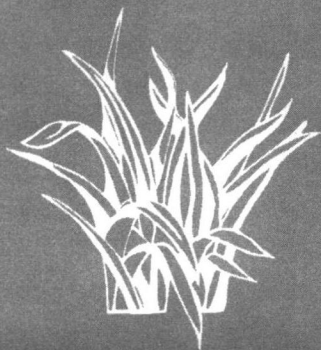


导论

村民自治的功能及其合理性



SAD70/08

村民自治的功能及其合理性

一、村民自治的缘起与功能

可以认为，村民自治源自两方面的原因：第一，联产承包责任制的成功，不仅大大提高了农民的经济收入，发展了农业生产，而且根本性地改变了人民公社时期形成的农民与国家之间的关系。国家从经济改革的成功中很容易推论出政治改革的经验，即调动农民自身的积极性对于办任何事情都十分关键，国家在政治上的“无为”可能也如经济上一样有助于问题的解决。此种思潮与国家层面的民主化倾向相结合，就为村民自治的产生提供了政治基础。第二，与联产承包责任制的成功不相协调的是农村社会治安状况和公共建设事业大幅度滑坡，以“政社合一”为基础的人民公社逐步空壳化，如何在政治上重组农民成为 20 世纪 80 年代初十分紧迫的问题。而联产承包责任制的成功和农村社会矛盾非国家指向的特征，就使民主化的选择具有了合理性。从以上意义上讲，我国选择村民自治的确具有很大的偶然性。

但是，一旦村民自治作为政策选择被强制实施后，其自身被构建的合理化因素亦即日渐增长，正是这些因素的增长，使得当前村民自治在外部经济社会背景发生很大变化的情况下依然具有强大的生命力。择要言之，第一，转型时期，因为意识形态控制能力的弱

化，乡村组织普遍出现了不良行为，并进而降低了行政效果。从村民方面讲，他们具有内在监督约束乡村组织的愿望，从国家方面来说，他们具有提高乡村组织行政效率的要求，最终，村民的愿望与国家的要求在民主化方向上不谋而合；第二，乡村民主化有利于形成社区公共权威，提高社区资源动员能力，降低国家与分散农户的谈判成本（如收取税费的成本）。

判断当前乡村民主好坏的根本标准并非其价值取向而是其实际功用。在村民自治产生之初，因为相对较为宽松的经济社会环境，价值取向的因素容易取得主导地位。自 20 世纪 80 年代末以来，农村经济社会形势一直较为紧张，过去孕育在乡村民主制度中的一些并不显眼的功能合理因素开始替代曾经最能引起外界（包括理论界）关注的价值合理因素。换句话说，今天的村民自治与 20 世纪 80 年代初的村民自治之间存在的合理性，事实上已经发生了静悄悄的转换，“偶然”实行的村民自治正逐步被构建为必然性的合理存在。因此，当前判断村民自治合理性本身的依据，即是村民自治能否通过构建而形成适应当前中国转型时期和农村特殊背景的系列功能以及这些功能的实际效用。

仅就上述两大方面的功能来讲，理论上是不成问题的。真正的乡村民主必然将乡村组织置于村民群众的直接监督之下，乡村组织的诸如暴力行政、吃喝贪占、不负责任等行为都会受到自下而上、无所不在的约束而不致发生。相关地，乡村组织行为的合理化，可以减少村民群众的不满，密切干群关系，在此基础上，乡村干部从事公共事业和公益事业建设，也较容易赢得村民的信任。不仅如此，仅仅是通过乡村民主，特别是民主决策和民主管理，即可形成一个公共权威，这种公共权威可以较为理性地认识共同利益，约束少数不顾共同利益者的违规行为，从而使得举办公共事业乃至收取税费都有可能变得容易。而就实践来说，在农村基层民主发展较好的地区，乡村组织不良行为的减少和村民自己积极举办公共事业的例子不胜枚举。当然，民主功能的显现有赖于特定的民主条件和实施措施。问题并不在于当前的村民自治实践是否已经普遍具备了以上两大功能，而是村民自治可能有重大潜力来实现以上两大功能。

