

# 中国乡村治理结构的转变

赵晓锋<sup>a</sup>, 马欣荣<sup>b</sup>, 张永辉<sup>a</sup>, 霍学喜<sup>a</sup>

(西北农林科技大学 a. 经管学院; b. 计财处, 陕西 西安 712100)

**摘要:**乡村治理结构是随着国家发展战略目标的调整而不断演变和优化的,孤立静止地看待中国近代以来的乡村治理结构是不科学的。只有尊重传统小农贫困且分散的特点,认清解放初期计划经济环境下优先发展军事重工业的历史,努力消除城乡二元制度下的种种不公,才能构建更加公平和谐的公民社会。为此,文章在系统分析中国近代以来不同时期乡村治理结构的成因、特点和规律的基础上,提出了促进农业和农村发展,构建和谐社会的建议。

**关键词:**乡村治理结构; 中国农村; 村民自治; 农村发展; 农民收入

**中图分类号:** C914      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1008-5831(2013)02-0151-05

治理指制度的建设和运用,它是为了实现特定的目的和秩序,通过创设或遵守一定的规则,搭建组织或组织间的构架实现的。当强调规则时,人们一般称之为制度;当强调组织结构时,则称为治理结构<sup>[1]</sup>。乡村治理结构的核心是乡村社会的组织问题<sup>[2]</sup>。乡村治理结构转变研究的主要目的在于探究乡村组织结构转变的成因及规律。从历史发展看,中国的乡村治理结构是随着国家的经济、政治和军事现代化战略目标的调整而不断演变的。近代以来,中国的乡村治理结构主要经历了几个阶段。

## 一、传统小农家庭经营下村庄的“乡规绅治”

### (一)传统小农家庭经营具有“过密化”和“兼业化”的特点

近代中国的人地矛盾一直比较突出。中国虽然地域广阔,但是地形地势复杂,山地、高原和丘陵约占全国土地总面积的65%以上,适宜耕种的平原面积仅占12%。秦代的商鞅变法确立了中国小规模经营的农业发展模式。从此开始,历代政府长期推行了重农轻商、重文轻理和盐铁专卖等垄断经营的发展方略,这在一定程度上抑制了工业技术的进步和商业的发展,从而使得土地成为农户唯一具有投资性和保值性的稀缺商品,客观上加大了土地的流转成本。另一方面,多子继承制度分散了家庭财富,减小了土地的经营规模,而根深蒂固的养儿防老观念、低成本的教育制度以及医疗条件的改善进一步促进了人口数量的增加,使得中国近代以来人地矛盾不断加剧。由于小农家庭以耕作为主,因此,村庄必然不能远离耕作的土地。但是,由于小农经济在历史发展中的延续时间很长,村庄的空间布局非常分散。尤其是明清初期,由于当时中央政府都曾积极鼓励拓荒,

收稿日期:2012-11-25

**基金项目:**国家自然科学基金项目“交易成本对农户农产品销售行为的影响及专业化组织创新研究”(70973098);中央高校基本科研业务费专项“中西部新型农村社会养老保险制度可持续发展研究”(QN2011043);西北农林科技大学人文社科基金项目“农业结构调整与农民收入问题研究”(2012RWZX07)

**作者简介:**赵晓锋(1973-),男,陕西蒲城人,西北农林科技大学经管学院讲师,博士,主要从事农业经济和农产品贸易研究;马欣荣(1973-),男,陕西杨凌人,西北农林科技大学计财处,博士,主要从事农业和农村社会发展研究;张永辉(1974-),女,陕西扶风人,西北农林科技大学经管学院副教授,主要从事农村金融和农村社会发展研究;霍学喜(1960-),男,陕西绥德人,西北农林科技大学经管学院教授,博士研究生导师。

推行移民戍边和减少税负政策,加之这一时期红薯、玉米、马铃薯、花生等抗旱耐贫瘠的美洲特产作物的引进和推广,促进了无地或少地农民向丘陵、山区和边疆等更大范围和空间的迁移,农业生产空间的扩展提供了更多的土地,对劳动力的需求也随之增加,劳动力需求的增加推动了人口的增长。有学者研究发现,近代北方地区的人口数量上升很快,其中以东北地区增加最为迅速。从1851年到1933年,中国东北地区的人口由290余万增加到2900余万,80多年间大约增长了9倍<sup>[3]</sup>。

