

传统中国农村基层社会管理及其现代价值

窦竹君

(石家庄铁道大学人文学院 河北 石家庄 050043)

[摘要]传统中国形成了一元化的行政管理与多元化社会基层组织自我管理有机结合的社会管理体制。以此为背景,在农村社会管理中,则主要依托家族、乡里等基层社会组织自我管理。基层组织通过制定民间规约,集互助互济、行为规范、调处纠纷、过失相规于一体,寓管理于利益之中,化管理于日常生活秩序,极大地节约了社会管理成本。当代中国农村社会管理应汲取其精华,以村民共同利益为农村社会管理的基础,重视微基层组织建设,并给基层组织自我管理留下一定的必要空间。

[关键词]农村社会管理;基层社会组织;村规民约;家法族规

[基金项目]2010年度河北省社会科学基金项目《城乡一体化进程中河北省农村社会治理转型研究》(HB10HFX042)

[作者简介]窦竹君(1966—),女,河北省元氏县人,石家庄铁道大学人文学院副教授,主要从事经济法研究。

[中图分类号]D621 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2012)02-0110-05 [收稿日期]2011-10-10

当前,创新社会管理,建设中国特色社会管理体系,绝不能离开中国历史发展和特殊国情,亦需汲取传统社会管理中一些有益的经验及其合理内涵,古为今用。传统中国形成了一元化的行政管理与多元化社会基层组织自我管理有机结合的社会管理体制,在此背景下,中国农村社会形成了以家族和乡里村社为依托的自我管理机制,其管理理念、管理方式、管理制度不乏一些成功经验,这对创新当代中国农村基层社会管理机制,仍具有一定的启示。

一、传统中国独具特色的社会管理体制

中华民族五千多年农业文明特质鲜明。黄河中下游地区气候温暖,土壤肥沃,适宜农业生产,因而中国古代社会十分重视农业生产。从史籍中有关神农氏和黄帝的传说中不难明了这一点。农业生产的特点就是需要集中全社会的人力、财力兴修水利,以确保无论旱涝都能丰产丰收。大禹治水即深刻揭示了这一点。另外,在中国历史上,地处边陲的“四夷”多以从事畜牧业为主,故其对粮食的需求常常会引发民族战争。因此,无论是兴修水利还是抗击外来入侵势力,都需要一个强有力的行政体制,一个层级分明、权力集中的一元化政权。因而,中国历史上秦汉大一统逐渐形成了行政体制一元化传统,延续两千余年无明显改变。

然而,一元化的行政管理体制面临一系列困境。其一,管理成本高昂。一个强大的行政管理体制需要

一个人员庞大的行政管理机构作为支撑,在农业社会这是一个十分沉重的社会负担。因而,如何既保住一元化政体又无相对过重的行政成本,即尽量减少社会管理成本,减轻农民负担,是中国封建王朝历代统治者都必须面临的重大问题。其二,中国是幅员辽阔、人口众多的多民族国家,各地自然条件、民风民俗千差万别,且交通不便,信息不畅,如何将一元化行政体制贯彻到全国各地,而又使社会管理适应当地的不同需要,是中国封建王朝历代统治者又一个不能回避的重大问题。其三,在一元化体制下,国家对地方的统治主要依赖各级官员,这必然存在两个问题:一是如何让各级官员均听命于中央,不成为对抗中央的割据势力;二是在一元化政体下,官员的贪腐现象必然存在,这势必增加民众负担,重者可能激发民众反抗。为了避免这些问题就须限制官员数量,限制官员权力,如何在限制官员数量和权力的情况下有效管理社会自应是统治者须慎重考虑和应对的重大问题。

基于上述考虑,传统中国行政管理体制实际上面临着这样的矛盾状态:一方面希望将行政权力的触角伸向社会各个角落,但行政权力的过度延伸必然带来高昂的管理成本、沉重的社会负担,不符合当地情况的僵化管理体制,出现过度的贪腐、地方强权甚至割据,而后者势必威胁到一元化行政管理体制。如何既保证一元化行政体制的运行,又在社会管理中克服或最大限度地降低上述问题带来的风险,最佳选择是在一元化行政体制框架下,依托社会力量,依托基层组

