

<http://iask.sina.com.cn/u/1644200877> 此处有大量书籍免费下载!  
仅供个人阅读研究所用, 不得用于商业或其他非法目的。切勿在他处转发!

水隐醉月



Democracy is a Modern  
Life Style

民主是一种  
现代生活

蔡定剑 著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

Democracy is a Modern  
Life Style

# 民主是一种 现代生活

蔡定剑 著

D082  
C022



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

民主是一种现代生活/蔡定剑著. —北京: 社会科学文献出版社, 2010. 1

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1197 - 2

I. ①民… II. ①蔡… III. ①民主—研究 IV. ①D082

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 222507 号

## 民主是一种现代生活

---

著 者 / 蔡定剑

---

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / [shekebu@ssap.cn](mailto:shekebu@ssap.cn)

项目经理 / 童根兴

责任编辑 / 谢蕊芬

责任校对 / 韩海超

责任印制 / 岳 阳 郭 妍 吴 波

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京宝蕾元科技发展有限公司

印 刷 / 三河市世纪兴源印刷有限公司

---

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 14 字 数 / 224 千字

版 次 / 2010 年 1 月第 1 版

印 次 / 2010 年 1 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1197 - 2

定 价 / 35.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

## 为民主呐喊！

近年来，对民主问题的争论悄然升起！民主是一种普适的价值观，这本来是一个常识。它是中国人民在过去一百多年来从历史经验教训中得出来的奋斗目标，有无数的先烈为此而前赴后继。民主可以富民强国，这是近代以来通过“戊戌变法”和“五四运动”反复得出的普遍的共识。然而，今天在改革开放 30 年后，国家和一些人富裕了，人们对民主更迷茫了！在一些人看来，不要民主，我们富裕得比其他国家更快。有了民主出现“多数人暴政”怎么办？于是批判民主的学者开始大行其道，得到了政治精英和财富精英的青睐。“民主是个好东西还是个坏东西”这潭清水被他们搞浑了，在 21 世纪的中国竟然成了一个问题。没有民主照样可以富裕，这点好像得到了证明，就像文盲也可以发财一样。民主与发财好像没有必然的联系，尽管文盲发财与有知识和智慧的人发财可能会有所不同，就像山西的煤老板发财与比尔·盖茨通过创造微软帝国发财在来钱之道和用钱之道上有所不同一样。反民主论者不关心前者的发财是以牺牲许多人的生命、健康和基本权利为代价，他们可以论证没有民主可以富裕，并只对民主的缺陷津津乐道。但是，他们并不能回答没有民主能不能实现社会平等和公正、没有民主能不能保障基本人权、没有民主能不能有

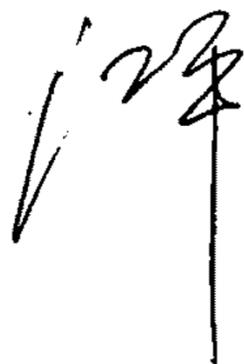
真正的社会稳定、没有民主能不能保证经济和社会的可持续发展这一系列问题。

本书作者是我国著名的宪法学者，著作等身，他在国外和国内有很多的研究和考察，对民主法治有很多实践的经验、深刻的研究和见解。由他来诠释民主的真义和功能其权威性是不容置疑的。

宪法和宪政的关系已有许多论述。在英文就是 Constitution 和 Constitutionism 的不同。有宪法不等于有宪政，现今世界上只有宪法而无宪政的不在少数。只有当宪法后面加上 -ism 时，才能称为宪政，这个小小的后缀就是“主义”、“理念”。那么什么样的宪法可以称之为“主义”、“理念”呢？就是当它把民主、自由的理念称为自己的精神和主义时，才称其为宪政。

当代的宪政理论认为：宪法就是国家和人民之间订立的契约，这个契约首先要明确公权力是哪里来的？这就是“主权在民”，即主权是人民授予的，这就是民主的思想。这个契约还要明确公权力对私权利的保障，要规定人民享有哪些权利，这些权利是神圣不可侵犯的，公权力必须承诺全力予以保障，这就是自由的思想，人权的思想。没有民主与自由，哪里来的宪政？没有民主与自由，哪里来的法治？

蔡定剑教授为中国的法治、中国的宪政呐喊不遗余力，在其新作问世之际，嘱我为之作序，欣然命笔，题为“为民主呐喊”以飨读者！



2009年11月8日



# 目 录



<b>为民主辩护!</b>	<b>/ 001</b>
• 问题的提出	/ 001
• 一 究竟什么是民主?	/ 003
• 二 对民主功能的辩正	/ 013
• 三 对批判民主方法的批判	/ 040
<b>民主与经济社会的可持续发展</b>	<b>/ 047</b>
• 民主盛兴才是 20 世纪最伟大的奇迹!	/ 048
• 民主是由公民支配对公民负责的政府体制	/ 052
• 民主有利于创造更多的财富	/ 055
• 民主是维护社会稳定的途径	/ 058
• 没有民主, 我们能走多远?	/ 061



---

<b>从广东思想解放到政治体制改革</b>	<b>/ 066</b>
-----------------------	--------------

---

<b>人大制度和民主建设现状与发展</b>	<b>/ 073</b>
-----------------------	--------------

---

- 一 人大和人大代表应该是干什么的? / 074
- 二 代议制民主的功用 / 076
- 三 民主的根本问题是选举 / 080
- 四 民主才是社会持久繁荣稳定的基础 / 082

<b>两会换届与制度改革</b>	<b>/ 090</b>
------------------	--------------

---

<b>改革失误与民主改革的出路</b>	<b>/ 108</b>
---------------------	--------------

---

- 一 改革失误与公众参与的缺失 / 108
- 二 民主是解决当前中国问题的关键 / 115

<b>国情与民主</b>	<b>/ 118</b>
--------------	--------------

---

- “国情”有那么特殊吗? / 118
- 民主是普适的价值和制度 / 120
- 国情拒绝民主吗? / 121
- “国情论”理由不充分 / 123

---

**公民素质与民主选举**

/ 125

- 引 言 / 125
- 一 受教育程度与选举行为 / 127
- 二 政治身份和职业与选举行为 / 131
- 三 农民与其他群体的选举行为 / 136
- 四 经济发展与选举行为 / 142
- 五 民主实践与选举行为 / 150
- 六 利益机制与选举行为 / 157
- 七 民主选举——由“乱”变“治” / 167

---

**公众参与及其在中国的发展**

/ 177

- 一 什么是公众参与? / 177
- 二 公众参与在中国的出现及特点 / 186
- 三 公众参与的困境与前景 / 195

---

**欧洲的公众参与理论与实践**

/ 202

- 一 欧洲参与式民主的兴起 / 202
- 二 公众参与的基本理论和原则 / 214
- 三 公众参与的部分重要方法 / 228



---

**新加坡威权民本主义制度观察**

/ 241

- 一 民主机制下的威权政治 / 242
- 二 “廉政”并非高薪养 / 248
- 三 良好的环境和秩序不是靠严刑峻法 / 255

---

**感受美国的总统选举**

/ 263

- 超级竞技场 / 263
- 民主是什么? / 264
- 民主以法制为轨 / 269

# 为民主辩护！\*

——对当前反民主理论的回答

蔡定剑

## 问题的提出

民主是文明社会的基本价值，是近代政治文明的伟大成果，是不同国家、不同意识形态达成共识的政治哲学，“民主已成为整个世界头等重要的政治目标”。<sup>①</sup>近代以来，中国人民为了民主而前赴后继，作出了巨大的牺牲。但是，民主制度仍然很不完善。就在中国人民经过20多年的经济改革，创造了中国有史以来最大的经济繁荣，人民渴望进一步发展民主，追求更广泛自由的时候，一股反民主的理论思潮悄然升起，它与过去长期以来以“国情论”拒绝民主的理论汇合，成为当前中国发展社会主义民主的严重障碍。

反民主论者对民主的歪曲和批判主要有以下理论。

一是“民主危险论”。近年来，有的学者不知何因炮制出了一套

---

\* 原载《中外法学》2007年第3期。

① 卡尔·科恩（Carl Cohen）：《论民主》，聂崇信、朱秀贤译，商务印书馆，1988，序第1页。

民主危险的理论，猛烈地抨击民主。他们认为，所谓的民主就是多数决定论（他们把它简称为“多数决”），这种“多数决”的制度会导致“多数人的暴政”。<sup>①</sup> 还有人认为，现在中国经济改革，社会繁荣，出现了少数富人阶层，如果搞民主，出现“多数人的暴政”，少数富人的财产就会受到侵犯，会破坏社会繁荣。这种理论由于片面甚至错误地理解民主，从根本上否认了民主的价值。

二是“民主有害论”。这种理论认为民主虽然是好的目标，但中国当前不适合搞民主，中国当前的主要目标是发展经济，提高人民的生活水平。民主不利于社会稳定，影响效率。为了发展经济，稳定是压倒一切的，效率是优先的。所以，中国要奉行权威主义，而不是民主。特别是新近在经济改革的争论中，有的学者认为，如果现在要讲民主，改革就不能前进。因为，在改革中利益受损的人会反对改革，如国有企业改革要有很多人下岗，讲民主，改革就搞不了。<sup>②</sup> 这一理论虽不完全否认民主的价值，但认为民主在当前中国是切不可行的。

三是“公民素质论”或“国情论”。这是耳熟能详的一套不赞成中国当前发展民主的理论。他们口头上也讲民主是国家的奋斗目标，但又夸大实现民主的条件。中国人口众多，经济不发达，公民素质低，特别是有9亿农民等等，所以，中国国情决定现在不能搞民主。这一理论口头上虽赞赏民主，但借口“公民素质”和“国情”又把它推到无尽的未来。

这些理论或是出于学术偏见，或是被利益所惑，有意无意地使民

---

① 引自2004年12月27日潘维在中山大学“当代中国政治改革议题学术对话会”上的发言。他还说，在多数“新兴民主国家”里，经济日见凋敝，腐败大幅增加，政府在衰弱，黑社会在兴起，空气里还飘散着血腥味儿。见潘维著《法治与“民主迷信”》，香港社会科学出版社，2003，第4页。

② 康晓光：《中国的道路》印刷本，未公开出版，第283～284页。

主变得面目狰狞，或者使它变得遥不可及。在他们看来，中国不能搞民主，至少现在不能搞民主，或者民主应该缓行。中国人民为了民主理想奋斗了100多年，正在走向富裕、走向全球化、走向现代文明的中国，要不要搞民主竟又成了一个问题！因此，非常有必要对各种抹黑、歪曲民主的错误理论加以澄清，以坚定中国走民主化发展之路的决心。

## 一 究竟什么是民主？

何为民主？这是让反民主论者搞得混乱不堪的问题。他们说民主就是选举，民主就是“多数决”，民主就是精英决策，等等。为了澄清对民主有意无意的曲解，有必要对民主制和民主理论的发展史做一些梳理。

我们知道，民主制产生于古希腊。古希腊人创造的民主（Democracy）意指人民的权力。古希腊实行直接民主制，当时城邦的公民大会由年满18岁的全体男性公民组成，公民大会对国家政策有最终决定权，执政官由公民大会选举产生。雅典的500人会议中有一个专门委员会负责召开公民大会，一般定期举行，如有需要，也可以召开不定期的特别会议。会议日程由500人会议讨论。任何公民都可以在公民大会上自由发言，通常用举手表决的方式作出决定。所以，亚里士多德在他的经典著作《政治学》中从统治者人数多寡的角度对政体进行了分析，把一人执政的制度称为君主制政体，少数人执政的制度称为贵族制政体，多数人执政的制度称为民主制政体。可见，在古希腊，民主作为一种国家制度形态，指的是一种多数人统治的政权，<sup>①</sup>它是一种简单直接的民主形式，人民既是统治者，又是被统

<sup>①</sup> 当然这个“多数”是相当有限的，它排除了广大奴隶、外邦人和妇女。

治者。

雅典的历史提供了民主具有危险性的经典例证。雅典的直接民主被民主本身的弊端断送。至高无上的人民有权做任何他能做到的事，他不受任何准则的羁束。结果，解放了的雅典人变成了暴君。雅典人在广场民主中以苏格拉底的殉道来给自己的罪孽加冕。<sup>①</sup>

雅典直接、绝对的民主死亡，给人类文明社会留下了永久的痛，也留下了深刻的教训：

由全体人民掌管的政府，如果成为人数最多、最有力量的阶级的政府，便是与纯粹的君主制性质相同的一种邪恶。民主制需要制度来保护自己免受自身的危害，保持法律制度的持续性，不为公众意见反复无常的激情所左右。<sup>②</sup>

现代民主制度是近代资产阶级创造的。资产阶级民主是建立在自然法、社会契约和天赋人权等原则基础上的代议制民主。代议制民主已经不同于古希腊时期简单的“多数人统治”的直接民主制，而是把民主制建立在一种复杂的政治权力构架上。代议制民主以平等、自由选举为基础，遵循以下原则：人民主权、多数人的统治；<sup>③</sup> 民主需要精英治理，以防止多数人的平庸，<sup>④</sup> 因而对多数人权力实行分权和

---

① 阿克顿：《自由的历史》，王天成、林猛、罗会钧译，贵州人民出版社，2001，第13页。

② 阿克顿：《自由的历史》，王天成、林猛、罗会钧译，贵州人民出版社，2001，第14页。

③ 如英国洛克沿袭古希腊的民主理论，认为民主就是人民的统治。而人民的统治是通过人民对于政府组成、政府权力行使的同意来实现的，而人民的同意是根据多数决定规则进行的。卢梭在《社会契约论》中提出，人民的同意是在人民的共同意志基础上形成的，据此，他提出人民主权原则，并认为民主的本质就是人民主权的实现。

④ 约翰·密尔在《代议制政府》中体现的思想。

制约；<sup>①</sup> 民主必须是权力分散和多元化的。<sup>②</sup> 这些是资产阶级民主制建立的重要出发点。如果对资产阶级创建时期的代议制民主进行定义的话，那就是人民通过普遍选举产生属于人民主权的政府，政府实行分权统治、相互制衡，以防止权力的滥用和多数人或任何个人专断的政体。近代资产阶级民主把古希腊简单多数人的直接民主制，转变成一套多数人选举、少数人统治、实行分权制衡的代议制民主。即使还有多数统治，也要保护少数，以法律约束多数的权力，多数人的意志，也不能侵犯个人的基本人权。根据这些理论构建的典型民主制度就是英国的议会主权和美国的三权分立的政体。

马克思主义民主观是一种彻底自由主义的民主观，他试图冲破当时的国家制度，创造比资产阶级更为广泛和高级的民主制。马克思的民主理论渊源于资产阶级代议制民主，特别来自卢梭的人民主权理论，强调人民的绝对意志和权利至上。马克思主义还特别主张建立平等基础上的民主制度，主要是以生产资料平等为基础，建立由人民更加直接参与政府管理（议行合一）、更有效地监督和控制政府的制度（人民的监督罢免权）。

美国著名政治学家亨廷顿在总结近代民主制发展的历史时指出，民主制发展经历了“三波”浪潮：第一波始于19世纪20年代，以美国选举权扩大到大部分（白人）男性为标志。这一波一直持续到20世纪20年代，期间约有29个民主国家出现。第一波的退潮或逆潮始于1922年，由意大利的墨索里尼登台直到1942年为止。民主的第二波始于第二次世界大战盟军胜利，并在1962年达到高峰，民主政权增加到36个。1962年至1970年代为第二波的低潮，民主政权

<sup>①</sup> 孟德斯鸠在《论法的精神》中体现的精神。

<sup>②</sup> 麦迪逊等人在《联邦党人文集》中有集中阐述。

的数目减少到30个。然而，自1974年以来，民主的第三波已使民主政权又增加了约30个，把原来的数目扩大了一倍——还没有包括苏联及非洲一些地方发生政治革命而导致的结果在内。<sup>①</sup>

民主制的发展从来就不是一帆风顺的，两次资本主义危机导致的世界大战使民主制遭受了严重挫折，特别是20世纪30年代第三帝国纳粹的兴起，多数人的暴政给人类造成了严重灾难。“民主”显现出它的危险性，第二次世界大战引起人们对民主制度的深刻反思。这些反思使人们对代议制民主有了新的认识，所导致的结果就是违宪审查制度的发展和国际人权保障制度的建立，它们在制度上大大完善了民主，在很大程度上建立起了防止多数人暴政的制度措施。

对民主反思的另一原因是，20世纪60~70年代，美国麦卡锡主义的兴起和对民权运动的压制、越战的失败，以及冷战时期的对抗，使世界民主发展处于低潮，选民参与投票率下降，人们对选举代议制民主普遍存在相当严重的悲观情绪。鉴于上述原因和二战的教训，欧美民主派对权利理论和资产阶级代议民主制度进行了一系列深刻的理论反思和批判。欧洲的反思是从马克思主义（主要是改良马克思主义）开始的，为什么马克思指出的无产阶级革命不但没有发生，而社会都走上议会民主制的道路，所谓代表社会进步力量的工人阶级支持的德国国家社会民主党把希特勒选上了台？民主也会缺少理性，古典马克思主义认为权利是资产阶级发明的用来自我保护的神话，但权利概念在20世纪产生了极大的积极影响，它迫使理论家们反思如何重新定义权利，并给予它一个进步的基础。美国和其他国家的自由民主派也对权利进行了反思。他们的出发点不是马克思主义，而是古典

---

<sup>①</sup> 亨廷顿：《民主的第三波》，见刘军宁编《民主与民主化》，商务印书馆，1999，第358页。亨廷顿的书写于1990年，没有包括东欧和亚洲一些国家的民主变革。

自由主义对权利的解说。这方面的思想领袖立场殊异，反思主要是对权利、公正、正义和政治自由主义的重新定义和解释。<sup>①</sup>

所以，20世纪70年代中期以后，民主理论和民主制度都有许多新的、重大的发展。80年代以后，东亚等国的经济高速发展，威权体制也纷纷向民主制度转型，这催发了西方国家以外的民主制度的扩张。近30年来，民主在全世界获得了强有力的发展，民主理论大大完善，人民对民主的认识和信念愈加深化，现代民主制度的形式更为丰富。尽管传统的民主制继续受到强烈的批判，<sup>②</sup>但民主已经在世界范围内成为不可动摇的社会价值、国家的原则和政治制度。

从资产阶级革命胜利后代议民主制度的建立，到今天民主制度在全世界获得普遍的发展，民主制度内容极大地丰富和发展了。民主制度的发展不仅体现在版图上的扩展，更重要的是它的形式和内容有了根本变化。总结民主制度的发展历程，其经历了从议会民主到街头民主，<sup>③</sup>进而发展到公众参与式民主和协商性民主等更为广泛的社会民主形式。现行各国的民主已不仅是通过选举产生的议会讨论和决策，还包括利益集团的影响和街头行动，非政府组织的广泛参与，第四权力媒体无所不在的监督。这些都已经超出选举议会式的民主模式。民主已不仅是一种国家制度的形态，而且成了一种社会形态和广大公众

---

① 这场反思运动在欧洲的领袖是哈贝马斯、德里达、福柯、波曼、罗兹和德鲁兹。在美国和其他国家的领袖是罗尔斯、哈耶克、沃泽、达尔、德沃金、丹尼尔·贝尔、本·史华慈、理查德·罗蒂、阿玛迪亚·森等人。上述反思的结果是提出了一系列新的民主理论。这就是参与式民主制、自由民主理论和协商性民主制产生的理论背景。——法国巴黎美国大学 Bearworth 教授于2006年5月23日下午与作者的谈话

② 到70-80年代，对民主的怀疑和认识上的混乱很大程度上可能是由于民主的扩展，在南美洲、东南亚和南亚等地民主都有相当不成功的案例。人们提出的问题至少有三方面：怀疑民主是否具有普适性？民主为什么也带来腐败和秩序的混乱？到底什么是民主制度？

③ 议会民主不能充分代表社会各种利益诉求，不能反映新的、突发性利益要求，从而导致了街头民主。街头民主反映了议会制民主的局限。

的生活方式。

在对人类社会民主制度的发展及理论做了十分简练精要的描述以后，我们需要对民主理论也来做一历史叙述和分析。古希腊的“民主是指大多数人的统治，这在古希腊所有的政治学著作中是一个公认的标准”。<sup>①</sup>它是一种直接的、“多数决”的民主制。但正是古希腊这种简单“多数决”的民主制，导致多数人与少数人的矛盾——名义上的多数实际上的少数在决定问题，即少数社会精英和多数公民之间的冲突。古希腊的“民主制”由于没有真正解决好这一民主的内在矛盾，导致城邦的崩溃。<sup>②</sup>

从资产阶级代议制民主发展到现代民主，民主理论发生了巨大的嬗变。民主经历了从代议制民主到“选举民主”，再发展到“自由民主”和“法治民主”的过程。从民主的形式上看，资产阶级革命时代的民主理论核心是代议制民主，它试图通过选举建立不仅代表多数，而且代表全体公民的“真正的民主制”。在代议制民主理论大师约翰·密尔看来，“为了保证多数人在国家有发言权，而完全剥夺了少数人的选举权。按一般见解，少数人必须服从多数人，但不能由此认为多数人在战胜少数人以后，就可以完全取代少数人的代表权，无视少数人的意志。相反，在一个真正的民主制国家里，每一部分的人都应当有其代表，少数人和多数人一样将得到充分的代表权，虽然是按比例分配的”。否则，就不是平等、公正的政府。“违反一切公正的政府，首先是违反民主制的。”<sup>③</sup>所以，早期资产阶级的民主制主旨可以简单概括为：多数人决定，同时保护少数人的利益。

民主的发展，拓展了其广度和深度，给人们提供了越来越多从不

---

① 荣剑、杨逢春：《民主论》，上海人民出版社，1989，第17页。

② 荣剑、杨逢春：《民主论》，上海人民出版社，1989，第19页。

③ 约翰·密尔：《代议制政府》，汪瑛译，商务印书馆，1982，第102页。

同角度透视民主的视角和思维。约瑟夫·熊彼特（Joseph Alois Schumpeter）的理论<sup>①</sup>是这方面开拓性的代表。他提出选举民主理论，引发了一系列新的民主理论。他第一次以选举界定民主，认为民主是“一种形成政治决定的制度安排，在这种安排之下，个人通过竞争性的方式争取人民的选票来获得决策的权力”。<sup>②</sup> 根据这一标准，判断一个国家是否是民主制度时，主要看其强有力的决策者是否是通过公平、诚实、定期选举产生，而且还要看这种选举是否以候选人自由竞争选票、每个成年公民是否都享有平等的投票权为前提。熊彼特“选举民主”理论的贡献在于给人们提供了从选举的角度理解民主的思维，把选举定义为民主的本质。公平、自由、竞争的选举是判断一个国家民主制最重要的标志，从而使人们能从选举程序的角度衡量一个国家是否是民主国家。但是，他的理论只不过是传统“代议制民主”理论的一种新解释，是当时对民主制度极度悲观的反映。他认为在代议制民主下，公民只有在选举的那一刻才行使权利，才是统治者，其他时间都是被统治者。今天看来，他的民主理论是相当片面和狭隘的。我们的一些学者正是利用“选举民主”理论的缺陷来大肆攻击民主的。

民主理论和民主制随着人类社会的进步，自20世纪70年代后有了巨大的发展。美国著名政治学家罗伯特·达尔（Robert A. Dahl）提出了“多元民主”理论。他指出，民主是多种利益集团相互作用的产物，而公民的广泛参与是民主的核心，“民主是所有成年公民都

---

① 熊彼特的民主理论是二战背景下对民主非常悲观的反映，他认为民主只在公民选举投票时才体现，选举以后选民就不能制约政府，选民的制约只能是在下次选举时不投令他不高兴的领导人的票。

② 熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，吴良健译，商务印书馆，1999，第395-396页。

可以广泛分享参与决策机会的政治体系”。<sup>①</sup> 民主不仅是在国家层面上，而且是在地方和基层各个层面上多元化的参与，民主最基本也是最必不可少的条件首先是社区的所有成员都享有平等的参与社区集体决策的权利。他的重要贡献，是把个人权利和自由引入民主制度。他认为，民主不仅有广泛的竞争和参与，而且有真正的自由，诸如言论自由、结社自由，自由与其说是民主的政治生活要实现的目标，还不如说是实现平等政治参与的必要条件。<sup>②</sup>

在同一方向上为完善民主理论作出贡献的是卡尔·科恩，他提出“公众参与”的民主理论，认为民主就是人民参与政治决策。他说：“民主是一种社会管理体制，在该体制中社会成员大体上能直接或间接地参与影响全体成员的决策。”<sup>③</sup> 他从政治参与的角度，对民主的性质，实现民主的前提、手段和条件做了系统的阐述。一个国家的民主程度取决于公民参与的深度、广度和范围。这种参与不仅是投票选举，还包括立法和参与社会事务的过程。<sup>④</sup>

民主理论发展到20世纪后期是“自由民主”理论。乔·萨托利（Giovanni Sartori）在他的《民主新论》中系统提出了“自由民主”的新理论。他说民主只能是“被统治的民主”，即作为统治者的少数，统治被统治的多数这一既定事实下的民主。民主的关键并不在于被统治的多数亲自掌握和行使政治权力，而在于有效制约统治的少数，这样才能防止个人独裁。由于他对代议制民主缺乏信心，所以他

---

① 罗伯特·达尔：《现代政治分析》，王沪宁、陈峰译，上海译文出版社，1987，第21页。

② Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971, p. 3.

③ 卡尔·科恩（Carl Cohen）：《论民主》，聂崇信、朱秀贤译，商务印书馆，1988，第10页。

④ 卡尔·科恩（Carl Cohen）：《论民主》，聂崇信、朱秀贤译，商务印书馆，1988，第2章。

提出，实现民主的目标，最基本的前提是确保公民的个人自由，首先是政治自由，从而防止民主走向自己的反面：多数专制。在他看来，没有政治自由的民主，根本就不是民主。他的自由民主理论从分析古典民主理论出发，就如何防止古典民主制中多数人的暴政的弊端做了补救。所以，他提出了以个人自由和平等为基础的民主理论，从而解决了过去民主制长期以来没有很好解决的如何保护少数人的问题。

新近 20 年来，民主的发展呈多元化趋势，兴起并流行于欧美的协商性民主（Deliberative Democracy）理论就是民主理论最重要的发展。协商性民主认为，公共事务的决策应通过协商而不是通过金钱和权力进行，而且协商决策的参与度应该尽可能平等和广泛。协商是通过社会价值规范、传统和语言实现社会协调的媒介，以市民社会为制度核心。<sup>①</sup> 它强调民主的协商性，协商的平等性、公开性和责任性。协商性民主是对以选举为基础的代议制民主和以社会为基础的自由民主的反思和发展。<sup>②</sup>

如果我们对当今民主理论和民主制度的基本原则做一总结归纳的话，对什么是民主可以做以下回答。

民主是一种管理体制。其中统治者在公共领域中的行为要对公众负责，这种负责是建立在定期举行的、全体公民自由参与的、公开和公正的选举基础上的。

① 马克·华伦：《协商性民主》，孙亮译，《浙江社会科学》2005 年第 1 期。

② 哈贝马斯为这一理论奠基，阿玛迪亚·森也在朝这一方向试图重新定义民主的本质。在他看来，把民主理解为多数决定的选举机制是及表而不及里，民主的本质是“Public Reason”，可以把它叫做公共理性，或者公共辩论。通过公共辩论，使与社会、国家有关的重大问题达成人民共识，保证所有人都能参与社会公共事务，不管它是弱势，或是少数。参见黄万盛《正在逝去的和尚未到来的——皮埃尔·卡蓝默〈破碎的民主〉中文本序》。

民主是以多数决定，同时尊重个人和保护少数人的权利。

民主制避免使政府权力集中在某一个人或某一个机构手里，也避免中央政府具有至高无上的权力，地方实行一定的分权和自治，地方政府也必须是对人民开放和对人民负责的。

民主政府充分尊重人民的选择，并在各个政府和非政府的层面上，只要涉及人民利益的决策，都要充分保证人民的知情权和参与权，由人民进行充分协商后再作出决定。

民主充分保护公民个人的自由：民主政府首要的职能是依合法程序及平等的法律保护基本人权，保护言论和表达自由、宗教和信仰自由，保护法律面前人人平等的权利，保护人们组织和充分参与社会政治、经济和文化生活的机会。

民主政府遵循法治，遵循法律的正当程序，公民权利受司法的有效保护，为此需实行司法独立，独立的、职业化的法官可以自主地依法作出裁决。

民主制度遵循多元化，反映各种不同的政治、社会和文化生活特点。公民有法律保障的平等表达意愿的机会，多元主义，政治过程是建立在众多交互重叠、自愿组织起来的、自治的私人团体之上的。

民主社会奉行宽容、合作和妥协的价值观念，民主社会认识到，达成共识需要妥协，即使是时常无法达成共识。<sup>①</sup>

可见，民主理论和民主制度就是在人类社会的长期实践中，在不断的反思和批评中发展、日臻完善的。现代意义上的民主已经不是反对者所简单化的“多数决定论”，也不是片面的“选举式民主”，它

---

<sup>①</sup> 菲利普·施米特等：《民主是什么，不是什么》，载刘军宁编《民主与民主化》，商务印书馆，1999，第21~33页。

不仅是一种国家权力产生权力结构和公民权利保护的国家制度，也是一种公民享有充分自由、广泛参与社会和公共事务决策管理的生活方式。反民主论者把民主片面和狭隘地解释为“多数决定论”和“选举式民主”<sup>①</sup>，否定人民参与决策和保障自由等一系列的民主基本原则，如果不是对民主的无知，就是对民主的有意歪曲。

## 二 对民主功能的辩正

回应对民主的批判，除了要澄清被他们搞浑的水，还要清流，就是要对反对者对民主功能和作用的各种指责加以驳斥。这方面有代表性的观点是康晓光教授的“民主祸国殃民论”<sup>②</sup>和潘维教授的破除“民主迷信”。我认真分析了两位教授否定民主的论据，他们有两个基本的共同点，一是在理论上，把民主狭隘和片面地理解为少数服从多数。康教授认为，从经验事实看，民主从来就是少数人统治多数人，所以民主从来就是假的，并不值得推崇。潘教授则干脆把民主简单化为“多数决”。由于“多数决”曾给人类带来灾难，<sup>③</sup>所以民主是不可取的。二是从实践上，他们认为在当前中国，政治民主化行不

---

① 潘维的民主定义是：现代民主制指的是全体成年公民自由、定期地选举本国最高领导人的制度。见潘维著《法治与“民主迷信”》，香港社会科学出版社，2003，第8页。他说他的定义与熊彼特的定义相通。就是说他对于民主的理解停留在熊彼特时代。