可以看出,近代中国农业具有“过密化”和小农“兼业化”经营的显著特点<sup>[4]</sup>。农产品产量的增长主要得益于农户在单位面积土地上大量密集的劳动投入。例如,华北地区的“小家庭生产+雇工”、长三角地区的“小农家庭生产+家庭手工业”的农业生产都具有这种特点,依靠劳动密集投入的小规模的生产维持着小农的生存。过密化经营支撑了缓慢发展的小农经济。由此可见,随着人口的不断增长,小农兼业经营逐渐演变成为了解决吃饭问题的“糊口经济”。进一步讲,几个世纪以来中国农村经济的商品化并不是“资本主义的萌芽”,而是贫困的小农为了生存而作出的不得已的选择。农村经济的商品化并没有打破小农的经营体制,相反,它进一步加强了传统的小农经营体制。

(二)“乡规绅治”是小农家庭经营下乡村治理的主要特点

在传统小农家庭经营制度下,乡规民约是规范中国乡村秩序的伦理基础,具有法律的同等效力。“事实上,村规的效力不仅靠村民的自觉接受和村社话语的力量,而且得到了官府的认可、支持”<sup>[5]</sup>。虽然小农家庭经营的生存能力是顽强的,但是,小农家庭抵御自然和社会风险的能力则依赖于因血缘、地缘关系而形成的长期融合的村落共同体。村落内部往往偏好多家族联姻,并在此基础上形成了具有地域认同性的村落共同体。地域的偏远和交通的不便等因素无疑加大了施政成本,影响到行政管理的效率,因此,历朝历代政府普遍依靠广泛的税基和轻税的方式对农村地区实行政治管理。在相当长时期,中国县级以下不设正式的官僚机构,而采用了民间自治的乡村管理方式,由县级政府通过对地方“村规民约”的尊重并借助保甲制度维持着税收征收和地方安全。实践表明,乡村自治是对小农家庭经营最为节省和有效的管理方式。

在小农家庭经营条件下,中国村庄内部的管理形态主要以国家控制下的乡绅和家族治理为主。乡绅通过政府组织的科举考试从乡村内部产生,他们大多居住于乡村,奉行“耕读合一”的理念,对本乡本土的地域文化具有强烈的认同感,充当着政权的维护者和文化的传播者。乡绅们一方面享有税收的优惠,另一方面维护着传统伦理道德的权威,在较大程

度上缓解了政府和乡村群众之间的矛盾和冲突。

血缘联合由人类的生物特性所决定,但由此形成的宗族特权随着秦代商鞅变法后所推行的中央集权制下的小家庭化而不断退化并最终淡出历史舞台。不可否认,小农家庭在本质上具有脱离乡村社区控制的倾向,但由于受到家族和宗族规范的约束和恶劣自然条件及社会压力的挑战,乡村村民内部必须以村落共同体的利益为自身利益,共同应对可能的生存危机。因此,在长期的传统小农家庭经营下,“乡规绅治”是中国乡村治理结构的主要特点。

## 二、军阀割据无政府状态下村治的“匪进绅退”

1911年爆发的辛亥革命结束了中国两千多年的封建专制制度,建立了资产阶级共和国,推动了历史的前进。但是,民国政府时期,军阀割据势力在帝国主义的支持下连年混战,对平民地主和自耕农横征暴敛、肆意盘剥,当然,也遭遇到了后者自觉不自觉的持续的抵制和反抗。民国时期,政府无度向乡民征收税赋,往往预先收取且无信誉可言,造成村治混乱,使得政府在盘剥乡村剩余的过程中付出了很大的代价和管理成本。一方面,在儒家仁政教育体制下成长起来的乡绅们不再愿意主动承担对乡村过度盘剥的责任;另一方面,地方绅士因废除科举制度而功名全无,优免权也基本丧失。由于乡绅积累的文化知识和生存技能在城市也同样有用武之地,因此,大批乡绅纷纷放弃乡村生活而移居城市。与此同时,政权组织的分裂使国家处于混乱状态,也不可能得到乡民的普遍认可,国民追求和平、独立和统一的愿望强烈。

