

徐 勇 徐增阳 主编

乡土民主的成长

——村民自治20年研究集萃

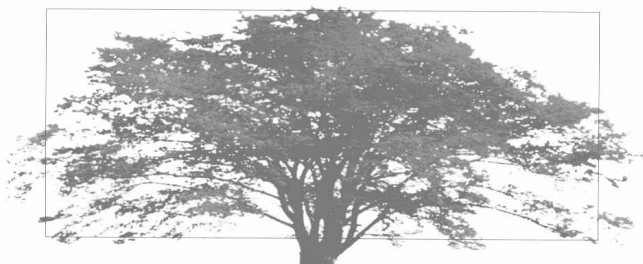
X T M Z D C Z



 华中师范大学出版社

乡土民主的成长

——村民自治20年研究集萃



徐勇 徐增阳 主编

 华中师范大学出版社

2007年·武汉

新出图证(鄂)字 10 号

图书在版编目(CIP)数据

乡土民主的成长——村民自治 20 年研究集萃/徐勇 徐增阳 主编. —武汉:华中师范大学出版社,2007.6

ISBN 978-7-5622-3553-8

I. 乡… II. ①徐… ②徐… 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(2007)第 069661 号

乡土民主的成长 ——村民自治 20 年研究集萃

主编:徐 勇 徐增阳 ①

责任编辑:刘晓嘉 、 责任校对:张 钟 封面设计:甘 英

编辑室:文字编辑室 电话:027—67863220

出版发行:华中师范大学出版社

社址:湖北省武汉市洪山区珞喻路 152 号

电话:027—67863040(发行部) 027—67861321(邮购)

传真:027—67863291

网址:<http://www.ccnp.com.cn> 电子信箱:hscbs@public.wh.hb.cn

经销:新华书店湖北发行所

印刷:武汉中远印务有限公司

督印:章光琼

字数:400 千字

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:17.5

版次:2007 年 6 月第 1 版

印次:2007 年 6 月第 1 次印刷

印数:1—1500

定价:38.00 元

欢迎上网查询、购书

敬告读者:欢迎举报盗版,请拨打举报电话 027—67861321

“村治书系”编委会名单

主 编 张厚安 徐 勇(常务)

副主编 项继权

成 员 (以姓氏笔画为序)

于建嵘 石 挺 卢福营

张厚安 项继权 徐 勇

高秉雄 唐 鸣 景跃进

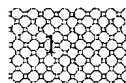
詹成付

总 序

在广阔的黄土地上崛起的中国，有着源远流长的乡土文明。乡土文明的嬗变，深刻地映照中国的历史进程。中国的治与乱、兴与衰、变革与倒退、发展与停滞，都可以从深厚的乡土文明中寻找动因和根据。

当今的中国正在发生历史上前所未有的大变革。现代化为乡土中国注入了强大的生机和活力，沉寂凝重的黄土地正在变为生机勃勃的金土地。但乡土中国的创造性变革绝非易事，更不可能一蹴而就。通向理想彼岸的重要条件之一就是乡村的有效治理。

乡村治理属于基层政治社会领域。在中国传统的专制统治架构下，政治始终围绕着上层国家权力运转，乡村基层政

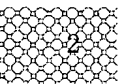


治社会结构没有根本性的变化。即使是风起云涌的农民起义，其取向也是实现凌驾于社会之上的皇权更迭。所以，乡村政治很难被纳入思想界的视野之中。

19世纪后期，现代文明的楔入使中国的乡村政治社会发生剧烈动荡。一向被视为最为稳固的乡村出现了“治理危机”，即再也难以按千百年来的传统方式治理乡村。乡村治理因此成为近现代知识界和政界所关注的焦点之一。1904年，米迪刚在河北定县翟城创办“村治”。20世纪20年代，余庆棠、陶行知、黄炎培从事“乡村教育”、“乡村改造”和“乡村建设”，王鸿一等人专门创办了《村治月刊》。30年代，梁漱溟在山东邹平领导乡村建设运动，晏阳初在河北定县领导平民教育和乡村建设。上述主张和探索尽管内容、目的和性质不一样，但都是试图通过改造乡村，进而实现国家的改造，或通过治理乡村达到国家的治理，反映了知识界关注基层，走向民间，身体力行进行社会试验和改造的政治实践精神。

