

企業改制後的村民自治—從鄉政村治的角度

第一章 緒論

第一節 研究動機及目的

壹、研究動機

之所以選擇研究有關中國大陸村民自治作為我的畢業論文題目，我想也許是因為孕育我生長的环境有關。我出生在一個農業縣—雲林縣，家裡本身也有種筍子，小時候也經常跟著哥哥姊姊們去幫忙。夏天筍子園總是又熱蚊子又多，為了防止蚊子的叮咬，總是把自己包得密不通風只剩兩個圓圓的大眼睛，常常是走個幾步路全身就濕透了。而且即便是全身都做好防護措施，總得要剩下一雙手晾在外面才能幹活，這時蚊子就特別專攻你的雙手，或者趁你不注意時，鑽進你的衣縫裡，叮你個滿頭包。全身濕黏又紅又癢，好不難受。

因為有這樣的深刻體驗，讓我瞭解農民的辛苦，一分耕耘一分收穫，馬虎不得。所以我總是特別主動去關心、去貼近農民的問題。

鄧小平在談到中國改革開放的走向時指出：「農村人口占我國人口的百分之八十，農村不穩定整個政治局勢就不穩定，農民沒有擺脫貧困，就是我國沒有擺

脫貧困。」¹在中國歷史上，農民不僅在經濟上受到殘酷剝削，在社會政治生活中也受到多重壓迫與排斥。農民的矛盾在農民的逆來順受中不斷地累積與激化，如果不通過制度化的參與方式讓農民表達意志，改善農民生活，未來仍然是中國大陸社會動盪的隱因之一。

由於政社合一、權力過分集中的人民公社體制嚴重壓抑農民生產的積極性，影響了農村的經濟發展。為解決農村經濟問題，八〇年代初，在農民自發性突破與國家領導的推動下，農村興起了以家庭聯產承包責任制為主要的經濟改革。²隨著人民公社的解體，家庭聯產承包責任制取代了人民公社時期的生產經營方式，人民公社時期的管理體制已失去了經濟支撐，難以為繼。但經濟改革不可能自動形成與新經濟體制相匹配的新治理模式。原先人民公社所提供的組織與管理公共事務功能停擺，使得不少農村出現失序的混亂情況，社會治安惡化，公共事務無人過問，國家下達的徵糧徵稅任務無法執行，計劃生育、教育工作陷於停頓。為解決農村的癱瘓情況，農民創造自我管理的組織形式—村民委員會³，中共在各地試點成效不錯之後，自 1987 年 11 月頒佈實施《中華人民共和國村委會組織法（試行）》，並於翌年 6 月開始試行，直至 1998 年 11 月 4 日正式公佈實施。

《組織法》（以下簡稱）一開始就規定，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，實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督。村民委員會組織法的目的是，保障農村村民實行自治，由村民群眾依法辦理自己的事情，發展農村基層民主，促進農村社會主義物質文明和精神文明建設。根據《組織法》和各省實施辦法的相關規定，村民委員會主要以下具體的職能：一、村民委員會具有公共服務職能，如因地制宜地興辦本村的公共事務和公益事業。二、村民委員會具有准司法職能，調解民間糾紛，協助維護社會治安。

¹鄧小平，鄧小平文選（第 3 卷）[C]，（北京：人民出版社，1994），頁 237。

² 1978 年，由安徽省鳳陽縣農民首先採用家庭聯產承包責任制。

³ 村民委員會最早是由中國大陸廣西的宜山、羅城兩縣農民自發性地建立起一種帶有準政權性質的基層群眾性自治組織。

三、村民委員會具有經濟規劃職能，編制並組織實施本村經濟、社會發展規劃和年度計劃。四、村民委員會具有組織管理經濟職能，要發展多種形式的合作經濟和其他經濟，依法管理財務和屬於村農民集體所有的土地、草場、森林及其它財產，合理利用自然資源，保護和改善生態環境。⁴因此，我們可以說村民自治是中國大陸村民自主解決農村公共問題，進行公共管理，提供良好公共服務的重要制度安排。然而，村民自治實施至今仍無法對三農問題帶來太大的改善。中國城市經濟飛速發展，但與此同時，中國農村的發展卻逐步減速，形成了最近若干年「農村落後，農民貧窮，農業危險」的三農問題。李昌平說：「農民真苦，農村真窮，農業真危險」。這可以說是 21 世紀初中國三農問題最貼近的描述。⁵

徐勇教授於 2005 年 4 月 19 日接受南方農村報有關三農問題的專訪，記者問到：「村民自治與人民公社時期的農村治理有何異同？」徐勇教授是這樣回答道的：「村民自治的核心價值就是農民自由、自主、自治的活動，它與人民公社最大的不同就在於公社是行政化治理，以幹部為主導；而村民自治政社分開，前全國人大委員長彭真當年就講，在一個村莊之內「先辦什麼，後辦什麼，辦什麼和不辦什麼都由村民說了算」。當然，我國從人民公社到村民自治都沒有突破宏觀體制，都是從農村汲取資源。改革開放以後，地方政府爲了迅速改變農村的面貌，制定各種達標指標，應該說這種發展本身是需要的，但最後成本卻由農民來承擔，村委會更是迅速被行政化了，辦什麼不辦什麼都是圍繞上級政府轉，連村幹部稱呼也變了，叫村官。」記者又問到：「有一種觀點認爲村民自治能解決三農問題，對村民自治報以很高的期望，您認爲呢？」徐勇教授回答：「一九九〇年代以來，村民自治發展迅速，一度引起注目。但在村民自治推行的同時，中國的三農問題日益嚴重，村民自治出現的問題也遠遠超出人們的預料，形成了一個悖論。一方面法律上放權，讓農民當家作主，另一方面在行政上、體制上卻在壓縮

⁴毛壽龍、李梅，前引文。

⁵ 毛壽龍、李梅，「三農問題中的村民自治」，人民網。

村民自治的成長空間，人們對民主就有些失望。農民的自治權得不到保障本身就是三農問題之一，怎麼能解決三農問題呢？」⁶

從徐勇教授接受訪談的內容，可看出村民自治受到最大的阻礙還是在於國家與農村社會關係的矛盾問題未解。從某些個案的角度來說，有的學者認為村民自治的自發性產生是一種「誘致性制度變遷」，其特色在於制度變遷的初期主要是由農村社會「由下而上」的發起。但從宏觀角度來看，是國家為解決農村權力真空及混亂的局勢，透過國家權力由上而下催生了農村民族自治，即自發性的村民自治獲得國家的承認最終成為國家「強制性變遷」的重要組成部分，⁷目的在建立一套低成本而有效的基層管理機制，對農村實行重行整合與社會控制，藉此穩固其統治合法性，維持對農村的汲取。

然而，《村組法》第四條將鄉鎮政府與村委會的關係定為指導與協助，而不是領導與被領導關係。至此，農村縣以下管理體制發生了重大變革，實行 20 多年，集中控制的人民公社體制被一定程度自治的「鄉政村治」所取代。表示在鄉鎮建立基層政府，對鄉鎮事務行使國家行政管理職能，但不直接具體管理基層社會事務；鄉以下的村建立村民自治組織——村民委員會，對村事務行使自治權。作為村民自治組織的村委會對於作為基層政權的鄉鎮政府，並無行政隸屬關係或領導與被領導關係，二者只有工作上的指導與被指導、協助與被協助的關係。國家開放有限的民主空間，是為了增補原先的權力真空，但仍不放棄對農村的汲取，鄉鎮政府為了繼續對農村資源的汲取維持財務上的收入，以及完成上級政府所交付的事務，必須繼續對農村保持控制，對於有可能損及權力與利益的村民自

⁶ 詳見南方農村報，2005 年 4 月 19 日。

⁷ 所謂「誘致性制度變遷」係指「一群（個）人在響應由制度不均衡引致的獲利機會時所進行的自發性變遷」；「強制性制度變遷」則指「由政府法令引起的變遷」，通常自發性的制度變遷亦需要由政府行動加以促進。請參閱林毅夫，「關於制度變遷的經濟學理論：誘致性變遷與強制性變遷」，輯於 R. 斯科、A. 阿爾欽、D. 諾斯等著，**財產權利與制度性變遷—產權學派與新制度學派譯文集**，（上海：人民出版社，2000 年 2 月），頁 370~440；張軍，「關於村民自治的思考」，**中國農村調查**，2000 年第一期，頁 68；吳毅，**村治變遷中的權威與秩序—二十世紀川東雙村的表達**，（北京：中國社會科學出版社，2002 年 5 月），頁 206~208。

治，必定會採用所有可能行政、經濟等手段介入村委會的運作，造成鄉村之間的矛盾與衝突不斷。矛盾主要來自於國家對社會的過度侵入行政權、准行政權對自治權的侵入以及國家權力對農民權利的侵犯。

家庭聯產承包責任制實際上是將過去人民公社所掌握的生產經營權還給農民，按農戶承包土地等生產資料上的經營權，雖非所有權，但每戶以土地承包形式體現了平等性，並明確了一定的產權、責任和利益分配關係，使集體利益與個人利益有了一定的結合，提高了農民生產的積極性，完成集體統一領導和家庭聯產承包責任制分散經營相結合的(統分結合的)經營管理體制。農戶成爲生產與經營的主體，農民從土地的束縛中解放出來，改變了多年來以種植業爲主的單一生產結構，農村第二、第三產業得到了空前的發展，產生了不少個體私營經濟。農村普遍實行了家庭聯產承包責任制，逐步建立起統分結合的雙層經營體制，有利於集體統一經營加強農戶承包經營的積極性，個體經濟、私營經濟也有了較大發展，以集體經濟爲主體的多種經濟成分並存的格局已經形成⁸。

