

当代中国乡村治理与选举观察研究丛书

(第三辑)

杨集实验： 两推一选书记镇长

——嵌入乡村社会的事件及侧重学术角度的解读

■ 徐勇 贺雪峰 主编

西北大学出版社

目 录

导 论	轱辘
第一章 乡村场景	轱辘
第一节 杨集概貌	轱辘
第二节 机构设置	轱辘
第三节 乡村关系	轱辘
第四节 “吃饭财政”	轱辘
第五节 农村税费改革	轱辘
第二章 书记镇长的选举	轱辘
第一节 上层导入改革设想	轱辘
第二节 实验日程表及制度安排	轱辘
第三节 选举实验的具体过程(一)	轱辘
第四节 选举实验的具体过程(二)	轱辘
第五节 理论分析与反思	轱辘
第三章 村庄视角的选举	轱辘
第一节 村情介绍	轱辘
第二节 动员	轱辘
第三节 村支委选举	轱辘
第四节 “海捞”	轱辘
第五节 党代表与党委书记的推选	轱辘
第六节 镇党代会选举	轱辘
第七节 村民选举大会	轱辘
第八节 村民代表二推镇长候选人	轱辘

第九节	镇人代会选举	转远
第十节	小结	转苑
第四章	村两委换届选举	转蒙
第一节	选举的启动 :导入与动员	转蒙
第二节	选举过程 :程序与操作	转缘
第三节	解读选举 :相关问题的讨论	转怨
第四节	简短的结语 :对选举的初步 评价	转猿
第五章	乡镇选举的定位	转远
第一节	乡镇选举的两种模式	转远
第二节	三种选举模式的比较	转远
第三节	乡镇选举的前景	转苑
第四节	乡镇的定位	转怨
第五节	小结	转猿
第六章	嵌入生活的选举	转源
第一节	生存处境的离散状态与集体 行动能力的缺位	转源
第二节	制度性暗示与农民的自动 跟从	转猿
第三节	精英的利益调整与被排斥的 农民	转园
第四节	农民的道义计算与生活经验 ...	转愿
第七章	乡镇体制的结构	转蒙
第一节	乡镇体制的常规	转蒙
第二节	县乡互动	转源

第三节 乡镇体制的戏剧化过程	转页
第四节 乡镇体制的深层结构	转页
第八章 乡村政治的框架	转页
第一节 乡村政治的两分	转页
第二节 国家是谁	转页
第三节 社会在哪里	转页
第四节 乡村政治学的展开	转页
后 记	转页
有关丛书和本书的英文附件	转页

导 论

1980年，位于中国中部地区的湖北省发生了两件引人注目的大事。一是潜江市纠正前几年乡政府撤销和停止150多名村干部职务的做法，一是京山县杨集镇进行了两推一选镇党委书记和镇长的实验。这两件看起来缺乏直接关联性的事情，却在向世人昭告着：起始于20世纪70年代初的农村基层民主发展正在由村向乡扩展，直接冲击着传统的国家政权管理体系。

—

杨集镇两推一选书记镇长的实验，使民众得以通过平和的推选方式影响基层政权体系的治理者。由民众参与决定政权体系的治理者，这在中国历史上是难以想像的事件。它是对传统和习以为常的政治规则的挑战和冲击。今天是昨天的延续。我们只有将这一事件放在中国政治进程的历史大背景下，才能认识其特殊的意义。

国家是“文明社会的概括”^①。国家的一个重要标志就是按

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年第2版，第250页。

地区划分它的国民。自从有了国家，公共事务日益增多，利益关系日益复杂，社会冲突不断增多，这就需要有专门从事国家治理的人。由谁治，治什么，怎样治，便构成了政治的主要内容。所以，在孙中山看来，政治就是管理众人之事。要管理众人之事，就必然产生特殊的公共权力。公共权力的来源与配置在不同的社会有很大的不同，并因此形成特定的政治关系和政治文明形态。

