

[文章编号] 1672-7320(2010)03-0352-05

中国式民主的内在复合结构与战略选择

佟 德 志

[摘 要] 中国式民主建设过程中形成的“党的领导”、“人民当家作主”和“依法治国”构成了中国式民主的内在复合结构,加强三者之间的有机结合是中国式民主得以形成的基本经验。这同时决定了中国式民主的战略选择,即进一步以民主政治建设为核心,加强三者之间的有机复合。

[关键词] 民主;民主化;复合结构;战略选择

[中图分类号] D0 [文献标识码] A

建国 60 年来,中国民主政治建设的历程虽然多有曲折,但迈向民主政治的步伐是坚定的,也取得了巨大的成绩,越来越得到学术界承认的“中国式民主”就是对这一成绩的综合表述。总结中国式民主的建设历程,发掘其内在结构,既是对历史经验的总结,同时也会为未来的中国民主政治建设提供战略选择的思路。本文仅从宏观的角度出发,对中国式民主的内在复合结构做一检查,并试图探讨基于这一结构的战略选择。

一、中国式民主的内在复合结构

中国政治体制改革总目标形成的过程,就是中国式民主内在结构的形成过程。“党的领导”与“人民当家作主”是建国以来中国政治永恒不变的主题;而“依法治国”则是改革开放新时期的重要成就。应该说,中国政治体制改革的三个要素,是与新中国的政治一起成长的。党的十六大报告将坚持和完善社会主义民主制度、加强社会主义法制建设、改革和完善党的领导方式作为我国政治文明建设和政治体制改革的主要任务^[1](第 31 页)。自此以后,“党的领导”、“人民当家作主”和“依法治国”逐渐开始成为中国政治体制改革的三个最核心的要素,而这三个要素也就是中国式民主的基本要素。

中国式民主有其外在结构,这是在中国改革开放的过程中,民主政治与经济发展、文化培养之间形成的关系总和;以“党的领导”、“人民当家作主”和“依法治国”这三者之间有机统一形成的结构则构成了中国式民主的内在结构。中国式民主的外在结构侧重于中国式民主的关系网络,是中国改革开放总体结构的重要组成部分;与此相比,中国式民主的内在结构则更具有本质规定性,是中国式民主本质规定性的外在体现,是其内在矛盾向外延展的体现。

就中国式民主的内在结构来讲,其基本关系在于“党的领导”、“人民当家作主”和“依法治国”这三者复合构成的三对复合关系,即党的领导与人民当家作主的复合、党的领导与依法治国的复合以及人民当家作主与依法治国的复合。在这三对复合关系当中,作为执政党的中国共产党接受法治的约束,要在宪法和法律规定的范围内活动,这实际上是回答了党的领导与依法治国的关系;作为执政党,中国共产党要代表中国先进生产力的发展要求、最广大人民的根本利益以及先进文化的前进方向,这实际上是回答

了党的领导与人民当家作主之间的关系；而处理人民当家作主与依法治国之间关系的民主的制度化、法律化则主要侧重于回答人民当家作主与依法治国之间的关系。其中，人民当家作主与依法治国的关系、人民当家作主与党的领导的关系，是这三对关系当中最重要的两对关系。

改革开放就是以调整民主与法治的关系开始的。十一届三中全会发出的“必须使民主制度化、法律化”的号召揭开了中国政治体制改革的序幕，是调整后来形成的“人民当家作主”与“依法治国”关系的开始。随着改革开放的不断深入，这一理论亦得到不断发展，不但为“依法治国”提供了理论依据，而且成为社会主义政治文明的重要原则。

民主与法治关系的准确定位对我国社会主义现代化建设与马克思主义理论的发展产生了重大影响。民主需要制度化、法律化，经过制度化后的民主是更高层次的民主。民主政治并不是一个简单的民意表达过程，而是存在着一个复杂的由民意上升到法律的过程。在这一过程中，制度化、法律化不仅是这一轮循环最后的过程，而且是最重要的过程。在社会主义条件下，民主必须制度化、法律化，制度化、法律化的人民意志是最高意志^[2]（第1页）。没有经过法律化的人民意志还不是人民的最高意志，只有经过制度化、法律化的人民意志才是最高意志，是更高形态的民主。

