

青年学术丛书·法律

YOUTH ACADEMIC SERIES-LAW



程序控权与社会和谐

赵宝华 著

青年学术丛书·法律

YOUTH ACADEMIC SERIES-LAW

程序控权与社会和谐

赵宝华 著



人 民 出 版 社

乙

责任编辑:张 立

封面设计:肖 辉

版式设计:李欣欣

责任校对:方雅丽

图书在版编目(CIP)数据

程序控权与社会和谐/赵宝华 著. —北京:人民出版社,2011. 10

ISBN 978-7-01-010145-3

I. ①程… II. ①赵… III. ①行政权力-权力制约-研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 160419 号

程序控权与社会和谐

CHENGXU KONGQUAN YU SHEHUI HEXIE

赵宝华 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14.25

字数:240 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-010145-3 定价:32.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

有关和谐社会如何构建的论著已有不少,但宝华的《程序控权与社会和谐》一书却有自己的新意。新意在于他选择了一个独特的视角:程序控权。

制度的革新在确立了基本的价值目标之后,能否通过法律程序来实现这些价值目标,往往是制度革新能否成功的决定性因素。我国过去 30 多年的法制建设对市场经济的建立和发展产生的滞后性、被动性以及确保社会稳定过程中所表现出来的焦虑症和恐乱症,都应归结于对程序法制建设的忽视与轻视。这说明,法律程序的价值还没有为决策者所接受,更不用说它能在整合社会过程中产生多大的作用。因此,我认为,经济发展中因此而产生的种种弊端能否在法治建设与和谐社会构建中得以避免,取决于我们能否理性地扬弃所奉行的实用主义,转而在追求结果的同时也关注过程的正当性。

我国目前正处于社会转型时期,一方面,无论是组织还是个人的行为失范、脱序现象相当严重,其所产生的破坏力量冲击着我们这个社会发展所需要的正常秩序,动摇着政府各项施政决策的合理性,进而威胁着政府权威的合宪性,对政府有效地驾驭社会已产生了严重的危害,对和谐社会的构建更是有害。因此,宜早地、渐进式地通过立法设定一套行政程序,让各种社会力量能进入一个预设的行政程序,通过参与让这种力量转化为推动政府决策合理性的外在力量。可以肯定地说,这种力量的转化能否成功,将决定着我国国家能否从传统的法制社会转向步入现代化的法治社会。另一方面,我国行政机关的行政权的扩张与市场经济体制的建立之间的张力始终存在,这种张力具有与社会发展相适应的合理性,但有时也会危及和谐社会正常发展。我国原有的以实体法为核心,以管理法为价值目标的行政法在缓解两者之间的张力方

面基本上已无所作为,而以控制行政权为基本价值目标的行政程序正是解决这一社会发展难题的最佳方案。

以一个客观中立的行政程序来整合社会的各种关系,对于行政机关来说可以提高其行政行为的社会可接受性程度,并保留随时反思行使行政权力的合理性。对于行政相对人来说,通过行政程序所提供的有限空间合法地抵抗行政权力的不法侵害,接受行政程序所产生的结果,无论这种结果对己是否有利,同时也可以免去事后受权力报复的后顾之忧。因此,在我国社会转型时期的现阶段,通过现代行政程序来整合社会的各种关系,确保社会和谐具有重要的战略意义。

宝华在浙江大学法学院跟我做了一年的访问学者。他勤奋好学,思想敏锐,在一年的访学中取得了不俗的成果。现在,他又将自己在访学过程中形成的思想写成专著,作为他的指导老师欣喜不已。

乐之为序。

章剑生

2010年冬于杭州·归元书屋

目 录

contents

绪 论	1
第一章 和谐社会的建设	8
第一节 和谐社会及其含义	8
一、民主法治	9
二、公平正义	14
三、诚信友爱	17
四、充满活力	19
五、安定有序	20
六、人与自然和谐相处	26
第二节 构建和谐社会的根本问题——政府公信力的构建	28
一、中国传统社会的官本位政治文化	29
二、历史上社会和谐的影响因素	36
三、影响社会和谐的关键因素	40
第三节 政府公信力建设——民本位秩序的建立	50
一、秩序	50
二、不同价值取向的社会秩序	51
三、建设社会主义民本位社会秩序,增强政府公信力	54
第二章 社会和谐“取决于控权”	61
第一节 集权体制下的行政权力及其承继	66
一、我国传统的行政集权体制	66
二、我国现代行政集权体制	68

