

从传统到现代：农村基层政权公信力的生成与变迁

陶振

(中共上海市委党校, 上海行政学院, 上海, 200233)

摘要: 不同历史时期, 我国农村基层政权公信力有着不同的生成路径: 传统社会时期, 民众对基层政权的信任主要体现为对有地方基础和影响网络的地方精英的认同而非自上而下的正式官僚组织与成员, 地方精英对地方利益共同体的建构是维系这种非正式权威关系的关键; 建国初期的土地改革、民主建政、农业生产合作化塑造的高度集体主义以及对领袖个人魅力的崇拜, 共同构筑了基层公众对新政权强烈认同与信任的来源; 公社全能主义治理结构下的政治信任, 公众更多是一种敬畏的心理而不是发自内心的政治认同; 乡政村治时期的基层政权, 信任基础面临土地经营体制变革、税费改革、农村市场化进程以及农民认同与行动单位日益原子化所带来的利益和价值认同资源流失的双重冲击。

关键词: 农村基层政权; 公信力; 生成

中图分类号: C93-05; D0

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2012)02-0026-09

农村基层政权公信力是基层政府在乡村治理过程中充分利用自身所掌握的意识形态、绩效以及公共机构与人员形象等综合资源从而赢得乡域范围内社会公众对其普遍信任、认同与支持的一种能力, 其本质是公众对基层公共权力合法性的政治认同, 是基层公共机构自身权威和影响力外在投射的结果。

从政治统治者的角度来看, 政治认同本质上是追求自身政治合法性, 从被统治者角度来看其实是个政治评价的问题, 外化为政府公信力水平的高低。政治认同作为公众对公共权力的一种政治评价, 与政治合法性是紧密相关的, 是政治合法性产生的中介与桥梁。

马克·阿克把政治认同称为对统治权利的赞同, 把合法性定义为统治权利。“只要存在着赞同, 那么对权力与权利的同一性的判断就将一直延续下去。如果这种赞同被收回, 那么这将构成政治缺乏合法性的标志。”^{[1](18)}任何政治系统只有赢得社会成员广泛的政治认同, 才能形成凝聚力并维持公众对政治系统最大的忠诚与信仰, 并由此获得社会政治稳定的内在基础。

农村基层政权公信力的状况直接影响整个政权序列的稳固, 所谓基础不牢, 地动山摇, 其地位和作用不言而喻。如果不拘泥于历史进程的具体细节, 农村基层治理结构大致可划分为传统社会时期、新中国成立初期、人民公社、乡政村治四个历史时段。考察不

同历史时期农村基层政权公信力的生成路径, 可以发现基层政权公信力生成的一般机制, 从而为新时期提升基层政权公信力提供经验借鉴。

需要指出的是, 农村基层政权并不只是行政学意义上“乡(镇)”这一层级, 而是包含了更为基层的村级组织。从政府层级来看, 行政村不属于国家行政机构的正式序列。但行政村的组织结构仍然带有很强的与上级政府对口设置的色彩, 主要包括村党支部、民兵连、妇联、共青团等组织, 其形成也有一定的国家法律依据, 是国家政权发挥作用的微观基础。从资源的分配与管辖权来看, 行政村掌握着村集体土地的管理与分配权限, 对行政村内的区域经济、文化、政治活动有直接的影响。按照《村民委员会组织法》规定, 村级组织有义务和责任协助乡级组织进行乡村治理。因此, 村级组织决不只是一个纯粹的“村民自治机构”, 而是一个具有准政府职能的一级组织机构。在事实上同样构成了农村基层政权的重要序列, 具有一定的政权性。

一、传统社会：信任关系的非正式权威化

“传统社会”是一个约定俗成的但又较为模糊的

收稿日期: 2011-09-07; 修回日期: 2012-02-24

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划课题: 农村新型社区建设及管理体制研究(AHSK07-08D20)

作者简介: 陶振(1983-), 男, 安徽庐江人, 上海市委党校、上海行政学院公共管理教研部讲师, 主要研究方向: 政府信任与公共治理。

概念，确切地说，这里的“传统社会”是指从秦到清的帝国时代。传统中国社会是一个以农业文明为主的乡村社会，小农经济的封闭与自足造就了一个散漫、同质的乡村社会，资源的分散掌握和小农的独立经营构筑了乡村社会的经济形态。长期以来，对于传统社会中国家政权以何种方式、多大程度介入乡村社会治理，最有影响力的解释是将传统社会乡村治理的主体归结为以士绅和宗族为代表的地方力量。即“国权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅”。^{2}

费正清在分析传统中国社会结构时也曾指出：“县”是观察旧式地方政府结构的一个最关键的行政单位，它是封建官僚体制的最底等级和地方社会的结合点。由于体现帝国权力的县官高居于地方社会之上，统治者便设计一些措施来诱导民众一定程度的“自我控制”，这种“自我控制”对于遵纪守法的平民百姓来说，它似乎就是一种“自治”。同时，中央政权还吸收地方上的绅士地主阶级或上层人物作为它在地方上的同盟者。中央官僚机构的统治浮于表面，使得那些拥有地方基础和影响网络的地方绅士能够管理地方民众。^{[3](43)}

因此，传统社会结构中实际存在着两条相对平行的双轨政治：一是由皇帝、职业官僚组成的政治系统，一是由民间统治阶级和民众构成的社会系统。^[4]这种二元权力结构构成了两个相对独立的权威中心，一个是官制领域，以国家为权威中心，但对乡村社会而言，它的整合意义更多是文化和意识形态上的，具有象征性；另一个是地方体中的权威，则具有实质性，享有实际的地方管辖权。两种权威在各自的领域里保持着自身的边界，国家通过地方权威而不是企图取代他们治理地方社会，地方权威则利用自身的优势代替国家完成对地方社会的局部整合而不是对其构成挑战。

