

HEXIE SHEHUI GOUJIANZHONG
NONGMIN ZHENGZHI CANYU ZHIDUHUA YANJIU

和谐社会构建中

农民政治参与制度化研究

张百顺◎著



中国出版集团
世界图书出版公司

贺州学院博士科研启动基金资助出版

和谐社会构建中农民政治参与制度化研究

张百顺 著

中国出版集团
世界图书出版公司
广州·上海·西安·北京

图书在版编目(CIP)数据

和谐社会构建中农民政治参与制度化研究 / 张百顺
著. —广州: 世界图书出版广东有限公司, 2012.8
ISBN 978-7-5100-5003-9

I. ①和… II. ①张… III. ①农民-参与管理-研究-中国 IV. ①D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 173496 号

和谐社会构建中农民政治参与制度化研究

策划编辑 张馨芳

责任编辑 段纪明

出版发行 世界图书出版广东有限公司

地 址 广州市新港西路大江冲 25 号

[http:// www.gdst.com.cn](http://www.gdst.com.cn)

印 刷 湖北新新城际数字出版印刷技术有限公司

规 格 787mm×1092mm 1/16

印 张 14

字 数 250 千

版 次 2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5100-5003-9/D · 0049

定 价 42.00 元

版权所有, 翻印必究

目 录

导 论	001
一、选题缘由与研究意义	001
(一) 选题缘由	001
(二) 研究目的与意义	003
二、相关概念的界定	006
(一) 政治参与	006
(二) 政治参与制度化	008
(三) 农民政治参与制度化	011
三、文献回顾	013
(一) 关于和谐社会的研究	013
(二) 关于农民政治参与制度化的研究	016
(三) 关于和谐社会与农民政治参与制度化关系的研究	019
四、研究框架与研究方法	020
(一) 研究框架	020
(二) 研究方法	021
五、创新点与不足之处	022
(一) 创新之处	022
(二) 不足之处	023
第一章 和谐社会构建中农民政治参与制度化的理论基础	024
一、构建和谐社会提出的时代背景与基本特征	024
(一) 时代背景	024
(二) 基本特征	032

二、马克思主义政治参与的理论与实践	039
(一) 马克思恩格斯关于社会主义政治参与理论的设想	040
(二) 列宁斯大林关于政治参与理论的继承与探索	044
(三) 中国化马克思主义政治参与理论的创新与发展	048
三、和谐社会构建中农民政治参与制度化的地位与作用	054
(一) 农民政治参与制度化是构建和谐社会的重要内容	055
(二) 农民政治参与制度化是构建和谐社会的重要途径	059
第二章 农民政治参与及制度化的历史与现实考量	067
一、农民政治参与及其制度化的历史回顾	067
(一) 改革开放前 农民政治参与制度化的曲折探索	067
(二) 改革开放后 农民政治参与制度化的复归与发展	072
二、和谐社会构建中农民政治参与的制度空间	076
(一) 人民代表大会制度是农民政治参与的基本制度	076
(二) 村民自治制度为农民政治参与提供了实践场所	079
(三) 信访制度是农民政治参与的一项权利救济制度	082
三、和谐社会构建中农民政治参与存在的主要矛盾	084
(一) 政治参与的客观存在与参与意识缺乏之间的矛盾	084
(二) 政治参与的正当性与非制度化政治参与之间的矛盾	085
(三) 政治参与的渠道与政治参与制度缺失之间的矛盾	086
(四) 农民利益整体性与政治参与的分散化之间的矛盾	087
第三章 和谐社会构建中农民政治参与制度化的制约因素	090
一、社会层面的制约因素	090
(一) 城乡二元体制造成农民主体、权利意识的缺乏	091
(二) 城乡二元体制削弱了农民政治参与的社会基础	092
(三) 城乡二元体制侵蚀了农民政治参与的物质基础	092
二、经济层面的制约因素	094
(一) 公民政治参与的水平与经济发展的程度息息相关	094
(二) 经济发展中 农民利益受损引发社会的政治冲突	098
三、政治层面的制约因素	102
(一) 地方政府权力过分集中 阻塞政治参与渠道	102
(二) 政治参与制度不完善、健全 参与渠道不畅	103
(三) 基层政府行为失范与作风不良 阻碍政治参与制度化	113
四、文化层面的制约因素	115

