

第六章 中国民主发展的路径分析

我们将民主化看成是一个连续的由威权主义向自由民主的转变过程。而民主发展的路径，我们所指的是民主化的转型过程之中能够起重大的影响和作用，并且在某一个时期能够带动民主的进一步发展，从而导致民主得以实现的变化趋势和推动因素。路径是动态的，本身是不断变化的。路径的研究和分析，有些类似于政治研究中的顺序选择（sequence）问题。一个路径的出现可能为另一个路径的出现产生影响，以致可以导致民主化过程的持续发展。

路径的选择不是随意的，我们从理论和实践的两个方面来选择中国民主发展的路径。从理论上的选择，立足于某一个路径在理论上的重要性，这种重要性是国际和国内的学者都公认的。有些理论上很重要，但是在中国的实践中，却并没有产生这种路径所应该出现的影响或者这种路径的作用不大，但是在将来却有可能产生这种重要性，我们也加以考虑。从实践中的选择，主要是从我们在实际中所发现和感受到的某一个方面的重要性，是从实践中的重要性来加以选择的。我们一共选择了七个路径来加以研究，他们是选举、公民社会、法治、人大改革、党内民主、公众维权和参与以及政府治理。所有这些路径的选择，不论影响的大小，在目前的中国民主发展中，都有理论和实践的基础，我们的分析也离不开这些路径在实践的状况。

一、 选举的路径

1、 选举、民主与民主化

在现代社会，民主只可能通过代议制形式实现，而代议制民主只能通过选举的方式来体现人民主权，选举制度同代议制度、政党制度构成现代国家民主政治制度的三大支柱。在现代国家的政治体制中，政府主要官员以及民意代表是否由一个自由公平的选举程序定期选举产生，是衡量一个国家是否实行民主的最为主要的标准。¹在一个因受政治现代化影响而引入选举，以彰显其政权合法性的国家，选举对于该国实现由非民主的体制向民主体制的过渡，究竟发挥着怎样的作用，也是值得我们思考的重要问题。²从具体的实践来看，在一个国家实现民主转型的过程中，选举过程既是凝聚社会中支持政治改革力量的主要机制，也是引导反对运动进入体制内来推动改革的重要诱因。从基层的选举入手，通过选举范围的不断扩展和一个自由公平选举程序的推行，以及在这个过程中反对力量的出现和发展壮大，执政党以及公众观念的改变，以及公众政治参与水平的不断提高，与民主相适应的政治文化的形成，从而推动民主化的实现，是国内外的一些学者探讨中国民主化发展的路径之一。在这个方面，台湾民主化的经验值得借鉴。

50年代以来，台湾实行地方自治，县市议员及县市长直接选举产生，同时普选临时省议会议员。但是这些选举基本上都处于国民党的控制之下，国民党通过对独立参选者施加压力和对选举各个环节的操纵，以及通过不正当的竞争手段确保自己所提名的人当选，只有极少数的党外人士在被控制的选举中获胜。³60年代后期，台湾开始在中央一级进行增额民意代表的选举，增额民意代表的选举和地方三年一次的选举相配合，非国民党人士可以得到少

¹ [美]亨廷顿 (刘军宁译):《第三波——20世纪后期民主化浪潮》，上海三联书店，1998，p6。

² 这样的政体中最为典型的的就是那些被称为选举权威主义的国家，这样的国家中具有合法的反对党，举行全国性的定期选举，但是这样的选举受到执政党全面操纵，一个自由公平的选举程序无法实现，比如新加坡。萧功秦:《新加坡的“选举权威主义”及其启示--兼论中国民主发展的基本路径》，<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=70845>。

³ 1960年《自由中国》的负责人雷震意图组织一个新的政党遭到逮捕，并被判刑十年。蔡玲·马若孟着（罗珞珈译）:《中国第一个民主体系》，三民书局，1999，p63-67。

数席位。到了 70 年代中期，随着台湾经济的发展和中产阶级的出现，自由民主思想的传播，公民社会的形成，使得更多的党外人士站出来参与地方的选举并部分当选。这些候选人的成分也开始发生变化，他们的受教育水平普遍提高，职业也更加多样化，其中包括高级知识分子、商人或专业人士，因为对国民党一党专制的统治不满，他们纷纷投入地方的选举之中。¹1977-1980 是台湾选举的分水岭，1977 年党外人士当选的人超过往年，1981 年县市长选举中党外参选人获得了 40% 以上的选票支持。从 1977 到 1987 戒严令被解除之前，台湾的选举平稳改进并且变得越来越民主。1980 年立法院通过了新的选举法，国民党开始试图公平的对待党外参选者。党外人士也在多次竞选的实践中逐渐学会如何有效地活动、以及运用各种竞选策略扩大自身的影响力，赢得选举的胜利。²

从台湾选举发展的进程来看，选举对于台湾的民主化起到了很大的推动作用。随着 50 年代以来国民党的民主承诺和选举在地方的开展，国民党不得不顺应形势，逐步推动选举范围的扩大和选举程序的规范，进一步扩大民主改革，以实现自己的民主承诺。而致力于台湾民主化进程的党外人士也将选举作为推动民主化进程的突破口，在选举过程中，党外人士的积极参选并且在选举中赢得了越来越多的胜利。同时，随着选举的发展，越来越多的选民开始重视手中的投票权，并且将越来越多的选票投给较为成熟的反对派候选人以表达对国民党统治的不满和要求实行民主改革的强烈愿望。在这种情况下，国民党意识到必须在一个比较自由公平的选举程序下赢得选举来继续执政，保持其统治的合法性。由此，国民党开始了规范选举程序的努力，并最终在国内外的压力之下解除了戒严令，开始了台湾民主化的改革。随着民主化改革的推进，由国民党一手把持的权力很快转移到民众手中，并且以 1996 年实现了台湾总统和副总统的直接选举为标志，台湾社会完成了民主化的转型。

由此我们看到，作为民主的核心要素之一的选举，首先启动了台湾民主化的步伐，实现了台湾有限度的民主，也就是政治上的有限度的自由和竞争。在有限度的民主下，反对派力量开始出现并且得到发展，而反对派力量的出现和在选举的框架下的合法活动，对于台湾的民主转型奠定了基础，并且对于民主化进程起到了不可忽视的推动作用。与此同时，顺应民主化的趋势，国民党先后进行了扩大选举范围以及规范选举程序的努力，并且逐渐容许和默许党外活动的合法化。1987 年民进党成立以后，主要通过选举的方式，壮大自身实力。³

从世界其它国家的民主发展的经历来看，选举同样扮演着重要的作用。实际上从现代政治的角度来看，只有通过公平和自由的选举，采能够实现“人民的统治”，这是民主的核心精神。正是如此，选举对于民主、对于民主化都有着重要的意义的观点得到了普遍的认可。

2、选举在中国

在前边谈动员式民主的时候，谈到了中国村委会和居委会的选举；在谈基层政府创新式民主的时候，谈到了乡镇一级包括乡镇长直接选举和改革以及乡镇党委书记的选举；在谈维权式民主发展的时候，谈到了基层人大代表的选举和社区业委会的选举。这些选举就是当前中国所出现的选举改革。这些选举的出现，表明中国的民主化的进程已经开始，但是层次和力度都很低，因此按照国外学者的分析，这些属于半选举。一方面是因为选举的层次低，目前基本上是在基层的社会组织进行（居委会、村委会和业委会的选举），政府层次的选举目前还不开放，人大代表的选举被政府严格控制，阻止独立候选人的竞争；一方面停止了乡镇长的直接选举，而只允许乡镇党委书记选举的试点和推开，而这个选举基本是属于党内的选举，而不是社会政治层面的选举，阻止了社会公众的参与。这样就实际上将中国的选举限制在社会组织的层面，而不允许在政府层面。这就是一个局限性和有限性非常明显的选举。按

¹ 所谓的党外人士，是指台湾所有批评国民党、责难其民主进程过分缓慢的反对派的统称。蔡玲·马若孟著（罗珞珈译）：《中国第一个民主体系》，三民书局，1999，p337。

² Linda Chao and Ramon H. Myers: How elections promoted democracy in Taiwan under martial law, Larry Diamond and Ramon H. Myers: Election and Democracy in Greater China, Oxford university press, 2001, p37-42.

³ 张文生、王茹：《民进党选举策略研究》，九州岛出版社，2004，p 6。

照Daniel Brumberg所讲的中东国家的半选举的分析来看，这样的选举的非民主性是很明显的。¹

这种半选举不仅表现在选举的社会和政治层面上，而且还表现在选举的程序上。一个选举能否成功，并真正体现出民主出来，要看有没有一个公平的选举程序。从中国的实践来看，中国的地方政府已经开始操纵基层的选举，特别是对村委会选举的操纵。这些我在前边的动员式民主一章中已经谈了许多，不再多谈。在这里想多谈一些选举的程序问题。

从中国 80 年代经济和社会的状况来看，中国大陆经济上和社会上的自由都得到了一定程度的扩展，意识形态上的束缚也开始淡化，中国的政治核心已经从过去的无制约式的政治核心 (uninhibited political center) 转变为制约式的政治核心 (inhibited political center)。²中国大陆从 1988 年以来在中央的推动下开始实行农村村民委员会的直接选举，在民政部门的推动下和村民的积极参与下，选举的程序不断的朝公平自由的方向推进。1998 年新的村委会组织法对于直选村委会成员的选举程序作了进一步比较细化的规定，在选举委员会产生、候选人提名、差额选举、无记名投票、秘密划票等方面进一步规范了选举程序，各省市制定的选举办法对于选举的程序的规定也较多想体现公平和自由的选举原则。但是由于目前选举程序中所存在的诸多问题，使得地方政府的违法违规操作到处可见，一个自由公平的选举程序难以得到实现。³由于动员式民主的自身局限性无法得到突破，中国的选举进程到目前为止已经很难继续发展。

中国的选举以国际标准来看，有四个主要的问题没有解决，这是影响中国选举发展的主要问题。而且这四个问题在一个短时期内也难以解决，所以也会影响选举在一个时期内的发展。这四个问题是，选举的中立的行政组织机构；公平的选举程序；抑制贿选的措施；选举的法律体系的缺乏。⁴

一个公平的选举要有一个中立的行政机构来执行，世界各国都是如此。但是中国的选举机构却不是如此。以普遍进行的村委会选举为例来加以说明。中国基层选举的选举组织机构有两种，一是政府为进行选举而成立的，在换届选举的时候，从省、市县到乡镇都成立相对应的选举机构，但是以县、乡两级的最重要，因为选举要由他们来加以组织。县和乡镇两级，尤其是乡镇，和村有密切的利益关系，在当前基层利益联合体已经出现的情况下，乡镇和地方的利益更加密切。由他们这些政府和党的官员组织的选举委员会或者选举的办事机构，对于地方利益来讲，就根本不可能是中立的，他们被深深的卷入了地方利益，不可能在选举中是中立的，他们无疑要将自己的人选入村委会，这样才符合他们的利益。另一个选举委员会由村民组成，按照规定是村民选举产生。这个选举委员会是由选举的村民组成的，他们更加不可能中立，因为他们本身就是利益相关人，他们会要希望符合他们利益的人当选，这是毫无疑问的。因此，从村委会的选举中可以看到，选举的第一个战斗就是争夺选举委员会，一般来讲，控制了选举委员会的村民们是有可能在村委会的选举中胜利的，这是因为他们有可能控制选举的行政组织工作，例如派出选务人员，控制流动票箱，控制点票等等。在村委会的选举中，如果一个村的选举和乡镇的利益冲突不大，乡镇不加干预。但是如果结果可能和乡镇的利益不符，则在选举时候，乡镇的选举机构就会派人到村选举现场，控制选举过程。这时候村的选举委员会就不起作用，而由乡镇来主持选举。

¹ Daniel Brumberg: "Liberalization versus Democracy: Understanding Arab Political Reform", working papers number 37, May 2003, Carnegie Endowment for International Peace. 同时有关这类选举还可以参考 Andreas Schedler 编的书, *Electoral Authoritarianism*, Lynne Rienner Publisher, 2006, Boulder.

² Linda Chao and Ramon H. Myers: *How elections promoted democracy in Taiwan under martial law*, Larry Diamond and Ramon H. Myers: *Election and Democracy in Greater China*, Oxford university press, 2001, p6-8.

³ 具体参见：姚立法：《潜江市 2005 年村委会选举中存在的问题与分析》，李凡：《中国基层民主发展报告 2005》，知识产权出版社，2006，p215-226。

⁴ 关于这些问题我在《中国选举制度改革》和各本《中国基层民主发展报告》中都有说明，因此这里只是简单地谈一下，不做深谈，读者可以参考上述的书籍。

选举的程序问题。选举的程序问题我们已经谈过许多了。包括选民资格的认定、选民登记、候选人提名过程、竞选、投票、点票和罢免等。目前在选举的程序上存在的问题比较多，全国各地也没有统一的标准。统一的标准由民政部制定，只是一个参考的标准。各省在选举的时候，要由省人大主持搞一个选举的文件，或者修改以前的文件、或者定新的。然后要求各地遵守这个文件。之后各地，包括市、县都要开会，按照省里的文件制定各地的文件。最后到村里的时候，由于实行村民自治，要求各村依据政府的文件制定本村的选举办法。这样的一个过程实际到实行选举的时候，都依据自己的做法来做。出问题最多的是在投票和点票的过程中。由于大量的农民出外打工，因此选民登记的时候由家里人负责代为登记，在投票的时候大量的人不在现场，由别人代为投票，出现大规模的作弊的可能。同时中国选举实行流动票箱的办法，而且运用广泛，这些都为作弊制造了条件。中国选举的不公平和作弊主要出在这里。对于这个问题，各地都反映无法解决，主要是选举的有关规定要求必须要登记选民的半数以上投票选举才有效。这个办法使得选举中的问题非常多，目前无法解决，而且也不想解决。

贿选的问题。贿选问题目前越来越多，而且呈发展之势，也没有有效的办法制止贿选。主要的问题是，贿选和中国人之间的人情关系无法区分。中国社会是人情社会，许多是熟人社会。选民的选票给谁在许多地方并不是非常重要，给谁都可以，因此给谁不给谁要看关系如何。而作为接受选票的候选人要对选民给以回报，这是人情关系决定的。在这样的情况下，候选人的回报的性质就很难确定是否是贿选。这样，对于选举的行政机构也就无法用明确的定义来确认什么是贿选。如此一来，贿选就开始流行。到目前为止，对于中国基层选举中的贿选如何处理、如何定义基本上没有办法。

法律问题。中国涉及到选举的法律，只是在《选举法》中规定到选民资格的问题可以到法院起诉，而且法院必须受理，而对其他的法律程序问题、贿选问题、选举是否有效等问题都没有明确的规定，而法院都无法受理。至于法律中规定的“破坏选举”问题，就只是一个空文，没有具体的条款。因此，大量的选举中的争议问题，程序上操纵选举问题等都无法解决。因此法院的态度一般以不受理来处理。

由于这些选举中的问题长期无法解决，中国的选举的深入发展遇到了困难，因此停滞和倒退也是情理之中的。

但是尽管出现了以上的问题，中国的选举在民主发展中的位置仍然非常重要。因为从中国民主的发展来看，中国选举所起的作用仍然非常大，是无法取代的。一个公平选举不仅能够带来社会组织层面的改革，例如村委会和居委会的选举带来的变化，而且政府层面来看，选举的作用也非常的大。例如，从实践中的乡镇选举改革来讲，不论是乡镇长的直接选举还是乡镇党委书记的选举都对地方的治理产生了重大的影响，最直接的就是减少了上访的数量，并且增加了政府的合法性基础。从社会的层面来看，普通公民对于中国的政治参与也是以选举为有力。例如大量的公民通过独立候选人的方式竞选基层人大代表就表明了中国目前公民参与的最有力的管道仍然是选举，特别是政府层面的选举。

3、选举的意义和作用

虽然选举在基层的推行过程中遇到了种种的障碍，但是它在实际的运行过程中所产生的影响也不容忽视。彭真力主在农村基层实行基层民主自治，实行村民委员会的直接选举时的同时的期望在管好一个村的基础上管好一个乡，再管好一个县，一个省，成为在中国基层推行直接选举的主要意义所在。虽然村一级的选举在实际的运行中受到了诸多的障碍，但是，基层选举由农村向城市，由村到乡再到县的发展趋势已经开始显现。而且也已经从社会上的选举推进到了党内。虽然政府的动员式民主对于选举的推动目前遇到了许多的问题，难于进一步的发展。但是在具体的选举实践中，相比于最初中央政府的动员和主导作用，选举（包括村委会、居委会、县乡基层人大代表）越来越成为基层群众进行维权的途径和手段，基层

群众将选举和维权相结合，对于基层民主的发展起到越来越明显的推动作用。实际上从社会的角度来讲，他们通过选举表达自己的政治意见，而且也用这样的方法进行政治参与，并在一定的情况下可以进入到政治体制内部，例如进入人大代表以后，就可以在人大会上表达自己的意见，甚至提出自己的议案，并且可以到一些政府机构去进行质询，政府对他们就比较客气。这样的案例有姚立法等人大代表的。从这些人的例子来看，进入政府体制是维权的最好方式。而从中国的政治结构来看，中国普通的老百姓要想进入体制，目前唯一的办法就是通过选举。因此，中国政府打开的这一扇选举的门，就成了老百姓政治参与的最好途径，甚至是唯一的途径了。这是选举对维权民主发展的意义所在。可以这样讲，对于维权的民主发展来讲，选举是一个他们可以进行组织、联系的一个非常好的场合，他们通过选举可以表达政治意见，表达利益所在，进行社会的动员。已经进行的基层选举已经起到了动员基层群众积极进行政治参与的作用，中国的基层群众依据《村民委员会组织法》和《选举法》的规定，将选举作为表达自身利益和维护自身权利的重要手段，开始要求更多的政治自由和政治参与。在国家和社会日益分离的背景下，选举越来越成为基层社会参与政治，制约政府的重要手段。如果说民主的基础是社会的日益独立和强大，那么基层选举的发展，则是体现和实现社会强大和独立的重要手段。因此，虽然面临政府的多重压制，但是公众的选举热情仍然越来越高。2006—07 的基层人大的选举虽然有许多独立候选人失败，但是他们要求参选的热情并没有降低，反而更加提高了。¹选举与民权的发展相结合，对于中国民主化进程，仍然会起到不可忽视的推动作用。在中国如果没有选举，对普通的老百姓来讲，就只剩下上访的路了，而上访的路并不是一个正规的体制内的道路。实际上，通过选举，可以将广大的群众的政治参与放在体制内进行，可以对公众的参与进行规范，也可以逐步的推进。

目前一些地方政府面对基层社会的矛盾和冲突，也逐渐倾向于将选举作为遏制基层腐败、化解基层干群矛盾、转变干部态度作风的手段，由此进行了乡镇长、乡镇党委书记选举改革的尝试，其中包括乡镇长直接选举的改革。这样的基层政府首长的选举，虽然有老百姓当选的可能，但是这种可能性是非常少的，农民当选为乡镇长的可能性很低，越往上的可能性越少。²地方政府的首长如果用直接选举的方式进行，地方精英当选的可能性比较大。虽然这样的选举老百姓当选的可能性小，但是通过这样的参与，老百姓可以得到自己比较满意的官员，也会起到减少社会矛盾，出口怨气的作用。而当选的官员也会改变自己对外老百姓的态度。这样的结果表明，选举并不是一个坏事，而是一个好事。

从中国的实践中来看，虽然选举在目前进行的范围还是有限的，但是它对其他方面产生的影响却非常大。例如农村的基层选举对党内民主、人大民主以及由此所需要的法治改革等所产生的影响都是很大。因此，从这种角度来看，选举对中国民主的发展有着极为重要的作用。可以说，这是中国民主发展的最为重要的途径。

4、选举面临的政治障碍

中国的选举除了前面所讲到的选举制度上的问题以外，还有的障碍出在政治上。这个问题比前面的问题更大。

中国儒家文化中的世俗主义与实用主义倾向，使得民主的出现和发展实际上是来自于一种工具理性主义，即民主作为一种手段，可以用来解决实际问题。而最能体现民主原则的选举，因为其在解决实际问题上的重要作用，而被作为民主发展的关键和突破口而得以推行并得到发展。无论是村民自治，居民自治，还是地方政府的民主创新，均是以村委会、居委会

¹ 我和许多独立候选人见过面，他们都表示，虽然这次选举由于政府的操纵而失败，但是他们仍然要参加下一次，也就是五年后的选举。其实，在 2006—7 的选举中，就有许多是参加过 2003 年基层人大代表选举的独立候选人。

² 从中国几个直接选举的乡镇的调查和实际的观察来看，都可以得出这样的结论：在农村的选举中，农民可以当选，但是当选举的范围扩大以后，一个普通的老百姓要想当选的难度就会明显加大，这是因为在一个大的范围内，农民的组织能力有限，信息掌握有限，很难组织这样的选举。

和乡镇长的直接选举作为突破口而得以开展。因为实行直接选举，对于政府来说，可以在动员基层群众参与、选拔能人、转变基层干部的态度作风和缓解干群关系上面起到立竿见影的效果，而对于基层群众来说，通过选举，则可以选择自己期望的基层干部，表达自身的利益要求，对基层干部的工作态度和作风产生一定的制约作用，正是在工具理性主义的主导下，基层直接选举得到推行和发展。

但是对于政府来说，选举从微观层面上看直接涉及到官员的职位任留和升迁，而从宏观的层面看则直接涉及到政权的得失。在“颜色革命”之后，对选举的担心越来越大。同时，按照中国的党管干部的原则，党政干部的选择、任命、监督以及任免掌握在党的组织部门手中，而在基层进行的大规模的选举实践，直接与这一原则相冲突。在村委会选举中，直选的村委会与村支部的关系处理问题，一直是一个悬而未决的问题，其根本的原因，就在于党管干部的原则与选举原则的冲突。而各地所进行的解决这一问题的探索，比如一肩挑和两票制，大多也是为了强化党的领导地位。¹而在各地，对于村委会的选举，仍然有关于党员占绝大多数比例的内部规定，在居委会的选举中，党组织的地位和作用，居委会中党员的比例和人数，仍然是需要思考的重要问题。

对于基层人大代表选举中独立候选人的参选，政府同样采取了压制的态度和做法。按照宪法的规定，人民代表大会制度是中国的根本政治制度，各级人民代表大会是国家的权力机关，政府、检察院、法院都由它产生并对它负责。但是在中国的实际政治运作中，人大代表的选举一直处于政府的控制之下，选举产生的代表也大多是干部代表，人民代表大会在参政议政、监督政府上一向充当着橡皮图章的作用。独立候选人的出现和成功当选，直接改变了这一局面，因为独立参选的候选人是通过自身的努力和选民的支持而当选，因而当其成为人大代表之后，在代表基层群众进行维权、参政议政和监督政府上面积极发挥作用，这样的行为对现有的政治运作直接构成了挑战。同时在地方政府日益利益化的背景下，人大代表的名额分配直接与地方党政商联盟的利益分配相关联，独立参选者的出现打破了这一既定的利益分配格局，因此，也必然受到地方政府的种种压制，各地地方政府不惜采用各种违法违规的操作来阻碍独立候选人的参选。²在基层选举中，到目前为止，一些地方政府与群众越来越显示出一种相互对立的态势，而且这样的发展趋势有扩大的可能。这样的情况表明，从政府方面来看，选举越来越难于进行下去了。

