

当代中国乡村治理与选举观察研究丛书·第一辑

# 无声的革命

## 村民直选的历史、现实和未来



刘亚伟 编

有人说，选举是治理的焦点性事件，也有人感到选举是没有意义的。中国的农民知道票箱的重要吗？乡镇干部面对现在有了民主意识和投票权利的农民是否感到欣慰？



NORTHWEST UNIVERSITY PRESS  
西北大学出版社

当代中国乡村治理与选举观察研究丛书

# 无声的革命

——村民直选的历史、现实和未来

刘亚伟 编

西北大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

无声的革命——村民直选的历史、现实和未来 / 刘亚伟 编  
—西安: 西北大学出版社, 2002.6

(当代中国乡村治理与选举观察研究丛书 / 刘亚伟等主编)

ISBN 7-5604-1699-3

I . 无… II . 刘… III . 村民委员会 - 选举 - 研究 - 中国 - 文集  
IV . D638-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 035116 号

## 无 声 的 革 命

——村民直选的历史、现实和未来

刘亚伟 编

西北大学出版社出版发行

(西安市太白北路 229 号 邮编 710069 电话 8302590)

新华书店经销 陕西向阳印务有限公司印刷

850 × 1168 (毫米) 1/32 开本 12.25 印张 318 千字

2002 年 6 月第 1 版 2002 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1—2000 册

ISBN 7-5604-1699-3/D · 134 定价: 20.00 元

## 福特基金会、卡特中心赞助

Supported by The Ford Foundation & The Carter Center

### 刘亚伟

美国卡特中心中国村民选举项目副主任，乔治亚帕里米特学院美国历史副教授。先后发表过《渐进式民主：中国的县乡直选》《中国村委会选举的后果：是完善地方自治还是加强国家权力？》等文章。2001年为美国 M.E. Sharpe 出版公司的《中国的法律与政府》杂志编辑翻译了中国村民自治和村级直选文件集两卷。

# 不断走向深入的

## 乡村治理与公共权力选举

《当代中国乡村治理与选举观察研究丛书》总序

---

刘亚伟 马 来

1998年，江泽民主席在安徽视察时，热情洋溢地讲，中国的农民对中国的改革开放功不可没。分田到户、联产承包和乡镇企业奏响了经济改革的冲锋号。村级直选和村民自治更是开了中国基层民主的先河。

2002年3月，朱镕基总理在人代会上再次强调农民的减负和增收问题，并把增加农民收入看成是自己总理生涯中最大的挑战。

中国的农民，他们赖以生存的土地和他们日日夜夜操持的行业正一步一步逼近和挑战中国的改革、中国的发展、中国的现代化和中国的民主化。中国的村落和乡镇既可能是中国现代化的生力军，也可能是中国走向世界的绊脚石。农民富裕了，国家才有真正的小康；农民高兴了，中国才没有后顾之忧。农村的稳定事关中国社会的稳定。

分田到户和联产承包所产生的巨大的能量已到强弩之末；有人指出，村民自治似乎也因两委矛盾、人口流动、乡镇政府的挤压和国家大环境的问题而处于原地踏步的状态。更多的人目前更加关心的是农村的稳定和因为农民负担的加重与收入降低所带来的不稳定。

中国的官员、学者、城里人、农民自己（进城打工的和在家务农的）都戴着各自因背景、经历、地位、所受教育、对信息掌握程

度不同而颜色不同的眼镜在观察农村、农业和农民。他们得出的结论也是大相径庭的。

我们编辑、出版《当代中国乡村治理与选举观察研究丛书》，就是想给关心三农问题的学者、官员和普通百姓提供一个新的角度，一副不易多得的显微镜，一个丈量农民的心胸和观念、官员的领导和心态多维的尺度，一幅可以折射农村实景的图画。

