

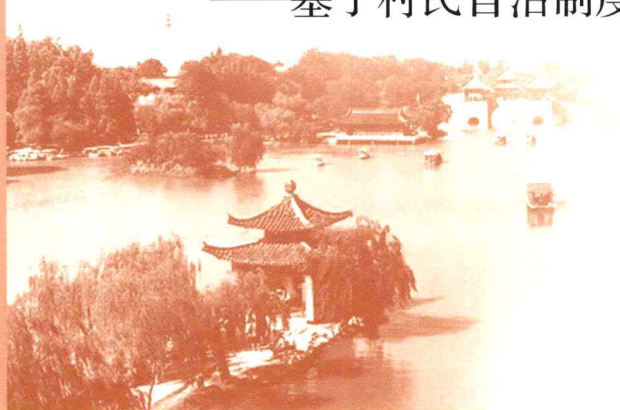


人文传承与区域社会发展研究丛书

淮扬文化研究文库

OUTLINE OF RURAL DEMOCRATIC AND
POLITICAL DEVELOPMENT SINCE CHINA'S
REFORM AND OPENING-UP

改革开放以来 农村民主政治发展论纲 ——基于村民自治制度视角



戴玉琴 ◇ 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

人文传承与区域社会发展研究丛书

· 淮扬文化研究文库 ·

OUTLINE OF RURAL DEMOCRATIC AND
POLITICAL DEVELOPMENT SINCE CHINA'S
REFORM AND OPENING-UP

改革开放以来 农村民主政治发展论纲 ——基于村民自治制度视角

戴玉琴 ◇ 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

改革开放以来农村民主政治发展论纲：基于村民自治制度
视角 / 戴玉琴著. —北京：社会科学文献出版社，2012. 12
(人文传承与区域社会发展研究丛书)
ISBN 978-7-5097-3814-6

I. ①改… II. ①戴… III. ①农村-社会主义民主-研究-
中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 229841 号

· 人文传承与区域社会发展研究丛书 · 改革开放以来农村民主政治发展论纲 ——基于村民自治制度视角

著 者 / 戴玉琴

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社(010) 59367156 责任编辑 / 赵慧英 国 帆 关晶焱

电子信箱 / shekebu@ssap.cn 责任校对 / 王 平

项目统筹 / 王 绯 责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm×1092mm 1/20 印 张 / 14.2

版 次 / 2012 年 12 月第 1 版 字 数 / 238 千字

印 次 / 2012 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3814-6

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

《人文传承与区域社会发展研究丛书》编辑委员会

主 任 周新国

副主任 姚文放 谢寿光

委 员 (以姓氏笔画为序)

王 绯 吴善中 佘荣本 周建超 周新国

姚文放 秦兴方 谢寿光 蒋鸿青

淮 扬 文 化 研 究 文 库

江苏省重点高校建设项目
“人文传承与区域社会发展”重点学科
“历史文化与区域社会发展”研究方向课题成果

国家社会科学基金项目资助

(08CKS009)

总 序

文化是构成国家综合国力的重要组成部分，文化作为软实力日益受到各国的高度重视。一个国家、一个民族的发展程度是与其文化的发展紧密联系的。当今世界，国家与国家之间的发展差距，不仅体现在经济和军事实力，更体现在文化发展水平，这已为历史和现实所证明。

上世纪 80 年代以来，随着人们对地理人文空间因素的日益重视，我国人文社会科学学术领域出现了区域化研究的趋势。新世纪以来，区域文化的研究与开发较以往呈现出更加丰富的内涵和更加锐利的前进态势，围绕各大区域文化进行的文化学、人类学、政治学、经济学、社会学研究也不断深入进步。从理论与现实角度考察，面对经济全球化的浪潮，要实现区域经济的现代化发展必须高度重视和发挥区域文化的优势，挖掘区域文化的资源。

江苏历来是人文荟萃、文化昌盛之地。新世纪以来，为发扬优秀区域文化精髓，建设文化强省，促进全省各项事业又好又快地发展，江苏省人民政府制定了《江苏省 2001 ~ 2010 年文化大省建设规划纲要》，明确指出：“江苏省在历史演进过程中，形成了吴文化、楚汉文化、淮扬文化、金陵文化等一批特色鲜明的地域文化以及一批具有全国影响的学术流派，要在加强研究、保护的基础上继承创新，赋予传统文化以新的生命力。”在此思想指导下，江苏各

地纷纷提出建设文化大市、文化强市的目标，学术界率先行动，出版了一批区域文化研究的论著，江苏省教育厅则及时地批准成立了扬州大学“淮扬文化研究中心”等一批区域文化研究的重点基地，以推进区域文化的研究和深入发展。