② 知名学者康晓光教授断言：在中国，“民主化是祸国殃民的选择”。因此从经验事实看，民主从来就是少数人统治多数人，并不值得推崇。所以，应该建立一个权力精英、资本精英和知识精英的“阶级分权”的“合作主义国家”，推行“仁政”。见康晓光著《论合作主义国家》、《仁政：权威主义国家的合法性理论》，载《中国的道路》，第116~169页。

③ 他最有力的例子是希特勒上台和“文化大革命”都是民主“多数决”的结果。希特勒上台有选举的因素，他上台执行的是不是民主政策就难说了，至于把“文化大革命”也扯上民主，就与我们谈的民主制度差得太远了。

通，而且民主化也未必就能有效地解决政治腐败、社会不平等和经济风险等问题。<sup>①</sup>前者是理论问题，需要做些理论阐释，后者则是实践问题，需要更多的实践论证。

### 1. 民主制度中的“多数”与“少数”

民主无论作为一种国家制度形态的统治决策方式，还是作为社会公共事务治理的手段，它都涉及公众事务的处理，都离不开多数与少数人的意志和利益问题——它是实现民主的一对基本的、永恒的矛盾。民主制在决定问题时的原则是简单的：遵循多数人的意志，这是普遍公认的原理。对民主的指责主要来自两方面：民主存在多数人暴政的危险；民主的多数决定并没有真正实现过，实际上都是少数人在决定，多数论是虚假的。

多数人的暴政是民主制最大的危险。这不是一个新问题，更不是什么新的学术发现。古希腊就出现过处死苏格拉底的民主暴政，亚里士多德早就指出民主政体的腐败就是有变成暴民政治的危险。阿克顿勋爵在总结古希腊民主的教训时指出，雅典人是古代唯一靠民主制强大起来的民族。然而，拥有无限的权力也同样在败坏著名的民主政体。受少数人压迫是糟糕的，而受多数人的压迫则更糟糕。因为群众中积聚着潜在的力量，一旦发挥作用，少数人则难以抵挡。<sup>②</sup>近代以来，民主的暴政也曾多次造成人类的灾难。

问题是，历史上的民主制有与专制制度同样的危害，但为什么没有阻止人类对民主的追求和向民主制发展呢？人类社会在古希腊

---

① 康教授认为，一些东南亚国家和中国改革的经验显示，“政治行政化”是一种可行的选择。未来十年，政治行政化的当务之急是：在群体关系方面，政府必须在利益相互冲突的群体之间维持平衡，限制精英的过度掠夺，维护大众的基本权利；在制度结构方面，让大众组织起来捍卫自己的权利，有意识地建设社会合作主义，把有组织的力量引向维护秩序的轨道。见康晓光著《中国的道路》，第296页。

② 阿克顿：《自由的历史》，王天成、林猛、罗会钧译，贵州人民出版社，2001，第1页。

民主制自我毁灭后，经过几百年的专制黑暗统治后又坚定地选择了民主制。现代民主制也不断地遭到著名的学者和政治家的批评，但也不能阻挡那些生活在非民主国家的人民为民主而牺牲。显然，民主的价值大大优于它的危险性，专制暴政给人类带来的灾难远甚于多数人的暴政。况且，现代民主制的完善，无论从理论还是从实践上已能有效地克服多数人暴政的危险。现代民主制以它全新的机制根本改变了过去简单的多数决定论。现代民主理论是：遵循多数人的决定和保护少数人的权利是民主政体的支柱。遵循多数决定原则是组织政府和决定公共事务的一种方式，不是压制少数人的途径。多数派，即使在民主制度下，也不应剥夺少数群体或个人的基本权利和自由；少数人，无论是以种族、宗教信仰、地域还是以财产状况而论，都享有基本人权保障，这些权利不得被政府或任何多数派剥夺。

至于对民主多数是虚假的指责，反民主论者认为，历史上从来没有真正多数人的民主，所以多数民主是实现不了的，所以干脆就不要去追求这种假民主。<sup>①</sup> 的确，我们确实不能断定现在的民主制是否有真正的多数决定，因为，现有的各种投票和表决制都没有要求投票决定一项内容必须要所有公民的绝对多数通过，这样做是不太可能的。因为在一个尊重个人自由的制度下你不可能，也没有权利强迫所有人去投票。民主表决制一般只是按参加表决的人的相对或绝对多数决定问题。对参加投票或表决的有效性是否有最低参加人数的限制也并不一定。对没有参加投票的可能的大多数我们不知道他们的意见，所以，民主制是否有真正的多数决定我们无从知道，我们只能从制度上设置一种可以由多数人决定的制度。

---

<sup>①</sup> 潘维认为，从来就没有什么“人民作主”的体制，都是由领袖们作主的体制。康晓光认为，从经验事实看，民主从来就是少数人统治多数人，并不值得推崇。所以他们提倡应由政治精英和知识精英来统治。

反民主论者不理解代议制民主的本质是一种制度安排，它在很大程度上是一种程序保障。民主制与专制制度同样也许是少数人在统治，但不同的是，这些“少数人”是通过一定的程序由民意产生的，他们作出决定不是个人恣意独断，而是要根据一定的程序采集民意，他们的行为要受到多数人有效的监督。民主就在于有一套由民意影响决定的程序保障，而不在于是否真正由多数还是少数人作出决定。民主的正当性就在于大家都公认这种程序，而不一定是它的结果。但如果多数人不同意这个结果，就可以改变这个结果。在古希腊的民主中，所谓的多数在总人口中可能是少数，那是由阶级的不平等造成的。在现代民主中，也常常采用“两个过半数”的方法决定问题。任何社会都没有办法也不能强迫所有的公民来参与投票，事实上确实没有真正的多数决定问题，民主永远只能有相对的多数，没有绝对的多数。但是，不能由此得出结论民主是不可取的，要选择少数人决定大多数人命运的制度。如果这样，在逻辑上是荒唐的、事实上是有害的。精英政治的好坏不需要证明，也不需要再去试验，人类历史上有过太多的实践，中国古代也曾有过知识精英和政治精英相结合统治的时期。精英政治理论难道还需要我们今天的学者来“发明”，加以推行吗？

对多数人的民主暴政，在民主制度的发展中已经有了制度性安排。二战以后对民主制最大的完善，就是创造了一套有效的制度防止多数人的暴政。其中最重要的几项制度：一是违宪审查。像德国、日本等一系列国家建立的违宪审查制度就是防止多数人暴政的最有效制度。它由少数几个高度理性的法官来审查多数人制定的法律，以防止多数人制定暴虐的法律。二是在保障人权方面的法治大大加强，个人权利在对抗来自政府或其他多数人的侵害方面，得到更有效的法律特别是司法的保障。这方面联合国和国际社会为保障人权提供了一套有效的法律和机制。三是媒体作为第四种力量，有效地发挥着保护弱者、维

护正义、监督政府和强势群体的作用。四是非政府组织、法团主义等有效地发挥保护个人和小群体的权利以及自卫的作用。二战以后 60 多年的事实已经证明，在民主制成熟的国家，多数人的暴政在制度上已经得到有效的防卫。当然，我们还不敢断言民主制度永远可以抵制多数人暴政的出现。但是，民主能比专制制度带来更加持久的稳定与和平，即使有多数人的暴政也比个人专制和少数人的暴政来得更少，在历史上造成的危害也相对更少，这些都是不争的事实。民主不是一个完美的制度，而是一个有缺陷的制度。民主政府也会犯错误，但能够在最短时间里纠正。民主政府中也会产生腐败，但能在最短时间发现。

## 2. 民主与社会稳定

民主是最有利于社会稳定的制度，这本来是被世界历史所证明的真理。但是在有些人看来，民主是危害社会稳定的制度！证据之一是把民主转型国家的不稳定和中国近代的动乱归结于民主之祸。这完全是无视历史事实和错误地总结历史经验。

威廉姆逊在“为什么要民主”的演讲中指出，民主政治有一种稳定性和灵活性，使制度能持久下去。通过选举和民意的信息反馈，民主政治有能力在保持其合法性的同时，修正它们的缺陷。其他政府形式由于缺乏一种使它们的领导人合法化的和平方式，缺乏使投票制度反映民意变化的约束而内在不稳定。民主国家和平的一个主要原因是这个国家的人民有批评他们政府的权利，有结社的权利，政府对它的人民负责。虽然民主政府不是以和平方式解决国家间问题的捍卫者，但世界越民主，和平就越可能，这仍然是正确的。<sup>①</sup>

专制制度是人类社会不稳定的根源，这一点已经有大量的历史事实证明，不需要用太多的笔墨论证。人类历史上发生无数的战争主要

<sup>①</sup> 刘军宁编《民主与民主化》，第 41～42 页。

不外乎两种原因，一是争城掠地；二是争夺统治权。对统治权的争夺主要原因不外乎：由于王权被认为缺少合法性而易受到攻击；由于专制统治对人们的残酷压迫而引起人们的反抗。在过去的王位更替中有许多是因武力争夺、暴力逼迫、阴谋暗杀、宫廷政变引起的。这种情况特别容易发生在帝王时代王位继承规则被改变而发生紊乱的时期。王位继承合法性受质疑，常常导致群雄并起、天下大乱。君不见专制时代的历史就是一部残酷的王权争夺的历史。古罗马诗人查维纳说：“几乎没有一个专制暴君能安享天年。”古代暴君多被篡权者和阴谋家所戮，近现代史上的独裁者，多为激愤的民众或军士所杀。有研究说，古代皇帝有70%的人是因为王位的争夺而非正常死亡。人类社会走向民主，是经过血与火的洗礼而作出的选择。尽管民主制度有各种弊端，但在人类发展史上，它被证明是最好的政治制度，是抑制独裁和暴力的最适当工具。<sup>①</sup> 民主制度带来社会稳定，不仅对人民有益，对最高统治者的安全和生命也是最好的保障。

民主政权具有高度的稳定性，这也是被世界近代史所证明的。北欧瑞典、丹麦等国自从建立现代民主制度以来，300多年没有战争和社会动乱。瑞典尽管是多党制，但80多年来由于社会民主党实行以平等为基础的社会政策，绝大多数时候由它执政，社会非常稳定和谐。英国自资产阶级革命以来，国内也没有发生过战争和社会动乱。按我们的逻辑，不可思议的是美利坚合众国是一个松散的联邦，国家提倡多元主义和自由主义，可是在200多年的历史中，除一次因奴隶制政策（不是争夺领导权的斗争）导致的“南北战争”外，没有内战发生，更没有血腥的权力之争。几乎没有一个真正的民主成熟的国家会发生最高权的暴力争夺。尽管在民主国家也会发生对最高领导人

---

<sup>①</sup> 俞可平：《民主与陀螺》，北京大学出版社，2006，第23页。

的谋杀，但这是很偶然的，<sup>①</sup> 即使发生了也不可能出现权力的争夺和引起社会的不稳定。民主政府下，因最高领导人的空缺而产生的任何危机（因政治丑闻导致领导人被罢免或辞职、自然死亡、被谋杀等）都不至于引起政权危机和社会动乱，这就是民主制最大的好处。

民主社会之所以稳定，是因为政府的权力转移，通常在有序的程序中进行。作为一种和平、自由与温雅的方式，权力斗争输赢和政权更迭都是“精神性”，而非“肉体性”的，是暂时的，而非长久的。而专制社会里的权力角逐，常常要以死亡为赌注：政变、起义或革命，无论维系统治还是颠覆威权，皆以“铲恶务尽”为目标。<sup>②</sup> 卡尔·科恩说，与其他政体相比，民主更可能消除以暴力手段解决社会内部争端的必要性。民主政治不仅通过让参与者承担某种义务来鼓励和平解决争端，而且创造一种使诉诸暴力以达到目的成为不必要的和战略上不明智的局面。持异议的少数派表示不满并继续追求其目标的渠道总是畅通的。不论少数派如何不满，也无须忍气吞声、噤若寒蝉，也无须诉诸革命以达到目的。从各方面来说，在健全的民主制度下，暴力是自我毁灭，总是不智之举。<sup>③</sup>

认为民主会造成社会不稳定的重要论据是拉丁美洲国家、东南亚国家和中国民国之初的民主之乱。这完全是一种曲解。我们知道，专制国家容易产生动乱，从专制向民主制过渡的国家也是极易发生动乱的。由于专制制度的权威和秩序倒塌之后，民主制度的秩序和法治没能建立，不仅野心家，就是专制与民主势力的争夺也是非常激烈的。

① 像美国前总统林肯、肯尼迪和1986年瑞典的前首相奥洛夫·帕尔梅是少数被暗杀的领导人，但他们在民主制度下不是被政敌，而是被政策的反对者所暗杀。

② 王开岭：《仇恨和恐惧让独裁者永远站在刀锋上》，<http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=8182>，2006年8月10日。

③ 卡尔·科恩：《论民主》，第227、228、229页。

在早期，从专制向民主制的过渡或结束殖民统治后走民主的道路不但漫长而且血腥。这在法国历史上是最明显的，法国18世纪末的资产阶级革命，民主制不能巩固，上演了一卷社会动乱史：从“三级会议”、“国民公会”到“热月政府”和“督政府”，从“执政帝国”、“百日事变”到“波旁复辟”，从路易十六到马拉和夏里埃。墨西哥从西班牙殖民统治下独立后，从1824年到1848年，发生了250次政变和叛乱，更换了31位总统。这些都是专制向民主国家转变前的动乱。最高权力更迭的无规则性和没有合法性，使它成为社会动乱的根源。尽管历史上在选择民主道路上有这样血的代价和教训，仍不能阻挡人类坚定不移地选择民主制度。为什么？因为，不付出这些代价，社会就不会有永久的稳定和安宁。专制制度会永远重演血腥的历史。

印度社会的稳定发展是民主有利于维护社会稳定的最有力例证。印度被普遍认为是非西方世界中少数几个政治稳定的民主国家。出生于印度的著名诺贝尔经济学奖获得者 Amartya Sen 说，1947年印度独立时，国家处于混乱之中。政府未经考验，政治派系林立，社会暴力盛行。半个世纪后，在民主制度的作用下，政治分歧都能在宪法框架内解决，政权更迭也能通过民主程序顺利过渡。正因为民主，印度才成为一个统一的整体。通过民主，印度还成功地解决了语言和宗教问题。<sup>①</sup> 印度除了有一些历史渊源很深的种族分离主义和教派冲突造成的暴力和不稳定外，政治领导层的暴力冲突和政变没有发生过，这与经济、社会发展程度相同的国家，像南亚、东南亚、拉美和非洲等经常发生政变和社会动乱的地区的国家相比，简直是一个奇迹。印度的议会民主制把各种政治力量纳入了合法的政治斗争轨道，从而避免了

---

<sup>①</sup> Amartya Sen, "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy*, Oct. 3, 1999, pp. 3-17, National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press.

大规模暴力革命、军事政变和社会动乱的发生。在迄今已经举行的13次大选中，每一次选举都保证了国家政权的平稳更迭和政府组成的合法性。这充分表现了民主政体对社会矛盾的缓解和调节能力。<sup>①</sup>

那些攻击民主会导致社会乱象的例子都是自称民主制的威权政府的例子，不能把民主转型前的制度与民主制混为一谈，把非民主制的弊端当做民主制的问题加以批判。发展中国家搞民主，出现不稳定不是民主制本身的问题，而是在专制向民主发展的过程中会出现不稳定的问题。专制向民主制发展与飞机起飞和卫星发射的原理相似，起飞和发射阶段的危险性最大，进入轨道以后才会稳定运行，一般不会出现事故。难道，我们因为惧怕发射时的危险就不发射卫星了吗？正确的态度是尽量降低发射时的危险系数。

到现代，随着人类文明进步和民主制的深入人心，在非民主制向民主制的转型中人们摒弃了暴力和血腥，并大大缩短了转型的时间。很多国家都避免了转型时期的社会不稳定。像苏联和东欧那么多国家在转型过程中除了罗马尼亚出现血腥事件外，其他都没有出现严重暴力和流血事件。还有拉丁美洲许多国家在20世纪90年代完成的民主转型，都成功地实现了从军人政权到民主政府的和平转移（包括像智利的皮诺切特这样的军事独裁政权）。东南亚地区的民主化也基本上是一个和平的过程，包括韩国、马来西亚、菲律宾、泰国和我国的台湾。可见，现代社会，民主社会转型出现社会动荡和不稳定的情况将大大降低。“民主乃是人类有史以来发现的唯一的和平变革的方法。”<sup>②</sup>

反民主论者常常以一些威权国家取得的经济成就来说明威权统治的必要和好处。但是，他们严重忽视了威权统治带来的社会乱象和灾

<sup>①</sup> 孙士海：《印度政治五十年》，《当代亚太》2000年第11期。

<sup>②</sup> 哈耶克：《自由秩序原理》，邓正来译，三联书店，1997，第131页。

难。无论在拉丁美洲还是在东南亚地区，威权统治时期都不断地爆发社会冲突和暴力、流血事件，社会极不稳定。韩国现代史就是证明。从20世纪50年代到80年代，韩国独立后进入威权统治时期。在这30多年中，韩国不断发生革命、起义、政变、政治谋杀和街头抗议、暴力冲突及流血事件。虽然在朴正熙时代经济有过快速发展，<sup>①</sup>但军人独裁统治造成社会极其动荡，不仅人民付出巨大的代价，<sup>②</sup>就连统治者本人也没有一个有好下场。<sup>③</sup>直到1987年，卢泰愚推行政治改革，实行总统直选，韩国才结束靠政变和谋杀取得权力的独裁统治历史。到1997年，金大中当选为总统，在韩国才实现了执政党向反对党和平移交政权的新时代。现在的迹象表明，韩国的民主制度已趋于成熟。事实证明，是民主制真正带来了韩国的社会稳定，也给政治领导人带来安全。<sup>④</sup>自1997年韩国民主化以后，韩国社会经历了一系列的严重危机，1997年金融危机的打击，2004年卢武铉总统上台后不久立即遭弹劾和迁都风波等，都没有使韩国社会出现任何动乱。可以说，韩国的民主制已经巩固，暴力和谋杀已经没有市场，激烈的社会矛盾和冲突都可以在宪法和法律程序下消解。<sup>⑤</sup>

---

① 朴正熙实行军事独裁统治期间，在促进韩国经济发展方面成效斐然。在其统治的18年间，韩国经济以平均9.2%的年增长率持续增长，韩国人均国民生产总值从不足90美元激增至1500美元。但是，也正是他推行政府过度干预经济发展的政策，导致后来政经勾结现象的蔓延，为韩国政坛埋下了腐败的祸根。

② 在军事独裁统治期间，有无数民众被逮捕、关押和处决，仅光州事件，就有5000多人被屠杀，1.44万多人受伤。

③ 在专制统治的30年中，韩国历任总统中李承晚流亡海外，客死他乡；朴正熙饮弹身亡，他的政府高级领导人像车智轍、金载圭、郑升和或被谋杀或被绞死，或死因不详；全斗焕和卢泰愚最后被民主政府送上审判台，被判处死刑赦免。

④ 民主社会是宽容的，像全斗焕这样被判处死罪的人也能被赦免。这是民主社会和平稳定的重要原因。

⑤ 2004年的总统弹劾案和迁都风波都是宪法委员会化解了矛盾，宪法委员会能够在社会严重冲突的关键时期起作用，这是一个民主制成熟的重要标志。

哈佛拉里·戴蒙德说，民主政治不仅是最广泛受到称颂的政治制度，而且也可能是最难以坚守的政治制度。在所有的政府形式中，唯独民主政体依赖于最少的强制和最多的同意。<sup>①</sup>

### 3. 民主与经济发展

一些反民主论者一个很强有力的理由是，民主不利于经济发展和效率的提高，民主容易造成贫困。他们认为，穷人对面包而不是对民主感兴趣。

民主制是否有利于经济发展？在世界上这都是一个很有争议的话题。我认为这是一个被历史清楚证明了的问题。从国际社会的版图看，民主制国家大都是经济发达国家，非民主国家大都是经济落后国家。这是一种客观事实。民主制为什么有利于经济发展呢？有两个促进经济发展不可否定的因素：一是经济发展一定需要经济自由和市场竞争，民主制比其他制度为此提供了更有利的制度条件。二是民主为资本发展必不可少的财产权利的安全提供了保障。<sup>②</sup> 正是因为人类看到了民主制能带来经济繁荣这一巨大的好处和实惠，人类才把民主作为不懈的目标来追求。

问题的复杂性在于，“民主”国家也未必都能把经济搞好，非民主国家也不是都搞不好经济。在经济起飞的国家中，威权政府扮演了重要的角色。新加坡、韩国和我国的台湾被认为是威权体制下更有利于发展经济的例子。“拉美化”常常被中国许多学者认为是因实行民主而导致经济发展停滞、缺乏效率、社会贫富不均的代名词。它被认为是民主不利于经济发展和造成贫困的有力证明。

首先我们必须搞清楚，导致“拉美化”现象出现的不是民主政

<sup>①</sup> 拉里·戴蒙德：《民主政治的三个悖论》，载刘军宁编《民主与民主化》，第122页。

<sup>②</sup> “Democracy and Growth, Why Voting is Good for You?”, *The Economist*, August 27, 1994, p. 17.

治，而是军人独裁统治或威权统治。这两个事例正好说明，威权统治可能把经济推向高速发展，也可能把经济推向崩溃。所以，威权统治远没有民主政府更有可能推动经济的持续发展。威权统治只是在有些情况下能发展经济。但是，威权统治下经济的发展没有可持续性，而且有可能前功尽弃，甚至出现倒退。中国近代史就是一个很好的证明。中国在1860年代清政府推行洋务运动，政府主导大力发展经济，到甲午中日战争前，中国与日本的经济水平有差距，但大致在相同的程度上。中国在清政府被推翻后由于没有建立起民主政体，导致战乱不断，经济崩溃。而日本由于建立了民主政体，尽管出现军国主义并遭受毁灭性打击，但还是很快发展成为世界经济强国。日本是西方国家以外第一个实行民主最成功的国家，也是经济最成功的国家。难道这不足以说明民主制度对经济发展的基础性作用吗？为什么威权统治对经济发展不具有可持续性？最简单的直接原因就是它的政治体制不具有可持续性。近代民主制度产生以来，只要是民主巩固了的国家，它的政权体制基本上都是持续的。最早建立的民主国家200多年来，政权稳定，经济社会持续发展，人民安居乐业，国家不能不富。而非民主的国家，政权在不断地动荡，即使有过经济的高速发展，一场革命或动乱，经济毁于一旦，人民陷于灾难。威权政府能创造一时的奇迹，但不会有永久的辉煌。中国历史上也有过不少的太平盛世，但都消失在历史的硝烟中。像这样一些历史常识，我们的学者不去温习，而是抓住拉丁美洲、东南亚等国家在民主转型过程中经济不成功的例子，大肆攻击民主制度，是没有说服力的。

其实，拉丁美洲民主与经济的关系，完全不是像有些学者所说的是民主制导致了经济停滞，而是相反，是军人独裁统治导致了经济停滞。我们知道，拉丁美洲国家大多是在19世纪从西方殖民统治下独立的，独立后的国家大多建立了形式上的共和国，实际上并没有

真正建立民主制，而是军人文人交替统治。到20世纪五六十年代，美国势力渗入拉丁美洲国家，支持军人独裁统治，以遏制共产主义势力在拉丁美洲发展，从而使拉美国家步入一个恶性循环的动荡时期，频繁出现军人政变。军人统治需要财团或民众的支持，所以上台的军人政权不是与财团勾结，就是鼓动民众，社会政策要不是权钱结合掠夺性的，就是民粹主义的。经济停滞、贫富差距拉大、腐败丛生、社会动乱的“拉美化”现象就是这样形成的。在冷战结束后，美国等西方国家不再支持那里的军人统治，相反转而支持民主化。所以，20世纪八九十年代，拉丁美洲国家开始走上向民主化转型之路，出现了一系列民主政府。正是这些民主政府才使一些国家较好地克服了过去的经济危机，并使经济向健康方向发展。<sup>①</sup> 据联合国拉美经济委员会的报告，2005年拉美及加勒比地区的经济增长率平均为4.3%，其中委内瑞拉达到9%，阿根廷为8.6%，智利和乌拉圭为6%。

Edgardo Boeniger 是拉丁美洲民主和政府治理专家，<sup>②</sup> 他对拉丁美洲国家民主与威权政府对经济的影响评价是非常中肯的。他说，民主与威权体制在实行市场导向的经济改革过程中，效能问题是一个很有争论的话题。他认为，对拉美国家而言，这样的争论大体是不相干的。因为民主目前盛行于此地区并且几乎成为活的事实。比较分析表

---

① 拉美国家自独立以来，民主与专制的周期性社会震荡拖延了近两个世纪，民主化浪潮三起两落：第一次民主化浪潮始于拉美独立战争，以民族解放、建立民主共和政体为核心内容，但民主制度在拉美发生了畸变。第二次民主化浪潮始于20世纪20年代，表现为平民主义的兴盛。这时虽还不是民主制度，但政权有着广泛的民众基础。第三次民主化浪潮发生于20世纪80年代，国家重新回到代议制民主轨道。有学者认为，威权主义政权的合法性依赖于经济的成功，而军人的经济失败又迫使他们退出政治，把权力还给人民。见曾昭耀《近年来国内关于拉美政治现代化问题研究的情况》，<http://www.modernization.com.cn/zeng.htm>，2006年8月17日。

② Edgardo Boeniger 曾任智利政府内阁成员和智利基督教民主党副主席，智利太平洋基金会主席。

明，即使有些威权政府已经实现了成功的转型，但仍很难证明威权政权自身会增加转型的可能性。目前拉丁美洲国家的案例显然不支持这个理论。<sup>①</sup> 在拉丁美洲，很多最有效和最有前景的改革计划，都是由后威权的民主政府所实施的。阿根廷军事统治的时候经济一团混乱，<sup>②</sup> 由梅内姆领导的第二届民主政府迅速控制通货膨胀，并使经济走向市场化，出现经济增长、政局稳定的局面。<sup>③</sup> 巴西也是在实行民主转型前经济处于危机中，经过两届政府民主转型后，经济改革才见成效。秘鲁在比较民主化的制度下进行了比较激进的市场化经济改革，<sup>④</sup> 使经济获得高速增长和出现社会稳定。智利是拉丁美洲经济发展最成功的国家，皮诺切特<sup>⑤</sup>以及后来的民主政府实行激烈的市场化改革也是以民选为基础，它的成功关键在于民主政府提供了政策的政治和社会正当性，从而能坚定和大胆地推行经济市场化政策，这是在其他状态下无法长期维持的。从拉美国家已有的证据，并不能证明威权体制在实行经济改革上比民主国家更有效率。<sup>⑥</sup>

---

① Barbara Geddes, *Economic Reform and Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 63 - 64.

② 阿根廷 1983 年结束军人统治，开始建立民选政府，向民主制度过渡，到 1994 年才真正建立国际社会认可的民主政府。

③ 20 世纪 80 年代中后期，阿根廷民选总统阿方辛开放民主。90 年代第二届民选总统梅内姆在巩固民主和发展经济上采取了一系列措施，大力推行新自由主义政策，使经济在持续稳定中出现增长势头，政局保持稳定。

④ 秘鲁是在 20 世纪 90 年代初开始向民主转型，民选的藤森政府实施的经济市场化改革，使经济稳步发展，社会稳定取得了重大进展。现在秘鲁民主制基本巩固、政局基本稳定，大多数民众支持改革和现行的经济政策。

⑤ 皮诺切特政权常被一些学者拿来作为威权体制更有利于经济发展的论据。Edgardo Boenige 对此不以为然。在拉美独裁政府中，只有皮氏在经济发展中有比较好的业绩，这有它特定的因素，这个例子是不足以说明以上论点的。多数军人政府把经济搞得一团糟。见 Edgardo Boeniger 著《拉丁美洲民主的前景与挑战》，载刘军宁编《民主与民主化》，第 229 ~ 230 页。

⑥ 见 Edgardo Boeniger 著《拉丁美洲民主的前景与挑战》，载刘军宁编《民主与民主化》，第 229 ~ 230 页。

民主政治对经济发展起着基础性作用，而不是直接推动作用，经济发展与法制有着更直接的关系，更依赖于法制。但是现代经济的发展还是需要以一定程度的民主为条件，如地方自治、分权和决策的多元化就是经济发展的必要条件。在集权专制的政府统治下不可能高速发展现代经济。中国改革开放的经验证明了这一点。我国改革开放前高度集权和计划经济的体制不可能高速发展经济。改革开放后的民主化和权力下放，是经济发展的重要条件。中国区域经济发展的经验证明，越是民主、开放、放权的地方，经济发展就越好。如深圳、广东和浙江温州经济发展的经验证明了这一点。越是政府权力集中、不放权的地方，经济发展越滞后。中国中西部和东北的经济不能很好发展有很多原因，其中有一点是肯定的，即与传统集权的思维和体制僵化有关。

一些国家的贫困是固有的，或是由专制体制造成的，而较少的例子能说明贫困是由民主引起的，只是民主不一定能有效地解决贫困问题。民主制的价值主要不在于促进经济发展和缓减贫困。民主制只是为经济发展创造条件，民主并不必然带来经济增长、社会和平、管理效率、自由市场。因为经济发展远不止民主一个因素，还有法制、管理、自然条件和人的因素等。但是，我们可以期待出现这样一种政治制度，“它能保证以和平竞争的方式组织政府、影响公共政策；它能够通过固定的程序调整社会和经济冲突；它与市民社会有充分的联结，从而可以代表各自选区的选民，并为集体行动的事业作出承诺”。<sup>①</sup>在民主社会，公民政治权利能够有效地防止经济灾难，它使人民有机会表达他们的需要，要求适当的公共行动。政府能否对民众的疾苦作出反应很大程度上取决于民众是否给其压力，公民权利的行使就能刺

<sup>①</sup> 菲利普·施米特等：《民主是什么，不是什么》，载刘军宁编《民主与民主化》，第37页。

激政府的行为。没有哪个独立、民主、有新闻自由的国家发生过真正的饥荒。<sup>①</sup>

说民主是最没有效率的制度，是反民主论者用来攻击民主的最有力武器。这是对社会发展近视的一孔之见。从历史发展的角度看，民主制是最有效率的。经济发展和社会发展效率有短期效率和长期效率之分。从短期决策的角度看，专制是最有效率的，专制者可以一人拍板决定重大的政策，而不会“相互扯皮”。但任何专制的决策必然会受到偏见、野心、无能与私利的影响。尽管开明的专制者也常常会寻求富有智慧的人来辅佐他的决策。但是，这完全不足以阻挡专制者的自私和无知的武断。“在所有政体中，民主最可能产生从长远来说是明智的政策。”<sup>②</sup> 尽管“制度化的民主在决策上效率较低。但是，一旦作出了决策，它们相对来说更可能得到贯彻落实”。<sup>③</sup> 专制者的草率和武断地决策，常常会忽视大多数正当的利益，而引起众多的不满，进而引起潜在的抵制，这种决策是不太可能得到贯彻落实的。更何况，专制者的决策失误是很容易发生的。一旦出现了战略性决策失误，可能不仅引起社会动乱、经济停滞，而且引起社会和历史的倒退。它影响经济和社会发展就不是三年五年，而是十几年甚至数十年。中国现代史上就有无数个错误决策造成社会灾难的例子。专制政体的效率与决断是以高昂的代价取得的。它壮观的表面可能掩饰着日益加剧的愤怒与不满和基础的不牢。<sup>④</sup> 在民主制度下，决策并不一定总是正确，但一旦失误会较快地得以纠正。经验证明，民主国家大都

---

① Amartya Sen, "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy*, Oct. 3, 1999, pp. 3 - 17, National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press.