由此，以皇权为代表的国家权力与以族权和绅权为代表的地方权威一道，奠定了中国传统社会的基本治理结构。虽然在不同时期乡里制度有所不同，但无论是秦汉时期的乡亭制、隋唐时期的乡里制、宋代以后的保甲制，还是民国时期的乡村自治运动，都没有从根本上打破国家权力与地方权威间的权力边界，国家权威与乡村社会始终保持着一种相对平衡的状态。

受制于自身的财力基础与乡里社会的复杂性，帝国时代始终未能将其正式的官僚体系延伸至县以下的乡里社会，乡里社会税赋的征收、地方社会秩序的维持、水利、道路、学校等公用事业的操办，基本上都是由地方精英负责承办。地方精英凭借自身的能力与威信成为沟通官府与民众的中介，履行着基层政权实

际中的诸多职能，国家则通过地方权威来实现对地方社会的整合，小农通过地方权威的中介与国家权威发生赋税、徭役等各种关联。

因此，在传统社会，民众对基层政权的信任与否主要体现为对有地方基础和影响网络的地方精英的认同程度而非自上而下正式的官僚组织结构及其官僚成员，乡村基层政权的公信力外化为地方精英的公信力水平。

传统社会独特的二元权力结构是塑造这种特殊信任关系的内在基础，这种人格性权威而非制度性权威关系的维系依赖于地方精英自身的品质优劣、威望大小以及能力状况，具有很强的地域性，信任关系存在明确的边界，多限于熟人社会内部，难以在较大范围内扩展。如韦伯所言，传统中国社会的信任结构是以家族和宗族为纽带而形成的一种典型的特殊主义信任关系，这种信任是以“血缘关系本位”的，难以扩展到血缘关系以外的其他群体之中。^{[5](56)}

同时，由于信任关系并非建立在一定的契约基础上，尚未转化为非人格化的制度信任关系，难免具有一定的动态性，取决于地方权威自身获取权威的网络资源状况并进而影响到这种特殊信任关系的广度、结构以及程度。费孝通先生也曾指出：“乡土社会里从熟悉得到信任。社会的信用并不是对契约的重视，而是发生于对一种行为的规矩熟悉到不假思索时的可靠性。”^{[6](10)}

社会生活中，利益是社会成员行为的主要动因，人们之所以从事政治活动，其根本动因在于实现人们自身的利益需求。作为观念存在的政治心理和政治思想，来自于人们的政治利益，反映着人们特定的利益内容和利益要求。离开“利益”这一本源，任何政治心理和政治思想都无从解释。“‘思想’一旦离开‘利益’，就一定会使自己出丑。”^{[7](103)}正如恩格斯所言，“政治辞句和法律辞句正像政治行动及其结果一样，倒是从物质动因产生的。”^{[7](32)}

因此，利益对于人们思想和行为的形成具有支配性作用，利益的实现和满足程度构成公众对公共权力价值判断的逻辑起点。

对乡里社会而言，地方精英权威网络的建立需要其对地方利益共同体的积极建构。地方精英必须有能力形成一个地方性的利益共同体，使得地方共同体内部相关方的利益诉求得以表达和满足，也由此在强制之外获得社会对其权威地位的认可与信任。

在传统乡村社会，以乡绅和宗族为代表的地方精英主要通过以下几个方面来介入地方公共事务，构建地方利益共同体并获得公共身份：第一，办地方学

务——兴办学务,设馆授徒,修建社学、义学,维修官学校舍、贡院,修撰地方志等等;第二,营地方公产——属于地方公共财产,比如经济事业,如育婴堂,恤扶局,粥厂,义仓,社仓等,皆由绅士管理、组织、积储和捐输。其中“社仓”作为地方公共经济利益的保障,绅士对其具有明白无误的管理特权;第三,处理地方公务——水利、桥梁、津渡的工程建设,也主要由绅士处理。^{[8](52-55)}

乡绅在调节乡里纠纷、处理疑难诉讼案件等方面也起到了重要作用,同时,乡绅阶层还积极地传授和卫护传统的纲常伦纪,弘扬儒学社会所倡导的价值观,起到了乡里社会文化领袖的作用。

宗族在解决族人争端、调息族人矛盾,维护乡里社会秩序方面也发挥着重要的作用。在传统乡里社会,族人之间的纠纷往往遵循先在族内协商解决,不先诉诸官府的惯例,宗族组织在实际中履行着一定的代行乡里组织的司法职能。宗族组织在乡里社会教化方面的功能也不容忽视,“血缘团体和行政区划是同一乡村社会实体的两个侧面,它使宗族组织更为正统化和官方化,尽管官府有时对宗族实力的膨胀持怀疑态度,但它更为赞赏宗族在农村中维持封建伦理及秩序的作用”。^{[9](94)}

在中国南方的某些省份,私人地主的政治和经济势力远不及集团地主——即集体、集团性地占有土地者。它指土地实际上或名义上为一户以上的村户所有,除了租给佃户之外,土地收益中的一部分,需要直接或间接地用于地方公共目的。集团地主控制的生产资料,其收益的固定部分总是被规定在某一个范围内被公共使用,而不是私人或家族独享,如“学田”、“庙田”、一些社会团体或商会拥有的“会田”,以及尚未被家族中各户瓜分的“族田”等。^{[10](27)}

