



华中师范大学出版基金丛书
学 术 著 作 系 列

乡村治理与秩序

——
村治研究论集

贺雪峰 著

C B J J

出版社

华中师范大学



乡村治理与秩序

——
村治研究论集

贺雪峰

著

C B J J

2003 · 武汉

出版社

华中师范大学



(鄂)新登字 11 号

图书在版编目(CIP)数据

乡村治理与秩序/贺雪峰著. —武汉:华中师范大学出版社,
2003.8

ISBN 7-5622-2767-5/D·143

I. 乡… II. 贺… III. 农村-群众自治-研究-中国-
文集 IV. D638-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 063688 号

乡村治理与秩序
——村治研究论集

© 贺雪峰 著

华中师范大学出版社出版发行

(地址:武昌桂子山 邮编:430079 电话:027-67861321)

传真:027-67863291 网址:<http://press.ccnu.edu.cn>

电子信箱:hscbs@public.wh.hb.cn

新华书店湖北发行所经销

华中理工大学印刷厂印刷

责任编辑:刘晓嘉

封面设计:新视点

责任校对:章光琼

督 印:姜勇华

开本:850mm×1168mm 1/32

印张:8.75 字数:200千字

版次:2003年8月第1版

2003年8月第1次印刷

印数:1-1000

定价:16.00元

本书如有印装质量问题,可向承印厂调换。

序 言

本书不是一本严格意义上的专著,而是我近年写的部分农村研究论文的结集,尤其是1998年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》(以下简称《村组法》)正式颁布前后写作论文的结集。但是,我关心的焦点问题一直是村民自治制度及与之相关的乡村秩序问题,这些论文也是在这种总体关怀下有计划地写成的,因此也可以将这些结集的论文当作专著来读。

本书共收录了22篇论文和报告,分为三篇,上篇“村治的涵义与展开”收录了八篇论文,以村治为中心,从涵义、研究范围、研究现状、研究意义与方法以及村级治理所要解决的问题和可以借用的资源各个方面展开了讨论。在本书中,村治有两种涵义,一是在乡村建设的意义上使用“村治”,二是在村级治理的意义上使用“村治”。前一种用法暗含对由乡村治理研究到乡村建设实践的期待,我希望乡村治理研究可以为当前乡村社会及其中生活的人们服务,为他们提供福利。这方面知识分子有很大的用武之地。后一种用法则是在社会科学研究中中性使用的一个概念,没有特别的涵义。

“村民自治的理论与实践”收录了七篇论文,一篇调查报告。写作这几篇文字的时间在1998年《村组法》正式颁布实施的前后,此前,《村组法》自1988年颁布试行已经10年,关于《村组法》修订的意见很多,争论也大,不仅实际工作部门的人普遍反对正式颁布《村组法》,学术界也有不小的反对声音。我个人意见,《村组法》规定的村民自治方向并没有问题,问题是,若仅仅从民主的方面来讨论村民自治,忽视村民自治事实上的村庄内部指向,我们可能会脱

离当前中国及其农村的实际。要理解村民自治,首先要知道今天农村村民自治的状况,本篇文章多少可以从理论与实践两方面说明之。

下篇“转型时期的乡村秩序”收录了六篇论文,其中三篇论文是1999年写的一个长篇论文的三节,总标题就是“论转型时期的乡村秩序”,试图从国家行政能力大小、主导意识形态强弱、农民被剥夺程度高低三维因素建立一个分析模型,在此基础上讨论今天中国农村保持秩序的能力。三维因素中,农民被剥夺程度不仅指绝对的物质上被剥夺的状况,而且指在现代化进程中,农民相对收入减少所产生的被剥夺感受,他们在精神和文化上被剥夺的状况。下篇其他几篇文字则从村庄权力及国家与农村社会互动的具体路径等方面讨论了乡村秩序及相互之间的关系。

