



通向大国之路的
中国民主

Dib2.1/
8

大国策

为中国策

为国是谋

党内民主

主 编 唐 晋
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

大國之道 在明明德 在親民
強國之鑒 在止于至善



通向大国之路的

中国民主

039

为国策

为中国策

为国是谋

党内民主

主 编 唐 晋
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大国策：通向大国之路的中国民主 党内民主/唐晋主编. —北京：人民日报出版社，2009.5

ISBN 978-7-80208-842-9

I. 大… II. 唐… III. ①社会主义民主-建设-中国-文集②中国共产党-党内民主-文集 IV. D621-53 D262.11-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 077738 号

书 名：大国策：通向大国之路的中国民主 党内民主

出 版 人：董 伟

主 编：唐 晋

责任编辑：季利清

出版发行：人民日报出版社

社 址：北京金台西路2号

邮政编码：100733

发行热线：(010) 65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线：(010) 65369530

编辑热线：(010) 65369514

网 址：www.peopledaily.press.com

经 销：新华书店

印 刷：北京市梦宇印务有限公司

开 本：16

字 数：300 千字

印 张：20.75

印 次：2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-80208-842-9

定 价：59.80 元

法治成就大国

——《大国策》系列丛书导言

高全喜

《大国策》丛书,旨在为处于转型时期的中国读者提供一份思想的盛宴,为治国理政者提供一份决策参考。丛书共四十多册,荟萃学者五六百人,其主题集中于大国之路和强国之鉴。我曾经主编《大国》学术丛刊,对于现代国家的法政建设有自己办刊的思考,今受嘱谈点感想,权且作为导言。

中国历来就是一个大国,这没有什么可争议的,上下五千年,纵横八千里,无论从历史还是从现实来看,我们的自然禀赋、人口规模、社会结构,乃至意识形态、人文风情,等等,都注定了我国是一个大国。但是,大国不等于强国,更不等于优良的法治之国。对于现代中国人来说,如何从内政上厘清一个大国与强国之间的本质性不同,在外交上构建一种国与国之间的责任关系,需要我们有一双“法眼”。

我们所处的时代已经不同于古代,古代王朝政治的国家治理经验,例如被某些学者所褒扬的“德治”、“峻法”,以及“朝贡体系”,等等,在当今世界,已经失去了原初的功能和效用,现代社会迫使我们建设一个新型的国家,即法治国。一个社会犹如一个活的生命体,法治是其中的骨骼和精髓,其他的所谓国之“大”者,不过是一堆肉泥而已。一个国家如果没有法治,尤其是正义的法律之治,它的国土再大,人口再多,资源再丰,历史有多辉煌,文化有多灿烂,人民有多勤劳,这一切的一切,不

过是人家或列强口中的尤物。

中国的近现代史,从某种意义上来说,就是一部寻求法治国的挫折史。我们知道,鸦片战争以来,中国这个老大的帝国逐步崩溃了,但如何重新建设一个共和国,却是歧路复歧路。我们有康梁变法、孙中山革命、“五四运动”和马克思列宁主义,有对于“德先生”、“赛先生”的呼吁,有实业救国、科学救国的梦想,直到今天,我们才意识到要建设社会主义的“法治国家”。我认为,强国梦的关键在于法治,只有法治国才能成就一个真正的大国,一个在当今全球化时代的强国。

建设一个强大的国家,必须有凝聚力,有支撑一个国家的法律和政治制度。从人类历史的经验来看,凡是真正的持续强大的国家,而不是消耗型的短暂的所谓一时之强国,必定是一个法治国,法治不但可以维护和保障一个社会秩序的稳定,树立国家的权威,而且可以使人民自由和幸福。法治与自由并不矛盾,恰恰相反,只有法律才能防范他人或政府的恣意侵犯,为人民自由地从事经济活动提供规则与秩序。法治是一个国家经济繁荣的基础,凡是法治优良的国家,人民追求财富的合法欲望不会受到压抑,私人财产受到严格保护,市场经济和市民社会在有效法律的调节之下健康而有序地发育和成长,经济和贸易必定繁荣兴旺,充满活力。