杜赞奇先生用“国家政权内卷化”的概念分析了这种现象。他认为,这一时期的国家政权不是靠提高自身效率来扩大财政收入,而是靠扩大外延即增设机构和增加税种得以实现,这就直接导致了国家财政收入与“赢利型经纪人”贪污贿赂的同步增长,这是国家政权内卷化在财政收入方面的具体表现<sup>[6]</sup>。民国后期,国民党内部军阀各派系间长期不和,内部组织涣散,军纪不严,未能得到乡村广大平民和贫民的认可与拥护。从解放区开始的土地革命极大地促进了土地的公平分配,使得社会生产力空前解放,实现了真正“耕者有其田”,极大地缓解和改善了乡村群众的生存压力,充分调动农民的生产积极性,提升了共产党的凝聚力,形成了稳定的基层政权。正如黄仁宇先生所言,“中国的当代史可以说是国民党和蒋介石制造了一个新的高层机构,而中共与毛泽东创造了一个新的低层机构”<sup>[7]295</sup>。“重分土地之后,不仅使以后组织农民合作化和公社相当容易,同时毛主席和中国共产党也构成了一种发号施令之体制,由上万户的村民大会一直向上结合而成。他们又有农民协会和贫农团体支持”<sup>[7]300</sup>。所以,民国时期的军阀混战所形成的“匪进绅退”的乡村治理状况弱化了政府效率,动摇了政权基础。

### 三、人民公社国家工业化战略目标下的“政社合一”

#### (一) 实行重工业优先发展的国民经济战略目标

国家工业化是建国后很长时期中国经济发展的战略方针,是中國人在近代“落后就要挨打”的教训中形成的共识。新中国成立初期,国民经济基础薄弱,机械重工业发展落后,矿产资源短缺,同时,落后的农田水利设施也极大地阻碍了农业的发展和粮食的供给。在这种情况下,国家实施了在稳定农业发展的同时优先支持重工业的经济振兴战略。“现在我们能造什么?能造桌子椅子,能造茶碗茶壶,能种粮食,还能磨成面粉,还能造纸,但是,一辆汽车,一架飞机,一辆坦克,一辆拖拉机都不能造”<sup>[8]</sup>。中国幅员辽阔,不能象某些小国家可以严重依赖别国发展经济,或修一条主干公路就可以全国共享,也没能像日本等国家一样依靠“二战”以前人才和经济基础实现经济的迅速发展。资源紧缺是当时的主要问题,但是,基础设施建设和资源的投入必然是有重点的和优先顺序的。“粮食、钢铁、机械是三件最重要的事,有了这三件,别的也就有了”<sup>[9]280</sup>。在工业基础非常薄弱、长期处于外部经济封锁的条件下,中国需要独立自主地发展工业和军事,这就必然需要农业的牺牲和来自农村的人力和原材料的支持。随着“土改”的完成和人民生活水平的逐步提高,劳苦大众坚定了实现国家工业化的决心。同时,“两弹一星”的研制成功实现了中国技术发展的跨越,不仅使中国的国防实力发生了质的飞跃,而且进一步明确了国家工业化的发展道路。

新中国成立后,随着农业科技的进步和良种、化肥及农业机械的应用和推广,农业生产迅速发展,粮食产量逐年提高,在一定程度上缓解了贫穷和饥饿。与此同时,随着医疗水平的提高,婴幼儿死亡率大大降低,人口的预期寿命不断增加。这样,人们不再担心饥饿和疾病,中国的人口出现了爆发性的快速增长,这不但为经济建设提供了充足的劳动力,而且进一步推动了农业的“过密化”经营。

#### (二) 人民公社制度是“政社合一”的基层政权组织

新中国成立后,由国家统一而引起的“台湾问题”使得国家长时间处于准战争状态,而不断发生的小规模的边界冲突也经常使国家处于战争边缘。因此,国防和军事是这一时期中国最重要的战略问题。正如毛泽东所言,“这里存在着战争可以避免和战争不可避免这样两种可能性。但是我们应当以有可能挨打为出发点来部署我们的工作,力求在一个不太长久的时间内,改变我国社会经济、技术方面的落后状态,否则我们就要犯错误”<sup>[9]346</sup>。由此,中国实行了农业“合作化”运动和人民公社制度。

