



通向大国之路的
中国民主

为国策

为中国策

为国是谋



民主演进



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

民主演进

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 民主演进/唐晋主编. —北京：人民日报出版社，2009. 5

ISBN 978-7-80208-836-8

I. 大… II. 唐… III. 社会主义民主-政治制度-中国-文集 IV. D621-53
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 073886 号

书 名：大国策：通向大国之路的中国民主 民主演进

出 版 人：董 伟

主 编：唐 晋

责任编辑：林 海 蒋菊平

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 65369512 65369509 65369510

邮购热线：(010) 65369530

编辑热线：(010) 65369514

网 址：www.peopledaily.com.cn

经 销：新华书店

印 刷：北京市通县电子外文印刷厂

开 本：16

字 数：300千字

印 张：18.75

印 次：2009年6月第1版 2009年6月第1次印刷

书 号：ISBN 978-7-80208-836-8

定 价：49.80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

目录

“中国式民主”四步走

“中国式民主”的四个步骤：以“选举民主”为标志的人民代表大会制度；以“协商民主”为标志的政治协商制度；以“直接民主”为标志的群众自治制度；以“党内民主”为标志的党内选举制度。完善人民代表大会制度、建设服务型政府、推行党内民主、加强公民社会建设，被认为是深化政治体制改革的基本路径。

民主之困局与出路

- 对中国政治改革经验的反思 燕继荣 / 002
- 基层政府的体制症结 赵树凯 / 011
- 社会分化和转型背景下的中国村民自治 王春光 / 018
- 社会基层自治的得与失 敖双红 / 041

目录

“两委矛盾”

“两委矛盾”是指农村党支部同村委会两个组织之间的矛盾，在基层民主实践中，关于“党支部妨碍村委会的权力，还是村委会

妨碍党支部的权力”之类的争论一直没有间断过。采取“两委分离”或者“两委协商”方式,能否化解基层的权力冲突尚待进一步观察。

- “组合竞选制”:农村基层民主选举形式的探索 辛秋水 / 049
- 村民自治:农村两委关系的解析视角 陈洪生 / 060
- 村支书与村主任冲突实质:村庄派系斗争 陈涛 吴思红 / 070
- 村党支部与村民选举关系 郎友兴 郎友根 / 083

村干部的“票仓”在哪里?

自20世纪80年代末期中国农村实行村民自治以来,村民的政治参与状况有了很大的改变,他们通过村级选举表达自己的利益诉求。村干部在竞选期间大都采取“竞选承诺”来争取选票,比如村民致富、调查前任村干部腐败问题、用自己的钱为村民办实事等。村民在选举过程中看到了现实利益,政治参与热情随之高涨。

- 乡村关系:在控制中脱节 赵树凯 / 093
- 农村宗族与村民选举的关系 肖唐镖 / 108
- 社会资本与中国农村居民的地域性自主参与 胡 荣 / 117
- 草根动员与农民群体利益的表达机制 应 星 / 137
- 草根志愿组织与村民自治困境的破解 陶传进 / 157

“冲突”是优化民主规则的“激发器”

社会学家刘易斯·科塞说:“冲突扮演了一个激发器的角色,它激发了新规则和新制度的建立,从而充当了促使矛盾双方社会化的代理人。”村民和乡村组织在一定限度内的冲突,不仅能够给予相关方面以反省的契机,也能够给予新规则以诞生的契机。从这个角度看,适当的村落和乡村政权之间的冲突有助于规则整合,从而帮助国家权威合法性的再生产。

寻求村落与国家之间的有效衔接·····	刘 伟 / 171
农民维权与底层政治·····	于建嵘 / 181
中国乡村保护主义政治及其后果·····	谢 岳 / 187
农村基层党组织选举改革:进展与问题·····	陈家喜 / 197

