

鄉村民主和中國政治進程

鄭永年

在討論中國現代化和政治發展時，農民與民主的關係是一個不可忽視的問題。從歷史上看，農民基本上是阻礙國家現代化、民主化的力量。然而，由於各國開始現代化的時間不同、在現代化前存在着的制度環境亦有異，故很難用一種普遍的有關農民與民主的理論來解釋各國的現代化進程。一個階級在先現代化國家民主化過程中所扮演的角色，很可能不同於其在後發展中國家所扮演的。所以，雖然農民在歐美國家的民主化過程中扮演了消極的角色，但並不表示它不能在後發展中國家起積極的作用，並成為民主的促進者。

本文試圖透過中國1978年改革以來產生的鄉村民主這一個案，探討農民與民主的關係問題^①。我們的基本假設有二：第一，鄉村民主的發展形成了中國農民的階級意識，由於政治生活不斷組織化，從而使中國農民階級有別於先發展國家的農民階級，在中國民主化過程中扮演建設性的推進力量。第二，鄉村民主優先在中國各階級階層中發展的事實，很大程度上決定了中國民主化所能選擇的途徑及其未來發展的方向。

一 農民與民主

農民在現有西方的民主理論中是沒有位置的。這是因為現代西方民主產生於工業革命之後，扮演民主締造者的是資產階級而非農民。在眾多的民主發展理論中，有三種理論對我們理解民主的含義有很大的相關性。第一種理論認為，民主這種統治形式 (form of government) 只能產生在市場和資本主義經濟中。第二種理論強調，民主只會在富裕和經濟發達的社會內生存與發展。第三種理論認為，民主能否產生與發展取決於社會傳統中是否有妥協的政治傳統與制約中央權力的機制。下面我們將簡單地討論上述三種理論的內在邏輯。

在當代學者群中，林德布羅姆 (Charles E. Lindblom)、亨廷頓 (Samuel P. Huntington) 和摩爾 (Barrington Moore, Jr.) 都認為，資本主義和民主之間有一種歷史的和邏輯的內在聯繫^②。他們在研究西歐民主政治發展過程中發現，由於商業資產階級的興起，成功地把傳統貴族國家轉型成為民主國家。資本主義作為一穩基於私有制之上的經濟制度，提供了制約國家權力的機制，並產生出與公共領域 (public sphere) 不同的私人領域 (private sphere)。而公私領域的分離，是民主作為有限政府形式的必要條件。

第二種觀點強調民主與經濟發展成正相關關係^③，認為民主並不是資本主義工業化國家特有的「土產品」。這一理論強調，民主一旦被引進，工業化的資本主義就為它提供有利的制度環境。那麼，為甚麼工業化社會也有利於民主呢？在這一問題上，美國政治學家認為，工業資本主義社會在經濟上都相對富裕，這有助於減少不同精英團體、精英團體內部及精英和大眾之間的政治衝突，而政治鬥爭也不再是一種「零和遊戲」(zero-sum game)^④。經濟富裕為政治精英的權力鬥爭設置了底線，而這一底線對民主的穩定極其重要。因為如果精英都用生命作為政治權力的賭注，民主政治就會充滿暴力。

第三種觀點認為，民主制度的產生歸因於有利於民主的傳統^⑤。舉英國為例。英國中世紀的封建制度實際上為後來的民主制奠定了基礎。有了這種傳統，政治掌權者就會有一種容忍不同政治利益體系的心態 (mind-set)。這也是民主制的本質。

摩爾對農業社會與民主不相容的分析最為著名，但他的重點仍是分析農民與地主在民主化進程中所扮演的角色。根據摩爾的理論，共產主義革命的興起是因為下列因素：高度集中的國家、軟弱的資產階級、依賴於國家政治權力的

最近的比較研究發現，農民階級和鄉村中產階級能否在民主化過程中扮演積極角色，主要取決於他們能否形成自主的組織及抵制統治階級的影響。在地主階級勢力很強的國家，農民具有權威主義傾向；但以家庭為單位的較獨立的農業生產勞動者，則是民主的推動者。



