



潘维 著

法治与“民主迷信”

——一个法治主义者眼中的中国现代化和世界秩序

ESSAYS IN RULE OF LAW AND THE “MYTH OF DEMOCRACY”

香港社会科学出版社有限公司
HONG KONG PRESS FOR SOCIAL SCIENCES LTD.

Essays in Rule of Law and the "Myth of Democracy"

法治与“民主迷信”

一个法治主义者眼中的中国现代化和世界秩序

潘 维 著

香港社会科学出版社有限公司

2003 年 5 月

法制与“民主迷信”

一个法治主义者眼中的中国现代化和世界秩序

作 者 潘 维
责任编辑 金 文
封面设计 尹翔宇

发 行 人 韩方明
出 版 者  香港社会科学出版社有限公司
香港金钟道 89 号力宝中心第 2 座 2006 室
电话:852-2526 5338
传真:852-2536 9223
电邮:china-ss-quarterly@21cn.com
排 版 龙浩国际交流出版公司电脑排版中心
印 刷 龙浩中国印务有限公司
版 次 2003 年 5 月香港初版第一次印刷
I S B N 962-620-062-6
定 价 港币 28 元

版权所有 翻印必究

Printed in Hong Kong

变民风易，变士风难；
变士风易，变仕风难；
仕风变，天下治矣。

[明] 吕坤《呻吟语·治道》

自序

什么是“民主迷信”？

中国的农民太穷了。那是因为民主太少，不是因为耕地太少。中国的官员太多了，还有些人手脚不大干净。那是因为民主不够，不是因为人性原本靠不住。为什么要民主？民主全能。民主能让人民都做主，能治腐败，能让人人平等，能让政治清明，能让人民服从政府不造反，还能让世界不打仗，让世界上所有的老百姓都过上美国人那样的好日子。民主本身还就是目的，是价值观，而且是“普世”价值观。民主也是个过程，不似世间万物那样有兴就有衰，却像艾滋病毒那样会“自我完善”。民主还是世界政治文明的终点，也是全世界每个国家的必然前途。所以，民主高于家庭、高于民族、高于主权、高于人权，还高于一切非西方人的生命和财产权。

这就是“民主迷信”！民主已经成了当今世上最强大的宗教。

一千年以前，基督教十字军野蛮地带刀东征。一千年以后，民主“十字军”文明地东征，不再带刀，只带着武装到如外星人一般刀枪不入的士兵，带着能摸黑进村的夜视镜，带着导弹、轰炸机、航空母舰，还有太空武器和“战术”原子弹。平面的东征已经变成了立体的东征，为“异教徒”布下了天罗地网。正所谓“世界潮流，浩浩荡荡，顺之者昌，逆之者亡”。

我不反基督教，甚至还有些喜欢基督徒。可我也不信基督教，更不信基督教的传教士能把我国人民都变成基督徒。中国一贯是

KAH57/07

2 法治与“民主迷信”

世俗的社会，我不信耶稣能满足国人的世俗要求。

我不反民主，甚至有些喜欢民主。可我也不信民主教，更不信那些虔诚的“启蒙”者能把我国人民都变成民主信徒。中国充满困境，但我不信民主能解决我国社会的主要困难。

更重要的是，民主已经成“军”，民主之“十字军”已经发动了“东征”，要摧毁一切异教政治文明。我坚决反对任何“十字军”，无论是基督教的还是民主的。世界上有什么“价值观”需要以剥夺别人的生存权来实现？当传教士拿起了刀枪，当“启蒙者”高叫“逆之者亡”，我就看到了一张张丑恶虚伪的嘴脸，看到了侵略者的贪婪和趋炎附势者的无耻。“十字军”，无论是过去的还是现在的，无论是东方的还是西方的，目的都只有一个，就是控制别人，掠夺别人的财富。

与此同时，在这新“十字军”的时代里，我看到了非西方国家“顺之则亡”的明显例证，我国“逆之则昌”也是显而易见的事情。

思想的触角是没有禁区的。潮流没什么不可以反的。为什么一定要随波逐流？世界上所有杰出的政治文明都诞生于“反潮流”之中；世界上也没有任何随波逐流的政治文明是出色的政治文明。

