

[文章编号] 1671-881X(2010)01-0123-06

中国式民主国际研讨会综述

陈刚 朱海英 付小刚 刘伟

2009年11月14—15日,“中国式民主国际研讨会”在风景旖旎的武汉大学举行。本次研讨会由武汉大学主办,武汉大学政治与公共管理学院承办,来自美国、法国、韩国、波兰、新加坡和中国两岸三地的近60位专家和学者出席了会议,还有武汉地区高校的师生60余人旁听了这次研讨会。会议进程紧凑、有序,在为期两天的研讨中,中外学者围绕相关议题展开了热烈而严肃的讨论。

一、关于民主的理论和研究方法

与会中外学者首先就民主理论、中国式民主的基本特征和民主化的道路等问题展开了讨论。关于民主的理论和研究方法,讨论集中在民主的分析框架、民主的目的和中国民主转型的逻辑等话题。香港中文大学教授、清华大学长江学者王绍光认为,代议制民主的实质是“选主”,其弊病是整个民主实践的过程中公众的参与十分缺乏。在这种背景下,需要研究中国公民参与决策过程的趋势和特点。在他看来,公众参与决策的过程实为公众与政府的互动过程,互动机制包括政府信息公开、听取民意、吸取民智、实行民决,这四个方面具有从低到高的位阶排序,信息公开是最低的位阶,听取民意是次低的位阶,依此类推。根据这个公众参与的框架,可以认为群众路线是一种逆向参与模式。公众参与模式强调的是民众的权利,敦促决策走出去;群众路线则把民众请进来,强调干部与群众的紧密联系,群众是决策的主角,而不是决策者,这二者有异曲同工之妙。新加坡国立大学的郑永年教授认为,民主具有普世价值,在世界范围内已经不可避免,发展中国家在民主扩展中出现的问题并不能等同于民主政治本身的问题,而在于缺乏相应的制度支持。关于民主的含义,他认为民主就是一种制度安排,即政治民主,对民主的概念需要进行限制,不可泛民主化,不应把所有好的价值都贴在民主的标签下。民主适用的领域很少,仅仅是在政治领域内适用,很多领域不需要民主。政治民主就是竞争民主或者选举民主,但是,民主不等于多党制,政党只是组织竞争的方式,其他方式也可以组织竞争。来自美国俄亥俄州克利夫兰大学的谭青山教授则从有效治理的角度阐述了民主的目的,他提出,民主化并不是政府唯一值得追求的目标,基于对现有民主实践的反思,有效的治理才是政府要做的事。有效的治理不等于要一个强势政府,而是政府能够提供有效的服务,其衡量标准是回应性、绩效性、问责性、透明性、公平性及包容性、法治性、参与性。针对当前的现实,治理的重点需要从经济治理转向社会治理,例如现在很突出的环境问题。在治理的效果与成本上尤其要引起重视的是社会成本。有效治理能够减轻民主化的阵痛,推动有序民主化。上海财经大学的汪庆华博士则试图从国家转型的视角来解释中国政治—经济转型的逻辑,他认为中国的现代国家建设是由执政党发起并主导的,目的是在国家的性质、职能、能力等方面做出调整,以有利于市场经济的建立和经济体制的改革。目前我国已经是一个现代行政国家和监管国家,这个基本成功的国家转型有助于增强国家能力和党的执政能力,同时也为党的领导提供了坚实的合法性基础。

关于中国式民主的性质和特点,武汉大学虞崇胜教授从三个维度进行了描述和分析。他认为,中国的民主可以概括为人民民主与党内民主、选举民主与协商民主、高层民主与基层民主三个维度。以往在

选择民主发展的攻防点和突破口时,大多数学者偏重党内民主、协商民主、基层民主。这种拆分式的理解阻滞了民主的整体推进,模糊了民主的要旨。因此,要真正推进中国式民主,就必须以人民民主、选举民主和高层民主为本位。复旦大学长江学者林尚立教授则着重从政党制度探讨了中国的民主。他认为,在中国谈民主化把政党排除在外是不可能的,政党对民主生长的意义需要加以探讨。中国现行的政党制度包括领导、合作和协商三个层面,其制度化是在改革开放后形成的。邓小平提出的多党合作制为政党执政找到了制度资源,与此同时,政党建设也从以权力为核心转向以能力为核心。他指出,政党制度只有有效嵌入国家制度体系,人民民主才能得到巩固和发展。国家体系与政党制度的完善可以相互促进,政治协商是国家、政党互动的桥梁。美国卡特中心的刘亚伟研究员则认为,中国当前的民主模式还不够完整、还在不断完善,因此过多地谈论中国模式将会冻结政治改革。未来中国要深化民主,就必须坚持政治改革与经济改革并行。因此,他不赞成用“威权政府加市场经济”来概括中国式民主的内涵,也不赞成过早地将“中国模式”凝固起来加以膜拜。