農民在現有西方的民主理論中是沒有位置的，但當我們討論中國現代化和政治發展時，農民與民主的關係卻是一個不可忽視的問題。

地主階級、農民階級與地主關係弱化出現集體行為的機會。摩爾的個案研究還包括了中國。為甚麼中國沒有走向民主革命而走向共產主義革命呢？儘管中國的農民階級與地主階級關係微弱，具有一定程度的獨立性及潛在的民主性，但地主階級利用國家權力阻止了農民形成階級意識和集體行為的機會，結果導致自下而上動員式的共產主義革命^⑥。

最近的一些比較研究開始對主流民主理論提出質疑和挑戰，並重新評估農民與民主化的關係。這些比較研究發現，農民階級和鄉村中產階級能否在民主化過程中扮演積極角色，主要取決於他們能否形成自主的組織及抵制統治階級的影響。在地主階級勢力很強的國家，農民具有權威主義傾向；但以家庭為單位的較獨立的農業生產勞動者，則是民主的推動者^⑦。研究者更重要的發現是，階級意識並非完全客觀的東西，階級帶有很大的主觀成分^⑧。所以，階級意識的形成並不完全取決於階級本身，而是其他的因素，如國家與農民階級的關係、農民與城市居民的互動、教育通訊的發展，等等。

二 中國農民的新特質

鄧小平時代的農村政策大大深化了農民階級的獨立性，並縮小國家在農村的控馭範圍。從這一意義上說，中國農村正向私性化發展，而私性化正是自主性的本質。

概括地說，在眾多的民主理論中，關於農民與民主關係的論述是極其貧乏的。現有的比較政治理論很難解釋中國改革以來的農村發展。所以，若要解釋中國農村的發展，就要發展出基於中國現實之上的有關農民與政治的理論。鄧小平時代的農村政策，改變了中國農民的生活面貌，使其有別於傳統，更有別於大多數西方國家的農民。我們以下提出來的觀察，僅僅是與民主政治有密切關係的幾點。

首先，與中國其他階級相比較，農民階級有更大的獨立性。這種獨立性不是傳統中國農民本身固有的，而是國家行為的結果。50年代初期的土改運動消滅了中國的地主階級，使得中國農民和地主階級不再有任何依賴關係，農村從此不再有統治階級。再者，中國的初步工業化是由國家引導的，使得中國農民也不再依賴國家。相反，由於工業化是以犧牲農民利益為前提的，國家行為造就了一個新的依賴階級——工人階級，也同時造成了一個獨立的階級——農民階級，並使國家和農民的關係趨於緊張，農民不時對國家的權力構成威脅（不管是顯性的還是隱性的）。也就是說，中國的工業化強化了農民階級的獨立性，農民作為一個階級並沒有被國家所同化（incorporated）。

第二，以分權為主導的改革運動大大深化了農民階級的獨立性，並上升為制度化的自主性（autonomy），農村改革的實質是縮小國家在農村的控馭範圍。國家範圍的收縮產生出一些制度空間，並為農村的自主制度所填補。儘管現在的農村基層組織仍然深受毛澤東時代的制度影響和約束，但是它們的再生是農民自主的結果。從這一意義上說，中國農村正向私性（privacy）化發展，而私性化正是自主性的本質。

第三，改革的結果是加強了中國農民的組織性 (organizable and organizational capacity)。國家權力撤走後，農民不得不組織自己的生活。儘管各地的發展很不平衡，但都發展了各種的自治組織，尤其表現在村民大會等民主制度上。農村內部城市化的發展 (如小城鎮的發展)，儘管並未使農民成為正式的城市市民，但農村市場的迅速發展卻溝通了各地方共同體 (local community)。此外，社會流動性 (social mobility) 的增加 (如流動人口) 也強化了農民作為一個大共同體 (national community) 或階級的認同感 (identity)。

第四，組織性的結果導致了農民的階級意識 (class solidarity)。農民在與其他階級 (如城市市民) 的日益交往中，產生了「我是誰？」的自我認同感 (self-identity) 和「我們是誰？」的集體認同感 (collective identity)。階級意識是在社會交往中建立起來的，而國家主導下的各個階級在事實上和法律上的不平等權利，更加強化了農民的階級意識。而這種由社會建構起來的階級意識，往往比國家動員而形成的階級意識來得更有效。

