

## 第二章 动员式民主的实践与发展

### 一、动员式民主：概念的由来

谈到当前中国的民主，就必须要了解中国的基层民主。实际上，中国目前基层民主的发展是中国当前民主发展的主要内容。从改革开放以来所出现的这个第二波的民主发展在中国的政治发展中有着非常重要的作用。

改革开放以来，随着中国经济体制的改革开放以及随之而来的经济结构的变化，也引起了社会结构出现了变化和调整，整个社会出现了空前的变动和转型，社会的自由度也大幅提高。在这样的变化中，政府也必须进行政权结构和管理方式的调整。这种调整在基层首先通过村民自治的推行表现出来，随后在城市的居民自治中得到进一步的推广。动员式民主的概念，正是主要来自这一政权结构和管理方式的调整背景下的村民自治和居民自治的实践与发展，并且随着调整的发展也影响到了社会的其它方面。

中国 90 年代初开始全面实施的农村村民自治及 1999 年开始实施的居民自治，是由政府沿用传统的政治动员方式来推动实施的。中国共产党在长期的革命时期中，运用的主要的方式就是政治动员。正是成功地运用了大规模的政治动员方式，通过严密的党组织深入基层，广泛地发动群众，把军事努力、建立政权和解决社会经济问题结合起来，从而赢得了革命的胜利。这种组织和动员方式是共产党所领导的中国革命取得胜利的一种主要方式。1949 年建国后，党仍然延续采用了这种大规模的政治动员方式来进行经济建设和完成政治任务。例如“大跃进”、“大办钢铁”、“鞍钢宪法”等就是在经济上的做法，而历次政治运动，例如“反右”、“文化大革命”也同样如此。改革开放以后，共产党在推行经济及社会改革的时候也仍然多多少少沿袭了这种传统的动员方式。从 90 年代开始，当共产党想要在中国的基层政治中推行改革并最终决定在基层实行民主的管理方式后，她采用的方式基本上仍然是传统的政治动员的方式。从村民自治和居民自治推行中政府的行为来看，作为政治动员的主要方式的宣传鼓动、组织控制、权威支配和群众动员等这些一贯的做法，都被政府沿袭。因此对于这样的民主方式，我们称之为“动员式的民主”。

动员式民主的概念具备如下的几个方面的内容：1、政府（或党）采用传统的动员式的方式发动群众进行民主，也就是进行投票；2、在民主动员的过程中，政府是主动的，而群众是被动的；3、这种动员式的民主不具备完整法律体系的支撑，而基本上依靠的是政府的政策考虑，政府的政策是动员式民主的政治基础，以至也是“法律”基础；4、在动员式民主进行的过程中，政府既是政策的解释者同时也是动员的执行者；5、动员式民主局限在社会的基层进行，按照中国的法律，是在非政府层面进行的，不涉及到政府的体制，这是一种有意的制度安排。

这个概念如果用具体的话来加以解释的话，可以这样来加以理解：所谓动员式的民主就是由共产党主动发起的，而群众是处于被动的被动员的状态。群众被共产党动员起来以后去进行民主的选举和投票，而按照官方的解释，选举的候选人可以是非共产党人，事实上选举的结果很多是非党人士当选为村（居）委会的成员和主任。这个动员式的民主有法律依据，例如村委会组织法和居委会组织法，但是基本上是立足于共产党的政策，这个政策就是要由村民或居民来对社会的基层组织进行管理，共产党不想管基层所有的事情。但是在另外一个方面，共产党同时要加强对地方基层的控制。因此法律是模糊的，而且是不足的，非体系化的，这样便于依据政策的变化随机应变，临时处置。因此，涉及到基层民主的法律既不完善，

而且在一定程度上也不想完善。因为如果是真正的法治，则政策会失灵，影响到共产党的体制。因此在动员式民主进行的过程中，政府就一手当运动员，当主角，一手当裁判员。非常重要的一点是，这个动员式的民主只是在基层的非政府组织中进行。因为根据中国的宪法和有关的法律，农村的村委会和城市的居委会都是群众的自治组织，而不是政府组织。因此，动员式民主不涉及到政府的体制，不涉及政府的政策制定，也不涉及到政府的人事变动，因此这个民主无疑是一个非常有局限性的民主。

政府在推动村民自治及居民自治的动员性行为具体表现在两个方面，一个方面是政府内部的动员，一个方面是地方政府对民众的动员。政府内部的动员表现在：中央一级通过制定法律法规及相关的实施办法要求地方党政部门配合民政部门推行村民自治和居民自治；民政部门具体负责村民自治和居民自治的实践及推广工作，在推行的过程中民政部门采取了试点示范、检查验收、树立典型、经验交流与推广等方式来激励和推动地方党政部门实施村民自治和居民自治。政府对民众的动员性表现在：村民自治具体是由省（自治区）、地级市、县、乡（镇）来推动和实施的，其中省级是前提，县级是关键，而乡镇一级则是具体负责实施的一级。居民自治在 99 年开始实施，由民政部在全国各地选择试点，总结经验；然后由中央发文，要求地方党政部门配合民政部搞好社区建设，推行居民自治，进行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督<sup>1</sup>；在民政部门及各地政府的推动之下，居民社区选举逐渐由点到面，由大城市向中小城市全面展开。

村民自治及居民自治所体现出来的动员性，除了政府的动员性外，还相应的表现在村民及居民的行为上。由于这种民主是由政府自上而下的推动实施，主动授予的，因而无论是村民还是居民，在其早期的行为中都抱着一定的怀疑及观望的态度。早期村民自治中村民的参与行为，是在政府的宣传鼓动、组织控制、现金激励、权威支配下一种被动的参与行为，居民在社区选举中的投票行为也大多是如此。因此，在这种背景下群众的参与行为，不是作为政治体系中发挥利益表达和利益综合功能的参与者，而更多的是作为一种具有象征性参与含义的顺从者角色。<sup>2</sup>虽然群众的参与行为随着选举的推进出现了越来越多的主动性，但是就整体的情况来看，群众的顺从者角色或者是被动员的角色仍然是居于主要的地位。

随着村民自治的深入开展，在农村的一些地区选举中逐渐出现了民主的程序与规则。民政部在具体负责实施村民自治的过程中，逐渐将村民直接选举村委会成员作为了实现村民自治的首要条件。在政府和群众良好互动的过程中，在总结各地实践和创新的基础上，政府逐渐确立了村民直选村委会的一些主要原则，包括选举委员会由村民小组或村民代表推选产生、候选人由村民直接提名、候选人名单提前公布、预选产生正式候选人、实行一人一票的直接选举、实行差额选举、民主竞争、无记名投票，秘密划票、当场公布选举结果等。这些程序和规则的确立，使选举过程的自由、公开、平等和竞争精神得到体现，有效保障了村民的民主权利，激发了村民参与的热情，使这种由政府自上而下推动的民主具有了现代意义上的民主的含义。<sup>3</sup>

在民主选举的基础上，民主决策、民主管理与民主监督先后出现并与民主选举一起构成村民民主自治的主要内容。在这个基础上，实际上在基层组织中出现了类似于西方民主国家的政治结构和政治过程。<sup>4</sup>这些也是动员式民主得以成立的最为重要的原因。在这样的基础

<sup>1</sup> 2000 年 11 月，中共中央办公厅、国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知，被认为是社区建设在全国正式开展的标志。

<sup>2</sup> 加布里埃尔·A·阿尔蒙德、小 G·宾厄姆·鲍威尔着：《比较政治学：体系、过程和政策》，上海译文出版社，1987，P131-144。

<sup>3</sup> 亨廷顿着（刘军宁译）：《第三波：20 世纪后期民主化浪潮》，上海三联书店，1998，p4。

<sup>4</sup> 所谓的结构是指民主的选举基础上产生的村民委员会，民主的决策及代议机构——村民大会和村民代表大会、民主的监督机构——各种监事会及理事会，及类似于全民公决的村民公决制度。所谓的过程是在这个过程中，逐渐出现了一个各方力量博弈的状况，其中具有重要意义的是群众运用手中的选票和法律来同党和政府的权力进行控制和反控制的博弈过程。

上，尽管民主过程中的问题很多，也无法不承认这里有很强的民主的因素。但是按照前边所讲的部分民主的看法，这是一种典型的部分民主的表现。

1998年修订的《村委会组织法》在总结各地村委会选举的有益经验基础上，对村委会选举的程序作了一些比较明确的规定，并对村民代表大会、村务公开、村规民约也作了相应的规定，使这些民主的程序和规则有了一些规范。1999年开始实施的居民自治，受村民自治的影响，在社区居委会选举上也部分沿用了村民自治确立的程序和规则，并且由于城市居民总体的教育文化水平比农村要高，信息也比较发达，还出现了一些制度和技术的创新。

但是我们也注意到了，无论是村民自治，还是居民自治，它们的推行都是在经济和社会变迁背景下，通过推行民主的内容来进行管理方式的调整。在村民自治实行的过程中，在部分相关领导人、政府官员的积极推动与支持之下，在人民群众的积极参与、主动创新的基础上，在中外相关专家学者积极介入的背景下，村民自治及后来的居民自治逐渐向民主自治的方向推进，构成了事实上的中国民主化进程的开端和起点。但是在由政府自上而下推动并居于主导地位的背景下，在民众作为象征性参与的服从者角色背景下，在中国基层的特定的经济和社会环境下，动员式下的民主程序与规则仍然受到基层政府相当大程度的控制，基层政府和群众的冲突也由此显现并有逐渐增加的趋势。由此我们认为，动员式民主的含义，是指推动方式是沿用传统的动员方式，但是其内容，却包含了一些现代意义上的民主成分。通过传统的动员方式，推行民主的内容，应当是动员式民主含义的很好概括。动员式民主，虽然存在着诸多的局限性，但是却在全国范围内启动了基层选举与有效参与的步伐，而其对中国民主的推进，同样具有十分重要的作用。

## 二、动员式民主的背景及目标

要理解中国的动员式民主，就要理解为什么中国共产党要由政府来主动推行民主，而且也就容易了解这种形式的民主能够走向哪一个方向，以及能够走多远。由于这种民主局限于基层，而且主要用于中国村民自治及居民自治的实践，因此，对其产生的背景及目标的分析也将分别从村民自治及居民自治产生的背景及目标入手，在分析二者的基础上归纳得出动员式民主的相关结论。村民自治与居民自治二者在这些方面既有相异之处，也有很多相同的地方，我们的分析是按照实施先后的顺序，先分析村民自治，再分析居民自治，然后在综合二者的基础上得出一些相关的结论。

### 1、村民自治：背景及目标<sup>1</sup>

民主本是一种权力制衡的手段，也是一种容纳多元社会结构下不同利益主体进行利益表达与利益综合的政治或社会结构安排，或者至少是增强政治体系的响应性和负责任性的一种结构和过程安排。但是，以村民自治为依托的民主设计最初既不是为了权力的制衡，也不是为了给不同的利益主体提供一个利益表达和利益综合的组织结构，在增强政治体系的响应性和负责任性方面的考虑，也可以说微乎其微，这在很大程度上是因为这是一种政府居于主导地位的动力式民主。村民自治是在政府的大力提倡下推动的。虽然村民自治的雏形是由农村社会自发生长出现的，并被一些人誉为与家庭联产承包责任制同样具有深远意义的农民的自

---

<sup>1</sup> 根据中国政治决策规则和决策过程，我们把村民自治分为两个大的发展阶段，一是决策的阶段，二是实行的阶段。从80年代初至90年代初是决策阶段。所有的问题都拿到桌面上进行讨论，结论是推动村民自治，并在1987年通过了《村委会组织法(草案)》。之后从1992年开始进入实行阶段。从1992年至今延续了决策阶段的目标，同时又在政府和农民的互动的基础上出现了一些新情况，中央、中央各部门及地方政府之间形式上取得了一致的意见，但是实际上由于政府和农民之间的互动中出现了越来越多农民主动的情况，加上国内外政治经济情况的变化，这种动员式民主的局限性越来越明显。本节试图探讨的是1982年至1992年期间的背景与目标，这个时期的目标也是贯穿村民自治推行的整个过程中的主要目标，它也决定了这种由政府自上而下的推动实施的动员式民主的局限性和最终的走向。

发创造。<sup>1</sup>但是我们看到，如果没有政府的介入和推动，村民自治很难在全国的范围内波浪式的推进并最终确立。而政府之所以积极介入并推动村民自治在全国范围内的实施，离不开当时的政治经济背景及政府在这种背景下希望通过推行村民自治实现的目标。