从西方近代资本主义的发展史中,我们可以看到,即便是一个政治上专制的国家,但只要它的法律制度是独立的、公正的和有权威的,也仍然可能成为一个强国,例如英国和法国的有限君主专制时期就是如此。当然,如果能够继承自己的政治文化传统,建设一个自由、民主、共和的法治国家,那么,一个自然禀赋上具备了大国条件的国家,就必定是一个强国,而且是一个自由的强国,人民在这样的国家里充分享受了作为大国国民的自由、福祉和荣耀。因此,他们发自内心地把这个国家视为自己的祖国,可以奋不顾身地为自己的祖国牺牲,这就是哈贝马斯等人所说的“宪法爱国主义”,或公民爱国主义。其实,这种爱国主义可

以追溯到古代罗马共和国,正像西塞罗所指出的,罗马人民对于国家的热爱,与其说是对于它的国土,不如说是对于它的法律,对于共和国的政体制度。这种宪法爱国主义与近代日耳曼国家的基于民族精神的爱国主义是大不相同的。

今天在中国的语境下重新思考建设自己的强大的国家,我认为,法治国以及与此相关的法律意义上的爱国主义更具有本质性的积极意义。在近二百年的中国近代历史中,我们的国家建设屡屡受挫,虽然其中的原因是多方面的,但法治不彰显然是一个根本性的原因。要说,我们不缺乏奋斗的勇气、革命的精神和爱国的激情,也不缺乏建国方略、五年纲要和十年规划之类的一系列政治、经济和文化的方针政策,但令人遗憾的是,我们少有法治主义的保守和审慎精神,少有法治国的恒久的建设目标。

因此,建设一个法治国便成为首要的国家主题。法治昌明,政体稳定,人民才有追求财富的欲望和恒心,国家的税收才源源不断,公民美德才得以光大。对此,休谟曾经有精辟的论述,他说:“在所有杰出的留有难忘成就的人物中,首要荣誉看来应属于立法者和国家缔造者,因为他们为保障后代的安宁、幸福和自由,留下了法律制度和政治体制。”

在当今国际社会,人们经常谈到大国责任,做一个负责任的大国,这是大国或超级大国对于今日世界的基本承诺。随着中国的崛起,把中国视为理所当然的大国,并要求其承担必要的大国责任,这似乎已经成为国际社会的一致吁求。

我们看到,无论是从内政还是从外交来说,国家责任都是我国目前面临的一个中心课题,而这一切又都必须依靠法治,法治国是实现国家责任的基础。在国内政治领域,作为国家的治理者和领导者,它的权力是人民赋予的,有责任保障人民的权利不受侵犯,有义务维护政治、经济和社会秩序的稳定、和平与安宁,有责任和义务惩治腐败,建立廉洁、高效的法治政府。在对外关系方面,随着中国的日益强大,关于中国威

胁的论调甚嚣尘上,对此,我们虽然提出了和平发展与和平崛起的方略,但国际社会的担心并没有太大的改观。这是为什么呢?在我看来,关键是法治还没有落实到位,也就是说,由于怀疑我们还不是一个法治国,所以对于我们的承诺,国际社会还大多视为政治上的修辞。

其实,建设社会主义的法治国家,对于我们不仅具有内政的意义,而且还具有深远的国际意义。在当今世界,所谓大国责任,最基本的是意味着法律上的责任,即一个国家在法律制度上要承担的国际责任。它首先要求的是一个法治政府的存在,一个遵循法治的国家,才可能是负责任的,否则无论如何表白,都具有权宜之计的性质。因此,和平发展也好,和平崛起也罢,关键在于要切实地建设一个法治国家。就近代世界历史来看,到目前为止,还没有出现过两个民主法治的国家开战的事件,所以,所谓民主和平论就成为了当今和平论的一个主流理论。无论从近期的国家事务还是长远的民族未来来看,世界和平对于中国来说都是非常必要的,因此,我们有理由把法治国的建设置入国际环境的大背景来考虑。

