

[文章编号] 1672-7320(2010)03-0357-10

大国民主的成长:基于中国经验的阐释

唐 皇 凤

[摘 要] 面对一个民主传统薄弱的超大规模社会,中国的民主政治建设必须跨越多重障碍,化解多重困境。60 多年来,新中国在民主的价值理念、制度建设、实现形式和公民权利保障方面均取得了斐然的历史性成就,初步形成了具有广泛国际影响的“中国式民主”模式。大国民主建设的中国经验集中体现为:执政党和国家一直试图找到一种比较安全的民主发展模式,这种模式对现行政治体制的冲击最小,并且能够顺应民主化的历史潮流和基本满足民众的政治参与需求,在一定程度上能够通过民主制度建设来化解各种社会治理危机。通过优化政府治理来实现中国政治的有效性,在发展渐进民主中增进中国政治的合法性,寻求治理与民主的有效均衡是中国经验的核心要素。而继续坚持增量推进、稳妥发展民主政治的既定方针,在重点领域取得质的突破,激活中国式民主可持续协调发展的动力系统,实现民主诸领域的均衡与健康发展,是中国民主政治建设下一阶段的重大使命。

[关键词] 大国民主;中国经验;制度分析

[中图分类号] D0 [文献标识码] A

从政治思想史的发展线索来看,直接民主长期被认为是民主政治的唯一实现形式,作为政府制度的民主共和国仅存在于规模较小的古希腊城邦国家和近代城市共和国之中。人们普遍认为,国家规模与政体选择之间存在密切联系,大国不适合选择民主政体。从民主制度史的发展线索来看,美国是第一个在超大规模社会真正确立现代民主制度的国家,打破了只有小国才能建立民主制度的神话,堪称大国民主的典范。从人类政治文明发展的历史经验来看,创造适应现代社会的民主政治形式凝聚了诸多古圣先贤的政治智慧,美国的民主政治制度设计对大国民主的顺利实现提供了重要的经验借鉴和基本的参照系。到目前为止,以国际公认的民主标准衡量,加拿大、俄罗斯、澳大利亚、印度、巴西等国都通过不同的政治发展路径最终实现了大国民主,而“中国式民主”的独特发展模式也正在引发国际社会的广泛关注与讨论,中国建设大国民主的基本经验值得人们认真总结与理性反思。

一、国家规模与政体选择:思想史与制度史的阐释

在古典民主政治理论的视阈内,讨论规模与民主关系最重要的三个思想家是亚里士多德、卢梭与孟德斯鸠,他们在小国规模与民主政体之间建立了直接联系,认为庞大的政治共同体不适合或者很难运行民主政体。如亚里士多德认为:“凡以政治修明著称于世的城邦无不对人口有所限制。最美的城邦,其大小必然有限度……一个城邦,如果像一个民族国家那样,人口太多了,虽然在物质需要方面的确可以充分自给,但它既难以构成一个真正的立宪政体,也就终于不能称为一个真正的城邦。”^[1](第 353-355 页)。卢梭认为,民主政府适宜于小国,贵族政府适宜于中等国家,而君王政府则适宜于大国^[2](第 87

页)。而“唯一能结合大国和小国的一切优点的政府”是邦联制政府。同样,孟德斯鸠也认为:“共和国从性质来说,领土大小应该狭小;要不这样,就不能长久存在。……如果是狭小的话,便将形成一个共和国;……从自然质来说,小国宜于共和政体,中等国宜于由君主治理,而大帝国只能由一个专制君王来维持。”^[3](第 124-126 页)孟德斯鸠认为,扩大疆域而能维持原有政体的唯一办法,就是联邦。“联邦共和国既由小共和国组成,在国内它便享有良好政治的幸福。而对外关系上,由于联合的力量,它又具有大帝国所有的优点。”^[3](第 131 页)孟德斯鸠与卢梭都认为民主政体适合小规模的政治共同体,但联邦制却能有效结合小国和大国的优点。同样的思想在当时的日耳曼也十分流行。在大国实施的宪法不是被费希特认为是非法的宪法,就是被施莱尔马赫看成是表面的宪法。黑格尔把君主立宪制看成是历史上所有政府形式的一种综合,而且不能设想会有另一种更高的形式:“民主制”在人类精神历史中无疑是一种特别幸福的时刻,但它只能在小国中实行。民主政府的本质特点,在于公民直接参与公共事务、集体利益高于私人利益以及国家疆界狭小,因此只有古希腊城邦民主才是真正的民主^[4](第 60 页)。

在源自亚里士多德的古典民主论者看来,大国必然是专制国家,主要是基于:首先,由于它的庞大,大国需要专制统治;如果没有比共和制形式所允许的更强大的政府,政治权力便会分化瓦解。其次,大国一般来说都是地大物博、人口众多,因此比较好战,或因邻邦嫉妒而卷入战争;战争不可避免地滋养起专制统治。再次,即使大国努力实行共和制,也不会成功。为了维护自己的统治,人民必须爱国、警觉,并且要有见识。这就要求人民对公共事务付出热忱,而且国家的事务必须同大众的了解程度相称。但在大国里,面对错综复杂的国家事务,人民由茫然无措变得漠不关心,继而把注意力转向他们自己的事情上。最终,即使是最活跃的公民,也只好允许几个人去实际操纵公共事务。这些已经取得人们信任的代表们,一旦离开基层,并且掌握了压制工具,就必然会根据自己的意志和兴趣去曲解共和政体制度^[5](第 663-664 页)。而在卢梭和孟德斯鸠那里,规模与民主之间的关系不再那么绝对,认为通过有效的制度设计(如联邦制),进而改变民主的实现形式,人类有望在大国范围内实现民主。

