

第三章 动员式民主的持续发展：

地方政府创新式民主的出现

在中国民主的发展趋势中，不论是动员式民主的发展出现高潮和出现困难，都可以看到另外一种变化，也就是地方政府自主推动的民主改革。这样的一种发展，就将遇到困境的动员式民主持续地向前推进一步。这样的一种发展也可以“地方政府创新式民主”来加以概括，但是实际上应该是动员式民主的进一步发展。这样就提出了一个重要的既是理论也是实践的问题：中国民主的持续发展问题。这种持续的民主发展能够出现吗，抑或是动员式民主已经停滞、倒退和失败了呢？

一、中国民主的持续发展问题

由于动员式民主的局限，当前的中国民主发展遇到了困境，动员式民主似乎已经丧失了前进的动力和方向。于是，中国的动员式民主还能够继续前进吗，或者是这一轮的中国民主失败了吗？基层选举所遇到的困境是否就是民主的失败呢？

国际学术界近年来对第三波民主发展的研究非常关注，相当一部分在关注民主的失败和停滞问题，因而提出了民主巩固（consolidation）的问题。因为有一部分在第三次浪潮中出现的民主，在最近几年来有后退和不稳定的变化，因此学术界对出现这种状况的原因加大了研究的力度。虽然由于中国民主发展远远落后于国际的水平，全面的民主选举并没有在中国建立起来，因此好像没有必讨论这个民主的“巩固”问题，但是中国民主的持续发展和这个“巩固”有一定的相似性。究其实质而言，民主的巩固也同样是一个持续发展的问題。因此国际上对这些问题的讨论对于了解中国的民主发展也是有意义的。

戴蒙得在他的讨论民主巩固问题的书《发展中的民主》中指出，许多新出现的民主国家，之所以可以称之为民主，是因为他们有一些不同程度“全国竞争选举”（National Competitive Election），但是还没有成为一个自由民主（Liberal Democracy）的国家，因此有些国家容易“退回”到威权主义，而没有维持住民主。这就是民主的“巩固”问题。如果要实现民主的巩固，一个新兴民主国家必须要维持一个“全国竞争选举”，否则就是倒退。¹

在中国动员式民主推动下，农村和城市一些地区出现了一些竞争式的选举，但是选举是在中国最基层的群众自治组织中举行的，而中国的五级政府（中央、省、市、县或区，乡镇）都没有这种竞争式民主的出现，甚至是选举的改革都很少有。即便是在基层的这些竞争性的民主选举也由于各种原因出现了停滞，甚至是倒退。这种选举上的困境无疑也使得中国有限的民主出现了停滞和倒退，这在实践中可以清楚地看出来。那么，中国的民主发展在这样的情况下，会不会有一个持续发展的可能呢？如果选举的道路很困难，有没有可能出现另外的发展方向呢？中国的民主和一些新兴的民主发展国家不一样，我们并没有全国性的民主选举的出现，因此中国的民主发展道路需要做的事情还非常多，并不是一个选举就能包括中国民主的所有内容的。因此在这个地方可以和国际的情况做一个分隔，即中国的民主是一个持续

¹ Larry Diamond, *Developing Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1999。对于中国民主发展的持续性问题可以参见我的文章，Is Chinese Democracy Sustainable?, *Canadian Journal of International Affairs*, Volume 1, 2006。2007年2月在新加坡国立大学东亚研究所的会议上，就这个问题我又做了讲话。

发展问题，而主要不是巩固问题。所谓的持续发展（sustainable development）问题，也就是中国的民主化的进程能不能从一个地方向另外一个地方发展，例如从基层的选举向上边的五级政府发展，抑或是向另一些部门或者领域发展，例如向政府体制内部发展，或者是从村、居委会向 NGO 的发展等。在这样的框架下，就有了一个对于中国民主持续发展的一个大致的了解。

动员式民主的持续发展是了解中国民主能不能持续发展的一个关键。动员式民主的持续发展有可能吗？如果有，是怎样发展的？动力在哪里？这是回答动员式民主持续发展的重要问题。

在上一章的分析中，讲到了动员式民主的转型问题。在实践的发展中，从动员式民主出发，出现了两种转型发展的事态。一是出现了地方政府创新式民主，一是出现了维权式民主。前者的转型是动员式民主的直接延续，而后者则是一种新的民主发展形态。

二、地方政府创新式民主的出现

地方政府创新式民主是在中央政府给予地方政府一定改革空间的情况下，由比较开明的地方官员在面临着地方治理的多重弊端以及顺应民众的强烈需求而推行的。他们富有一定的地方特色的改革得到了媒体、学者的密切关注，也得到了上级政府的认可和公开或不公开的支持。随着动员式民主因为面临着诸多的障碍而陷入困境的情况下，地方政府创新式民主看来要接过动员式民主，将中国的政府主导的民主向前推进一步。地方政府创新式民主的发展，已经成为动员式民主发展的必然结果，它对于推动民主在中国的进一步向上向前发展，具有非常重要的意义。

1、定义

什么是地方政府创新式民主？怎样理解这种民主，它和动员式民主的差别在哪里？是首先要解决的问题。

地方政府创新式民主的定义可以这样确定：1、是地方政府的主动所为，目的是解决当地所面临的具体问题，而不是全国性的问题；2、地方政府既采用了传统的方式动员群众进行民主活动，但是也采用了和群众互动的方式，多数是一种对话的方式进行有关的活动；3、这种活动是立足于政策面的考虑，因此虽然有一些程序和规定，但不可能是法律上的规定；4、改革的层面是在基层政府进行的。

第二章图 1 所描述的 M_2 就是代表的这种地方政府创新式民主，也就是持续发展的动员式民主的第二阶段的情况。依制度层面而言是在政府层次，依公众的参与度而言，比动员式民主的要高，但是低于维权式民主。

依据以上的定义，可以看出地方政府创新式民主和动员式民主之间的关系。它和动员式民主的关系在于，它有政府动员的方面，是政府主动进行的，但是也同样缺少法律的支持，而多是从政策面来加以考虑的。其目的也是要解决实际的问题，并不是以价值为取向的。而它的不同点则在于，虽然它仍然保持了政府动员的一面，但是在很多情况下又出现了政府（包括党）和群众的互动的一面，虽然从实际案例来看，并不是所有的都有和群众的互动，但是绝大部分的案例，包括直接选举、包括预算改革等都有和群众互动的痕迹。一个明显的区分在于，这种地方政府创新式民主，是在政府层面进行的，有的是在政府的行政部门，有的是在政府的立法部门，也即在人大进行。后边的这一条很重要，因为它是区分动员式民主和地方政府创新式民主的主要依据。因为有一些地方政府也曾经做了大量的创新式的工作，试图将村、居委会的选举做好，甚至是达到了国际的水平，但是仍然是在群众基层组织方面进行的民主探讨工作，因此不能认为是地方政府创新式民主的类型。例如广西和宁波的民政部门将居委会的选举进行得非常好，也在选举制度方面做了大量的改革，推进了中国基层民主的

发展,但是仍然是在动员式民主的范畴内进行的。¹这种在地方政府所进行的民主创新活动,大多数仍然是在基层政府层面进行的,从目前的情况来看,有一部分是在县(区)级政府进行的,但是大多数仍然是在乡镇政府进行的,这是一个非常重要的特点。

