

中国农村治理的历史与现状

——以定县、邹平和江宁为例的比较分析*

俞可平 徐秀丽

内容提要 :本文运用治理、善治和比较历史分析方法,以定县、邹平和江宁为例,对中国农村治理的历史和现状做了比较系统的个案研究。文章着重分析了乡村治理的权威结构、治理主体、治理过程、治理内容、治理方式,并且通过考察中国近代以来两次乡村治理改革运动所处的政治、经济和文化背景,深入地探讨了两次乡村治理运动各自的特点,以及它们之间存在的共同问题。本文指出,中国的乡村治理是一种政府主导的治理模式,治理结构的多元化和治理主体的精英化,是近代至今中国乡村治理的重要特征。最后,本文还就如何完善目前中国农村的民主治理提出了若干对策性的建议。

关键词 农村治理 善治 比较分析 治理结构

一、引论:历史、现实、方法

改革开放后,中国农村最引人注目的变化从经济上说是推行家庭联产承包责任制,从政治上说是推行村民自治。村民自治在20世纪80年代后(以下简称改革时期)的中国农村开始普遍实行,导致了整个农村政治生活的根本性变迁,使中国农村正在产生出一种新的治理模式。对此,国内外的社会学者和政治学者已经做了大量研究,取得了不少成果,但是,以村民自治为核心的农村治理改革在理论上和实践上都还存在若干有待进一步探讨的问题。例如,中国农村的治理模式是什么,它有什么特征?村民自治在整个国家的政治发展中具有什么样的地位?农村民主治理改革的主要困难和发展前景是什么?如何处理村民自治与党的领导的关系?如何动员广大村民的参政积极性?能否将村长的直接选举推进到乡镇长的直接选举?

历史的研究常常可对现实问题的解决提供智慧和参照。

在民国时期,中国农村也曾推行过治理改革,即乡村自治运动。民国时期的乡村自治运动导源于1915年开始的直隶省定县(今河北省定州市)翟城村自治,随后由阎锡山推行的山西村

作者简介:俞可平,中央编译局比较政治与经济研究中心研究员。徐秀丽,中国社会科学院近代史研究所编审。

* 本文是福特基金会资助课题“20世纪二三十年代和八九十年代的中国农村治理:以定县、邹平和江宁为例的比较研究”的总报告。课题组成员还包括李德芳、庄维民、马俊亚、王凤鸣、王振海和金太军,本文的写作也体现了他们的研究结果,由于行文的关系,无法加以一一注明。谨对上述诸位先生的合作表示感谢。文中所涉及的一些问卷调查,除注明者外,均系本课题组的成果,不再逐一作注。

本课题的研究范围为县、乡镇及村级农村治理,尤其侧重于村级治理。照顾到历史与现实的不同语境,行文中分别使用“乡村”和“农村”指称我们的研究对象,但并不作刻板的区分;两者的内涵和外延完全一致。

治则成为20年代全国乡村自治制度的张本^①。南京国民政府成立后,从孙中山三民主义的建国原则出发,把地方自治作为训政时期政治建设的中心,在全国范围内加以推广^②,但效果并不理想。为取得乡村治理改革的经验,1932年以后,国民政府加强了自治实验县的建设。抗日战争爆发后,国统区实行新县制,政府加强对基层的控制,乡村自治制度的基本精神发生扭曲。民国时期的乡村治理改革在大部分地区流于形式,并无实效,但在一些推行较好的地方,对于稳定乡村社会、促进经济发展、提高村民素质等确实曾起了积极的作用,产生了广泛的影响。当时的许多学者对这些农村治理改革的试验进行了跟踪性的调查和研究,发表了大量研究报告和学术论著。

目前在村民自治中所遇到的一些问题,或许能够通过比较研究民国时期乡村自治运动的得失成败获取某种启示。遗憾的是,至今尚无学者就20世纪上下两半叶所发生的两场农村治理创新运动做过系统而深入的比较研究。我们所从事的这一研究正是为了弥补这种不足。本项研究的宗旨,就是试图通过对分别在国民党和共产党领导下所发生的以乡村自治或村民自治为核心的农村治理改革运动进行比较研究,分析它们各自的现实基础和运行机制,发现它们之间的共同点和不同点,从历史的比较分析中对中国农村治理的模式做出某种理论概括,并且从历史和现实的启示中提出解决农村民主治理某些一般性难题的思路。

我们之所以选择河北省定县、山东省邹平县和江苏省江宁县^③作为研究的个案,主要原因是这三个县在民国时期都曾经是乡村自治运动的模范试验区,进行乡村自治建设的时间比较长,影响比较大,在当时的乡村治理改革运动中具有典型性,而且,当时的各种原始文件、记录、档案和研究报告、论著保存得比较完备,可为我们的比较历史研究提供文献资料的便利。

对农村治理问题的研究目前几乎成了国内学术界的一门显学。农村研究不仅吸引了众多的学者,特别是青年学者,而且也由政府和社会所重视,近些年国内外不少基金会把农村治理的研究作为资助的重点领域,一些专门从事农村研究的学术机构也相继问世,这方面的研究成果更如汗牛充栋。农村治理研究之所以引起众多关注,首先是因为所谓的“三农”问题,即农村问题、农业问题、农民问题,在相当长的时期内将是制约中国社会发展的的重要因素,因而也是中国政府面临的重大现实问题;其次,农村治理改革通常被政府官员和知识分子看作是中国民主政治的基石,是政治民主的试验场;另外,许多学者还试图通过对中国农村治理实践的研究,发现一种不同于西方国家而适合于中国国情的政治发展模式。

对众多关于中国农村治理研究的文献进行梳理后我们发现,大部分文献是对实证材料的叙述,它们虽为进一步的研究提供了重要素材,但本身缺乏分析的理论框架;在为数不多的分析性文献中,我们也确实看到了一些学者试图建构、证实和发展某些分析框架的努力。在分析改革开放后的中国乡村政治发展方面,国内外学者比较喜欢使用的分析途径主要有经济分析、制度分析、文化分析和国家—公民社会分析等^④。这些分析方法各有特点,对帮助人们全面和深入地认识中国农村政治发展的规律有着重要的意义,是深刻理解现实农村治理不可或缺的

