

中国农村治理的历史与现状押 以定县、邹平和江宁为例

徐秀丽 主编

社会科学文献出版社

北京 37 号 100029 电话 010-59301888 网址 www.cass.cn

中国民主治理案例研究丛书总序

俞可平

有两件事直接触发我主编这套中国民主治理案例研究丛书。一件是，在一次由我主持的“中国地方政府改革与创新”课题组专家会议上，当与会的四十位知名教授审议将近四百多个有关地方政府改革与创新的案例材料时，他们中的许多人不无感慨地说：没有想到这些年各地出现了这么多实实在在推进民主治理的创新实践，原来以为只有政务公开和村民自治这些新东西。另一件是，在国外访问讲学期间，当我把我们所做的关于地方治理的案例研究成果介绍给国外同行时，他们往往不无惊讶地说：原来以为中国在改革开放后只有社会经济的剧变而无政治的大变，没有想到中国的基层也在努力进行趋向善治的各种改革。这两件事使我感到，第一，作为政治学学者，我们应当运用最新的分析工具，适时地并且深入地研究社会实际生活中业已存在的最新政治发展，对其进行高度的理论抽象，这不仅是推进地方民主治理的实际需要，也是深化政治学研究的需要，离开了对现实政治生活的观察和思考，很难提出新的概念、范畴和分析框架，更不用说形成新的政治学理论。第二，对中国现实政治的研究，应当借用国外有价值的新方法和新理论，只有这样才能更加全面地认识中国的政治发展规律，更容易推进具有中国特色的政治科学研究；也只有这样才能使中国的政治学研究走向世界，使世界更加全面地理解中国的政治学

和中国的政治生活。

本丛书正是按照上述思路编选而成的，它由以下缘本著作组成：《中国公民社会的兴起与治理的变迁》（俞可平等著）、《乡镇长选举改革：案例研究》（黄卫平主编）、《社区民主与治理：案例研究》（林尚立主编）、《中国乡村治理的历史与现状：案例研究》（徐秀丽主编）、《地方政府创新与善治：案例研究》（俞可平主编）。它们汇集了近年来分别由中共中央编译局、中国社会科学院、清华大学、复旦大学、深圳大学等单位的学者主持的几个关于地方民主与治理的研究课题的最终成果，基本上是关于农村的村、乡（镇）、县（市）和城市的社区的个案研究。丛书的作者多为国内该研究领域的中青年学者，他们分别从社会学、政治学和历史学等不同视角，运用国际学术界通用的研究方法和分析框架，特别是若干新兴的分析模式，如治理与善治的分析模式和国家—公民社会的分析模式，对中国的地方改革、体制创新、民间组织、民主治理的现状、历史和未来等做了比较系统和深入的实证研究。为便于进行国际学术交流，丛书中的相当一部分内容采用中英文两种文本撰写。不敢说这些著作具有多大的权威性和多高的学术价值，但可以说，这些成果代表了这些研究领域的最新发展。

组成丛书的缘本著作都是编著，每本书都有好几位作者。作者多，又强调文责自负，所以，观点、文风、体例不一，质量参差不齐，就势所难免。尽管如此，我仍然想说，从总体上说，这是一些严肃的研究成果，其中相当一部分质量很高。遗憾的是，严肃的和高质量的研究成果，不一定是畅销的作品。按照常理推算，这套书出版社大概是要赔钱的。所以，我要特别感谢社会科学文献出版社的谢寿光社长和全体作者，感谢社会科学文献出版社与作者为了推动严肃的学术研究事业而达成的以下共识：如果这套丛书赔钱，不论赔多少，都由出版社承担；只要这套丛书不赚钱，作者就放弃本应得到的稿酬。本丛

书所要力图证明的一个论点是，善治建立在公民之间以及公民与政府之间的合作与信任之上。我想说，作者与出版社之间的这种合作与信任，正是善治所需要的基本素质。

俞可平

圆年 圆月 圆日

目 录

第一章 中国农村治理的历史与现状：以定县、 邹平和江宁为例的比较分析 （附英文）	徐秀丽 俞可平 转
第二章 民国时期定县的乡村治理	李德芳 转
第三章 定州农村治理现状	王凤鸣 转
第四章 民国时期邹平的乡村治理	庄维民 转
第五章 邹平农村治理现状	王振海 转
第六章 民国时期江宁的乡村治理	马俊亚 转
第七章 江宁农村治理现状	金太军 转
后记	转

