

魏星河等
著

当代中国公民 有序政治参与研究



人民出版社

当代中国公民 有序政治参与研究

魏星河 陈洪生 著
欧阳兵 谢懋金

责任编辑:毕于慧

封面设计:曹 春

版式设计:陈 岩

图书在版编目(CIP)数据

当代中国公民有序政治参与研究/魏星河等著.

-北京:人民出版社,2007.9

ISBN 978-7-01-006399-7

I. 当… II. 魏… 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 121026 号

当代中国公民有序政治参与研究

DANGDAI ZHONGGUOGONGMIN YOUXUZHENGZHICANYU YANJIU

魏星河等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市双桥印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10.75

字数:249 千字 印数:0,001-3,000

ISBN 978-7-01-006399-7 定价:22.00 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

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 公民有序政治参与的提出	(1)
第二节 公民有序政治参与的界定	(17)
第三节 公民政治参与研究述评	(31)
第四节 基本思路与研究方法	(46)
第二章 公民政治参与的分析模型	(53)
第一节 建立公民政治参与分析模型的依据及 目的	(54)
第二节 公民政治参与分析模型的建立及其解释	(64)
第三章 公民有序政治参与的主体性条件	(68)
第一节 公民政治参与中主体性的内涵、特点与 作用	(69)
第二节 公民政治参与中的经济因素	(80)
第三节 公民政治参与中的政治文化因素	(90)
第四节 不断优化公民主体条件	(98)

第四章 公民有序政治参与的利益表达	(109)
第一节 利益表达与利益分化	(109)
第二节 公民利益表达的一致与冲突	(118)
第三节 建立顺畅的利益表达机制	(126)
第五章 公民有序政治参与的制度供给	(143)
第一节 人民代表大会制度是我国公民政治 参与的基本制度	(144)
第二节 听证制度为我国公民政治参与提供了 直接的渠道	(151)
第三节 信访制度是我国公民进行利益维护与 救济的补充手段	(159)
第四节 基层自治制度为公民政治参与提供了 最大的实践场所	(168)
第六章 公民有序政治参与中的政府角色	(174)
第一节 公民有序政治参与中的政府主导	(174)
第二节 公民有序政治参与中的政府缺位	(183)
第三节 公民有序政治参与中的政府定位	(192)
第七章 公民有序政治参与中的民间组织	(205)
第一节 民间组织与公民政治参与	(205)
第二节 民间组织政治参与功能及实现	(216)
第三节 民间组织的政治参与发展	(231)
第八章 我国公民政治参与的评价体系	(239)
第一节 建立公民政治参与评价体系的依据	(240)
第二节 公民政治参与评价体系的确立及运行	(246)

结语:政治文明建设与扩大公民有序政治参与同行	(253)
------------------------------	-------

附录一:市长热线电话:公民有序政治参与的重要 通道	(259)
附录二:农民信访:政治参与的一种行为	(284)
附录三:妇女参政的社会性别解读	(298)
附录四:美国乔治亚州民间组织政治参与功能实现 途径细考	(326)
主要参考资料	(332)
后 记	(337)

第一章 绪 论

政治参与的有序性和政治参与危机之间的矛盾,被我国学者如萧功秦认为是影响我国现代化发展的多重困难中的一个组成部分。因此,客观、全面地研究当代中国公民政治参与行为,为政治实践提供资鉴,是一个非常重要的课题。在经济发展向政治发展提出诸多要求的背景下,挖掘现有体制内的政治资源并不断促进社会公平正义、开拓新的公民政治参与渠道,建立通畅的利益表达机制是我党提出“扩大公民有序政治参与”的初衷与目的。公民有序政治参与是发展社会主义民主、建设社会主义政治文明的一项重要任务;多渠道与多层次的公民有序政治参与,是构建和谐社会不可或缺的应有之义。因为,实现“依法治国、人民当家作主与党的领导”治国方略,实现我党“依法执政、民主执政、科学执政”在世界政治文明建设视野中推动我国的民主政治,均需要扩大公民有序政治参与。走中国特色的政治文明发展之路,把人民当家作主这一宪法精神外化为可操作的实现形式,离不开公民的认同与参与。

