

现代乡村治理困境与村民选举的推行

——建国后我国乡村治理模式的嬗变

骆正林

(南京师范大学 新闻与传播学院, 江苏 南京 210097)

摘要:国家权力的介入程度是现代乡村政治文化的主要决定因素。建国后,中国共产党不断动用行政资源,使乡村社会按照私有小生产、生产互助组、农业合作社、人民公社的路径,一步步走进计划经济体制。改革开放后,联产承包责任制使乡村社会重新回到了小生产状态,国家权力有限地退出了乡村。但是,随着市场经济的深入,农民的活动空间外延,乡村利益出现了多元化,村级组织权威性丧失。面对乡村的治理危机,各级政府积极推动村民选举,期望通过民间赋权的方式,让村委会获得合法地位。村民选举既是解决乡村治理危机的重要手段,也是政府还权于民的重要举措,更是中国政治改革道路的探索和试验。

关键词:近代乡村政治文化;治理危机;国家权力;村民选举

中图分类号:K928.2

文献标识码:A

文章编号:1672-447X(2008)01-0044-11

自古以来,中国社会的主要结构就是“国家—乡村社会”模式,乡村为中央政权的巩固提供主要的经济基础。然而,大清王朝的崩溃使乡村文化网络失去了皇权的保障,西方列强军事入侵、国内军阀持续内战、乡村移民涌向城市等等因素,打破了乡村文化网络的平衡,封闭的乡村社会被撕开了一道裂缝,国家对乡村社会的治理出现了危机。面对乡村社会的危机和国家对乡村资源的依赖,清王朝身后的各种政权都在积极探索乡村社会的治理模式,中国乡村社会在现代化的道路上颠簸前行。新中国成立后,人民政权首先实行了土地改革,其后又建立起人民公社管理制度,最终,一家一户的小生产被集体劳动的大生产所取代。改革开放不久,中央政府结束了人民公社管理体制,成立乡镇政府和村委会,乡村社会又在探索中走向了自治的时代。

一、从土地改革到合作化道路 ——政策教化与建国初期乡村国家化的准备

乡村社会的治理需要农民的积极配合,历史上的封建王朝,就是把握了乡村社会的文化特点,巧妙地用低成本的形式将国家权力延伸到乡村。晚清以后,中央权威崩溃,但是乡村社会的价值取向并未受到太大的冲击,乡村社会的传统势力和文化价值依然根深蒂固。中国共产党夺取政权后,“新生的共和国面对的不是已经现代化的中国,而是满目瘫痪、贫穷落后、现代工业产值在总产值中所占比率很低的传统农业国。”^[1]由于中国社会经济基础薄弱,因此,中共对乡村社会的管理体制不是一步到位的,而是在中央政府的政策教化下,不断地进行自我调整,最终演变成今天的“村民自治模式”。(如

收稿日期:2007-09-04

基金项目:江苏省普通高校研究生科研创新计划、南京师范大学研究生科研创新计划资助课题“中国乡村政治文化的变迁与村民选举中的信息传播之关系研究”的阶段性成果(CX07B-019r)

作者简介:骆正林(1969-),安徽繁昌人,南京师范大学新闻系副主任,新闻与传播学院讲师,文学院在读博士,研究方向为政治传播、体育传播和传媒经营。

下图)

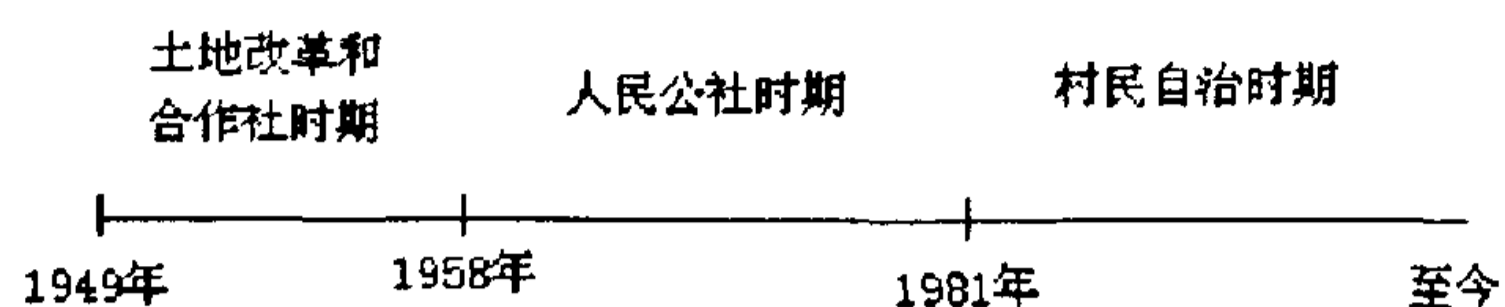


图1 不同历史时期我国乡村社会治理的主要模式

从1949年到1958年,乡村社会经历了两大运动,即土地改革和合作社道路。在这个时期,中国共产党一定程度上借鉴了乡村权威,推动了土地改革和合作化运动。合作化运动是人民公社体制确立的前期准备,它是通过中央政府的“政策教化”,按照政府设计的发展逻辑,一步步地将农村推向国家化的道路。

1. 土地改革:获地农民激情高涨

中国农民世代向往“耕者有其田”,中国共产党在革命动员时,也多次明确提出胜利后让农民得到土地。当中国革命快要成功的时候,历经战乱的农民渴望拥有土地,拥有自己的劳动成果。面对农民的现实心态,中国共产党于1947年制定了《中国土地法大纲》,开始在解放区推行轰轰烈烈的土改运动。新中国成立后,中央政府继续把土地改革作为中心工作来抓。1950年中央颁布了《中华人民共和国土地改革法》,并分期分批在乡村推行土改。

新中国成立之初,新生的人民政权还没有稳固,同时,西方世界又进行经济封锁和政治挑衅。在极其困难的环境下,提高农村劳动生产率,夯实国家的经济基础无疑是当务之急。因此,从中央的土地改革政策来看,它一方面利用了农民对土地的感情,提高了农业生产效率;另一方面提高了党和政府在农民心目中的威信和形象,增强了政府对乡村的号召力,从而把国家与乡村的关系推到了一个新的阶段。有了政策的教化作用,乡村土地改革进展很快,到1952年,除台湾、西藏和一些少数民族地区以外,全国土地改革基本完成。

