

[文章编号]1009-3729(2015)02-0048-05

浸润于民族政治文化中的村民自治研究

——基于对贵州苗族地区D村的实证调查

赵超, 张静

(云南大学 公共管理学院, 云南 昆明 650091)

[摘要] 村民自治是保持民族地区政治稳定和实现现代化的一项重要政治制度。然而,民族地区普遍存在的与主流政治文化相异的民族政治文化深刻地制约着村民自治的运行和发展,主要表现在其对村民自治体系的合法性、村民自治体系的输入和村民自治体系输出的影响。为了促进民族地区村民自治的发展,必须注重民族地区政治文化建设,着力培养参与型政治文化、增加对村民自治体系的输入,吸收民族政治文化的合理内核、提高村民自治体系的合法性,强化国家主流政治文化的传播、增强民众的权利意识和国家意识。

[关键词] 民族政治文化;村民自治;政治系统论;参与型政治文化

[中图分类号]D633.2 **[文献标志码]**A **[DOI]**10.3969/j.issn.1009-3729.2015.02.011

村民自治是非国家政权性质的基层民主政治制度,其运行状况关系到民族地区的政治稳定和农村的现代化进程。村民自治的良好运行是民族地区实现政治稳定和现代化的制度保障,是落实民族区域自治制度的重要前提。中国作为一个统一的多民族国家,广大民族地区不同的政治、经济、文化和地理环境等,使得人们形成了对政治生活特定的心理态度和价值取向,即民族政治文化,从而制约民众的政治行为和政治体系的运行,影响民族地区村民自治的发展。长期以来,诸多学者从国家/社会、基层民主、乡村关系和两委关系等宏观层面对村民自治进行了研究,关注村民自治对于推动政治民主化的价值,但极少有人注意到政治文化对村民自治的影响。事实上,村民自治主体所采取的任何政治行为都要受到特定政治文化的支配,民族地区则尤为明显。因此,本文拟在对贵州苗族地区D村调研的基础上,以理论分析与实证研究相结合的方式,从民族政治文化这一视角来分析村民自治所面临的困境,旨在寻求推进民族地区村民自治发展的有效途径。

一、民族政治文化是一种无形的力量

民族共同体的生存和发展面临着来自民族内部和族际的各种矛盾与挑战,为了解决这些矛盾与挑战,必须建立一定的政治组织、构建相应的政治秩序,以对民族共同体进行必要的整合,或者通过战争、妥协等方式解决族际问题来维持民族共同体的稳定。这样,民族生活就会被打上不可磨灭的政治烙印。人是天生的政治动物,民族成员即使消极对待政治,甚至逃避政治,但是无法避开政治的影响,诚如周平教授所言:“民族的政治过程和民族的发展始终相随。”^{[1](P2)} 尽管民族间的政治生活有一些共同的特征,但也存在明显的差异。形成这种差异的原因不仅源自于不同的民族文化、风俗习惯、生活环境、经济发展水平,更为重要和直接的原因在于不同民族政治文化的影响,“对民族政治影响最大、直接导致了民族政治生活突出的差异性的因素,还是各个民族的政治态度倾向,即民族政治文化”^{[1](P200)}。民族政治文化为何能够对民族政治生活产生如此重大的影响呢?

民族政治文化是民族共同体对现阶段的政治过

[收稿日期]2014-11-30

[作者简介]赵超(1990—),男(苗族),贵州省三穗县人,云南大学硕士研究生,主要研究方向:民族政治。

程和政治体系的主观取向,是一个民族在特定时期流行的一套政治态度、信仰和感情^[2]。民族成员总是生活在一定的政治环境中,并通过家庭、学校、民族团体等政治社会化媒介接收相应的政治文化,获取一定的政治知识、政治观念和技能,从而形成对政治较为固定的行为模式。我国是一个统一的多民族国家,存在56个民族不同的政治文化,但由于各民族同属于中华民族,各民族政治文化之间是相互契合而非分裂的关系,它们之间并不存在一条不可逾越的鸿沟,因此各民族的政治文化都是国家统一政治文化中的亚文化。各少数民族政治文化之间虽然存在着差异,但由于少数民族的政治、经济、社会环境有诸多相似性(如多居于偏远山区、经济落后、交通不便、历史上与汉族有着相似的族际关系等),因而少数民族间的政治文化差异性小,而少数民族与汉族间的政治文化差异性则较明显,有必要对民族政治文化进行深入研究。

