

浙江基层干群民主素质状况调查和养成新途径探析^①

吴萍鲜 黄永前^②

(浙江万里学院, 浙江 宁波 315100)

摘要:浙江省基层干群民主素质状况,既有卓有成效的一面,也有尚待提升的地方。文章在调查问卷数据分析和入户访谈的基础上,借鉴国内外民主发展史的成功经验,从政府主导、学校和社会职责、舆论导向、“民主法治示范村”建设平台等方面,对如何进一步提升基层干群民主素质的新途径作了探析。

关键词:民主素质 状况调查 对比分析 养成途径

中图分类号: D668 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2250 (2010) 03-0059-05

一、对浙江基层干群民主素质状况进行调查的目的和概况

为全面了解浙江省基层干群民主素质现状,进一步探索基层民主建设有效途径,课题组采取立意抽样、分层抽样、随机抽样相结合的复合抽样方式,在浙江全省范围内选取了十个调查点进行问卷调研和入户访谈。其中五个点选取浙江省基层民主建设中取得一定成绩的样板型乡镇(村),包括绍兴新昌县儒艮镇(“乡村典章”发源地)、金华武义县后陈村(浙江省“村民监督委员会”起源地)、湖州德清县钟管镇(拥有“全国民主法治示范村”荣誉)、台州温岭市泽国镇(“民主恳谈”和“参与式预算恳谈”的积极实践者)、宁波鄞州区明伦村(拥有“全国民主法治示范村”、“省全面小康建设示范村”多项荣誉),文中统称“代表性区域”或“代表性样本户”。另外五个点选取基层民主建设实践发展处于常态的普通乡镇(村),分别为绍兴新昌县梅诸镇、金华遭浦铁店村、温州洞头北吞九仙村、丽水龙泉市竹垟乡山溪口村及宁波鄞州区宝同村,文中统称“参照性区域”或“参照性样本户”。

二、浙江基层干群民主素质调查问卷数据分析

(1) 样本户基本状况

本次调查采取随机和分层抽样获取的样本户中,男性略多于女性,年龄上以21-35岁、36-55岁的青壮年为主,学历上以初中生为主;从样户的家庭结构看,样本户多为3-4口之家;从家庭年收入状况看,样户收入多在1万元以上,部分样户收入达5万元;从职业状况看,身份分别为普通农民、村干部或农村学生,即基层民主建设的参与者或未来的主力军。

(2) 基层干群民主观念养成情况

1. 民主态度取向。调查数据显示,浙江省各地基层干群对民主建设关注度普遍较高。两个调查区域均有半数村民关注“培养村民和干部的民主素质”问题,关注度高于除“让村民生活富裕起来”外的其它选项;两个区域合计有超过四成的民众期待

^① 基金项目:2009年浙江省社会科学界联合会“浙江基层民主的实践与创新”重点研究课题成果之一(编号:2009XZ50)

^② 作者简介:吴萍鲜(1970-),女,广西柳州人,浙江万里学院社科部副教授,法学硕士,研究方向:社会学、法学。

新农村建设把发展基层民主作为重点建设任务；相对于基层民主建设相对较好的代表性区域，参照性区域民众对基层民主建设有更高的期待值。

2. 对基层民主建设的认知状况、村干部及参照性区域民众对基层民主建设的价值认同度较高，但参照性区域普通村民对基层民主建设具体内容的掌握情况不甚理想。

3. 对民主实践成效的认可度与对自身“主体”地位的认识、代表性区域民众对民主建设成效更为认可，对“农民”是基层民主建设主体的认知也比参照性地区稍高。调查数据显示，代表性地区通过基层民主创新实践给基层干群带来的实际权益使他们在对基层民主建设成效的认可度高于参照性地区。

4. 小结、民众民主观念养成状况是民主实践是否深入有效的直接体现，当前浙江省基层干群大多能认识到基层民主建设的重要性，但对自身主体地位认识不足；基层民主建设尚未充分开展的地区蕴涵着对进一步改革的巨大期待值；已实施民主改革创新地区民众对民主建设成效积极认可，对民主建设评价相对理性。

