

● 党建研究书系

乡村治理与农村基层党组织建设

周挺◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

乡村治理与农村基层党组织建设

周 挺 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

全面建成小康社会的重点和难点在农村。随着农村改革的不断深入,乡村治理日益成为影响农村社会和谐与发展的一个重要因素。作为农村全面建成小康社会的组织者、推动者和实践者,农村基层党组织肩负重任。这就需要不断加强和改进农村基层党建工作,提高党的农村基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力,使其成为团结和带领广大农民建设社会主义新农村、实现“全面建成小康社会”目标的坚强领导核心。

本书以历史唯物主义为指导,借鉴社会学、政治学的有关理论和方法,剖析了乡村治理的现状、困境及制度建构,论证了农民政治参与及村民自治中存在的主要问题及原因,分析了农村党群关系和基层党组织建设面临的挑战,提出了加强农村基层党组织建设和提高农村基层党的建设科学化水平的思路。

责任编辑:贺小霞

责任出版:刘译文

图书在版编目(CIP)数据

乡村治理与农村基层党组织建设/周挺著. —北京:知识产权出版社,2013.5
ISBN 978-7-5130-2034-3

I. ①乡… II. ①周… III. ①农村—群众自治—研究—中国②中国共产党—农村—基层组织—组织建设—研究 IV. ①D638②D267.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第084491号

乡村治理与农村基层党组织建设

XIANGCUN ZHILI YU NONGCUN JICENG DANGZUZHI JIANSHE

周 挺 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8129

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 889mm×1194mm 1/16

版 次: 2013年6月第1版

字 数: 310千字

ISBN 978-7-5130-2034-3

邮 编: 100088

邮 箱: 2006HeXiaoXia@sina.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: HeXiaoXia@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 18

印 次: 2013年6月第1次印刷

定 价: 58.00元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

序

解决农业农村农民问题向来是党和国家工作的重中之重。改革开放以来，党为了解决“三农”问题推出了一系列重要举措。党的十八大高度重视“三农”问题，又提出了新的要求，其中特别强调要形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。从而为进一步解决“三农”问题形成了新思路，带来了新机遇。

乡村治理和农村基层组织建设是农村工作的重要组成部分，是基础性环节，必须花大力气抓紧抓好。作为党中央连续发布的第十个指导“三农”工作的“一号文件”，《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》强调，完善乡村治理机制，切实加强以党组织为核心的农村基层组织建设。文件指出，顺应农村经济社会结构、城乡利益格局、农民思想观念的深刻变化，加强农村基层党建工作，不断推进农村基层民主政治建设，提高农村社会管理科学化水平，建立健全符合国情、规范有序、充满活力的乡村治理机制。这个文件把十八大关于解决“三农”问题的新思想、新观点进一步具体化，使其具有方针政策的层面。

乡村治理中讲的“理”，实际上讲的是当今中国农村工作的客观规律性，用那种反映客观规律性的认识为指导，结合着各地具体情况，以形成乡村治理具体办法。乡村治理的目的是创造条件提高农民民主自治的水平，提高农民参与管理的层次，增强农民自我管理的能力。农村基层的各项事业办得好不好，要由农民来监督，来评判，由农民说了算。乡村治理，不是由领导按照自己的意愿或者臆想去设计，而必须充分发挥农民在建设社会主义新农村中的积极性、主动性和创造性。乡镇政府要为本地经济社会发展创造条件，努力担负起社会管理的职责，为乡村提供公共服务，同时又要对村民自治进行正确的引导。而在社会主义新农村建设的过程中，特别是在乡村治理工作中，农村基层以党组织为核心的基层组织承担着十分重要的责任，它是农民意愿的代表者，

社会主义新农村建设的策划者、组织者、推动者，应该成为学习型、服务型、创新型的基层党组织，成为团结和带领广大农民建设社会主义新农村的战斗堡垒。

改革开放以来特别是近十年来，很多地方在推进乡村治理和加强农村基层党组织建设方面进行了有益探索，积累了宝贵经验。与此同时也应该承认，伴随着工业化、城镇化的深入推进，我国农业农村发展正在进入一个新的发展阶段，农村一些原有问题解决起来更加困难，很多新问题又不断提出，农村的各种社会矛盾比较复杂，农民利益诉求又呈多元状态，特别是，有些农村社会管理滞后，基层组织涣散，这也是我们必须认真对待的。在认真总结农村工作实践探索中积累的经验，同时又直面目前农村治理以及基层党组织建设中存在的种种问题，在把握产生这些问题原因的基础上，提出解决问题的思路和办法，这是农村理论研究和实际工作的重要职责。

