

郭道久 著

天津人民出版社

『以社会制约权力』

• 民主的一种解析视角



“以社会制约权力”

——民主的一种解析视角

郭道久 著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

以社会制约权力:民主的一种解析视角/郭道久著.
天津:天津人民出版社,2005.11

ISBN 7-201-05142-3

I. 以... II. 郭... III. 国家权力机关—监督
IV. D035.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 119704 号

天津人民出版社出版

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332446

网址:<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

*

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷

850 × 1168 毫米 32 开本 15.875 印张 2 插页

字数:340 千字 印数:1-4,000

定 价:27.00 元

目 录

导论	(1)
一、问题的提出	(2)
二、现有研究成果综述	(12)
三、理论框架	(31)
四、研究方法、结构和创新	(44)
五、相关的说明和限定	(51)

第一部分 “以社会制约权力”的理念

第一章 “以社会制约权力”的内涵	(61)
第一节 “以社会制约权力”的来源	(61)
一、“以社会制约权力”是一种民主思想	(61)
二、“以社会制约权力”是解析民主的一种视角	(65)
第二节 “以社会制约权力”的界定	(69)
一、“以社会制约权力”的含义	(69)
二、“以社会制约权力”视角的内容	(76)
第三节 民主的社会基础:“以社会制约权力”的 价值	(80)
一、民主需要什么	(81)

二、民主的社会基础	(84)
三、“以社会制约权力”与现代民主的社会基础	(85)
第二章 “以社会制约权力”的历史演进	(87)
第一节 “以权力制约权力”与传统政治民主	(87)
一、权力分立思想与传统政治民主	(88)
二、“以权力制约权力”的机制	(94)
三、“以权力制约权力”的缺陷	(99)
第二节 “以权利制约权力”与法治民主	(104)
一、权利与法治民主	(105)
二、“以权利制约权力”的要点	(116)
三、“以权利制约权力”的缺陷	(125)
第三节 “以社会制约权力”与参与—治理型民主	(127)
一、参与—治理型民主	(128)
二、“以社会制约权力”的制约形式	(137)
三、“以社会制约权力”的创造性和生命力	(139)
四、面向未来：“以社会制约权力”的缺陷	(141)
第四节 三种权力制约方式之间的关系	(144)
一、三种权力制约方式间关系的基本状况	(145)
二、“参与—治理型民主”下三种权力制约方式的 关系模式	(147)
第二部分 “以社会制约权力”的理论逻辑	
第三章 “以社会制约权力”相关理论分析	(153)
第一节 人民主权论	(153)
一、人民主权论的主要内容	(154)

二、人民主权论与“以社会制约权力”的联系	(158)
三、对人民主权论的评价	(160)
第二节 社会契约论	(163)
一、社会契约论的主要内容	(164)
二、社会契约论与“以社会制约权力”的联系	(167)
三、对社会契约论的评价	(168)
第三节 “社会与民主”理论	(171)
一、“社会与民主”理论的主要内容	(171)
二、“社会与民主”理论与“以社会制约权力”的 联系	(174)
三、对“社会与民主”理论的评价	(177)
第四节 多元主义	(180)
一、多元主义的主要内容	(181)
二、多元主义与“以社会制约权力”的联系	(183)
三、对多元主义的评价	(186)
第五节 合作主义	(188)
一、合作主义的主要内容	(188)
二、合作主义与“以社会制约权力”的联系	(191)
三、对合作主义的评价	(192)
第六节 公共领域理论	(194)
一、公共领域理论的主要内容	(194)
二、公共领域理论与“以社会制约权力”的联系	(196)
三、对公共领域理论的评价	(198)
小结	(200)
一、各相关理论内在的逻辑联系	(200)

二、“以社会制约权力”的理论基础， 应该来自马克思主义的相关理论·····	(201)
第四章 “以社会制约权力”的理论基础·····	(203)
第一节 马克思市民社会理论·····	(203)
一、马克思市民社会理论的发展 ·····	(204)
二、马克思市民社会理论作为“以社会制约权力” 的理论基础 ·····	(213)
第二节 人民民主理论·····	(223)
一、人民民主理论的主要内容 ·····	(224)
二、人民民主理论作为“以社会制约权力”的理论 基础 ·····	(229)
第三节 “通过人民自己实现的人民管理制”·····	(234)
一、“通过人民自己实现的人民管理制”的主要内容 ·····	(234)
二、“通过人民自己实现的人民管理制”作为“以社会 制约权力”的理论基础 ·····	(243)
小结·····	(248)

