

论政府发展的涵义

谢庆奎

【内容提要】 政府发展是最近刚刚提出的新概念。论文指出，政府发展是社会发展的产物，是政治发展的主体，是政府系统变迁的过程，是政府能力提升的结果。在现代化的进程中，政府发展日益突显其作用。政府发展只有在深化改革的基础上才能实现。

【关键词】 政府发展 政治发展 政府能力

政府发展 (The Development of Government) 的概念是我们于 1991 年在《当代中国政府》一书中首先提出来的。当时提出政府发展的概念，是作为政治发展的“主要体现”而加以分析的，并且认为政府发展“就是政府能力的发展”。1994 年出版的《县政府管理》(中国广播电视出版社)我们列出了“政府改革与政府发展”一章，其中第二节专门论述了政府发展的涵义，认为：

第一，政府发展应该是政府系统或政府体制的发展，是系统变迁的过程。

第二，政府发展是指政府本身沿着一定的方向运作，国家权力及国家权力机关逐步过渡到和谐化、高效化、职能化和现代化；

第三，政府发展是系统之间相互作用的过程；

第四，政府发展表明了政府职能的分殊化；

第五，政府发展意味着政府体系功能的增强；

第六，政府发展不仅是政府现代化的过程，也是民主化的过程。

1995 年我们又出版了一本《中国政府体制分析》专著，中国广播电视

出版社)专门列出一章“政府发展分析”认为“政府发展是社会政治经济和文化发展与变革的产物”,对政府发展的动力和障碍、政府发展的目标和途径进行了比较深入的探讨。虽然这是研究中国的政府发展,但对于研究政府发展理论仍具有较大的推动作用。与此同时,笔者在《百科知识》杂志上发表了一篇“政府改革与政府发展”的论文较全面地介绍了政府发展的涵义、目标和途径。这篇三千字的文章被一些报刊文摘转载,收到了一些读者来信,产生了较大的影响。从此之后,政府发展的概念逐步为学术界所接受。

2001年北京大学政治学与行政管理系的博士生顾平安同学撰写了一篇题为《政府起源、本质和发展研究》的博士论文。这篇近15万字的博士论文,是从政府的起源和本质的角度,专门研究政府发展的学术专著。经过校内外多位专家评审,不仅顺利获得通过,而且被评为“优秀博士论文”。这不仅标志着政府发展的概念已经为学术界所接受,也表明政府发展理论已经初具规模并且站稳了脚跟。

历史和现实证明社会发展需要政府发展在现代化的进程中政府发展日益突显其作用。

一、政府发展 社会发展的产物

人类社会的发展已经渡过了几千年、几万年甚至更长的时间并且大体上都经历了原始社会、奴隶社会、封建社会、资本主义和社会主义社会。社会发展产生社会需求。政府发展就是在社会发展中出现的社会需求的产物。原始社会需要一种非国家机构的政府,行使管理社会的公共权力,这是原始社会发展的社会需求。因为人类若不组成社会(原始部落或部落联盟)则无法生存下去组成社会若无公共权力在社会竞争中也无法生存下去。所以政府发展是原始社会产生和发展的需要,也是原始社会的社会需求的产物。

由于社会生产力的发展 剩余产品出现 私有财产形成 社会逐步分裂为不同的阶层或阶级,产生了社会冲突。到了这个时候,原始社会的政

谢庆奎等著:《中国政府体制分析》中国广播电视出版社1995年版第260~284页。

谢庆奎:《政府改革与政府发展》北京:《百科知识》,1995年第10期。

府组织就无法维持社会秩序 而需要转换公共权力 改变管理方式。为了避免社会各阶级、阶层不至于在社会冲突中同归于尽 于是便有从社会中产生、高居于社会之上并且日益同社会相脱离的国家的出现。国家是占统治地位的阶级的国家 维护统治阶级的利益 但它的产生是为了缓和社会冲突和阶级矛盾。国家产生之后，非国家机构的政府就转变为国家机构的政府，政府发展出现了质的变化。政府的性质由公共性转变为阶级性、自利性和公共性并存的局面 政府行为以暴力为后盾 带有强制性 政府的规模空前扩大 增设官僚机构 充实官僚队伍 设立警察、监狱和常备军。这些变化是社会发展的需要，也是社会需求的产物。这是政府发展的第一次飞跃。

