

# 国家建构视角下乡村权力结构的民主化转型

袁方成, 余礼信

(华中师范大学 政治学研究院, 湖北 武汉 430079)



**摘要** 从现代国家建构理论视角对 20 世纪 80 年代村民自治以来的中国乡村权力结构进行学理性分析。分析表明,“权力结构变革”问题的实质系国家权力与社会权力相互冲突博弈的结果,是权力结构的民主化转型,其深层根源在于现代国家建构的内在要求。现代国家建构的根本目的是整合国家与社会、市场的关系,在建构过程中乡村权力结构的民主化集中体现在两个方面:一是选举体制的普遍推行,权力合法性来源渠道发生变化;二是家庭联产承包责任制以来的村民自治范围的扩大。国家实行“权力下放”,把更多的职能逐渐交还给基层社会,同时为避免乡村“失序”,又“民主下乡”,创新乡村社会治理,重建乡村秩序。

**关键词** 村民自治; 国家建构; 乡村权力结构; 权力博弈; 民主化转型

**中图分类号:**C 916 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2014)04-0076-07

随着人类社会的不断发展,国家逐渐由传统走向现代,变得更加强大也更专业化,尤其是发端于近代西欧、并随后向世界各国普及的“近代国家”的建设发展历程,则更是为当今的国家形态的形成奠定了基础、构筑了框架,这一过程即为“国家建构”。“国家建构就是国家通过增强其能力而强化其功能的过程”<sup>[1]</sup>,在这一过程中,国家通过重整机构、扩张权力和功能,摧毁原有的权力秩序,从而实现对社会

的渗透与控制。中国共产党执政后,迅速瓦解了传统的乡村权力结构,自秦以来的“官民共治”乡村<sup>①</sup>治理模式走向终结。20 世纪 50 年代的农村土地改革和社会主义改造运动彻底瓦解了传统的地主权力、乡绅权威和宗法统治,取而代之的是共产党、农会、妇女会等组织权威。人民公社后,新型的社会等级关系更导致了乡村权力结构的根本性变化,以计划经济为基础的“党的一元化领导”体制推行全国。而 20 世纪 80 年代的农村改革,实行家庭联产承包责任制,改变了人民公社时期统一有序的农村政治经济关系,人民公社体制逐渐退出了历史舞台,使乡村社会出现组织“真空”,权力结构混乱。为了应对人民公社后乡村“失序”和乡村治理,就有必要重建乡村权力结构,以稳定合理的权力格局来重构乡村秩序。这

样一来,20 世纪 80 年代发源于农村内部的村民自治就很快得到国家的认可,作为一种民主制度在全国推行,村民直选更是直接推动了乡村权力结构的变革,权力间的互动、博弈与妥协,更是潜移默化地实现其结构的民主化转型。

就当前学界而言,在乡村权力结构转型研究上,由于论述的视角不同,观点也是有差异的。有的学者指出,“村民自治制度的推行使基层农村政治权力的结构发生了巨大的变化,由原来集权的、自上而下的、一元化权力结构,转化成基层政府权力与村庄自治权力并存的‘国家与社会’或‘乡政村治’的格局”<sup>[2]95</sup>。有的学者从礼治与法治关系的视角对村民自治进行反思,认为村民自治的内涵需要首先强调文化权力与文化自治,“当代中国农村权力的核心要素还是礼治”<sup>[3]</sup>,指出农村权力结构民主化转型的前提是村民的知情权、参与权、监督权得到充分保障。有的学者认为,乡村权力结构中,家族权力始终是不可忽略的,“家族与村落秩序之间是相互融合在一起的,家族建构了村落秩序之同时,又实现了村落社会的家族治理”<sup>[4]</sup>。也有学者通过“考察农村权力结构的变迁,发现农村权力结构是与农村的生产方式相对应的,因而得出结论认为农村民主自治中的问题在于农村经济基础与农村民主自治之间不能互

收稿日期:2013-05-24

基金项目:教育部重大攻关项目“新时期我国农村综合改革研究”(12JZD023);霍英东教育基金会第十三届高校青年教师基金基础性研究课题“两岸农村治理比较研究”(131092)。