在土地改革中,国家开始在乡村建立基层政权。党在乡村最早设立的是乡公所,乡公所是县政府的派出机构,办公经费由县政府划拨。为了适应土地改革的需要,有的地方“曾经在村一级建立了基层政权,即村人民政府。”^[28]乡、村实行的都是人民代表会议制度,代表会议期间由人民政府行使职权。需要指出的是,在建政时期,农会是村政的主要形式,它集行政、司法、武装、治安等职权于一身,俨然是一级比较完备的“基层政府”。在土改时期,政

府工作队进驻乡村,吸纳了部分土改积极分子进入农会,并培养他们取代乡绅成为乡村新的领导者。这些贫下中农骨干分子,在政治上和组织上与党和政府保持紧密联系,他们帮助国家把政治权力延伸到了村庄之中。

2. 生产互助:逐渐培养集体意识

土地改革打破了地主富农对土地的垄断,改变了乡村社会的阶级结构。土改后,占农村人口90%以上的贫下中农对土地的占有量,从原来的20—30%上升到90%以上;而占农村人口不到10%的地主富农的土地占有量,从原来的70—80%下降为8%左右。在土改中,农民得到了土地,但是在私有制状态下,农民得到了土地并不意味着永远地脱贫,由于农民对土地的耕种情况有别,新的分化必然产生;同时,一家一户的分散经营,无法进行科技推广、无法开展规模经营。为了打破以家庭为单位的封闭生产,使农民依靠集体力量实现共同富裕,党在乡村加快了对小私有者的改造,在自愿互利的基础上积极推行互助生产。

互助生产是以生产互助组的形式开展的。互助组是在不改变生产资料所有制关系的前提下,根据自愿原则而成立的,用以解决农业生产中的实际困难。互助组一般由几户到十几户农户组成,土改后的互助组有临时性互助组和常年性互助组两种形式,临时性互助组只在农忙季节,农户之间组织起来通过换工达到互助,农闲后即行解散;常年性互助组规模稍大于临时性互助组,常年性互助组不仅在农活上进行互助,而且还在副业上进行合作,组内有一定的劳动分工。互助组在农村早已有之,但是在土改中,由于政府的积极鼓励,互助组的组织性逐渐增强。“由于国家的积极推动,农村互助组由1950年的272万个发展到1954年的993万个,4年里增长了2.6倍。”^[29]互助组不仅解决了农民生产中的实际困难,同时也逐渐培养起农民的集体情感,为农村土地的集中准备了思想条件。

3. 组建合作社:土地产权收归集体

合作社是将土地收归集体,农民参加集体劳动,并参与劳动成果的分配的一种组织形式。合作社是互助组的发展和提升,是更加组织化的互助组织,它逐渐改变了生产资料的所有关系,使土地快速向集体集中。合作社有初级社和高级社之分。在初级社内,农户对土地、耕畜和大农具等生产资料拥有产权,土地作价入股,耕畜和大农具由合作社

付费使用。在高级社内,农户将土地无偿转让给集体,合作社收购农户的耕畜和大农具,农民按合作社分工参加生产和分配。在高级社内,农户已丧失了对生产资料的所有权,合作社主宰了农民的生产 and 分配。

当农村互助组迅速发展时,中央在 1951 年到 1953 年之间,先后召开了 3 次农村互助合作会议。1953 年底,中央发布了《关于农业生产合作社决议》,在农村推进生产合作社。决议发布后不久,合作社的推进速度大大加快,而且推进方式也发生了急剧变化,不再尊重农民的自愿,而是靠行政力量来推行。“到 1957 年,全国 993 万多个互助组全部转入农业生产合作社,加入高级社的农户占农户总数的 93%。”^[150]

从以上分析可以看出,从 1949 年到 1958 年之间,政府通过土地改革让农民获得了土地,通过互助组力图实现农民共同富裕,再通过合作社提高农业生产规模,三个阶段的政策走向描绘了一个“浪漫的前景”,即通过集体化克服小生产的不足,最大限度地发掘农业生产率。然而,政府的政策逻辑和乡村的现实逻辑往往并不一致,政府的良好愿望并没有给乡村带来美好的未来。随着政府政策的强力推动,乡村社会将会无奈地在集体化的道路上继续前行。

二、人民公社治理模式的确立 ——土地国有与乡村生活的全面国家化

建国初期,国家需要巩固新生的人民政权,需要为工业化寻找更多的资源。“中国开始社会主义经济建设的时候,没有完备的、属于自己的社会主义理论,前苏联社会主义经济理论因而成为中国人民直接借鉴的对象。”^[3378-379]其实,不止是经济,由于社会主义还是个新事物,没有更多的国家发展模式可供选择,因此,中国几乎把苏联的集体化模式当作了自己的样本。在土地改革时期,政府不仅使农村的生产关系发生了革命,而且也根本性地动摇了乡村社会的权力关系,彻底瓦解了地主的权力、乡绅权威和宗法制度,建立起了共产党、农会、妇女会等组织的权威。按照苏联的模式,把土地分给农民只是党的阶段性目标,党的最终目的是要实现土地的国有化。

1958 年 5 月,中央制定了“鼓足干劲,力争上

游,多快好省地建设社会主义”的总路线,8 月毛泽东发出“人民公社好”的指示,不久中央通过了《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》。于是,“从 1958 年夏季开始,只短短几个月的时间,全国 74 万多个农业生产合作社就改组成 2.6 万多个人民公社,参加公社的农民有 1.2 亿多户,占全国总农户的 99% 以上。”^[14215]人民公社建立后,乡村其它组织形式顿时消失殆尽,人民公社成为乡村唯一的组织形式。

1. 政府主导的集体生产

1958 年建立人民公社,本意是为了加强农田水利建设,但是,人民公社很快成了一股政治潮流,各级乡政府迅速被公社取代。人民公社制度表现在组织形式上,是将农民重新组织到公社、生产大队等新型组织中,农民不再是土地的所有者,而是国家机器上的一个螺丝钉;表现在农业生产上,则是用集体生产代替了一家一户的小生产,家庭失去了经济决策权;表现在流通领域,则是国家将粮食和棉花等农产品置于统购统销政策之下,后来发展到用征购计划来指挥生产。

