



中国民主

通向大国之路的

大国策

为中国策

为国是谋



基层民主



主 编 唐 晋
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

大國之道 在明明德 在親民
強國之鑒 在止于至善



通向大国之路的
中国民主

大国策

为中国策

为国是谋

基层民主

主 编 唐 晋
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大国策：通向大国之路的中国民主 基层民主/唐晋主编. —北京：人民日报出版社，
2009. 5

ISBN 978 - 7 - 80208 - 840 - 5

I. 大… II. 唐… III. 基层组织 - 社会主义民主 - 建设 - 研究 - 中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 074458 号

书 名：大国策：通向大国之路的中国民主 基层民主

出 版 人：董 伟

主 编：唐 晋

责任编辑：周海燕

出版发行：人民日报出版社

社 址：北京金台西路 2 号

邮政编码：100733

发行热线：(010) 65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线：(010) 65369530

编辑热线：(010) 65369514

网 址：[www. peopledaily. press. com](http://www.peopledaily.press.com)

经 销：新华书店

印 刷：北京市梦宇印务有限公司

开 本：16

字 数：229 千字

印 张：14

印 次：2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 80208 - 840 - 5

定 价：39.80 元

法治成就大国

——《大国策》系列丛书导言

高全喜

《大国策》丛书，旨在为处于转型时期的中国读者提供一份思想的盛宴，为治国理政者提供一份决策参考。丛书共四十多册，荟萃学者五六百人，其主题集中于大国之路和强国之鉴。我曾经主编《大国》学术丛刊，对于现代国家的法政建设有自己办刊的思考，今受嘱谈点感想，权且作为导言。

中国历来就是一个大国，这没有什么可争议的，上下五千年，纵横八千里，无论从历史还是从现实来看，我们的自然禀赋、人口规模、社会结构，乃至意识形态、人文风情，等等，都注定了我国是一个大国。但是，大国不等于强国，更不等于优良的法治之国。对于现代中国人来说，如何从内政上厘清一个大国与强国之间的本质性不同，在外交上构建一种国与国之间的责任关系，需要我们有一双“法眼”。

我们所处的时代已经不同于古代，古代王朝政治的国家治理经验，例如被某些学者所褒扬的“德治”、“峻法”，以及“朝贡体系”，等等，在当今世界，已经失去了原初的功能和效用，现代社会迫使我们建设一个新型的国家，即法治国。一个社会犹如一个活的生命体，法治是其中的骨骼和精髓，其他的所谓国之“大”者，不过是一堆肉泥而已。一个国家如果没有法治，尤其是正义的法律之治，它的国土再大，人口再多，资源再丰，历史有多辉煌，文化有多灿烂，人民有多勤劳，这一切的一切，不

过是人家或列强口中的尤物。

中国的近现代史,从某种意义上来说,就是一部寻求法治国的挫折史。我们知道,鸦片战争以来,中国这个老大的帝国逐步崩溃了,但如何重新建设一个共和国,却是歧路复歧路。我们有康梁变法、孙中山革命、“五四运动”和马克思列宁主义,有对于“德先生”、“赛先生”的呼吁,有实业救国、科学救国的梦想,直到今天,我们才意识到要建设社会主义的“法治国家”。我认为,强国梦的关键在于法治,只有法治国才能成就一个真正的大国,一个在当今全球化时代的强国。

建设一个强大的国家,必须有凝聚力,有支撑一个国家的法律和政治制度。从人类历史的经验来看,凡是真正的持续强大的国家,而不是消耗型的短暂的所谓一时之强国,必定是一个法治国,法治不但可以维护和保障一个社会秩序的稳定,树立国家的权威,而且可以使人民自由和幸福。法治与自由并不矛盾,恰恰相反,只有法律才能防范他人或政府的恣意侵犯,为人民自由地从事经济活动提供规则与秩序。法治是一个国家经济繁荣的基础,凡是法治优良的国家,人民追求财富的合法欲望不会受到压抑,私人财产受到严格保护,市场经济和市民社会在有效法律的调节之下健康而有序地发育和成长,经济和贸易必定繁荣兴旺,充满活力。