动员式民主的活动没有足够法律的支持是目前发展遇到困难的一个重要的原因,它之所以缺少法律某种意义上讲是中央政府不希望有法律,因为在这样的情况下,政府可以掌握动员式民主的主动性。这是动员式民主的特点。但是地方政府在推动自己的民主发展的时候,面临着地方的基层政府没有立法权的问题,因此他们虽然没有权力立法,但是推进改革又必须有所依据,因此大部分采用了地方政府定规则、定程序的办法来推动改革的发展。

2、背景分析

为什么地方政府要在所在地推动地方政府创新式民主的发展,是了解地方创新式民主的关键。从实际的观察来看,首先来自于地方政府解决实际问题的需要。从90年代以来,持续得不到解决的三农问题,日益成为困扰各级政府的大事。近年来推行的机构改革、税费改革都似乎仍然不能从根本上解决基层政权面临的困境。由于政治体制改革的滞后,在地方上,实际上已经积压了重重的弊端和矛盾。全国各地日益增多的群体突发事件和民众的维权活动,在很大程度上反映了这一点。基层社会日益增多的矛盾,在不同程度上造成了政府与民众关系的紧张和对立,造成了地方政治的困境。有些地方的政治困境常年得不到解决。因此地方政府试图换一种方式,即不是采用激化矛盾的强硬方法,而是用改革的方法,有的是民主的方式来解决。因此各地出现了一些民主的改革。但是从实践的情况来看,在一些矛盾非常激化的地方,地方政府和民众的对立十分明显,在这样的地方,地方政府出于对改革之后局面失控的考虑,已经很难进行任何实质性的民主改革。在这样的地方已经看不到改革的活动。而在一些矛盾存在但是还没有激化的地方,如果存在致力于解决地方实际问题的官员,而且这些官员具有比较开明的思想和作风,这样的民主改革就有可能出现并发展。从全国各地已经进行的地方政府创新的案例来看,那些具有开拓性和生命力的改革,无一不是在矛盾存在但比较缓和的地方进行。因此,面对解决实际问题的压力,是地方政府改革能够启动并推行下去的主要动力。而通过有序可控的民主化改革之后,地方官员的一个普遍的反应就是通过改革,他们在不同的程度上了解了民情,疏通了民意,民主改革对于基层社会矛盾的缓和、基层政权工作能力和效率的提高、以至于基层经济社会的发展都起到了一定的推动作用,这也是他们能够将改革继续推行下去的重要原因。

在地方政府的创新改革中,一批具有开明思想和改革精神的地方改革者的存在,也是改革得以顺利推行的一个重要条件。目前地方政府官员的教育水平普遍比较高,而且改革开放的经历,也使他们一定程度了解国外的情况,因此有志于改革,也能够改革。²

根据肖唐镖的调查显示,地方官员队伍中对于政治改革“过缓”的形势、政治发展的现状并不满意,要求政治改革的期望与压力日益强烈。在地方官员中,支持包括乡镇长直选在内的竞争性选举的人数有着明显的上升。³地方官员所具有的这种政治文化禀赋,是他们在面对内在和外在的种种压力时能够进行民主改革的一个重要因素。同时力主进行创新改革的地方改革者同一般的行政官僚不同,他们有的有地方政治家的胸襟、抱负和正义感,愿意冒着政治风险进行改革。正是因为这些有志于解决地方实际问题、具有民主意识和改革精神的地方改革者的存在,地方政府的创新改革才能够在全国各地不断的出现。同时从已经发生

¹ 参见我的关于这两个对方社区选举的有关调查报告,散见于一些报刊杂志上,后来大部分收集在《中国城市社区选举改革》一书中,由西北大学出版社2004年出版。

² 举一个我实际遇到的例子。柳州市柳南区在2002年进行社区直接选举的时候,使用了用布帘子挡住秘密投票间的办法,使得秘密投票的办法100%进行。当时这在中国是没有的。我问他们为什么用这个办法,他们回答,他们刚刚从电视上看到了法国大选的投票,就是使用的这个办法,于是他们就依样画葫芦学来了这种秘密投票间的制作办法。

³ 肖唐镖:《当代中国政治改革与发展的体制资源——对地方官员的一项初步分析》,参见李凡:《中国基层民主发展报告2005》,知识产权出版社,2006,p 339-350。

的一些重大改革事件来看，无论是成功的还是遇到挫折的例子都表明，在中国基层的政治和民主改革中，地方领导的改革意志、方向、能力和对策略的把握等是具有决定性意义的。具备了这种“领导能力”条件的地方就可以使改革得到成功，即使遇到挫折也同样对改革的持续发展有意义。而且，这些例子也同样表明，在中国的地方政府领导当中，支持、拥护和推动政治改革与民主发展的力量在逐渐成长之中。¹

地方政府创新式民主的发展，也离不开中央政府所给予的地方政府进行改革创新的空间。在过去 20 多年中，中央对地方性创新一直采取的是保留了一定改革空间的做法和态度，这是地方政府能够根据本地的实际情况进行制度创新试验的一个重要条件。但是这种空间实际上是中央政府对于政治体制的改革不能形成一致意见的情况下容忍和默许地方政府在各地进行实践和探索的空间，然后根据实验的结果，再考虑中央的政策该如何定。实际上，这样的办法过去在中国的经济体制改革的过程中是广泛采用的，实际证明这是一个比较好的政策制定的方法。因此，就给了地方政府一定程度的政治改革空间。²当然，这种背景下的空间具有一定的局限性，它很难超越现有的政治制度的框架，各地的地方政府必须要把握改革的程度和范围在中央政府所能容许的范围之内。除了中央给予地方政府一定的制度创新空间外，地方政府的创新，更多的取决于上一级党委的态度。在现有的政治环境和政治气氛中，上级党委即使态度暧昧，只要不坚决反对，地方党组织和政府仍然具有制度创新的活动空间。但是，地方党组织在对待改革的态度和改革内容的选择方面却有很大的不同。一些地方对于基层的自发创新试验予以制止，一些地方采取了不作为的观望态度，一些地方以谨慎的态度进行一些初步的试验。有的地方只进行试点而不予推广，甚至只是一次性的试验，事后不再继续。而在有的地方，改革的试点得到巩固，并不断给与推广。但是从总体的情况看，凡是致力于改革的主要地方官员，在不同的程度上受到激励，一些人被升职，一些人在本职位置上受到上级的肯定和媒体的密切关注和赞扬，这是地方政府创新能够持续进行下去的一个重要因素。当然受到处罚的例子也有，例如重庆市城口县坪坝镇的综合政治体制改革的领导魏胜多就是一个例子。³

地方政府进行的创新试验，也在不同程度上受到了媒体的关注，媒体的肯定和支持对于地方政府的改革来说是一个很大的推动力。媒体宣传下的中国地方政治改革中的荣誉，是激励地方官员进行创新改革的一个非常重要的推动力。除此之外，学者对于地方政府的创新改革也越来越关注，由中共中央编译局比较政治与经济研究中心、中共中央党校世界政党比较研究中心和北京大学中国政府创新研究中心共同发起的两年一度的“中国地方政府创新奖”，对于地方政府的政治创新，也是一个比较大的激励。⁴同时，还有部分的学者参与到地方政府的创新改革中，他们在参与和观察改革的过程中分析和研究改革的创新意义、存在的问题以及进一步发展的方向，为地方政府的创新改革提供智力支持，这些都是地方政府的改革能够出现并进一步向前发展的重要原因。

