

社会变迁中的治民与民治

——中国农村民主制度建设研究

贾明德 郑梦熊 吴克强 著
叶道猛 杨宗科 赵寅科

西北大学出版社

序 言

荣敬本

1995年 11月，我们在河南新密市讨论《从压力型体制向民主合作体制的转变》的研究报告，邀请陕西省委政策研究室郑梦熊同志参加。体制的演变有自己的路径依赖，离不开自己的历史，在中国离不开秦始皇时期形成的中央集权的郡县制的影响。会后，我和郑梦熊同志一起到了咸阳市秦都区。

秦都区是当年秦始皇阿房宫的所在地。“六王毕，四海一，蜀山兀，阿房出。覆压三百余里，隔离天日。”从秦兵马俑可以推断，地上的宫殿，会比地下的宫殿大得多。《阿房宫赋》中的描述并非夸张之词，不过，“楚人一炬，可怜焦土”。秦都区正是给我们提供了秦制演变的最好的场所。

首先，我们来到了秦都区的留印村。留印这几年最大的变化是生产有了高速的增长，一年的产值达一个亿。我们向留印村的书记冯可义请教其中的奥秘，他很形象地说土地既可以种庄稼，也可以种工厂。这几年，留印村的产值的增加，得益于把农田改为工业用地，更主要不是靠村办企业，而是把土地租给私人，办私人企业。这样，农民既可以得到土地收入，也可以务工，得到工资收入。村集体则发挥自己的优势，投资建设厂房、道路、电力等基础设施，租给企业使用，收取租赁费，这样各方面都满意。郑梦熊同志也很形象地说，过去计划经济是包办婚姻，现在市场经济是自由恋爱，能做到土地、劳动和资本等资源的合理配置。我觉得，在理论和实际的结合上，他们把问题说清楚了。我

自然很关心冯书记个人的经历，他说，他当过村里的电工，过去出身不好，没在村里担任什么职务。土地到户后，自己先买了几台收割机，由于当时收割机很少，生意很好，自己就先富裕起来，留印村的党员看他是留印村的致富能人，就选举他当书记，希望他带领全村致富。冯可义深有感触地说：“现在的农村，穷干部领导不了富乡亲。”我终于明白了，所谓出身不好，无非是指家庭富裕些，或文化水平高些，这同“贫下中农”的概念是对立的。但是，没有致富的眼光，没有文化和技术才能，如何带领乡亲们市场经济中走上富裕的道路？因此，冯书记的话是很深刻的。

次日，我们到了秦都区的钓台镇，这个镇的经济发展，虽然赶不上留印村，但也居于全区前列，特别是会议室七八面群众自发送的锦旗，说明干群关系很融洽。就此，我向乡党委书记魏琦同志请教，他说，关键在于村干部。他们的办法是放手让村民自己选举“当家人”，效果非常好，现在，钓台镇约有相当一部分新当选的村委会主任并不是党员，但他们为群众办了实事，群众感谢的还是党和政府。这说明党的领导并不是削弱了，而是加强了，因为党让农民富裕起来的政策真正得到了贯彻。有了留印村的实例，我完全能理解魏书记所讲的深刻含意。我自然也会很关切地询问魏书记的经历。他原来是秦都区的团委书记，前两年被秦都区委派到钓台镇工作的。

这样，我们自然把眼光从村、乡再转到区，已经快晚上十点钟了，秦都区委书记张立勇同志忙了一天工作后晚上来看我们。他毕业于山东大学历史系，毕业后在中纪委工作，曾担任西北处处长，后主动要求到基层工作。也许因为当时他在中纪委工作，所以，他知道《经济社会体制比较》杂志上关于寻租问题的讨论。我们自然有很多共同的语言，但更重要的是我弄清楚了，留印村和钓台镇的改革都是以张立勇同志为首的秦都区委领导和支

