
中国式民主

燕继荣

序 言

各国民主化的经验表明，政治领袖对于民主的认识和态度，决定着一个国家的民主化进程和模式。像在人权等问题上一样，面对国际和国内的种种压力，中国领导人在民主问题上似乎也日益明显地采取了变被动为主动的策略。自2002年中共十六大以来，中国政府领导人多次谈到民主。2005年10月19日中国官方发表了《中国的民主政治建设》白皮书，这被认为是“中国政府第一次以白皮书的形式系统总结中国特色社会主义民主政治的经验”^[1]。2007年3月16日，温家宝总理在全国“两会”记者招待会上强调民主政治建设的重要性，表示中国愿意实行开放政策，学习世界上一切先进的文明成果，结合自己的实际，走中国民主的道路。此后，他又在不同场合多次提到，民主具有普世价值，中国要接纳承继民主传统，创造民主的崭新内容与形式。在2007年10月中共十七大报告中，胡锦涛专门阐述要“坚定不移发展社会主义民主政治”，提出“要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”^[2]。

中国领导人的上述言论，表明了他们对于民主化的态度和认识。应当承认从“阶级民主”到承认民主具有普世价值，从把“民主集中制”看成是民主的核心内容，再到把民主理解为“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”不同的要素和过程，反映了中国领导人在认识上的进步。现在，他们更加明确表示要“走中国民主的道路”，这就提出一个问题：中国式民主会是什么样子？它的理论基础何在？它的可行性如何？基于上述考虑，本人向大会提交题为“解读中国式民主”的文章希望对以下问题展开讨论：

民主模式之争由来已久，那么，它们的分歧是什么？民主普遍性与特殊性争论的意义何在？民主在什么意义上说是普遍的？中国式民主的理论基础是什么？换句话说，从什么角度说中国式民主是可能的？中国式民主具有什么特点？中国式民主的有效性如何？怎样评估中国政府的政策和推进民主化的努力？

一、民主理念下的意见分歧

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？对于这些问题的不同理解，导致了民主理念下的种种争论。主张“公意至上”、人民当家作主的人，把民主引向“公投”、“公决”，这使得对民主保持审慎态度的人们感到忧虑，担心它会导向民粹主义，乃至暴民政治；认为“公意虚幻”、人民难以当家作主的人，把民主理解成“为人民服务”，“替人民当家作主”，这又让对家长主义保有戒心的人们感到担心，害怕它会导向独裁政治乃至专制暴政。

理性选择的结果似乎是第三条道路——宪政民主。这种选择给出的方案是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。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。

在“中国式民主”的问题上，中国国内一直存在不同的看法。有人将这种不同意见归结为两派，即所谓的“期待派”和“特殊派”。“期待派”的民主言论执中平稳，期待中国有更多的自由和民主，他们肯定了中国领导人思想观念的日益开放，但似乎还嫌他们的步子迈得不够大；而认为中国特殊的人，关心的是中国领导人对中国国情的强调，坚持中国应该走自己的路^[3]。

实际上，围绕“中国式民主”的争论很复杂。不认可“中国式民主”的人可能持有两种截然不同的观点：一种人强调民主价值的普遍性，反对以中国国情特殊为借口来抵制民主化进程；另一种人则认为民主属于西方的话语体系，第三世界的

“民主化”过程也是第三世界被边缘化的过程，是被资本主义核心世界驯服的过程。因此，它根本就不应该作为中国发展目标的表述^[4]。同样，主张“中国式民主”的人也可能来自完全不同的思想营垒：有的人或因认为“西方民主模式不适合中国”而主张走中国特色的民主道路^[5]，或因反对“照搬西方模式”而主张“中国模式”^[6]；有的人从实质民主（substantial democracy）的角度出发，认为民主的本质是人民利益的实现，中国共产党是唯一能够代表公共利益的政党，因此，完善党的领导和既有制度，使其更好地体现和实现人民利益，应该是民主建设的重点；而有的人则从程序民主（procedural democracy）的角度出发，认为民主是一种制度安排，应当给不同利益的群体和个人以表达意志的机会和空间，因此，在承认民主所体现的普遍价值（即萨托利所谓的保障“人民的权力”和实现“对人民的保护”）的情况下，肯定中国民主道路的特殊性。