政府主导的集体生产是苏联集体农场制的一个翻版,苏联通过集体化曾经解决了粮食问题,这给中国共产党人以极大的鼓舞;再加上中国共产党人对共产主义的向往,促使政府在推进集体化进程上态度更加强硬。在人民公社时期,政府一度要求农民拆除家里的“小灶”,集中起来吃“大锅饭”。开始的时候,大锅饭不定量,任由农民敞着吃,结果粮食浪费严重,人民生活滑到了贫困的边缘。1958 年全国农业获得了丰收,但是大锅饭却把生产队的农产品消耗一空。鉴于公社发展中出现的问题,中央政府不断地对公社的管理制度进行调整(如下表),经济核算不断向基层转移,但是政府把握乡村资源的分配权却始终没有改变。国家权力的下沉,使农民直接处在了国家政权的严密控制之下,乡村自组织能力被破坏,农村生产力受到了极大的约束。在这种制度下,国家可以通过生产队和生产大队从农村抽取资金,无偿调用农村的社会经济资源,而无需征得农民的同意。

表 1 人民公社管理体制的调整情况

管理制度出台时间	管理制度的具体内容
1958 年	三级所有,公社为基本核算单位
1959 年	三级所有,生产大队为基本核算单位
1962 年	三级所有,生产队为基本核算单位

2. 无处不在的国家权力

在中国乡村,自古就有两种力量在博弈,一是维护官制秩序的国家力量,一是维护乡土秩序的民间力量。然而,新中国成立后,“由国家发动、推行的农业合作化和人民公社化,把党政合一、垂直领导的农村基层组织形式强行‘植入’到乡村社会中。”^{[56]-65} 传统的官民共治,在宗族组织之上建立了乡里制度、政治儒学和科举制度等配套管理制度,从而形成了乡村管理的制度网络。而公社则集人口管理、秩序维护、资源汲取、伦理教化、政治灌输和人才培养等多项功能于一体,国家无需另外创建配套制度,只要将政府的方针、政策、任务等下达给公社,就可以通过基层组织落实到每家每户。集体化用地缘组织取代了血缘组织,政府没收了家族族产,很多宗祠被强制充公改成学校,在强势下行的国家权力面前,乡村原有的传统势力崩溃瓦解,毫无招架之力。

国家权力下沉虽然用现代法律制度和行政程序取代了传统的家族制度,然而,由于中国现代政治制度的不完备,因此,国家权力没有给乡村带来法律意义上的公平与公正,相反,“权大于法”的特权意识却在乡村社会大行其道。公社的成立排挤了农会,党通过建立基层党组织,把国家权力深入到大队、生产队。公社制度表面上是党政二元结构,“在纵向,公社主任有权命令生产大队长,生产大队长有权支配生产队长,生产队长有权指挥生产组长。在横向,公社书记领导公社主任,大队支书支配大队长。”^[62] 然而,在实际工作中,乡村事务无论大小,都取决于党委、党支部和党小组,这样的治理模式保证了国家意志的有效贯彻和政令的畅通,却在一定程度上导致了人治现象的出现。

国家权力对乡村的全面渗透和控制,放大了乡村组织的政治动员能力,在国家权力的干预下,农民变得越来越政治化,他们对党和国家的忠诚取代了对家族的忠诚。过去,农民常被上流社会认为愚昧保守,对政治缺乏热情,然而,在建国后,农民并没有得到休养生息,而是连续不断地参与了一次次政治运动。土地改革、合作化、人民公社、四清运动、农业学大寨等政治运动,让农民走在了政治斗争的前线,寂静的田园成了喧闹的政治舞台,毫无政治权力的农民突然感觉成了政治英雄。

3. 极端盛行的平均主义

平均主义的思想在西方社会也曾一度流行,但终因缺乏适宜的土壤,仅仅停留在思潮状态。中国

古代农民一直向往“有田同耕,有饭同吃,有衣同穿,有钱同使,无处不均匀,无人不饱暖”的社会,可以说“均贫富”的思想是他们最主要的政治观念,也是小农意识的典型反映。然而,在人民公社建立后,这种朴素的平均主义不但没有得到清算,反而穿上了“共产主义”的新装,在国家权力的倡导下走到了历史的前台。

在平均主义思想的影响下,人们认为共产主义并不遥远,并且要跑步进入共产主义。农民集体生产,按“劳动日”计算工分,然后再到公社食堂吃“大锅饭”,全国上下刮起了“共产风”。这种不分劳力强弱,不分饭量大小的平均主义,严重挫伤了农民的劳动积极性,带来了粮食的大量浪费,造成了劳动贡献与劳动价值的背离,使公社发展失去了内在动力。从平均主义的角度来看,人民公社实际上是超越社会发展的、带有浓厚军事共产主义色彩的乌托邦。平均主义磨灭了农民的私人占有意识,唤起了他们对“公”的依赖和索取,助长了“等靠要”的思想。

同时,平均主义也使农民产生了特权意识——贫穷不是耻辱,而是一种特权。在平均主义环境下,谁要在集体之外另有收入,就会被当成“资本主义尾巴”割掉;对农民来说“富裕”是一种罪过,如果谁被划成地主或富农,将会遭受无尽的耻辱。对于大多数农民来说,没有显赫的家世,没有丰厚的财产,没有管理的经验是他们最大的政治资本,他们可以凭借这一资本,保持对地主和富农的相对特权,并且可以不断地滥用这种权力。

当然平均主义并非一无是处,在平均主义思想的指导下,公社给予五保户基本生活保障,让赤脚医生送医送药到田边,等等,这些保障措施充满了对弱势群体的关怀。

4. 市场经济的严重缺位

人民公社是对苏联集体农场的简单模仿,苏联集体农场解决了苏联的粮食问题,因此,我们的党和政府也将公有制作为农村现代化的主要手段。与此相对,党和政府将私有制视为万恶之源,急于消灭私有制。人民公社体制虽然包括“政”、“社”两部分,但是,“社”从属于“政”、“政”包揽“社”,“政”、“社”边界模糊,乡村实际上是党的一元化领导。在一元体制下,公社的政治组织功能极度膨胀,而经济管理功能极度萎缩,国家利用行政手段控制了乡村的生产安排、资源配置、产品流通等生产环节,农

