数量上看获得较大增加^①，在城市治理和社会生活中的作用日益受到重视，然而由于受到种种限制，总体上仍呈现二重性、过渡性的特点，自主性不足，力量薄弱。

一、社会组织的发展：历史与现状

1949年中华人民共和国成立后，大陆形成了以再分配经济为基础的“总体性社会”，其特点在于国家垄断着各种稀缺资源与机会，全面控制着社会活动空间，社会自组织受到剥夺和抑制。城市中的单位制辅之以街居制、农村中的人民公社，构成总体性社会中基层社会的主要组织形态。在这样一种“政企合一”、“政社合一”体制下，国家直接面对民众，不存在独立于体制的、真正意义上的社会组织，虽然有大量社会团体存在，但基本属于国家科层组织体系中的党团组织、人民团体或群众组织。这些组织活动的资源都来自体制内部，同时渗透于社会之中，构成国家对社会成员进行控制和贯彻意志的重要的组织依托。这样一种模式可以概括为“国家主义”模式。在这种高度一体化的社会中，国家对社会保持着极强的组织化动员能力，然而由于中间缺少缓冲层，社会自组织能力差，局部性矛盾或紧张状态往往都蕴藏着全局性的危机。^②

随着改革的启动，“自由流动资源”和“自由流动空间”的出现^③，社会组织开始发育并出现爆发期。1986年，《民法通则》从基本法层面明确了社团的法律地位。1989年，《社会团体登记管理条例》出台，标志着大陆社会组织正式纳入法制化管理轨道。体制上的放宽也为社会组织的发展提供了条件。整个20世纪80年代，全国性社团数量增长约7倍，年平均增长率达到48%，地方性社团数量增长甚至更快。不过此时社团主要以工商管理类的专业性社团和学术性社团为主。王颖对20世纪80年代萧山社会组织的研究发现，作为东部经济发达地区，尽管从数量上看，当年萧山社会组织获得较大发展，但在构成上，学术类社团占了近一半，行业协会占22%，文化、体育、健康和卫生社团仅有9家，只占9.8%。^④

政策松绑带来社会组织绝对数量的增加，但并不一定意味着社会组织自主性的提高。“半官半民”构成这一时期社团的重要特点。这一特点更突出地表现在体制内生长出的一些“准社会组织”身上，如1989年推出著名的“希望工程”的、由共青团系统派生的青少年公益基金会。这类社会组织有着明确的行政等级，带有鲜明的政府性质，或仍是依附于党

^① 截至2010年年底，我国在民政部门注册的社会组织约44.6万个，其中社会团体24.5万个，民办非企业单位19.8万个，基金会2200个。参见黄晓勇主编：《中国民间组织报告（2011~2012）》，北京，社会科学文献出版社，2012。

^② 参见孙立平：《中国社会结构转型的中近期趋势与隐患》，见《现代化与社会转型》，北京，北京大学出版社，2005。

^③ 参见孙立平：《自由流动资源和自由活动空间——论改革过程中中国社会结构的变迁》，见《现代化与社会转型》，北京，北京大学出版社，2005。

^④ 参见王颖等：《社会中间层——改革与中国的社团组织》，北京，中国发展出版社，1993。



政体系的所谓“二政府”，因此也称为“GONGO”。有学者基于与国外经验的比较，基于新制度主义的组织分析，将中国这种具有典型“官民二重性”^①特点的社会组织概括为“形同质异”，它们是原体制内社团组织适应后总体性社会再分配与市场杂合的制度环境而衍生的结果。^②比如，从青基会运作“希望工程”项目过程中可以看到，该组织一方面突出自身与共青团的联系获得充分的合法性，另一方面也强调自身的社会性、民间性、公益性。在劝募手段上，对民间资源采取了“准组织化动员”的方式，而对体制资源则运用“社会化运作”的方式。^③

在经历了20世纪90年代初期一个减速期之后，至20世纪90年代中期社会组织的发展开始恢复并呈现巨大潜力。据有学者不完全统计，1990年全国各地社团组织有4560多个，至1998年达到181138个，增加了将近40倍。^④1995年9月，第四次世界妇女大会在京开幕，由有专业背景的知识分子发起的独立妇女民间组织开始出现。“社会组织”的概念也开始在大陆流行。比较有名的社会组织如“自然之友”等就是在这一时期成立的。与“GONGO”有所区别，这类由民间自下而上自发产生的社会组织被称为“草根社会组织”（Grassroots NGO）。

根据一项大规模的调查，中国社会组织发展迅速和开展活动的领域，大致是社会需求旺盛、存在公共物品供给短缺而政府政策上又相对允许或鼓励发展的领域。^⑤近年来社会组织发展的一个明显趋势是，社区层面社会组织成长迅速，在城市治理方面发挥着重要作用。有学者发现，2006年北京市东城区登记注册的社会组织有342家（其中社团124家，民办非企业单位216家），另有备案的社区社会组织4740家。登记注册的社会组织包括了各领域的社会团体和民办非企业单位，学术类社会组织仅占8.7%，其中备案的社区社会组织包括大量居民合唱团、体育小组、居民自治类组织等自发成立的居民组织。^⑥

虽然官方社团依然保持着垄断性地位，大多数专业性社团也是“由组织出面组建”，并不积极寻求社团自主性的强化^⑦，然而20世纪90年代中期以后，在某些领域开始大量出现更具有民间色彩的草根社会组织，并在实际行动中表现出越来越强的自主性，最突出的代

① 参见孙炳耀：《中国社会团体官民二重性问题》，载《中国社会科学季刊》，1994年春季号。

② 参见沈原、孙五三：《制度的“形同质异”与社会团体的发育——以中国青基会及其对外交往活动为例》，见中国青少年发展基金会编：《处于十字路口的中国社团》，天津，天津人民出版社，2001。

③ 参见孙立平等：《动员与参与——第三部门募捐机制个案研究》，杭州，浙江人民出版社，1999。

④ 参见华监武：《社团革命：中国社团发展的经济学分析》，济南，山东人民出版社，2003。不过1998年社团政策调整影响到社会组织这一时期的发展。1998年10月，国家对《社会团体登记管理条例》进行了修订，提高了登记门槛，设置了分支、代表机构的设立，强调了有关罚则，对资产、经费进行了细致规定。随后民政部结合条例修订对社团进行治理整顿，直接后果是1998年及之后几年社团数量停止增长甚至下降，直到2002年才有所回升。

⑤ 参见贾西津：《中国公民社会和NGO的发展与现状》，见《中国基层民主发展报告》，西安，西北大学出版社，2003。

⑥ 参见王名、孙伟林：《我国社会组织发展的趋势和特点》，载《中国非营利评论》，2010（1）。

⑦ 参见顾昕、王旭：《从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变》，载《社会学研究》，2005（2）。



表领域当属城市新建商品房住宅区业主自治、弱势群体维权（如劳工 NGO）、环境保护等。2008 年在中国社会组织发展史上具有重要地位。汶川地震后，大量志愿者、慈善组织、民间组织投入到抗震救灾和灾后重建的活动之中，尤其是借助于新兴的互联网媒体技术，让公众见证了民间组织作为社会治理主体的重要性，极大促进了民间慈善组织的成长。

尽管如此，我国社会组织总体而言仍面临如人力资本短缺、资金支持匮乏、专业能力不足等方面的困境，其中最关键的是身份合法性问题。造成这一问题的主要原因正是长期以来以“归口登记、双重管理、分级负责”为特点的社团管理体制。^① 审批注册和双重管理的体制限制了社会组织的发展，使得大量社会组织以半地下的形式存在。截至 2010 年，我国在民政部门注册的社会组织约有 44 万个，但据估计，在中国至少仍有 300 万个无法登记的社会组织。这意味着，相比已登记注册的 44 万个“合法组织”，近九成民间组织处于“非法状态”。^②

面对社会转型过程中遇到的各类问题和社会组织成长的既成事实，在“社会建设”和“创新社会管理”的名目下，为努力建立完善新的治理策略，国家也开始采取政策手段调整与社会组织的关系模式，在政府宏观话语体系中，体现为对社会组织的地位的承认。2007 年，中国共产党十七大报告首次引用“社会组织”概念，提出要“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能”。2011 年，国家“十二五”规划纲要中首次正式提出“加强社会组织建设”。

一些地方积极探索探索社会组织管理体制改革。比如，北京市设立了中共北京市委社会工作委员会、市社会工作办公室。各区县也设立了相应机构，各街道成立了社会工作党委。北京市将工会、共青团、妇联等人民团体构建为“枢纽型社会组织”，在政治上发挥“桥梁纽带”作用，在业务上发挥“龙头引领和聚合”作用，并承担有关社会组织的业务主管单位职责。在监管体制上，从 2011 年起，北京市民政局建立社会组织等级管理体系，实行社会组织分级管理制度，加强对社会组织的日常管理、活动管理和监督管理。广东等一些地方建立了社会组织党工委，切实加强党对社会组织的领导。在准入体制上，部分类型社会组织门槛有所降低。2008 年起，深圳率先探索对工商类、社会福利类、公益慈善类三类民间组织实行“无主管直接登记”。仿照经济领域的做法，一些地方政府在公益慈善、社区服务、学校教育等领域成立了“社会组织孵化器”。

2013 年 3 月 14 日，在十二届全国人大一次会议上通过的国务院机构改革和职能转变方案规定：成立行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主管部门审查同意。除了这类监管体制，政府也在通过市场机制构建与社会组织的关系，政府通过购买服务、资金补贴等方式鼓励社会组织

^① 1988 年 9 月和 1989 年 10 月先后颁布了《基金会管理办法》和《社会团体登记管理条例》，作为规范管理社会组织的基本法规政策，开始了以“双重管理”为核心的社会组织监管体制。

^② 实际上，大量社会组织以“民办非企业单位”的形式存在。据《中国民间组织报告（2011~2012）》，截至 2010 年年底，民办非企业单位总数达到 19.8 万个，比 2009 年增长了 4.2%。

参与公共服务和社会管理，将社会组织纳入工作体制。2012年，中央财政首次安排2亿元用于支持社会组织社会服务。

从这些制度安排来看，社会组织管理体制改革体现了从“总体性支配”向“技术性治理”的转变。^① 国家依靠“行政吸纳政治”的逻辑进行社会建设的基本思路，从设计思路来看，带有强烈的“国家法团主义”的色彩。^② 国家主导社会组织的生产，社会组织辅助国家对社会空间的治理。

二、社会组织作为城市治理主体：以业委会为例

在当代中国社会转型的大背景之下，城市社会组织的发展与城市治理模式的转变密切相关。当代中国城市正经历着从“单位制”到“社区制”的转型。在单位时代，单位在城市利益组织化中居于支配性地位。城市社会公共利益由不同单位的行政建制达成，既不是按阶层也不是按行业组织起来。单位“政行合一”，将社会利益分割化，分散了社会政治行动的内容、形式和规模，客观上减轻了面向国家层次、公共领域的政治压力。^③ 然而，这种格局因为单位制的弱化而降低。随着市场化改革，原先由单位担负的社会功能和政治功能逐步向外转移。加之城市体制外人口包括流动人口、下岗失业人员的增加，城市基层生活呈现出多元化的格局。这对城市基层的社会整合和治理提出了新的要求。城市社区话语的兴起和社区建设的开展，正是国家为有效治理复杂环境下分化和多元化的都市基层生活而对治理权力技术的完善与改革。

这一过程最突出的表现首先是社区居委会的改组与强化。传统上，按照《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，虽然居委会在法律上系基层群众自治组织，但在居民眼中构成政府在基层的神经末梢，实际上所从事的也主要是政府交办的各种行政事务，并因此承受了极大压力，正所谓“上面千条线，下面一根针”。由于居委会疲于应付这些事务，难以满足居民对自治的需求。^④ 虽然在社区建设和创新社会管理的名目下，一些地方采取设置社区工作站的方式，剥离了部分居委会的行政职能，把居民代表和负责社区事务的专职“社区工作者”进行了区分，但这一基本格局并未发生根本变化。正如有研究者通过对社区参与类型学的分析所指出的，社区建设背景下的城市社区是为了解决单位制解体后城市社会整合与社会控制问题而自上而下建构起来的国家治理单元，而不是可以促进公共领域形成

① 参见渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理》，载《中国社会科学》，2009（6）。

② 以国家法团主义视角分析当代中国的社会组织管理模式，参见顾昕、王旭：《从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变》，载《社会学研究》，2005（2）。

③ 当然另一方面也加剧了单位内部的冲突问题。参见张静：《阶级政治与单位政治——城市社会的利益组织化结构和社会参与》，载《开放时代》，2003（2）。

④ 有研究指出，在居委会组织内部人力、财力、权力、时间等资源极度短缺的情况下，居委会协管能力严重不足，只能以“选择性应付”的方式来抵触上级政府的超负荷压力。参见杨爱平、余雁鸿：《选择性应付：社区居委会行动逻辑的组织分析》，载《社会学研究》，2012（4）。



或市民社会发育的地域社会生活共同体。^①

不过，在当代中国城市社会空间重构的过程中，伴随着国家权力向城市基层社会的延伸，还出现了一个不同社会片断经由各种与居住空间有关的都市运动而生成的相反的过程。其中最值得关注的便是新建商品房住宅小区业主维权与自治运动。住房商品化改革历经 20 年之后产生了潜在而深远的社会后果，当住房从再分配体制下的福利变成市场经济下的商品的时候，诞生了业主这样一个基于住房私有产权的新社会群体。城市空间分异和极化也为作为“有产者”或“中产阶层”的业主身份地位群体的聚合提供了动力。一方面，这为业主参与社区公共事务提供了条件。正如阿伦特所说的：“私人财富成为进入公共生活的前提条件……它以适当的确定性保证了其主人不必再忙于为自己提供消费的手段，并且能自由参与公共活动。”^② 另一方面，由于私人利益或公共利益受到侵害，在很多新建商品房住宅小区，业主面对影响他们的房屋和住区的问题不仅倾向采取维权行动加以解决，还积极寻求社区自治。由于涉及切身利益，居民对本小区的公共事务投入了更大的热情，相对而言参与率更高。有业主调查表明，在回答“比较过去住在分配的住房里，您对现在社区公共事务的关心程度”的问题时，“与以前一样”的占 9.6%， “比以前更加关心了”的占 88.0%， “比以前更不关心了”的占 2.4%。^③

住房所有权作为“私权”，也成为业主拒绝行政权力介入和干涉社区事务的理由。业主们会反对有关部门包括居委会拥有和行使针对小区内部事务的管辖权力，而是基于住房私有财产权和建筑物区分所有权，依据有关法律规定，通过成立业主大会和业主委员会行使小区公共事务的自治权。^④ 业主委员会构成一种社会公民组织，它通过聚合并代表产权人的利益，要求分享财产管理方面的社会权利。正是随着业主委员会的大量出现，业主维权运动开始进入一个迅速发展期，并带来了城市基层社区政治生态的深刻变革。^⑤

正如有业主维权人士所概括的“居住改变中国，民主从社区开始”，通过维权和自治的实践，社区成为基层民主的训练场，一种“新型的公共空间”。^⑥ 业主维权正在经历从建筑物区分所有权（物权）到社区自治权（治权）再到公民权（人权）的转变。^⑦ 业主维权与寻求自治的普遍性，社区日常生活的政治化，对于培育社区社会资本，推进城市基层民主化具有积极作用。

① 参见杨敏：《作为国家治理单元的社区——对城市社区建设过程中居民社区参与和社区认知的个案研究》，载《社会学研究》，2007（4）。

② [美] 汉娜·阿伦特：《人的条件》，上海，上海人民出版社，1999。

③ 参见夏建中：《城市新型社区居民自治组织的实证研究》，载《学海》，2005（3）。

④ 有调查表明，69.1%的业主认为居委会是政府组织，95.4%的被调查者认为是居民自治组织。参见夏建中：《城市新型社区居民自治组织的实证研究》，载《学海》，2005（3）。

⑤ 参见郭于华、沈原：《居住的政治——B市业主维权与社区建设的实证研究》，载《开放时代》，2012（2）。

⑥ 参见张磊、刘丽敏：《物业运作：从国家中分离出来的新公共空间》，载《社会》，2005（1）。

⑦ 参见沈原：《走向公民权：业主维权作为一种公民运动》，见《市场、阶级与社会——转型社会学的关键议题》，北京，社会科学文献出版社，2007；陈鹏：《从“产权”走向“公民权”——当前中国城市业主维权研究》，见郭于华、沈原、陈鹏编：《居住的政治》，桂林，广西师范大学出版社，2014。



另外值得注意的是，在小区维权和社区自治的都市运动中，已经涌现出专业化的维权者或所谓“社区活动家”，他们不仅致力于本社区的维权和自治运动，而且通过从事公民教育，推广民主的理念。2007年，借一次全国性的《物权法（草案）》公民联署签名之机，北京市若干商品房小区的业主代表向建委提交了申请，要求成立“北京市业主委员会”。在得到批准之前，为避免非法组织之嫌，根据某律师建议，命名为“北京市业主委员会申办委员会”（简称“业申委”）。有关部门表示具有“积极意义”，但需要“研究研究”，后以业委会非法人等理由，至今未批准。虽然“业申委”尚未取得合法身份，但这并不妨碍其行动主义的取向。自“北京市业申委”成立以来，共召开七次北京市业主委员会年会，组织多次有关社区自治、业委会职能、公共维修基金、公共配套设施的权属、前期物业问题等的专题研习班和研讨会，代表业主参与市建委有关政策的咨询会，发动公民联署行动向有关立法提出建议，日常为来自不同社区的业主和业委会提供各方面咨询。^①近年来，在广州、西安、成都、宜昌等城市，也出现了类似的跨社区的业主联合组织。2013年8月初，由北京市海淀区和谐社区发展中心举行的“构建法治社区探索理论实践研讨会”，则汇聚了全国各地业委会和活跃的社区活动者，共同交流业主维权和社区自治的经验与理念。跨社区、跨地域的业主组织及专业机构的出现，标志着当代中国业主维权和社区自治运动逐步进入了一个迈向职业化、规范化和制度化的新阶段。

尽管如此，这一过程只是刚刚开始，还要看到，虽然作为城市中产阶层的业主在维权运动中表现出一定的权利意识和行动能力，但对市民自主组织的政治、法律限制构成了其组织化表达行动和社会发育的制度瓶颈。^②在实际当中，尽管《物权法》赋予了业主大会和业主委员会以法律地位，这些业主组织在实际的社区生活与治理中也开始发挥重要的作用，但以业主大会为基础的各小区业主团体至今并没有取得法人地位，也没有作为社会团体在民政部门登记。业委会成立难、行为难以规范的问题普遍存在，未能从根本上解决。北京的新建商品房住宅小区中成立了业主委员会的尚不足20%，其中能正常运作的比例更低。这种情况造成业主个体之间、业主与开发建设单位和物业服务企业之间，以及业主与部分基层政府和相关部门之间的分歧仍然存在，甚至越来越尖锐。

相比较而言，业主组织由于有住房财产权作为基础而具有一种“天然合法性”，而某些公益性组织如某些环境NGO，尤其是为弱势群体维权的社会组织如劳工NGO，其生存环境则要严苛得多。比如，制度合法性和组织资源的缺乏制约了劳工NGO的发展。^③因为替工人维权的劳工NGO在政府看来是麻烦制造者，它们几乎都无法找到业务主管单位，因此除

^① 有关北京市业申委的研究，参见郭于华、沈原、陈鹏编：《居住的政治》，桂林，广西师范大学出版社，2014。张紧跟等的研究认为广州业主委员会联谊会采取“非正式政治”的行动策略，以适应制度环境。参见张紧跟、庄文嘉：《非正式政治：一个草根NGO的行动策略——以广州业主委员会联谊筹备委员会为例》，载《社会学研究》，2008（2）。

^② 参见陈映芳：《行动力与制度限制——都市运动中的中产阶级》，载《社会学研究》，2006（4）。

^③ 参见和经纬等：《在资源与制度之间：农民工草根NGO的生存策略——以珠三角农民工维权NGO为例》，载《社会》，2009（6）。

了个别情况也无法实现注册，以解决身份的合法性问题。政府反制劳工 NGO 的手段就是查封、罚款等。^①

在“稳定压倒一切”的维稳体制下，社会组织总是被当作可能带来不稳定的假想敌加以防范，社会中间组织的发育受到压制。社会组织化程度低，尽管在一定时期带来表面的稳定，但由于缺乏多元的社会组织，弱势群体缺乏有效的组织资源，难以形成有效的利益凝聚机制，正当利益表达受到压制，结果反而加剧社会利益结构失衡，导致社会冲突呈现爆发式特点。正如清华大学社会学系发展研究课题组所指出的，在法律框架内活动的社会组织本身就是社会建设和社会稳定的促进力量。各类社会组织的发展，有助于合理整合利益诉求，培养社会公信和自律机制，促进社会沟通协商，形成利益制度化表达，有效化解社会矛盾。^②

三、社会重建中的社会组织：理论与展望

从国家—社会的理论视角看待当代中国社会组织状况，主要有“社会中心”与“国家中心”两个视角。

(1) 公民社会 (civil society) 理论。哈贝马斯指出：“市民社会的核心机制是由非国家和非经济组织在自愿基础上组成的。”^③ 公民社会理论认为，现代社会组织的发展以公民社会的出现为基础，同时也构成公民社会的基本形式。一些持此立场的研究将中国大陆社会组织的兴起视为公民社会的萌芽。

(2) 法团主义 (corporatism) 理论。该范式认为国家是影响利益构成和团体作用的决定性力量，社会组织构成国家统摄社会的中介机构。法团主义“意味着社会和国家双方能够通过合作而获益：一方面，社会中分散的利益按照功能分化的原则组织起来，有序地参与到政策形成的过程中去；另一方面，从这种制度化的参与机制之中，国家权力获得了稳定的支持来源（合法性）和控制权”^④。

虽然看似针锋相对，持不同立场的学者也相互批评，但从当前中国社会建设和社会组织发展的实践来看，两个理论范式都有一定的解释力。一方面，在某些领域，社会自主性和自组织力量获得一定程度的增长，社会组织积极介入公共生活，参与到治理过程之中。另一方面，国家也在调整治理技术，回应社会力量的发育，采取新的治理框架整合社会组织，由此增强自身的统治基础。两个方面并非完全此消彼长，而是在现实之中互为条件。一些概念如“国家领导的市民社会”、“准公民社会”、“镶嵌的社会自主性”等，则可以说是两种范式之间的某种折中。

① 参见黄岩：《创制公民权：劳工 NGO 的混合策略》，载《国家行政学院学报》，2012（4）。

② 参见清华大学社会学系发展研究课题组：《以利益表达制度化实现长治久安》，载《领导者》，2010（33）。

③ [德] 哈贝马斯：《公共领域的结构转型》，曹卫东等译，南京，学林出版社，1999。

④ 张静：《法团主义》，北京，中国社会科学出版社，1998。

其实,无论哪种理论范式,在当代中国社会转型丰富的实践经验面前简单笼统的套用或移植都难免存在一定问题。正如有研究指出的,笼统地讨论中国的社会组织与政府的关系模式并无实质意义。因为社会组织本身并不同质,不同领域、不同类型、不同规模的社会组织,与政府的关系很可能不同,而且国家本身也有条块之分、层次之别,并非铁板一块。^①在实际中,政府为了有效控制社会组织化进程,根据社会组织的挑战能力和提供的公共物品,对不同的社会组织采取了不同的控制策略,形成了一套“分类控制体系”。^②

更重要的是,中国的改革是渐进的、不连贯的、不明确的过程,转型时期社会的生长也是片断性的、模糊的和带有不确定性的。无论是公民社会还是法团主义的解释框架,对中国现实来说都不构成一个既定的、一成不变的存在,也难说是国家精英或社会精英怀着特定目的意识预先设计的产物,抑或历史线性演进的终极目标。更何况实际情况是,当前中国社会利益群体发展不均衡,体制外的个体难以形成有效的利益表达机制。有学者设计出通过法团主义路线来培育公民社会的道路。^③然而也正如有研究者指出的那样,在经典概念意义上,法团主义的基础正是市民社会,法团主义是在市民社会基础上发展出来的一种特定的利益代表体制。在没有市民社会基础的情况下,建构法团主义显然存在问题。^④因此如果市民社会对中国而言还是虚无缥缈的话,那本质意义上的法团主义似乎更是遥不可及。

李友梅注意到“社会发育”过程中,社会阶层和组织之间的对应关系。上层群体民间组织主要是行业协会。其成员的利益表达愿望强烈,自组织化程度比较高。中层群体的民间组织主要有两大类:一类是数量庞大的兴趣型、职业技能提升型、交友型等“自我满足型”民间组织,大部分尚未正式注册;另一类是具有一定形态和规模的公益型组织。底层群体的民间组织主要是基层社区中的健身、互助等松散型的民间组织,其活动与日常生活的基本需求紧密联系。^⑤实际上,国家社会主义转型未必带来公民社会的成长,而可能是一种“坏的公共性”。正如孙立平指出的,经过三十多年改革和转型的过程,新的社会力量开始形成,但却是以断裂和失衡的状态呈现出来:一方面,经济精英、政治精英和知识精英开始构成一个巩固的联盟;另一方面,则是碎片化的弱势群体。其结果是两者争取自己利益能力的高度失衡。这种“不良社会”的出现,不但对社会的利益格局,甚至对整个社会生活都有着重要的影响。^⑥

中国的社会转型呈现出与苏联及东欧国家不同的一些特点,如政体和意识形态是连续

^① 参见范明林:《非政府组织与政府的互动关系——基于法团主义和市民社会视角的比较个案研究》,载《社会学研究》,2010(3)。

^② 参见康晓光、韩恒:《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,载《社会学研究》,2005(6)。

^③ 参见顾昕:《公民社会发展的法团主义之道——能促型国家与国家和社会的相互增权》,载《浙江学刊》,2004(6)。

^④ 参见吴建平:《理解法团主义——兼论其在中国国家与社会关系研究中的适用性》,载《社会学研究》,2012(1)。

^⑤ 参见李友梅:《民间组织与社会发育》,载《探索与争鸣》,2006(4)。

^⑥ 参见孙立平:《社会转型:发展社会学的新议题》,见《现代化与社会转型》,北京,北京大学出版社,2005。



的、在实践中充满变通的等。因此，研究者不能仅仅停留在制度和组织的结构性特征上，而要更加重视转型的实践层面。在社会组织与国家的关系上，有研究者如安子杰抛弃框架性的解释，将政府和草根社会组织之间的关系概括为一种既“互相需要”又“互相怀疑”的“权变共生”（contingent symbiosis）。^① 作者宣称，这个概念的确要比法团主义更有助于揭示实际之中威权国家与社会组织之间的互动逻辑。^② 而大量的研究则表明，官方社会组织如工会、商会等只是辅助国家对社会空间的治理，并不具有法团主义的特征。

行动锻造公民，抗争生产社会，维权改变中国。^③ 如果从一种实践的角度来看，公民社会的生产，正是行动者在与权力—市场的互动过程之中，借由各类维权运动的形式，在集体行动的实践中实现的。大量的研究揭示了各类草根社会组织及行动者的生存与行动策略、勇气，其重要性正在于从当代中国转型实践层面的经验观照之中，建构出实体性概念，宣示了在这样一个历史时刻日常行动与公民意识的深远意义。

整体来讲，尽管改革以来社会组织取得一定的发展，但从自主性和组织化的程度来看，社会组织发育还处于较低水平。虽然数量有较大增加，但很多社会组织有名无实，并未承担起制约权力、驾驭资本的功能。^④ 这一不平衡的状况近些年来并没有得到根本改善。尽管“直接登记”写入了社会组织的政策法规，但显而易见的是，在社会组织领域和类型方面仍然具有鲜明的“选择性”，能够直接登记的社会组织类型基本上还是属于相对宽松的、不太敏感的领域。在某些领域，如劳工权益、环境保护、业主自治，社会组织的发展和作用的发挥仍然受到严重束缚。^⑤

可以看到的是，市场和权力相互结合、不断扩张，而常规化、制度化的社会自组织和利益表达机制却付之阙如，这样一种格局带来种种负面后果。就此而言，无论采取什么样的理论模式，面对这些紧迫的现实问题，正如清华大学社会学系发展研究课题组报告所指出的，当前中国需要通过社会建设实现制约权力、驾驭资本、遏止社会失序的目标。社会建设的根本在于社会主体性的培育，尤其是自组织的社会生活的培育，不应是权力主导的过程，或者权力或市场对社会的占领，也不能仅仅归结为促进各种社会事业的发展、社会管理机构的强化和社区建设的实施，而是要充分发挥社会自身的主体性，即自治意义上的“公民社会”和“能动社会”的建设。^⑥

① See Spiers Anthony, "Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs," *American Journal of Sociology*, Vol. 117, No. 1 (2011), pp. 1-45.