从西方近代资本主义的发展史中,我们可以看到,即便是一个政治上专制的国家,但只要它的法律制度是独立的、公正的和有权威的,也仍然可能成为一个强国,例如英国和法国的有限君主专制时期就是如此。当然,如果能够继承自己的政治文化传统,建设一个自由、民主、共和的法治国家,那么,一个自然禀赋上具备了大国条件的国家,就必定是一个强国,而且是一个自由的强国,人民在这样的国家里充分享受了作为大国国民的自由、福祉和荣耀。因此,他们发自内心地把这个国家视为自己的祖国,可以奋不顾身地为自己的祖国牺牲,这就是哈贝马斯等人所说的“宪法爱国主义”,或公民爱国主义。其实,这种爱国主义可

以追溯到古代罗马共和国,正像西塞罗所指出的,罗马人民对于国家的热爱,与其说是对于它的国土,不如说是对于它的法律,对于共和国的政体制度。这种宪法爱国主义与近代日耳曼国家的基于民族精神的爱国主义是大不相同的。

今天在中国的语境下重新思考建设自己的强大的国家,我认为,法治国以及与此相关的法律意义上的爱国主义更具有本质性的积极意义。在近二百年的中国近代历史中,我们的国家建设屡屡受挫,虽然其中的原因是多方面的,但法治不彰显然是一个根本性的原因。要说,我们不缺乏奋斗的勇气、革命的精神和爱国的激情,也不缺乏建国方略、五年纲要和十年规划之类的一系列政治、经济和文化的方针政策,但令人遗憾的是,我们少有法治主义的保守和审慎精神,少有法治国的恒久的建设目标。

因此,建设一个法治国便成为首要的国家主题。法治昌明,政体稳定,人民才有追求财富的欲望和恒心,国家的税收才源源不断,公民美德才得以光大。对此,休谟曾经有精辟的论述,他说:“在所有杰出的留有难忘成就的人物中,首要荣誉看来应属于立法者和国家缔造者,因为他们为保障后代的安宁、幸福和自由,留下了法律制度和政治体制。”

在当今国际社会,人们经常谈到大国责任,做一个负责任的大国,这是大国或超级大国对于今日世界的基本承诺。随着中国的崛起,把中国视为理所当然的大国,并要求其承担必要的大国责任,这似乎已经成为国际社会的一致吁求。

我们看到,无论是从内政还是从外交来说,国家责任都是我国目前面临的一个中心课题,而这一切又都必须依靠法治,法治国是实现国家责任的基础。在国内政治领域,作为国家的治理者和领导者,它的权力是人民赋予的,有责任保障人民的权利不受侵犯,有义务维护政治、经济和社会秩序的稳定、和平与安宁,有责任和义务惩治腐败,建立廉洁、高效的法治政府。在对外关系方面,随着中国的日益强大,关于中国威

胁的论调甚嚣尘上,对此,我们虽然提出了和平发展与和平崛起的方略,但国际社会的担心并没有太大的改观。这是为什么呢?在我看来,关键是法治还没有落实到位,也就是说,由于怀疑我们还不是一个法治国,所以对于我们的承诺,国际社会还大多视为政治上的修辞。

其实,建设社会主义的法治国家,对于我们不仅具有内政的意义,而且还具有深远的国际意义。在当今世界,所谓大国责任,最基本的是意味着法律上的责任,即一个国家在法律制度上要承担的国际责任。它首先要求的是一个法治政府的存在,一个遵循法治的国家,才可能是负责任的,否则无论如何表白,都具有权宜之计的性质。因此,和平发展也好,和平崛起也罢,关键在于要切实地建设一个法治国家。就近代世界历史来看,到目前为止,还没有出现过两个民主法治的国家开战的事件,所以,所谓民主和平论就成为了当今和平论的一个主流理论。无论从近期的国家事务还是长远的民族未来来看,世界和平对于中国来说都是非常必要的,因此,我们有理由把法治国的建设置入国际环境的大背景来考虑。