建国初期,通过农业“合作化”运动实现了对个体农业经济的改造,奠定了农业集体化生产的基础。

合作经营成为农业生产的重要组织形式,它和工业大机器的生产相互配合,实现了工农业两大部类间劳动产品的交换。“社会主义工业化的一个最重要的部门——重工业,它的拖拉机的生产,它的其他农业机器的生产,它的化学肥料的生产,它的供农业使用的现代运输工具的生产,它的供农业使用的煤油和电力的生产等等,所有这些,只有在农业已经形成了合作化的大规模经营的基础上才有使用的可能,或者才能大量地使用……在农业方面,在我国条件下(在资本主义国家内是使农业资本主义化),则必须先有合作化,然后才能使用大机器”,这是毛泽东对合作化初衷的理解<sup>[9]249</sup>。

随后,在全国范围内逐步建立了人民公社制度。在当时的历史条件下,人民公社不但有效地组织了农业生产,统一了思想,而且发挥了保家卫国的军事职能。“在这样的公社里面,工业、农业和交换是人们的物质生活,文化教育反映这种物质生活的人们们的精神生活,全民武装是为着保卫这种物质生活和精神生活,在全世界上人剥削人的制度还没有彻底消灭以前,这种全民武装是完全必要的”<sup>[9]317</sup>。“帝国主义如果竟敢发动对我国的侵略战争,那时我们就将实现全民皆兵,民兵就将配合人民解放军,并且随时补充人民解放军,彻底打败侵略者”<sup>[9]573-574</sup>。在很长时期,人民公社对国家安全和乡村安定起到了重要的保障作用。人民公社是政社合一的体制,它实际上是国家行政权力和社会权力高度统一的基层政权形式,这样,乡村是一个准军事化的组织(类似于中国历史上的“曹魏屯田”),发布的命令必须严格执行。长期的地域封闭、严格的户籍制度、共同的劳动学习等使得村社(或生产队)成为了稳定的集体组织形态。除此之外,在人民公社内部,通过对群众的意识形态教育和思想改造,强化了公民的国家意识、民族意识和社会责任感,形成了以劳动为荣、集体主义等社会主义价值观,坚定了群众的共产主义信念。这一阶段的乡村治理是通过在长期血缘、地缘关系上注入共产主义理想的人性化教育实现的。这样,政府的管理制度正式替代了传统的乡村规则。

但是,在人民公社制度下,家庭经营长期被集体经营所取代,这无形中提高了农业生产的监督成本,形成了相当程度的怠工现象,发展到后来阻碍了生产力发展。同时,这一时期小农生产的优势没有得到很好发挥,甚至家庭经营意识也被看作是自私狭隘的封建观念而受到批判。

#### 四、改革开放时期村民个人能力提升下的“村民自治”

改革开放政策的实施给中国农村带来了翻天覆地的变化,家庭联产承包责任制极大地提高了农民生产经营的积极性。体制创新给农村社会和乡村治理带来了新的变革。以家庭经营为主体的个体经济

成为这一时期乡村治理结构的新特点。

(一)经济社会的发展为农民素质的提升和农村组织的发展创造了条件

首先,不断拉大的城乡差距和地区差距促进了人口的城乡流动和地区流动。计划经济条件下,中国实行了优先发展工业的国民经济政策,这使得农民在生活条件、公共物品享用、社会保障和福利待遇等方面与市民都有显著的差距。另外,开放政策为沿海开放地区的经济腾飞提供了良好的制度环境。这就造成了城乡差距和地区差距的不断拉大。城乡收入差距是世界各国经济发展中普遍存在的问题,它的产生和扩大既有历史的成因,也有体制和政策的原因。计划经济时期,国家实行了农产品的统购统派政策,通过工农产品的“剪刀差”支持工业发展。与此同时,长期实施的城乡分治的户籍管理制度限制了城乡人口的流动和农民为改善生活而获得收入的机会。城市垄断经济组织是计划经济长期发展的结果,城市内部固有的就业机会和资本垄断对于个体弱勢务工农民是排斥的。同时,市场化改革下城市内部就业形势也日益严峻,企事业单位用人制度一度被世袭化和关系化。改革开放以后,国家工作的重心从军事转移到经济建设上来,大量的军工企业开始民用化。一方面,在农业生产率迅速提高后,形成了大量的农村剩余劳动力,另一方面,城镇化和工业化的发展尤其是国际资本技术的引进使得沿海城市的工业和服务业对农村廉价劳动力的吸收能力不断增强,这样,农村剩余劳动力的外出打工逐渐成为乡村经济的又一特色和农民家庭收入的重要来源。20世纪90年代,国家逐步开放了劳动力市场,出现了一大批户口在农村,但是借助同乡或亲戚关系到大中城市寻找工作机会的农民,他们往往身怀一技之长,有追求有梦想,其中大多数为中青年农民,被统称为“农民工”。这样,分散的半组织化的背井离乡参与国际分工的小农成为全球化产业链下游工作和待遇极低的劳动者。尽管政府一直在探索妥善安置农民工,帮助他们在城市安身立命的途径和措施,但是,不可否认,在目前的制度安排和社会环境下,他们中的相当一部分人在年龄渐长并获得人力资本积累后最终都会选择返乡创业。

