



**Center for East Asian and Pacific Studies
Trier University, Germany**

**China Analysis No. 25 (June 2003)
www.chinapolitik.de**

**民主选举在中国的推行：
为什么中国的选举应该在国家的层面
而不是在地方层面上开始**

**Professor Dr. Sebastian Heilmann 韩博天 教授
特里尔大学东亚太平洋研究所**

**Publisher: Center for East Asian and Pacific Studies
Trier University, FB III
54286 Trier, Germany
E-mail: heilmann@uni-trier.de**

Sebastian Heilmann 韩博天

民主选举在中国的推行： 为什么中国的选举应该在国家的层面而不是在地方层面上开始

国际上关于中国民主化进程的讨论中具有代表性的是一种演进的模式，这种模式借鉴了台湾的民主进程。大多数政治学家（持这种观点的最有影响的代表人物是来自斯坦福大学的莱利·迪亚蒙特）建议，在中国引进一种 - 在已经推行的村民选举基础上 - 从乡镇、县一级逐步推进到国家层面的一步一步的直接选举。只有这样，才能使民众和政治力量在渐进的进程中逐步学会民主。只有这样才能使旧的政治秩序向民主秩序顺利演进而不致于出现政治动乱的局面。

我认为这种观点是模糊不清的。我对这种“由下而上”的中国民主选举策略的批评源于大国政治转型中不可避免的中央和地方的棘手关系。许多研究中国民主化进程的文献常常忽视了中国在重新调整地方和中央关系中会遇到的极大的阻力和困难。因为领土狭小，并处在一种特殊的国际环境中，台湾的民主化经验并不是中国的很好的比较例子：中央政府和地方政府的关系在中国更加复杂和摩擦重重。因为中央与地方政府之间权威关系改变而可能引起的不安定的后果，在中国大陆也比那小小的可一览无余的台湾岛要危险得多。

通过我对苏联后期(1985-1991)和俄罗斯(特别是 1991-1993)的政治转型过程的研究，我可以得出以下结论：在中国逐步推行“由下而上”的民主选举会导致严重的后果：

- 使政治体系内部的离心力量急剧增长（地方主义）
- 破坏延续至今的各个国家机构中的等级和权威关系（迄今为止一切都建立在中国共产党的干部制度上）
- 急剧削弱中央政府维持国家整体性和团结协调的能力

1 为什么在中国推行民主选举是不可避免的？

迄今为止还不能确定，中国的政治领导是否或何时计划来扩大民主选举的范围和进程。但基于已有的经济和社会现代化进程的经验可以推测，至少这种限定范围和形式的直选将在中国未来的政治体系中扮演着重要的角色：那些素质逐渐提高、经济逐渐独立的公民会推动政府方面去履行政治义务，也会在政府极度无能的前提下要求解除当政者的权力。唯一一条既能达到上述目的，又不致于导致政治秩序崩溃的路，就是坚持直选并通过选举来决定维持或替换当政者。

当前中国的执政体系并不是通过民主选举，而是通过自 1979 年改革开放以来取得的经济成就而获得它的政治支持基础。如果将来经济衰退了，那么执政党 - 中国共产党 - 的支持基础将会极大地削弱。由此，当前执政体系的支撑基础也就岌岌可危了。从这个角度来看，中国共产党的执政比那些通过民主选举来实现政权转移的国家要危险得多（比如巴西，他们最近的经济危机就通过有效的民主选举实现了政权的和平交替而得到了解决）。对中国来说，在经济危机到来时最好的有建设性的方案就是推行民主选举，只有这样，才能使中国避免一场剧烈的由政治波动带来的崩溃，并使中央政府的政治合法性建立在大多数选民的支持而不是经济成就的基础上。

2 苏联后期和俄罗斯分散选举的经验

对于按照上下级关系建立起来的共产党执政国家来说，通过直选来确定国家领导人员是一个“大跃进”：直接选举造成与以前存在的干部等级完全不同的组织秩序原则。推行选举制度会导致所有政治机构的权力关系作一个全新的调整并由此而成为共产党执政的一个爆炸性的力量。苏联共产党的解体已证实了这一点。

2.1 分散选举是苏联中央集权解体的催化剂

在戈尔巴乔夫领导下的政治自由化的过程中，组成苏联的各共和国的分裂力量不停地爆发。地方选举在苏联分解中所起的作用经常被低估了：

- 这种在各共和国内举行的不是由中央组织的选举导致了地方政治家在共产党和苏联以外寻求政治权力基础。
- 这种地方政府新获得的民主合法性使既存的地方分裂势力得到了加强。
- 与此同时，莫斯科的党和国家执政中心的权威得到了大大削弱。
- 共产党组织的统一性不仅要面对来自地方少数民族独立势力的挑战，而且还要同时应付在党组织高层中出现的分裂团体。