关于中国民主化的进程和发展道路选择,与会专家就中国的民主化进程中的诸问题展开了讨论。吉林大学的周光辉教授和殷冬水博士在总结 30 年中国民主化进程的经验的的基础上指出,中国政治民主化的进展,归因于坚持了经济体制改革的优先性;注重了政府责任和能力的建设;突出了民主政治发展的自主性与平衡性;通过渐进改革的方式来实现民主化的基本目标。他们认为,民主是当代中国政治发展的一个重要目标,而以民主化为取向的改革则是推动当代中国社会文明进步的内在动力。改革开放 30 年是中国政治民主化道路不断探索并取得稳步进展的 30 年,而政治民主化改革对我国经济的繁荣发展具有重要价值。南开大学朱光磊教授认为,近 30 年来中国的民主政治建设取得了巨大进展,但从整体而言,中国民主政治发展依然存在诸多问题,其中最突出的是地方政治发展的滞后。为了推动地方民主政治建设,需要依靠中央的大力引导与地方的主动推进;总结党政结合的经验以实现党政关系规范化;把两会机制进一步建设好;适时解决官本位的问题;扩大两票制的适用范围,在选人用人上切实做到德才兼备、以德为先。郑永年教授认为,在民主化之前,需要先完善国家制度的建设。中国已经具备民主化的动力,也找到了实行民主的路径。中国的民主包括党内民主、社会民主和宪政民主,不能只包括党内民主和社会民主,要用宪政民主来保障党内民主和社会民主的有序互动。在中国,结合自身的传统,可先挑选(selection)再选举(election),先选出好的苹果再让人们来决定用哪一个,而不是在两个坏苹果中选一个。天津师范大学佟德志教授分析了中国政治体制改革的复合结构,他认为,中国政治体制改革主体表现为党内民主与人民民主结合、国家权力与公民社会结合等多种形式,在客体上表现为民主与法治复合、民主与经济复合、民主与文化复合等多种表现形式。这种复合结构决定了中国式民主政治建设应该采用综合推进的战略:既要注重培养民主政治的主体并发挥其能动性,又要协调好民主建设与经济发展、政治稳定以及文化发展的关系。苏州大学沈荣华教授则主要对地方政府在政治体制改革中的角色进行了分析,他认为,30 年的改革开放进程伴随着地方政府角色形态、基本功能、行为模式和价值导向等方面的广泛变革。在实践中,这些变革所采取的形式各不相同。以利益调整为核心的渐进式改革形式回避了改革可能带来的激烈的摩擦成本,极大地调动了地方政府的积极性,但它具有成本高积累的趋势,会导致地方政府权力约束的软化;中央统合主义的改革策略避免了地方政府改革可能带来的政治利益冲突、经济不稳定和社会震荡,但也使地方政府的创新能力和积极性受到了很大抑制;以行政力量为推动力的强制性改革手段为地方政府改革提供了强有力的外部保障供给,但会导致制度供给与制度需求之间的脱节,乃至寻租。

二、中国式民主在诸多领域的发展

在过去 30 年里,中国民主化的进程是多层次、多方面的,与会专家分别探讨了中国式民主在诸多领域的发展。不少学者对当代中国主流民主观念的变化提出了自己的看法。如武汉大学的唐皇凤副教授根据问卷调查以及访谈和调研样本等实证材料,通过对政治精英、基层公务员、企业人员以及一般公民