中共中央编译局俞可平教授有关“民主是个好东西”^[7]的言论进一步引发了人们的讨论。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怀疑态度、坚持认为民主不适宜中国国情的看法。但是，主张“民主是个好东西”，并不一定否认“中国式民主”的可能性。相反，正如有学者所指出，“现代民主在英美地区发端，但不能说现代民主就是英美地区的特产，只配当地使用，不适合中华民族。民主一经产生，就具备了普世意义，从英国、美国推行民主以来，全世界 2/3 的地区都实现了民主，可见其普适程度。但民主在哪个地区以什么形式出现，则肯定因国别而异，因民族而异，这从来不是一个问题”^[8]。

这些争论也反映了国际社会对于“中国式民主”的不同看法。其实，中国国内的这种争论，沿袭了上个世纪 90 年代国际学术界的话题：民主到底是“普世的”，还是“特殊的”？一些国际知名的民主理论家给出的观点是：就民主的精神和原则而言，它是普遍的，可移植的；就民主的具体程序和进程而言，它是特殊的，在各国的表现会有所不同^[9]。

二、民主在什么意义上说是普遍的？

民主普遍性和特殊性的争论，最终把人们的目光引向了民主与宪政的关系上。早在 90 年代，有中国学者在廓清共和（republic）、民主（democracy）与宪政（constitutionalism）三个概念基本含义的基础上，指出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，而民主则未必^[10]。最近几年，宪政成为中国学界讨论的热门话题，这种讨论给出的结论就是：民主必须是宪政的才是合理的^[11]。

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。如果说，民主的价值是普遍的，那么上述精神就应该是其普遍性的集中体现。

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^[12]。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（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产物。

因此，民主化实际上应该包含两方面的考虑，即如何控制政府和怎样规制民意。通过国家制度的理性化改造来更加合理地限制政府权力、规范政府行为是宪政民主建设的重要内容；通过制度化建设来规制民意，约束公民行为，疏通民意表达渠道，发展协商民主（deliberative democracy）从而使“人民主权”得到有效规范这也是宪政民主建设的重要内容。

三、“中国式民主”的理论根据

事实上，民主有着多重目标，民主化也有多种路径。依照上述萨托利的观点，民主建设可以从两个方面展开，一是努力完善“人民的统治”，落实人民的民主权利；二是努力保护公民的权利，尽可能杜绝公民个人自由权利受到来自他人、社会、甚至国家和政府的侵害。这也就是说，在对一个国家的民主化进程做出评价的时候，我们不能只看到或承认第一个方面工作的成就而忽视或无视第二个方面努力的意义。

民主化也被认为是一个“双边进程”，即，一方面，必须不断地改革作为公共权威的国家权力体系，寻求国家行为的合理方式和限度，以期国家政策更加合乎民意；另一方面，也必须不断地建设自立自主的公民社会，并确立公民社会行为的合理方式和限度，以规制各种非政府行为。这也就是说，在清点民主化“资产”的时候，我们不应该只计算国家制度民主化改造方面的成就，还应该计算市民社会建设方面的成果。

民主通常也被看作是一个过程，也就是说，它从不完善、不成熟到较完善较成熟，在不同的时段会有程度上的差异。就拿萨托利（Giovanni Sartori）所说的“人民的统治”来说，致力于选举制度的完善算作是民主化的努力，致力于政治协商制度建设也算作是民主化的努力，同样，致力于公示、听政、议政、监督、问责等制度的完善也算作是民主化的努力。而每一个环节的进展又有一个从不成熟向成熟发展的过程。如果将民主视为一个系统工程，那么，根据公共决策的流程，我们可以将它划分为前中后三个阶段或三个环节，如下图所示：

与上述过程相对应，我们也可以区分三种民主形式，即，（1）作为自由选举的民主——民主选举，它关注管理者：选举精英人物去负责制定公共政策，实施管理；（2）作为决策过程的民主——民主协商，它关注决策和管理过程：不同利益群体参与决策和管理过程，充分表达各自利益，在讨论协商的基础上产生公共政策；（3）作为决策评价的民主——民主监督，它关注管理效果：民众对于管理者及其行为（包括公共政策）实施评价监督。这样的分析告诉我们，“选举民主”是民主化的重要方面，而决策民主和监督民主也应该是民主化的重要方面。换句话说，选举方面的成就可以被看成是民主化的进展，同样，决策和监督方面的成就也必须被看成是民主化的进展。

