



通向大国之路的
中国民主

大国策

为中国策

为国是谋

民主参与

主 编 唐 晋
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

大国之道 在明明德 在亲民
强国之鉴 在止于至善



通向大国之路的
中国民主

为国策

为中国策

为国是谋

民主参与

主 编 唐 晋
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大国策：通向大国之路的中国民主 民主参与/唐晋主编. —北京：人民日报出版社，2009. 5

ISBN 978 - 7 - 80208 - 837 - 5

I. 大… II. 唐… III. 公民 - 参与管理 - 研究 - 中国 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 074053 号

书 名：大国策：通向大国之路的中国民主 民主参与

出版人：董 伟

主 编：唐 晋

责任编辑：季利清

出版发行：人民日报出版社

社 址：北京金台西路 2 号

邮政编码：100733

发行热线：(010) 65369527 65369514 65369509 65369510

邮购热线：(010) 65369530

编辑热线：(010) 65369514

网 址：[www. peopledaily. com](http://www.peopledaily.com)

经 销：新华书店

印 刷：北京嘉业印刷厂

开 本：16

字 数：350 千字

印 张：22. 25

印 次：2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 80208 - 837 - 5

定 价：59. 80 元

法治成就大国

——《大国策》系列丛书导言

高全喜

《大国策》丛书，旨在为处于转型时期的中国读者提供一份思想的盛宴，为治国理政者提供一份决策参考。丛书共四十多册，荟萃学者五六百人，其主题集中于大国之路和强国之鉴。我曾经主编《大国》学术丛刊，对于现代国家的法政建设有自己办刊的思考，今受嘱谈点感想，权且作为导言。

中国历来就是一个大国，这没有什么可争议的，上下五千年，纵横八千里，无论从历史还是从现实来看，我们的自然禀赋、人口规模、社会结构，乃至意识形态、人文风情，等等，都注定了我国是一个大国。但是，大国不等于强国，更不等于优良的法治之国。对于现代中国人来说，如何从内政上厘清一个大国与强国之间的本质性不同，在外交上构建一种国与国之间的责任关系，需要我们有一双“法眼”。

我们所处的时代已经不同于古代，古代王朝政治的国家治理经验，例如被某些学者所褒扬的“德治”、“峻法”，以及“朝贡体系”，等等，在当今世界，已经失去了原初的功能和效用，现代社会迫使我们建设一个新型的国家，即法治国。一个社会犹如一个活的生命体，法治是其中的骨骼和精髓，其他的所谓国之“大”者，不过是一堆肉泥而已。一个国家如果没有法治，尤其是正义的法律之治，它的国土再大，人口再多，资源再丰，历史有多辉煌，文化有多灿烂，人民有多勤劳，这一切的一切，不

过是人家或列强口中的尤物。

中国的近现代史,从某种意义上来说,就是一部寻求法治国的挫折史。我们知道,鸦片战争以来,中国这个老大的帝国逐步崩溃了,但如何重新建设一个共和国,却是歧路复歧路。我们有康梁变法、孙中山革命、“五四运动”和马克思列宁主义,有对于“德先生”、“赛先生”的呼吁,有实业救国、科学救国的梦想,直到今天,我们才意识到要建设社会主义的“法治国家”。我认为,强国梦的关键在于法治,只有法治国才能成就一个真正的大国,一个在当今全球化时代的强国。

建设一个强大的国家,必须有凝聚力,有支撑一个国家的法律和政治制度。从人类历史的经验来看,凡是真正的持续强大的国家,而不是消耗型的短暂的所谓一时之强国,必定是一个法治国,法治不但可以维护和保障一个社会秩序的稳定,树立国家的权威,而且可以使人民自由和幸福。法治与自由并不矛盾,恰恰相反,只有法律才能防范他人或政府的恣意侵犯,为人民自由地从事经济活动提供规则与秩序。法治是一个国家经济繁荣的基础,凡是法治优良的国家,人民追求财富的合法欲望不会受到压抑,私人财产受到严格保护,市场经济和市民社会在有效法律的调节之下健康而有序地发育和成长,经济和贸易必定繁荣兴旺,充满活力。