^①参见李德芳:《民国乡村自治问题研究》,第17页,人民出版社,2001年;冷隼:《地方自治述要》,第79页,正中书局,1935年;孔雪雄:《中国今日之农村运动》,第438页,中山文化教育馆,1934年。

^②参阅行政院县政设计委员会主编《总理地方自治遗教》、《总裁地方自治言论》,正中书局,1941、1940年。

^③定县1986年改置定州市,江宁县2000年底撤县设区。

^④关于近年来国内乡村治理研究文献的综合性理论分析,可参阅景跃进:“村民自治的意义阐释与理论化尝试”,载华中师范大学中国农村问题研究中心编《中国农村研究》2001年卷,第87—117页,中国社会科学出版社,2002年。

分析工具。但我们应当看到,这些分析途径也有其自身的不足,需要不断完善,更需要发明新的分析途径,以克服已有分析框架的局限。

经济分析是历史唯物主义的基本内容,也是我们最经常使用的方法。它从社会的经济关系和经济发展水平入手,去分析社会的政治生活和政治发展。它通过两条途径去分析政治现实,一是挖掘政治现象背后的经济动因和经济基础;二是反过来,从经济发展的逻辑去推演政治发展的结果。我们通常所说的政治经济学或经济政治学,均属于经济分析的范畴。这一分析框架的最大优点,在于它抓住了事物的根本。经济因素归根结蒂是政治现象的决定性变量,包括农村治理在内的所有政治发展从最终意义上说都有其经济动因和经济基础。但是,社会政治发展有其自身的内在逻辑,政治和经济之间并不存在简单的一一对应关系,各种非经济因素在政治发展中同样扮演着重要的角色。

文化就是一种极为重要的影响社会政治发展的非经济因素。文化分析试图通过分析人们的传统、习俗、礼仪、心理、态度和情感,去理解社会的政治生活。政治学家在通过文化途径去分析农村的政治发展时,主要采用政治文化分析方法。简单地说,政治文化就是人们的政治取向模式,它包括人们的政治认知取向、政治态度取向、政治信仰取向、政治情感取向和政治价值取向。政治学家认为,政治文化支配着人的政治行为,任何政治共同体中都存在着一种独特的政治文化,它决定着公民的政治行为方式,并且赋予政治过程特定的意义和形式。政治文化分析可以帮助人们理解政治行为、政治模式、政治制度和治理过程背后的深层根源,但政治文化本身也受其他因素的影响,把政治文化分析当作主要的甚至惟一的分析途径,显然是不合适的。

经济基础也好,政治文化也好,对政治生活的影响实际上主要是通过社会的政治制度实现的,政治制度是社会政治生活的直接的决定因素。作为政治生活的规范,政治制度约束着人们的政治行为,作为政治生活的凝聚,政治制度又是政治现实和政治发展的表征。所以,制度分析一直是政治分析的主要方法,传统上,政治分析基本上就是对国家政治制度的分析。一位著名的政治学家曾经说:“政治学分析始于国家,终于国家”,这就是典型的制度主义观点。在当代十分流行的新制度主义,虽然在对制度的界定和分析上不同于传统的制度主义,但在基本点上两者是相同的,试图通过对政治制度和程序的分析来理解社会的政治生活。这种分析方法在政治理论中长期独占鳌头的事实,本身就说明了它的巨大价值:直接规范和制约人类政治生活和政治过程的,毕竟是形形色色的政治制度,政治分析离不开对政治制度的分析。当然,这并不说明制度分析就没有缺陷。它的最大不足在于,它基本是一种静态的和表层的分析方法。

近年来,受到年轻学者重视并且在研究农村治理时较多应用的“国家—社会”分析途径,也是一种十分有用的政治分析方法。从政治分析的角度看,我们可以把社会分成两个部分:政治社会(政治国家)和公民社会(市民社会),前者是公共政治领域,后者是私人社会领域和民间的公共领域。在现代社会,每一个公民事实上都同时生活在两个领域之中。譬如一位政府官员,当他代表政府履行公务时,他就在政治国家中活动;当他为了自己的利益或兴趣参加民间组织时,他就在公民社会中活动。政治国家与公民社会是两个十分不同的领域,各有自己的规范和行为方式。从某种意义上说,现代的政治发展过程,就是国家与社会的互动过程。通过研究国家—社会的生长和互动过程,例如研究国家建设(state-building)、民族建设(nation-building)和公民社会的成长(growth of civil society),进而来理解农村的治理变迁,对于我们把握乡村政治的规律,确实极有帮助。但它用简单的两分法把国家与社会分开进行分析,也很容易得出片面

的结论^①。

我们的研究在借用上述方法的同时,将着重引入另外两种分析框架,即比较历史研究分析(comparative historical approach)和治理分析(governance approach)。

比较历史方法把纵向的(历史的和时间的)比较与横向的(区域的和空间的)比较加以结合,融一般的比较方法和历史方法为一体。它假定,在社会的现代化进程中,不同区域的政治发展将遵循共同的规律;而处于不同历史阶段的同一区域,其政治发展将处于不同的水平。在以下的研究中,我们不仅将对定县、邹平和江宁做同一区域的历史比较分析,也将就不同区域的农村治理做辅助性的历史比较分析。

治理和善治理论是一种新的政治分析框架,也是我们所使用的主要分析方法。治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序,以增进公众的利益。“治理”(governance)与“统治”(government)从词面上看似似乎差别并不大,但其实际含义却有很大的不同。首先,治理与统治的最基本区别是,治理虽然需要权威,但这个权威并不一定是政府机关;而统治的权威则必定是政府。统治的主体一定是官方的公共机构,而治理的主体既可以是官方机构,也可以是民间机构,还可以是官方机构和民间机构的合作。所以,治理是一个比统治更宽泛的概念。其次,管理过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的,它运用政府的政治权威,通过发号施令、制定政策和实施政策,对社会公共事务实行单一向度的管理。与此不同,治理则是一个上下左右互动的管理过程,它主要通过合作、协商、确立认同等方式实施对公共事务的管理。治理的最终目标是实现善治(good governance)。善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征,就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与市民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。善治的基本要素有以下10个:(1)合法性(legitimacy);(2)法治(rule of law);(3)透明性(transparency);(4)公民参与(civic engagement and civil participation);(5)责任性(accountability);(6)回应性(responsibility);(7)效率(effectiveness);(8)稳定(stability);(9)公正(justice)和(10)廉洁(cleanness)^②。

