

DANGDAI ZHONGGUO NONGCUN

LIANGWEI GUANXI DE WEIGUAN JIEXI YU HONGGUAN TOUSHI

当代中国农村

“两委关系”的

微观解析与宏观透视

景跃进 / 著

中央文献出版社

DANGDAI ZHONGGUO NONGCUN
LIANGWEI GUANXI DE WEIGUAN JIEXI YU HONGGUAN TOUSHI



本书为教育部人文社会科学“十五”规划研究项目成果

当代中国农村 “两委关系”的 微观解析与宏观透视

景跃进 / 著

中央文献出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国农村“两委关系”的微观解析与宏观透视/
景跃进著. —北京: 中央文献出版社, 2004.5

ISBN 7-5073-1636-X

I. 当… II. 景… III. 中国共产党—农村—党支部—关系—村民委员会—研究 IV. ①D267.2②D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 042425 号

当代中国农村“两委关系”的微观解析与宏观透视

编 者/景跃进

责任编辑/李庆田

封面设计/张新勇

版式设计/翟国兴

出版发行/中央文献出版社

地 址/北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编/100017

销售热线/63097018

经 销/新华书店

排 版/东方和鼎文化传播

印 刷/北京怀柔红螺福利印刷厂

787×1092 16开 22印张 380千字

2004年5月第1版 2004年5月第1次印刷

印数 1-3000册

ISBN 7-5073-1636-X/C·222 定价: 48.00元

本社图书如存在印装质量问题, 请与本社联系调换。

版权所有 违者必究

导 言

我想先引述一个故事。它听起来有些“不可思议”，但却是发生在广州郊区的一个真实故事。

1999年春季，广州白云区红星村的退伍军人梁国平在激烈的竞争中击败村党支部推出的候选人，成为新一届红星村村委会主任。上任伊始的梁国平强烈要求由村委会接管财务，对执掌财务“一支笔”已20年的村党支部书记梁桂森公开叫板，由此触发红星村的“权力之争”。由于村支书是通过村经济联社而控制财务大权的，因此村委会的第一招便是试图切断这一联系。2000年6月16日，经红星村村民代表会议表决，决定取消红星村经济联社。6月27日，村委会通过《南方日报》刊登公告：自登报之日起撤销该村经济联社，所有印鉴同时废止，免去梁桂森担任的社长职务，该社所有债权债务由红星村村委会承担。

在红星村所在的石井镇部分干部的支持下，村支书梁桂森以其人之道还其人之身，7月5日以红星村经济联社的名义同样在《南方日报》刊登公告，声称该社经广州市白云区人民政府批准登记注册，法人代表梁桂森，所有债权债务由经济联社承担。

红星村由此进入了混乱的局面。投资该村的19家台资企业接到两则通知，其一由村委会发出，要求企业的租金（年租金总计近1000万元）上交村委会指定的人员和帐号；其二来自村党支部，明确这笔款项只能交经济联社。相互对立的要求使台商无所适从。

如果说第一招是村委会主任先发制人，现在轮到村支书出拳了。

在村民代表会议表决免去其兼任的经济联社社长一职的两天后，村支书梁桂森召集党员大会。在这个会议上，村主任梁国平成为少数派。在梁国平自行退出会场后，村支部会议做出决议：开除梁国平党籍。不过，这一决议为石井镇党委负责人所否决。于是，形成了一个奇怪的妥协局面：村支书的社长照样干，村主任的党籍也保留^[1]。

.....

1999年至2000年间——这正好是《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》）正式颁布之后的新一轮村委会换届选举的时间，在中国广袤的农村大地上，类似的故事以不同的方式和版本四处演绎着^[2]。面对此起彼伏的矛盾与冲突，我们不禁要问：村民自治怎么了？两委关系究竟怎么了？

