

薛和 著

江村自治



China
JiangCun

社会变迁中的农村基层民主



村民自治这一重大政治变革，启动了中国最为丰厚的民主政治资源。

现阶段农民的民主参与是一种利益型参与。

绝大多数村庄的现实：行政控制与村民自治并存和整合。

趋势：缓慢而有限地与时俱进。

政策的设计与完善：渐进式、多样性、开放型、规范化。

江苏人民出版社

薛和 著

江村自治



China
JiangCun

社会变迁中的农村基层民主



村民自治这一重大政治变革，启动了中国最为丰厚的民主政治资源。

现阶段农民的民主参与是一种利益型参与。

绝大多数村庄的现实：行政控制与村民自治并存和整合。

趋势：缓慢而有限地与时俱进。

政策的设计与完善：渐进式、多样性、开放型、规范化。

江
苏
人
民
出
版
社

图书在版编目(CIP)数据

江村自治/薛和编著. —南京:江苏人民出版社,
2004.9

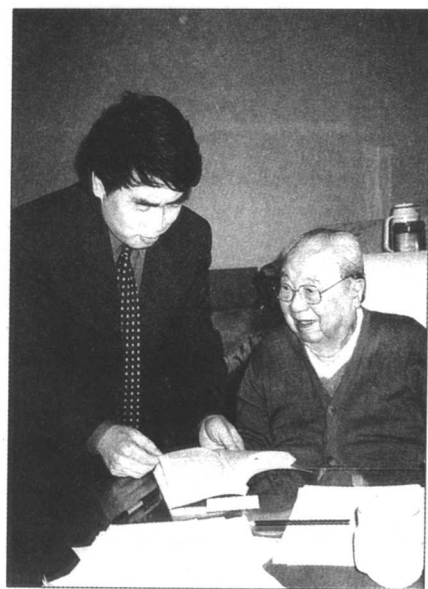
ISBN 7-214-03837-4

I. 江... II. 薛... III. 农村—群众自治—研究—
苏南地区 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 073837 号

- 书 名** 江村自治——社会变迁中的农村基层民主
著 者 薛 和
责任编辑 左 衡
责任监制 王列丹
出版发行 江苏人民出版社(南京中央路 165 号 210009)
网 址 <http://www.book-wind.com>
集团地址 江苏出版集团(南京中央路 165 号 210009)
集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>
经 销 江苏省新华书店
照 排 南京凯建图文制作有限公司
印 刷 者 盐城印刷总厂有限责任公司
开 本 850×1168 毫米 1/32
印 张 9.25 插页 2
印 数 1—3040 册
字 数 169 千字
版 次 2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7-214-03837-4/D·581
定 价 16.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向本社调换)



薛叔同志

以公为荣

曹幸通

1982

序

费孝通

江村是我的家乡,始终有一些学者和实际工作者关注江村,研究江村,当然是我非常高兴的事。

这本书反映和探讨的是农民的民主生活,这在江村的考察和研究中,是一个新的视角。

作者近20年来在江苏省人大机关长期从事民主法制方面的工作,过去在全国人民代表大会上我们差不多年年见面,我到江苏考察也时有接触。他一直对农村基层民主比较关注,前年夏天和我谈起他正在学习社会学,并打算从社会学的角度研究农村的村民自治。我觉得一个在机关工作的同志,坚持专业学习,结合工作,深入实际调查,进行理论研究,这很好。谈到研究问题的方法,他说向我请教,我们一起进行讨论,后来,我在他那本当时正在读的《费孝通文集》扉页上题了几个字:“从实求知”。现在,将要出版的《江村自治》,则是他考察研究的成果之一。

村民自治 1987 年全国人大立法在全国范围内试行,1998 年又修订了法律,目前正在推进。广大农村最基层的这种自治形式,可谓中国特色的“草根民主”。在曾有几千年封建专制历史的中国大地上实行如此广泛的村民自治,是一件了不起的划时代的事件,如作者所言,这是中国“农村管理体制战略性的改革”,“农民民主生活的历史性跨越”。由于这种自治制度具有“中国特色”,植根于中国的经济、社会土壤,内含中国的政治文化,所以很值得作深入的研究。