持的。

1995年 缘月，我陪同福特基金会驻华代表托尼·赛奇先生和项目官员张乐伦女士访问秦都区，又见到了张立勇书记。他给我们详细介绍了秦都区改革的情况。概括起来，改革可以分为两个方面，一是企业改制，把秦都区的国营企业绝大部分都改为私营企业和股份制企业，大力发展民营经济；二是改革公车、手机、公房使用制度，实行交通补贴，手机折价给个人、话费包干，公房货币化分配，大大节约了财政开支，又提高了政府工作的效率。秦都区的改革当时在全国来说还是处于领先地位，因此，得到福特基金会官员的高度评价。我还陪他们访问了留印村和钓台镇。这样，秦都区的研究项目得到了大家一致的认可。

1996年 怨月，我陪同福特基金会新任驻华代表华安德先生和项目官员莎琳女士以及福特基金会总部的列普斯基教授再次来到秦都区访问。这两年，课题组的同志、秦都区委研究室主任王树萌同志以及西北大学的老师和同学们做了大量的细致的研究工作，特别是对村民自治和基层民主选举掌握了大量的第一手资料，其中给我们深刻印象的是钓台镇西张二村的选举。村委会的选举是按竞争的方式产生的，候选人要向选民发表竞选演说，新当选的村委会主任是一位致富的能人。他当选村委会主任后的第一件事是整修了村内的小学，而且正在修建村里的道路。我们也访问了西张二村的党支部书记，他领导的支部被评为模范党支部，奖状就挂在他家里。这位书记还抚养着别人遗弃的女婴，令人肃然起敬。他说，党的领导并不是说党支部书记一定要当村委会主任，而是要使党的号召变成群众的自觉行动，党员起模范带头作用。看来，这个村较好地解决了党支部和村委会的关系问题。

令我们非常高兴的是，张立勇同志当上了咸阳市常务副市长，原区长徐新荣做了区委书记，他们仍然像以前一样，应邀参

加了我们的座谈会。秦都区的改革并没有因张立勇同志离任而停顿。在徐新荣同志的领导下，改革还有所发展。主要是干部的任命不仅要在常委会上讨论，而且要经过区委会全体委员的票决，这样书记和委员一样，都只有一票。看来，秦都区的基层民主和上层民主、人民民主和党内民主是互相促进的。

此外，应该提到的是，在我陪同列普斯基教授参观秦兵马俑时，他说，似乎不应该只是展示秦始皇雄伟的一面，也应该让人知道秦是如何走向灭亡的。我觉得这话讲得很有道理。我想，除了参观兵马俑外，大家都应该来看看，阿房宫的遗址和在遗址上诞生的新的民主的秦都区。

一九四九年猿月，我又一次来到秦都区，我访问了马庄镇的一个村，这是秦都区边远的较贫穷的村子，据说这个村的村委会的主任是全票当选的。我们没有见到他本人，但是，随机地访问了他的选民，他们一致的回答是，他有广泛的社会联系，能带领我们致富，本人又很廉洁。看看周围的土地，成片地种植麦子，长势很好，是可以得到好收成的。

我们没见到张立勇同志，他当上了咸阳市长，也没有见到徐新荣同志，他到欧洲去访问了，只见到了老朋友魏琦，他已经是秦都区委副书记了。他对我说，通过国际文化交流，对秦都区的改革起了推动作用。我则问他如何改进党的执政方式和领导方式，他的回答简单明确，只有两个字，这就是“民主”。我深深地感到，秦都区的民主建设实践证明，党的领导和发扬民主是可以统一的，基层民主和上层民主是可以统一的，人民民主和党内民主是可以统一的，经济发展和政治民主也是可以统一的。

郑梦熊同志要我为他们在秦都区的基层民主建设研究报告写个序，我就如实地把我所知道秦都区的情况记录下来。

在结束时，自然又想到了《阿房宫赋》最后的名句：“秦人不暇自哀，而后人哀之；后人哀之而不鉴之，亦使后人而复哀后

人也。”同时，也想到“山重水复疑无路，柳暗花明又一村”的诗句，我们这些后人总是幸福地看到了一村又一村。我们相信，民主的秦都区一定会超越专制的秦始皇，而不致使后人哀后人了。