但是，乡村民主并非没有负功能。以村民自治为例，即使村民自治可以真正表达村民群众的意愿，我们又有什么理由认为村民群众不会以集体意愿的形式来表达出对乡镇行政的反抗呢？其实更为关键的是，当前国家总体经济形势不佳，农村社会发展乏力，农村宗族、宗教势力乃至带黑社会性质的团伙势力都有可能利用村民意愿来抗拒国家的合理要求。因此，这里的关键并不在于村民是否有自我组织起来解决自己问题的能力，而在于村民可能组织起来消极对待甚至积极抗拒国家的行政要求。这样一来，尽管单个农村社区内的抗拒力量很难相互串联起来构建成为反对国家政权的整体力量，但是，仅仅单个村庄的消极抗拒即足以使国家在农村推进现代化的努力非常困难。简言之，在中国现代化的进程中，失去了村级组织对国家行政要求的积极响应，国家还有何种办法来解决非办理不可的政务问题。正是村民自治本身可能具有的此种负功能，令诸多学界人士和政界官员产生了疑虑与担忧。

如何在村民自治正功能与负功能之间进行取舍，关键不在于理论争论，而在于政策设计，因为不同的政策设计，可能会导致完全不同的功能效果。或者说，当前乡村治理的关键在于通过具体的政策设计来发挥乡村民主化的好处并限制其缺陷。当然，这是一个所有论者都可以认识到且希望能够有所突破的问题，然而奇怪的是，恰恰是这一重要的工作至今少有人做。

构成村民自治正功能与负功能的内在机制并不相同，即是说它们并非一块硬币的一正一反两个面，而可能是两块硬币的正反面，良好的政策设计有可能同时让两块硬币置于正面。是否有既可以动员农村社区资源，又可以联结乡镇政权的乡村民主化之路？或者，能否设计或试验一种既可以保持民主化的好处，又可以保持国家对农村社会控制与渗透能力的村民自治形式？张静在介绍法团主义时，曾提出并介绍了一种她称之为“政行合一体制”的集结了管制（控制）和政治（利益表达和争取）两种功能的“组织化”团体的运作模式^①，王颖通过调查发现，若能恰当利用传统文化与政治意

^① 参见张静：《法团主义》，前记，北京，中国社会科学出版社，1998。

识资源，就可能创造性地构建一种“利益分享合作组织”^①，中国具有数千年的传统，具有丰富的人文社会资源，为什么我们就不能从这些方面创造性地通过设计一个智慧的政策方案，来实现村民自治正面与反面双重功能的得兼呢？

我们并不反对在村民自治框架以外讨论乡村治理问题，但是，倘若对村民自治本身没有深入的认识，或者未将村民自治本身可利用的空间一一利用，就容易犯失之轻率的错误。此种意义上，我们以为大多数研究依然应在村民自治的框架内进行，应先对村民自治本身的各种已经展开的实践可能性及理论可能性作充分考量。换句话说，在当前乡村政治研究领域，在当前的政策背景下，关于乡村政治讨论的主题不应该是是否实行村民自治，而应该是如何实行村民自治。

二、村民自治的主要特征

就当前已经展开的村民自治实践来说，它具有非常重要的三个特征。其中第一个特征与村民自治的缘起和功能相关联，即它是为解决社区内部事务而产生的，其功能指向具有向内的特征。第二个特征是国家主导，这是与村民自治由国家提供制度支持密切相关的。在中国缺乏民主传统，政府掌握着较村民多得多的政治经济乃至组织文化资源的背景下，国家主导为村民自治本身的发展提供了外动力。第三，与中国共产党在农村的基层组织之间存在着割舍不断的联系，且村民自治的正常运作以乡村干部及村民群众的传统政治认知为基础。这一节将讨论前两个特征，下一节讨论第三个特征。

具体地说，村民自治第一个主要特征既与村民自治产生的特殊背景相关，又与村民自治正被构建的功能相关。20世纪80年代初，在国家整个经济持续增长，农民收入大幅度提高的情况下，农民很少有针对国家的不满，国家也很少感到来自农村社会的压力。