江苏高校林立，各大学因其所处的具体地域不同，在某种意义上也归属于特定的区域文化。特定的区域文化始终对大学的文化形成和发展有着重要的影响。同样，大学所负载的学术、文化与社会责任也日益被推上了更高层次的战略平台。因此，研究、挖掘、整合区域文化使之与大学文化有机地融合，不仅对推动区域文化研究与发展，提高区域文化软实力、构建区域和谐社会、促进区域科学发展具有重要意义，而且，大学吸取特定区域文化精髓的过程，对创建大学自身的特色文化氛围、凝炼大学精神 also 具有重要意义。在某种程度上甚至可以说，一所缺乏文化传统和历史记忆的大学不是一所好大学；同样，一所没有文化底蕴和历史积淀的大学也绝非真正意义上的高水平大学。

哈佛大学前校长德里克·博克说过：“无论是在城市还是乡镇，大学的文化、反世俗陈规的生活方式和朝气蓬勃的精神面貌，常常成为刺激周边社区的载体，同时也是他们赖以骄傲的源泉。”

扬州大学所处的苏中地区，是淮扬文化的核心区之一。作为淮扬文化区域唯一的省属重点综合性大学，扬州大学具有学科门类齐全、多学科交叉融合的显著特点。学校集中人文社会科学诸学科的精干力量，发挥融通互补、协同作战的优势，继承发扬以任中敏先生为代表的老一代学术大师的风范，对内涵丰富、底蕴深厚的中国传统文化包括区域文化进行多方面的综合研究，挖掘整理其丰厚资源并赋予时代精神，阐扬其独特蕴涵并寻找其与当前经济建设、社会建设、政治建设、文化变革相结合的生长点，以求对地方乃至全省经济社会发展作出积极的贡献。

江苏省人民政府在“九五”和“十五”期间对扬州大学进行重点投资建设的基础上，在“十一五”期间对扬州大学继续予以

重点资助，主要培植能够体现学科交融、具有明显生长性且预期产生良好经济、社会效益的五大重点学科，其中包括从人文社会科学诸学科中凝炼而成的“人文传承与区域社会发展”重点学科。这一重点学科的凝成体现了将江苏优秀的古代文化与灿烂的现代文明有机交融、相得益彰、交相辉映和发扬光大的理念，符合扬州大学人文社会科学诸学科已有的专业背景、研究基础和今后的学科发展和学术追求。该重点学科包括“文学转型与区域社会发展”和“历史文化与区域社会发展”两个研究方向，其建设的标志性成果就是以任中敏先生别号命名的《半塘文库》和以区域名称命名的《淮扬文化研究文库》，总计 50 余种学术专著，计 1500 万字。“文库”是“十五”期间“扬、泰文化与‘两个率先’”重点学科研究成果的新发展，汇集了扬州大学众多学者的智慧和学识，体现了社会各方面的关心和支持，可谓是一项规模宏大、影响深远、功在当代、利在千秋的大型文化工程。可以期待，“文库”的出版将对当前物质文明、政治文明、精神文明、社会文明和生态文明等“五个文明”建设，对构建和谐社会、促进区域科学发展起到积极有力的推动作用。

在人文传承与区域社会发展研究丛书出版之际，我们向始终支持和关心“人文传承与区域社会发展”重点学科建设的教育部社科司、江苏省教育厅的领导及专家表示衷心感谢，对负责定稿的中国社会科学院诸位专家学者表示衷心感谢！同时也衷心感谢社科文献出版社的领导和编辑为丛书出版付出的辛勤劳动！

扬州大学人文传承与区域社会
发展研究丛书编辑委员会
2010 年 12 月

目 录

导 论	1
一 问题提出的背景	1
二 国内外研究现状	2
(一) 国外研究现状	2
(二) 国内研究现状	4
三 “农村民主政治”概念的解读	15
四 全书的分析框架	23
五 研究方法思路	25
(一) 研究方法	25
(二) 研究资料	25
(三) 研究思路	26
 第一章 农村民主政治发展历程与演绎路径	 28
一 农村民主政治发端发展的历史原因	28
(一) 乡村社会变迁是农村民主政治崛起的终极力量	29
(二) 基层创新实践为农村民主政治的进一步发展 积累了现实经验	34
(三) 上层政治体系的政策性引导是农村民主政治 发展的持续性动力	40
二 农村民主政治发展演绎的政策路径	44
(一) 1980~1987年,村民自治初创阶段	45

