

村治实验：中国农村基层民主的发展样态及逻辑^{*}

马 华

摘 要：以传统中国乡村自治以及近代以来农村基层民主的历史变迁为底色，以“制度”、“组织”和“能力”为核心要件的三场“村治实验”，反映了中国农村基层民主的发展样态和实践逻辑。一是发展样态：从传统农民的臣民意识，经过近代的权利启蒙，到现代的政治动员，再到自主的农民民主能力建设；从传统村落“自治”到近代的乡村建设，到农村集体化，到村民自治，再到协商民主。二是实践逻辑：农村基层民主逐步实现民主价值与民主技术的统一，民主客体与民主主体的统一，民主的制度、组织与能力的统一，以及民主建设与治理有效的统一。归结起来，中国农村基层民主的实践和发展是乡村社会内在需求与现代国家建构双向互动的民主。这一民主样态是在国家与社会关系的张力中发展，在“适度”与“过度”的微妙平衡中推进，从而体现出鲜明的中国特色。

关键词：村治实验 基层民主 民主能力 协商民主

作者马华，山西大学中国城乡发展研究院教授、山西省青年三晋学者特聘教授（山西 030006）。

习近平总书记指出，我们坚持把国家层面的民主制度同基层民主制度有机结合起来，符合我国国情，集中体现了中国特色社会主义的特点和优势，是中国发展进步的根本保障。^① 党的十九大报告强调要坚持和完善基层群众自治制度，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中。^② 以村民自治为主要载体的农村基层民主，是中国特色社会主义民主

* 本文为国家社科基金重点项目“‘长时段理论’视阈下资源型地区政治生态的构成及优化研究”（16AZZ001）、全国百篇优秀博士论文资助项目“农民利益表达能力提升与基层民主监督机制完善实证研究”（201408）的阶段性成果。

① 参见习近平：《紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义 学习宣传贯彻党的十八大精神》，《人民日报》2012年11月19日，第2版。

② 参见习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在

政治的重要组成部分。近 40 年的历史实践表明，村民自治适应了人民公社体制解体后的农村社会治理和改革开放后农村经济放活的需求，维系了农村社会的稳定，释放了农村发展的巨大活力，与西方国家从“市民社会”到“民主国家”的发展道路不同，^①中国农村基层民主的成长之路是在特定的历史脉络和空间中展开的，是农村社会的民主需求与国家的民主建构之间双向互动的过程。在此过程中，双方对接顺利则能创造巨大的治理红利，助推社会和谐与经济发展，而过于强调社会目标则容易造成基层失控。

由于国家建构力量与农村社会力量之间的不对等，虽然农民的民主诉求正在扩大，但农村社会仍缺乏议事、规则、协商等民主制度的基础要素。农村基层民主根植于中国历史基因，构成基层民主丰富实践场域的是广袤的农村，乡土生活共同体是其显著特性，与实现民主的价值相比较，农民更注重生活共同体、文化共同体或共同经济利益的实现，正如邓小平曾指出：“旧中国留给我们的，封建专制传统比较多，民主法制传统很少。”^②因此，经过大规模制度建设，尤其是经过以“海选”为代表的民主机制发展高峰之后，村民自治在一些地方陷于停滞，形式化明显，“走过场”问题突出。对此，有学者认为以民主选举为主要内容的村民自治，并不能给农民带来主动伸张权利的意识 and 能力。^③但有的学者则将村民自治看成中国民主政治的“训练场”和“出发点”，^④“中国民主建设的突破口”。^⑤这一思路新近的研究成果主要集中在探索“微自治”^⑥以及不同情况下村民自治的有效实现形式。

伴随实践进程和理论争议，华中师范大学中国农村问题研究中心（2011 年更名为“中国农村研究院”）先后组织开展了三次“村治实验”，^⑦即：以民主制度建设

中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017 年 10 月 28 日，第 2 版。

- ① 徐勇：《中国的民主之路：从形式到实体——对村民自治价值的再发掘》，《开放时代》2000 年第 11 期。
- ② 《邓小平文选》第 2 卷，北京：人民出版社，1994 年，第 332 页。
- ③ J. C. Oi and S. Rozelle, “Elections and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages,” *The China Quarterly*, no. 162, Special Issue: Elections and Democracy in Greater China, 2000, pp. 513-539.
- ④ 徐勇：《基层民主：社会主义民主的基础性工程——改革开放 30 年来中国基层民主的发展》，《学习与探索》2008 年第 4 期。
- ⑤ 朱光磊、郭道久：《非国家形态民主：当代中国民主建设的突破口》，《教学与研究》2002 年第 6 期。
- ⑥ 赵秀玲：《“微自治”与中国基层民主治理》，《政治学研究》2014 年第 5 期。
- ⑦ “村治实验”是指国家（尤其是地方和基层政府）或学术团队、社会组织所主导，针对村庄治理中存在的紧迫问题，通过输入新的治理理念、制度规范和组织模式等，引导村庄变革治理模式，以图实现村庄良治的社会实践。中国村治实验始于 20 世纪 30 年代乡村建设派晏阳初、梁漱溟等开展的，以复兴乡村社会、实现国家救亡为目标的平民教育和村治实验。中华人民共和国成立以来，意在政策推广的试点和示范方法具有一定的

为核心的“水月实验”、以社会组织建设为核心的“岳东实验”以及联合中国社会科学院、南方报业传媒集团开展的以农民民主能力建设为核心内容的“南农实验”。其中南农实验从2006年启动到2011年第二期、2018年接续第三期，历经了12年。笔者通过相对长时段的驻点观察，嵌入到县、镇、村三级实验场域，贴近观察农民日常生活的真实场景，诸如：集会、选举、议事、决策、祭祀、民俗等，对农民生活现场展开参与式观察，这有助于我们准确理解和把握中国农村基层民主发展的样态及逻辑。这三次实验依次引入制度、组织和能力作为推动村民自治发展的核心要件，其经验和教训为我们探索基层民主发展道路提供了启示。

一、中国农村基层民主的历史空间和结构场域

农民作为实践的主体和历史的创造者，始终生活在传统文化积淀下来的现实世界。不理解中国传统的乡村社会所置身其间的历史空间和结构场域，就难以准确认识中国农村基层民主发展的历史脉络和契机。通过回归历史长时段，剖析支撑农村基层民主形态的历史底色和社会结构，才能准确把握具有新特征的基层民主实践，进而从解析历史因子中探寻当下中国农村基层民主发展道路。

（一）传统中国的治理结构与乡村自治

传统中国的统治者虽然看起来拥有绝对的专断权力，但是权力能够触及的范围非常有限，仅仅局限在县级以上的城市所联结而成的行政管理线条上。^①因此，传统国家一般是在其权力中心有较大的权力厚度，随着地理范围的扩展而逐渐稀薄，而基层社会分散在相对封闭的地理空间内，主权被千千万万个碎片化的家族、地主、士绅乃至豪强土匪所分割。以至于国家的权力、成文法典都无法全面、畅通无阻地运行在基层社会，国家并不能完全垄断合法暴力，国家的权力往往会被其他社会单元拦截。这种帝国集权早发、同时又缺乏现代社会基础性权力的悖论带来了许多认识上的分歧。严复强调传统中国的皇权统治，使民“固不足以自由而自治也”，“民智无由以增，民力无由以奋”。^②孙中山则认为在专制制度下，中国人“自由”太

实验色彩。改革开放后的村治实验是为了应对农村改革和村民自治发展中遇到的新问题而产生的，它吸收了行为主义政治学中的实验研究方法（主要是田野实验），有了科学化的理论假设、积极干预和实验前后数据对比等实验过程。

① 迈克尔·曼：《社会权力的来源（第三卷）——全球诸帝国与革命（1890—1945）》（上），郭台辉等译，上海：上海人民出版社，2015年，第17页。

② 转引自陆学艺、王处辉主编：《中国社会思想史资料选辑·晚清卷》，南宁：广西人民出版社，2007年，第114页。

多，除了纳粮，与国家没有别的关系，没有团体，没有抵抗力，成一片散沙。^①

传统中国疆域空间辽阔，国家行政权无法直接深入到乡土，只延伸到县一级，县以下相对独立空间存在着一些自治性组织。在县域内，县政的权力承接皇权，代表的是正式国家权力，然而事实上“皇权不下县”，甚至“皇权不出城”。皇权通过衙门里的胥吏和作为地方代表的“乡约”等来连通自治的乡村社会。^② 皇权对乡村社会的统治手段还包括未被纳入国家官僚体系的保甲制度。保甲制是围绕征税和社会治安而创设的乡里管理制度，却是皇权—臣民意识烙印在农民思想的保障，以皇权为代表的国家无需对乡村社会的公共服务负责，但缴纳“皇粮国税”却是天经地义之事。更为重要的是，保甲制从组织和制度上对传统的“乡绅自治”形成了巨大的冲击，在乡村社会形成了“赢利型经纪人”。^③ 传统乡绅阶层，作为儒家思想的“守卫者”和乡村社会的“领导者”，不仅在入仕的现实选择面前迫切想接近皇权，而且在意识形态上是皇权的坚定支持者和维护者，他们没能成功地适应现代时期，（在市场形成的地方）反而摇身一变成为依靠政治关系来收租的群体，^④ 进而压制农民的个体意识和民主能力。毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中指出：“这四种权力——政权、族权、神权、夫权，代表了全部封建宗法的思想和制度，是束缚中国人民特别是农民的四条极大的绳索。”^⑤ 而手握这四条绳索的正是乡村社会的士绅阶层。