民族政治文化形成后不会消极无为,相反,它会以一种无形的力量渗透于民族政治生活的各个领域。正如有学者指出的那样:“人们的政治行为和政治活动,乃至整个政治体系的行为和活动,在一定程度上都受到一定政治文化的影响。”^[3]政治文化是这样,民族政治文化亦如此,它会对民族成员的政治行为产生潜移默化的影响——影响民族成员采取的政治行为。换言之,民族成员在过去的政治经历中所形成的政治取向会对当前和未来的政治行为产生无形的强制作用,对民族成员个体而言,主要是影响民族地区的政治参与。适度的政治参与不仅可以表达民族成员的利益诉求,而且也是政治决策中心制定合理的公共政策所需的重要信息来源。然而,民族地区普遍存在的是动员式的政治参与,人们热衷于参加各种宗教和民俗活动。笔者在贵州苗族地区调查发现,那一带的苗族村寨每年都会定期举办民族活动,附近的民众也乐于参加,参加宗教活动的热情也很高,不管是子女升学、找工作还是家中发生的小变故,往往都要占卜问卦、求佛拜祖;村中的纠纷也多依靠寨老、家族中的长者来协商解决,极少“惊动政府”,有些村民甚至从未参与过村委会的换届选举、投票工作,更别说主动监督村干部的工作了。

民族政治文化不仅对民族成员个体的政治行为产生影响,而且会对民族地区的政治体系和政治过程产生影响,从而在民族地区的政治生活中留下深深的印迹。任何政治体系的有序运行都必然有相应的政治文化作支持,如果只注重政治体系刚性权力的强化而忽略政治文化软力量的建设,则会引起政

治统治成本的大幅膨胀。民族区域自治制度的建立在一定程度上是对民族政治文化要求的一种回应,因为我们不可能把一个民族的政治模式完全运用到另一个民族,除非民族间除了名称有别之外已经不存在其他的差异。深入民族地区观察,不难发现民族政治文化所展现出来的力量:民族政治文化会影响到公共政策的执行,若政府制定的公共政策与民族政治文化的潜在要求大相径庭,这样的政策便难以推行。例如,苗族传统文化中盛行平均主义的观念,这是一种“历史记忆”,但其仍然作用于人们而形成特定的政治态度,笔者注意到部分苗族村寨的村民在分配农村低保这一国家输出的政治产品时仍采用按户均分的方式;民族地区普遍存在的“多子多福”的生育观念也影响着民族地区的民众对待国家计划生育政策时产生抗拒的政治态度,从而使得该政策在民族地区执行的难度较大。周平教授对此也深有感触,他发现:“许多在别的地方行之有效的民主政治建设措施在少数民族地区就难以推行……其中一个重要的原因就在于少数民族有着同占统治地位的政治文化相异的民族政治文化。”^[4]民族政治文化具有的这种无形力量使其成为我们理解和分析民族政治生活的一个重要工具。

二、民族政治文化对民族地区村民自治的影响

村民自治与民族地区民众的政治生活息息相关,甚至可以说是民族地区最大的“众人之事”。村民自治在一定程度上是人与人、人与村民自治组织之间所结成的一套政治关系模式,既然其主体是人就难免要受到自我意识的支配,对于笼罩在具有浓郁民族政治文化氛围的民族地区的村民自治来说,必然会受到民族政治文化的渗透而产生比一般的非民族地区复杂的政治过程。在这种复杂的政治过程中试图分析民族政治文化对村民自治的影响,其难度是很大的。不过,政治系统论把政治过程看作政治体系从环境中输入“养料”进行加工后输出政治产品再作用于环境的过程,其方法为我们的分析提供了极大的便利。这种分析方法可从动态的角度对政治生活进行全面分析。村民自治其实也是一种政治体系,它是在村社范围内由一定的政治角色、政治权力和政治关系组成的,因此,可以从村民自治这一政治体系的合法性、输入与输出三个维度来分析民族政治文化对它的影响。

