

廣東烏坎民主選舉之評析

First Step Towards Democracy? An Analysis of the Election in Wukan Village

王信賢 (Wang, Hsin-Hsien)

國立政治大學東亞研究所副教授

2011年9月21日，廣東省陸豐市烏坎村民因廣大面積土地以與房地產商開發土地之理由遭村官私賣，加上財務、選舉問題等對村幹部不滿而上訪、進而抗爭，但問題並未獲得解決。汕尾市政府公開將此通報為「事件背後有『境外勢力』介入」，並刑事拘留帶頭抗議的民眾。扣查期間，村民薛錦波離奇猝死，村民質疑當局嚴刑逼供，12月初烏坎村民又開啟另一波抗爭，號召上萬人堵路抗議，官方隨即調集武警包圍村莊，引發嚴重警民對峙與衝突。迨及12月20日，政府官員派代表進村與村民代表談判，接著廣東省委副書記朱明國負責成立工作組處理此事件，同意對村民行為不追究，並答應村民訴求，抗爭行動平和落幕。維權領袖林祖鑾並於2012年1月15日被任命為烏坎村的黨總支書記。烏坎村於2月選出村民選舉委員會與村民代表，3月3日在官方允許下舉行村委會幹部民主選舉。「烏坎事件」從村官盜賣土地、大規模抗爭、官方預備鎮壓到妥協，最後舉辦民主選舉，可以說是「峰迴路轉」，也因此引發外界對「烏坎經驗」的關注。

壹、烏坎民主選舉：制度與過程

烏坎抗議事件爆發後共舉行過兩階段、3次選舉，第一階段包括2012年2月所舉辦的「村民選舉委員會」與「村民代表」選舉，第二階段則是3月3日

所舉行的村委會幹部選舉，共選出主任、副主任 2 名及 4 名委員。

在第一階段中，2 月 1 日舉行村民選舉委員會推選大會，由全村村民 1 人 1 票選出，選舉採用「無候選人直接選舉」辦法。為避免選委會成員參與村委會，採用「自薦與他薦相結合」方式，自薦參選「村選舉委員會」選民需簽字聲明不參選村委會，他薦的參選人需每人徵集 50 名選民簽名支持。實際參加推選的村民 6,242 人，收回選票 6,180 張，共選出主任、副主任與委員共計 11 名，負責組織 3 月 3 日烏坎村民委員會的重新選舉工作，主要包括宣傳動員，制定本村重新選舉工作方案，審查登記和公布參加選舉的村民名單、組織投票選舉等。2 月 11 日選舉 7 個村民小組與其組長，投票中共收回村小組長選票 6,449 張，村代表選票 6,491 張，選出村民代表 109 人。

在第二階段，也是最引人注目的村委會幹部選舉於 3 月 3 日舉行，烏坎村總公民數是 8,363 人，領票數 6,899 張，投票率達 82.49%，村委會幹部選舉按《村民委員組織法》、《村民委員選舉辦法》訂出的《廣東省村民委員選舉辦法》規定必須「雙過半」，即每個職位皆需要過半選舉人投票、得票數過半才能當選。其中，選舉並無所謂的候選人，任何一個年滿 18 歲的公民，既是選舉人也是被選舉人（即「海選」）。按照「海選」，即使投票率過半，在第一輪選舉得票數過半的難度也很高；可再進行第二輪選舉。與前兩次選舉相同，自上午 9 點開始至下午 3 點落幕，晚間 9 點開票完畢。選舉結果由村黨總支書記林組鑾以超過九成的得票率當選村委主任，村委副主任由楊色茂以五成二得票率當選。另外 1 名副主任與 4 位委員由於未過半並在隔日補選，最後由年輕一代意見領袖、少壯派代表洪銳潮在第二輪投票中當選副主任，孫文良、張建城、莊烈宏和陳數轉為村委委員。

貳、烏坎民主選舉評析

由於「烏坎事件」的特殊性與動見觀瞻，使得其村委會選舉已遠非一村之事，被賦予更多的民主想像與意涵，不僅在投票與開票過程中有中外記者採訪見證、大陸中央派員駐村觀察選舉情勢，美國大使館也派人進行了解，幾乎與大陸中央同時召開的「兩會」以及俄羅斯總統大選「等量齊觀」，更有人認為整起事件是大陸政治改革與社會管理的轉捩點。當然，也有人質疑：究竟是「玩

真的還玩假的」？

一、民主選舉的「真實性」？

烏坎村事件最後以村委會重新選舉落幕，讓許多人對大陸的民主發軔有更為積極的想法。樂觀者認為烏坎村的村委會選舉是大陸至今最自由公平的選舉之一，烏坎正式進入一個全新的「民選」村官時代，為大陸農村民主選舉樹立一個範例；也因此，大陸高層與部分學者一貫宣稱「民主不適合大陸」的論調，受到烏坎民主選舉的衝擊與挑戰。且烏坎事件是大陸官方極為罕見對民眾抗議容忍與協調的案例，樂觀者期待直選村民委員會能形成模式，為大陸基層的民主發展帶來一線曙光。然而對於烏坎民主選舉不乏負面的觀點，包括烏坎選舉過程是在警方「維持秩序」（實際上是監視）下進行，選舉委員會在籌辦過程中也曾表示選舉制度與規定存有許多漏洞，以及村民仍擔心選舉被操縱而選出自己不信任的人等。

