

# 论民主化村级治理的村庄基础<sup>\*</sup>

贺雪峰

**Abstract:** It is very important to explore the village structure of institution of villager's self-governance when we study the efficacy of its capabilities. We find that the efficacy of villager's self-governance is limited if village's social integration is lower, while the capabilities of the democratic governance is great if village's social integration is higher. The villager's self-governance is a good institution that may bring out village order. Anyway, if we ignore its dependence on the village configuration, we can hardly understand the practical effect of this institution in different regions.

## 一、引论

学术界对村民自治的关注,存在着两种分野,一种关注集中于村民自治的民主方面,尤其关注村民自治制度对于中国未来政治制度安排可能具有的影响,这是从外部来关注村民自治;一种关注集中于村民自治的治理方面,将村民自治制度看作一种民主化的村级治理制度,尤其关注这种治理制度对于解决当前农村实际存在问题的能力,这是从农村内部来关注村民自治。总体来讲,当前学术界对村民自治民主方面的关注远远超过对治理方面的关注,政治学界和海外学者尤其热心于此。

因为已有太多关于村民自治民主方面的研究(参见景跃进,2001),本文试图从村民自治治理的方面作些讨论。村民自治治理的方面可以看作是一种民主化的村级治理,这里的中心词不是民主而是治理,关注的焦点是民主化村级治理作为一种可供选择的治理制度,其效能如何,社会基础如何以及在当下中国特定国家与社会关系状况下的适宜性如何。

当前关于民主化村级治理的研究相对薄弱,已有的研究主要集中在对村民自治效能的实证调查中,这些实证调查为展开民主化村级治理的理论研究提供了必要的前提(徐勇等,2001)。进一步展开的关于民主化村级治理的研究不仅较少,而且大都建立在一些想当然的信念中,缺乏扎实的实证调查和深入的逻辑推证,这一点在赞成和反对村民自治这一民主化村级治理制度的双方并无根本不同。还有一点也很有趣,即学术界和地方行政官员对村民自治这一民主化村级治理制度的价值和实践效果的评价,大多数时候都是恰恰相反的。

就学术界对民主化村级治理的信念而言,大多数学者对以下命题是不加置疑的,如人们相信,真实的竞争性的选举,一定可以选出村民满意的村干部,这些村干部在民主化的村级治理中,会保护村民的权益,起码不会损害村民的权益;又如,人们相信,由村民选举产生的村民代

\* 本文系贺雪峰、全志辉、吴毅等人合作的“转型期乡村社会性质研究”的一部分。

表,既可以通过村民代表会议的形式决策村务,监督村干部,从而约束村干部的行为,又可以通过在村民代表会议中协商妥协,形成有益于村民的决议,并有能力将这些有益于村民的决议贯彻到村民中去;再如,人们相信,只要是真正对村民有益的事情,只要让村民有足够参与表达意见的渠道和民主决策的机会,这种有益于全体村民的好事,就一定可以做成。村民是理性的,他们知道如何选择于自己有益的决定,等等。

考察民主化村级治理,需要讨论这些未加置疑的信念。本文希望通过理论考察,来讨论特定类型村庄即所谓低度社会关联村庄民主化村级治理的可能性,重点考察民主选举和村级治理之间的可能的内在关系。之前,我们来讨论民主化村级治理面临着共同乡村关系前提。

## 二、民主化村级治理的乡村关系前提

当前村民自治制度安排的一个特点是希望通过村民自治来同时解决村务和政务。1998年通过实施的《村民委员会组织法》不仅规定“村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议”,而且规定“村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作”。实践中,即是希望由村民委员会在处理村务的同时,可以协助乡镇完成各种国家任务,主要是收粮派款和计划生育。

