



当代学术视野丛书

——当代中国农村政治生活

直选与自治



吴重庆 贺雪峰 主编
羊城晚报出版社



直 选 与 自 治

——当代中国农村政治生活

吴重庆 贺雪峰 主编

羊城晚报出版社
· 广 州 ·

图书在版编目(CIP)数据

直选与自治:当代中国农村政治生活 / 吴重庆,
贺雪峰主编. —广州:羊城晚报出版社, 2003.3
(当代学术视野)

ISBN 7-80651-231-4

I.直... II.①吴...②贺... 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(2003)第010083号

4

直选与自治——当代中国农村政治生活

Zhixuan yu Zizhi——Dangdai Zhongguo Nongcun Zhengzhi Shenghuo

出版发行/羊城晚报出版社(广州市东风东路733号 邮编:510085)

发行部电话:(020)87776211 转3824

出 版 人/张唐生

经 销/广东新华发行集团股份有限公司

印 刷/湛江日报印刷厂(广东省湛江赤坎康宁路17号 邮编:524049)

规 格/850毫米×1168毫米 1/32 印张10.5 字数306千

版 次/2003年3月第1版 2003年3月第1次印刷

印 数/1~3 000册

书 号/ISBN 7-80651-231-4/D·17

定 价/18.00元

版权所有 违者必究(如发现因印装质量问题而影响阅读,请与印刷厂联系调换)

当代学术视野丛书

《直选与自治——当代中国农村政治生活》

《警惕滑入坏的市场经济》

《基因与伦理——来自人类自身的挑战》

《社会性别的多角度透视》

《从寻根到漂泊——世纪之交的中国文学与文化》

丛书策划：王 宾

丛书主编：张志林 王 宾 李树政

丛书编委会（以姓氏笔画为序）：

王 宾 邓晓芒 李树政 吴重庆

张华夏 张志林 陈友芳 林聚任

范冬萍 贺雪峰

丛书学术顾问（以姓氏笔画为序）：

Antoine Danchin（法国，生命科学）

王珣章（生命科学）

乐黛云（文学与文化批评）

庄孔韶（社会学与文化人类学）

汤一介（哲学）

吴敬琏（经济学）

邱仁宗（伦理学）

季羨林（历史语言学与东方学）

总 序

《当代学术视野》丛书旨在介绍当代学术前沿的热点问题，展示国内外学术界对此问题的探讨途径和已有成果。

热点问题，不是指学术象牙塔内的热点问题，更不是由学界少数人炒作出来以确立自身话语权的“热点问题”。它是指发生在民众和学界共有的日常生活之中并对人类社会的精神文明和物质文明进程产生重大影响的问题。前沿性，与先锋派诗人的独白无关，是指问题的现实迫切性和探索答案途径的多元性。在此问题领域内，没有“学术明星”的轰动效应，只有对具体问题的艰苦探索。

基于当代学术的跨学科导向，也考虑到羊城晚报出版社的性质定位，本丛书目标市场不是某一个特定专业内的专家学者，而是分散在不同专业领域的知识分子群体。该群体迫切需要拓展自身的知识结构，以面对多元化问题和跨学科研究的挑战。因此，丛书的目标读者以大学本科高年级学生为参照，包括所有已达到此水准的中学教师、企事业知识阶层和行政部门管理层。大学教师和科研人员因知识结构更新的需要，也能从此丛书中取得他们需要的参照性学术思想资源。

丛书要求其中每一本书只讨论一个热点问题。每一本书都是多位撰稿人文思理念的集合，每篇文章取一个不同的视角，与其他文章一起整体上实现全方位地瞄准和论述同一个热点问题。每本书的导言或前言，由该书主编或相关专家撰写，对该热点问题作较全面的、有充分文献支撑的理论综述。必要时，还在书后附上相关的文献资料来源和背景资料。

理念的构建和运筹是丛书策划和主编的任务。他们依托各领域内的专家的努力，来展示自己的知识追求、期待视域和价值取舍。换言之，所谓“学术视野”和“热点问题”，除了其所表现的历史进程的客观性之外，还体现了特定知识共同体在特定历史时刻的选择性建构，从而呈现出不同的视域和内容。希望显露在本丛书内的热点问题，能激发读者对我们时代的批判性反思，并为精神文明建设做出实实在在的贡献。