(二) 1987 ~ 1998 年, 村民自治逐步规范阶段	47
(三) 1998 ~ 2010 年, 村民自治日益深化阶段	52
(四) 2010 ~ 2012 年, 村民自治继续发展阶段	58
三 农村民主政治发展变化的特征凝炼	60
(一) 国家与农村社会治理边界的日趋明确化	60
(二) 农民作为政治权利主体身份的渐趋明朗化	61
(三) 政治权威合法性来源的逐步法理化	62
(四) 国家主导与社会主体对接的逐渐良性化	63
 第二章 农村民主政治发展现状的多维解读	65
一 村民自治制度的价值预设与实际发展趋向的张力	66
(一) 村民自治制度的价值预设	66
(二) 村民自治制度的实际发展趋向	67
二 村民自治实践中的四个民主之间发展的非均衡性	78
(一) 四个民主发展取得的成就	78
(二) 四个民主发展存在的不足	80
三 村级会议组织体系法律规定的有限性与实际操作的 复杂性	85
(一) 村民会议	85
(二) 村民代表会议	86
(三) 村民委员会会议	88
四 村庄权力配置不顺导致的村庄民主政治运行的不畅性	89
(一) 村级自治权力与乡镇行政权力之间的关系	89
(二) 村委会权力与党支部权力之间的关系	93
(三) 村委会、村民代表会议权力与村民的权利之间的 关系	96
 第三章 农村民主政治场域中的多极政治主体	99
一 “中心化”的村庄精英	100

(一) 体制内精英	103
(二) 体制外精英	104
二 “边缘化”的流动村民	107
三 “弱意识化”的女性村民	112
(一) 农村女性主体政治参与的现实图景	113
(二) 农村女性主体政治参与发展困境的原因	116
四 “异质化”的大学生村官	119
(一) 大学生村官融入村庄民主政治运作的现状	120
(二) 大学生村官融入村庄民主政治运作的影响 因素	122
 第四章 农村民主政治发展的价值和限度	128
一 农村民主政治发展的宏观和微观价值分析	128
(一) 农村民主政治发展的宏观价值分析	128
(二) 农村民主政治发展的微观价值分析	135
二 农村民主政治发展面临的现实境遇和全新挑战	141
(一) 现实困境期求着原有制度的创新	142
(二) 违规行为的存在企盼着制度执行力的提升	149
(三) 政治主体民主素质的有限性呼唤着民主型政治 文化的出场	153
 第五章 农村民主政治持续性发展的政治学路径	161
一 三维权力运行的科学性规制	161
(一) 乡镇行政权力的科学规制	162
(二) 村党支部政治权力的科学规制	164
(三) 村委会自治权力的科学规制	167
二 四个民主协调发展的整体性设计	169
(一) 进一步完善民主选举,为村庄民主政治建设夯 实基础	170

(二) 推进民主决策优化, 为村庄民主政治建设抓好 中心环节	171
(三) 加强民主管理建设, 确保村民民主管理权利的落 实到位	173
(四) 提高民主监督的实效性, 确保村委会行使权力的 规范化	174
三 不同政治主体作用的针对性培育	177
(一) 创新村民自治制度, 为流动村民搭建新的政治 参与平台	177
(二) 女性主体参政渠道的拓展	182
(三) 大学生村官作用的科学性发挥	186
四 民主政治文化的及时性构建	190
(一) 整合当下政治文化资源, 培植民主型政治 文化	190
(二) 多路径提升农民政治素质, 塑造现代民主政 治人格	195
(三) 规范民主政治安排, 增强民主体验中的政治 信任	198
五 制度执行力的保障性提升	201
(一) 科学制度体系的健全和完善	202
(二) 执行文化的培育和塑造	209
(三) 执行能力的锻造与提升	212
附 录 关于农村民主政治发展的相关调研	215
附录1 “改革开放以来农村民主政治发展情况” 的 系列调研总体说明	215
附录2 调查问卷一 “改革开放以来农村民主政治 发展状况”	217
附录3 调查问卷二 “扬泰地区农民工政治参与”	229

附录4 调查问卷三“苏中地区大学生村官融入农村两委会工作情况”	234
附录5 调查问卷四“农村女性参政现状”	247
参考文献	258
后 记	270

导 论

一 问题提出的背景

基层群众自治是改革开放以来中国基层民主政治发展的重要逻辑起点和现实基础，在农村就表现为村民自治。中央也是从民主政治建设的高度来推进村民自治的。

第一，村民自治是一条依照中国国情和中国农村历史文化传统设计出来的具有中国特色的基层民主发展之路。

发端于 20 世纪 80 年代初期、发展于 80 年代、普遍推行于 90 年代的村民自治是中国共产党领导亿万农民找到的一条符合中国国情、符合中国发展方向的推进农村基层民主政治建设的重要途径，是“中国模式”的重要组成部分，它已成为当今中国农村扩大基层民主和提高农村治理水平的一种有效方式。经过多年的探索和实践，村民自治发展中有很多伟大实践需要学术界去提供足够的理论支撑和现实解读，只有用符合中国农村语境的话语体系去解读当下中国农村的村民自治，我们才能对这一基层民主政治实践形成客观、公正的评价，才能更好地预测中国基层民主政治的未来发展前景。

