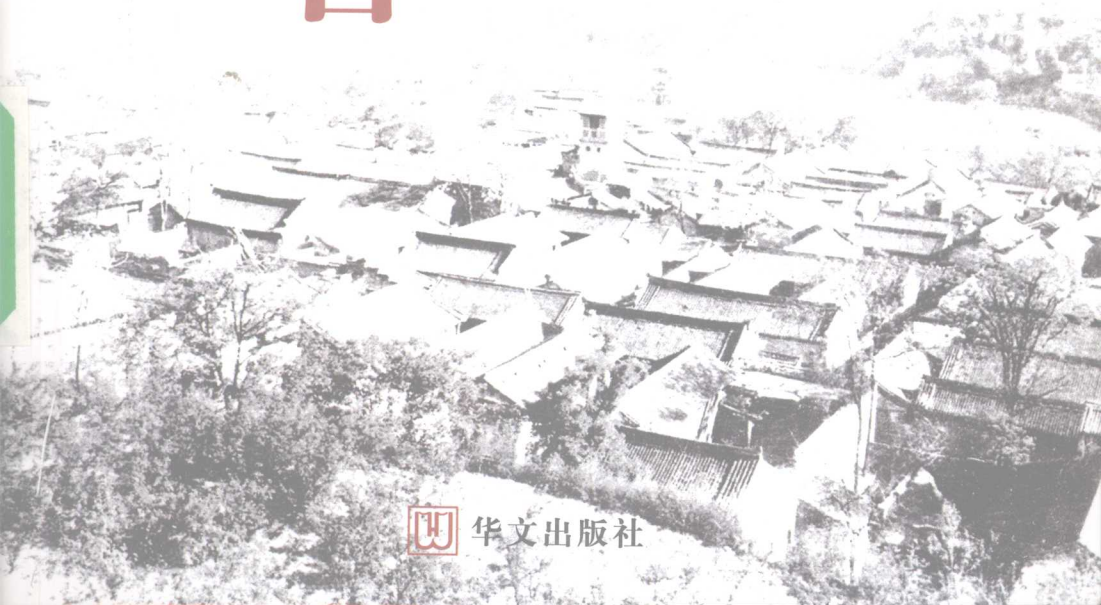


李凡 主编

中国基层民主 发展报告

2009



华文出版社

中国基层民主发展报告

2009

Grassroots Democracy in China—2009

李 凡 主编

Li Fan◆Editor in Chief

华文出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国基层民主发展报告. 2009/李凡主编. —北京: 华文出版社, 2009. 6
ISBN 978-7-5075-2250-1

I. 中… II. 李… III. 社会主义民主-建设-中国-2009 IV. D62
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 074581 号

中国基层民主发展报告：2009

主 编：李 凡

责任编辑：李 庆 刘 峰

责任校对：华 一

出版发行：华文出版社

社 址：北京市宣武区广外大街 305 号 8 区 2 号楼

邮政编码：100055

网 址：<http://www.hwbs.com.cn>

投稿邮箱：hwbs@126.com

电 话：总编室 010-58336255 发行部 010-58336277 58336265

责任编辑 010-58336259

经 销：新华书店

印 刷：北京柯蓝博泰印刷有限公司

开 本：880×1230 1/32

印 张：12.25

字 数：245 千

版 次：2009 年 6 月第 1 版

印 次：2009 年 6 月第 1 次印刷

印 数：0001—3000 册

标准书号：ISBN 978-7-5075-2250-1

定 价：26.00 元

版权所有 侵权必究

本书若有质量问题，请与发行部联系调换

前 言

2008 年的中国是一个多事之年。国家发生了许多事情，有好事，也有许多突如其来的灾难。对于中国的基层民主的发展来看，2008 年也发生了许多的事情，使得中国的基层民主能够继续在进展之中。例如长期以来我们关注的中国地方政府的公共预算改革就有了非常大的进展；公民维权的活动也有很大的发展；虽然在选举问题上没有什么很大的变化，但是对于选举法的修改问题无论是在学术界还是在社会上都引起了很大的关注，提出了许多的意见；等等。在所有的这些和中国基层民主发展相关联的发展中，2008 年最吸引人关注的是中国公民社会的发展，其中草根组织的发展更为突出。基于这样的原因，我们将这本 2008 年中国基层民主发展报告的主要关注点放到公民社会的成长方面。我们认为，中国公民社会的发展是中国基层民主发展的基础，没有公民社会的发展和壮大，就不会有基层民主持续的发展。

