
四川选举民主与浙江协商民主之比较

张 莉

（西华师范大学 政治与行政学院，四川 南充 637009）

【摘要】选举民主与协商民主是现代民主政治建设的两种重要形式，二者在我国的实践和运用，形成有四川选举民主模式与浙江协商民主模式。前者以自由、公开、竞争的选举为主要特征，推动了民主政治的发展，但由于缺乏协商民主作为有效补充，其发展前景堪忧；后者为民众搭建了一个与政府平等、自由、自愿进行沟通、交流、协商的公共对话平台，拓展了基层民主，但由于缺乏选举民主的作前提保障，其也陷入了发展困境。协商民主是选举民主的必要补充，而选举民主是协商民主的前提保证，二者共生发展是我国民主政治建设应有的题中之意。

【关键词】四川；浙江；选举民主；协商民主

【中图分类号】D6

【文献标志码】A

【文章编号】1672-8580（2011）01-0023-05

选举民主与协商民主是现代民主政治建设的两种重要形式。四川和浙江一直走在我国民主政治建设的前沿，二者的民主政治建设实践分别体现了选举民主和协商民主的内涵和特征，各具有自身的优势，应该相互借鉴，同时各自也存在相对的不足，因此应该汲取对方的有益经验，不断进行丰富和完善。通过对四川和浙江民主模式的比较分析，以期找到二者共生发展的内在逻辑，促进我国民主政治的健康发展。

一、四川选举民主与浙江协商民主的发展

（一）四川选举民主发展的具体表现

1. 公选、直选

公选与直选简称两选，它是四川在干部人事改革和基层民主建设结合的基础上实行的一种新型的选任方式。1998年6月开始，四川省部分地区在地（市）委和县（区）委的直接决策、组织和具体实施下，先后进行了以“群众参与、民主推荐、竞争上岗、承诺任职”为主要内容的公选乡镇领导干部的探索和实践。其具体程序是：做好前期准备；宣传动员和公开报名；资格审查；组织笔试；演讲答辩与民意测评；依法选举。

2. 公推公选

1998年以来，四川各级党组织借助乡镇换届选举契机相继进行了公推公选乡镇领导干部的探索与实践。所谓乡镇“公推公选”，即采取个人自荐、群众举荐和组织推荐相结合，通过公开、公平、公正竞争，公开选拔乡镇党组织和政权机关负责人的候选人，再根据有关规定，在党代会或人代会上，按章依法进行竞选，最后由县（市、区）委或县（市、区）人大审批确认竞选结果的方法。开展公推公选的地区既有经济较为发达的成都平原，又有经济欠发达的盆周山区和丘陵地区，其中以川北、川中

收稿日期：2010-09-08

作者简介：张莉（1985—），女，山西临汾人，主要研究方向为基层民主及治理、中国政治。

公推公选面居大。

3. 公推直选

所谓“公推直选”就是公推差额直选乡镇党委书记。2001 年底，结合乡镇换届工作，四川在部分地区开展了“公推直选”乡镇党委领导班子成员试点工作。截至 2005 年底，四川省先后在 63 个乡镇开展了“公推直选”的试点。其具体做法为：制定工作方案，召开动员大会；公开推荐报名，进行资格审查；组织民主推荐，确定预备人选；开展实地调研，提出目标措施；上级党委考察，确定正式人选；党员直接选举，产生党委书记 6 个具体程序，其中具有典型代表性的有花庄模式、平昌模式、桂花模式和蓬安模式。四川省有组织、有领导地开展乡镇党委书记“公推直选”试点工作，有力推进了农村基层党内民主政治建设。

