

◆ 乡村治理书系 ◆



乡村治理 与中国政治

徐 勇 著

中国社会科学出版社

◆乡村治理系列◆

乡村治理 与中国政治

徐 勇 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村治理与中国政治 / 徐勇著. —北京: 中国社会科学出版社, 2003.12

(乡村治理书系)

ISBN 7-5004-4254-8

I. 乡… II. 徐… III. 农村-问题-中国-文集
IV. D422-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 118613 号

责任编辑 李尔柔

责任校对 宗 和

封面设计 王 华

版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029453 传 真 010—84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2003 年 12 月第 1 版 印 次 2003 年 12 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 毫米 1/32

印 张 13.625 插 页 3

字 数 338 千字 印 数 1—3000 册

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究



徐勇，1955年生，湖北宜昌人，法学博士。现为华中师范大学科学社会主义研究所所长、中国农村问题研究中心（教育部人文社会科学重点研究基地）主任、城市社区建设研究中心主任，教授、博士生导师；是国务院学位委员会学科评议组成员、教育部政治学教学指导委员会委员；被授予国家有突出贡献的中青年专家、国务院颁发的政府特殊津贴、教育部人文社会科学跨世纪人才、湖北省有突出贡献的中青年专家和优秀教师；是国务院学位委员会首届优秀博士学位论文获得者。主要从事地方治理与中国政治研究，出版有《非均衡的中国政治：城市与乡村比较》、《中国农村村民自治》、《中国城市社区自治》等著作。研究成果获得中共中央宣传部“五个一工程”奖（两主持人之一）、教育部人文社会科学优秀成果二等奖、教育部霍英东教育基金青年教师奖、湖北省社会科学优秀成果一等奖等奖励。

编委会名单

主 编 徐 勇

副主编 项继权

成 员 (以姓氏笔画为序)

于建嵘 石 挺 卢福营

吴 毅 罗兴佐 贺雪峰

项继权 徐 勇 曹 阳

董磊明

出版说明

乡村治理是中国现代化进程中一个十分重要的问题，关系着九亿农民的生活和命运，也与国家的稳定与发展密切相连。自20世纪80年代，我们华中师范大学中国农村问题研究中心就十分关注乡村治理，并将这一问题作为中心的主要研究领域。20世纪90年代，我们的研究重心主要在村。1997年起，在华中师范大学出版社的支持下，我们出版了“村治书系”，计10部著作。20世纪90年代后期以来，我们的研究领域进一步拓展，试图从更广阔的视野和更深的层面研究乡村治理。进入新世纪，有关成果陆续问世。为此，我们准备以“乡村治理书系”将这些成果统合起来，并奉献给社会。这套书延续了“村治书系”重实证研究的风格，但无论是内容，还是方法，更为丰富和多样化。由此也可以反映我们的研究正在步步深入。

编委会

2003年5月

目 录

一、村民自治

伟大的创造从这里起步

——探访中国最早的村委会的诞生地…………… (3)

历史的跨越与激荡

——1998 年以来村委会选举评述…………… (14)

中国农村村级选举竞争的若干支配因素

——以 25 个村的调查及跟踪观察为例…………… (35)

草根民主的崛起：价值与限度…………… (45)

中国民主之路：从形式到实体

——对村民自治价值的再发掘…………… (54)

村民自治、政府任务及税费改革

——对村民自治外部行政环境的总体性思考…………… (63)

“绿色崛起”与“都市突破”

——中国城市社区自治与农村村民自治比较…………… (80)

村民自治：中国宪政制度的创新

——为纪念 82' 宪法第 111 条产生 20 周年而作…………… (94)

二、县乡治理

从村治到乡政：乡村管理的第二次制度创新…………… (111)

竞争机制对常规授权体制的冲击

——杨集实验的启示…………… (123)

县政、乡派、村治：乡村治理的结构性转换…………… (137)

变乡级政府为派出机构…………… (146)

精乡扩镇、乡派镇治：乡级治理体制的结构性改革…… (151)

强村、精乡、简县：乡村治理结构改革的走向

——税费改革中农村利益关系及体制的再调整…………… (177)

三、乡村发展

圈子…………… (197)

