
中国基层民主发展报告

2010

Grassroots Democracy in China — 2010

李 凡 主编

Li Fan / Editor Chief

群 众 出 版 社

中国人民公安大学出版社

2010年·北京

前 言

对于中国基层民主的发展,2009年出现了一些比较大的突破,主要体现在公民社会的参与对预算改革带来重大影响。在公众的要求下,广州市公开了全市600多个亿的预算内容。这在中国是首次发生的事情。但是,不尽如人意的地方也有,就是在同样的情况下,上海以保密为理由就没有向社会公众公布政府全部预算。这种变化也在某种意义上表明,中国基层民主的发展也会一波三折,但是可以逐渐发展的。

无论用什么样的标准来看,2009年的基层民主发展中最有成绩的就是我们长期关注的中国地方政府的公共预算改革,这个改革在2009年取得了非常大的进展。浙江省温岭市的公共预算改革又取得了很大的进展,新河和温峤两个镇在人大审议之外,将公众对预算过程的参与推进到在政府编制预算的过程中就开始了,其中温峤在44个村中都进行了关于预算安排的政府和村民之间的对话,同时也在实际上推动产生了真正意义上的性别预算。上海市闵行区实行了非常成功的由人大常委会组织的对于预算项目的听证会,延续和发展了已经开始的预算改革的探讨。在中国的中西部地区,预算改革由于资金少、实行财政转移支付和乡财县管等原因,地方政府对于预算公开和公众参与一直没有多大的积极性,但是在2009年年底,这一僵局也在四川省巴中市的白庙乡得到了突破。

由于以上的原因,我们将2010年的基层民主发展报告的重点放在了预算改革方面,并希望我们的关注也能够引起社会和地方政府的兴趣。

除了预算改革之外,我们的基层民主报告也关注其他方面的发展,诸如公民社会的发展、公众的维权等,对这些方面在 2009 年的变化和发展也作了一些综述。

世界与中国研究所 2009 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、帮助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、地方干部及政府表示我们的谢意,尤其更要向那些在实际工作中推动了中国民主发展的所有人员表示我们诚挚的敬意——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,正是由于他(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

2010 年 3 月 31 日

上海市闵行区 2010 年部分预算项目初审听证会过程 观察	(116)
上海市闵行区七宝镇政府 2010 年预算实项目意见征询 会过程观察	(131)
代表“点菜”政府“买单”人大代表票决政府实事工程 ——宁海县力洋镇第十五届人民代表大会第三次 会议实录	(133)
政府实事工程代表票决 ——宁海县大佳何镇第十六届人民代表大会第四次 会议记录	(144)
宁海县实事工程代表票决制全面推开	(149)

公共预算改革经验总结

用建立政府和公众对话体制的方式推动中国民主发展 ——纪念温岭民主恳谈十周年	(157)
为什么温岭市的制度创新能够做到可持续发展	(165)
温岭民主恳谈之发生学研究	(174)
参与式民主的地方实践及战略意义 ——浙江温岭“民主恳谈”十年回顾	(186)

参与式民主的发展

2009 年度社会参与财政预算公开观察	(209)
“基层民主与乡镇党政领导人选举”研讨会会议纪要	(241)
温岭党内民主恳谈之生成逻辑与实践纲要	(255)
参与式民主的地方实践 ——浙江地方公共政策制定中的公众参与研究	(294)

地方政府解决群体性事件的新路径	
——以“躲猫猫”事件、南康事件、番禺事件为例	(307)
邓玉娇案件之过程观察	(316)
中国民主发展的政府治理路径	(328)

宏观述评



探讨中国的民主^①

李 凡

一、中国民主发展的历史

1. 近代社会民主开始进入中国

在中国历史上,从来没有民主思想的产生,这是一个历史事实。中国出现民主的思想是在近代从国外传入的。清末,民主思想从境外传入,引起中国思想界的关注,并成为辛亥革命中的重要思想流派之一。五四运动时期,科学和民主成为思想界的两大旗帜,民主也因此而成为中国思想界的主流,彻底改变了传统中国思想的主流内容,成为以后中国思想界的主流之一。但是,这个时候的民主也只是停留在知识界、停留在口头上,民主在中国没有生根。其实,在那个时候,无论是自由主义还是保守主义,也无论是法西斯主义还是社会主义,都对“民主”表示敬意,称自己是“民主”的,实际对民主的理解和解释是有非常大的歧异的。这是从思想界而言。