② 仍有诸多问题有待澄清，比如草根社会组织是否只能局限于社会福利领域，是否有助于提升地方政绩才能生存，其发展是否坐等广泛的政治变迁。

③ 参见郭于华、沈原：《居住的政治——B市业主维权与社区建设的实证研究》，载《开放时代》，2012（2）。

④ 参见清华大学社会学系发展研究课题组：《走向社会重建之路》，载《战略与管理》，2010（9~10）。

⑤ 据清华大学 NGO 研究中心调查，社会组织在那些相对来说政策宽松、易于得到资源而进入门槛较低的领域已经开始出现低水平重复的现象，而那些存在大量社会问题、迫切需要公民参与的领域，包括一些重要的公共政策领域，比如劳资关系等，却因种种原因极少有社会组织进入。参见王名、贾西津：《中国 NGO 的发展分析》，载《管理世界》，2002（8）。

⑥ 参见沈原：《社会的生产》，载《社会》，2007（2）；清华大学社会学系发展研究课题组：《走向社会重建之路》，载《战略与管理》，2010（9~10）。



第二节 维稳政治学与抗争政治

一、“维稳政治学”的确立

20世纪90年代中期以来,中国驶入了经济发展的快车道,市场化取向的改革不断向纵深发展。与此同时,许多深层次的社会矛盾也在不断积累和暴露,这些矛盾最后汇聚成以“信访洪峰”为表征的社会稳定问题。据披露,全国集体上访自1992年以来持续上升。1995年,全国县级以上党政机关受理信访总量为479万件。2000年,全国县级以上党政机关受理信访量首次突破1000万件大关,达到1024万件,其中,集体上访量在2000年达到了24.58万批次、565万人次,分别是1995年的2.8倍和2.6倍;而中央信访机构受理的信访总量在2000年达到了58.64万件,是1995年的1.46倍。另一方面,群体性事件作为体察社会尖锐矛盾的敏感信号,表现出了数量扩大、规模增加、行为激烈、诱发点多、涉及面广、对抗性强等特点。据较为保守的估计,全国群体性事件从1993年的1万起增加到2004年的7.4万起,年平均增长17%;参与人数由73万多人增加到376万多人,人数年均增长12%;其中,百人以上的由1400起增加到7000多起。2005年全国群体性事件的数量一度下降,但从2006年起又上升到6万多起,到2008年达到了9万多起,而到2011年群体性事件的爆发已经比2008年又翻了一番,达到了18万多起。^①

应星在分析信访制度的演变时曾经把1982年到1995年期间信访制度的运作称为“安定团结型的信访”,而把1995年后信访制度的运作称为“维持稳定型的信访”。^②对信访制度功能的这种分期大体也可以扩展至政府对社会稳定问题的治理方式的分期。前一时期的基本治理方式可称为“安定团结的政治学”,后一时期的基本治理方式可称为“维稳政治学”。从“安定团结的政治学”到“维稳政治学”是一脉相承的,两者并无本质的差别,但是,两者在具体的治理技术配置上有一些重要的不同。

(一)“拔钉子”与“开口子”的张力

应星曾经把地方政府“维稳政治学”的机制总结为这样一个三角(见图9—1)。^③

所谓“拔钉子”,是指地方政府对上访者尤其是上访组织者采取强力打压的方式。“开口子”是指地方政府满足上访者的经济要求。“揭盖子”是指上级政府要求下级政府改善其

^① 参见应星:《“气”与抗争政治:当代中国乡村社会稳定问题研究》,北京,社会科学文献出版社,2011。

^② 参见应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,载《法学研究》,2004(3)。

^③ 参见应星:《大河移民上访的故事》,北京,三联书店,2001。



图 9—1 维稳政治学的三角

服务，纠正其不端行为，甚至对因为贪渎或官僚主义等问题导致不稳定事件发生的基层官员进行惩处。这三种治理技术在 20 世纪 90 年代以后仍是治理抗争政治的基本手段，但是，“拔钉子”与“开口子”之间的张力达到了前所未有的强度。

这是因为，一方面，由于社会稳定问题自 20 世纪 90 年代中期起开始上升为一个全局性的问题，稳定压倒了一切，各级政府尤其是基层政府的维稳压力是空前的，维稳的状况关系到是否对基层官员所有政绩“一票否决”的问题，因此，基层政府在缺乏其他有效手段的情况下更加依赖“拔钉子”的技术，即企图通过打压草根行动者来暂时地消除社会不稳定的局面。

而另一方面，也因为维稳工作地位的上升，各级政府尤其是县级以上的政府掌握了较高的维稳基金，从而使县级以上的政府可以在社会稳定局面面临失控的情况下加大“开口子”的力度，即企图用人民币来解决人民内部矛盾。

“拔钉子”与“开口子”本来是政府可以并用的手段，但非常悖谬的是，这两者激发出群众心中两个完全不同的政府形象，却又从不同的方向共同促使了维稳问题的恶化。“拔钉子”塑造出群众心中的基层政府的丑恶嘴脸，激发出草根行动者为了一口气与基层政府抗争到底的决心和意志。“开口子”塑造出群众心中的高层政府的亲民嘴脸，却又同时激发了抗争参与者乃至抗争旁观者的机会主义心理，使其更加笃信“不闹不解决，小闹小解决，大闹大解决”。也就是说，现在许多地方政府维稳所用的这两种治理技术使其陷入了一个非常尴尬的境地：如果不下决心去解决抗争者提出的实际问题，会激化矛盾；而如果下决心去解决这些问题，却又会牵连出更多的矛盾。

（二）行政主导与法律治理的对立

20 世纪 90 年代以来中国的行政法制建设取得了长足的进步，行政法也成为治理抗争政治的新手段。但是，法律治理并没有成为主导的治理手段，甚至其独立性也大打折扣。所谓“立案政治学”乃至整个“诉讼政治学”，实际上构成了“维稳政治学”的一个环节。^①在对抗争政治的治理中，仍是行政力量占据着绝对的主导地位，而行政法不过是一种政治控制机制。这样一来，法律所本应具有的稳定、理性的、规范的、程序化的治理效应就无从发挥。

^① 参见应星：《“气”与抗争政治：当代中国乡村社会稳定问题研究》，北京，社会科学文献出版社，2011。



(三) 运动式治理与制度化治理的矛盾

20世纪90年代是社会不稳定事件的高发时期,也是“维稳政治学”确立的时期。进入新世纪以来,社会稳定问题越发严峻。从1992年到2004年,全国形成了长达13年的信访高潮,其中因“三农”问题引发的信访占据了相当的比例。为此,国家提出了建设和谐社会、实践科学发展观的新的战略目标,将以信访和群体性事件为标杆的社会稳定任务提到了空前的高度。在一个时期里,维稳成为政府的一项中心性工作。2004年各级政府建立了信访问题和群体性事件联席会议制度;2005年国家修订了《信访条例》,公安系统于同年开展了“开门大接访”运动;2007年又召开了全国第六次信访工作会议。政府为解决信访突出问题 and 群体性事件采取的“开门大接访”、“领导包案限时办结”等措施在短时期内取得了较好的效果。但是,这些看似创新的举措基本上仍属于新中国惯用的运动式治理方式,即政府以垂直命令、政治动员的方式,在某些特定的时期集中调动力量、配置资源,来解决一些比较尖锐、比较突出的矛盾和冲突。这种治理方式的特点是行政主导、不计成本、一刀切、一阵风。但它往往追求的是一时之功效,而无法形成制度化的积累,往往陷入“治标不治本”的困境。而在常规化治理上则是思路陈旧,手段单一,为维持社会稳定本身而层层加压,严防死守,滥施暴力,不讲规则,不计后果,罔顾制度建设、人心安定、利益表达和社会发育这些治本之策。因此,新世纪社会稳定问题的局面并没有根本的扭转。

总的说来,20世纪90年代以来,随着政府对稳定任务的空前重视以及中央财力的增强,政府防止社会抗争和处置群体性事件的资源空间大大拓展,调控手段更为灵活和多样。但是,这些资源和手段基本上都是权宜性的。“维稳政治学”的确立成为一把双刃剑,它既有助于控制抗争政治的蔓延态势,又同时促成了“越维稳越不稳定”的恶性循环。维稳的成本越来越高,维稳的心态却越来越不从容,维稳的效果也越来越短促。^①

不过,在一些地方的维稳实践中,也表现出了维稳的新思维。其中最有代表性的就是广东省2011年对乌坎事件的处理。这种新思维的突出特点就是破除目前僵硬的维稳机制,对民众的利益表达问题与社会稳定的并重,用理性和妥协来解决社会矛盾,用选举这种民主的过程来形成一个制度性的构架,促使社会矛盾从可能的恶性循环走向制度化的良性循环,同时满足民众表达争取利益权利诉求和政府化解矛盾、维护社会稳定的双重需求。

二、抗争政治的基本类型

对抗争政治类型的划分可以选择不同的角度,角度的选择与研究者关心的问题有关。当代中国的抗争政治是在社会转型的政体框架下展开的,因此,有两个问题可谓焦点问题:

^① 参见清华大学社会学系发展研究课题组:《以利益表达制度化实现社会长治久安》,载《领导者》,2010(33)。



一是转型社会为抗争政治的合法渠道提供了什么样的结构性规定与限制；二是在这种结构性条件的制约和刺激下，抗争政治的组织手段和动员方式有什么样的差异。我们据此可以确定对当代中国抗争政治进行分类的两个维度：行动的合法性维度与行动的组织化维度。

（一）行动的合法性维度

在此维度下可划分出当代中国抗争政治的三种基本类型。

1. 依法抗争行动

这种类型的基本特点是以较为理性、合法的手段去向政府施压，争取自己的合法权益。这类行动又可分为三个具体类型：群体性行政诉讼、集体上访与抗争性聚集。

具有最高合法性的抗争行动是群体性行政诉讼。以法律为武器、通过诉讼来争取自己的合法权益，这无论是在西方民主国家，还是在中国这样的转型国家，都是制度允许甚至鼓励的。因此，诉讼一般都被看作是政治参与行为而非政治抗争行为。但是在中国，群体性行政诉讼具有特殊的性质。这是因为群体性行政诉讼案件涉及群众与地方政府的纠纷，被法院视为敏感性案件。由于中国地方法院是在地方党委的统一领导下，地方法院在很大程度上要直接受制于当地政府，所以，每当法院碰到群体性行政纠纷这样的敏感问题时，总是面临着极大的压力，处事异常小心，在不少情况下都会采取回避（不予立案）、拖延（审结无期）、偏袒（审理中偏向地方政府）的方式；有的时候，即使最后的判决结果有利于民众，在政府对判决结果不予理睬后也不去强制执行；还有的时候，作为被告的政府一方甚至可能对作为原告的群众直接施压或报复。这都是由中国特殊的“诉讼政治学”所决定的。既然如此，民众在提起群体性行政诉讼后，也就常常不会完全按照法律的规定行事。他们在从争取立案到审理再到执行的整个过程中，都要借助相当的抗争性手段才能推进诉讼的进行。这样，在法庭内外就构筑起了中国特殊的抗争政治的一个舞台。

具有一定合法性的抗争行动是集体上访。由于中国政治体制的高度集权，所以，上访人群大量聚集在北京及省城这样的政治中心，希望能够通过上访，打破官僚制的藩篱，向高层领导直接表达诉愿、解决纠纷和化解冤情。而高层领导一旦接待了上访者或对他们的上访事由作出了处理意见，其效力可视同官方文件，甚至比司法文书更有效力。从某种意义上说，信访制度的设计与运作，使中国1949年后的政治具有某种新的“双轨政治”的性质。不过，上访权作为国家赋予民众的一种申诉权，其合法性往往是很含糊的。一方面，国家如果不给权利遭到侵害的民众提供这样一种非常规的救济手段，那么，在司法救济还极不健全的情况下，社会公平的不断被破坏、怨气在底层的逐渐积累势必会构成对社会秩序乃至对政权合法性的威胁；另一方面，如果这种渠道过于畅通，如果这种非常规的手段被民众作为实现正义的常规手段，如果民众动辄到首都和省城上访或成百上千地集体上访，那么，这无疑会被看作是对安定团结局面的严重破坏。国家在什么情况下鼓励或容忍上访，在什么情况下又控制或打击上访，这是由国家和上访者之间推拉伸缩的权力实践来确定的。上访合法性的模糊与民众在上访实践中的“问题化”策略有关。由于官僚机器惯有的推诿、拖延和敷衍，民众并非直接通过上访表达自身的诉愿就可以使其问题得到解决。为了使国

家真正重视其所反映的问题，民众不得不通过某些边缘化的越轨和特定的“问题化”技术^①（比如在政府门前下跪喊冤甚至采取自杀式抗争），把民众自身的利益困境问题建构为危及安定团结局面，因而是政府再也不能回避的重大问题；这些问题既给政府带来了相当的麻烦，同时，民众又没有直接触犯法律的红线。

合法性较低，但在某种程度上也为政府所容忍的抗争行动是抗争性聚集（contentious gatherings）——这是指群众用较为理性、节制的方式聚集在政府门外或其他重要场合游行示威或静坐抗议来表达诉求的方式。利益受害群体有的时候是在当地自发地宣传中央有利于民众的政策以对抗地方政府的“土政策”，有的时候进行较为理性的群体示威或较为节制的骚扰，以此对基层政府施加压力。

2. 群体性事件

这类抗争行动合法性很低，政府容忍度也很低，但尚不构成对制度的直接挑战。所谓“群体性事件”，是指由人民内部矛盾引发的、众多群众自发参加的、主要针对政府的群体聚集事件，其间发生了比较明显的暴力冲突，出现了比较严重的违法行为，对社会秩序造成了较大的消极影响。显然，群体性事件不同于依法抗争行动的特点在于，它具有较强的自发性、暴力性与违法性。群体性事件不同于革命、叛乱或暴动的特点在于，它尽管是制度外的群体政治行动，但并不旨在挑战社会基本制度本身的合法性，而是由人民内部矛盾引发的。群体性事件不同于团伙犯罪的特点在于，它不是以哄抢财物、破坏秩序、伤害人身为直接目的的刑事犯罪，而是有着不失某种合理性和正当性的行动渊源或背景，违法犯罪行为只是这种行动的“意外”后果。群体性事件不同于群体械斗的特点在于，它不是民间的群体性纠纷，不是纯粹的治安性案件，而是群众把目标指向政府、企业或社会其他管理者，由利益纠纷引发而又具有某种政治性质的群体行动。可以说，群众与政府之间的利益矛盾是群体性事件的发生背景，行为违法是它的客观后果，但它真正的驱动力却在于情感。

在群体性事件这种基本类型下还可再分成两种具体类型：以非利益相关者为主体的群体性事件与以利益相关者为主体的群体性事件。尽管都被称为群体性事件，但这两者无论是在行动的目标上，还是在组织的机制上，都存在着重要的差别。

3. 反叛

这类抗争行动完全不具有合法性，对现有政治制度的合法性构成了直接挑战。其具体类型又可分为叛乱与革命。革命比单纯的叛乱有更强的组织性、预谋性和纲领性。

（二）行动的组织化维度

从组织化的维度来看，反叛的组织化程度最高，群体性事件的组织化程度最低，而依法抗争行动的组织化程度则居中间。在反叛这一大类的内部，革命的组织化程度又明显高于叛乱。而在依法抗争行动与群体性事件这两类各自的内部，其抗争行动的组织化程度差

^① 参见应星：《大河移民上访的故事》，北京，三联书店，2001。

别不太大。

由此，我们可以根据合法性和组织化这两个维度，建立一个当代中国抗争政治的分类图（见图 9—2）。

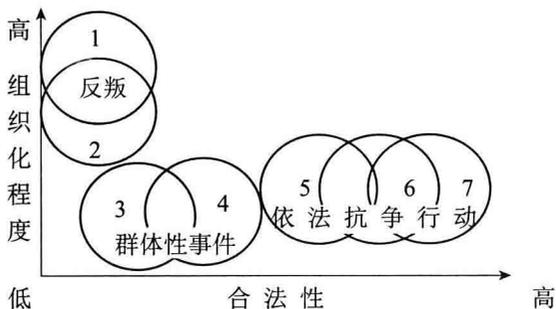


图 9—2 当代中国抗争政治的类型

注：图中数字的指代：

1. 革命
2. 叛乱
3. 以非利益相关者为主体的群体性事件
4. 以利益相关者为主体的群体性事件
5. 抗争性聚集
6. 集体上访
7. 群体性行政诉讼

三、依法抗争行动的发生机制

用西方的社会运动理论来观照中国社会，会认为中国难以出现社会运动。因为在中国，社会运动面临着两个根本的约束：资源匮乏和意识形态陷阱。首先从资源来说，国家垄断着大部分的政治资源和组织资源，而社会力量过于弱小，这就是说，在国家正式制度外缺乏足够支撑社会行动发生和持续的资源。其次从意识形态来说，国家对正式制度之外的组织及运动的出现保持着极高的敏感性，即使是在实行改革开放已经三十多年的今天，国家仍保持着对各级组织资源的高度控制，任何在政治上和思想上谋求完全独立的组织及集体行动都面临着意识形态上的陷阱或遭到国家法律指控的危险。

其实，中国并非完全不存在社会运动，只不过，它们并非西方典型意义上的社会运动。在中国特殊的制度背景下，这些社会运动有其非常独特的意味。我们下面就以最为常见的集体上访运动为例，来看看依法抗争行动究竟是如何发生的，它的独特性到底何在。

在西方的社会运动理论看来，社会运动的运作成本不仅包括动员成本，而且包括组织成本；社会运动的持续将自发产生准科层制的社会运动组织，要维持这一组织本身的存在就必须付出高昂的组织成本。社会运动职业组织及其专业化的动员，被看作是西方社会运动的显著特点。但在中国的集体上访中，上访者很可能使用对资源依赖较少的一些特殊的动员方式；同时，在动员的组织形式上还表现为不同于科层制、运作成本低廉、运作方式



灵活的“草根组织”，从而消解了社会运动对资源的严格要求。

此外，西方的社会运动理论还认为，在中国的制度背景下，社会运动存在着意识形态陷阱。但从中国的集体上访中可以看出，上访者绝不是要谋求对体制的反叛，而恰恰是因为他们不满基层官员对体制的破坏而来寻求高层的支持，上访者所使用的话语恰恰是维护体制的话语，用民众的话来说，他们是“只反贪官不反皇帝”，而他们在行动策略上至多是“踩线不越线”，这样一来，集体上访这种社会行动就可以在相当程度上避开意识形态的陷阱。

中国社会运动的独特性不仅仅在于对资源匮乏和意识形态陷阱的克服，更主要在于对“问题化”技术的运用。所谓“问题化”技术，是指行动者在既无法完全在国家制度组织框架之外自主地解决问题，也难以寄望于国家制度组织框架能够自动地来解决问题的情况下，不得不运用各种策略和技术把自己所面临的困境建构为国家本身真正需要重视的问题。

应星的《大河移民上访的故事》一书研究了一个水库移民集体上访的复杂案例。^① 我们从中可以看到，移民为了使国家在千头万绪中意识到他们的土地被冲刷问题的严重性，综合运用了“说”、“闹”和“缠”的“问题化”技术，把移民自身的生存困境和不公遭遇建构为危及社会稳定局面因而是政府无法回避、推诿、拖延和敷衍的紧要问题。所谓“说”是指移民对自身苦难以及苦难的归因的叙述技巧；所谓“闹”是指“逼迫”政府立即着手解决问题的策略性行动；所谓“缠”是指移民抓住站得住的理由后，就采取不间断地、密集地上访主要领导，并充分利用科层制内的缝隙以上压下、以左攻右，来谋求问题解决的手法。移民既运用正式的制度要求和边缘的越轨行动、用有理有据的话语和无节无制的述说把原想躲躲闪闪的市政府硬拖到谈判的前台来，又通过贪污问题的引入把上推下卸的县政府塑造成无可推卸的责任主体，并在“落实上面的政策”的旗帜下把区乡政府与上级政府间本来心照不宣的变通逼到了令其尴尬难耐的光亮之处。

上访者在大胆行动的同时，也在小心翼翼地躲避着潜在的威胁。一方面，往往只有不断的上访及与之相连的“闹事”才能带来问题的解决，甚至“闹”和“缠”的程度与政府解决问题的程度直接相连，此即所谓的“不闹不解决，小闹小解决，大闹大解决”，“会哭的孩子多吃奶”。但另一方面，告官又如同打虎般充满了危险和陷阱。如果说移民与国家在互动中都各有其行动边界，那么，移民为什么要“说”、“闹”、“缠”以及“说”、“闹”、“缠”的界限恰恰可以为我们提供一个分析他们与国家关系的平台。“问题化”的过程犹如移民与国家之间进行的一场既饶有趣味又险象环生的“游戏”：一方面，移民是在确保自己安全的前提下不断试探从国家那里“挤”出更多的补偿的可能性；另一方面，国家则是在尽可能地恢复社会秩序、防止牵一带百的前提下考虑如何尽可能小地追加补偿。在移民这里的边界体现为什么是“可说的”、“可做的”以及“可得到的”，在政府那里的边界则体现为什么是应该予以利益补偿的，什么又是需要运用法律这一惩戒武器的。政府与移民的

^① 参见应星：《大河移民上访的故事》，北京，三联书店，2001。



行动边界既不是单方面决定的，也不是完全由各种政策法规条文所决定的、一成不变的，而是在双方的互动中不断发生着伸缩回旋，就好像两个正在推手的武师的手掌那样。

中国依法抗争行动的独特性还进一步表现在运动精英与运动普通参与者之间的行动逻辑的分离上。仍以集体上访为例。由于集体上访威胁到了用以考量地方官员政绩的一个重要指标——安定团结，所以，尽管集体上访本身并不是国家禁止的，但对发生集体上访的地区的官员来说，总是要想方设法地通过打击报复上访的组织者来压制上访。因此，集体上访的精英集团一旦形成，就会产生独立于上访群众利益之外的自身利益，即通过将地方官员告倒来确保自己在上访过程中及事后的安全。这样一来，上访就不会仅仅就事论事地解决问题，而是会演变成上访精英与地方官员之间的个人冲突，进而形成以“告官打虎”为核心内容的精英行动逻辑。这可称为“精英逻辑”。精英逻辑的一个重要表现在于不惜一切代价把上访进行下去，直到把可能对上访精英进行秋后算账的地方官员彻底告倒为止。而对于普通参与者来说，他们因为法不责众的惯例而少有安全之虞，他们一心关心的只是自身利益的最大化，而在恰当的时机与地方官员的谈判、妥协本来是实现这种利益最大化的重要条件。这可称为“群众逻辑”。但在实际的上访中，精英会运用种种手段来始终掌握运动的大方向，故而，群众逻辑也就常常被精英逻辑所淹没和遮蔽。

在西方的社会运动中，无论是运动精英还是普通参与者，都明白要保证运动取得最大程度的成功，就应该运用妥协的策略和智慧。但在中国社会中，由于精英逻辑与群众逻辑发生了某种程度的背离，精英常常要为自身的安全而置妥协策略于不顾，这就使中国的依法抗争运动总是难以找到最佳的结束点，普通群众很难通过社会运动的形式争取到最大化的利益。

随着改革开放进程的深入特别是政治体制改革的推进，中国社会出现上述独特的依法抗争行动的制度背景在逐步发生变化，资源约束和意识形态陷阱这两个社会运动的制约条件将进一步弱化，依法抗争行动的形式会发生较大的变化。

四、群体性事件的发生机制

我们可以把群体性事件的演化过程分为六个层面，并使用中国人常用的一个生活用语——“气”来对这些层面进行形象的说明。^①

第一层为结构问题层。这是指由结构性利益失衡造成、弥散在事发地区的“气”。失衡与弥散是这层“气”的基本特征。在一个牵连广泛、影响深远、关系复杂的社会大转型中，出现较为普遍的利益失衡问题，本来不足为奇。但现在问题的关键在于中国社会目前在市场转型中并没有建立起足够充分的利益诉求机制，同时也还缺乏建设“安全阀”制度的敏感性。许多基层政府习惯于用高压手段来处理利益纷争。利益受到损失或威胁的一些底层群体不仅实际问题长期得不到解决，而且心中的怨气还无从发泄，造成心理严重失衡，官民对立的情绪较为普遍。威权体制这种结构性因素决定了利益冲突和心理对抗常常难以通

^① 参见应星：《“气”与抗争政治：当代中国乡村社会稳定问题研究》，北京，社会科学文献出版社，2011。

过制度化、理性化的方式来化解。在很多情况下，底层的不满一方面在高压下遭到压抑，另一方面却又正是在高压下得到积累、强化和扩散，并在寻求着以非制度化、非理性的方式释放的时机。

第二层为道德震撼层。这是指某些具有“道德震撼”性质的触发事件将“气”从弥散状态转入凝聚状态。所谓“道德震撼”指的是在社会运动刚开始时，一个未曾料想的事件发生或一个未曾料想的信息被公布，引起了人们的道德愤怒，从而使其倾向于参加集体行动，而无论是否有人对他们进行动员。“道德震撼”强调的是一种令人震惊或眩晕的景象使集体行动的潜在参与者的道德情感受到了猛烈的冲击，并由此焕发出他们参与集体行动的热情。

第三层为概化信念层。这是指由于信息传播的迅速和过滤，已经凝聚起来的“气”被不断加压，使人们产生了所谓的“概化信念”。“概化信念”是人们对某个社会问题的归因的共同认识，它与事情本身的真相无甚关联，而是对既有的结构性怨恨和相对剥夺感的凝聚、提升和再造。在当代社会，互联网的普及使信息传递变得更为便利和快捷，在既有的结构性怨恨基础上可以瞬间形成“概化信念”。而政府的信息公开不够、公布不快，更形成了一个信息的落差。

第四层是次级刺激层。如果说触发事件构成了群体性事件的初级刺激的话，那么，当事者或处置者的失当言行则构成了次级刺激，并引爆了已处于高压状态的“气”。有的时候，次级刺激源可能不止一个，多个刺激源可以相互叠加。也正是在这个层面，原来具有正当性的“道德震撼”开始转向失去正当性的情绪发泄，群体行动从原来的“事出有因”开始转向“于法无据”。

第五层是情境动员层。由于此时参与的人群已经达到了相当的规模，足以使参与者藏身在集体的匿名性中，并诉诸情境动员，来使“气”再次加压。所谓“情境动员”是指在群体性事件中通过场景来完成的行动动员。在事件的整个过程中，致力于理性维权的草根行动者或者没有在场，或者即使在场，也难以发挥主导的作用。

第六层是终级刺激层。在极其紧张的最后关头，政府临场处置稍有失当——或者控制不力，处置不及时，或者控制过头，滥用警力，都可能引发“气”以大规模骚乱的方式彻底释放。尤其对中国这样的威权国家来说，基层政府更倾向于用警力来解决群体性事件，动辄把警察推到解决干群矛盾的第一线，结果在很多时候适得其反，彻底激化了矛盾。

这六层分布的每一层都是群体性事件发生的必要条件。随着这些分层逐次推进，发生群体性事件的可能性也在逐渐增加。一旦这六层分布全部完成，群体性事件的发生就成为不可避免的了。

五、抗争政治的发展态势

（一）不同群体的抗争行动从不同的途径走向公民权

在中国市场转型中典型的集体行动的主体有三大群体：农民、工人和中产阶级。他们



从不同的途径走向公民权：农民是从维护“地权”的抗争走向公民权，劳工是从维护“劳动权”走向公民权，而业主是从维护自身房屋的“产权”而走向公民权。尽管他们所争取的公民权多是片断的、零碎的，他们进行抗争的手段与机制有相当的差异，但他们的抗争已经成为中国社会构造公民权的过程。^①

（二）从利益驱动型的群体抗争向“气场”驱动型的群体抗争的转化

尽管底层群体的集体抗争在抗争的过程中最后会指向对公民权不同程度的争取，但是，由于底层民众的畏惧、懦弱、忍让，抗争行动的起因并不直接源自权利的被侵害。许多时候他们只是作出斯科特意义上的“日常的抵抗”这种低调的反应。^② 民众持续地卷入群体抗争，常常是与被强加的高压、被压抑的情绪、被伤害的情感、被侮辱的人格有关。

当前抗争政治的一个发展态势就是越来越多的抗争行动是由所谓的“气场”所驱动的。而这种“气场”的形成与20世纪90年代以来“维稳政治学”的发展有着直接的关联。^③ 这种“维稳政治学”在维稳工作上表现出一种高压传递机制：上级政府对下级政府的维稳目标不断施以高压，而无计可施的基层政府便把层层传递的这种压力转为对抗争者的打压。但打压行动却常常使问题的性质发生了转化——民众集体抗争行动的首要目标从争取集体的实际利益开始转化为如何防止政府的打击，保证自身的安全，维护家庭的安宁，捍卫做人的尊严，获得底线的承认。也就是说，从具体利益的纠纷开始转化为人格的对抗。当集体行动最初还基本上是在围绕利益问题展开时，事情远没有发展到不可收拾的局面，行动者也没有到豁出去的地步。但基层政府的打压却使民众集体抗争行动的方向开始转向反抗基层政府对行动组织者的严厉整治。集体行动的组织者已然认识到了斗争的残酷和形势的严峻。面对这种残酷和严峻的局面，他们并不甘于“被整”的命运。因为他们一旦退缩，不仅基层政府并不会轻饶他们这些“出头之鸟”，而且他们还很可能在民众中失去面子和尊重，甚至背负上“叛徒”的骂名。因此，他们往往不是绝望，而是会更加坚定抗争到底的决心。基层政府对抗争行动组织者的打击，本来是为了遏制抗争行动的势头，没想到正是这种打击使他们再无退路，成为集体行动的新的动员因素。也就是说，目前频发的集体行动有相当部分是被政府逼出来的。“维稳政治学”带来的政治后果就是越维稳越不稳，甚至维稳本身成了社会不稳定的一种导因。

（三）从依法抗争行动向群体性事件的转化

虽然同属抗争政治，但依法抗争行动与群体性事件具有一些重要的差别。

首先，在依法抗争行动中，利益冲突是事件原发性的基础，情绪是行动再生产的推进力量；而在群体性事件中，情绪成为事件原发性的基础。就前者而言，冲突常常是争取利

① 参见沈原：《社会的生产》，载《社会》，2007（2）。

② 参见[美]斯科特：《弱者的武器》，南京，译林出版社，2007。

③ 参见应星：《“气”与抗争政治：当代中国乡村社会稳定问题研究》，北京，社会科学文献出版社，2012。

益或赢得尊严的手段；而就后者而言，冲突本身就是目标，发泄久被压抑的情绪是其基本需求。用社会学家科塞的概念来说的话，前者是所谓“现实性冲突”，后者是所谓“非现实性冲突”。在现实性冲突中，冲突只是一种手段而非目的，因此，行动者为了达到自己真正的目的，可以对冲突的形式、规模进行理性的控制，也可以放弃冲突而改用其他替代手段。但在非现实性冲突中，冲突已经成了目的本身，或者说行动者就是要借此发泄久被压抑的情绪，因此，这种冲突是非理性的、难以控制的。^①

其次，依法抗争行动是由草根行动者直接组织的行动，其行动是大体可以预期的；而群体性事件是无组织的行动（即使当地存在草根行动者，他们也常常为了自身的安全而自觉地回避介入这种事件），行动刚开始是突发的，其过程中的动员是所谓的“情境动员”，其走势是不可预期的。

最后，情绪在依法抗争行动中是受到控制的，抗争手段是温和的，如前所述，行动者为了达到自己真正的目的，可以对冲突的形式、规模进行理性的调控，也可以放弃冲突而改用其他替代手段；而在群体性事件中，有节制的“气”已扩展为失控的“气场”，其激进的非理性行动尽管“事出有因”，却“于法无据”。

依法抗争行动与群体性事件之间存在着一种非常微妙的关系。一方面，这两者之间可能是递进关系——依法抗争行动激发出一个“气场”，在抗争屡屡失效的情况下，就可能爆发无组织的群体性事件。但另一方面，这两者之间也可能是消长关系。也就是说，如果依法抗争的渠道是较为畅通的，政府的反应是比较积极而宽和的，那么，即使实质问题一时得不到解决，群众的情绪也有一个正当的宣泄口，爆发群体性事件的可能性会大大降低。

而自 20 世纪 90 年代以来，出现了从依法抗争行动向群体性事件转化的势头。一方面依法抗争行动居高不下，另一方面依法抗争屡受打压，抗争无果。在民众采取依法抗争行动时，其行动一般可以得到较为理性的控制，这是因为依法抗争行动的组织者深知必须为集体行动的后果直接负责——一旦集体行动失控，他们势必受到法律的严惩。正因为他们头上顶着一把达摩克利斯之剑，所以，他们在组织行动时才会比较小心翼翼，以较强的组织性来抑制集体行动中的“气”，以严明的纪律来消除无法无天的狂暴之举，以有限的胜利来捕捉妥协和退出的时机。然而，当政府坚持所谓“擒贼先擒王”的思维，用高压的手段来对付这些组织者，使他们身陷囹圄或从集体行动的队伍里消失时，一种令打压者意想不到的后果出现了。如果那些集体行动的组织者还在场，哪怕是出于对他们自身安全的考虑，他们也会千方百计地控制住行动的方向和烈度。然而，当那些组织者被彻底打压下去时，群众此时就真正变成了法国思想家勒庞所说的“乌合之众”。^② 在群龙无首的情况下，那些平素憋着一股气的民众本着法不责众的心理，其情绪可能变得异常激烈，其行动变得不计任何后果，一个个看似老实巴交、胆小怕事的民众在转眼间也可能做出暴民之举。

^① 参见 [美] 科塞：《社会冲突的功能》，北京，华夏出版社，1999。

^② 参见 [法] 勒庞：《乌合之众》，桂林，广西师范大学出版社，2007。



（四）从以利益相关者为主体的群体性事件向以非利益相关者为主体的群体性事件的转化

如前所述，群体性事件又可分为以利益相关者为主体的群体性事件和以非利益相关者为主体的群体性事件。这两者具有重要的差别。

首先，以非利益相关者为主体的群体性事件是孤立于集体行动的，其“气场”是弥散在一个较大范围的地域的，其利益纠纷、人格冲突和不满情绪是长期的、多重的。而以利益相关者为主体的群体性事件是与依法抗争行动相交的，其“气场”往往是依法抗争行动中的“气”激发出来的。

其次，以非利益相关者为主体的群体性事件主要受“气场”的情景感染，而以利益相关者为主体的群体性事件则可能在某种程度上受到草根行动者的影响。

最后，以非利益相关者为主体的群体性事件具有纯粹发泄不满情绪的进攻性，比较难以控制。而以利益相关者为主体的群体性事件不完全是发泄不满情绪的，它还具有某种基于弥补利益失衡的防御性，相对容易控制，可能可以通过谈判和协商方式来解决。

20世纪90年代以来尤其是进入新世纪以来，以非利益相关者为主体的群体性事件的大量出现，表明长期积压的社会不满已经到了难以有效控制的阶段。近年来发生的一些震惊全国的重大事件，如2008年的贵州瓮安事件、2009年的湖北石首事件等都属于这类事件。

（五）抗争政治从草根性向开放性的转化

在20世纪90年代以前，抗争政治的资源基本上是来自草根本身，外界无论是在舆论上还是在经济上都较少介入抗争行动。而20世纪90年代以后，随着市场转型与全球化进程的加速，中国社会的开放程度和透明程度显著提高，不少地方的抗争政治都与外界连通：或者得到了某些社会组织或专家的指导，或者得到了媒体的关注，或者得到了外界的经济支持。与此同时，20世纪90年代以来，手机、计算机及复印机等现代通信设备的普及，也使抗争行动在相当程度上超越了面对面互动的传统草根组织方式，实现了更加便利和及时的组织效果。

六、社会稳定与政治稳定

显然，今天的中国社会已经面临着高度的社会不稳定局面。不过，应该看到，社会稳定与政治稳定并不是一个概念。中国目前社会矛盾虽然非常突出，但政治仍保持着大体的稳定。这主要是因为以下几个因素。

首先，经济的持续增长、国力的迅速提升即使建立在经济绩效上的政治合法性尚有一定的效力，同时也使政府具有较强的解决紧急状态事件的资源和行政能力，尤其是1994年实行分税制改革以来，中央政府的财力大增，其调控资源的能量巨大。

