

中国法治发展战略研究文库 11

总主编 徐汉明

湖北省检察官文学艺术联合会  
中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心  
湖北法治发展战略研究院

# 社会治理回归社会路径研究

蒋德海/著

知识产权出版社  
全国百佳图书出版单位

中国法治发展战略研究文

总主编 徐汉明

湖北省检察官文学艺术联合会

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心

湖北法治发展战略研究院

# 社会治理回归社会路径研究

蒋德海/著

知识产权出版社  
全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

社会治理回归社会路径研究 / 蒋德海著. —北京: 知识产权出版社,  
2015. 3

(中国法治发展战略研究文库/徐汉明主编)

ISBN 978 - 7 - 5130 - 3336 - 7

I. ①社… II. ①蒋… III. ①社会管理 - 研究 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 016957 号



责任编辑: 刘睿

特约编辑: 王雪芝

责任校对: 董志英

责任出版: 刘译文

中国法治发展战略研究文库

## 社会治理回归社会路径研究

Shehui Zhili Huigui Shehui Lujing Yanjiu

蒋德海 著

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

责编电话: 010 - 82000860 转 8113

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

印刷: 保定市中华美凯印刷有限公司

开本: 720mm × 960mm 1/16

版次: 2015 年 3 月第一版

字数: 322 千字

ISBN 978 - 7 - 5130 - 3336 - 7

网址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100088

责编邮箱: liurui@cnipr.com

发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 20.5

印 次: 2015 年 3 月第一次印刷

定 价: 50.00 元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

感谢华永集团、福星集团控股有限公司、中浩集团、中国劲酒有限公司、湖北华生房地产有限公司等对“文库”出版的鼎力支持。

# 《中国法治发展战略研究文库》

## 编委会

顾问 (按姓氏笔画排序)

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 王利明 | 尹汉宁 | 田期玉 | 江必新 | 李 龙 |
| 吴汉东 | 何晔晖 | 陈光中 | 范兴元 | 周成奎 |
| 郑少三 | 赵 斌 | 柯汉民 | 俞可平 | 姜 伟 |
| 顾海良 | 高铭暄 | 郭道晖 | 黄关春 | 敬大力 |
| 童建明 | 樊崇义 |     |     |     |

编委会主任 吴汉东

编委会委员 (按姓氏笔画排序)

|     |     |     |      |     |
|-----|-----|-----|------|-----|
| 王亚平 | 王 晨 | 卞建林 | 卢乐云  | 卢建平 |
| 叶 青 | 冯 军 | 皮 勇 | 吕东升  | 齐文远 |
| 许建国 | 孙光骏 | 孙应征 | 杨灿明  | 杨武力 |
| 杨宗辉 | 吴汉东 | 何大春 | 何增科  | 汪道胜 |
| 张绍明 | 张智辉 | 张新宝 | 陈传德  | 陈志伟 |
| 陈 武 | 周佳念 | 赵秉志 | 赵 钢  | 赵 曼 |
| 俞 江 | 洪领先 | 姚 莉 | 夏 勇  | 徐 立 |
| 徐汉明 | 徐建波 | 徐晓林 | 诸葛平平 | 黄太云 |
| 梅夏英 | 康均心 | 彭胜坤 | 鲁志宏  | 谢鹏程 |
| 蔡 虹 | 廖焱清 |     |      |     |

总 主 编 徐汉明

# 总 序

法治是政治文明发展到一定历史阶段的标志。中华法系源远流长，历经数千年发生、发展、转型的演进过程而绵延至今，其优秀法治文化是人类法治征程中的宝贵财富。新中国成立后，在中国共产党的领导下，我国迈向建设社会主义法治国家的伟大征程，社会主义法治建设取得了丰硕的成果，中国特色社会主义法治体系基本形成，为社会主义事业科学发展提供了坚强的法治保障。

党的“十八大”从开创中国特色社会主义事业全局的战略高度，对全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家作出了全面部署，提出“依法治国是治国理政的基本方式”，“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”，为我国法治建设谱写了新篇章，必将有力促进我国法学研究事业的进一步发展。

