

中国 农村 研究

CHINA RURAL
STUDIES

华中师范大学中国农村问题研究中心

2005年卷

图书在版编目(CIP)数据

中国农村研究. 2005 年卷/徐勇主编. - 北京: 中国社会科学出版社, 2007. 7

ISBN 978-7-5004-6282-8

I. 中… II. 徐… III. ①农业经济-中国-文集②农村经济-中国-文集③农民-问题-中国-文集 IV. F32-53
D422.64-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 098470 号

责任编辑 李尔柔

责任校对 宗 和

封面设计 毛国宣

版式设计 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2007 年 7 月第 1 版 印 次 2007 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710×980 1/16

印 张 18.875 插 页 2

字 数 289 千字

定 价 32.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

《中国农村研究》编辑委员会

学术顾问：陆学艺 张厚安

主 编：徐 勇

副 主 编：项继权

执行编辑：刘义强

编 委：（以姓氏笔画为序）

邓大才	王敬尧	王金红	石 挺
刘义强	何包钢	吴理财	李德芳
陆学艺	杨海蛟	项继权	徐 勇
唐 鸣	高秉雄	曹 阳	谢庆奎
景跃进	董江爱	詹成付	戴慕珍

目 录

村民自治的过去、现在与未来

现代国家的建构与村民自治的成长

- 对中国村民自治发生与发展的一种解释 徐 勇 (3)
- 中国农村村民自治：制度建设与实施 袁达毅 (27)
- 村民自治的未来发展与趋势 史卫民 (48)
- 海南省农村基层民主政治建设研究 李德芳 王章佩 (72)

乡镇改革研究

“湖北新政”与中国乡镇政府改革实践研究

- 兼论中国现代乡村治理体制的构建 徐 勇 刘义强 (107)
- 乡镇干部视角中的乡镇改革
- 四省乡镇干部问卷调查 吴理财 (162)

城乡之间

家族企业、地域化产业与地方性建构

- 对东南沿海一个村庄的考察 贺东航 (179)
- “三农”的渐次终结：经济发展战略转型与政府投入 肖建华 (187)
- 村干部的经济报酬标准及其结构的实证分析
- 基于陕西省渭北地区 W 县的调查数据 宁泽远 (200)
- 身体的反抗、流动的社会网络和陌生人社会里的熟人共同体
- 进城卖淫农妇聚集行为的社会学研究 李超海 (223)

综述与实验

- 转型期中国农村组织及其冲突的研究综述 韩玲梅 黄祖辉 (245)
- 岳东：“庸俗”的农村社区综合发展实验： 谭翊飞 (264)
- 两个普通农户三年来收支明细账 郝亚光 (277)

村民自治的过去、现在与未来

◆现代国家的建构与村民自治的成长

村民自治作为一项制度在中国已有近二十年时间，但是在中国政治文明建设的历史长河中才是一瞬间。尽管它的产生、发展并不尽如人意，更不是预先设定的标准“模特儿”，但它是在中国这一土地上生长起来的，并将随着现代中国的建构而逐步成长。在成长过程中，它的形式可能会出现许多我们现在难以想象的变化，但是，其基本精神——尊重社会的自主性和多样化，并在此基础上建构一致性和认同感，则会长期延续！

◆中国农村村民自治：制度建设与实施

村民自治发展和制度建设的基本特征是整体推进、重点突出、单项突破、地方先行；村民自治发展和制度建设的过程，既是一个自下而上的探索和自上而下的规范、推广过程，也是一个从民主选举开始，逐步向民主决策、民主管理和民主监督推开的过程，还是一个人民民主和党内民主协调发展 and 相互推进的过程；在村民自治发展和制度建设过程中，推动的主体呈多元性特征，村民自治组织、各级政权机关、新闻媒体和专家学者等都是重要的推动力量。

◆村民自治的未来发展与趋势

未来的村民自治，将与构建社会主义和谐社会及建设社会主义新农村紧密联系，不仅要在农村经济建设、税费改革、农村综合改革、农村社会事业建设中解决村民自治面临的外部环境问题，还需着重解决村民自治发展的内部机制问题。要建立更为规范的村民自治组织运行体制，注重村务公开的实际性，激发村民参与村民自治的积极性，并且建立更具系统性的法律法规体系和推动村民自治发展的长效机制以及更为严密的统计、分析