(一) 传统政治文化对农民政治参与制度化的困扰	115
(二) 农民整体自身素质不高 政治参与效能较低	118
(三) 农民的组织化程度低 制约政治参与制度化	120
第四章 和谐社会构建中农民政治参与制度化的基本思路	126
一、农民政治参与制度化的基本目标	126
(一) 广泛的政治参与	126
(二) 合法的政治参与	127
(三) 理性的政治参与	128
(四) 有序的政治参与	128
二、农民政治参与制度化的基本原则	129
(一) 坚持党的领导	129
(二) 维护政治稳定	131
(三) 注重公平正义	132
(四) 崇尚法律至上	133
(五) 坚持有序渐进	134
三、农民政治参与制度化的主要途径	135
(一) 尽快实行果式权力结构 为政治参与制度化提供政治保障 ...	135
(二) 平衡利益制度机制 消除农民政治参与制度化的制度障碍 ...	136
(三) 完善政治参与制度体系 拓宽农民政治参与制度化的渠道 ...	138
(四) 提高农民政治参与素质 培育社会主义和谐社会新型农民 ...	146
(五) 完善利益表达机制 让农民在制度内充分地表达利益诉求 ...	150
结 语	157
附录一	159
附录二	195
主要参考文献	203
致 谢	212

不要把“农民”这两个字忘记了；这两个字忘记了，就是读一百万册马克思主义的书也是没有用处的，因为你没有力量。

——毛泽东

导 论

一、选题缘由与研究意义

（一）选题缘由

政治参与已经成为建设中国特色社会主义国家中公民政治生活不可或缺的部分。本研究的选题基于两个层面的考量：一个是理论层面的；另一个是实践层面的。

从理论层面上讲，新世纪新阶段，我们党不仅提出了构建和谐社会的新理念，而且还提出了扩大公民有序政治参与的新要求。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中，明确提出了构建社会主义和谐社会的重大战略任务，这已经成为我们当今时代的主题。在党的十七大报告中，胡锦涛总书记进一步指出，“构建社会主义和谐社会是贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务，是在发展的基础上正确处理各种社会矛盾的历史过程和社会结果”^[1]。目前，扩大公民有序政治参与不仅是历史发展的总趋势，而且也是党和国家既定的一项战略方针，对此，在党的十五大、十六大以及十七大报告中都有过明确的论述。“坚持国家一切权力属于人民，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与、最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务，管理经济和文化事业。”^[2]这不仅说明我国公民的政治参与得到了党和国家的高度重视，而且表明党和政府在扩大公民有序政治参与方面的决心和期望。扩大公民有序政治参与是构建社会主义和谐社会的必然要求。然而，扩大公民有

[1]《十七大报告辅导读本》[M]。北京：人民出版社 2007 年版，第 17 页。

[2]《十七大报告辅导读本》[M]。北京：人民出版社 2007 年版，第 28 页。

序政治参与必须相应地提升公民政治参与制度化水平,否则,公民政治参与的剧增就会冲破社会秩序,形成“参与危机”,甚至“参与爆炸”,影响社会和谐与稳定。鉴于此,通过政治参与制度的规范和引导,提升公民对社会主义民主政治和国家制度的认同与信任,有利于进一步推进社会主义和谐社会构建的伟大进程。因此,在社会主义和谐社会构建中,不断地满足来自不同社会群体的政治参与愿望和利益诉求,不仅是增强我们党的执政基础,加快政治文明建设,实现社会和谐的路向选择,而且是构建社会主义和谐社会的目标指向。

从实践层面上讲,我国是一个农业大国,农民占有全国人口的绝大多数,他们不仅是社会主义民主政治建设中不可或缺的因素,也是构建社会主义和谐社会的主体力量。农民政治参与制度化水平和程度的高低,既是衡量我国民主政治发展水平高低的重要标志,又是促进农村民主政治发展,实现社会和谐与稳定的重要环节。如果农民不稳定,农村就不会稳定,就意味着我国绝大部分地区不稳定,和谐社会也将会失去牢固的基石。“中国有百分之八十的人口住在农村,中国稳定不稳定首先要看这百分之八十稳定不稳定。城市搞得再漂亮,没有农村这一稳定的基础是不行的。”^[1]农村不稳定,整个政治局势就不会稳定,社会和谐也就无从谈起。因此,在社会主义和谐社会构建中,我们要充分估计和正确认识广大农民的重要地位和作用。广大农民作为构建社会主义和谐社会的主要依靠力量,社会和谐与政治稳定在很大程度上取决于农民政治参与制度化的水平与程度。可以说,农民政治参与制度化的健康发展是实现政治稳定和推进社会主义和谐社会进程不可忽视的因素。