本书便是试图理解这一矛盾与冲突现象的一种学术努力。

所谓学术努力，并非意味着不关注政策问题，而是指将两委关系作为一个学术研究对象来处置。这样，我们就可能因拥有相对“超脱”的立场而获得更大的思考空间。

这样的学术定位自然需要在研究方法上有所说明^[3]。作为一种研究的自觉，笔者对本书研究方法的反思如下：

1. 两委关系仅仅是乡村政治中的某一个部分或环节，而不是全部，但这一问题本身在全国各地具有一定的普遍性。

2. 作者的研究重点不是两委矛盾与冲突本身，而是解决这些矛盾与冲突的实践模式。

3. 故本书以相当篇幅描述和解析经验材料，“两票制”、“一肩挑”和“一制三化”是着重讨论的三种处置两委关系的实践模式。

4. 这一经验描述既非针对某特定个案（村庄或乡镇），一如人类学或社会学家所做的那样；也不是基于大规模的抽样调查而进行的统计分析。在某种意义上，它是一种类型化的描述和分析。

5. 所谓类型分析具有两个方面的含义：首先，在解决两委关系问题方面，“两票制”、“一肩挑”和“一制三化”可以说是各具特色。它们之间既有联系又有区别，在逻辑上可以视为三种不同的类型。其次，在经验层面上，这三种方法程度不同地具有类的代表性，尤其是“一肩

挑”与“两票制”。即使在尚未采纳这些方法的地方，在可见的将来进行尝试的可能性也很大。

6. 对上述三种类型/模式的选择具有一定的主观性，主要出于实践（政策）的考虑。媒体的报道、政府部门的经验总结、有关领导的讲话、学界的关注与争论以及笔者在实地访谈中的切身感受，都是影响选择的因素。具体来说，选择的标准大致包括三个方面：第一，作为解决两委关系问题的一种方法，它确实是有效的；其次，这种有效性具有某种程度的普遍性（可推广性）；第三，通过不同的方式，它们获得了政策上的合法性。用官方语言来表述，它们具有一定的典型性^[4]。

7. 对三种模式的描述和分析主要聚焦于制度的层面，特别是操作性的技术程序。尽管在行文过程中会涉及不同主体的行为变量，但只是在一般意义上的类型勾勒，而且是从规则约束的角度来加以考察的。这样的选择并不表示作者假定“行为”变量及其研究不重要，或不吸引人，而是因为笔者最初选择的研究策略和分析路径所致。

8. 笔者的研究策略是从一个特定的角度考察当代中国的乡村政治制度，这是贯穿全文的一个基本线索。无论是50年代的基层政权建构、80年代初期的公社解体与乡镇改制，还是80年代后期的村民自治以及两委关系实践中的制度创新，从本质上说，都是发生在乡土中国的政治制度变迁。本书的目标就是从村庄权力结构（精确地说是乡村权力结构复合体）的维度来记录、描述和分析村民自治所引发的乡村社会的政治制度变迁以及这一过程所引发的诸种问题。

9. 选择这一分析路径，隐含着一个基本立场：制度安排是重要的。在某种意义上，笔者是一个制度主义者。所谓制度，本文的理解是狭义的，亦即通常所谓的正式制度，主要包括二个层次：（1）长期实践中形成的，并以法律和中央、地方文件为形式的政治安排；（2）为落实这种安排而采取的操作性技术和规则。将大量的非正式规则排除在外，并非因为它们不重要，而是本文的研究范围无法处理这一问题。

10. 选择制度主义的立场并非因为眼下它很流行或时髦，而是基于一个简单的事实和并不深刻的道理：当下我们正在经历一场伟大的变革，这一变革说到底是制度的变革。尽管制度分析不能说明所有的问题（这是不可能的，也是荒唐的），但在变革时代，我们只有通过制度安排

的调整来摆脱旧制度的弊端。对于中国政治体制改革来说，制度以及制度创新始终居于核心的地位。因此，尽管制度不是唯一的，但它确是一个能够串联所有其他变量的一个特殊变量（类似于商品流通中的货币）。制度分析的目标在于探寻制度创新的空间，并发现一些带有普遍性的结构性问题。

11. 笔者的制度主义倾向是原则性的，它只是一种分析的视野。本文并不试图运用一套制度主义的术语来讲述一个具体的个案。因此，在本文的叙述过程中，流行的制度主义概念、术语出现的频率并不高。笔者更多地采用来自经验生活的言词，诸如“村庄二元权力结构”、“两委关系”、“两票制”、“一肩挑”、“一制三化”、“合意空间”等。

