

## 第四章 维权式民主的出现和发展

90年代末和21世纪初，在中国的民主发展中出现了一个新的民主发展态势，这就是以公众主动参与为主要内容的维权式民主。维权式民主（Rights Democracy）<sup>1</sup>是以社会公众主动参与各种社会事务，但是以维护公众权益为主要目的民主发展形态。和动员式民主发展最大的不同点在于，维权式民主是公众为了维护自身的和社会的权益主动进行的民主，而无需政府的动员。维权式民主的发展极大地影响了中国政治发展的局面，带来了一个完全不同的发展格局。

### 一、维权式民主的起因和特点

随着动员式民主的发展，开始出现了一个新的民主发展形态。动员式民主发展的过程，需要有政策的支持、政府的动员以及一些有关的法律支持。在动员式民主发展的初期，社会对动员式民主表示的是不信任的态度。毕竟中国几千年的历史中，让老百姓行使民主是从来没有的事情。为此，政府花费了很大的精力说服老百姓，并做出了实际的事例，证明老百姓投票是真。在几次试探之后，一部分人相信了政府的诚意，开始了参与。虽然目前动员式民主的发展遇到了阻力，难于进一步发展。但是有关的发展民主的法律、政策和关心老百姓的态度却感染了一些人。他们相信政府，特别是中央政府的态度是真诚的。因此就在这样的基础上，动员式民主的发展出现了一个转型。这个转型就是从动员式民主出发，利用政府发展民主的保证和相关的政策规定，将民主的发展和社会的维权相结合，从而脱离了原有的政府动员发展民主的轨道，而进入了以社会维权为主要特征的维权式民主发展的轨道。

中国在90年代末期开始，随着社会经济的发展，也出现了不同的社会利益集团，表达了在经济社会发展过程中的不同利益要求，而且在实际的过程中，这些不同的利益集团开始利用各种机会争取自己利益的实现。因此，围绕着实际利益的不同，和实现资源的资源与手段的不同，出现了各种阶层和集团之间的明显的差异，也引起了社会、环境、经济和政治各方面不同的结果，出现了各种各样的问题。在这些问题当中，集中体现在公众权益的流失方面。这包括了几个不同的方面：社会不同阶层和利益集团的权益流失，比如中国社会的弱势群体，农民、农民工、下岗待业工人、艾滋病感染者、妇女、残疾人等的权益保护问题；社会公众的健康问题和社会福利问题；公众的环境问题；等等。在这些问题上，少数的利益集团得益，而社会公众的利益受到伤害。这些问题原来在经济的高速发展中不被重视，但是经济的发展导致的一个直接的结果就是社会不同集团和不同阶层的出现，并且表现出了越来越大的利益差距。而且从趋势上看，这种差距在继续发展。

在这种情况下，社会做出的反应就是开始出现了维护社会公共利益的要求。这些要求表现在诸多方面：环境保护方面，农民和其它弱势群体的维权方面，城市社区业主维权方面，社会的福利政策问题，医疗的维权问题，政治方面的权利问题也就是宪政问题，社会的组织问题，经济发展的权利问题。这样就从一个简单的物质上权益的损失逐渐走到了一个全面的社会问题上，因此维权的范围开始扩大到几乎所有公民权利方面，例如生存权、发展权、教育权、人权、结社权、意见表达权、选举权和投票权、环境权、知情权等等。这样一来，维权的范围就越走越宽，而公民的参与也越来越主动和积极，出现了一种广泛的公民参与的活动。实际上中国的公众在用各种不同的方式参与到社会公共利益中，而且这种参与是一种直接的参与。在参与的方式中，很多是用民主的方式介入的，因此对这种广泛的公众参与中所

<sup>1</sup> 英文也可以用 Rights Protection Democracy 来表达。

出现的民主发展潮流，我们界定为维权式民主，当然，称之为参与式民主（participatory democracy）也可以，但参与式民主在世界各国各种不同的表现形式，也比较广泛。因此比较来看，可能维权式民主的叫法更能符合目前中国民主发展的特点。为了将中国这个特定时期的这种独特的民主发展形态和其它国家的有所区别，我认为还是叫“维权式民主”为好，这是一种中国特色的民主发展形态，也是目前情况下的一种特殊表现形式。

中国的这种公众参与式民主也不同于西方意义上的公众参与式民主。因为西方的参与式民主是建立在代议制民主已经比较成熟而且运行良好的基础之上，公民的政治自由和政治权利也得到了较好的保护与实现，而所谓的参与式民主与协商式民主则是进一步将国家层面的民主推向社会，与此同时强调除代议制民主以外的公民直接参与公共决策。<sup>1</sup>而对于中国来说，在基本的政治自由与政治权利不能得到比较好的实现的前提下，公众的参与更多的是将民主作为一种手段来维护自己的利益与实现自己的权利。因此，我们看到的比较多的情况是公众在现有的政治体制和法律框架内，通过合理合法的抗争，来维护自己的权利，并在这个过程中推动中国民主与法治的进程。由此，通过民主的手段来维护自己权益的维权式民主，构成公众参与式民主的主要内容。

第二章图 1 表示的 R 就代表了维权式民主发展的过程。它从动员式民主中脱离出来，在图中体现在社会层面展开，但是由于是公众为了自身利益而进行参与，因此参与的程度比另外两种类型的动员式民主都要高。

依据这样的发展状况，可以将维权式民主的发展在中国做一个概括，它可以用如下的特点来加以定义：1、维权式民主的前提是以社会公众权利为基本考虑的，也是以社会和公众的自由为第一考虑的，其核心是社会的自由问题，包括了公民的结社、言论、选举等基本和社会和政治权力的自由。不论各种各样的维权式民主是以维护什么样的权益而出现的，这些基本的权利和自由都隐含在其中；2、维权式民主是社会公众主动发起的并主动的介入其中，而不是政府主动发起的；3、公众在维权的过程中所出现的民主发展的方式，例如组织选举、法律诉讼、NGO（非政府组织）的建立等属于维权式民主的范畴，但并不是所有的维权活动都在民主的范畴内，例如社会出现的暴力活动等；4、维权式民主的活动目前基本上是在社会层面的活动，但是对于公共政策的要求，以及对基层人大代表选举的介入，已经开始介入到政府层面；5、维权式民主基本是一种直接参与式的民主，目前在中国还不是代议制的民主；6、维权式民主和政府处在一个复杂的关系中，合作、冲突和不合作都兼而有之；7、与维权式民主发展相关的法律基本没有。

对以上的特点需要做些解释。在中国公众的维权中，有许多活动和民主无关，例如暴力活动，在目前也比较多见。在中国传统文化中，以暴制暴是一个传统，在农民被政府逼急了的情况下，传统的农民或者是逃亡，或者是起义，没有别的选择。而历史上许多农民起义也可以得到成功，组建新的王朝，这就更使中国的老百姓相信这种以暴制暴的传统。在现实中，中国的社会维权也不乏出现暴力维权的现象，这正是中国的老百姓在被逼急了的情况下所采用的传统的办法。<sup>2</sup>这种办法在现实已不可行。事实上，农民也逐渐地认识到了这一点。但是这仍然有一个过程。正是由于维权式民主是社会公众主动发起的，因此和政府的关系就相对的比较紧张。这种紧张在各种类型维权的情况下都在出现，只是程度的不同而已。例如，即使是普通的环境保护问题，也会引起和地方政府的冲突。艾滋病的案例也是如此。目前，看不到有效的解决这种冲突的途径，核心的问题是双方都互不信任，因此最好的办法只能是双方尽量控制冲突的程度。这就需要用民主的方式解决，用法治的方法解决，但是在中国这

<sup>1</sup> [美]罗伯特·古丁 汉斯——迪特尔·克林格曼主编：《政治科学手册》（下册），生活·读书·新知三联书店，2006，p684-688。

<sup>2</sup> 在实际的调查中，我遇到了许多这样的农民领袖，他们以自己为黄巢、李闯自居，号称可以号召几万、十几万农民跟随自己。有的农民领袖讲，如果最终他们上访的路走不通的话，就会用“刀枪说话”。“替天行道”也是传统的思想，认为老百姓推翻暴政是合理的。

个没有民主和法治传统的国家，这会是很难的。实际上涉及到公众维权的相关法律一点没有，宪法所规定的公民权，在现实中都没有落实。对于政府的侵权行为，公众起诉非常难，而在实际中通常只能起诉政府的不作为。因此，这必然增加了维权式民主发展的难度。

## 二、维权式民主的出现和发展

从中国维权式民主发展的情况来看，可以有两种基本的形态。一种是从直接的维权活动而出现的民主发展形式，一种虽然也是维权，却并不直接和维权相关，但是有内在关系，而是以公众直接参与的形式出现的。前一种可以就叫做维权式民主，后一种也可以称之为直接参与式民主。在中国的维权式民主发展中，前一种目前是主要的内容，也是推动维权式民主发展的主要动力来源。