政治观念的分析,对当代中国人民主观观念的变化做了评估。他归纳了中国人的民主观的特点:第一,中国老百姓具有强烈的民主诉求,但在对民主本质与内涵的理解方面,与西方主流的民主观念之间存在较大差距;第二,中国人的民主观具有很强的民本色彩和开明专制色彩,比较重视民主的实质性意义,认为民主在很大程度上是达成有效治理的工具和手段,而对民主本身没有太多的内在信仰;第三,在选举问题上,中国老百姓的能力主义倾向明显增强。中国社会科学院法学研究所刘小妹博士从合法性与宪政转型的角度探讨了近代以来中国民意机制运行的历史与经验。她指出,在中国的近代化语境下,合法性来源于救亡求强的基本生存需求,权力集中在一个具有 charisma 的领袖之手,决定合法性的民意授予了“统治者”,而非内化于宪法文本中,进而导致了在中国政治生活中,对“由谁统治”的关注远远超过了“如何统治”,因此统治行为具有极大的灵活性和弹性。在议院制度中的民意表达机制因“议而不决”而失灵后,舆论中的民意表达成为合法性更替的主要推动力。不过这一民意合法性更替不是从统治者向统治规则的转化,而是从统治者甲向统治者乙的转移。将决定合法性的民意从政府转移到宪法,解决宪法本身的合法性问题,是近代中国的一个宪政理想。而培育具体的、“对事”的、既议且决的民意机制是实现这一宪政转型的可能途径。武汉大学的刘伟博士通过对 10 省 22 村调查问卷的统计分析,结合不同类型的群体性活动,着重考察了村民对村落内部事务的信任状况。他认为,一方面,村民总体上对群体性活动尤其是涉及村落公共事务的活动信心不足;另一方面,村民对各类精英的期待与精英现实之间存在落差,村民对现有精英的信任不足,并在一定程度上期待不同类型的自生性精英。可以发现,村民当前的信任状况既延续了传统村落的差序特征,又呈现着转型期村民与外部世界包括国家的新型关系的可能。这对我国的乡村治理将带来深远的影响:村落的有效治理一方面需要国家的介入,另一方面却又可能使国家的介入变成低效甚至是无效的,也就是“难以产出的村落政治”。湖南省委党校的资金星副教授则对农民工的政治参与问题给予了关注,他从政治资源的角度关注农民工的政治参与问题,指出,在当今中国社会,农民工由于受多种因素的影响,已经逐渐成为政治资源配置的“边缘人”。而农民工参与政治资源的分配是民主政治的本质要求,是农民工维权的基本途径,也是维护政治稳定的有力武器,因此,需要为农民工提供文化、经济、组织和立法的保障,以建立与完善对农民工参与政治的资源合理分配机制。电子科技大学叶本乾博士将中国的民主进程归纳为从“广场政治”到“日常政治”和“人民大会堂政治”。他认为自 1919 年到 1989 年,中国的主要政治生态是“广场政治”,其特点一是动员性,二是革命性,三是整体性。从 20 世纪 90 年代初起,中国共产党进一步展开了推动民主的战略部署,即走向日常政治和人民大会堂政治。具体内容就是通过基层民主和党内民主的路径选择实现人民民主,也就是通过社会民主与执政党党内民主实现政治民主化,在中国政治的时间和空间上展开中国民主化进程,进而实现中国民主的目标。

中国式民主在基层的发展是中外学者近十年来比较关注和感兴趣的一个领域,也是这次研讨会的一个重要话题。美国加州大学(伯克利)的欧博文教授对中国乡村选举进行了多年的研究。他认为,中国乡村选举的程序已经取得了极大的进步,在许多地方已经实现了较为公平自由的选举;但是农村“权力运作方式”的变化并没有能够跟上“权力获取方式”的变化。在许多村庄,乡镇政权、村党支部以及一些社会力量(如宗族、宗教团体、甚至黑社会)仍然阻碍着基层民主的运作。因此,光靠村委会选举显然不能够保证农村基层的民主治理,政治行为者的行动方式也必须加以民主化。伦敦经济学院的博士候选人罗婷则介绍了她在对广东农村选举的田野调查中所获得的发现,即农民在公共表达和参加选举的时候是理性的。在经济因素与村庄民主的关系上,那种经济特别好和特别不好的村庄,其民主选举展开得都不是特别好,正是那些经济发展处在中间状况的村庄,其民主发展才相对优良。她还发现,有集体经济的村,村长连任的较少,因为竞争比较激烈;而那些没有集体经济的村庄,村长连任的则比较多。自然村的选举要比行政村的选举规范一些,行政村的选举则普遍存在贿选的市场,因而,监督机制(如理财小组)就显得非常重要。浙江海洋学院的翁志军副教授则对岱山县户代表会议的出现给予了关注,并通过个案分析探索了中国参与式民主的基层模式。他认为,正是因为当前农村村民会议这一直接民主不

