

贵州基层民主问题研究

社会资本 与 基层民主



贵州科技出版社

黎珍·著



图书在版编目(CIP)数据

社会资本与基层民主:贵州基层民主问题研究/
黎珍著. —贵阳:贵州科技出版社,2009.9

ISBN 978 - 7 - 80662 - 796 - 9

I. 社… II. 黎… III. 基层组织 - 社会主义民主 -
研究 - 贵州省 IV D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 147409 号

社会资本与基层民主

黎珍 著

出 版	行 / 贵州科技出版社
社 址	/ 贵阳市中华北路 289 号
邮 编	/ 550004
印 刷	/ 贵阳科海印务有限公司
规 格	/ 889mm × 1194mm 1/32
字 数	/ 135 千字
印 张	/ 5.375
版 次	/ 2009 年 9 月第 1 版
印 次	/ 2009 年 9 月第 1 次印刷
定 价	/ 26.00 元

引 言

基层民主建设问题,是我国当前普遍关注的重大问题之一,也是当前学术研究的热点问题之一。基层民主是我国社会主义民主制度的重要组成部分,是我国社会主义政治体制改革的一项重要内容,是社会主义现代化建设的重要环节和重要保障。在内容上,基层民主大体包括:以村民自治为核心的农村基层民主建设;以社区居民自治为核心的城市基层民主建设;以职工代表大会为核心的企事业单位基层民主建设几个方面。党的十六大报告指出:“扩大基层民主,是发展社会主义民主的基础性工作。健全基层自治组织和民主管理制度,完善公开办事制度,保证人民群众依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,对干部实行民主监督。”胡锦涛总书记于2006年11月30日主持中共中央政治局第三十六次集体学习时强调,“扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,是社会主义民主最广泛的实践,是社会主义民主政治建设的基础性工作。必须深刻认识发展社会主义基层民主政治的重大意义,推动社会主义基层民主政治建设不断取得新进展。”这些论述非常深刻地阐明了扩大基层民主在发展社会主义民主进程中的地位和作用。由此,我们应该清楚地认识到加强基层民主建设,对于坚持和完善我国的政治制度具有基础性作用。

贵州省是我国西部贫穷落后地区之一,民族种类多,社会管理层次复杂,人民生产生活的重心在基层,基层公共事业的发展 and 基层公共事务的管理涉及人民群众的切身利益。因此,发展基

层民主,让人民依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,对干部实行民主监督,理应作为发展我省民主政治的基础性工程重点推进。发展社会主义基层民主,有利于坚持和巩固人民当家作主的政治地位,有利于反映和实现人民群众的意志和愿望,有利于密切党和政府同人民群众的联系,有利于调动一切积极因素为改革开放和社会主义现代化建设服务,有利于实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益,有利于促进我省社会和谐,实现国家长治久安。

经过 20 多年长期不懈地努力与实践,我省的基层民主建设事业取得了历史性的进步。十一届三中全会以后,随着农村和城市经济体制改革的推行,贵州的基层民主建设也随之应运而生,并在一定程度上得到发展。从基层群众自发的创造性活动,到党和国家有意识的引导和有组织的推进,我省基层民主建设取得了很大的成就,正日益显示出它的优越性和生命力。尤其是最近几年,我省基层民主建设在某些方面有重大突破,取得了基层民主发展的最新成就。在肯定成绩的同时,我们也应该看到基层民主建设中存在的诸多问题。大多学者在分析我国基层民主建设中存在的困境时,多从制度与法治层面上进行探讨。事实上,从最近几年我省基层民主发展的总体情况来看,基层民主发展所体现出来的问题不仅仅是制度与法治的问题,不能仅仅归结于中国目前基层民主制度化建设不健全、法律法规缺失。基层民主的实现不是仅靠外在的行政力量就可以解决的。基层民主应该是一种自下而上的民主,是通过每个人的参与而确立起来的,其直接动力是社会个体的自主性发展和相关利益的维护,只有经过长期的基层民主实践,使之深入到人们的习俗、思想和生活方式中,才是不可逆转的。