就中国近代政治的历史而言,民主在政治上的命运就显得更加不顺利了。1912年到1913年,在袁世凯统治时期,中国进行了历史上第一次有近4300万选民参加的全国大选,选举国会议员。这个选举虽然出现很多问题,但是最终反对党国民党赢得了选举的胜利,囊

^① 本文被中国共产党新闻网全文转载。

括了大多数国会议员的席位,表明这个选举还基本上是公正的。^①之后的近百年里,无论是北洋政府、国民党还是共产党,再也没有进行过这样的全国性选举。这不能不说是一个历史的遗憾。在世界近现代历史上,这是其他任何一个大国从来没有发生过的事情。1949年前,国民党在中国的统治没有民主;1949年后,共产党政府的民主内容也越来越少,到了“文化大革命”期间,除了政治上的动乱之外,就是出现了一个无法无天的高度专制国家。这一段历史不会有人去否认,这是公认的。

但是,历史学家从中国近现代的历史发展趋势来看,对中国的民主却抱持比较乐观的态度。他们认为,中国从清末到现在,在经过了100多年的选择和对比之后,中国人最终还是认为民主好,认为中国仍然会走上民主的道路。著名历史学家唐德刚就是持这种比较乐观态度的人,他就认为,中国的民主在经历了150年的探讨之后,中国近现代历史上的一个重要的主题内容“民主政治”也就是选举政治很快就会有结果,中国很快就会通过历史的“瓶颈”而进入民主社会了。^②也许,历史学家的这种乐观情绪可能是对的,因为中国在民主政治问题上的反反复复的经验证明,这个民主毕竟还是中国人想要的东西,比较历史上的那些陈旧的专制主义的东西而言,民主毕竟还是一个“好东西”。既然世界能够接受,为什么中国要拒之于门外呢?这个“好东西”于中华民族是有益的。

实际上,在世界全球化的过程中,绝大部分国家都承认民主,并将民主作为一个政府政治准则的时候,中国文化就是再保守也无法拒绝民主的到来。

2. 改革开放以来民主的发展

中国从1976年以后逐渐开始的改革开放的历程,从政治的角度

^① 刘景泉:《北京国民政府议会政治研究》,天津教育出版社2006年版,第227~234页。选举之后不久,反对党国民党的议会领袖宋教仁被刺杀,民主夭折,但是这个事情已经和这次选举本身无关。

^② 唐德刚:《中国社会文化转型综论》,台湾远流出版社2005年版,第20~23页。

而言,也是一个追求自由民主发展的过程。这也是一个历史的事实,是无可否认的。

中国改革开放以后,就政治改革而言,进行过两次。第一次是邓小平主持的“庚申改革”,时间在1982年,主要内容是废除了领导干部的终身制,建立了退休制。其实,这个改革更深的含义是对“文革”的反思,反对“文革”中出现的高度专制主义,并因此而启动了中国的政治改革,推动了中国政治空间扩大的进程。第二次政治改革是在20世纪80年代后期。如果说第一次改革基本上是在反思“文革”的话,那么第二次改革的目的是要对比国际上的经验,要求加速中国经济、政治的改革,跟上世界发展的潮流。第二次政治改革内容广泛,涉及政治改革的几乎所有方面。从第二次改革的主要内容看,虽然是以加强效率为目标,但是民主倾向更加增强了,尤其是在党政分开、政企分开等方面,已经走得很远。这个改革虽然没有推动下去,但是改革的一些内容,包括农村的基层选举,成为之后中国政府推动民主的选择,形成了90年代开始的动员式民主的主要内容。^①

20世纪90年代以来,在中国政府的主导之下,推动了以农村基层选举为主要内容的民主改革。这个改革将“民主选举”^②推动到中国社会最底层的阶层,也就是农民。虽然这些农民受教育水平低,文化水平低,经济总体水平很低,看起来是一个不能进行民主的社会阶层,但实践的结果却证明,就是这样的农民可以把民主进行得很好,在他们之中出现了以积极参选、自我治理、维护权益为主要内容的民主活动,开始把农村推入到政治现代化的进程之中。由于农村民主的成功,使得民主的发展再次扩大,重新进入城市,影响了城市基层民主的发展,并进而把影响扩大到基层政府,包括县、乡两级。同时,