18 世纪后期,随着代议民主理论的产生和发展,人多地广的民族国家被认为是适合民主的恰当规模。代议民主理论的开创者潘恩首先向那种民主共和制不适用于大国的理论观点展开了深刻的质疑和批判。他认为,问题不在于共和国的范围不能扩大,而在于它不能在简单的民主形式基础上扩大。在共和国变得领土过大和人口过多而不适用于简单的民主形式之后,管理这个 *res-publical* 或国家的公共事务的最好的政府体制,就是把代议制同民主制结合起来,就可以获得一种能够容纳和联合一切不同利益和不同大小的领土与不同数量人口的政府体制^[6](第 244 页)。通过对民主含义的扩展或者说通过引入代议民主的概念,潘恩解构了古典民主理论中小规模与民主简单的对应关系。而联邦党人则系统提出并论证了“大国民理论”。如麦迪逊认为,大规模政治共同体对于民主政治具有相当的益处:首先,人们可以在更大的范围内选出超出局部偏见、见解高明的代表;其次,挫败那些用不道德手段操纵选举的人;再次,把(国家)范围扩大,就可包罗种类更多的党派和利益集团,可以较好地控制党争^[7](第 48-49 页)。大约半个世纪后,密尔再次操起了解构古典小国民主论的手术刀,并论证了代议民主的正当性。密尔认为,既要坚持人民主权原则,又要考虑到领土较大的国家的条件,“一个完善政府的理想类型一定是代议制政府了”^[8](第 55 页)。在代议民主理论看来,普通公民拥有对政府的最终控制权,但这并不意味着民众应直接管理政府,政府的实际管理工作应由具有必要知识和技能的专业人士来承担。民主的正当性并不要求普通选民直接参与政府管理,而在于它提供了一种道德的自我发展机制和个人能力的“最高、最和谐”的发展,这可以在人民选举自己代表的过程中来实现。当普通选民被卷入政府的实际运作中时,自我发展的收益会被政府低效率、混乱和责任涣散的高昂代价所淹没。因此,规模大的国家实行代议民主制不仅是务实的选择,而且也是正确的选择^[9](第 13-21 页)。20 世纪中叶,当代多元民主理论最重要的代表罗伯特·达尔对比分析了古典小国民主论和近代大国民民主论后认为,由于民主的两个量度标准——公民效能和体系能力之间存在冲突,根本没有最适合民主的国家规模,所以民主国家的公民必须调整民主理念和民主制度,建构不同的民主政治模式以适应不同规模的政治体^[10](导言,第一章)。

达尔的研究使得民主政体与国家规模的相互关系问题在学术界最终达成了基本共识。

从制度史发展的线索来看,美国使民主得以在一个大规模的民族国家体系内建立,打破了只有小国才能建立民主制度的神话,堪称大民主的典范。谢费尔在他的《美国史》中确认,美国制度是“民主制度在一个大国和一个大的民族中的实现”,是“真正的人民政府”。圣西门在其《致一位美国人的信札》中指出,美国的制度创造了一种新的政治文明。杰里米·边沁在《议会改革计划》中通过分析美国民主,认为“代议制民主”是在时间和空间上可以采纳的“唯一民主”,并且在《宪法法典》中指出:民主代议制度具有最多的益处,从目标和效果上能够使最大多数人得到最大幸福的唯一政治形式,便是民主代议制。美国的制度也为政治问题提供了一种联邦制的解决办法,联邦合众国可以成为协调地方传统和民族利益的可能模式。美国民主是一种政治经验而不是社会经验,是代替君主制的一种具体方案^[4](第63-66页)。

制度化民主是民主政治存在的唯一形式,因为公民权利只有制度化之后才具有有效性,民主不能脱离立宪制度。理解美国民主的发展经验,离不开对美国民主制度设计经验的考察。只有在我们了解了规则如何把社会事实“构造”成“制度的”事实时,我们才能理解这些活生生的现实^[11](第51页)。从立宪层次的制度分析视角来看,支撑美国民主运作的关键性制度安排包括以下六个方面:(1)基于人民主权原则的宪法,明确了人民的基本权利,并提供了广泛的机会与制度化的渠道让民意得以充分表达,为美国民主政治制度的确立奠定了坚实的价值基础与根本的制度框架。(2)联邦制是多中心治理的制度前提,公民得以服从两个独立的政治权威而不是传统上的单一权威,为人民民主权利的实现创造了更大和更自由的政治空间。(3)代议制,通过选任代表的制度机制,共和制政府比直接民主制能够涵盖更多数量的人民和更广阔的地区,政治代议制既解决了在大国实现民主的技术难题,也是培育人类自主治理能力和削减多数暴政之危险的基本制度安排。(4)基于分权制衡原则的政府组织架构,通过权力的分散配置使得所有权力都受到有效制约。法院是人民与立法机关的中间机构,并监督后者局限于其权力范围内行事,独立的司法部门在民主宪政体系中尤为重要。(5)以乡镇自治制度为核心的地方自治制度。托克维尔认为地方分权制度对于一切国家都是有益的,而对于一个民主的社会更是最为迫切的需要^[12](第106页)。在美国,乡镇各自任命自己的各种行政官员,规定自己的税则,分配和征收自己的税款,凡涉及全体居民利益的事务,均在公众场所召开公民大会讨论决定。乡镇自治使美国变成充满自豪感与进取精神的公民社会,以地方自治为特征的地方自由为民主提供了坚实的基础。(6)政治结社制度。在美国,结社自由使身为少数派的反对派摒弃了暴力活动,可以通过和平的努力达到自己的要求。结社自由与学会结社是保持文明制度的一个重要的先决条件,也是实现大民主的基本制度要件。

