

「中國式民主」是民主嗎？ 中共發布《中國的民主》白皮書評析

Is “Chinese-style Democracy” a Type of Democracy? An Analysis
of the CCP White Paper Titled “China: Democracy That Works”

蔡文軒 (Tsai, Wen-Hsuan)

中央研究院政治學研究所研究員

壹、前言

美國總統拜登在 2021 年 12 月 9 日至 10 日，邀請了全球 110 個國家、團體與個人，參加美國舉辦的首屆「民主峰會」(The Summit for Democracy)。該會議以「對抗威權」、「打擊貪腐」和「促進對人權尊重」為主軸。受邀的國家包括臺灣，我政府由駐美代表蕭美琴、政務委員唐鳳出席。此外，還包括香港，由流亡英國的羅冠聰受邀出席。為了抵制美方的舉措，中國大陸（下稱：大陸）早在 12 月 4 日，國務院新聞辦公室就發布了《中國的民主》白皮書，提出「中國民主」是所謂「全過程人民民主」，是全世界最有實質意義的「民主」。從此觀之，中共確實有意透過白皮書的發布，與美國爭奪話語權，特別是定義何謂「民主」？

「全過程民主」由習近平在 2019 年 11 月 2 日在上海考察時提出。在上海長寧區虹橋街道古北市民中心，習近平考察了一場法律草案意見建議徵詢會，他在總結發言時提到，「我們走的是一條中國特色社會主義政治發展道路，人民民主是一種全過程的民主，所有的重大立法決策都是依照程序、經過民主醞釀，通過科學決策、民主決策產生的。」古北社區建於 1990 年代，現有三萬多人口，一半以上來自境外，是上海外國人密度最高的居民區，被

稱為「滬上第一代國際社區」。2015年，全國人大常委會法工委在古北設立基層立法聯繫點。官方媒體稱，四年來近兩千人參與立法意見徵詢，這被中共認為是真正的民主。對此，「新華微評」也提到「民主不是裝飾品，不是用來做擺設的，而是要用來解決人民要解決的問題的。」中共認為其體制是真正幫民眾解決問題，並批評西方的民主以選舉為核心思維，卻導致了黑金政治與分贓政治弊病，而選舉制度更有可能造成社會分化與衝突的加劇，無助於社會穩定。更甚者，西方的民主政治在運作的過程中，其權力始終掌握在少數菁英的手中，一般民眾除了4年或5年一次的選舉，其他時間根本沒有參與政治決策的可能性。

以下，本文針對白皮書提到的幾個觀點，來進行分析。簡言之，「中國式民主」欠缺民主所需要的基本要件，並非一種真正的民主。在政治型態的分類，用其他名詞，包括「開明專制」或「軟威權主義」都比「民主」適合闡述中共體制的本質。

貳、「全過程人民民主」的概念與實踐性

白皮書最引人注意的詞彙，是所謂「全過程人民民主」。白皮書提到，「全過程人民民主，是中國共產黨團結帶領人民追求民主、發展民主、實現民主的偉大創造，是黨不斷推進中國民主理論創新、制度創新、實踐創新的經驗結晶」。在對於民主的操作性定義來說，這樣的說明過於含糊，比較有實質意涵的內容，就只有「中國共產黨團結帶領人民追求」的字眼。但何謂「中國共產黨團結的帶領」？如果中共幹部或領導做出有違人民利益的事情，或是官員的政績表現太差，人民是否有管道可以使其去職？換言之，只要受過一般政治科學或社會科學訓練的人員，都會對於「全過程人民民主」存在很深的質疑。

就西方民主的發展史來說，過去也提到天賦人權或人民的共同意志等概念。但這些強調政府代表人民公共意志的做法，被獨裁者濫用，造成二十世紀法西斯政權的崛起。對此，奧地利學者熊彼得（Joseph Alois Schumpeter）認為與其討論大而無當的概念，不如著重於可操作的程序。他