阶级社会的几次更替 封建社会代替奴隶社会 资本主义和社会主义社会代替封建社会 其政府发展都是社会发展的需要 都是社会需求的产物。在奴隶社会和封建社会 政府的阶级性表现得尤为突出 赤裸裸地使用暴力 维护统治阶级的意志和利益 压迫和剥削被统治阶级。在资本主义和社会主义社会的前期，政府的阶级性的表现仍然比较明显。资本主义国家的政府在血与火的侵略、扩张和掠夺中积累资本 逐步发展。社会主义国家的政府成为阶级斗争的工具 进行无休止的你死我活的“路线斗争”。然而 就是在这样的阶段 政府的公共性也没有消失 因为政府仍然要管理社会生活 否则就无法维护其政治统治。在这个阶段 政府的自利性也产生了。政府维护统治阶级、阶层、集团的私利 政府的部门利益 政府官员的以权谋私、贪污受贿 都是政府自利性的表现。社会的更替和发展 推动了政府的阶级性、自利性、公共性的相互博弈。在这种博弈的过程中 政府的阶级性、自利性、公共性此消彼长 既促进了社会的发展 适应了社会的需求 也拉动了政府发展。

在以后的社会发展中 由于社会分工更加细化 更由于市场经济的普遍推行 以及信息化、全球化时代的到来 既加快了社会发展的速度 也加快了政府发展的速度。适应社会多样化的需求 政府规模开始缩小 政府能力开始提升 政府性质的自我博弈开始发生实质性的变化 由以阶级性为主向以公共性为主的方向转变。如此发展下去，终究会出现政府的公

共性完全取代阶级性和自利性，成为政府的唯一属性，还政府属性的本来面目。在这个时候，非国家机构的政府完全取代国家机构的政府，国家消亡了，人类社会的发展进入理想境界。这是政府发展的第二次飞跃。

事物的发展一般都经历了由简单到复杂，再由复杂到更高层次的简单，经过这样的否定之否定之后，事物发展进入更高层次，而不是简单的重复。政府发展也是这样，随着社会的发展和社会需求的增加，政府也由简单到复杂，再由复杂上升到更高层次的简单，也是经历了否定之否定的过程。经过两次飞跃，也就是经过否定之否定之后，政府发展进入更高境界。政府发展的这种轨迹，完全是由社会发展所推动的，是社会需求的产物。当然，政府发展也不是在任何情况下都是被动的，在一定的条件下，政府发展也能拉动社会需求，促进社会发展。社会发展和政府发展是相互促进的。但在一般情况下，政府发展是社会发展的产物。

二、政府发展 政治发展的主体

政治发展 (The Development of Politics) 的概念出现于第二次世界大战之后，50年代酝酿，60年代形成，70年代以后又有新的发展。战后，美国等西方国家的政治学者从经济学者、社会学者研究第三世界民族独立国家的经济和社会发展中得到启发，开始研究第三世界民族独立国家在政治上的改革、稳定、进步、民主化和现代化，统称为政治发展。其代表作品有亨廷顿的《变革社会中的政治秩序》(1968年)、阿尔蒙德和科尔曼合著的《发展中地区的政治》(1960年)、派伊的《政治发展面面观》(1966年)、阿普特的《政治现代化》(1965年)等。在这些著作中，他们各自界定了政治发展的涵义，提出了不同的政治发展的途径和模式，从而形成了并不统一的政治发展的理论。这一理论于80年代传入中国。

根据阿尔蒙德、亨廷顿等人的原意和中国学者的理解，政治发展的涵义可以界定为：政治发展是在民族独立国家形成和传统社会向现代社会转型的过程中，政治体系的合法化、民主化与现代化的过程。在这个定义中，有以下几点必须明确：政治发展是进步性的潮流，是伴随社会转型的政治进步；政治发展是世界性的潮流，不仅是第三世界国家，世界各国都存在一个政治发展的问题；政治发展是一个过程，而且是一个渐进的过程，这个过程可能是一个不间断的漫长的过程；政治发展不是孤立

的行为，而是伴随着社会转型和经济发展而展开的，没有社会转型和经济发展，也就没有政治发展；在社会处于良性发展的前提下，政治发展的途径是改革。只有进行持续的、全方位的改革，才能实现政治发展；政治发展的内容主要包括：政治体系发展、政治文化更新、意识形态变化以及政治结构分化和公民组织化程度的提高与民众广泛的政治参与等；政治发展的模式是多样化的，决不是完全的“西化”；政治发展的目标是政治体系的合法化、民主化和现代化。

