

当代中国乡村治理与选举观察研究丛书

村民自治的村庄基础

——来自全国十个省市的村民自治调查报告

范瑜 贺雪峰 主编

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民自治的村庄基础——来自全国十个省市的村民自治调查报告 / 范瑜 贺雪峰主编 . —西安 : 西北大学出版社 , 2002.6
(当代中国乡村治理与选举观察研究丛书 / 刘亚伟等主编)

ISBN 7-5604-1702-7

. 村... . 范... 贺... . 农村-群众自治-调查报告
-中国 . D638

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第035112号

村民自治的村庄基础

——来自全国十个省市的村民自治调查报告

范瑜 贺雪峰 主编

西北大学出版社出版发行

(西安市太白北路229号 邮编710069 电话8302590)

新华书店经销 蓝田立新印刷厂印刷

850×1168(毫米) 1/32开本 12.125印张 315千字

2002年6月第1版 2002年6月第1次印刷

印数 : 1—2000册

ISBN 7-5604-1702-7/D·137 定价 : 18.00元

当代中国乡村治理与选举观察研究丛书

刘亚伟 查里·科斯特罗 主编

编委会

(按汉字第一音序排列)

查里·科斯特罗 (Charles E. Costello) 亚特兰大：卡特中心 (The Carter Center)

刘亚伟 亚特兰大：卡特中心、乔治亚帕里米特学院 (Georgia Perimeter College)

刘智 北京：全国人民代表大会常务委员会办公厅

马来 西安：西北大学出版社

史卫民 北京：中国社会科学院

史天健 杜厄姆：杜克大学 (Duke University)

徐勇 武汉：华中师范大学

项继权 武汉：华中师

詹成付 北京：国家 政部

赵树凯 北京：国务院发展研究中心

福特基金会、卡特中心赞助

Supported by The Ford Foundation & The Carter Center

范 瑜

政治学硕士，国家民政部基层政权和社区建设司农村处官员。曾在美国密西根大学和斯坦福大学作访问学者，著有《农村村委会选举十年实践的回顾与思考》一书及《村委会选举制度的演进及其特点》等文章

贺雪峰

法学硕士，华中师范大学中国农村问题研究中心副教授，华中师范大学中国农村问题研究中心荆门研究与实验基地负责人。1995年以来，致力于乡村民主与村民自治研究。分别在《政治学研究》、《中国社会科学季刊》、《中国社会科学》、《社会学研究》、《中国研究》等数十种报刊发表七十余篇学术论文，出版《村级组织制度安排与创新》一书。1999年在湖北荆门主持了大规模的农村调查，先后观察49个村的村委会选举，积累了大量观察资料。还曾组织参与“村支书视野中的村治”调查活动，已完成第一轮40余名村支书的访谈，整理有80余万字的文字资料。现在正从事乡村财政状况和乡村社会性质两项研究。

不断走向深入的

乡村治理与公共权力选举

《当代中国乡村治理与选举观察研究丛书》总序

刘亚伟 马 来

—

1998年，江泽民主席在安徽视察时，热情洋溢地讲，中国的农民对中国的改革开放功不可没。分田到户、联产承包和乡镇企业奏响了经济改革的冲锋号。村级直选和村民自治更是开了中国基层民主的先河。

2002年3月，朱镕基总理在人代会上再次强调农民的减负和增收问题，并把增加农民收入看成是自己总理生涯中最大的挑战。

中国的农民，他们赖以生存的土地和他们日日夜夜操持的行业正一步一步逼近和挑战中国的改革、中国的发展、中国的现代化和中国的民主化。中国的村落和乡镇既可能是中国现代化的生力军，也可能是中国走向世界的绊脚石。农民富裕了，国家才有真正的小康；农民高兴了，中国才没有后顾之忧。农村的稳定事关中国社会的稳定。

分田到户和联产承包所产生的巨大的能量已到强弩之末；有人指出，村民自治似乎也因两委矛盾、人口流动、乡镇政府的挤压和国家大环境的问题而处于原地踏步的状态。更多的人目前更加关心的是农村的稳定和因为农民负担的加重与收入降低所带来的不稳定。

