

张厚安 徐 勇 项继权 等著

中国农村村级治理

—— 22个村的调查与比较

ZHONGGUO NONGCUN CUNJI ZHILI



华中师范大学出版社

1763
112-
C₂

中国农村村级治理

—— 22个村的调查与比较

ZHONGGUO NONGCUN CUNJI ZHILI



张厚安 徐 勇 项继权 等著

华中师范大学出版社

2000年·武汉

(鄂)新登字 11 号

图书在版编目(CIP)数据

中国农村村级治理——22 个村的调查与比较/张厚安,徐勇,项继权等著. —武汉: 华中师范大学出版社, 2000.8
(村治书系)

ISBN 7-5622-2159-6/D·121

I. 中… II. ①张… ②徐… ③项… III. 农村-群众自治-研究-中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 13458 号

中国农村村级治理

——22 个村的调查与比较

©张厚安 徐勇 项继权等著

华中师范大学出版社出版发行

(武昌桂子山 邮编: 430079)

武汉正佳彩色输出中心照排

新华书店湖北发行所经销

湖北省新华印刷厂印刷

责任编辑: 刘道静

封面设计: 甘 英

责任校对: 罗少琳

督 印: 朱 虹

开本: 850×1168 1/32

印张: 28 插页: 2 字数: 695.3 千字

版次: 2000 年 8 月第 1 版

2000 年 8 月第 1 次印刷

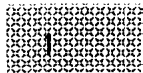
印数: 1 3 000

定价: 48.00 元 (精装)

本书如有印装质量问题, 可向承印厂调换。

在我国农村，随着经济体制改革的深化，于1983年实行政社分开、恢复乡政府，1987年试行村民自治以来，政治体制的改革实际上也从农村基层拉开了序幕。华中师范大学农村问题研究中心，伴随农村经济、政治体制变革的进程，近10多年来在“理论务农”的思想引导下，经过艰苦努力，在这个领域取得了一批重要的研究成果。《中国农村村级治理——22个村的调查与比较》一书，是对从全国东部、中部、西部分别选择的6个“典型村”和16个“对照村”进行了较长时期的深入调查、研究、比较后写成的。

在《中国农村村级治理——22个村的调查与比较》一书出版之际，我想借作序的机会在这里回顾一下华中师范大学农村问题研究中心近20年所走过的历程，对我们的研究工作进行一次反思，并希望通过它对我国社会科学事业的发



展有所裨益。

聚焦中国农村问题的缘由

一个时期以来，我们始终将科学研究的目光聚焦在中国农村问题上，其缘由何在呢？

首先应该强调指出的是，对社会科学研究的深刻反思，是我们中心的学者们能将研究目光聚焦在农村问题上的前提。改革开放以前，社会科学尽管也取得了一些研究成果，可是从研究内容与方法上看，总跳不出一个“怪圈”，那就是从概念到概念，从理论到理论，从书本到书本，基本上是一种注释式、经院式、教条式的研究。我想，这不仅是某个人的遭遇，而是当时整个社会科学界占统治地位的学风。当然，造成这种局面的原因是多方面的，除了学风方面的问题外，还有社会环境方面的诸多因素。改革开放后，我国乡村与城市各个领域都发生了很大变化，社会科学界也被注入一股清新的空气，同时也对社会科学研究提出了挑战：社会科学研究应该遵循什么方向？社会科学研究内容要不要变？社会科学研究方法要不要变？在反思中，我们逐渐认识到社会科学研究再也不能像以前那样“唯书、唯上、不唯实”了，不变是没有出路的。社会科学必须随着社会的变革而转换其研究内容和方法，变革的方向是为社会改革服务。也只有这样，才能出现社会发展与社会科学研究的良性互动。

其次，我国是一个农业大国，80%的人口生活在农村。这种国情决定了农村、农业和农民问题是我国现代化建设的根本问题。而且，“三农”问题将伴随整个现代化的全过程。实际上，我们的改革正是从农村开始的。这也可以说是我们如此关注农村问题的时代背景。

第三，80年代初，恢复不久的政治学研究主要侧重于

意识形态的导向和国家政治制度的宏观构造方面。这被视为政治学研究的主流。然而，政治实践常常以其自身的执着超越政治学研究的视野。作为中国改革始点的农村改革的实践将政治学的目光由国家上层引向农村基层。延续 20 多年的人民公社制度的解体，不仅是经济体制的变革，同时也意味着政治体制的变动。经济体制的变革要求有新的政治体制来与之相适应。而新的政治体制的形成显然有待时日，并因此向政治学研究提出了需要关注的课题。

