

鄉村中國的基層民主： 國家與社會的權力互強

• 王 旭

一 引言

90年代以來，海內外關注中國政治發展的學者開始注意到一個意義深遠的政治現象，即中國政府正在廣大農村地區努力推行一場以村民委員會選舉為核心的基層民主實踐。在國家的積極倡導下，一種有限的然而卻是真正的基層自治組織正在鄉村中國逐漸興起並廣泛蔓延^①。

鄉村中國的這一新的政治發展，引出了一系列有待解答的重要問題：為甚麼一個威權國家 (authoritarian state) 會致力於推行一場從長遠看來似乎可能削弱其權力基礎的基層民主運動？這場民主實踐將會如何改變農村地區的權力結構和基層統治？換句話說，這將給國家—社會關係帶來甚麼樣的變化？更為重要的，是這場以地方選舉為核心的民主實踐將對整個中國的民主化進程產生何種深遠影響？

本文試圖通過回答這些問題來探討發展中國家民主建設的一條新的可行途徑。本文的主要論點如下：由國

家倡導和推動的鄉村中國的自治實踐，是國家試圖對付改革以來其在農村地區面臨的統治能力與合法性雙重危機的一種努力。迄今為止，這場基層民主實踐在一些成功的地區產生了使國家和社會權力互強 (mutual empowerment) 的效果，即它同時加強了村民的民主自治能力和國家在農村地區貫徹其政策的能力。它表明了對新的社會力量的授權 (empowerment)，並不必然削弱國家管理社會的能力。因此，至少從長遠的角度看，一種和平而有序的民主轉型過程是可能的。

由國家倡導和推動的鄉村中國的自治實踐，在一些成功的地區同時加強了村民的民主自治能力和國家在農村地區貫徹其政策的能力。它表明至少從長遠的角度看，和平而有序的民主轉型過程是可能的。

二 呼喚新制度

70年代末以來，鄉村中國經歷了一系列急劇的經濟變革。作為非集體化、市場化和私有化等改革的結果，中國的鄉村經濟經歷了長時期的加速發展。然而，在鄉村發展的同時，一些嚴重的社會問題也開始浮現。其中

最為突出和迫切的是：鄉村基層政治組織的逐漸衰敗，農村中幹部和群眾關係的日益緊張，以及由之而來的國家在農村地區統治能力與合法性雙重危機的加重。

(1) 鄉村基層政治組織的 逐漸衰敗

隨着非集體化的浪潮席卷整個鄉村經濟，人民公社體制徹底解體。從1982年到1985年，基層政權組織完成了從「人民公社—生產大隊—生產小隊」三級體制向「鄉人民政府—村民委員會—村民小組」這一新體制的過渡。這一體制變遷留給村幹部的，是界定模糊的權威和有限的資源。這一新形勢，連同農戶日益增加的自主性以及更多利用自己的關係網從事企業活動的機會，使許多村幹部開始視公共服務為負擔。一些地方幹部選擇了從其公共職位上的退出(exit)，另一些儘管仍然留在位置上，卻逐漸失去了提供公共服務和執行國家政策的動力。

結果，基層政治組織開始衰敗。首先是村級行政組織式微。在改革的最初幾年中，許多省份出現了村級領導職位大量空缺的現象。相當多的村委會組織渙散、功能萎縮，根本無法承擔管理集體財產、提供公共服務、維持地方治安等職能，國家糧油徵購任務、稅收及計劃生育政策也不能有效地完成和執行。1988年前後，民政部對全國17個省數百個村的調查表明，村級組織處於癱瘓、半癱瘓狀態的約佔30%，一些貧困落後地區甚至高達50%以上。即使在一些村級組織功能發揮正常、鄉村領導積極致力於鄉村工業化建設的地方，大多數幹部

的主要目標仍只是追求個人收益和獲得對上級權威的更大自主性，而不是積極貫徹國家政策。

中國共產黨的農村基層組織面臨着同樣的形勢。中共中央和國務院於1985年初做的一項全國調查，揭示出農村基層黨組存在着許多問題，其中包括不能發展新黨員，長期不能組織黨員學習政策文件，不能按時收納黨費及向上級組織匯報工作，也無法在新形勢下的農村中發揮領導作用^②。儘管共產黨為遏止這一勢頭做出了一定努力，但近年來的形勢似乎更加惡化。1992年初國務院的一份報告警告說，30%的農村黨支部處於癱瘓狀態，另有60%非常軟弱渙散。1994年中共中央委員會的另一份報告披露，75%的農村基層黨組織處於癱瘓狀態，不能發揮其正常功能^③。

由於鄉村基層政治組織衰敗，使得國家在農村地區的滲透能力及為廣大農民提供公共服務的能力極大地削弱，從而引致了農村地區的一連串社會危機。

(2) 幹群關係的日益緊張

隨着集體化農業的解體，基層幹部和廣大農民之間曾經存在的、基於地方共同體利益的某種內在團結關係(solidarity)逐漸瓦解。近年來幹群關係變得極其緊張，其中最直接的原因在於鄉村幹部嚴重腐敗、地方政府任意增加農民負擔、以及地方幹部在執行國家政策中採用非法強制手段等。

