

华侨大学政治与公共管理学院丛书

■ 蔡振翔 主 编

国家治理体系和治理能力现代化 ——第一届公共管理论坛论文集



经济日报出版社

华侨大学政治与公共管理学院丛书

■ 蔡振翔 主 编

国家社会科学基金2013 年项目（编号13BSH095）结项成果

国家治理体系和治理能力现代化 ——第一届公共管理论坛论文集



經濟日報 出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理体系和治理能力现代化：第一届公共管理
论坛论文集 / 蔡振翔主编. —北京：经济日报出版社，
2018. 2

ISBN 978-7-5196-0060-0

I . ①国… II . ①蔡… III . ①国家 - 行政管理 - 现代
化管理 - 中国 - 文集 IV . ① D630.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 030832 号

国家治理体系和治理能力现代化：第一届公共管理论坛论文集

作 者	蔡振翔
责任编辑	张建国
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 A 座综合楼 710
邮政编码	100054
电 话	010-63567691 (编辑部) 010-63567692 (发行部)
网 址	www.edpbook.com.cn
E - mail	edpbook@126.com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京市金星印务有限公司
开 本	710 × 1000 mm 1/16
印 张	24
字 数	413 千字
版 次	2018 年 4 月第一版
印 次	2018 年 4 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-5196-0060-0
定 价	72.00 元

《华侨大学政治与公共管理学院丛书》总序

蔡振翔

为了更好地交流研究成果，促进学术的进步与繁荣，华侨大学政治与公共管理学院研究决定，编辑出版《华侨大学政治与公共管理学院丛书》。经过一段时间的紧张筹备，《华侨大学政治与公共管理学院丛书》第一辑、第二辑一共八种学术专著，在2017年年初的几个月时间里，由经济日报出版社陆续出版，并且在社会上产生了比较大的影响，得到不少专家学者的好评，使我们深受鼓舞。经过一段时间的精心策划，《华侨大学政治与公共管理学院丛书》第三辑一共七种学术著作（内含六本学术专著，一本学术论文集）又将隆重推出，与广大读者见面。

作为一门综合类的学科，中国的公共管理学科起步于20世纪80年代，是在政府职能转变与机构改革的时代背景下，借鉴西方发达国家有关学科的经验而缓慢发展起来的。当时学术界普遍认为，公共管理学科能够促进公共利益的有效实现，能够促进政府公共决策的科学化系统化民主化。最初出现的是各种各样的公共管理研习班，进入90年代，一些高等院校陆续地开设了公共管理专业或者一些有关的课程，到了本世纪初期，中国的公共管理学科得到快速的发展，学科体系逐渐成熟。因此，尽管中国的公共管理学科目前仍然存在着学科理论体系有待进一步完善，学科队伍建设有待进一步加强，学科专业范围有待进一步界定等诸多问题，但是总的说来，中国的公共管理学科时间不长却发展很快、专业方向涵盖面

宽、办学方式灵活，基本上形成了自己独特的学科体系与方法论，具有着很好的发展前景。

华侨大学政治与公共管理学院的历史悠久，前后经历过几个不同的发展阶段，具有几个不同的名称。在 2001 年，当时的人文社会科学系申报公共事业管理本科专业获得批准，次年开始招生。在 2004 年，当时的人文与公共管理学院申报行政管理本科专业获得批准，次年开始招生。到了 2006 年，当时的人文与公共管理学院获得行政管理二级学科硕士学位授予权和公共管理（MPA）专业学位授予权，次年开始招生。到了 2009 年，土地资源管理本科专业转入当时的人文与公共管理学院。2012 年，当时的公共管理学院申报城市管理本科专业获得批准，次年开始招生。包括 MPA 研究生在内，目前政治与公共管理学院的在校生将近 1500 人，建立了比较完整的公共管理学生培养体系。