1. 民族政治文化对村民自治体系合法性的影响

合法性是每个政治体系重要的价值追求,只有

具备一定的合法性,一个政治体系才能有效运行。在民族地区,只有民族成员接受、认可的村民自治才具有合法性,反之则不合法或者说存在合法性危机。一般来说,合法性的类型有三种:传统型合法性、法理型合法性和个人魅力型合法性。村民自治的合法性应属于法理型合法性,即根据国家相关法律由民众选举而产生。然而,在多数民族地区,村民自治体系却面临着合法性危机。首先,民族地区普遍存在着对村社影响较大的传统组织,如苗族的寨老制、瑶族的目老制、彝族的诺合家支制、基诺族的长老制等。这些组织分享了村社中本就不算多的权威资源,从而造成了权威资源的分散化,如村社中的纠纷、利益表达,多通过传统组织来完成。笔者在贵州苗族地区调研发现,D村中诸如财产纠纷、婚姻调解等,多是依靠寨老和族中长者来解决的,在多数情况下寨老比村干部更有权威。其次,民族成员对于本民族的传统精英人物,如族长、寨老、巫师有很高的政治信任,而村组织和村干部等政治角色由于与乡镇一级政府的特殊关系使得民众对他们缺乏信任。特别是在农业税取消以前和计划生育政策执行非常严格的时期,催粮要款成为村民自治组织实际的职能,使其具备了乡政府“派出机关”的性质。即使农业税的取消使得干群关系有所缓解,但是民众在过去的政治经历中所形成的政治取向不会马上改变,因而对村民自治的认同会受到影响。再次,上级政府对村干部换届选举的干预使得村干部的合法性受到质疑。尽管国家法律规定农村地区可以自己选举产生村干部并自我管理公共事务,但现实的情况往往是村干部的候选人是由上级部门指定的,民众的选举只是形式。比如,D村中的赵某十多年来一直担任着村支书或主任一职,与上级政府部门建立了错综复杂的关系,成为上级部门的“御用人才”,这样的村干部难以得到民众的认同。民族地区的政治文化本来就属于臣民型的政治文化,村民不积极参与政治,再加上对村组织和村干部的失望,从而使得村民更倾向于向传统组织、宗教领袖、家族等寻求解决问题的办法。

2. 民族政治文化对村民自治体系输入的影响

任何一个政治体系都必须从环境中接受一定的要求和支持,作为对其合法性的输入,以便获得政治体系正常运转的必要养分。然而,少数民族政治文化对输入的取向是相当消极的。^[5]在民族地区,民众的民主意识尚浅,参与政治的积极性不高,政治效能感也比较差,诸多问题不是通过政治的方式来解决,而是通过风俗、习惯等途径来解决。笔者在D