当然,中国在国际事务做负责任的大国,并不意味着要与美国一致,也不意味着非要与美国对抗。关键在于要做一个具有独立主体意识的国家,而这个国家意识不是某个人或某个集团的一己之私,而是国家利益,是法治下的国家人格,体现的是人民的意志。就目前的情况来看,我认为我们要警惕两种极端的态度,一种是民粹主义的极端情绪,另一种是极端的亲美主义。在我看来,这两种态度都是盲目的、幼稚和非理性的。政治是一种审慎的技艺,需要政治上的实践理性和一个民族的政治成熟。

我们有理由相信,只要我国坚定不移地走法治国家的建设道路,我们就有可能建立国家的自主性,从贫弱的大国走向富强的大国,走向对内对外都负责任的自由的大国。

目录

CONTENTS

法治成就大国

——《大国策》系列丛书导言 高全喜 / 001

目录

村级民主“好得很”还是“糟得很”？

村级民主“好得很”，是因为目前在我国的 60 多万个建制村中，绝大多数进行了 7 次以上的村委会换届选举，98% 以上制定了村民自治章程和村规民约，90% 以上实行了村务公开制度，在 20 多年时间里村级民主获得了空前发展。也有人说村级民主“糟得很”，在村委会选举中，当选的大多是“四种人”，即所谓“富人”、“强人”、“恶人”和“头人（宗族）”，贿赂性和强迫性选举充斥其间。尽管国内对于“村级民主”至今有褒有贬，但它作为中国农村改革的三项成就之一，在国际上一直好评如潮。1998 年克林顿访问西安时，曾将中国的村民自治称为“自由的微风”。

现代国家的建构与村民自治的成长 徐 勇 / 002

党管干部体制下的基层民主试改革 徐湘林 / 019

基层民主和村庄治理 王淑娜 姚洋 / 031

被动城市化过程中的村庄权力格局与村干部角色

..... 杨善华 王纪芒 / 045

“后选举时代”怎样促成真正的村民自治 全志辉 / 052

乡土精英治理：当下农村基层社区治理的可行模式 张 铭 / 058

国家与社会关系中的村民自治	付小刚 / 073
---------------------	-----------

中国农村村民自治运行的区域特征与经济背景	
----------------------	--

.....	肖唐鏖 石海燕 / 083
-------	---------------

居委会直选:基层民主从农村蔓延至城市

农村村委会直选试验 10 年后,城市居委会直选也拉开了序幕。1998 年青岛市首次开启城市社区直选,随后上海卢湾区和浦东新区、北京石景山区先后进行社区直选试点。我国从 2002 年开始社区直选的逐步普及工作,目标是在 2010 年前使城市社区直选覆盖面达到 50%,目前宁波已经成为全国首个城市社区全部实现直选的城市。中国的基层民主实践,基本完成了从农村走向城市的历史跨越。

培育城市公共空间的社会基础	张 静 / 098
---------------------	-----------

“倾听城市”:都市治理的审议民主	黄 岩 / 114
------------------------	-----------

中国城市社区的公民社会建设:一条新路径的考察	陶传进 / 123
------------------------------	-----------

乡镇长直选:民主逻辑再次延伸

村委会直选和居委会直选不涉及政体问题,因此不存在逾越不了的法律障碍。但乡镇长直选不同,由地方人大选举基层政府负责人的惯例受到严峻挑战。20 多年的基层民主实践,为乡镇长直选提供了现实推动力。四川的步云乡、深圳的大鹏镇率先启动乡镇长直选试点,1998~2001 年河南、广西、湖北等省先后加入乡镇长直选改革行列。2001 年 7 月,乡镇长直选试验被紧急叫停,取而代之的是包容了乡镇长选举在内的乡镇党组织的选举试验。

乡镇长直选的民意基础	肖唐鏖 / 135
------------------	-----------

乡镇长直选与乡镇人大的角色转换	邹树彬 / 149
-----------------------	-----------

解决乡镇长直接选举的体制性矛盾	艾理生 / 156
-----------------------	-----------

业主委员会:公民意识的萌芽

业主委员会是一个城市社区更基层的自治组织,以居民小区为单位,致力于以民主协商方式维护业主权益。业委会的成立不是由政府推动的,而是业主自发形成的维权组织,选举过程完全公开、透明。这种自下而上的民主组织,凸现了当代中国公民意识和自我规划能力的提升。中国人民大学夏建中教授认为:城市业主委员会是“中国城市社会历史上第一个真正的公民社会的雏形”。