三、我国古代行政集权体制下的权力继承	71
第二节 近代宪政体制下行政权力独大的现象	72
一、近代宪政体制	72
二、君主立宪体制下的行政权力	75
三、议会共和体制下的行政权力	77
四、我国民主共和国体制下的行政权力	79
五、行政权力独大的危害	80
第三节 权力分离和受制约是民主共和体制的精髓	81
一、古希腊、雅典城邦民主制权力制约的实践和教训	81
二、古罗马共和国宪制在权力限制上的实践和教训	87
三、近代资本主义国家三权分立和制衡机制的经验	92
第三章 控制行政权的各种手段	112
第一节 道德控权	112
一、道德与“以德治国”的源流	114
二、我国近代以来的“德治”与“以德治国”	117
第二节 法律控权	123
一、法律控权	123
二、依法律控制行政权力	124
三、法律控权的作用	140
第三节 控权的其他手段	142
一、舆论对行政权力的监督	142
二、放松政府管制和放权于民	149
第四章 程序控权与社会和谐	169
第一节 程序控权与实体控权	170
一、程序及其价值	170
二、我国有关程序的立法	177
第二节 对行政权运行各阶段的程序控制	202
一、行政权力执行的性质	203

二、行政决定形成过程中的相对人参与	203
第三节 程序控权增强政府公信力	210
一、控制行政权以增强政府公信力	210
二、依程序控制行政权的独立价值	211
三、社会和谐与政府公信力的提高	213
主要参考文献	216
后记	220

绪 论

一、政府与社会和谐的缘起

我们都向往社会的和谐,但实现和谐的关键是什么呢?在和谐社会的构建中,由于政府是由国家机关及其工作人员(通俗讲即国家干部)组成的,而社会则是由人民群众构成的,因此在我国,人民同政府的关系表现为干群关系。所以干部与群众的和谐是社会和谐的晴雨表。由于干群和谐在构建和谐社会中的重要作用,所以探讨其成因就具有重大的现实意义。

社会和谐是人类有史以来不断追求的目标。无论是儒家的大同世界,还是空想社会主义者描述的乌托邦等未来社会,或者是共产党信奉的理想社会——共产主义社会,莫不与和谐社会有着千丝万缕的联系。

孔子设想的大同世界是:“大道之行也,天下为公,选贤与能,讲信修睦。故人不独亲其亲,不独子其子。使老有所终,壮有所用,幼有所长,鰥、寡、孤、独、废疾者皆有所养。男有分,女有归。货,恶其弃于地也,不必藏于己;力,恶其不出于身也,不必为己。是故谋闭而不兴,盗窃乱贼而不作;故外户而不闭。是谓大同。”^①孔夫子所言的大同世界是农业社会的理想目标。讲信修睦和选贤任能,是其大同社会的两项重要特征,这也是实现社会和谐的基础。将贤与能的人士选拔到领导岗位上来,做领导的又讲求信誉,竭力与人民群众建立和睦的关系,这些都是实现社会和谐之举。

^① 《礼记·礼运大同篇》。

马克思基于生产力巨大发展带来的社会深刻变化,为人类的未来理想社会设计了“人的解放”的标签。马克思在《共产党宣言》中,明确了未来共产主义社会的核心价值理念——“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”人的自由发展当然不能成为他人自由发展的障碍,所以,管理仍然是必要的。但由于人的素质已经极大提高,自觉配合管理和指挥就是自然之事,因此管理者与被管理者的和谐也得到了最大限度的实现。因此,未来社会的和谐是建立在人人因为具有较高的素质而自觉维护社会秩序基础之上的,未来社会维持社会秩序的管理者与人民的关系是和谐的服务管理关系。