丛书编委会

导 言

如果说20世纪90年代中国农村发生了什么让人振奋的事情，很多人都会想到村民自治，想到激烈竞争的村委会选举。直选、民主、自治，多么美好的词汇！这些美好的词汇竟然首先与农民结缘，真是匪夷所思。

因此，在20世纪90年代，学术界逐渐有越来越多的人走向田野，来到农村，看农村到底在发生什么事情，这些事情为什么会发生，它对农村发展和中国现代化将会产生什么样的影响，农民是怎样运用自己的智慧来利用民主的制度空间，或农民的政治生活究竟是怎样展开的。

本书选编的正是学术界近年走向田野的一些研究成果，这些研究成果生动地反映了当前中国农民在这场政治生活中的各个侧面。在介绍本书选编的各篇论文之前，我们试图根据亲历的田野调查经验，对村委会选举与村民自治作出具象的描述，以便为读者提供必要的阅读背景。

一、播种

早在1979年底，广西宜山（现为宜州市）即有一些自然村村民为了改变社会治安恶化、村庄无人管事的困境，自发组织村委会，选举社会治安带头人，订立村规民约。因有治安带头人带头

管事，有村规民约相互约束，所以效果很好，不仅社会治安大大好转，而且村委会还真为村民办了不少实事。村民自发建立村委会的做法很快引起上级重视，并在 1982 年引起彭真等中央领导的关注。到 1982 年底，“村民委员会”之说被正式载入《宪法》第一百一十一条，并强调村民委员会的群众自治组织性质。至此，村民委员会及村民自治得以合法化，并在全国推行。

在《宪法》规定“城市和农村居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举”后，全国普遍在原生产大队一级建立了村委会，在生产队一级建立了村民小组。不过，这时候建立的村委会，大都只是“换汤不换药”的名称上的改变。1987 年 11 月，六届全国人大常委会第二十三次会议通过《村民委员会组织法（试行）》，并宣布制定该法的目的是“为了保障农村村民实行自治”，这是中国农村村民自治兴起的明确标志。

但是，农民对悄然而至的村民自治缺乏心理准备。所以在开展村委会选举之初，村民认为这不过是走过场，以致随便划圈草率投票。当然，试行的《村民委员会组织法》也欠缺规范性，如含糊规定村委会成员由村民选举产生，对如何进行选举的规定并不明确。大多数农村实行流动投票，面对面写票也确实使村民缺乏自主选择的机会。不过还是有些村民将选票拿到他人看不到的地方填写，对折后投入流动票箱，表达出他们对秘密投票权的渴望。在绝大多数农村，第一届村委会选举不过是村民以形式化民主的方式确认乡镇安排的村委会成员，这不仅是因为乡镇控制着村委会候选人的提名，而且因为在选举的开放性严重不足的情况下，由乡镇提出的候选人事实上大都得到相当高比率的选票；更有一些地方根本就未进行村委会选举。直至 1998 年全国人大正式颁布《村民委员会组织法》，这些地方才不得不中止任命村委会成员的做法。

二、生根

《村民委员会组织法》的正式颁布，使选举的规范性及可操作性大大提高，它一方面限制了乡镇对村委会选举的随意操纵，同时也为村民在政治博弈中的具体行动提供了合法性依据。如有些前任村干部太不得人心，便有一些村民当着流动投票工作人员的面，在乡镇提名人名下打了叉，一些乡镇提名的村委会成员落选了。村民小组长比村民更知道选票的含义，他们也往往是村民选举委员会的成员，是组织村民选举和提着流动票箱到处走的那些人。他们与村民十分熟悉，小组长之间及小组长与村民之间相互串通，将他们不喜欢的村委会候选人选掉，而将他们自己满意的人选出来。以前一直由乡镇任命的村委会干部竟然在村委会选举中因为得票不过半而落选，还有一些未被乡镇提名为候选人的人竟然因为村民的拥护而当选，此种结局使村民产生震动，也使乡镇产生震动。这样，村委会选举便构建出新型乡村关系来。村委会不仅要对乡镇负责，也要对村民负责。

选举出来的村委会不仅感受到了村民对自己的压力，而且感受到了村民给自己的力量。在村集体经济实力越来越弱，村庄公共工程越来越离不开村民支持，而村民却越来越不信任村干部的情况下，有经验的村支书和村委会主任开始在村民自治的框架下进行制度创新，其中最有成效的创新，就是 20 世纪 90 年代中期遍及全国的村民代表会议制度或村民议事会制度的建立。村民代表会议或村民议事会充分发挥了村庄非治理精英的动员和组织作用，使村里原本困难的公共工程建设变得容易起来。而村民代表会议一旦建立起来，它就不止发挥动员资源的作用，而且演进为监督村干部的一种制度。也在这个时候，与民主理财相关的村民理财小组被推选出来了。