90年代以来，随着中国改革开放的推进，带动了中国经济的快速发展，与此同时，改革过程中的一些问题也开始显露出来。由于中国改革开放的逻辑是“摸着石头过河”，从经济改革入手逐层推进，因此经济层面的改革一方面带动了经济的发展，释放了经济、社会及政治层面不同程度的自由，为社会及政治层面的改革奠定了基础。但是在另一方面，由于社会及政治层面的改革不能及时进行，导致改革过程中的一些问题日益突出，社会矛盾也日益激化。在社会矛盾日益激化的背景下，处于弱势地位的农民、农民工、业主、下岗失业和破产企业工人、社会弱势群体例如妇女、AIDS/HIV病人以及个人的维权行为一方面折射出社会矛盾的复杂性与严重性，另一方面也反映出进一步推进改革的必要性与艰巨性。以下就其中的一些与民主发展有关的情况做些分析。

### 1、农民维权

在农村，社会矛盾集中体现在农民和基层政府的矛盾上。农民和基层政府的矛盾主要体现在两个方面：一个是农村的税费负担，另外一个方面就是农村的征地问题。在实行税费改革之前，农民和基层政府的矛盾主要体现在过重的税费负担上，而这又与中国宏观的政治、经济及社会体制密切相关。从经济的层面看，在现代化的过程中，通过掠夺农民来进行工业化的原始积累，是中国现代化的起点和基础，而相关的教育、医疗、社会保障方面的城乡二元体制安排，都围绕着这一逻辑进行。在现代化过程中的压力型政治体制运作的背景下，贫困地区的基层政府通过向农村社会征收税费来维持自身的运行，而在经济比较发达的地区和城市的郊区，基层政府主要通过出让土地来获取收入，农民却很难得到相应的经济补偿。中国高速增长的经济成果并未由绝大多数农民所分享，由此造成了农村社会农民和政府间的矛盾。进行税费改革和取消农业税之后，农民身上的负担依然沉重。通过对农村社会的调查发现，由于税费改革和取消农业税之后基层政府的收入损失，基层政府通过加重计划生育罚款，向农民征收过高的服务和管理费用，截留上级政府向农村地区的拨款等方式来弥补，农民身上的负担依然未能减轻。<sup>1</sup>在出让土地的过程中，由于农村的土地是实行集体所有，农民只有使用权而无所有权，因此土地出让得到的收入大多被基层政府截留，很难达到农民的手中，农民和基层政府的矛盾也由此激化。<sup>2</sup>

在面对与基层政府的矛盾时，处于弱势地位的农民，为了维护自己的利益，采取了两种方式来表达他们的不满。一种是直接的对抗，也就是通过“传统”的“抗捐抗税”的方式，不向政府交费缴税，或者是包围乡镇政府，扣押政府人员；一种是普遍把希望寄托在上级以

<sup>1</sup> 见我们的调查报告，雪妍：《农业税取消后衡阳县农民负担的调查》，李凡主编：《中国基层民主发展报告 2006/2007》，2007，知识产权出版社，p383—393。这虽然只是一个衡阳地区一个县的详细报告，但是在中西部地区，这种情况并不少见，是有典型意义的。

<sup>2</sup> 在我们的农村调查中发现，目前集中的矛盾是土地问题。例如一些沿海地区，政府从农民手中以3万元一亩收购，但是出让给土地开发的时候是50万一亩。农民不干，要求补偿，政府说这是国家政策，上级定的，只能如此，于是农民开始进行维权。

至中央政府身上，在这些农民的心目中，中央政府是好的，中央的政策和法律是在维护农民的利益，但是由于基层政府的腐败，未能得以实行。因此，他们以中央的政策和法律为依据，冀图通过上访，来使自己的利益得到维护，这是到目前为止农民所采用的最为普遍的维权方式。

目前，农民采用上访方式维权的越来越多，但是这种维权方式的成本很高，农民需要付出相当多的金钱、时间和精力，但是所能解决的问题却是很少。根据粗略的估计，几年前，上访可以有回音的可以占到10%左右，但是目前这一比例下降很多，大约5%的上访事件能够进入信访部门的解决范围，而真正能够解决问题的则不到1%。<sup>1</sup>通过上访来维权，是一种成本相当高而效率相当低的维权途径，但是在目前的政治体制及中国的政治文化传统中，这却是农民普遍认同、为数不多的合法而又相比于其它的方式能够有可能解决问题的维权途径。通过这种途径，一方面使中央政府意识并了解到农村基层社会矛盾的严重性，促使其思考解决农村问题的举措；另一方面也对基层政府形成一定的压力，基层政府为了减少上访率，一方面对上访人员实行围追堵截，另一方面对上访的活跃分子进行收买或打压。基层政府的这种应对手段，造成了政府和农民之间矛盾的进一步对立，农村的政治形势也由此处于紧张的状态。

除了上访以外，随着村民自治的推行和农民民主权利意识的觉醒，试图通过选举的途径来使自己的利益得到维护，也是农民近几年来所采用得越来越多的一种维权方式。按照《村民委员会组织法》的有关规定，村委会是村一级的自治组织，它一方面按照法律和政策的规定执行基层政府交派的任务，另一方面向基层政府反映农民的意见和要求，维护村民利益。村一级实行民主选举、民主管理、民主决策和民主监督，其中，民主选举又是关键。通过坚持并推行一个公平且自由的选举程序，把维护农民自身利益的人选入村委会，由此对抗基层政府的不合理的税费及出让土地中的腐败行为，也是一种合法且成本较低的维权方式。在农民试图通过选举的途径维护自身利益的时候，基层政府为了维护自身的利益，一方面通过违法违规行为操纵选举，力图使自己满意的人当选，另一方面利用自身对村支部及村支部对村委会的领导地位，通过村支部来架空村委会，造成村支部和村委会两个中心并立对峙的局面，或是直接违反村民自治的有关规定，随意撤换自己不满意的村委会成员，实行村账乡管等。对于农民试图通过罢免自己不满意的村委会成员、进行法律诉讼或是上访等途径来维护自己的权利的时候，同样受到了重重的阻碍。比如2000年山东省栖霞市57名村委会主任和成员的集体辞职事件，2005年广东番禺区太石村村民的罢免村官的事件，山东济南党西村村民的状告地方政府部门行政不作为的行政诉讼案等这些具有一定代表意义的农民试图维护自身合法权利的努力，都受到了重重的阻碍，取得的成果极为有限。<sup>2</sup>

在村委会选举遇到阻力之后，一些地方的农民又进行了基层人大代表的选举，试图用这样的方式维护自己的权益。但是对于这样的做法，基层政府同样采取了压制的态度和做法。比如2003年湖北潜江地区出现多名农民自荐参选人大代表，由于相关法律的缺乏，受到政府控制的选举委员会通过对选举各个环节的操纵，在选民登记、选区划分、代表名额分配、正式候选人产生、委托投票、流动票箱、投票点票等上进行违法、违规的操作，使得这些独立候选人全部落选。<sup>3</sup>在2006—7年的基层人大代表的换届选举中，全国各地的许多农民更多地采用了这样的办法，有些取得了成功，当选为县乡两级的人大代表。但是从全面的情况来看，农民的参选人大代表的路并不成功。对于村委会和人大代表选举中遇到的问题，尤其是对基层政府的违法违规行，农民试图通过上访或者法律诉讼的途径来解决问题，也未能

<sup>1</sup> 这是在农村调查的时候，上访农民亲口讲的。就是因为解决问题的可能性越来越少，有些地方的农民已经讲，不要再搞上访了，根本没有用，要解决问题只有依靠农民自己了。

<sup>2</sup> 具体参见李凡：《中国基层民主发展报告》（2000-2001），东方出版社，2001，p447-460；李凡：《中国基层民主发展报告2005》，知识产权出版社，2006，p162-203。

<sup>3</sup> 李凡：《中国基层民主发展报告2003》，法律出版社，2004，p141-167。

有效维护农民的权益。农民通过选举及法律诉讼的途径来维护自己的权利，是一种符合现代政治发展方向、有助于提高政治制度化水平、有效满足农民政治参与需求的选择，但是基层政府对于农民的这种主动的理性的选择，仍然采取了压制的态度和做法，这使得农民的积极性受到了很大的影响。在政府的高压政策下，农民的利益表达管道被堵塞，农村社会的矛盾被积压而长期得不到解决，农村的群体突发事件逐年增多。面对政府的高压，农民被迫选择了一些极端的方式，比如冲击政府机关、静坐、游行示威等来进行利益表达，迫使政府做出极为有限的让步。一些地方的农民在维权过程中还试图组织起来，成立农民自己的组织，通过组织化的力量维护自己的利益，形成同政府的有效制衡。目前全国农村的许多地区存在各种形式的农民维权组织。最为代表的有湖南衡阳以彭荣俊为首的农民协会；安徽阜阳三合镇杨云标组织的“农民维权协会”；江苏沐阳官墩乡高战组织的“农村发展协会”；河北唐山市玉田县张凤等组织的“移民协会”等，这种尝试同样受到了政府的压制。<sup>1</sup>

