

第七章 中国民主发展的战略选择

前边所谈到的中国民主发展的七个路径,由于它们各自的背景不同,各自的领域不一样,在社会中所承担的角色也不同,因而它们对民主发展所起的作用也不同,有的大一些,有的弱一些。现在依照它们本身性质,可以分为三类。选举单独为一类。因为选举在民主中具有特别的意义和作用,甚至是一个独立的制度体系,因而将选举单独分立出来,强调选举的特别功能和在中国民主发展中的作用。第二类为制度建设。我们选的七个途径中的人大制度的改革、政府治理、法治和党内民主都可以包括在内,这些基本涉及的是政治发展中的制度层面的内容。第三类是社会层面的途径,包括公民社会和公民维权路径。这些涉及到社会的参与和公民权益的问题,从实践的情况来看对民主发展的影响也很大。

前边讲过,这七个推动中国民主发展的路径,不是我们故意挑选的,而是我们根据中国民主的实践总结和归纳出来的。它们在实践中对于中国民主都起着很大的作用。从实践经验来看,这几个途径确实是非常重要的。中国的民主实践中还有一些其它方面的内容,也可以推动民主的发展,或者是作用不如这些明显,或者是可以归纳到这些内容中去,所以就不再多加选择。而且正好,这七个途径也涵盖了选举、制度和社会几个层面,包括了民主发展的主要方面。其实,经济和传统文化等在某种意义上也都可以算是非常重要的路径,对民主的发展影响很大,特别是市场经济改革起的作用是非常大的。但是严格说来,与其说它们是路径,不如说是因素更为恰当。由于我们的这个研究关注的是社会、政治层面的内容,经济和文化的影响已经在前边讨论了。我们认为这七个路径可以代表中国民主发展的不同政治社会层面的内容。但是应该说明的是,至少到目前为止,我们没有看到其中任何一个路径对中国的民主发展来说是独一无二的,可以单独推动中国民主的发展走向成功的。中国民主发展是上述七个方面起作用的结果,但是每一个路径本身所起的作用都是有限的。从这个角度来看,这可能更接近中国民主发展的实际。

图1 民主发展的七个路径

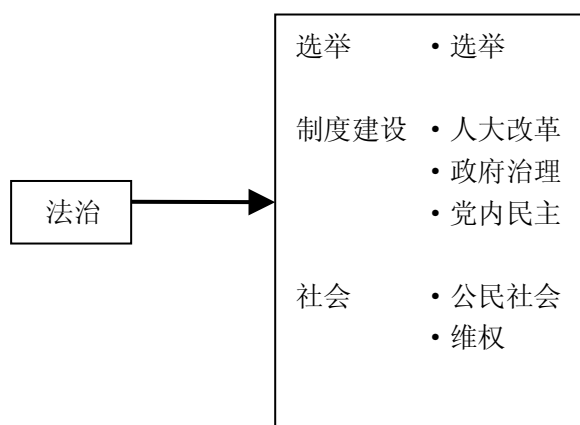
类别	路径
选举层面	选举
制度建设层面	人大的改革 政府治理 法治 党内民主
社会层面	公民社会 维权

依据路径依赖的分析,这七个路径所产生影响的力度和范围都不同,在某一个阶段所起的作用也不同,某一个路径的发展会引起的其它路径的发生和发展也不同。因此,在考虑中国民主发展的路径选择的时候,就有一个顺序问题,将哪一个路径考虑在前,哪一个路径考虑在后的问题,会对发展民主的过程和目的可能会有不同的结果。这就是政治学里所谈的顺

序问题(sequencing)。¹依据不同的路径顺序，实际上就包括不同的路径选择，有的可以单独成立，有的选择可以成为一个或几个途径的综合体，例如几个路径放在一起成为一个组合。这些不同的路径选择，对于民主发展的实践来讲可能会有很大的影响，甚至产生不同的结果。对于这种路径选择，往往就会成为一个国家的政治发展的战略(strategy)选择。中国人往往喜欢谈发展战略问题，实际上对路径的选择就体现了这种民主政治发展战略的选择。我们根据实践中出现的情况，以及学者们的讨论，也包括借鉴国外的经验，分析出有五种谈论的比较多的路径选择，作为中国民主发展战略的选择。我们将依次分析比较它们的不同情况，和可能产生的对民主发展的影响。据此，可能可以得出一个在中国的民主实践中行得通的民主发展战略的选择出来。

