

北京大学政府管理学院
北京大学政治发展与政府管理研究所

政治发展与政府管理研究丛书

王浦劬 谢庆奎 ● 主编

民主、政治秩序

徐湘林等 ● 主编

与社会变革

Democracy, Political Order, and Social Change

教育部人文社会科学百所重点研究基地(政治学)科研成果



中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

P

徐湘林
格哈德·格勒(德)
赵建民

◎主编

民主、政治秩序与社会变革

教育部人文社会科学百所重点研究基地(政治学)科研成果

中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

民主、政治秩序与社会变革 / 徐湘林等主编; 一北京: 中信出版社, 2003.8
(政治发展与政府管理研究丛书)

ISBN 7-80073-806-6

I. 民… II. 徐… III. 政治理论—理论研究—中国 IV. D60

中国版本图书馆CIP数据核字 (2003) 第052588号

民主、政治秩序与社会变革

主 编: 徐湘林等

责任编辑: 赵洁平

出 版 者: 中信出版社 (北京市朝阳区东外大街亮马河南路14号塔园外交办公大楼 邮编 100600)

经 销 者: 中信联合发行有限公司

承 印 者: 北京忠信诚胶印厂

开 本: 670mm×970mm 1/16 印 张: 18.5 字 数: 300千字

版 次: 2003年8月第1版 印 次: 2003年8月第1次印刷

书 号: ISBN 7-80073-808-6/D·83

定 价: 32.00元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。服务热线: 010-85322521

E-mail:sales@citicpub.com

010-85322522

总 序

奉献在读者面前的这套《政治发展与政府管理》丛书,是以探讨当代中国政治体制改革与政府创新为主要内容的系列丛书。它是北京大学政府管理学院和北京大学政治发展与政府管理研究所合作编辑出版的。书和文章的作者都是在这方面有造诣的学者,其作品都是他们多年研究的成果和结晶,相信这些成果对于人们学习和研究有关问题,会有启发和参考价值。

丛书的重要内容之一就是关于渐进改革的问题。渐进改革是改革开放以后中国政治发展和经济发展的特点和优点。渐进改革首先是我国政治领导人在对外开放的过程中不断进行理性选择的结果。这种理性选择表现为我国政治领导人从中国的具体国情出发,既坚定不移地把发展作为硬道理,努力排除来自左的和右的各种干扰;同时又灵活机动地因时、因地制宜,为经济和政治转型制定了许多正确的政策,采取了许多正确的措施,从而把我国的经济改革和政治改革不断地推向前进。但是,人们并不能因此就认为这种渐进改革的模式完全是人们自觉选择的结果。事实上,如果客观的发展没有为我们准备好渐进改革的条件,那么仅有主观的设计和选择并不一定会产生渐进改革的结果。客观发展所提供的条件是各种因素相互作用所产生的具有极大偶然性的结果。首先就是体制外的增量改革为渐进改革的模式提供了极其重要的基础。体制外的增量改革其自身必然要有一个比较缓慢的生长的过程,而且一开始还有一个争取生存权的问题。这些都需要经历相应的时间。这种增量改革在我国的整个改革中不但起着启动的作用,而且在相当长的一段时间中它还构成我国改革的主要内容。现在回过头来看,当时若不是从增量改革开始,而是首先从体制内的改革开始,那么,要么是无从下手,要么是大动干戈。大动干戈的结果便是激进的改革,便是大的社会动荡。所以,增量改革作为改革的启动并构成一个时期改革的主要内容,对于形成渐进改革的模式是极其重要的。那么,增量改革的形势又是如何出现的呢?这里充满了偶然性。增量改革的出现,首先和主要的是意味着原有体制陷入了困境。一方面说明在原有

