

## 基層民主改革對中國民主化發展的影響

王謙\*

### 摘 要

在過去的十幾年，由於中國政府集中全力進行經濟改革，政治體制的改革相對處於一種停滯局面，民主化進展不大，村民自治和村民委員會的選舉相對而言有比較突出的發展，因而引起中外人士的關懷及重視，許多東西方學者對中國大陸基層民主選舉的緣由和實施情況進行了各種研究。本文旨在嘗試總結此一制度的發展背景，並探討其對中國大陸民主化可能提供的貢獻及其侷限性。

**關鍵詞：**政治體制、民主化、村民自治、村民委員會

---

\* 逢甲大學公共政策研究所專任副教授

## 壹、前言

中國政治能否民主化是許多人想要探討了解的，在經歷不同階段的民主試驗失敗後，許多人對中國大陸能否民主化產生了懷疑，但也仍然有人持續抱有信心，並視民主政治為中國政治現代化的象徵。隨著中國大陸和國際社會相互依賴性的提高，中國政治不可避免的捲入全球化的浪潮。第三波民主化的浪潮，並沒有使中國民主化，但已對中國政治產生極大的影響。儘管全中國的民主化能否實現，迄今還是存有諸多的不確定性，但基層民主在中國大陸這塊土地上不僅已生存下來，而且還得到相當的發展。

在中共的「改革、開放」政策中，大家都很容易的察覺到其經濟方面已邁出大步，然而在政治體制方面，由於中共一再堅持「一黨專政」，批判「資產階級民主」，因此一般的印象就是，其政治體系並未有突破性的發展，特別是民主方面。隨著改革開放所帶來的經濟發展及人民參與需求的增加，基層民主在中國大陸的確已經得到具體的推動與發展。根據中共的說法是「人民當家作主其定義是人民真正享有管理國家多項事務權力，管理國家的權力，則分為上層和基層兩個層次。在上層是通過全國人大和地方各級人大，履行憲法賦予的職責，行使管理國家的權力。在基層，則實行直接民主，凡關係群眾利益的事，群眾自己當家，自己做主，自己決定」<sup>1</sup>。在此情況之下，中共在「十二大」的報告中就提出「發展基層社會生活群眾自治」的構想。到了一九八三年十月，中共中央、國務院發出《關於實行政社分開建立鄉政府通知》，開始在農村對原來的「人民公社制」進行改革，實行政社分開，恢復鄉政府，撤銷生產大隊，同時建立村民委員會<sup>2</sup>，以作為中國特色社會主義民主的實踐行動。

中國大陸目前由人民直接投票的基層選舉有兩類，其一是縣(市)和鄉鎮級的人大代表選舉，其二是農村村民委員會的選舉<sup>3</sup>。雖然農村村民委員會選舉在重要性方面不如地方人大代表的選舉，但由於村民委員會選舉在制度上有不少的創新與突破，且選舉的民主性質也遠在地方人大代表的選舉之上，因而引起中外人士的關懷及重視，許多東西方學者對中國大陸基層民主選舉的緣由和實施情況進行了各種研究。本文旨在嘗試總結此一制度的發展背景，並探討其對中國大陸民主化可能提供的貢獻及其侷限性。

---

<sup>1</sup> 李學舉，《中國城鄉基層建設工作研究》，北京，中國社會科學出版社，1994年，頁35。

<sup>2</sup> 史衛民，〈中國基層民主的發展〉，丁樹範編，《胡錦濤時代的挑戰》，台北，新新聞文化，2002年，頁162。

<sup>3</sup> 王崇明、袁瑞良，《中華人民共和國選舉制度》，北京，中國民主法治出版社，1990年。

## 貳、中國農村基層民主形成過程與發展

中國大陸的農村基層組織從中共建國以來大體經歷了三次大的變動。第一次，是一九四九年到一九五八年，農村的基層組織是鄉(行政組織)和農業生產合作社(經濟組織)並存時期。第二次，是從一九五八年到一九八二年，在農村展開農民公社化運動，農村基層分為人民公社、生產大隊、生產小隊三級組織，它們既是行政組織又是經濟組織。第三次，是一九八二年第五屆全國人大通過新憲法之後，確立農村基層組織為村民委員會，是一種群眾性的自治組織。<sup>4</sup>

