

中国乡村协商民主：个案研究

何包钢 王春光

提要：村民自治建设已进行了近 20 年，有关规则、程序都比较具体详细，标准化程度也比较高了，但是，村民的基本权益还是没有得到有效的保护，一些侵权、侵利事件不断发生，这说明村民自治没有为村民建立起有效的制度性权益保障机制。我们认为，在中国农村推进协商民主建设，赋予村民更多的民主决策权、民主管理权和监督权，将会更好地保障村民的基本权益，大大提高农村的民主水平。如何做到这一点呢？我们在浙江省温岭县泽国镇扁屿村进行了协商民主试验并取得了成功。从这次成功的试验中我们发现，建立独立无涉的会议主持人制度、随机抽样选出代表的制度、信息先行公开制度、问卷调查表决的决策制度对推进中国协商民主建设具有至关重要的价值。搞协商民主，建立这些制度，看似比较繁琐，但是能有效地屏蔽社会不平等的影响，赋予每个人平等的协商、讨论机会和权力，提高决策的合法性。

关键词：协商民主 村民自治 社会不平等 合法性

一、问题与研究方法

中国乡村村民自治建设已进行了近 20 年，最近几年有关乡村自治的法律、政策规定越来越详细、具体和规范，但是村民自治建设究竟有多大的社会效果？是否实现了乡村民主？这些问题迄今为止还有很大的争议。有人认为，村民自治建设开启了中国民主化进程，但是，村民自治实践与此相距甚远，最明显的是农民仍没有能力确保自己的权益不受侵害。与此同时，有人寄希望于通过村民自治建设解决农村面临的社会矛盾和冲突，可是这几年中国农村社会的矛盾和冲突不但没有减少，反而越来越多、越来越厉害，比如：强征土地、干预农民生产、环境污染和生态恶化等引发的矛盾越来越激烈，在一些地方甚至演化为暴力冲突，引起了社会各方的广泛关注。由此，我们势必会提出这样的问题：村民自治建设究竟为了什么？究竟有什么样的功能？乡村的社会矛盾和冲突与村民自治建设又是怎样的关系？等等。

对这些问题可以有多种解释。1. 民主不是万能的，以村民自治为主要内容的乡村民主同样不能解决所有的问题；2. 民主是解决社会矛

盾的最有效手段,但是村民自治不能等同于乡村民主,目前根本没有实现乡村民主,是一种假民主;3. 村民自治是一种不完整、不完善的民主,因此,也就影响了它化解社会矛盾的能力;4. 民主是将社会矛盾公开化,并在公开化中实现矛盾的解决,因为村民自治激发了村民的民主参政议政意识和维权意识,因此,乡村矛盾和冲突的增加是一种正常的社会现象。在对这些解释做出判断之前,我们需要对当前中国乡村出现的社会矛盾和冲突作更仔细、深入的分析 and 透视。

近几年,中国农村社会频繁发生的征地纠纷、村集体资产流失、村务财务不公开、贪污腐败、环境生态污染等问题及其引发的矛盾,都是有关利益关系和基本权益的问题。在这些矛盾中,干部、商人是一方,村民则是另一方,最主要的矛盾就是干群关系。比如,村干部与乡镇干部(甚至县干部)不征求农民意见,采用强制手段征用农民的耕地,而仅给予很低的补偿。某些地方的政府领导为了确保GDP的增长速度,对企业给农田、河流、空气造成的污染放任不管,严重损害了村民的身体健康。村务资产和财务混乱问题非常严重,往往在村民委员会换届选举期间得到集中爆发,成为中国乡村社会一个相当普遍的问题。这些社会矛盾和冲突充分暴露了广大村民缺乏最基本的权力保障,他们没有土地所有权、生产自主权、集体资产和财务监督权、环境生态保护权,等等。在不少农村,我们经常能看到一些公开漠视农民基本权益的标语,比如:“谁穷谁丢人”、“火车撞死牛,不赔还犯法”、“毁树一行先死他娘”、“小孩放火,父亲坐监”,等等。

固然,村民的基本权益并不是仅由村民自治所能确保的,有些权益的侵犯者来自村庄之外,但是这也说明村民自治建设并没有为村民的基本权益筑成一道坚固的制度性保护屏障。尽管村民自治建设开始由“四自我”(自我管理、自我服务、自我教育和自我监督)向“四民主”转变,有关村民自治程序的制度性规定也越来越系统和规范,但是,“民主选举、民主管理、民主决策和民主监督”在实践上仍有巨大的落差。一个客观事实是,在大多数情况下,村民根本没法参与农村公共事务的民主管理、决策和监督,因此,村委会委员和主任尽管经由村民选举产生,但他们仍然我行我素,不征求村民意见,或者仍然无法对村庄重大事务做出独立的决定。结果,村庄的公共事务、资源分配仍然是少数几个人说了算,广大村民没有发言权,其结果是严重忽视了村民的基本权益,由此引发出更多的社会矛盾和冲突。由此可见,村民自治虽然较之以

前给了村民一些自主权,特别是选举权,村民对村民委员会领导的选拔有了一定的民主权力,但是,这并不等于村民自治建设已经解决了乡村民主问题,更没有能力解决农村的诸多社会矛盾和冲突。所以,村民自治还不是一种完整或完善的民主。为了完善乡村民主,让村民真正拥有基本权利,加大对“民主决策、民主管理和民主监督”等民主措施的落实力度,至少与落实“民主选举”的做法具有同等的重要性。