20世纪的中国一直在剧烈的政治变动中行进。尽管乡村政治进入思想界的视野之中，但取得的理论成果尚不显著。1949年后，政治学的学术研究长期中断，直到80年代初才恢复。由于80年代的中国处在为现代化进程定向的大变动时期，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。作为中国改革起始点的农村改革将政治学的目光由国家上层引向乡村基层。延续20多年的人民公社体制的废除，不仅是经济体制的变革，同时也意味着政治体制的变动。经济社会的变革要求以新的形式治理乡村，而新的治理体系的

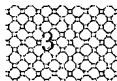


形成显然有待时日，并因此向政治学研究提出了需要关注的课题。

正是在这一背景下，我们华中师范大学中国农村问题研究中心的学者，于20世纪80年代中期便将研究政治学的视野投向主流政治学关注较少的乡村基层，将乡村治理作为研究的重点，撰写和出版了《中国农村基层政权》、《非均衡的中国政治：城市与乡村比较》、《中国农村政治稳定与发展》等论著。

如果说我们于20世纪80年代中期开始的乡村政治研究尚带有一些不自觉色彩的话，那么，进入90年代后，我们的研究便步入到自觉状态。这是因为，随着现代化建设的深入，中国乡村政治社会正在发生结构性的历史变迁，市场化、民主化进程在乡村田野首先取得重大进展。特别是以大众参与为主要特征的村民自治，为中国的乡村治理注入了前所未有的现代民主因素。这一政治实践经验显然与以城市和市民为先导的西方现代民主化进程有很大不同。更为重要的是，它昭示着中国的政治学研究不能只是简单借用在西方经验基础上生成的理论来阐释中国政治，而应该从中国政治实践出发，在富有创造性的实践经验中寻找理论的源泉。10多年的田野调查，使我们对这一点体会得尤为深刻。我们认为，这一研究思路或许会上升为政治学研究的主流方法。

基于以上认识，我们在世纪交替之际，推出了“村治书系”。该书系以村治为主要研究对象。这是因为：第一，当代中国农村是由70多万个村构成的，村是最基层的乡村组织单位；乡村治理主要是指村治，只有使70多万个村得到有效治理，国家对乡村的治理才能获得稳固基础。第二，村处于国家和社会的交接处，国家权力要通过村下沉到村民之中，村民则要通过村进入国家生活，并在村的范围内行使民



主自治权，村因此成为最基本的政治单元。第三，随着人民公社体制的废除，国家采用“乡政村治”的方式治理乡村，即国家在乡村的基层政权设立在乡镇一级，乡镇依法对乡村进行行政管理；乡镇以下的村实行村民自治，村民依法行使民主自治权利。这种治理方式推动了乡村基层民主，使村成为充满政治活力的基层组织。当然，中国地域辽阔，且处于深刻的经济社会变革之中，政治发展十分不平衡。如何实现村的有效治理仍是一个重要而紧迫的课题。本书系将围绕公共权力的配置与运作，重点研究村的治理方式与过程，以求有效的治村之道。

本书系的出版不仅是政治学研究领域的拓展和深化，更是政治学研究视角和方法的转换。

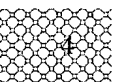
书系承继 20 世纪以来中国知识界走向乡村，走向基层，走向民众，进行社会改造和社会实验的传统，但更注重从现代化建设的广阔视野，关注和推进乡村政治社会发展，致力寻求有效的乡村治理形式。

书系注意了解、借鉴外国的经验和理论，但特别注重将学术研究深深植根于中国的乡村大地，从丰富生动的政治实践经验中提升出富有创造性的理论，以此促进乡村的有效治理。

为达到这一目的，书系在研究方法上追求“三实”，即实际、实证和实验。

追求实际，即强调实际先于理论。我们不轻视理论，但反对从先验性的理论出发剪裁实际生活，特别强调实际调查。任何理论观点都必须建立在充分扎实的社会调查基础之上。理论上的发言权也只能出自实际调查。

追求实证，即强调事实先于价值。我们不否定价值取向，但在实际调查中坚决摒弃先入为主、以个人价值偏好取



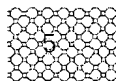
代客观事实的做法。我们不排除“应该如何”，但首先要弄清“是什么”，突出动态的过程研究。

