

国家社会科学基金项目

中国乡村社区民主 政治建设

季丽新 宋桂兰 李 莉 著
王学全 主 审

东北林业大学出版社

国家社会科学基金项目

中国乡村社区民主 政治建设

季丽新 宋桂兰 李 莉 著
王学全 主 审

东北林业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国乡村社区民主政治建设/季丽新, 宋桂兰, 李莉著. —哈尔滨: 东北林业大学出版社, 2001. 12

ISBN 7-81076-273-7

I. 中... II. ①季... ②宋... ③李... III. 乡村-社区-社会主义民主-建设-中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 004744 号

责任编辑: 卢伟

封面设计: 曹晖



NEFUP

中国乡村社区民主政治建设

Zhongguo Xiangcun Shequ Minzhu Zhengzhi Jianshe

季丽新 宋桂兰 李莉 著

王学全 主审

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路 26 号)

哈尔滨市工大节能印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 9.5 插页 2 字数 247 千字

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—1 000 册

ISBN 7-81076-273-7

D·53 定价: 20.00 元

乡村民主：社会主义民主的最广泛实践

——代序

改革开放以来, 中国乡村社区民主政治建设成就斐然。乡村的权力结构逐渐走上了乡政村治的道路, 村民自治制度和乡镇人民代表大会 (以下简称人大) 制度日益完善, 农民在获得了更大的经济自主权利的同时, 又获得了一定的政治民主权利和个人自由, 农民的民主法律意识在增长。乡村民主已经成为中国民主政治建设中的一道亮丽风景线, 向世人充分展示了中国民主和人权事业的进步。从 1992 年以来, 有 20 多个国家的政府官员、国会议员、驻华使节、专家学者和新闻记者先后到中国乡村实地考察村民自治活动, 中国的村民自治已成为国际性的热门话题。美国前总统卡特曾派专家多次到中国考察, 前总统克林顿访问中国的第一站就是去西安市临潼县下河村考察乡村的发展变化和基层选举。凡是实地考察过村民自治的外国人, 无不对此作出积极的评价。美国《基督教科学箴言报》1997 年 3 月 26 日的一篇文章指出: “在鲜为人知的选举试点村中, 中国的民主在某些方面已经超过了美国。在这个世界上人口最多的国家中有 100 万个村落。在这些村子里, 参加竞选的候选人进行着美国的候选人梦寐以求的选举方式: ‘免费竞选。’”

但是, 中国乡村社区民主政治建设仍处于初始阶段。在以市场为取向的宏观体制转轨过程中, 一些乡村干部普遍不适应急剧变化的客观实际, 依然沿袭传统的工作方法管理乡村事务。例如, 在完成上级下达的各项任务时, 往往以抄家、抓房、责令其

子女退学等手段相要挟或者动用警力,拘禁、殴打群众;在办理公务时向农民乱收费、乱罚款,不尊重农民群众的意愿,强迫农民群众集资或搞硬性摊派,加重农民负担。而且一些乡村干部为政不公,为政不廉,多吃多占,优亲厚友,乃至贪污腐化,结果,导致乡村干群矛盾激化,集体上访增多,各种恶性案件层出不穷。例如,山西省河曲县1990年下半年,全县共发生200人以上的集体上访事件达30多次;有的地方还酿成大规模的乡村动乱,像1992年湖南省湘乡市新研乡农妇潘群英因摊派过重被迫自杀事件;1994年7月,河南省邓州市徐楼村村民陈重中,因向市、地、省反映村干部违反国家规定,加重农民负担,以及贪污、浪费农民上交提留款等问题,被村党支部书记张德恩等四名村干部活活勒死事件;1995年5月河北省永年县宋庄乡原党委书记孙宝存等人故意伤害村民张彦桥致死事件;1996年初,河北省邯郸市魏县邵村因非法选举村委会,导致一死四伤事件;1998年2月18日,安徽省固镇县唐南乡张桥村小张庄村委会副主任张桂金报复因不堪提留负担要求查账的村民张桂玉,5分钟之内杀害村民张桂玉等四人的恶性案件,等等。侵权事件屡屡发生,令人发指,已经无法让人视而不见,充耳不闻。它引起了一些关注农民命运和乡村发展的知识分子的思考。

村民集体上访和各类恶性案件的接连发生向世人昭示:农民是中国社会的弱势群体。在与乡村公共权力及其他社会群体的博弈过程中,往往处于不利地位,因为这里存在着一种残酷的“置换战略”,其核心是把政治和经济问题的糟糕的后果分散给最软弱无力的集团。侵权事件的经常发生说明乡村的治理结构和乡村公共权力的运行形式已经到了非改不可的地步;否则,它将严重阻碍乡村社会生产力的发展和社会的进步,窒息农民积极投身社会主义现代化建设的进取精神,甚至降低党和政府的权威,影响国家的稳定。加快推进乡村的民主政治建设,保护农民的民主权利,已经势在必行。

从中国历史看,农民是中国社会的最大社会群体,离开中国农民,中国民主政治建设将是虚幻的。自从近代以来,中国许多的仁人志士在不断地寻求中国的民主化道路。从魏源、徐斯畲、洪仁轩对西方民主的赞叹,郑观应、王韬、张树声的立宪议政,康有为、谭嗣同的改革尝试,孙中山、邹容的共和方案,到陈独秀、李大钊的民主呐喊,反封建、争民主的思想犹如一江春水,一浪高过一浪地奔腾向前。但是,中国的民主化进程却经历了罕见的曲折反复,其重要的原因是自上而下地构建民主,忽视了基层社会和广大民众的民主诉求。

