

鄉村選舉調查隨筆

● 何包鋼

1998年中，我去了中國兩次，到了北京郊區、浙江、湖北、江蘇等鄉村地區觀察、調查鄉村農民選舉，並與浙江大學政治系合作，組織了一個民意調查隊（三位老師，六至七個學生）在浙江四個地區的十九個鄉村進行了為期兩個月的問卷調查，共收到1,245份有效問卷，大約有五萬多個數據。現將我調查中的隨感寫出來，並針對一些問題作出簡要的答案。

海內外對鄉村選舉的褒貶不一。有的褒之為「偉大的民主成就，熱烈讚揚」；有的貶之為「共產黨的政治遊戲」，不屑一顧。這些都是局外人的評價，我們需要聽聽農民自己的聲音。

一 浙江農民如何評價鄉村選舉

海內外對鄉村選舉的褒貶不一。有的褒之為「偉大的民主成就，熱烈讚揚」^①；有的貶之為「共產黨的政治遊戲」，不屑一顧。這些都是局外人的評價，我們需要聽聽農民自己的聲音，他們對鄉村選舉的評價是極其重要的。現將民意調查中農民對鄉村選

舉的評價作一簡要的報告和分析。

關於選舉的公正性

您認為最近一次選舉是否公正？

	人數	比例
非常公正	109	8.8%
公正	557	44.7%
不公正	439	35.3%
不清楚	125	10%

認為選舉不公正的組又可分為下列四種情況：20.4%的人認為有人拉選票，5.1%的人認為「有作弊行為」，7.6%的人認為「領導說了算」，6%的人認為選舉「沒有代表選民的意願」。

關於選舉拉票現象

在1,245個填表人中，有338人（佔31.2%）表示在「最近的一次選舉中有人向我拉票」。有843人（佔67.7%）表示在「最近一次選舉中沒有人向我拉票」。有774人（佔60.2%）感覺到拉票現象越來越多。

村民對最近一次村委會選舉結果的看法

	人數	比例
選舉產生了公正的領導	658	52.9%
選舉有利於有錢人	215	17.3%
選舉有利於大姓	248	19.9%
選舉保障小姓利益	83	6.7%

有趣的是，來自大姓的背景的填表人較少地認為選舉有利於大姓的人（只佔15%）。相比較，來自小姓背景的填表人較多地認為選舉有利於大姓的人（佔26%）。

村民對最近一次村民選舉的評價

	人數	比例
很好，下次還應該這樣辦	308	24.7%
較好，有些地方需要改進	573	46%
不好，有很多地方需要改進	206	16.5%
很糟，應該重新制訂選舉規則	127	12.2%

村民對選舉是否起到監督村主任的作用的看法

	人數	比例
有監督作用	531	42.7%
沒有作用	280	22.2%
不知道	404	32%

村民選舉能否促進村幹部更好地為村民服務

	人數	比例
有作用	567	45.5%
作用一般	476	38.2%
沒有作用	169	13.6%
未回答	33	2.7%

由上可知，浙江農民對村民選舉持基本肯定、讚揚的態度（53.5%的人認為選舉非常公正或公正，52.9%的人認為選舉產生了公正的領導，70.7%的人認為選舉很好或較好，

42.7%的人認為選舉有監督作用）。但是，村民選舉存在着一系列問題：有1/3的填表人認為選舉不公正，有60%的人感覺到拉票現象越來越多，有20%的人認為選舉有利於大姓，17.3%的人認為選舉有利於富人，26.7%的人認為選舉「不好」或「很糟」，20%的人認為選舉對村幹部沒有監督作用。