（二）浙江协商民主的发展

1. 初步发展阶段（1999 年—2004 年）

浙江民主恳谈的发生发展有一个渊源，即温岭松门镇的 1999 年的“农业农村现代化教育论坛”。松门镇的“农业农村现代化教育论坛”改变了多年来形成的单向灌输说教形式，开创了干部与群众之间面对面平等地交流对话的形式，取得了良好效果。在前来观察的许多专家点拨下，民主恳谈会转向基层民主，从而进入一个新的发展阶段。“2001 年 6 月 22 日，牧屿镇政府召开了‘牧屿山公园建设民主恳谈会’，100 多位自愿前来的群众经过了热烈讨论提出了 35 条意见和建议，其中 17 条被采纳。2002 年 8 月 11 日，温桥镇政府召开‘江夏学区校网调整民主恳谈会’，政府在恳谈会现场考虑了群众提出的建议，当场做出了青屿中学暂缓撤并的决定。”^[1]

2. 深入发展阶段（2004 年—至今）

（1）参与式预算

温岭民主恳谈经过发展深入化，开始与财政预算结合起来，称为“参与式预算”。温岭参与式预算表现主要是泽国模式和新河模式。

泽国模式是 2005 年 4 月 9 日，民主恳谈与美国斯坦福大学费什金教授的“协商民意测验”方法相结合，其特征主要有两个，即：一是参与的民意代表通过随机抽样产生，二是将其定性的评价转化为“数字”，从而使其定量化、精细化、准确化，以更有利于决策。

新河模式是 2005 年 7 月 27 日将体制外的民主恳谈与体制内的人大制度相融合的过程中产生的。“新河镇的预算改革使民主恳谈的双方变成了人大代表与政府之间的对话。”^[2]通过“增加会次和会期”、“会前培训”、“细化审议预算草案”、“设立财经小组”、“代表修正议案”、“预算执行监督”等环节，新河模式使民主恳谈对话机制从体制外发展到体制内。

（2）党内民主恳谈的深入发展

党内民主是中国特色社会主义民主政治的题中之义。温岭把民主恳谈机制引入党内，使党内民主的发展有了一个新的发展载体和发展方向。“将民主恳谈引入党内，在温岭经历了前后相继的两个不同的阶段，前一阶段以民主恳谈的形式答复党代表提案为主，后一阶段以制度化为特征。”^[3]

第一阶段：中共温岭市委在 2004 年 1 月 6 日至 7 日召开了第十一届代表大会第二次会议，党代表们很关注会上建议案的办理情况。之后，温岭市委书记、副书记及其常委会等几位党委负责人与来自全市各地的一些党代表进行面对面的恳谈，并针对党代表们提出的问题一一予以答复。

第二阶段：2008 年 1 月 12 日，在中共温岭市第十二届代表大会第二次会议上一致通过了《中共温岭市委关于党内民主恳谈的若干规定（试行）》，这意味着温岭党内民主恳谈开始走向制度化。它通过党代会期间的民主恳谈改变了党内民主恳谈启动时的随意性。同时，由于党内民主恳谈已成为党委重大决策的必经程序，有了制度作保障，从而党内民主恳谈可以避免“人走政息”现象的发生。

二、四川选举民主与浙江协商民主的特点

（一）四川选举民主的特点

第一，四川民主模式以竞争性的选举为主要特点。上世纪 80 年代末，四川开始试点党内选举制度改革，探索了以“公选”、“公推”、“公推公选”、“公推直选”等为核心程序的新的选举模式。一是扩大了候选人的提名范围，由群众公开推荐产生，这在一定程度上加大了竞争的广度；二是党组班子成员由党员直接选举产生，这在一定程度上增加了竞争的深度。

第二，主要以少数服从多数票决制为主。由于四川基层民主建设以竞争性的选举为主，在选举过程中“以票说话”，通过少数服从多数的原则，领导干部都是从票箱子里挑选出来的。

第三，四川民主中的竞争性选举基本上都是以竞取权力为直接目标。四川的基层民主更主要的是由政府来组织推动的，其涉及到的是权利向权力的转化过程，即权利向权力的交接。

第四，在政治生活的参与中体现出公民自由、平等、公平。无论是选举人之间还是被选举人之间，他们都有对等的权利、对等的自由，这体现了选举的平等、自由，由此反映其公平特性。