第三部分 “以社会制约权力”的实践

第五章 “以社会制约权力”的条件·····	(253)
第一节 研究“以社会制约权力”的条件的意义·····	(253)
一、研究“以社会制约权力”的条件的一般意义 ·····	(253)
二、研究中国“以社会制约权力”的条件的 特殊意义 ·····	(256)
三、解决“以社会制约权力”的力量来源问题 ·····	(258)
四、研究“以社会制约权力”的条件的方法 ·····	(260)

第二节 “以社会制约权力”的客观条件·····	(261)
一、经济发展水平 ·····	(262)
二、阶级阶层分化状况 ·····	(264)
三、社会参与程度 ·····	(268)
四、社会力量的发展状况 ·····	(271)
五、民主政治发展程度 ·····	(274)
六、历史、文化传统和自然条件·····	(278)
第三节 “以社会制约权力”的主观条件·····	(281)
一、民主意识 ·····	(282)
二、法制意识 ·····	(285)
三、社会认同和政治评价 ·····	(287)
四、社会对参与结果的预期 ·····	(289)
五、政治当局的态度 ·····	(291)
六、社会关注的重点 ·····	(293)
小结·····	(294)
 第六章 “以社会制约权力”的现实意义·····	 (297)
第一节 “以社会制约权力”与社会制衡和监督 机制 ·····	 (297)
一、民主的社会制衡和监督机制 ·····	(298)
二、“以社会制约权力”与社会制衡和监督机制 ·····	(301)
第二节 “以社会制约权力”与弹性机制·····	(308)
一、现代民主中的弹性机制 ·····	(308)
二、“以社会制约权力”与弹性机制 ·····	(310)
第三节 “以社会制约权力”与社会自治机制·····	(313)
一、现代民主与社会自治 ·····	(313)

二、“以社会制约权力”与社会自治机制	(315)
三、社会自救	(318)
第四节 “以社会制约权力”与社会信任机制	(320)
一、民主政治的信任机制	(320)
二、“以社会制约权力”与信任机制	(324)

第七章 “以社会制约权力”与当代中国政治发展(上)

.....	(328)
第一节 当代中国“以社会制约权力”问题的 特殊性	(329)
一、后发展国家的现实	(329)
二、巨大的外部压力	(332)
三、渐进式、连续性的改革	(334)
四、相对短暂的改革时间	(336)
五、社会主义国家体制	(338)
第二节 当代中国民主政治建设的逻辑路线	(340)
一、人民民主的理论及实践	(341)
二、权力分设的政治体制	(354)
三、实践中的不足:社会基础缺乏	(358)
四、逻辑上的替代关系	(360)
五、现实条件的变化	(363)
六、“以社会制约权力”与人民民主的完善	(364)
第三节 当代中国民主政治发展的路径选择	(366)
一、国家形态民主建设及其现实状况	(367)
二、非国家形态民主及其发展	(371)
三、“以社会制约权力”与非国家形态民主的关系 ..	(376)

第四节 当代中国“以社会制约权力”的条件·····	(379)
一、市场经济的发展·····	(380)
二、社会阶层分化以及社会结构变化·····	(383)
三、政府职能转变与第三部门的发展·····	(388)
四、“单位”解体、政社分开与社会发育·····	(391)
第五节 当代中国“以社会制约权力”发挥作用的 几个设想·····	(394)
一、法治政府建设的理论支持·····	(394)
二、切实实现人民代表大会制度预设的作用·····	(399)
三、基层民主的发展·····	(405)
四、认识统一战线的历史意义,发挥统一战线的 积极作用·····	(409)

第八章 “以社会制约权力”与当代中国政治发展(下)

·····	(414)
第一节 “以社会制约权力”缺失下的民主·····	(414)
一、案例:改革开放前的中国民主政治建设·····	(415)
二、“以社会制约权力”缺失下民主模式的不足·····	(417)
第二节 利益群体与“以社会制约权力”·····	(421)
一、利益群体制约国家权力的案例分析·····	(422)
二、利益群体与中国民主建设·····	(431)
第三节 第三部门与“以社会制约权力”·····	(432)
一、第三部门制约国家权力的案例分析·····	(432)
二、第三部门与中国民主建设·····	(438)
第四节 大众传媒与“以社会制约权力”·····	(451)
一、大众传媒制约国家权力的案例分析·····	(451)

二、大众传媒与中国民主建设	(461)
结论：“以社会制约权力”：当代中国民主建设值得	
期待的“生长点”	(473)
一、基本定位：“以社会制约权力”是值得期待的	
“生长点”	(474)
二、对待“以社会制约权力”的态度：正视积极现	
象，推进整体发展	(478)
三、当代中国“以社会制约权力”的推进模式	(481)
四、“以社会制约权力”发展中面临的问题	(483)
参考文献	(486)