本书是我在农村研究方面的初步尝试,书中大部分论文都已在刊物上发表过。结集出版,是希望为当前农村研究的学者提供方便,也希望为当前正变得景气起来的农村研究增添热闹。

是为序。

贺雪峰

2002年12月28日晚

目 录

序 言	1
-----	---

上篇 村治的涵义与展开

第一章 研究范围	3
村治的涵义及其研究范围	3
村治研究的分层与深化	16
第二章 研究方法	29
村治研究的意义与方法	29
村治研究的共识与策略 *	42
第三章 村治资源	55
村级治理:要解决的问题和可借用的资源	55
作为村治资源的村组干部间人际关系	65
第四章 村民参与	81
村民参与与社区资源动员能力	81
村务决策中的村民参与	90

中篇 村民自治的理论与实践

第五章 自治功能	105
村民自治的功能及其合理性	105
村民自治与农村社会稳定	117
第六章 组织制度	126

理想村级组织的制度基础·····	126
村级组织制度:现实与理想的差距及其原因 * ·····	134
第七章 村组干部·····	145
村组干部的性质与更替·····	145
村组干部的报酬·····	150
第八章 村庄选举·····	158
村委会选举诸环节的调查与分析·····	158
民主如何进入乡村社会·····	186

下篇 转型时期的乡村秩序

第九章 乡村秩序·····	201
乡村社会的秩序均衡·····	201
转型时期的乡土秩序·····	214
第十章 村庄权力·····	227
转型时期国家在保持乡土秩序中的作用·····	227
村庄权力的扩展性讨论·····	237
第十一章 路径选择·····	248
国家与农村社会互动的具体处境·····	248
国家与农村社会互动的路径选择·····	260
后记·····	270

● 上 篇

村治的涵义与展开

第一章 研究范围

村治的涵义及其研究范围

一

“村治”最早是作为一项事业,由清末河北定县的乡绅米迪刚兄弟在家乡翟城村进行的农村改良实验。在具体的村治措施中,米迪刚兄弟大力劝导农民废庙建校,改善村庄组织,尤其注重发展地方自治。其后,山东乡绅王鸿一于1928年创办《村治》月刊,河南地方实力派梁仲华、彭禹庭与著名学者梁漱溟于1929年共同筹建河南村治学院。由此,“村治”作为一个影响广泛的概念开始具备特殊的内涵。河南村治学院停办后,梁漱溟等人受当时的山东省主席韩复榘之邀到山东创办山东乡村建设研究院,“乡村建设”逐步替代了“村治”。近年来,随着《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》(以下简称《村组法》)的颁布实施,农村的村民自治日益展开,许多学者在研究村民自治制度时,将村民自治简作“村治”,“村治”概念重新成为理论界关注的重点。那么,应如何理解“村治”的内涵并充分利用“村治”这一概念所蕴含的理论和历史资源呢?

“村治”的字面涵义可以读作“村级治理”或“乡村治理”。联系到20世纪初以来的村治历史,“村治”一词中的“村”并非“自然村”

和“行政村”这样的确指,而是泛指“农村”或“乡村”。就当前农村研究而言,虽然村一级的治理研究也具有独立的价值,但村级治理是整个农村研究中的一个环节,将“村治”限定为“村级治理”不利于整个乡村研究的推进。因为村民自治制度本身的组织特征及其与治理的关联,将“村民自治”简作“村治”并无不当,但联系历史,这种简称显然不妥。在本文中,我们以为,“村治”即乡村治理,以图体现当前农村研究中环环相关的整体特征,并充分关照到“村治”一词的历史资源。

“治理”的涵义也十分广泛。联系到米迪刚兄弟村治实验的具体做法和梁漱溟先生在筹建河南村治学院和主编《村治》月刊时的用法^①,此“村治”之“治”,乃组织农民实行经济合作和地方自治的涵义。从当时乡村建设派的具体实践来看,“村治”的“治理”主体是多重的,其中包括国家、知识分子和农民。“治理”一词的本义是指社区公共权力对社区公共事务的组织、管理和调控。从公共权力的产生来看,它是“适应公共社会需要处理公共事务而产生的”,应包括“国家权力和社会自治两个部分”^②。从公共事务的范围来看,凡社区个体成员无力提供或者由社区个体成员提供规模不经济的社区服务,均可归之于社区公共事务,它可以涉及经济、政治、教育、社会保障以及文化娱乐等广泛的方面。正是社区公共事务的广泛存在,才使得独立于社区个体成员的公共权力变得重要。就当前中国农村已普遍实行的联产承包责任制和正在推行村民自治的现实,“治理”主体或社区公共权力的主体应为农民本身。农民成为自己的“治理”主体,这是以农村政治发展为前提的,因此,“村治”之“治”,乃是借农村政治发展来促使农民渐为自己历史的创造者,并使农民主要通过自我组织来实现农村发展。村治的实