当然,中国在国际事务做负责任的大国,并不意味着要与美国一致,也不意味着非要与美国对抗。关键在于要做一个具有独立主体意识的国家,而这个国家意识不是某个人或某个集团的一己之私,而是国家利益,是法治下的国家人格,体现的是人民的意志。就目前的情况来看,我认为我们要警惕两种极端的态度,一种是民粹主义的极端情绪,另一种是极端的亲美主义。在我看来,这两种态度都是盲目的、幼稚和非理性的。政治是一种审慎的技艺,需要政治上的实践理性和一个民族的政治成熟。

我们有理由相信,只要我国坚定不移地走法治国家的建设道路,我们就有可能建立国家的自主性,从贫弱的大国走向富强的大国,走向对内对外都负责任的自由的大国。

目录

CONTENTS

法治成就大国

——《大国策》系列丛书导言 高全喜 / 001

“民主不分东西”

西方把民主称为“主权在民”，中国把民主叫做“为民做主”，西方和东方对民主的理解大同小异。学者余英时在《近代儒家与民主》一文中提出，中国自古迄今“虽然没有西方式的民主，但中国历来有一种自由的传统，即君王应该是为老百姓而存在，而不是老百姓为君王而存在的。”东方没有民主的说法是完全站不住脚的。

民主在什么意义上说是个好东西 燕继荣 / 002

直接民主与间接民主 陈炳辉 / 009

关于民主的几点再认识 王长江 / 022

多民族国家与民主之间的张力 马德普 柴宝勇 / 031

法治，指的是“依良法而治”

“权大于法”是民主政治的最大障碍，“人治”弊端受到了普遍谴责。即使是“法治”，也要分清楚是“良法”还是“恶法”，

以严刑酷罚为特征的法家式法治,同样不符合民主政治要求,法律实证主义也具有助纣为虐的危险性。民主应立足于“主权”和“治权”分离,“主权”属于人民,“治权”则交给具有管理能力和社会精英,因为“专业治理”原则可克服“民意”的随意性和不确定性带来的弊端。

民主的成长:从“个体自主”到“社会公平”	林尚立 / 046
民主化:政治发展的中国模式与道路	何增科 / 067
民主政治的动力:国际经验与中国现实	党国英 / 083
当代中国语境下的民主与法治	李 林 / 106
中国:向民主、稳定的宪法秩序过渡	余逊达 / 134

民主和法治,一个硬币的两个面

良好的民主必须是“法治的民主”。所谓“法治的民主”,就是指以宪法和法律为准则的民主制度。它通过依法赋权的方式,不仅督促政府依法施政,避免一部分人以“民主”的名义对另一部分人实施“暴政”。在民主法治建设进程中,民主需要以法治为基础,法治需要以民主立法为前提。把民主和法治摆在“二者择一”的位置上,要么民主,要么法治,其结果只能是要么“烂民主”,要么“坏法治”。

渐进政治改革与民主的政治转型	何增科 / 152
当代中国民主的条件	陈炳辉 / 170
民主集中制的财政基础	林尚立 / 188
学会用民主的方式解决问题	王长江 / 210
地方政府创新式民主的出现和发展	李 凡 / 218

“开门立法”

近年来，人大在立法方面的公开透明度不断增加，“开门立法”作为民主法治的一项基本原则从尝试逐渐走向制度化。2005年十届全国人大常委会向全社会公布《中华人民共和国物权法》草案，2006年全文公布《中华人民共和国劳动合同法》草案，立法之前广泛征求社会各阶层意见。这种“开门立法”方式，可避免“部门利益法制化”弊端，大大推动了立法领域里的民主法治建设。

人大代表选举的合意性质	蒋劲松 / 228
坚持和完善全国人大的会期制度	李 林 / 240
完善人大代表代表性	黄学贤 朱中一 / 250
我国民主政治发展的现实选择	
——对“竞争性民主”与“协商性民主”的思考	
.....	黄卫平 陈文 / 260