^①王颖：《新集体主义：乡村社会的再组织》，229~242页，北京，经济管理出版社，1996。

倒是在农村社会内部，一方面，人民公社的逐步瘫痪，导致社会治安与公共建设事业出现了无序局面，广西等地率先成立村委会，主要负责处理农村社区内部事务，如调解农村矛盾，建设水利设施等；另一方面，在社会转型时期，意识形态约束力的降低使乡村组织出现了行为失序的问题，特别是乡村干部吃喝贪占行为引起了农民的强烈不满，农民由此以上访告状等形式要求对村级财务进行清理，为清理财务而吸收村民代表参加的做法，事实上也就为民主管理和民主监督做了准备，也就为村民自治做了准备。进入 20 世纪 90 年代以后，村民自治虽然因为经济社会形势的变动而在功能构建上发生了变化，但是，试图通过村民自治形成公共权威，以公共权威来抑制少数人的违规行为的方向是不成问题的。即使如税费收取工作本身，亦可以通过“包税制”的形式，将国家要求转换成村利益，并由村民来讨论如何分税，从而可以有效节省国家的征税成本并可以有效约束少数村民的不履约问题。至于村民自治可能产生的针对国家的负功能（消极抵制国家的行政要求），正是在具体设计政策时所应极力避免的。因此，我们可以认为村民自治不仅事实上而且应该指向社区内部，而不应该成为一种压力集团，将农村基层民主化的力量指向国家。

我们以为，乡村民主不仅事实上而且必须相对脱离于全社会民主政治，而首先面向社区内部，这不仅是因为农村社区内部需要通过民主的方式来解决他们自己的事情，而且是因为将乡村民主指向国家，正是在当前国家与农民关系总体状况较为紧张的背景下，村民自治容易产生负功能的关键。或者说，功能向内的村民自治本身就已经具备了足够的存在合理性，这种合理性应该正是在当前中国特定背景下发展基层民主的合理性所在。

在村民自治对国家民主化的作用方面，虽然“自下而上的演进不能代替自上而下的变革，‘非国家’层面的群众自治也不能代替国家层面的民主宪政”^①，但在中国数千年的封建专制传统下，村民群众若能够将自治事务通过民主的办法管理好了，难道不可以训

^① 沈延生：《村政的兴衰与重建》，载《战略与管理》，1998（6）。

练占中国人口 70% 的农民的民主能力，提高他们的民主素质，使他们逐步为将来的国家民主做些准备吗？如果占 70% 的农民没有在基层的训练，就难以想像国家层面的民主如何得以开展，国家宪政如何得以立基。也就是说，具有对内功能特征的村民自治通过自我管理、自我教育和自我服务，可以额外地为国家层面的民主化做些非常有益的准备工作。我想到时恐怕正是这些准备工作，可以为民主宪政的展开打下牢实的根基，此其一；其二，村民自治尽管是功能向内的，但村民自治具有功能向外的溢出效应。此种溢出效应一方面可能构成对国家行政任务的抵制（如前所述，这是应在政策设计中着力克服的），另一方面又使农民可以有力抵制与监督上级行政对农民的滥摊派与不廉洁行为，这种抵制与监督本身具有使农村民主由村级向乡镇再到县级扩展的希望。

村民自治的第二个主要特征即国家在农村民主化进程中的主导作用。我国实行村民自治，虽然最早来自农民的创造，但最终起作用的是农民的政治诉求与国家的想法不谋而合。从西方实行民主的历史看，其民主制度大都是民众强烈要求甚至通过人民起义来获得的。与此十分不同的是，在中国，国家试图通过发展基层民主来推进农村社会的发展，具体地说，国家试图借助来自农民组织起来的力量，遏止乡村组织中的不良势力与不良行为，以形成国家与民众联合夹击“地方”的态势。^① 从国家在农村实行村民自治的真实意图来讲，国家在选择乡村治理方式时，已经意识到民主的办法可能是治理效率最高而成本最低的一种，实行民主化的治理，不仅有利于节约国家财政资源，而且有利于遏止乡村组织的不良行为，提高农村社区资源动员能力，密切干群关系。从国家主导并强力推行村民自治的实践结果来讲，村民自治训练了农民的民主能力，提高了农民的民主素质，提高了农村对国家的谈判能力，在有限的程度上减少了农民的被剥夺现象。而最为关键的是，无论国家主导的推进村民自治的起始目的如何，一旦基层民主得以推进，村干部本身的

