

當前中國公民社會的限制與機會

演講者：李凡

世界與中國研究所所長

2011年5月24日

再度造訪清華大學的北京世界與中國研究所所長李凡這次與學程的師生們分享他多年來觀察中國政治改革的心得與建議。中國的政治改革已經推行了三十年，但最大幅度的改革都是在改革開放初期，其中最具指標性的改革是廢除了國家領導人終身制，實行任期制、退休制，這個制度一直沿用至今。當年鄧小平要趙紫陽成立政治改革辦公室，提出政治改革計畫，包括村委選舉、公民政府與對話制度、人大改革制度、地方預算改革等，所有現行政治改革的政策都在1980年代末期就訂下來，但因為六四天安門事件而暫緩了二十年。

建立基層民主

政治改革的主要內容是建立基層民主，尤其是1990年代到2000年代的村委會選舉。村委會選舉步調達最快速時，1998年之後，村委會選舉推廣到城市居委會選舉。基層選舉激勵了老百姓進入人民大會代表的選舉，從2003年起，依序在深圳、湖北、北京都陸續出現了人大代表獨立候選人參加競選。後來出現大量賄選和政府的操縱，尤其是資源豐富或是有土地利益的地區。1998年〈村委會組織法〉修改法案在去年（2010年）通過，增加了罷免問題，但

新的法律最為強調的是村委會必須接受黨支部領導。2006、2007年各省都大量出現獨立候選人，即聯名十名選民提名的候選人，但在深圳、湖北等地的獨立候選人則遭到千方百計的阻撓，使之無法參選。中國政府之所以對人大代表選舉如此戒慎，在於人大代表在法律上是中國的五級政府當中唯一由人民直選的。而人大代表只有在基層縣、鄉兩級，以及城市的區人大代表是直選產生，是人民唯一的政治參與管道，因此也競爭相當激烈。但李教授悲觀地認為，人大的基層選舉很難再往下執行。

鄉鎮黨委書記的兩票制先是在四川、雲南、江蘇開展了試驗，再逐步推行到全國。在原來自上而下的統治體系沒有改變的情況下，依現行法律規定，村委必須接受黨支部領導，於是產生了「兩委衝突」。於是中央以「雙肩挑」的辦法試圖避免兩委衝突，但實際情況則是先當村支部黨委書記、後當村委會主任的「雙肩挑」。李教授認為基層選舉最主要的阻礙，是無法以一個制度解決選舉中的法律問題，因此使這個制度改革很難前進。儘管人民參政的渠道窄小，但李教授預言2011到2012年的全國的獨立候選人將以百萬人計算。基層選舉層級雖然低，但仍是個社會組織和動員的機制。



李凡教授。

政府治理改革

政府治理改革也是政治改革的重要內涵之一，也稱作地方政府創新式的改革。最顯著的改革則是公共預算和公共財政改革，包括對預算的參與和公開。參與式預算，也就是允許百姓在預算的制定當中有話語權，並可以透過參與修改一部分預算；各地改革程度不同，其中浙江省溫嶺市執行得最為徹底。在預算公開方面，則是以四川省白廟鄉最為徹底，將鄉政府的每筆大小開銷全部公開。但是對於財政窮困的鄉政府而言，完全公開財政開支相當不利招商引資。在溫家寶的提倡之下，去年（2010年）第一次公開中央各個部委的各類別預算。另一種政府治理的改革則是表現在政府和社會對話，河南先行試驗，百姓上網提供政策建議，並委託律師寫成正式文件。浙江的民主懇談，也就是政府和百姓就公共政策雙方進行交流，政府再進行一些修改。由中央編譯局俞可平等人推動的地方政府創新式改革基本上已經宣告失敗，以溫嶺的參與式預算為例，到目前為止沒有政府或法律的支持。再者，由於改革沒有法律上的合法性，是官員們為了政績而推行，因此出現人亡政息的情形，一旦推動的官員被調走，繼任者沒有繼續推動，改革也隨之告終。在國家與社會的矛盾加大的今天，中央怯於大刀闊斧的改革，甚至很多的政治改革也逐漸退縮，恐懼動搖政權。

黨內民主改革

政治改革當中呼聲最高的是黨內民主，包括黨內選舉、縣委書記黨內選舉、黨代表的常任制改革，仿照人大代表常任制，在每一屆黨代表大會五年任期期間每年開會，使黨代表監督黨委書記，目前有 20 多個試點，但李教授則認為這項改革前景並不樂觀，地方上則基本失敗。黨委集體決策也算失敗，中國共產黨屬列寧式政黨民主集中制，其實只有書記有決策權。社會民主困難重

重，多數黨校學者寄望黨內民主，藉由菁英民主推動社會民主。但實際情況則是，社會上對黨的認可程度低，最關心的還是政策對自身的影響。

人大制度的改革

人大代表制度的改革還是學者們最為關注的。人大代表改革上也出現重大變化，例如深圳某一區的人大代表設立個人工作室，定期接見選民，反映民情並上報給各級政府。去年（2010年）全國人大常委會強行通過〈代表法〉的修改是個明顯的政治改革倒退。關鍵性的修改是不允許人大代表設立個人的工作室，只允許人大常委會集體設立工作室。但改革還是以人民監督政府預算的權力為最主要的目標。由於憲法規定的人大為最高權力機關，人大的權力擴大引來共產黨的恐懼和擔心。政治改革整體而言，真正的改革核心和關鍵即人大的改革。李教授呼籲，即使共產黨黨內未做任何改革，只要人民直選的縣鄉一級人大放手改革，中國民主改革將自動向前。

政改的挑戰與機會

總結中國政治改革的困境與挑戰，最核心的原因還是共產黨不願放權，目前不見改革的動力。國家和社會矛盾擴大使改革的風險增加。西方學者指出中國最關鍵的改革是法治(rule of law)，中國根深蒂固的人治觀念難以一夕之間改變。公民權利的不具備和不完善，法律充滿漏洞，人民沒有基本公民權和監督權。中國公民社會的力量有限，北非的茉莉花革命正是因為有一個強大的公民社會。儘管如此，李凡認為中國整體的政治改革仍大有可為，因為二十多年來的改革出現了一批改革開放的得利者，使得改革的基礎仍在。政治改革仍是解決當前社會衝突的唯一辦法，人民以及國際社會將對中國政治改革形成驅動力。

（整理：鍾寧）