织自我管理 政府通过指导和掌控基层社会组织,实现整个社会管理。由此经过长期探索,传统中国古代社会政治系统终于形成了一元化的行政管理与多元化社会基层组织自我管理有机结合的管理体制。研究和分析中国农村社会管理,首先应当明确这一点。

二、传统中国农村基层社会的管理

依托基层组织发挥其自我管理作用,自然需要有遍及社会方方面面的各类社会基层组织,这就是以亲缘、地缘、业缘为纽带而建立的家族、乡里坊社和行帮。社会组织之所以以亲缘、地缘、业缘为纽带,是因为在各种各样的社会关系中,每个人必须发生亲缘、地缘和业缘关系。对社会组织的组成来说,这三者是最自然的,也是最容易被认同的,因而亲缘、地缘、业缘自然就成为社会组织的天然纽带。当然,以亲缘、地缘、业缘为纽带组成的家族、乡里坊社、行帮之间并非楚河汉界,而常常是地缘、血缘、业缘混杂在一起,一个村社居住的可能是一个大家族,看看自古以来中国各地的村社名称,“李家庄”、“刘家寨”、“王村”、“张庄”……就不难知道这种现象是多么普遍。而一个商帮成员则可能既是同宗亲戚又是同乡,如明清时期十大商帮既是业缘组织又是地缘组织。在传统中国农村,基层社会组织则主要是以亲缘、地缘为纽带组成的家族和乡里村社。

那么,家族和乡里如何进行自我管理呢?第一,制定管理依据——家法族规和乡约。中国历史上有许多著名的家规家训,如范仲淹的《义庄规矩》、司马光的《居家杂议》、朱熹的《朱子家礼》,以及宋濂帮助浦江郑氏修订的《浦江郑氏义门规范》、曾国藩的《曾氏家训》,著名的乡约有朱熹增损的《吕氏乡约》、王阳明的《南赣乡约》、李光地的《同里公约》等。第二,互助互济,扶危济困。对于家族而言,族人共奉同一祖宗,族人应当互相关心、互相帮助。许多家族设有“义仓”、“义田”,专门用于接济贫困族人和在灾荒之年接济流民。此外,帮助族人就业,凑本钱让他们做生意、划出田地让他们租种,为他们提供进店学艺费用等也是常用救济措施。在经商活动中,带领族人共同致富是互助的重要体现。有关研究表明,一个徽州商人发迹后,就有一批同乡或族人在其羽翼下发展,成为新的富商^{[1][P6]}。洞庭商人任用“伙计”不是同宗,就是亲戚,这些伙计先为他人经营,积累经验和财力,一旦财力允许,大多自立门户经营^{[2][P95]}。患难相恤、互助互济,同样也是乡里村社的管理措施。《南赣乡约》云“通约之人,凡有危疑难处之事,皆须约会长会同约之人,与之裁处区画。”^{[3][P609]}这些措施在

一定程度上缓和了贫富差异及矛盾,在某种程度上有利于促进社会安定和谐。第三,规范组织成员行为。家族规范族人行为有三方面:一是禁止族人的违法犯罪行为,如贪污受贿、窃盗、赌博、设赌场、食鸦片等。如有违反,就会受到当众批评、打板子、逐出族外、不能入祖坟、公议打死等处罚。二是禁止族人的不良行为,如挑讼、造谣捏造、奢靡、盗伐祖先莹墓树木、放纵牛羊毁坏庄稼鱼塘、结交匪类、斗狠、浪荡、淫纵,违者将受到处罚。三是规范其他日常生活秩序行为,主要是规范祭拜祖先、卑下见尊长礼节,规范兄弟分家、收养立继、男婚女嫁行为,规范盖房、用水行为等。在乡里村社,主要是规范乡民日常行为,如婚姻、丧葬、祭祀、盖房、用水、治安等方面内容。第四,调处成员纠纷。内部调解、规避词讼是各基层组织的重要职责。这是因为,一则官府诉讼要耗费大量人力、物力,诉讼成本较高;二则许多讼师胥吏以“挑讼”、“包揽词讼”为业讹诈钱财,为防止族人乡民陷入词讼泥潭,有必要从内部化解矛盾。“族间大小是非,或买卖田地,或连界基产,以及水利互争,小忿口角,饮酒放泼,往往以一朝之忿,遂至上告,甚至倾家者有之。嗣后必要经投户众,公议处罚。如议不平,方准另告。”^{[4][P300]}调解成为消弭纠纷、和睦亲邻的主要手段。第五,兴办家塾义学。教育子孙明礼教、知廉耻,培养有识有德有礼有为之人。

