

自治民主的理论基础与实践方式

占 红 沅

(武汉大学 法学院, 湖北武汉 430072)

[作者简介] 占红沅(1981-), 男, 湖北黄梅人, 武汉大学法学院博士生, 主要从事法理学研究。

[摘 要] 自治民主强调自我管理与服务, 反对公共权力不必要的干涉或控制。当今我国的自治民主主要表现是公民大会、全民公决、地方自治等, 其基础则是地方与社区实行民主自治, 应在促进民主发展历程、强化自治民主在社会主义民主实现形式中的地位与作用。

[关键词] 自治民主; 参与民主; 民主实现形式

[中图分类号] DF2 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2007)04-0430-04

尽管自治民主的实践由来已久, 但其在理论上受到重视还是 20 世纪以来的事情。面对选举民主最终导致精英统治的困境, 理论家不得不正视选举民主的中间环节对民主本身的负面影响, 并倡导公民更直接的民主参与, 于是自治民主应运而生。

自治民主强调自我管理与服务, 反对公共权力不必要的和过于频繁的干涉或控制。自治民主制度设计的目的不是为了获取真理, 也不是为了挑选出合适的领导人, 而是为了便于公民的相互交流与协作, 促进公民的自治本身。可能在其它的民主形式下, 民主不是政治精英的权力游戏, 例如, 在选举民主中, 个体的地位往往淹没在群体中, 但自治民主强调公民通过政治参与自我完善与发展的机会与途径, 把“人民掌握自己的命运, 对自己负责任”的观念发挥得淋漓尽致。与协商民主侧重民主的工具性价值、寄希望通过民主形成一致共识不同, 自治民主更关注民主本身所具有的实质性价值, 也就是公民在民主过程中获得的进一步自我完善与发展的机会。“对于个人所拥有的各种权利和价值而言, 被理解在社会环境中进行自治的民主并不是终点, 而是它们的起点。”自治民主强调不依靠上级国家权力组织, 自己组织起来参与民主决策。

一、自治民主的基本特征

自治民主主要表现为公民大会、全民公决、地方自治、社区自治、种族自治等, 除此之外自治民主的建设性方案还有: 全民公决与公民首倡立法, 地区小范围直接统治(direct popular rule), 城镇大会或社区大会, 网络或电话投票表决、工厂民主或车间民主等。

地方自治、社区自治是最常见的自治民主形式, 一般指在国家政权比较弱势的基层, 鼓励公民通过各种形式参与公共事务的决策与管理。历史上广为人知的自治民主形式有雅典的 500 人大会和“陶片放逐制”, 应该属于很彻底的地方自治。如今的社区大会、邻里会议和我国新农村建设中的“一事一议”都是社区自治的可行方式, 这些做法不仅有利于维护社区的传统与风俗习惯, 加强公民间的相互联系与沟通, 改善社会秩序与道德风貌, 还能够对公民进行最基本的民主训练与教育, 进而为民主在更大范围内的良好运转做准备。如果地方和社区不能民主自治, 其它的民主形式也就缺乏根基。

种族民主是自治民主的进一步深化。“在国际法体系中, 少数民族也并不享有“法定”的自治权利”^[1](第 46 页), 不同国家对待少数民族态度不同, 种族歧视、种族融合、种族自治都在不同时空发生过。但是, 一般来说, 《联合国宪章》、国际人权文书和其他一些国际法文件在严格限定的适用范围下, 还是承认民族自决和自治的权力。“现代国际社会普遍认为, 民

族自决权中分离权的运用至少应符合以下两个条件：第一，该民族本身具有独立生存的条件；第二，该民族所在国家的民族不平等的严重性是确已达到无法容忍的程度。”^[3]（第38页）在面临比较严重的种族镇压与清洗时，种族自治还是受到国际社会的尊重。例如，1991年中期克罗地亚、塞尔维亚宣布独立，开始国际社会谴责克罗地亚、斯洛文尼亚和波斯尼亚人利用民族自决权在南斯拉夫进行的分裂活动，认为他们侵犯了自己国家的完整和稳定。但是，南斯拉夫联邦政府用武力维护国家统一和完整的过程中，严重侵犯了这些寻求民族自决的人民的基本人权，联合国和国际社会逐渐改变了原来的看法，并在1992年5月，正式承认了斯洛文尼亚、克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那组成的共和国的地位。在处理民族关系上，种族自治最有利于各种种族间和平共处。