八〇年代以後，大陸農村各地社會經濟發展的不平衡與政策選擇的差異，農村治理的一致性逐漸被多樣性取代，對農村治理的研究必須致力於不同的地區、不同的社會經濟發展水準、以及不同的人文、自然條件，進行分類做比較。而以目前的發展來看，雖然中國個體經濟發展的趨勢增加，但貧困的村要脫貧，仍必須靠國家扶持，國家的辦法，不可能是照顧每個村民，而是把村委會的領導班子壯大起來，故只可能仰賴集體致富，而非個體致富。⁹並且，村中的公共事務等支出都仰賴村中集體出資，更無法脫離集體經濟。照道理說，集體經濟發達的農

⁸ 王樹春，「中國農村集體經濟制度變遷的歷史及其趨勢」，村民自治網，村民自治研究，第 32 期，2003 年 10 月 10 日。

http://www.chinarural.org/news_show.aspx?cols=161041&ID=16878

⁹ 石之瑜，中國大陸的基層民主改革：集體主義的民主（臺北：桂冠圖書，1998），頁 191。

村，應該可以提供農村培育基層民主的良好環境，村委會運作所需的行政成本、社區公共服務與公益建設能得到集體經濟的支持，然而在集體經濟發達的農村卻未見應有的民主成效，似乎經濟發展與民主發展並沒有絕對的關係，無論是貧困村，還是富裕村，村民自治的運作都普遍存在制度不健全，管理不規範的問題，從而引發或激化了一些矛盾。

貳、研究目的

從法理來看，村民自治應該可以為嚴重的三農問題帶來緩解，然而現實當中並非如此。因此，另筆者欲研究何以村民自治至今無法施展開來的主要原因。影響農村基層民主的原因很多，主要集中在鄉村關係、黨村關係、法律規定以及政治文化上的討論。

中共開放農村基層選舉是為了解決因為改革開放所造成的農村基層政權真空狀態，鞏固自身在農村中的政權正當性，是中共政權在面對現代化浪潮時所做出既對自己有利，又不會產生太大衝擊的一種有限民主開放選擇。然而，中共欲開放基層民主但仍不放棄對農村的汲取，作為國家基層政權的鄉鎮政府，過去的領導關係轉為指導關係，為了繼續完成上級交付的事務與稅收，地方領導人不得不透過各種方法向農民徵收費用，造成地方政府和農民之間的衝突，村民自治主要是服務於鄉鎮政府治理村莊的目標，而非治理要服從民主，這些目標包括農村社會秩序的穩定，保證國家資源提取任務的完成及其鄉村社會現代化目標的完成。另一方面，鄉鎮企業創造了大量新的財富，集體經濟的收入代替農村上繳稅收與提取，減少農民的負擔。村委會自治與選舉就在這種背景下獲得實踐，用以填補舊制度解體後的權力真空，並提供新的社會秩序。

因此研究農村的基層民主，必須從其政治、經濟背景觀察起。戴慕珍（Jean Oi）認為對鄉村權力的觀察必須研究其經濟背景和資源基礎。她認為：「至少在

短期內，村級選舉和自治組織出現的意義取決於農村的經濟發展情況，因為村委會的選舉是在特定的經濟背景下進行的。」¹⁰

戴慕珍對於鄉鎮企業的發展過程，提出了「地方政府公司主義」(Local State Corportism) 的概念¹¹：一方面，在經濟發展的過程中，地方政府具有公司的許多特徵，官員就像一個董事會成員那樣行動；另一方面，在經濟的發展過程中，地方政府與企業密切合作。一個地方政府協調轄區內各個經濟事業單位，像是一個從事多種經營的實業公司。人民公社解體後，原社隊企業轉變為由鄉政府和村委會代行使集體所有制所有權的鄉鎮企業和村辦企業，鄉鎮村辦企業主要發展模式由鄉鎮政府利用原有的集體積累，或透過政府動員的力量，或由政府出面向銀行貸款興辦鄉鎮企業，帶動農村工業化和城鎮化，因此地方政府的作用非常大，作為下游的村辦企業與上游的鄉鎮企業形成彼此依附與協作關係。

在政治改革方面，農村民主實驗的進行主要也在於地方政府的推動，各地的實踐也無不證以：村民自治或功與否，歸根結底仍取決於當地主事者的態度。¹² 因此，地方政府在經濟、政治改革方面都扮演著重要角色，觀察農村基層民主必須著重在經濟改革以後農村中政治制度與經濟制度各種不同的結合，塑造出許多農村不同的變遷軌跡，使得各個農村的基層民主發展有著不同的面貌。因此，筆者以農村鄉鎮企業發展以及農村開放基層選舉與村民自治為研究背景，在這兩種變革之下的鄉村關係變化如何，如何互動，尤以鄉鎮政府掌握農村政治、經濟的絕大權力，對於村民自治更帶來關鍵的影響。

九〇年代後期，中央為了解決政企不分、政府干涉企業經營以及企業依賴政

¹⁰ Jean Oi, , Rozelle Scott, "Election and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages.", *The China Quarterly*, (2000) ,pp. 513-514.

¹¹ Jean Oi, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", *The China Quarterly* (1995), NO.144. 作者認為，地方國家導致了鄉鎮企業的繁榮。不過，她並沒有闡明地方國家的範圍。

¹² 徐勇，「民主化進程中政府的主動性」，轉載於村民自治信息網。

府的困境，而進行鄉鎮企業所有權的改革，讓政府退出企業經營活動，將所有權以股份合作制或者拍賣的方式轉讓出去，經濟資源的重新分配亦將影響到政治權力的運作。若按照原本鄉鎮企業產權改革的方向來看，政府對於企業控制能力減退，可以運用的資源減少，對於原本以集體所有制為主的農村，應該會提升基層選舉的品質並且減少鄉鎮政府的控制能力。因此筆者接著欲檢證鄉鎮企業產權改制後，產權的變化與基層民主的發展關係，是否鄉鎮企業改制，可以減少政府的控制能力，增加村委會運作的自主性。

第二節 文獻探討

文獻探討的意義在於針對研究主題，就學術界已有的相關研究成果進行整理，一方面可以建立研究者在研究領域上的概念與豐富研究者的知識，另一方面則可以讓研究者在相關領域中嘗試尋找既有文獻中尚有待補充之處，以增加研究的價值。本研究在文獻探討的部分試圖達到幾個目的，首先是要釐清，並且清楚界定研究中所將密集使用的關鍵名詞和概念；其次則是要建立對於本研究的基礎背景知識，就學界已有的文獻資料部分進行整理，以便於持續接下來的研究；第三，則是針對理論概念部分做詳細的瞭解，在研究檢證的過程中才能夠善加運用。

村民自治的實施，使得農村產生「鄉政村治」的治理模式，即在鄉鎮建立基層政權，對鄉鎮事務行使國家行政管理職能，但不直接具體管理基層社會事務；鄉以下的村建立村民自治組織—村民委員會，對村事務行使自治權。而鄉鎮政權與村自治性組織的關係實際上是國家與農村社會關係的一種組織化、具體化的特定表現形式。「鄉政」是國家在農村地方的基層政權，是國家權力的體現，對村治（社會系統）提出要求和指令，具體表現為傳達和執行國家的法令、法規、政策、措施。而村民委員會是農村基層社區組織，代表人民行使國家權力，維護人

民的利益，反映的是社會權力，是人民當家作主的具體表現，村委會成爲代表農村社會與國家談判的一種整合力量。

由於國家在提供或制度規則時，都會考慮其經濟性目標與政治性目標，經濟性目標是指政府提供公共服務，力圖換取政府財政收入極大化；政治性目標是指中央決策者在決策時，總是盡可能地爭取社會支持，或盡可能地減少公開反對的社會力量，以鞏固與加強政治權威，有效地排斥其他潛在的競爭者，實現政治支持最大化。¹³因此文獻探討著重於國家與社會之間透過村民自治的關係與互動，再著重國家對於村民自治制度設計的態度與定位進行探討。由於文章主要是以鄉鎮村企業改制作爲比較與觀察農村基層民主發展變化的因子，因此文獻中也包括關於經濟與民主發展關係，以及目前中外學者對於中國大陸農村基層民主與經濟發展關係的研究成果等，以期能藉由文獻檢討建立研究的基礎並找出過去研究不足之處，使研究更順利進行。

壹、國家與社會的關係

關於中國國家與農村社會關係的探討，主要存著兩種分歧的分析途徑：第一種是傾向於「國家中心論」；另一種是偏重「社會中心論」的研究途徑，之所以會出現這樣相悖的觀點在於村委會的雙重屬性，既需要扮演國家代理人的角色，又要擔任社區利益保護者的角色。金太軍教授和施叢美教授指出，鄉村關係矛盾的加劇是由於規範化的制度供給短缺、鄉鎮政府在國家權力結構中的地位與其所負擔的職能定位以及村委會作爲村民自治組織和事實上的行政組織雙重角色的失衡¹⁴；王敬堯教授注意到在稅費徵收過程中，因利益的驅動又出現了鄉村幹部