从家庭、村社,再到城邦和现代民族国家,人类置身于规模越来越大的政治空间之中。随着政治体规模的日益扩大,人们的社会生产方式和交往方式均发生了翻天覆地的变化,在人类社会不可逆转的异质化与复杂化的潮流中,如何为实现大民主寻求有效的制度设计,进而创造适应现代社会的民主政治模式,人们已经达成一系列的基本共识。目前,从地域面积来看,世界上最大的七个国家中(即俄罗斯、加拿大、美国、中国、巴西、澳大利亚和印度),现在都已经通过各种途径建立了稳固的民主政治制度,或者开启了艰难的民主化进程。虽然这些国家开启民主化的时间、主体力量、核心策略、具体进程,乃至未来前景都呈现出太多的差异性,但是对民主价值的肯定,对民主基本制度要素的支持,对民主生活方式的向往,都已经深深震撼了人类的心灵,并在现代社会中牢牢扎根。在超大规模社会如何有效建设民主政治的问题上,难的不是认同民主的口号和旗帜,难得是让民主理念生根发芽,进而在科学合理的制度支撑基础上,通过公民文化的浸染与熏陶,以及高度组织化与制度化之现代公民社会的培育,最终为大民主的成长构建可持续发展的动力系统,这既是大民主成长之中国经验的关键,也是中国民主政治建设下一步必须直面的重大问题。

二、中国诸领域的民主化进程:增量推进与非均衡发展

一般而言,国家越大,巩固民主制度和确立民主的生活方式就越艰难。人口众多,地域宽广,必然会导

致政治生活更大的差异性,也就增加了通过民主政治制度化解利益矛盾和实现利益平衡的难度。无论是民主化转型过程的开启,还是民主制度的巩固和完善,相对小国而言,大国都面临诸多的特殊困难。在中国,王沪宁率先提出发展中国式的民主政治模式,而首当其冲需要处理的问题就是“超大社会、社会资源总量有限和民主政治之间的关系”。他认为超大社会不仅是人口问题,人口问题折射出了错综复杂的政治、行政、经济、文化、宗教等问题,为民主设定了政治条件、组织条件、心理条件和文化条件等方面的难度^[13](序言)。另有学者详细分析了中国国家治理和民主政治发展所面临的现实基础及主要困境,尤其是中国独特的政治和体制基础、超大规模的人口总量和地域范围、人均资源严重匮乏、社会内部流动性和异质性明显、社会两极分化和时代落差凸显,构成了中国成长大国民民主的基本社会生态条件^[14](第 96-101 页)。因此,如何在一个民主传统缺失的超大规模社会,切实履行民主承诺和落实民主价值,构建民主政治的基本制度框架,探寻中国特色的民主政治发展道路,是中国政治建设所必须面对的首要问题。正是基于民主发展的诸多条件均不具备,如成熟的现代公民社会、高度发达的市场经济、完备的现代制度体系等,在民主政治建设方面,我们选择了增量推进和非均衡发展的渐进民主之路。也就是在一个非常低的民主化程度、乃至社会大众不一定认同民主的社会生态环境中,通过政治动员与制度建设,在社会政治生活中不断增加民主化的程度,虽然有挫折与反复,但最终目标却是明确指向民主化的发展道路。

首先,在价值理念方面,虽然中国人民对民主的认同以及政治参与的热情都随着宏观政治形势的变化而有起伏和消长,但整体而言,则呈现明显的渐进增长态势。在中国政治发展宏大的历史场景之中,自从新中国成立的第一天起,我们的执政党和国家就承诺把实现民主作为国家建设的基本任务,把民主作为十分重要的政治价值来追求。人们在 20 世纪 50 年代的选举和公民参与过程中,都表现出了极大的政治热情。但在高度集权的计划经济时代,社会自由和人民自主的空间十分有限,这种借助政治动员和社会压力的“大民主”,由于与人们的现实利益完全脱节,空洞的民主形式和民主激情最终导致了民主能量的消失殆尽。其价值理念往往只能停留在口头上,人们的民主权利也只是在“纸上”被载明,而并没有在传统社会主义体制的基础上真正运作起来。改革开放以来,通过扩大开放来融入世界体系,来吸收和借鉴人类政治文明的优秀成果,逐步实现与主流的民主政治生活样式接轨;同时通过改革传统的集权体制来释放社会活力,进而为民主的成长创建体制与社会的空间。为了将社会主义民主理念落实到制度层面,党和国家重建了人大制度,完善了选举制度,促进了人民民主理念的传播。改革开放 30 多年来,中国社会发生了“静悄悄的革命”,中国逐步进入一个利益大分化的时代。市场化改革不仅重新塑造了社会,也改造了国家,尤其是形成了新的民主理念,民主的价值重新获得了执政党和国家的肯定,也赢得了人民的深刻认同。市场化改革加快了个体化社会的型构,民主作为一种重要的治理资源,一种有效的政治整合机制,其价值最终得以奠定在更为坚实的社会基础之上。我们于 2009 年 4 月至 9 月开展的全国性调查结果表明,民主在各个层次的中国公民中都赢得了高度的认同(县乡公务员的民主观见表 1,中国公民的民主需求见表 2)。