一、法治先行模式或者理想模式

图2 法治先行模式或者理想模式



我们在前面分析法治路径的时候讲到中国的学者有相当一部分人主张民主的发展应该以法治改革为先，他们认为法治是民主的基础和前提，没有法治，民主难以实现。在国外，也有相当多的学者持这样的看法。因此，依据这样的看法，可以归结出一个法治为先的路径选择。图2就表明了这种路径选择和对其他路径的影响。按照这种路径的选择，法治的发展是其它路径的前提，是一个必备的条件，可以带动其它路径的展开。如果在民主的发展中，不先进行法治的改革，将法治建立起来，则民主无法发展。因此法治是中国民主发展必备的前提条件。

依据我们对实践的观察，中国民主发展的困境，实际也是与法治缺失有关，因此法治为先的这种路径选择是有道理的。如果真正能够先建立一个完备的法律体系，再有一个可以独立行使法治的司法机构，能够真正做到司法的独立和公正，那么民主发展就可以顺利进行。因此有的学者认为，如果能够先做到实现法治，实行司法独立，则可以达到实行宪政的目的、可以保证人权以及程序的正义等。²但是我们从实践中也看到，中国的法治改革仍然处于从人治到法制的过程之中，尤其在涉及到社会政治的法律中更是如此。虽然经济方面的法治化要走的稍前一些，但是其它方面的法治化都没有大的更改，有关的法律体系既没有建立起来，人治或者是以政策代法治又是非常普遍的现象。因此，在中国，如果以法治为先，推动民主

¹ 对于民主发展中的路径和战略选择问题可以参考 Thomas Carothers 的书 *Aiding Democracy Abroad*，美国卡内基研究所 1999。

² 何勤华、任超：《法治的追求——理念、路径和模式的比较》，北京大学出版社，2005，p152-157。

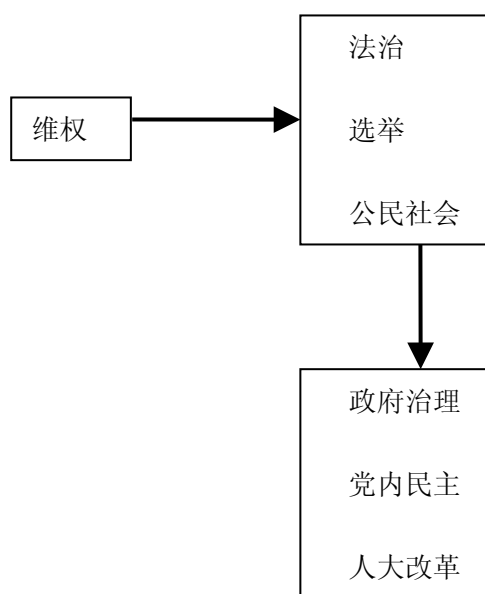
的发展，在实践中看来难度很大。要想在中国真正建立法治要有很长的时间。对此，我们在前边有结论，法治为先可能是一种理想主义的模式，但是在中国的实践中难以成立。

其实，对于法治为先的看法，不只中国学者有，在国外的研究中国问题的学者中，赞成法治为先的，比中国学者还大有人在。根据西方国家的发展经验和一些后发展国家的经验，民主发展以法治为先的途径进行推动而得到成功的例子有很多，因此根据这样的经验，也根据中国现实中民主发展的困难，有许多外国学者也主张中国的民主应该先建立法治，在尊重法律的前提下民主发展的难度会降低。但是这个看法遭到了Carothers等人的批评，他认为中国经济的增长是中国政府用了各种方法去发展经济，而不是走的先建立法治（rule of law）的道路，不要去等待法治。¹在中国的民主发展上，也同样如此，不能走法治发展为先的道路。其它国家的经验也证明，威权主义国家的领导是利用法律为自己的利益服务，而不会用法治来限制政府的。

从上述分析来看，法治为先从理论上讲是有道理的，但是在中国的实践中可能行不通。除了政治上的因素以外，还有文化上的因素。这是因为在中国文化的传统中和在现实中，不仅政府不注重法律，而且民众也不认为法律会公平行使，法律是被操纵的。因此，就像我前边所讲到的，法治的途径虽然在中国的民主发展中会起到相当大的作用，但是如果真的要真正的建立法治，可能是民主发展的最终结果，而不是民主发展的优先前提条件。法治优先是一个依据理论和国外经验（尤其是西方国家经验）而建立的理想模式。在中国的现实发展中，这个模式难以成立。

二、维权模式或激进的战略选择

图3 维权模式或激进的战略选择



依照这个路径，维权是推动民主发展的主要力量。维权运动由于涉及到成千上万的人的利益，因此由维权可以带动起这些人争取自己的利益。由此维权民主可以带动法治改革、推动公民的选举要求，带动公民社会的建立，也可以推动政治制度的建设。这个路径选择，实际上就是一个走社会民主路径的选择，而且是用最容易动员的社会不满来推动中国民主发展。毫无疑问，从中国的现实来看，这种选择完全是一个自下而上的路径选择，很可能是一个激

¹ Tomas Carothers, “How Democracies Emerge”, *Journal of Democracy*, January 2007, Volume 18, No.1, 16-17.