于是，一个问题出现了，从社会的层面来看，选举是公众参与的重要途径，但是从政府的角度来看，他们对选举的担心也越来越大。其结果是，公众选举的热情增大，而所遇到的难度也越来越大。

二、法治的路径

对于民主的发展而言，它是与法治联系在一起的。西方国家的民主发展是以法治为基础和前提的。中国的民主的发展也应该以法治为基础的，这在理论上是应该如此的。因此，对民主的研究就无法离开对法治的研究。

一般来讲，发展中国的法治进程大致遵循着这样一种路径：人治——法制——法治，或者是无法——有法——法治。在人治阶段，执政者的领导因素决定了政治运行中的一切，法律不起作用，只是统治者手中的玩物，这是和民主根本对立的一个阶段。而在法制（rule

¹ 比如按照 14 号文件，两票制两种模式，一种是先竞选村委会主任，再提名为村支书候选人，这是文件中规定的，但是在实际中，可以采用的办法是先选村支书，再竞选村委会主任。在各地实践中，大多采取第二种模式，这种模式可以用当选的村支部书记来影响村民的投票。

² 这样的阻碍在 2006-2007 年基层人大代表的选举中表现得尤为明显。在深圳、武汉、北京、上海、河北、山东、江苏等地，独立候选人的参选均受到了政府的压制，成功当选者寥寥无几。这种现象在这次选举中是普遍存在的，从各地的情况来看，应该是中央特别是全国人大有意这样做的。

by law) 或者有法的阶段, 有关的法律体系开始建立起来, 法律在国家政治生活中起到了较为重要的作用, 但是法律仍然是统治者用来对被统治者的, 对统治者来言, 基本不起作用。在这一阶段, 统治者掌握着法律的主导权, 包括立法、司法和执法, 只有有限的法律条文可以对他们的行为进行规范和限制。法制阶段的法律可以用来“治民”, 却不能用来“治官”, 这是因为法律为统治者掌握, 司法不能独立, 因此法律可以成为统治者“政治争斗”的工具, 却不能成为公民社会制约政府的合理管道。从本质上讲, 法制阶段为民主提供了更多的生存空间, 但却不能为民主提供一种实质的保证, 因为这一阶段的法律是处于统治者的地位之下的。而在法治 (rule of law) 阶段, 执政者——政府才被完完全全地置于宪法和法律的制约之下, 法律成为国家和社会生活中最高的行为准则, 司法可以独立。法治阶段, 政府的被束缚确保了民主的实现和巩固, 因此, 只有在这个阶段, 民主才可以有真正建立的法律基础。

这三个阶段并不是绝对分开的。现实中除了为数不多的几个高度人治和高度法治国家外, 大多数国家是处于这三个阶段之间的两个过渡期中。从人治到法制的过渡、从法制到法治的过渡, 大多数国家所进行的法治改革都是立足于以上两种过渡中的一种。而过渡是与一系列不确定性联系在一起的。过渡得好, 改革会顺利地进行到下一阶段。过渡得不好, 就有可能原地踏步, 甚至走回头路。而我们的任务是要判断中国究竟处于这三个环节中的哪一个阶段? 进而解答以下问题: 在这个阶段中, 中国的法治有什么特点? 这种特点的形成来自于现行政治体系中的哪些因素? 中国现阶段情境下的法治对中国民主发展意味着什么?

1、法治之于中国民主发展的现实性

这里面包括两个层面的内容, 一是普遍和规范意义上法治对于民主发展的意义; 二是法治是中国政治民主发展的现实选择。

(1) 普遍意义上的法治与民主发展

法治之对于民主的现实意义主要在于, 它可以在理想和现实之间构建一座桥梁。在理想的状态之下, 全体人民是国家主权的真正的掌握者。在这种体系之下, 法律来自于全体公民的公意。但是这种极致的民主在现实中往往会带来灾难性的后果——无政府主义抑或是多数的暴政。究其原因, 其主要在于我们无法保证公意一定是理性的, 也无法对于公意的不理性做出制约。对“多数的暴政”和“政府权力的无限扩张”做出制约是民主实践者必须要解决的难题。

民主的实践者因此而改变了行为方式。现实的民主制度通常包括两个方面: 1、防止多数无意识的代议制民主; 2、防止国家权力僭越公民权利的权力制约机制。通过代议制民主, 人民选举产生政府权力。但是, 这仅仅是第一步。为防止国家容易陷入专制, 必须对政府的权力进行限制。可问题在于如何保证大权在握的政府可以遵从这种限制。“以权力来制约权力”成为最佳的选择。在政府里设立独立的司法和执法部门, 不受制于行政决策者和立法者, 法院就可以中立地判定官员的行政是否违法, 执法机构就可以将违法的政府官员“绳之以法”。同样的道理, 司法机构和执法机构之所以是独立和中立的, 因为这两个机构不享受行政决策权和立法权。¹“法治”由此成为现实民主的题中之意。

法治从根本上来讲, 其针对的主要对象不是公民, 而是政府。法治的目的在于迫使政府依法行政。法治崇尚宪法的权威, 确保公民和政府可以在宪法的约定框架内行使各自的权力。在这个角度, 法治事实上既保证了公民具有质疑、反抗统治者的权利, 也规制了公民的政治参与行为。法治为民主的有效运行提供了一种现实的保障, 使民主得以稳定、良性地运作。由此可见, 法治是民主的必然要求。法治为民主提供了一种介于理想和现实间的沟通, 它使民主的理想价值观可以尽可能地适应于现实的国家政治运行规则。

(2) 法治之于中国的现实发展和民主建设

对于多数执政者而言, 法治的选择并不是基于民主的诉求, 而是基于对其统治合法性和

¹ 潘维:《什么是法治?》, <http://www.legal-history.net/05/go.asp?id=518>。

有效性的考虑。尽管如此，执政者基于各种力量博弈和利益权衡之下的“自我束缚”恰恰建构了民主社会的现实基础。而对于中国来说，法治同样具备一种工具理性的存在价值。之所以这么说，这在于中国社会发展的两个关键事实。

第一个事实在于，同人治相比，法治更能够满足稳定解决眼前所面临的问题的需要。具有天然法治化取向的市场经济在中国经历过一段无序发展后首先对法治提出要求。而改革开放所带来的一系列社会效应则直接为法治提供了发展空间。经济体制改革所带来的问题，如腐败、弱势群体的扩大化、民众政治参与的扩大需要政府以制度化的管道进行解决。一种可以兼顾制度化、秩序化、民主化内涵的革新势在必行。而法治恰恰集制度化、秩序化、民主化元素于一体，在应对现实社会危机的层面上，自然成为利益各方必不可少的选择。

而第二个事实在于法治作为一种价值诉求可以整合执政者和普通民众之间的价值差异。对于法治，中国执政层最大的诉求是有序化和稳定。法治最初来自于中国领导人的思考是对文革的反思。文革中，由于法律的缺失，人治的盛行，中国政治和社会都处于一种极度失控和混乱状态，许多当时的领导人也深受其害。文革结束后，深切体会到法律缺失弊病的中国领导人痛定思痛，着手重建国家的司法系统。而在之后的改革开放中，由于改革负效应的存在，稳定和有序化更是中国执政层不得不应对的问题。而法治倡导一种以法律为前提的有序化，能够在双方利益相对的前提下，将冲突的可能性降低到最小。

对于普通民众来说，他们对法治的最直接诉求是权利和利益的弥补和保护。改革的进程中，利益的分化和社会力量的成熟使中国普通民众开始有了主动向政府谋求利益表达和利益保护的现实需求。在这种情况下，法治的民主、公平、重视个人权利的价值元素是符合中国民众的新的价值需求的。

中国社会要求民主的价值需求与中国政府要求稳定的价值需求在许多层面上看都是矛盾着的。因为我们很难找到一个可以连接国家——社会天然鸿沟的连接点。而法治恰恰在不同的层面满足了政府和社会不同的价值诉求。虽然，我们从现实中可以看到，中国政府很难主动置身于独立司法部门的监控之下，但一种“法治”的口号却已经跃然于社会意识形态之中。这说明法治作为一种价值诉求对于执政者和民众来说还是有着相当的吸引力的。

2、理论界的争论

关于法治和民主的争论，中国学界争论的落脚点是在中国的实际政治环境之下，法治和民主对中国政治发展的意义。

争论的一方首先为北大教授潘维，他在他的几篇文章《民主迷信与中国》、《法治：未来中国政改方向》、《法治与未来中国政体》中提出，民主化并不能解决吏治、行政（执法）和司法三大问题，反而有可能使问题更加恶化。相反，以法治为导向、以吏治为核心进行政治体制改革，比较适合中国的具体特点¹。在潘维看来，在中国政治的情境下，法治的重要性更甚于民主，中国更适合走法治的道路，而不适合走选举的“多数决”的道路。潘维认为中国社会最大的弱点不是缺乏民主，而是缺少法治。在法治缺位的条件下追求政治自由、建立民主制，会产生一个最糟糕的结果——有民主缺法治的制度，其直接后果是金钱政治滥觞，黑社会政治兴旺发达，社会四分五裂。因此，潘维主张在中国实行“咨询型法治”。这种法治体制包括中立的文官系统、自主的司法系统、独立的反贪机构、以全国和省人民代表大会为核心的广泛的社会咨询系统、受法律充分保护的言论、出版、集会、和结社的自由体系组成。他认为这种咨询型法治政体相比于民主政体更加符合中国政治文明的发展趋势，更加适合中国的国情。

相对于潘维的“法治治国”理念，另一位中国学者甘阳则主张实行直接民主，对法治持一种批判态度。在甘阳的观点中，民主的自由价值取向更为重要。甘阳强调公民个体和国家直接的政治联系，主张“全国人大代表直选”、“中央直选有必要先于地方进行”。他认为法治因

¹ 潘维：《法治：未来中国政改方向》，<http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=67>。

素是对民主的一种掠夺，是“鼠目寸光的法律与秩序市侩主义”和“伪精英主义”。在甘阳先生的逻辑体系中，“平民政治”和“人民全体的权力”是民主的应有之意。这显然是一种接近于理想的民主观念。

与潘维和甘阳将民主和法治相割裂的观点不同，学界另一些宪政学者则一直在试图寻找一种将法治与中国民主政治结合起来的改革之路。季卫东早在几年前就在其文章《中国：通过法治迈向民主》中对法治政治和民主政治的结合做出过探讨。在这篇文章中，季卫东从中国共产党的有条件的承诺为出发点，分析和思考了通过法治国家的建设实现民主化的可行性。在他看来，中国要发展依法的民主政治或者建设民主的法治国家，核心问题是把群众参加政治的实践纳入法制的轨道。为此，他强调中共党内民主、人大制度改革、政府决策民主化、法律监督体系等法治化的中层制度建构对中国民主发展的重要性。季卫东在这四年之后在清华的一场《秩序的正统性问题——再论法治与民主的关系》演讲则完全表明了他对甘阳和潘维观点的不同看法。他认为民主对政治的重要意义是可以提供一种统治的正统性或合法性基础，而这一点对于中国同样适用。而法治对于民主则在于它为民主政治提供了可以相互信赖的前提，以及一套程序和规则保证。概而言之，国家需要民主制度来确立其地位的正统性，而民主政治需要法治来确保其安定和效率。民主和法治有时会互相冲突，但其关系从总体上讲是相辅相成的。因此对于中国来说，要从立法权和司法权两方面改革入手，法治先行，再辅助于稳妥的民主改革措施，结合中国的国情进行创新。

以上三种学者的三种观点代表了法治之于中国民主实现的三种不同意义。甘阳显然将实践中的法治改革视为另外一种意义上的“权威统治”或“变相的人治”，也就是法制，而加以斥之；潘维则将法治视为一种“专家治国”和“德治”的结合体，并认为这是唯一适合中国国情的道路。他们二人都将民主和法治相隔离。而以季卫东为代表的宪政学者则将法治和民主直接联系起来，希望通过宪政规则和独立司法系统的建立来完成中国民主化的过渡。这三种互不兼容的观点事实上蕴含了不同学者对中国政治形态的不同理解。其核心问题就是，在中国特有的政治传统和政治形态下，法治在中国政治发展中将会走向何方？法治在中国是否会走向有利于民主实现的一面，抑或是成为一种政策工具和权威统治的代名词？而解答这些问题的关键就在于对中国政治生态下的法治实践要有一个明晰的判断。

中国政治形态下的法治实践

在这里，为了更好的描述出中国法治进程的状态，我们将从宏观分析和微观案例介绍两个视角对问题进行揭示。这两个方面的实践表明，中国的法治改革实际是在“法制”面进行，而没有达到“法治”的阶段。也就是说，依照我们前面的分析，中国的法治发展是在从人治到法治的发展之中，目前是在“法制”的阶段，而没有达到最终的法治目的。但是不同的具体内容有不同的区别。在经济问题上，目前的法治化的发展已经达到了“法制”，而从“法制”到“法治”的发展阶段中，这是因为主要的法律都已经具备，是法律的执行问题；而在政治和社会领域，则要落后得多，是在从“人治”到“法制”的发展阶段中，可以说出现了相关的法律，但是法律在处理政治问题上基本是缺失的。

(1) 宏观视角

纵观中国法治进程，我们可以从现实中清晰地理出以下几条线索：

立法和法律普及层面的改革

这主要体现在各领域法律的广泛出台和法律普及度的拓展两个方面。首先自十一届三中全会以来，大量的法律、法规相继出台。改变了中国无法的状态。¹据有关学者统计从1979年至1997年底，全国人民代表大会及其常务委员会制定了328件法律和有关法律问题的决

¹ 有人开玩笑讲，中国改革开放前的国家治理，是两法治天下，所谓的两法是“宪法”和“婚姻法”，当然中国当时的法律不限于这两法，但是人们记住的就是这两个法律。其实这两个法律也没有什么用，中国当时靠的是人治而不是法治，法律是不起作用的。

定，国务院发布和批准了 791 件行政法规，30 多个省、直辖市、自治区的人民代表大会及其常务委员会制定和批准了 7000 多件地方性法规。如此规模的立法活动在中国历史上是空前未有的。¹从历史发展而言，这是一个相当大的进步。

但是尽管如此，立法空间的拓展依旧止步于政治改革之外。真正涉及到制约政府权力的法律不仅数量尚少，而且还面临种种问题。以已经出台《中华人民共和国行政诉讼法》和《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》为例，这两部法律都面临着先天不足的种种缺陷，往往只有原则上的正义，却不能实现真正程序的正义。而进一步以《监督法》为例，历时二十年出台的《监督法》却在最后定稿时将监督主体给予了“人大常委会”这一实际被政府和执政党控制的部门。因此，这两部法律很难在制约政府时发挥实质性的作用。而另外两部关于民主表达和民主结社的专门法律《新闻法》和《结社法》更是千呼万唤难出台。在这一点上，立法工作的加强只是意味着中国法制建设进入一个新阶段，离真正意义的法治还有很大距离。

而在另一个方面，法律普及也是中国法治进程的另一个方面。从 1986 年起，政府开始了每五年为一期的普法“五年计划”，至今已经进入了“五五”普法阶段。通过全国范围内的普法教育，政府、企业以及普通民众逐步树立起法律意识。²社会生活中，政府部门和企业成立法律顾问机构或聘请法律顾问已经成为一种必不可少的行为习惯。而普通民众在处理矛盾和冲突时，也逐步向法律管道靠近。这种重视法律的社会风气和民情的形成对于法治和民主的达成是有积极帮助的。

司法体制层面的改革

中国法治的进程是从文革后对“两院”的恢复上开始的。在这之后的时间里，中国政府对司法机关的机构设置、功能配置、领导体制、执法体制、队伍建设、监督机制等进行了全方位改革。在司法体制的改革上，经过近三十年的发展，司法机关的职能得到了恢复、司法在社会中的得到提高、司法程序也逐步得到完善。司法体制改革的成就为中国社会的有序化运行奠定了基础。

但归结到“法治”的实现上，一个重心问题就是司法独立——解决司法机关依法独立行使审判权和检察权问题。而恰恰在这个问题上，中国司法体制的改革阻碍重重。体制制约因素使真正意义上的司法独立难以实现。这着重体现于三对关系上，即司法机关和党的关系、司法机关和人大的关系、司法机关和行政机关的关系。

(a) 司法机关与执政党的权力关系

与西方国家相比，中国司法体制与执政党的权力关系是比较特殊的。一方面，中国共产党作为执政党在国家政治生活以及社会中拥有着不可置疑的领导核心地位，而另一方面，在原则上，“依法治国”被执政党确认为治国的基本方针，这是执政党在处理司法关系上做出的一种承诺。这种承诺使二者关系看起来似乎是明确的、符合逻辑的，但是党始终凌驾于法律之上的现实又使得二者关系显得矛盾重重。

这使得实践中司法机关和执政党要面临的两难的选择。执政党要在实施其政治领导的同时维护司法应有的权威，尊重司法自身的运作规律；而司法则要在实践中通过技术手段来贯彻执政党的方针，体现执政党对社会过程的控制和领导的愿望。就中国的传统和实际情况而言，在一定时间内，司法是不可能独立于执政党的。中国共产党在国家政治生活中的领导地

¹ 康晓光：《经济增长、社会公正、民主法治与合法性基础——1978 年以来的变化与今后的选择》，刊于《战略与管理》，1999 年第 4 期。

² 普法的真正意义是要让老百姓知法和守法，而不是要用法律来对付政府权力。江苏的一个农村的镇里，农民们成立了一个普法协会，学习法律，地方政府给予大力支持。但是几年以后，当农民开始用手中的法律知识维护自己权益的时候，地方政府就开始不支持这个普法协会了。这只是一个叶公好龙的例子，但是反映了相当多的政府官员的心态。

位决定了司法过程也必须在中国共产党的领导之下。¹

法治得以实现的关键因素之一就是：执政者通过法律的“自我束缚”。而就中国目前的现实状况而言，执政党实行法治的意愿更多是出于对一种统治的“正统性”和“有序性”的考虑。这一点决定了执政党的权威将会在相当长的时间内处于国家法律之上。一种来自于执政党意愿之中的“自我束缚”并不现实。

(b) 司法机关与行政机构的权力关系

司法机关与行政机构的权力关系主要包括以下两个方面：

一方面，在一定范围内政府行使权力受制于司法评价。随着行政法制化趋势的提高，司法对政府行政行为的评价范围，即行政诉讼的适用范围必然会扩大。许多抽象的行政行为都将纳入司法评价的范围。这种范围的扩大事实上涉及到司法地位的问题。相关范围的界定必将受制于政治体制改革的进程和政治架构的合理化的过程。

而另一方面，司法机构的物质资源供给受制于各级政府机构的权力。“分灶吃饭”的财政体制，使中国司法不可避免地带有“政审合一”的遗迹。这里面的问题是，“政府决定司法资源供给的合理性必须建立于对政府和司法的双重道德假设之上，亦即政府不因资源供给上的优势而谋求司法给予特殊保护，包括在行政诉讼中不谋求司法机构予以偏袒，并不直接或间接干预司法审判；同时司法亦不“为稻粱谋”而在处置涉及政府事务时失之公正，且能排拒政府的任何的直接或间接干预。²“显然，这两种道德假设无论在理论上和实践中都是难以成立的。

短时期内，司法机关无法摆脱对行政部门的财政依附。这种前提的存在意味着司法机关很难走出司法“地方保护主义”或“部门保护主义”的恶性循环。

(c) 司法机关与立法机构（各级人民代表大会）的权力关系

立法机构和司法机构联系最为紧密的外部主体之一。在实践中，人大监督司法工作是被宪法所赋予的一项权力。

人大和司法机关关系权衡的关键是，如何既能防止司法权力失控，遏制司法专横及司法腐败的滋生和蔓延，保证立法的有效实施，同时又能避免立法机构权力的扩张进而影响司法机构独立行使自己的司法权。实践中的问题是：①人大代表代表着某种社会利益，同时人大代表对司法制度的认识并不尽然是详尽和科学的，因此人大代表对司法所提出的要求并不一定会恰当。②同级人大对同级地方利益的维护和偏重是不言而喻的，在此情况下，如果给予人大对司法过多的干涉权会导致地方保护主义的滋生甚至是司法地方化的扩大。③司法机构的人员任免来自于同级人大，而且对其年度工作的评价是来自于同级人大，因此在二者关系中，立法机构明显是掌握相当主动权的。在这种司法与立法相互之间权力制约关系失衡的情况下，司法所必需的独立地位将会逐步被吞噬。

因此，在司法独立这一关键环节上，我们可以看到相对于党政机关、甚至于立法机关，司法机关的力量受到多重牵制。尤其是在整个中国人大也受制于党政双轨的政治体系难以有效发挥作用的前提下，司法独立最大的障碍事实上依旧是党政不分的政治体制。在司法独立难以实现的情况下，司法机关和法律更容易成为执政者手中“治民”或“制约竞争对手”的工具，而不是社会民众制约执政者的仲裁机关和规则体系。

(2) 微观视角：法治与民主实践个案评介

在微观的视角，法治之于中国民主发展最直观的体现就在于公民选举和维权过程中对法律和司法程序的运用。以下几个案例均体现了中国社会民主实践与法治的结合。这些案例中，在公民与政府机关的司法对峙中，公民对政府部门权力失范的制约受到多方压制，这一点很令人遗憾。但同时，我们从这些实践中也可以看到一个成熟公民社会的成长，这一点却无疑

¹ 王春英：《当代中国政府》，河南人民出版社，2004，p334。

² 顾培东：《从经济改革到司法改革》，法律出版社，2003，p11。

是民主成长所必备的。

党西村的选举诉讼

党西村的选举诉讼起因于 2004 年进行的党西村村委会换届选举。在 2004 年 12 月举行的选举委员会成员的选举过程中，由于中途票箱被抢，镇选举领导小组宣布选举无效。选举由此被搁置。2005 年 5 月推选产生选举委员会，选举重新进行，但在推选村委会候选人的时候，村委会主任暨村选举委员会主任张廷夫举报贿选问题的存在，要求中止选举，进行调查。镇领导小组则以选举不能中止为由，不顾选举委员会的反对，在选举委员会 6 人缺席的情况下继续进行了选举，并宣布选举结果有效。而选举的结果是以张廷夫为首的原村委会成员落选。张廷夫因贿选问题没有解决而拒不承认“新村委会”的合法性，拒交村委会的公章。2005 年 9 月 1 日，党西村的“村委会”以财产纠纷案将村委会主任张廷夫告上了法庭，要求张廷夫交出“党西村村民委员会”的行政公章和“党西村村民委员会财务专用章”。而原村委会一是针对选举过程中市中区民政局的行政不作为而向济南市市中区人民法院提起行政诉讼，一是就“要求市中区民政局依法撤销选举结果”向市中区人民法院提起行政诉讼。