二 簡要分析

在上述農民對選舉的看法中，有一個有趣的現象：半數以上的人認為選舉公正或較公正，或選舉好或較好。但是一旦問到村級選舉是否對村主任起監督作用，是否能促進村幹部更好地為村民服務，持肯定態度的不足半數。為甚麼農民對選舉功效持較低的評價呢？這大概與現行制度有一定的聯繫。在浙江有些地區，村支部書記管經濟大權，鄉鎮又派駐村幹部，村主任的權限小。此外，鄉鎮領導和村黨支部書記在相當程度上可以影響、控制確定候選人的過程。更為重要的是，村民選舉只是民主制度的一個環節。只有選舉，沒有一套有效的民主監督制度，選舉的功效必打折扣。村民選舉必須有村民代表會議制度來配套。在我們的調查表中，有12個問題與村民代表會議制度有關，但絕大部分問卷填表人沒有回答此類問題，因為許多村並未建立村民代表會議。

此外，民意調查反映了一系列有趣的看法。日常談話中，城市居民往往認為農民知識文化低、素質差，尤其是農村婦女，不識字多。因此，鄉村選舉是「民主超前」。但是，這次調查結果告訴我們，上述看法是城市人

在農民對選舉的看法中，有一個有趣的現象：半數以上的人認為選舉公正或較公正，但是一旦問到村級選舉是否對村主任起監督作用，是否能促進村幹部更好地為村民服務，持肯定態度的不足半數。這大概與現行制度有一定的聯繫。

中文報紙上有些文章非常強調家族宗派在鄉村選舉中的負作用，這與我們這次調查結果不符。強調家族衝突，因而認為農村不宜搞選舉，這或者是有人以此藉口來阻礙鄉村選舉，或者是有人在認識論上擴大了家族因素在選舉中的作用。

的偏見和傲慢。大多數農民對選舉極為重視，因為誰當村委員主任與農民的切身利益有密切關係。很小比例的人(6.3%)填寫了「對選舉持無所謂態度」，這與一些城市居民認為農民對選舉持無所謂態度的看法恰恰相反。非常有趣的是農村婦女的想法。在選舉態度、投票行為、了解選舉法等問題上，女性都比男性要低2-8%，這就是說婦女的政治參與確實要比男性低。但是低的比例不是十分明顯，差距不如我們想像的那麼大。另一方面，婦女對選舉公正、選舉結果等問題，給予正面、積極的肯定比男性要高幾个百分点。

中文報紙上有些文章非常強調家族宗派在鄉村選舉中的負作用，這又與我們這次調查結果不符。只有極少數人(1.5%)從家族宗派或姓氏立場投票。

在富裕地區，不少小家族背景的人當選為村主任。在我們111個村主任隨機抽樣問卷中，有47人(佔42.3%)來自於小姓背景。此外，只有20%選民認為「選舉有利於大姓」。強調家族衝突，因而認為農村不宜搞選舉，這或者是有人以此藉口來阻礙鄉村選舉，或者是有人在認識論上擴大了家族因素在選舉中的作用。當然，在窮困邊遠山區，家族糾紛確實對選舉產生了一點阻礙作用。

三 為甚麼選不出村委員會主任？

有一個現象引人深思：鄉鎮領導擔憂有些村選不出村委員會主任。對於鄉鎮領導來說，只要選舉平穩進行，並且順利選出村民委員會主任、

副主任及委員，這就是成功的標準。浙江臨海某官員得意地告訴我，某個鄉17個村順利選出村主任，只有一個村未選出。但是在另一個鎮，14個村順利選出村主任，另外六個村選不出村主任。在浙江麗水地區有20個村未選出村主任。

選不出村主任怎麼辦？鄉鎮領導就任命村主任。這是為甚麼有些鄉鎮領導違反選舉法的一個客觀原因。有些地方，鄉鎮領導採取了不同的措施，以保證選舉順利選出村主任。例如，紹興郊區某鄉鎮領導嚴格控制候選人人選及數目，比如規定村主任候選人只有一個，這樣選票就可相對集中，不會分散。麗水地區領導規定，先由村民選出三至五名不等的村民委員會委員，再由鎮領導來確定誰當村主任。