决定村委会不仅负担村务而且负担政务的理由,是中国后发外生型现代化对农村社会的强制要求。中国现代化本质上是一种外在强加于农村的任务,在转型时期,国家通过乡镇行政施加于村一级的政务,正体现了这种强加法则。不是村一级是否有政务需要完成,而是应由谁来完成。从理论上讲,源自国家现代化要求的政务可以有三种办法来予以完成:第一是由基层政权即乡镇行政施达于村,比如由乡镇行政直接向农户收取税费,控制生育等等。一般地说,由于当前分田到户造成的事实上小农经济分散经营的特征,乡镇行政无力直接面对千家万户的农户,其中的核心是乡镇直接面对农户的交易费用太高,监督成本也太高,代价太大(温铁军,2000)。这条路一般地说难以走通;第二种办法是将乡镇行政设置向下延伸至村,即在村委会这一村民自治机构以外设立乡镇行政下派的另一个村级组织,由这一村级组织来处理政务。这种办法的好处是将村务和政务分开,坏处是新设机构成本太高;第三种办法就是当前村民自治制度安排中将政务和村务集于村委会一身。这种办法的好处是既可以让乡镇行政安排的政务在村一级有“腿”,又可以降低行政成本。这种办法的坏处是政务与村务难以分开,有时是政务冲击了村务,有时是村务不理政务。

以上三种解决村务与政务的办法都不完美。事实上,在当前中国转型期的现代化特定阶段,也很难有一种完美的既可以处理好村务又可以解决好政务的办法。当前村民自治制度安排中希望通过村民自治来同时解决村务和政务的特征,确系制度安排上的缺陷,但对于我们来说,与其把重心放在对这一缺陷的批评上,不如在村民自治制度运作中,直面这种缺陷。换句话说,在讨论民主化村级治理时,我们必须面对以政务和村务合一为表征的乡村关系前提。

无论乡村关系在名义上是领导关系还是指导关系,乡村之间都存在关系,这种关系一般以乡镇行政掌握着较村委会多得多的经济资源、社会资源、文化资源乃至组织资源为前提,在乡村关系中,乡镇行政为主动的占据优势的一方,村委会是处于被动和劣势的一方。

在村民自治制度安排中,乡村关系中乡镇行政的优势并不是以传统人事上的任免权为依据的。村委会由村民选举并对村民负责,因此,理论上,村委会与乡镇行政是两个对等的法人实体,乡镇行政无权要求村委会一定做什么,村委会也有拒绝乡镇行政政务的组织制度上的理

由。这种情况下,乡村关系中政务与村务合一的前提在实践中就有组织制度以外的办法,这种办法在过去的村民自治实践中特别是在1998年之前《村组法》试行期间,大多体现为乡镇行政操纵村委会选举或直接任免村委会成员,这是明显违反《村组法》的办法。这一点已为绝大多数农村政治观察者观察到了。1998年《村组法》正式颁布实施以后,法律的严肃性和执法力度的加大,提高了乡镇行政以操纵选举和直接任免村委会成员的办法来实现乡对村控制的成本,而当前农村经济普遍不景气,农民负担过重所造成的乡村关系的紧张,进一步增强了村对乡镇的抵制决心。这种情况下,乡村关系便存有两种可能前途,一是乡镇行政利用资源优势控制村干部,并逐步与村干部结成利益联盟,村干部为乡镇办理政务,乡镇干部对村干部的一些利己谋私行为不闻不问;二是村干部作为村民选举的代表,在感受到村民对乡镇不满的同时,作为村民利益的代表抗拒乡镇合理不合理的政务要求,抵制乡镇行政向村一级的渗透。除此之外,乡村关系还有一坏一好两种可能的前途。坏的前途是村干部可能利用乡村关系的紧张,借村民的不满抵制乡镇,借乡镇的强力压制村民,而村干部们则利用乡村关系的矛盾及制度空隙进行投机,他们本身成为一个既得利益集团。好的前途是村干部凭借自己的责任心和行政智慧,在当前艰难的乡村关系中,即处理好村务又办理好政务,即让村民高兴,又让乡镇满意。

村干部如何行为,并不完全由其自身的道德感和良心决定。具体地说,他们的行为既受乡村关系政务村务合一这一制度前提的影响,又受村庄本身的社会性质特别是村庄社会关联度的影响。在村务政务合一的制度前提下,决定村干部行为从而决定民主化村级治理这一制度安排效果的,主要是当前村庄社会的性质。

