



敬畏民意

中国的民主治理与政治改革

Democratic Governance and Political Reform in China

俞可平 著

敬畏民意

政改需抓住机遇

全球化与中国模式

中国治理变迁 30 年

善治与合法性

走向官民共治的社会治理

敬畏民意

中国的民主治理与政治改革
Democratic Governance and Political Reform in China

俞可平
著

图书在版编目(CIP)数据

敬畏民意：中国的民主治理与政治改革/俞可平著.

—北京：中央编译出版社，2012.3

ISBN 978-7-5117-1228-8

I. ①敬…

II. ①俞…

III. ①社会主义民主-研究-中国 ②政治改革-研究-中国

IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 266008 号

敬畏民意：中国的民主治理与政治改革

出版人 和 龔

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612375(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)
(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

字 数 205 千字

印 张 17.75

版 次 2012 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 45.00 元

本社常年法律顾问：北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题，本社负责调换。电话：(010)66509618

目 录 | Contents

敬畏民意

1. 敬畏民意·····	3
2. 人民至上	
——60 年来我国的民主政治建设 ·····	7
3. 依法治国必先依法治党 ·····	20
4. 人民政协与人民民主 ·····	26
5. 更加重视社会自治 ·····	32
6. 政改须抓住机遇 ·····	37

中国模式

7. 全球化与“中国模式” ·····	45
8. 新中国 60 年政治发展的逻辑·····	58
9. 中国治理变迁 30 年（1978—2008） ·····	99

10. 政府创新的经验与教训	
——对 114 个中国地方政府创新奖入围项目的评析	130
11. 新移民运动、公民身份与制度变迁	
——对改革开放以来大规模农民工进城的一种政治学解释	
.....	154

善治与合法性

12. 善治与合法性	183
13. 中国治理评估框架	189
14. 走向官民共治的社会治理	209

对 话

民主法治要有突破性的发展	215
好的地方改革应上升为国家制度	228
善治：打通幸福之路	
——关于政府行为与人民幸福的对话	240
改革的前提是尊重农民意愿	
——成都试验的三条启示	246
全球化、当代世界与中国模式	
——俞可平与福山的对话	257
社会良序更多依靠社会自治与自律	269

敬畏民意

敬畏民意^{*}

【作者自题】看到此文，一些官员会以为迂腐而窃窃私笑；一些文人会以为帮闲而嗤之以鼻；一些读者会以为空谈而不屑一顾。我明知如此而仍重申之。何故？因为我深信，会有更多的民众珍惜权利，会有更多的学者怀抱理想，会有更多的官员敬畏民意。民意所向，即如潮流所趋。“青山遮不住，毕竟东流去”，信然！

天大地大，民意最大。民意是什么？民意就是民众的愿望，民众的需求，民众的评判，民众的心声，民众的舆论，民众的信任。古今中外所有理性的统治者都极其重视民意。但在传统政治下，统治者把民意当作工具，他们重视民意是为了维护自己的统治地位。所谓“水则载舟，水则覆舟”是也。在民主政治下，执政者把民意当作价值，他们重视民意是因为民意是其执政的合法性基础，是其执政资格的源泉。中国共产党把“立党为公，执政为民”当作自己的宗旨，把人民当家作主的

^{*} 本文原为零点调查公司举办的首届“倾听民意政府奖”颁奖大会上的致辞，2011年1月7日发表时略有删改。

人民民主视作社会主义的生命。对于中国共产党来说，人民的利益是其根本的价值追求，民意则是其执政的唯一合法性基础。

“权为民所用”。党和国家的所有权力都是为了增进人民群众的公共利益，是政府服务人民的工具。权力本身不应当是官员的目标，公民的利益才是权力所要实现的最终价值。要实现种价值，就必须了解人民群众有要什么要求，有什么希望；想要什么，不想要什么；喜欢什么，痛恨什么。简言之，政府的政策必须建立在民意的基础上，必须反映民众的心声，满足公民的需求。要使政府的政策体现民意，要用好人民群众给予的权力，就需要一整套决策民主化和科学化的制度。例如，公平合理的利益表达机制和协调机制、立法和政策的听证制度、政府与公民的协商对话制度、权力的监督和分工制度，以及科学的政府绩效评估制度。没有这些民主的决策制度，公共政策就难以真正体现民意，“权为民所用”就会流于形式。

