

中国民主丛书

基层

民主

Grassroots Democracy

高建 佟德志 / 主编

什么是民主？中国式民主的内涵是什么？
从党内民主、法治民主、基层民主、协商民主中，
我们可以看到中国的民主政治迈出了怎样的新步伐？

天津人民出版社

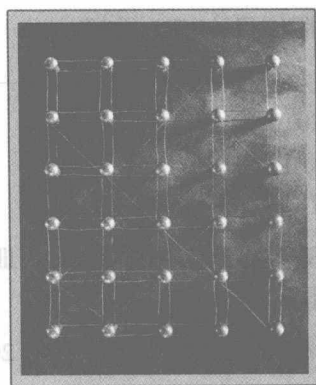
基层

人民文学出版社

（此处有模糊文字）



中国民主丛书



基层民主

Grassroots Democracy

高建 佟德志 / 主编

天津人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基层民主 / 高建, 佟德志主编. —天津: 天津人民出版社, 2010. 3

(中国民主丛书)

ISBN 978 - 7 - 201 - 06494 - 9

I. ①基… II. ①高… ②佟… III. ①社会主义民主—研究—中国 IV. ①D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 028705 号

天津人民出版社出版

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022) 23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱: tjrmcbs@126.com

高等教育出版社印刷厂印刷 新华书店经销

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

787 × 1092 毫米 16 开本 20.75 印张 1 插页

字数: 320 千字 印数: 1 - 4,000

定 价: 45.00 元

把权力下放给基层和人民,在农村就是下放给农民,这是最大的民主

——邓小平:《一切从社会主义初级阶段的实际出发》,
《邓小平文选》第三卷。

代序：中国式民主的三个问题

追之历史，中国改革开放三十余年，已经进入“而立之年”了，中国政治体制改革的脉络也逐渐清晰，越来越聚焦于民主政治；按之逻辑，就民主政治来讲，中国改革开放的实际回答了三个问题。

—

中国有民主吗？

回答是，有。

无论是“中国威胁论”的鼓噪者，还是“中国机遇论”的青睐者，在西方人看来，把“中国”同“民主”两个字放在一起就是一件有趣的事情。如果要把“中国式民主”作为关键词来讲，那就肯定会让一些人大为光火了。

在比较政治学的视野内，中国几乎从不被当做民主国家来看待。无论是比较政治学的领军人物阿伦德·利普哈特（Arend Lijphart），还是民主化问题的专家塔图·温汉南（Tatu Venhanan）、罗伯特·达尔（Robert A. Dahl），都没有把中国列入民主国家的范围之内。温汉南提出过一个民主标准，即一个国家要想成为民主国家，就必需：

（1）总人口中有 10% 或是更多的人参与到选举中来（P）；

（2）有 30% 或是更多的选票被投向非最大党的其他党派（C）；

（3）ID，或是 P 乘以 C 不能低于 50%。因此，如果 P 在 10% 的极限值，而 C 就应该至少在 50% 的水平。如果 C 在 30% 的极限值，那么 P 就必须至少在 16.6% 的水平。

温汉南的民主指数有一定的代表性，包括塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）在内，西方的民主理论家大多把选举和竞争视为民主的基本要素。显然，如

果按西方国家的民主指数来评定的话,支撑中国民主制度的人民代表大会制度和中国共产党领导下的多党合作与政治协商制度就会变得一无是处。那么在某些西方人眼里看来如此专制、独裁的中国政治是不是已经成为众矢之的了呢?或者说,中国已经民怨沸腾,中国政府已经怨声载道了呢?

事实上,情况正好相反。2006年,皮尤全球民意调查(Pew Global Attitudes Survey)对各国居民对自己国家的满意程度进行了调查。其中,有一个提问是:“你对你的国家的状况满意吗?”在中国,对这一问题的回答有81%的受访者回答“是”。实际上,早在2001年,在美国民主理论家拉里·戴尔蒙德(Larry Diamond)主编的《中国的选举与民主》(*Elections and Democracy in Greater China*)一书中早有相同的结论,大多数中国人支持中国的经济和政治体制。

在戴尔蒙德的著作中,大部分作者亦对中国的民主化前景表示出乐观的态度。比如,就中国的村民选举,作者认为,支持改革的精英将会同普通公民一道,最终形成一种民主的政治体制,在那里,政治领袖都是经过定期的、自由的选举产生。不仅如此,该书的作者还相信,中国的文化能够支持民主政治的建设,为民主政治的巩固作出贡献。

