

中国和谐农村的**基石**

——乡镇政府与村民自治关系探析

赵麟斌 等著



吉林人民出版社

中国和谐农村的基石

——乡镇政府与村民自治关系探析

赵麟斌 等著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国和谐农村的基石:乡镇政府与村民自治关系探析/赵麟斌等著.
—长春:吉林人民出版社,2005.8

ISBN 7-206-04753-X

I.中... II.赵... III.乡镇—地方政府—关系—群众自治—研究—中国
IV.①D625②D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 081424 号

中国和谐农村的基石——乡镇政府与村民自治关系探析

著 者:赵麟斌等

责任编辑:李艳萍 封面设计:沈 赫 责任校对:王炳顺

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:长春市第九印刷有限公司

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:12 字 数:300 千字

标准书号:ISBN 7-206-04753-X

版 次:2005 年 8 月第 1 版 印 次:2005 年 8 月第 1 次印刷

印 数:1-1 000 册 定 价:27.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

前 言

自 20 世纪 70 年代末到 80 年代初人民公社化制度解体以来，中国一直在探索着新的农村基层行政管理体制。1980 年广西宜山、罗城两县的部分农村自发组建了村民委员会，对基层政治、经济、文化等诸方面进行自我管理，村民自治随之迅猛发展。1998 年《村民委员会组织法》正式颁布施行，标志着村民自治这种全新的农村政治制度作为一种法律制度在全国范围内正式确立。

村民自治泛指村民自我管理、自我教育、自我服务。村民自治制度的确立，可视为农村治理模式的创造性转换。村民自治是一种政治制度的全面更新，符合国家与社会分权的发展趋势，有利于调动两个方面的积极性，既能实现有效的国家管理，又不至于压抑社会的自主性和活力，能够适应中国现阶段农村社会经济发展的需要。因此，国内外诸多学者给予了广泛的关注和评价。

当然，由于村民自治制度是一种创新型的制度，推行初期理论界对其研究甚少，直到 20 世纪 90 年代随着“三农”问题的凸现和村民自治在乡村社会的全面铺开，它才广受中国政治学界的高度关注，成为中国农村研究的重要课题。

村民自治也是一个系统工程，它与乡镇政府职能转换、国家政治体制改革密切相关，这使得实践中的村民自治存在着很多有待解决的问题，其中最主要的是乡镇政府和村民自治关系问题，它引发的一系列矛盾已经构成了建设农村和谐社会的严重障碍。

乡村关系的偏离，或者说乡镇政府与村委会的矛盾和冲突来自于乡镇政府（代表国家）和村委会（代表村民）两方面，各有其合理性和依据，也各有其偏颇之处。从总体上看，乡镇政府与村民自治关系问题是农村行政管理体制改革实践中遇到的突出问题，这个问题处理不好，势必影响农村乃至国家的稳定和发展。因此，有必要从理论上对乡镇政府与村民自治关系进行分析和论证，从实践上探索一条乡镇政府管理权与村民自治权有效结合的新途径。

本书以乡镇政府和村民自治关系为主要研究对象，综合采用历史分析、比较研究、系统归纳、实证演绎等多学科方法，不仅通过对中外基层公共行政管理和居民自治关系发展变化的比较，了解并借鉴发达国家基层公共行政管理的理论及其成功经验；同时以若干典型作为个案研究，全面系统地分析中国乡镇基层公共行政管理和村民自治中存在的突出问题，研究两者之间应具有的正确关系，探讨在乡村层面上实现政府行政管理和村民自治有机衔接的途径；农村基层公共行政管理体制（包括村民自治）改革的目标模式、实现条件；明晰农村基层政府和村民自治组织的不同职能、组织机构的配置、职位；乡镇基层公共行政管理的制度化、程序化、法治化及其监督和保障；乡镇基层公共行政管理体制和村民自治组织改革创新的配套措施。