② 卡尔·科恩：《论民主》，第212页。

③ 基尔摩·奥唐纳：《论委任制民主》，载刘军宁编《民主与民主化》，第64页。

④ 卡尔·科恩：《论民主》，第184页。

是发达国家，它们的经济社会发展程度远远高于非民主国家。就是因为，民主制度下虽然作出每个具体决策时没有效率，但是，由于它的决策较少失误和更容易得到执行，社会会保持长期持续的发展效率。而专制政府的决策往往在错误与纠正错误、前进与倒退的循环中来回折腾和打转。

与威权主义政权不同，民主政权仍有根据环境的变化不断调整自己的规则和制度的能力，它们或许不能立即产生出上述益处，然而，较之专制政权，民主政治最终达到这些目标的希望要大得多。<sup>①</sup>

在专制体制下也能有效地发展经济，但是，在一个缺少廉洁“好政府”和法制不健全的社会下，必然导致严重腐败、贫富不均，而可能引起社会动乱和崩溃，民主制度下的经济发展则可以避免此种危险。经济发展与民主有关，也与法治有关。在一个没有民主，但讲规矩守秩序的法治社会，经济也可能在一段时期内获得高速发展，但它缺少长久的生命力。

先富后民主，民主与经济发展程度有关吗？是经济高速发展带来民主，还是民主创造了经济奇迹？从利益的角度，富人参政与穷人参政具有同样的动因。富人多趋于保守，不希望变革。他们更希望保存现有制度。穷人更希望变革，更希望投票，只在他们没有表达方式和手段的时候，才采取激进的行动。经济发展并不必然导致民主，像中国香港和新加坡。民主不一定取决于经济发展程度，更多地取决于有组织的利益诉求。

在社会富裕程度提高后，发展民主社会的稳定性将高于贫困地区，在社会贫富悬殊和阶级矛盾对立下发展民主可能出现不稳定。

---

<sup>①</sup> 菲利普·施米特等：《民主是什么，不是什么》，载刘军宁编《民主与民主化》，第37页。

民主并不以经济发展为前提。萨托利指出，在一个多世纪的时间里，没有证据显示：民主以经济为前提或它的存续取决于经济增长和繁荣。问题在于，19世纪自由国家所提供給民众的保护不具有财富方面的要求。就自由民主政体作为一种政治形式而言，一种“贫困的民主”同样是可以想象的。<sup>①</sup> Amartya Sen 也说，民主在灾害面前的保护性作用对于穷人来说更加重要，对饥荒的受害者尤其如此。有经济需要的人同样有表达政治的需要。民主不是普遍富裕后的奢侈品。没有证据表明穷人在可能的情况下会拒绝民主（印度70年代中期的例子）。<sup>②</sup> 中国当前的民主发展证明：民主不是经济发达的地方搞起来的，而是经济发展很一般的地方先搞起来的。现在农村人比城里人更要求民主，对民主的参与热情更高。<sup>③</sup>

#### 4. 民主与腐败

腐败是现代市场经济社会的毒瘤，不论什么制度都难以根治。问题是哪一种制度更容易产生腐败，哪一种制度更容易治理腐败？反民主论者认为，威权政府更容易治理腐败。而民主不能治理腐败，甚至荒谬地提出“民主是催生腐败的制度根源之一”。<sup>④</sup> 他们的论据是拉丁美洲、非洲、东南亚、苏联、东欧等地区民主化以后都腐败了。这个论点从某个角度说是对的，民主选举必然会出现贿选和黑金政治。但从整体上说，这个观点是荒谬的。民主确有产生腐败的制度因素，如选举会产生金钱政治，但民主有更多抑制腐败的因素，如公共预算和议会的审查监督制度、阳光政府和无所不在的媒体监督、公众的知

① 乔·萨托利：《自由民主可以移植吗？》，载刘军宁编《民主与民主化》，第149页。

② Amartya Sen, "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy*, Oct. 3, 1999, pp. 3 - 17, National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press.

③ 见蔡定剑主编《中国选举状况的报告》，法律出版社，2002，第199~262页。

④ 潘维：《法治与“民主迷信”》，香港社会科学出版社，2003，第71页。康晓光也认为，民主化不能有效地解决政治腐败问题。（《中国的道路》，第304页）

情权和舆论监督，等等。所以，历史客观事实是民主制政府比不民主的政府有更少的腐败。当然，不能把向民主过渡的政府的腐败算在民主政府的头上。

这里有一点必须指出，民主国家虽然不能避免腐败，但是，民主国家与非民主国家的腐败有很大的不同：民主国家的腐败只限于有限领域的腐败，非民主国家的腐败是无所不在的腐败；民主国家的腐败通常能得到及时的揭露，非民主国家的腐败难以揭露，特别是高官的严重腐败通常被掩盖；许多在非民主时期掩盖的腐败会因为民主化后被揭露；民主国家的腐败是可以医治的，非民主国家的腐败是不可救药的。历史上尽管也有专制的国家比较清廉，但是，专制国家一旦腐败以后就会伴随腐败被葬送，而鲜有被治理好的。

各国政府腐败的情况不同，决定了反腐的方法不同。从我国腐败的具体情况分析，反腐只有从民主建设入手才能从根本上解决问题。当前我国官员的严重腐败主要有两类：一类是卖官买官，这主要发生在掌握干部人事任免权的主要领导身上，这种腐败常常是“拔出萝卜带出泥”，一个受贿的领导后面有一群行贿的官员，少的几十个，多的数百个。<sup>①</sup> 另一类腐败是掌握政府财权的官员贪污受贿。省长、副省长、市长、副市长主管城建、交通建设和国土资源的部门领导，他们利用手中批钱、批地等的权力进行权钱交换。这种腐败，也是揪出一个，带出一片企业家和商人。<sup>②</sup> 很明显，这两类严重腐败现象的

---

① 像黑龙江绥化市委书记马德受贿案涉及 260 多个干部行贿。陕西省商洛市原市委常委、商州区原区委书记张改萍接受 26 人贿赂。安徽省宿州市委组织部原副部长杨哲信接受 98 人贿赂。

② 如深圳市主管城建的副市长王炬，云南省省长李嘉廷，安徽省副省长王怀忠，还有北京市交通局副局长毕玉玺，江苏省交通厅厅长章俊元，四川省交通厅厅长刘中山，贵州省交通厅厅长卢万里，河南省前后三任交通厅厅长曾锦成、张昆桐和石发亮都属于此类腐败犯罪。

产生都与民主制度有关，如果有一套民主的官员选举制度，当然就不会出现卖官买官。如果有一套经人大严格审查的公共预算和透明的财政制度，也难以出现官商勾结的权钱交易。可见，当前我国这两类最严重的腐败是可以通过民主制加以克服的。没有上述民主制度的建立，靠法律和打击是不可能从根本上解决问题的。我们可以得出结论，民主国家的选举型腐败（包括其他腐败）是可以通过法治加以解决的，这点已经被事实所证明，如北欧国家就是如此。非民主国家的腐败特别是涉及政治性的腐败是通过法治也解决不了的。

没有人否认法治对反腐和保障民主的重要作用。问题在于法治的作用只限于政治民主或政治清明的条件下才是有效的，没有这样的前提，法治反腐只是学者们的梦想。他们常以新加坡和我国香港的例子来证明“缺少民主的法治政体对付政策型腐败非常有效”这样荒唐的观点。<sup>①</sup> 首先这两个廉政的例子对他们的论点根本没有什么证明力。就像历史上的专制政府也可以举出一些清廉的皇帝和朝代一样，它不能证明专制制度比民主制度更有利于防腐。比较两种制度的优劣不能以根本没有什么代表性的特例作证。他们无视世界上绝大多数成熟的民主国家是最清廉的国家，最腐败的国家大多是最不民主的国家这一基本事实，而是以偏概全来证明其观点，缺少学术严肃性。下面我们以2005年出炉的“透明国际清廉指数全球排名榜”说明。

---

<sup>①</sup> 潘维：《法治与“民主迷信”》，第13页。无论论证威权政府有利于经济发展，还是论证威权政府有利于反腐，来回说的也就是这两个例子。而正是这两个例子是没有普遍意义的。

2005 年透明国际清廉指数全球排名榜

廉政指数前 20 名国家和地区	廉政指数后 20 名国家和地区
1. 冰岛	140. 印度尼西亚
2. 芬兰	141. 伊拉克
3. 新西兰	142. 利比里亚
4. 丹麦	143. 乌兹别克斯坦
5. 新加坡	144. 刚果（民主）
6. 瑞典	145. 肯尼亚
7. 瑞士	146. 巴基斯坦
8. 挪威	147. 巴拉圭
9. 澳大利亚	148. 索马里
10. 奥地利	149. 苏丹
11. 荷兰	150. 塔吉克斯坦
12. 英国	151. 安哥拉
13. 卢森堡	152. 科特迪瓦
14. 加拿大	153. 赤道几内亚
15. 中国香港	154. 尼日利亚
16. 德国	155. 海地
17. 美国	156. 缅甸
18. 法国	157. 土库曼斯坦
19. 比利时	158. 孟加拉国
20. 爱尔兰	159. 乍得

上表非常清楚地表明，世界上最清廉的前 20 个国家和地区，都是民主政府，没有一个是专制政府。世界上最腐败的 20 个国家和地区我不敢说都是专制政府，但至少很多公认的当今世界上最不民主的政府都在其中，如伊拉克、利比里亚、刚果、索马里、苏丹、安哥拉、海地、缅甸、孟加拉国等。到底民主制是有利于反腐还是滋生腐败这难道不是很清楚吗？

我认为，腐败主要有两种类型，一种是政治性的腐败，如执政党的腐败、政治领导人的腐败、选举中的黑金等；另一种是政府性腐败，如利用行政权力贪污受贿、权力寻租等。政治性腐败需要靠民主制遏制，如选举、权力制衡、政党的监督、新闻自由、司法独立等；政府性腐败主要靠法制、强有力的反腐机制等来遏制。在非民主的制

度下，如果执政者能廉洁自律，能从政治层面保持清廉，再通过严格的法治治官，就能较好地解决政府层面的腐败问题。这是靠人保障而不是靠制度保障的廉政，是不可以长久的。如果政治层面上没有民主制度保障，又没有有效的自律机制，靠法制和打击是不可以遏制腐败的。

一个社会防止腐败要靠很多因素相互作用，最重要的有：民主、法制、文化和历史传统等。其中民主、法制是最重要的两个因素。政治层面的腐败主要靠民主遏制，政府层面的腐败有时法制就可以治理。只有民主加法制才最有利于防止腐败；有民主无法制不足以防腐；无民主有法制可能解决政府层面的腐败，但不能从根本上解决腐败；没有民主一般情况下（只有法制）不可能有真正的法治；完善的民主政府都必然有法制。所以不存在“法治才是反腐的，民主导致腐败”<sup>①</sup>的结论。

那么新加坡和我国香港的廉政能证明“只要法制，不要民主”的政府更有利于防止腐败吗？恐怕李光耀也不会同意这样的观点。<sup>②</sup>新加坡虽不是一个完全民主制度的国家，但基本是民主构架下的政府，反对党总是悬在人民行动党头上的达摩克里斯之剑，正是由于反对党的存在和新加坡执政的人民行动党对周围生存环境的警惕，使它时刻居安思危，以廉洁为执政第一理念；使党和领导层能廉洁自律，从而解决了政治层面上的腐败问题。<sup>③</sup>加上良好的法治传统，使腐败得以遏制。如果人民行动党和领导人都腐败了，新加坡的法制能起作用吗？在回归前，香港政治层面的腐败是靠英国的民主制解决的，没

---

① 潘维：《法治与“民主迷信”》，第11~13页。

② 关于新加坡是如何保持廉政的问题，我本人于2005年11月9日、16日在《中国青年报》冰点发表的《向新加坡学什么？》中有详尽的分析。

③ 就像毛泽东时代主要靠党和领导人自我约束机制起作用，但不可长久代代相传。

有英国的制度对港督的约束，如果港督是个贪官，香港的法制能有效反腐吗？香港回归后，基本法在香港建立了一套民主体制，特区政府领导人在政治层面上受到中央政府、香港居民、立法会和终审法院的有效监督，加上它完善的法制和反贪机制，政治层面上的反腐机制是有效的。在普通国家中，靠什么保证政治层面不腐败呢？只能靠民主制度。

反民主论者还举出一些拉美、非洲和东南亚国家腐败的例子攻击民主。这些都是民主转型国家的腐败。民主转型国家易产生腐败是不争的事实，因为它既无民主，也无法制，可能在某种程度上腐败甚于专制国家，这不能证明民主国家是易滋生腐败的。学者们完全无视真正民主国家腐败较少的事实；也无视民主转型国家随民主的巩固和成熟，腐败越来越少的事实；也无视民主国家更容易揭露腐败的事实。<sup>①</sup>

那些崇拜香港是只靠法制反腐的学者们，不妨听听香港反腐专家郭文纬先生（香港廉政公署前副专员）怎么说：在中国内地反腐败最好的做法是发展民主，因为没有比贪官身边的群众对贪官实施监督更有效。必须探索符合中国政治体制的反腐败法律制度。我看到中国反腐败影视作品中，某个地方的首长出了问题，这个地方的司法机关不能有效地开展反腐败工作，只能靠高一级的官员出面才能解决问题。要改变这种情况，最好的办法是加快民主建设。让选民选出自己信得过的人大代表，然后由人大代表选举产生政府首长。只有这样才不会仅仅借助行政技术手段来解决问题。<sup>②</sup>我想这位资深反腐专家比我们书生更了解什么对反腐是最重要的。

## 5. 民主与公民素质

民主与公民的素质有关吗？很多人都会认为公民素质是实行民主

① 像韩国全斗焕和卢泰愚的腐败只能在国家民主化以后才得以揭露。

② 乔新生：《反腐败：声势渐大，机制需深化》，《南风窗》2006年7月下。

的重要条件，中国长期以来就是以“公民素质”太低来否认进一步发展民主的可能性。这种理论认为：中国公民素质太低，特别是9亿农民素质太低，所以，不宜扩大直接选举，发展民主。

“公民素质论”或“国情论”在中国由来已久，并且近代以来很多伟大的思想家和政治家都持有此种看法。康有为、梁启超是近代中国传播西方思想的先驱，但康有为认为在中国实行民主不合实际，让普通百姓民主犹如“程度未至而超越为之，犹小儿未能行而学翳墙飞瓦”。<sup>①</sup> 康先生主张君民共主。孙中山是伟大的资产阶级革命者，但他也不主张立即给公民以权利，更反对给公民以自由。在他看来，中国人的素质太低，“初次脱去奴隶的地位忽然升到了主人的地位，还不知道做主人的方法，实行民权，所以他们更目无主人，胡行乱为”。<sup>②</sup> 可见，“公民素质低”的认识是中国长期以来发展民主的重要理论障碍。

尽管民主的实行与公民的受教育程度和文化素养有密切关系，但是，决定一个社会公民是否有参政的热情和要求，主要不是公民的受教育程度，而是经济利益。一位法国专家告诉我，他正在进行一项移民政治参与的研究。他说，在法国，来自北非的移民也常被指责缺少民主素质。调查显示，这些人也像其他人一样去教堂，也送子女上学，也关注自己周围的事，也对代表他们利益的组织感兴趣，这些现象说明他们是有兴趣和热情参与政治的。他们为什么没有参与？是制度没有给他们参与的渠道。这种情况说明公民没有政治参与热情是制度有问题，而不是他们的素质有问题。指责公民缺少民主素质是把因果搞颠倒了。不是老百姓没有民主素质，而是因为并没有给他们提供有

---

① 汤志钧编《康有为政论集 国会叹》下册，中华书局，1981。

② 孙中山：《革命成功全赖宣传主义》，载《孙中山全集》（第八卷），中华书局，1986，第722～723页。

效的参与民主的渠道，使他们对政治失去信心，对政治不感兴趣，不参与政治，丧失民主素质。<sup>①</sup>

公民素质论被历史实践证明是站不住脚的。如果说公民素质是一种文化和受教育程度，我们怎么解释受5000年文化熏陶的、21世纪的中国公民还不如200多年前被放逐到北美大陆的那些清教徒和流浪者？中国公民受过50多年马克思主义等“先进”文化的教育，他们的素质难道比那些长期受“腐朽文化”教育的国家公民还低吗？曾长期从事中国农村基层民主推动工作的前民政部基层政权建设司副司长王振耀非常了解中国农民的情况，他走过中国大地1000多个乡村，亲眼目睹和指导了那里土渣渣的选举。他说：民主不是由素质决定的，民主是一种利益关系。说农民素质低，难道中国人比非洲人的素质还要低吗？中国的识字率远远高于印度、非洲，印度和非洲可以选总统，我们农民难道连一个村主任还选不了？印度有60%的文盲，印度的选举是用各种符号来代替的，什么钢笔、手、茶缸之类，你选钢笔，就代表某人。50多年前，农民就跟着中国共产党闹革命，你能说农民素质低？我看倒是我们一些官员素质低。现在有许多农民研究法律，口袋里经常装着《宪法》、《村民委员会组织法》，有的农民对中央关于农民、农村的政策背得烂熟，比我们许多领导强得多。<sup>②</sup>

一个国家是否建立民主制度或法律制度与普通公民的素质没有直接关系，它与统治者和精英建制有关。在任何社会，民主制度确实需要统治者和精英推动和建设，作为普通民众虽然不能创建民主制度，但没有人是不能享受民主的。就像普通人可能不会发明扑克，但经过简单地告知规则后，没有人不会打扑克。民主制是由具有先进文化的

① 2006年5月，我访问法国高等政治学院（Sciences Po）时，Manlio Cinalli教授与我的谈话。

② 王振耀在北京大学的演讲。

人建立的，但不是以全社会公民都要达到一定的教育程度为条件。古希腊的民主制与西方近代民主制的建立，并不是由当时社会公民的文化教育程度决定的，而是利益要求在政治上的表现。民主是不同利益集团通过政治谈判，在制度上建立的权力框架。

现在的问题是，不是人民能不能搞民主，而是很多地方自发地创造了许多民主形式，特别是自发地进行了扩大直接选举和实行竞争选举的改革探索，而得不到肯定和赞同。可见，民主不是会不会、能不能的问题，而是给不给做的问题。说公民素质差，搞不了民主，显然只是个伪问题和托词而已。

我们知道在国外民主制国家中都有不少华人，老一代华侨大多都是贫苦人，不识字，在国外也只能靠低下的体力劳动为生，他们在民主制下照样成为一个能很好行使民主权利的公民。在国内，不少人指责国人素质低，不太讲规矩、守秩序，不遵守法律。同样是华人，在新加坡，他们很守秩序、讲规矩、守法制。1978年邓小平访问新加坡时，李光耀对他说，我们新加坡人都是福建、广东沿海一带贫苦的农民和渔民的后裔，祖先都目不识丁，不是你们中原那些达官贵人和文人墨客的后代，没有什么事情是新加坡人能做到，中国人不能做到的。<sup>①</sup>新加坡能够在华人中建立一个良好的法治社会，这说明，没有低素质的公民，只有落后的制度。人成就制度，但制度更成就人。对普通公民来说，无论是民主还是法制素养更需要靠制度培养。

20多年来，中国民主发展的事实已经证明“公民素质论”是没有根据的。我自己组织的一次公民选举参与的调查结果，与前面几位的观点是完全相同的。调查表明，公民的民主参与要求，如选民是否参加选举投票，与经济发展水平，公民受教育程度、生活水平、政治

---

<sup>①</sup> 《李光耀回忆录——1965—2000》，新加坡联合早报出版，2000，第720页。

身份没有直接的关系，而与个人利益和个人是否有效参与有关。农民对选举的积极性、参与选举的主动性和对选举改革的信心等方面比城市居民和大学生、知识分子等群体要高得多。<sup>①</sup>中国民主选举的发端地不是在北京、上海等经济文化发达的地区，也不是在受过良好教育的知识分子群体中。恰恰相反，农村基层民主的开创者和发源地，不少都是在经济不很发达，有的还是问题比较多的“后进”村里搞起来的。<sup>②</sup>如村委会的海选是从那些经济文化发展水平中等的地区如吉林、山西、河北等地先搞起来的。乡镇长和党委书记的直接选举改革是在四川的遂宁市、雅安市和云南的哈尼彝族自治州等这样偏远落后的地方探索出来的。在这些地方制定的直选和竞选改革办法和规则是在没有国家法律可依的情况下由自己设计的，却相当公平、合理和民主，比起大会堂里制定的法律毫不逊色，且更科学和有用。

我观摩了一些选举改革的地方，看到农民风雨无阻、扶老携幼奔向投票站，看到他们不顾寒冷的冬天要在操场或礼堂一等就是五六个小时，直到出选举结果才回家吃饭的情景时，我会感到农民对民主的高度热爱和热情；当我看到农民拿到选票就像当年拿到土地

---

① 如在一项选民参与积极性的调查中，村民表示主动参加投票的为62%，市民只有40.9%，流动人员只有26%。在按职业分类进行统计时，农民参与选举的积极性态度在12种职业中排列第3位，仅次于党政机关工作人员（63.4%），企业领导（61.1%）。农民为59.7%，高于法律工作者（59%）、教师（52.7%）、在校学生（41.2%）、离退休人员（40.7%）、个体劳动者（38.5%）、工人（36.9%）、文化科技人员（33.8%）、无职业者（22.2%）、自由职业者（14.3%）。详情可参见蔡定剑主编《中国选举状况的报告》，法律出版社，2002，第202~261页。

② 这些地方由于经济不发达，乡村干部腐败，农民负担重，村里问题多，上级党委、政府对村里领导班子难以指定安排，感到很棘手时，才想到通过村民选举，一放了之。虽然，走民主选举的路出于被迫，但放手让群众发扬民主，却获得了成功，成了中国农村基层民主选举的典型和开创者。没想到一放手放出了真正的民主，发现“落后”的农民有高度的民主意识、民主热忱和行使民主权利的能力。原来他们并不是愚昧落后的，他们并不缺民主素质，而是我们人为地禁锢了他们的民主诉求，束缚了他们的民主权利。

证一样由衷地喜悦和感激，听他们说共产党 1949 年给农民发土地证是给了他们经济上的翻身，今天发给选票是给他们政治上的真正当家作主时，我会感到农民对民主选举深刻的认识和内心的渴望。一些农民为了维护自己的选举权利，那样坚定、义无反顾地同阻挠他们的官僚们和村里既得利益者不屈地斗争，多少愤怒的农民联名要求罢免不合法选举产生的、腐败的村委会干部，不顾阻挠，不畏严寒，四处奔走，甚至进京上访。有的人冒着被打击报复的危险，有的人被非法关押，甚至被判刑。他们追求民主的大无畏精神令人感动。当看到当前中国农村民主发展的这些生动而真实的景象，你会觉得那些指责中国人素质太差搞不了民主的知识分子和领导者对民主和农民是多么无知和可笑！

### 三 对批判民主方法的批判

19 世纪末，中国人民在走经济、技术强国<sup>①</sup>之路走不通之后，通过血的教训和深刻反思才真正认识到民主的价值，选择走民主化之路。<sup>②</sup> 五四时期提出民主与科学，又是这一历史经验教训的进一步总结。中国人民为了民主前赴后继，流血牺牲，整整奋斗了一百多年，人民为此付出惨重的代价。中国共产党人为这一目标不懈地奋斗，并在建立新中国后把它写入宪法，规定建设民主仍是国家的根本任务。<sup>③</sup> 今天，中国改革开放和经济发展成就巨大，有人对中国进一步

---

① 在 19 世纪中期的中国，被帝国主义一顿枪炮打醒了的中国人共同的反思是，学习西方的先进技术，以富国强兵，于是有清政府发起的洋务运动。

② 在甲午中日战争以后，知识分子和开明统治者才认识到，中国的落后不在于经济，根本在于制度，是缺少民主制度和民权保障。于是在戊戌变法时提出“开议会、定宪法、申民权、张民主”的政治改革目标。

③ 见《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）序言第七自然段。

向民主化方向发展提出质疑，难道中国一百多年来的基本问题和基本价值改变了吗？无数先辈们为之奋斗的目标错了吗？难道中国要由过去追求民主变成只追求经济发展和物质利益了吗？

我不知道中国的学者们为什么反对民主。他们显然不是基于对完善制度的批判，似乎是为了“创新”而反对。当我在系统梳理国外民主理论发展的历史脉络时，又时隐时现地在外国民主理论中看到这些理论的影子。中国的“新潮”民主学者赶超了世界先进水平，也以西方“大师们”的学术批评来批判中国的民主。但是，我总感到中国的民主批评学者们有几点方法论上的错误需要指出。

第一，反民主论者在追随西方“大师”们批判民主时，忽视了他们与西方“大师”们所处的环境、语境和基础的根本不同。西方学者对民主制的反思批判，是以形成共识的民主作为基本价值和共同理论基础，并基本肯定以选举为基础的代议制民主，否则就不可能有那些西方民主大师们提出的“现代性”民主理论——无论是自由民主、法治性民主，还是协商性民主和治理式民主等，因为这些民主理论都是在选举代议制民主基础上提出来的。就好比说，西方那些民主理论家们在批评民主制的种种弊端时，就像是一个主人站在一座有点古老的大厦里，对房子缺少下水道、通风设备和房子的装修指指点点，认为房子需要进行改造装修，并不是要拆除这幢房子。我们的学者也学会用同样的话语对大厦指指点点，但是，他们不是站在大厦里，而是站在空场上。代议制民主是民主大厦的构架，选举是它的基础，其他后来发展的民主形式，只不过是这座大厦的下水道、通风口和现代装修而已。新的民主形式都在补充、完善以选举为基础的代议制民主制度，而不是取代。如果反民主论者认为西方民主理论家们是从根本上否认几百年来的选举代议制民主，恐怕他们是搞错了。丘吉

尔有一句名言：除了那些已被尝试过的政体，民主政体便是最坏的政体。<sup>①</sup> 难道他们认为这句话是在批判民主吗？民主是个不好的政体，但比人类社会过去所实行过的政体还是要好。

第二，反民主论学者们在论证方法上先是把目标歪曲、抹黑以后，再用他们的“歪把子”（歪理）枪进行射击。前面我们充分论证了民主是一套制度体系，而不仅仅是选举。民主是以选举为基础，并以此为核心的包括对政府权力的限制和对公民权利的保障，还通过了司法独立的法治等一整套制度体系。可见，反民主论者非常武断地把民主有意歪曲为选举和“多数决”，然后对选举制和“多数决”的缺陷大加讨伐，从而否定整个民主制度，这种学术研究方法是有问题的。

第三，反民主论者把法治与民主人为地割裂，把民主打入地狱，把法治捧上天。他们自诩为“法治主义者”，但我看他们却不十分理解法治的真正含义。为了驳斥这一观点，我不得不重复关于什么是法治，以及法治与民主关系的基本常识，尽管唠叨这些常识是有点令人生厌，但对缺乏常识的人来说还是必要的。民主与法治是现代政治文明的两大支柱，它们互相支撑，并共同支撑宪政大厦。民主制度中有法治要素，法治离不开民主。

那么我们需要温习一下什么是法治？谁都知道亚里士多德关于法治的经典论述：“一是已成立的法律获得普遍的服从；而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”法治的两要素要求法律要得到遵守，专制统治者也会要求这么做。但是，它还要求被遵守的法律应是制定得“良好”的。“良好”的法律是守法的前提，否则，不可能有法治。谁能制定良好的法律呢？当然，专制统治者有时也能制

---

<sup>①</sup> 这句话有很多不同的译法，我想把原文放上使它的意思更清楚：Democracy is the worst form of government except all those others that have been tried。

定一两部“良好”的法律。但是，根本上是不可能全部做到的。他们不能制定限制自己权力的法律，他们也不能摆脱在法律中的种种偏私。专制政府的法律总体上是一家之私法，是“著之于官府，施之于百姓”的治民之法。所以，一般认为（也被人类历史所证明）民主制度下才能制定“良好”的法律。这不是说民主社会不会制定“恶法”，<sup>①</sup>从总体上来讲，民主政府肯定比专制政府制定更少的“恶法”。

这是古典的法治概念，现代法治概念更强调民主性。现代社会一个具有较大国际认同的概念是1959年《德里宣言》的法治概念，它认为法治有四项内容：①立法机关的职能是创造和维持个人尊严得到维护的各项条件。②法治原则不仅要求规范行政权力的滥用，也需要一个有效的政府来维护法律。但赋予行政机关以委任立法权要有限度，不能取消基本人权。③要求有正当的刑事程序，充分保障被告辩护权、受公开审判权，取消不人道和过度处罚。④司法独立和律师自由等。这个法治概念充满了民主和人权因素。第一条是讲代议民主制度是法治的必要条件。第二条是讲有限政府权力，法律需要一个有效的政府来维护，但是，有效的政府要受立法权（即民主权力）的约束。可见现代法治更依赖于民主。没有民主就没有现代法治，这是法治区别于法制的根本所在。当然，有民主还不一定有法治，<sup>②</sup>但是，没有基本的民主，就不可能有法治。这一点也是被世界历史所证明了的常识。

第四，反民主的“法治主义者”有意无意把“法制”与“法治”相混淆。他们不知道法制是专制统治者的工具，而法治不仅是政府统治的工具更是人民管理和控制政府的工具。没有民主怎么能做到后面这点呢？他们不知道现代意义上的法治是民主制度产生以后才