进的选择，但是有可能会得到社会民众某种程度的支持。

中国公民的维权运动的发展已经成为中国民主发展中的一个非常重要的组成部分，维权追求的是公民权利、社会正义、公民自由和人的尊严，而相对应的就是要限制政府权力和建立法治社会。在维权的发展中，公众越来越寻求民主的方式，例如参与政府运作，建立和政府对话的管道以及参与地方选举。因此，总体来看，维权模式是一个强大的推动社会民主的模式，这个模式可以鼓动起千千万万的普通老百姓要求政治参与，这会提高中国公众的参与要求。在这个模式下，会有可能出现民众高度的参与意愿和要求。但是，我们也很清楚地看到中国的政治参与管道也就是相关的制度结构，无法适应公众的这种越来越高的参与要求，因此就出现了亨廷顿所讲的高参与和低制度化之间的矛盾，参与的要求越高，则社会的不稳定会越大；同样制度化层次越低，社会的不稳定也同样会增大。高参与和低制度化之间的对应关系，会使得政治动荡加大，出现政治的不稳定。但是，由于低制度化的结果，使得公众所提的要求无法得以实现，就会使得公众的参与受到挫折、沮丧，这些更增加了公众的不满，会进一步加大公众的参与要求，这种循环会使得社会越来越趋向不稳定。¹亨廷顿所描述这种发展中国家政治发展的情况很像中国目前的情况。中国广大的老百姓在经济发展的过程中会有一些不同程度的利益损失，例如土地问题、收入问题、负担问题、住房问题和物业问题等，使得中国社会的公众维权是一个到处发生的非常普遍的现象。而地方官员、经济组织和地方精英利益联合体的出现，也进一步加大对普通群众的利益争夺，从而使得基层政府和普通群众的矛盾和冲突加大。所有这些使得普通群众利益不断受损失的情况，加大了公众政治参与的力度，他们或者上访，或者投诉，或者包围政府，或者上法院，地方政府和普通群众冲突的事件不是减少了，而是增加了，暴力事件多有所闻。由于中国公众参与的制度化管道很有限，在现实中不仅村委会等基层选举受到政府操纵，而且人大代表这个民意机构也被政府封闭，能够代表普通群众的人很难当选为人大代表。因此公众表达自己声音和意愿的机构，除了目前的互联网之外（但是许多老百姓上不了网，同时网上的管理也在加强），已经基本被封闭。这样，实际上中国公众参与的制度化管道是非常狭小的。从目前的地方政治来看，会有越来越多的公众介入到维权的行列中来。虽然当前各地的维权活动是分散的、孤立的，这使得政府比较容易对付，但是从发展趋势来看，这种分散的维权活动正在试图进行联合，社会的组织化程度也正在提高。这样，很可能早晚会有那么一天，维权的群众会形成联合的集体行动。相比于其它民主发展途径来看，维权途径是一个比较激进的、而且有可能会越来越激进的民主发展管道。目前有些维权的人士已经隐晦地提出来革命的要求，这表明维权民主主张走向激进是完全有可能的。但是如果能够很好的处理，也可能成为一个推动民主发展的最有力的途径。从世界其它国家的情况来看，自由民权运动都有类似的特征。

从对民主发展的战略选择来看，如果将维权作为中国民主发展的优先选择路径，就有可能是一个有力的但也可能会是比较激进的发展路径，有可能会使中国民主发展越来越下层次，甚至于走到暴力化。因此，从总体来看，虽然维权是中国民主发展中重要的路径，但从世界各国的发展趋势来看，维权的发展必须要和制度化的参与同步进行，才有可能吸纳公众进入体制。因此，如果要以维权为先，最好的下一个选择应该是有关的制度途径，也就是开放参与的管道，让老百姓从体制外进入体制内，提高制度化的程度，如果能够做到这一点，维权为先可能取得成功。或者如果维权能够维持在一个中等程度的水平并且提升维权的道德力量，而不是纯粹的力量对抗，这样也有可能使得维权为先的发展战略取得成功。所谓的道德力量，就是需要有某一种精神力量的介入。例如，在韩国的自由民权运动中，就有宗教力量的加入，特别是基督教；或者是像印度、南非一样的有非暴力精神的加入。这样，在道德和理性力量的帮助下，维权为先的战略是有成功的可能性的。但是在中国的历史文化中，从来没有这样的历史先例，宗教只是推高了老百姓造反的力度，成了造反的口号和标志。历史上的老百姓