全民公决不失为在一些复杂棘手的问题上作出容易获得全体人民接受的方案的较好方式。人类文明史上差不多发生了1000次全民公决，其中一半在瑞士。澳大利亚宪法修正案的通过必须经过全民公决，因而它共举行了44次，仅次于瑞士。英国在1975年围绕是否继续作为欧盟成员进行了全民公决，1979年就苏格兰与威尔士政权移交及爱尔兰稳定问题进行全民公决。西班牙于1986年就是否作为欧盟成员的问题进行全民公决。美国的许多州都单独举行过全民公决。值得注意的是，由于是否提起全民公决以及在何时进行全民公决往往都是由全民公决的发起者来决定，因此，全民公决虽然具有最民主的形式，但仅仅是一种自上而下的民主，适用范围与效果受到很大的限制。历史经验表明，全民公决在绝大部分时候是出于政治动员或获取更充足的正当性的考虑，大多数全民公决都获得了绝对多数的赞成，只有极少数全民公决只获得45%到55%的赞成。全民公决未获得通过主要出现在澳大利亚、瑞士这些经常使用这种形式的国家。

自治民主的优点首先表现在，它是更为实质的民主，不仅强调形式上的民主权利与程序，更强调团体与个人在民主中所获得的发展空间。在理论上，自治民主理论对人性的假设不同于传统选举民主理论。自治民主认为传统选举民主把人看成“不懂得超越其欲望的贪婪的家伙”，而民主本身不过是“作为动物管理的政治”。这种民主制度下，“自由变得与自私自利难以区别，并且由于冷漠、疏远和道德沦丧而变得腐化堕落”，“幸福则是通过不利于其精神品质的物质满足来衡量的”^[3]（第25页）。自治民主不把人视为自私自利的理性人或者对权力充满渴望与野心的政治人，而更接近共和主义对人的假定，认为自治和政治参与是公民发挥潜能、实现人生价值、确立自我认可(individual identity)的条件。

同时，自治民主还是能够在小范围内广泛适用的民主。由于自治民主关注的重点不是国家权力的归属与分配，而是个人或团体对涉及自己的事务的自我管理与控制，因此自治民主有点类似日常生活中所倡导的“民主作风”或“民主精神”，能广泛适用于社会生活的方方面面。可以说，自由和自治是人类最为本质的渴望，这在强调小范围内直接民主参与的自治民主中表现得最为真切。当个体集成群体时，容易表现为群体的无意识，“他们变成一个群体这个事实，便使他们获得了一种集体心理，这使得他们的感情、思想和行为变得与他们单独一个人的感情、思想和行为颇为不同”^[4]（第14页）。群体性盲目、冲动与无意识完全可以和个体的理性与判断力并存，许多知识渊博、很有理智和判断力的人，在群情汹涌的集体行动中，往往做出了后来自己都无法理解的行为。“人数越多，众所周知的是，感情就越是胜于理智”，“无知将成为讹诈的弄愚者，情感也将成为诡辩和雄辩的奴隶”^[5]（第298-299页）。这种无意识容易使参与大范围的民主活动的人作为一个群体显得比较盲目、冲动和偏激，并进而导致民主的精神或原则被遗忘和践踏。

自治民主的缺陷主要表现在：首先，自治民主需要公民文化的支持。对公民政治参与现状的实证研究表明，公民往往对公共事务的态度非常消极和冷漠，自治民主一般只能在有特定历史传统的小范围团体或社会里实现，并且需要文化传统与公民观念的支持。例如，有学者对意大利民主自治与公民传统的研究表明，“20世纪末公民参与积极的地方，几乎都是那些在19世纪末拥有众多合作社、文化团体和互助会的地方，在那里，12世纪时，邻里组织、宗教组织和同业工会共同促进了城市共和国的兴旺发展。”^[6]（第189页）当然，也可以认为自治是一种习惯与态度，“有可能在一个参与性环境中得到培养”^[7]（第98页），公民政治参与的消极态度不过是传统选举民主制忽视自治与参与所带来的恶果，然而，不容否认的是，在公民的政治参与习惯培养出来之前，自治民主的效果要大打折扣。

其次，自治民主很难在大范围内得到很好的实施。如果在大范围内实施自治民主，公民自发的政治参与容易受到压制，取代的是政党、利益集团组织和控制的政治参与。这不仅模糊了自治民主与选举民主的界限，使小范围实施自治民主的优点不复存在，还可能由于过于强调自治而使国家安全、经济发展等面临潜在的挑战。选举民主本身就是服务于如何在民族国家层面上汇集民意，在其漫长的发展过程中逐渐形成了一定的民意过滤与优化机制；而自治民主的出发点是保障公民的自治权，鼓励公民的直接政治参与，其汇集民意的程序可能不太完善，更容易导致多数人对少数人的侵犯，就像“陶片放逐制”容易导致公民由于被政客煽动而滥用权力一样。