第五，農民的階級意識與集體認同意識為集體行動 (collective action) 奠定了基礎。民主不僅是個體行動，更重要的是階級行動。構造農民階級集體行為最成功的例子為建國前的毛澤東^⑨。改革後，農村自治制度的迅速發展正在為農民的集體行動構造一種制度框架。1993年四川數縣農民的集體行動事件，在很多方面反映了農民階級的這些新特質。四川仁壽縣在80年代實施了鄉村選舉制度，但大多流於形式，農民並沒有真正表達自己意願的機會。地方官員仍憑自己的意志攤派農民負擔，如集資辦學、修路等。在地方幹部看來，這些事完全是為地方居民考慮的。但由於這些決策並沒有經當地居民參與，且缺乏透明度，終於在1993年6月5日爆發了上萬農民示威抗議地方政府的集體行動。當地政府馬上視之為造反，出動武裝力量平暴，逮捕了一些農民領袖。農民與當地政府的對立至此充分表露。農民運動迅速向周圍蔓延，附近的巴中、萬源、南江、三台等縣都先後響應。省政府和中央政府迅速干預，釋放了農民領袖，廢除了一些不合理的地方條例，事件才得以平息。有意思的是，仁壽附近的彭山縣，地方集資、徵稅的比例要比仁壽高得多，但因彭山是四川省村民自治示範縣，鄉村民主制度較完備，農民對政府行為沒有激烈的反應。這說明基於民主之上的政府決策，即使其實施仍具有強制性，農民對其有一種「服從」心理。所以，經過這起事件以後，四川省政府決定把彭山縣的經驗推廣到其他各縣，以期創造新的秩序環境。

我們討論中國農民與民主的關係，正是在上述種種轉型情況下進行的。那麼，農民在民主化過程中與國家的關係又如何呢？現行各種比較政治理論所強調的，是農民能不能作為一種與國家分享政治權力的自主力量。然而，農民在民主化過程中並非一定要和國家對抗。我們認為，由於中國鄉村民主化的特殊途徑，使得國家與農民間的對抗關係減緩，而在某種制度框架中達到合作狀態。正是在這一意義上，鄉村民主正在推進整個國家的民主化進程。這是我們下面要討論的內容。

四川仁壽縣在80年代實施了鄉村選舉制度，但大多流於形式，地方官員仍憑自己的意志攤派農民負擔。由於這些決策並沒有經當地居民參與，且缺乏透明度，終於在1993年6月5日爆發了上萬農民示威抗議地方政府的集體行動。

三 中國農村基層組織形式

目前中國的鄉村民主制度，其形式源自農業生產合作社和生產大隊的社員代表會議和社員大會。1987年，中央政府從法律上規定村民會議的目的是擴大人民公社體制下農民的民主權力，在村（生產大隊）一級廢除代表會議而建立類似於生產隊社員大會那樣的村民會議，讓村民直接行使村務決策權。目前中國鄉村民民主由三種互相聯繫的制度形式組成，即村民大會、村民代表大會和村民委員會。下面我們來看它們之間的關係。

根據中央政府《村委會組織法》，村民會議是村民自治活動中的最高決策機構，村內重大事務必須由村民會議決策。原則上說，村民會議成員由村民直接選舉產生，管理村內日常事務，是村內的「行政管理機構」。然而在實際運作過程中，村民會議運轉效率不高。從制度設計上說，目前的村民會議和村民委員會是立基於改革前生產大隊這一制度形式之上的，規模大、人口多是其特色；一般來說，一個村委會管轄1,000至3,000人，多的則達8,000至9,000人。人口眾多，村民會議往往流於形式。從組織上說，由於地理因素使農村居民居住分散，改革後，許多村民更成為「流民」在外勞作，村民會議就不容易組織。一些原則上應由村民大會決策的事情，實際上為村委會所壟斷，村民參與也無從談起。在這樣一種情況下，許多地區的鄉村就有了制度上的創新，村民代表會議由此產生。此舉把中央政府規定的直接民主改變成為間接民主。在村民大會難以召開的情況下，由村民代表會議代表村民大會執行決策。根據民政部統計，至1994年，全國已有一半以上的鄉村建立了村民代表會議。同時，中央政府也承認這種制度的合法性。