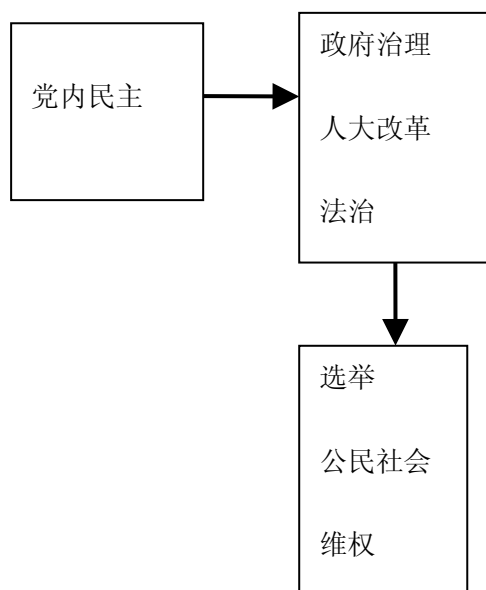
¹ [美]亨廷顿（王炳伦、张世贤、陈鸿瑜译）：《转变中的社会的政治秩序》，黎明文化事业股份有限公司，1982。

喜欢用黄巢李闯的造反方式，而这个方式在现实的维权活动中也可以隐隐约约的看到，中国社会的底层的暴力传统使得维权运动中的道德力量难以成长。这样，以维权为先的民主发展战略，有可能遇到难以克服的文化和制度困境而无法行得通。

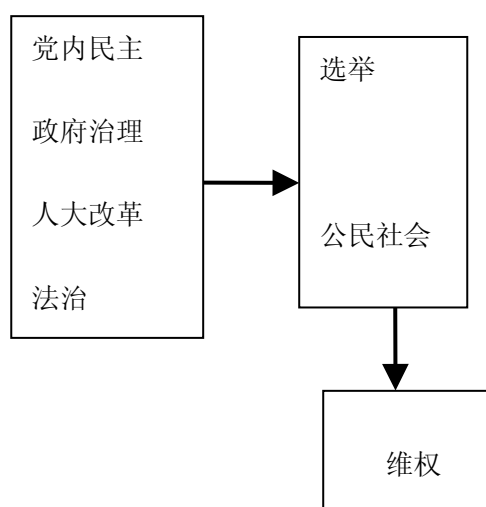
三、党内民主或政府领先的安全模式

图 4 党内民主或政府领先的安全模式

党内民主领先模型



政府改革先行模型



发展党内民主是一种安全的民主发展路径选择，目前在中国的实际中很有影响力。其中一个重要的原因是党内的许多专家和官员也都愿意推动这个民主，他们认为这种模式既可以发展党内的民主，也可以推动社会民主的发展，而且是一个非常安全的民主发展模式。这个模式可以有两个表达方式，一是推动党内民主为先，再带动政府体制的改革，进而推动社会民主的发展；一是党内民主也可以包括政府体制改革在内，然后再推动社会民主的发展。这样的两种表达方式相似，前一种则更强调党内民主的重要性。

中国政府在寻找中国民主发展模式的时候，一直在试图找到一种比较安全的模式，这种模式要求对现行政治体制冲击最小，并且能够在民主方面有所表现，能够消解一部分的社会矛盾。因此，这是一种寻求安全的政治发展战略。在 89 年以后，中国政府感到了民主的压力，因此至上而下地推动了动员方式的民主，也就是由政府发动、动员基层农民进行投票，并后来将这种基层民主发展到了城市，仍然是基层群众的投票民主。为了达到政治安全的目的，它选择在离城市很远的农村进行（可能因为六四是在大城市进行的），并且是在最基层的村一级进行。从世界各国民主发展的进程来看，在农村最低的社会层次推动民主已经是最安全的了。但是从这个农村选举民主的结果来看，政府似乎总觉得仍然存在着不安全的因素，这就是从实际的过程来看，许多政府不满意的人当选为村委会的成员和主任，影响了地方政府的权威。¹在村一级选举的影响下，要求将直接选举的层次提高到政府层次的呼声也在体制内外加大，这里包括了政府首长的直接选举和人大代表的竞争选举。这个要求在基层政府中也有所响应，改善选举程序的要求也在选举专家的要求下有所扩大。选举程序的完善，将使地方政府操纵选举的空间减小、难度加大。从国际范围来看，所谓的“颜色革命”所带来的经由选举改换政府的威胁也影响到了国内，一些人提出了政治安全的问题。因此，在本来就很安全的基层民主中，也被发现出了不安全的因素。而这些所谓的不安全的因素，也在某种程度上影响了基层民主的进一步发展。从政府的角度讲，为避免不安全因素的存在，社会上基层选举进一步提高质量和扩大的可能性都已经降低，目前是采取维持现状的态度。但是，在社会民主的推动之下，党内民主的呼声却有所增加，党内要求进一步政治上的自由和松动，给党员和基层组织更大空间的要求也在加大。在进行了比较大范围的基层党组织的选举实验之后，中央觉得乡镇党委书记的直接选举和乡县一级干部的“公推公选”是一种更安全的民主途径。因为这样的选举比社会的选举要安全得多。有两个因素：第一、这样的选举实际上可以对选举的过程和结果有所控制，党的组织部门仍然可以控制选举的程序，将满意的人选选上，达到“党管干部”的目的；二、即便程序上无法控制，但是选上的人仍然是党员，必须要遵守党的纪律，也可以撤换。这种党内的选举相比于让党外的人在社会上选举取得胜利要容易控制得多。从这样的考虑出发，党内民主作为一种民主发展战略，当然被作为政府的混合政治安全和民主发展在一起的首选目标。

