



上海政治学

上海市政治学会 编

上海政治学论坛

| 5 |

上海人民出版社

上海市政治学会 编

上海政治学论坛

图书在版编目 (CIP) 数据

上海政治学论坛. 5/上海市政治学会编. —上海: 上海人民出版社, 2009

ISBN 978 - 7 - 208 - 08979 - 2

I. 上... II. 上... III. 政治学—文集 IV. D0 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 204669 号

特约编辑 陈敬山

责任编辑 孙 瑜

封面设计 王小阳

上海政治学论坛(5)

上海市政治学会 编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 16.5 插页 2 字数 238,000

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 08979 - 2/D · 1654

定价 28.00 元

上海政治学论坛编委会

编 委(按姓氏笔画排序)

王立民 尤俊意 孙 荣 李 琪

李 承 吴志华 林尚立 周敏凯

胡 伟 桑玉成 浦兴祖 商红日

主 任 桑玉成

本卷主编 商红日

卷 首 语

上海政治学会秉承“以团结立会,以学术固本,以创新树人”的理念,联合上海政治学界新老同仁,艰辛耕耘了数十载,几乎每年都有一点收获。现在呈现在读者面前的这本书就是其中一个小的缩影。

经学会理事会研究决定,从 2008 年开始,每年年会文集统一贯以“上海政治学论坛”称谓,但为了保持与前几年文集的连贯性,本文集按序列自然为第 5 辑(前面已连续出版四辑)。

上海高校和研究机构政治学学科发展较快,队伍齐整,学科体系较为健全,成果颇为丰厚。上海政治学会将以此为基础,联合单位政治学研究力量,组织、开好每年的年会暨学术研讨会,同时也努力与单位联合举行各种专题学术讨论会,为政治学的繁荣发展贡献自己的力量。

《上海政治学论坛》编委会

目 录

卷首语·····	(001)
----------	-------

民主政治

当前民主建设的重要命题:两种决策机制的机理和

错位分析·····	孙 力(002)
-----------	----------

001

中国民主政治建设的渐进性与公民有序政治参与·····	李建中(012)
----------------------------	----------

协商民主:构建政治和谐新的资源供给 ·····	翟桂萍(024)
-------------------------	----------

新时期中国社会主义民主政治构成与

基层民主制度建设理论思考·····	周敏凯(035)
-------------------	----------

创建具有中国特色的中国共产党全国代表大会制度·····	胡土贵(045)
-----------------------------	----------

创建信息公开与公平的城市:近年来上海民主化

进程的一个侧面·····	袁 峰(062)
--------------	----------

政治改革与政治发展

改革开放三十年我国干部选拔任用制度改革论析·····	洪小夏(076)
----------------------------	----------

“继承中的变迁”:改革开放三十年的中国政治发展——以中共

历次党代会报告为中心的语词频率分析·····	王向民(088)
------------------------	----------

改革开放三十年,中国政治心理的嬗变与发展 ·····	郑建军(101)
----------------------------	----------

中共执政的旧社会“负面合法性”的功能

及其限度·····	郝宇青 安琪雅(110)
-----------	--------------

中国政治发展模式及其合法性支持分析·····	毕圣洁(124)
改革开放三十年中国妇女参政权的提升与完善·····	邬沈青(138)
论私营企业主阶层和谐政治参与·····	秦韩生(147)

公共行政与社区治理

和谐社会视野下政府行政权力运行机制分析·····	杨龙波(154)
回归自治? 回归社会?	
——居委会改革与直选分析·····	郭圣莉 杨珊珊 沈天养(160)
冲突与和谐:物业纠纷解决机制研究 ·····	沈瑞英 李红艳(179)
完善中国政府公共服务体制的基本策略·····	刘厚金(194)
转型时期公共政策损益补偿的困境及其实现·····	彭 健(208)
信访制度改革与和谐社会的构建·····	汤啸天(219)
中国政企关系发展进程探析	
——基于财政视角的研究·····	许丽娟(230)