在案件的审理过程中，司法违法和违规操作随处可见。对于新一届村委会提出的民事诉讼，市中区人民法院的民事审判厅一审判新一届村委会胜诉。但这一判决本身就违反了《民事诉讼法》的相关规定。《民事诉讼法》明确规定在行政诉讼尚未做出判决之前不得做出民事判决。而对于原村委会主任张廷夫提出的要求济南市市中区民政局依法撤销选举结果的行政诉讼，法院方面则以不属于法院受理范围为由不予受理。法院提出不予受理所依据的是 1989 年《行政诉讼法》列举法规定的行政诉讼受理范围，但后来的司法解释排除了列举法，转而采用排除法规定受理的范围，即凡不属于《行政诉讼法》规定的不予受理的四种情形 1 均属于行政诉讼的受理范围。按照这一规定，党西村提出的行政诉讼应当属于法院受理的范围。而对原村委会对民政局行政不作为的行政诉讼，市中区人民法院一审同样判原村委会败诉，理由是民政局已经在规定时间内对选举向原村委会做出了书面答复，不存在行政不作为。而事实却是，原村委会主任张廷夫向法院提出行政诉讼之后，来自区民政局的 2005 年 10 月 28 日送交原村委会主任张廷夫的书面答复，落款日期却是 2005 年 9 月 16 日。在得知审判结果后，张廷夫等人继续向上级法院提起上诉，但时至今日，法院依旧在对事件进行进一步“调查”。休庭是济南市中级人民法院给予这一系列选举诉讼的最新答案。² 目前此案已经告到了省高级法院，但是还没有任何的答复。

在这个案件中，我们看到，除了司法的违规操作至少还有形式上的法律和规则作为掩饰，而行政部门的违规操作和对司法部门的操控却是堂而皇之的。比如，区政府的调查报告及区民政局的最后所谓的书面答复认定选举程序合法有效，贿选问题不存在，这种结论显然与事实严重不符。而市中区人民法院也居然会在“调查”之后认定这样的报告是符合事实，并成为最终判定民政局没有行政不作为的依据。在党西村选举所产生的一系列选举诉讼中，我们可以看到中国的司法机关严重受制于地方政府或部门的利益需求。而法律的缺位又加剧了司法机关审理案件的随意性和模糊性。这个案例在体现普通民众法律意识强化的同时，也凸现了法治维权道路的漫长。³

江山关于“选民资格”的诉讼

定居于深圳、户籍在武汉的中国公民江山在两年的时间里，针对两次选举的“选民资格”问题，两次将选举委员会告上法庭。

¹ 这四种情形包括：①国防外交等国家行为；②行政法规规章或者行政机关制定发布的具有普遍约束力的决定命令；③行政机关对行政机关工作人员的奖惩任免等决定；④法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为。

² 有关这个案件的材料刊于李凡主编的《中国基层民主发展报告 2005》中，知识产权出版社，2006。

³ 值得关注的是，对于这个案子，民政部有关部门的态度一直是和地方政府的意见不同的，他们认为这个案子就是一个贿选案，但是地方政府对此态度完全不予理会。

第一次是在 2005 年深圳市独树社区居民委员会的选举中，江山主动提出参加居委会竞选，但却被以“选民资格有问题”为由被选举委员会拒绝参选。江山为维护自己的被选举权利，7 次上法院将独树社区居民委员会换届选举委员会告上法庭，但法院最终判他败诉。而在 2006 年 8 月开始进行的深圳市区一级的基层人大代表的换届选举中，以“独立候选人”身份参选的江山以同样的理由被选举委员会拒绝参选。江山将自己所属选区的罗湖区人大代表选举委员会告上了法庭。这一次，在法院直接开庭审理此案前，选举正式开始前 5 天，选举委员会告知江山他已经获得了选民资格。江山针对“选民资格”的两次诉讼，尽管结果不太一样，但其中反映出的问题却是同样令人深思的。

这两次诉讼所共同反映的第一个问题就是中国现行法律、法规在实际操作中的适用和执行问题。江山两次被拒绝参选，选举委员会最核心的一个理由是，江山不拥有深圳户籍，并不符合非深圳户籍人士参选人大代表的其它规定。但是，依照《全国人大常委会关于县级以下人大代表直接选举的若干规定》的“选民实际上已经迁居外地但是没有转出户口的，在取得原选区选民资格的证明后，可以在现居住地的选区参加选举”的规定，江山只要在户籍所在地开取了资格证明以后，就可以取得现居住地的选民资格。这样一个规定，按理说，已经将问题阐释得很清楚了，但是在实际中并不能得到很好地遵守和运用。在江山的案例中，一个重要的因素在于，深圳市关于选民资格的地方性规定是和国家的规定不尽一致。比如，《深圳市社区居委会换届选举工作指南》将对非户籍选民的资格规定扩展到：户籍不在本社区、但在本社区有自有产权的固定住所、有固定合法生活来源连续居住半年以上，并享有政治权利的居民。除满足以上条件之外，居民还必须在户籍所在的选举委员会或居（村）民委员会出具本人不在户籍所在地进行本届选民登记的证明。而在江山的案例中，除了以上规定外，政府还要求江山开具“无犯罪证明”等等莫名其妙的东西。这种地方法规和国家法规的原则的不一致使法律的适用性和执行性大打折扣。但问题的另一面在于，司法机关在这种法律、法规的分歧性规定之下，往往无视国家的规定，而做出有利于地方政府部门的判决。比如，在江山 2005 年的选举诉讼中，地方法院就采用了深圳市的有关规定作为法理依据而判江山败诉。

江山案例所体现的另外一个问题则是司法机关在司法过程中对行政部门意志的密切配合，对地方利益的极度维护。在 2005 年的诉讼中，江山立案前后 6 次进法院，均未果，直至第 7 次才得以立案。这种立案难变相反映了地方法院在选举纠纷问题上的刻意回避，然而这种回避是不符合司法机关运行原则的。而在 2006 年的诉讼中，江山于 9 月 15 日向罗湖区法院递交了立案材料，要求法院判决罗湖区选举委员会确认他和他妻子的选民资格。法院接收了他的控诉书，并表示将交由领导回来定夺。20 日法院正式受理了江山的案件，21 日送达了合议庭告知书及开庭传票，到了 22 日，在法院开庭前一工作日、选举日前 6 日，江山才被选举委员会告知他和他的妻子已经获得选民资格，可以参加所在选区的选举。同日，法院到社区居委会要求他撤销诉讼，未果，当场未审先判了结该案，驳回江山的起诉，法院开庭日也没有如期开庭。在这个过程中，我们看到尽管江山在选举的前 5 日拿到了选民资格，¹但是这之前，法院的司法行程和政府部门的行政节奏出奇地搭调、和谐。这正从另外一个侧面反映了司法机关和政府江山案上早有某种共识。

除了以上的两个例子以外，我们从中国目前的基层民主和基层选举中还可以看到大量的例子表明中国法治建设实际上离达到法治的目的还差得很远。确实，中国的法律是比以前增多了，中国政府也关注到法律的重要性，继续在制定更多的法律，同时也开始考虑修订一系列的法律，以便更加符合国际的做法，进行国际的接轨。但是总的来看，中国的法治发展仍然处在“人治”到“法制”发展的阶段，而远不是“法治”。从一系列案例来看，法律有了，

¹ 即使江山拿到了选民资格，也已经无法登记为候选人了，丧失了机会，这大概就是地方政府想要的结果。

但是或是出于法律不完善的原因，例如许多相关法律的缺失，¹或者是出于地方政府有法不依，法律是用来管理老百姓的，而不是制约政府的。²

4、总结

在中国的历史中，历代统治者实行的人治，而不是法治。为了统治的方便和制度性以及秩序化的需要，各代也建立了许多的法律条文，例如有名的《大明律》《大清律》等等。但是这些法律在实践中都基本是治民而不是治官的。官员们是否犯法，要由皇帝来定，被惩治的官员往往是朝廷政争的失败者。至于被扣上犯了什么法，也是失败后的口实。

这个文化传统在近代社会被继承下来，中华人民共和国的历史也没有跳过这个历史的传统。在这样的传统之下，法律是治民而不是治官的。从这要过渡到真正的法治社会，需要有一个比较长的时间。从中国目前法治的发展来看。在经济方面，可以说有所建树。例如由于中国加入 WTO 以后，和国际经济接轨，要求中国的公司和外国的公司必须同等对待，法律面前人人平等。因此，在这样的背景下，在经济层面，相关的法律体系建立起来，开始出现了从“法制”到“法治”的过渡。但是在涉及到政治层面的问题的时候，仍然停留在“人治”到“法制”发展的层面，就是说是否违反法基本是由政治决定，制约政府法律体系基本没有。而且，尤其是在地方，地方政府为了保证自己的既得利益，就会操纵法律，这样就谈不上什么“法治”了，实行的就是不折不扣的“人治”，法律治民而不治官，法律被地方官员操控。因此，在社会政治层面，我们看到的就是法律在民事和行政诉讼中的作用受制于行政权，真正意义上的法治实践还很少。虽然越来越多的公民利用法律来维护自己的合法权益，但是却往往失败。

中国法治目前的这种特点体现了中国法治改革正处于一种从人治到法制或从无法到有法的过渡之中。在这个过程中，党治和人治的因素仍然占据重要地位。社会出现了法治的需求，但在与政府的博弈中处于弱势地位。法治的思想和理念先行，但成功实践并不常见。而法治的这种状态对于中国民主发展最现实的问题就是，法治是中国民主的现行条件，是基础？还是民主的结果？从中国民主发展的实践来看，由于中国传统的影响，法治不可能成为中国民主发展的前提。先有法治再有民主，这是西方发达国家民主发展的一个主要路径，但是中国的实践证明在中国这是行不通的。在中国法治可能会是中国民主发展的结果，或者说是需要最后解决的问题。

但是这样评价法治的民主发展途径，并不是说法治的途径在中国的民主发展实践中不重要。实际上，法治是非常重要的。我们从民主的实践来看，现在无论是选举、维权、公民社会的发展还是治理改革都遇到了法律的屏障，社会和政府内部都在大声疾呼进行法治改革，并在实践中进行法律方面的博弈。一切都在表明，只要法治改革的成功，民主就会实现。这样就将法治改革提高到一个相当重要的理论高度，这种对于法治的呼声在实践中会成为中国民主发展的一个非常大的动力来源和内在压力。这就是法治途径在中国民主发展中的作用。

三、人民代表大会制度路径

一个可以代表大多数公民意志和利益的代议机关的存在是民主国家形成和存在的重要条件和标志。这一点是被现实民主国家所验证和确认的。从理论的角度，一个真正实行代议制民主的国家，它的代议机关必须真正地由民所选、由民所授权、为民说话。代议机关在一

¹ 对于选举中的许多法律的缺失，我们已经发表了许多的看法，可以参考我主编的《中国基层民主发展报告》系列，这里就不再多加论述了。

² 2001年，我曾经参加了深圳一个区开的基层民主的会议，会上一个副区长的讲话，对我印象很深。他说我们的人现在到处讲法制，但是这些法律是对老百姓的，对政府没有用。例如开车犯规，警察看见是我们的车，就先敬礼后放行。法制的关键在于我们的法律能不能先管住我们的政府官员，我们的官员愿意不愿意服从法律。他的话实际上讲出了中国“法治”发展的现状。

国政体中的地位和实质政治运行中的效用直接反映了这个国家的民主发展水平。也可以这么说，一国的民主状况与其代议机关发展状况联系在一起的。代议机关的改革和发展是民主发展必不可少的路径之一。

中国人民代表大会是中国的代议机关，从理论上讲就相当于西方国家的国会和议会。人民代表大会在中国民主发展的历程中扮演着极其重要的角色。从宪法和法律的角度，中华人民共和国的一切权力属于人民，而人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。宪法明确规定，中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。¹其它国家机关：一府两院——中华人民共和国政府、最高人民法院、最高人民检察院都是由全国人大选举产生，并受全国人大的监督。因此，从法律的意义，中国全国人大是处于整个国家权力的最顶端，其它国家机关由其授权，并受其监督。但是在现实中，中国共产党牢固的控制了人大。因此，在中国政治体制中，中国人大处于一种现实地位与法律地位相矛盾的尴尬境地中的。在这种情况下，对于中国人大是否可以作为中国民主化一种路径的命题，我们需要有更多的考虑。

从理论的角度，中国要实现民主，就必须使人民真正地享有国家权力。从这个意义上讲，中国人大作为中国人民的利益代表机关必然会在民主实践中发挥关键的作用。这是符合一般推理原则的。但是在实践的角度，中国人大的民主实践则大大受制于政治体制因素。中国人大的民主化实践是否可以突破现实体制的障碍，是否可以另辟蹊径走出一条变革性的道路，对于此中国理论界是有着相关探讨的。

1、中国理论界关于从人大制度入手实现中国民主的探讨

多年来，中国理论界囿于种种原因很少将人大制度和民主实现路径明确联系起来。或者说，能够明确或直接将人大和民主二字联系起来，并作为一种观点提出来的学者很少。但是，随着中国政治改革进程的加快，人大制度的完善与创新与中国民主发展之间的必然联系逐步被理论界所正视。

浦兴祖在《以人大民主为重点继续推进中国民主政治的发展》一文中明确提出“继续推进中国民主政治的发展可取“人大民主为重点，三大民主²同推进”的路径”的观点。³在文章中，浦兴祖从理论和现实两个角度来对其观点进行注解。首先在理论上，他认为在当今中国的三大民主中，唯有人大民主才是行使国家权力的，是典型的有关国家权力的民主，是首要的民主。人大制度之所以被视为“中国的根本政治制度”，其重要原因在于它是中国人民通过人大行使国家权力的（民主）政治制度，是最重要的民主政治制度。因此，从这个逻辑上讲，人大民主将会使中国最重要的民主政治制度得以确立，这等于抓住了中国民主发展的“主要矛盾”，是可行的。而在实践上，他认为由于人大是中国唯一经过普选获得人民权力委托的民意机关、立法机关、国家权力机关，因此，人大在反映民意、整合民意方面发挥着特有的功能。同时，事关全国性或地区性的政治、经济、文化、社会发展等重大问题，唯有经人大行使立法权、决定权，才可做出具有国家意志性质的决策。而且从决策程序看，执政党各级组织所提出的重要决策主张也都得通过适当途径提请人大，经人大审议——表决——通过后方可成为国家意志，方能由政府等机关予以推行。人大所发挥的这种“最后产出”的“程序性功能”，在致力于发展民主政治的当今中国显然至关重要。⁴文章同时认为实践中的人大在代表民意，创制、调整或完善重大决策方面已经开始发挥一些实质性功能。尤其是近几年中国人大监督力度的加强更加说明人大民主作为中国首要民主实现路径的重要性。

孙哲在其著作《全国人大制度研究》中指出，全国人大作为中国政治民主化起步的一个

¹ 《中华人民共和国宪法》（2004年修正版）第五十七条。

² 此三大民主在浦兴祖看来主要是“党内民主”“人大民主”“社会民主”。

³ 浦兴祖：《以人大民主为重点继续推进中国民主政治的发展》，复旦学报（社会科学版），2005年第5期。

⁴ 浦兴祖：《以人大民主为重点继续推进中国民主政治的发展》，复旦学报（社会科学版），2005年第5期。

主要平台，已经成为联结民主理念与宪政实践的国家根本制度。¹在这本书中，孙哲还将“人大再造”作为中国“宪政软着陆”的突破口。他认为“依法治国”的首要就是“依宪治国”。而宪法的原始和根本动力就是对政府的权力进行限制，对公民的权利进行保障。而中国全国人大作为宪法规定的国家最高权力机关，在维护和实现宪法权威，保障公民权利，防止政府权力僭越公民权益方面负有天然的职责。在实践中，中国人大也已不再像过去一样被批评为仅仅扮演“党的工具”的角色。中国的立法过程业已变得自由，而且充满了西方政治学中的“讨价还价”和毫不妥协的立法讨论。这一切都使得全国人大将在中国民主化过程中扮演着极其重要的角色。

蔡定剑在其著作《中国人民代表大会制度》中也指出“以人民代表大会为主要内容的人民代表大会制度，是我国民主政治的核心内容。使人民代表大会依法履行职权，发挥作用，是当前发展我国民主的根本途径”。²他认为人民代表大会作为中国的民意机关、立法机关、监督机关是中国民众实现其民主化的必备途径。他认为只有通过人民代表大会，国家权力才会真正地属于人民，做到真正意义上的人民当家作主。而从中国民主实现的路径来看，蔡定剑认为其它民主路径无法像人民代表大会制度那样广泛从根本上保证和实现人民管理国家的权利，并且其它民主路径的最终实现还必须依靠人民代表大会这一根本民主制度作为保障。因此，他认为，在现阶段的中国，离开健全人民代表大会制度、发挥人民代表大会制度、发挥人民代表大会的作用去谈民主，就会舍本求末，陷于空话。³

总的来说，对于人大在中国民主进程中的不可替代的作用，人大作为中国民主实现的一种途径，在理论上是受到中国主流学者肯定的。

而对于党和人大关系的这一敏感而又关键的话题，中国主流学者始终是持一种审慎态度的。对于这些学者而言，他们清醒地意识到党在国家权力结构中的地位和人大作为民主化路径的现实矛盾。孙哲在其著作中就这样说过：在当代中国政体高度一元化的结构下，执政党及其领袖所受到的限制远没有在自由民主联邦体制下那么大。因此，程序保证或“法律的正当程序”也还没有在中国完全扎根。在没有制度性自主和程序保证的情况下，宪政原则不可能轻易被移植进政治现实之中。⁴蔡定剑也在其著作《中国人民代表大会制度》一书中这样说，“妨碍人大监督权实施的制度因素，主要是由于党政不分的体制造成的”。⁵

但对于如何解决或缓解这种矛盾，中国的主流学者大多是持一种“体制内”解决的看法，走的仍旧是一种自上而下的路径。在他们的改革设想中，有一条默认的准则：那就是在中国现有的国情条件下，党始终是在领导着人大，党的地位是不可动摇的。因此，他们对人大民主的设想大多围绕着如何在现有体制框架内缓解党与人大地位的矛盾，其手段主要围绕着党和人大自身的体制两方面的改革展开。比如蔡定剑在《中国人民代表大会制度》一书中认为，要解决党政不分的问题，关键是要改革党的领导方向和领导制度。在领导方向上，党对国家的领导应主要归于政治领导；而在领导制度上，则应当划清党组织和国家政权间的职能，理顺党与国家机关之间的关系，做到各司其职。浦兴祖则这样认为：党始终领导着人大。这是“世情”与“国情”使然。但是，“党领导人大”不是“刚性领导”，而是一种“柔性领导”⁶。党组织通过适当途径（如人大中的党组）输入人大的（关于决策或干部人选等）主张，只是“建议”与“推荐”，而不是“命令”与“指示”。党对人大凭借的不是发号施令，而是“宣

¹ 孙哲：《全国人大制度研究》，法律出版社，2004，p13。

² 蔡定剑：《中国全国人民代表大会制度》，法律出版社，2003。

³ 蔡定剑：《中国全国人民代表大会制度》，法律出版社，2003。

⁴ 孙哲：《全国人大制度研究》，法律出版社，2004，p72。

⁵ 蔡定剑：《中国全国人民代表大会制度》，法律出版社，2003，p410。

⁶ 在浦兴祖看来，同一组织系统内上级对下级的领导，意味着可以发号施令、下达指示，并可借助强制性的纪律要求下级服从与执行。可称之为“刚性领导”。而人大和党并不是同一组织内的上下级关系，党对人大的领导不是强制性的，而是一种带有建议性和宣传解释性的领导，可称之为“柔性领导”。

传与解释”；不是强制性的。¹

因此，在这一问题上，我们可以这样概括：在中国主流学者看来，中国人大要想在民主道路上走得更远，党政关系、人大和党的地位关系是需要首先考虑的。但是这种改革在目前看来，最好是一种来自于体制内部的自上而下的渐进的稳步进行的改革。

2、人大制度改革作为一种民主实现路径的本土实践

上面所讲的是中国理论界对人大作为民主实现路径的探讨。但事实上，能够激发理论界进行这些探讨的一个重要因素在于中国人大在民主实践中所带来的影响。尤其是基层人大在民主选举、民主决策、民主监督等方面的一些举措和创新对中国民主进程产生了不可忽视的影响，大大激发了理论界对于人大作为民主实现路径的探讨。

我们在前边关于地方政府进行的创新性改革中已经可以看到一些案例，例如浙江温岭新河的公共预算改革，就开始摆脱和突破“橡皮图章”的局限，拥有在关系社会经济、政治发展的问题上的发言权和进行决策的切实权力。在新河镇公共预算改革中，人大的作用被启动，拥有了对政府的实际制约权，突破了“橡皮图章”的局限。在前边还有一个案例是关于温州“代表在线”的。这个案例通过媒体和网络在选民、代表、政府之间建立起公开化的问责机制，完善了选民与代表、政府之间的沟通管道，从而使人大代表人民监督政府不再是一句空话。第三个案例是贵阳市人大所推行市民旁听制度，这个制度就是要为选民创造更多的机会去了解政府，去监督政府，并首创了市民旁听人大会议并发言的制度

这些在前面介绍过的三个案例，主导者是地方人大所做的倾向于民主的改革，是属于我们所谈的地方政府创新式民主的改革内容。但是目前从人大代表方面来讲，也有一些呼吁改革和自身改革的内容。他们本身有的是通过竞选的方式当上人代表的，有的虽是政府安排当上人代表的，但是在当上人代表之后，他们觉得应该不辜负选民的期望，应该做点事情，代表或者帮助选民。由于他们的参与，使得人大也在变的比较活跃。

姚立法是一个目前比较有名的例子。姚立法本身只是湖北省潜江市教育系统的一名普通教师，但是他自1987年开始，连续四次自荐参加人大代表的选举，并于1998年当选为潜江市人大代表。在其人大代表任期内，姚立法充分行使了人民代表的职权。他多次在人大会议上对政府过失和地方法规不完善等问题进行批评，在五年的任期内共提交了187件议案，占所有代表全部议案的38.7%。他在任内针对政府行为中的问题组织过多次专门的调查、质询和请愿活动。他曾调查发现市财政拖欠全市教师1亿元工资并进行公开追讨；他还检举潜江部分村委会选举严重违法现象。姚立法的这些举动带动了当地自荐选举人大代表的风潮。在2003年潜江市人大代表的换届选举中，有32位当地居民自荐参选人大代表。²