可行,村民代表会议这一代议制民主又存在诸多不足,才产生了户代表会议。户代表会议在民主知情、民意表达、民主监督和农村建设等方面都发挥了重要作用。岱山的实践可以为我们思考中国参与式民主带来一些启示。

城市的社区民主是基层民主的另一个方面。美国东北大学欧苏珊教授和她指导的博士研究生饶兆斌则以业主委员会为考察对象,分析了中国城市民主的发展。他们认为,中国城市社区中业主委员会的发展揭示了基层民主发展的一种模式,作为一个特殊/公共利益集团,它构成了中国公民社会的一部分。近年来业委会的维权行动说明城市居民越来越多地认识到自己的基本权利,而在此过程中采纳的一些制度创新又有助于导向更多的社会自治,并为中国公民社会的成长提供更强有力的基础。虽然现实中业委会的发展遇到某些障碍,还没有真正成为公民社会中一支重要力量,但它对社区民主贡献很大,因为它在社区提供了可选择的参与和组织渠道。南京师范大学的陈辉副教授对中国城市基层民主发展的困境与路径选择做出了分析。他认为,中国城市基层民主是扎根于社区、以居民自治为核心,将直接民主与代议制民主有机结合的制度设计。在实践中,城市基层民主的发展存在着困境,具有动员式民主的特征,即有序性有余,有效性不足。要破解此种困境,需要从社区外部和内部两个方面着手,即一方面完善基层民主的外部运作机制,转变政府职能,构建服务型政府;另一方面优化基层民主的内部运行机制,立基于协商民主而建设社会资本。浙江温岭泽国镇出现的“民主恳谈会”则引起了海峡两岸学者的共同关注。台湾大学的徐斯勤副教授认为,温岭出现的“民主恳谈会”是近年来中国地方政府改革最值得注意的事件,它们扩展了基层参与,推动了政府工作的透明化,减少了信息的不对称,增强了对行政部门的监督,促进了妥协和对歧异的容忍。不过,要全面评估改革的影响,我们还应聚焦于民主恳谈会对公共部门责任的积极作用,具体来说它们有助于将公民的要求更好地输送到公共官员那里,让行政部门向立法机关承担更多的政治责任,增加地方干部的回应性,并迫使他们为其绩效作辩护。温岭市委党校的朱圣明副教授认为,浙江温岭市泽国镇通过随机抽样产生民意代表的方式来实现公民对预算过程的参与,在不少实践者和专家看来,这是一种协商民主恳谈。然而它其实是起点的抽样民主与结果的代议民主的结合,是一种既不同于古典直接民主又有异于现代代议民主的基层民主创新。它用随机抽样来保证了所有公民参政上的机会平等,又用代议民主赋予其合法性的支持。它的出现昭示了民主的多样性,丰富和发展了民主的内涵和内容。

关于中国共产党内的民主,北京师范大学施雪华教授认为,从党内民主到社会民主,是理论和实践上证明的中国民主政治发展的有效路径之一。这是由中国共产党的领导地位与中国社会政治民主和社会民主的现实决定的。党内民主的示范效应能够有效地“拉动”社会民主,党内民主同时具有推动社会民主的功能,党内民主与社会民主良性联动可以实现中国民主的发展,而这一路径能否成功的关键是发现并解决党内民主到社会民主转换的相关问题。上海市委党校刘红凛副教授认为,党内民主与人民民主在层次、范围和目标上不同,民主的本质决定了二者具有价值共性,组织特性则决定了二者具有显著的特点差异。而就我国而言,二者之间是一种非直接耦合式的关联与互动关系。无论党内民主带动人民民主,还是人民民主促进党内民主,都需要借助于一定的制度平台。

来自台湾世新大学的邱志淳副教授从民主而有效的公共行政何以建立的角度,着重分析了现代政府中文官的角色,并就此对中国的文官发展提出了期待。他认为,只有创新、弹性和有改革能力的政府,才能使文官的功能得到最好、最大的发挥。