的体制内不能容纳异质的东西,另一方面说明原有的体制已经不可能垄断全部的空间了,在边缘的地区,其控制力已相当地薄弱。这就使增量改革在原有体制的薄弱地区的生长成为可能。原有体制的控制薄弱地区的造成,是由于人们在体制内无法生存而被迫到体制外去寻求生存空间的结果。这种到体制外去寻求生存空间的人们,首先就是农民,这是文革所造成的农村经济极度破坏的结果。其次便是城市中大量的失业人口,这主要是文革中的上山下乡政策所造成的。恰恰在这时,在我国的政治领导层中实事求是的思想路线占了上风,在政策上对于体制外的增量改革予以肯定,从而使体制外的增量改革从可能性变成了现实性。这是造成渐进改革模式的第一个重要的客观原因。其次,造成渐进改革态势的另一个重要的原因是当时的特殊的社会心理。这种社会心理就是从大乱转变为大治的心理,即一种渴望安定、不愿意再进行大的变动的心理。很显然,这是对文革所造成的天下大乱局面的强烈不满的表现。我们知道,中国社会自50年代后期以来,一直处于变动之中,大大小小的运动不断(所谓七、八年一次,一次七、八年)。这种变动到文革时期达到了顶点。人民群众在精神上已经被弄得疲惫不堪,于是人心思定成为大势所趋。在这种情况下,激进的改革不可能成为首选的改革方案。实际上,人们会更趋向于渐进的改革。再其次,文革所造成的社会生产力的巨大破坏,在文革之后马上遇到的问题便是如何恢复和发展生产的问题。而在恢复和发展生产中首先自然是发挥原有体制的作用,而不可能把改革放到首位。这样,改革的任务只能逐渐地提出,从而造成一种渐进改革的态势。此外,渐进改革模式的形成,还因为受到对改革抱不同态度的力量的牵制。因为在改革的过程中不可避免地会涉及各方面的权力和利益。与旧体制有着千丝万缕的联系的人们并不是一个很小数目,特别是其政治地位在文革中得到空前提高的国有企业的工人,他们曾经是计划经济的最大受益者。所有与旧体制有瓜葛的人们,其利益和权力都会在改革中受到一定的损害,他们在改革面前抱有很大的疑虑,不能容忍在很短的时间内,在体制上发生太大的变化。这就形成一种巨大的牵制力量,使改革的步伐要放慢一些,以适应人们的承受能力。这也是造成渐进改革模式的重要原因。总之,中国的渐进改革模式的形成是复杂的客观条件和理性选择的主观努力相结合的结果。人们在观察这个问题的时候必须兼顾这两个方面,才能对问题有透彻的理解。

政府创新是丛书的另一个重要的内容。那么,政府创新的标准是什么?或者说政府应该围绕着什么样的中心来创新呢?我以为,政府创新的本质是力求实现它的公共性。只有围绕着公共性这个中心来发展才能谈得上政府的创新。否则,不管搞出什么花样来,都不能算是创新。什么是政府的公共性呢?政府的公共性是一个比较复杂的概念,它首先表现在其合法性上。这就意味着管理的权力是由公众委托的权力,因而是受公众制约的权力。其次,政府的公共性表现在其所管理的对象是公共事务,也就是和每个公民的利益密切相关的事务,而不是仅仅与某个特殊阶层的利益相关的事务。第三,政府的公共性表现在政府的公共决策过程应该是公民与政府之间的互动的过程。第四,政府的公共性表现在政府管理的内容应该主要体现政府对公民的服务。第五,政府的公共性表现在面对政府,每个公民都有平等的参与权利。然而政府的公共性是通过政府的政策表现出来的。因此,我们这里所说的政府的公共性主要是指政府的政策为公众服务的程度,或者说是政府的政策符合公众利益的程度。可是,什么是公众利益呢?过去我们往往把公众利益抽象化,把它变成公众看不见、摸不着的所谓人民的根本利益和长远利益,从而极大地挫伤了人民群众的积极性,使整个社会陷入失去动力的状态。其实,现实的公众利益是很具体的,它实际上是社会上每个人利益的相加和综合,是用调查的方法完全能够了解到的,也是政府通过一定的途径完全能够掌握的。

那么是否政府的政策会自然而然地符合公众的利益呢?我们都知我们的政府经常挂在嘴边的口头禅就是“为人民服务”,似乎政府的公共性是不成问题的。但实际上,在现实生活中有许多因素在制约着政府的公共性,使之不能很好地得到体现,甚至产生重大的扭曲,使政府的政策远离公众的利益,从而使政府的公共性成为一个人们十分关注的问题。那么,究竟是一些什么样的因素在制约着政府的公共性呢?这就涉及政府行政行为的动力问题。这是因为,政府的政策是靠其各个职能部门或单位来贯彻的,因此政府的公共性也是靠这些部门或单位的行政行为来保证的。一切都取决于政府行政行为的动力。那么政府行政行为的动力来源有哪些呢?一般地说有如下几个方面:第一是来自对上级的责任;第二是来自行政伦理;第三是来自人民及其代表机关的监督;第四是来自法律和制度的规范与惩罚;第五是来自传统文化的影响;第六是来自意识形态;第七是来自部门或单位的特殊利益即小