而与姚立法自荐参选相呼应的是，自2003年起，中国城市区级人大代表换届选举中出现了诸多带有竞选性质的代表案例。比如在2003年深圳和北京的区级人大代表换届选举中，就出现了一批以公民选举推荐的方式或自我推荐的方式参选的候选人。在北京市海淀区，有近20名人大代表是独立竞选成功的。他们竞选之后，在海淀区人大形成了一个“独立”人大“小组”，包括吴青、许志永、赵典军等人。他们的这个小组在活动中提出议案，例如环保和农民工子弟小学的，由于合理都获得了通过。他们还提出参与市人大代表的提名，将吴青送入市人大代表的行列。³

其它的这样的例子也有许多，例如河南的全国人大代表姚秀荣就为所在地区的居民谋利益，湖北的农民人大代表梁建国在其任内就为全国许多的农民的案件的解决提给相关的地方机构，浙江的全国人大代表周晓光、周德文，沈阳的人大代表冯有为也曾经起了相同的作用。由于这些人代表的地位，他们的活动起到了具体的作用。一些政府机关在他们的压力下，

¹ 浦兴祖：《以人大民主为重点继续推进中国民主政治的发展》，复旦学报（社会科学版），2005年第5期。

² 朱凌：《我反对——一个人大代表的参政传奇》，海南出版社，2006。

³ 北京市的人大代表是非直接选举的，要由区人大代表来选举，而代表的提名权实际上掌握在党的组织部手里。

改变了处理的意见，或是接受了有关材料。¹

姚立法的案例带有浓厚的自下而上的色彩。因为姚立法以及他所带动起来的一批人都是来自于基层的民众。可以这么说，姚立法的当选以及他在任上的一系列表现让人们看到了“自我拯救”的另一种方式和希望。姚立法的示范让当地的公民了解到人大代表应当是“人民自己”的代表，是由人民的选票选出来的，而不是由政府指定的“官”。而且最为重要的是，民众从此懂得积极投票选出民众代言人对自己利益的直接影响。这直接带动了民众的政治参与热情，并提高了他们的政治水平和自主意识。

在浙江和上海等地的乡镇中，目前有一些地方开始实行一种叫做“人大代表日”的活动，这是地方政府要让人大代表活跃起来而进行的一种地方人大改革。这种“人大代表日”的活动有两种方式，一种是让人大代表定期和选民见面，听取选民的意见，然后将意见反映到政府，作为政府政策的参考；²一种是人大代表和政府之间的对话，直接对政府政策过程产生影响。³这一种通过让人大代表本身变活起来从而促进人大发生作用的做法，虽然和上边所讲的姚立法等人大代表主动要求活跃起来的做法不同，但是对人大代表的活跃也可以起到作用。

3、人大作为中国民主化路径的现实性分析

从上述的案例来看，人大制度的改革作为一种民主发展的途径是可以成立的，是有宪法基础的。从具体的运行来看，遵守渐进的改革发展原则，逐步地先从基层人大推动，建立人大和政府之间的制衡机制，再从代表入手，加大代表的活动力度，改革代表选举制度，从而使人大更为活跃，是有可能推动人大制度的改革的。

从以上案例中，我们可以看到中国人大在中国民主化的实践中事实上是与各种因素联系在一起的。这里面有公民社会的推动，有地方政府的创新支持，也有个别勇敢人士的尝试性突破，但归结到一点，那就是：人大的民主化实践离不开人大作为国家最高权力机关的地位回归。地方人大民主化创新的成功案例所能够为我们提供的有价值的思考在于两点：第一，他们在既有的体制框架内使权力尽可能地回归于人民，回归于人大。他们将人大尽可能地靠近人民权力代表机构的理想状态；第二，他们以具体的程序来支持民意的表达，力求在制度化、规则化的框架内完成政府和公民的互动。而在人大代表的案例中，我们所看到的是一种来自于正在崛起的中国公民社会内部对人大民主化的一种促动。而公民社会的最主要的呼声就是权力对社会的回归。

案例中所体现的是地方人大在自上而下、在下而上两种方式的改革中对人民权力机关的回归。地方人大的成就说明了人大作为中国民主实现路径的可实现性。但是，有一点我们必须正视，那就是，中国地方人大的创新都是在现有体制内的一种变革，它们并没有从根本上改变中国政治权力结构；而作为一种突破的自荐、公众推选候选人参与竞选也受到现有体制的重重阻力。在中国现实的政治结构之下，要想真正地人大更好地实现其民主路径的作用，使权力真正地属于人民，必须克服以下几个障碍。

(1) 政治体制的现实障碍

正如开始所提到的那样，在法律的规定中，中国全国人大处于权力的最高层，政府和司法机关——检察院和法院都是由人大产生，并对人大负责。这一点是在宪法中得到明确承认的。但是在实际的政治体制中，中国共产党的地位是在人大之上的，党是人大和国家的领导者。党主导着政府和司法机关，也领导着人大的各种工作。党并不受人大制约，但反过来人大权力的行使要受到党的掣肘。由于党政不分，党委和党的领导人直接决定国家的一些重大事情，这就让人大很难对其进行监督。这种体制在各级政府中都是如此。现实当中，人大并

¹ 这些人后来也都在下一任的提名中消失了，没有再次当上人大代表。

² 例如浙江温岭箬横镇采用了这样的办法。

³ 例如上海金山的枫泾镇就是采用了这样的办法。

没有监督党的实质权力，很难对决策出现失误的党委或党的领导人给予纠正。这种对于人大的高度控制，造成了人大改革在现实中的困难。

(2) 缺乏总体的程序支撑

中国人大在民主实践上并不缺失规则性的文件，经获得法律上的支持，但是人大在中国民主化进程中的作用的发挥仍然受制于“缺乏程序支撑”的现实。客观地讲，在目前人大的民主实践中，人大监督，尤其是人大对政府的监督占据着主要的位置。但是业已获得法律和制度认可的人大监督在实践操作中深刻受制于程序和相关规则的缺失。正如全国人大法工委副主任张春生在接受记者采访时所言“人大既对‘一府两院’进行监督、进行权力制约，又不过分牵扯到具体事务的界限这一根本问题还没有完全解决，也没有完全看清楚”。¹从根本上讲，中国人大议事规则、监督法和相关法律条文的规定缺乏具体化、程序化、细节化的特点。比如，全国人大组织法和两个议事规则中对监督权的规定，大都只是重复宪法有关对人大监督权的实体条款，而很少对这些实体条款进行具体化、程序化的规定。而新出台的《监督法》尽管对人大监督做了一些程序上规定，但并未从根本上解决程序缺失的问题。在这部法律中，监督的主体被归纳为各级人大常委会，而不是各级人大；对重要的人事监督和宪法监督也缺乏相关的阐述。同时，对于人大监督权中另一关键环节——惩戒性、处罚性程序的设置，相关法律、法规也缺乏明确的规定。从这个角度讲，加强人大监督工作，缺少的不是权力，而是程序。是程序的缺失导致各项监督权或难以启动，或启动后难以行使，或行使以后也被人为地转换掉。²

(3) 人大选举制度问题。

人大选举制度的改革是人大改革中的一个重要环节。从我们前边所谈到的选举制度的改革情况来看，这个改革是非常难的。具体的关于选举问题的叙述，可以参考前边关于选举问题的有关内容，这里不再重复。

(4) 地方人大民主创新的实质效用问题

从某个角度看，地方人大的民主实践都具备各自的区域与人文历史背景。当我们在考虑是否要将某一地区的经验作为一种模式推广时，有一个问题是无法回避的。这个问题就是：中国地区政治、经济、社会发展并不均衡，在这种状况下，任何一种地方性的创新都很难突破其区域性的局限。从根本上讲，地方人大实践最根本的意义在于为我们提供了一种解决问题的新思路和新尝试。人大作为一种民主化的路径，其实现还在于整体政治体制的改革。

4、结论

代议机关在实现国家民主化的过程中的关键作用是毋庸置疑的。但是一旦将代议机关与民主实现路径直接联系起来时，就必须考虑到整个国家的政治体制和具体权力结构。

当问题归结到中国人大上时，我们可以发现，中国整个政治体制目前并不具备支持人大作为一种民主实现路径的实际安排。人大只具备法律上的最高权力机关的地位，在实际的国家权力结构中，人大仍旧受制于党的领导。从这个意义上讲，人大作为民主实现路径的实现需要一种自上而下的改革。它需要政治体制的改革作为支撑点，需要政府乃至党的领导人有一种远大的政治眼光和政治智慧，更需要社会各方面政治资源的配合。人大是否真的可以作为一种实现民主的路径，还有待于中国政治的进一步发展。

四、政府治理路径

发展民主的一个重要途径，就是要改善政府的治理，使政府政策能够更加适合社会的需要。因此，政府的治理（governance）就是针对政府的政策过程而考虑的改革措施。治理

¹ 杨中旭：《人大监督法风雨 20 年》，《人大建设》，2006 年 10 期。

² 蔡定剑：《加强人大监督亟需程序支持》，《人民论坛》，2006 年第 3 期。

的目的就是要实现政府的效率、透明和公共参与。其实就是要建立一个有效的民主的政府过程。2000年的时候，在联合国大会上世界各国领袖通过了“21世纪行动纲领”，目的就是要改善世界各国政府的治理。最近几年来，中国政府也开始提出治理的改革。地方政府也进行了一系列政府治理的改革，因此政府的治理也就自然成了民主发展的一个途径。其实，在中国的经济的发展就要求进行相应的政府体制的改革，使之适应经济和社会发展的需要。

1、治理的内涵及其与民主的关联

对于治理的概念，不同领域的学者有着不同的解释。在这里我们所讲的治理是政治领域的治理。从概念上讲，政治治理是指政治管理的过程，它包括政治权威的规范基础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理。¹政治治理主要涉及到了以下几个要点：第一，多元主体的参与。治理并不否认国家权力在公共管理中的重要地位，但它更强调权力的分散性。治理的参与主体并不仅仅局限于政府，还包括社会上的各种团体和组织；第二，对合作网络权威的确认和尊重。治理机制所依靠的并不是政府的权威，而是整个合作网络的权威；第三，权力的互动和相互依赖性。治理合作网络的存在产生了不同的权力向度，各个权力向度之间相互依赖并形成互动；第四，以公共利益的实现为主要目的，以合作和协调为主要的互动形式。治理追求的是公共利益的实现以及一个和谐社会状态的达成。治理所依据的主要手段不是暴力和革命，而是平等主体之间的对话和协商。最近流行的协商式民主究其实质而言，也是一种治理的改革；第五，合作秩序，尤其是法治和规则透明化的关键意义。治理倡导良性的合作机制，它要求合作具有“一定之规”。法治的实现和合作规则的透明化对治理的进行具有关键意义。

治理理论具有很多的分支。其中最具有影响力的一个分支是近期比较流行的“善治”（good governance）理论。善治理论主要是针对治理中可能会出现失效情况。治理不具备国家的强制力，也不具备市场天然调节分配资源的功能，这决定了治理本身也具有实效的可能。事实上，有效的治理是建立在国家和市场的基础之上，是对国家和市场手段的补充。²而善治理论正是基于这一点对治理理论进行了深入的补充。善治是在一定范围内公共利益最大化的管理过程。³作为一种良性的治理，善治更为强调治理过程中政府与公民社会的合作，更为强调治理网络的秩序和效率。中国学者俞可平将善治的基本要素概括为：合法性、透明性、责任性、法治、响应、有效，以此来体现治理过程中国家、社会、市场三者均衡互动的重要意义。无论是广义的治理概念抑或是具体的善治理论，其理论的出发点皆是整合国家、公民社会和市场等诸多部门的利益，发挥其应有的作用，实现社会公益的最大化。相对于其它理论，治理更为强调公民和公民社会在公共决策过程中的参与和影响。

治理与民主发展有着明显的内在关联性。治理强调公民身份的主体性和平等性；强调社会的参与；重视公共管理中国家和社会权力的互动和妥协；强调规则的透明性和可预见性和法治的因素。这些元素都是与民主原则相一致的。

但最重要的一点并不在于治理如何体现了民主的精神，而在于治理如何将民主的精神予以深化和现实化。客观地讲，治理是民主社会的派生物，但并不等同于民主。民主和治理的关系不是线性关系，而是重迭关系。⁴治理对民主的发展具有积极的补充意义。现实中代议制民主越来越多地集中于专家和精英治国这一向度之上。公民对政治的参与和监督被局限于投票这一单一行为上。而公民对国家日常政治生活的参与和利益的表达事实上存在着较大的空白。而治理恰恰弥补了这一空白。治理不拘泥于形式上的民主，公民的参与不局限于定

¹ 俞可平：《权利政治与公益政治》，社会科学文献出版社，2005，p142。

² 俞可平：《权利政治与公益政治》，社会科学文献出版社，2005，p 144、145。

³ 俞可平：《权利政治与公益政治》，社会科学文献出版社，2005。

⁴ 陈力川：《治理思想的生成和实践》，

http://www.governance.cn/governance_ceshi/1226/browarticle.php?wz_id=173。

期的选举，民主权利不能被简化为投票。¹在治理过程中，公民对公共管理的参与更直接、更具连续性。也可以这么说，“治理”是“民主的民主化”，至少是代表了一种新的民主精神。²

2、治理促进中国民主发展的现实依据

治理理念的引入是有利于中国民主的实践和发展的。对于这一点，人们不会存有异议。但是如果把治理作为中国民主实现的一种路径来分析，我们必须面对的问题是：治理思想产生于民主社会的发展过程中。作为民主的一种补充，原始语境下的政治治理显然是以民主政治为大背景的。而中国民主政治的发展显然不可以与那些具有民主传统的国家相比。因此，在将治理理论应用于中国政治实践时，我们首要的问题是看一下中国政治和社会环境是否适于治理的成长。或者换句话说，治理必然作用于中国民主发展过程是否具有现实依据？

这个问题的答案是肯定的。中国 20 多年的改革开放已然为治理锻造了一个良好的环境准备。这种准备涉及到政府、社会、市场各个层面，体现了国家对治理的一种整体需求。

(1) 当政者说：治理对统治权威的现实意义

现实中，国家凭借其暴力的合法垄断以及在国际社会中拥有的主权地位依然是各个层次治理的中心。³而这一点在中国表现得就更加明显。因此，在中国谈政治层面的治理，必然直接指向以国家为中心的治理结构。在这其中，中国国家权力的实际中心——中国共产党的角色扮演至关重要。对中国共产党来说，治理理念的引入对其作为国家执政党的意义大于作为人民的政党的意义。这种意义主要体现在治理对于中国共产党执政权威、执政合法性、执政效率的促进和影响上。

首先，治理的引入并没有直接触及政治体制的核心——中国共产党的统治地位。一方面治理虽然强调权力从国家向社会的下放，但是从本质上讲，它并不否认国家和政府在治理中的首要地位。因此，对于中国共产党来说，治理依旧是在体制范围之内的一种国家和社会之间的互动。而且，在这种互动中，国家依旧掌握着主动权。而从另外一个方面讲，治理在现实政治运作更多地着眼于现实决策和政策运作的范畴，其合作网络更具有实证性的意义，相对来讲规避了对整个政治体制的规范讨论。治理的这种性质对于一个执政党来说，是很容易接受的。

其次，治理对于中国共产党所面对的现实紧迫问题的解决有着重要意义。现阶段，社会阶层之间的分化、甚至断裂问题的存在使中国共产党面对着从所未有的挑战。如何缓和社会矛盾、消除不同阶层间的对立和敌视成为中国政府的一个重要任务。治理强调社会各阶层、各团体之间的共同利益，倡导通过谈判和协商等非冲突的手段将社会的分裂状态转变为各社会阶层的合作。治理的这种思想内涵显然也非常适应于中国政治的现状。

再次，治理对于中国共产党的统治合法性同样具有重要的意义。改革开放尽管使中国的经济取得了迅速的发展，但这背后所引发的腐败、党群关系恶化等问题却是对中国共产党统治合法性的一个潜在威胁。治理的引入使中国共产党领导人的“亲民”形象可以通过制度化、网络化的制度管道进一步展现在民众面前。这对于中国共产党的执政合法性的提高显然也是有益的。

(2) 社会发展条件允许

治理是以人们的理性为前提的。治理相信理性的力量可以化解分歧和冲突，从而使合作成为可能。但是这正是治理思想的局限所在。因为人不总是理性的，当冲突各方的根本利益和原则立场不可调和，谈判、妥协都无济于事的时候，治理思想就变得无能为力了。治理思

¹ 陈力川：《治理思想的生成和实践》，

http://www.governance.cn/governance_ceshi/1226/browarticle.php?wz_id=173。

² 陈力川：《民主的民主化—解析〈治理与善治〉》，

http://www.governance.cn/governance_ceshi/1226/browarticle.php?wz_id=180。

³ 杨雪冬：《论全球化进程中的治理失效与社会安全》，

<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=51353>。

想也无法满足少数人的革命要求。¹因此，治理要解决和缓和矛盾，但是其前提是社会各方还有合作的可能，还可以坐下来进行谈判和协商。

现阶段的中国社会为治理提供了可能。一方面，经济改革带来了社会分化，积聚了大量的社会矛盾。这些矛盾的存在已经足以对“改革、发展和稳定”大局构成现实威胁。这一点已经被当政者充分认识到。而且就目前来看，这些矛盾还处于中国社会和政治体制可以调整的范围之内。那就是说，社会矛盾还没有激化到阶级之间的对立和敌视的地步。这就意味着政府和社会之间还有合作的可能。

进一步讲，这些矛盾集中于社会层面，但要求在政治层面得到疏解和表达。在这个过程中，社会在体制和决策两个层面对政府提出要求。就目前中国来讲，要求中国政府或执政党在体制的层面做出根本的变革是不现实的。而决策层面，尤其是决策过程的变革则比较贴近政府和执政党的利益实质。因此，我们可以在现实中看到，中国政府在决策过程中开始逐步吸纳社会的声音，并为公众参与过程提供一定的程序和保障，使一些决策成为公共政策。这种初显合作色彩的政府行为成为治理的一个开端。

另一方面，经济发展也培育了中国的公民社会，使中国人开始更加理性地面对各种分歧和冲突。中国公民社会虽然发展缓慢，但是已经初步显示了其在政治参与中的力量和理性态度。

这两方面综合表明，治理应当可以成为现阶段中国政治和民主发展的一个重要手段。这主要体现在治理符合了社会发展和执政党执政两方面的要求。尤其是对于后者，治理作为一种政策选择符合了执政党的利益要求。而对于社会公众来说，治理也体现了公共政策出现的可能，而公共政策的出现，有利益普通群众的实际利益的改善，因此无疑也相当多的公众说接受。其实，即便对于维权的群众来讲，他们也愿意和政府坐下来就他们的和政府之间的问题进行协商。这些对于中国政治发展和民主进程来讲都有着重要意义。实际上，治理提供了一个政府（执政党）和群众坐下讨论协商问题的机会。

3、理论界的看法

在整个社会大背景下，治理也日益成为中国政治学界的一个热点研究领域。对于治理与中国民主发展，中国学者从不同的角度做出过不同的探讨。

“善治”是中国学者注重研究的角度之一。从这一角度进行研究的学者通常把视角集中到国家和公民社会的合作方面，认为通过二者的合作来达成中国民主的发展。因此，这些学者注重对公民社会“协同治理”角色的挖掘和研究，并在个案研究的基础上对中国的治理结构、功能以及与整体政治发展之间的关系进行总体的归纳和梳理。

在俞可平那里，善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的最佳关系。²在这一过程中，公民通过对政治的参与和监督，促使政府放权并与政府一起形成公共权威和公共秩序。他认为善治的这种机制保证了公民自由、平等的政治权利的实现，并由此将善治和民主化联系起来。他认为善治是民主化的必然结果，没有民主就没有善治。

在这种理论前提之下，俞可平认为善治落实到中国政治实际时，其实现的关键在于“善政”——政府良好的统治。他认为，在现实的政治发展中，政府权力依旧是具有压倒一切的重要性。在中国的改革中，这一点尤为明显和重要，因此欲达到善治，首先必须实现善政。³

对政府政策过程研究是中国学界研究治理的另外一个角度。相对于前一类型的学者，这类学者相对更为关注政府决策过程的实证研究。比如徐湘林主张构建一种“中层的理论”来对中国的改革进行研究。而所谓的“中层理论”就是一种政策过程的理论。他认为中国的改

¹ 陈力川：《治理思想的生成和实践》，

http://www.governance.cn/governance_ceshi/1226/browarticle.php?wz_id=173。

² 俞可平：《民主与陀螺》，北京大学出版社，2006，p108。

³ 闫健主编：《民主是个好东西》，社会科学文献出版社，2006，p60。

革可以看作是一个政策过程，是一个通过政策的选择、制定和实施、实现对现有的政治权力关系和政府体制的职能进行有目的的转变的过程。¹以他的观点来看，中国的政治治理与政府政策过程是紧密相联的。他将治理更加具体化为一个政府政策的过程。在这个过程中，政府高层要通过与体制内外团体间的合作，获取信息、回馈和压力，从而做出决策。但在治理过程中，权力关系决定了意识形态、政治领导层、政治运行体制中的各种组织、社会群体和政策这五大变量参与政府决策的管道和程度。而其中，政治领导层的目标和策略选定直接决定了中国政治治理的节奏和行为方式。因此，这又是一种强调政府及其政治精英在治理过程中作用的观点。

而另一些学者则是从国家制度建设的角度来谈中国的治理问题。他们认为国家制度建设的根本目的之一就在于实行善治²。但他们论证的前提依据是“没有一个有效的政府，就不可能有稳定的民主制度”³。而一个有效的政府应当是一个实行良治的政府，因此政府要实行良治就必须是以国家基本制度建设为基础的。王绍光将善治的制度基础总计为八个向度：强制机制、汲取能力、共识机制、监管机制、协调机制、表达机制、整合机制、再分配机制。⁴

相对来讲，第一类学者比较关注治理中的公民社会民主参与的实现；第二类学者则比较关注政府对治理的政策选择问题；而第三种学者则重视实际政府过程中制度因素的体现。另外，尽管研究的角度不同，但他们无一例外地关注中国政府的治理能力建设，并殊途同归地涉及到了基本制度的建设和改革。

4、治理实践的向度深度评介

衡量治理的标准和规则有很多，但具体到政治领域，一个最直观的标准就是国家政治的稳定；而具体到民主发展的角度，最直观的衡量标准则是公民政治参与的广度和深度。因此我们在这里，就以公民参与的角度对中国政治治理的向度和深度做出分析。从实践的角度讲，这种形式的治理主要通过以下几种实践创新得以体现。