¹³吳惠林、周亞貞合著，**放權讓利—由產權理論談中國經改**，（台北：中華徵信所企業股份有限公司，1998年1月），頁186。

¹⁴整理自金太軍、施叢美合著，**鄉村關係與村民自治**，（廣東：廣東人民出版社，2002年7月）。

的中層合謀，認為這種鄉村幹部暗行爲使制度目標與結果發生了嚴重偏離、加劇鄉村關係緊張。¹⁵以下就從國家與社會的關係分析中國農村「鄉政村治」的格局。

一、國家中心論

Anthony Giddens 的「民族—國家」，強調國家基於現代化的目標而對農村社會採取自上而下的管理方式。¹⁶表示近代中國「民族國家」的建立過程就是國家權力不斷地對基層社會滲透與控制過程，尤其中國作為「後發外生型」的國家其現代化過程更多依靠汲取以供應國家必需在短時期內有組織地持續進行，因而強化對農村或農民的資源汲取以供應國家現代化過程需要成爲不得不然的選擇。¹⁷因此，無論是民國政府時期的鄉村建設、社會主義時期的人民公社運動及現在農村實行的村民自治，都是民族國家企圖將鄉村社會融入現代化過程之中。王銘銘借助 Anthony Giddens 的國家和社會的分析框架，考察了中國鄉鎮級政府的衍生過程，認為在清末以前，縣以下不會存在正式的鄉鎮級政府機構，而到了本世紀，隨著民族—國家的建構，鄉鎮政府機構被創造出來，而民族國家在中國的成長導致鄉村社會失去了 Max Weber 所言的「地方自治」的若干特點，國家權力的延伸使得縣以下的政府組織機構正規化，鄉村社會失去自主性。¹⁸

許多學者對鄉村關係矛盾的現狀及其根源進行了探討，鄉村關係的現狀取決於國家與鄉村社會關係的現狀，其形成受到多重因素的影響和制約，主要是政治體制和財政方面。¹⁹榮敬本教授等學者將中國現行的縣鄉體制概括爲一種「壓力

¹⁵王敬堯：「農村政策執行中的委託與代理關係：以鄉村稅費徵收爲例」，*香港社會科學學報*，2002 年第 4 期。

¹⁶ Anthony Giddens, *The Nation-State and Violence*(Cambridge: Polity Press, 1985):安東尼·吉登斯，胡宗澤等譯，*民族—國家與暴力*，（北京：讀書、新知三聯書店，1998 年 5 月）。

¹⁷ 依據國家捲入現代化過程時間上的差別，可分爲「早發型」與「後發型」現代化國家，後發型現代化國家之簡易如上述；早發型現代化國家的現代化過程主要是依靠民間私人力量在較長時間內自發地、逐步實現，又稱爲「內原型」或「內生型」現代化國家。請參閱謝立中，*當代國家社會變遷導論*，（保定：河北大學出版社，2000 年 9 月），頁 58~60。

¹⁸王銘銘：「國家與社會關係史視野中的中國鄉鎮政府」，載*走在鄉土上——歷史人類學札記*，（北京：中國人民大學出版社，2003 年），第 130~166、158 頁。

¹⁹袁方成：鄉村關係與鄉村民主——「村民自治進程中的鄉村關係學術研討會」綜述，

型體制」，其最主要特徵是將各種經濟發展任務和財稅利潤指標從縣級分解到鄉鎮，再到村甚至每個農戶，在「壓力型體制」的政治架構下，各種經濟任務和行政事務最終由鄉鎮一級承擔，鄉鎮一方面不斷擴充機構編制和人員，另一方面將這些事政和財政負擔千方百計轉嫁到村一級和農民身上，這成爲鄉村關係失衡的一個重要因素。²⁰徐勇教授和黃輝祥教授分析了「鄉政村治」格局中基層政權向村治滲透的多種方式中的一種-目標責任制的運作、實際績效和若干缺陷，認爲這種行政化的權力運作，使得鄉鎮政權在鄉村治理中佔有支配性的地位²¹。毛丹認爲：「國家不是縮小了在農村的控馭範圍，而是改變了對村落的控馭方式—至多是在改變經濟控馭的同時，減少了鄉村社會事務的過多與過於直接的介入。國家不想管的事可以不管，想管的時候隨時可以管起來。」²²徐勇教授認爲，村民自治是由國家啓動與主導，屬於政府供給主導型的制度變遷，鄉村民主實驗的進行主要有賴於政府民政部門的推動，各地的實踐也無不證以：村民自治或功與否，歸根結底仍取決於當地主事者的態度。²³國家中心論的觀點傾向強調中共黨與國家在實施村民自治過程中必須扮演主動積極的戰略性角色，農村政治結構的變遷過程即是在現代化過程背景下由國家主導的農村社會變遷過程。²⁴

二、社會中心論

國家中心論強調國家必須在村民自治過程中扮演主導性角色，而與國家中心論相反意見者，則認爲農民本身具有自我組織能力以及民主意識。Clifford Geertz

社會主義研究，2002年第2期。

²⁰榮敬本等人著，**從壓力型體制向民主合作體制的轉換—縣鄉兩級政治體制改革**（北京：中央編譯局出版社，1998年），頁28。

²¹徐勇、黃祥輝合著，「目標責任制：行政主控型的鄉村治理及績效—以河南L鄉爲個案」（網路版）。

²²毛丹，「鄉村組織化和鄉村民主——浙江蕭山市尖山下村觀察」，**中國社會科學季刊**（香港），1998年春季卷（總第12期），頁14。

²³徐勇，「民主化進程中的政府主動性——四川省達川市村民自治示範活動調查與思考」，**戰略與管理**（網路版），1997年第3期。

²⁴吳理財，「民主化與中國鄉村社會轉型」，**中國選舉與治理網**。

提出「地方性知識」的概念，強調獨立於國家之外的「地方性知識」的作用，此地方知識性往往與傳統的血緣關係、地方宗教等因素聯繫，為一種「鄉土社會」實現地方自我治理的形式。²⁵例如，邱澤奇教授認為：「在中國鄉村的社會中，自我組織具有悠久的傳統，除具有政治性的農民起義之外，更多的傳統表現在生產與社會活動，如家族組織和社區組織，一些地區的農民就是使用強大的社區組織，來保護自己的利益、表達自己的利益、參與地域性的制度建設」²⁶吳理財教授也認為不是國家「政治輸出」不足，而是「政治輸出」過多和不恰當，阻礙了鄉村民主化的實際進程。例如在許多地方的村民選舉中，鄉鎮採取各種形式干擾村民自由選舉，與以前指定、委派村幹部並沒有什麼實質性的差別。不是不要政府的合理指導，而是政府應在其合法的範圍之內，而不能超出這個範圍。《村民委員會組織法》明確規定：鄉鎮政府對村委會是指導關係而不是領導關係；任何組織都不得指定、委派或隨意撤換村委會成員。如果我們為了避免家族、宗族等鄉村力量的干擾而去求助於另一個權威，那麼一個利維坦(Leviathan)式的集權怪物便又會捲土重來，而將中國草根民主的希望徹底壓碎。²⁷

表 1-1、中國「國家－社會」關係的兩個模型

Walder	Shue
新的	持續以往的
國家支配的	地方支配的
個體分散的	個體內聚的
自上而下的	上下分隔的
控制與服從的	自治與抵抗性的
縱向的網絡社會	分割的蜂巢狀社會

²⁵Clifford Geertz, **Local Knowledge**, (New York: Basic Books, 1983), 王海龍、張家瑄譯，**地方性知識——闡釋人類學論文集**，(北京：中央編譯出版社，2000年)，第74頁。

²⁶邱澤奇，「鄉村選舉與村鎮組織關係—兼論中央與地方關係的制度性變遷」，陳明通、鄭永年主編，**兩岸基層選舉與政治社會變遷**（台北：月旦出版社，1998年2月），頁375。

²⁷吳理財，「民主化與中國鄉村社會轉型」。

資料來源：張靜，**法團主義——及其與多元主義的主要分歧**，（北京：中國社會科學出版社，1998年），頁162。

Andrew Walder 在 1986 年著作《共產主義的新傳統主義》（*Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*）中，認為中國社會結構是統一且上下連接的秩序，國家權力完全滲透至社會甚至取代了社會本身，社會完全為國家所宰制，權力中心存在於國家層次。因此，改革開放前國家的影響力是無遠弗屆的。但改革開放後國家的放權讓利政策反導致地方主義與區域性領導的新崛起，儘管如此 Andrew Walder 從微觀研究中發現，中國大陸的工人具有「組織性的依附」及「特殊主義原則」雙重特質。前者是指國家機構對個體的支配性；後者則強調支配性的建立乃有賴於主從之間的依附、聽從和特殊人際網路的形成。因此，這是利用「傳統」的手段來達成現代國家控制的目的。²⁸

Vivienne Shue 認為中國社會結構是上下分隔的地方秩序，權力中心實際上存著社會基層。她認為改革開放前中國農村村落唯為一「自治體」，這些「自治體」結成一種「蜂窩狀結構」（honeycomb-structure）具有相當自主性。「蜂窩狀結構」是指在中國改革前的總體性社會中，雖然國家壟斷著絕大部分的稀缺資源，並且為了執行國家的意志而建立了一個嚴密的組織系統。但這並不意味著這是一個高度整合的社會。相反，各個地方和企業實際上形成了自給自足的自治體系，整個國家似乎是由互不相關的單位所組成。²⁹張靜教授也認為基層政府和社會還是具有一定的利益空間和自主權。³⁰

三、國家與社會互動論

²⁸ Andrew Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. (Berkeley: University of California Press, 1986).