从最近几年来中国公民社会的发展的状况来看，虽然从总体上看，还算比较顺利，但是存在的问题也很多。在这些问题当中，谈论得比较多的是公民社会的能力问题，即组织能力、活动能力等都相对比较差。2008 年中国公民社会的成长表明这些问题得到了很大的解决。在汶川大地震中所出现的现象表明中国 NGO 的协调能力和组织能力得到了很大的提高；不仅如此，公民社会的自主意识和参与意识也表现得有非常大的提高。此外，在网络参与方面，和以前相比，2008 年也有了突飞猛进的发展。这些都表明中国的公民社会的发展在这一年里得到了很大的发展。我们希望这本报告能使读者对于 2008 年公民社会的发展有一个比较好的

了解。

我们研究所 2008 年的调查研究、政策报告、会议等多方面的活动得到全国各地许多地方政府、学校、NGO 组织和普通老百姓的大力支持和帮助，在此我代表研究所的全体同仁向所有支持和帮助了我们工作和研究的普通农民、NGO 组织、社会活动家、研究人员和老师、学校、地方干部和政府表示我们谢意，尤其更要向那些在实际中推动了中国民主发展的所有人员表示我们的诚挚的敬意——没有他（她）们，就没有中国的民主发展，而我们的研究和调查也就失去了意义。

参与本书策划、研究、编辑和写作的包括了我们研究所的工作人员，他（她）们努力的工作，才使得本书的出版成为现实，在此我一并表示谢意。

李 凡

2009 年 3 月 12 日

目 录

前 言	1
-----------	---

宏观述评

公民社会的成长是推动民主发展的重要路径	3
---------------------------	---

公民社会的发展

公民社会组织联合救灾侧影

——以汶川地震后“四川 5·12 民间救助服务中心”

和“NGO 四川联合救灾办公室”为例

23

新医改方案之网络参与

43

2008：中国志愿者元年

76

对话，群体事件的解决之道！

——2008 年重庆出租车罢运综述

88

公共意志下的三鹿奶粉事件

100

改革社团管理，时候到了

127

地方公共预算改革

温岭市新河镇 2008 年度财政预算调整民主恳谈过程观察	133
箬横镇 2008 年政府财政预算民主恳谈实录	155
温岭市交通部门预算民主恳谈实录	171
温岭“参与式财政预算”升格	176
温岭“民主恳谈”纵深化：参与式预算改革推至市一级	181
阳光财政：温岭在孤独中前行	186
温岭基层民主实验升级	194
温岭民主，偶然和必然之间	200
民主恳谈与部门预算审查监督首次结合	209
开拓民主恳谈在人大工作的新领域	211
预算编制要从长计议	214
增加预算和开工建设都要跟上	217
部门的钱怎么花，听听人民群众的意见	220
参与式预算改革的焦作模式	223
焦作市预算改革的有关文件	234
上海闵行区人大组织财政预算听证会开国内先河	259
五万亿财政收入怎么花出去 四学者呼吁公共预算改革	264
深圳公民的“公共预算之旅”	272
为实现预算公开，我们一起来拱卒	280

理论和政策研究

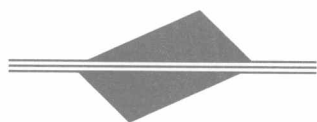
进一步推动公共预算改革的重要一步

- 温岭市部门（交通）预算改革的观察 285
- 参与式预算的温岭模式 291
- 谈谈“预算调整”的预算法规范 303
- “地方人大公共预算审批与监督”研讨会会议纪要 309
- “中国选举：30 年的发展与未来走向”研讨会会议纪要 335

附 录

“老百姓说话能起作用才叫政府创新”

- 访世界与中国研究所所长李凡 359
- 汲取世界民主发展的经验和教训 365
- 中国新出发
- 专访世界与中国研究所所长李凡：公众参与尚有很大发展空间 368
- 地方政府创新式民主的出现和发展 373



宏观述评

公民社会的成长是推动民主发展的重要路径

◎李 凡

在中国 2008 年基层民主发展的过程中，有一个非常重要的现象，就是社会的发展在推动政治的变化。因此在关于中国基层民主 2008 年的宏观发展的描述中，本文将重点谈论由于公民社会的发展对中国基层民主发展的作用 and 影响，同时也将从理论上探讨公民社会作为一个路径对于基层民主发展所可能起到的作用。