中国公民社会的先声	夏建中 / 166
城市业主维权运动	邹树彬 / 177
我国城市房屋拆迁中的若干法律问题	胡锦涛 王锴 / 186
社区治理与可持续发展	毛寿龙 陈建国 / 194
住房改革进程中的公民社会发育	张敏杰 / 202

村级民主“好得很”还是“糟得很”？

村级民主“好得很”，是因为目前在我国的 60 多万个建制村中，绝大多数进行了 7 次以上的村委会换届选举，98% 以上制定了村民自治章程和村规民约，90% 以上实行了村务公开制度，在 20 多年时间里村级民主获得了空前发展。也有人说村级民主“糟得很”，在村委会选举中，当选的大多是“四种人”，即所谓“富人”、“强人”、“恶人”和“头人（宗族）”，贿赂性和强迫性选举充斥其间。尽管国内对于“村级民主”至今有褒有贬，但它作为中国农村改革的三项成就之一，在国际上一直好评如潮。1998 年克林顿访问西安时，曾将中国的村民自治称为“自由的微风”。

现代国家的建构与村民自治的成长

徐 勇

如果从 1987 年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》的颁布算起,村民自治作为一项国家法律确定的制度已确立 20 多年。在这一期间,村民自治制度一方面成为亿万农民的政治实践和日常行为;与此同时,有关村民自治的争论也一直伴随着村民自治的实践进程。最有代表性和极端的批评言论是沈延生先生于 1998 年《中华人民共和国村民委员会组织法》修订颁布之际发表的 5 万字的长篇论文《村政的兴衰与重建》。在该文中,沈先生断言“村民自治作为一种‘基层群众性自治’,无论是在马恩列斯著作中,还是在政治学理论中,均找不到它的理论源头”,“是一种理论上的怪胎”,“唯一倡导者是彭真”,“只是民政部门前途未卜的一块自留地”。事隔数年,沈先生对自己的观点做了一些修正,表示“对特定背景下理论提出者的良苦用心也要有‘同情的理解’”,但还是希望“尽快抛弃‘群众性自治’的理论怪胎”。其他有关批评村民自治的声音也屡屡听到。由于本人是最早研究村民自治者,因此受到的批评也最多。现在,村民自治不仅存活着,而且在成长着。当然,它的成长还会面临各种议论,也需要进一步研究。所以,本人试图从现代国家建构的视角,探讨村民自治在中国发生与发展的历史进程。

政权一政党一群众:村民自治的背景

当代中国村民自治产生的历史条件是什么呢?最主要的是两点:其一,村民自治作为一种国家法律制度,是在现代化背景下的国家建构中产生的;其二,村民自治作为一种政治实践活动,是在由亿万农民构成并极具传统性的乡

村社会中发生的。因此,现代国家和农民社会是我们理解村民自治发生的两个支点。

进入20世纪,中国愈来愈深地卷入现代化进程中。现代化作为一种进程,是一种全方位的历史变迁,其中,建构一个现代国家,既是现代化的逻辑结果,也是现代化的推进动力。而现代国家至少包括两个不可分离的部分,一是作为领土单位的民族国家,一是作为政治制度的民主国家。但中国现代国家建构所要面对的却是一个有着数千年农业文明传统和主要人口为农民的社会。建构现代国家,占人口绝大多数的农民成为决定性的政治力量。村民自治作为将农民带入国家政治的一种方式,是根据政权—政党—群众的历史顺序逐一展开的。