从政治发展的涵义特别是政治发展的内容来看，政治发展与政府发展有着密切的关系。政治发展是个内涵广泛的概念，既是政治体系的发展，也是政治体系合法化、民主化、现代化的过程，可以说是内涵丰富、包罗万象。在这里，特别需要指出的是，政治发展就是政治体系的发展。政治体系（the Political System）是什么？在美国，政治体制、政治体系、政治系统混用，没有严格区别。政治体系在美国学术界被指为一个社会的结构、文化、行为、态度、信仰、价值观念等，它不仅包括政府的立法、行政、司法部门，而且还包括政党、利益集团和大众传媒等非政府组织以及所有与政治有关的结构。在中国学术界，政治体系也是一个内涵宽广的概念，既包含政府组织、非政府组织，也包含规范、思想、信仰、价值观念等。政治体系主要是指政府组织结构和功能、非政府组织的参与和作用以及价值观念等。至此，政治发展和政府发展的关系也就一目了然了。

可以这样说，政府发展是政治发展的主要表现，政治发展是政府发展的基本依据。没有政治发展，也就没有政府发展；反过来也可以说，没有政府发展，也就不存在政治发展，二者互为制约，相辅相成。所以，可以得出这样的结论：政府发展是政治发展的主体。我们提出政府发展的概念，正是依据这一点，正是依据它与政治发展的紧密关系而引申出来的。

三、政府发展 政府系统变迁的过程

政府系统（The Governmental System）也是从政治系统引申出来的概念。政治系统于1953年首次出现，并开始在政治学中流行起来，到了80

参见谢庆奎著：《新中国五十年的政治发展》，《理论学习与研究》，1999年第5期。

《中国大百科全书·政治学卷》中国大百科全书出版社1992年版，第502~503页。

年代，它经常出现于专业和非专业术语中，用以指社会生活的政治方面。尤其是在美国政治学中，它很快取代了占支配地位的国家观念，成为政治学研究中含义最广泛、适应性最强的概念。其代表人物有伊斯顿、阿尔蒙德等人。伊斯顿受自然科学系统论的影响，将系统论引入政治生活。在他看来，社会的政治生活是一个系统，参与政治生活的社会各个组成部分即角色均是互相依存、互相影响的。特定角色的组合称为系统的结构，并且这个结构还与周围的环境形成一定的关系。阿尔蒙德认为政治系统是一个行为系统，具有开放性、适应性。他们所确立的政治系统概念，成为包括一国的政府和政治过程中的各种关系的统称，或认为是影响整个社会制定并实施权威决定的全部社会关系。

很显然，政府系统是包括在政治系统之内的。实际上，整个社会是一个大系统，它包含政治、经济、文化等中系统，每个中系统内又包含若干个小系统。政治系统中，包含政府、政党等几个小系统。应该说，政府系统的概念是能够成立的。政府系统是指立法、行政、司法等各种角色，它们是相互依存、相互影响的，并与周围的环境形成互动，是制定并实施权威性决定的全部社会关系的总和。这个系统具有相互关联性，它的角色虽然在很多国家是独立的，但角色的联系是非常紧密的，谁也不能离开谁而独立存在，立法机关的决定要靠行政机关、司法机关去执行，行政机关和司法机关是相互监督的关系。这些角色组成了一个关系紧密的系统。这个系统也具有高度的适应性，它能主动地适应周边的环境，并能与之形成互动，包括吸纳和输入信息，经过转换，然后输出公共政策，这些行为都离不开高度的适应性。这个系统还具有开放性，它不可能是封闭的，否则就无法输入信息和输出政策。最后，这个系统还是变化的、发展的，它不可能一成不变、停滞不前，它要随着社会的发展而发展，随着政治的变化而变化。变化和发展的特征使政府系统生生不息，生机盎然，充满活力。

政府系统的变迁是经常发生的，变迁的过程就是政府发展。政府系统除了包括立法、行政、司法等部门及其相互关系之外，在每个部门之中还有自己的系统。比如说，在行政部门，它有层级系统、机构系统、权力分

《布莱克维尔政治学百科全书》中国政法大学出版社 1992 年版 第 575~577 页。

皮纯协等主编：《简明政治学辞典》河南人民出版社 1986 年版 第 482 页。

配和职能配置 以及它们之间的相互关系。就机构系统来说 机构设置与机构名称的改变 机构及其人员的增减 这是经常发生的。不过 就总的趋势来说 政府系统的部门不断增加 机构不断膨胀 人员不断增加 能力不断增强 相互关系越来越复杂。在原始社会 非国家机构的政府只有管理社会的功能 设一个机构及一些人就足够了 机构单一 功能简单。到了原始社会后期 出现了部落联盟 其机构和人员就需要增强 并出现了部落联盟与部落的层级关系。国家机构的政府产生以后, 政府系统变迁的速度加快 机构和人数增加 能力增加 但立法、行政、司法还没有分开, 由国王或皇帝统一掌管。政府系统的立法、行政、司法分立 是近代以来的事情 这是社会发展的需要 社会需求的产物。近现代以来 政府系统变迁加速 政府发展也随之加快。在社会需求的推动下, 不仅立法、行政、司法部门独立行使职权 而且部门机构臃肿 人员膨胀 相互关系更为复杂。在这种情况下 管理体制和机构改革应运而生 企图调整结构 精简机构和人员 优化政府系统。这样 随着政府系统的变迁 政府发展就进入了一个更高的层次。到了非国家机构的政府代替国家机构的政府的时候 政府系统更加优化 政府发展又将进入更高的境界。因此 政府发展是政府系统变迁的过程 随着政府系统的变迁而变迁 随着政府系统的发展而发展。