党内民主或者安全模式的民主可以有另外一种组合形式，也就是以七个发展路径中政府制度为组合，包括人大、政府治理和法治，这样，以党内民主领先或者齐头并进，也仍然是政府改革领先的民主，这种组合对政府而言也是安全的。相对于动员式民主让老百姓参与并出现许多预料不到的事情来看，这种以政府领先方式出现的战略组合，则要安全得多。所以，就安全性来讲，无论是党内民主领先，还是政府制度改革领先，对于执政者来说，都是一种更为安全的模式。

这种发展模式，虽然是在党内和政府体制内进行的，但是可以影响到社会，比如政府治理的改革，人大的改革，都可以在政府的主导下让老百姓介入，比让老百姓参与选举来看显然要安全，但是也有民主的成份，中国老百姓应该可以接受这样的民主方式。从实践中来看，

¹ 我们在农村的访问中，遇到许多的乡镇一级的干部，普遍对农村的自治和基层民主不满意，理由是政府的政策没有办法在村一级执行；农民的素质太低；政府的话农民不听；等等。村民自治基本上不为基层政府所欢迎和接受。

在进行了乡镇党委书记和委员直接选举的地方，由于在提名阶段有普通群众代表的介入，因此，也有一定的竞选成份在内，普通群众的诉求和利益在某种程度上也可以表达出来而为这些候选人所加以考虑，并在当选后改进自己的执政风格和执政政策。这些对缓和地方冲突、满足老百姓的需要有所帮助。因此，不能讲这不是一种民主的进步。所以从这个角度讲，这种安全模式比较容易为中央所加以接受。

但是，问题的另一方面是这种最安全的民主选择，同时也是一种最保守的战略选择。所谓的保守是讲在这种政府领先或者党内民主领先的模式下，由于没有社会的早期介入，因此社会公众的参与会受到一定阻碍。其实从中国民主的实践来看，是社会民主也就是社会的民主压力的首先出现才推动了党内民主的出现，才推动了政府体制改革。因此，从民主的发展顺序来看，是社会民主推动了党内民主的出现，然后才有党内民主的出现进一步推动社会民主发展的可能。如果在中国民主发展中，将社会的参与排斥在外的话，会有可能招致社会的不满，并在实践中阻挡住社会利益要求的出现。如果是这种情况，对中国民主的发展来看，未必是好事。因为这种战略选择，是一个保守的选择，所以也有可能在社会的要求和基层的政治冲突加大的背景下，这种民主战略的选择无法正确的反应社会的要求并且落后于社会的要求。如果这样的话，则社会的矛盾可能会继续加大，而党内的或者执政者的内部改革会迟滞于社会的改革，迟滞于社会参与行动。这样，仍然会造成我在前边所讲的社会参与度增高而制度化层次并没有发展上去的结果，这样，仍然会造成政治的不稳定。其实，威权主义的政府推动民主改革的一个主要的目的，是要提高政府的合法性基础。长期执政所积累的矛盾使得政府和社会之间出现冲突，由此用民主的方法让社会进行参与，可以加大政府执政的合法性程度。但是党内民主是体制内的改革，社会未必关注和认同，因此通过党内民主的方式来提高执政的合法性的努力的效果可能不大，例如以前匈牙利等东欧国家的党内民主的改革就效果不大，合法性危机没有解决。

