

王圣诵 著

中国乡村

ZHONGGUO XIANGCUN
ZIZHI WENTI YANJIU



自治问题研究



人民出版社

王圣诵 © 著

中国乡村

ZHONGGUO XIANGCUN
ZIZHI WENTI YANJIU



自治问题研究



人民出版社

责任编辑:李之美

图书在版编目(CIP)数据

中国乡村自治问题研究/王圣诵著. -北京:人民出版社,2009.8

ISBN 978-7-01-007664-5

I. 中… II. 王… 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(2009)第 011816 号

中国乡村自治问题研究

ZHONGGUO XIANGCUN ZIZHI WENTI YANJIU

王圣诵 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18

字数:220 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-007664-5 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

绪 论	(1)
第一节 基本概念	(1)
第二节 乡村自治问题研究状况和评价	(9)
第三节 研究条件、方法、思路和基本观点	(26)
第四节 乡村自治问题研究的学术争鸣	(32)
第五节 主要内容	(35)

第一编 专制统治下的自治

第一章 清末民初乡村自治理论与实践	(40)
第一节 晚清时期	(40)
第二节 民国时期	(45)
第二章 乡村自治组织分析	(57)
第一节 乡村的乡、里、保、甲等组织领导人的来源、 职能及其社会地位	(57)
第二节 乡村的乡、里、保、甲等组织的性质及其与 国家和社会的关系	(63)
第三章 户政制度	(70)
第一节 户的概念与特征	(70)

结 论

第一节 基本概念

一、农村、乡村、乡土、农民、村民

农村、乡村、农民、村民等概念是研究中国农村、农民和农业问题的学者必须廓清的基本概念。笔者认同当今学者已经形成的对上述概念的有关解释:农村、乡村、农民都是 20 世纪现代化进程中发明的若干概念,带有现代化的胎记。我国的“村”区别于以户籍管理为主要内容的“乡”、“里”概念,始见于三国时期,“聚落”称之为“村”,村落居民简称为“村民”。^① 本人尊重专事三农研究的学者们对农村、乡村、农民、村民等概念作历史学和社会学意义上的考证,但笔者更注意在政治和法律的含义上对农村、乡村、农民、村民等概念作出解释。在一个统一的国家里,或者农村附属城市,或者城市附属农村,经济、政治、精神文化关系均如此,马克思对此早有论述。长期以来,我国学界和政界有相当一部分人过分强调了我国自古以来的城乡差别,他们忽视

^① 侯旭东:《北朝村民的生活世界——朝廷、州县与村里》,商务印书馆 2005 年版,第 23、27 页。

了或根本就不知道“城乡差别”和“城乡依附”的本质区别。他们盲目地按照“无须有”的所谓“城市与乡村二元政治结构理论”的“路径选择”讨论自治现象^①,是不会得出正确结论的。

本书所讨论的“乡村”是处于“现代的历史是乡村城市化,而不像在古代那样,是城市乡村化”^②的过程中的,在生产、生活和文化方面是“熟人社会”的聚居的永久性居民点。过分强调“农村”,偏重于共同地域、共同经济、共同的生产方式,偏重于农村和城市的表面区别,就容易忽视近代“乡村”在“熟人社会”和古代“乡村在经济上统治城市”^③、“在城市的各种关系上模仿着乡村的组织”^④的本质性区别。过分强调“乡土”,偏重于聚居性的生产、生活和文化方面共同性的“熟人社会”,容易忽视国家权力对“永久性居民点”的治理方式。

本书所使用的“乡村”是指清末民国适用《乡村自治法》的农村地区 and 适用《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村委会组织法》)的农村地区,从这一意义上说,本书的“乡村”是一个表示地域的法律概念。

本书讨论的村民,是指有村籍关系(村落居民或村庄成员)^⑤的公民。本书有时以“村民—公民”表示。

依照1998年《村委会组织法》第十二条规定,是指以行政村管辖范围内的年满十八周岁的有选举权和被选举权的公民。

实际上,村民的含义远非《村委会组织法》规定的符合条件的选民

① 参见杜润生:《中国农村制度变迁》,四川人民出版社2004年版,第311页;于建嵘:《岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁》,商务印书馆2001年版,第24页。