(3) 基层干群具体民主知识和民主技术掌握情况

1) 是否了解自己拥有的民主权利：调查数据显示，代表性地区民主知识掌握状况较好者多为村镇干部，选择“不知道”民主政策和民主知识的代表性区域村民远远超过参照性地区；浙江省基层干群普遍知晓自己拥有民主选举和民主监督两个权利，但对“民主决策”、“民主管理”、“自我服务”等权利知者甚少。2) 基本民主技术：调查数据显示，“村务公开”在浙江基层最广为人知，代表性地区的村民普遍认可“村民代表大会”的协商作用。3) 如何行使民主权利：多数人掌握与基层民主选举相关的民主权利行使途径，但绝大多数人特别是村干部不了解和认可宽容、妥协及合作等民主手段。调查显示，村民已经基本掌握通过“积极参与投票”、“学会参与村务监督”等手段来维护自身权利的民主技术。但对“通过容忍和妥协”来完成共同利益等较高状态的民主技术理念掌握状况不太理想：参照性样本户仅有 56 人选择了这一项目，代表性样户选择这一项目的人数为仇从交互分析的数据看，这 56 人的身份有 42 人为普通村民，仅有 14 名为村干部。4) 对权威的认可：村支书和村委会主任是民众心中无可取代的权威。

小结：宽容和妥协理念是民主制度正常运行的必要保障，村民民主知识和民主技术不足应该是造成浙江省基层民主建设陷入瓶颈的重要因素，当前基层民主建设中村民对村干部过度的倚仗导致民众不能主动产生对民主知识和技术素养的提升需求。

(4) 基层干群参与基层民主实践状况分析

1. 参与选举及为村民服务的意愿、浙江省基层民众参与选举和争取提名为候选人积极性比较高，代表性地区民众参与意愿超过参照性地区，但年轻人参与意识普遍不强。

2. 对民主选举程序和竞选承诺的感受、大多数浙江省基层民众对参与农村民主选举的经历多为正向评价。

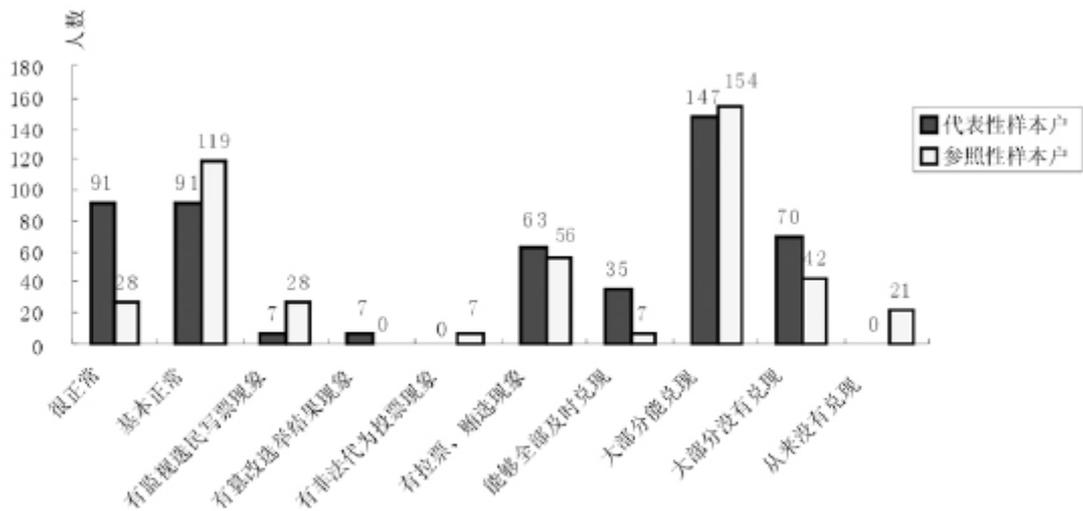


图 1 民主选举程序执行和竞选承诺落实情况

图 1 及相关数据显示，四分之三的浙江省基层民众认为民主选举程序属正常状态（代表性样本此项明显高于参照性样本），选举权得到了正常行使；有三分之二左右的民众对选举和村干部履行承诺的情况持正态评价；有四分之一的民众认为选举程序有拉选票和贿选现象等不公现象。

