

公民有序政治参与 的途径

GONGMIN YOUXU ZHENGZHI CANYU
DE TUJING

王维国 编著



人民教育出版社

公民有序政治参与

GONGMIN YOUXU ZHENGZHICANYU 的途径
DE TUJING

王维国 编著

人民出版社

责任编辑:张京丽

装帧设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

公民有序政治参与的途径/王维国编著.

-北京:人民出版社,2007.6

ISBN 978-7-01-006269-3

I. 公… II. 王… 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(2007)第 087677 号

公民有序政治参与的途径

GONGMIN YOUXU ZHENGZHI CANYU DE TUJING

王维国 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:7.125

字数:165 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-006269-3 定价:15.00 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



导 论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、改革开放以来我国的经济体制改革及其对完善 政治体制的呼唤	(3)
三、改革开放以来我国在完善政治体制方面的 探索	(10)
四、政治参与理论的兴起及其中国化	(16)
五、马克思主义的政治参与观	(20)
第一章 政治参与的理论与实践渊源及其价值	(23)
一、政治参与的理论渊源	(23)
二、政治参与的实践渊源	(29)
三、古希腊政治参与理论和实践的价值	(32)
第二章 代议制的确立、发展及其困境	(34)
一、民主理论对国家公共所有属性的重构	(34)
二、代议制的兴起及其困境	(47)
三、人民代表大会制度是一种新型的代议制度	(56)
第三章 政治参与扩大论与政治参与限制论	(59)
一、政治参与扩大论	(59)
二、政治参与限制论	(73)

第四章 公民政治参与的内涵、要素、本质、特征、类型和价值	(86)
一、政治参与的内涵	(86)
二、政治参与的要素	(89)
三、政治参与的本质	(99)
四、政治参与的特征	(100)
五、政治参与的类型	(104)
六、政治参与的价值	(106)
第五章 我国公民常态政治参与形式、基本经验及面临的问题	(111)
一、我国公民常态政治参与形式	(111)
二、我国公民常态政治参与的基本经验	(126)
三、我国公民常态政治参与面临的问题	(139)
第六章 我国非常态政治参与的基本表现、引发原因、政治效应和社会影响	(150)
一、我国非常态政治参与的基本表现	(151)
二、我国非常态政治参与的引发原因	(165)
三、我国非常态政治参与的政治效应	(172)
四、我国非常态政治参与的社会影响	(174)
第七章 探索扩大我国公民有序政治参与的途径	(177)
一、准确理解“扩大”、“有序”的内涵	(177)
二、扩大我国公民有序政治参与的原则	(180)
三、扩大我国公民有序政治参与的途径	(192)
后 记	(225)

导 论

一、问题的提出

常态的政治参与既依赖于适当的民主政治体制,又和合理的政治参与思想相关联。民主政治体制的形态又受制于经济体制的状况。如果一定时期的经济体制发生了改变,而民主政治体制和政治参与思想的形态却未作相应的调整和回应,那么,常态的政治参与往往就会演变为非常态的政治参与。非常态的政治参与往往要对现行的民主政治体制和政治参与思想带来挑战,进而影响社会的稳定、和谐与进步,乃至给人的发展带来消极影响,而这是每个国家及其政府所要尽力避免的。

伴随中国的经济体制改革,各种利益主体的自主权不断扩大,利益分化和重组日益加快。不同社会群体和阶层的权利意识被不断唤醒和强化,引发了整个社会广泛的利益矛盾和利益冲突。对利益的追求和权利的保护成为公民政治参与的重要推动力。利益矛盾和冲突的激化,不仅会使不同利益群体之间产生不满,甚至产生激烈的对抗情绪,而且会使利益受损群体把这种对抗的情绪转移到地方干部和政府身上。也就是说,当利益矛盾与冲突在缺乏正常、有效的表达途径或不能得到妥善解决时,公民就可能采取非常态的、非制度化的、甚至暴力的手段来维护自己的利益和权利。