2.2 执政机关和“国家最高权力机关”之间的没有解决的矛盾

在俄罗斯的政治转型中，由宪法引起的冲突起了很大的作用。直到 1993 年，俄国的宪法还像一块随便拼凑在一起的地毯，新的、旧的成分在互相矛盾的方式中共存。不合理的俄罗斯宪法导致了总统和人民代表大会之间持续不断的冲突。由总统和议会所统治的两种不同政治体系同时共存着、绞合着。由人民选举出来的总统要求享有不容置疑的政

治领导地位，并承认自己民主政治和市场经济的取向。议会从宪法的定义中声称自己是“国家最高权力机关”应享有领导权，并反对任何经济改革措施。两个最重要的宪法机构互相阻塞对方。这种冲突使政治领导机构在民众心中造成了极大的声望和信任损失。

2.3 苏联共产党的解体

80 年代，苏联共产党的快速解散是由戈尔巴乔夫所领导的一系列政治制度改革所造成的：

- 放弃共产党对理论和媒体的控制(允许对斯大林过去历史和政治改革的公开批判)
- 把政治决策权由党移交给国家机构 (对苏维埃和总统府地位的提升)
- 在党内党外推行直接选举废止了党的干部制度。

通过这些改革粉碎了 70 年以来已建立起来的权力层次和决策体系。

2.4 直接选举和干部体系的对立性

党的对高层领导人的控制对共产党执政体系中各国家机构的整体集中性起了关键作用。苏共从 1987 年逐渐推行的地方领导机构领导人的竞争选举使苏共的组织体系的发生根本性变化。高层的党组织不再能够任命或撤换底层党组织的领导人。一种全新的领导方式和政治策略由此而生，政治系统也出现了新的力量。不同的党和国家机构同时成为独立的角色，他们依靠自己的力量自主地行动。

2.5 苏联共产党解体的经济推动力

政治学科的文獻经常会忽视那些在苏联共产党解体中起推动作用的经济因素。从布尔什涅夫时期就开始泛滥的黑色经济活动和戈尔巴乔夫时代经济决策权的非中央化使共产党的基层机构有极大的意愿去规避共产党和国家上级机构的权力。党的地方领导人因此

渐渐控制了经济资源并成为党组织解体的“得益者”。

2.6 政治不稳定性和政治家的执政短视性

一般来说，在一种不可预测的政治氛围中政治家和官员执政的短视性会对经济发展带来负面影响。由于官员的目光短浅和缺失的政治权威（总统不断变化的政策和不停的内阁改组，总统和议会之间持续不断的冲突，与地方执政机关的未理清的权力关系）俄罗斯政府的经济政策至少到 1998 年就不再被政治和经济主要力量所信任。中央颁布的措施经常是不被系统地执行或被利益集团因为谋取自身利益而扭曲。

3 苏联及俄罗斯的经验对中国民主化进程有何借鉴作用？

3.1 执政党核心功能的巩固

为了保持政治上的协调能力和经济核心功能（中央对通货膨胀的控制，对地方保护主义的抑制）的有效进行，中央政府必须有宪法和执政秩序的支持，并以此来取得地方政府和利益群体的承认和接受。在中国迄今为止这种权力通过中国共产党干部制度取得了保证。通过选举来废止干部体制将威胁各个层面的权力关系以及协调能力。在目前中央政府还有控制权时的中国能否推行全民的、各个政治层面上的选举，还需深思熟虑。

3.2 在全民直选之前确立新的国家宪法

对于从国家层面上推行选举，即“从上至下”的观点，有许多非常有力的支持理由：第一步，应该通过全民表决来确立一部新的国家宪法，接下来应选举国家议会。支持的理由相当简单：在国家政治机关的领导人通过选举产生后，政治的“游戏规则”也将有根本性

的转变。通过民主合法选举产生将要执行大范围管理的政治领导人将不服从那些由于共产党的支持而产生的政治领导人的指令。

具体来讲：通过民主选举产生的县、市和省行政主管将在产生冲突的情形下不再遵从北京中央的那些通过任命取得权力的领导人发出的指令。因此，为什么哪些政治家，哪些层面何时通过民主选举而执掌权力如此重要？因为它对政治转型过程中不同的执政党层面的共同生存能否奏效有着至关重要的作用。只有当新的宪法、议会和国家最高执政领导人先通过民主表决产生时，它们的政治合法性和权威性才会在全国范围内、政治体系的各个层面都得到认可。