提出了程序民主的觀點，認為民主在操作上，主要體現於人民是否有實質權力定期改選政府領導人。熊彼得的觀點是一種菁英民主理論，確實有其弊病，但卻是可操作，有可能實踐的一種模式。至此，西方國家多在選舉制度上進行改革，擴大選民的資格，並保證參選與投票過程的公平性。

反過來說，中共提出的「全過程人民民主」並沒有真正可操作的程序。這種空想式的民主，容易讓統治者假借民主之名，實踐獨裁之實。析觀整個白皮書對於全過程民主的闡述，多流於一些抽象且不精確的概念，例如「全過程人民民主，是近代以來黨團結帶領人民長期奮鬥歷史邏輯、理論邏輯、實踐邏輯的必然結果」？又例如「中國共產黨的領導，是中國發展全過程人民民主的根本保證。在中國這樣一個大國，真正把 14 億多人民的意願表達好、實現好並不容易，必須有堅強有力的統一領導」。但這些推論有何科學性基礎？就外界看來，這些抽象的語句不但沒有精確概念與操作性定義，且似乎是非常明顯地為中共一黨專政做合理化的闡述。

世界各國確實有不同類型的民主。在美國、英國、北歐，或是印度等地，其民主體制的相關規範不一而足，但確有一個共同的核心制度，也就是賦予人民實質的選舉與參政權力，透過投票來定期更替政府領導人。如果欠缺這個核心制度，恐怕很難視為是一種「民主」。即便中共的政治體制，誠如白皮書所言，是要為民眾解決實質問題，但這可以視為是一種類似開明專制的制度，其本質難以視為是民主。換言之，「全過程人民民主」並沒有實質可操作的程序，容易演變為極權獨裁的體制。此外，「中國式民主」欠缺民主的核心制度，因此其本質並非「民主」。

參、相關的制度安排與設計

當然，在白皮書也有提到一些關於「中國特色」的政治制度，似乎是說明這些制度可以實踐「中國式民主」。但仔細去看這些所謂的制度，包括人民代表大會制度、政治協商制度、基層群眾自治制度，或是少數民族自治制度，但這些幾乎是陳腔濫調的制度，實在很難與民主做出任何連結。

首先，在人大代表的制度上，確實憲法賦予人民投票與參選的權利。但

實際上，中共在這幾年對於人大代表選舉的控制非常嚴格，胡錦濤時期出現僅有少數的獨立候選人，但現今的習近平時期，幾乎已經都不被允許了。換言之，中共在推動人大代表選舉時，對於參選資格有非常嚴格的規定，並希望透過黨的力量來安排參選人。這對於西方民主社會當中，選舉代表利益的競逐與分配，有很大的不同。很大程度上這種選舉是黨安排好的一個政治遊戲與儀式。

此外，即便選出人大，但人大代表與地區選民的關係有限。在西方民主國家，代議士與選區民眾的關係是很緊密的，因為這涉及到4年後能否連任的問題。但在人大制度下，人大代表主要是聽黨的話。各級重要的人大立法，也是先在黨務會議上先通過之後，再來實踐，以遂行以黨領政、黨管一切的原則。在這個窘境下，人大制度能反映多少民意，就非常值得存疑了。

至於政協，其功能確實如中共所言，是為黨與政府提供建言。但這些建言並沒有實質的效力，不是一個硬性規定來制約黨與政府的決策。換言之，政協制度不是政治學脈絡下的「否決點」(veto point)，並不是一個對於政治運作有實質意義的機構。此外，也有學者指出，政協在為中共提供建言的同時，也為中共理解社會輿情提供資訊，藉以讓黨與政府能夠對社會進行更嚴密的監管。換言之，政協運作的邏輯，絕非黨組織與社會分享權力，讓社會來監控政府的運作。相反的，中共是以一個強化政治統治與黨的權力運作之思維，來安排與擘畫政協制度。這樣的體制恐怕難以實踐所謂的民主。