^① 有关这次政治改革的内容,中共十三大决议有个笼统的概述,但是没有具体的内容。

^② 这个民主被称之为有四个内容——民主选举、民主监督、民主管理和民主决策,其实最主要的是选举,实际上是以选举为主要内容的民主。

在党内和政府体制内也引起巨大的反响,要求民主的呼声开始响彻所有的政治和社会领域,这是一个从来没有想到的结果。说是叶公好龙也罢,说是基础不够也罢,基层政府的总体反应是消极的,他们不愿意看到民主干涉到自己的既得利益,他们希望用民主的方法将群众圈在里边,但是,跳出了这个圈子,进而涉及他们利益的时候,他们就从民主的支持者变成了实际上的反对者。这样,中国民主的发展就遇到了全世界民主发展所碰到的共同问题,就是民主的停滞和民主能否持续发展与巩固的问题。所幸的是,中国的改革开放毕竟产生了一些具有民主意识的地方干部,他们将这个动员式的民主在某些地方继续向前推进,进行了地方政府的创新。这些改革保持了政府推动为主的积极内容,为政府继续推动民主的可能性保留了一个渠道。

在基层民主不断发展的情况下,出现了另外一种变化,我们称之为维权式民主或者参与式民主。这种类型的民主和前边的不同,但是有渊源关系。这种民主的出现是中国经济社会发展中出现的自由民权运动带来的。它的核心内容是用民主的手段维护社会公众的基本权益,这种权益几乎包括了所有的内容,如生存权、教育权、环境权、物权、法律平等权、集会结社权、人权等,其核心内容就是要求社会进一步的自由化、自治化,要求限制政府权力,维护法律面前人人平等的权利,推动法治化的实现。目前,这种民主的发展状况看起来发展很快,但是问题也很大,主要是中国社会的组织化程度太低,公民社会仍然弱小。但是,这种民主的发展扩大了公民社会的参与要求和参与渠道,要求政府和公众展开对话,要求介入公共政策的建立,要求进入政府体制进行参与。这样的发展趋势还会进行下去。

上述民主发展是改革开放以来中国民主发展的历史状况,表明中国的民主正在从历史的记忆中走向现实,也可能诚如历史学家们所说,中国政治民主发展的“瓶颈”快要突破了,历史将要驰出三峡,进入宽广的空间了。如果这样,中国民主发展的前景也可能就是乐观的。

二、实践中的中国民主

对于民主的理论评述,西方思想和学术界已经是汗牛充栋,多得数不胜数。这些包括西方民主发展的定义、理论、路径和方法,也包括许多第三世界国家民主化发展的理论研究。许多西方的学者在用这些理论和方法探讨中国的民主发展,试图想证明民主是普世的,世界各国能接受,中国也应该接受。因此,在中国改革开放以来,大批的西方学者进行了多方面的调查研究,提出了关于中国民主发展的理论。大部分人是想通过中国的例子来证明他们的方法和理论的正确性,这些无可非议,学术上的探讨本来就是如此。但是,如何能够正确地理解中国的民主发展,却不是一个简单的事情。例如,许多学者看到了中国农村的选举,也就是投票日的活动,包括投票、点票等,但是却很少有机会看到投票日之前所进行的活动,例如,候选人是如何产生的,选举委员会是如何运作的,也就是在投票之前的内部运作。如果仅仅根据看到的就进行研究,而没有看到的就不作为考虑,这样的研究成果肯定是有问题的。我用这个简单的例子是想说明,在中国的政治开放有限度的情况下,了解中国真正的实际政治运作仍然并不是容易的事情。同样,对于中国民主进行理论概括也不是一件容易的事情。许多中国的学者也在用这样的方法研究和看待中国的民主发展,他们照搬西方学者的理论和方法来看待中国的民主,一方面是理论上的局限所在,一方面也可能是没有机会到实践中去做事和调查,因此不得已只能用这样的方法。这样的做法有可能脱离中国的实际。