（二）近代启蒙与乡村建设

近代民主思想的启蒙伴随着传统向现代社会转型而展开。中国近代启蒙学者对民主的认识，是以儒家思想作为理论依托的，他们以“民本”来解释“民生”，以“重民”来阐述“民权”。通过中西方不同文化之间的比较，发展出民主政治的中国雏形。不过，对于中国的农民来说，“民主”是个新话题，五四运动和乡村建设运动的民主启蒙，划开了中国农村民主发展的一线曙光。

五四运动在中国近代民主政治进程中具有思想启蒙意义。自五四运动后，中国开始从传统社会向现代社会转型，中国知识分子开始吸收近代西方的自由、权利等理念。在新文化运动中，中国的民主进程向前迈了一大步，动摇了专制统治的思想基础，尤其是中国知识分子在运动中受到了一次民主与科学的洗礼，后期许多思想

① 《孙中山全集》第9卷，北京：中华书局，1986年，第271—283页。

② 费孝通：《乡土中国与乡土重建》，台北：风云时代出版公司，1993年，第154页。

③ 杜赞奇：《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》，王福明译，南京：江苏人民出版社，1996年，第67页。

④ 巴林顿·摩尔：《专制与民主的社会起源——现代世界形成过程中的地主和农民》，王茁、顾洁译，上海：上海译文出版社，2012年，第183页。

⑤ 《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第31页。

家传承了“五四精神”，开始自觉实践民主。在新文化运动的指引下，秉承科学精神和民主理念的部分新型知识人，逐步认识到乡村凋敝对于国家衰败的重要影响，试图通过乡村建设振兴乡村。

当时中国农村社会处于崩溃的边缘，军阀混战、农业衰败，农民生活艰难。一些有志之士怀着“民族再造”的伟大梦想，掀起了一股“救活农村，拯救农民”的乡村建设运动。较为著名的主要有：中央政府或地方军阀主导的“江宁实验”、“山西村政建设”、“广西乡治”等，以及梁漱溟、晏阳初、高阳等知识分子主持的“邹平实验”、“定县实验”、“无锡试验”等。不过，轰轰烈烈的乡村建设实验多以失败告终。回顾当时的乡村建设运动，有许多值得借鉴的经验，如民主建设方面，建立了村民会议、村学乡学、公民服务团等颇具民主性质的组织，或多或少给农民带来了民主知识和理念。

（三）政治动员与农村集体化

在中国共产党的领导下，从土地革命到土地改革再到人民公社化运动，农民先后经历了“打土豪、分田地”、“农民土地所有制”再到“农村集体土地所有制”的历史性转变。这个时期，被广泛动员起来的农民成为中国革命和建设的主力军，爆发出巨大的政治能量，农村民主形态呈现出单向度、革命性、运动式的特点。

为完成民主革命的基本任务，在中国共产党的领导下，乡村社会先后开展了三次土地改革。第一次土改发生在第二次国内革命战争时期，革命根据地开展土地革命，制定出“土地纲领”，规定土地革命必须依靠贫雇农，联合中农，限制富农，保护中小工商业者，消灭地主阶级，变封建土地所有制为农民土地所有制。第二次土改发生在解放战争时期，相对前一次土改的主要变化体现在，把抗战时期的减租减息政策改变为没收地主土地分配给农民。这次土改比较彻底，不仅满足了农民的土地需求，而且还解放了生产力，促进了解放战争的迅速胜利。第三次土改发生在中华人民共和国成立初期，1950年6月，中央人民政府颁布了《中华人民共和国土地改革法》，规定了没收、征收、分配土地的原则和办法。相对前两次土改，新法的主要变化是保存富农，目的是孤立地主，保护中农和小土地出租者，稳定民族资产阶级，以便早日恢复和发展生产。土地改革运动改变了农村的结构形式和阶层、阶级状况。土改前，地主阶级占有大部分土地，以地租形式剥削农民，土改后，地主、富农占有的土地明显减少，中农所占的比重改变不大，而贫农占有土地明显增加。这种以土地利益为导向的政治动员极大地调动了农民的平等意识和参与意识。

在集体化时期，国家权力呈现出超强的控制能力。集体化运动从制度上确保国家对农业资源的汲取能力，依靠“三级所有、队为基础”的统一经营机制以及后来的统购统销制度，国家源源不断地从农村获得劳动产品。由此造成了农民个体意识

被集体意识强力吸纳，主体性逐渐减弱，自主能力下降，需要依靠国家来配置必需的生产生活资料。集体化时期频繁且高强度的国家动员瓦解了乡村社会的传统组织，尽管有利于中央政策自上而下的贯彻执行，却限制了农民个体自由的成长，压缩了乡村社会的自治空间。

二、中国农村基层民主发展的当代实验

村民自治是当代中国一场宏大的民主实验，由社会自主产生，国家予以确认并进一步推动，整个中国的乡村社会都是实验场。然而现实的中国乡村社会远比想象的复杂，村民自治在数十万村庄中的实践过程让决策部门、实践部门和理论界充分感受到：民主的理念、制度与实践在广大农村社会的匹配和调适，是难以简单通过充满激情的政治运动实现的。在缺乏民主传统而又面临快速市场化发展的农村社会，村民自治的实践推进需要在国家决策、地方治理和农民需求之间寻求平衡点。新时期的“村治实验”，即社会层面的基层民主“小”实验，就是在这个大背景下产生的。

人民公社解体后，农村出现了许多自发成立的自治组织。国家顺应社会发展形势，将村民自治作为中国特色社会主义民主政治的重要组成部分从制度上予以确认，并试图从法律上进行规范。不过“制度下乡”却遭遇到乡村社会“地方性认知”的抵抗，使基层民主出现“制度失灵”。人们发现自治并不必然导致民主，民主选举也不等于民主制度的全部，制度（选举制度）仅是民主政治的必要条件之一。托克维尔考察了美国民主的社会基础后指出，在民主国家里，全体公民都是独立的，他们不能单凭自己的力量去做一番事业，如不学会自动地互助，就无法保护自由。^①而中国的农民“好分而不善合”的病症，^②也成为发展基层民主政治的重要障碍。把“原子化”的农民组织起来，扩大民主政治的社会基础，一时间成为一段时期里基层民主的实践方向。在此背景下，学术界开展了两次颇具代表性的村民自治实验。

（一）着重于制度建设的“水月实验”

1996年，课题组在张厚安教授带领下，选取湖北省黄梅县水月庵村，开展“民主管理”实验，简称“水月实验”。水月实验主要关注村民自治的制度建设，主要目的是在农村基层民主实践中检验制度的成效与不足。

^① 托克维尔：《论美国的民主》下卷，董果良译，北京：商务印书馆，2009年，第693—694页。

^② 曹锦清：《黄河边的中国》，上海：上海文艺出版社，2000年，第196页。

课题组入村调查后发现,《村民委员会组织法(试行)》虽然实施多年,在水月庵村的自治实践中仍然存在许多问题,突出表现在村两委班子瘫痪和村民自治有名无实。课题组把规范民主选举制度作为工作的切入点,在此过程中,课题组只是宣传贯彻《村民委员会组织法》,在程序、规范、技术等方面进行指导,观察而不直接干预选举过程。当地镇党委政府对村委会候选人的提名和选举也不设框框,选举结果由事先确定的民主程序来确定。在课题组与当地党委政府的监督下,选举顺利进行。选举后的村委领导班子有很多事情要做,其中最为迫切的是编制符合水月庵村的《村民自治章程》。为了制定一套切实可行的章程,课题组首先发动群众与村干部一起发现问题,提出解决问题的建议;其次,经村民代表会议选举成立了专门的“水月庵村村民自治章程编写小组”,并派专人参与指导,耗时两个月,编写出一套《水月庵村村民自治章程》。然而,让课题组深受打击的是,该章程刚一实施就遭遇挫折,其有效性和权威性受到严重影响。原因在于其只侧重制度建设,忽视了组织建设、能力建设等相关民主要素的跟进,结果使得轰轰烈烈的实验只进行了两年就被迫中断。