我希望回到政治文明的原点来讨论民主，讨论民主化，讨论今天世界上的民主“十字军”。我的目的只有一个，就是提醒国人，不要从一个陷阱跳入另一个陷阱。

剥去了皇帝的“新衣”，民主就只剩下一个内核——“多数决”原则。这是个方便的原则，并无丝毫的神圣，却带有浓厚的强权味道。

然而，批评代替不了建设。我还希望有所建设。在这方面，西方的政治文明，中国的政治文明，乃至今日小型华人社会的政治体

制实验,都给了我启示,于是有了六大支柱构成的所谓“咨询型法治”。

这本小书汇集了我近几年的一部分文章,目的是从不同的角度讨论上述问题。

目 录

自 序.....	1
第一部分 法治与“民主迷信”.....	1
“民主迷信”与中国政体的前途.....	3
附：对若干疑问的回答.....	49
民主能治腐败吗？——关于如何控制腐败	61
古希腊与民主制度	78
建立迫使政府官员守法的制度.....	140
第二部分 法治与中国现代化.....	175
现代化与法治化.....	177
改革中国政治体制的时代.....	191
革命党与执政党.....	200
公民与人大代表.....	203
中国教育事业的法治化.....	206
城市化——解决中国农村问题的惟一出路.....	222
工业组织方式的革命.....	239
法治与城市弱势群体.....	251
“社会利益主导型的经济”：解决东北失业问题的一条思路	260

2 目 录

第三部分 “民主迷信”与世界秩序	267
世界的民主化浪潮与国际关系	269
国际关系的核心内容	277
全球化及其政治结果	305
全民公决与民族自决	311
关于霸权的兴衰	321
论国际恐怖主义	328
第二次海湾战争	338
第四部分 学海偶拾	345
政治文明与政治科学	347
知识分子与“土风”	369
马克思丢了?	376

第一部分

法治与“民主迷信”

民主迷信与中国政体的前途

序 言

今天有谁会宣称自己不是民主制的支持者呢？随着美国世界霸权的形成，民主思想也建立了自己在世界上的“话语霸权”，“民主崇拜”成了居统治地位的政治宗教，百家争鸣已是上个世纪的事。^① 我国的知识界不能脱俗，也普遍认民主乃世界和中国的必由之路，尝言“世界潮流，浩浩荡荡”，憋不住的下句是“顺之者昌，逆之者亡”。民主崇拜在我国的泛滥固然体现了社会抗议，甚至羞

^① 美国在2000年挑头召开了有107个国家参加的“世界民主大会”。大会在6月27日通过了《迈向民主世界共同体》这一“华沙宣言”。“宣言”确认民主制适用于全世界，并确定了衡量民主国家的世界统一标准。“宣言”的签署国“决心联合起来推动和加强民主”并“确保民主制度和民主程序得到巩固”。会议讨论了在联合国机构以及其他相应的国际机构内设立民主工作小组的问题，决定将来要促成联合国设立这样的专门机构。与会国还决定在2002年召开第二届民主大会。除法国以外的106个国家在“宣言”上签了字。法国外交部长韦德林对“宣言”的宗旨提出质疑，认为美国有把民主制造成一种“宗教”的倾向，企图强迫所有其他国家改信这种宗教。他指出，这次大会的目的不过是想强迫一些非民主国家接受民主，让签字国“以集团名义”履行义务。法国人不愿意再重新组建一个排除非民主国家的阵营，那样势必又要形成冷战的分野。会议的实际老板是美国国务卿奥尔布赖特，她口气强硬地反驳了法国外交部长，指出：“既然我们每个人都认为民主是人类普遍的基本权利，既然我们要让每一个公民都能享受到这种权利，我们国际社会就应该是一个共同体。”

4 法治与“民主迷信”

涩暧昧的革命欲望；但毋庸讳言，阔论“主义”永远比研究大众面临的“问题”要容易。进口一个新的乌托邦取代旧的进口的乌托邦，乃是省时省力的事。

自二十世纪九十年代中期以来，党政官员以公权谋私利的问题突然以爆炸般的速度在神州蔓延。腐败的根源是现行的落后政体不适应新兴的市场经济。污浊的吏治，权责不明的行政，以及涣散的司法严重干扰了市场竞争的公平，政治体制改革显然迫在眉睫。然而，当此民主迷信当道之日，民主化成了知识界公认的政治体制改革方向。民主化能减少腐败，使市场成熟吗？