²⁹ Vivienne Shue, *The Reach of The State: Sketches of The Chinese Body Politic*, (Stanford University Press, 1998).

³⁰ 參閱張靜，**基層政權：鄉村制度諸問題**，（浙江：浙江人民出版社，2001年）。

一般而言，國家與社會分析的核心假定是權利、邊界和交換問題，需要以相當程度的權利分立共識為前提，兩者關係的演變為一個極為複雜的過程，很難以「分化」、「結合」或「此強比弱」的關係加以概括。中國的國家與社會關係發展有其獨特性：第一，國家與社會之間的分化與重新結合的重疊：西方市民社會的形成是國家與社會兩者走向分化的結果，但中國的國家與社會關係在某些區域是走向分離，某些領域則走向結合。第二，國家的不同組合部分與社會的關係的差異：一般研究國家與社會關係架構中傾向將國家與社會視為一個有機體，但改革開放中的中國社會結構，國家與社會的各自組成部分，並不存在著一種統一的關係，例如，中央與地方的利益不同。³¹因而，中國改革與社會變遷的複雜實踐與現實的邏輯使得國家與社會的研究比較從簡單的二元對立走向關注兩者複雜的互動交織關係的視野，從宏觀的整體性、走向具體事件、過程中理解與解釋兩者關係的研究取向。³²

Jean Oi 便指出，探討當代中國國家與農民關係並非止於關注其國家與社會力量間的消長，而是將重心放置在兩者間的互動。她針對農村對幹部與農民的關係指出。公社時期由於彼此的利益關係，他們會形成侍從關係（patron-client relation）地方幹部藉此依賴關係剝削農民的剩餘價值。即使家庭聯產承包責任制實施後，農民生產自由度獲得提昇，但只要國家依然控制著市場經濟的發展、維持等級價格、不解決農村資源稀缺問題那麼幹部仍然是農民與國家、農民與市場的中介者，依賴關係仍無法動搖。³³而國家與社會要邁向一個良好的互動過程，兩造皆必須歷經改造，即國家權力的改造與公民社會的重新建構勢必要認識到一個雙重民主過程的必然性，如此社會自治的原則可真確立。這種雙層民主化的過

³¹社會學研究編輯部，「九八社會學：研究進展狀況與熱點難點問題」，*社會學研究*（北京），1999年第1期，頁112。

³²社會學研究編輯部，「九八社會學：研究進展狀況與熱點難點問題」，*社會學研究*（北京），1999年第1期，頁114。

³³ Jean C. Oi, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*(Berkeley: University of California Press,1989)

程意謂著國家與公民社會彼此相互依賴並持續不斷地進行轉型，最終找到理想的國家與社會互動方式。³⁴

強調國家與社會互動的學者，有的是採二元分析法，主要集中於大清帝國與民國時期國家政權與士紳階級的探討，一般農民只有在叛亂期間有其重要性特殊地位外，通常被視為單純簡單被動地接受國家政權統治與士紳階級的領導，例如蕭公權、瞿同祖與張仲禮等人³⁵。孫立平教授則認為國家／士紳二元模式忽視對農民地位與角色的分析，因此提出「國家－民間統制菁英－民眾」三分法分析三者間的互動及其關係演變，中共建政以後由於國家控制絕對大部分稀缺資源，民間不再有掌握稀缺資源的社會力量，社會高度國家化的結果使得中國社會由原來的「國家－民間統制菁英－民眾」的三層結構變成了「國家－民眾」的兩層結構。不過，隨著改革開放逐漸釋放出的「自由流動資源」與「自由活動空間」的增加，又使得改革前「國家－民眾」的兩層結構轉變為正在形成的「國家－民間統制菁英－民眾」三層結構。³⁶

Kevin J. O'Brien 與崔之元教授也用「三層分析」作為中國政治的研究視角，其三層是指「中央政府（上層）－地方政府與新興資本大戶（中層）－老百姓（下層）」，國家與農民形成聯盟關係共同制約中間層地方幹部的權力濫用與尋租活動。³⁷吳毅教授也認為以國家與社會互動模式解釋中國農村權力運作與管理制度的變遷確實有其侷限性，尤其是涉及村民自治制度在村莊社區中的實際運作時，

³⁴ David Held，燕繼榮等譯，*民主的模式*，（北京：中央編譯出版社，1998年），頁396。

³⁵ 相關著作，可參閱蕭公權(Hsiao Kung-chuan)，*Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century*，(Seattle: University of Washington Press, 1960)；瞿同祖，*清代中國地方政府*，（北京市：法律出版社出版，2003年）；張仲禮，*中國紳士——關於其在19世紀中國社會中作用的研究*，（上海：上海社會科學出版社，1998年）。

³⁶ 孫立平，「改革前後中國大陸國家、民間統治菁英及民眾互動關係的轉變」，*中國社會科學季刊*，1994年第1卷。

³⁷ 整理自，榮敬本、崔之元等著，*從壓力體制向民主合作體制的轉變—縣鄉兩級政治體制改革*，（北京：中央編譯出版社，1998年7月），頁183~197；李連江、歐博文「當代中國農民的依法抗爭」，輯於吳國光主編，*九七效應：香港、中國與太平洋*，（香港：太平洋世紀研究所出版，1997年），頁141~169。

面對著「普遍性的制度在特殊化的村落(area)場域的演譯」，以往的國家與社會二元論分析過於簡化。因而有必要在村民自治的研究中納入治理菁英的視角，他提出「國家—地方菁英—民眾」三層分析範式作為對「國家與社會」互動模式的深化與補充。³⁸

貳、「鄉政村治」—民主服從治理

村民自治治理的方面可以看作是一種民主化的村級治理，這裡的中心詞不是民主而是治理，關注的焦點是民主化村級治理作為一種可供選擇的治理制度³⁹，就治理的研究角度來說，國家推動村民自治制度主要是將其視為一種重組農民的治理方式，⁴⁰著重村民自治的工具主義性格，視村民自治只是滿足國家需要的一種工具，用以解決國家所面臨的政策困境。即透過選舉將農民對國家政策的不滿，轉移至農民自己選出的幹部身上，其目的是有效推行國家政策。然而這些關於經濟發展、計畫生育、稅費徵收及公共政策，並不直接與民主文化相關；但只要農民積極與國家政策的執行，似乎便意味著農村的民主程度提高。⁴¹這種治理的研究取向雖強調村民自治制度所能獲致的功能或目標，但缺乏有關的戰略規避國家對「民主」的疑慮，⁴²中共這種不言明具民主動機的戰略其實現目的仍是要促進國家搭建民主框架，但避免明目張膽地主張「民主至上」反使國家心生戒懼猜疑而致剛萌芽的草根民主「胎死腹中」，因此中共推行村民自治的原因，較偏向其工具主義性格，若能解決農村問題，國家比較容易支持其發展。

在討論民主化村級治理時，我們必須面對以政務和村務合一為表徵的鄉村關係前提。無論鄉村關係在名義上是領導關係還是指導關係，鄉村之間都存在關

³⁸ 吳毅，「新規則是如何演繹的——一個村莊村委會選舉的解讀」，中國選舉與治理網。

³⁹ 賀雪峰，「論民主化村級治理的村莊基礎」，(網路版)。

⁴⁰ 徐勇，**徐勇自選集**，(武漢：華中理工大學出版社，1999年)，頁182~183。

⁴¹ 石之瑜，「大陸農村的公民意識與集體主義」，**共黨問題研究**，第22卷第7期，頁19。

⁴² 徐斯儉，「從台灣經驗看中國大陸民主化」，**中國事務季刊**，第6期，2001年10月，頁53~54。

係，這種關係一般以鄉鎮行政掌握著較村委會多得多的經濟資源、社會資源、文化資源乃至組織資源為前提，在鄉村關係中，鄉鎮行政為主動的佔據優勢的一方，村委會是處於被動和劣勢的一方。⁴³

對於鄉鎮基層政權在選舉中大量採取壓制或操控選舉的行為，傷害到村級選舉的民主性，童志輝提出「鄉村民主的治理化」的說法，他指出壓抑或操縱選舉已經預示著村民自治的取向不可能是單單民主這一向度，最重要是村民選舉必須服務於鄉鎮政府治理村莊的目標，而非治理要服從民主，這些目標包括農村社會秩序的穩定，保證國家資源提取任務的完成及其鄉村社會現代化目標的完成。當然「鄉村民主的治理化」是相對於「鄉村民主的民主化」趨勢來說的，這表明了「鄉村民主的治理化目標標誌著鄉村民主只是實現治理的手段，而不可能成為鄉村治理追求的目標」，只要中國壓力型沒有鬆動，農村直接選舉必然會衝擊上級的利益，鄉鎮政府必然會介入村委會的選舉與運作。⁴⁴

村民自治制度的產生主要是因應傳統國家與農民依賴關係的反轉，國家、集體與農民的利益關係由間接、隱性變得轉為直接、顯性，這套自上而下的設計被視為「一種明智的、低成本高效率的制度安排」。村民自治的主要目標在於：第一，通過賦予農民一定民主權利，提高民主意識，換取國家政策（如稅費提取、計畫生育）的服從；第二，基層民主選舉可有效監督村幹部、遏止普遍存在的腐敗現象，改善幹群關係，以任期制直接約束幹部行為；第三，競爭性選舉成為農村幹部獲得權力的合法性基礎，除可加強村民的自治能力外，亦可強化農村社會菁英對社區的認同；第四，重構國家與社會關係，特別是農民與國家關係，利用民主決策有利於農村財力動員，增加國家對農村的財政或資源汲取能力。最後以

