

党建文化研究丛书

执政党 与民主政治

魏芙蓉 于新恒 庞雅莉 著

Dangjian
Wenhua
Yanjiu Congshu

党建文化研究丛书

执政党与民主政治

魏芙蓉 于新恒 庞雅莉 著

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

执政党与民主政治/魏芙蓉,于新恒,庞雅莉著. —长春:吉林大学出版社,2007.5

(党建文化研究丛书)

ISBN 978-7-5601-3593-9

I. 执… II. ①魏…②于…③庞… III. ①执政党—研究—世界②民主—政治制度—研究—世界 IV. D564 D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 064491 号

党建文化研究丛书

执政党与民主政治

魏芙蓉 于新恒 庞雅莉 著

责任编辑、责任校对: 张树臣

封面设计:张沐沉

吉林大学出版社出版、发行

长春大学印刷厂 印刷

开本:850×1168 毫米 1/32

2007年7月 第1版

印张:6.25 字数:152千字

2007年7月 第1次印刷

ISBN 978-7-5601-3593-9

定价:20.00元

版权所有 翻印必究

社址:长春市明德路421号 邮编:130021

发行部电话:0431-88499826

网址:<http://www.jlup.com.cn>

E-mail:jlup@mail.jlu.edu.cn

前 言

人类社会进入 20 世纪 70 年代后,掀起了一股新的民主化浪潮,美国著名政治学家、哈佛大学教授塞缪尔·亨廷顿称这是“第三波民主化浪潮”。一时之间,民主化已蔚然成为世界发展的洪流,全世界各个国家和地区无一例外地被席卷、冲击着。实践使人们深切地体验到:在全球化的浪潮下,要融入国际社会,经济上不搞市场经济,政治上不发展民主,实在是没有出路。

然而,建设民主政治谈何容易?从 20 世纪 70 年代到今天,30 多年过去了,虽然有 100 多个国家和地区在 20 世纪 90 年代就逐步摆脱了集权统治,但是,“明显有望实现日渐成熟、运转良好的民主制度”的国家和地区则不足 20 个。^①中国则是民主建设日渐成熟的屈指可数的社会主义民主国家之一。许多国家对中国的成功深受鼓舞,甚至提出“中国模式”的称谓。^②这主要是人们经过“苏东剧变”之后,经过一段沉淀和反思后渐渐否定了——一个传统思维定势:即在很长一段时间里,人们都认为世界上的民主政治模式无非是两种:一种是前苏联的逐步走向高度集权的“社会主义民主”;另一种是以美国为代表的实行“三权分立”、“多党制”的西方民主。“苏东剧变”的发生,不仅使人们认识到,前苏联的“社会主义民主”模式已经背离时代的发展。而且意外地发现民主政治建设的模式不是二元,更不是一元,而是多元。各国必须从本国的实际出发建设民主政治,走自己的路。否则,如果东施效颦照搬西方

① 胡鞍钢等主编. 第二次转型国家制度建设. 北京:清华大学出版社 2003. 7, 第 313 页

② 俞可平. “中国模式”: 经验与借鉴. 文汇报, 2005. 9. 4. 6.

的民主模式,只能把民主政治建设引入歧途。痛定思痛,于是人们发现了“中国模式”。

当然,人们对中国民主政治建设的认识也不尽相同,有人甚至持否定态度。美国总统布什在2003年7月的一次公开演说中说,美国民主不仅在中东、北朝鲜、古巴、津巴布韦等国受到考验,而且在中国也受到考验。^① 哈佛大学著名学者麦克法夸尔在2003年11月的一次学术报告中也认为,在1919年“五四”运动爆发以来的80年间,虽然“赛先生”(科学)在中国大行其道,但“德先生”(民主)却仍在中国的门外徘徊。这种观点在西方颇具代表性。^②

究竟应如何看待具有中国特色的社会主义民主政治?这不仅涉及对民主内涵的理解,涉及对民主模式的理解,更涉及到如何认识执政的中国共产党与中国民主政治的关系。只有把这些问题研究透彻,才会作出科学的结论。