鄉村經濟改革擴大了農民對地方幹部的依賴和受制的範圍和程度。他們如今不但要面對村裏的幹部，而且還必須與在更廣闊的市場環境中掌握着各種資源的各類官員打交道。同

1988年前後，民政部對全國17個省數百個村的調查表明，村級組織處於癱瘓、半癱瘓狀態的約佔30%。1992年初國務院的一份報告警告說，30%的農村黨支部處於癱瘓狀態，另有60%非常軟弱渙散。

時，國家日漸減少對鄉村日常生活的直接控制，無形中亦削弱了其對鄉村官員的控制能力。結果，地方幹部在新的市場環境中獲得的新的權力形式，迅速被轉化為鄉村腐敗的機會和源泉。

與此相應，農民的經濟負擔逐年加重。從80年代後期開始，農民負擔的增長速度已超過農民人均純收入的增長速度。農民人均稅負佔人均純收入的比重，從1986年的7.02%上升到1991年的8.81%。更令人震懼的是，鄉村統籌提留和各種攤派集資的款項迅速增長。1991年農民人均負擔的鄉統籌和村提留高達44.55元，佔農民人均純收入的7.94%。除稅收和鄉村提留統籌之外，農民承擔的各種攤派費用在1990和1991年分別佔上年人均純收入的3.07%和2.5%^④。此外，農村的勞務負擔也呈高速增長態勢。

沉重的經濟負擔激起了農民群眾的強烈不滿，也引起了中央領導人的警覺。從1985年開始，中央政府發出了數以十計的文件，要求切實減輕農民負擔，如在1990年嚴格規定農民向鄉村集體上繳提留和統籌費的人均負擔不得超過上一年農民人均純收入的5%。儘管國家做出了種種努力，仍有許多地方有令不行，有禁不止。人均農民負擔仍超過其人均純收入的10%。在一些地區，沉重的負擔再次在村幹部和群眾之間造成一種團結關係，共同對付鄉鎮政府的過份「侵入」(intrusion)和索求。在另一些地區，村幹部則與鄉鎮官員聯手共同盤剝農民。

非法使用強制手段貫徹國家政策，是造成幹群關係緊張的另一個重要原因。1992年《人民日報》曾報導湖南省農婦潘群英遭鄉村幹部身心侮辱

而自殺身亡的消息，這樣的事件並非罕見。湖南省某縣農村一年內曾發生非法拘禁24起，55人被非法關押、吊打，其中4人致殘^⑤。1992年四川省某縣因農民負擔過重發生惡性事件24起，其中17起造成自殺身亡、逼死人命或毒打致死，共17人死亡，傷16人^⑥。

日益緊張的幹群關係，導致許多地區農民反抗地方領導人的事件。1993年全國農民暴動和騷亂的數量竟達6,230起，而參與者超過500人的佔其中的八分之一^⑦。各地打死打傷催款幹部的事件不斷發生。

(3) 國家在農村地區統治能力與合法性危機的加重

隨着基層政治組織衰敗和幹群關係日益緊張，國家在農村地區面臨着不斷增長的統治能力與合法性的雙重危機。在許多地區，國家政策難以貫徹執行，公共服務幾近荒廢。與此同時，國家開始失去對其地方代理者的有效控制。在國家內部的自律性努力趨於無效之後，中央政府甚至於1990年和1993年分別頒布《國務院令》和《農業法》，授權農民拒絕來自地方政府的任何非法攤派和收費。

社會治安狀況以加速度惡化。80年代以來，農村地區的犯罪增長率已超過城市。從1982年到1989年，全國城市刑事案件立案率年均增速為5.06%，而農村年均上升14.38%，是城市增速的273%^⑧。負責治安工作的一位中央政府高級官員坦言，農村社會治安惡化的根本原因在於基層政治組織的衰敗。他承認，相當數量的農村執法機構名存實亡或根本陷於癱瘓^⑨。

到80年代末，國家在農村地區已面臨着嚴重的危機與挑戰。為了保持農村的政治穩定，國家除了鼓勵農民的參與外別無選擇。村民委員會的產生是中國農民的又一項偉大創舉。80年代初，廣西宜山縣和羅城縣的農民自發地組織了「村民委員會」。

在這種形勢下，各種傳統的權威形式迅速發展起來以彌補出現的政治真空，其中最為重要的是宗族、宗教勢力以及黑社會團體的迅速發展。在許多基層政治組織嚴重癱瘓的地方，宗族勢力甚至接替地方政府承擔起保護村民財產與安全、解決族內族外各種糾紛、提供公共服務以及組織公共建設項目等功能。與此同時，家族、宗族勢力已滲透到基層政治中。許多鄉鎮領導選拔幹部時任人唯親，偏向同宗同族人。一些宗族則把持選舉，推選自己的族長為村幹部。這些家族和宗族勢力往往有其經濟基礎。一份半官方的報告警告說，宗族勢力控制了農村地區的1,600萬個私營企業和2,200萬個鄉村企業中的大多數^⑩。在某些地區，族規宗約更取代了黨紀國法。由宗族勢力煽動的抗糧、抗稅、抗計劃生育、圍攻政府、阻礙國家公務人員執行公務的事件屢有發生。如1988年至1989年，湖南臨湘縣21個鄉鎮政府中，有8個被宗族勢力圍攻^⑪。