我们之所以选用治理和善治的分析框架,主要是因为比起经济分析、制度分析、文化分析和国家—公民社会分析等其他方法来,它具有自己明显的优点。首先,它着眼于政府与公民的合作网络,提供了新的分析视角和范畴。其次,在分析政治发展时,它比其他方法更加全面。它包含了制度分析、经济分析和文化分析的许多内容,同时又在相当程度上克服了这些方法的缺陷。再次,它体现了政治发展的方向。它特别强调国家与公民社会的合作,强调公民自治和非政府的公共权威,这些恰恰都是乡村治理中尤其需要引起注意的方面。进而言之,治理和善治理论打破了社会科学中长期存在的两分法传统思维方式,即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会,它把有效的管理看作是两者的合作过程;它力图发展起一套管理公共事务的全新技术;它强调管理就是合作;它认为政府不是合法权力的唯一源泉,公民社会也同样是合法权力的来源,等等。所有这些表明,它的适用范围比其他方法更为宽泛。乡村治理是一种复杂的社会政治现象,既有政府的统治,又有村民的自治,既有法定的制度,又有村规民约,既有国家的介入,又有民间的参与。运用治理和善治分析方法,可以更全面、更深入地理解这样一种复杂的政治发展过程。

^①参见俞可平《政治与政治学》,第16—24页,社会科学文献出版社,2003年。

^②俞可平,“治理与善治:一种新的政治分析框架”,《南京社会科学》2001年第9期。

在接下去的几个部分中,我们将就定县、邹平和江宁在不同历史时期的农村治理的结构、主体、过程、方式、内容、环境等方面分别作出比较历史的分析,在此基础上,阐述中国农村治理的意义、特征、困难和发展方向。

二、结构:政府、政党、民间

农村治理,就是农村公共权威管理农村社区,增进农村社区公共利益的过程。农村治理中的公共权威既可以是官方的,也可以是民间的,或官方与民间机构的合作。从近代直到现在,治理中国农村的公共权威结构主要由政府、政党和民间三部分组成。其中,政府和政党属于官方的权威机构,它们在中国农村治理中起着决定性的作用。

中国近代的乡村治理改革,肇始于清朝末年清政府的新政。地方自治是清末新政的一项重要内容。清政府在光绪三十四年(1908年)十二月二十七日颁布的《城镇乡地方自治章程》和《城镇乡地方自治选举章程》规定,各城镇设“议事会”和“董事会”,各乡设“议事会”和“乡董”,作为地方自治的权威机构。“议事会”、“董事会”和“乡董”的成员均由本地居民投票选举产生。清末新政是清政府迫于当时情势而发起的一场自上而下的政治改良运动,相关章程中明确规定:“地方自治以专办地方公益事宜、辅佐官治为主”^①。所以,以地方自治为核心的近代中国农村治理改革,从一开始就刻上了政府推动和官主民辅的深刻烙印。

被认为“开创了以行政村为单位的地方自治的先河”,并被北京政府内务部称为“直隶全省乡村自治之模范”的定县翟城村自治,尽管“拥有高度的自治权”;“政府始终没有干涉其具体自治事务”,但同样体现着政府的主导和推动。翟城村治最初是由政府官员动议的,它一直受到政府特别的财政补助,并且接受政府的财政监督。翟城村治与乡贤米迪刚的名字不可分割,但米迪刚的翟城实验最初是由当时的定县知事孙发绪动议的。1914年,上任不久的孙发绪见翟城村教育发达,提出仿效日本模范村,创办中国的自治模范村。米迪刚对此深表赞同。同年秋,米迪刚前往绥远垦荒,翟城自治模范村的筹备工作遂由其弟米晓舟、米阶平等着手办理。次年夏,内务部颁布《地方自治试行条例》及《施行细则》,重新实行地方自治后,袁世凯下令办理京兆“自治模范区”,要求京兆“仿西国都市之政,东邻町村之规,心摹力追,日就完备”。孙发绪备受鼓舞,立即给翟城村拨款300元,专门用于模范村建设。同年9月,翟城村自治公所落成。10月,翟城村村民议举的村长、村佐、区长等就职,自治公所正式成立。11月,孙发绪将该村标为模范村,呈直隶省巡按使公署和教育部、内务部立案。如果说在像翟城村这样条件特殊的个别乡村中乡间精英和民间组织在乡村治理中可能享有较高的自治权和自主性,甚至有可能发挥某种主导作用的话,那么,乡村治理改革在全国范围内的推广,就非靠政府推动莫能为功了。翟城实验后乡村自治制度在山西省和全国范围内的推广,几乎完全是由政府当局作为一种政府行为而自上而下驱动的。

学者出身的梁漱溟20世纪二三十年代在山东邹平实践其乡村改造理想时,一种内在的冲动就是摆脱政府权力而由村民自己实行治理。这一点在他的乡村建设理论和乡村自治制度设计中得到了明显的反映。他一改传统中国乡村官治和绅治相结合的治理模式,把政教合一的“乡学”、“村学”作为乡村治理的公共权威机构,把“学”与“政”结合起来,试图融乡村知识精英与政治精英的角色为一体。梁漱溟轻视政府权威对乡村治理的作用,他对待政府权威的原则