这些田租收入常被规定拥有特别的局部公益用途,这一制度安排在协调地方社会“公共”与“私人”的利益关系中起到了重要的作用。为了保证集体占用这种积累,还发展出一系列相关的制度安排。比如,未经同意,私自出卖、瓜分族田或家庭财产会严重触犯族规;未征求宗族意见而出售土地会被宣布无效;在家财转让方面优先亲邻的规定,即“亲邻先买权”。这些规定主要目的在于保证财产的家族——共同体——集体拥有及分享,以避免因私人土地交易,使乡村社会的整体失去生存资源,这种安排对于地方利益的结构关系起到了平衡的作用,它确保了地方体内财产、安全、生活安定与政治稳定。^{[11](23)}

因此,地方共同体的安定,来自于地方精英促进其政治与经济利益互惠的行动,即地方权威和地方社

会利益一致化的过程。传统乡里社会地方精英的公信力来源于其对地方共同体内公共责任的积极履行而非源自帝国自上而下的授权,地方精英通过对族田所有权的行使、承担乡里社会公共福利事业责任、调节乡里纠纷、推行乡里教化等一系列地方公共活动完成了地方共同利益体的建构,也由此获得乡里社会对其公共身份的认同和信任。

传统乡里社会非正式权威信任关系的存在需要两个前提条件:一是以地方精英为代表的地方权威能够有效建构地方利益共同体,使得相关利益主体的利益诉求高度相关化,建立起牢固的利益认同;二是地方权威与官方正式权威在结构上的适度分离,这两个治理系统虽有关联,但遵循着截然不同的治理逻辑,不应存在管辖权上的相互纠缠。

然而这两个条件在近代发生了重大变化,变化的方向是地方精英的逐步官僚化以及地方精英与地方共同体的利益关联逐渐弱化。

地方精英官僚化是近代推行国家政权建设的重要内容之一,其目的在于建构一种不受地方势力左右的基层治理结构,力图实现通过国家官僚科层权威取代传统地方权威或将其官僚化的方式来实现对基层社会的整合。

近代乡镇行政机构的建立,标志着国家政治控制从县邑向乡镇基层延伸,企图以制度的合法性代替文化传统的合法性,从而达到真正控制基层社会的目的。^[12]

近代地方精英的官僚化进程改变了传统地方权威的授予来源,原先地方精英公共身份的获得需依赖于其建构地方共同利益体的努力,通过积极参与地方体内的公共事务,履行公共责任甚至将其私有财产捐献给服务于公共事务来取得民众的信赖。

地方精英官僚化使得其权威来源自下而上变为自上而下,地方精英不必再通过地方社会的承认,就可以获得来自官方的自上而下的科层制权威。地方精英的官僚化深刻改变了地方社会的利益结构,逐渐将地方精英从地方利益共同体中剥离出来,降低了他们对地方社会的依赖,导致地方精英与地方社会利益一致性弱化,原先由共同利益连接的内聚结构濒于瓦解,建立在利益认同基础上的传统乡里社会的信任模式也随之瓦解。

可以说,近代历史上“国家政权建设”并没有正面危及地方体及其权力中心的存在,而是改变了卷入地方事务的原精英的身份,使其成为为官制服务、并被官制支持的基层组织。这大大改变了基层权威原本向下的权力基础,迅速弱化了与地方社会的利益关联。

地方精英的官僚化，扩展了自身的权力空间和范围，同时也改变了地方权威的利益依赖、服务对象以及行为动机。权威来源的变化导致晚清以来传统地方精英开始从过去的“道德权威”向“官授权威”转变。“道德权威”的淡化导致新的“营利型经纪”“掠夺型经纪”应运而生，逐渐取代传统的“保护型经纪”，垄断了国家与乡村社会的联系渠道，游走于国家和乡村社会的罅隙之中，并利用国家的名义巧取豪夺、中饱私囊，使得乡村社会陷入国家和掮客的双重盘剥之中。^{[9](24)}内卷化”彻底瓦解了传统乡里社会地方精英的信任基础，也破坏了国家在基层的权力合法性基础。

二、建国初期(1949~1958): 信任基础的多元化

新中国成立后，农村基层政权建设面临如何实现国家对基层的有效政治整合以及重塑自身政治合法性信仰的双重难题。总体来看，新中国的农村基层政权从四个方面解决了自身的信任基础问题。新民主主义革命的胜利奠定了中共在建国后高度的政治合法性基础；1950~1952年实施的土地改革保障了农户的生存权，满足了农民独立的经济需求，构筑了基层政权公信力的利益认同基础；建国初期的民主建政措施，使得基层政权的权力来源建立在广泛的公众认同基础上，实现了权威来源的社会化。农业生产合作化运动的推行以及对领袖个人的崇拜不断培育了农民的集体主义和社会主义观念，以取代传统社会狭隘的宗族意识和民间信仰，从而培育了基层政权公信力的价值认同基础。新民主主义革命的胜利结束了封建主义、帝国主义和官僚资本主义三座大山在中国的黑暗统治，建立了人民民主专政的新中国，标志着旧中国一百多年屈辱和分裂的历史从此结束。

“革命的胜利就是政党政府的胜利”，^{[13](288)}军事革命的胜利在建国后得以顺利转化为各级新政权执政的合法性资源，“没有共产党，就没有新中国”成为中国人民的集体共识。“对于一个新生的革命政权来说，其政治权威是稳固的，部分是由于其民族主义和改革纲领所获得的积极支持，部分是由于它已表明军事和政治的效率”。^{[14](100)}革命时期获得的政治认同在建国后仍会维持一段时间，但这种由民族自豪感带来的对新政权的积极支持是不可持续的。