作者简介:袁方成(1978-),副教授,博士,中共中央编译局博士后;研究方向:地方政府与基层治理。E-mail:yuanfangcheng@126.com

相适应”<sup>[5]</sup>,并进而认为农村权力结构民主化转型的关键“在于发展农村经济,加强其经济基础”<sup>[5]</sup>。也有些学者通过对5省60村村民对村务管理评价的跟踪研究,认为党支部在村庄事务中的最终决策权依旧没有改变,“实行村民自治后农村的权力结构并未发生实质性改变”<sup>[6]</sup>。那么,从国家建构的视角来说,20世纪80年代的村民自治以来,随着国家权力下放、民主下乡以及农村社会治理现代化的推进,乡村权力结构变化及其民主化转型的演进,将成为本文探讨的重点。

## 一、权力结构:国家建构与权力下放

对于中国的现代国家建构,著名学者徐勇提出“两维度”说。他认为中国国家建构是一个从“传统国家”向“现代国家”转型的历史进程,包括民族—国家建构与民主—国家建构两方面,“呈现非均衡性的特征,往往是先实现国家的一体化、完成民族—国家的建构,然后再逐步推进民主—国家的建构、实现国家的民主化”<sup>[7]</sup>。中国国家建构的首要任务是争取国家主权、民族解放,为每个国民的自由发展提供组织平台;然后才是进行国家对内整合,为每个公民的平等发展提供制度保障,实现民主化。

中国的现代化国家建构,其首要任务是从“传统国家”向“民族—国家”过渡的国家转型。这个阶段始于清朝末期,发展于民国时期,止于新中国的成立。自鸦片战争开始,闭关锁国的清王朝在西方列强的枪炮下一步步屈服,主权沦丧,任人宰割,成为半殖民地半封建社会。在一系列的抗争救国运动中,无数中华儿女付出惨重代价,资产阶级也经历了数次尝试,最终中国共产党团结领导全国人民结束了百年屈辱史,赢得国家独立和民族解放,建立新中国。至此,初步完成了向民族—国家转型的任务,接下来的任务便是稳固政权,进行国家权力划分与整合,完成对全国一体化的控制。要知道,旧时的中国是一个落后的“一盘散沙”的农民国家,要想对其进行控制,就必须对乡村社会进行渗透,通过国家权力下沉,将农民与乡村社会纳入到国家权力体系中,从而建立有效的新的乡村权力体系与治理体制。自清末“新政”以来,国家分别推行“政权下乡”“政党下乡”策略,推动国家权力的一步步下渗,最终完成中央—乡村权力体系建构,实了国家对内的一体化控制。

以上两个任务的完成,也标志着中国完成了从

“传统国家”向“民族—国家”过渡的国家转型。但这只是民族—国家现代化建设的阶段性目标,对民族—国家而言,现代化建设更在于民族振兴与国家富强,实现由传统的农业社会向现代工业社会转变。新中国建立后,国家把重心放在工业化建设上,而当时面临的国际环境是西方发达资本主义国家的全面封锁,中国的工业化建设只能从农民提取资源,进行“向内积累”基础上的工业化。这就对国家权力的集中性提出更高要求,国家需要把自己的权力伸入到乡村的每一处,以绝对的国家控制实现农村对中央的绝对服从,无限地提取乡村社会的资源。从这个意义上讲,工业化又无形中强化了国家对农村的控制,权力完全收归国有,为国家所用。人民公社体制就是在这种国家建构模式下产生的,“党的一元化领导”使国家对乡村社会的一体化整合与控制达到极致。这种集权的体制与治理模式在非常时期是有必要的,但不适于和平环境中的长期国家建设,刚性的统制一旦僵硬与盲目,“权力内核”就很难通过滑绳实现对“边层”的有效控制,从而走向脱轨。随后,人民公社体制便被更适应生产力发展的新的农村体制替代。

