2015 年第 3 期
（第 14 卷）
华南农业大学学报（社会科学版）
JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
（SOCIAL SCIENCE EDITION）

从权威政治到农民合作社参与的民主政治

韩国明，王凯曦

（兰州大学 管理学院，甘肃 兰州 730000）

摘　要：以西北地区 18 个行政村的实地调研资料为基础，解释村委会选举的变迁：政府征收农业税、收费加重了农户的负担，严厉的计划生育政策也对农民传统的生育观念发出了挑战，地方政府为了使这些与农民利益相悖的政策目标顺利实现，需要在村庄里树立强有力的代理人，村庄的权威政治形成，村委会选举形同虚设；在取消农业税、改变人口政策、农民权利和法律意识觉醒等村庄选举的内外环境变化后，县乡政府没有动力再在村庄中树立代理人，对村委会选举的立场和态度产生变化；农民合作社作为蕴育在环境变化中的行动者有充分的动机和能力参与到村委会选举中，成为推动村庄民主政治的新兴力量，权威政治在较为规范的选举中没落。

关键词：权威政治；农民合作社；历史制度主义；村委会选举

中图分类号：D621.5　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2015)03－0141－09

一、引言

千百年来，世世代代都要依赖土地的农民是中国社会的基层[1]。作为基层治理的重要一环，村委会选举对于推进中国乡村政治的民主化与法治化意义深远。在实行家庭联产承包责任制到取消农业税之前的这段时期内，我国的村委会选举并不规范[2]，多数村庄的领导人都由乡镇任命或推荐，成为政府在村庄中的代理人。由于有国家强制力的支持，这些村庄领导人任期长久，集中了村庄大小事务的决策权，在村中形成了“一个人说了算”的权威政治。文章以甘肃、青海、宁夏等西北地区 18 个村庄的调查资料为基础，运用历史制度主义的理论框架，分析村民自治推行前 20 多年村委会选举徒具形式并形成村庄权威政治的原因，研究取消农业税、人口政策改变、村民权利意识变化等环境变化与县乡政府在村委会选举中角色转换的关系，观察农民合作社等新兴主体作为行动者参与选举的特点。

在 Kathleen Thelen 和 Sven Steinmo 看来，历史制度主义从中观层面搭建了一个重要的理论框架以整合政治历史的一般格局，并用政治、经济发展的质变来解释这个格局[3]。多民族、多宗教信仰、人口基数大的国情使中国村庄的村情呈现出复杂化的特点，历史制度主义的视角能够从中观层面清晰地展现村委会选举在不同时期的变化，解释旧制度下权威政治如何存续，以及怎样的环境变化蕴育了行动者，从而为村治注入新的血液使得旧制度终结，规范的村委会选举在村庄中推行，因而旧制度、环境变化、行动者这三个要素成为我们运用历史制度主义探索村委会选举变迁过程的主要线索。

二、旧制度：村庄的权威政治

历史制度主义通过对特殊历史节点的研究来解构旧制度的形成[4]。人民公社化运动使国家

收稿日期：2015－05－11　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2015.03.015

基金项目：国家社科基金项目(14BZZ023)；中央高校基本科研业务专项基金(15LZUJBWZY092)

作者简介：韩国明(1963—)，男，甘肃靖远人，兰州大学管理学院教授，主要研究方向为行政管理。E－mail：hanmen2005@126.com

能够有效地从农村汲取资源,相伴而生的是政府需要对上级绝对忠诚的村干部。20世纪80年代初,中国的民主选举从最基层的村庄起步,引起了海内外学者的大量关注和研究。然而,县乡政府这一时期并没有动力认真执行村民自治的政策和法规,村民委员会的选举徒有其表,这是因为虽然实行了家庭联产承包责任制,但为了顺利实现征收农业税和推行严厉的计划生育政策,县乡政府必须挑选愿意忠实执行政府政策的村干部,并赋予这些村干部足够的权威,因而形成了村庄权威政治,使村两委——村党支部和村委会成为政府行政权威在村庄的延伸。