我一直认为，一个学院的生存与发展，一共有三个关键问题。首先是环境。作为大学，通常有两大任务，一是培养人才，二是学术研究。学院工作也是如此，只不过是更加具体化而已。华侨大学政治与公共管理学院拥有政治学与公共管理两大学科，这样的学科背景，导致我们特别推崇据说是出自明代顾宪成的那幅名联：“风声雨声读书声，声声入耳；家事国事天下事，事事关心”，把它作为座右铭，希望政管学院的师生都能有忧国忧民的人文关怀、自由开放的精神风貌，树立起应有的人生观和价值观；其次是制度。也就是说，一定要建立起一套规范的教学、科研及其管理制度。政管学院在学校有关规章制度的基础上，结合学院教学、科研及其管理工作的实际情况，陆续出台的十几份配套的规定或者措施，有的直接照搬学校的规定，有的比学校的宏观要求更加细化更有可操作性，有的比学校提出的要求还要更高一些，以便鼓励教师从事教学、科研和服务工作的积极性；最后是目标。换句话说，学院在做好日常性程序性的工作外，既要有着长期的发展战略，又要制定近年应当达到的几个具体目标并且设法做到。可以说，经过全院师生的不懈努力，在教学、科研和管理等方面，政管学院都取得了十分可喜的成绩。

特别值得一提的是，长期以来，政治与公共管理学院重视对学生综

合素质的培养，重视对学生专业知识的学习，重视对学生专业技能的训练，使得学生在走出校门时，具备了比较高的适应能力，可以应付遇到的各种困难与问题，而这一切，有赖于政管学院拥有一支结构合理、富有创造力、以中青年占据绝大多数的教师队伍，使得科学研究工作一直保持着良好的发展态势，各级各类科学研究项目、论著、奖项在全校一直位居前列，形成了通过科学研究的深入开展，进而提高教学质量教学水平的政治与公共管理学院特色。

也正是因为这样，政治与公共管理学院的公共管理学科在发展过程中，慢慢地形成自己的重点与特色。归纳起来，主要有三个研究方向：第一，在作为公共管理专业基础的行政管理研究方向，关注的重点是国家治理中的政府管理问题，通过定量和定性的方法，对公共危机管理、环境治理、城市治理等领域展开具体研究；第二，在作为公共管理专业优势的社会保障研究方向，关注的重点则是社会养老保险、医疗保险等问题；第三，作为公共管理专业特色的侨务政策与闽台区域治理研究方向，立足于闽台地域特色，服务于区域发展，关注华侨华人的桥梁与纽带作用。政治与公共管理学院的大量成果，都与上述三个研究方向密切相关。

与《华侨大学政治与公共管理学院丛书》的前两辑一样，《丛书》第三辑收录的学术新著，同样具有观点新颖、内容丰富、论证翔实的特点，同样体现出政管学院的研究水平、研究重点及其研究特色。当然，《丛书》中恐怕还是会有这样或者那样的缺点与错误，敬请海内外专家学者予以批评指正。

蔡振翔

2016年10月22日晚八时初稿于山阳馆

2017年10月5日晚九时改定于山阳馆

【作者简介】

蔡振翔，华侨大学政治与公共管理学院院长、教授，兼任台湾民主自治同盟第八届、第九届中央委员会委员，福建省第十一届、第十二届人民代表大会常务委员会委员等职。

目 录

民主的思想谱系与治理能力的现代化	陈 辉 (1)
儿童社区照顾新模式——以福建晋江“四点钟学校”为例	陈莲凤 (16)
公共选择理论视角下重大事项社会稳定风险评估失灵的内在逻辑	
——以三亚市 H 棚户区改造为例	林杭锋 陈永海 (25)
基层协商民主视野下的拆迁纠纷化解	耿 羽 (37)
治理话语下社会工作的社会文化功能研究	姜又春 禹四明 (63)
雾霾治理政策工具的分析与完善	李红星 孙 婷 (74)
完善社会保障机制应对人口老龄化问题研究	李 伟 王 潇 (91)
数字城管模式下公众参与的路径考察	
——基于实证视角的网站参与和市民城管通	刘福元 (102)
行政诉讼对街头官僚执法的监督功能：基于交警执法的个案研究	
.....	潘新美 何 彬 (122)
中国城乡居民基本养老保险制度的精算评估	
.....	马 桑 谢和均 蒋小杰 (135)
提升社会治理精细化水平的“宁波实践”及反思	史 斌 (147)
政府数据开放视域下的政府信息公开服务转型研究	
.....	许 君 寿志勤 郭亚光 (170)
从“河长制”谈社会治理体制创新	司会敏 张荣华 (191)
武陵山区教育协作模式与实现机制探讨	宋曙光 (200)