而第三次變革，一般來說是因為自一九七八年開始，隨著「家庭聯產承包責任制」等一系列農村經濟體制改革的普遍推行，農村經濟迅速好轉，農戶取代原來的生產隊，成為農村的基本經濟核算單位，農民因而獲得了生產經營的自主權。這一生產關係的改變，農民因而成為國家財政的直接依賴者，伴隨著各種限制的取消與解除，農民的財產權逐漸受到重視，人身自由也開始得到保障，農民的社會自主性獲得了增加，以往農民完全被生產隊支配的情況出現了根本性的轉變。在此情況下，實行了多年的人民公社制開始瓦解，土地承包給農民，農民自行決定如何經營後，原來的生產大隊，生產隊這兩級最基層的組織失去原有的功能，陷入癱瘓狀態。一時之間，農村社區公共權力和基層組織出現了某種程度的「真空」，社會治安惡化，公共事務、公益事業無人過問管理，國家的徵糧徵稅無法執行，計劃生育、教育等工作陷於停頓。舊的體制崩潰，新的基礎性權力結構尚未形成，於是一部分農村開始自謀因應之道，資料顯示在一九八零年底，廣西地區的宜山、羅山等地農民，自發性的成立了村民委員會形式的自治組織，稍後其全國一些農村地區也陸續成立類似組織，來取代正在迅速瓦解中之生產大隊，生產隊<sup>5</sup>。

村民委員會的出現，最初是為了解決農村混亂狀況及維持社會秩序的自力救濟，後來逐漸擴大為農村基層社會、政治、經濟、文化、生活中的諸多事務的自治管理，這一典型的「農民造」，引起了彭真等中共中央領導的高度重視與支持<sup>6</sup>，在一九八二年底，第五屆全國人大通過新的憲法時，總結了各地農村的實

<sup>4</sup> 白鋼，趙壽星，《選舉與治理：中國村民自治研究》，北京，中國社會科學出版社，2001年，頁42~45。

<sup>5</sup> 同上註；頁228~233。

<sup>6</sup> 白益華，王然，〈法的神經〉，白益華，楊開煌，石之瑜編，《中國大陸基層的民主改革》，台北，桂冠圖書，1998年，頁175~207。

踐經驗，確認了村民委員會的法律地位。在其憲法第一百一十一條將農村的村民委員會和城市的居民委員會規定為最基層的群眾性自治組織。不過，只是原則而沒有具體明確的規劃。到了一九八三年十月，中共中央、國務院發出《關於實行行政社分開建立鄉政府的通知》，才正式宣告人民公社體制的終結<sup>7</sup>，鄉鎮政府在原來人民公社的基礎上重新建立，但這個時期的重建工作基本上是換湯不換藥，公社改名為鄉、鎮，生產大隊改名為村民委員會，生產隊改名為村民小組，農村的混亂狀態在原有人民公社的架構下繼續，沒有顯著的好轉。

從一九八四年開始，中國政府著手農村村民自治的立法工作，同時帶動了對農村政策的全面檢討，在如何定位村民委員會，是否要將其運用以重建農村組織的問題上，爭論極大，肯定村民委員會的一派，強調村民委員會選舉有助於重建農村社會秩序，並能協助國家任務的完成；否定村民委員會的一派，主要是來自地方上的黨政幹部，他們擔心村民委員會成為黨政機關的制衡力量，反而阻礙國家任務的完成<sup>8</sup>。最後，對於村民委員會的性質、任務，以及與鄉鎮政府的關係，意見分歧很大，第六屆全國人大無法立法，改為委託人大常委會代為立法，終於在一九八七年十一月通過《村民委員會組織法（試行）》<sup>9</sup>。正式廢止了長期實行的村幹部由縣或鄉政府任命的作法，村幹部一律由村民直接選舉產生。中央立法完成後，各省、市也分別制定有關的實施條例，而村民委員會的組建工作，包括村民委員會成員的選舉，則由各地方的民政部門負責執行。一九九八年十一月，第九屆全國人大通過修改後的《村民委員會組織法》，補充了村民委員會直接選舉程序、村民代表會議事制度、實行村務公開制度等內容條款，使暫行十年的試行法成為正式法律。