综上所述，民主尽管可以用“人民当家作主”这个短语来表述，但是，到目前为止，它已经演变为一个具有多重目标、需要多重制度保障的复合概念。也许我们可以区分民主的强标准和弱标准，比如，选举以及与选举相联系的政党政治可以被视为民主的强标准，而其他如法律和司法制度、公民诉求之表达机制、民主协商机制以及公民监督体系等可以被视为次强标准或弱标准。不同的国家由于其历史和现实的原因，可能会在这些不同的目标和标准当中对其先后顺序做出选择和安排。此外，民主也被认为是一个过程，一种复杂的实验，它由许多分阶段的子过程和“小”实验所组成，有的国家在这个阶段和这个实验方面成果显著，提供了一些成功的经验，而另一些国家可能在另外的阶段或另外的实验方面收获较大，提供了另外的经验；有的国家从这个环节切入，而有的国家则从另外的环节切入；有的国家或党派喊得口号响亮，说得多一些，而有的国家或党派喊得口号少，做得多一些。

四、中国式民主：不以民主为标榜的发展模式

如果我们承认民主问题上存在以下两种分歧，即，1）在民主含义的问题上存在“程序性民主”与“实质性民主”的争议；2）在民主过程的问题上存在“自上而下”与“自下而上”的争议，而且承认这两种争论都未见分晓的话，那么“中国式民主”不仅是可能的，也是值得肯定的。

中国政府一直面临诸多挑战。也许，这些挑战并没有被中国领导人自觉地归结为民主化的挑战。或者，在中国领导人看来，民主化并不是刻意追求的目标，也不一定能够解决当下的紧要问题；相反，完善法律、调理机制、改善民生的努力，可能最终会把中国引向一个文明的国度。所以，到目前为止，除了在党的文献和政府报告中做出有关民主的阐述之外，尚未见到他们提出专门的民主化改革方案。即使被人们广泛讨论的所谓“基层民主实验”，也不过是以“村民自治”的改革推出来的。因此，当今天以“中国式民主”来概括说明中国民主化实践的时候，我们实际上只能用民主宪政的尺度，在一个较为长期的时段中，考察中国政府改革的实际后果。所以，假如要问中国式民主的最大特点是什么，不以民主为标榜的民主化模式可能就算是它的最大特点了。

20世纪80年代，中国政府改革的主要任务和成就在于实现整个社会发展的拨乱反正，清理了历史遗留问题，特别是在国家发展方向上，实现了重大转折。此时，中国改革的主要举措被一般概括为下放权力，开放搞活。从政治学的角度讲就是还权（权利）于民，放松管制，实现社会和个人的自由化。这些改革举措是在经济自由化和市场化的目标下实现的，而且，这条线路的改革还在继续。沿着这条线路，我们看到了90年代开始的村民自治和“草根民主”试验，也看到城市居委会的改革和社区建设运动。

如果说，80年代的改革主要是政府放权，即政府自动收缩权力范围，改变管辖方式，以便给社会自主和个人自由发展腾出更多的空间，那么，90年代，中国政府开始针对自身进行改革。先后推出了人事制度改革——实施了公务员制度，行政机构改革——从机构精简和裁员到职能转变等。这应该说是旨在打造现代政府的积极努力。今天，这条线路的改革也还在继续。沿着这条线路，我们也可以看到后来的政府行政审批制度改革，司法制度改革，行政问责制的逐步推行，公示制度和听政制度的实施等等。

如前文所言，中国政府一直面临多重压力，其中包括人口压力、参与压力、统一压力、国际压力等，必须同时解决政府能力、经济增长、政治参与和公平分配等

问题。作为参与压力的民主挑战，仅仅是诸多严重挑战之一。在应对民主化挑战的过程中，中国政府一直努力通过特殊的方式化解来自这方面的压力。这些努力包括：

用“自由”来释放民主之压力：放松政府管制，给个人以更大的发展空间，通过利益实现渠道的多样化来分解公民诉求的压力；

用良好的经济绩效来缓解民众需求的压力：谋求经济的持续高速发展，改善民生，提高人民生活质量，巩固合法性基础；

用基层民主试验来启动民主化的步骤：通过社会基层单位的自治和自主运动以及民主试验，疏导民意和压力，舒缓来自社会底层可能造成既有体制的紧张；

用制度和政策创新来确立民意的回应机制：通过微观领域的制度变革和政策创新（如完善人民代表制、问责制、公示制度、听政制度、协商民主等），克服既有体制的结构性障碍，弥补其民意回应机制的不足。