除此以外，宗教勢力亦以驚人的速度發展蔓延，基督新教、天主教、佛教、道教及伊斯蘭教在農村地區都有眾多的信徒。據不完全統計，僅河南省就約有100萬基督教徒^⑫。正如宗族勢力一樣，在一些地方，宗教組織——尤其是基督教會——已開始承擔某些重要職能，如協助地方政府完成國家任務、提供公共服務、發展社會福利等。

綜上所述，儘管經濟改革取得了顯著成就，但到了80年代末，國家在農村地區已面臨着嚴重的危機與挑戰。基層政治組織的衰敗和對地方幹部官員的失控，嚴重削弱了國家在農村地區的統治能力。地方官員的腐敗、幹群關係的緊張、以及各種傳統

權威形式的再度崛起，深深動搖了國家在數億農民中的合法性。為了扭轉這種不利形勢以保持農村的政治穩定，國家必須重振基層政治組織並有效遏止其地方代理者的專斷權力，從而恢復它在農村地區的統治能力與合法性。然而，在各種試圖通過強化國家內部組織自律性而解除危機的努力失效之後，國家最終承認僅靠其自身力量是無法完成這一重大工程的，因此它需要在社會中尋求盟友。具有諷刺意味的是，國家發現它唯一可以借助的力量正是其長期試圖控制的對象：國家除了鼓勵農民的參與外別無選擇。

三 鄉村民主化

與家庭聯產承包責任制一樣，村民委員會的產生是中國農民的又一項偉大創舉。80年代初，廣西壯族自治區宜山縣和羅城縣的農民自發地組織了「村民委員會」，以應付因人民公社體制解體而導致的政治真空的危機。在這些地區，村民委員會承擔起維護社會治安、調解地方糾紛、管理公共設施和提供福利等功能，使農村社會生活中出現的無政府狀態得以迅速改變。廣西的這一做法在全國引起了反響，許多地方紛紛效仿，建立起各具特色的村民委員會組織。這種新的基層政治組織形式最終為國家所承認。1982年12月通過的中國新憲法，正式認可了村民委員會作為農村基層群眾性自治組織的合法地位。1983年10月，中共中央、國務院發出了《關於實行政社分開建立鄉政府通知》，其中對如何建立村民委員會做了比較具體的規定。到1985年初，中央政府宣

布建立村民委員會的工作已基本完成，全國共建立948,628個村委會。

儘管取得了上述成就，一些重要的問題仍然懸而未決：鄉鎮政府與村委會的關係應當如何界定？何種制度安排是形成村委會的最佳形式？經過激烈的爭論和試點實踐^⑧，1987年11月全國人大常委會終於通過了《中華人民共和國村民委員會組織法（試行）》。該法規定，村民委員會是村民自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織，其成員由村民直接選舉產生，任期三年；村民委員會負責管理本村集體所有制土地和其他集體財產、組織村民發展經濟、處理本村公共事務、興辦公益事業、調解民間糾紛、協助維護公共秩序和社會治安，以及代表村民向政府提出意見、建議和要求，維護村民的合法權益；村民委員會也有義務宣傳憲法、法律和國家政策，督促村民依法履行公民義務。法律規定，由全村18歲以上的村民或每戶代表組成村民會議，負責制定本村村規民約、決定本村重大事務、監督村委會收支帳目和其他工作情況，並有權撤換和補選村委會成員。根據這項法律，鄉鎮政府應當對村民委員會的工作給予指導、支持和幫助；相應地，村委員亦應當協助鄉鎮政府開展工作，完成國家任務。

「村委會組織法」通過後，旋即遭到地方幹部官員的激烈反對。一些縣、鄉級幹部擔心一旦實行村民自治，村委會很可能無視國家利益，一些在農村地區不受歡迎的國家政策將難以貫徹執行。他們還擔心村委會的自主性會削弱其與農村基層黨支部的關係，從而危及黨在農村中的領導地位。一些村幹部則認為，那些認真負責地執行國家政策的人會在新的政治機制

下落選；他們還警告說，該選舉會給家族、宗族勢力的復活提供機會。

這些反對意見並沒有動搖國家貫徹實施村委會組織法的決心，從1988年起，國家民政部開始在全國範圍內組織鄉村選舉。1989年的政治風波雖暫時延緩了鄉村重組的步伐，然而僅僅一年之後，日益惡化的農村形勢就迫使中央政府恢復了在全國推行基層選舉的努力。到1992年底，全國30個省、直轄市和自治區都實行了基層選舉的民主實踐，其中有20個已進行了兩次換屆選舉。從1994年起，許多省份先後開始了其第三輪甚至第四輪換屆選舉。全國已制定具體實施村委會組織法的地方性法規的省份已達24個，佔總數的80%^⑨。到目前為止，全國的村委會中，有90%以上是通過選舉產生的。