其次,在民主政治的基本制度建设方面,中国取得了斐然的历史性成就。第一,选举制度与人大制度实现了增量进步。在中国政治制度体系中,选举制度与人大制度一直是人民民主的核心制度载体。其中,最能体现中国选举制度增量推进民主程度的,莫过于农村和城市选举每一代表所需的人口数比例的变化。从 1953 年《选举法》规定的 8 : 1 的比例;到 1979 年新修订的《选举法》规定的县为 4 : 1,省为 5 : 1,全国为 8 : 1;再到 1995 年修改的《选举法》,将各级人民代表大会中农村与城市每一代表所代表的人口数的比例,统一修改为 4 : 1;最后到 2010 年 3 月召开的十一届全国人大三次会议修改的《选举法》,首次在法律层面明确了城乡同比选举人大代表,逐步实现了城乡之间人大代表选举的真正平等。选举制度的变迁过程,充分见证了中国民主的进步,也是中国民主政治建设渐进、稳妥、而又增量推进的集中缩影。人民代表大会制度是中国的根本制度,加强人民代表大会制度建设是社会主义民主建设的重要内容。改革开放以来,中国的人大制度建设稳步推进,为各级人大作为国家权力机关充分履行其职能奠定了坚实的制度基础。如 1992 年通过的《代表法》,标志着中国人民代表大会制度的不断完善。

2000年通过的《立法法》，规范了立法活动，健全了国家立法制度，有利于保障和发展社会主义民主，建设社会主义法治国家。2006年出台的《各级人民代表大会常务委员会监督法》，以专门法的形式保障了各级人大常委会对同级“一府两院”的监督权力，是人大制度建设的一个重要里程碑。

表1 县乡两级公务员的民主认知

观点(总样本量 886)	有效回答	完全不赞同	不赞同	说不清楚	赞同	完全赞同
民主是个好东西	880	1.3%	6.7%	12.0%	60.2%	19.8%
民主就是人民当家作主	882	1.1%	11.5%	12.2%	56.5%	18.7%

资料来源：作者于2009年4月至9月在吉林、新疆、甘肃、宁夏、陕西、湖北、湖南、江西、浙江、广东、海南等11个省开展的“县乡基层公务员职业认同状况”问卷调研的统计分析结果。

表2 中国公民的民主需求观(中国是否需要民主?)

总样本量 1228, 有效回答 1186	一点不需要, 反而有害	不需要	说不清楚	比较需要	非常需要
频数	6	27	146	286	721
百分比(%)	0.5	2.2	11.9	23.3	58.7

资料来源：作者于2009年4月至9月在吉林、河北、山西、甘肃、宁夏、河南、湖北、湖南、江西、浙江、山东、广东、四川等13个省开展的“公民政治价值观与民主意识”问卷调研的统计分析结果。

第二，中国共产党领导的多党合作与政治协商制度和基层群众自治制度处于不断的进步和完善之中。多党合作和政治协商制度以其独特的结构功能和运行机制，已经成为实现社会主义民主的重要制度载体。1978年2月，中断了十几年的人民政协会议恢复召开，标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度进入了一个正常的发展时期。1989年，中共中央制定了《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》，多党合作和政治协商制度进入了制度化建设轨道。全国人大八届一次会议审议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，正式把多党合作和政治协商的内容载入了中国的根本大法。2005年2月中共中央颁布了《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》，有力地推进了该制度的规范化与程序化建设。其中，作为民主党派参政议政的重要渠道，党和政府健全了有关重大问题决策前协商的制度。1990年至2006年底，中共中央、国务院及委托有关部门召开的协商会、座谈会、情况通报会达230多次，其中中共中央总书记主持召开74次^[15]。中国共产党各级党委同民主党派广泛的协商，有力地推进了决策的科学化、民主化。另外，有越来越多的优秀党外干部被选拔和推荐到各级领导职务的岗位上。截至2006年底，担任县处级以上职务的民主党派成员、无党派人士共有3.1万人，2007年，民主党派成员、无党派人士2人分别担任国务院科技部、卫生部部长职务^[15]。

在乡村、社区和企业广泛地建立村委会、居委会、职代会等群众自治组织，是我国政治体制的一大特色。村民自治肇始于1980年春节前后广西宜州市屏南乡合寨村建立的第一个村民委员会，这个村委会纯粹由群众自己组织选举产生，负责管理全村的公共事务。1987年11月通过的《村民委员会组织法(试行)》，是加强农村社会主义民主建设的一项重大措施。1998年11月，九届全国人大常委会五次会议修订通过的《村民委员会组织法》，对推进以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的村民自治发挥了重要作用。在2009年12月十一届全国人大常委会第十二次会议上，民政部部长李学举表示，拟进一步完善《村民委员会组织法》的选举和罢免程序、民主议事制度、以及民主管理和民主监督制度。党和政府试图通过逐步提高村民自治的民主化程度，渐进稳妥地加强基层民主政治建设。在城市，1989年12月审议通过的《城市居民委员会组织法》，为城市居民的自我管理、自我教育、自我服务提供了法律基础。进入20世纪80年代后，职工代表大会制度也具有了根本大法的保障。2008年8月，我国第一部适用于所有企业的民主管理法规——《企业民主管理条例》初稿已成，该条例对职工代表大会、厂务公开、职工董事和职工监事等主要民主管理形式作出了明确规定。到目前为止，基层群众自治