中国的市场化改革首先是从农村启动的。1978 年以来的家庭联产承包责任制的推行，80 年代中期开始的农产品流通体制改革，农村的集体经济组织、合作经济组织、私营经济组织及个体经济的逐步发展，使农村的经济结构逐渐多样化，农村的社会结构也由此逐渐趋于多样化。<sup>2</sup>农民和农村社会逐步从政权中独立出来，开始具有了自己独立的利益，传统的合行政管理和生产经营管理为一体的人民公社体制因不适应这种需要而瓦解。在经济和社会形势变化的背景下，政府面临着重建基层政权的任务，其中包括乡村两级政权的重建工作。在当时的情况下，由于农村经济发展的主导模式仍然是以县及乡镇一级为依托的政府主导型发展模式，因而人民公社解体后的乡镇一级政权的建设工作主要围绕着强化乡镇政府的行政管理、经济管理及发展经济等职能而展开。<sup>3</sup>乡镇政府同各种由县下派的职能部门一起，承担为农村的经济发展提供规划、引导、信息技术服务等功能。而对于村一级的组织建设，则存在着行政化与自治化的两种争论。当时的政府实际上面临着这两种选择，而从强化行政管理、统筹经济发展的角度看，似乎行政化的方向更有利于加强管理，更便于乡镇政府开展工作。同时因为中国的现代化是建立在剥夺农民、由农业支持工业的基础上的，若没有对农村强有力的管理，则很可能在农村自治的基础上产生农民同国家政权的对抗，出现自治权力的异化。这是当时实行村民自治的一种普遍担心。<sup>4</sup>

但是在另一方面，各地村民委员会雏形的出现，弥补了因人民公社体制瓦解而带来的管理的真空，客观上起到了把农民重新组织起来的作用，也得到了国家在宪法上的承认，这是村民自治得以实行的前提条件。因为这在一定程度上反映了中共的高层就农村实行村民自治达成了某种程度的共识。<sup>5</sup>正是在这种背景下，村民自治逐步走上了由政府推动的立法与实

---

<sup>1</sup> 村民自治肇始于 1980 年春节前后广西宜州市屏南乡合寨村建立的第一个村民委员会。这个村委会是在人民公社体制解体而导致的乡村管理缺位的背景下自发产生的，纯粹由群众自己组织选举产生，村委会负责全村的公共事务，尤其是维护社会治安。

<sup>2</sup> 陆学艺：《重新认识农民问题——十年来中国农民的变化》，载《社会学研究》1989 年第 6 期。在该文中，作者将农民按职业划分为 8 个阶层：农业劳动者阶层（55-57%）、农民工阶层（24%）、雇工阶层（4%）、农民知识分子阶层（1.5~2%）、个体劳动者和个体工商户阶层（5%）、私营企业主阶层（0.1~0.2%）、乡镇企业管理者阶层（3%）、农村管理者阶层（6%）。

<sup>3</sup> 对于改革开放以来中国地方主导型的发展模式的探讨，可参见荣敬本等着：《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社，1998 年版。在该书中，我们可以看到中国的县乡两级政府主导型的发展模式实际上是在压力型的体制下运作的。即为了实现经济赶超，为了完成上级下达的各种指标，县乡两级政府一方面向上级争资源及政策，一方面则加强对本地经济的指导与干预，县乡两级政府成为地方利益增长和保护的首要力量。为了实现经济快速增长的目标，县乡两级政府强化了职能部门的作用，鼓励职能部门和地方官员开办企业，即所谓的由政府“搭台唱戏”，由政府的示范和引导开始启动由计划向市场的转变，但同时这种发展如同建国以来的一样，是建立在对农村的剥夺的基础上。

<sup>4</sup> 各地在 80 年代出现了不少农民同农村干部冲突的事件，农民抗粮抗猪，干部意志受到了农民某种程度的抵制，而这种抵制同国家整个体制相关。王振耀：《中国村民自治理论与实践探索》，宗教文化出版社，2000，p27。

在 1987 年《村委会组织法》（试行）通过的过程中，争论的焦点集中在乡村关系问题上，即乡对村的指导关系会阻碍国家政策的实施，乡镇一级失去了村这条“腿”后难于开展工作。白益华：《亲历村民委员会组织法制定》，<http://www.people.com.cn/GB/14576/28320/35193/35204/2641757.html>。

<sup>5</sup> 把村民自治写入宪法，得益于彭真的大力倡导，以彭真为主的包括宋平、万里、薄一波在内的领导人对于村民自治的立法和实际的推动产生了重要的作用（白益华：《亲历村民委员会组织法制定》，<http://www.people.com.cn/GB/14576/28320/35193/35204/2641757.html>）。而彭真之所以大力推动这一基层民主形式，一方面来自他革命时期的经历。“彭真对基层选举和村委会的热衷可追溯到他在晋察冀边区时候的经历。彭真在 1941 年给政治局的一份报告中，解释了为什么要进行地方选举以及怎样选举，并且建议建立“区村代表会”来监督选出来的干部。在彭真看来，选举不仅与党的统治相协调，它也是在统治尚未巩固的地方加强党的支配地位的很好的工具。换言之，让群众参与的措施，不仅可以对党的革命任务提供支持，也可以服务于建国目标的实现。“民主”和政府权力可以相得益彰。”（李连江：《在党国中纳入民主：

践的道路。<sup>1</sup>而中共的高层之所以会就农村实行自治达成共识，很大程度上来自实效与意识形态的平衡。就实效上来说，村民自治如同村级政权行政化一样能起到重新组织农村社会的作用，同时降低了组织的行政成本与经济成本。<sup>2</sup>就意识形态方面来说，则是中共群众路线的延续。而群众路线在这里又包括两个方面的内容：一是基层组织的建设要坚持群众路线，由于村民自治来源于人民群众的创造，受到农民的欢迎，因而应当尊重农民的意愿；另一方面则是基层组织本身的组织方式要隐含群众路线，村民自治与村委会直选，本身是一种“制度化的群众路线”。<sup>3</sup>这种制度化的群众路线可以通过给予农民部分权力来换取农民对于国家政权的认同，同时也可以改变干部的作风，遏制基层官员的腐败。<sup>4</sup>正是由于这种共识，村民自治才能在初期越过重重的障碍而得以推广开来，并最终成为由上而下普遍接受的农村基层组织方式。<sup>5</sup>

虽然高层就推行村民自治达成了一定程度的共识，但是同时也面临着各种疑虑及反对的声音。其中来自政府部门的反对包括三个方面：一个是来自乡镇政府“不好开展工作”的反对；另一个则是政府担心失去以往的控制手段，自治权与行政权产生矛盾，导致农村自治权的异化，成为农村动乱的根源；还有一个则是担心农村实行选举的条件还不具备，农民没有民主的意识与民主的素质，农村选举有由家族或黑金势力操纵的危险。而来自党的系统的反对则在于通过选举的方式选举产生村委会成员，如果选举产生的村委会成员不是党员的话，将会导致党在农村的领导地位的削弱。无疑，这些质疑与反对的声音是现实而有力的，正是因为这个原因，以彭真为首的支持村民自治的中央高层及具体负责推行的民政部门作了一些策略性的退让，如将原本要作为正式法律推出的《村委会组织法》改为试行；在推行的过程中先选择一些试点，通过试点逐步产生示范效应；在争取地方政府及党的系统支持的基础上先求面的推广，再求质的提高等。

在策略性退让的基础上，1987年《村民委员会组织法》（试行）颁布后，民政部开始于1988年起在各地选择试点，推行村民自治。民政部在选择试点推行的过程中逐步发现，推行村委会的直接民主选举是实行村民自治的关键。通过推行直接的民主的选举，通过一个比较自由而公平的选举程序，选出农村中的“能人”进入村委会，不仅有利于强化基层组织，增强基层组织的社会凝聚力，有利于地方的稳定；也有利于通过能人当政，带动当地经济的发展，通过这一点，民政部与地方政府达成了一致。<sup>6</sup>而通过“能人当政”与群众路线，村

---

中国的村民选举》，<http://www.world-china.org>；而另一方面则是他在文化大革命期间的经历让他意识到推行民主和法制的必要。（《彭真文选》，人民出版社1991年版）。文化大革命后，中共的领导人就不影响其领导和统治地位的民主和法制的推进达成了一定程度的共识，这也是80年代由中共上层启动的政治改革得以推行的前提。1981年6月，中共中央在《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出，党的目标是要“在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主”。村民自治正是在这一背景下完成了初步的实践与立法工作。

<sup>1</sup> 具体来说是由民政部负责立法的起草与实施工作的。

<sup>2</sup> 行政成本来自过去对村干部由上而下的监督变为村民由下而上的监督，而且这种监督比前一种监督更为有效。而经济成本则由于实行村民自治，村干部的补贴则主要来自村里，而不是由国家财政开支。具体论述见王振耀：《中国村民自治理论与实践探索》，宗教文化出版社，2000，p51。

<sup>3</sup> 彭真：“为了贯彻群众路线，还应当从组织上加以保证，把基层政权和基层组织建设好。基层政权，基层组织和基层干部，不仅要唯上，而且还要唯下，唯人民群众，为人民群众多办实事，多提供各种服务，把唯上和唯下一定要很好的结合起来。” 中国社会科学出版社：《中国社区建设年鉴》（2003），p13。

<sup>4</sup> 有学者从“混合宪法”理论出发，提出中国政治的三分法，即相对于一般的国家/市民社会的二分法，提出上层（中央政府）、中层（地方政府和新兴资本大户）、下层（广大挣钱谋生的老百姓）。从80年代初期中央政府推行村民自治的最初考虑出发，这种提法具有借鉴意义，即当时的中央政府希望籍由村民自治来与群众结盟制约乡镇政府及村干部的行为，但是在实际中村民自治并没有很好的起到这种作用，特别是乡镇政府。崔之元：《“混合宪法”与对中国政治的三层分析》，载荣敬本等著：《从压力型体制向民主合作体制的转变》，中央编译出版社，1998，p183-197。

<sup>5</sup> 村民自治首先是中央高层的一种主动选择，没有中央高层的支持与推动，村民自治是很难进行下去的。

<sup>6</sup> 所谓的能人，是指那些主持公道、为人正派、富有商品经济意识、敢于改革创新、热心为村民办事的优秀人才，这些能人主要是由市场经济培育出来的。有学者后来对农民在选举中的投票取向与理性行为的调

民自治部分调整了党和国家与农民的关系，缓和了干群矛盾，与党的系统也暂时达成了一致。<sup>1</sup>正是在这个基础上，村民自治出现了其早期的“蓬勃发展”的景象。而且在这种各方一致的背景下，政府是真心实意地推动选举，动员村民积极投票，而村民经过最初的怀疑及观望之后，也积极参与到投票当中来，而且也正是村民的积极参与，一个有所规范的民主选举程序开始出现，并得到了地方政府的认同，也得到民政部的积极倡导。中国动员式民主由此成型并在这种意义上达到了它的最高点。

## 2、居民自治：背景与目标

居民自治从法律上来说与村民自治是同时起步的。1982年的宪法第111条在规定村民委员会为基层群众性自治组织，村民委员会成员由村民选举产生的同时，规定居民委员会为基层群众性自治组织，居民委员会成员由居民选举产生。1989年全国人大常委会颁布了《居民委员会组织法》。但是实际上，直到1999年民政部在各地开展社区建设试点工作的时候，在一些地方进行了居委会的直接选举工作后，居民自治才开始逐渐在中国起步。这在很大程度上是因为中国的城市面临着与农村不一样的政治经济状况。

中国城市的市场化改革比农村起步要晚，当农村的人民公社随着家庭联产承包责任制的推行而解体的时候，城市的单位制还相当的盛行。而单位制的一个很大的特点就是个人的政治、经济与社会生活都融入到单位中，居民居住的社区对居民来说只是一个居住和生活的场所，社区与居民没有太多的利益关系，居民也就没有如农民那样的动力参与到社区事务中来。民政部门要在城市中推行居民自治，首先面临着居民积极性问题的挑战。同时中央及政府部门对在城市中推行居民自治也抱着比在农村推行村民自治更为谨慎的态度。在这种情况下，虽然居民自治在法律意义上与农村同时起步，但是在实际的运行中，居民自治一直未得真正实施。一直以来，居委会成员实际上是由街道指派，并充当街道的腿，履行各种各样由街道指派的任务。居民委员会成员的工作场所、工作经费及工作补贴也由上一级政府规定并拨付，居委会由此形成了对上级政府严重的依赖和实际上的对上级政府负责，在某种意义上就成了最低一级的政府，履行的是不折不扣的政府责任。居委会的群众自治功能一直无从体现。