更為重要的是，與過去幾十年動員式政治參與 (mobilized participation) 中流於形式的選舉不同，在這次選舉中，農民第一次有權直接參與從提名候選人到最終選出村幹部的全部過程。在全國制定了《村委會組織法實施辦法》的20多個省份中，絕大多數省市規定村黨支部和上級政府不再擁有提名和確定候選人的壟斷權力，村民可以聯名推薦候選人，也可以毛遂自薦，自願報名當候選人。農民還發明了「海選」和預選的辦法來確定正式候選人，從而避免了在確定候選人過程中可能出現的外來干預。遼寧省等許多地區還公開引入競爭選舉機制，候選人登台演講治村方案，接受村民提問。不少地方更採用秘密投票間等保護選舉人合法權益的方式。全國各地的換屆選舉工作由各省政府統一部署，大致都經過培訓骨幹、宣傳發動、選民登記、提名推薦候選人、投

到目前為止，全國的村委會中，有90%以上是通過選舉產生的。更為重要的是，農民第一次有權直接參與從提名候選人到最終選出村幹部的全部過程。絕大多數省市規定村黨支部和上級政府不再擁有提名和確定候選人的壟斷權力。

票選舉、給當選人頒發當選證書等幾個階段。經過幾年的實踐，村委會的選舉工作日益規範，選舉質量也逐漸提高。

然而，「村委會組織法」在全國的貫徹，呈現出極大的不平衡性，基層民主實踐的結果也千差萬別。在一些村莊，競爭性選舉可以有效地進行，新選出的村委會也能夠正常發揮功能；而在另一些地方，選舉則缺乏競爭性，村委會仍不能有效開展工作，幹群關係依然緊張。在全國現有的1,010,056個村委會中，制定了比較完備的《村民自治章程》等規章的還不到5萬，只佔總數的5%左右。不同地區基層選舉的成敗，受着許多因素影響，首要的是各級官員在貫徹村委會組織法時所付出的努力。大致說來，在國家內部組織的層級結構序列中，層位越低的組織對村民自治構成阻力越大；相反，得到中央政府更多關注和幫助的地方，民主選舉成功的可能性就越大。地方各級黨政領導人對貫徹組織法的努力程度，往往取決於地方各種不同意見和政治力量交鋒的結果^⑮。到目前止，民政部在全國共確定村民自治示範縣(市、區)共63個(其中模範示範縣31個)，示範鄉鎮3,912個，示範村82,266個，目的是要在全國推動基層民主的發展。在這些基層選舉辦得相對成功的地方，無一例外地是由於受到地方黨政領導人的重視和支持，或是地方民政部門在上級指導下有效地運用了行政槓桿的指導作用。相反，一些地區的基層民主選舉之所以失敗，或是由於地方民政部門未能進行有效動員、激發村民的政治熱情，或是由於地方官員為了維護現有權力格局而干預甚至操縱選舉過程和結果。

目前，民政部在全國共確定村民自治示範縣(市、區)共63個，示範鄉鎮3,912個，示範村82,266個，目的是要在全國推動基層民主的發展。研究表明，在經濟相對富裕而且村辦集體企業相對發達的村莊，或在貧困內陸地區的農村，基層民主選舉也獲得較大的成功。

經濟發展水平和地區經濟結構類型，是另一個影響不同地區基層選舉成敗的重要因素。研究表明，經濟相對富裕而且村辦集體企業相對發達的村莊，其基層選舉和村民自治活動較為成功，那裏的幹部和群眾對這種新的基層政治組織形式表現出更強烈的接受意願^⑯。雄厚的集體經濟實力被認為是鄉村社會產生向心力的源泉。一方面，集體經濟的存在使村民更加關注村級組織建設，他們試圖通過政治參與來維護自己的經濟利益；另一方面，一定的經濟實力有助於加強村委會的權威，使其能更好地組織村民發展社區建設，也便於協調貫徹國家政策和尊重群眾意願的關係，使計劃生育、統籌提留等任務易於完成。在經濟發達地區，制度組織水平較高的集體經濟型鄉村社區比散戶經濟型社區更有可能獲得村民自治實踐的成功^⑰。近年來，山西、河南、甘肅等貧困內陸地區的農村基層民主選舉也獲得較大的成功，原因是村民都表現出發展集體經濟走共同富裕道路的強烈願望。這兩個事實表明，相比於經濟發展水平，地區經濟結構類型與基層選舉的成敗有着更強的相關性。中國的基層民主實踐與其說例證了達爾(Robert Dahl)和利普塞特(Seymour Martin Lipset)等人關於經濟發展與民主化正相關的著名論點^⑱，不如說為我們提出了一條更為重要的理論假設：在缺乏民主的歷史傳統且市民社會力量相對薄弱的發展中國家，經濟利益與民主實踐之間的關聯越緊，則民主政治作為一種新的價值觀念和行為規範在民眾中生根、成長的可能性就越大。