两相比照,结论可能是,西方人的“科学”推翻了自己的“科学”。就算是这样,我们仍然可以退后一步,假设所有参与调查的中国人都在说谎,但让人不能回避的事实是,以某些西方标准来评论的百无是处,甚至是专制的中国政治却并没有崩溃,“中国的天没有塌下来”。这不仅仅是美国《新闻周刊》(*News Weekly*)作家扎卡利亚(Fareed Zakaria)的惊呼,而且也是有目共睹的事实:人们越来越多地看到的一个事实是,不但中国的天没有塌下来,而且中国的民主政治一直在创造着奇迹。

事实上,即使是那些没有把中国列为民主国家的西方学者,也认为中国存在着民主。1999年5月,斯坦福大学的胡佛研究中心召集美国国内顶尖的从事民主研究的学者举行了一次学术研讨会,会议的议题就是如何在拥有13亿人口的中国实现民主,部分学者即对中国的民主表示出了相当程度的乐观。

我们看到,空泛地说中国没有民主或是有民主,都只是雾里看花的判断。它同有什么民主的问题联系在一起。

二

中国有什么民主？

回答是，中国式民主。

就这一点，也许同为发展中国家的印度学者的评论更为公允。“印度信息网”对2007年中国的两会作了评论，认为“中国式民主制度正在成为世界民主制度的一种新模式”。与西方民主强调竞争、参与不同，中国民主强调人民当家做主。该网明确指出：“世界上并不是只有西方民主一种模式，只要坚持民主本质，即人民当家做主，就是一种有效的民主……中国民主制度适合中国的国情。”

当大多数发展中国家对世界银行和国际货币基金组织在全球兜售的“华盛顿共识”信誓旦旦时，中国偏偏反其道而行之，保持了经济的繁荣；当中国的发展模式被美国高盛公司高级顾问、清华大学兼职教授乔舒亚·雷默（Joshua Ramo）称为“北京共识”时，姑且不论其内涵的科学性，仅就其中所蕴含的对“中国特色”的理解，实际上就可以作为一面镜子来发现中国发展模式的某些特点。

如果从中国改革开放的大进程来看，中国式民主无疑是“中国模式”、“北京共识”等一系列新鲜概念的组成部分，它与市场经济、先进文化等一起构成了中国改革模式中政治民主化、经济市场化、文化多样化的一足。中国的民主如此复杂、如此多样，以至于我们无法用任何一种明显的特征来把它同其他模式的民主区别开来，只能笼统地称之为“中国式民主”。那么什么是中国式民主？我们只能说，中国式民主就是中国式民主。如果你硬要为其明示一系列特征的话，那你实际上是在限制它，抹杀它的活力与创造性。

实际上，这个问题同第一个问题是连在一起的。之所以有些人认为中国没有民主，或者中国还不是一个民主国家，就是因为人们对什么是民主并没有一个统一的认识。如果以温汉南的民主指数来衡量中国的话，中国显然谈不上是民主国家。尽管中国有很高的参选率，但是因为中国没有实行西方那种两党制或是多党制，中国的民主指数为零。实际上，这是以西方政党理论分析中国政治实践而造成的对中国的误解。中国共产党不仅在性质、宗旨、目标、组成等多方面与西方政党相异，而且在中国政治发展的转型时期所担负的任务和执政的实践使得它与西方政党更是相差甚远。

仅以中国农村基层的“两票制”为例。简单地讲，“两票制”是允许党外群

众以某种特殊方式对党组织的负责人进行初选。这在西方民主制度当中是不可想象的,在世界上可能都是独一无二的。如果套用西方的政党理论来理解中国共产党,显然会歪曲事实,甚至会张冠李戴。

不仅中国的基层民主如此,而且党内民主、法治民主、协商民主等等民主模式,均是中国政治体制改革实践的产物,处处闪耀着中国式民主的亮点。中国特色正是中国式民主的要义。这不仅仅是一种理论,同时更是体现在中国民主政治建设过程中的实践。

1978年,邓小平首次提出“民主的制度化、法律化”,吹响了中国特色政治体制改革的第一声号角。经过近30年的发展,中国由“革命的法治”走向“依法治国”,不仅成功地丰富了马克思主义的法学理论,而且创造了与西方宪政民主理论不同的具有中国特色的“法治民主”模式。

再以政协为例。在西方民主理论中,中国的政治协商制度显然是一个“另类”:把政协提高到一个如此重要的地位,与人大并称“两会”更会让西方一些民主理论家们感到莫名其妙。然而作为最广泛的爱国统一战线组织,中国的政协一直履行着政治协商、民主监督和参政议政等重要职能,其成员具有广泛的代表性。从2007年全国政协的组成来看,有委员2238人,其中中共委员占40%,非中共委员占60%。在非中共委员中,8个民主党派的委员为666人,55个少数民族的委员为262人,其他还有各社会团体、宗教团体负责人和各界知名人士。