(1) 听证会大行其道

听证会制度在中国起步较晚，但发展较快，范围从开始时的价格决策听证、行政处罚听证已经逐步扩展到与群众利益相关的立法听证、重大行政许可听证、重大基础设施建设听证等方面。听证制度对于提高政策透明性，扩大公众参与都有着积极影响。但是就听证会实践的效用来看，目前的听证会制度所体现的公众参与是有限的。这种有限并不是指公民参与政府决策在“量”上的有限，而是指一种“质”的不够深入。这种不够深入主要来自于以下几方面因素的存在：一、听证会代表不够广泛、缺乏应有的调查权利和义务；二、听证会的程序安排中对公众代表的变相限制；三、听证会双方信息掌握的严重不对称；四、听证会没有规定案卷排他主义。这些因素的存在所造成的直接后果就是听证会制度的“形式化”和“做秀化”。尤其是，信息的不对称和“案卷排他主义”原则的缺失使得公民在听证会中的民主参与效果大打折扣。前者的存在意味着政府已经可以在规则上轻易地避开公众的质疑，何况规则本身还是有利于政府的。而后者则意味着即使公众在听证会上对政府决策成功地表达了自己的意见，但最终是否被采纳仍旧是政府的事情。这样的公民参与实际上是被政府人为地限制在一个只可以公开“发牢骚”“说不满”的限度之内。客观地讲，听证会的实行使政府决策透明度较之过去有很大的提高，但公民参与、合作的因素还有待于进一步挖掘。

(2) 基层民主恳谈开辟新的民主参与形式

民主恳谈始于浙江温岭的松江区，其基本形式是让基层党委、政府、或农村自治组织在政府就公共事务做出决策前，先在政府和群众之间展开完全平等、自由、公开、坦诚、双向的和深入的讨论。在各方形成基本共识后，再通过一定的程序做出决策。民主恳谈每二至三

¹ 徐湘林：《渐进政治改革中的政党、政府与社会》，中信出版社，2004，p19。

² 这里的“良治”是这些学者对“good governance”的另一种译法。

³ 王绍光：《转型与治理》，<http://hi.baidu.com/haishui2007/blog/item/90b8e7620f2513dfe7113aea.html>。

⁴ 胡鞍钢、王绍光、周建明：《第二次转型——国家制度建设》，清华大学出版社，2003，p10-11。

个月举行一次，其间恳谈的主题、时间和地点均以通告的形式张贴在全镇 32 个村居，鼓励群众参与。恳谈中，党政领导对群众提出的问题逐个当场解答，能现场解决的，就现场解决；一时解决不了的，承诺时限交办落实。与此同时，一套专门的恳谈交办、督查和回馈制度也贯穿于整个恳谈过程中。民主恳谈模式已经作为一种治理创新的新概念被越来越多地引用到各个地区、各个层面的改革之中。比如，引起广泛关注的温岭市新河镇的公共预算改革就成功地将民主恳谈引入到改革之中。

相对于听证会制度，民主恳谈的形式具有更为深层的民主实践价值。在民主恳谈的模式之内，公民对政治的参与以及与政府间的合作更为直接，更为有效。在民主恳谈中，公民是和政府直接接触并表达自己观点的。而这之后的一系列回馈和督察机制又进一步对政府构成制约，从而保证了公民的参与是有价值的。而从另一个层面讲，相对于听证会制度，民主恳谈具有更强的发展空间。民主恳谈始于基层的实践，相对而言民众的参与热情和利益相关度都比听证会要高；而另外一方面，民主恳谈具有鲜明的“协商民主”色彩，非常容易与人大制度相结合，从而强化人大在处理地方事务的中心作用。这也是有利于民主发展的。

对于民主恳谈这一实践模式来讲，现阶段面临的问题主要是制度化建设问题。这主要包括对恳谈程序和恳谈之后的制度保障做出完善。这里面涉及到对政府和公民两方面的规制和约束，重点是如何在确保公民参与的前提下，限制民众的不理性和政府的越权，使双方各取所需，有效合作。

(3) NGO 参与治理初显成效

治理的一个重要维度就是公民社会的发展。而公民社会发展的一个重要指标就是 NGO 在国家社会中的作用和地位。从中国目前发展来看，NGO 在培育公民参与意识、提高政府决策透明度、监督政府等方面都发挥着重要的作用。

但是现实地讲，NGO 参与治理受到诸多条件的限制。这些限制一方面来自于中国 NGO 本身发展的不成熟，另一方面则来自于制度本身的缺陷。其中，制度缺陷是主要的问题所在。一方面，现行法律、法规对 NGO 的规定以控制和约束为基本导向。另一方面，在目前制度背景下，主要 NGO 对党政机关的现实依赖是中国公民社会发展的一大阻碍。以长远的眼光来讲，NGO 在治理中作用的发挥，除了靠其自身的争取外，重要还得看国家制度的放行。

从治理的实践角度看，目前政治治理在民主参与方面还只是限制在基本的声音表达方面，主要集中于信息沟通和回馈的管道的构建和畅通，民众参与尚不能达到有效影响政府决策的层次。但相对于之前的不闻不问和无处表达有很大的进步。所有的实践也表明，目前的治理主要还是以国家为中心的治理，公民社会的力量 and 影响还尚待发展和挖掘。而另一方面，实践中也出现了很多治理失效的问题。究其根本原因，主要是制度治理实效的存在。

5、治理与中国民主发展

一个民主的框架是治理存在和发展的依托，而另一方面，治理又是对民主体制的一种补充和拓展。在既有的民主体制下谈治理，较少涉及到政治制度、政治体制的治理，更多的是技术层面的治理。但是对于中国来说，由于中国并没有一个完善的民主体制，基本制度变革和技术更新是同时进行的。中国政治治理和民主化是同步展开的。

在这种前提下，我们来分析治理对中国民主发展的路径作用，首要的问题并不是看治理技术层面的效率，而是看治理在多大程度上促进了既有民主因素的发展，在多大程度上激发了新的民主制度的变革。

治理的实践是有助于维护和促进中国政治中既有的民主元素的。从政治体制的角度，治理将有利于中国宪政民主最重要的既存元素——中国人民代表大会实际作用的发挥。治理和善治主旨在于提倡政府与社会之间的合作和协商，以期实现社会公共利益的最大化。在治理过程中，公民和社会对利益表达和利益沟通的管道是有着更高要求的。而既有体制中，人大作为代议制机关具备着天然的利益表达和利益整合的功能。因此，治理的过程中有利于人大

的利益表达、沟通和整合功能的实质性发挥。这其中最明显的例子就是浙江温岭公共预算改革中对人大作用的重新启动。治理并不否定政府统治本身的重要性，反而非常重视政府统治的合法性和社会性。从现实的角度，良好的治理对政府的最直接要求就是“良好的统治——善政”。中国政治文化中的“善政”传统的基本原则——法度严明、官员清廉、行政高效恰恰符合治理的要求和目的。相应地，治理也可以将这种传统激发出新的生命力。

治理也促进了新的民主元素的深入，这主要体现于公民参与、民主意识、乃至于一个新的公民社会的发展。从客观实践上讲，中国目前的政治参与主要为动员式的被动的政治性参与。在治理的互动中，政治参与则逐步向自愿性的、制度性的、广大公众的参与靠近。相对来说，后一种参与更凸显民主所要求的公民广泛参与的特点。这种参与对于中国公共政策的出现是有益的。从培育民主意识的角度，治理所蕴含参与、法治、协商的公共精神和实现自身价值的个人主义精神对于饱受几千年儒教传统教化的国人来讲也无益于进行了一场民主启蒙运动。而公民社会的产生和发展则恰恰在公民参与和民主意识启蒙的过程中得以产生和深入发展。从本质上讲，这些民主元素是有效治理的应有之意或前提，并不是治理催生了他们。对于中国来说，这些民主元素也不是既存于民族传统和既有体制之内的。而有效的治理却使这些民主元素可以以真实的、制度化的形式存在。

因此，从治理的途径出发，有利于民主的发展，特别是有利于发展出民主所需要的制度环境，创造出相对应的机构（institute）来，例如 NGO 组织，人大，各种对话的机构和机制，以及各种可以给公众提供参与的机构，从而有利于制度的创新和发展。

以上的分析只是说明了治理与中国民主发展路径关系的一个方面。问题的另一面，还在于实践中，治理作为中国民主发展路径的实效性究竟如何？从本文前边的论述中，我们可以看到，中国的政府治理在促进民主参与的广度和深度上是面临着一系列问题的。导致这些问题产生的一个重要因素就是制度的缺失。因此，中国的政府治理的一个重要的方面是要建立起适合广大公众参与、适合政府和公众交流和协商的政府机构（institutes）、社会机构，则要成为政府治理途径的主要任务之一。但是对于中国这个缺少制度机构的国家来讲，这不是一个容易的工作。由于中国在进行着现代化的同时，也进行着制度改革和制度转轨，因此中国治理任务具有多重性和复杂性的特点。再加之人口多、民众素质、政府集权色彩凝重等基本元素的制约，中国的治理势必面临着更多的风险和挑战。

民主制度的成功与失败取决于它在公民对体制的认同和政争¹之间保持理性平衡的能力。²对于中国民主发展来讲，前者的认同一直占据着主要的位置。而公民对政治的争论或是被政治冷漠所掩盖，或是演化为群体无意识，抑或是被政府以各种形式压制。因此现阶段中国的治理主要是谋求后者相对于前者的平衡。但是，这种平衡究竟可以构造到如何的程度，显然不是单凭治理一种手段可以达到的。

五、党内民主途径

党内民主是最近一段时间以来讨论的较多的民主发展路径。中国共产党的十六大报告和四中全会《决定》明确阐述：“党内民主是党的生命，对人民民主具有重要的示范和带动作用。”，“发展党内民主，是政治体制改革和政治文明建设的重要内容。”“以发展党内民主带动人民民主”。在十七大的决议中，也重复提出发展党内民主尤其是党内基层民主的意见，并计划将这个党内民主付诸实现和扩大。

从字面意思出发，我们可以将党内民主理解为一种在政党内部进行的民主实践。从制度

¹ 在这里，政争主要理解为公民对有关他们的政治问题的争论，是否能够理性的看待政治问题。

² 陈力川：《民主的民主化——解析〈治理与善治〉》

http://www.governance.cn/governance_ceshi/1226/browartical.php?wz_id=180。

的角度，党内民主意味着政党自身的组织和活动，都按照民主的原则和规章制度进行。而若从政党组成者——政党的成员去理解党内民主，党内民主则可以被解释成为“一个党的全体成员在有关本党的一切问题上有最终决策的权利”。¹这就意味着党内民主是与党内权力的分配，尤其是纵向的分配联系在一起。因为在民主制度下，在关系到一个政党的各种问题上，党员作为政党的组成部分应当拥有发言权和实质的投票权，并能够在具体问题上对政党的领导人进行制约。只有这样，才能避免政党内部专制的出现，跳出所谓的“寡头统治铁律”。²从这个意义上推导，政党内部的民主可以防止寡头和专制产生。尤其对于一个国家的执政党而言，党内的决策往往就是政府的政策，党内民主往往通过政府政策拓展到社会民主的空间。因此，对于中国共产党来说，党内民主对于国家民主的整体实现显得尤为重要。

但是所有的问题并不能只靠一句话、一个口号就可以得以实行。中国共产党领导层和党的核心机构的态度是问题的中心。而从现实的角度看，影响上层态度的重点在于他们对这种改革的潜在收益和对其地位所构成的潜在威胁的衡量。因此，问题的关键在于，中国共产党如何看待党内民主改革后可能形成的新的权力格局？这种潜在的权力和利益格局是否在中国共产党所认为的接受范围之内？

现实地分析，对于中国共产党来说，党内民主可以带来的潜在收益可以包括：统治合法性的加强、内部力量整合的强化，以及在前两者基础上所达到的执政效率和执政能力的提高。而另一方面，党内民主直接涉及到党内权力分配问题。体制内的分权对于执政党来说，并不会使之产生很强的危机感。但在社会利益多元化的趋势下，体制内的分权很可能与其它外部条件接合，并促进体制外的分权。党内民主所有可能带来的这一政治后果与列宁主义政党要求垄断国家权力的特点显然是矛盾的。但是另一方面，在社会民主的压力下，集权式的政党显然已经不再能够给予政治体系足够的活力。处于问题中心的中国共产党面临一种两难的选择：党内民主步伐迈得过快，容易引起内部的反弹和外部的混乱；而步子太小，往往又会陷入不作为的状态，无法跟上社会发展的需要。

对党内民主在整个中国的民主发展过程中所起的作用，我们尽量从实践的层面加以理解。

1、党内民主途径的诱因

客观地讲，党内民主被纳入政治体制改革的关键环节最初是缘于中国共产党人对文革权力过分集中的反思。在邓小平政体改革的纲领性文件——《党和国家领导制度的改革》中，他说，“权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导”。³在这个讲话中，邓小平的体制内放权思想的重要一方面就是党内权力的下放。而在之后的二十几年的时间里，党内民主逐步被明确纳入到中国共产党的执政理念之中。这种由反思到执政理念的过渡反映了党内民主在中国政治体制改革中地位的逐步提高。

党内民主始于中国共产党的自身政策调整。但是对一个执政党来说，能够将党内民主这种方式的变革纳入政策中心，一个基础性的条件就是这种改革抑或是“口号”本身是可能有利于其执政地位和执政能力提高的。如果说20世纪80年代党内民主的任务主要是通过恢复党内民主作风，达到解放思想、拨乱反正，从而启动和推进改革开放的战略；那么90年代以来党内民主发展就是在此基础上，党组织不断应对社会发展，特别是建立社会主义市场经

¹ 王长江：《中国政治文明视野下党的执政能力建设》，上海人民出版社，2005，p241。

² 此观点是由德国社会学者罗伯特·米歇尔斯提出的。他认为政党专制是一种可能而且必然的现象，无论什么样的政治组织，即使是信奉民主意识形态的政党，也不可避免地要产生强烈的寡头政治倾向。产生这种倾向的原因在于政党组织本身，尤其是党的领袖由于个人的专业能力的卓越使之可以在组织中长期、稳定地任职。这之外再加之群众的固有缺陷，政党的寡头政治就成为不可避免的铁律。这个理论尽管忽视了政党内部领导者和被领导者之间的双向互动，但其对政党政治可能会导致寡头政治的出现的判断却是正确和敏锐的。

³ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994，p328-329。

济所提出来的问题，通过规范和创新党内制度，推动党组织自身转型，从而更好地实现履行领导与执政的职责的目的。¹从这个角度讲，现阶段，党内民主的大力倡导对于中国共产党来说具有以下几个关键性的含义。

(1) 对中国社会愈来愈大的民主呼声的一种响应和表示

这是党内民主成为中国共产党政策重中之重的一个基础性原因。作为执政党，中国共产党清醒地观察到中国社会自改革开放以来所发生的变化。作为一种体制外压力，社会民主的发展首先使得中国共产党面临改革的要求，不然在社会民主发展的时候，党仍然采用专制主义的态度，不但会使党员离心离德，而且也会使共产党遭到社会公众的唾弃，从而面临政治合法性危机的问题。因此，党必须要在自身民主改革的问题上加以响应。一个维持极权主义的政党，不仅党员会不满意，而且在社会上会遭到反对。²

合法性涉及到执政党统治的权威性和公众对这种权威的认同。³换句话说，一个政权要获得并维持统治的合法性除了要在公众面前树立自己的权威之外，还必须让民众对他的权威产生认同感。对统治合法性的考虑对执政党的政治行为带来一种无形的约束和压力，促使其在政策上和宣传口号上做出调整。目前，经济增长和社会的发展所产生的深远影响使得执政党必须适应这种变化做出调整，这已经是中国政权政治合法性的源泉。⁴

最近几年来，中共官员出的问题越来越多，在公众面前的威信也越来越低。在这些问题中，腐败问题、干群矛盾加剧等问题严重影响到中国共产党在民众中的权威。而腐败问题产生的一个根源就在于党内集权、党内生活不民主和缺乏监督所造成的。“党内民主”恰恰能够作为一种制度性的安排对党内集权和缺乏监督的现象进行制约，并修复由于腐败所造成的紧张的党群关系，树立社会主义政党的合法性和权威性。

在面对社会强大的政治压力的时候，共产党必须加以改革只是问题的一个方面，而另外一方面，就是共产党必须要找到一个安全的方式进行这个改革。相对于体制外的放权和社会民主的发展，体制内放权和民主具有更为安全的特质，因为体制内的放权始终会在执政党可控制的范围之内，相对来说可以进退自如。所以“党内民主”也因此成为共产党一个合理的推动民主的选择途径，但是这是一个被动的选择。

(2) 对自身统治的政治合法性的拓展和稳定

中国社会以及国际上民主的大趋势促使中国共产党党员们，尤其是普通党员在价值观和政策上向“民主”靠近。对于一个政党来说，要谋得党内成员的支持，使自己的党能够实行高度的动员，就必须使自己的统治和社会的价值观相契合。同时由于在国际的大视野中，国家和国家的政权还面临着一个其它国家的认可问题，这也是其统治合法性的一个重要组成部分。而正如我们上面所指出的，中国国内已然具有了民主的需求，而国际上的其它国家，尤其是西方国家也更乐意见到一个向民主靠近的中国。因此，正如法国学者让-夸克所言“在寻求国内的合法性和国际认可时，中国必须在信仰和实践上靠近民主的现代性”。⁵

从执政党的内部来看，党内要求实行民主的呼吁越来越高。这种要求实际上也来自于对于党内自由的呼吁。中国共产党是一个高度中央集权的政党。各级党的书记对党员意见和党的政策拥有绝对的权力，中央对全党拥有绝对的权力。这是一个列宁主义式的政党的主要特

¹ 林尚立：《制度创新与国家成长——中国的探索》，天津人民出版社，2005，p46。

² 就在我们在调查中所遇到的情况来看，普通老百姓对共产党基本上没有什么好感。而且越是基层的群众越是如此。他们对共产党所使用的字眼是很难听的。说实在的，我基本上没有听到这些老百姓说共产党的好话。我不知道这样的情况中共高层的领导是否知道，估计是不大清楚。因为老百姓见到官方的人员之后，都会说好话。我的感觉是，他们对共产党强烈的不满，但是对中央还抱有希望。因此，中共遇到了一个真正的合法性危机问题，而党的体制现在是依靠着政权的力量在维持着。

³ 在此引用了中国中央党校教授王长江在其著作《中国政治文明视野下的党的执政能力建设》的观点，即政治合法性是公共权力的权威性和民众对这种权威的认同感之和。

⁴ [法]让-夸克(佟心平、王远飞译)：《合法性与政治》，中央编译出版社，2002，p7。

⁵ [法]让-夸克(佟心平、王远飞译)：《合法性与政治》，中央编译出版社，2002，p8。

征。这种特征符合战争年代的需要，也符合计划经济的需要，但是绝对不符合市场经济尤其是现代化权力分散的需要。在市场经济之后，党内的集权主义已经遇到了许多的困难。中央也适当地实行了一些分权的政策，给了地方党组织一定的权力。实际上在这样的情况下，党内要求自由，包括党员要求扩大自由和下级党组织想要更大权力的要求已经给了党的中央机构很大的压力。具体的说，这种要求包括继续进行扩大自由和分权的改革、党员和下级党组织有一定的自由表达意志和行动的权力。这样，就从党的内部，提出了党本身的合法性的问题：党的领导机构要尊重基层党员的意见，而不是我行我素。党内的这种变化对一个执政党来说是至关重要的。

(3) 对党内力量整合和平衡的考虑

党内力量的有效整合对一个政党的内部稳定是至关重要的。随着社会的发展，政党内部也会产生不同的、新的利益需求和意识观念。这种新的呼声对政党内部旧有的力量均衡构成新的冲击。为重新达到均衡的状态，政党必须要对其内部新的呼声做出响应。而对于中国共产党来说，“党内民主”就是对其内部改革派呼声的一种响应。客观地讲，改革开放为中国政治带来的除了体制上的逐步开放，还包括政府干部观念上的突破和解放。改革开放二十多年的时间足够培养一批新的具有改革思维和民主意识的官员。他们工作在基层，深切体会到基层党组织所处的困境以及产生这种困境的体制性原因。在他们其中，一些意识开放的、有社会和政治责任感的官员往往具有强烈的改革意识。这一点可以从中国地方政府的民主创新中得到启示。对于中国地方政府的创新来说，具有创新思维的党和政府领导人往往是改革的直接发起者和推动者。而诸多的地方政府创新可以突破重围，成为政治体制改革的示范。

从更深层次意义上讲，中国改革开放三十多年以来，社会利益分化已成为一个不争的事实。在这个过程中，党内利益也不可避免地出现了分化。数以千万计的共产党员分布于不同的社会利益阶层，社会的资本家也可以入党，这意味着要保持党的稳定和团结，必须要重视党内不同利益层的声音，整合党内不同力量。这同时意味着必须要对党内的权力进行重新分配。但是权力分配，尤其是权力的下放对旧有的利益阶层构成了直接的触动。这个时候“党内民主”的出现尽管很难说对缓和不同利益层间的矛盾有直接的效用，但至少为不同利益的表达提供了一种制度和意识形态上的空间。这对于不同利益间的整合同样是有帮助的。

在了解了党内民主出现的诱因之后，我们接下来的问题就是要深入理解党内民主与中国民主发展之间的路径关系。对于此，我们将首先看一下中国主流学者对这个问题的看法。

2、学者对党内民主作为民主实现路径的看法

大体来讲，对于党内民主与中国民主之间的关系，国内主流学者是持高度肯定态度的。他们总的观点都认定了党内民主作为一种体制内资源是中国实现民主的现实的、理想的途径。他们认为相对于其它路径，党内民主是推动并实现中国民主的最佳选择。

中央党校的教授王贵秀曾以“政改突破口：发展党内民主”为标题写文章说：“把发展党内民主，改革和完善党内的领导体制作为政治体制改革的突破口，……相对而言，这应该是最佳选择。”¹他从诸多选择的比较中看出，把发展党内民主，改革和完善党内领导体制作为政治体制改革的突破口，最符合实质性和联动性、风险较小、相对独立性这三个原则，是最为有利的民主实现路径。”而中央党校的另一位教授许耀桐在其文章《党内民主论》中认为：在党内缺乏民主和社会也缺乏人民民主的情况下，首先在党内实行民主，通过党内民主推动人民民主的发展，实行党内民主和人民民主的互动，是一条切实可行之路。因为政党组织和党员经过了专门有素的训练，在党内先开展民主建设，比直截了当地在社会开展人民民主，容易避免风险和失误。²胡伟在其文章《党内民主与政治发展：开发中国民主化的体制内资源》中则认为：中国在民主化道路上应选择先精英后大众、先共产党内后共产党外的

¹ 王贵秀：《政改突破口：发展党内民主》，《改革内参》，2003年第1期，p6~10。

² 许耀桐：《党内民主论》，<http://www.world-china.org/>。

体制内渐进发展路线，“如果共产党能够实现较大程度的党内民主，鉴于它在我国政治生活中的特殊地位，必将牵一发而动全身，带动整个中国民主政治的发展”。¹

以上三位学者尽管出发点不同，但总体观点是认为党内民主相对于其它民主实现路径要更为科学和符合中国实际。但是在总体观点一致的前提下，中国主流学者对于党内民主实现的路径选择是有着不同看法的。