中国的官员、学者、城里人、农民自己（进城打工的和在家务农的）都戴着各自因背景、经历、地位、所受教育、对信息掌握程

度不同而颜色不同的眼镜在观察农村、农业和农民。他们得出的结论也是大相径庭的。

我们编辑、出版《当代中国乡村治理与选举观察研究丛书》，就是想给关心三农问题的学者、官员和普通百姓提供一个新的角度，一副不易多得的显微镜，一个丈量农民的心胸和观念、官员的领导和心态多维的尺度，一幅可以折射农村实景的图画。

新的角度是指乡村的选举和治理；显微镜是指用新的田野调查的方式了解、勾勒和分析目前村级组织的困境、村民自治的缘起、发展和问题；多维的尺度是指丛书的作者所使用的各种各样的理论和分析方法、观察问题所采用的特别的角度和将中国农村所出现的现象放在历史和世界的上下文里进行研讨的手段；而图画是指近百位学者和官员为我们描绘的中国农村民主在改革开放之后从一种自发的、简单的要求到地方政府的参差不齐的动员、主导和推动，从保障这种民主的法律的试行到目前对这些法律、法规的自觉的遵守与执行的过程。

本套丛书的作者有近百人，他们分布在全国各地，其中大部分是学者，为了编写好本套丛书，他们的足迹遍及大江南北许许多多的村庄。田野调查是他们研究的基本手段和方法，包括选举前的进村采访、选举中的现场跟踪观察、选举后的治理现状回访和对所收集的各种资料和文件的甄别、分析和总结，其中的艰辛可想而知。丛书的另一些作者是政府官员，他们既是法律、法规的执行人，又是农村治理的当事人，也是对中国农村未来发展的思考者；兢兢业业、勤勤恳恳是他们的一贯作风，字里行间烙下了他们的所见所闻、所思所想。

二

从渐进改革的实践看，《中华人民共和国村民委员会组织法》自1987年试行、1988年选举运作开始，即对乡村社会产生了影响。

经过十年艰苦的试行，1998年，《中华人民共和国村民委员会组织法》经全国人民代表大会修订正式颁布。自此，具有法律意义、体现现代法治精神的、一人一票的选举正式进入中国的乡村社会，以村庄为基础的村民自治的格局正在形成。

中国的农民每三年直接选一次自己的当家人。这种从前没有过的选举的确“惹是生非”，在中国大大小小的村落演出了许许多多政治的、社会的和家族的活剧。这一新的民主程序的导入，必然涉及到选举与治理中的乡镇权力、宗族及社会关系，现行选举运作的机制及农村民众对法治精神的领会程度；同时在客观上，它也必然涉及自20世纪以来国家权力“下沉”后形成的国家与社会的治理关系及相关的制度安排。因此，村民自治——特别是其中公共权力的选举，对中国乡村社会的影响是广泛而深远的，同时也将是持久的。

村民自治的秩序状态，是由民主化的选举、决策、管理和监督来实现的。选举是前提和基础，没有民主化的选举，就不可能有民主化的决策、管理和监督，村民自治也就无从谈起。在这场变革当中，选举和治理始终是密切相关、内容又极其丰富的两个主题。“选举是治理的焦点性事件”，是治理的一个政治程序，这个程序的实现过程，又是乡村社会诸多关系的深度的、全息的反映；当然，选举可以被看做是治理现状形成的制度原因，选举的质与量在很大程度上直接决定着治理的现状和格局。反过来看，治理本身体现着制度的绩效。这同时也是推动变革的原因。

三

村级直选只是中国农村这枚硬币的一面。如果说这一面的变化已使我们目不暇接的话，那么硬币的另一面，中国农村的治理，特别是在法律上可以实行“自我管理、自我服务、自我教育”的村庄与乡镇党委、政府和人大的关系，以及中国整个国家机器运转的内在联系，同经济发展、市场化的渗透、政治意识的强化的互动，