“权为民所赋”。党和国家的所有权力源于人民，都是由人民群众给予的。谁是人民？人民将权力授给谁？人民如何将权力授予政府？这些都是民主政治的基本问题，其中的任何一个问题没有解决好，民主就会成为一句空话。而每一个问题的解答，都须臾离不开民意。谁是人民？我们每个人都是人民，但每个人又不是人民。人民是一个集体的、政治的和历史的概念。对于不同的政治集团，在不同的时期，人民有着不同的含义。很难对人民作出明确的界定，这也是为什么在人民的名义下可以做好事，但也可以做坏事的重要原因。在民主政治条件下，人民应当就是拥有合法权益的公民。所谓民意，就是公民的意向。“权为民所赋”的基本前提，就是掌握国家权力的党政官员应当是民意的代表。国家应当有一套公平公正的程序和

制度，确保政府官员真正成为人民群众的利益代表，成为广大公民的民意代表。在现代民主政治条件下，选举制度、代表制度和罢免制度就是最重要的授权制度和限权制度。

“权为民所有”。公共权力之所以要由人民赋予，之所以要代表民意，根本原因在于人民是权力的主人。在民主政治条件下，国家的一切权力属于人民，人民才是国家主权的掌握者。“人民当家作主”或“人民主权”，“人民统治”，这是民主的真实含义，也是与“民本”的实质性区别所在。在中国传统的民本政治条件下，最高权力属于帝王或其他统治者；人民是臣民，而不是主人。在民主政治条件下，最高权力本来就属于人民；人民是公民，是国家的主人。在民本政治下，民意只是工具；统治者重视民意是为了维护自己的权益。只有在民主政治下，民意才成为价值，执政者重视民意，是为了维护公民的权益。只有民主政治，才能为自由、平等、人权等公民政治权利提供基本的制度环境。离开民主去谈论自由、平等、人权，就像离开市场经济去谈论自由贸易一样不得要领。如果大多数公民的合法权益得不到有效的保护，人民就有权收回委托给执政者的权力。能否从制度上保证民意的向背成为执政者权力去留的决定性因素，是“权为民所用”、“权为民所赋”和“权为民所有”的试金石，也是民主政治的试金石。

敬畏民意！这应当成为民主共和政治下所有官员的基本态度。人民至上！这应当是党和国家全部政策的根本原则。民意是钢铁长城，它可以坚强地捍卫人民的政权；民意是洪水潮流，它可以决开一切专制的裂口。然而，如果没有健全而合理的政治制度，民意就可能被阻挡，被遮盖，被扭曲，被滥用，被不适当地代表，有时甚至变得软弱无助。敬畏民意，就要崇尚法治，法律要以民意为基础，是人民意志的集中体现。离开

法治对待民意，就有导致民粹主义的危险；离开民意对待法治，则有导致精英主义的危险。

敬畏民意，就要敬畏公民权利，敬畏法律制度，敬畏公众舆论，敬畏公共责任，敬畏社会评价。敬畏民意，首先就要倾听民意，通畅民意渠道，广开自由言路，虚心听取公众对政府的意见。敬畏民意，更要认真对待民意，要有科学的决策机制，善于将公民的需求转变成政府的政策。简而言之，敬畏民意，就要大力推进民主法治！

人民至上

——60 年来我国的民主政治建设

新中国 60 年民主政治的发展是一个不可分割的延续过程。新中国成立以来，前 30 年的民主建设为中国特色的社会主义民主政治搭建了基本的制度框架，后 30 年（即改革开放后）我们在民主政治方面取得的巨大成就，是在前 30 年民主建设成就的基础上和前 30 年奠定的民主制度框架内取得的。没有前 30 年的民主存量，就不可能有后 30 年的民主增量。

10 年“文化大革命”是中国正常民主进程的中断，即使是“文化大革命”期间的所谓“大民主”，也因为法制遭到彻底的践踏而成为一场政治浩劫。但“文化大革命”的惨痛教训，从反面警醒了中国党和人民：社会主义建设离不开民主与法治，发展民主是实现中华民族伟大复兴的必由之路。