② 《马克思恩格斯全集》,第46卷上,人民出版社1979年版,第480页。

③ 《马克思恩格斯全集》,第21卷,人民出版社1965年版,第189页。

④ 《马克思恩格斯全集》,第46卷上,人民出版社1979年版,第45页。

⑤ 张静:《基层政权——乡村制度诸问题》(增订本),上海人民出版社2006年版,第86—92页。

那样简单。第一,村民是公民之一种,是居住在村庄的公民,具有与公民一样的宪法规定的公民权利与义务,选举权与被选举权是公民权之一;第二,该公民具有与村籍有关的社会关系和法律关系。首先,该公民或出生(户籍),或居住,或工作,或被法律认可(例如收养),或有村民名义的公民。其次,该公民拥有该村庄领域内的经济、政治、文化、传统的特征、权利和义务。

二、乡镇政权、乡(镇)政府与村民自治关系

依照我国1982年现行《宪法》第九十五条第一款规定,乡镇政权是指在乡、民族乡、镇设立乡镇人民代表大会和乡镇人民政府。依《宪法》第一百零五条规定,乡镇人民代表大会是乡镇国家权力机关,乡镇人民政府是乡镇国家权力机关的执行机关,乡镇实行乡长镇长负责制。

我国乡(镇)政权不是依据《村委会组织法》,由村民行使自治权利产生的,而是依据宪法,在人民代表大会制度的政体框架内选举产生的。^①

依照我国宪法序言和共产党党章,中国共产党是执政党,党的乡镇基层组织领导国家乡镇政权工作。

乡(镇)政府与村民自治关系具有宪法政治的本质,是近代民主政治的产物。

乡(镇)政府与村民自治的关系概括地说,是国家政权权力与村民自治权利的关系。所谓国家政权权力具体为中国共产党的执政权力与乡(镇)政府的管理权力;所谓村民的自治权包括政治权利、经济权

^① 有的学者把乡(镇)政府和村民自治组织统称为乡村“基层政权”,其理论依据和事实依据都是错误的。这些学者中影响最大的是政治社会学学派代表人张静先生。见张静:《基层政权——乡村制度诸问题》(增订本),上海人民出版社2006年版。

利、社会发展与保障及其民事权利。

乡(镇)政权权力与村民自治权利虽同处于我国人民民主政治制度中,但性质不同,来源亦不同。在我国基层民主制度中,乡(镇)政权权力与村民自治权利两者矛盾统一,或者是当前法律指导下的行政管理体制,村民自治和行政权力“此消彼长”;或者领导并参与村民自治并提供公共产品服务,村民自治和行政权力“和谐共处”。

在我国历史上存在、学者们探讨和现实中发展的乡(镇)政府与村民自治权利的关系有五种模式:一是“家国同构”,国家权力至上,村民自治附属于国家统治;二是“王权止于县政”,村民自治长久、纯粹、广泛与国家权力并存;三是有一种介于乡镇国家权力和村民自治之间的“公共领域”;四是当今实行的以直接选举为特征的,乡镇国家权力为指导的民主制度;五是以间接选举为特征的,乡镇政权参与其中的政治协商民主制度。

三、自治、治理

“治理”一词,古来有之,“治国安邦”,“编户齐民”,与“统治”、“管理”都差不多。

有的学者著文专述“治理”。从词意上来说,治理(Governance)具有控制、指导和操纵等含义。作为政治学概念,治理则主要指“统治者或管理者通过公共权力的配置和运作,管理公共事务,以支配、影响和调控社会”,是公共权力对基层社会公共事务的管理。进而把治理分为控制型治理和自治型治理。^①

徐勇教授概括说,控制型治理,是一种自上而下的单向度的政治统治方式。就其权力关系而言,是一种科层体制。依据韦伯的理论,

^① 参见徐勇:《GOVERNANCE:治理的阐释》,《政治学研究》1997年第1期。

“科层制”最本质的意义在于“命令—服从”互动关系的确立。自治型治理,是以一定社区或群体为对象而相对独立地组织起来的公共权力管理方式。这种自治是在特定的政治框架下形成并限制着个人可利用的机会,在这个框架范围内,个人应该享有平等的权利,因而承担同等的义务。换句话说,只要他们不用这种框架来否定别人的权利,那么,他们在决定自己生活条件时就应该是自由和平等的。按照这种“自治”来分析转型期中国乡村社会的政治结构,就是当今若干学者主张的所谓“乡村自治”或“村民自治”的“自治”模式。