由此我们可以看到，在农村社会矛盾尖锐的背景下，农民为了维护自己的利益，进行了各种途径的维权尝试，但是都受到了地方政府的压制，这使得农村社会的矛盾长期被积压而得不到解决。面对农村社会的日益严重的矛盾和弊端，部分律师、知识分子及 NGO 开始介入进来，通过帮助农民进行“公民教育”的方式，给农民法律诉讼的知识，培养并提高农民的自组织能力、以及提高农民在现有的政治框架下通过选举来有效维护自己的权益等途径，来帮助农民进行维权。与此同时，媒体也介入进来，通过对基层政府腐败行为和违法违规行为的曝光与揭露，以及对农民相关法律法规的宣传与普及等，来帮助农民进行维权。外界力量的介入，对于农民的维权行为，起到了很好的引导作用以及促进的效果，但是在基层政府的抵制下，并不能发挥其应有的作用。农民的维权行为，虽然有外界力量的介入，但是在地方政府的压制下，农民自身并未因此形成有影响的力量，形成对政府的制衡。相反，它只是反映了农村社会矛盾的严重性以及在这种背景下农民试图维护自己的权益的一种努力，在这种努力没有能够得到政府积极有效的响应的情况下，更有可能加重农民的不满情绪，激化农村社会的矛盾。

中央政府对于农民的维权行为是持支持的态度，并试图寻找各种方案来解决问题，化解农村社会的矛盾。自三农问题被提出来之后，中央将三农问题作为重中之重来解决，但是中央政府的解决思路仍然局限于经济方面，比如实行税费改革、减免农业税、建立农民的社会保障机制等，这些措施被证明并不能有效的解决农村的矛盾与冲突。而在一些地方所进行的乡镇长选举的试验证明，要解决农村的问题，应当从政治层面入手，赋予农民维护自身权益的有效手段，扩大并巩固农民的政治参与，真正将地方的权力交给农民进行自治，让农民选举地方的领导人，唯有如此，农民与基层政府的矛盾才能够得到有效的解决，农村社会的政治紧张局面才能得到根本缓解。

## 2、农民工维权

农民工作为我国社会一个特殊而又人数众多的群体，是伴随着现代化进程的加快而出现的。在一个社会实现由传统的农业社会向工业社会转变的过程中，随着城市化进程的加快，大量的农村人口涌入城市，从农村的第一产业转而从从事第二产业及第三产业，是一种相当普遍的现象。但是由于中国特殊的户籍制度所造成的城乡二元分隔的局面，使得农民在向城市转移、为城市的发展提供必不可少的劳动力的过程中，其相应的权利却不能得到有效的保障，由此带来了严重的社会问题。损害农民工人身自由权利的收容遣送制度，经历孙志刚事件之后，在媒体及学者的呼吁及抗争之下于 2003 年被废除之后，农民工的人身自由权利开始有了保障，但是农民工的平等就业权益，与就业相关的劳动权益（包括劳动者对劳动力的所有权、收益权以及劳动者的健康和安全），享受社会公共服务的权利，以及在社会管理、社

<sup>1</sup> 于建嵘：《当代中国农民维权组织的发育与成长——基于衡阳农民协会的实证研究》，《中国农村观察》，2005 年第 2 期。

会参与方面的权利，都不能得到有效的保障，农民工的绝对剥夺问题仍然相当的严重。<sup>1</sup>

以目前最为突出的拖欠农民工工资问题为例，据全国总工会不完全统计，到2004年11月中旬，全国进城务工的农民工被拖欠的工资约有1000亿元。根据北京青少年法律援助与研究中心的《中国农民工维权成本调查报告》显示，为了索要被拖欠的工资，通过协商仲裁和法律诉讼的途径，农民工需要付出比实际拖欠的工资还要多的经济成本，除此之外还有相当大的时间成本、政府成本及法律援助成本。而通过上访，在政府门前静坐的途径也很难解决问题，正因为维权成本大，效率又低下，使得农民工的合法权益很难得到保障，一些农民工在维权无望的情况下，试图通过暴力、极端方式及鱼死网破等做法来表达自己的不满。

除了仲裁和法律诉讼的途径之外，另外一条道路就是工会维权的道路，由于农民工事实上已经是产业工人的一部分，因此将农民工纳入工会组织中，通过工会来维权，是农民工维权的又一条路径选择。然而工会作为具有很强政治色彩以及行政色彩的群众团体，长期以来对农民工劳动者与非公有制单位之间的劳动合同签订、履行以及农民工权益保障问题没有给予相应的关注，很多农民工根本没能加入到工会中去。现行工会法律法规中至今没有关于建立农民工工会的刚性的、可操作性的具体规定。在农民工迫切要求组建工会、用人单位拒绝农民工组建工会的情况下，上级工会最多是应农民工的请求而出面与企业协商，协商不成时没有任何强制性的办法。<sup>2</sup>

在这种情况下，民间自发成立的农民工维权组织开始在一些地方出现。这些组织通过向农民工提供法律援助、提高农民工的法律意识及权利意识、增强农民工的自组织能力等途径，动员和聚集社会各种资源来帮助农民进行维权，如北京市协作者文化传播中心，广东番禺的打工族文书处理服务部就是其中的典型代表。<sup>3</sup>同时，随着农民工维权意识的日渐增长，农民工自发组织的维权行为也在逐渐增多。从90年代初开始，在深圳等地，农民工就试图组织工会；2002年，在浙江温州，也曾经成立过农民工工会；尤其是珠三角等地，农民工工会的萌芽开始蓬勃发展，已经出现为了争取农民工利益而与资方谈判的原始组织。在浙江温岭地区，出现了行业协会与农民工工会的工资协商。<sup>4</sup>随着2004年以来民工荒以及农民工罢工行为的出现，农民工作为一个新的阶层在兴起，并且开始有了自己的权利主张，这种主张不仅限于被损害的经济权益，也包括自己的公民权益，包括组织权、社会保障权、参与权、选举权等。<sup>5</sup>

但是就总的情况看，农民工作为一个介于城乡之间的流动性大，组织性缺乏的群体，在维权的过程中，仍然处于绝对弱势的地位，农民工的NGO组织，以及农民工工会的发展，仅仅处于刚刚起步的阶段，还受到自身条件和外部环境的诸多制约。农民工的维权，在很大的程度上仍然取决于政府的态度和作为。在农民工受到的剥夺相当严重而又无适当的提供表达不满的非暴力管道的情况下，在农民工的维权行为处处受阻的情况下，其结果是积压而得不到释放的社会不满的日益严重及冲突和犯罪的增多。到目前为止，农民工将这种不满还仅仅归因于老板和个别部门，认为党中央和政府还是主持公道的，而这要归因于党中央和政府一系列维护农民工权益的举措和规定。<sup>6</sup>但是，如果这些问题长期得不到解决，农民工的绝对

<sup>1</sup> 所谓绝对剥夺，是指客观经济上的被剥夺，这种被剥夺使劳动者最为基本的需求和最为基本的权益得不到满足和保障。李强：《农民工与中国社会分层》，中国社会科学文献出版社，2004，p244。

<sup>2</sup> 佟丽华、肖卫东：《中国农民工维权成本调查报告》，[http://www.jbrlawyer.com/Article\\_Show.asp?ArticleID=1382](http://www.jbrlawyer.com/Article_Show.asp?ArticleID=1382)。

<sup>3</sup> 王金洪、邓莉雅：《中国NGO生存与发展的制约因素——以广东番禺打工族文书处理服务部为例》，李凡：《中国基层民主发展报告2003》，法律出版社，2004，p339-361。

<sup>4</sup> 柏颜春：《民工维权：重在集体协商》，学习时报，2006年7月24日。

<sup>5</sup> 《农民工：一个新阶层的权利主张》，中国新闻周刊，2004年12月27日；《农民工，一个新阶层的崛起》，中国新闻周刊，2004年11月25日。

<sup>6</sup> 比如2003年温家宝帮助农民工讨还拖欠工资以及由此而来的全国性的政府帮助农民工追讨被拖欠的工资的行动，2006年国务院通过的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》等。



剥夺长期得不到缓解，其结果将可能导致社会的分裂和不稳定。

### 3、业主维权

随着城市单位制的解体和住房商品化的推行，在城市中特别是一些大中城市出现了一个新的群体，那就是因购买小区商品房而成为拥有私有产权住房的业主。业主们是存在于住宅区内各种权益的最直接的利害相关者，是小区管理的真正主人，其它的力量，包括政府主管部门、开发商、物业管理公司，只有在为业主提供良好的服务的前提下，才能找到存在的理由。但是在实际的运行中，业主们因为开发商的房产欺诈、物业管理公司违反物业服务合同，侵犯业主自治权、行政主管部门行政不作为或行政干预失调、业主委员会失职，没有代表业主利益这些方面的问题，其应有的权利不能得到保障，处于绝对弱势地位的业主们需要通过各种途径维护自己的权利，城市社区的业主维权行为由此逐渐兴起。