除了政治和經濟因素之外，不同地區的歷史傳統、文化特質、社會結

構及對外開放程度等等，都不同程度的影響着基層選舉的成敗。

四 國家與農民的權力互強

儘管中國近年來的基層民主實踐存在着巨大的地區差異及一些影響其進程的不利因素，但它在改變地方權力結構和使鄉村基層統治民主化方面依然取得了重大成就。廣大農民在這場改革中煥發出極大的政治熱情。各地農村的投票率一般在85%以上，相當多地方的村民的參選率更高達90%以上。如福建省在1989年、1991年和1994年三次換屆選舉中，村民的參選率分別為81%、97.3%和97.9%^①。1993年浙江省蕭山市新街鎮舉行村委會換屆選舉前，該鎮在深圳打工的農民包了8架飛機趕回家鄉參加選舉^②！村民們嚴肅對待選舉，認真行使自己的神聖權利，選舉中兒子不選老子、老婆不許丈夫代填選票的事比比皆是。許多在職的村幹部在新一輪選舉中落敗。研究表明，目前許多縣市的村委會幹部職位，有40%以上是由非黨員擔任的^③。國際共和研究所的選舉考察報告則披露，福建省在1994年換屆後的村委會幹部中，黨員只佔一半^④。從全國的情況看，選舉後村委會幹部的平均年齡普遍降低，而文化程度則相對提高，大批農村企業家、醫生、個體經營者及具有專業技能的農村能人被選上村委會領導崗位。例如，福建省1994年當選的14,415名村委會主任中，具有初中以上文化程度的佔87.9%，比上屆提高13.5%；平均年齡38.2歲，比上屆下降1歲，其中52.4%是經濟能人^⑤。

鄉村制度的變革明顯強化了村委

會的責任機制，亦增強了村幹部的責任心。許多村莊在村委會的領導下經村民會議討論通過了《村規民約》、《村委會工作制度》、《村幹部任期目標責任制》、《村務公開制度》、《村經濟合作社工作制度》、《村經濟帳目公開制度》以及人民調解、治安保衛、文教衛生、社會福利、計劃生育等專業委員會的工作制度等一系列規章制度，一方面為村民監督村幹部提供了標準，另一方面又給村委會幹部管理村民提供了依據。更為重要的是，在民政部官員的幫助下，一種更為適應當前農村實際形勢的新制度安排——村民代表會議，實際上即村議會——被農民自發地創造出來。村民代表會議實際代行了村民會議的部分甚至全部權力。例如，在許多地方，村民代表會議有權決策本村重大村務，制定和審議本村的經濟社會發展規劃和年度計劃，審議村委會工作報告和財務收支情況的報告，撤換和補選村委會成員；有權為本村建章立制，有權否決村委會有關決定，監督村委會日常工作，並協助村委會完成各項國家任務和村內工作，督促村民依法履行對國家的義務。村民代表會議已經成為與村民委員會同等重要的基層政治制度。到1994年，全國已有50%以上的村莊建立了自己的村民代表會議組織，這一新的政治制度已經得到國家的認可。目前全國已有16個省（市、區）在地方性法規中列入了有關村民代表會議制度的條款，有50多個縣、市的人大常委會制定了《村民代表會議議事辦法》。在全國層次上，國家民政部正在積極建議並協助全國人大在村委會組織法的修訂過程中加入有關村民代表會議的內容^⑥。

廣大農民在這場改革中煥發出極大的政治熱情。各地農村的投票率一般在85%以上。1993年浙江省蕭山市新街鎮舉行村委會換屆選舉前，該鎮在深圳打工的農民包了8架飛機趕回家鄉參加選舉！

村民代表會議制度深刻改變了基層黨支部的領導方式。從全國各地的調查來看，黨員在村民代表中所佔的比例只有25%到35%左右，這樣就使得黨支部在某種程度上也要向村民代表會議負責，從而開始把中國共產黨在基層的領導真正納入到民主和法制的軌道之中。



農民自發地創出村民代表會議這一制度，是向實質性基層民主邁出的一大步，它標誌着農民對民主的理解已經超越了民主選舉的簡單內容，逐漸發展為包括民主管理、民主監督、民主決策在內的全方位開放體系。村民代表會議已成為村級民主政治中至為關鍵的一個制度安排，它為村民參與日常的民主決策和民主管理提供了合法途徑和場所，使民主政治由空泛的理論變為實踐的訓練。例如，1993年遼寧省全省共召開村民代表會議7,965次，平均每村召開5次，村民代表參與率達92%；村民向村委會提出意見、建議99,050條，已得到解決的有77,612條，佔78%^②。吉林省梨樹縣1992年共召開村民代表會議1,648次，提出參政提案62,848件，被採納了46,507件，佔提案總數的74%^③。各地的村民代表大部分由村裏的經濟能

手、家族長輩以及有較強政治活動能力的人組成，其決策往往具有較高的權威性和群眾基礎。村民代表會議議決重大村務，促進了村務決策的科學化和民主化，建立了有效的民主監督機制，從而減少了腐敗現象的發生，增強了村組織的社會凝聚力，使村幹部與村民的聯繫更加密切，因而順利解決許多農村難題。不僅如此，村民代表會議制度的出現，亦深刻改變了基層黨支部的領導方式。在許多地方，作為村內最高權力機構的村民代表會議做出的決定，村黨支部也必須服從。從全國各地的調查來看，黨員在村民代表中所佔的比例只有25%到35%左右，因而黨支部的決議要想成為村民代表會議的決定，黨員代表就必須先說服其他代表才能得到多數的支持，這樣就使得黨支部在某種程度上也要向村民代表會議負責，從而開始把中國共產黨在基層的領導真正納入到民主和法制的軌道之中^④。

