

吴毅 吴淼 著

村民自治

在乡土社会的遭遇

——以白村为个案

C M Z Z Z X T S H D Z Y

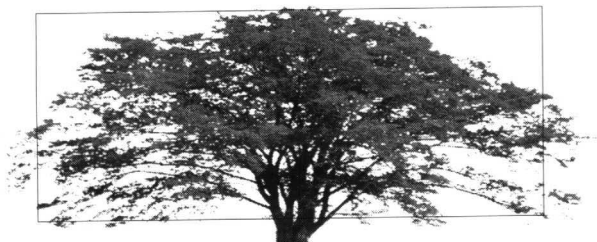


华中师范大学出版社

D338
W903

村民自治在乡土社会的遭遇

——以白村为个案



吴 毅 吴 森 著

华中师范大学出版社

2003年·武汉

总 序

在广阔的黄土地上崛起的中国，有着源远流长的乡土文明。乡土文明的嬗变，深刻地映照中国的历史进程。中国的治与乱、兴与衰、变革与倒退、发展与停滞，都可以从深厚的乡土文明中找到动因和根据。

当今的中国正在发生历史上前所未有的大变革。现代化为乡土中国注入了强大的生机和活力，沉寂凝重的黄土地正在变为生机勃勃的金土地。但乡土中国的创造性变革绝非易事，更不可能一蹴而就。通向理想彼岸的重要条件之一就是乡村的有效治理。

乡村治理属于基层政治社会领域。在中国传统的专制统治架构下，政治始终围绕着上层国家权力运转，乡村基层政



治社会结构没有根本性的变化。即使是风起云涌的农民起义，其取向也是实现凌驾于社会之上的皇权更迭。所以，乡村政治很难被纳入思想界的视野之中。

19世纪后期，现代文明的楔入使中国的乡村政治社会发生剧烈动荡。一向被视为最为稳固的乡村出现了“治理危机”，即再也难以按千百年来的传统方式治理乡村。乡村治理因此成为近现代知识界和政界所关注的焦点之一。1904年，米迪刚在河北定县翟城创办“村治”。20世纪20年代，余庆棠、陶行知、黄炎培从事“乡村教育”、“乡村改造”和“乡村建设”，王鸿一等人专门创办了《村治月刊》。20世纪30年代，梁漱溟在山东邹平领导乡村建设运动，晏阳初在河北定县领导平民教育和乡村建设。上述主张和探索尽管内容、目的和性质不一样，但都是试图通过改造乡村，进而实现国家的改造，或通过治理乡村达到国家的治理，反映了知识界关注基层，走向民间，身体力行进行社会试验和改造的政治实践精神。

20世纪的中国一直在剧烈的政治变动中行进。尽管乡村政治进入到思想界的视野之中，但取得的理论成果尚不显著。1949年后，政治学的学术研究长期中断，直到20世纪80年代初才恢复。由于20世纪80年代的中国处在为现代化进程定向的大变动时期，恢复不久的政治学研究主要侧重于意识形态的导向和国家政治制度的构造方面。这被视为政治学研究的主流。

然而，政治实践常常以其自身的执着超越政治学研究的视野。作为中国改革始点的农村改革将政治学的目光由国家上层引向乡村基层。延续20多年的人民公社体制的废除，不仅是经济体制的变革，同时也意味着政治体制的变动。经济社会的变革要求以新的形式治理乡村。而新的治理体系的

形成显然有待时日，并因此向政治学研究提出了需要关注的课题。

正是在这一背景下，华中师范大学农村问题研究中心的学者，于20世纪80年代中期便将研究政治学的视野投向主流政治学关注较少的乡村政治生活，将乡村治理作为研究的重点，撰写和出版了《中国农村基层政权》、《非均衡的中国政治：城市与乡村比较》、《中国农村政治稳定与发展》等论著。