在业主维权的早期，业主的过激举动比较明显，随着事态的深入，业主的理性维权行为逐渐成为业主维权的主要选择。业主的理性维权行为主要表现在业主们在有理有据有节的基础上以法抗争，充分利用现有的合法性资源来维护自己的权利。按照相关法规，业主委员会是代表和维护住宅小区内房地产产权人和使用人共同利益的居民自治组织，但是在实际的运行中，由于城市中新建商品房住宅小区的前期物业一般由房屋开发商指定，于是有些地方规定小区首次成立业主委员会时，由开发商参与业主委员会的筹建工作，这种做法极易使开发商通过操纵业主委员会的选举来维护其选择的物业公司并保证其利益。于是，在业主的权益不断受到侵犯而业主委员会无所作为的情况下，业主中一些具有公益心和维权意识强的人自发组成维权小组，维权小组按照《物业管理条例》以及《业主大会规程》的相关规定，自发组织选举产生新的代表业主进行利益表达、维护业主利益的业主委员会，并在此基础上通过改聘物业公司、法律诉讼等途径进行维权，这种途径成为目前城市社区业主维权的主要方向。

业主的理性维权行为近年来在深圳、北京、上海等地不断出现，其中又以深圳最为突出。深圳是中国最早实行房屋商业化和物业管理的城市，也是迄今全国范围内住房市场化程度和物业管理覆盖率最高的一个城市，而其中业主与物业公司和开发商的冲突以及由此而来的业主维权行为，和政府对于业主维权的控制和限制也最为明显。比如深圳南山区鸿瑞花园业主在权益受到开发商和物业管理公司严重侵犯的情况下，通过业主自发形成的维权小组的活动，进行了业主委员会的改选，新成立的业主委员会试图通过招投标的方式进行物业公司的改聘，并且就社区的公用设施的产权归属问题向开发商以及物业公司提出要求，但是这种努力受到开发商、物业管理公司的重重阻挠。<sup>1</sup>深圳罗湖区独树社区碧岭华亭的业主们自2003年以来通过维权业主的信访、同开发商以及物业公司的沟通协商，业主委员会的选举，对开发商、物业管理处以及政府部门的法律诉讼，以及维权业主江山竞选居委会主任等多种管道进行了维权，这些尝试和努力取得了一定的成果，但也遭到了多重阻挠。比如维权业主江山2005年试图参选居委会主任，其中因选民资格问题引发了一场特殊的民事诉讼，结果江山败诉；<sup>2</sup>碧岭华亭维权业主自2005年起试图成立代表业主利益的业主委员会，在业委会筹备组的问题上出现了官办和民办的两个筹备组，<sup>3</sup>结果业主自发组织选举产生了业主委员会，但是政府主管部门不予备案，维权业主针对官办筹备组和政府主管部门的不予备案提起行政诉讼，结果一为法律适用问题中止审理，一为驳回业主要求政府主管部门对业主委员会进行备案的请求，要求政府主管部门对于备案请求重新做出答复。<sup>4</sup>

从业主维权的实践可以看到，业主们在维权的过程中仍然处于明显弱势地位，业主维权要想取得成果仍然是一件相当困难的事情，而其中最大的阻力来自政府。在社会基础已经发生变化的情况下，政府的思路仍然是实行以政府为本位的行政控制。政府主管部门往往利用

<sup>1</sup> 唐娟：《城市社区业主委员会发展研究》，重庆出版社，2005，p73-93。

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

<sup>3</sup> 羊城晚报：《一个小区怎会生出两个主人》，2005年12月2日。

<sup>4</sup> <http://www.13554858355.org>。

自身对成立业主委员会时的指导地位干涉业主委员会的选举；对于业主自发民主选举产生的业主委员会不予登记备案；不能依法处理业主投诉，甚至利用公权协助或参与对业主权益的侵犯。比如深圳发生过很多起政府主管部门干预业主委员会选举，对业主们通过民主程序产生的业主委员会不进行登记备案；业主依据《物业管理条例》选聘物业公司，但被政府主管部门宣布无效的事；而政府制订的办法、条例，往往有明显的倾向性，矛头直指业主及业主委员会，比如深圳市制定的《深圳市业主大会和业主委员会指导规则》就是一例。<sup>1</sup>同时相关法规缺乏及不完善使得业主通过司法救济管道维权相当困难，也是使得业主维权陷入困境的一个重要原因。如政府主管部门指导业主委员会成立的模糊规定，业主委员会的法律地位没有得到明确，业主权利缺乏足够的法律支撑等。<sup>2</sup>业主维权，还面临着规则缺乏以及行动受制约的问题。在维权的过程中，没有开发商的协助，让互不相识、没有充分沟通的业主自行成立业主委员会是一件相当困难的事情，如北京 3000 多个物业管理区域仅成立了不到 500 家业主委员会。同时业主委员会的成立、运作及业主大会的召开等，也因规则缺乏及行动受制约而难以开展。

面临维权的重重困境，一些社区维权的代表性人物开始思考通过选举的途径，试图通过参选基层人大代表来提升政治地位及社会影响力，参与立法与规则的制定及对政府进行监督，进而更好的实现自身的权利，维护自己所代表特定群体的利益。在 2003 年基层人大的换届选举过程中，在深圳出现了邹家健、吴海宁、叶原百，在北京出现了舒可心、聂海亮、周温斌、陈俊超、邵夏珍等业主维权代表以及维权律师秦兵自荐参选基层人大代表的现象。这些维权代表在社区维权的过程中具有一定的知名度，其参选背后有在维权的过程中一步步形成的业主利益共同体的支持，另外通过长期的维权，也积累了参选过程中必要的组织、活动、应变能力，虽然由于相关法规的限制以及地方政府的违法违规操作，这些主动参选的社区维权精英大部分落选。比如深圳市南山区麻岭社区吴海宁竞选区人大代表，由于政府在选民名单、竞选对手既为选举领导小组组长又为候选人、投票划票、流动票箱等上的违法违规操作，使得他最终落选，随后进行的对新当选的区人大代表的罢免案最终不了了之。<sup>3</sup>在 2006—2007 年的人大换届选举中，仍然有许多业主出来参加选举。深圳的江山、马建华、胡国庆，北京的舒可心、张俊英等，上海的刘生敏等各地业主，都积极地参加了当地人大代表的选举。虽然这些业主维权代表以及维权律师积极参选基层人大代表的选举都遇到了地方政府的阻力，很难成功。但是这一现象本身，反映了一条由私产维权向参政议政转变的道路，这种转变推动了民主和法治的进步，对于城市基层民主的健康发展，无疑具有积极和长远的意义。

业主维权的迅速发展，呈现出一个日益明显的城市社区公共利益的雏形。在利益的驱动下和业主权利意识觉醒的基础上，城市基层的业主维权行动逐渐成为推动城市基层民主的一支重要力量。小区业主维权行动，实际上就是一种社区地方政治，在维权的过程中，广大业主通过选举、议事、谈判、协商、集体行动，受到了民主熏陶，培育了民主的习惯和自治能力，这为公民追求更高层次的民主奠定了基础。而一批既有政治参与热情、又有政治参与能力的民间人士自主竞选人大代表且有特定利益诉求的群体给予坚定的支持，表明我国民主政治发展已经有了更加强健的民间动力和坚实的社会基础。

#### 4、个人维权

在以农民、农民工以及业主为主体的基于群体利益进行维权的同时，也还存在着一种特殊的维权主体——以个人为主体的维权。这种维权的个人不是基于自身的切身利益进行维权，而大多是基于对于弱势群体的同情，对公平正义的信念，以及对于一个自由民主社会的向往，也就是一种公民精神。这种公民精神的核心不是单纯的利他主义，而是恰当地实现自我利益，

<sup>1</sup> 唐娟：《城市社区业主委员会发展研究》，重庆出版社，2005，p64-69。

<sup>2</sup> 《中国物权法》经过多年讨论以后终于由全国人大通过，并在 2007 年 10 月 1 日生效，这个法律能否给业主足够的支持现在还不好说，还要看与实践中的结果。

<sup>3</sup> 李凡：《中国基层民主发展报告 2003》，法律出版社，2004，p81-117。



即通过对公共事务的参与，在公共利益得到实现的同时自我利益也得到实现。<sup>1</sup>这些维权的个人从帮助弱势群体开始，通过有策略的维权努力，取得了一些成果，产生了比较广泛的社会影响，得到了社会群众的广泛支持和认同。在此基础上，其中一部分人还试图竞选人大代表或成功当选人大代表，利用人大代表的政治和社会影响力来更好的进行维权。这些个人的身份多样，有农民，工人，教师，私营老板等，而其中比较具有代表性的如湖北潜江市的姚立法，深圳的邹涛，山东临沂的陈光诚等。