协商民主在社会治理中的适用性、难题及其化解 苏礼和 (207)

序贯互动：城镇化中的政府与农民行为研究

..... 王惠娜 陈瑞莲 贺 畅 (217)

社区资产视角下武陵山片区“三社联动”发展策略研究 ... 伍 娟 (231)

社会组织第三方评估主体及其能力建设 徐双敏 崔丹丹 (238)

中国老龄群体养老服务需求及社会养老服务供给问题研究

..... 严志兰 (251)

流动人口 市民化政策目标偏差研究

——以东莞市为例 叶 林 邱梦真 梁 托 (274)

现实与预期：农村家庭养老弱化的实证研究

..... 于长永 马瑞丽 代志明 (302)

公众参与社区治理存在问题及成因分析

——基于 Q 市 S 街道的调查 226 赵立波 姚 遥 (321)

武陵山片区发展跨省协作机制：成效、挑战与战略举措

——以武陵山大（龙）新（晃）经济协作示范园为个案

..... 郑代良 (342)

社会治理理论视域下怀化市农村人居环境治理的困境 周 渺 (352)

人类活动对县域土地生态系统影响及分区调控研究

..... 双文元 许晓青 (358)

民主的思想谱系与治理能力的现代化

陈 辉^①

摘要：民主的思想谱系聚焦于民主话语的萌芽、形成及其发展变迁的演进历程，本文聚焦于观念史的视角探究民主观念在不同时期的兴衰演进，理解民主思想的内在结构以及民主体制有效运行的分析框架。从柏拉图到托克维尔皆曾以谨慎的怀疑姿态看待民主，究其原因在于对“多数人暴政”的担忧，不受法治约束的民主会导向“极权式的民主”。民主的运转需要法治来维护，这体现了治理能力现代化的内在要求：一方面反映了权力的归属，其实质是主权在民，即“民有”；另一方面反映了权力的行使，将权力委托给由社会选举的少数人所组成的政府来治理，此种委托—代理的关系则形成了“民治”。民主思想的历史光谱为理解民主制度建设提供了可资参考的镜像，注重法治与效率的国家能力建设，维护公众权利，回应公众诉求，促进公共性的有机成长构成了深入推进民主有效运行的基本框架。

关键词：民主体制；思想谱系；有效运行；治理能力

一、问题的提出

“五四”新文化运动以倡导民主与科学为己任，以激烈的反传统方式将民主与科学视为推进现代化的主要思潮。陈独秀在《新青年》杂志撰文：“本志同人本来无罪，只因为拥护那德莫克拉西（Democracy）和赛因斯（Science）

^① 作者简介：陈辉，教授，博士，南京师范大学公共管理学院教授，城市治理与政策分析研究所所长，南京大学亚太发展研究中心研究员。

两位先生，才犯了这几条滔天的大罪，要拥护那德先生，便不得不反对孔教、礼法、贞节、旧伦理、旧政治。要拥护那赛先生，便不得不反对旧艺术、旧宗教。要拥护德先生又要拥护赛先生，便不得不反对国粹和旧文学。……我们现在认定只有这两位先生，可以救治中国政治上、道德上、学术上、思想上一切的黑暗。若因为拥护这两位先生，一切政府的迫压，社会的攻击笑骂，就是断头流血，都不推辞。”^[1]金耀基认为，象征五四的“民主”与“科学”已成为中国文化的新传统，但是这种新传统并非很强固，特别是民主，基本上未脱离知识人的“理念价值”层次，对于非知识层的大众影响是微弱的，甚至是不存在。^[2]即使在新文化运动时期，“科学”在刊物中所使用的次数不仅远多于“民主”，更为重要的是“科学”皆具有正面价值，而“民主”往往有负面含义。^[3]时至今日，科学在中国已成共识，但对于民主的认识却呈多重面像。笔者以为需要回到民主的源头，对民主思想的历史谱系进行梳理，探究民主观念在不同时期的兴衰演进，理解民主思想的内在结构，接引源头活水方有助于探究民主实践的分析框架。