是“接近政府而使用它”；“只受政府津贴而不受政府干涉”。不幸的是，这种摆脱政府的努力，不仅事实上做不到，而且也成了导致其治理改革失效的重要原因。用他自己的话来说就是：“农民为苛捐所苦”；“不能马上替他减轻负担”；“农民没有土地，不能分给他土地”；“农民”所要求的有好多事，需要从政治上解决”；“同样也”没有解决政治问题的力量”。乡村组织承担的若干下级行政任务，如调查户口、清丈土地、整理赋税等等，与其说是源自农民的需要，不如说是为了应付政府的要求。这种格局使乡村自治“走上了站在政府一边来改造农民，而不是站在农民一边来改造政府的道路”，以致落入“号称乡村运动而乡村不动，高谈社会改造而依附政权”的矛盾之中^①。其实，从另一方面看，梁漱溟在邹平的乡村建设实验之所以能够得以实施，并且取得一定的成效，与政府的支持同样不可分离。他之所以选择山东邹平作为实验场所，是因为得到了地方实力派、时任山东省政府主席的韩复榘的全力支持。韩对其乡村自治的主张非常赞赏，觉得乡村基层组织自治改革将有利于稳固地方政权；梁的乡村自治实验同样需要地方实力派的支持，因为进行农村改革需要经费，而经费的来源只有靠政府，这就需要政府的承认和支持。1930年10月，河南村治学院因军阀内战而停办，韩复榘也于此时调任山东省政府主席。韩上任不久，就邀集梁溟和原村治学院的骨干到济南，商讨在山东开展乡村自治，筹划设立一所像河南村治学院那样的机构，并划出一定区域作为实验区。1931年3月，梁溟等人领到省政府拨付的10万元开办经费，开始筹建山东乡村建设研究院。国民政府对乡村自治的认可和相关的法律制度，则是梁漱溟的邹平实验取得实质性发展的政治前提。1932年12月，国民党南京政府召开第二次全国内政会议，通过了“县政改革”和“地方自治改革”议案，并制定出《各省设立县政建设实验区办法》，规定各省可以自行选定地区进行实验，并可截留地方收入的50%作为实验经费。1933年2月，山东省政府根据内政部颁布的办法，制定了《山东县政建设研究院实验区条例》11条和《实验区条例实施办法》20条，划定邹平、菏泽为县政建设实验区，隶属山东乡村建设研究院。中央政府的专门法规及地方政府的相关实施条例，为地方自治改革提供了基本的法律框架和依据。这样，邹平的乡村治理改革就得到了南京政府的正式承认，具有了“合法性”，自此进入一个新的阶段。

江宁的乡村自治不仅是由国民政府一手推动的，而且，它作为当时的地方自治模范县完全是由国民政府刻意树立起来的。1933年2月，江苏省政府以“江宁地近首都，国际观瞻所系”为由，将该县设为自治实验县。按照《江苏省江宁自治实验县组织规程》，由省政府聘请9—13人组织江宁县政建设委员会，代表省政府全权指挥监督县政工作。县政委员会之下设县政府，县政府设县长一人，县长除秉承省政府命令及接受县政委员会的指导外，不受其他上级机关的督率。而担任江宁县县长的梅思平，是由蒋介石任校长的中央政治学校的政治系主任。江宁自治实验县享有广泛的自由决定权，“对省政府令办之事，遇有特殊困难情形，得叙明理由，呈复请予展缓进行”；还可以免解省税，将之用于发展地方事业^②。该县还对现行的地方自治制度进行了改革，不仅对自治区域进行了重新划分，而且决定村里长暂不由村里会议选举，而由乡镇长于各村里居民中荐举加倍人数，由县政府择委。在江宁，村里不再成为一级自治单位，而“乡镇自治体不仅没有独立的自治权，也没有民主选举制度，实际上是自治形式下的政府行政工具”，

①梁漱溟《乡村建设理论》，重庆，乡村书店，1939年，附录“我们的两大难处”。

②江宁自治实验县县政府《江宁县政概况》“绪言”，第1页，大陆印书馆，1934年。

显然违背了孙中山地方自治设想的根本精神^①。因此,江宁的乡村治理改革一开始就是一场政府直接操纵的自上而下的乡村改良运动,这场运动无论从理论、动机,还是立法等方面,都具有明显的政府行为的特征。在政府的主导下,江宁县开展了税制改革、警政整顿、治安管理等、户籍整理、教育普及、卫生倡导、风俗改良、农村救济、农技推广等诸多乡村治理工作。

民国时期的乡村治理权威是一种典型的官-民二元结构,除了政府和民间组织外,政党只在宏观层面对国家治理起作用,在基层的乡村治理中,作为执政党的国民党组织几乎没有什么影响力,党治在地方层级几乎处于虚拟状态^②。以邹平为例,在农村自治改革期间,全县国民党员只有30多人,国民党地方组织的权力触角基本未渗透到农村基层。1935年,县党部撤消,县党部领导的几个团体组织也在此前后解散或停止活动,在这种情况下,国民党对邹平地方政府和乡村基层组织便难以实施直接而有效的控制。定县的情况也类似,在乡村治理方面国民党地方党部并没有发挥主导作用。定县全县的国民党党员在1929年为208人,其中农民仅20人,乡村中党员十分鲜见。县党部领导的县区农民协会、妇女协会因经费无着,活动甚少,影响力不大。在全面推行乡村自治的1930年,定县党务活动停顿。1931年定县党务活动恢复后,全县的国民党党员已经剧减为127人,广大乡村基本上没有党员。

与民国时期极不相同,20世纪80年代后,中国农村的治理表现为一种三元权威结构,即中国共产党的基层组织、政府和村民组织。作为唯一执政党的中国共产党组织不仅在国家的宏观治理中起着决定性作用,而且在基层的农村治理中也起着核心作用。农村党支部在村民自治中的领导作用在1998年颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法》中被明确地以法律的形式肯定下来:“中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,发挥领导核心作用,依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”^③中国共产党现有6600万党员,其中农民党员的比例虽在党的历史上处于最低水平,但仍占约32%,农村党支部在农村治理中通常发挥着骨干作用。1930年代邹平全县只有30多名国民党员,到1990年代全县的共产党员数则是前者的1000倍,达到3万多人。对定县村干部和村民的问卷调查显示,在村两委会的关系问题上,认为党支部是领导核心、村民委员会应服从党支部领导的占44%;认为村委会是由全体村民选出来的,党支部应该尊重村民委员会的意见的占18%;回答说不清的占38%。从调查村的访谈情况看,多数回答是村民委员会应服从党支部的领导。邹平只有8%的村民认为村委会应当是农村治理的核心。

在目前中国的政治框架下,作为执政党的中国共产党是国家和社会全部政治生活的领导核心,在各级地方政权组织中,党组织与政府机构一并设立,乡镇以上党的各级领导机构的干部也享受政府公务员待遇。因此,中国共产党的组织不仅是国家和社会的公共权威的组成部分,而且是官方的主要公共权威。如果不是从严格的文字意义上,而是从实际的意义上说,可以把党组织一并看作乡村治理中的政府权威。根据这样的逻辑,来反观1980年代后全面推行的以村民自治为核心的农村治理改革,那么就可以看到,政府在农村治理中的决定性作用不但更加明显和更加强大,而且更加充分和更加完备,政府对农村治理的主导作用几乎达到了极致。