由于农业的发达，中国是一个文明早熟的国家。自秦以后，就形成了庞大的专制帝国。天下与天子一体，国土与国王同一。皇帝是国土的终极主人。而普天之下的王土及生活其上的人民却要“设官而治”，即依靠多个层级的官僚加以统治。只有皇帝及依附和听命于他的官僚才占有公共权力。因此，建立在小农经济结构之上的中国政治本质上是专制官僚政治。整个社会裂变为上层官僚和底层民众两个对立的层次。即“上智下愚”，“劳心者治人，劳力者治于人”。“少数握有权柄的精英与无权无势的民众之间的这种截然分明的界限，是中国传统政治的一个明显特征。”^① 官民关系是最基本的政治关系，官民矛盾是最基本的政治矛盾。

在专制官僚政治体系下，作为劳力者的民众是外于政治的。分散孤立、贫困无知，使他们不得不听命于占有合法暴力的官僚，甚至“把官僚的统治当做天造地设和无法抗拒的常规来接

① [美]詹姆斯·汤森·布兰特利·沃马克：《中国政治》，江苏人民出版社 1999 年版，第 100 页。

受”^①，不可能对官僚的治理行为产生任何影响力。他们最高的政治理想是期盼一个爱民恤民的“好皇帝”和“清官”。这是因为，权力的来源决定权力运用的取向。各个层级官僚手中的权力来源于皇帝自上而下的授予，决定了他们的政治行为“只对君主负责或下级只层层对上级负责，而不对人民负责”^②。皇帝官僚自成一体，由其构成的政治体系自我封闭。当然，治者需要以被治者为存在的前提。儒家学说因此成为支配专制官僚政治的意识形态。儒家主张以民为本，以德治国。皇帝选官任官的主要标准就是通过考试或推举，使那些最能理解和掌握儒家学说的人进入官僚体系，以达到有效治民的目的。

但是，自我封闭的专制官僚体制无时无刻地不在自我破坏着以民为本的政治理想。这是因为，当官僚作为一门职业存在之时，就有其特殊的利益。尽管官僚的权力来源于皇帝的授予，但皇帝难以也不可能完全驾驭众多的官僚。为此，直接运用政治权力的官员就成为一个有着特殊利益的集团，并会形成支配这一集团成员行为的规则，构造出以官员及官员行为为主体的政治生态，即所谓的“官场”。官场有官场运行的自身逻辑。这种逻辑往往与儒家理想不相一致，甚至背道而驰。如儒家主张任人唯贤，但官场更多奉行的是资历排序。如果中途有人插队，便意味着许多人多年的企盼化为流水。儒家主张知人善任，但官场更为流行的是“关系”、“背景”和“靠山”。没有“关系”、

① 王亚南：《中国官僚政治研究》再版序言，中国社会科学出版社1985年版，第猿页。

② 王亚南：《中国官僚政治研究》再版序言，中国社会科学出版社1985年版，第缘页。

“背景”和“靠山”，便难以得到提名和保荐，决定官员任用升迁的人怎样才能知你而任你呢？儒家主张以民为本，但为了投资于“关系”、“背景”和“靠山”，以获得更多利益，官员经常会与民争利，以至民怨沸腾，民不聊生，直到官逼民反。中国历朝历代，大小官员数不胜数，真正的“清官”却是寥若晨星。造成这一后果的体制性原因便是，高高在上的皇帝无法监督众多的官员，而受官员统治的民众却外在于官场，无法影响和制约官员行为。于是，随着王朝运行，官僚集团愈来愈大，统治成本愈来愈高，官民之间愈来愈远，“以民为本”的政治理想只能流于空想。官民之间的油水关系以及官民之间的对立矛盾导致中国不断陷入周期性的治乱之中，大大迟滞了中国的文明进程。

进入 20 世纪，中国的政治进入大变革大动荡时期。在这一非常规时期，社会求贤若渴，大量英雄豪杰登上政治舞台，并叱咤风云。谁能想像，如果不是风云激荡的年代，韶山冲里怎会出现毛泽东这样的一代天骄呢？但是，当尘埃落定，江山一统之时，中国政治是否会重新陷于其兴也勃、其衰也忽的历史周期率之中呢？老资格的民主人士黄炎培在中国革命胜利之时，郑重地向毛泽东提出了这一严峻的问题。领导民主革命的毛泽东对此作出了明确的回答：共产党不会陷于历史的周期率。因为共产党找到了一条新路，这就是由人民监督政府，使政府不敢懈怠。