按照《村民委員會組織法》的規定，中國農村村民委員會是村民實現自我管理、自我教育及自我服務的基層群眾性自治組織。村民委員會主任、副主任和其他成員均由村民直接選舉產生，每屆任期為三年，連選得連任，年滿十八歲以上的村民均有選舉和被選舉權，村民委員會有準公權力、教育與溝通及經濟管理三方面的功能，村民委員會要對村民會議或村民代表會議負責；村民會議制定「村規民約」，監督檢查村民委員會的收支賬目。鄉鎮政府與村民委員會是「指導、支持和幫助」關係<sup>10</sup>，在這一新的組織架構下，鄉鎮政府的官員無權指派村

<sup>7</sup> 張樂天，《告別理想—人民公社制度研究》，北京，東方出版中心，1998年，頁560~561。

<sup>8</sup> Daniel Kelliher, "The Chinese Debate over Village Self-Government", *The China Journal*, No.37, January 1997, pp. 63~86.

<sup>9</sup> 白益華，〈村民委員會組織法的組成及其基本精神〉；白益華，王然，同上註，白益華，楊開煌，石之瑜編，《中國大陸基層的民主改革》，台北，桂冠圖書，1998年，頁175~234。

<sup>10</sup> 白鋼，趙壽星，同註4，頁233。

民委員會成員，而且必須遵守村民選舉的結果。

### 參、中國農村基層民主的影響與作用

農村民主的推行，在中國大陸地區發展差異極大，各地情況不完全一樣，但一般對於其所追求的農民直接選舉、決策、管理、監督都給予明確的肯定，也獲得廣泛地認同，農村民主的實行，對中國大陸民主化過程的可能影響，起碼有以下幾項積極的作用。

伴隨著村民委員會選舉的進程，村民委員會的選舉辦法、選舉程序以及選舉制度的重大改進，很有可能帶來更大的突破，轉為真正「以民為主」的政治。在提名推薦村民委員會初步候選人上，一些地方採用「海選」方式，使每一個選民都有提名權；在確定正式候選人上，許多地方實行「預選」和村民無記名投票表決，增強了確定候選人的透明度，改進了過去村民委員會選舉中各方協商，村選舉組織最後確定正式候選人的方式；在劃選票的設計上，許多地方設立了獨立劃票間，防止外力的干擾，突破了以前公開劃票的傳統方法，保護了選民的民主權利；在正式介紹候選人方面，鼓勵和允許候選人發表「治村方案」，允許選民向正式候選人詢問，及正式候選人間的相互詢問，以利其選民投票時做正確的選擇<sup>11</sup>。

對於長期處於民主選舉的台灣而言，上述各項措施也許並無特別之處，但在缺乏直接參與選舉觀念的中國大陸農村來說，這些措施卻是極大的創新，需要克服種種不利條件才能建立起來，而村民的廣泛直接參與，則是健全基礎民主最重要的資源。從政治體制而言，村民委員會選舉還有一層重大的意義，即是做為地方人大代表選舉的比較和參考，因為與人民大會代表選舉比較起來，村民委員會選舉在公開性、公平性和選民可選擇範圍等方面上，普遍都因其民主性而廣泛受到支持，一九九八年起，四川省遂寧市步雲鄉的直選鄉長嘗試，其他地區如山西省臨猗縣、廣東省深圳市大鵬鎮等，在鄉鎮長選舉（間接選舉）也陸續以不同傳統的方式進行變革<sup>12</sup>，去年四川省成都市木蘭鎮更首開中共直選鎮黨委書記的先例<sup>13</sup>，這些改變都很有可能就是這種以村民委員會選舉為參考，而出現的一系