正是基于上述认识，我们才明确地提出了“三个面向，理论务农”的口号，将政治学研究的视野投向主流政治学关注较少的农村基层。

“三个面向，理论务农”是我们的旗帜

“三个面向，理论务农”可以说是我们农村问题研究中心的旗帜。“三个面向”是指面向社会、面向基层、面向农村，“理论务农”是指立足于农村改革实践，服务于农村改革实践。其实质就是理论工作者要研究、探索农村改革实践中出现的新问题，并将取得的理论成果用来为农村的深化改革服务。当然，正如在前面讲到的，我们研究农村问题是从政治学的视角切入的，主要是研究农村政治、农村基层政权和基层政治组织，特别是村民自治和农村管理。这从我们中心研究人员承担的课题中也可以得到反映。自 80 年代以来，中心研究人员先后承担了国家社会科学“六五”规划重点项目“中国地方国家机构研究”（这个项目是与湖北省社会科学院政治学所合作进行的）、“七五”规划重点项目“中国农村基层政权研究”、“八五”规划重点项目“中国现代化进程中农村政治稳定与发展研究”，还承担了一批原国家教委、中华社科基金和湖北省的项目，如“我国城乡基层政治发展

研究”、“现代化进程中国家与农民的关系研究”、“现阶段农村流动人口与政治稳定”、“中国农村村级治理模式比较研究”、“中国农村基层民主研究”、“中外农村基层建制比较”、“湖北省农村村级治理研究”等。

10多年来，我们的研究都是围绕着农村改革、发展和稳定的实际展开，从而形成独具特色的研究方向和领域。而且，我们将以“愚公移山”的精神，坚定不移地在农村政治这个领域搞下去，持之以恒、孜孜不倦，“只要功夫深，铁杵磨成针”，也就是说我们不但要“理论务农”，而且要“务农到底”，在这个领域一步步深入地钻研下去。曾经有人对我们一直坚持农村问题的研究方向提出过疑问，但是，我们认为农村问题需要几代人从不同的学科、不同的视角长期研究下去。农村问题研究是没有止境的，不是少数几个人在短时期内能够研究好的。

理论务农道路上迈出的四大步

那么，近20年来，华中师范大学农村问题研究中心，在理论务农的道路上做了哪些工作呢？

从80年代初以来，中心在“三个面向，理论务农”方面迈出了“四大步”。第一步是，走出校门，走向社会，进行了广泛的社会调查。中心成员走出校园，到县以下最基层的农村进行调查，足迹遍及全国各地；不仅到过东南沿海发达地区，而且深入到贫困的沂蒙山区、太行山区、大别山区、西北黄土高原和大戈壁、湘桂黔少数民族地区和五指山黎族苗族地区，撰写了百余份调查报告，从而对中国农村变革有了一个宏观上的把握。第二步是，由面到点，在广泛调查的基础上，进一步深化，在全国东、中、西部三个地区选择了6个重点村和18个对照村进行个案研究。中心成员在

个案村不是简单地听听汇报，看看材料，而是安营扎寨，与农民群众同吃、同住、同劳动；既听干部的，又听群众的；既要看材料、听汇报，又要看实际工作的运转情况，对个案村进行“解剖麻雀”式调查；从而掌握了许多不易了解到的情况。通过对个案村的深入调查和对比研究，我们已经发现了中国农村村级治理从传统型、能人型走向法治型的某些共同规律，初步探索出世纪之交的“治村之道”。《中国农村村级治理——22个村的调查与比较》一书就是在这些个案调查的基础上写成的。第三步是，从点上的研究到参与许多重大改革决策的论证。比如，1987年山东省莱芜市“简政放权”的经验，1989年莱西市农村“村级组织三配套”的经验，1990年章丘市“农村基层管理工作规范化”的经验，1992年邹城市乡镇“依法行政”的经验和1998年河南辉县关于村务公开、民主管理的经验等，在出台前，中央有关部门都请我们参与了考察论证，然后在全国推广。1995年，全国评选“模范村民自治县”，我们又受民政部的邀请作为专家学者先后到广东、福建、新疆、甘肃、宁夏等省区参加了农村村民自治示范县“达标”的考察和评选工作。1998年，我们还参与了《中华人民共和国村民委员会组织法》的修订讨论工作。这样，就使我们的理论研究与政府的决策更好地结合起来了。同时，参加上述工作既推动了农村村民自治的伟大进程，又促进了我们的学术研究。第四步是，从理论回归实践，进行村治实验。实践是检验真理的惟一标准。过去，社会科学研究的最终成果往往只是出一本书或写一些文章就完了。可是这些成果是否正确，对实践有无指导意义，还没有得到检验。于是，我们决心突破以往的做法，要亲自把研究得出的结论，运用到一村去进行实验、比较，通过实践检验、修正结论，再指导实践，并更好地为实践服务。在湖北省省委书记贾志杰同志的亲自关心和支持下，我