新的角度是指乡村的选举和治理；显微镜是指用新的田野调查的方式了解、勾勒和分析目前村级组织的困境、村民自治的缘起、发展和问题；多维的尺度是指丛书的作者所使用的各种各样的理论和分析方法、观察问题所采用的特别的角度和将中国农村所出现的现象放在历史和世界的上下文里进行研讨的手段；而图画是指近百位学者和官员为我们描绘的中国农村民主在改革开放之后从一种自发的、简单的要求到地方政府的参差不齐的动员、主导和推动，从保障这种民主的法律的试行到目前对这些法律、法规的自觉的遵守与执行的过程。

本套丛书的作者有近百人，他们分布在全国各地，其中大部分是学者，为了编写好本套丛书，他们的足迹遍及大江南北许许多多的村庄。田野调查是他们研究的基本手段和方法，包括选举前的进村采访、选举中的现场跟踪观察、选举后的治理现状回访和对所收集的各种资料和文件的甄别、分析和总结，其中的艰辛可想而知。丛书的另一些作者是政府官员，他们既是法律、法规的执行人，又是农村治理的当事人，也是对中国农村未来发展的思考者；兢兢业业、勤勤恳恳是他们的一贯作风，字里行间烙下了他们的所见所闻、所思所想。

## 二

从渐进改革的实践看，《中华人民共和国村民委员会组织法》自1987年试行、1988年选举运作开始，即对乡村社会产生了影响。

经过十年艰苦的试行，1998年，《中华人民共和国村民委员会组织法》经全国人民代表大会修订正式颁布。自此，具有法律意义、体现现代法治精神的、一人一票的选举正式进入中国的乡村社会，以村庄为基础的村民自治的格局正在形成。

中国的农民每三年直接选一次自己的当家人。这种从前没有过的选举的确“惹是生非”，在中国大大小小的村落演出了许许多多政治的、社会的和家族的活剧。这一新的民主程序的导入，必然涉及到选举与治理中的乡镇权力、宗族及社会关系，现行选举运作的机制及农村民众对法治精神的领会程度；同时在客观上，它也必然涉及自20世纪以来国家权力“下沉”后形成的国家与社会的治理关系及相关的制度安排。因此，村民自治——特别是其中公共权力的选举，对中国乡村社会的影响是广泛而深远的，同时也将是持久的。

村民自治的秩序状态，是由民主化的选举、决策、管理和监督来实现的。选举是前提和基础，没有民主化的选举，就不可能有民主化的决策、管理和监督，村民自治也就无从谈起。在这场变革当中，选举和治理始终是密切相关、内容又极其丰富的两个主题。“选举是治理的焦点性事件”，是治理的一个政治程序，这个程序的实现过程，又是乡村社会诸多关系的深度的、全息性的反映；当然，选举可以被看做是治理现状形成的制度原因，选举的质与量在很大程度上直接决定着治理的现状和格局。反过来看，治理本身体现着制度的绩效。这同时也是推动变革的原因。

### 三

村级直选只是中国农村这枚硬币的一面。如果说这一面的变化已使我们目不暇接的话，那么硬币的另一面，中国农村的治理，特别是在法律上可以实行“自我管理、自我服务、自我教育”的村庄与乡镇党委、政府和人大的关系，以及中国整个国家机器运转的内在联系，同经济发展、市场化的渗透、政治意识的强化的互动，

则更是一个千姿百态的世界。中国的乡镇干部面临来自农民的冲击和县市一级政府的压力，常常不知所措，疲于应付，苦苦地寻找治理的招数。从某种意义上说，村级直选即使从竞争、公平和合理的角度上讲是天衣无缝的，但选举的结果仍然存在轻而易举地被否决、被搁置、被虚化的可能，参选的人和当选的人可以照样没有权利、没有保护自己的利益的机制可依靠。

选举与治理互动实践中的种种问题，一方面亟待作出经验总结，通过完善操作及相关的技术系统予以解决；另一方面，期待理论创新，即通过对乡村社会性质认识的深化和准确把握，创新理论，获得对现实问题的强力解释。这些都从根本上制约着乡村民主化治理的进程。这是我们出版本丛书的问题意识和意义所在。

4 同时，我国的农业、农村和农民问题，不论从社会群体看，空间地域看，还是从产业关联与国家经济整体实力提升的关系看，都已现实地成为现代化进程的沉重拖曳，这是本丛书各问题意识的宏观背景。

