

复旦大学社会科学高等研究院
复旦大学当代中国研究中心

转型中国研究丛书

郭苏建◎主编

转型中国的 基层选举民主 发展研究

唐娟◎著



格致出版社  上海人民出版社

复旦大学社会科学高等研究院
复旦大学当代中国研究中心

转型中国研究丛书

郭苏建◎主编

转型中国的 基层选举民主 发展研究

唐娟◎著

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型中国的基层选举民主发展研究/唐娟著. —上

海:格致出版社:上海人民出版社,2018.3

(转型中国研究丛书)

ISBN 978-7-5432-2766-8

I. ①转… II. ①唐… III. ①选举制度-研究-中国

IV. ①D621.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第292466号

责任编辑 张苗凤

封面设计 高静芳

转型中国研究丛书

转型中国的基层选举民主发展研究

唐娟著

出版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路193号)

发行 上海人民出版社发行中心

印刷 苏州望电印刷有限公司

开本 720×1000 1/16

印张 21.25

插页 3

字数 322,000

版次 2018年3月第1版

印次 2018年3月第1次印刷

ISBN 978-7-5432-2766-8/D·99

定价 69.00元

“转型中国研究丛书”编辑委员会

主 编：郭苏建

副 主 编：刘建军 孙国东

编辑委员会：顾 肃 刘清平 林 曦

丛书序言

“转型中国研究丛书”是复旦大学社会科学高等研究院(以下简称“复旦高研院”)和复旦大学当代中国研究中心年度主题研究成果的丛书。该丛书以“前沿性、基础性、学术性、国际性”为理念,力争经过3—5年的努力,建设成为在中国社会科学领域具有较高水平的综合性、跨学科学术丛书。

2013年以来,复旦高研院进入到转型发展的新阶段。复旦高研院借鉴国外大学高研院的一般做法,通过一系列新型学术建制吸纳和整合校内外优秀研究人员开展对基础理论和重大实践问题的跨学科研究,力争生产出高水平的研究成果。“年度主题”(annual theme)是借鉴国际上大学高等研究院(Institute for Advanced Study)的有益经验而于2013年设立的新型学术建制。所谓“年度主题”,即研究机构根据自己的总体研究规划所设立的每年度研究主题。建立“年度主题”制度,引导本研究机构研究人员及驻院研究人员围绕某个主题分工协作、集体攻关,是国外科研机构特别是高等研究机构的通行举措。比如,现代高等研究机构的先行者普林斯顿高等研究院就在其二级研究院普遍采取了研究主题制度。如何结合现代中国转型中的重大理论课题展开专题性的深入研究,是中国社会科学提升自己研究水平的基础性工作。复旦高研院“年度主题”建制,正是为了推进上述历史使命而设立的基础性学术建制。

为了使“年度主题”制度更符合高研院的发展定位和预期目标,我们还建立了与之相配套的科研项目管理体制,即常规性的“研究项目”(research programs)——“价值建构研究项目”和“制度建设研究项目”。价值与制度是有机统一体,价值是制度建设的基础,对制度建设起着导向和主导的作用。价值和制度在实践中表现为价值建构和制度建设两个重要方面,涉及我国政治、法治、经济、文化、社会等制度建设和价值建构范畴的一些根本性的问题;涉及群体与个体、个人

与社会、个人与国家、人与人、人与自然等诸类主要关系范畴;涉及不同文明和发展模式的多元性、多样性及其它们之间的竞争、对峙与协调、融合关系;涉及现代性与传统的关系,普遍性与特殊性的关系,人类共同价值追求与中国主体价值的关系,以及中国未来发展目标和理想图景。因此,对价值和制度为核心的一般性问题和关系中国转型中一系列重大问题、中国未来发展的重大理论和实践问题进行理论探索、理论建构和理论创新,具有特别重要的学术价值和理论指导意义。