则更是一个千姿百态的世界。中国的乡镇干部面临来自农民的冲击和县市一级政府的压力，常常不知所措，疲于应付，苦苦地寻找治理的招数。从某种意义上说，村级直选即使从竞争、公平和合理的角度上讲是天衣无缝的，但选举的结果仍然存在轻而易举地被否决、被搁置、被虚化的可能，参选的人和当选的人可以照样没有权利、没有保护自己的利益的机制可依靠。

选举与治理互动实践中的种种问题，一方面亟待作出经验总结，通过完善操作及相关的技术系统予以解决；另一方面，期待理论创新，即通过对乡村社会性质认识的深化和准确把握，创新理论，获得对现实问题的强力解释。这些都从根本上制约着乡村民主化治理的进程。这是我们出版本丛书的问题意识和意义所在。

同时，我国的农业、农村和农民问题，不论从社会群体看，空间地域看，还是从产业关联与国家经济整体实力提升的关系看，都已现实地成为现代化进程的沉重拖曳，这是本丛书各问题意识的宏观背景。

对于一个相当长时期处于“大一统”乡村关系中、又保有传统人文社会型态的中国农村来说，其变革实践与中国改革整体推进的关系极为密切，历史对此已作出证明；同时，农村的改革也必将为政治体制改革的深入开展积累经验，拓展基础。这也是我们出版本丛书的题中应有之义。

四

本丛书共八种，是对世纪之交乡土中国治理与选举的全景透视，共含两部论文集、四部治理与选举观察研究的专著、两部工作笔记。丛书共分两辑，第一辑五种：《无声的革命——村民直选的历史、现实和未来》《乡村关系视野中的村庄选举——以内蒙古桥乡村委会换届选举为个案》《遭遇选举的乡村社会——荆门市第四届村委会选举观察》《宗族、乡村权力与选举——对江西省十二个

村委会选举的观察研究》和《村民自治的村庄基础——来自全国十个省市的村民自治调查报告》。第二辑三种，包括《给农民让权——直选的回声》《对农民让利——一个乡镇党委书记的工作笔记》和《向农民道歉——一个县委组织部长的驻村手记》。

本套丛书向读者介绍了国内外学者和中国的政府官员对乡村两级目前面临的各种问题所进行的理论透视和分析的成果，客观而准确地展现了中国乡村社会在村民自治和村级直选的大背景里发生的冲突、突变和整合，并对理论分析和客观描述作了充满情感的、动作分明的、有血有肉的注解。第一辑着重于乡村选举观察研究；第二辑着重于治理及治理中存在问题的揭示与回应。

五

本套丛书的出版得到了多方的协助。没有这些机构和个人的帮助及鼓励，很难想像这套书可以一次出好、出齐。

卡特中心的中国村民选举项目是福特基金会和西北大学出版社的“媒人”，为本套丛书的出版“穿针引线”。卡特中心也是丛书的赞助单位。美国前总统卡特先生为中美建交、中美关系的发展做出了不可磨灭的贡献。卡特总统2001年第7次访问中国时，专门到江苏昆山观摩村委会选举。他曾经告诉拜会他的中国客人，作为一个种花生的农民，他最了解农民自治的意义；作为民选的州长和总统，他最知道选举的重要性；作为在退位之后足迹遍及世界各地的政治家，他最晓得农村良性发展对一个国家长治久安的重要性。他曾多次讲过，中国的基层民主对中国的现代化和民主化具有重大意义。

我们要感谢福特基金会和莎琳女士。没有莎琳女士对选题的支持和福特基金会的慷慨的财力赞助，丛书的出版将会大大推迟甚至夭折。

华中师大的贺雪峰、项继权和中央党校的全志辉不仅是作者，

他们在丛书的策划、稿件的收集和整理方面也提供了不可或缺的帮助。

国家民政部的詹成付副司长和陕西省民政厅的张宇联处长为丛书的出版出谋献策。

陕西省新闻出版局的领导同志也为本丛书的出版给予了精心的指导。

全国人大的李宁燕不厌其烦，在业余时间一遍又一遍地翻译一天几变的前言、目录和作者、编者简介。

我们对以上机构和个人以及本套丛书的所有作者表示衷心的感谢！

2002年5月

本书收录了多位作者在山西、湖北、山东、吉林、安徽、江西、浙江、江苏、广东和北京所做的关于村民自治实践状况的调查报告。调查选点是随机的，没有典型性，但比较真实。调查报告的作者都是近年活跃在村民自治研究领域的年轻学者，都有过较为长期的农村调查经历，调查经验比较丰富，调查报告生动有趣，提出的理论问题和政策问题令人深思。