水月实验至今已经有了22个年头。实验的发起人之一张厚安先生曾于2000年重返该村走访。2005年8月20日,为重现当年的村治实验景况,徐勇教授带领其博士生重访湖北省黄梅县小池镇水月庵村。重访该村后研究者认为,与实验前相比,现今村庄外出人员增多、胖人增多、有钱人增多,可见由于市场的关系,村庄与外部的联系更为紧密了。由此,村庄已经走上一条稳步发展的道路。此外,实验后的村务公开更加具体,农民在了解公开的内容后更容易理解和支持村委会的工作。通过换届选举,农民可以选自己认为好的干部,选出能够维护村民利益的干部。群众对村委班子的期待是:不能营私舞弊、贪污受贿。

此外,课题组还发现村民自治在农村有着顽强的生命力,与当初展开村治实验时相比,主要的变化有以下两个方面:一是以前村干部是任命的,现在是民主选举、民主推荐。二是没有实行村民自治之前,村民对村干部的看法主要有三个方面:村干部与上级领导保持一致,所做工作与群众有矛盾;负担过重,收取税费太高,村民有误解,以为交的钱都进了村干部的荷包;村干部工作压力过重,大部分精力和时间都用在应付工作任务,老百姓的具体问题解决不了,群众抱怨多。如今重返该村调查后发现,这些看法已经被负担减轻、村干部民选所取代。

水月实验在探索村庄制度化建设方面取得了一定的成效和经验,但时至今日村庄内仍然存在诸多问题,主要表现在以下三个方面:一是计划生育工作,主要是生育观念问题;二是税费比较重;三是村民法律意识很淡薄,对村里事务抱着无所谓的态度。这些就导致农民对村干部不信任,农民对村里工作不太支持,干群关系不太融洽。水月实验表明,从制度求民主,只是迈出了基层民主进程中的一小步,中国农民背负着沉重的历史包袱,缓慢地行走在民主道路上。

（二）着重于组织建设的“岳东实验”

2004年在安徽省蒙城县岳坊镇岳东村开展的岳东实验，旨在提高乡村社会的组织化程度，增强农民的合作能力，尤其强调充分挖掘村落自身资源。主要任务是激发村庄活力，提升村民的参与意识及参与能力，最终实现可持续性发展。

课题组经过对岳东村的需求评估调查后认为，该村的组织化程度非常低，农民可以寻求的合作空间较大，应对治安问题，可以成立普法协会；应对农副业发展，可以组织养殖协会；应对教育等问题，可以建设乡村书屋等。课题组以一定的外部资源输入为契机，以组织构造为平台，让农民在组织化建设中培养合作意识，进而促进他们对村庄公共事务的关注和参与。在这种理念的指引下，课题组先后在该村进行了养鸡协会、普法协会、乡村图书馆、老年人协会等项目实验。然而最终以失败告终。

反思岳东实验，困惑在于，为什么每个实验项目都进行了科学评估却终归失败？农民为什么难以适应现代组织？在托克维尔看来，各种各样的社团，不管是经济的、社会的、宗教的、文学的社团都是有价值的，参加社团有助于公民培养集体行动与合作的习惯和能力。^①事实上中国农民更习惯于家户合作或基于地缘理性的邻里互助，以契约理性为原则的现代合作组织很难适应沉淀数千年的宗法社会结构，更无法建立符合现代民主要求的社团组织。因此，岳东实验的经验教训是必须推动农民从强制的共同体中解放出来，充分发展农民的个体自由，建立自愿联合的共同体，或许才能提高农村的组织化程度并最终促进农村民主发展。

三、中国农村基层民主发展新实验

反思水月实验的制度建设和岳东实验的组织建设，可以发现以往的基层民主进路是在乡村嫁接国家制度、植入社会组织，但因为缺乏乡村内源性的支撑力量或忽视村落传统知识、习性，无法将外在的制度、组织与内在的乡土基因调适，实验效果欠佳。究其原因在于，历史上以往的研究者和政策制定者多是以外人的身份带着有色眼镜进入乡村社会，而“狡诈”的农民“极力配合”进行“表演”，当外来者在场时是一番情景，离开时乡村社会又是另一番情景，这种景象并不陌生，农民的“表演秀”在基层政治实践中一再上演。以至于，梁漱溟先生曾慨叹“号称乡建运动而乡村不动”，更确切地说，实际情况是外人在场时“乡村在动”，外人离开后则是“乡村不动”。另外一番现实场景则是，在经济和宗族比较发达的南方农村，农民自己组织的

^① 参见托克维尔：《论美国的民主》下卷，第692—708页。

宗族活动如火如荼，例如：年例、点花灯、游神、吃新丁、宗亲会、修缮祠堂等，有些甚至花费数千万也在所不惜，却对村庄的公共事务表现出冷漠。是农民缺乏自我组织能力还是我们的思路有问题？历史是否变化了呢？带着这些疑问，南农实验课题组于2006年至2018年在广东开展了前期以提高农民民主能力、后期以提高农民发展能力为目标的南农实验。

（一）实验设计

南农实验是以农民为实验主体，由研究机构、媒体以及地方政府等多方共同参与的“村治实验”，着重探讨如何通过提高农民的民主能力进而实现优化民主治理。四个实验点分别是广东省博罗县铁村、吴川市能村、蕉岭县育村、连平县坪村。实验村的选取是由媒体首先发布选点公告，村庄自主报名，组织专家筛选来确定的。从选点结果来看，四个实验村经济发展程度和区域文化差异显著，其中经济条件最好的是铁村，能村次之，然后是坪村和育村。

南农实验总体理念是在以往村治实验的基础上，尊重农民的主体意识，发掘农民的主动性，以能力建设为核心，以制度化建设为目标，以组织化建设为桥梁，构建能支撑村民自治稳定运行的“三角支架”系统，系统推进制度、组织与能力建设。借用弗里茨·海德改变态度的认知平衡理论，民主要得以发展首先要有一个供其实践的平台，村民自治正是农民群众率先创造出的实践平台，这一平台与对它起作用的各种要素紧密联系在一起，此平台能否稳定支撑农民的民主实践，取决于平台外的各种支撑要素间的关系状态。假设G代表这个村民自治平台，S代表与这个平台有关联的制度要素，O代表与这个平台有关联的组织因素，A代表与这个平台有关联的能力因素，O-S-A共同构成支撑村民自治平台的环状封闭系统，如图1所示。^①

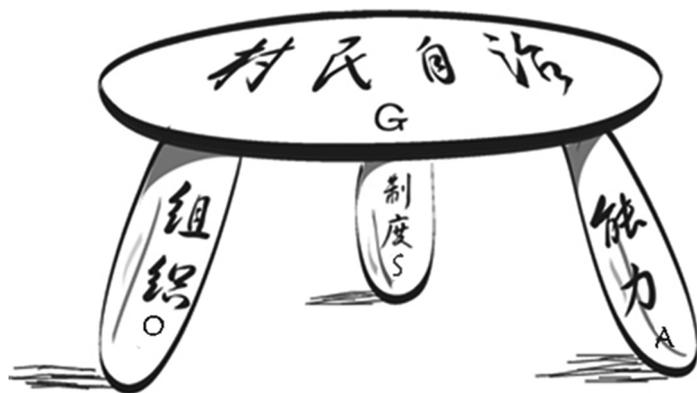


图1 村民自治“三角支架”平衡系统

^① 马华：《从制度、组织到能力：村民自治实现方式的发展及其反思——对三个“村治实验”样本的观察》，《社会主义研究》2015年第3期。

实验的第一步用 4 个月的时间进行需求评估调查，根据调查和评估结果，制定出详细的实验方案；第二步是用 10 个月的时间实施方案，实质性提高农民的民主能力，主要包括表达、合作和监督能力；第三步用数年的时间进行总结与反馈，根据实践中遇到的新情况、新问题，给予指导，分析实验的内部效度和外部效度，评定其对协商民主和基层社会治理的作用。

（二）农民的民主能力现状评测

南农实验首先在未干预的状态下，采取定量研究方法对农民的民主能力进行了测评，测评的对象包括四个实验村的乡镇人大代表、村干部、村民代表以及普通农民，测评的内容主要是表达、合作和监督能力，本文仅以普通村民的评估数据为例进行分析。

1. 表达能力

四个实验村普通村民总数是 10700 人，四个实验点调查总数为 500 人左右，所占比例约为 5.0%。考察的内容涉及普通村民对土地、医保、选举、法律等方面的了解程度。以农民利益维护能力为例：课题组用了“利益受损时通过什么途径来解决”的指标。调查数据显示：44.3%的村民会找村干部，5.4%的村民会找长辈，16.6%的村民会找司法部门，还有 16.2%的村民选择私了。测评结果显示，村民法律知识欠缺，大部分村民选择有事找村干部来解决，很少有主动寻求法律解决的意识。在村民看来，“打官司”也就意味着撕破脸，除非迫不得已，农民无法也不想通过法律渠道来表达自己的利益诉求。由此看来，农村社会经济的发展并不必然带来法治的进步。