新中国成立以来,特别是改革开放以来,我国广大农村经济社会发生了巨大变化,尤其在实行家庭联产承包责任制后,广大农民的积极性、主动性和创造性得到了前所未有的激发与释放,农村生产力得到了极大的解放,农业生产发展十分迅速,农民生活水平明显提高。社会转型时期,在经济利益的驱动下,广大农民的利益意识不断被唤醒,政治参与愿望和利益表达意识日渐增强,他们政治参与的范围也在不断扩大。但是,我们还必须清醒地认识到,由于种种主客观因素的制约,农民政治参与制度化水平不高,广大农民在政治参与实践中还处于弱势地位,难以有效地表达、维护和实现自身的利益诉求。农民负担过重、农民社会保障缺失、城乡差距过大。到了20世纪90年代末,我国“三农”问题日益尖锐起来。进入21世纪初,在城镇化和工业化迅猛发展的过程中,农民在村民自治、土地征用、房屋拆迁、农村环境污染中,利益不断遭遇不法侵害。尽管广大农民表达、维护

[1] 《十七大报告辅导读本》[M]. 北京:人民出版社2007年版,第28页。

和实现自身利益的意识逐步增强,但是他们在采取体制内政治参与渠道,表达、维护和实现自身利益的环节上经常遭遇来自不同方面的阻碍。比如政治参与权利不平等、理性的政治参与意识缺失、政治参与制度不健全、政治参与渠道不畅通等。继而贿选、越级上访、群体性事件、暴力围攻冲击政府机关、自焚抗议等非制度化政治参与时有发生并呈现扩大之势。这严重销蚀我们党的执政基础、制约政治文明建设的健康发展、影响政治稳定与社会和谐。由此可见,实现农民政治参与制度化,是当前和谐社会构建中广大农民对政治参与实践的迫切需求。

实践表明,当下农民政治参与制度化水平低,难以满足广大农民有序政治参与的愿望与利益诉求,已经成为制约我国政治稳定与社会和谐的一大瓶颈。因此,在构建社会主义和谐社会中,尊重广大农民的利益主体地位,加强农民政治参与制度化建设,保障农民平等的政治参与权利,尽快摆脱政治参与实践中的弱势地位,使其通过健全的政治参与渠道,广泛、合法、有序、理性地参与政治,更好地表达、维护和实现自身合法利益,真正使广大农民成为构建社会主义和谐社会的主体力量,已经成为当下时代最迫切的要求。

总之,关于和谐社会构建中农民政治参与制度化研究,不仅是我们的理论的呼唤,更是广大农民政治参与实践的呐喊。鉴于农民政治参与制度化对我国构建社会主义和谐社会的重要性以及农民政治参与制度化的现状以及存在的主要问题,本书主要以马克思主义政治参与理论为指导,在借鉴国内外相关研究成果的基础上,进一步对构建社会主义和谐社会进程中农民政治参与制度化方面存在的主要问题、制约因素以及农民政治参与制度化的主要途径等方面进行初步的研究和探索。

(二) 研究目的与意义

1. 研究目的

本研究的目的旨在社会主义和谐社会背景下,对农民政治参与制度化的含义及其重要性做一个比较全面的阐述,特别阐释了农民政治参与制度化在构建社会主义和谐社会中的重要地位与作用;对和谐社会构建中农民政治参与和制度化的历史脉络以及农民政治参与的主要制度空间进行客观、具体的描述并概括出农民政治参与中存在的主要矛盾,以便人们对我国当前农民政治参与制度化的整体状况有一个更为清晰、准确的认识;本书较为系统地对农民政治参与制度化的制约因素进行了全面分析,并围绕农民政治参与制度化的基本目标,在坚持农民政治参与制度化基本原则的基础上,对其可行的主要途径进行了深入思考,以提升我国农民政治参与制度化水平,确保广大农民享有平等的政治参与权利,使广大农