三、关于中国民主政治建设的本土资源

从中国的传统文化中挖掘中国民主政治建设的本土资源是近年来学界讨论比较热门的一个话题。在本次研讨会上,中外学者提出了一些值得注意的分析。武汉大学张星久教授主要从现代民主理论与儒家思想的对话和冲突中,分析儒家思想的现代意义。政治理论中对人性的预设是建立其基本理念和制度框架的基础。现代民主理论肯定每个人都有参与政治、在政治上自我实现的愿望和能力,因此赋予

每个人基本的人权,给予每个公民平等的参政权利,同时对每个人的道德缺陷保持同等的警惕。而儒家思想对人性同样具有肯定和质疑的两面,儒家肯定人人皆有向善的端苗和可能,对所有人的价值、所有人的人性给予同等的肯定。在一定程度上,对人性也具有戒慎恐惧之心。由此,现代民主理论和儒家民本思想在保护公民个人权利、认定民意的合法性、对统治者的定位和政府职能的范围等方面的内容,都存在对话与通约的可能。尽管与现代民主相比,儒家思想对人的道德的规定存有等级的区别,也缺少民治的内容和刚性、可操作的制度,但是在儒家所依托的传统社会制度、政治制度和纲常伦理体系成为历史之后,儒家民本思想中的诸多合理成分就会脱离原来的语境,成为中国民主政治的丰厚资源。在对待儒家与现代民主理论关系上,美国泽维尔大学副教授白彤东对“从儒家思想中导出民主观念”的观点提出了质疑。根据罗尔斯的重叠共识理论,白彤东副教授认为儒家可以在不背离本身基本观念的情况下对民主与人权有一番与当今通行解释不同的解释。他从孟子的思想出发,建立了一个回应当代主流政治价值下儒家的理想制度的框架,即“孔氏中国”。第一,孔氏中国认可并牢固地建立起法治和基于法治之上的人权。第二,在孔氏中国里,政府应对人民的物质和精神需要负责。第三,在具体政制上,主张采取一个德制或家长制与民主制的混合制度,设立元老院和贤士院。这个制度设计试图把民意削减到咨询的角色,以抑制当代民主社会里过度民粹化的倾向,并试图在民主制与精英制之间找到一条中庸之道。海南大学李英华教授则是从宗教的角度分析中国传统中可利用的文化资源。他认为古代中国存在着“敬天”和“祭祖”的宗教活动。“天祖教”是属于一种无形、无名的国教,它决定了中华政教文明的基本内容与核心价值。在中华政教文明中蕴涵一种“三维合法性”的政治理念,由敬天而“奉天”,由尊祖而“法古”,由重社稷而“爱民”(或“重民”)。这对于今日“中国式民主”建设具有重要意义,解决了当下中国文化的自性问题。“中国式民主制度”表现为一个三院制衡的政体模式:即太和(或太极)院,乾院和坤院。来自台湾交通大学的王冠生博士将儒家思想与当代西方主流价值的内部争论进行对照,进一步凸显儒家社会发展民主政治的路径。他认为儒学是介于自由主义与社群主义之间的理论,并不完全符合任何一方。在强调人格尊严与证成普遍的道德原则上,儒学与自由主义立场一致;然而在讨论个人与社会的关系时,儒学较接近于社群主义。不过,由于儒学与自由主义、社群主义各有一些兼容之处,因此儒学自由主义与儒学社群主义皆是合理的理论。此外,由于儒学自由主义与儒学社群主义都同意立宪政府与儒家伦理,因此他认为儒家社会在发展民主政治的过程中,应先立基于自由主义,建立宪政体制、保障基本人权,再辅之以东方社会所强调的传统价值、社群伦理、道德修养,进而发展出结合自由主义与社群主义特长的儒家式民主。