中共福州市委党校党建教研部主任周挺副教授，在多年深入农村基层开展调查研究的基础上，进行了系统的理论思考，发表了多篇研究论文。最近，他将一部书名为《乡村治理与农村基层党组织建设》的著作正式出版，体现了一个青年理论工作者对农村工作和基层党建研究的重视和水平。

该书以马克思主义及其中国化的理论成果为指导，借鉴社会学、政治学的有关理论和方法，认真剖析了我国乡村治理的历史和现状、成绩和困境，仔细分析了农民政治参与及村民自治中存在的主要问题及原因，针对农村党群关系和基层党组织建设面临的种种挑战，大胆提出了进一步加强农村基层党组织建设和提高农村社会管理科学化水平的工作思路。通读全书，它有三个显著特点：

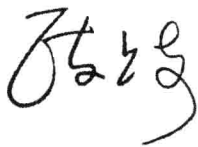
一是强烈的问题意识。该书讨论问题不是从乡村治理的定义出发，而是从当今中国农村面临的实际出发，直面当今农村发展中的各种问题，其中包括村“两委”冲突问题、党群干群关系问题、农民政治参与与制度问题、乡村治理法治化问题、农村基层党组织工作机制问题、农村基层党建科学化问题，等等。这些问题触及乡村治理中的农民群众最关心、最直接、最现实的问题，这些问题的解决直接关系到农村社会的改革发展稳定，关系到党的执政基础。直面这些实际问题，为我们开展理论研究奠定了坚实的基础，也体现了理论与实际密切联系、深相结合的本质属性。

二是辩证的思维方式。该书把唯物辩证法贯彻到对问题的讨论中，这其中包括全面地看问题，既看到成绩也看到问题；历史地看问题，把问题放在一定

历史条件下。作者对很多问题的讨论，既揭示了目前存在的种种问题，又分析了产生这些问题的种种原因，还思考了解决这些问题的办法，特别是注重体制机制的研究。农村治理中涉及许许多多问题，需要加以梳理分类，找出那些具有全局性的、基础性的问题，重在产生这些原因的分析，因为我们提出解决问题的办法正是针对着原因而采取的对策。

三是深刻的理论概括。该书以当今我国社会主义新农村建设的实际问题、以我们正在进行的乡村治理的工作为中心，着眼于马克思主义及其中国化理论的运用，着眼于对实际问题的理论思考，着眼于新的实践和新的发展。作者在书中关于探究党的群众工作的基本规律和构建农村基层群众工作的体制机制，进一步发挥基层党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、增进和谐的作用；关于要着眼于农民政治参与与制度构建和村民自治中存在的问题原因，探究化解问题的对策，努力促使乡村治理走上民主化、法治化的轨道；关于努力从制度建设和把握规律的层面，去探究适应我国乡村治理和农村经济社会发展的基层组织建设的途径，等等。这些理论概括，推进了在乡村治理和农村基层组织建设等问题上的理论思考，同时也对改进实际工作有重要的参考价值。

周挺副教授曾经在2008年9月到2009年6月到北京大学作访问研究一年，当时我就觉得他是一个勤奋学习、善于思考的人，看到他近年来又有新的进步，我很高兴。当然，学习无止境，研究更是无止境的。理论研究的基础在实践，党所领导的中国特色社会主义建设事业正在健康有序推进，包括乡村治理等社会主义新农村建设等也在不断探索中，我们的理论研究应该随着这种实践探索而不断深化、不断发展。从严格意义上说来，我们今天的成果只能算是阶段性的。我相信，作者一定会以这本书的出版为继续研究的新起点，再接再厉，形成更多的具有更高水平的研究成果！