团体利益。

行政系统是科层组织,上下级之间有着严格的责任与义务关系,也就是命令与服从、庇护与从属的关系。下级的工作基本上都是在上级的直接指挥之下进行的。对下级工作的评价,以及下级的升迁,都取决于上级。在这种关系中,上级的意图便转化为下级的责任。而实现对上级的责任,可以成为下级工作的动力。这种情况在行政系统中是非常普遍的。然而这种动力对于下级政府的公共性来说,既可能是正面的,又可能是负面的。当来自上级的意图具有明确的公共性,并对这种公共性有着明确的检查指标和严格的检查程序的时候,下级的行政行为有可能促进政策的公共性。当上级的意图没有明确的公共性,或者虽有明确的公共性但缺乏明确的检查指标和严格的检查程序的时候,下级的行政行为便有可能破坏政策的公共性。例如普遍存在的所谓“政绩工程”就是如此。这些政绩工程往往是为了应付上级,既劳民伤财,又没有社会效益。同时,科层制结构本身使得各部门之间分工明确而相互沟通较少,不透明性较强,加之其评价系统又具有封闭性,这些都容易使行政权力异化。

来自行政伦理的动力是行政权力自律的源泉。一个好的政府应该是一个具有良好行政伦理传统的、自律性很强的权力体系。这样的权力体系便能使其政策很好地体现公共性。为此,首先需要有一种正确的行政文化的支撑。这种正确的行政文化并不讲空洞的“为人民服务”,而是建立起明确的为纳税人服务的观念。为人民服务中的人民是抽象的,而为纳税人服务中的纳税人是具体的。政府工作人员所接触的每一个人,都是纳税人。为每一个纳税人服务便体现着政府的公共性。其次,为了培养来自行政伦理的动力,还需要建立起一种自律的机制。这种机制能使自律的行为与每个行为者的利益和整个部门或单位的荣誉联系起来。如果能建立起这样一种机制,就会对坚持行政道德的人起激励作用,而对违反行政道德的人形成巨大的压力。再其次,要加强公务员自身的道德修养,使得一些做人和做事的基本原则在他们的头脑中深深地扎下根来,形成牢固的道德堤防,以避免各种“一念之差”把他们引向错误的道路。但是,我们的实际情况是,在行政系统中来自行政伦理的动力不但缺乏正确的行政文化的支撑,而且也远远没有建立起自律的机制,公务员的自我修养也很差。这就使来自行政伦理的动力显得十分微弱。

来自人民及其代表机关的监督也可以成为保持政府公共性的动力。这就涉及行政权力的他律问题了。行政权力的他律可以有许多方面,而人民及其代表机关的监督是他律的各种因素中最重要、最有力的。因为根据人民主权原则,各级政府的权力是由各级人民的代表机关授予的,因此行政权力必须直接向人民代表机关负责。各级人民代表机关的主要任务就是确定各级政府政策的公共性内容,并监督这种公共性的实现。这样一种基本关系决定了各级政府工作的方向和动力。但是由于目前人民代表机关的作用还很不理想,由于缺乏一个法治的环境,由于政府与市场的关系还处于不断调整的时期等等,使得和人民代表机关相比,行政权力过强,其自由裁量权过大,因而在实际上,行政权力具有强烈的摆脱人民代表机关监督的倾向。这就使各级政府来自人民代表机关监督的动力大为降低。

来自法律和制度的规范与惩罚也可以成为各级政府保持公共性的动力。从行政体系的内部来说,这就是指一个完善的公务员制度。从行政体系的外部来说就是一系列的法律,包括行政法、公务员法、行政诉讼法、刑法等等。前者主要起规范作用,后者主要起惩罚作用。公务员制度的规范作用有助于建立行政权力自律的机制。而各种法律对于行政机构和公务员的约束作用也是各级政府行政行为的公共性的有力保证。但是目前,由于公务员制度和与行政权力相关的法律都不完善,因此其内部的规范力和外部的约束力都还很弱,在充当各级政府公共性的动力方面还很不理想。

