

20 世纪 90 年代以来中国村民自治实践海外研究的跟踪分析^{*}

殷冬水

〔内容提要〕本文对 20 世纪 90 年代以来中国村民自治实践领域的海外研究成果进行了跟踪分析。20 多年来，海外学者围绕村民自治推行的背景、引起的争论、发展的动力、实施的效果以及未来的发展五个问题，进行了深入研究。跟踪分析发现，海外学界对中国农村这场“民主试验”高度关注，对村民自治这种基层民主在推动中国民主发展中的作用的理解决也充满分歧。现有研究成果在给人启示的同时，仍有进一步改进的空间。

〔关键词〕村民自治 海外研究 跟踪分析

20 世纪 80 年代末 90 年代初，在经济改革启动一段时间后，中国政府开始在广大农村地区探索地方治理改革，推行村民自治，以应对人民公社解体后的农村社会治理危机。“经过大量的争论和 20 余年不平衡的推行之后，村民自治如今已正式被载入国家法律。执行选举的程序已经出台，各级政府的实施细则也正在制定之中。所有村庄无一例外地每隔三年都要进行一次选举。”^①村民自治的推行，引起了海内外的高度关注。对中国乡村社会引进民主、进行“民主试验”，国际社会给予了高度评价，认为这场民主的试验令人鼓舞、给人希望。“村民自治是中国农民一个伟大的创造”^②，“为中国未来民

主化打下了坚实基础”^③，成为农民改变中国、农村包围城市的第三次重要尝试。20 多年来，围绕村民自治推行的背景、引起的争论、发展的动力、实施的效果以及未来的发展五方面的问题，海外学者展开了研究。

一、背景

村民自治这场伟大的“民主试验”是在复杂的社会背景下展开的，王正绪和戴维娜、欧博文（Kevin J. O'Brien）和李连江、郑永年等学者对村民自治展开的社会背景进行了研究。

王正绪和戴维娜等学者认为，中国推行

^{*} 本文系国家社会科学基金青年项目“村民自治与我国乡村民主有序发展研究”（10CZZ016）、教育部青年基金项目“中国影像的转变——海外中国政治研究范式的批判研究”（11YJC810040）、全国优秀博士论文专项资金项目“西方民主理论的当代争论及其观念变革意义研究”（201302）的阶段性成果。在论文撰写过程中，参阅了国晓光博士翻译的《一党制国家包容“民主”：中国推行村民选举》一文的未刊稿，在此致以谢意。

村民自治这场伟大的“民主试验”，既是改革开放后农村改革的延续和深化，也是中国农村经济改革的政治要求。中国的改革是从农村开始的，而农村的改革则是从经济领域开始的。20世纪70年代末，中国政府启动了农村经济改革，推行家庭联产承包责任制，以此来解放生产力，调动农民的积极性。家庭联产承包责任制的推行，使农民的经济行为不由生产队来决定，而是由农民所属家庭来决定。人民公社丧失了它应有的功能，逐渐解体并最终退出历史舞台。人民公社退出历史舞台后，如何将分散的农民再次组织起来，如何在保持社会活力的同时保持国家对农村社会的控制力，成为中国政府面临的一个重要问题。^④1982年2月，广西壮族自治区的农民自发组织起来，建立了乡政府和村民委员会，取代以往的公社和生产大队，依赖村民委员会来“维护公共安全，解决争端和提供乡村社会的公共工程”^⑤。广西农民的开创精神和改革所表现出来的勇气，鼓励了改革派领导人，增强了他们支持改革和继续推行改革的信心和决心。在彭真等领导人的强烈支持和推动下，村民自治这场“民主试验”在全国推广开来。

欧博文和李连江、史天健、胡宗泽等学者认为，中国推行村民自治这场伟大的“民主试验”，起源于国家对农村治理危机的反应。中国推行村民自治，具有危机倒逼改革的性质。^⑥20世纪80年代初，人民公社解体，农村面临权力真空问题，农村治理面临着严重危机。危机主要表现为农村“干群关系恶化，党组织瘫痪，政治稳定受到严重威胁”^⑦。这些农村治理危机问题刺激着改革派政治精英的神经，迫使他们推行村民自治改革，进行“民主试验”。改革派政治精英意识到，农村治理危机是必须认真加以应对的问题，农民、农村和农业问题在中国具有核心地位，农村公共事务的治理，不仅关乎政府治理的有效性，也关乎国家权力的合法性。通过大量调研，改革派政治精英意识到

农村治理危机的严重性和紧迫性，认为如果不继续推行改革，一些地方的农民就有革命的危险。作为中共元老的彭真，在多个场合痛斥当时农村干群关系的恶化，指出一些农村干部诉诸高压政治和命令主义，一些干部腐化堕落成为“土皇帝”。他警告说，如果不扭转这一趋势，农民迟早会揭竿而起，将矛头对准我们的干部。^⑧