面对法治国家建设的新形势、新任务和广大人民群众的新要求、新期待，2012年7月，依托中南财经政法大学等名校优势学科平台，“中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心”顺势而生。该中心以国家法治发展战略需求为导向，秉承求真务实、科学严谨的学术态度，积极推动法学与政治学、经济学、管理学等学科之间的交叉融合，努力搭建多维度、深层次、高起点的研究平台；坚持“三个并重”，即发扬传统与开拓创新并重、基础理论研究与应用理论研究并重、战略思维引领与科研成果转化并重；实行“三个打通”，即打通学科壁垒、院所壁垒、科研院所与实务机关壁垒，整合各学科资源，加强互动合作，吸纳政府机构实务专家、校外研究机构知名学者、社会精英人才参与项目研究，提高研究项目的吸纳力、

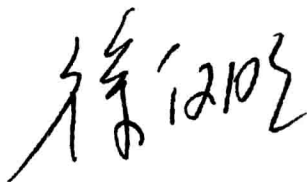
凝聚力、辐射力和影响力；按照“一拖三”模式对科研成果进行考核与管理，即每项科研课题须提供高质量的调查报告，回答是什么；提供基础理论报告，回答为什么；提出立法与公共政策专家建议稿，回答治国理政怎么办，致力于推动法治发展与司法改革研究，致力于为国家治理和社会管理提供高质量的法治智库服务。

在党的“十八大”胜利召开前夕，“湖北法治发展战略研究院”正式成立，与中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心合署科研。研究院—中心开展法治研究，以时代需求为己任，力争站在国家与社会发展最前沿，立足中国特色社会主义法治国家建设的壮阔事业，敏锐地捕捉和反映最新的、最具时代性和现实意义的法治理论命题与实践动向，生产高层次、高标准、高质量的法治智库产品，为党和国家治国理政提供决策参考服务。研究院—中心与时俱进的发展理念及新颖独特的研究模式受到了社会各界的广泛关注和期待。研究院—中心自成立至今已取得一批优秀的科研成果，并被中央和地方党政机关采纳、认可、推广，获得了较好的社会评价。

为进一步提升科研成果的社会贡献值、影响力和磁场效应，研究院—中心推出《中国法治发展战略研究文库》。该文库旨在从法治国家建设的战略层面对重大理论和实践问题予以高度关注与适时回应。我们将科学策划文库专题和项目，邀约研究院—中心内外名家为文库著书立说。同时，为发现和培育学术新锐，扶植中国法治发展研究的新生力量，研究院—中心还专门设立“中国法治发展战略研究出版资助项目”，择优遴选青年学者著作予以出版资助。

《中国法治发展战略研究文库》与“中国法治发展战略研究出版资助项目”联袂诚献，将始终秉持以质取文、兼收并蓄的选辑方针，保持学术敏感性、学术鉴别力和学术规范性，形成法学理论界与实务界融贯互通的平台，提升法治研究对社会发展的贡献值，略尽我们对推进中国法治发展的绵薄之力。在此，我们向所有关心、支持、资助《中国法治发展战略研究文库》与“中国法治发展战略研究出版资助项目”的单位和个人表示诚挚的谢意。要特别感谢中国农业银行股份有限公司北京市分行、湖北中浩建筑有限责任公司、武汉福星惠誉置业有限公司对文库出版的鼎力支持。真

诚地希望各位读者能够从本文库中获得启发和思考。当然，限于学力与精力，文库难免存在纰漏和欠妥之处，敬请各位读者批评指正。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '徐汉阳' (Xu Hanyang), written in a cursive style.