民尽快摆脱在政治参与实践中的弱势困境,促进他们广泛、合法、有序、理性地参与政治,更好地表达、维护和实现其合法的利益诉求,进一步实现国家安定团结与社会和谐稳定。

2. 研究意义

在我国总人口中,由于农民占绝大多数,加强和谐社会构建中农民政治参与与制度化研究,给予广大农民平等的政治参与机会,开辟更多畅通的政治参与渠道,满足广大农民政治参与的愿望与利益诉求,进一步提高农民政治素质,实现其广泛、合法、有序、理性的政治参与,维护好、实现好和发展好广大农民的根本利益具有重大的理论价值和现实意义。

(1) 理论意义

关于和谐社会构建中农民政治参与制度化研究,对于进一步丰富我国农民政治参与问题的研究具有重要的理论意义。自20世纪80年代起,我国农村民主政治研究,业已成为国内学术界和理论界关注的热点。他们关注较多的是村民自治、非制度化政治参与、制度化政治参与、政治参与、政治参与意识等方面的研究。然而,对于农民政治参与缺乏宏观、整体研究。鉴于此,本书主要在马克思主义政治参与理论指导下,以构建社会主义和谐社会为视野,围绕农民政治参与制度化,准确地把握农民政治参与制度化的特点及其规律,对我国农民政治参与进行比较全面、系统地研究,有利于进一步丰富农民政治参与的研究内容,更好地推动我国政治参与的理论研究。

(2) 现实意义

在现代民主政治国家,公民政治参与必须通过一整套健全的制度和较高的公民政治素质来实现的。健全的政治参与制度和较高的农民政治素质有利于广大农民合法、有序、理性地参与政治,以实现其政治参与制度化,具有十分重大的现实意义。

第一,有利于实现社会公平正义。公平正义意味着公民享有平等的权利、合理的分配和均等的机会。罗尔斯认为:“在一个健康的现代民主社会中,参与原则要求所有的公民都应有平等的权利来参与制定公民将要服从的法律的立宪过程和决定其结果”^[1]。“较高的水平的政治参与常常导致国民产品更平等的分配。”^[2]农民政治参与与制度化,有助于广大农民平等地参与到政治体系之中,不仅能够使其有效地表达自身政治参与意愿和利益诉求,而且有利于实现广大农民与政府之

[1][美]罗尔斯:《正义论》[M].何怀宏等译.北京:中国社会科学出版社1988年版,第1页。

[2][美]塞缪尔·P·亨廷顿、纳尔逊:《难以抉择——发展中国家的政治参与》[M].北京:华夏出版社1989年版,第79页。

间的良性互动,实现政府决策的正义性,更好地维护广大农民的根本利益,实现社会公平正义。

第二,有利于维护广大农民的合法权益。中国问题的核心是农民问题,农民问题的核心又是农民权益的问题。长期以来,我国广大农民权益遭遇不公平待遇的根源在于政治参与权利的不平等。广大农民不能平等地享有城市居民所拥有的参政、议政甚至执政的机会、场合和渠道。然而,农民政治参与制度化,能够更好地保障农民平等地享有广泛的政治参与权利,有效地防止和纠正政府决策及其政策执行过程中对广大农民利益的忽视与侵害,是农民有效表达、维护和实现其合法权益的重要保证。

第三,有利于增强党的执政基础。农民政治参与制度化可以为广大农民政治参与提供合法渠道,有助于其有效表达、维护和实现自身利益,提高他们对社会主义民主政治和国家制度的认同与信任,增强党的执政基础。“如果农民默许并认同现存的社会制度,他们就会为该制度提供一个稳定的基础。如果它积极反对这个制度,它就会成为革命的载体。”^[1]农民政治参与制度化,能够实现广大农民通过制度化的政治参与渠道,表达自身的政治参与愿望和利益诉求,并维护其自身合法权益。在实现自身合法权益的过程中,广大农民就会产生对国家、政治体系和政治权威的认同与信仰,并产生信赖与支持,从而成为政治体系稳固的基石,有利于增强党的执政基础。

第四,有利于构建社会主义和谐社会。实现社会和谐是人类孜孜以求的社会理想,也是包括我们党在内的马克思主义政党始终不渝追求的崇高目标。构建社会主义和谐社会,是我们党在新世纪、新形势、新情况下,提高党的执政能力,贯彻落实“以人为本”为核心的科学发展观的一项重大举措,切实体现了广大人民群众的根本利益和共同夙愿。农民政治参与制度化,通过进一步完善政治参与制度和提升广大农民自身素质,确保广大农民政治参与的规范化、有序化、制度化,有效地避免政治参与的无序与混乱,促进政治民主建设,有利于构建社会主义和谐社会。