导 论

“以社会制约权力”，其基本含义是，通过来自社会领域的组织、力量等社会性因素，对作为特殊的公共权力的国家权力构成制约，以此推进民主的发展和完善。

本研究有一个基本条件和两个理论前提。一个基本条件是，民主是一种值得肯定的制度和价值，而“以社会制约权力”这一理论完全是在民主基础上建立的。民主和民主制度甚至是“以社会制约权力”最好的条件和形式。“以社会制约权力”也是随着民主思想和民主理论的发展而出现的，它们之间存在密切的联系。这也是本书选择“民主的一种解析视角”作为副标题的主要原因。两个理论前提，一是“以权力制约权力”，^①以及与此相关的“以权利制约权力”；二是现代政府理论和政府过程研究中国家权力（或政府）与社会的关系。^②权力制约是现代民主的核心问题之一，“以权力制约权力”是权力制约的传统方式。为适应民主发展的需求和弥补“以权力制约权力”之不足，“以权利制约权力”成为权力制约的另一种方式。现代社会由于经济

① 朱光磊：《以权力制约权力》，四川人民出版社，1987年。

② 朱光磊：《当代中国政府过程》，天津人民出版社，2002年，第九、十章。

发展程度、社会发育状况等因素的变化而需要新的方式来完善权力制约体系;社会的充分发育并具有相当的独立性,是现代国家—社会关系问题的主要特征,如何处理国家权力与社会的关系也成为民主政治的重要问题之一。将这两方面的问题结合起来,即在考虑国家政治生活内权力各部分间制约的基础上,同时考虑整个社会领域的力量对国家权力的制约,从而将“以权力制约权力”向前再推进一步到“以社会制约权力”,即为本研究的主题。

一、问题的提出

第一,总结当代中国几十年的民主建设历程,可以得出这样的结论:民主建设的思路需要从着重考虑国家政治生活领域内国家权力各部分之间的制约,推进到进一步综合考虑经济、政治、文化等各社会领域,并充分发挥社会组织和社会力量对国家权力的制约作用,以在新的历史条件下更好地实现人民民主的目标。

建设社会主义民主政治是中国政治体制改革的目标。改革开放以来,中国陆续采取了一系列改革措施,包括党政关系规范化、消除个人集权、健全权力监督体制、完善人民代表大会制度等。这些改革措施,都是社会主义民主政治体制建设必要的,也取得了一定的成效。但是,应当注意到,当前民主建设的重心是国家政治生活领域,注重通过政治制度建设、国家权力之间的制约等来实现民主的目标。这对于建立完善的社会主义民主是不够的。社会主义民主不仅需要政治制度建设、国家权力之间的制约,还需要在国家政治生活领域之外关注民主的社会基础问

题,通过发挥社会性因素的作用,建立民主制度必需的社会机制来完善民主制度。

人民民主是社会主义民主的本质特征,也是社会主义制度的优越性所在。社会主义从一开始就确立了人民民主的目标。马克思恩格斯在《共产党宣言》中指出:“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级,争得民主。”^① 无产阶级,即广大人民群众真正获得民主是在社会主义国家。在这里,“人民这个大多数享有民主,对人民的剥削者、压迫者实行强力镇压,即把他们排斥于民主之外,——这就是民主在从资本主义向共产主义过渡时改变了的形态^②”。从马克思主义经典作家那里可以看到,社会主义民主理想所追求的是最广大人民群众的民主。

在人民民主原则指导下建立的社会主义政权,为实现最广大人民群众的民主设计了种种制度。人民代表大会制度就是当代中国实现人民民主的主要制度形式。毛泽东在1948年9月中央政治局会议讨论新中国的政治体制时,就明确指出:“在中国采取民主集中制是很合适的。我们提出开人民代表大会……不必搞资产阶级的议会制和三权鼎立等。”^③ 在最初的制度设计中,人民代表大会就被赋予了最高国家权力机关的特质和崇高的地位。它不同于一般的国家机关,而高于行政机关、司法机关。目的是通过它强调人民享有最高权力,强调人民当家作主。人民代表大会制度的精神实质是应该肯定的,而且其实践也在一定程度上实现了人民当家作主的权利。但是,应该承认,在实

① 《马克思恩格斯选集》,第1卷,人民出版社,1972年,第272页。

② 《列宁选集》,第3卷,人民出版社,1995年,第191页。

③ 《毛泽东文集》,第5卷,人民出版社,1996年,第136页。

际政治运行中,人民代表大会离人民民主的理想状态还有一定的差距。它并没有像马克思恩格斯所希望的那样,人民或人民的代表拥有全权,管理一切国家事务和自身事务,人民的代表机关处于至高无上的地位。这主要是指,在政治生活中,由于人民的民主意识和素质以及其他方面的原因,人民代表大会在很大程度上不能完全体现民权机关的性质。特别是在改革开放以来的民主政治建设中,受西方民主体制的影响,人民代表大会的立法机关属性有了更多的体现。它主要作为国家机关的一部分,在权力分设的体制中占有一席之地,并更多的以国家立法机关的身份发挥作用。同时,在人大代表多为兼职以及短会期等因素的影响下,人大代表进入国家权力领域后,就失去了最初设计时赋予他的与广大人民群众的那种关系,不能完全发挥代表人民管理国家事务和自身事务的作用。