20世纪90年代以后才为学术界广为重视的“社会资本”问题，主要是指以人与人之间平等的社会关系为基础，以(个人和)一定组织的共同收益为目的，以社会信任为核心，通过组织成员自由地、长期地横向交往合作而形成的有利于增进(个人和)组织的收益的一系列互惠规范和公民参与网络，它是社会发展所必需的资本之一。社会资本理论提供一种新的视角，社会资本与基层民主之间存在着一种相互促进、相得益彰的关系：从社会资本理论的研究视角看，信任、互惠规范、公民参与网络、公共行政精神对于基层民主有着重大意义；而引入基层民主理论，倡导政策制订和实施过程中的对话与协商，积极的公民参与意识与公共行政精神，则可以促进社会资本的的形成和存量的提高。以基层民主和社会资本理论考量我省的民主政治建设，可以促进我省的民主政治建设，也将促进我省社会资本的充分发育。为此，本书就以下问题进行探讨：基层民主与社会资本的基本内涵究竟是什么？社会资本如何在与基层民主的互动中推进基层民主建设的良性发展？贵州基层民主建设的现状如何？怎样构建现代社会资本推动贵州基层民主建设？

目 录

- 第一章 基层民主与社会资本:渊源与意涵(1)**
 - 一、基层民主的理论概述(1)
 - (一)民主的一般分析(1)
 - (二)社会主义民主政治的基本内涵(5)
 - (三)什么是基层民主(11)
 - 二、社会资本的理论概述(19)
 - (一)从构成要素看社会资本(20)
 - (二)社会资本的基本特征(27)
 - (三)社会资本的产生(30)
- 第二章 基层民主建设的社会资本视角(40)**
 - 一、社会资本与基层政治参与(40)
 - (一)社会资本中的公民参与网络:良好的社会关系模式(41)
 - (二)基层政治参与需求公民参与网络中的公共精神(47)
 - 二、社会资本与基层政治合作(56)
 - (一)人际合作的本质(56)
 - (二)社会资本中的信任对基层政治合作的促进(64)
 - 三、社会资本与政治认同(73)
- 第三章 贵州基层民主现状分析(81)**
 - 一、改革开放以来贵州基层民主的发展(81)
 - (一)农村村民自治(81)

- (二)城市社区自治(93)
- (三)企事业单位民主管理(99)
- 二、贵州基层民主发展中的问题与困境(109)
- 第四章 构建现代社会资本 促进贵州基层民主发展(118)**
 - 一、贵州省资本储存的传统与现状(118)
 - (一)贵州省传统社会资本(118)
 - (二)贵州省社会资本的流变(125)
 - (三)当代贵州社会资本之现状与机遇(131)
 - 二、如何构建当代贵州社会资本(137)
 - (一)现代社会资本的特征(137)
 - (二)贵州现代型社会资本构建的路径选择(149)

第一章 基层民主与社会资本：渊源与意涵

基层民主作为一种自下而上的民主,其实现不是仅仅靠外在的行政力量就可以解决的。基层民主应该是通过每个人的参与而确立起来的,其直接动力是社会个体的自主性发展和相关利益的维护。而社会资本理论则从宏观层次的集体和社会背景下考察微观层次的个人选择,从社会的角度来考量基层民主建设的结构,为民主政治建设提供了一种新的路径。目前,社会资本理论和基层民主理论受到越来越多的中国学者的关注,虽然中国的国情与西方国家民主的理论及实践存在很大的差距,但社会资本和基层民主理论对中国的民主政治建设也有很大的理论与实践意义。

一、基层民主的理论概述

(一) 民主的一般分析

民主(Democracy)作为一种政治形态,它的发展是一个渐进式的过程。民主这一概念,来源于公元前5世纪的希腊奴隶制社会,它是希腊语 demos(人民)和 kratos(统治)这两个词的组合,即指人民的统治、人民的政权或多数人的统治。古希腊历史学家希罗多德最早给“民主”下定义,他认为,民主就是公民“在法律面前人人平等”,公民可以直接参与国家政治生活,国事的裁决“取