其次,国际市场不断冲击着中国的农业,刺激着农民组织的发展。众所周知,对外开放给中国的经济发展带来了前所未有的发展机会。但是,市场的开放也给中国的农业带来了不小的冲击,深刻地影响到农业结构调整和农产品价格的稳定。一方面,频繁出现的国际金融危机助推了农业生产资料价格和农产品价格的上涨,另一方面,美国凯恩斯集团(Cairns Group)等农产品主要出口国的农场主向中国大量倾销粮食等农产品,抢占中国农产品市场,挤占国内农产品的销售机会。在此背景下,各地农村纷纷出现了许多农民协会、专业合作社等基层农民

组织,农民通过经济合作维护自身市场利益的意识逐渐觉醒<sup>[10]</sup>。

总之,经济社会的发展给农业的发展和农村的变革带来了极大的机会,这种变化提升了农民素质,并为农村经济组织的发展创造了条件。

(二)村民自治成为这一时期乡村治理结构的主要特点

收入差距的扩大、城乡的互动以及国际市场对农业的冲击影响到中国农业产业组织的重构,给乡村治理带来了潜移默化的影响。我们知道,集体经济组织形式是长期计划经济的产物,也是乡村血缘、地缘关系历史发展融合的结果。村社土地的集体所有制保证了村社成员土地的平均占有和基本的生存权。正如杜润生先生所言,“农村改革不可能追求永远的公平,但我们可以最起码保障起点的公平”。在中国农村,现行行政村的建制是在原生产队基础上合并形成的,行政村的组织形式是处于国家法律和民间传统村规交汇点的一种组织形式,它的存在有其合理性。总体上看,村民自治是中国现阶段乡村内部治理结构的主要特点。长期分散化的生产经营减少了村民之间的信任度和熟识度,村民自治制度的确立和完善有利于农村社区群众的交流,有助于增强农村社会的凝聚力。随着市场化的不断深入,农民通过学习、参加培训等形式增强了农业生产和经营的技能,外出务工也扩展了返乡农民的视野和见识,提高了他们依法维护自身权益的意识,促使他们更多地参与到乡村自治的民主化进程中。由此可见,经济和社会的发展以及农民主体的多元化有利于推动村民自治进程。

## 五、结论与建议

本文系统分析了近代中国不同时期乡村治理结构的成因和特点。基于以上分析,可以得出如下结论和政策建议。

其一,本质上讲,中国近代乡村治理结构的演变是以人多地少的基本国情、精耕细作的密集化农业生产方式以及由于多样化地理条件差异所形成的分散的村庄布局为基础的。只有尊重这些基本国情,才能充分认识到改造乡村治理结构的艰巨性和长期性,从而稳步推进农村改革并早日解决中国的“三农”问题。

其二,近代中国的乡村治理结构在不同时期都服务于国家军事和经济的总体战略目标。自鸦片战争以来,中国内忧外患,社会矛盾不断积累,缺少振兴中华的凝聚力,因此,摆脱落后挨打局面,实现国家独立自主是国民最强烈的夙愿。同时,历史上长期形成的乡村人地矛盾尖锐,土地分配不公,乡民普遍贫困,被迫兼业的贫农强烈地渴望着对于土地的公平占有。新中国成立后,正是通过土地革命和一系列解放生产力的改革举措和数十年的经济积累,才形成了较为完备的工业体系和农业基础。从目前