因此，中共从1950年开始在全国范围内进行大规模的土地改革运动。土地改革解除了传统社会农民与地主间不平等的人身依附关系，农民无论在社会、经济和政治地位上都获得了前所未有的自由和人格上的

平等，农民物质生活的巨大改善和政治地位的翻身构成了基层公众对新政权强烈认同和信任的来源。

土地改革成功地改变了乡里社会原来的权力结构和阶级力量对比，进而改变了农民对新政权的认知和评价。如同费正清指出的：“土地改革，对于农民来说主要目标是经济性质的，是出于获得财富的愿望，对于新生的人民政权来说主要目标是摧毁农村地方精英传统权力的合法性基础。”^{[15](653-656)}

土地改革不仅表现为对土地资源进行再分配再调整的经济过程，更是一次对广大农民空前的政治动员过程。中共在获得巨大的组织动员能力过程中，也不断培育和塑造出自身的政治信任基础。

“诉苦”是中共在土改运动中实现政治动员的一种重要策略，“诉苦”的政治功能在于塑造民众的阶级意识和坚定的无产阶级立场。土改中，中共派遣土改工作队深入到农村最基层，专门成立诉苦、翻身委员会、诉苦指挥部等临时机构，担负领导和组织功能。

中共进行宣传、组织和动员的基本目的是要通过将民众对以地主阶级为代表的旧势力的仇恨转化为对共产党领导的新政权的感激和认同，以此将整个乡村社会纳入国家权力体系的政治控制与管理轨道，彻底重塑国家与乡村社会二者间的关系，完成现代国家建构对基层的政治整合，催生出新的政治管理形式。

土地的重新分配则意味着新建立的农村基层政权的合法化；地权则成为新政权与农民之间的契约；阶级路线的订立表明新的基层政权开始正式运转；土地改革成为一种群众运动，本身也可以看作是新的国家政权对基层农民进行的一种政治训练，将其纳入到崭新的政治生活中去。可以看到，分配土地实在不是土地革命的主要任务。土地革命的主题不在于土地，而在于旧政权的摧毁和新政权的重建。^[16]

因此，土地改革是建国初期的一次政治大动员，具有经济与政治双重意义。土改变革了延续千年的封建土地剥削制度，使农民第一次真正拥有了土地所有权，实现了经济基础上的独立，其经济意义在于成功地构筑了公众对新政权政治认同的利益基础。在激烈的反封建斗争中，土改运动使农民的政治觉悟和政治热情高涨，培养了农民政治参与的意识 and 能力，“诉苦”运动的开展成功地塑造了农民的国家与集体观念，国家权力得以全面渗透至乡村社会并获致自身的政治信任基础。

新中国成立后，人民民主建政思想在农村基层政权各项建设过程中表现的尤为明显。土改完成后，农村基层政权组织开始了以普选为中心的民主建政建设。建国初期，我国农村基层政权主要存在两种组织

体制;一是在县以下设立区和村两级政权,由区、村人民代表会议选举产生区和村政府;另一种是实现区、乡建制。在县下面设立区公所作为县的派出机构,区公所下再设立乡政权,通过人民代表大会选举产生乡人民政府,村一级不再设立政权组织。这一时期的乡村基层政权最大的特点在于它是由人民直接选举代表管理的政权,它的全体代表是乡基层政权的主体。由于乡建制的规模较小,每个乡(行政村)少则1500居民,多则3000居民,便于人民直接参政和监督,密切了政府和公众的联系。

按照民主建政的原则,农民通过民主选举的方式选出自己的代表组成代表机关来行使权力。农民不仅可以通过选举的方式在乡镇政府担任职务,还可以通过参加共青团、妇联、合作社等群众性组织参与到基层政权各项辅助性工作当中。如果对人民代表的工作不满意,农民可以按照法定程序随时撤换自己所选出的人民代表,还可以通过各种群团组织、列席会议等方式对政府工作提出批评、改进意见。直接选举产生人民代表,由其组成政权机关并行使权力的方式,充分体现了广大人民群众当家作主的地位,代表们能够把群众的意见反映到政府工作中去,也能够将政府的政策精神传达到群众中去,从而提升了政府与群众之间的信任度。

民主建政原则的政治意义在于其改变了以往基层政权权力自上而下的上级人民政府委派的产生方式,建立健全了权力来源与运作所遵循的规则和程序,使基层政权的权力来源建立在自下而上广泛的民意基础上。民主建政原则强调人民在基层治理中的主体性,将基层民主建设从狭隘的“选举代议”拓展到以“决策参与”为中心的基层治理全过程,并将这种民主化治理原则制度化为基础公众参与决策的日常体制,从而解决了基层政权权力来源的合法性认同问题。

建国初期基层政权的民主建政原则更多的是一种直接民主,民众通过平等、公开和有效的政治参与途径参与到基层政权的权力运行过程中,直接行使民主管理的权利,充分体现了人民当家作主的主人翁地位。直接民主权利的行使增强了基层公众影响基层治理和决策能力的信心,从而提升了基层公众的政治效能感。政治效能感的提升进一步激发了基层公众政治参与的热情,密切了基层政权组织与公众间的联系,同时也增强了双方的政治信任程度。

新中国成立后,中共在意识形态领域进行了大力改造,不断灌输和强化公众的社会主义信念和集体主义观,以获取在价值层面的持久认同。农村基层纷纷建立起民兵、妇联、儿童团、互助组、农会及最重要