收入本书的10篇调查报告，大都关注两个方面的问题，一是村民自治的政策后果，二是村民自治的村庄基础。村民自治也可以看做是一种民主化的村级治理制度，其目标是在国家无力为村庄提供足够秩序的情况下，通过改善村庄的治理来提供自足的村庄秩序。本书收入的10篇调查报告表明村民自治的确改善了村庄治理，为村庄秩序提供了制度基础。不过，村民自治也带来了许许多多的问题。这些问题在不同村庄的表现不同，我们必须深入到村庄内部来看村民自治这一自上而下安排下来的制度，才能贴切地观察和讨论村民自治与村庄本身的对接过程——与村庄自身的组织资源的瓜葛、与村庄集体经济发展的关联，与村民的面子、宗族观念，乃至与村民的性格和村民与村民之间的相互联系的千丝万缕的相关性。不了解和理解村民自治的实践过程，就不能看到制度背后的

社会基础。

本书分上下两篇，上篇题为“派性、选举与村庄秩序”，下篇为“集体经济、选举与村庄秩序”。本书的编者将派性和集体经济状况作为分类的主要依据，而将选举和村庄秩序作为共同项。民主选举作为村庄政治中最为耀目的事件，对村庄治理的影响最大，也是当前村民自治制度安排中实施最为彻底有效、最不同于传统村庄治理方式的方面。民主决策本来是村庄治理中更为基础的方面，可惜当前民主决策在实践中落实得普遍不好，不如民主选举落到了实处。选择选举作为共同项的另一个原因是，正是选举这个牵动所有村民和村干部的戏剧化事件，最为彻底地将村庄社会的形貌表现了出来，反过来又构造了村庄社会本身的形貌。村集体经济状况往往决定了村庄治理的方式，也决定了村庄选举的方式，村庄选举又制造或强化、有时也消解了村庄的派性斗争。

本书的视角相当别致，主要从“村庄的规模”、“村民与村民之间的联系”和“村庄精英”三个方面探索在村级直选中变幻莫测的乡村秩序，之后又更上一层楼，大胆而犀利地分析目前尖锐的乡村关系和随着村级直选而日趋紧张的所谓“两委关系”，即村委会和村党支部缘何不睦。本书不仅会给从事中国农村研究的海内外学人提供翔实的一手资料，也为政府的政策制定人献上了一份宝贵的有关中国农村变化的新坐标。

序 言

2001年，我们在山西、湖北、山东、吉林、安徽、江西、浙江、江苏、广东和北京各选择一个村作了关于村民自治实践状况的调查。调查选点是随机的，没有典型性，但比较真实。调查报告的作者都是近年活跃在村民自治研究领域的年轻学者，都有过较为长期的农村调查经历，调查经验比较丰富，调查报告生动有趣，提出的理论问题和政策问题令人深思。

总的来说，收入本书的10篇调查报告，大都关注两个方面的问题，一是村民自治的政策后果，二是村民自治的村庄基础。村民自治也可以看做一种民主化的村级治理制度，其目标是在国家无力为村庄提供足够秩序的情况下，通过改善村庄的治理来提供自足的村庄秩序。改善村庄治理的具体办法就是《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下书中简称为“村民委员会组织法”）上规定的民主选举、民主决策、民主监督、民主管理。从本书收入的10篇调查报告来看，村民自治大大改善了村庄治理，从而为村庄秩序提供了制度基础。不过，村民自治也带来了问题，这些问题在不同村庄的表现相当不同，抽象地讨论村民自治的好和坏、功与过，是不能解决问题的，必须深入到村庄内部来看村民自治这一自上而下安排下来的制度，讨论村民自治制度与村庄本身的对接过程，与村庄自组织资源，与村庄集体经济状况，与村民的面子、宗族观念，乃至与村民的性格和村民与村民之间的相互联系状况的相关性，从而理解村民自治的实践过