其次，20世纪90年代中期以来，政治精英、经济精英及文化精英在相当程度上结成了

联盟关系，或者说他们以权力和资本的结合为核心形成了庞大的既得利益集团，掌控着社会的关键性资源，影响着政府决策和公共舆论，甚至可以说在相当程度上绑架了国家，具有社会定型的强大力量。

再次，市场体制具有使社会矛盾分散化的效应，各个社会群体在利益追求上具有较大差异，各种社会矛盾并不容易同时叠加在社会的基本安全线上发力，从而造成社会的崩溃。

最后，城乡二元结构的存在使中国社会矛盾的化解具有较大的弹性空间。这种二元结构使政府可以在一定程度上将城市的社会矛盾转嫁到农村，而农村的社会矛盾又因地域的分散性和农民的缺乏组织性，使这些矛盾成为难以燎原的星星之火。

因此，中国社会尽管危机四伏，矛盾重重，但这些危机又有一定的分散性，这些矛盾尚有某些回旋的余地，中国近期发生政治整体动荡的可能性并不大。正如孙立平敏锐指出的：“与其说中国社会目前所面临的最大威胁是直接危及政权和制度基本框架的社会崩溃问题，还不如说是社会健康机体逐一坏死的社会溃败问题。”^①

但是，社会稳定问题处理不好，也可能转化为政治稳定问题。或者说，从社会溃败演化为社会崩溃，并非不可能。除了经济形势的走向外，这里的一个关键因素是执政者的应对。在一个社会陷入转型的危机关头时，执政者是否能够作出适当的应对，从来就是决定历史走向的一个关键因素。在中国的抗争政治是否会走向反叛的问题上，执政者的关键应对主要体现在两个方面。

第一个方面是如何应对既得利益集团。在中国特殊的政治和社会背景下得到快速发展的市场经济，也催生出一批特殊的利益集团。这些既得利益集团利用权力制造实现暴利的空间，利用权力实现独占经营和垄断地位，又反过来利用暴利来影响和加强权力，使得政府政策的制定和执行成为他们实现既得利益的工具。今天中国社会矛盾的尖锐化在相当程度上与既得利益集团疯狂地操纵市场、控制权力、压制社会、掠夺财富有着直接的关联。尽管我们前面说过正是这些既得利益集团的作用，使中国政治得以保持大体的稳定，但是，所谓“成也萧何，败也萧何”，既得利益集团既可能是使国家保持一时稳定的利器，也完全可能成为使国家从此时的溃烂到彼时的暴亡的毒瘤。如果国家不能痛下决心与既得利益集团切割，反而听任自己为其所绑架，甚至苦心维持既得利益格局，那么，国家最终会被这些集团拖进无以自拔的深渊。^②

第二个方面是如何应对弱势群体对基本公平正义的要求及抗争行动。今天国家政治的重点不是放在促进公平正义上，而是放在维护社会稳定上。随着政府对维稳任务的空前重视以及高层财力的增强，政府防止社会抗争和处置群体性事件的资源空间大大拓展，调控手段更为灵活和多样，但是，这些资源和手段基本上都是权宜性的。如前所述，“维稳政治学”已经成为一把双刃剑，它既在某种程度上有助于控制集体行动的蔓延态势，却又同时促成了“越维稳越不稳定”的恶性循环。维稳的成本越来越高，维稳的心态却越来越不

^① 清华大学社会学系发展研究课题组：《“中等收入陷阱”还是“转型陷阱”？》，载《开放时代》，2012（3）。

^② 参见应星：《中国的群体性抗争行动》，载《二十一世纪》，2012（12）。

容，维稳的效果也越来越短促。^① 未来中国的政治失控在某些条件的作用下有可能成为一种自我实现的预言：目前的社会不稳定本来并不直接通向政治的不稳定，但政府在维稳问题上的过于敏感和持续高压，使民众有怨无处伸，有话无地说，有气无法出，社会的基本安全阀因为“维稳政治学”逻辑下的严防死守而被紧紧堵塞，到最后，民众对制度合法性的信任和对不公平现状的容忍也将丧失殆尽，政治真正的不稳定问题也就有可能由此而生。

复习思考题

1. 如何理解改革开放以来社会组织发展所面临的发展困境？
2. “维稳政治学”对改革开放以来的抗争政治行动产生了什么影响？
3. 如何理解社会稳定与政治稳定的异同？

推荐阅读书目

- [1] [美] 帕特南. 使民主运转起来——现代意大利的公民传统. 北京：中国人民大学出版社，2015.
- [2] 王颖，等. 社会中间层——改革与中国的社团组织. 北京：中国发展出版社，1993.
- [3] 潘毅. 中国女工：新兴打工者主体的形成. 北京：九州出版社，2010.
- [4] 陈映芳. 城市中国的逻辑. 北京：三联书店，2012.
- [5] 郭于华，沈原，陈鹏，编. 居住的政治. 桂林：广西师范大学出版社，2014.
- [6] 应星. 大河移民上访的故事. 北京：三联书店，2001.
- [7] 应星. “气”与抗争政治：当代中国乡村社会稳定问题研究. 北京：社会科学文献出版社，2011.

^① 参见清华大学社会学系发展研究课题组：《以利益表达制度化实现社会长治久安》，载《领导者》，2010（3）。



第十章

中国家族与家庭

本章要点

本章首先对中国的家族自改革开放以来同时受到的强化因素与削弱因素的影响作了概要的分析，并介绍了家庭网的基本特征。而后介绍了中国家庭结构与家庭关系的变化趋势，并强调了家庭本位和反馈模式是中国人生活方式的基本特点。

关键词

家族 家庭结构 家庭关系 反馈模式

第一节 家族

家族是一个围绕家庭而扩展的生活群体，而宗族是一个以某个祖宗为中心建立的血缘群体。两者的含义本来是有差别的。但宋代以后，特别是在华南社会，伴随着基层家族制度的形成，家逐渐被宗族整合、延展和拉伸，同时家又被宗族以及户籍、赋役和法律制度等整合，因此，家族和宗族的含义就日益接近。^① 本书因此不再严格区分家族和宗族。

家族自中华帝制晚期及民国以来就已经开始衰落。而1949年后农村实行了普遍的土地改革。通过土改，家族的经济基础——族田被剥夺，家族组织被摧毁，家族权威被大大削弱。而乡村的集体化则是在传统家族被破坏的基础上展开的。不过，家族依然在农村发生着隐性的作用。这是因为，集体化既无法彻底破坏家族赖以生存的自然基础——族居，也无法打破以族居为基础的农民的交往空间——自然村，更无法废弃聚族而居的农民的传统交往方式。1962年后，自然村被重新确认为集体化体制的基础，这就在客观上保存了与家

^① 参见张小军：《宗族与家族》，见李培林等主编：《社会学与中国社会》，北京，社会科学文献出版社，2008。



族相关的社会生活形式。^①

当然，家族在集体化时期不再作为一种组织和正式的制度出现，而是作为一种象征符号，继续影响着农民的观念。同时，家族对农民的某些行为也还继续产生重要影响，这主要体现在祭祀、婚丧嫁娶、分家析产、民间收养及民间调解上。

自从20世纪80年代农村开始经济改革以来，以往在人民公社时期被强力抑制的家族开始迅速地复兴。与此同时，新形势下又出现了一些削弱家族发展的新的因素。因此，20世纪80年代以来中国的家族就同时受到强化因素与削弱因素的拉力。下面我们分别进行简述。

一、家族的强化因素

首先，聚族而居的特点奠定了家族在农村存在的长期性。而人民公社体制终结后，生产队为村民小组所替代，而村民小组大多以自然村为基础，这些自然村常常以单姓宗族村为主，这种布局无疑强化了宗族意识和宗族连带。

其次，家庭承包制的实行既加强了家庭内部的凝聚力，也使家族内换工互助成为势所难免的事。当农民家庭间需要进行经济合作时，有血缘和姻亲关系的家庭无疑是合作的首选对象。他们不仅合资购买农具，购买牲畜，换工互助，甚至在承包土地之初就是由同一家族的几个家庭把地分在一起，而后再按每户分地。人民公社解体后，同一宗族的帮忙显得更加频繁和重要。除了农耕生产外，举办各种人生礼仪而大宴宾客时也主要靠族人按照惯例前来帮忙。村民需要急救或投资时，首先想到的也是族人的互助。在村庄社会互助的圈子中，族亲圈和姻亲圈占有主要地位，而朋友圈只是互助的外围。^②

再次，在20世纪80年代异军突起的乡镇企业大潮中，乡镇企业的家族化是一个基本的特点。在家族网络强大的村庄中存在着自然的信用保障，而在中国社会的非家族成员中却极为缺乏这种信用保障。信用降低了交易成本和组织成本。同时，家族关系也有利于资本的原始积累。因此家族网络在乡镇企业的迅猛发展中就起着特殊的作用。^③而家族化的乡镇企业的发展又反过来增强了家族意识。

又次，农村基层组织的某种涣散也使家族找到了作用的空间。从某种意义上说，正式的权力组织与家族组织之间在农村存在着某种消长关系。基层组织在20世纪80年代的涣散和软弱，使家族在调解民间纠纷、维护村庄秩序等方面得以发挥其功能。^④

① 参见张乐天：《告别理想：人民公社制度研究》，上海，东方出版中心，1998。

② 参见王思斌：《经济体制改革对农村社会关系的影响》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》，1987（3）；韩敏：《回应革命与改革：皖北李村的社会变迁与延续》，南京，江苏人民出版社，2007；王铭铭：《社区的历程》，天津，天津人民出版社，1997。

③ 参见彭玉生、折晓叶、陈婴婴：《中国乡村的宗族网络、工业化与制度选择》，见《中国乡村研究》，第一辑，北京，商务印书馆，2003。

④ 参见王沪宁：《当代中国村落家族文化》，上海，上海人民出版社，1991；钱杭等：《传统与转型：江西泰和农村宗族形态》，上海，上海社会科学院出版社，1995。



最后, 20 世纪 80 年代后期以来村民自治制度的蓬勃发展也成为家族复兴的一剂强心针。尽管在不同类型的村庄, 家族与村治的关系有所不同, 但总的说来, 家族对村委会选举有着重要的影响。而这种选举也就进一步动员了家族力量。村民委员会是村民自治组织, 每个村民既然都生活在具有一定血缘家族关系的自然村落里, 村委会为获得广泛的群众基础, 就往往要考虑其成员在各个自然村里的分布比例。而村民在推举村委会成员和村民代表时, 也往往首先推举与自己联系紧密的本家族的成员。因此, 人口较多的“大姓”就比较容易进入村委会。而村干部在处理村中事务时, 也就自觉不自觉地受乡村社区家族因素的影响。尽管国家并不允许村民自治演化为族民自治, 但家族力量的广泛性和隐形性使政府的限制和干预难以奏效。^① 不过, 也要看到, 家族因素对村民自治的影响毕竟是非正式的, 其影响仍保持在一定限度内。有学者的调查表明, 在许多村庄选举中, 村民心目中的村干部标准是按照“能人、好人、宗人”来排序的, 家族的影响被排在最后一位。^② 而就家族对村庄治理的影响而言, 家族对自然村落的影响比较直接, 对村委会的影响较为间接, 对村际关系的影响比较微弱, 而对村民的日常生活尤其是婚丧嫁娶等事务影响较为强劲。^③

家族组织虽然在 20 世纪 90 年代后较为普遍地获得了重建, 但这种重新恢复的家族组织已与传统家族组织有了重要差别。因为新时期的家族并没有重建为实体性的组织, 它既无独立的土地与族产作为经济依托, 也无正式的国家授权, 其组织是不完整的、不稳定的, 其作用力不具有强硬的约束力, 其仪式性的功能大于实质性的功能, 其利益性纽带的重要性超过了伦理性、宗法性纽带。不少地方的家族复兴表现在修家谱、立宗祠这样的文化活动中, 对村庄秩序尚不构成全面的、关键性的影响。家庭的总体发展趋势是小家庭而非大家族, 家族的复兴更多是在形式上朝着地方社团化(如宗亲会)的方向演变。因此家族组织现在的这种重建只是传统家族转型过程中的一个阶段性产物。^④

二、家族的削弱因素

在中国从宗族到家族的历史演化中, 与之密切联系的乃是宗法制度和宗法势力。在近代社会, 一旦宗法势力在观念和物质基础上遭到摧毁, 那么作为其载体的家族必然会被削弱, 或者寻找新的观念和物质基础。大体而言, 20 世纪以来中国的“家”先后经历了三次大的冲击: 20 世纪初以来指向家族制度的批判、1949—1976 年间指向家庭情感的政治运动、近 30 年来指向家族(家庭)责任的经济理性的入侵。^⑤ 当然, 本小节具体展开的是 20 世纪 80 年代以来, 在家庭复兴的同时出现的削弱家族的因素。

① 参见徐勇:《中国农村村民自治》, 武汉, 华中师范大学出版社, 1997。

② 参见肖唐镖等:《多维视角中的村民直选》, 北京, 中国社会科学出版社, 2001。

③ 参见肖唐镖等:《村治中的宗族》, 上海, 上海书店出版社, 2001。

④ 参见钱杭等:《传统与转型: 江西泰和农村宗族形态》, 上海, 上海社会科学院出版社, 1995; 张小军:《宗族与家族》, 见李培林等主编,《社会学与中国社会》, 北京, 社会科学文献出版社, 2008。

⑤ 参见孟宪范:《家庭: 百年来的三次冲击及我们的选择》, 载《清华大学学报(哲学社会科学版)》, 2008(3)。



首先,经济联系的加强意味着家族关系的功利化与复杂化。商品生产虽然一方面加强了亲属间的联系,但另一方面在商品生产的合作中,重感情的亲属关系越来越成为一种形式,其实质在发生蜕变,即变得越来越非亲属化,经济利益成为亲属家庭联系的重要纽带,成为调节亲属关系远近的标杆。^①经济因素的不稳定性和利益复杂性,也就使家族关系变得越来越不稳定和复杂化。

其次,20世纪80年代国家政权对基层农村的渗透力度虽然有所减弱,但国家立法空前增多,国家法律向乡村社会大规模、深层次地渗透。在乡镇一级普遍建立了司法所或司法站,有的乡镇还设立了人民法庭,村委会设立了治安委员,这些成为国家法律下乡的组织依托。而1985年起国家开始实施“一五”普法规划,向包括农民在内的全体公民普及法律常识。“送法下乡”虽然引来了国家正式法律与民间习惯法之间的复杂纠葛^②,但无可否认的是,国家法律在村庄的出现显然削弱了家族在维持村庄秩序中的作用。尤其是1997年党的十五大上明确提出了依法治国,建立社会主义法治国家的战略,国家法律大规模地向社会渗透,以往更多为习俗或礼俗所规范的乡土社会秩序开始为国家正式的法律所影响。这种影响具体体现为专门的法律机构向乡村延伸。国家从1985年开始就连续地进行五年普法教育,无论是乡村社会的民间关系,还是村民与国家的纠纷,其行为规范都适用相应的法律。伴随法律下乡而来的是国家法与民间法的冲突和调适。尽管以家族伦理为核心的民间法在乡村社会依然具有相当的影响力,但在国家法律面前,这种影响力的正当性往往受到质疑。而随着法律下乡的深化,这种影响力也日渐出现了衰微的势头。

对20世纪90年代农村家族产生更致命的影响的是民工潮的大规模兴起。如前所述,家族发生作用最重要的基础是聚族而居。而20世纪90年代中西部地区的中青年农民大量出走东部沿海地区打工,留守在村里的基本是老人和孩子。农村家族在共和国前期没有被革命政权打碎,在改革中却遭遇了历史性瓦解。因为在合作社和人民公社以村落为基础的集体化政策下,传统的集体性家族因与新制度发生组织性同构而在某种程度上得以延续,并在农民面对灾难而向自身寻求保护资源时得到了增强。而进入改革开放时期尤其是20世纪90年代以后,家族却遭遇了历史性的瓦解,因为无论是农民的经济自主还是进城务工,都使家族在大量年轻人中失去了后继力量,使家族持续复兴的可能性被破坏。^③

新世纪以来,随着农民持续的大规模进城务工以及“农民上楼”运动的开展,家族存在的空间基础遭到根本破坏,家族的衰败已经成为一个不可阻挡的趋势。

总体来看,家族的兴衰因为历史传统、经济发展等多种因素而呈现出比较明显的地区差异。比如,在家族传统深厚的华南地区,其家族在新时期展现出来的作用力就要远胜过华北地区:华南的家族有更强的功能性,而华北的家族则有更多的表达性和文化性。再如,

^① 参见王思斌:《经济体制改革对农村社会关系的影响》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》,1987(3)。

^② 参见苏力:《法治及其本土资源》,北京,中国政法大学出版社,2004。

^③ 参见王朔柏等:《从血缘群到公民化:共和国时代安徽农村宗族变迁研究》,载《中国社会科学》,2004(1)。

在经济繁荣、文化代谢明显的地区，公共权威常常压倒了家族权威；而在经济较为落后、传统文化影响更深远的地区，家族权威常常占据着主导地位。^①

三、从家族到家庭网

在现代的家庭社会学研究中，家族往往被分解成联合家庭等形式来表述，而在家族的现代转向中，从现实的运作来观察，家族更多以家庭网的形式出现。应该说与传统家族范围大体相对应的家庭间关系形式是“联邦式家庭”或“网络家庭”。中国台湾学者对“联邦式家庭”的定义是若干小家庭以父母为中心形成的大家庭。各个小家庭成员虽然不同居，但是保持着密切的接触，在经济上不共财而通财，保持高度合作；父母居中协调和联络，处于感情的中心。王跃生认为“联邦式家庭”这一概念是有洞察力的，但是不能将其作为一种家庭形式，对于这种与传统家族类似的联合形式，用“网络家庭”表述更为确切。所以王跃生在费孝通扩大了的家庭的基础上，重新界定了多个联合的小家庭，称之为“网络家庭”。“网络家庭”不是家庭的一种形式，而是一串有紧密联系的小家庭的统称。^②但是，改革开放以来居住空间的因素和《婚姻法》上双系偏重的亲属规定，以及计划生育政策的长期影响，使得家庭网更适合取代家族来描述当前社会中具有亲属关系的家庭之间的复杂结构。^③

“网络家庭”与“家庭网”是两个相近，但又截然不同的对家庭联系形态的界定。可以说，网络家庭具有复合家庭的关系形式和范围：它以父、子、兄弟单元家庭为核心，以直系血缘单元家庭为主轴，上至父母乃至曾祖父母，下至儿子甚至曾孙，大体能够涵括传统五服的范畴；权利义务方面，则多集中在继承财产和赡养老人上。^④与传统的家族相比，网络家庭最大的特点在于非同居共财。家庭网，则是一个涵括范围更大的概念，它不仅包括传统的父系亲属，也容纳了姻亲的家庭；当前社会在亲属关系上的双系并重趋势，使得家庭网在权利义务方面，也大致具有和网络家庭相近的内容，即继承财产和赡养老人。^⑤

总体而言，家庭网在当前中国社会中发挥着如下功能：第一，经济上的支持功能。这

① 参见王沪宁：《当代中国村落家族文化》，上海，上海人民出版社，1991。

② 参见王跃生：《中国当代家庭结构变动分析：立足于社会变革时代的农村》，北京，中国社会科学出版社，2009。从本质上讲，网络家庭是父子、兄弟分爨（即分灶）和分家的产物。但是传统社会中存在的联邦式家庭或网络家庭，显然与当前社会的存在形式不同，其关键的差别就在于身份关系和财产关系的本质不同。以前的类似情形可以称为家族，当前的情形则是名副其实的联邦式家庭或网络家庭。

③ 家庭网是指具有亲属关系的家庭之间组成的亲属网络。参见潘允康、林南：《中国城市现代家庭模式》，载《社会学研究》，1987（3）。

④ 参见王跃生：《中国当代家庭结构变动分析：立足于社会变革时代的农村》，北京，中国社会科学出版社，2009。

⑤ 之所以说家庭网与网络家庭截然不同，是因为网络家庭的范围大体维持在传统家族的范围内，仍然以亲属关系上的男系偏重和居住上从夫居为两个判断标准；而家庭网则突破了这两个标准，做到了亲属关系上的双系并重和从夫居的消解。尽管网络家庭也承认在现代社会中家庭关系上的民主制，但显然家庭网的描述更符合当前亲缘家庭间关系的走势。参见沈崇麟、李东山、赵峰主编：《变迁中的城乡家庭》，重庆，重庆大学出版社，2009。



方面主要是指子女和双方父母，乃至兄弟姐妹家庭之间在物质和金钱上的互助。显然，在经济上的这种支持不是单一流向的，而是存在多种形态。例如，从农村走出来的子女在城市成家立业之后，可能会向双方父母提供金钱上的资助；而城市中父母一代打下良好基础的家庭，在子女成婚组成新的小家庭之后，则可能继续向成家的子女提供物质援助。第二，养老抚幼的功能。这种功能更多地体现在生活当中，主要是家庭网中的小家庭在生活上的照顾和帮助。例如父母家庭帮助子女家庭照顾孩子、做饭、做家务。在农村的家庭网中，常常出现子女家庭外出务工，而由父母家庭抚养、教育孙子一辈的情形。子女家庭对父母家庭在生活上的支持，不单单体现为金钱上的给予，同样体现为对父母实际生活的照顾，如买粮、就医等方面。尤其是在父母养老过程中，轮养的方式充分地体现了一个家庭网络赡养老人的功能。第三，情感交流的功能。在家庭网中，各项功能的实现是不均衡的，最明显的体现莫过于在情感交流方面。父母家庭对子女家庭的感情需求要远大于子女家庭对父母家庭的感情需求，一曲《常回家看看》在社会上广为传唱即是明证。而新近修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》，更是以法律的形式要求子女常回家看看，以满足父母家庭对情感的需要。^①

如果说家庭网日益取代传统的家族在亲属关系和家庭间交往中的位置，那么我们对家庭网特征和功能的总结，并不能最直接凸显出在社会转型的过程中家庭的特点，这需要我们在家庭结构部分进一步作分析。但是，在此我们可以得出一个明确的结论，即从传统家族到现代家庭网的转变，并不是从同居共财到别籍异财的转变，这个转变的结果是双系并重的直系家庭间的异居通财或分财共享——这两个概念所指的其实是一个共同的现象，只是前一个概念偏重其社会学意义，后一个概念偏重其法学意义。或许问题的核心不在于居住空间的分或聚，而在于财产虽然在法律上是属于不同家庭的，但是在实际生活中，这些不归同一个法律上的家庭所有的财产却会为了一个共同的目标而互通和共享。

第二节 家庭结构与家庭模式

在西方家庭社会学的理论中，家庭结构的变化一向是观察社会现代化程度的一个风向标。家庭变迁的总体趋势是从传统的扩大家庭转变为现代的核心家庭。家庭规模的大小和家庭结构的核心化成为确定家庭现代与否的标准。^②帕森斯就提出过这样的家庭现代化观点：家庭从传统向现代化的转变，体现为亲属关系团体的分解和核心家庭体制的普遍化。

^① 关于家庭网中的各个家庭之间的互动及其功能表现，参见王跃生：《中国当代家庭结构变动分析：立足于社会变革时代的农村》，北京，中国社会科学出版社，2009；沈崇麟、李东山、赵峰主编：《变迁中的城乡家庭》，重庆，重庆大学出版社，2009。

^② 参见[美]赫特尔：《变动中的家庭——跨文化的透视》，杭州，浙江人民出版社，1988。



现代社会的核心家庭在经济上是独立于其他亲属而存在的，它是一个个孤立的家庭生活单位，这个核心家庭对父母亲的家庭没有任何义务关系。^①帕森斯这种观点显然是基于西方社会中的团体格局而言的，在这种格局中，家庭并不具有核心地位。而对中国社会这样的差序格局而言，家庭具有特别重要的意义。尽管从大家庭中分离出了核心家庭，但这个核心家庭与父母亲的家庭绝不是相互隔离的，而是正如上节所述，两者存在着密切的互动，两者在经济上、情感上的权利义务关系绝不会随着家庭的独立而消失，而是共同构成了中国特色的家庭网。而且，中国式的家庭生命周期与西方不同的地方在于，在一对夫妻的子女结婚后，这对夫妻在此后的家庭生命周期的每一阶段都面临着两种选择：是与已婚的子女同住，还是不与其同住。而西方的家庭生命周期的每一阶段则几乎没有这种选择的可能。^②

当然，自秦汉起，中国的传统家庭就已经有了从父家长制家庭到大家族再到小家庭的演变趋势。^③如上文所述，20世纪以来中国的家庭也先后经历了三次大的冲击^④，尤其是伴随着中国改革开放进程的不断深入，中国的家庭结构发生了深刻的变动。我们可以把这种变动概括为如下几个方面。

一、家庭规模的小型化

自近代社会以来，由于小农的贫困化、绵延不绝的分家析产、多年的战争等因素，中国家庭的规模在不断缩小。1949年后，家庭结构沿袭了这种变动趋势。而进入20世纪80年代以后，由于计划生育作为国策被确立，妇女生育水平大幅下降，同时随着工业化、城市化进程的加快，抚养子女成本也不断升高，社会竞争压力加大，人们的生育观念也在自觉发生变化。这些因素都使家庭规模小型化的速度明显加快，户均人口规模下降趋势明显，从1982年的4.41人减少到1990年的3.96人，再减少到2000年的3.44人，到2005年更减少到3.13人，其中城镇户均人口为2.97人，农村为3.27人。

如果我们以一人户、二人户、三人户和四人户为简单家庭的代表，以五人户以上为复杂家庭的代表，可以看到20世纪80年代以来简单家庭的比例逐步扩大，复杂家庭的比例逐步缩小。1982年简单家庭的比例为53.64%，复杂家庭比例为46.36%；而到了2006年，简单家庭的比例上升为84.02%，而复杂家庭比例已经下降为15.98%。在简单家庭中，一人户与二人户上升明显，而四人户下降最快。这说明即使在简单家庭中，家庭人口规模也在不断缩小。

值得注意的是，西方多数国家家庭结构的小型化历程与家庭结构的核心化是相伴出现

① See T. Parsons, "The Kinship System of the Contemporary United States," *American Anthropologist*, New Series, 1943, 45 (1).

② 参见杨善华：《家庭社会学》，北京，高等教育出版社，2006。

③ 参见陶希圣：《婚姻与家庭》，北京，商务印书馆，1934。

④ 参见孟宪范：《家庭：百年来的三次冲击及我们的选择》，载《清华大学学报（哲学社会科学版）》，2008（3）。



的，而中国家庭结构的小型化与家庭结构的核心化历程并不一致。改革开放以来，中国家庭结构虽然以核心家庭为主，但核心家庭在各类家庭中的比例不是升高，而是有所降低。2000年中国核心家庭的比例比1990年下降了11.41个百分点。因此，中国家庭的小型化是在家庭结构核心化之后才出现的，这其中的主要原因就是中国强制性的计划生育政策与现代观念使许多人选择了多样化的小家庭模式，而非单一的核心家庭模式。^①

二、以核心家庭为主体

中国当代家庭结构是以核心家庭为主、直系家庭为辅的格局。这种格局大体从20世纪50年代中期开始形成，一直延续到20世纪80年代。1982年全国核心家庭比例为65.37%，到1990年上升为65.51%，而到2000年下降到62.53%。尽管20世纪90年代后核心家庭的比例有所下降，但核心化成为城乡家庭的一个明显发展趋势。^②

在城市，由于多数家庭不具有生产功能，家庭一般既不需要子承父业，也不需要服从家庭生产分工，家庭养老的负担一般也不太重，因此，计划生育政策的推行、城市现代观念的流行、自由择业和独立生活意识的强化，都使城市家庭的核心化成为一个普遍的趋势。^③

而农村家庭的核心化的因素比城市要复杂一些。农村实行家庭责任制以来，如果从农业生产本身的经济效率来说，大家庭比小家庭具有某种优势。然而，为什么核心家庭在20世纪80年代还是总体呈上升趋势呢？这是因为：首先，农民生活逐渐不再单纯靠农业，非农化在20世纪80年代中期以后发展迅速，在非农就业上大家庭并不具有经济上的优势，相反，年轻人在非农就业上更有优势，更希望通过分家获得经济的自主支配权；其次，即使大家庭在经济上有利，年轻人出于对亲密、平等的夫妇关系的追求，也向往建立核心家庭^④；最后，计划生育政策下生育率的降低对家庭结构有着最直接的影响，在只有一到两个孩子的家庭，只要小孩外出求学或工作，就会带来核心家庭比例的升高。从全国农村的调查数据看，农村生产组织形式的变革总体上并没有造成农村家庭核心化水平的下降，家庭核心化上升势头继续延续。

20世纪90年代以来，农村家庭结构的变动趋势是在保持家庭核心化的总体趋势中又有小的变化，这个变化主要体现为：核心家庭比例有所下降，从1990年的69.88%下降为2000年的66.27%。而与此同时，直系家庭和单亲家庭比例则有所上升，直系家庭所占比例从1990年的22.46%上升为24.83%，单亲家庭比例从1990年的6.09%上升为2000年的7.52%。^⑤ 20世纪90年代核心家庭比例的下降是直系家庭和单亲家庭比例上升的结果。而

① 参见陆学艺主编：《当代中国社会结构》，北京，社会科学文献出版社，2010。

② 参见王跃生：《中国当代家庭结构变动分析：立足于社会变革时代的农村》，北京，中国社会科学出版社，2009。

③ 参见潘允康、林南：《中国城市现代家庭模式》，载《社会学研究》，1987（3）。

④ 参见阎云翔：《私人生活的变革：一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系（1949—1999）》，上海，上海书店出版社，2006。

⑤ 参见王跃生：《中国当代家庭结构变动分析：立足于社会变革时代的农村》，北京，中国社会科学出版社，2009。

直系家庭比例在这个时期的上升,与“民工潮”的兴起有较直接的关系。大量青壮年农民长期外出打工,促使由祖辈和孙辈组成的隔代直系家庭大量增加。据统计,2000年农村留守儿童的数量已经达到2443万,到2005年农村留守儿童的数量高达5861万。^①而单亲家庭比例的上升,与20世纪90年代离婚率的大幅上升有着密切的关系。

三、家庭类型多样化

除了家庭的核心化外,当代中国家庭类型也呈现出多样化趋势。

首先,直系家庭稳中有升。直系家庭一直是仅次于核心家庭的家庭类型。1982年、1990年和2000年,全国直系家庭比例分别为18.8%、18.3%、19%,呈现出稳中有升的趋势。这主要是因为直系家庭在抚幼赡老方面的优势明显,尤其是在农村社会养老保险制度不健全、家庭经济组织功能恢复和城市独生子女进入婚育期的情况下,直系家庭自有其重要的功能。^②独生子女婚后常常选择与父母共同生活,这既符合中国传统的孝道,符合农村养老主要依靠家庭养老的现状,也因为独子与父母较少冲突,生活中的矛盾较少,因此更易相处。但值得注意的是,当代中国的三代直系家庭虽然保持着成员同居之形,但与传统时代的直系家庭相比形同实异。传统直系家庭建立在“共财”的基础上,而当代中国的三代直系家庭更多是一个“共伙”单位,有收入的成员在家庭中共同消费的部分带有一定的分摊性质,形式上共同生活,实际上收入保持相对独立,这种较为松散、自由的直系家庭已无主导和从属之分,从而更容易维持下去。^③

其次,城乡家庭类型多样化。由于中国城乡二元结构的重要影响,在家庭类型的多样化趋势下,也表现出城乡不同的多样化趋势。改革开放以来,城市居民追求自由、独立和个性解放的趋势日益明显,现代婚恋价值观念在发生一些重要的变化,结婚率下降、离婚率上升、生育率下降,由此一些新的家庭类型比例在缓慢地增长。这些家庭类型包括:(1)丁克家庭,即有生育能力和经济基础却不愿意生育的家庭,首先在大城市逐步上升,并呈现出向中小城市扩展的趋势。(2)空巢家庭,即子女成人后离去,只剩下父母留守的家庭。由于受计划生育政策的影响,目前城市的空巢家庭表现出空巢期的年龄提前、空巢期延长的特点。(3)单身家庭。由于现代城市人对婚姻和家庭质量的要求提高,也由于性取向的多样化,自愿选择单身生活的人在城市越来越多。而在农村,人口流动频率的加快、流动规模的扩大,导致原来家庭人口结构的变化,从而引发了隔代家庭比例上升、分离的核心家庭增加、居无定所的漂泊家庭出现等现象。^④

