

遭遇选举的乡村社会

荆门市第四届村委会选举观察



在研究村庄选举的政策后果时，一定不能忽视对村庄选举社会基础的研究，特别是要注意回避以个案形式进入到政策研究可能会产生的风险。

研究村庄选举的社会基础，才能更好地理解村庄选举和村级治理，并提出有针对性的政策结论。

贺雪峰 主笔

陈涛 王习明等著



① 628/5

当代中国乡村治理与选举观察研究丛书

荆门市第四届村委会选举观察

遭遇选举的乡村社会

——荆门市第四届村委会选举观察

贺雪峰 主笔

陈 涛 王习明 等著



首都师范大学图书馆



21634564

西北大学出版社

RB244 / 00

图书在版编目(CIP)数据

遭遇选举的乡村社会——荆门市第四届村委会选举观察/贺雪峰等著. —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 7-5604-1701-9

I. 遭… II. 贺… III. ①村民委员会—选举—研究—荆门市

②农村—群众自治—研究—荆门市 IV. D638

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第035114号

遭遇选举的乡村社会

——荆门市第四届村委会选举观察

贺雪峰 主笔

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 15印张 379千字

2002年6月第1版 2002年6月第1次印刷

印数: 1—2000册

ISBN 7-5604-1701-9/D · 136 定价: 24.00元

福特基金会、卡特中心赞助

Supported by The Ford Foundation & The Carter Center

教育部人文社会科学重点研究基地基金资助研究

贺雪峰

法学硕士, 华中师范大学中国农村问题研究中心副教授、荆门研究与实验基地负责人。1995年以来, 致力于乡村民主与村民自治研究。分别在《政治学研究》《中国社会科学季刊》《中国社会科学》《社会学研究》《中国研究》等数十种报刊发表70余篇学术论文, 出版《村级组织制度安排与创新》一书。1999年在湖北荆门主持了大规模的农村调查, 先后观察49个村的村委会选举, 积累了大量观察资料。还曾组织参与“村支书视野中的村治”调查活动, 已完成第一轮40余名村支书的访谈, 整理有80余万字的文字资料。现在正从事乡村财政状况和乡村社会性质两项研究。

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 and 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、全息的反应;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。

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。

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！

正

2002年5月



本

书生动地记载了荆门市域十数个村庄第四届村委会选举中发生的真实故事。这届选举是自1990年前后数届村委会选举预演后的总的操练，其中感人场面屡屡出现，传奇故事一再上演。从这些故事和场面之中，人们很容易感受到许多关于农村的经济和政治的发展以及农民在这一发展过程中所经历的喜怒哀乐。

为了全面准确地描写荆门市农村选举的场面和状况，调研者从荆门市第四届村委会换届选举布置调研阶段开始，即全面参与到其中，与农民同吃同住同呼吸，身感情动。在从1999年9月到11月的两个多月时间里，他们先后观察了20多个村的村委会选举。本书收入的调查报告正是这些观察成果的一部分，它们绝大多数都是数次进村调查的结果，而不仅仅是村委会选举观察的那一瞬间。

作者在本书中的目的并不只是描写荆门市域的选举状况。他们希望这些调查报告既可以提供乡村治理的政策研究，又可以提供乡村关系的学理研究，不仅有助于填补对“乡村治理术”研究的空白，也为中西学者所感兴趣的“村庄选举的社会基础”这一课题的研究打下丰实的资料基础。

作者认为，在研究村庄选举的政策后果时，一定不能忽视对村庄选举社会基础的研究。特别是以个案形

式进入到政策研究，因为个案本身的特殊性，使其上升到政策结论时大有风险。研究村庄选举的社会基础，尤其是将村庄选举的个案特殊性与地域特殊性凸现出来，就有可能更好地理解村庄选举和村级治理，从而可以提出真正有针对性的政策结论来。

本书是关于村庄选举研究两种进路的初步尝试，作者的研究起于政策研究，终于学理研究，恰如本书的编排。作者希望本书可以开创一种关于村庄选举和村级治理区域性研究的新路子，这种区域性研究上可以照顾到全国不同区域农村特殊性的比较，保持对荆门市域农村特殊性的陌生感和敏感性；下可以以个案村庄的调查作为他们研究的基础，以保持他们对荆门市域农村研究的现场感和具体性。作者深信，有了诸多深入的以个案调查为基础的区域性研究，无论是村庄选举的政策研究还是学理研究都可以大大深化，关于乡土中国的真认识和建设现代化新农村的真希望，就会展现在读者诸君面前。