12. 笔者的研究立场是对象中心主义，而不是方法论中心主义。所谓对象中心主义，是指在研究对象与研究方法的关系上，以研究对象为本位。换言之，基于研究对象的特性来进行概念抽象和理论阐释。在制度变迁的视角下，笔者交叉运用了历史—逻辑、描述—分析、经验—理论的不同方法。例如，在透视两委关系的制度—结构性背景时，主要采用的是资料文献法。在考察村民自治过程和两委矛盾的发生机制时，除了文献法之外，还运用了访谈法。在描述解决两委关系矛盾的实践模式时，既采用了文献法，也采用了实地调查、座谈会、访谈等方法。在理论讨论部分，则运用不同的研究范式（如党政关系、国家与社会关系等）来分析经验现象。

13. 笔者尝试做的是对一个专题进行一种全景式的描述与分析（就这一题域本身而言），将历史与逻辑、过程与机制、静态结构与动态过程、理论与现实、描述与概括等不同的方法结合起来，拼成一幅有助于理解两委关系问题的图像，并给出自己的观感与分析。

14. 任何研究总是有代价的，选择一个视角同时意味着放弃（或遮蔽）其他的视角。本书亦同样。首先，这一选择使笔者的论述在相当程度上脱离了具体的村庄背景。在某种意义上，笔者对两委关系的考察对于具体的村庄来说是“外在”的。这一特点对于强调内部分析的学者来说，自然是片面的（事实上不存在“全面”的分析视角），因为它无法回答以下的问题：这些制度安排和程序技术在不同的村庄是如何被实践的？为什么统一的制度会导致不同的结果？此外，对两委矛盾的深入考

察还需要进行类型的区分，如为什么有些村庄产生了两委关系问题，而另一些村庄却没有出现？其原因何在？在出现两委矛盾的村庄中，问题的表现方式也是各不相同的。这就需要作进一步的次级分类，然后选择不同类型的村庄进行比较研究。在这一过程中，其他变量（包括非制度变量以及非正式制度变量）——诸如村庄集体经济的发展程度、宗族势力、村庄的历史遗产、人口结构与流动、派系等因素开始变得重要起来。

因此，听起来矛盾的是，采取其他研究取向的相关作品构成了理解本书的一个参照背景，也许在它们的冲撞—辨证—互补中，我们才能获得对事物的全面了解。

除了研究方法的说明外，还需要交代的是本研究所运用的资料。本书的写作资料分别来自以下的途径：（1）通过实地调查得到的文字资料（包括当地政府的有关文件、经验总结、工作报告和统计数据等）和访谈资料。2003年8月25日至29日，经由中央编译局何增科教授和陈家刚博士的介绍，笔者在欧阳景根博士的陪同下去河北邯郸市和武安市（邯郸属下的县级市）进行调查。期间与邯郸市委组织部、武安市委组织部、武安市部分乡镇干部进行座谈，并走访了几个村。在这段时间里最有收获的是与“一制三化”制度的原初设计者武安市委组织部李广宪副部长的三次长谈，以及武安市委组织部提供的相关原始资料。2003年9月15日至16日，笔者利用去山西大学讲学的机会，“突击”走访河曲县。承蒙河曲县委领导同志的照顾，在相当有限的时间内，专门为我安排了一个有各方人士参加的座谈会。县委组织部的韩科长为我复印了一整套“两票制”的原始材料。抵达河曲的当晚，与县委办公室主任的深夜长谈，亦使我收获非浅。2003年10月20日至22日，在结束青岛MPA政治学课程后，我去山东威海了解“一肩挑”的情况。与前两次调查感触不同，虽然威海是最早鼓励实行“一肩挑”的地区之一，而且中央已以2002年14号文件的形式肯定了这一做法，但威海有关部门对这方面的经验介绍持一种相当谨慎的态度。在随后的交往中，笔者逐渐了解了个中原委和他们的“苦衷”。因此，这次调查所得到的东西没有预期的那么理想。尽管如此，有关部门介绍的基本情况以及提供的文字资料，还是拓宽了我的视野。（2）自1989年以来，国家民政部基层政权