① 像反民主论者喜欢举的例子是希特勒时期的议会曾制定过反犹太人法。

② 潘维教授在《法治与“民主迷信”》中论证了多数决不一定产生好的法律，好的法律也不一定由多数决产生。见该书第56~57页。

有的，在民主制度产生以前只有法制，没有法治。这点也是公认的常识。他们还大谈法治与民主的区别，以论证他们的“法治是好的，民主是可恶的”，从而得出“只要法治，不要民主”的政府更有利于防止腐败的奇谈怪论。但是，他们在谈法治的优越性时，说法治怎么约束权力，法律怎么至上，司法怎么独立制约政府，独立的公务员如何忠实严格地执行法律，如此等等。他们不知道这些东西都需要民主制度的保证，有些本身就是民主制度的要素。没有民主政治，法律怎能至上？没有民主制度，哪来的独立的公务员队伍？没有民主制度保障的法制，就可能成为专制的工具。这点还需要历史作证吗？

我们知道，民主从它成为政治制度开始就伴随着尖锐的批评。当哲人苏格拉底被广场上的民主投票处死之后，像柏拉图、亚里士多德这样的哲学巨人对民主便充满了戒备。作为苏格拉底的学生，柏拉图鼓吹“哲学王”的理论，实际上就是出于对民主的警惧，抵御民主制度；亚里士多德提醒人们：民主是有很多缺陷的制度，必须对它随时保持警惕。直到20世纪60~90年代，在民主发达的国家，对民主的反思和批判一直不绝于耳，并出于许多思想大师之手。但是，在西方，民主理论的混乱和对它的批判是由人们对民主敬畏、崇拜产生的。萨托利说：“在人类历史上第一次没有任何理论是作为反民主的理论提出。对反民主的行为或态度的指责经常是针对别人，实干的政治家和政治理论家都一致强调他们所捍卫的制度和鼓吹的理论的民主性质。”就是说，民主理论的混乱不是由于人们反对民主，而是因为“人人自称民主派”。所有对民主的批判不是为了否定民主制度，而是为了建立更好的民主制度。而当今中国的学者恐怕不了解这一点，惊世骇俗地打出反对民主的“旗帜”，令世人惊诧！他们当然没有对民主的敬畏。当今中国学者常常有“胆大”的，对现代文明制度，他们不善于贡献，却擅长于摧毁。他们很轻易地就可以摧毁一种历史久远的制度；很轻

易就可以否定一种源远流长的、深思熟虑的理论；他们不善于一砖一瓦地建设，却擅长于凭空“构建”，有时一夜之间就构建出一个宏大的“理论”；他们理论的生命力不在于对国家、民族事务深入研究之后，提出有建设性的建议，而在于没有完全了解那些新的理论背景和流源的情况下，“翻译”并追捧国外那些时尚的“新理论”。他们的错误在于不识时务：当中国还没有完全进入“现代”的时候，他们就在大肆宣扬“后现代”。他们不知道，文明社会的民主价值已不可动摇，对民主反思批判只是为了更完善民主制，不是为抛弃民主，而我们的社会在还没有真正确立起民主的基本价值时就大肆批判民主。

善意批评民主制的弊端，以防止我国在发展社会主义民主时少走弯路，与根本否认民主的价值，反对把民主作为国家的发展目标是根本不同的。尽管民主制不是完美的制度，但当前中国的首要问题是要把以选举为基础的代议民主制建立起来，有了这样一个基本的平台以后，才可能谈如何完善民主的问题。没有这个平台，谈那些后现代的“先进”民主理论都是空中楼阁。有人认为我们的这种态度“是一种典型的历史阶段论”。<sup>①</sup> 说实在话，我很不赞成这种观点。我并不主张后发达国家要亦步亦趋发达国家的制度，它的发展当然可以吸取前人的教训，超越一些历史阶段，少走弯路而发展得更快。但是，有的历史阶段不是随便可以超越的，有的制度的基本元素也是不可省略的，好像建大厦必须要打地基一样。经济的发展和繁荣，可不可以超

---

① 海外学者黄万盛先生说，政治改革的精神图腾——“民主”，现在出了大问题。有些心不甘、情不愿的学者流露出这样一种心态：那只是西方面对的问题，我们有我们自己的任务，民主仍然是中国的当务之急，完善民主无论如何也得等到了民主才能谈论！老实说，我并不赞成这种看法，这是一种典型的历史阶段论，民主的再建构未必要以早期民主的实现为绝对条件，中国的制度转型可以而且也必须从当代世界的制度反思开始，而不是亦步亦趋重复现在已经一目了然的西方民主的失误，再考虑如何改进，这个代价太大了。

越市场经济这样一种基本经济机制或体制？到目前为止，历史和经验表明似乎不可以。尽管市场经济一直受到各种批评，而且确实存在很大的弊端。民主制度对于国家的稳定和发展也是不可或缺的。我们很难想象中国的政治改革能超越以代议制为基础的民主制阶段，而建立起更符合民意的新的什么制度；也很难想象不要选举制只靠公众参与，或是协商性民主，只要法制靠良好的治理。所以，卡蓝默批判民主而主张“治理革命”<sup>①</sup>就被一些学者用来证明新加坡就是最好的榜样。当西方兴起协商性民主理论，一些学者又立即颇为激动，说你看西方的民主走不通，还不是走到我们政治协商的路上来了吗？中国成了协商性民主的发明人。<sup>②</sup>中国什么也不用做了，已经是超前民主了！否认民主作为现代文明制度的价值，反对中国进行民主化的政治改革，就是这些理论的危害之处。

2006年8月18日完稿

2006年11月20日修改

2007年1月30日再修改

---

① 卡蓝默批评民主已经破碎，而应该进行治理的革命。就是在公共治理的领域要有公众参与和协商。一个重要的前提就是必须打破对“民主”的迷信。潘维教授也提出破除“民主”的迷信，建立咨询性法治政府的理论。

② 这些学者或许完全没有理解什么是协商性民主，也可能是有意无意歪曲吧。

# 民主与经济社会的可持续发展

——2008年3月在“岭南大讲坛”上的演讲

若要在20世纪里发生的诸多进步当中选择一项最重要的，那么，我会毫不犹豫地说是民主的盛兴。

——诺贝尔奖获得者阿玛迪亚·森

主持人何雪峰：昨天阴雨绵绵，今天阳光明媚，我们很荣幸请到了著名法学家蔡定剑博士，我们欢迎他。今天蔡老师的演讲和民主有关，即“民主与经济社会的可持续发展”，在中国五千年历史文化中恰恰缺的是民主。在近代以来，尤其是新文化运动以来，中国人民提出了德先生和赛先生。可是，百年来民主可谓是“一路沧桑”，民主到底是什么东西？去年有一篇文章，说民主是个好东西。在百年来中国追求民主的过程中，也有很多奇怪的声音，有一种声音说“中国人素质不行，不能搞民主”。我前两天看一个节目“铿锵三人行”，说中国有这样的大雪灾，去年还是前年美国也有卡特里娜飓风，中国有这么大的雪灾，50万人在火车站，也没有发生抢劫等行为，这说明中国人的素质很高，那么中国人怎么追求民主就不行了呢？我们今天就有请蔡定剑给我们阐述民主与经济发展、社会稳定和反腐败的关系。下面我把时间留给蔡定剑博士。

蔡定剑：尊敬的各位嘉宾，非常感谢广州市民这么热情地渴望学术思想，我看在座的有学生、干部、知识分子，还有市民和农民，觉得很感动。记得在2004年也是《南方都市报》邀请我来广州作一个讲座，那是谈中国宪政百年的历史和经验教训。三年后再有机会来跟大家讲民主的问题，是因为还是很有必要谈这样的问题。我今天讲的题目是“民主与经济社会的可持续发展”。本来，民主是一个常识问题，近代以来中国人民就是为了民主而奋斗，民主写进了我们国家的宪法和许多重要的文件，民主从五四运动以来就被确定为中国人民的奋斗目标——“民主与科学”，民主本来不应该成为问题，为什么近几年来反而成了问题，以至于需要说“民主是个好东西”，说明有人在说民主是个坏东西。近两年我到处为民主辩护，就是因为我们又面临着新的挑战，特别是近年来，一些政治精英、知识精英，特别是经济精英，对民主提出了很多质疑，甚至是批判。他们一个最直接的理由就是民主不利于经济发展，不利于提高效率，对民主有恐惧症，认为民主会影响稳定。改革开放以来，也有人说民主会产生腐败，不利于反腐败。有的人说，民主，中国人搞不了，中国人的素质太低了。这就对基本的素质信念提出了挑战。我就觉得有必要反复谈民主，使它真正成为中国人的信念。中国在30年改革开放以后，将向何处去？要不要向民主制度转型？这关系到中国经济发展成果能不能保住和社会有没有可持续发展的问題。

## 民主盛兴才是20世纪最伟大的奇迹！

今年是中国经济体制改革30年，30年来中国经济高速发展，取得令世人瞩目的成就。2007年中国GDP总量34200多亿美元，居世界第四位。十多年来经济年平均增长率约10.6%，人均GDP 2460美

元，居世界第 104 位。中国经济像一个巨人一样迅速崛起。截至 2007 年底，中国累计对外投资近千亿美元，其中以并购方式实现直接投资 61 亿美元。中国以强大的国有企业和政府金融资金开始了第一轮对海外的并购高潮：中国工商银行以 54.6 亿美元收购南非标准银行 20% 的股权，成为该行第一大股东。中国平安保险公司以 26 亿美元收购欧洲富通集团股权。中信证券以 10 亿美元从贝尔斯登手中获得 40 年期可转换优先证券，占贝尔斯登公司总股本的 6%。民生银行以近 3.3 亿美元的价格收购美国联合银行控股公司 9.9% 的股份。中国国家电网以约 39.5 亿美元的价格，获得了菲律宾电网未来 25 年的经营权。中国移动顺利收购了巴基斯坦巴科泰尔（Paktel）公司。2007 年 9 月，中国政府挂牌成立了中国投资公司，以约 30 亿美元入股美国最大的私募基金——黑石集团。

对此，人们洋溢着骄傲和喜悦这是很自然的。但有人认为，这只是中国人创造的奇迹，并用它来证明中国改革的成功，而不需要政治体制改革，这是十分错误的。我今天要说的是，第一，30 年经济上的成就并不只是中国人创造的奇迹。第二，没有改革开放初的政治体制改革，就没有今天的经济成就，也不可能有经济未来的可持续发展。从历史经验看，一个社会只要统治者不发动战争和进行内部斗争，没有太大的社会矛盾和民族宗教冲突，政府让人们休养生息，并辅以适当的经济支持措施，这个社会的经济就能较快发展，30 年就能使一个国家富裕。不仅在中国如此，在世界其他经济发展的地方也都不乏这样的例子。随便举几个例子，用事实证明。

第一个例子，欧洲的经济的发展，在战后大概就是 30 年的时间。二战摧毁了整个欧洲，一片废墟。从战后的 1946 年到 1975 年（70 年代中期），欧洲经济高速发展，GDP 增长差不多也是 9%，战后欧洲的富强也不过就是 30 年的时间。

第二个例子，日本的经济高速增长期是 1955 ~ 1973 年，大概是 18 年 GDP 增加了 12.5 倍，人均国民收入增长 10 倍多，年均增长 9.8%。其中 1961 ~ 1971 年的 10 年间，实行国民收入的倍增计划，也就是我们所说的“翻番计划”，GDP 年均增长率达到了 10% 以上，最高的达 16%。日本 1955 年的 GDP 不足美国的 10%，到 1995 年达到了 4 万亿美元，达到了美国的 73%，人均 GDP 达到了 4 万多美元。日本在 70 年代以前，基本上就是我们的发展速度，国民经济翻了数番。

第三个例子就是韩国，韩国的经济高速增长期是 1962 ~ 1991 年，GDP 从 1962 年的 23.6 亿美元发展到 1991 年的 2800 多亿美元，人均从 1962 年的 87 美元上升到 1991 年的 6498 美元，年均增长率是 16%。

第四个例子是我国的台湾。台湾经济高速发展期是 1963 ~ 1986 年，经济增长率达 10% 以上，1986 年国民生产总值约为 776 亿美元，人均 GDP 约 3939 美元，到 1989 年人均 GDP 达到 7518 美元。

我们从这些数字可以看到，在经济正常发展的国家，差不多有 30 年的时间，经济增长率都可以在 10% 以上。我们国家的发展速度也是这样，我们现在的经济发展水平大概相当于日本 70 年代的经济水平，相当于韩国和我国台湾 80 年代的水平。从人均 GDP 来讲，我们的差距还很大。

不要说现代有世界先进的科技和信息传播技术，发展追赶的速度会更快，就是在古代，我们的祖先也是很能创造财富的。中国古代有所谓的“汉唐盛世”、“乾隆盛世”，你看历史，一个“盛世”的创造不过也就是二三十年的时间。中国古代有一半时间在打仗，还有各种灾害带来的混乱。但只要和平，日子就会好起来。汉武帝创造了盛世，汉武帝在位 50 多年，但前几十年基本上都在跟匈奴打仗，平定

匈奴后才发展经济，也就是二三十年的时间。唐太宗在位总共才 23 年的时间，就创造了一个经济社会的盛世。所以你看一个社会如果不打仗、不搞内斗，安定下来，安安心心地搞经济、发展生产，给人民提供宽松的政策，这个社会就会前进，经济就会较快发展，为什么呢？因为经济的发展，本来就不是政府的职能，经济的发展是社会自己的事，每个人为了创造幸福生活，为了追求财富，就一定要努力工作，从而推动经济的发展。在中国，只要政府不阻碍经济的自身创造，并提供一个适当的环境，就会有高速的经济发展。

那么奇迹是谁创造的呢？奇迹是民主制度创造的。从上面的例子可见，一个社会一定时期创造经济的高速发展不是很困难的事情，困难的是怎么能够保证经济社会的持续增长和稳定发展，这才是最为困难的事情。我们中国古代有那么多盛世，中国古代五千年文明创造的那些财富到哪里去了？1949 年新中国成立时，我们国家是何等的穷困，经济崩溃，民不聊生，怎么到了那么悲惨的地步？就是这个社会没有提供经济得以可持续高速增长的制度环境。

为了说明民主制度对可持续稳定发展的意义，我举个例子。前两年有个轰动国内的电视连续剧叫《大国崛起》，这是一部探索历史兴衰的电视剧，评论说得好——“让历史照亮未来”，确实我们应该从历史剧中看看历史的镜子怎么照亮未来。片子里讲了 9 个国家，葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、法国、德国、日本、俄罗斯、美国的崛起过程。我们看到一个大国崛起的因素包括：专制强权、战争掠夺、奴役殖民、经济贸易、科技发明和法治民主制度等等，这些都可以使一个国家崛起。我们看到这些国家的历史，有的是靠殖民掠夺，有的是搞海上霸权，有的是靠科技发明，像荷兰这个小国是靠海上贸易，等等，各国有不同的发展模式、不同的崛起方式。但是，经济崛起后的大国并不是都能站住脚。哪些国家在崛起中又趴下去了呢？我们看到

像葡萄牙、西班牙，包括德国和日本、俄罗斯都崛起过，靠海上霸权、强权专制崛起，但是它们都只是昙花一现。只有那些崛起后实行制度转型的民主国家，在崛起以后通过民主制度的改革，建立起稳定的政治和法治秩序，才持续繁荣稳定。从历史发展的宏观来看，很清楚，只有民主制度才能支撑一个社会经济持续而稳定地发展下去，只有民主才能使强盛的国家不再趴下，这一点是历史的启示和教训。

这是我的第一个观点：经济的发展并不是什么奇迹，真正的奇迹是民主制度才能使经济持续发展的社会保持下去。我们经过30年的经济发展，中国人应该怎么做？如果不实行民主政治改革和社会转型，我们的经济发展有没有可持续性是一个大的问题。

## 民主是由公民支配对公民负责的政府体制

我要跟大家交流的第二个问题，就是什么是民主，民主为什么会创造奇迹？我之所以要阐述这么一个常识性的东西——什么是民主，就是因为有一些人，我们的政府官员和经济精英们越来越不认可民主，更有一些所谓的学者在批判民主。但是他们批判民主的理论，我认为是比较拙劣的批判。他们说什么是民主，民主就是少数人服从多数，所以民主不是好东西，是坏东西。因为少数服从多数在人类历史上就曾经出现过多数人的暴政。他们就举希特勒上台的例子，希特勒不是靠政变上台的，是议会选举产生的。有的还讲古希腊大众的直接民主处死了哲学先圣苏格拉底。他们又讲“文化大革命”也是大民主的问题。所以他们的结论就是民主是有害的东西。但是我觉得这些学者的理论是比较肤浅的，他们对民主基本的原理、概念并没有弄清楚，对民主在西方历史上的发展和现状也不很清楚。所以我在这里要回归常识，跟大家谈一下什么是民主的一些基本原则。

民主是全体公民支配政府，政府对公民负责的政治体制，它有八项原则。

(1) 民主国家必须是由公民定期选举产生政府进行统治，这种选举是由全体公民平等参加的、自由、公正、差额竞争的选举。其中由公民选出的代议机关行使国家的立法权和监督政府。

(2) 民主不仅仅是一种选举，它还是一种公民可以广泛参与政府政策的决策和参与自己利益相关事情决定的制度。这就是我们近来说的民主是一种公共参与，或者是叫协商民主。这是近几十年发展起来的对代议制民主的重要补充形式，在西方国家民主发展也是有一个过程的，早期的民主，比如二战以前的民主，基本上就是一种选举制代议制民主。但是在二战以后，人民发现只选举政府是不够的，还要人民能直接参与政府决策，参与自己身边的事务。我去年在欧洲做了三个月的研究，主要是研究公众参与在欧洲的发展。公众参与在欧洲有很生动的具体表现，如城市规划的公众参与，参与式预算和公民电子会议讨论医疗保障问题。民主正在保护人民有组织地充分参与社会政治、经济、文化生活的机会，它不仅仅是让人民参与，还要让人民有组织、有意识地参与。

(3) 民主政府避免使中央政府具有至高无上的权力，应该赋予地方有广泛的自治和自主的权利。

(4) 民主政府知道其首要的职能是保护公民的表达自由、人身权利和财产权、平等权，即以法律保护公民的基本人权。

(5) 民主政府遵循法制，确保权力依法行使和公民获得平等的法律保护。因此，通常实行司法独立的原则。

(6) 民主制度遵循多元化原则，对各种不同的政治、社会观点和人民的文化生活特点予以充分尊重。民主社会奉行容忍、合作和妥协的价值观念，民主社会认识到，达成共识需要妥协，而且时常无法

达成共识，但人们必须等待，而不是强制，民主社会极少采取强制。我在法国调查公众参与城市规划时，有一个地区改造时碰上一个钉子户，一个近80岁的老太太就是不愿搬迁。政府也通过司法程序获得了强拆的法院许可，但政府说我们不会强拆，我们要等老太太过世后再说。

(7) 民主社会的新闻媒体不受政府控制，不实行事先的新闻检查，新闻自由受到法律保护。

(8) 民主制度实行多数决定，但是同时以尊重个人与少数人的权利为原则。民主社会不是多数人就能任意侵犯少数人的权利。多数决定是没错的，但民主要遵循人权和法治原则，涉及公民基本权利的事还是经过协商妥协来决定问题。比如我们说有的人家里比较有钱，大家都没有钱，可不可以用大家表决的方式把他家的钱分给大家一点？我们要干一个事情，不是说我是多数，可以决定了，这个地方要拆，我就拿挖土机去拆了。2007年初北京酒仙桥要拆迁，当地政府和开发商组织了一次投票，60%多的人同意拆，30%的人不同意拆。你不能说有60%多的人同意就拆人家的房子。这个时候就不是用表决的方法，就不是讲少数服从多数了，而是要尊重法律，需要协商一致，谈判和妥协。所以我们也看到，在拆迁的问题上，在国外确实是一件比较困难的事情，当然如果确实确实为了国家、公共的利益，政府首先要跟居民沟通，有少数人不拆，那就用法律的手段。不拆，政府到法院起诉他们。

我认为以上是判断一个国家是否民主的八条基本标准，其中，竞争性选举和代议制是最主要的标准。这样才能全面理解什么是民主。

## 民主有利于创造更多的财富

有一种谬误认为：民主影响经济发展和效率，威权体制有利于发展经济。

民主制是否有利于经济发展？这是一个被历史证明得很清楚的问题。从国际社会的版图看，民主制国家大都是经济发达国家。问题的复杂性在于“民主”的国家也未必都能把经济搞好，非民主的国家也不是都搞不好经济。在经济起飞的国家中，威权政府扮演了重要的角色。但是，威权统治可能把经济推向高速发展，也可能把经济推向崩溃。但民主的国家在经济危机的时候，能比较好地避免这种危机。

为了说明制度因素对经济发展的重要作用，这里我引用陈志武教授关于民主法制与经济发展关系的观点。他说经济增长是一个多变量函数，决定经济增长的要素至少有以下四个变量：

- (1) 制度资本，如产权保护、民主、法制等；
- (2) 自然资源资本，如石油、矿产储藏，交通等；
- (3) 劳动力资本，它的数量、成本、素质等；
- (4) 土地资本，幅员辽阔。

这四大要素中的任何一项越多，该国的经济增长就可以越快一些，经济产出函数针对四变量中任何单项的偏导数都是正的，同时这四大要素相互之间又有替代性，一个经济体只要一个或几个要素非常突出，即使其他要素差一点，它照样可以获得较快的发展，人民的收入照样可以提高。民主和法制的制度因素是其中的一个因素，我们这样来看民主与经济的关系，就可能比较全面、科学一点。

民主制为什么有利于经济发展？有两个促进经济发展不可否定的因素：一是经济发展需要有一定的经济自由和市场竞争，这点大家都

有体会。广东之所以这样快地发展，就是因为在过去计划经济的时候，制度束缚稍微少一点，人们敢闯一点，自由度大一点。所以经济发展需要自由和市场竞争，民主制度比其他制度为此提供了更有利的制度条件。二是民主为资本发展必不可少的财产权的安全提供了保障。

在中东的石油输出国和俄罗斯等国家没有太多的制度资本，劳动力资源也很有限，但靠石油、天然气、矿产资源等要素也可以致富。中国香港、新加坡、日本、韩国没有什么自然资源的优势，它们为什么也可以富裕呢？靠的是制度资本，靠法制和民主的因素，如法制创造了良好的投资环境，靠自由市场贸易的规则，靠知识产权的保护制度等，也能够获得高速的发展。美国社会具备了上述四个要素，所以经济最强。可见，威权统治也可以促进经济发展，它可以把一个国家的自然资源、人力资源最大化地使用，用到极限。但是，这种危害是显而易见的。通过政府力量，可以降低劳动力成本，提高劳动力的使用价值，提高资源和土地的使用率。不讲代价和成本，也可以促进高速发展，这是竭泽而渔的发展。

中国过去30年的经济增长有很多有利因素，但其中最主要的靠两条：一是靠竭泽而渔地耗费资源。怎么竭泽而渔地耗费资源？下面看一下中国的经济发展对资源的消耗数字：2003年，中国的GDP和出口总额分别占到了全球的4%和6%，人均GDP为1087美元，而支撑全球4%的GDP和1087美元的人均GDP却耗费了全球50%的水泥、35%的铁矿石、34%的钢铁、30%的煤炭、近20%的铝和铜、13%的电力，以及7.6%的石油。产出的经济总量和投入的资源总量显然不成正比。<sup>①</sup>二是靠杀鸡取卵地剥削劳动者。中国人的财富是靠

---

<sup>①</sup> 2004年3月8日，国家发改委主任马凯在“两会”新闻发布会上的讲话——“今年GDP增长7%的目标较合适”。《中国真的资源高耗费？》，<http://finance.sina.com.cn/hyyj/20040901/1950993015.shtml>。

辛勤劳动，靠资本对劳动者极大压榨挣出来的。陈教授算过一笔账，他认为，中国经济增长是靠人们辛勤劳动、流血流汗挣出来的，而有的国家却过着轻松安逸的生活。这里有个数字，中国人年平均工作大约 2200 小时，美国人 1610 小时/年，英国人 1489 小时/年，荷兰人 1389 小时/年。中国人每年工作的时间可能超过了发达国家的 1/5。为什么？如果我们没有这种没日没夜的工作，就不可能有经济的发展，因为我们的制度成本太高了。没有民主法治，人们需要付出很多的劳动，为没有效力的制度付出代价，甚至为不受节制的政府机构浪费的开支付账，为贪官付账，挣了半天之后才是自己的。民主和法制本身并不直接创造收入，但它可让同样的劳动创造更多的收入，让同样的财政惠及更多的人民，而不是进入黑洞，让人们的劳动事倍功半。这样比较少的劳动就可以得到比较幸福的生活。

30 年来，劳动者的工资水平没有随着 GDP 的增长比例增长。近 30 年来，内、外资生产企业年产值平均增长超过 10%，而劳动者年工资增长率仅为 1%~3%（某些垄断性质的国有企业除外）。日本的经济发展是劳资的共同发展：日本 1960 年 12 月 27 日通过实施《国民收入倍增计划》，1960~1970 年，日本国民生产总值增长率为 350%，国民收入增长率为 340%。国民生产与国民收入的同步增长，有了持续的经济高速发展。我们社会的各种制度严重向资本倾斜，普通劳动者并没有分享生产发展的成果。中国经济至今没有建立起发达经济体所绝对必需的——以兼顾劳资双方共同利益为特征的共享经济体，资本和权力部门利益被最大化，劳动者被严重剥削。

在威权制度下，也能够有效地发展经济，但是，如果这个政府是一个缺少廉政的政府，社会是一个法制不健全的社会，这种发展必然导致严重的腐败和贫富不均，可能引起社会的动乱，甚至崩溃，民主制度下的经济发展是可以避免这种危险的。我们看到，新加坡、我国

香港经常被用来说明“不要民主，经济依然可以发展得很好”，但是我们忘了这两个特例，制度资本都是相当雄厚的，香港无论是过去还是现在都是一个民主制度框架下的法治政府，法治的资源、公务员的资源、制度的资源、经济贸易规则的资源都是非常丰富的。

## 民主是维护社会稳定的途径

社会稳定是社会经济发展的前提，而社会稳定从根本上说有赖于劳资关系的稳定，劳资关系的协调稳定需要收入分配的公平，社会公平是社会持久和平的基础，民主有利于促进社会公平和经济的持续发展。

放任的自由市场经济发展的结果一定是产生不断扩大的两极分化，资本、利润越来越多，就是有钱的人越来越有钱，没有钱的人越来越贫困。资本的逻辑就是以最小的劳动成本获取最大的利润，在这个过程中，必然会出现产品过剩。没有劳动者利益与资本利益的同步增长，资本利润部分的产品由于没有消费者购买则无法实现价值，社会只有通过产品过剩的经济危机来平衡。于是对资本主义提出了一个两难的问题：是选择经济危机呢，还是通过劳动者与资本利益共享的方式实现更好的市场经济？民主社会选票的强制作用会迫使政府做有利于劳工的事，从而使劳动和资本保持平衡，社会经济才能获得持续的高速发展。

我们从历史上看到了这个过程，19世纪末以前的资本主义是自由资本的乐园，自由资本主义时期的社会基本矛盾就是“日益扩大的社会生产力与停滞的社会消费之间的矛盾”。资本追求最大利润的逻辑产生的结果是社会贫富差距日益扩大，奴隶般的劳役并不能改善劳动者的基本生活，当工人有衣食之虑的时候，资本家相对过剩的产

品却被销毁，由此产生了不断的工人斗争和社会反抗，这个社会便不能维持了。工人运动产生了，主张暴力革命推翻政府的马克思主义也产生了。到20世纪初，资本主义经济危机爆发了。是资本主义经济危机和政治危机促使资本主义实行民主权利的保护和社会经济政策。一方面，工人运动和妇女运动为争取普选权的斗争使越来越多的平民得到选举权，从20世纪初到二战以后，通过民权运动，普选权得以实现，选举权的范围扩大至妇女、黑人、青年学生，并且取消了财产税的投票限制。这就使国家的政治结构发生了变化，过去只有有财产的白人男性才能投票，二战后变成全民都能投票了，广大的普通劳动者有权选择政府及其政策，民众的选票成了抗衡强势资本的有力武器。这样，政府的政策才开始向广大民众倾斜。另一方面，政府加强了经济和社会政策的干预，介入对资本自由的节制，干预经济和社会财富的再分配，实行经济文化领域里的平等权、劳动保护权、教育权和社会保障权等。所以正是因为有民主的发展，资本和劳工的利益才能获得平衡，这就是实行民主和人权保障制度的结果。

为什么会有这样的结果？为什么二战以后国际社会相对持续稳定，60多年没有太大的世界战争？经济危机给资本主义世界一个重要且有益的教训是必须建立劳动力与资本的共同体，于是政府立法干预，保障工人的利益，工人的工资提高了，资本的产品也有了销路，经济就发展了。政府遏制了自由资本的力量，保障了广大劳工的权利。如果没有民主力量的制约，任何政府都喜欢依靠金钱，政府就会与资本结合；资本也喜欢靠权力来支撑、保护，如果没有第三种力量，没有民众的力量，权钱一定会结合成为寡头政治。贫富差距、权钱勾结、腐败就不可避免和不可遏制。民主就是靠投票来选择政府及其政策的权利。

我们看到美国的政府就是民主党和共和党这两种力量平衡的结

果。民主党代表劳工大众的利益，共和党代表资本拥有者的利益。所以，当社会发展缓慢的时候，民众希望减税减少社会福利以利于经济发展，这时支持共和党的选民就会多一些。当经济发展贫富差距拉大，政府的社会保障不足的时候，民众希望加强税收和财富的再分配，扩大社会保障，这时支持民主党的选民就会更多。这就是通过投票的机制、民主的机制，来平衡资本与劳动者的关系，从而达到社会的稳定，避免自由资本严重不平衡产生社会矛盾。

从上可见，劳资共同体如何建立，不是靠资本家的觉悟，而是靠民主的机制。

一是民权运动，广大民众实现了以投票权节制资本。政党轮替制度，就是这样一种平衡术。二是劳动者的工资增长和社会福利保障都通过法律固定下来，劳工维权组织具有法律地位，并以此保证了全社会的消费水平与生产力发展相适应。实现了劳动者与资本拥有者的共同富裕，这是社会稳定和持久发展的基础。

当今我国社会最根本的矛盾就是劳资的矛盾，劳动者与资本的力量相比总处于弱势。所以只有靠发展民主来平衡强势的资本，才能有我们社会下一步的持续和稳定发展。所以如果没有民主的力量，贫富差距一定还会拉大，中国的社会公正得不到根本的保证。我们国家过去出现的暴富，都是跟权力与资本结合有关系。很多暴富是因为房地产，我看了一下中国富豪榜，有一半以上的富豪都是跟房地产有关系。搞房地产为什么会暴富？因为土地是国家的，政府把土地很方便、很便宜地拿过来给开发商，政府也赚一些，开发商也赚一笔，赚的是谁的？赚的当然是居民和土地使用者应得的利益。老百姓对政府这样做没有办法，这不是通过平等的市场谈判的机制分配资源。中国式暴富都是权钱结合的结果，是权力强行把蛋糕切给了开发商。产生这种情况的原因是没有民主制约的机制。