第一章 中国农村治理的历史与现状：以定县、邹平和江宁为例的比较分析*

徐秀丽 俞可平

一 引论：历史、现实、方法

改革开放后，中国农村最引人注目的变化从经济上说是推行家庭联产承包责任制，从政治上说是推行村民自治。村民自治在 20 世纪 80 年代后（以下简称改革时期）的中国农村开始普遍实行，导致了整个农村政治生活的根本性变迁，使中国农

* 本文是福特基金会资助课题“20 世纪二三十年和八九十年代的中国农村治理：以定县、邹平和江宁为例的比较研究”的总报告，由徐秀丽、俞可平执笔。除了参考其他相关文献外，本报告主要依据以下分报告提供的资料写成：李德芳的“民国时期定县的乡村治理”、庄维民的“民国时期邹平的乡村治理”、马俊亚的“民国时期江宁的乡村治理”、王凤鸣的“定州农村治理现状”、王振海的“邹平农村治理现状”、金太军的“江宁农村治理现状”。

本课题的研究范围为县、乡镇及村级农村治理，尤其侧重于村级治理。照顾到历史与现实的不同语境，行文中分别使用“乡村”和“农村”指称我们的研究对象，但并不做刻板的区分，两者的内涵和外延完全一致。

村正在产生出一种新的治理模式。对此，国内外的社会学家和政治学家已经做了大量研究，取得了不少成果，但是，以村民自治为核心的农村治理改革在理论上和实践上都还存在若干难题。例如，中国农村的治理模式是什么？它有什么特征？村民自治在整个国家的政治发展中具有什么样的地位？农村民主治理改革的主要困难和发展前景是什么？如何处理村民自治与党的领导的关系？如何动员广大村民的参政积极性？能否将村长的直接选举推进到乡镇长的直接选举？

历史的研究常常有助于解决现实中的难题。

在中华民国时期，中国农村也曾推行过治理改革，即乡村自治运动。民国时期的乡村自治运动导源于 1926 年开始的直隶省定县（今河北省定州市）翟城村自治，随后由阎锡山推行的山西村治则成为 20 世纪 30 年代全国乡村自治制度的张本^①。南京国民政府成立后，从孙中山三民主义的建国原则出发，把地方自治作为训政时期政治建设的中心，在全国范围内加以推广^②，但效果并不理想。为取得乡村治理改革的经验，1934 年以后，国民政府加强了自治实验县的建设。抗日战争爆发后，国统区实行新县制，政府加强对基层的控制，乡村自治制度的基本精神发生扭曲。民国时期的乡村治理改革在大部分地区流于形式，并无实效，但在一些推行较好的地方，对于稳定乡村社会、促进经济发展、提高村民素质等确实曾起了积极的作用，产生了广泛的影响。当时的许多学者对这些农村治理改革的试验进行了跟踪性的调查和研究，发表了大量研究报告和学术论著。

① 参见李德芳《民国乡村自治问题研究》，第 196 页，人民出版社，1994 年；冷隽《地方自治述要》，第 203 页，正中书局，1934 年；孔雪雄《中国今日之农村运动》，第 103 页，中山文化教育馆，1934 年。

② 参阅行政院县政设计委员会主编《总理地方自治遗教》、《总裁地方自治言论》，正中书局，1946 年。

目前在村民自治中所遇到的上述难题，或许能够通过比较研究民国时期乡村自治运动的得失成败获取某种启示。遗憾的是，至今尚无学者就 20 世纪上下两半叶所发生的两场农村治理创新运动做过系统而深入的比较研究。我们所从事的这一研究正是为了弥补这种不足。本项研究的宗旨，就是试图通过对分别在国民党和共产党领导下所发生的以乡村自治或村民自治为核心的农村治理改革运动进行比较研究，分析它们各自的现实基础和运行机制，发现它们之间的共同点和不同点，从历史的比较分析中对中国农村治理的模式做出某种理论概括，并且从历史和现实的启示中提出解决农村民主治理某些一般性难题的思路。

我们之所以选择定县、邹平和江宁作为研究的个案，主要原因是这三个县在民国时期都曾经是乡村自治运动的模范试验区，进行乡村自治建设的时间比较长，影响比较大，在当时的乡村治理改革运动中具有典型性。而且，当时的各种原始文件、记录、档案和研究报告、论著保存得比较完备，可为我们的比较历史研究提供极大的文献资料上的便利。