这样,公民常态的政治参与就演变为非常态的政治参与,陷入一种无秩序、不稳定的状态之中。在20世纪90年代,我国公民以维护自身经济权利为诉求的群体性事件就时有发生,使社会秩序出现了某些失范。2000年以来,一方面以维护自身经济权利为主要诉求的群体性事件规模趋大,次数趋多,使社会秩序失范问题继续蔓延;另一方面由选举引发的自主的政治权利诉求活动,在农村地区和深圳等城市不断出现,给以往的选举秩序带来挑战。

其实,经济体制改革所造成的代价,应由社会整体来承担,而不能由某一群体或某几个群体来承担。这就需要国家通过政治体制的改革对各种利益矛盾和冲突进行协调和整合,通过完善政治体制的民主化满足公民日益增长的政治权利诉求和政治参与需要。目前,我国的政治制度化水平还不能满足所有公民的政治参与需求,出现了参与主体结构的失衡,即弱势群体和强势群体政治参与活跃而中产阶层政治参与冷漠。政治体制的安排与政治参与的需要应保持平衡,否则民主就会被扭曲。由于当前我国社会的主要矛盾仍表现为经济发展与日益增长的物质利益需求之间的不平衡,因而我国在社会发展目标的选择上,经济发展优先于政治参与,即国家的大部分财力、物力均用在满足人民群众的物质生活方面。也就是说,其他方面的矛盾的解决最终要依赖于主要矛盾的解决,即只有政府有足够的经济实力时,才可以通过实行能够满足各阶层、群体政治参与要求的政策安排,从而获得参与者广泛的认同与支持,使社会政治变得更加稳定。不过,随着我国经济实力的不断增强,党和国家的各项政策要不断调整,以解决不断扩大的贫富差距,实现社会公平与正义。因此,在不断完善民主政治体制和创新政治参与思想的过程中,构建一种有利于各阶层、有利于各群体公民表达与维护自身权益的合理的政治参与体制与机制就成为

我们亟须解决的一个重要问题。

二、改革开放以来我国的经济体制改革 及其对完善政治体制的呼唤

中国的民主道路是从反帝反封建、争取民族独立和人民解放开始的。中华人民共和国的成立就意味着真正实现了主权民主。新中国所实行的社会主义制度确立了各项法定的公民权利。但是,在计划经济体制下,中国是一个高度国家化或政治化的社会,国家权力通过一系列政治运动延伸到了民众生产和生活的各个领域,民众的权利基本上被国家权力所包容。无论是生产,还是就业、安居、教育、医疗、文化等关乎民众切身利益的问题都由国家统一安排,而且这种安排基本上又是按照平均主义原则所进行的。那时候,个人只能依附于集体而存在,个人的独立性基本缺失。无论是地区之间、行业之间,还是人与人之间的经济利益差异都很小,人们之间的基本经济利益几乎是一致的。因此,这就使得民众既无自觉自主政治参与的社会基础,也无内在的经济利益驱动。在这样一种制度安排下,除非国家动员,否则民众的生产、生活显得没有多少积极性和主动性,在广大农村地区甚至出现了粮食短缺、生活困难的窘境。为了改变这种没有活力的社会状况,一方面,党和国家决定实行改革开放、下放权力,以激发民众自主、自觉的生产、生活活力;另一方面,一些农村主动通过改变生产经营方式来解决越来越严重的粮食危机,实行自救;个别国有企业则开始改革试点,以增强活力。