二、政府与社会和谐的本土资源

历史的经验告诉我们,历尽苦难和正在经受苦难的人民对未来的设想非常丰富,尤其对未来充满了憧憬。中国在1912年以前长达数千年的家天下专制统治制度治理下的社会,官民^①之间的不和谐是主流,历代文人骚客皓首穷经,终未能找到实现官民和谐的理论突破口。官本位的过早形成,使得君王个人决定地方重要官员的任免、所有官员的升迁命运皆受制于上级的官制早在公元前3世纪就已经形成。^② 尽管在唐朝以降,科举制度出现,但是官员的任免权仍然掌握在君王一人手中,直至1905年科举制度废除,不曾有变。横向上来看,当时的西方国家——罗马国家的官制还是共和体制,国家元首——执政官设两名,每年由百人团会议选举产生,并经元老院批准;其他重要官员的任职,如财务官、监察官、市政官、大法官以及保民官都是由平民大会或者是特里布斯大会等集体性的组织决定。^③

中国自儒家孟子伊始,民本思想断断续续延续至今,其主张的“民为贵,君为轻,社稷次之”的思想是着重从教化的意义上,让君王执政不要太轻视老

① 本书适用的干群关系、政府与人民群众关系、政府与社会关系等词组具有相同的含义。中外历史上的官民关系、他国的官民关系在社会主义的中国表现为干部与群众之间的关系。同理,通常意义上的“官员”在社会主义的中国为“干部”或“领导干部”所代替。下同。

② 秦的以中央集权为特征的郡县制早已形成,公元前221年,秦统一六国,于是建立了中央集权的东方大国。

③ 参见由嵘主编:《外国法制史》,北京大学出版社2003年版,第74—78页。

百姓的利益。至于君王没有这种思想怎么办？当时的孟子并没有想出任何计策来，只是告诫百姓，你们等着吧，“五百年必有王者出”！可是，别说老百姓，就是孟子本人也活不到五百岁！因此民本思想从本质上看，确实对于监督王权是隔靴搔痒，不解决实质问题，仍然逃不出为君王专制制度涂脂抹粉的性质。

我国古代官制还有一个现象引人注目。就是与高薪养廉的思想恰恰相反，君王任命的地方官，所得俸禄（皇粮）很少，而且还要自己负担招募随员的报酬。据瞿同祖先生的考察，清雍正年间，州县官的名义薪俸和养廉银远不能满足其私人及公务费用，因为除了养家，他还需要支付其岗职所需的繁重费用。他要给他的幕友、长随支付报酬。解决办法就是靠“陋规”惯例来满足。比如新到任的县官常向书吏、代书、衙役们强索“礼金”；州县官该从担任里长或“催头”的百姓那里索取陋规费；还可以向为新年闹庆所需的祭品或娱乐提供商品或服务的店主们索取陋规费。^①这种陋规费与贪污受贿之间没有明显的界限，明知不合法，皇帝也不查办^②而是默许。瞿同祖先生引述洪亮吉（1749—1809）的记述，洪年轻时看到，州县官们就能携带着足供几代人鲜衣美食的积蓄告老还乡。后来的年岁里，他看到这种积蓄已十倍于从前。因为州县官的薪俸一直没变，故这一记述暗示，州县官们榨取的陋规费与日俱增。这种惯例的长期存在，难怪有人说“一年清知府，十万雪花银”，难怪官民积怨日久，以致社会动荡不已。

我国历史上的历朝历代，都几乎有一个共同的规律：王朝建立之初，开国皇帝珍惜民力，与民一起休养生息，同时身体力行地告诫各级官员轻徭薄赋，倡行节俭之风，强调廉洁奉公，严厉惩办贪赃枉法之官吏。及至天下坐稳，“历时长久，惰性发作，到风气养成，虽大力无法扭转，且无法补救”，经济复苏以后，商品经济发展以后，官员只唯上的体制性弊病又开始发作。一人欺瞒众人不容易做到，相反如果众人欺瞒一人就非常容易做到，因为皇帝也是人，所

① 瞿同祖著：《清代地方政府》，法律出版社2003年版，第53页。

② 道光皇帝在一道诏书中将这一情况总结为：“此次议存之款（陋规费），因其相沿已久，名为例禁，其实无人不取，无地不然。”（《清实录·宣宗》卷五，第2页b）。另一份诏书中他写道：“上司心知通省官吏莫不皆然，岂能概行纠劾，遂阳禁而阴纵之。”（同上书，第19页）。转引自瞿同祖《清代地方政府》，范忠信、晏锋译，法律出版社2003年版，第47页。