選不出村主任的原因眾多。第一個原因與選舉法有關。原《村民委員會組織法(暫行)》規定，候選人獲得半數票始得當選。一些鄉村之所以選不出村主任，就在於候選人得不到半數以上的選票。為保障候選人能獲得半數選票，有些地方就限制候選人的人數。如果正式候選人減少，選票就可相對集中。由於村級選舉直接和村民利益有關係，並且由於宗派、家族經濟組織等因素的影響，鄉村選舉競爭激烈，選票相對分散。特別是，當某候選人由上級指定，並且作風不正、貪污腐化的話，他(她)就往往得不到半數以上人的支持。1998年九屆人大常委通過了《村民委員會組織法(修訂草案)》，規定當獲得半數當選的名額少於應當選名額時，不足額的候選人在第二輪再選時以得票多者當選，但得票不得少於三分之一。這個規定獲得了鄉鎮及其主持選舉工作人員的普

遍歡迎。他們認為，這樣就可以大大減少選不出村主任的情況。從獲得半數票當選，到得票多者當選，這是中國選舉法在地方民主化過程中成熟或完善的標誌。從民主理論上來說，獲得30%的選票就當選是不符合大多數人的民主原則的。但是，從實踐操作來說，降低獲票人數的標準，可解決選不出村主任的問題。也許未來中國的民主實踐可參考澳大利亞的選舉法律及經驗。澳洲選票有一尺之長，上有幾十名候選人，以充分保障選舉的競爭性。另一方面，澳洲有偏愛投票方法，選民對幾個候選人按其偏好給予從高到低的選擇。該計票方法複雜，需要相當的政治知識才可掌握。但是它有一條有利經驗：不管選舉結果如何，一定會有人當選。在澳洲的選舉制度下，幾乎從來沒聽說過有選不出的事情。

選不出主任的原因還與經濟條件有關係。例如，在浙江麗水水閣鎮，鎮上沒有複印機、電視機，也沒有選舉經費。在該鎮所屬的一些落後貧困村裏，沒有人願意出來競選村主任，原因是經濟太落後，當村主任沒有補貼，全是義務工。

湖北師範大學農村問題研究所張厚安教授總結了一個成功選舉所具備的三個因素：第一，鄉鎮領導重視選舉，遵守法律，按程序辦事；第二，讓農民充分參與選舉，讓他們推選候選人，整個選舉過程必須尊重農民的權利；第三，候選人的確定是選舉能否成功的關鍵。農民總是不滿意那些只由上指定但不合格的候選人。

有了這三條，選舉就會順利、成功。相反，如果鄉鎮領導不重視選舉，主觀隨意確定候選人，並且不遵守選舉法的話，農民就會對着幹，甚至故意選出早已死去的老村長！

四 為甚麼有些鄉鎮幹部反對村民選舉？

我在搞社會調查時碰到一個有趣現象。在北京，中央幹部提倡和支持村民選舉，《人民日報》連續發表幾篇社論大力推廣村民選舉。在農村基層，我所遇到的大部分鄉鎮幹部則持消極態度。為甚麼中央和宣傳刊物提倡村民選舉，而鄉鎮幹部則大多反對村民選舉呢？

鄉鎮幹部反對村民選舉理由眾多：民主超前了；農民缺少相應的教育文化水平；選出的村主任有時太多考慮農民利益而不貫徹上級的命令；此外，鄉鎮幹部必須親手布置、落實各項有關選舉的工作，工作量大，風險大。稍有過錯，就有可能被農民上告，被新聞工作者送上「輿論審判台」。最為關鍵的是鄉村權力結構、權力關係和權力分配的變化。整個權力結構和分配的趨向是：被選出的村主任應該具有更大的權力，甚至構成對鄉鎮領導幹部權威的挑戰——因為他們還是由上級任命的。