^① 参见崔之元：《“混合宪法”与对中国政治的三层分析》，载《战略与管理》，1998（3）；荣敬本：《县乡两级的政治体制改革》，载《经济社会体制比较》，1997（4）。

合法性便会自然而然地由任命向选举转换。因为农民民主意识的被唤醒是一个不可逆的过程，国家主导的基层民主所唤醒的民主意识将使得村干部权力的选举合法性惟一化了。

进一步说，从国家民主化的顺序来讲，之所以国家首先选择且事实上已经成功实践在农村的基层民主，这里面的一个重要原因是前已论及的村民自治功能向内的特征，而之所以村民自治可以功能向内，又与农村地域相对分散，农民相对纯朴，他们的社会政治要求相对而言比较现实和简单密切相关。直截了当地说，因为农村地域分散和农民本身的弱组织性，农村基层民主很有可能成为针对国家的利益要求。村民自治不能形成对国家强大的组织压力，这就使国家在实行村民自治时，依然可以依据现代化本身的规律来主导国家的发展。从某种意义上讲，国家在现代化进程中要获得足够的政治主动性，其主动的民主安排除了村民自治，其他都难以想像。也就是说，其他层面或形式的民主因为容易形成强大的既得利益集团和产生强大的既得利益呼声，为了满足他们的利益要求，国家不得不牺牲经济建设本身的规律，丧失国家在现代化建设中的政治主动性。显然，这种情况对于急欲实现现代化的中国领导人来讲，是他们所不愿看到的。

归结以上讨论，我们希望说明两点意思：第一点意思是，国家支持农村基层民主的原因是在农村民主化的进程中，国家可以起主导作用。即一方面是国家可以通过村民自治来实现对农村的有效治理，一方面农村基层民主一般不会对国家现代化战略构成太大的压力；第二点意思是，农村基层民主本身必然会彻底改造农村社会的权威基础，正是这种权威基础的改造，不仅会迫使国家进一步提高政治制度化的程度，而且会有益于国家政治渗透能力本身的改善与加强。

从前面对国家在农村基层民主中的主导作用及其原因的分析来看，国家在农村基层扩大民主是一种精心安排，而并非盲目行事。也就是说，国家主导的村民自治并不排除政治制度化和国家一体化的目标，相反，在市场经济条件下，人民公社时期依靠行政指令手段管理农民的经济基础与意识形态基础均不存在，离开了基层民主

本身的发展，政治制度化和国家一体化倒是难以想像的。这就是说，政治民主化不仅是政治现代化的指标而且是政治现代化的基础。

也许问题并非民主化本身，甚至并非政治现代化本身，而是当前的中国是否具备实现政治现代化的经济社会条件。在当前中国正处于经济社会转型的背景下，试图在国家层面来作政治现代化的全面考虑，特别是盲目扩大政治参与，可能产生“在政治与经济的互动过程中，由不适当的政治改革操作失败而产生的政治改革失败”，进而可能“引发全社会的动荡”，但我们不认为政治改革失败“最有可能发生在乡村社会”^①的判断，而是认为只是在乡村社会，若具体措施得当，其政治参与的扩大可能带来政治制度化和国家对农村社会渗透能力增强的双重结果。换句话说，与当前国家政治现代化尚不具备条件相比，乡村社会或许可以走在前面。