但是，要在一个有着数千年专制历史的国度，开辟一条民主新路谈何容易。1949 年以后，国家趋于一统。在人民革命中建立的政治体系前所未有的全面深入地渗透到社会生活之中，对有效的治理和权力与民众的联系要求也前所未有的高。但在

走向常规性治理中，直接从事治理活动的干部逐渐成为政治舞台上的主要角色，民众在政治生活中的影响力日益缩小，并出现了少数官员惟上是从、瞎指挥、压制民众，甚至以权谋私的现象。其重要原因就是治理权力自上而下高度集中，政治体系自我运行，干部的选拔、提升、工作、待遇等自成规则，与民众的关联度愈来愈小。刚刚经历过民主革命的毛泽东对此有着特殊的敏感性，意识到政治体系的日益封闭将会导致干部脱离人民群众的危险性。为此，他提出了两条防范措施，一是坚持革命时期“从群众中来，到群众中去”的群众路线，主张干部与群众“同吃、同住、同劳动”，以强化干部“为人民服务”的革命理想；二是通过不间断的群众政治运动整肃干部的官僚主义作风和特权意识。“文化大革命”的重要起因就是试图以自下而上的群众运动打倒所谓的官僚资产阶级，打通干部与群众的连接，重新建构一个以人民为主体的开放政治体系。在“文革”中，毛泽东一再强调“我们的权力是谁给的”这一问题。但是，毛泽东没有意识到，新中国建立以后走向封闭的政治体系正是由于高度集权的政治体制决定的。在这一体制下，作为政治主体的人民缺乏影响政治体系的制度化参与渠道。官员权力的授予主要是上级而不是群众。谁授权对谁负责，这是政治运行的基本规则。因此，在自上而下单一授权体制下，仅仅依靠革命传统教育和不断的政治运动来解决干群矛盾问题是不可能的，也是难以持续的。

只是经历了“文化大革命”之后，邓小平对官僚主义的体制性根源问题才有了较为深刻的认识，认为正是高度集权的政治体制造成了脱离群众的官僚主义弊端。1982年9月15日，邓小平发表了著名的《党和国家领导制度的改革》一文，指出：

“官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。”其根源便是权力过分集中的体制。而这种体制又与“我国历史上封建专制主义的影响有关”，“不少地方和单位，都有家长式的人物，他们的权力不受制约，别人都要惟命是从，甚至形成对他们的人身依附关系”。他郑重指出：“这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”^①为此，他主张要进行政治体制改革，建设社会主义民主，健全社会主义法制。希望通过民主和法治的方式解决人民对政治体系的影响问题。因为，当人民得以当家作主之时，层层官僚就难以随意主民了。

当然，由于人们对政治体制改革的复杂性和艰难性认识不足，加上 20 世纪一直延续的政治激进主义的影响，致使 20 世纪 80 年代的政治体制改革和民主化进程受到冲击而延缓步伐。在“稳定压倒一切”的框架下，市场经济导向的经济体制改革取得了突破性进展。90 年代，与市场经济迅速发展相伴随的是市场经济内含的经济人意识日益深入地渗透到政治生活领域，出现了政治腐败问题。表现之一就是跑官要官，买官卖官。福建省一个县委书记卖官的人生哲学竟然是“当官不发财，请我都不来”。陕西省有一个贫困县份，就是在这个县，几乎所有的乡级以上的官员都要向县委书记行贿。“不跑不送，原地不动”已成为某些地方官场里一个心照不宣的普遍规则。这一现象引起社会强烈不满。然而，作为政治学者，我们要追问的是跑官要官是向什么地方跑、向谁要？为什么官职成了买卖的对象，