对农村治理问题的研究目前几乎成了国内学术界的一门显学。农村研究不仅吸引了众多的学者，特别是青年学者，而且也由政府和社会所重视。近些年国内外不少基金会把农村治理的研究作为资助的重点领域，一些专门从事农村研究的学术机构也相继问世，这方面的研究成果更是汗牛充栋。农村治理研究之所以引起众多关注，首先是因为所谓的“三农”问题，即农村问题、农业问题、农民问题，在相当长的时期内将是制约中国社会发展的的重要因素，因而也是中国政府面临的重大现实问题；其次，农村治理改革通常被政府官员和知识分子看做是中国民主政治的基石，是政治民主的试验场；另外，许多学者还试图通过对中国农村治理实践的研究，发现一种不同于西方国家而适合于中国国情的政治发展模式。

对众多关于中国农村治理研究的文献进行梳理后我们发现，大部分文献是对实证材料的叙述，它们虽为进一步的研究提供了重要素材，但本身缺乏分析的理论框架。在为数不多的分析性文献中，我们也确实看到了一些学者试图建构、证实和发展某些分析框架的努力。在分析改革开放后的中国乡村政治发展方面，国内外学者比较喜欢使用的分析途径主要有经济分析、制度分析、文化分析和国家—公民社会分析等^①。这些分析方法各有特点，对帮助人们全面和深入地认识中国农村政治发展的规律有着重要的意义，是深刻理解现实农村治理不可或缺的分析工具。但我们认为，这些分析途径也有其自身的不足，需要不断完善，更需要发明新的分析途径，以克服已有分析框架的缺陷。

经济分析是历史唯物主义的基本内容，也是我们最经常使用的方法。它从社会的经济关系和经济发展水平入手，去分析社会的政治生活和政治发展。它通过两条途径去分析政治现实，一是挖掘政治现象背后的经济动因和经济基础；二是反过来，从经济发展的逻辑去推演政治发展的结果。我们通常所说的政治经济学或经济政治学，均属于经济分析的范畴。这一分析框架的最大优点在于它抓住了事物的根本。经济因素归根结蒂是政治现象的决定性变量，包括农村治理在内的所有政治发展从最终意义上说都有其经济动因和经济基础。但是，社会政治发展有其自身的内在逻辑，政治和经济之间并不存在简单的一一对应关系，各种非经济因素在政治发展中同样扮演着重要的角色。

^① 关于近年来国内乡村治理研究文献的综合性理论分析，可参阅景跃进：《村民自治的意义阐释与理论化尝试》，载华中师范大学中国农村问题研究中心编《中国农村研究》2005年卷，第187—197页，中国社会科学出版社，2005年。

文化就是一种极为重要的影响社会政治发展的非经济因素。文化分析试图通过分析人们的传统、习俗、礼仪、心理、态度和情感，去理解社会的政治生活。政治学家在通过文化途径去分析农村的政治发展时，主要采用政治文化分析方法。简单地说，政治文化就是人们的政治取向模式，它包括人们的政治认知取向、政治态度取向、政治信仰取向、政治情感取向和政治价值取向。政治学家认为，政治文化支配着人的政治行为，任何政治共同体中都存在着一种独特的政治文化，它决定着公民的政治行为方式，并且赋予政治过程特定的意义和形式。政治文化分析可以帮助人们理解政治行为、政治模式、政治制度和治理过程背后的深层根源，但政治文化本身也受其他因素的影响，把政治文化分析当做主要的甚至惟一的分析途径，显然是不合适的。

经济基础也好，政治文化也好，对政治生活的影响实际上主要是通过社会的政治制度实现的，政治制度是社会政治生活的直接的決定因素。作为政治生活的规范，政治制度约束着人们的政治行为；作为政治生活的凝聚，政治制度又是政治现实和政治发展的表征。所以，制度分析一直是政治分析的主要方法。传统上，政治分析基本上就是对国家政治制度的分析。一位著名的政治学家曾经说“政治学分析始于国家，终于国家”，这就是典型的制度主义观点。在当代十分流行的新制度主义，虽然在对制度的界定和分析上不同于传统的制度主义，但在基本点上两者是相同的：试图通过对政治制度和程序的分析来理解社会的政治生活。这种分析方法在政治理论中长期独占鳌头的事实，本身就说明了它的巨大价值：直接规范和制约人类政治生活和政治过程的，毕竟是形形色色的政治制度，政治分析离不开对政治制度的分析。当然，这并不说明制度分析就没有缺陷，它的最大不足在于，它基本是一种静态的和表层的分析方法。