全国检察业务专家

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心主任

湖北法治发展战略研究院院长

湖北省检察官文学艺术联合会主席

2012 年 12 月 18 日



# 以社会治理回归社会为目标全面推进依法治国

## (自序)

1871年，当马克思在《法兰西内战》中提出要“把靠社会供养而又阻碍社会自由发展的国家这个寄生赘瘤迄今所夺去的一切力量，归还给社会机体”<sup>①</sup>的时候，不仅在欧洲，而且在整个世界，社会和国家的关系都是颠倒的，“国家吞没了一切社会职能”<sup>②</sup>，庞大的国家机器，一个“俨如密网一般缠住法国社会全身并阻塞其一切毛孔的可怕的寄生肌体”，这个靠社会供养、却吞食一切社会资源、凌驾于社会之上的国家权力，把社会管理和为社会服务的公共事务功能，都作为少数人牟利的工具。马克思举例说，从建造某一村镇的桥梁到修筑铁路、创办国立大学，“每一种共同的利益，都立即脱离社会而作为一种最高的普遍的利益来与社会相对立”，而“一切变革都是使这个机器更加完备，而不是把它摧毁。那些相继争夺统治权的政党，都把这个庞大国家建筑物的夺得视为胜利者的主要战利品”。<sup>③</sup>于是，马克思庄严宣布：“历史任务就是要使政治国家返回实在世界”<sup>④</sup>，将社会“归还给社会机体”，实现社会的自我治理。

150多年过去了。我国新一届政府用新的语言来概括了马克思社会治理回归社会的思想：“就是市场能办的，多放给市场。社会可以做好的，就交给社会。政府管住、管好它应该管的事。”<sup>⑤</sup>同样的精神，在“十八大”前，

---

① 《马克思恩格斯选集（第3卷）》，人民出版社1995年版，第57～58页。

② [俄] 克鲁泡特金著，李平沅译：《互助论》商务印书馆1963年版，第212页。

③ 《马克思恩格斯选集（第1卷）》，人民出版社1995年版，第675～676页。

④ 《马克思恩格斯全集（第1卷）》，第283页。

⑤ 李克强总理答记者问：“市场能办的，多放给市场”，载新华网，2013年3月17日。

中央就已经提出,《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》旗帜鲜明地提出:“凡公民、法人或者其他组织能够自主决定,市场竞争机制能够有效调节,行业组织或者中介机构能够自律管理的事项,政府都要退出。凡可以采用事后监管和间接管理方式的事项,一律不设前置审批。”这被舆论界称为新“两个凡是”。在本届政府开局之年,李总理再次强调“社会可以做好的,就交给社会”,显然不仅重申国务院已经明确的“两个凡是”,而且彰显了新一届政府领导全面推进政府职能,全面深化社会治理回归社会的意志,其改革的意义已经远远超出了政府本身的变革,不亚于一场深刻的社会变革。党的十八届四中全会吹响了全面推进依法治国的号角。全面推进依法治国,是中国共产党安邦治国执政理念现实化和实施的根本途径和人民的衷心期盼,也为全面实现社会治理归还给社会提供了有力的法治保障。全面推进依法治国,涉及社会生活的许多方面,但社会治理回归社会是最主要、最核心的方面。不仅因为“改革是人民的事业”(党的三中全会),而且因为“依法治国的主体是人民”(党的四中全会)。社会治理回归社会,就是确立人民是社会从而是国家的主人。就是要保障人民不仅形式上当家,而且能够成为实质上的主人。但回顾1997年依法治国方略提出后的历程,与社会治理回归社会相一致的依法治国仍存在大量理论和实践问题。笔者概括起来主要有十个方面:

第一,必须坚持法治是我国民主法治建设的底线性价值。

近年,特别是,党的四中全会后,社会上“党大还是法大”的质疑重又出现。四中全会决议强调党的领导,并提出“党的领导是社会主义法治最根本的保证”,这被一些人理解为“党大于法”,这显然是一种误解。依法治国,建设社会主义法治国家的基本目标,就是法治社会。法治社会和人治社会的基本区别在于法在还是人大,是法治还是人治。强调法治,建设法治国家,就是确认法具有最高的权威,法的权威大于人的权威。事实上,自1982年中国共产党“十二大”通过的党章以来,党必须遵守宪法和法律,党在法下,是党的历次报告的主题。党的“十八大”报告明确指出,“党领导人民制定宪法和法律,党必须在宪法和法律的范围内活动”,四中全会决议还特别强调:“任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威,都必须在宪法法律范围内活动,都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责