目 录

第一部分 研究报告

中国农村基层民主政治建设研究——以陕西省咸阳市秦都区 为模本.....	(猿)
异缘 秦都的变迁与秦制的沿革	(缘)
异缘 秦人之兴起	(缘)
异远 秦都的变迁	(远)
异愿 秦制的结构	(愿)
异愿 秦制基层组织的演变	(愿)
异愿 封建统治与专制	(愿)
异愿 国民政府的集权与地方自治尝试.....	(愿)
异愿 民国初期的县制改革	(愿)
异愿 南京政府时期的地方自治	(愿)
异愿 抗日战争时期国民党政府推行的“新县制”	(愿)
异愿 咸阳“新县制”的实施及基本内容	(愿)
异愿 咸阳县保甲体系的建立和运行	(愿)
异愿 保甲制度对咸阳社会的影响	(愿)
异缘 社会主义革命与乡村民主改革.....	(缘)
异缘 传统社会主义乡村民主管理的性质	(缘)
异愿 解放初期的农村管理体制	(愿)
异愿 新的尝试：缘年的民主建政	(愿)

秦都区村民民主选举结果的满意度分析.....	(猿愿)
秦都区村民自治制度的实践分析.....	(猿苑)
秦都区农村妇女地位的比较分析.....	(猿苑)
秦都区村民委员会换届选举的过程与结果分析.....	(猿怨)

第三部分 调查资料

秦都区三乡镇农村基层民主制度建设调查问卷分析.....	(猿苑)
醴匠镇 宰阅村民民主建设的调查	(猿苑)
杂在乡 孕阅村民民主建设的调查	(猿苑)
阅裁镇 载在村民民主建设的调查	(猿愿)
杂在乡 阅宰村民民主建设的调查	(猿苑)
杂在乡 晕杂村民民主建设的调查	(猿苑)
醴匠镇 醴匠村民民主建设的调查	(猿源)
阅裁镇 悦在村民民主建设的调查	(猿苑)
醴匠乡 悦裁村民民主建设的调查	(猿源)
主要参考文献.....	(猿缘)
后记.....	(猿苑)

第一部分

研究报告

中国农村基层民主政治建设研究

——以陕西省咸阳市秦都区为模本

摇摇在漫长的中国历史上，农民一直是与贫穷和苦难结伴而行的。于是，中国社会发展的关键就在于农民的解放和发展；中国的现代化的关键是农业的现代化；中国的民主建设关键是广大农村的基层民主政治建设。“农民真苦，农村真穷，农业真危险”，仍是当代中国最根本的国情，三农问题也便成为亟待解决的最重大的历史课题。本项目是以服务于解决三农问题为宗旨的。

中国的改革大业发轫于农村。1978多年来，农业生产持续发展，农村状况大有改善，农民生活水平不断提高，这是肯定无疑的。但同样毋庸置疑的是农业投入不足，农村发展迟滞，农民生活贫困，并由此衍生出自然灾害、环境破坏、盲流涌动、高犯罪率等诸多社会问题。这不仅困扰着农业农村农民本身，而且影响着整个中国社会的发展和稳定。三农问题如此根深蒂固，如此难以解决，足以表明其关涉中国深层的经济、政治、社会、文化结构，是一个系统工程，仅靠发展经济已难以解决，而必须辅之以政治、文化、社会领域的变革才能奏效。本项目的研究对象便是中国农村 1978年市场化改革背景下的民主政治建设问题。

随着中国农村经济体制改革的全面展开和国家民主化进程的不断深入，作为中国农村民主政治建设基本形式的村民自治得以在 1978世纪 1980年代逐渐兴起。中国农村的村民自治是农民依法治理本村事务的一种基层民主制度，是中国特色社会主义民主的重要组成部分。但迄今为止，这种民主形式仍然带有实验的性质，