1978年5月11日,《光明日报》发表《实践是检验真理的唯一

标准》的特约评论员文章,拉了解放思想的序幕。当天,新华社转发了这篇文章。1978年5月12日,《人民日报》、《解放军报》同时转载,以后全国绝大多数省、市、自治区的报纸都进行了转载,由此引发了关于真理标准问题的大讨论。这次讨论不仅恢复了实践在政治生活中相对于教条主义的真理性权威,而且为改革开放扫除了“左”的思想束缚,即商品交换的价值规律对计划的“补充”作用打破了以往计划经济的意识形态偏好。1978年12月18日至22日中国共产党举行了第十一届中央委员会第三次全体会议。会议高度评价了关于“实践是检验真理的唯一标准”问题的讨论;制定了关于加快农业发展的决定;提出了加强社会主义民主和健全社会主义法制的任务;作出了把全党工作的着重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。邓小平在这次全会前召开的中央工作会议闭幕会上所作的《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的总结讲话中提出,解放思想是当前的一个重大政治问题;民主是解放思想的重要条件;如果现在再不实行改革,我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送;要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民,由于辛勤努力成绩大而收入先多一些,生活先好起来,这是一个大政策。邓小平这个讲话实际上是十一届三中全会的主题报告。党的十一届三中全会公报指出,旧的经济体制的“严重缺点是权力过于集中”,“让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权”,以便“充分发挥中央部门、地方、企业和劳动者个人四个方面的主动性、积极性、创造性,使社会主义经济的各个部门、各个环节普遍地蓬蓬勃勃地发展起来”。从此,以“放权让利”为主轴的改革在全国展开,以此为契机和动力开启了国人的经济利益追求。在农村,1978年12月,安徽凤阳县小岗村,18位农民冒着风险,秘密签

订土地承包责任书,决定将集体耕地承包到户,搞大包干,创立了新的农村生产经营方式。1979年中国共产党十一届四中全会决定,允许某些特殊的地方实行包产到户。1980年9月,中共中央印发了《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题的通知》规定:“在边远山区和贫困落后地区,可以包产到户,也可以包干到户,并在一个较长时间内保持稳定。”1982年中共中央批转了1981年中央召开的农村工作会议纪要,正式肯定包产到户、包干到户都是社会主义集体经济的生产责任制,并在全国全面推开。每一个农民家庭有权在一定时期内使用一块土地和自主做出生产经营决策,有权支配本户劳动力。在保证上缴实物或货币形式的农业税、集体提留和卖公粮之后的“剩余”归农户私有。农村经济面貌从此气象一新。农村实行联产承包责任制以后,政府同时提高了粮食和其他农产品的收购价格,新政策鼓励农民实行多种经营,农村经济出现了明显的增长,农民的收入大幅度增加。在这种财产权利的安排和驱动下,不久就出现了各种类型的专业户。在此基础上,以集体所有制为主的乡镇企业蓬勃发展起来。乡镇企业的发展不仅解决了部分农村剩余劳动力的就业问题,而且也大大增加了农民的收入。接着,个体企业、私营企业也得到了发展,20世纪80年代中期,包括集体经济、个体经济和私营经济在内的非国有成分,其产出在整个工业中所占比重超过了二分之一,这也导致了农民群体开始逐渐分化,其中乡镇企业和私营企业的管理层及其相关人员获得了较大的经济利益。

在城市,实行“扩大企业自主权”,即扩大企业在生产和销售超计划产品、提取和使用利润留成、任命企业下级等方面的权力。这一“扩权”增强了物质刺激,显著地提高了职工增产增收的积极性,企业员工工资和奖金福利有了大幅度的提高。城市里处于边

缘地位的人群,即一些当时处于失业状态的人们(如部分无法进入企事业单位的回城知识青年以及刑满释放的人员等),在改革政策的鼓励下开始了个体商业活动。不过,到了20世纪80年代中期,虽然受农村经济改革中“家庭联产承包责任制”获得成功的启示,工商企业实行了广泛的承包制,但在实践中,由于缺乏统一的规则,使个别拥有某些自主权的企业并不处在市场公平竞争的环境之中。不断崛起的乡镇企业对国有企业形成了强有力的挑战。一些国有企业通过承包和借助“价格双轨制”所获得的直接经济利益并未转化为资本积累,而是被用于提高奖金福利,企业的富余人员却越积越多,从而削弱了企业的竞争力。利用计划内和计划外的价格差异,企业管理部门的个别内部人员和体制外投机者相互勾结,套取非法利益。部分国有企业的财务状况日益恶化。