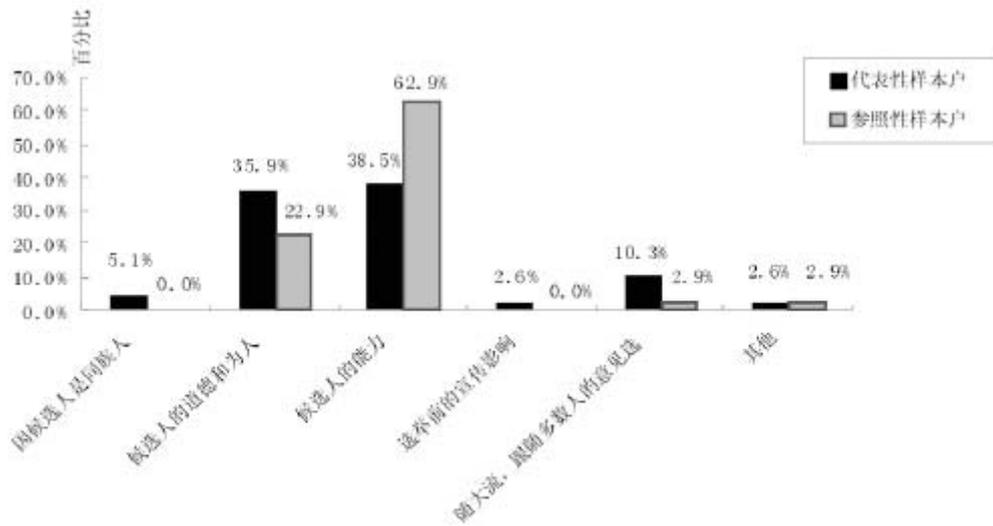


图 2 选举中支持候选人的首要因素

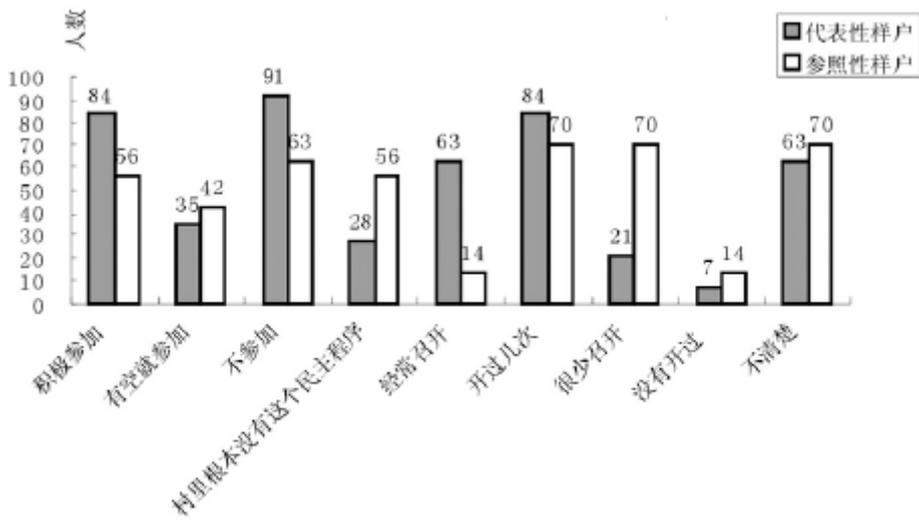


图 3 参与“一事一议”与村民大会情况

3. 选择候选人的偏好、参照性地区民众最看重能力，代表性地区民众兼顾能力与道德。

图 2 数据显示，参照性区域 63% 的村民选择候选人的能力作为支持首要因素，而代表性区域对候选人道德为人和能力均十分重视。

4. 参与村庄民主管理的感受、代表性地区民众呈“尊重”与“不太尊重”两极分化，参照性地区民众感受则以“还算尊重”与“一般”为主。

5. 民众参与村庄管理的实践经历、代表性地区民主管理措施落实到位，民众的民主实践经历相对丰富，但仍有三分之一村民处于权利休眠状态。

从图 3 中可看出，代表性地区每年召开村民大会的频率远远高于参照性地区，当地村民参与和感受民主管理实践的经历比参照性地区丰富；在参与“一事一议”方面，代表性区域民众的积极性也高于参照性区域，但不参加“一事一议”的比例也比参照性地区高高，呈现两极分化。