总之,关于和谐社会构建中农民政治参与制度化的研究,有利于实现社会公平正义、维护广大农民的合法权益、进一步增强党的执政基础,落实社会主义民主政治之根本,减少和避免广大农民因体制内政治参与渠道不畅,而去寻求制度外政治参与,有效地满足广大农民的利益诉求,实现社会和谐具有十分重要的理

[1][美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变动社会中的政治秩序》[M].王冠华等译.上海:三联书店1989年版,第267页。

论和现实意义。

二、相关概念的界定

黑格尔指出:“……一门学问的历史必然与我们对于它的概念密切地联系着。根据这概念就可以决定那些对它是最重要最适合的材料,并且根据事变对于这一概念的关系就可以选择那必须记述的事实,以及把握这些事实的方式和处理这些事实的观点。”^[1]这一真知灼见对于本书展开和谐社会构建中农民政治参与制度化研究也是十分适用的。因此,为了更好地开展本书关于农民政治参与制度化研究,在此,我们必须首先就该研究中所涉及的政治参与、政治参与制度化以及农民政治参与制度化等相关概念进行厘清和界定。

(一) 政治参与

政治参与,英文为political participation,来源于拉丁语的“participare”,是现代政治学理论中的一个重要概念。维护社会公平正义,实现公民政治参与的民主权利是现代国家政治社会保持良性运行的基本条件,也是政治现代化的主要表现形式和重要标志。

现代意义上的政治参与思想源自近代民主理论中有关人民主权的思想。在近代西方,卢梭第一次完整地提出人民主权学说,强调人民必须直接行使主权。无论在权力的归属还是在权力的行使上,人民都是政治活动中不可或缺的主体。卢梭的参与民主理论为政治参与提供了比较早的理论根据。美国前总统林肯提出“民有、民治、民享”的政治思想则进一步推进了政治参与思想的发展。19世纪法国著名政治思想家托克维尔第一个从实践和理论意义方面论及公民政治参与。他把“民主”看做是一种多数人掌权的政府组织形式和政治制度,是以人民主权学说为基础的政权形式,是人民共同参与的政府,即“代议制政府”。尽管如此,直到第二次世界大战结束以后,关于“政治参与”的概念才被西方学者首先开始使用并进行研究。

目前,国内外学者对政治参与概念的界定有着诸多阐释,说法不一,由于其各自研究视角和方法各异而呈现出不同的特点,其中比较有代表性和影响力的观点有以下三种:

第一,合法程序论。该观点认为,只有根据法定程序参与政治的行为,才称之为“政治参与”,即合法的政治参与才可称谓政治参与,否则,不属于政治参与的范畴。美国学者尼和伏巴在其《政治参与》一书中指出,政治参与是指平民或多或

[1][德]黑格尔:《哲学史讲演录》第一卷[M].北京:商务印书馆1981年版,第4页。

少影响政府人员的选择及(或)他们采取的行动为直接目的而进行的合法活动。我国大多数学者也持此类观点,如王浦劬等学者就把政治参与定义为,“普通公民通过各种合法方式参加政治生活,并影响政治体系的构成、运行方式、运行规则和政策过程的行为”^[1]。这种观点强调了合法性在公民政治参与中的重要地位,并视之为判断是否为政治参与的重要依据。同时,国内持有这种观点的学者还强调合法参与在政治参与中的普遍性与经常性。比如《中国大百科全书·政治学》关于政治参与的定义是:“公民自愿地通过各种合法方式参与政治生活的行为”^[2]。以上观点的不足之处,就在于把不合法、不符合程序的政治参与行为均排除在政治参与之外,缩小了政治参与概念的外延。这与我国当前农民政治参与的实际情况是矛盾的。当前,在我国农民政治参与中不乏以暴力等非法的方式抗议地方政府违法强加给他们不合理要求而出现的群体性事件。