程，看到制度背后的社会基础。村庄自足的秩序需求，自上而下的制度安排，当前村庄本身的社会状况，构成了本书调查报告的关键词。

本书大部分调查报告都有一个历史的线索，以分析村民自治的由来，比较村民自治这样一种民主化村级治理方式到来时的村庄模样。任何选择都是在既有条件下的选择，村民自治制度也不例外。我们或许可以说村民自治不是最优的选择，但从全国农村当前的现实条件来看，村民自治制度肯定是一个较传统村庄治理制度优越的选择。在对本书调查报告的编辑上，我们分上下两篇，上篇题为“派性、选举与村庄秩序”，下篇题为“集体经济、选举与村庄秩序”。从上下篇的标题上可以看到，我们将派性和集体经济状况作为分类的主要依据，而将选举和村庄秩序作为了共同项。这样编辑的理由，是民主选举作为村庄政治中最为耀目的事件，对村庄治理的影响最大，也是当前村民自治制度安排中实施最为彻底有效，最不同于传统村庄治理方式的方面。民主决策本来是村庄治理中更为基础的方面，可惜当前民主决策在实践中落实得普遍不好，不如民主选举落到了实处。选择选举作为共同项的另一个原因是，正是选举这个牵动所有村民和村干部的戏剧化事件，最为彻底地将村庄社会的形貌表现了出来，反过来又构造了村庄社会本身的形貌。村集体经济状况往往决定了村庄治理的方式，也决定了村庄选举的方式，村庄选举又制造或强化、有时也消解了村庄的派性斗争。

具体来讲，我们是从村集体经济的有无和多少来作为划分上下篇的依据的，村集体经济状况对村民自治的影响极大。

所谓村集体经济，就是村级组织可以获得或掌握使用的经济资源，较多的村集体经济资源不仅可以减少向村民提取经济资源的数量，缓和当前农村普遍存在的因为收取提留产生的干群矛盾，而且可以通过向村民分配村集体经济资源制造的公共

物品，获得村干部对村民的主动性。较多的村集体经济资源，提高了村级组织的运作效率，强化了村干部对村民的优势地位。引入村民自治制度以后，村民有更多参与村务活动的积极性，更愿意参与村委会的选举和村务决策。在村级组织不仅不需要向村民提取经济资源，而且可以向村民分配公共福利时，村务决策，尤其是通过村民代表会议决策的合法化了的村务决策，具有强大的执行能力。而村集体经济很少的村庄，村级组织不仅不能代替农民向国家交纳税费，而且办任何一件事情都需要向村民提取，由此造成农民负担过重和干群关系紧张，村民以拒交税费来抗拒村干部的权威，村民获得了对村干部的主动性。引入村民自治制度以后，村民既可能通过民主的办法来抵制上级过多的提取，也可能通过选择好干部，达成妥善协议，来改善村庄治理，提高村庄公共物品的供给能力。但是，因为村集体经济资源较少，村干部的正当报酬不会太高，村民达成合作协议需要出钱出力而难度骤增，少数反对合作的村民成为村庄公共物品提供越不过去的坎。从村民方面看，要么对村庄事务参与过度，要么对村级治理漠不关心。总之，村集体经济资源的有无与多少，对于村民自治的过程与后果具有决定性的影响。本书上篇的6个调查报告，基本上是那种村集体经济资源很少的村庄类型，下篇的4个调查报告，是村集体经济资源较多的村庄类型。

较多的村集体经济资源因其本身的来源与性质的不同，而会对治理产生相当不同的影响。阅读下篇的4个报告，可以明确发现这种不同。具体来看，一类村庄的集体经济资源主要来自村办企业，如古泉村和杨村的例子，这类村庄的村级组织掌握着大大优于一般村民的经济资源，并因此具有远高于一般村民的权威。这类村庄的村干部具有很强的绵延性和传递性，即使是村委会选举，也大多是由村级组织自身的决定和上级组织的干预，决定了村干部的当选，在那些由能人办村办企业起家的明星村，如