由此可见,在中国的民族—国家建构中,一直走的是权力上收之路,伴随其的也是高度集中的政治经济模式,中央一味集权,计划经济一再统一。中国的现代国家建构在人民公社体制衰落、农村改革后,转向了第二个历史进程,即民主—国家建构,伴随它的是放权式改革与分权。20世纪70年代末80年代初,国家实行了以家庭联产承包经营为主的农村改革,摧毁了原有的农村政治经济关系,农村社会经济结构发生了根本性变化。经济关系、结构的变化,打破了先前的农村利益格局,导致了农村资源的重新划分,权力资源配置随之发生变化。改革前的单一国家控制为主的全能主义体制在乡村已不适应,国家权力在乡村的经济基础逐渐动摇,村干部很难再以国家代理人的身份维持农村秩序,村庄权力在悄然崛起。国家权力与村庄权力、村庄内部间的势力(力量)经常发生冲突。乡镇权力已难以一体化向下执行,乡村社会秩序激烈动荡,国家权力越是下层,越是与村庄权力搅在一起,混乱不清,农村社会抗争时有发生。当时农村盛行这样的顺口溜:“农民说:不批不斗不怕你,有吃有穿不求你,有了问题就找你,解决不好就骂你。”乡村干部则大倒苦水:“一怕两上缴(征购粮和提留款),二怕肚子高(计划外怀

孕),三怕火来烧(火葬),四怕扛大锹(义务修水利等基础设施)。”<sup>[8]</sup>就乡村干部而言,对农村工作有心无力,只能听之任之,“乡政”处于崩溃边缘。在国家权力已无法有效从外部渗入的情况下,国家只有从农村内部推选代理人,把工作伸入“草根”,进行权力下放。在这种背景下,发源于农村“草根”的村民委员会就很快被国家认可,它既是基层自我需要与认可,又有利于国家对农村的整合,结束混乱局面,早日重建乡村权力秩序。改革开放以来的政治权力改革是从农村开始的,属于“放权式改革”,但“事实上,中国的改革从开始并没有分权的明确意识,改革的发生是下放权力,分权只是因放权而带来的后果”<sup>[9]</sup>。改革前的农村盛行的是单一化的统制主义,而改革后权力关系发生重大变化,为了适应农村经济体制,推行农村经济发展,必须实行放权,真正地让农民有主人翁意识感。理论上的放权必然带来实践上的分权,“放权本身就意味着权力内核将一部分权力分给其他人或组织”<sup>[9]</sup>,村委会的权力很大程度上是国家权力在农村的本土化,村委会虽由村民选举,但其运作实效还有待国家扶植。中国在基层的改革属于中国特色放权式改革,它与西方式权力互动制衡基础上有明确制度预期的分权是不同的<sup>②</sup>。郑永年等曾指出:“地方和边缘并不能跟‘落后’等同。相反,在改革期间,正是地方和边缘充当了新价值和观念的创造者。”<sup>[10]</sup>邓小平在1980年《党和国家领导制度的改革》一文中认为,新中国建立后的官僚主义的总病根是权力的过分集中,并且这种集中,使“党的一元化领导,往往因此而变成了个人领导”<sup>[11]328-329</sup>。正是基于这种对统制主义及集权主义的反思,并考虑到地方、基层存在的新鲜活力,改革以来村庄权力才得以自主。当然,国家把权力下放到农村以后,并不是任其放纵,这就涉及中国特色放权式分权的特殊性:分权是放权的后果,分权又是国家集中权力下的分权,行政管理权依然在乡镇政府,通过村委会间接管理农村;所谓的村民自治局限于村庄内部事务,并不是国家行政事务,村委会解决的是村私事,至于行政权,仍归乡镇政府,这样就形成了“乡政村治”局面;并且,行政权回流后,国家加强了党组织在农村的建设与领导核心作用,党权成了新的国家权力。

总之,国家政治体制、党的领导体制并未丝毫改变,中国式放权与分权是党领导下稳步推进的,是可控的,随时可能又集权的。或言之,中国的现代国家建构是在党领导下的民主化、现代化建设,村民自治