民主正前方：党内民主

富有中国特色的“党内民主集中制”、“党委会议制”、“集体领导原则”，以及国家体制中的人民代表大会制度等等，客观上为中国民主的发展留下了相当大的发展空间。党内民主以扩大差额选举、强化选举功能为起点，并逐步推广到省市与基层党组织。党内民主一方面可以避免“直接民主”带来的社会动荡，另一方面可以通过党内民主政治实践为社会大众民主提供示范。通过党内民主来推进社会民主，是中国特色的民主政治发展的必由之路。

执政党党内民主发展的意义、路径与策略

——基于市场经济发达国家政党的启示

.....	汪永成 黄卫平 / 273
-------	---------------

多维视角下的多数决规则与党内民主决策 裴泽庆 / 284

影响党内民主健康发展的因素及其对策 肖立辉 / 298

党内民主发展中的三大矛盾及其解决路径 梅丽红 / 305

党员权利“虚置”:党内民主建设必须解决的难题
..... 梅丽红 / 315

“民主不分东西”

西方把民主称为“主权在民”，中国把民主叫做“为民做主”，西方和东方对民主的理解大同小异。学者余英时在《近代儒家与民主》一文中提出，中国自古迄今“虽然没有西方式的民主，但中国历来有一种自由的传统，即君王应该是为老百姓而存在，而不是老百姓为君王而存在的。”东方没有民主的说法是完全站不住脚的。

民主在什么意义上说是个好东西

燕 继 荣

中央编译局俞可平教授有关“民主是个好东西”的言论引发了人们对于民主的新一轮讨论。从网络言论看,有人支持有人反对。“民主是个好东西”只是一种通俗表达,它所针对的是那些迄今为止还对民主价值持有猜疑态度、坚持认为民主不适宜中国国情的看法。从专业的角度看,这一表述背后隐含了丰富的思想主张和争论。其实,任何制度都有它的优势和不足,民主制度也不例外。比较而言,民主大概算是一种最不坏的制度。因此,“民主是个好东西”这一说法当然是有条件的。那么,民主在什么意义上说是个好东西呢?

一种理念,三种意见

按照惯常的理解,民主就是“人民的统治”,或曰“人民当家作主”。这个理念看似简单,实则充满了歧义。怎么才算是“人民的统治”?“人民”是谁?“人民”如何统治?在已往的政治实践中,我们通常所见的是国家领导人(一个人或一帮人)管理国家、制定政策,即便是被公认的民主国家也概莫能外,那么,何来“人民当家作主”?如果说“人民当家作主”就意味着所有人(或公民)直接参与决策和管理活动的话,那么,这种民主也许只有“小国寡民”才有可能,对于地域辽阔、人口众多的现代民族国家来说,这“人民”又该怎么当家作主?现代社会事务纷繁复杂,许多事情的处理依赖

于专业知识和技能,面对这些事务,人民又如何当家作主?再说,“人民”是一个集合概念,包括了不同性别、年龄、民族、宗教的人口,他们可能有完全不同的利益诉求,那怎么才能体现“人民当家作主”?特别是在人民出现利益分歧和冲突的情况下,又如何防止强势的“人民”不会“得势便猖狂”,把弱势的“人民”变成自己的奴仆?

面对这一系列难题,人们给出了不同的答案。一种意见认为,人民的直接参与是民主的核心理念,现实条件的种种约束,并不能成为改变或放弃“人民当家作主”这一价值追求的理由。相反,我们所应该做的是努力创造条件,让直接民主的机会、参与的人数、民主管理的事务越多越好。如果不能召开公民大会来讨论国事,那就让我们把“公选”和“公投”当作民主的主要方式吧。如果召开全国范围的(National)公民大会不太现实,那就让我们从 Local(地方或至少是社区)开始吧。如果在以往的条件,直接民主没有尝试的可能,那在网络和信息技术如此发达的今天,就让直接民主梦想成真吧。