追求实验，即强调实验先于方案。我们要解释世界，成为学者；也要改造世界，成为实践者。而改造世界的方案应该来自社会实验。通过实验，提炼和检验理论方案，使之具有可行性、可操作性和可预见性。

作为学者，没有必要羞羞答答地掩饰自己的追求，我们希望通过此书系的出版，在形成中国自己的学派风格方面有所作为！

“村治书系”编委会

1997年3月16日



目 录

目 录

村民自治:发生、发展与走向

现代国家的建构与村民自治的成长

——对中国村民自治发生与发展的一种解释

..... 徐·勇(1)

和谐社会背景下的村民自治走向 詹成付(33)

中国村民自治走向未来 史卫民(45)

村民自治:价值与限度

村民自治和民主理念 何包钢(77)

论中国乡村的“草根民主”..... 项继权(107)

“草根民主”的民主意义:对村民选举与自治制度的

理论阐释..... 郎友兴(129)

中国农村社区的自治基础

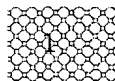
——关于村民自治政策的反思..... 王振耀(159)

论如何培养自治的真精神..... 牛铭实(177)

完善村民自治立法,发展农村基层民主

——关于制定“中华人民共和国村民自治法”的建议与思考

..... 袁达毅(197)



民主选举

- 中国村民选举的意义…………… 谭青山 帕斯特(218)
- 村委会选举的赋权效应…………… 李连江(249)
- “海选”是怎样产生的…………… 景跃进(268)
- 村委会“组合竞选制”
- 符合中国农村实际的选举制度…………… 辛秋水(285)
- 经济发展与竞争性的村委会选举…………… 胡 荣(301)
- 农村选民在选举参与中的心态与行为
- 对40个村委会选举观察的一项综合分析
- …………… 肖唐镖 邱新有(329)
- 选举观察制度在广东村民委员会选举中的实施
- 一项地方制度创新的背景、动力与实际绩效的初步考察…………… 王金红(343)
- 村委会选举中乡村关系的新问题及对策研究
- 山西X市第六届村民委员会换届选举的观察与思考…………… 董江爱(362)

村级治理

- 中国特色的农村政治
- “乡政村治”的模式…………… 张厚安(397)
- 村民自治：中国农民的政治参与…………… 白 钢(416)
- 农村基层组织：运行机制与内部冲突…………… 赵树凯(460)
- 失范的契约
- 对一示范性村民自治章程的解读…………… 于建嵘(476)
- 论乡村治理中的妇女参与与村级党组织的社会性别意识
- …………… 刘筱红 吴治平(488)
- 论村庄治理中的阶层博弈…………… 卢福营(501)

村民自治研究的研究

- 中国农村政治研究的理论视野…………… 郭正林(520)

现代国家的建构与村民自治的成长

——对中国村民自治发生与发展的一种解释

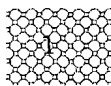
徐 勇*

如果从 1987 年《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村委会组织法》)(试行)的颁布算起,村民自治作为一项国家法律确定的制度已近 20 年。在这一期间,村民自治制度已日渐深入到乡村田野,成为亿万农民的政治实践和日常行为。与此同时,有关村民自治的争论也一直伴随着村民自治的实践进程。最有代表性和极端的批评言论是沈延生先生于 1998 年《村委会组织法》修订颁布之际发表的 5 万字的长篇论文《村政的兴衰与重建》。在该文中,沈先生断言“村民自治作为一种‘基层群众性自治’,无论是在马恩列斯著作中,还是在政治学理论中,均找不到它的理论源头”,“是一种理论上的怪胎”,“唯一倡导者是彭真”,“只是民政部门前途未卜的一块自留地”。^①事隔数年,沈先生对自己的观点作了一些修正,表示“对特定背景下理论提出者的良苦用心也要有‘同情的理解’”,但还是希望“尽快