对于一个相当长时期处于“大一统”乡村关系中、又保有传统人文社会型态的中国农村来说，其变革实践与中国改革整体推进的关系极为密切，历史对此已作出证明；同时，农村的改革也必将为政治体制改革的深入开展积累经验，拓展基础。这也是我们出版本丛书的题中应有之义。

#### 四

本丛书共八种，是对世纪之交乡土中国治理与选举的全景透视，共含两部论文集、四部治理与选举观察研究的专著、两部工作笔记。丛书共分两辑，第一辑五种：《无声的革命——村民直选的历史、现实和未来》《乡村关系视野中的村庄选举——以内蒙古桥乡村委会换届选举为个案》《遭遇选举的乡村社会——荆门市第四届村委会选举观察》《宗族、乡村权力与选举——对江西省十二个



村委会选举的观察研究》和《村民自治的村庄基础——来自全国十个省市的村民自治调查报告》。第二辑三种,包括《给农民让权——直选的回声》《对农民让利——一个乡镇党委书记的工作笔记》和《向农民道歉——一个县委组织部长的驻村手记》。

本套丛书向读者介绍了国内外学者和中国的政府官员对乡村两级目前面临的各种问题所进行的理论透视和分析的成果,客观而准确地展现了中国乡村社会在村民自治和村级直选的大背景里发生的冲突、突变和整合,并对理论分析和客观描述作了充满情感的、动作分明的、有血有肉的注解。第一辑着重于乡村选举观察研究;第二辑着重于治理及治理中存在问题的揭示与回应。

## 五

本套丛书的出版得到了多方的协助。没有这些机构和个人的帮助及鼓励,很难想像这套书可以一次出好、出齐。

5

卡特中心的中国村民选举项目是福特基金会和西北大学出版社的“媒人”,为本套丛书的出版“穿针引线”。卡特中心也是丛书的赞助单位。美国前总统卡特先生为中美建交、中美关系的发展做出了不可磨灭的贡献。卡特总统2001年第7次访问中国时,专门到江苏昆山观摩村委会选举。他曾经告诉拜会他的中国客人,作为一个种花生的农民,他最了解农民自治的意义;作为民选的州长和总统,他最知道选举的重要性;作为在退位之后足迹遍及世界各地的政治家,他最晓得农村良性发展对一个国家长治久安的重要性。他曾多次讲过,中国的基层民主对中国的现代化和民主化具有重大意义。

我们要感谢福特基金会和莎琳女士。没有莎琳女士对选题的支持和福特基金会的慷慨的财力赞助,丛书的出版将会大大推迟甚至夭折。

华中师大的贺雪峰、项继权和中央党校的全志辉不仅是作者,

他们在丛书的策划、稿件的收集和整理方面也提供了不可或缺的帮助。

国家民政部的詹成付副司长和陕西省民政厅的张宇联处长为丛书的出版出谋献策。

陕西省新闻出版局的领导同志也为本丛书的出版给予了精心的指导。

全国人大的李宁燕不厌其烦，在业余时间一遍又一遍地翻译一天几变的前言、目录和作者、编者简介。

我们对以上机构和个人以及本套丛书的所有作者表示衷心的感谢！

2002年5月

# 本

书包括 17 篇文章，主要探讨涉及村级直选和村民自治的各种问题。中国自 80 年代开始的村级直选和村民自治的辩论轰轰烈烈，方兴未艾。这些文章是这一大辩论的代表作品。正如这些文章所示，这场辩论的性质已经从早期的欣喜若狂和大唱赞歌转向对村民自治和村级直选意义的严肃分析和它们对中国的总体政治改革的影响力的深沉评估。

有人说“选举是治理的焦点性事件”，因为治理及治理中存在的问题为选举及完善选举不断提出要求。也有人感到选举是没有意义的，丝毫不起任何作用，因为各级政府总是可以轻而易举地否决这些选举的结果。尽管本书的作者都对这两个重要的问题有这样或那样的论述，他们更试图回答以下他们认为更为重要的问题：中国的农民知道票箱的重要吗？三年一次的村级直选是不是在打造中国不可或缺的新的政治文化和对民主程序的熟悉程度？农民的选举有没有改变对乡村的治理？村级的直选有没有必要上升到乡镇一级？乡镇的干部面对过去没有发言权和决策权而现在有了民主意识和投票权利的农民是感到欣慰还是害怕？