在現實生活中，只有少數人認為由上級任命的鄉鎮領導缺乏合法權威來領導由下選出的村主任，但是鄉鎮領導的行政權力確實受到了一定限制。一個明顯的事實是：鄉鎮領導不能像過去一樣在村裏大吃大喝！因為選出的村主任不敢像過去一樣亂用農民的錢財來招待上級領導。吃喝作風依然存在，但在村民選舉搞好的地方，這種現象減少了。

中國的政治老是這樣：上有政策，下有對策。鄉鎮領導採取不同的策略來對付中央推廣村民選舉的政策。

第一，少數人持積極支持的態

在北京，中央幹部提倡和支持村民選舉；在農村基層，大部分鄉鎮幹部則持消極態度。最為關鍵的是鄉村權力結構、權力關係和權力分配的變化：被選出的村主任應該具有更大的權力，甚至構成對鄉鎮領導幹部權威的挑戰。

度。這部分人認為，村民選舉對穩定地方有極大好處。例如，某一鄉鎮在最亂的村實行徹底的「海選」，由農民自己推選候選人。這種沒有上級意圖點名的「真正」民主的目的在於：「搞不好村務是農村自己的責任！因為你們沒有選好村主任。」結果是，這個最亂的村在村民選出的村主任領導下，實行了由亂到治。

第二，雖然大部分鄉鎮幹部持消極態度，但是他們不敢公開對抗村民選舉的政策。他們努力按法律辦事，每步工作例如公布、選舉人名單、投票箱設置都按程序辦事，以減少工作中的差錯。在我們的調查中，村民選舉的程序工作細緻，農民對程序上的批評較少。民意調查結果發現，大部分農民對村民選舉的程序持滿意、肯定的態度。

第三，鄉鎮幹部採取各種操縱手段來保證自己權力的穩固性。例如，三門地區有些鄉鎮讓黨支部書記提名村主任，並由鄉鎮領導確認。在紹興地區某鄉，鄉鎮領導決定最後候選人名單。在麗水地區某鎮，鄉鎮領導在選出來的村委員會中挑選出一個村主任。最重要的是，有的地區規定，村主任不管經濟，村黨支部書記掌管經濟大權。在這種制度下，村主任雖然由村民選出，但其權力有限，鄉鎮領導仍然可以通過黨支部書記貫徹其意圖。

也許有些人批評這些鄉鎮領導幹部的作法是不民主的；也許有人認為這種做法恰恰體現了中國式的民主特點：民主選舉和上級權威的結合。不管我們如何評價，鄉村選舉的推廣必須依靠無數鄉鎮領導幹部的工作。改變他們的思想和工作作風，是中國鄉村民主化的關鍵之一。

五 怎樣才能選上村主任？

村民選舉的一個明顯結果是影響了農村幹部的政治行為方式。在沒有選舉機制的情況下，大多數村幹部巴結鄉鎮幹部，向上看齊是爭當村幹部的主要策略。然而，當村民每隔三年左右就有一次選舉村幹部的機會時，村幹部能否當選為村主任就取決於他(她)③能否獲得大多數人的選票。於是，向下看齊、爭取普通農民的選票就成為村幹部的主要策略。他們為了得到村老百姓的支持，有時甚至要敢頂鄉鎮領導，捍衛村民利益。向下看齊比向上攀迎巴結更為重要，因為村是村幹部立腳之根(自然，我們不能把向上與向下策略對立起來。選上的村主任往往善於做好兩方面的工作。更為重要的是，有些鄉鎮領導定制度規定他們最終審定候選人名單，甚至從村民選出的幾個村民委員中，任命一個當村主任)。