* 徐勇,华中师范大学中国农村问题研究中心主任、教授。

本文曾发表于《学习与探索》2006 年第 6 期。

① 沈延生:《村政的兴衰与重建》,载《战略与管理》1998 年第 6 期。



抛弃‘群众性自治’的理论怪胎”^①。其他有关批评村民自治的声音也不绝于耳。但概括说来，主要有三种观点：一是认为村民自治不合乎想象中的“正胎”标准而将其视为“怪胎”；二是认为村民自治只是个别领导人和个别部门的异想天开，只是因为外国人的重视才“时来运转”^②；三是认为村民自治是国家外部嵌入乡村的，没有社会根基。概括起来，就是认为村民自治只是个别人的行为，缺乏历史的必然性和合理性。由于本人是最早的村民自治研究者，因此受到的批评也最多。但在相当长时间里，我没有正面回应，因为村民自治本身在实践过程中，如果是一个“怪胎”，它就只能很快变为仅供人观赏的“标本”，而没有必要再去论证其存续的价值了。实际情况是，村民自治不仅仍然存活着，而且在成长着。当然，它的成长还会面临各种非议，也需要进一步研究。所以，本文试图从现代国家建构的视角，探讨村民自治在中国的发生与发展的历史进程。

一、政权—政党—群众：村民自治的背景

正如历史是人创造的一样，村民自治也是人们的一种自觉行为。只是，如马克思所说：“人民自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己所选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去继承下来的条件下创造。”^③ 如果离开了特定的历史条件，我们就

① 沈延生：《对村民自治的期望与批评》，《中国农村研究》（2002年卷），中国社会科学出版社2003年版，第175～176页。

② 沈延生：《村政的兴衰与重建》，载《战略与管理》1998年第6期。

③ 《马克思恩格斯选集》第一卷，人民出版社1995年版，第585页。

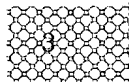
无法解释一种事物出现的必然性和合理性，也不可能建构一个共同讨论问题的学术平台。

当代中国的村民自治产生的历史条件是什么呢？最主要的是两点：其一，村民自治作为一种国家法律制度，是在现代化背景下的国家建构中产生的；二是村民自治作为一种政治实践活动，是在由亿万农民构成并极具传统性的乡村社会中发生的。现代国家和农民社会是我们理解村民自治发生的两个支点。离开了这两个支点，我们就无法将村民自治作为一种历史过程，置于特定的历史背景下加以考察。

进入 20 世纪，中国愈来愈深地卷入到现代化进程中。现代化作为一种进程，是一种全方位的历史变迁，其中，建构一个现代国家，既是现代化的逻辑结果，也是现代化的推进动力。作为一种区别于传统国家类型的现代国家，有两个基本特性：一是主权，二是合法性。随着日益广泛和深入交往的世界体系的形成，出现了有明确边界并在疆域内独立自主行使统治权的国家，这就是以统一的主权为核心的现代民族—国家。民族—国家需要借助日益扩展的国家机器加以维系。但与传统国家不同，构成国家机器的统治权力必须获得人民同意，由此建构起合法性。这种以人民同意为合法性来源的国家即是现代民主—国家。正是民主制度，才能保障国家机器持续不断地运转而不至于失去控制或异变。所以，现代国家至少包括两个不可分离的部分，一是作为领土单位的民族—国家，一是作为政治制度的民主—国家。^①

现代国家作为国家的现代性规定，有其普适性。这正是

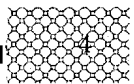
^① 笔者有关现代国家建构的系统阐述可参见徐勇：《“回归国家”与现代国家的建构》，载《东南学术》2006年第4期。



现代化进程中建构的国家一般都命名为“共和国”或者类似名称的重要原因。但是，任何现代国家的建构都是在特定的历史环境中发生的，必然有其特定的历史起点和发生逻辑。这是现代化道路多样性的必然规定。对于 20 世纪的中国而言，已进入到一个各民族交往日益紧密的世界体系，现代化成为必经之路。面对开放的并奉行强者逻辑的世界体系，必须建构一个现代国家。但现代国家建构所要面对的却是一个有着数千年农业文明传统和主要人口为农民的社会。对于正在建构的现代国家来说，占人口绝大多数的农民成为决定性的政治力量。正如研究政治发展问题的大师亨廷顿所言：“在现代化政治中，农村扮演着关键性的‘钟摆’角色。作为把农民纳入政治制度方式的‘绿色起义’，其性质决定着以后政治发展的路线。”“农村的作用是个变数：它不是稳定的根源；就是革命的根源。”^① 如何将农民带入国家政治并置于合适的地位，便成为现代中国面对的重要任务。村民自治作为将农民带入国家政治的一种方式，是根据政权一政党一群众的历史顺序逐一展开而发生的。