二、吸納維權人士？

就多數國家的威權轉型而言，原本高壓統治下的異議人士，在衝破政治體制過程中均扮演極重要的角色，在臺灣民主化過程中亦復如此；通常威權政體遭遇到此問題時，主要的選項有二：一是持續鎮壓，使其無法發聲；二是政治吸納，將異議分子吸納進體制中。而在烏坎經驗中，官方從去（2011）年 12 月大規模抗爭前的「選項一」，變成抗爭後的「選項二」，故對烏坎民主存擔憂觀點者認為，維權人士林祖鑾為抗議組織領袖，後被「吸納」成為中共村支部黨書記，在競選過程中就有人要求其辭去村支部黨書記職位，因此更悲觀論者認為烏坎經驗只是中共成功收編維權人士的民主反教材，這從林祖鑾、楊色茂等活躍於抗議組織者，面對各種官方壓力，言論變得十分謹慎可看出端倪，諸如「烏坎選舉依法進行」、「依照黨中央的領導」等。

三、能否成為民主典範？

烏坎民主選舉的成功，引起各界討論此經驗有無可能複製至其他地區。烏坎民主選舉為大陸樹立一個民主典範，樂觀論者期望烏坎案例起到「示範效應」，使民主風潮有可能蔓延至其他區域。但悲觀論者認為中共黨國體制的結構問題仍存在，烏坎選舉格局太小，難以觸發大規模的基層政治改革；「烏坎經驗」就長遠來看確實有正面意義，但其影響被高估。複製烏坎民主選舉的成功經驗有一定難度，它發生於政治氛圍較為寬鬆的廣東，原先為一個抗爭事件之

民怨得以有一個宣洩出口，適逢「十八大」召開在即，廣東省高層傾向採取容忍及協調的方式解決，再加上抗爭者正確的策略選擇、訴求合理且行動自制，才能成就烏坎村的「基層民主選舉」。烏坎的抗爭與選舉是在一連串政治因素組合下進行，將「烏坎模式」視為一個典範，期望其蔓延、擴散或轉移至其他地區，尚需要多項條件的配合。

四、對廣東模式與汪洋「入常」的意涵

廣東省長期以來一直是最活躍的經濟自由區，近年來隨著汪洋入主廣東，在社會管理體制方面也相對開明，包括有限的言論監督以及放鬆社團登記等，造就「廣東模式」的誕生；其與薄熙來強調「唱紅打黑」的「重慶模式」形成對比。然而，「烏坎經驗」是否代表「廣東模式」的延伸呢？我們可清楚看到，廣東當局處理烏坎抗議事件一改過往地方政府直接鎮壓，或是協調不成則以武警驅散或武力鎮壓之方式；在「烏坎事件」中，廣東省政府轉而由省委層級領導出面，並與地方民眾自主選出之代表進行對話之方式，展現省級黨及政府對事件重視且願意溝通、協調的立場。但「烏坎經驗」仍有其特殊性。

烏坎抗爭時機的敏感性，對 2012 年秋可望成為中共中央政治局常委的廣東省委書記汪洋是很大的考驗，若烏坎維權受到廣東當局鎮壓，等於宣告汪洋的開明形象破產；但若不鎮壓放任事態擴大，汪洋也必須負政治責任而影響「十八大『入常』」的機會，故對抗爭的容忍以及對民主選舉的支持等，反而是汪洋的最佳選項。就此而言，廣東省處理烏坎事件的方式還不能視為將來普遍適用全大陸之模式。中共面對群眾運動，有其基本原則和容忍底線，一旦其違反原則或逾越底線，仍會出手管制、鎮壓。因此，烏坎是「經驗」而非「模式」。

參、結論

「烏坎經驗」從村民與當局對立，到官方容忍妥協進而走向民主選舉，對官方的寬容大度以及村民的民主素養必須給予積極且正面的評價，但烏坎村未來的道路仍潛伏許多不安定的因素。首先，就主要抗議訴求的土地問題，林祖鑾、楊色茂等「新官」均認為要「依法依規」辦理，請省委工作組通過行政手段討回土地；若不行，則進行法律訴訟。而渴望要回土地的村民則揚言若土地討不回來，一定會再度上街頭抗議。冗長的行政訴訟與「失地村民」的短暫

耐性間該如何取得平衡？其次，這次選舉當選者多為原本的抗議領袖，擁有強大的民意基礎；若未來缺乏「魅力型」領袖，在制度不穩固的狀況下，民主選舉是否能持續舉行猶未可知。再次，這次選舉顯示選舉制度與法規有缺陷，官方壓力仍試圖介入，以及村民對於選舉被長期操縱的陰影無法排除，反映出民主選舉無論是制度或文化，皆尚有改進空間。最後，烏坎村民在有民選村委會後，如何與當局打交道？又如何能在政治妥協中爭取自身權益？烏坎村邁向民主的真正考驗才剛開始，而目前一切對「烏坎經驗」代表大陸「民主先聲」的期望可能太過沈重。

從更大的角度來看，「烏坎經驗」雖有限制、也不可能複製，但開了一個口子。不論從對抗爭的容忍或民主選舉的舉行來看，都可能帶給廣東其他地方或大陸其他區域的抗爭者「希望」，近來已看到各地抗爭者「以烏坎為師」，未來也可能看到在各地基層選舉中出現「為何烏坎能，我們不能」的呼籲。就此看來，「烏坎經驗」可能為「廣東模式」、汪洋「入常」加油添火，也可能為各地抗爭者豎立指標，但其他地方不是廣東，其他人也非汪洋，其後果是增添大陸地方治理的難度。