礼治、理治、力治…………… (202)

国家化、地方性与草根民主

——读《现代化、城市化与农村基层民主》…………… (209)

为民主寻根：乡村政治及研究路径

——《岳村政治》序言…………… (213)

乡村社会变迁与权威、秩序的建构

——《村治变迁中的权威与秩序——20

世纪川东双村的表达》序…………… (223)

村治、乡村社会性质及乡村重建

——《乡村治理的社会基础》序…………… (233)

脆弱的小农能支撑得起一个农村现代化体系吗？…… (244)

挣脱土地束缚之后的乡村困境及应对

——农村流动人口与乡村治理的一项相关性分析…… (248)

农民流动、SARS与公民保障网络…………… (262)

中国农村和农民问题研究的百年回顾…………… (274)

四、以中国为主位的政治学

从新权威主义到新民本主义

——中国改革发展的路向及转变…………… (297)

对阶级阶层划分的冷思考…………… (303)

内核—边层：可控的放权式改革

——对中国改革的政治学解读…………… (309)

现代国家建构中的非均衡性和自主性分析

——《非均衡格局中的地方自由性》序…………… (337)

论治理转型与竞争—合作主义

——对治理的再思考…………… (356)

论扩大公民有序的政治参与…………… (375)

中国基层民主政治建设的互动性…………… (382)

论城市社区建设中的社区居民自治…………… (387)

论区、街、居三级组织的关系及体制改革…………… (409)

民主政治与社会主义政治文明建设…………… (414)

后记…………… (427)

一、村民自治

伟大的创造从这里起步

——探访中国最早的村委会的诞生地

中国的许多历史性创造往往产生于不经意之中。谁也没有意料到，20年前产生的村民委员会这一村民自治的组织载体，竟在中国得到普遍推行，并引起世界的广泛关注。江泽民总书记在视察安徽农村的讲话中对村民自治给予了高度评价，指出，包产到户、乡镇企业和村民自治，都是在党的领导下我国亿万农民的伟大创造。

那么，村民自治这一伟大创造是怎样发生的呢？人们对包产到户的发源地——安徽小岗村已十分熟悉，而对村民自治的发源地尚很陌生。值村委会产生20周年之际，我们对中国第一个村委会的发源地——广西宜州市合寨村进行了实地探访。

一、伟大的创造源于包产到户之急需

或许是人们当初没有意识到村民自治的历史意义，正式文献中有关村委会发源地的记载很少，一般只是提到在广西宜山（现宜州市）、罗城一带。从我们在宜州、罗城一带的考察了解到，我国最早产生的村委会不是只有一个或数个，而是有多个分布在这一带。但有比较完整的历史记录，并经过多方考察后确认的中国第一个村委会是宜州市的合寨村。

宜州市位于广西西部山区，自然条件恶劣。新中国建立后，

农业生产有了一定的发展，但受人民公社体制的限制，长期历史延续下来的贫困面貌未能得到根本性改变。1979年农民人均收入仅63元。位于宜州市边远地区的合寨村的生产更为落后。饱尝饥饿之苦的农民迫切需要改变现状。1979年，当风闻外地兴起“分田到户”时，合寨村的农民自发地将田分到农户，生产的积极性迅速高涨。

然而，获得了自由的农民很快又面临着新的问题。最为突出的是社会治安恶化，社会矛盾增多。合寨有11个自然村，41个生产队，规模较大，难于管理，特别是位于三县交界之处，历史上社会治安状况就不好。在人民公社时期，尽管不断强化思想政治教育和发动政治运动，社会秩序较为稳定，但由于贫困，小偷小摸等现象从未断绝。特别是在1970年代后期，人民公社体制的约束力越来越弱，偷盗现象趋于严重。而随着分田到户的兴起，人民公社组织的凝聚力迅速弱化，原有的社会秩序受到强烈冲击。由于缺乏有效的组织和管理，社会治安急剧恶化，偷盗成风，赌博成风。每天少则三五十人，多则两三百人参与赌博。赌博了就偷，偷了又去赌，形成恶性循环。处于“几不管”地带的合寨村深受其害。特别是耕牛大量被盗，严重影响着正常的农业生产。为了防盗，村民只好将牛拉到自己的住房里与人同住。分田到户后，因争水争地，社会纠纷也大大增多。农民将当时的生活描述为“吃得饱，睡不好”。