以,人亡政息将不可避免。“其兴也勃焉,其亡也忽焉”^①的历史周期率一直持续到近代。

实际上,王朝新建是因为统治者立足未稳,也是因为连年战乱社会财富已经被消耗殆尽,君王的御辇尚且找不到同色的四匹马来拉,老百姓终日所得仅够糊口,官员没有贪腐的经济基础,因而,官民出现短暂的和谐。这是因为都穷,官员与老百姓同吃同住同劳动,官员多是经历过战乱和苦难,体谅百姓疾苦。因此官员也深得百姓爱戴。及至经济复苏,贸易兴盛,同时也就伴随着出生于和平盛世的人执掌权力,优裕的生活使仅靠道德维系的社会逐渐离心离德,朝纲松弛,法纪败坏渐成风气,官民和谐没有了基础,官员自我道德约束没有了环境制约,于是官逼民反此起彼伏,终至“其亡也忽焉”。

中国古代史从秦朝至清朝,一以贯之的两个突出的特点:第一是文化管制和思想禁锢,禁止与朝廷相左的任何思想在社会上流布。第二是组织管制,禁止任何有组织的民间团体存在,大一统的皇权国家中,家事国事天下事无所不包,无所不管。在官方威权统治下的民众在没达到忍耐极限的时候的隐忍,这种名义上的稳定叫不叫和谐呢?

三、政府与社会和谐的探索

什么是真正的政府与社会之间的关系和谐?过去我们常讲的,军爱民,民拥军。如何将此运用到政府与人民关系上呢?干部爱民如子,百姓将干部比作自己的父母;官爱民,民拥官!如果仅仅这样讲一讲,未尝不可。但是,这种提法似乎与封建社会的民本思想的提倡没有本质的不同,没有任何进步性可言,也不解决任何问题。更何况传统的家庭中的父母子女关系并不是真正的平等和充满温情的。唐明皇可以一日诛杀三个儿子而不为史官和士大夫所诟病;隋炀帝杨广害死隋文帝杨坚却留下千古骂名!真正的和谐是建立在政府具有公信力的基础上的,人民群众信赖政府及其干部,政府及其干部自觉维护自己的信誉,主动为自己失信于民的行为埋单!

^① 《读黄炎培〈延安归来〉有感》, <http://www.zjol.com.cn/05zjmj/system/2005/08/25/006281036.shtml> (最后访问时间 2010 年 12 月 20 日)。

20世纪80年代末90年代初,我们国家的思想理论界曾经历了一场比较激烈的辩论,主题就是“权”(权力)大,还是“法”(有立法权的国家机关所制定的规范性文件)大?争论的结果是在中共十七大上,将我国政治体制改革的方向确定为扩大社会主义民主,建设社会主义法治国家,发展社会主义政治文明。1999年最高国家权力机关还通过宪法修正案,将“依法治国,建设社会主义法治国家”充实到现行宪法之中。这场争论的结果,也就是说,将权力用法来规范和控制,权力的行使必须有法的依据,成为执政党的共识。今天,回顾那场争论,虽然说进步是主要的,中国几千年的官本位思想,第一次受到颠覆;但是,这仅仅是个开始,其不彻底性是明显的,因为从民主共和的真谛来讲,权力、法律,哪个都不大,唯有民大。中国国民党前主席吴伯雄也反复感知到了这一点。^①真正的政府与人民群众之间关系的和谐应当是以人民为本位,各级各类的干部都应当以服务于人民,满足人民某方面的需要为己任,从而形成这样的一种状态:干部真正像珍惜自己的眼珠一样珍视和爱护同人民的关系,自己所有工作都是以服务人民为宗旨;民众像关心自己亲生的“儿子”一样关心干部的利益,自觉地配合干部的行政行为。当然实现这样的状态绝不是一朝一夕的。实现这种状态,最关键的制度建构就是民众掌握干部的升迁任免之权,即掌握现任领导干部的“官运”,使其“为人民服务”对于自己来说再也不仅仅是道德说教,而是法律职责。

但是,如何实现政府与人民群众之间关系的和谐呢?让人民来监督政府,干部才不敢懈怠!有效监督干部是否就实现和谐了呢?但是,即使人民来监督政府,如果干部任免升迁的决定权仍然决于上,而不决于下;民众的满意度如何根本不影响干部的升职,那么干部是否不懈怠仍是不敢保证。况且,仅仅让人民来监督,怎样操作?是由民众自觉地通过组织化制度建构形成民意,还是外在地由当权者把民众当成工具,发动起来以非程序化的途径(群众运动)偶尔为之?方法不同,程序设计不同,直接关系到监督的成效。而正像“没有监督的权力必然腐败”一样,没有常态化、程序化的民众监督,政府和人民之间的关系永远不会有稳定的和谐。实际上,“让人民来监督”这种提法本质上就是治标不治本,更遑论缺乏组织的民众是否能起到真正的监督作用。