他们的回答自然不完善，甚至是不确切的、暂时的。要回答这些问题需要花费大量的时间和精力。向人们公布这些答案也不是无忧无虑的随意的练习。然

而，当所有关心中国农村问题和中国政治改革问题的人都对此聚精会神的时候，一个全新的、利于改革试验和探索的政治环境就会出现。

这些文章的大部分作者是国内外的学者，但是，本书也收录了一些负责执行村级直选和村民自治的官员的文章。他们的观点为这场辩论带来了新的声音。

# 目 录

---

1 / 山雨欲来风满楼——关于村级直选的辩论（代前言）

刘亚伟

**第一篇 第三次农村包围城市** 本篇所选论文主要介绍中国农民如何从人民公社的废墟上爬起来，寻找自我管理、自我服务和自我教育的方式，中国政府又是如何以敏锐的目光发现这一自发行为的意义，果断地制定村委会组织法，敲响了村民自治和村级直选的钟声，为“四个民主”奠定了初步基础。

13 / 村级选举的历史发展和学术研究  
(全志辉)

29 / 村民自治在中国的缘起和发展  
(肖立辉)

40 / “两票制”选举的产生  
——关于山西省河曲县创建村民自治模范县的  
回顾 (余维良)

**第二篇 一万年太久，只争朝夕** 本篇所选论文侧重评估自1987年《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》通过之后，特别是1998年该法修订之后，在中国农村陆陆续续但却轰轰烈烈展开的选举的状况和质量，其中包括几篇村委会选举数据统计和分析的文章。

53 / 对有关村委会选举的100封上访信的分析  
(王晓旭)

63 / 赤峰市工农村村委会换届选举观摩报告  
(王石奇 詹成付)

71 /

程序引导与村委会选举的规范化

——杏林省5县40个村第五届村委会换届选举的调查分析与思考（孙龙 全志辉）

97 /

村委会选举质量的量化分析

——以福建省九市2000年度村委会换届选举统计数据为依据（吴森）

**第三篇 沉重的翅膀** 选举是一种程序，一种过程，一种手段，一种在中国这片古老的土地上没有过的试验和实践，由此造成了从未有过的冲突和整合，酿成了剧烈的对抗和较量。本篇所选文章主要讨论村委会选举与乡镇行政能力、村委会选举与农村经济发展的关系、村委会选举与农民负担及宗族对村委会选举的影响及村委会与村党支部的关系

125 /

国家治理视角中的村民委员会

（何海波）

157 /

经济发展与村民委员会选举制度的实施

（胡荣）

179 /

乡村关系、税费改革与村民自治

——来自苏北地区的调查（董磊明）

212 /

中国农村二元权力结构

——村委会与党支部的关系研究（郭正林）

**第四篇 不和谐的声音** 村委会选举和随之而来的村民自治究竟是具有中国特色的民主政治的发端还是东拼西凑的西方一人一票的民主在中国衍生的怪胎？是中国农民扬眉吐气参政的开始还是政府为了稳定农村社会而仓促推出的不可持续的行政手段？是革命性的飞跃还是引起倒退的机制？本篇所选的文章主要回顾中国社会和学术界对村委会选举和村民自治展开的异常激烈的论战，理出一条理解和认识村委会选举的意义的脉络。

233/ 村级组织的困境

(赵树凯)

244/ 村民自治是民主政治的起点吗?