①参见李德芳《民国乡村自治问题研究》,第146—148页。

②参阅王奇生:《党政关系:国民党党治在地方层级的运作(1927—1937)》,《中国社会科学》2001年第3期。

③《中华人民共和国村民委员会组织法》(1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过),第

它主要体现在以下这些方面。

首先,政府直接推动了包括村民自治在内的农村治理改革。通常认为,1980年代中国以村民自治为核心的农村治理改革,发端于中国农村自发的民主实践。如果仅从时间上衡量,这一说法是正确的。人民公社体制解体后,农村社会出现了权力真空,产生了一系列问题。“1980年底,广西河池地区的宜山、罗山两县农村,出于社会治安管理的迫切需要,农民们自发地组建了一种全新的基础性权力共同体——村民委员会,以取代正在迅速瓦解之中的生产大队、生产队组织”^①。这一新型的政治组织随即在农村社区扩散开来。然而,作为一场全国性的农村治理改革运动,村民自治完全是政府自上而下推动的结果。1982年新宪法明确规定了村民委员会的自治体制,同年的中共中央36号文件要求在部分农村开展村民委员会自治的试点工作。

第二,政府设立规制,从根本上规范、制约和引导农村治理的结构、职能和方向。在国家层面,继1982年的《中华人民共和国宪法》明确村民自治的法律地位后,中央政府在1987年颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法》(试行),1998年正式颁布了修改后的村委会组织法。1982年后,中共中央及中共中央办公厅发布了一系列推行村民自治、加强农村基层民主政治建设的文件。根据中央政府和中共中央的法律和文件精神,各级地方政府分别根据各地的实际情况制订了详细的村民自治条例和规定。例如河北省,1990年省人民代表大会颁布了《河北省村民委员会组织条例》,1993年省民政厅制订了《河北省村委会换届选举试行办法》。县(市)、乡、镇则根据中央和省的相关法规制订各种各样的村委会选举实施细则和程序性规定。各级政府除了制定村民自治的种种规制外,还制定了各种有关农村治理其他方面的规则和条例,如关于计划生育、村民议事、财务管理、农村稳定、经济承包等等。邹平县委县政府颁发的《邹平县村镇工作规范化建设实施细则》总共有50条规定,基本上囊括了农村治理的主要内容。

第三,政府基本上控制着农村的治理精英。根据法律和党章的规定,作为农村主要治理精英的村党支部委员和村委会委员,都必须通过直接选举产生。然而,村两委的选举是在乡镇党委和政府的领导下进行的,支委会选举由上级党委直接组织,村委会选举也是在乡镇选举指导委员会之类的专门机构领导下进行的。乡镇党委和政府通过选举程序,在绝大多数情况下能够将自己满意的候选人通过法定程序转变为民选的治理精英。如果说,随着农村基层民主的发展,乡镇政府对于必须由全体村民选举产生的村委会主任和委员的人选越来越难以操控的话,那么,对于作为村级治理领导核心的党支部成员的人选一般仍有足够的把握,必要时甚至可以由乡镇党委直接任命村党支部书记。即使是在村委会选举中,政府仍通过宣传、组织、培训、引导等途径和方法,发挥着至关重要的甚至是决定性的作用。

第四,政府官员直接驻村参加村级治理。在现行的村治模式中,乡镇政府向各村派出党政官员直接参与村级治理,是一种十分普遍的做法。这些派驻村里的干部通常被称为“驻村干部”或“包村干部”,他们通常负责数个村的村务治理。这些“驻村干部”实际上是政府在农村中的代表,他们的主要职责,是代表乡镇党委和政府对各自负责的村落进行管理、协调和监督。他们一般不参与日常村务管理,但对村委会和党支部的选举、村两委关系的协调、村干部的监督、计划生育、税费征收等重大村务,往往直接参与管理。在定州,向各村派出联系干部甚至被认为是乡镇党委和政府管理和指导村务的主要方式。不少乡镇从机关干部中抽调农村经验丰富、懂经济、会管理、责任心强的镇直干部到村、街任党支部副书记、或村委会代理副主任等职务。乡政

府领导人经常到村里指导工作,通过制定和贯彻规范性文件进行管理和指导。这些“驻村干部”除了履行上述职能外,也帮助村民解决一些实际问题,并因而获得村民的好感。

第五,政府提供乡村治理的经费补助。民国时期,中国农村的经济极其落后,乡村普遍十分贫困,农村几乎没有任何公共财政。所以,政府提供必要的经费,事实上这往往成为村治改革的前提条件。解放后,中国农村一直推行“三级所有,队为基础”的集体经济制度,在一些地方,村级财政有一定的积累。在改革开放后的今天,中国农村的生产力得到了极大的释放,农民生活水平迅速提高,从而也为村级公共财政的积累提供了相当的基础。因此,政府的经费投入不再是推行村民自治的前提。然而,与城镇相比,中国农村经济还很不发达,农民收入还很低,农村的公共积累普遍不足。因而,对于多数农村而言,政府的财政补助仍然是影响村务管理的重要因素。政府通过经济手段影响村级治理的主要方式,是对村干部实行职务补贴和福利补助。

第六,政府定期对村干部进行培训和教育。对农村的管理精英进行教育和培训,在民国时期的乡村自治实验中也是十分通行的做法。梁漱溟设立乡村建设研究院的主要宗旨之一,就是培训乡村的自治人才。这种做法在现行的村治实践中仍被广泛采用。定期对新当选的村支部书记、村委会主任进行轮训和教育,是县(市)乡、镇党委和政府管理农村事务的日常工作之一。中国共产党的各级县(市)委员会都设有培训干部的党校,县级党校主要培训乡镇以上的干部,但通常也举办村支部书记和村委会主任短期培训班。一些经济比较发达的乡镇党委也设有党校,它们的主要职能就是培训村两委会的主要干部。些年在中国农村普遍推行的农村“三讲”和“三个代表”学习教育活动,实际上也主要是针对农村干部进行政治教育的方式。

无论在民国时期还是在当代,乡村治理虽然都是由政府推动和主导的,官方的权威机构在乡村治理中起着决定性的作用,但是,从形式上和制度上看,乡村治理的主要公共权威却是民间的自治机构和其他民间组织。