郑永年等学者认为，中国推行村民自治这场伟大的“民主试验”，是改革派政治精英为继续深化改革所做的积累和准备。中国的改革有试错性质，在不断探索中推进。80年代启动的改革，既有成功经验，也有失败教训。进入90年代，中国政治精英面临如何继续深化改革的问题，即如何进一步凝聚改革的共识，动员社会力量支持改革。改革派政治精英认识到，目前农村治理中存在的问题是农村的治理体制和方式不适应农村的经济发展。农村改革风险小，但意义深远。由于村委会并不属于国家权力机构，而且处于国家政策执行的末端，选择推行村民自治，不仅可以减轻改革的政治阻力，将社会政治改革的期待转移至乡村，而且可提升国家政策在基层执行的有效性，更为重要的是，农村的政治改革具有重要的试验性质和示范效应，可以为后续的政治改革尤其是城市政治改革积累经验。相对于城市而言，农村改革风险更低，因为农村人口分散，信息汇聚功能弱，而且远离国家权力中心，既得利益集团对改革的阻力小。这些都为农村率先开展政治改革提供了条件。更为重要的是，作为农村改革的重要组成部分，村民自治是新形势下党贯彻群众路线的重要方式，“是中共群众路线的一种延续”^⑨。

二、争论

村民自治的推行并不一帆风顺，恰恰相反，村民自治的实施经历了曲折的过程，在党内外引发了广泛争论。

欧博文和李连江、郝秋笛 (Jude Howell)、柯丹青 (Daniel Kelliher) 等学者认为, 村民自治自诞生之日起就受到了改革派政治精英强有力的支持, 同时也遭到了一些保守派的怀疑、排斥和否定。无论是在《村民委员会组织法 (试行)》的制定中, 还是在执行过程中, 双方都展开了争论。争论的焦点集中在: 村民自治可否在实践中证明是应对农村治理危机的一种有效方法, 能否实现改革派所设想的预期目标? 如何在推进村民自治的同时保证中国共产党对广大农村的控制力? 村民自治在提升干部合法性的同时是否会成为国家政策执行的障碍?

欧博文和李连江认为, 村民自治的开启、发展和不断壮大, 离不开彭真、薄一波等中央高层领导人的支持。村民自治能在广泛的争议和非议中不断向前推进, 与这些高层改革派政治精英的拥护和支持有着密不可分的关系。改革派政治精英支持村民自治, 其根本原因在于村民自治的实行有助于解决农村社会治理面临的问题, 有利于化解农村治理面临的危机。

在改革派政治精英看来, 村民自治是改善农村已恶化的干群关系的重要工具, “选举是一个值得尝试的冒险”^⑩。“选举产生更好的干部”^⑪, 它赋予村民选择干部的权利, 依赖这种权利, 干部能更合理地运用手中的权力。民主的选举能提升政治过程的透明度, 增强干部的责任意识, 赋权普通村民掌握干部的政治命运, 给普通村民提供机会, 通过选票决定干部的去留。在村民自治推行得好的地方, 一些年轻的、敢于创新的、文化水平较高的年轻人进入干部队伍, 他们会更加自觉地回应村民的需求, 也能在政治透明和责任意识的推动下为农村提供更加优质的公共产品。村民自治的推行, 并未像一些保守派人士所设想的那样弱化了国家执行政策的能力, 村民委员会也并未成为农民反抗国家执行政策的工具, 恰恰相反, 村民自治在赋予村民运用选举权利的机会的同时, 减

少了村民对国家政策的抵抗。在推行村民自治的背景下, “因为选举产生的干部比任命的干部更有力, 国家汲取 (extraction) 变得更为顺利”^⑫。国家有更多机会来倾听村民的心声, 国家的政策能由具有更多合法性的干部来执行, 国家政策才能更多地平衡村民的利益及国家的权力和意志。村民自治增强了国家的合法性, 提升了国家能力, 成为国家和农民合作的有效机制。^⑬从国际政治的角度看, 中国政府推行村民自治还具有重要的外溢效应, “村民自治是驳斥国外批评中国压迫的完美工具”^⑭。推行村民自治, 可向国际社会传递出中国发展民主和继续推进政治改革的信息, 树立中国政府在国际社会中保护人权的形象, 缓解国际社会对中国政府施加的压力。^⑮