的党支部作为政治社会化的主要组织机构,采取多元化的宣传方式包括文化教育、文艺表演、集会宣讲、口号标语、典型示范等等,深入田间、家庭,利用吃饭、乘凉、晚间休息等空隙时间,开小组会、漫谈会,并进行个别交谈和访问。目的是以各种易于理解的形式向民众传播和灌输集体观念与社会主义意识形态,说服民众予以接受并内化为自身的价值信仰。农业合作化运动不仅实现了对农村分散小农经济的整合,更是通过生产资料所有制和生产方式的变革消解了农民传统的家族观念和宗族意识,塑造和强化了农民集体主义观。此外,以毛泽东为代表的具有超凡魅力的领袖权威,在建国后也顺利转化为基层公众对新政权高度认同的信任来源。

三、人民公社(1958~1983):威权信任关系的迷信与解体

人民公社是在高级农业生产合作社基础上联合起来的,将基层政权机构(乡人民委员会)和集体经济组织的领导机构(社管理委员会)合为一体,统一管理全乡、全社各种事务的政社合一的组织。从组织形态来看,人民公社是一个集政治、经济、文化为一体的全能主义治理结构,既是农村的基层政权组织单位又是一种互助、互利的集体经济组织。

“全能主义”(Totalism)表述的是一种“政治机构的权力可以随时地、无限地侵入和控制社会每一个阶层和每一个领域”的政治形态。^{[17](69)}

集体化后的农民,丧失了基本的经济自主权,被编入不同的社队,成为依附集体的一分子。对于社员而言,其所有的生产与分配活动完全由社队组织安排,个人没有自主权。公社时期实行严格的户籍制度和口粮供给制度,因而对个人具有强大的控制能力,社员没有退出的权利和自由,被牢牢地束缚在乡土之上。各地公社分别以生产队、大队、公社为单位组成连、营和团组织,按照“组织军事化、行动战斗化、生活集体化”的要求,推行军事化管理。

公社体制使得国家权力史无前例地渗透和支配社员的日常生活并成功地将广大农民整合进高度集权的治理结构当中。人民公社推行的强制性公共生活和集体生产方式迅速瓦解了农民传统的生活方式与家族势力,血缘与地缘的差异被磨灭,用强力弱化了农民对家族和地方的认同并以此重新建构对国家的认同。

因此,公社时期的国家与社会完全是同构的关系,社会的自主性完全湮没在强大的国家权力渗透之中,国家与社会之间是无边界的,呈现出社会国家化的社

会形态。

公社体制下，政党与国家权力高度一体化，政治权力的渗透具有全面性，自上而下对社会活动的方方面面进行控制和支配，社会运行主要按照计划指令的方式进行；政治参与多通过声势浩大的社会政治动员方式开展，意识形态上政治激情成分居多而非理性有序。

公社体制追求绝对平均主义的分配制度，实际上忽视了农民个体的利益需求，破坏了社会进步的动力机制，导致劳动贡献与劳动价值的背离；①高度集体化和计划化的生产经营方式，过于单一的公社所有制严重地制约了农民的自主性和发展的多样性，压抑了农民的创造热情，不可避免地削弱了农民对基层治理体制的政治认同度，也注定这种“政社合一”的全能主义治理结构不可能为乡村社会的持续发展提供动力。

公社时期，中共在基层广泛采取“树典型”“大字报”“山歌”“漫画”等多样、灵活性的意识形态传播方式并辅以政治批斗和阶级斗争的政治动员手段来强化农民的集体意识。

总的来看，公社时期意识形态的政治社会化，多借助反复的政治运动、阶级斗争、经济制裁等强制方式来清除异己意识形态以确保农民的思想被高度统合进社会主义意识形态中。这种政治社会化是以排他性为目的的，以此来培育高度集中统一的社会主义乡村政治文化。这种以高度集体主义为主要内容的政治文化传播，通过政治运动的方式对异己的价值观进行取缔，使整个社会处于高压之下，不断集权化和政治化。

因此，公社时期人们表现出较强的集体归属与社区认同，从根本上说，是基于对集体经济的生存依赖和行政强权的服从而已，并不是人们独立和自由选择的结果。公社制下的社员既没有“退出权”，也没有“喊叫权”，他们留在体制内不是出于对集体的忠诚，而是因为别无选择。在经济与政治双重强力下形成的国家与农民的庇护—依附关系，使得农民对所属的集体组织丧失了事实上的“选择权”和“退出权”，从而强化了农民对国家倡导集体主义的认同。社员虽然在“当家作主”的政治口号下，被广泛动员起来，表现出了极高的政治热情，但对公社体制更多是一种敬畏的心理而不是一种发自内心的政治认同，这种消极政治认同心理体现的是一种强力的结果而不是政治合法性意义上的权威—服从的关系。

公社时期，农村普遍存在的“瞒产私分”和磨洋工现象，表面上看是农民“损公利己”的自私行为，但背后却有深厚的社会根源，是农民用自己特有的弱

者武器来表达对这种威权体制的不信任。

不可否认的是，在早期，广大社员对一大二公、高度平均的公社体制是持有很高政治认同度的。公社体制要实现“均平”和“大同”的理想契合了几千年来农民追求朴素平均主义理想的民众心理。古代《礼运·礼记》中所描绘的美好“大同”社会是中华民族几千年来不变的梦想，与传统儒家思想一脉相承，形成悠久而深厚的历史传统和文化沉淀。从钟相、杨么的“等贵贱、均贫富”到李闯王的“均田免粮”，从太平天国的“天朝田亩制度”到康有为的“大同书”，乃至孙中山的“民生主义”无不体现对“均平”“大同”理想的追求。因此，公社口号一经提出，便很快从政治主张变为政治现实，除了与毛泽东个人魅力权威影响推动以外，民众的共识心理则是重要的社会基础。