我们看到在稳定的经济社会发展的因素中，民主制度起到一个很重要的调节作用，经济能不能持续发展，就在于我们能不能建立这种制度机制，在市场经济体制下，能不能建立资本与劳动平衡的社会制度。

## 没有民主，我们能走多远？

最后几个需要回答的问题是：

第一，不实行民主，中国的经济高速发展能走多远？经济发展到一定程度，不向民主转型还能持续发展吗？世界上我们可以看到一个国家可以有30年的高速发展，但少有看到非法治和民主国家的持续发展能有3个30年的例子，但民主国家有200年、300年经济社会持续发展的例子。所以，要使中国的经济和社会可持续发展，一定要实现向法治和民主转型。事实证明，我国靠耗尽自然资源和劳动力资源发展经济的模式已经出现严重的问题，不具有可持续性。广东现在面临一些台资、港资要转移的问题，就说明了这一点，劳动者不能参与劳动成果的股份，资本要追求最大的利润，劳动者都用脚投票了。民主迫使资本与劳动者分享成果，可以达成资本与劳动者的共赢。如果资本在发展经济和创造利润的同时，劳动者的收入也相应地提高，就有能力随经济发展提高购买力，这样生产才能得以持续发展。

第二，没有民主，能不能解决民生问题？中国社会的弱者是能力缺乏，还是权利缺乏？我想更多的是后者的缺乏。中国的市场经济是在公民缺乏权利保障的情况下发展的。这种权利的缺乏使一些人成为弱者。如果要保障他们的利益，首先要保障他们的权利。民主制度保证弱者的权利，才会根本改变弱者的命运。

第三，没有民主能否实现社会平等和社会公正？中国贫富差距巨

大难道不是权钱结合的结果吗？我们怎么样才能够实现社会的公正？公正靠什么？要靠机会的平等。贫富差距拉大的根本原因是市场经济改革、是机会极度不平等。一个社会实现机会平等必须消除政府权力的专断和任性。

第四，没有民主，可不可以消除腐败？我们国家的腐败主要是用人的腐败和用钱的腐败。如果用人靠民主选举，就能解决卖官买官的腐败问题。建立民主制下的公共预算制度，就能从根本上解决政府用钱的腐败问题。

改革开放 30 年我们取得了巨大的成就，但不要为一时的经济成就所迷惑。中国在清末也曾进行了 40 多年的改革（从洋务运动到辛亥革命），但没有进行民主制度的改革，最后毁于一旦。当前如果不在取得巨大经济成就的大好时机进行制度转型，中国很多深刻的社会矛盾难以解决，社会危机将难以应对，经济成就可能难以持续。

下面提问。

主持人何雪峰：首先，感谢蔡定剑教授给我们带来的精彩演讲，也感谢广东温氏集团对公众论坛的大力支持。蔡老师的演讲给我的感觉、最大的收获就是经济崛起不是奇迹，民主崛起才是真正的奇迹，只有民主的崛起，才能让经济的崛起长久地保持下去，让我们崛起之后不再趴下，能一直站起来。这也是中国现在从上到下的共识，这也是为什么去年胡锦涛主席在美国访问的时候，在哈佛大学庄严地宣告：没有民主就没有现代化。把下面的时间交给在座的各位以及网友和蔡老师互动。

提问：蔡先生，您好，民主与法治是相辅相成的，没有法治就没

有民主，没有法治和民主，腐败就会永远存在下去，如果中国的宪法得不到普遍的落实，得不到中国人民普遍的认同，宪法就如同一张废纸，也就是说没有法治就没有民主，中国在未来的某一天，如果发生了一场以维护宪法为最高法律、以宪法的尊严神圣不可侵犯，以及落实宪法、普及宪法、废除地方性不平等法规这样一场运动，蔡先生，作为一名法学者，您是如何看待的？谢谢。

蔡定剑：你说得很好，法制是民主的保障，法制是民主的轨道，我常常比喻，民主好比一列火车，法制就是轨道，没有轨道的火车是很危险的。当然，中国怎么进入法制的轨道？法制跟民主是相辅相成的，在西方国家，路子是比较清楚的，法制到了民主国家以后，只不过是给它注入了新的因素，使法制变成了民主的法治，就是我们法学界常说的“刀治”变“水治”。西方国家也是这样，现代社会法制就变了，变成了水治，就是平等地治理，过去的法制是官府治老百姓的，到现代社会，法不光是政府管理社会的手段，更重要的是人民用来管理政府的手段，是用来限制政府官员滥用权力的手段。比如说《行政诉讼法》、《行政处罚法》等等，这些法就好比是给牛、马加上了鞍，这就是现代法制跟传统法制的区别。我们国家也存在这样的问题，至于说用什么途径来建立，社会运动是一种方法，有时社会运动是非常必要的。但我认为更重要的是靠制度建设不断完善，特别是宪法性诉讼，如果一个宪法案子被受理并作出判决，可能比运动更有效。还有民主制度的建立，如果没有民主制度的转型，法治很难做到真正公平、正义。

提问：谢谢蔡老师的演讲，你的观点我都认同，自由民主、法制、宪政这些都是常识。我提一个这样的问题，就算没有宪法，没有

条条框框，许多人做出来的事情违法、腐败的也很多，就算是没有法，还有人的良心、道德这些东西，蔡老师怎么看待它们的作用？中国虽有五千年的历史，但是我们每个朝代，都有暴君、奸臣，恶性循环。我的观点就是，除了法制之外，怎么样从道德伦理，甚至是宗教的角度来看民主与法制的关系？

**蔡定剑：**这个很清楚，维系一个社会良好的持续发展，最好有三维，不可以只有一维、二维，如果完全靠法制维系，这个社会就相当糟糕了。第一维是信念理念，社会应该有共同的价值理念，这是维系人心的基本维度。第二维是道德和宗教，道德和宗教的维度是靠内在规则维系人民的行为。第三维是法律，法律是通过外在规则来让人们遵守社会秩序。一个社会要正常运转，至少要有这么三维。这三个维度同时起作用是最好的。如果某一个维度比较强，这个社会也能够运作。这个社会有宗教的维系，在中国古代，没有宗教，但是我们知道，儒家文化，实际上起到一种道德、宗教的作用，它也对社会的行为起到很好的维系作用，它有一套伦理道德的规范，最好三种维都有。谢谢。

**何雪峰：**这里有一个听众递上一个纸条，据我所知，蔡老师在全国人大也工作过很长时间。这个问题是您认为中国在民主法制建设上，有没有什么具体建议？像我们现在提得很多的中国下一步怎么走？

**蔡定剑：**如果自己给自己定位的话，我是一个制度改革学者，就是希望通过渐进的制度变革推动中国走向民主法治，在这个制度范围内，有很多事需要做。具体来讲，我们的制度怎么完善？从选举开

始，有人说有些地方的村委选举很糟糕，有家族势力的干预，这个不是民主的乱，是政府不管造成的乱，没有法律跟上的民主就会乱。我们多次呼吁完善法律，对什么是贿选，法律都没有界定一下，这怎么行呢？法律应对是否贿选有一种明确的界定和有效的处理措施。比如一个市可不可以让老百姓选市长？我认为完全可以做到，可以一步一步地走。另外，我们的党要执政、统治国家，任何一个党都是这样的，这个很合理、很正当，但是不必站在国家的宪法、制度以外来领导国家，应该到制度内来领导。

还有发展基层参与式民主的问题，实行公众参与。比如我们在一些地方做一些改革的试验，包括在深圳推动城市规划应该有公众参与，而不是像过去，一个地方要拆迁，我们的政府出面，国土资源局把这个地批给开发商，开发商来拆你的房子，等到在老百姓墙上写了“拆”字，老百姓才知道我这个地方要拆了，所以出现推土机前的抵抗。如果早让老百姓知道，就可以避免很多矛盾。否则政府和开发商都要付出很大的代价，好像重庆钉子户，开发商付出了代价，政府也付出了代价，没有一个赢家。公众参与民主是很好的，也没有危险。2007年我在欧洲做了3个月公众参与的研究，他们70年代也是市民抵抗，那时的欧洲也是城市化、现代化，后来公众参与了，很多问题解决了，没有这个矛盾了。

主持人何雪峰：时间不早了，今天就到此，谢谢大家的关注和热情。

谢谢。

2008年3月1日

2008年9月15日修改

## 从广东思想解放到政治体制改革\*

——在《南方周末》思想解放论坛上的发言

我希望，这次思想解放可以成为中国历史上政治改革操练的一个起点，而不是思想操练的起点。

我想专门谈一谈关于政治体制改革要解放思想的问题。

第一，要不要政治体制改革？要不要民主？在我看来，中国的思想解放，在经济领域，不太存在障碍。邓小平好像已经解决了这个问题。1992年南方谈话，他已经讲过了，在经济领域里面，姓“社”姓“资”都不要讲了。而这些年也确实确实没有什么经济领域改革的思想禁区，在经济领域讨论什么都可以，包括土地私有问题，也没有禁令。障碍是在什么地方呢？是在政治改革领域，禁区很多。所以，我认为，这次思想解放的重点、核心，是要解决政治体制改革解放思想的问题。

中国经济改革30年的成就，被有些人用来证明中国可以不搞政治改革，认为中国成功了，不要搞民主了。中国经济发展的成就，竟成为不要搞民主的一个理由，我觉得这就很荒唐了。

我想，中国近代的改革可归结为两场改革。哪两场改革呢？以戊

---

\* 原载《领导者》2008年第6期。

戊变法为界，前面那场改革是经济改革。甲午中日战争，中国被日本打败之后，国人才意识到，真正的强国要靠民主、法治、宪政、人权。这是从教训中悟出来的。慈禧老太婆和清政府不相信，就派五大臣出洋考察，结论也是这样的，所以才要搞政治改革（周为民插话：五大臣的考察报告，是梁启超写的）。清王朝那些最顽固的保守势力这时才认可这个：中国要搞政治改革，搞民主宪政才有出路。可是现在这竟然又成了问题。戊戌变法以后开始的中国政治改革失败了，后来走向动乱。人们错误地总结经验，说民主、议会宪政不能搞了，它在中国行不通，会引起动乱。把向民主转型不成功归结于民主本身的错。

我认为中国面临的改革应该有四个层面：一个是经济改革，一个是社会改革，一个是行政改革，一个是政治改革。现在我们在做的是经济改革，经济改革的核心是建立市场经济。社会改革的核心是建立独立、平等的公民社会及其社会结构。行政改革的核心是建立廉政、高效、法治和按程序办事的政府。政治改革的核心是民主、自由、宪政。第一个层面的经济改革，它不需要民主就可以做到。但是后面三个层面的改革，没有民主是不行的。机构改革就是一个例证。我们又要搞第六次机构改革了，如果没有政治改革跟上去，我相信，不太会成功。为什么呢？没有人大来控制政府的机构编制和人员的经费，政府自己掏钱就可以养人，这是不可以控制的。一个是财政控制，一个是法律对机构编制的控制，这样改革才能有效。

我认为，民主化改革能不能成功，关键在于改革的时机。清末的改革没有成功，就是时机错过了。我们设想一下，戊戌变法，慈禧太后当时也支持改革，中国很可能搞成一个君主立宪制。当时的社会条件是，改良派梁启超、康有为，包括像孙中山这样的激进革命者，都支持搞君主立宪制。但是她不搞，后来就把这么个历史转型的责任留

给了一个3岁幼君以及一个没有主见、没有能力的摄政王，社会当然就要垮掉。所以，我一直提醒，统治者要是在有能力、有资源、有权威的时候不搞改革，就有可能错过大好的历史时机，等危机到来再想改革就晚了。这才是我们的危险所在。这是我想说的第一点。

第二，政治体制改革到底应该解放什么思想？我们应该克服什么障碍？

我认为，现在阻碍政治改革的有两点：一个是既得利益，一个是思想不解放。关于既得利益，今天上午很多专家都谈了，特别是朱学勤教授、孙立平教授谈到的，我非常赞成。现在，官僚集团已经成为一个不改革的既得利益集团。我不知道是有意还是无意，这种既得利益还在继续扩大。现在财政收入增加以后，好像明显加大了对政府官员的分配力度，官员的收入在财政支出中的比例越来越大了。一些地方不动声色地实行官员工资的“三五八一”，官员的工资高于社会中等收入水平，而且有房子和其他福利。公务员成了社会肥差，一个职位百人争是不正常的。

再说思想不解放。有这么几点阻碍我们现在不敢搞政治体制改革。一个是错误地总结历史。清末民初搞民主的教训，毛泽东主席就这样总结：你看搞民主就搞成这个样子，贿选、军阀混战，资产阶级民主失败了，所以不能搞资产阶级的民主，资产阶级民主不是好东西。现在看来民主是普世价值，中国民主失败不能怪资产阶级民主，而是各种历史原因造成的。第二个是认为搞政治体制改革就会出现社会动乱。第三个就是认为苏联和东欧的政治改革会把国家分裂。为什么经济改革越来越发展，政治体制改革越来越受控制？就是这些思想认识所致。

我认为中国要搞政治改革，应该克服“两个凡是”。第一个“凡是”，就是“稳定压倒一切”论，认为凡搞民主，就会引起社会的

稳定。第二个“凡是”，就是“国情特殊”论，认为中国公民素质太差、文化水平低、农民多等等。我曾经出过一本书——《中国选举状况报告》，专门批判素质低的“国情论”。这“两个凡是”，是我们搞政治体制改革的思想障碍。

搞民主会不会引起社会动乱？很多人，包括很多精英，都有这个担心。一讲搞民主，觉得“哎呀，不好”。我认为是错误地总结了历史经验教训。很简单，民主是有利于稳定的，这是西方政治学最基本的观点和历史事实。民主怎么会造成社会动乱呢？除非是在不适当的时机和条件下搞民主才会乱。不要把民主过程中易乱说成民主本身的乱。关键是在什么适当的时机和条件下搞民主。就像发射航天卫星一样，发射的过程容易出现问題，但是飞行的过程一般是比较安全的。

在我的《为民主辩护》一文中，就有最好的例子。你看印度，大家都讲印度反面的例子，很少有人看印度正面的例子。亚洲国家，特别是东南亚国家，尤其是一个宗教国家，本来都是动乱得很，教派之争，争夺政权，反复地政变；只有印度这个国家，1947年以后，十几届政府，都是和平过渡的。试想，印度不搞民主，会是一个什么状况？就会像巴基斯坦那样，政变、内乱、宗教矛盾、民族矛盾、恐怖袭击、人口资源矛盾……可想而知，印度如果没有民主，就是灾难。但是，因为印度有民主，你看它的政治一直很稳定。我们很少看到这一点。韩国也是一个例子，韩国在20世纪七八十年代，李承晚等时期，盛行威权政治，搞专制，导致学生抗议、政变、谋杀，包括高层互相谋杀。但是民主化以后，韩国政治出现稳定，总统被弹劾也不会动乱。1997年的金融危机，我们看到报道，老百姓把自己的金手镯拿出来支援国家。韩国从金融危机中恢复得最快，这就是民主的力量啊！我们错误地总结经验，说民主会搞成动乱，但事实胜于

雄辩。

再一个就是“国情论”，我不想在这里批判，我有书已作专门论述。我书中说到，民主不是一个政治知识、政治常识、政治理论；政治是划分、分配人民利益的一种构架，只要让人民意识到他们利益的存在，他们就会参与政治。而我们现在的选举，之所以大家不热情，是因为那个选举跟他们的利益没有关系，选什么样的人跟他们没有关系，而且不管选谁，都没有办法改变选举的结果，结果是预定了的。怎么怪老百姓没有素质呢？你看农民为了村委会选举有的地方都快要动刀子了，不让他们选举都不行，而城市居民有谁关心选举？选举与受教育程度和文化素质有什么关系呢？

我认为，政治体制改革要解放思想，就必须打破这“两个凡是”。有的人批民主、自由、平等等普世价值。我还是认为，人类社会怎么没有普世价值呢？价值怎么排序也有一个普世价值的问题！自由、民主、人权、宪政，这些共同认为是好的价值，是人类几千年来证明了的，是人类文明结出的果实。在大多数国家这已经被证明是人类共同的优秀文化成果。不管是什么样的国情，都不可以否定这些东西；如果以“国情论”来否认普世价值，我认为就是错误的。

第三，政治体制改革的现实目标是什么？

我认为，新一轮的政治改革，当然与1989年前的政治体制改革是有区别的。那时主要讲党政分开，现在要以选举为政治体制改革的出发点，以宪政为政改的目标，以公共预算和政府透明为行政改革的目标，以司法独立作为司法体制改革的目标。

胡锦涛同志执政初期，重视宪法，出席纪念宪法施行二十周年大会并讲话，第一次主持政治局学习也是讲宪法。后来有人给中央反映，说宪政是西方妄图演变我国的一个阴谋，不能讲宪政，上纲上线，搞得讲宪政成为一个禁区。

我们要解放思想，首先就是要旗帜鲜明地打出宪政的旗号。怎么能讲宪政？宪政毛泽东讲得最早。什么是宪政呢？法学家的基本共识，宪政就是民主、法治加人权，就是这三者的结合。而这三者在宪法里都明确写了，怎么宪政都不能提呢？显然，这些人严重地扭曲了宪政的真实面目。

其次就是以公共财政和公共预算为行政改革的目标。行政改革的核心问题是建立廉政、高效、法治的政府。现在中国最大的一个问题，包括经济改革带来的一个最严重的问题，就是腐败。其实，腐败在很大程度上是可以通过公共财政制度的改革来解决的。需要说明的是，这里说的公共财政，跟很多经济学家说的是不一样的意思。很多经济学家讲公共财政，说的是财政预算，把更多的钱安排给公共社会保障服务。我说的公共财政，是指财政应该是公共的，预算应该是民主化的决策过程，是公开的、透明的，预算应经过民主程序讨论决定，而且应该受到民主监督，这才是公共财政。而不是说，把这个钱用在公共服务上，叫公共财政；用在官员身上，就不叫公共财政。

要建立公共财政，如果广东真的要解放思想，我希望广东能够把一些地方作为公共财政制度的改革的试点，这是很关键、很核心的一个行政改革措施，也是解决腐败的有效措施，这样的改革只会使少数黑箱操作的领导受限，社会都会得到好处。

再次就是以选举为出发点的政治体制改革。当然，这个选举，是自由、平等、公平、竞争的选举。这种选举可以从乡、县两级政府领导人开始，我认为这不会有任何问题。过去已经有很多地方改革做过试验，直接选举、两票制也差不多是直选。而且从国外的经验来看，地方选举不会影响到国家执政党的层面。在西方国家，共产党在地方执政的不少，对国家层面没有什么影响，地方选出什么人不会影响共产

党的执政，这是没有危险的。

司法改革我不讲了。最后提一个建议。如果广东真正要搞思想解放，建议广东省领导考虑把深圳作为一个“行政特区”来建设，在深圳建一个“行政特区”。在这里做一些包括财政、公共预算和选举制度方面的全面改革。

# 人大制度和民主建设现状与发展

——在网易举办的“学者与网易”讲坛上的演讲

**主持人李方：**各位同事，咱们每周的例行培训现在开始，我们从事的都是新闻职业，从这个职业来讲，一谈到最底线的要求，各位可能想到的是养家糊口；一个中线的要求可能是完成手上的任务，对社会产生一定影响；另外再往高说我们这个行业也有我们自己的理想和追求，这个理想和追求很重要的一点就是想要推动中国民主化进程更好地发展，推动这个社会走向更公平和公正。所以我们今天的主题是中国人大制度和民主的现状，我们今天请来的主讲老师是中国政法大学博士生导师蔡定剑先生。他两年前一直在中国人大常委会工作，属于中国人大制度资深专家，曾经广泛地参与了我国许多法律的制定与人大制度的改革，所以我想蔡先生关于中国人大和民主现实有很大的发言权，那现在我们就请蔡先生给我们演讲，谢谢。

**蔡定剑：**我非常高兴有这么一个机会到一个新型的媒体网络公司来作演讲，我感觉非常好奇和陌生，虽然我每天上网获取很多的信息，但这是一个我完全不懂的行业，你们坐在这里敲电脑是怎么赚钱的？时代在发展；人的生活方式发生了改变，网络这个虚拟的世界一方面使得我们的社会关系好像越来越近了，不论在哪里，认识和不认

识的人都可以在网上接触，这个天地更广阔了，关系更近了；另一方面好像又更远了，更虚拟化了，人们没有时间面对面地聊天。

我刚刚从新加坡回来，在那里待了三个月，新加坡是个文化和制度上离我们最近的国家，这次研究了那个国家的制度，我发现两个国家的相互影响是很深的。中国在改革开放时向新加坡学习了很多东西，但我发现是相当片面的，我们的官员、学者回来大讲学习它的“威权政治”，但不讲议员是怎么通过竞选争取选票和民心的。我们片面地把新加坡的廉政经验说成是“高薪养廉”，却不讲官员的道德素养、责任和风险。

现在我想从我最近主编的一本书讲起，就是《国外公众参与立法》。该书主要是翻译国外的一些介绍社会运动和公众参与的文章，比较全面地介绍了西方国家公民维权从过去的“街头民主”到“议会民主”，进一步到公众参与的过程。西方国家的利益集团是怎么形成的？民主发展的过程如何？他们怎么经历了从街头抗议到议会民主，从个体抗争到利益集团和非政府组织的公众直接参与过程？中国当前的政治和民主发展，可以从西方国家走过的路里面看到我们的未来，也可能预测到今后我们可能发生的变化。

我带了另外两本书，一本是《中国人民代表大会制度》，这是了解中国人大制度的基本读本，它让你了解人大制度的基本概念和理论，具体怎么运作。另外一本就是《中国选举状况的报告》，这本书是介绍中国选举制度的理论和现状，也是探讨中国的选举改革问题。

我所做的这些研究都是对中国人大制度和民主制度现状的反映。

## 一 人大和人大代表应该是干什么的？

我刚才说到我们学新加坡的制度，只学它的威权主义，却不学议

会民主制的一面。它的一党长期执政不是靠强制，而是靠争取选票和民心得来的。我去看国会议员，国会议员就让我们去看他们每周接待选民的活动。执政的人民行动党要求每个国会议员必须在每一周用一个晚上接待选民。像新加坡这么小的社会，社会发展程度高而且稳定，一个国会议员一天晚上正常的情况下要接待四五十个选民的投诉，帮选民解决各种问题。处理什么问题呢？在我们看来都是鸡毛蒜皮的小事，有的是选民认为交通罚款不太公平找到议员；或者有的罚款很重，罚得他有时候交不起，要暂缓交这个钱；有的是因为她丈夫去世，房子要缓交贷款；还有再小的事就是他晚上睡觉楼顶上的人吵得他睡不着，要让议员去调解，等等。这就是新加坡的“人大代表”要做的事。

任何社会都会有矛盾，公民有抱怨，在西方国家，社会发生矛盾了，怎么办呢？靠向议员投诉解决，每个国会议员就是一个信访办公室，议员帮助消除社会矛盾。美国国会议员有两个办公室，一个是起草法律议案的，另外一个办公室在他的家乡，负责接待选民。他每周必须回去一次，去选区处理那些信件。社会矛盾要靠议会民主制消除，公民的投诉要靠议员来解决。而我们的人大和人大代表没有发挥这样的作用，所以，老百姓的小事变成了大事，而且当地解决不了就都跑到北京来，上访的群众经常集聚一大群。社会这么多事，问题出在哪里？寻其究竟，可归结为民主机制不健全。

当前社会出现众多的矛盾、纠纷，怎么来解决？基本上要靠民主和民意机制解决，应该从源头上抓。怎么能减少这个社会矛盾，不让社会矛盾发生？就是靠议员，这就是最大的信访，中国有2800多万各级人大代表，如果这2800万全国人大代表都能发挥作用，不说像西方，就都像新加坡议员一样，他一个晚上接待四五十个选民，帮他们解决问题的话，就不会有数不清的老百姓跑到北京上访了。这是什

么问题呢？这就是一个制度性的问题，那是什么样的制度呢？就是建立代表与选民的责任制度，就是应该让人大发挥作用，就是要让人大代表有能力、有动力帮选民解决问题，那就有社会的安定和稳定。

## 二 代议制民主的功用

怎么来理解我们的人大制度和民主制度呢？议会制是西方国家从17、18世纪发展起来的一套民主制度，它是解决人类社会长期以来的国家、社会权力冲突的根本出路。我们知道过去的人类都是在不断地争夺土地、战争、纠纷中走过来的。如围绕争夺王位，不断地发生残酷的战争、谋杀、阴谋政变等等，这就是我们的历史。到近代以来，人民找到了一种和平解决权力交接的方式，就是民主的选举方法，真正实现民主的国家是没有以前的那种冲突的。再一个就是政府和老百姓之间的冲突问题，过去当统治者压迫被统治者，老百姓没有办法表达意愿时，他们只有忍着，忍到一定程度就爆发了，就揭竿而起，起来推翻那个政权，就发生战争，历史都是这样的。

但是到了近代议会民主制产生以后，就没有这样的战争，没有这样的阶级反抗了，你要想改变它的政策，你通过投票的方式，组织政党的方式，争取多数人的支持后组成一个政府推行自己的政策，不需要用战争流血来改变政策了。这就是近代议会民主制解决的问题，所以人类近代以来变得文明了，经济发展、社会安宁了，就是因为有议会民主和人民参与的政治制度。

当然，我们中国也是在近代民主自发的潮流之下，建立民主制度的。中国人建立民主制度的理念和西方不大一样，就是他是为了富国强兵。清末我们经济落后，技术不够，枪炮对大刀长矛不行，所以在1848年鸦片战争以后，中国人想到要发展经济，富国强兵，于是有

了洋务运动，这是全方位的经济改革，结果还是被日本打得一败涂地。我们当时也是现代化的军队为什么打不过日本呢？后来才发现中国的落后不仅是经济的问题，而且还有制度的问题，日本有议会制度，有君主立宪。所以在这个时候，中国人开始学习西方的民主制度。近代中国一百多年都是为了这个目的，为了这个目的又发生战乱，战乱一打五十多年。直到1949年共产党统一中国，才建立了自己的一套民主制度，就是我们说的人民代表大会制度。人民代表大会制度不管怎么说也是现代西方民主制度发展的一个特殊类型，也属于议会制度的范畴。不过中国的代议制跟西方的不一样，西方的议会制是分权制衡，我们是民主集中制，这是两种制度的根本区别。对这两种制度的区别打一个比方，例如三权分立，就像我们建一个楼房，你是用什么样的指导思想来建这个楼房，你是哥特式的还是罗马式的。西方的结构是把国家的权力分三大块，好比一个三角形是平躺着的，三权是指，一个是管立法的机构，一个是管行政、执行法的机构，一个是仲裁法律的机构，三权分立，基本原理是国家权力分工制约。

中国的权力结构则是立式的三角形，尖顶是人民代表大会，它集中国家最高权力，然后是由它产生的行政、司法机构。最高权力属于全国人民代表大会，西方国家不承认有一个国家权力高出其他的国家权力。这就是我们与西方议会制的区别。

近几年来，每年开全国人民代表大会，全国人都集中关注它。为什么呢？因为按照法律讲，人民代表大会是最高国家权力机关，它应该在会议上决定国家最重要、最根本的事情。所以，每次人代会从法律形式上讲应该决定国家的大政方针，总理要向代表大会作一个报告，这个报告要交代政府过去一年做了什么，今年要施行什么样的方针政策等。

这样的东西应该让民意代表知道，让人民代表进行评论、审议并

投票决定。还有会议上要作预算的报告，政府要开支多少钱？怎么开支这些钱？怎么分这些钱？人大要决定。人大是决定国家最重要的事情的，所以每年会成为生活中的一个热点和焦点。不过现在人大作用还很有限。如果人大能够按照宪法和法律的规定真正发挥那个作用的话，那么就更加会成为社会关注的焦点；不光是媒体关注，整个社会都会去关注；不但会关注，而且会力求对人大发生影响，都会力求在不同程度上参与和影响政府决策和立法过程。这是市场经济发展后一个自由社会的必然现象。

在北京市放鞭炮这是娱乐性的问题、民俗问题，老百姓比较关注，有人喜欢放鞭炮，有人讨厌，这样老百姓就比较关注；北京市制定《道路交通安全法实施办法》涉及开车人和行人的关系，关系每个人的利益，很多人高度关注。开车人和行人两派观点，相持不下，所以去年北京市人大对这个问题举行立法听证。这个例子说明，人大、议会决定的东西也涉及老百姓生活中的问题，也是和老百姓生活密切相关的。老百姓应该积极参与和关心的事情，为什么我们过去不关心不参与呢？是因为我们关注没有用，你想参与也参与不了。现在的情况不一样了，至少媒体可以把它公开报道出来，让大家知道，于是就有了参与的愿望。如果参与有时候还有用，还能改变一些规则，那么大家的积极性就来了。

这就是说，现在经济社会的发展，特别是市场经济的发展，使社会产生出了不同的利益。不同的个人利益、团体利益的并存，就会发生碰撞，在各自都要保护自己利益的情况下，必然要通过政治层面上的代表用谈判方法解决。人大就是要在这个方面发挥作用，以协调社会各种不同的利益。

在我主编的《国外公众参与立法》一书里，可以看到西方国家很多政治团体包括环保运动团体是怎么形成的，开始阶段像我们现在

有些环保组织一样，组织环保活动，从宣传，到抗议，然后到参与立法，影响议会的过程；美国农业运动的形成，农民怎么出来建成组织，怎么保护他们的利益；工会、工人运动是怎么形成的。我们知道，在马克思主义时代即19世纪中期的自由资本主义时期，国家是不管束经济的，完全由资本自我发展。所以自由资本主义时代在民法上有很重要的一个原则叫契约自由，法律就保护契约自由，只要是你们双方愿意的法律就保护，法院就不管了。

后来工人为了保护自己的利益，要改善劳动条件，缩短劳动时间，还要有劳动保障，就开始从个体的抗议——工人破坏机器，慢慢地延伸出一种集体抗议——工人和资本家斗争，最后演变成工人运动。所以在马克思主义时代阶级斗争是很激烈的。后来到了19世纪末20世纪初的时候就变成非暴力的斗争，变成了有组织的合法斗争，集体谈判，结成工会，有的就变成一种政党或利益团体，通过施加压力和游说改变政府政策，就是这样的一个过程。