改革派政治精英认为 “一个自信的共产党政权没有理由担心村民自治会使之失去对农村的控制。”^⑯对共产党而言, 自治并不是一个新鲜事物, 共产党在基层推行民主也并不是没有任何经验。早在江西苏维埃时期, 中国共产党就建立了公民大会来吸引村民和“开明人士”参加地方政府。在抗战期间实行了“三三制”原则, 来减少领导者与被领导者之间的隔阂, 使干部对选民负责。在国共两党的军事冲突和政治竞争中, 民主选举成为共产党同国民党以及地方势力作斗争并赢得支持的一种策略。它通过宣示共产党政权承认农民的政治权利来削弱传统的精英统治, 通过控制那些对党的意识形态持怀疑态度的势力, 使人们将注意力放在边区政府的民主治理和国民党“一党独裁”的鲜明对比上。对共产党而言, 战时实行的选举是加强政权建设、防止两极对立的重要举措, 也是以民主的方式建立与群众共存关系的重要方法。通过赋予农民一些权力, 共产党实现了其对乡村社会的渗透和控制的重要目标。^⑰实践表明, “选举不仅与党的统治是相契合的, 而且也可以加强对那些尚未确立统治权的地区的控制。换言之, 民众参与可以

赢得人们对于党的革命事业的支持,同时服务于政权建设的目的。‘民主’和统治权可以并行不悖”^⑩。

对改革派政治精英而言,民主能解决广大农村面临的问题,却并不威胁共产党的统治。然而,对保守派政治精英而言,在广大农村推行民主,不仅是危险的、有害的,而且也是不可操作的。“自治并不能解决农村社会面临的问题。”^⑪民主有其固有的局限性,无法满足改革者们的预期。在产生有能力的干部方面,民主选举并不一定比传统方法更具优势。民主也并非像改革派政治精英所宣称的那样有助于提升国家的合法性和政策的执行力。村民自治赋予村民委员会自主性和独立性,这种自主性和独立性增加了其抵抗国家政策执行的能力,在国家利益与村庄利益发生冲突之时,村民委员会往往会倾向于保护村庄的利益。村民自治的推行,也会在一定程度上削弱党的领导能力,村委会的成员由选举产生,而非由上级任命,造成“两委”权力之间的冲突。^⑫改革派政治精英并未证明通过民主的方式所选择的干部更有能力,对村民更加负责任,能更有效地执行国家政策。在一些地区,推行村民自治导致基层政府对乡村失去控制,而在另一些地区,村委会的选举加剧了地方各种势力之间的冲突,“妨碍税费征缴、粮食征购和计划生育等政策的执行,并最终摧毁乡镇政府的权威”^⑬。村民自治的推行,会增强地方的自我保护意识,繁衍地方保护主义,对国家的整合产生不利影响。虽然改革派政治精英希望在广大农村推行民主,以约束地方政府,但这种希望往往会落空,因为地方政府总有控制村民自治的冲动,想通过操纵选举使自己信任的干部当选。^⑭地方政府操纵选举,无疑会大大弱化民主约束干部的意愿。在农村推行村民自治不具有实践上的可行性,相对城市而言,农村是落后的,农民的教育水平较低,“中国的农民缺乏实行自治的民主‘意识’”^⑮,在民主土壤薄弱的农村推行民主会遭到失败。

三、动力

村民自治的出台和发展,需要国家的推动,离不开社会的支持,也受到国际环境的影响。

欧博文和李连江、史天健、郎友兴等学者认为,村民自治的开启和发展,主要的动力来自国家,是国家强制性制度变迁的结果。共产党对推行村民自治所蕴含的政治风险有着清晰的认识,对村民自治改革的进程也有着合理的设计,对推行村民自治的成本与收益也进行了客观评估。改革派政治精英支持发展乡村民主,推行村民自治,与这些改革派政治精英的人生经历有着密不可分的关系。改革派政治精英认识到民主和法治是中国致力于现代化建设的两个重要目标,也是其他现代化目标得以实现的重要政治条件。在中华人民共和国成立后的数年中,中共领导人比如彭真表现出对于基层群众组织的兴趣,随后,彭真等改革派政治精英作为“文革”受害者的经历进一步增强了他们对社会主义民主的信念,促使他们思考怎样在中国建立社会主义民主。

改革开放后,中国政治精英实现了大调整,革命型政治精英逐渐退出了历史舞台,被官僚技术型政治精英所取代,而这些官僚技术型政治精英成为推动中国民主改革的中坚力量。正是在这一意义上,“官僚在代际和教育构成方面的变化对中国政治有着深远的意义”^⑯。与革命型政治精英不同,新履职的官僚技术型精英受过更好更完整的教育,更少受意识形态条条框框的束缚,除依赖经验之外,他们更依赖科学的决策方法来制定公共政策。新一代官僚认为他们不能按照老办法来治国理政,唯有依赖民主和法治的力量,方能实现国家的现代化。更为重要的是,在这些技术型官僚接受大学教育之时,中国正处于改革开放初期,李普塞特(S. M. Lipset)、亨廷顿(S. Huntington)、艾森

斯塔特 (S. N. Eisenstadt) 等人的著作被翻译成中文,在中华人民共和国出版发行。“这些人的著作影响了整整一代知识分子,当时许多年轻的大学生意识到经济发展需要某些政治改革来加以维系。同时,台湾地区的蒋经国取消戒严令,允许反对党与国民党竞争。台湾的这种发展也强化了年轻的改革者对从内部改革列宁主义政党的可能性的信念。”²⁵