而无论乡村政治现代化的可能性有多大，村民政治参与扩大可以带来一定的好处以及国家具有控制这种好处的能力应该是不成问题的。

三、乡村民主研究中有待进一步引起注意的问题

在推进村民自治中必须充分考虑两个问题：第一个问题是，民主化能够解决国家对乡村社会的渗透能力吗？与此一问题密切相关的第二个问题则是，随着民主化本身的推进，无论农民还是乡村干部都会在政治认知上发生转换，这种转换既是实行民主的必然后果，也是村民自治中的不可预测因素。亦即，推进农村民主化带来的政治认知变化可能使现存的国家对农村社会的渗透与控制手段失去效用。

要解决第一个问题，就必须对村民自治本身缘起的两个阶段作清晰的区分。如前所述，在农村经济社会形势较为宽松的背景下，民主化的价值取向较容易引起国家的认同。随着农村经济社会形势的日趋严峻，以价值认同为主导的村民自治主张及措施显然已经不

①党国印：《“村民自治”是民主政治的起点吗》，载《战略与管理》，1999（1）。

能适应形势的需要，能否在带有浓重价值取向和意识形态色彩的农村基层民主化进程中找到可以建构的合理化因素，从而实现由价值主导向功能主导的合理性转向，成为村民自治制度能否生存下来的关键。恰恰是 20 世纪 90 年代以来，在农村干群关系日趋紧张，农民负担居高不下，乡村组织吃喝贪占屡禁不绝的严峻形势下，自下而上的民主有可能成为约束乡村干部不良行为的力量，这就是国家在 20 世纪 90 年代农村经济社会形势渐趋紧张的背景下，反而借重来自农村民间力量的原因。也就是说，国家对农村基层民主的主导可以划分为两个阶段，即 20 世纪 80 年代以价值合理取向为主的第一阶段和 20 世纪 90 年代以功能合理取向为主的第二阶段。

与国家主导村民自治两个阶段的区分相关，理论界在研究村民自治的进程中，也存在着认识上的逐步深化。在 20 世纪 90 年代以前，理论界之所以对农村基层民主寄以厚望，大都有一种强烈的价值关怀在里面，与此相关的专题研究强烈希望在推进国家层面民主的同时，推进农村基层民主，还权于民，以体现社会主义的人道主义和民主主义。但进入 20 世纪 90 年代以后，随着国家对农村基层民主的功能合理性转向，理论界开始出现分化：一部分学者坚持认为基层民主的价值第一性，他们难以适应国家在民主价值取向上的实际倒退；另一部分学者注意到了国家的功能转向，开始进而站在国家立场（中国现代化的立场）上来理解国家的功能转向。但这部分学者中又出现了进一步的分化，其中的一些人面对日趋严峻的农村形势，主张国家必须建立强大的行政能力，以在转型时期有效控制农村社会，事实上即是对过去民主化的方向进行批判。注意到国家功能转向的另一些学者则试图通过对农村民主制度的修补，来满足国家功能转向的需要，这种修补的实践杰作是村民代表会议与村务公开制度的全面推开。我们以为，当前主张村民自治的学者，应尽快实现由价值合理理论向功能合理理论的转向，或者说，当前乡村民主研究者中的大部分人应全力解决村民自治的负面溢出亦即国家对乡村社会的渗透能力问题。

就第二个问题而言，即便在当前主张乡村民主化的功能合理理论者当中，也存在对农村民主化可能遇到的困难估计不足的问题。当

前一些农村基层民主搞得比较好的地方，在监督约束乡村干部和提高社区资源动员能力方面，村民自治起了相当大的作用，而在针对国家的抗拒方面，村民自治却较少有负面影响。与此相关，有些论者乐观地认为，当前村民自治所必须解决的关键问题是听从彭真的告诫，“不要给村民委员会头上压的任务太多，否则会把它压垮”^①。这种对村民自治可能产生的针对国家任务的负面影响估计不足，并非没有事实依据，而的确是那些村民自治搞得好的农村普遍存在的现实。但问题在于：为什么会存在这种现实？其内在依据如何？能否一直延续？显然，这些问题在相当一部分站在村民自治功能合理立场上的学者中并未引起重视。展开来说，即在当前农村基层民主的法律框架下，村党支部对村委会领导的合法性及具体措施何在？乡镇行政如何可以指导村委会服从自己的行政命令？村民及村委会干部是否在将来依然认为来自乡镇的行政命令是合法的，村委会干部必须服从乡镇的命令，或者村支部书记作为“一把手”可以干预村民自治事务，并要求村委会干部依党支部的指示行事吗？