6. 小结、浙江省基层民主建设特别是各个创新模式的推出，给各地基层干群参与民主实践提供了良好的空间，但民主建设已进入矛盾凸显期，村干部与村民在民主管理效果评价方面存在一定差距，青少年人群参与民主实践意愿不强。

三、浙江基层干群民主素质培育的新路径探析

民主素质是民主建设的基石，经过三十年推陈出新和求真务实的建设，浙江省基层干群的民主素养已在实践中得到有效提升，但仍未能满足当前基层民主建设上台阶的需求，整合浙江省基层中那些有效提升民主素质的成功经验，科学拉动浙江省基层干群民主素质实现全面提升，成为本文探讨的归属点：

(1) 政府主导进一步打造良好的民主素质养成宏观环境—四驾护航，相得益彰

调查分析表明，中国的农村虽客观存在着民主的需求，但却无法自我养成民主的习惯。以往浙江省基层民主建设途径主要

是政府政策推动，县乡镇（村）干部根据自己的责任和民主偏好推行，虽然取得了一定效果，但由于缺乏民众主动参与而后继乏力。要改变这种状况，就应该发挥浙江省近年推行“八八战略”、“平安浙江”、“文化大省”和“法治浙江”所构成经济、政治、文化和社会建设“四位一体”平台在提升民众民主素质方面的作用。这一路径的最初方法是：在“八八战略”的科教兴省内涵中增加公民民主素质养成建设任务；在“平安浙江”建设促进公平正义的内涵中增加加强公民责任意识培养的内容；在“文化大省”建设中突显出民主文化建设的重要性；在“法治浙江”的建设中进一步彰显法治的民主内涵。从以上内容看，打造这一路径虽然等于提出了一个隐形的“民主浙江”建设战略，不需要增加过多的建设成本，就能打造一个润物细无声的宏观环境，促进民众民主素质有效提升。

在此问题上，韩国的经验教训值得我们借鉴。韩国与我国现代发展道路相似，七十年代在中央集权的条件下实现了经济腾飞，八十年代初政府从文明转型的战略高度提出“公民创新精神的培养”和“培养民主和世界公民”的目标，到现在取得了一定的成效。但由于韩国把完成这一目标的任务基本上落实到学校教育上，整个社会合力效应不足，局限性也日益显露。韩国落实民主教育任务的经验教训表明，经济发展后对公民民主素质的培养是势在必行，但在儒家传统深厚、专制历史漫长的地方完成这样一个文明转型的任务，它涉及到政治、经济和文化等复杂的因素，非学校一己之力就能担当得起来。[1]本课题组所提出的“四驾护航”之路，正是吸取韩国发展的经验教训针对浙江省现有民主素质状况提出的应对之策。

（2）适时唤醒主体需求—宣传和舆论导向充当急先锋

调查分析显现，当前对浙江省基层民众民主实践主体意识和民主需求唤醒必不可少，发挥媒体反映、传播、影响、宣传和引导舆论的巨大作用，通过激发方式可以引导民众具备正确的民主思维方式势在必行。运用舆论激发民意是我党从革命战争时期就运用娴熟的宣传手段，浙江省相关宣传部门应该指导媒体在报道中多多运用宽容、协商、妥协等理念分析问题，处理社会矛盾，最终达到利用媒体把民众对民主的需求变成拥有之信念。

在唤醒主体需求方面，除了欧洲民主思想启蒙运动，最有说服力的例子是美国建国时期的案例。美国宪法制定之初，许多美国人并没有国家的整体意识，汉密尔顿和他的朋友写了大量文章介绍美国宪法的精髓和建立一个强有力国家的必要性，很多美国人的思想在这些文章的引导下从小国寡民意识转为大国家意识，由宪法的反对者变成宪法的拥护者。[2]另外，我国《南方周末》等报刊在宣传和舆论导向上一直坚持以公平正义、扶持弱势原则而获得公信力的经验也值得借鉴。[3]