(一)村庄权威政府的基础

从开始实施联产承包责任制至取消农业税,这一时期基层政府在农村的主要工作有两项,即征收各种税费和完成计划生育任务,被总结为"催粮要款、刮宫流产"。

1. 征收农业税

征收农业税是国家与农民之间的掠夺式交易,正是这种交易的存在使得国家设立了庞大的乡镇官僚机构[5]。人民公社解体后,由于包产到户,政府无法直接从村集体整体上收取"公粮",而需要从一家家农户收取农业税。经过1994年中央财政改革,乡镇政府财政紧张,其运转在很大程度上依赖于征收的税费,在这种情况下,由于缺少制度性约束,省、市、县、乡镇等各级政府,以及村组织加征了各种费用。根据1999年农业部对全国6省12县820个农户的抽样调查数据,农民人均负担量在100元左右,约占农民人均纯收入的7%,其中农业税、三提五统和集资收费分别占负担量的29%、58%、13%[6]。

随着附加于农业税的各种"摊派"、"集资收费"越来越多,为了保证税费的征收,乡镇纵容和庇护村干部以搭车收费、变卖公产等方式获取灰色利益[7],政府与农户的矛盾也越来越尖锐。1990年代末期,媒体上不断出现农民负担过重而造成的农民自杀或集体上访事件。江西省波阳县高家岭镇积谷村曾发生长达三年的农民抗交农业税事件,该村自1998年年底以来拒交农业税,并多次与前来征税的村干部发生冲突[8]。这一方面显示了因为征收各种税费,农民与政府冲突的激烈程度;另一方面,也显示了当时的村干部是政府征收税费的配合者和执行者。这一时期的农民负担过重问题是几年后税费改革全面启动的直接原因。

2. 严厉的计划生育政策

1980年9月25日,中共中央发出《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》,明确指出解决人口增长过快的最有效办法就是每对夫妇只生育一个孩子。从此,我国开始在全国范围内实施极为严厉的计划生育政策。各级政府将人口增长控制的指标层层分解,严厉督促下级政府贯彻落实。1982年,湖南省常德市率先实行计划生育一票否决制。此后,全国各地开始相继效仿实行计划生育一票否决制,基层干部、领导不得不把严厉地执行计划生育政策当作仕途的生命线。由于上级对计划生育指标完成情况的持续压力,县乡官员和村干部往往用粗暴的方式开展工作,强制村民终止妊娠和采取节育措施,并通过强行没收村民的粮食、牲畜,甚至拆房子来惩罚违反计划生育政策的农户。

(二)村庄权威政治的形成

由于征收各种税费和强制推行严厉的人口控制政策,政府的政策目标与农民利益产生激烈冲突。这种情况下,如果严格落实村民自治的相关政策,由村民一人一票选举产生村委会,村干部由向政府负责,变为向投票的村民负责,这些村干部就不但不会执行政府的强制措施,还可能成为阻碍力量。因此,这一时期的县乡政府不仅没有动力监督农民按照选举的规则和程序自主选举产生村委会,反而采用各种方式让选举流于形式,以方便让愿意服从政府意志的村民顺利当选。关于当时的村委会选举,有研究者指出:在一些主要的政策施行领域,村委会被当作政府的直线机构一样执行上级的命令[9]。1982年提出的村民自治仅限于纸上谈兵,尽管它很快地取代了垂死的人民

公社，但是新村民委员会几乎没有自治功能，也没有进行选举[2]。

不仅如此，为了使村干部能够完成征收税费和计划生育的任务指标，还必须赋予村干部以足够的权威。少数地区的基层政府甚至默许村干部以暴力手段来强制推行政府的政策措施，或者对农民受到的暴力侵害不予追究。于是，这一时期的村庄领导人以政府的行政权威为后盾，在村庄建立了其权威政治，并表现在以下几个方面：一是村干部的选任由政府掌控，村民在村庄政治中没有地位，既不能依照法律法规选举和罢免村干部，也无法在平时参与村政和监督村务；二是主要的村庄领导人任职时间长久，可以连选连任，及村主任退任后，又任村支书；三是村庄内的权力集中于这个长久任职的权威人物，其成为村庄与政府联系的主要通道。

尽管村民自治一开始就规定了村委会的任期，但得到乡镇官员欣赏和信任者总能一次次当选。这一时期我国许多村庄的权威政治首先表现在村庄主要领导人的长久任职，而长久任职又反过来极大地加强了其权威。