们的设想得以付诸实践。从1997年3月起，中心理论工作者先后有两位教授、两位副教授、两位博士、四位硕士参加了湖北省黄梅县水月庵村进行的“依法建制，以法治村，实现农村基层管理工作规范化”的实验。迄今，实验已进行了两年多，从总的来看，实验是顺利的、有成效的。

通过10多年来的努力，我们逐步悟出了一些道理：首先是走不走出校门、深不深入社会不一样；走出去后，搞不搞个案研究，搞不搞实验又不一样；要做学问而不能“坐”学问，也就是说要“面向社会”。其次是和实际工作部门结不结合不一样，参不参与到政府决策中去不一样，也就是说要“背靠政府”。“背靠政府”有两层含义：一是没有各级政府的关心和支持，我们很难深入农村。这里我要代表中心全体理论工作者向曾经给予我们关心和支持的各地各级政府，特别是民政部门和农委表示衷心的感谢！他们曾经为我们的调查研究提供了诸多方便。二是不依靠政府就会迷失研究的方向。一段时期以来，社会科学的研究与政府决策是脱节的。政治家搞政治家的，社会科学工作者搞社会科学工作者的，是“两张皮”，结果是政府决策缺乏理论指导，社会科学研究缺乏实践支撑。于是，我们确定，政治家决策什么，我们就研究什么。只有更好地为政府决策服务，才能丰富我们的研究内容，并使我们研究的成果产生社会效益。第三是只有加强理论与实际的联系，才能丰富我们的教学内容，推动教学改革，更多地培养出高素质的研究生，为国家输送有用之才。正因为如此，中心的同志10多年来，在人们蜂涌“下海”经商的时候却坚持“上山下乡”，并深感“苦在其中、乐在其中”。同时实践也证明，社会科学只要面向社会，紧密联系实际并为政府决策和社会改革服务，同样可以转化为生产力。

对农村政治体制现状的评估

改革开放以来，我国农村发生了翻天覆地的变化，农村政治体制也不例外。那么，经过这些年来的改革，我国农村政治体制现状如何，今后又将怎样发展呢？

应该说这 10 多年来，农村政治体制改革取得了很大成绩。如果说 1978 年安徽凤阳小岗村的土地承包到户启动了整个农村的经济体制改革，那么可以说，村民自治特别是村委会民主选举则揭开了农村政治体制改革的序幕，这样的评价是丝毫不过分的。我们决不能低估十年里农村推行村民自治，把社会主义民主落实到基层所取得的成绩和意义。但是，自从实行村民自治以来，一些人就一直持有另一种观点，他们认为农民素质低，是不可能搞民主的。他们实际上是忽视了农民群众的智慧及其改变现状的积极性。村民自治反映了人民公社解体后日益成为经济主体的农民维护自身利益的要求。当时制定和通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》时，全国人大常委会彭真委员长是做了许多工作的，他的作用首先在于发现并肯定了“九亿农民”的要求。当然，在我们这个存在着深厚封建专制影响的国家里，社会主义民主的进程注定是一个渐进的、曲折的和不平衡的发展过程，但是我们不能等到条件完全成熟的时候才去实行民主。农民也只能通过自身的民主实践，去学习民主。这条路必须走下去，舍此别无它途。如果有人要走回头路，“九亿农民”是决不会答应的。

同时，我们也不能低估目前村民自治存在的问题和困难。必须看到，在广大农村，村民自治实行得比较好的村毕竟还是少数，不少地区虽然也建立了村委会组织，并按期进行了选举，制定了一些规章制度，但是离真正的“村民自