从某种意义上讲，当前某些村民自治搞得比较好的地方，之所以可以成功地避免村民自治负面影响而得到村民自治的好处，除与一些特定的区域环境相关以外，更与当前在乡村干部和农民群众中普遍存在的由人民公社遗留下来的政治认知密切相关，正是这种人民公社遗留下来的政治认知因素为当前村民自治中并无法律依据的种种非正式制度安排提供了合法性资源，以至于乡干部按照惯例去指挥村干部，村干部按照惯例去服从乡干部，而村民则对村干部执行乡干部的指令习以为常。但是，农村基层的民主化会不会破坏这种并无法律依据的惯例？人们民主意识的增强，民主能力和民主要求的提高，会不会彻底改变当前维持村民自治正常运作的传统政治认知基础这一暗含前提？而一旦人民公社遗留下来的诸多乡村干部特别是村民群众的政治认知发生了根本性的改变，则不可逆转的权

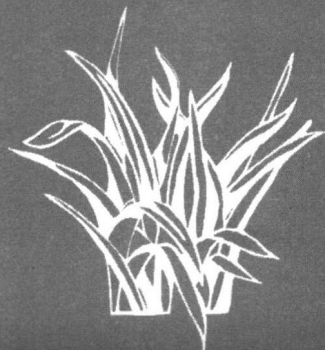
^①彭真：《通过群众自治实行基层直接民主》，见《彭真文选》，611页，北京，人民出版社，1991。

利意识就完全有可能让当前那些在乡村干部与村民群众的习惯中运作正常的乡村民主构成为针对国家能力的挑战，在如此情况下，村民自治以及乡村民主还“能走多远”，就可能真正成为疑问了。构成对村民自治挑战的因素很多，在这里重点列举的当前村民自治中群众的政治认知基础，显然就是一个十分重要的课题，但我们竟然没有发现有人较为系统地对这一问题做过研究，仅此一点，即应引起乡村民主论者的足够重视。

因此，站在国家主义立场的乡村民主功能合理论者，必须在当前的转型时期，密切关注乡村干部特别是农民群众政治认知的变动状况与趋向，对构成当前乡村民主正常运作基础的一些因素保持足够的学术敏感性与问题意识，切切不要带有先入为主的偏见，而应在对事实材料有足够敏感性的基础上分析判断各种可能性，即要善于发现具体政策设计的不足并善于总结在调查中发现的有助于进一步改进和完善乡村民主制度的实践经验。

总报告

治理方式的变革与江苏农村现代化



治理方式的变革与江苏农村现代化

治理是通过一定权力的配置和运作对社会加以领导、管理和调节，从而达到一定目的的活动。^①一般说来治理方式的选择取决于当时的政治、经济、社会发展状况和统治者或领导者的治理目标。某种治理方式一经采用，便会对社会发展产生巨大的影响，当治理方式适应社会发展需要时，它便能有效地促进社会发展，反之则会起很强的阻碍作用。在不同的历史时期，江苏农村与全国其他地区一样，随着环境的变迁曾采用过不同的治理方式。今天，江苏农村面临着新的宏观和中观环境，正经历着一场跨世纪的改革与发展阵痛，江苏农村现代化的发展目标呼唤着新型的农村治理模式。

一、中国农村治理模式的演变历程

在传统社会，中国的农村政治呈现出“双轨政治”的特征。^②乡村社会处于官方的行政控制系统和非官方的控制系统这两种权力的相互作用之下：国家政权除了利用地方行政系统外，更依靠家族制度和地方乡绅来进行间接统治；而沟通、维系这两种权力的是儒家思想和科举制度。这一时期，乡村政治含有“自治”的色彩。需

^①参见徐勇：《中国农村村民自治》，22页，武汉，华中师范大学出版社，1997。

^②参见《费孝通选集》，125页，天津，天津人民出版社，1998。