那麼，村民代表會議的民主基礎是甚麼呢？這要看它與村民的關係。在這一層次上，我們可以看到鄉村民主的中國特色。據民政部的調查，目前村民代表會議成員的構成主要有三種。第一，村民代表會議只由村民直接選舉的村民代表組成；第二，由村民選舉的代表和縣鄉人民代表大會代表三部分組成；第三，由村民選舉的代表，縣鄉人大代表和村黨支部書記等四部分人組成。因此，村民代表的產生方式各地不同。一般由上屆村委會主持召開村民小組提名代表候選人，以直接舉手或秘密投票方式選出正式村民代表。總之，村民代表會議代表的產生已經不是經過嚴格意義上的民主程序，而是或多或少地反映了傳統和改革前的中國鄉村制度環境^⑩。

村民代表會議的職能大多仿照全國各級人大的職權，基本上包括了立法權、重大事項決定權、人事任免權和監督權四項。除立法權外，其他三項權力在村民代表會議中都有體現，而立法權則演變為村民大會和村民代表會議制定村規民約的權力。1988年全國農村村民委員會第一次普選，1992年前後，全國有二十多個省市自治區進行了第二次換屆選舉，至1992年底，全國有村民委員會1,004,399個，村民委員會委員4,308,878人^⑪。

我們再來看自治下的農村「行政機構」——村民委員會——與村民的關係。

目前中國鄉村民民主由三種互相聯繫的制度形式組成，即村民大會、村民代表大會和村民委員會。根據中央政府《村委會組織法》，村民會議是村民自治活動中的最高決策機構，村內重大事務必須由村民會議決策。

根據1982年憲法，農村的村民委員會是基層自治組織，村民委員會的主任、副主任和委員由村民選舉。1987年《村民委員會組織法（試行）》規定，村民委員會主任、副主任和委員，由村民直接選舉產生。簡言之，村民與村民委員會的關係是選舉與被選舉的關係。正是這一制度性因素，我們可以理解村民委員會其實是中國鄉村民主的一種制度表達；也是這種定期選舉制度的存在，使得現在的基層組織有別於改革前的各種基層組織。所以，選舉制度的有效性直接表達了鄉村民主制度的有效性。

四 鄉村民主與民族國家建設

這裏，我們討論的重點是鄉村民主怎樣推進中國的政治進程，這並不是說中國的民主化只能始於鄉村；我們只想強調，如果中國的政治進程不把農民包括在內，她是很難實現民主化的，但這並不是說其他階級或階層不重要。

中國現在正在進行民族國家的建設，民主最終也要成為民族國家的一部分。確切地說，現代民族國家是民族主權 (national sovereignty) 和人民主權 (popular sovereignty) 這兩種主權互動的產物。沒有民主就很難談得上現代民族國家。但是在民主從先民主化國家傳播到後發展中國家的過程中，兩種主權被分離開來；民族主權逐漸佔據主導地位，人民主權變成國家主權 (state sovereignty)。之所以產生這樣一種轉型，主要取決於後發展中國家在國際體系中的地位。

從世界現代化歷史來看，各地區和各國民主的發展是極其不平衡的。這種不平衡性往往決定了國家在發展中國家的民主化過程中扮演一個比其在先發展國家中更大的作用。在後發展中國家，國家不僅負有政治轉型的任務，也負有社會經濟轉型的任務。而後發展國家往往在國際體系中處於不利地位。因此，國家的任務不僅是求國內的高速發展，而且也需在國際競爭中生存下來^②。

現代民族國家不僅要求其居民變成亞里士多德所說的政治人 (political man)，她還要求通過政治參與把社會的各成員納入政治過程中。公民資格要求公民確立國家認同感。應當說，共產黨在建國初期為建設民族國家所作的努力是相當成功的，這主要表現在它把政治權力集中和把國家範圍擴展到社會的每一成員等等舉措上。毛澤東治下的共產黨建立了一套以農民為中心的有效革命理論，並且通過幹部下鄉等方法，把國家觀念傳達給農民，從而奠定了動員農民的基礎。共產黨的國家建設是通過自上而下的強制式動員而展開的，這是其成功的關鍵^③。

在1949年至1978年間，這種動員式的「民主建設」，仍是最大限度地動員人民參與各種政治和社會生活，並用每隔幾年便進行一次政治鬥爭的方式來強化這種參與。進而，動員式的參與被制度化。人民公社成了農村的基層組織，向下發展為生產大隊和生產隊。農民成為社員，即組織成員。這種軍事共產主義

現代民族國家是民族主權和人民主權這兩種主權互動的產物。沒有民主就很難談得上現代民族國家。但在後發展中國家中，兩種主權被分離開來；民族主權逐漸佔據主導地位，人民主權變成國家主權。