总的来看，公社体制利用强力将农民改造为统一的社员身份，并加以灌输高度的集体主义与绝对平均主义观念，表面上体现了人们对社会主义和共产主义的朴素理解和美好的革命愿望，但这种威权体制下形成的强力政治认同是脆弱和不可持续的，压抑了农民个体差异性的利益需求，也注定了信任关系最终走向解体。

四、乡政村治(1983—)：信任危机的隐忧

公社体制瓦解后，原先以公社——生产大队——生产队三级组织体系逐渐为“乡政村治”的治理结构所替代，乡一级政权包括镇政权是国家依法在农村设置的最基层的正式政权组织，村民委员会不再作为国家的一级政权组织而是农村基层群众自治组织存在并依法自治，实行民主选举、决策、管理和监督。

总的来看，这一阶段农民对党和政府的公信力是持有很高认同度的，但对各层级政权组织的信任程度是有区分的，政府层级自上而下呈现递减的结构分布，中央的威信最高，省次之，再次到市、县，乡村一级组织信任度最低。②

构成削弱这一时期基层政权信任基础的因素主要有三方面：一是治理结构变迁所导致的基层政权与公众利益实现关联度的弱化；另一方面，市场化进程中小农的价值认同日益理性化；再次，乡村关系的行政化架空了基层民主政治的实质，削弱了公众对基层治理结构的政治认同度。

“乡政村治”的治理结构使得乡村社会开始从全能主义的行政管制中解放出来。村民委员会是群众自治的组织而不再是乡镇机关的下属机构，乡—村关系

从行政领导与被领导的上下级关系转变为业务上的指导与被指导关系,并依法享有对村庄范围内公共事务的自治权。基层公众摆脱了强制性的公共生活和集体生产方式,开始在基层治理过程中获得较大的自主性。绝对平均主义分配制度和准军事化管理方式的废除使得基层政权组织对乡村资源的全能性控制和分配权力的优势逐渐丧失,对乡村的整体控制和动员能力也在逐渐降低。

家庭联产承包责任制的实施恢复了农民经济上的自主权,摆脱了集体化的生产方式束缚而成为独立自主的生产者,统购统销流通政策的取消使得农民可以自主支配农产品的利益分配并通过市场化的方式最大程度地获取经济利益的最大化。

农村税费改革后,基层政权组织与农民过去赖以存在的税费征缴关系已不复存在,基层政权组织的资源配置功能与农民个体利益实现的关联度不断降低,农民经济利益的实现更多依赖于市场化的途径以及国家各项惠农政策的财政性补贴而并非基层政权组织行政权力对乡村经济资源的分配,对基层政权组织的依赖性日益降低。利益基础的独立导致农民集体主义观念日益淡泊而逐渐成为具有独立利益追求、个人主义至上的原子化小农。

税费改革后,农村基层政权丧失了诸多配置资源的能力,包括物质性资源(如三提五统、乡镇企业、对土地及其收益的调整)、人力资源(“两工”的调用)、权威性资源(国家政策、意识形态、“七站八所”)和乡土性资源(人情面子、地方权威)等。^[18]此外,许多之前由农村基层政权做的事、承担的责任交给独立的政府职能部门去做,职能部门因此分割、抽离了农村基层政权的权力与基础,农村基层政权日益丧失通过调整乡村资源的再分配来满足基层公众利益实现的能力。

与此同时,基层政权组织对农民的利益依赖关系也日趋淡化,“村财乡管”和“乡财县管”的推行使得基层政权组织在经济上高度依赖于上级政府,甚至连村级组织人员的工资和办公经费也需要通过上级转移支付来保障,这就导致了基层政权组织与农民之间丧失了税改前因税费征缴而存在的利益相关性和依赖性,只需要搞好同上级政府关系就行了。

农民与基层政权组织双方经济利益获取方式转变的直接影响是基层政权组织日益丧失自身政治信任的利益认同基础,基层政权组织与农民间的关系日渐淡化,村民对基层公共治理也因没有利益相关性而失去参与的动力。

税费改革后,虽然也有部分农民有一定的政治诉

求,但由于缺乏经济利益分配为后盾,农民基层政治参与意识不强,兴趣不大,政治冷漠心理较为明显,从而间接导致对基层政权组织政治认同度的不断下降。另一方面,对于治理结构转型后基层出现一些新的政治诉求如加强基层政府公共服务职能,转变基层领导干部工作方式等,基层政权因自身财力基础的局限以及上级以GDP为纲的绩效考核体制而又无法予以很好满足,这就更进一步加剧了公众对基层政权的疏远感,基层政权组织“边缘化”现象日益明显。

因此,基层政权组织资源配置与公众个体利益实现的关联度弱化,是农村基层政权组织公信力降低,地位不断边缘化的功能性原因。

另一方面,改革开放以来,基层政权组织公信力的价值认同资源也在日益流失。市场经济与现代传媒的力量迅速地摧毁了农民传统的宗族、家族意识,农民经济自主性的增强以及利益实现途径的市场化共同瓦解了建国以来农民高度的集体认同感。

农民的价值认同正在经历从单一价值取向到多元价值取向、从集体本位到个体本位、从以政府主导为主到以市场主导为主的转变过程。在市场化的冲击下,农民的价值认同遭遇了传统与现代多元价值观的激励碰撞。传统的小农经济意识、宗法观念逐渐被商品经济倡导的市场观念、竞争意识所取代;公社时期单一的集体主义价值观与崇尚道德精神取向逐渐让位于个人主义与物质利益至上原则。对利益的追求成为农民价值认同变迁的主导因素,农民作为利益主体的自主性日益增强,利益意识不断被唤醒和强化,在处理个人与集体、公与私以及义利关系等问题上的价值取向逐渐由过去的道德杠杆转向以经济利益杠杆为主,利益关系成为人们结成社会关系的主要出发点。