或义务，都不得有超越宪法法律的特权”。

为什么要坚持依法治国？正如四中全会决议所说，它来源于“我们党深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训”。新中国 60 多年的正反历史证明，不注重民主法治，是我国社会主义事业遭受曲折的主要原因。1954 年，我国第一部宪法颁布，人民希望依法治国。但 1955 年，发生了批胡风的违宪事件；1957 年又大规模在全国开展了“反右”活动，无不是违反宪法、侵犯人权的行为。在社会事务的管理上，甚至实行“政社合一”的人民公社制度这样一个改变国家基层政权体制的问题，都不通过人大审查，由执政党中央的一个决定就可以改制。“文革”期间，甚至人民行使国家权力的最高机关全国人大十年停止履行职责。1975 年虽然恢复召开第四届人大一次会议，但人大代表秘密定，人大会议秘密开，甚至连开会地点也保密。改革开放以来，由于传统人治的影响，破坏法治的现象在我国仍时有发生。2013 年的曝光的重庆王立军事件，王作为当时的重庆公安局局长、政法委书记公然违反国家法律规定，授意有关工作人员，不履行合法审批手续，先后对多人使用技术侦查措施，如此知法犯法，将法律玩弄于股掌之间，是常人难以想象的。其根本原因就是用人治代替法治，法律没尊严，导致权力的滥用，公民的基本权利受到严重侵犯。正如有的学者所说“王立军之类的官员还在不断被揭露出来，并且没有被揭露出来正在玩弄法律的官员还大有人在。”<sup>①</sup> 现实生活中，各行各业尤其是司法系统动辄把“政治”放到法律之上，同样是一种人治的行为方式。在一个民主和法治的国家，依法治国是执政党领导人民治国理政最大的政治，维护宪法和法律的权威，是政治的政治，不能维护宪法和法律权威的政治肯定是坏的政治。

在我国改革开放民主法治 30 多年后的今天，再出现所谓“党大和法大”的争议，是极不健康的，它所针对的是我国改革开放民主法治建设的底线性价值。法治优越于人治，不仅是人类政治文明自古希腊亚里士多德以来全部优秀政治成果的结晶，也经过中世纪的漫漫长夜的实践检验。特别是，实施民主法治是与中国 2 300 多年专制传统的全面决裂，也是新中国

① 杨立新：“王立军知法犯法玩弄法律破坏法治”，载《人民日报》2013 年 1 月 6 日。

60多年来社会主义建设的根本经验和教训,是我国改革开放不能动摇的底线。必须看到,虽然党中央已经明确了依法治国的方略,但在实践中,“法大还是党大”的问题仍没有真正解决,甚至也不是一个“伪命题”。正如四中全会所说“有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重”,“一些国家工作人员特别是领导干部……知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在”等现象后都有“党大还是法大”的问题,从根本上说,就是人治和法治的基本问题没有解决。联系到最近网上还有知名学者公开提出不要妖魔化人治和神化法治等说法,更应当引起我们的深思。法治是民主政治,依法治国根源于民主的需要。要法治不要人治,树立法的权威,是党领导人民治国理政的基本方略,也是我国人民当家作主的基本特征。全面深化依法治国,必须全社会理直气壮地确立宪法和法律的权威。在一个民主和法治的国家,强调法大,不但不会削弱党的领导,恰恰是增强党的领导的重要标志。

第二,在坚持依法治国的同时,必须坚持民主法治基本的政治伦理。

四中全会决议有“依法治国和以德治国”的提法,后者容易被理解为“德治”。其实党的“十五大”与依法治国同时提出的“以德治国”并不是中国历史上的德治。因为依法治国是党领导人民的治国方略。随着依法治国方略的全面实施,必是道德的大进步。因此,在依法治国的同时强调以德治国,突出的是依法治国方略的政治伦理,这无疑具有合理性。首先,民主法治包含着道德,具有促进道德进步的力量。强调依法治国,就是要用法治来促进道德。民主法治是道德繁荣的基础。人的道德素养告教育,更靠法制环境。国家公职人员的道德进步取决于良好的民主法治。其次,民主法治要讲政治伦理。特别要强调政治行为的道德性。包括:公平、公开、公正、理性和宽容。只有在这些政治伦理之上,才能生长出对不廉洁行为的零容忍。即使有瑕疵也不能容忍。德国前总统伍尔夫因为几件琐事辞职、加拿大一位副省长因出席曼德拉葬礼差旅费超标后辞职等都体现了这种零容忍。当然,依法治国的政治伦理,既要靠全社会特别是官员的政治认同,更要靠法治保障。新加坡前总理李光耀有一段话说得非常好:“我是政府总理,我可以造就出许多个百万富翁、亿万富翁,但我自己绝不能成为富翁”,“如果我要贪污,没有人可以阻止我贪污,但是其代价是整