⁴³ 賀雪峰，前引文。

⁴⁴ 童志輝，「論村委會選舉中的鄉村關係」，發表於華中師範大學中國農村問題研究中心於武漢舉辦「村民自治進程中的鄉村關係學術研討會」（2001年12月22日~24日），頁1~12。

鄉村基層選舉為突破口，建立所謂社會主義民主的優質形象。⁴⁵

中共內部也有對村民自治持反對意見的，認為村民自治不利於鄉鎮幹部貫徹國家政策的能力發展，或導致農村資產階級自由化等，但基本上其基本基地還是在於社會控制、改善幹群關係與政策貫徹能力。因此，我們可以說，儘管村民自治在客觀上擴大了農民的政治參與，但從中共國家的角度來看，其所要建構的仍是一種黨的動員與控制的制度體系。⁴⁶

村民自治的制度設計已成為中共國家試圖運用民主決策機制加強國家或地方政府對農村的財政汲取能力，藉著給予農民「最低限度」的政治參與渠道為代價，試圖換取農民對中共黨國體系合法性的支持及履行國家政策完成的合法性建構。⁴⁷國家一方面藉由競爭性選舉制度開放農民的政治參與空間，擴大尋求新興階層或利益群體對自治組織、基層政權與國家政體的支持；另一方面民主選舉緊密了幹部與村民的關係，既強化幹部維護農民合法權利的責任心，同時也強化幹部對農民汲取資源的正當性及減輕國家治理農村的成本。從某種意義上來說，村民自治制度的設計成為國家與農民互動的緩衝地帶，在一定程度上化解了國家與農民的利益衝突。⁴⁸

然而，此一制度更確切的說，應是國家對農村社會責任的逃避，試圖將大批財政壓力轉嫁到農民身上。易言之，國家大力推動村民自治制度，讓基層政權組織「合法」地把原本屬於國家必需挹注的財政負擔轉嫁給農民，中共主要強調的是村民自治制度的工具性治理效果，而非真正重視民主化的發展成績。

⁴⁵米有錄「十年實踐，縱橫評說」，**鄉鎮論壇**，1997年第12期。

⁴⁶高永光，「兩岸民主之比較分析—村里研究」，發表於政治大學中山人文社會科學研究所於台北舉辦的「國家發展學術研討會」（1997年5月24日）。

⁴⁷周建偉，「村民自治的功能三重奏」，**重慶社會科學**，2001年2月，頁33。

⁴⁸柳金財，「大陸農村基層民主建設：現狀、功能與困境」，刊載於，中華歐亞基金會網站「研究議題—中共社會—三農議題」（網路版），2004年8月10日。

<http://www.fics.org.tw/issues/subject1.asp?sn=1785>

參、中國大陸農村基層民主發展與經濟的關係研究

中國大陸的基層民主不是先發生在發展程度較高的城市，而是落後的農村，這種自上而下基層民主的實施，引起不少外國學者的關注，而對於村民自治是否會實現民主化，中外學界有不同的看法與爭論。由於本文主要著重於經濟與民主的關係，因此以經濟因素為主要變項，討論經濟因素變項下的眾多變數，如人均所得、經濟結構、產權關係等，與民主發展之間的關係如何，作完整的回顧。

歐博文（O'Brien）1992年夏天到福建實地調查了六個村，根據他對村民自治的觀察和張厚安教授(1992)的研究結果，他得出的結論與現代化理論相符合，基層選舉的運作和經濟發展程度成正向相關，在富裕的農村中基層選舉運作良好，在貧窮的農村中則運作不佳。⁴⁹擁有效益良好的集體企業的富裕村莊提倡村民自治比較容易，他發現那種既有較高政治參與度、又能完成國家任務的村委會，往往是村辦集體企業較發達的村莊。這一方面是因為村辦集體企業經營的好壞與每個村民的利益相關，從而為民主自治提供了利益基礎；另一方面是因村辦企業較好的地方村幹部不擔心在選舉中失去權力。

何包鋼和郎友興根據他們在浙江農村的調查，發現經濟發達的村要比經濟落後的村的村民選舉競爭激烈。一方面，村幹部職位報酬有吸引力；另一方面，競選人之間的拉票，使競選者和投票者都活躍起來。而且經濟條件好，不僅使村委會選舉更加順利，而且更便於開展日常工作。他們得出了一個很有啟發的結論：經濟發展對村民選舉的影響屬於「強相關」因素，而民主是否促進經濟發展屬於「弱相關」因素。⁵⁰

⁴⁹ Kevin J O'Brien, "Implementing Political Reform in China Villages", *Australian Journal of China Affairs*, (1994), p.32.

⁵⁰ 何包鋼、郎友興，**尋找民主與權威的平衡**，（武漢：華中師範大學出版社，2002年），頁162~179。

有些學者則認為農村民主制度往往是在經濟落後的村莊首先建立，並發展起來，例如，倫絲（Lawrence Susan V）根據其在河北農村觀察發現，農業為主比較貧窮的村莊通過村民選舉而產生的村民代表會議制度，成了迅速改變村集體經營面貌的動力。由此，她認為不是經濟發展而是制度創新促進了政治發展。⁵¹邱越倫（Allen C Choate）的分析也支持這種觀點，他認為經濟落後的地區會更加認真地實行民主選舉，以促進經濟發展並鞏固貧困農村的政權基礎。⁵²戴慕珍（Jean Oi）同樣以經濟發展對於農村基層民主的影響進行研究，根據戴慕珍在江蘇和廣東的實地觀察，發現經濟發達的農村其基層民主之所以無法發揮功能的原因在於，農村中的實際權力仍然都掌握在村支書手中，各項村務決策都需要經過村書記的拍版定案，經由民主程序選出的村委會則權力有限，村支書記也會為了保障權力利用現有權力資源控制村民自治選舉。⁵³之後她與 Scott Rozelle 的研究中認為，相對封閉的農業村比相對開放的工業村更適合民主的村民自治，村委會有可能成為村莊的決策中心。⁵⁴

但也有學者認為中等經濟發展反而有利於村民自治的發展，民主選舉與經濟發展之間不是簡單的呈現正比或反比關係，而是一種凹型曲線關係。支持這樣的論點學者有賀雪峰、林長盛、史天健（Shi）與 Amy Epstein 等。Amy Epstein 認為，能夠為村民帶來物質福利的村民選舉，會激發農民參加投票選舉的熱情，民主發展同經濟水準呈曲線相關。⁵⁵史天健進一步通過有關的實証調查論証了 Epstein 的觀點，史天健在 49 個縣和 85 個市抽取的 551 村委會（包括部分居委

⁵¹ Susan V Lawrence , "Village Representative Assemblies : Democracy , China Style." *Australian Journal of Chinese Affairs*, No.32 (1994) , p64.

⁵² Allen C Choate, "Local Governance in China: An Assessment of Villagers' Committees", Working Paper No.1, The Asia Foundation, San Francisco , (1997) .

⁵³ Jean Oi , "Economic Development, Stability and Democratic Village Self-Governance.", *China Review*, (1996) , pp.126-144.

⁵⁴ Jean Oi , Scott Rozelle, "Election and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages.", *The China Quarterly*, (2000) , pp. 513-539.

⁵⁵ Amy B Epstein, "Village Elections in China: Experimenting with Democracy." in U.S. Congress, Joint Economic Committee, *China's Economic Future: Challenges to U.S. Policy*. (Washington: Government Printing Office, 1996) , pp418-419

會)進行問卷調查(3287人),他的分析發現,經濟發展增進了舉行半競爭性選舉的可能性,但這種影響隨著經濟的進一步發展而減弱。快速的經濟增長可能延緩政治發展的過程,因為在任的領導可以運用新獲得的經濟資源鞏固權力。經濟發展不僅可以使得農民更加依賴村幹部,為在任村幹部提供了籠絡村民的資源,而且為在任幹部提供資源以收買上級官員,從而得以不執行中央關於在村級推行競爭性選舉的決定。⁵⁶而處於貧困的農村,農民關心的是三餐溫飽和居住問題,而不是公共事務。因此史天健認為中度發展的村,村官僚需要從村民汲取金錢來支持行政和公共計畫,當官僚向村民要錢,村民將會要求參與決策過程。相對剝奪感在中度發展農村中比較明顯。同時因為在位者沒有資源可以賄賂村民,因此無力反抗村民希望選舉的聲浪。另一方面,這些村領導也沒有資源可以賄賂上級,抗拒上級推動選舉的意願。⁵⁷

從上述學者的研究經驗中,對於經濟發展與村民自治之間的關係,似乎是朝兩極化發展,有的學者傾向正關係,有的學者則認為是負關係。然而根據郭正林在廣東 26 個村 1852 張問卷調查分析發現,農民的個人收入水準同其參與選舉的動機基本不相關,同村民對集體分紅的關注程度有明顯的關係,而同個人政治面貌和經歷呈顯著相關。⁵⁸鄭永年學者則認為導致中國各地農村民主發展差異的原因是多方面的,在這些原因中,最關鍵的因素是國家在基層民主發展過程中所發

⁵⁶ Shi Tianjian, "Economic Development and Village Elections in Rural China", *Journal of Contemporary China*, (1999) Vol.8, No.22:, pp.425-442.轉引自胡榮,「經濟發展與競爭性的村委會選舉」,村民自治網,村民自治研究,第 52 期,2005 年 6 月 10 日
http://www.chinarural.org/news_show.aspx?cols=161061&ID=17063。