系统，保证村民自治持续、健康发展。

◆海南省农村基层民主政治建设研究

随着村民自治实践的深入，区域发展不平衡的现象日益突出，村民自治在取得正面效应的同时，伴生了一系列的负面结果。人们的认识由此产生了较大的分歧，既有认为村委会选举是中国政治体制改革突破口和中国民主政治建设起点的判断，也有村委会选举可能导致宗族政治、黑金政治的忧虑。这种分歧从某种意义上反映了人们对民主以及民主建设研究和理解的深入。为具体了解海南省农村基层民主政治建设的基本状况，推进社会主义政治文明和新农村建设，本课题组运用社会调查研究方法对之展开了比较深入的调查与研究，力图提出具有较强操作性的发展建议。

现代国家的建构与村民自治的成长

——对中国村民自治发生与发展的一种解释

徐 勇（华中师范大学中国农村问题研究中心，武汉 430079）

内容提要：本文从现代国家建构的视角，探讨村民自治在中国的发生与发展的历史进程。认为：必须将村民自治作为一种历史过程，置于特定的历史背景下加以考察。仅仅是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。继政权下乡和政党下乡之后，以农民群众为主体的村民自治的“登场”成为历史的必然。公社体制废除后的村民自治制度，其实质是党支持农民当家做主，通过农民的主动参与，并在农民的参与中确立其主体地位，从而将分散的农民吸纳到国家体制中来，并以此建立对国家的认同。制度—示范—创新是村民自治进程的基本运行逻辑，既保证了国家的统一性，又充分尊重社会的自主性和创造性。从现代国家建构的角度看，中国的乡村治理体制也需要相应的转型，对各种权力资源和治理机制加以整合，实行国家治理与乡村自治的共治理，并在这一过程中推进村民自治的发展。

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，已近20年。在这一期间，村民自治制度已日渐深入到乡村田野，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”。^① 事隔数年，沈先生对自己的观点作了一些修正，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。”^② 其他有关批评村民自治的声音也不绝于耳。但概括说来，主要有三种观点：一是认为村民自治不合乎想象中的“正胎”标准而将其视为“怪胎”；二是认为村民自治只是个别领导人和个别部门的异想天开，只是因为外国人的重视才“时来运转”^③；三是认为村民自治是国家外部嵌入乡村的，没有社会根基。概括起来，就是认为村民自治只是个别人的行为，缺乏历史的必然性和合理性。由于本人是最早的研究村民自治者之一，因此受到的批评也最多。但在相当长时间里，我没有正面回应，因为村民自治本身在实践过程中，如果是一个“怪胎”，它就只能很快变为仅供人观赏的“标本”，而没有必要再去论证其存续的价值了。遗憾的是，村民自治不仅仍然活着，而且在成长着。当然，它的成长还会面临各种非议，也需要进一步研究。所以，本文试图从现代国家建构的视角，探讨村民自治在中国的发生与发展的历史进程。

一 政权—政党—群众：村民自治的背景

正如历史是人创造的一样，村民自治也是人们一种自觉行为。只是，如马克思所说：“人民自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己所选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去继承下来的条件下创造。”^④ 如果离开了特定的历史条件，我们就无法解释一种事物出现的必然性和合理性，也不可能建构一个共同讨论问题的学术平台。

当代中国的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；二是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

^① 沈延生：“村政的兴衰与重建”，《战略与管理》1998年第6期，第19、21页。

^② 沈延生：“对村民自治的期望与批评”，《中国农村研究》2002年卷，中国社会科学出版社2003年版，第175—176页。

^③ 沈延生：“村政的兴衰与重建”，《战略与管理》1998年第6期，第20页。

^④ 《马克思恩格斯选集》第一卷，人民出版社1995年第2版，第585页。

传统性的乡村社会中发生的。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。离开了这两个支点，我们就无法将村民自治作为一种历史过程，置于特定的历史背景下加以考察。