### 三、社会关联度:村级治理的村庄基础

我们在另一项研究中,将构成村民自治制度基础的村庄性质从传统文化和社会分化两个维度进行了区分,并特别讨论了缺乏分层与缺失记忆型村庄的权力结构(贺雪峰,2001a)。我们认为,关注村庄社会分层和社区记忆之所以重要,是因为社会分层和社区记忆构成了村庄中人与人之间联系的性质与程度。社区记忆强烈的村庄不仅构成村民对村庄的认同,而且构成村民一致行动的理由。社会分层可以在村庄形成经济社会资源优势者,他们较一般村民掌握更多经济社会资源,这种优势很容易转而成为人际关系上的优势,从而具有建立强人际关系的潜力。一般地,在那些社区记忆缺失和社会分层缺乏型的村庄,因为缺乏传统的社区认同和现代社区精英,而使村民的联系减弱,一致行动能力下降,这种一致行动能力的下降,会带来村庄秩序的严重问题,诸如经济的协作难以达成,无力抵御乡村组织的过度提取,缺乏一致对付地痞的能力及无力解决社区共同面对的道德难题等等(贺雪峰、仝志辉,2000)。

从本文关注的角度,我们将构成村级治理的村庄基础简化为村民一致行动能力的强弱也即村庄社会关联度的高低。村庄社会关联度即在村庄中具体的人与人之间关系的程度,或在维护村庄秩序的过程中村民之间所可能结成的一致行动能力。缺乏分层与缺失记忆型村庄,村民与村民之间的关系程度较弱,关系链条较短,成为一种低度社会关联的村庄。在这种低度社会关联村庄中,村民类似马克思所说的一个一个的马铃薯,他们个人所欲的目标,因为难以形成集体行动,而不能达到,村民集体行动所能提供的公共秩序和社会服务因此严重不足。

缺乏分层与缺失记忆型村庄大都是低度社会关联的村庄;社区记忆较强,社会分层明显的村庄,则更可能构造出村庄的高度社会关联。强的社区记忆,通过建构村庄认同,不仅使得面子和荣誉对每个村民都很重要,而且使村民在一致行动时,有更多长远的考虑。当村庄秩序面

临威胁,村庄利益受到损害时,村民有能力行动起来,为获取村庄秩序和维护村庄利益而行动。明显的社会分层不仅可以构造出一些掌握优势资源的村庄精英,而且这些掌握资源的村庄精英很容易获得一呼百应的行动能力。因此,当这些村庄精英感到需要维护村庄秩序时,他们有能力通过自己的影响来做到这一点。当然,这些具有一呼百应能力的村庄精英,也有能力为了个人的私利破坏村庄集体秩序。

社会关联这一村民与村民之间具体的关系,便因此具有了影响和决定村庄秩序的能力,正是这种能力,构成了村级治理的村庄基础。很多时候,不是由于特定的制度安排,而是由特定的村庄性质,决定了村级治理的面貌。举例来说,人民公社时期,公社几乎控制着农村所有经济和组织资源的情况下,南方一些农村的大队小队干部却与村民共守村庄秘密,形成了村庄内的利益庇护关系,以消极的方式对抗着人民公社的强制力量;而在河南这样的北方农村,人民公社一统到底。直至今日,河南农村仍然经常处于一种自上而下“超常规、大跨度”的运动式动员之中(曹锦清,2000),南方农村与以河南为代表的北方农村构成此种差别的原因何在?其中的一个关键方面是南方农村传统的宗族意识一直存在,村干部在人民公社时期仍然受到强大的村庄压力,而河南等北方农村宗族意识大都较弱,村民之间的社会关联度很低,原子化的村民无力抵制上级可能脱离农村实际的各种运动,这一点在村民自治背景下一样如此。

#### 四、民主化村级治理的村庄基础:以低度社会关联村庄为例

《村民委员会组织法》正式颁布实施以后,村民自治的实施力度大大加强,村民在村干部的选举和村务的决定权方面,与过去不可同日而语,民主化的村级治理名实渐符。按一般的理解,这种民主化的村级治理,一定可以通过选举出代表村民利益的能人来为村民当家办理村务,提供村民所亟需的公共秩序和公共服务,村级治理中村务办理方面,也一定会大有进展。

现实是否会如以上设想那般乐观,还有待民主化村级治理更长时间的实践。下面我希望通过讨论低度社会关联村庄民主化村级治理可能存有的问题,来作一个纯理论的考察,这种考察有助于我们认识村级治理的村庄基础这一重要问题。