纵观一部人类文明史,其中一个重要组成部分就是民主发展史。从古希腊人第一次提出民主到现代社会的民主政治,几千年来,人们常讲常新。到了现代社会,特别是到了20世纪90年代后,人们逐渐认识到,各个国家都有自己的国情,谁把民主理论与本国实际结合得好,谁就会走向成功。中国走向成功的奥妙就在这里。美国等西方一些学者和政治家之所以对中国特色的民主政治产生种种误解,甚至持否定的态度,其问题的根源也在于未读懂此点。实践使人们逐步认识到,世界大家庭中的民主政治在其发展过程中,其发展模式如同一个百花盛开的大花园。美国的民主模式不过是这百花园中的一支花朵,万万不可用这一朵花去否定或取代满园的鲜花。如若那样花园如何能存在?中国有一句俗话说得好:“一花独放不是春,百花盛开春满园”。各国都在结合本

^① 2003年11月6日,布什总统在美国商会全国维护民主捐赠基金会成立20周年纪念大会上的讲话。论伊拉克和中东地区的自由。参考资料(新华社编)2003.11.19,第18页

^② 2003年11月10日,美国哈佛大学教授麦克法夸尔在中共中央党校所作的学术报告。现代中国的政治与认同:关于中国道路的探索。

国的实际推进民主政治建设,这才是未来民主政治的发展趋势。

上述问题正是我们近十年来一直在倾心关注、探讨的热点问题。我们一直在观察、思考、分析各国民主政治发展的模式、途径,特别是中西方执政党在民主政治建设中的作用,进入全球化后面临的环境、机遇、挑战。本书正是围绕这些问题,以执政党为突破点,以中国民主政治建设为主,探寻民主政治与执政党的关系,以及在民主政治建设过程中,执政党与权力机构的关系,执政党与社会的关系,执政党的党内民主与社会民主之间的关系,等等。从而揭示出民主政治发展的规律性问题,探讨社会主义民主政治的发展趋势和途径。正如日本著名学者佐藤功所讲,要探寻包括政治制度在内的政治现象的真正奥妙,必须深入到政治制度等政治现象的背后。多年来,我们一直在苦苦探索执政党与民主政治关系的真正奥妙,以求给世人一点启迪。但是,由于我们的能力十分有限,难免有挂一漏万之处,恳请广大读者给予批评指正。

作者

2007年2月

目 录

前言	(1)
第一章 执政党与民主政治的形成	(1)
一、民主与民主政治	(1)
二、执政党是推进或影响民主政治的重要条件	(17)
三、执政党与中国民主政治的形成	(19)
四、中国民主政治发展的历史轨迹	(23)
五、本书的框架结构	(40)
第二章 执政党与世界民主化浪潮	(42)
一、建设民主政治——各国共同关心的话题	(43)
二、中国共产党合法执政的形成及其基础	(53)
三、执政党要实现合法执政必须推进民主政治建设	(60)
四、中国共产党在推进民主政治建设中面临着严峻 的挑战	(70)
第三章 执政党与中国特色民主政治的发展	(76)
一、中国特色民主政治发展的历史条件	(76)
二、执政党的执政资源在民主政治发展中的变化	(83)
三、中国特色民主政治发展的独特道路	(88)
第四章 执政党与建设服务型政府	(107)
一、建设服务型政府是实行民主执政的必由之路	(107)

二、中国服务型政府建设及存在的主要问题	(122)
三、中国特色的服务型政府建设的对策思考	(137)
第五章 执政党与公民政治参与	(148)
一、公民政治参与折射出执政党推进民主政治的领导能力	(148)
二、民主执政的核心任务是推进公民有序政治参与	(155)
三、中国公民有序政治参与发展的轨迹及存在的主要问题	(163)
四、推进中国民主政治参与的对策思考	(171)
主要参考文献	(186)

第一章 执政党与民主政治的形成

民主与民主政治是个常讲常新的话题。正如俞可平先生所讲：“政治哲学中最古老而又最新颖的话题无疑是民主，谈论最多分歧最大的话题无疑也是民主，最令人神往而又最使人迷惑的话题无疑还是民主。”^①当把民主与执政党联系在一起，就会有更多、更新的问题有待人们去研究。那么，在市场经济条件下，民主政治究竟有哪些新发展？中国民主政治是怎样形成的？中国共产党在民主政治建设中的作用如何？本章将围绕这些问题进行探讨。