002

政治思想

浅探儒家思想的制度资源·····	刘智城(246)
------------------	----------

书评

我何忧,我何求

——读《世纪之问——来自知识界的声音》·····	王幼敏(254)
--------------------------	----------

民主政治

当前民主建设的重要命题:两种决策机制的机理和错位分析

孙 力

〔内容提要〕 从中国民主政治发展的进程来看,基本的制度安排,如人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作制度等,已经构建起了明确框架和坚实基础,所以当前面临的重要使命应该是制度安排之后的运作问题,如民主的决策机制问题等等。在决策机制这一层面,我们遇到的挑战可以说已经成为直接影响民主政治实现的关键性要素。从规范的角度分析,有委员会制和首长负责制两种基本的民主决策机制。委员会制是一种能够充分发挥议事和整合功能的民主机制,它必须强调平等表达和集体决策,不存在命令和服从的问题。而首长负责制的鲜明特点是:首长具有法律赋予的充分权力,在对所赋权的主体和法律负责的前提下,对所承担的事务有最终的决定权。两者在实践中的错位运行值得注意。

关键词: 民主政治 决策机制 委员会制 首长负责制

中共十七大对推进党内民主建设予以了一系列新的阐述,提出要营造党内民主讨论环境,反对和防止个人或少数人专断,推行党委讨论决定重大问题和任用重要干部票决制等,为党内民主先行,以党内民主带动人民民主奠定坚实基础。十七大提出的这些举措,属于民主运作的决策机制问题。从中国民主政治发展的进程来看,基本的制度安排,如人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作制度等,已经构建起了明确的框架和坚实的基础,所以当前面临的重要使命应该是制度安排之后的运作问题,如民主的决策机制问题等等。如果作进一步的分析,可以看到在决策机制这一层面,我们遇到的挑战是巨大的,可以说它已经成为直接影响民主政治实现的关键性要素。从规范的角度分

析,有两种基本的民主决策机制,即委员会制和首长负责制。它们被运用在不同的背景下和不同的民主环节中。十七大所强调的如充分讨论、权利平等、投票决策等,属于委员会制的特质,与首长负责制有着清楚的区分。尽管这两种机制都被当代民主所包容,得到相当普遍和广泛的运用,但在实践中的运用却不尽如人意,如错位运行是值得注意的一种倾向。把委员会制当首长负责制来运作,仿佛是提高了效率,而实质上是破坏了民主;反之,把首长负责制当委员会制来运作,表面上增强了民主,而实质上则降低了效率,增加了运作成本,影响社会发展。实践中的错位与理论上的模糊联系在一起,委员会制、首长负责制的本质、功能和内在逻辑究竟是什么?有什么样的运作要求?这些问题应该搞清楚,这对于我们在新的历史条件下提升民主水平,提高工作效率,实现又好又快发展有重要意义。

一、委员会制的本质、功能和运用逻辑

委员会制是民主政治逐步演进的产物。民主政治的诞生,是以人民的统治、人民的权力这样一种理念和美好的追求为内涵的^①。民主政治在自己演进的过程中,逐步生成实现其追求的机制。早期的古代民主,以直接民主为主要形式,如古希腊等古代民族的公民大会。所以,古希腊民主政治鼎盛时期的著名人物伯里克利自豪地说:“我们的制度之所以被称为民主政治,因为政权在全体公民手中,而不是在少数人手中。”^②虽然直接民主有其自身的优势,但其劣势也是十分明显的。仅是在民主量的扩展过程中,直接民主就难以承其重负。雅典城邦国家繁荣时期,人口达到三四十万,除去奴隶、外乡人等,有公民权的雅典人也数以万计,如果都参加公民大会是不可想象的。平时只有四五千人参加公民大会,即使如此,其组织运作也相当困难。效果可想而知,结果也可想而知。直接民主作为民主主要形式的历史终结是必然的,