并在极其审慎的法律和政策监控下缓慢地推进。以 1982 年 12 月第 5 届全国人大常委会第 24 次会议通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》为标志，中国农村村民自治进入制度化试行运作时期；又以 1988 年 11 月全国人民代表大会通过《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村组法》）并正式颁布实施为起点，中国农村村民自治进入由国家强行推进的阶段。在这 10 多年的试行和 10 年的实行过程中，村民自治实践取得了巨大成效，积累了丰富经验，也暴露出不少问题，需要研究和解决。本项目的研究重点便是现阶段中国农村村民自治的实践和理论。

秦都者，秦之都也。今为陕西省咸阳市辖之一区，古曾以大秦朝之国都成为全国的政治、经济、文化中心。其起伏兴衰，便是中国社会发展史的典型写照。与全国一样，10 多年来，秦都区的农村经济体制改革取得了突出成就，家庭联产承包责任制业已确立，按照中央部署进行着村民自治的尝试和实践，积累了丰富的经验和教训。我们认为，秦都区在经济、政治、社会、文化等方面的发展变迁，在当代中国历史上仍具有典型性和代表性。这是本项目以秦都区为研究模本的原由所在。

本项目的核心范畴是：中国农村基层组织。它被界定为整个国家行政系统中县以下的组织，即乡、村两级组织。在这两级组织中，乡是行政体系的末梢，是国家各项政令的最终执行者；村是处于行政管理下的民间自治组织，是国家多项政策的最终承担者。乡村关系在某种意义上代表着国家与民众的关系，在这里最能反映出国家政策的绩效和民众对政策的态度。乡村关系的演变映照着国家的发展、民众的进步以及国家与民众关系的变迁。本项目重点研究乡、村相互作用中村组织的变迁及其影响因素。

员摇秦都的变迁与秦制的沿革

员摇秦人之兴起

关于秦人的祖先，中国历史上曾流传过许多美丽的传说，从这些传说中，可以推及这样一个事实：秦人是中国大地上最古老的居民之一，从遥远的母系氏族社会末期，他就在漫长的历史道路上留下了自己的足迹。在夏王朝建立前夕，秦人祖先伯益曾帮舜治水，助舜驯兽，遂得舜赐“姓嬴氏”（《史记·秦本记》），并受封于费（今山东鱼台县西南）；夏禹死后，秦人首领费昌便去夏归商，西进到黄河中游的洛河及渭水流域；晚商时期，由于秦人曾经助纣为虐，结怨于诸侯，遂被周文王击溃并逐之于甘肃东南一带，来到了西北边地。周孝王时，留居西土的一支嬴姓后裔成为周的附庸，并获准在他们的居住地犬丘建筑城邑，从而有了自己的一块立足之地。“秦”也从此成为他们的正式名称。

摇摇秦地在今甘肃省清水的秦亭附近。“ ”，本秦字，像手舂禾，意即“其地宜禾”，表明该地为农业区，也说明秦人定居后已开始从游牧经济向农业经济转变，这当是中国农耕社会的发端，也可能是农业、农村、农民问题的起源。

随着周王室逐渐衰微，秦人的地位和作用一步步升高。公元前 苑园年，戎狄大举进攻西周都城，秦襄公曾尽力帮助周王室进行抵御，并因护送平王东迁有功被封为诸侯，受赐“岐以西之地”，并获准与其他诸侯“通聘享之礼”。于是，秦由“大夫”上升为诸侯，从而建立了秦国。但由于岐西之地布满了戎人和狄人，秦能否真正立国，将取决于能否战胜这一带的戎、狄势力。自秦襄公以后的历代秦王，为了拓疆掠土，连年征战，进行了艰苦卓绝的斗争。春秋时期，随着驱逐戎、狄战争的节节取胜，秦