民因此远离了市场,失去了经济自主权。

脱离市场的农业缺乏发展动力,行政干预的农业经常浮夸成风。1959年到1961年“三年自然灾害”时期,当时全国非正常死亡和减少出生人口数,大约在四千万人左右。但是那三年的灾难并不比往年多,三年灾难是“人祸”多于“天灾”。“大跃进”让全民大炼钢铁,庄稼烂在地里没人收割;“放卫星”刮起了浮夸风,粮食产量虚报导致农民的口粮、种子粮、饲料粮全被征购。一些村庄种的水稻,因为不是政府指定的品种,政府就用耙将农民辛辛苦苦栽的秧苗全部耙掉。公社对农业生产的“统一领导、统一计划、统一管理、统一劳动和统一分配”,完全扼杀了农业的生产活力,农民生活普遍走向贫困化。

5. 诉求机制的完全丧失

人民公社是国家机器的一个要件,它代表着国家利益,同时排斥了农民个人利益的存在。人民公社全面建立后,“农民职业终生化,农民身份遗传化,农民活动区域绝对固定化”,农民从此被剥夺了迁徙的自由、择业的自由和生产的自由。“很长一个时期,他们被限定在特定的区域,从事着支撑社会运行的最基础的产业,为工业化积累资金,承受着工农产品的价格‘剪刀差’”。^[15]在工、农二元经济结构的计划经济体制下,城市源源不断地从乡村获得工业化和城市化所需的资源,而乡村在为国家建设做出巨大的奉献时,自身却没有得到建设。“有关的研究指出,1952年至1986年间,国家从农业中隐蔽地抽走了5823.74亿元的巨额资金,加上农业为国家缴纳的税收1044.38亿元,合计达6868.12亿元,相当于同期全民所有制非农企业固定资产原值的4/5。”^[16]被绑在“行政列车”上的中国乡村,失去了“自组织”能力,民主活力受到压抑,利益诉求缺乏渠道。

社会变迁可以由外部力量来推动(即规划性变迁),也可以是内部因素来激发(即内源式转型)。在乡村国家化改造的过程中,“政府的一厢情愿是乡村政权建设失败的一个重要原因;国家若要成功地将乡村社会整合到政治体系中,就必须考虑到乡村社会的传统和现状。”^[17]人民公社体制因挫伤了农民的积极性、主动性和创造性,导致了乡村停滞不前、长期贫困,导致农民对公社感到反感和失望,国家外部力量对农村的改造历史地让位于农村的自主改造。

三、土地联产承包后的乡村政治 ——利益来源分散导致乡村治理危机

乡村的贫困总会激起村落社会的“集体生存意识”,当很多人吃不饱肚子的时候,生存的本能总会让中国农民创造出一种新的生产方式来自救,而“承包制”就是农民饥饿之后的创造。所谓承包制,就是在不改变土地国家所有的情况下,将土地的使用权承包给农户,农民按照协议缴完国家应征的税费后,剩下的劳动成果由自己支配。承包制在中国现代史上不是突然出现的,它是几代农民为解决“生存危机”而探索的结果,它是农民自下而上的推动,后来终于获得了中央的认可。(如下表)

表2 农村土地承包经营方式的发展历史

时间	主要发展状况
1956年	面对合作社对农民生产积极性的压抑,部分高级社创造了承包经营模式,期望以此提高农业的产出。但是,在1957年进行的两条道路大辩论中遭到了否定。
1959年	“急过渡”和“共产风”带来了乡村“吃饭危机”,一些地区顶风再次推行“承包制”。庐山会议后,“承包制”被视为右倾机会主义的产物,第二次受到打压。
1961年	为了解决全国范围的粮食饥荒,不少地区再次推行土地承包。8月召开的北戴河会议认为,“承包制”是资本主义和修正主义的代名词,因此,再次遭到批判和否定。
1977年	“承包制”借整风和整顿农村领导班子之际再度兴起,安徽和四川两省开始进行农村经济体制改革试点。
1980年	中央75号文件认可了“承包制”,从此,家庭联产承包责任制在全国乡村迅速铺开。
1983年	10月,中共中央、国务院联合发出“关于实行政社分开建立乡政府的通知”,此后,乡镇政府和村委会取代了人民公社和生产大队,村民自治逐步推广。

“承包制”的每一次顶风而起,都是农村“经济危机”的时候。承包制的最后一次试点,得到了党和政府的认同,进而改变了乡村的基本生产制度,使农业焕发出前所未有的生机。农村联产承包责任制的推行,揭开了中国自由经济改革的序幕,农业生产力出现了“井喷”效应,中国改革进入了普惠的时

代。然而,土地的能量是有限的,农业创造的资源迅速被“国家工业化渴望”所吞没,乡村治理再次出现了危机。

1. 乡镇政府压力巨大

改革开放之初,我国城市经济远远落后于世界先进水平,工业化、城市化成了国家发展的艰巨任务。这种“赶超型”的经济改革模式,需要乡村为城市输送更多的发展资源,这样才能加快整个国民经济的发展步伐。乡镇政府取代人民公社,本意是要向乡村放权,然而,国家对“工业化”的渴望,带来了“新一轮国家权力渗透的开始”,^{[18]28} 乡镇政府成了真正的一级政府。乡镇政府的正规化,目的是为了用行政手段向乡村寻求资源,转嫁城市经济发展的负担。随着党委、政府、人大、武装部、纪检委五大班子的配齐,乡镇政府国家权力得到了强化,官僚队伍快速膨胀。

改革开放后,城市权力全面下乡,瓜分乡镇权利,争夺乡村资源。“随着一系列法律法规的出台,各个部门招兵买马,相继在乡镇建立了各部门系统相对应的站所机构,也就是所谓的‘七站八所’。”一时间,乡镇政府成了联合国组织,“七站八所”就是城市强势权力派驻的代表机构。当城市权力将一个个“创收领域”上收后,农民的负担越来越沉重,乡镇的财政状况急剧恶化。1994年实行“分税制”改革,助长了乡镇政府的乱收、滥用行为,并使一些不合理、不合法的税费披上了“合法”的外衣。

既要完成上级交办的各种任务,还要向农民过度征收各种税费,这使乡镇政府变成了“压力型政府”。对上,乡镇政府是最基层的政府,它必须承受上级政府或部门下压的各种任务。对内,乡镇政府要维持自我权力的扩张,为权力核心成员谋取经济利益和政治利益。上级政府的任务是刚性的,它通过“业绩考核”与“一票否决”,直接将政府工作与部门荣辱、干部升迁挂钩;自身利益的追求是现实的,乡镇政府只有扩大资源掠夺,才能解决官僚机构的运转和官僚队伍的吃饭。在过度压力下,相当数量的乡镇权力运行远离了农民的利益,引起了农民的反感、愤懑,也直接损害了国家的权威。在很多地方农民负担有增无减。农民除了要负担公粮、农业税、土地税、特产税、屠宰税等外,还要交公积金、公益金、行管金、教育附加费、计划生育费、民兵建设训练费、乡村道路建设费和优抚费等费用,其它的各