而到了1999年，政府之所以突然重提社区建设，并提及居民自治，其中一个很重要的原由是由于法轮功的冲击让中央意识到在城市社会经济形势变化的背景下，必须通过社区建设和强化基层组织将社区重新控制在自己的手中。中央的思路主要是通过加强和完善社区党组织的办法来重新对社区加以控制，同时也提到要加强社区居委会建设，并由民政部来具体负责社区重建工作。<sup>2</sup>民政部在推行社区建设，负责社区居委会组织建设的过程中，已经推行了10多年的村民自治不可避免地会对之产生影响：一个是观念上的，即在农村的基层都可以推行村民直接选举的村民自治，那么在文化素质和开放程度都要比农村高的城市地区，也应该是可以推行的，而且同样的都有《宪法》和相关组织法的规定；另外一个则是制度上，村民自治运行10余年的结果是产生了一套有所规范的选举程序和规则，而这些都是可以在居民自治中加以运用的。

但是在实际的运行中，地方政府并不强调居委会的直接选举。地方政府的主要思路仍然是希望通过招聘、干部下派及选举相结合的方法来改善居委会干部的队伍结构，使之趋于年轻化和知识化，从而达到强化居委会组织的效果。这实际上仍然是村民自治“选能人”思路

---

查研究也证明了村民投票中的能人取向。肖唐镖：《多维视角中的村民直选——对十五个村委会选举的观察研究》，中国社会科学出版社，2001，p61-63。

<sup>1</sup>之所以说是暂时的，是因为早期试点的范围小，地方政府与农民的冲突还不明显，也没有太大的影响到党的领导地位。

<sup>2</sup>从中共高层领导人的谈话中可以看出，对于社区组织建设中央的思路是以社区党组织为核心的社区组织建设，社区党组织是社区组织的领导核心，社区居委会在党的领导下，履行好自己的职能，管理好社区日常事务，逐步实现居民自我管理、自我教育、自我服务，同时引导和动员社区社团组织和其它社区中介组织参与社区建设。中国社会科学出版社：《中国社区建设年鉴》（2003），2003，p3-32。



的延续，而选举，只不过是选拔能人的众多方式中的一种。<sup>1</sup>同时，在另外一个方面，政府推行社区建设运行机制是党委政府领导，民政部门牵头，有关部门配合，社区居委会主办，社会力量支持，居民广泛参与。<sup>2</sup>在其中，居民的参与是一个很重要的因素。为了号召、鼓动和组织居民参与，政府希望通过部分引入民主的因素来增强居民的社区意识，引导居民积极参与社区活动，变政府号召居民参与为居民主动参与，这是政府推行居民自治的主要动力和目标所在。<sup>3</sup>社区建设的主要衡量标准，不在于其民主的成分有多少，而在于其在社区服务、社会治安、安置就业、精神文明建设上的成绩如何。通过民主的手段如果能够提升这些成绩，政府也是乐意而为的，但是不能脱离党和政府的控制。

同时经过了 10 多年的市场化经济改革，城市的单位制已经受到了很大的冲击，大量的单位人开始变成社会人，单位已经失去了对个人政治和社会生活的控制。随着城市化的进程，大量的外来流动人口进入城市，对城市的管理，特别是城市基层管理提出了新的挑战。在应对这个挑战的过程中，地方政府实际上出现了两种思路，一种是“试图扩大和调整政府内部的组织力量，在利用行政机制上用力，恨不能在社区里再造出一个类似于过去那种全能的单位组织”。<sup>4</sup>具体表现在主张加强街道办事处和居委会建设，权力下放，把街道建成一级政权，政府全面管理街区，而这是要有强大的经济实力为基础的，如上海的“两级政府、三级管理，四级落实”的管理模式就是这种情况的代表。而另外一种思路则是以国家和社会的分野作为预定假设，强调政府权力向社会分化，培育社会中介组织和市场组织，有计划地构建一种自治型社区实体，让社会自己管理自己。<sup>5</sup>如“沈阳模式”，“江汉模式”就是这种倾向的代表。<sup>6</sup>在前一种思路下，居委会向行政化方向发展，成为街道的“腿”；而在后一种思路下，居委会向自治化方向发展，实行民主自治。

由此我们看到，居民自治相对于村民自治来说，其背后的社会基础和政治基础既有相同之处，也有不一样的地方。相同之处在于正是由于随着经济改革而来的农村和城市的经济结构和社会结构的变迁，使政府有意识的采用了一种不同于以往的基层管理方式。但是对村民自治来说，家庭联产承包责任制的推行和农村社会结构的分化为村民自治的推行提供了一定的基础，中央是推行村民自治的主要力量，但是由于基层政府特别是乡镇一级因为需要通过村委会来落实计划生育、征收各种税费，因而需要对村委会加以控制，这样就构成了村民自治推行的直接阻力。而中央对于居委会的选举则是持着极为审慎的态度，因为居委会选举的影响效果和波及范围比村委会要大。居民自治的发展，实际上是由地方政府、专家学者、社区居民及取向开明的中高层干部共同推动来实现的。但是相对于村民自治来说，居民自治的发展，已经同政府职能的转变，国家和社会的分离等这些具有明显现代意义的取向直接相联系，而不只是中央的群众路线的推动和延续。这说明，中国社会的发展，已经到了社会体制和政治体制需要变革的关头。

### 3、动员式民主的背景与目标

1978 年以后，中国在政治——经济发展上采取了一种经济增长和不平等现象同时存在的战略，同时逐渐放弃了经济上的集体主义，而在政治上采取一种行政吸纳政治的方式来满足新兴的政治、经济、知识精英参政要求，以求保持政权的稳定，这是中国政治经济发展的

<sup>1</sup> 比如江苏南京市白下区淮海路街道游府西街的由全体居民直选聘用的外来人员作为本社区居委会成员的例子。李凡：《中国基层民主发展报告》（2000-2001），东方出版社，2002，p275-276。

<sup>2</sup> 《中国社区建设年鉴》（2003），中国社会科学出版社，2003，p23。

<sup>3</sup> “加强城市社区建设，构建新的社区管理体制，把社区居民最大限度的组织起来，建设社区，服务社区，让社区居民自己管理自己的事情，是我们党在新时期加强城市管理和服务的途径，也是党的群众路线在城市工作中的新发展”。《中国社区建设年鉴》（2003），中国社会科学出版社，2003，p24。

<sup>4</sup> 《中国社区建设年鉴》（2003），中国社会科学出版社，2003，p735。

<sup>5</sup> 《中国社区建设年鉴》（2003），中国社会科学出版社，2003，p766。

<sup>6</sup> 朱新民主编：《中国大陆城市基层民主研究》，财团法人两岸交流远景基金会，2002，p63-68。

主要方向。<sup>1</sup>除此之外，中国政府也没有完全放弃过去那种动员式的政治参与模式。中共的部分领导人仍然希望通过一种制度化的群众路线的方式在基层给予群众一个参政的管道和空间，对群众进行政治社会化，以求稳定基层，巩固政权的群众基础。虽然这种想法因为地方政府主导的经济发展模式、现代化过程中的对农民的实际的经济剥夺和非民主的文化观念的影响而受到诸多的阻挠。<sup>2</sup>但是我们看到，在农村推行村民自治的过程中，通过中央和地方的互动而在“选能人”这一目标下达成共识，这种动员式的民主最终具有了一定的执行空间，在这种极为有限的空间下，中国动员式的民主出现了。<sup>3</sup>这种动员式民主在运行中已经具有了现代意义上的民主内容，因而在事实上启动了中国民主化的步伐。

这种动员式民主起先来自中央的推动，由于中央首先为之提供了合法性的支持，因此这种动员式民主才会出现并在全国范围内得到推广，产生越来越大的影响。但是由于其保守性，特别是意识形态的保守性也是来自中央，就决定了当这种动员式的民主超出了中央预料的范围的时候，这种动员式的民主的发展空间也就相当有限了。与此相对应的是，地方政府却对之有着不同的态度，如果说地方政府对这种动员式民主最初的反对主要是来自实际利益的考虑，那么地方政府对它随后的支持也主要是来自实际利益的考虑。地方政府政治色彩及意识形态相对要淡薄一些，在面对基层的实际问题的时候，如果这种动员式的民主能够作为一种手段解决基层的一些实际问题的时候，地方政府是愿意来推动这种动员式的民主进一步向前发展的。<sup>4</sup>但是这种动员式的民主，无论是中央的最初设计，还是地方政府的接受执行，都是从适应经济和社会形势的变化所作的一种统治方式的调整。这种动员式的民主在政府的眼中是作为一种社会层面的自治方式而提出的，这种统治方式的调整，越来越具有一种国家与社会关系作一定调整的含义。

在国家与社会的博弈中，国家总是希望能够实现对社会全面而深入的统治。但是随着经济自由化改革进程的加快，国家的行政力量遍及社会各个角落、深入到每一个人的时代已经一去不复返了。虽然如此，长期形成的惯性及国家的强大与社会的弱小的强烈对比，使政府并不愿意因此而放弃对社会的统治。原有行政化的控制方式在新的经济与社会背景下不能实现有效的动员，由此导致人们的政治冷漠，对国家政权的疏远，国家与社会的紧张关系，非正式组织的兴起等一系列的问题。在这种背景下，国家迫切需要转换一种新的统治方式，来实现对社会的有效控制。而有效的控制离不开有效的动员，有效的动员离不开有效的参与，有效的参与离不开给予人们一定的自主权和活动空间，离不开鼓励人们积极参与。人们一旦积极参与起来，这个组织的组织性与凝聚力才会增强，如果国家能够使这种组织置于自己有效的控制之下，那么国家就拥有了一种有效而强大的动员手段，从而实现对社会的统治。

无论是村民自治还是居民自治，都体现了在这种国家调整对社会统治方式的背景下所做的推动基层组织由行政化向自治化方向转变的努力。村民自治和居民自治的本质，不是自治组织与村民和居民在权利让渡的基础上达成的一种组织结构安排，而是在国家向社会让权的基础上达成的一种组织结构和制度安排。在这种组织结构和制度安排下，政府给予社会极为有限的自治空间，这种自治空间，也就是给予个人一定的参与权，但是，作为社会群众性的

---

<sup>1</sup>行政吸纳政治包括两个方面：一方面吸纳精英或精英集团进入决策机构，另一方面广泛的咨询公众的意见，并自主的建设意识形态，加强党的建设，调整国家与社会的关系。康晓光：《中国的道路》（自印本）。

<sup>2</sup>中国的传统的民主观念不是“让民做主”，而是“为民做主”，包括中国共产党的群众路线，实际上也是“为民做主”的思想，而不是让民做主的思想，主动权和最终决定权是在官员的手中，而不是在民众的手中。

<sup>3</sup>这种选能人带有一定的行政吸纳政治的成分，但是又不同于行政吸纳政治。因为这是政府发动群众参与，通过一个民主的程序与规则与群众一起选能人，并设立村民大会、村民代表大会及各种理事会、监事会来对能人进行监督和制约，这与行政吸纳政治的结构和过程是不一样的。

<sup>4</sup>比如，在农村，省、市、县级政府之所以有动力来推动村民自治，进行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，是因为推行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，特别是民主选举，起到了稳定农村的作用。李连江、熊景明：《政府主导的村民自治迈向民主选举》，香港《二十一世纪》杂志一九九八年十二月号·第五十期。



组织——村民委员会和社区居委会，则要控制在政府的手中。<sup>1</sup>基层组织更多的是要执行党和国家的政策，同时也在极为有限的范围内处理村内或社区的内部事情。政府在农村给予群众一定的民主选举权与参与管理权，是希望通过这种方式选择听话的“能人”，以达到改善基层组织人员结构，增强基层组织凝聚力，保持基层稳定，带动地方经济发展的目的。而在城市，则除了选能人外，更多的是为了增强居民的自治意识，鼓动居民参与社区建设。这是政府在农村和在城市基层推行这种动员式民主的主要目的和动力所在。

由于中国党政合一的政治体制，中央在推行这种动员式民主的同时一直非常强调基层党组织的建设和领导核心作用。实际上无论是村民自治还是居民自治，都是作为党组织建设的补充而提出来的，中央始终是把基层党组织的建设放在首位的。而且无论是在村民自治还是在居民自治的选举中，政府都一直非常强调党员的当选，这一点在居民自治中尤为看重。这就说明，这种动员式的民主，实际上发展的空间是很小的。