① 梁漱溟:《梁漱溟全集》第四卷,山东人民出版社1991年,第911页。

② 徐勇:“Governance:治理的阐释”,载《政治学研究》1997年第1期。

质就是在乡村社区中,通过乡村公共权力介入社区个体成员无力较经济解决的公共事务,达成社区范围内的规模收益,从而实现乡村发展。村治研究的核心也就是为了实现乡村发展,而对不同性质和状况的公共权力在管理公共事务时的不同效率、公共权力以不同方式介入社区公共事务的不同效果以及公共权力介入不同类型公共事务的不同后果的全面研究与评估,找出现阶段最有利于乡村社区发展的公共权力类型与运作方式,界定现阶段最有利于乡村社区发展的公共权力介入社区事务的范围与深度。

与村治涵义最为接近的一个概念是乡村建设。依照 20 世纪 20 年代末 30 年代初乡村建设派的主张,“因乡村破坏而有乡村建设”,乡村建设的第一要旨是“救活旧农村”^①。乡村建设的内容当然不止是以公共权力来管理公共事务从而实现乡村发展,但就乡村建设的要害来说,乡村组织无疑是乡村建设的核心。乡村建设派的领袖梁漱溟先生认为,中国最为缺乏的是科技与组织,而归根结底还是缺乏组织,他把乡村建设的内容分为政治建设、经济建设和组织建设,而归根结底,乡村建设必须“先从农村组织做起”。梁氏设计组织乡村的乡农学校(乡学村学),“其用意就在:使乡村里面的每个分子对乡村的事都能渐为有力地参与……成为一个真的团体”。他的乡村建设是以乡村政治发展(即对乡村公共权力的改造)为中心展开的。不仅如此,他在《乡村建设大意》等书中一再比较乡农学校与当时地方自治组织的不同,试图将乡农学校与中国传统文化和人类未来发展的要求精巧地结合起来,以实现一种可持续发展的政治发展^②。

① 梁漱溟:《梁漱溟全集》第一卷,山东人民出版社 1989 年,第 604~609 页。

② 梁漱溟:《梁漱溟全集》第一卷,山东人民出版社 1989 年,第 720 页,第 698~709 页。

梁氏乡村建设理论与实验的核心是“村治”，他为什么要将“村治”改为“乡村建设”呢？他以“乡村建设”替代“村治”，是与他当时试图主导农村运动的宏大抱负紧密相关的。梁漱溟在建立起自己系统的乡村建设理论之前及之后，系统批评了中共发动的农村革命运动，国民党政府派的“农村复兴”或“农村救济”运动，晏阳初、江恒源等以知识分子为主体的各种农村改良运动^①。但是，当时的农村百废待兴，无论是社会救济和农业改良，还是乡村教育和地方自卫，都具有独立存在的价值。每一项具体的乡村工作都可以带来乡村的发展，虽然这些发展很难带来梁氏所希望的那种以乡村组织为核心的立足于农民自觉与自救的乡村彻底改造。也就是说，虽然“村治”不能囊括当时的乡村工作，但各种各样的主要由知识分子所做的乡村工作在当时的情况下却具有独立存在的价值。梁氏将“村治”扩展为“乡村建设”，以求形成更为广阔的农村改良运动。事实证明他的这种策略是有效的。

新中国成立后，经过数十年的发展，就当前农村主导的方面来讲，农民的生计、社会治安和基础教育等问题已基本解决，这些问题似不应成为当前农村研究的主要方面。从中国现代化的广阔背景来看，当前乡村问题的核心是农业发展、农村剩余劳动力转移和农村在中国现代化中所处的特殊地位等综合性问题。正因此，当前农业产业化、乡镇企业的股份合作制改造、村民自治乃至土地承包与双重经营等农村问题研究热点的背后，核心都是乡村组织的制度与手段重构。也就是说，当前一般意义上的乡村建设（如乡村救济、乡村教育和乡村自卫等）已纳入国家常规的管理系统，成为整个国家建设的组成部分，乡村研究的核心关切点正悄悄回复到了梁漱溟“村治”范围之内。