从西方近代资本主义的发展史中,我们可以看到,即便是一个政治上专制的国家,但只要它的法律制度是独立的、公正的和有权威的,也仍然可能成为一个强国,例如英国和法国的有限君主专制时期就是如此。当然,如果能够继承自己的政治文化传统,建设一个自由、民主、共和的法治国家,那么,一个自然禀赋上具备了大国条件的国家,就必定是一个强国,而且是一个自由的强国,人民在这样的国家里充分享受了作为大国国民的自由、福祉和荣耀。因此,他们发自内心地把这个国家视为自己的祖国,可以奋不顾身地为自己的祖国牺牲,这就是哈贝马斯等人所说的“宪法爱国主义”,或公民爱国主义。其实,这种爱国主义可

以追溯到古代罗马共和国,正像西塞罗所指出的,罗马人民对于国家的热爱,与其说是对于它的国土,不如说是对于它的法律,对于共和国的政体制度。这种宪法爱国主义与近代日耳曼国家的基于民族精神的爱国主义是大不相同的。

今天在中国的语境下重新思考建设自己的强大的国家,我认为,法治国以及与此相关的法律意义上的爱国主义更具有本质性的积极意义。在近二百年的中国近代历史中,我们的国家建设屡屡受挫,虽然其中的原因是多方面的,但法治不彰显然是一个根本性的原因。要说,我们不缺乏奋斗的勇气、革命的精神和爱国的激情,也不缺乏建国方略、五年纲要和十年规划之类的一系列政治、经济和文化的方针政策,但令人遗憾的是,我们少有法治主义的保守和审慎精神,少有法治国的恒久的建设目标。

因此,建设一个法治国便成为首要的国家主题。法治昌明,政体稳定,人民才有追求财富的欲望和恒心,国家的税收才源源不断,公民美德才得以光大。对此,休谟曾经有精辟的论述,他说:“在所有杰出的留有难忘成就的人物中,首要荣誉看来应属于立法者和国家缔造者,因为他们为保障后代的安宁、幸福和自由,留下了法律制度和政治体制。”

在当今国际社会,人们经常谈到大国责任,做一个负责任的大国,这是大国或超级大国对于今日世界的基本承诺。随着中国的崛起,把中国视为理所当然的大国,并要求其承担必要的大国责任,这似乎已经成为国际社会的一致吁求。

我们看到,无论是从内政还是从外交来说,国家责任都是我国目前面临的一个中心课题,而这一切又都必须依靠法治,法治国是实现国家责任的基础。在国内政治领域,作为国家的治理者和领导者,它的权力是人民赋予的,有责任保障人民的权利不受侵犯,有义务维护政治、经济和社会秩序的稳定、和平与安宁,有责任和义务惩治腐败,建立廉洁、高效的法治政府。在对外关系方面,随着中国的日益强大,关于中国威

胁的论调甚嚣尘上,对此,我们虽然提出了和平发展与和平崛起的方略,但国际社会的担心并没有太大的改观。这是为什么呢?在我看来,关键是法治还没有落实到位,也就是说,由于怀疑我们还不是一个法治国,所以对于我们的承诺,国际社会还大多视为政治上的修辞。

其实,建设社会主义的法治国家,对于我们不仅具有内政的意义,而且还具有深远的国际意义。在当今世界,所谓大国责任,最基本的是意味着法律上的责任,即一个国家在法律制度上要承担的国际责任。它首先要求的是一个法治政府的存在,一个遵循法治的国家,才可能是负责任的,否则无论如何表白,都具有权宜之计的性质。因此,和平发展也好,和平崛起也罢,关键在于要切实地建设一个法治国家。就近代世界历史来看,到目前为止,还没有出现过两个民主法治的国家开战的事件,所以,所谓民主和平论就成为了当今和平论的一个主流理论。无论从近期的国家事务还是长远的民族未来来看,世界和平对于中国来说都是非常必要的,因此,我们有理由把法治国的建设置入国际环境的大背景来考虑。