隨着基層選舉的民主實踐，廣大農民的政治意識不斷增強。民政部的調查表明，80%以上的村民同意村委會幹部需要經過選舉產生，而不是由鄉鎮政府或村黨支部指定；當被問及參加投票的動機時，88%的村民選擇回答「投票是我的權利，我要認真投這一票」^⑤。政治責任的概念也逐漸在廣大村幹部中紮下根來，許多村委會幹部都清楚地記得自己在上屆選舉中得到的選票數目，並且意識到他們的工作將在下屆選舉時被檢驗。每次換屆選舉後，全國各地都發生過村民手持《村委會組織法》上訪，狀告地方幹部干預操縱選舉或鄉鎮政府任意撤換選舉當選幹部的事件。農民對幹部的民主監督意識也不斷增強。1992年冬，吉林省梨樹縣在進行了一次民主

評議村幹部活動，共罷免17名不稱職的村幹部^⑳。

村民自治的民主實踐對共產黨的基層組織也發生很大影響。在民主重組村級組織的壓力下，一些地方的黨組織已開始增加自己在黨內的民主化程度。例如，山西省河曲縣在村民自治活動的影響下，於1992年開始採取「兩票制」的辦法重建農村黨支部，即在組織農村支部的過程中堅持由群眾投信任票推薦候選人，然後由黨員投票選舉支部班子，並規定黨員必須獲得半數以上群眾信任方可成為候選人。當年近三分之一的原黨支部幹部落選^㉑。這一做法已在全省以及中央引起很大反響。

在鄉村政治生活走向民主化的同時，國家在農村地區的基層統治也得到了很大改善和加強。中央政府官員評價認為，讓村民選舉其地方領導人的改革，在改進基層組織效率、提高幹部責任感以及增強國家合法性方面已取得了積極效果。在許多地方，尤其是那些村民代表會議得以建立並且能運轉正常的村莊，幹群關係已得到很大改善。許多村幹部表示，由於在民主選舉中獲得了更大的權威並且能夠通過村民會議或村民代表會議與村民達成共識，他們現在在完成國家合理任務和滿足群眾要求之間不再感到進退兩難。1988年以前，福建省有20%村委會處於癱瘓狀態，經過三次換屆選舉，全省渙散村的比例已下降到3.2%。全省村委會平均集體純收入由1990年的6.4萬元上升到1994年的11.5萬元，農民人均收入由1990年的764元上升到1994年的1,578元。1994年換屆選舉後，全省有92.4%的村委會完成了計劃生育任務，98.9%的村委會完成了糧食徵定購任務，86.2%村

委會完成了納稅任務，99%的村委會完成了徵兵任務，分別比選舉前有大幅度提高^㉒。遼寧省的後進村則從1989年的15%下降到1994年的7.8%，農民人均純收入上升為1,232元，村委會能夠順利協助政府收取提留款項，完成糧油徵購任務，計劃生育率更達95%以上^㉓。

民主選舉的成功也改善了農村的治安狀況。1993年山西省河曲縣共發生刑事案件57起，發生治安案件181起，分別比1991年下降了53%和46%，其中重特大案件下降45%^㉔。河南省新野縣1994年有204個村達到了無刑事案件、無治安案件、無村民犯罪、無集體越級上訪、無重大治安災害事故的「五無」標準^㉕。四川省彭山縣1994年刑事案件數比未實行村民自治前的1991年減少了381件，下降38.7%^㉖。所有這些地方都將治安狀況的好轉歸因為村民自治的成功。在村民自治取得成功的地方，由於基層幹部的腐敗行為受到遏制，農民負擔相對減輕，同時農民對一些合理的村組織提留集資項目也不再採取排斥態度，而是積極合作，通過集體行動實現自身利益。村民通過村民代表會議討論後自願實行集資、舉辦公益事業、發展公共服務、營建公共設施，這類事情在各地屢見不鮮，已成為村級基層民主生活中的普遍現象。

儘管缺乏全國層面上的統計資料，大量對基層統治的個案研究表明，民主選舉村幹部普遍能更有效地滿足群眾要求和貫徹國家政策，因而民主選舉的村級「政府」也就更為穩定有力。儘管在一些地方出現了宗族勢力操縱或者阻撓破壞民主選舉的現象，然而許多研究表明，在民主選舉的村委會及村民代表會議的制度框架

許多村幹部表示，由於在民主選舉中獲得了更大的權威，他們現在在完成國家合理任務和滿足群眾要求之間不再感到進退兩難。1988年以前，福建省有20%村委會處於癱瘓狀態，經過三次換屆選舉，全省渙散村的比例已下降到3.2%。

鄉村中國最近的政治發展表明，民主化的浪潮可以首先在長期被認為是「政治死水」的農村、在長期被認為政治冷漠和缺乏權利意識的農民之中開花、成長。如果八億多農民積極地參與各個層次的選舉，勢必成為一股無可抵擋、自下而上地重塑整個國家的力量。