除此之外，地方政府创新式民主的发展，也是动员式民主发展所出现的一个必然结果。动员式民主的出现和发展，是政府在面临新的经济和社会形势所进行的管理方式的调整，其中治理的取向大于民主的取向。但是在动员式民主实施的过程中，无论是地方政府官员还是

¹ 李凡：《中国基层民主发展报告 2005》，知识产权出版社，2006，p 318-320。

² 根据重庆市城口县处理地方改革领导人的做法，我曾经提出过中央应该对地方政府的改革采取“不鼓励，不支持，不处罚”的“三不主义”，见《中国基层民主发展报告 2003》，这是我的意见，我不知道有谁听了进去，但是和实际的后来中央对待地方政府改革的态度有些相似。阿弥陀佛，正是这样的态度使得后来的地方政府改革得以顺利进行。

³ 见上引资料。魏胜多的改革是一个勇敢的探索，他代表了一批在基层想进行改革但是得不到当地领导支持的基层干部，因此《新闻周刊》曾经将此总结为“魏胜多现象”。

⁴ 一些地方举行改革的激励因素之一是希望得到这个奖励，所以设立这个奖有利于地方政府的创新。但是从个人来讲，我对这个创新奖持保留态度，他们选择的标准使得许多真正进行了创新的项目得不到奖励，而有些不该得的却得到了。

普通的民众都在这个过程中受到了民主观念的熏陶，接受了民主程序的训练，并且意识到民主作为一种手段能够比较好的解决地方的实际问题。动员式民主在基层推行的结果，已经在一定的程度上改变了基层的政治生态环境，特别是改变了地方权威的合法性来源，为地方政府所主动进行的持续民主改革奠定了基础。同时，由于动员式民主本身存在的局限性，特别是动员式民主在农村实施过程中日益凸现的乡村关系的矛盾，需要将动员式民主下的民主形式进一步向基层政府推广，进行基层政府的政治制度变革，比如进行乡镇领导干部的选举改革，开拓公众参与基层政府决策的制度化管道，以解决动员式民主发展的瓶颈障碍。在城市，也出现了从动员式民主进一步向上发展的趋势，比如沈阳市的社区对接人大制度的改革，武汉市江汉社区的社区评议政府的改革。这些改革都是在实行社区民主自治的基础上为了建立一个制度化的社区与基层政府进行沟通和对话的管道而进行的，这也是政治组织和政府结构适应基层社会组织和社会结构变化的需要。¹从这个意义上来说，地方政府创新式民主的发展，是动员式民主发展到一定阶段的内在要求和必然结果。

三、地方政府创新式民主的发展

1、选举改革

如同动员式民主最先从村委会和居委会的选举获得突破一样，地方政府的创新式民主，也首先从乡镇一级的选举制度改革开始。按照党管干部的原则，乡镇党委政府领导班子过去由县委任命和罢免，一般的做法是：县委决定乡镇长副乡镇长候选人，通过乡镇党委，这些候选人交由乡镇人大主席团提名，由乡镇人民代表大会表决通过并任命。这个过程中既缺乏竞争性又缺乏公开性、平等性，其中引发的政府内部权力斗争以及矛盾日益增多，同时这种自上而下的任命方式使得乡镇长对上而不是对下负责，乡镇长的权力很难受到来自基层群众的监督，乡镇干部的贪污腐败现象严重，乡镇长对基层民众的要求也缺乏必要的责任心和响应性。这是导致基层政府干群关系紧张的重要原因。在这种情况下，扩大基层民主，进行乡镇长任命方式的改革，尝试乡镇长的公推公选以至于进行乡镇长的直接选举，成为地方政府进行创新改革的一个首选方向。这个改革的方向，和村委会的直接选举是紧密相关的，直接受村委会选举的影响。从意识形态上讲这种做法落实的是“群众参与”、“把政府权力还给人民”等原则，而这与执政党和政府所奉行的“群众路线”、“人民当家作主”、“国家权力属于人民”等原则完全一致。²而从实际的效果看，进行选举制度的改革，可以比较有效的解决干部腐败、干群关系紧张、社会不稳定等问题，在有的地方甚至有立竿见影之效。同时也可以通过乡镇竞争性的选举选拔有能力的领导人，提高乡镇政权工作能力和运转效率。³另外，基层选举所需要的改革成本比较少，便于操作。因此，进行基层选举制度的改革，成为地方政府进行政治创新改革的主要方向，这个方向，也得到乡镇政府和基层群众的支持，以及学者和媒体的密切关注。

“公选”即“公开选拔领导干部”是四川省的创新。在中央于1998年颁布《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》的基础上，四川省省委发出《关于公开选拔领导干部的试行意见》，在全省推行公选厅、处级领导干部的改革。正是以这两个文件为政策理论依据，产生了四川省地方政府关于乡镇政府领导干部公选的制度创新。四川省南部县于1998年10月，在本县79个乡镇试行公推公选制，选举副乡（镇）长。1998年，四川省遂宁市市中区政府在保石镇进行镇长公选试点（公开选拔干部）以及另外三个乡镇分别进行党委书记和镇长公选试点。公推公选的主要做法是在乡镇长候选人的提名上增加了开放性，在乡镇长正式候选人

¹ 李凡：《中国基层民主发展报告2002》，西北大学出版社，2003，p428-446。

² 李凡、寿慧生、彭宗超、肖立辉：《创新与发展——乡镇长选举制度改革》，东方出版社，2000，p177-178。

³ 何增科、高新军、杨雪冬、赖海榕：《基层民主和地方政府治理创新》，中央编译出版社，2004，p77-93。

的产生上增加了竞争性,其主要意义是扩大领导干部间接选举的范围和将竞争机制引入选举过程中。¹通过公推公选的实践,群众进一步提出了要求进行乡镇长直选的主张,干部也具备了进行直选的思想准备和组织准备。²在这个背景下,四川省遂宁市中区于1998年年底在步云乡进行了乡长直接选举的试验,12月31日乡长选出。³几乎与此同时,在四川省委组织部的安排下,四川省眉山市青神县南城乡也进行了正副乡长和乡党委班子秘密的直选试验。⁴选举于1998年12月5日产生。中国最早的乡镇长的直接选举就是这样产生的。步云的改革没有得到上级的批准,是在默许之下进行的。事后受到了中央有关机构的指责,被称之为“违宪”选举。但是得到了媒体、知识界和一些干部、中央一些机关的有力支持。南城乡的选举则在内部得到了赞扬。