① 参见《邓小平文选》第二卷，人民出版社 1994 年版，第 340 页。

任官升官需要跑和送？其内在的机制便是自上而下的层级授权体制。在这种授权体制下，官员的任职和升迁都需要上一级领导，特别是主要领导的提名。为了获得提名并同时获得相应的职务，下级官员需要得到上级领导的知晓、好感和信任。跑官要官、买官卖官因此而发生。这种行为被当事人视为不得已的投资行为。而投资的资本在相当程度上来自于社会大众，投资后所获得的回报也在相当程度上来自于社会大众。这势必会引起社会的不满。而要从根本上解决这个问题，最主要的还是深化政治体制改革，改变单向的自上而下的个人授权体制，建设社会主义民主政治。1997年召开的中共十六大，进一步提出了发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明的任务。

民主政治的基本特征就是政治权力归属于人民，从事治理活动的官员要对人民负责。其中的重要机制就是由人民选举不同层级的主要官员。民主选举因而成为现代民主政治的基础，也是解决权力腐败的良方之一。杨集两推一选乡镇领导便是将民主选举的机制引入干部的任用选拔过程中。这是前所未有的实验，在一个自上而下授权体制延续上千年的国度里具有特殊的意义。

二

杨集实验发生于湖北省一个很不起眼的乡镇。从中国的行政层级看，乡镇是国家的基层政权，乡镇一级官员是国家最低一级的行政官员。为什么在这样一个级别进行的一场选举会引起社会的普遍关注呢？

中国是一个人口众多、地域辽阔的超大国家，政府系统由

多个层级构成。直接与民众打交道的是所谓“管民的官”，在他们之上的则是“管官的官”。普通百姓可能一辈子也不会接触到“皇上”，也很少能接触到“管官的官”。他们接触最多的就是“管民的官”。因此，这一级官员虽然层级最低，却直接代表国家在民众中的形象，直接在民众中体现着国家的意志，民众的福祸可能直接系于其身。正因为如此，传统社会的正统理念要求他们能够成为“亲民之官”。

但是，在自上而下授权体制下，要做一个“亲民之官”谈何容易。他们位于权力的末梢，虽然位卑，但受权力体系的制约和监督也最少。这就给他们提供了较大的政治空间。亲民抑或害民，扰民抑或安民，为国家大局还是为一己之利，很大程度取决于个人道德行为和风范。作为权力中枢的中央对基层的治理鞭长莫及，即所谓“天高皇帝远”，以至基层官员的为所欲为往往会蛀空国家治理的基石，这是历代王朝都十分头痛的事。即使在新中国建立后的人民公社体制下，农村社会直接纳入国家体系，也无法有效控制基层官员的行为，因此才有从农村外部下派干部到农村发动农民搞“四清”运动，解决基层干部脱离群众的问题。人民公社体制废除后，与人民公社体制相匹配的集体主义意识形态迅即松弛，取而代之的是与市场经济相一致的个人主义价值取向，基层干部的谋利意识急剧扩张，而国家的体制性权力又上收至乡镇，这使得国家很难以体制性权力架构制约基层干部，特别是许多政府行为需要由基层干部去代为完成，而国家并没有支付相应的报酬，以至于基层干部只得“搭便车”的方式作为完成不讨好的某些政府行为的补偿。而基层干部不受制约的谋利行为必然与作为利益主体的农民发生尖锐的冲突，并直接导致国家与农民关系的日益紧张化（尽

管上层官员腐败的问题更严重，但由于与农民的利益没有直接的联系，使农民对能够感受和体验到的基层干部腐败更为痛恨）。显然，国家不可能再以下派干部进行群众运动的方式解决基层干部的失控问题。这就需要寻找一种新的治理方式。20世纪80年代后期产生的村民自治因此受到重视。