^① “民主”一词源于古希腊文“demos”“kratos”两个词根,前者是“人民”和“地区”的意思,后者是“权力”和“统治”的意思。

^② 参见修昔底德:《伯罗奔尼撒战争史》II,商务印书馆1960年版,第371页。

可操作性是其重要原因。

民主政治在中世纪的复活是以间接民主为基础的,委托机制,或者说代表机制成为间接民主的主要机制。在民主的量不断扩张的前提下,人民逐步找到了通过间接参与来表达意愿和控制国家政权的办法,从而克服每一个人亲自去过问国家大事难以操作的难题。著名政治思想家J.密尔对代议民主作了最早的系统论述,认为:“既然在面积和人口超过一个小市镇的社会里除公共事务的某些极次要的部分外所有的人参加公共事务是不可能的,从而就得出结论说,一个完善的政府的理想类型一定是代议制政府了。”^①通过委托和代表,民主找到了实现的途径,也就是说,虽然不可能实现所有的人民大众都来作主,但人民可以通过选举代表来贯彻他们的意图,从而使民主由理想变为现实。

代议制孕育了委员会制。既然代表都是人民选举出来的,他们所代表的人民在数量上大致相同、地位上权利平等,因此代表是没有高低等级之分的。由代表构成的组织是圆桌形的,而不是金字塔形的。在这样的组织中,任何一个成员向另一个成员发号施令是荒谬的,因为这意味着一部分人可以凌驾于另一部分人之上,它反映的已经不仅仅是个人关系了。它需要把不同利益群体的意愿和诉求平等地表达出来,然后加以整合,形成决议。个人的意志在这里不能被彰显,更不能作主宰。因而,这是一种全新的组织机制,说它开创政治的新纪元也不为过。列宁说:“如果没有代表机构,那我们不可能想象什么民主,即使是无产阶级民主。”^②由代议制赋予的这种组织特性,为平等地表达和充分地整合民意奠定了基础,它与专制、等级社会中的社会组织有着本质的区别。代议制的这种组织特性从特殊走向一般,并逐步地规范化,便形成了委员会制。

随着民主政治的推进,委员会制被越来越广泛地运用到实践中。对其功能和运用可作一基本的阐述:

委员会制是一种能够充分发挥议事和整合功能的民主机制。在委员会的运作中,不仅每个委员都有发表意见的权利,而且把充分的表

① [英]J.密尔:《代议制政府》,商务印书馆1982年版,第55页。

② 《列宁选集》,人民出版社1995年版,第3卷,第152页。

达、商议作为其正确运行的基本要求。在作出决策前,不存在命令和服从的问题。委员会制的最高决策权属于集体,委员会的领导者发挥的是组织指挥作用,而不是行使最终决定权。在形成决策时,每一个委员会成员均享有平等的表决权,票的权重是相同的,不存在特殊的票权。

委员会制的这种特点,使得它在整合民意、集中智慧、协调利益等方面,有着十分明显和独特的优越性,被广泛地运用在国家权力机关和政党的民意整合、自治组织以及各种重大决策形成的过程中。

二、首长负责制的基本属性、功能和运用逻辑

首长负责制的产生与民主政治要求的责任政治密切相关。民主政治在解决了民意的表达和整合以后,必须着力解决民意的贯彻和落实问题,即按照人民的意愿来治理国家的问题。著名政治学家古德诺在《政治与行政》一书中提出一个重要的判断:“政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。”^①对政治与行政作这样的区分,对行政管理的发展、行政规律的寻求,并由此而推动现代国家治理水平的提高是有积极意义的。把民意落实到实践中,就是“执行”,国家最大的“执行”就是“行政”。如果说代议机关负责把人民的意愿提取出来,并且整合好,那么,执行部门,或者说行政机关就要负责把它变为现实。

