

KOORD-Schriftenreihe

Im Dialog mit China



**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

Gesellschaftlicher Wandel und
neue Anforderungen an die Politik

社会的变化及其对于
政治的新要求

KOORD-Schriftenreihe Bd. 7

Beijing 2011

协调中心系列丛书 第七册

Demokratie, Frieden und Entwicklung bilden das Leitmotiv der Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung. 1967 gegründet, ist sie als deutsche politische Stiftung selbständig, steht jedoch den Idealen der Christlich-Sozialen Union (CSU) und ihrer Schwesterpartei, der Christlich-DEMokratischen Union (CDU) nahe.

Die Hanns-Seidel-Stiftung engagiert sich weltweit in über 50 Ländern, die Beziehungen zur Volksrepublik China bestehen bereits seit 1980. Im Rahmen der entwicklungspolitischen Arbeit spielt China als Schwerpunktland eine besondere Rolle. Mit ihren Bildungs-, Beratungs- und Dialogprogrammen unterstützt die Hanns-Seidel-Stiftung vor allem den institutionellen Wandel auf nationaler und lokaler Ebene. Das übergeordnete Ziel des Regionalprojektes China ist die Unterstützung gesellschaftspolitischer Reformprozesse in Richtung Zivilgesellschaft und Rechtsstaatlichkeit. Im Mittelpunkt der Aktivitäten stehen die Bereiche Gesellschaftspolitik, Bildung und ländliche Entwicklung.

Bei der Durchführung ihrer Maßnahmen kooperiert die Hanns-Seidel-Stiftung neben ihrem Hauptpartner, dem Bildungsministerium der Volksrepublik China, auch mit der Gesellschaft des Chinesischen Volkes für Freundschaft mit dem Ausland, der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, dem Allchinesischen Frauenverband, dem Zentrum für Flurneuordnung des Ministeriums für Land und Ressourcen und dem Bildungsverband des Bauministeriums der Volksrepublik China. Bei all seinen Aktivitäten stützt sich das Regionalprojekt China der Hanns-Seidel-Stiftung auf ein in langjähriger Kooperation gewachsenes Netzwerk.



KOORD-Schriftenreihe Bd. 7 Beijing 2011
协调中心系列丛书 第七册 北京 2011



**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

Gesellschaftlicher Wandel
und neue Anforderungen
an die Politik

社会的变化及其对于
政治的新要求

Redaktion

编辑

Katja Drinhausen

黄雅楠

Zhang Jingle

张敬乐

Arnfried Griesbaum

葛安飞

September 2011

Inhalt

Gesellschaftlicher Bewusstseinswandel und neue Anforderungen an die Politik	8
<i>Prof. Wang Changjiang</i> <i>Abteilung Parteaufbau der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, Peking</i>	
Gesellschaftlicher Wandel als Herausforderung der Parteien	18
<i>Prof. Dr. Dr. h.c. Heinrich Oberreuter</i> <i>Akademie für Politische Bildung Tutzing, Tutzing</i>	
Demokratische Regierungsführung chinesischer Prägung und innerparteiliche Demokratie	31
<i>Frau Prof. Dr. Gao Xinmin</i> <i>Abteilung Parteaufbau der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, Peking</i>	
Zur Entwicklung der Basisdemokratie in China	42
<i>Prof. Dr. Zhu Lingjun</i> <i>Abteilung Parteaufbau der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, Peking</i>	

目录

社会意识的变化对于政治的新要求	14
王长江教授 中共中央党校党建教研部	
社会的变化为政党带来的挑战	25
海因里希·奥博豪尔特教授 图辛政治教育学院	
中国特色民主政治与党内民主的若干问题	38
高新民教授(女) 中共中央党校党建教研部	
我国基层民主发展的现状与前景展望	48
祝灵君教授 中共中央党校党建教研部	

Vorwort

Am 25. März 2011 veranstaltete die Hanns-Seidel-Stiftung gemeinsam mit der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas einen akademischen Dialog zum Thema „Gesellschaftlicher Wandel und politische Herausforderungen“ über die sich wandelnden Anforderungen an politische Parteien. Der vorliegende Band enthält die dort gehaltenen Vorträge in überarbeiteter Fassung.

Obwohl der politische Rahmen in Deutschland und in China sehr verschieden ist, setzt die gesellschaftliche Dynamik, eng verwoben mit dem Prozess der Globalisierung, die politischen Akteure beider Länder unter Handlungsdruck, wenn auch in unterschiedlicher Weise.

Die KP Chinas und die chinesische Regierung stehen einer Gesellschaft gegenüber, in der Bürger beginnen, ihre Interessen stärker zu artikulieren. Infolgedessen verändern sich peu à peu die Erwartungshaltungen an die politischen Gestalter, die gefordert sind, ihr politisches Konzept und den damit verbundenen Politikstil anzupassen. Die althergebrachten Muster politischen Agierens mögen zwar noch erfolgreich sein, aber Zweifel sind erlaubt, ob sie ohne Modifikation zukunftsweisend sein werden. In diesem Kontext ist die aktuelle Diskussion über die Ausweitung von Partizipationsstrukturen, die die Einbindung der Menschen in Entscheidungsprozesse ermöglichen, ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer Bürgergesellschaft. In China wird es zukünftig auch verstärkt darum gehen, den Menschen als Bürger und damit als Subjekt in der politischen Arena zu verankern. Mit einer Einbindung der Menschen in Entscheidungsprozesse kann gesellschaftliches Vertrauen aufgebaut und so die Legitimität erhöht werden.

Auch in Deutschland stehen die Parteien vor neuen Herausforderungen, da die Bindungen zwischen Bürgern und Parteien brüchiger geworden sind. Manche sehen gar einen Entfremdungsprozess in Gange. Politische Akteure fühlen sich von den Wählern missverstanden und Teile des Wahlvolks sehen sich nicht in ihren Interessen wahrgenommen. Die Gestaltung von Politik und die Politikvermittlung sind schwieriger geworden. Auch hier wird eine stärkere Einbindung der Bürger bei Entscheidungsprozessen als eine Option gesehen, die Akzeptanz politischer Entscheidungen zu fördern.

Heinrich Oberreuter beleuchtet in seinem Aufsatz die gesellschaftlichen Veränderungsprozesse und Herausforderungen, denen sich die bundesdeutschen Parteien gegenübersehen. Wang Changjiang betrachtet in seinem Beitrag den Bewusstseinswandel in der chinesischen Gesellschaft und die sich daraus ergebenden Anforderungen an die KPCh. Im Mittelpunkt der Ausführungen von Gao Xinmin und Zhu Lingjun stehen Erfahrungen und Probleme bei der Implementierung partizipativer Elemente auf unteren Ebenen sowie der Entwicklung innerparteilicher Demokratie. Alle verweisen auf die Notwendigkeit einer stärkeren Demokratisierung.

Im Namen der Hanns-Seidel-Stiftung bedanke ich mich bei der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas für die gute Kooperation. Besonderer Dank gilt den Referenten der Veranstaltung sowie allen Diskutanten und Teilnehmern.

Ulla Bekel

Hanns Seidel Stiftung, Beijing

September, 2011

前言

2011年3月25日汉斯·赛德尔基金会与中共中央党校共同举办了题为“政党：现代社会变化带来的挑战及其应对”的学术交流会议。本书涵盖了经过修订的会议当天的所有报告。

虽然德国与中国的政治制度截然不同，但是与全球一体化紧密相连的社会的快速发展变化使两国的当政者都处于诸多压力之下。

中国共产党与中国政府所处的社会，是一个人民不断加强其利益诉求的社会，人民对政治决策者的期望因而在不断发生变化，要求当政者调整政治观念以及执政方式以适应社会变化。虽然旧有的执政模式还是成功的，但对于其能否不加改变就可以适应未来还是令人心存疑问。因此，讨论发展参与机制，使人们可以参与到决策过程当中，是走向公民社会的重要一步。将来在中国，人们逐渐将作为公民以及政治舞台上的主角而发挥越来越重要的作用。让人民参与决策过程可以建立社会信任，提高执政的合法性。

在德国，政党也面临着新的挑战，因为公民与政党间的忠诚关系更加脆弱。有些人甚至认为，现在是一个异化阶段。当政者觉得选民对他们有误解，而一些选民觉得他们的利益没有受到重视。政治决策及其执行变得越来越困难。与中国一样，使公民更加深入地参与到决策过程中去，是提高政治决策可接受性的一种选择。

本书收录的四篇文章中,海因里希·奥博豪尔特教授阐述了社会的发展变化过程及其为德国政党带来的挑战;王长江教授分析了中国社会意识的变化及其带来的对中国共产党的新要求;高新民教授和祝灵君教授将重点放在发展基层民主的经验和问题以及发展党内民主方面。但大家无一例外地指出了继续推进民主发展的必要性。

请允许我代表汉斯·赛德尔基金会感谢中共中央党校对这次学术交流活动的大力支持!并特别感谢中德双方报告人以及所有与会人员的参与!

贝乌拉

汉斯·赛德尔基金会,北京

2011年9月

Gesellschaftlicher Bewusstseinswandel und neue Anforderungen an die Politik

Prof. Wang Changjiang

Parteien sind Organisationen, deren Ausübung politischer Macht von der Zustimmung der Bevölkerung abhängt. Die Erarbeitung von Parteiprogrammen und politischen Standpunkten, welche den gesellschaftlichen Erfordernissen Rechnung tragen, ist daher ein wichtiger Bestandteil der Parteiarbeit. Die heutige gesellschaftliche Entwicklung hat fundamentale Veränderungen mit sich gebracht, die alle Lebensbereiche des Menschen durchdringen. Aufgrund des damit einhergehenden Mentalitätswandels stellen die Menschen nun ganz neue Anforderungen an Parteien und deren Politik. Wie soll man auf diese neuen Anforderungen reagieren? Wie können spezifische Veränderungen erfasst und das ideologische Fundament einer Partei sowie deren Organisationsstruktur, Methoden und Arbeitsinhalte entsprechend angepasst werden? All dies sind wichtige Fragen, denen sich eine politische Partei stellen muss.

I. Ursachen des Bewusstseinswandels

Der tiefgreifende gesellschaftliche Bewusstseinswandel der vergangenen Jahre hat die Politik vor eine Vielzahl neuer Probleme und Herausforderungen gestellt. In China gibt es eine Reihe von Faktoren, die zu diesem Wandel beitragen, der wichtigste jedoch ist die Entwicklung der Marktwirtschaft.

Die chinesische Gesellschaft befindet sich in einem Transformationsprozess, hervorgerufen durch den Übergang von einer vormodernen Wirtschaft zu einer Marktwirtschaft, wobei der Entwicklungsverlauf große Unterschiede zu dem der westlichen Staaten aufweist. Über zweitausend Jahre existierte in China eine Feudalgesellschaft, durch die sich eine extrem verfestigte vormoderne Wirtschaftsstruktur herausbildete. Auch nach dem Ende der feudalen Ära konnte die Marktwirtschaft in China kaum Fuß fassen: Unter der nachfolgenden unflexiblen Planwirtschaft wurde die überkommene Struktur im Wesentlichen beibehalten und alles daran gesetzt, den globalen Trend marktwirtschaftlicher Entwicklung außen vor zu halten. Gleichzeitig prägte die verkrustete vormoderne Gesellschaftsstruktur eine ganz eigene chinesische Kultur. Wenn einige Wissenschaftler nun in dieser speziellen und zeitlich abgeschlossenen Epoche das Wesen der chinesischen Kultur ausmachen wollen und Phänomene wie das Fehlen eines Bürger- und Emanzipationsbewusstseins zu kulturellen Eigenheiten der Chinesen erklären, entspricht dies allerdings nicht der Realität. Denn die chinesische Kultur, von der sie sprechen, ist lediglich die Kultur der vormodernen chinesischen Gesellschaft und im Zuge des Modernisierungsprozesses ist auch die Transformation dieser traditionellen Kultur unvermeidlich.

Die Marktwirtschaft hat in der chinesischen Gesellschaft das Aufkommen einer Vielzahl neuer Ideen befördert. So wurden beispielsweise Demokratie, Gleichheit, Freiheit und Menschenrechte früher als ausschließlich westliche Ideen betrachtet. In dem damaligen chinesischen Politjargon wurden solche Begriffe zwar gelegentlich verwendet, sie waren jedoch häufig nur schematisch aus den Werken von Marx und Engels übernommene Phrasen und standen den tatsächlichen Rechten der Individuen oft diametral gegenüber. Dies hat sich grundlegend geändert: Durch die Marktwirtschaft hat die Verfolgung individueller Interessen Legitimation erhalten und da Demokratie, Gleichheit, Freiheit und Menschenrechte eng verknüpft sind mit den Interessen des Einzelnen, sind sie zu Ansprüchen geworden, die das Leben aller Menschen unmittelbar betreffen. Wie wir sehen können, existieren diese Ideen nicht länger nur als Begrifflichkeiten, sondern werden von den Menschen im Alltag genutzt, um ihre Interessen einzufordern.

Es ist notwendig, sich des Ausmaßes der Veränderungen im Denken der Menschen bewusst zu werden. Der größte Unterschied zwischen der von der Sowjetunion geerbten Planwirtschaft und der Marktwirtschaft liegt darin, dass erstere mit aller Kraft individuelle Interessen und Ansprüche unterdrückt und diese sogar öffentlich als amoralisch verurteilt hat. Das gesamte ideologische System jener Phase gründete auf der Negierung individueller Interessen und Ansprüche. Im Vergleich dazu basiert die Marktwirtschaft auf dem genauen Gegenteil. Heutige Vorstellungen und Überzeugungen sind geprägt von den neuen gesellschaftlichen Bedingungen und stehen daher in vielerlei Hinsicht in Konflikt mit der überkommenen Ideologie der regierenden KPCh. Derartige Widersprüche lassen sich kaum noch länger mit der Phrase erklären, dass „Chinas Wirtschaft noch nicht ausreichend entwickelt ist und wir einige Lektionen des Kapitalismus nachholen müssen“. Die regierende Partei muss sich der Realität stellen und selbst einen Wandlungsprozess vollziehen.

II. Merkmale des heutigen Bewusstseinswandels

Der gesellschaftliche Bewusstseinswandel ist ein komplexer und schwer erfassbarer Prozess. Doch für die Politik und insbesondere die KPCh als Regierungspartei sind folgende Aspekte von hoher Relevanz:

1. Ein steigendes Partizipationsbewusstsein: Die Legitimierung der Einforderung von Interessen hat den Boden bereitet für das steigende Bewusstsein der Bevölkerung um Partizipation. Eine entscheidende Rolle spielen allerdings auch die besonderen Umstände des chinesischen Reformprozesses. Im Kern drehen sich Reformen letztlich immer um eine Neuordnung von Ansprüchen und dem Ausgleich von Interessen. Doch obwohl Chinas früherer egalitaristischer Mechanismus des Interessenausgleichs den Erfordernissen einer modernen Marktwirtschaft bei weitem nicht mehr gerecht wird, wurde versäumt, einen neuen Ausgleichsmechanismus zu schaffen, der den Menschen genügend Kanäle zur Einforderung ihrer Interessen bietet. Bei der Bevölkerung hat dies augenscheinlich der Erkenntnis Vorschub geleistet, dass die aktive,

eigeninitiative Mitwirkung ein wichtiges Instrument zur Wahrung der eigenen Interessen ist.

Das steigende Partizipationsbewusstsein zeigt sich in der wachsenden Bandbreite dessen, wofür die Menschen sich einzusetzen bereit sind. Hierin besteht ein wesentlicher Unterschied zum Partizipationsgedanken zu Beginn der Reformen. Früher zielte der Wunsch nach Mitbestimmung vor allem auf Sachverhalte ab, die in direktem Zusammenhang mit persönlichen Anliegen standen. Heute spielen dagegen Themen eine immer größere Rolle, welche die Interessen der Allgemeinheit betreffen. Vieldiskutierte Problematiken wie die Offenlegung der Vermögenssituation von Politikern und Beamten, die öffentlichen Haushalte sowie die Ausgaben für Dienstfahrzeuge und Spesen sind dabei in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt.

Die Entwicklung neuer Medien ist sicherlich ebenfalls ein gewichtiger Faktor, denn diese haben im Vergleich zu früher weitaus offenere, vielgestaltigere und leichter nutzbare Kanäle der Mitsprache geöffnet, wodurch das Bewusstsein der Menschen weiter sensibilisiert wird für Mitgestaltung.

2. Vom Untertanenbewusstsein zum Bürgerbewusstsein: Dies ist wohl eine der wichtigsten Konsequenzen der Marktwirtschaft. Bei der Analyse der chinesischen Gesellschaft wird oftmals das Untertanenbewusstsein als besonderes Merkmal zur Unterscheidung von westlichen Staaten herangezogen, ja sogar als Grund dafür genannt, dass Demokratie ungeeignet sei für China. Doch wie zuvor bereits angemerkt, werden dabei fälschlicherweise die Besonderheiten der gesellschaftlichen Mentalität der vormodernen chinesischen Gesellschaft zu Eigenschaften der chinesischen Nation an sich erklärt. Gegenwärtig wird sichtbar, wie das Untertanenbewusstsein unter dem Vordringen der Marktwirtschaft schwächer und ein Bürgerbewusstsein zur Hauptströmung des gesellschaftlichen Denkens wird.