一、2008，中国公民社会发展的重要一年

2008 年，出现了一系列的重大事件。从年初的冰灾和雪冻到之后的汶川大地震，奥运以及重庆出租车事件和三鹿奶粉事件，这一系列大事件的出现，不管是灾难性的还是振奋人心的，在这些大事件背后，都看到了一个社会的发展和逐渐成长的身影。这些背后出现的社会发展，表明经过三十年的改革发展以后，中国公民社会已经成长到了一个重要的历史时期。它在强烈的要求表达自己的意见和对公众社会的参与。因此，有人将 2008 年称为公民社会元年是有一定道理的。虽然，公民社会的成长是最近 30 年来改革开放的成果，而不是 2008 年一年所出现的产物。但是，2008 年表明，中国的公民社会已经成长到足够进行有效的公共参与的程度了。

2008 年公民社会的发展如果总结起来，可以出现我上述所说程度的几个标志。

第一，志愿者队伍大量出现。如果说，在年初的冰雪灾害的时候，志愿者还没有大量出现的话，但是，到了汶川大地震和奥运期间，中国志愿者的大量出现表明社会已经成长到可以有效地面对灾害和进行积极的公共参与的阶段了。在汶川大地震中，第一时间出现了大量的来自全国各地的志愿者，他们捐赠的物资、资金，以及在地震灾区所参与的大量救灾活动，已经表明了志愿者有足够的思想、意志以及物资上的准备。同时，在汶川大地震中，以四川成都为中心，出现了几个著名的志愿者协调中心，协调全国 NGO 组织的救灾活动。这些活动被证明是成功的、有效的。这也说明，中国 NGO 组织本身的动员能力、协调能力和组织能力都已经成长到一个成熟的阶段。而全国所出现的大量志愿者的捐赠，达到了总数为一千亿人民币的捐赠数量的事实也说明，中国的社会已经发展到有足够的物质力量可以支持公民社会的发展和公众对于公共事务的参与。奥运期间的志愿者虽然有政府的组织在其中，但是也同样体现了中国公民社会愿意以自愿精神进行公众参与的公民意识。这些是一个非常重要的指标，表明了中国公民社会在精神和物资两个方面的成长。

第二，NGO 的数量大为增加。据民政部正式统计，到 2008 年年终，全国在册登记的民间组织的总量为 48 万到 50 万个，以及 10 万不用登记而备案的社区民间组织，另外加上 4 万农村经济合作组织。这样，全国在册登记备案可考可查的民间组织在 2008 年就达到了 60 多万个。而 2007 年，这个数字是近 40 万左右。这样，2008 年实际登记备案可查的民间组织比上一年增加了 50%。如果算上没有登记和在工商登记的民间社会组织，这个数字可能要达到 5 百万—6 百万左右。这些表明，恰恰就是在最近两三年内，中国民间社会组织得到了大发展的机会，而 2008 年的发展尤其具有象征性。

第三，媒体尤其是网络意见的表达成了公众参与的重要渠道。网络在中国高速发展的同时成了中国公民表达自己的意见和进行

公众参与的重要途径。在2008年之前,例如2007年的厦门PX事件和“周老虎事件”,就已经表明公众进行网络参与的重要性。2008年,中国公众利用网络表达意见和进行公众参与的事件大为增加。在其中,尤为重要的是国务院公开在网络上征求对医改的意见,并引起了网民广泛的讨论和参与。许多意见被证明是很中肯的、也很有见地的。国务院有关部门也表示要认真吸取公众的意见,修改好医改方案。这是一个公众利用网络媒体参与公共政策的良好案例。在其他问题上,公众也利用网络表达了很好的意见。

第四,对政府的监督在加强。2008年的三鹿奶粉事件以及网络上许多人肉搜索揭发一些地方官员利用职权腐败、贪污、霸占土地、欺负公众的事件出现了很多。三鹿奶粉由于公共意志比较集中,使得中央政府敢于采取严厉措施。使得诺大的企业因为欺骗和伤害公众而倒闭。而许多地方干部搞腐败的现象,也出现了网络曝光死的事情。这些地方官员进行了贪污腐败活动,原本无处可查,也无法找到证据,但是在社会的监督下,利用网络媒体而最终曝光并导致下台。这也表明,2008年社会对政府的监督走出了一个新的局面。