除了国家视角外,也有学者从社会的视角研究村民自治的动力,认为村民自治是中国农村公民社会发展和积极推动的产物,是自下而上推动的结果。从建国后到改革开放前,中国处于全能主义国家的支配状态之中,国家具有强大的汲取、动员和控制能力,掌握着公民生产和生活所需的大多数资源,公民高度依赖国家,社会缺乏必要的自主空间。在此条件下,社会缺乏与国家讨价还价的能力,民主发展缺乏必要的社会条件。80年代以来启动的分权改革,给中国公民社会发展提供了良好条件。改革开放后,国家权力控制范围逐渐缩小,控制力度弱化,控制工具逐渐法制化。国家权力的收缩为农村社会的发展提供了条件,也为乡村民主的试验提供了土壤和空间。村民自治是农民自发试验的结果,也是农民社会抗争的产物。在中国村民自治的孕育和发展过程中,不应忽视公民社会的推动作用。没有广西等地区农民自发的“民主试验”,没有农民为改善农村治理危机而组织的社会抗争,没有这种抗争给政治精英带来的压力,中国就很难启动村民自治,改革派的政治精英也难以说服保守派政治精英,减少他们对村民自治改革的抵制。

在贝姬·谢利 (Becky Shelley)、史天健等学者看来,审视中国村民自治的发展动力,离不开全球化的视角。改革焕发了中国社会的活力,而开放则加速了中国融入全球化的进程。改革开放以来,在推动中国村民自治方面,美国共和研究所、卡特中心、福特基金会等非政府组织发挥了十分重要的作用。这些非政府组织之所以有动力来推动中

国乡村民主发展,一是因为促进民主是这些非政府组织的重要使命,二是因为在中国促进民主有助于这些非政府组织获得政府或民间的资金支持,三是因为这些非政府组织基于民主发展的经验认为实行村民自治对中国的民主改革具有至关重要的价值。²⁶自上个世纪90年代以来,这些国际非政府组织来到中国,通过选举观察、提供资金支持、人员培训、学术研讨、建立信息库等方式,在村民自治发展过程中发挥了重要作用。国外非政府组织之所以有机会来中国推动村民自治发展,与中国政府保持密切合作关系,一是因为这些非政府组织是宣传中国的重要窗口,二是因为这些非政府组织在推动中国村民自治发展的过程中关注的是民主技术问题,回避了意识形态争论和一些敏感话题,“努力提高投票的秘密性……在选举期间禁止委托投票,鼓励候选人委派监督人在所有投票点监督投票行为”²⁷。

四、效果

中国推行村民自治取得了什么样的效果,产生了什么样的影响,不同学者对此给予了不同的评价。

李连江、墨宁 (Melanie Manion) 等学者认为村民自治的推行增加了村民对干部的信任。村民自治改变了村干部的产生方式,农民在村务治理中有更多的机会来表达其心声,与村民自治相关的法律为农民约束村干部和地方政府提供了依据,使他们在干部滥用权力之时有更多渠道来向更高权威提出诉求。民主之所以能提升村民对干部的信任,一个重要原因是民主可抑制村干部和地方政府掠夺性的腐败行为,而官员腐败是产生政治不信任的一个重要原因。改革开放以来,分权改革在激发地方政府积极性的同时,也滋生了地方政府的掠夺行为。由于中央和地方政府之间的财政关系没有理顺,地方政府拥有的财权较小,却要承担为地方提供主要

公共服务与设施的巨大负担。地方政府乱收费、乱罚款、乱摊派等掠夺性行为时有发生,许多地方出现农民的反抗行为,干部在农民心中失去应有信任。村民自治的推行,对于控制地方官员的腐败行为具有重要价值,它使干部更加诚实,政治过程更加透明,进而使领导干部更加值得信任。从民主与信任的关系角度看,中国推行村民自治从整体上看是成功的,既在一定程度上解决了农村治理危机问题,也提升了中共的合法性。^②

舒耕德(Gunter Schubert)概括了西方学者对村民自治绩效的看法,认为自上个世纪80年代末以来,村民选举在程序化方面的质量有极大提高,这对提升农村人口的政治参与度做出了重要贡献。农村人口的政治化,改变了村民与村委会尤其是村委会主任之间的关系,由于村委会主任需要村民选票的支持,不再受上级政府指派,在此情形下,村委会主任会尊重村民的意愿。村委会主任既可以利用选举的合法性来保证上级政府政策的执行,也可以用选举的合法性来反对上级政府的决定。农民的政治化不仅体现在他们对地方治理的参与上,而且也体现在他们对上级政府不合理政策的“依法抗争”上。正是在这一意义上,我们说村民自治的实践已改变了农村居民的思想和行为,提升了农民的公民意识,或许某一天这会导致他们对真实的民主权利和领导人的民主责任提出要求。^③