只是为达到乡村治理更合序、更民主而推行的一个阶段性制度,是现代民主—国家建构进程中的一环,通过基层的村民自治使一部分权力归还社会,以乡村权力结构民主转型为契机,逐渐扩张开,推动整个国家权力结构的民主转型,建构民主国家。

## 二、权力博弈:国家管制与社会自主

农村改革后,人民公社体制走向消亡,村民自治兴起,国家实体性权力撤出乡村社会,表面上,村域范围内便形成了一种由村党支部与村委会共同主导的二元权力结构。这种结构下,党支部享有“领导权”,依然是农村建设的领导核心,村委会则拥有“自治权”,主持村庄事务。由于在中国视域下,先有中国共产党的成立,再有其领导的新中国的建立,因此,中国的现代化国家建构过程中,国家的一体化和统一管理,得益于法定执政党向乡村社会的渗透,“将广阔的乡村社会和数以亿计的农村人口整合到国家政治体系中来”<sup>[12]</sup>。出于中国共产党在国家政治架构中执政党的地位,村党支部的“领导权”从本质而言也是一种国家权力;而村委会的“自治权”,既是由国家让渡给乡村社会的一部分“治权”,也是自下而上推选出的村庄权力,属于一种社会权力。因此,从表面上看,村域内的二元村庄权力结构便表现为国家权力与社会权力的博弈。然而,在中国农村基层社会管理中,还存在着另一种确实可感知的乡政管理与村民自治的二元权力结构,两种相对独立的权力:一是自上而下的国家权力,具体表现为在党的政治领导下的乡政府行政管理权,其功能是将国家行政管理传递到农村社会;二是蕴含于乡村社会中的村民自治权,其功能是在国家有关法律法规范围内,对社区进行自我管理<sup>[13]</sup>。

就第一种二元权力结构而言,领导权与自治权博弈的焦点在于权力资源的配置上。吉登斯(Giddens)从社会结构的角度,对权力资源进行两位划分:配置性资源(allocative resources)和权威性资源(authoritative resources)。“配置性资源指对物质工具的支配,这包括物质产品以及在其生产过程中可予以利用的自然力;而权威性资源则指对人类自身的活动行使支配的手段”<sup>[14]</sup>。具体而言,配置性资源指经济资源,以及财政资源为主;权威性资源指政治资源,包括监控、组织、制裁、意识形态等治理的手段。二种权力的博弈,就是在囊括了这些权力资源的“权力集装箱”(power containers)或权力场里



展开的,都是为了最大化争取权力资源。而且,有些权力资源是稀缺的,有些是难以界定与其事务有交叉的,这无疑更加大了权力资源的配置。根据布劳的社会交换理论,资源拥有者之间一般结成利益交换关系,由于利益交换的方式不同,使得权力资源分布具有多元化,而多元化主体因其占有方式、水平以及控制能力的不同,使得权力资源分布具有不均衡性和变动性,这进一步导致了村庄权力配置的不同格局及其变化。

在中国现代国家建构视域下,村委会和党支部都拥有控制权威性资源与配置性资源的资格和能力,但其方式与程度不同,因而也影响着领导权与自治权的关系。首先,在权威性资源的控制上,领导权是自上而下赋予的,国家政治制度规定着领导权对村庄的思想、政治领导,领导权所占有的权威性资源的多寡取决于上级的赋予;而自治权来源于“草根”,取信于民,村民授权。因此,在村民选举制度化水平高、信任感强的村庄,自治权就会处于强势;在村民自治流于形式的村庄,领导权处于强势,党强村弱的权力局面便盛行。其次,在配置性资源的控制上,领导权与自治权更是争夺激烈。我国的国家政权建构是党领导下进行的,财政权一直系于党委,基层党支部顺理成章控有财政资源,村支书成为“一支笔”;而村民自治又使村委会拥有村庄“主权”,没有财政的村委会只能是空壳,无法行事,有名无实,这又违背村民自治的精神。在“一支笔”问题上,领导权与自治权的博弈难有休止,其结果主要有4种:①领导权控“笔”;②自治权控“笔”;③二者共同控“笔”;④专门组织(机构)控“笔”。但是,无论以上哪种情况,都是经过博弈的,经过理性互动与妥协,“一支笔”会越发程序化、制度化,“一人提笔”的现象会越来越少。