3. Vom Individuum zur Gruppe: Es vollzieht sich ein Bewusstseinswandel dahingehend, dass neben Einzelinteressen auch übergeordnete Interessen von Gruppen das Denken und Agieren der Bürger leiten. Mit diesen Veränderungen steigen die Anforderungen an die „gesellschaftliche Organisation“, also die innergesellschaftlichen Strukturen und deren Ausgestaltung. Nun, wo die Wahrung eigener Interessen als legitim erachtet wird, erkennen die Menschen, dass die Bildung und Organisation von Gruppen den besten Schutz zur Wahrung von Interessen bietet. Auch Staaten und Parteien sind schließlich in gewissem Sinne Produkt dieser Erkenntnis. Doch mit der zunehmenden Bereitschaft der Bürger, ihre Interessen zu verfolgen, können die bestehenden Kanäle der Interessenartikulation der Staaten und Parteien allein den Anforderungen nicht mehr gerecht werden. In dem Bemühen, mit der Entwicklung der Zivilgesellschaft Schritt zu halten, versuchen daher Länder weltweit, den Organisationsgrad innerhalb der Gesellschaft zu erhöhen, also innergesellschaftliche Strukturen und Mechanismen zu fördern und zu institutionalisieren. In China waren die KPCh und die Regierung über einen langen Zeitraum geprägt vom planwirtschaftlichen Denken und damit gewohnt, jede einzelne Angelegenheit, egal ob groß oder klein, alleine zu schultern.

Dabei wurde allerdings der Aufbau verschiedenartiger Mechanismen der Interessenartikulation vernachlässigt. Im Ergebnis hat dies dazu geführt, dass es kaum und darüber hinaus nur unzureichende Instanzen zur Artikulation von Interessen gibt, wobei die zahlreichen Massenvorfälle der letzten Jahre eine direkte Folge dieser Schiefelage sind. So sind derartige Proteste und Unruhen ein Zeichen, dass das Denken und Handeln der Bürger immer häufiger auch geleitet ist von einem übergeordneten Gruppenbewusstsein. Der steigende Bedarf der Bevölkerung nach Interessenverbänden spiegelt sich in der Gründung von Wohneigentümerkomitees, Branchenverbänden und Clubs in den Städten sowie in den auf dem Land entstandenen Genossenschaften und Fachverbänden wider.

III. Reaktionen auf den Bewusstseinswandel

Ein fundamentaler Wandel der gesellschaftlichen Mentalität stellt für jede regierende Partei eine Bewährungsprobe dar. Denn anders als bei der Festlegung konkreter politischer Maßnahmen, bei der je nach aufgetretenen Problemlagen Anpassungen vorgenommen werden können, ist hier eine Reflexion über das ideologische Fundament und den Kurs einer Partei selbst gefordert. Weltweit hat sich in der Praxis gezeigt, dass die ideologische Legitimierung und der gesellschaftliche Rückhalt einer Partei Schaden nehmen können, wenn man nicht zeitnah auf Veränderungen reagiert. In dieser Hinsicht ist die Transformation der deutschen Sozialdemokratie im Jahr 1959 ein positives Beispiel dafür, wie eine Partei aktiv auf einen Wandel gesellschaftlicher Einstellungen reagieren kann. Was die KPCh betrifft, so erscheint es besonders wichtig, dass sie dabei Folgendes meistert:

1. Es bedarf eines konzeptuellen Umdenkens: Als regierende Partei ist sich die KPCh der Veränderungen bewusst, wie eine Reihe neuer theoretischer Ansätze zeigt. So spiegelt die politische Doktrin der „Drei Vertretungen“ die Erkenntnis wider, dass eine Partei, die die politische Macht innehat, sich bemühen muss, ihr gesellschaftliches Fundament auszubauen. Man darf sich also nicht mit dem Argument nach außen verschließen, am Wesen der Partei festhalten zu wollen. Im Zentrum der Doktrin steht die Aussage, dass die Führung durch die Partei im Einklang stehen kann mit dem Volk als politischem Subjekt und einer Regierungsführung in Übereinstimmung mit dem Gesetz. Die KPCh hat also erkannt, dass diese drei Komponenten nicht in Widerspruch zueinander stehen, sondern es vielmehr eine Frage der Ausbalancierung ist. Auch die Tatsache, dass die Idee des „Gesellschaftsaufbaus“¹ immer stärker als politisches Leitkonzept in den Vordergrund gerückt wird,

¹ A.d.Ü.: Das Konzept des „Gesellschaftsaufbaus“ (*shehui jianshe*) fand 2004 Einzug in die politische Debatte und beinhaltet in erster Linie die Förderung sozialer Gerechtigkeit und Stabilität durch bildungs-, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen. Damit reagierte man auf die zunehmende ökonomische Ungleichheit und zunehmende innergesellschaftliche Interessenkonflikte. Gleichzeitig sollen gezielt Mechanismen geschaffen und gefördert werden zur besseren (Selbst-)Verwaltung der Gesellschaft.

spricht für eine zunehmend offene Haltung gegenüber der Entwicklung einer Bürgergesellschaft. Festzuhalten ist jedoch auch, dass unter dem Einfluss eines über lange Zeit starren Denkens eine Änderung von Vorstellungen und Überzeugungen nicht einfach zu realisieren ist. Dies gilt besonders in Hinblick auf das erwachende Bürgerbewusstsein und die damit verbundene verstärkte Interessenartikulation, bei der immaterielle Interessen wie die Forderung des Volkes nach politischer Teilhabe an Bedeutung gewinnen. Im Zuge des Aufbaus einer Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand ist eine Zunahme wertegeleiteter Forderungen unumgänglich. Vor diesem Hintergrund darf die regierende Partei es nicht bei Überlegungen belassen, wie sie mit ihrer Macht der Bevölkerung noch mehr Dienstleistungen zukommen lassen kann, sondern muss das Volk ermuntern und unterstützen, sein Schicksal in die eigene Hand zu nehmen. Offensichtlich konzentrieren sich viele Kader in ihren Überlegungen jedoch immer noch darauf, wie die materiellen Interessen der Menschen erfüllt werden können. Im Ergebnis führt dies dazu, dass politische Reformen vernachlässigt werden.

2. Der Bevölkerung müssen mehr Möglichkeiten der Partizipation geboten werden: Dafür müssen neue Mechanismen geschaffen werden. Zudem wächst mit dem Trend zu mehr politischer Beteiligung unweigerlich auch der Druck auf bestehende staatliche Kanäle. Theoretisch zeigen unsere politischen Strukturen der Bevölkerung durchaus Wege auf, ihre Interessen zu artikulieren und mit der regierenden Partei und der Regierung interaktiv zu kommunizieren. Die Volkskongresse, das System der politischen Konsultation und die Parteikongresse bieten eine gute Plattform. Doch in der Realität konnten diese aufgrund bestehender konzeptioneller Defizite in ihren Funktionsweisen – z.B. in Hinblick auf Arbeitsprozesse, Tagungsdauer sowie Modalitäten der Bestimmung von Abgeordneten – bislang ihre Aufgaben nur in unzureichender Weise erfüllen. Hier besteht Bedarf nach weiteren Neuordnungen und Verbesserungen.

3. Ein verantwortungsvoller Umgang mit der steigenden Zahl von Nichtregierungsorganisationen: Der Zuwachs von Nichtregierungsorganisationen geht Hand in Hand mit der Ausbildung einer Bürgergesellschaft. Dies ist ein allgemein festzustellender Trend, oder vielmehr noch, eine nicht aufzuhaltende Strömung. In China aber wachen die KPCh und die Regierung mit Argusaugen über deren Entwicklung, statt ihnen Unterstützung und Anleitung zu geben, denn sie sind ein Faktor, der in der früheren politischen Konstellation nicht existierte. In Ländern mit demokratischer Regierungsführung ist es dagegen geltende Praxis, mit Hilfe von Nichtregierungsorganisationen die gesellschaftliche Entwicklung voranzutreiben und so die Bildung innergesellschaftlicher Strukturen zu fördern. In westlichen Ländern gibt es daher vielfältige Organisationsformen der Zivilgesellschaft. Dies gilt auch in Hinblick auf die politische Partizipation, wo es neben Parteien zahlreiche Nichtregierungsorganisationen gibt, die als Kanäle zur Artikulierung der Volksmeinung und der Kommunikation mit der Regierung genutzt werden. Parteien und Nichtregierungsorganisationen ergänzen sich hier wechselseitig. Der Bevölkerung steht somit eine große Bandbreite an Partizipationsmöglichkeiten zur Verfügung.

4. Die Entwicklung der innerparteilichen Demokratie: Die KPCh hat 80 Millionen Parteimitglieder und ihre Organisationen sind auf allen Ebenen und in allen Bereichen der Gesellschaft vertreten, so dass die Parteimitglieder den Querschnitt der Bevölkerung repräsentieren. Wenn Parteimitglieder und Parteiorganisationen ihre Funktionen voll ausschöpfen, dann können diese effektiv als Sprachrohr der Volksmeinung wirken. In den letzten Jahren hat die KPCh zu diesem Zwecke umfangreiche Modellprojekte zur Entwicklung innerparteilicher Demokratie initiiert. Bei deren weiterer Entwicklung sollte nun der Fokus auf Systematik und Ganzheitlichkeit gelegt werden. Ziel und Messlatte sollte die Erhöhung des Institutionalierungsgrads der bereits erprobten demokratischen Mechanismen sein.

社会意识的变化对于政治的新要求

王长江教授

政党是靠获得民众的认同来掌握政治权力的组织。所以,根据社会诉求确定政党的纲领、主张,是政党活动的一项重要内容。在当今时代,社会发展和人们所处的环境都发生了前所未有的深刻变化。由此引起的社会意识的变化,使得人们对政党政治提出了新的要求。如何因应社会意识的变化对政治的新要求,准确把握这种变化的特点,对政党的意识形态、组织结构、活动内容和活动方式进行调整,是政党面临的一个重要课题。

一、社会意识发生变化的最根本原因

近年来,社会意识的深刻变化给政党活动带来了许多新的问题和挑战。在中国,造成这些变化的原因很多,但首要的原因是市场经济的发展。

中国正经历一个从前现代经济向市场经济的社会转型,这和当代西方国家有很大的不同。中国有过长达两千年的封建社会,形成了超稳定的前现代型经济结构。封建王朝统治结束后,中国的市场经济一直没有得到很好发展,而后来实行的指令性计划经济,实际上是维持了这种超稳定结构,并力图把在全世界范围内兴起的市场经济发展大潮挡在门外。超稳定的前现代结构造就了独特的中国文化。有些学者把这种独特时期的独特文化看作中国文化的本质,把缺乏主体意识、缺乏独立意识等现象当做中国人的文化特征,这是不对的。实际上,他们所说的中国文化,只是中国前现代社会的文化。随着现代化的到来,与之相应的传统文化的转型也势在必行。

市场经济推动着许多新的社会意识的产生。例如民主、平等、自由、人权等概念,过去都曾经被看作西方国家才有的东西。在当时中国的政治话语中,有时也会用到这些概念,但它们往往是从马克思恩格斯的著作中生搬硬套来的一些词句,并且往往是和个人权利相对立的。现在则完全不同。市场经济使人们的利益诉求合法化了,这些概念和每个人的个人利益有了密切关联,成为人们能够切身感受到的权利。在这种情况下,我们看到,这些概念就不再停留在言辞上,而是被人们用来在日常生活中表达自己的利益诉求。

对当今社会意识发生的变化要有足够的估计。从苏共那里继承来的那套计划经济,和市场经济的最大不同,就是它刻意打压个人利益和诉求,甚至在道德上予以公开谴责。这个阶段的整个意识形态体系,就建立在这种对个人利益和诉求的否定之上。比较之下可以看出,市场经济的基



基础和出发点都是完全相反的。在这种情况下成长起来的社会意识,在许多方面与执政党的意识形态有着直接冲突。很难再用“中国经济不发达,需要补资本主义的课”的陈腐说教来解释这种冲突。执政党必须面对现实,做出相应的变革。

二、当今时代社会意识变化的特点

当今时代人们社会意识的变化非常复杂,也很难全面概括。但就与政治、特别是政党相关的方面而言,下列特点是最显而易见的。

1、参与意识日益强烈。利益诉求的正当化,必然促成人们的参与意识。这一点,除了和人的本性有关外,还和中国当前所处改革过程的特点有关。改革本质上是人们利益的重新分配和调整。中国过去的平均主义利益分配机制已经完全不能适应现代市场经济发展的要求。但与此同时,新的利益分配机制却尚未形成,还不能主动地为人们提供足够的利益诉求的渠道。这客观上鼓励了人们为维护自己的利益而主动参与的意识。

主动的参与意识表现在,它包括了从为自身利益的参与到以公共利益为目的的参与的广泛方面,这和改革初期的参与是很不相同的。以往的参与,更多的是针对与自身利益直接相关的事情,现在则直指公共利益主题。例如财产公开、公共预算、公车、公款消费等重大问题,都正在成为人们热议的话题。

当然,还有一点,新兴传媒技术的发展为人们的参与提供了比过去远为广阔、远为多元和远为便捷的渠道,这也对参与意识的增强起着极大的推动作用。

2、臣民意识转变为公民意识。这可能是市场经济的最重要的成果之一。我们在分析中国社会特点的时候,往往会把臣民意识作为有别于西方国家的特点,甚至拿来作为中国不适合发展民主的理由。实际上,正如我们前面指出的,我们错把前现代化社会的中国社会民众意识的特点当成了中华民族的特点。我们看到,在市场经济推动下,这种臣民意识正在走向衰落,公民意识正在成为中国民众意识的主流。

3、个体意识在向群体意识转变。这种转变对社会的组织化提出了更高的要求。在维护自身利益成为正当行为的情况下,人们必然会越来越认识到,组织起来往往能使利益得到最大限度的维护。从这个角度讲,无论国家,还是政党,本身就是这一认识的结果。但是,随着人们利益诉求的增长,仅仅国家和政党已远不能满足人们日益扩大的对沟通渠道的要求。所以,世界各国都在适应公民社会的发展,寻求提高社会的组织化程度。在中国,长期以来,由于执政党和政府受计划经济思维的影响,习惯于事无巨细地进行包揽,忽视了民众诉求渠道多样化的建设,致使沟通渠道过于单一、过于狭窄,造成了这些年群体性事件高发的事实。从一个侧面看,群



体性事件实际上是群体组织意识觉醒的表现。此外,城市出现的业委会、行会、俱乐部,农村普遍出现的合作社、专业协会等,都反映了民众越来越强烈的“结社”诉求。

三、执政党对社会意识变化的应对

社会意识的深刻变化,对执政党是重大的考验。它不像制定具体政策,可以随时根据出现的问题进行调整,而往往要求对党的意识形态和路线、方针进行反思。各国政党的执政实践表明,如果对此不能做出及时应对,政党的意识形态合法性和社会基础都有可能受到影响。从这个角度可以说,德国社会民主党1959年的转型为政党积极应对社会意识变化提供了一个成功的范例。对中国共产党而言,面对当今时代社会意识的新变化,做好以下方面的事情显得尤为重要。

1、观念上需要转变。作为执政党,中共对于正在深刻发生的社会意识变化是有认识的。这种认识,首先体现在一系列新的理论思考上。例如,“三个代表”的思想,反映的是一种新的认识:作为掌握公共权力的党,应当努力扩大自己的执政基础,而不能因为要坚持党的性质而把自己封闭起来。党的领导、人民当家做主和依法治国相统一的思想,表明执政党看到了三者之间不是对立的,而存在一个协调的问题。加强社会建设的思想,体现出对公民社会的发展也越来越持理解的态度。但是同时也应该承认,受长期形成的思维定势的影响,观念的转变不是件容易的事情。例如,民众意识的觉醒会体现为越来越多的利益诉求,但并不只是物质利益的诉求。当家做主的诉求也是其中很重要的内容。特别是随着小康社会的建立,经济利益之外的价值诉求肯定会变得越来越重要。在这种情况下,执政党不应只是思考运用权力为民众提供更多的服务,更应鼓励和支持人民自己当家做主。很显然,党的许多官员更多地思考的还是如何为老百姓提供物质利益。这必然导致对政治体制改革的忽视。

2、建设足够的平台,为民众的参与提供足够的渠道。政治参与的增长,必然对参与渠道提出更高的要求。从理论上讲,在我们的政治体制中,供民众表达利益、与执政党和政府进行互动的渠道是充分的。人民代表大会、政治协商制度、党代表大会等,都是很好的、现成的平台。但实际上,由于设计上的不足,这些渠道尚未得到充分利用。代表的产生、代表日常工作机制、会议的期限等等,都尚不能按照它们应该有的功能进行有效的衔接,有待进一步梳理和改进。

3、认真对待民间组织的发展。民间组织是公民社会发展的必然,是大势所趋,是无法阻挡的潮流。但在中国,由于这是原来体制中没有的因素,执政党和政府往往对它们的发展警惕有余而支持、引导不足。其实,利用民间组织推动社会建设,提高社会的组织化水平,是实行民主政治的国



家通行的做法。在西方国家,我们看到,公民社会中的组织形式是多种多样的。以政治参与而论,用来表达民意、和政府沟通的渠道除了政党之外,还有大量的民间组织。政党和民间组织相互作用,为民众参与政治提供了丰富的、多样化的途径。

4、发展党内民主。中共是一个拥有8000万党员的党,其组织有很大的覆盖面,党员有广泛的代表性。发挥党员和党组织的作用,也是沟通民意的一条有效渠道。这些年来,中共已经在发展党内民主方面作了大量的探索。下一步的党内民主,应当更讲求系统性、整体性,把提高党内民主建设的制度化水平作为方向和目标。

Gesellschaftlicher Wandel als Herausforderung der Parteien

Prof. Dr. Dr. h.c. Heinrich Oberreuter

1. Parteien als Institutionen der Gesellschaft

Das deutsche Verfassungsrecht legt größten Wert darauf, dass die Parteien gesellschaftliche Institutionen sind, keineswegs staatliche.¹ Es trägt damit der Tatsache Rechnung, dass politische Parteien in aller Regel – in Deutschland immer – als politische Instrumente gesellschaftlicher Interessen gegründet worden sind. Zwischen dem Status einer Gesellschaft und ihrem Parteiensystem besteht folglich ein enger Zusammenhang. In Deutschland entstanden Parteien Mitte des 19. Jahrhunderts² entlang weltanschaulicher, also ideologisch-dogmatischer und sozialstruktureller Konfliktlinien. Liberalismus, Konservatismus, Sozialismus und politischer Katholizismus waren die vier gesellschaftlichen Strömungen, die an der Wiege des Parteiensystems standen. Sie waren derart verfestigt, dass Kompromissbildungen zwischen ihnen kaum möglich waren. Sie waren auch nicht nötig, da zu jener Zeit Parteien von der Macht im Staat sorgsam ferngehalten worden waren. Sie waren, wie das Staatsrecht noch zur Zeit der Weimarer Republik (1919-33) definierte, „dem Staatsorganismus fremde soziale Körper“.³ Geändert hat sich das erst mit dem Grundgesetz von 1949, das den Parteien Verantwortung für den Staat zuschrieb, ohne sie freilich aus der Gesellschaft herauszulösen. Das Parteiengesetz wies ihnen dann noch detailliert Aufgaben bei der Verbindung zwischen Gesellschaft und Staat zu.