徐斯俭(Szu-chien Hsu)认为,中国的村民自治取得了如下成就。一是为村民自治和乡村民主的发展提供了坚实的法律基础;二是村委会经由选举产生的观念已根植于村民心中,每隔四年举行的村委会选举使得投票作为一种政治权利的意识在村民中得到强化,村委会权力的合法性来源于村民的投票已扎根在村民头脑之中,许多村民越来越熟悉他们所拥有的法律权利并通过抗争、请愿和诉诸法院来捍卫这些权利;三是在村民委员会选举过程中,诸如“公开提名”、

“秘密投票”等民主选举制度基本得到遵守;四是熟悉选举的地方干部和官员在村庄中得到培养,大量省民政厅的官员熟悉了管理选举所需要的知识和技能;五是竞争性的选举在许多省份进行,在候选人的产生中,自荐或村民提名日益取代传统的“协商”方法;六是村委会的选举在一定程度上推动了村党支部的选举,党内民主成为中国发展民主的重要形式;七是村委会选举带动和加速了乡镇的直选。^④村民自治对中国政治发展已产生了重要影响,村庄的选举更换了掌权者,对村庄的权力进行了再分配,越来越多受过更高教育的年轻人进入了村委会。^⑤

然而,对村民自治所产生的作用,谭青山、欧博文和韩荣斌以及胡宗泽等海外学者有着不同认识。

谭青山认为,村民自治对乡村治理没有任何影响,选举质量的提升并未转变成提升乡村治理绩效的方式的改善。村民选举在中国已被推行了20多年,但并未对乡村治理产生实质性的作用。这是因为与村民自治相关的法律尚模糊不清,与村民自治相关的主体的权力配置没有制度化,国家的行为和政策调整也在一定程度上抑制了村民自治的应有作用。“研究显示,没有自治的实质,村民自治逐渐会变成一种形式。在贫穷的村庄,村委会官员缺乏为村民做任何事情的资源。而在有资源的村庄,在‘村债乡管’的原则下,村委会的账目受到乡政府的管理。在其他村庄,由于村委会与村党委会之间的权力斗争,村民自治业已瘫痪。”^⑥在北京,选举结束后,一些村支书拒绝将村委会的公章交给村委会主任。在类似有争论的情形中,乡政府常常站在村支书一边,因为村支书是乡党委和乡政府在乡村的“代理人”,为乡党委和政府工作。由于村民自治中各行为主体职能定位模糊,权力分工不清,造成村民自治中各权力主体之间的冲突,这种冲突制约了村民自治作用的发挥。目前,大多数村民会议不能制衡其他权力主体,村民自治已被乡村社会的少

数精英把持和控制,村民会议或村民代表大会在很多地方实际上已名存实亡,村民没有参与村庄公共事务的兴趣和机会。“根据一项调查,乡政府官员对村民自治一般持怀疑态度,64.4%的乡政府官员认为村民选举不适合当前乡村社会,62%的乡政府官员认为村民选举运作困难。”^③国家政策调整也对村民自治的有效运作产生了不良影响。新农村建设政策在加大了国家对农村的投入的同时,也增强了县乡政府对村庄的控制力,因为这些基层政府掌握着新农村建设资金分配的权力。国家废除农业税,在减轻农民负担的同时,也弱化了村庄治理所需要的公共资源。在考察村民选举和听取村民选举情况报告后,中央领导感到有必要强化农村党组织,支持“一肩挑”的模式,这种模式为乡政府通过村党委会控制乡村提供了制度保障,也使村委会权力被边缘化。^④

欧博文和韩荣斌认为,评价村民自治的绩效是一个复杂的过程,以往的评价在内容上是单一的、有缺陷的,注重了权力的获取,忽略了权力的运用,只将民主选举的评价作为主要内容。实际上,中国的村民自治包括四个方面的内容,即民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,对村民自治的评价也应包括这四个环节。从权力的获取角度看,中国的村民自治取得了巨大进步,主要表现在选举质量在提升,选举对领导干部的约束力在增强,选举发展的不平衡问题正在逐步得到改善,然而,从权力运用的角度看,中国民主政治的发展仍任重而道远,“中国大多数乡村的民主质量仍很低”^⑤。中国村委会大多数可能由选举产生,但一旦选举结束,村委会的运作仍处于乡村社会复杂的权力结构和关系网络之中。目前,在中国乡村,乡镇政府大多对村委会仍有较大控制力,大多数村委会成为服务乡政府的工具,是其权力的自然延伸。在村庄公共事务决策中,村党委会仍具有较强控制力,“在大多数乡村,村党委会仍是主要力量,村民委员会扮