作者在甘肃、青海、宁夏等省区的调查中发现，几乎每个村庄都曾经历过某一位权威人物治村的时代。这位权威人物文化程度较高，上过高中或至少上过初中；有的参过军，并在服役期间加入了中国共产党；有的在 1970 年代曾在社办工厂工作，或在国有或集体企业当过临时工。这些人回村后开始任村干部，有的甚至在人民公社时期就担任了小队队长，或会计、文书等职位。从 1980 年代后期或 1990 年代初期，他们先当选村主任，若干年后，又担任村支书。从担任村干部副职或担任文书算起，任村干部的历史往往长达 20 年以上。少数村庄还有村支书兼任村主任者，称为“一肩挑”。

村干部长久任职，一方面使他们有机会频繁地与各级官员接触，在乡镇范围以及县政府的各部门中，积累了极为深厚的人脉，这些关系既能够为村庄争取到优惠政策、资金项目等资源，也有利于连续任职，甚至能让这些村干部的一些违规、违纪或违法的行为得到遮掩。另一方面，在村庄内，能够在每次换届时被乡镇推荐并顺利当选，能够为村庄争取到各种资源，有违纪甚至违法行为不被追究，则进一步提升了这些村干部的权威，震慑了潜在的挑战者。反过来，这种村干部又成为乡镇政府眼中能够“镇得住”村民，能掌控局面，换了就可能不利于村庄稳定的能吏。也就是说，村庄权威人物的存在，对竞争性政治机制的形成造成了阻碍，对其他人的参与形成压制。

1990 年代中后期，“干群矛盾”最尖锐的是湖北、河南等中部省份。繁重的税费负担使得农民与前来催缴的干部矛盾激烈，甚至出现农民自杀的惨剧和一些群体性恶性事件[6]。据亲历者回忆，计生干部往往“突袭”农户住宅，一旦发现违反计生政策的孕妇，当即强行带走当事人和家属，待当事人引产手术结束才“释放”家属。1995 年农业部长刘江总结道，恶势力、村庄暴君和其他的地痞流氓在村中肆虐[2]。由于西北地区历来较为贫困，县乡政府往往以农民脱贫为政策目标，上级政府施加的政绩压力不太大。同时，西北地区的大量村庄由各民族共居，县乡官员执行某些触及农民利益的政策时更为谨慎，往往会打些折扣。比如，西北各省区的农村，在上世纪 80 年代、90 年代较少调整农户的承包土地，处罚违反计划生育政策的农户时拉粮食、牵牲口、拆房子等过火行为颇为少见。村干部的权威，主要体现在处置原来的村集体财产时“一手甩”，村集体的煤窑、粮食加工厂的承包费不知去向；扶贫资金和项目分给“自己人”，给贫困户的救济米面拿回家；村财务极度混乱，农民上告得到不回应，甚至没有人敢检举等。

三、环境变化

政治、社会、经济等环境的变化以及相应的新观念的产生会使得制度的制定者重新审视旧制度，新制度酝酿在环境的变化中。改革开放 30 多年后，我国整体的经济、社会以及政治上的巨大变化，极大地改变了村庄政治的内外部环境，对村庄权威政治形成强烈冲击。

(一)国家政策导向改变

1. 取消农业税并加大"三农"投入

2006 年 1 月 1 日《中华人民共和国农业税条例》的废止标志着我国全面取消农业税,农民负担减轻。不仅如此,国家从对农村的汲取逐渐向反哺农村过渡,向村庄提供大量的提高农民收入和改善公共服务的项目。比如,甘肃省靖远县糜滩乡武家大川村先后获得了交通局"村村通"项目和发改局的"以工代赈"项目,对村庄道路进行沙化和硬化;建立了村卫生所,并请乡卫生院医生每周抽一天时间到该村集中会诊;获得政府饮水工程项目,将自来水通到各家各户;获得政府节水农业项目,衬砌渠道三公里,改善了村庄农田灌溉;该村的"联村联户"单位靖远县妇联通过"音乐之声"项目,向村中晨光小学的每位学生捐赠了 800 元;县妇联在 2014 年通过"妇女之家"项目,为村里跳广场舞的妇女配备了音响设备和服装。

