

THE RESEARCH SERIES ON CONTEMPORARY CHINA'S RURAL GOVERNANCE AND ELECTION OBSERVATION (PART III)

当代中国乡村治理与选举观察研究丛书 第三辑

杨集实验： 两推一选书记镇长

嵌入乡村社会的事件及侧重学术角度的解读

HE YANGJI EXPERIMENT: POPULAR NOMINATION AND INDIRECT
ELECTION OF THE TOWN PARTY SECRETARY AND MAGISTRATE

主编·徐 勇 贺雪峰



西北大学出版社
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS

当代中国乡村治理与选举观察研究丛书

(第三辑)

杨集实验： 两推一选书记镇长

——嵌入乡村社会的事件及侧重学术角度的解读

徐勇 贺雪峰 主编

四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

杨集实验：两推一选书记镇长 / 徐勇，贺雪峰主编。

—西安：西北大学出版社，2003.12

(当代中国乡村治理与选举观察研究丛书 / 刘亚伟主编)

ISBN 7-5604-1848-1

I. 杨… II. ①徐… ②贺… III. 乡镇—地方政府—体制改革—经验—京山县 IV.D625.635

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 038813 号

杨 集 实 验：两 推 一 选 书 记 镇 长

徐 勇 贺 雪 峰 主 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 蓝田立新印务有限公司印刷

850 × 1168 (毫米) 32 开本 9.625 印张 225 千字

2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

印数：1—3000 册

ISBN 7-5604-1848-1/D · 148 定价：18.00 元



当代中国乡村治理与选举观察研究丛书（第三辑）

刘亚伟 主编

编委会

（按汉字第一音序排列）

戈登·斯特里布 (Gordon Streeb), 亚特兰大: 卡特中心
(The Carter Center)

刘亚伟 亚特兰大: 卡特中心、乔治亚帕里米特学院 (Georgia
Perimeter College)

马 来 西安: 西北大学出版社

荣敬本 北京: 中央编译局

史天健 杜厄姆: 杜克大学 (Duke University)

徐 勇 武汉: 华中师范大学

项继权 武汉: 华中师范大学

詹成付 北京: 国家民政部

赵树凯 北京: 国务院发展研究中心

英文翻译、校对 王新松、刘亚伟

福特基金会、卡特中心赞助

Supported by The Ford Foundation & Carter Center

本书为教育部人文社会科学重点研究
基地重大项目“县、乡、村治理体制
变迁与民主政治建设研究”成果。

总 序

在国内从事基层民主建设的兢兢业业的官员的支持下，在以研究国家政治改革走向和解决“三农”问题出路为己任的学者的努力下，《当代中国乡村治理与选举观察研究丛书》推出第三辑，跟踪记述发展变化的乡村社会，对乡村治理中发生的重大事件、基础性问题做出深入的理论分析和实证研究。

丛书前两辑主要关注村庄范围的治理与选举，着重于实践过程，在大量田野观察的基础上，做出学理性的分析，提炼出乡村政治学的元素概念。本辑继续遵从以往的研究方法，将从更广阔的视野，即通过对乡村社会的中观层次——乡镇的治理及相关改革实际的观察来展开研究。

从1998年至今，《中华人民共和国村民委员会组织法》正式修订颁布已有五个年头了。五年来，轰轰烈烈的村民自治经历了风风雨雨的历程，数百万村官连续几届实现了由以往上级任命向村民直接选举的转变，乡村社会也经历了村民自治这一新的民主程序引入之初的疑惑、震动、盲目和无序，引入实施之后乡村民众民主意识的觉醒，及其革命性动员参与向自主型参与的转变，乡村治理进入到新的形态。

在民主意识日益深入人心，乡村治理有效程序贯彻和实践不断展开之时，乡村社会发展和村民自治的效果，已经不单是村民自治本身的问题、更不是村民自治已有程序完善和选举层面的技术问题，在很大程度上，它已经演化为乡村社会民主范围的扩大和相关体制的改革问题。这同样是发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明的重要内容。