在实践中，强调法治在政治现代化进程中的作用，注重民主的制度化、法律化正是我国社会主义民主政治得以健康发展的重要原因。就我国政治发展的方向来看，只有在人民当家作主的基础上实现依法治国，建设社会主义政治文明，才能保证社会主义民主政治的健康发展，使之走上政治现代化的道路。就马克思主义法学理论来看，民主的“制度化、法律化”理论创见填补了西方马克思主义者所谓的“法学空区”，成为邓小平理论、三个代表重要思想对马克思主义学说的重大贡献，整合了民主与法治的政治文明概念，更进一步丰富了马克思主义的国家学说与政体理论。

事实上，一般的民主政治并不能保证权力的健康运行，同时也无法保障个人权利的实现，它需要与之相配合的法治体系作为保障。通过民主的制度化实现民主与法治的统一在政治体制改革的初期已经基本上取得了成功，并逐渐发展成为依法治国的基本理论，在中国民主政治的建设中与人民当家作主一起并列为中国政治体制改革的基本维度。继之而后，如何实现“人民当家作主”，加强“党的领导”，并处理好他们之间的关系已经成为中国民主政治的重中之重。

党的十七大明确定位了党内民主的价值，把党内民主建设提到党的生命的高度。但是，作为执政党，中国共产党党内民主的价值并不仅限于中国共产党自身，其意义和价值还在于推动人民民主，甚至带动整个中国政治文明的建设，这就构成了人民当家作主与党内民主的关联，也成为中国民主政治内在复合结构的一个最为重要的维度。在中国共产党领导、多党合作的体制下建设民主，不仅是对中国民主，甚至在世界范围内，都是对民主政治的理解与建设的重要贡献。

作为中国民主政治最具活力的组成部分之一，村民自治取得了巨大的成功，同时也是人民当家作主最有说服力的体现，被普遍认为是中国民主政治建设的突破口。它同基层党组织建设、乡镇政权建设甚至是城市的社区自治发生联动，从而产生基层民主的整体效能。同时，村民自治同基层政权的民主化进程联系起来，而且还会与基层党组织的民主化进程联系起来，对21世纪的中国具有举足轻重的作用。

党内民主与基层民主两种基本模式也将发生复合，从而形成民主政治的复合结构。党内民主与基层民主的交汇已经在基层民主的政治实践中出现，两票制就是一个典型的体现。作为解决农村基层人民当家作主与党的建设关系的新实践，在连续两届荣获“全国村民自治模范县”殊荣的山西省临猗县的村支部、村委会同时换届中，率先在支部中推行“两票制”，后又在江苏省姜堰市王石乡、湖北广水等地实施，后又在湖北随州出现了从“两票制”选举到“两会制”的民主决策实践。在乡镇长的选举中，两票制亦在深圳市龙岗区大鹏镇首次施行。

两票制是中国民主政治结构复合的一个典型体现。两票制即在农村党支部的换届选举中，先由村民对党支部委员候选人投“信任票”，再由全体党员投“选举票”。尽管有学者认为，无论对宪法还是党章，两票制的存在都是一个挑战。但是，两票制的做法在基层民主的范围内，不仅扩大了基层民主选举

的范围,加强了自治;而且,两票制还密切了党和群众的关系,加强了党组织在基层的凝聚力,解决了党内民主与人民民主可能出现的矛盾问题。

事实上,如果更进一步分析,我们会发现,中国式民主政治的基本复合是错综复杂的。实际上,不同层次的人民当家作主之间,不同层次的党的领导之间都会使得这种复合结构变得更为复杂。仅就农村的情况来看,村民自治的实施同时会对农村基层党组织、乡镇政权等组织构成民主压力,如果没有一个整体的改革体系,就很难形成一个成功的合力。在这种情况下,村民自治就不仅无法带动基层民主政治的发展,而且可能会给村民自治带来不利。农村基层民主的发展引发了村委会与乡镇政府、村委会与党支部的关系等一系列问题。