Das Recht folgte gesellschaftlichen Veränderungs- und Lernprozessen, die sich aus dem Scheitern der Weimarer Demokratie ergaben. Dieses Scheitern war nicht zuletzt ein Ergebnis der Unfähigkeit der Parteien zum Kompromiss und ihrer Unlust, Regierungsverantwortung zu tragen.

Eine erste Gegenentwicklung, eigentlich sogar eine neue Kursbestimmung, war der Impetus zur politischen Leitung und Gestaltung des Gesamtsystems. Verantwortungsfreudige Parteien, die nach der Regierungsmacht griffen und sie nicht scheuten – das war die eigentliche Überraschung nach 1945. Bloßem Partikularismus, wie er der Tradition entsprochen hätte, setzt diese Intention

¹ Siehe dazu Philip Kunig (2005): „§ 40 Parteien“, in: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III Demokratie – Bundesorgane. Fünfter Teil: Die Willensbildung des Volkes, Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), Heidelberg, S. 297ff.

² Thomas Nipperdey (1961): „Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918“, Düsseldorf.

³ Heinrich Triepel (1928): „Die Staatsverfassung und die politischen Parteien“, Berlin, S. 29f.

Grenzen. Sie zwingt im Gegenteil zur Verbreiterung der politischen Basis, zur Integration unterschiedlicher Interessen auf einer gemeinsamen Plattform, um durch Attraktivität für ein größtmögliches Wählerpotential für die Übernahme der Regierungsmacht überhaupt in Frage zu kommen. Es erfolgte die Abkehr von der geborenen, ideologisch oder sozial verengten Minoritätspartei. Die Konkurrenz der Großparteien geht nicht ausschließlich, aber doch weithin um das gleiche Stimmenpotential. Aus Interessenparteien wurden Volksparteien, aus Weltanschauungsparteien, wie man es polemisch verzerrend übersetzt hat, „Allerweltparteien“: „Catch all party“ wäre wohl besser zu charakterisieren als eine alle Gruppen und Schichten der Gesellschaft ansprechende Partei. Dieses Konzept steht auf den Schultern von Anthony Downs, seiner ökonomischen Theorie der Demokratie und seinem Begriff der „multipolicy party“. ⁴ Sie ist charakterisiert durch das Phänomen des Wettbewerbs, das Stimmenmaximierungsprinzip, ein Verständnis der Partei als Marken- und Massenartikel und durch die Mobilisierung der Wähler für Handlungspräferenzen. Nach Otto Kirchheimer gibt eine solche Partei „den Versuch auf, sich die Massen geistig und moralisch einzugliedern und lenkt ihr Augenmerk in stärkerem Maße auf die Wählerschaft; sie opfert also eine tiefere ideologische Durchdringung für weitere Ausstrahlung und einen rascheren Wahlerfolg“. ⁵

2. Faktoren des Wandels

Inzwischen ist ins deutsche Parteiensystem seit Mitte der 90er Jahre so viel Bewegung eingezogen, wie seit langem nicht mehr. Der gesamtdeutsche Gärungsprozess scheint 2007 mit der Westverankerung der PDS durch die Etablierung der LINKEN einen gewissen Abschluss erreicht zu haben – mit weitreichenden Folgen. Wir haben uns langfristig in einem Fünfparteiensystem einzurichten, mit fortgeltender, vielleicht sogar fortschreitender Dekonzentration und mit sich daraus entwickelnden Problemen für Regierungsbildung und Stabilität. Zugleich scheinen die Kleinparteien ideologische und interessen-spezifische Lücken zu besetzen, welche die Volksparteientwicklung vermeintlich offen gelassen hat.

Zu nennen sind fünf gesellschaftliche Veränderungstendenzen, die auf die Parteien einwirken:

1. Die Erosion von Parteibindungen und Loyalitäten setzt sich fort und scheint sich zu beschleunigen. Bekanntlich befinden sich im westdeutschen

⁴ Anthony Downs (1968, zuerst engl. 1957): „Ökonomische Theorie der Demokratie“, Tübingen.

⁵ Otto Kirchheimer (1969): „Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems“, in: Gilbert Zieburg (Hrsg.), *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre*, Darmstadt, S. 352.

Parteiensystem die überkommenen sozialmoralischen Milieus⁶, die Parteidentifikation gestiftet hatten, seit Jahrzehnten in einem Auflösungsprozess. Durch Wandlungen der Erwerbsstrukturen, Bildungsexpansion und Wertewandel haben sich diese Milieus mittlerweile auf ihren Kern reduziert. Zwar haben auch 2009 etwa 60 Prozent der Arbeiter mit Gewerkschaftsbindung SPD und etwa 75 Prozent der Katholiken mit Kirchenbindung CDU/CSU gewählt. Doch diese Kernmilieus machen nur noch 8-9 Prozent der Gesamtwählerschaft beider Parteien aus.⁷

Die alten Milieus wurden in der Gesellschaft wegmodernisiert. Die Großparteien fühlen sich ihnen zwar noch verpflichtet. Sie sahen sich aber nicht nur gezwungen, neue Wählerschichten zu integrieren, sie wollten es auch. Im Ergebnis haben sich ihre Wählerschaften sozialstrukturell angeglichen. Mit ihren Stammwählern allein ist keine der beiden Volksparteien koalitions- und regierungsfähig. In der Gesellschaft ist die Bereitschaft, sich längerfristig mit einer Partei zu identifizieren, zurückgegangen. Das Potential der ungebundenen Wechselwähler macht mittlerweile rund 50 Prozent aus. Dieser Prozess erstreckte sich in Westdeutschland über Jahrzehnte. In Ostdeutschland war der neue Wählertyp von vornherein vorherrschend. Zwei Diktaturen haben in sechs Jahrzehnten eine sozial weitgehend entstrukturierte Gesellschaft hinterlassen.

2. Der Wertewandel hat den Trend zur Individualisierung in der Gesellschaft verschärft. Individuelle Nutzenmaximierung steht Parteien als kollektiven Organisationen, die programmatisch auf den Gesamtnutzen abzielen, jedoch entgegen. Zudem sind sie als Institutionen zur Bearbeitung komplexer und kontroverser politischer Probleme eher ein erlebnisarmer Raum, zumindest in jenem konsum-, genuss- und abwechslungsorientierten Sinn, der die moderne „Erlebnisgesellschaft“⁸ definiert. Vor allem transzendiert die Individualisierung soziale Klassen, Milieus und Gruppen. Für Parteien wird es daher ebenso schwer, Mitglieder zu rekrutieren, wie Interessen zu bündeln und anzusprechen: In gesellschaftlicher Pluralisierung und Fragmentierung zerrinnen ihre Zielgruppen – eine Tendenz, welche die bereits angesprochene beobachtete Erosion der klassischen sozialmoralischen Milieus verstärkt. Sozialstrukturelle Merkmale werden immer mehr durch Lebensstile ersetzt, die zunehmend flüchtig werden, wie die Lebensformen in der Erlebnisgesellschaft überhaupt. Wie sollen auf dieser neuen Basis Parteibindungen entstehen?

⁶ M. Rainer Lepsius (1973): „Parteiensystem und Sozialstruktur. Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft“, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), *Die deutschen Parteien vor 1918*, Köln, S. 56-80.

⁷ Daten dazu bei Dieter Roth / Andreas M. Wüst (2011): „Die Ablösung der Großen Koalition, Volksparteien im Tief oder: Angela Merkel wechselt ihren Koalitionspartner“, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Am Ende der Gewissheiten – Wähler, Parteien und Koalitionen in Bewegung. Die Bundestagswahl 2009*, München (i. E.).

⁸ Gerhard Schulze (2005): *Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart*, 2. aktualisierte Aufl., Frankfurt / New York.

Fördert sie nicht geradezu die jüngeren Tendenzen zur Dekonzentration des Systems, zur neuen Attraktivität von Kleinparteien?

Unabhängig von aktuellen Affären und Funktionsproblemen wirken diese Wandlungsprozesse massiv auf Politik und Parteien ein. Sie verändern die üblichen Beziehungen zwischen Bürgern und politischem System. Die Agenden der Politik sind zu seriös, als dass sie den neuen Gesetzmäßigkeiten der Erlebnisgesellschaft unterworfen werden könnten. Sie erfordern auch Routine und Kontinuität im Engagement. Aber andererseits müssen Parteien, wenn sie ihre öffentliche Relevanz verteidigen wollen, nicht nur ihre bekannten Kompetenzprobleme lösen. Auch ihre öffentliche Präsentation und ihre internen Verfahrensweisen sind herausgefordert, um Attraktivität in einer veränderten gesellschaftlichen Umwelt zu gewinnen. Gleichwohl korrespondiert ihr Ringen um Problemlösungsfähigkeit nicht unbedingt mit den Egoismen der individualisierten Erlebnisgesellschaft, die auch durch Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrisen kaum Korrekturen erfahren haben.

3. Die Politikvermittlung in der Fernsehdemokratie⁹ entspricht keineswegs politischen Rationalitätskriterien. Die Politik ist längst den Eigengesetzlichkeiten dieser permanenten Show unterworfen, die nicht Ratio, Urteilsvermögen und analytische Fähigkeiten der Rezipienten anspricht, sondern ihre Affekte. Das Medium erzwingt Visualisierung und Personalisierung. Seinen Gesetzmäßigkeiten hat sich zu unterwerfen, wer und was an die Öffentlichkeit vermittelt werden soll. Politik und Parteien haben sich diesem Zwang unterworfen, verstehen es mittlerweile aber auch selbst, durch perfekte Inszenierungen ihrerseits das Medium zu instrumentalisieren. Wahlkämpfe und Alltag unterliegen durchgeplanten Kommunikationsstrategien. Die Theorie spricht von „professionalisierten Medienkommunikationsparteien“¹⁰ als neuerem Modell. Doch lassen sich nur in der öffentlichen politischen Kommunikation Inhalte durch Images ersetzen, nicht aber in der parteiinternen und parlamentarischen Willensbildung. Im politischen Entscheidungsprozess ist inhaltliche Kompetenz gefordert, solange die von Parteien bestimmte parlamentarische Demokratie ihre Steuerungsfähigkeit nicht verlieren will.

4. Der Vorrang der öffentlichen Darstellung politischer Entscheidungen tangiert mittlerweile die Rationalität ihrer Herstellung. Wir befinden uns an einem Wendepunkt der Generationen: Erstmals regierte mit der Bildung der ersten rot-grünen Koalition 1998 eine fernsehsozialisierte politische Generation in Deutschland. Ihre mäßige Regierungstechnik und Regierungskompetenz erklären sich z. T. aus der Überraschung, dass die Medienshow nicht

⁹ Dazu schon Heinrich Oberreuter (1982): „Übermacht der Medien. Erstickt die demokratische Kommunikation?“, Zürich / Osnabrück. Siehe später Ulrich Sarcinelli (Hrsg.) (1992): „Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur“, Bonn.

¹⁰ Uwe Jun (2004): „Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie. SPD und Labour Party im Vergleich“, Frankfurt a. M. / New York.

schon die politische Substanz selbst ist. Medientauglichkeit des politischen Personals und seine Problemlösungskompetenz sind jedoch nicht identisch.

Bei der Rekrutierung der politischen Eliten eröffnet sich dadurch ein zusätzliches Problemfeld. Seit längerem schon war in Deutschland die politische Karriere zur ersten Karriere geworden, ohne solide Verankerungen in einer beruflichen Sozialisation. Deswegen müssen Parteien und Fraktionen derzeit um ihren autonomen Sachverstand im Entscheidungsprozess ringen. Denn politische Tugenden allein reichen nicht mehr aus im Wettbewerb mit Bürokratie, Sachverstand, Interessenträgern und anderen Konkurrenten. Die als Alternative zur Volkspartei angebotene „Berufspolitikerpartei“¹¹, von einer verselbständigten und selbstgenügsamen politischen Klasse geprägt, ist wegen ihrer Repräsentations- und Demokratiedefizite gegenüber der Gesellschaft wohl keine angemessene Lösung.

Die Steuerungsfähigkeit der politischen Parteien wird herausgefordert durch die Komplexität der Materien und durch den Prozess der Globalisierung. Seit längerem schon wird in der Literatur das Ende von Demokratie und Politik sowie die Kapitulation beider vor der globalen informationellen Vernetzung der Ökonomie beschworen. Dagegen steht der politische Gestaltungsanspruch, der in der Demokratie Vorrang beansprucht, da Legitimität auf grundsätzlicher (mehrheitlicher) Zustimmung beruht. Auch gegenüber der Globalisierung hätte dieser Anspruch nie aufgegeben werden dürfen: z.B. wäre eine ordnungspolitische Gestaltung der Finanzmärkte erforderlich gewesen. Dieser Anspruch bedarf aber eines kompetenten Personals. Dessen Auswahl kann sich künftig nicht nach jenen Kriterien innerparteilicher Karrieren vollziehen, die üblich geworden sind, aber auch nicht nach dem bescheidenen lokalen und individuellen Anspruchsniveau der Wähler, die von ihren Abgeordneten nämlich nicht Beherrschung der globalen Problemlagen und ihrer Auswirkungen auf den nationalen und regionalen Raum verlangen, sondern die unmittelbare Erfüllung allzu enger Bedürfnisse. Das heißt, falsche gesellschaftliche Erwartungen tangieren die Qualität der politischen Eliten und damit der politischen Entscheidungen, mit negativen Auswirkungen auf die Gesellschaft.

5. Gering ist die Bereitschaft der Bürger zu praktischer Beteiligung an der Politik. Dafür gibt es Gründe, die gewiss bei den Individuen selbst liegen: Lebensentwürfe und Lebensrollen, die der Politik keine sonderliche Beachtung schenken; Betroffenheits- und Spontaneitätskultur, die sich mit langfristigen Bindungen und politischen Routinen nicht vertragen; daraus folgend Distanz und Skepsis gegenüber politischen Institutionen. Offensichtlich liegen Ursachen aber auch in diesen Institutionen selbst und in ihrer Art und (Un-)Fähigkeit, auf die angedeuteten Werte- und Mentalitätswandelprozesse in der Gesellschaft zu reagieren. Die Institutionen nahmen diesen Wandel nicht auf, sondern bauten Verteidigungsmauern dagegen. Bei näherem Hinsehen offen-

¹¹ Klaus von Beyme (2000): „Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien“, Wiesbaden; Angelo Panebianco (1988): „Political Parties: Organization and Power“, Cambridge.

bart sich ein wechselseitiger Distanzierungsprozess zwischen Parteien und Bürgern. Interessant ist der Befund, dass von den drei Gruppen: aktive Mitglieder, einfache „passive“ Mitglieder und Nichtmitglieder, die einfachen passiven Parteimitglieder das negativste Politikbild besitzen. Kritik an den Politikern (denen mangelnde Befassung mit den realen Problemlagen, Uninformiertheit, Kontaktverlust und Bürgerferne vorgeworfen werden), Skepsis gegenüber den politischen Einflussmöglichkeiten des Normalbürgers und Distanz zum „Parteienstreit“ sind in dieser Gruppe am höchsten ausgeprägt, selbst höher als bei Nichtmitgliedern.¹²

Dieser Befund signalisiert ausgeprägte Insider-Verdrossenheit, verursacht durch enttäuschte Erwartungen bezüglich eigener Mitwirkungschancen. Die Parteien bedauern zwar Interesselosigkeit der Bürger und fordern mehr Engagement ein. Aber politisch Interessierten haben sie, festhaltend an ihren Ritualen und Aktionsmustern, wenig zu bieten – speziell Menschen, die gemäß dem Haupttrend des Wertewandels „Subjekt des eigenen Handelns“ sein möchten, Menschen die mitdenken, mithandeln und mitentscheiden wollen. Kleinparteien oder Wählerinitiativen („Freie Wähler“) und themenorientierte bürgerschaftliche Gruppierungen bieten dafür offenere, unkompliziertere Chancen mit wachsendem Erfolg; zudem mobilisieren sie geradezu politisch den Antiparteienaffekt.