下面我將通過一個個案來說明上述的村幹部的政治行為方式的變化。浙江麗水某村一個現為建築公司老闆原為復員軍人，連續三次當選為村主任，他總結了下述幾條成功經驗。

第一，要想當選，必須注重平常積德，做好事。要想連任，壓力更大，好事必須做得更多、更妙。這是選票的主要源泉。

第二，在選舉中，着重抓中間流動票。支持我的，毋需做工作；鐵心支持他人的，也毋需做工作。成立一個不公開的競選隊伍(十人左右)，預備幾萬元選舉經費，請客吃飯，不送錢，這樣並不違反選舉法。

第三，競選口號是：「把致富的人選出來，帶動全村致富。」此外，在請客吃飯時，說些親切的話；如「請幫

村民選舉的一個明顯結果是影響了農村幹部的政治行為方式。當村民每隔三年左右就有一次選舉村幹部的機會時，向下看齊、爭取普通農民的選票就成為村幹部的主要策略。他們為了得到村老百姓的支持，有時甚至要敢頂鄉鎮領導，捍衛村民利益。向下看齊是村幹部立腳之根。

幫忙」，或「給我一個機會試試看」。

第四，在選舉日，如選舉方式採取開大會形式時，布置自己的人馬拉着那些中間流動份子一起填票，這樣出於鄉情面子，就可控制大部分流動票。如採用流動票箱方式投票，派自己的人跟着流動票箱，凡當面填票，可算得票，凡走到邊上填票，不可算得票，由此可大致算出得票率。

第五，選上村主任，不能有任何官架子。處處想把工作做好。而且，不能獨裁權力，要靠村委員會委員們辦事。放權給其他人，一則可得到這些人的支持，二則可減輕自己的工作負擔。此外，不用村裏誤工費，當村主任為村民「白」幹事。

由上可見，村民選舉機制確實使村幹部採用民主方式和政治藝術處理幹群關係。這種東西不是宣傳的產物，而是鄉村政治的現實需要，因而有生命力，可紮根發展。此外，經濟是基礎。如果沒有金錢的支持，越來越難當選為村主任。這使我們想起馬克思、列寧對民主制度的批評：民主只是富人的天堂。此外，向下爭取選票的政治行為方式也產生了另一種負現象：當選出來的村主任對村裏不良之風不敢大膽處理。例如，農民違章建築佔公地，村幹部睜一眼閉一眼，不敢處理，以防丟失選票！

六 經濟發展和鄉村選舉的關係

經濟發展及其條件和鄉村選舉的關係是一個有趣的謎^④。在有些地方，經濟發展的要求壓倒了民主政治的要求。要想村子致富便是讓村領導集權辦企業，鄉村民主被視為經濟發

展的絆腳石。至少，民主被看成是第二位的東西。有些窮村寧要專權但能致富的領導人，而不要浪費金錢和時間的鄉村選舉。那些最窮的村，鄉村選舉搞不好。但使人困惑的是，那些極富有的村，往往是黨支部書記掌權，選舉僅僅是一個形式。只是那些經濟水平中等和村選舉競爭較激烈的村，才有一點真選舉的味道。

鄉村經濟狀況和條件與鄉村選舉有着複雜的聯繫。在最窮的村，當村主任沒有油水可撈，也沒有補貼，因而無人或只有寥寥幾人出來競選村主任。在無錫大路頭村，村裏五個集體企業全賣給個人，集體財產空虧，出來競選村主任的人寥寥無幾。在浙江五雲鎮，六個窮村(人均收入低於二千元)在1997年換屆選舉中沒有能夠選出村主任及委員，佔五雲鎮37個村的17%。相反，村主任選舉在富村中競爭激烈，總有一兩個被選上村委員或主任。

鄉村經濟類型與選舉也有一定的聯繫。在集體經濟為主而且較富裕的村，如果村支部書記掌實權，他就會輕易操控選舉過程。但是這種富裕村總有一些人要求公正的民主選舉，因為選舉帶給他們一個要求公正分配集體財產的機會。單純個體經濟發展不會導致人們追求民主，唯有經濟發展水平引出的公平分配集體財富才會導致人們支持鄉村選舉。