进入20世纪，中国愈来愈深地卷入到现代化进程中。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。作为一种区别于传统国家类型的现代国家，有两个基本特性：一是主权，二是合法性。随着日益广泛和深入交往的世界体系的形成，出现了有明确边界并在疆域内独立自主行使统治权的国家，这就是以统一的主权为核心的现代民族—国家。民族—国家需要借助日益扩展的国家机器加以维系。但与传统国家不同，构成国家机器的统治权力必须获得人民同意，由此建构起合法性。这种以人民同意为合法性来源的国家即是现代民主—国家。正是民主制度，才能保障国家机器持续不断地运转而不至于失去控制或异变。所以，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。^①

现代国家作为国家的现代性规定，有其普适性。这正是现代化进程中建构的国家一般都命名为“共和国”或者类似名称的重要原因。但是，任何现代国家的建构都是在特定的历史环境中发生的，必然有其特定的历史起点和发生逻辑。这是现代化道路多样性的必然规定。对于20世纪的中国而言，已进入到一个各民族交往日益紧密的世界体系，现代化成为不归之路。面对开放的并奉行强者逻辑的世界体系，必须建构一个现代国家。但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。对于正在建构的现代国家来说，占人口绝大多数的农民成为决定性的政治力量。正如研究政治发展问题的大师亨廷顿所言：“在现代化政治中，农村扮演着关键性的‘钟摆’角色。作为把农民纳入政治制度方式的‘绿色起义’，其性质决定着以后政治发展的路线。”“农村的作用是个变数：它不是稳定的根源；就是革命的根源。”^② 如何将农

① 笔者有关现代国家建构的系统阐述可参见徐勇：《“回归国家”与现代国家的建构》，“中国农村研究网”2005年7月5日。

② [美]塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，三联书店1989年版，第266—267页。

民带入国家政治并置于合适的地位，便成为现代中国面对的重要任务。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而发生的。

在传统中国，农业是国家的根本，农民却处在政治的边缘。中国曾经是一个“早熟的国家”。就权力集中和统一的角度看，它已具有某些现代民族国家的外壳。但是，它的治理结构却是传统的。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。因为这个原故，中国人民的政治思想就很薄弱，人民不管谁来做皇帝，只要纳粮，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。”^①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。人民与帝国的联系是水与油的关系。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。”^②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。

^① 孙中山：《三民主义》，岳麓书社，2000年版，第89页。

^② 同上书，第2页。

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。“政权下乡”的目的主要有两个:一是将政治权力从散落于乡里村落集中到国家,纵向集权,形成统一的国家“主权”;二是从统一的权力中心发散,纵向渗透,使政治权力的影响范围在地理空间和人群上不断扩大,覆盖整个领土的人口,渗透到广泛的社会领域,特别是分散的乡里村落。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”。但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,必当先行分县自治。”^①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。民国时期的“政权下乡”基本上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重挑战。首先是传统乡村精英的抵制。乡村社会长期是以乡村精英治乡,这种权力结构并不会因为“政权下乡”而很快发生改变。传统精英摇身一变进入新的体制,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是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”,^②成为“土豪劣绅”。第三,国民革命赋予农民以民权,却没有兑现。特别是国民革命承诺的“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。民国政权统治的合法性因此受到严重质疑,乡村治理成为“无根的统治”,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

^① 《孙中山集外集》，上海人民出版社1990年版，第36页。

^② 美国学者杜赞奇对这一状况有过深入的研究，提出了地方精英的“经纪人”概念。参见[美]杜赞奇：《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》，江苏人民出版社1995年版。

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”^①。国民党是一个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。首先,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。其次,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,并增强了农民对新政权的认同和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认为,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。”^②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

^① [美] 塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,三联书店1989年版,第401、402页。

^② 杜润生:《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实》,人民出版社2005年版,第20页。

了对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。^①

公社体制是全新的政权组织方式，它的重要功能是使农民社会前所未有的国家化了，建立了一个上下垂直，纵向高度集权的治理体制。首先，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。其次，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。公社是一个无所不包的组织体系。公社体制的建构过程，也是政权组织的功能扩展过程。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”。所以，在公社体制下，政权组织的权力集中和渗透能力都达到了从未有过的程度，国家终于将离散的乡土社会高度整合到政权体系中来。