工会:应在劳、资之间玩平衡

基层工会直选制的实施,为基层工会组织的发展注入了活力。只有恢复工会组织的民间性、自治性,劳工阶层的利益诉求才能得到保证。工会主席作为工人的利益代言人,如果由上级任命,将使劳工阶层在与资方的博弈中处于弱势地位。工会组织通过平衡工人和雇主的关系,一方面限制雇主损害劳工利益,另一方面改善劳资关系,为提高企业劳动生产率创造条件。

社会转型与工人阶级的再形成·····	沈 原 / 209
工人阶级形成:体制内与体制外的转换·····	许叶萍 石秀印 / 230
工会改革与中国基层民主的新发展·····	王金红 / 251
工会直接选举:中国地方民主的新发展·····	陈剩勇 吴巍 陈燕 / 263
工会协调非公有制企业劳资关系:困境、症结及对策·····	李一平 / 280

“中国式民主”四步走

“中国式民主”的四个步骤：以“选举民主”为标志的人民代表大会制度；以“协商民主”为标志的政治协商制度；以“直接民主”为标志的群众自治制度；以“党内民主”为标志的党内选举制度。完善人民代表大会制度、建设服务型政府、推行党内民主、加强公民社会建设，被认为是深化政治体制改革的基本路径。

民主之困局与出路

——对中国政治改革经验的反思

燕继荣

随着 20 世纪八九十年代民主化“第三次浪潮”的到来,民主化已成为政治发展研究的核心议题和重要内容。民主既是普遍的,即它具有的某些核心内容可以适用于全球;同时它又是特殊的,即所有国家和地区都以各自的方式实践着民主。民主是社会发展过程中民众的必然要求,民主化是全球化背景下民众与当局博弈的过程和结果。所以,正确的态度是顺应民主化发展的世界潮流,通过积极进行政府创新(government innovation)来拓展有效的政治发展空间,寻求和培育新的制度生长点,逐步建构一种能够应对民意挑战的政治体系,这样才能化解民主化等方面的压力,走出民主的困局。

民主是一种世界性进程

一般认为,民主制度起始于古希腊时期,被理解为“人民统治”,用中国人的话语来表达就是“人民当家做主”。

希腊人在两种不同意义上使用“demos”:通常它指整个公民团体,即全体希腊人。在民主城邦里,公民大会正式决议开头一句话就是“The demos has decided”(人民决定)。“demos”在这里就指公民集体。但有时它也指普通民众(the common people)或者穷人。在平民看来,民主政治的特点在于其全民性,而反对民主政治的贵族则强调其穷人或平民掌权的一面。由于普通民众从贵族手中夺取了政府的控制权,所以,在古希腊,贵族出身的哲学家和历史学家如柏拉图和亚里士多德等人都把民主视为“暴民政治”或“愚民政治”。不管怎样,古希腊时期民主的含义是清晰的,即民主仅仅指一种最高权力属于

政治共同体全体成员的城邦政体形式。

2 000 多年前,民主产生时并没有像今天这样享有盛誉。希腊以来的政治思想家往往攻击纯粹民主制的弊病:民众的无理性、无节制,党派的纷争,多数暴政,政治上的不稳定和草率决定,决策的低效率,等等。他们主张的是一种将君主制、贵族制、民主制三者混合起来的“混合政体”。因此,在政治实践中,共和制的传统(体现不同利益阶层的机构和制度互相制约平衡的制度安排)反而源远流长。民主虽然在古希腊就有辉煌的实践,但在后来的历史发展进程中,作为一种单纯的政体形式,始终没有成为主打模式。