近年来受到年轻学者重视并且在研究农村治理时较多应用的“国家—社会”分析途径，也是一种十分有用的政治分析方法。从政治分析的角度看，我们可以把社会分成两个部分：政治社会（政治国家）和公民社会（市民社会），前者是公共政治领域，后者是私人社会领域和民间的公共领域。在现代社会，每一个公民事实上都同时生活在两个领域之中。譬如一位政府官员，当他代表政府履行公务时，他就在政治国家中活动；当他为了自己的利益或兴趣参加民间组织时，他就在公民社会中活动。政治国家与公民社会是两个十分不同的领域，各有自己的规范和行为方式。从某种意义上说，现代的政治发展过程，就是国家与社会的互动过程。通过研究国家—社会的生长和互动过程，例如研究国家建设（洋碱原壹壹壹壹）、民族建设（煤煤原壹壹壹壹）和公民社会的成长（早煤煤煤煤煤煤煤煤煤煤），进而来理解农村的治理变迁，对于我们把握乡村政治的规律，确实极有帮助。但它用简单的两分法把国家与社会分开进行分析，容易得出片面的结论^①。

我们的研究在借用上述方法的同时，将着重引入另外两种分析框架，即比较历史研究分析（精是精精精精精精精精精精）和治理分析（早煤煤煤煤煤煤煤煤煤煤）。

比较历史方法把纵向的（历史的和时间的）比较与横向的（区域的和空间的）比较加以结合，融一般的比较方法和历史方法为一体。它假定，在社会的现代化进程中，不同区域的政治发展将遵循共同的规律；而处于不同历史阶段的同一区域，其政治发展将处于不同的水平。在以下的研究中，我们不仅将对定县、邹平和江宁做同一区域的历史比较分析，也将就不同区域的农村治理做辅助性的历史比较分析。

治理和善治理论是一种新的政治分析框架，也是我们所使

^① 参见俞可平《政治与政治学》，第 52~53 页，社会科学文献出版社，2002

用的主要分析方法。治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序，以增进公众的利益。“治理”（早鞞鞞鞞鞞）与“统治”（早鞞鞞鞞鞞）从词面上看似乎差别并不大，但其实际含义却有很大的不同。首先，治理与统治的最基本区别是，治理虽然需要权威，但这个权威并不一定是政府机关，而统治的权威则必定是政府。统治的主体一定是官方的公共机构，而治理的主体既可以是官方机构，也可以是民间机构，还可以是官方机构和民间机构的合作。所以，治理是一个比统治更宽泛的概念。其次，管理过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的，它运用政府的政治权威，通过发号施令、制定政策和实施政策，对社会公共事务实行单一向度的管理。与此不同，治理则是一个上下左右互动的管理过程，它主要通过合作、协商、确立认同等方式实施对公共事务的管理。治理的最终目标是实现善治（早鞞鞞鞞鞞）。善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与市民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。善治的基本要素有以下八个：（员）合法性（鞞鞞鞞鞞）；（圆）法治（鞞鞞鞞鞞）；（猿）透明性（鞞鞞鞞鞞）；（源）公民参与（鞞鞞鞞鞞）；（缘）责任性（鞞鞞鞞鞞）；（远）回应性（鞞鞞鞞鞞）；（苑）效率（鞞鞞鞞鞞）；（愿）稳定（鞞鞞鞞鞞）；（怨）公正（鞞鞞鞞鞞）；（员园）廉洁（鞞鞞鞞鞞）^①。

我们之所以主要运用治理和善治的分析框架，主要是因为比起经济分析、制度分析、文化分析和国家—公民社会分析等其他方法来，它具有自己明显的优点。首先，它着眼于政府与

① 俞可平：《治理与善治：一种新的政治分析框架》，《南京社会科学》2000年第2期。

公民的合作网络，提供了新的分析视角和范畴。其次，在分析政治发展时，它比其他方法更加全面。它包含了制度分析、经济分析和文化分析的许多内容，同时又在相当程度上克服了这些方法的缺陷。再次，它体现了政治发展的方向。它特别强调国家与公民社会的合作，强调公民自治和非政府的公共权威，这些恰恰都是乡村治理中尤其需要引起注意的方面。进而言之，治理和善治理论打破了社会科学中长期存在的两分法传统思维方式，即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会，它把有效的管理看做是两者的合作过程；它力图发展起一套管理公共事务的全新技术；它强调管理就是合作；它认为政府不是合法权力的惟一源泉，公民社会也同样是合法权力的来源，等等。所有这些表明，它的适用范围比其他方法更为宽泛。乡村治理是一种复杂的社会政治现象，既有政府的统治，又有村民的自治；既有法定的制度，又有村规民约；既有国家的介入，又有民间的参与。运用治理和善治分析方法，可以更全面、更深入地理解这样一种复杂的发展过程。

在接下去的几个部分中，我们将就定县、邹平和江宁在不同历史时期的农村治理的结构、主体、过程、方式、内容、环境等方面分别做出比较的和历史的分析，在此基础上，阐述中国农村治理的意义、特征、困难和发展方向。