① 参见段成荣等:《我国农村留守儿童状况研究》,载《人口研究》,2008(3)。

② 参见陆学艺主编:《当代中国社会结构》,北京,社会科学文献出版社,2010。

③ 参见王跃生:《中国当代家庭结构变动分析:立足于社会变革时代的农村》,北京,中国社会科学出版社,2009。

④ 参见陆学艺主编:《当代中国社会结构》,北京,社会科学文献出版社,2010。



四、家庭延续的反馈模式

我们对家庭结构的考察如果仅从家庭规模和家庭类型的角度入手，显然会得出一个普通的结论，即家庭的结构变化与工业化呈现平行推进的关系，甚至存在某种因果关系。但是，这个角度的观察显然无法凸显在工业化和城市化进程中中国家庭的特殊性。这一点，费孝通在 20 世纪 80 年代关于中国家庭结构的三篇研究中就充分注意到了。在“初论”中国家庭结构变动时，费孝通着重指出家庭是中国人最基本的生活单元，是中国社会的细胞。大社会的变动必然引起家庭各方面的变动，而家庭的变动也会影响大社会的变动，所以了解中国社会的变动必须重视家庭的变动。^①而他在“二论”和“三论”中国家庭结构时，则指出家庭结构的变化并不足以说明中西社会变化的异同，反而是亲子关系的不同模式，体现了中西社会的差别。^②这就是西方的接力模式和中国的反馈模式的差别，而且在中国家庭结构的不同变化中，反馈模式能够适应不同家庭结构的形式。由此，在中国家庭结构变化的背后却是家庭亲子关系模式的一贯性。这种一贯性，反映出中国家庭亲子关系的反馈模式并没有随着家庭结构与西方家庭结构在规模上的趋同而转变为接力模式。亲子关系虽然细微，但却是决定性的因素，尤其是在子女对父母的赡养方面。因为在费孝通看来，人本身的再生产就是通过亲子关系进行的，任何社会都是以这种关系为基础构成最基本的群体，而这种关系的内容在不同历史条件下的变动则与社会的各个方面都具有莫大的关系。

在这个前提下，费孝通阐述了中国文化与西方文化在亲子关系上的不同。这个不同不在于抚育，而在于养老方面。具体而言就是，在西方社会，子女没有赡养父母的义务；而在中国社会，子女在赡养自己父母方面有义不容辞的责任。用公式来表示，西方的公式是 $F1 y F2 y F3 y Fn$ ；中国的公式则是 $F1 y F2 y F3 y Fn$ 和 $Fn z F3 z F2 z F1$ （F 代表世代，y 代表抚育，z 代表赡养）。在西方，甲代抚育乙代，乙代抚育丙代，是一代一代接力的模式，可称为“接力模式”；在中国，甲代抚育乙代，乙代赡养甲代，乙代抚育丙代，丙代又赡养乙代，下一代对上一代都要给予反馈的模式，可称为“反馈模式”。反馈模式的基础用中国的俗话来讲是“养儿防老”。从理论上讲，两种家庭延续的模式都贯彻了社会均衡互惠的原则。接力模式是乙代取代甲代，而还给丙代，取予之间是均衡的；反馈模式则是乙代先取代甲代，然后及时还给甲代，取予之间也是均衡的。^③

费孝通所提出的反馈模式与接力模式不仅是一种亲子关系模式，也可以视为中西家庭的不同延续模式。西方家庭的接力模式，以老一代家庭的空巢和衰退为代价，一代一代地

^① 参见费孝通：《论中国家庭结构的变动》，载《天津社会科学》，1982（3）。

^② 参见费孝通：《家庭结构变动中的老年赡养问题：再论中国家庭结构的变动》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》，1983（3）；费孝通：《三论中国家庭结构的变动》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》，1983（3）。

^③ 参见费孝通：《家庭结构变动中的老年赡养问题：再论中国家庭结构的变动》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》，1983（3）。

接力出新的家庭。而在中国家庭的反馈模式中，老一代家庭并不是单纯的空巢家庭，而是和子一代家庭紧密联系在一起的。正常而言，每一个新家庭必然要经历作为老一代家庭的被反馈阶段。虽然在法律意义上，反馈与被反馈是两个家庭之间的关系；但是在社会学意义上，这是异居通财的家庭连续体。

有人把中国家庭延续模式与西方家庭延续模式的不同视为传统农业文化与现代工业文化间的区别。但这种带有浓厚的西方中心论的视角是难以成立的，其实中西方家庭延续模式的不同更多反映出来的是两种文明的差异。

首先，在婚姻理念和家庭的目的方面，在传统中国的礼乐文明中，有“礼始于谨夫妇”的定位。由此婚礼作为众礼之本，为家庭生活和政治生活进行了奠基。按照《礼记·昏义》讲法就是：“昏礼者，将合二姓之好，上以事宗庙，而下以继后世也，故君子重之。”这样，婚姻在祖先和后世之间就发挥着承前启后的关键作用，那么相应的婚姻的价值追求就在于：延续家族，对祖先和后代负责。西方的婚姻制度则长期笼罩在基督教的教化规训中，例如《旧约·创世记》曾言：“神就照着自己的形象造人，乃是照着他的形象造男造女。神就赐福给他们，又对他们说，要生养众多，遍满地面。”由此，天主教把婚姻定为七圣事之一，结婚与司铎祝圣，有着类似的神圣意义。那么，在这种神圣的光环下，西方的基督徒都很清楚，婚姻的价值在于荣耀上帝，完成上帝颁布的诫命。^①

其次，在家产继承方面，即使西方家庭存在家庭共产制，那种精神与中国传统社会的同居共财也是不一样的。中国的诸子均分与西方及日本的长子继承相比，体现了平等精神和浓郁的家庭观念，但却限制了家长凭个人意愿处置财产的权力；西方的长子继承制下，财产归于一个人，需要立遗嘱者不一定是没有子嗣，而是为了从诸子中选择一个（梅因称为“指定一个长子”）来继承，以保证财产或企业的长盛不衰，其着眼点是财产或企业，并非家人和家庭。中国的家产均分，是为了使每个儿子都能有自立门户的物质基础，主要着眼点在于家人或家庭，而非财产。对于财产，中国人的观念也不是个人所有，而是家庭甚至家族所有。这样家产的继承就不是父亲和儿子之间的个人行为，而是父家庭与子家庭之间的家庭行为；不单单是一种财产继承和转移，而首先是一种宗祧继承，是一种维系血缘关系和家庭延续的重要手段。对于有亲子的家庭，宗祧继承的同时也完成了家产的传继，所以有亲子的家庭一般不用遗嘱之类的来处理家产。这便形成了继承财产的遗嘱多是由户绝之家所立，并且常与立嗣继绝合为一体。遗嘱继承与立嗣继绝合为一体正体现了古人遗嘱继承的真正目的：主要不是为了家产的传继，而是为了门第香火的延续。^②

由此来看，反馈模式有其鲜明的中国特征，偏重人伦与祖先崇拜是贯穿于中国家庭延续模式之内的。而在西方家庭延续模式中，则充满着宗教情感，在家庭共产制下，家庭团结的一个重要原因就是物，即家庭财产。^③

① 参见吴飞：《当代中国婚姻的价值缺位》，载《文化纵横》，2011（2）。

② 参见邢铁：《家产继承史论》，昆明，云南大学出版社，2000。

③ 参见〔法〕涂尔干：《乱伦禁忌及其起源》，上海，世纪出版集团，2006。



即使从实证的角度看,二者的区别也仍然是存在的。因为按照李银河 20 世纪 90 年代初的预测,如果中国家庭要从反馈模式走向接力模式,那么首先发生这种转变的应该是城市。^①但是,十多年后李银河主持的一次以广州、杭州、郑州、兰州和哈尔滨 5 个城市的城市居民为主的家庭调查显示:被调查对象不论是行为上,还是观念上,都强烈符合反馈模式。李银河认为从家庭内部的关系来看,虽然夫妻平等的程度已经越来越像西方的家庭,但从亲子关系来看,其哺育和反哺的家庭关系依然与西方以个人主义为基调的家庭关系存在巨大差异。^②此前,王跃生对当代中国家庭结构变动的分析^③和边馥琴、约翰·罗根对中美家庭代际关系的比较研究^④,大体与李银河的调查相吻合。

虽然中国家庭延续的反馈模式在改革三十年来的实践下与西方的接力模式仍然存在明显差别,但不意味着反馈模式的一成不变。根据杨善华以及贺雪峰的调查,反馈模式已经出现了很大程度的流变。例如,贺雪峰在调查鄂东英山农村时,发现一种代际关系的不平衡——父母对子女有无尽的责任,而子女对父母只尽有限的义务的现象,并称之为“恩往下流”。^⑤早在 20 世纪 90 年代末对北京城市居民的调查中,杨善华就同样发现了这种不平衡的情况,并以中国父母的“责任伦理”来表述。^⑥在新近的文章中,杨善华表示,虽然两代人之间在价值与文化方面的代沟也有可能导八零后或九零后的新生代对“母家庭”的疏离,但是,由于与“家本位”文化相联系的责任伦理是向下倾斜的,所以随着年轻一代步入婚龄并生儿育女,社会将会教育他们,促使他们向家本位反馈模式传统的回归。^⑦

尽管杨善华对“责任伦理”下的反馈模式做出了乐观的预期,但毫无疑问,反馈模式的流变已经成为事实。^⑧尤其是在调查中已呈现出城乡反差:乡镇居民老年一代往往无力养

① 参见李银河、陈俊杰:《个人本位、家本位与生育观念》,载《社会学研究》,1993(2)。

② 参见李银河:《家庭结构与家庭关系的变迁——基于兰州的调查分析》,载《甘肃社会科学》,2011(1)。

③ 参见王跃生:《当代中国家庭结构变动分析》,载《中国社会科学》,2006(1)。

④ 参见边馥琴、[美]约翰·罗根:《中美家庭代际关系比较研究》,载《社会学研究》,2001(2)。在该文的调查中,中美子女与不同住的父母之间的互访次数,在高频率段(每天至少一次、几乎每天一次)非常接近,中国有 26% 的子女与不同住的父母维持高频率的互访,美国有 25% 的子女与不同住的父母维持高频率的互访;但在中频率段(每周一两次、每月一两次),中国的合计比例是 65%,美国的合计比例是 36%;差异反映在低频率段,中国只有 9% 的子女与不同住的父母很少或从不见面,美国的比例则高达 39%,是中国的 4 倍。此外,中国成年子女对不同住的父母的帮助,从做饭、洗衣、打扫卫生到干各种重活,其比例都远远高于美国的成年子女。这些都凸显了中西家庭延续模式在日常生活中的不同表现。

⑤ 参见贺雪峰:《农村代际关系论:兼论代际关系的价值基础》,载《社会科学研究》,2009(5)。

⑥ 责任伦理包括三个特征:第一,它与传统文化相联系,含有观念沉积的意味;第二,它亦有道德的成分;第三,它具有普适性,即这种责任伦理是社会的大多数成员接受并奉行的。而当这样的责任伦理体现在家庭养老方面时,它就表现为老年人对待子女的一种责任义务观,虽然家庭养老涉及老年人与他们的子女两个方面,但就责任伦理而言,其特征是老年人只强调自己对后代的责任和义务,从而在各方面对子女(包括孙子女)不计回报地付出,当子女在养老方面尽孝不到位时则给予宽容,同时在赡养的三个方面(经济支持、生活照料和精神慰藉)尽量自立和自己解决(即强调老年人自养和老夫妻互养),以减轻子代的赡养负担。参见杨善华、贺常梅:《责任伦理与城市居民的家庭养老》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2004(1)。

⑦ 参见杨善华:《中国当代城市家庭变迁与家庭凝聚力》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2011(2)。

⑧ 参见康岚:《反馈模式的变迁:转型期城市亲子关系研究》,上海,上海社会科学院出版社,2012。



老,更多依赖子女的反馈;而城市居民由于养老金和国家体制的保障,反而在财力上颇为富裕,甚至在退休后还有能力为子女提供一定程度的物质支持,这也是城市居民更可能践行责任伦理的基础。在反馈方面,无论农村还是城市都呈现出的是子女在孝义务上的减弱。与同居共财的反馈模式相比,当下的反馈模式更多的是亲情或物质单方面的回馈。在这种情况下,传统的反馈模式似乎演变成家庭长期接力模式和半反馈模式的结合。所以,在新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》中,国家提倡的养老模式也转变为居家养老和社会养老相结合的方式。

第三节 家庭关系

从规范的意义来看,家庭关系包括两个方面:身份关系与财产关系。在《婚姻法》上详细规范这两种家庭关系的目的在于实现婚姻自由、一夫一妻、男女平等的婚姻制度,敬老爱幼,互相帮助,维护平等、和睦、文明的婚姻家庭关系。但是,在现实的《婚姻法》运作中,这两种家庭关系却同时受到各种社会经济条件的影响,呈现出其独特的一面。

一、身份关系

从总体上说,自20世纪80年代以来,中国家庭关系中身份关系的一维逐渐向平等、自主的方向发展。其主要表现为以下方面。

首先,家庭关系的主轴发生了变化。在传统的中国家庭中,家庭制度在很大程度上是一种生育制度,家庭的主轴是父子之间以及婆媳之间的纵向关系,而夫妻关系只是配轴。^①而自20世纪80年代以来,在家庭的功能中,情感满足的功能占据了越来越重要的位置,家庭结构日益核心家庭化,家庭关系的主轴已经转为夫妻关系。

其次,夫妻关系越来越平等。从经济上来说,很多家庭的收入从传统的由丈夫提供变为由夫妻共同提供,而且在农村,随着副业在农户收入中比重的增加,还出现了丈夫收入比重下降、妻子收入比重上升的现象,这明显提高了妇女的家庭地位,使夫妻的关系更为平等。从日常生活来说,夫妻在家务劳动、家庭决策等方面都更为民主,家庭分工从传统的“男主外,女主内”的模式转向无差异分工模式,夫妻双方共同管理家庭日常生活,也共同决定子女事务。而夫妻的感情关系在维持家庭基础上的重要性越来越强。从法律上来说,1980年国家新修订了《中华人民共和国婚姻法》,“感情确已破裂”成为法院判决准予离婚的条件之一,这使个人自主性在婚姻中的位置徒然提高。与此同时,婚姻关系的稳定性也随个人自主性的提高而大大减弱,婚外性行为日益增多,婚姻对成年人两性关系占有

^① 参见费孝通:《乡土中国 生育制度》,北京,北京大学出版社,1998。



的垄断地位被大大削弱。

再次，从家长权威来看，传统的家长权威尤其是父权开始衰落，年轻人在分家、择偶、彩礼嫁妆等方面表现出更强的自主意志。^①在现代教育观念的影响下，未成年子女家庭教育越来越强调尊重子女个体成长过程中的独立性。因此，成年父母与未成年子女的代际关系趋于平等。而就成年子女与老年父母的关系而言，由于年轻一代往往具有更高的学历和收入，老年父母在家庭中的家长地位受到挑战。因此，无论是成年父母与未成年子女的关系，还是成年子女与老年父母的关系，都趋于平等化。^②

最后，从子女孝道来看，由于父权的下降，传统家庭价值观在经济改革和社会变迁中备受冲击，乡土中国代际关系中的反馈模式和传统的孝道开始衰落。而在礼治秩序趋于消解后，法治秩序也未能提供使中国社会正常运行的替代机制和规范^③，这就使孝道陷入了涂尔干意义上的失范状态。

进入20世纪90年代后，家庭关系延续了20世纪80年代的发展趋势，即表现为家庭中平等、自主意识的增强，夫妻关系在家庭中重要性的提高，妇女地位的提高，父权与孝道的衰落。但这种延续并不是一般意义上的平滑推移，而是在这个方向上迈出了很大的一步。这主要是因为市场经济的发展进一步深化了城市人对自主性的追求。而在农村，中青年农民大规模地进城务工，使子辈与父辈在日常生活中渐行渐远；在农村持续推行的普法教育使农民尤其是青年农民的权利意识越来越增强；城乡交流的频繁使崇尚独立自主的城市人生活习性对农村人产生了越来越大的影响。因此，在20世纪90年代，结婚即分家已经成为农村新的民俗，独子家庭父子分爨、各自生活也被普遍接受，私人化家庭已经蔚然成风，家庭已经不太受来自外部的干预，个人在家庭中的行为不受他人监视，家庭生活以伴侣式的夫妻关系为中心，重视个人幸福以及人际的情感联系。^④

但是，这个变化的后果并不能简单用中国家庭比以往更加幸福来加以评判。相反，正是在20世纪90年代，家庭的稳定性和幸福感问题显得更加严重了。有学者的调查表明，中国20世纪90年代的自杀率在十万分之二十三到三十之间。这个数据远高于西方国家。而且，西方的自杀者多为城市的中年男性，而中国农村的自杀率高于城市，妇女和老年人的自杀率高于成年男性。此外，多数西方国家90%以上的自杀者有精神疾病，而中国自杀者最多只有63%患有精神疾病。这表明，中国自杀现象的增高在相当程度上不是出于精神疾病，而是出于社会问题。

① 参见阎云翔：《私人生活的变革：一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系（1949—1999）》，上海，上海书店出版社，2006。

② 参见陆学艺主编：《当代中国社会结构》，北京，社会科学文献出版社，2010。

③ 参见郭于华：《代际关系中的公平逻辑及其变迁》，见《中国学术》，总第4辑，北京，商务印书馆，2001。

④ 参见王跃生：《中国当代家庭结构变动分析：立足于社会变革时代的农村》，北京，中国社会科学出版社，2009；阎云翔：《私人生活的变革：一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系（1949—1999）》，上海，上海书店出版社，2006。

就中国的自杀现象而言，尽管自杀的原因非常复杂，但大多与家庭有关。20世纪以来中国的家庭革命打破了旧式的家族制度，而20世纪90年代中国人在身体、生活上进一步获得解放，在家庭里应该实现男女平等、自由、独立，这些观念在家庭里开始获得普遍认可。但正是对人格的独立性的强调，使很多本来并不激烈的冲突变得非常敏感。因此，家庭中权利意识的增长所导致的，并不是家庭地位的削弱，也没有使今天的中国人可以在家庭之外实现自己的美好生活。恰恰相反，因为家庭中没有了过去的父权、男权和宗族制度来维护基本的稳定结构，没有了过去“以忍御气”的机制来抑制血气的贲张和戾气的滋生，却又缺乏新的家庭稳定机制，从而使家庭政治变得更加复杂、微妙和不可预期。夫妻之间，父子之间，婆媳之间，兄弟之间，“或小忿不忍，或借以累人，逞其戾气，率尔投寰”，竟然成为一种新的民风。^①

二、财产关系

在传统的亲属法或家族法中，家产制本身不构成一种独立的财产关系，财产关系是依附于家内的身份关系的。正是由于现代亲属法或婚姻法的出现，婚姻从两个家族的事情变为两个人的事情了，财产关系才逐渐在家庭关系中占据独立的一维，相应的婚姻家庭的神圣性也已不在于“上以事宗庙，下以继后世”。在新中国成立之初，婚姻家庭虽然基于契约的精神打破了传统的父权式束缚，但并没有完全蜕变成两个人的事情，而是楔入了国家意志的影响：婚姻不仅具有为家庭幸福奋斗的具体目标，还存在一个为新社会建设而共同奋斗的社会目标。在这种情况下，尽管人身关系逐渐走向平等和自主，但是财产关系并没有随着人身关系的平等化而走向个人契约式的财产合伙制。因为这里有两个大的限制，一个是计划经济体制，另一个是婚姻家庭本身所附加的社会目标，所以在财产关系上仍旧维持了共同家产制。而且，由于司法实践中对女性和弱者保护的政策指导，实质上的男女平等也得到了支持。

中国改革前的婚姻家庭法是在计划经济体制下以社会保护为取向的，而取向市场体制的三十年改革使个人自主性的因素被大大提升。正是在这个过程中，家庭关系中的财产关系一维开始逐渐发生变化。我们不妨对照一下新中国成立以来先后制定修改的三个不同时期的婚姻家庭法。

首先在1950年颁布的新中国第一部《婚姻法》中，并没有明确规定家庭的财产关系，更多的是让组成家庭的双方根据民间习惯自行协商处理。但是，我们可以从离婚后的财产和生活相关规定中推知立法上的财产关系导向。这时的立法并没有区分婚后家内财产的个人归属问题，而是把男方提供的住房、女方提供的嫁妆等一并视为共同生活的共同财产，在离婚时按照民间习惯，女方带来的嫁妆重新归为女方的个人财产，男方提供的住房则视

^① 参见吴飞：《浮生取义——对华北某县自杀现象的文化解读》，北京，中国人民大学出版社，2009；应星：《“气”与抗争政治：当代中国乡村社会稳定问题研究》，北京，社会科学文献出版社，2011。

为男方的个人财产，其他共同生活财产，则由双方共同分享或分担，共同财产为负值时则以男方为主要承担方。可以看出，这一时期法律上的规范倾向于用财产关系去维持身份关系上的男女平等。这部新中国一成立就制定的《婚姻法》的效力一直持续到1980年。

1980年新颁布的《中华人民共和国婚姻法》，某种程度上可以看成走向市场经济的前奏。因为它不仅删去了附加在婚姻家庭上的社会目标，而且规定了计划生育的政策性目标。当然，最重要的是夫妻约定个人财产的出现，即第十三条：“夫妻在婚姻关系存续期间所得的财产，归夫妻共同所有，双方另有约定的除外。夫妻对共同所有的财产，有平等的处理权。”虽然在财产关系上也贯彻了身份关系上的平等制，但是这种平等却逐步走向了形式化。这种形式化的平等在新世纪修订的《婚姻法》里，得到了充分的说明。这就是对法定个人财产的进一步细化和司法实践中对女性与弱者保护的弱化。变化是一点一点推进的，但是一旦达到某个点，再加上社会经济环境的变化，财产关系就马上会变成极其尖锐的社会问题。

最高人民法院于2011年最终出台的《〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释(三)》(以下简称《婚姻法解释三》)，在2010年征求意见的时候就引起了极大的争议。争议主要集中在夫妻财产的分配上，存在两类质疑：一类是从理性算计的立场，认为《婚姻法解释三》表面上男女平等，实际上存在对女方保护的不力，或者说没有考虑到广大农村妇女的境遇。另一类则是上升到伦理价值的高度进行评析，认为《婚姻法解释三》瓦解了我们婚姻的伦理意义或者由此推断能动司法的僭越；甚至有观点认为新民主主义革命以来的婚姻立法一直存在重要的缺失，亟须确立新型的家制和家产制。^①

这里有几个问题值得注意。首先，财产划分对男女是否平等保护？其次，父母一代的财产与小夫妻一代的财产之间的关系，是算为夫或妻单方的财产，还是小夫妻共同的财产？这在某种程度上也是老人们关心的家庭养老问题。最后，《婚姻法解释三》对代际财产与夫妻财产的定位，是否进一步摧毁了家庭伦理？以及与此相关的最高人民法院是否超出了自己的权限，重新立法？这三个方面，无论是表面，还是核心，问题都指向了财产。

对《婚姻法解释三》的争议核心在于夫妻的财产划分问题，这是财产关系的重中之重。一个指责是只看到冷冰冰的和技术化的理性算计，另一个指责是《物权法》的逻辑凌驾于《婚姻法》的逻辑之上。但是，即使如此，我们也无法得出《婚姻法解释三》规定的财产关系使得《婚姻法》丧失了婚姻理念的结论。就技术化的财产划分而言，这恰恰是对《婚姻法》非约定财产制的一个明晰，这种法定的明晰是法律进一步形式理性化的表现。只有在这种明晰的财产划分前提下，才能更好地做到《婚姻法》随后规定的对妇女的补偿和救助措施，体现出总则中规定的保护妇女合法权益。如果婚姻一直持续下去，那么《婚姻法解释三》关于财产关系的规定不过是一种具文，这种高度理性化的技术划分更多的是在离婚而无财产约定

^① 参见赵晓力：《中国家庭资本主义化的号角》，载《文化纵横》，2011（2）；强世功：《能动司法下的家庭变迁》，载《文化纵横》，2011（2）；俞江：《中国亟宜确立新型的家制和家产制》，载《清华法治论衡》，2011（1）。



时才派上用场。所以，以实质上针对离婚而设立的财产划分解释去指责婚姻理念的丧失可能是找错了批评的对象。进一步说，这种针对离婚设立的财产关系，结合对女方的补偿、救助措施，也并非仅仅着眼于金钱的算计，其背后恰恰是对违反家庭关系中重要环节——互相忠实、互相尊重的夫妻关系的一种惩罚，从另一个方面维护的仍然是良好的婚姻理念。而《物权法》凌驾于《婚姻法》之上的批评，可能是觉得纯粹财产的界定过于物化了，没有考虑到婚姻的人身性。但那只是看到了夫妻间财产划分的前提，如前所述，那种技术化的算计明确的是财产最终分割前的名义归属，在这个前提下对女方进行补偿或双方的损害赔偿之后才是最终的财产划分。整体来看，或许并不存在《物权法》代替《婚姻法》的逻辑问题。细究《婚姻法解释三》中物权的界定，反而会发现《婚姻法》与民法诸部门的内在衔接，并且《婚姻法》在这种衔接中保持了自身的特色。结合《婚姻法》来理解《婚姻法解释三》规定的财产关系，并不能得出《婚姻法解释三》使《婚姻法》丧失了婚姻理念的结论。在财产关系中，这些技术化的理性算计反而有利于实现《婚姻法》的相关理念。

但上述讨论只是基于法条本身的分析。一旦我们把《婚姻法解释三》的财产关系规定放入到社会实践中，就会发现这种精致设计在规范层面似乎维护了《婚姻法》的婚姻理念，但实际上却抽空了《婚姻法》的婚姻理念。因为随着国家对市场经济的追求和社会空间的释放，法律上对婚姻的束缚也逐步放开了，然而这种对婚姻的放开导向的不是为共同生活本位的婚姻家庭提供更多的空间，而是向缔结婚姻关系的个人提供更多的无价值负担的自由。在婚姻家庭的财产关系中，夫妻共同财产空间日益缩小，而个人财产的空间日益增大，即是明证。在此背景下的夫妻财产分配法案，只不过是对个人情感失落的财产补偿而已，完全罔顾了《婚姻法》本来不是以个人情感为依归的，而是要从作为整体的家庭出发。也许会有人认为婚姻和情感是两个领域的事情，法律是调整婚姻关系而不是调整男女情感的。但是，以感情为起点的现代婚姻，在组成家庭之后，法律调整和提倡的关系，必然要以家庭为出发点，而不再是个人的自由和情感。

在走向市场经济的过程中，家庭关系中的身份关系和财产关系相继陷入某种失范状态，或许不是一种偶然。

复习思考题

1. 改革开放以来我国的家族同时受到哪两个方面因素的作用？
2. 如何理解中西家庭在反馈模式与接力模式上的差别？
3. 经济改革和市场经济对家庭结构与家庭关系产生了什么样的影响？

推荐阅读书目

[1] 钱杭，等．传统与转型：江西泰和农村宗族形态．上海：上海社会科学院出版

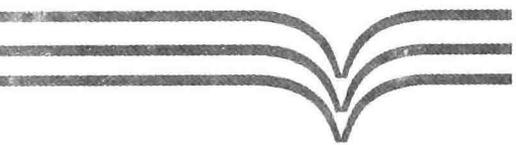


社，1995.

[2] 王跃生. 中国当代家庭结构变动分析：立足于社会变革时代的农村. 北京：中国社会科学出版社，2009.

[3] 阎云翔. 私人生活的变革：一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系（1949—1999）. 上海：上海书店出版社，2006.

[4] 杨善华. 家庭社会学. 北京：高等教育出版社，2006.