关于党内民主实现的路径方式问题，第一种看法是走一条自上而下的精英民主的道路。这种观点的主要代表是胡伟。在其文章《党内民主与政治发展：开发中国民主化的体制内资源》中直接阐述了他的自上而下的党内民主的道路。他认为党内民主应自上而下与自下而上相结合，但要以自上而下为主，从中央做起。他从一个精英政治的角度来解释这个问题，他认为党的高层精英化程度高，人数少，民主改革易开展，并容易掌控和规避风险。因此中国民主化的关键和起点应在中央，通过中央民主改革的示范效应，有计划有步骤地逐渐扩大民主化的成果，依次推进省、市、县及基层党组织的民主建设。²

而另有一些学者在这个问题上虽然并没有直接阐述自己的看法。但是从他们的一些论述中，我们可以看到，对于党内民主的实践，他们并不赞同直接从中央扩展到地方的做法，一种地方试点再推广于其它地区的做法反倒是可行和实际的。我们可以从中央党校另一位教授王长江的观点中看出此种路径的主要含义。这首先体现在他对整个政治体制改革方式的理解上。他认为政治体制改革需要审慎地推进。这个审慎，表现在做法上，就是努力避免过去那种还没有动作就先造势的情况，不事声张地、一步一个脚印地探索。因为在长期形成的强意识形态氛围下，政改中的每个问题都有可能引起意识形态的争论，这种争论往往把问题推向极端、非理性化，激化社会的对立与冲突。³在他看来，在党内民主的实践中，中央应当给予地方党组织留下一定的空间，鼓励他们进行实践和创新。而王长江观点的另外一个关键点是：他认为党内民主实现的关键是解决权力的来源问题。基于这种认识，他认为中国地方党组织对党内权力授受制度的创新，不管实际效果如何，对于党都具有重大的潜在价值。⁴因此，在这些学者看来，党内民主改革同政治体制改革一样都需要审慎、渐进地进行，都是一个多头并进的过程。他们并不否认上层改革的重要性，但是为社会稳定的前提，党内民主改革最好还是先在地方的范围内进行试点。

总的来看，他们的看法可以归结为几点，党内民主是安全的、联动性强的、精英的民主。中国主流学者对通过党内民主实现社会民主的分析是以中国政治和国情的现实为出发点的。他们的分析涵盖了实行党内民主的现实可操作性和潜在的收益性。在他们看来，通过党内民主来实现社会民主要比其它路径更为实际、更容易掌控和避免失误。而从根本上讲，他们对党内民主实践方式的不同意见也恰恰体现了他们对目前情势下党内民主所蕴含的潜在收益和危机的不同看法。

3、党内民主的实践及其成效

总体来看，党内民主的改革实践是以中央改革要求与地方试点创新改革结合进行的。实际上党内民主的改革是在基层进行的，走的是基层的党内民主的道路。因此这个改革就是中国动员式民主持续一步的发展，由于共产党是执政党，因此党内民主在基层进行的实验，实际上将从基层社会组织的民主改革提升到基层政权组织，而表现形式主要是以地方政府创新式民主出现的。这在前边已经讲过。这个意义上看，党内民主可以归结为是中国动员式民主发展的第二阶段。

自上世纪 80 年代以来，中国共产党就开始着手对党的“民主作风”和基本制度进行粗线条的恢复。而进入 90 年代后，党内民主建设逐步被纳入到一个更加规范的制度范畴，与

¹ 胡伟：《党内民主与政治发展：开发中国民主化的体制内资源》，复旦学报(社会科学版)1999年第1期。

² 胡伟：《党内民主与政治发展：开发中国民主化的体制内资源》，复旦学报(社会科学版)1999年第1期。

³ 钟岷源：《寻找政改安全“切入点”——专访中央党校教授王长江》，《南风窗》，2006年第8期。

⁴ 王长江：《中国政治文明视野下党的执政能力建设》，上海人民出版社，2005，p255。

社会的互动开始显现出来。这一时期，党内制度的程序性被强调，党内法规也逐步完善。从实际来看，党内民主的实践来自于两个源头，一个是中央的地方试点改革，比如自上世纪80年代以来，中央在四川、浙江、江苏等省所进行的乡镇党委书记的直接选举和“党代会常任制”试点改革；另一方面则来自于地方在处理实际问题中所进行的自发性创新和改革，比如四川遂宁市中区和青神县早在1998年就进行的乡镇党委书记“公推直选”和“直选”，这种类型的改革后来又在许多地方出现。

具体来讲，党内民主的改革实践主要围绕以下三方面的内容展开。

(1) 党代会常任制的试点改革

党代会常任制是指每次党的代表大会完成换届选举后，在党的委员会任期内每年举行一次代表会议，行使党的代表大会的职权。在这期间，党代表的资格继续有效，不再重新进行选举。¹这意味着党的代表大会可以充分发挥其党内最高权力机关、最高决策机构的党章上所规定的作用，党代表也可以在党代会闭会期间“经常性地发挥作用”。²这事实上是将党内权力分散开来，防止权力集中在少数领导人手中，并给党员更多的监督权力。因此，自1988年开始，中央在浙江、山西、黑龙江等省的12个市县区开始了党代会常任制的试点工作。党代会常任制改革主要围绕党代表常任制和党代会年会两方面展开。党代会常任制的改革在理顺党内权力关系、保障党员基本权利、激发党员参与党内政治生活等方面取得了一定的效果。

但是客观地讲，党代会常任制的实践对党内民主而言更多地是一种规范性的意义。总体来讲，党代会常任制的试点改革并没有达到预期的效果。党代会常任制的改革是想在党内形成一个如人民代表大会职能一般的代表机关。但是正如人民代表大会制度所面临的困境一样，由于直接涉及到权力和利益分配问题，党代会常任制的实践中也出现了许多问题。这里面依旧还是一个权力关系的问题。在实践中，权力的逆向运行并没有得到根本解决，党代表的职责和权利被模糊化，党代表和党代表大会、党委会、常委会之间的权力关系被变相倒置依旧屡见不鲜。比如有的地方党委给党代表布置调研任务；有的地方规定党委委员“上对下”式地联系党代表；有的地方的试点工作成了上级党委布置的检查任务。从本质上讲，党内民主实现的根源并不在于会议的多少，不在于党代会和党代表是否常任，甚至也不在于党代表素质的高低，关键的问题在于代表与被代表者之间的关系。如果在代表和被代表者之间没有真正意义上的权力授受，那么，“常任”就真地只是意味着更多的会议，更重的负担，而没有为党内民主增加多少实质性的内容，常任制的形式就会变得“空心化”。³最终的核心问题还在于如何对党内权力的授受问题做出实质性的改革。这就涉及到党内民主的另一个实践——基层和地方党组织选举机制的创新。

(2) 基层和地方党组织的选举创新

党内民主选举制度的创新直接针对党内权力的授受问题，是党内民主得以实现的核心因素。基层和地方党组织的选举创新是在90年代以来村民自治和村委会直选的影响下出现的。这主要体现在基层和地方党组织中竞争性选举机制的创新上。最为突出的例子就是“两票制”直接选举和“党代表直选”地方党委书记和主要成员的实行。基层党组织“两票制”的推行要求基层党委书记和党委成员必须获得党员和党外群众的双重认同，先进行群众的选举或是民意测验，并进而由全体党员进行直接选举。而基层党代表的直选改变了以前的“上级规划授意”式的选举方式，将提名权交还给党员，并将竞争性演说等方式纳入选举过程，从而在源头上理顺了党员与党代表的权力授受关系。

这些选举的创新开始于基层并被逐步引入到更高级别的党的机构的选举中去，对党内权

¹ 陶庆：《党代表大会常任制：政治社会学的观察与分析路径》，<http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=11715>。

² 王长江：《中国政治文明视野下党的执政能力建设》，上海人民出版社，2005，p251。

³ 王长江：《中国政治文明视野下党的执政能力建设》，上海人民出版社，2005，p254。

力的分配构成了一定影响。比如，湖北宜都市推行市委委员直选，并将提名权直接交给党代表，从而对党代会和党的领导机构的权力关系做出了重新构置。还有的地方在实践中通过党代会直接选举出党的全体委员会成员，并在此基础上将全委会设为党的日常领导机关。类似于这样的改革试图使得党代会不再是一个完全的“橡皮图章”。

但是基层党组织的选举创新同样也面临着诸多的问题。这主要体现在以下几个方面。第一，选举过于强调组织意图，不能充分体现选举人的意图；第二，选举的运作方式比较封闭，具有形式化的倾向；第三，选举中选举人和被选人之间缺乏沟通和交流管道；第四，选举制度具有随意性，操作不够规范，缺乏刚性规定；第五，选举缺乏必要的纠错的和监督保障措施。而这些问题之所以出现，核心的原因就在于制度的缺乏和不足。现有的制度将很多的程序问题模糊化抑或是根本就没有规定。这种问题的出现，一个非常现实的原因在于：在整体的政治制度下，更高一级的党组织始终掌握着规则的制定权。地方实践中上层的态度主导了一切，对上负责依旧大于对下负责。同时仍然要求执行“党管干部”的原则，党的组织部实际上仍然控制着干部的任命，选举的形式仍然大于内容。

(3) 改革党内部门之间的权力关系，完善党内权力的约束制衡机制

这主要体现在对“书记办公会”、“常委会”和“全委会”之间关系的重新理顺，防止权力集中在少数党的领导人的手中。其改革主要内容包括：取消县市区党委常委会的试点改革；取消县市区书记办公会的试点改革；党内会议决策实行票决制的改革。

这个层面的改革是在党内各部门之间直接进行的，其初衷在于改善了以往“书记集权”“一把手集权”“党代会权力虚置”等现象。尽管其出发点和设想都是好的，也显现出一些积极的效果，但是在实践中许多改革失去了原有的基调，被变相用来作为实现政治目标的工具。比如地方现在普遍的做法是上一级党委会票决下一级党政“一把手”。而按照党章的规定，党委书记是由同一级党代表大会选举产生的，而不是自上而下的任命。现在的票决制，上级党委会票决产生的只是候选人，最后的决定仍要由下级党代表做出。若过多渲染上级党委会的票决，就会让人们忽视党代会的最后决定作用。¹而反观这种现象的产生，党内民主制度建设和民主氛围的缺失是其主要原因。而制度的缺失更是核心和关键的因素。

此外，从另外一方面，党内权力制衡的重要一方面就是健全党内监督机制。这其中纪检机制的改革是重中之重。但是就目前来看，党内纪律检查委员会实行的是双重领导体制：纪检派驻机构既受派出机构的领导，又接受所在单位的领导；下级纪委既受上级纪委的领导，又受本级党委的领导。这种双重领导机制极大地束缚了纪检机关的行动，本末倒置地将监督者置于被监督者的牵制之下。关于改革这种纪检监督机制的呼声愈来愈高，但具体的措施尚未出台。²

4、总体分析和结论

总体来讲，党代会常任制、党内基层选举机制创新、党内权力制衡的民主实践在一定程度上取得了良好的民主示范效果，也对社会产生了积极的作用。从我们的调查来看，实现了乡镇党委书记直接选举的地方，社会的政治面貌也发生了很大的变化。这在前边有所介绍，这里不再多说。但是这些改革同样存在许多问题，有些问题甚至进一步滋生出新的问题。地方实践对党内民主的变相扭曲是一种普遍性的问题。而地方实践中的问题所导致的后果又直接影响到民众对中央实行党内民主的看法和认识，这里面又蕴含着新的合法性认同问题。许多地方的改革事实上以“官主”来代替“民主”，党内民主走的仅仅是形式，而不具备实质

¹ 胡奎：《王贵秀：要民主，不要官主》，<http://www.chinanewsweek.com.cn/2003-01-23/1/1011.html>。

² 我们在一些地方的调查表明，实行纪检机构的单一制虽然提出，但在实践中可能行不通。原因在于地方纪检委的活动需要由地方党委的配合才可以进行案件的调查，因此如果是上级的纪检委直接负责下级的纪检委的工作，则可能无法得到下级党委的配合，那样就会完全孤立，根本无法进行任何调查。这是体制的问题。其实完全依靠党的纪检机构进行监督，本身的局限性非常大。一个完整的监督机构，应该主要依靠社会的力量，但是这在中国目前的体制下是难于做到的。

性的内容。这种印象一旦在民众头脑中打下烙印，党内民主对整个社会民主的带动就会大打折扣，既无法解决执政党的合法性问题，而且地方的问题也没有解决。这种问题所折射的不仅仅是一个中央与地方的博弈问题，更重要的是既有权力的占有者对放权的天然抗拒和抵制。目前的改革之所以问题重重，其主要原因则在于现有的制度并没有为党内民主，尤其是党内分权提供完善的配套设施。

党内民主的改革可以归纳为是一种动员式民主，从我们前面对动员式民主所做的分析来看，动员式民主所具有的问题我们都可以在党内民主的实验中发现。这样，就不得不对党内民主的途径的有效性表示许多的怀疑。这不得不从共产党的体制来看这个问题。

中国共产党是一个列宁主义的革命政党，本身是高度集权主义的。党的基层组织的就是动员群众，完成上级交办的任务。在执政的过程中，中国共产党已经和政府行政体制结合在一起，形成了一个强大的至上而下的官僚体制。下级对上级只能服从，不能提出反对的意见。这样在实践中，这个党就变成了一个专制主义的党。党内的专制是党对社会专制的前提。社会上的民主发展不是党所给的，而是社会在经济发展和对外开放的过程中争取来的，是社会从党专制中解放出来的结果。因此，有这样的因果关系，虽然现在要求党要实行党内民主，但是民主在党内的形成会是非常难的。而核心的问题就是，这个至上而下行使权力的党、高度动员的党怎么样能够转变成一个民主的党呢？所谓民主的党就是现在西方国家的政党，党的权力关系是至下而上的，党的权力是分散的，甚至党的领导是全体党员直接选举产生的。中国国民党在台湾目前已经开始改造成一个民主的党，党主席是全体党员直接选举产生的。中国共产党内的所有的选举，特别党员和党代表的选举基本都是形式主义的，“党管干部”，所有的决定早就事先做好了。这在现实中，就是党中央说了算，党内的地位越高权力越大，地方的书记在地方就拥有一切权力，谁能监督他呢？体制的结果使然。

抑或是从另一种角度讲，所有正在发生的改革都涉及到一种利益的权衡和取舍。在党的内部层面上，党内民主所触动的是党内“既得利益集团”的直接利益。既得利益集团往往占据着主要的政治和权力资源，而现有的制度又难以对他们的行为构成制约，所以许多的改革在实践中就变了味。这时候一种强势的改革策略势必影响到党的稳定。对政党内部稳定的考虑作为第一个层面制约了党内民主的发展。而在整个政治体制的层面上，党内民主所涉及到的不仅仅是党内权力分配的问题，还对体制外的分权构成了影响。而体制外的分权则触及了执政党在整个政治体制中的权力和地位。作为执政党，中国共产党必须要确保改革所形成的新的利益格局是在他的控制范围之内的，并符合其政治利益。在这个层面上，党内民主和中国共产党的利益是有相悖之处的。

于是，党内民主与中国民主的发展似乎既存在着一致性，又存在着矛盾之处。中国的执政党推行民主在一个很重要的方面是为了响应社会民主的发展和压力，在这种压力之下，党内需要做出政策和组织的调整，以更好地回应社会，达到增加执政党的合法性基础的目的。因此合法性基础的增加主要是要推动社会的民主，党内民主能够在多大的程度上推动党在社会上的合法性基础呢？东欧地区的共产党也曾经将民主的发展先定在党内民主上，以期增加执政党的合法性基础，但是社会不认同，而党内民主也无法进行下去。这已经是一个历史教训。

因此在这样的基本情况下，我们能对党内民主的路径报有多大希望呢？在外部的压力下，党的内部具有了民主的意识，但是离真正的分权改革还尚有一段很大的距离，离社会的要求也差得远。从中国动员式民主发展的观察来看，社会的民主都难以运行，那么这种党内的改革能走多远呢？执政党的身份也决定了共产党自身统治的稳固性是其统治的前提。因此，这一点也就决定了目前的党内民主改革可能只具有较大的形式上的意义。

依我对实践的观察，党内民主的真正意义在于这个命题的出现，以及它对党内赞成改革的力量支持，而尤其是鼓励党内民主的声音的出现和扩大，加大对党的权力机构的改革。

因此党内民主就会成为一个号召 (calling)。而尤其重要的事情, 这个号召的出现会进一步的推动社会民主力量的加大。因此从民主发展的总体来看, 重要的不是这个党内民主真正出现与否, 而是这个号召的出现所具有的合法性特点, 会更大的加大党内扩大自由空间的要求, 会加大党内基层组织要求更大政策和行动自由的需要, 同时对于社会来讲, 党内民主的号召也会使社会要求民主的声音加大, 从而推动中国民主的进一步的发展。

六、公民社会路径

一个强大的足以对国家、政府权力进行制衡和约束的公民社会的存在是民主制度得以确立的一个重要基础。这一点是被西方国家发展所验证的。由此, 对于第三世界国家的民主发展来看, 学者们也都认为一个独立和强大的公民社会的是否存在是发展中国家民主发展的基础。

在学术上, 如许多名词一样, 公民社会是一个难以以通行语言进行界定的概念。¹ 尽管如此, “公民社会”作为一种政治的, 抑或是社会的元素的确存在于大多数当代国家政治生态之中。一般来说, 通行的观点这样认为: 公民社会介于国家 (政治社会) 和市场 (经济社会) 之间, 独立于国家, 独立于企业, 具有自主性。公民社会主要由众多旨在保护和实现自身价值和社会利益的公民自愿组织构成。公民社会是一个宽泛的概念, 它首先涵盖了所有国家和市场之外的组织、社团和协会, 宗教组织、工会、专业协会、商会等等都被包含在其范畴之内。除此之外, 公民个人自愿的活动、社会性的活动也都属于公民社会的范畴。

公民社会具有非官方性、非赢利性、自主独立性、自愿性的特点。公民社会本身是由自愿性的民间组织构成, 它们不隶属于国家, 不具有政府组织的属性。它们同样不属于企业, 不具备盈利、追求利润的特点。它们属于“民间”, 属于从国家掌控中划分出来的一块独立空间, 它们与政府和公司经济组织仅保持松散的联系,² 是处于国家和家庭之间的大众组织。一个具有活力的公民社会能够代表公民对国家提出要求, 要求国家重视公民的权利, 修正其行为和政策, 并对国家权力进行制约。这些特点意味着公民社会在政治上具有要求国家“还政于民”“树权利于民”的诉求, 即国家和社会在事务管理上应当具有分工, 公民的私人事务管理应当属于社会自治的范畴, 国家的政治管理应当被限定在公共事务领域。因此, 从理论的逻辑推导, 公民社会的这种利益诉求是和民主政治的发展相一致的。公民社会理论的主要倡导者琼·科恩、安德鲁·阿拉托以及约翰·基恩都将公民社会视为民主得以深化和急速发展的领域。³ 托里·戴蒙德也曾经这样总结道: “一个充满活力的市民社会, 不但提高了民主政治的责任能力, 而且提高了民主政治的代表性和生命力。”⁴

1、中国公民社会存在状态的总体探讨

从目前来看, 中国公民社会处于一个初步发展的状态。市场经济所带来的经济上的自由化要求催醒了中国人沉睡了数千年的自我意识和权利观念。社会希望能够自己管理自己的事务, 多给社会一些空间, 让社会从事自己所愿意做的事情, 而不希望国家的过多干预, 同时也要求参加国家的公共管理。一个有自己要求的社会开始逐步复苏。作为国家权力的天然制约者, 中国的公民社会从产生那一天起就具备了公共参与的要求。中国的公民社会虽然有自己的目的和要求, 这些和国家的要求并不一定是一致的, 甚至可能会有冲突, 但是这也不是

¹ 英文 *civil society* 在中国的翻译有两个方法, 公民社会和市民社会, 我在我 1998 年的书《静悄悄的革命》中使用的是市民社会, 后来国内用的比较多的是公民社会。

² [美]罗伯特·古丁、汉斯—迪特尔·克林斯曼主编:《政治科学新手册》(下), 生活·读书·新知三联书店, 2006, p698。

³ [美]罗伯特·古丁、汉斯—迪特尔·克林斯曼主编:《政治科学新手册》(下), 生活·读书·新知三联书店, 2006, p698。

⁴ [美]托里·戴蒙德:《民主政治的三个悖论》, 载刘军宁主编:《民主与民主化》, 商务印书馆, 1999, p130。

说公民社会的出现就一定要与国家与政府处于一种水火不容的状态。

市场经济在发展的同时也对政府职能转变产生了要求。市场经济的发展要求政府不能够如计划经济时代一样控制企业和整个市场，因此随着政府在逐步从对市场、对企业的操控中退出时，社会自主空间相应得以扩大。但社会空间的扩大以及利益多元化的出现无疑使政府在社会整合和有效治理上面对着诸多的困难。而此时，先前被迫放权于社会的国家发现事实上一个成熟、稳重的公民社会可以弥补政府在社会治理上的低效。因此在被迫放权之外，国家政府为达到高效、规范治理的目的，也开始逐步将有限的权力下放于社会。

但是在这种社会与国家的互动中，到目前为止，国家始终是掌握着主动权的。总的来说，中国已经出现了一些公民社会组织，这些组织在一些问题上能够自己组织活动，提倡某一种自己认同的目的，发出自己的声音，并对政府的决策构成一定的影响。但是囿于中国政治文化和制度缺乏相应的支持因素，中国的公民社会在与国家的关系中始终处于一种弱勢的地位。刚刚成长的公民社会和国家的关系一直保持着一种强国家和弱社会的基本格局。这就形成这样的态势，一方面中国的公民社会在发展中要求国家放权，使社会进一步自由化，而国家也在二者重合的治理空间中希望找到合作的依据；但另一方面，社会与国家天然的结构矛盾，使得国家和社会之间始终有一种紧张关系的存在，甚至有可能出现权力上的冲突。这样国家对社会的发展就会报有一种怀疑的态度，有时候甚至是敌对的情绪。这就增加了公民社会发展的困境，一方面是自身的能力，一方面面临国家的怀疑和不信任，中国公民社会的发展注定是一个渐进的突破重围的发展过程。

2、关于公民社会与民主关系的研究

从公民社会发展的角度看一个国家的民主发展程度是一个非常有意义的话题。中国民主的脚步同样是和公民社会的发展连接在一起的。对于中国公民社会的研究，中国学者的研究可以分为不同的维度，比较集中地可以分为社会学、法学和政治学三个维度。¹在这里，我们主要是从政治学的角度来研究中国公民社会与民主发展进程的关系。

具体来讲，关于公民社会与中国民主发展的问题，国内主流学者是持积极态度的。研究公民社会的学者关注的一个重要问题就是中国政治民主化的实现。在大多数中国学者看来，公民社会是中国政治民主化实现的一个重要突破口。大体看来，国内主要学者大多认为中国的公民社会应当走一条与国家进行合作而不是对抗的道路，以期促进政治民主的实现。对于这种观点，我们尤其能够从几位倡导公民社会扮演“协同治理”角色的学者观点中看到。