第二，村民自治是一个史无前例的事件，还有许多需要完善的地方。

作为中国农村基层民主政治建设的主要方式，村民自治是一个

亘古未有的事件。无论是国外还是国内都没有相关的经验为我们提供借鉴。这就需要我们边实践边探索，边总结边提高。现实实践中还有不少困扰农村基层民主发展的问题和矛盾，例如民主选举中的“贿选”、民主决策程序不规范、民主管理形式化、民主监督不到位等。为了解决这些问题，地方政府在具体制度实施中不得不随意创新，造成了村民自治发展中片面追求形式效应等问题。这些现状都需要学术界进行相应的理论提炼，使理论在与实践的互动中，有所突破、有所成就，进而为相应的制度改革和创新奠定基础。

第三，村民自治虽然已经取得了明显成效，但仍有一些误区需要澄清。

村民自治从兴起时，其合理性就始终是人们争议的中心话题，其中最大的疑惑就是，在全社会民主政治发育不足的背景下，能否率先发展乡村社会的民主政治。这种疑惑不仅存在于国内，国外同样有着不同的声音，一些人甚至认为中国的村民自治和村委会选举根本就不存在，是做给外国人看的“样品”。为了打破种种质疑或责难，我们需要进一步从实践与理论双重维度去认真研究、彻底解决该问题，从而继续发挥村民自治在我国民主政治建设中举足轻重的作用。

第四，村民自治还面临着许多新情况、新问题，村民自治制度要想实现长效机制的价值，就必须与时俱进地拓展一些新型路径。

村民自治制度发挥作用的场域发生了一些新的变化，存在“空巢化”的现象、产业化的改革、城市化的推进、“大学生村官”的角色定位、程序民主和实质民主的对接、党政干部一肩挑的合法性等问题。这些问题仅靠原有的路径已不能充分解决，需要我们创新村民自治的发展路径。

二 国内外研究现状

（一）国外研究现状

国外的一些政府组织和非政府组织都曾经对中国村民的自治研

究表现出浓厚的兴趣，并通过选举工作人员培训计划的实施、选举活动观察员的派遣和相关研究项目的资助等活动来激发国外学者对中国村民自治的关注。近 30 年来不少学者对村民自治，尤其是对村民选举进行了实地考察和理论研究，例如，欧博文（Kevin O'Brien）、戴慕珍（Jean C. Oi）、柯丹青（Daniel Kelliher）、艾泼斯坦（Amy B. Epstein）、梅尼恩（Manion）、墨宁（Melanie Manion）、白思鼎（Thomas P. Bernstein）、罗伦丝（Susan V. Lawrence）等人。他们用西方的民主理论分析框架撰写了一系列学术论文发表在国际知名的学术刊物上面，例如 *The China Journal*、*The China Quarterly*、*The Journal of Contemporary China*、*Modern China*、*Asian Survey*、*Journal of Democracy*、*American Political Science Review*、*World Politics* 等。另外，一些海外华人学者的研究也可算在其内，如李连江、史天健、郑永年等。以上这些学者的研究路径有：（1）村民自治的开展与经济水平的相关性。这一研究视角关注的是村民自治实施与经济发展的相关性，学者研究后得出了几种截然不同的结论：一种认为经济发展与村民自治发展是正相关的，即经济越富裕的村庄提倡村民自治越容易，那种既有较高政治参与度又能完成国家任务的村民委员会，往往是村办集体企业较发达的村庄，这一结论是欧博文通过 1992 年对福建六个村实际考察得出的结论。一种结论是由罗伦丝等人得出的。罗伦丝通过她在河北省赵县北王村的调查发现，穷村不一定办不好选举，她认为既不是经济福利也不是村民委员会直选制度的导入使农村管理欣然好转，而是制度创新的功效促进了政治发展。戴慕珍于 1996 年在对 200 个村庄进行抽样调查后也否定了经济发展水平同民主选举实施程度呈正向关系的结论，她认为有时经济发展得好的村庄政治改革反而难以开展。还有一种结论认为两者之间是曲线相关，这一观点的代表者是艾泼斯坦，他认为中国农村的经济发展程度与村民选举实施程度之间的关系是曲线相关。华人学者史天健也认为经济发展与村民选举呈现为凹形曲线关系，快速的经济的发展甚至可能阻碍政治发展过程，某些地方的经济发展可能会通过一些方