决于民众”。^① 亚里士多德指出：“不容许所有公民共享的制度是寡头的，容许所有公民共享的制度是民主的。”^②可以说从古典时代到 17 世纪，当人们思考“民主”的时候，基本上只是把它同公民在议会和公共会议场所的集会相联系，就像雅典的民主那样。

马克思认为民主是一种国家形式或国家形态，他指出：“在民主制中任何一个环节都不具有本身意义以外的意义。每一个环节都是全体民众的现实的环节。民主制是作为类概念的国家制度。”^③列宁在《国家与革命》一书中更加明确地指出：“民主是一种国家形式，一种国家形态。因此，它同任何国家一样，也是有组织、有系统地对人们使用暴力，这是一方面。但另一方面，民主意味着形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”^④如今，随着现代社会的迅速发展和利益的不断分化，人民的利益诉求和价值观念已经产生了深刻变化，使得现代意义上的民主“不存在全体人民能够同意或者用合理论证的力量可使其同意的独一无二地决定的幸福”是“为做出政治决定而实行的政治安排，在这种安排中，某些人通过争取人民选票取得做出决定的权力。”^⑤民主给人们提供了机会，使人们有选择的权利并参与其中。“民主本身并不是一种利益，只是产生最可靠决定的政治手段，民主之所以好，并非因为它有何内在特质，而是它有助于为社会选择最好的联结方式。”^⑥因此，也可以说“民主

① 张式谷：《社会主义与民主》，北京：中共中央党校出版社，1991，第一期。

② 亚里士多德：《政治学》，北京：商务印书馆，1965，第 6 页。

③ 《马克思恩格斯全集》第一卷，北京：人民出版社，1956，第 28 页。

④ 《列宁选集》第三卷，北京：人民出版社，1972，第 439 页。

⑤ 约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，北京：商务印书馆，1999，第 396 页。

⑥ 徐理响：《试论基层民主与我国的政治文明建设》，《河北建筑科技学院学报（社科版）》，2005 年 3 月，22 卷第 1 期。

是一种理性的、非暴力的生活方式。这种精神体现为表达的自由,也就是说思想、欲望、要求不管是否合理,都有合法表达的权利。”^①

从古希腊一直到当代,我们很难用一个简单的模式来涵盖历史上所出现的丰富的民主政治实践。由于相对于古希腊和近现代民主政治实践而言,当代的民主政治实践更具历史厚度,内涵更为丰富,也更为成熟一些。因此,我们对民主政治本质特征的阐述和概括,主要以当代民主政治的实践为样本。

1. 民主政治是民意政治

民意政治就是在政治生活中实行人民主权原则,使全体公民成为政治共同体中的终极统治者,即民主政治推崇的“主权在民”的基本原则。社会主义民主是“真正的民主”,人民当家作主的根本制度决定了社会主义民主是形式与内容的统一。因而,社会主义民主政治能够成为多数人统治的民意政治。

2. 民主政治是法治政治

民主和法制之间内在互动的统一关系,不仅表现为一种制度结构——民主法制化与法制民主化,它还在深层次上表现为一种价值、一种精神。这种理性的价值追求旨在形成以法律制度为主导的有序化的目标模式,法治就是人们对社会的这种制度的设计和安排。民主政治正需要法律这种专门的、具体稳定的社会调控机制,使民主在法治基础上更加完善。这也就是说:民主是由谁来掌握权力的问题,法治就是如何运用权力并体现民主的问题。江泽民在“十五大”报告中,从建设有中国特色的社会主义民主政治、继续推进政治体制改革的高度,第一次明确而完整地提出“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本治国方略,这不仅仅是将