在以人大代表进行维权的个人中，姚立法是其中的代表。他熟悉相关的法律法规，在法律法规的范围内，充分利用人大代表的职权反映群众心声，维护群众利益，监督一府两院的行为。比如 2002 年姚立法通过调查，揭露了潜江市村民自治中违法选举和非法撤换村官现象的普遍存在，通过媒体的曝光，使得这些现象得到一定程度的纠正。通过姚立法的积极参选人大代表并借助人大的身份和对法律法规的熟悉所进行的策略性的维权活动，搅活了潜江市的政治空气，2003 年潜江市出现了 41 名人大代表自荐参选人。虽然由于地方政府的违法违规操作，使得这些独立候选人全部落选，但是姚立法仍然以一个公民的身份，帮助群众进行维权，比如作为 14 名中小学生的特别授权代理，将教育局和物价局告上法庭，试图通过法律管道，解决教育部门的乱收费问题，同时还积极准备参选下一届的人大代表的选举。<sup>2</sup>

邹涛作为深圳市一名普通的市民，通过各种维权活动，如反对深圳停车场涨价收费，发起不买运动，以及对弱势群体的援助，得到了众多市民的支持，他于 2005 年在网上自荐参选人大代表，并于 2006 年在深圳人大代表换届选举之际再次自荐参选人大代表，希望通过当选人大代表来更好的进行维权，并发起了不买运动。而陈光诚不仅是农民，而且是一名盲人，但是他通过自学法律知识，积极帮助残疾人和当地村民维护合法权益。他曾经两次到北京上访，得到上级的帮助取消了当地残疾人的农业税费，终止了村里的违反国家政策的“土规定”；曾经在北京起诉地铁公司并打赢了官司，维护了残疾人的合法权益；曾经帮助遭遇不公正的村民多次提起行政诉讼，维护合法权益。2005 年，因为调查山东临沂计划生育运动的违法事件，公布地方政府野蛮执法的案例，国家计生委派人调查，证实了违法现象的存在。陈光诚遭到地方政府打击报复，遭到非法软禁。2006 年 6 月 11 日，陈光诚被以涉嫌“故意毁坏财物”和“聚众扰乱交通秩序罪”刑事拘留，6 月 21 日被逮捕。

在目前的政治体制下，公民的结社权受到限制，以个人的身份进行维权成为唯一可行的选择。从个人维权的实践来看，这些具有公民精神的个人维权行为取得了一定程度的成效，通过这些个人的维权行动，一方面反映了中国的选举与法治的严重弊端，同时通过这些个人的努力和实践，在一定程度上也推动了选举和法治的进步。这些个人的示范性行动，也带动了更多的人参与到维权行为当中，在一定程度上改变了当地的政治生态环境。但是我们也看到，这些个人维权行为也面临着重重的障碍，资金的缺乏，利益受损者的打击报复，地方政府的压制，选举的不自由与不公正，法律法规的不完善等等，限制着这些个人维权者的作用的进一步发挥。

## 5、维权律师与媒体

在农民、农民工、业主和个人维权的过程中，维权律师的积极参与，对于维权式民主的发展起着不可忽视的作用。在维权主体进行维权的过程中，实行以法抗争，通过法律诉讼的途径来维护自己的合法权益，是维权主体进行维权的主要途径之一。在这个过程中，维权律师通过向这些维权主体提供法律援助，帮助维权主体进行法律诉讼，使维权主体的权利通过司法救济的管道得到一定程度的维护。而且在这个过程中，维权律师通过帮助维权主体进行

<sup>1</sup> [美]罗伯特 D.帕特南着（王列、赖海榕译）：《使民主运转起来》，江西人民出版社，2001。

<sup>2</sup> 关于姚立法的国内报导有许多，最主要的是朱凌所写的《我反对——一个人大代表的参政传奇》，海南出版社，2006。

维权的实践，对于相关法律法规的不完善以及司法体系的弊端也有了更为直观的了解，从而对在宪政的框架下推动法律体系的进一步完善以及中国法治化、民主化的进程中开始积极发挥作用。

因为维权主体进行维权相当大一部分原因是政府部门滥用公权力实行对公众权利的侵害，因此，一群执着于公共利益的律师以宪法为基本武器，在个案上通过法律诉讼、媒体呼吁等途径吸引广泛的公众参与，进行公共维权，成为维权律师帮助民众进行维权的主要方向。在维权的过程中，这些维权的律师之间还相互配合，彼此声援，形成合力让政府在违法事件上感到压力。无论是在农民的维权中，比如2005年山东党西村的贿选案，还是农民工以及业主的维权中，比如农民工欠薪追讨，深圳碧岭华亭业主的维权诉讼案件，以及个人维权中受到地方政府的打击迫害，比如陈光诚因临沂计生案件而遭到非法软禁以及刑事拘留，维权律师在其中都发挥着积极的作用。在维权主体进行维权的过程中，因为地方政府滥用手中心权力对维权者进行打击迫害、刑事拘留的例子不在少数，由于权力的不受制约以及司法体系的严重弊端，维权律师对于维权者的法律援助往往受到重重的阻挠，维权律师在调查事实真相、代理诉讼案件的过程中困难重重。这使得维权律师开始思考司法体制以及政治体制改革的路径，维权律师中的一部分人开始积极推进司法独立、违宪审查，以及积极参选基层人大代表的选举。比如2003年基层人大的换届选举中，维权律师中相当多的一部分人如许志永、张星水、秦兵站出来参选基层人大代表的选举，希望通过参选人大代表来推动中国民主化、法治化的进程。在2006—07年的人大选举中，又有更多的律师站出来参选人大代表。

除了维权律师的积极参与外，媒体（主要是报纸和杂志）对于维权的推动作用同样不可忽视。随着媒体运营的市场化，很多媒体成为自负盈亏的实体，媒体对于维权事件的报导，一方面是出于对维权者的同情和支持，另一方面也是为了吸引读者，增加发行量。媒体通过报导事实真相、吸引更多公众的关注和参与，形成舆论压力，从而迫使地方政府纠正违法行为，使维权者的权利得到保障。在维权者进行维权的过程中，上访、选举、法律诉讼的途径普遍受到压制，由此通过向媒体提供事实材料、通过媒体的报导吸引公众的参与，对地方政府形成一定的压力成为维权者唯一的选择。在中国，比较有影响的媒体，如《南方周末》，《南方都市报》，《中国新闻周刊》，《南方农民报》，《南风窗》等，在对维权事件进行报导、帮助维权者进行维权方面发挥着比较大的作用。

一般来说，在维权者进行维权的早期，媒体的报导对地方政府的压力比较大，一般的维权事件通过媒体的报导往往能够得到解决。但是随着这样的事例的不断增多，地方政府对于媒体的报导开始置之不理。而且由于新闻管制，媒体对于维权事件的报导也受到主管新闻的政府宣传部门比较严格的控制，比如一些报导由于不符合既定的编辑方针而被禁止发表，宣传部门禁止异地批评的规定，以及地方政府对于媒体采访的阻挠甚至禁止等。而且往往因对维权事件的揭露，媒体因新闻管制的事后追究机制而受到处罚甚至打击迫害。比如《新京报》总编的被撤职，据推测与《新京报》率先报导河北定州事件有关，而《南方都市报》副总编的被撤职，也与《南方都市报》对太石村罢免村官等一些维权事件的报导相关。

无论是维权律师，还是媒体，在帮助维权主体进行维权的过程中，其最终的着眼点是公共利益的实现以及法律制度、政治制度的改革。虽然在这个过程中积极参与帮助维权的律师和媒体都受到了不同程度的阻挠甚至打击报复，<sup>1</sup>但是维权律师作为一支独立的群体性力量开始在维权的过程发生作用并且积极参政议政，以及媒体开始在维权的事件中开始独立的发出自己的声音，这一现象本身已经说明，中国的社会，已经逐渐开始活跃与独立，通过公众维权行为的努力，以及律师和媒体的积极参与，公众的维权努力开始在推动中国民主化、法治化的进程中发挥积极作用。

---

<sup>1</sup> 其中最典型的例子就是高智晟以及他的律师事务所的例子。无论他本人有多大的个人问题，他和他的律师事务所帮助了许多维权的案子打官司。

## 6、维权式民主的发展

在中国民主的发展过程中，维权式民主起了重要的推动作用，这种推动作用主要表现在如下几个方面：

第一、形成了几支重要的维权力量，并且推动了这些维权力量的组织化进程。维权式民主是随着经济和社会的变迁及社会矛盾的激化，公众的一种自发的以民主和法治为手段的维护自身权益的行为。维权式民主培养了公众的权利意识、参与意识及组织能力，形成了目前农民、农民工、业主几个最为重要的社会维权力量，这些维权力量在维权的过程中还试图组织起来形成组织化的力量进行利益表达。在农村，农民试图成立维权组织以及维权农会的努力，农民工试图成立工会的努力，以及业主们通过业主委员会以及业主委员会联盟来更好的维护自己权利的努力，显示了维权式民主在推动维权力量组织化过程中的作用。