四、政府发展 政府能力提升的结果

政府能力 (The Governmental Ability) 就是政府制定和执行政策的势能与效力。衡量政府能力大小强弱的标准有三: 一是政府的权威性, 即政府能在多大程度上得到人民群众的支持和拥护; 二是政府的有效性, 即政府能在多大程度上贯彻其政策、政令; 三是政府的适应性, 即政府能在多大程度上通过自我调整以适应周边环境的挑战。

政府发展实际上就是政府能力的提升。在政府发展的每一个大小阶段上, 实际上都是由于政府能力的提升而引起的。在未来的现代化过程中, 要实现政府发展, 必须实行民主和法制的原则, 确立一种权威性的政府 必须能够贯彻其政令 满足社会需求 确立一种有效性的政府 必须能够进行自我创新, 自觉应对周边环境的挑战, 确立一种适应性的政府。而要做到这一点, 必须通过不间断的改革, 建立一种具有以下诸种能力的政

府体制：

指导能力。即政府不断创新政策，推动现代化深入发展的能力。它主要体现为政府依据本国国情和现代化的目标，制定社会政治、经济和文化的发展战略和步骤 并根据社会的长、中、短期发展规划 在不同的时期和阶段 制定切实可行的方针政策 以指导整个国家的发展。

动员能力。即动员所有可以利用的人力和物力资源，以实现社会大众所追求的共同目标的能力。社会动员的一个前提条件就是要将社会所追求的目标与人民大众的相关利益紧密结合起来，形成明显而固定的目标。因此，它实际上意味着政府立法、行政、司法等政治权力的政治权威性。这也就是说，衡量一个政府的动员能力的大小，并不仅仅在于其动员的结果 还在于动员的方式。

分配能力。即政府通过一定的方式公平合理地分配社会价值的权力。社会分配的公正与否，关系到人民大众对政府的一般态度，也关系到社会的稳定程度。在现代化的过程中，政府必须具有对社会价值实行权威性分配的能力，即对财富，荣誉、职位等人们希望得到的东西按照劳动和能力实行公平合理的分配。

适应能力。即政府对现代化过程中所产生的新问题和新的挑战能够应付自如的能力，或政府能够适应国际国内环境的能力。政府的适应能力表现出政府的灵活性。在现代化过程中，社会千变万化，有些变化是突如其来和难以预料的 而且任何一种变化的深度、广度、规模和速度 都可能是前所未有的。这就要求政府克服组织和程序的僵硬，对每一种变化主动地作出灵活的反应，以适应环境的发展和变化。

利益综合能力。即将社会各团体、组织、阶层和个人的利益与要求综合凝聚成为一个共同的社会目标的能力。现代化打破了原有的“供求”平衡，每个团体、组织、阶层和个人可能形成不同的期望和期望值。这些社会期望可能是清楚的，也可能是模糊的。强有力的政府就在于能够将这些不同的期望和期望值加以综合 形成社会发展的长、中、短期规划 并通过一定的形式表达出来。

管理能力。即政府通过经济、法律和行政等手段对社会各项事业和组织实施合理而有效的管理的能力。社会管理有直接管理和间接管理，这是根据管理方式和管理权限而划分的。合理而有效的管理实质上

是一个正确划分政府管理权限的问题。也就是说，现代政府的管理能力并不在于大包大揽的高度控制力，而在于合理地划分政府与社会的权力界限，正确处理政治与自由的关系。

协调能力。即政府及时地调整社会各系统政府与企业、政府与社会之间以及府际关系的能力。关键是明确各方利益，并进行有效的整合。调整与协调的目的在于解决矛盾，理顺各种关系。

监督能力。即政府监控和督察国家各级机构及其工作人员执行国家法律和政策的能力。监督分为内部监督和外部监督，这里主要是指内部监督。政府应通过各种渠道和途径，监督各级机构执行国家的法律和政策，包括对社会与市场的监督，以保障现代化发展战略的实施。