⁵⁷ 徐斯儉,「大陸農村經濟發展與基層民主發展的關係--鄉鎮企業產權改革與農村基層民主」,《中國大陸研究》,2001 年 5 月,第 44 卷第 5 期。

⁵⁸ 郭正林,「當代中國農村政治參與的動機與社會效應評估」,《社會學研究》,第 3 期,2003 年。

揮的作用。而地方自治的水準在很大程度取決於各級地方政府的願意，而與地方經濟發展沒有多大的關係。⁵⁹

綜合經濟發展差距與村民自治實施績效有關的文獻，可分為以下四種觀點：

- 一、經濟發展與村民自治成現正相關
- 二、集體經濟發展水準與村民自治呈現反比關係
- 三、中等經濟發展有利於民主選舉，經濟發展與民主選舉呈現一種凹型曲線現關係
- 四、經濟發展與民主選舉間並沒有存在任何相關性，村委會選舉制度的實施狀況取決領導人的意願、行為與策略。

以上學者側重於經濟發展與村民自治制度的實施關係，都是針對「經濟發展程度」或「貧富程度」單一的量來分析。由於他們的方法使用國民生產總值作為經濟發展的指標，不能反映財富分配情況，所以不能動態的來解釋農村民主現狀，所以他們的結論也是大不相同。以經濟發展程度作為衡量村民自治發展的指標，似乎過於簡單化概括村民自治與經濟因素之間的關係，應將經濟結構及經濟體制等經濟因素納入村民自治的發展討論。史天健的不足在於使用的資料太宏觀，戴的研究僅僅基於大丘莊的個案，不足以理論化。

關於經濟體制與村民自治的關係研究中，項繼權教授以河南省臨潁縣南街村、山東省章丘市向高村和甘肅省榆中縣方家泉村作為研究對象，詳細比較了三村的歷史演變、村治結構、村治過程，並討論了鄉村集體化對鄉村治理和民主型

⁵⁹陳明通、鄭永年主編，**兩岸基層選舉與政治社會變遷-哈佛大學東西方學者的對話**（臺北：月旦出版社，1998）。

治理的影響。他認為不同的集體化方式與不同的集體經濟形式對鄉村社會的治理與鄉村民主狀況呈現出不同的結果。集體經濟是當代中國農村基本的經濟制度，從根本上決定和制約著鄉村公共權力的配置和運作及其對公共事務的管理。從根本上說，鄉村集體經濟的發展促進了鄉村治理及鄉村民主的發展，但由於集體經濟本身具有歷史性和多樣性，在當前鄉村集體經濟發展中就存在“新集體主義”和“新傳統主義”兩種模式，不同的集體經濟形式及其發展模式具有不盡相同的社會政治後果。⁶⁰

徐斯儉教授則對村集體產權私有化改制過程與鄉村民主的關係作進一步的深入探討，他以「產權變化」作為仲介變項及動態的經濟發展作為橫軸，解釋經濟發展與農村基層民主的關係，在集體所有制改制過程中，一方面鄉鎮政府為了不讓民主參與影響改制，另一方面原有政治菁英與經濟菁英，為繼續保有優勢壟斷地位，因此壓抑村民對基層民主的參與。⁶¹

徐勇教授認為西方經典的民主理論認為民主與私有財產有關聯，集體主義只能產生集體專制；但村民自治卻發生財產集體所有及土地等財產集體所有權和家庭經營權相分離的基本前提下，財產集體所有成為集體公共權力歸屬於村民的依據，家庭聯產承包責任制使得村民希望通過公共權力維護自身的利益。因而「從經濟社會單位看，集體主義並不天然產生專制，個人主義並不天然生長民主」。儘管西方經典理論認為民主是大眾壓力下統治者讓步的結果，國家在民主化過程扮演消極角色，但中國的村民自治經驗顯示國家的主動性是民主進程中不可少的因素。⁶²

⁶⁰ 項繼權，**集體經濟背景下的鄉村治理—南街、向高和方家泉村村治**，（武漢：華中師範大學出版社，2002年8月）。

⁶¹ 徐斯儉，「大陸農村經濟發展與基層民主發展的關係--鄉鎮企業產權改革與農村基層民主」，**中國大陸研究**，2001年5月，第44卷第5期。

⁶² 徐勇，「草根民主的崛起:價值與限度」，輯於張明亮主編，**村民自治論叢**（第一輯），頁25～26。

也有學者認為中國的農村民主是一種集體主義民主，石之瑜教授指出集體經濟發展是否良好與鄉村民主有關，集體經濟之於集體主義民主（或社會主義民主）猶如私有財產權之於西方民主政治。集體經濟太強無助於村民自治的落實，太弱則無法支撐村民自治所需物質支撐。不過，他亦指出集體經濟與村民自治關係相當複雜，集體經濟是否有助於村民自治制度的發展，並非由集體經濟發達與否本身所能決定，尚需六項因素的考慮。1. 集體經濟發展與村民自治推行的時間相關，若集體經濟的起飛與村民自治的建立係為同步發展，則集體經濟便可激發村民的參與；但如在經濟起飛後始推動村民自治，則村委會選舉常流於形式；2. 農民對農業生產社會化的需要程度；3. 與鄰村相比的相對效應；4. 農民進出容易的比較；5. 集體經濟佔農民收入的比例；6. 體制內與體制外好處多少的比較。⁶³

影響農村基層民主發展的因素非常多，例如：農民生活水準、農民教育程度、人均收入、宗族、農村發展狀況等，本論文從以集體經濟為主的農村為研究背景，探討鄉村的政治制度、經濟結構以及行政關係，探討鄉村之間的權力關係，企圖檢視鄉鎮政府對基層民主運作的影響，經過九〇年代鄉政企業的改制，政府退出企業的經營，是否會有助於資源的重分配，對村民自治帶來積極的意義。

⁶³ 石之瑜，**中國大陸基層民主改革：集體主義民主**，（臺北：桂冠圖書，1998年9月），頁183～203。

第三節 研究方法與研究途徑

壹、研究方法

一、文獻分析法

目前有關研究中國大陸農村基層選舉與村民自治運作的相關文獻與資料整理，在大陸方面可說已經累積了相當多，不僅民政部還是學者皆已出版許多文獻或個案研究等彙編的資料，此外也有許多相關研討會論文亦紛紛出版。近年來台灣學界也對此課題加以重視。筆者就「中華人民共和國村民委員會組織法」、各省制訂的「村民委員會選舉辦法」、「關於村民委員會選舉工作的若干規定」、及「村委會組織法」等相關選舉法令、規章加以研閱分析。並蒐集有關大陸實施村民委會與經濟發展關係的資料，包括各類官方出版品、期刊、報紙、以及大陸、香港、台灣以及國外對於中國大陸農村基層的民主之專著、論文等予以研析，以瞭解目前中國大陸村民自治的發展情形，其基層民主的意涵與精神所在，以及對大陸農村所帶的衝擊與改變。

二、歷史研究法

歷史研究法的方法是適用於長時間研究性質的問題上，透過歷史資料來描述一個問題發生及演變的沿革，並分析該問題有關的寄存資料，歸納出可供解釋與預測的理論。⁶⁴其目的是對歷史事實的描述，並建立事實與事實的因果關係，從個別事實的因果關係去「重建過去」的一種工作。⁶⁵尤其本文的研究是以集體經濟為背景，分析討論經濟發展與民主之間的關係，必須對中國大陸產權的變化與歷史沿革加以理解，產權變化前後，農村經濟體制與結構有何不同，是否有助

⁶⁴ 呂亞力，**政治學方法論**，（臺北：三民出版社，1979年），頁133。

⁶⁵ 王玉民，**社會科學研究方法原理**，（臺北：洪葉出版社，1994年），頁98。

於經濟發展，不同的經濟結構對村民自治的影響關係又如何，因此必須著重於歷史研究上。

三、比較研究法

比較研究法即是研究者以描述性的語句，介紹多種方法、理論、學說和說法。在確定若干判準後，即以這些判準作為分析基礎。民主與經濟發展之間的關係一直沒有完全的定論。有的學者認經濟發展可導致或有助於民主化，有的學者則持相反的意見。不同學者的研究結果之所以有如此差異，在於學者使用不同的研究方法，即使應用相同的理論，有會產生互相矛盾的發現。因此必須針對不同學者的研究加以比較，藉以找出研究分析的判準。

貳、研究途徑

「八〇年代初，廣西壯族自治區宜山線和羅城縣的農民自發創造了自己管理自己的村民自治組織－村民委員會，以彌補人民公社解體後造成的治理真空。」⁶⁶然而，至今中國鄉鎮政府和農村的運作中，人民公社時期制度的遺緒仍可看見，村委會的工作職能在農村改革開放後，伴隨著權力下放或有變化，但是它在農村中的角色並無太多改變。其中主要原因之一，應在於中國實行制度改革時，是採取摸著石頭過河的漸進改革方式；而其它原因則可能如諾斯(Douglass C. North)所言，制度改變時，「雖然正式規則可能經由政治或司法決策而在一夕之間改變，但是存在於習俗、傳統和行為準則中的非正式限制卻是普通政策所無法影響的。看這些文化的限制非但將過去銜接至現在與未來，也提供一道洞悉歷史變遷過程之門」。⁶⁷制度的建立必定會受到過去的歷史因素所影響，中國的漸進