从这种“治理和善治”角度研究的学者认为公民社会一方面对国家、政府的权力提出要求，促使他们重视社会和公民的要求，并进行相应的政策调整；而另一方面公民社会组织不断地参与到国家发展之中，可以弥补国家和政府能力的不足。这两方面影响的结果是促成了以“官民合作”为特征的治理和善治。

而问题的关键点则在于在他们看来，公民社会的这种“协同治理”的作用本身也是对民主进程的一种推动。比如何增科在其文章中这样表述：“民主和发展已经成为当代世界的两大潮流，公民社会在推动这两大潮流中发挥着重要作用。一个强大的、活跃的、参与式的公民社会将使国家更加负责地行动并对公民的需要更快的做出反应。因此公民社会的成长壮大已经成为民主化的一个重要动力。……公民通过参与各种志愿性社团组织所形成的互惠、信任、合作等规范，正是维系民主和促进发展都不可或缺的社会资本。”²

而另一位提倡“治理”的学者俞可平认为公民社会是“善治”的现实基础。没有一个健全和发达的公民社会，就不可能有真正的善治。³在俞可平看来，“善治”实际上是国家的权

¹ 从社会学的角度进行研究的学者比如清华大学社会学教授孙立平，其主要集中于当代中国阶层分化、中国民间组织治理、公共服务制度等方面；而从法学的角度进行研究的学者比如马长山，主要从公民社会与中国法制建设和法治进程的关系进行研究。

² 何增科：《公民社会和第三部门研究导论》，<http://www.governance.cn/zhiligean/gongminshehui/004.php>。

³ 俞可平：《中国公民社会的兴起及其对治理的意义》。

力向社会的回归，善治的过程就是一个还政于民的过程。¹尽管俞可平在文章中并没有将公民社会和民主直接联系起来，但是还政于民的过程事实上也就是一个民主化的过程。而这个民主化的过程也应当是国家和公民社会合作的过程。因为在俞可平眼中，善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。²

此外，一些学者从中国NGO的发展来对中国民主进行研究。比如贾西津认为：NGO作为治理的重要主体之一，它的发展意味着社会治理结构从单一由政府统治走向多元的民主治理模式；另一方面，NGO向独立、自治主体的转型过程，也是“社会”领域从“国家”中分离和公民社会的构建过程。这个过程是对公民自我组织、自我管理能力和民主自治习惯的培养，从而构筑着中国迈向民主进程的土壤。³

同时从以上三位学者的文章中我们还可以看到，他们一致强调国家和政府对公民社会发展的主导作用。比如俞可平在文章中明确表述：中国的公民社会是一种典型的政府主导型的公民社会，具有明显的官民双重性。⁴对中国公民社会的这种认识显然也促成他们认为“中国的公民社会应当和国家合作”。

由此可见，中国学者清晰地认识到正在崛起的公民社会对于中国政治民主化进程有着绝对不能忽视的作用。这种作用在他们看来是一种内在于社会的、可以影响中国民主和发展的重要资本。但同时，他们不希望公民社会和国家处于一种对抗的状态。他们希望公民社会在其谋求壮大和参与国家政治生活的进程中更多地是以一种“协同治理”的方式和国家达成合作的默契，而不是针锋相对的对抗。

3、中国公民社会对民主的促进作用（以NGO为例）

尽管处于发展的初期，但是客观地讲，中国的公民社会对于中国民主的发展已经显示出促进作用。在这其中，公民社会的核心组成部分——NGO发挥了重要作用。这一点是由公民社会存在本身所决定的。公民社会存在的意义就在于超越私人社会的局限，以其有组织的社会实体（各种非政府组织）来集中和表达社会的共同意志和公共利益，依靠公民们在公共领域里开展社会运动或社会斗争，促成对国家的民主转型和改造。⁵因此，在下面的论述中，中国的非政府组织（NGO）的发展将是我们探讨实践中公民社会对中国民主促进作用的重要参照物。⁶

具体来讲公民社会主要从以下几个方面促进了民主的发展。

（1）从社会层面培育，营造了一种公众广泛参与的政治环境

在改革开放之前，中国基本上处于国家掌控一切，社会从属于国家的时代。在国家和社会一体的情况下，公民的利益完全系于国家手中，公民的私益完全掩盖在国家利益之下。公民没有表达个人利益的平台，甚至在很多时候谈论“私益”会被认为是一件很可耻的事情。一个完全淹没于国家的社会并不能为民主发展提供最基本的土壤——民众对政治的广泛参与。而改革之后，市场经济催生了中国的公民社会。公民社会的出现意味着国家和社会不再是一体的，公民的个人利益和社会利益从国家中分离出来。

<http://www.governance.cn/zhiligean/gongminshehui/004.php>。

¹ 俞可平：《中国公民社会的兴起及其对治理的意义》，

<http://www.governance.cn/zhiligean/gongminshehui/004.php>。

² 俞可平：《中国公民社会的兴起及其对治理的意义》，

<http://www.governance.cn/zhiligean/gongminshehui/004.php>。

³ 贾西津：《中国公民社会和NGO的发展与现状》，<http://www.wiapp.org/spapers/jiaxj012.pdf>。

⁴ 俞可平：《中国公民社会：概念、分类与制度环境》，《中国社会科学》，2006年第1期。

⁵ 郭道晖：《论公民权、公民社会与全球公民社会》，

<http://www.law.ntu.edu.tw/east-asia2006/EA-Home/PD/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/2006032708.pdf>。

⁶ 需要强调的一点是，这里我们只是将NGO作为中国公民社会发展的主要指标来进行参考。我们并不是排除或否认公民社会其它因素，诸如一些还尚未成形的公民社团、公民个人的活动对中国民主发展的影响。事实上，在中国存在一大批处于酝酿中、潜在的公民社会组织，它们对中国民主发展具有重要作用。

之所以这么讲，主要原因在于公民社会为公民的利益表达提供了诸多的表达和沟通管道。中国大量出现的 NGO 的存在为公民表达自己的利益和要求提供了诸多平台。在这种情况下，一个中国公民可以同时参加一个或多个组织来表达自己的利益诉求。同时具有共同利益需求的公民也可以通过 NGO 聚集起来。这种可能性的存在为中国民众广泛参与公共生活提供了支撑。而这种可能性伴随着中国 NGO 数量和影响的增加而逐渐落到了实处，比如诸多环保组织在环境问题上与政府之间的成功对话和最终使政府改变政策就说明了这种可能性在某些事件上已经变为现实。当这种可能性真实地存在于现实之中并间或地得到实现时，公民们就会逐步对这种利益的表达形成一种心理上的习惯并将这种习惯投射到现实政治生活中，一种广泛参与的政治环境的形成遂成为可能。

（2）对政府行为构成了约束和监督

在国家和社会为一体的时代，国家的权力是至高无上并不受社会约束的，因为在那种情况下，社会一切都是以国家、政府的意向为指导的，根本就不具备向国家争取权力空间的原始动力。这种关系折射到现实政治中所带来的直接后果就是国家和政府权力的自我中心化和排斥监督化。

而公民社会则不然，它的发展和存在直接对国家权力构成限制和约束。公民社会是在市场经济的发展中产生的，在利益的驱动下，他们将会逐步对国家和政府的不恰当行为产生抵触，进而公开表达自己的要求和不满。而公民社会所拥有的各种组织在这时候就起到了一个非常重要的作用。众多的公民社会组织可以将来自民间的单个的资源与能量汇聚起来，成为一种团体的诉求，从而对政治系统和政府的官员形成强大的社会压力，使其始终在宪法和法律允许的范围内行使权力，从而对政治权力起到约束与制衡作用。¹

中国的民间组织已经在监督执政党和政府的方面显示出相当的影响力和发展潜力。例如近些年来，中国的环保组织在“保护藏羚羊”、“保护怒江，慎重开发”、“圆明园湖底防渗漏工程”等问题上都成功地对政府的决策进行了约束和影响。在这些事例中，这些组织所表现出来的凝聚力、号召力和行动力充分说明中国的 NGO 对政府某些具体政策的影响力。但是客观分析，除了环保性的 NGO，我们很难找出其它性质的 NGO 在监督政府行为和政府决策的典型成功案例。尤其是在那些涉及到中国民主发展进程的选举、维权领域的 NGO 的活动案例中，我们很难找到一个比较成功的对政府行为构成有效制约的案例。这里面的原因是多方面的、复杂的。

（3）参与公共政策

在国家和社会一体的时代，中国公民、中国社会是依附于国家的，中国社会对政府和国家的政策除了热烈拥护外没有别的选择。国家和政府也顺势认为政治过程没有必要向公众开放，也就不可能产生公共政策的概念。而在改革之后，市场经济的引入使中国社会出现了利益多元化的趋势。作为利益多元化社会的产物，公民社会的出现意味着具有多种利益诉求的公民和各种公民组织要逐步地参与到各种国家事务的治理当中，要求国家政策满足他们的需要和利益。这种参与意味着国家的政治过程不但要逐步地向公民、向社会开放，而且公众也可以直接对公共政策施加影响，实际上参与到公共政策中。

客观地讲，中国的公民社会已经开始参与到公共政策中，并发挥了重要的作用。在各种政府政策的听证会、意见交流的会议上，许多相关的 NGO 的意见已经被吸纳其中。比如环保组织对于一些涉及到环保的项目的影响，对政府的政策产生了极大影响。艾滋病患者的组织活动也对相关的政府政策产生了影响。而在一些经济政策出台之前的调研和交流工作中，一些行业协会、商会的意见回馈也逐渐成为政府部门不得不重视的政策资源。尽管现实我们看到政府部门在政务公开的过程中不乏“做秀”的成分，但是这种姿态的出现本身就说明了政府开始具备了这种公共政策的意识。

¹ 杨明伟：《公民社会对民主政治的意义和作用》，<http://www.world-china.org/01/0104122201.htm>。

(4) 培养了公民的民主意识

这是公民社会对中国民主发展最为基础性的作用。民主的发展是以公民的广泛政治参与为前提的。在社会隶属于国家的时代，中国民众的政治参与多是局限于响应国家号召的群众运动，而这种参与往往是盲目的。在公民社会中，公民参与不再是响应谁的号召，其目的是自主性的，是从自身的利益和要求出发的。在这种自身的参与中，公民的民主意识得到了发展和表达的机会。正如托克维尔所言，公民社会是免费的民主大学校，公民可以从中学到团体生活的理论，并培育人们在更高层次、更大规模上参与合作的资本。¹

中国的 NGO 在对民众“民主意识”的启蒙上是起着重要作用的。尽管这种作用我们很难以量化的形式进行表述。但是，我们可以从各种现实社会案例中找到左证。比如我们从引起广泛关注的“社区业主维权”的事件中，我们可以看到“业主委员会”这一公民社会组织的重要作用。在业主委员会成立以前，居民们在与物业公司、地产公司以及相关政府部门的博弈中是处于一种孤立的状态，各自为政，同时也缺乏表达自己意愿的有效管道。而业主委员会的成立则使居民们可以联合起来维护自己的权益。在这个联合维权的过程中，公民无疑得到了民主参与技能的锻炼。与此同时，业主委员会的成功维权案例也具有有一种“民主示范效应”，越来越多的“业主委员会”的成立就是一个很好的明证。再比如，在基层民主选举中，一些 NGO 直接与地方政府合作，在协助地方政府进行选举规划的同时，进行公民教育和选举观察，启发了基层民众民主的理念，并锻炼了其民主参与的技巧。

(5) 中国社会组织能力的提高

中国公民社会的发展同样也是中国社会组织化发展的一个过程。在中国的历史上，由于不存在一个独立于政府和家庭之外的公民社会，中国的社会组织化程度非常低。中国有一个强大的建立于皇权之上的官僚体制，也有一个庞大的家族体系，但是却没有社会体系。因此，中国的社会被称之为“一盘散沙”是有道理的。由于不存在社会的组织机构，社会的声音和要求才无法表达。目前，中国公民社会的发展已经产生了许多 NGO，有的是正式登记的组织，有的是“非法”存在的。这些组织对于社会的发展有很大的作用，特别是在社会的组织化方面。

中国的 NGO 目前的组织化程度还是不高。从数量上看，虽然有所增加，但是真正的 NGO 却并不多，其中有大量官方主办的所谓“非政府组织”。中国 NGO 组织自身问题很多，组织能力有限，在如何动员社会资源、如何开展工作方面也显得能力有限。由于政府方面对 NGO 有偏见，中国 NGO 的资金来源也很有限。如果全面地从中国当前 NGO 的总体发展情况来看，组织最好的应该是中国的家庭教会组织。其它 NGO 的组织能力方面，可能比较好的是环保类的组织，其它的都有限。但是尽管如此，中国 NGO 的发展毕竟打开了中国社会组织化的开端。一个有可能组织得比较好的中国社会，就从中国 NGO 的发展而开始了，这样或许可以改变中国社会“一盘散沙”的局面。中国社会组织化的出现和逐步发展，一定会对政府产生压力，从而促使公共政策的发展并加大对公共政策的影响，这样对政府的监督的力度也会加大，推动社会的进一步发展。

因此，从以上的分析可以看到，公民社会的成长在现实的中国实践中对于中国民主的发展起了很大的作用。这种实践也证明了无论是国外的学者还是国内的学者在理论上的判断，即中国公民社会的发展，特别是 NGO 的发展和壮大，对民主的发展来讲是一个至关重要的因素。因此，如果中国公民社会可以沿着这样的发展方向持续走下去，对民主的发展影响将会越来越大。而且，从实际上看，公民权利意识的发展，社会组织能力的提高，社会空间的进一步加大和社会声音的加大都会对政治发展的其它方面都产生重大的影响。它会对执政党、政治组织的建设和政府的治理等都提出更高的要求。因此，在这样的意义上看，公民社会的路径确实是中国民主发展的一个重要组成部分，也就是说，公民社会的发展会对民主的发展

¹ 杨明伟：《公民社会对民主政治的意义和作用》，<http://www.world-china.org/01/0104122201.htm>。

产生重大的作用。

4、影响公民社会发展的因素

中国公民社会对中国民主发展的促进作用，主要体现于以上几点。但是论及公民社会是否可以作为中国民主发展的一条路径，我们还必须考虑中国的国情和现实政治条件究竟给予公民社会发展多大的空间。因为，中国事实上存在着诸多不利于公民社会发展的因素。理性地分析，这种障碍主要来自于中国社会传统政治文化和现实制度环境两个方面。

(1) 中国传统政治文化在政治心理和政治认同方面为中国公民社会发展设置了障碍

中国传统政治文化中缺乏民主的因素。中国传统文化表现出来的是王权专制主义政治文化、具有血缘宗法性的儒家伦理主义政治文化、功利与等级制的官本位政治文化以及适应君主专制的臣民政治文化。这种政治文化所带来第一个问题来自于民众对“公民”这一称谓及其背后所代表的实质内涵的认同和接受。在中国的历史上，“民”在中国封建时代被称之为“百姓”，而在新中国成立之后，一直缠绕于中国人耳边的具有身份认同感的名词则是“人民”。“百姓”的身份认同具有很强的依附性，即百姓是国家的一部分，是君王的子民和所属物。“人民”的身份认同则具有浓重的“阶级斗争”、“意识形态斗争”的意味。尽管意义上有了改变，但是这两种称谓都内涵了国家对社会的统治属性。这两种身份认同分别以传统理念和意识形态的方式影响中国人多年。相对于前两者，强调个人自由、独立、权利的“公民”这一身份概念则是一个十足的“舶来品”。相对于前两者，“公民”这一身份概念尽管更能符合现代中国人对自身发展和权益实现的要求，但是其作为一种身份认同的概念深化面临着来自于中国政治体制、传统文化等各个方面的围堵。

除此之外，传统政治文化强调一个强大的中央集权式的行政机关的权威。中国几千年的封建历史同时也是以王权为中心的中央集权不断加强的过程。因此，“集权”和“树立行政机关权威”在中国政治文化中具有极其重要的地位。中国的政府并不能完全摆脱这种历史的思维惯性。时至今日，在中国政府的思维方式中，非此即彼，因此“非政府”的概念在很大程度上是与“反政府”联系在一起的。对于NGO和公民社会的发展，中国政府也始终持一种谨慎和保守的态度。这种态度在政府对民间组织所实行“宏观调控”中体现出来。民间组织在一段时间内增长过快，或国内政治发展发生特殊变异时，党中央、国务院和政府主管部门便及时发布文件或政策，对民间组织进行清查和整理。¹而那些未正式注册的“非官方”民间组织往往在这种宏观调控中被清理掉。

(2) 现实制度环境约束是公民社会发展所必须克服的根本性障碍

至今为止，中国公民社会的发展空间一方面来自于其自身的争取，另一方面则来源于国家为自身统治效率而考虑的适度放权。而在这其中，国家的适度放权或拓展制度空间对公民社会的发展是至关重要的。这是因为中国目前正处于社会转轨期间，转型期的政府基于资源优势 and 权力优势，政府必然在许多方面处于主导地位，从而增加了其对社会转型负有的责任。²尽管谋于经济改革的推动，政府对社会从宏观上进行了放权，结社自由业已作为宪法的一项原则性规定被写进了宪法，但是针对公民社会、尤其是公民社会组织的具体的制度设计仍旧以限制、约束其发展为主。

政府在互动中的主导地位意味着公民社会必须学会在既有的制度空间内争取和扩大自己的生存空间。而我们要想了解这种空间争取的难易程度，就必须先来了解以下现有制度空间究竟为公民社会发展制造了如何的障碍。

一方面，法律、法规对公民社会组织的规定以控制和约束为基本导向。这主要体现在两个方面。其一，通过法律和法规对民间组织的登记管理设立“高门坎”，并严格限定其活动经费、活动范围和活动内容。其二，规定登记在册的民间组织要接受“民政部门”和“业务

¹ 俞可平：《中国公民社会：概念、分类与制度环境》，《中国社会科学》，2006年第1期。

² 贾西津：《中国公民社会和NGO的发展与现状》，<http://www.wiapp.org/spapers/jiaxj012.pdf>。

主管部门”的双重管理。这些制度上的约束和限制将公民社会组织的主导权变相地归属到国家手中。

另一方面，在目前制度背景下，主要公民社会组织对党政机关的现实依赖是中国公民社会自主发展的一大阻碍。中国主要的公民社会组织事实上依旧是由党政机关进行领导的。“官民合办”是中国公民社会组织的一个重要特点。中国影响力大的非政府组织绝大多数由政府创建，并受政府的主导，尤其是那些经过合法登记的有重要影响的民间组织，如各种行业组织、同业组织、研究团体、利益团体等。¹在这种情况下，许多大的NGO高度行政化，组织的主导权掌握在党和政府的手中，每动一步都和上面的政策紧密相连。而那些民间自发组织的公民社会组织却在人员上、经费上以及活动空间上受到法律、法规的制约。而且这又导致了另外一个现象产生，那就是，公民社会组织的类型集中在经济、服务和文化领域，以提供服务等为主要活动形式。根据清华大学NGO研究所所进行的一次调查，在被调查的1508个NGO中，依其主要活动而区分的NGO的性质，前三位依次是：行业协会、学会类NGO（22.3%）、社会服务类NGO（15.6%）、文化、艺术类NGO（11.5%）。²而与民主政治发展直接相关的民主参与领域的NGO则少之又少。

（3）中国政府的政治压力

在中国公民社会发展的关键时刻，就是在2003—4年的时候，在中亚和东欧一些国家，发生了一些国家的政治变迁，一些原来的政府被反对派推翻。这个事件后来被称之为“颜色革命”。这个发生在这些国家的事变却对中国的NGO发展产生重大的影响。这些国家的执政党大多是原来的共产党演变过来的。这些国家在90年代以后，发生了巨大的政治变动，执政多年的共产党下台。但是后来有一些原来的共产党政治家的政党执政，虽然改换了名字，但是渊源都和共产党有关。这些国家的政治变化，被中国的一些人加以夸大，视之为对共产党政权的威胁。他们认为，这些国家的政治变化，主要起源于西方的政府，他们不喜欢这些前共产党的政权，因此挑动这些国家的NGO，给他们资金，由他们出面推翻执政党的统治。这些还不够，在一些人看来，中国的NGO组织也在扮演同样的角色。他们拿国外的钱，起着要颠覆中国政府的作用。因此为了防止“颜色革命”在中国的出现，因此要加强对中国NGO的控制。在这样的一种看法下，中国政府加大了对中国NGO的控制，特别是控制登记注册和是否拿了外国人的资金。这种风声鹤唳的做法，严格限制了中国NGO的发展。目前这个事件虽然已经过去，但是阴影还在，影响也在。中国政府仍然对NGO采取不信任的态度。这样的态度可能会长期存在。

其实社会的发展就是要对国家有所制约，国家和社会的关系不可能只有合作而没有冲突的一面。而冲突的存在，从中国的历史来看，是被视之为“造反”或试图作乱的。在中国，国家需要一个听话的社会，而不是心存不满的社会。这样的文化传统，无疑会影响中国公民社会的发展。

5、小结

就目前来讲，中国公民社会的发展有着非常强的内在动力，这是社会发展的结果，从实际的情况来看，这种发展的确对中国的民主进程产生了积极的影响。中国改革开放以来，逐步扩大的政治参与、政府工作透明化以及民间对政府监督愈来愈大的呼声事实上就证明了这一点。或者我们还可以说，一定规模的公民社会力量的发展必然会对国家政治的民主化产生影响。这一结论产生于西方政治理论和实践，但同样在中国当代政治的发展中得到验证。

但是具体到公民社会的民主路径，我们必须要考虑到的一个问题是：中国公民社会影响中国民主发展的路径模式是什么样子的。虽然公民社会通过提出自己的要求和利益以及一些倡导性的行动，已经可以影响到一部分公共政策，而且对政府有了一些监督和制约，但是中

¹ 贾西津：《中国公民社会和NGO的发展与现状》，<http://www.wiapp.org/spapers/jiaxj012.pdf>。

² 贾西津：《中国公民社会和NGO的发展与现状》，<http://www.wiapp.org/spapers/jiaxj012.pdf>。

国的公民社会对中国民主的发展从实践的情况来看，主要集中于中国民众的公共参与、民主意识开发等间接方面。而要实现了对政治体制内部的直接的和深层次触动，目前显然不是公民社会所能做的。

而问题的另一关键在于，中国公民社会虽然具备了内生发展的要求，但是缺乏能力来实现这种要求。这个问题的产生主要来自于传统社会价值和现实制度对中国公民社会发展的双重围剿。这两大阻碍的存在使得中国公民社会在发展中一方面要冲破传统和现实制度的困扰，另一方面现实的弱势地位又使得他们要在促进民主目标实现的过程中仰仗政府的权力放行。进一步讲，中国的公民社会与国家所进行的是一场“合作”与“冲突”的互动。而究竟“冲突”多一点还是“合作”多一点则完全取决于中国政治制度的变革上。