服务能力。即政府为公民、公私部门和各类企业提供服务的能力。只有通过政务公开、公示、上网等途径提高效率方便民众才能真正体现为人民服务的宗旨。在有利于社会发展而政府又不宜直接介入的各种事务中政府应积极创造条件为此类事务的发提供必要的服务。在现代化的过程中政府的服务能力主要体现为便民服务能力为发展生产和扶持企业的服务能力，为市场经济体制的健全和发展的服务能力。

维持秩序能力。即政府保卫国家的独立和主权不受侵犯，维持社会秩序和社会稳定，维护宪法和法律的尊严的能力。国际的分裂和对峙以及国内的政治动荡都不利于现代化建设。因此，政府必须通过积极的活动主要是沟通、协商与对话努力创造一种和平稳定的国际国内环境。

具有以上10种能力的政府体制，是政府发展的主要指标。政府发展是政府能力提升的结果也就是说 是政府的指导能力、动员能力、分配能力、适应能力、利益综合能力、管理能力、协调能力、监督能力、服务能力、维持秩序能力不断提升的结果。如果没有这些政府能力的提升，也就没有政府发展。

政府发展虽然有各种说法如“政府发展实际上是政府内外环境系统相互运作的过程”等等但从根本上说和综合起来看政府发展就是社会发展的产物是政治发展的主体是政府系统变迁的过程是政府能力提升的结果。这就是政府发展的基本涵义，也是我们理解政府发展涵义

的主要视角。

参考文献

1. 谢庆奎等著：《中国政府体制分析》 中国广播电视出版社，1995年版。
2. 谢庆奎主编：《当代中国政府》 辽宁人民出版社，1991年版。
3. 谢庆奎等著：《中国地方政府体制概论》 中国广播电视出版社，1998年版。
4. 谢庆奎等著：《县政府管理》 中国广播电视出版社，1994年版。
5. 阮成发著：《WTO与政府改革》 经济日报出版社 2002年版。
6. 张友渔主编：《中国大百科全书·政治学卷》，中国大百科全书出版社，1992年版。
7. 皮纯协等主编：《简明政治学辞典》 河南人民出版社，1986年版。
8. [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》 邓正来等译 中国政法大学出版社，1992年版。
9. [美]G·A·阿尔蒙德等著：《比较政治学 体系、过程和政策》 曹沛霖等译 上海译文出版社，1987年版。
10. 吕亚力著：《政治发展》 黎明文化事业股份有限公司出版，1995年版。

漫谈民主政治

陈哲夫

民主政治是个大题目，要展开谈，需要很大的篇幅。我这里只能作小文章，故称漫谈民主政治。谈四个问题：

一、中国社会呼吁民主

1947年，应中国共产党的邀请，民主人士黄炎培等人到延安参观访问。7月4日下午，毛泽东邀请黄炎培等到他住的窑洞里作客，整整谈了一个下午。毛泽东问黄炎培来延安考察几天有什么感想？

黄炎培坦率地说：“我生60多年耳闻的不说，所亲眼看到的，真所谓‘其兴也勃焉，其亡也忽焉’。一人，一家，一团体，一地方，乃至一国，不少单位都没有能跳出这个周期率的支配力。大凡初时聚精会神，没有一事不用心，没有一人不卖力，也许那时艰难困苦，只有从万死中觅取一生。既而环境渐渐好转了，精神也就渐渐放下了。……一部历史，‘政怠宦成’的也有，‘人亡政息’的也有，‘求荣取辱’的也有。总之没有能跳出这周期率。中共诸君从过去到现在，我略略了解的，就是希望找出一条新路来跳出这个周期率的支配。”

对黄炎培这一席耿耿谏言，毛泽东庄重地答道：“我们已找到新路，我们能跳出这周期率，这条新路，就是民主，只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈，只有人人起来负责，才不会人亡政息”。事情已经过去50多年了，黄炎培先生所说的那些预言虽然还没有完全出现在我们眼前，但现在我们党内外出现的腐败现象，已经相当触目惊心。此时此刻，人们禁不住想起当年毛泽东同黄炎培那一段对话。世界各国都有腐败，但象中国这样腐败的规模，这样腐败的深度，可能是绝无仅有了。

薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，中共中央党校出版社1991年版，第156页。

薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，中共中央党校出版社1991年版，第156页。

这样的问题如何解决，按照毛泽东的说法，我们已经找到了解决的的办法，这就是民主。不错，我们的各种文件上确实写上了民主的字样，也写上了人民监督政府的字样，但如何操作呢？我们的老百姓能监督政府吗？虽然我们的宪法上明白无误地写着：“中华人民共和国一切权力属于人民”。“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督”；“受人民监督”这几个字，既有份量，也没有份量。说它有份量，是因为它是写在宪法上的；说它没有份量，是因为没有一套可以操作的机制，人民对它只能望洋兴叹。毛泽东当年说这话时，他还没有掌握全国大权。当他掌握全国大权以后，却没有认真研究在中国如何实行民主政治。他并没有设计出一套民主办法来监督政府。相反，他用了并不民主的办法来管理中国。所以，中国仍然在呼吁民主，来实现毛泽东没有完成的事业。

中国是一个有着两千多年专制主义传统的国家，实行的是皇帝制度。皇帝制度的特征是 第一 皇帝身份终身制 第二 皇帝是最高权力 绝对权力，一人说了算。民主这个词是舶来品。是鸦片战争以后传过来的。开始在一些书籍和文章里都是用民权这个词。魏源编写《海国图志》，介绍了西方的政治制度，可能使用了这个词。戊戌变法前后，这个词开始得到了宣传。民主这个词传到中国以后，它象一枚原子弹，震动了中华大地。一些守旧人物 把它看作洪水猛兽 大为恐慌。张之洞说：“故知君臣之纲 则民权之说不可行也。……民权之说 有百害而无一利”。他把民主政治等同于无政府主义 认为一倡民主 将天下大乱。他说：“民权之说一倡 愚民必喜 乱民必作 纪纲不行 大乱四起”甚至会出现“劫略市镇，焚烧教堂”以引起外国出兵干涉的局面。不仅如此 他还说：“若人皆自主 家私其家 乡私其乡 士愿坐食 农愿蠲租 商愿专利 工愿高价 无业游民愿刃夺 子不从父 弟不尊师 妇不从夫 贱不服贵 弱者强食 不尽灭人不止。”多么可怕呀，一实行民主 人类就要灭绝了。

虽然如此 民主政治毕竟是一种世界潮流 无可阻挡。民主这个词已经流行起来了。民主政治的观念已经深入人心。但如何理解民主，各人

《典教丛编·张尚书正权》。

以上各注均同上。

有很大的差异。有人是从真正的意义上理解民主，有人把他当做装饰品，并不准备实行。有人把它当作斗争的武器，向专制主义开火。在我们取得全国政权之前，毛泽东在他的文章里，经常使用民主一词，同国民党的专制制度作斗争，争取政治上的民主自由。在抗日战争时期前后，他在许多文章里都谈到争取民主问题。在《中国共产党在抗日时期的任务》一文中，专门写了“为民主和自由而斗争”一节。其中写道：“争取政治上的民主自由，则为保证抗战胜利的中心一环。抗战需要全国的和平与团结，没有民主自由，便不能巩固已经取得的和平，不能增强国内的团结。抗战需要人民的动员，没有民主自由，便无从进行动员。”毛泽东还在其他一些文章里，也多处强调民主的重要性。但是在建国以后，人们并没有看到民主政治的实现。相反，看到的却是个人的专断。在全国范围内只许一人有思想，不准其他人有思想。只许有一种声音，不许有第二种声音。一有第二种声音，便视为异己，便是反动，便是敌人。原来毛泽东是把民主当作手段，当作向国民党做斗争的手段。国民党被赶出了中国大陆，手段也用不着了。他压根没有想到在人民内部也有是否实行民主政治的问题。

因为缺乏民主政治，中国人民吃尽了苦头，在政治上、经济上、人民的生命上，遭受了巨大的损失。

1955年，我们错误地批判了马寅初。据称，这个批判使中国多生了3亿人口。

1957年，党号召人民给党整风，人民响应党的号召给党提意见，结果却打了55万右派。许多人为之家破人亡。从此以后，人们再也不敢说话了。

1958年，毫无根据地发动所谓“大跃进”，大刮浮夸风，大刮共产风，9千万人上山炼铁、炼钢，荒废了良田，胡吹小麦亩产7000斤，水稻亩产13万斤，红薯亩产113万斤。这种情况，老百姓、新闻记者都知道是假的，但却没有人敢反映真实情况。而高层领导却信以为真，并据此作出决策，提出全国吃饭不要钱，成立人民公社，并且说共产主义已经不是遥远将来的事了。山东省范县县委书记提出1960年过渡到共产主义，并用一首诗概括范县的共产主义美景。毛泽东在《宣教动态》上得知这一消息后，