我说的议会也好，民主也好都是密切联系在一起的。20世纪20年代、30年代西方经济危机的时候国家大量干预社会经济，也包括干预资本的自由。到了第二次世界大战之后又出现了民权运动，包括各种妇女权益、少数民族权益组织等非常设性组织的民权运动，这种民权运动以后就用法律加以保障了。所以西方民主发展变化的过程也将预示我们这个社会民主发展的方向。

民主制度的发展能对社会发展起着非常大的稳定作用。长期以来我们过去存在的问题，就是党领导国家还是沿用党直接动员群众的方式，而不是充分借助人民代表大会的政权的方式。市场经济改革以后，利益多元化以后，社会矛盾冲突加剧以后，更需要有能解决社会冲突和传达民意的机构，需要有调整利益关系的机制发挥作用，如果这些不发挥作用，社会矛盾怎么解决？

如果有一种机制在企业改制过程中可以表达不同人的利益，特别是工人的利益，那么企业的改制也会重视保护这些人的利益，出现利益互相制约的机制，就可以避免郎咸平说的问题。少数人在拍脑袋，由他们决定这个事情该怎么做，说60%的股份归经营管理者，其他工人总共拿20%股，你看这样就分配了，没有一种机制来表达工人的利益。本来企业改制中利益冲突是应该通过立法解决调整的，国有企业的改制问题，应由当地人民代表大会讨论，这样利益才能协调。

### 三 民主的根本问题是选举

现在人大是个什么状况？民主是个什么状况？人大还是过去的计划经济体制下建立的一套制度。但是现在有新的要求，使得人民对人大的不满意度越来越强，或者从正面来说是人民对人大的期望和要求越来越高。人大本身不发挥作用，还因为人大代表没有一个完全选举的制度。我们的选举制度有一些问题，它是一个间接的选举。我们每个人都应有选举权，实际有什么权利呢？在城市里面有权利投票的是区人大代表，但目前选举过程中暴露出来一系列的问题，使得大家没有兴趣投这个票；也不关心这个权利，这是我们的问题所在。

从法律上来讲，党组织和人民团体可以提出人大代表候选人，选民也可以联名提出候选人。但是组织提名的候选人就比较容易当选，这里面就有一些程序的问题。上一届人大换届选举的时候深圳就可能会出现很多人站出来竞选人大代表。站出来的是什么人呢？都是一些小区业主代表，因为要维权，我们知道我们买了房子，就可能会出现业主跟物业管理公司的矛盾，这就涉及个人利益，在与物业公司的较量中，业主很不利，那些开发商有后台，业主就觉得如果我是人大代表就可以有更大的话语权，所以这种要求出来以后，有人想当人大

代表。

而在人大代表里面，也发现有一些人大代表挺活跃的，站出来要为民说话。他们找到了当人大代表的感觉，应该代表民意，反映民意。这些年出现了不少这样的代表，有的拿宪法为民抗争，有的搞人大代表工作室，有的代表开了网上工作站等等，他们要站出来为老百姓说话，这就是当前民主发展的表现。

现在人大制度就处于这样的局面，人们对它的要求和希望很高，但它不能发挥应有的作用。明年开人代会的时候你们还会看到这些情况，有一些活跃的代表会提一些议案，反映老百姓的要求，但是效果很不明显。所以这个制度是需要改革的，所有的问题根本在于没有建立代表对人民的责任制。为什么西方的议员那么负责？为什么他们不辞辛苦地每个星期要接待选民，婆婆妈妈的事情要帮他们解决，不是说议员都是慈善家，是助人为乐的人，他们是政治家，为什么他们会这么做而我们的人大代表不会这么做呢？就是因为他们是和一种政治利益结合在一块的，他们之所以要这么做是因为这些政治家想参政，想当国会议员，想在国会中露脸，想有地位，想出名等等。要想当国会议员就要争取选票，他们想争取选票就要帮助老百姓解决些问题，不然的话老百姓不投他们的票。很简单，不管他们的动机是什么，但是这个制度的安排使这些不管是野心家还是什么人必须顺着民意来，他们必须争取选票，得不到这个选票他们就选不上。

所以在有些国家像议会制的国家，如英国、新加坡、日本等国，他们当不上议员就当不上部长，总理也当不上，这个是很现实的，所以他们必须争取选票，这是选举制度在起作用。我们的问题就在于没有真正实行公开竞争，代表还是组织安排的，他们只希望争取组织的信任，而不是选民的信任。这是很重要的。如果是老百姓选的代表，就必须考虑老百姓的利益，发言和表决，是不是反映了选民的意見，

老百姓都知道。他们必须依着老百姓的意图来，这就靠选举制度起作用。

所以人大制度不改革不行，人大制度改革，应先从选举改革开始。

#### 四 民主才是社会持久繁荣稳定的基础

我从新加坡回来以后，特别想写一篇文章，因为现在中国的民主面临问题。什么问题呢？近代以来，对民主的价值大家都认同了，是仅从理论上的认同，因此这100多年来中国人民都在为民主事业而奋斗，但是，在具体方面则对民主进行否定和批判。比如说民主选举，长期以来有一个观念就是中国不能提高直接选举的民主程度。为什么我们只能选区人大代表，人家可以选议员和总统呢？这是个什么理论？这就是中国经济、文化落后，老百姓素质太差的理论。所以说在具体方面就否定民主。20多年一直都有一些学者在经济发展与民主发展上存在一些不同意见。也有人写书批判民主，认为民主就是“多数决”，就是少数服从多数，把民主理解得很简单，很片面。因为多数人决定，在历史上曾造成过很严重的后果。例如，希特勒上台、“文化大革命”等，就是“多数决”造成的灾难，把这些都算到民主的账里面了。还有的认为搞民主会把社会搞乱，影响稳定和经济发展，认为中国人目前要解决的问题是吃饭问题、发展问题，其他东西可以放下。这些理论在很多地方是得到支持的，特别是东亚的经济发展，你可以看到东亚四小龙的新加坡、中国台湾、韩国等经济都发展了，都是在没有民主的情况下发展的。而先发展民主的就乱套了，举一个例子，你看菲律宾、拉美这些国家，很危险的。面临这些问题，中国怎么办？我们过去都是以这个理论指导中国发展的，说民主

不要先搞，要发展经济。民主到底有利于经济社会发展还是不利于？到底是有利于社会稳定还是不利于？从大的道理来讲肯定是没有问题的，近代人类社会已经反复证明了这一点。没有近代社会的民主制度，就没有西方今天的经济高度繁荣和发展，就没有今天的社会稳定。我刚才说的，正是民主制度的建立，解决了政权交替的问题，解决了政府与人民的冲突问题，才有了西方战后 50 多年的发展和稳定，没有产生过大的社会冲突，这是民主的基本好处。

虽然在后发的民主国家我们看到了一些负面的作用，看到了一些问题，民主在发展的道路上也可能会出现一些问题，民主在起步时期会有一些的危险性，但不能因此就说民主本身是危险的，是不好的。民主是社会稳定和经济发展的条件和基础。民主不是说要不要搞的问题，而是说应该怎么搞的问题。没有民主，不可能有长期稳定的社会和持续的经济繁荣，没有民主制度支持，持续的经济繁荣是守不住的。最发达、繁荣、稳定的国家都是搞民主搞得最好的国家，这可以找出很多例子。

所以我认为，民主的价值是不可否定的。问题在于民主发展的过程中会出危险，像航天器上天进轨道以后是比较安全的，出危险的时候是在起飞和降落的时候，民主发展大概也是这个道理。怕出危险就不敢坐这个飞行器吗？你想过好的生活，你只能在地上走，你要想过更好的生活，追求更高的目标，达到更好的稳定和繁荣，还是坐飞机好。危险是可以克服的。

现在大家都在争论要不要发展民主，特别是中国经济发展到现在这个阶段，发展到现在这个程度，要不要发展民主的问题，我认为应该重新考虑。集权在一定程度上是有利于经济发展的，但是它不能持久。很多事实证明，在缺少民主政治的情况下经济很难持续发展，而且很容易出现危险。为什么几千年中国历史上只有短暂几个时期的太

平盛世，然后就停滞不前甚至还出现大倒退呢？

我们中国经济发展到目前这个程度，如果缺少相应的民主制度进行配套的话，越是发展危险性越大。因为时间关系我不能在这做详细论证。为什么危险性越来越大？简要地说，我们可以看到现在的社会矛盾越来越多，因为社会分化了，权利意识增加了，这些意识得不到表达，没有途径让他们的意见参与到国家的决策和执法中来，他们就会成为反抗社会的力量。当利益分配不公得不到调整时不满情绪就会累积，危机和潜在的危机总会爆发的，就像我们过去历史上出现过的情况一样。没有民主解决这个利益协调机制，我们就会面临这个危险。我们现在虽然不悲观，但是也确有这个忧虑。

我们前面的改革发展可能会出现很大的危机，过去20多年的改革，每一步都曾产生过新的矛盾，矛盾不断地增加，会积累成反社会的力量。例如，企业改制一批人下岗；城市化过程中出现了农村的土地问题、“三农”问题；还有教育改革，出现了越来越多的学生找不到工作，一步步地在积累矛盾。如果没有一个利益表达机制来表达，这些矛盾就会不断积累，这些危险就会暗自潜伏。

所以我国正处于一个路口，一个改革发展的路口，也是民主制度和人大制度存在很大挑战的路口。我个人观点就是，如果我们不及时地改变一些政治制度，使人大制度能适应这个社会发展的要求，我们的挑战也就更大，危险也就更大。

我就介绍到这里吧，还留一点时间给大家提问。

**提问：**我先代我们广州的一个同事问蔡老师，对广州最近一个村民和政府的行为，您怎么看待？比如村民哪些维权的行动是合理合法的，哪些是过激的，政府的行为也是一样，哪些是有理有据的，哪些是超越法律边线的？

蔡定剑：当然了解，我不知道是不是全面。我觉得这件事情首先反映了我们中国社会一系列矛盾中的一种，就是村民自治民主选举以来带来的民主要求跟过去基层政府的矛盾，村民要求自治可能有些政府还有一些障碍或者有一些思想认识上的问题，不是特别理解和支持。这种矛盾成为中国目前非常尖锐的矛盾，为了罢免、为了公正性而上访，都成了我们现在信访中前几位的问题。

这个事件一方面是民政局有没有权审批村民的罢免案？他们给予的一个答复说是不能罢免。我觉得这里面有一个法律问题，记得《中华人民共和国村民委员会组织法》好像没有这个程序。法律规定要罢免村委的时候应该有五分之一的村民联名，应该由村委会来召集会议，没有民政局审批的程序。组织法没有太明确规定，它没有规定得很细。要民政局来同意批准，我觉得这里面是有一点问题。我希望有关部门应该重视这样的问题，应该修改这个组织法，把规定细化，可以制定专门的村委会选举法。我另外的建议就是希望地方的民政部门、地方政府应该支持村民民主的要求，只要是符合民主要求的东西我们应该大力支持。番禺这个事情我觉得对这个支持和理解不够，如果是比较理解这种民主要求，也不会出现这样的事情，因为后来事实证明在验证了大家的签名后，还是有超过五分之一的人同意罢免，好像还是启动了罢免程序，说明前面民政部门不同意是不当的。所以这个矛盾就和当地民政部门没有很好地理解民众和支持民众有关系。村民的民主行动听说是非常理性的，没有任何反抗，只是和平方式，当然要说是是否违法，要看是否申请了示威。

提问：那您开始说到西方议员和中国人大代表的区别，您说如果人大代表认真行使职权的话可能在很大程度上缓解中国信访压力，其

实广州这个事件中也有一个人大代表跑到那个村，但是被打回来了，您怎么看待这个情况呢？在中国，人大代表行使这个议员的权利是不是不现实呢？

**蔡定剑：**是当地的人大代表吗？

**提问：**不是，是湖北的。

**蔡定剑：**对，国外也是一样的，议员只能为他选区的选民服务，不能到别的选区，到别的选区就不是人大代表了。

你刚才说的问题也确实是，如果我们不从制度上进行改革，关键是从选举制度进行改革，让它真正有选票支持才能当选人大代表的话，光靠代表的良心和道德是不够的。因为改变这个制度意味着议会真正由民选产生的，它不仅是改变了这么一个程序，而且是改变了一个政治生态，改变了政治生态会建立一个真正对人民负责的政府。

如果没有这样的基础，即便我们党和政府有很好的愿望，还是缺乏制度的保障。可能有时候领导选的人比较好，如果选的人不好可能就不会为民办事。所以不改变制度的机制，现在只能靠出现个人豪侠式的代表，不可能从整体上或者根本上发挥信访作用。所以我觉得现在已经有这个利益要求了，我们应该改革，改革选举的机制，这样才会出现真正对人民负责的政府和制度机制。

**提问：**我还有一个问题，就是如果再长远一步看的话，从我国政党与人大之间的关系看，有没有走向新加坡的模式或者走向日本自民党等模式的可能呢？会不会有中国其他的政党发展起来，走向多党参政格局的模式呢？从您个人和您的研究上来看有没有这种可行性或者最终能走向哪种模式呢？

蔡定剑：中国不搞多党政治，这是中国共产党的一条重要原则。但是多少年来倡导政治改革的专家也提议应该稍微放开一点，党放开的话也未必会失去这个政权，很多多党制国家也有长期一党执政的，不说新加坡了，其他国家也有。民主制度在国外判断的标准就是你是不是有反对党，是不是有议会选举。其实我个人觉得共产党要改变执政方式，要解决社会矛盾，很重要的一点就是承认不同利益的要求，不同利益的要求就应该有不同的利益代表，就像你说的日本虽然一党长期执政，也有不同的派别、不同的代表，要不然结果就会压制不同的利益要求，社会矛盾就会尖锐。政治代表要在不同政治层面上谈判妥协，没有你利益的代表你的利益就很难表达。多元化是政治发展的必然过程。如果不承认这个，一些利益长期得不到表达，它就会激起社会矛盾导致危险性增大。

所以我觉得人类社会真的有一定的规律，我们要尊重这个规律，不尊重这个规律，可能就像违背自然规律一样会受到惩罚。我们大家现在可能比较安逸，这个产业很昌盛，但是也许有一天我们的政治出现问题，不稳定，谁还上网啊，我们可能就没工作了，经济不好了谁给我们做广告啊，所以政治发展是每个人必须关心的，我们是躲不掉的。

提问：我再问一个小问题，今年超级女声特别火，我不知道你看过没有，超级女声本身是一个彻底的纯娱乐活动，但是到了后期，从参与者的形式来看，确实是由参与者参与投票投出来的，这也符合一个公平、公众的民主形式，我不知道蔡老师您的看法是什么样的。

蔡定剑：有些知识分子把这个问题和民主联系起来真是有一点荒唐，我觉得这和民主无关，只不过是娱乐。

民主不需要用这个东西来证明，也可能这是好事，说你是我们选

出来的，是大家投票的，但是对超级女声的现象我有点不是特别理解，不能理解那多人会狂热到那么一种地步，所以这个世界有时候越来越虚弱，也反映了现在社会偶像的迷失，就像前段时间追那个芙蓉姐姐一样，我觉得这是中国一个很奇怪的现象。

**提问：**芙蓉是骂的人多，超级女声是夸的人多。

**蔡定剑：**一个晚上就可以成为明星，大家都去吹捧她，我觉得芙蓉姐姐是一种很有趣的文化现象，我真的不能解释。

**提问：**我是想问仅仅从超级女声的形式来看，超级女声从前期发展到后期，像冠军李宇春她的歌迷就组成“玉米”的组织，然后第二名是周笔畅就是“笔迷”，第三名是张靓颖，就叫“凉粉”。我是说这种形式，她们打广告，进行街头拉票，而且发起的这些人都是年龄很小的孩子，在中国现在的情况下你走传统的媒体的道路走不通，这种现象会不会对中国民主的发展有一个启蒙的作用呢？

**蔡定剑：**我觉得民主的东西是不需要训练的，超级女声和民主是没有任何关系的，它是为了娱乐才做的，如果为了政治选举的话不需要这样的证明。有选举，就会有竞争、拉票，发表一些自己的政策主张，这里是出于政治表达的需求，是很自然的。人们自然会知道怎么做，不需要教的，就像男女之间的爱，很自然的，不需要教的，民主投票都是不需要教的。

**提问：**她也是选民素质不行，可能不如芙蓉姐姐的那帮人高一些。

**提问：**她也不是吹捧，就是有那么七八个人来炒作这个。

**蔡定剑：**说到这种文化现象，我倒认为中国人有点追风毛病，从

社会开放以来，你看锻炼身体，一会儿呼啦圈，一会儿飞镖，一会儿健身器，还有中国人的手机、电器也是不断地换，我在国外看到这样的，你看录像带、VCD、DVD，中国人不断地追时尚。你到国外看录像带还是很多的，中国就淘汰了，就扔掉了。在一个比较成熟的国家，我就没看到人们都去追什么的。这个给我联想到政治方面，就是有一点点危险，追风可能会导致政治舆论上的偏颇和激进，因为有时候有人一喊，正确不正确，人们可能就会一下蜂拥而至，所以这种民主可能有时候也是比较危险的。这倒是我由“超女”联想的。中国搞民主不是说会不会投票，而是说会不会比较成熟地对待不同的观点，公民是不是有自己的标准和判断，是不是跟着人家走。我觉得是不是应有这样的一个反思。

主持人：好，今天时间也不早了，我们都超过时间了，实际上我们还有好多问题想问，我觉得大家以后有机会的话可以多买一些蔡老师的书来看看，增加这方面的了解，那我们感谢蔡老师今天给我们带来的精彩的讲座。

## 两会换届与制度改革

**编者按：**2008年2月27日19:30，中国政法大学教授、宪政研究所所长蔡定剑做客强国论坛，以“两会换届与制度改革”为题与网友进行在线交流。

**主持人：**各位网友晚上好！在这个乍暖还寒的季节，备受瞩目的“两会”即将召开，今年的“两会”是五年一次的换届大会，将选举产生新一届政府，这次“两会”是我国政治生活中的一件大事，将对未来五年乃至更长一段时间我国经济、社会发展产生深远影响。强国论坛作为国家重点官方网站的品牌社区，作为中国第一时政论坛，为了让广大网友更多地参政议政，更好地体现全民共建和谐社会，特别策划了本次“两会”系列访谈。而今晚蔡定剑教授的到来将正式为我们的此次系列访谈活动拉开帷幕。欢迎大家踊跃提问，与蔡教授就本次“两会”换届以及制度改革方面的问题作深入交流。

**蔡定剑：**亲爱的网友，你们好，我很高兴有这个机会在“两会”之前，就“两会”与制度改革的问题和大家进行交流。我想，参政议政是每一个公民的权利，如果我们能够了解更多的信息，对我们参政议政会更有帮助。所以我想今天晚上主要是给大家提供一些信息，谈不上研究。我想有一些网友可能对我的研究有所了解，我主要是研

究人大制度、宪法，更广一点是中国的民主法制建设，特别重点研究的方向是推动中国的制度建设，这包括人大制度、立法、选举、公民权利保护等方面。在公民权利保护方面就有反就业歧视、公众参与等一些内容。在人大制度方面，近年来，我特别关注的是公共预算改革。我希望广大网友也能关注公共预算改革，为什么？因为公共预算改革是当前我们人大制度或者是我们国家法制改革的一个重要方面，甚至是最重要的方面。有一些改革可能比较难，比较敏感，比如说选举，但是我觉得公共预算改革相对来讲，不应该那么敏感，难度也相应低一些。很多人担心，选举改革可能风险比较大，但是公共预算改革不会有任何风险。虽然公共预算改革可能会触及一些人的既得利益，特别是领导者花钱的利益，但是总的来说应该是一个有利无害的改革，而且对国家来说也是非常重要的改革。一个政府，无非就是要管事，要想管好事，就要管好钱，只有管好了钱才能真正管好事。今年大家可能会关注机构改革，若不控制钱，机构的膨胀是必然的。我们以往的机构改革，就存在这个问题。虽把人减下去了，但是钱没管住，照样会膨胀起来。还有腐败问题，也是因为预算没有得到有效的控制。审计查出那么多问题，根源在我们的预算没有得到有效的控制，没有一个民主化的政治过程。民主化的过程是什么意思呢？就是预算要通过人大严格的审查、批准、反复讨论这样一个过程来决定。在这个过程中，也要有公众的参与。广大老百姓参与预算的讨论与决定过程，把老百姓希望要做的事情通过预算反映出来，这样决定下来的预算就公开、透明。我说的意思，一个是民主化，一个是公开透明，如果做到这两点，这个预算就能够比较好地得到不仅是人大，也包括社会的监督。我们很多腐败问题也会得到有效的控制。我希望这能成为我们推动人大改革的一个重要方面。

**网友楚客：**蔡教授晚上好！“两会”即将召开，今年“两会”中的两个重头戏就是政府机构改革和换届选举。我想你作为法学专家对中国人民代表大会制度一定有比较深刻的研究。想请教一下蔡教授：我国人大是如何通过政府预算的？政府官员进人大是否是既当运动员又当裁判？这又如何对政府形成监督？

**蔡定剑：**“楚客（121314）”你好！除了刚才我说的，现在人大通过的预算，还没有完全实现这个过程。民主化、公开化还是不够的。这正是需要我们大家关注和推动它改革的地方。

**网友罗克：**您好！基层民主是当今中国民主进程的重点！请问乡（镇）长、书记及村支书多年前开始试点的具有直选性质的“两票制”等举措何时会在全国推行？广大农民翘首盼望着！

**蔡定剑：**“罗克（125411）”你好！基层民主是两个方面的，一方面就是村民委员会、城市居民委员会自治机构的选举，另外一方面也包括基层政府，如果广义来说，也可以说是乡镇一级，也可以说是县一级，这个概念不是那么确定。但是我们想这两个层面的选举应该是中国基层民主的发展重点，这次十七大也提出今后改革的主要方面是进一步发展基层民主。当然，现在很多地方，比如在四川公推公选，面积非常广，持续了若干年。所以我们认为两票制公推公选应该尽早在中国推广，而且我相信在本届会有一些发展，因为这毕竟是十七大确定的一个方向。当然我们还希望，不仅仅采取公推公选的办法，比如乡镇一级，乡镇长的直选，我认为也是势在必行的，而且也是可能的、有条件做的。因为在一些地方，改革实践证明，乡镇长的直选、党委的直选都有过这样的实验，而且证明效果都是不错的。村委会这一级的选举，全国早就铺开了，这方面的选举，我们需要做的事情是

加强法律规范，防止、消除贿选和家族选举的问题。有一些地方这方面问题是比较严重的，如果我们不加强法律规范，负责选举的机关不作为，产生的后果是比较严重的。任何社会民主发展都要靠法律规范，法律的规范好比火车的铁轨，没有轨道的运行，那是很危险的。所以我觉得这是我们人大，特别是全国人大应该为基层民主发展马上可以做的事情，而且也是很迫切要做的事情。

**网友复古：**蔡先生您好！网上有些人主张套用美国式民主来改革中国体制。我一向并不苟同。若论民主，人大、政协参政议政制度就是民主的体现。但是，从人大代表的产生和结构看，人大代表似乎形同虚设。这是不容否认的。请问，党中央对其执政威望有没有信心？会不会让人大代表的产生更民主化，人大代表的结构更平民化？我没有参过政，提问题可能太唐突，请多包涵！

**蔡定剑：**“复古（125079）”你好！对民主的问题，到底是中国的民主还是西方的民主，我认为这可能是大家经常讨论的问题。但我并不认为，民主也好，法制也好，人权也好，一种是中国的，一种是西方的。我们知道，去年温家宝总理提出关于民主人权法制的普世价值，这是高层领导第一次公开承认民主法制人权是一种普世价值。既然它是一种普世的价值，所以我认为它不一定哪个是东方的，哪个是西方的，哪个是美国的，哪个是中国的。它是一种共同的价值，具体到制度建设方面，必定是每一个国家都会有具体不同的制度。我们过去老是强调，民主也好，法制也好，是中国的国情，我从来不否认任何一个国家，不光是中国，都有每个国家的国情。不要以为西方的民主就是一样的，美国的民主和法国的民主完全不一样，美国的民主与它过去的殖民统治者英国也是相当不一样的。这是从体制上说相当不一样。各个国家都有不同的国情，这不需要强调，不需要强调中国好

像有中国的特别国情。每个国家都有国情问题，为什么我们就非得要特别强调中国的国情？当然都有特殊性，但我们应该看到民主有一种基本的东西，比如说民主是一种多数人的统治，它有一种通过代议机构决定问题的形式。议会可能是两院的，可能是一院的，这些东西可能会根据各国家不同的国情决定。我们没有必要特别强调中国的国情。当然我们根据民主的一般原则，建立一个适合自己国家的制度，这是必要的。所以我不认为，我们应该套用哪一个国家的民主。我强调各个国家都有不同的国情，强调一下国情也是可以的，但不能以强调国情来否定民主。以强调国情来否认民主才是问题的关键。有些人不想搞民主，往往就以国情特殊为借口。

**网友狼啸九天：**蔡教授，感谢您做客强坛，作为一草民，我有几个疑惑，希望今晚通过这个千载难逢的机会，能从您这里得到答案！中国的贫富分化，贪污与行业垄断是主要根源吗？

**蔡定剑：**“狼啸九天（136784）”你好！贫富差距的问题，与贪污和行业垄断有一定的关系，但这不是主要的根源。贫富差距的主要根源，我认为主要在于缺少一种制度的安排。一个国家如果搞市场经济，搞完全自由的市场经济，没有政府的有效调节，必然会产生贫富差距和两极分化。政府不干预，肯定是有钱的人更有钱，穷人更穷，世界上早期自由资本主义时代就是这样一个过程。抑制贫富差距的产生，从社会制度的层面来讲，必须靠政府在调节分配方面发挥有效的作用，特别是在二次分配方面。政府在调节分配方面能不能发挥有效作用，这有一种制度性安排，它与民主制度有关系。因为一个政府能不能采取有效的政策调节财富分配，政府到底是为穷人说话还是为富人说话，往往这本身就由钱来决定。因为富人比较有钱，钱的作用决定着政府的政策。如果我们没有一种有效的民主制度安排，一定是由

有钱人决定政府的政策。现在的民主国家怎么解决这个问题呢？不仅仅是靠政府宣布一个政策，说我们要采取一个调节贫富差距的政策，不是靠政府的口头承诺，而是靠一种制度安排。在西方民主国家，为什么政府会作出向穷人倾斜的政策？是因为政府的组成是由选票决定的。谁的选票多？当然是那些经济状况一般的普通民众阶层，这些人的选票比富人多。所以选票和金钱就起到一个平衡的作用，金钱能决定政策，但是我的选票多，也能决定政策。比如当社会经济发展相对较慢时，可能希望让投资者减少负担，让资本有更多的创造，那么就会通过有利于资本的法案。如果是贫富差距太大了，多数人的选票作用就会要求把收入分配更多地转移到一般的社会阶层或者贫困阶层，这个时候支持社会福利的政策就会出台。所以民主制度在这里是一个平衡器，抑制贫富分化靠的是一种政治杠杆，有钱人的财富作用和多数人的平民阶层的选票作用平衡着政府调节贫富差距的政策。

民主所产生的这种良性机制是关系到社会发展的根本性问题。因为任何社会，如果自然发展，都会产生贫富差距。政府为什么会采取一些政策来平衡？关键是它后面的民主机制在起作用。比如我们的政府在改革开放的早期，特别是1992年以后，以GDP增长作为社会发展的主要目标，这时期主要强调经济发展，发展是第一位的，是硬道理。但是发展到一定程度，出现了悬殊的贫富差距，就要求社会公平分配，要求解决贫富差距的呼声就高了。本届政府执政以后，加强了这方面的政策措施。但我们能不能出台有效地抑制贫富差距的政策，这还要看民主制度的机制是不是起作用。这里我所说的意思是，光靠理念是不够的。怎么能够增加老百姓在决策中、在民主中的分量，增加他们说话的权利，这才是解决这个问题的根本。没有制度的作用，只是靠领导的意识和觉悟，不是特别有保障。

**网友布衣八戒：**蔡教授，您是赞成中国现阶段走渐进式政改之路的人士，但多年的渐进式政改实践似乎并没有真正理顺党政关系，政府角色转换改革仍然举步维艰，人大与人民的监督权利难以落实，请问蔡教授，这符合您的预期吗？而您心目中的渐进式政改又是如何一种困境？

**蔡定剑：**“布衣八戒（67103）”你好！谢谢你，了解一点我的想法。中国的政治改革，我是赞成渐进式改革之路，这也是总结了中国历史的经验教训，中国目前社会也是有条件来做一些渐进的改革。因为过去靠一个阶级推翻一个阶级的革命，事实证明它并不是一个很好的发展路径。因为革命以后，出现的倒退，需要非常大的努力，才能走上正路。理顺党政关系这是一个方面，我们知道十三大基本上是这个思路。但是，我认为更重要的恐怕不仅仅是像十三大那样理顺党与政府的关系，更重要的是理顺党与人大的关系。因为党与政府的关系，这方面相对来讲是比较好理顺一点的。因为我们知道，政府在任何国家都是执行政策的机构，决定政府的是谁？在民主国家还是有明确的机构来决定的，我们过去在体制上的问题主要是党决定的，这实际上是党的决策权和人大在宪法上的决定权的关系。所以，我觉得根本的问题是要理顺党与人大的关系。但是，理顺党与人大的关系，并不意味着强化了人大的权威、落实了人大法定上的权力和地位，就否定了党的领导，它们并不是矛盾的对立关系。因为一个执政党总是要通过一个政府来执政的，我们的问题只是说我们党在前台执政，而不是通过一个议会政府的方式来执政。我们知道，世界上很多的政党都在执政，他们为什么可以做到通过议会政府的方式来执政，而不必自己亲自执行国家权力？我觉得我们也可以做到，国际上有很多这方面的经验。关键还是改变我们党的执政方式，而不是否定党的领导。不

要把党的领导和落实人大的权威和地位对立起来。世界上有些政党，比如日本的自民党也是长期执政，比如瑞典的社会民主党，几十年长期执政，比如新加坡，也是一党长期执政，但是它们都是通过国家民主的形式来执政。并不是说一采取民主的形式，这个政党就会失去政权。关键是这个党自己本身的能力如何，这才是更重要的。我们应当尽快解决这个问题。