3.3 政治整体性受到威胁比苏联要小

与已经解体的苏联相比，从政治改革的角度来看，中国有一个基本的优势，那就是中国的整体性并没有受到威胁。分裂的势力被限制在局部地区（西藏和新疆），他们对整个中国的整体性并没有构成真正的威胁。政治上的“地方主义”与俄罗斯相比明显要弱得多。

3.4 对人民代表大会角色的重新定义

直到 1993 年为止，俄罗斯的人民代表大会作为“国家最高权力机关”与今天的中国人民代表大会，按照宪法规定，在政治上所起的议政作用相似。一旦党在人民代表大会中的控制权遭到削弱，全国人民代表大会就有潜力成为一个独立自主的权力中心。全国人民代表大会由此无可置疑地会在政治讨论以及政治体制改革的执行过程中扮演着重要角色并有可能对政府的改革提案行使否决权。中国这种由宪法造成的充满冲突的初始情况只能通过彻底的宪法改革来避免：在直接选举推行之前，政府和人民代表大会的关系务必要由宪法先来重新制定。

3.5 党的组织机构的脆弱性

中国共产党存在的快速“崩溃”的威胁比人们想象中的要大得多。党对经济和社会的控制力已经明显地削弱了。非正式的协调措施和贪污腐败以及党的干部们的大范围的违规行为已经在党内引起了党组织的松散。党的组织就好象一座外表富丽堂皇的大厦，但内部却满目仓痍，房子的梁柱已越来越不堪负重，随时面临倒塌的命运。这种情形可以导致党的组织在第一个大的冲击前就会毫无抗拒地倒塌。苏联共产党的崩溃就有非常重大的教育意义。

3.6 至今从没有战胜的历史挑战

历史上还从没有一个从一个共产党的专政制度向民主宪政国家转化，而不引起整体秩序崩溃的例子。中国的政治领导层应该开辟一条全新的道路。

4 中国民主化的最佳路径应是怎样的？

如果我们把上述几点政治借鉴经验综合一下，那么政治发展最理想的情形将是怎样的？

党中央的“第四代领导人”应该成功引导“从上至下”的逐步推进的政治转型，在避免政治体系秩序崩溃的情况下，与新生的政治力量在冲突中协商，达成共识。在开始时，一个“开明”的中央领导层将巩固共产党的垄断权力。但为了取得经济和社会的主动权，中国的领导层非开始制度性的创新不可。

把重要的经济和地方的利益群体吸收到政治协商的群体中来可以使中央和地方的权力重新进行划分，与此同时，并不影响民族国家的统一和对政治体系的存在构成威胁。迄今为止一直受冷落的西部地区也将在中央的决策和责任层中占有一席之地。在这种体系下，也能使西藏和新疆的少数民族冲突得到比目前要好得多的缓解。

在非集中的权力基础和利益群体逐步得到巩固的同时，进行彻底的政治改革的呼声也会越来越强烈。中国共产党将渐渐远离马克思列宁主义，改变党的名称，把自己转变成为一个霸权的“人民党”，由于党内的数量众多的小团体而变得多元化。从中国共产党内部分裂出来的以及由新的社会群体组成的党，会为了取得权力而相互竞争。

起草宪法的全民委员会将会提交一部新的宪法，这部宪法将承认民主选举，权力制衡，议会制的体系以及联邦制。这部宪法将由全民表决而通过。

议会制的民主体系（执政首领由议会选举出来，因此政府和议会多数被紧密的联系在一起，国家总统只具有象征性的功能，无权干涉政治事务）在大多数新成立的民主国家中被认为是能最大程度上缓解由于执政机关和立法机关的冲突而带来的政治阻力。所以起草宪法的全民委员会放弃了总统制的政治体系。在宪法通过以后，党和执政候选人将会为争夺议会的议席进行竞争选举，并且在执政机关的各个层面上选举人民代表大会的代表。从中国共产党内部分裂出来的机构和候选人主宰了整个选举，但却代表相当不同的政治力量和纲领。

议会将会选举出各级行政机关。在全民层面上将组成第二个议会式的议院（联邦院），中国各地区的代表通过它参加国家决策。通过这种方式使一个民主的、联邦式的宪法国家

逐步组建起来。

对中国来说，最好的民主化策略是一开始就由“上层”控制，然后由最重要的政治群体来协议的转型。只有通过这种转型策略，即通过中国共产党中央主动的并积极加入的政治“管理”，才能使中国在整个体系不崩溃的前提下成功实现政治转型。