华西村、南街村，情况更是如此。苏南的村办企业发达，其村级治理或村民自治的过程便大多是这种类型。另一类村庄的集体经济资源主要来自于卖土地的收入，这类村庄的收入来得太突然，且与某个村干部的个人魅力没有关系。简单地说，这种收入，很难归入某个村干部和村级组织的经营才干，与个人无关。这类村庄获得的集体经济资源便面临着村民强大的分享压力，在村民自治的过程中，村民可以分成一派又一派组织起来分享村集体收入的成果。这类村庄，村民参与村务积极，村干部本身缺乏自我绵延与传递的能力，村委会选举成为动员全村村民的最有力武器，村民代表会议吵得一塌糊涂。这类村庄大多集中于个体私营经济发达的城郊型农村。目前发生的村委会主任罢免案之所以大多发生在温州、珠江三角洲等私营经济发达的地区和城郊型农村，不是没有原因的。

村集体经济较少的村庄也有激烈的争斗，具体可以分为两种类型，一类是与传统因素联系起来的争斗，诸如与宗族意识、面子观念、宗教信仰等相联的争斗。另一类是与少数村干部或村民个人利益密切联系起来的争斗。这两种争斗在目前的中国农村，因为传统深入农村的能力大大下降，而更多表现为上层的、间接的且间歇性的争斗。相对来说，与传统相联系的村庄争斗更加稳定和深入，在村庄的动员能力更强，具有“派系”斗争的特征。而在那些村集体经济较少且传统断裂的村庄，即使发生争斗，也仅限于上层少数人中，这种争斗很不稳定，动员能力弱，以利益许诺为基础建立起来的分派斗争只能是派性斗争。派性斗争最重要的特征是以两个争斗的个人为中心建立起来的，争斗双方中一方的退出，即意味着派性斗争的结束。

而大量的集体经济贫乏村庄即使引入村民自治制度，也并不会因此产生戏剧性的场面。一切都似乎没有变化，村民对村委会选举十分冷漠，更不用说对村务决策的参与了。多数村民的想

法是，只要村干部不找我收钱，他们做什么事情与我何干！不过，当村民因为诸如水利工程、桥梁道路等设施被破坏，社会治安、道德水平等基本需求不能得到满足时，他们是迫切期望村干部来为他们提供公共物品和村庄秩序的。村民自治是提供公共物品的一种办法，这是一种民主的办法，试图通过村民本身的参与来约束村干部的不良行为，提高村庄资源的动员能力，从而为村庄秩序提供来自村庄的基础。实践中的很多村庄是比较好地达到了这个目标的，本书上编的6篇调查报告即是例证。问题是，这种办法并非一了百了。离开了村民的参与积极性，离开了对少数村民不合作倾向的约束能力，村民自治这种民主治村方法的效果要大打折扣。

必须将村民自治的效果与村民的行为倾向，与村民和村民之间的关系状况及这种关系对村民行为的约束能力，与村民和村干部及村庄精英的互动状况相联系，来讨论村民自治的村庄基础在哪里。随后应该讨论村民自治的相关政策问题。

先来讨论与村民自治相关的理论问题。这里讨论的理论问题，仅是一个方面，即村民自治制度村庄基础的方面。

1. 村庄的规模

这里及前面讲的村庄，也就是村委会。村委会的规模即其人口的多少和地域的大小。当前的村委会一般是承接人民公社时期的生产大队而来。生产大队下面的生产小队改为村民小组。人民公社初期实行“一大二公”，生产单位规模较大，带来极大的效率损失。1962年八届三中全会通过的《人民公社60条》确认了“三级所有，队为基础”的原则，将生产队作为组织劳动的基本单位。生产队一般20~30户人家，百余人，是一个相互熟识的熟人社会，这种社会中，因为相互熟识，可以相互监督，舆论约束也比较有力，从而减轻了人民公社体制本身的问题，使人民公社可以再延续20年之久。建立在生产小队之上的生产大队