⁶⁶ 唐興霖、馬駿，「中國農村政治民主發展的前景與困難：制度角度分析」，政治學研究，1999年1月，頁49。

⁶⁷ Douglass C. North 著，劉瑞華譯，**制度、制度變遷與經濟成就**(*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*)，(台北：時報出版社，1994年)，頁11。

式改革模式使得中國在向新制度轉型時，深受過去所遺留下來的制度與習性所影響。新舊制度相互謀和影響，才能窺探出農村實行村民自治後其政經生活的實際面貌。因此，在研究有關鄉鎮村幹部在中國農村政治改革過程的角色變化時，援引諾斯的「路徑相依」(path dependency)⁶⁸來解釋村幹部角色及職能變化的現象。

Allen C. Choate 認為村委會的建立有其傳統的合理性，農村基層社會的自給自足觀念與習慣在毛澤東時代與社會主義中國建立之前即有，至今前公社、大隊幹部仍影響著農村政治的性質與村級治理形式的形成，因而村民自治制度不能視為是相對於過去農村管理體制的飛躍、「突變」，其間有一條「歷史路徑依賴」決定未來村民自治的發展。⁶⁹

由於制度在變遷的過程中會受到舊制度結構中強大慣性的影響，這種慣性會使體系達到一種均衡，抗拒制度變遷。學者們強調，變遷不是憑空而來，會受到舊制度的影響；同時，行動者對新制度的調適很慢。慈蘭尼 (Ivan Szelenyi) 認為，每個行動者在社會中佔據不同的位置，每當社會轉型就會使其位置發生改變，因此行動者會積極地利用手中的「資本」(包括政治、經濟、社會與文化等資本)使自己在轉型中獲得最佳的位置或維持原有的優勢。故行為者在新制度的習性需要調適(但很慢)，舊有的習性會對新體制的人產生影響，甚至占住位置的行會反過來影響新制度。慈蘭尼將「資本」(capital)和「習性」(habitus)對社會結構轉變的影響稱之為「軌道適應理論」(trajectory adjustment)。他的理論是建立在路徑依賴的基礎上，並強調行動者的舊習性與新制度間的互動。

⁶⁸ 前引書，頁 113。諾斯指出「小事件的結果和機運環境能決定結局，而且結局一旦出現會導致一條特定的路徑」，這就是諾斯的路徑相依(或稱路徑依賴)。

⁶⁹ Allen C. Choate, "Local Governance in China: An Assessment of Villager Committees", *Working Paper NO.1* (San Francisco: The Asia Foundation, 1997); 關於公社前幹部是否仍影響村民自治，根據張厚安等人在二十二個村的調查結果顯示，九〇年代中期任職的村幹部中，原任土地改革和合作化時期、公社時期的幹部已很少或為數不多，請參閱張厚安、徐勇、項繼權等著，*中國農村村級治理—二十二個村的調查與比較*，(武漢：華中師範大學出版社，2000年8月)，頁 46~47。

朱新山的研究指出，制度變遷的成本和收益比例關係著促進或推遲制度變遷，國家、基層政府、村幹部、村民各有其成本和收益計算。儘管在鄉村推行村民自治是中央國家明智的戰略選擇，但在國家內部組織的層級結構序列中，層次愈低的組織對村民自治構成的阻力愈大，特別是鄉鎮基層鎮權。村民自治的發展若要走出制度困境，關鍵在於限制基層政權對鄉村行政介入，改變村級組織的權力授與方式，走向強制性制度創新安排。目前村民自治並沒有形成規模報酬遞增和自我強化機制，其因在於沒有正確找出村民自治發展的初始條件，相反的既存的鄉村治裡仍著舊有軌道下滑甚至強化。因此，必須規範民主選舉做為村民自治發展的初始制度條件，當出現制度規模報酬地增與自我強化時即會沿著正確的「路徑依賴」方向發展，這有助於對村民自治的制約因素產生作用。⁷⁰

也有些學者將「路徑依賴」概念套用在解釋中共基層政權及黨組織干預村民自治，將走上一條失敗道路或者發展未明；另有一些學者研究者也是用「路徑依賴」的概念，認為村民自治已經提供發展向上延伸的民主發展「初始條件」，將會沿著規模報酬遞增原則逐步向上層民主發展。其實這裡種觀點都涉及新制度與傳統社會的「習慣」程度，也就是「適應新規則的程度」，村民自治做為國家主導下的制度輸入至農村社會時當然會受到「舊習慣」的影響，但更重要是農村對新規則的適應，「舊習慣」可能改變「新規則」的運行方式與實際績效，但農村社會也可能會逐漸適應以國家權力為背景制訂的強制性「新規則」，「新規則」終會變成「習慣」，習慣的固守與演進會不斷地形成新的利益評價體系，但是個別農村社會的「習慣」在不同地區其內涵不同。⁷¹

參、分析架構

本文欲透過同心圓的分析，研究國家政權的最基層代表—鄉鎮政府與基層社

⁷⁰ 朱新山，「村民自治發展的制度困境」，*開放時代*，2000年第1期，頁93~97。

⁷¹ 于建嶸，「鄉村選舉：利益結構和習慣演進—岳村與南村的比較」，轉貼於村民自治網。

會自治組織—村民委員會之間的互動關係。第一圈：位於結構模型核心，代表國家政權；第二圈：同心圓中間層，代表基層政權和基層社會組織，也就是國家—社會互動的直接場所。第三圈：位於結構模型最邊陲，代表農村社會。由於圈層之間是靠政治制度化，即「在一個複雜的社會裡，政治共同體的穩定依賴於社會政治制度化的程度，且政治制度化就是組織和程式獲取價值觀和穩定性的一種過程」來區分的⁷²，因此我們用實線或虛線用來分別表示政治制度化的有效程度強弱。沿半徑的箭頭表示主要的政治與利益博弈的方向。並在時間的序列上分析中國農村體制改革中鄉村之間的關係變化，從清末民初時期，傳統的農村治理到建政以後的人民公社時期，直至中共開放農村實行基層民主時的鄉政村治。以同心圓來看從中央到農村的治理結構，代表國家的鄉鎮基層政權與農村社會組織處在國家與社會兩個圈層之間，是官民政治博弈的直接場所，彼此交迭、互動的領域對於治理結構的穩定起著非常特殊的作用，是廣大農民服從國家政權、參與政治生活和社會生活的基本政治空間。

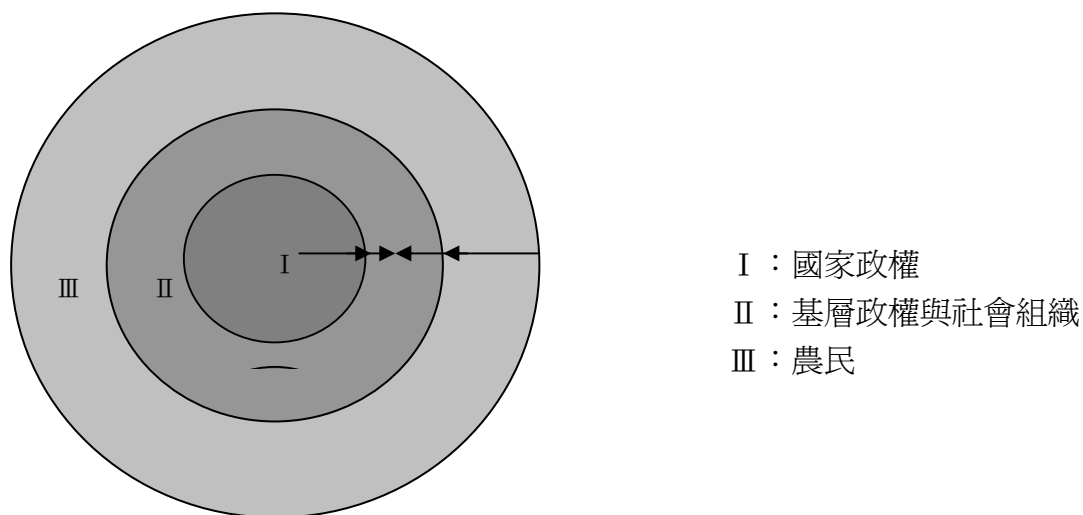


圖 1-2 理想的農村社會治理

⁷²杭廷頓，*變革社會中的政治秩序*，（北京：中國社會出版社，1999年），頁12。

因此，處於國家與社會的緩衝地帶的理想狀態，必須具有通過政治博弈使得衝突內斂的能力。鄉鎮基層政權與村委會之間必須具備以下條件，才能達到上達天聽、下入人心的理想治理結構。

一、力量均衡化。杭廷頓指出，國家以利益為取向的合算是凌駕於合法、合理、合情之上。⁷³也就是說，個人和社會的力量和國家意志、政權組織相比，在政治博弈中處在絕對的下風。因此，這就要求第二圈層中的社會力量要有較高的組織化程度，官民力量對比不能過於懸殊。

二、利益異質化。國家與社會具有發展、穩定的共同價值之外，也存在不同的利益。因此，第二圈層中的基層政權和基層社會組織也必然具有相對的利益異質性，必須保證第二圈層作為一個政治博弈空間而不至於為國家或者社會中哪一方面所簡單同化和利用，避免被國家意志所淹沒而成為第一圈層的複製品，或迫使政治博弈上升，從而傷害社會的安定。如果鄉政村治間能達成一種政府與各利益團體之間的既一致又矛盾的多元民主式的制衡和關係，則能保證沒有一個團體能夠駕馭與控制另一方。