二、民主的思想谱系

法国思想家福柯将谱系学视为琐细而极需耐性的文献梳理，处理各种凌乱、残缺、几经转写的古旧文稿，故而谱系需要细节知识、大量堆砌的材料，扯去一切面具，从而揭示出被遮蔽的特征。^[4]民主思想的历史谱系（genealogy）聚焦于民主话语的萌芽、形成及其发展趋势的演变（evolution），由此探究民主思想的内在结构以及民主有效运行的实践机制。

1. 民主的产生与试验

早在公元前18世纪两河流域出现了民主治理，塔赫塔蒙（Tahtamum）议事会以及镇与镇之间的协商与会谈（talks）皆为自主行为，由议事会决定城镇部落的重大事务。^[5]从词源学上看，今天民主概念源于公元前15世纪的古希腊语，16世纪由法语引入英语。民主（democracy）由（demokratia）演变而来，其基本含义为由人民（demos）治理（kratos），即公民直接参与立法、司法的政治活动。公元前508年古代雅典政治家克利斯梯尼着手试验了民主的制度安排。克利斯梯尼从10个部落中产生500人议事会成员，议事员一生只能担任

两次，一次为期1年。作为直接的民主政体，雅典民主制包含了抽签制、公共津贴制与陶片放逐法（Ostracism）。^[6]在每年春季的公民大会上表决应行放逐的威胁雅典民主制度的政治人物。投票的时候，由参加会议的雅典城的公民将被放逐的人的名字划在陶片上，得票最多的人即为当年放逐的人选。陶片放逐法有利于体现雅典公民的意志，维护统治阶层内部的协调一致，避免武力冲突，但是由于作为个体的公民其看法未必深思熟虑，而且容易受到政治家的蛊惑，导致城邦暴力、腐败与冲突的加剧。伯里克利将雅典的民主政治概括为：政权掌握在全体公民手中，而不是在少数人手中；解决私人争执的时候，每个人在法律上都是平等的；遵守法律，是因为法律使我们心悦诚服。^[7]公元前399年苏格拉底因其哲学思想被雅典民主派处死。也缘于此，柏拉图终其后半生创立了学园（Academy），他在此从事教育，注重思辨，倡导“教育立国”，反对暴民式的民主，主张给予充分明智与正义的人以政治权力。他认为一个“混合型”的政府将会产生稳定，而极端的压制或放任都将导致社会的不稳定。^[8]

在柏拉图的思想基础上，亚里士多德系统阐释了民主作为政府的治理体制，并且区分了两种基本类型的民主：由人民直接统治（direct rule by the people）的民主；基于宪政和保护个体权益（based on constitutionalism and the guarantee of individual rights）的民主。^[9]在此基础上，亚里士多德将正宗的政体与变态的政体作了区分，其标准则为是否服务于公共利益（public interests），即僭主政体为君主政体的变态，寡头政体为贵族政体的变态，平民政体为共和政体的变态。政治学上的善就是“正义”，正义以公共利益为依归。亚里士多德的基本结论为：依绝对公正的原则来评判，凡照顾到公共利益的各种政体则是正当或正宗的政体，而只照顾统治者们利益的政体就是错误的政体或正宗政体的变态（偏离）。这类变态政体都是专制的，而城邦是自由人组成的团体。^[10]由中产阶层所组成（formed by citizens of the middle class），为了崇高的行为，而不仅仅是友谊而存在的（exists for the sake of noble actions, not of mere companionship）城邦才是最好的政治社群。^[11]惟有以中产阶层为基础，才能组成好的政体，因为中产阶层具备节制、中庸的美好品德。^[12]因此，我们可以认为：亚里士多德将好的民主与“正义”“公共利益”“自由”紧密结合在一起；坏的民主与“偏离”“私利”“极端”相互勾连。