第二、在维权式民主的发展过程中，还出现了一批积极参与维权的基层社会活动者，这些基层社会活动者以个人的身份进行维权，在推动维权力量的组织化以及法治的进步方面起到了重要的作用。同时他们还积极参与到基层自治组织以及基层人大代表的选举中去，对于推动中国选举的进步以及民主的发展起到了重要的作用。更为重要的是，在维权式民主发展的过程中，律师积极参与进来，这些维权律师利用自身对相关法律法规的了解，帮助并引导维权力量在法律的框架内依据相关法律法规理性维权，并且通过帮助维权力量进行法律诉讼，使得维权力量借助司法的管道使自身的权利得到一定程度的维护，推动了中国法治化、民主化的进程。在维权式民主发展的过程中，维权律师作为一个帮助公众进行维权的群体的出现，对于推动维权式民主的健康良性发展，具有非常重要的作用。

第三、推动了中国人权和法治的进步。在维权式民主的发展过程中，依据相关法律的规定，在法律的框架内，通过司法的途径来维护自己的权利，成为公众维权的普遍选择。无论是农民，农民工还是业主，都试图依据法律的相关规定维护法律赋予自己的权利，并且在这个过程中由于维权律师的加入，使得公众维权的实践在推动法律的进一步完善方面起了重要的作用。无论是 1998 年的《村委会组织法》，还是 2003 年的《物业管理条例》，2004 年选举法的修改以及 2007 年《物权法》的通过，都是在公众维权实践的基础上取得的成果。而公众的依法维权，对于推动和促进政府的依法行政，实现公民权利和政府权力的适当配置，以及培养社会的法治观念，同样具有重要的作用。

第四、公众维权行为的理性化发展趋势，对于基层民主的健康持续发展具有重要的意义。相比于过去的街头政治和暴力冲突，公众在维权行为中的理性和克制的态度，以及按照法律的相关规定在法律框架下的有理有节的维权行动，显示了一种有别于传统的公民政治文化的形成。<sup>1</sup>公民通过选举、谈判、协商以及集体行动，受到了民主熏陶，培养了民主习惯，有助于以理性、宽容、信任、合作为特征的民主政治文化的形成，这对于基层民主的进一步向上发展奠定了基础。

但是同时我们也可以看到，面对公众的积极理性的维权行为，基层政府大多采取了消极应对的态度及压制的做法，基层政府的这种应对策略引起了了公众的不满，加剧了社会矛盾，不利于社会的稳定与和谐健康发展。在政府对社会仍然具有较强的控制力的情况下，政府的消极应对以及压制做法，使得维权式民主的发展的空间相当有限，公众的维权行为所取得的成果也是相当有限。虽然中央政府对公众的维权行为抱持一定同情与支持的积极态度，并采取了一些缓解的措施，但是我们看到其发挥的作用是有限的。维权式民主的进一步发展，仍然需要政府和公众双方的努力及共同的良性互动。

---

<sup>1</sup> 在 2007 年底的时候，中国农民的土地维权出现了一个有趣的变化，就是一些地区的农民宣布他们要保有他们的土地，而政府不得买卖。这里包括江苏宜兴农民宣布永久拥有宅基地所有权，陕西三门峡库区七万农民宣告收回他们的所有权，黑龙江富锦四万农民宣布永久拥有土地所有权。这些新变化有别于以前农民的行为。

### 三、公众直接参与式民主

研究维权式民主的发展涉及到的一个重要的方面就是公众的参与问题。公众的公共参与实际也是维权式民主的另一种体现，无论是社区的参与，还是环境保护的参与都是和公众的直接利益相关联的。在中国目前的情况下，这些参与大都以公众的直接参与为主要体现。

#### 1、社区参与式民主

社区参与式民主，是在政府治理方式主动变革的背景下，农村及城市社区中的居民、单位及非政府组织参与社区公共事务及社区公共活动的行为。<sup>1</sup>在农村，农民参与行为主要是发生在村民自治背景下的村民、单位及非政府组织在村一级公共事务及公共活动上的参与行为；在城市，居民参与行为也主要是在居民自治背景下的居民、单位及非政府组织参与社区公共事务及公共活动的行为。从总体上说，社区参与可分为政治性参与和非政治性参与两大类。政治性参与是指与国家政治事务或本社区权力运作有关的公共性参与，比如选举各级人大代表和村委会、社区居委会成员、讨论决定本社区的重大事项等。非政治性参与是指与居民日常生活有关且与社区权力运作不相干的事务性参与，比如解决社区日常事务、组织老年娱乐活动、举办社区体育竞赛、青年志愿者在社区内开展活动等。当前非政治性参与是社区参与的主要内容，但随着改革的不断深入，政治性参与的内容也在不断增多。<sup>2</sup>

在政治性参与中，仍然以动员式民主的成分居多。虽然也出现了越来越多的社区内在动员式民主的背景下进行主动参与的行为，但是就总体的情况看，村民或居民的政治性参与行为仍然受到了相当严格的控制。村民自治中的民主决策（村民大会、村民代表大会）、民主管理（村规民约）、民主监督（村务公开、村民理财监督小组）所发挥的作用仍然相当有限。在民主选举尚存在着大量问题的情况下，在民主选举仍然受到基层政府的比较强的控制的基础上，在乡村关系仍然没有明确的限定的前提下，村民的政治性参与的空间是相当有限的。

在非政治性的参与中，由于长期缺乏自组织和参与的传统，加上经济条件的限制，这种参与为数很少。但是在一些学者、志愿者或NGO的介入下，农村的非政治参与在一些地方开始出现，这些外来力量循着乡村建设的思路，在农村的一些地方选择一些试点进行了实验，他们通过帮助农民成立各种文化培训组织或是经济互助组织等来培养农民的合作意识和公共精神，引导农民参与社区的公共活动和公共事务，并在这个过程中提高农民的参与和自组织能力。<sup>3</sup>除此之外，农民自组织的参与活动也随着农村经济社会的变迁得到了一定的发展。如在山西永济市蒲州镇出现的农民协会，就是其中的一个代表。这个协会从1998年以来，通过组织农民参与文化培训活动以及经济合作组织而不断发展壮大，并于2004年在永州市民政局注册。这种农民自组织的参与不局限于组织内部的参与，通过这个农民自发成立的组织，农民开始积极参与到社区公共事务的管理和公共活动的参与中，并与村两委以及乡镇政府进行良性互动。农村社区开始出现一种新的、自主性更强的农村的社区参与和自治，这对于农村社区的发展，具有非常重要的意义。

在城市社区中，党政主导的居民自治背景下的政治性的动员参与同样受到非常严格的控制，但是在非政治参与上却得到了一定程度的发展。随着单位制的解体及城市流动人口的增加，社区成为城市管理重心，政府和企业中的许多事务需要交给社区承办，社区的职能在扩大，城市基层政府也在试图进行探讨并进行了一些主动改变治理方式以适应新变化的改革。在社区建设中，沈阳、武汉、上海、南京、北京等地的一些社区开始进行了政府职能转变及

<sup>1</sup> 这里所说的社区，是一个类行政的区划概念，除有居民居住外，还有机关、企事业单位等机构驻在其中，并非单纯的居民区。杨荣：《论我国城市社区参与》，[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=2132](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=2132)。而非政府组织，既包括本社区内的非政府组织，也包括超出本社区范围的非政府组织。

<sup>2</sup> 杨荣：《论我国城市社区参与》，[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=2132](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=2132)

<sup>3</sup> 如以温铁军为代表的新乡村建设的尝试，这种新乡村建设的尝试其出发点是认为城市化不能解决三农问题，进而希望通过新乡村建设的尝试来探讨解决三农问题的新途径。

政府与社区进行权限职能划分和关系调整的尝试。<sup>1</sup>为了适应政府职能转变与社区角色调整的需要，社区参与式治理开始为政府所认同和提倡。

在政府主导下的居民参与社区建设与治理活动得到了一定程度的发展，比如在武汉江汉区就社区建设举行的听证会，就社区公共事务同政府部门进行沟通 and 协商的社区对话，以及讨论社区内部公共问题或公共事务的居民论坛。<sup>2</sup>社区居民自发组织起来进行的自我管理、自我服务和自我教育活动也在逐渐增多，这些活动得到了政府的支持及鼓励，社区自组织由此得到了很大的发展。社区居民的自组织包括二层结构：一是由社区居民自发组成的社区内的社群组织和居民小社团的活动，这是发育社区自组织的基础；二是解决社区内利益冲突和重大问题决策的协调机制——社区论坛，这是实现社区自组织的关键。居民自组织网络的发育及由此而来的社区居民公共精神的培养，是社区民主自治制度得以有效运行的基础。<sup>3</sup>目前的社区自组织主要还是社区居民的兴趣小组，是社区居民基于自身的兴趣和爱好的一种自我参与。虽然社区的自组织参与只是一种非政治的社会层面的活动，但是通过这种非政治的参与活动，却逐渐生成了社区的自组织网络，这些网络是社会资本的基本组成部分，这些网络对于社区居民以合作、回报、共享和信任为特质的社区规范的形成和社区公共精神的发育具有不可替代的作用，而这些规范和精神又是构建参与式的社区治理、推动基层动员式的民主制度进一步向前发展的基础。