中，宗族之間的矛盾能夠得到更有效的解決。例如，山西省河曲縣樓子營鎮農民在鎮黨委的指導下採取了「先選代表後定制度，定下制度再選幹部」的民主化程序，允許各家族在選舉村民代表的過程中推選出自己的代言人，然後由具有廣泛代表性的村民代表會議為本村制定一系列重要的規章制度，在此基礎上再由全體村民民主選舉村委會幹部，無論哪個家族的人當選為村委會主任，都必須嚴格以制治村，遵守各種制度，而村民代表會議則對此起監督作用。這一做法有效地消除宗族勢力的影響，並為解決宗族之間的矛盾提供了有效途徑。如該鎮梁家磧村以此辦法排除家族勢力的干擾，十幾年來首次選出了群眾信任的村委會，重建了村級組織的權威，為發展村集體經濟和公益事業、更好地完成國家納糧徵稅任務奠定了基礎^⑥。

綜上所述，村民自治的民主實踐儘管仍存在許多技術問題和地區間的巨大差異，但農民的政治參與和國家的基層統治無疑已因此得到顯著的改善和加強。

五 結 語

鄉村中國村民自治的民主實踐是一個具有多重目標的政治發展。在某種意義上，它是國家在應付基層政治組織衰敗、地方代理人權力失控、幹群關係緊張、以及由此而引致的其在農村地區統治能力與合法性雙重危機時唯一可供選擇的政治機制。為了重振鄉村組織，改善基層統治，並恢復其在農村地區的合法性，國家再次與農民結盟，鼓勵並幫助農民組織自己

的自治「政府」，積極地參與公共選舉和管理決策，並有效地運用自己的合法權利來對付村莊內外那些試圖挫敗國家與農民共同目標的地方官員。通過基層選舉和村民自治委員會等機制，這一重大民主化舉措將農民的要求與國家權力相溝聯，從而產生了國家與農民權力相互增強 (mutually empowering each other) 的積極效果。一方面，農民真正獲得了選舉並監督其村級領導人的權力，阻止他們的腐敗行為，並要求他們更有效地提供公共服務和福利，農民亦因此擁有了抗拒地方政府侵犯的合法組織，從而保護自己的財產與合法權益。另一方面，通過鼓勵村級自治組織的發展並賦予其更大的自主性，國家至少部分地重建了基層政治制度，改進了鄉村基層統治，並再次強化了其對農村地區的滲透能力。不僅如此，通過承認農村中新興利益集團的合法地位並藉由開放而具有競爭性的選舉將其納入政治體系，國家至少部分地重新獲得了農民尤其是農民中富裕階層的政治支持，從而在農村地區再造一個屬於自己的「選民集團」(constituency)。中國的例子表明，國家與社會並不總是處於零和搏弈的競爭中 (zero-sum competition)，因而在一定限度內，國家與社會的權力互強是可能的^⑦。

鄉村中國最近的政治發展還促使我們重新思考發展中國家的民主化進程。第三次民主化浪潮的研究者們似乎過多地關注大規模的民主運動和城市市民社會的發展，並且往往想當然地認為在一個威權政體中，民主轉型與民主制度的鞏固必然要求削弱國家的權力。中國的例子表明，民主化的浪潮可以首先在長期被認為是「政治死水」的農村、在長期被認為政治

冷漠和缺乏權利意識的農民之中開花、成長。中國的官方輿論已經廣泛地報導村民自治的民主實踐如何喚醒了農民的政治意識，並誘導他們更加積極而有效地參與高層次的民主選舉^③。由於目前在國家與農民之間尚存在着一些利益衝突，進一步的研究要求我們發現農民是否已經開始學會在這些選舉中聯合起來實現自己的政治目標，並利用自己的法律和組織武器在某些特定的領域與國家討價還價。考慮到目前中國的縣、鄉級人大代表是由農民直接選舉產生，如果八億多農民積極地參與各個層次的選舉，勢必成為一股無可抵擋、自下而上地重塑整個國家的力量。

更為重要的是，中國的例子表明，讓新的社會力量獲取一定的權力並不必然削弱國家管理社會的能力。社會學家曼 (Michael Mann) 曾將國家權力分為兩種，專制性權力 (despotic power) 和基礎結構性權力 (infrastructural power)。專制性權力是指國家精英不與市民社會集團作周期性、常規性和制度化的協商而自行採取行動的能力和範圍；基礎結構性權力則是指國家實質上通過對市民社會的滲透而在社會中切實貫徹其政治決策的能力。曼進一步指出，現代民主國家是專制性權力弱 (despotically weak) 而基礎結構性權力強 (infrastructurally strong)，而大多數威權國家則是兩種權力都很強，或者是專制性權力強而基礎結構性權力弱^④。從這個角度出發，威權政體的民主轉型意味着削弱國家的專制性權力並建立國家精英與市民社會集團間的周期性、常規性且制度化的協商機制，但卻並不意味着同樣弱化國家的基礎結構性權力。中國的例子有力地支持了這一論點，因為

成功的基層民主實踐不僅沒有削弱反而增強了國家在農村地區的統治能力。

鄉村中國村民自治的民主實踐是中國民主化進程中的重要一步，然而也僅僅是第一步。從基層民主到全國性民主政治的成型，仍有一段相當漫長的道路。面對複雜的政治形勢和巨大的地區差異，過於樂觀地預測未來中國的政治發展道路尚為時過早。然而，鄉村中國成功的政治改革至少給了我們一個希望，即從長遠來看，一種相對和平而有序的民主化轉型過程是可能的，而國家的專制性權力在這過程中最終將被消解，其基礎結構性權力則得以保持甚至加強！