农村基层民主的推进已经使人民公社之后的“乡政村治”面临挑战,引发乡村管理的第二次制度创新,将农村的民主改革推进到乡镇层面。农村问题研究专家徐勇认为,随着市场化现代化的发展,这一乡村的治理结构应该加以创造性转换,建立“县政、乡派、村治”的治理结构,即:县具有更多的治理自主性;乡只是县政府的派出机构,专事政务和指导村民自治;村民委员会主要从事村民自治工作,由此使其治理合理化^[3](第 27 页)。

我们看到,中国式民主在基层表现为一个复合的基本景观,基层民主与基层党建、基层民主与地方政府等等关系常常会在一个场景下发生多重复合,不仅涉及到党的领导与人民当家作主,而且,会直接影响到更高层次的党政关系、不同层次的民主之间的关系。因此,在基层群众自治的发展中必须处理好政府、政党与自治组织的关系,自治组织与群众组织、利益组织的关系,体制创新与依法办事的关系,国际经验与中国国情的关系,以及改革、发展与稳定的关系。总之,基层群众自治与基层党建的相互促进、共同发展,应是 21 世纪中国民主政治建设的一个基本景观^[4](第 47 页)。

在中国语境下,学术界常常会把民主简单地理解为“人民当家作主”。我们必须注意到的是,人民当家作主并不是中国式民主的唯一内涵,党的领导与依法治国是中国式民主的应有之意。在现代民主国家,政党政治几乎成为民主政治的组成部分。在代议制政体的基本框架下,离开政党制度,民主政治既不可能,也不可欲,常常会沦落为民粹主义或是暴民政治。同时,我们更无法想象没有法治保障的民主,只有与宪政法治体系相配合,民主权力才会健康地得以运行,民主权利才会有效地得到保障。因此,我们常常理解的中国式民主,并不是一般意义上的人民当家作主,实际上是“人民当家作主”、“党的领导”与“依法治国”的一个统一体,构成了中国政治体制改革的基本格局。从这个意义上讲,这一结构的三个组成要素绝不是分兵突进的散兵游勇,而是在中国政治体制改革进行之初就开始出现的结构复合,同时也是中国政治体制改革的成功经验。

二、中国式民主的战略选择

如果说党的十七次代表大会就中国改革开放经验做的十点总结是对中国式民主的外在复合结构的概括的话,那么,自改革开放之初就提出来的民主的制度化、法律化则构成了中国式民主的内在复合特征。由这一中国式民主的复合结构与经验出发,中国式民主的战略选择是清晰的:基于成功经验形成的内在复合结构是中国式民主的现实,而中国式民主的战略选择的基调在于进一步加强“人民当家作主”、“党的领导”与“依法治国”之间的有机统一与有效互动,综合推进,这是中国式民主政治战略选择的基调。

应该说,从“民主的制度化、法律化”到“依法治国”理论的形成,在一定程度上保障了中国民主政治建设的健康发展,为我国由计划经济向市场经济的转轨提供了一个良好的环境。在民主的制度化基础上建立起来的民主与法治的二元结构奠定了中国政治体制改革的基本格局,但是,进一步加强民主与法治的有机结合仍然需要很多工作要做。仅就司法审查来看,人们会进一步追问:“违宪主体是否包括全国人大及其常委会?如何对人大自己的立法作宪法审查?人们更加迫切地意识到,“如何从实际出发,既按照体现人民主权的政治法则,又按照体现程序理性的程序法则来改进人民代表大会制度下的宪法监督制度,乃当务之急”^[5](第 13-14 页)。