建设司（后改为基层政权与社区建设司）公开印制的系列资料汇编、会议论文集、公布的统计资料与调查报告，以及相关课题组发表的研究成果。就笔者的有限印象而言，目前国家部委中民政部基层政权建设司的运作是最为公开和透明的，网站信息、公开出版物以及与学界的紧密联系，使得政府资料的可接近性在一定程度上可与发达国家相比。（3）与民政部有关官员的接触，既包括专门时间的访谈，也包括学术会议期间的交流；（4）国内学术刊物已经发表的专题论文、论文集和著作；（5）来自网站的资料，主要是《中国选举与治理网》（<http://www.china-elections.com>）、民政部《中国农村村民自治信息网》（<http://www.chinainformation.org> 或 <http://www.chinavillage.org>）、武汉华中师范大学《中国农村研究网》（<http://www.ccrs.org.cn> 或 <http://www.nongcun.org>）、《中国人大新闻网》（<http://www.people.com.cn>）等^[5]；（6）媒体记者关于村民自治与两委关系的专题报道及相关文字，及学者在媒体上发表的各种观点、言论；（7）已公开的领导讲话及中央文件；（8）国外学者对这一问题相关研究资料。尽管笔者尚未见到海外学者（包括海外中国学者）就两委关系写作的专题论文，但在一些相关的研究中，也涉及了两委关系的问题。这些资料分别来自《中国季刊》（The China Quarterly）、《中国研究》（The China Journal）、《美国政治学评论》（The American Political Science Review）、《世界政治》（World Politics）等专业刊物以及论文集和独立出版物。

出于叙述方便以及行文逻辑的考虑，全书分为三编，分别处置三个主题。第一个主题介绍两委关系的历史背景，旨在为读者理解两委关系问题提供一个深度透镜。其中第一章从逻辑角度简要回顾了建国以来乡村权力体制的历史形成过程，包括建国初期乡村社会行政建制化趋势、基层党组织建设、集体经济组织的发展以及人民公社时期形成的全能主义政治与一元化领导体制，这一制度结构乃是两委关系矛盾孕育、发生和发展的河床。在相当程度上，对制度背景的认识能够加深我们对两委关系矛盾之性质和特征的把握。同时，对历史脉络的理解也有助于我们判断两委关系的未来走向。第二章叙述两委矛盾的生成过程，涉及村民自治的启动与拓展、两委关系矛盾的形成与激化、对两委矛盾起因的理论解释、解决两委冲突的不同方法以及笔者关注的特定类型。

第二编的主题是描述解决两委矛盾的三种颇有成效的实践模式，它们分别是山西河曲发明的“两票制”（第三章）、首先在山东和广东发展出来的“一肩挑”（第四章）以及河北省邯郸武安市的“一制三化”（第五章）。读者会发现，笔者对这三种经验模式的细节描述颇费心思，这与笔者逐渐确立起来的一个观念有关。对于制度安排来说，“魔鬼（或上帝）在细节中”。看起来微不足道的技术环节，常常具有意想不到的政治后果。仿照制度主义的名言“institutions do matter”（制度是重要的），我们也可以说，“procedures do matter”（程序是重要的）。当然，从逻辑上说，程序技术本身就包含在制度的界定之中。这样表述的目的，是为了强调技术细节的重要性。在依法治国的背景下，我们的生活将日益被编织进各种各样的程序之中，技术（以及指标）将占据越来越重要的位置。第二编的第六章对上述三种模式进行了简明的逻辑归纳和初步比较，旨在为第三编的理论分析做些铺垫。