观察转型期的乡村社会，依法进行的村民自治仍然和乡镇行政主导有着密不可分的关系。乡镇政权是国家权力的末梢，位于“压力型体制”的终端，它的财政支持来源于农民和农村企业，因此它的行政过程和广大村民的政治、经济和社会生活存在非常直接的关系。在近年来国家加速现代化建设的实践中，农业、农村和农民问题日益凸显。农村建设的滞后、农业的落后和农民收入的低下已经引起党和国家的高度关注。这些问题的集中反映是，乡村治理中农民和乡镇政权的关系明显紧张，一些地区甚至出现对立的状态，以至成为乡村社会潜在的不稳定因素。显然，乡村治理中存在的问题，已经超出了村民自治的范围，只有在进一步扩大和巩固村民自治已有成果的基础上，把村民自治的有益经验引入到乡镇基层政权机关，同时不失时机地展开和推进税费体制改革和乡镇体制改革，才能从根本上解决问题。

乡村民主政治的扩大，在于增强和村民社会生活密切相关的乡镇政权的民意基础，它也是村民自治以来村民民主诉求日益强烈的表现；税费体制改革的目的在于减轻农民负担，将目前不多的农业剩余用于改善农民生活和扩大农业的再生产；县乡村治理体制的综合改革在于根据乡村社会的不同实际，建立有效的乡镇权能政府，为农村发展提供公共产品和

服务，建立解决农村问题、发展乡村社会的体制基础。

可以说，“三农”问题对中国的政治改革、社会稳定和可持续发展具有牵一发而动全身的作用，不仅仅是一般的农村经济建设和农民负担过重的问题，它的解决与中国政府的基层组织体系、运作方式、官员观念的更新和农民的政治参与有着千丝万缕的联系。本套丛书第三辑就是通过学者的细致观察、分析和研究，通过中国基层官员对创新实践和改革努力的总结及反思，展示这一关系的脉络，透视这一关系不同结点的实质，并提出体制和政策建议。

丛书第三辑的出版再次得到卡特中心和福特基金会的赞助。民政部基层政权和社区建设司副司长詹成付为丛书的顺利出版提供了很多宝贵的帮助。陕西省新闻出版局的同志为丛书的编辑和出版提出了许多建设性的意见。中国选举与治理网的工作人员始终关注丛书的出版，并就丛书一些主题的深化提出研讨建议。对于他们的帮助，我们在此深表感谢。

刘亚伟 马 来

2003年12月2日

2002

年8~9月,湖北京山县杨集镇进行了“两推一选”书记镇长的民主政治实验,“杨集实验”把书记、镇长的提名权交给了民众,把正式候选人的推举建立在广泛的民意基础之上,改变了以往乡镇党委书记由上级任命、乡镇长候选人由上级党组织提名的政治规则,引入了民主选举和竞争的机制,使自我封闭的政治体系向社会开放。

本书作者以观察员的身份,深入现场,系统观察了实验的全过程。在书中,作者在田野观察的基础上,对实验过程所涉及的事实主体及其之间的政治、经济、社会联系做客观地记述;讨论不同主体(包括组织)之间的矛盾和互动;透视乡村政治的真实状态和运作机制;从乡村治理和基层民主政治的角度对实验本身展开评价。

作者还就“杨集实验”和中国其他地区乡镇选举改革的案例进行比较,探讨县乡体制互动中的乡村政治、发展基层民主的路径选择。

目 录

导 论	/1
第一章 乡村场景	/16
第一节 杨集概貌	/16
第二节 机构设置	/19
第三节 乡村关系	/21
第四节 “吃饭财政”	/24
第五节 农村税费改革	/29
第二章 书记镇长的选举	/35
第一节 上层导入改革设想	/36
第二节 实验日程表及制度安排	/48
第三节 选举实验的具体过程(一)	/56
第四节 选举实验的具体过程(二)	/68
第五节 理论分析与反思	/88
第三章 村庄视角的选举	/96
第一节 村情介绍	/96
第二节 动员	/99
第三节 村支委选举	/101
第四节 “海捞”	/103
第五节 党代表与党委书记的推选	/107
第六节 镇党代会选举	/109
第七节 村民选举大会	/109
第八节 村民代表二推镇长候选人	/114

第九节	镇人代会选举	/116
第十节	小结	/117
第四章	村两委换届选举	/123
第一节	选举的启动:导入与动员	/123
第二节	选举过程:程序与操作	/125
第三节	解读选举:相关问题的讨论	/139
第四节	简短的结语:对选举的初步 评价	/153
第五章	乡镇选举的定位	/156
第一节	乡镇选举的两种模式	/156
第二节	三种选举模式的比较	/166
第三节	乡镇选举的前景	/177
第四节	乡镇的定位	/189
第五节	小结	/193
第六章	嵌入生活的选举	/194
第一节	生存处境的离散状态与集体 行动能力的缺位	/194
第二节	制度性暗示与农民的自动 跟从	/203
第三节	精英的利益调整与被排斥的 农民	/210
第四节	农民的道义计算与生活经验 ...	/218
第七章	乡镇体制的结构	/223
第一节	乡镇体制的常规	/223
第二节	县乡互动	/234