<sup>11</sup> 王振耀，〈中國村民委員會選舉的基本進展與理論依據〉，陳明通，鄭永年編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，台北，月旦出版社，1998年，頁316~319；王振耀，白鋼，王仲田編，《中國村民自治前沿》，北京，中國社會科學出版社，2000年，頁316~409；白鋼，趙壽星，前揭書，頁155~177。

<sup>12</sup> 史衛民，前揭書，頁167~168。

<sup>13</sup> 《聯合報》2004年1月3日。

列新作法。

長期以來中共黨政機構腐敗專制的行政作風逐漸出現變化，村務公開、財務公開制度在各鄉鎮地區也日益受到重視。村民委員會的成員既由村民直接選舉產生，在執行公權力時就不可能繼續延用以往「政社合一」時代，黨政幹部高高在上，不受民眾約束的方式。財務公開、村務公開的制度雖然在各地實施的情況很不一致，有相當數量的地區還沒有實行，或已宣布實行還有做假的情況發生，但都普遍得到支持，而且有關的規定也逐漸趨向明確。這對於制止農村幹部的貪污舞弊、揮霍浪費發揮了很大的作用。村民委員會行政作風的演變，也逐漸影響到上級的黨政組織，其中以鄉鎮政府在行政作風的變革較為明顯。因為一方面，鄉鎮政府的各種稅金要通過村民委員會來收取，很多政策工作也要村民委員會協助貫徹，村民委員會因此就多少具備了代表農民和鄉鎮政府討價還價的能力，另一方面，鄉鎮政府和村民委員會之間，不再是上下級的領導和服從關係，而是政權機關與自治機關間的一種平等關係。在村民委員會進行村務公開、財務公開的情況下，鄉鎮政府也很難抗拒這種要求，現在已有一些鄉鎮開始推行政務公開制度，並訂立了具體的章程和規定<sup>14</sup>。

隨著農村經濟體制改變，集體支配局面的結束，農民個體經濟逐漸好轉，重視個人利益，並要求得到有效保障的公民權利意識，開始在農民中孕育和發展，為中國大陸未來政治民主的改造和國家的整合能力奠定了基礎。隨著生活的改善，農民對於個人的財產和自由，自然要考慮如何得到有效保障，透過村民委員會的建立和直接選舉的推行，農民可以表達自己的利益要求，並謀求較有利的保障及承諾。對於長期以來在政府權力之前都處於比較弱勢與被動地位的大陸農民而言，這種國家權力與公民自由界限的改變是具有非常大的震撼性<sup>15</sup>，三年一次的村民委員會選舉，以及財務和村務公開的措施，時時提醒農民關注本身的利益和留心社會環境的變化，逐漸演變農民為一個敢於爭取的公民，這是一種民主化所必須的參與意識，也是中國大陸民主化最重要的資源。村民委員會選舉已經成為中國大陸農村的民主實踐，而民主實踐是培養參與最有效的途徑之一。

<sup>14</sup> 白鋼，趙壽星，前揭書，頁 228~250。

<sup>15</sup> 雷競璇，〈中國農村選舉對未來民主政治發的影響〉，展望民主中國-國際研討會論文紀錄，2000 年；Minxin Pei, "Is China Democratizing", *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 1, January/February 1998, pp 68~82.

## 肆、中國農村基層民主的侷限性

村民自治和村民委員會選舉在某種意義上，可以說是中國大陸政治制度的一種突破和創新。這種制度上的突破與創新，對於中國大陸民主化的進程有著重大意義，村民自治和村民委員會選舉既直接的推動著政治體制的民主化，又間接的為未來更高程度的民主化準備了有利的社會條件。然而我們也應該看到，由於受到中共現有政治體制的限制，農村基層選舉發展有著很大的侷限性，因此不應對農村民主寄以不切實際的期望，這些侷限也可以總結下列幾個要點。