值得注意的是,社会基层组织的自我管理与国家管理是在以儒家思想为核心的引导下实现了高度统一。儒家思想以血缘亲疏伦理关系作为治理基础,讲求亲亲尊尊,孝悌仁义,这非常符合家族管理的要求,而礼义忠信又非常符合乡里村社的需要,这样,在“三纲”基础上,国家统治意志和基层管理理念高度融合,求忠臣必于孝子之门,修身齐家才能治国平天下。正是上下认同、符合中国社会实际的儒家思想的存在,使得国家在皇权不下县的情况下,敢于放手依赖家族、乡里自我管理,进而在不同民族、民俗各异、自然和生产环境条件差异巨大、信息极不发达的辽阔国土上能够有效地控制基层社会。

三、传统中国农村社会管理的基本特征

(一) 较为重视基层社会组织的作用

鉴于基层社会组织在多元共治中不可或缺的地位,中国传统社会较为重视基层社会组织的作用。需要特别提出的是,这种重视不仅体现在党、乡、大保、甲这些较大规模的基层组织上,也体现在五家十家组成的伍、什、比、牌等最基础的微基层组织上。这些微基层组织犹如人体的毛细血管,在社会管理机体上发

挥着极其重要、不可或缺的作用。

(二) 寓管理于利益之中

从上述可看出,无论是家族管理还是乡里管理,其共同特点就是都有大量为成员提供互助救济、纠纷调处、危艰帮扶等利益方面的内容,同时也有规范成员行为的规则以及违反规则的惩罚。只要是基层组织内部成员,无论其地位高低,财富多寡,都可以享受这样的利益,从某种意义上说,这是为所有社会成员提供的一种组织福利。而这种福利非常贴近民众生活,每一个人特别是基层社会的小民百姓,一般都不会舍弃这种组织福利。为了享受组织福利,一般社会成员都会自愿接受组织的规则约束甚至惩罚,乐于遵守习行组织规范。这样,家族、乡里这些社会组织就把利益和规范有机结合起来,寓管理于利益之中。

(三) 化管理于日常生活秩序

传统中国的基层社会治理是一个环环相扣的管理体系,每一个社会成员,无论是达官贵人抑或普通民众无不纳入其中。一个人从出生到成长均要受到家法族规制约,读书就学受私塾书院规章制约,在乡受保甲乡约制约,经商受行规行约制约。而这些规约与救济孤弱、纠纷调处、鼓励科举等功能在组织框架下得到有机结合,其融监督、责任、教养于一体,以“润物细无声”的方式化管理于日常生活秩序。

(四) 国家管理与民间自我管理有机结合

国家管理着眼于国策和法制保障等宏观方面,而具体的、细化的管理事务则由基层组织完成。这样,通过大量的民间规约,使每个人时时刻刻生活于规范之中,而且这些规范一般都符合本地区、本民族实际情况,人生活于其中没有陌生感、隔膜感。而对国家来讲,无须支出巨大的管理成本即实现了社会管理效果。这显然在农业文明时代生产生活条件下符合幅员辽阔、人口众多、民族多样、自然地理环境差异巨大的国家管理的需要,这样的管理也最适合中国古代国情特点。如是,通过抓大放小,国家管理与民间自我管理实现了有机结合。

这样的社会管理具有以下重要意义:一是极大地节约了国家管理成本,减轻了人民负担。由于有家族、乡里这些社会组织作为管理依托,国家直接管理只及于州县,政府机构简单,管理成本相对低。二是管理措施因人而异,成员管理和规范是根据各人贤愚、具体环境等情况具体分析,施以不同管理措施,并将这种治理纳入人伦亲情之中,从而灵活且不露声色地达到管理的目的。三是因地、因时、因俗而治,方便灵活,管理措施针对性强。如清乾隆年间湖南永兴张