按照南京国民政府颁布的《县组织法》,各县按户口及地方情形划分为若干区,区置区公所,设区长一人,管理区自治事务,区长在适当时候实行民选。区以下划分为乡镇,置乡镇公所,各设乡镇长副,由乡镇民大会选举产生,并由区公所呈报县政府备案;在区长民选实行之前,乡镇民大会应选出加倍之人数,报由区公所转请县长择任,并由县长汇报民政厅备案。乡镇居民以25户为间,5户为邻,间邻长由本间邻居会议选举产生,由乡镇长报区公所转报县政府备案^①。根据中国国民党第三届中央执行委员会第二次全体会议通过的“完成县自治案”决议案,到1933年底,各地筹备自治机关应完全设立,并于1934年完成地方自治^②。但实际上,到1934年3月,全国多数省份只做到完成县政府组织,划定自治区,编定乡镇,划分间邻;少数省份做到召开乡镇民大会,选举乡镇长副乡镇长和乡镇监察委员,组织乡镇公所^③。各种迹象表明,乡村自治的实际运作并不理想。

上述制度结构只是一种法理形态,各地在实行中并不划一,尤其是在自治实验县,民间治理机构具有各不相同的形态。在梁漱溟的邹平实验中,直接负责村民自治的组织机构是乡学和村学,其领导机构是学董会,学董会再推选学长和乡村理事,前者由“齿德并茂”、“群情所归”者担任,主要作为道德楷模和矛盾纠纷的调解者,后者负责具体事务。江宁在自治实验期间大幅

①《县组织法》(1930年7月7日国民政府第二次修正公布)。

②中国国民党中央执行委员会宣传部编《地方自治》,1931年印行,第46页。

③胡次威《民国县制史》,大东书局,1948年,第79页。

度地改变了法律规定的自治层级划分,先是变县、区、乡镇、间邻四级制为县、区、乡镇三级制,乡镇以下取消间邻,划分村里,并将村里设定为构成乡镇之分子,而非自治单位之一级,继而又扩并乡镇,裁撤区公所,自治层级变为县、乡镇两级^①。平教会则打算在定县废除原有的乡村自治制度,在县政府之下实行以公民服务团为基础的乡镇建设委员会制度。

与民国时期不同,中国农村现行的自治权威机构全国划一。村两委会,即村民委员会和村党支部委员会,是村的自治权威机构,村民委员会主任(村长)和村党支部书记是村务的最高领导者。村委会一般下设治安、调解、计划生育、妇代会等小组或委员会。尽管事实上村党支部或者由村党支部和村委会联合组成的“两委会联席会议”在绝大多数情况下是村的最高权力机构,但从制度上说,村民代表大会和村民全体会议是村的最高权力机构。

除了法定的农村自治权威机构外,其他各种农民自发成立或政府倡导成立的民间组织也在乡村治理中起着重要的作用。这些民间组织主要有三类,一类是由中国的传统文化产生的,如农村中的宗族或家族组织、庙会组织等;一类是互助性的公益组织,如合作社、青苗会、农林会、积善堂等;一类是辅助性的自治组织,如治安会、巡逻队、民主理财小组、民兵组织、计划生育协会、老年协会等。在传统文化的影响相对于城镇而言更大的农村,宗族或家族组织不仅在民国时期,即使在当今也仍然对农村治理发生着重大影响,在某些领域,它们的影响甚至超过法定的自治机构。一些农村中的公益组织由于为村民办事而深受他们拥护,在乡村治理中往往也有着不可取代的作用。民国时期江宁汤山的积善堂和河北定县的平教会,在许多村民的印象中,其影响超过了正式的自治权威机构。一项专门对当代农村民间组织的研究也表明,改革开放以后,中国农村的民间组织得到了迅速发展,它们对农村政治生活的影响和作用正在日益增大^②。

综上所述,民国时期的乡村治理权威是一种典型的官—民二元结构,而改革时期则呈现为党、政府和民间的三元结构,但党和政府实质上都属于官方的权威结构。民国时期和改革时期的乡村治理权威结构虽然有着显著的区别,但政府权威或官方权威在其中的主导性地位却是相同的。政府不仅直接推动了乡村的治理改革,而且通过经济的、政治的和法律的手段规范和制约着乡村治理改革的进程和方向。

三、主体:村民、乡贤、干部

乡村治理的主体当然是广大村民。如果按照在治理中的地位和作用来划分不同的角色,那么乡村治理的主体又可进而区分为普通村民、农村精英(即俗称的乡贤、乡绅、能人)和村干部。

村民的积极参与是实现村治的基础,他们的素质、能力、参政热情直接决定着农村治理的优劣。以村民自治为核心的现代乡村治理改革,对普通村民至少有三个方面的基本要求:起码的物质生活条件、文化教育基础和参政热情。民国时期和现在的乡村治理改革一般都从这三个方面着手来提高村民的综合素质。

梁漱溟的邹平乡村建设实验最初从兴办乡农学校(不久改称民众学校)成立农业合作社、

^①许望涟、李竞西、段继李编述《全国乡村建设运动概况》,第532—535页。

^②俞可平:“中国农村民间组织与治理的变迁”,见俞可平等著《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,第1—28页,社会科学文献出版社,2002年。

改良农业这三个方面展开,体现的正是上述培育现代合格村民的思路。他创立的乡村建设研究院采取了兴办乡农学校的方式来实施村民教育。1932年1月,训练部派师生300余人分赴各区乡,兴办乡农学校。这年冬天,全县共办起乡农学校91处,参加学习的村民3996人。乡农学校起初设在条件较好的大村,每区5—8处,后来发展到几个小村合办。乡农学校接受研究院指导,学校辅导员全部由训练部学生担任。村民学习以3个月为期,课程为三民主义、精神陶炼、识字、史地、乡村自卫、农业科技等。除正规乡农学校外,一些村立小学还附设了乡农夜校,教育对象为全村男女老幼,学习内容为识字、时事、农业知识等。截至1933年冬,全县共开办了156处夜校,参加夜校的农民共5241人。另外,一些村还设立了女子部或女校,向农村妇女传授家事、卫生及育儿知识^①。