從農村民主對國家層面民主的侷限性來看，如同上述所提到的，中國大陸農村基層選舉形成過程中，沒有來自中共中央的動力，農村民主可以說是不可能的，從另一方面說，也正是因為農村民主是在中共中央政府直接干預下產生，中央政府一直可以控制這種選舉的幅度，首先應指出的是，儘管統計的數字不一，可以肯定的是，迄今只有一部分中國大陸的農村實行基層選舉，並且各地進展不一，選舉的效果也參差不齊<sup>16</sup>。根據資料顯示，前幾年中國政府重點推動的「全國村民自治示範縣」，共有三十一個，占省級行政區域內縣級行政區域的 1.19%；推動成效較佳的「省級村民自治示範縣」，占省級行政區域內縣級行政區域的 7.11%，兩者合計約占省級行政區域內縣級行政區域的 9%。其他地區村民自治不是存在著不同程度的問題，就是基本上流於形式<sup>17</sup>，就是在有較強自治功能的農村，因為上級政府官員已經感受到來自基層官員對其政治合法性挑戰的壓力，他們擔心民主的迅速擴展會威脅共產黨的領導統治和他們本身的地位，因此他們不樂意把基層選舉進一步擴展到「鄉」這一級<sup>18</sup>，儘管多數省份已經訂定有關基層選舉的法律和其他相關的條例，選舉的質量也逐漸在提高，可以預見的是，如果沒有來自上級政府尤其是中央政府的進一步動力，基層民主很難在可預見的將來自動的擴展到上一級政府。

再者，農村民主對國家層面民主化的影響也受限於中共中央，因為中共中央把民主當作一種工具來強化其基層統治的合法性。很多學者認為中共領導人推動基層民主，並不是因為他們對民主價值有強力的認同感，而是因為他們的務實態度看到民主可以為他們解決很多問題<sup>19</sup>，我個人同意這種觀點，很顯然的農村

<sup>16</sup> 徐勇，《中國農村村民自治》，武漢，華中師範大學出版社，1997年，頁139~148。

<sup>17</sup> 白鋼，趙壽星，前揭書，頁178~179。

<sup>18</sup> 鄭永年，〈地方民主、國家建設與中國政治發展模式〉，陳明通，鄭永年編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，台北，月旦出版社，1998年，頁289~306。

<sup>19</sup> 王旭，〈國家與社會的權力互強〉，陳明通，鄭永年編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，台北，月旦出版社，1998年，頁393~422；Daniel Kelliher, *ibid.*, pp. 63-86.

民主在改變地方幹部的行政作風，遏止他們的腐敗專制行爲與提高基層政府行政工作效能方面起了重要的作用，村民固然可以從此一制度中獲益，但中共也是主要的獲益者。基層民主在實際上提高或強化了中共政治合法性，因爲其減輕了國家與社會在地方上的緊張關係，減少了村民對地方幹部抱怨的程度。在沒有來自社會的強大壓力下，無疑地，以胡錦濤爲首的第四代中共領導人無需把民主爲導向的政治改革做爲其重要政治議程。從過去蘇聯和東歐政治的轉型中，我們可以看到來自基層民衆的政治壓力，對一個國家在促進政治民主化的過程上是何等的重要。

從農村民主的本身來說，其侷限也是顯而易見的。很明顯的，在農村層級的衆多組織裡，如黨支部、經濟組織、婦女組織、共青團等等，選舉出來的農村村民委員會只是其中的一個<sup>20</sup>。如我們上面所談到的，中共並沒有計劃發展出一套完整的民主制度，中共是利用基層選舉制度來重新組織中國農村的政治秩序。中共並沒有放棄農村基層黨組織的鞏固和發展，而是強調民主方式對中共在農村統治的實際功能。