式的組織性動員的後果，直接促成了改革前的經濟危機。表現在政治上，過度動員及無限擴大國家的範圍，反而降低了國家統治的有效性。

本文關注的是改革十幾年後的今天，分權既提供了中國現代化的動力，但也導致了種種弊病。那麼，我們是否應當再用集權 (centralization) 的辦法來解決這些問題呢？中國的民族國家建設是否要通過自上而下的大民主 (mass democracy) 來進行呢？概括地問：我們要把中國建設成一個怎麼樣的民族國家呢？

中國的改革是以分權為導向的。表現在國家與社會的關係上，首先就是國家範圍的回撤，及社會從過度動員向低度動員 (de-mobilization or de-politicalization) 的轉變。地方及個人的經濟動力由於經濟分權而得以發揮。在很短的時間裏，農村經濟形態的轉型是與經濟分權分不開的。在政治上，鄉村居民也在這一領域建立了自治的制度，即鄉村民主，開始真正意義上的地方民主生活。

在分權之下，各地經濟發展不一，制度性發展也極不平衡，中央政府很難用統一的政策協調各地的發展。這使地方官員和地方居民發展出很強的地方認同感或地方意識，而他們的國家意識卻相對減低。

然而，分權在某種程度上為中國民族國家的重建製造了障礙，這就是國家範圍的萎縮。民族國家要求所有社會成員成為「皇民」，要求把地方意識轉變為國家意識。從某種意義上說，分權是國家權力的制度性回撤。國家不僅放鬆了對地方和地方居民的政治控制，而且也在事實上廢棄了一些體現和象徵國家存在的制度，如合作醫療制度和學校制度等。在分權之下，各地經濟發展不一，制度性發展也極不平衡，中央政府很難用統一的政策協調各地的發展。因此，我們很難說全體居民現在生活在一個共同的民族國家之中，實際上，他們是處於不同的地方政治體制之下。這使地方官員和地方居民發展出很強的地方認同感或地方意識，而他們的國家意識卻相對減低。

這些確實是民族國家建設中的重大問題，而且這些問題由於政治體制改革的滯後而不斷惡化。但是，我們是否再用自上而下的集權動員的方法來摧毀一些新生的地方性制度，從而使中國再度政治化，再造一個政治民族呢？在另一處，我們已經從中央地方關係的角度否定了這一思路^⑩，這裏嘗試結合鄉村民主這一新生制度再作進一步討論。

首先，不管我們選擇怎樣的發展道路，政治穩定始終是最重要的前提，這是國家與社會兩者唯一能達成的共識。且不說用自上而下的動員來創造政治民族往往最終走向專制控制 (上面已有討論)，動員本身就是一個不穩定的因素。高度的政治動員往往造成政治動亂，因為發展中國家幾乎不可能在短時期內達到較高程度的制度化來吸收由政治動員而釋放出來的不穩定因素。在動員參與和制度化之間總是有很大的時間差^⑪。另一方面，集權也往往導致國家壟斷經濟資源的局面，從而為政府官員的腐敗創造了機會；而腐敗又導致國家與社會關係的緊張，所以應該把集權和國家能力 (state capacity) 區分開來。兩者沒有必然的相關性。

回到中國鄉村民主。鄉村民主對維繫中國目前的政治穩定可以有多方面的貢獻，而且這種穩定是極其制度化的。首先，鄉村民主制度的出現使得在國家與農民之間出現了一個緩衝地帶，避免了國家與農村社會之間的直接對立。如

果沒有村民委員會和村民大會，那麼村幹部解決不了的事情，如計劃生育和稅收等問題，就必須靠上級政府機構以高壓的專政力量來解決。而村民委員會和村民代表會議是以民主方式選舉產生的，其權力較上級政府具有更大的合法性。其次，鄉村民主制度儘管不能消除腐敗，但能較有效地遏制腐敗。由於村委會定期由選舉產生，並且村民代表的其中一項職能是經濟監督，村委會的經濟行為必須具有透明度與公開性。在這種選舉制度下，財產是「公共的」，因為沒有村民的認可，這些「少數人」無權使用、濫用這些財產。再次，因為鄉村民主是吸收地方精英的有效機制，因而減少了政治不穩定的因素。最重要的是，鄉村民主逐漸用制度化形式填補了國家權力回撤後出現的制度空間，有效地阻止了其他地方性制度的滋生。鄉村民主儘管發生在中國的最基層，卻是培養公民精神的有效場所。