按照以上的附属“治理”理论来诠释“自治”含义,在任何社会阶段都是适用的。

虽然“自治”一词的起源久远、使用宽泛,但是,独立使用并诠释“自治”概念,却是在近代历史以后,只有在人权、宪政的法律意义下才能得以科学的阐述。

自治,中国史书最早出自《三国志·魏志·毛玠传》:“太祖叹曰:用人如此,使天下人自治,吾复何为哉。”自治,顾名思义,“自己治理自己”。“自治系指地方上的公共事务,由人民自行处理,或由人民选出之官员代为处理”。有的学者根据中国实际认为,自治就是民治。^①

西方国家自治不是这样解释的。自治,古语“Autonomy”,意为自治权、自主。进入近代社会以后,对自治的解释有两种:一是英美法系国家,他们认为,自治权是人权的一部分,是与生俱有的天赋人权,自治相对于国家权力而言,国家权力是后来的、派生的;二是成文法大陆法系国家,他们认为,自治权是国家与法律赋予的,自治与官治一起,共同组成了国家的管理制度。

^① 高应笃先生在台湾中华书局1982年出版的《地方自治学》中,引用孙中山先生的话:“权在于官,不在于民,则为官治,权在于民,不在于官,则为民治”,其中自治即“民治”。

从中国与西方国家对自治一词的语义分析比较而言,西方国家有关自治的含义较为深刻、全面。自治是“自己为自己做主”;是“自我”;是“自治权、自治权利”的实现。在英美国家,自治的含义甚至还包括了对司法权的自治。只有有了自治的主体,才有了自治的行为,这样的自治含义解释才有其积极意义。而且,自治绝非只有“自己治理自己”的消极意义。

自治可以从精神层次予以概括和定义,自治是一种高尚的修身养性的戒律、纪律和境界,与自制、自律同义。当然,自治的最终解释是哲学解释,是人类及其人类社会的自我实现。有人也从政治学、社会学及其他学科作出解释。

本书主要从国家政治和法律层次认识自治的意义,对自治作如下概括:自治的本质含义是自治主体在公共和社会事务中有关自治权的设置与行使。

本书从“自治”的概念出发,清理清末民国乡村自治的历史事实,一层层剥去清末民国自治的各种表象,暴露它“综合性治理”的本质,确立它在我国乡村自治过程中的地位,以较大篇幅分析中华人民共和国成立以来乡村自治法制和实践,并进而指出我国乡村“自治”的发展前景。

四、户、户政

我国古代乡村的基本单位不是村民、不是农民、不是家族、不是家庭,而是“户”。“户”是以亲属关系为纽带的聚居性的国家规定或认可的乡村最基本的单位。“户”的这种定义在当今中国也有其法律规定。

依照我国 1958 年《户口登记条例》、1998 年《村委会组织法》及 2002 年《农村土地承包法》规定,“户”是国家规定或认可的以亲属关系为纽带的聚居性的乡镇人口统计单位和最基本的生产、生活和乡村

政治活动单位。

“户”的内外有三种结构。第一,是以“户主”或“主管人”为主的“户内成员”结构,包括户员与户主的血缘关系;第二,是以家户赖以存在的,户与户各有特征的户经济、户文化传统和家户制度;第三,国家政权权力与村民公民之间的共同体,学者对这一共同体的性质有各种不同的理解。

“户”是本书研究乡镇政府与村民自治关系的基础性概念,也是国内外任何人在研究乡镇政府与村民自治关系没有使用过的创新概念。

在我国,无论是现实中的乡镇村民自治立法、乡镇村民自治实践,还是学界的乡镇村民自治学术研究,自治主体是“户”?是“村民”?还是“公民”?一律混为一谈。乡镇自治的主体概念不明确,这样有关乡镇政府与村民自治关系的研究当然不会有科学基础。