^① 朱汉国：《梁漱溟乡村建设研究》，山西教育出版社1996年，第14～20页。

从以上联系历史与当前现实的解读,可以将“村治”定义为以政治发展为主导的乡村建设。这样定义“村治”,在实践层面有这样一层涵义,即希望在中国现代化转型时期,占中国人口大多数的农民在逐步从农村和农业中转移出来时,可以主要依靠他们自己特别是他们共同组织起来的力量,实现农村的适度发展。在理论层面,我们则尝试以“村治”来统领当前带有强烈实践关怀的乡村研究,并试图以“村治”作为基本话语,来构建一个各学科共同关怀,不同研究背景的学者相互交流的研究领域,以推进乡村研究的相互沟通,增加乡村研究的学术积累,提升乡村研究的学术水平,并使之有益于中国的现代化事业和乡村的建设事业。

二

20 世纪初以来,乡村社会的日益衰败引起社会有识之士的普遍关注。到二三十年代,“农村经济破产”、“农村崩溃”的呼声弥漫全国,“乡村建设”、“农村改进”成为一股强劲的浪潮。据统计,到抗日战争全面爆发前夕,以知识分子为主体,全国仅自愿参加各种各样乡村工作的不同性质的组织即有近七百个,他们围绕乡村问题和乡村建设方案,创办了很多专门刊物,撰写了数以百计的专著和数以千计的文章,开办了多达一千余处的乡村建设实验点或实验区。在他们的乡村建设理论及实验方案中,有的侧重于义赈救灾,有的侧重于乡村教育或乡村服务,有的侧重于农业改良或技术推广,有的侧重于乡村自治或乡村自卫^①。

为什么 20 世纪二三十年代乡村会成为社会焦点并引起知识界极大的关注与投入呢?这是与以下几个原因直接相关的:第一,农村的经济破产和社会崩溃不仅造成了农民深重的苦难,由此引

^① 艾恺:《梁漱溟与现代中国的困境》,湖南人民出版社 1988 年,第 236 页。朱汉国:《梁漱溟乡村建设研究》,山西教育出版社 1996 年,第 15 页。

起社会各界的广泛关注与同情,而且严重影响了国民党政权的稳定和它们为国家建设而提取经济资源和社会合法性资源的能力;第二,国民党政权特别是一些地方政府当局为了加强对农村的控制,大都积极倡导和支持乡村建设运动,乡村建设运动的发展又反过来强化了社会各界对乡村建设的关注与研究;第三,以知识分子为主的社会各界认为,主动介入农村社会,通过设计乡村建设方案,参与乡村建设实验,可以为缓解农民苦难,降低农村贫困,发展农业经济,以及实现国家富强与现代化起到很大作用,从而可以实现知识分子个人价值与国家需要的结合。

当时以知识分子为主体的乡村建设具有三个显著特征:第一,在知识分子本人,他们大都将乡村建设作为自己的事业而不仅仅是一种职业。例如,晏阳初所领导的中华平民教育促进会在河北定县做乡村建设实验时,众多知识分子辞职下乡,试验开始阶段即有8位博士参加,其骨干成员大都具有留洋经历。梁漱溟本人原是北京大学教师,为了自己的宏大抱负,他抛开教职,逐步走上乡村建设的道路,由一个学者转变成为一个亲自主持乡建实验的社会活动家和乡村改良主义者。乡村生活改造派的代表人物陶行知辞去东南大学教授和教育系主任之职,专心致力于中华教育改造社,并最终创办晓庄师范,投身乡村教育运动;第二,当时以知识分子为主的乡村建设主要集中在乡村教育、乡村自卫和农业技术改良方面。相对来说,地方自治事业虽然也受到了部分乡建团体的相当重视(尤其是梁漱溟的乡村建设方案),但这种情况并不普遍,未能成为主流方向。即便是梁漱溟在山东进行乡村建设的具体机构——乡学村学(乡农学校),也带有强烈乡村教育(全民教育)的意味。缘于此,当时乡村建设的主体大都是知识分子本身而非农民,知识分子成为乡村建设的具体设计者、推动者和实践者,农民相反成为被动的旁观者。“号称乡村运动而乡村不动”,除了乡村