第一节 公民有序政治参与的提出

何谓“公民有序政治参与”?它的深刻内涵是什么?提出“扩

大公民有序政治参与”的历史背景是什么?扩大公民有序政治参与的路径与方式有哪些?需要怎样的条件与平台?希冀达到的目标又是什么?政治参与(Political Participation),这一西方政治学吸收行为科学后产生的现代政治学的重要术语,^①为什么在我党提出时,加上了“有序”二字呢?对这些问题的回答,既是本书的逻辑起点,也是本书的基础,需要作出明确的回答。

一、“公民有序政治参与”提出的背景

伴随我国改革开放和社会经济发展的步伐,我国政治制度建设已纳入了常规发展轨道,政治制度化程度不断提升;与此同时,公民对自身利益的关切度愈来愈高,法律意识、参与意识、民主意识明显提高。但与社会经济发展的步伐相比,国家层面的制度供给滞后于公民政治需求,有制度供给不足之缺憾。缩小两者的差距,克服这一不足,是我国现代化进程中必须直面的问题。中国民主进程的历史昭示现实,在发展社会主义民主政治方面,不仅仅需要政治家足够的勇气,还需要高超的艺术。西方学者在对发展中国家政治现代化研究中,针对处在社会转型过程中可能出现的诸多问题,提出了“民主过剩”、“参与危机”或“参与爆炸”等一类概念,如亨廷顿、阿尔蒙德等人认为,在政治现代化过程中,人们民主意识的增加会促使社会挫折感的增加,这种挫折感促使人们向政府提出各种要求,并希望通过政治参与的扩大来满足这些要求;而当这些国家政治制度化程度较低,公民通过合法渠道进行利益表达不充分时,再由于公民具有的民主的素质与实际操作技能水平

^① [美]格林斯坦、波尔斯比:《政治学手册(下卷)》,储复耘译,商务印书馆1996年版,第295页。

有差距时,现有政治秩序就很可能受到威胁;这样,治理者们要协调与整合政治体制内部矛盾就非常的困难。因此,社会转型时期,政治参与的急剧增加将引发政治参与的无序,而无序的政治参与又一定会阻碍社会发展与进步,破坏社会和谐。但从政治文明建设本身而言,公民普遍存在的政治冷漠又是现有政治体制缺乏合法性、缺乏凝聚力、没有能力进行政治动员的表现;同时,公民普遍存在的政治冷漠也是导致公共权力腐败与公民权利被践踏的温床。

西方学者分析政治现代化过程中政治参与的观点与价值,不完全适合我国的政治文明发展状态,但西方学者对社会转型国家政治稳定研究的结论对我国现代化进程中如何处置政治发展与社会稳定的关系无疑具有极大参考作用。在我国体制改革走过了近三十年的今天,人们常说“我国在经济建设中,要避免走发达国家已走过的、实践证明是不对的老路。”同样,在进行政治文明建设时,借鉴吸收西方国家的经验与教训,走中国特色的政治文明建设之路也是特别重要。

2000年10月,党的十五届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中,指出“加强民主政治建设,推进决策的科学化、民主化,扩大公民有序的政治参与。”这是我党首次明确在党的文件中提出“公民有序政治参与”这一概念。尔后,在党的十六大政治报告中再次重申:“健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。”现在,“扩大公民有序政治参与”已成为我国政治文明建设的重要内容,一次次被党和国家领导人在重要场合不断强调。“扩大公民有序政治参与”的提出有着特定历史背景,有深刻丰富

的内涵。

第一,是我党对社会主义民主理论认识不断深化的结果。“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化”。这是中国共产党对社会主义民主与现代化关系经典的概括。长期以来,我党高扬社会主义民主旗帜,并将其作为促进社会发展、人的全面发展的重要组成部分。特别是我党工作重心转向经济建设以来,随着我国现代化进程的不断发 展,社会主义民主政治同时也获得了巨大的发展动力。党的十一届三中全会对“文革”的反思,主要就是从党内民主制度开始的。邓小平指出“由于在过去一个时期内,民主集中制没有真正实行,离开民主讲集中,民主太少,”“在总结经验的基础上,党的十一届三中全会提出一系列新的政策。就国内政策而言,最重大的有两条,一条是政治上发展民主,一条是经济上进行改革,同时相应地进行社会其他领域的改革。”^①在党的十二大上,把建设高度的社会主义民主作为“我们的根本目标和根本任务之一”,彰显出我党对社会主义民主目的、意义的认识达到了一个新的高度。党的十三大强调了社会主义初级阶段应积极推进政治体制改革、进一步完善社会主义的基本民主制度的重要性,同时提出了具体的改革思路。党的十四大提出了“建设有中国特色社会主义民主政治”的五项具体任务,较清晰地展现了我党对探索中国民主政治发展道路的思想。党的十五大,第一次把“依法治国、人民当家作主与党的领导三者统一”作为治国方略提了出来,这在我党执政历史上具有标志性的意义,也是我党对“依法执政、民主执政、科学执政”认识的新起点。党的十六大明确提出“建设社会主义政治文明”的口号,把物质文明、精神文明