“户政”,俗称“户口管理”,在古代,除户口管理之外,更有其他含义,可用“编户齐民”概括。“编户齐民”体现了国家一元化管理的户政管理体系,“户口—户部—户律”体现了国家权力在乡村得以实现、统治秩序得以维持、行政管理政令得以统一的一元化体系。在这里,一元化的国家权力、一元化的法律制度、一元化的文化形态等等都可以得到解释,所有的“二元社会”、“公共领域”、“经纪人学说”等都不可能“户”满中国的中华帝国里落脚和得到合理的解释。

“户”与“户政”两个概念的引用,户政法文化的诠释,使本书得以揭露清末民国的以“自治”为名行“治理”之实的矛盾性,揭示了中国乡村自治发展道路的特殊性,并从宪法政治的意义上描述了我国乡村自治的主体、内容和民主政治形式的形成、特点和发展过程。

五、直接民主、间接民主、协商政治

(一)直接民主和间接民主

农村的民主制度是落实乡(镇)政府与村民自治关系的基本制度,

是村民自治政治生态自然长成的制度架构。民主在程序上有直接民主和间接民主两种形式。这两种民主形式究竟哪种形式在现阶段村民自治中优先适用是本书主要理论论证之一。

直接民主是指人们亲自参与并决定所管理的事务的方式、方法。一般说来,实现直接民主形式必须具备以下条件:第一,小国寡民;第二,交通发达;第三,事务简单;第四,公民知识程度较高。直接民主中最主要的事项是公民议决立法、选举事项。如果公民的知识程度低、市场经济和民主建设初步时期,体现直接民主的公民大会无法胜任,用脚投票屡见不鲜。

众所周知,当今乡镇的经济、政治、社会的主体是“户”和村民——公民,现在所实行直接选举和民主管理,在血缘家族、宗教团体、各类企业等影响下,村民自治的法律实践没有取得预期效果。

从法理上讲,直接民主极易造成大多数人对少数人的专政。麦迪逊在《联邦党人文集》中讲过,直接民主使得人民政治体制含有自我毁灭的种子。

间接民主是指人们通过代表参与、决定和管理国家重大事务的方式、方法。在后来的民主历史发展过程中,无论是资本主义社会还是社会主义社会,间接民主形式均居于主导地位。

有人说,直接民主掌握了理想层面忽视了实际层面,间接民主掌握了实际层面忽视了理想层面^①;又有人认为,二者的有机结合恰恰能够扬长避短。因此不可能扩大了直接民主,就消弭了间接民主,而只会在侧重点上,随着政治、经济、文化条件的不同而有所变换。^②在我国农村现代化转型时期,在农村传统的“户”的不断消亡和村民政治

① 参见顾不先:《民权主义民主政治论》,台湾三民书局1988年印行,第393—396页。

② 参见周叶中:《代议制度比较研究》,武汉大学出版社2005年版,第6页。

自觉公民意识不断提高的特殊条件下,农村自治实行间接民主形式应是最为妥当的。

(二) 协商政治

间接民主的主要方式是代议制和政治协商。我国的政治协商制度由来已久,可为当前我国农村的政治生态提供良善的制度借鉴。在我国的国家政治生活中,中国共产党和各民主党派、各人民团体以及各界代表就国家的大政方针与群众生活的重大问题进行政治协商和民主监督的制度,是社会主义民主的一种重要形式。我国的政治协商可为当前我国农村的基层民主政治生态提供良善的制度借鉴。

在我国乡村,借鉴政治协商这种社会主义民主的重要形式,实行间接民主,我们称之为“协商政治”,有的学者明确为“协商民主”^①。具体说来,就是通过村民大会直接选举的、代表各自权力与实力的政党、团体、企业和独立候选人,在村民代表会议上共商村民自治事务的民主制度。在我国乡镇目前的政治生态下,有执政党地位的共产党基层组织、共青团组织、妇联、集体企业、民营企业、各种专业协会和民间团体,它们依法表达、推选候选人、选举自治组织、行使自治权,就村庄、社区的大政方针与群众生活的重大问题进行政治协商和民主监督,这样一种制度,应是适合我国国情、社情、民情的社会主义民主的一种重要形式。