就第二种二元权力结构而言,行政管理权与村民自治权博弈的重点在于权力的合法性来源。乡镇政权是最基层的国家政权,其直接面对农民大众,治理乡村社会。人民公社体制解体后,农村社会混乱,乡镇权力无法直接下通分散的农民,一时间就无法对农村进行快速有效的管理,仅靠乡镇政权扶植的代理人难有号召力,甚至成为众矢之的,国家政策难以畅通。这种情况下,村民自治得到国家重视,自治权逐渐形成并不断得到强化。行政管理权是层层授予的,与农民相去甚远,而自治权是直接由村民授予的,得到村民的认可,也成为村民对抗乡镇权力的武器。村民以《村民自治法》为盾牌,以自治权为武器,

与国家权力进行抗争,千百年来弱势群体终于可以汇聚成一股自己的力量,与乡镇政权进行法与权的较量。尽管这种较量是局部的平和的可控的,但至少是在进行着一种社会抗争,能发出自己的声音并且有法可依有制度可循,这便已经悄然地改变着一元化权力结构,允许多元化权力间存在冲突、博弈,也必将碰撞出民主的火花。乡镇权力越来越难以统制农村社会,其影响力需要与自治权博弈、妥协,对村民的威慑力、杀伤力骤降,“乡政村治”体制被推向前台,乡村权力主体正在多元化,权力合法性来源越发程序化、制度化,权力结构正在经历民主转型。

### 三、权力转型:结构调整与民主生发

近现代中国的屈辱史与建国史,决定着中国的现代国家建构有着两重性,不可避免地需要历经两个过程:民族—国家建构与民主—国家建构。而且,这两个过程是非同步的,有先后次序,过程漫长。这两个非均衡、非协同的国家建构历程决定了国家在前一个阶段必然会走向集权,强化对社会的控制,而后一阶段会进行放权式分权,逐渐还权于社会(事实上,国家权力源于社会)。中国的现代化民主—国家建构,有其特殊历史背景和政治制度,因此不可能一蹴而就,而是点面式、维稳式缓慢推开。邓小平就曾指出:“把权力下放给基层和人民,在农村就是下放给农民,这就是最大的民主”<sup>[11]252</sup>。其实,民主是在权力间互动、博弈、妥协基础上实现的,就农村的民主而言,主要体现在权力主体的多样化,权力资源配置的合理化、程序化,权力合法性来源的制度化、正义化。而权力结构就是权力资源的配置模式、来源渠道、运行规范、影响力等结构要素的有机组合。

中国的现代民主—国家建构有其特殊性,中国的农村民主建构更有其复杂性。自村民自治以来,村民选举制度使更多的人成为掌握选举权的主体,不同的个体、组织都拥有一定的权力资源和影响力,且权力主体多样化趋势越发明显,不仅有村民、家庭、村委会、党支部,更有公司企业、行业组织、民间组织、宗教、知名人士等等。根据 Manion 的分析,“中国的村民选举,无论是在概念上还是在实践中,都不是对政策的选择”<sup>[15]</sup>。它更在于为村民有机会表达对村庄公共权力的认同与参与提供一种制度化渠道,在具体的村务中,由于不可能做到“一事一议”,就需要代理人参与村务——权力精英治理体制。精英不是万能的,但没有精英是万万不能的。

乡村失序的根源之一便是权力精英的流失、衰落,村民选举制度就是要通过“草根”的民主留住村里的精英,改变权力域内的群龙无核心以致一盘散沙、混乱的局面。这里的权力精英是权力主体多样化的要求,包括:老人派(以“三老”为核心),宗族派(以家族文化为认同),实权派(以原管理班子为主体),经济能人派(以乡镇企业、私营企业、经济强人为主体)和知识精英派(学历化、专业化、年轻化)。由这几个核心的权力主体组成“议会”<sup>⑥</sup>,实际主持日常村务并抗争国家权力。只要这些权力主体是在程序化、制度化、和平化原则下进行互动博弈,其最终的决定就是正义的、民主的。这样的“议会”就会真正成为民主的权力博弈场,权力结构也必将更加合理、稳固。