语言文字表达能力是测试普通村民利用语言文字技能表达自身利益的能力。课题组设计了一些较为复杂的语句，需要一定的思考才能做出正确的回答，四个实验村村民回答正确率分别是，铁村 93.6%，能村 56.9%，育村为 64.0%，坪村 60.0%。数据结果显示：铁村村民的语言文字表达能力强于另外三个实验村。铁村是四个实验村中经济发展程度最高的村，但这并不意味着该村更加重视教育，恰恰相反，调查中发现该村青少年辍学率很高，许多人初中没毕业就开始“跑社会”挣钱了，“当老板”是他们最大的梦想。在村村民也多是小学初中文化程度，与其他实验村差不多，甚至还不如吴川的能村和蕉岭的育村。受教育程度并不高的铁村村民为什么语言文字表达能力较强？铁村地处经济发达的珠三角，处于农业社会向工业社会的转型过程中，周围到处是来自全国各地操不同口音的外来人口，普通话显然比白话、客家话更有利于交往，而且频繁交往也有助于提高他们的语言文字表达能力。其他以农业为主的实验村，与外界交往相对较少，尤其是坪村和育村属于典型的客家村落，宗族底色浓厚，人们交流语言多是白话、客家话或潮汕话，识别和运用普通话和复杂书面文字的能力相对较弱。基层民主是农民直接参与的民主，许多

公共事务及其决策需要讨论，能否在会议等各种公开场合快速、及时、准确将自己的利益诉求表达出来并且有说服力，语言文字表达能力显得尤为重要，这也是协商民主的应有之义和社区治理的内在要求。从某种意义上来说，在公开场合，具备良好的语言文字表达能力能够在技术上避免“当面说不清背后搞小动作”的暗箱操作。

2. 合作能力

南农实验发生在中国农村正处于市场力量重组、社会理性重建的关键时期。在市场理性的驱使下，农民的合作意愿、合作能力有了哪些新的变化？针对此问题，课题组对四个实验村的农民合作能力现状展开评测，评测的方式除了问卷和访谈外，还以合作项目为抓手观察和研究农民的合作能力。

铁村村民的合作意愿主要集中在代耕农（在铁村租种田地的外地人）身上，本村村民收入主要来源是务工，农户并无太大的合作意愿。坪村是一个谢姓为主的客家村落，有较强的宗族内聚力，宗族合作意识较强，但欠缺基于契约精神的现代合作理念。例如：2006年5月成立了坪村农民经济合作社，把住房改造和水蜜桃项目作为工作重点。起初合作社取得了一定的成效，完成了住房改造一期工程，后来合作社运行越来越困难，主要原因是忽视了农民的主体性，大众参与变成了精英把持。能村的宗族氛围浓厚，村民在宗族活动中捐款积极，传统的礼俗社会不仅为村落共同体提供了稳定的秩序，而且能够让村民找到精神上的合作空间。经济上的合作空间主要表现在西红柿的种植与销售、水利合作、村庄道路修建等公共事务。能村的合作组织遇到了岳东实验和坪村合作社类似的问题，宗族活动的内聚性未能转化村庄公共事务合作的有利条件，合作组织因为挑战了村“两委”的权威而受到村干部的抵制，少数精英过分主导而忽视了普通农民的主体性，最终导致该理事会名存实亡。合作组织较为成功的案例是育村，育村以祠堂为中心围祠而居形成了四个自然片区，每个片由一个宗族自然延续的片长来负责协调本片的相关事务，完善的宗族治理架构为村庄的运行提供了稳定的秩序，课题组尝试将传统宗族权威与村两委衔接，架构体制内外双方沟通的桥梁，以具体的项目为引导取得了良好的效果。

评测结果表明，农民有合作需求与合作愿望，却难以组织起来共同处理村庄的公共事务，合作不起来是乡村社会的常态，而合作成功却成了偶然。除了人们普遍认为的制度、信任、文化等原因外，农民合作能力的积极引导应该引起重视。因此，课题组始终强调和尊重农民的主体地位，在项目实施中与村民一起调查、分析和规划，让他们在参与行动中提高合作意识和技能。此外，课题组倡导在遵守规则前提下的“理性”参与，通过沟通与合作增强人们之间的信任感，反过来信任感的增强又能加强合作。

3. 监督能力

近年来，“小村官、大腐败”已经成为中国社会转型期一个值得关注的现象。村

官虽小，一旦贪腐，造成的社会危害极大，直接损害农民利益，严重影响基层社会稳定。造成“村官腐败”的主要原因是监督缺失或者乏力，尤其是没有将村官权力置于村级治理的选举权、决策权、管理权和监督权“四权同步”的整体程序和环节中，需要构建“四权同步”监督机制来治理村官腐败。

从问卷调查中可以看出村民的监督的意愿。对“您认为完全由本村村民来监督村干部是否可能？为什么？”只有37%的村民认为可能，而超过60%的村民则认为不可能。回答可能者给出的主要理由是“村民了解村里情况，了解村干部的作为”，而回答不可能者的主要理由则是“村民的力量不够大、村民的监督能力不强、怕得罪村干部”等。由此看来，受自身的文化素质、政治认知及所处的社会文化环境等因素的制约，村民要么不敢监督、要么轻易被监督对象收买拉拢，这些因素都导致了村民的监督意识弱、监督能力差。此外，由于村务公开的内容不够具体和规范，村民普遍不信任公开的内容，在村务公开内容中，村民主要关注的是村庄财务开支状况，其他诸如村庄发展规划、法律知识等并不被村民所重视，这说明群众只关心与自己利益联系密切的经济事务，对村庄其他公共事务缺乏关注。

（三）农民民主能力训练

通过课题组对农民的民主能力进行的全方位评测发现，普通村民表现出的表达意愿不足、表达方式缺乏理性、越级上访以及群体性事件等成为基层政治表达的显著特点；他们普遍存在着相互合作的需求，但对合作知识和相关政策法规不够了解，加上农民生活在传统社会结构而构成的圈层网络中，对现代合作理念缺乏认识，以契约为基础的现代型合作能力尚未建立，农民难以形成可持续的合作关系；而对于基层民主最为重要的民主监督方面，他们表现出了监督意识薄弱，监督能力不强。针对农民的这些民主能力存在的问题，课题组采取了“三步走”方略来提升农民的民主能力：第一步从利益着手，让农民学会辨识自身利益，提出自己的利益主张；第二步从契约意识入手，引导农民突破传统圈层局限，培养他们主动参与现代合作的能力；第三步从建立村级权力制衡机制着手，挖掘乡村内生监督资源，提高农民的监督能力。

1. 民主方略之一：利益表达能力训练

基础能力训练：表达能力是实现基层民主的前提条件。从外部为有着几千年文化基因的中国农村社会机体植入一个崭新的“民主”器官，其中既需要有以知识分子、政治家为代表的专业医生，也需要被植入者掌握一定的相关知识以及做好被植入的准备。在此背景下，课题组展开了以新型农民培训为切入点的基础能力训练，其目的是通过基础能力训练，让表达者具备辨别自身利益的能力。课题组希望通过一系列培训，使得农民在识别自身利益并经由制度化渠道获取利益的能力得到明显提升。具体培训情况见下表。

“南农实验”四期农民培训班概况表

培训地点	培训时间	培训对象	培训数量	培训内容	发放教材
蕉岭县 广福镇政府	2008年10月	村委干部、村民代表、 片长、普通村民、 县乡干部代表	100人	政策、法律、农业科技、 文化知识、合作医疗	100本 《新型农民实用手册》
连平县 上坪镇政府	2008年12月	村委干部、村民代表、 县乡干部代表、 普通村民	130人	政策、法律法规、 林权改革、农业科技、 文化知识	130本 《新型农民实用手册》
博罗县 石湾镇政府	2009年2月	村委干部、村民代表、 乡镇干部、普通村民	150人	政策、法律法规、 现代农业、文化知识	150本 《新型农民实用手册》
吴川市 吴阳镇政府	2009年7月	村委干部、村民代表、 乡镇干部、普通村民	170人	政策、法律法规、 土地流转、文化知识、 合作医疗	170本 《新型农民实用手册》

组织农民参加培训是一件不容易的事情，每次开展培训镇村干部都需要给参与培训的村民每天20元的误工补贴，农民不喜欢课堂讲授式教学，喜欢在解决具体的问题中学习现代知识。此外，课题组还开展了送书下乡和图书馆建设项目。在实验村中，最早开展这项活动的是坪村，其次是铁村和能村。三个村的图书馆书籍、报刊杂志拥有量多达2万册（份）。不过遗憾的是，经历了一番热闹景象后，三个村的图书馆都走向了没落，图书馆无人管理、书籍杂志堆放凌乱和大量遗失的问题突出。文化下乡缘何难以入乡？引起了课题组的反思，一方面当下农村很多都是由老人、妇女、儿童构成的留守型人口，人口结构问题是制约因素之一；另一方面现代信息技术的发展让农民有了更为便捷的信息获取渠道，再加上书屋运行管理成本无处承担，图书更新缓慢，最终造成送书下乡项目陷入停滞，在此情景下课题组开始关注妇女、儿童的能力提升问题。