公共利益的不增加,也是导致当前中国农村社会矛盾和冲突增多的一个重要的社会、历史因素或背景。近10多年来,经济的快速发展带动许多村庄的公共收益增多,比如:土地农转非收益、土地租金收益等与以前相比增幅非常之大。与此同时,各级政府对农村的公共投入也大幅增加,从而引发公共投入的支配和使用问题。如何使用和分配公共收益,如何实现公共投入,已经变成许多村庄最具挑战性的问题。这也就意味着抓紧落实“民主决策、民主管理和民主监督”的重要性。我们认为,在中国农村推进协商民主建设,有可能会促进村民基本权利的落实,有可能会促进以村民自治为主要内容的乡村民主建设,或者说将会扩大村民自治内涵,完善乡村民主。

那么,协商民主在中国农村是否具有可行性呢?我们在这方面做些行动上的尝试。协商民主可以在中国进行试点的信心和依据来自于在一些中国农村已经开始的类似活动,最典型的是村庄民主恳谈会。一个新做法是否可行取决于两点:一是是否有采用新做法的动力或足够大的压力;二是是否有相应的能力。协商民主的动力来自中国农村公共利益的增多以及村民对公共利益的强烈关注,村民希望有更多的影响和参与公共利益分配的机会。协商民主的压力来自于当前中国共产党所倡导的和谐社会建设、制度改革和创新以及地区之间的领导竞争机制。至于能力,是在实践中锻炼和培养出来的,民主恳谈会已经为村民参与协商民主提供了很好的平台;随着中国不断地对外开放,越来越多的外部信息进入,干部知识化、年轻化及其出国考察和学习的经历等等,也提高了干部特别是地方党政领导对新事物的尝试和接受能力。没有一个开放的时代是难以想象会有新的尝试和做法的。鉴此,我们的研究意图是借助于一些农村已经实行的民主恳谈会,利用时代提供的条件,来检验在中国农村施行协商民主究竟有多大的可能性。

我们采用的是参与式研究方法,也就是结合村庄的民主恳谈会,为他们设计更具体和细密的程序、民意测验办法,并提供许多建议。我们

基于这样一些原则提出有关程序设计、代表资格规定等，一是尊重、公开、平等和代表性原则，这个原则是协商民主的基本要求，根据原则，对恳谈会程序、参与过程以及代表资格做出规定。二是嵌入原则，即针对村庄的社会、经济乃至文化传统来落实协商民主的做法。虽然我们没有直接参加他们的恳谈和协商，但是由于我们为他们设计程序、民意问卷，并对民主恳谈结果的落实提出要求，与此同时，我们还作为观察员参与观察，这些均在一定程度上直接影响到民主恳谈。这对我们来说也是一种参与式的研究过程。我们希望通过这样的参与，一方面进一步提高农村民主恳谈的质量和水平，另一方面也使得民主恳谈朝着协商民主的要求和原则去运行和发展，以期为中国乡村民主的发展提供更多的选择路径和方案。这是一个试验性的研究。

我们对浙江省温岭市泽国镇的村庄民主恳谈会有过长时间的观察和调查。那里的民主恳谈会在中国颇有名气，引起学界和媒体的广泛关注和讨论。泽国镇的民主恳谈会在实践过程中也面临着进一步发展的需要，而我们作为长期观察和研究该地民主恳谈会的学者正满足了这一需求：一方面是基于我们的专业知识以及对当地情况的熟悉；另一方面是基于我们的中立身份，使我们赢得当地干部和村民的信任与尊重。因此，当我们提出按协商民主的要求和原则进一步完善民主恳谈会的时候，得到当地干部和村民无条件的支持。这就是我们在当地推进协商民主进程的最重要前提。

二、个案村庄的基本情况

浙江省温岭市泽国镇扁屿村是一个行政村。扁屿离泽国镇很近，属于近郊村。近 10 多年，温岭市的城市化、工业化发展非常快，带动了扁屿村的变化和发展。扁屿村最大的变化是越来越多的企业在扁屿村设厂，一方面吸引了大量外来人口，迄今为止人口已达 3000 多人，超过了本村户籍人口；另一方面大部分耕地非农化，绝大部分农民不再从事农业生产。大量企业设厂的结果是，出租土地成了扁屿村集体收入的主要来源，2005 年该村总收入 173.5 万元，其中房、地租金收入为 160 万元，占 92.2%。大量外来人口存在也为村民提供了一笔房租收入，平均占每户村民收入的 10% 左右。2005 年全村人均年收入高达 9800

元, 不仅远远超过全国农村居民人均 3200 多元的平均水平, 也超过了浙江农村居民人均 5600 多元的平均水平。在这个 9800 元的平均收入中, 废旧金属回收加工的收入占 20%, 外出经商收入占 20%, 在本村从事服务业的收入占 30%, 从事建筑业和务工的收入占 10%, 房租收入占 10%, 其他收入占 6%。显见该村的非农化程度是非常高的, 而且村民的职业分化也相当明显, 不再是以农业生产为主要职业。

工业化、非农化速度加快会带来许多问题。就扁屿村而言, 伴随外来人口而来的是村庄基础设施和社会管理水平跟不上, 从而导致社会治安问题、本地人与外地人的关系问题、卫生问题、计划生育管理问题, 等等; 而大量企业投产带来的则是日益严重的环境问题, 特别是垃圾处理、河流污染等问题已经困扰着扁屿村, 影响到村民的日常生活和身体健康。这些问题成为扁屿村目前最急需解决的公共问题, 不但考验着村干部甚至是镇干部的工作能力和业绩, 也引起广大村民甚至外来人口、企业投资者和管理者的关注。