在具体运行中,我们以研究项目为组织形式,并通过“驻院研究员”“访问学者”等建制吸纳校内其他文科院系、校外乃至国外相关研究力量,组织专职研究人员和驻院研究人员围绕“年度主题”协同攻关,力争生产出一批有一定国内外影响力的品牌性学术成果。我们还专门设立了“年度主题席明纳”,每月由一位研究者做专题报告,“年度主题”研究参与者全体参与讨论,以期每一项研究都经过全体参与者的充分讨论,进而以集体力量形成复旦高研院的“核心产品”。

2014年度的“年度主题”是《转型社会的正义研究》,从“价值建构”和“制度建设”两个维度,对转型社会的正义问题进行跨学科的综合研究。价值建构,侧重从政治哲学、法哲学、社会理论、道德哲学等视角对转型社会之正义(特别是转型中国的社会正义问题)的规范性基础进行理论建构。制度建设,侧重从政治学与公共政策、法律科学、社会学、经济学等视角对转型社会之正义(特别是转型中国的社会正义问题)的制度依托进行社会科学研究。2015年的“年度主题”是《转型中国的法治研究》,2016年的“年度主题”是《转型中国的治理研究》,上述著作均已出版。2017年的“年度主题”是《转型中国的国家与社会关系研究》,预期2018年出版。同时,本丛书还收录了复旦高研院2008—2012年期间学术工作坊项目的部分结项成果。呈现在读者面前的《转型中国的基层选举民主发展研究》是其代表作之一。

本研究项目由复旦大学社会科学高等研究院院长、复旦大学特聘教授、教育部“长江学者”特聘教授郭苏建博士领导和主持。郭苏建教授担任丛书主编。复旦大学当代中国研究中心主任、复旦大学国际关系与公共事务学院教授刘建军,复旦大学社会科学高等研究院副院长、副教授孙国东担任副主编。复旦大学社会科学高等研究院研究员顾肃教授、刘清平教授、林曦副教授为该系列丛书的编委会成员。

郭苏建

目 录

丛书序言	1
------------	---

导论	1
----------	---

第一篇 国家形态的基层选举民主

第一章 党内基层选举制度发展	15
----------------------	----

一、党的基层组织:现状与历史	15
----------------------	----

二、党内基层选举制度演变:主要基于对党章的回顾	26
-------------------------------	----

三、党内基层选举实践创新	38
--------------------	----

四、余论	79
------------	----

第二章 人大代表直接选举制度发展	84
------------------------	----

一、探索与确立:20 世纪 50 年代及其前	85
------------------------------	----

二、恢复与调整:1979—1985 年	97
---------------------------	----

三、巩固与完善:1986—1995 年	111
---------------------------	-----

四、提升和发展:2004 年以来	119
------------------------	-----

五、人大代表直接选举的实质价值与问题	132
--------------------------	-----

第三章 乡镇行政选举方式改革	152
----------------------	-----

一、乡镇行政选举变革的过程	153
---------------------	-----

二、乡镇行政选举的主要模式	161
三、乡镇行政选举改革的动因与意义	180

第二篇 社会形态的基层选举民主

第四章 村民委员会选举制度发展	193
一、村民委员会选举兴起的背景	193
二、村民委员会选举制度的演进	204
三、村民委员会选举实践的发展过程	216
四、余论	222
第五章 城市社区居民委员会选举制度发展	228
一、居民委员会的复兴与发展:选举的基础与背景	228
二、居民委员会选举实践与制度建设过程	243
三、城市社区居民委员会选举的统一规程	261
四、选举后的城市社区权力结构	273
五、余论	281
第六章 业主委员会选举制度发展	283
一、市场先行与政府试验:业主委员会的发源与兴起	284
二、地方立法高潮:初步制度化(1994—2002年)	288
三、央地互动:统一规范与体系化(2003年至今)	300
四、业主委员会选举规则	305
五、余论	323
讨论与结语	326
后记	332