的组织形式作为一项具有全面法律保障的民主制度已完全成形,并开始有效运作,基层群众自治制度在党的十六大上就开始被明确为社会主义民主政治制度的基本构成部分。

再次,多种民主实现形式竞相登上中国的历史舞台,为公民的民主生活提供了坚实的保障和多样化的选择机会。第一,选举民主与协商民主相结合,是中国社会主义民主的一大特点。一方面,选举的公开性、公正性和竞争性成为衡量中国民主进步的主要标尺。近年来,伴随着农村和城市基层的村委会、居委会直接选举;县乡两级人大代表的直接选举;重大问题的村民公决制等一系列民主制度创新,基层民主生活在全国各地如火如荼地展开,选举民主成为中国社会主义民主的主要形式。同样,乡镇一级的民主试验,也沿着民主首先从选举突破的逻辑展开。1998年在四川先后出现了比较多的乡镇长公推公选的事例,同年底,四川青神县南城乡、遂宁市中区步云乡先后进行了乡镇长直选的实验;1999年深圳大鹏镇的“三票制”选举镇长;2002年湖北杨集镇的“两推一选”镇党委书记、镇长;2003年4月至2004年2月,江苏省宿迁市用“公推竞选”办法产生37名乡镇长;2004年,云南红河州石屏县的7个乡镇实现直选乡镇长以及泸西县全县10个乡镇同时进行了党委书记和党委班子直选;2006年红河州2市10县共有126个乡镇党委进行了换届直选等。用“公推公选”的方式产生的县级官员也先后在四川和江苏等地出现^[16](第94-97页)。虽然中国民主选举的诸多方面尚有缺憾,但是,所有中国政治生活中发生的鲜活事例,无不证明了中国民主的实质性进步。在中国,人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在作出重大决策之前进行充分协商,尽可能取得一致意见,是社会主义民主的两种重要形式。选举民主与协商民主相结合,拓展了社会主义民主的深度和广度。经过充分的政治协商,既尊重了多数人的意愿,又照顾了少数人的合理要求,是人民民主与社会和谐的重要保障。目前,协商民主除了传统的党派协商之外,在社会层面也出现了基层政府与民众之间的协商互动,最为典型的的就是浙江温岭地区的泽国镇和新河镇于2005年先后进行的公共预算民主恳谈改革,以及自20世纪90年代中后期开始推行的关于行政行为程序听证会和人大立法听证会,也可以看成是具有协商对话形式的民主形式。

表3 党内竞争性选拔或选举制度改革

内容	传统选举	竞争性选举
提名方式	上级党委提名,体现组织意图,组织意图往往成了上级个别领导的意图。	开放式提名,凡是符合资格条件的党员都可以报名参选。
候选人名额	党委书记和副书记进行等额选举,党委常委和委员实行差额选举,有陪选现象。	党委正副书记、常委与委员均实行差额选举。
选举方式	间接选举,先由党员选举党代表,再由党代表选举党委委员,再由委员选举书记、副书记和常委。	直接选举,党员直接选举基层党组织领导班子成员。
组织意图	一般是为了贯彻“组织意图”的实现,上级党委召开多种形式的座谈或谈话,动员党代表投票给组织提名人选,基本上不存在竞选。	没有组织意图,候选人在党员大会上进行竞选演讲,回答党员的即时提问,在党员大会上竞选拉票。

资料来源:作者自行编制。

第二,党内民主和网络民主取得了令人可喜的成就。发展党内民主,是开发中国民主政治建设的体制内资源的重大战略抉择。在中央层面,1982年中共十二大决定,取消中央委员会主席一职,设立中央书记处,实行总书记领导下的书记处集体领导制度。在地方层面,取消第一书记职务,健全常委会集体议事和决策制度。1984年7月20日中央书记处决定,改革干部管理制度,下放干部管理权限,采取只管下一级主要领导干部的新体制。近年来,在地方层面,党内民主改革首先体现为竞争性选举制度的推行(参见表3)。其次是完善党内权力约束制衡机制的改革试点,具体包括县级党代会常任制试点以及纪检体制改革。最后是党的领导与决策体制改革试点,具体包括取消县市区党委常委会的试点,如1988年在浙江台州椒江区,2004年在湖北罗田县,配合党代会常任制改革,取消了党委常委会,实行委

员会制；取消县市区书记办公会试点，如2003年成都市新都区取消了区委书记办公会，2005年8月，四川省委组织部发文要求逐步取消县市区书记办公会；实行票决制，十六大以来，对重要领导干部任免实行票决制逐步在地方党委推行^[17]（第129-131页）。目前，票决制适用范围只限定在重要干部任免上，而在“重大决策、重大项目安排和大额度资金使用”方面实行票决制是未来发展方向。

最新数据显示，我国网民总数达到2.21亿人，已经超过美国成为世界上网民人数最多的国家。随着互联网在我国普及速度的加快，互联网逐渐成为当今中国最有威力的社会舆论监督利器。2008年开始，胡锦涛和温家宝等党和国家领导人相继通过互联网与广大网民在线交流。在以人民网“强国论坛”和新华网“发展论坛”为主的众多知名时政论坛上，每天都有数以万计的网民就国事发表见解，各大门户网站几乎每天都有各种民意调查，网民对社会公共事务参与的热情也持续高涨。重庆最牛钉子户事件、中华文明标志城事件、厦门PX项目事件、“华南虎”事件、“范跑跑”事件、河南史上“最牛”处级干部别墅群事件等，网络都为广大民众参与社会公共事务提供了一个十分有效的载体。正是在这种由网络凝聚而成的强大民意之压力面前，“华南虎事件”中的造假者才受到了应有的惩处；山东济宁所谓“中华文明标志城”的筹建才会化为灰烬；湖南平江虎录像才落得一个草草收场的结局；贵州瓮安县所谓“打砸抢”事件才会有大批失职渎职干部的免职查处，这些都表明中国特色的“网络民主”已粗具雏形。