妇女权益论坛：现代民主政治不应该把农村妇女排除在外，针对南方宗族地区妇女权益意识薄弱，课题组在能村召开了首届妇女权益论坛，讨论孩子的成长与教育、如何看待村庄的发展等。这是该村历史上首次妇女大会，有50多人参会，甚至比平时的村民会议人数还多。会上妇女们讨论热烈，妇女在公开场合有了表达自己想法的机会。随后，在育村开展了妇女学习班，由村中妇女精英发起，在此之前，育村历史上从未有过以妇女为主体的相关组织。第一期有22位妇女参加，培训内容有妇女生殖保健、家庭观念转变、妇女权益保护、妇女参政议政等。通过妇女权益论坛，构造出妇女了解自身权益的公共空间，通过公共意识的培育，妇女参与村庄公共生活的范围越来越大。首先，提升了妇女的主体意识，激发妇女对其个人合法权益的重视，妇女开始自觉关心国家政策和法律的制定与实施，把个体的发展同社会发展紧密联系起来，在实践中增强利益表达能力；其次，开办学习班和论坛，为

妇女利益表达提供了一个实践平台，大大提高了妇女政治参与的广度和深度，提高利益表达的层次和影响力。

2. 民主方略之二：合作能力训练

项目引导：具体方案是通过有秩序的共同参与，让利益主体学会通过对话协商来协调彼此关注的共同利益，最终产生共同的行动。课题组在坪村开展了公司+农户形式的坪村合作社项目；能村围绕水利灌溉、西红柿种植以及环村公路问题展开了农业综合开发项目；育村选择了曾坑公路项目；铁村选择了代耕农协会项目；等等。项目参与法的核心思路如图2所示。

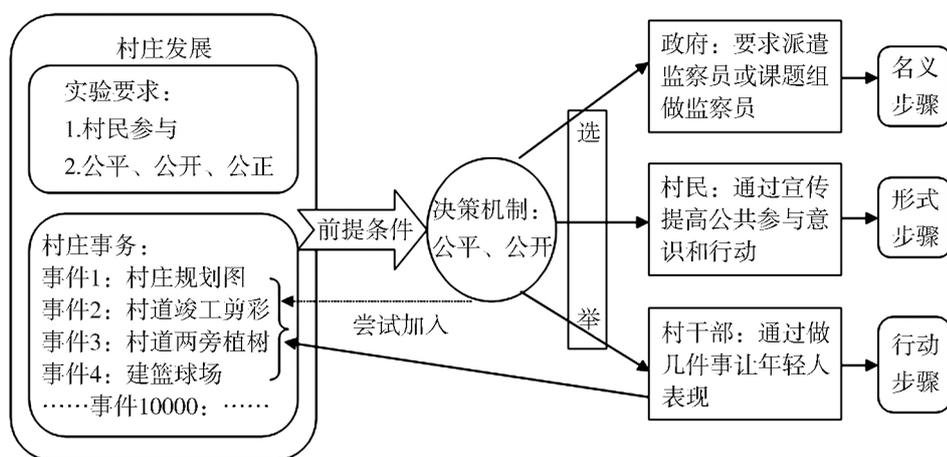


图2 项目参与法核心思路

依据上图分析，项目参与法核心理念在于为实验对象输入“公平、公开、公正、参与”的民主理念。在项目系统内，课题组为项目参与者提供了组织平台、制度保障、理论支撑，村民始终是实验的主体。在每个项目实施之前，课题组都会围绕项目设计详细的议事规则，多次召开村民代表会议、干群对话会议等，通过会议讨论的形式锻炼村干部以及普通群众的语言表达、利益辨识和共同行动的协作能力。例如，课题组以曾坑公路项目合作为切入点，引导各片宗族理事会负责动员村民和外出乡贤捐赠支持公路建设，协助村两委向上级争取相关修路资金，等等，最终使得曾坑农民期盼60多年的公路得以顺利建设。该项目成功以后，育村又成立了自来水理事会，成功解决了全村的用水问题。

事件介入：事件介入法是课题组为解决宗族派系矛盾而采取的一种理性合作方法。南方农村因村委会选举引发的宗族矛盾较为常见，给乡村社会的稳定带来了消极影响。以育村为例：该村宗族派系复杂，选举引发出支持前任书记的一派和支持现任书记的一派，双方互相攻击，矛盾不断。课题组采取事件介入法，第一步是找出不同派系的主要利益关切，林字辈是胜选方，迫切需要村庄尽快恢复秩序，村民迫切希望落选的王字辈能说清楚高速公路补偿款的事情。王字辈担心前任书记落选后自身的现实利益受损，希望现任书记低调处理高速公路补偿款问题。课题组介入

后为双方搭建理性交流的平台，结果在有效沟通后，双方各自作出让步，减少了矛盾，增加了信任。在课题组看来，解决纠纷的关键是要让育村村民能理性接受高速公路征地款事件的处理意见。首先要有权威独立的调查，经过县纪委的调查，育村村民很快看到了最终的调查结果，村民在半信半疑中逐渐开始理性思考自己的行为。随后，课题组多次走访双方的派系人员，最终让水火不容的新老书记坐下来对话，消除了因选举造成的矛盾。通过一系列的理性协商，使得不同派系之间认识到了只有合作才能共赢。这种方法的关键是让派系之间理性地看待自身的利益所在，并通过相互合作去实现自身的利益，最终弥合派系纷争。^①

3. 民主方略之三：监督能力训练

涉农媒体介入：基于新闻媒体特有的社会监督功能，课题组将合作方之一的南方农村报引入实验现场，对实验村展开最为直接的介入式观察。此前，新闻媒体的自我定位是中立的事件观察者和报道者，但在南农实验中，在广东农村地区有着广泛影响力的南方农村报却史无前例地介入到村务管理当中。实验村庄存在复杂的利益纠纷，原本应该公开的村务信息不透明，尤其在涉及征地补偿等村庄重大利益的事情上，宗族派系之间互不信任，矛盾摩擦不断，严重影响到村庄治理，如育村的高速公路补偿款分配事件。南方农村报的记者了解到情况后，作了一篇题为《10万？104万？更大的数目？——蕉岭育村征地补偿疑云重重》的报道，引起了强烈的反响，给课题组、当地政府、村干部带来了巨大压力。不过，媒体的介入却意想不到地发挥了独特的沟通作用，被怀疑者借助媒体还了自己的清白，怀疑方通过媒体了解到事情真相，地方政府则通过事件公开化解了干群之间的误会。涉农媒体介入村务监督后，其新闻媒体的作用也逐渐改变，不只是报道新闻事件的真相，而且直接参与到农村社会的公共事务中来，将批评社会与建构社会结合起来，无意中发展了新闻媒体的理念。

建立村务监事会：实验组在蕉岭县首创了“村务监事会制度”，这一制度对“谁监督”的问题做出了回答，它结合国家和社会力量，将国家权力和村庄内部力量共同作为监督主体，通过一定的制度设计来实现村庄民主监督。国家和社会的互动，国家权力和乡村内生力量的结合，是蕉岭“村务监事会”制度实践的主要理论依据。这一制度的核心内容可以概括为，“一个机构”、“两个明确”、“三个定期”、“四个渠道”。具体来说，“一个机构”即“村务监事会”明确监督主体。监事会组成人员由村民代表会议民主推荐产生，由本村的党风廉政建设监督员、老干部、老同志、人大代表等各类有较高威信村民5人组成。村干部及其配偶、直系亲属和村财务人员不能进入监事会。“两个明确”规范监督职责，即明确监事会只参与对村务的监督

^① 马华：《农村合作中外部力量的作用机理——对“南农实验”宗族合作与理性互动的考察》，《社会主义研究》2012年第6期。

与检查，参与监督村级重大事项的决策；明确监事会的监督内容为村务公开、财务收支、重大事项、政策落实、意见处理等。“三个定期”规范监督程序，即定期收集汇总群众的建议向村委会反映；定期召开监事会成员会议研究布置工作；定期向镇纪委反映监事会工作开展情况。“四个渠道”保障监督效果，即监事会代表村民监督村干部“合适”，监事会成员利用自己的威信监督村干部“合情”，监事会自身处事公正、实事求是来监督“合理”，监事会通过法律制度等正规渠道来解决问题“合法”。目前，这一制度的部分经验已经上升至村组法在全国得到了推广。蕉岭县村务监事会的运转流程如图3所示。