就当前乡村治理创新而言,传统的宗族势力将进一步衰落,经济派、知识派精英的影响力不断上升,权力结构民主化转型将朝着多元权力结构发展,形成多中心治理局面。权力主体的具体呈现形式有:党支部、村委会(居委会)、经济组织、民间组织。

首先,就党支部而言,它是中国共产党在农村基层的代表,其地位毋庸置疑处于领导核心,这既是历史的选择,也是政治法律制度的认定,还是乡村社会治理的需要。中国共产党的执政,是中国近代革命与战斗史的必然选择,农村基层党组织的建立,也是适应国情、强化党和国家对农村管理的需要,是国家建构的必然之举。农村实行村民自治以来,《中华人民共和国村民委员会组织法》虽历经修订,但始终突出强调党支部在村民自治中“发挥领导核心作用”,中共十八届三中全会也依然强调在发展社会主义民主政治、坚持和完善基层群众自治制度中应该坚持中国共产党的领导。当然,农村基层党组织对农村的核心领导在不同时期其表现是有所变化的,领导方式更加隐性和科学,领导路径更加多元且高效率,高屋建瓴。特别是农村正经历着经济、社会、文化等方面的转型,中国的现代民主—国家建构不断深入,多元化治理模式大势所趋。在这种背景下,原子化的公民难免失去约束,出现多元治理困境:治理主体结构失衡、主体功能模糊、主体关系失调和主体行为失范,造成农村社会管理绩效低下时,对农村社会管理各类主体的价值取向、功能定位、利益边界、行为方式等进行有效整合的问题就必然会突显<sup>[16]</sup>。而党支部正是一个“安全阀”,运用其核心领导力对农村社会进行整合,避免民主国家建构中的乡村多元治理困境。

其次,就村委会而言,它是村民自治中的主要主体,发芽于本土,属于草根组织。村委会的自治性与党组织、政府的不同性主要体现在3个方面:一是群众性,其成员都是本村村民,且成员都是由村民或村民代表自主选出,代表全村村民意志处理村庄日常事务,服务村民;二是草根性,村庄本身就是乡村最基层的单位,村委会成员皆是在农村从事基础生产的农民,村委会成员既是服务人员又直接是生产人员,村委会成员与村民不存在地位差距;三是自治性,作为村民自治的工作机构与执行机构,其机构成立与运作、人员产生与更换、经费来源与使用,都具有自主性,不受任何个人、基层政府与党组织的干预。当然,村民自治之所以能够在全国普及,是在国家推动下完成的,是政府对社会放权,完成民主国家建构的举措之一。这也就使得村民自治蒙上了政治的阴影,村委会的行政化色彩难以退去。也正是基于此,有些学者在研究农村社会组织时并不包括村委会。

再次,就乡村经济组织而言,它是市场化、现代化与城镇化的结果,既包括本土的企业、经济强人群体,也包括外来企业。本土的经济组织多是由乡村经济精英组建的,包括乡镇企业家、私营企业主、种植大户、养殖大户等,他们或是发家于本土,或是在外发家后回乡继续经营,拥有一定量的社会阅历、知识储备与资金,这些资本增加了他们角逐权力的砝码,使得他们在村庄事务中的话语权不断增强,影响力不断提升。这些在乡村经济层面处于上层的经济精英,还不能称之为权力层面的上层人物,而经济资本的日益积累使得他们对于权力的诉求不断增大。一些经济精英试图通过跻身权力上层影响村务决策,谋求更多经济利益;也有一些经济精英试图凭借自身经济资本和社会资本获取更大权力资本,以其影响力与号召力左右村庄发展政策,带来广大村民共同致富,建设富强村庄。但是,个人的力量毕竟是有限的,难以与党支部、村委会进行权力博弈,因此,就需要谋求群体的力量,联合其他经济强人,以组织的力量跻身村庄治理的决策层,成为村庄治理的主体之一。外来企业是市场的主体,属于营利性企业,它之所以角逐乡村权力主体,是试图通过增加其在村务中的话语权以追逐利润的最大化。