与周围不少村庄不同的是, 扁屿村是个杂姓村, 有钟、朱、陈、李、周、范等姓, 其中钟姓是最大的姓, 朱、陈和周三个姓相对小一些。过去曾是钟姓掌握村庄实权, 后来几个小姓联合起来, 终于执掌了村庄大权。不管大姓还是小姓执政, 都面临着如何平衡村庄不同姓氏之间利益关系的挑战。在当前村庄集体收入不断增加的情况下, 如何平衡不同姓氏和不同职业群体之间的利益关系, 对扁屿村的治理更具挑战性。

面对公共问题和集体收益处理问题, 不同村庄选择了不同的解决办法。但是正如上文所指出的, 迄今为止, 绝大多数村庄没有很好地解决这些问题。对扁屿村来说, 该如何解决这些问题也是一个相当棘手的问题。过去的民主恳谈会经验以及我们的进入, 为扁屿村提供了一种可能的新方法, 即协商民主解决办法。

三、对一个村庄的民主恳谈与协商过程和分析

基于扁屿村以前曾有过民主恳谈会, 我们将协商民主的一些主要内容和方法嵌入进去, 以促进民主恳谈会向协商民主的方向发展。我们在扁屿村的试验分三个阶段, 即设计、实施和评估。

(一)设计

虽然扁屿村村民参加过一些民主恳谈会,但是与协商民主的要求有一定的差距,特别是在程序、代表性、平等性、独立性以及讨论技巧和能力上都存在不少局限,为此,我们首先在程序和内容设计上下功夫。

民主恳谈会的内容由村民和村干部提出,扁屿村面临着许多迫切需要解决的公共问题和集体收益使用问题。如果得到村民的广泛支持,就会使问题的解决顺利进行,不会带来连环套式的问题,即一个问题的解决并没有使问题数量减少,反而引发新的问题。村民和村干部提出通过恳谈会要解决的问题有:外来人口管理问题、村庄三年规划问题、环境卫生问题和村庄绿化问题。这四个问题通过一次恳谈会是不可能都得到解决的,所以一开始我们想设计六次恳谈会,每周开一次,但是村干部和村民普遍反映说,如此短时间内密集地召开恳谈会,到后来会降低村民的积极性,因此我们改为四次。

首先要做的工作是对恳谈会的程序进行精心设计。在程序设计上我们着重考虑这样几个问题:第一是恳谈会参加人员的代表性,这个代表性不仅表现在本村户籍人口中具有不同社会地位人群的分布,而且还要体现生活在本村的外来人口以及其他人员的分布问题,也就是说参加人员中不仅有本村不同群体的代表,还要有外来人口的代表。为了体现公正和公平,根据分类按人口比例随机抽样的原则,确定各类人群的样本数以及抽取方式。村里制作了抽样工具,即0—9号号码球3套、十进制制(百、十、个)玻璃箱3只。从而抽出了85位参加人员,具体分布见表1、表2。参加人员基本覆盖了扁屿村的不同人群和阶层,且不仅仅限于村民代表。之所以在村民代表之外还选择其他人员,是因为村民代表大多是各村民小组的组长或副组长,在代表性上会有问题,特别是许多弱势人员的声音需要在民主恳谈会上得到反映。另外需要指出的是该村把外来人口称为“新民”,不称他们为“外来人口”,以示对他们的平等,至于事实上他们是否得到平等对待,后面将会有更详细的分析。

表1 抽样获得的参会人员分布情况

村民代表	村民	妇女	团员	老年协会成员	企业主	低保困难户	驻地部队人员	外来人口	总计
47人	9人	7人	3人	3人	3人	3人	2人	8人	85人

其次是尽可能确保恳谈会的参加人员都有同等的发言机会且发言不受干扰。我们设计了主持人制度、平等讨论制度和信息充分披露制度。针对主持人制度我们提出以下要求和条件：一是主持人聘自村外，而不是从生活在本村的人中选拔；二是主持人应具备较强的组织能力和现场讨论掌控能力；三是应具有相当高的文化水平；四是对主持人进行一定的培训；五是主持人的职责是全面掌控讨论过程，引导讨论方向并现场记录讨论内容。对主持人提出这样的要求和条件，一

方面可以使现场讨论有序进行，另一方面则可确保主持人在讨论中没有任何偏好倾向，使得每个参加人员都有机会发表看法，并得到同样的尊重。在小组讨论过程中，实现发言和讨论平等进行，不受权力和其他因素的干扰，即平等讨论制度：要求村干部不参加小组讨论，只参加大会讨论和总结；每个发言人的发言时间是大致均等的。与此同时，在恳谈会召开之前，整理与恳谈会相关的资料，一个不能少地分发给每个参加讨论的成员，使得每个参加人员尽可能多地掌握恳谈会要讨论的内容以及相应的背景资料，从而减少信息不对称问题对恳谈会的干扰。

第三我们要考虑的是恳谈会的实际效用问题。恳谈会上提出的建议能否得到有效的落实，恳谈会能否促进村庄重大问题的顺利解决。这些问题将直接关系到恳谈会能否持续地为村民和领导接受，实现可持续性发展。为此，我们设计了调查问卷，在恳谈会的最后阶段发给参加人员，让他们回答有关问题，调查结果将在两天内公布，作为村庄重大决策的依据。

第四个问题就是对恳谈会本身的质量监控和评估，以作为下一步开展协商民主活动的经验凭据。为此我们设计了控制组和非控制组，同时也设计了恳谈会开始前的民意测验和恳谈会后的民意测量，然后我们试着对控制组与非控制组、恳谈会前后的民意质量进行对比分析，以便考察恳谈会的效果和存在的问题。