氏所定《永兴张氏合族禁条》:“议本族耕牛、猪、犬,如系虎坏灾伤,方准开剥。不得挟仇捏害,致干众愆。至若远处灾牛、伤猪,不论家谊亲戚,概行不准挑入村内发卖,引害众畜。如违,除夺取外,鸣官究治”;“议耘田后不许摩螺摩鱼,以及张筌张鱼,亦不许牵牛在洞中牧看,有害田滕。违者,罚钱一千文”^{[4] [P301]}。这些规定甚至有当地方言土语,不仅颇具地域民俗特色,而且针对性极强,这是法律规范所无法做到的。

四、传统中国基层社会管理的现代价值

传统中国基层社会管理有几千年的历史,其经验与教训是中国特殊国情和社会结构的产物,对创新当代中国农村社会管理机制,具有一定现实意义。

第一,应当重新认识依托基层组织管理的意义。基层组织贴近民众,最了解民众的所思所想,其管理理念也最容易被认同。依托社会组织进行管理是中国历代的基本做法,创新当代中国基层社会管理仍然不能背离这一点。而且,依靠民众进行社会管理也是中国共产党群众路线的体现,无论是利益协调、诉求表达,还是矛盾调处、权益保障,都有赖于基层组织的作用。其中,应特别注意要重新认识家族的作用。

自20世纪以来,家族成为革命对象,失去了作为社会组织的功能,成为一种历史、情感和文化上认同的松散共同体。尽管如此,家族在今天的社会生活中仍发挥着一定作用。因为基于人伦关系的信任是社会中最基本的信任关系,是人生活的基本状态,故而是十分重要的社会管理资本。实际上,今天的家族仍然具有互助互济的作用,娶亲、看病、上学等遇到困难,一般都会得到家族的帮扶。尽管现在建立覆盖全社会的保障机制,能够解决大病费用等物质性困难,但很多非物质性救助,实际上政府还无能为力。例如,生病住院不仅需要物质帮助,也需要有人侍候。而在各种社会救济关系中,家族关系是最可靠的。另外,有关研究已经证明,家族势力并不是基层民主的障碍,而是推进基层民主的动力。有论者指出“长期以来,政府一直将宗族作为影响乡村治理的负面因素,将宗族想象成了‘强大的敌人’。然而,事实并非如此。根据相关调查发现,一方面,宗族对选举的影响十分微弱;另一方面,宗族、房股成为村民形成竞争派系的重要资源,成为提升选举公正性和民主性程度的重要条件。”^[5]我们应该在中国的文化背景下重新认识家族在现代社会中的价值和意义,今天的基层社会管理应当重视家族的独特作用。

第二,建立健全微基层组织,即在村级以下成立

更加细化的基层组织。今天的基层社会管理重视村民委员会的作用,但由于缺乏微基层组织的支撑,制度设计者希望通过村民自治管理农村、解决“三农”问题的期望大多止于书面。村委会是选出来了,但希望村委会承担的功能,诸如调解纠纷、维护治安、维修村庄公共工程、兴办乡村公益事业等却没有实现,反之,有的地方村民因村委会不为村民办事越来越不信任村委会。村委会贪污、瓜分村集体资产,多吃多占,出卖村民利益的事情时有发生。为什么法律规定的村民监督权难以实现?为什么村务公开难以实行?究其原因,缺乏有效管理的微基层组织是主要原因之一。试想,一个村小者上百户上千人,大者几百户几千口人,虽说村民有监督权,可以要求财务公开,但监督和要求村务公开意味着得罪人,从众和不得罪人的心理使村民不愿出头,人人有权等于人人无权。长此以往,村民对村集体事务漠不关心,村委会失去督监。因而,真正落实村民自治,应该借鉴传统社会基层社会管理的有效经验,在村级以下进一步建立更为细化的微基层组织。现在一些地方已经开始有关改革,并取得了一定积极效果。河北省肃宁县推行“四个全覆盖”农村管理试验,以十户左右为一个小组,由邻里公推德高望重的人为组长(同时担任村民代表),四个组为一个区,选举一个区长,形成了村、区、组体系组织架构。组长、区长是群众公选的,有了名分,也就敢理直气壮地行使监督权,调解邻里纠纷,从而真正实现了村民自治。肃宁县253个村庄,设有区长2867人,组长11008个,正是这一万多小小的“什长”、“里长”的工作,在一年内排查矛盾隐患3825起,村内化解率高达97.2%,上访案件下降70%,治安发案率下降85%^[6]。实践证明,微基层组织是符合中国国情实现农村管理和村民自治的重要途径,且最为实用,社会管理成本最低、成效明显。

