

中国民主丛书

法治

民主

Constitutional Democracy

高建 佟德志 / 主编

什么是民主？中国式民主的内涵是什么？

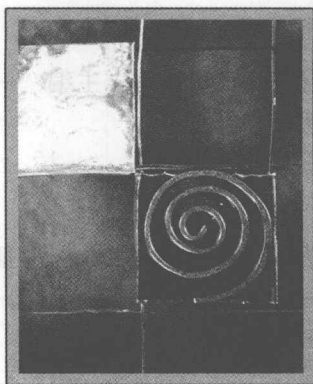
从党内民主、法治民主、基层民主、协商民主中，

我们可以看到中国的民主政治迈出了怎样的新步伐？

天津人民出版社



中国民主丛书



法治民主

Constitutional Democracy

高建 佟德志 / 主编

天津人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法治民主 / 高建, 佟德志主编. —天津: 天津人民出版社, 2010. 3

(中国民主丛书)

ISBN 978 - 7 - 201 - 06493 - 2

I. ①法… II. ①高… ②佟… III. ①社会主义法制—研究—中国②社会主义民主—研究—中国 IV.

①D920.0②D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 028703 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) 23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱: tjrmcbs@126.com

高等教育出版社印刷厂印刷 新华书店经销

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

787 × 1092 毫米 16 开本 18.5 印张 1 插页

字数: 285 千字 印数: 1 - 4,000

定 价: 41.00 元

代序：中国式民主的三个问题

追之历史，中国改革开放三十余年，已经进入“而立之年”了，中国政治体制改革的脉络也逐渐清晰，越来越聚焦于民主政治；按之逻辑，就民主政治来讲，中国改革开放的实践回答了三个问题。

—

中国有民主吗？

回答是，有。

无论是“中国威胁论”的鼓噪者，还是“中国机遇论”的青睐者，在西方人看来，把“中国”同“民主”两个字放在一起就是一件有趣的事情。如果要把“中国式民主”作为关键词来讲，那就肯定会让一些人大为光火了。

在比较政治学的视野内，中国几乎从不被当做民主国家来看待。无论是比较政治学的领军人物阿伦德·利普哈特(Arend Lijphart)，还是民主化问题的专家塔图·温汉南(Tatu Venhanan)、罗伯特·达尔(Robert A. Dahl)，都没有把中国列入民主国家的范围之内。温汉南提出过一个民主标准，即一个国家要想成为民主国家，就必需：

(1) 总人口中有 10% 或是更多的人参与到选举中来(P)；

(2) 有 30% 或是更多的选票被投向非最大党的其他党派(C)；

(3) ID, 或是 P 乘以 C 不能低于 50%。因此，如果 P 在 10% 的极限值，而 C 就应该至少在 50% 的水平。如果 C 在 30% 的极限值，那么 P 就必须至少在 16.6% 的水平。

温汉南的民主指数有一定的代表性，包括塞缪尔·亨廷顿(Samuel Huntington)在内，西方的民主理论家大多把选举和竞争视为民主的基本要素。显然，如

2 法治民主

果按西方国家的民主指数来评定的话,支撑中国民主制度的人民代表大会制度和中国共产党领导下的多党合作与政治协商制度就会变得一无是处。那么在某些西方人眼里看来如此专制、独裁的中国政治是不是已经成为众矢之的了呢?或者说,中国已经民怨沸腾,中国政府已经怨声载道了呢?

事实上,情况正好相反。2006年,皮尤全球民意调查(Pew Global Attitudes Survey)对各国居民对自己国家的满意程度进行了调查。其中,有一个提问是:“你对你的国家的状况满意吗?”在中国,对这一问题的回答有81%的受访者回答“是”。实际上,早在2001年,在美国民主理论家拉里·戴尔蒙德(Larry Diamond)主编的《中国的选举与民主》(*Elections and Democracy in Greater China*)一书中早有相同的结论,大多数中国人支持中国的经济和政治体制。