包产到户打破了原有的农村利益格局，社会秩序激烈动荡，但新的秩序又难以依靠支撑原有秩序的组织和干部建立起来。主要是当时的农村干部面对新的形势，要么放任不管，要么束手无策，要么无能为力。当初，分田到户是农民自发地、在偷偷摸摸状态下兴起来的。由于中央的精神仍然是不许包产到户，当时的个别省委主要领导表示不能搞责任制，否则要抓人。宜山县委领导只得采取强制措施加以阻止，并限制分田到户之风的蔓延。县

委书记在全县干部会上针对农民的分田要求，对干部说：我是管总闸的，你们是管分闸的，我这个闸没有开，你们也不要开。但是，由于农民的强烈要求，分田到户已成不可阻挡之势。面对这一情况，刚刚经历过“四清”和“文革”的基层干部只得放任不管，特别是许多生产队干部干脆躺倒不干，以免再遭批判。合寨村也因此一度陷入“无人管事”的境地。事实上，就是干部想管，也没有很好的办法管。因为，以往干部工作主要是听从上级安排，所熟悉的是以行政命令的方式指挥生产。分田到户后，对农民由于新的需求带来的新任务，他们不熟悉，也难以用新的办法处理农民迫切需要解决的新问题。

分田到户后，获得了自由的农民迫切需要有一个安定的社会秩序，当原有的体制难以满足这一紧迫需要时，农民只得自己来创造自己的幸福生活。

二、村民委员会：农民的自我创造

合寨村原为合寨生产大队，是由 10 多个自然村（当地称之为屯）组成的。自然村的村民居住集中，百多户村民形成为相对独立的村落。面对社会治安状况恶化，又无人管事的困境，果地和果作两个自然村的村民率先组织起来，寻求摆脱困境的出路。

果地村虽然由 8 个生产队组成，但村民居住十分集中，农户住房一家连一家。村民中以蒙姓为主。该村 1978 年以来连续发生多起耕牛被盗的事件，乱砍滥伐严重，多年封山育林的成果有可能毁于一旦，村民们忧心忡忡。1979 年底的一个晚上，村里的老支书蒙宝亮、老党员蒙正昌、蒙正奉到曾任民办教师的蒙光新的家。表示要吸取旧社会和“文化大革命”无政府状态的教训，在责任田分到户后，要搞好社会治安。要有人牵头，将村民组织起来。为此，他们提出方案，通过党员、群众推选出治安带

头人。这一提议得到党员和群众的拥护。过了几天，召开全村户主会议。要 160 多户每户派一人参加。主持会议的老党员介绍会议目的，通过会议选举产生社会治安带头人，并代表部分老党员提出蒙光新和蒙成顺为候选人。因为蒙光新年轻，有文化，蒙成顺敢于制止乱砍滥伐的行为。随后宣布实行无记名投票。每人发一张白纸，同意的就写，不同意的就不写。选举结果几乎没有写其他人的。

蒙光新和蒙成顺当选为治安带头人后，不负众望，想办法搞好社会治安。为此召开了数次老党员会议，决定订立村规民约，组织治安联防，村内自我约束，村外搞好防范。1980 年元月 20 日召开全村会议，16 岁以上的人都参加，共 510 多人。在会上宣读事先起草的村规民约，并进行讨论。其主要内容为：有外来人来本村需要过夜的，户主必须找治安带头人报告（如果有外来人住宿，治安不好，要找户主）；山林水田纠纷一家一户解决不了的，汇报给治安带头人；对乱砍滥伐要教育处罚。本村人也不能到村外乱砍滥伐，否则会败坏本村的名声；组织村民架桥补路，整修挑水码头；集资购买低压线路设备，解决照明问题等。讨论后，每户出一个代表在村规民约上按手印，以便人人负责，自我约束。可惜的是，几年后政府部门要去了这份村规民约的原始材料，并未能保存下来。