第二，鄉村民主成為了培養公民精神，構造中國政治民族基礎的制度結構。近來的研究表明，民族國家實際上是一種「想像共同體」(imagined community) ⑩，而只有具有公共精神的居民才會有這種想像。公民精神只有在面對面的地方共同體中才能生成。

從很多方面來看，中國的鄉村民主正起着這種功能。首先，由於村民代表會議的代表由不同「選區」或團體選出，所以他們在會議上代表了其所屬選區和團體的利益。因為選區並不按傳統單位，如家庭、親屬等劃分，村民代表會議實際上有助於突破傳統組織的限制，使代表們從這些傳統組織中解放出來，而成為新團體(選民群)的一員。其次，鄉村直接選舉正改變着村民的政治參與意識。中國農村已經歷兩次村委會直接選舉，選舉投票不再像以往那樣具強制性，而是依據本人的意願，村民的投票態度因而有了很大的改變。在一項問卷調查中，當問到「村委會幹部是否需要經過直接選舉產生？」時，答案的分布如下：80.4%回答「需要經過選舉」；10.8%回答「不用選舉。由鄉(鎮)或村黨支部指定就可以了」；6.7%回答「選不選無所謂，反正與我無關」。當問到「村委會選舉是否走形式，有無作用」時，答案分布如下：62.6%回答「不是走形式，選舉有很大作用」；22.3%回答「雖說是走形式，但還是有一定作用」；11%回答「根本就是走形式，沒有甚麼用」⑪。再次，村民的投票行為也有很大的改變。由於鄉村選舉和村民的利益有了直接的關係，村民的投票動機被激發。據民政部對第二次換屆選舉投票行為的調查，村民參選率一般在80%以上⑫。因為有了秘密投票，即使村民是被動員投票的，但也可按照自己的意願填寫選票。當問到「是甚麼動機讓你去投票？」時，4.5%回答「村幹部動員我們去投票」；4.7%回答「大家都去投票，所以我也去投」；88%回答「投票是我的權利，我要認真投這一票」⑬。

第三，鄉村民主正日益推動中國整體的民主化進程。很顯然，鄉村民主逐漸減少國家政權的政治強制性程度(coerciveness)。定期換屆選舉使村委會委員不能根據自己的意志，而是根據村內「法律」(村規民約)來治理村務。否則他們的統治就失去合法性，其「政治生涯」會在下次選舉時結束。這不僅對村委會有

不管我們選擇怎樣的
政治發展道路，政治
穩定始終是最重要的
前提，這是國家與社
會兩者唯一能達成的
共識，而鄉村民主對
維繫中國目前的政治
穩定可以有多方面的
貢獻。

效，就是對上級政府官員來說也如此。在傳統制度中，村幹部只是執行上級命令的工具，上級可以根據自己的喜惡隨意選換村幹部。鄉村選舉制度產生以後，上級政府官員逐漸發現很難撤換民選的村委委員，否則會激起村民的不滿。僅舉一例來說。江蘇省一鄉政府的主要幹部與其轄下的一位村委會主任發生衝突，導致鄉政府想撤換該村主任。但由於村主任是根據《村委會組織法（試行）》經「大選」當選的，鄉政府的這種行為遂引起村民的不滿。村主任向縣級法庭申訴，控告鄉政府，結果勝訴。正因為這樣，中國的政權體系雖然是高度等級性的，但卻出現了我們稱之為「合法性下垂」的現象。就是說，下級官員是由民眾選舉產生的，故具有民主合法性；上級官員則基於傳統的合法性（如任命等）而缺乏民意基礎，於是形成了上下級政體之間的張力（tension）。由於下級政府的統治更具民眾基礎，合法性較上級政府強，故上級政府不能改變下級的決策，而下級則可合法地向上級施加壓力。解決這種緊張的方法，要麼取消現有鄉村民主制度，要麼通過進一步民主化，使合法性上移。由於鄉村民主制度一經產生，便獲得了很強的生命力，履行着許多不可或缺的政治統治功能。取消鄉村民主，回復到過去似乎已不可能。那麼進一步民主化，使上級政府的合法性也基於民主之上，就成為一條選擇途徑。民政部正考慮建議把直接選舉擴大到鄉政府一級，正反映了這一趨勢^①。