相对于西方的学者来讲,中国的学者则比较容易接触实际,从实践中看到一些事情的因果关系和来龙去脉。但是,中国的学者由于并不了解西方理论的全貌,在学术上有所欠缺,因此,在理论问题的研究上容易落入西方理论的既有框架,而不可能得出独到的符合中国实际的结论,这样的结果就使得对于民主的理论上的探讨难以和国际接轨。也就是说,难以在国际研究的水平上提出自己的独到看

法,这是中国学者的特点。

研究中国的民主理论并争取和国际上的同行们进行对等的讨论,需要从中国的实践中看出真正的事实证据,并从西方的理论框架和方法中提取精粹,两者的结合才有可能得出比较准确的对于中国民主的分析,才有可能建立中国民主的理论框架和研究方法。我们既不主张照搬西方理论,也不主张纯粹的事实收集,而是应该在两者的结合上建立中国的理论框架。这并不是是一件容易的事情,这需要我们广泛地了解国外的理论,尤其是最新的理论动态,但也要同时掌握中国最新的动态变化,根据中国的经验来做研究。我们所做的这个研究就是试图立足于这个基础之上的。

在中国,对于中国民主发展的经验研究和事实上的参与,我们是走在前列的,可能再也没有哪一个机构像我们这样能够如此深入地独特地介入到中国民主的实践中,并参与许多重要的改革实践,这给我们提供了一个独到的角度来观察和理解中国民主的发展。同时我们也和国外同行保持着非常紧密的联系,掌握西方理论的最新动态,并经常和这些主流学者们进行交流,共同探讨问题。因此,我们希望我们这个研究能够从实践中把握中国民主发展的脉络并能够从理论上提出一些独到的见解,特别是能够和国内外的同行们进行对话和交流。

三、探讨中国式的民主

什么是中国式的民主?这对我们来说是一个非常有趣也是非常敏感的问题。我们是想在实践的基础上了解中国民主发展的一系列问题,并试图了解它是否和国外及第三世界国家有所差别,并通过中国的实践提出该怎样从理论上解释中国的民主,该怎样了解中国民主的特点等一系列问题,在这样的基础上也许我们可以回答什么是中国式的民主,如果用英语来表达的话,我倒是愿意用“style”来表达这个中国式民主。从中国民主的发展实践来看,我们感觉到世界其他国家在民主发展中遇到的问题中国也同样遇到了,表明中国的

民主问题是普遍性的。但也有一些问题和民主发展的理论有些差异,是有中国的特点的。对这个问题的探讨将贯穿我们的整个研究,在这里我们略做小结,以便于读者阅读。

1. 推动中国民主发展的因素

从我们的研究中可以看到,西方现代化理论对于理解中国民主的发展基本是正确的,尤其是从宏观的角度来看更是如此。从宏观的角度来看,中国经济的发展,确实是推动中国民主发展的重要因素,正是在中国经济发展大环境下所出现的社会变迁、社会结构的转变、对外开放、社会意识形态等的变化推动了中国民主的发展。但如果仔细地看,中国经济的发展并不是指一个单独的因素,也就是中国经济的不断增长不能代表经济发展这个因素,而是市场经济的因素扮演了更大的作用。因为中国是从一个极端封闭的、刚性的威权体制国家出发开始实行经济体制改革的,因此,这样的经济转变就不是一个单一的经济增长因素所能代表的,而是另有一个市场经济的改革问题在内。或者说,市场经济的改革也可能只是一个表面上的原因,而在背后有着更深层次的问题。因此,经济对于民主的影响并不是经济的增长对民主所产生的影响,关键的是市场经济的发展带来的对经济制度的改革要求,对社会自由的推动作用,以及社会自由化的过程对民主所产生的影响。这个社会自由化的作用要远远大于单纯的经济增长对民主发展的影响。因此,如果说现代化理论可以理解中国民主的发展,那也是在这样的经济和社会解放的情况下产生的,这和一般所讲的第三世界国家的经济发展对于民主发展所起的作用是不一样的。

市场经济不仅带来了经济的增长,更重要的是带来了思想的解放、社会的解放和政治的宽松气氛。当人们从一个长期封闭的专制社会中获得自由的时候,其充分的创造力、自由精神,社会重新组合所带来的动力是过去历史中从来没有见过的。改革开放以来,中国人要求自由、财富、思想、创造、平等、尊严、权力的欲望所表现出来的精神和物质力量也可能是中国历史上从来没有过的,在世界历史上