本书研究着力按照“三个代表”重要思想和科学发展观的要求，立足中国农村实际，借鉴国内外基层公共行政管理成功经验，兼具理论性、前瞻性、实践性和可操作性，探索实现乡镇政府管理与农村村民自治的优化关系和有机衔接点，内容丰富，涵盖历史学、政治学、行政学、社会学、法学、经济学等多门学科，为构建反映中国特色社会主义政治文明、廉洁、勤政、务实、高效、创新、为人民服务的新型农村基层政权体系提出我们

的思考与建议，以期对进一步深化农村基层公共行政管理体制改革和完善农村村民自治提供理论与实践指导，并对解决“三农”问题有所裨益。

目 录

第一章 基层政治与社会关系	(1)
一、基层政治的基本特征	(1)
二、社会蕴含的两个功能	(4)
三、村治博弈的特征及范式	(11)
第二章 中国基层政权与村民自治关系的历史沿革	(28)
一、二者关系的缘起与全面确立时期	(28)
二、二者关系的动荡交替时期	(36)
三、二者关系的全面置换时期	(46)
四、二者关系重构与新的走向时期	(53)
第三章 中外基层公共行政管理 with 自治关系比较	(59)
一、西方国家基层政府体制概况	(59)
二、国外基层自治体制改革的趋势	(69)
三、中外基层政府体制的比较	(72)
四、国外基层自治体制的若干启示	(75)
第四章 农村基层政治民主化与农村现代化	(84)
一、现代化进程中的村民自治	(84)
二、村民自治为农村现代化奠定扎实的基础	(91)
三、基层政治民主化与农村问题的解决	(102)

第五章 转型期农村基层政治现状及变革因素·····	(109)
一、社会转型及“乡政村治”格局的形成·····	(109)
二、村民自治背景下乡村关系的失范·····	(114)
三、影响乡村关系的因素·····	(122)
四、村党支部与村委会关系剖析·····	(127)
第六章 农村公共管理平台与村民自治职能的定位·····	(136)
一、农村公共管理平台的界定·····	(136)
二、农村公共管理平台上的角色·····	(144)
三、各角色的合作与功能·····	(147)
四、角色之间的竞争·····	(149)
五、村民自治职能的定位·····	(153)
第七章 乡镇政府与村民自治关系中的政治责任 与道德责任·····	(156)
一、政治责任与道德责任·····	(156)
二、政治责任与道德责任的必要性·····	(162)
三、政治责任与道德责任的内容及实现条件·····	(176)
第八章 乡镇政府与村民自治关系个案研究·····	(185)
一、选择个案的理论思考·····	(185)
二、理想型个案·····	(189)
三、乡镇政府与村民自治关系基本特征和趋势·····	(202)
第九章 乡镇政府与村民自治关系的理想模式 和实现条件·····	(214)

一、乡镇政府的理想模式·····	(214)
二、村民自治的理想模式·····	(226)
三、乡镇政府与村民自治关系的理想模式·····	(232)
四、理想模式的实现条件·····	(238)
第十章 乡镇政府行政能力与村民自治能力的建设·····	(245)
一、政治文明与政治能力·····	(245)
二、学习能力建设：把农村党组织建成为 学习型组织·····	(251)
三、行政能力建设：县乡两级干部公共行 政能力的治理·····	(253)
四、综合能力建设：培育高素质的农村基 层干部队伍·····	(259)
第十一章 乡镇政府与村民自治组织的绩效考核·····	(267)
一、科学发展观与绩效考核·····	(267)
二、绩效考核管理的原则、功能、内容·····	(273)
三、绩效考核管理效果的评估及使用·····	(286)
第十二章 农村基层公共行政的科学运行·····	(293)
一、有限政府与法治政府·····	(293)
二、良法之治与科学决策·····	(299)
三、程序原则与依法行政·····	(308)
四、政务公开、公平、公正与制度监督·····	(317)
附录1 宗族关联视阈下的村庄选举事件·····	(331)
附录2 乡镇政府与村民自治关系调查报告·····	(348)

主要参考文献..... (372)

后 记..... (375)