现在,这一“另类”竟与当代西方最热门的协商民主(deliberative democracy)理论发生了某种勾连。自20世纪80年代以来,为了应对多元社会的挑战,西方学术界逐渐兴起了协商民主理论。当这一理论被介绍到中国时,人们才发现,中国特色的政治协商不仅遍地开花,而且已经形成了有效的制度。除了政协这种制度化很强的形式外,中国在各地已经创造出了一些十分有效的协商形式,比如温岭通过听证会、民主评议会、民主恳谈会等协商形式实现了协商民主。澳大利亚迪肯大学讲座教授何包钢在考察了温岭的协商民主模式之后称:“在今后的20年里,中国将会在增进协商民主方面创造奇迹!”实际上,这并非夸大其辞。2006年年初颁布的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》明确指出:“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是我国社会主义民主的两种重要形式。”

三

如何发展中国式民主？

这是一个大问题。相信读过本套丛书，读者自会有所启发。诚如是，当为幸事。

记于 2010 年

目 录

导 论

高 建 佟德志 基层民主:定位、内涵与战略	(3)
-----------------------------	-----

第一篇 总体方案

林尚立 基层群众自治:中国民主政治建设的实践	(17)
贺雪峰 仝志辉 民主如何进入乡村社会	(27)
徐 勇 乡村治理结构改革的走向	(37)
王一程 负 杰 改革开放以来的中国基层民主建设	(50)
俞可平 徐秀丽 中国农村治理的历史与现状	(62)
党国英 论乡村民主政治的发展	(113)
项继权 20 世纪晚期中国乡村治理的改革与变迁	(129)
徐 勇 刘义强 我国基层民主政治建设的历史进程与基本特点 探讨	(140)

第二篇 要素建设

程同顺 当前中国农民的政治参与	(159)
唐兴霖 马 骏 中国村民自治民主的制度分析	(168)
郎友兴 何包钢 村民会议和村民代表会议	(183)
郭正林 中国农村二元权力结构论	(193)
林尚立 社区:中国政治建设的战略性空间	(210)
郭正林 当代中国农民政治参与的程度、动机及社会效应	(221)
景跃进 两票制:组织技术与选举模式	(238)
景跃进 党、国家与社会:三者维度的关系	(249)
徐 勇 村民自治的成长:行政放权与社会发育	(259)

第三篇 个案研究

2 基层民主

吴 毅	村民自治的成长:国家进入与社区内生	(275)
白 钢	农村治理结构与治理方式的改革	(285)
黄卫平 张定淮	基层民主政治发展与执政党的地位	(309)
后 记		(317)



导 论

基层民主:定位、内涵与战略

高 建 佟德志

近年来,基层民主问题亦是中国民主研究的热点问题之一。围绕着基层民主,研究者提出了许多理论建设和实践主张,其中涉及到基层民主的价值定位与建设思路,学者还就基层民主的总体结构提出了相关的看法。尤其是对于基层民主的政治实践,学者们各抒己见,为我国民主政治理论作出了重要贡献。

一、价值定位

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。”在我国,基层民主政治的实践不仅涵盖了占人口大多数的农村,而且还包括了新兴的城市社区,是中国民主政治最生动,也是最具活力的重要组成部分。由村民自治引发的农村基层民主已经走出村级,向乡镇扩展。与此相呼应,城市的社区自治也开始起步,并受到广泛关注。作为人民民主的重要实践,基层民主充分体现了人民当家做主的基本理念,创造了丰富多样的民主形式,必将会对中国的民主政治产生巨大影响。

对村民自治的作用,学者们一般都持肯定态度。^①

对村民自治的作用,学者们一般都持肯定态度。^②但是,研究者们也看到,无论是在农村,还是在城市的社区,民主政治实践中仍然存在着各种各样的问题,甚至会出现混乱的局面。在《民主如何进入乡村社会》一文中,贺雪峰、仝志辉认为,在村委会选举过程中,非组织活动是不可避免的,其对选举不乏有着正面的影响;戏剧化选举因其高度动员的特征,可以训练农民的民主能力,有助于民主与法律制度深入乡村。村民上访及其仲裁,其结果将是形成遇事找裁判和尊重法律与惯例的习惯。可以认为,推行乡村选举产生的一些混乱场景不仅不能作为其“无民主成就”的依据,反而应视其为民主前景的孕育地。^③

基层民主的形式化亦是学者们担心的一个方面。然而,亦有学者认为,即使是这种形式化的东西亦有其价值。在《中国民主之路:从形式到实体——对村民自治价值的再发掘》一文中,徐勇指出,村民自治最重要的价值就是在民主化进程中,建立起一系列民主规则和程序,并通过形式化民主训练民众,使民众得以运用民主方式争取和维护自己的权益,从而不断赋予民主以真实内容。一旦仪式固化为习惯,成为日常的生活方式,民主才是真正不可逆转的。随着经济文化的发展,民主化的外部条件日趋成熟,民主化进程便可以顺利实现由形