由于教育的缺失，平民的无知与盲目，导致法治难以有效运行，伯里克利以后雅典的民主制渐行蜕变为“多数人的暴政”。随着伯罗奔尼撒战争雅典的战败，民主体制在雅典的试验走向衰败。

2. 民主的复兴与发展

近代欧美资产阶级大革命标志着民主复兴的来临，从思想历程与制度创新的视角看，渐由“公意”的观念转向防止“多数人的暴政”，从直接民主制转向代议制民主。

卢梭视民主共和国为美好政体，其原因在于社会秩序建立在约定之上，倡导天赋人权、重视自由的民主观念。因之，自由之不可转让，自由支配人类命运具有必然性与必要性，即“人是生而自由的”，“放弃自己的自由，就是放弃自己做人的资格，就是放弃人类的权利，甚至就是放弃自己的义务”^[13]。卢梭以公意为基础形塑了现代民主治理理论——人民主权论。“主权不外是公意的运用”，他对公意与众意进行辨析：“公意只着眼于公共的利益，而众意则着眼于私人的利益，众意只是个别意志的总和。”卢梭进一步认为公意是使人民获得幸福的保障：“当我们看到在全世界上最幸福的人民那里，一群群的农民在橡树底下规划国家大事，而且总是处理得非常明智；这时候，我们能不鄙视其他那些以种种伎俩和玄虚使得自己身名远扬而有悲惨不堪的国家的精明吗？”^[14]他将民主治理与专制制度相比较，认为专制制度统治臣民并不是为了使其幸福，而是使他们贫愁困苦，以便于统治。^[15]民主品质则在于公民自治的道德素养，“一个从不滥用政府权力的人民，也决不会滥用独立自主；一个经常能治理得很好的人民，是不会需要被人统治的”^[16]。卢梭心目中的理想国为瑞士，其原因在于较小的社群容易集会，便于认识所有其他的公民，淳朴的风尚，地位与财产的平等，较少的奢侈与不公。但是卢梭敏锐地察觉到民主制度的脆弱性问题：没有别的政府是像民主的政府或者说人民的政府那样地易于发生内战和内乱的了；因为没有任何别的政府是那样强烈地而又那样不断地倾向于改变自己的形式的，也没有任何别的政府是需要以更大的警觉和勇气来维持自己的形式的。正是在这种体制之下，公民就特别应该以力量和恒心来武装自己，并且在自己的一生中天天都应该在自己的内心深处背诵着一位有德的侯爵在波兰会议上所说的话：“*Malopericulosamlibertatem quam quietemservitium*（我愿自由而有危险，但不愿安宁而受奴役）。”^[17]

因此，卢梭的民主治理思想是错综复杂的，甚至投射出内在的紧张、冲突和张力。一方面他的思想中带有某种集权色彩，“任何人拒不服从公意的，全体就要迫使他服从公意”^[18]；另一方面他亦强调：“即使最强者也不能总是强大得足以永远做主人，除非他把权力转化为权利以及把服从转化为义务”，

“要寻找出一种结合的形式，使它能以全部共同的力量来维护和保障每个结合者的人身和财富，并且由于这一结合而使每一个与全体相联合的个人又只不过是在服从自己本人”^[19]，从而奠定了权力正当性以及自由主义的契约基础。这反映了卢梭民主思想中人民主权与个人自由在逻辑上的联系与冲突。

托克维尔的《论美国的民主》是人类历史上首部系统论述民主制度的专著，贯穿本书的主要问题在于：“为什么法国革命导致了恐怖与反革命，而美国革命带来了自由民主？”其实质在于不同的法律、思想、民情和道德。^[20]他将民主视为人类历史中最为连续（sustained）、古老（longstanding）和永恒的趋向（permanent development），提倡有节制和合法的自由使人民各得其所，民主是建筑在平等大厦上的自由，体现在平等参与公共事务的决策。因此，民主意味着“公平”与“民主的治理”。