最后，随着公民权利之制度化保障的不断强化，以及高度组织化和制度化的现代公民社会的成长，中国式民主不断激活和巩固了其长期可持续协调发展的动力系统。民主发展趋势的核心内容就是公民权利不断向纵深拓展，在社会生活各个领域的民主权利更加广泛、更加具体和更加直接。1991年，中国政府发表了《中国人权状况》白皮书，第一次正式以国家文件的形式全面确认并阐述了中国的人权观。1997年人权概念被写入党的十五大政治报告，尊重和保障人权被确定为党领导民主政治建设的一项重要目标。同时，中国政府于1997年和1998年分别签署了《经济、社会、文化权利国际公约》（2001年九届全国人大常委会正式批准了该条约）和《公民权利和政治权利国际公约》。2003年10月，党的十六届三中全会提出坚持以人为本的科学发展观，强调科学发展观的本质和核心是以人为本。2004年初，“国家尊重和保障人权”和保护私有财产的条款被写入《宪法》，中国式民主政治建设始终致力于对人民民主权利的落实和保障。在现代公民社会的成长方面，新中国对民间组织的控制曾经极其严格，20世纪50年代初，全国性社团只有44个，1965年不到100个，地方性社团也只有6000个左右。随着经济体制和政治体制改革的深入，一个相对独立的公民社会也在中国逐渐发展起来。20世纪80年代后中国的民间组织开始快速增长，到1989年，全国性社团剧增至1600个，地方性社团达到20多万个；1989年后稍有减少，1992年全国性的社团为1200个，地方性社团约18万个；而到2009年6月，在各级民政部门正式登记的民间组织超过41万个，其中社会团体2218万个，民办非企业单位1812万个，基金会1622个^[18]（第30-31页）。目前，NGO参与民主治理初显成效，尤其是很多环保NGO的发展，充分证明一个高度组织化和制度化的现代公民社会对民主政治发展的基础性支撑作用。同样，民主作为公民权利的制度化保障途径，诸多的社会弱势群体举起了民主维权的大旗，如农民由于税费负担、土地征用、环境保护、农民工由于工资拖欠引发的维权行动，以及小区业主的维权行动，都意味中国社会公民权利意识和公民精神彰显，这些都为中国民主政治的可持续发展提供了强大的动力基础。因为民主诉求一旦与利益诉求相结合，更能彰显民主强大的生命力；而现代公民社会的成长，则使得公民合法权益的维护，以及对专断的政治权力和资本权力的抗争与制衡有了坚实的组织保障。

中国是一个缺乏民主传统、经济文化又比较落后的发展中大国，推行民主政治十分艰难。经过近30年的努力，中国共产党逐渐确立了中国式民主的根本目标、理想状态、主要形式和现实道路，走了一条以增量推进、发展有序民主的稳妥之道。以基层民主和党内民主的发展为两翼，以人民民主的实现为核心，以人民代表大会制度、共产党领导的多党合作与政治协商制度为制度平台，稳步推进竞争性的民主选举，中国的民主政治建设取得了巨大的历史成就。但也正是基于中国民主政治建设的复杂性，中国式民主在诸领域的发展也具有明显的非均衡性，具体体现为：（1）在民主的价值诉求和制度建设方面，社

会民众的民主需求旺盛,但制度化的民主参与渠道明显不够。因此,民主的制度建设仍明显滞后于民主理念的社会传播。(2)在民主形式的发展问题上,党内民主虽有较大的进步,但更为重要的人民民主仍显被动和滞后;同时,协商民主虽有一些突破,但选举的公正性和竞争性仍有较大的改进空间;网络民主虽然为人们的政治参与提供了新的技术手段,但由于各级人大代表的素质和参政议政能力与中国民主发展的现实需要之间尚有较大的差距,因此,作为政治民主核心的代议民主反而效果不佳。(3)在民主政治发展的空间格局上,中国存在明显的不平衡,个别地区(如广东、浙江、四川等地)的民主政治生活如火如荼地开展,但在绝大部分地区的民主生活仍是一潭死水,民主政治改革中的“孤岛现象”比较突出。(4)上层精英对民主的倡导与呼吁,以及下层民众对民主参与的冷漠悖论性地共存,说明支撑中国民主政治的社会基础十分薄弱,增强公民的民主意识,建设适合民主政治有效运作的公民文化,培育现代公民社会,我们任重而道远。中国的民主政治建设作为一项系统工程,需要各方面统筹规划,平衡推进。中国民主发展的下一步目标,就是在坚持有序扩大公民政治参与的前提条件下,继续坚持增量推进、稳妥发展的既定方针,在重点领域取得质的突破,实现中国式民主在诸领域的均衡发展。