一些NGO开始介入到推动社区公众参与的活动中，比如成立于2002年的“社区参与行动”就是其中的一个代表。社区参与行动提倡城市社区的参与式治理，通过对政府官员、社区工作者以及社区居民的社区参与式培训，培养他们的参与理念，介绍参与的工具与方法并提高其运用参与式工具发现并解决社区问题的能力。社区参与行动还在宁波海曙区进行了参与式项目管理的试验，并以此为突破口推进创新街道与社区的合作治理，推动政府和社区的职能转变，促进社区自治与居民对社区事务的自主参与。<sup>4</sup>但是就总的情况看，居民参与社区治理仍然受到制度、观念的束缚。居民的政治性动员参与比如选举受到比较严格的控制，社区居委会的行政化色彩过浓；政府管理职能过多，导致社区拥有的权利和资源不足，社区在决定自己发展上没有足够的决策权，也更谈不上社区居民参与社区发展的决策；居民对于社区的归宿感不强，对公共空间、公共事务认知不够，公民意识不强；这些都导致了社区参与式治理发展仍然面临着多重困境。

## 2、NGO的发展

NGO即非政府组织的发展，被认为是公民社会的核心要素，而公民社会的出现和发展，是推动民主化进程的一个重要原因。<sup>5</sup>所谓的非政府组织，是指由公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织。<sup>6</sup>按照我国《社会团体登记管理条例》（1998）的规定，NGO实行由民政部门分级登记和民政部门与业务主管单位双重管理的体制。在这种双重管理体制下，NGO的成立和发展受到比较大的限制。相当大的一部分NGO由于找不到业务主管单位挂靠或是登记管理部门的阻挠，不得不通过工商注册来取得合法地位，或是干脆不注册而进行活动，NGO的发展仍然受到管理体制的很大束缚。除此之外NGO的发展还受到资金以及人力等各个方面的约束。在资金方面，由于相关的捐赠税收减免方面的规定还很不够，NGO活动资金中来自公众和企业的捐赠很少，来自政府部门的扶持的资金也很少，相当多的NGO依靠国外的基金会来维持基本的运转。在人力方面，由于NGO的发

<sup>1</sup> 王敬尧：《参与式治理》，中国社会科学出版社，2006，p21-35。

<sup>2</sup> 王敬尧：《参与式治理》，中国社会科学出版社，2006，p149-160。

<sup>3</sup> 陈伟东，吴猛：《社区自组织与社区直接选举成本》，《当代世界社会主义问题》，2005年第2期。

<sup>4</sup> 宋庆华：《推行自下而上社区项目 促进社区参与式治理》，社区参与行动简讯，2005年第2期。

<sup>5</sup> 我们所说的NGO是指民间的NGO，在政治、管理和财政上具有较强的独立性和自主性，而不包括官方和半官方性质的NGO。

<sup>6</sup> 《社会团体登记管理条例》（1998）第二条。

展受到管理以及资金方面的限制，缺乏吸引优秀人才的条件，使得NGO的发展在人才方面也受到相当大的限制。这就使得具有独立性、自主性且具有一定影响力的NGO的出现显得相当困难。

除了外部的管理体制、资金、人才等方面的约束外，NGO自身对自己也存在着一些认识上的偏差。虽然NGO的组织宗旨可能是有助于公共利益的实现，但是NGO本身是组织成员为了实现共同的意愿而组建起来的非营利性社会组织，NGO的组织成员的参与是一种在通过组织宗旨（共同意愿）的实现来实现自身意愿的自我参与活动，而不是一种公共性的参与活动；同时NGO的参与活动是一种社会性的参与活动，这种参与性的活动的优势在于其具有比较独立的地位和信息、沟通协调等方面的优势，可以弥补市场和政府失灵的缺陷，满足社会成员的多方面的需求。

虽然存在着诸多阻碍和局限，随着经济和社会的变迁和解决现实社会问题的需要，中国NGO的出现和发展也已经成为一种不可忽视的现象。各个领域的NGO，比如在环境保护、扶贫、艾滋病防护、教育、卫生、农民工等方面，开始发挥作用并产生影响。NGO最初所开展的各项活动，大多是从社会服务开始的，面向社会的弱势群体。随着活动的深入，一些NGO开始从默默无闻的服务型向积极呼吁的倡导型转变，直接参与和影响政策制定与立法。其中最具有影响力的是2004年环保NGO参与的“怒江保卫战”。因为环保NGO的呼吁和推动，中央暂时搁置了怒江大坝工程，这在中国还是第一次，被认为是NGO的发展中一个标志性的、具有里程碑意义的事件。<sup>1</sup>2005年，登记过的民间组织第一次有机会申请国家资助的扶贫项目。<sup>2</sup>同时，NGO组织开始融入到全球化的发展趋势中，国际NGO的活动开始和中国的NGO有所联系，如环保组织和国际环保组织的密切联系，各种公益性组织的多种联系等。NGO之间的项目合作，同类型的NGO的内部协调、共同行动，以及NGO与政府的合作，也开始成为一种发展的方向。

就总体的情况看，政府的支持和认同，对于NGO的存在和发展，仍然具有决定性的力量。政府一方面支持NGO的部分活动，调动社会力量去关注NGO所倡导的目标和价值，在另一方面，由于NGO的活动会牵涉到政府的利益而为政府所敏感和疑虑。尤其是在几年前中亚和东欧一些国家出现“颜色革命”的时候，中国的一些政策机构认定这个革命是由受西方支持的NGO发动的，因此提醒中国政府要关注中国NGO的活动，认为是“颜色革命”的潜在发动者。由此而引起了中国政府的关注，要加强对中国NGO的控制。因此从2004年开始，对中国NGO的管理开始加强限制措施，要取消许多敏感的NGO组织。政府的这种态度，使得NGO与政府的关系处于一种紧张的状态，NGO的发展受到较大的限制。但是从那以后，特别是在2007年，中国NGO却得到了很大的发展。发生这样大的戏剧性的转变，其原因虽然比较复杂，但是最主要的是中国的社会发展已经到了社会需要大规模组织化的发展阶段了。社会利益的多样化，社会不同利益集团的多样化的发展是中国经济发展和现代化发展不可避免的结果。为了表达不同集团的利益，维护各自的权益，以及由此而形成的社会公共利益，社会组织化和多样化的发展是必然的。中国政府NGO政策的转变（或者没有转变只是在观察），是和这样的社会政治变化相关联的。到目前为止，中国NGO的数量，官方认为已经达到了32万个左右，但是加上各种在工商登记的合法、半合法以及不合法存在的NGO组织，估计数量会在300万之众。

目前中国的NGO组织在环境、扶贫、弱势群体例如艾滋病和HIV感染者等方面的发展比较好。

NGO在环保方面的发展，得力于以下几个因素。1、中国环保是国家高度重视的事情，

<sup>1</sup> 翟雁：《2004年中国NGO的记忆与想象——来自草根的视野》，李凡：《中国基层民主发展报告2004》，知识产权出版社，2005，p 274。

<sup>2</sup> 《NGO竞标扶贫显示扶贫模式渐变》，新京报2005年12月21日。



但是许多地方政府却我行我素，一心以经济增长为目的，不顾环保。国家环保局于是和 NGO 合作，监视地方政府，这也同时给了 NGO 发展的机会。2、地方的环保类 NGO 联合其它地区，尤其是北京的 NGO 组织进行联合行动，借助媒体，揭发和阻止地方环境污染项目的发展。在这样的发展过程中，环保类 NGO 得到了横向发展的机会，进行了少有的 NGO 的联合行动和发展。3、国际环保类 NGO 利用这个机会和中国的环保类 NGO 合作，包括参加各种类型的国际会议，而且特别是给予资金上的帮助。

在扶贫类 NGO 上，由于中西部地区仍然非常贫困，因此需要大量的扶贫支持。国际的扶贫项目，许多有严格规定，即他们的项目必须通过当地 NGO 或者被扶贫人口的自我参与才可以进行，而不是通过地方政府来进行。在这样的规定下，中国中西部地区的扶贫类 NGO 得到了发展。在进行扶贫项目的同时，他们也开始进行一些联合的共同项目的合作。这样的办法目前也为国家扶贫办所接受，他们进行的扶贫项目也采用同样的办法在地方进行。这样中西部地区的扶贫类 NGO 得到了发展的机会。

在国际的关注下，中国的艾滋病和 HIV 类型的 NGO 组织也在发展，妇女类型的 NGO 组织也在发展。妇女类型 NGO 组织的发展得到了全国妇联各级组织的帮助，和政府的关系比较密切。