治”还有较大距离，有些地方的村委会甚至还处于瘫痪或半瘫痪状态。就是在那些村民自治搞得比较好的地方，各种自治组织和规章制度也还有待进一步完善。应该看到，在有些地方，人民公社时期传统的政治体制、权力结构及行政方式并未彻底改变，还有很大的影响力。总之，一种能适应农村变化了的的生产方式、利益关系及人们变化了的思想观念的新型的农村基层组织体制虽已建立，但仍有待健全和完善。实行村民自治，任重而道远。

在哪些方面还有待加强和提高

回顾过去，华中师范大学农村问题研究中心取得了一些成绩；展望未来，我认为中心在学术研究和组织建设等许多方面都还有待加强和提高。

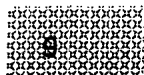
当前面临的一个最大问题就是我们的研究还缺乏系统化和理论的升华。也就是说，尽管经过 10 多年的深入调查研究，掌握了大量第一手资料，也出了不少成果，但是对这些材料的系统整理，使之上升为关于农村政治的理论仍显不够，当然，这种不足也是任何实证研究都必须加以解决的问题。另外，我们不能只局限于研究村民自治和农村基层政权，还要拓展研究内容。一是把对村民自治的关注提升到研究“乡村互动”。村民自治最终会引起整个国家政治体制的深刻变革，这个过程是由层层互动引起的。我们关注乡村互动就是要研究村级实行自治和直接选举后，乡镇一级怎么办，乡政面对来自村治的冲击又是如何反作用的。二是农村治理也是我们今后一段时期关注的焦点。当前，许多县乡的领导对农村经济发展高度重视，而相对忽视了改善和加强农村的管理。根据我们的研究认为，现在许多农村地区的经济搞不上去和管理混乱有很大的关系，从理论上讲就是政治对

经济的反作用。因此，如何完善农村的管理体制，从而进一步推动农村的经济发展和社会稳定是一个实践已经提出并急需在理论上加以解决的重要问题。此外，我们今后的研究内容还要扩展到农村经济、社会、文化等各个层面去，扩展到城乡关系和工农关系上去。从研究方法上看，我们以前主要是从政治学的视角来研究农村问题，现在看来还不够，今后应从多学科，如经济学、社会学、法学等方面来共同关注农村基层的问题，多学科的综合研究与碰撞，会产生更多的思想火花。还有，以前我们做得比较多的是经验研究，今后要在量化和细化上下大功夫。

当然要实现上述目标，加强我们研究中心的组织 and 队伍建设是关键。一是要把农村问题研究中心建设成一个实体性质的学术研究机构。二是不断充实中心的科研队伍。我已年过七旬，已经到了该退下去的时候了。可喜的是，中心已成长出一批立志务农的中坚力量和学术新秀。我相信农村问题研究中心将在“理论务农”的道路上坚定不移地走下去。“待到山花烂漫时，她在丛中笑”。

张厚安

2000年3月于武昌桂子山



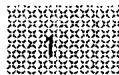
目 录

●
目
录

导论	(1)
一、研究的缘起	(1)
二、核心概念与分析框架	(8)
三、方法与局限	(13)

上篇 总体分析与比较

村级治理：背景、过程与模式	(19)
一、非均衡的经济社会发展	(19)
二、村治变迁的制度沿革	(24)
三、公共管理机构：组织、功能与结构	(29)
四、领导人的产生及领导权威的获取	(39)
五、村级治理的目标模式与公共职能	(50)
六、村级治理行为：规则、决策与实施	(56)
七、村民的公共参与及效能	(67)



- 八、乡村关系重构与互动过程 (74)
- 九、不同的村治模式及影响因素 (81)
- 十、村治模式的绩效、转换与村治走向良政 (88)

中篇 重点调查村

村民自治架构下的公共权力变迁

- 湖南省白鹤村村治调查 (97)
- 一、白鹤村：村民自治第一村 (99)
- 二、村治的遗产与模式的转换 (101)
- 三、公共领导的产生 (109)
- 四、公共权力体系的结构与权限 (123)
- 五、公共权力的运作规范与过程 (138)
- 六、自治体系中村民的角色和态度 (167)
- 七、村民自治中的国家进入 (187)

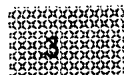
一个“规范化管理”的典型村

- 山东省向高村村治调查 (204)
- 一、强制变迁中乡村的自主性 (204)
- 二、制度化与非制度化权力结构 (208)
- 三、亦工亦农与工农分治 (212)
- 四、“碰头会”——日常决策中的民主 (216)
- 五、村民参与的制度规范 (222)
- 六、乡与村的互动和调适 (227)
- 七、“草根”制度的外源与内生 (232)