^① 李龙海:《基层民主建设的理论、意义和问题》,《北方论丛》,2003,第1期。

法律作为治理国家的手段,更具有治国目的的意义。

3. 民主政治是宪政政治

宪政政治是从法律的角度来看待政治,是指各级政府的权力受到法律的限制并且只能在有限的法定空间内活动,所以也可称为有限政治。就如何安排政府与法律的关系而言,宪政政治与法治政治有相通之处,但法治政治主要是指政府的权威在法律之下,政府与公民一样也必须站在法律之下去行动,必须接受法律的约束;宪政政治主要是指政府的合法权威性只能存在于一个法律的严格限定的范围之内,意味着政府权限的有限性,其重心在于对国家及其权力的法律控制。

4. 民主政治是开放政治

民主政治不是秘密政治而是开放政治。开放政治即政治公开,就是政治决策与执行过程的公开化。它为社会主义民主政治的发展创造了良好的环境与氛围。这种开放政治主要表现在三个方面:

第一,政治职位的开放性。民主政治中的政治职位,不是世袭的,它要求把所有的职位向所有符合法定条件的公民开放,由公民通过公平有序的竞争来取得某一职位。但现实当中,由于用人的封闭状态,许多公民没有参政的平等竞争机会,干部的选拔与使用往往在领导人所熟悉的小圈子内进行,人民群众中众多的优秀分子由于各种原因并不在领导人的视野之中,这种封闭结构造成了人才来源狭小、任人唯亲,干部人身依附现象严重,干部不是为人民负责,而是为上级、为少数领导负责。在迈向民主政治的道路上,要变传统举荐型干部制度为现代竞争型干部制度,首要的就是将政治职位开放化。

第二,国家政务的开放性、透明性。国家政务的开放性,一方面表现为广大公民和社会团体可以依法去了解和监督决策过程,

另一方面还表现为可以利用合法的形式和渠道及时、充分地把各种要求和意见输入到决策机构中去,以使政治决策较准确地反映民意。这就要求畅通上情下达、下情上达的纵向、横向的信息运输渠道,使利益表达的输入、输出及反馈成为一个开放的系统,体现政治活动的民主性、开放性。

第三,政治舆论的开放性。政治舆论的开放主要表现为在法律规定范围内的思想言论自由和新闻舆论自由,也就是人民群众可以自由地讨论政治问题和社会问题,自由地交流信息、沟通意见,也包括评论政府的工作。只有真正落实公民获取和传播信息自由、表达自由的权利,公民其他民主权利的行使才具有基础。这种思想言论的自由表达是否得到有效的保障是衡量民主政治发达程度的重要指标之一。

实行民主政治,人民才有机会参政、议政和督政,把政治变成多数人的事业,并通过参政、议政和督政提高公民素质。政治透明,人民才有机会了解国家的重大决策和法律,从而提高对决策和法律的认同度,才有机会了解国家公务人员的政治品质、政治态度、政治行为、政治实绩,揭露官僚主义和腐败现象,保障政治的民主和廉洁。同时,实行民主政治也有利于国家机关及其工作人员集思广益,做出正确决策。

(二) 社会主义民主政治的基本内涵

社会主义民主是人类民主史上的新形态,它既继承了人类民主的科学价值和一般原则,又增加了社会和科学原则的民主新质的价值内涵和制度原则,形成了新的价值内涵。中国的民主,是在中国国情条件下实行的社会主义民主,它既坚持社会主义民主的基本价值和原则,又在社会主义民主的价值内涵和基本原则的具体实践中,形成自己的民族特色,这些民族特色恰恰是中国民