如果说我们于20世纪80年代中期开始的乡村政治研究尚带有一些不自觉色彩的话，那么，进入20世纪90年代后，我们的研究便步入到自觉状态。这是因为，随着现代化建设的深入，中国乡村政治社会正在发生结构性的历史变迁。市场化、民主化进程在乡村田野首先取得重大进展。特别是以大众参与为主要特征的村民自治，为中国的乡村治理注入了前所未有的现代民主因素。这一政治实践经验显然与以城市 and 市民为先导的西方现代民主化进程有很大不同。更为重要的是，它昭示着中国的政治学研究不能只是简单借用西方经验基础上生成的理论来阐释中国政治，而应该从中国政治实践出发，在富有创造性的实践经验中寻找理论的源泉。10多年的乡村调查，使我们对于这一点体会得尤为深刻。我们认为，这一研究思路或许会上升为政治学研究的主流方法。

基于以上认识，我们在世纪交替之际，推出了“村治书系”。该书系以村治为主要研究对象。这是因为：第一，当代中国农村是由70多万个村构成的。村是最基层的乡村组织单位。乡村治理主要是指村治。只有使70多万个村得到有效治理，国家对乡村的治理才能获得稳固基础。第二，村处于国家和社会的交接处。国家权力要通过村下沉到村民之

中，村民则要通过村进入国家生活，并在村的范围内行使民主自治权。村因此成为最基本的政治单元。第三，随着人民公社体制的废除，国家采用“乡政村治”的方式治理乡村，即国家在乡村的基层政权设立在乡镇一级，乡镇依法对乡村进行行政管理；乡镇以下的村实行村民自治，村民依法行使民主自治权利。这种治理方式推动了乡村基层民主，使村成为充满政治活力的基层组织。当然，中国地域辽阔，且处于深刻的经济社会变革之中，政治发展十分不平衡。如何实现村的有效治理仍是一个重要而紧迫的课题。本书系将围绕公共权力的配置与运作，重点研究村的治理方式与过程，以寻求有效的治村之道。

本书系的出版不仅是政治学研究领域的拓展和深化，更是政治学研究视角和方法的转换。

书系承继 20 世纪以来中国知识界走向乡村，走向基层，走向民众，进行社会改造和社会实验的传统，但更注重从现代化建设的广阔视野，关注和推进乡村政治社会发展，致力寻求有效的乡村治理形式。

书系注意了解、借鉴外国的经验和理论，但特别注重将学术研究深深植根于中国的乡村大地，从丰富生动的政治实践经验中提升出富有创造性的理论，以此促进乡村的有效治理。

为达到这一目的，书系在研究方法上追求“三实”，即实际、实证和实验。

追求实际，即强调实际先于理论。我们不轻视理论，但反对从先验性的理论出发剪裁实际生活，特别强调实际调查。任何理论观点都必须建立在充分扎实的社会调查基础之上。理论上的发言权也只能出自实际调查。

追求实证，即强调事实先于价值。我们不否定价值取

向，但在实际调查中坚决摒弃先入为主、以个人价值偏好取代客观事实的做法。我们不排除“应该如何”，但首先要弄清“是什么”，突出动态的过程研究。

追求实验，即强调实验先于方案。我们要解释世界，成为学者；也要改造世界，成为实践者。而改造世界的方案应该来自社会实验。通过实验，提炼和检验理论方案，使之具有可行性、可操作性和可预见性。

作为学者，没有必要羞羞答答地掩饰自己的追求。我们希望通过此书系的出版，在形成中国自己的学派风格方面有所作为！

“村治书系”编委会

1997年3月16日

目 录

●
目
录

前 言	(1)
-----------	-------

上 篇

起点与资源：并入规划性变迁的乡土社会	(7)
--------------------------	-------

一 白村：一个普通的平原村	(8)
---------------------	-------

二 遗产：人民公社的印迹	(10)
--------------------	--------

三 资源：家庭联产承包责任制下的乡土社会	(20)
----------------------------	--------

四 启动：村民自治的国家输入	(27)
----------------------	--------

上下结合的村民选举	(34)
-----------------	--------

一 选举制度的引入	(35)
-----------------	--------

二 村民委员会的选举实践	(41)
--------------------	--------

三 村支部的选举	(53)
----------------	--------

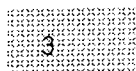


四 小组长和村民代表的产生	(58)
五 利益、资源与体制	(65)
结构与过程：村级公共权力间的关系	(72)
一 “乡政村治”	(72)
二 村支部和村委会的关系	(81)
三 官民之间的村民小组长	(91)
四 村民会议与村民代表会议	(101)
五 小结	(113)