（二）浙江协商民主的特点

第一，大众性。浙江民主恳谈是针对官民间的隔阂、距离、官不了解民而做出的决策不够准确或失误的情况，在基层民主建设与发展的过程中，政府为了更好地做出决策而主动开展的一项活动并由此带动广大群众的民主参与、民主实践。它是官民交流、官民沟通的一种重要方式。浙江模式为大众参与政治、参与决策提供了一个良好的平台，广大群众的参与是浙江模式的基础。

第二，多元性。民主恳谈把不同利益的人聚在一起，通过平等的对话、交流和沟通来做出决策，以此解决问题，这是一种商议机制。当前中国社会阶层多而复杂，这种商议式的民主应反映出它的结构的多元性。

第三，平等性。浙江民主恳谈是一种商议式民主，在这种商议式民主中广大人民群众不分身份、不受地位限制，有平等参与民主恳谈的权利和机会，同时不受他人约束等自愿平等的表达自己的意愿、建议和意见的权利和机会。

第四，公开性。浙江模式商议式的民主在广大群众参与协商之前议程、规则等公开，协商的过程也是公开的，在协商过程中参与者表达自己意见、建议也是公开的，且决策的形成过程与最后做出决策的过程是公开的，这样公众更明了、更清楚政府政策的形成过程。

第五，责任性与理性。浙江商议式的民主恳谈中参与者并不是发泄自己的情绪，而是通过理性思考的一种沟通、交流，需要对自己的行为负责。因此，带着责任心做出的决策一定是相对理性的决策。同时，这种协商式民主的合法性之一即所做的集体性理性反思的决策反映出浙江模式的理性特征。

三、四川选民民主与浙江协商民主的优缺点

（一）四川选举民主的优缺点

1. 优点

选举民主是一种竞争性的票决式民主，是现代民主的标志。四川的民主模式是以自由、公开、竞争的选举为主要特征，四川在村委会选举，尤其是乡镇长、乡镇党委书记选举方面走在全国前列，并建立了系列的配套机制，保证了选举的效力。

（1）自由、公开、竞争的民主选举，打破了原先的干部任用模式，选出了大批优秀的政府官员，推动四川基层民主政治发展。从1998年步云乡乡长直选以来，四川涌现出了大批由人民手中的选票选举出的优秀政府官员，如遂宁的张锦明、荣经的胡昌升、巴中的李仲彬以及平昌的刘谦祥，还有全国第一个公选镇长向道全等，他们既是四川基层民主政治发展的产物，同时也是四川基层民主政治建设的操盘手，通过他们的大胆探索和实践，四川基层民主走在了全国的前列。

（2）自由、公开、竞争的选举，满足了民众的民主需求，培育了民众的民主习惯。随着民主政治的发展，公众的民主需求日益高涨，选举民主的制度规则有利于把广大民众纳入制度化参与的轨道，缩小参与需求与制度建设不足之间的张力，维持社会的稳定。同时我国基层民主能够锻炼公民民主能力和培养公民民主习惯，民主政治的土壤在浓厚的民主氛围中得以形成。如成都市在近年来推进基层民主政治建设的过程中，通过选举村（居）委员会、公推直选村党支部书记、公推直选乡镇党委书记等这些基层选举民主实践，增强了群众的主人翁意识，提高了政治参与热情，使民主逐渐融入到普通群众的生活之中，按民主的方式处理农村的各种公共事务已经逐步成为农民的一种生活习惯，民主的理念已经开始贯穿到社会生活的方方面面^[4]。

（3）自由、公开、竞争的选举，有利于群众对基层政府的认同，增强政府执政合法性。现代民主政治意义上的合法性是指公众的公共权力的自觉认同和服从，而公共权力主体获得公众认同的方式之一就是其权力要由人民通过选举授予，自由、公开、竞争的选举有利于提高公共权力的合法性。由相关材料证明，四川选举民主实践提高了人民群众对基层政府的认同度，即使是在选举中落选的人员也表示了对选举民主的支持，如新都镇天缘村曾某是公推直选中的落选书记，但他却说：“我十分赞同这种差额选举方式，不仅体现了政治文明的进步，也是改变党委任命制的一种大胆尝试”。清流镇均田村落选书记李某也表示“一万个赞成差额选举制度。”^[4]