Auch in diesem Zusammenhang bietet die Theorie Nachfolgemodelle zur Volkspartei an: die professionalisierte Wählerpartei, die sich auf Führung und Apparat und Experten für politische Kampagnen stützt; oder die Kartellpartei, die sich aus der Gesellschaft herausgelöst, den Staat durchdrungen und sich dienstbar gemacht hat.¹³ Was aber sollen Parteien ohne gesellschaftlichen Wurzelgrund und ausgedünnt von demokratischen Repräsentationsfunktionen?

3. Herausforderungen der Zukunft

Schon diese knappe Skizze zeigt tiefer gehende Herausforderungen der Volksparteien auf. Sie sind nicht nur formeller, traditioneller oder organisatorischer Natur. Und dennoch stellt die Tagesordnung der Zukunft – sie ist im Grunde längst Gegenwart – jene fundamentalen Fragen, die Umdenken und Gewohnheitsbrüche verlangen. Globalisierung, demographische Entwicklung und Wissensgesellschaft stellen gewohnte Paradigmen und Mentalitäten infrage.

Für Politik und Parteien ist diese Situation in der Tat prekär. Werden sie von dieser Transformation der Gesellschaft einfach übergangen? Inwiefern kön-

¹² Helmut Klages (1999): „Zerfällt das Volk? Von den Schwierigkeiten der modernen Gesellschaft mit Gemeinschaft und Demokratie“, in: Helmut Klages / Thomas Gensicke (Hrsg.), Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Speyer, S. 14ff.

¹³ Richard S. Katz / Peter Mair (1995): „Changing Models of Party Organization and Party Democracy“, in: Party Politics 1/1995, S. 1-28.

nen sie selbst an der neuen Form mitmodellieren? Bringen sie dazu Kompetenz und gesellschaftliche Akzeptanz auf? Das sind wohl die entscheidenden Zukunftsfragen, die schon bei Kompetenz und Akzeptanz Skepsis nähren. Sie verlangen gewiss rationale politische Antworten jenseits der Dramaturgie der Medien.

Sie verlangen aber auch eine kaum mehr zu erwartende Rationalität der Bürger in der Konfrontation mit dem Neuen. Das Neue? Eine schrumpfende und alternde Gesellschaft, die wirtschaftliche und soziale und nicht zuletzt kulturelle Probleme aufwirft; eine Wissensgesellschaft mit anderen Anforderungen an Bildung und Qualifikation des Menschen als die Industrie- und Arbeitsgesellschaft sie kannte, mit viel beschworenen, letztlich aber immer noch nicht zu Ende gedachten Konsequenzen; eine Globalisierung, die Intelligenz im Umgang mit Informationen und effizientes Wirtschaften voraussetzt, um die Standards halten zu können. Optimisten behaupten, dass Versuche aktiver Gestaltung und Steuerung dieser Transformation nicht vergeblich sind. Das allerdings setzt Einsicht in die Realitäten voraus – nicht Verdrängung, in der wir in den letzten Jahrzehnten Meister gewesen sind. Es verlangt die Bereitschaft, Gewohntes und Besitzstände auf den Prüfstand zu stellen – was Mehrheiten in der Gesellschaft nicht wollen und Parteien ihnen wegen der damit verbundenen Machtrisiken nur zögerlich zumuten. Es erfordert letztlich einen erheblichen Mentalitätswandel in der Gesellschaft. Ohne entschiedene politische Führung können diese Voraussetzungen für die Chance, dem Umbruch Form zu geben oder gar die Krise zu überwinden, nicht erreicht werden.

Jetzt schon beherrschen uns bei allem und von fast allen gespürten Wandlungsdruck zwei Wirklichkeitsdeutungen: bewahren oder erneuern. Hier entsteht die zentrale neue Konfliktlinie der deutschen und europäischen Gesellschaft. „Bewegung“ und „Beharrung“ sind parteilich noch nicht organisiert. Wohl aber herrschen sie in den Köpfen der Menschen samt den „jeweils mit ihnen verbundenen Vorstellungen, Hoffnungen oder Befürchtungen“¹⁴, welche die überkommenen Alternativen überlagern: die Alternativen mehr oder weniger Staat, neoliberale oder soziale Politik, materielle oder postmaterielle Werthaltungen, Kampf zwischen Kapital und Arbeit. Diese Konfliktlinie zwischen Beharrung und Bewegung läuft mitten durch die politischen Parteien.

Ob die Parteien Zukunft haben, entscheidet sich aber an nichts weniger als daran, ob sie die Fähigkeit entwickeln können, sich für die zukunftssträchtige Bewegung zu entscheiden und entsprechende Gestaltungskompetenzen zu entwickeln – und ob sie in der Lage sind, Mehrheiten der Gesellschaft in diesen Prozess einzubinden.

¹⁴ Tobias Dürr (2005): „Bewegung und Beharrung. Deutschlands künftiges Parteiensystem“, in: APuZ B32-33, S. 31-38 (35).

社会的变化为政党带来的挑战

海因里希·奥博豪尔特教授

1. 政党作为社会机构

政党是社会机构,而非国家机构,德国宪法学极为重视这一点。¹之所以如此,主要是考虑到成立政党通常是作为实现社会利益的政治手段,这在德国更是毫无例外。因此,社会状况和政党体制之间存在紧密的联系。德国政党诞生的背景是19世纪中期²世界观,即意识形态、教条主义和社会结构的分歧。四大社会思潮——自由主义、保守主义、社会主义和天主教的政治观在德国政党体制诞生之初就立于其摇篮之侧。这四大思潮顽固不化,各自为阵,相互之间毫无达成妥协的可能。它们也没有达成妥协的必要,因为当时政党被小心翼翼地排除在国家政权之外。甚至在魏玛共和国时期(1919-33),政党在国家法中仍被定义为“国家组织体的异物”。³这种状况直到1949年才得以改变,《基本法》规定政党对国家赋有责任,但是政党并不因此而脱离社会。此后《政党法》还规定了政党在联系社会和国家方面的具体任务。

魏玛共和国的失败使社会出现了转变和学习进程,而法律正是追随了这一变化。魏玛的失败在一定程度上是由于政党缺乏相互间达成妥协的能力,无意承担执政责任导致的。

第一个反向的变化,实际上甚至可视为一个新的路线取向,是政党中萌发了承担政治领导责任、建立整体政治制度的动力。1945年之后真正让人意外的变化是,政党乐于承担责任,争取而非畏惧执政地位。这样的意愿限制了传统的政党割据主义,要求必须扩大政治基础,整合多种利益于共同平台,唯有如此,才能吸引更多的选民,从而获得执政的可能。最初在意识形态或社会定位上狭隘的少数派政党不再是主流。大党之间争夺的对象虽然并非完全重合,但主要是围绕同一选民群体展开。利益政党变为全民党,世界观政党变为“全方位型政党(catch all party)”：“全方位型政党”其实应被定义为吸引各个社会群体、阶层的政党。这一概念来源于安

¹ 参见Philip Kunig (2005): „§ 40 Parteien“, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III Demokratie – Bundesorgane. Fünfter Teil Die Willensbildung des Volkes, Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), Heidelberg, S. 297ff.

² Thomas Nipperdey (1961): „Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918“, Düsseldorf.

³ Heinrich Triepel (1928): „Die Staatsverfassung und die politischen Parteien“, Berlin, S. 29f.

东尼·唐斯关于民主的经济理论和“多政策政党”概念。⁴ 该理论的特色是强调竞争现象和选票最大化原则，政党被视为品牌产品和大众产品，以及动员选民支持特定政策。奥托·基希海默认为，这样的政党放弃了让大众在精神和道德上追随自己的努力，把注意力更多地放在选民群体身上，它“放弃了意识形态的继续渗透，而追求在现实中进一步扩大影响和较快地取得选举成功。”⁵

2. 转变因素

90年代中期以来，德国政党体制出现了众多变化，为较长时期以来所未有。2007年左翼党的建立使民社党得以在德国西部立足，整个德国政党体制的转变似乎告一段落，其影响却是极为深远。长期来看，我们必须做好思想准备，来面对一个五党共存的政党体制。政党体制分散化的局面将延续下去（可能会形成更多的党派），这将为组建政府和政府的稳定性制造困难。与此同时，小党似乎将填补被认为是全民党发展过程中留下的意识形态和利益代表方面的空白。

值得一提的是有五大社会变化趋势会对政党产生影响：

1. 政党吸引选民的能力和人民的忠诚度不断下降，且下降速度有加快的迹象。众所周知，德国西部政党体制中传统的对社会和道德认知统一的社会群体“近几十年来处于解体进程中，而这些社会群体曾是奠定政党认同的基石。随着就业结构的变化、教育的普及和价值观转变，这些社会群体目前已经只剩下核心部分。2009年仍有约60%的工会成员投票给社民党，约75%虔诚的天主教徒投票给基民盟/基社盟。但是这些核心社会群体只占到两党总体选民的8%到9%。”⁷

现代化进程大大破坏了原有的社会群体结构。虽然大党还是想保留与这些社会群体的关系，但是它们也被动地认识到了吸收新选民阶层的必要性，而且也愿意如此。结果各大政党选民在社会结构上日趋接近。仅仅

⁴ Anthony Downs (1968, zuerst engl. 1957): „Ökonomische Theorie der Demokratie“, Tübingen.

⁵ Otto Kirchheimer (1969): „Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems“, in: Gilbert Zieburg (Hrsg.), Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, Darmstadt, S. 352.

⁶ M. Rainer Lepsius (1973): „Parteiensystem und Sozialstruktur. Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft“, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), Die deutschen Parteien vor 1918, Köln, S. 56-80.

⁷ 具体资料见Dieter Roth / Andreas M. Wüst (2011): „Die Ablösung der Großen Koalition, Volksparteien im Tief oder: Angela Merkel wechselt ihren Koalitionspartner“, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Am Ende der Gewissheiten – Wähler, Parteien und Koalitionen in Bewegung. Die Bundestagswahl 2009, München (i. E.).

依靠核心选民，两大全民党都无力组建联盟和执政。社会中长期认同一个政党的意愿下降。不忠实于任何政党的选民比例目前约为50%。这个发展过程在德国西部历时数十年，而在德国东部，这一新型选民从一开始就是主流。六十年中的两个专制政权很大程度上消解了原有的社会结构。

2. 价值观转变加剧了社会中个人主义的倾向。个人追求收益最大化，而政党作为集体组织，根据纲领的要求致力于社会整体利益，两者相矛盾。此外，政党作为解决复杂和争议性政治问题的机构，无法在以消费、享受和消遣为特点的“娱乐社会”⁸为人们提供娱乐经验。最重要的是，个性化超越了社会阶级、有固定生活和社会环境的群体和其他社会群体。政党因此很难招募成员、整合利益和吸引选民：它们的目标群体在社会多元化、碎片化进程中不断瓦解——这一趋势加剧了上述传统的对社会和道德认知统一的社会群体的解体。其社会特征日渐为个性化的生活方式所替代，就像娱乐社会的生活方式不断变化一样。如何在这一新基础上建立政党忠诚度？这难道不正好为近来的趋势——政党体制分散化和小党焕发出新的吸引力——推波助澜吗？

除了一直存在的丑闻和运作问题之外，这些变化过程对政治和政党正在产生强烈的影响，改变了公民和政治体制之间通常存在的关系。传统的政治议程相对于娱乐社会的新特点而言过于严肃，还要求不断重复日常事务和持续努力。另一方面，政党如果想捍卫其在公众生活中的影响力，不仅需要解决能力问题，而且其在公众面前的表现及其内部的程序方式也受到挑战，以在社会环境变化的背景下提升自身的吸引力。尽管如此，政党围绕解决问题的能力所作的斗争并不必然和个性化的娱乐社会中自私自利的行为方式相契合，这种行为方式即使经历了经济和就业市场危机也几乎没有得到纠正。

3. 在电视主导下的民主制⁹中，政治传播完全不符合政治理性原则。政治已经屈服于电视做秀的自有特点，而后者针对的不是受众的理智、判断能力和分析能力，而是受众的情绪。媒体要求视觉化和个人化。无论任何人或事，若想要为公众所知，就必须臣服于媒体的这种特点。政治和政党都已经臣服于这种强迫，同时却也精通用做秀来利用媒体。竞选和日常政治事务都经过传播策略的精心设计。理论界称这一新兴政党模式为“专

⁸ Gerhard Schulze (2005): „Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart“, 2. aktualisierte Aufl., Frankfurt / New York.

⁹ 已对此有所论述: Heinrich Oberreuter (1982): „Übermacht der Medien. Erstickt die demokratische Kommunikation?“, Zürich / Osnabrück. 另见: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.) (1992): „Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur“, Bonn.

业化的媒体传播政党”¹⁰。但是，只有在公共政治传播中，内容可以被形象替代，在政党内部和议会决策过程中却不能如此。在政治决策过程中，如果政党所主导的议会民主制不想丧失领导能力，就需要拥有政治方面的专业能力。

4. 向公众展示政治决策享有优先地位，这已经影响到了决策过程的理性。我们正处于代际转折点上：1998年组建的红绿联盟是首个在电视影响下成长起来的一代政治家。他们平庸的执政技巧和执政能力部分可以用这一意外发现解释：媒体做秀并非等同于政治的实质内容，政治人物在媒体面前长袖善舞并不意味着其解决问题的能力同样超群。

这在招募政治精英方面就带来了新的问题：在德国，仕途早已成为可以直接从事的职业，政治家缺乏经过职业社会化所取得的牢固根基。因此，目前各大政党和党团都在争夺在决策进程中拥有专长的人才。在和官僚主义、专业知识、利益集团和其他对手的竞争中，仅有政治道德是不够的。由一个独立、自足的政治阶层所主导的“职业政治家政党”¹¹代替全民党，这种做法对于社会来说代表性不足，不够民主，因此也不是合适的解决方案。

政党的领导能力受到了来自于问题复杂性和全球化进程的挑战。在学术文献中早就有人预言民主和政治的终结以及两者在经济全球化面前的溃败。与此相反的是政治的构建任务——即政治决策必须依靠大多数人民的认同，这个任务在民主制度中占据主要地位，因为它是民主制度合法性的来源，即使在全球化潮流面前也永远不应被舍弃（例如这一任务可以促进构建金融市场的秩序框架）。但是完成这个任务需要称职的人才。未来这些人才的遴选，不应再继续按照通行的党内提拔标准进行。但是，由于选民对议员的要求不是控制全球性问题及其对国家和地区的影响，而是直接满足自身狭隘的需求，所以也不能根据选民这种低水平的地方性、个体化诉求选拔人才。这意味着，错误的社会期待影响到了政治精英及政治决策的质量，并对社会产生负面影响。

5. 民众具体参与政治的意愿不足。这当然有个人方面的原因：生活规划和生活角色中没有包括政治在内；遇到对自身震动很大的事件以及随性的社会风气与长期的忠诚度及政治日常事务不相容。结果就是对政治机构的疏离和质疑。不过，政治机构本身也有责任，它们应对上文提到的价值观、社会意识转变的方式和展现出的能力（或无能力）也是问题的根源。它

¹⁰ Uwe Jun (2004): „Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie. SPD und Labour Party im Vergleich“, Frankfurt a. M. / New York.

¹¹ Klaus von Beyme (2000): „Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien“, Wiesbaden; Angelo Panebianco (1988): „Political Parties: Organization and Power“, Cambridge.