一、人民共和国的诞生

把中国建设成为一个民主进步、自由平等的现代化强国，

实现中华民族的伟大复兴，是以孙中山先生为杰出代表的近代中华民族先进分子的最大愿望，也是中国共产党人义不容辞的崇高责任。中国共产党自从成立之日起，就一直把追求中国人民的民主当作自己的历史使命。中国共产党的历届领导人，无一例外都强调民主。陈独秀说，只有“德先生”（民主）和“赛先生”（科学）才能救中国。毛泽东说，中国的缺点，“一言以蔽之，就是缺乏民主。中国人民非常需要民主”。邓小平说，“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化”。中国共产党领导的人民解放事业，就是波澜壮阔的人民民主事业。当年中国共产党之所以能够推翻强大的国民党统治，就是因为它所追求的民主事业代表了中华民族的进步方向，顺应了历史发展的潮流，博得了广大人民群众的支持，具有最深厚的群众基础。

中国共产党把自己建立的新政权，称做“中华人民共和国”，这最深刻地反映了中国共产党人的根本政治追求。人民至上，这是人民共和国的根本意义。只有人民共和国，才是真正的民主共和国。中国共产党义无反顾地确立了“人民共和”的新体制。在这种人民共和的民主体制中，人民是国家的主人，国家的权力最终来源于人民，且服务于人民，并接受人民的监督。建立中华人民共和国，确立人民共和的民主体制，是实现中华民族伟大复兴最正确的政治选择。

中华人民共和国成立，在中国政治发展史上具有划时代的历史意义。对于千百年来长期处于社会最底层的贫苦工人和农民来说，新中国给他们带来了真正的解放。回顾 60 年来中国政治发展的历程，虽然我们走过了不少弯路，也付出了惨痛的代价，但我们对人民民主的追求始终没有放弃，我们在民主建设方面所取得的成就有目共睹，我们推进人民民主的进程不可

逆转。

二、基本民主制度的确立

60 年来，我国的基本民主制度从无到有，不断完善和发展。其中最重要的是人民代表大会制度、政治协商制度、民族区域和基层群众的自治制度。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，也是我国最重要的民主制度。人民代表大会制度确立于 1954 年，但在“文化大革命”期间遭到破坏。1976 年“四人帮”被粉碎之后，全国人大常委会恢复活动。1978 年五届全国人大一次会议召开，地方各级人大也随之恢复活动。改革开放后以来，适应我国社会经济发展的需要，各级人民代表大会进行了许多重大的改革，这使其在我国政治生活中的作用变得日益重要。人民代表大会自身的制度建设日益完善，初步确立了中国的基本法律体系，各级人大的监督作用明显增强，各级人大代表的素质明显提高，人民代表与选民的关系更加密切。一些地方已经出现“人大代表工作站”，开始从制度上保证人大代表成为选民的利益代言人。

政治协商制度是我国的另一基本政治制度，是实现人民民主的重要形式。人民政协成立于 1949 年，其正常活动在“文化大革命”期间也遭停顿，1978 年政治协商制度得以恢复和重建，此后，民主协商稳步推进：在党章和宪法中明确将政治协商制度与人民代表大会制度共同确立为我国的基本政治制度；确立中国共产党与其他民主党派“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的基本方针；在宪法和党章等权威法律

规章中，对政协的结构、职能内容、方式和程序都做了详细的规定；各级政协的参政议政作用大大增强，对党和政府的决策产生重要影响；民主党派通过政治协商制度成为共产党领导下的参政党，实质性地参与国家管理。