村民自治本是以分户经营为特征的农村经济体制改革的产物。实行分户经营以后，人民公社体制失去组织生产的意义而被废除。之后，在乡镇以下成立村民委员会，实行村民自治，由村民自我管理、自我教育和自我服务。村民自治的运作方式遵循的是民主选举、民主决策、民主管理和民主监督原则。村民委员会的权力来自于村民授权，并接受村民的监督。公共权力来源于人民并接受人民监督可以说是村民自治的精髓，也充分体现了民主的价值取向。由于村民自治生长于乡村，并以一般民众作为政治主体，因此被称之为草根民主。这一民主形式通过村民的制度化参与，对防范和制约村干部的利益扩张发生了一定的作用，特别是有利于强化广大农民的民主意识，训练其民主技能，促使他们以和平民主法治的方式维护和扩展自己的权益，从而为建设社会主义民主大厦构筑牢固的基础。

但是，村民自治的价值又是有限的。村民委员会只是农村群众的自治组织，自治的范围主要是本村的公共事务和公益事业。村民自治只是社会形态的民主，而不是国家形态的民主。这种民主的范围只是发生于村庄。它可以通过一套民主规则和程序培育现代公民意识和公民人格，选举本村领导人，决定本村公共事务，但在超越社会之上的国家权力面前却往往无能为力。因此，随着村民自治的深化和公民意识的萌生，村级民主必然要求向上延伸，社会民主必然要求国家民主相配套。当村

的领导人由村民直接选举后，村民会提出“为什么乡官不可以由老百姓直选？”实行村务公开必然要求县乡政务公开。然而，村民自治的这一逻辑过程却受到了乡镇政权体制的约束，产生出村治与乡政的结构性矛盾。

这种结构性矛盾的深层次原因来自于国家对农村的治理体制。人民公社体制废除后，国家的体制性权力虽然上收至乡镇，但功能性权力却进一步向下延伸，政府任务日益增多，如税费收取、计划生育任务等。在自上而下各个层次任务构成的压力型体制下，基层政权仍然沿袭着“无所不管”的全能主义治理模式。而与自上而下的压力型行政体制不相配套的是，农村财政体制却实行的是分级财政体制。地方和基层政权必须完成上级下达的种种任务和指标，却没有相应的财政支持。由此造成了压力型行政与紧缺型财政的矛盾。为了完成上级政府的任务，乡镇的行为逻辑必然是将行政压力和财政困难再下达给村。由此便形成这样一种格局：村民委员会作为群众性自治组织，其功能却主要是完成政府任务；村干部拿的是村民的钱，办的是政府的事；由于种种任务的财政支出最终要由村民负担，从而造成村级财务紧张和农民负担沉重，村级公共事务和公益事业无财政支持，村民自治缺乏充实的内容而流于形式。这也是许多地方的村民委员会成为“准政府”，地方政府极力控制村民委员会选举的深层次原因。这种状况不仅严重制约着村民自治的深化和扩展，而且导致国家与农民的关系紧张。在湖北省这类地方财政十分困难的中部农业省份，矛盾尤其突出。1995年修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》通过后，在号称村民自治模范县（市）的湖北省潜江市，发生了乡镇党政撤换140多名村干部的事件，便是这一矛盾的集中反映。

为了减轻日益严重的农民负担，改善国家与农民的关系，进入 20 世纪以后，中央决定在农村实行税费改革。这一改革一度被称之为中国农村继土地改革、包产到户之后的第三次改革。税费改革会在一定时期、一定程度上减轻农民负担，但是如果没有相应的治理体制改革，其成效便难以巩固。道理很简单：自上而下各个层级下派的任务，乡镇仍然必须完成；受自上而下政绩考核和个人利益的驱动，乡镇官员必然会做出许多超出地方财力的事情，造成行政行为的无限扩张。压力型体制和行政行为扩张难以避免基层官员以各种名义再向农民伸手，从而造成农民负担的反弹。在由于村民自治而导致的村民民主意识日益增强的背景下，农民负担的反弹无疑会更加激化国家与农民、干部与群众的紧张关系。所以，随着税费改革，必然要求改革现行的治理体制。改革的目标之一就是变单一的对上负责制为双向的对上对下同时负责制，通过法治和村民参与来遏制地方和基层无限制的行政扩张。要建立这样一种负责制就必然要求改变单向的自上而下授权体制，让民众对于干部的任职和升迁有更大的影响力。杨集实验正是在这一背景下发生的。它是深化村民自治，推进农村税费改革的逻辑结果，而不仅仅是某个领导人的一时兴起，尽管在启动这一实验的过程中，地方领导人的勇气、胆识十分重要。