四、关于民主模式的多样性

在关于民主的研究中,民主模式的多样性一向是学界广泛关注的问题,而中外学者在本次研讨会的相遇为探讨民主模式的多样性以及不同模式之间的相互借鉴提供了很好的机会。台湾大学的赵永茂教授以“台湾民主发展模式及其转型”为题介绍和分析了台湾的民主化过程,他谈到,台湾1949年后实施的地方自治提供了台湾地区社会精英争取地方政治权力的制度性管道,引发了政治参与热潮,并使台湾民众培养出一定程度的自治能力,发展出更自主的公民意识。此后数十年间台湾的政党政治逐渐向多元竞争方向发展,这反映了高度的民间活力,也形成了台湾公民社会成长的有力根基。不过,在威权转型的同时,台湾的民主化巩固也面临着如何建立国家机器与公民社会之间良好的协力机制的问题,对此台湾必须发展能够整合政府与民间社会资源以促成合作关系的治理型政府,而其他华人社会可以从台湾特有的民主发展模式中吸取有益的经验参考。深圳大学吕元礼教授分析了新加坡民主政治建设的经验,他认为新加坡式的民主是由三个方面的要素构成的,即英国的制度、东方传统和共产党的优良作风。英国的制度主要包括所沿袭的议会制民主模式、一人一票、司法独立原则及多党竞争等,体现的是让民做主;东方传统主要指东亚价值观,表现为托管式的做法和为民做主;共产党的优良作风表现为革命式民主和任民做主。与西方把政府看作必要的恶不同,新加坡政府被视为是“必要的善”。法国国家科学研究中心甘伯纳教授比较了法

国和中国中介组织在民主表达中的作用,他认为,应该用多种视角去看待不同国家不同的民主表达方式和民主的建造方式,并通过具体的事实来衡量民主。中间体组织在建立民主体制过程中具有重要作用,例如在今天法国政治生活中构成其民主活力的因素就是中间体组织的介入。不过在基层建立起来的中间体组织的构成方式是多样的。中国浙江省经济领域的中间体组织经历了自然产生、有组织活动、与政府协商而逐渐被接纳并最终得以推广的过程,这其中反映出中国民主模式的一种独特性。波兰弗罗茨瓦夫斯大学的维克多教授介绍和分析了波兰民主发展现状及其发展前景,他指出,波兰民主具有悠久的历史,其来源可以追溯到 16 世纪至 17 世纪的两院制贵族议会民主。近代以来,波兰民主制度受法国议会制和选举制度的影响很大,并在波兰第一共和国(1880—1939 年)时期建立了代议制民主。1944 年,波兰建立苏联模式的社会主义制度后仍然保留了议会制民主传统,但是,实行一院制。在当时的情况下,统一工人党实行了多党合作,在十次大选中都占据明显的主导地位,人民民主得到较大发展,但也存在严重的形式主义。1989 年波兰社会主义制度解体后实行了两院制、多党制和半总统制。但是,由于经济因素,波兰民主的发展并不理想,总统大选的投票率只有 55%—60%左右,议会选举更低于 50%。同时,统一工人党被解散,共产党人遭到迫害。国家的经济状况也很糟糕,失业率很高,居民的收入下降,社会福利和社会保险减少甚至取消。因此,很多人都在思考波兰的民主究竟应该怎样发展的问题。韩国高丽大学李正男教授认为,从最近中国领导人有关民主的论述中可以看出,现今的中国政府开始把民主看作是一种跨越阶级和体制的普世价值,而不仅仅是一种阶级统治,它强调中国应在自身的历史和当前的现实基础上创建一种不同于西方的中国式民主模式。不过,从实践来看,中国式民主理论的出现更多地反映出中国在试图优化党领导的政府结构及实现治理方式的理性化,以应对改革之后的经济社会变革。未来的中国仍将坚持在中国共产党的领导下实行稳定和渐进的政治变革,仍将维持既有人民民主模式,并维护强有力的中国共产党对民主化过程的控制。新加坡国立大学薄智跃教授批驳了一些西方学者采用西方政治学通用的标准来衡量中国的政治体制、并认为中国政治发展的唯一出路是建立西方式的民主制的观点,他指出,一个政权是否具有正当性,取决于人民是否接受该政权。他通过分析各国领导人的威望、人民对本国政策的满意度,从而为中国政权的正当性进行了辩护。另一方面,薄智跃教授也对中国国内有人认为“中国已经实现民主化”等一些阻碍民主化进程的观点进行了剖析,他认为,中国目前的政治制度还不是完全的民主化,因此,当前中国的民主政治建设仍然有待加强,而中国的民主化发展应当建立在中国的现有体制上。未来的中国民主模式应当有三个特点:依法治国;中国共产党应当在宪法的框架下作为一个执政党运作;完善人民代表大会制度。

(责任编辑 涂文迁)