在古希腊民主实践之后,君主制和贵族制一直是政治发展的主要方式。16、17 世纪,反对政治专制(tyranny)和绝对国家(the absolutist state)的斗争使民主的观念得以复活。18 世纪,随着社会政治结构的变迁和有关主权、合法性和公民等观念的哲学变革,传统的“神权政治”和“王权政治”走向衰落,民主思想得到了再一次的明确表达。19 世纪,由于市场经济的发展、教育的普及、社会等级观念的淡化以及公民选举权的扩大,民主得到了真正开发的机会,从而在欧美发达国家实现了从理论向制度的转化。“自 18 世纪以来,民主政治已成为评价政府体制的一个主要标准而不只限于一种政体形式。在这期间,民主政治理论和实践集中在扩大公民权利的方面。”到 20 世纪初西方国家争取普选权的斗争的胜利,以及随后殖民地民族国家独立的兴起,民主政治的理论和实践转向建设民主国家的问题。由于新兴的发展中国家在现代化的过程中都面临着政治的现代化问题,因而实现政治的民主化便成为现代化的题中应有之义。于是,在 20 世纪,民主化则成为一种世界性的进程。

但是,民主语意的引申和扩大引发了民主问题上的种种争论。人们为理论和现实中众多的民主模式提供了不同的分类标准,比如,直接参与的民主、代议制民主、绝对民主、有限民主、人民民主、精英民主、政治民主、经济民主、社会民主等。有人根据上述不同分类把民主概括为八种:即雅典民主制、保护型民主制、发展型民主制、直接民主制、竞争性精英民主制、多元民主制、合法民主制、参与民主制。这八种民主范式大体又可被归为两大类型:即直接的或参与的民主(direct or participatory democracy)和自由的或代议的民主(liberal or representative democracy),这两大类型的民主是最具差异性的两个版本。正如有学者所描述的那样:这两种民主模式是两种原料,“这两种原料之间比例不同的调和,再加上其他政体因素和文化传统的‘佐料’,便构成了一道道‘风

味不同’的民主‘菜肴’。民主又像是没有本位的‘货币’（施米特的形容），在世界的政治市场上到处流通，而每个国家都有对‘民主’这种政治货币的发行权，且不受‘币值’、‘额度’和‘版型’的限制，这样，民主的‘花样之多’就可想而知了。”一些人还将各种政治的、经济的、社会的、文化的价值和要求都附着在原本仅仅是政治概念的民主之上。另外，由于各民族文化传统的不同以及各国国情和发展水平的差异等原因，民主概念也被无限引申，造成了民主概念的多重理解（既有反映不同党派利益和意识形态的民主，也有体现各种民族特色和反映各种文化特点的民主）。

通过回顾民主的世界性进程，可见民主的最基本含义只是一种方法和制度。正如美国政治学家和经济学家熊彼特所指出的，“民主方法是为了达到政治决定的一种制度上的安排，在这种安排中，某些人通过竞争人们的选票而得到作出决定的权力。”根据自由的民主理论，民主由“对民众的保护”（demo - protection）意即保护人民免于独裁暴政和“民众的权力”（demo - power）意即实行民众的统治两部分构成。从这个角度看，它是超文化的、“可移植的”。民主作为一种“政府的形式”，它所关注的并不是由谁来统治的问题，而是“行使权力的形式”。因此，它只有程度和方式上的不同，而没有“姓社”还是“姓资”的差别。

民主作为一种世界性潮流，已经成为民众普遍接受的有关政府构成方式的唯一合理的解释。除非能够说服民众放弃这样的观念，否则，不可能找到遏制和抗拒的办法。美国学者S·亨廷顿对于“第三波”民主化不同模式和策略及其后果的研究也说明，民主作为一种世界性的潮流是不可遏制和抗拒的。所以，对民主只能加以引导，规制民主行动，使民主的政策适合时间和地点，并根据环境和人事作出修正。

民主必须是宪政的

论及民主，我想阐明的第二个观点是：民主被再造和推广，首先是用来应对合法性危机（legitimacy crisis）的；民主实践告诉我们，在众多的民主版本中，民主必须是宪政的才算是合理的。