贯彻民意当然要被赋予执行的权力,国家行政部门掌握着国家最高行政权,这种行政权与专制政治下的行政权的重大区别在于,这是责任政治下的行政权。在专制政治下,统治者对其统治行为不负任何责任。例如,英国自古以来就存在着一条重要的政治信条,即“国王不犯错误”(King can do no wrong)。法国的专制君主路易十五也有一句名言,叫做“我死后哪怕洪水滔天”。民主政治必须强调责任,通过责任制把行政纳入民主的轨道。无产阶级民主更是强调政治责任,列宁说:“一个政治领导者不仅要对他自己如何领导负责,而且要对他所领导的人做的事情负责。”^②毛泽东强调:“我们的责任,是向人民负责。每句

① [美]古德诺:《政治与行政》,华夏出版社1987年版,第12—13页。

② 《列宁选集》,人民出版社1995年版,第4卷,第383页。

话,每个行动,每项政策,都要适合人民的利益,如果有了错误,定要改正,这就叫向人民负责。”^①责任政治要求的行政在具体的运作中主要体现在两个方面:一是通过直接向人民的代表机关负责实现间接向人民负责;二是依法行政。人民的意愿集中地体现为宪法和法律法令,按照人民的意愿进行统治,是民主由理想变为现实的关键环节,因此,依法行政是民主政治的必然要求,体现对人民负责。

但首长负责制不仅具有责任政治的基本属性,同时也需要遵循行政和执行的基本规律。有效地贯彻法律法令进行管理,是在民意成功整合后决定民主政治能否继续有效推行的主要问题。因此,有效行政也是近代以来民主政治始终关注的重心。美国建国之初,著名行政学家汉密尔顿就指出:“使行政部门能够强而有力,所需要的因素是:第一,统一;第二,稳定;第三,充分的法律支持;第四,足够的权力”,认为“行政首脑最必要的条件是强而有力”,而且应该“集权于一人”,因为“在决断、灵活、保密、及时等方面,无不较之多人行事优越得多”^②。由于行政和执行以效率为中心,自然产生对充分的权力和明确、独立负责人的需求,这有力推动了首长负责制的产生和发展。科学管理时期的代表人物法约尔,将“统一指挥”作为十四条一般管理的基本原则之一,强调“一个下属人员只能听从一个领导人的命令”^③。正是在这样的大背景下,与委员会制迥然不同的首长负责制诞生了。如果说前者在政治领域中独占鳌头的话,后者则是在行政领域中独领风骚。对这两种似乎是对立的运作机制,有学者认为:“只有行政在一定程度上被集权化了,才能达到政治和行政功能之间必要的协调”^④。

鉴于首长负责制的功能属性,它便通常被作为高效率贯彻民主法制要求的机制。在它的运作中,最鲜明的特点是:首长具有被民主和法律赋予的充分权力,并且权力集中于首长,首长对所赋权的主体和法律负责,对所承担的事务有最终的决定权,其他首长和人员有建议权,但

① 《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1128页。

② [美]汉密尔顿:《联邦党人文集》,商务印书馆1997年版,第356、357页。

③ [法]法约尔:《工业管理与一般管理》,中国社会科学出版社1982年版,第27—28页。

④ [美]古德诺:《政治与行政》,华夏出版社1987年版,第21页。

无决定权,不能够同负责首长相提并论。抹杀了这些特点,就无所谓首长负责制。

三、应该加以矫正的两种机制在运作中的错位

一是不能够把首长负责制当委员会制来运作。把首长负责制当委员会制来运作,主要体现在负责首长不敢负责,不勇于作最后的决断,乃至希望诉诸表决等,似乎这样更加民主,其实不然。

粗看起来,首长负责制与家长制乃至独裁制十分相像,似乎违背了民主,但实际上并非如此。关键在于,当首长负责制被置于民主运作的链条上时,完成的是民主进程中的特定功能。首长负责制作为民主运作中的一个环节,是民主—责任政治的体现。尽管首长有最终决定权,但首长的决策是要负责的,是有前提的,即对人民负责,以民意为前提,以法为依据。在民主运作过程中,不仅民意代表主体的确立先于首长负责制主体的确立,而且民意的整合和法的形成,也必然先于首长负责制的实施,这是一个本质性的程序要求。