个制度的崩溃”。<sup>①</sup> 这是一种政治伦理。但是，官员的政治认同还需要制度的保障。在一个民主和法治的国家，绝不允许官员多吃、多拿、多占，这些现象的普遍化都不仅是官员的政治伦理，而且会带来整个社会道德的滑坡。中国目前出现的社会道德伦理方面的问题，包括某些人所认为的“当官是最好的职业”等就与政治伦理的缺失有关，可见在依法治国的同时，推进政治伦理的紧迫性。

当然，讲以德治国，也要防止有些人将这一政治文明的提法演变为中国传统社会的德治。从依法治国的方略来说，法治和德治是对立的。法治是民主政治，德治是人治；我们推进依法治国，坚持法治的底线性价值，不可能回到德治。历史和实践证明，道德不能治国。中国和西方古代的道德治国最终大都会导致腐败的。无论是君主国还是共和国。古希腊、古罗马的共和国也都存在腐败。中国历史上同样如此，凡是道德口号“猖獗”的时代，都是相对腐败的。我国目前依法治国中，一些政治伦理的错位必须注意，清官意识还有很大的市场，包括我们主流宣传经常讲的“相信群众、依靠群众”等观念与民主政治的官员要受到人民信任和支持还不一致等，都有待于我们在全面推进依法治国中加以完善。

第三，依法治国的主体是人民。

法治国家不是国家管理人民，而是人民管理国家。依法治国是人民管理国家的一种方式。一般认为法治国家的概念来源于康德的名言：“国家是许多人依据法律组织起来的联合体。”<sup>②</sup>而建立法治国家的目的是要实现人的目的：“一切政治结合的目的都在于保护人的天赋的和不可侵犯的权利；这些权利是：自由、财产、安全以及反抗压迫。”<sup>③</sup>这是因为德国等欧陆国家长期受“警察国家”的统治，“对警察国家来说，无所谓国家活动的界限”，<sup>④</sup>“警察可以进行监督，以使任何人都不会做任何反对政权的合理服从

① 陈岳：《李光耀——新加坡的奠基人》，时事出版社1990年版，第22页。

② [德] 康德著，沈叔平译：《法的形而上学原理》，商务印书馆2005年版，第138页。

③ [美] 西奥多·洛伊著，王云琨译：“当代美国政治自由主义和保守主义”，载《国外社会科学》，1987年第2期。

④ [德] 拉德布鲁赫：《法学导论》，中国大百科全书出版社1997年版，第37页。

的事情”，“警察国家努力实现某种人间天堂，却将人排除在外”。<sup>①</sup> 19 世纪后，康德这一指向政府的法治国家概念被当时的洪堡等德国法学家广泛使用，所谓“法的国家”“法治国家”或“正义的国家”都强调的是政府守法。认为必须最大限度地限制国家的作用，国家仅仅是手段而非目的。康德、洪堡提出法治国家的目的就是要将政府纳入法治轨道。十八届四中全会提出“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”，包含将政府纳入法治轨道的用意。但将法治社会与法治国家放在一起主要是区别于人治。我们要建设的是法治社会，不是人治社会。正是法治社会需要法治国家和法治政府。