### 三、动员式民主的实践

我们把动员式民主在基层的实行过程分为三个阶段进行分析：1、动员式民主的启动阶段：在这个阶段以村民自治早期的政府动员、群众参与的试点为主要内容；2、动员式民主的发展阶段：这个阶段以村民自治的进一步发展和居民自治的政府动员、群众参与局面的出现为主要标志；3、动员式民主的困境阶段：这个阶段以村民自治的群众依据《村委会组织法》和手中的选票同地方政府借助手中的组织资源和政治资源双方冲突局面的出现为主要标志。

在动员式民主的启动阶段，首先是由中央层面在取得共识的基础上通过制定法律和相关的文件来推动地方政府实施村民自治。村民自治的启动离不开中央一定程度的共识和一些中央领导人的大力推动。<sup>2</sup>在中央达成一定程度的共识的基础上，民政部门作为具体负责实施村民自治的政府部门，在利用中央的首肯的基础上联合组织部门、地方人大、政府、纪检等部门来推动村民自治的实施。在推行的过程中，以选举为突破口，实行民主选举、民主管理、民主决策、民主监督，成为民政部门推行村民自治的主要思路。在早期村民自治的推行中，在村民自治受到地方的抵制程度相当大的情况下，倡导推行村民自治的领导人及民政部门在推行的过程中先进行试点，通过试点逐步产生示范效应；在试行的过程中先求面的推广，再求质的提高。在这个过程中，各省的实施情况表现出了相当大的不平衡性，其中，福建省是因实施顺利而比较突出的一个地区。同时，民政部门也通过联合一些具有开创意识的地方官员在一些地区推动一个比较规范的选举程序逐步得到实施，并通过示范效应和交流学习来逐步扩大这种影响。

在中央领导人的积极支持下和民政部门策略性行为的基础上，在一些地方领导人的积极支持下，通过一个比较规范的选举程序的推行，群众的积极性逐步被调动起来。群众开始由最初的怀疑观望转向积极参与，而民政部则逐步利用群众的力量，以督促地方官员举行高质量的村民选举。而实行一个高质量的选举所带来的结果是农村中的“能人”被选进了村委会，

---

<sup>1</sup>通过民政部官员意味深长的讲话可以看出这种自治空间的范围：“我们所要进行的是居民自治，而不是社区自治。”

<sup>2</sup> 1981年6月，中共中央在《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出，党的目标是要“在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主”。1982年宪法第111条规定：“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。”1983年《中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知》中提出：“村民委员会是基层群众性自治组织，应按村民居住状况设立。村民委员会要积极办理本村的公共事务和公益事业。协助乡人民政府搞好本村的行政工作和生产建设工作。村民委员会主任、副主任和委员要由村民选举产生。各地在建乡中可根据当地情况制订村民委员会工作简则，在总结经验的基础上，再制订全国统一的村民委员会组织条例。”

增强了村组织的凝聚力，有助于地方的稳定，带动了地方的经济发展。<sup>1</sup>正因为这种结果，民政部拥有了越来越多的力量来证明村民自治推行的可行性和必要性，并决定在全国范围内进行推广。

在动员式民主的发展阶段，90年代末的时候村民自治的发展达到了高峰，一时之间对村民自治的歌颂达到了很强的高度，同时国际社会也开始赞扬中国的村民自治，并以各种方式介入到村民自治中来。这个高峰阶段的发展可以由几个事件的出现作为代表：

第一、1998年村委会组织法进行了修订，由原来的草案修改成了正式的法律。这个法律将各地的试点所出现的经验以法律的方式表达出来。尤其是这个新的法律肯定了吉林出现的“海选”办法，扩大了选举的范围和选举的自由度，使得操纵选举比以前困难了。海选的推广虽然并非是一个完善的选举办法，但是在当时有助于推动村民的积极参与和使选举过程较为公正一些。

第二、选举在全国推广。2001年广东和云南将原来的村公所改为村委会，并进行了选举。这样全国范围内的农村都实行了选举。<sup>2</sup>

第三、在村委会选举的基础上，在城市和村委会相当的群众基层组织居委会也从90年代末开始了直接选举的探索。

第四、出现了乡镇长直接选举的案例。在村委会的直接选举发展的直接影响下，一部分开明的领导者想再接再厉，将直接选举从村引入到基层政府进行。中央在当时也有这样的想法。因此有一些领导人试图进行乡镇长直接选举的探讨。就是在这样的气氛影响下，1998年12月四川省青神县的南城乡和遂宁市市中区的步云乡进行了乡镇长直接选举的试验。这些试验也表明当时的村民自治的发展达到了高峰并希望进一步发展的要求。

具体的讲，在这个蓬勃发展的过程中，随着农村经济社会的变迁及民主选举的推进，农民的权利意识不断觉醒，民主素质也得到提高，他们从一开始政府动员下的怀疑观望发展到试探并积极参与，并在这个过程中进行了积极主动的创新。村民的主动创新一部分得到政府的积极响应，政府在村民主动创新的基础上不断改进选举的程序和规则，以确保选举过程的公正、公开和透明，同时村民的一些其它的关于民主决策（村民代表大会和村民公投）、民主监督（村务公开）、民主管理（村规民约）等方面的创新也得到民政部的肯定和提倡。民政部在农民自发创造的基础上对之加以补充和完善并在全各地推广，从而为农村民主自治的制度建设起到了积极的推动作用。特别是1998年《村委会组织法》的颁布，使村民自治试行10余年以来的选举程序和规则的总结以及一些制度创新得到法律的保障，这也是政府与农民良性互动基础上的积极成果。就是在这样的基础上，全国很快全部实现了村委会的直接选举，村民民主自治理论上在全国全面普及。

在村民自治取得一定的积极成果的基础上，居民自治也开始随着社区建设的推行而在一些大中城市得到提倡和推广。1998年，山东省青岛市四方区进行了居委会直选的尝试。1999年开始，按照民政部的部署，全国26个地方，开始了城市居民自治活动的试点。从2000年开始，沈阳、北京、上海、南京、杭州、武汉、合肥、西安、海口、威海和青岛等地也都试行了社区居委会的选举改革，其中上海、南京等地进行了直接选举的尝试，但是遇到了居民积极性不高、对选举冷漠的僵局。2000年底开始到2001年11月间，广西在南宁、柳州、桂林和武鸣县等地进行了比较大范围的社区选举试点，其中有20多例直选的案例，尤其是2001年7月在广西南宁武鸣县城区两个镇，全部8个社区都进行了直接选举。从而打破了城市社区居民直接选举改革的僵局，为社区直接选举开辟出新的发展思路。在这个基础上，广西在2002年又继续推动选举改革的扩大，在全自治区推动直接选举的改革，将社区居委

<sup>1</sup> 肖唐镖、邱新有、唐晓腾等着：《多维视角中的村民直选——对十五个村委会选举的观察研究》，北京：中国社会科学出版社，2001，p61-63。

<sup>2</sup> 这个全国范围内的直接选举在一定程度上是名义上的。实际上许多地方仍然有代表或者少数人代替大多数人选举的现象，有的地方甚至可能连选举都没有，但这不影响村委会选举在全国的推广。

会的选举从大的中心城市扩展到中小城市进行，以至到县城。<sup>1</sup>2002年，北京九道湾社区的居委会直接选举得到媒体的广泛报导，产生了较大的影响。2003年，北京、上海、武汉、哈尔滨、济南、长沙、银川、宁波等大中城市参加社区直选试点工作，宁波市海曙区成为第一个社区居民全面实行直选的行政区。中国社区直选逐渐由点到面，由大城市向中小城市展开，并向深层次推进。

在具体社区直选的实践中，总结起来看，不同类型的社区居民在社区直选中参与意识和积极性不一样。一般来说，单一单位型的社区居民参与积极性不高，而混合型、城乡结合部散户型、城镇型城市社区、大城市蓝领型及乡镇型社区的直选中由于“社会人”的大量出现，居民的参与意识和积极性要高一些。<sup>2</sup>同时由于城市居民的教育水平高，开放意识高，信息发达，在选举过程中各种各样的竞选活动、拉票及选举辩论都超出了农村的水平。与农村相比，城市社区居民自治还出现了不同于农村的新趋势，即除了以选举为突破口推行基层组织自治外，还积极尝试在社区内部管理以及社区与政府关系方面进行的管理体制的创新，如宁波海曙区的“议行分开，选聘分离”；沈阳市进行的社区对接人大制度的改革、江汉区进行的社区评议政府等。这些管理体制的创新实际上是地方政府在面临经济社会形势变化的背景下所进行的主动的政府管理体制的调整。这种调整的重点是政府职能的转变，方向是在政府职能转变的背景下重新构建政府与社区的关系，推行社区自治。

第三个阶段是中国基层民主发展的困难阶段，许多地方出现了倒退或者是停滞。在村民自治和居民自治得到推广及发展的同时，一些问题也逐渐显露。这个困境包括了以下几个内容：

第一、“乡村关系”的矛盾冲突。是用行政化的方式来领导村，还是用自治的方式让乡镇不得干预村的事务，在村民自治讨论之时就有很大的冲突。在村民自治实行之中，这种矛盾终于变成事实。村民自治就是一种地方自治，也就是村民要自己管理自己，乡镇政府不得随意干预。但是在现实中，中国的压力型政府到处出现，实际即是威权主义到处出现，自上而下的领导是常态，自治基本无法实行。这阻止了村民自治的持续发展。同时也没有相关的自治的法律可以保证村自治，而政策的变动就是经常性的了。

第二、“两委关系”的矛盾冲突。这是指村委会和党支部的矛盾。在村民自治中，党支部大还是村委会大？这涉及到在村民自治中党的地位的问题。经过多次的讨论之后，中央文件明确规定村委会要在党支部的领导下工作。这样就有将前边讲的乡村关系牵扯进来，因为乡镇政府（党委）可以通过任命村支部书记来实际上架空村委会。所以这个矛盾就决定了村民选举产生的村委会的命运。

第三、选举制度和相关法律制度不健全。自从村委会的直接选举开始以来，选举制度的完善上做了一些很大的改进，但是离一个真正公平、自由和民主的选举制度的距离还非常远。这些包括：第一，没有一个独立的选举委员会；第二，缺少一个规范的选举制度，各地的选举规则都不一样，大量使用代票和流动票箱，为操纵选举留了很大的空间；第三，由于没有有效的措施加大对贿选问题治理的力度，贿选在一些地方很流行，严重地影响到选举的公正性；第四，涉及到选举的法律制度基本没有，由于选举的法律缺失，影响到选举纠纷无法进行法律的诉讼。

具体的讲，目前由村民自治而引发的农村的矛盾比较多，冲突也比较大，并具体表现在“乡村关系”和“两委关系”之中。对于这些问题，近年来也进行了一些制度的改革，如解决村委会和村支部关系的两票制、一肩挑，还有解决乡村关系而推行的乡镇政务公开，进行农村税费改革等，但是效果并不明显。<sup>3</sup>这是由农村社会的政治经济环境所决定的。中国压

<sup>1</sup> 李凡编：《中国基层民主发展报告 2003》，北京：法律出版社，2004，p13。

<sup>2</sup> 李凡编：《中国基层民主发展报告 2003》，北京：法律出版社，2004，p25-36。

<sup>3</sup> 李凡编《中国基层民主发展报告 2002》，西北大学出版社，2003，p105-122。

力型的基层政府运作体制，自上而下的人事任命制度，以及 1993 年的分税制改革使得乡镇财政在很大程度上依靠向农民征收各种税费或卖集体所有的土地来维持，这些就驱使乡镇一级加强了对村民自治的控制，通过控制使村委会充当政府的腿，贯彻乡镇政府的意图，或者至少，不能充当农民利益的代言人，形成自治权同行政权的直接冲突。这种控制主要通过两种途径来实现：一个是通过村委会选举的控制来实现，由于村委会选举是由政府主导进行的，这就为一些地方基层政府操纵选举和实现自己的意图提供了方便。乡镇政府、党委在村委会候选人的提名、竞选和投票等各个选举环节施加直接或间接的影响；另外一种途径则是通过乡镇党委对村支部、村支部对村委会的领导来实现，于是在一些村庄就出现了村委会和村支部两个中心并立对峙的局面。更有甚者一些乡镇还直接违背《村委会组织法》的有关规定，否认村民选举的结果，随意撤换村委会成员，或取消村民直接选举，直接指定或委派村委会主任和村委会其它干部，及实行村账乡管等。<sup>1</sup>这种做法有普遍化的趋势。在一些地方，已经出现了地方政府，地方精英（村委会成员等）和地方开发公司等三角联盟，控制地方利益，控制地方的政治局面的现状。