在完成民意整合和法的制定之后,高效率地贯彻实施就成为最主要的问题。而首长负责制最突出的优势恰恰就是其高效率。根据已经存在的民意(法),首长下达命令迅速地加以贯彻实施,并没有违背民主,而是在完成民主的一个步骤。在民意和法的框架之内,即使首长不征求其他人的意见,也不能说是有悖民主,这是一个必须分清的原则问题。

正是首长负责制的优势与民意贯彻的要求相吻合,所以这一机制被广泛地运用于行政或执行部门。尽管不反对,乃至还应该提倡在执行的过程中,即贯彻实施民意的过程中再进一步征求和整合民意,但我们又不得不考虑民主运作的成本问题。过多的商议和讨论无疑会增加成本,贻误时机,将民主变成难以承载的重负,反过来影响民主的推行和传播,这样的教训是很多的。因此,应该正确理解和实施首长负责制,注意防止错位地将委员会制的要求加之于首长负责制。

二是不能够把委员会制当首长负责制来运作。与上述错位相对的,并更容易出现错位的另一个方面是,把首长负责制的特点施加于委

员会制中,这样造成的危害更加严重。

在实际的运作中,我们经常见到的情况是,委员会制中的领导者在工作中的组织指挥方式,与首长负责制中的首长的组织指挥没有什么区别。重大的决策直接由委员会领导者决断的情况屡见不鲜,被视为再正常不过的事情。如果这是首长负责制,则的确是很正常的事情,但在委员会制中就并非如此。委员会制的最高决策权并不在个人,超越集体的个人决策,就使委员会制失去了它与民主相连的本质属性。

更常见的情况是,虽然有商议和讨论的程序,但没有按照票决等规范的程序整合意见,委员会领导者的意见成为委员会最终的意见。这通常也不会被质疑,似乎领导者本身就具有这样的权力,这实际上仅是首长负责制领导者的权力。长期以来,我们习惯于将委员会制的领导者形象地称为“一把手”、“班长”等,如果说我们将这样的头衔加之于首长负责制中的领导者,是恰如其分的,但加之于委员会制的领导者就是不折不扣的错位。在实践中,这种错位的运用对委员会制中民主贯彻的危害是明显的。“一把手”的监督问题成为我们长期难以解决的一个顽疾就是其典型的体现。如果说执行部门首长负责制中,领导者即使具有最终决断权,也必然要受到其负责的主体——通常是以委员会形式表现出来的民意代表机关、领导机关等的监督和制约;那么,委员会制所承载的权力机关、民意代表机关、领导机关一旦演化为领导者决断,那的确就很难监督和制约了,因为它们本身代表民意,代表集体,没有什么可以高于民意,高于集体意志。遗憾的是,这并不是真正的民意和集体意志。在应对这一难题的过程中也有过一些对策,如有地方党委提出讨论重大问题时,书记不首先发言,而让委员畅所欲言后再发表自己的意见。尽管这促进了意见的表达,但如果最后发言者仍然一言九鼎,个人意愿高于集体意愿,否定集体意愿,则依然于事无补,显然这类补救没有涉及问题的关键。

四、错位的矫正是当前民主建设中的重要命题

从两种决策机制的实践运用来看,委员会制的运用具有更加重要的基础性意义,因为它主要用于整合意愿,因此,在法规、政策形成的体

系中，如人大、党委、自治组织的权力机关等，都必然运用委员会制。正是在这个基础上，才谈得上首长负责制对法治的贯彻。如果这个环节出了问题，以个人意志代替了民主的决策，那它所形成的法和制定的规范也必然失去民主的意蕴，并且继续影响到后面的贯彻执行，使首长负责制也失去民主的意蕴。