三、大国民主建设的中国经验:寻求治理与民主的有效均衡

各国国情不同,民主的发展道路和制度模式也是多种多样的。通过 60 年的民主建设,中国基本形成了以“自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”为内涵的四大自治;有序推进了“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”为形式的四大民主;渐进确立了以“知情权、参与权、表达权、监督权”为核心的四大公民权利;逐步稳固了四大中国特色的民主制度,即人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度及基层群众自治制度。在中国民主发展的历史进程中,有两种基本的模式可以选择,一是通过不断开发体制内的民主资源和激活现有政治制度的民主潜能,走渐进、有序的民主政治发展之路。这种模式可以确保社会的政治参与不会危及现存的基本政治秩序,在治理优先的前提条件下,兼顾民主政治的稳妥推进。二是自下而上的激进模式,也就是直接通过普通老百姓的政治参与来提高政治体系的民主化程度,是一种以社会民主促进民主发展的路径。在这个模式下,很容易出现高参与和低制度化之间的矛盾,会加剧政治不稳定,其社会风险是可能导致中国民主发展的民粹化和暴力化。从中国民主发展的现实经验来看,执政党和国家一直试图找到一种比较安全的民主发展模式,这种模式对现行政治体制的冲击最小,并且能够在民主方面有所表现和突破,能够顺应民主化的历史潮流和满足民众的政治参与需求,能够消解一部分社会矛盾,在一定程度上化解各种社会治理危机。

首先,在中国国家建设的战略布局中,必须妥善处理民主与其他社会价值之间的关系。中国的国家建设迫切需要确立与中国的历史传统、现实国情与时代潮流相适应的价值体系,均衡“政治民主”、“公平正义”、“社会福利”、“增长和发展”以及“秩序与稳定”之间的关系。在社会转型时期,必须正确处理好经济发展、政治稳定和公民参与三者之间的关系,维持三者的动态平衡。中国的政治改革不涉及基本政治框架和基本制度的变动,国家在制度转型的过程中,一直是化解社会矛盾与利益冲突、维护社会秩序与稳定的主导力量,承担保障所有公民的人格尊严与民主权利的责任。在通过制度约束和社会力量的依法抵制来限定政府权力边界、确保政府施政行为的道德伦理向度的基础上,通过提高国家管理能力和改革行政管理机制,实现政府管理的科学化与民主化,一个好的政府与有效政府的结合是推动中国顺利现代化的关键前提。在中国,民主化与国家建设的基本关系就是在优化治理中建立民主,在民主的规范化、制度化和法治化的历史进程中实现民主,也就是中国的政治建设必须不断在优化治理与渐进民主之间寻求均衡,即在追求高效治理的同时保证民主政治的适度发展。

其次,民主政治的发展不仅需要理念的支撑,而且需要制度的支撑,它必须与该社会政治、经济发展的内在逻辑相一致。中国的民主政治建设是在其特殊的历史—文化—社会条件与特定的时空背景下展开的。作为政治民主化的后来者,一方面,面临社会日益多样化条件下强大的政治参与压力;另一方面,现代国家制度体系在中国尚处于长期的探索、建设和定型阶段,完整的现代国家制度体系尚未形成,集

中体现为中国的市场体制尚处于初级阶段、国家治理的法治化程度还比较低、公民社会低度组织化和制度化的现状在相当长的一段时期内不可能彻底改观。因此，在中国国家建设的战略布局中，制度建设日益成为民主成长的重要基石，有效的制度安排成为民主成长的核心与关键，并且这种制度安排的基本价值取向无疑与中国政治的民主诉求具有高度的正相关性。

最后，在民主实现形式的选择上，中国试图以民主的边际性增量创新来安全地实现民主。在20世纪80年代后，中国政府逐渐感受到了民主的压力，因此自上而下地通过社会动员推动了基层民主与村级选举的发展，后来这种基层民主发展到了城市，但仍然是基层群众的投票民主。为了达到政治安全的目的，我们启动民主化的突破点选择在离城市很远的农村进行，并且是在最基层的村一级进行。随后，在社会民主的推动之下，党内民主的呼声有所增加，要求给党员和基层组织更大的民主权利和自由空间。在进行了比较大范围的基层党组织的选举实验之后，中央觉得乡镇党委书记的直接选举和县乡一级干部的“公推公选”是一种更安全的民主途径，因为这样的选举可以有效实现对选举过程和结果的控制，党委部门仍然可以控制选举的程序，将满意的人选选上，最终达到“党管干部”的目的；即使程序上无法控制，但是选上的人仍然是党员，仍要遵守党的纪律，也可以根据组织需要撤换和调动。党内民主作为一种民主发展战略，已经成为均衡执政安全和民主发展的首选目标。

在中国，渐进改革与有序民主集中体现了中国民主成长的历史逻辑。一方面，渐进性的制度变迁为均衡变革与稳定的关系提供了前提与基础，民主制度的逐步演进为政治民主化的进程奠定了坚实的制度支撑，稳步扩大的制度管道逐步吸纳了民众的参与激情，民主化的进程不会危及整个政治体系的基本稳定和延续，而政治体制弹性和包容性的稳步扩大也提升了国家治理的民主化程度；同时，制度演进的过程也是一个制度体系的民主化程度不断提升的过程，渐进改革有效地支撑了有序民主的推进，也带来了中国政治民主化程度的不断提高。总之，渐进改革与有序民主的良性互动，集中体现了中国民主的制度成长逻辑，有效地保持了中国制度开放性与政治民主化的有机互动，为中国的繁荣与秩序奠定了基础。