从中国现实看,一方面,乡村民主体现了社会主义民主的本质,实现了民主的彻底性、真实性和广泛性;调动了广大农民群众的政治积极性,提高了农民的民主政治素质。全国大部分乡村有90%以上的选民参加了选举,全国每届村委会选举都有近6亿选民参加投票,乡村民主成为农民学习社会主义民主的大课堂;中国乡村民主化的车轮已经启动,它将冲破重重险阻,以强大的惯性向前推进,带动整个国家民主化事业的发展。另一方面,乡村民主在现代化进程中起着举足轻重的作用。中国的现代化关键是乡村的现代化,政治的革新往往走在现代化的前面。乡村民主实现了乡村发展和稳定的良性互动,成为乡村现代化的动力源泉。乡村民主的最主要功能就是调动农民的积极性,离开农民的积极性,中国将一事无成。历史的实践表明,农民问题是中国革命和建设的基本问题。正是基于这一认识,我们党找到了一条以乡村包围城市的道路,取得了中国革命的胜利。建国后,农民为中国工业化的启动提供了巨额资金,1952~1978年,国家通过工农业产品剪刀差,从农业和农民中抽取了7000多亿元资金。农民用自己的实践,冲击了传统的计划经济体制,成为中国改革的开路先锋,如农民创造了联产承包责任制,对整个国家的改革和建设事业起到了示范和带头作用;农民用发展乡镇企业的实践推动着中国的工业化进程。可以说,充分发挥广大农民的积极性

正是社会主义现代化事业蓬勃发展的根本所在。

从世界历史看,雅典的民主将古代的民主推向了高峰,但按照当代的标准,他们不配成为真正的民主。民主的再生是在17~18世纪资产阶级革命的时代。自此世界经历了三次民主化浪潮的洗礼,人类的政治生活进入了一个崭新的时代。放眼今日之世界,欧洲、北美、拉丁美洲、大洋洲都已经建立了不同类型的民主政体。可以说,民主的种子经过几个世纪的风风雨雨已经结出了丰硕的果实。

无边落木萧萧下,不尽长江滚滚来。政治发展的历史以不可抗拒的事实向世人昭示,无论人们喜不喜欢,高不高兴,现代政治必然是民主政治,民主是世界公认的价值。正如孙中山先生所说:“世界潮流的趋势,好比长江黄河的流水一样,水流的方向或者有许多曲折,向北流或向南流的,但是流到最后一定是向东的,无论是怎样都阻止不了的。所以,世界的潮流,由神权流到君权,由君权流到民权,现在流到了民权,便没有方法可以反抗。”^①

中华人民共和国成立后,以毛泽东为首的第一代领导集体选择了人民当家做主的民主制度。但是,中国的政治发展不是对其他国家的摹仿和翻版。这不是出于中华民族的自尊心,而主要是由中国的特殊国情决定的。中国是乡村人口占绝对多数的国家,民主政治能否在中国这块大地上扎根、开花,关键要看9亿农民是否能真正接受公民文化。乡村民主使广大农民接受民主实践的锻炼,民主法制意识提高,行使民主权利的能力加强,逐步形成了乡村民主自治文化。这是中国民主化不竭的源泉,是民主事业发展的动力。乡村民主化是世界民主潮流中的涓涓细流,它汇同其他的世界民主化潮流,欢畅地奔向世界民主的海洋。

所以,要把中国建设成为强大的现代化国家,加快中国的民

主化进程,就必须让乡村民主深深地扎根于广袤的中国大地上。而这一使命的完成离不开乡村民主政治建设的探索,不了解乡村民主政治建设理论,就无法推进这一伟大的实践。历史的经验充分证明了这个结论。

建国以后,虽然我国确立了民主政治制度,但乡村民主政治的深层次研究几乎是个空白,基本囿于对党和国家的既定政策的诠释和宣传,与此相应,国家对社会实现了全方位的控制,乡村社会的自主性丧失,乡镇人大制度流于形式,甚至一度瘫痪。

党的十一届三中全会带来了乡村民主化建设的春天。乡村民主政治发展的成果灿然可睹,观点迭涌纷呈。一大批优秀的政治家和学者把关注中华民族命运的目光投向了乡村,把关注中国民主事业的目光投向了基层社会。与此相应,以邓小平为核心的第二代领导集体在深刻的理论思考的基础上,高瞻远瞩,与时俱进,开启了乡村民主化的大船,取得了举世瞩目的成绩。对于乡村民主政治建设,众多的学者表达了他们的学术关怀。目前著述颇多,观点各异,蔚为壮观。相关的成果大体上可以分为两类:

一类是关于乡级民主政治建设。这方面的独立、系统研究较少,大多被包容在乡镇政权建设的研究中。比较有代表性的有:其一,以张厚安为代表的大多数学者认为乡级民主政治建设重点是乡镇人大制度的健全和完善,为此,要处理好党政关系、政企关系、政府内部关系和条块关系。其二,以容敬本为代表的某些学者提出实行乡镇自治的目标。他们认为加强乡镇民主制度建设,其主要内容是乡镇领导人由乡镇居民民主选举,乡、镇的财务自理,实行民主监督。其三,个别学者对乡村民主政治建设的合理性、有效性和价值定位提出了质疑,认为乡村社会的民主政治应在工业社会之后发生。前两种观点代表了当前我国理论界、学术界对乡级民主政治建设的主流。他们把自己的学术研究建立在对中国社会历史发展的内在逻辑和现实基础上,得出了较为正确的结论。第三种观点是建立在西方的政治理论范式基础上,无