最后,就乡村民间组织而言,它是由农村居民自愿组成的非营利性、非政治性的乡村社会组织,是属于狭义上的社会组织,如乡村的农民协会、农村商会

等,以及专业类、服务类、兴趣类、宗教类、老年人群类的社团。随着中共关于推进国家治理体系和治理能力现代化总目标的提出,乡村社会要承接国家下放的权力、创新农村社会治理体制,就必然需要提升乡村社会治理能力,而培育和发展乡村民间组织,将成为路径之一。一方面,乡村民间组织发源于农村内部,规模小、形式多样,是完全意义上的自治组织,有较大的亲和力与感召力,是村庄内部联系的纽带,尤其在处理村庄内部矛盾、调解村民纠纷中作用甚大;另一方面,乡村民间组织由村庄普通民众组成,且成员的学识与技能较高,不但可以满足民众参与集体生活的需要,也可以有效地代表群众呼声,以组织的形式与“两委”和政府对话,参与村庄公共事务,变“弱者的武器”为组织的力量。此外,乡村民间组织在弥补政府与市场缺陷、结合农民与市场、承接政府社会服务职能等方面的功效也越发明晰。可以预计,乡村民间组织把分散的弱者聚集起来,形成巨大的组织力量,对农村公共生活与公共事务的影响力逐渐增强,将成为农村社会治理中的主体之一,对乡村权力结构民主化转型产生深远影响。

#### 四、结语

改革开放以来,中国的现代国家建构是以经济领域的改革与发展为火车头的,而且是从小范围试点开始,从农村改革为起点,特别是家庭联产承包责任制的推开,打破了农村经济资源的垄断性控制,对农村土地等经济资源进行重新优化组合,资源占有主体逐渐多元化,资源运行越发规范化。根据布劳的社会交换理论,资源占有主体之间很容易结成利益交换关系;而利益交换的不同方式决定着村庄实际的权力结构。由于权力资源占有的非均衡性和变动性,必然导致农村权力配置的不同格局及其变迁。

村民选举制度,使得国家下放的权力有了在农村落地生根的可能,也使得分权得以产生。村民选举不但割断了乡镇与村庄之间的原有权力链,并且破除了村庄内部的庇护关系网。结果,以庇护关系网为基础的“村级干部梯队建设”成了多余的工作<sup>[17]</sup>。乡镇权力虽然可能左右村庄内部权力,干涉内部事务,但只是局部,且可能性越来越小。随着村民选举的程序化、制度化推进,村庄权力与乡镇权力的互动博弈越发常态化、规范化,基层政府与村委会的权限、职能分工也越发明晰。同时,由于选举是权力的合法性来源渠道,是公平、公正、公开、竞争式

的,能者居上,权力选人已成为过去,新的人选权力的局面已经打开,多元化竞选必将实现多元化权力间的互动博弈,这种程序化、制度化博弈也势必促进各派权力的民主化。

村民自治虽然只是中国现代民主—国家建构链条上的一环,但作为一种民主制度一旦进入农村,民主化就将成为新农村建设的一个潮流。重建乡村秩序要求乡村治理结构发生变化,以更好地整合乡村社会。而这种整合已不能套用原来的“统制主义”,它需要国家权力与乡村社会权力完美地揉合在一起,需要一个能容纳多元乡村力量互动博弈的民主制度(框架),需要乡村权力结构的民主化转型。