表2 参会代表的基本情况

内容	选项	百分比
性别	男	68.9
	女	31.1
婚姻	已婚	85.2
	未婚	14.8
文化教育水平	文盲	6.6
	小学	37.7
	初中	39.3
	高中	11.5
	中专	4.9
职业	农民	74.1
	工人	5.6
	企业主	7.4
	商人	9.3
	其他	3.7

每次恳谈会主要谈论一个重大问题，时间两个小时，前一个小时为分组讨论，总共分为6个小组，每个小组参加人员为14个人（主持人除外）；后一个小时为大会讨论，通过抽签，从每个小组中抽出2—3人作为该组在大会上的发言人，村干部要对每个组发言人的发言作出积极的回应和解答。之所以通过抽签决定小组发言人，目的在于尽可能反映代表性，以避免受其他因素的影响。每个发言人的发言内容都要记录在案，但在记录上不会出现发言者的名字，以消除发言人的顾虑。

总之，我们在设计上试图通过一定的制度性机制去充分地体现公正、公开、公平、广泛的代表性和平等协商民主的基本要求，使民主恳谈会朝着现代协商民主的方向发展。

（二）实施

共实施了4次民主恳谈会，分别安排在2006年3月17日、19日、21日和6月26日，恳谈的主题分别是农村建设规划问题；新民之家建设、社会治安和环境卫生问题；垃圾处理、公共厕所和河道清理问题；村级经济和村庄绿化问题等。每次恳谈会的会议程式是：首先由村支部书记对来宾（包括专家学者和镇领导）致欢迎词，接着宣布恳谈会内容和会议要求，然后分组讨论，之后是大会讨论，最后是问卷调查。

每次恳谈会的参加人数不完全相同，如3月17日只有60人参加；3月19日有77人（包括12位外来人口，因为该主题是新民之家建设问题，与他们有直接关系）参加，只有个别人因故没有到会，因此使得恳谈会的参会人员具有较高的代表性。在场的专家学者充当了观察员的角色，还能对会议进行中出现的问题及时提出解决的办法。比如第一次小组会议由于村干部在场，从而影响了小组讨论，于是专家要求村干部不要参加小组讨论，让参会人员充分表达自己的看法和意见。与此同时，由于专家学者的存在，村民和村干部对恳谈会更为重视和认真。当然，我们希望的是不论专家学者是否在场，他们都同等重视和认真。

四次恳谈会基本上按照事先设定的程序顺利进行，并取得了预期的效果，特别是外来人口首次参与扁屿村的民主恳谈会，感到格外兴奋，他们在恳谈会中受到了当地人的尊重。

（三）讨论内容和程式的分析与评估

从参会人员的发言内容和表现、有关问卷调查统计情况以及对村

庄决策的影响等方面,体现了民主恳谈会的意义和价值。长期以来,中国农村缺乏供不同群体对村庄重大事件(或问题)充分发表意见的机制,村庄事物大多情况下还是靠少数人(特别是少数精英)来处理。但是,在扁屿村的民主恳谈会上,来自不同群体的代表可以就村庄的重大事件(或问题)畅所欲言,并确实起到一定的作用。

在小组讨论会上,每个参会人员都能充分发表自己的看法,而在大会发言上,小组发言人的发言都能影响到村庄领导人对待村庄重大事件(或问题)的态度和决定,当然,最终的处理意见还是取决于每个参会人员对方卷上所列问题的回答。在小组和大会的讨论过程中,每个参会人员相互讨论和影响,然后影响对方卷的回答,由此最终影响村庄处理重大事件决定的出台,这就是恳谈会的影响路径。

由于参会者来自不同群体,有着不同的社会背景和社会地位,因此,他们的发言充分表达了不同的视角和看法,由此达成相对全面的交流和讨论,为村庄重要决策提供了完整的信息和依据。每次恳谈会都会对一个主题以及由此引发的许多个问题进行讨论。针对这些问题每个参会人员都会有自己的看法,不管是相似、相同,还是相互矛盾,都能在讨论中呈现出来,都能有机会得到表达。

对参会人员的发言内容进行细致而深入的分析就会发现,参会人员对方卷都认真,而且都具有一定的分析和表达能力。

首先是他们都具有一定的举证能力,即对自己的看法都能给出一定的理由支持,不是随便地说说。比如有关“新民之家”的建设和管理问题,小组会上有这样的对话:

主持人:今天我们对新民住房展开讨论。我们的住房该如何改善?如果村里建个新民之家,你们觉得如何?

55号:我觉得不好。建了之后,外来人口太多,就复杂了,容易受到干扰,卫生条件会更差。

54号:应该说聚集居住,治安上方便管理。

53号:集中居住好,处理事情更容易。

52号:外来人口住在这里,有些人有卫生意识,有些人随地乱扔(垃圾),大部分不乱扔,极少数不讲卫生。

50号:建起来,要把基础设施建设好,必须加强管理,现在偷盗情况太多,上级应加强管理,集中起来,抓好治安问题。有些人

白天待在家里, 晚上出去做不法的事。新民之家, 必须要有人专门管理。

恳谈会小组讨论基本是按上述模式展开的, 一般由主持人提出问题引起参会人员讨论, 并不断地加以引导。从与会代表对新民之家的讨论中可以看出基本上有三种观点: 一种是不主张建新民之家, 理由是新民之家建成之后, 会有更多的外来人口住进来, 现在外来人口已经很多了, 会影响治安和卫生。持相反观点的主张建新民之家, 理由是外来人口集中居住有利于管理, 有利于治安和卫生状况的改善。第三种观点是如果要建, 管理必须跟得上, 否则还不如不建, 理由是外来人口集中在一起, 人员复杂, 会有偷窃者混杂其中。尽管参会者提出的有些理由并不充分, 但是他们都试图去支持自己的看法以说服其他人。我们认为具备了这种意识和能力, 就具备了参与协商民主活动的主观条件了。