第五,社会 and 政府的对话出现。在2008年,全国各地出现了不少的社会动乱事件,例如贵州的瓮安事件和陕西的陇南事件,最终都形成了地方政府和民众的冲突。造成了社会的不安定。但是,在社会群体性事件不断出现的时候,也有一些地方采用了政府和群众对话的方式解决群体性事件的案例。这在以前是很少出现的。例如重庆的出租车司机罢工事件。这个事件出现以后,重庆地方政府采用了协商对话的方式成功地解决了社会的群体事件,并在事件之后同意出租车司机成立相关的社会团体,以便和政府进行继续对话。这个省级范围内出现的政府和某一个特定社会群体的对话,表明中国社会和政府的关系,逐渐地找到了一个协调解决问题的办法。既承认社会群体可以用不同的方式——例如罢

工，表达自己的利益诉求，又在利益表达之后进行协商对话。结果是双方得益，并维持了社会稳定。这是一个非常好的解决政府和公众问题的办法。以前只存在于乡镇和县一级，例如著名的温岭民主恳谈就是一例。现在，这种对话能够出现在省一级，既表明了公民社会在发展，愿意与政府用协商对话讨论的方式解决问题，又表明了政府承认社会不同群体利益的客观存在，也愿意用对话的方式加以解决的态度。这个事件的出现表明了中国公民社会的发展可以是理性的。

上述谈到的各项就成了 2008 年中国公民社会发展所出现的一些指标。和以前相比，这些指标的出现，有很重大的意义。其中，最主要的意义就是证明社会的壮大和成长对于中国的总体发展来讲，可以是有益的、健康的。不一定要和政府处于矛盾和对立的状态。社会的发展可以推动政治、经济和社会的变革，也可以推动中国基层民主的发展。

二、对于公民社会的理解

一个强大的足以对国家、政府权力进行制衡和约束的公民社会的存在是民主制度得以确立的一个重要基础。这一点是被西方国家发展所验证的。由此，对于第三世界国家的民主发展来看，学者们也都认为一个独立和强大的公民社会的是否存在是发展中国家民主发展的基础。

在学术上，如许多名词一样，公民社会是一个难以通行语言进行界定的概念。^①尽管如此，“公民社会”作为一种政治的，抑或是社会的元素的确存在于大多数当代国家政治生态之中。一般来说，通行的观点这样认为：公民社会介于国家（政治社会）和市

^① 英文 civil society 在中国的翻译有两个方法，公民社会和市民社会，我在 1998 年的书《静悄悄的革命》中使用的是市民社会，后来国内用的比较多的是公民社会。

场(经济社会)之间,独立于国家,独立于企业,具有自主性。公民社会主要由众多旨在保护和实现自身价值和社会利益的公民自愿组织构成。公民社会是一个宽泛的概念,它首先涵盖了所有国家和市场之外的组织、社团和协会,宗教组织、工会、专业协会、商会等等都被包含在其范畴之内。除此之外,公民个人自愿的活动、社会性的活动也都属于公民社会的范畴。

公民社会具有非官方性、非赢利性、自主独立性、自愿性的特点。公民社会本身是由自愿性的民间组织构成,它们不隶属于国家,不具有政府组织的属性。它们同样不属于企业,不具备盈利、追求利润的特点。它们属于“民间”,属于从国家掌控中划分出来的一块独立空间,它们与政府和公司经济组织仅保持松散的联系,^①是处于国家和家庭之间的大众组织。一个具有活力的公民社会能够代表公民对国家提出要求,要求国家重视公民的权利,修正其行为和政策,并对国家权力进行制约。这些特点意味着公民社会在政治上具有要求国家“还政于民”“树权利于民”的诉求,即国家和社会在事务管理上应当具有分工,公民的私人事务管理应当属于社会自治的范畴,国家的政治管理应当被限定在公共事务领域。因此,从理论的逻辑推导,公民社会的这种利益诉求是和民主政治的发展相一致的。公民社会理论的主要倡导者琼·科恩、安德鲁·阿拉托以及约翰·基恩都将公民社会视为民主得以深化和急速发展的领域。^②托里·戴蒙德也曾经这样总结道:“一个充满活力的市民社会,不但提高了民主政治的责任能力,而且提高了民主政治的代表性和生命力。”^③