除此之外,在地方政府的主导下,全国各地还进行了形式多样的乡镇领导干部选举制度的改革。四川绵阳市于1998-1999年的乡镇换届选举中,在全市10个县11个乡镇进行了乡镇人民代表直接提名选举乡镇长的试点工作。山西临猗县卓里镇进行了“两票选任制”改革,核心内容是对卓里镇主要干部进行民意调查。1997年11月,深圳市通过广东省人大机关,向全国人大报请批准在深圳市进行乡镇政府直接选举的改革试点,申请没有获得全国人大的批准,但是全国人大常委会在回复中建议,可以在现行宪法和法律规定的范围内,采取多种方式征求选民意见酝酿候选人。在这个背景下,1999年初,深圳市在龙港区大鹏镇进行了“两票制”(也有叫三票制的)选举镇长试点改革。1999年,参照深圳市大鹏镇两票制的做法,河南新蔡县进行了乡镇长推选制度的改革,2001年广西恭城进行了乡镇副职的公推公选。⁵另外,2002年湖北杨集镇进行了“两推一选”镇党委书记、镇长的试验。2003年4月至2004年,江苏省将公推公选从乡镇级向县处级乃至厅局级推进。⁶

总观各地的改革案例,绵阳市的改革主要是对现行乡镇人大制度的改进,在乡镇人民代表大会内部进行改革。卓里镇的改革则是由山西民政厅指导进行的,其所依据的主要制度基础是村委会和村党支部选举中的两票制。主要做法是由全镇选民投票对镇党委书记、镇长、人大主席进行民意测验,然后召开人代会和党代会,在民意测验中获信任票达60%的可以分别作为镇党委书记、镇长和人大主席的候选人在两会上由代表进行投票选举。深圳大鹏镇的两票制也是在借鉴村委会选举的基础上,采用三轮两票制的办法,首选在各选区提名镇长候选人,按照提名票数的多少审查前6名初步候选人,最终确定5名初步候选人,最后由部分选民投票产生唯一正式候选人,正式候选人经过人代会投票当选为镇长。而湖北杨集镇的办法主要是通过海推产生初步候选人,通过党员大会及村民大会预选产生两名正式候选人,最后通过党代会和人代会产生镇党委书记和镇长人选。有一些县进行了类似于四川“公推公选”性质的选举改革。⁷在这之前,四川也有类似的改革。

在上述的众多选举制度改革中,除了步云乡和南城乡的选举是全体选民进行投票外,其余的改革都是对间接选举制度的改进。而直接选举的改革中,步云乡的直选相比较而言更为成熟,这个试验无论是在改革深度上还是在制度设计上都达到比较高的层次。其主要特点是:1、在候选人的提名上取消了身份的限制,除了候选人年龄下限要求25周岁以上外,没有任何其它特殊限制;2、通过报名的办法来产生初步候选人;3、允许初步候选人的竞选活动,

¹ 李凡、寿慧生、彭宗超、肖立辉:《创新与发展——乡镇长选举制度改革》,东方出版社,2000,p80。

² 李凡、寿慧生、彭宗超、肖立辉:《创新与发展——乡镇长选举制度改革》,东方出版社,2000,p118-119。

³ 关于步云乡的直接选举的详细情况除了上述的《创新与发展——乡镇长选举制度改革》外,可以参看我写的书《乘风而来——我所经历的步云乡直选》,2003,西北大学出版社,和张锦明、马胜康主编的《步云直选》,2004,西北大学出版社。

⁴ 李凡:《中国乡镇选举改革的大胆尝试——南城乡的乡长直选》,李凡主编《中国基层民主发展报告2000—2001》,东方出版社,2002,p376—388。

⁵ 黄卫平、邹树彬:《乡镇长选举方式改革:案例研究》,社会科学文献出版社,2003,p269-331。

⁶ 李凡:《中国基层民主发展报告2004》,知识产权出版社,2005,p114-124。

⁷ 徐勇、贺雪峰:《杨集实验:两推一选书记镇长》,西北大学出版社,2004,p166-177。

包括在选举委员会的组织下到各村进行演讲并回答选民的提问,以及自行安排的与选民见面的活动,步云直选总共进行了13场竞职演讲答辩;4、在投票和划票问题上进行了探索,比如在候选人的排名上进行三分之一轮流交叉排列法,并为不识字的选民统一设置代填票处和候选人照片。步云直选乡镇长的试验在不符合现有法律规定的问题上受到了比较大的质疑,全国人大于2001年关于全国乡级选举的意见中规定乡镇长的选举要严格依照宪法和有关法律的规定进行。¹2001年,步云乡采用变通的办法,通过直选产生唯一的乡长候选人,然后拿到人代会上投票通过,从而将这项改革延续下去。

步云选举之后,全国的许多地方都有意进行乡镇长的直接选举的改革,有许多地方进行了酝酿,但是最后没有做成。²但是有另外两个值得注意的改革,就是重庆城口县坪坝镇的改革和云南红河州的改革必须要提起。

2003年8月,重庆市城口县坪坝镇进行了以选民直接选举镇长、三票制选举镇党委书记和常任人大代表和党代表选举制度改革为核心的乡镇综合政治体制改革的试点。这个改革计划得到了镇党代表大会和镇人民代表大会的批准,并进行了候选人之间公开的选举辩论。但是这个改革在投票的前夕被当地上级部门突然叫停而流产,改革的主导者、镇党委书记魏胜多被停职。³

在乡镇长选举制度改革停滞了几年之后,突然间,2004年,云南红河州石屏县的7个乡镇实现了直选乡镇长。⁴同年,云南红河州泸西县全县10个乡镇同时进行了党委书记和党委班子直选。⁵2006年1月到3月,红河州2市10县共有126个乡镇党委进行了换届直选。⁶云南的改革将乡镇长直接选举的范围由一乡扩展到一个县,而且当选乡镇长获得了组阁权,他可以在一定条件下选聘副乡长,同时云南的改革也将乡镇长直接选举同人大制度比较好的对接起来,其主要的做法是由乡镇人民代表大会做出直选乡长的决定,然后人民代表大会休会,待选举结束后再复会,确认直选结果。云南省这样大规模的选举制度改革,将地方政府创新式民主发展提到了一定的高度,再次将乡镇长选举的合法性提到政治体制改革的议事日程上来。而大规模进行的乡镇党委换届直选,也为党内民主的推进以及党内民主和人民民主的结合起到了积极作用。

从地方政府关于乡镇一级选举制度的改革来看,关于乡镇长的直选由于相关法规特别是中央的明确禁止而很难得以推广。自从1998年步云直选试验受到争议以来,随后由地方政府自发进行的一些关于乡镇长选举制度的改革从选举程序的自由度和公开性上来说大多比不上步云的选举,在改革中地方政府对于选举的控制也更为严格,比如限制候选人的提名,对于候选人资格以及竞选的种种规定限制等。从已有的已经进行的乡镇长选举改革的案例来看,能够持续进行下去的例子也并不多,也很难得到推广。这一方面是由于整个宏观的上层不支持乡镇长选举改革的政治环境所决定的,另外一个方面也是由于受既有的体制的束缚,单方面的改革在实际运作的过程中面临诸多的制约,不能很好的实现选举的自由和公平,而选举之后的运作也受到原有体制的约束。比如直选乡镇长与通过任命产生的官员的关系处理问题,直选乡镇长的考核、调离等人事管理上的问题,党政关系问题,以至于县乡关系问题。

¹ 张锦明、马胜康:《步云直选——四川省遂宁市市中区步云乡直选实录》,西北大学出版社,2004,p325。

² 步云选举之后,有许多的地方政府讨论了步云的做法,认为很好,值得在本地进行,因此进行了相关的讨论和计划,有的地方已经付诸了实行,在最后一刻停止了。鉴于事情都已经过去,就不在这里一一提起这些地方的名字了。