二、当代中国的自治民主

当代中国的自治民主主要表现为民族自治、区域自治、特别行政区自治、村民自治、社区自治等。

民族自治是比较宽泛意义上的自治民主,因为它不仅涉及公民个人直接参与和自我管理,还意味着不同的民族相对其它民族以及在各民族相互之间自治。我国的民族区域自治制度设计的初衷是便于各民族独立自主地发展自己的政治、经济与文化。在新中国成立以来的民主探索与建设中,其制度不断完善,效果越来越好,有效地保障了少数民族同胞的民主权利。理论与实践都足以证明,只有通过民族自治才能保障少数民族有更好的政治参与和民主管理的机会。

我国 56 个民族之间,不仅风俗习惯与文化传统千差万别,而且人数相差悬殊。汉族多达 10 多亿人,而有的民族却只有几千人。如果只实行选举民主意味着一些少数民族只能享受形式的而不是实质性的民主,很可能一些民族由于人数太少根本不可能选出自己的代表,反映大多数人意志的法律可能只是适合人数最多的民族的生活习惯,不适应少数民族的独特环境。例如,“婚姻法在羌族地区的推行,与其习惯法所维系的婚姻现状发生了制度层面的碰撞”^[8](第 157 页),羌族的婚姻制度在习惯法的调整下,有包括腹婚、娃娃亲、童子亲、童子婚、怀抱亲、调换亲、转房、入赘、抢婚等 10 几种制度,表现出独特和极强的民族个性。但通过民族区域自治因地制宜地推行《婚姻法》,既避免了不必要的社会矛盾,又逐渐塑造出新的婚姻生活模式,收到了很好的效果。尽管我国目前的民族自治的立法还存在一定的欠缺,例如,尽管有的自治区从上世纪 50 年代就开始制定自己的自治条例,并先后几十稿,但迄今为止,五大自治区仍然还没有通过自治条例;一些民族自治地区的单行条例或地方立法还停留在原则性的层面,语言模糊,操作性不强;我国的民族自治区是以地域范围划定的,大量散居在民族自治区外的少数民族同胞享受的自治民主受到限制等,但可以预见,这些问题都将在社会主义法治国家和谐社会的建设中逐步得到解决。

我国还存在经济特区自治和特别行政区高度自治。前者是改革开放以来的重大制度创新之一,对我国市场经济建设发挥了巨大的模范带头作用。那些实施自治的经济特区主观能动性得到了充分发挥,历年的经济增长速度基本上都在 10% 以上,远远高出全国经济的平均发展速度。特别行政区高度自治是我国在一国两制问题上的创举,得到了全世界的认可和称赞,被誉为是和平解决地区历史问题的典范。香港和澳门回归以来,不仅依旧保持以前的优势与竞争力,还在与大陆更密切的交流与互动中散发出来越来越强的生机与活力。但是,这两类自治民主的性质决定了其只能适用于特定地区,难以在全国范围内广泛推广。

村民自治和社区自治是我国最广为适用的自治民主,也是中国民主得以不断发展的动力,得到了《宪法》、《居民委员会组织法》、《村民委员会组织法》的确认。尤其是 1998 年修订的《村民委员会组织法》第一条,把“保障农村村民实行自治,由村民群众依法办理自己的事情,发展农村基层民主”定义为该法的基本目的和宗旨。改革开放以来,我国基层民主自治的范围不断拓展,效果不断改善,极大地提高了普通人民群众的参政热情与政治地位。

目前,中国一些地方的基层自治还存在的问题是:少数基层政府并没有从促进公民人格完善与全面发展的理论高度来看待这些自治民主。有的地方居委会与村委会的行政色彩比较浓厚,自治色彩有待深化。理论上村民自治、社区自治是人民群众自我管理、自我服务的机构,并不是一级国家政权,但在实践中却往往被等同为一级国家政权,并要履行一定的行政职能,“民主自治的立法精神能否落实取决于行政放权所提供的体制空间”^[9](第 2 页)。例如,武汉市江汉区政府与 2000 年对全区 13 条街道和部分居委会实地调查表明:一方面有的居委会职能严重错位,有的居委会 1999 年承担的任务多达 147 项,其中包括政府部门下派的 17 项收费任务;另一方面有些政府部门权力扩张并侵犯了居委会的自治权,例如居委会下设的志愿者服务队的组成及运作等都要经街道办批准。这种做法与我国长期形成的管理模式存在一定关系,当国家一方面试图将行政权力渗透到社会最基层时,另一方面受财力的制约又难以使行政组织拓展到社区,难免通过居委会这种不依赖国家财力的自治机构来实现政府的行政职能,这些问题有待在国家的基层政权建设与改革中逐步完善。