(党国印)

**第五篇 西线有战事** 西方人常常戴着有色的眼镜,使用西方的观点和方法对中国农村和城市出现的一切社会和政治变革进行善意的批评或是无聊的攻击 本篇向读者介绍一篇西方中国问题专家研究村民选举和村民自治的文章,为的是使中国的研究人员了解西方进行村民选举和村民自治时所使用的方法和理论

265/ 中国村民选举的意义

(郭正林 译)

(帕斯特 谭青山 著)

**第六篇 惊回首,离天三尺三** 本篇所选的文章总结以上各篇的大致内容,初步分析村民选举和村民自治可能对中国的农村、农业和农民问题带来的影响和对中国政治改革和民主化产生的震荡。

297/ 中国村民自治的实践基础和成效

(项继权)

317/ 村民自治、农村民主与中国政治发展

(胡永佳)

335/ 提高中国农民民主素质和能力是中国长治久安的第一推动力 (徐兴华)

353/ **丛书编委会成员简介**

355/ **有关丛书和本书的英文附件**

## 山雨欲来风满楼(代前言)

### ——关于村级直选的辩论

刘亚伟

20世纪80年代初,随着以联产承包责任制为主要内容的农村改革的不断深入,人民公社体制逐渐解体,农村基层政权弱化,社会治安不稳定,国家政策难以全面彻底地得以推行。中央政府旋即开始探讨和摸索管理农村和农民的新思路、新办法。几经周折,耗时数年,1987年全国人大通过《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》(以下简称《村组法》)。政府在推动《村组法》的过程中,既有周折,又有反复。一直到中国共产党第十五次代表大会的召开,农村基层民主这一在政治实验田培育出来的幼苗终于开花结果。1997年9月江泽民主席在十五大政治报告中指出:“扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,创造自己的幸福生活,是社会主义民主最广泛的实践。城乡基层政权机关和基层群众性自治组织,都要健全民主选举制度,实行政务公开,让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业,对干部实行民主监督。”之后,全国人大决定修改《村组法》,并将草案公诸于众。同年11月,《村组法》成为国家基本法律之一。

这一看似平淡无奇的法律和中国农村三年一次的村级直选,在90年代引起了中国和西方学者的关注。到了世纪之交,随着所谓“三农问题”的日益严重和要求加快政治体制改革的呼声的增大,这一关注随即变为激烈的争论。海外学者的卷入和政府官员的参与,使这场辩论变得扑朔迷离。辩论的焦点主要是村民自治和村



无级直选的历史缘由、发展过程、性质、作用，特别是农村基层民主实践与中国的不断深入的民主化和现代化的关系。

## 西方学者对中国村级直选的辩论

中国以外地区的学者很明显地被村民选举迷住了，甚至将它称做是一场“无声的革命”或是中国朝着新型政府迈进的重大步骤<sup>[1]</sup>

然而，认真的调查与评估使他们更深入地认识到，村级直接民主是一幅复杂得多的政治、经济和社会的画面。这些学者对以下问题做出了初步的回答。

首先，是什么促使中国政府做出这项地震般的政治努力？许多研究者认为，引入村民选举与其说是主动将民主权利还给农民，还不如说是国家权力在农村的反应性撤退，它是公社体制的瓦解所引发的。特别是在一些地区，治理真空与地方治理的瘫痪导致了宗族对抗、地方黑社会猖獗、贪污行为滋生等，威胁到了中国农村地区的稳定<sup>[2]</sup>。

其次，这样一个意义重大的决定是如何得到批准的？1997年，丹尼·凯利赫在其一篇研究村民选举的文章中，追溯了《村组法（试行）》所走过的崎岖道路和险遭否决的命运，指出中国政府内村民自治的提倡者是如何运用社会稳定、经济繁荣以及政治安全阀等理由来为村级直接民主的推广作辩护的。这些人士认为，村民自治将降低农村突发事件的发生<sup>[3]</sup>。史天健在最近的一篇文章中提出：成功的选举改革关键在于“改革人士为追求目标找到有效途径的能力”。他认为村民选举是由这些改革人士提出和推动的。他们有远见，但却不愿走极端而损害自己的职业生涯，不想侈论民主而危及改革。他们是含而不露的一代<sup>[4]</sup>。

第三，经济发展好坏对村民选举起到了什么样的作用？凯文·奥布莱恩长期调查中国的农村民主，他认为村民自治的成功是与相对富裕和集体企业的突出地位相关联的<sup>[5]</sup>。戴慕珍提出经济发展