³ 李凡:《中国基层民主发展报告2003》,法律出版社,2004,p179-234。

⁴ 该县共有10个乡镇,其中3个因为事先已经进行了乡镇长的换届,没有进行直接选举,其它的7个乡镇全部进行了直接选举,因此可以说这是中国第一个全县进行了乡镇长直接选举的地方。我在事后一年对这个选举进行了调查。

⁵ 李凡、寿慧生、彭宗超、肖立辉:《创新与发展——乡镇长选举制度改革》,东方出版社,2000,p50-102。

⁶ 周梅燕:《党内民主和人民民主相结合的有益尝试——云南省红河州乡镇党委换届直选观察报告》,李凡主编:《中国基层民主发展报告2006—2007》,知识产权出版社,2007,p153—169。

同时一些地方政府所进行的改革一个很重要的原因出自于政治荣誉上的考虑,缺乏具有实质性的改革措施,这样的改革并没有对于地方实际问题的解决起到一定的作用,没有在当地民众中引起比较大的反响,得到他们的积极拥护和支持,因此,这样的改革也就很难有持续发展下去的动力。在这种背景下,如果力主改革的地方官员一旦离任,这样的改革很可能就会是昙花一现。

在这样的情况下,步云的选举能够持续下去,云南红河州的选举能够在县一级的范围内得到推广,就非常值得我们注意了。步云的选举能够持续下去主要的原因是推行这场改革的地方官员,特别是主要领导者的意识开明,在直选的程序上比较好的坚持了自由性和公正性,不仅调动了参选者的积极性,也得到了民众的支持和肯定。经过选举后,政府官员的态度和作风得到了明显的转变,步云乡的上访量大大下降,经济和社会也得到了比较明显的改善。同样的情况也存在于云南红河州石屏县的选举中。石屏县经过乡镇长的直选之后,乡镇长的工作态度和作风有了明显的改变,干群关系大为改善,社会经济状况也有了比较明显的增长。¹而红河州的选举能够在县一级的范围内推广,其主要的原因则在于州一级主要领导者的大力支持和推动。

选举制度的改革仅仅只是地方政府创新式民主发展的初步。乡镇长选举制度改革后,只有对同级人大和党委以及上级政府进行相应的改革,乡镇民主的发展才能逐步的完善。否则,改革只会停留在非常简单、表面化的阶段而流于形式。从已有的实践来看,重庆城口县坪坝镇综合政治体制改革在进行选民直接选举镇长、三票制选举镇党委书记和常任人大代表和党代表选举制度改革的同时,对党政关系、政府和人大关系的处理也进行了相应的改革。而云南红河州在进行乡镇长直选后,在处理直选乡镇同县级部门的关系也进行了一些探索。²从西方民主发展的历史来看,通过直接选举,进而推动基层政治体制的改革,实行乡镇民主自治,是不无可能的。地方政府所进行的乡镇一级选举式民主的创新,最重要的意义也在于此。虽然乡镇长选举制度的改革只是地方政府创新式民主的一个开始,但是,也是最为重要的开始。

2、对话式的参与民主

对话式的参与民主,指的是在中国的政治实践中,由于公众既有的政治参与管道不畅,导致了地方治理种种弊端,在这种情况下,一些有志于解决实际问题的地方官员结合本地实际情况进行的一些拓展公众政治参与管道而进行的制度创新,特别是进行政府和群众的直接对话,从而直接在政府层次对社会的反应进行响应。从已有的地方实践中,它主要包括如下几种形式:浙江温岭地区的民主恳谈;温州地区将人大监督同媒体监督结合起来的“代表在线”;贵阳市的市民旁听人大常委会会议并发言;北京市石景山区鲁谷社区管理体制改革创新改革以及听取公民意见的制度化安排——听证会,武汉的社区评议政府,沈阳的社区代表对接人大代表,以及其它种种形式的对话会、听证会等。

对话式的参与民主中最具代表性的例子是浙江温岭地方政府推动的民主恳谈。浙江温岭地区的民主恳谈最初是为了探索在新的形势下如何加强和改进农村基层的思想政治工作而进行的制度创新,其主要形式是政府和群众的对话。他们称之为“民主恳谈会”。在民主恳谈会上群众对政府工作提出意见和建议,或者群众就群众个人、单个企业的问题提出给予解决的要求。³通过这种对话,干部沟通了民意,了解了民情,干群关系得到缓和,群众的实际问题得到解决,因而受到干部和群众的普遍欢迎。自1999年开始,温岭地区的民主恳谈在范围上从镇村两级向非公有制企业、城镇社区、事业单位和市级政府部门延伸,而在层次上也由刚开始的体制外思想政治工作载体转变为具有地方特色的基层民主形式,这种基

¹ 李凡:《中国基层民主发展报告 2005》,知识产权出版社,2006,p307-325。

² 李凡:《中国基层民主发展报告 2005》,知识产权出版社,2006,p324-325。

³ 李凡:《中国基层民主发展报告 2004》,知识产权出版社,2005,p145。

层民主形式被一些学者认为是一种中国式的协商民主或参与式民主。但是这种民主形式也有其自身的局限性,其中最主要的就是这是一种体制外的创新,很难纳入制度化的管道,同时,民主恳谈会最终的表决方式也缺乏规范性,民众的意见和建议更多的是作为民意来参考,政府拥有最终的政策决定权,他可以听民主恳谈会的“民意”,也可以不听。因此,如何将这种体制外的创新同既有体制相结合,使群众在关于公共事务的决策中拥有最终的发言权,成为温岭民主恳谈进一步向前发展需要解决的问题。

除了温岭地区的民主恳谈之外,由温州市人大常委会推动的探索人大对政府监督的新形式——温州“代表在线”以及“实事面对面”,也是拓展公众参与,发挥人大作用,重塑政府和人大关系的地方创新。温州“代表在线”和“实事面对面”的主要做法是将人大的权力监督同媒体的舆论监督结合起来,借助舆论的力量,来改变过去监督软弱无力的状况。其中“代表在线”的主要做法是隔周一个选题,周二的《温州都市报》以整版的篇幅对所确定的选题进行报导,见报的当天下午邀请人大代表、政府部门领导及相关话题的专家在温州新闻网演播室同网民直接对话,第二天《温州都市报》再以整版的篇幅刊登经过整理的网上对话和网上留言。而“实事面对面”的主要做法是由记者现场采访报导与人大代表、相关专家、律师代表在演播室评论两种方式相切换。¹温州市的这种做法,按照中国的宪法精神,实际上是落实宪法赋予的人大对于政府的监督权,而这种监督权借助媒体的平台来强化,则开辟了一条人大监督与媒体监督结合的新途径,这种创新无论是从法理上还是从实际效果上来看都是值得肯定的。