出现这种现象的原因,在很大程度上是将民主建设局限于国家政治生活领域。由于民主建设的主要方式是国家机关之间的权力制衡,从而人民代表大会也更多的作为一种国家机关而不是民权机关发挥作用。诚然,根据现代民主政治发展的规律,这种权力制衡是必要的,在社会主义中国同样需要。但是,它不应该成为民主建设的全部内容。因为人民代表大会制度的目标是人民民主,所以人民代表大会不能与其他国家机关处于平行的地位。“以权力制约权力”这种权力之间平行制衡的模式并不符合人民代表大会制度的本意。在代议制度的形式下,以人民代表大会制度为主体来实现人民民主,需要将眼光放远到经济、政治、文化等各个社会领域,通过社会参与和制约等形式,弥补当前人民代表大会制度的不足,充分体现人民代表大会的民权机关属性。

需要明确的是,这里并不是否定人民代表大会制度这种间接民主的形式,而提倡直接民主的形式。社会发展程度、人口规模、政治生活的复杂程度等因素,决定了间接民主的形式在当今政治生活中的主导地位。当代中国的民主建设也需要间接民主的形式。事实也证明,人民代表大会制度是最适合中国实际情况的民主形式,需要坚持和发展。但是,由于种种限制,以人民代表大会制度为主要形式的间接民主,并不能完美地实现人民民主的目标,所以本研究主张,在此基础上,还需要通过人民和社会的直接参与来弥补间接民主于人民民主之不足。历史的进程和众多的研究已经表明,直接民主的形式具有很大的局限性;但是,直接民主的精神和正当性必须受到高度重视,它们是现代民主政治体制必须汲取的养分。而且,社会主义民主也强调发挥直接民主的长处,如列宁在评价苏维埃制时就指出,苏维埃“能够把议会制的长处和直接民主制的长处结合起来,就是说,把立法的职能和执行法律的职能在选出的人民代表身上结合起来。同资产阶级议会制比较起来,这是在民主发展过程中具有全世界历史意义的一大进步^①”。对当代中国来说,体现和发扬直接民主的精神和正当性的形式,就是发展社会领域内的民主。通过社会组织和社会力量对国家权力的制约这种具有直接民主性质的方式,来充实人民民主的实现手段,并作为居于主导地位的政治体制层面的间接民主的补充。

如果当代中国的民主建设仍然局限于国家政治生活领域内,在人民代表大会、中国共产党和行政机关之间进行权力的调配,以分设的形式实现权力之间的制衡;那么,人民民主的理想

① 《列宁全集》,第26卷,人民出版社,1959年,第85页。

很可能无法充分实现。一段时间以来,当代中国民主建设的主要思路,就是以人民代表大会作为人民民主的象征,通过权力的划分,提升或降低某一部分的权力,适当采纳制约和监督体制,通过国家政治生活领域的制度安排来保障人民民主。这种思路的局限在于:人民民主并不充分;作为主要形式的人民代表大会更多的是作为一种国家机关、一种政治制度安排发挥作用,其民权机关的性质体现得不充分;公众缺少在政治制度之外直接参与的渠道。弥补这种不足的有效形式,除了公众个人的直接参与之外,还可以充分利用社会力量,实行“以社会制约权力”。具体来讲,就是通过公众自己组成的社会团体、行业组织,以及承担社会责任的大众传媒,利用现代政治过程提供的各种途径,在意见表达、意见综合、监督等过程中,实现对国家权力的制约。这种制约范围非常广泛,不仅包括制衡和监督,还包括职能分担、沟通、协调、合作等各种形式,是一种参与式制约。这种形式最终有利于建立现代民主所必需的各种社会机制,建立民主的社会基础,为国家政治生活领域内民主的发展和完善奠定坚实的基础。

第二,改革开放以来,随着社会主义市场经济的不断发展和完善,原先单一的国家性因素独占主导地位的局面改变了。各种社会性因素不断产生和发展,并开始发挥作用。当代中国的民主建设需要考虑这些因素,考虑如何利用它们来为社会主义民主服务。“以社会制约权力”就是在民主建设中利用社会性因素发展壮大这一机遇的一种思路。

改革开放之前,与计划经济相适应,在政治、经济、社会生活各个领域居于主导地位的都是国家性因素。国家权力一管到底,连与人们日常生活联系最紧密的乡村和街道组织、单位组织