村调研时便目睹了“神判”这一苗族传统解决纠纷的神秘方式:该村的赵某怀疑刘某偷了其木材,但又没有确凿的证据,双方争执不下而请了村中的寨老主持神判仪式,通过杀鸡后看鸡临死时鸡头对着谁的方式来判定胜负。民众这种处理问题的态度和行为方式对于村民自治存在着诸多消极影响。首先,向村民自治体系输入要求和支持是其能够做出合理的政治决策的重要条件,“要求”的重要性就如生产产品必须要有原料一样,如果村民自治体系不能获得民众的政治要求,其政治决策则不过是闭门造车罢了。在许多民族地区,纠纷和矛盾多寻求传统组织和根据风俗习惯来解决,很少通过村委会解决。在D村,多数村民除了要盖章、索取各类证明材料之外很少与村民自治组织打交道,更不用说向其表达利益诉求了。在许多少数民族地区,作为基层群众性自治组织的村民委员会形同虚设,根本不起作用^{[4] (P249)}。其实,民族地区的民众必然存在着各种各样的利益诉求,但是,他们的利益诉求是向村民自治组织体系表达还是向传统宗社组织表达就会受到民族政治文化的约束。其次,民众除了很少向村民自治体系表达利益诉求之外,对于村民自治体系运行过程中的投票、选举等政治过程也很少参与。有学者在湖南省永顺县布依族司城村调查发现,该村村委会选举过程中参与度较低:到会的村民只有50多人,到会人员只占全村总人口的11.5%。^[6]在D村,当被问到“为什么不去参加选举”时,许多村民的回答是“选来选去就那几个人,谁当都一样,对我没什么影响”。除了领导人的选举与村民的利益关系不大之外,长期以来民众所持的对政治无所谓的态度、缺乏公民意识,也是一个重要的原因。

3. 民族政治文化对村民自治体系输出的影响

政治体系输出的主要形式是公共政策,公共政策形成以后就要进入执行阶段,也即输出阶段。在多数民族地区,普遍存在着对政治体系的顺从或漠不关心,表面上是对公共政策执行的配合,似乎政策能够得到顺利推行,但是这种被动式的服从只不过使得政策执行过程中免受抗拒罢了,如果要使公共政策取得预期的效果就不得不考虑民族政治文化的潜在影响。在村社中出现一定的公共问题后就需制定相应的公共政策来解决,如果村民自治组织制定政策的过程中不考虑民族的特殊性和民族政治文化的潜在影响力,则其政策难以收到预期的效果。作为村民自治重要政策输出形式的村规民约,如果其价值取向与民族政治文化的价值取向相去甚远,那么这样的政策便难以执行,即使强制执行其效果也微乎其

微。在D村,为了执行乡镇部门作出的关于清明节祭祖期间严禁鸣放鞭炮和户外使用明火的决定,村委会制定了非常详细的限制村民祭祖时诸多不当行为的村规民约。但是这一政策难以得到村民的认可,因为政策的制定者们忽略了苗族是一个具有强烈祖先崇拜意识的民族,不按老规矩进行祭祖活动被认为是对祖先的不尊重,要被祖先“惩罚”。贵州苗族地区普遍存在结婚礼钱过重的问题,2009年多地苗族民众是通过召开苗族传统的议榔大会形成榔规而不是按村规民约来解决该问题的。

尽管民族政治文化对村民自治产生了诸多消极影响,但其亦有着积极的一面。对于处在转型期的中国而言,民族政治文化对保持农村民族地区的政治稳定会起到非常重要的作用。民族政治文化中顺从型的政治取向可限制过度的政治参与,这为制度化水平仍有待提高的村民自治的完善赢得了时间。如果村民自治的制度化水平没有足够的容量容纳和吸收较高的政治参与,那么极有可能会造成村民自治的崩溃,从而引起民族地区社会的失范。民族政治文化中对传统精英人物的信任能够在一定程度上消化掉村社中的矛盾和纠纷,减少社会问题的产生,保持民族地区的稳定。如果村民自治不能解决民众的纠纷和利益诉求而在村社范围内又没有其他的组织来填补村民自治的“真空地带”,那么极有可能会形成无休止的上访和群体性事件。民族政治文化对村民自治的潜在要求也能够帮助完善村民自治制度。从动态的角度看,任何制度只有随着社会环境的变化而做出相应的变革才能适应新环境。因此,民族政治文化对于村民自治亦有积极影响的一面,只是从现代化的角度看,民主政治的发展终究还是要以村民自治为主的法理型权威取代民族政治文化所体现的传统型权威。