^① 王海平:“拜完中山,吴伯雄题‘人民最大’”,《东方早报》2008年5月28日。

四、政府与社会和谐的本质

普适的民主观念告诉我们,干部与人民群众之间的关系是仆主关系,干部的任免升迁,他的“官运”应该掌握在人民群众手中。日本国宪法就将公务员称为人民的服务员。^① 政府与人民群众和谐的关键是人民掌握控制行政权的力量,政府的组成建立是在人民群众普遍的信赖和拥护的基础之上。当年,毛泽东与黄炎培的“延安窑洞对”,黄炎培先生提出“只有大政方针决之于公众,个人功业欲才不会发生”,借以补充毛泽东的“让人民起来监督政府”的思想。这就是让组织起来的人民,通过组织(议会或者人民代表大会)的形式行使人民的权利,决定大政方针,以立法来控制行政权力。

新中国成立 60 年的实践教训表明,法治不仅能够控权,而且它的价值还在于为干部行使权力提供了一个公之于众的尺度,既便于干部行使权力时遵循,又便于人民以此标准对干部进行监督,进而为建立和谐的干群关系提供坚实的基础。

干群和谐的本质就是实现干群利益的一致性。如果干部与群众不能结成利益共同体,就不能建立双方的互信,进而双方之间就有了猜疑和隔阂,双方就不能平心静气地和平地坐下来议事,就不能沟通、协调各自立场,互谅互让。双方对立产生以后,一旦矛盾不能及时化解,就会导致冲突,冷战转化为热战,社会就会不稳定、不和谐,结果不是同归于尽就是两败俱伤。干群和谐的表现就是干部(公务员)的行政行为能够得到作为相对人的民众的拥护,民众对公务员提倡的行政指导行为自觉地配合,从而使行政目的和行政的高效率达致。

但是行政权力的本质就是不断扩张的。行政权力的扩张只有到达边界才有可能停住。这个边界需要有法律来加以规定,这是法治行政的根本。但我们又常说,徒法不能自行,再好的法律也要靠人来执行。有法可依只能表明行政权力的边界明显了。但如果对超越边界的行为不加以制裁,或者超越边界而致违法的成本远远小于守法的成本,那么,也不能够说我们就有了法治。因

① 《日本国宪法》第 15 条:“选定以及罢免公务员,是国民固有的权利。所有公务员,都是全体国民的服务员,而不是一部分国民的服务员。”

此,司法如果不能取得独立地位它就不能有效地对行政权力的行使进行司法监督,进而行政权的边界就会名存实亡。“一个巨大的权力如果被专横地行使,那将成为一个不能忍受的暴力。”^①行使无边权力的官员如何能同无任何权利保障的民众实现和谐呢?

依法控制行政权力,立法上就是为行政权力行使设定边界;司法上就是完全独立地行使对行政行为的司法审查,并且司法判决能够得到行政机构的充分尊重和自觉履行。依法控制行政权力,在以往的自由竞争的时代,警察行政的时代要求使控权仅仅停留在对行政主体的侵益行政上,因而法律注重对相对人实体权利的保障;在当前社会时代,日益复杂的社会和公民权利的纵深化要求行政权力扩大到给付行政,要求政府积极履行义务,帮助公民实现自己的权利。实际上,合乎正义的社会制度,以及“这个社会发挥功能,有赖于妥善解决三个方面的问题:劳资关系的和谐维持、生产之供需和分配之指导、公共服务之提供”,“行政并非仅系国家实践法律与行政目的的手段,而是应作为国家福利目的之工具,来满足社会正义之需求”。^②为满足社会正义的需求,行政则须向不能对自己的生存负责的部分人提供生存照顾。为此,政府需要实施更积极的税收、财政等政策,以便掌控更多的社会公共资源,实现对社会更广泛地干预。