们没有积极应对这一变化,而是筑起掩体,藏身其后。仔细观察的话可以看到,在这个过程中政党和民众相互疏离。有意思的是,在积极党员、普通党员和非党员这三类人群中,普通党员对政治的看法最为消极。他们批评政治家(对其的指责有:对现实问题关注不足、不了解情况、缺乏和民众的接触和脱离民众)、怀疑普通民众政治影响力以及对“政党争论”持保留态度等行为最为突出,甚至高于非党员。¹²

这一发现显示出存在典型的“局内人不满”,其原因是他们期待获得参与机会,但没有得到满足。政党虽然因民众对政治不感兴趣感到遗憾,并要求民众更多地参与,但是由于它们固守于自己的习惯和行动模式,无法满足关心政治的民众的要求,尤其是那些根据主流价值变化趋势希望成为“自身行为的主体”的人士,那些要求共同思考、共同行动和共同决策的人士。反之,小党或者自发的选民团体(即“自由选民”)以及与特定议题相关的公民团体能提供更开阔的、更易于实现的参与机会,此外它们实际上是在政治上动员反政党情绪。

理论界在此提出了全民党的后继模式:专业化的选民政党,该种政党依靠领导层、组织机构和专家开展政治活动;或者是卡特尔型政党,此种政党脱离社会,融入并服务于国家。¹³但是,脱离了社会根基和丧失民主代表职能的政党能发挥什么样的作用呢?

3. 未来的挑战

从上述简短的概述已经可以看出,全民党面临着深刻的挑战。这些挑战并非仅仅是形式上的、传统的或者组织上的挑战。未来的政治议程——实际上该议程早已是我们今天的现实了——提出了根本性的问题,要求转变思想、与习惯决裂,因为全球化、人口结构发展和知识社会对传统思维定势和社会意识提出质疑。

这一情形对于政治和政党来说十分棘手。它们会在这次社会转型中被忽略吗?它们多大程度上可以参与新形式的构建?它们拥有相应的能力和社会认可度吗?这些问题无疑是关系未来的重要问题,而且仅在能力和认可度问题上,就已经令人怀疑。这些问题肯定需要理性的、有别于媒体戏剧性表演的政治回应。

¹² Helmut Klages (1999): „Zerfällt das Volk? Von den Schwierigkeiten der modernen Gesellschaft mit Gemeinschaft und Demokratie“, in: Helmut Klages / Thomas Gensicke (Hrsg.), Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Speyer, S. 14ff.

¹³ Richard S. Katz / Peter Mair (1995): “Changing Models of Party Organization and Party Democracy”, in: Party Politics 1/1995, S. 1-28.

但是这些问题也要求民众在面对新情况时有超高的理性。何为新情况？人口的缩减和老龄化——这带来一系列经济、社会以及文化问题；知识社会，对人的教育和培训提出了有别于工业社会和劳动社会的不同要求，其影响常使人们烦恼，但又不能完全被预见；全球化，要求智慧地使用信息和高效率地经营以达到标准。乐观主义者声称，积极构建、调控转型的努力并非白费。但是，这要求认识现实而不是逃避现实，在逃避现实方面，我们在过去的几十年中堪称大师。这需要我们有意愿重新审视熟悉的事物和既得利益——社会中大多数人不愿如此，而且政党在要求民众如此时，因惧怕随之而来的权力风险犹豫不决。归根结底，需要在社会意识上完成显著的转变。如果缺乏果断的政治领导，就无法获得实现这一变革乃至克服危机的前提条件。

现在，面临所有这些转变压力时——这种压力几乎每个人都能体会到，人们会有两种反应：保持现状或者革新。德国和欧洲社会最主要的新的分歧正形成于此。“改革”和“固守”两股力量尚未由政党组织起来。但是，人们会思考这两种立场，包括与二者各自相关的“各种各样的观念、希望或者恐惧”¹⁴，这压倒了传统的观点：加大还是减少国家的作用，新自由主义政策还是社会政策，物质主义还是后物质主义的价值观以及资本和劳动之间的斗争。“固守还是改革”这一社会分歧广泛存在于各个政党中。

政党是否还有未来，这主要取决于它们是否能发展自身的能力，下定决心推行变革以应对未来的挑战，并发展相应的构建政治的能力，以及它们是否能够使社会中的大多数人参与这一进程。

¹⁴ Tobias Dürr (2005): „Bewegung und Beharrung. Deutschlands künftiges Parteiensystem“, in: APuZ B32-33, S. 31-38 (35).

Demokratische Regierungsführung chinesischer Prägung und innerparteiliche Demokratie

Frau Prof. Dr. Gao Kinmin

Die Kommunistische Partei Chinas regiert bereits seit 62 Jahren und die Beschaffenheit des politischen Systems und das politische Leben sind eng verbunden mit der innerparteilichen Demokratie. Deren Fortentwicklung ist somit nicht nur aus Gründen der Vitalität und des inneren Zusammenhalts der Partei geboten, wichtiger noch ist, dass die wesentlichen Interessen des chinesischen Volkes besser vertreten werden.

I. Welche Zusammenhänge bestehen zwischen innerparteilicher Demokratie und der Beschaffenheit des politischen Systems?

Die Entwicklung demokratischer Regierungsführung gehört zu den zentralen Anliegen des Sozialismus chinesischer Prägung. Nach Deng Xiaoping gibt es keinen Sozialismus ohne Demokratie – und damit auch keine sozialistische Modernisierung. Je entwickelter also der Sozialismus, desto entwickelter muss auch die Demokratie sein. Ja, er stellte die sozialistische Demokratie sogar als einen der Vorzüge des Sozialismus heraus. Als Lackmustest dafür, ob die Strukturen der Partei und des Staates nun gut und vollkommen seien, sah er die Erfüllung folgender drei Voraussetzungen: Es gelte wirtschaftlich an die entwickelten Länder anzuschließen, in politischer Hinsicht eine bessere und praktikablere Form der Demokratie als in jenen Ländern herauszubilden sowie mehr und höher qualifizierte Menschen hervorbringen. Die Bewerkstelligung dieser Aufgaben könne zwar mal mehr, mal weniger Zeit in Anspruch nehmen. Aber, so Deng, als ein großes sozialistisches Land müsse China diese drei Anforderungen erfüllen. Demnach büßt der Sozialismus also viel von seinen Vorzügen ein, wenn er nicht in der Lage ist, dem Geist der Demokratie in der politischen Praxis Gestalt zu verleihen.

Unter dem Begriff „innerparteiliche Demokratie“ versteht man im allgemeinen Demokratie innerhalb einer politischen Partei. Aufgrund der gesellschaftlichen und historischen Bedingungen ist in China die innerparteiliche Demokratie jedoch eng verknüpft mit dem gesamten politischen Aufbau, wie im Folgenden ersichtlich wird. Meiner Auffassung nach geht es bei der Ausgestaltung eines politischen Systems immer um die Allokation politischer Ressourcen, im Fall Chinas also um die Machtverteilung zwischen der regierenden Partei, den staatlichen Institutionen und den Volkskongressen. Die KPCh steht dabei faktisch an der Spitze des institutionellen Aufbaus: Staatliche Institutionen und Volkskongresse ebenso wie die Politischen Konsultativkonferenzen stehen allesamt unter der Führung der Partei. Aus diesem Grund ist der Grad

innerparteilicher Demokratie eng verbunden mit der Beschaffenheit des politischen Systems und wirkt prägend auf die staatlichen politischen Strukturen. Der Einfluss innerparteilicher Demokratie auf die Staatsmacht zeigt sich in Bereichen wie der demokratischen Entscheidungsfindung und der Besetzung von Ämtern. Auf dem 13. Parteitag 1987 wurde angesichts der Schwierigkeiten und Risiken, die mit grundlegenden politischen Neuerungen verbunden sind, der Beschluss gefasst, die Entwicklung innerparteilicher Demokratie als Ausgangspunkt und Richtschnur für weitere politische Reformen zu nutzen. Denn die Stärkung innerparteilicher Demokratie und das Entstehen eines innerparteilichen Selbsterneuerungsmechanismus werden dem gesamten politischen Apparat unweigerlich neuen Schub verleihen und diesen qualitativ verbessern. Besonders in der aktuellen Phase gesellschaftlicher Transformation gibt es noch zahlreiche Faktoren der Instabilität, und so macht es Sinn, bei politischen Reformen den Schwerpunkt zunächst auf die Entwicklung der innerparteilichen Demokratie zu legen.

Mit innerparteilicher Demokratie werden allerdings vornehmlich Probleme in der Partei selbst gelöst, sie kann niemals den gesamten institutionellen Aufbau durchdringen. Die Förderung einer weiteren Demokratisierung innerhalb der Partei kann daher unmöglich breitere politische Reformen ersetzen. Sie kann jedoch als ergänzendes und verstärkendes Element fungieren. Wenn die innerparteiliche Demokratie ein gewisses Niveau erreicht hat und Prozesse geregelt ablaufen, kann sie die Einbindung demokratischer Mechanismen in der politischen Machtausübung beschleunigen, was die Fortführung politischer Reformen erleichtert. Umgekehrt gilt, dass wenn breitere institutionelle Reformen erfolgreich umgesetzt werden, dies wiederum die Weiterentwicklung innerparteilicher Demokratie begünstigt.

II. Wie hat sich demokratische Regierungsführung in China entwickelt?

Bei der Entwicklung demokratischer Regierungsführung hat China einen Weg gewählt, bei dem Reformen schrittweise und von unten nach oben durchgeführt werden. So werden gegenwärtig bereits 95% der 616.000 Dorfkomitees durch Direktwahlen gebildet, bei den Einwohnerkomitees in den städtischen Wohnvierteln sind es 30%. Vielerorts benötigen Bewerber bei Wahlen der Parteizelle eines Dorfes die Zustimmung von über 50% der Dorfbewohner, um als innerparteiliche Kandidaten zugelassen zu werden. Manche Bewerber müssen sogar siegreich an den Wahlen zum Dorfkomitee teilgenommen haben, bevor sie für innerparteiliche Positionen kandidieren können.

Da im Zuge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung das Demokratie- und Rechtsbewusstsein innerhalb und außerhalb der Partei stark gestiegen sind, bestehen insgesamt gute Voraussetzungen für einen weiteren Demokratisierungsprozess. Dieser Entwicklungspfad birgt die geringsten Risiken und bietet sich daher besonders in Hinblick auf die Wahrung der gesellschaftlichen Stabilität und des Lebensstandards der Bevölkerung an.

Der Entwicklungsverlauf der Demokratie von der Basis aufwärts ist in akademischen Kreisen jedoch immer noch ein kontrovers diskutiertes Thema. So ist ein Teil der Wissenschaftler der Ansicht, dass die Bildung der ersten Dorfkomitees rein zufällig geschehen sei. Ich hingegen sehe die Entwicklung der Basisdemokratie, als Instrument zur Vertretung der Grundrechte der Bevölkerung, als notwendige Folge der historischen Entwicklung. Dafür sprechen folgende Gründe, erstens: Demokratie an der Basis ist einer der Grundsätze der KPCh. In der Gründungszeit der Volksrepublik wurde dieser Überzeugung in dem von der Nationalen Politischen Konsultativkonferenz verabschiedeten „Gemeinsamen Programm“ und später in der Verfassung von 1954 Ausdruck verliehen. Auch das Zentralkomitee der KPCh betonte bereits lange vor der Zeit der Reform und Öffnung, dass verschiedene Formen der Basisdemokratie erkundet werden müssten. Doch nach 1957 erfuhren die Grundrechte der einfachen Bevölkerung erhebliche Einschränkungen durch die Ausweitung des Klassenkampfes, insbesondere in den Wirren der Kulturrevolution. Auf dem 3. Plenum des 11. Parteitags 1978, welches auch als Ausgangspunkt für Reform und Öffnung bezeichnet wird, zog das Zentralkomitee Bilanz aus den historischen Erfahrungen und hob hervor, dass in der jüngsten Vergangenheit der Demokratie zu wenig Gewicht beigemessen worden sei. Mit Blick auf die Bedürfnisse der Bevölkerung rief das ZK dazu auf, in wirtschaftlicher Hinsicht das Augenmerk auf die materiellen Interessen der Menschen zu legen und in politischer Hinsicht auf die Durchsetzung demokratischer Rechte in der Praxis.¹ Auch Deng Xiaoping betonte in seiner Rede auf dem 3. Plenum: „Die individuellen demokratischen Rechte der Arbeiter und Bauern müssen effektiv geschützt werden. Dies umfasst demokratische Wahlen, eine demokratische Verwaltung sowie demokratische Mechanismen der Aufsicht und Kontrolle.“² Vor eben diesem historischen Hintergrund begann die chinesische Gesellschaft nach neuen Wegen zu suchen, die Rechte der Bevölkerung in der Praxis umzusetzen. In welcher speziellen Form sich Demokratie an der Basis zunächst entwickelte – ob in Dorfkomitees, Dorfbewohnerrunden oder auf andere Weise – mag zwar einen gewissen Zufallscharakter gehabt haben, der gemeinsame Nenner war jedoch ein Streben nach Demokratie. Zweitens: Die Entwicklung der Selbstverwaltung auf unteren Ebenen ist ein Produkt der Reform und Öffnung und eine direkte Folgeerscheinung des Niedergangs der Volkskommunen. Anfang der 1980er Jahre lösten sich im Zuge der Landreformen die Volkskommunen endgültig auf, welche als gesellschaftliche Institutionen Politik und Wirtschaft in sich vereint hatten. Infolgedessen kam es mancherorts sogar soweit, dass niemand mehr offiziell für die Dorfangelegenheiten zuständig war, worunter die öffentliche Sicherheit litt. So begannen Dorfbewohner, sich aus eigener Initiative um die Dorfangelegenheiten zu

¹ Party Literature Research Center of the CPC Central Committee (Hrsg.) (1982): „Auswahl wichtiger Dokumente seit dem 3. Plenum“, Central Party Literature Press, S. 7.

² Deng Xiaoping (1994): „Deng Xiaoping – Ausgewählte Schriften“, Bd. 2, Volksverlag, S. 146.

kümmern, unter anderem in Dorfkomitees, welche zu diesem Zwecke erstmals ins Leben gerufen wurden. Obwohl die Dorfkomitees anfangs nur zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit entstanden waren, wandelten sie sich für die Dorfbewohner sehr schnell in Organe der Selbstverwaltung und etablierten sich, durch Unterstützung des Nationalen Volkskongresses, als ein landesweit implementiertes Instrument der Dorfautonomie. Man kann also sagen, dass es ohne Reform und Öffnung keine Landreform und damit auch keine Selbstverwaltung auf den unteren Verwaltungsebenen gegeben hätte.

Dass es in der Praxis der dörflichen Selbstverwaltung auch eine Reihe negativer Vorkommnisse gibt, sollte dabei nicht verschwiegen werden, sei es Wahlbestechung, die Wahl unqualifizierter Personen oder Manipulation durch Klüngerlei. Doch was können wir aus diesen Problemlagen bei Dorfwahlen tatsächlich schließen? Zunächst einmal sollte man einen Blick auf die allgemeine Entwicklungstendenz werfen. In über 20 Jahren kontinuierlich fortgeführter Dorfwahlen sind die zuvor beschriebenen Missstände immer seltener aufgetreten, es hat somit stete Fortschritte gegeben, anstelle einer Verschlechterung der Lage. Ähnlich verhält es sich bei der Frage, ob das demokratische Bewusstsein der Dorfbewohner gestiegen ist. In der zwanzigjährigen Praxis ist dieses allmählich gewachsen, auch hier ist also ein Aufwärts- und nicht ein Abwärtstrend festzustellen. Bemerkenswert ist, dass Dorfbewohner selbst dort, wo Demokratie noch nicht so fest verankert ist, nicht auf ihr Wahlrecht verzichten wollen. Damit ist eine Rückkehr zum Status quo ante nicht mehr möglich. So kann es bei Dorfwahlen und der Selbstverwaltung der Dörfer nicht mehr grundlegend um die Frage gehen, ob Demokratie praktiziert werden soll oder nicht. Stattdessen gilt es zu klären, wie eine zukunftsweisende und stabile Weiterentwicklung der Dorfwahlen sowie der Selbstverwaltung der Dörfer gefördert und angeleitet werden kann.

III. Wie kann innerparteiliche Demokratie als Antrieb für eine breitere gesellschaftliche Demokratisierung fungieren?

Durch die Stärkung innerparteilicher Demokratie wird nicht nur ein politisches Signal gesetzt, sondern auch die Entwicklung der Volksdemokratie vorangebracht, wie sich in den folgenden Bereichen zeigt:

Wahlsystem: In einer Reihe von Pilotprojekten zur Durchführung von Direktwahlen nach allgemeiner Empfehlung nahmen auch Nichtparteimitglieder als Gastdelegierte an Versammlungen teil, in denen Kandidaten für die Parteizellenwahl vorgeschlagen wurden. In anderen Fällen mischten sich Kandidaten vor dem Wahlkampf unter die Bevölkerung in ihrem Wahlbezirk, egal ob Parteimitglieder oder nicht, um sich vor Ort zu informieren. Durch derartige Schritte können bis zu einem gewissen Grad auch Meinungen von Nichtparteimitgliedern reflektiert werden, was für eine über einen langen Zeitraum regierende Partei eine wichtige Form der Legitimation der Herrschaft bedeutet.

Entscheidungsfindungen: Durch die Beteiligung auch einfacher Parteimitglieder an wichtigen Entscheidungen, aber auch durch die kontroverse Diskussion politischer Zielsetzungen, wie sie Parteimitglieder in Parteipublikationen führen, wird eine demokratische Atmosphäre geschaffen. Diese hilft, demokratische Entscheidungsfindung in öffentlichen Angelegenheiten auf allen gesellschaftlichen Ebenen zu verankern.