第十一章

生活方式

本章要点

本章从三个方面勾勒了中国人的生活方式自改革开放以来发生巨变的侧影。首先，分析了消费社会的兴起及其主要特征。其次，分析了网络社会的兴起及其对生活方式产生的重要影响。最后，分析了宗教的兴起背后的多种社会因素。

关键词

生活方式 消费社会 网络社会 宗教

改革开放意味着中国从经济到社会、从政治到思想形态发生总体的转型。这场改革运动首先从农村基层的联产承包制展开，重新认可了社会经济的私领域以及文化风俗的地方性的正当地位，不仅广大农民因为这项政策在乡镇范围内形成了初级产品生产结构及其外拓市场，同时也使老百姓的社会生活不再局限于国家意识形态的框架中，城乡间基于个人意愿的社会流动也由此出现。与此同时，城市中个体经济的解放开始突破单位体制的界限，形成了私人经济的生活领域以及由此汇集而成的范围不大的社会领域。而沿海特区的建立，则从经济制度和社会风习两方面突破了原有结构的界限，人们不仅要南下挣钱，吃饭穿衣也紧随特区的潮流，行为举止、生活态度、文化品位乃至婚姻观和职业观，都向着国外、向着特区靠拢。这一时期，思想领域中的启蒙运动也在深层次上改换着人们的价值心态，人们似乎既摆脱了传统意义上的情理的束缚，也不再为阶级、国家、公有这样的意识形态所约束，而径直向着个性解放和成功模式的私领域纵深拓展，所有这些变化，都极大地增强了社会的发展活力和个人的生活动力。

在随后的多年里，市场体制的逐步形成、计划生育政策的进一步执行、国有企业改制的推动、公有制福利的综合改革，乃至政治体制改革的停滞，所有这些因素都开始促使社会各阶层逐渐演变成纯粹的利益性主体，并基于私领域内的利益原则相互发生联系。一方面，市场体制进一步解放了资本的潜能及各种民间社会的活力，另一方面，政治权力也加



入到市场分配的过程中，寻求最大的收益；一方面，娱乐文化获得了越来越大的自由空间，另一方面，独生子女则将纯粹的生存意识内化在坚硬的心理结构中；一方面，农村外移的流动人口成了经济发展的前提和动力，另一方面，内地广大农村的公共事业得不到有效保护和建设；一方面，国有企业转制突破了体制的瓶颈，甩掉包袱轻装上阵，另一方面，广大国企职工深陷住房、医疗、教育等改革的浪潮中，为活计而打拼。所有这些，都构成了改革新时期社会民情的复调旋律，深刻地蕴涵在社会的飞速发展和矛盾之中，成为今天中国社会学研究的核心议题。^① 以下几个方面就是中国人生活方式发生巨变的若干侧影。

第一节 消费社会的兴起

三十多年的改革开放深刻地改变了中国的经济、政治、社会与文化，同时也使中国人的生活方式与消费生活发生了巨大的变化。一方面，中国经济的持续增长使人民的生活水平不断提高，国家也从改革前的严格限制居民消费转变为千方百计鼓励居民消费。另一方面，全球化浪潮中的消费主义思潮日益扩展到人们生活的方方面面，社会正在从传统的以生产为中心转向以消费为中心，消费逐渐成为影响社会生活的主导力量之一，甚至有人将中国城市发生的消费转型称为“静悄悄的革命”^②。这场革命不仅对市场产生直接影响，而且影响到人们的生活方式、城乡关系的变化、消费者与国家及市场的关系，甚至影响到启蒙人文精神的命运。

一、从生活必需品时代到耐用消费品时代

改革前的中国社会处于典型的生活必需品时代。从1953年统购统销制度的建立开始，直到20世纪70年代末80年代初的改革开放，围绕着配合国家实现工业化的基本政策目标，整个资源都是按照计划经济的再分配模式进行配置的，许多物品是非商品化和非货币化的，生活消费品常常按照计划或凭票进行供应，多数人的工资主要用来购买生活必需的日用品。“单位”作为生活必需品的供给者，会提供包括小到水果、布匹，大到房屋等在内的在资本主义社会中属于个人自主消费范围内的物品。这种供给方式是一种商业化的配给制度，也就构成了所谓的“消费者去权”的历史时期，即在当时的中国社会中，宏观消费模式在总体上是以抑制消费，特别是抑制消费增长的速度为目标的。国家在消费领域实行“消费者去权”的政策：一方面实行普遍的低工资政策，消费者的消费能力（收入）被严格

^① 参见应星、周飞舟、渠敬东：《中国社会学文选》，第四编编前语，北京，中国人民大学出版社，2011。

^② 戴慧思、卢汉龙主编：《中国城市的消费革命》，上海，上海社会科学院出版社，2003。



约束。另一方面,基本消费生活资料被严格控制在国家手里,居民必须凭票证购买定量配额,人们的消费选择权受到高度限制。^①

但是随着改革开放的历史进程与社会发展,上述情况发生了很大变化。自改革开放以来,资源配置逐步实现了市场化,生活消费品从计划分配到敞开供应,城乡居民的消费水平不断提高。有研究把这个时期的居民消费分为四个阶段:1978—1984年,城乡居民迅速解决了基本的温饱问题;1985—1991年,城乡居民生活平稳提高并初步分化;1992—1996年,城乡居民消费水平继续提高和快速分化;1997年至今,城乡居民消费结构升级和消费阶层化。^② 1997年以来,在中国城市家庭,彩电、冰箱、洗衣机和空调等家庭产品已经基本普及,住房、汽车、教育成为城镇居民消费新的“三大件”,消费品市场已经从卖方市场走向买方市场,居民消费从重视生理需求转向更重视满足心理需求和社会需求,社会上一个为数不小的奢侈品消费群体已经出现。1978年全国居民的消费增长为100%,到2006年,全国居民的消费增长为645.8%。可以说,20世纪90年代中期以来,中国社会已经进入了一个耐用消费品生产和消费的时代。耐用消费品成为社会生产的主要内容,而生活必需品的生产和消费退居其次。直接反映这种变化的就是恩格尔系数的变化。恩格尔系数反映了食品消费在全部消费支出中的比重。中国城镇居民生活的恩格尔系数从1978年的57.5%下降到2006年的35.8%,同期农村居民的恩格尔系数也从67.7%下降到43%。按照联合国对消费水平的层次划分,中国城乡居民已经告别了温饱时代,进入到小康(农村)与后小康(城镇)时代。^③

二、从“生产者”社会到“消费者”社会

在上文中我们已经指出,从20世纪50年代到改革开放以来,中国社会的消费形态经历了一个从生活必需品到耐用消费品的转型。这一结构性转型意味着从被动的供给制度到主动的宏观消费制度的转换,也意味着国家制度层面对于消费的肯定与鼓励。由此,消费社会时代的来临首先造就了作为消费主体的“消费者”群体的出现。王宁将这种转换称为从苦行者社会到消费者社会的转变。他认为伴随着消费制度和消费观念的转变,社会层面上消费领域发生转型的重要表征就是消费者这一消费主体的出现。实际上,苦行者社会也是生产者社会。^④ 所谓的从生产者到消费者的转换指向的乃是对于消费本身的态度。在生产者社会,生产者处于被动的“供给”状态;而到了消费者社会,消费者处于主动的“消费”与“购买”状态,消费也不再是意识形态与国家制度所压抑的对象。

伴随着消费社会的来临以及消费者的出现的一个重要副产品就是消费者权力的提升。

① 参见王宁:《消费者增权还是消费者去权》,载《中山大学学报(社会科学版)》,2010(6)。

② 参见陆学艺主编:《当代中国社会结构》,北京,社会科学文献出版社,2010。

③ 参见王宁:《社会转型时期的消费与消费者》,见李强主编:《中国社会变迁30年》,北京,社会科学文献出版社,2008。

④ 参见王宁:《从苦行者社会到消费者社会》,北京,社会科学文献出版社,2009。



研究者指出,所谓消费者权力,包括下述几个维度:其一,消费者能力,即消费者的信息权力(消费者的理性选择能力)以及与此相关的心理权力(权能感、自信、自主精神等);其二,消费者权利也是消费者权力的一种特殊类型,即消费者的经济权利(如最低工资保障、实际购买力)和社会权利(如社会保障与福利)。^①同时,研究者将消费者权力的提升归纳为下述四个方面。^②

(一) 从单位依赖到消费者自主

从消费者与国家的关系来看,在改革前,城镇消费者在资源上严重依赖单位和计划经济体制的供给制度。而经济体制的改革不但改变了消费资源供给制度,使之逐步市场化,同时也对单位制度造成了冲击。国家不再控制居民消费生活品的供给,消费者的私人生活成为个人自主选择的事情,人们可以完全按照自己的意愿从市场选择和购买消费品。

(二) 从生产者权威到消费者权威

就消费者与市场的关系而言,既然改革前是“生产者社会”,那么也就自然是生产者的权威时代,当时既无现代意义上的消费市场,也缺乏消费选择自由。即使是在改革初期的20世纪80年代,由于消费品的短缺,也仍然是生产者权威占据着主导地位。1997年以来,中国出现了绝大部分产品供过于求的状况,由此使消费者获得了前所未有的权威,消费者的自主性大大强化。

(三) 从消费者同质到消费者个性

改革前在单位制与供给制之下的“消费”呈现出同质化的特点,如在服饰上表现出全民雷同、千人一面的现象。而改革开放以来,强求一律的集体意识退出了历史舞台,消费品的市场化供给也在客观上为人们提供了越来越多样化的选择可能。人们在消费上进入了个性化、时尚化的阶段。消费不再仅仅是满足基本生存需要的活动,而且还成为一种以趣味为纽带的社会认同和社会区分的活动。

(四) 从人际信用到消费者信用

从消费者与金融的关系来说,改革前不存在消费信贷制度,人们急需用钱时,主要靠亲朋好友的金融支持,即靠人际信用。而自1997年以来,国家实行拉动内需、扩大消费的政策,金融机构开辟了信贷消费业务,消费者可以预支自己的未来收入,提早买进消费品或服务。这种融资渠道变成了制度性的消费者信用渠道。^③

^① 参见王宁:《消费者增权还是消费者去权》,载《中山大学学报(社会科学版)》,2006(6)。

^② 参见王宁:《社会转型时期的消费与消费者》,见李强主编:《中国社会变迁30年》,北京,社会科学文献出版社,2008。

^③ 参见王宁:《社会转型时期的消费与消费者》,见李强主编:《中国社会变迁30年》,北京,社会科学文献出版社,2008。



这几个方面都是消费模式的转型和消费水平的提高带来的消费者权力提升的体现。就此而言,今天的中国,至少在城镇的层面,已经进入了消费社会的时代。

三、张力与失衡:消费社会的结构性问题

消费领域内的结构转型、消费者作为消费主体的出现以及消费社会的来临实际上都是整个中国社会转型发展的一个面向,在这一过程中,消费领域同其他领域一样,依然存在着种种问题,面临着诸多挑战,其中结构性失调问题尤为明显,这具体呈现在下述几个方面。

首先,三大消费主体的消费比例失衡。在三大消费主体中,政府、城镇居民和农村居民的消费比例严重失调,造成近年消费率连年下降,消费需求不足。在整个GDP中,居民消费只占36.2%,而占人口总数60%左右的农村人口的消费只占GDP的9.6%。居民尤其是农村居民的消费率明显偏低。城乡居民收入差距在不断拉大。2007年城镇居民人均可支配收入是13786元,人均消费是9997元,而农村居民人均纯收入是4140.4元,人均消费是3234元,城镇居民收入是农民的3.3倍,消费是3.1倍。^①

其次,城乡二元结构在耐用消费品时代里面面临着新的问题。在生活必需品时代,尽管城乡之间的生活水平存在巨大的差距,但当时城里人所消费的主要是农村的产品,其收入主要用来购买农民的产品。尽管工农业产品的比价并不合理,但仍可以看到城市对农村的某种依赖,以及城里人的大部分收入通过购买生活必需品而流入农村的过程。但到了耐用消费品时代,城市人日常生活的大部分不再与农民和农村发生关联,即使是原来由农村提供的食品,现在也有部分来自国际市场。因此,城市和农村在耐用消费品的时代里出现了一种新的断裂,这正是我们在本书第五章分析过的“市场主导型城乡二元结构”。

再次,消费欲望与消费能力之间形成张力。当“消费”成为社会生活的重要主题的时候,消费已经不再成为意识形态与计划体制所排斥和压抑的对象。这种迈向消费社会的转向所带来的一个非预期后果就是消费主义的弥散。在这样的情况下,消费的欲望给人们带来了一种符号刺激。但是这种刺激与现实中国社会中的消费能力之间形成了张力关系。有研究者指出,低劳动力成本的发展模式限制了劳动者群体的消费力的扩大,而低社会福利成本的发展模式则抑制了居民的集体消费。^②这样一种消费欲望和消费能力之间的张力关系会产生一系列包括社会挫败感在内的社会后果,在收入分配两极分化的情况下进一步引起人与人之间乃至阶层与阶层之间的矛盾冲突和社会怨恨。

最后,消费转型在给消费者带来权力的同时,也带来了各种压力和焦虑。从消费者与国家的关系看,消费者由于面临国家在社会保障和福利供给上的退却而出现了保障焦虑;从消费者与市场的关系看,消费品质量问题的风险时时困扰着消费者;从消费者与社会的

^① 参见陆学艺主编:《当代中国社会结构》,北京,社会科学文献出版社,2010。

^② 参见王宁:《消费欲的“符号刺激”与消费力的“结构抑制”——中国城市普通居民消费张力的根源与后果》,载《广东社会科学》,2012(2)。



关系看，消费者在获得个性自由的同时，也陷入了地位攀比和地位焦虑中；从消费者与金融支持的关系看，在凭借消费者信用可以提前变现财富的同时，消费者也常常陷入入不敷出的财务焦虑中。^①

四、消费主义的弥散：消费社会的人文困境

中国社会这场从“生产”转向“消费”的“静悄悄的革命”，除了在宏观结构上使中国社会呈现“消费社会”的基本特征、在社会主体上造就了“消费者”社会的基本形态之外，还在社会思潮与文化价值的层面上，催生了“消费主义”在中国社会中的弥散状态。所谓消费主义，实际上是指这样一种生活方式：消费的目的不是为了实际需要的满足，而是不断追求被制造出来、被刺激起来的欲望的满足。因此，有研究者将消费主义称为一种“现代欲望形态”，这是一种市场转型后出现的“准大众化”生活方式与主体意识。在消费主义的语境下，物质主义（占有意识）、享乐主义（享乐伦理）和表现主义（表现意愿）成为这一欲望形态和生活方式的三个重要维度。^②简而言之，消费主义实际上就是消费欲望不断膨胀，同时不断追求自己消费欲望满足的一种心理状态。在这个意义上，以商品和消费为核心的消费文化开始产生，消费也从最初的满足自身基本需求转化成为一种满足膨胀欲望、实现自我认同的符号刺激机制。人们对消费对象进行符号化的理解与体认，而这又往往与地位、权力、声望和生活风格等的营造结下不解之缘。^③

这样一种消费主义的现代呈现有着重要的意义。因为这实际上是在资本主义时代用“消费”的概念取代了“生产”的概念，从而构成“自由”概念的内涵。当“生产”概念构成资本主义社会主体的时候，“工作”所伴随的心理状态是责任、使命、奉献或勤勉，即韦伯所强调的新教伦理之下的“天职观念”；但是一旦资本主义本身的主题转换成为“消费”，“休闲”就取代了“工作”，随之而来的是放松、愉悦、平静、享受等感觉，与这个相随的就是自由与消费。由此，在一般人的现实生活中，“工作”不再是韦伯所说的神圣天职，而成为谋生所依赖的正当社会性手段。^④

在这场从生产转向消费的过程中，与生产和劳动伴生的启蒙理性的人文理念的内涵也在发生几乎断裂的跳跃。商品的生产已远远超出了维持人类生存的基本需求这一范畴，而是要满足人对商品的象征价值或符号价值的追求。愈来愈多的人们从消费之中体验到民主政治体制与市场经济交错所带来的“自由”的成就感，也感应到由消费欲望堆砌出来的

^① 参见王宁：《社会转型时期的消费与消费者》，见李强主编：《中国社会变迁30年》，258~259页，北京，社会科学文献出版社，2008。

^② 参见王宁：《从苦行者社会到消费者社会》，北京，社会科学文献出版社，2009。

^③ 参见叶启政：《启蒙人文精神的历史命运：从生产到消费》，见《社会理论的本土化建构》，北京，北京大学出版社，2006。

^④ 参见叶启政：《启蒙人文精神的历史命运：从生产到消费》，见《社会理论的本土化建构》，北京，北京大学出版社，2006。



“生活方式”概念所展示的“文化品位”致命的吸引力，而更重要的是，更多的人有了能力去实践这致命的吸引力所激起的消费欲望。^①由此，消费文化也可能如生产文化一样产生异化现象，即人成为消费的奴隶，消费者的自主性也可能演化为背离人的主体性的消费欲望的膨胀。^②

第二节 网络社会的兴起

1995年1月，邮电部电信总局分别在北京、上海开通64K专线，向社会提供互联网接入服务。这标志着互联网商用时代在中国的到来。截至2012年6月底，中国注册网站250万个，注册域名873万，网民数量已经达到5.38亿，互联网普及率为39.9%，其中手机网民规模达到3.88亿。正如美国著名社会学家卡斯特所指出的：网络已经建构成了我们社会新的社会形态，而网络化逻辑的扩散实质性地改变了生产、经验、权力与文化过程中的操作和结果，网络已经成为了我们社会中支配和变迁的关键根源。^③在全球化的浪潮下，处在转型中的中国社会也毫无疑问进入了信息技术革命之后的互联网时代。互联网在作为一种“技术”进入中国社会的同时，也作为一种普遍化的生活方式走进了我们的生活，更塑造了网络社会这一具有鲜明特征的社会形态。

一、碎片与整合：现代信息技术的传播特点

在某种意义上，以电脑和互联网为核心内容的新信息技术变革与18世纪的工业革命都是对人类历史进程产生了重大影响的历史事件。正如卡斯特所言，这两次革命都具有普遍性，它们贯穿了人类活动的所有场域，不是一种外来的冲击，而是牵涉了所有活动的方方面面。^④如果说工业革命开启了因为机器大生产而起的一系列现代性问题的话，那么信息技术的革新也为整个人类社会开启了一系列新的历史命题。但是需要注意的是，信息革命与其他革命不同的是，这样一场我们身处其中的革命的核心，实质上是信息处理与沟通的技术。由此，我们需要首先对这场革命的核心要素——信息及其传播特点作一简要归纳。

其一，信息传播的快捷性。毫无疑问，电脑技术的不断发展以及互联网在全球范围内的普及，极大地改变了过去的信息传递方式。这首先体现在借助互联网的信息传播的快捷

^① 参见叶启政：《从生产的政治经济学到消费的文化经济学》，见《社会理论的本土化建构》，北京，北京大学出版社，2006。

^② 参见叶启政：《启蒙人文精神的历史命运：从生产到消费》，见《社会理论的本土化建构》，北京，北京大学出版社，2006。

^③ 参见[美]卡斯特：《网络社会的崛起》，北京，社会科学文献出版社，2003。

^④ 参见[美]卡斯特：《网络社会的崛起》，北京，社会科学文献出版社，2003。



化特征。互联网的出现、电脑与手机的广泛应用，使得人类社会的信息传播速度达到了一个前所未有的高度。信息的传播突破了时间和空间的限制，人们现在只需要坐在电脑前，就可以在第一时间了解发生在世界各地的重大事件。

其二，信息传播的爆炸性。我们当下所处的互联网时代，又被人们称为“信息爆炸”的时代。随着信息技术被广泛应用到新闻媒体中，人们在事件发生的第一时间接收到资讯的同时，也就意味着我们每天都可以经由网络接收到大量的信息。这些信息本身内容广泛而复杂，几乎都以不经筛选的方式呈现在我们的电脑与手机屏幕上。

其三，信息传播的交互性。信息技术革命之所以不仅仅是一场技术革命，更在于互联网时代信息传播的交互性特征。在信息革命之前，传统信息传播实际上具有垄断性特征。一般而言，包括电视、广播、报纸在内的新闻媒体的专业从业人员主导着信息发布的渠道。但是随着 Twitter、Facebook 以及微博等进入我们的日常生活，新时代的“自媒体”成为一个重要的概念。在这个意义上，每一个使用“自媒体”的人都成为一个独立的信息制造终端，每个人都既是读者，也是作者，这就打破了传统媒体对于信息发布的垄断状态。

正是因为网络时代的信息传播具有上述基本特征，因此信息的传播也呈现“碎片化”的特征。新技术的应用与新媒介形势的出现在打破垄断状态的同时，也造成了信息的弥散性与碎片化。然而，正如有关研究人员所指出的那样，信息技术在造就信息爆炸与信息碎片的同时，也可能使不同群体、组织聚合为一个高度整合的系统。^① 在这个意义上，互联网等信息技术在生活方式、人际交往方式以及公共意见的表达等诸多方面深刻地改变着我们的生活。

二、技术与生活：网络社会的生活方式革命

对于我们而言，信息技术革命不仅仅是作为一种技术革命而存在的，用研究者的话说，互联网既是“技术”又是“内容”。^② 因为互联网在为人们提供大量而快捷的信息的同时，凭借其突破地域和时间限制的独特优势，搭建起了快速联结各种商业机构、服务设施乃至公共部门的通道。这些都迅速进入了我们的日常生活领域，改变着整个社会的生活方式。

其一，网络社会的来临彻底改变了我们的阅读与写作方式。随着互联网的飞速发展，原来在灯下窗前翻阅报纸书刊的阅读方式渐渐被电脑屏幕前的浏览门户网站和电子书籍所取代。而在书桌前字斟句酌、奋笔疾书的写作场景也已经被敲击键盘的清脆声响所替代。

其二，互联网最大限度地改变了人们的工作方式。毫无疑问，信息技术本身的快捷性和便利性加剧了整个全球经济一体化的进程。与此同时，这也最大限度地改变着我们的工作方式。包括企业、政府部门在内都已经开始了办公方式的转变。电子邮件成为工作中不

^① 参见黄晓春：《理解中国的信息革命——驱动社会转型的结构性力量》，载《科学学研究》，2010（2）。

^② 参见李友梅等：《中国社会生活的变迁》，北京，中国大百科全书出版社，2008。

可缺少的工具，而借助网络技术产生的视频会议、网络会议等更是最大可能地改变着我们的工作节奏。

其三，配合着消费社会的来临，互联网技术极大地改变着我们的消费模式。其中最典型的就是电子商务作为新兴产业的飞速发展。以网络购物为例，据中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的《2011年中国网络购物市场研究报告》，截至2011年12月底，我国网络购物用户规模达到1.94亿，网购渗透率提升至37.8%，全年网络购物市场交易金额达到7566亿元，占社会消费品零售总额的4.2%。用户网上购买最多的商品类型是服装鞋帽，占总用户的68.1%；排在第二位的是日用百货，用户购买的比例达到39.3%；排在第三位的是充值卡、游戏卡等虚拟卡，占用户的38.6%。购买电脑、通信数码产品及配件的用户也有37.4%。值得注意的是，在网上购买餐饮美食服务的用户已经占到网购用户的16.7%，购买电影、演出票的用户也有13.1%。服务型商品销售已经成为网上零售市场的重要组成部分。

三、封闭与开放：网络社会人际交往的变迁

互联网技术的发展大大扩张了人际交往的范围、频度与方式，深刻改变了人与人的交往状态。加拿大学者麦克卢汉用“外爆炸”这个概念来描绘电子媒体将全世界整合为“地球村”的情况。^①这种网络时代的人际交往特征集中体现在下述方面。

其一，人际关系中弱纽带的发展。有学者指出，互联网的发展不仅可以在规模上快速拓展现代人的弱纽带，而且重构了弱纽带的存续特征。不同时空中弱纽带所联结的问题可能在网络空间中得到共时性的呈现，并由此引发关注、讨论甚至集体行动。弱纽带借助互联网和先进通信技术，就有可能在社会变迁中成为社会联结机制的重要构成部分。^②

其二，人际交往的开放性特征。毫无疑问，网络延伸了人际关系所及的范围，使得我们的人际交往可以超越地域的限制，同时也增加了我们认识各式各样的人的可能性。简言之，电脑网络的沟通功能，使得许多原本没有机会相识或是无法保持联络的人们得以联系交谈，进而相互了解，甚至维系感情。在这个意义上，网络拓展了个人的人际关系，并以全球的工具性网络整合世界，形成了大量的新的社群组织。

其三，人际交往的隐匿性特征。网络人际关系的特色就在于它们是以网络的媒介特性为基础，来建立起虚拟社区中陌生人与陌生人之间的接触。在这种接触中，匿名性是人际关系的出发点，因为网络使用者往往隐匿其在真实世界的身份，拉开与真实世界的距离；借着网络的隔离功能抹去真实世界的身份，卸下真实世界人际关系的牵绊，而促成一些在真实世界中没有条件发生的人际关系。而且网络也可能使人忽略了现实世界的人际关系，

① 参见[加]麦克卢汉：《理解媒介：论人的延伸》北京，商务印书馆，2000。

② 参见黄晓春：《理解中国的信息革命——驱动社会转型的结构性力量》，载《科学学研究》，2010（2）。

变得孤立与封闭。^①

四、表达与抗争：互联网时代的民意表达

在生活方式与人际交往模式这两个层面之外，新信息技术以及由此产生的新媒体技术对处于转型期的中国社会最大的影响就是它提供了公民表达自身意见甚至影响公共政策的重要途径。通过网络表达民意，通过网络形成虚拟的公共空间，已经成为一件对公民政治生活产生深刻影响的事情。

其一，从信息垄断到“数字化虚拟公民社会”。在互联网时代，官方借助网络所开辟的了解民意的新渠道越来越受到重视。同时，相当数量的网民习惯在网络中发表自己对于时政的看法。互联网以先进的即时通信技术和独特的“时空压缩机制”再造了一个没有强权、多中心的信息空间，引起传播从单向到多维度的巨变。在一个人人都可能进入的网络自由流动区，网络技术的实时互动与异步传输并举的功能打破了信息垄断，瓦解了统一舆论，从根本上打破了原有公共领域的组织界限和特征，使传统的公众意见模式、观念模式、舆论模式发生了重大的结构性变化。^②

其二，从虚拟社区到现实影响。互联网技术本身不只为网民表达意见提供了一个技术平台，更为重要的是，这样一种意见表达机制在现实中已经对公共事件的决策产生了具体的现实影响。近年来，网络的舆论压力推动事件展开调查的案例越来越多。从山西的“黑砖窑”案件到“厦门PX项目”，从广州孙志刚案到河北“李刚门”，无一例外都是经由网络曝光后形成了巨大的舆论压力，从而推动了整个事件的调查和解决。在这个意义上，原本数字化的“虚拟公民社会”已经开始成为约束公共权力和政府行为的重要力量。当互联网自20世纪90年代以来成为以城镇居民为主体人群的日常生活体验后，民主政治与互联网之间的关系在“网络”与“民主”直接嫁接后所呈现的“网络推动民主参与”的新的话语建构和表达中被紧密联系在一起。^③

其三，从意见表达到抗争实践。互联网的出现和发展，在产生舆论影响的同时，已经开始影响到具体的抗争实践，互联网影响着抗争参与者所面临的动员结构，从而改变参与者的决策模式与参与模式。互联网的出现加速了抗争的扩散。互联网本身作为抗争过程的间接载体存在，其出现加速了抗争扩散的过程，缩短了抗争周期，甚至强化了冲突程度。^④

从虚拟社区到对公共决策产生影响，从意见表达到对抗争的现实推动，原本身处不同阶层，有着不同社会身份、教育背景以及不同价值取向和社会态度的人们借助互联网，以低成本的方式迅速结成不同的利益群体，形成了身处转型时期的中国社会独特的多元利益

① 参见黄厚铭：《网路人际关系的亲疏远近》，载《台大社会学刊》，2000（28）。

② 参见黄晓春：《理解中国的信息革命——驱动社会转型的结构性力量》，载《科学学研究》，2010（2）。

③ 参见罗慧：《传播中的社会冲突、民主实践与应激式改革》，载《开放时代》，2012（5）。

④ 参见黄荣贵、桂勇：《互联网与业主集体抗争：一项基于定性比较分析方法的研究》，载《社会学研究》，2009（5）。

表达方式与抗衡机制。

五、真实与虚幻：网络社会的内在困境

在欧洲文明的发展历程中，文艺复兴与启蒙运动被认为是开启理性主义和人文主义精神的重要环节。然而，卢梭却在《论科学与艺术》一文中明确指出文化复兴和知识进步后的虚伪性。同样，我们在享用互联网和信息技术的发展给我们带来的便利的生活、爆炸的资讯的同时，也面临着网络社会所存有的内在困境，这一困境甚至对我们的生活方式乃至人性都提出了新的挑战。

其一，信息爆炸时代的虚伪面向。有研究者指出，在人们的日常生活世界里，原本只有经过感官体验直接经验到的知觉状态，才被视为是真实的。但是当互联网络与新媒体高度发达，我们往往通过媒介而不需要这些直接的经验过程就能够感知、形容甚至塑造世界的时候，人的世界里就存有着虚拟的成分了。在这个意义上，互联网时代的人类生活世界相当程度地被传播媒体营造出来的虚拟世界渗透着。虚拟于是成为人们日常生活中极为重要且不可分割的部分，甚至凌驾于真实之上。^①

其二，互联网时代的碎片化陷阱。在互联网时代，信息传播具有爆炸性、快捷性以及交互性的特征，尤其是在每个人都有可能借助互联网成为信息制造终端的时候，这种信息本身的“孤立性”也就一览无余地呈现出来。信息的传播往往呈现出“碎片化”的特征——因为人的理性与知识能力的限制，再加上时代本身对于“效用”与“效率”的过分要求，我们经由互联网、经由微博与BBS等网络平台了解到的，往往只是一个整体事件的某一个片断。在这个意义上，片断化的阅读和碎片化的理解充斥在网络社会的日常生活中。

其三，互联网时代的浮躁气质。网络的出现加剧了虚拟物大量漂浮在人的世界里的状况，同时强化了社会中早已成形的欲望体系和消费体系。同时，互联网时代使得我们的世界一直处于虚拟符号变动不拘的状态当中，在这样一种符号信息作为科技持存物的主要对象的时代里，实际上科技指向着对人自身的操控。^② 这样的发展结果使得传统的虚拟与真实间相对明确的区隔变得更为模糊、暧昧，使自然与人为之间的界限变得模糊，最后使人作为主体的特性逐渐被客体化的虚拟世界所消融，人的智慧被驱逐，“媒体是人自身的延伸”终将演化为“人是媒体自身的延伸”。^③ 同时，互联网时代对创新与变化的追求，已经渐渐成为人们证成自身主体性和“自由”的现代意涵，这样一种缺乏永恒性的变动不拘特质，在使得这个世界永远年轻、可塑性高的同时，也令整个人类文明变得相当浮躁，像一根缺

^① 参见叶启政：《传播媒体科技庇荫下人的天命》，见《社会理论的本土化建构》，北京，北京大学出版社，2006。

^② 参见叶启政：《科技与其人文性的安顿》，见《社会理论的本土化建构》，北京，北京大学出版社，2006。

^③ 参见叶启政：《虚拟与真实的浑沌化——网路世界的实作理路》，载《社会学研究》，1998（3）；叶启政：《传播媒体科技庇荫下人的天命》，见《社会理论的本土化建构》，北京，北京大学出版社，2006。

乏稳固根底的浮萍一般。^①

其四，“数字虚拟化公民社会”的可能局限。“自由”这一现代意涵在互联网时代和现代信息技术的支持下更加成为弥散在社会生活中的主题。特别是自媒体的高度发达，似乎使得每个人都具有了参与公共讨论、发表个人意见、彰显独立个性的机会，互联网时代对促进公民社会的诞生有着重要意义。然而同时需要引起我们注意的是，互联网社会中同样存在着不可忽视的权力关系，特别是所谓“公共舆论”和“意见领袖”本身的虚伪性。有学者指出，微博平台一方面缺乏现实社会中的礼仪和权威关系的约束，而另一方面却特别容易在网络公司、金钱等的操纵下迅速形成虚假舆论和权威。

第三节 宗教的兴起

随着中国社会转型的历史过程，宗教也随着意识形态上的松绑以及宏观政策的相对宽容而渐渐兴盛起来。据不完全统计，改革初中国基督教徒仅300万人左右。而到现在，中国“三自”教会人数有1800万~3000万，而家庭教会人数有4500万~6000万，两者合计6000万~7000万，其中80%的信徒在农村。^②不仅是基督教，佛教在当前中国社会中也处于复兴的态势。根据美国普渡大学中国宗教与社会研究中的数据，截至2007年，佛教信仰者在中国人口中的比例最大，约占18%，达1.85亿人。因此，我们有必要重新审视处于宗教复兴中的中国社会。

一、制度性宗教与分散性宗教：一个关键概念

梁漱溟曾经一针见血地指出：宗教问题实为中西文化的分水岭。^③在有关中国宗教问题的讨论中，中国宗教本身的概念界定，以及中国宗教在社会中的地位一直较为模糊，也构成了一个争论不休的话题。杨庆堃指出，一个人如果经历过高级的伦理宗教生活，他会很自然地将中国人看作是一群迷信的人。^④在这个意义上，中国人的信仰是迷信这个观点在西方非常流行。

有鉴于此，杨庆堃在他对中国传统宗教的经典研究中，用“制度性宗教”（institutional religion）和“分散性宗教”（diffused religion）的概念来进行区分。所谓“制度性宗教”，是指有自己的神学、仪式和组织体系，独立于其他世俗社会组织之外。而“分散性宗教”则是指

① 参见叶启政：《科技与其人文性的安顿》，见《社会理论的本土化建构》，北京，北京大学出版社，2006。

② 参见于建嵘：《中国基督教家庭教会合法化研究》，载《战略与管理》，2010（3~4）。

③ 参见梁漱溟：《中国文化要义》，上海，上海人民出版社，2005。

④ 参见杨庆堃：《中国社会中的宗教》，上海，上海人民出版社，2007。



神学、仪式、组织与世俗制度和社会秩序其他方面的观念及结构密切地联系在一起。“分散性宗教”的信仰和仪式发展为有组织的社会体系，同时这个体系又是社会组织整体的一部分。

杨庆堃的研究指出，中国传统社会更为重要的正是所谓“分散性宗教”，这种宗教在社会生活的的所有主要层面广为流行，维系着社会制度的稳定；而“制度性宗教”虽然有其自身的重要性，但是缺乏组织性力量，在整个中国社会系统中不能成为强有力的结构性因素。就“分散性宗教”而言，其宗教功能是通过中国社会的世俗结构——家族制度和帝国大规模的社会政治网络来发生作用的，所以，这种宗教在很大程度上受儒家传统的影响。而就“制度性宗教”而言，以佛教和道教为典型代表，它们是自主的社会机构，拥有自己的基本概念和结构体系，但它们并不像基督教在欧洲社会那样为世俗社会关系提供伦理价值，而且他们的结构性地位相对薄弱。^①

尽管杨庆堃的主要研究与讨论对象是中国传统社会，但是“制度性宗教”与“分散性宗教”的划分对于理解中国当代社会中的宗教问题依然有着重要意义。其意义在于下述三个方面。

其一，宗教与信仰之间的关系。杨庆堃提出的“分散性宗教”问题在某种意义上是更为复杂的信仰问题。因为中国宗教从传统到现代，大多具有“分散性宗教”的基本特征，很多中国人有着自己的信仰，但却并不一定要归属于某一个具体的宗教体制或宗教组织，这便是理解“分散性宗教”的重要面向。

其二，“制度性宗教”与政治制度之间的关系。在中国社会中，包括佛教、道教与基督教在内的宗教可以算是“制度性宗教”，而这类宗教的兴衰发展常常与宏观意识形态和政策的变化密切相关。例如，改革开放以来相对宽容的宗教政策就促进了佛教的复兴以及基督教在中国社会中的传播。

其三，“分散性宗教”与世俗制度之间的关系。同样，既然“分散性宗教”与世俗制度和社会秩序的变迁密切相关，那么当包括家族制度在内的世俗制度发生重大变化的时候，“分散性宗教”也就失去了存在的基础。因此，“分散性宗教”虽然在 20 世纪 80 年代以后随着家族的一度复兴而有所恢复，但也随着家族的衰落而再次衰落。

二、从“精神鸦片”到“宗教文化”：一个总体趋势

从新中国成立到改革开放三十年，宗教在中国社会中的地位也因为意识形态和宏观政策上的不同而发生根本性的转变。在改革开放前，“宗教是人民的鸦片”曾经是中国共产党处理宗教问题和制定宗教政策的基本观念。^②在这一时期，宗教被视为控制性上层建筑，国家对于宗教采用的是封闭型的管控办法，甚至在十年“文革”期间，采用行政手段取消