农民价值认同的变迁本质上是农民价值取向不断理性化的过程,也是农村现代化和市场化发展的必然产物,这可以从农民对人际关系、集体意识、权威认同等方面的变化反映出。农民价值取向理性化使得约束农民个体搭便车行为、实现农民合作的传统道德力量的作用越来越微弱,农民认同与行动单位日益原子化,农民间达成集体行动需要更多依赖外部的资源和制度约束。农民价值取向理性化的过程也是其集体主义观念不断淡化、村庄共同体内聚力不断降低的过程,农村基层政权组织也因此日益面临如何重塑其自身价值认同的困境。

村民自治制度虽然开启了农村基层治理民主化转型的先河,但其自身仍存在诸多制度建设不足和运行规范化问题,一直没有解决好以村党支部(委员会)为核心的行政权与村民委员会为主体的社会自治权二者

之间的张力问题。“两委”冲突时，党支部由于有上级党委、政府的支持以及历史形成的惯性权威，在大多数时候还是占上风的，以党代治、党治兼任现象较为普遍，使得党支部在实际中架空了村委会的自治权力，村民自治沦落为一种摆设。“村财乡管”使得村级组织丧失了财务的自主决策权，不得不依附于乡级组织，乡村关系进一步行政化。

乡村关系的行政化使得村民自治权利表面上得到了“贯彻”，但实际上被“架空”了。这种权利的实际虚置严重削弱了公众对基层民主制度的政治认同，导致公众政治效能感的降低。政治效能感是一种个人认为自己的政治行动对政治过程能够产生政治影响力的感觉。^{[19][187]}阿伯巴克和沃克曾对政治效能感与政治信任关系进行了详细研究，发现在影响政治信任生成的诸多因素中，政治效能感是影响公众政治参与和对政治系统信任的重要变量。^[20]公众政治效能感越强，政治参与的欲望也就越强烈，也越容易对政治系统产生好感和建立信任。基层公众长期政治效能感低下容易滋生政治冷漠心理，对公共事务漠不关心，也因此丧失基层政治参与的热情和动力，与基层政权组织的距离进一步疏远，对其信任度也在不断弱化。

此外，乡政村治治理结构下基层政权的组织结构设置在某种程度上也削弱了公众对基层政权的信任度。概括地说，农村基层政权组织结构的设置把非政府组织“政府化”，共青团、妇联会、村委会等本应该属于非政府组织(NGO)，但在实践中，都被农村基层党委“一元化”了，与农村基层政府“一体化”了，内外不分。从信任关系的角度看，这种组织结构有两个弱点。一方面，站在农民的立场看，他(她)们会觉得，本来应该代表我们农民群众的非政府组织“都是你家的了”，在心理上，容易本能地产生不信任。另一方面，这样的政权组织结构使得基层党委与公众之间失去了缓冲地带，“第三领域”的缓冲功能被消解。当农村基层政权与公众产生矛盾时，农村基层党委政府就必须直面人民，成为矛盾的焦点，且往往容易被当作对立的角色来看待，引发信任危机。

五、小结

近代以来，国家政权建设成功地将国家权力从中央扩展至地方各层级，旧日的国家政权、士绅和地主、农民的三角关系被国家与农民的新型双边关系所取代，地方权威的权威来源由地方社会上升至官方行政系统。国家政权空前深入乡村社会的同时，却并没有

有效地实现对地方的局部整合，解决自身的权力合法性基础，建立起有效的政治认同。

农村基层政权公信力的信任基础并不是抽象的而是具体的，基层政权组织必须有能力建立起地方性的利益共同体，从过去的管制与资源汲取转向服务供给，建立服务型基层政权，使分散的小农利益能够通过政治或经济的途径被高度相关化，只有提升基层政权与民众间的利益关联度，基层政权才有可能在强制之外获得社会服从和信任的力量。同时，需要大力加强基层民主政治制度建设，建立起有效的制度认同，基层民主制度的实质就是要使基层政权的权力来源与运行建立在广泛的公众授权基础上，权力来源的变化强化了基层政权权威认同的社会基础以及责任关系和行动逻辑。基层政权公信力的提升同样有赖于重塑后集体化时代农民的公共性和集体观念，增强其地方共同体意识和认同感，以应对市场化和社会流动性所带来的农民价值认同多元化与行动单位日益原子化的冲击。