Wandel des Kommunikationsmodells in Partei und Politik: Die Hinwendung der innerparteilichen Kommunikations- und Konsultationsmechanismen zu mehr dialogorientiertem Austausch kann zur Verbesserung der Kommunikations- und Konsultationsmechanismen in Staat und Gesellschaft beitragen.

Aufsicht und Kontrolle: Spezielle innerparteiliche Kontrollorgane können mit staatlich-institutionellen Kontrollmechanismen gekoppelt werden.

Natürlich gibt es noch weitere Anknüpfungspunkte zwischen innerparteilicher Demokratie und Volksdemokratie, aber die oben genannten Schritte sind naheliegend und wurden teilweise bereits in Angriff genommen.

IV. Haben Direktwahlen die Führung der Partei an der Basis geschwächt?

Angesichts der Tatsache, dass einige bei demokratischen Basiswahlen gewählte Kader und Beamte sich als nicht adäquat herausstellten, sind manche der Auffassung, dass dies die Führungsrolle der KPCh und deren Rückhalt an der Basis schwächt. Das hat erneut die Frage aufgeworfen, was in einer Zeit gesellschaftlicher Transformation eigentlich „Führung durch die Partei“ bedeutet und wie die Führungsrolle der Partei umgesetzt werden sollte.

Der Partei kommen vornehmlich folgende Aufgaben zu: Als Regierungspartei soll sie verschiedene Interessen miteinander in Einklang bringen, die offizielle Politik popularisieren sowie den Staat lenken. Sie erfüllt dann ihre Führungsrolle, wenn sie ihre Aufgaben bewältigt und die politischen Standpunkte und Ziele der Partei umsetzt. In diesem Kontext stellen all die Konsequenzen und Schwierigkeiten, die die Direktwahlen an der Basis mit sich bringen, eine Art Bewährungsprobe für die Partei dar. Gefordert ist ein Wandel der Methoden, mit denen die Partei ihre Führung in der Praxis umsetzt. Dieser Wandel muss gekennzeichnet sein durch eine stärkere Serviceorientierung, bei der Staat und Partei sich als Dienstleister des Bürgers begreifen, aber auch durch Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Nur dann erhält man auch die Zustimmung und Unterstützung der Bevölkerung und kann bei Wahlen siegen. Oder anders gesagt: Solange es KP-Mitglieder sind, die gewählt werden – egal ob sie von oben vorgeschlagen wurden, von der Bevölkerung nominiert oder sich selbst aufgestellt haben – bedeutet dies eine Bestätigung der Herrschaft der KPCh und keineswegs eine Schwächung der Führungsrolle der Partei. Tatsächlich gibt es auch Orte, wo die von Parteiorganen vorgeschlagenen KP-Mitglieder nicht gewählt wurden. Die Gründe dafür sind vielfältig. Doch egal wie komplex die Umstände, zunächst einmal sollte reflektiert werden, warum

die Kandidaten sich nicht die Unterstützung der Bevölkerung sichern konnten. Wenn negative äußere Faktoren zu der Niederlage geführt haben, dann muss gefragt werden, warum diese überhaupt eine solche Wirkkraft entfalten konnten. Denn im Kern geht es immer um die Frage, ob die Partei ihre Arbeit zur Zufriedenheit der Bevölkerung erfüllt. Persönlich stimme ich dem Ausspruch eines an der Basis angesiedelten Kaders voll und ganz zu, der bemerkte: „Ohne Aktion keine Position!“ Denn nur wer tatsächlich etwas auf die Beine stellt, kann langfristig auf die Unterstützung der Bevölkerung zählen. Wenn die Wahlen an der Basis bewirken, dass Parteiorganisationen aller Ebenen sich tatsächlich als Dienstleister der Bevölkerung begreifen und alle Partei- und Regierungsebenen infolgedessen ihre Methoden der Regierungsführung verbessern, dann wird die Führungsrolle der Partei dadurch nicht geschwächt, sondern im Gegenteil gefestigt. Andernfalls werden Parteiorganisationen in ordnungsgemäßen Wahlen keinen Sieg davontragen können.

V. Bedeutet die Einflussnahme von Clans in Dorfwahlen, dass die Basis nicht geeignet ist für Wahlen?

Bis heute finden die meisten Direktwahlen auf der Dorfebene statt und nur in geringem Umfang auf Gemeindeebene. Vor allem auf der Dorfebene gibt es jedoch immer wieder Vorfälle, in denen Wahlen durch die Einflussnahme von Clans beeinträchtigt werden. Zwar befindet sich China in einer Zeit gesellschaftlicher Transformation und die Mobilität der Bevölkerung hat enorm zugenommen, doch in Dörfern haben Clans bis heute großen Einfluss. Solange es in China noch Orte gibt, wo die lokale Gemeinschaft bestimmt ist von Blutsbanden, besteht die Gefahr der Einflussnahme. Dies kann nur aufgehoben werden durch eine allmähliche Änderung der Umstände im Zuge der Modernisierung. Aber auch wenn dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist, muss die demokratische Regierungsführung an der Basis weiter ausgebaut werden. Denn in der Praxis hat sich gezeigt, dass auch ohne eine Änderung der Zusammensetzung der Einwohnerschaft Dorfkomitees durch demokratische Methoden gebildet und das Führungspersonal der Parteizellen gewählt werden können. Dabei werden demokratische Prinzipien durch praktische Einübung internalisiert. Solange Partei- und Dorfkomitees gleichermaßen dem politischen Kurs der KPCh folgen, ihre administrativen Handlungen von den Dorfbewohnern akzeptiert werden und ihre Entscheidungen demokratisch und gesetzeskonform sind, ist dies der Entwicklung der sozialistisch-demokratischen Regierungsführung zuträglich. Umgekehrt gilt: Selbst wenn Clans keinen störenden Einfluss nehmen, wird es keine echte Demokratie geben, wenn die Art und Weise der Bildung der Parteiorgane und der politischen Macht an der Basis sowie ihre Beschlussfindungen und Handlungsweisen nicht dem Volkswillen entsprechen und den Zuspruch der Bevölkerung finden.

VI. Ist es angemessen, Nichtparteimitglieder am primären innerparteilichen Auswahlprozess zu beteiligen?

Bei Wahlen der Parteizellen auf Dorfebene und sogar bei Direktwahlen auf Gemeindeebene wurden wiederholt auch Nichtparteimitglieder am primären innerparteilichen Auswahlprozess beteiligt. Zwar kann das Führungspersonal der Parteiorganisationen aller Ebenen im Prinzip von der Partei selbst bestimmt werden, doch die Beteiligung der Bevölkerung am primären innerparteilichen Auswahlprozess ist eine notwendige Folge von Chinas historischem Werdegang. So ist diese Vorgehensweise eine Reaktion auf die besondere Situation der KPCh, die seit langem die Regierungsverantwortung innehat. Gleichzeitig ist sie eine Antwort auf die Bedürfnisse der Bevölkerung. Denn die KPCh unterscheidet sich insofern von gewöhnlichen Parteien, dass sie im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben die letzte Entscheidungsmacht in allen wichtigen Fragen innehat. Die Führungskräfte der Parteiorgane tragen daher eine große Verantwortung für die regionale bzw. lokale Entwicklung. Gesetzt den Fall, dass die bestehenden Führungsstrukturen auch weiterhin Bestand haben, heißt dies, dass die Bestimmung und Abberufung des Führungspersonals der Parteiorgane sowie deren Fähigkeiten immense Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung vor Ort haben. Vor dem Hintergrund dieser spezifischen Gegebenheiten hat die Bevölkerung ein Mitbestimmungsrecht bei der Wahl ihrer Führungspersonen. Die Bevölkerung wird also aus gutem Grunde am primären innerparteilichen Auswahlprozess zur Bestimmung der Kandidaten beteiligt, zudem ist dies auch praktisch umsetzbar. Zugleich untermauert die KPCh damit auch die Legitimation ihrer Parteiherrschaft. Dies ist wichtig, denn die Entwicklung der sozialistischen Marktwirtschaft und der demokratischen Regierungsführung haben das Demokratiebewusstsein der Menschen gestärkt. Besonders die Praxis der Selbstverwaltung von Dörfern und städtischen Bezirken auf unteren Ebenen hat dazu geführt, dass die Menschen ein tieferes Verständnis dafür entwickelt haben, was Legitimation bedeutet. In den frühen 90er Jahren wurde die Frage der Legitimation nur von einzelnen Akademikern erörtert, die einfache Bevölkerung hatte gar keine Vorstellung von der Bedeutung des Begriffs. Doch im Zuge der Entwicklung einer sozialistisch-demokratischen Regierungsführung hat die Bevölkerung begonnen, sich aus eigenem Antrieb mit dieser Frage zu beschäftigen. Angesichts dieser Umstände ist die Beteiligung der Bevölkerung am primären innerparteilichen Auswahlprozess nicht nur in Hinblick auf die persönliche Unterstützung für einen individuellen Kandidaten relevant, wichtiger noch ist, dass die Bevölkerung damit auch ihre Anerkennung der Führungsposition und Regierungsverantwortung der KPCh zum Ausdruck bringt. Diese neue Vorgehensweise ist Produkt einer gesamtgesellschaftlichen Demokratisierungstendenz, welche immer mehr an Fahrt gewinnt. Mit der Reform des innerparteilichen Nominierungsverfahrens folgt man dieser Zeitströmung.

中国特色民主政治与党内民主的若干问题

高新民教授(女)

中国共产党执政已经62年,党内民主与国家政治体制、政治生活紧密联系在一起。发展党内民主,不仅是为了党内政治生活具有活力、凝聚力,更重要的,是为了更好地体现中国人民的根本利益。

一、如何看待党内民主与国家政治体制的关系

发展民主政治是中国特色社会主义的题中之义。邓小平说过:没有民主,就没有社会主义,就没有社会主义现代化。社会主义愈发展,民主也愈发展。他还把社会主义民主当作社会主义优越性的标志之一,甚至把在经济上赶上发达国家,在政治上创造比这些国家的民主更高更切实的民主,并且造就比这些国家更多更优秀的人才,当作党和国家各项制度究竟好不好,完善不完善的三条检验标准,认为达到上述三个要求,时间有的可以短些,有的要长些,但是作为一个社会主义大国,我们能够也必须达到这三条。事实上,如果社会主义不能更充分地体现民主精神,那么社会主义的优越性就要大打折扣。

党内民主是一个政党内部的民主,但在中国的社会历史条件下,党内民主与政治体制紧密相连。当然,这里有一个如何理解政治体制的问题。我以为,政治体制是政治资源的配置方式问题,是指执政党、政府、人大等在政治权力运作中的权力配置方式。中国共产党事实上是政治体制的领导核心,政府、人大、政协都在党领导之下,因此,党内民主与国家政治体制有机地联系在一起,是国家政治体制的重要构成元素。党内民主对国家政权的影响可以从民主决策、干部任免等方面体现出来。鉴于政治体制改革的复杂性以及可能由此带来的一系列问题,从1987年党的十三大开始就明确把党内民主确定为政治体制改革的切入点、途径。党内民主的发展结果,党内自我更新机制的形成,必将给整个政治体制带来新的活力,使政治体制的整体素质发生重大变化。同时,在社会转型期,还存在许多不稳定因素,把重点放在发展党内民主上也是可以理解的。

党内民主解决的毕竟是党内问题,而政治体制的涉及面远远超出党内民主的范围。党内民主无法替代政治体制改革,但发展党内民主与改革政治体制可以形成良性互动的局面。党内民主发展到一定程度,运作规范、科学,可以增加政权内部的民主元素,有利于政治体制改革的顺利运作。反过来说,政治体制改革搞得顺利、成功,又可以成为推动党内民主发展的力量。



二、如何看待中国民主政治的发展路径

中国发展民主政治的路径是自下而上、渐进式改革。现在,全国61.6万个村委会95%直选产生,城市社区居委会30%直选产生。在很多地方,农村党支部选举要经过村民半数以上同意才能成为党内候选人,有的要先参加村委会选举,在村民选举中获胜才能成为党内候选人。随着经济、社会的发展,党内的民主意识、法制意识都将大大增强,为进一步推动民主的发展提供良好条件。

这种发展路径是阻力最小化的路径,对于社会稳定、不影响人民的生活水平,有重要作用。

当然,对于自下而上的发展民主的道路学术界内有争议。部分学者认为村委会的产生具有偶然性。笔者以为,发展基层民主,体现社会民众的基本权利,是历史发展的必然。理由如下:一是注重基层民主是中国共产党的既定方针。在建立中华人民共和国初期,这一精神就体现在全国政治协商会议通过的共同纲领中,体现在1954年制定的宪法中。在改革开放前,中央就强调探寻基层民主形式,只是1957年之后,由于阶级斗争扩大化,特别是经过“文化大革命”这样的曲折,基层群众的基本权利受到了一定限制。在被称为改革开放发端的十一届三中全会,中央总结了历史经验与教训,指出过去一个阶段讲民主太少,提出对于社会基层群众,“在经济上充分关心他们的物质利益,在政治上切实保障他们的民主权利”¹。邓小平1978年在三中全会上的讲话也说“要切实保障工人、农民个人的民主权利,包括民主选举、民主管理和民主监督”²。在这一大的时代背景下,中国社会开始探寻实现民众权利的途径、形式。至于基层民主以什么样的形式出现,是以村委会的形式还是以村民小组或者其他形式出现,带有一定的偶然性,但对于基层民主的探索是一以贯之的。二是基层自治是改革开放的产物,是人民公社体制解体的必然产物。1980年代初期,随着农村改革的崛起,人民公社这一政社合一组织终于解体了,而一些地方出现了村里的事情没有人管理,治安不良的现象,于是,农民自发地管理村里的事务,在一些地方出现了村委会这样的形式。尽管成立之初仅仅是为了维持治安,但是很快演变为村民自治的组织,在全国人大的推动下,成为大规模的村民自治形式。没有改革开放,没有农村的改革,就不可能出现基层自治。

毋庸讳言,在村民自治中也出现了一些不良现象。比如,有的村干部贿选;有的村庄选出了素质不高的人;有的村庄有黑恶势力干扰,等等。究竟如何看待村民选举中的问题?一是要看发展趋势。在持续二十多年的村民选举中,上述现象越来越少了,也就是说大趋势是逐渐进步的,不是越

¹ 《三中全会以来重要文献选编》上,中央文献出版社1982年版,第7页。

² 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第146页。



来越糟；二是要看村民的民主素质是否提高了。通过二十年的实践，村民民主素质总体上是逐渐提高，呈上升趋势，而不是下降趋势。最重要的是，有些村民尽管民主素质不高，但仍然不肯放弃选举权利，也就是说，想退回到过去时代是不可能了。因此，对于村级选举、村民自治，不是要不要搞民主的问题，而是如何引导其健康向上发展的问題。

三、党内民主如何带动人民民主

以党内民主带动人民民主，除了由于执政地位所决定的示范效应外，还可以由几个方面体现出来：一是选举制度，基层公推直选试点中出现的由非党群众参加或列席推荐党支部候选人大会，或者候选人在竞选前入户到选区党内外群众中去调查了解情况，在一定程度上体现了党外群众的意见，对于长期执政的党来说是执政合法性的体现形式之一；二是民主决策，通过党内党员参与重大事务决策，党员在党报党刊上讨论政策，形成民主氛围，有利于更好地推动社会层面公共事务民主决策；三是转变党内政治沟通模式，以双向度沟通的党内对话协商机制，带动建立健全社会对话协商机制；四是党内专职机构监督与社会监督结合起来。

当然，党内民主与人民民主连接点可以有很多，但上述几方面是当下能够做到、且有些已经部分做到的。

四、直接选举是否削弱了党在基层的领导地位

鉴于基层民主选举中选出的干部有的不尽如人意，有人认为这是削弱了中国共产党的领导地位，削弱了党的基层基础。这又一次提出在社会转型时期，什么是党的领导，怎样实现党的领导的问题。

党的功能主要体现在利益整合、政治社会化、把握国家政治方向等方面。党的功能充分体现出来，党的政治主张能够得到实现，就是实现了党的领导。从这个意义上讲，基层直接选举对党所带来的影响和考验，是要求实现党的领导方式转换。这种转换必须以服务的姿态出现，以民主与法制的姿态出现，才能得到群众的拥护和支持，才能在选举中获胜。从更直接的意义讲，只要是共产党员当选，无论是上级推荐的，还是群众提名的，或是自我推荐的，都是共产党执政的体现，并不存在削弱党的领导的意义。也确有某些地方，组织推荐的共产党员没有能够当选，这里的原因是复杂的。但是，无论情况有多么复杂，首先应该反思的是为什么没有得到群众的拥护？如果是由于外在的不良因素干扰造成的，那么，这些不良因素为什么能够得逞？最终还是党的工作是否到位问题。笔者非常欣赏基层干部的一句话，叫做“有为才能有位”，有所作为，才能得到群众长远的拥护。如果到目前为止的基层选举能够促使党的各级组织充分体现出发服务于群众的精神，能够促使各级党组织以及党领导下的政府转变领导方式