因此，公民社会可以作为民主实现途径之一，但是需要其它各方面因素的配合，不能作为单独条件。与此同时，中国公民社会组织的“有需求，但缺乏能力”的现实状态也意味着中国民主化的道路将会是一个漫长的过程，不会一蹴而就。

七、维权路径

我们在前面讲过，在中国基层民主的发展过程中，出现了一种不同于政府主导下的民主发展形态，那就是以公众自觉自愿的参与为主要形式的公众维权式民主，这种民主发展形态，向我们展示了民主自下而上发展的一种方向和可能。由于这种民主形态的发展对于组织社会公众，维护社会的权益有很大的作用，因此自然成了一种在中国很重要的推动民主发展的路径。

1、维权、民主与民主化

公众维权式民主的出现，实际上反映了在经济自由度和社会自由度日益拓展和公众的权利仍然普遍的受到压制这两种情况同时并存的情况下，公众为了获取更多的经济自由、社会自由和政治自由所做出的努力和抗争。从中国民主的实践来看，维权式民主也是随着动员式民主和地方政府创新式民主出现和发展的过程出现的，并且推动着动员式民主和地方政府创新式民主进一步向前发展的重要力量。维权式民主的出现和发展，实际上反映了在长期的强国家弱社会的背景下所出现的公民社会的兴起和发展，以及社会要求拥有一定的权利，对国家形成一定程度的制约的需求。同时也反映出来，随着社会经济的快速发展而出现的自由民权运动在中国的出现以及它所提出来的社会政治要求。

从相当多国家的民主化转型的过程来看，公众的维权活动，以及在此基础上大规模的民主运动，对于民主转型起到了不可忽视的推动作用，有的甚至是主导性的作用。在转型过程中出现的大规模的社会运动，在很多时候，对威权主义统治者形成要求变革的强大压力，构了民主化转型的契机，甚至起到了转折点的作用。

这里可以举韩国的民主发展为例。从韩国的民主化的进程来看，大规模的民主运动，以及由此而产生的对威权主义统治的社会压力，在韩国民主化的过程中发挥了相当大的作用。韩国自20世纪40年代以来基于民主宪法而建立了形式上的民主制度，如保障公民政治自由，总统由选举产生及三权分立的原则，但是在实际的运行中仍然维持着威权主义统治。面对这种情况，学生运动等社会势力从1961年开展统一运动，最后遭受军事政变而夭折。随后上台的朴正熙政权想依靠经济发展和反共的意识形态来取得大众的支持，社会运动势力由于受到压制无法开展有组织的抵抗，但是也发生了一些反抗政府统治的事件。朴正熙政权于1972年单方面颁布维新宪法，确立暴力独裁统治，社会运动也由此转向为反独裁民主化运动，最终1979年爆发的学生和市民的示威游行宣告了维新体制的终结。1984年，以“宥和局面”的权威主义体制的自由化为契机，自律的社会运动在市民社会内部形成并逐渐兴起，而1987年的6月抗争，成为超越韩国政治中“弱社会——强国家”传统模式的划时代事件。1987

年总统选举，由于在野势力的分裂，军人出身的卢泰愚当选，但是韩国由此实现了从军人独裁向民主的转变。¹

韩国实行民主化之前，与政治相关的抗议活动主要由总是处于不满的学生、知识分子进行，同时得到宗教团体的支持，这些抵抗体制集团的政治活动与其说是包括理念、战略、组织的系统化的东西，不如说是局限于以特定目标为中心的示威游行，但是，这样的活动，却逐渐的导致了市民社会能量向外喷发，削弱了威权主义政权，并随着民主化的进程成为加强市民社会凝聚力的因素，以及推动民主化进程的重要力量。

像韩国这样大规模的社会民主运动，或者就是自由民权运动在许多经济发生重大变化的国家都出现过。发展中国家如此，发达国家也如此。经济的高速增长引起其它社会政治关系的变化从而导致社会不满的大量出现，利益受到伤害的社会阶层开始维护自己的权益，从而导致出现大规模的自由民权运动，并由此推动政治改革，用民主的方法解决社会矛盾。从这些国家的历史来看，大致都是如此。

而中国与政治相关的抗议民主活动在 80 年代主要由知识分子、学生以及市民进行，其中影响最大的就是 1989 年的政治事件。90 年代以来，中国在经济上开始发展市场经济，推动了经济的高速发展，但是在政治上却并没有做相应的变革。经济高速发展中出现的群众利益流失和伤害，引起了普通群众很大的不满。但是中国的各级政府却并没有采取疏导的办法，没有进行相应的政治改革，而是极大的强化了对各种可能有规模抵抗的社会力量的监控。虽然有影响的政治抗议活动和社会运动在严密监视和高压控制下一直没有有组织地出现，但是在基层，随着政府动员式民主的开展，以及由此而来的基层民主的发展，由农民、农民工、业主、破产企业职工等基层群众为主体，越来越多的知识分子、律师、新闻媒体等社会力量加入构成了主要是基于自身利益诉求的自下而上的公众维权活动，也就是中国的自由民权运动正在悄然兴起，并逐渐得到发展。

2、维权运动在中国

自从 1989 年以后，以学生和知识分子为主体的示威游行和大规模抗议活动在中国销声匿迹，政府要求各大高校加强对学生团体的控制，强化对高校学生的思想政治教育，严密监控高校学生在敏感时期的活动，学生的政治活动被限定在一个极其有限的为政府所容许的范围内。在有规模的示威游行和抗议活动受到严格限制的情况下，以及随着经济的发展，公众的经济、社会及政治权利受到普遍的侵害以致剥夺的情况下，公众的主要是针对自身的经济利益被伤害的个体或者是群体的维权活动在基层开始出现并得到发展。从世界各国现代化的经验来看，在一个国家经济高速发展的时期，往往也是国内矛盾增多，社会动荡不定的时期。在发展中国家这样的例子要更多一些。按照亨廷顿的理论，这是由于一些发展中国家的政治制度化程度不高，无法满足随着经济现代化而日益被动员起来的社会成员参与的期望和要求而导致的后果。这就是高参与和低制度化之间的关系。参与要求越高，但是如果制度化程度越低，则社会就会越不稳定。而所谓的高制度化就是吸纳公众参与的制度管道发达。民主的体制就是一种可以吸纳公众参与的政治体制。而专制的体制就不具备这样的机制，它把公众的参与排斥在外。从中国的情况来看，随着改革开放以来中国经济的快速发展，中国的社会问题比如贪污腐败、下岗失业、贫富差距、城乡差距、环境污染、公共政策危机等问题越来越严重，民众的权利受到越来越严重的侵犯。由此，群众的不满在增加，维权行为得到了很大的发展。这个时期的群众的维权行为是从个体或者是团体、群体的角度出发，由于个人或群体的权利受到侵犯，从而通过上访、法律诉讼、选举等途径进行维权的方式成为维权运动的主要内容。具体来看，处于弱势地位的农民、农民工、失业下岗工人、艾滋病患者、妇女、城市业主的维权成为目前中国基层群众维权的主体。

从中国现代化的进程来看，城乡分割局面下的农民不论是在经济上、社会上还是政治上

¹ 李文主编：《东亚：宪政与民主》，中国社会科学出版社，2005。

都处于被绝对剥夺的状况。经济上，国家长期以来通过农产品和农业生产数据、工业产品的剪刀差来为工业的发展积累原始资本；社会地位上，长期以来的城乡二元格局，使得农民不能享受同城市市民同等的社会保障；而在政治上，同城市的市民一样，政治权利受到普遍的剥夺。因此，在中国经济高速发展的同时，城乡差距越来越大，农村日益陷入相对以至于绝对贫困的境地。这种发展的局面，加上过重的税费负担和征地问题，使得农民和地方政府的矛盾日益突出。为了反对过重的税费负担和地方政府不合理的征地等权益受到损害的状况，农民或者通过上访、村委会以至于基层人大代表的直接选举、诉讼、自我组织（成立维权组织或者农会¹）等途径来维护自己的权益，这些途径实际上反映了农民在政治上希望能够通过制度化的政治参与来进行自身的利益表达的愿望。在现实中，农民的种种政治参与的努力虽然也取得了一些成绩，构成了当政者调整农村政策的压力，比如取消农业税，规范征地行为，进行新农村建设以及在农村建立低等级的社会保障体系等。但是，这些仅限于经济上的调整政策并没有起到根本的作用，农民权益受损的状况仍在严重发生，农民要求制度化的政治参与的愿望依然强烈。这种日益紧张的局面，将持续形成继续深化改革，特别是政治上改革的压力。而已有的事实也证明，通过民主的方式，给农民政治上参与的管道，比如真正让农民进行规范的村委会选举，让乡镇少干预村里的事务，真正进行村民自治等都可以不同程度的在村一级减少社会的不稳定。而通过乡镇长的直接选举，让农民参与乡镇一级的治理，就能够制约住乡镇政府官员的行为，也就能够比较好的缓解农村基层紧张的政治局势。在一些致力于解决地方实际问题的地方官员看来，民主作为一种解决问题的手段，能够比较好的解决政府和农民的矛盾，因此，他们也乐于采用这种手段和方法。这样，在很少的一些地方，实际上已经出现了这种良性的互动和循环，而这种良性的互动和循环，揭示了一条渐进的平稳的民主化过渡的可能道路。而从农民工和业主的维权实践来看，则还没有出现这种比较明显的良性互动和循环，这在很大程度上是因为动员式民主在农村首先得以开展并得到发展，地方政府创新式民主也主要是在农村得以出现，这些政府主导的基层民主同农民的维权在一些地方形成了互动。而在城市，无论是动员式民主，还是地方政府创新式民主，都发展得更更为迟缓，也受到更为严格的控制，因此，农民工和业主的维权，从总体上也就显得更为艰难。

在群体维权的基础上，还出现了一些有影响的维权案例。这些事件的出现，从根本上来讲，是群体维权受阻，矛盾长期积累不能通过制度化的管道得到解决而出现的社会危机在局部的爆发，比如孙志刚事件、孙大午事件、太石村事件、邹涛不买房运动等。在这些事件之中，出现了一个比较明显的趋势就是在基层群众的维权之中，律师、知识分子和新闻媒体开始加入进来，同基层群众的维权相结合，寻求人权的保护、制度的改革、法治的进步、新闻的自由，以至于宪政民主的实现。在维权民主中，社会精英和大众的结合，对于维权民主的发展，具有非常重要的意义。在维权事件中，在专家、学者、律师与普通公民间的良性互动中，公民的“护法维权”意识日益提升起来。事实已经证明，体制内外互动，联手维权，是中国民间维权运动走向成功的最宝贵经验之一，也是一种明显的发展趋势。由此可见，民间维权的发展以及它与强大的公权力之间的抗争，就是一种权力与权利的博弈，需要更多地影响体制内的良心觉醒与利益群体的分化，从而形成体制内外的互动合作。

基于维权运动在基层从有到无、从点到面的普遍展开，一些人士（多是维权律师和社会活动分子）认为，维权已经成为中国走向民主宪政最为重要的动力。比如范亚峰主张通过公民维权，使中国社会的力量与国家权力的力量实现恰当的配置，通过公民维权，使以国家为中心的立宪主义转向以社会为中心的立宪主义。²维权事件虽然大多集中在社会经济领域，一般不带有政治性；但是由于当下中国的侵权主体是政府与公权部门，而政府与公权部门肆

¹ 农民希望成立的是农民维权组织，但是各地政府都不允许。许多农村地区出现了潜在的农民维权的协会。鉴于农村的压力，现在中国政府允许农民成立农村经济合作组织，并希望用这样的组织来阻止和取代农民维权组织的出现。

² 范亚峰：《公民维权与社会整合》，维权文摘月刊2007年10月号（总第7期）。

无忌惮地滥用权力、侵犯人权的主因是由政治制度造成的，所以要从根本上维权，必然要求政治民主与经济民主、要求实行宪政与法治、要求公民治理与自治。同时，公民的政治权力如选举权和被选举权、表达权、结社权、参与公共管理权和知情权等均是公民权力的重要组成部分，同样需要争取和维护。因此，公民维权运动的发展一定会推动中国社会的民主转型；而宪政民主的推进也一定会有助于公民维权运动的发展。这种自下而上的自发要求民主宪政的需求和力量，甚至有可能主导中国民主化的进程，维权力量的日益觉醒和相互联合，将成为中国民主化进程最为重要的推动力。事实是否如此呢？

3、维权路径遇到的问题及其意义

从上述的情况来看，维权的民主发展路径在中国是实际存在的。这是因为，根据我在前边对于中国民主定义的叙述中所讲的，中国的民主发展是以社会的自由为基础的。这种对于自由的追求，是中国政治民主的一个基本内容。在实际上也可以看到，在中国维权的发展中，对于民主的要求也越来越大，这是因为社会公众，包括维权人士越来越了解到，民主的方式是维权最有效也是最终的方式，用街头暴力的方式无法解决社会的问题，只有在政治体制上进行的变革才有可能使普通的群众维护自己的权益不受到政府的伤害。实际上，中国的普通群众在改革开放 30 年以后不想再回到原来的专制之下，他们要过好日子、要有尊严、要有权力，这是中国维权运动或者是自由民权运动产生的真正原因。正是这样的动力推动了维权运动的发展，也对中国的民主发展打下了一个立足于社会的根基。而一个权力不受任何制约的政府恰恰是专制的基础。在这一点上，社会和政府目前的基本导向是不一致的。在某种意义上这可能已经表明，民主的推动（initiative）力量已经正在从政府的手中转移到社会的手中。

以维权来推动民主发展的路径是存在的，但是这个路径在中国的出现也带来了中国民主发展中的另外一个可能性，即有可能出现一个比较激进的争取民主的方式。目前的维权活动基本上都是在社会群众和地方政府之间产生。目前地方出现的利益共同体由地方政府、经济开发实体和地方精英组成。他们试图垄断地方利益为自己的利益，因此才会剥夺公众利益，并不顾中央的利益，这样才在全国各地出现了广泛参与的社会公众的维权活动。在维权中，除了个别的权益，例如环境保护和地方政府的矛盾冲突稍微小一些之外，大部分的公众维权都和地方政府直接发生冲突。地方政府为了自己的利益采取所有可能的办法，例如出动警察、黑社会力量、出钱收买、控制司法程序等方式，而社会群众也用了所有可能的办法，例如上访、围攻地方政府、堵塞交通、游行、烧警车等。这些都已经使地方政府和地方群众之间的关系非常的紧张。许多地方这种紧张关系长期对峙，使得地方问题根本无法解决。所以这就形成了维权路径本身的发展的一个困境。

在政府垄断了立法、司法、行政、警察、媒体等各种权力和政治经济资源，而维权力量又相当分散的情况下，维权群体处于极度弱勢的地位。同时中国的制度环境相当差，“有法律无法治，有宪法无宪政”，使得维权群体很难找到合法的权利救济途径。维权群体试图通过选举、法律诉讼、上访、自我组织等途径进行维权，受到的阻碍很大，面临的问题也很多，比如法律缺失的问题，选举程序不自由公正、自我组织合法化等问题。维权活动受到越来越多的挫折的结果，反而使得维权活动越来越发展。按照亨廷顿的解释，公众参与受到挫折以后，反而公众的参与意识会更高。这样，实际上就会使得维权活动开始出现一种越来越激进的发展态势，不断受到挫折的维权者或维权群体在试图通过制度化、理性化的管道解决具体问题而无法成功的情况下，会逐渐的对整个政治体制产生怀疑和失望，从而逐渐的从一个维权者转为持不同政见者，维权活动也会日趋政治化、组织化和暴力化。而在政府看来，维权冲突目前还属于“人民内部矛盾”，但是，如果维权活动中出现了“组织化”或“政治化”的苗头，却极有可能会被政府视为“敌我矛盾”而毫不留情的加以打击和镇压，实际上一些地方政府已经这样做了。

这种维权的现状很大程度上来自于中国长期以来自主国家的历史,以及强国家弱社会的现实。自主(autonomous)国家的概念,不仅指国家的运作独立于社会的压力,而且也是指国家塑造着社会的秩序。中国经济的发展,一个重要的原因就是它背后的国家既是自主的,也是强大的,国家能够制定促进自身财富和实力增长的政策,同时还能够比较有效执行这些政策。¹这种自主国家及强国家的现实,以及中国长期以来高度的专制和中央集权以及庞大的官僚体制的背景,使得国家对于来自社会的维护权益、限制政府行为的需求具有相当强的控制能力和排斥力量。传统的中国政府是为官员的利益服务的,从来不是为老百姓服务的,只是在政府和老百姓的相互依存的关系上,才维持了老百姓的最低生存条件。帝国的建立是为皇帝及其家族服务的,官僚是皇帝维护统治的工具;皇帝被推翻以后,官僚仍然为政府服务,而不是为老百姓服务。他们对老百姓的要求从来是排斥的。因此才引起了中国历史上不断的大规模农民起义这样的独特现象。1949年以后,官僚体制的结构并没有根本的改变,政府是为官员的利益服务的,不是为社会服务的。从中国基层民主的实践来看,在强国家弱社会的背景下,民主主要还是需要来自上层的推动,公民社会和草根阶层的自下而上的活动仍然处于政府强有力的控制和排斥下,并且会激化政治矛盾。从已有的实践看来,直接的对抗和冲突所带来的往往是地方毫不留情的镇压和维权公众的挫折。而一部分维权者试图通过非暴力的方式,借助道义的力量和法律的规定,对当政者施加一定程度的压力,反而一定程度上能够促进维权目标的实现,但是成功的例子也很少。²

中国公众维权活动的发展,从体制外的角度来看,是有一些反对派的味道在内。这可以从一些维权人士走到政治反对派的例子看出来。但是这些人人数不多,非常分散,而且大部分都被政府限制住,可以讲话,但是难于有活动。大部分维权人士还是在地方上从事具体的维权活动,基本上分散的。统治者尽管有不同的利益,但是至少在团结一致同反对派作斗争上有共识,³对维权活动也基本上如此。目前中国维权的力量没有联合起来的机会和条件。从中国公众的参与发展趋势来讲,是有一种试图联合起来意图,也有这样的动作,⁴但是要面对一个非常强大的国家,这是非常难的。

东亚国家和地区,都是通过自上而下地发展或者启动民主机制而建立民主,民主化的进程为陷入困境的当局提供了解决问题的出路。民主化解决了当权者所面临的问题,它更多的是来自上层而不是底层。从中国维权式民主的发展现状来看,这种压力来自底层,而且社会并没有一个现成的解决问题的民主机制。这样就要求中国政府在维权活动不断发展的情

¹ [美]霍德华·威亚尔达(榕远译):《民主与民主化比较研究》,北京大学出版社,2004。

² 非暴力方式曾经在世界维权运动中流行,现在也仍然很重要。但是在中国这样的传统中,非暴力能否走得通是值得怀疑的。从实践中可以看到一个现象,虽然很多人在讲非暴力,但是在最后却因“暴力”被地方政府所抓。中国的文化传统,使得政府和老百姓是对立的。老百姓视政府为“贪官污吏”,政府视老百姓为“刁民”“乱民”和“暴民”,这种古代语言在现实中非常流行。这种对立使得政府和老百姓无法坐下来进行对话。双方都不让步。这样连坐下来都不愿意,又怎么能搞“非暴力”。所以从我们看到的情况来看,“非暴力”运动在中国出现可能会很难。其实从世界各国的历史来看,非暴力必须要有一个道德的力量来支持,例如最早提出非暴力的俄国(1905年)有东正教的背景,甘地的印度有印度教的背景。南韩的民主发展后边有基督教的背景。中国的这种的道德和精神力量在哪里呢?这是了解非暴力运动能否在中国发展的一个关键性问题。有关内容可以参考:彼得·阿克曼(Peter Ackerman)、杰克·杜瓦(Jack Duvall)(陈信宏译):《非暴力抗争——一种更强大的力量》,究竟出版社股份有限公司,2003,台北。

³ 许多人经常问一个问题,你老讲地方政府的问题,中央政府难道不知道这些地方的情况吗,他们是什么态度。中央政府我认为处于一种尴尬的境地,他们了解地方政府的所作所为,但是又能怎么办呢?地方政府的财政很难,特别是在经济不发达地区,但是在1993年税制改革以后,中央政府又拿走了大部分的税款,地方财政越发困难。所以地方政府向老百姓要钱是不得已的。在这样的情况下,老百姓的不满向地方政府所发,将中央政府当成好人,所以农民才到北京上访,希望中央政府帮助农民解决问题。这样就在中央政府、地方政府和老百姓之间形成了一个比较复杂的三角关系。中央政府无法多指责地方政府,而且还要依靠地方政府发展经济和维持稳定,但是又要在老百姓那里当好人,因此大量的利好政策不断出台,试图化解老百姓的不满,但是效果不大,大部分都让地方“截留”了。

⁴ 李凡:《公民参与需要高制度化》,《南方周末》,2007年10月4日,第7版。

况下，主动进行改革，建立民主的机制，用制度化的方法和民主的方法吸纳这种来自社会的压力。对中国来讲这是一件困难的事情。中国这个自主的政权，如果能够不断地吸收社会不满的压力，从而使自己最终走向民主化，那么对于中国民主化的和平渐进的转型，无疑具有重要的意义。如果采取相反的态度和立场，比如毫不留情的长期压制以及拒不进行制度变革，限制公众参与，那么，所导致的后果，可能就是下层维权力量的日益激进化和暴力化，以及政治的日益不稳定，这对于中国民主化的前景，是非常不利的。

在公众维权和参与的压力下，有一些改革已经开始在地方出现了。在一些地方矛盾比较多但是程度上比较缓和的地方，¹已经开始出现了地方政府和公众进行对话的例子。这种对话对于了解双方的意愿，提出解决问题的办法有好处。而且在实际上也逐渐解决了一些地方上长期存在的问题，缓解了地方的政治紧张状况。从维权群众的角度来看，他们欢迎这样做，也希望问题能够得到解决。但是中国相当大一部分地区的基层政治紧张的局面没有变化，上访的人士仍然不断，地方的事件也层出不穷。

在中国，维权的路径所起到作用是通过直接的和地方政府的冲突，形成要求变革的持续的甚至是强大的压力，这样可以在局部地区推动改革，改善地方的政治环境。其实，维权的路径从中国的具体情况来看，很大的作用是可以推动政府治理的改善，推动公共政策的出现，推动公众的参与。另外的一个重大作用则在于，维权的发展有可能使中国的社会通过维权的活动可以组织起来，推动公民社会的进一步发展，逐步改进中国强国家弱社会的局面。这是一个问题的两个方面，任何一个方面的进展，都有可能对于中国的民主发展带来不同的结果。

¹ 在没有矛盾的地方，没有人愿意进行改革；但是在矛盾过于激烈的地方，谁也不敢进行改革。我们在调查中，就见到了这样的不同的例子。