^① 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第116页。

和政治文明三者有机地统一于全面建设社会主义现代化之中,也就是在党的十六大上,“扩大公民有序政治参与”写进了党的政治报告,这是我党在社会转型的同时,从革命党向建设党转变,不断挖掘政治资源和不断扩大执政基础的具体化表现。

回顾党的十一届三中全会以来,我党对发展社会主义民主政治道路探索的轨迹,我们看到了这样一个基本的事实:即由从国家层面强调民主的重要性到把发展基层民主与国家制度建设视为同等重视的转变,由从对西方民主政治全盘否定到提出“要坚持从我国国情出发,总结自己的实践经验,同时借鉴人类政治文明的有益成果,绝不照搬西方政治制度的模式”^①的转变,由从一般意义上认识民主性质到对注重民主实现形式的转变。在这一过程中,发展基层民主、保障公民权利、扩大公民参与国家事务的范围,探索社会主义民主政治实践的多样性,始终是主线。

第二,是我国社会主义民主实践不断发展的结果。改革开放“20多年来,中国社会主义民主政治建设在实践中取得了许多重大进展。人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度等国家民主制度不断完善和发展,城乡基层民主不断扩大,公民的基本权利得到尊重和保障,中国共产党民主执政能力进一步提高,政府民主行政能力显著增强,司法民主体制建设不断推进。国家领导制度、立法制度、行政管理制度、决策制度、司法制度、人事制度和监督制约制度等方面的改革取得了显著成效。在依法治国,建设社会主义法治国家目标的指引下,社会主义民主的制度化、规范化和程序化建设不断加强,以宪法为

^① 江泽民:《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面》,人民出版社2002年版,第32页。

核心的中国特色社会主义法律体系初步形成,国家政治、经济、文化、社会生活的主要方面基本做到了有法可依。”^①良好、宽松的政治环境,为公民政治参与提供了外部条件。特别是地方民主政治建设出现许多可喜的现象,如贵州省贵阳市人大常委会推行市民旁听制度、四川省遂宁市市中区“公推公选”乡镇党委书记和乡镇长、浙江省温岭市“民主恳谈会”、河北省邯郸市“开放式市民论坛”、广东省深圳市大鹏镇“三轮两票选举乡镇党委书记和乡镇长”、全国各地的“市长热线电话”网络等等更是在市民与政府之间架起了沟通的桥梁,市民参与公共事务的途径大大便利,公民参与成本大大降低,我国公民有序政治参与的大环境已经初步形成。据《信息日报》2006年5月30日报道“日前,广东省人大在对《广东省各级人民代表大会选举细则》进行了10多年来的首次修订,并提交本次常委会审议。修订草案首次确定了候选人进行自我宣传的合法性。而在过去,实施细则仅是规定了选举委员会应当向选民介绍代表候选人的情况。”这条新闻也许不能引起轰动,但却是我国公民有序政治参与中的重要事件,它为我国公民有序政治参与提供了一种具体的方式。

第三,是我国民主历史进程中教训挥之不去的记忆提示。忘记历史的民族是不聪明的民族,不能记取历史教训的民族是可悲的民族。民主对中国人来说,是舶来品,“德先生”虽然在“五四”运动时期就被青年学生请进了中国,一百多年过去了,民主在中国的表现有了当年难以想象的翻天覆地的巨大进步,但这种进步却是充满着荆棘与坎坷,伴随着痛苦与代价,一些刻骨铭心地记录留