种摊派更是名目繁多。

2. 村干代理职能强化

乡镇机构再庞大其人员也是有限的,当乡镇的工作压力和财政压力过大时,乡镇政府会本能地把压力向村干转移,组织村干分担乡镇政府的负担。村干部生活在群众中间,他们是乡村中的“精英分子”,因此,乡镇政府可以通过主导村干部更好地控制村庄,进而保证国家意志能够贯彻到最基层。村干不是国家干部,他们的报酬直接摊派给农民,而无需政府财政负担,从而减小了乡村管理的成本。中国历史上就实行官民共治,其目的就是利用乡村内生的权力,减小乡村治理的成本。进入现代社会,村庄治理由官民共治走向了党政二元,社会历史条件发生了变化,但在减小国家的管理成本方面却是一致的。

村委会取代人民公社,目的是要用村民的自治取代政府的直管。然而,在村委会成立的最初阶段,其自治色彩并未得到加强,相反,它行使国家权力的职能却强化了。由于乡镇权力的干预,村干的职位基本上被乡村强势力量所垄断,他们要么是村里的各种能人,要么是和政府关系密切,这样才能得到政府的肯定。由于村干的位置来源于乡镇的安排和认可,因此,村干把为政府做事作为首要职责,执行和服从是村干的行为规范,土地征用、计划生育、税费征收等工作,成了他们在任的刚性任务。而在另一方面,作为自治组织的村委会,其实并没有给村民提供利益表达渠道,村委会更像一级政府,完全成了政府机构的延伸,而村干作为政府代理人的角色比历史上任何时期都要强。

3. 村民活动空间外延

联产承包责任制,改变了农民和土地的关系,大大激发了农民的劳动潜力,使农业生产率出现了“井喷”现象。然而,劳动潜能的发掘一方面提高了农业生产率,另一方面也让乡村出现了大量的剩余劳动力,乡村社会“人多地少”的矛盾变得更加突出。正当乡村陷入田地危机的时候,乡镇企业的崛起,城市经济的起飞,成了消化乡村剩余劳动力的重要渠道。从1980年开始,快速发展的城市经济带来了大量的劳动力缺口,于是,农民开始背起行囊,像潮水一样涌入城市。

商品经济的发展、乡镇企业的崛起、民工潮的出现,打破了乡村的宁静,农民的生活空间大大拓

宽。传统农业是一家一户的小生产,土地是农民收入的唯一来源,农民被禁锢在土地上难以流动,因此,地缘和血缘对他们的作用和束缚很大。而农民的活动空间外延后,完全摆脱了血缘和地缘关系,农民的收入也出现了多元化,村民的社会关系也越出了村庄的范围。由于农民们进入市场的时间先后不同、进入的行业不同、各人的社会资源的不同,因此在市场经济的大潮下,农民的收入差距越拉越大,乡村社会成员快速分层。人们意识中的传统农民是在小块土地上劳作耕种,脸朝黄土背朝天,辛辛苦苦几千年的劳动者。然而经过 20 多年的改革开放,农民内部逐渐分化成特色鲜明的各个阶层(如下图)

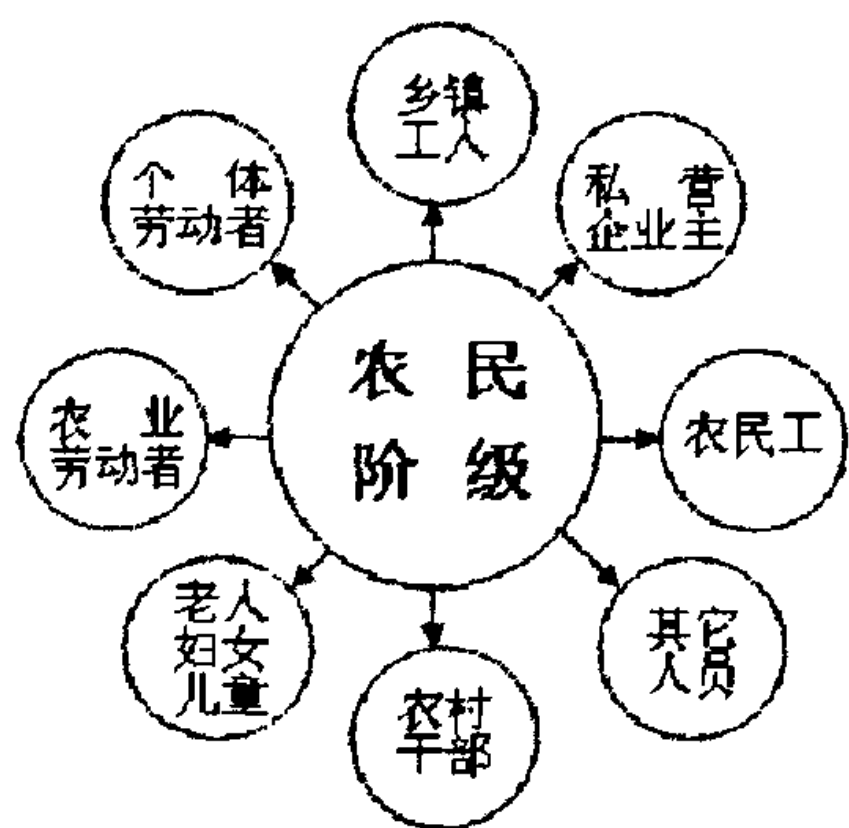


图 2 当代农民阶层分化示意图

改革开放把农民从土地上解放了出来,农民的自由度扩大,利益来源也出现了多样化。乡村利益来源的分散,使农民对土地的依赖大大减弱,而村级管理是基于土地的管理,当村民对农业生产兴趣降低,脱离土地依赖工商业生活,甚至是移民他乡常年不回时,村委会的控制资源急剧萎缩,国家对乡村的治理也出现了很大的危机,国家权力在乡村出现了明显的“内卷化”现象。