从理论上讲,由村民选举村干部,村干部就应该成为村民利益的代表者和村庄利益的维护者,特别是在《村民委员会组织法》规定村民可以罢免不合格的村委会成员和在村务决策管理和监督方面拥有权力的情况下,村干部的行为会具有典型保护型经纪的特征(杜赞奇,1995)。但是,保护型经纪的行为并不是凭空无故产生的,他们的保护行为一定要有或文化或经济上的理由。文化上的理由即他们作为村干部,保护村民的利益可以有一种面子、荣耀和心理上的满足,这种利益来自于对村庄的认同或村庄共同体意识。经济上的理由是村干部在与乡镇行政据理力争时,他们认为在经济上是合算的。在低度社会关联型村庄,村民是原子化的,村干部很难从原子化村民中获得自己行为的文化价值,这样,就必须从当村干部的经济收入方面考虑村干部维护村民利益的动机。事实上,在低度社会关联村庄,是否出任村干部,的确大多是有经济收益上的考虑的。乡村能人出任村干部的机会成本很高,村干部的报酬大都不能满足他们的收入预期,而在与掌握优势资源的乡镇等上级交往时,可以提升他们的收益感。因此,一个由乡村能人出任的村干部(选举或任命本质上并无不同),会缺乏与乡镇对立的积极性。

在村干部的报酬不能满足他们的收益预期时,低度社会关联村庄出任村干部的乡村能人便不仅不愿意与乡镇对立,而且期望在与乡镇行政的交往与合作中增加预期收益。在乡村关系紧张的背景下,他很快便成为乡镇行政在村里的代理人,村民心中的恶人。这样的乡村能人

不能让村民满意，下次选举，村里不投这种人的票，而希望选一个“好人”来当村干部。

好人干部不能让乡镇满意，因为乡镇行政难以通过好人干部将政务在村中实施下去。好人干部同样不能让村民满意，因为好人干部往往缺乏过去乡村强人办理村务的魄力。村庄事务有时处于瘫痪状态，村庄秩序失去根基。过去强人干部在办理村务时的果断和强悍正是缺乏关联村庄获得秩序的关键原因。比如一个强人干部可以凭借自己的威信有时甚至是威胁，将村中的纠纷调解了，将村中道路修建了，将地痞无赖威慑住了。面对自己选举上来但缺乏办理村务能力的好人干部，村民怀念起以前的强人干部来。这样，在下次选举中，村民会说，还是选一个强人对村中有些益。要有些魄力哦，要选有处理村庄事务的能力和胆略的那种人。下次选举，有魄力的强悍的乡村人便被选了上来。

新上来的强人干部当然不满足于好人干部乐于维持现状的状况，他们希望有所建树以抵消当村干部的机会成本。但是，如前所述，强人干部因为难以从缺乏社会关联的村庄获得文化上的价值，他们会更多从经济收益上考虑如何补偿自己当村干部所损失的机会成本。他是村民选举上来的，他也有在紧张乡村关系中抵制乡镇行政不合理行为所需要的强悍，但他缺乏抵制乡镇行政不合理行为的积极性。一方面，与乡镇维持良好关系已构成了他预期收益的重要部分，毕竟乡镇掌握着较村庄多得多的各种资源，一方面，他在与乡镇的对抗中，是无法获得缺乏社会关联的村民对自己的组织化支持的。而强人干部凭借自己的强悍，以及处理村务的能力，使原子化的村民事实上丧失了对他的约束能力。他发现，凭借当前村务与政务合一的乡村关系前提，他可以在为乡镇办理政务时，获得各种好处：不仅有乡镇行政对他的赞赏和经济上的奖励，而且乡镇行政在眼见他凭借自己的强悍办理村务中谋取私利时，不闻不问。这个村民选上去的强人干部的确具有办理好村务和维护村庄秩序的能力，但他只是在形成了与乡镇行政心照不宣的默契之后，才找到了出任村干部的经济上合算的平衡点。他个人的强悍保证他可以不要那些缺乏社会关联因此缺乏一致行动能力的村民放在眼里。选上来的强人干部在缺乏价值支持和村民强力约束的背景下，变成为赢利型经纪。

这些赢利型经纪往往做过头了，以至引起村民的强烈不满。村民会在下次选举中，将这些骄横的强人选下去，再选一个好人上来。好人没有强人的强悍和魄力，又不能从原子化的村民中获得强力支持，因此，纵使他有着抵制乡镇行政不合理要求和办理与村民生活息息相关村务的良好愿望，他也难以有所作为。他的无所作为造成的村务政务的瘫痪状态，再次引起乡镇行政和村民双方的不满，下次选举，他便退出了村庄治理的舞台。