其次,在新农村建设中自治民主的职能有待进一步深化。新农村建设通过免除农业税极大地减轻了农民负担,是惠及 9 亿农民的历史壮举,但目前作为新农村自治民主建设重要内容的“一事一议”在少数地区实践效果欠佳。新农村建设的主导做法是由上级政府统一安排农村公共事务,例如,我们在武汉江夏区一些基层农村调查发现,“村村通”工程是在村委会申报的基础上,由上级政府统一规划,并按照每公里 10 万元的造价拨款修路。为了发挥基层的能动性,村民和村委会被授权通过“一事一议”来组织农村建设。从制度设计的初衷而言,“一事一议”不仅有利于发挥基层自治民主,还能解决一些棘手的局部问题。但是,由于村委会自身职能的有限,而农业人口分散,利益经常不一致,在农村集体经济不断弱化的倾向下,“一事一议”的做法又不好量化考评,操作起来难度比较大。例如,在我们的调查中,几个村委会主任都有不约而同认为自己最义不容辞的职能是抓计划生育,因为计划生育是已经得到量化、便于操作的基本国策,“如果没达标,乡里就要扣钱”。相比之下,“一事一议”权力的行使缺乏直接的督促机制。有学者调查发现,在一些地区发挥重要作用的水利工程与其它农村基础设施还是新中国建国初期或 20 世纪 80 年代修建的,并难以得到维修与保养。在我们的实地调查中发现,在 20 世纪 80 年代到 90 年代中期,一些村子还是实施集中修渠与抽水灌溉,现在居然退化到由村民独

自担水灌溉。村委会对此的解释是以前集体经济力量强大,但现在都没人管了。

在看到自治民主的优势与积极意义的同时,还应该注意,我国目前的社会主义法治体系还不太健全,一些领域尚未形成有效的规则体系,如果放任民间力量自治,鼓励民众通过公共舆论来影响公共事务或国家政权运行,容易导致人民群众内部矛盾的激化。例如,我国目前关于网络言论的相关立法不是太完备,一些不负责任、耸人听闻的偏激言论容易通过个人博客、论坛、BBS 等系统迅速散布与流传,如果这种现象被一些缺乏公民意识与公共精神的人所利用,它们很容易操纵民情或公共舆论,进而引发一些不良影响。

总之,由于自治民主的地域性、复杂性和我国现阶段法律的不完善性,我们应该因地制宜有组织地逐步推广自治民主,既不可等闲视之,更不应该操之过急。

[参 考 文 献]

[1] 关 凯. 多元文化主义与民族区域自治[J]. 西北民族研究, 2004 (2).
[2] 李先波. 驳台湾“公投制宪”的理论依据[J]. 时代法学, 2004 (1).
[3] [美] 本杰明·巴伯. 强势民主[M]. 彭 斌, 等译. 长春: 吉林人民出版社, 2006.
[4] [法] 古斯塔夫·勒庞. 乌合之众[M]. 冯克利, 译. 北京: 中央编译出版社, 2005.
[5] [美] 汉密尔顿, 等. 联邦党人文集[M]. 程逢如, 译. 北京: 商务印书馆, 1982.
[6] [加] 帕特南. 使民主运转起来: 现代意大利的公民传统[M]. 王 列, 等译. 南昌: 江西人民出版社, 2001 年.
[7] [美] 佩特曼. 参与和民主理论[M]. 陈 晓, 译. 上海: 上海人民出版社, 2006.
[8] 龙大轩. 论民族区域自治与地方法律实践[J]. 西南民族学院学报, 2002 (7).
[9] 徐 勇. 村民自治的成长: 行政放权与社会发育[J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2005, (2).

(责任编辑 车 英)

Autonomy Democracy: Theory & Practice

ZHAN Hongfeng

(Wuhan University Law School, Wuhan 430074, Hubei, China)

Biography: ZHAN Hongfeng (1981-), male, Doctoral candidate, majoring in jurisprudence.
Abstract: Based on the fundamental function and development of autonomy democracy as a form of democracy, this article discuss the role autonomy democracy can play in the system of Chinese socialist democracy.
Key words: autonomy democracy; participatory democracy; form of democracy