第一章 基层政治与社会关系

我国基层行政实际上是由两个层面构成的，或称之为两个授权体系交织而成的。一方面，基层行政作为国家政权的“神经末梢”，权力合法性来源于中央政府的逐级授权，即由中央政府或上级政府授权，他们的行为便是执行中央政府的决策。这种自上而下权力架构，使得基层行政成为国家政权管理社会的保障体系。另一方面，基层群众组织作为基层群众自治机构，权力直接来源于群众授权。在当代，国家大力实行和有意识扩大对村民自治的自治范围，村民自治在诸多方面的自治权利不断扩大。

一、基层政治的基本特征

基层群众组织作为基层群众自治机构，在古代主要是乡里制度或保甲制度，在当代主要表现为村民自治制度。这些基层领导人由当地群众推举（当然也存在着政府直接任命）而产生，为当地村落民众服务，权力直接来源于村民自治权，起着“编造户籍，课植农桑，催驱赋役，捕杀盗贼、受理词讼、维护社会治安、推广教化，移风易俗”的作用。在村民自治的制度中，自治权力主要起着“村民自我管理、自我教育、自我服务”的作用。

林尚立教授也认为，基层政治由两个层面构成，一是基层政权，二是基层群众自治组织，二者相互渗透相互作用共同决定基层政治的基本问题。基层政治实际上是国家与社会的“接点”。

中国是一个超大型社会，国家正是通过大量的这种“接点”，实现对社会的有效组织与管理。

国外学者也对中国的基层行政和政治作了深入探索，其中最为典型代表是马克斯·韦伯（受时代限制，他只能研究传统中国的基层政治）。他提出“有限官僚制”的看法，认为“事实上，正式的皇权统辖只施行于都市地区和次都市地区——出了城墙之外，统辖权威的有效性便大大地削弱乃至消失。”在这里，马克斯·韦伯强调官僚权力的有限性，表明在基层政治的层面，更多的是带有“自治”色彩，所以他始终强调高度自治的村庄与世袭君主国家之间是对抗关系。应指出的是，他忽视了基层政治作为国家政治的“末梢”。

随着中国对基层政治的逐步改革，基层政治现代性逐步生成，特别是实行村民自治制度以来，在形式和内容上现代性的凸显。从形式上看，村民自治使得中国由身份社会走向契约社会，打破了传统的乡土性，逐步构建具有以个人主体地位、个人权利平等为前提的现代社会民主法治秩序模式。从内容上看，渐次打破以“伦”与“仁”为特征的乡土社会，逐步建立以“法治”为中心内容的现代法律框架。随着基层社会的发展，也使基层政治逐步向现代性方向发展。基层政治应当包括县与乡镇，但为了研究方面起见，本书主要是节选乡镇这一最基层政权。

基层政治作为国家政治结构不可或缺的组成部分，基层政治在长期的发展过程中主要具有以下几个特征。

一是乡土——现代性。研究中国乡土社会典型代表人物是社会学家费孝通先生。他从中国的乡土出发，论述传统中国社会的乡土性。费孝通先生指出：在传统社会里，“从基层上看去，中国社会是乡土社会的。”这是总体概括了中国的“乡土性”，在中国乡土性，传统的基层政治无疑要尊重（甚至遵守）这种潜

在的社会特质，所以在传统中国人眼里，“无讼”是最优选择，中国是一个“礼治”社会。当然，乡土中国更是一个差序格局的社会。在那里“我们的格局不是一捆一捆扎清楚的柴，而是好像把一块石头丢在上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去的圈子的中心。”（费孝通语）受传统乡土社会“乡土”的影响，建构传统政治也从“乡土”出发，强调维系中国基层主要是以情感和利益为基础“关系”，实际政治操作也遵循这一规则，基层政治主要是“为政以德，则无为而天下归之”，“只是不生事扰民”，保持农村稳定和中国政治结构基层政治有序发展。随着基层政治的嬗变，村民自治制度的实施，中国乡镇政权与村民委员会的关系进一步明晰化，“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。”使得属于具有传统正面效应的“乡土性”进一步增长，同时现代性也逐步生成并逐步吞噬“乡土性”，使国家的现代性进程加快。