导 论

改革开放近 40 年来,中国基层选举民主在广度和深度上都得到了长足推进与拓展。在广度上,基层政治选举、社会选举和行政选举全面开展,直接选举范围不断扩大;在深度上,形成了比较完备的法律体系,选举的开放性、普遍性、竞争性、公平性均大大增强,全面走向制度化、程序化、规范化。基层选举民主的进步来自多元动因的组合推动,其中最重要的动因体现在如下两个方面:一是社会的成长及其对自主性的追求;二是中国共产党对政治改革和发展民主必要性的认知与推动。

改革开放在本质上是对个人的解放,从而造就了自主的个体,个体在利用制度方式追求自我利益的过程中逐渐形成了公共精神,个体的表达和公共参与真正成为公民的特质,“到处都出现了政治觉醒,人们正要求有尊严地参与有意义的政治活动”^①。这在很大程度上表明,中国社会成长起来了,公民制度化参与是其基本的表征。而选举作为现代公共政治生活的一种基本方式,是公民制度化参与的必然途径。

同时,中国选举民主的发展表明,中国共产党在国内外形势的变化中,不断提升其对人类政治文明的认同,根据中国的具体国情和国家治理的需要,逐步提高民主政治建设的程度。^②1978—1985 年间,全面恢复基层人民代表大会代表选举制度、党内选举制度,为国家形态的基层政治选举民主的发展提供了根本

^① [美]尼古拉斯·伯格鲁恩、内森·加德尔斯:《智慧治理——21 世纪东西方之间的中庸之道》,朱新伟译,上海:格致出版社 2013 年版,第 9 页。

^② 黄卫平:《中国选举民主:从广度到深度》,载《吉林大学社会科学学报》2008 年第 3 期,第 29—35 页。

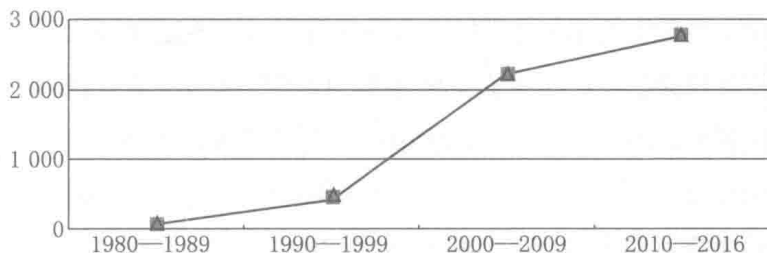
性、制度性保障。与此同时,农村经济体制改革催生出了以村民自治为核心的村民委员会选举,农村改革、城市单位制和市场化改革又催生了城市居民委员会和业主委员会选举,这是新形势下基层社会选举的核心表现。此后迄今,随着政治经济体制改革的深化,两种形态的基层选举民主都经历了深层次的变迁。

无论是基层政治选举,还是基层社会选举,40年来最重要的发展绩效,体现在顶层设计与基层创新的相互促动上,表征为制度文本的不断完善和基层政府、民众对激活制度的实践热情两大方面,呈现出小步试探、高歌猛进、踏步整理、瞻顾修缮的特点,这表明中国共产党在推动选举民主发展的思路既有延续也有变化,既将之作为一种价值目标而追求,也将之视为工具理性而时时检视。

中国基层选举民主的发展已经引起学术界的广泛关注。国际学者对中国基层选举制度的兴趣肇始于20世纪90年代初,其契机是在“苏东剧变”中一些社会主义国家的共产党失去政权,中国却坚持改革开放并持续保持经济增长和政治稳定。这一“中国之谜”成为海外中国研究的重大问题,但是以前的“汉学”研究无法从宏观角度予以解释,因而国外学者将关注和研究的重点投向中国基层社会的发展变化,中国基层政治发展、微观选举运作机制的研究更是成为“中国研究”新的重要主题。赵树凯曾系统分析了中国基层民主进程的国际影响,从国外对中国基层民主进程的直接关注和介入的角度,将这类影响分为研究、合作和资助三个方面。^①