一、民主与民主政治

民主是人类政治文明发展的成果，也是世界各国人民的普遍要求。由于国情的不同，各国人民争取和发展民主的道路是不同的。为此，我们先来探讨一下民主的内涵和民主政治的发展及其类型。

（一）民主的涵义

“民主”一词最早出现于古希腊学者希罗多德所著的《历史》一书。英文“民主”（democracy）就是由古希腊文“人民”（demos）和“权力或统治”（kratos）两个词组合并演变而来的。原意是指“人民的权力”或“人民的统治”，是指多数人统治的一种国家制度。进入阶级社会以后人们又赋予了民主一些新的涵义，形成民主观念。

一般来说，民主有广义和狭义两重涵义。从广义上讲，民主是

^① 俞可平，权利政治与公益政治，北京市社会科学文献出版社2000年，第123页

一种在社会生活各个领域的治理中,以尊重人们的平等权利和多数人的意志、利益为原则的制度和机制。

广义民主的含义,指的是一切社会形态下社会生活各个领域的民主所具有的基本特征,它适用于国家形态的民主,也适用于非国家形态的民主。原始社会没有国家,但是有民主。^① 现代社会除了国家形态的民主,还有非国家形态的民主。例如,党内民主、企业民主、村民自治、社区民主、学术民主、军事民主等,这些都是广义的民主。

综观人们对民主的泛化,可归纳为以下五个方面:

一是形态说。认为民主是“一种国家形式,一种国家形态”,即“少数服从多数”的国家,这是政治国家领域的问题。^②

二是制度说。认为民主是一种政治制度,它将决定由哪些人参与统治和管理国家权力,即一个国家由“谁统治”的问题。

三是程序说。认为民主是一种组织管理程序。即统治的程序是否民主,是否合理。

四是形式说。认为民主是一种形式。民主的形式可分为直接民主和间接民主,代表制就是间接民主最有代表性的形式。

五是作风说。认为民主是领导者的一种工作作风。官僚主义作风则是反民主的作风。

狭义民主的含义,揭示的是在阶级存在的社会里,以国家形态所表现的民主的特殊本质。列宁曾指出:民主就是承认少数服从多数的国家,即一个阶级对另一个阶级、一部分居民对另一部分居民有系统地使用暴力的组织。

纵观人类社会几千年的民主发展史不难发现,无论是广义民主还是狭义民主显然都是由“两个要素组成的一种实体的简写:

^① 侯少文. 建设有中国特色社会主义民主政治与我国政治体制改革. 中共中央党校讲稿选——关于马克思主义基本问题. 北京:中共中央党校出版社 2002.5

^② 朱光磊政治学概要. 天津人民出版社 2001.11,第 332 页

使人民自由(自由主义)和赋予人民以权利(民主)的误导性的简写。”^①也就是说,民主由两个要素组成:一是对民众的保护。即保护人民免于独裁暴政。二是民众的权利。即实行民众的统治。

民主属于上层建筑,是随着经济基础的变化、发展而变化和发展的。不同类型的经济基础,必然产生不同内容的民主。任何民主形式的出现,既不取决于人们的主观愿望和思想感情,也不是一定社会阶级、阶层随心所欲的选择。民主作为一定历史时期的社会经济关系的产物,其演变进化,除了各个特定历史时期的政治和思想文化传统因素外,最深厚的内在原因还在于生产力的发展和生产关系的变革。对历史稍加考察我们就不难发现,市场经济是孕育民主制度的适宜土壤。市场经济最发达的地方,往往是民主制度的摇篮。资产阶级民主制度的建立和形成就是在市场经济迅速发展的条件下完成的。

(二)民主政治及其发展

1. 民主政治的内涵

人类社会发展至今,所采取过的政治形态主要有君主政治与民主政治。人类社会所采取的治理国家的方式主要包括人治与法治。与君主政治不同,民主政治中政权属于人民,国家机关由人民产生。国家机关权力的行使应当为人民服务。民主政治是以法治为保障的,法治主要是宪政,并通过确立政权之间的相互分权制衡,解决对权力的限制和制约,保障人权。而人治则主要依靠统治者个人的智慧进行治理。