下 篇

权力经营市场	(123)
一 企业之路	(123)
二 村级“银行”：基金会的始末	(136)
三 权利经营市场	(148)
命令与服从：政务的落实	(155)
一 税费的收取	(156)
二 计划生育	(169)
三 社会治安	(180)
四 农业结构调整	(189)
五 讨论	(196)
村干部自治：村务的管理	(205)
一 村集体土地的管理与利用	(205)
二 村级财务的管理	(218)
三 福利事业	(231)
四 农业指导	(242)
五 小结	(251)

乡约与治家：秩序的寻求	(257)
一 村规民约	(257)
二 荣誉的激发：六星级评比	(265)
三 富民工程	(271)
四 联户制度	(280)
五 小结	(287)
基本结论	(290)
参考文献	(294)



前 言

村民自治是 20 世纪 90 年代以来凸现于中国农村的一道亮丽的政治景观，从其作为一个由民政部倡导的示范性活动在广大中国乡村的展开，到它作为一项正式的政治和法律制度在乡村社会的植入，整个过程都始终受到了党、政府和学界的高度关注，以至于随着村民自治的深入和发展，随着村民自治作为一项公共政策的普及和推广，村民自治作为一个独特的研究话语，作为一个涉及到政治学和社会学等诸多学科的研究，也日益成为目前中国社会科学领域中备受关注的显学。

对于村民自治，从研究的视点看，主要呈现出这样两个基本特点：一是将其作为一项公共政策的解释和建构来研究，这项研究对于村民自治事业从点点星火到漫延于广大乡村大地的一场民主改革，起到了相当大的作用；二是将村民自治作为中国社会科学理论（主要是政治学和社会学的理论研究）的一块试验田来研究。这项研究以现实中的村民自治实践来验证、丰富和发展具有中国特色的政治社会理论。与这两个基本特点相关，对于村民自治的评价也同样呈现出两种倾向：一种笔者称之为乐观主义的倾向，即认为村民自治作为农村土地承包以后的又一次“静悄悄的革命”，将极大



地改变中国农村的政治治理结构和治理状态，并将在更大范围内为中国的民主政治建设和治理转型提供来自于基层的经验和动力；另一种笔者称之为悲观主义的倾向，即不愿意过分夸大和提升村民自治的理论与政策意义。我们认为，这两种倾向都可以从各自的角度给人们提供不同的启示。

本书以某省 L 县的 H 镇及其下辖的白村为个案，研究村民自治作为一项示范活动和法律规定进入村治的过程。通过研究，我们认为，虽然不能否认村民自治的生长在农村社会中存在着内源性动力和历史基因，但是，从总体上看，村民自治仍然是作为由国家发起的一项具有林毅夫意义上的“强制性变迁”的运动，即它基本上是自上而下、自外而内地进入乡村社会的。因此，它也就相应地呈现出了十分明显的费孝通意义上的“规划性社会变迁”的特性。从最为广义的角度看，这样一场“规划性社会变迁”是起始于晚清时期的“后发外生型”的中国现代化进程的一部分；从相对狭义的角度看，则是进入 20 世纪后期以来，尤其是改革开放以来由国家到乡村社会的秩序重构的一个有机组成部分。

因此，我们认为，对村民自治作用的认识，尤其是对其在乡村社会治理转型中作用的认识和评价，就不能忽略这一“规划性社会变迁”的背景，而村民自治作为一项由国家发起的“规划性社会变迁”，决定了它无论是作为一种精神理念，抑或是作为一项政治和法律的制度，从总体上看仍然是一种高于传统乡村社会原有发展逻辑的外置之物。这样一种外置之物在进入 20 世纪末叶的中国乡土场域之时，不可避免地会与乡土社会的原生形态，包括影响和构建这一原生形态的各种政治、经济和文化的因素发生遭遇。因此，在这种遭遇中显现出来的村民自治的实际形貌，就既不可能完全是村民自治政治理念和法律文本的微缩和复制，也不可能是各种原生形态和发展逻辑对村民自治精神与文本的全面消解，