二是动态——稳定性。当前学术界对于政治稳定已做了诸多研究并取得丰硕成果，但主要是从整个国家的宏观上把握，较少对具体层面特别是对基层政治的探究。

根据学术界对“政治”稳定的界定，我们归纳其中所包括的五个特性。一是权威性。这种权威性具有唯一性和强制性，即强制力占主导地位。二是有序性。保证国家政治生活平稳进行。三是合法性。即政治稳定的权力来源是符合习惯力量的，这是政治稳定内生力量。四是完备性。国家机器必须能够为政治的稳定发展保驾护航，杜绝不稳定因素发生。五是常态性。即国家政权是稳定而暂时，因为变态型统治终究将阻碍政治的稳定。根据政治稳定特征可以得知，中国基层政治存在着稳定的一面，整个基层政治在稳定中前进。从整个基层政治的发展史可以发现，其实

政治的稳定（同理地，基层政治的稳定也是相对）随着各种因素的激荡和碰撞，在前进中不断发展，同时也存在着不稳定的因素。基层政治的不稳定在一定历史条件下和历史契机中产生。我国从秦朝的乡官，到隋唐宋的保甲制，元代的社里制，明清时期的保甲制度，社会主义国家人民公社化以及现行村民自治制度可以看出，这些政治变迁都是与特定政治机遇、地缘政治联系在一起的。

三是生存——发展伦理。20世纪70年代，美国学者詹姆斯·斯科特通过对东南亚地区的农民的生存状况，提出了农民所特有的“生存伦理”。该理论强调“生存理性”的重要性。他指出，在前现代社会，贫困是几乎所有国家的农民所面临最大的现实难题，绝大多数农民生活仅能维持温饱，接近生存线的边缘，遇上天灾人祸，就难免陷入生存线下，在典型的情况下，农民耕作者力图避免的是可能毁灭自己的歉收，并不想通过冒险而获得大成功，大发横财。换言之，农民首先考虑的是生存，并将之置于首位。针对中国古代男耕女织的自给自足的社会，基层政治主要从事的以“生存伦理”为基础的事项，使得基层政治也是渗透着“生存伦理”的特征。因此，在古代基层政治所从事的“编造户籍，课植农桑，催驱赋役，捕杀盗贼，受理词讼，维护社会治安”等工作可以看出，“生存”是第一要义。新中国建立以来，国家对基层政治进行全面置换。除了保证基层政治必须拥有“生存”之外，还需要“发展”，用“发展伦理”构建基层政治。

二、社会蕴含的两个功能

在我国古籍中，“社”是指用来祭神的一块地方，“会”就是集会，两个词一连用，表示在一定的地方，于民间节日举行的

演艺集会，即祭神的庆祝活动。北宋程伊川在《二程全书》与《近思录》中记载：“乡民为社会。”这便是中国对于“社会”一词的源起的论述，其间充满着神秘的色彩。在日本，“社会”一词约出现于我国明清年间，是作为 society 译名而出现，是一种学术用语，日常表达这一词时一般使用“世间”或“世上”等词句。此外英语和法语“社会”之意均来源于拉丁语 socius（伙伴）。

不同学者对“社会”一词的不同观点：一是要素说。美国学者伊恩·罗伯逊在《社会学》（上）一书中认为，社会就是一群享有共同地域和共同文化的相互作用的人。伊恩·罗伯逊从地域和文化的角度论述了社会的构成要件，指出社会的真正蕴含，有其一定的道理，但是这一概念与“民族”等范畴存在着同构性。二是自然说。前南斯拉夫学者斯·布里舍里奇指出，我们可以把社会理解为自然界的一种特殊领域，这个领域涉及到人，也包括人类的一切关系。人的出现，社会的出现意味着自然界的发展起了质的变化，进入了一个崭新的阶段。人类社会在人的生物性社会化的过程中，使自然界符合人的要求的过程中产生。三是道德说。德国哲学家费希特指出，只有社会才能在道德上称为理想的整体，而国家则是最后要消亡的相对组织。在这个范围内，不禁使人想起英国的国家观（消极的国家观）。在费希特那里，所谓社会实际上是以国家为手段的“民族”，所以将民族—社会—道德有机联系起来。四是国家、社会二元说。德国社会学家孔德在《现代法国的社会主义与共产主义——对现代史的一大贡献》著作中论述道，国家与社会，是构成人类共同生活的两个要素，二者处于不能相互更替的辩证关系之中，国家是由人类的自由人格所形成的，并保证人格自由发展的可能性，而社会是以利益为原则的个人的经济组织。然而，在现实中，为了自己的利