中国 NGO 的发展反映了社会组织化的发展需要和发展过程，是中国社会开始逐渐发展和壮大的一个重要标志。在国家与社会的关系中，中国历来是国家强社会弱的，到了文化大革命的时候，社会已经不复存在，被国家完全消灭。社会的被消灭，意味着政治上的彻底独裁和专制。同样，社会的发展，社会多样化的出现和一个社会自由空间的存在，是民主发展的基础。中国公民社会的发展使得社会空间的出现并进一步的扩大，这是中国民主发展的基础条件。从中国 NGO 的发展来看，可以看到中国的公民社会在逐步成长之中，虽然困难很大，但是在很顽强地发展，已经越过了最初的成长阶段，也就是萌芽状态，<sup>1</sup>而进入成长阶段了。中国 NGO 的发展同时也反映和适应了公众自我组织、自主参与、维护公民权益、关注公共利益、推行法治的内在需求，这些内在的需求推动着 NGO 在诸多限制条件下的持续发展。

### 3、网络参与

在媒体被认为是党和政府的喉舌，以进行宣传工作和思想政治教育为主要任务的背景下，媒体的宣传报导受到政府比较强的影响和控制。虽然随着媒体的改制，媒体在市场化的运作方面取得了一定的进步，但是在宏观管理体制方面仍然实行国家控制，上级政府（和党委）对媒体的高层人事和编辑方针拥有决定权，地方或部门的媒体还须跟随中央或上级媒体的立场。<sup>2</sup>媒体在作为公共领域的活动空间、作为公众意见的反映以及影响政府的公共决策等方面，仍然存在着相当远的距离。与此相对应的是，网络作为一种新兴的媒体，在表达公众意见，影响公共政策的决策方面，开始发挥一定的作用。

由于网络的意见表达对所有的人开放，而且传播的速度快，影响范围广，不易受控制，因此这种意见表达的管道开始在公众意见的自由表达方面发挥比较大的作用。而公众就某一公共事件或政府公共决策的集中意见自由表达，往往形成强大的民情和舆论压力，对政府的决策产生越来越不容忽视的影响。比如 2003 年的终结收容遣送制度的孙志刚事件，首先由《南方都市报》披露了三位法学博士向全国人大常委会递交《关于审查〈城市流浪乞讨人员收容遣送办法〉的建议》要求，其它媒体纷纷转载并进行追踪采访，并很快在网络上引起了巨大反响。网络上的公众意见表达，一方面表达了强烈的悲愤，并呼吁严惩凶手。同时讨论很快就深入到了收容遣送制度自身：它的历史、功能和异化的现状。很多网民现身说法揭露

<sup>1</sup> 我在 1998 年出版的《静悄悄的革命——中国的市民社会》（明镜出版社，香港版）中讲，中国市民（公民）社会的发展状态是在最初的萌芽状态中，十年之后，我的看法是中国市民社会已经发展壮大，现在是进入她的第二个发展阶段了。

<sup>2</sup> 陈怀林：《试析中国媒体制度的渐进改革——以报业为例》，台湾《新闻学研究》第 62 期。

了各大城市的收容黑幕，引起巨大反响。<sup>1</sup>在网络舆论的强大压力之下，在政府和公众良性互动的基础上，限制农民工人身自由的收容遣送制度被废除。另外的一个例子是对物权法的修改而来的。2005 年在网上发表的一封公开信——《一部违背宪法和背离社会主义基本原则的〈物权法〉草案》，引发了对即将列入人代会议程的《物权法》草案的讨论，对于《物权法》草案违宪的质疑以及争议，最终导致了《物权法》草案审议的暂时被搁置，直到 2007 年才得以通过。这也是网络参与影响决策的一个例子。而深圳市民邹涛于 2006 年 4 月在网发起的不买房运动，得到了上万名网友的支持，引起了政府（包括中央政府）和舆论的广泛关注。2007 年中国的网民进行了一个影响非常大的“华南虎照片”问题的讨论，从讨论照片问题出发，到政府的公信力问题，最后到政府的贪污腐败问题，成千成万多网民的积极参与，揭开了中国公民网络参与大一个新篇章。从这个事件出发，中国的网络参与将会在中国的民主发展中起到越来越大的作用。

除了影响政府的决策之外，中央以及政府各部门对于公众的网络参与也越来越重视。新华社《半月谈》2006 年 4 月的一篇文章《中央领导高度重视网络舆论民意汇入中南海》中披露，除了高层领导亲自上网了解民意外，中央和国务院有关部门工作人员每天会从网上搜集重要信息，以供领导人参考，网络成为政府了解民意的一条重要管道。而经济学者樊纲在某报的论坛上就网民与改革的问题发表看法，称“网民不能以民意代表自居”，“政府不能仅以网上的舆论来左右自己的政策”，引发了网络上关于网意是否能够代表民意的大讨论。在讨论中相当多的人认为，网络传播方式为中国公众表达民意提供了新的舆论平台，网络呼声作为民意的一种，成为政府决策时参考的意见，具有重要的意义。

从网络的民意发展来看，它所起到的作用有如下几个方面：1、传播消息。中国的公众媒体控制在政府手中，什么消息可以登，什么不登，由政府掌握。中央政府和地方政府都是这样。于是这成了政府控制社会、掩盖问题的一个方式。最近几年来，尽管政府加大了信息的公开程度，但是还是有许多信息被掩盖起来。网络意见往往将这种政府不愿公开的事情公开出来，为社会公众知道。地方政府的一些掩盖，也可以通过网络信息的披露而为中央政府所知。虽然出现了随登随删的情况，但是信息最终可以表达出来。2、网络意见表达。网络意见五花八门，一件事情出来，表达出来的看法多种多样，甚至互相对立，有的意见也很幼稚。但是正是这种不同的意见，可以反应出不同社会群体的看法，这些看法无疑对政府的政策会有影响，至少是需要参考的。

目前网络传播正日益成为中国公众表达民意、参与经济社会及政治生活的平台、方式之一，它必将对未来的社会经济、政治产生深远的影响。这种网络的舆论起到民意作用的事情，在实际上是中国公民进行政治参与的一种方式。中国缺乏或者是没有民间的智库，而且媒体都由政府所控制，不能反应社会意见。由于网络在中国发展很快，而且难于控制，因此网络意见才成为中国民意可以表达出来的一个管道。这是特定环境下中国出现的一种特定的公民意见表达方式和直接参与方式。目前可以知道的是网络意见已经为政府所重视，但是缺乏实际的具体数据，表明这种意见有多少可以引起政府的关注，有多少可以变为政府的政策意见。但是尽管如此，这一管道所起到的作用是不容忽视的。由于有这样管道的存在，中国的一部分民意可以表达出来，也可以认为这是民主发展的重要一部分。

#### 四、维权式民主的意义和影响

通过对维权式民主的实证分析，可以看到，社会维权式民主的发展，面临着重重的困境，所取得的成果也是相当有限。这在很大程度上是由于政府面对公众积极主动的参与要求和参与行动，没有进行积极主动的响应和适当的引导，相反普遍采取了抵制的态度和压制的做法，

<sup>1</sup> 滕彪：《孙志刚事件：知识、媒介与权力》，<http://law-thinker.com/show.asp?id=2703>。

这就使得公众参与式民主的发展空间受到相当大的限制。而自上而下的权力授予与压力型的政治体制运作，又是政府难以对公众的参与要求进行积极响应的主要原因。社会的维权在某种方面是和政府要求发展经济的努力相冲突的，特别是和地方政府的经济目标相冲突的。维权的产生多是因为经济发展过快而出现的。大众的维权行为以及在社会层面的积极参与，更多的是反映了在经济改革的深化、社会自由度增加的前提下，以及社会矛盾日益严重的背景下公众对于民主的迫切需求。这实际上是一个在经济和社会的发展中出现的社会自由民权运动，反映了社会对于本身利益的要求以及提出了一个民主的解决问题的办法。世界各国对这种问题的解决多是采用民主的方式，通过公民的意见表达、选举、反对党的运作来表达公民的不同利益的要求，这样就可以用一个民主的方法来解决自由民权运动的利益诉求。中国的自由民权运动也提出了同样的解决问题的办法。在全球化的背景下，这种需求无疑是非常积极的意义。它所提出的要求是，在中国日益发展的经济中，如何保障公众的利益，如何制定符合社会公众利益的公共政策的需要；也同时提出，中国不止经济要发展，民主的发展也要跟上。只有这样才有可能保障经济的发展可以给全体中国人带来好处，而不是只给某一部分人带来好处。从这样的角度出发，维权式民主带来一种契机，解决中国经济发展中的社会利益问题和公民权利问题。

从维权式民主的发展趋势来看，它明显的正在从小变大、从弱变强、从个人参与变组织参与、从单个变联合、从国内变国际、从动员变自主、从低到高，从体制外变体制内。<sup>1</sup>维护公民权利是经济发展中必须甚至是首先要解决的问题。在经济发展的过程中如何解决公众的利益问题，是一个大问题，从世界各国的例子来看，必须要用民主的方式来加以解决，这就是中国出现维权式民主的意义。维权式民主的出现与发展，也揭示出了一个逐渐成型的公民社会的兴起和发展以及一个广泛的强大的公众参与的发展局面，这对于中国的民主转型，同样具有非常重要的意义。

---

<sup>1</sup> 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。