但社会还有另一层意义，即社会是法治国家和法治政府的基础。根据马克思主义的基本理论，社会是国家的基础：“市民社会这一名称始终标志着直接从生产和交往中发展起来的社会组织。这种社会组织在一切时代都构成国家的基础以及任何其他的观念上的上层建筑的基础”，<sup>②</sup> “政治国家没有家庭的天然基础和市民社会的人为基础就不可能存在。它们是国家的必要条件”。<sup>③</sup> 而法治国家和法治政府是社会的需要。一个民主和法治的国家，人民权利的保障必须限制公权。法治国家的基本特征是公权受到严格制约。而公权受到严格约束之所以可能，就在于社会民主的发展。社会民主的发展是法治国家的建设者、推进者。社会民主发展到什么程度，法治国家就到什么程度。反之亦然。从这意义上，建设法治国家和法治政府的关键是促进社会民主。没有社会民主的充分展，就不可能将公权关进笼子。建设法治国家和法治政府的力量在于社会民主。而促进社会民主本身是建设法治国家的根本举措。为此，讲法治社会，必然要讲社会民主建设。法治社会的基础是民主社会。要通过社会民主促进法治国家和法治政府。法治国家只是民主社会管理国家事务的一种方式。法治国家不是国家管社会，而是社会管理国家，是人民通过法治国家来保障社会民主。从这意义上，法治国家的一切措施都要有利于社会民主的发展并保障民主社会，并使国

① [俄] 拉扎列夫著，王哲等译：《法与国家的一般理论》，法律出版社 1999 年版，第 334 ~ 335 页。

② 《马克思恩格斯选集（第 1 卷）》，人民出版社 1995 年版，第 130 页。

③ 《马克思恩格斯全集（第 1 卷）》，人民出版社 1995 年版，第 252 页。

家受制于社会。

但所有这一切的实现，不仅取决于国家的自觉自愿意，而且取决于作为国家的基础社会民主是否形成。依法治国重在社会基础的培植。民主是法治的基础。建设法治国家的基本途径是推进社会民主。马克思指出，只有“民主制”才是国家和社会统一的唯一途径。他在比较历史上的各种政治制度时指出：“其他一切国家结构都是某种确定的特殊的国家形式。而在民主制中，形式的原则同时也是物质的原则。因此，只有民主制才是普遍和特殊的真正统一。”<sup>①</sup> 在国家和社会的统一中，国家便开始消亡：“在真正的民主制中政治国家就消失了。”<sup>②</sup> 当然，马克思这里所指的剥削阶级统治型的国家，马克思所说的消失，其实是一种回归，而回归的是在社会普遍参与的基础上建立起来的新型的国家政权，它与社会没有根本的利害冲突，本质上是自由人联合体的自我管理。

#### 第四，从基层民主走向社会民主。

全面推进依法治国，社会主义民主建设仅停留在基层民主是不够的，必须扩大到社会层面。社会民主强调的是由社会来管理社会事务。新一届政府已经明确，凡是属于社会的事务都应当由社会自己作主和管理，这是社会民主的基本方向。比如，文艺由文艺同人自己管理，法学事务由法学同人管理，教育有教育界自己管理等。我国政协还有广泛的社会界别，形成了从基层到国家层面的全覆盖。目前所谓基层民主，主要是村民和城市居民管理的自治。由于缺乏社会民主的背景，仅仅村民和居民的自治难以实现。媒体曝农民工所谓“回不了的家乡，扳不倒的村长”指的就是这一现象。对于依法治国的宏大需求来说，民主建设必须超越基层，整个社会都有一个民主建设的问题。新一届政府多次强调，社会能管的还归社会，属于市场的还归市场。这就要求推进更加广泛的社会民主。社会层面的民主比基层民主更重要。这是因为，依法治国的基础是社会民主。社会民主包括四大要素：行业民主、界别民主、思想民主和基层民主。行业民主如教育、文化、科技、学术研究、包括经济活动，都有一个还给市场或社会

① 《马克思恩格斯全集（第1卷）》，人民出版社1995年版，第281~282页。

② 《马克思恩格斯全集（第1卷）》，人民出版社1995年版，第282页。

的问题，而所谓回归社会，其实质就是社会的民主建设，这是人民当家作主的基本表现，正如托克维尔所说：“在小事上没有学会使用民主的老百姓怎么能在大事上运用民主呢？”<sup>①</sup> 界别民主如我国政协中的各种界别，各个民主党派、社会团体的民主。目前我国的民主党所谓的民主大都停留在形式上，欠缺实质民主。思想民主具有跨行业性，是更广泛意义上的社会民主。社会民主的根本问题是将社会治理的权力归还给社会，这是法治国家的基础。