传统中国,农民处在政治的边缘。受经济和技术条件所限,中央权力并不能直接达致乡村田野。由此形成两个极端:一极是纵向的政治权力高度集中于中央,实行中央的绝对统治;一极是横向的实际统治乡村社会的权力高度分散于各个村落共同体,构成上下分立、国家统治与乡村自治分治的治理体系。“王权不下县”,国家体制性的正式权力只到县一级为止,县以下主要依靠非体制性的权力进行治理,形成“县官治县,乡绅治乡”的“上”型权力格局。在这一格局下,农民所直接面对的是乡绅、族长、头人等组成的一个个“小主权者”,农民与国家的联系主要是纳税服役。正如孙中山先生所说:“在清朝时代,每一省之中,上有督抚,中间有府道,下有州县佐杂,所以人民与皇帝的关系很小。人民对于皇帝只有一个关系,就是纳粮,除了纳粮之外,便和政府没有别的关系。因为这个缘故,中国人民的政治思想就很薄弱,人民不管谁来做皇帝,只有纳粮,便算尽了人民的责任。政府只要人民纳粮,便不去理会他们别的事,其余都是听人民自生自灭。”除了纳税以外,农民与国家缺乏有机的联系,从而导致“一盘散沙”的离散状态。就一般民众而言,个人生活和交往关系由内向外:个人—家庭—家族(扩大了的家庭)—地方—国家。由此才有了家族主义、地方主义而少有现代国族主义。孙中山是现代国家在中国的创立者。他深刻地反思了为什么作为人口最多的中国在西方列强的入侵下不堪一击,甚至有亡国灭种之忧的原因,这就是“一盘散沙”。他认为,“中国人最崇拜的是家族主义和宗族主义”,“中国人的团结力,只能及于宗族而止,还没有扩张到国族。”因此,要建构一个现代国家,首先必须将分散和外在于政治的农民组织到国家体系中来,使他们成为政治上的现代国民。这就需要从纵向上建立

农民与国家沟通的治理体制。正是基于此,自晚清开始,国家政权开始由县到乡村,出现了所谓“政权下乡”的过程。要实现权力集中和渗透的国家目的,需要有相应的制度构造。从晚清新政到孙中山,都以地方自治制度为框架。孙中山集中表达了地方自治的理念:“以当地人,用当地财,办当地事。”他的地方自治理论有两个特点:一是以县为自治单位,二是以民权为基础,“移官治于民治”。他的结论是:“中华民国之建设,务当以人民为基础;而欲以人民为基础,必先先行分县自治。”孙中山试图以民权民治为渠道,以地方自治为基础,建立国家与民众的政治联系,改变传统的上下分立阻隔、国家统治与乡村自治分治分割的权力格局。中华民国时期的“政权下乡”基本上是按照孙中山的理念展开的,在乡村社会建构起县、区、乡的政权体制。

但是,民国时期的“政权下乡”没有能够取得预期的成功,无论是权力集中,还是权力渗透,都遭遇到严峻挑战。首先,“政权下乡”遭到传统乡村精英的抵制。乡村社会长期以乡村精英治乡。传统精英摇身一变进入新的体制后,继续把持地方和乡村的统治权,“政权下乡”的后果是“新瓶装旧酒”。与此同时,晚清以来的乡村精英发生了重大变化,他们中的相当多数不再借助于国家功名和乡土威望的“道德权威”,而蜕变为“利益获取者”,特别是可以借助国家权力“赢利”,成为“土豪劣绅”。其次,国民革命赋予农民以民权,却没有兑现,特别是承诺的“平均地权”等对农民来说最为紧迫的民生问题没有能够解决。相反,国民党庞大的军队和连年的战争使农民不得不支付更多的赋税和兵役。因此,处于政治边缘的农民并没有因为“政权下乡”而进入国家中心。而将外在于政治的广大农民带入国家政权体系的是中国共产党。亨廷顿通过研究发展中国的政治体制与乡村动员,认为,“一个政党如果想首先成为群众性的组织,进而成为政府的稳固基础,那它就必须把自己的组织扩展到农村地区。”“政党是一个现代化组织,为成功计,它又必须把传统的农村组织起来。”国民党是一个由上层人士组成的精英型而不是群众性的政治组织,未能将乡村动员起来支持国民革命和之后的民国政府。在国民党忙于以城市为中心自上而下建立政权体系之时,后崛起的中国共产党却迅速将重心移向农村,通过动员农民,在农村建立革命根据地,以在全国获得政权。中国共产党得以将农民带入国家政治生活的成功之处,不在于自上而下的建立政权体系,而在于“政党下乡”,通过自下而上的底层革命,以从根本上改造传统的精英统治的结构。其主要内容是以农民为主体,以土地问题为核心。从民主革命时