不同于第三次民主化浪潮中大多数政党的做法，中国的执政党很少公开明确大张旗鼓地宣示自己要推行什么民主改革，它所主导的改革所追求的目标不过是要实现治理模式的转型改造，而这项改革总体上沿着保障“私权”和限制“公权”这两个方向展开。应当肯定，这成就了中国的经济繁荣和社会变革，也完全符合宪政民主的发展方向。

当然，问题也很多，离较为完善的宪政民主的标准还有很大的差距。比方说，在不全面推进民主选举的情况下，怎么建立一种有效的“对下负责”的责任政府？在党的领导体制不变的情况下，如何真正实现“议会”至上、依法行政和司法独立？在继续维护公有制主导地位的情况下，如何消除垄断，保障市场公平竞争？在自治组织的“政治化”倾向可能对政府权威构成挑战和威胁的情况下，如何促进“第三部门”的发展？

解决这些问题是中国今后进一步改革的任务。有人将中国式民主制度概括为四个方面，即，（1）以选举民主为主要标志的人民代表大会制度；（2）以协商民主为主要标志的政治协商制度；（3）以直接民主为主要标志的群众自治制度；（4）以党内民主为主要标志的党的各项制度^[13]。事实上，人们就中国今后改革的方向表达了不尽相同的看法。比较接近官方的看法大体认为，完善人民代表大会制度建设服务型政府，推行党内民主，加强公民社会建设，这被认为是深化改革的基本路径。目前，基层民主实验、党内民主、协商民主、人大民主、有序的参与民主等概念被中国官方所认可，并在地方政府的实践中得到了不同程度的应用。其效果如何，还有待进一步的观察。

结 语

民主化的问题当然是中国面临的一个大问题，但是，民主化并不能解决所有问题。中国近三十年的发展经验告诉我们，通过推动政府创新（government innovation）来拓展有效的政治发展空间，克服既有体制的约束，寻找和培育新的制度生长点，以化解来自民主化等方面的压力，这是中国的经验。中国的经验表明，社会的发展和政治的进步不一定是通过设计全新的民主方案、通过公开推行民主改革、通过移植现成的民主制度、通过民主革命等方式来实现的，而更主要地是在政府与民间社会的互动和博弈过程中通过政府创新来实现的。因此，保持国际社会、民间社会与中国政府之间的理性和良性互动，促使政府保持积极创新的动力和态势，这或许是中国民主的出路。

主要参考文献：

- 曼瑟·奥尔森：《权力与繁荣》，苏长和等译，上海世纪出版集团 2005 年版
- 斯蒂芬·L·埃尔金、卡罗尔·爱德华·索乌坦编：《新宪政论》，北京：三联书店 1997 年版
- 巴林顿·摩尔：《民主和专制的社会起源》，拓夫等译，北京：华夏出版社 1987 年版
- 陈鸿瑜：《政治发展理论》，台湾：桂冠图书股份有限公司 1987 年版
- 丛日云：《当代世界的民主化浪潮》，天津人民出版社 1999 年版
- 罗伯特·达尔：《论民主》，李柏光、林猛译，北京：商务印书馆 1999 年版
- 约翰·邓恩编：《民主的历程》，长春：吉林人民出版社 1999 年版
- 斯科特·戈登：《控制国家——西方宪政的历史》，应奇等译，江苏人民出版社 2001 年版
- 亨廷顿：《第三波——20 世纪后期民主化浪潮》，刘军宁译，上海：上海三联书店 1998 年版
- 戴卫·赫尔德：《民主的模式》，燕继荣等译，北京：中央编译出版社 1998 年版
- 黄基泉著：《西方宪政思想史略》，济南：山东人民出版社 2004 年版
- 科恩著：《论民主》，北京：商务印书馆 2004 年版
- 利普塞特：《政治人——政治的社会基础》，张绍宗译，北京：商务印书馆 1993 年版
- 刘军宁编：《民主与民主化》，北京：商务印书馆 1999 年版
- 刘军宁编：《共和·民主·宪政》，上海三联书店 1998 年版
- C.H.麦基文：《宪政古今》，翟小波译，贵州：贵州人民出版社 2004 年版
- 钱福臣著：《宪政哲学问题要论》，北京：法律出版社 2006 年版
- 萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，北京：东方出版社 1993 年版
- 宋玉波著：《民主政制比较研究》，北京：法律出版社 2001 年版
- 托克维尔：《论美国的民主》，董果良译，北京：商务印书馆 1988 年版