在戴尔蒙德的著作中,大部分作者亦对中国的民主化前景表示出乐观的态度。比如,就中国的村民选举,作者认为,支持改革的精英将会同普通公民一道,最终形成一种民主的政治体制,在那里,政治领袖都是经过定期的、自由的选举产生。不仅如此,该书的作者还相信,中国的文化能够支持民主政治的建设,为民主政治的巩固作出贡献。

两相比照,结论可能是,西方人的“科学”推翻了自己的“科学”。就算是这样,我们仍然可以退后一步,假设所有参与调查的中国人都在说谎,但让人不能回避的事实是,以某些西方标准来评论的百无是处,甚至是专制的中国政治却并没有崩溃,“中国的天没有塌下来”。这不仅仅是美国《新闻周刊》(*News Weekly*)作家扎卡利亚(Fareed Zakaria)的惊呼,而且也是有目共睹的事实:人们越来越多地看到的一个事实是,不但中国的天没有塌下来,而且中国的民主政治一直在创造着奇迹。

事实上,即使是那些没有把中国列为民主国家的西方学者,也认为中国存在着民主。1999年5月,斯坦福大学的胡佛研究中心召集美国国内顶尖的从事民主研究的学者举行了一次学术研讨会,会议的议题就是如何在拥有13亿人口的中国实现民主,部分学者即对中国的民主表示出了相当程度的乐观。

我们看到,空泛地说中国没有民主或是有民主,都只是雾里看花的判断。它同有什么民主的问题联系在一起。

二

中国有什么民主？

回答是，中国式民主。

就这一点，也许同为发展中国家的印度学者的评论更为公允。“印度信息网”对2007年中国的两会作了评论，认为“中国式民主制度正在成为世界民主制度的一种新模式”。与西方民主强调竞争、参与不同，中国民主强调人民当家做主。该网明确指出：“世界上并不是只有西方民主一种模式，只要坚持民主本质，即人民当家做主，就是一种有效的民主……中国民主制度适合中国的国情。”

当大多数发展中国家对世界银行和国际货币基金组织在全球兜售的“华盛顿共识”信誓旦旦时，中国偏偏反其道而行之，保持了经济的繁荣；当中国的发展模式被美国高盛公司高级顾问、清华大学兼职教授乔舒亚·雷默（Joshua Ramo）称为“北京共识”时，姑且不论其内涵的科学性，仅就其中所蕴含的对“中国特色”的理解，实际上就可以作为一面镜子来发现中国发展模式的某些特点。

如果从中国改革开放的大进程来看，中国式民主无疑是“中国模式”、“北京共识”等一系列新鲜概念的组成部分，它与市场经济、先进文化等一起构成了中国改革模式中政治民主化、经济市场化、文化多样化的一足。中国的民主如此复杂、如此多样，以至于我们无法用任何一种明显的特征来把它同其他模式的民主区别开来，只能笼统地称之为“中国式民主”。那么什么是中国式民主？我们只能说，中国式民主就是中国式民主。如果你硬要为其明示一系列特征的话，那你实际上是在限制它，抹杀它的活力与创造性。

实际上，这个问题同第一个问题是连在一起的。之所以有些人认为中国没有民主，或者中国还不是一个民主国家，就是因为人们对什么是民主并没有一个统一的认识。如果以温汉南的民主指数来衡量中国的话，中国显然谈不上是民主国家。尽管中国有很高的参选率，但是因为中国没有实行西方那种两党制或是多党制，中国的民主指数为零。实际上，这是以西方政党理论分析中国政治实践而造成的对中国的误解。中国共产党不仅在性质、宗旨、目标、组成等多方面与西方政党相异，而且在中国政治发展的转型时期所担负的任务和执政的实践使得它与西方政党更是相差甚远。

仅以中国农村基层的“两票制”为例。简单地讲，“两票制”是允许党外群

众以某种特殊方式对党组织的负责人进行初选。这在西方民主制度当中是不可想象的,在世界上可能都是独一无二的。如果套用西方的政党理论来理解中国共产党,显然会歪曲事实,甚至会张冠李戴。