国内学术界研究“基层选举”的热潮兴起于20世纪90年代末。根据中国学术期刊全文数据库的统计,1980年迄今,以“基层选举”为主题的研究文献稳步增长(见图1.1)。在1980—1989年间,文献不足百篇,而且在研究方式上既不是规范研究也不属于实证研究,基本上只是“泛议”;1990—1999年间已经超过了400篇,2000—2009年这10年,文献数量突破2200篇,2010—2016年底则超过了2700篇。

^① 赵树凯:《中国基层民主进程中的国际影响》,载《中国发展观察》2007年第3期,第53—54页。

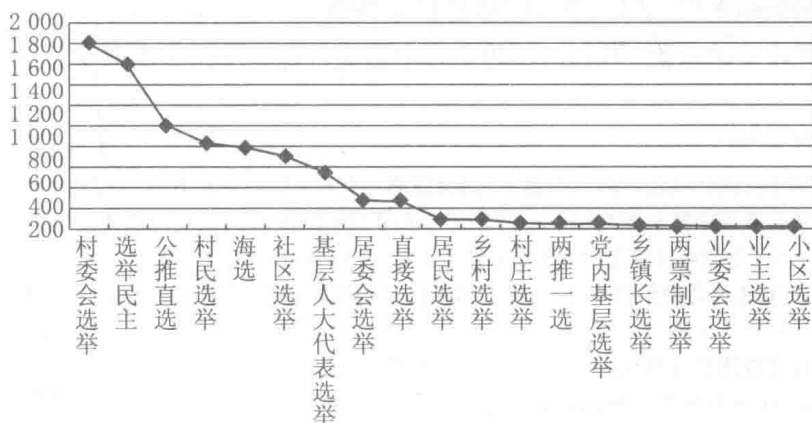


资料来源:根据 CNKI 数据统计。

图 I.1 1980—2016 年国内“基层选举”研究文献增长趋势

期间有两次高潮:1998—1999 年是第一个高潮,文献数量较之前两年几乎翻倍增长,2000 年陡然下降,2001 年以后又持续增高;2009—2012 年是第二个高潮,发表文献规模比前四年增长 21.34%。2013 年以后,增幅减小,2013—2016 年期间文献数量比前四年增长 7.41%。显然,学术热情与选举实践的热度呈正态相关。

对一些相关的关键词在篇名中分布的计量结果显示,有关选举的各个话题均被涉及,频次最高的依次是“村委会选举”“选举民主”“公推直选”“村民选举”“社区选举”等(见图 I.2)。



注:(1)其中“基层人大代表选举”是个词汇丛,内含“基层人大选举”“乡镇人大代表选举”“县乡人大代表选举”“县级人大代表选举”“区级人大代表选举”“区县人大代表选举”七个词语。(2)在统计“村委会选举”词语时,也包括了“村民委员会选举”一词。对“居委会选举”“业委会选举”的统计方法亦然。

资料来源:根据 CNKI 数据统计。

图 I.2 1980—2016 年 CNKI 文献篇名中关键词语分布的计量情况

尽管学术界对中国基层选举民主实践表现出极大的兴趣,但这并不意味着人们对此制度选择已经达成共识性的理解。歧异所指的根本问题,其实是在有关中国民主化模式的选择上,人们表现出了几乎完全相反的倾向。