2. 缺点

（1）选举异化为“选主”，选出的官员平步青云，选民却在选举之后“销声匿迹”。通过解读四川十多年的基层民主改革路，我们所能看到的都是“四川的人”，即推动四川基层民主政治体制改革的一大批政府官员、“政治明星”，如遂宁的张锦明、荣经的胡昌升、巴中的李仲彬等，他们操纵了四川民主政改的转盘，而人民群众在投票选举之后，就不再发挥作用，没有建立起民众后续参与的机制。这些官员在基层民主政改方面的成就为他们赢得了良好的政绩，他们大多都得到了升迁，这既为后来改革者提供了动力，但这也成为政府官员赚取声誉和赢得政绩的捷径，急功近利的推行一些“民主”措施，并不有利于民主政治的长足发展。

（2）由精英人物推动的民主选举，缺乏持久生命力。四川基层选举民主的发展，精英人物发挥了重要的作用，正是由他们的带动，四川民主才走到了全国的前列。因为“在中国，民主进程实质上是在国家主导下启动的，一旦离开国家在地方的代言

人——地方政治精英对基层民主的推动，民主进程就有可能半途而废。”^[4]但正由于精英人物在基层民主政治发展中极为重要的作用，也限制了民主政治的持续发展。如步云乡乡长候选人直选是与时任市中区区委书记的张锦明联系在一起的，而随着张锦明的调离，步云乡直选也随之告一段落。

（3）少数人权利和利益在多数规则下被忽视。选举民主遵循少数服从多数的规则，它讲究的是对公民价值偏好的聚合，它对选民和选票数量的要求远远高于对多元化利益需求的尊重。少数人的权利和利益在多数游戏规则下往往被忽略，这实际上违背了民主的本质涵义，民主不仅仅是指对多数人意志的尊重，还意味着对少数人利益的保护，民主在本质上是一种利益协调机制，多数人的利益和少数人的利益要达到利益的均衡，才有利于民主政治的发展。

（二）浙江协商民主的优缺点

1. 优点

（1）延伸、扩充了基层民主。在我国，基层传统的民主都是以选举为主要标志。“民主恳谈作为一种原创性的民主载体，扩大了基层民主的范围，将基层民主的实践活动扩展到民主决策、民主管理、民主监督上来……民主恳谈突破了中国基层选举民主的困境，启动了参与式民主的现实探索。”^[5]参与式民主在实践中深化了民主决策、民主管理和民主监督，是对我国传统基层民主模式的一种有益补充，丰富了我国基层民主发展形式和内容，使其民主发展更加深入。

（2）提供了公共对话平台。浙江的协商民主模式为民众搭建了一个与政府面对面地平等、自由、自愿进行沟通、交流、协商的公共对话平台，这个平台让民众的政治权利和政治意识得到更好的发挥，即民众为了关心自己的利益从而热心地投身到这样的公共对话平台中去进行交流、影响公共事务和公益事业的决策。

（3）推动地方人大制度完善。浙江公共财政预算改革之所以能够取得成功并且在全国引起很大反响，是因为它推动了人大制度改革，使地方人民代表真正参与其中，从而更好的体现民意。新河模式中新河镇的预算改革增加人大的会次和会期，对人大代表进行会前培训，细化审议预算草案，并确立“财经小组”，同时还有“代表修正议案”和“预算执行监督”，这样公共财政预算推动了地方人大制度改革，并把民主恳谈机制从体制外引向体制内。

（4）有助于政府更好地为民负责。浙江协商民主模式不同于以往选举民主在某种程度上所具有的刚性机制，其不仅体现了多数人的意志而且能够尊重少数人意志、建议。它通过公共对话平台，通过平等、民主协商，民主恳谈特别是公共预算改革使民众更好、更全面的知情，从而更好地参与其中，对政府进行更好的实质性的监督，同时也使政府能够更好地落实为民负责的责任。