在私有經濟為主的村(如在溫州)，集體財富甚少，農民忙於賺錢，因而對選舉的興趣減少。也恰恰是在這種私有企業為主的村裏，村支部書記手中沒有集體財產或企業，他對選舉控制的能力就減弱了。

在那些既無集體經濟，又無私有企業經濟，並以農業為主的村裏，農

鄉村經濟類型與選舉有一定聯繫。在集體經濟為主而且較富裕的村，如果村支部書記掌實權，他就會輕易操控選舉過程。但是這種富裕村總有一些人要求公正的民主選舉，因為選舉帶給他們一個要求公正分配集體財產的機會。

民政治參與程度更低，選舉往往不理想。

筆者把農民參與競選、理解選舉法、參加村民會議等活動綜合為一個政治參與指數。統計結果告訴我們，集體經濟為主的村的農民享有最高的政治參與指數(平均數)，見下表：

政治參與指數和經濟類型的關係	
經濟類型	平均政治參與指數
集體經濟為主的村	11.66
私有經濟為主的村	10.91
農業經濟為主的村	9.97

用 T 檢驗方法來看統計數字結果的可靠性。集體經濟為主的村和私有經濟為主的村的平均政治參與指數之差通過 T 檢驗 (10% 水平)。但是，集體經濟為主的村和非集體經濟農業耕作為主的村之間的平均政治參與指數之差可通過 T 檢驗。這就是說，一般來說，集體經濟為主的村民比非集體經濟的以農業耕作為主的村民有較高的政治參與 (多兩分)，此統計結論經 T 檢驗方法確定為可信的。

鄉村經濟的商業化，特別鄉村的城鎮化，對選舉也產生一定的影響。當商業化席捲鄉村時，農民就要求一個放任自由的政府，而未必馬上就要求一個民主政府。城鎮化的村民在生活方式上與城市居民一樣。城市的「形式民主」影響了鄉村選舉。在不少城鎮化的鄉村中，選舉純屬形式。選舉搞不好的鄉村大都還沒有城鎮化。

經濟發展水平對宗族派系在鄉村選舉中的角色也有影響，由於選舉而產生姓氏糾紛，或由於宗派勢力造成選舉不公正的現象大都發生在邊遠窮困的山區。相反，在經濟發展水平高的鄉村，經濟類型多樣化，經濟利益

多樣化，宗氏家族的影響力減少了。而且大家族內部爭奪，小姓家庭的人由此「漁翁得利」，往往被選上村主任。

家庭經濟收入與選舉也有一點聯繫。民意調查結果告知，家庭收入越低，其「不知道」選舉法的比例就越高。但是「完全知道」選舉法的比例並不因為家庭收入高而相應增高。統計數字告訴我們，一般來說，農民的政治參與程度(比例，參加村民會議、討論、競選等)與其家庭收入成正比。農民家庭收入每增一萬元，其參與程度就增加五分。但這個正比關係只限於三萬五千元以下。

七 村民選舉的經費來源

民主政治的兩項主要內容是：大眾參與和政治競爭。參與和競爭都離不開金錢。村民選舉的參選率是舉世矚目的，一般在90%以上，遠遠高於西方的投票率。但是在高投票率背後，金錢起了巨大的作用。農民每次參加推選候選人、投票等各項選舉活動，都拿到五元至幾十元不等的報酬或稱「誤工補貼」。一次選舉下來，一家農戶可拿到上百元錢。最喜歡村民選舉的大概是那些老人們了。一位老太太興奮地告訴我，這次選舉所拿到的錢財可資助她一兩個月的生活費。

金錢報酬或「誤工補貼」因經濟好壞而不等。保險算法，一般一個村至少給全村平均人口負擔十元。按全國九億農民計算，每三年的選舉經費至少是90億人民幣。這筆經費從哪裏來？國家一般不承擔村民選舉經費，因為村民委員會組織屬於自治單位，村主任不在國家編制之內^⑥。羊毛出在羊身上，選舉經費實由農民自己負擔。