演的只是次要角色”^⑥。此外,宗族、宗教组织、甚至黑社会等,也在分割和挑战村委会的权力,在一定程度上把持着村公共事务,成为权威的另外来源。“显然,民主选举并不足以确保民主治理。为了理解乡村中国的民主化,我们不仅需要追问程序是如何被引入和提升的,而且要追问村委会是如何和地方权力结构中的其他行为主体互动的。”^⑦

胡宗泽认为,以往对村民自治绩效的研究都是失败的,甚至是错误的。在所有关于村民自治绩效的研究中,很少有研究去关注村民是如何看待和评价村民自治的。以往对村民自治所起作用的评价,要么来自中国官方或传媒的评价,要么来自国际非政府组织的评价。这些评价大多数认为中国推行村民自治是成功的。村民自治为中国民主政治发展播下了希望的种子,为中国民主政治的发展积累了经验。这些对村民自治绩效的判断都是错误的、缺乏根据的,至少是为时过早的,甚至是误导性的,这主要是因为判断村民自治绩效的真正主体在这一判断过程中是缺位的。村民自治是否起到了应有的作用,是否实现了改革派政治精英的改革预期,需要以村民为视角,了解村民的感受。他通过对华北一个村庄的实证研究发现,在评价村民自治的绩效方面,中国的政策制定者和许多学者与普通村民之间存在着巨大鸿沟。对于2003年的直选,官方评价是相当自由而公平的,但对许多参与者而言,直选并不是一种选择受人欢迎的和有能力的干部最有效的办法。直选并不能约束干部的行为,或者提升其责任感。尽管少数村民尤其是受过一定教育的村民也注意到了直接选举的重要性,但“大多数人认为,对村庄而言,直选即使不是有害的,也是没有用的、无意义的”^⑧。

五、未来

有关村民自治未来的发展,学者也有不

同判断,一些研究者对村民自治的未来充满期待,认为村民自治这种基层民主形式是中国民主未来的希望;而另一些研究者则对村民自治充满忧虑,认为将中国民主的未来寄托于村民自治这种基层民主形式是幻想。

李连江认为,对于中国村民自治和民主的未来,我们应持审慎的乐观态度,这种态度之所以是审慎的,是因为村民自治和民主的发展面临一些困难;之所以是乐观的,是因为村民自治和民主的发展具有一些有利的条件。在观察中国村民自治和民主的未来的过程中,我们必须清醒地看到,中国的政治精英对民主的态度是模糊的,甚至是摇摆不定的。迄今为止,中国的一些政治精英对推行村民自治仍持怀疑态度,一些政府部门因为部门利益也在阻挠村民自治的推行。他们担心推行村民自治不仅不能解决乡村治理的问题,反而会造成社会的混乱,党的统治的削弱,甚至是国家的解体。在推行村民自治的过程中,如何协调村民委员会和村党委之间的关系,始终是一个争论的焦点。虽然村民自治的推行一直饱受争论与质疑,但我们必须认识到,中国村民自治的未来发展存在诸多有利条件。革命型政治精英大多已退出历史舞台,官僚技术型精英开始活跃于政治空间,相对于传统的干部任免制度而言,民主制度使他们有更多机会靠自己的能力晋升。“尤其是在贫穷的边远地区,或者是在发达的沿海地区,通过经济上的成功来获得晋升的渠道是狭窄的,也是拥挤不堪的。在发达的沿海地区,在发展地方经济的过程中,党的领导无计可施。这或许会使他们通过推进诸如乡政府直选的政治改革来寻求其他的晋升渠道。”^③同时,在全球化时代,国际社会的压力始终存在,这种压力是中国继续推进村民自治和发展民主一股不可忽视的力量。

雷竞旋(Kin-Sheun Louie)认为,我们必须以客观的态度看待中国村民自治的未来。作为村民自治的基础,村民选举促进了一系列重要的制度创新,这些制度创新可能

成为中国政治改革的重要突破口。具体来说,第一项制度创新是候选人的公开提名;第二项制度创新是当提名完成后,“正式的候选人”由预选来决定;第三项制度创新是允许竞选活动;第四项制度创新是采纳秘密投票方式。经过20多年的探索,乡村事务管理民主化程度有所提高,村民参与乡村事务管理的意愿和能力在增强,由于村民委员会是由选举产生的,需对选民负责,拥有更多资源与乡政府讨价还价。村务管理民主化所带来的利益,激励了村民要求基层政府变革治理方式,“目前,少数乡政府采用了财务和工作公众监督机制。相应地,尤其是在干部录用和任命领域,也制定了新规定”^④。村民自治的推行教育了村民,提升了村民的权利意识。村民更关注个人利益,更关注个人利益得到保护的方式,“如何保护他们新获得的自由和财产成为主要的关注内容”。^⑤客观地看,中国村民自治取得了一些发展,但也不可避免地存在一些缺点和局限,这些缺点和局限使得我们不能盲目乐观。目前,实施竞争性选举和村民真正自治的地方还不多,只占中国广大农村的很小一部分。村民自治和选举也容易受到地方党组织和政府的阻碍。即便是村民自治和选举能执行得很好,但将这种基层民主实践经验提升到更高层次仍面临诸多难以克服的障碍。“因而,中国民主的前景是什么?我们无法回答这个问题。然而,有一点是确定的。如果打破目前状态的民主化的突破出现在不久的将来,那么,这种突破也不可能来自村民自治和选举。村民自治和选举充其量只能对民主化的突破在外围上有所贡献。”^⑥

