
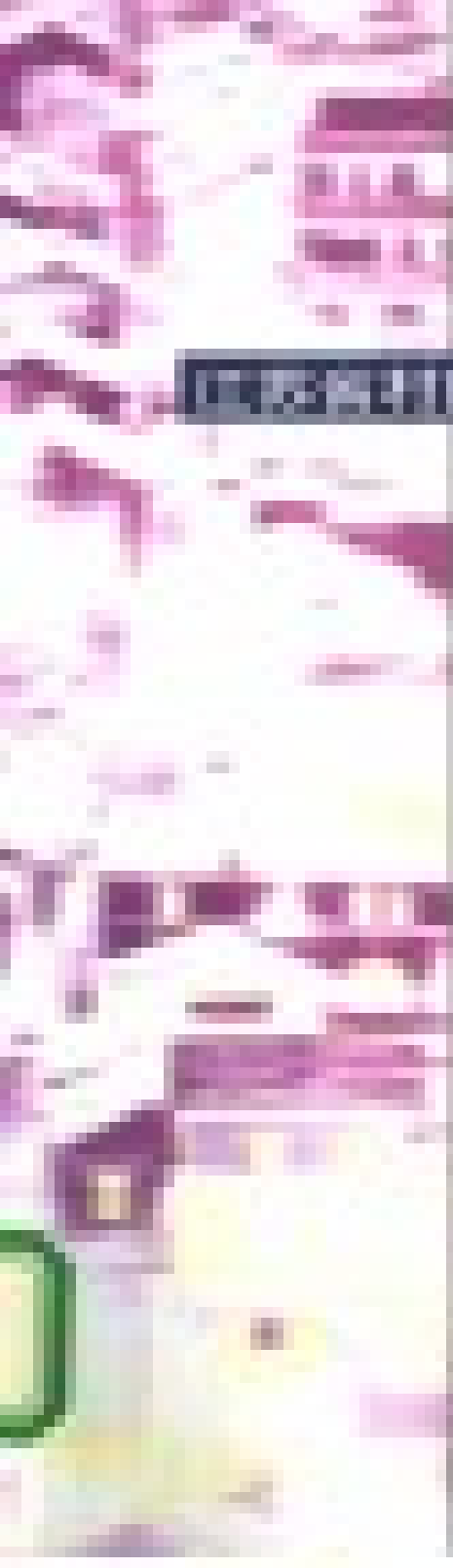


治理方式的变革 与江苏农村现代化

江苏省村民自治区域比较研究

王庆五 董磊明 著

 中国人民大学出版社



治理方式的變革 與農村現代化

中國社會科學院農村發展與研究中心 趙世瑜

2004年11月10日

本文旨在探討中國農村現代化過程中，治理方式的變革及其對農村社會的影響。文章指出，隨著經濟體制的改革，農村社會的結構和利益關係發生了深刻的變化，傳統的治理方式已難以適應新的形勢。因此，必須進行治理方式的變革，建立現代化的治理體系。

首先，文章分析了傳統農村治理方式的特點。在傳統社會中，農村治理主要依靠宗族、鄉紳和村莊自治組織。這種治理方式具有強烈的地域性和人情關係色彩，能夠在一定程度上維持農村的穩定和秩序。

然而，隨著經濟體制的改革，農村的經濟結構發生了深刻的變化。農村的經濟活動日益市場化，農民的收入來源也變得更加多元化。這種變化導致了農村社會的結構和利益關係發生了深刻的變化，傳統的治理方式已難以適應新的形勢。

其次，文章探討了現代化治理方式的特點。現代化治理方式強調法治、民主和參與。它要求建立完善的法律體系，保障農民的合法權益；同時，也要加強農村基層民主建設，提高農民的參與意識和自治能力。

文章指出，現代化治理方式的建立是一個長期的過程，需要政府、社會和農民的共同努力。政府應加強對農村治理的引導和支持，社會應加強對農村的輿論監督和服務，農民應提高自身的素質和參與意識。

最後，文章總結了治理方式變革對農村現代化的意義。治理方式的變革是農村現代化的重要組成部分，它不僅影響農村的經濟發展，也影響農村的社會穩定和農民的生活質量。只有建立現代化的治理體系，才能實現農村的全面現代化。