從目前可以得到的資料顯示，近幾十年來中共的農村基層黨組織從總體上來看，確有加強的跡象。中共不斷的採取各種措施來加強其基層統治與控制能力，固然是一大原因，而中國農村經濟的急速發展及鄉鎮企業的興起，也給了中共基層黨組織一個擴張權力，鞏固組織的特殊機會。鄉鎮和村的黨幹部，普遍兼任鄉鎮企業的領導職務。由於中共基層組織直接參與並掌握巨大的經濟資源，在農村的政治、經濟事務中處於絕對的領導地位，這就是爲什麼愈是經濟發達的地區，其勢力也就顯的愈強大的原因<sup>21</sup>。實際上，中共基層組織歷來在農村各類選舉活動中都起重要作用，已經成爲一種傳統。不僅大部分鄉、村黨的幹部本身就是農村中的政治活躍分子，同時黨的基層組織幹部在選舉中有直接的利益，再加上在農村中，中共基層組織無疑是組織最嚴密，管理最完善的權力組織。此外，還有上級黨政機構的支持，這使得黨的組織力量無論在選舉過程中，還是在日常的村務處理上都居於有利的地位。

黨對農村民主的干預、控制，不僅存在於民主的選舉過程中，也存在於日常的農村政治、經濟事務的處理方面，這使得村民委員會基本上處於被中共基層組織支配的弱勢地位，因而村民自治往往變的虛有其表。目前的一個有趣現象

---

<sup>20</sup> 邱澤奇，〈鄉村選舉與村鎮組織關係〉，陳明通，鄭永年編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，台北，月旦出版社，1998年，頁369~392。

<sup>21</sup> 鄒子嬰，〈中共農村黨組織、新興家族和基層民主〉，陳明通，鄭永年編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，台北，月旦出版社，1998年，頁349~368。

是，在經濟和文化條件較差的農村，即使依照上級政策成立了村民委員會，雖然在人事與體制上和黨政組織有所分離，也往往由於各種條件不足而無力擺脫黨政機關的支配；在經濟與文化條件較佳的農村，則黨政組織在人事與體制上和村民委員會往往「融為一體」，使農村的真正自治無法真正發揮，最通常的做法，是農村的黨支部成員和村民委員會成員交叉任職，一般來說，村民委員會主任絕大多數由黨支部副書記或委員擔任，村民委員會成員中也有許多是黨員。也就是將所謂的「一套班子，兩塊牌子」的黨政結構，貫徹到最基層的農村社會，又或者由黨支部書記擔任村民委員會換屆選舉工作領導小組組長，通過推薦候選人等方法及技巧，對村民委員會選舉進行引導和控制<sup>22</sup>。

另一種矛盾的現象是，發展比較好的村民委員會，往往是因為得到有關黨政組織的重視與協助，而黨政組織之所以會對其予以重視，是由於看到村民委員會在完成各種指派任務方面有積極作用。換言之，對政黨系統來說，村民委員會所發揮的功能主要是執行任務的工具作用。一九九八年十一月通過的新村民委員會組織法，還特別增加了條文，明確指示了中國共產黨農村基層委員會對村民委員會的領導關係<sup>23</sup>，這就等於從中央政策的層次認可了這種在地方上存在已久的作法。在這樣的控制下，村民委員會要開展真正的自治工作，相當困難，有學者將目前村民委員會的困境歸納為三個主要失衡與矛盾，其一為鄉政管理與村民自治的矛盾，也就是村民委員會易淪為鄉鎮政府的派出或下屬機構，以完成鄉鎮政府下達的任務為首要工作；其二為鄉村內黨組織與村民自治組織的矛盾，也就是村民委員會易淪為村黨支部的二手機關，最終的決定權在黨政組織；其三為農村社區內政務與村務的矛盾，也就是村民委員會的工作，多大程度應集中在完成國家政策和上級政府要求方面，多大程度應集中在涉及本村村民利益的事務上<sup>24</sup>。總而言之，能否減少或避免黨政組織的操控是決定中國大陸農村民主能否落實的重要因素。在此情形下，我們依舊可以看到中國大陸農村的民主仍有極不完善和極脆弱的一面。