在一些内部矛盾激烈或内部存在派性的村庄，村支部书记想

趁村委会选举之机将原任村委会主任选掉，原任村委会主任是有一班支持者的，比如他的亲友、邻里、在任时的受益者，以及与他有着共同选举利益的村庄精英。两派竞争的选举不能容忍乡镇在村里说三道四，乡镇任何操纵选举的行为，都会受到两派之一派的激烈反抗，搞不好，乡镇就成为选举后村民上访告状的对象。落选的一派村民还不承认当选者的合法性，村中矛盾更加尖锐，事情更加难办。有乡镇负责人总结说，在派性激烈的村庄选举中，乡镇最好什么都不说，什么也不做，这样落选者反而服气，当选者也感到硬气，正是在派性激烈的村庄选举中，乡镇退出对村庄选举的影响，村委会候选人（后来选村支书也是如此）相互竞争于村民。吉林梨树“海选”也就是这样产生的。

三、花开何处

1998年《村民委员会组织法》正式颁布以后，乡镇大多不再操纵村委会选举，也很难操纵村委会选举了。乡镇这时更为担心的倒不是选上什么人当村干部，而是选不出人当村干部。

20世纪90年代之初，乡镇通过操纵村委会选举来达到控制村委会目的的办法看来不太高明。那些派性矛盾激烈村庄的选举对乡镇控制的拒绝逐渐促成了乡镇对村级控制方式的转变。这种转变的核心是通过乡镇与村签订工作责任状，并以此来确定村干部报酬，达到对村干部行为的控制。乡镇在与村干部签订工作责任状时，只考虑自己的利益，尤其是那些来自上级的“一票否决”的硬任务。于是，20世纪90年代中期开始，农村成为达标升级的重灾区。

达标升级就是找农民收钱。20世纪90年代农村经济不景气，农民收入增长缓慢，农民负担越来越重，农民不愿意出钱办那些超出农民实际承受能力的事情。村民自治制度为村民提供了抵制乡镇瞎安排的达标升级工程的手段。政策部门和理论界也大都期

待村民自治制度在这个时候发挥抵制乡镇下达的不合村庄实际的达标升级工程和其他种种加重农民负担工程的作用。

遗憾的是，20 世纪 90 年代村民自治制度在发挥这种抵制乡镇不良决策中的作用不很有效。形式主义越来越不能容忍，农民负担越来越重，至 20 世纪 90 年代底，比农民负担更为严重的村级债务被“突然”发现，村一级治理落入恶性循环的困境。

一旦村级债务变得严重起来，村干部的收入就很难保障。村级债务和沉重的农民负担还使村干部被置于乡镇与村民矛盾的焦点，这种下顶上压的滋味不好受，能人不愿当村干部。一些能力差或品行不端的人反而当选。村民从热切的期盼跌入冷淡的失望。值得警惕的是，这种本源于对农村过度提取而导致危机的失望情绪，一旦转向对村民自治制度的怀疑，那将是“雪上加霜”式的不幸。反省村民自治在 20 世纪 90 年代村级治理中的作用，发现原来无论是选举还是自治，都是需要有村庄基础这一本土资源的。

尽管如此，村民自治仍然是 20 世纪 90 年代中国农村最为可观的景致。村民自治不仅锻炼了农民参加选举的能力，而且养成了农民民主的习惯。较早从事新时期村民自治研究的徐勇教授说，“中国民主化进程的一般特点是由形式到实体，由通过形式化民主训练民众，培养民主习惯，到民众运用形式化民主实现民主权利，充实实体性民主的互动过程”这一论断，虽然可能过于乐观，但假若我们进入田野，深入到农民政治生活中去，不是从理论和制度条文上，而是从农民的生活实践中，特别是从他们政治生活的实践中去看问题，从农村本身来寻找直选与自治的本土资源，寻求农民政治生活自身的规律，就会比较恰当地评价那些富于价值色彩的政治词汇，就会比较客观地评论那些自上而下的制度安排，也就有希望为农民和农村的实践提供更为合适的制度理论指南。