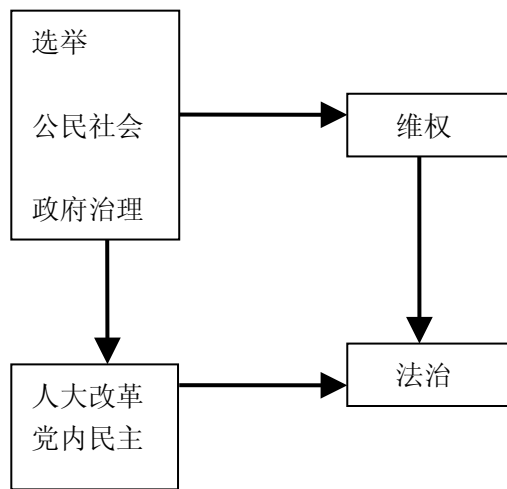
从世界各国的经历来看，政府主动的改革是早期西方民主国家走的路子，但是后来的发展中国家的民主的建立，大部分是在很大的社会冲突下进行的。因此世界民主发展中执政党党内民主领先提高政府的合法性基础和带动社会民主的例子很少见。墨西哥和台湾的民主发展究其实质而言都不是党内民主领先的民主发展模式。在墨西哥和台湾的情况下，都是社会民主压力的结果才使得两个长期执政的执政党内部出现了“党内民主”的呼声，而党内民主的目的是要重新凝聚党内的合理性，整合不同意见，而应对党外来的挑战。¹在世界的一党独大的体制中，控制社会就必须先控制党，然后指挥全党去实现党的领导人的目标，这是普遍的做法。因此在这样的政治体制中，党对内部的控制要大于对社会的控制，换句话说，党内的集权程度要远远高于党对社会的集权控制程度。在这样的举党一致和党政（党国）一体的政治体制中，党内民主先行几乎是不可能的。这些地方的民主是从社会先发展起来的。因此，党内民主领先的模式在这些党内也实际上并不成立。

这种安全为先的民主战略选择严格说起来是一个精英民主的战略选择，也就是在政府内部实行民主，而在政府外部不实行民主，换句话说，就是在政府精英层次实行民主，而在公众层次不实行民主，或者滞后实行民主。这种精英民主的思维其实是有问题的。从中国的实践来看，89年的事件也是一种精英民主，当时普通公众没有介入，但是，它并不等于就是安全的民主，当时的状况就导致了中国政治的不稳定。在中国的实际中，当已经实行多年的大众的广泛民主投票以后，现在来说中国民主的发展模式要加以改变，大众的民主被取消了，而要在精英层次进行民主，很难讲中国的公众会同意这样的精英民主观点。

四、平衡发展模式

¹ 蔡东节：《台湾与墨西哥民主化之比较》，风云论坛出版社，2002，p218—221，台北。

图5 平衡发展模式



这种模式比较符合世界发展中国家民主的发展模式，是一个比较平衡、稳健和理性的民主发展战略选择。由选举、公民社会的发展和政府治理同时进行。这样这种选择就涵盖了选举、社会和政府改革三个主要的内容。再由这三个方面发展进一步推动政治机构的建立，使之向民主发展，并同时推动社会的发展，推动社会民主的进一步成长。在这两者发展的基础上，建立法治体系，走向民主社会。在这个选择中，法治是最终的结果，而不是开始。从实践中来看，这样的选择可能更符合中国的实际，也是一种理性的选择。

在世界各国的民主发展中，选举是有特殊地位的，甚至于从民主的定义来看，选举的意义更为重要。所谓选举的民主，是指有选举但是没有全部意义上的民主而言，对这类只有选举的民主而言，许多教材定义也认为这是民主，只是不完全，选举之外的其它方面还需要改进。因此选举被界定为民主的主要方面，这是毫无疑问的。因此，一个国家是不是民主，最重要是要看有没有一个自由和公正的选举而言。国际标准在衡量一个国家是否民主的时候，给选举加了两个特定的限定词，就是“自由”和“公正”。从中国的选举实践看，我们并没有全国的选举，国家领导人也并不是老百姓选举产生的。虽然我们国家的选举仅仅在基层产生，这个选举也未必就是自由和公正的，存在的问题很多，也可以属于那种部分选举（*partial election*）的情况。¹但是，就是这样的选举也被世界众多国家看成是民主发展的重要一步，认为已经有了一些竞争，对此加以称赞或者鼓励，这也从另一个方面看出选举的重要性和选举在中国出现的重要性，这是中国民主发展的重要标志。因此，在这样的一个背景下，因为选举中出现的问题而轻言放弃选举或者将选举看成次要位置对民主化的发展而言是有害而无益的。