托克维尔准确地预言了民主在未来社会的发展及其内在价值，始终专注的一个思想（a single thought）则是：“民主即将在全世界范围内不可避免地普遍地到来。”^[21]他认为：“公民的自由联合将会取代贵族的个人权威，国家也会避免出现暴政和专横……我还可以预见，如果我们不及时建立绝大多数人的和平统治，我们迟早要陷于独夫的无限淫威之下。”^[22]托克维尔运用比较研究的方法，分析了民主制与非民主制的优劣，思考民主制的长处在于自我纠错，保持活力，创造奇迹。“在民主制度中，有一种隐秘的趋势在不断引导人们于纠正错误与缺点之中走向普遍繁荣；而在贵族制度中，则有时存在一种潜藏的倾向在勾引官员们滥用他们的才德去为同胞制造苦难。可见，在贵族政府中，官员做了坏事可能出于无心；而在民主政府中，公务人员做了好事可能并非有意”；“民主并不给予人民以最精明能干的政府，但能提供最精明能干的政府往往不能创造出来的东西：使整个社会洋溢持久的积极性，具有充沛的活力，充满离开它就不能存在和不论环境如何不利都能创造出奇迹的精力。这就是民主的真正好处”。^[23]他进一步揭示了民主制的实质在于保护少数和个人的权利，当社会权力的面前没有任何障碍可以阻止它前进和使它延迟前进时，自由就要遭到破坏，给“多数暴政（the tyranny of the majority）”播下了种子。正缘于此，民主必不可少的是公民权，表达和维护公民个人意愿的自由。^[24]

托克维尔将基层自治视为美国民主的源头。在他看来，小事情上若没有学会使用民主的老百姓难以在大事情上运用民主，反之亦然。^[25]镇介于政府与民众之间，人们的政治生活首先来源于镇，镇的人民自主讨论社区事务，评估自己选出来的地方官，镇的权力源自人民。通过各种社团，例如慈善团体、兄弟

会以及宗教团契等将孤立的个体融入进相互合作与互助的组织网络，由此建立与形成的基层自治构成了美国民主的基础。美国政治或行政系统有三个中心，这就犹如人体的神经系统，镇（township）是首要的中心，而后分别是县（county）和州（state）。因此，民主是从基层生长发育，以致壮大，从而推动了由贵族政体向民主政体的转型（transition）。他分析了民主制存在与发展的基石在于：自然环境、法制与民情^[26]。民情即民众的观念、习惯、行为方式，有什么样的民情则会有什么样的政府。事实上，这三者之间构成了层层递进的关系。现藏于耶鲁大学档案馆托克维尔的手稿中提出了几个重要问题，“为什么美国人看似焦躁不安，其实淡定如一；为什么美国人有如此之多的革新，却只有如此之少的革命”，他认为这两者之间并非自相矛盾（paradoxical），而是有其必然的联系性。^[27]在托克维尔看来，民情是由专制暴政转向民主自由，得以构建成熟民主共和制度的关键（如图1所示）。

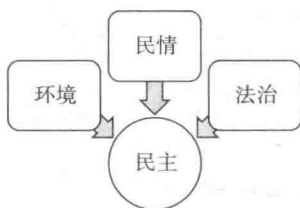


图1 民主孕育发展的结构模型

事实上，约翰·密尔将托克维尔《论美国的民主》视为：“探究民主的首部哲学著作，展示其在现代社会无与伦比的重要价值，标志着政治科学新时代的开端。”^[28]密尔进一步认为：“当社会本身是暴君时，就是说，当社会作为集体而凌驾于构成它的个别人时，它的肆虐手段并不限于通过其政治机构而做出的措施。社会能够并且确在执行它自己的诏令。而假如它所颁布的诏令是错的而不是对的，或者其内容是它所不应干预的事，那么它就是实行一种社会暴虐；而这种社会暴虐比许多种类的政治压迫还可怕，因为它虽不常以极端性的刑罚为后盾，却使人们有更少的逃避办法，这是由于它透入生活细节更深得多，由于它奴役到灵魂本身。”^[29]正源于此，密尔倡导一种更为透彻的民主制，它体现着多样性（diversity）、个体性（individuality）与自我引导（self-direction）的价值观，以防止集体的平庸（collective mediocrity）。