4. 村庄集体利益解体

联产承包责任制结束了乡村的集体生活,让农民回到了小农生产时代。市场经济的崛起和深入发展,把农民从土地上解放出来,农民利益出现了外溢现象。中共中央编译局当代所杨雪冬认为,“流动空间的选择权意味着个人有退出体制的权利(一定意义上的),对于中国农民来说,这种退出权标志着其延续了上千年的依附身份开始发生了实质性变化。”^[75] 在传统乡村社区,由于村民间利益的关联性越来越小,因此村庄的凝聚力快速下降,从而导致村庄集体利益的解体。

在人民公社时期,集体生产曾经创造了大量的公共财产,这些公共财产是乡村经济发展的基础条

件,然而实行“单干”后,很多公共财产被拆光分光,集体资产几乎荡然无存。农业生产是小农生产,但农业需要水利灌溉,这是一家一户无法解决的问题。治水和治安是古代乡村治理的两大主题,可是,随着村民利益的外溢和村委会权威的萎缩,村委会失去了对村民的号召力,乡村社会丧失了自我供血机制。在人民公社时期,公社、大队、生产队可以在农闲时组织兴修水利、在干旱季节组织引水灌溉,而现在乡村水利设施年久失修,泥砂淤积,农业生产主要靠天收。只有经济发达地区,村庄实现了工业化,积累了集体财富,村委会的权威才有所恢复。

5. 村民权力意识觉醒

进入上个世纪 90 年代后,乡村社会流动性的增强,大众传媒在乡村的普及,使农民的认知水平和判断能力迅速提高。杨雪冬认为,以电视为代表的大众媒体的普及,扩大了村民的认知渠道和范围,使他们了解到更多的信息,增强了其认知能力和判断能力。农民进入城市接受了城市文明的熏陶,信息传播使农民认识了外部世界,农民群体认识水平的提高,使农民的权力意识在自由流动和交流中不断得到确认和强化。

个体权利意识强化在农民身上有两种表现,一种是选择性放弃。和打工收入相比,村庄能够给农民带来的收入已经相当微薄,因此,很多农民放弃了自身在村庄的局部利益,安心在外打工,不再操心村庄利益。这就是“我不管你,你也不要管我”的心态,在这样的心态作用下,有些农户甚至选择整户外迁,田地荒芜,门前长满蒿草,村庄对他们来说已经失去了意义。另一种是持续性抗争。选择性放弃是有被动性逃离的意味,是消极维护自身权力的方式。而有的农民在自身利益受到严重侵犯时,往往采取持续性抗争,来主动维护自己的权益。

农民在进行抗争时也有两种方式,一种是制度性抗争,一种是群体性抗争。自从实行村民自治以来,国家权力在乡村有所退出,政府期望用法治的形式管理乡村,然而,虽然政府组织过多次司法下乡,但是“农民对法制敬畏而不予高度支持。在农民的心目中,法律是神圣的,但在意向和行为上,他们并不给予高度支持。”^[43] 因此无论是制度性抗争,还是群体性抗争,农民都难以依据法律程序来抗争,非程序化的行为,甚至是非法的行为是农民抗争的主要方式。

四、乡村治理困境呼唤村民选举

——利用民间赋权强化基层组织的合法性

只有农民富裕了,国家才能真正达到小康;只有农民高兴了,国家才没有后顾之忧。乡村社会的治理困境,削弱了基层组织的权威,导致乡村社会陷入无政府状态,严重影响到国家的稳定。只有提升基层组织的权威,才能使乡村管理出现转机,才能推动乡村社会和谐发展。而提升基层组织权威的两个重要手段就是减轻农民负担和推行村民选举,其中村民选举可以通过民间赋权强化乡村基层组织的合法性。从1978年开始,中国的改革开放在风风雨雨中走过了近30年。在这近30年里,中国社会经济持续发展,综合国力不断提高,中国正在以“大国”的姿态逐渐崛起,国际社会越来越关注中国。经济和政治是一枚硬币的两个方面,经济改革必然要推动政治改革的进程,而乡村政治体制的改革就是伴随乡村经济的发展而逐步推行的。

1.1978—1983:乡村民主的自发性起源

1978年后,包产到户使乡村社会释放出巨大的生产力,但同时也带来了新的社会问题。联产承包使乡村经济体制发生了重要变化,但是,由于缺乏与这种经济体制相配套的管理制度,因此造成了国家对乡村管理的脱节,生产大队、生产队的原有功能迅速退化,乡村公共事务陷入了瘫痪之中,国家与乡村的联系出现了“梗阻”。村级组织的瘫痪使乡村的社会治安恶化、公共资源流失,计划经济年代积累的公共财产被分解一空。如贵州省福泉县沙坪等11个乡镇的52个村,只有3个村保留了几间公房,其中有一个村有一台电话,其他49个村只剩下一枚公章。^[17]

乡村社会出现的政治危机,唤起了乡村精英的自救意识,他们发动村民成立自治组织,来管理本村公共事务。最早出现村民自治组织的是广西的宜山和罗城两县,其中宜山县合寨村果地屯被认为是“中国村民自治第一村”。合寨村位于河池、柳州两地,并与宜州、柳江、忻城3县交界,下辖12个屯(自然村)。包产到户后,农民解决了吃饭问题,但是村里的集体山林被任意砍伐,聚赌偷盗现象严重,农民为了防盗,晚上只好和牲口住在一起。该村村党支部书记所在的果地屯情况最为严重,然而,村支书对此几乎是无能为力。为了制止社会环境的进

一步恶化,他只好召集村民反复开会讨论,最后决定成立村民自己的组织来管理村庄事务。1980年1月8日,果地屯召开了村民大会,通过民主方式选出了村委委员和村委主任,并通过了村公约,全屯143户代表逐个在公约上郑重地签名并按上手印。村委会成立后就着手解决屯内外面临的棘手问题,村内治安明显好转,村委会得到了村民的普遍拥护和支持。随后,其它各屯也效仿果地屯,成立了各自的自治组织。早期村民自治组织的名称叫法不一,如“治安领导小组”、“议事会”、“村管会”等,直到1981年春天,罗城县才出现了“村委会”的称呼。^[18]村委会最早建立在自然村基础上,后来发展到行政村一级。