第三节	乡镇体制的戏剧化过程	/239
第四节	乡镇体制的深层结构	/248
第八章	乡村政治的框架	/269
第一节	乡村政治的两分	/269
第二节	国家是谁	/271
第三节	社会在哪里	/280
第四节	乡村政治学的展开	/286
后 记		/291
有关丛书和本书的英文附件		/293

导 论

2002 年，位于中国中部地区的湖北省发生了两件引人注目的大事。一是潜江市纠正前几年乡政府撤销和停止 100 多名村干部职务的做法，一是京山县杨集镇进行了两推一选镇党委书记和镇长的实验。这两件看起来缺乏直接关联性的事情，却在向世人昭告着：起始于 20 世纪 80 年代初的农村基层民主发展正在由村向乡扩展，直接冲击着传统的国家政权管理体系。

一

杨集镇两推一选书记镇长的实验，使民众得以通过平和的推选方式影响基层政权体系的治理者。由民众参与决定政权体系的治理者，这在中国历史上是难以想像的事件。它是对传统和习以为常的政治规则的挑战和冲击。今天是昨天的延续。我们只有将这一事件放在中国政治进程的历史大背景下，才能认识其特殊的意义。

国家是“文明社会的概括”^①。国家的一个重要标志就是按

^① 《马克思恩格斯选集》第 4 卷，人民出版社 1995 年第 2 版，第 176 页。

地区划分它的国民。自从有了国家，公共事务日益增多，利益关系日益复杂，社会冲突不断增多，这就需要有专门从事国家治理的人。由谁治，治什么，怎样治，便构成了政治的主要内容。所以，在孙中山看来，政治就是管理众人之事。要管理众人之事，就必然产生特殊的公共权力。公共权力的来源与配置在不同的社会有很大的不同，并因此形成特定的政治关系和政治文明形态。

由于农业的发达，中国是一个文明早熟的国家。自秦以后，就形成了庞大的专制帝国。天下与天子一体，国土与国王同一。皇帝是国土的终极主人。而普天之下的王土及生活其上的人民却要“设官而治”，即依靠多个层级的官僚加以统治。只有皇帝及依附和听命于他的官僚才占有公共权力。因此，建立在小农经济结构之上的中国政治本质上是专制官僚政治。整个社会裂变为上层官僚和底层民众两个对立的层次。即“上智下愚”，“劳心者治人，劳力者治于人”。“少数握有权柄的精英与无权无势的民众之间的这种截然分明的界限，是中国传统政治的一个明显特征。”^① 官民关系是最基本的政治关系，官民矛盾是最基本的政治矛盾。

在专制官僚政治体系下，作为劳力者的民众是外于政治的。分散孤立、贫困无知，使他们不得不听命于占有合法暴力的官僚，甚至“把官僚的统治当做天造地设和无法抗拒的常规来接

① [美] 詹姆斯·R·汤森、布兰特利·沃马克：《中国政治》，江苏人民出版社 1994 年版，第 34 页。

受”^①，不可能对官僚的治理行为产生任何影响力。他们最高的政治理想是期盼一个爱民恤民的“好皇帝”和“清官”。这是因为，权力的来源决定权力运用的取向。各个层级官僚手中的权力来源于皇帝自上而下的授予，决定了他们的政治行为“只对君主负责或下级只层层对上级负责，而不对人民负责”^②。皇帝官僚自成一体，由其构成的政治体系自我封闭。当然，治者需要以被治者为存在的前提。儒家学说因此成为支配专制官僚政治的意识形态。儒家主张以民为本，以德治国。皇帝选官任官的主要标准就是通过考试或推举，使那些最能理解和掌握儒家学说的人进入官僚体系，以达到有效治民的目的。