三、信息對稱化。基層政權與社會組織間為一種政權力量與自治力量間的相互交融、互動和整合的過程中，因此必須有一個透明的資訊上行下達管道。如果資訊管道被堵塞，則有可能導致資訊擁有方為牟取自身更大的利益使另一方的利益受到損害。在這個緩衝地帶，必須有國家與社會雙方的組織進行政治博弈並達成妥協。

由於中國農村底層的改革是同時存在著政治與經濟改革，因此研究基層政權與基層社會組織之間的關係變化就必須從政經兩方面的同時討論起，政經互動與作用會影響著基層政權與基層社會組織之間的關係，進而影響村民自治的發展。

⁷³杭廷頓，**變革社會中的政治秩序**，（北京：中國社會出版社，1999年），頁12。

最後由企業產權的改制作為中介變項，試圖解釋農村基層民主的發展和經濟發展的關係。

各章節安排如下：

第一章 緒論

第一節 研究動機及目的

壹、研究動機

貳、研究目的

第二節 文獻回顧

壹、國家與社會關係

貳、「鄉政村治」—民主服從治理

參、中國大陸農村基層民主與經濟關係的研究

第三節 研究方法與研究途徑

壹、研究方法

貳、研究途徑

參、分析架構

第四節 研究範圍與限制

第二章 八〇年代以前基層政權與農民的關係

第一節 共產政權建立前的國家與鄉村社會關係

第二節 土地改革建立農村基層政權

第三節 人民公社時期農村基層組織（1958～1982）

壹、農村經濟走向集體化

貳、人民公社治理體系的形成與特點

參、人民公社低效率的討論

第四節 小結

第三章 八〇年代以後地方政府、鄉鎮企業與農民的關係

第一節 農村政經改革與鄉村關係的轉變

壹、農村經濟體制的改革：家庭聯產承包制的實行

貳、村民委員會的發展沿革

參、農村政治體制的改革：鄉政村治的建立

第二節 鄉鎮企業發展中地方政府的角色

壹、產權改革與鄉鎮企業的發展

貳、地方政府在鄉鎮企業發展中的角色與職能

參、「一套班子、幾塊牌子」的鄉鎮企業

肆、地方政府與幹部商業化的尋租行為

伍、農村對地方政府的依附行為

第三節、鄉鎮基層政權對村民自治運作的影響

壹、鄉鎮政府與黨幹部村民委員會選舉的介入

貳、鄉鎮政府對村委會的組織控制與財務監督

參、殘缺式產權影響民主決策

第四節 鄉村的「領導」與「指導」關係

第五節 小結

第四章 產權改制後的鄉村關係與村民自治

第一節 鄉鎮企業改制政府退出企業的經營

壹、鄉鎮企業改制的原則

貳、改制後的鄉村經濟關係

參、鄉鎮企業發展與地方政府權力—市場轉型理論與權力轉移理論

第二節 不同產權制度下的村民自治

壹、由「集體所有制」轉制到「私有化」的村

貳、始終保有「集體所有制」並未改制的村

參、由「假集體」轉變為「真私營」的村

第三節 小結

第五章 結論

第四節、研究範圍與限制

在現階段中國農村的自主發展中，原來同構性的農村社會已經多元化，不同類型的農村具有各不相同的經濟發展模式和農民分化方式，造成村民公共參與的動機和目的、行為和態度、參與精英的構成等方面的種種差異，呈現出極度的非均衡性和多樣性。因此，對於中國大陸基層民主理論研究和治理實踐都應當從農村的非均衡性和多樣性出發。

而村民自治在相當大程度上是一項由政府主導的政治改革。村委會組織法貫徹不力，主要阻力來自縣級、鄉級領導幹部，無論經濟發展程度如何，政治因素有時壓倒經濟因素。因此，要瞭解經濟發展和村民自治間的關係，政治因素必須同時考慮在內。因此，在研究村民自治時，必需先決定分析的層級，分析省的經濟發展程度是否影響省級領導推展村委會組織法的力度，還是縣一級，或鄉鎮一級，或村一級的研究。筆者以集體經濟為主的農村作為主要的研究對象，研究農村的政治、經濟以及社會的權力關係，是否集體經濟愈發達愈有利於民主的發

展，還是經濟發展與民主不一定相關，主要還是在於的鄉鎮政府以及幹部對基層民主的認知與介入，尤以鄉鎮政府爲了完成上級交付的任務，而透過各種方式介入村委會的運作，以維持對農村的控制。故集中在鄉鎮政府、村幹部與村委會之間的政治、經濟以及行政關係，對村民自治造成的影響。

同時大陸各地辦理選舉的時間不一，且受限於大陸地區遼闊，十幾萬個農村各個充滿著特殊性與差異性，除了縣與縣之間的差別外，同一個縣內的鄉鎮，貫徹村委會組織法的力度也不同。以山西省臨猗縣爲例，20 個鄉鎮中，有的全鄉都是差額選舉，但也有全鄉都是等額選舉的。⁷⁴因此，實在很難實地觀察當地村民自治的實施狀況，僅能就文獻分析的方式研究，缺乏實地觀察的經驗性，二手資料的再度詮釋與分析，難免會有偏頗，使得可信度受限，此誠爲本研究最大不足所在。

⁷⁴ 牛銘實，「經濟發展與村委會選舉的關係」，中國選舉與治理，
<http://www.chinaelections.org/xjzl/readnews.asp?newsid=%7B3777BB14-C446-4F00-AF00-0C9D9FFB126F%7D>。

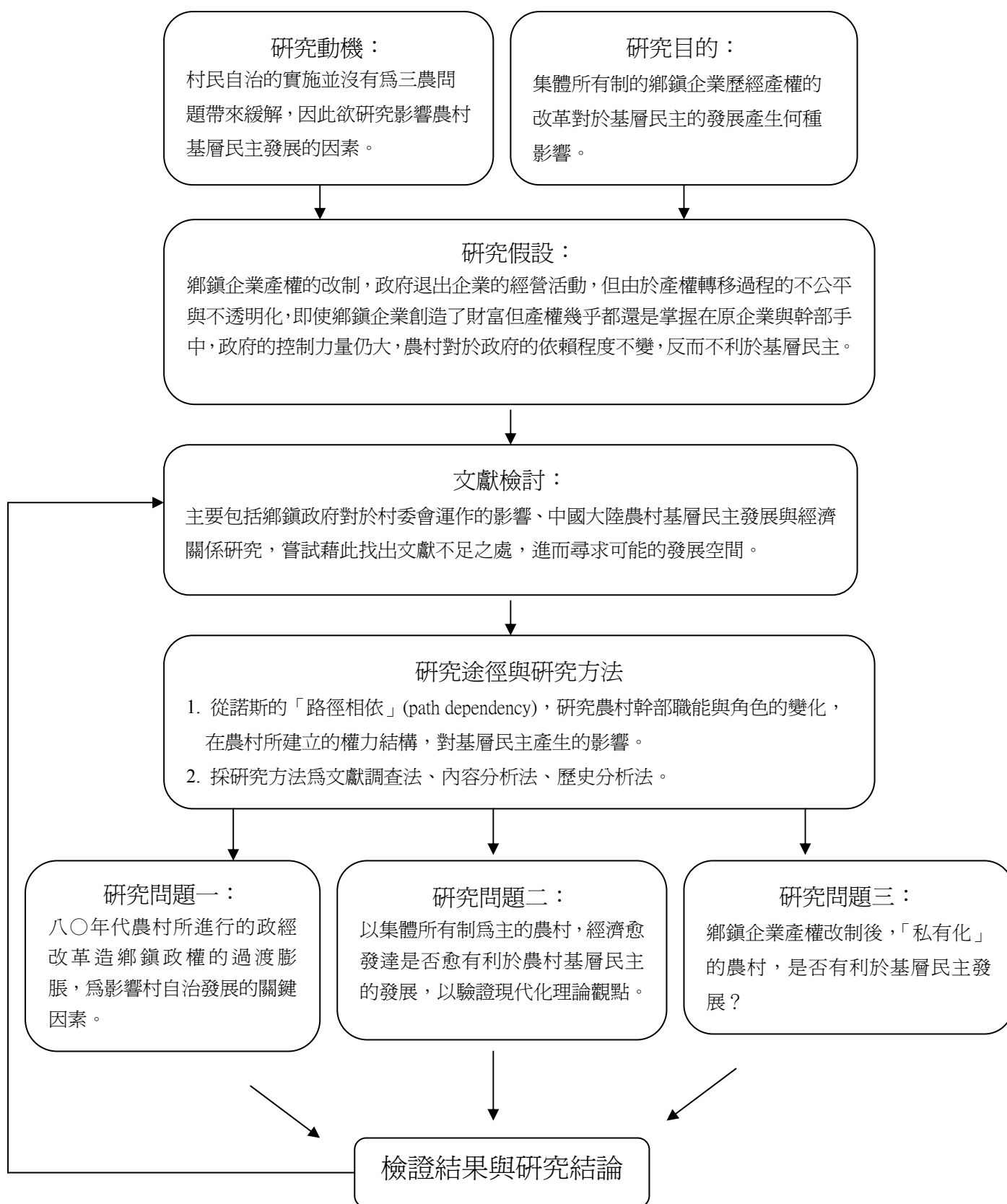


圖 1-1、研究步驟流程圖