① 《孙中山选集》,人民出版社1981年版,第706页。

视乡村民主发展的现状,结论有失偏颇。

另一类是关于村民自治制度的研究。这方面的研究成果是近几年来乡村研究之蔚为大观者。比较有代表性的观点是:其一,以徐勇为代表的多数学者认为,村民自治作为一种有中国特色的基层民主政治形式,在民主政治建设和国家治理乡村的格局中居于重要地位。但村民自治要在实践过程中实现规范化运作,需要相应的支持条件,并有一个逐步发展、完善的过程。其二,以王仲田为代表的一些学者进一步提出:中国村民自治和基层民主有很强的生命力和广阔的发展前景,它不仅会给广大乡村带来深刻的变化和进步,而且必将成为中国民主事业的新曙光。其三,鉴于村民自治存在的一些问题,有的学者对村民自治产生了动摇,提出了“村委会准政权化”和建立村政委员会的设想;有的人甚至进一步提出将村委会下沉到自然村。其四,更有人全面否认村民自治的价值,认为现行的村政运行机制下,行政效率却比不上人民公社时期,甚至还不如20世纪90年代初,与整个国家的现代化进程极不相称。前两种观点建立在对村民自治的科学、全面的考察基础上,结论比较正确。后两种观点是放大了村民自治中的负面,忽略了村民自治取得的巨大功效,结论是不够科学的。

本书在上述研究的基础上,对乡村民主政治建设进行了探索,与已有成果不同的是,它将乡村社区民主政治建设作为一个整体进行研究,提出了一系列有新意的观点:

第一,作者首先充分肯定乡村社区民主政治建设在社会主义民主化和现代化进程中的重要地位,批驳了对乡村民主的悲观态度,肯定了村民自治的发展目标,在充分估计到乡村民主政治建设所面临的困难的前提下,鲜明地提出了随着乡村自治制度的逐步完善,必将推动国家民主化进程。

第二,回顾了建国以来乡村民主政治建设的风雨历程,总结了乡村民主政治建设的基本经验。主要是:中国共产党要重视、加强和改善对乡村民主化事业的领导;民主化要同制度化和法律

化相结合;民主化应同一定的经济、社会、文化条件相适应;民主、发展和稳定紧密相连;民主制度必须与民主机制相匹配;民主化离不开国家力量的介入。这也是乡村社区民主政治建设必须依据的基本原则。

第三,对体制转轨时期乡村社区民主政治建设的现状作出科学评价,提出了乡村社区民主政治建设处于初始阶段的结论。其根据在于:我国虽然在法律上确立了乡镇人民代表制度和村民自治制度,但在实际运作中却表现为乡村政治权力分配过分集中,并以压力型机制运行,即乡级权力体系失衡,村级权力体系失重,乡村关系失常,乡村干群关系失范,乡村权力运行机制失当。

第四,提出了乡村社区民主政治建设的目标是建设乡村民主法理型政治体制。实现这一目标的对策包括:乡村民主政治建设应当以乡村经济现代化建设为基础,以乡村民主制度化建设为根本,以乡村民主公开化建设为条件,以乡村民主主体的民主化建设为关键。其中制度建设是根本。首先要进一步完善和落实党内民主制度,重在落实党的集体领导制度,加强党员对党内事务的了解和参与,扩大群众对党内部选拔任用的参与,基层党委的纪检部门应作为上级的派出机构。其次,乡镇人大应当真正成为决定重大问题和任免、监督政府及其官员的主体。在处理党政关系时,应把握党的领导应当通过党组织的活动和党员的先锋模范作用来实现,应逐步增加乡镇人大联名提出的乡镇长候选人名额,由乡镇人大选举通过,当选者要以政务工作为主,可以兼做党务工作,而党委应以党务工作为主。从长远讲,应逐步推行乡镇长直接选举制度,落实群众对干部选拔任用的知情权、参与权、选择权和监督权。在此,我们暂且不谈这些观点的正确与否,仅就这些观点的提出及其探索本身就是对乡村民主政治建设研究的一种重要而有益的尝试。

本书有以下特点:一是非常重视乡村民主政治建设中的文化

因素研究。作者认为,文化的现代化是乡村民主政治建设的重要前提条件,因为现代化归根到底是人的现代化。正是作者对乡村文化问题的浓墨重写,将乡村民主问题的研究引向了深入。二是对当前乡村民主政治建设重心,即村民自治制度,给予了特别的关注。其中关于能人政治、特殊关系网络、地方“土政策”对村民自治影响的探讨有新意。三是作者在研究中采用了历史学、社会学、政治学的方法,尤其是注重实际、实证和实验方法。这种走出书斋,深入乡村生活,结合农民的创造性实践的研究方法是值得提倡的。

本书的主要作者出身乡村,对乡村生活有大量的感性认识,始终热切地关心中国的农民问题。在具有民主传统的北京大学毕业后,她把关注农民的目光集中到了乡村民主政治建设上,经常深入乡村调查研究,发表了有关这方面的大量论文和调查报告,为她写成这本书奠定了基础。我期望,这本书能够对读者了解乡村民主政治建设的规律提供有价值的参考。

包心鉴

2001年5月5日

目 录

综论 理论与实践:中国乡村民主政治建设

第一章 乡村民主政治建设的内涵与地位	(3)
一、研究对象	(3)
二、重要地位	(5)
第二章 乡村民主政治建设的回眸与审视	(26)
一、风雨历程	(26)
二、基本经验	(43)
第三章 乡村民主政治建设的忧思与寻根	(51)
一、突出问题	(52)
二、产生缘由	(72)
第四章 乡村民主政治建设的途径与选择	(89)
一、以乡村经济现代化建设为基础	(89)
二、以乡村民主制度化建设为根本	(93)
三、以乡村民主公开化建设为条件	(109)
四、以乡村民主主体的民主化建设为关键	(119)

专论 规范与运作:中国村民自治制度

第五章 村民自治制度的内容与功效	(125)
一、主要内容	(125)
二、实践功效	(143)