从实际的发展情况来看，选举在中国民主化发展过程中所扮演的重要位置是没有其它途径可以取代的。正是在选举的过程中，中国的老百姓有了参与的可能，不但表达了他们的诉求，并且在许多地方还可以选出代表他们利益的人进入社会基层组织或者政府基层组织。同时，选举的效能也在进行发酵，许多公众也将选举的范围扩大，从而进入业委会和人大代表

¹ 对于这种部分选举的情况，Daniel Brumberg 做了很好的表述。他用中东威权主义国家选举的实例来说明这些选举是如何进行的，也包括如何被操纵的，因而不是一个民主的选举。但是对于民主化的发展进程来讲，这样的过程似乎是发展中国家不可避免的。通过些国家选举的案例，也可以在另一个方面对于中国的选举问题有深一步的了解。

等地方，并且选举也成为党内民主的一个重要方式。目前党内的选举也在发展，事实上的竞选和拉票也在产生，这些对于非直接选举的领域来讲也有非常重大的作用。¹选举无疑在中国也是民主的主要表现形式。这些实际上促进了社会、党内和政府内部自由空间的扩大，推动了中国自由化的全面发展，也对举贤任能和遏制腐败产生作用，对政府的治理改革产生推动作用。因此，选举的作用在中国的民主发展中是无法替代的。依我的看法，在中国任何民主发展的战略选择中，选举是必须放在首位的。

不过在实践中，我们在前边也多次谈到，正是因为选举的民主特性，才使得选举在实践中遇到很大问题，目前困难重重，已经难于进一步推动。因此，在考虑中国民主的发展战略的时候，在中国的实际中如果以选举为首先的战略选择，可能会遇到许多的困难而无法推进，所以，应该在选举之外考虑另外的补充路径，也就是形成一个几个路径在一起的组合，也是一种战略的组合。

第一个被考虑补充增加的途径为公民社会的发展。公民社会的发展如前所述，是加大社会的组织化程度，并使社会可以有序的参与的主要方式。在国家与社会这一对关系中，国家强则社会弱，国家弱则社会强，基本的形态就是这样。中国的历史是国家强，社会弱，甚至于社会基本被国家所吞没。改革开放以来，相对独立于国家之外的社会在出现和发展，但是相对于国家讲仍然非常弱。从民主发展的国际经验来看，社会如果能够不断发展并增强，则民主发展的可能性就大。换句话说，社会越强，则民主发展的动力越大，进行得越顺利，这是因为国家权力受到社会的制约。从中国的实践来看，社会仍然很弱，因此推动公民社会的发展，就可以和国家形成一定的力量对应关系，不一定要形成社会强国家弱的局面，而是社会仍然弱但是可以对国家形成一定制约，这对民主发展就会是有利的。对于社会来讲，形成一定的影响，发展到一定的程度，从而对国家有所制衡，就是社会发展的目标，这个目标并不是一定要使社会强于国家。这是中国的实际。在这种情况下，社会和国家就可以采取更多的合作方式，而不是对抗方式。这样的公民社会的逐渐发展从而形成对国家的制约所起到的民主作用无疑是一种渐进的民主方式，其实这在中国的实践中是已经存在的现实，有识人士是可以看到的，例如前边所谈到的俞可平和何增科这些有影响的官方学者在提到公民社会的时候，也认可这种发展社会来发展民主的思想。

另一个考虑补充的路径是政府治理。前边在谈到政府治理路径的时候已经讲过，这个路径实际上是要通过政府与公众的合作，来改善治理、改善政府政策制定的路径。这个路径由于和社会直接发生密切接触，从而有更多的和社会合作的机会，因此可以鼓励社会的参与，并在参与中改善政府政策和培养政治机构，这对民主的发展来讲是必须的。任何忽略政治机构的建立而想建立民主的想法都会最终对民主的发展形成伤害。因此，如果这个路径能够与公民社会的发展路径结合起来，将会是一个非常好的组合，它既可以改善政府的治理，提出良好的政策，也可以提供公众的参与空间，吸纳公众的参与，并且在参与的过程中进行政府制度的改革和创新，这是一个符合中国实际的、鼓励社会参与、也鼓励制度改革和创新的稳健的发展战略选择。

选举、公民社会和政府治理的改革加在一起，可以成为一组有民主力度——用选举来体现，和广度——公民参与和政府制度改革与创新所组成的战略选择。从实践中来看，这样的组合已经在发生着影响，起到逐渐推动民主发展的作用。这样形成的民主发展战略，会是一种稳健发展的平衡民主发展战略。但是在发展中也会有很多的困难，目前来看困难主要是在选举方面。但是在推动这种战略的时候，有一个好处，即如果选举遇到障碍，还可以用治理的改革来加以补充，例如现在基层选举的发展遇到困难，可以推动基层政府的预算改革等。