当然,中国在国际事务做负责任的大国,并不意味着要与美国一致,也不意味着非要与美国对抗。关键在于要做一个具有独立主体意识的国家,而这个国家意识不是某个人或某个集团的一己之私,而是国家利益,是法治下的国家人格,体现的是人民的意志。就目前的情况来看,我认为我们要警惕两种极端的态度,一种是民粹主义的极端情绪,另一种是极端的亲美主义。在我看来,这两种态度都是盲目的、幼稚和非理性的。政治是一种审慎的技艺,需要政治上的实践理性和一个民族的政治成熟。

我们有理由相信,只要我国坚定不移地走法治国家的建设道路,我们就有可能建立国家的自主性,从贫弱的大国走向富强的大国,走向对内对外都负责任的自由的大国。

目录

CONTENTS

法治成就大国

- 《大国策》系列丛书导言 高全喜 / 001

民间开始探试民主“水温”

公民的参政需求首先出现在经济发达地区。2003年深圳市区人大代表换届选举中,第一次出现“自荐竞争者”,共有12人参加竞选,最终2人当选。这一事件直接推动了2004年《选举法》的修订。2005年深圳市民李红光以公民身份在《南方都市报》自费做广告,刊登了《致深圳市第四届人大代表和政协委员的公开信》,希望通过广告方式联系人大代表和政协委员转交有关政策建议。此举引起了社会各界的广泛关注。

- 公民参与形式的类型及其适用性 孙柏瑛 / 002
- 公民参政需求增长与制度回应的博弈 黄卫平 陈文 / 011
- 关系网络与当代中国基层社会运动 石发勇 / 021
- 公民参与:公共政策合法性的路径选择 周晓丽 马晓东 / 040
- 公民参与网络与公共政策过程的有效运行 梁莹 / 050

直选的障碍在于选举技术?

关于“直接选举”至今仍有争议。民主意识落后、人口众多和幅员辽阔是限制直接选举的因素,但这个理由看起来并不充分。前苏联的幅员比我们大,他们却从 1936 年开始就实行从乡村至最高苏维埃的直接选举;印度人口也很多,但他们从迈向独立的 1935 年就开始推行全国范围直接选举。直选和普选的关键在于组织和选举技术。

- 选举技术与民主化进程 景跃进 / 063
- 选举制度的类别及特点 牛铭实 / 074
- 中国选举制度的现状与趋向 何永红 / 085
- 区县人大代表选举中的选民参与 孙龙 雷骏 / 097
- 民主工具的开发与执政能力的提升 何俊志 / 107

“村官”海选

海选在农村选举中已有 16 年历史,早在 1993 年,吉林梨树县就把村官候选人的提名权完全交给村民,该县 336 个村委会全部实行“海选”。1998 年新的《村民委员会组织法》对这一制度予以法律确认,从此村委会成员“海选”得以制度化。2005 年杭州市余杭区唐家埭村以“自荐海选”的方式选出“村官”,村官选举制度取得新的突破。

- 村民委员会选举选民参选率的综合比较 史卫民 / 122
- 村民选举中的竞选策略 郎友兴 / 135
- 城市化中的农村民主选举 唐晓腾 / 149
- 日常生活政治化与农村妇女的公共参与 杨善华 柳莉 / 165
- 两性政治参与的同与异 郭夏娟 / 177
- 农民流动与村民自治 徐增阳 甘霖 / 191

无竞争,无选举

近几年,我国的体制内选举模式不断创新,其中人大选举由“确认性选举”向“竞争性选举”过渡。推动竞争性选举的深层动力,来自于社会利益结构的多元化,以及在制度框架内公民自发的政治参与热情。2003年在深圳、北京、湖北的市区级人大代表换届选举中,都出现了“民荐候选人”和“自荐候选人”。这种现象进一步表明,中国公民期望在更高级的政治平台上寻求更高级的话语空间。

- 民间政治参与和体制吸纳的互动 黄卫平 陈文 / 203
- 城市社区民主建设与制度性约束 石发勇 / 214
- 城市拆迁决策过程中公民参与的困境及其突破 宁骥 孔祥利 / 237
- 公众网上评议政府:有效性及改进策略 邓国胜 李一凌 / 249
- 中国私营企业主政治参与的形式、意义和限度
..... 朱光磊 杨立武 / 256
- 女性·财富·政治
——温州市女企业家的政治参与 郭夏娟 董以红 / 267

“法庭误判”与“医院误诊”