自治制度在中国民主政治的框架中占有极其重要的地位。中国的民主自治制度主要由民族区域自治、基层社区自治和行业职工自治三大体系构成。在民族区域自治方面，1952年，中央人民政府颁布了《民族区域自治实施纲要》，在全国范围内实行民族区域自治。1954年，民族区域自治被正式写入宪法。1984年，通过了专门性的《民族区域自治法》。到2003年底，全国155个民族自治地方共制定和实施了133个自治条例和384个单行条例。在基层社区自治方面，1950年，中央政府就在全中国各城市设立了居民自治组织，1954年，全国人大正式通过了《城市居民委员会组织条例》，在全国普遍推行居民委员会制度。1982年的新宪法，首次将城市居民委员会制度确认为城市基层社区自治制度，1989年全国人大通过了《城市居民委员会组织法》。进入21世纪后，新的城市社区自治制度又在全国许多城市试行。农村村民自治起步晚于城市居民自治，但后来居上，其发展速度和自治力度均超过了城市居民自治。1982年的新宪法首次确认了村民委员会作为农村基层自治组织的法律地位，1988年全国人大颁布了《村民委员会组织法（试行）》，1998年全国人大修订并正式颁布了《村民委员会组织法》。在职工自治方面，新中国成立后中央要求全国所有的公有制企业普遍成立“职工大会”或“工人代表会议”，实行企业职工的自我管理。1982年的新宪法明确规定国有和集体企业实行职工代表大会制度，此后国家相继发布了《全民所有制工业企业职工代表大会条例》、《公司法》、《工会法》、《劳动

法》等一系列法规，对企业职工自治制度作出了详细的规定。

三、民主政治的推进

新中国成立 60 年来，特别是改革开放 30 年来，随着中国特色社会主义民主政治基本框架的确立和完善，我们在民主选举、民主决策、民主管理、民主监督、依法治国、政治透明等各个重要方面，都取得了一系列重大的成就：

1. 民主选举

在民主选举方面，新中国诞生 60 年来，选举的制度和机制日益完善，选举的范围不断扩大，选举愈益成为政权合法性的基础。从 60 年的民主选举实践中，我们可以看到三个明显的趋势。一是从间接选举到更多的直接选举，二是从单一候选人到竞争性选举，三是从举手表决到无记名投票。

1949 年 9 月召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议，确立了主权在民的国家制度和政权组织形式，明确“人民行使国家权力的机关为各级人民代表大会和各级人民政府”。新中国成立以后，我国各级人民代表和各级政府主要官员由人民间接选举产生。1953 年在全国范围内进行了我国历史上第一次普选，人民通过选举自下而上逐级产生了人民代表大会。1954 年第一届全国人民代表大会第一次会议的召开，标志着人民代表大会制度在全国范围内正式建立。

改革开放以来，直接选举和竞争性选举的步伐明显加快。1979 年第五届全国人民代表大会第二次会议通过的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定，我国乡镇和县两级人民代表大会代表由选民直接选举产生。在乡镇和县

的直接选举中，选民踊跃参加投票，选民参选率达到 90%。1987 年第六届全国人大常委会审议通过《村民委员会组织法（试行）》后，农村的村民委员会开始由村民直接选举产生，村委会选举的参选率在 80% 以上，有些地区达到 90%。20 世纪 90 年代以来，乡镇一级开始出现开放候选人产生过程的“公推公选”，目前全国 38 000 多个乡镇中大约 6% 在换届选举中采用过有一定竞争性的“公推公选”。

2. 民主决策

在民主决策方面，新中国成立 60 年来，集体决策的制度逐渐形成，议事规则更加体现民意，决策纠错和责任追究制度从无到有。过去 60 年在决策民主化方面的主要趋势是，从个人专断到集体决定，从暗箱操作到决策公开，从领导独断到人民参与，从随意决策到政策制定的日益制度化。

集体决策是决策民主化的基本内容。1948 年 9 月中共中央作出了《关于健全党委制》的决定。《决定》首先指出：“党委制首先是保证集体领导、防止个人包办的党的重要制度。”1956 年，中共八大进一步提出要坚持集体领导，反对个人崇拜，发扬党内民主。八大党章首次明确规定集体领导和个人负责相结合的原则。1980 年 3 月党的十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》，党的十四届四中全会通过的《关于加强党的建设的几个重大问题的决定》，进一步巩固和完善了集体领导和个人负责相结合的制度。

群众参与政策制定是决策民主化的根本要求。“从群众中来，到群众中去”的群众路线，是中国共产党制定政策的基本原则。新中国成立初期，毛泽东等领导人特别强调各级领导干部必须深入实际，调查研究，广泛听取群众意见，作为各级党政机关决策的基本依据。改革开放后，党和政府制定了一系列