另一种意见认为,“人民当家作主”本来就是一个虚幻的口号,历史上除了古希腊雅典曾经有过这样的尝试外,再没有哪个国家真正实践过。除非再回到小国寡民的雅典时代,否则,“人民当家作主”根本不可能。何况,那样的民主实践从一开始就受到了人们的批评和质疑。社会实际上并不存在公共利益,个人偏好或利益加总并不等于集体偏好或“民意”;即使现实中存在着利益需求比较一致的情况,现有的决策体制(如直接民主制、代议民主制)或决策方式(投票规则)因其各自缺陷而难以制定出理想的政策。考虑到“人民”集体在智慧、理性判断、心理趋向等方面的特性,考虑到决策效率和质量、管理的专业化、不同群体的利益协调以及长远的公共利益追求等因素,精英统治(君主统治或寡头统治)可能更加实在有效。

如果我们把第一种意见称为民主主义,把第二种意见称为精英主义,那么,介于两种意见之间的第三种意见可以被称为宪政主义。这种意见认为,民主所追求的其实是公民自治的精神,虽然国土之大、人口之多、事务之繁,让“人民”完全当家作主不太可能,但是,公民自治的理念不应放弃。显然,让所有的“人民”都来直接参与国家事务的讨论和管理不可行,而且

也未必好,那我们就尽可能实现地方乃至村落自治,让“人民”在他所生活的区域行使民主权利。事事都要“公投”、事事都要人民亲自管理不可行,而且也未必好,那我们就选择一批“管家”,替我们照管“家务”,如果满意就继续留用,如果不满意就按照合同把他们辞退解雇。把人民民主无限放大会威胁个人自由的空间,那我们就把能够用来“民主”的事务限定在恰当的范围,使任何人不能以“民主”的名义和“民主”的方式侵犯“私人领域”(公民自由权利)。“人民统治”和“精英统治”各有短长,那我们就把“主权”与“治权”分开:“主权”属于人民,“治权”交给具有管理经验和管理能力的政治精英,并让民众对他们实行绩效考核,实现“人民统治”与“精英管理”的有机结合,在这种结合中,用“主权在民”的原则解决统治合法性的问题,从而保证管理的权威性;用“精英管理”的原则克服“民意”的随意性和不确定性,从而满足管理的有效性和科学性。

现实的政治实践显然更多地采纳了第三种意见,这就是所谓的代议制民主或宪政民主。这种民主以宪法为基本框架,以限制政府权力、规制民众行为、保障公民权利为核心。到目前为止,宪法至上原则、公民权利(包括财产权)不可侵犯原则、人民主权原则、法治主义原则、权力制约原则、有限政府原则等,被认为是民主政治的基本原则,而人民代表制度(代议制度)、普选制度、政党制度、公务员制度(文官制度)以及广泛的社会监督制度等,被认为是民主政治的基本制度。

民主必须是宪政的才是不坏的

考察政治观念和政治实践的历史,民主之所以被推广,首先是用来应对合法性危机(Legitimacy Crisis)的。权威怎么产生以及如何得到确认,这是人类社会共同体最为核心的问题。民主就是权威确认的一种方式。不难想象,如果一个共同体中始终存在一个公认的权威,那么,民主的方法和制度不会被发明出来并在实践中得到推广;如果一个共同体中的所有成员都信奉“胜者为王,败者为寇”的逻辑并甘愿服从这样的秩序,那么,民主的方法和制度也不会被发明出来并在实践中得到推广;同样,如果一个

共同体中的成员都坚信“你死我活”的哲学,都是决不妥协的好战分子,那么,民主的方法和制度也不会被发明出来并在实践中得到推广。民主作为一种方法和制度安排得以应用推广,是因为这个共同体中权威的合法性受到质疑,即面临所谓的“合法性危机”,而人们又不愿意通过战争或暴力的方式来克服这种危机。因此,民主完全是理性选择的结果,是文明政治的产物。