陪审制度是一种法定的诉讼程序,它不是为了分享权力,而是为了监督权力。司法实践表明,即使是专业法官组成的法庭,也可能制造冤假错案,甚至草菅人命。人民陪审员制度意味着普通公民可以参加审判活动,并且在审判中享有同法官一样的权利。但陪审员的专业性非常关键,就像医生对患者集体会诊,要求参与会诊的都是医生,否则这种“会诊制度”形同虚设,更不会减少“误诊”的可能性。

- 司法过程与民主过程 赵晓力 / 281
- 困境中的陪审制度 曾晖 王箬 / 289

对人民陪审员运行过程的考察	刘晴辉 / 312
制度互补与制度替代	
——政治参与视野下的人大与信访	李 剑 / 337

民间开始探试民主“水温”

公民的参政需求首先出现在经济发达地区。2003年深圳市区人大代表换届选举中,第一次出现“自荐竞争者”,共有12人参加竞选,最终2人当选。这一事件直接推动了2004年《选举法》的修订。2005年深圳市民李红光以公民身份在《南方都市报》自费做广告,刊登了《致深圳市第四届人大代表和政协委员的公开信》,希望通过广告方式联系人大代表和政协委员转交有关政策建议。此举引起了社会各界的广泛关注。

公民参与形式的类型及其适用性

孙柏瑛

在现代社会,公民参与是公共生活的重要组成部分。公民参与不仅在形式上和实质上赋予公民表达自己利益的机会,保证公民获得影响其自身生活质量的权利,而且它更维系了公民与政府之间持续沟通与信任的关系,保持了政府公共政策的合法性基础。

然而,对公民参与价值的理论认识并不意味着在现实生活中所有抽象意义上的公民参与形式都必然达成预期有效的结果。有时,参与行动由于需花费大量的时间和金钱而遭到降低效率的质疑;有时,参与过程由于无法满足充分的代表性要求而威胁到政策广泛合法性的基础;有时,参与形式或规模由于选择不适当而减损政策的制定、执行质量,并导致公民参与流于形式。因此,如何选择适当的公民参与形式,采取合理的公民参与方法,是我们思考增进公民参与有效性,提升公共政策制定质量的一个重要问题。那么,我们应怎样判断公民参与形式的适当性,怎样评价一定决策环境下公民参与的有效性呢?本文从公共政策性质与公民参与目标两个维度,试图对公民参与形式进行分类研究,从而说明公民参与形式的功能和一般适用性。

公民参与形式的类型

公民参与形式是公民借以进入政策过程,影响或决定政策制定和执行的具体途径、方式或手段,它表现为公民与政府互动中所采取的制度化、合法化的参与方法和策略。从公民权角度讲,任何一种公民参与形式的实施,其最终目的都在于通过一定途径对那些关系公民生活质量的决策施加影响,从而维

护自身的权利和利益。然而,在现实的政治过程中,一方面,由于公民参与形式选择可能受到公民自身参与时间、愿望和能力的限制,客观上约束了公民参与过程的规模、范围、层次、程度及频率;另一方面,由于公民参与是与政府双向互动和博弈的过程,政府基于其体制要求和可控能力的考虑,也约束甚至直接规定公民参与形式的选择,力图将参与形式纳入政府认定的要求或规范之中,使参与过程适应于政策制定的要求。所以,笔者认为,无论是公共管理者还是公民参与者,面对一项特定的公共政策议题,在决定采用哪种公民参与形式时,都应充分考虑和审慎设计具体方法和路径,根据特定公共政策议题的内在要求,理性地选择有针对性的公民参与形式。只有这样,才能既防止公民参与因规模、手段不适当而流于形式,无法产生实质影响力,又可以保证政府政策制定和执行的效率,保证公共事务管理的质量。

对公民参与形式进行分类,旨在发现各种公民参与形式的特征、实质和作用方式,理解公民参与行动的发展规律,探索特定公民参与形式的有效性基础。例如,美国学者谢尔·阿斯汀(Sherr Arnstein)提出的“公民参与阶梯理论”,就从政治体制演进与公民参与自主性程度之间关系的角度,将公民参与形式分为由低到高渐进发展的三个阶段和递进发展的八种参与形式(参见表1)。尽管“阶梯论”的分类方式不能涵盖不同国家公民参与发展的特有路径,高级参与形式的标准相对模糊,但这一思想为人们探寻一国政治发展与公民参与水平间的关系,判断公民参与能力,寻求公民有序参与形式做了重要的理论提示。