村民選舉的參選率是舉世矚目的，一般在90%以上。但是在高投票率背後，金錢起了巨大的作用。農民每次參加推選候選人、投票等各項選舉活動，都拿到五元至幾十元不等的報酬或稱「誤工補貼」。一位老太太興奮地告訴我，這次選舉所拿到的錢財可資助她一兩個月的生活費。

如果說農民自己負擔巨大的選舉經費的話，為何許多農民歡迎選舉呢？這裏我們涉及到一個深刻的問題，那就是：每次選舉其實是一次村財富重新分配的機會。浙江麗水某村，在1998年換屆選舉及鄉人大代表選舉中，總共花費了七萬多元，佔該年集體支出的36%，每個農民每次投票得到60元。這實際上是利用選舉之名發「工資」之實！

財富分配更深的一層涵義是：那些富有家庭背景的候選人通過買票、送禮、請客，使其財富流入村裏一些貧困戶。有錢者通過個人財富建立自己的幫派團體。浙江麗水某村村主任告訴我，他一般需花二至三萬元以保證他的票源。政治競爭背後是財富的競爭：看誰花得起錢，花多少錢！

農民「賣」選票的方式多種多樣，少者拿一包煙，多者幾十元，或白吃幾頓飯。社會對此批評甚多。但是，一張選票可以換成各種形式的財富本身就比過去無選票有進步，至少農民的政治權利被這種扭曲的形式承認了。這也許是農民建立公民權利觀念的第一步。通過這一步，在改善經濟的條件下，農民可建立真正的公民權利觀念。比如在一些富裕地區，我和一些收入可觀的個體戶農民談起「賣選票」之事，他們對物質小恩小惠不屑一顧，認真地說他們要挑選自己認為有能力、有公正心的人當村主任。

中國政府目前嚴厲打擊選舉腐敗現象。浙江桐廬1998年抓了十幾個賄買選票的案件。由政府出面來維持選舉的公正性是極其必要的，地方民主政治的完善需要政府的中性立場及廉潔措施。但是中國政府如何解決籌集選舉經費是一個不能忽略的問題。西方民主政黨選舉經費來自三大塊：國

家撥款、政黨會員會費及民間捐助。結論是：沒有金錢基礎，民主政治就缺乏保證。但是，一個由黑暗金錢勢力控制的村民選舉，會產生一個不公正的腐敗的「民主」政治。相反，一個由政府合理管理的選舉經費體制，可為一個公正的、健康的地方民主政治奠定良好的基礎。

八 國際社會推進中國鄉村選舉的作用

全球化席捲到中國的鄉村政治。也許中國的農民並未感覺到這一點，但是，中國上層領導在策劃、推動鄉村選舉中，已深刻感受到國際社會對中國鄉村選舉起了不可忽略的影響^⑥。

以非政府的民間組織為例，福特基金會出錢支持中國學者的研究，召開國際會議，組織人員參與《選舉法》的起草。卡特中心與中國政府簽訂協議書；培訓中國鄉村幹部；建立電子網絡中心；研究成果共享。西方學者更作了具體的建議，比如採用秘密投票箱、一人一票制等。

與此同時，國外在評價中國鄉村選舉時，往往積極肯定，很少批評。儘管國外學者知道選舉中有許多弊病、缺點、弄虛作假，但是他們以鼓勵為主，大力稱讚鄉村民主建設的成就，以此來增強中國領導人的信心，進一步推廣鄉村民主建設。

中國政府內部有些人認為，國外在對鄉村民主選舉的支持是進行「和平演變」的一部分，並建議限制國外資金和與對外合作。這種保守勢力雖有一定影響力，但不能阻擋鄉村政治與全球化政治日益加強聯繫的趨勢。民政部