主制度的精神和灵魂之所在。因此,认真研究和深刻认识这些具有民族特色的民主内涵和民主原则,应是全面研究和深刻认识有中国特色的社会主义民主制度的基本出发点。

在我国,社会主义民主的含义,以马克思主义的社会主义民主理论为指导,既继承了一般民主概念的基本内涵,又有新的发展和自己的特点。首先,社会主义民主实质上是人民当家作主的国家制度。正如1979年中国第五届全国人民代表大会第二次会议的政府工作报告指出的,“社会主义民主问题,首先是社会主义的国家制度问题。社会主义民主或人民民主,就是全体人民共同享有的对生产资料的不同形式的所有权、支配权的基础上享有管理国家的最高权力。”社会主义民主概念的这一本质规定性,一方面继承了一般民主概念的共同性本质内涵,即民主首先承认人民拥有主权、实行多数人意志统治的政权组织形式和国家制度,另一方面比一般民主概念的国家制度内涵又有新的发展。一般民主概念中的国家制度,主要是指国家形式,也就是国体。因为,在一切剥削阶级社会,“人民”和“公民”主要指统治阶级,所以这里的民主只能是统治阶级的民主,即事实上的少数人的民主,广大被压迫的劳动群众是被排斥在民主之外的。也就是说,剥削阶级社会,国体不可能是民主的,因而民主主要是指统治阶级内部如何组织自己的政权进行平等的统治。而社会主义国家人民当家作主,从国体的阶级内容看,广大劳动人民是统治者,主权属于人民,因而,国体也体现了民主。这样,社会主义民主所指的国家制度,既包括政体,也包括国体,是国体与政体的统一。

其次,社会主义民主不仅仅指国家制度,还包括非国家形态的民主。中共中央书记处研究室对此论述到:“社会主义民主兼含政治民主、经济民主和社会民主。社会主义民主是一种政治制度,但这并不是说,它只限于政治生活领域,限于政治民主。只有

把民主扩大到经济生活领域、文化生活领域和其他生活领域,实现和加强人民对这些领域的民主管理,既保证人民的政治权利,又保证人民的经济权利和社会权利,社会主义民主才能得到全面的实现。社会主义民主体现人民内部的平等关系和个人与社会之间的正确关系。”人们往往把社会主义民主等同于社会主义的国家制度。这一看法是不恰当的。社会主义民主实际上包括国家形态民主与非国家形态民主。人民群众管理经济、管理文化、管理社会事务,属于非国家形态民主。此外,社会主义民主概念还包括各种便于听取群众意见,有利于人民群众广泛参与国家和社会事务的运行机制、工作制度、工作方法和工作作风等,如社会协商对话、群众来信来访、征集群众意见、民意测验、社情调查和其他走群众路线的民主机制、民主方法和民主作风等。

总之,社会主义民主概念既继承了人类民主思想的共同性成果和优秀遗产,又有新的丰富和发展,是比较完整、全面的科学概念。如果我们要下一个定义,可以表述为:社会主义民主本质上是人民当家作主的政治制度和国家形态,也包括广大人民群众在社会生活的各个领域和社会活动的各个方面广泛、平等参与管理的工作制度、工作方法和工作作风,是政体民主与国体民主的统一,是国家形态民主与非国家形态民主的统一。

中国民主制度的基本原则,是指中国民主制度建设中追求的价值目标和必须遵循的基本准则,它是一般民主原则在社会主义中国民主实践中的具体应用,是一般民主原则与社会主义原则的结合,是社会主义民主原则与中国具体实践的结合。从我国社会主义民主制度建设的实践看,我国民主制度遵循的基本原则有以下几条:

1. 人民主权原则。

“人民主权”原则,亦称“主权在民”或“人民当家作主”原则,

其基本含义是指：国家的一切权力属于人民，人民掌握最高国家权力，决定一切国家大事。我国宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”这一规定就是对人民主权原则的法律确认。其基本含义是：人民是国家的主人，拥有国家的主权，决定所有国家大事。这种人民的主权是至高无上的，统一而不可分割的，也是独立而不受任何制约的。作为完整统一的主权，它至少包括以下必不可少的五个方面的权力：制定宪法和法律的权力；参与国家和社会公共事务管理的权力；通过选举等方式组织国家机关并授予国家机关工作人员必要权力的权力；有对国家机关进行监督制约的权力；有罢免国家机关工作人员从而收回国家权力的权力。上述五个方面是保证国家按人民意愿行事，人民真正当家作主的必不可少的权力，缺少任何一方面，都会使人民主权成为不完整的主权，人民当家作主的地位受到损害。