群众面对这些基层政府的压制和控制做法产生了很多的不满，这些不满又转化为两种行为：一种是消极的对选举的冷漠和抵制，如在一些地方出现的村民在选举活动中的弃权与冷漠等行为；一种是在利益的驱动下，在了解相关法律法规和权利意识觉醒的基础上产生的各种维权性行为。这种维权性的行为一个方面表现在农民在选举过程中对选举程序的各个细节的重视和坚持，通过对选举的细节的坚持来使政府承诺的民主真正落到实处。如闻名各地的海选正是在农民要求改变过去候选人提名被操纵的背景下所产生的群众创新。

对选举程序的细节的重视只是农民维权行为的初步，但正是在这个过程中，农民接受到了最初的民主实践和民主训练。这个过程相伴随的是农民权利意识的觉醒和民主素质的提高。在此基础上，农民的角色逐渐由过去的顺从者向参与者转变。<sup>2</sup>在农民角色转变的基础上农民的维权性行为也向更广更深的层次推进。这些维权性行为因为具体情况的不同而表现出不同的行为模式：其一是农民越级“上访”，寻求省市一级或中央政府部门及媒体的支持，如 2000 年山东省栖霞市 57 名村委会主任和成员集体辞职事件。<sup>3</sup>后来参与这个活动的各地村委会成员很多都遇到了麻烦，有的被撤、有的被抓、有的流亡。这个事件在某种意义上可以被看作村民自治开始遇到困难，难以进一步发展并表面化的象征。近些年来，村民因村委会选举而上访和上书的事例明显增多。农民希望通过上访，借助中央部门的权威及有影响的媒体的舆论效应来改变地方政府的违法违规行为，维护自己的权利，但是效果不大。

其二是农民借助司法的手段来维护自己的权利，如 2000 年江苏省淮安市王营镇王庄村村委会主任状告镇政府以“工作需要”为由免去其村委会主任的违法行为。这种途径是一种制度化的解决方式，并体现了法治的原则，但是由于中国司法体系诸多弊端及选举等相关法规的缺失，这种途径所能够发挥的作用仍然极为有限。还有一种是农民与人大代表相结合维护自己的权利，最终使地方政府在法律面前与村民合作。如 2001-2002 在湖北潜江市所发生的“潜江事件”，当时媒体大量报导了潜江地方政府随意撤换村委会成员的事情。<sup>4</sup>这个事情最终引起了民政部的关注，要求地方政府纠正错误。这种途径在中国现行的政治体制下应当是一种比较好的制度化的解决管道，但是需要与人大制度的改革，特别是人大代表选举制度的改革相结合。但是仍然有许多的案例表明，利用司法手段的效果不大。例如，2004 年济南党家庄镇党西村的选举案，是地方政府支持的一派人用贿选的办法买票当选，而且证据确凿，农民依此告上法庭。即便得到民政部有关部门的支持，最后地方政府操纵法院，不

<sup>1</sup> 李凡编《中国基层民主发展报告 2002》，西北大学出版社，2003，p144-146。

<sup>2</sup> 迈克尔·罗斯金，罗伯特·科德等着：《政治科学》，华夏出版社，2001，p133。

<sup>3</sup> 李凡编《中国基层民主发展报告 2002》，西北大学出版社，2003，p447-460。

<sup>4</sup> 李凡编：《中国基层民主发展报告 2003》，法律出版社，2004，p374-408。

受理这个案件，不了了之。<sup>1</sup>

其三是村民依据《村委会组织法》联合起来通过法定的程序来罢免他们不满意的村官。在许多地方都出现了村民要求罢免村委会主任和成员的事件，这些当选的村委会成员选举成功后不为村民服务，引起村民的不满。村民的罢免有的成功了，例如济南 2003 年殷家林和党西村的罢免案，2002 年湖北潜江董滩村的罢免案等。也有的则没有成功，原因在于地方政府的阻挠。其中影响较大的是 2005 年广东省番禺区太石村村民罢免村官这一事件。这一事件起初是由于经济的原因，是土地买卖出现的问题，但是随着事件的发展，逐渐超出了经济的层面，太石村村民在这个过程中表现出了强烈的制度意识和权利意识。这些意识与当地基层政府的高压行为和粗蛮作风两相对照，加上最后悄无声息的结局，构成村民自治中一些基层政府与群众冲突的一个极具代表性的例子。

在农民的维权行为与地方政府的控制和压制的行为相互冲突的情况下，村民自治的群众依据《村委会组织法》和手中的选票同一些基层政府借助手中的组织资源和政治权力相互冲突的局面已经出现，并逐渐构成自 1998 年《村委会组织法》颁布以来村民自治发展过程中的一个主要特征。在这种冲突的局面下，我们可以看到，在政府推行村民自治的时候，是在进行一种管理方式的调整，在这种管理方式的调整过程中，治理的取向大于民主的取向。因此，一些地方政府利用手中的资源，控制选举和法律途径，借口要维持地方的稳定，压制了农民的民主要求。

与村民自治推行过程中的冲突不断相比，居民自治的推行相对要平静许多。居民自治就目前来说还处于政府动员，群众被动参与的阶段。政府行为和群众行为的冲突没有村民自治明显。这在很大程度上是由于居民自治和村民自治面临着不一样的政治、经济和社会环境，因此也表现出同村民自治不一样的发展态势，具体原因可归纳为如下几点：1、城市作为政治和经济的中心，政府对居民自治采取了一种更为谨慎的态度，对居民自治的控制也更为严格，在农村出现的那种农民和政府的冲突在城市中是不太可能的；2、社区本身就目前来说对居民的吸引力仍然不大，社区只是居民居住和生活的场所，居民对社区的关注及参与意识相对农村来说要低；而农村中农民居住的场所也是农民的经济收入的场所，农村中以村为单位的基层组织与农民的利益息息相关，农民有强烈的利益驱动来参与，而农民的积极参与则是突破地方的阻力，使村民选举能够持续下去的主要原因；3、在中国城乡二元体制下，农民不是一种职业而更多的是一种身份的安排，有于具有这一共同的身份，农民往往能够因共同的利益关系联合起来构成同基层政府的矛盾冲突，而居民的身份则要复杂得多，没有农民这样以社区为单位的单一的同政府的利益冲突，这也是居民自治中政府和群众的互动不明显的很重要的原因。

就目前来看，在居民自治推行过程中也显露出来一些问题，例如其中一个选民登记上的问题，即对社区居民的身份认证问题。如 2005 年的深圳非户籍居民讨论选民资格的“江山事件”就是一例。<sup>2</sup>这是由于社区居民的身份资格问题比农村社区要复杂，其主要原因来自于长久以来的户籍制度和城乡二元分割体制的影响。由此，在城市化的进程中，保障外来人口的民主权利，推动城市平等化的努力，构成社区居民民主自治的一个重要方面。<sup>3</sup>除此之外，在社区居委会选举中，对居委会候选人产生上尤其是候选人的提名上的限制及其它选举的程序上仍然存在着不少的问题，选举制度仍然很不规范。同时街道与居委会关系的处理上也仍然存在着很大的弊端，居委会仍然需要接受来自街道的命令，自身的自治功能也受到很

<sup>1</sup> 具体参见：赵冠军、程万军：《党西村：这里的“贿选”明晃晃》，《公益时报》（2005 年 5 月 25 日）；赵冠军：《被举报者调查举报者：党西村两任村委会玩起“公章官司”》，《公益时报》（2005 年 10 月 12 日）；赵冠军：《山东济南党西村公章官司再立新案》，《公益时报》（2005 年 11 月 2 日）；赵冠军：《党西村选举之诉凸现法律缺失 本报邀请专家学者和律师进行了研讨》，《公益时报》（2005 年 12 月 21 日）。

<sup>2</sup> 李凡编：《中国基层民主发展报告 2005》，知识产权出版社，2006，p247-255。

<sup>3</sup> 徐湘林主编：《渐进政治改革中的政党、政府与社会》，中信出版社，2004，p175。

大的抑制。

从村民自治和居民自治的实践和发展来看，无论是村民自治，还是居民自治，都是以选举为突破口而逐渐开展开来的。在进行村委会和居委会的选举过程中，政府居于主导地位，在政府的主导和动员下，群众参与投票，并在这个过程中逐渐接受民主的训练，培养民主的意识和素质，并在此基础上将这种首先由政府启动的民主进一步向前推进。这种动员式的民主在基层首先启动了中国民主化的步伐，具有重要而深远的意义。但是在另外一个方面，这种动员式民主又存在着相当大的局限性，正是在局限性的主导下，村民自治和居民自治才会显露出各种问题，并导致目前的困境的出现。

#### 四、动员式民主的局限性分析

从动员式民主在基层的实践与发展中我们可以看到动员式民主自身包含着相当多的局限性，正是在这些局限性的主导下，动员式民主在基层的实践与发展历经曲折并处于困境之中。这种局限性具体分析起来主要表现在：动员式民主目标之间的冲突、目标与手段的冲突和政府内部权力结构的冲突以及政策和法律之间的冲突。

##### 1、目标之间的冲突

中国政府推行这种动员式民主总的目的是为了给农民和居民一定的政治上的自由，也就是对地方事务的一定的参与权，同时政府仍然希望将村民委员会和居民委员会控制在自己的手中。经过文化大革命的教训，一部分中共的高级领导人认为必须要给人民一定的权力，一定的自治权，在某个范围内老百姓可以决定自己的事务，不然权力高度集中会导致政治上的灾难。但是同时共产党又要坚持领导一切，不准备放弃权力。因此，这样就构成了这种有限民主——动员式民主的基本目标。政府希望这种自治性的组织一方面要执行党和国家的政策，接受党的领导，另一方面则能够管理好内部的公共事务，而政府也可以减少一些工作。政府希望通过这种方式，达到国家和社会合作的效果。在这种背景下，居委会和村委会这种基层组织实际上具有着行政性和自治性的双重性质。以居委会和村委会为例，这种双重性集中表现在居委会干部和村委会干部的双重角色上。居委会干部和村委会干部一方面是政府的“代理人”，其代理权来自基层政府，负责代办基层政府交办的所有任务，也就是“上级”的事务必须完成——这体现了国家的集权特点；另一方面居委会干部和村委会干部又是社区和村的“当家人”，在管理社区内和村内的内部事务的同时还负责向基层政府反映居民和村民的意见、要求和建议，其权威则来自为居民和村民提供的服务。<sup>1</sup>由上而下的代理人角色与由下而上的当家人角色之间不仅在权力来源上存在着冲突，而且政府和村民对其期盼也有差异：政府希望基层组织干部有效的贯彻落实政策，完成政府交办的任务，而在农村村民主要是希望基层组织干部能够成为自身利益的代言人，而居民则主要希望基层组织干部能够为他们提供良好的服务。在这种情况下，如果国家和基层群众的利益一致，还不至于发生冲突，但是一旦利益不一致，则政府和群众的冲突是不可避免的。另外，从中国目前国家的特性来讲，它的集权特点要求国家要渗透到社会的所有层面，而不是逐渐脱离社会。因此，在群众的自治当中，就必然遇到国家的强烈干预。所以村委会和居委会的自治实际上非常难。乡镇政府不断的干预村委会的事务，从人员上看是可以撤换经选举产生的村委会成员，并且至少可以任命村的党支部书记，再以村委会要接受党支部领导为由，实际上仍然控制了村委会的权力，并贯彻自己的意图。

居委会的情况就更是如此。在居委会改革的开始要求政府从居委会退出，让居民自治，但是多年过去了，看到的结果是国家对社区的渗透和控制比以前还要强，各种国家机构在居

<sup>1</sup> 徐勇：《村干部的双重角色：代理人与当家人》，香港：《二十一世纪》网络版，二零零二年十月号，总第七期，<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/supplem/essay/970423.htm>。



委会中都有“腿”，要求居委会完成国家的任务，居民自治基本上是空话。

## 2、目标与手段的冲突

动员式民主的冲突又集中体现在目标与手段的冲突上。作为目标，政府的目的并不是真正的民主，政府主要是进行基层管理方式调整，以治理为导向。但是在这个过程中，由于政府采用的是民主的手段，提倡的是民主选举，民主管理，民主决策和民主监督，因而它一旦启动，运行起来便会有自己的规则，这便为地方政府所不接受，特别是当和地方政府的利益发生冲突的时候，则一定会与政府的目的发生冲突。