三、重视民族政治文化建设,促进民族地区村民自治发展

通过上文的分析我们不难发现,民族政治文化滞后于民族地区的政治发展,对村民自治的运行和发展存在着明显的阻碍作用,这是民族地区普遍存在的问题。村民自治在法理上作为保障和实现村民利益强有力的政治屋顶,其发展程度深刻地影响着农村地区尤其是民族地区的发展。要使民族地区村民自治的运行和发展卓有成效,我们就不能不重视民族政治文化的建设,只有当民族地区的政治文化与村民自治相适应时,村民自治才能有效地发挥作用。民族地区的政治文化建设可以从培养参与型政

治文化、吸收民族政治文化的合理内核和强化国家主流政治文化的传播三个方面入手。

1. 培养参与型政治文化,增加对村民自治体系的输入

民族地区人们对待政治消极、村民自治过程中村民的参与度低,一方面是受民族政治文化潜移默化的影响,另一方面还受到基于现实利益考虑的成本—收益原则的影响。民族成员也是“理性经济人”,参与政治需要付出机会成本(比如可以利用参与政治的时间从事农业、商业活动),并且还要冒一定的风险,如在参与选举的过程中可能会受到来自家族势力、黑恶势力的威胁。如果人们参与政治直接或间接获得的收益不大,那么人们是不愿意参与政治的。在相对发达的非民族地区有乡村工业、矿产资源等,由于人们参与政治可能会给自己带来直接的利益,因而人们乐于参与政治。民族地区往往由于公共资源稀缺,人们参与政治的收益极小,因而多数人宁愿选择外出务工也不愿意花时间和精力投入到政治生活中。比如在D村,除了有一些公共山林、公共土地、国家农业补贴和农村低保等之外,已经找不到其他可支配的公共资源,因而村民们对于谁当村干部都持无所谓的态度。“我花大力气去争的那点东西还不如我打工一个月的工资呢”,村民的话语便体现了这一点。要真正培养参与型的政治文化,就要发展民族地区的经济,使村民自治组织能够支配足够多的资源,从而让村民在参与政治的过程中获得明显的收益,一旦人们参与政治成为一种习惯后,这种习惯便难以改变,参与型的政治文化自然就形成了。与此同时,还应拓宽民众参与村民自治表达利益的通道,提高村民自治的制度化水平。民族地区参与型政治文化的形成不仅能够使得人们倾向于向村民自治体系表达利益诉求,减少对传统组织的依赖进而促成法理型权威的形成,而且可增加对村民自治政治体系的输入,这对于赋予公共政策制定以更多的合理性大有裨益。

2. 吸收民族政治文化的合理内核,提高村民自治体系的合法性

民族成员对民族传统精英人物高度的政治信任主要是在民族政治文化的作用下形成的。尽管民族地区村民自治体系的领导人多数是本民族的,但因这些领导人与上级政府部门往往存在着微妙关系而使其政治角色功能发生异化,难以得到民众的认同。因此,我们可以考虑将少数民族的传统精英人物纳入村民自治体系中担任一定的职务,这可以有效地将民族成员对于民族和民族精英人物的政治认同情

然地转移到村民自治体系中。事实上,这样做的主要目的并不在于期待民族精英人物能在政治活动中做出多大的贡献,而在于这一做法所具有的政治象征意义。村民自治作为民族地区的一项“外来”制度,也需要经历一个逐步完善的过程,因此要善于汲取并转化人们在特定条件下形成的积极性的风俗习惯、价值观念或伦理道德,使之合法化和正规化,成为村民自治制度的一项重要资源。^[7]民族政治文化中的原始民主政治取向是可以利用的有价值的成分。少数民族地区在历史上形成了与汉族地区相异的自治制度,如苗族的议榔制度、瑶族的目老制度等,这些自治制度因其能顾及到民族的特殊性和贴近本民族风俗习惯,在运行过程中有着广泛的民意基础,体现了多数人的意志,因而都得到很好的遵守和执行。在会议和决策过程中由一个德高望重的人主持,每户一人参与讨论村社中的重大问题,与会人员都能平等、自由地发表言论,共同制定出相应的办法,体现了一种原始民主的决策过程。这样的原始民主取向会对村民自治体系的运行产生作用,即要求村民自治的政治过程中也要与传统的议事决策过程相一致或类似,但事实上很多民族地区的村民会议、村民代表会议是几年开一次,常常沦为形式。针对这种情况,可以将少数民族传统自治制度中合理的会议制度、决策方式、领导人的产生方式等借用到村民自治中,制定一些符合民族特点的具体操作措施^[8-9],这样不仅能使民族区域自治制度真正得以落实,保持民族的多样性,而且能够增加民众对村民自治的认同,提高其合法性。