第六章 村民自治制度的前景与困难	(152)
一、发展前景	(152)
二、制约因素	(166)
三、突出问题	(173)
第七章 村民自治制度的出路与对策	(197)
一、迅速提高乡村经济市场化程度	(197)
二、逐步减弱国家对乡村社会的控制和干预	(199)
三、逐渐加强国家对村民自治的指导和推进	(201)
四、始终坚持党对村民自治的领导	(203)
五、适时营造村民自治的文化氛围	(205)
六、加快提高村民自治的制度化水平	(207)

相关论 机遇与挑战：乡村文化与乡村民主

第八章 乡村文化的地位与内涵	(211)
一、重要地位	(211)
二、概念内涵	(213)
第九章 中国传统乡村文化的形成与特征	(215)
一、形成过程	(215)
二、主要特征	(220)
第十章 中国传统乡村文化在当代的嬗变	(233)
一、变迁背景	(233)
二、变迁状况	(236)
第十一章 当代中国乡村文化对乡村民主的影响	(258)
一、当代农民的家族观念与乡村民主	(259)
二、当代农民的价值观念、政治意识、文化素质与乡村民主	(264)

附录：实地调查报告

村民自治章程对转变乡村治理方式的作用	
——关于小南河村村民自治章程执行及推广情况的调查	(277)
主要参考文献	(286)
后 记	(289)

● 综论

理论与实践：
中国乡村民主政治建设

第一章

乡村民主政治建设的内涵与地位

中国乡村社区民主政治建设是中国社会主义民主政治建设的重要组成部分，是中国社会主义民主政治建设中的一道亮丽风景线，在中国现代化进程中居于重要位置。它如一朵朵浪花，欢快地奔向世界民主的海洋。

一、研究对象

本书以中国乡村社区民主政治建设为研究对象，所以，首先必须对乡村社区民主政治建设进行科学界定，从而明确本书的研究指向和范围。

（一）如何理解乡村

在我国，“乡村”这一概念并不常用，人们经常使用的是“农村”概念，并且将二者相互混淆使用。实际上，“乡村”和“农村”既具有很大的重合性又不完全相同。一方面，“乡村”的绝大部分是“农村”地区，“农村”是“乡村”的主体；另一方面，二者范围不同，而且描述对象的角度不一样。“乡村”是与城市相对照的行政管理区域概念，指的是乡镇政权管理的地区。“农村”是与工商业对照而言的产业区域概念，指的是以农业为

基本产业的地区。可见，二者虽然范围相近，但并不直接等同。那么，在日常生活中，人们为什么常常将二者混用呢？这主要是由于中国的历史发展造成的。自秦汉设立乡里制度以来，乡一直是我国乡村的基层政权组织，而且，在19世纪后半期以前，我国一直处于小农经济为主体的自然经济状态中，农业是中国的立国之本，乡政权所辖地区，居民都以务农为主业。那时，虽然也有比较发达的手工业和商业，但一般不归乡政权管辖。因此，“乡村”的概念，不仅有行政管理的层级含义，而且包含了产业结构的农业含义。二者基本是重合的。正因如此，“乡村”和“农村”两个概念被人们长期互换使用而未造成太大的混乱。但是，随着改革开放的深入发展，我国的乡村地区正在经历着深刻的变化，其中，产业结构的非农化就是主要内容之一。到目前为止，以工业为主的乡镇企业，其产值已占乡村社会总产值的2/3以上。乡镇企业的异军突起，改变了乡村的产业结构。在乡级政权的辖区内，正在形成一大批主要从事非农业的小城镇。因此，如果再把“乡村”等同于“农村”，就不符合实际了，无论在理论上或实践上，都必须把它们区分开来。本书之所以使用“乡村”的概念，正是为了反映这一变化。在本书中，乡村所指的范围，主要是乡政权的管辖地区，包括由乡政权进行行政管理的小城镇，还包括与乡政权处于同一层次的建制镇所辖地区，但后者已具有城市的色彩，特别是作为县政权所在地的县城，虽然一般也是镇的建制，但已经是城乡的交点处，而非严格意义上的乡村。与城市相比，乡村总的说来具有五个明显的特征：

第一，居民多数从事第一产业，农民占人口的绝大多数。

第二，乡村人口稀疏，居住分散，好像一袋马铃薯是由袋中的一个马铃薯所集成的那样。

第三，生产技术落后，经济活动较简单，商品经济不发达，存在着相当比重的自然经济。

第四，物质文化条件较差，物质文化生活水平较低。

第五，人们的交往范围狭小，乡村居民之间的人际交往主要建筑在血缘与地缘关系基础之上，注重亲情，传统伦理观念根深蒂固，家庭的生产和赡养功能等较为突出。^①

（二）如何理解社区

“社区”这一概念起源于社会学，指一定的社会群体在特定的区域内形成的社会关系区位体系，它由地域、人口、文化结构等构成。在这种区域社会中，人们交往密切，有共同的行为规范和生活习惯，并表现出较强的凝聚力。从我国的情况看，自然村和在自然村基础上形成的村落联合体、市场联合体等，是典型的乡村社区。就这一点来说，社区与行政区域具有明显的区别，后者是以行政权力为依托划分出来的，受到主观意志的直接干预。但在实际生活中，尤其是在乡村社区，二者所指的范围又有很大的重合性，人们在刻画小范围行政区域时，也把它称之为社区。一个行政区域往往就是一个社区或者是若干社区的联合体。例如把一个乡或一个村称为一个社区。之所以产生这种情况，是由于小范围的行政区域内，人们的交往频率往往较高，相互之间的共同语言 and 共同愿望也较多，这就容易形成典型的社区形态。在我国的乡村地区，这种情况更加明显。乡村生活比较闭塞，长期的自然经济，使我国的乡村社会呈块状分割的状态，每块地区都具有相对独立性，具有明显的封闭色彩，社区的地位和作用非常重要，所以在确立行政区划时，为了便于管理，往往要借助乡村社区已经形成的既有力量。中国封建社会通过乡里制来管理乡村，作为乡村基层官吏的乡官里正等，往往就由当地的民间权势人物担任，相应的乡里的区域划分，也以这些乡官里正的势力范围为重要依据。我国的政权建设，是考虑到这种情况并顺应了这种情