来自传统文化的影响也可以在某种程度上对各级政府的公共性起一定的作用。这就是指传统文化中的民本思想,它强调爱护老百姓对于维护统治的重要性。所谓民犹水也,可以载舟,可以覆舟。所谓为官一任,造福一方。更有戏词云:当官不为民做主,不如回家卖红薯。这些思想对各级地方官员往往有一定的影响,使他们在做一件事的时候,不得不多少考虑一下是否对得起老百姓,也就是公共性的问题。当然,这种动力是很有限的。它往往成为某些官员自我标榜和自我辩护的口头禅。

来自意识形态方面的影响往往也能对各级政府坚持公共性起到一定的作用,特别是在过去的年代,意识形态的作用还是相当大的。这种意识形态的作用并不主要表现在阶级斗争等方面,而是主要表现在为工农兵服务、代表人民群众长远的根本的利益、群众路线等等的口号方

面。这些口号在一定时期,对某些政府领导者和公务员确实起过一些作用。但是,随着改革开放以后意识形态的逐渐淡化,意识形态在保证政府政策公共性方面的作用逐渐式微。

来自政府各个部门或单位的特殊利益即小团体利益是目前各级政府的行政行为的巨大动力,然而这种动力并不是实现、保持政府公共性的动力,相反却是排斥、反对、远离政府公共性的动力,也就是说是一种负面的动力。小团体利益能以合法的名义来扭曲政府的公共性,更应该引起人们的重视。这种情况无论在中央政府还是在地方政府都存在,但以地方政府为甚。

可见,保持和发扬政府行为的公共性是一件非常复杂的事,观察政府的创新问题应该从这些方面着眼。

此外,丛书还涉及民主的理论以及其他的许多方面,恕不一一。

本套丛书包括论文集和专著,著者和编者都力求在马克思主义的立场、观点和方法的指导下,在“十六大”精神的指导下,实现理论与实际相结合、规范分析和实证分析相结合,通过对中国政治改革策略和政府创新途径的研究,为中国的社会主义政治文明建设服务。本套丛书为开放性丛书,以后还将陆续出版一些研究政治发展和政府管理的专著和论文集。希望丛书能在政治发展和政府管理研究的百花园中增添新的花朵,更希望它能在有关专家和广大读者的呵护下茁壮成长。

李景鹏

2003年3月25日

序

本书是中德学者在跨世纪前后进行的多次学术交流的成果。这些交流是多方面的。在交流的过程中,两国学者们的研究兴趣主要集中在两个主题,其一是关于民主思想的规范性讨论,其二是关于政治变革实践的经验性研究。讨论的具体问题包括:民主思想在不同的文化和历史背景下是如何被理解与被实践的,民主的实践与哪些政治变化相关联或可带来哪些政治变化,民主思想在中德不同的背景下各有什么特色。在多次学术交流的基础上,我们设计了本书的研究内容和结构框架,并从参加交流的学者中挑选了一些有份量的作者来承担各章的撰写。

本书的内容分为六部分。在引论部分,德方学者主要讨论了本书贯穿始终的主题:当代中西方有关民主思想的不同认识和理解以及这些思想与建立现代政治秩序之间的联系,并指出这在一定程度上反映了文化历史传统和所面临的现实问题之间的差别。

第一部分讨论民主的价值基础,基本价值与体制合法性之间的关系,讨论试图回答如何通过基本价值使人民对体制产生信任或保持这种信任。德方学者的文章对公民美德和能力与民主制度的关系,不同国家政治制度价值基础的比较分析。中方学者就民主与善治的关系,以及政策网络与民主治理的理论问题进行了讨论。

第二部分涉及有关如何构建民主制度的理论问题。中方两位作者就中国法治建设和宪政发展的理论问题展开讨论。德方的两位学者则对德国和其他西方国家联邦主义的理论和实践问题进行了探讨。

第三部分是关于法治与民主制度建立的经验性研究,以探讨法治与民主机制的建立有什么关系。在中国政治体制改革方面,三位中方学者分别对政治改革的渐进模式、人民代表大会制度的改革和完善,以及基层自治和选举等问题进行了深入和细致的研究分析。德国方面的经验性研究关注的则是德国统一后重建议会制度方面的经验总结。