① 中国国务院新闻办公室:《中国的民主政治建设(白皮书)》,《人民日报》2005年10月19日。

在人们的脑海中无法抹去——这就是无法无天的无序民主对中国的破坏力也实在是太深刻了。清末,袁世凯称帝的闹剧,废黜皇帝拥立了总统,并没有开启中国现代民主进程的大门,反而使得至今国人仍对“总统”有着一份后怕——依然是高度集权的翻版。20世纪60年代中叶,亿万中国人民投入到史无前例的“文化大革命”之中,用革命的忠诚代替了民主的理性,多数人在政治口号的狂热下卷入了一场打破权威、不要秩序的“十年动乱”之中。十年“文革”的“大民主”,给国家、民族带来的深重灾难,使国民经济蒙受了巨大损失。进入社会转型时期以来,一定范围内的动荡不安,影响了地区经济发展,扰乱了人民的正常生活秩序。一定范围内干群矛盾所导致的冲突、群众上访,公民用无序参与行为进行利益表达方式日益增加,局部的不稳定因素直接影响地区经济及社会的正常发展,政治秩序与经济发展的相关性凸显出来。如何处理秩序与发展的关系、扩大公民有序政治参与,选择怎样的政治发展方式是事关国家与社会能否正常高速发展的重大问题。所有的历史实践警示并告诉全体人民和决策者们:在政治民主建设中需要特别小心,稍有不慎,就可能葬送已取得的成果与进步。中国民主进程应是在稳定中发展,在和谐中发展,公民有序政治参与是为了国家利益与人民的福祉,而决不是为了民主而民主,为了参与而参与。注重了民众政治参与的热情,忽视了对民众政治参与的技能教育和制度化建设,是我国当代民主政治建设教训之一。在宣传动员公民参与关心国家大事的同时,提供制度化的、便利的参与方式和渠道进行理性、合法的利益表达是必须的。只有在这样的前提下,公民对政府决策的影响才是有效率的,公民政治参与才是有秩序的。

建国以来,我国的公民参与经历了一个从“人民参与”过渡到

“公民参与”再到“公民有序参与”的历史发展过程。在我国,“人民”是个政治概念,在不同的时期有不同内容,与“敌人”相对。“公民”是个法律概念,是具有一国国籍的人,其范围大大超过“人民”的范畴。过去提“人民参与”,意味着敌人不能参与。从反右到“文革”中,不要说公民的政治参与,即使民事参与或民事权利,也是将所谓“敌人”排除在外。党的十一届三中全会的公报中,也仍审慎地提为“人民在自己的法律面前人人平等”。这既否定了在法律上同“敌人”讲平等,又排斥了适应国际法上的平等。当时有的法学者即已著文指出这个提法的片面性与有害性,认为应当改为“公民在法律面前一律平等”,直到“82 宪法”才确认了公民在法律上的平等地位与权利。但是,是所有公民都有参与政治的权利吗?并不是十分明确的。党的十五届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中,专列一节强调要“加强社会主义民主法制建设”,首次明确提出“扩大公民有序的政治参与”。这里为了防止把“公民”政治参与误解为“大民主”的群众运动式参与,特意加上“有序”二字,以澄清人们的思想认识。^①

第四,我国社会经济体制发展与公民政治参与愿望现实差距的必然要求。经过改革开放 20 多年发展,我国经济体制结构已发生巨大变化,不同经济结构之间的利益分野不断扩大,加之国家在政策干预方面的某些不足,扩大了人们之间的利益差别。如果说,在计划经济时代,政府主要通过统一的行政命令和行政手段协调

^① 参见牛余庆:《社会转型期我国公民的有序政治参与》,《中共福建省委党校学报》2004 年第 3 期;郭道晖:《法治目标与公民有序政治参与》,《光明日报》2000 年 11 月 26 日。

各利益主体间的矛盾,而在改革开放 20 多年后再来动用行政手段已显然是不合适的。健全的市场经济体制是能够促进资源配置,使资源流向朝良性循环的方向发展的体制,但我国市场经济体制尚不完善,还存在不少不成熟与不规范行为,对于不能适应市场机制运行的许多群体来说,要求政府的干预与调控是必然的。尽管这是传统“万能政府”在民众心里烙印的延续;同时,由于市场经济条件下市场失灵可能性的存在,政府的到位是必须的。经济结构根本性的变化,决定了人们利益结构的多元化:一方面是社会对政府协调能力的企盼,要求政府能够强有力地解决现实问题;另一方面是政府控制社会资源方式的变化,不可能采用传统“堵、管、卡”管理手段解决现实矛盾,“依法行政”、“以民为本”理念的贯彻与督促,要求广泛地听取公民的意见,在现有条件下,不断寻求公民参与公共决策的途径。公民的需求、政府的需求,两者博弈,求同存异。在现代公共治理下,公民参与既是政府决策的基础,也是社会群体利益博弈的形式。在社会转型时期,各社会群体的利益竞争空前激烈。因此,公众在维护自身利益方面的意愿也日益强烈,特别是一些社会弱势群体和社会失音者,在制度化诉求效果不显著的条件下,无序的参与时有发生甚至于产生局部动荡不安。完善原有的公民政治参与的渠道与方式和开辟新形势下的公民参与方式,是防止扩大公民政治参与失序所必须解决的重要问题。