2013年5月2日于北京

（陈占安，中央马克思主义理论研究和建设工程课题组首席专家、国务院学位委员会马克思主义理论学科评议组召集人、北京大学马克思主义学院原院长、教授、博士生导师。）

目 录

序	1
第一章 乡村治理与构建和谐社会	1
第一节 中国乡村治理的演进	1
一、中国古代的乡村治理	2
二、中国近现代的乡村治理	4
三、改革开放以来的乡村治理	6
第二节 当代乡村治理制度的建构	8
一、乡村治理制度的建设	8
二、乡村权力结构的变革	11
三、乡村治理的运行机制	13
第三节 和谐社会构建中的乡村治理	17
一、构建农村和谐社会需要好的治理	18
二、和谐乡村必须革除基层组织的积弊	20
三、用新的治理模式理顺乡村诸多关系	21
第二章 治理困境与治理的法治化	24
第一节 利益群体间的矛盾冲突	24
一、利益群体矛盾冲突的表现	24
二、利益群体矛盾冲突的成因	27
三、利益群体矛盾冲突的疏导	29
第二节 治理实践与制度的偏离	32
一、“乡政”干预“村治”	33
二、村“两委”的冲突	34

三、“富人治村”的影响	37
四、村民自治制度的缺陷	42
第三节 乡村治理的法治化	45
一、村民直选对治理合法性的影响	45
二、规范和完善乡村治理运行机制	47
三、法治为构建农村和谐社会服务	51
第三章 政治参与与农村政策制定	54
第一节 农民政治参与与乡村发展	54
一、农民政治参与的动机	55
二、农民政治参与存在的主要问题及原因	59
三、农民政治参与对乡村发展的推动作用	62
第二节 农民政治参与的制度建设	64
一、农民政治参与制度建设的目标原则	64
二、农民政治参与制度安排与制度运行	66
三、农民政治参与制度建设的基本途径	70
第三节 农村政策制定中的政治参与	73
一、政治参与与党的政策制定	73
二、政策制定中的民主与科学	78
三、巩固增强党的社会影响力	80
第四章 党群关系与农村群众工作	83
第一节 密切党群关系是党执政的基石	83
一、党群关系的理论分析	84
二、新形势下党群关系特征和新要求	87
三、党群关系存在的主要问题及原因	90
第二节 建立农村和谐的党群关系	93
一、大兴密切联系群众之风	93
二、促进党群关系民主化、法制化	97
三、建立农村和谐党群关系的举措	99
第三节 构建农村群众工作的体制机制	102
一、农村群众工作的新情况、新问题	102

二、完善农村群众工作的体制机制·····	107
三、增强做好农村群众工作的本领·····	110
第五章 乡村治理中的村级党组织领导 ·····	116
第一节 增强村级党组织的凝聚力 ·····	116
一、落实科学发展观的现实需要·····	117
二、正确引导村庄宗族家族势力·····	119
三、积极引导宗教民间信仰活动·····	121
四、着力促进村级集体经济发展·····	124
第二节 提高村级党组织执政为民的能力 ·····	126
一、在引导中带领群众·····	127
二、在示范中组织群众·····	130
三、在服务中凝聚群众·····	132
第三节 理顺村“两委”关系 ·····	134
一、巩固村级党组织的领导核心地位·····	135
二、改进村级党组织的领导方式方法·····	139
三、构建和谐的新型村“两委”关系·····	142
第四节 创新村级党组织工作机制 ·····	145
一、健全党员动态管理机制·····	146
二、建立村党组织激励机制·····	148
三、完善党群沟通联系机制·····	150
四、完善农村“三级联创”机制·····	152
第六章 推进村民自治健康发展 ·····	154
第一节 村民自治的价值 ·····	154
一、村民自治的意义·····	155
二、村民自治的发展·····	158
三、村民自治的未来·····	164
第二节 村民自治中面临的焦点问题 ·····	167
一、村委会选举中的贿选现象·····	167
二、公益和社保事业发展滞后·····	172
三、农村社会不稳定因素增加·····	176