如果一个共同体中只有一个公认的权威，那么民主的方法和制度不会被发明出来并在实践中得到推广；如果一个共同体中的所有成员都信奉“胜者为

王,败者为寇”的逻辑并能够服从这样的秩序,那么民主的方法和制度也不会被发明出来并在实践中得到推广;同样,如果一个共同体中的成员都是坚信“你死我活”哲学的绝不妥协的好战分子,那么民主的方法和制度也不会被发明出来并在实践中得到推广。民主作为一种方法和制度安排得以应用推广,完全是因为这个共同体中权威的合法性受到质疑,即面临所谓的“合法性危机”,而人们又不希望通过战争的方式来克服这种危机。因此,民主完全是理性选择的结果。

众所周知,在民主被再造和开发以前,为政权提供合法性依据的主要来自形形色色的“天命论”和“君权神授论”之类的意识形态观念。这种意识形态理论既为王朝的建立提供了合法性说法,但也为推翻一个王朝提供了合法性依据。因为“天命论”观念本身也包含着“革命无罪,造反有理”的思想。君主可以打着“授命于天”的旗号实施所谓“正统”的统治,而“乱党”或“暴民”也可以扛着“替天行道”、“受命改制”的大旗而推翻王朝的统治。中国历史发展之所以没能走出王朝循环更替的怪圈,原因恐怕就在于它始终没有形成关于政治合法性的新的理论。

随着人本主义观念的兴起,各种“天命论”和“君权神授论”失去了市场,因而也就失去了作为合法性基础的作用。取代“天命论”和“君权神授论”的是新的“社会契约论”和民主宪政的理论。政治权力来自社会契约,政治统治的合法性基础来自被统治者的“同意”(consent)。社会成员定期选举统治者,谁赢得选举谁就可以合法地成为“统治者”。政治规则被归结为一种简单的交易关系:纳税人出钱养活政府,政府则为纳税人提供公共服务和公共产品。“消费者是上帝”,谁能提供更好的公共服务,谁就有资格组建政府。在此基础上,人们又把“主权”和“治权”分开,主权属于人民,治权委托给政府。可见,定期选举领导人的宪政程序代替了不可预测的“改朝换代”,从而为现代社会带来一种政治稳定与政治创新的动态平衡。可见,民主以其制度创新,成为“以暴易暴”的政治自然循环过程的终结者(terminator),被认为是通向政治文明的必由之路。

但是,民主必须是宪政的才是合理的。最近几年,中国学术界热衷于探讨民主与宪政的关系。这种讨论在廓清共和(republic)、民主(democracy)与宪政(constitution)三个概念基本含义的基础上,认为民主与宪政之间存在差异:民主涉及的是权力的归属,宪政涉及的是对权力的限制,二者的根本差异在于

“有限政府”的概念；宪政是专制的天敌，民主则未必；现代市场秩序的政治架构必定是共和、民主、宪政三位一体的混合政体。这种讨论可以进一步引申的结论是，民主的缺陷只有通过宪政才能得到医治，民主必须是宪政的，才能避免堕落为“民主的专制”的可能。

这里所谓宪政民主（constitutional democracy）就是以宪政主义为根本的民主制度。而宪政或宪政主义（constitutionalism），简言之，就是通过宪法和法律确立与维持对社会政治行为和政府活动实施有效控制以保障公民权利的原则。宪政往往与“法治”（rule of law）及分权制衡（checks and balances）相联系，通过法律赋予每个公民不可剥夺的权利，同时，又对“人民主权”原则给以必要的约束。因此，宪政民主主要关涉政府和公民之间的关系，即权力与权利的关系：一方面，宪政民主要求对政府权力进行法律限制，以免政府滥用权力，侵害公民权利；另一方面，宪政民主要求通过法律和制度安排来规范公民行为，防止一部分公民以“民主”的名义和方式对另一部分公民实施“暴政”。同时，宪政民主必须保证公共管理的有效性和社会生活的有序性。如果说作为公共权力和公共秩序象征的政府的出现是人类摆脱自然无序状态而进入社会有序状态的第一次飞跃，那么，宪政民主的发明和应用就是政治文明发展的又一次重大飞跃。可以说，政治文明特别是近代以来政治文明的发展与演进，主要是以宪政民主制度的建设和完善为标志的。因而宪政民主被看成是衡量现代政治文明程度的重要标准。