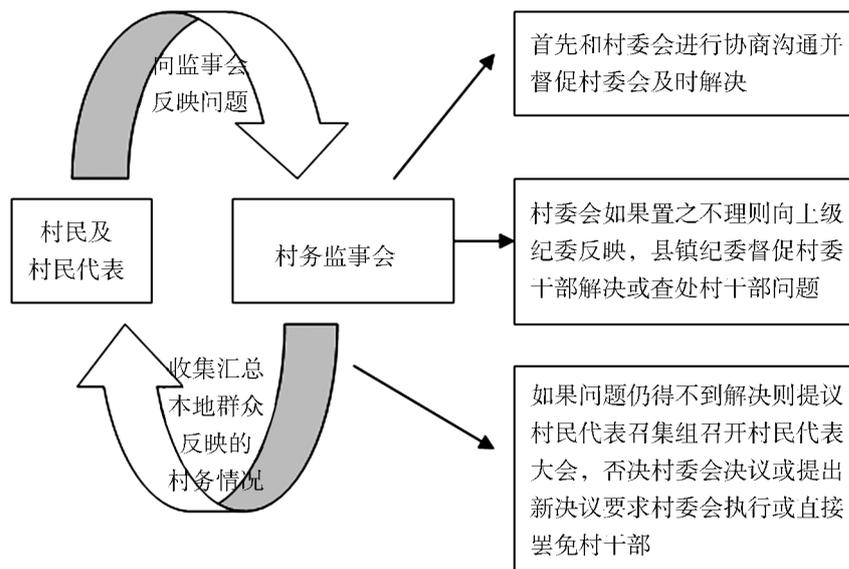


图3 村务监事会监督流程

(四) 实验效果

“村治实验”的三地不同实验结果显示，以制度、组织为核心要素的湖北黄梅实验和安徽蒙城实验均以失败告终，而以制度、组织、能力建设为核心要素的广东南农实验却相对成功，比较三地实验条件来看，南方农村普遍存在的宗族自治基因更加有利于“村治实验”的完成，这也有效印证了党的十九大提出的要加强自治、法治与德治相结合进而实现农村有效治理的科学判断。不同于严格的自然科学实验，“村治实验”复杂、多变，实验周期长，不确定性因素多，因而实验结果难以直接与实验设计严格对应，对其评估更需要从多方面进行考量，不能仅限于最初实验设计时的标准，还要看实验对农民是否有切实的影响。受到各种因素的影响，特别是实验方人手、资金越来越难以应对不断延伸的实验需求，南农实验仅在蕉岭县的育村延续至今，而且实验场域由原来的育村延伸至整个县域空间，实验内容也由原来的农民民主能力建设扩展至以乡村振兴为核心的农村综合改革。

经过十年的实验持续推动，蕉岭县已经由原来默默无闻的粤东小县一跃成为国务

院农村综合改革试点县、广东省农村综合改革先进典型和样板、南方农村改革成效显著在现场教学点。在笔者看来，蕉岭县之所以成效显著，一方面是国家对“三农”问题的重视为蕉岭县的发展提供了空间；另一方面是蕉岭县找到了客家宗族传统如何融入现代治理体系的有效路径，在课题组的引导下实现了传统治理资源与现代治理体系的有效衔接。此外，作为亲身经历者和实验操盘手，笔者深深感觉到锻造一支懂“三农”、爱“三农”的干部队伍非常重要。2018年3月底笔者带领五名研究生对育村进行了十周年回访，回访期间看到育村的新变化增强了课题组启动第三期的信心。

1. 农民的民主能力得到提升

利益表达理性化和法治化。这是传统社会走向现代社会的重要标志，也是民主政治运行的基本条件。南农实验不仅对实验村农民进行了政策法律等培训，而且也引导农民通过民主协商、法律途径处理和解决现实生活中的利益矛盾和冲突。从妇女权利来看，育村妇女的表达能力显著增强，社会地位有所提高，家庭暴力已经鲜见，带来了家庭关系和谐。在2011年的山林承包毁约事件中，大多数村民与承包人、村干部和镇干部发生了多次冲突和角力，但都是围绕承包合同进行对话和沟通，用村干部的话说，“在副镇长面前，当事人之间俨然就是法庭式的辩论，而不是以前那种不讲理的争吵。”

监督行为制度化和常态化。村务监督是南农实验在育村开展工作的切入点，也是南农实验最为突出的成果。2010年村务监督制度被正式纳入《村组法》后，成为基层民主政治的重要制度。但实施了一段时间后，许多地方的村务监督的作用逐渐减弱，以致于很多人认为村务监督也“沦为形式”。事实并非如此，而是村务监督的制度化和常态化使监委会成员在村庄公共事务中出现的次数减少了，给人们造成了“不起眼”的主观印象。事实上，为了落实村务监督制度，各地对村庄的开支和村干部权限和行为进行了详细的规定，就村庄开支来说，超过一定的数额必须有监委会成员的签字。严格而详细的监督制度大大增加村干部的违规成本，村干部违规行为的减少也就意味着村监委会成员的监督行为减少了，这恰恰表明监督制度得到良好运行。育村的村务监督即是如此。在每个月更新一次的育村村务公开栏里和片区小卖部的外墙上（村务公开栏系课题组十年前在四个片区设置的，又称民主墙），课题组看到，2017年年底到2018年3月份的村庄各种财务支出的明细表上都有监委会成员的亲笔签名。

基层协商民主取得新进展。党的十九大报告指出，要发挥社会主义协商民主的重要作用。有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛。事实上，在育村这个宗族氛围浓厚的客家村庄，村里一直有民主议事的传统，过去议事主题主要是宗族事务，南农实验实施以来，课题组尝试把宗族理事会和村民议事会结合起来，建立村民理事会，讨论、商议、参与村庄公共事务。现在育村把村民理事会制度下移至村民小组，建立了17个村民理事会。在村党支部的领导下，村民理事会多渠道筹资、组织召开乡贤座谈会、动员群众投工投劳参与村庄各项建设，

在村庄治理和公共基础设施建设中发挥了突出的作用。结合党的十九大精神，育村尝试着把理事会、监事会、议事会等制度整合为协商议事会制度，制定了协商议事会章程。2018年3月23日，村“两委”班子将村民理事会成员、监事会成员和村民代表共53人召集起来，召开了第一届协商议事会，讨论通过了育村的生活垃圾处理实施新方案。

2. 乡村社会零和博弈的怪圈有所突破

干部关系改善。在复杂的乡村社会中，“当家人”之间的关系是各种社会关系的核心。村民自治制度也不例外，在多数村庄，竞争激烈的选举常常会加剧当选干部与落选干部之间的矛盾冲突，“成王败寇”的心理不时显现，落选干部及其支持者不能心甘情愿接受选举结果，甚至有意刁难、阻碍现任干部的正常工作，对于村庄公共事务来说，当选与落选都是两败俱伤，形成了乡村关系社会“零和博弈”的怪圈。而民主制度成熟的重要标准，是对合法选举结果的承担和对当选者权威的认同，立场和选举结果的不同并不会影响双方的“关系”或“情感”。以前，育村干部关系紧张的焦点集中于村支部书记前后继任者之间的矛盾，双方在村庄公共事务上明里暗里互相较劲，严重影响村庄发展。南农实验的实施，为改善双方关系提供了良好契机，课题组首先用农村社会传统的方式（安排酒席）安排了前任书记与现任书记会面，让两人在“场面”上握手言和，随后在各种会议中理性讨论村庄公共事务，最终化解了双方的心结。

干群关系和谐发展。在派系复杂的农村社会，干群矛盾部分源自干部之间的矛盾，尤其是在选举中凸显出来的当选者与落选者的矛盾，从这个意义上说，干群矛盾是当选干部与落选干部支持者之间的矛盾。随着当选干部与落选干部之间矛盾的化解，干群矛盾也有所缓解。另一方面，影响农村干群关系的主要因素表面上是村干部的贪腐行为与行事霸道等，深层次的原因在于制度、组织和能力问题。育村同样如此，南农实验启动后，在课题组的推动下，村民、村干部、乡镇干部、县委干部、新闻媒体、科研机构都参与进来，多重举措，共同努力，形成了一个特殊的“压力场域”。在这个带有共同监督性质的场域内，无论被迫还是主动，每个主体都行动起来，消除了芥蒂，增强了信任，达成了共识，干群关系趋向良性发展。

宗族矛盾化解。相比北方，南方农村社会的宗族关系对乡村治理和基层民主的影响要大得多，不同宗族团体围绕民主选举、基础设施建设等村庄公共事务和公共财产来争夺话语权和现实利益，由此导致宗族之间尤其是不同族姓之间矛盾冲突时有发生。南农实验村庄也有这样的特点，育村丘、黄两姓之间矛盾由来已久，最早在370多年前两姓宗族因争水交恶，发生大规模械斗，互有死伤，后来在祠堂发下互不通婚的毒誓。20世纪70年代末因为山林纠纷又发生过一次冲突，直到现在山林纠纷问题仍然悬而未决。而在村庄政治中，由于黄姓人多势众，丘姓总是吃亏。前任书记也曾试图解决缓和矛盾，却因种种原因未能实现。2014年现任书记上任