三

如果用现行的法律条文和组织规则衡量，杨集实验显然是有所超前的。如果用民主化的理想标准衡量，杨集实验的有限性更是显而易见的。阅读此书后，人们甚至会怀疑在中国农村

是否能够实行真正的民主？

现代政治学是以民主为基本价值取向的。在十六大提出发展社会主义民主，建设社会主义政治文明的背景下，杨集实验更会如许多报刊媒体一样赋予无限的民主价值和想像。而作为一个严肃的政治学者，我们并不是单纯地从民主的一维取向来认识这一实验，而是将其作为一个中国地方治理进程中从未发生过的一个事件加以考察和分析。

尽管杨集实验不是那么理想化，但它的示范性意义却是空前的。这就是它第一次将竞争机制引入基层政权体系，将自我封闭的政治体系向社会开放，“亲民之官”的任职和升迁不再只是由上级决定，所治下的民众也有了发言权和影响力。它强烈冲击着长期历史沿袭的单向的自上而下授权体制，也改变着长期习以为常的官场规则。这种突发性的规则变化势必引起基层政治生活的动荡。尽管民主化成为一种潮流，但当这一潮流成为真正的现实来到面前，人们又显得十分仓促、窘迫，甚至规避，缺乏必要的心理准备和承受力。因为，规则的改变不仅涉及到当事人的切身利益，而且会极大冲击人们习以为常的行事理念，从而出现政治不适应性。

政治不适应性首先表现于被选的人。按照多年的习惯，他们对自己的仕途已有明确的预期。他们的任职与升迁所要面对的只是上级少数人，有相对明确的预期。如根据资历排队，根据职务领域（如治域里的资源多寡）搭配，甚至还可以有讨价还价的空间。因为，正规的体制要求是下级服从上级，个人服从组织，但毕竟党政组织是由一个个有自己切身利益的人构成的。上级在要求下级服从，组织在要求个人服从的同时，也会考虑下级和个人的利益，甚至给予一些特殊的好处。这似乎是

官场中人人皆知又不宜公告的“潜规则”。人们正是按照这种“潜规则”来选择和决定自己的政治行为和处事方式。然而，“两推一选”规则的引入，一下子冲击着习以为常的官场规则。当事人面对的不再只是上级少数人，而要面对更多的人，包括其下级和社会民众。他们的任职和升迁不再是组织考察、上级提名、内部协调、统一思想，最后经历认可性的选举形式，而是经历社会动员、群众提名、各层次的推选、相互间的竞争，最后是差额性投票。根据以前的规则，所有的事情在选举会议之前都已确定，选举会议只是一次没有悬念的走过场。在新的规则下，不到票箱的票数清点结束，谁也不敢保证自己已稳操胜券。由此大大增加了不确定性及相应的压力。当事者不仅要考虑能否当选的利益，而且要考虑能否当选的面子。因为，在过去的规则下，没有升迁的人还可以找到一条安慰自己的正当性理由，这就是上面没有关系。虽然没有升上去，但道义上还有正当性。而根据新的规则，形式上大家机会均等，如未能当选，道义上的正当性也有可能缺失。于是，当事人感受到从未有过的压力。他们可以在口头上高谈阔论民主，而民主真的到了家门口，又倍感紧张和焦虑。无论是有可能还是没有可能当选的人，都得接受竞争性的挑战。我们不必猜测每个当事人的主观动机，也不必看重每个当事人的具体表现，但有一点是十分明确的，这就是当事人第一次感受到竞争性的压力，这种压力不再只是上级，而更主要的是民意。他们需要尊重民意，开始看重民意。他们可能仍然要跑官要官，但要向治下的民众那里跑，要向他们治下的选民要。这时，过去天天挂在口头的群众是“衣食父母”的理念才可能真正变为现实。其奥秘就在于“两推一选”内含的民主授权机制。