总的来看,20世纪80年代中期前,农村联产承包责任制的推行让农民获得了自主经营权,由此获得了比以往更多的经济收入,乡镇企业的出现和外出打工的机会,使农民获得了兼业的收入,城市中个体工商户获得相应的收入,体制内的员工由于社会需求的旺盛,也提高了工资和奖金福利。可以说,这一时期的改革几乎为所有社会群体带来了收益,激活了人们的利益追求。但20世纪80年代中期以后,由于国有企业改革滞后、“价格双轨制”的实行,致使社会分化日益显现。在农村,从事传统农业的农民收益增长势头受阻,从事非农产业的农村人口的收益仍在增长。在城市,城市人口的收入在国民收入中的比重不断上升,新兴的工商业经营者群体迅速崛起,体制内的人员收入都有所增加。但同时,奖金福利少的工资收入者和退休人员的实际收入增长缓慢,实际生活水平开始下降,丧失了计划体制下的安全感。也就是说,由于改革初期措施的不配套,导致了地区之间、部门之间和不同群体之间的权

利和利益不平衡。这正如王沪宁先生所说的,因为“经济发展使社会上的每一个人,每一个集团,每一个阶层都有了自己的经济利益,由于有了自己的经济利益,他们就会要求参与政治生活,要求了解政治体系的活动过程,尤其关心政治体系的决策,关心政治体系将会给他们带来怎样的后果”^①。可以说,这时,人们已经朦胧感觉到经济利益和政治权利之间的内在关联,经济发展开始呼唤民主政治体制的完善。

1992年1月18日至2月21日,邓小平视察了我国南方的武昌、深圳、珠海、上海等地,并发表重要讲话,提出“计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场,计划和市场都是经济手段”等重要论断,不仅从理论上深刻回答了长期困扰和束缚人们思想的许多重大认识问题,而且对开好党的十四大发挥了重要的指导作用。1992年9月中国共产党第十四次全国代表大会在北京召开,提出建立社会主义市场经济体制的改革目标,中国社会主义改革开放和现代化建设进入新的发展阶段。1993年11月11日至14日,中共十四届三中全会在京召开,全会审议并通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》。决议指出:在所有制结构上,以公有制包括全民所有制和集体所有制经济为主体,个体经济、私营经济、外资经济为补充,多种经济成分长期共同发展;在分配制度上,以按劳分配为主体,其他分配方式为补充,兼顾效率与公平;合理拉开收入差距,鼓励一部分地区、一部分人先富起来。这一决策进一步增强和加快了全国人民追求自身合理利益的信心和步伐。

1994年以来,中国经济改革步伐进一步加快,财政改革(分税

^① 王沪宁:《比较政治分析》,上海人民出版社1987年版,第237页。

制)、金融改革、国有企业抓大放小等开始逐步进行。资源向垄断性企业集中。在开发区建设和房地产开发中公有土地等公共资源被低价出售,土地增值收入大量流失,而社会保障基金却严重不足。一些行政部门在介入经济活动中偏重于“自我利益化”,通过“乱收税、收费和摊派”等手法实现自我利益,利用土地、资金和资产的价格差异谋求特殊利益。虽然税制改革使政府的税收迅速增加,但是财政收入越来越多地集中到省以上财政,基层政府的财力越来越弱。有不少县级政府无法支付公务员和教师的工资;部分乡镇政府和村委会的负债急剧上升。证券市场的发展、企业间的重组和兼并,把越来越多的资金、技术、设备集中到数量越来越少的大型企业之中。国有中小企业日渐衰落,大批国有中小企业职工被迫下岗、失业、放长假或提前退休,成为利益的受损者。由于经济增长主要来自非国有企业的发展和垄断性国有企业的扩张,所以增长的直接获利者主要是三部分人:垄断性企业的从业人员,发展中的民营经济从业人员,外资服务的专业技术人员以及外资密集地和民营经济发达地的民众。与之相比,部分国有企业职工、非专业技术人员的城市职工、退休者等社会群体,因通货膨胀而成为相对的利益受损者。