**网友智多星：**蔡教授您好！现在中国民间老百姓对政府官员的贪污腐败作风非常之愤怒和不满，大家有目共睹，我深表忧虑！我要提问的问题是：我们长期以来坚持的反贪腐斗争到底有没有成效？

**蔡定剑：**“智多星（202545）”你好！中国政府在反腐败方面的努力是有目共睹的，确实花了很大的精力。但是我觉得反腐更重要的还是上游的制度建设。我们目前的着力点是在打击腐败方面，而制度建设不好的话，是防不胜防的，靠打击不可能从根本上遏制腐败。需要什么样的制度建设？分析一下中国的腐败，基本上是两类：一类是用人的腐败，我们看到“跑官”、“买官卖官”，这基本上是掌握人事权的党委和组织部门的一些官员腐败，马德的案子就是。另一类的腐败就是掌握钱的官员的钱权交易。我们看到有一些交通厅厅长的腐败“前腐后继”，河南有多个交通厅厅长都是这样，前面枪毙了，后面还继续贪。这就是因为制度太不完善了，诱惑太大了。这两类腐败怎么来解决？在用人的腐败方面，如果用人是一个民主的过程、公开的过程，那就不存在个人的买官卖官问题。当然在一些民主国家，官员是通过选举来当选的，而不是由少数人决定任命的，根本不存在这个问题。有人会说，选举有选举的问题，选举也有贿赂的问题，也是一种腐败。但是我们知道，这两种腐败是不一样的。买官卖官的腐败会造成一种集体性的大面积的腐败，因为如果一个官员要买官卖官，一

定是一片官员要买官卖官，因为从经济效益的成本分析，他要买这个官，就要花钱，这个钱哪来的？一定要收受更多的钱，才可以收回他的成本。所以买官卖官的腐败一定是成片的，因为官员的收入是有限的，肯定是大面积的腐败，事实也证明了这一点。选举的腐败主要用在买票、金钱贿赂上面。对这两种腐败有人开玩笑，买官卖官的腐败是把老百姓的钱给官员了，选举中的腐败是官员花钱买老百姓了。当然这是开玩笑的，这两种腐败都是不好的。但是相对来讲，在选举腐败中，老百姓还是得到了一些益处和实惠。从制度上来讲，选举的腐败最终可以通过法制的途径慢慢解决。我们看到西方的一些国家，在早期的时候选举腐败是很严重的，随着民主制度的逐步成熟，选举的腐败越来越少了。比如日本，选举的腐败在以前也是非常严重的，现在也采取了一些措施。比如小泉执政的时候采取了一项措施，他推出邮政法，截断议员不正当资金的来源，在不断强化的民主制度建设中腐败就慢慢减少了。买官卖官的腐败就很难解决，因为它不是一个民主制度的问题，它是一个人治的问题，所以没办法通过制度解决。另外就是用钱的腐败，我刚才说了，为什么那些官员会做权钱交换呢？最大的原因就是政府有权力，通过工程出包、发包做权钱交换。因为政府的钱是不公开透明的，他可以给这个公司，也可以给那个公司。比如房地产中的土地开发，就可以通过不正当的交易换取经济上的利益。民主制度中政府的钱来自议会的预算，这个预算是经过严格审批、讨论的，是各种利益交换博弈的结果，最后又是公开的。所以官员掌握的钱都是公开的，无法用来做暗箱交易。事实已证明，在发达的民主国家，它们这方面的腐败是很少的。也不是没有，是很少。我们有时候也会看到，西方国家某些政府高官腐败是搞军火，因为军火生意往往是暗箱操作的，而此一旦暴露出来，后果十分严重。而且在民主制度下这是很容易暴露的。所以说，在这种制度下腐败相对来

说是少多了。一个是民主制度，一个是公共财政、预算制度，这两个制度的建立会从根本上减少腐败问题。当然也不是说腐败的问题就可以彻底根治，没有一个国家可以做到这一点。

**网友无伤\_230048：**蔡教授好！想问您，就我国的国情而言适合三权分立吗？现行的监督和制约机制合理吗？谢谢！

**蔡定剑：**“无伤\_230048（230048）”你好！我们的国情是不是适合三权分立？我认为一个国家采取什么制度，是由这个国家的国情决定的。美国的现任制度是一个三权分立的制度，英国就是一个议会主权的制度，在法国就是宪法上叫做半总统制的政治体制。西方国家的政治制度都是不一样的。我并不认为，比如三权分立也好，两院制也好，它就是和资本主义或者社会主义相联系的一个制度。西方国家也并不是都采取三权分立，我觉得这和一个社会制度并不是必然联系的。三权分立也好，英国的责任内阁制也好，它是属于政体的范畴。中国现在采取的是人民代表大会制度，当然它是根据中国过去的历史——中国共产党通过革命的方式取得政权，代表广大劳苦大众，建立的比较集权的制度，是以民主集中制为原则的政治体制。这是由建国初期的阶级关系决定的。现在中国出现了一个多元化的社会结构，我认为中国的政治体制也不可能一成不变，它也可以根据社会阶级关系的变化而变化。比如法国在战后，它采取的是一种议会民主制，当时的政体给法国带来的是政局的不稳定。它所采取的议会民主制，就是由选举中得到多数票的政党组织政府来执政。但是由于当时法国是多党制，所以在选举的时候，还没有一个政党能得到多数选票，只能是多党联合执政，多党联合执政就很容易分裂。所以战后的法国政局很不稳定。到后来，1958年出现政治危机，法国人希望戴高乐上来，重新修改宪法，改变政治体制。后来在戴高乐的领导下修改了宪法，

建立了现在法国的半总统制，削弱了议会的权力，扩大了总统的权力，现在法国的政治是比较稳定的。所以我说，一个国家采取什么样的具体的政权组织方式，是三权分立还是议会至上，要根据一个国家具体的情况来决定。中国要采取哪种方式，我认为要根据中国的情况，特别是根据一定时期社会阶级关系的变化来决定。我刚才分析过，中国比如在建国初期，它的社会阶级关系比较单一，可能是人民代表大会的方式比较好，今后如果中国社会经济进一步发展了，成为一个更加多元化的社会，我们也不是说不可以调整和改变它既有的政权组织方式。我刚才举法国的例子就说明了一定的政治体制是可以随着社会发展、社会需要、国情的变化而变化的。

**网友李衡 ¥ 蚊子驮着我和别人的老婆遨游太空：蔡教授好，请问如何才能使普通民众分享经济发展的成果？此外，全民免费基础医疗保险什么时候能在中国实行？谢谢！**

**蔡定剑：“李衡 ¥ 蚊子驮着我和别人的老婆遨游太空（80249）”**你好！全民医疗保健在毛泽东时候就做到了，怎么可能现在和以后做不到呢？那时候经济基础那么差，都做到了，我们现在的经济基础这么好，难道做不到吗？关键还是在于政府怎么花这个钱。中国去年有5万多亿的财政收入，再加上土地出让金和其他非税收入，有人说可能有7万多亿，如果加上地方的土地出让金有15万亿之多，这个钱是非常多的。关键是我们不清楚这个钱用在什么地方。我们为什么要谈公共预算的问题，就是要解决这个问题怎么分配的问题。目前我们的政府体制决定了我们有钱第一是先解决官员的人头费问题，第二是花在那些政绩工程上面。如果还剩下钱的话，就把城市亮化一下。至于城市以外的农村、教育、医疗、社会保障这方面的钱，那是放在比较后的位置考虑的。为什么会有这样的财政支出顺序呢？说到底还是政

府能否受民意有效制约的问题。如果政府受到民意的有效制约，结果就不是这样的了。用投票来决定政策的导向，当然优先考虑的是社会的再分配、公共服务这一块。如果没有老百姓对政府权力的制约，任何人都有一种自私的倾向。现在政治学都在争论这一点，如果没有约束，肯定有钱就先自己花。我想这是一个简单的道理。中国政府现在已有能力解决免费基础医疗保险这个问题，关键是有没有一种制度来解决财力向这个方面分配的问题。

**网友布衣八戒：**中国的政治改革有些问题的严重性是众所周知的，正如胡主席所言，没有民主就没有现代化的中国。现在趁这个机会我只想知道，蔡教授在您心目中中国政治改革应通过什么样的途径？

**蔡定剑：**“布衣八戒（67103）”你好！我认为从基层选举开始是一个好的途径，从基层选举扩大到高层的选举，这是一个方面。第二个是通过选举真正强化人大的地位和权力，使人大能够真正发挥国家权力机关的作用。

**网友浪迹天涯 71516：**蔡教授您好，人大代表对政府能否有监督权？人大代表提出批评意见，政府部门不接受意见，还出言抨击人大代表，是否应该？

**蔡定剑：**“浪迹天涯 71516（137754）”你好！人大代表当然对政府有监督的权利。从宪法上讲，每个公民都有监督政府的权利。人大代表通过法律的途径，在人代会期间提出批评建议，人大代表在人代会上的发言和表决是有法律上的免责权的。保证人大代表的监督权，就是为了保证他们能够批评政府，如果政府不接受这个意见，那是很不明智的，是缺少现代政府观念的。哪怕这个批评是有点过分的，哪

怕这个批评是有一点和事实有出入的，政府官员都要认真听取。不要说人大代表，就是普通百姓批评政府有不当的、过分的地方，也都是法律应该保护的。所以政府官员如果采取回击，甚至对辩的方法，说明我们官员的水平太低，缺少官员是公仆的简单常识。哪怕有不实的地方，只能解释，只能解释事实是什么样的，不应该用反击的态度来对待代表或者是政协委员的意见。

**网友楚客：**蔡教授好！中国的人民代表大会要如何改革？改革的方向是否是让人大代表专职化？

**蔡定剑：**“楚客（121314）”你好！中国人大的改革是很多人关心的问题。我想这个改革也是分两个层面的。一个就是在现有宪法框架下的改革，这有很多事情要做。比如说，大家关心的代表职业化的问题。我觉得在全国人大这个层面上，代表的职业化当然是有利于提高人民代表大会能力的一个有效的措施。作为一个代议机构，它的强弱和它的会期有关系，因为它是靠开会行使权力的，会期太短，能力肯定比较弱，会期长的话，能力就强。再一个，人大的能力和代表人数的多少也是有关系的。我们说它是靠开会行使权力的，如果人越多，它的能力就会越弱。因为人越多要集中一个意见就越困难。比如我们3000人大代表，每个人发言10分钟，要多长时间才能每个人发言一次，发完一遍言以后，再总结这个发言，这个过程是不是很复杂？所以会期和人数的多少，这两个因素决定了会议的内容。当然人数太少也不行，人数太少，代表性不足，民主性不足。所以，一个代表大会要有效地发挥它的作用，使它比较有能力，一方面要有足够的代表性，民主性要充分；另一方面就是有足够的会期；再一方面就是要有人数的制约。所以，我们现在的人大，从人数来讲，人数太多减弱了它的能力，会期太短也减弱了它的能力。因此，如果要提高人大

的能力，就要减少人大代表的数量，延长会期，让代表专职化。兼职的代表肯定不行。比如现在我们的代表有很多很忙的工作，特别是很多领导干部都是人大代表，你想他可能长期离开他的工作岗位坐在这里开会吗？如果要延长会期，代表专职化问题就要提上日程。如果代表专职化了，会期延长了，就解决了网友提出的问题。比如春季开会、夏季开会，一年开两次、三次都可以。国外的议会，正常情况下比较普遍的做法是一年有半年时间在开会，比较短的至少也有一个季度在开会。所以，人大如果能在这些方面进行改革，才能适应人大议会的性质。议会本来就有很多的事情要做，比如说立法、审批决定预算、重要的国家决策，这都要经常开会花时间讨论。仅审批决定预算就要花很多时间反复讨论。如果真正要让人大发挥作用，就必须这么做。这仅是从会期的角度看所涉及的一系列问题。当然，增强人大的能力，不仅仅是会期与代表职业化的问题，还有是否真正由老百姓直选的问题。马克思认为民主选举的四个要素：普遍、平等、直接、秘密投票，其中就包括直接选举。所以它就是一个发展的方向。至于中国在什么时候可以实行直接选举，我认为也不像有些人说的要50年、100年，50年、100年时间太久。毛主席说：“一万年太久，只争朝夕。”

我不赞成有些人的观点，说中国老百姓的素质太低了，我们的国情不能搞选举。我曾经主编过一本书叫《中国选举状况的报告》，那本书对这个问题作出了回答。我认为选举和老百姓的素质没有直接的关系，而是与利益有关系。只要一个人能意识到自己的经济利益，他就会积极参与政治过程。中国农村选举就证明了这一点。为什么城里的老百姓没有积极地去参加投票选居委会？为什么农村的老百姓打破头去选村委会呢？不是说素质低的是中国农民，为什么中国农民的选举积极性那么高呢？你能解释这个问题吗？跟素质没有关系，看的是

那个选举制度能不能和利益联系起来。这是一个很简单的道理。最近我看到陈志伟教授的一篇文章，我觉得他的观点是很对的，公民的素质是民主的结果，而不是民主的前提。民主是一个实践的过程，如果实行民主选举，老百姓参与这个过程，他就会逐步提高他的素质。如果没有这个机会让他参与这个过程，他永远不会有这方面的素质。所以，以公民素质来说中国不能搞民主选举，是一个错误的结论，是本末倒置的。事实也证明，很多国家的选举，在开始的时候，公民的素质都不是很高。美国200多年前就搞选举了，那时候的美国人素质比现在我们的老百姓还高吗？是不可能比现在我们的老百姓的素质高的。选举本身就是教育公民的过程。

人大制度改革有很多方面，我刚才谈到会期的问题、代表的职业化和选举问题，还有一个是专家加入人大代表行列的问题。通常情况下，专家型的人大代表当然能够大大提高人大的工作能力。但在目前这个制度环境下，专家的加入不一定能提高人大的能力。这里关键还是要看他代表的是谁，谁来决定他的代表身份。如果没有一种机制决定他要为谁说话，即使是个专家，他也不一定会说应该说的话，也不一定会为老百姓的利益说话。因为在说话的时候他们会有顾虑，我这个代表是怎么选上来的，我说话是否有利于继续当这个人大代表？如果由选民决定他是否当代表，当然他一定会替选举他的人说话，不管他是不是一个博士，或者是不是法律专家，都会说话。所以代表的素质和他的文化教育程度是没有关系的。

**网友策略8：**在人大代表和行风评议员中，普通老百姓所占的比例太小。他们中大都是各级官员和各部门领导，他们根本就不深入基层到百姓家中，怎知百姓的苦衷。偶尔下去视察一次，也是基层政府事先安排过的，根本看不到实际，听不到实话。他们到哪个部门办事

都不用亲自去或有关部门大开绿灯，怎么知道老百姓办事多难。对上级只讲政绩而不谈工作中存在的问题。中下层政府是连接中央与百姓的纽带，可是现在成为难以逾越的鸿沟。如果普通百姓中有热爱国家和百姓又懂法规且敢于说真话的人，基层政府视为眼中钉肉中刺，怎么能够让这些人做人大代表和行风监督员呢？建议在强坛网友中破格提拔一批优秀者为人大代表和行风监督员。

蔡定剑：“策略8（230111）”你好！关于人大代表结构的问题，现在老百姓也比较关注。人大代表中官员的比例是比较高的。这些年各界也都呼吁应该降低人大代表中的官员比例。我估计这一届全国人大代表的情况不会有太大的改善。代表中官员的比例太高的话，对人大议事会不会有影响呢？可以说两个方面，一个方面官员代表当然是有水平的，是中国的精英，毫无疑问他们的能力是比较强的，但是，他在人大会不会议事，从事实的观察来看，官员代表一般不太发表一些直接的意见，因为他们本身就是政府官员，要监督批评政府，像有些网友担心的，有一个自己监督自己的问题。所以，能不能解决官员和人大代表分离的问题，这要从人大代表制度理论来解决。因为过去人大制度沿用“巴黎公社”的原则，就是议员同时也是政府官员，所以过去的人大代表和官员是一体化的。当然这种制度也不是说是社会主义的制度，因为在实行内阁制的国家，它的政府官员和议员是可以重叠的。美国是分权制国家，三权分开，它的议员和政府官员是分流的。这个不是决定本质的问题。议员和政府官员是分离还是结合，是根据一个国家的实际情况决定的。我们在建国初期采取的是人大代表和政府官员可以兼任的办法，我觉得可能适合当时的情况。但是现在我们国家政治发展了，要加强人大的监督，有广泛的民意，分离可能是一种更好的选择。采取官员和人大代表分离制，是有利于加强人

大的监督的。目前由于大量的官员兼任，大大制约了人大议事能力的提高。因为很多官员身兼重任，政府工作比较忙，人大会议也不能开得太长，我们要延长会期，官员不行。所以，应从实际出发，采取人大代表和官员分离的办法，有利于提高人大的能力。现在我们仅走了半步，比如人大常委会，常委会的组成人员不得兼任行政和司法部门的官员，要采取分离的办法。

**主持人：**由于时间关系，今天的访谈就到这里。今天的访谈不论是蔡老师的回答，还是网友的提问，都发挥了很高的水平。我们的访谈也严重超时，蔡老师的回答很坦率，在这里，我代表强坛网友向您表示感谢，也非常不好意思，因为您现在还饿着肚子，希望今天的访谈只是我们合作的一个开始，以后还有机会再请您到这里来与网友们作在线交流。

**蔡定剑：**谢谢各位网友，我平常上网的时间比较少，忙于自己的一些研究，交流的还是比较少。从提问中可以看到，网友非常热情，非常关注国家的民主建设、关注这个国家的命运，大家都是一些富有爱国心的人士。作为我来讲，作为一个学者，像开始说的那样，我想很坦诚地和大家交流一些信息，今天我没有回避一些敏感的问题，我想不应该回避。希望今后有机会和大家作更多的交流，当然大家也可以看我的一些博客，但是我自己没有时间管理，是网站帮我做的，上得很不及时。当然我经常在媒体上发表一些文章、评论，有的时候可以到网上找到，可能比博客上更及时一些。谢谢大家！也感谢强国论坛提供这么一个好的机会。有机会再就公共财政问题、公众参与问题，刚才有些问题我都没有时间回答，比如说强拆的问题进行交流，其实我们也在研究。公众参与怎么从根本上解决强拆的问题，特别是在城市规划的时候，公众、老百姓和被拆迁的对象如果能有公众参与

和发言的机会，不至于在事后出现推土机前面的抵抗，不至于出现钉子户，这都是一些制度性的问题。还有反就业歧视、就业公平的问题，这个问题一点也不比收入分配问题的重要性低。因为一个社会要做到公平，不仅仅是公平地分配财富，更重要的是公平地分配机会，这个机会第一个就是受教育机会，第二个就是就业的机会，所以这些问题都是非常重要的。希望今后能够有机会就这些问题进行交流。

## 改革失误与民主改革的出路

——在《中国新闻周刊》“改革论坛”上的发言

中国的经济改革出现了一些失误，受到了猛烈的批评。对经济改革进行检讨不是要回到改革前，清算改革，而是要寻求问题的原因所在，找到避免失误的方法。这就是要进一步深化改革，纠正改革失误的出路是民主，进行民主改革。

### 一 改革失误与公众参与的缺失

我以为，1992年中国开始进行的市场经济改革，是中国经济改革的实质性起点。邓小平的南方讲话是这一改革的有力推手。这次发动改革，好比一条在江河湖泊中航行的船，他把它推向茫茫的大海，知道大海有丰富的资源，但不知道有多大的风险。他只为航船指出大概的方向，而没有给出具体的航线，更没有给出在大海中驾驶船只的方法。他对改革是否成功定了个标准，就是：“如果我们的政策导致两极分化，我们就失败了。”他制定的政策就是：“一部分人先富起来。”既要一部分人先富，又不能导致两极分化，这就是他划出的改革成败的标准。

改革使一部分人先富起来了，这点获得了极大的成功，没有人能

否定。但改革不是“帕累托改进”式的改革。部分人的先富并没有使所有人的状况都得到真正的改善，而使另一部分人的状况相对恶化。这就是改革引起争论的地方。改革带来的“两极分化”是明显的，即使这样，我们恐怕不能说改革已经失败。但按邓小平的观点，至少改革确实出现了非常严重的问题，我想说有严重的失误更合适。随着改革和社会财富的增长，众多的社会矛盾和社会问题也日益增长。这恐怕就是那些失误留下的。

我认为，反思改革重要的不是指出改革有什么失误，而是要搞清楚改革的失误是怎么造成的。如果不认清原因，而是一味地指责失误是没有意义的，因为失误还将继续进行下去。

改革最大的失误在于改革的方法失误。具体的改革政策失误是不可避免的，但如果改革方法失误就会产生更深刻的改革问题。这就是改革政策和决策过程缺少公众参与。从现在暴露出的改革的问题看，主要有三大问题：一是出现相当严重的贫富差距，一部分人的相对贫困在加大，他们的基本生存和发展如生活、医疗、教育等更没有保障。二是部分人的先富的公正性常常受到质疑。不能否认，有一些人的暴富是因违法、政策失误或腐败等原因造成的，如通过钱权交易低价或无偿获得国有资产和国有资源。三是改革使一些人的权利严重受侵害，相对来说，一些人的机会更少，如农民的问题根本是权利的缺失，农民在就业的过程中受到严重歧视。不能仅仅是帮助其讨要工资，而且要消除那些歧视性的法律和给他们以平等的选举、教育、就业和分享经济成果的权利，并给他们维权的手段和途径、允许建立维权组织。这些问题都是在改革的辉煌成就和社会快速发展下掩盖着的导致许多社会矛盾和冲突产生的原因。这是改革的方法有问题造成的，它会使很多的政策都发生严重偏离。

我们说改革的问题是缺少公众参与，这需要从改革的过程中观

察。我们考察一下改革的决策是怎么作出的。首先看大家争论很大的国有企业的改革和转制，决策是由企业领导、政府主管部门商讨、策划后，再由政府领导拍板决定。不好的企业被拍卖或者白送给了一些人，好的企业高额配股送给企业高管，职工只得到很少的补偿或等岗了之，职工对自己企业的产权等重要改革没有任何的发言权，不满的只有上访、抗议等。按《宪法》规定，企业职工有民主管理权，重大的决策应经过广大职工充分参与讨论，如果国有企业的改革转制都有一个正当的程序，能够听取涉及各个利益群体的意见，改革过程中出现的许多问题就可以避免。

再说教育改革中的许多重大决策，如教育市场化、大学扩招、大学合并等，没有事先组织专家进行充分的调研和研讨，也没有事先征求社会或教育机关的意见和进行社会讨论，而是教育部门根据少数领导人的意见，一道命令下来就推行了。涉及这么大的教育改革问题，没有听取广大教师们的意见，更没有学生和家长们的事了，甚至也没有广泛听取学校管理者——校长们的意见。像大学合并创建国际一流学校的举动，如同当年搞“大跃进”粮食高产的决策，如同城市管理者推倒老城建高楼一样，多少百年老校、富有特点的专业学院，像历史文化名城中的街道和街区一样消失了。

还有公有住房的改革，1998年3月，国务院在全国人大会上宣布（不是请人民代表大会讨论决定）要加快住房制度的改革，使住房商品化。在经过国务院有关部门一番内部策划之后，住房的购房方案于5月初出台，北京市于5月中旬公布住房出售标准，要求各机关于5月底交完购房款。在短短半个月的时间内，北京市就把在京的各国家机关的买房款收了上去。从公布消息到房屋出售，只花了两个半月的时间，中国政府第二大笔可能是数万亿计的资产（最大的资产是土地资源）被处理了。没有人知道是怎么决策的，每个级别干部

的住房标准和每平方米是怎么计算出来的，那些房子到底卖了多少钱，那笔钱用于何处？这次住房商品化改革显然是那些占有住房的国家机关、事业单位成了既得利益者。而购房得来的钱显然没有用于那些没有机会购得公家住房的国家机关、企事业单位以外的普通居民和广大农民。比较公正的做法应该用这笔钱来建立社会保障、医疗保障和义务教育保障。

从这些重大改革的过程中我们可以看到，改革缺少一个公开公正的公众参与的程序。很少的人在决定涉及众多人命运的重大改革，而这些改革决策者本身往往是利害当事人，是既得利益者。他们决定重新分配利益的社会政策改革，怎么可能会有公正的社会结果。在缺少民主制度制约和公众参与机制的情况下，政策总是朝有利于既得利益方倾斜，或者通过钱权的交易，向有钱的一方偏斜。这有其必然性。因为，没有民众来制约权力，权力必然会喜爱资本。古今中外都是如此，在历史上，偶尔也会出现恤民的君主，但权力总是投向金钱的怀抱，金钱总是献媚权力，这就是“权贵”这个词的来源。所以，当下中国的改革，要使其健康发展，而不走向贫富分化的悬崖，就必然需要制约机制。这在议会民主国家，制约权力投靠金钱的机制主要是靠民众选票实现的。如果我们连公众参与的机制都没有，还有什么力量能限制权力与金钱的结盟？有什么手段可以防止贫富差距的拉大？中国经济改革是建立市场经济，归根到底还是需要法制建设、政府体制改革和完善民主政治等配套改革。解决当前问题的关键，需要有一个正当的程序来解决改革发展问题。改革应该是政府和社会、富人和穷人、社会精英和公众互动的结果。

社会公正靠制度机制建立，而不是靠口号和政策。西方古老的公正原则：任何权力要对当事人作出产生不利影响的决定必须听取他本人的意见，这被称为自然公正原则。中国如果不能在政治制度上建立

倾听公众意见的机制，那么在技术层面上，通过公众参与的途径保证社会政策的公正性就成为必不可少的了。可见，过去的改革正缺少这种正确做事的方法，缺少公正的改革程序，才使改革的航船在茫茫大海中产生严重的偏斜。

公众参与是正确进行改革必不可少的方法，它可以防止改革出现邓小平所担忧的问题。从法律的角度反思改革，不是要讨论那个改革方案的对错，因为永远没有一个统一的大家都能认可的标准，因为每个人的利益和角度不同。我们认为，正确的结果应该在正确的方法和程序之中。只要找到了相对公认的方法和程序，按此方法和程序得出的结果，我们就推定必然是正确的或公正的。这是人类社会解决许多难以了断的纠纷的有效办法。比如司法制度就是出于一种程序公正的理论而建立的，我们很难想象当一个纠纷出现后，由于事实和证据的各种原因，会得出一个大家一致认为公正的裁决结果。之所以认为司法是公正的，是因为找到了一套普遍认同的程序，按此程序进行，作出的裁判就被认为是公正的。

所以，我们认为，反思改革最有意义的事是找到改革的正确方法。只有正确的方法才能达到正确的目的，就像找到船才能在水上行驶，找到了有轮子的车，才能在陆地上行驶一样。公众参与就是正确地进行改革的有效方法和机制。道理很简单，因为经济改革从本质上涉及各种利益的调整，根据自然公正原则，作出对利益当事人有影响的决定，必须听取利益受影响人的意见。公众参与这种机制，就能很大程度上解决改革利益分配不公正的问题。举一个简单例子。自资本主义产生以来，劳资之间的矛盾就一直是资本主义最主要，也是最尖锐的矛盾，困扰着资本主义，以致产生严重的社会冲突，甚至革命。资本主义解决劳资纠纷当然有很多的制度，但是一种最基本的机制，就是劳工、资本方和政府的“三方协商谈判机制”。只要出现劳资纠

纷，这种三方机制就能解决绝大部分的纠纷，很少发生罢工现象。这就是有一种正确的做事方法。所以，国际劳工组织在全世界推动劳资关系的改善，并不是去扮演调停者的角色，而是促进各国建立三方协商机制和独立劳工利益表达机制。所以，反思 15 年的改革，最重要的不应是再争论哪一种改革政策的好坏，而是应讨论如何选择改革的方法问题，怎么建立一种改革决策机制，从而保证改革政策和改革向正确的方向前进。这就是我所主张的建立公众参与机制。

公众怎么参与？现在时兴的听证是公众参与最重要的，也是最普遍的形式。就是说，涉及广大公众利益的改革政策出台都应经过广泛的听证，这是十分必要的。根据价格法规定，涉及公共事业服务价格的涨价都应举行听证会，难道涉及广大群众更重要的、更根本利益的改革政策还不应该召开听证会吗？当然，公众参与并不仅仅是听证，还有更多的途径，如建立多种形式的“利益协商机制”：涉及企业和劳资关系政策的“三方协商”机制；涉及城市发展和规划问题，应当有开发商、居民和政府三方参与的协商机制；涉及公共卫生、医疗政策改革，应当有医疗单位、患者和广大民众，以及政府参与表达的机制。相关利益方的“协商表达机制”是公众参与制度的重要形式，是解决社会矛盾纠纷的重要机制，也是保证改革决策正确性的有效方法。这种制度发展到社会层面上就是社会协商对话，社会协商对话也是各国公众参与的重要形式。在我国，政府机关就一些重要政策、法律问题向全民公开征求意见和讨论，也是一种公众参与的重要途径。在国外，街头示威抗议行动也被视为公众参与的途径，当然，尽管各国政府都不会太喜欢这种民主形式，但政府没有必要也没有权力去禁止它，它是正常公众参与不太畅通或有效的情况下的途径，法治社会也不用害怕它。

公众参与还有两个重要途径，就是 NGO 组织作为不同利益的代

表和媒体作为公众参与表达的途径是必不可少的。这两种途径要在公众参与中发挥作用，需要有相当的自由和独立空间。NGO组织是有效的公众参与不可或缺的桥梁和渠道，NGO把社会民众的声音变成有组织的声音，它能在政府与公民之间产生良好的互动，健康的社会特别是我们的改革政策制定应该重视和加强这个互动。公共媒体在公众参与中承担重要责任。因为在实现公众参与时，老百姓个体的力量毕竟还很微弱，需要强势声音代言，有组织的行动代言是NGO发出来的，而某种声音代言主要是知识分子通过媒体发出来的。弱者组织起来才可以跟强势群体对话，在改革过程当中，在社会有重大利益调整之时，我们需要有一种比较多元的声音通过媒体来说话，对社会政策无论是提出建议还是批评，都有利于政策的完善。

公众参与改革一个很重要的制度平台，就是充分发挥人大制度的作用。近年来社会对“两会”，特别是对人大高度关注，正说明了人民想参与的极大热情。这就需要人大进一步完善自己的代言机制，更好地代表人民的利益，这是公众参与的主渠道。改革到了现在，利益阶层和利益分化正在形成，要使社会利益得到协调，促进社会和谐，就要让不同利益阶层的代表在人大这个层面展开对话讨论，让先富起来的和没有富起来的都有代表发出不同的声音进行利益碰撞，通过谈判和妥协，从而起到相互制约和权利与利益的平衡。

改革背景下的公众参与，国外有很多好的经验，其中对改革政策进行研讨也是一种有效的形式。当要进行某项改革时，通常要成立一个专门的机构（如社会保障制度改革研讨委员会），吸收各方面相关人员参加，具体地研究政策和方法。关键之处在于，这个改革委员会是一个公开的机构，要通过征询民意的方法来工作，从而提出具体建议。比如司法改革，应该吸收专门的专家组成司法改革委员会，在成员构成上要寻找代表不同利益的法律界人士参加，要在广泛征求民意