这样一来，在低度社会关联村庄的民主化村级治理中，竟然可能出现的一种理论上的结果是，村庄治理陷于瘫痪状态与赢利经纪的交替循环。细心观察当前中国农村的村级治理，若干地区已有了这种循环的苗头(贺雪峰, 2001b)。

## 五、结 语

以上考察了低度社会关联村庄民主化村级治理的可能后果。那么，高度社会关联村庄的民主化村级治理会是一种什么样的情形呢？作为一种理论上的推论，高度社会关联村庄，特别是在那些社区记忆和社会分层均可以产生相互塑造的高度社会关联的村庄，甚至不需要民主化的村级治理这一外来的制度安排，社区内部就会产生一种秩序，这种秩序依赖于传统和习惯，其提供的成本可以较外来制度安排低廉得多，也有效得多。外来的民主制度安排有时可以发挥作用，不是因为外来的制度真正起了多么重大的作用，而是外来制度碰巧合乎了过去村庄

中那些没有成文写出来的惯例和传统。

这似乎是说在村庄秩序的保持中,外来的制度安排诸如村民自治制度没有什么作用。这当然不是事实。以上所列举的低度社会关联村庄和高度社会关联村庄制度安排效能的结果只是一种理论推断,即一种理论上的可能性。现实较以上的理论可能性要复杂得多。同时,在当前转型期的复杂情景下,所有对农村性质及关于村庄社会关联度的讨论,都具有暂时性。

此外,制度绝不只是一个被动的因素。制度在很多时候是塑造世界的力量,因此,我们应该高度关注村民自治这一民主化的村级治理制度。良好的制度安排可以创造出巨大的可能性。村民自治制度正是这种能够创造出村庄秩序巨大可能性的良好制度,它可以使一些本来缺乏希望的村庄依靠自身的力量得到拯救。本文考察民主化村级治理的村庄基础,不是要得出关于村民自治的悲观结论,而是希望关注农村秩序的学者注意到村民自治制度对村庄性质的依赖。具体考察村庄性质这一层面,也许可以得出关于村民自治实践效能的有用结论。

如何理解民主化村级治理的村庄基础?我相信,没有对实践的深入了解,没有对村民自治实践深入广泛的田野调查,抽象的理论研究和制度研究是没有用处的。从纯逻辑的角度来推论制度应该具有的效果,总会发现逻辑考察环节的不足。没有一门实践的学问可以完全依赖于逻辑推论。一方面,逻辑推论无法把握实践的全部细节,也无法把握实践中不同细节的不同重要性。一方面,逻辑可能性总是多样的,而实践的结果却是具体的,在对村民自治的研究特别是对村民自治治理方面的学术研究中,更多一些实证的研究,对学术和实践都会好处多多。

而对于村民自治这一民主化村级治理制度安排来说,本文的考察试图提供一种与主流所想象的村民自治制度实践效果略有不同的可能图景。这种可能图景不否定村民自治制度对于今天中国农村基层政治实践的重要价值与作用,但村民自治制度的好并不是其道义和政治正确上的好,而应该是于农民的生活,于农村的发展和于当前中国特定的现代化有益的好。脱离农村实际来讨论村民自治制度,以对村民自治的一些想当然的信仰为基础来讨论村民自治的民主价值,不说全错,起码有些文不对题。

最后,既然村民自治制度是需要有村庄基础的,考察村民自治发生作用的村庄基础,并保持村民自治制度一定的可塑性,可能会给实践更多一些机会。

参考文献:

曹锦清,2000《黄河边的中国》,上海文艺出版社。

杜赞奇,1995《文化、权力与国家》,江苏人民出版社。

贺雪峰,2001a,《缺乏分层与缺失记忆型村庄的权力结构》,《社会学研究》第2期。

贺雪峰,2001b,《遭遇选举的乡村社会——荆门市第四届村委会选举观察》,即出版。

贺雪峰、仝志辉,2000《论村庄社会关联》(未发表)。

景跃进,2001,《村民自治的意义阐释和理论化尝试》,第二届中国大陆村级组织建设学术研讨会论文,香港中文大学。

温铁军,2000《中国农村基本经济制度研究》,中国经济出版社。

徐勇等,2001,《中国农村村级治理——22个村的调查》,华中师范大学。

作者系华中师范大学中国农村问题研究中心副教授  
责任编辑:罗琳