① [美] 罗伯特·古丁、汉斯-迪特尔·克林斯曼主编:《政治科学新手册》(下),生活·读书·新知三联书店,2006,p698。

② 同上。

③ [美] 托里·戴蒙德:《民主政治的三个悖论》,载刘军宁主编:《民主与民主化》,商务印书馆,1999,p130。

1. 中国公民社会存在状态的总体探讨

从目前来看,中国公民社会处于一个初步发展的状态。市场经济所带来的经济上的自由化要求催醒了中国人沉睡了数千年的自我意识和权利观念。社会希望能够自己管理自己的事务,多给社会一些空间,让社会从事自己所愿意做的事情,而不希望国家的过多干预,同时也要求参加国家的公共管理。一个有自己要求的社会开始逐步复苏。作为国家权力的天然制约者,中国的公民社会从产生那一天起就具备了公共参与的要求。中国的公民社会虽然有自己的目的和要求,这些和国家的要求并不一定是一致的,甚至可能会有冲突,但是这也不是说公民社会的出现就一定要与国家与政府处于一种水火不容的状态。

市场经济在发展的同时也对政府职能转变产生了要求。市场经济的发展要求政府不能够如计划经济时代一样控制企业和整个市场,因此随着政府在逐步从对市场、对企业的操控中退出时,社会自主空间相应得以扩大。但社会空间的扩大以及利益多元化的出现无疑使政府在社会整合和有效治理上面对诸多的困难。而此时,先前被迫放权于社会的国家发现事实上一个成熟、稳重的公民社会可以弥补政府在社会治理上的低效。因此在被迫放权之外,国家政府为达到高效、规范治理的目的,也开始逐步将有限的权力下放于社会。

但是在这种社会与国家的互动中,到目前为止,国家始终是掌握着主动权的。总的来说,中国已经出现了一些公民社会组织,这些组织在一些问题上能够自己组织活动,提倡某一种自己认同的目的,发出自己的声音,并对政府的决策构成一定的影响。但是囿于中国政治文化和制度缺乏相应的支持因素,中国的公民社会在与国家的关系中始终处于一种弱势的地位。刚刚成长的公民社会和国家的关系一直保持着一种强国家和弱社会的基本格局。这就形成这样的态势,一方面中国的公民社会在发展中要求国家放权,使社会进一步自由化,而国家也在二者重合的治理空间中

希望找到合作的依据；但另一方面，社会与国家天然的结构矛盾，使得国家和社会之间始终有一种紧张关系的存在，甚至有可能出现权力上的冲突。这样国家对社会的发展就会抱有一种怀疑的态度，有时候甚至是敌对的情绪。这就增加了公民社会发展的困境，一方面是自身的能力，一方面面临国家的怀疑和不信任，中国公民社会的发展注定是一个渐进的突破重围的发展过程。

2. 关于公民社会与民主关系的研究

从公民社会发展的角度看一个国家的民主发展程度是一个非常有意义的话题。中国民主的脚步同样是和公民社会的发展连接在一起的。对于中国公民社会的研究，中国学者的研究可以分为不同的维度，比较集中地可以分为社会学、法学和政治学三个维度。^①在这里，我们主要是从政治学的角度来研究中国公民社会与民主发展进程的关系。

具体来讲，关于公民社会与中国民主发展的问题，国内主流学者是持积极态度的。研究公民社会的学者关注的一个重要问题就是中国政治民主化的实现。在大多数中国学者看来，公民社会是中国政治民主化实现的一个重要突破口。大体看来，国内主要学者大多认为中国的公民社会应当走一条与国家进行合作而不是对抗的道路，以期促进政治民主的实现。对于这种观点，我们尤其能够从几位倡导公民社会扮演“协同治理”角色的学者观点中看到。

从这种“治理和善治”角度研究的学者认为公民社会一方面对国家、政府的权力提出要求，促使他们重视社会 and 公民的要求，并进行相应的政策调整；而另一方面公民社会组织不断地参与到国家发展之中，可以弥补国家和政府能力的不足。这两方面影响

^① 从社会学的角度进行研究的学者比如清华大学社会学教授孙立平，其主要集中于当代中国阶层分化、中国民间组织治理、公共服务制度等方面；而从法学的角度进行研究的学者比如马长山，主要从公民社会与中国法制建设和法治进程的关系进行研究。