第四部分讨论经济发展与民主转型的问题。在这一问题上,中国和德国的情况似乎有很大的不同。在讨论德国统一后对原东德地区经济的改造的问题中,作者认为这一经济变迁主要与外力主导的民主转

型相关。在中国,经济发展与政治民主的关系则是另外一种情况。作者的研究分析发现,中国的改革开放及促使了经济的发展,也孕育了民主的要求和愿望。此外,另一位作者对发展中国家经济发展过程中理性权威主义的作用和地位作了理论上的探讨。

最后一部分涉及全球化和政治发展的关系问题。全球化进程对一些非发达国家,尤其是处于分裂状态的国家产生什么样的政治影响?德国学者对可能产生影响的种种因素进行了讨论。中方学者则关注于中国自身政治发展的前景,并对依法治国方略的制度设计进行了有益的探讨。

本书的各章节分别由不同的作者完成,它们大多是两国的著名大学的教授和研究机构的资深研究员。由于各自的知识背景、研究兴趣和理论视角不尽相同,这大大地增加了本书在知识结构、理论方法和思想观点上的丰富多彩和多样性,也真实反映了中、德学者日益加强的学术交流活动中的最新学术成果。本书的出版,无疑也是中德学者相关学术机构共同努力的结果。在此,我们要真诚地感谢德意志研究联合会、中国社会科学院、柏林自由大学政治学院、北京大学政府管理学院、北京大学政治发展与政府管理研究所和台湾政治大学中山人文社会科学研究所为学术交流和合作提供的支持。我们也要特别感谢柏林自由大学的辛蕾博士,她在为期三年的学术交流活动中一直承担联络员的工作,并且作为德方文稿的协调人,为稿件的组织和翻译付出了辛勤的劳动。

徐湘林 格哈德·格勒 赵建民

目 录

总 序/李景鹏	1
序/徐湘林 格哈德·格勒 赵建民	1

引 论

二十一世纪初的民主思想与德国和中国的变革/格哈德·格勒	1
-----------------------------	---

第一部分 民主的价值基础

自由民主制度、公民能力与政治美德/胡贝图斯·布赫施泰因	18
政治制度的价值基础:文化的比较研究/迪特尔·富可斯	34
增量民主与善治:中国人对民主与治理的一种理解/俞可平	57
新制度论、政策网络与民主治理/颜良恭	73

第二部分 构建民主的理论

政治转型:从人治到法治/赵宝煦	89
西方联邦主义的理想与现实/于尔根·格布哈尔特	93
当代中国立宪政府的发展与挑战/毛寿龙 李 梅	104
德国统一前后的联邦主义/拉尔夫·鲁特莱夫斯基	118

第三部分 民主制度的实践

八十年代以来的中国渐进政治改革/徐湘林	133
---------------------	-----

中国民主之未来:八十年代以来中国全国人大
的发展经验/赵建民 147

村民自治与治理变迁:
以厦门市湖里区禾山镇后埔村为例/何增科 159

民主转型过程中的议会:
德国东部重建议会制的教训/温纳·J. 帕泽尔特 176

第四部分 经济发展与民主转型

外力主导的民主转型与经济变迁:从对东德快速而大规模的改造
看德国统一/赫尔穆特·魏森塔尔 192

理性权威主义转型的合理性分析/赵成根 207

改革、开放和发言权/王绍光 220

第五部分 全球化与政治发展

全球化及其对分裂国家的影响/方伟纳 238

建立迫使官员守法的制度/潘 维 265

附录 民主与法治 合卷二

98 林明春/林明春等著
10 林明春/林明春等著
101 林明春/林明春等著
811 林明春/林明春等著

附录 民主与法治 合卷三

161 林明春/林明春等著

引 论

二十一世纪初的民主思想与 德国和中国的变革

格哈德·格勒(Gerhard Goehler)

二十世纪的最后二十年间,德国的政治发生了巨大的变化。与此同时,在海峡两岸的中国大陆和台湾也发生了重大的政治变革。民主问题在三地的变革中相当突出,而对民主问题的处理方式则在三地各不相同。二十一世纪的民主理论问题因此会是哪些?会有什么后果呢?在引言这章中主要是提问题,答案不多。答案将在本书的后面几章中从不同的角度得到阐释。答案总是具有暂时性,受各项研究进展、研究者不同的见解以及其考虑的优先次序所制约。但提问题不受这些限制。问题须有系统地提出,能够容纳和反映不同的立场和经验,并使其纳入一定的关系。本文尝试阐释问题。