^① 参见秦志华：《中国乡村社区组织建设》，人民出版社1995年版，第3-4页。

况的。不管是乡政权还是村组织,其管辖范围的划分,都以历史上形成的社区格局为重要依据,往往一个行政村,管理的是由几个自然村构成的村落联合体;一个乡镇管理的是由几个村落联合体或市场联合体构成的区域社会。因此,对于乡与村这样的区域单位,既可以看成是社会学上所说的社区,也可以看成是行政学上所说的政区。两个概念所指的范围相近,但描述的角度不同。与政区相比,社区的含义更加丰富,它不仅刻画了一个地区的政治活动,而且刻画了一个地区的社会经济活动;不仅刻画了一个地区的政治组织,而且刻画了一个地区的其他各类组织。^①

本书研究的是乡村社区的民主政治建设,它以乡村的政治活动为主要研究对象,因此本书所说的社区,主要从行政区域的角度来理解,但政治活动是和经济文化社会活动密切相关的,只用政区的概念来刻画我们的研究是远远不够的,必须采用社区的概念,把对政治活动的研究置于广阔的社会大背景中,所以,这里所说的社区,并非严格意义上的社会学概念,而是以社会学所说的社区含义为基础加以延伸和改造。其主要特点在于,它既沿用了社会学所描述的社区社会的原意,即强调社区人们的共同行为规范和心理习惯,又借用了政区所强调的区域划分要以行政权力为手段。这种社区实际上是突出了行政地位并体现了行政层级结构的自然社区,是通过行政方式加以协调和确认的自然社区。

(三) 如何理解“民主政治”

现代民主的观念起源于古代希腊,是希腊城邦独特的政治结构的产物。在希腊文中,“民主政治”意为“人民的统治”。希腊人在两种意义上使用它:一个是指整个公民团体。所谓民主,实际上就是公民团体的自治。另一个是特指平民、多数人和穷人。古希腊城邦国家和古罗马共和国灭亡之后,人类进入了由皇权或

教权凌驾于一切法律和一切机构的时代,“人民的统治”化为乌有。在古希腊的直接民主中断了2000年后,启蒙思想家们重新光大了古希腊的民主含义,认为民主就是“人民的统治”。但这一古典民主理论在实施中出现了困难。由于国家庞大,人口众多,人民无法直接当场行使权利,所以,现代民主一般都采用代议制的形式。但是,19世纪末20世纪初,代议制政府的弊端在实践中暴露无遗,面对当代民主问题上的混乱,一些学者开始重新界定民主的内涵。在重新界定民主理论方面的关键人物是约瑟夫·熊彼特。他嘲笑所谓“人民的意志”,采用的是精英主义的民主理论。他认为,民主是政治精英争取权力和人民选择政治领袖的过程。显然,这并不是对民主的完整解释,因为他放弃了政府权力的来源和政府服务的目的,忽略了民主的本来意义。但这些理论对马克思主义者形成科学的认识有一定的借鉴意义。列宁指出,民主是一种国家形式,一种国家形态,这是一方面;但另一方面,民主意味着在形式上承认公民一律平等,承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。这是马克思主义关于民主的经典定义,其中包括三层含义:其一,民主是一种阶级统治,民主政治的基本含义仍是“人民的统治”。其二,民主是一种国家形式,这里的民主实际上是作为政体的“民主制”。其三,民主意味着公民的平等和参政的权利。主要表现为公民的选举权、监督权和罢免权。由此可见,民主作为一种制度和国家形式,属上层建筑领域,是政治民主。但在广义上,民主还用于经济、社会和文化领域。本书从狭义上研究民主,即民主政治。

在民主政治的实际运作中,民主又可分为两个层面:一是国家层面,即通常所说的国家形态的民主;二是基层社会层面,即通常所说的社会形态的民主。在中华人民共和国一切权力属于人民,人民代表大会(以下简称人大)是国家的最高权力机关,全体人民通过全国人大和各级人大行使当家做主的民主权利,这是国家层面的民主;基层的各社会群体直接参与和自己切身利益相

① 参见秦志华:《中国乡村社区组织建设》,人民出版社1995年版,第2页。

关的基层社会事务,表现为基层社会层面的民主。

本书探讨的是乡村社区的民主政治。它是指广大乡村居民拥有管理国家和社会事务的权利。它有两种表现形式:其一,广大乡村居民通过乡镇人大制度行使民主权利,是国家形态的民主;其二,广大乡村居民通过村民自治制度在自己所在的社区直接管理经济、政治和社会生活,是社会形态的民主。村民自治制度是乡村基层人民群众自治,即村民通过村民自治组织依法办理与村民利益相关的村内事务,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,实现村民的自我管理、自我教育 and 自我服务。乡镇人大制度和村民自治制度是现阶段乡村民主政治的主要内容。由此可见,在乡村,我国采取了代表制民主与直接民主相结合的政治形式。这是一种非常理想的政治形式。人大制度和社会自治在实现人民的民主权利上是一致的,而且相互补充。人大制度的宗旨是确立国家权力的社会来源,确立人民群众在国家政治生活中的当家做主的地位。但是,人民群众通过人大参与国家政治管理和国家的权力机构,这是一种间接的参与方式,存在着人民的普遍利益和社会各个利益集团的特殊利益被歪曲和遗漏的可能性;基层自治的宗旨是恢复社会的自主权力,将本来属于社会的权力还给社会,但也存在着政治上的无政府主义和地方主义的危险。所以,如果将两种民主形式相结合,则可以发挥两种民主政治形式之所长,克服两种民主政治形式之所短,有利于人民民主权利的实现。正如韦伯先生说:“无论是议会制民主还是群众性的直接民主都各有利弊长短,议会制民主容易造成政治的僵化,而群众性的直接民主带有强烈的感情因素,易于造成无秩序、非理性的街头政治。因而如果有一种民主形式可以取两种民主之所长的话,则可以是最理想的政治形式了。”^①