2. 人口政策改变

进入到 21 世纪后,我国农民的生育观念发生很大的变化,抚育孩子的成本也大幅度提高,农村乃至整个中国的生育率都在下降。根据第六次人口普查的数据,我国的总和生育率(指一个国家妇女平均生育孩子的数量)为 1.4 - 1.5 之间,生育两个孩子以上的农民家庭少之又少,村民中出现了"生两个男孩哭一场"的说法。同时,我国的人口老龄化的问题迅速恶化,计划生育政策的执行力度减轻。2013 年,国务院根据机构改革和职能调整计划的部署,不再保留人口和计划生育委员会,组建国家卫生和计划生育委员会,并对其职责进行调整。十八届三中全会宣布单独二胎政策,夫妻双方一方是独生子女的可生育第二个孩子,这意味着计划生育政策的实施力度由严格转为宽松,国家人口政策的重心由少生少育转移到优生优育。

取消农业税和改变人口政策,使政府的农村工作内容发生了根本性的变化,也使县乡政府与村庄的关系发生了根本性的变化。为了推行"天下第一难"的计划生育工作,为了顺利征收农业税和各种"摊派",村干部成为与村民针锋相对的政府权威代理人,县乡政府必须保证村干部与他们"一条心",因此有强烈的动机掌控村干部的选任。而政府推进优生优育服务,实施惠农政策,不再与农民利益相抵触,基层政府掌控村庄选举的基础动力随之消失。

(二)村庄环境改变

1. 村庄空心化

市场化和户籍管理制度的放松给农村劳动力外出务工创造了机遇,城镇化的发展趋势和家庭收入的提高是加剧农村空心化的外生因素和内生因素[10]。2008 年第二次全国农业普查结果显示,农村劳动力离开本乡镇外出务工人员达到 1.3 亿,男性占据 64%,40 岁以下的达到 82.1%,举家外出务工的人员接近 33%,以中西部地区最为突出。2014 年《中国农村家庭金融发展报告》显示,2013 年农村户籍流向城镇的人口为 2.51 亿,16 - 30 岁的年轻人中有超过一半的人数选择进城,与 2011 年相比土地闲置家庭与土地闲置面积所占比重均上升 1.5%,参加农业生产的农村家庭仅有三分之一,家庭总收入中非农收入占 78.3%,而非农收入中务工收入占据了相当大的比重,农民的非农收入趋势显著。甘肃省陇西县板羊村泉湾社原有 62 户农民,现在只有 12 户人家在村中,且多为老弱病残。

2. 农业产业化

农业产业化是市场经济发展到一定程度的产物[11]。据 2012 年农业部统计数据,全国豆类、薯类以及油料等经济作物的种植面积占农作物总播种面积的 43.33%,林牧渔业产值占第一产业总产值的 47.53%,农业产业化发展带动的农业生产规模达到 60% 以上,带动农户 1.1 亿户,农户年均增收 2400 多元。2012 年,甘肃省参与各类农业产业化经营的农户达到 220 万户,占全省农户总数的 45.8%,进行农业产业化经营的农户年均增收 2376 元。甘肃省有国家重点农业龙头企业 27

个，省级重点龙头企业 292 个，销售收入过亿的有 69 家，销售收入超过 2000 万元以上的 577 家，全省各类龙头企业净利润为 57. 23 亿元。全省特色优势农产品种植面积达到 2805 万亩，占整个农作物播种面积的 50%，马铃薯产量居全国之首。

农业产业化与村庄空心化是我国农村经济与社会最主要的变化，但两者对村委会选举的影响截然不同。打工农民选择离开赖以生存的土地来到陌生的城市寻求工作机会，非农收入成为家庭的主要收入来源，也使其将社会关系网络的构建重点放在职业的人际交往圈子里，对村庄政治的关注度下降。同时，村委会选举的时间如果不是安排在春节这样的时间点，外出打工者的投票率也非常低。与外出务工人员的政治冷漠不同，在农业产业化中产生的村庄经济能人对村庄政治表现出极大热情。

一方面，不论是经营种植业，或者养殖业，这些农户都需要掌握政府的相关政策，如优惠贷款、农机补贴、扶贫资金等，这就使他们迫切希望掌握与县乡政府联系的渠道，以获得政府资源。因此，这个人群不仅关注村委会的参选人选，投票率较高，有的还会参与村庄领导的竞选。另一方面，在新的农民合作的潮流中，村庄的种植户和养殖户大量创立合作社，在农民合作社的组织资源的支撑下，他们也有能力影响村委会的选举。