第五,是全球化背景下中国政治发展所需。全球化发展是全面、深刻而持久的,它正在以一种全新的方式影响着世界和中国。塞缪尔·亨廷顿认为,全球化背景下的世界民主发展处于“民主第三波”浪潮之下。在全球化背景下,世界民主的进程深深地影响着我国政治文明建设,影响着我国公民政治参与的深度、广度和

效度。在中国社会经济全方位开放的同时,大量公民走出国门,目睹西方政治生活的方方面面,甚至国内有的学者以观察员身份去考察发达国家的选举制度。同样,在我国村委会换届、每年“两会”期间,也常能看到蓝眼睛高鼻子的“老外”在摄影、观摩……等等,东西方诸多理念、制度的碰撞,西方政治制度与行为也越来越为国人所熟知。20世纪80年代初,“公民权利”、“权力制约”、“竞争性选举”等许多描述公民社会的政治术语在国内得不到认可,而现在,已成为我国主流媒体使用率较高的言辞。我们看到,在党和政府的努力下,中国公民的生存权、发展权得到了极大的改善,我国民主政治建设各项事业取得了举世瞩目的成就,国家制度化程度处于不断完善状态;在国际上,我国已加入了《经济、社会和文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》,全球化深刻地影响着以改革为特征的中国现代化过程,影响着中国特色社会主义政治文明的建设。与此同时,我们还清楚地意识到我国政治发展面临的复杂国际形势,“只有民族的才是有生命力的”,走中国特色的民主政治发展道路,关键是如何把世界文明的优秀成果与中国实际情况结合起来,走一条符合中国国情的政治发展道路。

综上所述,“扩大公民有序政治参与”这一命题是中国政治发展经验教训之结晶,极富有挑战性。

二、“公民有序政治参与”提出的意义

在体制内通过博弈实现公平,是包括中国在内的世界各国的首选路径。经济学成本与收益基本原理告诉世界上所有的政治家们,只有这条道路是成本最低、收益可能是最大的理想路径。但要使走这条道路成为可能,所需要的政治智慧与治理技巧又是非常

重要的。“对于现代化中的国家来说,首要的问题不是自由,而是创造一个合法的公共秩序”。^①

与之相连的是必须建立顺畅的利益表达机制。顺畅利益表达的一个基本要求就是国家为公民提供参与政治与公共事务的渠道与方式简单而可行。扩大公民有序政治参与是为了促进“三个文明”协调发展。政治文明、物质文明、精神文明三者并行发展是社会全面发展的应有之义,而政治文明的发展一定是建立在国家制度建设完善和运行机制有序的前提之下。公民有序政治参与,一方面说明国家制度有充分能量把公民动员起来并将各种利益要求容纳到体制中来;另一方面表明公民对现有体制与秩序的认同与忠诚,能够及时回应国家的号召。公民与国家的良性互动,不仅能更好地释放出公民参与社会物质财富生产的主动性与积极性,同时,公民的精神面貌与精神世界的受益也在其中。扩大公民有序政治参与能使公民主体性充分表现、能为带给政治文明建设提供动力资源,为物质文明建设与精神文明建设开辟良好的环境并注入活力。没有公民政治参与的社会不是真正现代意义上的国家,也不可能有现代的物质文明与精神文明。

扩大公民有序政治参与是为了更好地维护公民权利。我国《宪法》明确规定“中华人民共和国一切权力属于人民”,人民是国家权力的来源,国家制度设计中体现保障公民权利是核心部分。扩大公民参与国家事务的范围与形式,本身就说明对公民权利认识进入了新的阶段。在公共决策过程中,没有公民的声音、没有利益相关者的表达,是与公共利益的特性相违背的。从宏观、中观及

^① [美]S. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,三联书店 1989 年版,第 8 页。