第二节 乡村自治问题研究状况和评价

一、1949 年之前的研究状况

20 世纪以来的中国乡村自治理论探索始自中国民族资产阶级登

① 陈家刚编译:《协商民主》,上海三联书店 2004 年版。

上历史舞台,洋务派、资产阶级维新派和资产阶级革命派相继提出了若干学说和思想。清末改革和辛亥革命推动了乡村自治的丰富实践,各种乡村自治试验,乃至在全国的实施,促进了中国传统社会的大变化。

对这些自治理论的研究和自治个案研究最初多出自于一些社会学家,尤其是人类学家之手。1925年,上海沪江大学教授D. H. 库尔普出版了以广东潮州凤凰村调查为基础的《华南乡村生活》;1929年,李景汉出版了以京郊挂甲屯等四村160户家庭调查为基础的《北平郊外之乡村家庭》;1935年,林耀华出版了以福州义序调查为基础的《义序的宗族研究》,1948年,他又出版了以福建玉田县黄村调查为基础的《金翼》;1939年费孝通出版了以江苏吴江县开弦弓村调查为基础的《江村经济——中国农民的生活》。这些著作,因作者所特有的社会学与人类学的学科背景,多以研究村庄社会的经济、社会和文化状况为主,以他们所特有的思维方式对乡村政治、村庄社会的权威与秩序、中国农民的消费、生产、分配和交易体系等给予实证的回答。

在20世纪上半叶关于中国农村的实证研究中,我们不能回避日本“南满洲铁道株式会社”所做的“中国农村惯行调查”。尽管这一调查的根本目的是为日本的殖民地统治服务,但是,它所积累的丰富的田野资料,却为日后日本和美国学者对中国村庄的研究奠定了基础。其中,仁井田陞、内田智雄、平野义太郎、福武直、中生胜美、佐佐木卫、石田浩以及马若孟、黄宗智和杜赞奇等人都利用这批资料作出了引人注目的研究成果。

其他有影响的理论研究成果还有:高由的《中国地方自治的由来》(《史潮》1931年第1期),闻钧天的专著《中国保甲制度》(商务印书馆1935年版),黄强编写的《中国保甲实验新编》(正中书局印行1935年版),李珩的《中国农村政治结构的研究》(《中国农村》1935年第1卷第1期),千家驹、李紫翔的《中国乡村建设批判》(新知书店1935年

版),千家驹的《中国农村的出路在哪里》(《中国农村》1935年第2卷第1期),吴景超的《第四种国家的出路》(商务印书馆1937年版),江问渔、梁漱溟主编的《乡村建设实验》第3集(中华书局1938年版),葛寒峰《中国的保甲制度研究》(《农学月刊》1940年第六期),江士杰的《里甲制度考略》(重庆商务1944年版),汇集了吴晗和费孝通等人理论研究成果的《皇权与绅权》(上海观察社1948年版)。这些理论成果,对认识和理解中国传统社会的乡村政治提供了较为系统的观点和资料。

与那些学院式研究的旨趣不同,中国共产党人在大规模地开展农民运动的同时,更关注乡村社会的现状和乡村阶级关系的变化,并写出了大量的社会调查报告。其中,以毛泽东的《中国农民中各阶级分析及其对于土地革命的态度》、《湖南农民运动考察报告》和彭湃的《海丰农民运动报告》最为著名。这些调查报告得出的革命结论,最终被历史实践证明是正确的。正是这些革命的理论,实现了农村包围城市,最后夺取城市,大规模的政治组织和文化发动领导农民自主自觉地走向了新民主主义的道路。当今研究乡村自治的学者不能忽视了这一公民社会形成的中国特色。

在这一时期出现了很多具有很高学术水平的涉及国民党政权体制的论著。代表作有:陈之迈的《中国政府》(商务印书馆1946年版,共3册),钱端升等合著的《民国政制史》(商务印书馆1939年版,上、下册,1945年、1946年再版),王世杰、钱端升合著的《比较宪法》(商务印书馆1936年版)等。这些研究成果较系统地反映了国民党政权体制的沿革、组织机构、职权划分等情况,如《民国政制史》对“中央与地方并重,举凡民国二十五年来中央与地方各种制度,无论合法非法,俱当有所述及”^①;这些研究资料翔实可靠,以当时大量的政府法规、