目 录

1 / **1 导言一 村庄选举研究的两种进路**

15 / **2 导言二 论村庄选举的社会基础**

上篇 村庄选举的政策后果

39 / **1 制度引入与利益主导——余村调查**

58 / **2 选举与权力资源再分配——袁村调查**

75 / **3 选举中的政府主动性与规则之争——金村、孙村调查**

114 / **4 派性、选举与乡村治理——劲村调查**

下篇 村庄选举的社会基础

155 / **1 低度关联型村庄的选举与治理——向村调查**

215 / **2 选举、治理与乡村社会的问题——黛村调查**

281 / **3 经济人、村政与社会过程——杏村调查**

332 / **4 选举与村庄权力结构的变革——迪村调查**

369 / **5 负担、选举与村级治理——童村调查**

408 / **6 派性、选举与村级治理——艾村调查**

451/

1 丛书编委会成员简介

453/

2 有关丛书和本书的英文附件

引言一 村庄选举研究的两种进路

1989年开始试行,1998年正式颁布实施的《中华人民共和国村民委员会组织法》(简称《村委会组织法》或《村组法》)是我国第一部涉及政治体制改革的法律。依《村委会组织法》进行的村民委员会选举,是当前涉及人数最多、影响范围最广、社会效果最好的政治性活动。村委会选举深刻地改变了乡村治理的状况,也深刻反映了当前处于转型期乡村社会的性质。正是村委会选举对乡村治理状况的改变,产生了对乡村治理进行政策研究的需要。而村委会选举所凸现出的乡村社会性质的机遇,则使村庄选举成为眺望转型期乡土中国的窗口,也就成为关注乡村社会性质的学理性研究的凭借。这样一来,在对村庄选举的研究中,可以有两种相当不同的研究进路,一是通过观察村委会选举来讨论村民自治政策后果,并由此前引到村民自治制度安排、乡村关系状况等政策研究的方面;二是通过观察村委会选举,发现构成村委会选举的村庄基础,通过对选举凸现出来的村庄性质的讨论,进一步讨论建构关于村庄社会性质的学理体系。这是两种十分不同的村庄选举的研究进路。

村庄选举的政策研究

村庄选举的政策研究是自《村委会组织法》1989年开始试行,全国范围的村委会选举普遍展开后的主要研究进路,也是当前村庄选举研究的主流。按照其与村庄选举关联性的前后关系,大致可以把它划分为村庄选举的政策研究和村庄选举政策后果的研究两个部分。

关于村委会选举的政策研究,影响最大也最为完备的,当属由王振耀主编的《中国农村村民委员会换届选举制度》和徐勇撰著的《中国农村村民自治》两部著作(王振耀:《中国农村村民委员会换

届选举制度》，中国社会科学出版社1994年版；徐勇：《中国农村村民自治》，华中师范大学出版社1997年版）。这些著作依据试行的《村委会组织法》中关于村委会选举的有关规定，从选举组织和机构的建立、选举动员和选民登记的进行、选举方式的确定、候选人的产生、选举投票等方面，细致讨论了村委会选举中的相关规程，并对这些规程的理性及改进办法作了讨论。关于村委会选举的政策研究，主要集中在村委会候选人的提名和投票方式上，正是这两个方面，最终由实践作了回答。在候选人提名方式上，吉林梨树人发明了“海选”的提名办法（参见景跃进：《海选是如何产生的》，《开放时代》1999年第3期），即在提名候选人时，由村民直接提名候选人，按差额原则依初步提名票的多少确定正式候选人，这充分体现出民主原则的彻底性、选举过程的公正性和选民参与的广泛性及对选民民主意志的尊重。在投票方式上，为了真正做到直接、秘密、无记名投票，福建省在村委会选举中推行设立“秘密写票处”的办法，让村民在选举时，有一个自由写票的地点，从而解决了村庄范围内大家相互熟悉，在公开场合写票多有顾虑的问题。1998年修订试行《村委会组织法》时，充分吸收了吉林梨树“海选”提名的做法和福建设立秘密写票处的经验，在正式颁布的《村委会组织法》的第10条中明确规定“选举村民委员会，由本村有选举权的村民直接提名候选人”，“选举时设立秘密写票处”等条款。

关于村委会选举政策后果的研究是当前村庄选举研究的主流，也是围绕《村委会组织法》展开政策争论的关键。村委会选举及以村委会选举为核心和基础的村民自治在当前乡村治理体制中有两个重要的政策后果，一是乡村关系，二是村支部与村委会关系。归结起来，其实是一种，即乡村关系，即经由村民选举产生的村委会，是否会忠实执行乡政府安排的政务，失去了村级组织这一条腿之后，乡镇政权还能够有效完成诸如收粮派款、计划生育等国家任务吗？

构成自1989年《村委会组织法》试行以来至90年代后期乡村

指导关系得以顺利的理由，大致与三方面原因有关：一是相对宽松的国家与农村社会关系，使乡村之间的对立并不突出；二是试行法的效力不足，乡村指导关系往往被领导关系所替代，村委会选举在相当多的地方流于形式；三是人民公社遗留下来的政治意识，使无论是村民还是村干部，都认可乡村关系为上级与下级关系。但进入90年代后期，农村经济增长缓慢，农民收入增加乏力，农民负担居高不下，国家与农村关系较为紧张。在相对紧张的国家与农村社会关系背后和市场经济逐渐深入农村社会的背景下，农民的政治意识发生了重大变化，借助日渐正规的村委会选举，村民开始懂得利用《村委会组织法》赋予自己的民主权利，试图通过选举将能为自己带来利益、首先是将能保护自己利益的村干部选上来，从而改变在乡村关系中处于不利地位的村级组织的状况。村委会选举的民主化本身，又构成了对村支部选举的压力和村委会在权力上对村支部的合法性优势，这种情况下，村委会选举的政策后果就成为各界关注的焦点。本书的上编关于村庄选举的政策后果的四篇调查报告，力图对这些问题作一讨论。

当前理论界关注村委会选举的政策后果的另外一维，是在民主化的背景下对村委会选举的关注，这方面有对立的两种意见。赞成的意见认为村委会选举作为最基层的民主，将构成自下而上民主的基础，一方面，村委会选举可以培养村民的民主素质，提高村民的民主能力（周罗庚、王仲田：《中国农村的基层民主发展与农民的民主权利保障》，《上海社会科学院学术季刊》1999年第1期）；另一方面，村委会选举可以在民主规则和程序上为较高层次的民主提供范例（徐勇：《草根民主的崛起：价值与限度》，《中国社会科学季刊》2000年夏季卷）；再一方面，村委会选举不仅构成了对党支部选举的压力，而且必然构成乡镇长选举、县市长选举乃至更大规模选举的压力（崔之元：《“混合宪法”与对中国政治的三层分析》，《战略与管理》1998年第3期）。所有这些，不仅构成了村委会选举