不仅中国的基层民主如此,而且党内民主、法治民主、协商民主等等民主模式,均是中国政治体制改革实践的产物,处处闪耀着中国式民主的亮点。中国特色正是中国式民主的要义。这不仅仅是一种理论,同时更是体现在中国民主政治建设过程中的实践。

1978年,邓小平首次提出“民主的制度化、法律化”,吹响了中国特色政治体制改革的第一声号角。经过近30年的发展,中国由“革命的法治”走向“依法治国”,不仅成功地丰富了马克思主义的法学理论,而且创造了与西方宪政民主理论不同的具有中国特色的“法治民主”模式。

再以政协为例。在西方民主理论中,中国的政治协商制度显然是一个“另类”;把政协提高到一个如此重要的地位,与人大并称“两会”更会让西方一些民主理论家们感到莫名其妙。然而作为最广泛的爱国统一战线组织,中国的政协一直履行着政治协商、民主监督和参政议政等重要职能,其成员具有广泛的代表性。从2007年全国政协的组成来看,有委员2238人,其中中共委员占40%,非中共委员占60%。在非中共委员中,8个民主党派的委员为666人,55个少数民族的委员为262人,其他还有各社会团体、宗教团体负责人和各界知名人士。

现在,这一“另类”竟与当代西方最热门的协商民主(*deliberative democracy*)理论发生了某种勾连。自20世纪80年代以来,为了应对多元社会的挑战,西方学术界逐渐兴起了协商民主理论。当这一理论被介绍到中国时,人们才发现,中国特色的政治协商不仅遍地开花,而且已经形成了有效的制度。除了政协这种制度化很强的形式外,中国在各地已经创造出了一些十分有效的协商形式,比如温岭通过听证会、民主评议会、民主恳谈会等协商形式实现了协商民主。澳大利亚迪肯大学讲座教授何包钢在考察了温岭的协商民主模式之后称:“在今后的20年里,中国将会在增进协商民主方面创造奇迹!”实际上,这并非夸大其辞。2006年年初颁布的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》明确指出:“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是我国社会主义民主的两种重要形式”。

三

如何发展中国式民主？

这是一个大问题。相信读过本套丛书，读者自会有所启发。诚如是，当为幸事。

记于 2010 年

目 录

导 论

佟德志 法治民主:理论、争论与策论 (3)

第一篇 理论

王惠岩 论民主与法制 (17)

林广华 论宪政与民主 (33)

麻宝斌 论民主的法治前提 (46)

郭道晖 民主的限度及其与共和、宪政的矛盾统一 (55)

季卫东 秩序的正统性问题 (73)

张贤明、张喜红 试论法治与民主的基本关系 (90)

陈志英 民主也必须宪政 (99)

佟德志 民主失败与法治规制 (106)

唐士其 现代社会的法治:法律与政治的平衡 (115)

第二篇 策论

刘作翔、肖周录 跳出“周期率”,要靠民主,更要靠法治 (135)

季卫东 中国:通过法治迈向民主 (147)

童之伟 论法治民主 (163)

都 淦 试论发展民主必须同健全法制相结合 (173)

李景鹏 如何实现法治的民主? (182)

顾 肃 论法治基础上的民主 (187)

杨建平 法治民主:后发国家的政治选择 (199)


佟德志 从革命的法制到依法治国 (210)

第三篇 争论

潘 维 民主迷信与中国政体改革的方向 (219)

2 法治民主

任羽中、陈斌 民主与法治:相辅而相成	(251)
张 静 读书笔记:关于潘维先生的政体设想	(259)
唐士其、庄俊举 关于政治现代化的对话	(269)
后 记	(281)



导 论

法治民主:理论、争论与策论

佟德志

十一届三中全会发出了“必须使民主制度化、法律化”的号召,这揭开了中国政治体制改革的序幕。随着改革开放的不断深入,这一理论亦得到不断发展,不但为“依法治国”提供了理论依据,而且成为社会主义政治文明的重要原则。从理论上讲,民主制度化、法律化的学说进一步丰富和发展了马克思主义的国家学说与政体理论,成为邓小平理论与“三个代表”重要思想的组成部分。事实上,民主的制度化不但有利于从实践上实现公民的有序政治参与和政治稳定,而且对于构建以民主、法治为基础的和谐社会亦有着重要的理论意义。