晏阳初在定县推行的乡村治理改革以“平民教育”为旗帜,其领导团体以“中华平民教育促进会(平教会)”命名,遵循的也是同样的思路。晏阳初认为,中国问题的核心是人的问题,而人的问题归根到底在教育。只有通过对平民进行教育,才能培养国民的元气,改进国民的生活,巩固国家的基础。由于农民占全国人口的80%,乡村是中国的经济基础和政治基础,因此平民教育的对象首先应该是农民。通过社会调查,晏阳初发现农民有愚、穷、弱、私四大缺点,遂提出了相应的对策:以文艺教育治愚,培养农民的知识力;以生计教育治穷,培养农民的生产力;以卫生教育治弱,培养农民的强健力;以公民教育治私,培养农民的团结力。这四大教育的实现途径是学校式、社会式、家庭式“三大方式”。

江宁县汤山农民教育馆针对当地文盲充斥的情况开展文化教育,开办了民众学校,并采用循环教学法,以民众学校学生为中心,让学生将所学传授给其家庭成员,以使更多的村民有接受教育的机会。他们还创设了妇女工读班,利用乡村妇女的闲暇时间,传授一定的文字、常识,并提倡家庭工艺,以改进其生活。

民国时期所开展的村民教育,虽包括了丰富的内容,如定县分为四大教育,邹平江宁的民众学校也都开设了较多课目,但是,在文盲比例高达80%的背景下,主持者不得不将主要精力花费在扫盲上。这种情况目前已有根本的改观。

从1980年代开始,中国政府在城乡强制实行普遍的九年制义务教育,农村居民的基础国民教育基本上得到了保证,在我们所选择的三个个案中,青壮年农民的识字率已经达到或接近100%。在这种新的教育背景下,进行基础性的文化教育已经不再是提高村民素质的第一要求,而专业的致富能力、农业技术和民主法制意识的培训则成为培育现代合格村民的首要任务。

定州市对农民群众和干部的教育强调“四个突出”:突出法制教育,把依法行政、依法办事自觉贯穿到各项工作中,杜绝干部违法施政现象。同时以法律进家活动为载体,加强对农民群众法律法规教育,不仅使广大群众学会用法律武器保护自己的合法权益,而且还要认识权利与义务的统一性,营造执法守法的浓厚氛围。突出市场经济知识的教育,适应市场经济规律,运用市场经济规律去指导生产、加工和销售,从根本上解决农民负担重的问题。突出现代化农业科技知识的教育,提高干部群众的科技水平。突出思想道德教育,提高农民的社会公德、家庭美德意识,保持良好的社会风气。此外,市里还统一实施“新世纪、新农村、新科技”万名青年培训工程,把广大农村居民的注意力、兴奋点引导到千方百计增加收入上来。

1996—1998年,共青团邹平县委在农村的工作以培养农村青年科技星火带头人、建立示

范基地为重点,实施了农村青年致富工程。1996年5月,团县委制作了青年致富工程展板,在县城进行展出,并聘请省农科院蔬菜专家在孙镇举办了培训班,全县140名种菜能手听取了专家的技术讲座和现场指导。同年7月,聘请10名教授、专家到邹平指导科技致富,八田、韩店等镇乡农村青年获得了大量致富信息,学到了一定致富本领。1997年团县委开展了“一助一、奔小康”活动,全县有1500名农村青年科技星火带头人自愿结对帮助1名贫困青年团员限期奔小康。各基层团组织还利用各类协会、基地,对青年进行培训,印发了5万余份科技材料。1997年11月,团县委筹资11万元,创建了邹平团县委良种兔场,开展了“六位一体”服务,实施推广种兔、回收免毛、防疫治病、代售笼具、发放技术资料及培训为一体的全方位服务。

差不多在每一村,总有一些村民的文化素质较高、管理能力较强、比较富裕、办事比较公道或德高望重,他们是乡村的精英,在农村治理中起着极为重要的作用。在比较研究中我们有趣地发现,村民眼中的精英标准在不同时期有一些微妙的变化。总体上说,乡村精英都必须同时具备德和才双重素质。然而,民国时期村民们更加看重的是乡村精英的“德”,即推崇德高望重的“乡贤”,现在的村民则更加看重乡村精英的“能”,即重视致富能力和管理能力强的“能人”。但不论怎样,乡村精英在农村治理中都发挥着重要的作用,他们的影响在一些领域甚至超过了法定的乡村干部。

例如,在民国时期的江宁县汤山乡,人们一致认为当时管理积善堂的唐庆阶“比镇长威信大”。人们有事总是喜欢找唐解决,而不是找乡长解决。在我们近期对汤山的访问中,老人们还生动地叙述了唐庆阶解决村民与林警队、地方政府及军队冲突的“模范林跑反”事件。1931年秋,汤山刘岗头村、沿村、周家边、王家庄、小伏牛山以及句容的西巷、东巷、南巷等村数百名村民在当地绅士刘志银(刘三)带领下,冲击汤山模范林场,毁了林场的房子,缴了林警的枪。南京卫戍司令部派出军队进行弹压。刘三急忙找到唐庆阶,唐竟能动用关系,把刘三藏到张世希的军队中,然后将事态平息^①。

乡村精英的这种重要作用,在当代的农村治理中也同样存在。一些能力强的村民在自己致富后,如果为人正派,办事公道,又能为村的集体事业做出某种奉献,那么,他就会在村中具有很高的威望。这些人即使没有进入村委会或村党支部,他们仍会在村民中产生很大的影响。反之,一个合法当选的村长或村支书,如果没有较强的致富能力,既没有使自己先富起来,更没有让全村的人富起来,那么,他的权威就会遇到极大的挑战。一些农村治理的研究者以至于认为,目前中国农村的治理模式是一种“能人”治村的模式。对江宁古泉村的案例研究表明,能人个人的主观意志和个人能力在乡村治理中的作用十分突出,这里的“强自治”甚至不是完整意义上的村民自治,而是一种能人带领下的村民自治,是一种“能人政治”。

千方百计激发这些乡村精英参与村公共事务管理的积极性,并且通过合法的手段使他们顺利当选为村的领导权威,使这些“在野的”社会精英成为“执政的”政治精英,防止他们成为与合法的乡村公共权威和政府相抗衡的力量,这是实现农村善治的关键所在。

显而易见,梁漱溟在邹平的乡村自治制度设计中已经充分注意到了这一点。他特别注重将农村中具有声望、地位和影响的乡绅纳入作为乡村自治权威机构的乡学和村学中,充任学董和学长。按照他的制度设计,各地的乡学成立前,须先组织乡学学董会。学董会由乡中有信用、有资望的领袖组成,“因为倡办此事,非先得乡村领袖的同意与帮助,就无法作起”。为得到乡村领