^① 参见杨庆堃：《中国社会中的宗教》，上海，上海人民出版社，2007。

^② 参见李向平：《从“精神鸦片”到“社会资本”：改革开放三十年来中国宗教的基本变迁》，载《中国宗教》，2008（11）。



宗教。这一时期的宗教，一直在以阶级斗争为主导的意识形态和斗争话语的笼罩下被视为“精神鸦片”而受到严格的控制与压抑。

这种“鸦片论”的说法与论调在20世纪80年代初发生了变化。中共中央颁布的1982年第19号文件，明确提出“政治上团结合作，信仰上互相尊重”的具体主张，而“宗教是人民的鸦片”的说法也不再出现在政府文件中。与此同时，随着一系列政策和法规的出台，宗教信仰自由在一定程度上有了法律的支持和保障。

既然宗教已经不是一种“人民的鸦片”，那么究竟如何理解宗教在中国社会中的定位呢？

其一，作为“宗教文化”的宗教。宗教首先是人类历史上普遍存在的社会现象。不同的宗教体系本身蕴含着丰富的思想内涵，同时也就构成了重要的文化载体，在社会生活中的各个层面发挥着协调机制的重要作用（比如缓解竞争带来的压力、表达美好诉求等）。因此，宗教实质上是作为一种文化体系而存在的。

其二，作为“社会事务”的宗教。在有关中国社会中宗教定位与变迁的问题上，有学者用“宗教社会化”来做出总体趋势上的判断。简而言之，就是将宗教问题作为社会管理事务。“宗教工作”是政府对当前宗教事务进行管理的主要用语。在这个意义上，宗教事务实质上也是宗教与社会其他部门之间的公共事务。^①因此，在从“精神鸦片”解放出来之后，宗教在社会转型时期又是作为一种“社会事务”而存在的。

三、社会网络与宏观管制：宗教兴衰的不同因素

宗教的兴起与衰落，有着复杂的因素。有学者曾经区分了导致宗教增长的背景性因素和制度性因素。其中，所谓制度性因素包括绵密的社会网络、文化的连续性与张力等要素，而宗教多元化程度、宗教之间的竞争、社会冲突以及政府管制的方式和程度则属于背景性因素的范畴。^②

具体到当前中国社会中的宗教兴起而言，有着多层面的复杂因素在其中起着作用。

其一，价值与信仰层面的结构性变化。中国近代社会的总体性危机表现在国家主权层面的现代化进程迟缓与民族危亡的危机、士绅阶层瓦解带来的社会整合困难以及传统道统失序带来的人心难以安顿的问题。因此改革开放前共产党政权所建立的中国社会主义新传统也就体现在上述三个方面：独立自主地开展富国强兵之宏业；建立具有高度社会控制和动员能力的“总体性社会”体制；重建道统，铸造新人。^③如果说新中国之初国家政权以政

^① 参见李向平：《宗教与信仰的双重社会化——当代中国宗教—信仰的基本变迁》，载《创新》，2012（3）。

^② 参见卢云峰：《变迁社会中的宗教增长》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》，2010（6）。

^③ 参见应星：《村庄审判史中的道德与政治》，北京，知识产权出版社，2009。

党伦理和阶级斗争的意识形态掌控了人们的信仰范畴的话，那么改革开放无疑在将宗教从“人民鸡片”的语境中解放出来的同时，也同时赋予了宗教信仰以新的生长空间。

其二，改革开放以来的公共文化缺失与宗教兴起。改革使人们物质生活水平提高，人们对精神生活的要求也随之提高。当前中国社会贫富分化日益严重等社会问题的存在，家庭情感生活矛盾的复杂化，都使民众的精神压力日益增大，人们需要情感的慰藉。有研究表明，公共文化的供给对宗教信仰具有明显的挤出效应。^①而在现有的公共文化体系无法慰藉人们心灵的时候，宗教就会起而替之。以基督教在农村的影响为例，农村基督教家庭教会的社会功能很强。教会的信徒多是邻里、亲属，或乡里其他熟悉人员，这些人在农闲时很愿意聚到教会，信徒在此进行交心、攀谈、查经等，而教会也时常举办音乐班、学习班、诵经班等活动，这对于文化娱乐活动较为贫乏的农村而言具有很大的吸引力。此外，农村信徒的团队观念也很强，信徒间彼此关爱也非常明显，若某位信徒家中出现事故或有困难，其他信徒会自发组织起来，给予无偿的援助和关爱。最为常见的是，农忙时没有能力完成农活作业的信徒家庭往往在其他信徒无私的帮助下，提前完成农活作业，有些信徒甚至即使自家的农活拖后，也要奉献爱心。农村教会的这种社会功能具有很大的吸引力，特别是对五保户、孤寡老人和其他孤寂者而言。^②

其三，宗族的弱化与宗教的兴盛。在传统的中国社会中，宗族是实现社会整合与社会团结的重要机制，而1949年以来的新的国家政权建设过程在一定程度上造成了对宗族制度的冲击。因此改革在意识形态和宏观政策上放开自由空间的同时，也同时面临着地方社会如何实现新时期的社会整合这一问题。目前农村基督教传播最快的地区，如河南、安徽、山东、浙江等地，都是宗族势力相对较弱的地区。有研究表明，宗族的弱化与基督教在乡土社会的发展有着密切的关联。^③

其四，宗教的兴盛与宗教管制。在宗教问题上，政府管制一直就是争论与讨论的重要议题。政府对宗教的管制一般分为扶持和压制两种类型，其中压制型管制又分为温和压制与严厉压制两种。严厉压制强调以摧毁组织网络和消灭肉体为目标，比如中世纪欧洲基督教对女巫的迫害；而温和压制强度相对较小，宗教传播的私下流传畅行无碍。^④具体到我国的情况，1980年前，政府试图用激进的方式消灭宗教，但最终归于失败。进入改革开放时期后，政府改变了以往对宗教的严厉压制政策，开始采取限制扩张的政策。2005年3月1日，《宗教事务条例》开始实施，国家对宗教的管理开始纳入法制化的轨道。不过，政府对宗教的发展还是保持着高度的警惕，采取所谓“温和压制”的政策。但这种压制往往产生一些非预期后果：压制往往促进宗教团体进行教义创新，提高信众的来世收益；与压制伴生的牺牲和污名有助于降低宗教教义所蕴含的不确定性，从而使宗教变得更可信、更真实，

① 参见阮荣平等：《公共文化供给的宗教信仰挤出效应检验》，载《中国农村观察》，2010（6）。

② 参见于建嵘：《基督教的发展与中国社会的稳定》，载《领导者》，2008（21）。

③ 参见李华伟：《华北宗族的弱化与基督教在乡土社会的发展》，载《中国农业大学学报（社会科学版）》，2010（3）。

④ 参见卢云峰：《苦难与宗教增长：管制的非预期后果》，载《社会》，2010（4）。



吸引更多的追随者；同时压制构筑了一道防护栏，将搭便车者拒之门外，提高了信众的委身程度，也增加了信众在精神和物质上的净受益；压制促使宗教进行制度上的创新，维持组织网络，让宗教团体禁而不止，并在动荡的社会中迅猛发展。^①这就使得政府对宗教的管制并未带来宗教信仰和行为的整体减低，而是使宗教市场复杂化，即出现三个宗教市场，而且每个市场都有自身特别的动力学。这三个市场是：红市——合法的宗教组织、信众及活动；黑市——政府禁止或取缔的宗教组织、信众及活动；灰市——既不完全合法也不非法的宗教组织、信众及活动。^②政府的温和管制往往促使宗教的灰市不断增大。

纵观新中国成立以来历史进程，宗教本身从最初的被排斥、被压抑的“精神鸦片”渐渐转换为宏观制度和意识形态所容纳的对象，并越来越被作为“社会事务”加以看待和管理，这一宏观因素同宗族的衰退以及公共文化和信仰层面的缺失等要素一起，在一定程度上推动了当前中国社会宗教的逐渐繁荣与兴盛。

复习思考题

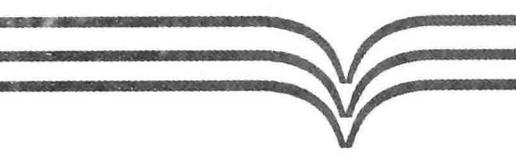
1. 什么是消费社会？它的主要特征是什么？
2. 网络社会的兴起对人们的生活方式产生了什么样的影响？
3. 辨析“制度性宗教”与“分散性宗教”。

推荐阅读书目

- [1] 王宁. 从苦行者社会到消费者社会. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- [2] [美] 卡斯特. 网络社会的崛起. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [3] 杨庆堃. 中国社会中的宗教. 上海: 上海人民出版社, 2007.
- [4] 叶启政. 社会理论的本土化建构. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [5] 李友梅, 等. 中国社会生活的变迁. 北京: 中国大百科全书出版社, 2008.

① 参见卢云峰:《苦难与宗教增长:管制的非预期后果》,载《社会》,2010(4)。

② 参见杨凤岗:《中国宗教的三色市场》,载《中国人民大学学报》,2006(3)。



第十二章

社会分层与社会流动

本章要点

本章首先对改革前的社会分层与流动进行了概要分析，指出身份制是这个时期的社会分层的基本特征；而后对改革初期社会分层结构和社会流动上发生的诸多变迁进行了分析，强调资源的分散和社会的分化是其主要特征；最后对改革近期社会分层和流动上出现的新变化进行了介绍，提出此时社会分层出现了社会聚合和社会分化两种趋势交织的特征，并强调了特殊利益集团的兴起对社会分化所产生的不利影响。

关键词

身份制 倒丁字形 社会分化 社会聚合 特殊利益集团

第一节 改革前的社会分层与流动

一、反经济分层的社會分层结构

尽管社会分层的标准可以有很多种，但经济分层一直是社会分层的一个基本标准。1949年以来，中国共产党建立起一个所谓“新德治”的社会，传统的阶级结构被彻底颠覆，小农的平均主义与新的意识形态糅合成了在同一社会身份下的经济平等理念。^①在这种理念的主导下，城市和乡村在收入分配上都呈现出高度均等化的特点。从某种意义上说，中国

^① 参见应星：《村庄审判史中的道德与政治》，北京，知识产权出版社，2009。



用以抑制经济分层的手段既强硬，又颇具特色。^①

二、身份制下的社会分层与流动

中国改革前在经济意义上的反分层，并不意味着中国当时是一个平等的社会。在改革前不仅存在着经济平等与政治不平等之间的紧张，而且经济平等的理念在公有制的制度结构与身份制的制度结构之间也存在着紧张。1949年的中国确立了阶级、城乡、干部与工人，以及不同单位、不同干部级别等身份系列。这些身份系列的存在构成了改革前中国社会分层结构上的基本特点，同时也对社会阶层的流动产生了直接的影响。

（一）阶级身份

农村在实行土地改革时就根据占有生产资料的状况、有无剥削或剥削的程度划分出了地主、富农、中农、贫农和雇农等家庭与个人成分。而城市在1954—1956年期间也同样比照此标准并参考个人职业划定了城市中的阶级成分：革命干部、革命军人、工人、店员、中产阶级、工商业建地主、小业主、手工业者、职员、自由职业者、城市贫民等。这些阶级成分又被分别归为无产阶级、半无产阶级、小资产阶级、资产阶级和大资产阶级等类。这样就分别在城乡解决了依靠谁、团结谁、打击谁的问题，并在此基础上形成了中国城乡社会的政治与阶级结构。这种阶级身份（家庭出身）曾被规定为几代承袭，并在城乡的“四清”运动与“文革”中被复查和再确认，通过权威的政审制度及人事档案制度记录在个人档案中，作为个人政治先进性的重要标准。阶级身份具有一定的先赋性及难以改变性，在1978年前对就业、招生、招工、提干、入党、晋升等有很大影响。

阶级身份的划定强化了工农阶级当家做主的意识，而中国共产党作为无产阶级的先锋队与国家的执政党，集中了权力、声望与资源，从而使社会精英向中国共产党内流动成为当时社会流动的一大特色。而剥削阶级家庭出身者则由此看到通过入党来改变阶级身份进而改变自己社会地位的可能性（尽管这种出身本身就是入党的巨大障碍）。^②

（二）城乡居民身份

为了在封闭的状态下完成农民和农业向工业化提供积累的战略目标，国家于1955年开始实行户籍制，一方面将农民牢固地束缚在土地上，使他们丧失了向城市流动的自由，另一方面又根据不同的户口实行完全不同的资源配置，城市居民在单位制中所享受的各种福利是农村居民在人民公社中无法享受到的。严格的户籍制形成了城乡相互分割的二

^① 参见怀默霆：《中国的社会不平等和社会分层》，见边燕杰等编：《市场转型与社会分层》，北京，三联书店，2002。

^② 参见孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华：《改革以来中国社会结构的变迁》，载《中国社会科学》，1994（2）。

元社会结构，城乡差异成为我国最基本的社会分层，城乡身份也带有强烈的先赋性和难以改变性。

（三）干部与工人身份

在城市中的就业者还有两种基本身份的差别：干部和工人。这种差别来源于1949年后建立起来的人事档案制度和劳动用工制度。招工与招干被明确地区分开来，一个人在档案中属于干部还是属于工人，也有着十分明确的界定。尽管在当时的意识形态中，工人是领导阶级，干部是人民的公仆，但实际上，无论是在工资级别、工作待遇、出差补助上，还是在住房分配、医疗保障、退休待遇上，干部的待遇都要大大优于工人。干部与工人这两种身份虽然一般不具有先赋性，而同样难以改变，由工人身份转为干部身份，其难度堪比农村户口转为城市户口。

（四）单位身份

改革前，中国城市就业大多是所谓的“铁饭碗”制度，一个人终身就业于一个单位的现象非常普遍，少有单位间的调动。这样，单位成了多数人终身活动的场所。而一个人所生活和所依赖的单位在资源、地位、声望等方面又有着很大的差异。比如全民所有制的单位比集体所有制的单位的福利待遇就要好得多。因此，围绕单位本身的差异，单位人所具有的单位身份也就显示出明显的差异。不同单位之间的差异较大，而同一单位成员之间的差异较小。

（五）干部级别身份

1955年国家建立起国家机关工作人员统一级别和统一工资标准，按照这些规定，干部被分成30个级别，每个级别对应相应的工资标准和福利待遇，这就是干部的分层体系。这个体系不仅是对干部本身的分层，而且是全社会分层的基础和主线，这即所谓的“官本位制”。即使是“文化大革命”那样的动乱时期也未能根本动摇这一制度，那些被“下放”的干部到了农村后仍被视为上层人。^①

第二节 改革初期的社会分层与社会流动

1979年以来，国家逐步在经济、政治等各领域推行改革开放政策，如在农村广泛推行家庭联产承包制，并终结了原来的人民公社制度；在城乡逐步引入市场机制，使单一的计划经济体制逐步转变为社会主义市场经济体制；打破了原来单一的公有制形式，代之以多

^① 参见李强：《改革30年来中国社会分层结构的变迁》，见李强主编：《中国社会变迁30年》，北京，社会科学文献出版社，2008。



种所有制形式；在政治上终结了“以阶级斗争为纲”的错误口号，提高了知识分子的地位，逐步健全了法制。20世纪90年代以来，农村人口流向城市的制度环境日益宽松，同时，国有企业的改革开始触及深水区，城市住房、医疗、养老、就业以及教育体制也发生了深刻的变化。改革开放最初的二十年的政策变化导致了社会分层结构和社会流动上的诸多重大变迁。我们可以把这些变迁概括如下。

一、经济分层取代政治分层

1978年十一届三中全会终结了“以阶级斗争为纲”的错误口号，开始把全党的工作重心转到经济建设上来，并提出了“允许一部分人先富起来”的口号，这成为转变中国社会分层机制的重要力量。

首先，废弃“以阶级斗争为纲”的口号，意味着改革前反经济分层的政治分层标准已经被废弃，政治歧视被消除，各种人群逐渐在政治面前、在法律面前以“公民”的名义获得了平等。

其次，在以经济建设为中心的发展战略特别是在“允许一部分人先富起来”这一“基调理论”的指导下，出台了一系列的政策，形塑了新的经济分层机制。^①1992年确立社会主义市场经济体制以来，市场进一步成为社会分层的主要标准。

二、身份制的衰落

1978年后的改革对原来的社会分层构成的一个最大冲击就是身份制的衰落，身份不再作为区分社会地位的基本标杆。

首先，随着国家工作重心的转移和政治运动的结束，阶级身份已经丧失了赖以维系的基础，在评价一个人时家庭出身已经不再重要。

其次，人民公社制度已告终结，粮油等重要物质配给的制度已经废除，户籍制尽管至今依然在发挥作用，但其限制城乡之间流动的功能性已不断减弱，农民在获得土地承包权的同时就已经获得了人身自由权。大量农村剩余劳动力先是在20世纪80年代流向乡镇企业，而后又在20世纪90年代后流向东部大中城市，并长期在外打工，维系城乡居民身份的前提条件在日益减弱。2003年国务院废止了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》，这标志着国家对农村人口的城市化采取了更为积极推进的政策。

再次，随着市场经济的不断发展，在城市出现了大量体制外的就业位置，也就出现了多种新的职业身份，这些身份已经是原来的干部和工人两大身份所难以涵盖的。而体制内的干部与工人在利益驱使下流向体制外这些新的就业位置的结果，模糊了原有的干部与工人的身份界限，并发展出一种用体制外的职业身份来包容体制内的干部与工人身份的

^① 参见李强：《社会分层十讲》，北京，社会科学文献出版社，2008。

趋势。^①

又次，随着单位在市场取向的改革中所受到的种种冲击，尽管单位之间的经济分化并未消除，在某些情况下还可能被强化，但是，单位的身份含义在改革前后已经发生了很大变化，比如，由于民营经济的迅速壮大，原来的不同所有制单位身份所具有的分化含义已经模糊了。

最后，随着政府各种权力的逐渐下放，官员不再像过去那样单独占据着社会的中心位置，而只能与市场分享权力。而市场的发展直接改变了过去的官员等级身份制度，面对市场竞争，官定的级别越来越失去意义。

三、新的社会阶层的崛起

随着改革开放以来国家对资源和社会活动空间的垄断的不断弱化，随着市场的不断发展和壮大，改革不断释放出“自由流动资源”，由此不断形成和扩展了“自由活动空间”，社会正在成为一个与国家并列的、相对独立的提供资源和机会的源泉。^② 这些变化体现在社会分层上，就是一些新的社会阶层开始崛起。

有调查研究将改革开放以来中国的社会阶层分为十大阶层：国家与社会管理者阶层，该阶层在整个社会阶层结构中所占比例为 2.1%；经理人员阶层，该阶层所占比例为 1.5%；私营企业主阶层，该阶层所占的比例为 0.6%；专业技术人员阶层，该阶层所占的比例为 5.1%；办事人员阶层，该阶层所占的比例为 4.8%；个体工商户阶层，该阶层所占的比例为 4.2%；商业服务业员工阶层，该阶层所占的比例约为 12%；产业工人阶层，该阶层所占的比例为 22.6%；农业劳动者阶层，该阶层所占的比例为 44%；城乡无业、失业和半失业者阶层，该阶层所占的比例为 3.1%。^③

在这些社会阶层中，有两个新兴的社会阶层特别值得注意。

一个是私营企业主阶层，这是指拥有一定数量的私人资本或固定资产并进行投资以获取利润的阶层。这个阶层是在改革开放的政策下尤其是在发展市场经济中才成长起来的。1981 年私营企业只有 1 万户，到 2000 年私营企业数量达到了 176 万户。

另一个是个体工商户阶层，这是指拥有少量私人资本并投入生产、流通、服务业等经营活动或金融债券市场且以此为生的人。1978 年全国仅有 15 万个体工商户。农村实行家庭承包制以来，个体工商户首先在各地农村大量涌现，而后在城镇又大规模发展起来。到 2000 年，个体工商户已经达到 2 571 万户，从业人数达到 5 070 万人。^④

① 参见孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华：《改革以来中国社会结构的变迁》，载《中国社会科学》，1994（2）。

② 参见孙立平：《“自由流动资源”与“自由活动空间”》，见《现代化与社会转型》，北京，北京大学出版社，2005。

③ 参见陆学艺主编：《当代中国社会阶层研究报告》，北京，社会科学文献出版社，2002。

④ 参见陆学艺主编：《当代中国社会阶层研究报告》，北京，社会科学文献出版社，2002；李强：《改革 30 年来中国社会分层结构的变迁》，见李强主编：《中国社会变迁 30 年》，北京，社会科学文献出版社，2008。



在改革初期，城市的个体私营工商业阶层是城市中的一些闲散人员和无业人员等边缘群体。但1992年以后，许多干部、知识分子“下海”，城市中的私营工商业阶层的素质有了很大的提高，开始成为对中国社会结构具有重要影响的中产阶级的主体。

四、中国社会分层结构的“倒丁字形”

由于户籍制度在改革中未受根本触动，城乡二元社会结构也未发生根本性变化，因此，城市社会的分层体系与农村社会的分层体系，几乎是完全独立运转的。城市社会的下层群体人数较少，而处于下层与中层之间的群体比例比较高，而且在城市中出现了明显的中间阶层群体，虽然其比例远低于中下层群体的比例。而农村居民普遍处于较低的社会阶层，几乎不存在社会分层较高的群体。虽然自20世纪90年代以来有上亿的农民工在城市流动务工，但他们受户口等制度限制无法真正融入到城市中，因此仍属于农村的社会分层体系。因此，有学者把中国社会分层的结构称为“倒丁字形”，构成“倒丁字”底下那一横的就是人数众多的农村社会阶层，包括农民工，而构成“倒丁字”那一竖的是城市中的不同阶级，两者之间存在着显著差别。这种结构表明社会阶层结构存在着严重的不协调，资源在社会阶层分布不平均，社会阶层之间缺乏缓冲或过渡，面临着对立或冲突的关系。^①这种紧张关系在20世纪90年代中后期以后尤其是进入新世纪以后更加明显。

五、社会流动的新趋势

改革开放以来，伴随着身份制的衰落和社会分层结构的变动，社会流动出现了三大趋势。

首先是进入社会精英层的途径呈现多样化。改革前社会精英高度集中在干部队伍里，而进入干部队伍几乎只能靠大学毕业与参军转业等极其有限的途径。改革开放以来，社会精英已经不再集中在干部队伍中。而随着干部人事制度的改革，除了传统的上学与参军途径外，人们还可以通过招聘等方式进入干部队伍。

其次是上亿的农村剩余劳动力大规模向大中城市流动，“民工潮”成为新时期社会流动最鲜明的一个景致。

最后是体制内的干部和工人向体制外流动。市场经济的发展改变了人们的价值观，不少原来体制中的人“下海”经商。

这三大社会流动趋势改变了中国社会的精英结构，改变了社会位置与人口的空间分布，改变了体制内外经济、社会位置的比例关系。

^① 参见李强：《“丁字形”社会结构与“结构紧张”》，载《社会学研究》，2005（2）。



第三节 改革近期的社会分层与流动

20世纪90年代中期以来尤其是进入新世纪以来,社会分层结构出现了一些与改革初期不同的新趋势。我们可以将它们总结如下。

一、社会分层结构的定型化趋势

(一) 阶层之间的边界开始形成

阶层之间边界的形成,是阶层结构定型化的一个重要内容。而阶层之间的边界,往往是通过多种方式建构起来的。最显而易见的是不同居住区域的分离。虽然20世纪80年代就已经开始出现比较明显的贫富差别了,但穷人和富人在居住上并没有分开,高层人员和低层人员往往都居住在“单位”大院里,暴发户与贫困的邻居经常在普通的住宅区毗邻而居。但到20世纪90年代中后期,在我国许多地区和城市,特别是大城市,已经形成了明显的富人区。从全国来说,中国的富人区主要集中在北京、上海、广州、深圳这些大城市。这些贫富在居住上的分区,从外表上就可以看得一清二楚。或者说这是最表面化的“社会区隔”的标志。

如果说由居住分区形成的阶层边界是可见的,那么,由生活方式和文化形成的阶层边界则是无形的。但这种无形的边界,不仅可以作为阶层边界的象征,而且是阶层结构再生产的机制。因为像品味和审美等这样的因素,都可以因为专属于某一个阶层而起到强调和维护阶层之间边界的作用。^①

(二) 阶层内部认同的形成

阶层内部认同的形成是与阶层之间的边界联系在一起。人们正是从这种边界中萌发“我们”与“他们”的概念和意识的。有研究表明,一个结构化的社会经济差异等级体系近期已开始人们的头脑中建构起来,社会阶层之间的区分界线在人们的意识中日益明晰化,各个社会阶层的成员已经有了较强的群体认同感。^②

(三) 阶层之间的流动开始减少

前面我们已经提到,从20世纪80年代到90年代初期,社会阶层之间的流动是相当频

^① 参见孙立平:《断裂:20世纪90年代以来中国社会的分层结构》,见李友梅、孙立平、沈原主编:《当代中国社会分层:理论与实证》,北京,社会科学文献出版社,2006。

^② 参见李春玲:《当前中国人的社会分层想象》,见李友梅、孙立平、沈原主编:《当代中国社会分层:理论与实证》,北京,社会科学文献出版社,2006。



繁的。但到了20世纪90年代中后期,社会流动已经在明显减弱。自20世纪90年代后期以来,乡镇企业就业的职工减少了2000万之多。农民外出打工的人数在进入20世纪90年代后期后保持缓慢增长。“下海”的大潮已过,由于经商的门槛越来越高,白手起家的可能性已经很小。有研究表明:“在转型前和转型过程中,工人阶层成员具有向较高的办事员阶层和管理阶层流动的较多机会。随着转型的深入和定型,这种流动机会逐渐减少,不仅在社会劳动力市场上的机会减少,而且在社会经济组织内部劳动力市场上的流动机会也减少。工人阶层成为相对凝固的社会群体。”^①

(四) 社会排斥和阶层的再生产

在阶层结构定型化的社会中,社会的主要阶层处于通过教育不断再生产自身的过程中。教育成为控制社会分层和社会流动的重要机制。在20世纪80年代,因为各级教育是不收费的,因此各个社会群体接受教育的机会比较平等。而到了20世纪90年代,各级教育的收费水平直线上升,尤其是大学的学费上升尤快。这就使贫困农村地区的部分孩子过早地辍学,而城市中较贫困的孩子在择校时也处于劣势地位。此外,城市外来人口子女的受教育机会也受到种种障碍。教育面临的这些不公正因素都使社会排斥和社会阶层差异被不断地再生产出来。比如,北京大学的农村新生比例在1978年到1998年间约为20%~40%,而这一比例从20世纪90年代中期开始下降,2000年后农村户籍的新生比例仅为10%~15%。^②

二、社会聚合与分化趋势的交织

20世纪90年代中期以来,我国社会分层结构变动的的基本走向是两种表面上看来互相矛盾的趋势的交织。这两个趋势,一个是围绕特殊利益集团的形成,社会群体利益在不断聚合;另一个是弱势社会群体的群体利益呈现出碎片化的趋势。

(一) 特殊利益集团的形成

20世纪80年代是一个资源扩散的年代。但这种资源扩散的效应,首先并且主要体现在经济资源上。在20世纪80年代的时候,原来处于弱势地位的群体,比如农民、城市中无固定职业者、“两劳”(劳改、劳教)人员,其经济地位首先获得了改善,从中产生出中国社会中最早的“先富者”或称当时的“万元户”。但在那个时候,这些群体的社会地位和社会声誉,却往往不能与他们拥有的财富成正比。社会中的相当一部分人,一方面嫉妒他们的收入,另一方面又用歧视的眼光看待他们。而国家干部和国有企业的工人,在收入上往往低于这些“先富者”,但他们不仅享受着“先富者”不能享受的种种福利,而且他们的地位和职业在当时看来是牢不可破的。因此,他们的社会地位仍然是高于“个体户”的。

^① 陆学艺主编:《当代中国社会阶层研究报告》,北京,社会科学文献出版社,2002。

^② 参见刘云杉等:《精英的选拔:身份、地域与资本的视角》,载《清华大学教育研究》,2009(5)。



另外一个群体则是知识分子。改革伊始，国家就开始倡导尊重知识，尊重知识分子。在政治上，过去的“臭老九”成了“工人阶级的一部分”；在社会和文化上，他们开始受到社会的尊敬，以至于当时社会中有“老九上了天”的说法。但在相当长的时间里，知识分子的经济状况却得不到改善。在这样一种资源配置的格局中，上述群体中几乎每个群体都有自己可以自豪的因素，也都有自己感到失落的方面。

但在20世纪90年代，情况发生了明显的变化。如果说在20世纪90年代个体户这个阶层仍然存在的话，其作为“富人”代称的含义已经不存在了。尽管他们中的个别人可能发展成具有一定规模的私营企业主，但大部分人回归到了较低的社会地位。更重要的是，在新富阶层迅速崛起的时候，个体户阶层已经逐步失去了在短时间内可以令他们颇为自豪的经济优势地位。而城市中的工人，在改革的过程中不仅逐步失去了种种过去令人艳羡的福利待遇，而且其中有几千万人失去了过去以为不可能失去的“铁饭碗”。即使是没有失去饭碗的，不仅也面临失去饭碗的压力，而且原来能够令他们自豪的经济和社会地位也一去不复返了。在20世纪80年代初期收入迅速改善的农民，其短暂的黄金时代实际上在20世纪80年代中期开始就过了。到20世纪90年代，其生存状况进一步恶化，其中许多人在经济迅速增长的背景下，收入处于停滞甚至下降的状态。

而与此构成鲜明对照的是，一个拥有社会大部分资源的特殊利益集团开始成形。利益群体（interest group）又称“利益团体”，是指客观上具有共同利益基础、主观上意识到这种共同利益的存在、现实中以联合的方式自觉追求和维护这种共同利益的社会群体。利益集团有两种。一种是“一般利益集团”，即在追逐个人或集团利益的同时也促进了社会总收入的增长；另一种是“特殊利益集团”，他们孜孜以求的不是竞争而是瓜分，不关心提高社会生产率，只希望坐收渔利，本质上是一种寄生性质的分利集团。具有垄断性、排他性和狭隘性的特殊利益集团阻碍了资源的流动与合理配置，阻碍了技术进步，却提高了利用法律、政治与官僚主义从事讨价还价等活动的报酬，可以说是提高了社会交易成本而降低了社会经济收益。他们不是要从社会经济成长中“分蛋糕”，而是在从事有破坏性后果的“抢瓷器”。

从中国社会来说，这个特殊利益集团是自20世纪90年代中期以来逐渐形成的。在20世纪90年代开始的市场经济大潮中，在推进生产要素的市场化改革中，在房地产业、矿山资源产业、金融证券业以及能源产业等领域，政商勾兑寻租成为一个相当普遍的现象。进入21世纪后，伴随“国进民退”和普通民营企业受到贬抑，部分国有垄断企业，以及不少具有官员背景的强势民营企业，以公权力为靠山和保护伞，肆无忌惮地赚取超额利润，甚至寻求非法资本回报。这个特殊利益集团的基本特征是：政治权力与资本紧密结合，利用权力制造实现暴利的空间，利用权力实现独占经营和垄断地位，又反过来利用暴利来影响和加强权力，使得政府政策的制定和执行成为利益集团实现既得利益的工具。他们不仅垄断稀缺资源，而且还寻求政治代言人，扭曲司法公正，建构合法性话语。^① 这个特殊利益集

^① 参见孙立平：《断裂：20世纪90年代以来中国社会的分层结构》，见李友梅、孙立平、沈原主编：《当代中国社会分层：理论与实证》，北京，社会科学文献出版社，2006；周瑞金：《勇于解决发展起来以后的问题》，载《南风窗》，2009（24）。



团的核心主要由四层组成：第一层是以各级握有资源掌控实权的官员为代表的权贵利益群体；第二层是以资本为直接营运主体的金融业；第三层是以军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运等领域的国有垄断企业为代表的垄断利益群体；第四层是与地方政府紧密结合、以房地产和资源行业为代表的地产资源利益群体。

（二）社会底层群体利益的碎片化

在社会上层形成特殊利益集团的同时，社会底层群体利益却呈现出碎片化的趋势，其利益不断分化。这种利益分化有三个特点：第一，阶层分化与身份群体交织在一起，产生了多元利益群体，在阶层内部出现了许多身份群体。比如在产业工人内部就有众多不同的身份群体，既包括国有企业的“老”工人，也包括从农村流入城市的“新”工人。这些不同群体之间存在着巨大的身份差异。第二，户籍、地域的差异和阶层差异交织在一起，形成了利益多元化、碎片化的特点。如北京、上海、广州等特大城市曾推出多种户籍政策，其结果是同一个阶层内部存在着不同的户籍利益群体。另外，同一社会阶层在不同地域的经济收入存在着巨大的差异，在许多情况下，区域的差异远远大于阶层的差异。第三，体制的差异与阶层的差异交织在一起，产生了多元利益群体。比如，同样是失去工作的群体，也存在着下岗、离岗、内退和买断等多种情况，同是失业者，其利益也呈现出碎片化的特点。^①