十分感兴趣 提笔写下如下的批语：“此件很有意思 是一首诗 似乎也可行 时间似太短 也不要紧 三年完不成 顺延可也。”由此可见 在高层领导眼里，实行共产主义是指日可待的事。于是在基层就一平二调三收款 老百姓没法 只好宰牛杀猪 砍树伐木 来一个生产力大破坏。“大跃进”的结果 却是三年大饥荒 几千万人死于饥饿。

1959年，庐山会议上错误地批判彭德怀，并在全党内开展反右倾斗争。使许多坚持正确立场的共产党员受到了打击。

1966年 毛泽东违背全党的意志 发动了所谓的“无产阶级文化大革命”。这是一场中国人民的大浩劫。这一场大浩劫给中国人民带来了空前的灾难。

因此，饱受专制之苦的中国人民呼吁民主。

改革开放 20多年来，中国政治有了巨大的进步。但是，中国政治还不是民主政治，而是开明政治。中国当前的领导人，有鉴于过去的教训，采取了一些开明的做法，缓和了人民之间的各种矛盾，但是这些做法还没有法制化，我们还需要不断进步。

二、国家的民主程度是一种社会素质的表现

什么叫做素质？素质是人的先天的生理特点，主要是指人的感觉系统和神经系统的特点。人的生理上的先天禀赋，对人的身体发育有着十分重要的关系。人的先天素质好，后天会少生病，否则，就会常常生病。后来 人们就用这个词泛指其他各种事物 如工厂的素质 部队的素质 某一组织的素质 等等。

社会素质怎样体现？我认为社会素质是由国家的民主程度来体现的。一个国家民主程度高，它的社会素质就是好的。社会素质好，表现为社会安定 人民乐业 恶性事故少。社会素质不好 就表现为政治动荡 社会混乱，人民惶惶无宁日。例如，在一些落后国家里，专制主义可以横行无忌 贪官污吏弹冠相庆。例如 菲律宾前总统马科斯统治菲律宾 21年，搜刮民财达几百亿美元之多。在瑞士存有黄金 1241 吨。统治印度尼西亚 30年之久的苏哈托，也大量吞食人民的财产。他们之所以能够长期

在那里实行专制统治，是人民愚昧的表现，不觉悟的表现，无能的表现。概括说，是社会素质不高的表现。而在一些发达的国家里，民主空气很浓，人民可以议政。那里也有腐败，但一经发现，很快就能解决，不至于让他们肆无忌惮地统治几十年。这是人民觉悟的表现，人民有能力的表现，也是社会素质较高的表现。

社会素质好，人民的素质也好。人民在民主程度很高的国家里，耳濡目染的是民主作风，是用民主的方法处理问题，是文明礼貌地待人，因而也就学会用民主的方式处理问题，用文明礼貌的态度对待人。中国古代的政论家贾谊就说过：“以礼义治者积礼仪，以刑罚治者积刑罚。”“四人帮”以刑罚治国，人们受到的是刑罚教育。那时候的人们都以敌视的眼光看人，说话带着火药味，人们经常处于惊心动魄的氛围之中。而现在民主气味浓，强调文明礼貌，人们受到的是民主教育，文明礼貌教育，因而人与人之间和睦相处，心情愉快。

在一些落后的国家里，政权更迭或国内政争，常常靠暴力解决问题。例如，非洲各国军事政变不断，形成走马灯式的政权更迭。一个材料统计，从1960年到1980年的20年中，非洲共发生160次政变，平均每年8次，其中成功的政变60次，平均每年3次。每一次政变都有成千上万的人头落地。这是十足落后的表现，也是社会素质不高的表现。而在另一些国家里，政权更迭靠选票，军队不干预政治，而且行之有效，这就是社会素质较高的表现。

在一个国家里，靠人治，不实行法治，是落后的表现，是社会素质不高的表现。人治是凭政治权威们个人的意志实行统治。因此，政治权威们个人的知识、性格、思想，甚至其一颦一笑，一喜一怒，都能给社会造成巨大的影响。当他们的思想符合事物规律，其性格处于正常的情况下，也能为人民造福。如果其思想不正确，性格不正常，喜怒无常的时候，就能为人民造成巨大的灾难。外国人观察中国政治，一个重要方法就是观察中国政坛上人事的变化。邓小平在世的时候，外国报纸经常制造关于他身体是否健康的谣言。对此，邓小平说，把一个国家的命运寄托在一个人身上是很危险的。在近百年共产主义运动的实践中，我们有着深刻的教训。