2. 缺点

（1）既有压力型体制制约了协商民主的实施效果。处于转型期的中国社会，从整体上来说，还处在压力型体制之下，乡村社会受压力型体制的严重影响。基层政府处于国家政权体系的最底层，也是压力型体制在最基层的承担者，完成上级交办的各项任务和经济指标是他们的中心任务。在这种体制之下，基层政府不愿意让广大群众参与公共事务的决策，他们认为群众的参与无益于各项任务和经济指标的完成，相反会阻碍其权力的执行，经济发展在群众的无理性参与下被延迟。因此，他们会对群众的参与持消极和抵制的态度。如在浙江温岭一些经济发展状况较差的乡镇，常常为完成各项经济指标而疲于应付，因此，对民主恳谈会的召开缺乏兴趣，即使在各方的压力下召开了民主恳谈，但恳谈的效果也难以令人满意。

（2）协商民主的制度困境。浙江各地虽然制定了一系列的规章制度保证协商民主的实行，并建立了有效的内在机制，使其不依赖于领导人的兴趣和爱好，而能得到长期的坚持和发展。但从近几年浙江协商民主的发展情况来看，其发展还面临着一些

发展困境。浙江模式中的民主恳谈的规划、流程等方面基本上都是由政府决定。民众在政府决定议题范围内进行讨论、交流，对民众自发提出议题进行讨论、交流基本上没有。可见，浙江模式中政府在一定程度上具有主导地位，从某种意义上说，浙江模式也得益于政府的推动，这就存在一个浙江模式能否持续的问题。此外，浙江模式直接从民主决策开始，在一定程度上忽视了民主决策之前的程序——民主选举，这样浙江模式是否能够更广泛、更有效的聚集民意，所作出的决策程序是否具有合乎法律规范，决策责任是否能够有效落实，这些都是浙江模式中存在的问题和困境。

（3）缺乏选举民主的前提保障，难以对地方领导人形成制约。选举民主是一种授权机制，广大人民群众能够通过手中的选票决定领导人产生，对不负责任的及不能切实维护人民群众利益的领导人，选民有权进行罢免，因此，被选出的领导人即使为了自身利益，也会一定程度上把人民群众的利益摆在重要的地位。如果缺少选举这一重要环节，领导人的产生及罢免不受人民的制约，则难以保证其对人民负责。浙江的协商民主机制，虽然建立了一系列的内在机制，保证了公众自由、平等地参与公共事务的对话、商讨、审议，但乡镇领导人的产生和罢免，群众并没有决定权，因此，在制度环节上，并不能保证领导人能够切实的维护人民群众的利益。

四、四川选举民主与浙江协商民主发展的启示

（一）协商民主是选举民主走向完善的必要补充形式，二者并重发展，促进四川民主政治建设深化

选举与协商都是程序民主的要求，缺少任何一环，民主就会发生程序性缺失，民主政治便不可能得到健康发展。“四川模式”以选举民主为主，这是基于四川独特的经济、政治地理和文化环境而在实践中摸索出的民主建设路径，得到了众多专家、学者及我国高层领导的肯定，是我国“基层民主试验田”。但随着四川选举民主的推进，其深入发展面临着一系列的发展困境，有些困境是因为协商民主程序的缺失所造成的，如人民群众对权力的监督和制约问题、公共事务决策的参与问题、对人们的利益尊重和维护问题，这些就需要完善民主程序，发展协商民主，推进四川民主政治建设。

第一，实现权力授予与权力监督的协调，协商民主有利于规避选举民主“选主”的异化问题。选举解决的是权力的授予问题，是权利与权力的交换，但在选举之后，如果人民群众就远离了政治权力领域，失去对权力的控制，选举则异化为“选主”。“四川模式”就面临着这方面的问题，从近几年出现的“政治明星”也可见端倪，“四川模式”凸显出来的是“四川的人”，是四川的“政治明星”，而却不见老百姓的影子；协商民主鼓励民众对公共事务的参与，民众可以通过“民主恳谈”等平台，与政府官员进行自由、平等的沟通、协调、对话，影响公共决策，实现对权力的监督和制约。“四川模式”如果可以引入协商民主的机制，民众不仅可以在选举中决定领导人物产生，而且可以通过协商程序对政府权力运作进行有效的制约，则选举的异化问题便可得到克服。