鄉村中國成功的政治改革給我們一個希望，即從長遠來看，一種相對和平而有序的民主化轉型過程是可能的，而國家的專制性權力在這過程中最終將被消解，其基礎結構性權力則得以保持甚至加強！

註釋

① 有關文獻，見Susan Lawrence, "Democracy, Chinese Style", *The Australian Journal of Chinese Affairs*, no. 32 (July 1994): 61-68; Kevin O' Brien, "Implementing Political Reform in China's Villages", *The Australian Journal of Chinese Affairs*, no. 32 (July 1994): 33-59; Tyrene White, "Reforming the Countryside", *Current History*, vol. 91, no. 566 (September 1992): 273-77; Minxin Pei, "'Creeping Democratization' in China", *Journal of Democracy*, vol. 6, no. 4 (1995): 65-79; 以及International Republic Institute, *People's Republic of China Election Observation Report May 15-31, 1994* (1995).

② 詳細材料，見陳開國：《中國農村大趨勢》(合肥：安徽人民出版社，1989)。

③⑦⑧⑩ 同註①Minxin Pei, 65-79.

④ 農村經濟年度分析課題組：《1993年中國農村經濟發展年度報告》(北京：中國社會科學出版社，1994)，頁157-62。

⑤ 王習加：〈農村幹群關係何以如此緊張〉，《社會》，1991年第11期，頁18-19。

⑥⑧ 余紅等：《當代農村五大社會問題》（南昌：江西人民出版社，1995），頁85；199。

⑪ 周偉：〈不可忽視的鄉村宗族勢力〉，《光明日報》，1993年10月3日。

⑫ 常永青：〈河南省農村基督教活動情況調查〉，《社會學研究》，1991年第3期，頁77-85。

⑬ 村委會組織法草案在全國人大會議討論時引起了極大的爭議，這些爭議反映了國家內部的意識形態分歧和高層的權力鬥爭。一些人反對實行基層選舉，主張強化黨對基層組織的控制，或主張授權鄉鎮政府任命基層幹部，從而將國家行政組織擴展到村一級。這些政策選擇顯然無濟於事，因為國家面臨的根本危機是源於基層黨組織的癱瘓和對地方官員的權力失控，有意思的是，時任全國人大委員長、一度被西方學者認為是保守派代表人物的彭真，在抵制保守力量、力促該法通過的過程中起了關鍵作用。

⑭⑮ 六個仍然沒有地方性法規的省（市）是北京、上海、廣東、海南、廣西和雲南。詳細資料見中國農村村民自治制度研究課題組：《中國農村村民委員會法律制度》（北京：中國社會出版社，1996），頁9；21-26。

⑯ 民政部官員相當謹慎而含蓄表達了這一觀點，見上書，前言部分。

⑰ 同註①Kevin O'Brien；白鋼：《村民自治：中國農民的政治參與》（中國社會科學院公共政策研究中心工作論文，1996），頁20。

⑱ 秦志華根據鄉村社區的經濟發展水平和制度組織水平的高低，將鄉村區劃分為四種類型，即集體經濟型、散戶經濟型、傳統體制型和貧困落後型。見秦志華：《中國鄉村社區組織建設》（北京：人民出版社，1995）。

⑲ Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971); Seymour Martin Lipset, *Political Man* (New York: Doubleday, 1960).

⑳㉑㉒㉓㉔ 民政部基層政權建設司編：《全國村民自治示範工作經驗交流暨城鄉基層先進集體和個人表彰會議文件匯編》（北京：中國社會出版社，1996），頁71；63；63；59；103；122。

㉕㉖㉗ 中國農村村民研究課題組：《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111；89；9-10、91。

㉘ 同註①IRI Report。

㉙ 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），頁10。

㉚㉛㉜ 同註①白鋼，頁15；101；19。

㉝ 與河曲縣幹部的訪談。另見中共河曲縣委、縣政府：〈村民自治在貧困地區的有益實踐〉，同註①書，頁192。

㉞ 河曲縣社會治安綜合治理委員會：《加強村委會建設，開展村民自治，全力維護農村的社會治安》（匯報材料，1994）。

㉟ 1996年10月我在河曲縣的調研材料。

㊱ 國家與社會能夠權力互強的論點可見Joel Migdal, Atul Kohli, and Vivienne Shue, eds., *State Power And Social Forces: Domination and Transformation in the Third World* (New York: Cambridge University Press, 1994).

㊲ 據1996年1月19日的《人民日報》（海外版）報導，在今年舉行的五萬鄉鎮人大代表換屆選舉中，選民參選率達90%以上，人大代表的候選人有85%是由選民通過10人聯名推薦方式推選出來的，而過去主要由政黨、團體提名推薦的代表候選人現在只佔六分之一。全國人大的一位官員將其歸功於中國農民參政議政意識的提高。

㊳ Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results", in *States in History*, ed. John Hall (London: Basil Blackwell Inc., 1986).

王旭 美國普林斯頓大學政治系博士候選人，本文為作者「中國國家—社會之關係與民主化」研究課題之一部分。