除此之外,贵阳市人大常委会从1999年开始实行的“市民旁听人大常委会会议并发言”的制度力图通过创造更多的合法参与管道,扩大公民政治参与,从而恢复地方人大及其常委会理论上存在而实践中缺失的权威地位。这项制度已经在贵阳市其它区县以及贵州省得到了推广。按照贵阳市人大的规定,凡年满18周岁、具有完全行为能力的市民,都可自愿报名参加旁听市人大常委会会议,在市民报名的基础上,贵阳市人大再从报名人员中依据其选题意向随机抽取一部分来参加旁听,旁听人员并可在会上作简短发言,供常委会组成人员在表决时参考。在实践的基础上,贵阳市人大1999年6月通过了《贵阳市市民旁听市人大常委会会议规则》,把市民旁听作为一项制度固定下来。通过几年的实践,贵阳市人大常委会市民旁听取得了明显的效果。首先,常委会的发言质量提高,会议质量提高了,常委会以及市民提出的建议也得到政府部门的认真对待,人大及其常委会的法定地位得到了有效实现;其次,人民主权原则具体化,市民通过直接参与不仅了解了人民代表大会的基本运作过程,也可以对常委会成员、人民代表以及政府官员进行面对面的监督,切实感受到自己在制度中的地位,利用有效管道表达自身及特定群体的利益,体现主人翁地位,信任并支持人大工作。从更深层次上讲,市民旁听制度的实行积极地推动了人大及其常委会权威地位的提升。在社会经济发展日益多样化,部门或团体利益越来越多元化的情况下,作为最高权力机关的人大及其常委会只有通过制度化方式直接取得社会大众的民意支持,而不是仅仅依靠具有自身特殊利益的其它政府机构,才能改变长期以来边缘化的权力地位,确立自身权力不容挑战的正当性基础。²

自90年代中后期开始推行的关于行政行为程序(包括行政决策和行政处罚)听证会和人大立法听证会,也可以看成是对话式参与民主的一种形式。听证会的意义在于通过程序公正保证结果公正,保证在政府做出行政行为或是人大进行立法之前必须提供机会以供公众表达意见。但是就目前实行的情况来看,公众仍然处于被动参与的状态,是否召开听证会的主动权在政府和人大手中。³听证会参与代表的广泛性很难得到保证,听证参加人在听证会上

¹ 胡经琨:《代表在线》,光明日报出版社,2005,p230。

² 陈家刚:《地方政府创新与治理变迁》,《公共管理学报》2004年第4期。

³ 以立法听证为例,究竟哪些立法活动必须进行听证,哪些可以进行听证,哪些不用听证,在我们的立法

的权利没有明确细致的规定，听证会的随意性和组织者的控制性太强。但是作为一种提供公民表达意见的制度性安排，公众的一些意见通过听证会有可能被政府采纳，对政府的行政行为 and 人大立法产生影响，这相比于过去的表达意见管道的完全闭塞，无疑是一种进步。目前，各地的地方政府现在都开展了“听证会”的方式。有的是开在政府，有的是开在人大。在政府要进行某些项目的时候（大多是物价问题），政府将所要进行的问题拿出来交由公众讨论，然后这个意见报到政府那里，由政府在做决策的时候进行参考。这也是一种对话机制，政府可以通过这样的方式了解公众的意见，对政府决策有所帮助。但是这样的方式也非常容易产生问题，因为参加听证会的代表，并不是全体公民，因此谁成为代表会对听证会产生直接的影响。因此一些地方政府也搞起了形式主义，让赞成政府意见的人成为代表，主张政府的意见。然后用这些人的所谓“民意”成为政府决策的基础。这实际上在欺骗“民意”。北京市在 2006 年进行了出租车涨价的听证会，在司机普遍反对涨价的声音中，这些代表表示赞成涨价，并最终政府“顺从”民意，涨价了事。而一些地方的行政听证如公交、出租车、供热价格等听证中，利益集团施加实质影响的事实，表明听证会作为听取意见的制度性安排，其形式民主的意义仍然远大于其实质的意义。

上述的这些例子，实际上都是通过借助公众和政府之间的对话，让公众在政府层面上进行一定的参与，并借助社会的监督来落实“民意”。同时也利用宪法赋予人大的权力，对政府进行监督。在这些创新改革中，公民的参与有助于表达公民的意见，而通过人大的监督的行使，更有助于实现公民更为广泛和有效的参与。

与选举民主相比，对话式的参与民主更容易获得突破。因为选举直接涉及到权力问题，直接向现有的政权构成威胁和挑战，也与官员的自身利益密切相关。而对话式的参与民主是在权力格局基本不发生变化的前提下扩展公众的参与管道，容许公民在可控的范围内在政治生活中具有一定程度的参与，能够发出一些自己的声音，因而相比于选举民主，参与式民主更容易获得推行，但是相比于选举民主，它所能带来的影响和效果也要小一些。

3、政府治理式的参与民主

前边说的对话式的民主是一种体制外的参与，即政府和群众在政府体制外进行对话，而不是在体制内进行对话，这是一种非制度化或者制度化程度很低的民主形态，群众的参与水平和起的作用都比较低。因此中国的地方政府创新式民主的发展如果不能突破上述民主的水平，则很早就有可能胎死腹中。但是幸运的是，我们从温岭的预算民主恳谈中总算可以看到这个突破出现了。

温岭的泽国镇和新河镇于 2005 年先后进行了公共预算民主恳谈改革的尝试。其中泽国镇的做法类似于巴西的公众参与式公共预算，由政府通过抽样的办法产生民意代表，并通过一定的程序按照民意代表的意见选取部分城镇建设项目用于有限资金下的城镇建设。而新河镇的主要做法是将政府的全部财政预算公开交由人大代表讨论，村民代表也可列席并发言，经过人大代表的相互讨论和与政府的民主恳谈之后，政府按照人大代表和公众的意见对财政预算做出调整，并且接受人大代表和公众对于预算执行情况的监督。¹ 2006 年 3 月新河镇在财政预算的编制中更加充分地体现了人大的地位和作用，经过人大代表对政府提供的财政预算方案两上两下的分组讨论后，政府形成了财政预算修改方案，同时 5 名代表联名还可以提出财政预算修正议案，最终，两个代表议案进入人代会的表决程序并获得通过，成为该年度的财政预算修正案，同时，政府的财政预算修正方案也获得通过。² 2006 年 7 月，新河镇

法和地方立法听证规则中都没有明确的界定。通常我们都说，涉及本地重大的、人民群众普遍关心的立法事项需举行立法听证会，但这一标准如何掌握，同样是一个问题。黎赐锦，郑毅生，汤黎明：《地方人大及其常委会听证制度研究》，<http://www.people.com.cn/GB/14576/14841/2337996.html>。

¹ 李凡：《中国基层民主发展报告 2005》，知识产权出版社，2006，p47-56。

² 张芳：《新河镇第十四届人民代表大会第七次会议预算改革的全过程》，《背景与分析》第 98 期，李凡主编：《中国基层民主发展报告 2005》，知识产权出版社，2006，p47-56。

就上半年度的财政执行情况召开民主恳谈会，在这个会上，财经小组首先提交了对财政预算执行情况及调整方案的初审报告，随后人大代表进行分组讨论，在分组讨论的基础上人大与政府之间进行民主恳谈，并最终通过由政府提交的财政预算调整决议。¹2007年3月，在人们普遍担心新河镇的改革是否会因为人事的变动而夭折的时候，新河镇又继续进行了新一届政府预算改革。