执政方式，那么，党的领导不但不会因此而削弱反而会更加巩固。反之，党组织在真正的选举中是不可能获胜的。

五、农村家族势力对于选举的影响，是否意味着基层不适宜搞选举

到目前为止，绝大多数直接选举都是在村一级，有少量的直选发生在乡镇一级。主要在村一级，有时会发生家族势力干扰选举的情况。中国处于社会转型时期，人口流动性大大增加，但在农村，家族势力至今仍有较大影响。只要中国还存在着以血缘关系为纽带而聚居的状况，就存在着家族势力影响的土壤。消除这种影响，只能随着现代化的实现，逐步改变以血缘关系为纽带的聚居状况。但是，在这一步没有到来之际，基层民主政治仍需要发展。其实，即使不改变现在的居住状况，也可以以民主的方式产生村委会、党支部负责人，这本身就是一种民主的实践锻炼。只要“两委”在政治上贯彻执行党的路线、方针、政策，在行为上为村民所认可，其决策民主、合法，就对社会主义民主政治的发展有正面意义。相反，即使没有家族势力，如果基层党组织、政权的产生方式、行为方式、决策方式都不符合民意，不被群众认可，那么，也不可能有真正的民主。

六、党外群众参与到党内的初选过程中是否合适

在乡镇直选乃至村党支部的选举中，都有党外群众参与党内初选过程中。一般说来，一个政党组织的各级负责人可由该党自己决定。但在今天的中国，群众参加党内初选有其历史的合理性。这一是为了应对党在长期执政条件下所承担的领导和群众的利益。中国共产党不同于一般政党，党在国家政治经济社会生活中，在重大问题上是第一决策力量，各级党组织负责人对本地、本村的发展负有极大责任。在现行领导体制不变的情况下，一个领导者的去留、能力强弱都会影响到当地的经济社会发展速度。在这种特定的历史条件下，群众有权力对自己的领导者进行选择。作为政党内部确定候选人的初选，由群众参与，不但是理所固然的，也是可行的。二是为了应对党执政合法性的考验。社会主义市场经济和民主政治的发展，极大地提升了人们的民主意识，特别是基层村民自治、社区自治的实践，使人们对所谓“合法性”有了更深刻的理解。倒回到90年代初期，合法性问题还停留在某些学者的著述中，一般群众并不知合法性为何意。但随着社会主义民主政治的发展，群众已经自发地触及到这个问题。在这种背景下，群众参与党内初选，其意义就不只是对某个候选人的个人支持，更重要的是对共产党的领导地位和执政地位的认可。这一运作方式，完全是在人民民主发展的强劲势头下，以党内提名过程的改革来顺应时代潮流的产物。



Zur Entwicklung der Basisdemokratie in China

Prof. Dr. Zhu Lingjun

Basisdemokratie ist ein zentraler Bestandteil der sozialistisch-demokratischen Regierungsführung Chinas. Die ersten Ansätze demokratischer Politik unter Führung der Kommunistischen Partei Chinas können zurückverfolgt werden bis zur Yan'an-Regierung (1935-1948) im Grenzgebiet von Shaanxi, Gansu und Ningxia. Damals nutzte man verschiedenste Wahltechniken wie Losverfahren, das Einwerfen von Bohnen sowie das Einbrennen von Löchern in Wahlzettel, um die Kader der Gemeinde- und Dorfebene zu bestimmen. Dies galt beispielsweise für Dorfvorsteher, Gemeindevorsteher und die Vorsitzenden der Ratsversammlungen. Nach der Gründung der Volksrepublik China schlug man im Lernprozess der Demokratie einen anderen Weg ein und setzte auf Massenkampagnen unter Beteiligung des ganzen Volkes – ein Entwicklungspfad, der einen hohen sozialen Preis forderte. Mit der Reform und Öffnung begann ein neues Kapitel in der Basisdemokratie. Angefangen mit der Selbstverwaltung der Dörfer und städtischer Wohnviertel wurden demokratische Prozeduren immer breiter implementiert und ihre Funktionsweise verbesserte sich stetig. Dabei beschritt man einen eigenen chinesischen Weg, bei dem die Führung durch die Partei, das Volk als politisches Subjekt und die Regierungsführung in Übereinstimmung mit dem Gesetz miteinander verbunden wurden. In einer Zeit, in der Demokratisierungsprozesse weltweit auf dem Vormarsch sind, kommt der zügigen Entwicklung demokratischer Regierungsführung in China eine wichtige Rolle in der globalen Demokratisierungswelle zu.¹ Im Folgenden möchte ich zunächst einen Überblick über die bisherige Entwicklung der Demokratie auf unteren Ebenen geben, bevor ich im Anschluss Zukunftstendenzen aufzeige.

I. Aktueller Entwicklungsstand

Basisdemokratie in China kann untergliedert werden in die Bereiche Volksdemokratie und innerparteiliche Demokratie auf den unteren Verwaltungsebe-

¹ Larry Diamond ist der Auffassung, dass die erfolgreiche Fortentwicklung der Wahldemokratie in China eine starke Ausstrahlung in Ostasien – oder sogar noch darüber hinaus – entfalten und damit zum Auslöser einer „vierten Welle“ der Demokratisierung auf der Welt werden kann. Auch Michael Mandelbaum ist der Ansicht, dass China unter allen Ländern, in denen sich gegenwärtig Demokratie entwickelt, das Land mit den bedeutendsten demokratischen Perspektiven ist. Siehe dazu Larry S. Diamond (1999): „Developing Democracy: Toward Consolidation“, Johns Hopkins University, S. 267; Michael Mandelbaum (2007): „Democracy without America: The Spontaneous Spread of Freedom“, Foreign Affairs, September 2007, S. 128-129.

nen.² Laut der chinesischen Verfassung sind die demokratischen Institutionen und Verfahrensweisen in Gemeinden, Dörfern und Wohnvierteln sowie städtischen Straßenkomitees der Volksdemokratie an der Basis zuzuordnen.³ Als innerparteiliche Basisdemokratie werden demokratische Strukturen und Prozeduren innerhalb der Basisorganisationen der Partei bezeichnet. Dazu gehören die Parteiorganisationen in städtischen Wohnvierteln sowie Dörfern und Gemeinden, außerdem die Parteiorgane der staatlichen Institutionen dieser Ebenen sowie die Parteiorganisationen in lokal angesiedelten Betrieben und Staatsunternehmen.⁴ Die beiden Felder der Basisdemokratie sind eng miteinander verbunden, weisen aber auch Unterschiede auf. Die wesentlichen rechtlichen Grundlagen der Volksdemokratie auf unteren Ebenen sind festgelegt in den „Gesetzlichen Regelungen der VR China zur Organisation der Einwohnerkomitees in den Städten“ (1989), in den „Gesetzlichen Regelungen der VR China zur Organisation der Dorfkomitees“, welche 1987 versuchsweise eingeführt und 1998 dann offiziell erlassen wurden, dem „Wahlgesetz für den Nationalen Volkskongress und die lokalen Volkskongresse aller Ebenen“ (1979) sowie den „Gesetzlichen Regelungen zur Organisation der lokalen Volkskongresse und Volksregierungen aller Ebenen“ (1979). Die entscheidenden rechtlichen Grundlagen für die innerparteiliche Basisdemokratie finden sich im „Statut der Kommunistischen Partei Chinas“, in den „Vorläufigen Wahlbestimmungen für Basisorganisationen der KPCh“ (1990), in den „Bestimmungen zur Arbeit der Basisorganisationen der KPCh auf Dorfebene“, in den „Bestimmungen zum Schutz der Rechte der Parteimitglieder“ (2004) sowie in den „Bestimmungen zur innerparteilichen Aufsicht und Kontrolle“ (2004).

Nach Beginn der Ära der Reform und Öffnung gab die aufkommende Selbstverwaltung in Dörfern und städtischen Wohnvierteln (unter anderem in Yishan, Provinz Guangxi und im Kreis Lishu, Provinz Jilin) den Anstoß zur Entwicklung der Basis-Volksdemokratie. Dabei bildete sich eine lebendige Form der Demokratie heraus. Seit Ende der 1990er Jahre wurden mancherorts demokratische Prozeduren, wie sie auf der Dorfebene Fuß gefasst hatten, auf

² Im westlichen Verständnis beinhaltet Demokratie: Gewaltenteilung als wesentliche Form des Machtgleichs, Wettbewerb zwischen mehreren Parteien, Unabhängigkeit der Justiz, Verstaatlichung der Armee, allgemeine Wahl von Führungspersonen der Staats- und Gesetzgebungsorgane, Unabhängigkeit der Medien von der Politik.

³ Verfassung der VR China, Art. 111: „Die in den städtischen und ländlichen Wohnvierteln eingerichteten Einwohnerkomitees bzw. Dorfbewohnerkomitees sind Selbstverwaltungsorganisationen der breiten Bevölkerung an der Basis. Der Vorsitzende, die stellvertretenden Vorsitzenden und die anderen Mitglieder jedes Einwohner- oder Dorfbewohnerkomitees werden von den Einwohnern gewählt. Die Beziehungen zwischen den Einwohner- und Dorfbewohnerkomitees einerseits und den Basis-Institutionen der Staatsmacht andererseits sind gesetzlich geregelt. [...]“

⁴ Parteistatut der KPCh, Art. 29: „In Unternehmen, Dörfern, Regierungsorganen, Lehranstalten, Forschungsinstituten, Wohnbezirken und -vierteln, gesellschaftlichen Organisationen, Kompanien der Volksbefreiungsarmee und anderen Einheiten unterer Ebenen, wo es drei oder mehr ordentliche Parteimitglieder gibt, sollen Basisorganisationen der Partei gebildet werden. [...]“

die nächst höhere Ebene übertragen. Unabhängig voneinander entschieden sich verschiedene Ortschaften für die Durchführung von Direktwahlen des Gemeindevorstehers, z.B die Gemeinden Buyun, Provinz Sichuan, und Dapeng, Stadtgebiet Shenzhen, sowie für öffentliche Wahlen des Gemeindevorstehers, wie es im Chengduer Stadtviertel Xindu und in Shenzhen der Fall war. Während also die „Wahldemokratie“ stetig ausgeweitet wurde, kam zudem in manchen Orten die Praxis demokratischer Aussprachen auf, auch als „konsultative Demokratie“ bezeichnet. So wurde beispielsweise in Wenling im Stadtgebiet Taizhou, Provinz Zhejiang, die Bevölkerung stärker bei öffentlichen Beschlüssen von Gemeinden, Regierungsstellen und Straßenkomitees beteiligt, was eine Erhöhung der Legitimation und verbesserte Durchsetzung der Politik an der Basis mit sich brachte. Nach und nach fasste die konsultative Demokratie Fuß, unter anderem in Form von Nachbarschaftsrunden in den Wohnvierteln vieler Städte, wie etwa in Chengdu, sowie demokratischen Anhörungen, wie etwa in Shanghai. In Fabriken und Unternehmen kam es zu Lohnverhandlungen und Betriebsversammlungen begannen, eine größere Rolle zu spielen, wie das Beispiel der Zhejiang Transfar Group zeigt.

Im Bereich der innerparteilichen Basisdemokratie wurden, inspiriert von der Dorfdemokratie, Direktwahlen des Sekretärs der Parteizellen eingeführt. Eine entscheidende Rolle spielte dabei die „Laixi-Konferenz“ in Qingdao, Provinz Shandong im Jahr 1990. Dort wurde ein Schlusstrich unter die Diskussion gezogen, ob und wie die Parteizellen der Dorfebene auf das Aufkommen der Dorfautonomie reagieren sollte. Hervorgehoben wurde, dass nur, wenn lokale Parteizellen aktiv auf lokale Demokratisierungsprozesse eingehen, die politische Arbeit in den Dörfern weiter von Parteiorganisationen angeführt werden kann. Noch im selben Jahr legte die Partei die „Vorläufigen Bestimmungen zu Wahlen von Basisorganisationen der KPCh“ fest. Ermutigt durch diese Bestimmungen forderten Parteizellen unterer Ebenen die Einführung von Direktwahlen und mancherorts wurde schließlich selbst der Parteisekretär der Gemeinde direkt gewählt, wie beispielsweise 1998 in der Gemeinde Nancheng im Kreis Qingshen, Provinz Sichuan. Vielerorts kam es sogar zur öffentlichen Wahl des Parteisekretärs der Gemeinde. Mit „öffentlicher Wahl“ wird im chinesischen Kontext heute einen Wahlvorgang bezeichnet, bei dem Parteidelegierte (bzw. bei kleinen Parteizellen die Mitgliedervollversammlung) abstimmen. Man ist dabei, diese Wahlform landesweit zu implementieren. Andernorts entwickelten sich weitere Praktiken, wie die Direktwahl der Parteisekretäre staatlicher Institutionen. So werden beispielsweise in Shenzhen alle Parteisekretäre staatlicher Institutionen direkt gewählt. Zudem wurde in den letzten Jahren an einigen Orten die Direktwahl des Gewerkschaftsvorsitzenden eingeführt. Dies ist insofern relevant, als die Gewerkschaften zu den Massenorganisationen zählen und unter der Führung ihres jeweiligen Parteikomitees arbeiten.

Während des 16. Parteitags (2002) wurde die Forderung erhoben, in den Basisorganisationen der Partei vermehrt Direktwahlen durchzuführen. Dies bedeutete einen großen Fortschritt und auf dem 17. Parteitag (2007) wurde das Parteistatut entsprechend revidiert. Die vorgenommenen Anpassungen

bei den innerparteilichen Wahlprozeduren eröffneten den Parteiorganisationen an der Basis mehr Entwicklungsspielraum.⁵ So werden in Nanjing seit 2009 in großem Umfang innerparteiliche Direktwahlen durchgeführt und die Sekretäre der Parteizellen von 363 Wohnvierteln und 816 Dörfern direkt gewählt. Ähnlich verhält es sich im Kreis Gaochun, wo die Parteisekretäre aller Gemeinden durch öffentliche Wahlen nach allgemeiner Empfehlung⁶ bestimmt werden. An einigen Orten hat man zudem begonnen, eine Ständige Vertretung der Abgeordneten der lokalen Parteidelegiertenversammlungen einzurichten, wie es bereits seit 2000 in Lüxiang im Shanghaier Jinshan-Bezirk gehandhabt wird. Auch die Transparenz der Parteiarbeit an der Basis hat stetig zugenommen. Im letzten und in diesem Jahr haben viele Sekretäre der Parteizellen zum Wechsel der Amtsperiode Wahlen initiiert oder stehen kurz davor. Viele Provinzen haben zudem ein „Zwei-Stimmen-System“ zur Wahl des Parteisekretärs des Dorfes eingeführt, bei dem die Bewohner ein Vertrauensvotum und die Parteimitglieder ihre Wahlstimmen abgeben. Manche Regierungsorgane experimentieren bei der Direktwahl der Sekretäre der Basis-Parteiorganisationen mit verschiedenen Methoden, so dass diese immer vielgestaltiger werden.

II. Herausforderungen in der Praxis

In der Praxis der Volksdemokratie auf unteren Ebenen und insbesondere bei der Dorfdemokratie steht man gegenwärtig vor folgenden Problemen:

- Erwachsene und Jugendliche strömen in großer Zahl in die Städte, so dass sich die Dorfbevölkerung mittlerweile im Wesentlichen aus Kindern, Senioren, sozial Benachteiligten, Kranken und Behinderten zusammensetzt. Bei einer solchen Bevölkerungszusammensetzung kann moderne Demokratie nur schwerlich Wurzeln schlagen und sich entfalten.⁷

⁵ Parteistatut der KPCh (2007), Art. 29: „[...] Das Komitee einer Basisorganisation wird von der Parteimitglieder- oder der Parteidelegiertenversammlung gewählt, der Ausschuss einer Haupt-Parteizelle oder einer einfachen Parteizelle wird von der Parteimitgliederversammlung gewählt. Bei der Nominierung von Kandidaten für die Komitees und Ausschüsse sollen Parteimitglieder und die breite Bevölkerung um ihre Meinungen gefragt werden.“ Art. 30: „[...] Die Ergebnisse der Wahlen von Sekretären bzw. stellvertretenden Sekretären der Komitees der Basisorganisationen sowie der Ausschüsse der Haupt-Parteizellen oder der einfachen Parteizellen sind der nächsthöheren Parteiorganisation zur Bestätigung vorzulegen.“

⁶ A.d.Ü.: Am Beginn des Wahlprozesses steht die Auswahl der Kandidaten: Personen, die für ein Amt kandidieren wollen, müssen Unterstützer finden bei Parteimitgliedern, der Bevölkerung und der Parteiorganisation. Diejenigen, die die meisten Empfehlungen auf sich vereinen, stehen dann den einfachen Parteimitgliedern bzw. Parteidelegierten als Kandidaten zur Wahl.