第三,应当给基层组织自我管理留下一定的必要空间。按照法律规定,村民委员会是“村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”,但实际操作中村委会往往成为乡镇政府的下属和工具。有些村委会人选由政府确定、报酬由政府发放,村干部异化,干群关系紧张。重要的原因就是仍没有改变计划经济时代管理思维,不相信民众,不给民众自我管理留下一定的必要空间。同时,给基层社会自我管理留下空间应当注意尊重民间习俗,尊重村民都认同的民间习惯。目前,国家制定了一系列法律法规,但许多法律规定原则性强,操作性差,法律规定与社会实际有一定的差距,无法在实践中施行,法律必须与民间习俗结合才能得到有效实施。如在大规模的城

市化进程中,城中村有大笔征地款。但大笔征地收入又引发了各种利益冲突,为了分得征地款项和享受集体福利,许多嫁出去的闺女不走,外地女婿要落户,转出去的户口又迁回,导致村内矛盾重重。如何解决“闺女户”、离异丧偶、再婚再嫁及带来子女等人员的福利问题,单纯依靠国家法,不考虑民间习俗只会激化矛盾。石家庄市在城中村改造中注意将国家法与民间习惯相结合,注意运用民间普遍认同的民事习惯,较好地解决了上述矛盾。这充分说明基层社会管理尊重民间习惯的重要性。

第四,基层社会管理应建立在共同利益的基础上。传统中国社会寓管理于利益之中,化管理于日常生活秩序。现代中国社会一些农村之所以像一盘散沙,其根本原因就在于缺乏共同利益为基础。农民认为,“谁种谁的地,各干各的活儿,谁吃谁锅里的饭”,家里有事(指有困难需要帮扶)村委会又不能帮助自己,一点用也没有。在干群关系紧张的村庄,农民认为村干部就是政府的传话筒,村干部除了谋私利,什么也干不了。由于缺乏共同利益为基础,农民对村里活动不关心,有些地方甚至几年也开不成一次村民大会。村委会没有公信力,其决定也不具有权威性,于是村委会就拉大旗作虎皮,贪污、瓜分私吞村集体资产,多吃多占,出卖村民利益都打着政府旗号进行,政府替不法行为背“黑锅”。这不仅导致村民自治严重扭曲,而且严重败坏了政府的公信力,加重了村民对政府的不满。

因而,农村基层社会管理的重点不在于“管”,而在于“服务”和重建共同利益基础。没有共同利益为基础,管不成也管不好;村民能切身体会到集体福利,自然而然也就服“管”。其实,农村现在也不是没有共同利益,如村内社会治安、村民之间帮扶、防火、村内修路修坝等公共设施、向政府反映困难的共同诉求、共同致富的种种措施等等都是村民共同利益的体现。事实证明,前述肃宁基层组织能够健全并发挥作用,也在于村民都需要一个良好的社会治安环境和利益诉求表达机制。因此,农村社会管理应当以利益基础为重点,寓管理于利益之中,化管理于日常生活秩序,这也是管理的最高境界。

第五,基层社会管理应有村规民约。村规民约是最符合本村实际的管理规范,是农民行使权利、履行义务的基本准则。但在笔者调查中,大部分村庄没有制定过村规民约,即使有村规民约的,也是为了应付上级部门检查装装门面。由于没有村规民约或没有很好地执行村规民约,村民之间帮扶不是责任而是道德提倡。于是,村里“出了事没人管,着了火没人救,