马克思高度推崇以普选与责任为基础的巴黎公社民主制：公社是由巴黎各区普选选出的城市代表组成的。这些代表直接对选民负责，随时可以撤换。^[30]

但是，马克思对社会主义民主本质的强调在斯大林时期的苏联被完全遮蔽。韦伯分析了直接民主管理的本质与局限，他认为实行直接民主制的行政管理须具备如下特征：地区性的；参加人员的数目有限；参加者社会地位差别不大；任务比较简单和稳定等。^[31]显然，韦伯认为对于复杂社会与组织的管理，直接民主制的行政管理是不稳定的。韦伯对现代民主的洞见，体现在对理性化的分析：“为自由主义政体的辩护只能建立在程序的基础上——这个基础强调自由主义政体之所以重要，是因为它是促进理性化世界中‘价值竞争’和‘选择自由’的一种机制。对于实现这一目的即维持一种自由主义政治文化来说，民主是一种必要的制度安排的关键要素。”^[32]

熊彼特在批判古代民主概念的基础上，提出了迄今为止现代民主经典的表述：“民主方法就是那种为作出政治决定而实行的制度安排，在这种安排中，某些人通过争取人民选票取得作决定的权力。”^[33]熊彼特对民主概念的界定在学术界得到了广泛的认同，公共领域越来越强调经验的、可操作与描述的程序性民主。用这种方式来界定，民主政治涉及到两个维度：竞争与参与，这两点被罗伯特·达尔视为其多元民主的关键之所在。

虽然，西摩·李普塞特（Seymour Martin Lipset）曾提出：一个国家用以衡量经济发展程度的指标越高，它的民主化程度也越高，两者呈正相关性，即著名的“经济决定论”。^[34]但是从历史上看，随着社会经济的发展，民主并非会自然的到来。经济发展水平与民主进程之间存在着重要的关联，但这种关联性是复杂多变，非线性的因果关系。人们对民主的普遍信奉只是19世纪以后的现象，它依赖于两个基本假设：首先，没有人天生比其他人优越，因此他们之间的任何权威关系都需要证明其正当性，权力的合法性来源于公民的认同；其次，保护公众利益的最好办法就是使之成为政治权威的终极来源，让任何被委以特殊权力的人都必须向作为整体的人民负责。^[35]

3. 从选举民主到协商民主

选举民主由于简单多数原则，难以充分体现全体民众的真实意愿与民主本质，在西方国家民众投票率持续走低，政治冷漠在社会普遍存在。因之，协商民主（deliberative democracy，又称审议民主）的影响渐行扩大。事实上，早在古希腊时代雅典著名政治家梭伦曾经责备雅典同胞，作为个体他们像狐狸一样狡猾，但需要他们集体做出决定时，却毫无想法。这就需要发展基于共同准则的协商机制。^[36]

协商民主意味着社会共同体中自由、平等的公民通过对话、讨论、审议以“圆桌会议”的方式，参与公共决策和社会政治活动，致力于优化程序正义、保障个人权利与民主质量的沟通路径。伯纳德·曼宁认为：“有必要从根本上改变对于自由理论和民主思想的普遍看法：合法性的源泉不是个人先定的意志，而是它的形成过程，即协商本身。”^[37]发展协商民主制度的假设在于人类社会的群体存在着认知盲点，无论是传统社会将权威与神灵的感应作为信仰与行动的来源，还是近代以来视理性为真理与知识的源泉，都需要面对面地民主协商、讨论、辩驳等互动培养德性，实现共赢，提升作为共同体的公共利益。因此，协商民主是对选举民主的有效补充。