民主思想和与作为现代政治秩序形式的民主制相关的目标设想是关键。民主思想或多或少清楚地存在于那些生活在民主制下或想在民主制度中生活的人的头脑里。人们可以做实证式的调查,但事先必须明确问题的指向。体系非源于民意调查,而恰是后者的前提。因此,有必要探究系统地形成民主思想之所在,即探究西方政治思想史中经常是针锋相对的立场。历史上,西方各种民主中的一种特定模式,即代议制,取得了胜利。这一事实并不排除,而充其量只是掩盖了另一个事实,即关于民主秩序的设想是多种多样的,这些设想仅仅在一定程度上相关联并取得了一个“历史性妥协”。这些基本线索构成了民主思想,但其组合并非总是天衣无缝。下面将对其中最重要的几个想法进行阐

述,从中引出当前关于我们的国家的、现实的民主理论问题。本文第一部分的内容是对有决定性影响的基本想法的描述,以此为出发点而对一些问题所做的系统性简评构成第二部分,那些问题将在本书后面各章中得到讨论。本文的关键是宏观展望,而非对单个结果进行评论。

一、西方民主中之民主和自由的成分

用亚伯拉罕·林肯在他著名的葛底斯堡演讲中的话说,民主是“民有、民治和民享”(the government of the people, by the people, for the people)。这就是所有现代民主制的原则;它对“西方民主制”——即合法政治统治的当代模式——具有指导性作用。今天,人们自然而然地把“民主制”理解成一种政治统治形式,人民主权在这种形式中一方面通过公民多多少少直接地、主要以代表的形式参政得到保障,另一方面通过宪法和法治而得到实施。这种类型就是自由代议制民主。

然而,若有谁以“民主”这个关键词为线索考察西方思想史,他(她)会看到另外的画面。我们今天在法治和代议制民主意义上所理解的“民主”是自十八世纪以来由各因素逐渐综合而成的一种政治形式。西方民主的发源地是古雅典。公元前五世纪,在那里出现了人民统治——一种“世界史上独一无二的形式”,公民自己直接管理公共事务。古雅典的制度是一种直接民主。在那里,公职人员通过选举选出或抽签决定,立法通过公民大会。对公民地位的限制——只有其父母双方均为雅典人,并且能够拥有自己的武器的男性雅典人才有表决权——并不改变民主原则,即民主由公民直接参与进行。民主就起源于此。然而也正是这种形式的民主很快就变得声名狼藉。柏拉图认为,民主仅仅作为过渡形式才有存在的意义,并且在《理想国》中草拟了一种用以实现正义思想的精英等级模式。亚里士多德虽然没有像他那样从根本上排斥民主的思想,但首先强调市民在其国家中的道德生活。从这个角度出发,他认识到古雅典式的直接民主鲜有可取之处。他所讨论的理想状态可能是君主制,也可能是贵族统治,而要民主的话,那充其量不过是一种由富人统治的混合形式——一种无以名状的“Politie”。对亚里士多德来说,雅典那种公民直接参政的民主不过是一种不良的统治形式,即街头权力或下层人统治。这种民主与宪法国家没有任何共同之处。

柏拉图和亚里士多德两人关于民主的负面评价对此后多个世纪的西方思想发展有指导性影响。民主被理解为所有公民的直接统治,而这种形式既不完全符合正义国家的准则,也没能与亚里士多德的判断脱离干系,即人人参与国事的民主有害无益。除去几个例外(比如17世纪英国的平等派),被理解为人民直接统治的民主制直到法国大革命以及雅各宾派实行统治时才再度被视为一种积极的目标设想。^①然而,它同时面临新的竞争。

美国的宪法讨论首次明确显现,历史地看,公民参与既不能通过直接参政,也不能通过等级递减参政得到实现。新的模式是代表制度。詹姆斯·麦迪逊在将民主政体和共和国进行对照时对这种制度作了范例式表述:“我用纯粹的民主指一个社会,它由为数较少的公民组成。”“我用共和国指一个政府,它实行代表制。”^②