围绕着我国政治生活的种种变化,政治学界、法学界从民主的制度化、法律化出发,对我国政治体制改革进行了深入的探讨。根据对学术期刊数据库(CNKI)的不完全统计,在篇名、关键词、摘要中出现“民主”与“制度化”字样的论文计有650篇(1999—2004年)。本文试图就此加以回顾与分析,并对其中具有典型特色的“法治民主”政体作简要的介绍,为更进一步地研究我国的政治体制改革打一个基础。

一、和谐共生还是冲突均衡?

就政治现代化的基本内涵来看,民主与法治无疑都是不可或缺的,然而长期以来对两者关系的研究却被忽略了。王惠岩指出:“建国初期,我们解释法制的突出特点,是把法制作作为专政的工具,把法制与专政联系在一起,认为民主、法制是实现专政的两个手段,而忽视法制与民主之间的关系。”^①这突出了我

^① 王惠岩:《论民主与法制》,《政治学研究》,2000年第3期。

国政治学者对民主法治关系研究的一种担忧。无独有偶,从法学角度,郭道晖亦认为“对于‘共和’、‘共和国’、‘宪政’等词的含义及其与民主、法治的区别,共和精神和宪政理念的重要意义,理论界,特别是法学界却很少涉及,一般人更知之甚少”^①。

霍姆斯指出:“对相当多的严肃的思想家来说,立宪民主制在概念上即使不自相矛盾,也仍然是一个悖论。”^②西方学者更容易认同民主与法治之间存在的紧张关系,并从冲突的意义上使用法治与民主这两个概念。与此相反,国内学术界普遍对民主与法治的和谐关系持乐观态度。

对于民主和法治关系的研究,我国法学界的大多数学者基本上认为两者是和谐的,即民主是法制的前提,法制是民主的保障。这一观点被认为是“我国改革开放以来法学研究中的突出贡献之一”^③。学术界关于民主与法治关系的基本的认识是:民主与法治是共生的,它们相互依存、相互渗透、相互保障、相互制约。

“和谐共生论”者认为,民主与法治是共生的关系。李景鹏认为:“法治与民主之间是紧密联系而不可分的。在历史上,它们是一起生长出来的,在现实中也只能一起生长出来。反过来说,如果两者不能共生,则一定是既没有法治,也没有民主。”^④刘军宁亦认为:“法治与宪政民主之间存在着十分亲密的伴生关系……法治支持民主,民主也兼容法治”。他从人类的尊严与自治出发,认为民主与法治在这一基本价值上的共性使两者的结合成为可能。^⑤无论是政治学领域的,还是法学领域的,持民主与法治共生论的观点大有人在。孙国华指出:“法治则与一定的民主制度有直接的联系和共生性”^⑥。张贤明亦认为:“法治与民主政治是伴生关系,没有稳固的民主就没有真正的法治,没有真正的法治就没有稳定的民主”^⑦。潘伟杰在《现代政治的宪法基础》一书中认为:“民主政

① 郭道晖:《民主的限度及其与共和、宪政的矛盾统一》,《法学》,2002年第2期。

② [美]史蒂芬·霍姆斯:《先定约束与民主的悖论》,[美]埃尔斯特、[挪]斯莱格斯塔德编:《宪政与民主——理性与社会变迁研究》,潘勤译,生活·读书·新知三联书店,1997年,第226页。