新河的这种做法实际上是将参与式民主由体制外向体制内发展，使得民主恳谈时的对话式的公众参与，转变成体制内政府和人大之间的立法者和执行者之间的对话，而且通过体制内的制度规定，将群众（通过人大代表）的意见转变为刚性的意见，政府必须采纳。这样一来，就将政府和群众中间的对话变成了一种政府体制内治理的改革，也就是变成了政府体制机构之间的改革，起到了机构（institutional）治理改革的作用。这样就将地方政府创新式民主提高了一步，进入了政府内治理改革的范围。这个改革，主要是通过与人大的结合来获得创新的生命力，让人大开始在政府的财政预算制定和执行中发挥实质性的作用，这样就同时将群众的参与纳入既有的政治体制之内，使之走向制度化、程序化和规范化。这实际上也反映出对话式民主本身的刚性约束不够，需要借助人大这个制度平台来自我强化，而这也为启动人大、使人大获得宪法所赋予的权力提供了契机。在人大长期作为橡皮图章而存在的情况下，人大通过与参与式民主的结合，使得人大作为权力机关的作用开始体现，而在这个过程中，公众的参与也有了更为制度化的平台。因此，人大作用的发挥与参与式民主的发展，在地方政府的创新中，开始越来越紧密地联系起来。启动了人大的作用，这具有非常重要的意义。

4、党内民主

到目前为止的关于党内民主的地方实践，大致可以分为两类，一类是以推进党内民主为主旨的以实行党代会常任制为主要内容的试验，一类是在实行其它改革的同时进行的相关党内民主的改革尝试，这以乡镇党委书记和村支部书记的选举制度改革为主要内容。前一类中比较具有代表意义的是雅安的党代表常任制试验和湖北罗田的党代表常任制试验。在四川雅安，在雅安市委的支持下，雅安市委组织部进行了县级党代表大会常任制的试点。其主要举措包括直选党代表、实行党代表大会年会制，设立代表大会的工作机构：监督委员会、代表工作委员会和决策咨询委员会、规范党代表、党代会、全委会和常委会的职能和地位、构建党员监督党代表，党代表监督全委会，全委会监督常委会的履职评价体系等。²在湖北省罗田县的党代会常任制试点改革中，罗田县进行了以党代表直选、党代会年会制、党代表常任制、取消常务委员会，党的日常工作由党的代表大会直选的全体委员会领导的委员会制、重大事项表决制和评议制为主要内容的改革。³

在第二类改革中包括1998年底四川青神县南城乡五百多名党员参加了乡党委班子的直接选举的试验；2002年湖北杨集镇在实行两推一选镇长的同时进行两推一选镇党委书记以及两推一选村支部书记的试验；2003年成都市新都区在综合政治体制改革中进行直选木兰镇镇党委书记的试验以及在重庆坪坝的综合政治体制改革中，在直选镇长的同时实行三票制直接选举镇党委书记、建立党代表常任制，实行常任党代表制度的试验。⁴2004年，重庆渝北区公推直选镇党委书记以及云南红河州泸西县10个乡镇进行的直选乡镇党委班子的试

¹ 彭兰红：《对新河镇人大预算中期执行情况民主恳谈会的观察》，《背景与分析》第114期，李凡主编：《中国基层民主发展报告2006—2007》，知识产权出版社，2007，p110—115。

² 项国兰：《推进党内民主的制度创新——雅安党代表大会常任制案例分析》，俞可平主编：《中国地方政府创新案例研究报告（2003-2004）》，北京大学出版社，2006，p175-198。

³ 吴理财：《罗田政改：从党内民主启动的县政改革》，http://ganzhi.china.com.cn/xsbs/txt/2006-01/24/content_6104089.htm。

⁴ 李凡：《建立新形势下民主政治制度框架的改革探索——坪坝镇综合政治体制改革的意义》，李凡：《中国基层民主发展报告2003》，法律出版社，2004，p180-181。

验。¹2005年陕西省南郑县湘水镇和江苏省沐阳县13个乡镇党委书记直选试验,以及2006年云南红河州2市10县共有126个乡镇党委进行的换届直选等。

由于共产党是执政党,执政党内的改革直接具有对政府的影响力,因此地方党委进行的这类改革也可以看作是一种地方政府创新式民主改革的内容。而且这些改革进行以后,对全面的党内民主改革的呼声和压力都有提高的作用,因此需要加以关注。前一类改革虽然也是地方政府的自发创新,但是在相当大的程度上,也可以看成是顺应中央自16大以来鼓励扩大党内民主的精神而进行的尝试。²自1988年以来,中央在浙江、山西、黑龙江等省的12个市区开始了党代会常任制的试点工作,由于种种原因,这些试点的大部分都没有延续下去。十六大重新提出了发展党内民主,进行党代会常任制的要求,而在地方上,也出现了以发展党内民主为主要内容的创新改革,这些改革围绕着党代表直选、党代会年会制、设立党代会的日常工作机关、理顺党代会、全委会、常委会的权力授受关系等内容而展开。在理论界,也提出了以党内民主带动国家和社会民主的民主发展路径,由此,这一类的改革在中国民主发展路径中具有了更为重要的现实意义。³但是从国外民主化的经验来看,并没有一党专政的国家首先实行党内民主,由党内民主带动国家和社会民主的先例。这不仅是由于在实行一党专政的国家中,执政党的意识形态和执政党本身的组织形式与民主的原则和精神是背道而驰的,而且由于党政合一的政治体制下,权力集中背景下的利益考虑也很难使得执政党主动进行民主改革。因为党内民主的改革所导致的体制内的分权,很有可能与体制外的分权相结合,导致新的利益和权力分配的格局,这也是执政党所不愿意见到的局面。因此,党内民主的提法以及这一类地方实践,更为重要的意义在于战略上的,而不是实际意义上的。

而第二类改革,则可以看成在实行国家和社会的民主同时进行党内民主的要求和尝试。由于党政合一的政治体制,在实行国家和社会的民主的同时必然要求进行党内民主的改革尝试,这是随着国家和社会民主所带来的关于权力合法性来源转变的必然要求,也是国家和社会的民主进一步向前推进的要求,这种发展方向与村委会的直接选举到村支部的两票制或村支部的公推直选这一发展轨迹是一致的。在地方关于乡镇党委书记直选的程序设计上,在初步候选人提名和正式候选人产生的过程中,都注意吸收群众的参与,让普通群众有权参与提名并且在正式候选人产生的投票上具有一定的比率,从而实现党内民主与人民民主的结合。相比于第一类的改革,第二类的改革在地方政府的创新改革中更为迫切,也具有更为重要的实践意义。在地方政府的创新改革中,通过实行包括党委书记直选在内的党内民主,解决了党内权力合法性来源的问题,落实了党员权利中最为重要的选举权和被选举权,这样的改革与政府层面的民主改革相结合,对于推动地方的民主改革实践,具有非常重要的意义。

四、地方政府创新式民主改革的意义

地方政府创新式民主发展的意义非常大,主要可以从以下几个方面加以考虑:

1、将动员式民主在一定程度上继续进行下去。由中央政府推动的动员式民主目前困难重重,已经失去了动力,而且也没有了方向。但是地方政府创新式民主却在某种程度上持续了动员式民主的发展,在地方的层面上探讨动员式民主的持续发展问题。而且将这个民主的发展提高到了基层政府的层面上。在政府层面上进行民主的政治改革是中央政府所不敢进行

¹ 李自良:《“直推直选”的民主实践》, http://www.yn.xinhuanet.com/topic/2006-10/19/content_8295162.htm。

² 中共16大报告中提出了“以保障党员民主权利为基础,以完善党的代表大会制度和党的委员会制度为重点,从改革体制机制入手,建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度。扩大在市、县进行党的代表大会常任制的试点。积极探索党的代表大会闭会期间发挥代表作用的途径和形式。”。在一些重要刊物如《人民日报》、《学习时报》、《求是》等上面也发表了一系列主张发展党内民主的文章。

³ 王贵秀:《中国政治体制改革之路》,河南人民出版社,2004, p199-208。

的。这样，虽然是零星的非系统的改革，但是在政府层面上所进行的民主改革就有可能为将来的动员式民主的发展提供新的方向和动力。

2、为政府层面的改革提供了有益的经验教训。在中央政府的推动下，中国首先在基层进行了动员式民主的实践，但是这样的实践，一方面进一步动员了基层群众的政治参与需求，另外一方面由于基层政治制度化水平的低下和官员水平的低下而使得群众被动员起来的政治需求无法得到满足。因此，在全国各地，无论是在农村还是在城市，出现了越来越多的基层群众自发进行的维权实践，这样的实践一方面显示了基层群众要求扩大政治参与的迫切愿望，另一方面也显示出了如果这样的需求不能够得到满足，其结果可能导致的是基层社会的不稳定甚至政治不安定。而地方政府创新式民主正是顺应基层群众的政治参与需求而进行的扩大基层群众政治参与管道、提高政治制度化水平的尝试，这样的尝试在中国政治民主化进程中具有重要的意义。

3、地方政府创新式民主改革提出了许多改革的想法、方案和具体的做法，这些为中国持续民主的发展提出了很好的参考意见。在地方做法的改革中，有些改革内容和形式很明确的指出了中国未来改革的方向，也符合国际改革的方向，符合 21 世纪世界各国领导人所指出的政府治理的改革方向。例如温岭的预算改革就是一个非常好的例子。这个改革所提出来的方案就是中国预算改革所需要的方案，一定会为将来的改革提供良好的参考意见。现在回过头来看 2003 年的重庆坪坝镇的改革，虽然经过多年之后，但这仍然是一个最能体现地方政府创新式民主的改革，几乎将后来所进行的地方政府创新式民主改革的内容全都囊括在内，进行了一揽子的改革。在这种意义上讲，这个改革方案就是目前各地地方政府创新式民主改革方案的缩影，也会对以后的中国地方民主改革起一定程度的影响。

4、证明了中国的民主改革是必要的也是可行的。地方政府的这个改革相当多的是没有中央支持，甚至是没有省级政府的支持，他们有的不报告上级，有的甚至是在上级不同意的情况下进行的，但是他们的主动性使得改革得以发生和继续发展。他们的改革许多都获得了成功，他们本身的行为和改革的结果证明在中国进行民主改革是必要的，而且只要操作得当，改革是可以获得成功的，也可以得到群众的支持。这些改革证明了民主在中国的正当性和必要性。叶公好龙是没有必要的。

五、改革的局限和可持续发展问题

从地方政府创新式民主的实践来看，虽然这些创新改革具有其深厚经济以及社会的背景，在纵向上具有其进一步向前发展的社会动力。但是，这些改革中的“孤岛现象”，不容人忽视。从已经发生和正在发生的地方政府创新的案例来看，这些定点改革的试点都面临着外部接口性和内部配套性的困扰。这些定点改革要进一步向深层次发展，甚至发展成为联片改革，其中最为关键的因素，仍然在于中央一级的看法和态度，同时，也与省市的支持力度密切相关。¹而从目前中央一级的态度看，中央对于政治改革并未形成共识，地方政府所获得的改革空间，也是在中央政府尚不能形成共识情况下的空间，这种空间的有限性和狭小性决定了地方政府的改革只能在个别的地方进行有限的试验，并且不能突破已有的政治框架。比如乡镇长直选的试验，由于中央政府目前因为各种各样的原因而不敢推行，而一些地方虽然很有兴趣进行这样的尝试，但在中央政府祭出“违宪”的帽子阻止地方政府再进行这类改革的情况下，已经难以得到推广。而其它各类型的改革也都是地方政府自己的实验，这取决于地方官员的个人偏好，地方政策的具体考虑。因此，在中央没有明确的态度之前，这些带有全国性问题的改革都没有办法进一步发展。有些由于地方政府内部的原因，例如不同部门的利益不同，人事的变动等等，也都会影响到这些改革的存在和发展。因为地方一级所进行的民主

¹ 郭正林：《乡镇体制改革中的“孤岛现象”》，《半月谈》2004 年 7 月 30 日。

改革，不仅涉及到政府官员权力授予方式的改变，同样也面临到政府内部机构之间权力的重新配置，特别是人大权力的回归以及党委与政府、人大关系的重塑等。这样的改革不仅直接牵涉到地方政府运行机制的根本转变，也关系到复杂的利益格局的重新分配和调整，因此不免会受到种种的质疑和阻挠，在这种情况下，如果缺乏来自中央政府的对于地方政府改革的合法性的支持，这样的改革就很难持续进行下去。因此，在这些改革能否在地方继续发展和存在都有问题的情况下，毫无疑问，地方政府创新式民主的发展的可持续性是值得认真考虑的。

在缺乏中央一级政府积极支持的情况下，省市一级对于地方政府改革的态度就显得尤为重要。从目前已有的地方政府改革的实践看，一些改革是在省一级的示意以及县市一级的大力推动下而进行的基层民主的创新，比如湖北杨集“两推一选”的试验以及深圳大鹏镇的“两票制”试验，而四川大范围的公推公选的试验，也离不开四川省委组织部的推动。关于参与式民主的改革，无论是温岭的公共预算改革，还是温州的“代表在线”以及贵阳的“市民旁听”，都离不开省市一级人大的大力支持和肯定，同样也离不开县市一级主要领导者的支持。这样，在有来自省市一级支持和推动的情况下，再加上改革者本身的改革意志和对改革的方向、策略的把握，改革在一些地方得以出现。但是，由于缺乏来自中央政府的有力的合法性支持，省市一级的认同甚至推动只能是试点性的单项改革，缺少整体意义，这样的改革在很大的程度上具有不可复制性，并且具有不稳定性。在选举制度改革的案例中，大多数选举改革都是在一次性试验后就不再继续进行，而在参与式改革的案例中，地方政府的创新改革能否进一步发展下去甚至获得推广仍然是一个未知数。甚至在一些政治文化发展比较落后的地方，这样的改革还被认为是反革命的政治行动而被加以阻止，比如 2003 年的重庆市坪坝镇的改革。中国民主是随着中国现代化进程的推进，顺应因现代化而日益被动员起来的政治参与需求而出现并得到发展的。但是，没有来自中央政府的支持和互动，这样的改革不能够获得持续发展下去的内部动力，这对于中国基层民主的持续健康发展，是非常不利的。