总之，人治社会的随意性太大，无规范可以遵循，容易发生社会动荡，常常给人民带来灾难。

法治的优越性何在呢？法治的优越性在于第一，规范性。任何事情都是有程序的，有规矩的，有原则的，是不可以任意解释、任意颠倒的。第二，稳定性。在法律上规定了的东西，都是经过群众生活实践被证明是合理的、经专家们讨论取得共识而后共同认定的，是不可以任意改变的。第三，透明性。法是要公之于众的，而且应该做到家喻户晓，以便遵守。因此，按照法治原则，国家的事务，除开军事秘密、国防等要害部门外，都是应该对群众公开的，不需要黑箱操作。

国家的民主程度标志着人民的地位。国家的民主程度高，就标志着人民的社会地位高。国家的民主程度低，就标志着人民的地位低。如果按照各种文件所说，人民是国家的主人翁，那么他们就应该拥有对国家大事说三道四、品头评足、提建议、讲批评的权利。如果人民享有这种权力，就表示着这个国家民主程度高，人民的社会地位高。如果这个国家的群众在政治上没有发言权，就表明这里的民主程度不高，人民的社会地位不高。我这里说的人民的发言权，是指人民有发表反对意见的权利。政府不能要求舆论一律。强制性地要求舆论一律，就是不民主的表现。在“四人帮”统治的年代里，谁要说出同他们不一致的意见，就得付出生命的代价。这是十足专制、十足野蛮、十足不民主的表现。

三、民主是什么

要给民主下一个大家都认同的定义，似乎很难。要在这里介绍已经有过的定义，太烦琐，太学究气，也很枯燥。我认为所谓民主，顾名思义，就是人民当家作主。这个词，大概是从卢梭那里移植过来的。卢梭说“主权在民”。卢梭说的这个词给卢梭赢得了很大的声誉，使卢梭成为一个伟大的思想家，一个划时代的人物。但如何实行“主权在民”？他并没有提供一个可以操作的手段。按照他的说法，主权者是人民全体，人民全体的意志就是公意，公意永远是正确的，是代表人民利益的，所以人民必须无条件的服从公意。但是，公意如何操作出来呢？由谁来代表呢？这的确是一个难题。如果一个小组有10个人，来一个举手，公意就操作出来了。如果是一个县、一个省、一个国家，公意如何操作出来呢？不可能由直接选举的办法

产生 只能由间接的办法产生 只能实行代表制。这样 矛盾就来了。在不少的情况下,一些政治权威通过不可告人的手段操纵选举 假借民意,干出许多坏事。例如 希特勒、墨索里尼、蒋介石、四人帮 都是假借公意、民意干坏事的。这样 卢梭的‘主权在民’的口号 并不能保证人民的民主政治的实现。后来 法国的思想家孟德斯鸠提出了分权制衡的理论。他的基本思路是权力不能过分集中。他认为如果把行政权、立法权、司法权都集中在一个机关或一个政治领导人手里 就不可能有民主政治。他主张三权分立 并各自独立 而互相制约 互相监督。三权都不能自行行使最高权力。以后 西方各发达国家才大都采用孟德斯鸠的分权制衡的学说。我们不必照抄西方 我们应该有自己的制度创新。怎样创新 我们还没有找到一条行之有效的途径。民主政治应该是个什么模样?全国人民都应该关注这个问题 并献计献策。我个人认为民主政治应该是:

1. 设置一种机制,把各级政府的领导管起来,特别是把最高权力管起来。我曾经同一个外国朋友说:请您说说民主的精义是什么?看看我们的意见是否一致。结果她说出了同我完全一致的看法。这个看法,就是上面的那句话。现代政治,或者说民主政治同封建专制制度的根本区别就在于最高权力是否受到制约或监督。在古代封建制度下,各级地方官员都是受到制约和监督的。不过 他们不是受到人民的监督 而是受到上一级政府的制约和监督。唯一不受到监督的是最高权力,即皇帝的权力。历史上的一切黑暗都是从这里起源的,历史上的惨剧也都是由此发生的。从道理上说 权力越大 越是应该受到监督 因为权力大 影响就大 它的每一个动作会影响到全国。如果它的决策错误 其错误就会涉及亿万人民。但在专制制度下 事情恰恰相反 小的权力受到监督 而权力最大的地方 却不受监督。这是一个非常矛盾的现象。在中国 提出这个问题,似乎是一个很敏感的问题,有犯上作乱的嫌疑。但这是一个真理,不容回避。一种国家制度不管如何花样翻新,如果不能解决最高权力的制约或监督问题,就很难说是走上了民主的道路。最高权力受到制约或监督 其他各级权力就好办了。无庸讳言 要监督最高权力 是一个系统工程 特别是在一个缺乏民主素养的国家 要实现这种体制 的确有一定的风险 需要慎重从事 稳步前进。

2. 必须按照民主程序办事。所谓按程序办事,就是一切政治事务都