#### 参 考 文 献

- [1] WHAITES A. States in development: understanding state-building[M]. London: UK Department for International Development, 2008:4.
- [2] 王海胜. 当代中国村民自治问题研究[D]. 吉林大学哲学社会学院, 2011.
- [3] 马成乾. 礼治与法治——中国农村权力结构之二型[J]. 新远见, 2010(7):49-53.
- [4] 易军. 家族化村落中的权力网络与权力控制——以纠纷解决为例[J]. 云南行政学院学报, 2012(3):117-121.
- [5] 朴明珠. 论农村民主自治的经济基础[J]. 前沿, 2011(2):102-104.
- [6] 肖唐镖, 王江伟. 农村民主管理的村民评价——五省60村的跟踪研究(1999—2011)[J]. 四川大学学报:哲学社会科学版, 2014(2):110-119.
- [7] 徐勇. 现代国家建构中的非均衡性和自主性分析[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版, 2003(5):97-103.
- [8] 傅伯言, 汤乐毅, 陈小青, 等. 中国村官[M]. 广州: 南方日报出版社, 2004:16.
- [9] 徐勇. 内核—边层:可控的放权式改革[J]. 开放时代, 2003(1):98-112.
- [10] 郑永年, 吴国光. 论中央地方关系:中国制度转型中的一个轴心问题[J]. 当代中国研究, 1994(6):68-75.
- [11] 邓小平. 邓小平文选:第二卷[M]. 北京:人民出版社, 1994.
- [12] 徐勇. 政党下乡:现代国家对乡土的整合[J]. 学术月刊, 2007(8):13-20.
- [13] 徐勇. 论乡政管理与村民自治的有机衔接[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版, 1997(1):19-27.
- [14] [英]吉登斯. 民族—国家与暴力[M]. 王铭铭, 译. 北京:三联书店, 1998:8-9.
- [15] MANION M. The electoral connection in Chinese Country-side[J]. American Political Science Review, 1996, 90(12):736-748.



- [16] 陈晓莉. 农村社会管理中基层党组织的社会整合功能[J]. 社会主义研究, 2011(3): 134-138.
- [17] 郭正林. 农村权力结构的民主转型: 动力与阻力[J]. 中山大学学报: 社会科学版, 2004(1): 8-14.

## 注 释:

- ① 本文所指的农村或乡村侧重的是村庄层面, 因此, 乡村权力结构主要是指村庄内部的权力结构, 不包括乡镇层面。
- ② 农村研究学者徐勇认为放权与分权是不同的, 认为 1990 年代王绍光、胡鞍钢夸大了改革前后中央与地方的差异性和对立性, 严重低估了中央对地方的控制性, 指出他们没有意识到: 其一, 改革前的地方行为更主要的来自于中央, 而不是地方民众参与, 如地方政府的“处处点火, 村村冒烟”不正是在中央领导人号召下的行为吗? 其二, 在统制经济下, 即使放权地方, 也不过是中央统制经济的缩小, 是中央实在难以控制庞大经济规模的结果, 只能实行“统一领导, 分级管理”。其三, 地方领导人的“官帽子”都拿在中央手上, 谁敢凭借中央一时的放权行为在地方坐大? 在徐勇看来, 他们之所以出现错误的判断, 就在于照搬了西方的分权框架, 没有注意到中国的改革只是一种权力内核的下放权力的行为, 这种权力随时都有可能收回。
- ③ 这个“议会”可以是正规化的程序性的, 也可能是非正式性的却又实实在在可感知的权力博弈场。不管怎样, 它实际上决定着村务, 影响着村庄的发展。

## Democratic Transformation of Power Structure for Village from the Perspective of Construction for Modern State

YUAN Fang-cheng, YU Li-xin

(*Institute of Political Science, Central China Normal University, Wuhan, Hubei, 430079*)

**Abstract** This paper provides a rational analysis on the rural power structure since villagers' self-governance in the 1980s from the theoretical perspective of Modern State-construction. The true nature of the transformation of power structure is the result of conflicting game between state-power and social-power, as it were, the democratic transformation of power structure originating from the inherent requirements of the Modern State-construction. The fundamental objective of Modern State-construction is to integrate the relationship between state and society and market, during which the democratization of power structure epitomizes in two ways, namely the universal implementation of election system which means the changes of sources for the legitimacy of power and the expansion of the scope of village self-governance since the household contract responsibility system. The government should devolve authority to regions and the grass roots and meanwhile carry out democracy in the countryside so as to maintain and rebuild the social order and to innovate social governance.

**Key words** villagers' self-governance; construction of modern state; power structure of village; game of power; democratic transformation

(责任编辑: 刘少雷)