因而,仅仅注重对公民的实体权利保障越来越不能够满足时代的需要,因为日益扩大的行政权已经取得了超级的力量,它甚至取得了违反合理性使用自由裁量权进而影响到相对人利益实现的机会。所以赋予相对人程序权利,对行政主体科以行政程序义务,以实现程序法控制行政权力的作用,已成当务之急。

现代世界上的大势就是法律控权、道德控权、社会舆论控权,三管齐下!在赋予行政权广泛职能的同时,又将各种控权模式全部用上,使其相辅相成,以实现行政主体同相对人的基本利益平衡,从而,强化政府与人民群众和谐的利益基础,增强政府的公信力,更好地发展和完善而最终实现社会和谐。

① 王名扬著:《英国行政法》,北京大学出版社2007年版,第117页。

② 陈新民著:《公法学札记》,中国政法大学出版社2001年版,第1051页。

第一章 和谐社会的建设

第一节 和谐社会及其含义

和谐社会,如同先贤提出的“理想国”、“大同社会”等一样,都是人们对理想社会的称谓。我们每个人活着为的都是追求幸福生活,个人的幸福生活的实现确实取决于社会的稳定,特别是社会的和谐。因此,和谐社会就成为人们追求幸福生活的一部分。

和谐社会的内容是什么?或者说和谐社会的根本特征是什么?孔子大同理想所描绘的虽然是自然经济状态下的美好社会画图,但也不失为我们构建现代和谐社会的可贵借鉴:为公共利益之目的,乃是天下的大道。在西方,“和谐”源自希腊语 harmony,原意是将不同的事物连接或调和在一起,通常用于音乐,表示将不同的音调调和在一起成为音阶。毕达哥拉斯认为:“整个世界与宇宙的和谐就建立在对立面的联结和协调上,这一和谐有数的本性,并且是可以计算的……”。^①千百年来,社会的公平正义及人们关系的和谐有序,成为和谐社会的公认样态。

关于和谐社会的内容,权威表述为:“实现社会和谐,建设美好社会,始终是人类孜孜以求的一个社会理想,也是包括中国共产党在内的马克思主义政党不懈追求的一个社会理想。根据马克思主义基本原理和我国社会主义建设的实践经验,根据新世纪新阶段我国经济社会发展的新要求和我国社会出现

^① [俄]聂尔谢相茨著:《古希腊政治学说》,蔡拓译,商务印书馆 1991 年版,第 28 页。

的新趋势新特点,我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会”。^① 按照胡锦涛总书记的讲话,和谐社会的要素包括上述六项。

一、民主法治

民主是共和政体的根本特征,民主和法治是内容和形式的关系,依法治理就是将民主,将人民当家作主上升为法律,上升为实体法,上升为程序法。因此,实质上,依法治理就是实行民主。

我们经常谈论的“民主”对于中国来说,确是一种舶来品。早在1848年徐继畲的《瀛环志略》就介绍了美英法存在的三种民主体制。1919年的“五四”新文化运动更是公开地要将“Democracy”请进来。此后的历届政府都体会到了民主意味着合法,所以都标榜自己是民主政府。但实质上的民主究竟是什么呢?让我们首先来考察一下民主的真义。

(一)世界主流文化的民主含义

主流文化即掌握世界话语权的诸发达国家通行的文化之谓也。首先看美国。美国政治学家萨托利指出:“民主理论是由远自柏拉图和亚里士多德以来的一个论说主流形成的。但是,直到二战结束时,这一主流确实为‘民主’提供了基本的共同特征”。^② 他认为,现代民主只能是“被统治的民主”,其关键并不在于被统治的多数亲自掌握和行使政治权力,而在于有效制约统治的少数,这样才能防止个人独裁;另一方面,民主目标的实现首要是公民的政治自由保障,只有如此才能有效地防止民主走向自己的反面——多数专制。在这里,他不仅指出民主的核心就是政治权力问题,而且明确了人民的定期参与公开公正和公平诚实的选举,自由的竞争选票,从而为通行于世界的民主提供了共同的标准。罗伯特·达尔将竞争和参与界定为“民主政治”的两个维度。

^① 胡锦涛总书记于2005年2月19日在中共中央举办的省部级主要领导干部专题研讨班开班式上的讲话。<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64165/77552/77575/5332121.html> (最后访问时间2010年10月30日)。

^② [美]乔·萨托利著:《民主新论》,冯克利、闫克文译,东方出版社1993年版,第3页。