一种观点是,竞争性的选举并不适合中国现阶段民主政治发展的需要,应该选择其他方案。持此观点的学者认为,竞争性选举不是民主发展的唯一模式,虽然竞争性的民主制度在利益表达和选择的相对充分性及监督的有效性方面具有明显的优点,但其本身固有的缺陷,即强化差别、扩大分歧的社会效能,不利于形成社会共识、维护社会稳定,反而正是造成许多发展中国家一选就乱、社会长期动荡不宁的一个重要原因。^①还有学者鉴于近几年西方国家经济危机所暴露出的民主危机和选举过程中出现的问题,以及南亚和非洲国家选举失效的问题,开始反思西方自由民主理论本身,认为其最大的缺陷是把竞争性选举当作判断民主的根本标尺,将选举与民主政体和民主政治画等号,把“人民主权”置换成了“人民的选举权”。这反而是一种非民主的观念,该观念的流行才使得很多国家因实行了“竞争性选举”而成为“民主国家”后却危机重重,出现无效治理甚至国家分裂。^②正因为如此,竞争性的选举民主不适合中国国情,它除了会导致社会分歧公开化的弊端外,还容易导致权钱结合,导致腐败,因为选举游戏制造腐败。而中国的问题是制止腐败。选举不能制止腐败,也不能制止共产党质量的退化。^③因此,那种主张中国实行竞争性民主或把竞争性选举作

① 房宁:《现代政治中的选举民主》,载《战略与管理》2000年第6期,第23—26页;《竞争性民主形式会撕裂中国》,载《红旗文稿》2010年第5期,第39页;《发展协商民主是中国民主建设的重点》,载《中国政协理论研究》2014年第1期,第11—18页。

② 杨光斌:《竞争性选举怎么成了判断民主的根本标尺》,载《北京日报》2013年8月12日。

③ 参见潘维的系列论著:《法治与未来中国政体》,载《战略与管理》1999年第5期,第30—36页;《民主与民主的神话》,载《天涯》2001年第1期,第47—57页;《法治与“民主迷信”》,香港:香港社会科学出版有限公司2003年版;《治理腐败的原理——兼论竞争型选举不能治腐败》,载《马克思主义研究》2008年第1期,第93—99页;《民主迷信与传统政治文化》,载《新闻周刊》2002年第17期,第68—69页;《世上没有永葆“善政”的制度》,载《环球时报》2014年4月3日;钟加勇:《专家治国及选举迷信——访北京大学教授潘维》,载《商务周刊》2006年第11期,第46—50页。此外,胡绍安也持同类观点,参见胡绍安:《竞选民主不能承受反腐之重——兼论我国现实语境下腐败治理的路径选择》,载《商品与质量:理论研究》2012年第7期,第198—199页。

为推进中国民主政治建设突破口的观点,只是一种“民主迷信”^①,而不是一个合理选项。^②中国需要的不是竞争性民主,而是改革了的合宜的民主集中制。^③在民主集中制框架下,法治政府和协商民主才是最适合中国现阶段的政治形式。

另一种观点强调,民主是个好东西^④,中国发展社会主义民主政治的根本路径应当是竞争性的选举民主。持此观点的学者普遍接受经典民主理论从选举角度对民主的释义,即民主政治的核心程序是公民通过竞选来挑选领袖,个人通过竞选而得到政治决策的权力,选举是民主的本质,正是由这一本质才产生了民主的其他特征。^⑤受此影响的中国学者在分析民主与选举的一般关系时,深信它们是目的与形式的关系,深信“选举是民主的第一要义”^⑥,深信“现代民主制度的基础工程在于选举”^⑦,深信竞争性选举是中国式选举民主之路^⑧。同时,选举有无竞争性,是考量民主真伪的一个关键性指标,竞争性选举是民主的核心要义;社会主义政治既然定义为一种民主政治,那就应当是有竞争的政治,这条基本原则是不容超越的,越过了这一点,民主便失去了前提;尽管实践中的民主进程仍然存在着一些问题,但加快民主进程、提高民主质量是国家治理体系现代化的应有之义,在现有框架内,推进竞争性选举是发展党内民主,从而推进有序民主的一条可靠路径。^⑨即使是“新权威主义”的代表人物萧功秦,虽然

① 梅宁华:《民主究竟是什么——中国特色社会主义民主政治建设的思考》,载《北京日报》2008年2月25日;梅宁华:《破除“民主迷思”》,载《红旗文稿》2009年第1期,第18—20页。