全面推进依法治国所需要的民主问题既有一个基层民主如何深入发展，从单纯村民、居民选举走向民主治理的问题，更有一个行业民主、界别民主、思想民主和基础民主如何同步全面推进的问题。

从基层民主看，要解决长期将基层民主重心落脚在选举的不足。从1994年以来（民政部在这一年提出了“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的四项民主要求，希望由广大民众直接行使民主权力，依法处理基层事务），基层民主的主要形式村民自治的重心一直落在选举上，无论政府部门的乡村管理重点还是乡村自治动作的焦点，主要围绕“民主选举”展开，而选举之后的民主决策、民主管理和民主监督长期不受重视。实践证明，单纯的选举民主解决不了基层民主的问题，在实际运行中与民主的要求相去甚远，也难以获得取其的自治效果。这些年，乡村选举的不规范现象屡屡见报，典型如黑金化、暴力化等时有发生。有些村委会在选举时，由于派系争斗激烈，上级政府不得不安排几百名警力加以维持秩序。因此，要真正解决基层民主的问题，必须全面落实民政部在1994年提出的“四个民主”，把单纯的重视选举转向决策、管理和监督并重，真正实现基层的民主自治。

从社会民主建设看，关键是思想民主。从法理学说，思想民主似乎不符合思想自由的原则。民主的原则是少数服从多数，真理往往掌握在少数人手中。但民主又不能排斥真理。现代民主恰恰是以保障真理为前提。因此，既要坚持民主，又要坚持真理原则，就必须保障思想民主。而法国启蒙思想家伏尔泰的名言“我不同意你的观点，但我誓死捍卫你讲话的权

---

① [法] 托克维尔著，董果良译：《论美国的民主》，沈阳出版社1999版，第115页



利”，则成为思想民主最经典的表述。思想民主是好民主的基本标志，也是思想自由的政治基础。有了思想民主，思想自由及其少数人的真理才能得到保护。而真理越辩越明，由于思想的交流、沟通和碰撞，真理的掌握者会从少数人变为多数人，进而就能够实现民主原则和真理原则的统一。思想民主是我国宪法的基本原则，四中全会强调要“保证人民依法享有广泛的权利和自由”，要保证人民“通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务”中就包括思想民主。长期以来，我们社会习惯用行政来管思想的做法不符合宪法，也不符合党的文件的精神。权力不等于真理，用行政的方式来管理思想只能导致思想的禁锢。历史和现实的大量案例证明，用权力来管思想都是失败的。

依法治国需要的社会民主是一种有机体。它的活动方式具有市场化的特点。市场经济公平竞争的社会福利原则不仅是市场原则，也是社会有机体活动的基本原则。社会民主在市场的基础上，使社会成为一种自我管理、自我教育、自我调整的有机体。社会有机体是马克思自由人联合体的理想。社会有机体必须具有独立性和自主性。具有独立性和自主性的社会有机体的形成，就是社会民主。正如美国政治学家达尔所说：“独立的社会组织是一个民主制中相当需要的东西，至少在大型的民主制中是这样的。……这种社会组织出现不仅仅是民族国家民主化进程的一个直接结果，也是为民主过程本身运作所必需的，其功能在于使政治的强制最小化、保障政治自由、改善人们的生活。”<sup>①</sup>一个民主的并能够实现社会管理的社会有机体不仅能够有效地规范民主，同时也能够成为依法治国的制约和推进力量，并有效促进大社会小政府的实现。

第五，以实质民主促进协商民主。

协商民主是党的“十八大”以后引人关注的一个理论问题。进一步完善协商民主已经成为中国社会主义民主的一个重要内容。但从协商和民主的关系看，仍存在一些理论问题，应予以关注。协商民主指的是一种民主的形式，既通过协商来实现民主。从这意义上说，协商是手段和形式，民

---

<sup>①</sup> [美] 罗伯特·A. 达尔著，尤正明译：《多元主义民主的困境》，求实出版社1989年版，第1页。