这种冲突在动员式民主的早期或许还不明显，因为当时群众对选举抱有怀疑的态度，不相信政府会真的让他们进行自由的选举。而政府为了取得群众的信任，反复劝说群众参加选举，并进行了政治动员。但是随着动员式民主的推进，随着这种定期的选举本身就是一种杠杆能够不断的推进选举制度完善，随着基层社会矛盾的增加和群众的积极参与，随着社会开放程度的提高和信息交流速度的加快，特别是专家学者和国际社会的介入，加上一些具有开拓与创新精神的地方领导人的支持，一个比较规范的选举程序和规则越来越得到提倡。<sup>1</sup>而一个比较规范的选举程序和规则得到提倡和实施的后果则是居民和村民在与基层政府进行操纵和反操纵的冲突中具有了比较有效的运用手中的选票和相关的法规实现自己的意图的可能性。特别是在农村，随着1998年《村委会组织法》的颁布，农民有了法律依据来对抗政府的操纵行为，维护自己的合法权益。目前农村的选举争议越来越多，在这之中，相当多在冲突是农民和政府之间的。农民告政府操纵选举的案例也不断发生。特别是当一些基层政府和群众的利益冲突的时候，政府为了达到自己的目的，利用其所拥有的组织资源和政治权力对选举进行操纵，而群众为了实现自己的目的，则利用手中的选票和法规进行反操纵。在这种操纵与反操纵的冲突中，有的时候政府可以赢取选举的胜利，有的时候老百姓可以取得胜利。但是从总的情况看，由于政府手中所拥有的组织资源、资金资源、行政资源以及法律资源，大多数情况下政府容易取得胜利。

## 3、权力结构之间的冲突

由于中国党政合一的政治体制，因此动员式民主过程中由于目的之间、目的与手段的冲突而来的政府和民众进行操纵和反操纵的冲突中，实际上又卷入了权力结构的冲突。这个冲突集中表现在党政部门之间的冲突。这又来自于中国政治体制下的“党管干部”的原则。<sup>2</sup>按照党管干部的原则，作为基层政权基础的村委会和居委会的干部的任命权过去掌握在党的组织部门手中。而如果推行村民直接选举和社区直选，党对基层组织干部的控制权就会受到一定的威胁和挑战。在村民自治推行的早期，组织部的反对和担忧就存在，但是由于早期政府的主导作用比较大，这种威胁和挑战还不明显。而且早期的实践中也有一个相当多的当选的农民是原来所预想的“能人”，因此组织部的反对也不够强有力。但是随着越来越多的人在不符党的“组织意图”的情况下当选为村委会成员以后，随着村支部和村委会的矛盾日益突出，组织部的反对也就越来越有力了。在居民自治中，这种权力结构的冲突也同样存在。在居委会的选举中，如何体现并保证党组织的领导地位，如何保证党员特别是党支部书记当选为居委会主任，仍然是地方政府在推行社区直选时的考虑重点，这就使得这种冲突在党和政府的严格控制之下作为一种潜在的冲突包含在了政府推行居民自治的过程中。

除此之外，中央和地方政府同基层政府的冲突也是其中的一个重要方面。在政府向党集权、地方向中央集权的政治权力结构下，在科层制的政府组织结构下，中央和地方政府对基层政府仍然拥有很强的控制力。在中央和地方政府的推动下，基层政府虽然不高兴，但也不得不执行来自上级的命令，推行这种动员式的民主。但是由于基层政府是直接面对基层的，同村委会和居委会这些基层组织有着密不可分的直接联系，基层政府需要将居委会和村委会

<sup>1</sup> 王振耀、白钢、王仲田主编：《中国村民自治前沿》，中国社会科学出版社，2000，p74-83。

<sup>2</sup> 谢庆奎、燕继荣、杨凤春着：《中国大陆政府与政治》，五南图书出版公司，1999，p465。

这种基层组织控制在自己的手中以便完成上级交办的各种任务，同时实现自身的利益。在这种情况下，一些基层政府往往又通过各种手段操纵选举，并直接干预基层事务。当中央和地方政府认为通过推行这种动员式的民主有助于稳定农村，遏制基层官员的腐败，但许多基层政府则认为中央和地方政府推行这种动员式的民主是不切实际的、超前的。基层政府作为压力型政府体制的最末端，实际上承担着来自上级的各种各样的任务和责任，但是相应的却没有执行这些任务的权力、资金和有效的手段，这在很大程度上增加了基层政府对上级的不理解、不支持甚至反对。<sup>1</sup>但是这种冲突和矛盾又因为中央政府和地方政府很强的控制力，以及中央政府和地方政府对基层政府一定程度上的容忍而受到了很大的抑制。

最近几年来，由于在一些地方出现了地方的政治联盟，也即是前边所讲到的地方政府、地方精英——自然包括村委会和居委会的成员和地方经济开发公司之间的利益结合，这种对地方政治的操纵就更明显了。及于此，就出现了中央政府、地方政府和农民之间的三角关系。在地方利益和中央利益的矛盾中，地方政府会用各种方法维护地方利益，要中央服从他们的利益。只要不出大的问题，能够维持住地方政治的稳定，中央政府往往对地方政府的这种做法睁一只眼和闭一只眼。但是这样做的结果无疑是牺牲了公平的民主的出现，牺牲了农民的机会和利益。

#### 4、政策和法律之间的冲突

其实政策和法律之间的冲突，就是共产党在推行一个事情的时候，是以政策为导向的，而不是以法律为考虑的。过去如此，现在从中国动员式民主的发展实践来看也是如此。党要实现一个目标，要确定方向，然后就是具体的政策。中国的动员式民主在实践中政府依靠的是党的政策，也就是民主发展到什么程度，怎样发展，依靠的是党的意志。但是要推行民主的发展，也就是在动员的初期要靠政策，而要维持民主的持续发展，要靠法律，靠法治。但是在现实中，民主的发展会和党的利益（有的时候是地方党的利益）发生冲突，这要靠法律来解决。所谓的法律来解决，就是一要有法，二要依法，这才是法治。如果是法治，那么政策就要为法律让步。实际上，这在现实中，就是党和法律谁大的问题。

在动员式民主进行的过程中，出现过几次公开的和不公开的关于这个问题谁大的辩论。这些辩论决定了动员式民主发展的结果。实际上在农村基层民主发展到最高潮的时候，这种辩论在地方和中央都出现了。在农村中，依照村委会组织法的规定，当选的村委会是全体村民选举产生的，是村的权力机构。因此依照这个法律的规定，村的党支部应该接受村委会的统一领导，而不是凌驾于村委会之上。因为根据权力授予的原则，全体村民选举产生的村委会当然拥有村的最高权力，而村的党支部只是一少部分人，不能代表全体村民，也没有全村人的授权。毫无疑问，如果按照法律的规定，实行法治的话，就应该是村委会领导党支部。这样的结果当然不能为共产党所接受。于是，在进行了内部的激烈辩论以后，共产党认为还是党要领导村委会，于是政策代替了法律。共产党出台了农村基层组织条例，按照条例的规定，村委会要接受党支部的领导。这样，党凌驾于法律之上，党比法大。其实没有什么可奇怪的，党比法大，历来如此。中国的从党治（人治）向法治的过渡还有很长的路要走。

不仅如此，在这样的政策环境之下，当然所有的涉及到中国基层民主发展的，特别是涉及到选举的程序的法律都无法进行下去。于是在民主发展的这个重要领域中，法律基本是空白。<sup>2</sup>当然没有法律规定和条文，哪里来的法治呢？

在这样的背景条件下，或者出现了选举出来的村委会，但加上乡镇任命的党支部，形成两个中心；或者是后来党支部书记和村委会主任的“一肩挑”，出现一元化；又或者是村支部书记的“两票制”等都是这种党比法大的体现。但是这样的格局，影响了基层民主的发展，

<sup>1</sup> 荣敬本. 崔之元. 王栓正. 高新军. 何增科. 杨雪冬等着：《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社，1998。

<sup>2</sup> 有关中国基层民主中的法律缺失问题，可以参考我所写的：《中国基层民主法治报告 2005》中宏观分析一章。对于这个问题到目前为止，还是我的这一篇文章是讲得比较详细的。

也加大了基层选举的争议和冲突。

在由动员式民主如此之多的内、外部冲突所构成的局限性下，动员式民主发展的空间自然就是有限的。当然这种有限的民主，也体现了中国目前民主发展的过渡性。

随着动员式民主的推进，在局限性的主导下，动员式民主目前处于困境之中。这种困境主要表现在如下几个方面：

第一、制度创新的减少。在村民自治的推行过程中，出现了不少制度上的创新，如选举制度中吉林梨树县的海选，安徽的组合竞选制；<sup>1</sup>山西河曲县的两票制，一肩挑；<sup>2</sup>重大问题的村民公决制等。但是自从2003年以来，制度创新几乎陷于停顿。居民自治从1999年推行以来，也出现了不少制度上的创新，如上海及宁波海曙区的选聘分离，江汉的社区评议政府，沈阳的人大对接社区，但是自从2003年以来，这些制度上的创新也趋于停顿。<sup>3</sup>

第二、投票率的下降。与制度创新减少相对应的是，无论是村民自治还是居民自治，总体的投票率都在降低，群众在参与中发现因政府的操纵而不能实现自己的意愿的时候，更多的选择了用脚投票的方式来表达自己的不满。

第三、在村民自治中群众依据《村委会组织法》和手中的选票同政府借助手中的组织资源和政治权力相互冲突局面的出现，并且在这种冲突中群众处于弱势地位。如2005年山东省济南市市中区党西村贿选的例子就是其中的一个典型。在该案例中村民提供了存在贿选的证据，上级民政部门也确认了贿选的存在，但由于地方政府的强硬态度，使得村民的证据和上级民政部门的确认并不能改变因贿选而造成的结果。并且由于选举法规的缺失和司法体系的弊端使得党西村村民提出的要求市中区民政局履行法定职责的行政诉讼以及要求市中区民政局依法撤销选举结果的行政诉讼也以驳回和不受理而告终。

第四、贿选的增加。由于选举的制度无法落实，各地出现的不少的贿选事件。但是政府有关的执行机构无力处理这个问题，关于什么是贿选和怎样处理贿选到目前为止没有相关的制度规定。

面对动员式民主在基层的实践与发展所处的困境，按照亨廷顿的关于政治参与与政治制度化水平的相互关系来看，这是由中国经济与社会变迁与政府动员而导致了群众的参与需求日益扩大，而民主的制度化水平偏低，因而无法吸纳群众的广泛的参与需求而导致的政治的不稳定。因此，进一步提高动员式民主的制度化水平，满足日益被动员起来的群众的政治参与需求，是解决动员式民主目前困境的唯一选择。

## 五、动员式民主的特点分析

通过对以村民自治和居民自治为主要内容的动员式民主的概念、背景与目标及局限性下的政府行为与群众行为的分析，从动员式民主与民主化关系的角度出发，我们总结出这种动员式民主的四个主要的特点。

### 1、政府主导性

通过对村民自治及居民自治的背景和目标的分析，我们看到无论是村民自治还是居民自治，都是政府面对社会和经济形势变化所作的统治方式的调整，民主在这里更多的是作为一种手段。这种手段在农村是为了选能人，而在城市则是为了调动居民参与社区建设的积极性。政府推行这种动员式的民主只是希望给予村民和居民一定的参与空间，政府仍然希望将村民

<sup>1</sup> 海选参见：王振耀、白钢、王仲田主编：《中国村民自治前沿》，中国社会科学出版社，2000，p315-357；组合竞选制参见：李凡编：《中国基层民主发展报告2003》，法律出版社，2004，p247-260。

<sup>2</sup> 李凡编《中国基层民主发展报告2002》，西北大学出版社，2003，p105-122。

<sup>3</sup> 宁波选聘分离参见：李凡编：《中国基层民主发展报告2003》，法律出版社，2004，p428-446，沈阳的社区评议政府及人大对接社区参见：李凡编：《中国基层民主发展报告2004》，知识产权出版社，2005，p249-291。

委员会和居民委员会这种基层组织控制在自己的手中，贯彻政府的政策和意图，因此，在政府的主导下推行这种动员式的民主，给予群众极为有限的自治空间和民主权利，就成了政府推行这种动员式民主的理所当然的做法。