② 邵善波:《竞争性选举制度与国家治理》,载《经济导刊》2016年第10期,第38—45页。

③ [美]史蒂芬·C.安格尔、吕增奎:《中国需要民主集中制而不是竞争性民主》,载《国外理论动态》2006年第4期,第50—53页。

④ 俞可平:《民主是个好东西》,北京:社会科学文献出版社2006年版,第1页。

⑤ [美]约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义和民主主义》,吴良健译,北京:商务印书馆2009年版,第396页。此外,塞缪尔·P.亨廷顿、乔万尼·萨托利等也均持相同观点。

⑥ 高放:《选举是民主的第一要义》,载《党政干部学刊》2008年第5期,第46—48页。

⑦ 胡伟、张向奥:《选举与民主:制度设计的工程学》,载《复旦学报社会科学版》2009年第4期,第117—124页。

⑧ 邱家军:《竞争性选举:中国式选举民主之路——兼与虞崇胜教授商榷》,载《探索与争鸣》2013年第2期,第50—52页。

⑨ 王长江:《推进党内民主,要实行竞争性选举》,载《理论与当代》2009年第18期,第18页;《如何看治理与民主的关系——加快发展民主是国家治理体系现代化的应有之义》,载《人民论坛》2013年第36期,第50—51页。

他坚持认为后发展国家的社会政治条件无法支持民主制度的运行,坚持认为中国的现实条件不允许立刻实现民主化而是应当建立具有现代化导向的威权政府,却不否认新权威主义体制最终要过渡到民主,而且还不无忧虑地指出,如果长期拒绝选举,一旦中国政府在社会压力下不得不走向选举性民主,就会出现长期压抑的政治参与能量的高烈度爆发,那将不可避免地导致超级的民粹主义现象。^①

第三种观点显示了一种调和的态度,认为21世纪的中国政治发展既不能离开人类文明发展的大道,也离不开中国的基本国情。中国的变化没有严格遵循任何一种理论或样板所规范的模式,而是各取一部分,综合了多种理论与样板。^②不少学者强调,中国“要把选举民主、谈判民主和协商民主这三种形式有机地结合起来,更多地发挥协商民主的作用”^③;“中国的民主形式应该以融合主义为特征,使社会的精英群体和平民各自在有机结合中发挥自己特有的作用,把‘争’与‘协’结合起来”^④;中国应该构建“和合式民主”模式,“并不是完全不要竞争,也不可能完全规避冲突,而是以合作求和谐,让各方都能有机会充分沟通协商进而形成一定的互信与共识,并在此基础上解决利益冲突和意见分歧”^⑤。党的十八大前后,越来越多的人认同了这样的观点,即把“竞争性民主”与“协商性民主”结合起来,才能创建适合中国的民主政治模式;在重大问题决策时以协商民主为主,辅之以竞争民主,在重要人事选拔时则以竞争民主为主,辅之以协商民主。^⑥还有人提出了“低度民主”的概念,认为中国当前最适合发展“低度民主”。所谓“低度民主”,是相对于高度民主的内涵而言的。基

① 萧功秦:《新权威主义体制最终要过渡到民主》,载《当代社科视野》2014年第1期,第26页;《发展公民社会之中国路径》,载《天涯》2012年第3期,第4—10页。

② 冼岩:《别拿西方标尺衡量中国模式》,载《环球时报》2010年2月5日。

③ 李君如:《中国能够实行什么样的民主?》,载《人大建设》2008年第9期,第19—20页。

④ 刘熙瑞:《融和主义:中国民主模式的本质特征——兼论中国民主模式与西方代议制的关系》,载《当代中国政治研究报告》,北京:社会科学文献出版社2010年版,第76—82页。

⑤ 彭宗超、马奔、徐佳君:《和合式社会主义民主:一种可能的中国民主模式探讨》,载《经济社会体制比较》2010年第3期,第98—106页。

⑥ 傅静:《“协商性民主”与“竞争性民主”相结合:中国民主政治模式》,载《学习与探索》2010年第3期,第63—65页;郭文亮、刘兴旺、杨云:《中国民主政治发展新探索——协商民主与竞争民主的有机结合》,载《学术研究》2014年第3期,第46—51页。