协商民主亦深深地嵌入于中华人民共和国的历史与现实，这其中突出体现在人民政协的发展历程之中。1949年9月在中国人民政协第一届全体会议上，毛泽东指出，中国人民政治协商会议是在完全新的基础之上召开的，它具有代表全国人民的性质，它获得全国人民的信任和拥护。^[38]新中国成立之初，中共非常重视与党外人士的真诚合作与民主协商，在中国人民政治协商会议第一届全体会议上选举的中央人民政府副主席6人中，党外人士3人（宋庆龄、李济深、张澜），中央人民政府委员56人中，党外人士为27人。政务院的人事安排中4名副总理，党外人士2人，15名政务委员中，党外人士9人，在政务院所辖34个部、委中担任正职的党外人士14人，具体任职如下：文化教育委员会主任郭沫若，人民监察委员会主任谭平山，轻工业部部长黄炎培，邮电部部长朱学范，交通部部长章伯钧，农业部部长李书城，林垦部部长梁希，水利部部长傅作义，文化部部长沈雁冰，教育部部长马叙伦，卫生部部长李德全，司法部部长史良，华侨事务委员会主任何香凝，科学院院长郭沫若，出版总署署长胡愈之。建国初期人民政协的民主协商机制充分调动了社会各阶层建设新中国的积极性，为巩固新生的人民政权，推动各项社会改革奠定了合法性基石。2014年习近平总书记在庆祝人民政协65周年大会上指出要“充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用”，人民政协集协商、监督、参与、合作于一体，是社会主义协商民主的重要渠道，“做好人民政协工作，必须坚持发扬社会主义民主。人民民主是社会主义的生命。人民政协是人民民主的重要形式。”^[39]当前各级人民政协的深化改革与发展可以为协商民主提供极为重要的交流与讨论的平台，通过界别协商、社会协商、基层协商等多种协商平台来了解民意，听取民情，解决民忧。通过建立健全提案、会议、座谈、听证等各种协商方式，大力提高协商民主的科学性、针对性和有效性。

三、民主依靠法治来维护

由前述可知，民主机制得以有效运行的基本框架是以竞争与协商为其基石，公众平等参与以及法治政府的及时回应是其运行的基本方式，其目的在于保障公众的权利，这其中包含了程序民主与实质民主两个层次，民主有效运行的分析框架如图2所示。

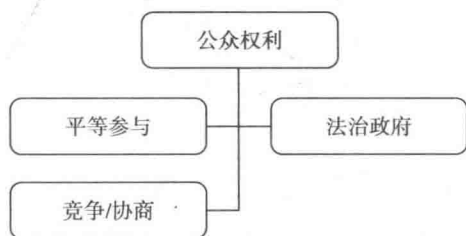


图2 民主有效运行的分析框架

由于民主的脆弱性，民主制时常处于危机之中，其有效运行实有赖于法治的支撑与维护。这里的法治（the rule of law）是指民主制度必须获得法律保障的理念与实践，涵盖了制度与精神两个环节：对于政府而言，法无授权不可为；对于民众而言，法无禁止皆可为；法治内化为组织与个体的思想与行为方式。

相较而言，民主制不是最好的制度，而是坏处较少的运行机制。与专制政体相比较，民主政体的效率未必很高，其优点在于其精妙的机制使得灾难不易发生，即使出现其影响是局部性或区域性的。民主社会鼓励批判理念与法治精神，其价值在于纠错机制与自我更新，从而防止最坏情境的出现。此种批判理念与法治精神的基础在于对世俗的要求与诱惑所表现出独立性。^[40]1947年温斯顿·丘吉尔在英国下议院（UK House of Commons）谈到：“除了所有已被尝试过的其他政体外，民主是最坏的政体”（Democracy is the worst form of government except all the other forms that have been tried from time to time）。^[41]18世纪以来英、美等国政体稳定的缘由在于民众可以通过民主程序将其不满意的官员选下台，因而不至于对整个政治体制与政府产生“集体不满意”。诺贝尔和平奖获得者，曾引领韩国走向民主的金大中非常重视法治框架下“批评”的作用，他认为所谓批评是在一定的法治原则之下对事物进行系统分析与统合，人类正