来了贼光喊不动手”。而在市场经济条件下,对财富肆无忌惮的追求,易使许多人为了一夜致富而走上违法犯罪之路,而不道德行为更是普遍存在,但村民之间谁也不会“过失相规”。更重要的是,村规民约是村民自治的重要依据,没有村规民约,村民民主权利难以具体落实而流于一纸空谈。

第六,农村基层社会管理不能背离中国传统文化。如前所述,以儒家思想为核心的中国传统文化是农村社会管理的基本背景。以笔者的观察和体验,农民最认可的是“孝”、“义”、“良心”。做善事、讲良心、讲道德仍然是农村社会管理的基础。河北省武邑县东沙窝村地处偏僻,村民生活并不富裕,但自1950年代以来,村里没有发生过一起治安案件。每到年关岁末,村里都要召开一次全体村民参加的“道德评议”大会,梳理和盘点一年来的道德建设情况,把善事善举记入功德簿,张榜于道德墙。同时,对那些不道德、不文明现象,当着全村人的面通报批评。2009年10月,该村村民王志勇夫妇出车祸,王志勇受重伤,妻子死亡,为了给王志勇治伤,为其妻办丧事,300多人的东沙窝村人人捐款,一天时间就捐款15万元,而且户户帮忙,轮流护理病床上的王志勇。村民的想法非常简单,就是不能让王志勇残疾,保住好不容易建立起来的家^[7]。正是这种行善做好事的朴素意识成为这个村庄平和安宁的保障,在纯朴的民风 and 六十余年无治安案件的背后,闪耀着中国优秀传统文化的光芒。因此,农村社会管理必须充分认识到这一点,

绝不能以西化思维认识和讨论中国农村,而且必须尊重中国农民的文化意识和价值诉求。

总之,中国农村有其特殊的社会结构、文化认同、惯性思维,农村社会管理必须尊重农民的价值取向,不能戴着西式眼镜观察中国农村问题,更不能一味以西方社会学和管理学理论指导中国农村社会实践。产生于中国本土的基层组织自我管理,是符合中国社会环境的“中药”,因而对中国传统社会管理的经验应予以必要的重视,当今农村社会管理应当借鉴传统中国农村基层社会管理的有益理念和有益经验。唯此,才能使创新中国农村社会管理机制具有可操作性。

[参考文献]

- [1] 张海鹏,王廷元. 徽商研究[M],合肥:安徽人民出版社,1995.
- [2] 范金民,夏爱军. 洞庭商帮[M]. 合肥:黄山书社,2005.
- [3] 王守仁. 阳明先生集要[M]. 北京:中华书局,2008.
- [4] 永兴张氏合族禁条[A]. 费成康. 中国的家法族规[C]. 上海:上海社会科学院出版社,1998.
- [5] 肖唐镖. 村民选举“宗族势力干扰论”可以休矣[J]. 人民论坛,2011(8).
- [6] 祁胜勇. 把解散了的农民重新组织起来[N]. 燕赵都市报,2011-05-10.
- [7] 孟宪峰. 不能让他残了,家塌了! [N]. 燕赵都市报,2009-10-12.

The Current Value of Rural Social Management in Chinese traditional society

DOU Zhu - Jun

(College of Humanities, Shijiazhuang Railway University, Shijiazhuang 050043, China)

Abstract: There are perfect creation of centralized social management and multiple self-regulation of social organizations in Chinese traditional society. In the traditional rural social management, the social organizations such as clan, folks operated petty and idiographic management actions. some social organizations such as clan, folks assumed social relief, mediate disputes, standardized conduct, social security and other management functions, Their manage forms combined benefits with specifications organically and made the specifications in the benefits, having the superb achievements in the arts of management. In the current rural social management, we should pay attention to the villager's joint benefits, re-construct petty social organizations, and leave some leeway for self-regulation of the grass-roots unit.

Key Words: the management grass-roots unit of society; the grass-roots unit; the rules and regulations for the village and villagers pledges; family rules

[责任编辑、校对:杜英]