^① 王威海:《韦伯:摆脱现代社会的两难困境》,辽海出版社1999年版,第224页。

(四) 如何理解“建设”

建设也就是推陈出新,有意识地实现一定的目标。

但是,不同领域的建设具有不同的内容。本书所说的建设,主要是指乡村社区的民主政治建设,即打破乡村社区现存的权力过分集中的政治体制,建立和完善民主法理型的政治体制,使乡村居民真正享有管理国家和社会经济、文化和社会事务的权利。具体地说,一是完善乡镇人大制度,使乡镇人大真正成为乡镇一级的国家权力机关和政权组织的核心。二是完善和落实中国的村民自治制度。它包括:民主选举,村民自治组织的领导人由村民直接选举产生;民主决策,村内重大公共事务由村民集体决定;民主管理,村民以村民自治章程、村规民约和村务管理规则为依据,通过村民会议、村民代表会议、村民委员会、村民小组等组织和形式参与本村事务的管理;民主监督,村民通过与国家法律相一致的章程、规定和其他制度形式,监督村民自治组织和村级事务管理,并由此实现自我管理、自我教育 and 自我约束。

二、重要地位

20世纪80年代初,中国乡村民主化在宽广无垠的绿色田野上悄然兴起,在政府的审慎推动和乡村居民的积极努力下,乡村民主政治建设循序渐进地向前发展,取得了很大成绩。这一伟大实践在中国现代化进程中居于重要地位,已成为社会主义民主政治建设的基础工程。

(一) 乡村民主化事业是我国民主政治建设的基础工程

民主是社会主义的题中之义,是社会主义现代化建设的目标之一。1979年,邓小平提出了一个著名的命题:“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化。当然,民主化和现代化

一样,也要一步一步地前进。”^①社会主义民主的本质就是人民当家做主,如何实现人民当家做主,采取什么样的方式、途径和步骤,将民主逐步地推向前进,是社会主义民主政治建设的重要课题。

同任何人类活动一样,民主化进程也必须也只能在既定的历史、社会和文化条件下启动和运作,并据此选择相应的方式和途径。在我国,这个民主模式必须以社会主义的基本政治原则为基础,才能有效地保证政治体制的效率,保障政治一体化和社会的稳定发展,同时必须能够适应中国的历史、社会和文化条件。1987年,六届全国人大常委会委员长彭真根据《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)有关精神指出,十亿人民如何行使民主权利,当家做主,这是一个很大的根本的问题。其最基本的两个方面是:一方面,十亿人民通过他们选出的代表组成全国人大和地方各级人大,行使管理国家的权利;另一方面,在基层实行群众自治,群众自己的事情由群众自己依法去做,由群众自己直接行使民主权利。从这两个方面着手,无疑是现阶段具有中国特色的民主政治建设途径。乡村社区民主将间接代表制民主和直接自治民主有机结合起来,在社会主义民主建设的格局中占有重要位置。

1. 乡村民主体现了社会主义民主的本质

社会主义民主是人类历史上最广泛的“多数人的统治”。这一点在国体上已经得到了反映。但是,由于较长时期计划经济体制和实践中的民主法制不健全两方面因素的交互作用,人民群众难以从现实的生活和工作中感受到作为国家主人的权利,特别是当少数领导干部利用民主法制建设存在的某些缺陷,侵犯基层群众民主权利时,其表现就更为突出。而乡村社区民主政治建设较好地、直接地体现了社会主义民主赋予广大人民群众民主权利的优

越性,使广大人民群众有了当家做主和行使民主权利的真实感受。

第一,实现了社会主义民主的彻底性。一切权力属于人民是社会主义国家的本质特征。在社会主义社会,国家权力来自人民,国家要实现人民的意志,维护人民的利益。但是,由于国家权力要由少数国家公职人员来行使,就可能出现少数公职人员以权谋私的现象,产生权力的背离。为此,马克思指出:“民主因素应当成为在整个国家机体中创立自己的合理形式的现实因素。”^②列宁进一步提出,只是通过选举“委托人民‘代表’在代表机关实行民主是不够的。要建立民主,必须自己立刻从下面发挥主动性,实际参加一切国家生活”。^③这就是说,在社会主义社会,社会要通过参与国家、制约国家和收回国家以实现彻底的民主。乡村民主把国家民主和社会自治结合起来,使国家政权的性质有了可靠保障,并为权力全部回归社会打下了坚实的基础。

第二,实现了社会主义民主的真实性。它使社会主义民主赋予广大群众的民主权利从基本制度和法律的规定变为普通群众可以看得见、摸得着,并且能够实际操作的具体方式。广大群众可以在诸如民主选举、民主决策、民主管理和民主监督中实际行使民主权利,社会主义民主表现出了其本来具有的真實性的鲜明特色,实现了社会主义民主的可感性、可视性和可操作性。近年来,我国的村委会选举在国际社会引起了强烈的反响。许多国家的政府官员、国会议员、新闻记者等纷纷到中国实地考察村民选举。当他们自由地采访中国的村民及其当选或落选的村干部,目睹了一场场免费竞选、一次次竞选演说、一幕幕农民秘密填写选票等情形后,他们认为这是实实在在的民主,比前苏联、东欧和

^① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第168页。

^② 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第389-390页。

^③ 《列宁全集》第9卷,人民出版社1985年版,第270页。

一些国家的所谓民主化改革要认真、有效、实际得多。

第三,实现了社会主义民主的广泛性。乡村民主,最能直接反映广大人民群众享有的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等权利,是广泛的民主。人民群众通过直接参与和决定与自己切身利益密切相关的乡村政治、经济和社会事务,充分感受到民主权利,从而形成社会主义民主的广泛群众基础;反之,人民群众如果长期远离政治,就会影响他们投身社会主义民主建设的积极性,也会破坏社会主义民主的广泛性。江泽民指出:“扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,创造自己的幸福生活,是社会主义民主最广泛的实践。”^①

2. 乡村民主提高了乡村居民的民主政治素质

社会主义民主的实现,有赖于人民群众民主素质的提高,而中国人口中的绝大多数是农民,所以,社会主义民主能否真正实现的关键在于乡村居民能否接受和形成民主自治文化。建国以来,我们在这方面做了一些工作,但由于脱离实际,再加上我们一直认为乡村落后不宜搞直接民主,从而使农民缺乏民主实践的训练,缺少亲自行使权利的切肤之感,而产生了政治冷漠态度。同时,由于人民群众的意志和要求的表达不是直接的,也会使农民产生当家不做主的不信任态度,农民的民主政治素质没有得到应有的提高。20世纪80年代初兴起的乡村社区民主政治建设,有效地改变了这一状况。

第一,乡村民主代表了人民群众的普遍意志,激发了广大农民的政治热情。有人认为,中国乡村经济落后,老百姓政治素质不高。事实证明,这种认识是错误的。相对于经济和文化发展,政治权利的行使具有相对独立性。古希腊时期尽管处于奴隶制度之下,但却最早创造了民主的辉煌历史;启蒙运动虽然处于资本

^① 江泽民:《在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,《人民日报》1997年9月22日,第3版。

主义初建时期,但却创造了超越时代的民主精神。目前,在已经进行村委会直接选举的地区,其中特别是实行“海选”的地区,广大村民表现出了十分强烈的参与意识,投票率达到90%以上。在浙江省萧山市一次村委会选举中,在深圳打工的村民集体包租8架飞机赶回本地参加投票。乡村民主真正起到了唤起民众,激发农民政治热情的作用。

第二,乡村民主实践为亿万农民群众提供了学习社会主义民主的大课堂,提高了农民的政治素质。托克维尔在他的经典著作《论美国的民主》中写道:“用什么办法能使人们养成权利观念,并使这种办法能被人们所牢记。结果发现,这只有让所有的人都和平地行使一定的权利。”^①民主实践培养公民正确的权利观念,民主实践也生成人们的民主精神和气质。亚里士多德说过,德行像艺术技巧一样,首先是通过练习而获得的。在村民自治实践中,农民群众在直接参与选民登记、提名初步候选人、确定正式候选人、监票计票等实践活动中得到了实实在在的民主训练,再加上村里事务管理的实践,农民得到民主理念的灌输,具体地认识到了公民的权利和义务,认识民主制度和程序,习惯民主的政治行为,学会用民主的方法解决政治和社会问题,养成了民主作风,公民观念逐步成熟。它表现为:一是民主选举意识增强。如村民们对选举程序和选举技术的要求越来越高,如果在选举中有违法现象,许多村民都能及时发现,并要求纠正。每次换届选举后全国各地都发生过村民手持有关法律上访,状告地方干部操纵、干预选举或乡镇政府任意撤换选举当选干部的事件。民政部的调查表明,80%以上的村民同意村委会干部需要经过选举产生,而不是由乡镇政府或村党组织指定;当被问及投票的动机

^① [法]托克维尔:《论美国的民主》,董果良译,商务印书馆1988年版,第272页。

时,88%的村民选择回答:“投票是我的权利,我要认真投这一票。”^①《人民日报》记者在报道村民委员会选举时曾经引用一位干部的话说,过去我们老担心,贫困地区搞不了民主,事实证明这种担心是多余的。只要把政策交给群众,严格依法办事,选出的干部比我们认定的还准。二是民主管理和决策能力提高。农民在实践中创造出了村民代表会议制度,为村民参与日常的民主决策供了合法场所和途径。例如,1993年辽宁省全省共召开村民代表会议7965次,平均每村5次,村民代表参与率达92%;村民向村委会提出意见建议99050条,已得到解决的有77612条,占78%。^②三是农民对村干部的监督意识也不断增强。罢免是民主监督的最高形式。1998年年底,广东省中山市东区沙岗村村民突然发现村里竟然修了90座公共厕所,民主理财小组发现了工程中的72个经济疑点。1999年5月30日村民大会罢免了村委会主任。

3. 乡村民主找到了社会主义民主的生长点

我国政治体制改革的目标就是要建设高度的社会主义民主政治。社会主义民主政治建设起步选择上的科学定位是民主政治建设面临的突出问题,也是世界社会主义国家在政治体制改革中多有失误的一个重要方面。党的十一届三中全会以来,我国的民主政治建设虽然取得了很大成就,但由于起步选择的定位失误,使民主政治建设出现了一些问题:一是由于简单化定位导致民主政治建设失去根基。人们普遍认为社会主义民主的生长点只能有一个,陷入了“单一模式”,使国家层面的民主和社会层面的民主不能遥相呼应、相互支持。二是高层定位导致民主政治建设空泛

化。谈到社会主义民主政治建设,人们往往只注重国家权力结构层面的调整,而忽视基础层面的民主政治建设,人民群众对民主政治建设的广泛参与难以实现。三是极端化定位导致民主政治的延误。有些人片面地认为中国农民文化水平低,对农民的政治动员不会成功,结果人为地耽搁了民主政治的发展。社会主义民主生长点的选择,必须从我国当前政治制度和政治生活的实际出发,从经济建设的大局出发,从社会的热点问题出发。以此为依据,我认为当前我国社会主义民主的生长点有两个:一个是国家层面的干部管理体制的改革;另一个是基层社会层面的乡村民主政治建设。在21世纪初,两个切入点共同推进、上下配合,为国家权力结构层面的改革打下坚实的基础,并适度推进权力结构层面改革,以长成社会主义民主的参天大树。