## 伍、結論

在過去的十幾年，由於中國政府集中全力進行經濟改革，政治體制的改革相對處於一種停滯局面，民主化進展不大，村民自治和村民委員會的選舉相對而

<sup>22</sup> 鄒子嬰，同上註，頁 363；白鋼，趙壽星，前揭書，頁 233。

<sup>23</sup> 中華人民共和國村民委員會組織法第三條。

<sup>24</sup> 徐勇，前揭書，頁 188~216。

言有比較突出的發展，所以引起中外人士廣泛的關注。中國政府在對外宣傳上，也往往援引農村選舉作為中國大陸民主有所發展的佐證。許多國家的新聞媒體以及政府當局先後對中國農村的民主選舉表示稱許，認為這是中國政府在改善民主方面邁出了積極的步驟。有些研究機構把這項基層改革視為中國政局保持穩定的一項基石，有些學者認為農村基層選舉可能是中國走向民主化的起點，但也有學者認為目前中國農村基層選舉與國家的民主化是沒有直接的聯繫的，雖然不排除將來形成某種聯繫的可能，但至少現在還不是真正的政治現實<sup>25</sup>。

無疑的，農村基層民主的產生使中國大陸民主化有了一個開端，在很多方面，農村自治和村民委員會選舉既直接的推動基層的民主化，又間接的為未來更高程度的民主化準備了有利的社會條件，特別是民主過程一旦轉換為民眾的生活方式和習慣，更很難被改變。也就是說，如果民主選舉已被中國人民視為天經地義之事，而領導人不經群眾選舉或認可，其合法性的基礎就會大大的削弱。但從現實的觀點看，基層民主能否向上擴展並成為國家民主化的強大動力，光靠基層民主自發的由下而上的推動力是不夠的。來自上級，特別是中央政府的動力仍然是個關鍵，當國家力量成為民主化的推動力量時，民主化過程才有可能更加快速。

由於缺乏民主傳統，民主教育普遍程度低，迄今中國仍是個專制力量十分強大的國家，近年來雖受到市場經濟發展和西方文明的影響，基層民主得以成長，但還是十分的脆弱。最主要的原因是，如同許多發展中國家推進民主的方式一樣，中國農村基層民主選舉和村民自治是由國家權力所推動的，一旦強大的國家系統因某種變化不再重視而加以壓制，民主的幼苗就會受到摧殘，民主化過程就有可能被中斷，如果沒有中央政府政策導向與強力推動，村民自治所要求的民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督是不可能迅速落實到中國社會各基層的。換言之，農民基層選舉在這種由下而上的民主化準備工作方面已有重大貢獻，但中國的民主化更需要一種由上而下，有全面的規劃、有明確領導的推動力量，來持續鞏固並加快落實，而就目前的情況而言，這樣的力量仍然沒有出現的跡象，所以我們不能對中國農村基層民主進程過於樂觀，也不能估計過高。因為沒有由下而上與由上而下兩種動力的結合，推動更高層次的中國大陸政治體制改革和民主化，將仍然是一個艱鉅而又不易取得共識的問題。

---

<sup>25</sup> 鄒子嬰，同註 19，頁 363~367。

Feng Chia Journal of Humanities and Social Sciences  
pp.155-165, No. 10, Jun. 2005  
College of Humanities and Social Sciences  
Feng Chia University

# The Impact of the Basic Democratic Reform on China's Democratization Development

*Chian Wang*\*

## **Abstract**

For more than a decade, the Chinese government put all its efforts engaging in economic reform that the political system reform was relatively put under a suspending condition. Since the progress of democracy is little, the Villagers' Autonomy and the elections of the Village Committee have relatively had much outstanding development. Therefore, it caught the attention of the people at home and abroad who considered it a crucial matter. Many Eastern and Western scholars have engaged in various studies on the cause and implementation of basic democratic elections in China.

The purpose of this study is to try to sum up the development background of such a system. Further, to investigate the possible contribution and restrictions such a system might bring to the democratization development of China.

**Keywords:** Political System, Democratization, Villagers' Autonomy, Village Committee

---

\* Associate Professor, Graduate Institute of Public Policy, Feng Chia University