總之，治理方式的變革是農村現代化的必由之路。我們必須深入探討治理方式變革的規律和特點，加強對農村治理的理論研究和實踐探索，為農村的現代化建設提供有力的理論支持和實踐指導。

（作者簡介：趙世瑜，中國社會科學院農村發展與研究中心主任，主要從事中國農村社會史、農村政治史、農村經濟史等領域的研究。）

0112322

D038

6

2002年度江苏省委宣传部哲学社会科学重点学术著作资助项目

治理方式的变革 与江苏农村现代化

江苏省村民自治区域比较研究

王庆五 董磊明 著

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

治理方式的变革与江苏农村现代化：江苏省
村民自治区域比较研究/王庆五，董磊明著.
北京：中国人民大学出版社，2004

ISBN 7-300-05349-1/C·245

I. 治...

II. ①王... ②董...

III. 农村-群众自治-研究-江苏省

IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 009393 号

治理方式的变革与江苏农村现代化

——江苏省村民自治区域比较研究

王庆五 董磊明 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)

010-62515351 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

开 本 890×1240 毫米 1/32 版 次 2003 年 12 月第 1 版

印 张 11.625 插页 1 印 次 2003 年 12 月第 1 次印刷

字 数 327 000 定 价 19.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

序

□汪锡奎

中国的现代化并不仅仅是城市的现代化，更不仅仅是向世人展示东部城市的“现代化的橱窗”，而是要城市、农村协调发展；要物质、精神、政治等方面一起走向文明。我们的现代化应如有的学者所言，是“中国的、人民的现代化”。历史与现实的诸多因素，导致了目前城乡隔离发展的二元体制仍未彻底改变。农村的贫困落后严重制约着我国的现代化进程，没有农村的现代化，就没有中国的现代化。治理方式的选择受制于经济的发展水平；同时，它又在很大程度上影响了社会、经济、文化等方面的发展。因此，当前中国农村选择何种治理方式，农村治理的绩效如何，不仅关涉九亿农民的生存状况，也对整个中国的现代化有着举足轻重的影响。王庆五、董磊明选择江苏农村的治理方式——村民自治作深入的研究，不仅具有重要的理论价值，更有很强的现实针对性。

在农村实行村民自治，可以说是历史的选择，国家从制度层面上予以了肯定，并大力推广之。实行村民自治十多年，取得了不少成效，但是，这与政界、学界预期的目标尚有很大的距离。对此，我们似乎也应该反思，原因何在？为什么推行村民自治会面临如此之大的阻力？为什么绩效尚不十分理想？在全国范围内采取何种治理方式，不能仅从理念出发，还更应从社会的具体实际出发。治理



方式的转变涉及利益的调整，触及方方面面的关系，它还需要社会系统其他方面的改革与之配套。中国地域如此广泛，农村差异如此巨大，在其他的改革未能到位之际，村民自治在许多地方面临尴尬的局面自是不足为怪了。对此，此书作者也已敏锐地发现，并提出可否“一方面拿出壮士断腕的决心和勇气，将相关的改革尽快落实到位；另一方面在这些改革尚未到位之前，允许各地根据自己的具体处境，为选择合适自己的村治模式试错”。

仔细阅读这本书，便能发现作者的一些观点前后似有不一致之处，如对待村民自治的看法，对农村许多问题的原因的分析。其实我们恰恰可以从中看出这几年来作者的学术心路，而这正反映了近年来我国在农村研究方面的不断深入和发展。本书作者先是以民主理念为出发点进入农村研究，因此起初衡量农村治理的标尺似乎只有“民主”，颇有“民主的迷信”之嫌。随着区域之间比较研究的深入，作者开始思考，为什么“桔生淮南为桔，生淮北为枳”？于是各地“水土”研究的重要性凸显出来，作者便开始进一步参与研究农村社会的本土特性，研究村民自治的社会基础。同时，作者还将研究的视野拓展到了与村民自治有关联的其他制度、体制的研究。正因为此，这项研究才得以不断地深入。有学者说过，只研究法国，就不能真正了解法国。同样，今天我们只关注村民自治，而不研究农村生活的方方面面和历史，不将村民自治放诸中国的现代化进程这个大背景下，我们也不可能越来越接近真理。作者的这一变化是可喜的。