⁷ Die „Vorläufigen Bestimmungen der KPCh zur Wahlarbeit“ (1990) sehen vor: „Bei der Durchführung einer Wahl muss der Anteil der Wahlberechtigten unter den Teilnehmern der Wahlveranstaltung mindestens 4/5 betragen, damit eine Wahlveranstaltung gültig ist.“

- Die „Gesetzlichen Regelungen der Volksrepublik China zur Organisation der Dorfkomitees“ enthalten Gesetzeslücken und diese systemischen Mängel wurden bis heute noch nicht behoben.⁸
- Bei der Dorfdemokratie zeigen sich zwei negative Tendenzen: Zum einen tun sich arme Dörfer schwer, qualifizierte Dorfbeamte zu finden. Kaum einer ist willens, die Ämter zu übernehmen und diejenigen, die sich bereit erklären, sind oft nicht mehr als „Ja-Sager“, die den Posten zwar besetzen, aber nicht in Aktion treten. Dies erschwert die Verankerung der Demokratie in der Dorfgemeinschaft. Andererseits ist es so, dass in Dörfern, die über eine gute wirtschaftliche Basis verfügen, Wahlen des Öfteren von Interessengruppen und Clans manipuliert werden, unter anderem durch Wahlbestechung.
- Die unangemessene Einmischung übergeordneter Ebenen bei Dorfwahlen hat in einigen Fällen zu heftigen Gegenreaktionen der Dorfbevölkerung geführt.
- Es gibt Koordinationsprobleme zwischen Dorf- und Parteikomitee. Hierin spiegeln sich tiefer liegende Probleme im Verhältnis zwischen Regierungspartei und Staat wider.⁹
- In manchen ländlichen Regionen breiten sich religiöse Kräfte aus, welche die Durchführung fairer und gerechter Wahlen behindern. Mitunter wurden Wahlen zum Schauplatz von Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Glaubensrichtungen.

Gegenwärtig steht die Basisdemokratie in China vor zwei grundlegenden Problemen: Zum einen der Spagat zwischen dem quantitativen Ausbau demokratischer Strukturen auf der einen und deren qualitativen Verbesserung auf der anderen Seite. Mit dieser Herausforderung sehen sich fast alle Entwicklungsländer bei der Umsetzung demokratischer Regierungsführung konfrontiert. Zum anderen das Spannungsverhältnis zwischen der Ausübung von Demokratie durch Wahlen und der Forderung nach Professionalisierung. Dies zeigt sich vor allem bei Kadern der mittleren Ebene in Parteiorganen und staatlichen Institutionen, die in den vergangenen Jahren durch demokra-

⁸ „Gesetzliche Regelungen der Volksrepublik China zur Organisation der Dorfkomitees“, Art. 26: „Die Versammlung der Dorfabgeordneten wird vom Dorfkomitee einberufen und tagt einmal im Quartal. Wenn mehr als ein Fünftel der Dorfabgeordneten dies beantragt, dann muss eine Versammlung der Dorfabgeordneten einberufen werden. Eine Versammlung der Dorfabgeordneten setzt die Anwesenheit von mehr als zwei Drittel der Abgeordneten voraus. Beschlüsse müssen von mehr als der Hälfte der Anwesenden angenommen werden.“

⁹ Parteistatut der KPCh, Art. 32: „Die Komitees der Basisorganisationen der Partei in Wohnbezirken, Gemeinden und Kleinstädten sowie die Parteiorganisationen in Dörfern und Wohnvierteln leiten die Arbeit in ihrem eigenen Gebiet an. Sie unterstützen die administrativen Organe, die wirtschaftlichen Organisationen und die Selbstverwaltungsorganisationen der breiten Bevölkerung und stellen sicher, dass diese ihre Funktionen und Befugnisse voll ausüben können. [...]“

tischen Wettbewerb in ihre Ämter gelangten. Obwohl auf diese Weise besonders fähige Personen ihre Talente unter Beweis stellen konnten, bringt dieser Wettbewerb auch Probleme mit sich, allem voran die Frage, wem die gewählten Kader Rechenschaft schulden. Dies ist ein grundlegendes Problem in der Implementierung von Basisdemokratie in Parteiorganen und staatlichen Institutionen. Gelöst werden muss es durch eine systematische Klassifizierung der Kader und Beamten – also durch eine klare Festlegung, welche gewählt und welche ernannt werden sollten.

Mit Blick auf die weitere Entwicklung der Volksdemokratie auf den unteren Ebenen wurde auf dem 17. Parteitag das strategische Ziel einer sozialistisch-demokratischen Politik formuliert, bei der durch die Ausweitung der innerparteilichen Demokratie die Volksdemokratie vorgebracht und durch innerparteiliche Harmonie die Harmonie im Volk gefördert werden soll.

III. Ausblick

1. Bei der Entwicklung der Basisdemokratie muss eine neue Etappe eingeleitet und die Phase diverser Experimente und Pilotprojekte abgeschlossen werden. Stattdessen bedarf es einer leitenden Konzeption und einer gesamtheitlichen Planung und Durchführung durch den Staat. Dabei gilt es, Ordnung zu schaffen und systematisch an der Ausgestaltung demokratischer Strukturen zu arbeiten, inklusive einer Anpassung des gesetzlichen Rahmens.

2. Notwendig ist eine Stärkung der innerparteilichen Demokratie, damit sie als positives Vorbild für die Volksdemokratie wirken kann. Wird dies zu zögerlich angegangen, so besteht die Gefahr, dass die fortschreitende Entwicklung der Volksdemokratie zur Erosion der politischen Macht der Partei führt.

3. Der Förderung der Basisdemokratie in den Städten sollte mehr Gewicht beigemessen werden. Demokratietheorien legen nahe, dass es leichter ist, in einer tendenziell anonymen Gesellschaft Demokratie zu verankern, als in Gemeinschaften, die geprägt sind von engen persönlichen Verbindungen. Ein positiver Faktor ist auch, dass das Bildungsniveau der städtischen Bevölkerung, einschließlich der Migranten, weit höher ist als auf dem Land.

4. Die konsultative Demokratie an der Basis muss mit Nachdruck gefördert werden, sei es in Form von Anwohnertreffen, demokratischen Aussprachen und Anhörungen, öffentlichen Versammlungen als Foren demokratischer Meinungsäußerung oder Lohnverhandlungen. Die konsultative Demokratie kann eine effektive Ergänzung zur Wahldemokratie werden, ja sogar als „Feuerwehr“ da fungieren, wo die Wahldemokratie unzureichend ist.

我国基层民主发展的现状与前景展望

祝灵君教授

基层民主是我国社会主义民主政治的重要组成部分。中国共产党领导下的基层民主政治最早可以追溯到延安陕甘宁边区政府时期,那时候,人民用各种选举技术(如抓阄、投豆、烙票等)选择乡村干部(如村长、乡长、县乡两级参议会主席等)。新中国成立以来,我国的基层民主走入了另外一种轨道,即大众参与的群众运动轨道。这个轨道使我们在学习民主的过程中付出了代价。改革开放以来,我国基层民主政治在村民自治、城市社区自治的领跑下,民主的范围逐渐扩大,质量逐渐提高,初步创出了一条具有中国特色的新道路,即:党的领导、人民当家作主与依法治国相结合的道路。当前,在全球民主化进程不断加快、加深的时候,我国基层民主的迅速发展对世界民主化浪潮具有强大的影响。¹ 下面我谈谈我国基层民主发展的基本情况及未来发展趋势。

一、发展状况

我国基层民主可以划分为党内基层民主、基层人民民主两部分,共同构成基层民主的主要内容。² 按照我国宪法的规定:乡、村和城市街道办、社区范围内的人民民主属于基层人民民主的范畴;³ 而基层党内民主则包括一切党的基层组织内部的民主,包括城市社区、农村乡村两级党组织、机关党组织、非公经济党组织、国有企业基层党组织,等等。⁴ 二者既有紧密联系,也有区别。在基层人民民主方面:其主要的法律依据是《居组法》

¹ Larry Diamond 认为:如果中国的选举民主能成功推进,对于东亚甚至更大范围的传播效应可能是强有力的,以至于会引发全球民主化浪潮的“第四波”,Michael Mandelbaum 也认为:在世界上所有正在发展民主的国家中,对民主前景关系最大的是中国。参见:Larry Diamond (1999): „Developing Democracy: Toward Consolidation”, Johns Hopkins University, p. 267; Michael Mandelbaum (2007): „Democracy without America: The Spontaneous Spread of Freedom”, in: Foreign Affairs, September 2007, p. 128-129.

² 西方对于民主的认识有一个基本公式:民主等于“以三权分立为主要形式的权力制衡;多党竞争;司法独立;军队国家化;国家领导人和立法机关成员实行普选;媒体独立于政府”。

³ 宪法第一百一十一条规定:城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。

⁴ 《党章》第二十九条规定:企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位,凡是有正式党员三人以上的,都应当成立党的基层组织。

(1989)和《村组法》(1987试行,1998正式颁布)和《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》(1979)、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(1979)等;而党内基层民主的法律依据主要是《党章》、《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》(1990年)、《中国共产党农村基层组织工作条例》、《党员权利保障条例》(2004)、《党内监督条例》(2004),等等。

改革开放以来,基层人民民主的发展起源于村民自治和居民自治(广西宜山、吉林省梨树县等),形成了朝气蓬勃的村庄民主、社区民主。上世纪末以前,村庄民主在一些地方逐步向上扩展,个别地方出现了直选乡镇长(四川步云乡、深圳市大鹏镇,等)、公选乡镇长(成都新都区、深圳市等地)的做法。当选举民主在一些地方不断扩展时,一些地方还出现了民主恳谈(或称协商民主)(浙江台州温岭市),扩大民众对乡镇、政府部门、街道等制定公共政策的参与,提高了基层政府政策的合法性与执行力度。受协商民主的影响,许多城市社区出现了居民坝坝会(成都市)、民主听证会(如上海市),工厂企业中出现了劳资协商和积极发挥职工代表大会的作用(浙江传化集团),等等。

在基层党内民主方面,受村庄民主的影响,也出现了党内直选村支部书记。1990年山东青岛的“莱西会议”为村级党支部是否要应对村民自治的争论画上了句号,会议提出村支部只有积极应对村庄民主的发展,党组织才能领导农村工作。1990年,党内制定了《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》,受这个条例的鼓舞,基层党支部要求直接选举,一些地方甚至出现了直选乡镇党委书记的现象,如1998年四川青神县南城乡;许多地方出现了公选乡镇党委书记的现象,公选目前主要是在党代表中选,这种选举模式正在全国提倡;一些地方出现了直选机关党委书记等做法,如深圳市各机关党委书记的直接选举;一些地方近年来还出现了工会主席直接选举的做法(工会属于群团组织,是在党委领导下开展工作)。

党的十六大提出要提高党内基层直接选举的范围,于是,基层党内民主大踏步向前发展。党的十七修改了党章,对基层党内选举方式做出了调整,给了基层党组织更大的探索空间。⁵2009年以来,南京市出现了大范围的基层党内直接选举,分别有363个社区党支部、816个村支部书记直接选举,高淳县还实现了全部乡镇党委书记公推公选。一些地方还在积极探索乡镇党代会常任制(如2000年以来,上海市金山区吕巷镇)的具体做法,基层党务公开也在蓬勃发展。去年到今年,全国许多农村党支部书记都已

⁵ 十七大党章第二十九条规定:基层委员会由党员大会或代表大会选举产生,总支部委员会和支部委员会由党员大会选举产生,提出委员候选人要广泛征求党员和群众的意见。第三十条:基层委员会、总支部委员会、支部委员会的书记、副书记选举产生后,应报上级党组织批准。



经或即将进行换届选举,许多省份在换届时实行了选举村支部书记的“两票制”,即村民投信任票、党员投选举票;一些政府机关中也在探索党的基层组织书记直接选举,直选的面越来越宽。

二、现实挑战

基层人民民主尤其是村庄民主当前遇到了困难,表现为:1.农村青壮年大量流动到城镇,农村人口主要“老弱病残幼”组成,现代民主难以在一个弱质的群体中生根发芽并最终长成参天大树⁶;2.《村组法》中有制度设计的漏洞,至今这些漏洞也没有得到弥补⁷;3.村庄民主出现两种不良的倾向:一是贫穷的农村找不到优秀的村官,没有人愿意当村官,愿意当村官的只是“好好先生”,占着位置不做事,村级民主难以有效开展。二是在一些集体经济基础好的乡村,选举往往容易被操控,黑恶势力、宗族势力渗透,出现贿选等不良现象;4.上级组织干预村庄选举的方式不当,引起了村民的过度反映;5.两委关系难以有效协调,它反映了我国党政关系中的一些深层次问题⁸;6.宗教势力在一些农村地区进行渗透、蔓延,干预了村庄公平、公正的选举。一些地方选举成为教派斗争的场所。

当前,我国基层民主面对两大主要矛盾:一是,基层民主范围的扩大和民主质量提高之间的矛盾。这个矛盾是几乎所有发展中国家在推进民主政治建设中所遇到的共同难题;二是,选举民主与专业主义之间的矛盾。主要体现在机关中层干部选拔中,这些中层干部近年来大都通过民主竞争上岗,这虽然可以使优秀人才脱颖而出,但是也带来一些问题,就是“对谁负责”的问题。这是我国党政机关基层民主中普遍面临的一个问题。这需要通过对干部的科学分类来予以解决,既确定哪些干部需要选举,哪些干部需要任命。

正是针对基层人民民主的这种现状,党的十七大提出了要以扩大党内民主带动人民民主,以党内和谐带动人民和谐的社会主义民主政治发展的战略目标。

⁶ 《中国共产党选举工作暂行条例》(1990年)规定:进行选举时,有选举权的到会人数超过应到会人数的4/5,会议有效。

⁷ 《村组法》第二十六条规定:村民代表会议由村民委员会召集。村民代表会议每季度召开一次。有五分之一以上的村民代表提议,应当召集村民代表会议。村民代表会议有三分之二以上的组成人员参加方可召开,所作决定应当经到会人员的过半数同意。

⁸ 《党章》第三十二条规定:街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党组织,领导本地区的工作,支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权。



三、前景展望

1. 基层民主探索应该转入新阶段,即走出各自为阵的探索实验阶段,进入由国家统一规划、统一部署的顶层设计阶段。这包括修法在内的制度清理与制度设计的工作。

2. 提升党内民主的质量,以党内民主示范人民民主并最终带动人民民主的发展。如果党内民主不能紧紧跟上,人民民主的扩大会导致党的权威的流失。

3. 应该把推进城镇基层民主放在更加突出的位置。民主基本理论告诉我们,在一个陌生人社会中培育并发展基层民主比在熟人社会中培育和发展基层民主容易得多,更何况城镇人口(包括流动人口)的素质大大优于农村人口。

4. 大力推进包括居民坝坝会、民主恳谈会、民主听证会、民主评议会、劳资协商等形式在内的基层协商民主。它可以成为选举民主的有效补充,甚至当选举民主不足时充当“救火员”的角色。





**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

KOORD-Schriftenreihe Bd.7
协调中心系列丛书 第七册
Herausgeber 出版者:

Koordinierungs- und
Informationszentrum Beijing

汉斯·赛德尔基金会
北京项目协调和信息中心

1 Xindonglu
Tayuan Diplomatic Compound
P.O. Box 5-2-122
100600 Beijing, VR China

北京市朝阳区新东路1号
塔园外交公寓5-2-122信箱
邮编：100600

电话：0086 (10) 6532 6180 Tel
0086 (10) 6532 6181

传真：0086 (10) 6532 6155 Fax

beijing@hss-china.com
www.hss-koord.cn
www.hss.de

Layout 版面设计:
Image at Work Ltd.
北京意美吉广告有限公司

Die Beiträge in diesem Heft geben nicht
unbedingt die Meinung der Hanns-
Seidel-Stiftung wieder, die Autoren
tragen für ihre Texte die Verantwortung.

本丛书文章中的观点只代表作者
个人,不一定代表汉斯·赛德尔基
金会。

September 2011
©2011 Hanns-Seidel-Stiftung

民主、和平与发展是汉斯·赛德尔基金会的主旋律。它创立于1967年,作为德国一个独立的政治性基金会,亲基社盟(CSU)及其姊妹党基民盟(CDU)。

汉斯·赛德尔基金会活跃在世界50多个国家,自1980年开始就与中国建立了联系。中国作为汉斯·赛德尔基金会开展发展合作的重点国家起到了特殊作用。汉斯·赛德尔基金会主要通过教育、咨询和对话项目支持国家和地方层面的制度变迁。中国区域项目的最终目标是支持社会政策改革,建立公民社会和法制国家。工作重点放在社会政策、教育和农村发展领域。

除了与主要合作伙伴中国教育部,汉斯·赛德尔基金会还与中国人民对外友好协会、中共中央党校、中华全国妇女联合会、中国国土资源部土地整理中心与中国建设部教育协会合作开展工作。汉斯·赛德尔基金会中国区域项目的所有工作都依靠长期合作建立起来的网络关系。





汉斯·赛德基金会

Koordinierungs- und
Informationszentrum
Beijing

汉斯·赛德尔基金会
北京项目协调和信息中心

www.hss.de 1 Xindonglu
Tayuan Diplomatic Compound
P.O. Box 5-2-122
100600 Beijing, VR China

www.hss-koord.cn 北京市朝阳区新东路1号
塔园外交公寓5-2-122信箱
邮编: 100600
电话: 0086 (10) 6532 6180 Tel
0086 (10) 6532 6181
传真: 0086 (10) 6532 6155 Fax
beijing@hss-china.com

©2011 *Hanns-Seidel-Stiftung*