在社会主义运动的进程中，委员会制中的“一把手”格局并不是从来就有的。在列宁领导的布尔什维克党夺取政权以后，尽管列宁首先倡导了在国家管理中实行首长负责制，但他却一直是党的委员会制和苏维埃的委员会制中坚持委员会制决策属性的模范。例如，从1917年12月开始到1918年3月为止，俄共中央围绕着是否应该签订布列斯特和约问题展开了为期四个月的激烈的争论。尽管列宁作了深刻分析，但在前五次的中央委员会会议上，列宁的提案都被否决。即使如此，列宁也没有以个人裁决代替集体领导，而是耐心说服，终于在1918年3月召开的第七次党代表大会上正式通过了缔结和约的决议。应该说，列宁在世时，委员会制的运作还是很正常的。但列宁去世后，斯大林个人说了算的作风使委员会制的根本属性逐步丧失，结果，尽管委员会制的形式还在，但权力高度集中乃至集中于个人的模式便形成了。

从中国共产党的历史来看，委员会制的变迁与严酷的对敌斗争和复杂的党内斗争密切相关。在白色恐怖中，中共党组织需要严格的纪律和强调令行禁止的作风。在这样的背景下，从陈独秀开始，家长制的作风就逐步形成，到王明掌握中央权力的时期，就更是对党内的不同意见实行“残酷斗争”和“无情打击”，民主机制受到很大破坏。延安时期纠正王明等人的错误时，毛泽东、周恩来等领导人为党内民主生活的正常化做了大量的工作。例如在1943年6月中央政治局通过了《关于领导方法》的决定，强调了正确的领导方法必须坚持从群众中来，到群众中去的群众路线，号召全党向主观主义、官僚主义作斗争等。但鉴于当时为了更好地清算王明等人的错误以及其他一些复杂的原因，在1943年3月中共中央政治局的会议上，推举毛泽东为中共中央政治局主席、中央书记处主席，并明确：中央书记处讨论问题，主席有最后决定权。

虽然上述最后决定权的赋予具有历史的合理性，但却不可避免地为其后委员会制的嬗变埋下了伏笔。值得注意的是，1949年毛泽东在

《党委会的工作方法》中提出“党委书记要善于当班长”，班长是军队行政体系的岗位，完全不同于委员会制，所以毛泽东还专门作了一些解释：“书记和委员之间的关系是少数服从多数，这同班长和战士之间的关系是不一样的。”^①但在机制体制上的一些混淆依然存在。如解放战争时期，华北局设立了第一书记，到1978年中共十一届三中全会重建中央纪律检查委员会时，首次设置第一书记，中共十二大党章规定了从中央政治局常委中产生。这种第一的定位和行政体制中首长负责制的定位是很难区分的。应该注意的是，中共十三大以后，中纪委不再设第一书记，党章中也没有第一书记的规定，这是民主决策体制的重要进步。

民主实现的载体是体制和机制。中国共产党正是创立了中国特色的民主制度，如中国特色的代议制度、中国特色的政党制度、中国特色的民族区域自治制度等，使民主政治在中国茁壮成长。分析中国民主政治发展的状况可以看到，这些中国社会主义民主大的制度安排已经有了坚实的构架和基础，那么，我们的困难和挑战究竟在哪里呢？从两种决策机制混淆的分析可以看出，大的制度安排之下的运作机制恰恰是难点所在。如果委员会制变成了“一言堂”，那么，所涉及的就是我们无数的重大决策，以致无数的法规 and 政策的制定，民主所受的影响就不可谓不大，宏观的民主制度安排就难以发挥真正的作用。所以，正确地认识两种决策机制的错位并加以纠正，应该成为我们当前民主建设的重要命题。

我们可以注意到，中共十七大对民主建设的论述，在继续强调坚持我们基本民主制度的基础上，特别强调了民主运作的机制问题。以党内民主引导人民民主这是一个中心任务，而推进党内民主建设的新阐述，包括防止个人或少数人专断，推行党委讨论决定重大问题和任用重要干部票决制等，突出的正是委员会制的重要属性。其鲜明的针对性就在于，长期以来对这两种机制的基本属性和功能并没有很清晰的认识，委员会制的特质没有很好地成长、发育，往往不知不觉地被首长负责制所取代，所以发展党内民主提出的这些重要任务，恰恰就是在决策

^① 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1440页。