四、封建迷信活动又沉渣泛起·····	179
第三节 依法推进村民自治 ·····	186
一、健全完善村民自治机制·····	186
二、治理选举中的贿选现象·····	188
三、加快发展公益社保事业·····	191
四、确保农村社会和谐稳定·····	192
五、推进农村精神文明建设·····	195
第四节 切实发展党内民主 ·····	197
一、民主与村民文化素质的关系·····	198
二、农村实践党内民主的基本要求·····	200
三、以扩大党内民主带动人民民主·····	203
第七章 加强农村基层党风廉政建设 ·····	206
第一节 党风廉政建设的重要性、紧迫性 ·····	206
一、实现党的历史使命的必然要求·····	207
二、保持党的先进性和纯洁性的前提·····	210
三、提高党的执政能力的重要内容·····	212
第二节 农村基层党风廉政建设的形势 ·····	215
一、腐败现象的本质危害及根源·····	216
二、农村党风廉政建设成效明显·····	219
三、农村党风廉政建设任重道远·····	222
四、影响农村党风廉政建设的因素·····	226
第三节 构建党风廉政建设的制度机制 ·····	229
一、推进党风廉政建设的制度创新·····	229
二、建立党风廉政教育的长效机制·····	233
三、健全完善权力运行的监督机制·····	238
第八章 提高农村基层党的建设科学化水平 ·····	243
第一节 新形势下党的建设的重大任务 ·····	244
一、党的历史经验的深刻总结·····	244
二、党所处的客观形势变化的要求·····	246
三、实现党的历史使命的迫切需要·····	247

四、党经受考验和风险的现实要求·····	249
第二节 以科学理论指导农村基层党的建设·····	251
一、推进马克思主义中国化、时代化、大众化·····	252
二、用中国特色社会主义理论体系武装全党·····	253
三、建设马克思主义学习型政党·····	255
第三节 以科学制度保障农村基层党的建设·····	259
一、完善党内民主决策机制·····	260
二、深化干部人事制度改革·····	262
三、严格执行党内监督制度·····	263
第四节 以科学方法推进农村基层党的建设·····	266
一、在坚定党员理想信念上下工夫·····	266
二、在密切党群干群关系上下工夫·····	268
三、在提高干部队伍素质上下工夫·····	268
四、在创新基层党建工作上下工夫·····	269
参考文献·····	272
后记·····	276

第一章 乡村治理与构建和谐社会

有好的“治理”，才能有理想的发展。在当代农村问题研究中，治理已成为一个非常流行的话题。乡村治理的状况不仅直接关系着广大村民的生活和命运，而且关系着国家的治理和整个社会的发展。改革开放以来，随着农村改革的不断深入，农业和农村经济结构加快调整，农村社会结构、组织形式、农民就业方式日趋多样化，农业和农村发展进入了新的阶段，乡村治理日益成为影响农村社会和谐和发展的一个重要因素。在构建农村和谐社会过程中，乡村社会对现代治理模式的基本诉求与相对滞后的乡村两级组织不断发生碰撞，迫切需要用新的治理模式理顺农村诸多方面的关系。乡村发展的过程也必然是治理的过程。今天的中国农村，特别需要一种“治理”理念来指导农村工作，通过有效的治理方式来解决现实的冲突，实现良好和谐的秩序，从而让社会充满活力，推动农村全面和谐发展。

第一节 中国乡村治理的演进

“治理是通过一定权力的配置和运作对社会加以领导、管理和调节，从而达到一定目的的活动。”^①所谓乡村治理，主要是指人们通过对公共权力的配置和运作，对乡村社会实施组织、管理和调控的过程。在各个历史时期，由于执政者治理乡村社会的目的和所处的环境不同，乡村治理的结构和运行机制也就有所差异，从而表现出不同的时代性特色和阶段性特征，也就形成了不同的治理体制。

① 徐勇. 中国农村村民自治 [M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 1997: 22.

一、中国古代的乡村治理

在古代中国，乡村治理包含国家行政权力和社会自治两个方面，乡村社会在这两种权力的相互作用下实现其治理过程，实现“双轨政治”^①。从秦汉至明清，封建中央集权国家组织就一直在基层社会实行一定程度的乡村自治，乡村治理的一个重要特点是皇权只达于县。郡县之下不设治，由职役组织承担乡村社会的各种社会政治职能。郡县以下设乡官，如秦汉时期的亭长、三老、嗇夫、游徼，晋之里史、嗇夫，北魏之三长，隋唐之族正、里正等，均属乡官。一方面，乡官具有国家官员的性质，由上一级委任，享禄秩，或者给职田、免徭役，而称“少吏”，执行税收、徭役、捕盗等政府行政职能。另一方面，乡官又属地方社会人士，后人称“乡大夫”，负责处理国家行政之外的乡里事务，如劝农、教化、治安、民事调解、公益建设、互助救济等。乡官的普遍化、系统化的设立以及它对于各种社会自治性质事务的主持处理，使得乡村社会保持了相对有序。