那么,什么是民主政治呢?人们从不同角度往往对民主政治做不同的界定。有一种倾向性的观点认为,所谓民主政治,是指在统治阶级内部以自由平等为原则,以法制为保障,按照多数人的意志进行国家治理的政治统治系统。^②从这个定义不难看出,民主政治的精髓应是通过合理的制度安排去保护所有公民的基本权利。

①、②黄百炼. 民主建设论. 长沙:湖南人民出版社 1998. 12, 第 145、26 页

公民的基本权利包括生存权、财产权、言论自由、集会结社自由、信仰自由、迁徙自由,等等。从人类政治史看,民主政治是最好的、最文明的政治制度。民主政治是人类政治生活方式的高级形态,是凭借公共权力和平等地管理分歧和冲突,建立和维持秩序并实现平等、自由、人民主权等价值理念的方式和过程。

上述定义只是揭示了民主政治最本质的内容。下面再展开探讨民主政治的具体内涵。

第一,民主政治需要相应的制度和机制制约权力。民主政治作为国家制度和国家形式的统一,需要有一系列的制度、原则和范畴组成的管理网络体系。这样,才有可能实现民主的功能。在实际政治生活中,国家和政府的权力并没有明显的边界。然而,在成熟的民主政治条件下,一般还是确立了国家和政府的权力范围。按照公共选择理论的观点,国家和政府只限于向社会提供“纯公共物品”,其它大量的公共物品可以由民间或非政府组织提供。这就需要一系列制衡权力的制度和机制。以民主政治制度为例,民主政治制度需要有推举公众所信任代表的选举制,共同决定国家大事的代议制,适应优胜劣汰规则的任期制,维护人的平等权利的司法制度,防止权力垄断的分权制,防止权力腐败的监督制约制度,等等。这些制度要随着民主政治的发展、完善而不断发展、完善。

第二,民主政治意味着实行民主选举制度。成熟的民主政治必然实行民主选举制度,同时,选举权的确定与性别、种族、财富和纳税数量无关。在民主选举过程中必然包括竞选过程。通过选举和投票的结果,政治活动会向少数派传递政治力量对比的信息,有利于防范少数派的轻举妄动。^①也就是说,通过选举不仅选出了一个多数派,又选出了一个少数派,少数派不得不与社会多数派合

^① 乔万尼·萨托利. 自由民主可以移植吗? 民主与民主化,北京:商务印书馆 1999. 12.

作。当然,也不排除有外界因素干扰时社会会出现无序状态。

第三,民主政治意味着政治活动专业化。由选民选举产生的政治领导人组建政府或政治机构,而这些政治机构必须是专门化的、自主的,其相互关系应是互动的双向关系。首先,从横向上看,政党、行政、立法、司法等政治机构是专门化了的、角色边界清晰而明确、互不相属的独立机构。其次,从纵向上看,不同层级的政治机构都是相对自主的机构,而不是只听命与另一机构的下属机构。再次,横向和纵向的各政治机构之间是相互制约的互动关系。

第四,反对派的合法化。民主是共同体成员以普遍认同的程序和规则为依托,和平地解决利益冲突,使得各利益主体追求利益的积极行为得以持续进行的制度安排和行为过程。因此,按特定程序,人们可自由发表任何不同意见,这是民主的根本。反对意见的合法化,是自由、平等的选举和各政治机构之间的制约关系得以实际运行的根本保障。

第五,民主政治是共性与个性的统一。民主政治是人类社会发展到现在一定历史条件下的产物,特别是在第三次民主政治浪潮中,至少有 100 多个国家和地区都声称要建设民主政治。这其中难免有泥沙俱下、鱼龙混杂,不少国家还不具备建设民主政治的条件。但是就民主政治建设比较成熟的 20 多个国家来说,各国民主政治建设的内容、方式与途径等,虽然有共性,但是,由于各国的国情不同,更多的是迥然不同的个性。

从共性来看,在市场经济条件下,各国必然要采用有利于体现集体意志的普遍适用的民主程序和制度。例如,选举制、任期制、监督制等,无论是资产阶级的民主制还是社会主义民主制均可以采用。

从个性来看,由于民主政治的阶级属性不同,国家制度不同,各国的历史和文化传统不同,公民的文化素质不同,经济文化发展水平不同,必然使民主政治体现特殊性。^① 例如,西方的国家机构