第二,影响决策论。该观点认为,公民政治参与的目的旨在为争取、实现和维护自身的利益而参与社会政治过程,以直接或间接的方式影响政府的决策。如美国著名学者塞缪尔·P·亨廷顿和纳尔逊把政治参与界定为“平民试图影响政府决策的活动”^[3]。又如,我国台湾学者认为,“政治参与是指公民通过投票、组党、加入政治的利益集团等活动,用以直接或间接地影响政治之决定的行为”^[4]。我国也有一些学者认为,“政治参与是指公民为了争取、实现和维护自己的利益而参与社会政治过程,以直接、间接的方式影响政治决策的行为”^[5]。此类观点的不足之处就在于过分看重政治参与的结果,而忽视了政治过程中的其他环节,比如决策执行、反馈环节、制度建设等方面。

第三,观念一行为论。持有此类观点的学者认为,政治参与不仅包括参与行为,而且包括与政治相关的认知等观念形态,如参与主体的政治思想、态度和意识等。美国学者巴恩斯和政治心理学家威廉·F·斯通,就将公民在日常生活中阅读政治文章和收看电视新闻都纳入公民间接的政治参与范畴之列。该观点看到了观念形态与政治参与行为之间的密切关系。但是,人们对政治过程的认知无论是心理上还是表面上,并不意味着就卷入到该进程中,人们认知等观念形态至多是其政治参与的前提条件和解释个人政治参与与否的原因。实际上,观念变成行为

[1] 王浦劬:《政治学基础》[M].北京:北京大学出版社2006年版,第166页。

[2] 《中国大百科全书·政治学》[M].北京:中国大百科全书出版社1992年版,第485页。

[3] [美]塞缪尔·P·亨廷顿、纳尔逊:《难以抉择——发展中国家的政治参与》[M].北京:华夏出版社1989年版,第12-13页。

[4] 罗志渊:《云五社会科学大辞典·政治学卷》[M].台湾:台湾商务印书馆1971年版,第193页。

[5] 周平:《论我国改革过程中的政治参与》[J].《云南社会科学》1991年第4期。

还需要一个“外化”和构建一个良好制度环境的过程。

综上所述,以上三种观点都揭示了政治参与的一般要素,即政治参与主体、方式、目的以及行为。但是,政治参与的概念随着时代变化、地域不同、文化差异而没有固定的解释和界定。因此,结合我国国情以及政治特点,鉴于本书研究对象的特殊性,在借鉴前人研究成果的基础上,本书从广义的角度给政治参与概念做一个比较通用的界定,以便把我国构建社会主义和谐社会进程中出现的不合法的政治参与形式也纳入我们政治参与制度化研究范畴之中。为此,本书将政治参与定义为:一个国家的普通公民和社会组织,通过一定方式和渠道试图影响政府决策,以表达、实现和维护自身利益诉求的行为。

(二) 政治参与制度化

事实上,社会发展早已向人们提出了政治参与制度化的问题,也已经引起世界各国政府的重视,但学术界对政治参与制度化进行专门研究的时间还比较短。目前,人们对政治参与制度化这一概念的界定尚无统一的定论。因此,明确政治参与制度化的内涵,对于在前文厘定政治参与概念的基础上,准确地理解农民政治参与制度化概念以及该研究的展开都具有十分重要的意义。

要准确地把握政治参与制度化这一概念,我们必须首先厘定“制度”的含义。何谓制度?关于制度,不同学者也持有不同的观点,代表性的认识主要有:第一,它是一种规范或规则。社会学学者伊恩罗伯逊认为,“制度是非常稳定地组合在一起的一套规范、价值标准、地位和角色,他们都是围绕着某种社会需要建立起来的”^[1]。新制度经济学家道格拉斯·C·诺思认为,“制度是一个社会的游戏规则,更规范地说,它们是为决定人们相互关系而人为设定的一些制约”^[2]。罗尔斯也同样把制度理解为一种公开的规范体系。这一观点与我国《现代汉语词典》中关于制度是指“要求社会成员共同遵守的、按一定程序办事规程”的含义是十分相似的。第二,它是一种社会基本结构。这一观点把制度等同于社会形态或社会结构,以往我国学者主要以此种观点理解和界定制度的含义。如“社会主义制度”、“资本主义制度”,等等。第三,它是一种“集体行动”。康芒斯认为,“我们可以把制度解释为‘集体行动控制个体行动’”^[3]。第四,它是一种行为模式。美国著名学者塞缪尔·P·亨廷顿认为,“制度就是稳定的、受珍重的和周期性发生的行为