二 摇结构：政府、政党、民间

农村治理，就是农村公共权威管理农村社区，增进农村社区公共利益的过程。农村治理中的公共权威既可以是官方的，也可以是民间的，或官方与民间机构的合作。从近代直到现在，治理中国农村的公共权威结构主要由政府、政党和民间三部分

组成。其中，政府和政党属于官方的权威机构，它们在中国农村治理中起着决定性的作用。

中国近代的乡村治理改革，肇始于清朝末年清政府的新政。地方自治是清末新政的一项重要内容。清政府在光绪三十四年（1908年）十二月二十七日颁布的《城镇乡地方自治章程》和《城镇乡地方自治选举章程》规定，各城镇设“议事会”和“董事会”，各乡设“议事会”和“乡董”，作为地方自治的权威机构。“议事会”、“董事会”和“乡董”的成员均由本地居民投票选举产生。清末新政是清政府迫于当时情势而发起的一场自上而下的政治改良运动，相关章程中明确规定，“地方自治以专办地方公益事宜、辅佐官治为主”^①。所以，以地方自治为核心的近代中国农村治理改革，从一开始就刻上了政府推动和官主民辅的深刻烙印。

被认为“开创了以行政村为单位的自治的先河”、并被北京政府内务部称为“直隶全省乡村自治之模范”的定县翟城村自治，尽管“拥有高度的自治权”，“政府始终没有干涉其具体自治事务”（李德芳，1994），但同样体现着政府的主导和推动。翟城村治最初是由政府官员动议的，它一直受到政府特别的财政补助，并且接受政府的财政监督。翟城村治与乡贤米迪刚的名字不可分割，但米迪刚的翟城实验最初是由当时的定县知事孙发绪动议的。“1909年，上任不久的定县知事孙发绪见翟城村教育发达，提出仿效日本模范村，创办中国的自治模范村。米迪刚对此深表赞同。同年秋，米迪刚前往绥远垦荒，翟城自治模范村的筹备工作遂由米晓舟、米阶平等着手办理。次年夏，内务部颁布《地方自治试行条例》及《施行细则》，重新实行地方自治后，袁世凯下令办理京兆‘自治模范区’，要求京兆‘仿西国都市之政，东邻町村之规，心摹力追，

^① 《城镇乡地方自治章程》（光绪三十四年十二月二十七日颁布），第1员条。

日就完备’。孙发绪备受鼓舞，立即给翟城村拨款 1000 元，专门用于模范村建设。同年 9 月，翟城村自治公所落成。10 月，翟城村村民议举的村长、村佐、区长等就职，自治公所正式成立。11 月，孙发绪将该村标为模范村，呈直隶省巡按使公署和教育部、内务部立案”。如果说在像翟城村这样条件特殊的个别乡村中，乡间精英和民间组织在乡村治理中可能享有较高的自治权和自主性，甚至有可能发挥某种主导作用的话，那么，乡村治理改革在全国范围内的推广，就非靠政府推动莫能为功了。翟城实验后乡村自治制度在山西省和全国范围内的推广，几乎完全是由政府当局作为一种政府行为自上而下驱动的（李德芳，1994）。

学者出身的梁漱溟 20 世纪二三十年代在山东邹平实践其乡村改造理想时，一种内在的冲动就是摆脱政府权力而由村民自己实行治理。这一点在他的乡村建设理论和乡村自治制度设计中得到了明显的反映。他一改传统中国乡村官治和绅治相结合的治理模式，把政教合一的“乡学”、“村学”作为乡村治理的公共权威机构，把“学”与“政”结合起来，试图融乡村知识精英与政治精英的角色为一体。梁漱溟轻视政府权威对乡村治理的作用，他对待政府权威的原则是，“接近政府而使用它”，“只受政府津贴而不受政府干涉”。不幸的是，这种摆脱政府的努力，不仅事实上做不到，而且也成了导致其治理改革失效的重要原因。用他自己的话来说就是：“农民为苛捐所苦”，“不能马上替他减轻负担”；“农民没有土地，不能分给他土地”；农民“所要求的有好多事，需要从政治上解决”，同样也“没有解决政治问题的力量”。乡村组织承担的若干下级行政任务，如调查户口、清丈土地、整理赋税等，与其说是源自农民的需要，不如说是为了应付政府的要求。这种格局使乡村自治“走上了站在政府一边来改造农民，而不是站在农民一边来改造政府的道路”，以致落入“号称乡村运动而乡村不动，高谈社会改造而依