-
- 霍华德·威亚尔达：《民主与民主化比较研究》，榕远译，北京：北京大学出版社 2004 年版
- 约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义和民主主义》，绛枫译，北京：商务印书馆 1979 年版
- 燕继荣主编：《发展政治学：政治发展的概念与理论》，北京大学出版社 2006 年版
- 俞可平主编：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社 2000 年版
- Geraint Parry and Michael Moran,(eds.),Democracy and Democratization , New York: Routledge,1994
- Dahl, Democracy and its critics, Yale University, 1989
- Levinm, The Spectra of Democracy, Macmillan Academic and Professional Ltd,1992
- David Potter (ed.),Democratization, Polity Press. 1997
- Larry Diamond and Marc F . Plattner (eds.), The Global Resurgence of Democracy, Baltimore: Johns Hopkins University Press,1993
- Geoffrey Pridham, (ed), Transitions to Democracy: Comparative Perspective from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe, Aldershot: Dartmout,1995
- Tatu Vanhanen, The Process of Democratization, A comparative study of 147 states, 1980—88,Taylor & Francis New York Ins,1990
- Tatu Vanhanen, Prospects of Democracy :As Study of 172 Countries, London and New York:Routledge,1997
- Larry Diamond (ed .), Political Culture and Democracy in Developing Countries, Boulder: Lynne Rienner,1994
- Guillermo O'Donnell , Philippe G . Schmitter, Transition from Authoritarian Rule, Baltimore: Johns Hopkins University Press,1986

注释：

[1] 郑焰、沈亮：“中共中央决心进一步推动民主”，《瞭望东方周刊》2005 年 10 月 25 日刊。

[2] 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗：在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社 2007 年版，第 29 页。

[3] 参阅汉广整理：“西方民主模式 VS.中国民主模式”，见“中国选举与治理网”，www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsId。

[4] 例如，北京大学国际关系学院教授潘维发表在《环球时报》的文章“敢与西方展开政治观念竞争”，从更普遍的意义上主张中国应当积极开放和勇于开展在意识形态领域与西方的竞争，解构“自由民主”话语系统，解构所谓“普世”价值，实事求是地总结中国的生存方式，给出关于“中国道路”或者“中国模式”的

令人信服的阐述和理论解释。见《环球时报》，2008-1-25，www.huanqiu.com。

[5] 参阅李振通：“如何看待西方的民主制度”，《求是》杂志，2006-01-10。

[6] 例如国家行政学院许耀桐教授指出，“如果否定‘中国民主模式’、‘中国式民主’、‘民主发展模式的特色’存在的理由，就必然要去照搬照抄人家的模式，那就完全错了”。见许耀桐：“民主模式是否多样性？”“中国选举与治理网”，<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=111040>。

[7] 参见闫健编：《民主是个好东西——俞可平访谈录》，北京：社会科学文献出版社2006年版。

[8] 朱学勤：“2007：思想在破局，改革要开放”，《南方都市报》，2007年12月，2008年1月。

[9] 参阅 Giovanni Sartori, “How Far Can free Government travel?”, *Journal of democracy*, Volume 6, number 3, 1995 July, pp.101-111。中文文本见乔万尼·萨托利：“自由民主可以移植吗？”，刘军宁编：《民主与民主化》，北京：商务印书馆1999年版，第142-155页。

[10] 参阅刘军宁：《共和·民主·宪政：自由主义思想研究》，上海三联书店1998年版，第102-135页。

[11] 参阅徐友渔：“中国式民主的模式和道路”，《同舟共进》杂志，2007年12期；燕继荣：“民主之困局与出路——对中国政治改革经验的反思”，《学习与探索》，2007年2期，第80-84页。

[12] 约翰·邓恩所主编的《民主的历程》在“法国大革命以来的民主”一章对“限制民主”与“限制政府”这两大环节也有一定分析。请参阅约翰·邓恩主编：《民主的历程》，林猛等译，长春：吉林人民出版社1999年版，第八章。

[13] 参阅包心鉴：“中国特色社会主义的民主制度”，《学习时报》2008年4月7日。