[1][美]伊恩·罗伯逊等:《社会学》(下册)[M].北京:商务印书馆1990年版,第100页。

[2][美]道格拉斯·C·诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》[M].上海:上海三联书店1994年版,第3页。

[3][美]康芒斯:《制度经济学》(上卷)[M].北京:商务印书馆1962年版,第87页。

模式”^[1]。英国社会学家米切尔也持此类观点。他认为,“制度是已建立的行为方式”^[2]。第五,它是一种组织。托马斯和诺斯把制度与组织看成是一回事,“一个有效率的经济组织在西欧的发展是西方兴起的原因所在”,因为有效率的经济组织能够“在制度上作出安排和确立所有权以便造成一种刺激,将个人的经济努力变成个人收益率接近社会收益率的活动”^[3]。

马克思主义经典作家认为,人类社会不过是人与人社会关系的总和。在对资本主义制度深入研究的基础上,马克思、恩格斯认为,制度的逻辑起点是人的需要。在《德意志意识形态》一文中,马克思在深刻揭示制度起源和本质的基础上,认为制度实质上是生产关系及其所体现的社会关系的产物,规范和调整人的行为及其社会关系。可见,在马克思、恩格斯看来,制度就是人类社会中规范和调整人的行为及其社会关系的准则。

根据以上关于制度的不同观点,概括地说,制度就是约束和规范人们社会关系和社会行为的规范体系。从广义上讲,制度包括非正式制度和正式制度。非正式制度包括价值观、伦理规范、道德规范、风俗习惯等,而正式制度则是指国家以法律等形式明确规定的带有一定强制性的规则和规范。从狭义上讲,制度仅包括正式制度。本书所涉及的制度仅限于狭义的制度范畴,即规范、协调人们行为和相互关系的一系列带有一定强制性的正式制度,如国家颁布的各项法律、制度等。它的作用旨在能够规范和约束个人、社会的活动和行为,以协调社会关系的和谐有序地发展。邓小平指出:“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至走向反面”^[4]。可见,制度是何等重要。就政治参与而言,良好的制度作为政治参与的载体,是人类文明的政治意识转化为人类文明的政治行为的重要桥梁和纽带。

何谓制度化?关于制度化,不同学科也持有不同的观点。政治学认为,近现代以来,人类活动空间的日益扩大,人们的社会交往愈加复杂,为了避免复杂社会交往中的冲突,确保有序的社会秩序,制度规范发展较快,所以,制度化是人类制度建设发展的历史产物。它具有控制、强化、组织功能,能够促进整个社会和谐有

[1][美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》[M].王冠华等译.上海:上海人民出版社2008年版,第10页。

[2][英]邓肯·米切尔:《新社会学词典》[M].蔡振杨等译.上海:上海译文出版社1987年版,第177页。

[3][美]道格拉斯·C·诺思、罗伯斯·托马斯:《西方世界的兴起》[M].历以平、蔡磊译.北京:华夏出版社1999年版,第5页。

[4]《邓小平文选》第二卷[M].北京:人民出版社1994年版,第333页。

序、良性运行。社会学认为,“制度化最初是指群体和组织的社会活动从特殊的、不固定的方式向被普遍认可的固定模式的转化过程。它是群体和组织发展和成熟的过程,也是整个社会生活规范化、有序化的变迁过程”^[1]。具体包括确立共同的价值、制定统一的规范、机构的生成与建构过程。可见,社会学不仅强调制度建设,而且更加关注制度的社会化。因此,制度化是一种动态的过程,是指社会成员生活和行为规范化、有序化的变迁过程,是整个国家制度体系日益完备和人们对制度认同的渐进过程。在此意义上,政治参与制度化就是强调,把公民政治参与的形式、内容、途径、渠道等要素及环节以制度的形式固定下来,获得公民认同,并进一步“外化”为公民的一致行为,实现合法、规范和有序地参与政治的过程。

塞缪尔·P·亨廷顿认为,“制度化是组织和程序获取价值观和稳定性的一种进程”^[2]。它主要具有两个方面的功能:一是控制功能。它有利于将一系列的规范和规则内化为社会成员的觉悟,实现对社会的控制作用。二是秩序功能。它有利于统一规则、完备制度,促进整个社会形成良好的秩序。经济和社会的发展必然会带来公民政治参与要求的扩大,如果政治制度化水平比较低,公民政治参与愿望和利益诉求难以通过合法的渠道得以有效地表达与维护,公民政治参与的剧增就会冲破当时的社会秩序,形成“参与危机”,甚至“参与爆炸”,影响社会和谐与稳定。可见,制度化又是何等重要。