如果对参会人员加以适当的帮助, 他们的协商和讨论能力是否会有明显的提高呢? 这也是我们关注的一个问题。为此, 我们对参会人员进行了实验性观察, 把他们分为控制组和非控制组。在控制组中, 主持人给予参会者更多的引导, 而让非控制组的人员自由发挥, 不加引导, 结果验证了我们的看法, 即适当的帮助会明显地提高参会者的说理水平(见表 3): 控制组的综合指数比非控制组高 3.1。值得指出的是, 控制组在回应指数上低于非控制组, 这是因为控制组受引导的影响, 从而使自由发挥的空间受到一定的限制。在没有受引导的非控制组, 其成员仍然具有一定的说服能力。这就是在中国农村推行协商民主的基本条件之一, 如果经过一定的指导和训练, 村民的民主参政潜力很大, 是可以进行深入挖掘的。

表 3 控制组与非控制组发言和讨论水平

组别		意见指数		说理指数		回应指数		综合指数	
控制组	第一组	6.46	4.945	1.64	1.815	0.09	0.447	6.37	7.207
	第二组	6.57		1.43		1.0		9.0	
	第三组	3.625		2.375		0.25		6.25	
非控制组	第四组	3.625	2.418	1.375	1.015	1.5	0.663	6.5	4.097
	第五组	1.78		0.67		0.11		2.56	
	第六组	1.85		1.85		0.38		3.23	

其次是参会人员的发言有对全局和弱者的关怀意识。不管他们彼此是否有不同的看法,他们都并不仅仅从自身利益出发考虑问题,大多都有对村庄全局的关怀。比如,对新民之家的建设问题,不少参会者都有房子出租收入,开始并不情愿主张建新民之家,但是经过讨论,他们一方面发现外来人口居住条件不好,也会影响村民生活,另一方面新民之家建设并不影响村民房子出租,与此同时,不少参会者提出了要加强房东的教育和管理,促使房东更好地管理出租的房子,与房客建立更好的人际关系,也为房客提供更多的服务。经过小组讨论后,高达88%的参会者主张兴建新民之家。在兴建公共厕所问题上,大多数参会者主张要在外来人口多的地方和公园等公共活动场所兴建;在垃圾处理上,多数人认为垃圾袋装化处理一方面难以消除臭味对居民的影响,另一方面也会导致垃圾袋随风飘散,因此还是主张各家把垃圾送到大垃圾箱,然后统一拉送到镇里处理。新民是该村的弱势群体,民主恳谈会一方面吸收新民代表参加,另一方面大多数本村参会人员对新民都有一种关怀意识,比如在公共厕所收费问题上,多达62.7%参会人员不主张向新民收费。有参会人员认为,新民对村庄的发展作出了一定的贡献,在修建新民之家时应该有一些配套设施。

第三是最后参会人员达成共识的水平比较高。四次恳谈会的主题都是扁屿村在发展和建设过程中碰到的重要问题,其中有些问题颇具争议,比如兴建新民之家,并不是人人都同意。一开始,有更多的参会人员反对兴建新民之家,理由很多,比如影响村民房租收入;新民在一起,人多更加混乱,更加难以管理,等等。对于村庄规划和发展中涉及的村留地开发、村集体收入的使用这些敏感问题,村民自然很关心,过去也有过不少争议。对恳谈会前的问卷调查结果和恳谈会结束时的问卷调查结果进行比较,我们发现,经过恳谈会后,参会人员在许多原来分歧比较大的重要问题上基本达成了多数共识(见表4和表5)。比如,恳谈会前46%的参会人员主张垃圾袋装化,而只有54%的参会人员主张每家自己把垃圾投放到大垃圾箱里去,两种意见基本上势均力敌,但是恳谈会后相应的比例则变为17.8%和82.2%,后者占据了绝对优势。又比如,恳谈会前只有56.1%的人同意兴建公共厕所,虽然也超过半数,但是恳谈会后,则有80.7%的人同意兴建公共厕所;恳谈会前有50.9%的参会人员认为应向新民收取上公厕费,但是恳谈会后,却有62.7%的人不同意向新民收取上公厕费。最明显的是,有关

村里一块 4 亩地用于个人住房建设的问题, 恳谈会前一半人认为要按照级差排基的方式安排村民建房, 有一半的人主张联合镇政府、土地部门改土地为国有性质, 公开向群众实现招标, 恳谈会后, 持前一看法的人下降到只占 17.7%, 持后一看法的上升到 74.7%, 结束了恳谈前看法严重分离的局面。表 4 和表 5 显示, 在绝大多数主题上, 恳谈会后村民的共识明显提高。当然, 在个别问题上还无法达成一致意见, 比如对于没有开发的 5 亩多村留地该怎样开发这个问题, 双方意见都没有超过 50%, 48.4% 的人主张由村庄自筹资金开发, 而有 40.3% 的人主张联合开发商进行开发。这种情况也是很正常的现象, 一两次恳谈会不可能在所有问题上都能达成共识, 有的问题需要多次讨论才有一致的看法, 但是, 至少在人们意见分歧的时候, 民主恳谈会能提供一个意见交流和讨论的平台, 大家通过这个平台, 说明观点和理由, 缩小分歧, 或者达成理解, 这本身就有利于村庄内部的和谐。而且, 在上次恳谈会上没有解决的问题, 或者没有达成的共识, 可以成为下次恳谈会的重点主题。