① 我们以村民自治和基层民主为关键词对中国国家图书馆中文及特藏数据库进行检索村民自治的结果有153条,〔数据来源:中国国家图书馆中文及特藏数据库;统计方法:计算机检索;检索词:村民自治;检索方式:全字段查询;检索结果:153个记录;截止日期:2006年11月20日。〕基层民主的有50条。〔数据来源:中国国家图书馆中文及特藏数据库;统计方法:计算机检索;检索词:基层民主;检索方式:全字段查询;检索结果:50个记录;截止日期:2006年11月20日。〕就中国期刊网专题全文数据库(CNKI)的搜索结果来看,在标题中含有“村民自治”的论文就有1376条。〔数据来源:中国期刊网专题全文数据库(CNKI);统计方法:计算机检索;检索词:村民自治;检索方式:标题;检索结果:1376个记录;截止日期:2006年11月20日。〕在标题中含有“基层民主”的论文就有557条。〔数据来源:中国期刊网专题全文数据库(CNKI);统计方法:计算机检索;检索词:基层民主;检索方式:标题;检索结果:557条记录;截止日期:2006年11月20日。〕就百度搜索引擎数据库的搜索结果来看,村民自治的有562,000条记录。〔数据来源:百度搜索引擎(<http://www.baidu.com>);统计方法:计算机检索;检索词:村民自治;检索方式:全字段查询;检索结果:562,000个记录;截止日期:2006年11月20日。〕基层民主的有298,000条记录。〔数据来源:百度搜索引擎(<http://www.baidu.com>);统计方法:计算机检索;检索词:基层民主;检索方式:全字段查询;检索结果:562,000个记录;截止日期:2006年11月20日。〕

② 余逊达:《基层民主政治建设研究综述》,《中国政治学年鉴》,中国大百科全书出版社,2002年,第69页。

③ 贺雪峰、仝志辉:《民主如何进入乡村社会》,《社会科学研究》,2000年第2期。

式到实体的转换。^①

不仅如此,研究者们还认为,村民自治是中国民主政治建设的突破口,它同基层党组织建设,乡镇政权建设,甚至是城市的社区自治发生联动,从而产生基层民主的整体效能。

它不仅与基层党组织的民主化进程联系起来,而且同基层政权的民主化进程联系起来,对21世纪的中国具有举足轻重的作用。在《基层群众自治:中国民主政治建设的实践》一文中,林尚立指出,在基层群众自治的发展中必须处理好政府、政党与自治组织的关系,自治组织与群众组织、利益组织的关系,体制创新与依法办事的关系,国际经验与中国国情的关系,以及改革、发展与稳定的关系。总之,基层群众自治与基层党建的相互促进、共同发展,应是21世纪中国民主政治建设的一个基本景观。^②

研究者认为,村民自治的更进一步意义在于村民自治与乡镇民主生活的联动效应。在《民主选举:从村级到乡镇级》一文中,王桂芳指出,村级民主选举将从根本上动摇村干部配合乡镇政府乱收费的行为,但这会强化乡镇政府所属的众多的站、所、室及公司直接进入市场,征收费用。乡镇政府的市场介入会导致巨大的效率损失。因此,有必要规范乡镇政府行为,而实现乡镇级民主选举则是规范乡镇政府行为的必然选择。在作者看来,实行乡镇级民主选举是可行的。^③ 在《关于实行乡镇长民主直选的几点思考》一文中,姜平亦从党的历史经验和现实经验出发,认为必须改变乡镇干部的用人机制,实行乡镇长民主直选。^④ 城市社区直选的民主实践亦与村民自治的实践遥相呼应。在《社区直选:基层民主建设的历史性再跨越》一文中,周清华认为,我国城市基层社区直选既是社会主义政治文明建设的生动体现,又是全面推进城市基层民主建设的突破口,是我国基层民主建设继农村基层海选后又一历史性跨越。它必将与农村基层民主建设汇成一股不可抗拒的潮流,加速推动我国社会主义政治文明建设向前发展。^⑤

① 徐勇:《中国民主之路:从形式到实体——对村民自治价值的再发掘》,《开放时代》,2000年第11期。

② 林尚立:《基层群众自治:中国民主政治建设的实践》,《政治学研究》,1999年第4期。

③ 王桂芳:《民主选举:从村级到乡镇级》,《甘肃理论学刊》,2004年第2期。

④ 姜平:《关于实行乡镇长民主直选的几点思考》,《广州社会主义学院学报》,2004年第1期。

⑤ 周清华:《社区直选:基层民主建设的历史性再跨越》,《前沿》,2006年第5期。