二十来年的世界民主化大潮并没有给发展中国家带来繁荣与进步。在多数“新兴民主国家”里，经济日见凋敝，腐败大幅增加，政府在衰朽，黑社会却在兴起，空气里还飘散着血腥味儿，那是到处爆发内战的结果。就在这后进国家被西方世界“边缘化”的二十年里，中国拒绝随波逐流，顶着潮流前行，获得了令全世界惊愕的成就。

显而易见的现实打不破民主梦幻。所谓“普世的价值”像艳丽的罂粟花淹没了铁色的科学和理性，也淹没了知识分子的职业精神——怀疑和批评。有那么多国家“顺之者亡”，我国则明明是“逆之者昌”，可知识界有谁挑战“民主崇拜”，质疑这“民主第三波”？

如同五四运动前后，我国今日的民主派依然深感势单力薄。他们缺少广大人民，特别是农民、工人和新兴工商阶层的支持。自上而下的农村“基层民主”已推行近十年，可农民们对这一“伟大事业”依然缺乏兴趣，绝无实行“生产责任制”时的巨大热情。民主派在我国人民中的“百年孤独”难道是偶然的？中国社会的百年进步难道可以用一句“专制”便否定掉？

尽管作者对“自由民主制”的成就深怀敬意，本文质疑民主作为一种“放之四海而皆准”的政治“真理”，质疑其行将终结世界政治文明的帝国主义式宣传，质疑其在中国具体条件下的可行性，并提倡用开放而且实用的政治思维取代民主迷信。传统的中国曾拥有独特和先进的政治制度，未来中国的政制也可以是先进而且独特的。中国的命运不可以被什么“世界潮流”决定，更不能由什么“价值观”来决定。中华文明向以价值相对主义著称，未来的中国也应当是现实主义的，其政体首先要满足大众最现实的要求，即：制止腐败，公平竞争。

本文首先澄清民主和法治两个不同的概念，旨在破除关于民主的迷信。其次比较中西社会机制的不同，说明中国的具体条件适合一种与西方不同的政体选择，即以法治为导向的选择。最后提出一个建立“咨询型法治政体”的具体方案，旨在使任何党派、任何级别的政府以及任何政府的政策都受法律的严厉约束，使每一个中国公民在法律面前享受不分职位、职业、民族和社会地位的平等。

一、关于民主的神话

1. 什么是民主制？

二十世纪二十年代流行“劳工神圣”一说。但劳工一点都不神圣，他们向来是失业下岗的先锋队。今天又有“民主神圣”一说。但民主也一点都不神圣，老百姓能做主，要政府干什么？

法治（rule of law）的定义非常简单，即以现有的法律来治理

国家。专制 (autocracy) 的定义也非常清楚: 一个或数个人自己任命自己为领袖。^① 民主 (democracy) 的定义却向来含混, 哪怕是民主理论的大师级人物, 如美国的罗伯特·达尔 (Robert Dahl), 也给不出个简明的定义。他们的定义包括目的和价值观, 很难从实际意义上区分民主和专制。^② 所有政体都宣称自己目的的高尚, 但所有的政体都不过是手段, 是组织政府的方法。现代民主制组织政府的方法是, 全体成年公民自由、定期地选举本国最高层领导人。民主制的支持者面临的困境是, 包括印度在内的大批后进国家也定期、自由地选举本国领导人, 其选举的自由和激烈程度并不亚于美国。

① 关于这些概念, 请参见下述两种百科全书的相关条目。《布莱克维尔政治学百科全书》, 中国政法大学出版社 1992 年版。《大英百科全书》(Encyclopaedia Britannica) 1993 年版。

② 罗伯特·达尔:《论民主》, 商务印书馆 1999 年版 (Robert A. Dahl, *On Democracy*, Yale University Press, 1998)。达尔给民主下了五条定义 (英文版第 38 页): (1) 有效的参与 (effective participation); (2) 平等的投票 (equality in voting); (3) 获得文明的理解 (gaining enlightened understanding); (4) 对议程有最终的控制 (exercising final control over the agenda); (5) 包括成年人 (inclusion of adults)。这五条的标题是: “什么是民主? (What is democracy)”, 并称此为“理想的民主”, 就是说现有的民主制还不能完全实现上述五条。他的“实际的民主”干脆就没有定义。如果去掉目的和程度因素, 太多的发展中国家将满足上述五条。迄今为止, 西方所有讨论民主的书都会在“定义”上争论不休。亨廷顿说目的定义是可疑的, 因而倾向于仅以选举领导人来定义 (见 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization In The Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991, 《第三波》, 上海三联书店 1998 年版)。但他又说这只是“最低限度”的定义——把程度因素又放进去了, 意思仍然是“好民主”是“好”国家。(英文版, 第 9—13 页, 第 5—8 页)。把民主制分成“低限”和“发达”两种虽未尝不可, 但“发达”的定义实际指的是本文所称的“民主加法治”。缺了法治, 民主就“发达”不了, 而第三世界的主要特点是缺少法治。把这种情况说成是民主的程度不够就有误导之嫌。民主的程度与参与选举和决策的广泛程度有关, 与选举的频率有关, 与法治的程度无关。