3. 强化国家主流政治文化的传播,增强民众的权利意识和国家意识

村民自治是国家宪法赋予村民管理村社公共事务的权利,是公民权的体现,也是人民当家作主的表现。为了强化对这一权利的认识,提高民众的政治参与度和国家意识,必须对民族政治文化传播的途径——政治社会化进行一定的干预。在民族地区,主流政治文化与民族政治文化在政治社会化过程中的重要分野在于对家庭、同辈团体、民族团体的影响力,在这些方面我们难以对之进行影响,但是在诸如学校、大众传播媒介、政治事件等方面则可以有所作为。政府可以通过这些途径传播主流政治文化,特别是学校应该系统地对学生传播政治知识,培养他们的民主、法治观念和对政治体系的感情。党和政府也应有效利用大众传播媒介,如电视、网络、报刊等传播主流政治文化,灌输相应的权利意识和国家意识。在民族地区,大众传播媒介主要限

于电视,而网络和报刊等在多数地区尚未覆盖到,政府应改善这些地区的通信设施条件。通过综合运用各种政治社会化的手段对民族地区政治文化传播过程进行干预,增强民族地区民众的权利意识和国家意识,尽可能减少民族政治文化与村民自治运行的不同步性、摩擦性,使民众关心政治生活,以便促进民族地区的政治发展,尤其是村民自治的运行和发展。总之,从民族政治文化的视角寻找解决当下民族地区村民自治运行和发展中的问题,根据民族地区的特殊性来构建适合村民自治运行的政治文化是比较合理的路径选择。

四、结语

只要民族间的差异一直存在,与主流政治文化相异的民族政治文化必然也会持续存在。要促进民族地区村民自治发展,应强化主流政治文化在民族地区的作用,以便培养和树立国家政治权威。与此同时,应充分吸收民族政治文化的合理内核,将主流政治文化和民族政治文化进行有效整合,不仅有利于国家权威的树立,而且也符合民族区域自治制度的内在要求。在当前的政治、经济环境下,民族地区村民自治的发展主要取决于主流政治文化与民族政治文化的整合状况,至于具体如何进行整合则是一个值得进一步研究的问题。

【参 考 文 献】

- [1] 周平. 民族政治学[M]. 北京:高等教育出版社,2007.
- [2] [美]加布里埃尔·A·阿尔蒙德,小G·宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学:体系、过程和政策[M]. 曹沛霖,郑世平,公婷,等,译. 上海:上海译文出版社,1987:29.
- [3] 王沪宁. 比较政治分析[M]. 上海:上海人民出版社,1987:156.
- [4] 周平. 云南少数民族政治文化论[M]. 昆明:云南大学出版社,1995.
- [5] 周平. 中国少数民族政治分析[M]. 昆明:云南大学出版社,2007:192.
- [6] 瞿耀莲. 民族地区的村民自治存在的问题及对策——以湖南西部永顺司城村为例[J]. 贵州民族研究,2004(3):26.
- [7] 戴玉琴. 政治文化视野下对村民自治发展困境的解读[J]. 贵州社会科学,2007(6):9.
- [8] 康耀坤. 论我国民族地区的村民自治与基层民主建设[J]. 西北民族大学学报:哲学社会科学版,2008(3):83.
- [9] 王江成,李怡婷. 家庭势力影响下的村落治理研究[J]. 郑州轻工业学院学报:社会科学版,2014(2):21.