郝秋笛认为,对于中国村民自治和民主的未来,我们应持温和的立场。“准确预测村民自治的进程还为时过早,而将村民自治只是当作一种政治幻想也是不明智的。”^⑦经过20多年的努力探索,目前中国存在大量继续支持和推行村民自治的人士,这些人士的存在是中国民主发展的重要基础。在推进

村民自治的过程中，中央高层与底层的农民在利益上存在一致性，这种利益上的一致性无疑是中国村民自治进一步发展的重要保证。村民自治解决了乡村治理危机问题，也为从制度上解决乡村的新问题提供了坚实基础。中国共产党通过民主试验的方式获得了农民的政治信任，农民也学会了利用乡村民主来表达利益诉求，释放内心的不满，而这种表达和释放无疑有利于社会的长治久安。村民自治的实践，既改造了国家权力，也改变了农民的心态。农民学会了用政党意识形态中的“民主话语”、通过“依法抗争”的方式来捍卫自己的民主权利，通过诉诸更高权威来抑制基层政府的权力滥用，为村民自治的持续发展提供动力。当民主话语中的承诺与政治发展的现实存在冲突之时，高层意识到可采取的合理策略是改进现实，而不是去修改民主话语中的承诺。村民自治的实践也提升了社会对民主改革的预期，这种预期必将成为高层推动村民自治和民主发展的外在压力。在承认村民自治取得巨大进展的同时，我们必须冷静地看到，在中国现有政治框架下，村民自治的发展存在一定限制，发展只能以巩固党的统治为前提，作为推动村民自治发展的主要机构的民政部及其下属机构在政府横向权力结构配置中处于不重要的位置。在推动村民自治的过程中，民政部面临着人力、物力、财力方面的限制。“民政部面临的挑战不仅是要根据有关民主选举的程序和民主管理、民主监督的观念来培养其人员，而且要鼓励这些人员在乡县政府反对以及党内高层关于村民自治存在争论的背景下推行这些政策。”^④

对中国村民自治和民主的未来，胡宗泽、王正绪等学者的看法更为悲观。胡宗泽认为，理解中国村民自治和民主发展的关键是理解村民本身是如何看待村民自治的，是如何评价村民自治效果的。他通过实证研究发现，村民自治的“民主试验”并没有实现原来的预期，大多数农民认为选举并不能实

现它应有的功能，恰恰相反，村民自治激化了乡村内部的矛盾，导致不同派别和势力之间的冲突。村民自治的推行，仍受到一些人的质疑和反对。王正绪和戴维娜研究发现，在村民自治中，女性政治参与的边缘化状态仍未得到根本改变，父权制在乡村民主政治中仍发挥着重要作用，对民主的实用主义理解至少在精英中仍很盛行。^⑤对民主的实用主义理解不利于中国乡村民主的发展，因为对民主的实用主义理解存在的真正问题在于，当民主能发挥作用时，就推动民主，当民主不能发挥作用时，就可以放弃对民主的追求。^⑥更为重要的是，村民自治的推行具有极强的动员性质，乡村民主是一种“动员起来的民主”。由于大多数村民将乡村民主视为是无用的，甚至是有害的，村民自治的发展会缺乏持久动力，农民也很难成为乡村民主发展的重要主体。由于村民政治的推行具有动员性质，因而这种“动员起来的民主”必然会面临动员政治面临的难题。^⑦由于村民自治的发展具有政府主导的性质，不同层级的政府对推行村民自治持有不同态度，这种态度上的不同会加剧村民自治发展过程中的权力冲突，这种权力冲突又增加了村民自治发展的不确定性。胡宗泽提出“我坚持认为，即便是很好地建立起了自由而公平的村民选举的民主形式，‘民治’的观念仍难以扎根。”^⑧“我也预想，即便不是不可能实现，乡村的‘民主化’也仍有一段漫长的道路要走。”^⑨

对20世纪90年代以来我国村民自治实践的海外研究成果进行跟踪分析发现：海外学界对我国农村这场“民主试验”高度关注，对村民自治这种基层民主在推动中国民主发展中的作用的理解也充满分歧。中国共产党高层为什么要摒弃便于政治控制的人民公社体制而接受和推行自下而上的民主选举和村民自治制度？为什么要在文化落后、教育水平低的农村（而非文化水平高的城市）引进需要较高政治技能的竞争性民主？如何