近年来已有不少学者对此进行理论研究或政策研究,宏观研究或个案研究,当然也有各种类型研究兼而有之的。本书作者所从事的基本上是以江村个案为基础的政策研究。他“七访”江村,依据掌握的大量第一手资料,真实地描述了江村经济和社会变迁之中的村民自治,在肯定农村基层民主制度的“改革”和“跨越”的同时,比较深刻地揭示了目前村民自治中的若干矛盾和问题,并以社会学理论为基本的分析框架,引入一些经济学、政治学的相关理论,探讨了制度的冲突和整合,作了理论分析,据此提出并阐述了“渐进式、多样性、开放型、规范化”的政策方案,提出了修订现行法律的十点建议。无论其分析和设计是否得到广泛的认同,但作者在实证研究的基础上是自有其一定创见的。

记得 1982 年我和一些学者奉命编写《社会学概论(试讲本)》,开始恢复和建设中国的社会学学科。20 年后,这门学科不仅建立起来,培养了许多人才,而且有不少领导同志、机关干部和社会工作者也在学习社会学,用社会学的方法进行调

查研究,用社会学的理论分析问题。这反映了现在的社会工作正在逐步走向科学化,也说明社会学正在走向社会,影响社会。作为年过九旬的老学人真为之欣慰。

希望有更多的人热爱社会学,学习和运用社会学。

2003年6月

导 论

一、研究的背景与意义

中国的农村社会不仅蕴含了中国社会形态和结构的根本特点,而且规定着中国社会的发展趋向。20 世纪的百年历史表明,农村、农业和农民问题始终是中国社会发展的焦点问题。无论是旧中国的民主革命,还是新中国的改革开放,都是以农村为起点,又以农村的社会安定和文明进步为依归。世纪末,中国广大农村普遍实行村民自治这一重大的政治变革,启动了最为丰厚的民主资源,不仅为中国加快由传统农业社会向现代工业社会的转型提供了强有力的社会动力,同时也为农村的经济改革提供了有效的政治策应,从而加快着中国全面建设小康社会和现代化的进程。

绵延数千年的封建社会“王权止于县政”，中国的乡村自治似自古有之，但中国社会真正意义的乡村民主和自治形式并没有自然生成，而且伴随着国家政权的更迭，农村这一层面的社会生态长期被挤压和扭曲。在旧中国，保甲制度、宗教制度和家族组织是皇权和封建制度在农村的延伸，广大贫苦农民只是低人一等的草民，不可能获得真正的民主权利，更谈不上真正的乡村民治。中华人民共和国的建立，使千百年来受剥削和奴役的广大农民翻身成为国家的主人，农民参与治理的民主权利得到国家法律的确认和保护。但是，在传统体制下，农民的主人翁地位是通过国家设置的一定的组织来体现的，在较长的时间里，乡镇一级建立了政社合一的人民公社，村庄设立了公社领导下的生产大队和生产队，农村社会被高度组织化、政治化，在实行同工同酬、统购统销、统分统配的同时，也“统”了广大农民的民主权利和经济利益，农民的自主性和创造性受到严重抑制，因此始终也没有摆脱贫困和落后。中共十一届三中全会作出了实行经济和政治体制改革的重大决策，明确提出：“必须首先调动我国几亿农民的社会主义积极性，必须在经济上充分关心他们的物质利益，在政治上切实保障他们的民主权利”。^① 在改革的强劲浪潮下，人民公社政社合一的体制被废除，农村家庭联产承包责任制广泛推行，广大农民的自主性、积极性和创造性得到空前的释放，村民自治

^① 《坚持改革、开放、搞活——党的十一届三中全会以来有关重要文献摘编》，第3页，人民出版社1987年版。

应运而生。国家充分肯定并在农村大力推行村民自治,于1987年通过和颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,这是我国农村民主政治的巨大跨越,是“党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造”,是“中国的第三次农村包围城市”。^①