中国共产党是通过“政党下乡”来完成对农民社会的政治整合的，其最突出的特点就是赋予农民以主体地位，强化政权体系的人民性。由中国共产党建立的国家名为中华人民共和国，建立的政府为人民政府，公社被称之为人民公社。农民作为一个群体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。这一治理体制面临新的挑战：

① 所谓“政社合一”就是政权组织与经济组织合为一体。

其一，干群分化与权力过度集中问题。随着国家权力体系的建构，出现了新的社会分化，即干部与群众之分。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。干部与群众之分本身就表明它们之间的距离和差别。“政权下乡”和“政党下乡”的重要后果，一是进行乡村动员，二是造就了一个新兴的农村精英群体，这就是具有党员身份的农村干部。这一精英群体虽然来自农民，但一旦掌握取得权力地位之后，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。对于作为依靠人民获得政权的中国共产党来说，非常重视党员干部与农民群众的联系。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。但是，这一努力并没有收到，也不可能收到预期的成效。首先，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。其次，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。再次，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，党的一元化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。他们更多的是以消极被动的角色生活在公社体制之下。由此就产生了一个政治悖论：农民作为一个抽象的群众概念，他们获得了前所未有的政治主体地位，进入政治中心；而作为一个生活在乡村治理体制中的具体个体，他们又处于被支配性的地位，被挤压到乡村治理体制的边缘地带，对于实际的乡村治理并没有太多的发言权。

其二，农民的自主性和乡村发展多样化问题。公社体制赋予农民以公社社员以统一性身份，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，农民虽然有统一的国家（公社）身份，却不可能享有统一的国家工资和待遇，他们必须依靠自己的劳动获得生活来源，需要通过多样化的方式来满

足自己的需要。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”的机制。如自1950年代后期对农民要求“包产到户”的压制和1970年代要求“全国农业学大寨”。“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置化了,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,通过外部力量进行乡村动员并不是一件难事,难的是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。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。但是,仅仅是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。继政权下乡和政党下乡之后,农民群众的“登场”因此成为历史的必然。作为基层群众性自治的村民自治也由此而来。

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

二 吸纳—参与—主体:村民自治的发生

现代国家是由统一的主权和国民对统一的国家高度认同两部分构成的。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,就成为一个越来越棘手的问题。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’上能把社会和经济阶级加以同化。”^①

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。但是,过分集中的权

^① [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,三联书店1989年版,第366页。

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。基层群众性自治则是历史的必然选择。

沈延生将村民自治视为“理论怪胎”的重要理由在于，“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。村民自治与毛泽东无关，因为毛的理想模式是政社合一的人民公社。村民自治也与邓小平无缘，在三卷《邓小平文选》中没有一句话涉及到村民自治。”^①作出如此结论，显然是轻率的。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，而无论其是否真正信仰。至于其人民主权的实现形式则是多种多样的，不能因为已有的文本没有涉及而否定其合理性。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。但是，要使国家机器持续不断地稳定运转，形成巩固的合法性基础，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。

就村民自治的原生态而言，它来自于农民的自我组织。1970年代后期，由不断的政治运动维持的人民公社体制日益废弛，农村出现了以包产到户、包干到户为主的经营方式。以家庭承包经营为主的农村改革是中国农村继土地改革之后的第二次革命性变革。如果说土地改革的政治后果是“农民取得土地，党取得农民”，那么，农村改革则是“农民取得土地经营权，党取得农民”。从总体上，农村改革增强了农民对党和国家的政治认同。但是，农户经营又直接动摇了建立在统一经营基础上的公社组织体制，农民由公社这种国家性的地方经济政治共同体迅速回归到家庭组织中，农村社会面临公共事务无人管，农民无组织的离散和混乱问题。当时的中央一方面鼓励家庭经营，以此调动农民积极性；另一方面也对农村公共事务无人管的混乱状况深表担忧。1982年中共中央在批转《全国农村工作会议纪要》的一号文件中指出：“当前一些地方，由于放松了领导，

^① 沈延生：“村政的兴衰与重建”，《战略与管理》1998年第6期，第19页。