在发展基层民主的同时不挑战共产党的统治？这些是值得持续关注的问题。在承认现有的研究取得进展的同时，必须清醒地看到，现有的研究仍有进一步改进的空间：一是缺乏比较分析的视角，将中国乡村的“民主试验”和其他国家的“民主试验”进行比较研究的成果还很有限；二是现有研究仍处于“理论消费”阶段，理论验证和发展功能还比较弱；三是发表现有成果的学术刊物的影响因子仍较低。尽管如此，无论是实务界的实践者，还是理论界的工作者，都能在为中国村民自治的发展壮大继续探索和思考的过程中，找到进一步合作和对话的空间，进而为中国政治的进步做出贡献。■

注 释

- ①②⑧⑩⑬⑰⑱②③ Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, "Accommodating 'Democracy' in a One-Party State: Introducing Village Elections in China", *The China Quarterly*, No. 162 (Jun. 2000) p. 465 p. 465 pp. 470-475 p. 487 p. 474 pp. 465-470 p. 469 p. 470 p. 473.
- ③⑩ Szu-chien Hsu, "Electoral Institutions, Political Participation, and Grassroots Democracy in Rural China", *Paper Presented at the International Conference of "The Transformation of Citizen Politics and Civic Attitudes in Three Chinese Societies"*, November 19-20 2004 pp. 2-4.
- ④⑤ Zhengxu Wang and Weina Dai, "Women's Participation in Rural China's Self-Governance: Institutional, Socioeconomic and Cultural Factors in a Jiangsu County", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, No. 1 January 2013 pp. 92-93 p. 92.
- ⑥②② Guo Zhenglin and Thomas P. Bernstein, "The Impact of Elections on the Village Structure of Power: The Relations between the Village Committees and the Party Branches", *Journal of Contemporary China* (2004) 13(39) pp. 259-262 p. 258 p. 267.
- ⑦③④⑧⑨ Zongze Hu, "Power to the People? Villagers' Self-rule in a North China Village from the Locals' Point of View", *Journal of Contemporary China* (2008) 17(57), November, p. 611 p. 623 p. 630 p. 630.
- ⑨④⑦ Dong Lisheng, "After Two Decades of Local Democratic Experiments in China", *China Perspectives*, 2010, No. 2, p. 58 p. 57.
- ⑪⑫⑭⑮⑰⑲④⑤ Daniel Kelliher, "The Chinese Debate Over Vil-

- lage Self-Government", *The China Journal*, No. 37 (Jan., 1997) p. 70 p. 73 p. 76 pp. 75-78 p. 78 p. 85.
- ⑬ Weixing Chen, "Village Elections in China: Cooperation between the State and the Peasantry", *Journal of Chinese Political Science*, Volume 5, Issue 2, Fall 1999 pp. 63-81.
- ⑭⑮ Tianjian Shi, "Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy", *World Politics*, Vol. 51, No. 3 (Apr., 1999) pp. 390-391.
- ⑯⑰ Becky Shelley, "Political Globalisation and the Politics of International Non-governmental Organisations: The Case of Village Democracy in China", *Australian Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 2 p. 226 p. 232.
- ⑱ Melanie Manion, "Democracy, Community, Trust: The Impact of Chinese Village Elections In Context", a working paper, p. 1.
- ⑲ Gunter Schubert, "Village Elections in the PRC: A Trojan Horse of Democracy?", *Discourses On Political Reform and Democratization in East and Southeast Asia In the Light of New Processes of Regional Community Building, Project Discussion Paper*, No. 19/2002 pp. 16-17.
- ⑳ Baogang He, "The Theory and Practice of Chinese Grassroots Governance: Five Models", *Japanese Journal of Political Science* 2003 (2) p. 306.
- ㉑㉒㉓ Qingshan Tan, "Why Village Election Has Not Much Improved Village Governance", *Journal of Chinese Political Science* (2010) 15 pp. 155-156 p. 159 pp. 161-162.
- ㉔㉕㉖ Kevin J. O'Brien and Rongbin Han, "Path to Democracy? Assessing village elections in China", *Journal of Contemporary China* (2009) 18(60) June p. 376.
- ㉗ Lianjiang Li, "The Politics of Introducing Direct Township Elections in China", *The China Quarterly*, No. 171 (Sep., 2002) p. 722.
- ㉘㉙㉚ K-S. Louie, "Village Self-Governance and Democracy in China: An Evaluation", *Democratization* Sep 2010 p. 145 p. 145 p. 151.
- ㉛㉜ Jude Howell, "Prospects for village self-governance in China", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 25, No. 3, April 1998 p. 108 p. 106.
- ㉝ Jean C. Oi, "Two Decades of Rural Reform in China: An Overview and Assessment", *The China Quarterly*, No. 159, (Sep., 1999) pp. 616-628.

[殷冬水：吉林大学行政学院]

(责任编辑 陈晓)