从这个角度来看,加强司法机关的建设,在树立宪法权威的基础上切实地进行司法改革,加强对包括人大立法、政府决策、法律、法规在内的各种形式的立法的审查,是我们提高立法质量,推行依法行政的必然之选。同时,加强立法与决策过程的民主化则从另一方向表明了民主与法治关系进一步协调的要求。

当代中国,中国式民主越来越将重点集中在“党的领导”和“人民当家作主”之间的有机统一上,这构成了新时期党政关系的基本内涵。就中国基层来讲,村委会和党支部的关系问题,党员选举和村民选举的关系问题等实际上成为检验党内民主与村民自治合力是否形成的风向标,直接关系到能否将党的领导与人民的首创精神结合起来。就中国各级政权来讲,人民代表大会是人民代表的机关,是各级政权的最高权力机关;中国共产党的各级组织则是代表人民的执政党在地方的组织,如何处理两者之间的关系是检查各级政权中党的领导与人民当家作主之间是否和谐的晴雨表。对中国的民主政治建设来讲,这种有机统一将会产生不可估量的影响,对21世纪中国民主政治的发展起到举足轻重的作用^[6](第68页)。

如何才能更好地协调“党的领导”与“人民当家作主”之间的关系?这是考验我们党勇气与智慧的重大理论问题,同时会对中国民主政治的实践产生重要影响。比如,针对湖北随州出现的“两票制”和“两会制”,有观点认为,“两票制”违反了党章,“两会制”则违反了法律^[7](第3版)。

我们应该如何看待和解决这类问题?这需要我们进一步解放思想。在中国民主政治建设的过程中,我们党必须时刻保持一种开放的态度和改革的思维。中国共产党是由宪法规定的唯一有权力执政的党,这种地位决定了她应该成为一个开放的政党。因此,如果共产党因为党章或是宪法的规定而拒绝接受人民群众的政治要求,这就会造成党的领导与人民当家作主之间的冲突。

中国式民主战略的进一步选择应该是以民主为基础的,更加突出民主的地位与作用。党的领导、人民当家作主、依法治国三者的有机结合应该是以民主为目标的。党的领导是这一有机结合能够实现的主体保障。作为中国的执政党,中国民主政治的领导力量——党的领导直接关系到中国式民主复合战略的成败。因此,中国共产党的建设应该是以民主为目标的。就最能体现民主的“人民当家作主”来看,这里仍然存在一个民主目标的问题,如何治理在基层自治过程中存在的贿选等现象,加强公民社会的自治化程度等等,都需要以民主为基本目标进一步建设。另外,进一步加强人大、政府机关的立法当然需要以民主为目标。

党内民主概念的提出正是以民主为目标的政党建设的基本要求,它为党的领导这一维度的民主建设提供了目标与方向。我们需要一个什么样的党?毫无疑问,作为执政党,其民主性会从根本上决定中国式民主政治建设的成败。因此,中国共产党的民主建设不仅关系到中国共产党自身的建设,同时,还直接关系到中国民主政治的发展。党的十六次全国代表大会明确提出“党内民主”的概念,并视之为“党的生命”,这表明了我们党以民主为目标建设党的坚定信念。

基于中国式民主结构复合的现实,中国式民主的路径选择也应该是多元复合的。基于中国式民主的复合结构,中国学术界对中国式民主进一步发展的战略思考变得更为开放。就外在复合结构来看,有“经济建设中心论”和“制度建设转型论”的争论;就内在复合结构来看,存在着“以党内民主推动人民民主”以及“以基层民主推动高层民主”等不同的战略选择。这些选择从中国民主政治建设的不同角度出发,强调了中国式民主复合结构的某个方面,均带有一定程度的合理性。