在农村,20世纪90年代以来,本应逐步加强的政府公共产品供给,反而逐步转嫁到了农民头上。政府涉农部门不断强化垄断体制,与农民争利,对农业生产的服务供给却严重不足。农村教育由农民自筹经费支撑(2007年国家开始取消农村义务教育阶段的学杂费),公共基础设施建设通过农民集资、行政性摊派、收费甚至罚款来解决。这导致了农业收益不断下降、农民群体边缘化、农村经济凋零、农业增长缓慢。农村土地大面积弃耕(这一现象直到2004年才开始有所好转),上亿农民流入城市。因失地导致的

失业和失去生活保障引发了农民较多的上访事件和群体性事件，地方、基层政府和农民的利益冲突不断加剧。

总之，在我国进入 20 世纪 90 年代中期以来，经济体制和社会结构转型加快，出现了经济和社会生活多样化的发展趋势。经济和社会生活多样化促进了利益主体的多元化，加速了社会成员的利益分化，形成了不同利益群体，出现了强势（富裕）群体和弱势（贫困）群体之分。强势群体通过各种形式的政治参与影响国家（政府）政策的制定。在基层，强势群体有时候利用关系和行贿等手段来影响公共政策，如影响当地政府发展规划或建设项目的确定，以从中获取商业利益。而在上层，强势群体对决策过程的影响往往也是获得制度的保障。^① 例如，一些地方并未完全按照不同社会群体的人口比重来安排人大和政协委员，以保证代表和委员的代表性，代表民营经济和政府部门的代表和委员相对较多，而代表社会弱势群体的代表和委员就较少。这样，在立法或决策咨询过程中，强势群体的话语必然占有优势。在公共舆论方面，强势群体利用其经济实力，通过支持赞助媒体和学术活动等方式，也影响了媒体和学者的公正立场。各种利益群体如果合法、公开地通过影响政府政策来追求自己的利益，这本无可非议；但中国的情况却是，只有强势群体能利用各种体制内渠道有效地影响政策、造成有利于其利益格局的局面；而其他社会群体利用体制内渠道却难以对政策施加有效影响，他们的经济利益不断受到损害。也就是说，一方面经济基础雄厚的群体通过利用自身的政治权利有效地强化自己的经济利益；而另外一些经济基础差的群体由于其政治权利

^① 参见孙立平：《关注 90 年代中期以来中国社会的新变化》，《社会科学论坛》2004 年第 1 期。

未能得到应有的尊重和保障,从而使其经济利益受到损害。当经济基础差的群体的经济利益不断受到损害时,他们就会要求通过政治参与改变自己的经济地位和经济状况,诉求政治上的利益表达。简单地讲,人们一旦发现政治决策和自己的利益密切相关的时候,他们就会主动地去影响这些政治决策。不过,社会经济地位低的公民不可能像社会经济地位高的公民那样有效地利用政治参与的机会,因为弱势群体往往是人微言轻,政治参与的实际效能较低。这就意味着不同群体的人们在政治生活中所能发挥的作用是不均等的,这就会导致政治权利在实现中的不平衡。在这种情况下,政治体制若不能吸纳社会各阶层的利益诉求,非制度渠道的政治参与方式便会乘虚而入,对现行的政治体制承载能力提出挑战。这就使得如何在各群体之间公平合理地分配政治权利和机会,不仅成为一个重要的社会问题,也是我国政治发展中一个无法回避的问题。同时表明,市场经济体制强烈呼唤:国家必须完善民主政治体制,以提高政治体制的公平公正水平;只有公平规范的政治体制才能有效地保障社会各群体的政治参与,缓和群体之间的利益冲突,使得不同群体的利益竞争倾向于互利共赢,为各群体的利益和权利平衡提供良好的环境和社会秩序。