在中国,对农村和农民政治生活的研究具有特别重要的意义。几千年的封建文化积淀,使农村和农民问题渗透到中国政治、经济、文化之中,成为解决当代中国一切问题都无法回避的根本问题,中国农村的兴衰治乱是国家稳定与否的基石和标志。中国有80%左右的人口在农村。中国社会是不是安定,中国经济能不能发展,首先要看农村能不能发展,农民生活是不是好起来。中国的改革需要城市与农村互动,中国政治制度的设计须臾不能把农村基层的民主政治发展撇在一边。“在农村,由于经济关系的变化,使得以农民为主体的各种政治关系(包括新利益群体、权力结构、政治参与、政治控制等关系)也发生了巨大的变化,从而给农村基层工作,如征粮派款、计划生育、社会治安、文化教育等都带来了新的问题。必须看到,这不仅仅是一些经济问题、社会问题,而且首先是政治性的问题和政策问题。如果我们不从政治的高度加以认识和重视农村问题的政治方向,不能根据社会发展的需要理顺各种政治关系,那么最终会影响到农村经济体制的深化改

^① 陈浙闽主编:《村民自治的理论与实践》,第4页,天津人民出版社2000年版。

革和整个国民经济的发展。”^①

过去,国内理论界对农村基层的民主政治往往不屑一顾,以为作为国家上层建筑的民主政治建设,城市、国家机关才是其发展的主要载体,民主政治研究的目光大多聚集在国家政治制度和政权建设上,农村基层的民主政治、亿万农民的政治生活,则成为政治研究的一片“荒地”。在改革大潮的催育下,村民自治这一新生儿未及端详和细辨,呱呱落地,引来一片“喝彩”,使人们眼花缭乱。村民自治理论的研究尚未来得及跟上这一新的变革的实践,时至今日,相对于农村经济的研究,仍显滞后和苍白。而且对这一政治变革的基本认识,理论界仍未取得共识。其中有代表性的基本观点,一种是:村民自治是中国政治体制改革最深入的一个领域,它作为基层直接民主的有效形式,从根本上将一种自下而上的乡村社会公共权力产生的方式用制度确定下来,体现了法治和民主精神,是现阶段我国民主政治建设的起点和突破口。特别是由于中国80%左右的人口在乡村,乡村的稳定发展,是整个经济发展和社会稳定的基础,村民自治这一制度对乡村社会政治秩序具有特别的历史使命,将影响中国社会现代化的历史进程。^② 另一种基本观点是:将村民自治作为中国民主建设的起点和突破口是不切实际的。自下而上的演进不能代替自上而下的变

^① 余力:《中国农村政治:一个紧迫的课题》,《社会主义研究》1991年第2期。

^② 参见徐勇:《中国农村村民自治》“导论”,第1—18页,华中师范大学出版社1997年版。

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。离开政治发展整体目标的所谓政治民主化,会沦为历史的笑柄。其政策性主张就是实行“乡治、村政、社有”,村政的基本内容就是将政府组织延伸至行政村。^①

村民自治是中国特色的农村基层民主政治形式,它开始初显令人耳目一新的社会政治功能,但作为一个新生事物、一项新的改革,面临着大量的理论问题和实际问题,包括在对村民自治的重要性、必要性的认识,村民自治水平的提高,处理自治组织与国家政权及其他政治组织的关系,以及建立村民自治组织的监督机制等方面,都需要在实践中不断地研究、探索,以求规范和完善。村民自治本身的丰富、复杂及其动态的发展,使我们目前对任何一种观点都不能简单地予以赞同或否定,需要以科学的态度和正确的方法对其进行深入的研究。这种研究对于推进国家民主政治,对于指导和促进农村基层民主实践的发展,建设社会主义的政治文明,具有重要的意义。

二、研究的动态与成果

20世纪以来,关于中国农村政治的研究大致经历过四个阶段:

第一阶段,20世纪二三十年代,就有学者对中国乡村政治、经济和文化情况进行调查,在以梁漱溟等社会活动家及一

^① 参见沈延生:《村政的兴衰与重建》,《战略与管理》1999年第6期。

些知识分子开展的“乡村建设”运动中，曾形成乡村制度研究的高潮。这一时期学术成果最有影响的是，著名社会学家费孝通的《江村经济》、《乡土中国》，对中国农村社会结构及传统文化的变迁进行了深入的研究，受到国际社会学术界的高度评价。闻钧天的专著《中国保甲制度》、高由的《中国地方自治的由来》、李珩的《中国农村政治结构研究》、千家驹《中国乡村建设批判》、《中国农村的出路在哪里》、江问渔、梁漱溟主编的《乡村建设实验》、汇集吴晗、费孝通等人理论研究成果的《皇权与绅权》等一批理论研究成果，为了解、认识和研究中国传统社会的乡村政治提供了重要的史料和依据。

第二阶段，新民主主义革命时期，以马克思历史唯物主义为指导的中国共产党人，在组织和领导农民运动中，对中国农村社会政治进行的研究。如毛泽东的《中国农民中各阶级分析及其对于土地革命的态度》、《湖南农民运动考察报告》和彭湃的《海丰农民运动报告》等，把马克思主义的普遍原理与中国农村革命的实际相结合，为开创农村包围城市的革命道路作了思想和理论的铺垫。

第三阶段，新中国成立后至“文革”时期。国内学者很少研究这一阶段的农村社会政治问题，尤其是“文革”十年，农村政治问题的研究在中国大陆成为禁区，为“无产阶级专政理论”的曲解与灌输所代替。这一阶段，国外学者对中国农村社会进行了一些研究，如1957年出版莫里斯·弗里德曼的《东南中国的宗教组织》，1966年出版的《中国的宗族和社会》，作者在对以华南为中心的实际考察的基础上，提出了宗教组织

的结构和权力分配,以及政治权力与经济组织的关系。但对当时的中国大陆农村社会发展和学术界未能产生什么影响。

第四阶段,改革开放以来对农村民主政治的探索。较早的有,马德生对广东陈村移民访谈录《陈村:毛泽东时代农村社会区的现代史》、《一个中国村落的道德与权力》。20世纪90年代,张厚安的《中国农村基层政权》系统地研究和论述了中国农村政治问题的重要性。王沪宁主持的《当代中国村落家庭文化》的研究课题,揭示了中国乡村政治社会的特征与现代化建设的关系。徐勇的《非均衡的中国政治:城市与乡村比较》、《中国农村村民自治》,对城乡差别的变化进行深入的分析,对村民自治实践进行了理论研究。还有张厚义的《转型社会的中国农村变迁》、于建嵘的《岳村政治》等等。

各个阶段的研究,成为今天农村政治研究的基础和借鉴,尤其是最近这一时期的研究,对中国农村村民自治的理论与实践正发生积极的影响。

目前国内学术界对村民自治的研究,概括起来,主要有以下类型:

1. 从研究的目的和内容看,可分为政策型和学理型

政策型研究主要是对国家关于村民自治的法律、法规、政策及其实施和运用情况进行研究。由于村民自治是由国家主导的新的制度安排,其政策性很强,需要国家不断地进行政策供给,以指导和规范实践过程。这类研究总结了村民自治鲜活的实践经验,检讨政策的实施,分析村民自治中存在的问题,有针对性地提出解决的措施和对策,为制定和完善村民自