后，借助国家和蕉岭县的优惠政策，多方筹资，统筹全村的基础设施建设并适度向丘姓所在的南坑村倾斜，2014年修了连心路、连心桥，2015年建成南坑村文化活动中心。丘、黄两姓宗族之间正式的沟通交流越来越频繁，2016年育村举办了丘、黄两姓参加的运动会。同时，育村老人协会、妇女协会、退管会、退伍军人之家等社会组织不仅积极参与村庄公共事务，还经常组织内部活动，无意间搭建了丘、黄两姓沟通的桥梁，对化解宗族矛盾起到了助推作用。

3. 农村基础设施显著改善

中国农民讲求实惠，基础设施建设则是最能带来看得见、摸得着的实惠。然而，乡村基础设施建设需要一定规模的资金投入，一般集体经济较弱的村庄难以负担，而南农实验以农民能力建设为撬杠，发掘和培育农村的内生动力，使实验村实现了“旧貌换新颜”，基础设施建设项目一个接一个，曾经臭气熏天的池塘变成了漂亮的荷花池，泥泞的道路变成了干净整洁的水泥路，公园、凉亭、文化活动中心相继出现，蓄水池、自来水管、污水处理中心建设完成，曾经脏乱差的村庄变成了真正的美丽乡村。谈及村庄的新变化，育村干部群众无不归功于南农实验带来的新理念。就连2018年该村村门的新年对联都与以往有很大不同，过去的村门对联大都以强调宗族团结为主要内容，今年的村门对联则为：产业兴旺农民甩掉穷帽子，治理有效村庄亲如一家人，横批：富美育村。

结论与讨论

民主目标的实现，前提是找到适合特定国家和社会需要的民主发展机制，理解其内在逻辑。基层民主发展的“村治实验”把农村基层民主的实践与理论研究融为一体，把外部变量与内生变量融为一体，打破了实践的路径依赖和理论的思维定式。三场“村治实验”的过程和结果充分展现了中国农村基层民主发展样态和实践逻辑。

（一）农村基层民主发展样态

1. “臣民—启蒙—动员—自主”的进路及其样态，这是农民民主能力从无到有、政治参与从被动到主动的过程。

长期以来，中国农民被排除在民主政治之外，被认为天生与民主不相容。儒家思想不时强调“民本”，但其根本目的是维护宗法皇权，无法与现代民主理念相提并论。在专制的高压下，这些民主的“因子”很难成长为真正的民主因素，中国农民对至高无上的皇权顶礼膜拜，不可能产生现代民主观念与民主能力。这种臣民型的政治文化影响深远，至今仍是乡村社会民主化进程的重要制约因素。乡绅是皇权的坚定支持者和拥护者，也是农民个体意识的压制者，一旦他们认识到

皇权制度的腐朽与现代民主政治的优越性，部分开明士绅则有可能接受现代民主观念。现代民主的启蒙即发生在这部分士绅阶层的身上，进而经过政治宣传或乡村建设运动传递给普通农民。在中国共产党的领导下，被动员起来的农民成为中国革命和建设的主力军，根据地政权的政治实践一定程度上锻炼了民主能力。经过土地革命与改革，农民获得了梦寐以求的土地，逐渐萌生个体意识，却被集体化运动强行吸纳，农民的自主权丧失。直到家庭联产承包责任制释放了农村的经济活力，肯定了农民的利益需求，农民的个体意识和民主能力才真正成长起来，成为村民自治的基础。

2. “村落自治—乡村建设—人民公社—村民自治—协商民主”的进路及其样态，这是农村基层民主从无到有、从国家建构到社会自主、又从社会自主到国家建构，再到国家建构与社会自主双向互动的曲折往复的过程。

传统乡村社会的村落自治与民主自治同为“自治”，但两者的内涵与目的有着本质的不同，一个基于消灭个性的强制型共同体自治，一个是基于个体自由的契约型共同体自治。因此，传统的村落“自治”并不能自然而然转变为现代意义上的民主自治。随着西方文明的渗入，民主被引入到中国的乡村社会，开明绅士阶层主导发起的乡村建设运动开启了农村社会的民主化之路。中国共产党领导的根据地政权实施的民主集中制原则成为后来中国特色社会主义民主政治的基本原则之一。在人民公社体制下，国家政权的强大力量消解了传统的村落组织，同时也严重压缩了农民个体自由的自治空间。改革开放后，家庭联产承包责任制的普遍推行，瓦解了人民公社体制，为村民自治奠定了坚实经济基础。21世纪以来，当国家权力再次强力介入乡村社会之时，村民自治则部分异化为以实现国家目标为主的“村干部自治”，农村基层民主走向了缓速发展。国家则不得不再次后退，让权于农村社会，扩大农民的自主参与，“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的协商民主和协商治理^①成为农村基层民主发展的新方向。

（二）农村基层民主实践逻辑

1. 民主价值与民主技术的统一

自20世纪被引进以来，民主成了中国的一面旗帜，也是中国共产党长期坚持的奋斗目标，“实现民主”早已成为共识，如何实现民主价值却争论不休，不仅没能达成一致，反而因为路径的分歧致使基层民主实践屡屡受挫，甚至对民主的价值也产生了怀疑。回顾中国基层民主数十年的实践，“人民当家作主”作为中国特色社会主义民主政治的核心价值受到广泛认可，但我们重视民主的核心价值，却缺乏对民主化具体进程的深入思考；重视民主的制度设计，却缺乏落实制度的操作程序和操作

^① 王岩、魏崇辉：《协商治理的中国逻辑》，《中国社会科学》2016年第7期。

规则的精细设计。亨廷顿早已告诫过，选举不是民主的全部。^①在俞可平看来，“民主像个陀螺，除了强调使民主运转起来的程序和机制外，还强调民主也像陀螺一样需要推动力和技巧。”^②长期以来，有关基层民主发展路径的研究大都集中在对自治制度的探索，而制度实践则屡遭操作困境，因此必须将研究视角从价值层面的民主转向技术层面的民主。

一是民主技术有助于提升农民的民主能力进而实现民主的价值。西方社会经过数百年的发展，民主技术已经成熟，而中国的民主化进程才在磕磕绊绊中艰难进行了100多年，民主技术的应用程度偏低，而且主要集中在选举技术上。中国农村社会缺乏运用民主技术的动力。在农村基层民主制度中，并不缺乏自治制度的规则，却缺乏落实制度的技术规则。如开会的技术规则，罗伯特议事规则在西方社会不断完善与发展，为多种会议所遵守，而中国农村开会却缺少这样严格的规则，多数村民议事会都是在吵吵闹闹中不了了之，形不成任何有建设性的决策建议，严重挫伤了与会者的积极性，极大地伤害了民主价值。南农实验开展的能力提升训练，不仅让农民在民主实践中学会运用民主技术和工具解决实际问题，还能强化农民对民主价值的认同，实现民主理想向民主价值的转化。

二是民主监督技术是提升农民监督能力、行使有效监督的最有效手段。民主监督形同虚设是农村基层民主难以向前推进的重要原因。中国农村社会缺乏适用的民主监督技术，农民不是不想监督，而是无法监督、无力监督。南农实验倡导的“村务监事会”制度，为增强监督能力提供了平台。“村务监事会”在村两委、村民会议等之外，专职行使监督职能，将权力制约和制衡机制引入到村民自治，把精细的民主技术与地方传统结合起来，很好地发挥了监督作用。南方社会宗族氛围浓厚，课题组把既有公益心又德高望重的宗族长老吸纳进村务监事会，地方政府纪委作为外部监督的关键力量也参与进来。为保证村务监事会权力的合法性和有效性，设计较为严格的村务监事会条例。这为民主监督提供较为完备的技术规则，从而克服了村务监督的难题。

三是信息技术引入基层民主政治，有利于培育农民的民主意识及规范村务管理。现代社会是信息型社会，随着媒介的日益发达尤其是互联信息时代的到来，农民已经不再隔离在信息之外，农民对外部信息的获取意愿及获取能力都得到很大发展。因此，重新理解信息与民主政治发展之间的关系不仅可行而且必要。现代政权的合法性问题已经与信息传播密切联系在一起，政治权力行使者对政治信息的收集、占有、发布、传播方式已经关系到授权者对其信任程度。南农实验将涉农媒体引入到

① 塞缪尔·亨廷顿：《第三波：20世纪后期民主化浪潮》，刘军宁译，上海：上海三联书店，1998年，“序”，第5页。

② 俞可平：《民主与陀螺》，北京：北京大学出版社，2006年，“自序”，第1页。

村务管理当中，通过与新闻媒体的合作探索信息技术对基层民主政治建设的影响。实验表明，新闻媒体对村务管理的介入不仅有利于培育村民的理性意识，塑造强大的舆论空间，也有利于减轻地方政府的治理成本，公开、公正的信息披露更有助于地方政府合法性的建立。

2. 民主客体与民主主体的统一

乡村社会的基层民主建设原本应该以农民为主体，事实却并非如此。在农村基层民主实践中，国家与农民的关系同时也体现为民主客体与主体间的关系。从早期的民主实践到近代发展民主的尝试，再到当下人民民主主体地位的确立，农民民主客体间不同身份的转换体现出中国基层民主政治特有的成长逻辑，即先有农民民主的形式再有农民民主的实体，国家能力强于农民能力，农民虽然有了民主主体的法律地位，但缺乏独立行使民主主体权利的能力。马克思曾认为农民就其本质来说“不能代表自己，一定要别人来代表他们……小农的政治影响表现为行政权支配社会。”^①