唐宋时期，乡官地位急剧下降，具“长人之责”的乡官变成遭贪官污吏“追呼笞捶”的差役。由于失去了为人所尊重的地位和为人所服从的权力，他们至多只能在赋役、捕盗等行政事务方面供官吏驱使，而在乡村社会的治理方面，他们却是爱莫能助。与之同时，村制在唐代得以确立，村正式成为乡里组织的一级单位，并为国家法令所确认。唐代不仅设有村正之职，而且对村正名额编制也有具体规定，一般依村之大小而有所不同。值得一提的是，为了维护乡里社会的秩序与安宁，也为了纯化民风人情，北宋神宗年间，陕西蓝田的吕大临和吕大坊兄弟创立了“吕氏乡约”，旨在扬善惩恶，教化、感化世道人心，在乡里形成一种互敬互爱、患难与共的淳朴社会风气。吕氏乡约具有民间士绅自发组织的性质，也可以认为是现在村规民约的最早起源。^②

比较完整意义上的中国乡村自治应始于元明时期。^③元代为了发展农业生产，安定农村社会，在农村成立“村社”组织，设置“社长”，负责管理。社长的产生主要由民众选举，任务是监督生产、管理义仓、维持风纪等。其在设“社”的同时，还重视兴办农村“社学”，选择有学养的人为师，农闲时节令社中子弟入学学习，提高他们的文化知识和农业生产能力。明代在继承元代社

① 费孝通. 费孝通选集 [M]. 天津: 天津人民出版社, 1988: 125.

② 王禹. 我国村民自治研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 29.

③ 傅伯言, 汤乐毅, 陈小青. 中国村官 [M]. 广州: 南方日报出版社, 2001: 2.

制的基础上推行里甲制。以一百一十户为一里，每里设里长一人，由里中向官府缴纳赋粮最多、承担徭役的成年男子最多的十户轮流充任，每年轮换一次。其余的一百户分为十甲，每甲十户，设一甲首。朝廷明令，里甲除配合官府征派各种赋役外，还承担和睦邻里关系、调节民事纠纷、实施互助保障、维护村社治安和督劝农桑等乡村自治职能。

清代承袭统制，地方自治的性质日益明显。顺治十七年（1660年）“令民间设立里社”。其制“以一百一十户为里，推丁多者十人为长，余百户为十甲，凡甲十人。岁役里长一人，管摄一里之事”^①。其乡里保甲长的选任更是发达严密，“保长以保甲编制之当选者，先选保长、保正及甲长，按保甲编成后选任之。保长选任之法，先出告示，示保长辖统保正，有稽查资盗贼逃人奸宄职掌，并持以破格优异之殊礼，免除各种杂役。先依各乡约总地及庄镇长，合词公举能适胜者，每乡举正副二人为侯辅者报县，县官详审其推荐书，召之县堂。此见于公庭，免其下跪叩头，礼观其容仪，审其应对，择二人中最堪胜任者，于某月某日行公任式，于一人备候补”^②。可见，其选取方式分两步，先是公举，后是任命，既要考察其推荐书，又要当场面试。清代县以下的基层机构是一种以“地方之人”、“按地方公共之意”、“治地方公共之事务”的制度体制。至此，乡村自治已臻完善。

从乡官制度到里甲（社）制度的演变过程说明，中央集权的国家组织允许乡村实行一定程度自治的做法是基本一致的。虽然乡村自治的具体情形因朝代而异，而且各个地区有所不同，但总的说来，完全的自治是不存在的。无论就村内还是村际的自治而言，中央集权国家组织的介入和渗透都是不可避免的。“一般说来，只有在高度发达的中央集权之下，才有可能对基层社会实行直接统治，否则就只能实行间接统治。由于国家的间接统治主要表现为某种程度的乡族自治，因此，我们把中央集权的削弱和乡族势力的增强称之为‘基层社会的自治化’。明清时期的国家统治体制，经历了从直接统治向间接统治的演变过程，基层社会的自治化程度不断提高。”^③从中国古代乡村治理的历史演变过程来看，其由主要依靠乡官、朝廷和官府对乡村社会实行全面严密控制，到官府对乡村社会的管制有所放松，乡绅成为乡治的重要角色，形成中国独特的乡绅治理体制。这是在国家与地方分权背景下的一种乡村治理体制，自

① 清朝文献通考 [M]. 卷 21. 职役一.