期的土地革命到中华人民共和国建立后的土地改革,都体现着这一理念。土地改革不仅仅是一场经济革命,更是一种政权基础的重建。通过土地改革及相伴随的清匪反霸,推翻实际控制乡村的地主势力,从而将千百年以来实际控制乡村的统治权第一次集中到正式的国家政权组织体系中来。此外,土地改革在给农民分配土地的同时,也增强了农民对政权组织的认同,使农民第一次具体意识到这一政权是属于自己的。民国时期赋予农民以抽象的民权地位得以实现,并增强了中央权力对农村基层的渗透能力。作为土地改革的领导者之一的杜润生深刻地指出,土地改革是“农民取得土地,党取得农民”。它的历史意义在于,“彻底推翻乡村的旧秩序,使中国借以完成 20 世纪的历史任务:‘重组基层’,使上层和下层、中央和地方整合在一起。使中央政府获得巨大组织和动员能力,以及政令统一通行等诸多好处。这对于一个向来被视为‘一盘散沙’的农业大国来说,其意义尤为重大。”通过土地改革,不仅政权组织第一次真正地下沉到乡村,而且摧毁了非正式权力网络的根基。

土地改革使农民获得了土地权,但出于对分散经营的传统农业改造,防止新的社会分化和为工业化提供积累的需要,土地改革完成不久就开始了农业的社会主义改造。其重要内容就是将农民组织起来,实行集体化。政权组织建设与经济组织建设合为一体,并因此发展为“政社合一”的人民公社体制。第一,通过生产资料的集体所有,将分散于农民之中的经济权力集中于政权组织体系。如果说土地改革只是将乡村的政治统治权集中于国家手中,那么,经过集体化建立的公社体制,则将散落于农民社会之中的经济社会权力也高度集中在国家之手。乡村权力的集中程度达到从未有过的程度。第二,公社体制将所有的农村居民都改造为统一的公社社员。这种社员身份没有亲缘、地缘之分,也弱化了对家族和地方的认同。农民作为公社社员,不仅是生产者,同时也是政权组织体系的成员,并因此具有国家身份。第三,公社体制实行科层制和标准化管理。公社同时属于政权组织,并统一生产、统一分配,因此按照科层制和标准化加以组织和管理。第四,公社制使农村基层政权的功能大大扩展了,它是一个无所不包的组织体系。除了政治统治功能以外,还包括组织生产、宣传教育、社会服务等功能。由此形成在乡村建构起功能性的权力网络。这种权力网络尽管不是正式的国家政权组织,却具有服务于国家意志的功能。农民更多的是通过功能性的权力网络感受到国家的“在场”。国家终于将离散的乡土社会高度整合到政权体系中来。农民在历史上前所未有地进入