于普选制的现代宪政民主是已被实践证明切实可行的高度民主,与此对照,低度民主就是实行低度竞争性选举的民主,其基本特征就是限选制,也即选举的自由度受到某种程度的限制。现阶段中国实行低度民主,有利于实现一党执政与竞争性选举的有机结合,有利于解决中国民主政治发展的瓶颈问题。^①

理论争执的意义在于廓清行动的方向。然而,实践已经证明上述争论其实是没有意义的,因为中国已经在政治社会领域中建立起了选举民主制度,这是无法否认、理所当然的事实。“中国的现代化社会转型,在社会发展的客体性、主体性和制度建构三个向度上体现为时空压缩”^②,这种独特性需要进行制度建构以提供导向和秩序,其中政治民主化建设是实现社会顺利转型的根本保证。

民主化理论有多种解释角度。我们同意,民主化是指这样一种政治变革过程:由较少负责任的政府到较多负责任的政府;由较少竞争(或干脆没有竞争)的选举到较为自由和公正的竞争性选举;由严厉限制人权和政治权利到较好地保障这些权利;由市民社会只有微弱的自治团体到数量较多、享有较充分自治的自治团体。其中,选举制度被誉为现代民主政治的三大基石之一,成为现代代议制政府按照社会契约取得合法性的重要程序工具,也已经是现代民主理论与现代政治生活中的一个常识。民主的本质往往要求民主政体与之相适应,这意味着它必然要求建立选举制度为之服务。民主是选举的目的,选举是实现民主的形式。^③一方面,正是由于民主的需要,人类才创造出选举制;另一方面,选举是民主的必要条件之一,而且是核心要件,没有选举就肯定不会有任何意义上的民主制。^④“人类到现在还没有找到另外一个更好的办法,来代替选举的形

① 王占阳:《中国急需发展低度民主》,载《探索与争鸣》2012年第1期,第3—12页;叶长茂:《低度民主的实质应是低度竞争——兼与王占阳先生商榷》,载《探索与争鸣》2012年第8期,第34—37页。

② 王雅林:《中国社会转型研究的理论维度》,载《社会科学研究》2003年第1期,第87—93页。

③ 彭宗超:《公民授权与代议民主——人民代表直接选举制度比较研究》,郑州:河南人民出版社2002年版,第35页。

④ 同上,第34页。

式,把最能代表人民利益并真正对人民负责的官员选出来”^①,以实现人民的统治。在中国共产党近百年的发展史上,民主是始终不渝的一个奋斗目标,民主选举一直是以党章为核心的党内法规的基本构成,一直作为党的组织建设的基本制度形式而存在。新中国成立以后实行了代议制的政治设计,竞争性选举是代议制的应有之义。改革开放以来,中国在社会领域,特别是在城乡基层社区,也采取了“代议制”设计,选举成为城乡社区居民自治和基层民主发展的亮点。

不可否认的是,目前中国选举民主实践中仍然存在着许多问题,并以多种形态表现出来,例如选举规则在执行中流于形式,程序被虚置或变形,公民的参与权利还没有得到充分落实,等等。因此,当下和未来的问题,不是中国需不需要选举,而是如何认真执行选举制度、提高选举民主的质量。其中完善制度文本、落实制度措施是根本,而从这两个层面对民主选举进行系统的研究也依然是必要的。

基层选举民主的进展是中国政治变迁的一个缩影,也是中国经济改革引发的政治结果。本项研究旨在对转型期中国城乡基层选举民主演进的逻辑过程进行经验的描述和解释。所关注的问题是,转型中国基层选举民主领域发生了怎样的变化?这些变化之间有没有相互的关联性?产生并推动这一变化的动力何在?不同类型的选举制度在文本层面具有哪些发展,文本制度在实际运行过程中有哪些突破与创新?基层选举民主的发展带来了哪些重要的政治社会绩效?并借此进一步解析中国基层选举民主发展的未来轨向。