(三)农民的权利意识觉醒

信息时代的到来和国家多年普法工作取得的成效，相对于旧制度的顺民而言，新时期通过各种媒介接受信息的农民对自身的权利、义务有了一定的认识，权利意识觉醒，开始通过以下几种方式维护其政治权利：

第一，《中华人民共和国行政诉讼法》于 1990 年 10 月 1 日起施行，这部法典适用于公民与政府机关行政人员的纠纷或解决公民认为有争议的行政行为，即是俗称的“民告官”，它以法律的形式为公民维护自身的权益提供了保障，同时对行政机关的行政行为作出监督。

第二，2005 年 5 月 1 日起施行的《信访条例》进一步保护了处于社会底层的农民与政府沟通、直言不平之事的渠道。基层政府干部和村庄领导人损害农民利益，农民没有从法律程序得到满意的解决方案的，可以通过上访的方式寻求更进一步的解决方案。

第三，能够熟练使用网络媒介的农民还会将村庄发生的违规、违纪和违法事件公布在网络上，农民维权渠道多元化。

过去基层政府掌控着村委会选举，其违规和违法行为在封闭的信息环境下进行，农民面对带有强制力的政治权威逆来顺受，无力反抗。随着收入的提高、观念的改变和外出务工的阅历增多，农民接受了丰富的信息，开阔了视野，也将城乡差距真实地展现在农民面前，认识到通过参与民主选举进入两委工作能够成为村庄事务的决策者而不是再被动地接受制度的安排，为自己争取更多权利。在村委会选举中农民往往因参与选举的资格产生争议或认为选举程序不合理、选举过程不公正而上访，乡镇政府以委派、提名的方式干预村委会选举或在一些宗族势力强大的村子里，宗族恶霸势力垄断选举或利用一些不正当手段干预选举结果，往往会激起农民上访的情绪[12]。1993 年，我国共发生“群体性事件”0. 87 万起。至新世纪，“群体性事件”总数迅猛上升，2006 年超过 9 万起[13]，中央政府高度强调维稳工作，维稳成为新的也是最重要的“一票否决”，对下级政府施加了极大的压力。基层政府官员如果不能成功地安抚农民，产生大量上访或引起群体性事件，将受到严厉的处分。于是，县乡官员由于担心引发农民的上访和群体性事件，对操控村委会选举时有了顾虑。

作为制度断裂的关键节点[4]，以 2006 年取消农业税为转折点，我国村庄治理的内部和外部环境都发生了翻天覆地的变化：无需征收农业税及附加的“摊派”，无需强制执行计划生育政策，“干群矛盾”缓和，县乡政府掌控村委会选举使在村庄扶持代理人的动力弱化；农民权利和法律意识强

化,并通过各种渠道维权,官僚体系整体上将维稳置于重要地位,基层干部开始较为严格地按照法律规定的程序进行村委会选举,中央政府长期以来对于推动村民自治制度建设所作的努力得到基层官员的执行。而政府立场的这种重大变化,不仅使村委会选举的程序得到更严格的执行,变得一届比一届更规范,也使在农业产业化中兴起的农民合作社登上了村庄政治舞台。

四、村委会选举变迁的行动者——农民合作社

根据历史制度主义的分析范式,不断变化的环境中孕育着行动者,在旧制度的长期压抑下,他们行动起来反抗旧制度,打破旧的利益分配格局,新制度逐渐形成[4]。行动者是嵌入在环境之中的,影响着制度变化的环境变化塑造着行动者的偏好和意识,制度内部和制度外部的环境变化为行动者提供了契机去重塑制度,而行动者之间的合作则建立了制度秩序。村民自治是村庄政治民主化的基础,民主政治下的村委会选举是村民自治的前提[14]。权威政治下农民的政治诉求受到压抑,村委会选举不规范,环境变化后,农民的权利意识觉醒,开始行动起来反抗政治权威、积极参与村治满足政治诉求,而农民合作社是其中最活跃的行动者。

(一)农民合作社的发展与壮大

2006 年 10 月《中华人民共和国农民专业合作社法》的公布,从法律上认可了农民合作社这一组织形式。政府鼓励农民合作社的发展,要求各地的财政部门对合作社的成立给予支持,合作社的生产、加工、销售等相关经济活动享受相应的税收优惠,导致我国农民合作社的数量迅速增长。