以失地农民、进城民工、城市下岗职工、拆迁户等为代表的位于社会底层的弱势群体，不仅缺乏在市场中致富的机会与资源，就连他们的合法权益和生存的基础资源也屡遭侵害。更重要的是，在利益遭侵害时，由于这些群体的组织资源相当稀缺，且受到“维稳政治学”的种种限制，他们无法进行有效的利益整合，难以形成共同的利益诉求，维护自身利益。因此，他们在与特殊利益集团发生利益矛盾和冲突时，常常因为缺乏组织化的利益表达渠道而处于一盘散沙、尴尬失语、束手无策的境地。其具体表现在以下方面。

其一，缺乏制度化的利益表达组织。虽然中国的社会组织在数量上发展较快，但从总体上说，其自主性还非常有限。它们或者对政府存在着严重的体制依赖——具体表现为体制等级依赖、组织架构依赖、运作网络依赖、产权依赖与社会信任依赖——因此与政府组织是所谓“形同质异”^②；或者对国外的资金有相当严重的依赖性，在中国社会中存在着合法性制约、专业精神匮乏、基层扎根性弱等问题。而底层群体实际上缺乏自主性的利益表达组织。

其二，缺乏合法化的利益表达渠道。诉讼虽然是最合法的利益表达渠道，但中国法院在处理许多敏感性、群体性案件时都极为谨慎，人们一走进法院大门就面临着立案难、胜诉难、执行难这三大难关，何况，漫长的诉讼时限、高昂的诉讼费用更会增添人们对诉讼

^① 参见李强：《改革30年来中国社会分层结构的变迁》，见李强主编：《中国社会变迁30年》，45～48页，北京，社会科学文献出版社，2008。

^② 参见沈原：《“制度的形同质异”与社会团体的发育》，见《市场、阶级与社会》，北京，社会科学文献出版社，2007。



的畏难心理。上访是中国特色的利益表达渠道，但它的合法性却是模糊的：在高层政府对上访的看法与基层政府对上访的看法之间，在个人上访与群体上访、逐级上访与越级上访之间，在平常日子与敏感日子之间，都存在着合法性的落差。^① 这些落差使上访本身实际上成了一个风险大、陷阱多的表达方式。

其三，缺乏理性化的利益妥协方式。政府和企业主习惯用拖延和推诿的方式来回避社会利益的冲突，这势必使社会矛盾不断被激化。弱势群体迫于无奈，常常采用过激手段将政府逼出来解决问题；而政府或企业主面对弱势群体的过激手段，为了维护社会稳定以及与此直接关联的政绩，往往又采用高压的方式。^② 在这种“拖延——激化——高压”的扭曲互动模式中，无论是正面遭遇的政府、企业主与弱势群体，还是整个社会，都为这种不理性的互动付出了沉重的代价。

三、贫富差距拉大，社会心态失衡

20世纪80年代的经济改革尽管触及了某些既得利益，但从总体上说带来的是社会大多数人的普遍受惠。而20世纪90年代以后尤其是进入新世纪后的市场化改革大大加剧了社会的贫富差距。我们可以从社会公平最重要的指标——基尼系数近三十年来的重要变化清楚地看到这一点。在改革开放初的1980年，中国城乡居民家庭人均收入的基尼系数是0.33；1988年基尼系数上升到了0.382；到1995年则高涨到了0.4577，超过了国际公认的社会警戒线——0.4；而到2002年，基尼系数继续上升到0.47的水平。^③ 由于部分群体隐性福利以及各种非法非正常收入的存在，有专家认为中国居民收入的实际基尼系数在2000年年初可能就已经超过了0.5。^④ 此外，城乡之间的差距、地区之间的差距都越拉越大。中国已经成为世界上收入分配严重不平等的国家之一，贫富差距的扩大出现了某些失控趋势。

市场体制本身会带来收入的分化和贫富的差距，这本来不足为怪。但中国市场转型中的一个突出问题在于，资源向少数群体的高度积聚与权钱交易等腐败现象的普遍性和严重性密切相关。据不完全统计，20世纪90年代后半期，仅仅由寻租性腐败、地下经济腐败、税收流失性腐败和公共投资与公共支出性腐败这四类腐败所造成的经济损失平均每年占GDP的比重就高达13.3%~16.9%。

腐败的严重性使贫富分化的现状在相当程度上被赋予了道德不义性，底层民众的社会

① 参见应星：《作为特殊行政救济的信访救济》，载《法学研究》，2004（3）。

② 参见应星：《“气”与中国乡村集体行动的再生产》，载《开放时代》，2007（6）。

③ 参见赵人伟、格里芬编：《中国居民收入分配研究》，北京，中国社会科学出版社，1994；赵人伟、李实、李思勤编：《中国居民收入分配再研究》，北京，中国财政经济出版社，1999；李实等主编：《中国居民收入分配研究 III》，北京，北京师范大学出版社，2008。

④ 参见陈宗胜等：《非法非正常收入对居民收入差别的影响及其经济学解释》，载《经济研究》，2001（4）。



心态严重失衡。据中国社会科学院发布的《社会蓝皮书》，从1997年到2000年，群众都把腐败问题作为最关注的社会热点问题。^①2006年进行的一项全国性随机抽样调查显示，被调查者中认为穷人和富人之间的差距最大的人最多（50.75%），但认为干部和群众之间最容易出现矛盾和冲突的人却达28.3%。这与人们对致富原因的归因分析有关。该项调查显示，有71.4%的人认为近10年来国家干部是获利最多的群体；而在自认为是穷人的受访者对富人致富的归因中，选择“以不正当手段赚钱”的比例为51.2%，超过了选择“自身的努力拼搏”的比例（49.8%）。^②可见，在许多底层民众眼中，贫富差距与社会腐败之间存在着正相关性。民众对社会不公的强烈不满集中表现在对干部作风、腐败现象的不满，表现在对干部特别是基层干部普遍的不信任上。

四、中间阶层的复杂性

从世界各国的经验看，中产阶层（中间阶层）在社会转型与现代化过程中起过重大作用，是形成市民社会和公民社会的主力，对国家与社会的关系有着重要的影响。而中国近期崛起的中间阶层却呈现出一些复杂的性格。

首先，中间阶层虽然数量有一定的成长，但在社会上的影响力还非常有限。随着产业结构和职业结构的调整、城乡结构的调整、高等教育的迅速普及、收入分配政策的调整，我国已经具备了中间阶层发展的一些社会条件。据估计，中间阶层若把传统的知识分子、效益好的国有企业职工以及新兴的“白领”、个体私营经营者等都算在内，在中国全部就业者的比例大约可达到15%~17%。^③但是，中间阶层内部在政治态度、经济利益、生活方式和文化程度等方面的差异性大于一致性，很难作为一个整体的力量发挥作用。

其次，中间阶层在国家与民众的关系中，亲国家，疏民众，难以像过去的士绅或者像西方国家的中产阶层那样起到社会调节的作用。从中国中间阶层与国家的关系来看，目前中间阶层中的很大一部分来自权力中心（或是前政府官员，或是拥有官员的家庭背景），或是长期受官场文化的熏陶，与权力中心具有较大的亲和力，与官员存在着较好或利害相关的个人关系。当然，中间阶层与国家之间也存在着紧张关系。这表现在经济过热时国家总是要加强对经济活动的调控，而中间阶层对此总是表示不欢迎；两者在意识形态和价值取向上也存在一些明显的差异。但是，中间阶层不存在对抗国家的力量，两者的沟通几乎完全建立在私人关系上，而缺乏制度化的渠道。再从中间阶层与一般民众

^① 参见汝信等主编：《2001年：中国社会形势分析与预测》，北京，社会科学文献出版社，2001；汝信等主编：《2002年：中国社会形势分析与预测》，北京，社会科学文献出版社，2002。

^② 参见王俊秀等：《2006年中国社会心态调查报告》，见汝信等编：《2007年：中国社会形势分析与预测》，北京，社会科学文献出版社，2006。

^③ 参见李强：《社会分层》，见李培林等主编：《社会学与中国社会》，北京，社会科学文献出版社，2008；李强：《改革30年来中国社会分层结构的变迁》，见李强主编：《中国社会变迁30年》，北京，社会科学文献出版社，2008。

的关系来看,尽管许多中间阶层也出身平民,但多年来平民主义意识形态的流行,使人们具有一种与精英“天然”的对立情绪,而更现实的因素则是普通民众对中间阶层道义上的不认同。^①

最后,中间阶层具有在政治上的后卫与消费上的前卫。中间阶层一般不赞成以激进的方法推进民主,无论是他们的利益,还是他们的观念,都更看重在社会稳定前提下的社会变革。因此,他们在政治上实际上是较为保守或后卫的。而他们在消费上则是十分前卫的,他们常常表现出对生活品位和格调的热衷,他们在生活方式和消费方式上成为普通民众的引导者。^②

需要说明的是,社会分层研究所呈现出的社会公平问题虽然是中国社会当前的焦点问题,但是社会分层研究触及的还只是这种社会问题暴露出来的最后结果。要充分理解这种结果的成因及其作用机制,必须把对经济改革的逻辑及政治治理的逻辑甚至民情的分析结合起来。从这个角度来说,社会分层研究固然重要,但它却是不自足的,其意义必须在对社会运作核心机制的理解的前提下才能更好地体现出来。因此,只有把本书关于经济改革及政治治理的分析结合起来,我们才可能对中国的社会分层与社会流动的变化获得真切而深入的理解。

复习思考题

1. 身份制下的社会分层与流动有什么特点?
2. 如何理解中国改革初期出现的“倒丁字形”结构?
3. 改革近期在社会分层与社会流动上与改革初期相比出现了什么新的变化?
4. 什么是特殊利益集团?特殊利益集团对社会分层会产生什么影响?

推荐阅读书目

[1] 边燕杰,等,主编.市场转型与社会分层.北京:三联书店,2002.

[2] 孙立平,王汉生,王思斌,林彬,杨善华.改革以来中国社会结构的变迁.中国社会科学,1994,2.

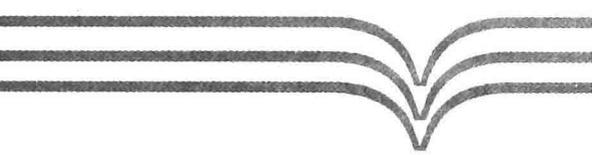
[3] 李强.社会分层十讲.北京:社会科学文献出版社,2008.

[4] 李友梅,孙立平,沈原,主编.当代中国社会分层:理论与实证.北京:社会科学文献出版社,2006.

[5] 陆学艺,主编.当代中国社会结构.北京:社会科学文献出版社,2010.

^① 参见孙立平等:《中国社会结构转型的中近期趋势与问题》,见《现代化与社会转型》,北京,北京大学出版社,2005。

^② 参见周晓虹:《中产阶级:何以可能与何以可为?》,载《江苏社会科学》,2002(2)。



参考文献

- [1] 阿伦特. 人的条件. 上海: 上海人民出版社, 1999.
- [2] 埃利亚斯. 个体的社会. 南京: 译林出版社, 2008.
- [3] 爱默生集. 北京: 三联书店, 1993.
- [4] 艾云. 上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析. 社会, 2011, 3.
- [5] 安德森. 福利资本主义的三个世界. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [6] 白凯. 长江下游地区的地租、赋税与农民的反抗斗争 1840—1950. 上海: 上海书店出版社, 2005.
- [7] 白益华. 中国基层政权的改革与探索. 北京: 中国社会出版社, 1995.
- [8] 波兰尼. 大转型: 我们时代的政治与经济的起源. 杭州: 浙江人民出版社, 2007.
- [9] 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾: 下卷. 北京: 中共中央党校出版社, 1993.
- [10] 边馥琴, 约翰·罗根. 中美家庭代际关系比较研究. 社会学研究, 2001, 2.
- [11] 边燕杰, 主编. 市场转型与社会分层. 北京: 三联书店, 2002.
- [12] 布迪厄. 实践与反思: 反思社会学导引. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [13] 蔡昉, 林毅夫. 中国经济. 北京: 中国财政经济出版社, 2003.
- [14] 陈凤楼. 中国共产党干部工作史纲. 北京: 党建读物出版社, 2003.
- [15] 陈红太. 从党政关系的历史变迁看中国政治体制改革的阶段特征. 浙江学刊, 2003, 6.
- [16] 陈吉元, 等. 中国的三元经济结构与农业剩余劳动力转移. 经济研究, 1994, 4.
- [17] 陈丽凤. 中国共产党领导体制的历史考察(1921—2006). 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [18] 陈锡文, 等. 中国农村改革 30 年回顾与展望. 北京: 人民出版社, 2008.
- [19] 陈心想. 从陈村计划生育中的博弈看基层社会运作. 社会学研究, 2004, 3.
- [20] 陈映芳. 城市中国的逻辑. 北京: 三联书店, 2012.
- [21] 陈映芳. 行动力与制度限制——都市运动中的中产阶级. 社会学研究, 2006, 4.
- [22] 陈宗胜, 等. 非法非正常收入对居民收入差别的影响及其经济学解释. 经济研究, 2001, 4.

- [23] 程玉申, 周敏. 国外有关城市社区的研究评述. 社会学研究, 1998, 4.
- [24] “城镇职工社会保障”课题组. 城镇职工社会保障制度改革的思路与方案. 社会学研究, 1996, 6.
- [25] 戴慧思, 卢汉龙, 主编. 中国城市的消费革命. 上海: 上海社会科学院出版社, 2003.
- [26] 《当代中国》丛书编辑部. 当代中国的经济体制改革. 北京: 中国社会科学出版社, 1984.
- [27] 党国印. “村民自治”是民主政治的起点吗?. 战略与管理, 1999, 1.
- [28] 邓云特. 中国救荒史. 北京: 北京出版社, 1986.
- [29] 邓正来, 主编. 国家与市民社会: 一种社会理论的研究路径. 北京: 中央编译出版社, 1999.
- [30] 董必武. 董必武法学文集. 北京: 法律出版社, 2001.
- [31] 董磊明, 等. 均衡与混乱的变奏: 一项关于农村丧葬变迁的考察. 华中科技大学学报: 社会科学版, 2007, 4.
- [32] 杜润生. 杜润生文集. 太原: 山西经济出版社, 2008.
- [33] 杜正胜. 编户齐民. 台北: 联经出版事业公司, 1990.
- [34] 杜赞奇. 文化、权力与国家. 南京: 江苏人民出版社, 2004.
- [35] 段成荣, 等. 我国农村留守儿童状况研究. 人口研究, 2008, 3.
- [36] 范明林. 非政府组织与政府的互动关系——基于法团主义和市民社会视角的比较个案研究. 社会学研究, 2010, 3.
- [37] 房莉杰. 制度信任的形成过程——以新型农村合作医疗制度为例. 社会学研究, 2009, 2.
- [38] 方创琳. 改革开放 30 年来中国的城市化与城镇发展. 经济地理, 2009, 1.
- [39] 方显廷. 华北乡村织布工业与商人雇主制度. 政治经济学报, 1935, 3 (4).
- [40] 费孝通. 论中国家庭结构的变动. 天津社会科学, 1982, 3.
- [41] 费孝通. 家庭结构变动中的老年赡养问题: 再论中国家庭结构的变动. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 1983, 3.
- [42] 费孝通. 三论中国家庭结构的变动. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 1986, 3.
- [43] 费孝通. 江村经济. 南京: 江苏人民出版社, 1986.
- [44] 费孝通. 行行重行行: 乡镇发展论述. 银川: 宁夏人民出版社, 1992.
- [45] 费孝通. 乡土重建. 费孝通文集: 第四卷. 北京: 群言出版社, 1999.
- [46] 费孝通. 乡土中国 生育制度. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [47] 冯海发, 等. 我国农业为工业化提供资金积累的数量研究. 经济研究, 1993, 9.
- [48] 冯天瑜. “封建”考论. 北京: 中国社会科学出版社, 2010.
- [49] 冯小红. 高阳模式: 中国近代乡村工业化的模式之一. 中国经济史研究, 2005, 4.



- [50] 傅高义. 共产主义下的广州. 广州: 广东人民出版社, 2011.
- [51] 福柯. 安全、领土与人口——法兰西学院演讲系列 1977—1978. 上海: 上海人民出版社, 2010.
- [52] 甘怀真. 皇权、礼仪与经典诠释: 中国古代政治史研究. 上海: 华东师范大学出版社, 2008.
- [53] 甘阳. 《江村经济》再认识. 读书, 1994, 10.
- [54] 葛延风. 改革与发展过程中社会保障制度的建设问题. 社会学研究, 1998 (1) - 1998 (2).
- [55] 葛延风, 贡森, 等. 中国医改: 问题·根源·出路. 北京: 中国发展出版社, 2007.
- [56] 龚启圣, 周飞舟. 当前中国农村土地调整制度个案的分析. 二十一世纪, 1998, 10.
- [57] 顾朝林. 北京社会极化与空间分异研究. 地理学报, 1997, 5.
- [58] 顾昕, 降薇. 税费改革与农村五保户供养融资体系的制度化. 江苏社会科学, 2004, 3.
- [59] 顾昕, 方黎明. 自愿性与强制性之间——中国农村合作医疗的制度嵌入性与可持续性发展分析. 社会学研究, 2004, 5.
- [60] 顾昕. 公民社会发展的法团主义之道——能促型国家与国家和社会的相互增权. 浙江学刊, 2004, 6.
- [61] 顾昕, 王旭. 从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变. 社会学研究, 2005, 2.
- [62] 顾昕. 中国社会安全网的制度建设. 杭州: 浙江人民出版社, 2008.
- [63] 郭亮. “钟摆”效应: 村庄计划生育三十年//中国乡村研究. 福州: 福建教育出版社, 2010, 8.
- [64] 郭伟和. 社区服务的性质功能和目标之我见. 中国社会工作, 1998, 1.
- [65] 郭伟和. 街道公共体制改革和国家意志的柔性控制——对黄宗智“国家和社会的第三领域”理论的扩展. 开放时代, 2010, 2.
- [66] 郭伟和. “身份之争”: 转型中的北京社区生活模式和生计策略研究. 北京: 北京大学出版社, 2010.
- [67] 郭于华. 代际关系中的公平逻辑及其变迁——对河北农村养老事件的分析//中国学术. 北京: 商务印书馆, 2001, 4.
- [68] 郭于华, 沈原. 居住的政治——B市业主维权与社区建设的实证研究. 开放时代, 2012, 2.
- [69] 郭于华, 沈原, 陈鹏, 编. 居住的政治. 桂林: 广西师范大学出版社, 2014.
- [70] 国家统计局国民经济综合统计司, 编. 新中国六十年统计资料汇编. 北京: 中国统计出版社, 2010.

- [71] 哈贝马斯. 公共领域的结构转型. 南京: 学林出版社, 1999.
- [72] 韩敏. 回应革命与改革: 皖北李村的社会变迁与延续. 南京: 江苏人民出版社, 2007.
- [73] 韩克庆, 郭瑜. “福利依赖”是否存在? ——中国城市低保制度的一个实证研究. 社会学研究, 2012, 2.
- [74] 韩俊. 中国经济改革 30 年·农村经济卷. 重庆: 重庆大学出版社, 2008.
- [75] 赫特林. 变动中的家庭——跨文化的透视. 杭州: 浙江人民出版社, 1988.
- [76] 和经纬, 黄培茹, 黄慧. 在资源与制度之间: 农民工草根 NGO 的生存策略——以珠三角农民工维权 NGO 为例. 社会, 2009, 6.
- [77] 何柄棣. 明初以降人口及其相关问题. 北京: 三联书店, 2000.
- [78] 何柄棣. 读史阅世六十年. 桂林: 广西师范大学出版社, 2009.
- [79] 贺雪峰. 遭遇选举的乡村社会. 西安: 西北大学出版社, 2002.
- [80] 贺雪峰. 农村代际关系论: 兼论代际关系的价值基础. 社会科学研究, 2009, 5.
- [81] 贺雪峰, 等. 农民工返乡研究. 济南: 山东人民出版社, 2010.
- [82] 黑格尔. 法哲学原理. 北京: 商务印书馆, 1961.
- [83] 韩博天, 石磊. 中国经济腾飞中的分级制政策试验. 开放时代, 2008, 5.
- [84] 洪大用. 当道义变成制度之后——试论城市低保制度实践的延伸效果及其演进方向. 经济社会体制比较, 2005, 3.
- [85] 侯猛. 司法改革背景下的政法治理方式——基层政法委员会制度个案研究. 华东政法学院学报, 2003, 5.
- [86] 胡如雷. 中国封建社会形态研究. 北京: 三联书店, 1979.
- [87] 胡伟. 经济转型中的政府整合: 政治体制改革的维度. 社会科学战线, 1995, 2.
- [88] 胡伟. 政府过程. 杭州: 浙江人民出版社, 1998.
- [89] 胡有陆, 胡有琪. 也谈乡镇企业的税前利润分配. 中国乡镇企业会计, 1994, 6.
- [90] 华尔德. 共产党社会的新传统主义. 香港: 牛津大学出版社, 1996.
- [91] 华监武. 社团革命: 中国社团发展的经济学分析. 济南: 山东人民出版社, 2003.
- [92] 黄厚铭. 网路人际关系的亲疏远近. 台大社会学刊, 2000, 28.
- [93] 黄季焜, 等. 制度变迁和可持续发展: 30 年中国农业与农村. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [94] 黄孟复, 主编. 中国民营经济发展报告 No. 9 (2011~2012). 北京: 社会科学文献出版社, 2012.
- [95] 黄荣贵, 桂勇. 互联网与业主集体抗争: 一项基于定性比较分析方法的研究. 社会学研究, 2009, 5.
- [96] 黄仁宇. 万历十五年. 北京: 中华书局, 2006.
- [97] 黄晓春. 理解中国的信息革命——驱动社会转型的结构性力量. 科学学研究, 2010, 2.

- [98] 黄晓星. 社区运动的“社区性”——对现行社区运动理论的回应与补充. 社会学研究, 2011, 1.
- [99] 黄晓勇, 主编. 中国民间组织报告(2011—2012). 北京: 社会科学文献出版社, 2012.
- [100] 黄宗智. 华北的小农经济与社会变迁. 北京: 中华书局, 2000.
- [101] 黄宗智. 长江三角洲小农家庭与乡村发展. 北京: 中华书局, 2000.
- [102] 黄宗智, 主编. 中国研究的范式问题讨论. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [103] 黄宗智. 中国革命中的农村阶级斗争: 从土改到文革时期的表达性现实与客观性现实//中国乡村研究. 北京: 商务印书馆, 2003, 2.
- [104] 贾西津. 中国公民社会和 NGO 的发展与现状//中国基层民主发展报告. 西安: 西北大学出版社, 2003.
- [105] 教育部高等教育司. 社会学专业主干课程教学基本要求. 北京: 高等教育出版社, 2003.
- [106] 强世功. 法制与治理. 北京: 中国政法大学出版社, 2003.
- [107] 强世功. 能动司法下的家庭变迁. 文化纵横, 2011, 2.
- [108] 金耀基. 行政吸纳政治——香港的政治模式. 中国政治与文化. 香港: 牛津大学出版社, 1997.
- [109] 卡斯特. 网络社会的崛起. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [110] 康岚. 反馈模式的变迁: 转型期城市亲子关系研究. 上海: 上海社会科学院出版社, 2012.
- [111] 康晓光, 韩恒. 分类控制: 当前中国大陆国家与社会关系研究. 社会学研究, 2005, 6.
- [112] 柯文. 在中国发现历史. 北京: 中华书局, 2002.
- [113] 科尔纳. 短缺经济学. 北京: 经济科学出版社, 1986.
- [114] 科塞. 社会冲突的功能. 北京: 华夏出版社, 1999.
- [115] 科特金. 全球城市史. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [116] 孔飞力. 中华帝国晚期的叛乱及其敌人. 北京: 中国社会科学出版社, 1985.
- [117] 孔飞力. 叫魂: 1768 年中国妖术大恐慌. 北京: 三联书店, 1999.
- [118] 劳动部课题组, 编. 中国社会保障体系的建立与完善. 北京: 中国经济出版社, 1994.
- [119] 劳动部劳动科学研究所, 全国总工会劳动工资社会保障部. 中国劳动、工资、保险福利政策法规汇编. 北京: 海洋出版社, 1990.
- [120] 勒庞. 乌合之众. 桂林: 广西师范大学出版社, 2007.
- [121] 雷海宗. 中国文化与中国的兵. 北京: 商务印书馆, 2007.
- [122] 雷洁琼, 主编. 转型中的城市基层社区组织——北京市基层社区组织与社区发展研究. 北京: 北京大学出版社, 2001.

- [123] 李昌平. 我向总理说实话. 北京: 光明日报出版社, 2002.
- [124] 李桂才, 主编. 中国工会四十年资料选编. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1990.
- [125] 李汉林. 中国单位现象与城市社区的整合机制. 社会学研究, 1993, 5.
- [126] 李华伟. 华北宗族的弱化与基督教在乡土社会的发展. 中国农业大学学报: 社会科学版, 2010, 3.
- [127] 李猛. 理性化及其传统: 对韦伯的中国观察. 社会学研究, 2010, 5.
- [128] 李培林, 主编. 1999年社会蓝皮书. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [129] 李培林, 主编. 社会学与中国社会. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [130] 李强, 李洋. 居住分异与社会距离. 北京社会科学, 2010, 1.
- [131] 李强. “丁字形”社会结构与“结构紧张”. 社会学研究, 2005, 2.
- [132] 李强. 社会分层十讲. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [133] 李强, 主编. 中国社会变迁30年. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [134] 李路路, 等. 市场转型与“单位”变迁——再论“单位”研究. 社会, 2009, 4.
- [135] 李路路, 李汉林. 中国的单位组织: 资源、权力与交换. 杭州: 浙江人民出版社, 2000.
- [136] 李锐. “大跃进”亲历记. 广州: 南方出版社, 1999.
- [137] 李实, 等. 中国城乡居民收入差距的重新估算. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 2007, 2.
- [138] 李实, 等, 主编. 中国居民收入分配研究 III. 北京: 北京师范大学出版社, 2008.
- [139] 李斯特. 人民司法群众路线的谱系//苏力, 主编. 法律和社会科学: 第一卷. 北京: 法律出版社, 2006.
- [140] 李文治. 明清时代的农业资本主义萌芽问题. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [141] 李向平. 从“精神鸦片”到“社会资本”: 改革开放三十年来中国宗教的基本变迁. 中国宗教, 2008, 11.
- [142] 李向平. 宗教与信仰的双重社会化——当代中国宗教—信仰的基本变迁. 创新, 2012, 3.
- [143] 李银河, 陈俊杰. 个人本位、家本位与生育观念. 社会学研究, 1993, 2.
- [144] 李银河. 家庭结构与家庭关系的变迁——基于兰州的调查分析. 甘肃社会科学, 2011, 1.
- [145] 李迎生. 论我国农民养老保障制度改革的基本目标与现阶段的政策选择. 社会学研究, 2001, 5.
- [146] 李永新, 王思斌. 失业人员再就业服务的任务中心模式//中国社会工作研究: 第三辑. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.
- [147] 李友梅. 民间组织与社会发育. 探索与争鸣, 2006, 4.



- [148] 李友梅, 孙立平, 沈原, 主编. 当代中国社会分层: 理论与实证. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [149] 李友梅, 等. 中国社会生活的变迁. 北京: 中国大百科全书出版社, 2008.
- [150] 李远行, 陈俊峰. 城市居住空间分化与社会交往——基于南京市东山新区个案的实证研究. 开放时代, 2007, 4.
- [151] 梁漱溟. 中国文化要义. 上海: 上海人民出版社, 2005.
- [152] 梁漱溟. 梁漱溟全集: 第三卷. 济南: 山东人民出版社, 1990.
- [153] 梁漱溟. 乡村建设理论. 上海: 上海人民出版社, 2006.
- [154] 梁治平. 寻求自然秩序中的和谐——中国传统法律文化研究. 上海: 上海人民出版社, 1991.
- [155] 梁治平. 规范化与本土化: 当代中国社会科学发 展面临的双重挑战. 中国书评, 1995, 3.
- [156] 梁祖斌, 颜可亲. 权威与仁慈: 中国的社会福利. 香港: 香港中文大学出版社, 1996.
- [157] 列文森. 儒教中国及其现代命运. 桂林: 广西师范大学出版社, 2009.
- [158] 林毅夫. 制度、技术与中国农业发展. 上海: 上海三联书店, 1994.
- [159] 林毅夫, 蔡昉, 李周. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革. 上海: 上海三联书店, 1999.
- [160] 林中梁, 编. 各级党委政法委的职能及宏观政法工作. 西安: 中国长安出版社, 2004.
- [161] 刘纯彬. 走出二元——根本改变我国不合理城乡关系的唯一途径. 农业经济问题, 1988, 4.
- [162] 刘纯彬. 论中国的二元社会结构——阻滞中国农村工业化城市化过程探析. 社会, 1989, 8.
- [163] 刘杰敏, 等. 司法改革: 在理想与实效之间. 求索, 2012, 3.
- [164] 刘军强. 社会政策发展的动力: 20 世纪 60 年代以来的理论发展述评. 社会学研究, 2010, 4.
- [165] 刘小枫. 现代性社会理论绪论. 上海: 上海三联书店, 1998.
- [166] 刘世定. 嵌入性与关系合同. 社会学研究, 1999, 4.
- [167] 刘世定. 占有、认知与人际关系. 北京: 华夏出版社, 2003.
- [168] 刘守英, 周飞舟, 等. 土地制度改革与转变发展方式. 北京: 中国发展出版社, 2012.
- [169] 刘书鹤. 我对“农村社会养老保险”的看法及建议. 社会学研究, 1997, 4.
- [170] 刘亚伟. 无声的革命——村民直选的历史、现实和未来. 西安: 西北大学出版社, 2002.
- [171] 刘易斯. 二元经济论. 北京: 北京经济学院出版社, 1989.

- [172] 刘玉亭. 转型期中国城市贫困的社会空间. 北京: 科学出版社, 2005.
- [173] 刘云杉, 等. 精英的选拔: 身份、地域与资本的视角. 清华大学教育研究, 2009, 5.
- [174] 刘振杰. 坎坷与辉煌: 中国社会保障变迁之路. 经济体制改革, 2009, 5.
- [175] 刘忠. “从华北走向全国”——当代司法制度传承的重新书写. 北大法律评论, 2010, 11 (1).
- [176] 吕大乐, 刘硕. 中产小区: 阶级构成与道德秩序的建立. 社会学研究, 2010, 6.
- [177] 路风. 单位: 一种特殊的社会组织形式. 中国社会科学, 1989, 1.
- [178] 路风. 中国单位体制的起源和形成//中国社会科学院社会学研究所, 编. 中国社会学: 第二卷. 上海: 上海人民出版社, 2003.
- [179] 陆学艺, 等. 中国社会发展报告. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1991.
- [180] 陆学艺. 走出“城乡分治, 一国两策”的困境. 读书, 2000, 6.
- [181] 陆学艺, 主编. 当代中国社会结构. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [182] 卢云峰. 变迁社会中的宗教增长. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 2010, 6.
- [183] 洛克. 政府论. 北京: 商务印书馆, 1964.
- [184] 罗观翠, 雷杰. “社会福利社会化”的陷阱——以广州老人院舍为例. 华东理工大学学报: 社会科学版, 2008, 1.
- [185] 罗慧. 传播中的社会冲突、民主实践与应激式改革. 开放时代, 2012, 5.
- [186] 罗兹曼. 中国的现代化. 南京: 江苏人民出版社, 1988.
- [187] 马若孟. 中国农民经济. 南京: 江苏人民出版社, 1999.
- [188] 马卫红, 等. 城市社区研究中的国家社会视角: 局限、经验和发展可能. 学术研究, 2008, 11.
- [189] 麦克卢汉. 理解媒介: 论人的延伸. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [190] 芒福德. 城市发展史. 北京: 中国建筑工业出版社, 1989.
- [191] 莫家豪, 黄耿华. 中国社会政策的概念、议题与挑战: 一个框架描述. 中国社会工作研究: 第八辑. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.
- [192] 孟宪范. 家庭: 百年来的三次冲击及我们的选择. 清华大学学报: 哲学社会科学版, 2008, 3.
- [193] 米尔斯. 社会学的想象力. 北京: 三联书店, 2005.
- [194] 欧阳静. 策略主义: 桔镇运作的逻辑. 北京: 中国政法大学出版社, 2011.
- [195] 珀金斯. 中国农业发展. 上海: 上海译文出版社, 1984.
- [196] 帕迪森. 城市研究手册. 上海: 上海人民出版社, 2009.
- [197] 帕特南. 使民主运转起来——现代意大利的公民传统. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.
- [198] 潘允康, 林南. 中国城市现代家庭模式. 社会学研究, 1987, 3.
- [199] 潘毅, 等. 农民工: 未完成的无产阶级化. 开放时代, 2009, 6.