表1 谢尔·阿斯汀的公民参与阶梯理论

参与发展阶段	政治体制发展状况	参与形式	参与形式特征	公民参与程度
政府主导型参与	政治民主化水平较低,政府(精英)起绝对支配作用	政府操纵 宣传教育	政府是参与的发起者,参与形式选择取决于政府,政府动员公民参与,参与过程公民被动性	低度
象征型参与	政治民主化发展,公民权利和意识开始觉醒,争取广泛的参与权,公民参与能力和组织化程度逐步提升	给予信息 政策咨询 组织形成 合作伙伴关系	政策过程的权力开始分享,公民逐渐认同自身的公民资格,公民参与逐步组织化、制度化,对政策具有一定的影响力	中度
完全型参与	政府授权公民,社区自治治理,公民资格意识成熟,参与知识和能力大幅度提高	授予权力 公民自主控制	公民成为社区治理的主人,积极、能动的公民参与,政策过程的实质影响力,自治治理社区公共事务	高度

资料来源:根据 S. R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, *Journal of the American Institute of Planners*, 1969(35), pp.216-224 的内容制作。

在本文中,笔者在参照当代公民参与理论,尤其是约翰·C·托马斯“公民参与的有效决策模型”的基础上,从公民拟参与的政策议题性质和公民参与拟达成的目标两个维度,以分析公民参与形式有效性为研究方向,理性地考察了不同公民参与形式的作用及其对特定政策的适用性,力求为公共管理者与公民团体领导人选择有序的、有效的公民参与形式提供一些理论思考。

公共政策议题本身具有的性质及其制定要求,对公民参与形式的选择至关重要。因为它往往决定着公民参与的易进入程度,同时也影响到特定公民参与形式的可行性及其对政策制定影响能力的高低。其中最关键的政策因素包括:

(1)政策议题的技术化或专业化程度,即政策制定或政策问题的解决是否涉及大量的专业知识与技术手段,这一条件可能约束公民参与的进入性,限制公民参与的深度和范围。

(2)政策议题的结构化程度,即政策问题的解决途径是否已经基本上稳定化、程序化了,不需要再进一步寻求其他替代的解决方案,这样,公民参与必须性的几率降低。

(3)政策制定的信息状况,即政府在政策形成中是否已经具备了比较充分的信息基础,对社情与民情是否充分了解,信息要求增加了对公民参与的需求。

(4)政策问题涉及的利益关系人状况,即相关政策会影响多大范围、什么层次利益群体的利益格局。政策问题涉及的利益关系人数量越大,参与的范围越广,参与的要求越高。

(5)政策被公众理解和接受的程度,即政策是否只有被公众充分理解、接受、合作,才能顺利执行,这与公民参与需求存在着正相关关系。

显然,以此角度判断公民参与问题,关注的焦点放在了公共政策制定的条件和质量要求上,更多地考虑公共政策的环境与需求状况。然而,仅有这一点是不够的。在政府与公民的互动过程中,公民的主动参与意愿和对特定参与目标的追求,同样深刻地影响着公民参与形式的选择及其有效性。

公民参与拟达成的目标主要从公民的立场考察其参与的动力和期望实现的目标,这常常决定着公民参与的意愿及采用的手段。主要影响因素有:

(1)相关利益关系人与特定政策议题所涉及利益的密切程度,即政策的利益取向对相关利益关系人生活质量影响程度的高低。政策问题与公民团体利

益得失关系越密切,公民参与的要求和程度越高,参与形式的选择就越广泛。

(2)公民实施参与行动力图达到的预期成果及可能性,即公民对可能达到的目的的心理预期状况。如果公民对参与结果及可能性预期较高,对影响决策结果的能力持比较乐观的态度,则公民会选择较深入的参与形式。反之,如果公民态度冷漠,参与能力有限,且参与组织化程度低,那么,公众对参与的心理预期较低,低度参与的形式就会成为选择对象。