表 4 3 月 21 日环境卫生恳谈结果统计一览表

主题	选项	百分比或答案	
		恳谈会前的调查结果	恳谈会结束时的调查结果
垃圾处理方式	袋装化, 放在家门口, 由村里统一收集	46%	17.8%
	各家投放垃圾到大垃圾箱	54%	82.2%
是否建公共厕所	是	56.1%	80.7%
	否	43.9%	19.3%
是否投标产生公共厕所管理人	是	81%	83.7%
	否	19%	16.3%
公共厕所中标费	400 元	35.3%	57.7%
	500 元	33.3%	19.2%
	600 元	23.5%	11.5%
	700 元	7.8%	11.5%
公共厕所是否应对新民收费	是	50.9%	37.3%
	否	49.1%	62.7%
将公共厕所建在何处	新民密集处, 公共场所人多的地方, 小六份、闸头还是西边前?	离住宅远一点, 水边还是小山公园?	
		有人建议按工作时间合理确定公厕管理人员的工资	

表 5 6月26日恳谈会调查统计结果

内容	选项	百分比	
		恳谈会前的调查结果	恳谈会结束时的调查结果
房前屋后的绿化由村集体和村民联合出资, 您认为村集体出资多少合适?	20%	27.5	6.5
	30%	11.8	9.7
	50%	19.6	13
	70%	41.2	71
对于没有开发的5亩多村留地, 您认为该怎样开发?	村里自筹资金开发	52.5	48.4
	联合开发商开发	16.9	40.3
	不知道	30.5	11.3
如果村里自筹资金开发, 您愿意入股吗?	愿意	87.8	74.2
	不愿意	12.2	9.7
	其他	0	16.1
如果村里资金不足, 您认为向银行贷款好还是发动村民参股好?	银行贷款好	13.8	35.5
	村民参股好	62.1	59.7
	不知道	24.1	4.8
有一块4亩多的个人建房地, 如何开发为好?	按级差排基的方式安排村民建房	50	17.7
	联合镇政府、土地管理部门改土地为国有性质, 公开向群众招标	50	74.7
	其他	0	8.1

四、追求政治平等: 扁屿村案例的价值和面临的挑战

通过以上的分析我们基本可以看到, 在原有的民主恳谈会基础上, 将协商民主的一些内容和原则嵌入进去, 确实大幅度地提高了民主恳谈会的质量和水平, 对村庄民主有着明显的促进作用。但是, 人们不禁会问: 这样的做法在实践过程中与协商民主究竟有多大的差距呢? 这样的做法在中国农村乃至整个中国究竟有多大的价值呢? 这也是我们所关心的问题。

在中国农村搞协商民主, 首先要得到精英群体的支持。我们在选择一个村庄作为我们实验点的过程中, 虽然得到泽国镇党委书记(他也是地方精英)的强有力支持, 但是却有几个村庄的领导对我们的做法并不感兴趣, 他们一方面觉得搞协商民主非常繁琐, 要做很多工作, 还不

如他们现成的做法省事，他们有一种多一事不如少一事的想法和态度；另一方面他们觉得没有必要让重大事情通过如此繁琐的程序去讨论和决定。我们认为，这里的症结不在于有没有什么重大问题可以在村民或村民代表中进行广泛讨论和协商，而在于这些村领导习惯于过去的做法，不习惯于采用新的做法，更没有看到或者不愿看到新方法的长远效用。扁屿村的领导之所以同意我们在他们那里搞实验，有四点背景因素非常重要：一是过去村庄领导之间乃至村民之间曾发生过各种纠纷，特别是过去该村由大姓的人来领导，引起几个小姓村民的不满，小姓村民联合起来，赢得了村庄执政权，但是为了争得大姓村民的支持，公开化是非常重要的基础。二是该村确实存在着许多迫切需要解决的棘手问题，比如如果没有村民的广泛支持，外来人口集中管理就难以实现；要兴建新民之家，将外来人口集中管理，则需要向镇政府索要土地指标，通过恳谈会达成共识，有助于增强与镇政府的谈判能力。第三，这几年，大量企业入驻该村，需要借用土地兴建厂房，不少企业主纷纷找村领导帮助解决土地问题，这个过程中，请客吃饭乃至送钱就不可避免。村领导认为，将这些问题付诸公开讨论，通过民主恳谈会作出决定，既可以杜绝或防范腐化，又可以增强与企业的谈判筹码。第四，村领导干部对民主恳谈会、协商民主的认识和态度比较积极，原来该村有过此类活动，村领导干部认识到我们的到来和介入有利于提高民主恳谈会的质量和合法性水平，因此他们很支持我们在那里进行协商民主实践。

在具体的实践过程中，扁屿村的民主恳谈会确实按照我们设计的程序进行了，但是，仍然无法避免现有的社会结构和文化传统的影响。该村现有社会结构格局有四个特点：一是外来人口和本村户籍人口的不平等差别；二是村领导干部与村民之间的不平等差别；三是不同职业群体之间的等级差别；四是不同姓氏之间的力量差别。正如上文中指出的，我们尽可能地使民主恳谈会按照平等、公开、公正的原则进行，所以设计了主持人制度、信息事先公布制度、参会人员的抽签选拔制度、村领导不参与小组讨论、大会抽签发言制度、问卷调查制度和现场公布结果制度等，试图屏蔽或堵塞社会不平等对协商民主平等原则的影响和损害。但是，在民主恳谈会的过程中，现有的社会不平等仍然从一些途径或机制渗透进来或者得到体现。