注释：

- ① 人民公社时期的分配制度主要是实行供给制与工资制相结合的办法，这是滋生平均主义的重要根源。供给制与工资制相结合的分配制度大体上可分为粮食供给制、伙食供给制和基本生活用品供给制三种形式。粮食供给制是人民公社时期各地普遍推行的方式，具体办法是在公社预定分配给社员个人的消费基金中，口粮部分按国家规定的留粮指标统一拨给公共食堂，社员无代价地到公共食堂用饭，副食品部分仍由社员出钱负担。伙食供给制就是对社员的粮、菜、油、盐以及烧柴等一切伙食费用实行包干，免费供应。基本生活供给制，是根据经济条件和社员的消费情况确定供给范围，实行吃、穿、住等用品的无偿供应，即各种各样的所谓“包”。在实际的各大公社分配中，供给制占了公社收入的绝大部分，直接冲击了具有按劳分配性质的工资制，使得工资制形同虚设。供给制加工资制的普遍实施，滋生了平均主义和“搭便车”行为的泛滥，严重制约了基层群众劳动的生产积极性。详见辛逸的“简论大公社的分配制度”，载《中共党史研究》，2007年第3期。
- ② O'Brien(1996)在对华北地区农民维权活动的研究中，发现大多数农民将中央政府看作是仁慈的化身，而基层政权多被表述成掠夺者的形象。Tianjian Shi(2001)对中国区域农民政治认同度的调查发现，农民政治认同度呈现自上而下的递减分布，中国农民更为信任高层和中央政府而不是基层政府。LianJiang Li(2004)对中国三个省的农民的问卷调查研究表明，63.1%的研究对象认为上面是好的，下面是坏的，并把这一现象表述为“差序政府信任”。国内学者郭正林(2004)在全国9个省区通过发放调查问卷的方式对农村干群关系和农民的权威认同心理进行了量化研究，发现农村非集体化改革以来，农民的权威认同结构呈现出正式权威与非正式权威并存，正式权威影响不断弱化的双因子形态，农民的权威认同仍然是以亲缘—血缘关系为基础的具有民间性和传统性特点的非正式权威结构，权威的认同范围局限于村落。中组部党建所课题组(2005)开展的当前群众对党的各级组织的满意度调查发现，在回答“当前，基层群众特别是农村群众对党的各级组织的信任情况”的问题时，回答“对党的各级组织都信任”“对党的各级组织都不信任”“对党中央信任，对地方

(基层)党组织不信任”“只对所在的地方(基层)党组织信任”的分别占 32.47%、7.68%、53.67%和 6.57%。肖唐镖、王欣(2010)在总结 1999~2008 年间在江西、江苏、山西、重庆、上海五省市六十个村庄的四次历时性调查数据基础上,进一步验证了农村基层群众对不同层级政府的信任度是逐级递减的。类似的发现也被众多其他学者的研究所佐证,如 Bernstein and Lü, 2000; Zhengxu Wang, 2004; Ethan Michelson, 2008; 于建嵘, 2005; 胡荣, 2007 等等。

参考文献:

- [1] 马克·夸克. 合法性与政治[M]. 北京: 中央编译出版社, 2002.
- [2] 秦晖. 传统中华帝国的乡村基层控制: 汉唐间的乡村组织[C]//黄宗智. 中国乡村研究·第 1 辑. 北京: 商务印书馆, 2003.
- [3] 费正清, 罗德里克·麦克法夸尔. 剑桥中华人民共和国史(1949~1965)[M]. 上海: 上海人民出版社, 1991.
- [4] 孙立平. 中国传统社会中贵族与绅士力量的消长及其对社会结构的影响[J]. 天津社会科学, 1992(4): 25-29.
- [5] 韦伯. 儒教与道教[M]. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [6] 费孝通. 乡土中国, 生育制度[M]. 北京大学出版社, 1999.
- [7] 马克思恩格斯选集·第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1960.
- [8] 王先明. 近代绅士[M]. 天津: 天津人民出版社, 1997.
- [9] 杜赞齐. 文化、权力与国家[M]. 南京: 江苏人民出版社, 1994.
- [10] 陈翰笙. 解放前的地主与农民——华南农村危机研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1984.
- [11] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 上海: 上海人民出版社, 2000.
- [12] 牛秋实, 王先明. 20 世纪前期乡村权力的博弈与权威的重建[J]. 江海学刊, 2009(1): 164-170.
- [13] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 北京: 三联出版社, 1989.
- [14] 汤森. 中国政治[M]. 南京: 江苏人民出版社, 1994.
- [15] 费正清. 剑桥中华人民共和国史(1966~1982)[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998.
- [16] 张凯峰. 土地改革与中国农村政权[J]. 二十一世纪(网络版), 2004: 2004-09-30.
- [17] 邹谠. 二十世纪中国政治——从宏观历史与微观行动视角看[M]. 伦敦: 牛津大学出版社, 2000.
- [18] 杨华. 重塑农村基层组织的治理责任——理解税费改革后乡村治理困境的一个框架[J]. 南京农业大学学报(社科版), 2011(2): 45-52.
- [19] Angus Campbell, Gerald Gurin, Warren E Miller. The Voter Decides[M]. California: Row Peterson and Company, 1954.
- [20] Aberbach, Joel D., Jack L. Walker. "Political Trust and Racial Ideology[J]. American Political Science Review, 1970, 64: 68-124.

The changes and interpretation of the basis of the rural grass-roots political trust

TAO Zhen

(Shanghai Party Institute & Shanghai Administration Institute, Shanghai 200233, China)

Abstract: The article follows the path of historical evolution of governance in the rural grass-roots political power to find its base of political trust. In traditional society, whether the public trust the rural grass-roots political power or not depends on the extent to which the public recognize local elites with local influence and networks, other than the formal bureaucratic organization structures and its members. In other words, the public trust of grass-roots political power in rural areas is externalized by the public trust level of local elites. In the early days of New China (1949~1958). The land reform, the implementation of political democracy and the agricultural cooperation movement and leadership worship further cultivated peasants' view on collectivism and socialism to form the diversified trust basis of grass-roots political power. In the period of the commune system, the public's political recognition is out of awe, other than from their will. In the period of countryside politics and village governance, the land management reform, the reform of taxes and administrative charges and the development of rural marketization weakened the correlation between farmers and grass-roots political power in interest realization. With the differentiation of rural social structures, the accelerated openness and fluidity make farmers more rational in values and their actions and recognition atomized, intensifying the difficulty of value recognition of public trust.

Key Words: the rural grass-roots political power; political trust; generate

[编辑: 颜关明]