农业部农村经济体制与经营管理司的数据显示,截止 2013 年底农民专业合作社有 95.07 万家,成员达到 7221 万户,占全国农户总数的 27.8%。甘肃省靖远县农牧局提供的资料显示,截止到 2014 年第三季度,全县登记的合作社共有 1494 家,包括养殖专业合作社 690 家,占全县合作社总数的 46.2%;种植专业合作社 387 家(其中经营蔬菜种植业务的有 278 家),占合作社总数的 25.9%;林果专业合作社 375 家,占 25.1%;其他合作社 42 家,占 2.8%。合作社社员总数达 3.8 万人,带动农户 4.8 万户,占全县农户总数的 43.6%。全县共有 18 个乡镇,下设 174 个村委会,平均每个村有 8 家合作社,村级合作社覆盖率达到 90% 以上,在一些有特色产业的重点乡镇,合作社的覆盖率达到 100%。经过统计,2013 年靖远县农民专业合作社社员的人均收入为 6900 元,比全县农民人均收入至少高出 20%。

(二)农民合作社与村委会选举

1. 农民合作社参与村委会选举的动机

旧制度下由于村干部受到乡镇政府的支持而长期任职,并在村庄中树立了极大权威,掌握着村庄各种资源的分配权。自 2007 年以后,国家对“三农”的投入迅猛增长,大量的政府项目、资金进入村庄。在甘、青、宁、新诸省区,政府项目包括:危房改造项目,以甘肃省为例,2012 年当年,中央对甘肃农村危房改造计划下达补助资金 19.65 亿元,每户的补助标准为 7500 元,省级配套补助资金为 7.8 亿元,户均补助 3000 元,残疾人家庭户均补助再增加 3000 元;旱作农业项目,2012 年甘肃省筹措整合资金 2.8 亿元,为各项目县区采购补贴地膜 2.1 万吨、起垄覆膜机械 1275 台,各项目市州、县区筹措整合资金 3.01 亿元,农民每亩地可获补贴地膜 1.5 公斤以上;设施农业项目,宁夏回族自治区在 2012 年提高了生态移民区的设施农业补助标准,日光温室补助由每亩 8000 元提高到 15000 元,大中型拱棚补助每亩由 8000 元提高到 10000 元,养殖圈棚补助在原来每座 5000 元的基础上提高了一倍;农业机械购置补贴,青海省 2013 年农机购置补贴资金使用方案覆盖全省所有农牧业县,对于一般机具单机补贴限额在 50000 元以内,挤奶机、烘干机单机补贴限额可以提高到 120000 元。

许多村庄的村干部,不能公平地执行政府的相关政策,比如,不严格按照规程评议低保户,将

不符合要求的亲属列入低保对象；挪用“农家书屋”建设资金，在土地承包、处理纠纷、审批宅基地等工作中利用职权故意拖延、索要贿赂；发包土地、工程项目方面未公平招标竞争或暗中操作使亲友优先；贪污粮食直补、救灾救济、移民款物等。农民对于这种带有强烈压制色彩治理方式的不满情绪日渐高涨。

农民合作社的领导人参与村委会竞选，一是希望能够打破旧的利益格局，使政府投入村庄资源的分配方式，能够产生向有利于自己的合作社的方向转化，促进合作社的发展；二是进入村两委工作，有机会大量接触县乡各机构工作人员，能够拓宽与政府沟通的渠道，及时掌握新的政策，为合作社争取更多的政府项目。

2. 农民合作社参与村委会竞选的能力

在市场经济激烈竞争环境下成长的农民合作社具有与生俱来的竞争意识，合作社的领导人通常是村庄的种植大户，或养殖大户，视野开阔，善于经营，在村庄中有较强的经济实力和较高的社会地位，一旦参与竞选，仅凭个人能力和地位，就会成为村委会选举的有力竞争者。同时，农民合作社社员在农业生产中互帮互助，集体行动，共担风险，对组织有较强的认可感，合作社也具有良好的凝聚力，合作社领导人参与村委会竞选，能够在一定程度上获得合作社组织资源的支持。