三、改革开放以来我国在完善 政治体制方面的探索

任何政治参与都是在一定的政治体制中进行的,政治体制的改革和发展必然影响到政治参与的演变和发展。伴随国家经济体制的改革,无论是在完善人民代表大会制度、政治协商制度、行政

体制改革方面,还是在社会监督体制和民意表达体制方面,都迈出了重要的步伐。最重要的突破还是基层民主制度的推行,为我们进一步完善民主政治体制,满足公民日益增长的政治参与需求提供了许多宝贵经验。

我国实行改革开放以后,首先,农村出现了公共物品短缺的状况。所谓公共物品,是指对其消费具有非排他性及非竞争性的物品。非排他性指无法阻止任何他人对该物品的消费或阻止代价太高。非竞争性指增加一个消费者不需要增加任何费用,也不会减少任何其他消费者消费。公共物品在消费上的非排他性和非竞争性,使私人很难在经营公共物品时收费或收费代价太大,以至于私人在经营时无利可图。^① 1978年以后,农村废除了人民公社这一经济管理模式,开始实行具有市场取向的家庭联产承包责任制,家庭取得了生产经营自主权,但农村的公共物品谁来提供,怎么提供,出现了空缺。农村出现了像水利失修、道路中断、乱砍滥伐、民事纠纷无人管的涣散现象。1980年2月,全国出现了第一个由农民自己选举产生的村民委员会——广西宜州市屏南乡果作村村民委员会。村民委员会成立后,与村民一起就社会治安、环境保护、公共林草地保护等公共事务订立村规民约,实行公共物品民主管理,取得了很好的效果。这一新生事物的出现,得到了党中央的高度重视和充分肯定。当时的中央政法委书记彭真很重视,派人下去调查,发现村民这种自我管理、自我服务的体制,非常适应当时农村以包产到户为主要形式的经济体制。1981年6月,我们党在总结历史经验和教训的基础上,在《关于建国以来党的若干历

^① 参见王宏军:《论市场失灵及其规则的类型》,《经济问题探索》2005年第4期。

史问题的决议》中明确提出要“在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主”。1982年党的十二大报告则进一步指出，“社会主义民主要扩大到政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的各个方面，发展各个企事业单位的民主管理，发展基层社会生活的群众自治”。报告明确地为基层政治参与提供了政策保障。

根据中央指示，由民政部牵头起草“村民委员会组织法”。从1984年提交审议，到1987年11月23日通过，这中间经过了一次全国人大、三次全国人大常委会的讨论。经过一段摸索之后，为了规范并保障中国农民实行自我管理、自我教育、自我服务，1987年第六届全国人大常委会第二十三次会议审议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，并于1988年6月1日施行，从而使我国的村民自治进入到试行阶段。1992年党的十四大报告提出了加强基层民主建设，切实发挥职工代表大会、居民委员会、村民委员会的作用。1997年党的十五大报告继续强调扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活；城乡基层政权机关和基层群众性自治组织，都要健全民主选举制度，实行政务和财务公开，让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督；坚持和完善以职工代表大会为基本形式的企事业民主管理制度，组织职工参与改革和管理，维护职工合法权益；坚决纠正压制民主、强迫命令等错误行为。1998年9月，江泽民在安徽五河县考察之后，第一次把“村民自治”上升到与“包产到户、乡镇企业”同等的地位，并称为中国农民的三个伟大创造。1998年10月，中国共产党第十五届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决议》。该“决议”将“全面推进村民自治”列