从党内民主与村民民主两种范例来看,我们基本上可以发现两种不同的走向,即自上而下和自下而上。就这两种走向来看,基本的认同是一种综合推进的思路,即自上而下与自下而上相结合。但在继之而来的重点选择上却并不一样,存在着重点在中央和重点在基层两种不同的模式。一种观点认为,中国在民主化道路上应选择先精英后大众、先共产党内后共产党外、先中央后地方及基层的体制内渐进发展路线,通过扩大差额选举切实推进党内民主并从中央做起^[8](第1页)。另一种观点则认为,党内民主选举不宜从高层做起,而应当从基层和地方做起。应当将党内民主选举同政权机关特别是人民代表大会内部的民主选举连接起来,从基层做起,实行二选联动,实现执政党依法选举执政^[9](第28页)。

三、结论与思考

对于一个正处于发展中的民主来讲,我们很难下一个完整的结论。对于中国这样一个极其复杂、发展又极其迅速的民主化进程来讲,这就更难。尽管如此,通过对中国政治体制改革历史的一般回顾,我们仍然试图得出一个相对一般性的结论,那就是中国民主政治的内在结构是一个复合的结构。就权力的产生来看,其表现为人民的权力与党的领导之间错综复杂的关系;就权力的运行来看,它又表现为权力的发展与制度化的过程。这样的复合结构不仅表现为党的领导、人民当家作主与依法治国的“三足鼎立”,更多的表现为三者之间的渗透与磨合。

如果上述观察是正确的,那么,综合推进的战略就有其必然性。这种综合推进首先表现为对每一种力量的尊重。也就是说,我们必须充分地让每一种力量都得到充分的实现,沿着基本的原则使其发挥得更为充分。同时,我们也必须认识到,各种力量的健康发展并不是某一种力量完全脱离另外两种力量的发展;相反,其健康发展恰恰应该是各种力量之间的理性博弈,从而形成一种均衡发展。

已经过去的 30 年中,中国政治体制改革更多强调了民主与法治的关系,从而实现了中国民主政治的稳步发展,这与中国总体改革当中以经济建设为中心是相适应的。在中国继续深入的改革中,我们的判断是,其重心更多地将转向人民当家作主与党的领导的关系,这将成为中国政治体制改革当中最重要的一对关系,将直接决定着 21 世纪中国民主的走向。

[参 考 文 献]

- [1] 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,北京:人民出版社 2002 年版。
- [2] 王惠岩:《论民主与法制》,载《政治学研究》2000 年第 3 期。
- [3] 徐 勇:《县政、乡派、村治:乡村治理的结构性转换》,载《江苏社会科学》2002 年第 2 期。
- [4] 林尚立:《基层群众自治:中国民主政治建设的实践》,载《政治学研究》1999 年第 4 期。
- [5] 夏 勇:《中国宪法改革的几个基本理论问题》,载《中国社会科学》2003 年第 2 期。
- [6] 佟德志:《从党内民主和村民自治看中国民主政治发展的合力效应》,载《政治学研究》2008 年第 4 期。
- [7] 高 放:《农村推行“两票制”选举和“两会制”决策方法的质疑》,载《学习时报》2004 年 8 月 9 日。
- [8] 胡 伟:《党内民主与政治发展:开发中国民主化的体制内资源》,载《复旦学报(社会科学版)》1999 年第 1 期。
- [9] 何增科:《民主化:政治发展的中国模式与道路》,载《中共宁波市委党校学报》2004 年第 2 期。

(责任编辑 叶娟丽)

Compound Structure of Chinese Democracy and Its Strategy

Tong Dezhi

(School of Politics & Administration, Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China)

Abstract: From the compound structure of Chinese democracy, the paper probe on the strategy of the development of Chinese democracy. The integration of the leadership of the party, the position of the people as masters of the country and the rule of law are framed into the compound structure of Chinese democracy and the effective interaction among the three elements are the basic lessons for Chinese democracy. The compound structure determines the strategy of Chinese democracy, which is focused on the interaction among the three elements and centered as the construction of democracy.

Key words: democracy; democratization; compound structure; strategy