治制度直接提供依据,对推进村民自治起到了很大的作用。进行这类研究的有国家机关工作人员,有部分学者。

学理型研究是对村民自治进行理论、学术层面的研究。村民自治实践的发展需要在理论上认清村民自治的必然性、制度特点、实现条件和未来趋势等问题。一方面,由于村民自治涉及的领域较广,关联到中国社会结构、民主政治、经济体制、农村现代化等许多重大问题,需要多方面、深层次的理论研究。另一方面,由于村民自治是一个新生事物,需要从实践到理论,观察和思考它的发生、发展和特点,对实践加以理论总结和概括。目前学术界的村民自治主要有三种理论分析模型:一是单纯的“国家-社会”分析模型。这种分析框架的主要特点是,以各级政府为“国家”的一方,以参与村民自治的农民为“社会”的一方,从考察村民自治的实际运行过程中区分出政府、农民两类行动者。这类研究包括从理论上说明村民自治实践对国家民主政治建设的意义、村民自治的可行性、政权组织与村民自治的关系,等等。二是在“国家-社会”分析模型基础上,侧重于社会方面的分析研究,对社会的性质和成分进行细分。比如对村民自治制度安排的价值研究,对村庄的权力结构的分析研究,农民社会心理和政治参与的研究,等等。三是在“国家-社会”分析模型基础上,侧重于国家方面的分析研究。对国家的权力机关、行政机关和司法机关与村民自治的关系及其作用进行分类、分层研究,尤其是对政府及其部门的权力、利益和动机进行研究,进而分析其行为特征、行政功能和行政效率及其对村民自治的影响。

2. 从研究的对象和方法看,可分为宏观研究和个案研究

宏观研究是对中国村民自治的制度、法律和普遍的政策进行总体的研究。村民自治是一项在全国范围内推行的农村基层政治制度变革,有全国统一的法律规定、推进步骤、评价标准,这就需要对全国村民自治的总体情况进行宏观研究。全国各地的实践都受国家法律 and 政策的指导与规范,要求研究者对村民自治的性质、地位、作用和发展趋势等宏观问题进行深入的研究,这种研究更多地运用制度分析、抽样调查与统计分析等研究方法。目前国内不少学者比较重视这方面的研究。

个案研究是选择具有普遍意义的个别案例进行详细剖析。个案研究不仅是宏观研究的基础,也是学理提升和理论创新的前提。个案研究以小见大,以一斑窥全貌,通过“解剖麻雀”,获得具有普遍意义的认识和经验。由于村民自治在全国各地发展的不平衡性,宏观研究有时无法对实践中的具体问题作出解释。随着 20 世纪 90 年代学术界兴起实证研究之风,村民自治中也再现了一股个案实证研究的潮流。这些研究往往深入到一县、一乡、一村,在社会调查的基础上,揭示村民自治中蕴含复杂的因果关系和互动关系,进行理性的思考,提出政策建议。个案研究中普遍采用了社会学的方法。

三、以“江村”作个案研究的价值和意义

本文所进行的是政策性的个案研究。对具有一定典型性、代表性的村庄——“江村”,即江苏省吴江市庙港镇开弦弓

村进行深入调查和详尽描述,以村庄的经济、政治和社会这面“多棱镜”,观照和折射社会变迁中的中国农村基层村民自治的发展和现状,对这一制度进行深刻的理性分析,提出改进和完善这一制度的政策思路与方案。

以中国社会学泰斗费孝通先生长期倾心研究的“江村”作为研究的样本,这在社会学界,似乎已缺少新鲜感。但笔者仍以其作为典型个案,主要基于以下两点:

第一,费孝通先生以江村为研究基地,著述了《江村经济》等鸿篇巨著,对中国社会学、人类学以及中国农村和社会的发展作出了重大贡献,不少学者和实际工作者也都进行过许多卓有成效的经济和社会研究。但社会学的研究是与客观的社会实际紧密相连的,它是历史与社会的一面“镜子”。历史的进程、社会的发展,不允许、也不可能让费孝通先生在20世纪的30年代就对一个中国村庄的政治作深入研究。后来的几十年,由于众所周知的原因,也不具备这种研究的政治环境和社会条件。“以公民权利为主体的政治还没有在乡村社会生成,也不可能构成乡村研究的对象”^①。当对中国农村具有“政治革命”意义的村民自治实施十多年之后,当“试行”的《中华人民共和国村民委员会组织法》经过修订,正式颁布,并在这样的村庄有了较长时间的实践之后,作为一个社会学研究者,已有条件、也有责任在费孝通先生和前人的基础上,对江村从政治的角度进行一番力所能及的研究,让人们能够更加全面

^① 徐勇,《〈岳村政治〉序言》,见于建嵘《岳村政治》,第2页,商务印书馆2001年版。