(3)公民对政府的信任程度和对以往参与成果的态度。这表现为公众对政府信任度越高,对以往参与状况评价越高,深度的公民参与形式选择越有可能;反之,具有实质意义的公民参与形式选择就比较困难。

可见,理性设计和选择适宜的公民参与形式,是要对上述因素进行综合分析和平衡,选择那些既能满足政策制定质量,保证公共管理效能,又能激发公民参与积极性,保证公民实质影响力的参与形式。图1表现了在一定的目标约束条件下,公民参与形式的选择矩阵。

		公共政策议题性质与要求	
		政策议题的技术化与结构化	政策信息、可接受性要求 与利益关系人范围
公民参与 预期目标	利益关系低 预期和信任度低	低度参与或 根本无参与	低度的、形式上的或 较高度、有一定影响力的参与
	利益关系较密切 预期和信任度较高	低度参与或 小范围代表性参与	较为广泛的参与或 深度、实质性参与

图1 公民参与形式的选择矩阵

据此,我们可对公民参与形式做如下分类:

(1)政府自主决策,公民无参与或低度参与。当政策议题呈现出较高专业化、技术化或结构化特征时,公众与该政策议题的利益关系密切程度无论是高是低,公共参与的代表性、程度和范围都会受到一定限制。公民要实现实质性的参与或对政策产生实质影响力,需要具有相应的职业化水平和充分的时间。因此,在这种状况下,一些公共政策过程有时采用小范围的专家参与方法,旨在论证政策的合法性与合理性;有时则采取低度的或形式上的参与途径,旨在了解公众对政策的基本态度。在这类参与形式下,公共政策过程主要通过政府

自身的管理来完成。

(2)以获取政策信息为目的的公民参与。此类参与形式选择的主要目的在于为政府政策制定提供信息基础,而不是以授予公众实质影响力为宗旨。所以,此类参与形式选择、设计的目标,一是保证政策信息的完整性,二是保证信息的充分代表性,三是保证信息沟通过程的多向性和便捷性。为此,以获取政策信息为目的的公民参与并不一定要求参与形式的深度,但要确保参与形式的广泛代表性和沟通渠道的畅通性。现代信息技术为此类参与提供了重要的技术支持。其形式包括关键公众接触、公民调查、公民网上参与、公民投诉等。

(3)以政策接受和支持为目的的公民参与。此类公民参与形式设计的目的在于促进公民对公共政策的理解和接受,从而保证政策的顺利执行。毫无疑问,此类政策议题如果没有公民的广泛支持和合作,就根本得不到有效实施。因此,只有当公民经历与政府间的深度双向互动和充分对话,深入了解公共政策的目的,并将公共政策的制定和执行过程视为决定自身生活质量的一部分时,公共政策目标才能够达成。为此,在政策制定过程中,应选择一定深度、反复互动、赋予公民一定实质影响力的参与形式,从而不仅能够倾听公民的要求,而且能够保证公民拥有发言权和影响力。其形式包括公民大会、听证会、咨询委员会、调解斡旋等。

此类公民参与形式还可以根据公民利益取向和参与预期的分殊程度进一步细分。如果参与的公民群体利益和期望趋同,一般可以采取整体式磋商参与形式。但如果参与的公民群体的利益和目标高度分化,利益关系人内部冲突严重,那么,参与往往采取兼顾代表性和多元利益的分散—整合磋商形式。例如,分别举行的公民会议,保证代表性的听证会与咨询委员会,以及协调利益关系人的多方斡旋等。

(4)由公民或公民组织主动发起的参与。公民及其组织基于利益表达、冤情申诉、积极公民资格实现和辅助政府从事社区公共事务管理等多种目标,发起或首创了各种参与形式,这体现了公民期望决定自身生活质量的意愿,表现了公民作为主人的自主管理精神,反映了公民对政府的信任与合作态度,是积极公民意识发展的重要标志,可视为公民参与发展的高级形式。公民发起的参与形式既有信息反馈与沟通功能,又有对决策施加影响力的功能,还有直接提供公共服务的功能,对于政府公共政策的制定意义重大。其形式包括公民创制、公民论坛、申诉专员和公民志愿者服务等。