在前两编的基础上，第三编的三章分别从不同角度致力于理论层面的分析。需要说明的是，笔者所进行的理论讨论不是收敛的，而是发散的。此处所谓“收敛”是指运用某种特定的理论范式，对经验材料进行分析，以证明某种理论范式的有效性，同时也加深我们对经验现象的理解；或根据经验材料对范式本身进行修正，提出新的命题或概念。所谓“发散”则指依据或沿循经验材料本身提出的问题，运用不同的理论范式来进行分析。因此，第七章的议题是“党政关系”，这是两委关系的“官方”形式。在某种意义上，这似乎有点用牛刀解剖鸡架的味道，但相信读者在阅读之后会发现两者的道理是相通的。除了党政关系的维度，两委问题还可以从“国家与社会关系”的角度来观察，这构成了第八章的分析主题。在相当程度上，村庄政治很难构成独立的分析单位，因为乡镇一级（无论是作为制度结构，还是行动者）深深地介入了村庄生活，笔者用“乡村权力结构复合体”来指称乡村之间存在的这种内在联系。由于压力型体制运作的缘故，村委会的行政化趋向非常显著；当面临村民自治的冲击时，迫于行政管理和政绩等压力，乡镇干部利用乡村党组织之间的上下级关系，来“调控”村干部的行为。“一肩挑”遂成为深受欢迎的一种制度安排（便于乡镇控制）。由此可以看到，党政关系与国家—社会关系这两者之间也存在某种深刻的联系。

如果说第八、第九两章是用宏观术语讨论微观问题，那么第九章，也是全书的最后部分，尝试超越村庄政治的微观层面，对两委关系的实践进行某种角度的宏观透视，以探讨发生在村民自治中的问题对于中国政治体制改革、执政党的建设可能具有的潜在意义和启示。具体来说，它涉及两个话题，一是考察在村民自治和两委关系的实践中发展起来的对群众路线的新阐释，以及这种新阐释所具有的意义——将农民从教育的对象转变为具有公民权利的自由主体以及政治代表性基础的转换。另一个问题是改革的可持续性，亦即如何使得中国的政治体制改革具有一种可持续发展的动力机制。村民自治和两委关系的实践也在这方面颇有启发。“合意空间”是笔者提出的一个概念，并认为它的建构能够在一定程度上发挥这种作用。

这三章虽然各有主题，而且选择这些问题进行讨论很大程度上囿于笔者的眼界，但所有的理论分析都是基于经验模式的思考，而不是拍脑袋的自说自话，也不是基于书本的想象与课堂设计。

简言之，上述三编结构的安排试图实现这样一个目标：基于历史说明现实，基于经验阐发理论，基于微观“窥视”宏观。当然这仅仅是笔者的主观愿望，究竟做得如何，当由读者来评判。

让我们首先迈入历史的门槛，从考察两委关系的制度背景开始说起。

注 释:

[1] 午然:《广州红星村:民选村官施政难》,载《大地》2000年第23期,第4-5页。

[2] 村支书与村主任的矛盾有时恶化到流血的地步。2000年12月7日《南方日报》报道,山东莱阳市城关镇北关村村主任遭暗算;谭格庄镇夏家村的村支书雇佣凶手欲砍断村主任两条腿。2001年1月4日《中国社会报》报道,河北省临城县一村支书因村主任检举其违法问题而怀恨在心,雇佣七八个打手将前来协商工作的村主任砍死。2001年10月《乡镇论坛》(总第163期)报道,2001年6月14日,陕西省西安市马军寨村的村支书雇人杀害了村主任彭自然。

[3] 研究方法是一个具有多层次含义的概念,其内容可以包括从研究取向到操作技术这样一个广泛的系列。一般来说,一项学术研究会交叉或综合运用不同层次的数种方法,而不仅仅是一种。当然,方法层次的差别是非常重要的。通常情况下,越是接近研究取向的层次,选择的排他性就越高。例如你不可能在采用制度主义方法的同时,又是一位古典的行为主义者;或者你信奉公共选择理论,同时又接受方法论集体主义。而在方法体系的中下层次,各种具体方法和技术的综合运用则是一种常态。对于一项具体研究来说,选择何种(哪些)方法既取决于研究对象的性质、研究主题的设置方式等因素,也受到研究者本人价值偏向的强烈影响。