各国实践告诉我们,在不同的民主版本中,民主必须是宪政的才算是合理的。最近几年,中国学术界热衷于探讨民主与宪政的关系。这种讨论在廓清共和(Republic)、民主(Democracy)与宪政(Eonstitutionalism)3个概念基本含义的基础上,认为民主与宪政之间存在差异:民主涉及的是权力的归属,宪政涉及的是对权力的限制,二者的根本差异在于“有限政府”的概念。宪政是专制的天敌,民主则未必。这种讨论可以进一步引申的结论是,民主的缺陷只有通过宪政才能得到医治,民主必须是宪政的,才能避免蜕变为“民主的专制”的可能。

这里所谓的宪政民主(Constitutional Democracy)就是以宪政主义为根本的民主制度。而宪政或宪政主义(Constitutionalism),简言之,就是通过宪法和法律确立与维持对社会政治行为和政府活动实施有效控制以保障公民权利的原则。宪政往往与法治及分权制衡相联系,通过法律赋予每个公民以不可剥夺的权利,这种依法赋权的做法不仅保障政府要依法行政,而且也对“人民主权”原则给以必要的约束。因此,宪政民主主要关涉政府和公民以及公民与公民之间的关系:一方面,宪政民主要求对政府权力进行法律限制,以免政府滥用权力,侵害公民权利;另一方面,宪政民主要求通过宪法和法律来规范公民行为,防止一部分公民以“民主”的名义和方式对另一部分公民实施“暴政”。同时,保证公共管理的有效性和社会生活的有序性。

如果说民主是个好东西,那它必须贯彻宪政原则和法治精神——依法赋权,依法行政,司法独立——有效控制国家和政府、限制公权,规范政府及其官员行为;也要提供一系列的组合制度,保障每个人不受来自他人、有组织的团体和政府(甚至是民选政府)的侵害。

宪政民主：控制政府与规制民意

控制国家，规制民意，这是政治思想和政治实践史上的两大主题，也可以说是现代民主历程中的两个伴侣。早先时候，因为国家为一个君主或家族所掌控，所以，人们集中智慧来控制国家。此时，控制国家被理解为限制王权和君权，保障个人自由。后来，随着君主和家族统治的消亡，人民成为国家的“主人”，国家成为人民的公意机关，国家机构——政府掌控在人民选举产生的代表手中，因此，控制国家体现为限制公权，有限政府和责任政府。但同时，由于人民的作用在“人民主权”的理念下大有无限扩张的趋势，这引起了像约翰·密尔(John Mill)和托克维尔(D'alexis De Tocqueville)这样的思想家们的担忧。因此，考虑在制度上如何限制民主，规制民意，又成为一个新的议题。所以，今天的宪政民主制度，既可以看作是民主意识不断强大的结果，是民意不断得到实现的体现，也可以看作是对民主的限制不断完善的生产物。

上述努力在美国立国者的工作中得到了体现。建国之初，美国联邦党人希望建立一个自由的强国家(有效政府)，这也是今天许多人的政治目标。他们坚持认为，政府的组建应当以自由为原则。但是，他们也知道，“滥用自由与滥用权力一样，都可能危及自由”；“在组织一个人统治人的政府时，最大困难在于必须首先使政府能管理被统治者，然后再使政府管理自身”。由此我们可以看出，他们希望建立的政府既是有效的，也是有限的：有效政府即“使政府能管理被统治者”，有限政府即“使政府管理自身”。换句话说，美国联邦党人的立国诉求有两个：一是赋予政府以足够的权力，控制(管理)人民；二是通过对政府的外在的和内在的双重约束，控制(管理)政府(或国家)。今天，对于美国的政治制度，我们也可以作出这样的解读：采取共和政体(代议制政体)和地方分权的联邦制，赋予总统较大的行政权力。设置国会两院制，实行法官终身制等等，主要是为了对社会实施有效管理，防止“暴民政治”；实行民主选举，实施以野心对抗野心的分权制度，制定权利法案，规定司法独立等等，无非是为了控