新中国成立60多年来，中国在民主政治的制度建设、程序建设等方面均取得了令人瞩目的成绩，民主值逐步成为社会共识。我们在大力推进民主制度建设的基础上，通过公民文化与公民意识的培育，借助基层民主的实践操练，让民众体味民主的实质收益，进而确立了民主政治稳固的价值与制度基础，中国社会、政治、经济生活的民主化程度逐步提高，中国正在稳步迈入民主国家的行列。通过中国实现大民主历史进程的分析，我们总结出大民主成长的中国经验是：在现代制度体系不成熟而社会民主诉求急剧增加的情况下，中国的民主成长是在制度完善与制度巩固中不断推进民主，制度建设先于民主成长，进而实现国家的治理诉求与社会的民主诉求之间的有机均衡；同时，通过渐进增加中国政治的民主程度，确保制度演进趋向于更高层次的民主，来化解制度化能力不足与公民政治参与需求暴涨的内在矛盾，进而实现中国相对理性而平稳的制度转型。

四、基本结论

在中国国家建设的整体战略布局中，民主一直不是终极的目的，民主政治建设要为构建适应社会主义市场经济体制的政治秩序服务，更要为人们幸福而有尊严的公共生活服务，也就是服务于中国共产党的执政方略和国家建设的整体构想。因此，在积极推进民主在诸领域发展的过程中，需要平衡民主政治建设与国家建设以及法治改革的关系，中国60年来的民主政治建设遵循了增量推进和非均衡发展的基本策略。在民主政治的增量推进方面，我们可以明显看到选举的公开性、公正性和竞争性逐步增强；人民代表大会制度作为人民当家作主的制度平台，其政治功能日益彰显；政府治理的科学化、民主化和法治化水平稳步提高；党内民主的制度安排日益完善，决策的民主化程度不断提高；公民对民主价值的认同日益深化，运用民主来维护自身合法权益的趋势非常明朗。对于一个民主传统非常薄弱的超大规模社会，中国的民主政治发展面临多重的障碍与困境。既有国家规模对实现民主政治的技术挑战，更有民主作为外生性制度在中国制度借鉴与制度移植过程中的“水土不服”问题。因此，在中国的民主政治发

展过程中,民主政治制度的建构是重要的,但却远远不是万能的,培育适合民主政治生长的民情和公民文化是一个更为艰巨的任务。只有培养能够有效运作民主、具有公民美德与公共精神等民主品格的公民,才能为中国民主政治的发展奠定可持续协调发展的动力基础。

[参 考 文 献]

- [1] [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆 1965 年版。
- [2] [法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,北京:商务印书馆 1980 年版。
- [3] [法]孟德斯鸠:《论法的精神》,张雁深译,北京:商务印书馆 1961 年版。
- [4] [意]萨尔沃·马斯泰罗内:《欧洲民主史:从孟德斯鸠到凯尔森》,黄华光译,北京:社会科学文献出版社 1998 年版。
- [5] Strauss, Leo & Joseph Cropsey. 1987. *History of Political Philosophy*. Chicago: University of Chicago Press.
- [6] [美]潘恩:《潘恩选集》,马清槐译,北京:商务印书馆 1981 年版。
- [7] [美]汉密尔顿等:《联邦党人文集》,程逢如等译,北京:商务印书馆 1980 年版。
- [8] [英]密尔:《代议制政府》,汪瑄译,北京:商务印书馆 1982 年版。
- [9] 范楚平:《规模与民主:西方主流民主思想的演变》,载《社会科学论坛》2006 年第 9 期。
- [10] Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. California: Stanford University Press.
- [11] Searle, John R. 1969. *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language*. New York: Cambridge University Press.
- [12] [法]托克维尔:《论美国的民主》,董果良译,北京:商务印书馆 1988 年版。
- [13] 王沪宁:《构筑中国特有的政治体系模式》,载高民政:《中国政府与政治》,济南:黄河出版社 1993 年版。
- [14] 唐皇凤:《大国治理:中国国家治理的现实基础与主要困境》,载《中共浙江省委党校学报》2005 年第 6 期。
- [15] 中华人民共和国国务院办公厅:《中国的政党制度》(白皮书),载 <http://www.zyztb.org.cn/zytzbwz/newscenter/tzyw>, 2007-11-15。
- [16] 李凡:《中国民主的前沿探索》(《背景与分析》专刊),北京:世界与中国研究所 2008 年版。
- [17] 王勇兵:《党内民主在中国地方的试点》,载《经济社会体制比较》2010 年第 1 期。
- [18] 俞可平:《中华人民共和国六十年政治发展的逻辑》,载《马克思主义与现实》2010 年第 1 期。

(责任编辑 叶娟丽)

Interpretation of Development of Great Power's Democracy: Based on Chinese Experience

Tang Huangfeng

(School of Political Science & Public Management, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: Chinese democratic construction must transcend the multi-fold barriers and reduce multi-fold dilemmas in a very large-scale society based on weakly democratic tradition. In PRC, our state have performed great historic feats on the democratic ideas, institutional construction, effective forms and civic right protection since 1949. The so-called "Chinese-Style Democracy" has aroused extensive concern in the international communities. It is the core element of Chinese experience that CPC and government have enhanced validity by improving state governance and strengthened political legitimacy by developing incremental democracy. Then, it is important mission that CPC and government continually persist in the guideline of incremental advancement and safe improvement and activate the dynamical system of sustainable and concordant development on the next step of Chinese democratic construction.

Key words: great power's democracy; Chinese experience; institutional analysis