首先，不同社会地位和阶层的人有着不同的行动能力。村领导干

部由于经常参加各种会议、见识各种场面,对政策又比较了解,所以,他们往往比其他入具有更强的表达、应变和掌控能力,如果他们在场,通常会主导恳谈会的讨论。相对来说,行动能力最弱的还是没有外出见过世面、长期在家务农的那些村民,他们往往不善于言语表达,分析和比较能力也差一些;与此相似的是一些外来人口(或新民),他们有些人从没有参加过这样的活动,或怯于发表看法,或没有任何想法。下面几段对话多少也反映了这一点:

主持人:你的感受应该最深,作为新民,谈谈你的切身体会。

8号:不会说。

主持人:你觉得住在哪里好?

8号:在房东家住也蛮好的,房子挺好的,住房条件也挺好。

主持人:对你来讲住新民之家也无所谓?

8号:嗯。

28号:我不会说。不用说了。……钱我还是会给的。10元钱再舍不得我也会给的。收还是要收。收了总有用。

33号:我说不好啊。我觉得人太多了,住在一起不好,都是外地人也不好。

显然,从谈话的内容可以判断,8号和28号是新民,而33号则是本地村民。新民在恳谈会中的表现自然会受到他们在村里所处社会地位的影响,因此,他们或觉得自己不会说话,或觉得没有必要说,怎么都行。33号的表现显然体现了他对事物缺乏很强的判断能力,模棱两可,不知如何是好,所以他说“我说不好啊”。

其次,不同地位的人获得信息的机会很不相同,这也影响到他们在民主恳谈会中的影响力和作用。针对同样的话题,有的人不仅了解政策,而且还了解其他地方的做法,因此就会有自己的观点和分析理由;有的人则不了解事情的来龙去脉,从而更多的表现为随众,认为大家觉得怎么做好,就怎样去做。如主持人问:“你们对本村的自留地是否熟悉?”46号:“不知道,到底是哪儿,我也不清楚。”

第三,强势阶层的“强大”和弱势阶层的“无助”、“自我谦卑”同样影响民主恳谈会中的平等状况。19号村民说:“村民说不弄,大队说弄,讲不讲一个样,大队早就定好了。我们的话一点也没用。老百姓的话

没有一点份量。”20号说：“我不知道，任干部作主。”42号：“没什么好说的。”41号：“有的大家都说了。”作为强势阶层，村干部在大会上则会根据自己的兴趣对不同参会人员的发言给出不同的反应：对有的人的发言，他们作出很详细的回应和说明，对有的人的发言则没有任何回应和说明。这在一定程度上违背了协商民主中的平等对待原则，特别是在大会回应上，村干部不应有这种不平等对待的态度和做法。与此同时，外来人口虽然参与了民主恳谈会，但他们在最后的决策性问卷调查中则没有被授予权力，因为作为强势群体的本村户籍村民担心由于外来人口人数超过本村户籍村民，授予外来人口同等的权力将来会使本村户籍村民丧失强势地位。这也说明了，强势阶层在民主恳谈会上也是有自己的偏好和选择的。

第四，社会不平等对村民日常生活的持续建构与民主恳谈会的时空局限性也影响到协商民主的实践。虽然民主恳谈会可以给每个参会人员提供一个相对平等的表达机会，使他们对村庄事务有一定的发言权，但是，每年也不过举办那么几次，每次也就一两个小时，所以，参会者也就是在有限的时间和空间里受到一次相对平等的待遇。但是，在日常生活中，社会不平等却是长期存在，或者说长期影响人们的生活的，这反过来也会影响民主恳谈会的平等性，比如是否会有参会者顾虑自己如果在恳谈会上很直率地表达不同看法，会后是否会遭到报复？民主恳谈会达成的结果和共识是否会在生活实践中得到有效贯彻呢？这些问题是民主恳谈会本身解决不了的。

以上四方面的因素显然是对民主恳谈会和协商民主构成的严峻挑战。最大限度地降低社会不平等的影响，是协商民主追求的最大目标之一。我们在帮助完善扁屿村民民主恳谈会的过程中，确实也考虑到减少社会不平等的影响。但是，有些不平等的影响不是我们的设计所能遏制的，比如不同阶层的不同表达能力是长期在社会生活实践中形成的，不可能通过一二次民主恳谈会就能消除，只有通过长期不懈的民主恳谈和多方面的努力，才能不断提高大家的行为表达能力。不过，通过对现有的民主恳谈会进行充分的分析和总结，在程序设计上进行相应的完善和改进，遏制某些不平等，还是可以做到的，比如进一步限制村干部的主导作用，要求他们对每一个发言作出相应的回应，而不能根据他们自己的偏好作出选择性的回应。值得指出的是，如果这样的民主恳谈会持续开下去，那么引进其中的平等对话和决策机制，就会产生解