订立村规民约后，治安带头人又联络邻村搞治安联防，一村有事，共同协力。1980 年 2 月的一个深夜，邻村有一个外来人偷走一头黄牛。凌晨 6 时得到消息，2 小时后联防小组近分工把守路口。其中一个治安小组一直跟踪到邻近的柳江县，第二天便将牛追了回来。

村民从这件事认识到有治安带头人带头管事，有村规民约进行相互约束的好处，便要求将这一组织固定下来。但是这一组织是群众自发地建立的，对组织的名称和治安带头人的称呼各有不

同。有的将治安带头人称为主任，有的称为片长。

与果地村相比，邻近的果作村在建立自己的组织时就规范一些。果作自然村原有6个生产队。该村的村民是在人心惶惶中渡过1980年新年的。按以往的习惯，春节前后本是总结过去，安排新年生产计划的时间，但原来的生产队长们认为现在搞生产责任制，没有生产队长了，没有人抓。从前任生产队长的韦焕能（果作村以韦姓为主）主动站了出来说，这样下去不行，要把大家组织起来。于是他把其他几个生产队的干部都叫到一起，商量以自然村为基础建立新的组织，大家都表示同意。韦焕能提出新的组织不是生产队，不需要太多干部。由五个人组成，队长一正两副，一个会计，一个出纳。后来考虑到原有6个生产队，就增加了1个人。而新领导人怎样产生呢？过去的生产队长由上级任命，新的组织没有人任命，也不能自己宣布自己为领导，村民也不会承认。经讨论，决定由群众自己选举村领导。

1980年2月5日，根据事先的商定，召开全村大会选举村领导。在五人合抱的大樟树下，坐满了村民。全村85户，一家一人代表。当时的生产大队长蒙光捷来主持会议。他说，根据各队队长的意见叫我来，我也愿意来。选村里的领导要选好。同意群众意见，不用搞候选人，搞无记名投票。谁的票多谁就当。大队长讲话后，由群众议论。当时担心没有人愿当干部，就说选上谁谁就得当，谁的票多谁就当领导。因为当时社会治安很乱，没有人愿当。同时，“四清”和“文革”把干部整苦了。原来的大队党支部书记在“文革”中被打死，干部心有余悸。但是群众又怕乱，强烈要求组织起来。于是提出，选了谁就必须当，不能推辞。随后，每个人发了一张用信纸裁开的纸条。一张纸条上可写6个人，多的作废。经过投票计票，大队长当场宣布选举结果，韦焕能得了满票，6人中最少的也有62票。

新的村干部选出来后，却没有一个正式的组织名称。选举之

前，只是讲选举村领导。选举后，村领导要分工。需要有一个组织名称。大家纷纷议论。有人说原来公社和大队有管委会，生产队有队委会，我们在大队以下，但又不是生产队，就叫村委会。有人说，公社和大队的领导机构叫革委会（即革命委员会），我们就叫村委会。还有人说，城里有居委会，我们是农村，应该叫村委会。也有人说，我们村历史上就叫村。解放后成立了行政村，才改称为屯，还是叫村委会好。总之，大家都比较赞成村委会的说法，村委会也因此成为正式的组织名称。由于当地的村民还是更习惯于叫村民委，认为村民委是村民选举出来的，不同于原来的管委会和队委会。直到现在，人们大多还是叫村民委。

与果地村相同，果作村选举村领导是为了满足农民分田后要求建立良好社会秩序的迫切需要。因此，村领导当选后做的第一件大事，就是领导村民制定村规民约和管理章程。1980年7月14日，召开全村大会，讨论并通过事先起草好的村规民约和封山公约。村规民约的主要内容为：

1. 必须提高思想觉悟，认真体会安定团结的重要意义。
2. 严禁赌博，不准在私宅、村里开设赌场，违者罚款10元。
3. 为了保苗夺丰收，严禁放猪，违者罚款5角，并给予赔偿损失处理。
4. 维护正常的娱乐活动，不准在村内、村附近对唱野山歌，违者罚款每人10元。
5. 不准在路边、田边、井边挖鸭虫，受损失的罚工修补。
6. 不准盗窃，违者按件加倍赔偿并罚款5元，情节严重者，呈报上级处理。
7. 捡拾东西，拿回交给村委，归还原主。