改良本身的困境以外,乡村建设的上述偏颇也是一个重要原因^①;第三,乡村建设者们希望在保留现存社会关系的前提下,用和平的方法来发展农村经济和教育,复兴农村社会,最终实现中华民族的全面振兴。虽然乡村建设者与以毛泽东为代表的中国共产党人都注意到了农村对于当时中国社会的决定性地位,并都将改造农村作为他们的事业,但他们所走的道路却完全不同。当毛泽东等共产党人在农村“打土豪、分田地”的时候,乡村建设者们却不得不依托农村乡绅来推行他们的乡建梦想。

新中国的成立是以毛泽东为代表的中国共产党人的社会革命理论的胜利。新中国以土地改革为主线的农村复兴,虽然彻底摆脱了乡村建设者们进行乡村改良时面临的困境^②,从而为乡村建设提供了较建国前好得多的社会经济条件,但中国共产党独立的社会主义改造思想和一统的意识形态,却彻底堵住了以知识分子独立改良为主进行乡村建设的政治可能性。究其深层原因,与其说是思想和意识形态方面的原因造成了知识分子退出独立的乡村建设,不如说建国后中国特殊的现代化发展阶段造成了以上后果。中国共产党人在土地改革以后,很快便在农村实行合作化,并最终形成了人民公社这一特殊的体制。这一体制使农村超越传统的循环,并为最终摆脱“循环的陷阱”创造了条件^③,在整个国家赶超现代化方面,为国家工业化从农村提取经济资源乃至至于合法性资源(农村政治社会稳定)提供了保障。也就是说,新中国成立后中国共产党人确立的优先发展工业特别是重工业的战略,将农村置于

① 梁漱溟:《梁漱溟全集》第二卷,山东人民出版社1990年,第573~585页。

② 梁漱溟:《梁漱溟全集》第二卷,山东人民出版社1990年,第528~532页。

③ 张乐天:《人民公社制度研究》绪论,东方出版中心1988年。

一种被动地位,这就彻底阻塞了知识分子进行独立乡村建设的可能空间,农民的主体地位当然也无法体现(在有限的范围内,这种主体性也可以不用体现)。

自十一届三中全会以来,农村社会再度成为热点。联产承包责任制的普遍推行,乡镇企业的异军突起,农村基层民主的广泛发展,既构成了农村社会引起各界广泛关注的原因,也标示出中国农村社会再次处于深刻的社会转型之中;人民公社时期的“总体性社会”^①的崩塌和道德与意识形态准则的转型^②,使国家为达成现代化的目的而继续从农村社会提取经济资源和社会合法性资源的能力再次成为问题;社会经济发展的区域非均衡后果不仅突出了地方主动性,而且使全国一统的政策与制度安排日益困难,在改革开放和解决思想的主流意识形态中,乡村社会的多向发展成为可能;乡村社会不同发展的广泛可能性与促成这种可能性的多方背景,再次使知识分子树立起介入农村社会不仅有益于农村发展,而且有益于国家繁荣富强的信心与信念,乡村社会再次成为知识分子实现社会关怀与自我价值的良好场所。究其深层原因,则是现代化进入第二阶段即全国工业化体系已基本建立起来后,如何解决农村人口城市化和农业现代化这一更为根本性的难题所致。中国庞大的农村人口和农村极低的生产力水平,决定了农村社会本身必然在一个相当长的时期成为中国现代化的主要困难和障碍。在这种背景下,乡村社会成为当前既需要理论界广泛关注,事实上也已经引起理论界广泛关注的热点。当前理论界对农村社会的关注主要集中在以下一些方面:(1)经济方面。主要集中在土地制度和乡镇企业方面。具体如联产承包责任制的坚持、发展、完善,乡

① 孙立平:《总体性社会研究》,载《中国社会科学季刊》1993年第1期。

② 邱泽奇:《分化与建构》,见:《社区研究与社会发展》,天津人民出版社1996年。