② 清朝文献通考 [M]. 卷 21. 职役一.

③ 郑振满. 明清福建家族组织与社会变迁 [M]. 长沙: 湖南教育出版社, 1992: 242.

治的主体是乡村地方。乡绅治理得到官府的认可，并接受其指导和监督，同时需完成官府交办的任务，实质上是一种官绅结合、“官督绅办”的乡村治理体制。乡绅作为乡村领袖的治理权力是君授的，而不是民众委托的，乡绅以国家安排的乡里组织为重要依托，依据国家法律和乡里制度办理乡村公共事务。

二、中国近现代的乡村治理

1840年鸦片战争的爆发标志着中国进入近代社会。伴随着传统中国向现代中国的转变过程，乡村治理也逐渐发生了从“皇权不下县”到“政权下乡”的根本性转变。20世纪初，清政府推行新政，国家政权力图深入乡村基层社会，加强对乡村社会的控制，乡村治理开始国家化、行政化、权力化。国民政府时期，实行地方自治性质的县、区、乡、保甲体制。1949年新中国成立后，随着农村集体化运动的推进，逐渐建构起一套“政社合一”的乡村治理体制——人民公社制度。国家权力一直延伸到农户，公社社员同时是国家政权体系的一份子，实现了真正意义上的“政权下乡”。

在太平天国时期，中国的乡村治理出现了新的变化，即采取寓兵于农的方法，建立守土乡官制，县以下通称乡土官。其主要特点是政府只对郡县以上官吏进行委派。在太平天国所建立的制度中，乡官制度包含的民主性与自治性因素较为突出。乡土官任期长短不一，但有明确的定期或不定期的保升奏贬制度，这种基层乡土官制度具有很强的自治性。太平军所到之处，往往“声以兵威，命各州县并造户册，即于乡里公举军帅、旅帅等，议定书册并令各户籍敛费，呈于伪国宗检点，申送江宁”^①。由农民公举乡官，这是中国历史上的第一次，比起古代社会乡土民事操纵于乡绅地主有很大的进步。

为解决内忧外患的局势，晚清政府的一些有识之士提出了“秉西法，重乡权”、建立“地方自治政体”的主张^②，从而带来自治观念和政治视野的重大变化。光绪三十四年（1908年），宪政编查馆奏呈了《城镇乡地方自治章程》，共9章112条。该章程对自治的含义、范围、自治经费、选举人及被选举人资格、自治职员任期及处罚等都作了较详细的规定，这在中国自治立法史上尚属首次。其结构和规范设计对后来都产生了不同程度的影响。清政府决

^① [清]张德坚. 贼情汇纂 [M] //卷三. 伪官制. 杨家骆主编. 太平天国文献汇编. (三). 台北: 台北鼎文书局, 1973.

^② 梁启超. 饮冰室合集 [M]. 第6册. 上海: 中华书局, 1989: 133.

定逐年推行自治，预计在宣统五年（1913年）全国普遍实行乡镇自治。清末的乡镇自治由统治者主动提出并加以推行，这在中国历史上还是第一次。它从西方引进了“自治”概念，在具体规定中有诸多合理的因素，为中国传统封建政治制度改革划破了黑夜，有其不可否认的积极意义。

民国时期阎锡山的“村制”较有代表性，他认为“村是人类第一具有政治性的天然团体”，是人民政治生活的基层组织，所以“编村组织是政治的根本，如果不从编村着手，实施政治，毫无办法”；“村无编制，等于军队散乱，号令不行，难于指挥如意”，“村无组织，政治上如无串之钱，散漫无纪”^①。1917年9月阎锡山在山西实行“村本政治”，颁布《各县村制简章》，1922年又颁布《改进村制条例》，并在全省普遍推行。阎锡山“村政建设”的理论、办法和经验受到国民党政府“农村复兴委员会”的器重，被大力宣传和推广，成为“乡村建设运动”的一个样板。1928年南京国民政府公布了《县自治法》，确立了县以下实行区、村、闾、邻四级行政编制。1929年3月，国民党第三次全国代表大会通过了《确定地方自治之方略及程序，以立政治建设之基础案》，接着又重新修正了县组织法及其施行法，公布了区自治与乡镇自治施行法等；1934年又公布《改进地方自治原则》，通令全国遵照执行。乡村自治成了当时政治建设的前沿，“农村复兴委员会”指令所属地方官吏操办乡村事务，大力支持各地兴起的“乡村建设运动”。然而由于没有解决关系到农民切身利益的土地问题，更由于土豪劣绅掌握了乡村自治的权力，“政治下层，实由官治而为半官式之绅治。故所谓地方政治者，不操于官，即操于绅，甚或操于地痞恶棍，生杀予夺，为所欲为，民之所能自存、自立、自治者，亦几希矣”^②，所以其得不到村民的普遍支持，很多农民缺乏参与的动力。