只有共和国,也就是现代意义上的代议制民主,能够使公民不致为所谓“帮派”的强势所侵害。^③就统治形式而言,麦迪逊继承了洛克的传统,并受现代自由主义发展的影响。洛克将保障私人财产看作一个国家合法性的最高准则。一位公民的财产存在于其本身所享有的权利,即生命、人身自由和他(她)的劳动所得(life, liberty, estate)。公民只将其不可转让的财富所有权中那些为共同生存所必需的部分交予国家,比如捐税。由于这涉及国家对个人权利的侵犯,故需要公民表示同意,侵犯只有在他(她)们同意时才属合法。公民为了国家,为了“政治体”的建构^④,将这部分权力移交给议会。议会以公民的名义并在获得公民信任的前提下颁布法律,以防止国家任意侵犯公民的财产。议会代表公民,并作为立法机关为所有参与者规定个人财产因全体的利益而遭受侵犯的度——它同时明示,凡君主及其政府提出的过分要求,得反抗之。这是代议制最初的基础。对洛克来说,事关通过议会履行公

① 见迈耶,汉斯(Maier, Hans)(1772):“民主”,选自布鲁纳尔/康策/科泽勒克(Brunner/Conze/Koselleck):《历史基本概念》第一卷,斯图加特:克莱特-寇塔,第861页。

② 《联邦党人文集》,第10篇,第61-62页。

③ 另外,《联邦党人文集》的作者所受的影响较为复杂,见普科克,约翰(Pocock, John G. A.)(1975):《马基雅维利时刻》,普林斯顿:普林斯顿大学出版社;格布哈特,于尔根(Gebhardt, Juergen)(1990):“《联邦党人文集》的政治学中的自我调节与共和秩序”,选自格勒,格哈德(Goehler, Gerhard)等主编:《社会变革中的政治机构》,奥普拉登:西德出版社,第310-334页。

④ 洛克(Locke):《政府论》下编,第95页。

民权力,而非公民——不是有产者,或更不是无产者——的直接参与。因此,把洛克称为民主理论家可谓于事无补——他是现代自由主义的奠基人之一,并且属于民主体系中崇尚自由的一个支派,对这个支派来说首要的是保障个人权利,即对君主专制的遏制和因此而必需的、公民通过其议会代表所行使的发言权。代议制民主的理论由此发展出来。

值得注意的是,卢梭这位西方历史上无可争议的、率先推论现代意义上的激进民主的先驱思想家也并不赞成作为统治形式的民主。原则上,他宣扬一种基于全体公民之共同意志的共和国。主权出于民,而非团体或者个人意志以及代表机构。但卢梭区分立法和行政,并且,他因此反对古典意义上作为国家形式的民主。^① 被理解为全体公民直接参政的民主将导致立法和行政的混淆,原因是,参与者都同时既立法又执法。这种混淆在卢梭看来是危险的,它不在考虑之中,因为大概只有诸神才能同时尽两份责任。这样,我们就看到了一个很奇怪的事实,就是卢梭虽然反对字面上的民主,即古典意义上的直接民主,但却通过其有关共同意志的构想为一种关于全体公民直接参与的理论打下了基础。这一理论此后对各种彻底民主模式的坚决捍卫者具有决定意义。

我们得把握住一点:民主就其起源而言是指参与。这是其主导思想。这个意义上的民主本身在历史上长期为人诟病,并自十八世纪起在西方重新为人们所争论。十九世纪上半叶,德国的自由主义者(代议宪政的信徒)和民主主义者(直接参与的支持者)激烈地相互攻讦。总体上,选民代表的模式被接受,只是这模式越来越多地被因财产、宗教和性别而规定的限制所取代。尽管有自由主义者的保留,参与的基础还是在原旨民主意义上扩大为普选权,而且,公民投票和公民表决等(直接)民主因素也不同程度地被纳入现代宪法。自由代议制民主由此产生。它使自由主义者深为关切之事(保护公民)和民主主义者的诉求(公民参与)持续地得以妥协,即使其侧重点不同。

但问题依旧:民主要么停留在字面意义上(即意味着公民实际上直接参与。这样一种统治形式在我们这个时代尚无处可见,就是在稳固的社会主义国家中也没有),要么公民参与和来源于自由主义的各种诉求(法律保障、基本权力不可侵犯、通过党派代表利益和通过分权防止权力滥用)一样依旧是追求的目标之一。说民主的这两个部分如今同

^① 卢梭(Rousseau):《社会契约论》,第3篇,第4章。