但是，自我封闭的专制官僚体制无时无刻地不在自我破坏着以民为本的政治理想。这是因为，当官僚作为一门职业存在之时，就有其特殊的利益。尽管官僚的权力来源于皇帝的授予，但皇帝难以也不可能完全驾驭众多的官僚。为此，直接运用政治权力的官员就成为一个有着特殊利益的集团，并会形成支配这一集团成员行为的规则，构造出以官员及官员行为为主体的政治生态，即所谓的“官场”。官场有官场运行的自身逻辑。这种逻辑往往与儒家理想不相一致，甚至背道而驰。如儒家主张任人唯贤，但官场更多奉行的是资历排序。如果中途有人插队，便意味着许多人多年的企盼化为流水。儒家主张知人善任，但官场更为流行的是“关系”、“背景”和“靠山”。没有“关系”、

① 王亚南：《中国官僚政治研究》再版序言，中国社会科学出版社1981年版，第3页。

② 王亚南：《中国官僚政治研究》再版序言，中国社会科学出版社1981年版，第5页。

杨集实验

——毛泽东读书与成长

“背景”和“靠山”，便难以得到提名和保荐，决定官员任用升迁的人怎样才能知你而任你呢？儒家主张以民为本，但为了投资于“关系”、“背景”和“靠山”，以获得更多利益，官员经常会与民争利，以至民怨沸腾，民不聊生，直到官逼民反。中国历朝历代，大小官员数不胜数，真正的“清官”却是寥若晨星。造成这一后果的体制性原因便是，高高在上的皇帝无法监督众多的官员，而受官员统治的民众却外在于官场，无法影响和制约官员行为。于是，随着王朝运行，官僚集团愈来愈大，统治成本愈来愈高，官民之间愈来愈远，“以民为本”的政治理想只能流于空想。官民之间的油水关系以及官民之间的对立矛盾导致中国不断陷入周期性的治乱之中，大大迟滞了中国的文明进程。

进入 20 世纪，中国的政治进入大变革大动荡时期。在这一非常规时期，社会求贤若渴，大量英雄豪杰登上政治舞台，并叱咤风云。谁能想像，如果不是风云激荡的年代，韶山冲里怎会出现毛泽东这样的一代天骄呢？但是，当尘埃落定，江山一统之时，中国政治是否会重新陷于其兴也勃、其衰也忽的历史周期率之中呢？老资格的民主人士黄炎培在中国革命胜利之时，郑重地向毛泽东提出了这一严峻的问题。领导民主革命的毛泽东对此作出了明确的回答：共产党不会陷于历史的周期率。因为共产党找到了一条新路，这就是由人民监督政府，使政府不敢懈怠。

但是，要在一个有着数千年专制历史的国度，开辟一条民主新路谈何容易。1949 年以后，国家趋于统一。在人民革命中建立的政治体系前所未有的全面深入地渗透到社会生活之中，对有效的治理和权力与民众的联系要求也前所未有的高。但在

走向常规性治理中，直接从事治理活动的干部逐渐成为政治舞台上的主要角色，民众在政治生活中的影响力日益缩小，并出现了少数官员惟上是从、瞎指挥、压制民众，甚至以权谋私的现象。其重要原因就是治理权力自上而下高度集中，政治体系自我运行，干部的选拔、提升、工作、待遇等自成规则，与民众的关联度愈来愈小。刚刚经历过民主革命的毛泽东对此有着特殊的敏感性，意识到政治体系的日益封闭将会导致干部脱离人民群众的危险性。为此，他提出了两条防范措施，一是坚持革命时期“从群众中来，到群众中去”的群众路线，主张干部与群众“同吃、同住、同劳动”，以强化干部“为人民服务”的革命理想；二是通过不间断的群众政治运动整肃干部的官僚主义作风和特权意识。“文化大革命”的重要起因就是试图以自下而上的群众运动打倒所谓的官僚资产阶级，打通干部与群众的连接，重新建构一个以人民为主体的开放政治体系。在“文革”中，毛泽东一再强调“我们的权力是谁给的”这一问题。但是，毛泽东没有意识到，新中国建立以后走向封闭的政治体系正是由于高度集权的政治体制决定的。在这一体制下，作为政治主体的人民缺乏影响政治体系的制度化参与渠道。官员权力的授予主要是上级而不是群众。谁授权对谁负责，这是政治运行的基本规则。因此，在自上而下单一授权体制下，仅仅依靠革命传统教育和不断的政治运动来解决干群矛盾问题是不可能的，也是难以持续的。

只是经历了“文化大革命”之后，邓小平对官僚主义的体制性根源问题才有了较为深刻的认识，认为正是高度集权的政治体制造成了脱离群众的官僚主义弊端。1980年8月18日，邓小平发表了著名的《党和国家领导制度的改革》一文，指出：