事实上，自 1980 年代初期我国推行村民自治以来，农民一直是以个人身份，凭借一己之力，参加村委会竞选。虽然村庄中的宗族势力仍然对村庄选举产生一定的影响力，但每当选举时，县乡政府都会将宗族势力与黑恶势力并列，对其试图干预选举的行为予以打击和压制。而农民合作社是我国农村目前最大的由农民自发建立的合法组织，合作社领导人作为致富能人，竞选村干部不但不会受到基层政府的压制，反而会得到鼓励。因此，已经吸引 30% 农户加入的合作社，其领导人相对于村庄内其他分散的竞争者，就有了巨大的优势。

（三）农民合作社成为村委会选举和改变旧制度的最活跃的行动者

徐勇认为，乡村自治的现实要求农民组织化地参与到在市场经济影响下日益理性化的村庄治理中[15]；赵晓峰、刘成良指出，“党支部 + 合作社”的模式以及村两委成员与合作社成员交叉任职的情况具有其存在的阶段合理性[16]；潘劲的调查发现，合作社理事长通过带领村民致富，受到村民的认可，拥有坚实的群众基础，从而成功竞选成为村两委成员[17]。2007 年以来，西北各省区农民合作社的数量迅速增长，合作社社员和领导人，在许多村庄成为村两委成员。

例如，靖远县东湾乡大坝村李仲铎，2000 年开始以蔬菜大棚种植辣椒、豆角、茄子等经济作物，成为村庄内著名的种植大户。2007 年，注册成立蔬菜种植合作社，同年底当选为村委会副主任。2010 年底，在村支部选举中，当选为村支部副书记。2013 年，当选为村支部书记。李仲铎担任村干部期间，大坝村的蔬菜种植规模进一步扩大，现在该村的大棚蔬菜已经销往青海、内蒙、新疆等地。靖远县通盛种养殖专业合作社，位于该县乌兰镇营防村，合作社的主要业务有羔羊育肥、无公害洋葱种植等。2008 年，张俊书注册成立合作社，任社长，同年在营防村的村委会选举中当选村支书。2011 年，张俊书通过多年努力，终于从县质监局取得无公害洋葱种植认证，为合作社的洋葱种植业务的发展创造了良好条件。平川区水泉镇贾庄村王立成，1993 年开始从事养猪业务，市场行情最好时，每年出栏生猪达 300 多头。2008 年，王立成注册成立养猪合作社并出任社长。2012 年，该村村两委被集体查处，王立成当选村委会主任。2013 年，该村村两委换届，王立成当选村支书。

黄增付指出，由致富能人参与或创办的合作社在村中具有号召力，对于建设乡村有强烈的责任感，促进了村庄治理的秩序优化和善治路径的良性循环[18]。历史制度主义认为，行动者之间的合作建立了新的制度秩序。农民合作社参与村委会选举，不仅打破了村庄以前由少数人长久执政产生的权威政治，也为建立更规范的村民自治打下了良好基础。农民合作社是基于市场契约建立起来的有共同目标的组织，社员互帮互助，社内气氛民主和谐，社内事务按照一人一票的表决方式

进行管理,从而培育了农民的民主意识,也让农民有机会通过实践学习民主管理的能力。因此,农民合作社参与选举,有利于村委会选举的规范化。

五、结语

本文以西北地区甘肃、青海、宁夏等省区18个行政村的实地调研资料为基础,运用历史制度主义的分析范式,解释我国村委会选举在近10年发生的重大变化:

1980年代初,中央政府开始在全国范围内推行村民自治,但最初的20多年中村委会民主选举并未取得实质性进展。这是因为,政府征收农业税以及各种"摊派"的汲取行为加重了农户负担,严厉的计划生育政策也对农民传统的生育观念发出了挑战,地方政府为了使这些与农民利益相悖的政策目标顺利实现,需要在村庄里树立强有力的代理人,村委会选举形同虚设,许多村庄形成了由乡镇任命或推荐产生、得到国家强制力支持、任期长久且集中了村庄大小事务决策权的强势领导人的权威统治。

在取消农业税、改变人口政策、农民权利和法律意识觉醒等环境变化后,国家的政策目标不再与农民的利益相抵触,县乡政府不仅没有了再在村庄中树立代理人的强烈动机,而且政府操控村委会选举以挑选村庄领导人的行为会引起村民上访或激发群体性事件,对农村维稳工作造成压力,因而基层政府回归到村委会民主选举的指导者与监督者的角色,即以相对超脱的立场不偏袒竞争的某一方,又以更为认真的态度监督执行选举的规则和程序,2007年以来的历届村委会选举越来越规范。