- [200] 潘毅. 中国女工: 新兴打工者主体的形成. 北京: 九州出版社, 2010.
- [201] 庞松, 韩钢. 党和国家领导体制的历史考察与改革展望. 中国社会科学, 1987, 6.
- [202] 彭慕兰. 大分流. 南京: 江苏人民出版社, 2008.
- [203] 彭玉生, 折晓叶, 陈婴婴. 中国乡村的宗族网络、工业化与制度选择. 中国乡村研究: 第一辑. 北京: 商务印书馆, 2003.
- [204] 彭森, 等. 中国经济体制改革重大事件. 北京: 中国人民大学出版社, 2008.
- [205] 彭真. 论新时期的社会主义民主与法制建设. 北京: 中央文献出版社, 1989.
- [206] 皮尔逊. 拆散福利国家——里根、撒切尔和紧缩政治学. 长春: 吉林出版集团有限责任公司, 2007.
- [207] 钱杭, 等. 传统与转型: 江西泰和农村宗族形态. 上海: 上海社会科学院出版社, 1995.
- [208] 钱穆. 国史大纲. 北京: 商务印书馆, 1996.
- [209] 钱穆. 中国历代政治得失. 北京: 三联书店, 2001.
- [210] 钱穆. 国史新论. 北京: 三联书店, 2001.
- [211] 清华大学社会学系发展研究课题组. 以利益表达制度化实现社会长治久安. 领导者, 2010, 33.
- [212] 清华大学社会学系发展研究课题组. 走向社会重建之路. 战略与管理, 2010(9) - 2010(10).
- [213] 清华大学社会学系发展研究课题组. “中等收入陷阱”还是“转型陷阱”? . 开放时代, 2012, 3.
- [214] 清华大学课题组. 改善基层治理和服务, 实现农民的安居乐业——成都市青白江区统筹城乡中的民生和社会治理. 2012, 未刊稿.
- [215] 全国总工会政策研究室. 中国企业领导制度的历史文献. 北京: 经济管理出版社, 1986.
- [216] 渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理. 中国社会科学, 2009, 6.
- [217] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制. 中国社会科学, 2012, 5.
- [218] 渠敬东. 占有、经营与治理: 乡镇企业的三重分析概念. 社会, 2013(1) - 2013(2).
- [219] 瞿同祖. 中国法律与中国社会. 北京: 中华书局, 1981.
- [220] 瞿同祖. 清代地方政府. 北京: 法律出版社, 2011.
- [221] 任焰, 潘毅. 跨国劳动过程的空间政治: 全球化时代的宿舍劳动体制. 社会学研究, 2006, 4.
- [222] 荣敬本, 等. 从压力型体制向民主体制的转变. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [223] 汝信, 等. 2001年: 中国社会形势分析与预测. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.

- [224] 汝信, 等. 2002年: 中国社会形势分析与预测. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [225] 汝信, 等. 2007年: 中国社会形势分析与预测. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [226] 阮荣平, 等. 公共文化供给的宗教信仰挤出效应检验. 中国农村观察, 2010, 6.
- [227] 萨拉蒙. 全球公民社会——非营利部门视界. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [228] 尚晓援. 社会福利与社会保障再认识. 中国社会科学, 2001, 3.
- [229] 尚晓援. 中国社会保护体制改革研究. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007.
- [230] 沈崇麟, 李东山, 赵峰. 变迁中的城乡家庭. 重庆: 重庆大学出版社, 2009.
- [231] 沈德咏, 主编. 中国特色社会主义司法制度论纲. 北京: 人民法院出版社, 2009.
- [232] 沈延生. 村政的兴衰与重建. 战略与管理, 1998, 6.
- [233] 沈原. 社会的生产. 社会, 2007, 2.
- [234] 沈原. 市场、阶级与社会——转型社会学的关键议题. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [235] 石发勇. 社会资本的属性及其在集体行动中的运作逻辑. 学海, 2008, 3.
- [236] 石发勇. 业主委员会、准派系政治与基层治理——以一个上海街区为例. 社会学研究, 2010, 3.
- [237] 石泉. 甲午战争前后的晚清政局. 北京: 三联书店, 1997.
- [238] 史卫民, 等. 中国村民委员会选举: 历史发展与比较研究. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [239] 时政新, 主编. 中国社会救助体系研究. 北京: 中国社会科学出版社, 2002.
- [240] 斯科切波. 国家与社会革命. 上海: 上海人民出版社, 2007.
- [241] 斯科特. 弱者的武器. 南京: 译林出版社, 2007.
- [242] 宋晓梧. 改革: 企业. 劳动. 社保. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [243] 苏力. 法治及其本土资源. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [244] 孙炳耀. 中国社会团体官民二重性问题. 中国社会科学季刊, 1994, 春季号.
- [245] 孙炳耀. 我国失业保险的功能定位. 社会学研究, 1997, 6.
- [246] 孙立平. 社会现代化. 北京: 华夏出版社, 1988.
- [247] 孙立平, 王汉生, 王思斌, 林彬, 杨善华. 改革以来中国社会结构的变迁. 中国社会科学, 1994, 2.
- [248] 孙立平, 晋军, 何江穗, 毕向阳. 动员与参与——第三部门募捐机制个案研究. 杭州: 浙江人民出版社, 1999.
- [249] 孙立平. 断裂——20世纪90年代以来的中国社会. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.



- [250] 孙立平. 现代化与社会转型. 北京: 北京大学出版社, 2005.
- [251] 陶然, 等. 经济增长能够带来晋升吗? ——对晋升锦标竞赛理论的逻辑挑战与省级实证重估. 管理世界, 2010, 12.
- [252] 陶希圣. 婚姻与家庭. 北京: 商务印书馆, 1934.
- [253] 唐钧, 朱耀垠, 任振兴. 城市贫困家庭的社会保障和社会支持网络——上海市个案研究. 社会学研究, 1999, 5.
- [254] 唐钧. 最低生活保障制度的研究与探讨. 社会学研究, 2001, 2.
- [255] 唐钧, 主编. 社会政策: 国际经验与国内实践. 北京: 华夏出版社, 2001.
- [256] 滕彪. 话语与实践: 当代中国司法“中心工作”的变迁//郑永流, 主编. 法哲学与法社会学论丛: 第六辑. 北京: 中国政法大学出版社, 2003.
- [257] 滕尼斯. 共同体与社会. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [258] 童星, 林闽钢. 我国农村贫困标准线研究. 中国社会科学, 1994, 3.
- [259] 童星. 社会转型与社会保障. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007.
- [260] 全志辉. 选举事件与村庄政治. 北京: 中国社会科学出版社, 2004.
- [261] 涂尔干. 社会分工论. 北京: 三联书店, 2005.
- [262] 涂尔干. 乱伦禁忌及其起源. 上海: 世纪出版集团, 2006.
- [263] 王春光. 农村流动人口的“半城市化”问题研究. 社会学研究, 2006, 5.
- [264] 王笛. 街头文化——成都公共空间、下层民众与地方政治, 1870—1930. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.
- [265] 王定国, 等. 谢觉哉论民主与法制. 北京: 法律出版社, 1996.
- [266] 王汉生, 刘世定, 孙立平, 项飏. “浙江村”: 中国农民进入城市的一种独特方式. 社会学研究, 1997, 1.
- [267] 王沪宁. 当代中国村落家族文化. 上海: 上海人民出版社, 1991.
- [268] 王奇生. 党员、党权与党争——1924—1949年中国国民党的组织形态. 上海: 上海书店出版社, 2003.
- [269] 王铭铭. 社区的历程. 天津: 天津人民出版社, 1997.
- [270] 王铭铭. 小地方与大社会——中国社会的社区观察. 社会学研究, 1997, 1.
- [271] 王宁. 消费者增权还是消费者去权. 中山大学学报: 社会科学版, 2006, 6.
- [272] 王宁. 从苦行者社会到消费者社会. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- [273] 王宁. 消费欲的“符号刺激”与消费力的“结构抑制”——中国城市普通居民消费张力的根源与后果. 广东社会科学, 2012, 2.
- [274] 王名, 贾西津. 中国 NGO 的发展分析. 管理世界, 2002, 8.
- [275] 王名, 孙伟林. 我国社会组织发展的趋势和特点. 中国非营利评论, 2010, 1.
- [276] 王军. 中组部试行县(市)党政领导班子工作实绩考核标准. 北京统计, 1996, 1.
- [277] 王绍光. 分权的底限. 北京: 中国计划出版社, 1997.

- [278] 王绍光. 政策导向、汲取能力与卫生公平. 中国社会科学, 2005, 6.
- [279] 王绍光. 大转型: 1980年代以来中国的双向运动. 中国社会科学, 2008, 1.
- [280] 王绍光. 学习机制与适应能力: 中国农村合作医疗体制变迁的启示. 中国社会科学, 2008, 6.
- [281] 王思斌. 经济体制改革对农村社会关系的影响. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 1987, 3.
- [282] 王思斌. 社会政策时代与政府社会政策能力建设. 中国社会科学, 2004, 6.
- [283] 王思斌. 我国社会政策的弱势性及其转变. 学海, 2006, 6.
- [284] 王思斌, 主编. 社会政策. 北京: 中央广播电视大学出版社, 2010.
- [285] 王思斌. 中国社会福利的内卷化及发展——中国市场化转型中社会福利制度的变迁. 中国社会工作研究: 第八辑. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.
- [286] 王朔柏, 等. 从血缘群到公民化: 共和国时代安徽农村宗族变迁研究. 中国社会科学, 2004, 1.
- [287] 王颖, 折晓叶, 孙炳耀. 社会中间层——改革与中国的社团组织. 北京: 中国发展出版社, 1993.
- [288] 王永钦. 中国的大国发展道路——论分权式改革的得失. 经济研究, 2007, 1.
- [299] 王跃生. 当代中国家庭结构变动分析. 中国社会科学, 2006, 1.
- [300] 王跃生. 中国当代家庭结构变动分析: 立足于社会变革时代的农村. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [301] 汪民安. 身体、空间与后现代性. 南京: 江苏人民出版社, 2006.
- [302] 汪玉凯, 等. 中国行政体制改革30年回顾与展望. 北京: 人民出版社, 2008.
- [303] 温铁军. “三农”问题与制度变迁. 北京: 中国经济出版社, 2009.
- [304] 隗瀛涛, 等. 中国近代不同类型城市综合研究. 成都: 四川大学出版社, 1998.
- [305] 韦伯. 儒教与道教. 北京: 商务印书馆, 1995.
- [306] 韦伯. 经济与社会. 上海: 上海世纪出版集团, 2010.
- [307] 尾形勇. 中国古代的“家”与国家. 北京: 中华书局, 2010.
- [308] 威尔逊. 官僚机构: 政府机构的作为及其原因. 北京: 三联书店, 2006.
- [309] 吴承明. 论清代前期我国国内市场. 历史研究, 1983, 1.
- [310] 吴晗, 费孝通, 等. 皇权与绅权. 上海: 观察社, 1948.
- [311] 吴飞. 浮生取义——对华北某县自杀现象的文化解读. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.
- [312] 吴飞. 当代中国婚姻的价值缺位. 文化纵横, 2011, 2.
- [313] 吴敬琏. 当代中国经济改革教程. 上海: 上海远东出版社, 2010.
- [314] 武力, 主编. 中华人民共和国经济史: 上册. 北京: 中国经济出版社, 1999.
- [315] 武力. 1949—1978年中国“剪刀差”差额辨正. 中国经济史研究, 2001, 4.
- [316] 吴建平. 理解法团主义——兼论其在中国国家与社会关系研究中的适用性. 社会



学研究, 2012, 1.

- [317] 吴毅. 小镇喧嚣. 北京: 三联书店, 2007.
- [318] 吴知. 乡村织布工业的一个研究. 北京: 商务印书馆, 1936.
- [319] 夏建中. 城市新型社区居民自治组织实证研究. 学海, 2005, 3.
- [320] 夏建中. 治理理论的特点与社区治理研究. 黑龙江社会科学, 2010, 2.
- [321] 晓亮, 主编. 私营经济论. 成都: 四川人民出版社, 1993.
- [322] 萧延中, 编. “传说”的传说. 北京: 中国工人出版社, 1997.
- [323] 肖唐镖, 等. 多维视角中的村民直选. 北京: 中国社会科学出版社, 2001.
- [324] 肖唐镖, 等. 村治中的宗族. 上海: 上海书店出版社, 2001.
- [325] 肖唐镖. 宗族、乡村权力与选举. 西安: 西北大学出版社, 2002.
- [326] 肖文涛. 我国社会转型期的城市贫困问题研究. 社会学研究, 1997, 5.
- [327] 项飏. 传统与新社会空间的生成——一个中国流动人口聚居区的历史. 战略与管理, 1996, 6.
- [328] 项飙. 跨越边界的社区. 北京: 三联书店, 2000.
- [329] 谢立中, 孙立平. 20世纪西方现代化理论文选. 上海: 上海三联书店, 2002.
- [330] 邢铁. 家产继承史论. 昆明: 云南大学出版社, 2000.
- [331] 邢义田. 天下一家: 皇帝、官僚与社会. 北京: 中华书局, 2011.
- [332] 续竞秦, 等. 税费改革对村级财务状况的影响. 中国软科学, 2009, 11.
- [333] 徐焕章, 等. 雇工问题研究——文献资料论文汇编. 北京: 中共中央党校科研办公室, 1986.
- [334] 徐现祥, 等. 地方官员与经济增长: 来自省长、省委书记交流的证据. 经济研究, 2007, 9.
- [335] 徐小洪. 冲突与协调: 当代中国私营企业的劳资关系研究. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004.
- [336] 徐小青, 等. 中国农村公共服务改革与发展. 北京: 人民出版社, 2008.
- [337] 徐昕. 中国司法改革的现实与未来. 哈尔滨工业大学学报: 社会科学版, 2012, 3.
- [338] 徐勇. 非均衡的中国政治: 城市与乡村比较. 北京: 中国广播电视出版社, 1992.
- [339] 徐勇. 中国农村村民自治. 武汉: 华中师范大学出版社, 1997.
- [340] 徐勇. 乡村治理与中国政治. 北京: 中国社会科学出版社, 2003.
- [341] 徐勇. 现代国家、乡土社会与制度建构. 北京: 中国物资出版社, 2009.
- [342] 徐中震, 主编. 上海社区发展报告. 上海: 上海大学出版社, 2000.
- [343] 许烺光. 祖荫下. 台北: 南天书局, 2001.
- [344] 阎云翔. 私人生活的变革: 一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系 (1949—1999). 上海: 上海书店出版社, 2006.

- [345] 晏阳初. 晏阳初文集. 北京: 教育科学出版社, 1989.
- [346] 杨爱平, 余雁鸿. 选择性应付: 社区居委会行动逻辑的组织分析. 社会学研究, 2012, 4.
- [347] 杨凤岗. 中国宗教的三色市场. 中国人民大学学报, 2006, 3.
- [348] 杨国枢. 中国人心理与行为的本土化研究. 中国人民大学出版社, 2004.
- [349] 杨国枢. 心理学研究的本土契合性及其相关问题//中国社会科学院社会学研究所, 编. 中国社会学: 第二卷. 上海: 上海人民出版社, 2003.
- [350] 杨开道. 中国乡约制度. 济南: 山东省乡村服务人员训练处, 1937.
- [351] 杨敏. 作为国家治理单元的社区——对城市社区建设过程中居民社区参与和社区认知的个案研究. 社会学研究, 2007, 4.
- [352] 杨庆堃, 刘创楚. 中国社会. 香港: 香港中文大学出版社, 1989.
- [353] 杨庆堃. 中国社会中的宗教. 上海: 上海人民出版社, 2007.
- [354] 杨善华, 贺常梅. 责任伦理与城市居民的家庭养老. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 2004, 1.
- [355] 杨善华. 家庭社会学. 北京: 高等教育出版社, 2006.
- [356] 杨善华. 中国当代城市家庭变迁与家庭凝聚力. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 2011, 2.
- [357] 杨团, 张时飞. 当前我国农村五保供养制度的困境与出路. 江苏社会科学, 2004, 3.
- [358] 杨伟民. 当前中国的社会保险在社会分层中的作用. 社会学研究, 2005, 5.
- [359] 杨雪冬, 等. 地方的复兴: 地方治理改革 30 年. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- [360] 杨雪冬. 新世纪以来中国共产党的干部制度改革: 基于制度文本的研究. 北京行政学院学报, 2011, 3.
- [361] “养老保险制度改革研究”课题组. 我国城镇职工养老保险制度的改革. 社会学研究, 1996, 1.
- [362] 叶启政. 虚拟与真实的浑沌化——网路世界的实作理路. 社会学研究, 1998, 3.
- [363] 叶启政. 社会理论的本土化建构. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [364] 应星. 大河移民上访的故事. 北京: 三联书店, 2001.
- [365] 应星. 作为特殊行政救济的信访救济. 法学研究, 2004, 3.
- [366] 应星, 等. 重新认识中国社会学的思想传统. 社会学研究, 2006, 4.
- [367] 应星. 略论叙事在中国社会研究中的运用及其限制. 江苏行政学院学报, 2006, 3.
- [368] 应星. 村庄审判史中的道德与政治. 北京: 知识产权出版社, 2009.
- [369] 应星. “气”与抗争政治: 当代中国乡村社会稳定问题研究. 北京: 社会科学文献出版社, 2011.



- [370] 应星, 周飞舟, 渠敬东. 中国社会学文选. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.
- [371] 应星, 李猛, 编. 社会理论: 现代性与本土化. 北京: 三联书店, 2012.
- [372] 应星. 中国的群体性抗争行动. 二十一世纪, 2012, 12.
- [373] 应星. “三农”问题新释——中国农村改革历程的三重分析框架. 人文杂志, 2014, 1.
- [374] 应星. 农户、集体与国家——国家与农民关系的六十年变迁. 中国社会科学出版社, 2014.
- [375] 游正林. 西厂劳工——国有企业干群关系研究(1979—2006). 北京: 中国社会科学出版社, 2007.
- [376] 游正林. 制造认同的又一种模式. 社会, 2009, 1.
- [377] 游正林. 20世纪50年代中国工会的中心任务的形成. 学海, 2012, 4.
- [378] 游正林. 地方政府对劳资关系的软性调控. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [379] 俞江. 中国亟宜确立新型的家制和家产制. 清华法治论衡, 2011, 1.
- [380] 俞可平, 主编. 中国治理变迁30年. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [381] 俞可平. 治理和善治——一种新的政治分析框架. 南京社会科学, 2001, 9.
- [382] 于建嵘. 农村黑恶势力和基层政权退化. 战略与管理, 2003, 5.
- [383] 于建嵘. 基督教的发展与中国社会的稳定. 领导者, 2008, 21.
- [384] 于建嵘. 中国基督教家庭教会合法化研究. 战略与管理, 2010(3) - 2010(4).
- [385] 于建嵘, 等. 城乡户籍制度的改革实践与政策建议. 战略与管理, 2012(1) - 2012(2).
- [386] 于一夫. 以党治国面面观. 炎黄春秋, 2010, 7.
- [387] 曾明. 农业税取消后乡镇政府财政转移支付过程. 公共行政评论, 2008, 5.
- [388] 滋贺秀三. 明清时期的民事审判与民间契约. 北京: 法律出版社, 1998.
- [389] 张国福. 中华民国法制简史. 北京: 北京大学出版社, 1986.
- [390] 张厚义, 刘文璞. 中国的私营经济与私营企业主. 北京: 知识出版社, 1995.
- [391] 张厚义, 刘平青. 私营企业发展进入新的历史阶段. 中国党政干部论坛, 2003, 11.
- [392] 张静, 法团主义. 北京: 中国社会科学出版社, 1998.
- [393] 张静, 主编. 国家与社会. 杭州: 浙江人民出版社, 1998.
- [394] 张静. 基层政权——乡村制度诸问题. 浙江人民出版社, 2000.
- [395] 张静. 阶级政治与单位政治——城市社会的利益组织化结构和社会参与. 开放时代, 2003, 2.
- [396] 张磊, 刘丽敏. 物业运作: 从国家中分离出来的新公共空间. 社会, 2005, 1.
- [397] 张军, 高远. 改革以来中国的官员任期、异地交流与经济增长: 来自省级经验的数据. 经济研究, 2007, 11.
- [398] 张军, 周黎安. 为增长而竞争: 中国增长的政治经济学. 上海: 上海人民出版社

社, 2008.

[399] 张紧跟, 庄文嘉. 非正式政治: 一个草根 NGO 的行动策略——以广州业主委员会联谊筹备委员会为例. 社会学研究, 2008, 2.

[400] 张乐天. 告别理想: 人民公社制度研究. 上海: 东方出版中心, 1998.

[401] 张闫龙. 财政分权与省以下政府间关系的演变. 社会学研究, 2006, 5.

[402] 张琢. 国外发展理论研究. 北京: 人民出版社, 1992.

[403] 赵冈, 陈钟毅. 中国棉业史. 台北: 联经出版事业公司, 1977.

[404] 赵冈. 中国传统农村的地权分配. 南京: 新星出版社, 2006.

[405] 赵冈. 中国城市发展史论集. 北京: 新星出版社, 2006.

[406] 赵人伟, 格里芬, 编. 中国居民收入分配研究. 北京: 中国社会科学出版社, 1994.

[407] 赵人伟, 李实、李思勤. 中国居民收入分配再研究. 北京: 中国财政经济出版社, 1999.

[408] 赵晓力. 通过合同的治理. 中国社会科学, 2000, 2.

[409] 赵晓力. 中国家庭资本主义化的号角. 文化纵横, 2011, 2.

[410] 赵世瑜. 狂欢与日常: 明清以来的庙会与民间社会. 北京: 三联书店, 2002.

[411] 赵树凯. 乡镇治理与政府制度化. 北京: 商务印书馆, 2010.

[412] 赵秀玲. 中国乡里制度. 北京: 社会科学文献出版社, 1998.

[413] 折晓叶. 村庄的再造. 北京: 中国社会科学出版社, 1997.

[414] 折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑. 中国社会科学, 2011, 4.

[415] 郑秉文. 中国社保“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源. 甘肃社会科学, 2009, 3.

[416] 郑功成, 主编. 社会保障概论. 上海: 复旦大学出版社, 2005.

[417] 郑功成. 中国社会保障 30 年. 北京: 人民日报出版社, 2008.

[418] 郑广怀. 伤残农民工: 无法被赋权的群体. 社会学研究, 2005, 3.

[419] 郑红亮, 吕建云. 中国私营经济发展 30 年: 理论争鸣和改革探索. 管理世界, 2008, 10.

[420] 郑永年. 朱镕基新政: 中国改革的新模式. 香港: 八方文化企业公司, 1999.

[421] 毛泽东选集: 第 2 卷. 2 版. 北京: 人民出版社, 1991.

[422] 毛泽东文集: 第 7 卷. 北京: 人民出版社, 1999.

[423] 刘少奇选集: 下卷. 北京: 人民出版社, 1985.

[424] 中国青少年发展基金会, 编. 处于十字路口的中国社团. 天津: 天津人民出版社, 2000.

[425] “中国社会保障体系研究”课题组. 中国社会保障制度改革: 反思与重构. 社会学研究, 2000, 6.

[426] 中央档案馆, 编. 中共中央文件选集: 第 11、13、18 册. 北京: 中共中央党校

出版社, 1991, 1992.

[427] 中央办公厅法规室, 等, 编辑. 中国共产党党内法规选编(1978—1996). 北京: 法律出版社, 2009.

[428] 中共中央文献研究室, 编. 三中全会以来重要文献选编: 上. 北京: 人民出版社, 1982.

[429] 中共中央文献研究室, 编. 十五大以来重要文献选编: 上. 北京: 人民出版社, 2000.

[430] 中共中央文献研究室, 编. 十六大以来重要文献选编: 中. 北京: 中央文献出版社, 2006.

[431] 中共中央文献研究室, 编. 建国以来重要文献选编: 第四册. 北京: 中央文献出版社, 1993.

[432] 中共中央文献研究室, 编. 建国以来毛泽东文稿: 第六册. 北京: 中央文献出版社, 1992.

[433] 中共中央文献研究室, 编. 刘少奇论党的建设. 北京: 中央文献出版社, 1991.

[434] 中共中央文献研究室, 编. 陈云年谱: 上卷下册. 北京: 中央文献出版社, 2000.

[435] 中共中央文献研究室, 编. 国务院发展研究中心. 新时期农业和农村工作重要文献选编. 北京: 中央文献出版社, 1992.

[436] 中央组织部办公厅. 改革开放30年组织工作大事资料摘编. 北京: 党建读物出版社, 2009.

[437] 中央组织部研究室. 干部人事制度改革政策法规文件选编. 北京: 党建读物出版社, 2007.

[438] 中央组织部干部调配局. 干部管理工作文件选编. 北京: 党建读物出版社, 1995.

[439] 周飞舟. 村干部和村集体//杨善华, 等, 编. 社会转型: 北京大学青年学者的探索. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.

[440] 周飞舟. 制度变迁和农村工业化: 包买制在清末民初手工业发展中的历史角色. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.

[441] 周飞舟. 分税制十年: 制度及其影响. 中国社会科学, 2006, 6.

[442] 周飞舟. 生财有道: 土地开发和转让中的政府和农民. 社会学研究, 2007, 1.

[443] 周飞舟. 锦标赛体制. 社会学研究, 2009, 3.

[444] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题: 兼论“项目治国”. 社会, 2012, 1.

[445] 周飞舟. 以利为利: 财政关系与地方政府行为. 上海: 上海三联书店, 2012.

[446] 周飞舟, 等. “农民上楼”与新农村建设运动. 2012, 未刊稿.

[447] 周飞舟. 回归乡土与现实: 乡镇企业研究路径的反思. 社会, 2013, 3.

[448] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社, 2008.

- [449] 周黎安, 等. 相对绩效考核: 关于中国地方官员晋升的一项经验研究. 经济学报, 2005, 1.
- [450] 周瑞金. 勇于解决发展起来以后的问题. 南风窗, 2009, 24.
- [451] 周叔莲. 二十年来中国国有企业改革的回顾与展望. 中国社会科学, 1998, 6.
- [452] 周天勇, 等. 中国行政体制改革 30 年. 上海: 格致出版社, 2008.
- [453] 周晓虹. 中产阶级: 何以可能与何以可为?. 江苏社会科学, 2002, 2.
- [454] 周晓虹. 中国研究的可能立场与范式重构. 社会学研究, 2010, 2.
- [455] 周晓虹. 全球化视野下的中国研究. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.
- [456] 周雪光. “逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析. 中国社会科学, 2005, 2.
- [457] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”. 社会学研究, 2008, 6.
- [458] 周雪光. 通往集体债务之路: 政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给. 公共行政评论, 2012, 1.
- [459] 周雪光, 等. 国家建设与政府行为. 北京: 中国社会科学出版社, 2012.
- [460] 周振想, 邵景春. 新中国法制建设四十年要览. 北京: 群众出版社, 1990.
- [461] 邹晓. 二十世纪中国政治: 从宏观历史与微观行动的角度看. 香港: 牛津大学出版社, 1994.
- [462] 竺乾威. 现代官僚制的重构: 中国干部制度改革的历史与展望. 江苏行政学院学报, 2011, 6.
- [463] 朱健刚. 国家、权力与街区空间——当代中国街区权力研究导论//中国社会科学院社会学研究所, 编. 中国社会学: 第二期. 上海: 上海人民出版社, 2003.
- [464] 朱健刚. 国与家之间: 上海邻里的市民团体与社区运动的民族志. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [465] 左卫民, 何永军. 政法传统与司法理性: 以最高人民法院信访制度为中心的研究. 四川大学学报: 哲学社会科学版, 2005, 1.
- [466] Blyton Paul. The SAGE Handbook of Industrial Relations. SAGE, 2008.
- [467] Brandt L. Commercialization and Agricultural Development: Central and Eastern China, 1870 - 1937. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- [468] Browning C. R. Neighborhood Social Processes, Physical Conditions, and Disaster - related Mortality: The case of the 1995 Chicago Heat Wave. American Sociological Review 71. 4 (2006): 661 - 678.
- [469] Budd J. W. Labor Relations. New York: McGraw - Hill/Irwin, 2010.
- [470] Burawoy M. Manufacturing Consent: Changes in the Labor Process Under Monopoly Capitalism. Chicago: The University of Chicago Press, 1979.
- [471] Evens A. & Svetile I. (eds) Balancing Pluralism: New Welfare in Care for the Elderly. Aldershot: Avebury, 1993.



- [472] Davoodi H. and Heng - fu Zou. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross - Country Study. *Journal of Urban Economics*, 1998, (43): 244 - 423.
- [473] L. R. De Mello. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross - Country Analysis. *World Development*, 2000, 28 (2): 365 - 380.
- [474] Hyman Richard. *Industrial Relations: A Marxist Introduction*. London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd, 1975.
- [475] Huang Yasheng. *Inflation and Investment Control in China: The Political Economy of Central - Local Relation During the Reform Era*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- [476] Johnson. *Change in Communist Systems*. Stanford: Stanford University Press, 1970.
- [477] Klinenberg Eric. *Heat Wave: A Sociological Autopsy of Disaster in Chicago*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- [478] Parish & Whyte. *Village and Family in Contemporary China*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.
- [479] Parsons T. *The Evolution of Societies*. New Jersey: Prentice - Hall, 1977.
- [480] Parsons T. *The Kinship System of the Contemporary United States*. *American Anthropologist*, New Series 1943, 45 (1) .
- [481] Pei Minxin, *China Trapped Transition: the Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.
- [482] Phillion Stephen. Chinese Welfare States Regime. *Journal of Contemporary Asia*. 1998, Vol. 28 (4): 518 - 520.
- [483] Litvack J. Ahmad and R. Bird. *Rethinking Decentralization*. Washington: World Bank, 1998.
- [484] Midgley James. *Social Policy in Globe Context* . California: Thousand Oaks, 1997.
- [485] Mishra Ramesh. *The Welfare State in Crisis : Social Thought and Social Change*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1984.
- [486] Oi Jean C. Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. *World Politics*, 45 (October 1992) .
- [487] Oi Jean & Walder A. *Property Rights and Economic Reform in China* . Stanford: Stanford University Press, 1999.
- [488] Rosenbaum A. L. *States and Society in China: The Consequence of Reform* . Boulder, Co: Westview, 1992.
- [489] Rubin Herbert. J. and Rubin Irene S. *Community Organizing and Development*. Boston: Allyn and Bacon. 1992.

[490] Schurmann F. *Ideology and Organization in Communist China*. Berkeley: University of California Press, 1977.

[491] Shue Vibenne. *The Reach Of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*. Stanford: Stanford University Press, 1988.

[492] Spires, Anthony. *Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China' s Grassroots NGOs*. *American Journal of Sociology*, Vol. 117, No. 1 (July 2011), pp. 1 - 45.

[493] Titmuss Richard. M. *Social Policy: An Introduction* . George Allan & Unwin Ltd, 1974.

[494] Walder A. G. *Communist Neo - Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* . Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1986.

[495] Weitzman M. and Xu. *Chinese Township Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives*. *Journal of Comparative Economics* , 1994, 18 (2) .

[496] White & Shang. *Issues and Answers: Reforming the Chinese Social Security System* . Brighton: Institute of Development Studies University of Sussex UK, 1996.

[497] Whyte & Parish. *Urban Life in Contemporary China*. Chicago: University of Chicago Press, 1985.

[498] Wilson W. Julius. *The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass and Public Policy* . Chicago: the University of Chicago Press, 1987.

[499] Wirth, Louis. . *Urbanism as a way of life*. *American Journal of Sociology*, 1938, vol. 44, pp. 1 - 24.

[500] Yingyi Qian and Barry R. Weingast. *Federalism As a Commitment to Preserving Market Incentives*. *Journal of Economic Perspectives* (Fall 1997), 11 (4), pp. 83 - 92.