在传统中国，农业是国家的根本，农民却处在政治的边缘。中国曾经是一个“早熟的国家”。就权力集中和统一的角度看，它已具有某些现代民族国家的外壳。但是，它的治理结构却是传统的。受经济和技术条件所限，中央权力并不能直接达致乡村田野。由此形成两个极端：一极是纵向的政治权力高度集中于中央，实行中央的绝对统治；一极是横向的实际统治乡村社会的权力高度分散于各个村落共同体，构成上下分立、国家统治与乡村自治分治的治理体系。“王权

① [美] 塞缪尔·P·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，三联书店 1989 年版，第 266～267 页。

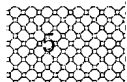


不下县”，国家体制性的正式权力只到县一级为止，县以下主要依靠非体制性的权力进行治理，形成“县官治县，乡绅治乡”的“上”型权力格局。在这一格局下，农民所直接面对的是乡绅、族长、头人等组成的一个个“小主权者”。农民与国家的联系主要是纳税服役。正如孙中山先生所说：“在清朝时代，每一省之中，上有督抚，中间有府道，下有州县佐杂，所以人民与皇帝的关系很小。人民对于皇帝只有一个关系，就是纳粮，除了纳粮之外，便和政府没有别的关系。因为这个原故，中国人民的政治思想就很薄弱，人民不管谁来做皇帝，只要纳粮，便算尽了人民的责任。政府只要人民纳粮，便不去理会他们别的事，其余都是听人民自生自灭。”^①除了纳税以外，农民与国家缺乏有机的联系，从而导致“一盘散沙”的离散状态。人民与帝国的联系是水与油的关系。就一般民众而言，个人生活和交往关系由内向外：个人—家庭—家族（扩大了的家庭）—地方—国家。由此才有了家族主义、地方主义而少有现代国族主义。孙中山是现代国家在中国的创立者。他深刻地反思了人口最多的中国在西方列强的入侵下不堪一击，甚至有亡国灭种之忧的原因，这就是“一盘散沙”。他认为：“中国人最崇拜的是家族主义和宗族主义。”“中国人的团结力，只能及于宗族而止，还没有扩张到国族。”^②因此，要建构一个现代国家，首先必须将分散和外在于政治的农民组织到国家体系中来，使他们成为政治上的现代国民。这就需要从纵向上建立农民与国家沟通的治理体制。

正是基于此，自晚清开始，国家政权开始由县到乡村，

① 孙中山：《三民主义》，岳麓书社2000年版，第89页。

② 孙中山：《三民主义》，岳麓书社2000年版，第2页。



出现了所谓“政权下乡”的过程。“政权下乡”的目的主要有两个：一是将政治权力从散落于乡里村落集中到国家，纵向集权，形成统一的国家“主权”；二是从统一的权力中心发散，纵向渗透，使政治权力的影响范围在地理空间和人群上不断扩大，覆盖整个领土的人口，渗透到广泛的社会领域，特别是分散的乡里村落。要实现权力集中和渗透的国家目的，需要有相应的制度构建。从晚清新政到孙中山，都以地方自治制度为框架。孙中山集中表达了地方自治的理念：“以当地人，用当地财，办当地事。”他的地方自治理论有两个特点：一是以县为自治单位，二是以民权为基础，“移官治于民治”。他的结论是：“中华民国之建设，务当以人民为基础；而欲以人民为基础，必当先行分县自治。”^①孙中山试图以民权民治为渠道，以地方自治为基础，建立国家与民众的政治联系，改变传统的上下分立阻隔，国家统治与乡村自治分治分割的权力格局。中华民国时期的“政权下乡”基本上是按照孙中山的理念展开的，在乡村社会建构起县、区、乡的政权体制。

但是，民国时期的“政权下乡”没有能够取得预期的成功，无论是权力集中，还是权力渗透都遭遇到严重挑战。首先是传统乡村精英的抵制。乡村社会长期是以乡村精英治乡，这种权力结构并不会因为“政权下乡”而很快发生改变。传统精英摇身一变进入新的体制，继续把持地方和乡村的统治权，“政权下乡”的后果是“新瓶装旧酒”。与此同时，晚清以来的乡村精英发生了重大变化，他们中的相当多数不再是借助于国家功名和乡土威望的“道德权威”，而蜕

^① 《孙中山集外集》，上海人民出版社1990年版，第36页。