

大陸民主化的現況與前景

講者：李凡

北京「世界與中國研究所」所長與研究員

2012年10月19日



李凡學者在1993年創立民間機構「世界與中國研究所」，關注中國的民主、選舉、政治發展與公民社會。過去兩年以來，本中心曾三度邀請過李凡學者親臨本校演講，今年為第四度來訪，他帶著多年研究中國民主發展的經驗與觀察，從政治和制度層面的角度，檢討中國政府的民主化改革措施，以及思考中國公民社會的未來走向。

中國無庸置疑地是一個威權國家，然而在經濟改革開放以來，自由市場的範圍逐漸膨脹擴大，中國社會形成國家社會主義與經濟自由主義兩個矛盾體的結合，而「民主」的思潮也伴隨著經濟改革逐步邁入中國社會，因此探討中國民主化的現況，可以從政府的改革層面說起，其中有三個目前可以觀察的改革措施，分別是黨代表大會常任制、黨內民主、城市社區改革與政府創新改革。

黨代表大會常任制作為民主參與的渠道

首先，中國鄉鎮市的「獨立候選人」風潮正在進行著。根據中國憲法規定，全國人民代表大

會在中央與地方各省、市、縣、鄉鎮都設有人大代表，只有鄉鎮的人大代表是由人民直接選出，鄉鎮級以上的人大代表由各層級的人大代表間接選舉所產生。2003年開始，在鄉鎮級的基層人大代表選舉中，選民可以連署推派「獨立候選人」，這些獨立候選人的身分通常是農民或城市的維權人士、律師、老師、退休幹部，甚至是一些網路英雄。在這個制度下，屬於鄉鎮級的「基層人大代表選舉」就成為人民參與民主最直接的管道。儘管如此，中國政府卻不樂見如此活躍的民主參與，並採取堅決不寬容的辦法，企圖迫使獨立候選人放棄參選，最常見的是利用警察系統，像是警察在敏感時期找候選人談話、威脅，或是阻止候選人發放選舉材料，更甚者，警察直接逮捕候選人，毫無理由地將候選人滯留在牢獄中幾天，直到投票日過後才准離開。此外，投票過程也十分不民主，除了選舉當天不開票以外，公布的結果也沒有確切的當選票數。政府也封鎖媒體消息，獨立候選人沒有機會向外宣傳，導致獨立候選人幾乎全軍覆沒。

高聲呼喊的黨內民主

其次是目前共產黨提出的「黨內民主」，黨內民主又有三項重要的改革措施。第一項改革是「黨代表大會常任制」，過去的黨代表大會如人大代表一樣，五年只選舉一次，選後不再開會，缺乏實質作用，因此政府將黨代表大會改為常任制，其中更重要的目的是以黨代表大會常任制來監督黨委書記。理論上，黨代表常任制的成員由黨大會選舉產生，依照政治運作的規則可以監督黨委書記，制衡黨委書記無法可管的情形。過去

中國政府在地方上進行二十多個黨代表常任制的實驗，直到目前仍持續進行，中國政府宣稱這些實驗的結果對於黨內民主十分有效益，而實際上卻不然，黨委書記與黨代表之間糾結的利益掛鉤，使得黨代表常任制的改革宣告失敗。

第二項改革是鄉鎮黨委書記的黨員直選。1998年四川省遂寧市推動鄉鎮長直選，中央政府卻宣布此次選舉違法且無效，最後在選舉的壓力之下，地方政府開始實施鄉鎮黨委書記的黨員直選。這次的改革與黨代表大會常任制的理論意義相同，認為黨員可以對黨委書記有制約的力量，這項改革也受到中共政治局委員李源潮的大力提倡。李凡則認為這是一種假的改革，他在兩年前的中國經濟體制改革研究會上指出江蘇省儀征市的鄉鎮黨委書記的案例根本缺乏民主內涵。政府的做法是由縣委會提出一位鄉鎮黨委書記的候選人，再交由全體鄉鎮的黨員會討論，並允許黨員另提新的候選人參選，若有新的候選人提出，這些候選人名單會交由縣委會重新評估後再次提出一份正式的候選人名單，而名單上往往看不到新提出來的候選人，正式的候選人仍是縣委會的內定名單，黨員直選的內涵形同虛設。

第三項是村委會選舉，這項改革基本上無法實現，原因在於地方政府早已控制了村委會。1993年朱鎔基提出稅收制度改革後，中央政府大興土木，舉辦奧運、世博等大項建設，財政支出擴大，這樣的情況使得地方政府不但得不到中央發放的資金，甚至必須提供中央推動建設的資本，在地方政府缺錢的狀況下，只好將資金缺口交由老百姓彌補。地方政府的做法是徵收農民的土地和課捐雜費，都必須透過村委會才得以實施，因此首要任務是控制村委會選舉。強制徵收的後果使得農民發起維權運動，企圖抵抗地方政府，而地方政府只得鎮壓回應之，中央政府也對維權運動睜一隻眼閉一隻眼，形成中央—地方—農民的三角關係，農民只能在維持社會穩定的目標下受到中央和地方的打壓，不但沒有達到改革的目的，反而使得社會更加動盪。

城市社區改革與政府創新改革

最後，城市社區改革的目標是要城市達到如農村一樣的社區自治，因此政府就必須退出居委會，但這只是理想上的改革。實際上居委會改革過後變成了四個政府組織，一是居委會本身的選舉制度不民主，居委會仍是政府組織；二是政府設立「社會工作辦公室」，以國家薪水招聘社工，做政府的工作；三是政府外派的「社區工作站」；四是「黨支部」。城市社區的結局是愈改革，國家控制愈嚴格，社區自治完全不存在。

另一項非由中央政府提出的改革，是來自於地方政府的「政府創新改革」，地方政府擴大公民參與，李凡學者就曾經參與過浙江省溫嶺市的公共預算改革與民主懇談。但是政府創新改革沒有中央政府和法律的支持，所以往往依賴黨委書記的個人喜好而定，因此通常前一任的黨委書記所做的改革，無法延續到下一任的黨委書記任期，導致改革無疾而終。

當前中國民主化失敗的原因李凡學者歸結為兩個因素，第一個因素是所謂的「動員式民主」，意即政府推動的民主是一種由上而下的民主化過程。然而中國政府手裡舉著民主化改革的旗幟，實際上卻一點也不想推動人民參與，因為官員們可以得到的背後利益過於龐大，一旦將權力還給人民，既得利益者變得無利可圖，損害之大是政府不願意真正實行民主化的關鍵。第二個因素是利益集團內部互相糾結，即使少數政府官員渴望落實真正的改革，也會因為改革牽涉到綿密的內部利益糾葛，惟恐牽一髮而動全身，因此在旁大的利益集團網絡壓力之下，改革的聲音就隕歿了。

中國公民社會的發展與未來

李凡學者認為，中國公民社會已經組織了初級結構，也就是自然形成的組織，而目前公民社會正在建造第二階層，是跨初級組織的區域性機構，例如中國家庭教師協會、中國農民協會與中國農民維權協會等。儘管如此，這些組織仍不是



全國性的，相對於國家的力量，整體社會力非常薄弱，因此人民想透過選舉機制抗衡國家幾乎是失敗的。就李凡學者的觀察，中國公民社會的發展與民主化的進程勢在必行，國家與社會的衝突逐漸增加，體制內的碰撞推動了社會對於民主改革的熱切渴望，這樣的環境下造就了目前中國民

主發展的基本格局，尤其在五到十年之間，政府必須要有民主改革作為，以化解國家與社會之間的矛盾點，避免中國社會掀起更大一波的社會衝突。

（整理：林佳樺）