高度集体化与全权能人治理

- 河南省南街村村治调查 (236)
- 一、南街之路：乡村再集体化 (238)
- 二、能人的崛起与权威 (242)
- 三、“三位一体”的村治体制 (249)
- 四、村务决策：集中民主制 (257)

五、“外圆内方”的治村之道	(266)
六、动员式村民参与	(283)
七、南街村的评说	(289)
个私经济发达农村社区的能人治理	
——浙江省白坦一村村治调查	(298)
一、社区概况与个私经济的崛起	(299)
二、村治结构与个私经济的关联	(302)
三、领导人的产生及权威	(315)
四、治村规则与决策过程	(324)
五、决策执行与管理方式	(333)
六、村民参与对公共权力产生及运作的影响	(342)
七、“乡政”与“村治”的互动过程	(349)
八、个私经济背景下能人型村治的特点与趋向	(356)
脱贫致富与治理变迁	
——甘肃省方家泉村村治调查	(370)
一、自然与人文境况	(370)
二、脱贫致富的路径选择	(373)
三、制度变迁与支部治理	(378)
四、支部民主与书记权威	(385)
五、村务执行中的动员与强制	(391)
六、余论：经济贫困与政治贫困	(399)
贫困的陷阱：治理性贫困	
——四川省白石村村治调查	(403)
一、建制沿革与经济社会变迁	(404)
二、自然性贫困：环境与资源	(411)
三、单向组织结构及单轨型关系	(419)
四、领导人产生的组织安排	(424)
五、公共组织的政务型职能	(429)
六、村治路径的强行政性及手段的乡土性依赖	(443)



七、制度规范的单向表达及实践差距	(463)
八、村民的被动角色及低度参与	(479)
九、治理性贫困：村治的低效与乏力	(491)
十、总结与建议	(503)

下篇 一般调查村

能人主导的转变与民主自治的构建

——广东省万丰、礪岗两村调查	(515)
一、两村的历史变迁概况	(515)
二、两村经济社会的跳跃式发展	(518)
三、两村治理形式的共同性特点	(523)
四、村治形式转换的不同路径	(532)
五、总结与讨论	(542)

现代管理体系及对传统治理资源的汲取

——贵州省董家堰村调查	(547)
一、公共权力组织结构与功能	(548)
二、领导人的产生及权威	(554)
三、决策与实施：公共权力运作过程	(563)
四、村民参与对公共权力的影响	(572)
五、村治与乡政的互动	(576)
六、村治模式的特点及对传统治理资源的汲取	(579)

自治制度导入后的村治规范化

——四川省张金村调查	(585)
一、村政沿革与经济社会变迁	(585)
二、公共组织与村治规则的健全	(588)
三、领导人产生及公共决策的规范化	(596)
四、外力推动与内源发展的契合	(603)

同一贫困地区的不同村治类型及绩效

——陕西省黄家岭、硬地梁两村调查	(608)
------------------------	-------

一、两村概况	(608)
二、村治资源：权力赋予与权力主体的产生	(611)
三、村治方式：权力结构与实际运作	(620)
四、村治类型：诸因素影响下的村治	(637)
五、对村治思考的几点结论	(646)
村治过程中的行政推动与自治成长	
——湖北省杨村调查	(649)
一、社区概况与村治体制变迁	(650)
二、强行政推动下的村治过程	(655)
三、村民自治成长：村委会选举与组民自治的凸现	(673)
四、“强行政、弱自治”的治理格局与村干部的理想 角色	(683)
传统社会转换中的均势型村治	
——河南省汪堤村调查	(696)
一、村治权的取得：传继、反叛与合法化	(697)
二、乡村之间双向互动的萌生	(703)
三、村党支部和村委会的一体性与均势村治机制	(705)
四、村委会与村民间的中介性联系	(711)
五、均势型村治模式特点及转换	(713)
村公所架构下的村治	
——云南省芒赖村调查	(715)
一、发展变化中的少数民族村寨	(715)
二、村治结构：村公所、村委会与党支部	(717)
三、村务决策中的集中与民主	(722)
四、村治中的民族与宗教	(725)
五、结语：夹缝中的村民自治	(726)
村组干部的产生与权能	
——湖北省袁杨、姚周两村调查	(728)
一、村组干部的产生：行政影响与人缘关系	(729)