五 簡短的結論

由分權而產生的高速經濟發展，使得中國又獲得一次重建民族國家的機會。但如何重建民族國家、如何解決分權以來出現的問題，答案遠遠超出傳統意義上的「分權」與「集權」之爭。

由分權而產生的高速經濟發展，使得中國又獲得一次重建民族國家的機會。但如何重建民族國家是值得深入研究的課題。作為一個發展中國家，中國需要長期持續的經濟發展及制度性的政治穩定，民主化也是國家建設所要達到的目標。如何解決分權以來出現的問題，答案遠遠超出傳統意義上的「分權」與「集權」之爭。民族國家的建設過程既是一個集權的過程，也是一個分權的過程。說它是分權（decentralization）的過程，指的是分權的制度化，即把現有的、新生的、有利於國家建設的制度（如鄉村民主），用國家大法加以再制度化，促進民主化的進一步上移，達到一種分權狀態（division of power）。說它是集權的過程，並不是指國家再用社會動員方式來摧毀新生的地方制度，而是說國家本身通過體制改革來強化其統治的合法性，增強國家能力，重新以一套新的合法制度使國家政策達到每一個社會成員，從而培養社會個體的國家意識。上下合作的方式，至少就鄉村民主這一例子來說，不失為一種有效的選擇。

註釋

① 本文是作者正在進行的一項研究項目的其中一部分。我們試圖用發展性制度主義（developmental institutionalism）的方法來研究中國民主的困境，及其改革為其創造的發展動力。限於篇幅，我們不能在這裏作深入的經驗分析和比較研究。

② Charles Lindblom: *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems* (New York: Basic Books, 1977); Samuel Huntington: "Will More Countries Become Democratic?", *Political Science Quarterly*, vol. 99, no. 2 (Summer 1984); Barrington Moore: *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966).

③ 最有名的論述見 Seymour Martin Lipset: "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, vol. 53 (1959), pp. 69-105.

④ 除 Lipset 外，可見 Karl Deutsch: "Social Mobilization and Political Development", *American Political Science Review* (September 1961), pp. 493-514; Alex Inkles: "Participant Citizenship in Six Developing Countries", *American Political Science Review* (December 1969), pp. 1120-41.

⑤ 例如 Reinhard Bendix: *Kings or People: Power and the Mandate to Rule* (Berkeley: University of California Press, 1978).

⑥ 除 Moore 外，可見 Jeffery M. Paige: *Agrarian Revolution* (New York: Free Press, 1975).

⑦⑧ 例如 Dietrich Rueschemeyer, E.H. Stephens and J.D. Stephens: *Capitalist Development and Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1992).

⑨ 需要指出的是，除了毛澤東等少數建立了以農民為主體的革命理論外，中國的知識份子很少用農民為主體來建造中國的發展理論。這種情況至今未變。

⑩ 關於農村村民代表會議制度的介紹，見中國基層政權建設研究會、中國農村村民自治制度研究課題組：《中國農村村民代表會議制度》(北京：中國社會出版社，1995)。

⑪⑫⑬ 中國基層政權研究會，中國農村村民自治制度研究課題組：《中國農村村民委員會換屆選舉制度》(北京：中國社會出版社，1994)，頁3：9-10；89：90。

⑭ 對這方面進一步的討論及其與中國的相關性，見 Yongnian Zheng: "Development and Democracy: Are They Compatible in China?", *Political Science Quarterly* (Summer 1994), pp. 235-59.

⑮ 這方面的討論見 Joseph B. Whitney: *China: Area, Administration and Nation Building* (Department of Geography, University of Chicago, 1970)；Chalmers A. Johnson: *Peasant Nationalism and Communist Power* (Stanford: Stanford University Press, 1962)；Paul A. Cohen: "Post-Mao Reforms in Historical Perspective", *Journal of Asian Studies*, vol. 47, no. 3 (1988), pp. 519-41.

⑯ 吳國光、鄭永年：《論中央—地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題》(香港：牛津大學出版社，1995)。

⑰ Samuel P. Huntington: *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

⑱ Benedict Anderson: *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso, 1991).

⑳ 對民政部王時浩先生的訪談。