四、来自“田野”的声音

本书共分5个部分。

第一部分“基层民主的展望”由4篇论文组成，第一篇《对村民自治价值的再发掘》认为，中国过去的民主化进程之所以不甚理想，一个重要原因是将民主原则等同于民主事实，不了解没有一系列由民主规则、民主程序构成的形式化民主，实体性民主就无法体现。村民自治最重要的价值就是在民主化过程中，建立起一系列民主规则和程序，并通过运用民主规则用程序的民主实践形式，训练民众，使得民众得以运用民主方式争取和维护自己的权益，从而不断赋予民主以真实内容。第二篇《村民自治的空间拓展及其问题》认为，村民自治法律的出台并不意味着其得到了充分的制度化。在后发现代化背景下，中国的动员型政策过程拉大了“典型”与“一般”之间的距离，不同空间区位的差异以及潜在的利益格局使得制度化过程常常伴随着形式主义的现象；第三篇《中国乡村的“草根民主”》认为，“当人们致力于自上而下从国家高层推进国家政治体制改革的同时，村民自治及村级民主选举则可能成为推动中国政治体制改革及国家民主化的一条风险小、震动小、渐进性但又具有全面性、持久性和深刻性的自下而上的改革之路”；第四篇《1998年以来村委会选举评述》则对20世纪90年代末以来的村委会选举作了较全面的回顾评述。

第二部分“直选过程的博弈”由5篇论文组成。第一篇《“海选”是怎样产生的》利用调查资料再现了海选的源起过程。20世纪90年代初期，吉林省梨树县平安村的农民在民主政治进程中发明了海选。海选为中国农村权威基础的重置提供了一个支点，它使村干部的合法性不再来自上级政府，而源于普通的村民；第二篇《一个村庄村委会换届选举的解读》，作者试图在自己的文章中凸显村庄精英在选举中的作用，从而理解惯常的选举背后所蕴含

的乡村本身的逻辑。作者用“面子政治”恰当地表达了农村政治生活中的常规；第三篇《精英动员与竞争性选举》直接考察村庄精英在村庄选举中的作用。作者认为，正是村庄精英的动员激起普通村民的参与热情，并影响到其投票意愿，从而形成竞争性选举一幕幕激烈纷争的选举格局；第四篇《村委会选举中的派系竞争》认为，以特定关系为纽带联结起来具有共同利益和现实功能的“派系”的相互竞争，尤其是在村委会选举中的角逐，具有重要的分析意义。作者具体考察了两个村庄的选举，认为均势型派系竞争会更合乎民意也更能促使选举竞争走上制度轨道；第五篇《乡村选举中的派系与派性》通过对我国台湾地区的乡村选举中的派系之争与我国内地村委会选举中的派性斗争的比较，认为我国内地派性斗争是在小共同体已经解体和传统村庄精英已经失落的基础上发展起来的，派性具有不稳定性、非普遍性、零和博弈和相对独立的特点。

第三部分“村级治理的结构”由7篇论文组成。第一篇《中国农村二元权力结构关系研究》讨论了村委会与村支部的关系，认为在现行的宏观政治框架内，建立在权力资源配置多元化和权力来源渠道二元化基础之上的农村党政关系，通过“两票制”和“二选联动机制”把村民选举的制度机制同时引入村委会与党支部建设，有助于“完善党的领导—发展村民自治”双赢目标的实现；第二篇《面子、利益与村庄的性质》也是讨论村支部与村委会的关系，不过，这种讨论不是从制度上而是从制度背后讨论了两者4种可能的关系类型；第三篇《村民自治中村支书的权威》讨论了如何在保持农村稳定、坚持党的领导的前提下解开支书权威这个死结，是中国农村民主化进程中必须认真面对的问题；第四篇《村治中的政治人》讨论了作为村民代表的村庄精英和一般无政治村民在村治中的不同表现和作用。作者认为，村民的无政治并非全然坏事，有时正是村民的无政治为村庄治理提供了可能；