村委会是农民自发成立的非政府组织,和政府的权力机构缺少联系,不参与国家资源的分配,是完全意义上的自治组织。村委会的领头人一般由村民默认、推举或选举产生,村委会的主要任务从最初的维护社会治安、弥补公共管理的缺失,进而发展到对乡村各项事务进行自我管理、自我服务,使瘫痪的村级组织重新焕发了生机。早期的村委会虽然在所谓的“冷漠地带”(zone of indifference)中运行,但是却拥有相当大的自治权。当广西的做法汇报到中央后,中央在深入调研的基础上肯定了广西农民的做法。1983年,中共中央、国务院联合发出了《关于实行政社分开、建立乡政府的通知》(即35号文件),要求全国各地成立村委会,乡村民主进入了行政主导的时期。

2.1984—1987:乡村民主的制度化探索

在中国近代史上,先进的中国人把“制度追求”作为国家现代化的重要前提。因此,当农民的自发性民主进入到改革者的眼中时,改革的设计师们立即给予村民自治以积极的关注,并且动员先进地区率先示范村民选举。乡村原生民主是自发的、朴素的民主,它必须做出调整,才能适应国家对乡村管理的需要,因此,国家介入村民选举,目的是期望通过国家权力的干预,使乡村民主进入到制度建设的轨道,完成自发性民主到制度性民主的转型。

乡村民主在制度化建设中民政部做了大量的工作,在村民选举获得国家许可后,民政部实际上被指定成为乡村民主制度建设的主要组织者和管理者。以中共中央、国务院的名义联合发布的35号文件,就是由民政部起草的,通知发出后,北京、内蒙古、山西、黑龙江、浙江和宁夏等省市,立即制定

出村委会的职责、组成和选举办法。民政部对各地的相关条文进行了收集和审查,并在此基础上于1984年8月酝酿出《村民委员会组织条例》草案。1986年9月26日,中共中央和国务院再次联合发布了《关于加强农村基层政权建设工作的通知》,通知明确将村委会的作用概括为“自我教育、自我管理、自我建设、自我服务”四个方面。1986年1月,民政部制定出《村民委员会组织条例》,并上报给中央政法委。1987年11月24日,《村民委员会组织法》(试行)在六届人大常委会第23次会议上获得通过,村民自治制度终于得到了法律的认可。

乡村民主从农民的实践到最终获得法律的认可,村民选举的制度基本得到了确立。但是,由于受到历史惯性的作用,很多人对村民选举始终保持怀疑,他们认为村民选举会搞乱公共秩序,影响国家政策的贯彻。而支持村民选举的一方认为,村民选举会驱逐二流干部,巩固党在乡村的领导地位。两派观点的争论,使很多地方政府无所适从,因此,这个阶段村民选举制度建设稳步推进,但选举实践却进展缓慢,很多地方村委会主任还是由乡镇领导任命,甚至连村小组长也不例外。村民选举无法推行,使村委会实际上成了生产大队的翻版,依然是乡镇权力的延伸。

3.1988—1998:乡村民主的程序化设计

1997年《村民委员会组织法》(试行)的颁布,使村民选举在制度上得到法律的认可,然而,《村民委员会组织法》(试行)中的很多内容只是原则性的,对选举的具体程序缺乏阐述,尤其是对村委会和村党支部的关系、选举程序、村民会议、村务公开等关键内容,都缺乏明确的规定。因此,《村民委员会组织法》(试行)仅仅是村民选举制度建设的阶段性成果,村民选举要想具有可操作性,还需要权力机关做更多的规范化设计。乡村民主程序化设计包括制度建设的进一步深化和村民选举的实践规范两个过程。

在《村民委员会组织法》(试行)颁布后,关于乡村民主的争论依然没有停止。1989年的“六四事件”,使村民选举出现过短暂的停滞,但是不久村民选举再度被中央提上议事日程。中央坚决推行村民选举,也反映出权力高层对政治改革的向往和追求。1989年,民政部主持召开了三次村民自治理论讨论会,希望弥合关于村民选举的争论,但是结果并不理想。1989年8月,中央组织部会同民政部等

有关部门,在山东省莱西县召开了全国村级组织建设工作座谈会,该会做出决定要求各地停止争论,立即推行村民选举。有了组织部门的支持,同年9月民政部发出了“关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知”,要求有条件的地区率先实现村民选举。从1990年到1995年,民政部在全国9个省、直辖市、自治区先后建立起县、市、乡(镇)、村四级示范典型。

在民政部的积极推动下,村民选举在全国各地轰轰烈烈地开展起来。在村民选举实践中,各地纷纷寻找最佳的选举方式,并取得了一定的成功经验。1989年,个别地方还试行了差额直接选举,吉林省梨树县北老壕村还搞起了“海选”。河北省成立了全国第一个村民代表会议组织,山东诞生了第一个村民自治章程,首创了代表制和依法治村的管理范式。在这个阶段,全国绝大部分省市实行了村民选举,但是,广东、云南、广西等省却没有全面实行村民自治,很多地区实行的是村公所制度。

村民选举在全国的普及,推动了政府对村民选举的进一步规范。1997年,党的十五大首次将“四个民主”写进了政府报告。1998年11月,重新修订的《村委会组织法》在人大获得通过,村民自治再度获得法律的确认。新的《村委会组织法》明确规定“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”,村委会由“四个自我”过渡到“四个民主”,管理职能过渡到权力本位。1987年通过的《村委会组织法》(试行)并没有对候选人的提名作出具体规定,只是在第九条中作了一个原则性的阐述:“村民委员会主任、副主任和委员,由村民直接选举产生”。而新的《村委会组织法》的诞生,村民选举从选民登记、候选人提名、投票程序、计票方式等方面,建立起一整套的规范化程序。

在1990年代前,村民选举主要是由全国人大和民政部推动的,地方上实行村民选举,主要依靠的还是地方人大的权威。但是,从根本上说,由于各级人大和民政部门缺乏实质性的奖惩措施,更无法对地方政府进行业绩考评,因此,村民选举难以推动。中央组织部参与村民选举工作,给地方政府带来了比较大的工作积极性,村民选举很快在全国推开。可是,在很多地方,村民选举的形式有了,但村民选举中的违法违规现象还相当普遍,村民选举的实际内容并不如制度设计者所预测的那样理想。