第一,乡村民主政治建设为社会主义民主政治建设打下了坚实的基础。一方面,乡村社区民主政治建设体现了社会主义民主的本质,反映了社会主义民主的彻底性、真实性和广泛性,实现了社会主义民主的可感性、可视性和可操作性。它极大地调动了广大农民的政治积极性和政治主动精神,锻炼和提高了民主素质,这无疑构成了我国社会主义民主建设的宝贵财富。中国是农民占人口绝对多数的国家,很难想像,没有九亿农民民主素质的提高,没有落实九亿农民的民主权利,会建成社会主义的民主大厦。这里我们可以比较一下:一个是前苏联,前苏联的民主改革首先是从中央做起,基层没有动,人民没有参加民主活动、接受民主的教育,最后改革失败,国家分裂,而且分裂后,内战不断。另一个是中国台湾,国民党在20世纪50年代就开始了村选举,尽管国民党控制到20世纪80年代才开放,但客观上国民党在台湾的统治没有被推翻。因此,我国的民主政治建设应从基层抓起,九亿农民接受民主文化是中国民主化实现的希望所在。彭真说过,他们把一个村的事情管好了,逐渐就会管一个乡的事情;把一个乡的事情管好了,逐渐就会管一个县的事情,逐步

① 参见中国农村村民自治制度研究课题组:《中国农村村民委员会换届选举制度》,中国出版社1994年版,第9-10页、91页。

② 中国农村村民自治制度研究课题组:《中国农村村民代表会议制度》,中国出版社1995年版,第10页。

炼,提高议政能力。另一方面,乡村民主在我国的管理体制中打开了一个缺口。目前我国乡村的民主政治建设,其意义不仅在于这种民主制度对于乡村一级组织产生了积极的作用,而且在于它根本改变了我国原有干部体制中对上负责为主,对下负责为辅,干部选拔、任用以上级任命为主,民主评议、群众推荐为辅的格局,真正在我国原有干部管理体制中打开了一个缺口。它在我国的最基层培养、训练一批越来越壮大的具有民主意识的基层干部队伍,从根本上使整个管理体制的根基发生动摇。当县一级人大换届选举时,可以预料有更多的有主见的人民代表人选进入县人大,他们大都经过了在乡村一级的民主政治制度的熏陶,必然会在县一级人大发挥更大的作用。可以说,今天的乡村民主政治制度就包含着今后我国政治体制改革成果的萌芽,是我国政治体制改革的生长点。

第二,以乡村为社会主义民主政治建设的生长点有利于维护社会稳定。对于正在从事大规模现代化建设的当代中国来说,政治稳定和政治民主缺一不可,从某种意义上讲,政治稳定往往被置于政治民主建设的优先地位。把建设社会主义民主的试验点放在乡村,可以大大减低推进社会主义民主的成本和风险,避免非常态的政治行为,即采取非正常形式的利益表达和政治参与形式。因为,乡村是中国政治经济的边缘区,利益关系比较简单,对外界影响比较小,容易控制和引导;体制的变迁涉及到社会资源的重新分配,乡村的干部处于权力的最底层,农民又几乎没有什么既得利益,利益关系调整比较容易;乡村地广人稀,不易于形成可以随时集体行动的强大群体;农民政治参与的动机基本上是维护或争取局部范围的切实利益,参与危机发生的机率较小。相对于乡村而言,城市处于中心地带,阶层分化明显,利益关系复杂,不容易控制;城市居民居住集中,文化设施先进,信息传播迅速,容易形成大规模的集体行动;城市居民具有较高的文化素质、较强的政治认知感和政治敏锐感,对社会有更高的预期,

而转型社会的满足能力是有限的;城市的不平等状况比乡村严重,人们积聚了较多的不满情绪。所以,选择城市容易引起政治不稳定。中国是乡村人口占多数的国家,乡村稳定还是全国稳定的重要标志。党的十一届三中全会以后,乡村民主的发展,使农民真正享受管理基层公共事务的权利,形成了动态稳定。一方面,乡村民主促进了经济发展,为政治稳定奠定了坚实基础。乡村民主使农民成为政治生活中的主体,农民的经济民主权利和经济利益得到了有效保障,大大激发了农民的创造精神,调动了广大农民的生产积极性,促进了乡村生产力的发展。穷则思变,富则求安,生活水平不断提高的农民更加珍惜稳定的政治环境。另一方面,乡村民主体现了民主原则,给农民提供了合法的政治参与渠道,使乡村中的矛盾和问题得到缓解和及时解决,密切了干群关系。同时,农民在民主自治中实现了自我管理和自我教育。有效地改善了乡村的治安状况。1993年山西省河曲县广泛推行村民自治以来,共发生刑事案件57起,发生治安案件181起,分别比1991年下降了53%和46%,其中重特大案件下降了45%。

(二) 乡村民主化在现代化进程中起着举足轻重的作用

现代化作为一个世界性的历史进程,是指人类社会从工业革命以来所经历的一场急剧变革,这一变革以工业化为推动力,促使传统的农业社会走向现代工业社会。从广义上讲,现代化包括政治、经济、社会和人的现代化,在社会走向现代化的过程中,它们互为前提,互为因果,互相促进。民主化是政治现代化的目标,民主化有利于促进经济、社会和人的现代化。因此,作为社会主义民主政治建设基础工程的乡村民主,在中国迈向现代化的进程中,起着举足轻重的作用。

1. 乡村现代化在中国现代化中处于关键地位

乡村现代化是中国现代化的基础和核心,中国现代化进程的