每次選舉其實是一次村財富重新分配的機會。浙江麗水某村，在1998年換屆選舉及鄉人大代表選舉中，總共花費了七萬多元，佔該年集體支出的36%，每個農民每次投票得到60元。這實際上是利用選舉之名發「工資」之實！

中的改革派認為，村民自治必須在開放的環境中進行，不能神秘化。非常有趣的是，國內改革派巧妙地利用國外輿論、資金、人員來推進鄉村民主化。1995年外交部發現一貫「反華」的《華盛頓郵報》(Washington Post) 發表文章稱讚中國鄉村選舉。此後，外交部與民政部密切配合，開始大規模宣傳鄉村選舉現狀，邀請十幾個國家的上百名記者參觀選舉的過程。鄉村選舉不僅有利於國家長治久安，而且有利於改善中國的國際形象。

正是在這種樹立民主中國的國際形象的思考中，民政部中的王振耀等人說服福建省領導人放棄以家庭為單元的投票制，採用一人一票制，因為前者會使國際誤以為中國的選舉制度不民主。此外，1998年12月，四川省遂寧市中區步雲鄉不經中央批准直接選出中國第一名鄉長。此事在法律上不符合地方法程序，但是中央默認直選鄉長的事實，其中一個原因也在於考慮到國際形象。如果廢除直選結果，這將會在國際社會中造成不良影響。

從比較政治的角度來看，如果沒有聯合國的支持，在比中國更貧困的柬埔寨就不可能順利進行民主選舉。如果沒有聯合國及澳大利亞等國的支持，東帝汶絕不可能進行全民投票。同理，如果沒有國際社會的支持，縱然中國鄉村選舉仍可進行，但其發展速度將會更慢、波折將會更多。但是中國是一個大國，國家力量巨大，仍可控制國際社會的影響力。例如，歐洲聯盟提供一千萬歐元的資助，是目前國外資金贊助最大的一個項目。但是，歐盟不能由此主導中國鄉村民主選舉的政策。而且，中國設定了許多使用國外資金的條件。由此可見，國

際社會的作用是受到一定限制的，但是國際社會將會在中國民主過程中扮演越來越重要的角色。全球化政治已是中國民主化過程中的一個有機組成部分！

註釋

① 參見韓家文、張大強：〈村民自治：舉世稱譽作業〉，《法制日報》，1994年4月30日(第6版)；王懷龍：〈外國人眼中的中國基層民主選舉〉，《人民日報》(海外版)，1993年3月12日(第6版)及The Carter Centre的出版物。

② Shi Tianjian, "Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy", *World Politics*, 51 (1999): 385-412.

③ 雖然西方女性主義逼使我們改變寫作習慣，區分男女性別，但是婦女當選為村主任的寥寥無幾。在我們111個村主任問卷中，只有一位是女性。

④ Shi Tianjian也討論這個問題，參見"Economic Development and Village Elections in Rural China", *Journal of Contemporary China* 8, no. 22 (1999): 452-22.

⑤ 截至1996年，全國只有江蘇省下文編造選舉經費(縣每人0.05元，鄉每人0.1元)。參閱王仲田、詹成付主編：《鄉村政治——中國村民自治的調查與思考》(江西：江西人民出版社，1999)，頁106。

⑥ Kevin J. O'Brien and Li Lianjiang, "Accommodating Democracy in a One-Party State: Introducing Village Elections in China", *China Quarterly*, Issue 162 (June 2000).

國內改革派巧妙地利用國外輿論、資金、人員來推進鄉村民主化。1995年外交部發現一貫「反華」的《華盛頓郵報》發表文章稱讚中國鄉村選舉。此後，外交部與民政部密切配合，開始大規模宣傳鄉村選舉現狀，邀請十幾個國家的上百名記者參觀選舉的過程。

何包鋼 澳大利亞塔斯美麗亞大學政府學院教授