制度化与制度相比较,更具行为化和动态性。它不仅指公民按既定社会角色,以一种稳定的行为模式行事,而且也指制度的各种构成要素不断发展,相互结合,使社会关系从无序转向有序的过程。明确制度和制度化的含义之后,根据本书对政治参与的界定,政治参与制度化实际上就是围绕政治参与制度的建立、完善以及人们政治参与制度“内化”与“外化”两个过程展开的。那么,政治参与制度化就可以理解为,把公民和社会组织的政治参与行为纳入制度规范的渠道之中,使政治参与的制度规范日渐完备,获得公民认同并外化为公民一致行为模式的过程。它的价值取向就是形成合法、有序、合理的政治参与秩序。在现代民主社会,不断扩大的公民政治参与业已成为不争的事实,要保持政治稳定、社会和谐,必须在充分尊重宪法和法律的前提下,对公民政治参与的内容、方式、途径等,用法律、制度的形式将其固定下来,促使人们按一定的制度规范从事政治参与活动,切实做到有法可依,依法参与,实现公民政治参与制度化。

本书认为,政治参与制度化主要包含两层含义:其一,是把公民政治参与的

[1]《中国大百科全书》[M].北京:中国大百科全书出版社1990年版,第477页。

[2][美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》[M].王冠华等译.上海:上海人民出版社2008年版,第10页。

合理诉求以合法的、公民认同的法律、制度规范确定下来,并使其逐步完善的过程;其二,是通过提高公民政治素质,促进政治参与的制度意识由刚性的外部约束“内化”为公民个体内心固有的自觉意识和行为的过程。也就是说,公民的政治参与与必须而且能够在制度范围内实现,并且参与制度必须得到公民的认同和内化,否则,公民政治参与缺乏制度保障或者公民个人或社会组织对制度不认同,在公民政治参与实践中就可能导致社会混乱,影响社会和谐与稳定。塞缪尔·P·亨廷顿曾经指出,当一个国家公民政治参与需求增加时,“如果其政治体系无法给个人或团体的政治参与提供渠道,个人和社会群体的政治行为就可能冲破社会秩序,给社会带来不稳定”^[1]。由此可见,在公民政治生活中,政治参与制度化显得尤为重要。

(三) 农民政治参与制度化

在厘定政治参与和政治参与制度化概念之后,我们还必须对什么是农民政治参与制度化做出明确的回答。特别是,改革开放以后,针对农民阶层的分化,本书研究中的农民具体指向哪些群体呢?为了更好地界定和谐社会构建中农民政治参与制度化研究中政治参与主体的范围,首先有必要对农民这一概念进行一定的分析和限定。

目前在我国学术界和理论界,关于“农民”概念的界定仍然存在分歧,其中有以下三种比较有代表性的观点:

第一种观点,是以居住地来划分。所谓“农民”就是指所有在农村居住的人。有学者认为,那些主要以农业为谋生手段,长期居住和生活在农村的人口,不论男女老少,也不论其是否具备劳动能力,都属于农民范畴。在现实生活中,我们经常提及的农民,其实就是指此类意义上的农民。事实上,总有一部分农民身份的人不是在农村居住,而是长期居住或生活在城镇。同样,也有一部分人长期在农村居住或生活,却又不是农民身份。可见,农村居民和农民存在交叉现象。

第二种观点,是以户籍来划分。所谓农民就是指具有农村户口的人。这一观点在我国一直都比较盛行。改革开放以前,由于我国户籍制度的强制,户口在农村的所有人口基本上都在农村居住和生活。但是,改革开放以后,由于我国户籍制度有所松动,引发了农村人口的流动。现在一些进城务工的农民,有的不再以农业为生,甚至有的不再居住在农村,却仍然持有农村户口。尽管如此,人们仍然把这一人群纳入农民范畴。其实,随着我国城镇化和工业化的迅速发展,这一部分人已经发生了分化,不再属于农民范畴。

[1][美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变革社会的政治秩序》[M].北京:华夏出版社1998年版,第56页。