围绕上述问题,本研究将根据民主与选举的类型逐一展开。

对民主进行分类研究的文献,简直浩如烟海。其中一个比较简单却由来已久的分类,是把民主划分为“国家形态的民主”和“非国家形态的民主”。^②国家

① 俞可平:《关于民主需要厘清的几个关系》,载《北京日报》2009年3月18日。

② 有关这两种形态的民主的论述,参见徐鸿武:《社会主义民主的几种主要形态》,载《前线》1988年第6期,第22—23页;负文贤:《论非国家形态民主》,载《理论导刊》1987年第10期,第29—33页;许建中:《试析国家形态民主的本质及其表现形式》,载《外交评论:外交学院学报》1992年第2期,第33—37页;郭道久:《在国家形态民主与非国家形态民主间寻求契合点——关于当代中国民主发展路径的理论思考》,载《理论与改革》2010年第5期,第16—20页;郭道久:《“以社会制约权力”是当前中国民主政治发展有效途径》,载《理论探讨》2014年10月17日;朱光磊、郭道久:《非国家形态民主:当代中国民主建设的突破口》,载《教学与研究》2002年第6期,第23—28页。

形态的民主,意味着民主首先是一种国家制度、国家形态,是国家制度和政治生活中的民主,其首要标志是建立了由人民统治的国家,解决了民主政治中“由谁统治”的问题。在此前提下,建立了一系列制度来保障人民民主,包括中国共产党执政制度、人民代表大会制度、多党合作和政治协商制度、政府组织制度、党政关系及干部人事制度等。其中,涉及公共权力通过公共选择方式产生的,主要包括党内选举、人大代表选举、政府行政首长选举、政协委员会选举。非国家形态的民主指的是社会和市场领域的民主形式,包括城乡社区居民自治、企事业单位民主管理、社团民主管理等不体现国家权力关系的各种民主形式,具有非国家性、直接性、内生性、自治性等特点,也可以称之为“社会形态的民主”,其核心标志同样是这些社会公权力须由选举的途径授予。

对选举进行类型区分,也已经有学者进行过全面论述,不过更多的是从选举程序的角度所做的分析。^①让-马里·科特雷和克洛德·埃梅里曾提到过“政治选举”“行政选举”“大学选举”这样的区分。^②不过,他们显然是把立法代表的选举和国家元首的选举划入政治选举的范畴,而把行政首长的选举列为行政选举。中国立法系统把选举制度分为广义和狭义两类,其中,狭义的选举制度只指选举国家立法机关的选举原则和程序,所以选举法关于选举制度的规定是狭义的;广义的选举制度包括选举国家立法机关、行政机关、审判机关、检察机关的原则和程序。无论是狭义还是广义的选举制度,都和选举国家公共权力机关及其人员有关,都属于政治选举。

我们根据选民授权的性质和选举的目的,把选举分为两大类:社会选举和政治选举。^③社会选举活动立足于公民社会自主治理的原则,由一定的社会生产或生活意义上的共同体内的成员依据一定规则,主持和进行共同体内部的选举活动,产生代理人,从而实现自主治理内部共同事务的目的。社会选举包括基层群众自治组织内部的选举、营利组织内部的选举,以及各种民间团体、学校或

① 参见王玉明:《选举论》,北京:中国政法大学出版社1992年版,第25—38页。

② [法]让-马里·科特雷、克洛德·埃梅里:《选举制度》,张新木译,北京:商务印书馆1996年版,第47—81页。

③ 此部分关于选举类型的划分,参见唐娟:《中国政治选举发展的宏观分析——从文本与实践两个角度》,载《第二届中国地方治理学术研讨会论文集》(2004年),收录于<http://cpfd.cnki.com.cn/Article/CPFDTOTAL-GLYY200401001018.htm>。