人不断地东移自己的政治中心，秦德公时始迁都于地势开阔、土壤肥沃、交通便利的周畿故地雍（今陕西凤翔城南），作为秦国政治中心历时**獭**余年。战国初期，秦在征服戎、狄拥有了安定的大后方之后，便有了南下荆楚、问鼎中原的贪求，这时处于关中西部的雍都就难以继续胜任作为指挥中心的地位，于是便先迁都于泾阳（今泾阳县境内）作短暂停留，继而迁至栎阳（今临潼县东北）这一伐魏前线，**獭**年后即秦孝公**獭**年（公元前**獭**年）最终定都于“四方辐辏、并至而会”的咸阳（《史记·货殖列传》）。

秦历次迁都都是步步东移，惟以栎阳迁往咸阳是由东向西折回，究其原因，咸阳特殊的地理位置与优越的自然条件使然。与中国历史上某些朝代迁都不同，秦人迁都以至定都咸阳，不是由于外族胁迫，亦不是为了回避战乱，而是适应内部经济发展和政治形势变化而采取的积极举措。

獭秦都的变迁

秦人在其发展历程中曾多次迁都，最后定都咸阳。这里所说的秦都既可以指曾一度作为全国政治、经济、文化中心的咸阳，也可以说就是本项目所要研究的咸阳市秦都区。

咸阳位于关中平原的中心地带，而关中自古就有“四塞之国”的称谓。《史记·项羽本记》曰：“关中阻山河四塞，地肥饶，可都以霸。”《战国策·齐策四》注言秦：“四面有山关之国，故曰四塞之国也。”咸阳濒临渭水，是南北两岸东西并行的大道交会之地；咸阳正当水陆津梁，有进退战守的军事功能和立国守成的政治作用，地理位置十分重要。咸阳还地处沔渭交会以西的大三角地带，这里有黄土沉积及河流冲积而成的两万平方公里的渭河盆地，亦称关中平原，土壤肥沃，物产丰富。在土地为本、以农立国的农耕时代，咸阳以其优越的条件成为强秦的立国

基地和政治中心。

据考古发现，作为秦都的咸阳地域，远在一万六千年前的原始社会，沿渭水流域已有尹家村、铁江嘴、药王洞等多处原始村落，先民们在这里辛勤劳作，繁衍生息，创造着古代文明；从夏代开始，咸阳属禹贡九州之雍州；殷商时期，咸阳称作“程”（今韩家湾乡白庙村一带）；武王建国后，封其弟姬文（文王第几子）于咸阳，称毕国。

公元前771年，平王东迁，襄公始国。后几经周折，终于“孝公十二年（公元前350年），城咸阳，筑翼阙”，正式定都于此。秦在咸阳历经孝公、惠文王、悼武王、昭襄王、孝文王、庄襄王及始皇嬴政、二世胡亥，共传八代，长达150年。正是以咸阳为核心，秦始皇统一了中国，建立了中国历史上第一个统一的、多民族的、专制主义的封建王朝——秦王朝。秦都咸阳也成了当时全国的政治、经济、文化中心。咸阳这一名称是从秦孝公迁都于此始见于文献记载的。古以山南水北为阳，咸阳位于九嵎山南，渭水以北，于山于水俱阳，故名咸阳。

秦都咸阳的地域范围极其广阔。广义上的咸阳既包括城区也涵盖辖境，号称东西八百里，南北四百里。咸阳城区的建筑规模也极为壮观：“秦每破诸侯，写放其宫室，作之咸阳北坂上”，形成了“咸阳之旁二百里内，宫观二百七十，复道、甬道相连”的宏伟局面。秦朝末年，项羽引兵西屠咸阳，“烧秦宫室，火三月不熄”，一代帝王都毁于火海。项羽屠咸阳后将关中一分为三封于诸侯，秦之故地因之有了“三秦”的称谓。自秦以降，咸阳古城，或县或乡，时置时废，起伏兴衰，历尽沧桑，但终以其灿烂的文化和悠久的历史绵延至今并闻名于世。

中华人民共和国成立后，古都咸阳获得新生。1950年10月，在咸阳城区和郊区置县级咸阳市和咸阳县，市县分治，隶属咸阳专区。1958年专署撤销，市县均改由省府直属，1959年并