第二，协商民主对少数人利益和意志的尊重，有利于缓解选举民主中多数原则而引发的利益冲突和矛盾，实现利益的妥协，促进基层和谐。选举民主强调的是多数原则，少数要服从多数的意志，是多数对少数的“专政”，少数的权利和利益得不到应有的尊重。协商是各利益主体意愿的自由表达，协商的目的就是为了在各不同的利益主体之间寻求利益的均衡，也可给予在选举中利益受损群体一个表达自身意愿的机会，得到一定的利益补偿，减少矛盾和冲突，基层社会的和谐在利益妥协中得以实现。

第三，协商民主鼓励人民群众对公共决策的参与，扩大民众对政府的影响，有利于避免选举民主中参与不足问题，提高选举质量。选举的“选主”异化问题，从长远来看会影响选举的质量，而且随着人数的增加，每一份子在选举中的影响力会减弱，效能感会降低，长此以往，便会出现“选举疲劳”，选民只是把选举看做一种“例行公事”，这也是近几年四川选举中选民不愿意参与选举，或需要发放误工补贴才会去投票的原因所在。所以这就需要协商机制，民主协商中民众的每一条建议和意见都能得到充分的尊重，民众的效能感会增强。当民众能够对政府政策产生重要影响时，他们便会去关心政府官员的产生问题，理性投票促进选举质量的提高。

（二）选举民主是协商民主发展的前提保证，浙江民主建设需要在选举民主方面取得进展

选举民主是协商民主的前提保证，公民不能在官员产生上对其形成有效控制和制约，官员便缺少推行协商民主的内在压力，协商民主便没有持久发展的动力。浙江民主模式通过民主恳谈、公共参与预算等机制推进了协商民主的发展，但其在选举民主方面却没有突出成效，民主选举还仅停留在村委会选举和人大代表选举的层面，从长远来看，这不利于浙江民主政治建设的深入发展。浙江民主应该在继续完善协商民主机制的基础上，借鉴四川模式，探索选举民主的建设机制，推进浙江民主建设。

第一，就选举民主而言，它更多的体现的是竞争与公平，群众通过自己手中的选票选出能胜任的民意代表，这些民意代表是被选出的优秀人才，他们的政治理性和政治能力较普通民众而言相对较高。

第二，由于这些民意代表是授于人民手中选票的权力，他们需要向民众负责，这样在协商决策的过程中他们会更加谨慎，更加为民负责，因为他们代表的不仅是自己。同时，协商责任也更好落实。由此，在选举民主基础上的协商民主能够减少协商程序的漏洞，协商责任也更好地得以明确。

第三，在选举民主基础上进行的协商民主的过程中，民意代表的素质相对较高，他们站的高度较普通民众而言较高些。这样，不同的利益层代言人在对话的过程中能够从更加长远的角度出发寻找共同价值、共同利益的契合点，从而也使他们能够更加理性地去包容、合作、共同努力。

参考文献：

[1]陈奕敏.从“民主恳谈”到“参与式预算”

[EB/OL]. (2007-05-30) [2010-08-01]. <http://www.world-china.org/news-detail.asp?newsid=1893>.

[2]朱圣明.参与式预算与政府生态环境的重构——新河公共预算改革的过程和逻辑[J].公共管理学报, 2007, (3):94.

[3]朱圣明.温岭党内民主恳谈之生成逻辑与实践纲要[EB/OL]. (2010-03-03) [2010-08-01].

<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2985>.

[4]任中平.基层民主发展的动力系统及内在机制探析——以四川省基层民主发展为例[J].探索, 2009, (3):53-59.

[5]卢剑峰.参与式民主的地方实践及战略意义——浙江温岭“民主恳谈”十年回顾[J].政治与法律. 2009, (11):56.