4.1999—2002:乡村民主的现实化推广

修订后的《村委会组织法》获得通过后,中央主要领导也积极支持村民选举,并将村民选举纳入到各级干部的业绩考核之中。中央的重视直接刺激了地方政府的神经,村民选举很快在全国成为新的热点。新的组织法通过后,全国24个省先后制定本省的《村民委员会选举办法》,很多省市还制定出具体的实施细则。地方选举法规的出台,初步形成了“由实体法(即《中华人民共和国村民委员会组织法》),和程序法(各省制定《实施(中华人民共和国村民委员会组织法)办法》、《村民委员会选举办法》)共同构成一个完整、配套的法律系统”,^[10]村民选举制度的规范化程度大大提高。另外各地还纷纷成立了由领导挂帅的领导小组、指导小组或监督小组,每次换届选举的时候,政府都要做大量的宣传动员工作,派出工作组指导村民选举。广东、广西、云南等省也改掉了村公所制度,重建村民委员会,至此村委会制度终于得以在全国建立。随着村民选举的推行,有的地区还将村民选举向乡镇选举推进。1998年12月31日,四川遂宁市市中区步云乡6000多名选民,冒雨选出了中国第一位“直选乡长”。

在世纪之交的关头,国家积极推行村民选举,也和乡村社会发展现状有关。随着市场经济的深入,中国乡村利益分散化趋势更加严重,经济发展使乡村出现了更多的利益集团。利益集团的出现,强化了利益主体的意识,村民更加考虑自身利益的得失。当自身利益得不到保障的时候,村民往往以各种方式对抗乡村行政力量,政府在乡村的号召力面临极大的挑战。而村民选举通过给农民自己做主的权力,能够缓和干群关系,防止“更大规模危机”的发生。于是,在现实社会环境的推动下,村民选举有了进一步加强的趋势,乡村民主正在由空泛的理论变成实践的训练。在主客观环境许可的情况下,在1998年之后,各地普遍倡导候选人自由提名和采用“海选”方式提名候选人,大多数地方的村民可以根据自己的意愿选出新的村委会。村民选举的实质性推行,也使很多地方出现了家族控制、宗派主义、买票贿选等不光彩的现象,一些地方也出现了村委会和党支部的矛盾与冲突,村民选举一度遭到很多人的再次质疑。

5.2003—现在:乡村民主的总结性深化

2003年,“三农问题”成为新一届政府关注的重

点。在十届人大三次会议的记者招待会上,温家宝总理曾引用诺贝尔奖金获得者、美国经济学家舒尔茨的一句话:“世界上大多数人是贫穷的,如果我们懂得了穷人的经济学,也就懂得许多真正重要的经济学原理。世界上大多数穷人以农业为生。因而,如果我们懂得了农业,也就懂得了穷人的经济学。”新一届政府在“关心弱势群体”的理念指导下,取消了农业税,推广农村医保,提出了建设社会主义新农村的口号。在党的十六届五中全会上,中央要求按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,扎实稳步推进新农村建设。

从新农村的建设目标来看,村民选举既是新农村建设的重要内容,也是新农村建设的重要保障。目前乡村原有制度难以适应乡村经济、社会、文化发展的需要,而农民越来越强调法律意识、自由权力、财产权力,如果乡村政治管理不进步的话,就很难使农民享受到真正意义上的“国民待遇”。可以说乡村自治是乡村社会可持续发展的根本动力。

2004年5月28日,中央政治局召开会议,专题研究了如何健全和完善村务公开和民主管理制度的问题,提出了要保障农民群众享有知情权、决策权、参与权和监督权。随后中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》(即中央17号文件),要求各地深化村民选举和村务公开制度。近几年,在全国“两会”上,每年都有上百名人大代表提出制定《村民委员会选举法》的议案。

在中央政府的持续关注下,基层选举再度成为推广高潮。这个时期,有些地区成为了村民选举的先进地区。如成都的部分地区进行了公推直选乡镇党委书记的改革,外界对此关注颇多。2003年12月,成都市新都区木兰镇进行了乡镇党委主要领导“公推直选”的改革;2004年7月,成都市委下发了13个相关配套文件,在全市范围内推行,并将范围扩大到重点企业、学校、医院等。^[11]事实证明,只有扩大基层民主,才能发展社会主义民主,只有完善农民自治,才能建设一个党领导下的充满活力的村民自治机制。

参考文献:

- [1]刘娅.解体与重构:现代化进程中的“国家—乡村社会”[M].北京:中国社会科学出版社,2004.
- [2]王禹.村民选举法律问题研究[M]北京:北京大学出版社,

- 2002.
- [3]赵凌云.富国裕民的梦寻——经济学的进化与当代图景[M].天津:天津教育出版社,2002.
- [4]朱景文.法社会学[M].北京:中国人民大学出版社,2005.
- [5]徐勇,吴理财,等.走出“生之者寡,食之者众”的困境——县乡村治理体制反思与改革[M].西安:西北大学出版社,2004.
- [6]郭正林.中国农村权力结构[M].北京:中国社会科学出版社,2005.
- [7]刘亚伟.给农民让权:直选的回声[M].西安:西北大学出版社,2002.
- [8]仝志辉.选举事件与村庄政治[M].北京:中国社会科学出版社,2004.
- [9]欧博文,李连江.在党国中纳入民主:中国的村民选举[EB/OL].郭正林,李颖,译.http://www.pkuer.net/wmkj/jiexiang/RuralChina/2/3/55.htm.
- [10]王在水.程序与民主[M].北京:中国社会科学出版社,2004.
- [11]向鄂,黄小伟.“新特区”是否包括民主试验[N].南方周末,2007-06-21.

责任编辑:张德学

The Predicament of Contemporary Countryside Management and the Extension of Villagers' Election: the Changes of China Countryside Management Models after 1949

Luo Zhenglin

(School of Journalism and Communication, Nanjing Normal University, Nanjing210097, China)

Abstract: The intensity of state's intervention plays a decisive role in contemporary village politic culture. Since 1949, Chinese Communist Party has successively applied administrative resources to make countryside community undergo such a process as from private production, to cooperation group, to agricultural cooperation, to people's commune and now to planned economy system. After 1980, production package system made the countryside community come into a small production state and state's power withdrew from countryside with conditions. However, with the deepening of market economy, the space of farmers' activities has been extended, the interests in countryside has been pluralized and the countryside-level organizations have lost power. Against such a critical background, the governments of all levels actively push forward villagers' election in the hope that village committee can obtain its legal position which is acknowledged by the villagers themselves. Villagers' election is a significant method to solve village management crisis, a step for government to return the rights to people and especially a test and experiment on the way of China politic reform.

Key words: the present village politic culture; management crisis; state's power; villagers' election