2. 公民基本权利原则。

公民基本权利，是指公民依法享有的民主权利和自由，包括公民参与政治方面的权利、公民的人身自由和信仰自由、公民的社会经济、教育和文化方面的权利等。公民基本权利原则，是指通过宪法等重要法律对上述公民基本权利的确认和保障。我国宪法第二章专门规定了公民的基本权利，主要有以下几个方面：公民参与政治方面的权利；公民的人身自由和信仰自由；公民的社会经济、教育和文化方面的自由。上述这些公民基本权利的法律确认和保障，即公民基本权利原则，一方面体现了一般民主原则中的自由、平等原则，体现了民主政治最高、最核心的价值追求：政治自由和政治平等，因而，它是极为重要的民主原则；另一方面，公民的基本权利原则，也体现了社会主义制度的优越性，体现了社会主义民主的广泛性、平等性和真实性。

3. 多数人原则。

多数人原则,也叫“多数人决定原则”或“少数服从多数原则”,是指国家的重大决策必须按照少数服从多数的规则来决定,政府按多数人的意愿行事,同时保护少数人的正当权益。这一原则是公民的政治权利平等原则在政治生活中应用的必然结果,是公民政治平等权的直接体现。

4. 民主集中制和议行合一原则。

民主集中制和议行合一 是社会主义国家政权组织和运行的重要原则,也是社会主义民主的重要原则。民主集中制的基本含义是:一方面按照少数服从多数的民主原则和程序,组织和建立各级国家政权机关,体现民主性;另一方面,按照人民主权统一的要求,把各级国家政权机关的联系和运行集中统一起来,体现集中统一性;最后把二者结合起来,使国家政权机关的组织和运行既体现民主,又有利于提高工作效率。

5. 政治协商原则。

政治协商是指在不同社会政治力量、不同政治集团、不同社会团体之间,为达到某种共识而进行的政治意愿和利益要求等方面的沟通、协调活动。政治协商原则是具有中国特色的社会主义民主原则。我国的人民政治协商会议制度就是这一原则的直接体现。

6. 广泛参与和社会自治原则。

广泛参与是广大公民以各种途径和方式参与政治生活 and 政治活动,影响国家政治决策的政治行为。社会自治是指在广大基层社会生活领域人民群众直接参与决策,参与管理,从而进行自我管理、自我教育和自我服务的社会活动。广泛参与和社会自治原则就是实行广大公民政治参与和社会自治的基本准则,其目的在于保证广大公民广泛地、深入地、直接地参与社会政治生活,充

分实现当家作主。

7. 共产党领导原则。

共产党领导原则,是指在国家的民主政治生活中,工人阶级的政党——共产党起政治领导作用。在我们国家,就是由中国共产党掌握政治领导权,发挥政治领导作用。显然,共产党领导原则是社会主义民主独有的政治原则。共产党领导原则,从根本上说,是由社会主义国家的本质和社会主义民主的性质决定的,也是由共产党自身的性质和优势决定的。

8. 法制原则。

法制是国家机关制定的,代表统治阶级意志和利益的法律及其有关制度,它包括现行的法律以及与此有关的立法、执法、监督法律执行等方面的一系列制度。法制原则就是强调一个国家必须要以法律形式规范制度,并依法办事,依法治国,其核心是强调法治,实现依法治国,反对人治。

从上述分析可以看出,在中国民主制度的八大原则中,第1、2、3、8 四条原则,从形式上看,基本上是对一般民主原则的继承;而第4、5、6、7 四条原则,则更多地体现了社会主义民主本质的要求和中国的国情特点,可以说,是具有中国特色的社会主义民主原则。中国民主制度的八条原则,不仅从根本上决定了中国作为民主国家所具有的基本标准和特征,而且比较全面地规定了有中国特色的社会主义民主的基本价值标准、科学规则和发展方向,从而成为中国民主制度的精神基础,为中国民主制度的建设提供了正确的指导方针和科学路向。

中国民主制度由七个结构内容组成:中国人民的政治地位和民主权利;人民代表大会制度;中国共产党领导的多党合作制度;政治协商会议制度;社会团体和人民群众的广泛参与制度;群众自治和基层民主制度;民主制度的法律体系。而基层制度是中国