至於基層群眾自治制度與民主的關連性就更薄弱了。白皮書所言「中國實行以村民自治制度、居民自治制度和職工代表大會制度為主要內容的基層群眾自治制度，人民群眾在基層黨組織的領導和支持下，依法直接行使民主權利，實現自我管理、自我服務、自我教育、自我監督，有效防止了人民形式上有權、實際上無權的現象。」這看似一片祥和的榮景，但實則現今的村自治幾乎名存實亡。在江澤民與胡錦濤時期的基層選舉或參政，以往發展確實被許多觀察家認為是帶領「中國民主」推展的曙光。但在現今，許多村級的自治與選舉制度已經沒有真正在運行。此外，村一級的組織並不在大陸的五級行政體制內部，而是一個不折不扣的「社會組織」。在這種非政府機構推動的自治與選舉，其與民主的關連性不高。

肆、其他與民主無關的制度

在中共的政治語境中，往往流於抽象與不夠嚴謹。在白皮書提到許多民主的範疇，例如民主監督、民主決策、自治區的民主自治，或是國際關係民主化，民主時而為一個形容詞，時而為一個名詞。但由於中共欠缺對民主的基本定義，因此很多概念是與民主不相關的範疇。例如，何謂「民主監督」？是指擴大民眾對政府決策的參與嗎？如果是的話，這比較像是一個強化監督體制的嘗試，而與民主並沒有太多關係。又例如何謂「民主決策」？是指決策過程中，彼此要進行充分溝通與協商嗎？更為弔詭的是，連少數民族自治區的制度也被視為是一種「中國式」的民主。

上述這些因素，到底是民主的充要條件還是必要條件？就西方菁英式選舉民主的定義中，會將核心放置在選舉的相關討論。但由於中共始終對於「中國式民主」的本體與定義，欠缺翔實的描述，因此很多看似民主或是強調多元與開放的因素，也被中共視為是民主的範疇。在一個欠缺基本定義的「中國式民主」概念中，很容易無限上綱的將一些與民主不相關的因素，都視為是民主。在這個體系下，民主的概念不會更精簡扼要，而只會更為複雜且混淆。

伍、結論：「中國之治」與國際化話語權的爭奪

在民主白皮書當中強調，民主是多樣的。這在民主理論中並沒有錯，英國與美國的民主就不盡相同。李帕特（Arend Lijphart）在其著作中，提到了兩種為學界熟知的民主，包括多數民主與共識民主。在民主的概念家族中，確實有不同類型的存在，但一定有一個基本的組成要件，就是公平與公正的選舉制度。欠缺這個要素，則很難被視為是民主。即便大陸政府有為民謀福利的想法與舉措，也不能說這是一種民主，而可能是一種開明專制或軟威權主義。

近年來，大陸極力要跟西方爭奪話語權。但在民主概念的戰場上，這樣的做法對中共並沒有太多的好處。簡單來說，「中國式民主」並非民主的

概念家族，與其他我們所認知的民主，並沒有太多的家族相似性（Family Resemblance）。因此大陸政府確實不需要在這個議題上，強爭「中國式民主」也是民主。這就像我們認為水果有很多種類，蘋果、葡萄與番茄都是屬於水果的概念家族，都存在家族相似性，但我們很難認同石頭或雞蛋也是水果的概念家族。

習近平多次強調所謂的「中國之治」。或許大陸政府在制度體制上，確實能有一些創新與改革，但這些制度所呈現出來的本質，與民主確實沒有太多關連。民主確實如中共所言，絕非一個國家的專利與特徵，但卻是整體人類所創造出來的集體性政治概念。民主也非只有一個國家為樣本，但民主的概念家族一定有一個根本性的概念指標，否則不具備家族相似性。遺憾的是，「中國式民主」欠缺一個很清晰的概念界定，因此在討論這個議題時，很容易走向人言言殊，討論者之間毫無交集的窘境。中共藉由概念的混淆來爭奪所謂的國際話語權，對於改善大陸的國際地位與建立所謂「中國之治」的理念，恐怕沒有太多實質助益。