虽然村民自治制度确立了农民的民主主体地位，但是在实践中，农民却异化为民主客体，常常被动参与农村公共事务。这种异化有两个方面的表现：第一，村民自治源自于农村社会的内部动力，其制度供给却来自于国家，忽视了广大农村社会的差异性和与农民政治生活的适应性，再加上压力型体制下地方政府目标多样化的制约，农民的主体意识很难得到体现。第二，从传统社会走过来的中国农民习惯了被动接受国家的政治安排和外来力量的引导，学习并运用现代民主技术相当困难，在基层民主政治实践中的主动性非常弱，他们“永远不能胜利地从事独立的运动”。^②因此，南农实验的设计很明确，把农民的主体性建设作为明确目标，取得了显著效果。

3. 民主的制度、组织与能力的统一

中国农村基层民主历程显然与西方不同。西方的民主历程表现出制度、组织与能力的同步发展。以雅典民主为代表的古典民主，从掷豆子、陶片放逐、抽签再到公民大会、500人会议、陪审法庭等民主实践中塑造出一个成熟的民主制度体系，雅典公民的民主意识和民主能力得到普及，进而奠定了古典民主的基石。西方现代民主则是在古典民主的基础上发展而来。而在中国，民主是舶来品，引进之初，人们最先关注的是民主制度，最先建设的也是民主制度，当民主制度建设受挫时，人们才注意到社会组织建设、民主能力建设。整个民主发展进程中，制度先于组织和能力，三者有非均衡发展特点。从中国乡村社会的传统历史记忆中，很难寻找到一片与现代民主关系密切的土壤，臣民型、动员型政治能力深

^① 《马克思恩格斯文集》第2卷，北京：人民出版社，2009年，第567页。

^② 《马克思恩格斯文集》第2卷，第358页。

深地烙印在中国农民的身上。改革开放后，建立了以村民自治为代表的基层民主制度，但这种外部诱导型的制度供给仍然没能改变中国农民被动参与政治生活的现实，由于基层民主制度缺乏组织、能力等内生性资源的支撑，运行成本过高，制度效应遭到削弱。直到近年来村民自治陷入停滞，人们才开始把制度供给、社会组织发育、民主能力提升结合起来，从而使农村基层民主发展同时获得外源性推动力量和内生性基础力量。

从制度建设到能力建设的路径转换为深化村民自治的治理成效提供了有益的探索。孙中山先生曾言：“民权何由而发达？则从固结人心、纠合群力始。而欲固结人心、纠合群力，又非从集会不为功。是集会者，实为民权发达之第一步。然中国人受集会之厉禁，数百年于兹，合群之天性殆失，是以集会之原则、集会之条理、集会之习惯、集会之经验，皆阙然无有。以一盘散沙之民众，忽而登彼于民国主人之位，宜乎其手足无措，不知所从，所谓集会则乌合而已。是中国之国民，今日实未能行民权之第一步也”。^① 中国农村正处于现代化转型的关键时期，如何在现代化过程中将广大的农村社会和人口组织起来，将传统农民带入现代民主政治体系之中，是较长时期内中国政治的一个重大问题。村民自治的制度安排，创造了一个农民大国在快速的工业化进程中农村社会的稳定和农民的边缘整合的奇迹，呈现出与动荡不安的第三世界的农村完全不同的景观。尽管它的发展还存在不少问题，社会的发展也日渐给它提出了大量的新课题和新挑战，但是，它所开创的道路是符合中国农村基层民主发展实际的，它所探索和创造的民主发展经验和智慧也必将成为中国式民主发展的重要知识资源。^②

4. 民主建设与治理有效的统一

在传统社会治理中，公共权力的配置和运作呈现单向性，即作为被统治者的民众无权选择谁拥有权力并发号施令；权力运作则呈自上而下的单向运用，无须获得被统治者的同意和参与。^③ 这样一种治理格局一方面凸显了公共权力行使的专断性，另一方面无法抑制公共权力以毁灭社会的方式无限度运用。中国古代王朝更替和农民起义都是这种治理模式必然的产物，因为民众既缺乏“发言权”，也没有“退出权”。而现代化社会中，公共权力配置基本由选民的选票支配，而权力运作也增加了横向和纵向的对公共权力的民主监督和参与，因此，能够动员国家和社会的力量共同致力于良治的构造。

中国基层民主从产生伊始，其内在驱动力就来自国家和乡村社会两者对有效治理的共同诉求。以村民自治为主要载体的“村治实验”演进历程表明，当我们在推

^① 孙中山：《建国方略》，沈阳：辽宁人民出版社，1994年，第270页。

^② 刘义强：《村民自治发展的历程、经验与机制探讨》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2008年第6期。

^③ 徐勇：《治理转型与竞争——合作主义》，《开放时代》2001年第7期。

进民主发展时，如果失去对有效治理这个目标的时刻对标，而单向突进地开展民主制度建设，特别是试图通过民主选举完成村庄公共权力的合法性生产和授予，就会发现民主的制度、程序和形式的发展会出现事与愿违的景象。一般而言，民主选举是一种有助于公众归顺既定政治秩序的象征性仪式。它有助于“抚慰在具体政治行为方面产生的不满和疑虑，增加对本制度合理性和民主性的认识，进而培养顺从未来的行为习惯”。^①但是，这个过程的实现却并非可以一蹴而就的。早期关于民主制度建设和社会组织建设实验的失败表明，发展民主的过程必须与实现有效治理的目标紧密结合。反之，竞争性的民主选举和对抗性的民主监督往往变成撕裂村庄的导火索，从而导致民主建设与有效治理的双输。

总之，民主的价值受到普遍接受，民主发展的具体路径和机制却因不同的国家治理模式、政治经济发展程度、历史传统和文化价值观而有所不同。正如托马斯·杰斐逊所言，“我知道，除了由民众自己来保管社会最基本的权力之外，没有任何其他方法是安全的，如果我们认为他们不具有足够的智慧和健全的判断力来进行管理的话，那么我们的补救办法不是去剥夺他们的权力，而是告诉他们如何进行自由的行动。”^②中国农民在共产党领导下实现村民自治，在当代释放了农村发展的活力，本文对农村基层民主实验的讨论，就是试图根据实践经验追寻如何促进人民“自由的行动”的适当道路，民主的行动能力所生成的持续不断的刺激源，才能激活作为适应器的农村社会组织力量，进而构造民主制度运转起来的内生动力。

〔责任编辑：李潇潇〕

① 房宁：《现代政治中的选举民主》，《战略与管理》2000年第6期。

② 本杰明·巴伯：《强势民主》，彭斌、吴润州译，长春：吉林人民出版社，2006年，扉页。

liabilities by adopting a portfolio strategy specifically expressed in prior and post hoc vertical and horizontal strategies. Practice has proved that avoidance of responsibility has serious consequences for grass-roots governments, including a lack of innovation, dissipation of authority and passive responses. This triggers chain reactions and hinders the sound development of politics, the economy and society. To re-energize grass-roots innovation and vitality, therefore, it is imperative to further deepen the reform of administrative systems and organs, establish crisis management and dynamic risk control mechanisms, and achieve a dynamic balance between incentives and constraints.

(7) The Village Governance Experiment: The Developmental Pattern and Logic of Rural Grassroots Democracy in China *Ma Hua* • 136 •

Against the background of traditional Chinese rural self-government and the historical changes in rural grass-roots democracy over the last century and more, three “village governance experiments” revolving around “institutions,” “organization” and “capability” reflect the developmental patterns and practical logic of rural grassroots democracy in China. First comes the developmental modality, moving from the traditional peasant consciousness of being subjects of the emperor, through awakening to their rights pre-1949, to post-1949 political mobilization and thence to the building of the democratic capability of autonomous farmers; and from traditional village “autonomy” to pre-1949 rural reconstruction and thence to post-1949 rural collectivization, village self-government, and finally consultative democracy. The second is practical logic; rural grass-roots democracy has succeeded step by step in the unification of democratic values and democratic techniques, the unification of democratic objects and democratic subjects, the unification of democratic systems, organizations and capabilities, and the effective unification of democratic construction and governance efficiency. In the final analysis, the practice and development of rural grassroots democracy in China is a two-way interaction between the internal needs of rural society and the construction of a modern state. This democratic pattern has developed in the tension between the state and society and has been advanced in the subtle balance between “moderation” and “excess”, thus reflecting distinctive Chinese characteristics.

(8) Integration and Innovation in Ancient Tribal Culture and the Formation of the *Nine Songs* *Jiang Linchang* • 160 •

The traditional understanding that the *Nine Songs* (*Jiuge* 九歌) were composed

• 207 •