国家的政治中心,工农联盟成为国家政权的基础。

但是,“政权下乡”和“政党下乡”主要是打通农民与国家的政治联系,建立起纵向集中与渗透,高度统一的治理体制。这一治理体制面临两大新的挑战:第一,干群分化与权力过度集中问题。干部与群众是现代组织概念。干部是团体的负责人或从事公务的人员。群众则是团体内一般成员。“政权下乡”和“政党下乡”的重要后果是进行乡村动员,并造就了一个新兴的农村精英群体——具有党员身份的农村干部。这一精英群体虽然来自农民,但掌握权力之后,就有可能根据权力的逻辑运行。特别是随着土地等生产资料的公有化,政治权力的诱惑性更为增大。由此就有可能产生新兴农村精英的特权化、脱草根性的问题。中国共产党非常重视党员干部与农民群众的联系,主要体现在:一是试图以自上而下的外派工作队开展群众性的政治运动,整治被认为是蜕化变质的干部,如“四清运动”;二是要求干部参加劳动,群众参与管理,避免干部与群众身份的固定化和体制化;三是强调“民主办社”,为群众参与公社事务创造制度化的机制。然而这一努力并没有收到预期的成效,原因有三点:其一,长期依靠外部力量解决农村内部矛盾是难以持久的,而且会进一步加剧政治紧张和冲突。其二,社会分化是一种必然现象。任何组织,都有领导者(干部)与被领导者(群众)之分,将这两种角色一致化是不可能的。其三,公社体制将一切权力集中于公社管理组织,公社管理组织实行党的一元化领导,这种领导又具体体现为党的书记的一人化领导。干部处于乡村治理的中心,甚至独占治理权力;群众缺乏独立的权力基础和生活空间,更没有力量通过自主参与改善干群关系。农民作为一个生活在乡村治理体制中的具体个体处于被支配性的地位,被挤压到乡村治理体制的边缘地带,没有太多的发言权。第二,农民的自主性和乡村发展多样化问题。公社组织是按照工业组织的科层制和国家组织的统一性加以治理的。在自上而下的科层制和全国高度统一的领导体制下,农民的自主性和乡村发展的多样化受到抑制。与城市国有制的职工不同,农民不享有统一的国家工资和待遇。同时,与统一性的工厂企业不同,自然性的乡村社会千差万别。但自上而下的纵向集权体制不允许有自主性和多样性选择,实行的是体制上的“一刀切”和治理上的“切一刀”机制。“一刀切”和“切一刀”的治理体制从根本上说是将农民的主体性虚化了,这必然影响农民和乡村社会的主动性和积极性。

对于现代化进程中的国家来说,持续不断地将乡村社会整合到国家体系,

保持农民对国家的认同并非易事。通过政权下乡、特别是政党下乡,打通了农民与国家的政治联系,建构了农民的政治主体意识。但仅仅依靠自上而下的外部性力量,是无法建构一个以农民为主体的乡村治理体系的。这就使农民群众的“登场”成为历史的必然,基层群众性自治的村民自治便由此而来。

可见,村民自治是在政权—政党—群众的政治顺序的历史背景下发生的,并不是“自天而降”的“怪胎”。

吸纳—参与—主体:村民自治的发生

现代国家表现为统一的主权和国民对统一的国家高度认同。在亨廷顿看来,发展中国家是一个“多元社会”,存在各种原生的社会势力。“怎样把这些原生的社会势力糅合为单一的民族政治共同体,就成为一个越发棘手的问题。此外,现代化已造就出或者在政治上唤醒了某些社会和经济集团,这些集团过去或者根本就不存在,或者被排除在传统社会的政治范围之外,现在它们也开始参与政治活动了,它们要么被现存政治体制所同化,要么成为对抗或推翻现代政治体制的祸根。因此,一个处于现代化的社会,其政治共同体的建立,应当在‘横向’上能将社会群体加以融合,在‘纵向’上能把社会和经济集团加以同化。”中国共产党通过赋予农民这一原生社会势力以主体性,在“政权下乡”和“政党下乡”的过程中组织和动员农民,从而将农民吸纳到党和国家的政治体系中,建立起国家与农民的纵向联系。但过分集中的权力体制又有可能将农民从具体的乡村治理体系中排挤出去,无法建构真实的和个体的农民主体性。如何在乡村治理体制中确立农民的主体性,建构一个“横向”的整合机制,这是20世纪后期中国共产党建构现代国家必须面对的问题。因此,基层群众性自治则是历史的必然选择。无论是现代政治学,还是现代政治领袖,无不将人民主权作为其基本的理论话语(不管其是否真正信仰),而人民主权的实现形式则是多种多样的。更为重要的是,村民自治作为一种体现人民主权原则的民主实践形式,是在中国现代化进程中发生的。作为一个后发现代化的国家,其当务之急是建构一个独立主权的民族国家,迅速形成集中统一的权力体制。而要使国家机器稳定运转,形成巩固的合法性基础,就必须建立一个以人民主权为核心理念的民主治理体制。村民自治则是国家以民主治理体制吸纳农民,将农民置于乡村治理体制中心的重要方式。