它只能是两类因素和两种逻辑的对撞、互参与相互涵化，即作为一种现代政治文化和制度设计的村民自治与各种原生性的乡土政治形态和文化（尽管从更广泛的意义上看它们也不是原生性的）的对撞、互参与相互涵化。也就是说，在外置性的村民自治不可避免地改造各种传统的乡土政治游戏规则的同时，这些原生性的游戏规则也会以潜移默化的强大力量反噬村民自治，以至于在传统不断遭到消解的同时，村民自治的运作过程也难以避免地发生某种与制度预期有所差异，甚至差异很大的形变。客观言之，这种形变不仅不可避免，而且可以理解，也只有通过对这种呈现于过程之中的形变的研究，而不是仅仅通过对制度文本或制度运作结果的研究，才能真正有助于关于村民自治的公共政策的改革和从村民自治开始的相关理论的反思。

本书正是在这样一种思路的指导下开展研究的。应该说，本书仅仅只是对一个村庄及其相关乡镇的研究，相对于中国几十万个村庄与相关的乡镇，这样的研究从统计学意义上看是远远不够的，但是，正因为我们并不准备去追求研究的统计意义，我们才会以揭示个案村村民自治的个性特色为己任。我们认为，这种以揭示个案村村民自治的个性特色为目的的研究，在目前也许更有助于发现村民自治在进入乡土场域过程中所呈现出来的真实状貌。

本书是对某省 L 县 H 镇白村的个案研究，研究开始的时间较早，迄今已有五六个年头。其间，较为集中的调研有两次：一次是 1996 年，调研主要由徐勇和吴毅完成；一次是 2000 年，调研由吴毅、吴森和湛艳伦完成。但由于这期间徐勇和吴毅又有其他研究任务，且为诸多杂务缠身，又委托吴森和湛艳伦完成后期的调研。最后，本书由吴毅和吴森共同撰写完成。

本项研究得到了 L 县 H 镇相关部门的领导和白村广大

干部群众的支持与配合，在此一并致谢。为了使本研究不成为可能影响当事人平静生活的一个因素，本书对所调查的村庄与乡镇的名称以及调研所涉及的人物姓名都作了技术处理，所有这些，也都是遵循田野研究的既有规范进行的。

本项研究得到福特基金会和 2002 年度国家哲学社会科学基金的资助，在此深表谢意。

从严格的意义上讲，本书还只能说是对调查材料的一个初步的归类 and 整理，更加深入与精细的研究尚有待时日，而且，我们对白村研究的文本表述方式是多种形式和多种途径的，而我们所希冀于本书的则主要是一种半材料、半思考式的尝试，融思考于材料的展示之中，即所谓“述而不作”，或是少“作”。这是我们追求的特色。我们不能确保这种尝试一定会成功，并得到学界的认同，但我们只能说，这本来就是我们的初衷。

上 篇

起点与资源：并入规划性变迁的乡土社会

人类创造自己的历史，但这种创造无法脱离人类所生存的环境。同样，一项制度设计和它的实际运作也是在特定的条件下展开的。既有的历史和现实条件，不仅影响着制度的实施形式，更影响着它的实际实施效果。中国农村村民自治也无一例外地受到了它在乡村的初始条件和既存的各种资源的影响。

当中国社会逐渐从王朝社会向现代政党国家—社会转变时，国家的组织和权力随之伸入农村，皇权止于县政的局面被打破，原有的“鸡犬之声相闻，老死不相往来”的相对封闭的时代已经一去不复返。农村社会无时不受到国家政权的影响与支配，国家力量（主要是各级政府）实际上已成为乡村变化的一个重要因素。可以说，现代的农村变化都是在一定的政治与行政网络中生存、发展和变动的。但是，中外历史经验证明，社会的发展是多种力量共同作用的结果。农村的变化除了受国家的影响外，其现存的各种政治、经济和社会资源将直接影响着变迁的速度和方向。中国农村村民自治的实施不是移植在一个真空中，而是为了改变原有的人民公社体制，它是存量的改变，而不是增量的发展。因此它不得不遭遇原有的历史遗产和村庄的各种资源，并且受到它们无