民主化的双重任务：控制政府和规制民意

有了以上对于民主的理论分析和把握，我们可以试着来回顾和审视中国的经验。在开始这一工作之前，我认为有必要简要说明我对民主化的理解。

控制国家与规制民意，这是政治思想和政治实践史上的两大主题，也可以说是现代民主历程中的两个伴侣。在君主和家族统治的时代，因为国家为一个君主或家族所掌控，所以，人们集中智慧来控制国家。此时，控制国家被理解为限制王权和君权，保障个人自由。后来，随着君主和家族统治的衰亡，人民成为国家的“主人”，国家成为人民的公意机关，国家机构——政府掌控在人民选举产生的代表手中，因此，控制国家体现为限制公权，实行有限政府和责任政府。但同时，由于人民的作用在“人民主权”的理念下大有无限扩张的趋

势,因而在制度上如何限制民主、规制民意,又成为一个新的议题。所以,今天的宪政民主制度既可以看做民主意识不断强化的结果,也可以看做对民主的限制不断完善的产物。据此,我们完全可以这样来表述:民主化实际上包含两个方面的工作,即控制政府和规制民意。

我的上述观点可以从美国立国者那里得到支持。读过《联邦党人文集》的人都知道,美国联邦党人想建立的是一个自由的强国家(有效政府),这也是今天许多人的政治目标。他们坚持认为,政府的组建应当以自由为原则,但他们也知道,“滥用自由与滥用权力一样,都可能危及自由”;“在组织一个人统治人的政府时,最大困难在于必须首先使政府能管理被统治者,然后再使政府管理自身。”由此我们可以看出,他们希望建立的政府既是有效的,也是有限的:有效政府即“使政府能管理被统治者”,有限政府即“使政府管理自身”。换句话说,美国联邦党人的立国诉求有两个:一是赋予政府以足够的权力,控制(管理)人民;二是通过对政府的外在的和内在的双重约束,控制(管理)政府(或国家)。采取共和政体(代议制政体)和地方分权的联邦制,赋予总统以较大的行政权力,设置国会两院制,实行法官终身制等等,主要是为了防止“暴民政治”,对社会实施有效管理;实行民主选举,实施以野心对抗野心的分权制度,制定权利法案,规定司法独立等等,无非是为了控制政府,防止“暴政政治”。

近代以来,中国人对于“人民民主”有一种近似狂热的感情和冲动,把“人民当家做主”奉为政治理想,因此,一直倾向于把民主视为目的,历来把扩大民主和大众参与视为政治实践的目标,而很少能够接受限制民意的公开主张。我们曾经以民主为诉求,把弘扬和扩大民主以便实现“人民当家做主”作为中国政治发展的核心目标。民主制度和方法是解决合法性危机的最终方案,也是控制国家和政府、限制公权力的一种有效手段,因此,贯彻和落实“人民主权”原则当然是政治发展的重要目标。但是,“人民主权”的至高无上以及人民行使主权的方式必须得到严格的法律和制度安排的约束。换句话说,哪些属于“主权”管辖的范畴?人民如何行使“主权”?如何确定“民意”?这些问题必须要有明确的法律规定和制度约束。

基于上述分析,我认为,通过国家制度的理性化改造来更加合理地限制政府权力、规范政府行为是宪政民主建设(民主化)的重要内容;通过制度化建设来规制民意、约束公民行为、疏通民意表达渠道、发展协商民主(deliberative democracy),从而使“人民主权”得到有效控制,这也是宪政民主建设(民主化)的