¹ 中国政府各级行政首长的选举都是非直接选举，但是在直接选举的冲击下，改革已经在出现，内部的拉票早已产生，贿选也出现了，“党管干部”的原则在受到冲击。

五、渐进主义或者自然发生的发展战略

目前在国际上政治理论界在讨论一个重要的问题，即威权主义的国家到民主的发展过程是否有我在前边谈的这个“顺序”问题，也就是一个路径的选择是否是民主发展的前提条件或者必要条件。这个顺序问题多少年来是政治学界一个确认的事实，但是近来国外有学者指出，对于一些威权主义的国家来讲，由于一些历史的原因，要发展民主，不是一个路径选择的问题，不存在顺序问题，而是渐进主义（gradualism）的发展道路会更适合一些国家，例如中国就是这样的例子。

Carothers在目前引起关注的文章《民主是怎么出现的》（How Democracies Emerge）中提出，许多学者提出的民主发展的前提条件，例如经济发展、法治和国家建设（state-building）等，¹都不是民主发展的必要条件。在一些国家中，走的是一种渐进主义的道路，这是一种自然发展和自发产生的民主道路。他认为，“渐进主义就是一些国家在非常少的民主化的环境中寻找一个不断增加（incremental）但是明确的走向开放的政治竞争同时自发的推进国家建设和法治改革的道路。”²他认为中国和一些中东国家当前的民主发展就是这种道路的一个例子。在这些发展民主比较困难的国家中，就是要通过一些虽然是小的但是有意义的推进民主发展的步骤，这些步骤将会导致出现政治的竞争等。例如给公民社会创造更多的空间，开展地方选举等。³

这种对民主发展渐进主义的看法实际来说可能更符合中国目前民主发展的现状。⁴中国的选举在村民自治、选举、政府改革、公民社会的发展和维权民主等诸多路径方面都遇到了严重的困境，因此某种意义上说，一个特别选定的民主发展路径和发展战略（包括我们前边选定的那些发展战略）可能并不符合中国的实际需要，而一个自然的发展，也就是所有的路径和因素都发挥作用的状况可能是中国民主发展的现实状况和现实需要。因此，在这个意义上讲，这种渐进主义的发展可能并不理想，也未必理性，但是可能更符合中国民主发展的实际。其实，如果回过头来看中国民主发展的轨迹，走的也可能就是这样的道路。在这样的一种宏观战略观念下，中国的民主发展就是要在所有的路径上，包括社会维权、公民社会的发展和政府体制的改革、法治改革以及党内民主的所有方面都加以发展，能在哪里发展就在哪里发展，能发展多少就发展多少，将来这些各方面发展的综合结果，就有可能取得某个方面的决定性突破，达到民主的阶段性的目的。然后再取得下一步发展的结果。这样长期累积的结果，就是民主的实现。

中国的民主发展要符合中国的国情，也就是中国的历史文化特点和现在的政治局面、组织状况、社会发展状况。这种渐进主义的发展战略究其实质而言，是一种全方位的发展，用中国社会所有领域发生的变化来推动政治出现变化，向民主发展。这种变化表面上看一个时间内变化不大，但是过几年再看，就有面目全非之感觉。这种中国民主的全面推进的发展战略思想，就是上述的七个途径的同时推进，再加上其它在这里没有详细分析的因素，例如经济发展、对外开放等，就有可能出现一个全方位的民主发展局面。这样的一种发展过程，可能就是符合中国国情或者叫做中国式的民主，这有可能使得我们这个泱泱大国走出一个和其它国家所区别的民主发展的实际道路出来。

¹ 我的看法，在中国的情况下，这种国家建设就是政治机构（political institutions）的建立问题，也是中国的政府制度和社会制度的创新问题。

² Thomas Carothers, “Misunderstanding Gradualism”, *Journal of Democracy*, July 2007, Vol. 18, No.3, p21.

³ Thomas Carothers, “How Democracies Emerge”, *Journal of Democracy*, January 2007, Volume 18, No.1, p26.

⁴ 中国的一些学者提出增量民主的发展模式，例如俞可平、何增科等，他们的一些看法和这里讲的渐进主义有些相似，但是不等同于渐进主义。相关论述可以参考：俞可平：《增量民主与善治》，社会科学文献出版社，2003，以及何增科等：《中国政治体制改革研究》，中央编译出版社，2004。