[4] 我们有必要区分“典型”的两种不同的含义:典型的第一种意义是指它具有经验代表性,它虽然是一个(或个别),却代表了一类(一般)事物;典型的第二种含义是价值维度的,它被认为是值得肯定的东西,而且值得推广和普及。在此,典型并不具有经验方面的代表性,而是作为某种榜样所具有的示范效应。当它被作为肯定的东西而加以普遍建构时(通常经由公共政策或政治动员),它有可能成为普遍的经验,从而转化成为经验意义上的典型(之所以说“有可能”是因为并非所有这种建构活动都能够成功)。本文选择的模式(典型),显然同时(但程度不同)具有这两个方面的含义。由此可见,经验与价值之间的关系是辩证的,必须在动态过程中加以考察、把握。此外,在一个日益复杂而多元的社会中,对普遍性的追求很大程度上已成为一种奢望了。我们能够做的,也许只是从某几个或某几类案例的研究中,得出某些富有启示性的结论。这些结论在多大程度上为人们所接受其实是一个比科学研究更为复杂的过程,其机制我们到现在尚未完全搞清。在这种情况下,“呐喊”和“包装”成为一门专门的兜售艺术。

[5] 为纪念《中华人民共和国村民委员会组织法》正式颁布实施5周年，由民政部协调《中国人大新闻网》、《中国村民自治信息网》、《中国选举与治理网》和《中国农村研究网》四家网站，于2003年3月1日至2003年7月31日联合主办了“村级选举与自治机制”有奖征文活动。这次征文共收到有效作品842件，其中相当一部分征文的主题与两委关系有关。笔者有幸担任此次征文活动的评委，因此文中引用的大多数网上文章来自这些征文。

目 录

导 言	(1)
-----------	-------

第一编 历史与背景

第一章 两委关系的历史脉络	(3)
一、改革前中国乡村权力结构的历史演变	(3)
二、公社解体及对新组织形式的探索	(16)
三、村民自治的实践	(22)
第二章 两委矛盾的生成与求解	(49)

一、两委问题及其现状·····	(49)
二、两委矛盾的生成逻辑·····	(59)
三、化解两委矛盾的实践探索·····	(66)

第二编 实践模式

第三章 加强党支部的权威基础

——从“两票制”说起·····	(81)
一、“两票制”的起源·····	(81)
二、“两票制”的嬗变·····	(87)
三、吸纳民意的操作技术之比较·····	(92)
四、从发散到聚合：上层的合法化·····	(98)

第四章 从结构上化解两委矛盾

——“一肩挑”的实践·····	(113)
一、“一肩挑”：两委关系的一种特殊类型·····	(113)
二、“一肩挑”的源起与发展·····	(115)
三、“一肩挑”的操作机制·····	(120)

第五章 两委分权与合作共事

——“一制三化”的探索·····	(137)
一、何谓“一制三化”？·····	(137)
二、“一制三化”的缘起与发展·····	(140)
三、理顺两委关系的具体方法·····	(144)
四、“一制三化”的实施机制·····	(151)

第六章 三种模式的特征比较	(167)
一、制度创新的方式与维度	(167)
二、三种模式的合法性与绩效	(170)
三、三种模式的关系	(175)

第三编 理论分析

第七章 两委关系实践的理论分析 (一)	
——党政关系的维度	(185)
一、两委关系的早期探索	(186)
二、“一肩挑”的性质及其争论	(192)
三、一元权力结构“复归”的思考	(212)
第八章 两委关系实践的理论分析 (二)	
——国家与社会关系的维度	(228)
一、国家与社会关系的分析范式	(228)
二、压力型体制下的行为模式	(237)
三、“一肩挑”与村民自治的发展趋势	(246)
第九章 两委关系实践的理论分析 (三)	
——宏观意义的维度	(262)
一、群众路线的经典表述及其解析	(263)
二、对群众路线的新阐释及其意义	(270)
三、政治体制改革与发展的可持续性	(283)
尾 语	(299)

附录（一）《中共河曲县委组织部关于推行“两票”制 建设农村党支部的选举办法》	
（1992年3月）	（303）
附录（二）《武安市农村“一制三化”规范管理办法》	
（2001年12月）	（306）
附录（三）中共中央办公厅国务院办公厅发出通知 进一步做好村民委员会换届选举工作（节选）	
（节选）	（319）
参考资料	（323）
后 记	（334）