在农业产业化的推动之下,农民合作社迅速成长,并作为蕴育在环境变化中的行动者积极参与村委会选举:一方面,与此前的以个人身份参与选举不同,近30%的农户加入合作社,能够一定程度上利用合作社的组织资源,从而对选举产生重要的影响;另一方面,合作社内含的民主管理机制,培育了农民的民主意识,训练了农民的民主参与能力,成为冲击和推动旧制度、建设村庄民主政治的新兴力量,村庄权威政治也在更为规范的民主选举中没落。

参考文献:

[1]费孝通. 乡土中国[M]. 北京:北京出版社,2005:1.

[2]DANIEL KELLIHER. The Chinese Debate Over Village Self-Government[J]. The China Journal, 1997,(37):63-86.

[3]KATHLEEN THELEN,SVEN STEINMO. Historical institutionalism in comparative politics[J]. Annu-al Review of Political Science,1999,(2):369-404.

[4]何俊志. 结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式[J]. 国外社会科学,2002,(5):25-33.

[5]党国英. 论取消农业税背景下的乡村治理[J]. 税务研究,2005,(6):3-6.

[6]周飞舟. 从汲取型政权到"悬浮型"政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究,2006,(3):1-38.

[7]贺雪峰. 取消农业税对国家与农民关系的影响[J]. 甘肃社会科学,2007,(2):1-3.

[8]刘道胜,汪填金,叶勇峰. 一起群体性抗税案的启示[J]. 江西公安专科学校学报,2001,(4):75-76.

[9]BJÖRN ALPERMANN. The Post-Election Administration of Chinese Villages[J]. The China Jour-nal,2001,(46):45-67.

[10]吴文恒,等. 村庄空心化:驱动力、过程与格局[J]. 西北大学学报(自然科学版),2012,(2):133-138.

[11]牛若峰. 农业产业化经营发展的观察和评论[J]. 农业经济问题,2006,(3):8-15.

[12]余卫东. 信访政治:乡村社会中的农民诉求与表达——基于若干选举信访案例的阐[D]. 武汉:华中师范大学. 2012.

[13]马闯. 基层政府维稳行为研究[D]. 苏州：苏州大学. 2014.
[14]董江爱. 村委会选举与中国民主政治发展[J]. CPA 中国行政管理，2005，(2)：47－50.
[15]徐　勇. 村民自治的成长：行政放权与社会发育——1990 年代后期以来中国村民自治发展进程的反思[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版)，2005，(3)：2－8.
[16]赵晓峰，刘成良. 利益分化与精英参与：转型期新型农民合作社与村两委关系研究[J]. 人文杂志，2013，(9)：113－120.
[17]潘　劲. 合作社与村两委的关系探究[J]. 中国农村观察，2014，(2)：26－91.
[18]黄增付. 农民合作社村庄整合的实践与反思——基于闽赣浙湘豫土地股份合作社案例的反思[J]. 农业经济问题，2014，(7)：59－67.

From Authoritative Politics to Democratic Politics

HAN Guo-ming, WANG Kai-xi
(*School of Management*, *Lanzhou University*, *Lanzhou* 730000, *China*)

Abstract: The article explains the changes of the village using analytical paradigm of historical institutionalism based on the field survey data from 18 administrative villages in the northwest region of China: The government increased the burden of peasants by collecting agricultural tax and charging a variety of fees. Strict family planning policy also put a challenge to peasants´traditional concept of family. The local government set powerful agents in the villages in order to make the policies contrary to peasants´interests to be carried out smoothly. Then it formed authoritative politics in the village and the village committee election existed nominally. With the internal and external environment changes of village election such as the cancellation of agricultural tax, the change of population policy as well as the awakening of peasants´rights and legal consciousness, there is no motivation for county government continually setting up the agent in the villages. The county government transformed its position and attitude to the village committee election. Peasant cooperatives have sufficient motivation and ability to participate in the election of village committee as actor in the environmental changes, consequently become the emerging force in promoting village democracy. As a result, authoritative politics declined in more normative election.

Key Words: authoritative politics; peasant cooperatives; Historical Institutionalism; village committee election