③ 赵震江、付子堂:《现代法理学》,北京大学出版社,1999年,第377页。

④ 李景鹏:《如何实现法治的民主?》,《学习时报》,第126期。

⑤ 刘军宁:《宪政·民主·共和》,上海三联书店,1998年,第163~164页。

⑥ 孙国华主编:《法理学教程》,中国人民大学出版社,1994年,第305页。

⑦ 张贤明、张喜红:《试论法治与民主的基本关系》,《吉林大学社会科学学报》,2002年第5期。

治与法治相统一,专制政治与人治相一致,这是历史与逻辑的统一”^①。

就民主与法治关系来看,和谐论占主导地位,不但人数众多,而且理论体系完备。尽管如此,持相反观点的亦大有人在。相反的观点认为,无论是作为一种政治价值,还是作为一种政治制度,民主与法治之间都存在着某种程度的矛盾与冲突,二者处于必要的张力之下,它们之间的紧张关系是必然的,但一个良好的政治体系会在冲突中促进两者的均衡发展。

郭道晖认为,“民主”同“法治”、“宪政”、“共和”等概念“并非总是内涵相通、和谐并存的,而是在一定条件下存在矛盾和冲突”。^②季卫东认为,宪政与民主之间存在着微妙的但却是本质性的区别。“宪政的宗旨是通过法治来限制国家权力、保障个人自由和权利,落脚点在自由主义。只是在通过公民参与政治审议的民主化途径更有效地限制国家权力这一意义上宪政才能与民主结合在一起。”^③

与民主法治“共生论”相反,潘维在近几年内连续发表了系列文章,批判了学术界一贯想当然的民主法治共生论。他指出,尽管民主与法治是可以兼容的,但民主化与法治化两个过程却“从未共生”。^④潘维的论点在国内引起广泛关注的同时亦遭到了批评。张静认为:“民主和法治无法分开,更无法对立,否则是法律内容脱离民意认同的危险信号,宪政政体所要做的,正是避免^⑤这种危险的发生。”任羽中、陈斌在《民主与法治:相辅而相成——与潘维先生商榷》一文中,在肯定批判“民主迷信”的基础上批判了只讲法制不讲民主的“法制迷信”。文章认为:“只有民主与法治相辅相成才是真正的公民之福”^⑥。

《当代世界与社会主义》杂志在2003年第5期就民主与法治的关系作了一次专栏式的研究。在这一次专栏式的研究当中,编辑庄俊举特邀唐士其教授对

① 潘伟杰:《现代政治的宪法基础》,华东师范大学出版社,2001年,第160页。

② 郭道晖:《民主的限度及其与共和、宪政的矛盾统一》,《法学》,2002年第2期。

③ 季卫东:《秩序的正统性问题——再论法治与民主的关系》,《浙江学刊》,2002年第5期。按国籍来看,季卫东先生应属日本学者。然而其学术多关注中国,有大量中国问题的论文,本文视其为中国学术圈中的学者。

④ 潘维:《法治与未来中国政体》,《战略与管理》,1999年第5期。另可参见《南方周末》,2002年11月7日。

⑤ 张静:《读书笔记:潘维先生的政体设想》,《二十一世纪》(网络版)2002年6月号。另可参见《中国社会科学文摘》,2003年第2期,第16页。

⑥ 任羽中、陈斌:《民主与法治:相辅而相成——与潘维先生商榷》,《战略与管理》2001年第2期,第117~118页。

政治现代化进行了对话。作者明确地区分了作为统治形式的民主和作为统治规则的法治,作者认为,无论是纯粹的民主还是纯粹的法治,都无法实现相互包容。与李景鹏的观点相反,作者认为,在纯粹的民主状态下,没有真正的法治的位置;同样,在彻底的法治状态下,民主也可能成为一句空话。“西方的法治传统是在‘立法者’概念空缺的情况下起源的,与民主并没有什么实践的关系。”^①

民主与法治的游离状态实际上是西方古代社会的一个基本特点。在实际的政治生活中,现代人需要努力寻求它们之间一种动态的平衡。人们不可能也不需要获得某种两者之间不再矛盾的方式,再从事民主与法治的建设。当然,作者也相信,在绝大多数情况下,法治与民主之间是相互保证的,特别是在现代社会的条件下。^②在现代社会,“如果要建立某种公正合理的法治秩序,唯一的保障只能是为立法寻求一种尽可能广泛的民众基础。正是在这里,法治与民主这一对矛盾的价值重新统一了起来。总之,在现代社会不可能想象没有任何民主基础的法治,当然,也不可能设想没有任何法治约束的民主”^③。就民主与法治的关系,唐士其指出:

民主是一种统治形式,是一种对活动中的政治的描述;而法治则是一种统治规则,是历史上的政治成果的积淀,也是对行动中的政治的约束。民主需要法治的规范;而在现代社会,法治必须以民主作为其基本目标。有了民主并不会自动地导致法治的状态,有了法治的状态也未必会自动地导致民主政治的实现。^④

事实上,一些主张民主与法治之间和谐的学者亦认为,民主与法治之间存在着一定程度的紧张,问题在于如何化解二者之间的紧张关系。一般认为,宪政民主为民主与法治两种制度提供了框架,实现了民主与法治的均衡。麻宝斌在《论民主的法治前提》一文中指出,宪政民主制是民主与法治的集合体,它不但强调了广泛的政治参与,同时亦强调了对政府权力的限制。^⑤林广华亦认为,作为现代政治的基础,宪政与民主是两种不同的理论,二者存在着差别,也存在

^{①②③} 唐士其、庄俊举:《关于政治现代化的对话》,《当代世界与社会》,2003年第5期,第14页。

^④ 同上,第11页。

^⑤ 麻宝斌:《论民主的法治前提》,《吉林大学社会科学学报》,2001年第5期。

着契合。民主强调公民的参政权和政治秩序,宪政强调对国家权力的限制和防范,这一区别使二者的互相补充与结合成为必要。在他看来,“理想的政制是民主与宪政的结合,即宪政民主”^①。

从某种程度上说,宪政与民主的关系就是法治与民主的关系。法治与民主的矛盾正是宪政与民主矛盾的内核。调和、妥协与均衡成为人们解决这一矛盾的基本态度。洪世宏认为,宪政民主制“期待着对宪政主义和民主原则的双重承诺”,它本身就是“一对矛盾的理念”,只是不同国家对这一根本矛盾有不同的认识,作出不同的制度上的调和。^②对于宪政民主之间的这种冲突与未来发展,林广华采取了一种实用的态度。他指出,宪政与民主之间的矛盾关系将继续持续下去,与此同时,“将仍保持模棱两可的境地”。宪政与民主的关系在于两者之间的协调,主张“要以一种实用性态度来对待宪政与民主的关系”^③。

对于民主与法治的关系,赵震江、付子堂在《现代法理学》一书中指出,对民主和法治的关系,我国学术界主要从四个方面阐明。“第一,民主和法治相互依存,不可分离……第二,民主和法治相互渗透,彼此补充……第三,民主和法治相互保障,彼此促进……第四,民主和法治相互制约,彼此平衡。”这四个层次的关系准确地概括了我国法学界和政治学界对民主与法治关系研究的基本共识^④,基本上反映了我国学术界对于民主与法治关系较为普遍的认识。互相依存、互相渗透、互相促进所强调的是民主与法治的和谐关系,相互制约、彼此平衡则在某种程度对民主与法治之间的紧张关系给予了重视。

二、民主为本还是法治先行?

我们看到,在民主与法治之间,和谐的理想与冲突的现实是并存的。就现代意义的民主来看,它提供了政治权力合法性的基础,为人类组织国家、产生权力、实现自治提供了基本途径。现代法治的建立应该是民主发展的成果,同时

① 林广华:《论宪政与民主》,《法律科学》,2001年第3期。

② 洪世宏:《无所谓合不合宪法:论民主集中制与违宪审查制的矛盾及解决》,《中外法学》,2000年第5期。

③ 林广华:《论宪政与民主》,《法律科学》,2001年第3期。

④ 赵震江、付子堂:《现代法理学》,北京大学出版社,1999年,第377~378页。有关该方面的论述还参见孙国华主编:《法理学教程》,中国人民大学出版社,1994年8月,第315~317页;卓泽渊:《法律价值》,重庆大学出版社,1994年,第184页;孙笑侠主编:《法理学》,中国政法大学出版社,1996年,第284页。