在新民主主义革命时期，中国共产党也一直注重民主建设，在根据地和解放区大力发展乡村民主，建立了各种农会、苏维埃政权等农民组织，激发了农民参与斗争的革命热情。其主要表现为：人民当家做主，他们以主人翁的姿态参政议政；民众的主观能动性和创造性得到了前所未有的发挥；人民享有自由、民主和平等的言论权和监察权等；同时重视互利合作。在民主建设过程中，中国共产党创立了代表会议的政治制度；创新了投票方式；许多地区实行村民直接选举村政府；竞选已成为一种合法的方式，并且有一定的竞选程序和竞选限制规定；建立村选举诉讼和差额选举等制度；等等。这些对今天的村民

① 傅伯言，汤乐毅，陈小青. 中国村官 [M]. 广州：南方日报出版社，2001：4-5.

② 黄强. 中国保甲实验新编 [M]. 台北：中正书局，1935：184.

委员会选举也还具有借鉴作用。

中华人民共和国成立初期，整个国家处于恢复、调整和建设之中，地方政权尤其是乡村政权受到了高度重视。废除保甲和建立农民协会成为当时农村政治改革的一项重要内容。1952年2月11日，中央人民政府委员会第二十二次会议通过了《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》（以下简称《选举法》），这无疑是民主选举史上的一件大事，该法也是一个体现了“真正民主的选举制度”的法律。1958年8月17日，中共中央政治局扩大会议通过了《关于在农村建立人民公社问题的决议》，这个决议将中国农村的人民公社化运动推向了一个新高潮，随着农村集体化运动的推进，逐渐建构起一套“政社合一”的乡村治理体制——人民公社制度。“人民公社体制的一个重要后果是国家权力对乡村的全面渗透，从而打破了千百年来乡村的血缘地域限制。农村社会以生产队、生产大队、公社的层级组织加以组合，生产资料实行‘三级所有，队为基础’。”^①人民公社制度推进了国家的一体化，使国家的动员和整合能力大大增强；推进了农村的现代化，农村社会被纳入国家体系之中。然而国家的治理体制仍然是围绕便于从农村汲取资源的总体目的而建构的，由此遇到了一系列独特的困难和问题，陷入了现代化进程中的“乡村困境”。1966年至1976年的十年“文化大革命”期间，中国农村基层政权基本处于瘫痪状态，民主和“自治”的成分越来越淡。

总之，从中国古代到“文化大革命”结束的漫长时间里，民主和自治的因素一直存在，由此构成了中国村民自治的重要资源，但乡村选举在民主的广度和深度上都有明显的缺陷，大多数时期的选举不是实行普遍直接的选举；传统乡村社会的自治性主要体现在农村社区封闭式的管理，农民很少自主参与村庄公共事务管理；自治往往属于“农村”而非“村民”自治，农民的自主、自觉与自由往往受到抑制，从而使自治流于表面化甚至异化状态。

三、改革开放以来的乡村治理

党的十一届三中全会以后，我们党注重基层民主政治建设。“在农民自发突破和国家自觉领导的双重推动下，农村兴起了以家庭联产承包责任制为主要内容的经济体制改革。”^②与此同时，农民群众在经济体制改革中创造了村民

^① 张厚安，徐勇，项继权，等. 中国农村村级治理——22个村的调查与比较 [M]. 武汉：华中师范大学出版社，2000：9.

^② 徐勇. 中国农村村民自治 [M]. 武汉：华中师范大学出版社，1997：25.