来看,中国“三农”问题是世界性难题,解决13亿人的“吃饭问题”并初步实现国家的工业化是中国对世界做出的最大贡献。

其三,乡村治理结构随着经济社会的发展而不断演变。新中国成立前,小家庭或家族经营下的“乡规绅治”是乡村治理的基本特点;计划经济时期,以人民公社制度为基础的政府管理形式长期发挥着主导作用;改革开放后的乡村治理特点主要表现为尊重村民个人能力,不断推进公民社会和能力社会的构建。村民自治有利于农村社会的发展和和谐社会建设。

其四,乡村治理的制度建设和结构完善要充分重视劳动者素质的提高和尊重农民的经济利益。不可否认,工业化和城镇化的发展是一个缓慢的过程,在可以预见的未来,中国依然是一个农业大国和人口大国,农业的发展和农村的稳定对于国家的经济稳定和社会发展起到举足轻重的作用。目前,农业尤其是种植业收入依然是农民收入的主要来源之一,而粮食生产和价格问题不仅事关农民的福祉和社会公平,更是重大的政治问题。因此,必须在世界贸易组织的规制下科学确定粮食进口量,合理确定粮食价格,并通过有力的农业补贴和财政转移支付提高农民的种粮积极性,让种粮农民获得合理的社会平均利润率,促进粮食生产和农业发展<sup>[11]</sup>。其次,充分重视地区差距和城乡差距,通过再分配制度缩小收入差距。坚持“工业反哺农业,城市支持农村”的发展思路,进一步加大公共财政的支农力度,对于农业和农村多予少取,改变农业和农村经济在资源配置与国民收入分配中的不利地位。再次,积极鼓

励“资本-劳动力”双密集的家庭园艺业、畜牧业等优势产业的发展,推动城市节约型消费模式,发展安全有机优质农业,确保家庭小规模农业的稳定和发展。

#### 参考文献:

- [1] 张晓山. 中国农村改革30年:回顾与思考[J]. 学习与探索, 2008(6): 1-19.
- [2] 党国英. 农民组织与中国农村稳定[三农中国]. [2007-12-04]. [http://www.snzg.cn/article/2007/1214/article\\_8440.html](http://www.snzg.cn/article/2007/1214/article_8440.html).
- [3] 梁方仲. 中国历代户口、田地、田赋统计[M]. 北京: 中华书局, 2008.
- [4] 黄宗智. 中国农村的过密化与现代化[M]. 上海: 上海社会科学出版社, 1992.
- [5] 李怀印. 晚清及民国时期华北村庄中的乡地制[J]. 历史研究, 2006(1): 75-88.
- [6] 杜赞奇. 文化、权力与国家——1900-1949年的华北[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2003: 182.
- [7] 黄仁宇. 中国大历史[M]. 北京: 三联书店, 2006.
- [8] 关于中华人民共和国宪法草案[R]. 1954-06-14.
- [9] 中央文献. 建国以来毛泽东文稿(第七册)[M]. 北京: 中央文献出版社, 1989.
- [10] 孔祥智, 史冰清, 钟真. 中国农民专业合作社: 运行机制与社会效应研究——百社千户调查[M]. 北京: 中国农业出版社, 2012.
- [11] 骆东奇. 我国农村土地流转预期价格影响因素分析[J]. 西部论坛, 2011(3): 12-17.

## Transformation of Rural Governing in Modern China

ZHAO Xiaofeng<sup>a</sup>, MA Xinrong<sup>b</sup>, ZHANG Yonghui<sup>a</sup>, HUO Xuexi<sup>a</sup>

(a. College of Economics and Management; b. Department of Accounting, Northwest A&F University, Xi'an 712100, P.R. China)

**Abstract:** Rural governing structure changes with the strategic objective of the state's development. It is unrealistic to analyze the rural governing structure independently. It is suggested to respect the economic poverty and scattered residence features of traditional small farmers, explore the reasons of the priority on military and heavy industries in the initial developing stage of New China. This will facilitate the “Rural - Urban inequality” and to build the citizen society. Based on the analyze of the reasons, characteristics and rules of rural governing structure in modern China, this paper proposes some suggestions on promoting agricultural and rural development, so as to promote to build a harmonious society.

**Key words:** rural governing structure; rural China; citizen self-governance; rural development; farmer's income