第五篇《乡镇和村：农村民主建设中的博弈》认为，在当代中国农村民主建设的过程中，乡镇、村和村民形成了一种博弈关系，在不同阶段，不同条件下，所起作用的强度和方式各有不同，博弈的结果也有所差异。但是，随着民主环境的改善，这种由三方参加的博弈正在向正和博弈发展；第六篇《村民自治制度下的乡村关系与农村社会动员》认为，自上而下推行的村民自治制度，造成了乡镇对乡村社会政治管理能力与村民自治生成的自我管理能力之间的一些矛盾，在一些特定情境下，乡镇通过“体制外动员”实现对村的管理；第七篇《权力转换机制与村庄治理结构》认为，在当代中国，国家强势推进民主制度与民主理想，农村社区进行着巨大的社会变迁，村庄政治结构与功能也在嬗变，权力格局也随之发生变革。作者试图建构一种更有解释力的农村政治学研究的分析框架。

第四部分“乡村自治的资源”由4篇论文组成。第一篇《村委会选举与乡村社会的自组织资源》认为，我们可把村民自治视为重建乡村社会秩序、提高村民自组织能力的一场实践，并更多地关注乡村社会自组织资源；第二篇《社会关联与乡村治理》认为，农村社会关联的缺失，造成分散农民难以获得经济的协作。在当前市场经济的推进和法制建设还不足以满足村民对秩序与协作的需要时，考量农村社会关联状况与农村社会发展的关系，具有重要现实意义；第三篇《乡村民主的治理化逻辑》认为，乡村民主实践突出强调治理的地位，民主是为治理所需，只有符合治理的要求，民主才能生存。乡村民主的治理化显示出乡村民主只是实现治理的手段，并不是为乡村治理追求的目标；第四篇《村民自治背景下的体制吸纳社会模式》认为，在部分村庄中，村民自治制度主要是作为一种对体制外精英的吸纳机制而得以运作的，通过这种机制，体制外精英和普通村民的利益诉求可以得到部分地表达，村庄中的危机与矛盾也因之得到某种程度上的缓解。

从这个意义上说，村民自治是维系乡村社会秩序的有效形式。

第五部分“他山之石的启示”由两篇论文构成。第一篇《日本基层自治：对社区公共事务和文化生活的管理》通过对日本冲绳县読谷村区自治会的实地考察和资料分析，作者在基层政治民主与现代政治民主关系、基层自治方式在全国治理方式中所居地位以及基层自治中社区公共事务与文化生活管理职能发展趋势等方面，形成独特的认识；第二篇《印度村民自治制度兴衰的反思与启示》认为，中国农村村民自治制度要想避免陷入印度农村村民自治制度那样的困境，必须稳步立足于农村基层政治和社会经济的发展，在相当长的时期内，致力于治理农村内部事务。同样，我们必须明白，中国农村的自治组织也没有实际能力充当整个国家政治民主化进程的火车头。如果不切实际地夸大村民自治的政治功效，反而会使村民自治陷入困境，断送农村的发展。

希望以上论文可以为读者提供一个当代中国农村政治生活的概观。

编 者

目 录

导言	I
一、播种	I
二、生根	III
三、花开何处	IV
四、来自“田野”的声音	VI

第一部分 基层民主的展望

□ 对村民自治价值的再发掘	3
□ 村民自治的空间拓展及其问题	12
□ 中国乡村的“草根民主”	20
一、几种流行观点的质疑	21
二、乡村“草根民主”的外源与内生	25
三、农村村民自治的实践成效及其影响	31
□ 1998 年以来村委会选举评述	40
一、由“静悄悄的革命”到大张旗鼓地推行	40
二、选好当家人，实现权力的有序更迭	42
三、跨越中的艰难：来自村民的呼声	49
四、村委会选举中有待加强和完善的环节	56

第二部分 直选过程的博弈

□ “海选”是怎样产生的	63
一、“海选”的发源	64
二、“海选”的制度化与发展	70
三、余论	74
□ 一个村庄村委会换届选举的解读	80
一、序幕：公推公选与肖村的预选会议	81
二、治理精英对新规则的遭遇与适应	83
三、“面子政治”与非均衡博弈	89
四、最后的仪式与互赢的结局	93
五、余论	96
□ 精英动员与竞争性选举	104
一、村委会选举中的精英动员	105
二、精英动员下竞争性选举的表现形式	107
三、精英动员中普通村民与精英的互动	111
四、精英动员下竞争性选举对村级治理的影响	113
□ 村委会选举中的派系竞争	116
□ 乡村选举中的派系与派性	124
一、引论	124
二、我国台湾地区地方选举中的派系之争	125
三、中国内地村委会选举中的派性	127
四、派系与派性的比较	130
五、研究派系与派性对于乡村选举的意义	133