袖的同意和帮助,研究院和实验县政府通常要先派辅导员到各乡,拜访乡村有资望的人,向其说明乡学的办法,请他们出来领导大家办理地方兴革事业,然后组织学董会。学董会视乡的大小,有学董十几人或几十人不等。乡内各村学理事及未设村学村的村长为当然学董,另外由县政府聘请一至三名素孚众望、热心公益的本乡人士为聘任学董。学董会成立后,从学董中推选一位“齿德并茂”、“群情所归”的人担任学长;并推选一至三位热心公益、办事能力强的人为常务学董,其中一位担任乡理事。村学的组成过程和结构与此类似。

从1949年到改革开放前,执政的中国共产党一直把政治素质当作压倒一切的干部标准,在遴选农村干部时也同样如此。所以,除了文化大革命特殊时期由村革命委员会掌权外,乡村的权力长期集中在党支部,党员基本上垄断了农村的政治权力,传统的“乡绅”“乡贤”型精英被极大地边缘化。毫无疑问,中国共产党吸纳了众多工人、农民和知识分子精英,但它仍难以将所有精英吸纳进党内。在农村,由于村党支部垄断了全部政治权力,农民中的党员具备某种政治地位和政治势力,所以,一些党员干部从维护自身利益出发,想方设法拒斥其他精英分子进入党组织。农村推行家庭联产承包责任制后,大量能人脱颖而出,这些致富能人成为新一代的乡村精英,但原有的村治体制将他们排除在公共权威机构之外。于是,政治精英与社会精英在许多农村成为明显不同的两个势力圈。1980年代中共中央决定在全国农村推行村民自治制度,与村党支部同为村级治理权威的村委会成员由全体村民选举产生。这种村民自治制度的推行当然首先是出于发展农村民主政治的需要,但是从农村治理的意义上说,它也为最大限度地吸纳乡村精英参加村务管理提供了可能。

村民自治制度为新一代的乡村精英成为合法的村治权威开辟了通道,将中国农村治理推进到了一个新的发展阶段,对中国农村社会的整体进步和发展具有里程碑式的意义。然而,它也带来了民国时期的乡村治理所不曾遇到的新问题。这就是,如何协调村党支部和村委会这两个乡村治理权威组织之间的关系。在现行的农村政治体制下,这两者都是合法的农村公共管理权威。村党支部是村民委员会组织法规定的农村“领导核心”,村民委员会是宪法和村委会组织法规定的农村自治权力机构。村民委员会是由全体村民在全村范围内直接选举产生的,村党支部只是从全体党员中选举产生的,因此,从精英来源的范围和民意的基础来看,村委会甚至比党支部更广泛,但党支部是现行体制规定的不可动摇的村务领导核心。这样一种制度安排,加上在中国农村社会的转型时期乡村精英自身也正在经历新老交替的过程,在村委会和党支部之间必然会形成一种张力。事实上,大量的研究已经证明,农村两委会的关系问题已经成为严重影响农村社会稳定和发展的关键性因素。两委会矛盾和冲突所导致的财务混乱、村务荒废、村政失控现象已经屡见不鲜。在少数地方,甚至演变为村民与政府的直接对立和冲突。

为解决目前农村两委会之间的紧张关系,学者们提出了三种可能的途径。一是降低村党支部的传统权威,提升村委会的权威,使村委会在村务管理中起首要作用;二是加强村党支部建设,维护党支部在村治中的核心地位和首要作用,明确村委会在村务管理中相对于党支部的辅助地位;三是整合村两委会的核心成员,使其合而成为一个统一的乡村治理权威。第一种途径在目前并不具备现实的可能性,第二种和第三种办法在各地农村其实已经通过不同的形式开始实践。在一些地方,上级党委和政府明确要求,在村级治理中村党支部负第一位的责任,通俗地说就是“书记是一把手,村长是二把手”。一些学者进而指出,村党支部是村的决策机构,村委会是执行机构,而村民代表大会或村民大会则是村的最高权力机构。在另一些地方,上级政

府明确要求,村党支部和村委会联合组成村两委会联席会议,作为全村的最高决策机构,村里的重大事务必须经过两委会联席会议审议通过。中共中央组织部正在全国农村推广的“两票制”选举村党支部的办法,实质上是一种增大村支部权威的合法性、巩固其作为村领导核心地位的制度变革。所谓“两票制”选举党支部委员,就是先在普通村民中就党支部委员候选人进行信任投票,超过一定票数的候选人才能进入支部大会由党员正式投票选举。这里的“两票”,第一票其实是信任票,第二票才是真正的选举票。但在“两票制”选举做得较好的地方,第一票对于候选人的当选也至关重要。鼓励村支部委员和村委会委员交叉任职,特别是鼓励党支部书记与村委会主任由一人兼任,也是目前不少地方的做法。例如,邹平县委和县政府,突出强调基层党组织的领导核心作用,旗帜鲜明地支持党支部成员积极参与选举,大力提倡党支部书记兼任村委会主任、两委成员交叉任职。在1999年的第六届村委会换届选举中,全县858个行政村,村两委交叉兼职的1160人,占总人数的41%,支部书记兼村民委员会主任的226人,兼职率26.3%。其中礼参镇各村书记、主任一人兼的高达53%^①。2002年的第七届村委会换届选举,村委会成员中有党支部成员1095人,兼职率达42%,村主任与支部书记一人兼的有206人,兼职率26%。

由此可见,无论在民国时期还是在改革时期,农村民主治理的主体始终是村民自己,而村民中被遴选为法定治理者的村干部和那些虽不是村干部但在村民中有势力和影响的“乡贤”、“乡绅”、“能人”等所起的作用超过普通村民。乡村精英的标准从民国时期到改革时期已经发生了很大的变化,但这些精英对乡村治理的重要性却依然如故。如何通过制度化途径,使这些乡村精英成为法定的政治精英,防止“官方的”和“民间的”两部分精英的对立和冲突,仍然是乡村善治的决定性环节。在当前的农村治理中,一个新的紧迫问题是,如何协调分别通过各自的合法途径进入村委会和村党支部的两部分乡村精英之间的关系,使他们不致发生结构性的冲突。(未完,下期待续)

(责任编辑 孙宽平)