益，就会出现利用国家来维护其地位的统治阶级，因此，国家不仅不是自由人格的结合，相反地，却成了不自由的手段；另外，利益原理导致社会产生了对峙状态的情况，可以认为国家与社会双方是有矛盾的。这一矛盾是社会变化的起因，但也使革命成为不可避免的。

在马克思 1813 年《黑格尔法哲学批判》等论著中首次出现了社会伦理，社会理性，社会性、社会自由、社会需要、社会权利、社会等级、社会财产、社会原则、社会革命等范畴。1844 年马克思明确指出：“建立在人们现实差别基础上的人与人的统一，从抽象的天上降到现实的地上的人类概念——如果不是社会的概念，那是什么呢？”此时开始了马克思从本体论角度出发论述社会蕴含的历程。

在马克思那里，将自然、人与社会有机联系起来，摒弃长期以来将社会一词排除于本体论之外的哲学本体论调。他指出：“自然界，无论是客观还是主观的，都不是直接地同人的存在相适应的。”本质的人是以一种类的、社会的、思想的、对象化活动即实践的全面方式来感知、把握、确证对象和自身存在的。其自由、自觉、自为的主体性能动性本质，显然与自然界某种能动本质有质的区别，而尽管“自身社会本身生产作为人与人一样，人也生产社会。对人与社会关系问题，马克思曾经典表述为：“人的本质并不是单个人所固有的抽象物，在其现实性上，它是一切社会关系的总和。”从“类”与“人”的关系紧扣而成。马克思强调人能成其为人，能够存在其依靠力量并非完全来源于个人的力量，主要是来源于“社会”的复制，他认为，“人是一个现实的单个的社会存在物，同样地他、是总体，观念的总体和被感知的社会的自为的主体存在。”此外，马克思也强调人的本质的“现实性”，实际上是以“现实性”为依据，根植于历史的现

实性，这种现实性是动态的，不是静止的，是历史的具体的，从这一层面上它具有先赋性。

马克思对于社会不单单是从社会本身论述，主要是从与“它”的关系上论述的，是诸多“关系”的结果。他指出：“社会——不管其形式如何——究竟是什么呢？是人们交互作用的产物。”生产关系总和起来就是所谓社会关系，构成所谓社会，并且是构成一个处于一定历史发展阶段上的社会，具有独立特征的社会。因此马克思摒弃其他学者运用社会的构成要素等较为表象了外延概括了社会的含义，具有重新建构本体论和批判的现实力。

应指出的是，研究社会不仅仅是为了研究“社会”一词，而是通过对“社会”一词的研究，认识到，无论古代中国还是当代中国，社会都拥有其特殊的组织功能——乡村自治或村民自治。通过研究“社会”一词而运用这一理论研究基层社会，通过对基层社会的剖析，将社会与国家基层社会政权——乡镇——有机地结合起来，这样才能更为准确把握基层政治的特征及其运作过程。

基层社会具有以下两个功能。

一是共生性。国内学者潘柳燕认为，所谓共生，原指两种生物或两种中的一种由于不能单独生存而共同生活在一起，或一种生活于另一种体内相互依赖，各能获得一定利益的现象。从更为广义上理解为，可以看作是两个系统或多个系统之间的相互依存，相互制约和相互促进与共同发展关系。运用这一概念研究基层政治社会功能，现分为传统社会和当代社会两阶段。

传统社会的共生性主要表现为皇权统治、乡绅政治与宗族政治的共生而形成传统社会的基本政治特征。在这共同体系中，皇权居主导作用，但是“国权不下县”由于国家政权只延伸至州