从这本书中，我们还可以发现，作者有着较强的问题意识，而且这些问题是来自于活生生的社会现实，而不是来自于所谓的经典理论。因此，书中提出的一些问题基本上是真问题，而不是伪问题。由此，笔者不由得想起“中国社会科学本土化”这一命题。近年来，“中国社会科学本土化”已日益被学界所关注。这十分可喜，它标志着中国学界日益走向自觉和成熟。不过，有些学者的“本土化”似乎陷入一个误区，他们虽然不拿西方的理论来裁剪中国的现实，但却热衷于从中国社会现实中挖掘与西方理论不一致之处，由此来“成一家之言”。这似乎是小媳妇与老婆婆争理，仍未

跳出西方中心论的窠臼，这样的“本土化”仍未到位。西方的现代社会科学是为解决西方社会发展过程中出现的种种社会问题而出现的，是伴随着西方社会的发展而发展的，经过数代学人的提炼、抽绎，乃形成今日西方社会科学之大厦。同样，中国社会科学的发展与“本土化”，也应遵循此路，针对今日中国社会发展过程中的许多亟待解决的问题，进行深入的探讨，由此自然而然地形成自己的一套理论体系。当然，这并不是说，我们要做盲目排外的“义和团”。对西方的经典理论，我们还是要实行拿来主义。笔者只是提醒，我们应该保持自省：我们的问题应该从何而来、到何处去。社会科学本土化的实质和核心是问题的本土化。在这一点上，本书亦有不少可取之处。

本书的语言平实，通俗易懂。由此可能引来一些人的不屑：不讲规范化。社会科学的确应该规范化，但应该是怎样的规范化？笔者认为规范化似乎可分为两个层面：一是不应有文责问题，这是最低标准；二是要有理论创新，这是社会科学的灵魂。我们每个学者在写每篇文章之时都应问自己：是不是在说别人已说过的话？有没有新的观点，有没有在学术增量方面作出自己的贡献？有没有为社会科学的大厦增砖加瓦？也就是朱苏力先生所说的“什么是你的贡献”。这两点达到了，应该说就算真正的“规范化”了。至于语言，似乎能通俗则尽量通俗。

当然，此书的研究尚有许多进一步提升的空间。在全书的整合、比较分析、尤其是理论的抽绎与提升方面，仍需加强，希望作者今后加强这些方面的研究，作出更大的理论贡献。

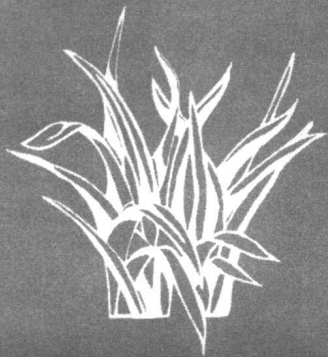
目 录

导论	(1)
村民自治的功能及其合理性	(3)
总报告	(15)
治理方式的变革与江苏农村现代化	(17)
苏北篇	(43)
乡村关系、税费改革与村民自治	
——来自苏北地区的调查	(45)
村落中的非均衡博弈	
——江苏西唐村选举的解读	(78)
苏南篇	(109)
传统与嬗变	
——集体企业改制后的苏南农村村级治理	(111)
政府主导与能人政治	
——江宁县古泉村 20 世纪 80 年代以来的	
村治调查	(124)

借鉴与比较	(165)
村委会选举诸环节的调查与分析	
——以湖南 39 个县市抽样调查为例	(167)
“闹事派”与村庄治理	
——村民自治前后的樊家坡村 (1990—2001)	(207)
制度引入过程中的博弈与妥协	
——江西爵誉村选举观察	(236)
论村庄制度化权力的弱化	
——浙江先锋村调查	(276)
选举、治理与乡村社会的危机	
——湖北黛村调查	(301)
参考书目	(360)
后 记	(365)

导论

村民自治的功能及其合理性



SAS70/08

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一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）。