^① 黄百炼. 民主建设论. 长沙:湖南人民出版社 1998. 12, 第 28 页

坚持三权分立的原则,而我国坚持议行合一的原则。总之,民主政治的内涵具有共性与个性相统一的特点。

2. 民主政治的历史演变

人类尝试建立民主政治并非始于现代,至少要追溯到 17、18 世纪。当时民主政治的雏形是公民政治。所谓公民政治,是指一国公民在一定的政治、经济和文化基础上与国家形成的特定的权利和义务关系。早在 17、18 世纪时,欧美的一些政治理论家提出了种种理论学说,例如,自然权利论、社会契约论、人民主权论、人性论等理论观点为西方公民政治的建立奠定了理论基础。^① 公民政治在实践中的形成,是发端于西方废除各种封建人身依附关系的斗争。资产阶级革命前后,下层劳动人民开展了前赴后继的反封建反资产阶级特权、争取自身合法权益的斗争。这无论是在英国,还是美国、法国,都使大部分农民摆脱了封建人身依附关系,成为人身独立和自由的雇佣劳动者。

现代民主制度的真正形成,还是在 17 世纪的英国革命之后。1640 年,英国爆发反对封建专制制度的革命,到 1649 年,在人民群众的推动下,革命发展到民主政治的顶峰。他们废除了君主制和议会贵族院,建立了共和国,一院制的议会成为国家最高权力机构。但是,以一院制议会为形式的民主制徒有虚名,真正控制国家权力的是以克伦威尔为首的独立派高级军官。因此,导致民主制很快被颠覆,代之以护国公政体和复辟王朝。1688 年“光荣革命”建立了君主立宪政体后,英国的政体才稳定下来。英国的君主立宪制可以说已具有一定的民主性,因为它是国王与人民分享国家权力的一种新的政治体制。在这种体制下,君主的权力受到宪法的极大限制,他保留了行政权,立法权归属两院制的议会,特别是财政权属于选举产生的议会下院。1701 年的《王位继承权》法律又将司法权从王权中分离出来,在近代史上第一个确立了司法独

^① [英]洛克著,叶启芳等译. 政府论. 下篇,北京:商务印书馆 1981 年版.

立。从而实现了法律面前人人平等的政治原则。到这时,初具雏形的民主制基本形成。当然,由于君主仍然控制着行政权,英国的民主制具有很大的局限性。英国之所以建立起这种形式与性质的民主制,主要是因为封建传统势力依然比较强大,新兴的资产阶级无力独享政权。

此外,英国等早期进行民主政治建设的国家均没有实行普选制等,依然算不上是现代意义上的民主国家。直到 19 世纪初,许多国家才开始实行真正的民主制度。

美国著名政治学家、哈佛大学教授塞缪尔·亨廷顿分析现代民主时指出,在现代史上已出现了三次民主化浪潮。并且列出了一个图表进行说明:

第一次民主化长波:	1828——1926 年
第一次回潮:	1922——1942 年
第二次民主化短波:	1843——1962 年
第二次回潮:	1958——1975 年
第三次民主化:	1974——

亨廷顿认为,所谓一次民主化浪潮,是指“一群国家政权由非民主转型到民主,这种转型通常发生在一段特定的时期内,而且在同一时期内,朝民主化转型的国家在数量上显然超过朝相反方向转型的国家。”每一次民主化浪潮之后,都有一次非民主化浪潮。亨廷顿对三次民主化浪潮作了具体的分析。

第一次民主化。第一次民主化起源于美国革命和法国革命。不过,国家层级上民主制度的实际出现是 19 世纪的现象。在那个世纪中,大多数的国家民主制度是逐渐发展起来的,因此,要具体说出一个特定的日期来表明此时之后一个政治体制就算民主,那样做不仅有困难,而且很武断。不过乔纳森·森沙因提出了两个合理的主要标准以判断 19 世纪政治体制何时在那个世纪中取得最低限度的民主资格:一是 50% 的成年男性有权投票;二是一个负有责任的行政官,他要么必须维护在一个选举产生的议会中得到