在政府的主导下，无论是村民自治还是居民自治，都表现出了浓重的政府动员的色彩。虽然无论是村民自治还是居民自治在推行的过程中都遭到了基层政府的诸多质疑和抵制，但是从村民自治及居民自治的推行过程看，政府在其中担当了提供法律支持、进行前期的宣传动员、具体组织选举工作、及负责争议的处理等职能，可以说，由始至终，政府在这个过程中都处于绝对支配的地位。因为这种绝对支配的地位，在村民自治和居民自治的推行过程中，村民自治及居民自治的实施状况，才在关键上取决于地方领导人，特别是地方关键领导人的态度和支持程度，以及具体负责实施村民自治和居民自治的有作为的民政部门官员的积极性及策略性行为。<sup>1</sup>村民自治及居民自治在这个过程中由此具有了强烈的“人治”的色彩，而远远没有达到一个正常的民主发展所依赖的法治基础和制度基础。

也是在政府的主导性行为下，村民自治才能够在全国范围内比较快的推广开来。村民自治和居民自治在政府的主导下在全国范围内得到了推广的同时，由于政府的主导性而导致的局限性也逐渐显露。政府推行以村民自治和居民自治为主要内容的动员式民主是为了实现政府的目标，而由于政府目标本身就包含着冲突，加上政府推行这种动员式民主的目标与手段之间也存在严重的冲突，这些冲突又因党政合一的政治体制而卷入了权力结构的冲突及地方政府和基层政府的冲突。在动员式民主本身包含着这些内部冲突的情况下，其中的民主只是在政府主导下的极为有限的“鸟笼式的民主”，村民自治和居民自治民主自治的空间是极为有限的。

这种有限性在村民自治中能够得到明显的验证。自1998年《村委会组织法》实施以来，村民自治中的两委关系及乡村关系越来越明显，并逐渐成为制约村民自治进一步发展的瓶颈。解决两委关系及乡村关系的“制度创新”，仍然被严格限定在保证党的领导和政府控制的范围内。如解决两委关系的两票制，一肩挑，都是在这种双重限定下的创新，但是由于这种创新并没有突破动员式民主的局限性，因而所能够起的作用也是极为有限，而解决乡村关系的乡镇政务公开，更是流于形式。实际上村民自治是在政府的主导之下推动的，因此乡村关系的解决才是其中的关键，两委关系在很多情况下是由于乡村关系没有得到很好的解决造成的。而乡村关系的解决之所以难以突破，则是因为这种动员式民主本身的局限性所造成的，如果不能突破这些局限性，不能解决这些由政府设定的内部的各种冲突，这些冲突将会愈演愈烈，这一点可以从目前村民自治中越来越多的选举纠纷中看出。

## 2、渐进性

这种动员式的民主虽然由于政府的主导而存在诸多的局限，但是无可否认的是它其中所包含的现代意义上的民主成分。这种民主是在政府主导的背景下由取向开明的政府官员、人民群众、国际影响、专家学者及媒体等众多因素共同推动而实现的。<sup>2</sup>在这个过程中集中显示出了动员式民主发展的渐进性道路的特征。这种渐进性首先表现在它是由程序性民主发展

<sup>1</sup> 如吉林省梨树县的村民自治的成就离不开其中的关键人物县委常委、副县长费允成，而沈阳在社区建设中率先进行社区的定位，社区与政府关系的调整及社区选举的尝试则离不开当时的沈阳市市长慕绥新的开明意识和积极支持，广西居民自治中社区直选的大面积推广则离不开广西民政厅基层政权和社区建设处处长邓敏杰的大力推动。

<sup>2</sup> 在中国村民自治的推行中，国际因素的影响不可忽视。例如联合国、欧盟、美国、加拿大等都对中国的基层民主发生了兴趣，并通过不同的管道给与了中国基层民主的发展一定的经济的支持。外国 NGOs 在 90 年代中前期已开始介入中国的村民选举与自治活动。在这些 NGOs 中，最为主要的是卡特中心（Carter Center）、美国共和研究所（International Republic Institute）和福特基金会（Ford Foundation）等，这些 NGOs 主要从技术和资金支持的角度入手来推动。具体活动包括：观摩选举；提供法律与程序的建议；帮助收集选举资料；提供和参与培训项目等。郎友兴：《外国非政府组织与村民选举》，《浙江学刊》，2004 年第 4 期。此外，在中国村民自治的推行过程中，大量的国外的专家学者及媒体也对中国村民自治的发展做了大量的研究和报导，其作用也不可忽视。

而来的，具体来说，首先是从选举的程序而来的。与程序性民主相关的是这种动员式的民主也是一种由地方基层发展而来的民主。由于地方政府的政治色彩淡薄，意识形态不浓，因此从程序的角度入手来推行民主才具有一定的发展空间。地方政府直接面对社会群众，需要解决各种各样的实际问题，在这个过程中，如果民主作为一种手段能够解决一些问题，地方政府是有动力通过制度和政策的创新来推动的。虽然在中国特定的政治及经济体制的安排下，在一些地方政府支持和主动创新的基础上取得的动员式民主的突破和创新。虽然基层政府在集权式的权力结构下和科层制的组织结构下所进行的调和和创新有很大的限度，但是也使村民自治和居民自治具有了一定的发展空间。

动员式民主是由程序、由基层发展而来的民主的同时，它也是由农村、由社会发展而来的民主。这种动员式民主按照国家的看法它应当是一种社会层面的民主，因为它是在国家调整社会统治方式的背景下进行的，即由国家全面控制社会向给予社会一定的自治空间的背景下进行的。一般来说，自治并不必然实行民主，自治也不必然导致民主，但是在非民主的政治体制下，在国家调整对社会统治方式的背景下，在政府希望通过民主实现自己的意图的基础上，实行这种自治与民主的结合就成了政府的唯一可行的选择。在社会层面的自治加民主的模式下，政府一方面能够达到自己的目标，另一方面又将其限定在一定的范围之内，不至于对国家的政治体制构成直接的冲击。

### 3、不平衡性

动员式民主的不平衡性首先表现在农村的发展要先于城市的发展。这在很大程度上是因为城市作为政治与经济的中心，也是政权赖以生存的核心，政府对城市的政治控制要比在农村中严格得多。而民主制度不仅在价值观上与中国主流的意识形态有着严重的冲突，而且作为一种新制度的运用，对政府来说会承担相当大的风险（社会混乱、合法性下降等），因此在城市推行动员式民主的阻力无疑要比在农村大得多。同时由于中国市民社会的弱小，加上城市单位制的分割，严重的阻碍了利益的产生和聚合，城市民众由此缺乏在这种动员式民主下的政治参与的动力。而政府对农村的政治控制相对城市来说要宽松一些，同时由于没有“单位”的分割，村级甚至乡镇一级的政府对农民的生活都有非常直接的、影响甚大的介入，而且其本身的组成与运行好坏也与农民的利益直接相关，因而农民对介入政治生活的意愿非常强烈，这就为动员式民主在农村的实施奠定了基础。

因此虽然村民自治及居民自治的组织法先后于1987年、1989年颁布，但是村民自治从1990年起就开始在全国范围内实施，而居民自治则到了1999年在社区建设的背景下才由民政部、地方官员及专家学者的推动下在一些城市中通过试点的方式实施，到了2002年社区直选才开始得到中央的正式认可。农村的动员式民主在目前已经发展到了群众与政府进行控制与反控制的冲突阶段，虽然群众在这个冲突中由于相关法规及自组织能力的缺乏处于劣势的地位，但是这种冲突的确是在一些地方出现了，并且在有的地方群众取得了暂时性的胜利。而城市的居民自治目前还只处于政府动员、群众参与的阶段。而且由于中央的保守态度，居民自治的推广范围与力度相对于村民自治来说要小得多，其所产生的影响也要比村民自治小得多。

在农村和城市的内部，动员式民主发展的态势也是不平衡的。农村村民自治的推行本身就经历了一个波浪形的发展态势。在早期推行村民自治的时候，具体负责推行的民政部就是在中央部分领导人支持的基础上通过先进行试点示范的方式由点到面逐渐推展开来的。村民自治进行得比较好的县（如梨树县）或者省（如福建），都离不开地方关键领导人的支持或者民政部门有作为的官员的策略性行为。在村民自治实施过程中，从选举上看，各地制定的选举办法和规则有相当大的差别，各省选举进行得五花八门；一些村庄实行了竞争性选举，新选出的村委会也能正常发挥功能，而在另一些地方，选举则缺乏竞争性，选出的村委会仍不能有效开展工作，干群关系依然紧张。全国现有的一百零一万个村委会中，只有5%的村

制定了比较完备的《村民自治章程》等规章。有许多因素影响基层选举在不同地区的成功或失败。其中首要的因素是，有没有真正支持村民自治的地方官员积极推动这一工作。到目前为止，在民政部的村民自治示范县、示范乡镇、示范村等基层选举相对成功的地方，都可以发现，基层选举的成功或是由于地方党政负责人对基层民主重视和支持，或是因为地方民政部门作了积极有效的指导。

居民自治也面临同样的情况，凡是进行得比较好的区（如宁波海曙区）或者省份（如广西），也同样离不开地方关键领导人的支持及民政部门有作为的官员的策略性行为。在政府的主导下，社区选举中进行得比较好的往往是那些“社会人”比较多的社区。在社会人比较多的社区，社区与居民的利益关系逐渐紧密，居民对社区的关注程度也比单一单位型的社区要大，居民在参与社区直选中所体现出来的社区意识和社区归宿感也比较强。在以自治为取向的社区管理体制创新方面，走在前沿的社区同样离不开市一级或区一级关键领导人的支持。

#### 4、由形式到实质

无论是村民自治还是居民自治，不少观察者都曾对其民主的真实性发出质疑。确实，无论是考察政府的行为还是群众的表现，我们都可以看到这种民主在很大程度上只是一种形式，很多地方政府并无动力也无兴趣来推动，选举中的流于形式在全国各地屡见不鲜，一些地方多年没有选举或者没有真正实行一人一票的选举，但是却谎报选举进行得很好。根据一些观察，村民自治中的真实性很低，有的地方能够真正实现村民自治的只有不到5%，各地违反选举程序和规则的事例更是不在少数。<sup>1</sup>而居民自治中选举存在的流于形式也同样是不在少数。根据这种观察，对于这种动员式民主的实效及前景的疑问及悲观的确是有其存在的理由。

但是通过对这种动员式民主的背景的考察，我们知道这种动员式的民主是在国家调整对社会的统治方式的背景下做出的，政府之所以要推动这种动员式民主，是因为这种动员式民主在经济和社会形势变化的背景下能够达到政府的目标。虽然这种政府主导的动员式民主因内部的冲突而具有诸多的局限性，但是同样无可否认的是通过推行这种动员式的民主选举、民主管理、民主决策及民主监督，已经在逐渐地改变着政府的行为及群众的行为。从群众的行为看，特别是从农民的行为看，经过10多年的民主选举的实践，一些地方农民的民主意识和民主素质都有了相当程度的提高，并从最初的消极、不合作逐渐转变为积极参与，并通过各种途径来争取自己的合法权利。虽然这种动员式民主的推行在最初带有相当大的人治的色彩，并且带有相当大的不平衡性，但是它一旦运行起来，便会具有自己的规则，这种规则与政府的本来意图或许是相违背的，但是它已经逐渐地改变了当地的政治生态环境。在已经改变了的和还在继续改变的政治生态环境下，这种动员式民主逐渐地由形式向实质转变。在东方国家，民主化过程往往就是一个由形式的权利到实质内容，由通过形式民主训练民众，培养民主习惯到民众运用形式民主争取权利的转换过程。<sup>2</sup>

这种由形式向实质的转变并不仅限于通过完善相关法规及司法救济管道保障在村民自治或居民自治中推行自由公平的选举，进行村级事务或者社区事务的民主决策、民主管理和民主监督，而更多的是在推行这种动员式民主的过程中，通过改变当地的政治生态环境，通过民众民主意识和素质的提高和地方政府官员观念的转变来将这种社会的民主进一步向基层政权一级推广，通过制度的创新，来推动基层政权由非民主体制向民主体制转变，并在这个过程中突破动员式民主的局限性。通过基层政权由非民主体制向民主体制的转变，基层政府的行为将发生根本性的转变，政府对群众的响应性和负责任性都将大大增强，动员式民主的固有的局限性因为政府自身行为的改变也将大大消减，而困扰政府的两委关系及乡村关系也将得到根本的改善。