也可能不多见。这种动力从历史上看比从封建帝制转变到民国所带来的解放力量和自由精神要更大,或至少是相等的。正是这样强大的追求自由的力量的出现,给了中国经济难以想象的动力,推动了经济的持续发展;而这种动力同样给了社会和政治变化一个强大的推动力量。正是这个推动力量,在推动着中国社会的自由和民主的出现。中国人渴望自由的热情是带动民主产生的力量。无论哪一个社会阶层,都会有这样的精神力量。同样,在实际中我们也可以发现,正是这样的自由精神,使得无数的人在现实生活中追求公平、正义和民主,他们不想回到以前的专制中去,他们要生活得更好、更自由。这就是中国人想要民主的真正原因。

因此,如果从这样的角度来看问题,中国民主的产生和发展,不是某一个特别因素推动的,经济的发展只是一个最初的动力。西方学者所讲的民主发展的前提条件,比如经济发展和法治改革可能是其他国家民主发展的前提条件,^①但不是中国民主产生和发展的前提条件。中国的民主发展看起来在走一个渐进式道路,这个渐进式道路展现出在所有的社会领域都在出现自由化的变化,这可能是一个独特的现象,是由社会自由所带来的。从这种角度来看中国民主发展的多方面原因,可能比从某一个因素来解释中国民主的发展更接近于事实。

2. 谁在推动中国民主

我们在实践中可以见到,中国的普通老百姓、政府官员、中小知识分子(中小学老师)、律师、媒体记者等都在帮助和推动中国的民主发展。中国的知识分子在思想启蒙阶段,也就是在中国改革开放的早期曾经积极推动过民主的出现,但是在目前的发展阶段,他们的作用已经在减弱,他们对于中国民主发展的作用更倾向于作为一部

^① 见 Fareed Zakaria 的著作:Future of Democracy, 这本书对当前的西方政治理论有很大的影响,同时也可以参看“Debate on Sequencing”, Journal of Democracy, 2007, Vol. 18, No. 3, 这是当前在民主理论界正在发生的一场辩论,也涉及了中国的民主发展问题。

分社会公共知识分子的活动,整体而言,他们对民主发展的影响在降低。

西方现代化理论认为,民主发展的主要推动力量是一个强大的中产阶级,这个中产阶级是从经济的发展中出现的。由于经济利益的关系,他们要表达他们的利益,从而支持民主的发展,并迫使政府改革推动民主。所以,许多学者也认为,中国的中产阶级应该是推动民主发展的力量,而且经济的发展必然造就一个强大的中产阶级的出现,而他们就是中国民主发展的中坚力量。但是在中国的民主发展当中,尤其是在最近的民主发展中,几乎看不到中产阶级的影子,倒是中国的下层阶级,如农民、农民工等弱势群体,不断出现在民主发展中。社会知识分子、中小学教师以及律师也可以被看做是知识分子的代表,但是再仔细看,基本上仍然没有中产阶级的影子,只是在一些社区维权(业主维权)和若干 NGO(如环保组织)的活动中可以略微见到一些中产阶级的身影,在其他的活动当中,都没有中产阶级的出现。

那么,该怎样解释这种现象?这种现象是否与现代化的理论相冲突?其实,西方学者眼中的中产阶级是作为一个独立的阶层而出现的,他们和皇权贵族、官僚阶层有着很大的利益冲突,因此才希望用民主的力量制约这些统治者。其前提是这些中产阶级是独立存在的,不依附于这些贵族和皇权势力。但是在中国,市场经济的发展是自上而下推动的,资源基本都由国家所控制,中产阶级的产生是依附于政府的。在中国经济的发展中,资源、资金、批文等都是由政府所给,只有和政府密切合作,给政府官员以好处,经商的人才能发财致富。这样的一种经济关系,使得中国民间企业家绝大部分都和政府保持依赖关系,一荣俱荣、一损俱损。这样的关系,使得中国的民间企业家是依赖于政府而生存发展,所以他们不是或者到现在还不是一个完全独立的社会阶层;或者虽然是一个独立的社会阶层,但是在政治上和经济上必须依附于政府才可以生存。这种依赖关系使得他们和政府之间的关系是你中有我、我中有你。所以,在民主的发展中