^① 钱端升等:《民国政制史》之“序言”,商务印书馆1939年版。

文告等为依据,有较强的可信性,如《民国政制史》的资料以“官书公报为主,旁及报章杂志”^①。而且比较注重对实际情形的描绘,“除法令分析外,尤着意于法令实施的状况及结果,以见各级政治组织的真相”^②,这是较为可贵的。以上著作的有些作者在国民党政府中任职,对国民党的政权体制有真切的把握。如《中国政府》一书作者陈之迈曾供职于国民政府,“时常与各级主管人员接触,尤其是对于中央及地方行政部分,比较明了事实的经过及真相,获得许多观念及见解”^③。

专门论述国民党地方政制的有施养成的《中国省行政制度》(商务印书馆 1947 年版),该书叙述了国民党政权的省行政制度及其沿革,征引、使用的资料非常丰富。程方的《中国县政概论》(商务印书馆 1939 年版),除对国民党政权的县制作了翔实记述外,对县政的内容、运行、问题、解决办法等也进行了具体剖析,此书的不足是对县政的记述多是就事论事,对县政与国民党统治的关系、与农村社会变迁的关系等问题缺乏论述。1935 年政治通讯月刊社编排的论文集《县政问题》,对于我们了解国民党统治时期县政的具体情况和问题具有重要的参考价值。该书对当时国民党政权县政中的一些重要问题如县自治、县财政、县政改革等进行了深入考察,指出了其成败利弊,并提出了改进办法。

与国民党政权体制有关的论著还有贾逸君的《中华民国政治史》(文化学社,上、下卷,1932 年版),杨幼炯的《近代中国立法史》(商务印书馆 1936 年版),吴经熊、黄公觉合著的《中国制宪史》(商务印书馆 1936 年版),谢振民的《中华民国立法史》(正中书局 1937 年版),平心的《中国民主宪政运动史》(进化书局 1946 年版)。特别是《中国

① 钱端升等:《民国政制史》之“序言”,商务印书馆 1939 年版。

② 陈之迈:《中国政府》之“序言”,商务印书馆 1946 年版。

③ 同上。

民主宪政运动史》记述了自太平天国至抗战期间中国社会围绕民主与宪政问题所进行的斗争与活动,对南京国民政府时期与政制相关的一些重要法规如《训政时期约法》、《五五宪章》的制定过程和内容进行了翔实的记述和深入的分析。从观点上看,此书站在革命民主的立场上,对国民党的政治制度作了尖锐、深刻的批评。

二、1949年至1978年之间的研究状况

新中国成立以后,学术界关于近代以来的中国乡村社会鲜有关注。“文化大革命”时期,有关乡村社会政治结构的研究成为了学术禁区。

在国外,对中国乡村社会的人类学考察有弗里德曼 1957 年出版的《东南中国的宗族组织》和 1966 年出版的《中国的宗族和社会》。从 20 世纪 60 年代开始,中国乡村社会研究逐步深入,严谨的学风逐渐发展起来,也取得了一些成果,较为典型的有麻国庆的《家与中国社会结构》(文物出版社 1999 年版)。他深化了宗族组织的结构认识,探究了传统社会的构成法则,对宗族内部的权力分配、政治权力和经济控制的关系等作了深入的分析。只是这些理论成果,并未在中国大陆理论界产生影响。

三、1978 年至今的研究状况

(一)国际学者的主要研究状况

这一阶段,外国学者和国际合作学者挖掘新的史料,以新的实证资料和研究方法提出了若干理论模式。

20 世纪 80 年代,马德森等人在香港通过对广东陈村 26 位移民的多次访谈而写成的《陈村:毛泽东时代一个农村社区的现代史》和《一个中国村庄的道德与权力》等著作,侧重探讨了社会变革与中国传统权力结构的关联性,以及“道德”和“威严”等传统权力结构与全国性