（3）注重民主知识理念培育—学校和社会教育承担布道职责

浙江省农村出现青少年民主理念培养不到位，基层民众民主知识和民主技术普遍不足问题，除民主环境不健全、民主机制不完善和民主实践不足等致因之外，教育对民主素质的推进功能没有发挥最为关键。当前农村校园文化建设中能对青少年公民权利起到良好推进作用的读本不多，应试教育使民主素质教育在师资力量薄弱的农村教育中成为盲点。加强民主知识读本的制作和推广，增加观摩基层民主选举等社会实践活动，加强对农村青少年公民国家意识、法制意识、权利意识、责任意识、契约意识、参与意识、平等意识、自主意识、宽容妥协意识等理性意识的培养也成为建设基层民主健康道路的当务之急。当孩子们通过教育掌握这些理念后，于潜移默化中传输给他们的父母，更可以有效遏制民主素质代代不足恶性循环的势头。从韩国、台湾、日本的民主实践来看，除了经济发展、信息传播发达等因素外，教育的普及对民众观念意识的改变，尽管稍显缓慢，但确实产生了广泛而深入的影响。

（4）借助“民主法治示范村”建设平台推广“整合型”民主创新模式，全面培育民众民主素质

浙江省“民主恳谈”、“参与式预算”、“乡村典章”、“村民监督委员会”等基层民主创新模式在培养基层干群民主素质方面各有优势，也存在明显的局限性。“民主恳谈”在协商精神培养方面有独到作用，乡村典章则较好地培育了契约意识，“村民监督委员会”制度对村民形成分权监督意识有极大帮助。以“民主法治示范村”为平台，对现有民主创新模式进行优势整合，是

全面培育提升民众民主素质的应然选择。科学合理的民主实践平台是培养民主素质的优质课堂。世界民主发展的历史屡屡证明，民众通过参与政治、评价政治公众人物、了解国家的公共政策等民主实践活动，表达自己的利益和政治见解，深刻了解民主规范和政治游戏规则，民主素质最终得以养成。[4]

(5) 打造对民主素质养成有高度责任感和积极性的公务员群体—使“培养民主素质养成环境”成为常规工作

当前浙江省基层民主建设还存在代表性区域和参照性区域发展差异，与地方政府在考核干部时，在基层民主政治建设方面缺乏量化考核指标不无关系，仅把基层民主建设成果作为工作亮点的评价方式，在一定程度上影响了地方官员推进基层民主政治建设的积极性，[5]走过场和作秀现象屡禁不止。如果在官员政绩量化考核中增加“民主素质养成环境培育”内容，会促使官员更为注重基层民主建设中“质”的问题，民主素质建设任务才可能真正提上政府的议事日程。

民主素质的提高虽非一朝一夕之事，但如果拥有一个对国家民族勇于负责的政府，民众的素质在短期内可以得到飞跃式的提升，日本的明治维新是一个很有说服力的例证。明治维新之前，日本国民的综合素质很低，大多数日本国民连“姓”都没有。明治政府责令每个国民必须为自己确定一个“姓氏”，加大教育发展力度，日本国民素质提升很快。日本经验说明，政府官员的效率与导向对民众民主素质的培养也是至关重要的。

参考文献：

- [1]洪明. 试析社会转型期的韩国公民教育[J]. 外国教育研究, 2007 (4): 6-11.
- [2]熊飞峻. 民主问题[EB/OL]. <http://www.cc222.com/article/255636.html>
- [3]李异平, 土长庚. 媒介推进民主: 从农村“包围”城市—以《南方周末》为例[N]. 南方周末, 2007-12-25 (3).
- [4]肖立辉. 民主的教育功能[N]. 学习时报, 2007-11-08 (2).
- [5]成付. 我国基层民主政治建设中若干重大问题、重大工作和重大改革举措研究 [EB/OL]. 中国农村自治信息网 <http://www.chinarural.org/newsinfo.asp?newsid=26237>. 2009-04-14.

An Investigation and Exploration of the Democratic Quality of Grass-roots Cadres in Zhejiang Province

WU Ping-xian, HUANG Yong-qian
(Zhejiang Wanli University, Ningbo Zhejiang 315100)

Abstract: The democracy at the grass-roots level has gained some achievements. However, there are some aspects need improvements. With the analysis of the data collected from the questionnaires and interviews and adopting some successful experience from home and abroad, this article explores the new approach to enhance the democracy at the grass-roots level from the perspective of setting up some model villages where is governed well by the rules of law.

Key words: democratic quality; survey; comparative analysis; ways of development