构现实中社会不平等的功效,从而遏制社会不平等对人们生活的影响,促进中国乡村民主的发展。

沃尔泽(Walzer)在其正义理论中提出“堵塞交换”(blocked exchange)概念,旨在对有权者和有钱者的自由进行限制。在他看来,通过限制交换,达到制止某一或某些物品被某人或某些人所控制与支配情况的出现,从而可以大大地降低不平等现象。这种有条件的限制是建立复杂平等的必要条件。沃尔泽的理论为我们在中国推行协商民主、减少社会不平等的影响提供了一个思路,这就是在协商民主过程中,我们必须通过各种制度设计来限制权力和金钱对协商的影响,即通过设计堵塞机制和制度,阻隔或者尽可能减少社会不平等对协商民主的影响。扁屿村民民主恳谈会实验在这方面为在中国推行协商民主提供了一些经验性参照。

总之,通过对扁屿村民民主恳谈会的实验和实践的研究分析,我们认为,扁屿村的民主恳谈制度在一定程度上实践了一些协商民主的理念和原则,比如参与平等、概率平等、决策平等、相互尊重等,但这只是初步的。由于协商民主是一个全新的事物,要在中国推行,必须要作相应的限定和调适,为此我们提出了“有限协商民主”概念。有限协商民主包含几方面涵义:一是要嵌入到中国的社会现实中去,不可能完全按协商民主理论设定的条件去做;二是应用于重大事件的讨论和决定上;三是渐进性,即需要一个不断完善和改进的过程。为此,我们根据扁屿村的实践,提出了几个适合中国的制度性设置,以期推进中国有限协商民主的发展:主持人制度、参会人员随机选拔制度、事先信息发布制度、问卷调查决策制度、领导干部相对隔离制度、观察员制度、重大事件民主协商制度。当然,这样的制度设置看起来会相当复杂,但是这些设置会有效地遏制社会不平等的影响,给予每个人以相对平等的协商机会和权利,从而提高决策的合法性水平。当然,这样的设置需要进一步在实践中进行检验和完善,然后上升到国家法律层面,融入到国家有关民主选举的法律(比如村民自治法、人大代表法)中去,如此,将大大带动中国的民主建设和发展,促进国家和社会的和谐、可持续发展和繁荣。

参考文献:

- 陈剩勇、何包钢主编,2006《协商民主的发展》,北京:中国社会科学出版社。
陆学艺主编,2001,《当代中国社会阶层研究报告》,北京:社会科学文献出版社。

- 赵心树, 2003, 《选举的困境》, 成都: 四川人民出版社。
- 王春光, 2006, 《农村社会阶层分化与村民自治》, 为国家民政部课题撰写的报告。
- 王春光、孙兆霞等, 2004, 《村民自治的社会和文化网络基础》, 《浙江学刊》第1期。
- 孙立平, 2003, 《断裂》, 北京: 社会科学文献出版社。
- 项继权, 2002, 《集体经济背景下的乡村治理》, 武汉: 华中师范大学出版社。
- 戴维·格伦斯基, 2006, 《社会分层》, 北京: 华夏出版社。
- Calhoun, Craig (ed.) 1996, *Social Theory and the Politics of Identity*. Massachusetts: Blackwell Publishers Inc.
- Dryzek, John S. 1990, *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*. New York: Oxford University Press.
- 2000, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, Archon & Erik Olin Wright (eds.) 2003 *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso Press.
- He, Baogang 1997, *The Democratic Implications of Civil Society in China*. London: Mac Millan.
- 2003, “The Theory and Practice of Chinese Grassroots Governance: Five Models.” *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 4.
- Saich, Tony 2004, *Governance and Politics of China*. Palgrave Macmillan.
- Shi, Tianjian 1999, “Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy.” *World Politics* 51.
- Walzer, M. 1983, *Sphere of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.

作者单位: 澳大利亚迪金大学国际政治系(何包钢)
中国社会科学院社会学研究所(王春光)
责任编辑: 张志敏

Farmers' Petition and Erosion of Political Trust in Government
..... *Hu Rong* 39

Abstract Based on survey data, this paper explores the relationship between farmers' petition and erosion of political trust in government in China. Factor analysis shows that farmers' trust in government can be divided into two components: the grassroots government trust component, which covers farmers' trust in township government, county government and city government, and the high level government trust component, which includes trust in provincial government and central government. The grassroots government trust is much lower than that of the high-level government trust. Further multi-regression analysis shows that besides factors such as age, sex and political efficacy, petition influences political trust significantly. The higher level of government farmers go to for petition, the more farmers' trust in government erodes. The author argues that in spite of the substantial flaws in the existing petition system, reforms should not be limited to the petition system but should be implemented more broadly to find solutions.

Deliberative Democracy in Rural China: A case study
..... *He Baogang & Wang Chunguang* 56

Abstract Villagers' self-government has been carried out in rural China for almost 20 years and laws and policy regulations relating to it have become more detailed, concrete and standardised in recent years. However, villagers' basic rights and interests cannot be guaranteed, and villagers' self-government has not built firm institutional protective barriers for villagers' basic rights and interests. To improve village democracy and give villagers access to basic rights, going further with democratic decision-making, management and supervision is as important as holding democratic elections. Based on a successful democracy experiment in a small village in Zhejiang Province, the paper argues that in order to advance development of Chinese deliberative democracy, it is necessary to establish several institutions or procedures such as chairing meetings by independent moderators, random selection of participants, issuing information in advance, survey-based decision-making, and democratic consultation on significant affairs.

Consumption Institutions, Incentives to Labor, and Legitimacy Resources:
The change of institutional arrangements regarding consumer lives and laborer
motivations in urban China *Wang Ning* 74

Abstract: Employing the method of governmental documents analysis, this paper deals with the logic underlying the transformations of consumption institutions in China from the early 1950s to the late 1990s from a macro-perspective. It is argued that in a totalitarian state, consumption is not something totally at individuals' disposal, but rather something