多数的支持,要么通过定期的普选来产生。若是采行这些标准,并不那么严格地加以运用,人们可以说,美国大约在1828年开始了第一次的民主化。瑞士、英国的海外领地、法国、大不列颠和几个较小的欧洲国家在跨入20世纪之前就已开始向民主过渡。就在第一次世界大战爆发前不久,意大利和阿根廷也建立起了多少有点民主的政权。在第一次世界大战之后,新独立的爱尔兰和冰岛成了民主国家。大约在20世纪30年代初第一次民主化结束后,西班牙和智利也加入了民主化的行列。总之,在第一周期,约一百年的时间内,共有30多个国家建立了至少是最低限度的全国性民主制度。^①

第一次民主化的浪潮并非一帆风顺,20世纪20年代和30年代,在许多国家都出现了非民主化的回潮,并且基本上发生在第一次世界大战前后实行民主制度的国家里。根据亨廷顿的统计,从1922-1942年,有22个国家的民主制度被颠覆,这是第一次回潮。

第二次民主化。第二次民主浪潮从1943年至1962年,约有40个国家确立了民主制度。西德、意大利、奥地利、日本和韩国因盟军的占领而实现了民主化。在20世纪40年代末和50年代初期,土耳其和希腊开始转向民主化,拉丁美洲的乌拉圭、巴西、哥斯达黎加实现了民主化。阿根廷、哥伦比亚、秘鲁和委内瑞拉虽然在1945年和1946年通过选举产生了政府,但民主政府到50年代初就结束了。

然而,从1958年-1975年,又约有22个国家的民主制度被颠覆,出现了第二次民主回潮。例如,在亚洲,1958年巴基斯坦的军方建立了实施戒严统治的政权。1961年韩国发生军事政变,刚建立一年的民主政权被推翻。1957年,苏加诺把印尼的议会民主变成了指导式民主(guided democracy),1965年,指导式民主被军

^① [美]塞缪尔·亨廷顿著,刘军宁译. 第三波——20世纪后期民主浪潮. 上海市:上海三联出版社1998.10,第15、16页

方终结。1972年菲律宾的马科斯建立了独裁统治。1975年印度的甘地夫人宣布印度进入紧急状态。

在1956年—1970年,除尼日利亚以外,新独立的33个非洲国家,在独立一开始或者是独立后不久就变成了威权国家。在整个20世纪60年代和70年代初期,整个世界均出现了由民主向威权政治转变的潮流。1962年世界上有13个政府由政变产生,1975年有38个政府由政变产生。1958年的32个民主国家中有三分之一到70年代中期时已经变成威权国家。

第三次民主化。第三次民主化起始于1974年,首先出现在南欧。1974年葡萄牙结束威权统治。葡萄牙政变后3个月,希腊的军事政权垮台。1975年佛朗哥死后,西班牙也进入了民主化行列。在拉丁美洲,1977年厄瓜多尔军方领袖宣布愿意退出政坛,1979年文职政府由选举产生。秘鲁于1980年,玻利维亚于1982年,洪都拉斯于1982年,阿根廷于1983年,萨尔瓦多于1984年,乌拉圭于1984年,巴西于1985年,危地马拉于1985年均通过民主选举出了文职总统,结束了军人政权。其他如墨西哥、格林纳达、巴拿马、尼加拉瓜、海地等也开始了民主化进程。在亚洲,1977年印度经历了一年半的紧急状态之后回到民主轨道。1986年马科斯的独裁政权垮台,菲律宾恢复民主制度。1987年,韩国军政府开始实施民选总统制度,次年,反对党控制国会。1988年巴基斯坦结束军事统治,开始民主政治的历程。自20世纪80年代起,前苏东地区开始民主化。1988年匈牙利实行多党制。1990年初波罗的海三个共和国实行多党制。1989年波兰团结工会取得了国民议会选举的多数选票,1990年瓦文萨通过普选当选总统。1990年东德、捷克、罗马尼亚、保加利亚、外蒙古等相继实行了竞争性的选举。第三次民主浪潮在非洲和中东受到了限制,但也有所波及。^①

总的来看,在1974年葡萄牙结束威权统治以后的14年里,欧

^① [美]塞缪尔·亨廷顿著,刘军宁译,《第三波——20世纪后期民主浪潮》,上海:上海三联出版社1998.10,第17~22页