<sup>1</sup> 如根据潜江市人大代表姚立法对潜江地区的调查，全市329个村，95%以上的村在村委会选举上存在各种各样的违规操作。李凡：《中国基层民主发展报告2002》，西北大学出版社，2003，p374-381。

<sup>2</sup> 徐勇：《草根民主的崛起：价值与限度》，《村民自治论丛》（第一辑），中国社会科学出版社，p24。



## 六、动员式民主的积极意义与转轨

### 1、对动员式民主的质疑

对于以上对动员式民主的分析，许多人会对动员式民主本身是否是民主产生怀疑，这是很有道理的。依照前边所讲的民主的定义来看，动员式民主毫无疑问不是自由民主，充其量也只是一种部分的选举民主，类似于自由之家所讲的那种选举民主。从中国基层选举的实践来看，从国际观察选举的四个主要部分的构成来看，在选举委员会、规范的选举程序、反贿选的办法以及选举的法律制度来看，都仍然离国际标准差得很远，也就是离一个规范的选举差得很远。从目前的情况来看，持续的选举发展已经遇到了严重的阻碍，进入了困境，能否持续发展已成疑问。这样自然的就会提出这样的问题，一个目标不清楚、法治不健全、执行有问题的选举能被称之为“民主”吗，换句话说，这种动员式民主的“民主”能够成立吗？

其实，中国的这种动员式的民主的出现只是一种民主发展的过渡期所出现的现象。中国民主的发展，在1989年的学生和知识分子的民主之后，再从社会中起步并成长出来，已经不切实际。因此在政府的推动下出现基层选举，并且给了一定的空间来发展选举，完善选举的程序，对实际的民主发展起到了有益推动的作用。实际上，从中国的实践来看，也正是这种动员式民主的出现带动了后来民主在其它方面的发展。因此，在这个意义上看，动员式民主是中国民主发展的起步和契机。

由于动员式民主的最终目的并不是为了发展民主，而是转变政府治理的方式，而共产党在实践中也并没有任何的压力要从绝对的领导地位中退出，反过来是为了加强共产党的统治，并且在实际的执行之中，千方百计的加强控制。随着近年来地方精英政治联盟的出现，这种动员式民主在一些地方在倒退，回到专制主义的老路上，因此怀疑这种动员式民主的效果也是必然的了。确实，从动员式民主的实践来看，共产党的目的不是要进行民主，但是面临着中国社会经济和政治发展的局面，面对着民主全球化的潮流，又不得不让民主在中国出现。因此真正的问题是，共产党对民主是真心的吗？其实，在共产党的内部，有些开明的官员认为抛开民主的价值可以不谈，即便是要从解决实际问题出发，也要进行民主，因为民主至少是个不坏的东西，可以解决中国面临的一些实际问题。因此，可以不去考虑共产党对于民主是否是真心的，因为至少有人想要用民主作为一种工具来解决一些实际的问题，这在中国的基层民主的实践中可以看出来。而这种态度就是从政府的层面来讲的推行“民主”的原因。因此，可以说，作为整体的共产党来讲，对发展民主不大热衷，也没有民主的价值观，因此他们以各种名义来防止民主选举的扩大，阻止民主的进一步发展，将民主局限于社会的基层，而且主要是农村。但是从面临解决问题出发，又需要民主这个“工具”处理实际问题，而对于一些开明的政府官员来讲，价值观和工具都是好的“东西”。

### 2、动员式民主的积极意义和转轨

动员式民主的积极意义有如下几个方面。

第一，通过中国的民主试验，广大的基层群众尝到了民主的好处。通过选举，在一些地方农民可以通过合法的方法，成为村委会的领导，或者是能人，或者是为了维权，都可以给农民带来实际的好处。尝到了好处的农民是不会轻易的放弃这个好东西的。因此他们会继续利用选举的和村委会的平台，维护民主的发展。在这样的发展过程当中，群众的民主意识在觉醒，民主素质在提高。他们在发现自身利益的基础上逐渐联合起来，通过动员式民主为他们提供的制度空间逐步开始了维护自身权益的抗争。这种文明的抗争相对于街头政治和暴力政治，体现出来的是中国几千年来的政治文化的悄然转轨，而民主的意识在逐渐的增长。

第二，一个和民主持续有关的规则和制度在建立起来。通过动员式民主20年来在全国范围内的大规模推行，动员式民主作为大众参与的民主化实验，在基层普遍实行，并且在民主化实践中建立起一系列民主规则和程序。在动员式民主各地实践和创新并借鉴国际经验的基础上，一个比较规范的选举程序和规则已经逐渐在村委会选举和居委会选举中得到提倡，并在一些地方得到了实行。同时，一些民主管理的规则和程序也在开始逐步建立起来。虽然选举和管理制度化建设还要有很长的路要走，也离国际标准所差甚远，但是在一个传统专制

主义文化盛行国家，这些制度的创建也是很有意义的。

第三，从动员式民主外化为全国家和国家民主。动员式民主的积极意义还在于，虽然一些共产党的领导人不断的强调，中国人的文化和教育的素质很低，所以还不能搞民主，因此中国的民主只能在基层中进行，而且主要是在农村的基层中进行。这是因为农村离城市很远，即便出问题，也不会影响大局。但是动员式民主在中国的发展过程中，它对中国社会的其它方面的影响却是非常大的，也推动了其它方面的民主要求。在农村民主进行的过程中，从农村的实践中提出了这样的要求：为什么农村能够进行民主，而城市不能进行呢？为什么社会组织可以进行民主，而政府机构不行呢？为什么党外可以搞民主，而党内不可以呢？为什么基层能够进行民主，而高层和中央不能进行呢？这些问题是自然而然产生的。这些问题的出现为民主在中国的全面进行起了发酵的作用。

就是在这样问题的基础上，乡镇一级政府的民主试验开始了。沿着民主首先从选举突破的逻辑，1998年在四川先后出现了比较多的乡镇长公推公选的事例，同年底，四川青神县南城乡、遂宁市中区步云乡先后进行了乡镇长直选实验。随后，全国各地出现了各种基层政权民主改革的尝试与创新。包括1999年深圳大鹏镇的“三票制”选举镇长，山西卓里镇“两票制”选举乡镇主要领导；2002年湖北杨集镇的“两推一选”镇党委书记、镇长；2003年4月至2004年2月，江苏省宿迁市用“公推竞选”办法产生37名乡镇长；2003年8月，重庆市城口县坪坝镇进行了选民直接选举镇长的试点；2004年，云南红河州石屏县的7个乡镇实现直选乡镇长等。用“公推公选”的方式产生的县一级政府也先后在四川和江苏等地出现。

同样是在这样问题的基础上，党内民主开始出现了。先是乡镇党委书记的直接选举，继而是农村支部书记的“两票制”和后来的乡镇党委书记的直接选举和“两票制”选举，等等。这些选举目前已经在全国推开。而且最近一个时期以来，党内民主的呼声越来越高。

实际上，虽然在法律上村民委员会和居民委员会不是国家法定的政权组织，动员式民主只是一种社会性的民主。但是由于村民委员会和居民委员会在事实上都承担着大量的行政职能，并被自觉或不自觉地看作是国家政权的基础，因此，这种基层组织的民主化不可避免地对国家整个社会政治体系及国家民主建设产生影响。村民自治中两委关系中两票制的推行，在促成党组织自身的民主化，改善党的领导方式和方法上提供了一种探索性的解决办法，并在乡镇一级的党内民主的改革中得到借鉴和实施。如1998年四川省巴中公推公选村党支部书记到四川成都市新都区公推直选乡镇党委书记以及民主测评、开放“三会”等一系列试验，展现了这种动员式民主对国家政治体系及国家民主建设清晰的影响逻辑。

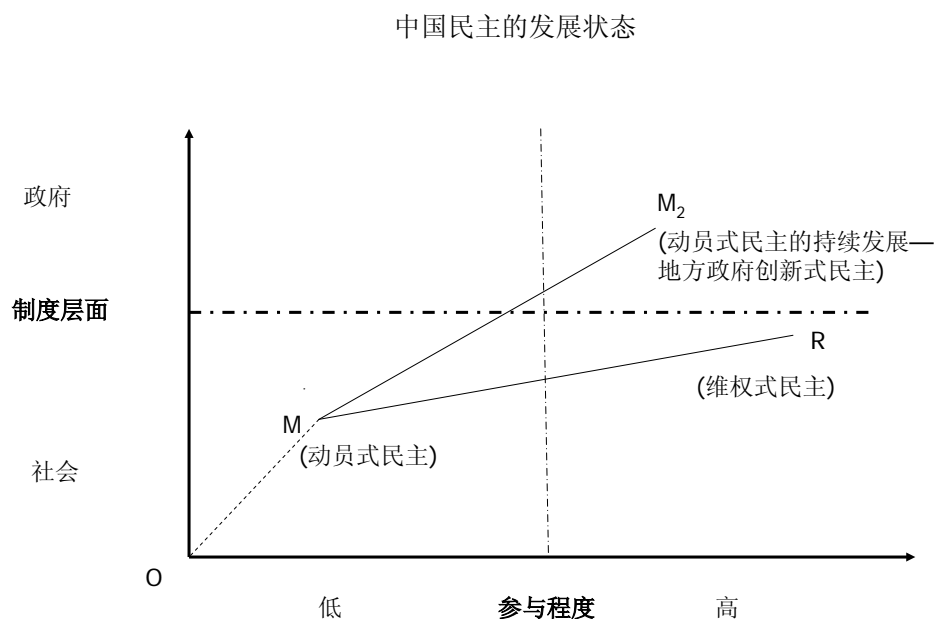
在动员式民主产生影响的基础上，群众的维权式民主和地方政府的创新式民主也开始显现并进一步发展。动员式民主中群众与政府反控制冲突中的维权行为直接构成了群众维权式民主的一个主要内容。而地方政府创新式民主可以看成是动员式民主进一步的向前发展。但是与动员式民主由中央启动并为之提供政治支持和意识形态规范相比，地方政府创新式民主则是地方政府在社会经济形式变化的背景下，在中央和上级政府给与一定的制度创新空间的前提下，在面对地方实际问题的时候，由比较开明和致力于解决地方实际问题的地方官员来推动的。地方政府创新式民主与动员式民主相比，将民主进一步从社会的层面推进到了政府的层面，其中民主的倾向也更为明显。这种地方政府创新式的民主是动员式民主的一个很大的突破。在地方政府创新式民主下，群众的参与性质发生了很大的改变，群众参与的空间也要大了很多。如果说动员式民主在运作的过程中政府还能有足够的力量来控制，不会涉及到政府内部的话，那么这种地方政府创新式的民主一旦有效运作起来的话，则政府控制的难度要大得多，且会影响政府自身的结构和运作过程。

而维权式民主的发展，则是在中国社会矛盾和冲突增多的背景下群众通过民主的手段所进行的主动维权行为。在维权式民主下，群众在共同利益的基础上，通过联合进行有组织、

有步骤、有策略的维权行为，以求达到维护自身利益的目的。在维权行为中，群众还逐步要求扩大政治参与，进行利益表达。这反映了中国的社会已经发展到了同威权主义政治体制产生冲突的关头。

中国基层民主发展的三种态势如下图所示：

图 1



从中国民主发展的转轨来看，也许动员式民主的历史意义已经完成，它完成了民主的转轨之后，就将中国民主的持续发展转给了其它类型的民主。从目前来看，动员式民主向地方政府创新式的民主与群众维权式民主的转轨带动了中国民主的持续发展：从社会到政权、从政府主动到政府和群众互动以及群众主动。从中国基层民主的这三种态势，我们可以看到，中国的政治体制，本身已经蕴含了变革的可能性以及必要性。虽然无论是从选举民主还是自由民主的角度衡量，这种发展都还只是民主化一个非常有限的起步和开端。在中央的态度还不明朗的情况下，这三种态势只是揭示了一个民主的可能。但是无论怎样，可以说，中国的民主化已经在进行中，不论它最终的走向如何，基层民主作为一种中国民主和政治改革发展的先锋力量已经存在了，而且还在继续进行中。在中国民主这样发展的态势中，不管动员式民主有多大的局限，它起到了一个中国民主化过程中的点火作用。目前动员式民主仍然是中国民主实践的主要内容，它可能还会有进一步发展的空间，也可能空间已经不大。但是它的存在和实践，也许仍然会继续创造一些民主和政治改革的空间。因此，对动员式民主的了解和分析对于了解和掌握中国民主的发展是有很大的作用的，中国民主化发展的许多解释因素存在于动员式民主之中。