民主制的支持者们相信民主政府必然善待自己的人民和他国的人民。举凡发生血腥族群冲突的国家便不能归于民主制,至于美国内战是十九世纪里最血腥的战争却不能说。哥伦比亚是个“贩毒国家”,当然不能算民主制,至于英国是十九世纪最大的贩毒国家,却无人提起。印度是“世界上最大的民主国家”,但社会经济落后,内部经常发生血腥的族群冲突,大家很少“记得”这个国家是民主国家。南斯拉夫有定期、自由的公民选举,甚至在与北约的战争中仍允许反对党及反对党媒体的活动。但只要米洛塞维奇当选,南斯拉夫就不算民主国家。英国与美国进行了两场战争,那时的英国就是专制。可美国人和欧洲人又说英国早就实行了民主。

社会主义曾被看做完美和理想的社会。如果任何不好的事情发生了,这个社会要么不是“真正的”社会主义,要么还“不足够”社会主义,顶多算是“初级”。于是“完美”的社会主义属于未来,属于梦想,属于另一个世界。“完善的”民主或“不断趋于完善”的民主又何尝不是同一个神话呢?用未来的乌托邦说明现世的合理,用幸福的来世为苦难的现世辩护,民主思想就成了一种政治宗教。

照神圣目的定义的民主通常有包治百病的功能。社会的各种弊端都被指因缺少民主所致,所有的好处都是民主的功劳。达尔在1998年出版的《论民主》是这方面的“出色”例子。他在“为什么要实行民主”一章中论述了民主的“十大好处”,即“避免专制,保护人权,维护自由,人民自主,道德自决,人道发展,维护私利,政治平等,世界和平,经济繁荣”。^①读来不禁替这位曾经非常严谨的学者脸红。他一笔抹杀了苏联和中国的成就,忘记了“第三波民主”

^① 见罗伯特·达尔:《论民主》(英文版),第五章,第45页。

对人类尊严的践踏,忘记了美国向西部扩张的战争、黑奴史的漫长、内战的血腥、“民权运动”的暴烈,以及二十世纪三十年代的经济大危机和八十年代的“滞胀”,忘记了美国对弱小国家的欺凌和侵略,也忘记了越南战争的起因。我国学界也流行民主迷信。《西方民主史》把庇西特拉图父子统治时期(公元前546—前510)划入雅典的民主时期,称为“系于一人”的民主。^① 除去走向衰败的伯罗奔尼撒战争年代,雅典的强盛持续了大约一百年,庇西特拉图父子统治之年占了几乎一半,是雅典的辉煌时期。但庇西特拉图分明是僭主,靠政变和暴力夺得政权,而且父位传子,怎么就成了“民主制”? 世界上有“系于一人”的“民主”? 该书还讨论“罗马共和国的民主制”;那分明是个贵族法治政体,怎么就成了民主制? 冷战后的民主迷信有两个表征:一是把专制或法治的所有成就归于民主,二是把民主社会里的所有弊端说成民主程度不够。

无论人们为什么信奉民主,现代的民主制指的是全体成年公民自由、定期地选举本国最高层领导人的制度。^② 这种民主制并不包括许多人以为必然包括的内容,兹分述如下:

第一,民主使人民享受政治平等,广泛参与决策。今日的代议制民主是由民选领袖们做主的体制。所谓“人民主权”(sovereignty of people),在现实世界里其实是“议会主权”(parliamentary sovereignty),也即达尔早年所称的“多头统治”

① 应克复等:《西方民主史》,中国社会科学出版社1997年版,第48页。

② 本文对民主的定义与熊彼特的定义相通。熊彼特率先批评了目的定义,阐述了程序定义的必要性,即“民主是关于政治的制度安排,某些人通过竞选人民的选票获得决策权”。熊彼特:《资本主义、社会主义和民主主义》,商务印书馆1979年版,第337页。