的基础上，长时间地进行研讨，对方案要反复讨论，最后要经过民主的方法决定。现在是需要政府理解并支持公众参与的时候了，它是涉及改革成败的方法问题。

公众参与是一种政府主导的可控制的民主方式，它与选举民主不同的是，它不会产生政治性风险。它只是政策层面上的民主，最多只能算技术层面上的民主。所以它很适合于改革，改革需要稳定，但又需要民主，公众参与式民主能把改革需要充分吸取民意和社会稳定结合起来。所以，公众参与是改革中发扬民主的最好选择。有人担心让公众参与会导致改革的停滞，甚至会剥夺富人，因为民众在改革中是保守的。我认为，只要是在法律框架下的改革都是有序进行的。在法律保护私有财产的情况下，让穷人参与改革讨论，不会带来无序和富人的合法财产受损，只会让改革更健康地进行。在一个法治社会，民众的参与是有益的、建设性的，而不是可怕的。

## 二 民主是解决当前中国问题的关键<sup>①</sup>

十年弹指一挥间。十年前我们在这个会场谈依法治国，与会者都对法治充满憧憬。我记得我的发言是“依法治国，敢问路在何方？”当时对法治充满忧患，谈了一些中国法制改革的话题。可是今天，法制改革的话题都不能谈了，谈何法治。所以十年来的经验表明，在中国，搞法治没有民主不行。所以，今天我更愿意谈民主的问题，我在过去的一年多写了一篇系统研究民主的文章叫《为民主辩护》，是因为现在不少人反对搞民主，而我认为民主是解决当前社会矛盾的关

---

<sup>①</sup> 2007年7月14日，在中国社科院法学所“纪念依法治国十周年理论讨论会”上的发言。

键。我不是民主万能论者，但是，没有民主，特别是在目前的中国社会是万万不行的。

我一直在寻求以法律的方法推进民主。实现民主，作为国家的根本任务，已经写入了宪法。它是中国人民对一个多世纪以来历史经验教训的深刻总结，也是中国人民今后长期不懈的奋斗目标。过去只是有一些领导说中国不能搞民主，但是；近些年，在我参加的一些会议上，一些学者对民主大加讨伐，说民主导致多数人或少数人暴政、民主容易腐败、民主不利于经济发展、民主不利于社会稳定等，主张中国应该放弃民主的追求，只推行精英主义、威权政治、“唯法治主义”。在一些人看来，中国不能搞民主，至少现在不能搞民主，或者民主应该缓行。这让我觉得很奇怪。中国人民为了民主理想奋斗了一百多年，正在走向富裕、走向全球化、走向现代文明之际，要不要搞民主竟又成了一个问题！所以，中国需要重新讨论民主问题，非常有必要对各种抹黑、歪曲民主的错误理论加以澄清，以坚定中国走民主化发展之路的决心。这篇文章发表在《中外法学》2007年第3期，对民主的理论作了系统的梳理，对民主作了全面的解释，并对民主与多数人暴政，民主与社会稳定的关系，民主与经济发展，民主与腐败的关系作了辩正解释，澄清了一些误解和歪曲。

中国当前社会的主要特点是社会转型。社会转型向哪里转？矛盾在哪里？我认为，贫富差距拉大，导致社会的很多矛盾尖锐化；腐败严重，导致政府权威的极大削弱和管制无力。还有一个问题是统一台湾的问题。这几个问题都与民主相关，只有民主才能从根本上解决这些问题。比如，贫富差距拉大和腐败问题产生源于权利的缺失和权力的滥用，而权利的缺失和权力的滥用根本在于民主的缺失。没有民主，中国的贫富差距问题不能真正解决，在对经济改革的反思中，我认为，改革中出现的某些失误不在于政策，而在于改革方法的失误。

经济改革、国有企业改革、医疗改革、教育改革，不在于政策的对与错，而在于方法上缺少人民的参与，在改革过程中一个巨大的改革利益群体没有发言权，企业改革中工人没有发言权，医疗改革中患者没有发言权，教育改革中学校 and 教授没有发言权，城市的改造拆迁和农村的土地征用中市民和农民没有发言权，这样的改革能有正确的结果吗？在市场经济体制中，劳资关系是社会的一对最基本的矛盾。西方国家发展的历史经验证明，只有民主制度下的广大民众的权利可以制约资本。主要有两种力量：一方面，选票构成制约抗衡资本的力量；另一方面，民众可以自己组织起来，弱势的、分散的、个体的力量只有组织起来，才可以跟资本抗衡。而我们就是缺少这两样。腐败的问题也是这样，问题的根源也在于缺少民主。选举和公共财政、新闻自由等制度可以有效地解决它。统一台湾根本上也可以用民主制度解决。这里就不多说了。

关于民主和民生问题，就是我上面说的意思，信教授概括得很好。民生问题毫无疑问是重要的，历来都要解决民生问题。我认为，解决民生问题，根本的出路还在民主。在有些地方，以前由领导解决民生问题，但是领导解决民生问题，做再多的好事，老百姓不满意；现在，一些地方进行一点点民主改革，民生大事由政府拿单子，人大代表根据单子投票，用民主的方式决定需要解决的民生问题，老百姓就满意了。所以，光讲民生，以民为本，不讲民主是不能从根本上解决问题的。

## 国情与民主\*

长期以来，中国的民主发展与一个词密切相关，就是“国情”，中国能不能实行民主和实行什么样的民主，都要用国情这把尺子来考量。一种外来文明能否在一国生长，当然需要有一些本国可适宜性的条件和土壤。问题是这些被称为“国情”的东西，常常被人用作抵制外来文明的盾牌。100多年来，面对西方文明的“入侵”，就一直存在外来文明与国情的冲突，而在文明的最高端——民主和法制领域，这种冲突就更为明显。当民主这一人类文明制度向中国迈进的时候，每每都受到“国情”的阻击。不能正确认识和处理国情与民主的关系，是中国实行民主不可逾越的理论障碍。

### “国情”有那么特殊吗？

何谓国情？国情就是区别和特点，就是一个国家与其他国家不同的特殊环境、条件和情况。任何国家都有自己的国情，这是不言而喻的。过去我们认为，西方人是同一的没有区别的。只有我们中国人与西方才有区别，所以，总是强调中国国情。如果我们对西方了解一

---

\* 原载2007年12月31日《北京日报》。

些，就会发现西方不同民族、国家之间的差别不是我们认为的那么小，东方和西方人的差距也远不是那么大。如德国人与日本人在某些性格和民族特征上的相似性高于其他西方人。犹太人与中国人有的家庭文化的相似性可能高于其与美国人的相似性，法国封建时代的社会结构和历史又与中国更相同而与荷兰完全不同，瑞典人集体和社会主义意识更与中国人相似而与美国人相去甚远。我这里想说的是，国情是普遍存在的，每个国家当然有自己的国情，不是中国才有。如果我们看到西方国家也存在国情差异的话，那么，一种制度能在西方国家普遍适用的话，中国也能适用。而民主是普适性的制度，我们不能将国情作为拒绝民主的理由。

了解一点西方民主制度知识的人都知道，西方国家的民主也存在很大的差异。法国的民主与英国的民主有很大的不同，英国人有保守的、温和的性格，因而产生渐进式改革和保守的政治传统、君主立宪式的政体。法国是个浪漫而性格激扬的民族，有专制压迫的历史，受过卢梭平等精神的洗礼，因而法国有充满激进的革命、多变的政体、多党政府，最后建立了一个总统制与议会制相结合的政体，没有皇权和贵族，甚至今天把激烈的街头行动一直当做民主的合法形式。那批是英国移民的后裔的美国人，虽然有英国人的血统，保守而有理性，但他们曾是叛逆者，具有独立、平等、提防政府的思想，所以产生了与他们的宗主国完全不同的三权分立政体，青睐权力制衡，而英国实行的是议会主权，崇尚议会至上。

可见，西方民主制度也是依各国的国情建立的，没有一个国家的政治法律制度是照搬别的国家的，也不可能照搬。所以，在要不要实行民主的问题上，特别强调中国的国情是没有意义的。如果讲国情，不是强调中国的特殊性，而是用来说明民主在中国不适应，那就多此一举了。

## 民主是普适的价值和制度

什么是民主？民主是一种国家政治制度，是一种治理结构。它要求国家领导人要经过公开、平等、自由、竞争的合法途径选举产生；它要求统治者制定的法律和政策必须经过多数人的同意和符合多数人的利益；它要求公民依法享有充分自由，并有权广泛参与社会和公共事务。自从人类社会有了公共事务，公共事务的治理就是一个问题。古希腊雅典人创造了一种民主治理的方式，即公共事务的决策让公民直接投票，根据多数人的意见决定。但是，多数人决定事情时并非都作出了正确决策，有时还会干出不理性的事。最后这种直接的民主也就维持不下去了。民主被专制所取代，在经过千年的专制黑暗统治以后，人类尝尽了苦头，经常由于君主争夺统治权而使生灵涂炭。于是，在西方工业革命先发展起来的地方，由于社会结构发生变化，出现了治理方式的革命，这就是现代以选举为基础的代议民主制的出现。选举代议制民主解决了自有国家以来的一个最大问题，就是统治者的合法性和权力和平转移问题。由过去常用的暴力方法，变成了定期的、直接选举的方法。作出国家重大决策的不再是个人，而是民选的人或机构。这样一种统治国家的方法，使人类变得和平、文明、社会稳定而有序，人的自由有了保障，从而给经济持续发展提供了条件，社会变得富裕起来。正如哈耶克所说：“民主乃是人类有史以来发现的唯一的和平变革的方法。”<sup>①</sup>

当然，选举代议制民主也不是没有问题，如选举中的贿选腐蚀，多数人的暴政等，民主在一些不理性的民族和地方也出现错误，甚至

---

<sup>①</sup> 哈耶克：《自由秩序原理》，邓正来译，三联书店，1997，第131页。

导致灾难性的后果。但是，人类也在不断地完善民主制度，如通过公开透明的限制政治资金的措施控制贿选；通过违宪审查和一系列措施保障公民权利、防止多数人的暴政；通过发展公众参与和协商性的民主扩大直接参与，以减少代议制民主的局限；等等。历史已经证明，民主已经成为目前国家治理中最好的制度选择。正如戴蒙德所说，在所有的政府形式中，唯独民主政体依赖于最少的强制和最多的同意。

正是由于民主有这样伟大的作用，所以才越来越成为人类社会不同的人和国家共同追求的一种价值和政治制度。近代西方国家创建了民主制度以后，民主向世界范围逐步扩展，实行民主制的国家由 20 世纪初的不到 30 个，发展到 20 世纪末约 100 个。这就充分说明，民主已不仅是一种普遍的价值观念，而且成为一种普适性的政治制度。

20 世纪 90 年代初，美国著名学者亨廷顿在《文明的冲突与世界秩序的重建》中曾有一个著名的断言，儒教和伊斯兰教文化不适合民主。这一断言正在被亚洲十多年的民主发展事实所打破，在南亚，一些国家正在从威权政治走向民主制度。除日本这个儒家文化国家和印度这个佛教文化国家已成为民主国家以外，20 世纪 90 年代初，陆续有韩国、我国的台湾、马来西亚、菲律宾、印度尼西亚走上和正走上民主制。其中韩国和马来西亚的民主制比较稳定。在拉丁美洲，民主制的地盘在 20 世纪 80 年代后不断扩大，并日趋成熟。可见，民主制越来越成为普适性的价值和制度并已经不可逆转。

## 国情拒绝民主吗？

国情可不可以用来拒绝民主呢？只要承认民主是一种普适价值，我想没有人会同意这一点。五四运动以来，民主作为一种普适价值应该是得到普遍承认的。就是说没有人公开反对中国应走向民主。但

是，以国情为由，拒绝民主在历史上不断上演，国情成了在中国推诿民主的理由。早在1915年清末仿行立宪时，面对国内外请求立宪的要求，统治者就提出了预备立宪，其理由就是中国国情：“百姓民智未开”。后来孙中山在反袁失败以后，推行宪政，提出了宪政三阶段论，论为在中国实行宪政要经过军政、训政，再发展到宪政阶段。中国之所以要“训政”，也是基于对国情的分析，中国有很多“不知不觉”的民众。后来，这个“训政”被蒋介石利用，一训政就是几十年。新中国成立后，我党在制定选举法和确立选举制度时，也基于这种国情。刘少奇在解释我国不实行完全的民主制时说：由于中国的多数人民群众，主要是劳动人民不识字，过去没有选举的经验，他们对选举的关心和积极性暂时也还不很充分。所以，不能采取“普遍、平等、直接、无记名投票”的选举方式。改革开放以后，国情更被特别强调，用来抵制外来民主思潮“入侵”。

民主本身没有国界，它可能最早产生于某个国家，但绝不是某个国家的产品，成为某个国家的专利。温家宝总理作为中国领导人公开、正式承认民主是人类政治进步、制度文明的结果，是一种普世价值。民主只是一种国家治理方式或制度构架，它适合有人治理的地方，这还需要国情吗？民主作为一种制度构架与政治统治者本身没有关系，就是说民主没有阶级性，谁都可以用这种方式进行统治。只是民主的具体形式，可能依不同国情而别。美国的三权分立，相互制衡的制度确实与美国的国情有关。英国的议会至上和内阁制政府，也是历史演化的结果。法国半总统制的民主形式，则是总结历史教训的结果，符合法国的多党、激进的民族性。所以，从民主制的具体形式上讲国情是必要的。但讲国情绝不能成为排斥民主的盾牌。民主的具体形式也是没有阶级性的，不能说三权分立、两院制的民主形式就是资产阶级的，那只是美国式的民主形式，它不代表英国的，也不能代表

法国的和其他资产阶级国家的民主形式。我国的人民代表大会制的形式与三权分立差异很大，但与英国的议会至上责任内阁相近。这种差异与相似只是国情决定的具体形式的区别，而不是什么性质的区别。

因此，国情只决定一国民主制度的具体形式，而不能拒绝民主。所以说，三权分立、两院制与人民代表大会制在性质上并不是根本对立的，只不过是条件和情形不同而已。国情只能在走向民主的道路和实现民主的形式上起一定作用。所以要充分承认国情和分析国情，找到最适合中国民主的路径和形式，而不能以国情作为推诿和拒绝民主的挡箭牌。

## “国情论”理由不充分

在中国，不少政治家和知识分子都强调中国国情在实行民主中的特殊性，常常听到说民主不太适合中国国情的论调。所谓的中国国情是什么呢？就是：人口多，国家大，经济落后，有多少多少亿农民，国民素质低等等。如果要实行民主也只能在遥远的将来。

如果把中国国家大、人口多，作为不适用民主的国情，那等于说中国永远不能实行民主。而实际上这个理由是站不住脚的。国家大就不可以搞民主吗？如果说国家是指地理面积，现在的俄罗斯、加拿大都比中国大，美国和澳大利亚与中国相差无几。人口多就不能搞民主，这种理由也是难以成立的。如果把大国与小国比，大国更多地实行民主制，小国更多地实行非民主制。印度是世界上第二大人口国，早已实行民主制，美国、日本、俄罗斯都是人口大国，而世界上许多小国如缅甸、不丹、尼泊尔、科威特、约旦等都是非民主小国。人口可能增加民主选举和组织代议机构的难度，但不是搞不了民主的原因。如果在一个只靠马车作交通工具和靠邮递员通信的时代，在一些

国家就实行了民主，那么在今天有飞机作交通工具和以网络作通信工具的时代，人口多搞民主的困难已经不存在了。有人认为经济落后是民主的障碍，但这不能成为排斥民主的理由。既然古希腊人能搞民主，这个理由就更显得没有说服力了。西方搞民主的时代比当今中国不知落后多少，中国已经成为世界第四大经济强国了，中国的富豪已跃居世界第二。然而没有证据证明富人比穷人更喜好民主，中国也没有经验证明经济发达的地区比其他地区搞民主搞得更好。如果按经济发达就可以搞民主的理论，那么在中国高度发达的北京、上海和东南沿海地区民主是不是可以先搞起来吗？国情论的一个最核心观点是公民素质低，这个观点不值一驳。中国当前大量的事实证明，热衷于民主的是那些农民，而不是城市居民。国家是否建立民主结构，与普通公民文化素质没有直接关系，而与公民的利益相关。当政治结构影响个人利益时，公民就会关注民主。

# 公民素质与民主选举\*

## 引言

中国能不能进一步扩大直接选举范围，提高选举民主化程度？长期以来，有一种“经济文化落后”、“中国人的素质太低，搞不了民主”的理论对此持否定态度，认为选举会影响社会稳定。这种理论被视为“中国国情”，成为我国制定选举制度的基础，也成为我国选举制度进一步民主化的一道门槛。

上述理论是否有根据？中国能不能扩大直接选举范围，提高选举民主化程度？这就是本文所要探究的问题。

根据革命导师的理论，社会主义国家比资本主义国家有更高程度的民主。在选举制度上，列宁提出了社会主义国家选举应“实行普遍、平等、直接和无记名投票”的民主选举四原则。中华人民共和国成立前后，党和国家领导人分别在不同的场合，就新中国建立后为什么不能立即实行民主选举的原则作过明确的解释。<sup>①</sup>“经济文化落

---

\* 原载《战略与管理》2003年第3期。

① 其理由主要是：1) 中国人口众多，直接选举一时难以办到；2) 农民人口太多，难以实行完全平等的选举；3) 文化程度太低，难以做到秘密投票；4) 缺乏选举经验，人民群众缺乏选举的认识和积极性；5) 我们讲究选举的实质，不在选举方法上计较。刘少奇的解释见《刘少奇选集》（下卷），人民出版社，1985，第54～55页。邓小平的说明见《关于选举法的草案的说明》，载《人民代表大会工作全书》，中国法制出版社，1999，第109页。

后”、“公民素质太低”的理论，是新中国成立初期政府在确立选举制度时的重要基础理论。这一理论在当时有它的客观现实性。领导人同时也指出，实行不彻底的民主选举是暂时的，待条件成熟以后要向更彻底的民主选举发展。<sup>①</sup>

今天，中华人民共和国成立已 50 多年，我国经济、政治、文化已经发生了根本性变化。进入 21 世纪的中国，“经济文化落后、公民素质太低”还是现实吗？

近 20 年来，我国选举制度也做了一些改革，选举的普遍性、平等性、秘密投票等原则基本实现。只有直接选举，农村由乡镇人大代表的直接选举发展到县级人大代表直接选举，50 年来我们只走了这小小的一步，扩大直接选举的民主脚步显得十分迟缓和沉重。

“经济文化落后、公民素质太低”今天仍然是许多人包括政治家、知识分子和群众的惯常思维。对这种似是而非的理论，北京大学人民代表大会与议会研究中心进行了一项课题研究，在全国约 20 个地区发放了 2500 份问卷，进行了社会学的处理分析。<sup>②</sup> 本文是在广泛进行实地采访调查的基础上，结合问卷调查所作的分析研究报告。调查研究证明“公民素质太低，搞不了民主选举”是站不住脚的理论！

---

① 刘少奇说，“普遍、平等、直接、无记名投票”的选举方式，在中国目前的情况下还不能一下采用。在各种准备工作均已做好，中国大多数的人民群众经过了相当长期的选举训练并大体识字之后，才能最后完全地实行这种选举。

② 问卷围绕选举设计了 56 个问题，对这些问题分别从受教育程度、经济收入、职业、政治身份、城市与农村、经济发展不同地区、是否是搞过民主选举的地方等八个方面进行交叉比较分析，得出了 150 多页的统计分析数据。本报告根据我的研究主题运用了部分数据。

## 一 受教育程度与选举行为

凭经验观察，选举作为一种政治行为，它与公民的受教育程度有很大关系。你看在古今中外历史上争取民主的斗争中，站在最前列的大多是那些知识分子和青年学生。受教育程度较高的人，肯定对政治有较高的敏感性和更积极的参与态度。1979年我国修改了选举法和地方人大及政府组织法之后，对选举制度进行了改革，扩大了直接选举，实行差额选举和广泛宣传候选人的制度。对这次选举民主化改革，大学生最为敏感，踊跃参加了这次选举，搞差额选举、联合提名、竞选等活动轰轰烈烈，对新的选举表现出前所未有的热忱和积极性。与知识分子相比，广大市民和农民对新选举法的颁布表现得远没有那么敏感和热忱。

对选民选举意识的问卷调查证实了人们通常认为的选民的受教育程度与选举行为的积极性的确有很大的相关性。在回答“您愿不愿意参加人大代表的选举”问题时，选民的受教育程度不同，选举态度有明显的差别（见表1）。

表1 调查问题：您愿不愿意参加人大代表的选举？<sup>①</sup>

受教育程度	愿意		不愿意		无所谓	
大专及以上	473人	77.3%	39人	6.4%	90人	14.7%
高中、中专	537人	78.1%	39人	5.7%	112人	16.3%
小学、初中	384人	76.3%	26人	5%	105人	20.1%
不识字	26人	54.2%	8人	16.7%	9人	18.8%

注：列表中的百分比每项的总数不到百分之百，是有一部分人没有选择这一项，或者选择了其他若干项，表中没有一一列出。下面的列表有类似情况，特此说明。

<sup>①</sup> 调查问卷1（受教育程度）。

上述情况表明，公民选举态度的积极性与受教育程度的高低存在一定的相关性。高中、中专以上教育程度的与中、小学教育程度的选民参选积极性有一定差别，但差别不是很大。但是，不识字的人参选态度与前面的人有明显的差别，表示愿意参加选举的只有54%，不愿意和无所谓的达35%。可见，他们存在明显的消极倾向。当然，这种问卷只反映选民对选举的意向性态度，带有很强的主观色彩。

另一组问卷调查，则反映了选民对选举更实际的态度。<sup>①</sup>

在选择“您参加人大代表的选举”中是“主动积极参加投票”的，为48.5%；是“领导动员或组织要求”去投票的，占19%；是“大家都去，我也去”的占13.3%；是“没有办法才去”，或“有补贴、奖励才去”的约占8%。<sup>②</sup>

在选择是“主动积极参加投票”的人中：高中、中专教育程度的人最积极，占55.1%；其次是小学、初中教育程度的人，占47.9%；然后是大专以上教育程度的人，占44.3%；文盲最不积极，只有29.2%。

在选择是“领导动员或组织要求”去投票的人中，受教育程度增高选择比例随之提高：文盲为12.5%，小学、初中为14.4%，高中、中专为18.3%，大专及以上占24.2%。

在选择是随大流“大家都去，我也去”，或为补贴去投票的人中，文化程度低的人更盲从，文盲为28.6%；受过小学、初中教育的人为25.1%；受过高中、中专教育的人为14.6%；受过大专及以上教育的人占20.6%。

---

① 因为本组调查的问题比前组问题更为实际、具体，反映的情况会更贴近实际。

② 调查问卷27。

以上情况表明，受过中等教育的人选举态度更为积极，受过高等教育和没有受过教育的人选举态度更为消极。

单纯从选民的选举意识看，参选态度的积极性与受教育程度成一定的正比关系。但是，由于受到现实各种因素的影响，其中主要是选民对选举对象的态度和对选举程序的信任程度，参选积极性与受教育程度的比例关系会发生变化、扭曲，甚至成反比。受教育程度高的人如果认为选举的对象是有意义的，选举程序是公正、民主的，就会比一般人更积极参与选举。相反，受教育程度高的人如果认为选举程序不很公正、民主，他们会比其他人更为消极，甚至抵制选举。

可见，受教育程度高低并不是选民选举积极性高低的决定性因素，受教育程度高并不等于参加选举的积极性高，因为，还有其他因素影响公民的选举行为。在实际中，受教育程度与选举积极性并不成比例关系。上述问卷调查中表现出实际参选态度形成“中间高、两头低”的局面，即受过中等教育的人态度最积极，投票积极性高于受过高等教育的人。这反映了影响选举因素的复杂性。但其中有一个原因，恐怕与这次受调查的地区和对象有关。由于，这次问卷调查的对象在县、乡一级较多，在这一群体中，受过中等教育的人可能较多的是党员、国家工作人员或企业领导，他们对选举表现得更为积极。受过高等教育的人可能更多的是知识分子，他们自主性和独立性强，个人意识和观点较强，对现行选举可能更主动积极，也可能更被动消极。文盲和受教育程度低的人则盲目性大一些，随大流跟着别人去投票的人比例会高一些。靠领导动员、组织去投票的选民随受教育程度提高而增高，说明受过较高教育的人由于对现行选举有较多的不满意，不很愿意主动去投票，但由于单位组织、领导打招呼，才不得不去投票，表现得更多的是被动去投票。

在调查受教育程度对选举积极性态度的影响时，我们还设计了直接了解选民对这一问题评价的问卷。<sup>①</sup> 调查问卷列举了：A. 受教育程度；B. 经济发达水平；C. 个人生活水平；D. 政治因素；E. 个人利益；F. 有权力的人。赞成选举积极性与上述因素成正比关系的，按赞成比例的高低依次为：D、E、F、A、B、C。对受教育程度与选举态度相关的认同只排在第四位，可见，不少人认为，受教育程度对选举的影响不如政治、个人利益的因素影响大。

又如，选民对“文化程度越高越积极”，表示赞成的为 37.6%，反对的为 29.8%。就已作出回答的人数看，赞成者比反对者要多，但考虑到还有 32% 的人没有选择此项，所以，从总数上来看，认同这一观点的人不算太多。如果把这一因素与其他因素比较，受教育程度对选举行为的影响也不是主要的因素。

但是，从对受教育程度与选举行为关系的进一步调查中发现，对这一问题的回答明显地受到被调查者受教育程度的影响（见表 2）。

表 2 调查问题：您愿不愿意参加人大代表的选举？

受教育程度	赞 成	反 对
文盲	15 人 31.3%	19 人 39.6%
小学、初中	202 人 38.7%	159 人 30.5%
高中、中专	243 人 35.3%	210 人 30.5%
大专及以上	255 人 41.7%	179 人 29.8%

对这一问题的回答形成很明显的反差。受教育程度越高的人，支持这一观点的比例越高；受教育程度越低，反对者越多。另外，从职业分布特点看，从业人员受过较高教育的职业如法律工作者、教师、

<sup>①</sup> 调查问卷 29。问题是：您认为一个人是否愿意参加投票主要是哪些因素决定的？由于是多项选择，有 32.6% 的人没有选择此项。

在校学生、文化科技人员比农民、工人、党政工作人员、无职业者和个体劳动者等更赞成这一观点。<sup>①</sup>可见，认为受教育程度越高，选举积极性越高的观点，很大程度上是受较高教育程度者的自我认同，受教育程度较低者并不认为自己因文化程度较低就影响选举的积极性。看来社会对受教育程度较低者有一种偏见。

从上可见，选民的政治参与和选举行为与受教育程度有一定的相关性。按人们通常观点；也是调查所反映的观点，受教育程度越高，选举态度的积极性相对越高。但是，必须强调，受教育程度与选举积极性的相关性是相对的、有条件的，而且主要表现在选举意识层面。在选举行为层面，没有证据表明它们完全成正比例关系。公民的选举行为肯定受教育程度的重要影响，但这不是决定性因素。因此，不能完全以受教育程度高低来判断选民选举的积极性，并以此作为衡量公民参与选举的能力。

## 二 政治身份和职业与选举行为

与公民受教育程度的因素相比，公民的职业身份和政治素质对选举态度的影响更为深刻。在调查中，大多数被调查者认为政治因素对选举积极性的影响最大。调查表明，选民的政治身份越强，选举的积极性越高。在回答是否愿意参加人大代表选举的问题时，不同政治身份者的回答有较大的差别（见表3）。

---

<sup>①</sup> 参见调查问卷29A（职业特点）。选民对“文化程度越高越积极”这句话的赞成率，按不同职业分类，从高到低排列为：法律工作者、教师、学生、文化科研技术人员、农民、无职业者、党政工作人员、工人、个体劳动者、企业领导、离退休人员、自由职业者。

表3 调查问题：您愿不愿意参加人大代表的选举？<sup>①</sup>

政治身份	愿意		不愿意		无所谓	
共产党员	62人	87.7%	19人	2.7%	66人	9.2%
共青团员	25人	74.6%	32人	9.6%	51人	15.2%
民主党派	2人	86.2%	3人	10.3%	1人	3.4%
普通群众	47人	66.7%	51人	7.1%	181人	25.3%

共产党员和民主党派比普通群众的投票积极性要高得多（高达20%）。从不同职业身份的人回答此问题的情况来看，也说明多数人认为政治身份与选举的积极性有密切关系。

不同职业身份的人选举态度的积极性依次为：党政机关工作人员、法律工作者、企业领导、教师、农民、自由职业者、文化科研技术人员、在校学生、工人、离退休人员、个体劳动者、无职业者、其他人员。表示不愿意参加选举的，无职业者比例最高为27.8%，其次是个体劳动者为14.5%，再次是在校学生为13.4%，而党政机关工作人员只有2.5%。对选举持无所谓态度的，无职业者比例高达三分之一为33.3%，离退休人员其次占27.8%，再次是工人占25.3%。这项调查表明，党政机关工作人员表示愿意参选的比例比普通工人、离退休人员要高出20%，比无职业者要高出50%（见表4）。可见，职业身份对选举态度的影响是非常明显的。

表4 调查问题：您愿不愿意参加人大代表的选举？<sup>②</sup>

	愿意		不愿意		无所谓		排序
党政机关工作人员	282人	87.6%	8人	2.5%	30人	9.3%	1
法律工作者	33人	84.6%	3人	7.7%	3人	7.7%	2
企业领导	60人	83.3%	4人	5.6%	8人	11.1%	3

① 调查问卷1（组织归属）。

② 调查问卷1（职业）。

续表 4

	愿意		不愿意		无所谓		排序
教师	134 人	81.2%	3 人	1.8%	28 人	17%	4
农民	355 人	80.9%	22 人	5%	58 人	13.2%	5
自由职业者	28 人	77.8%	3 人	8.3%	5 人	13.9%	6
文化科研技术人员	110 人	75.9%	9 人	6.2%	26 人	17.9%	7
在校学生	85 人	71.4%	16 人	13.4%	18 人	15.1%	8
工人	154 人	68.4%	13 人	5.8%	57 人	25.3%	9
离退休人员	71 人	65.7%	6 人	5.6%	30 人	27.8%	10
个体劳动者	76 人	65%	17 人	14.5%	23 人	19.7%	11
无职业者	6 人	33.3%	5 人	27.8%	6 人	33.3%	12
其他	13 人	61.9%	2 人	9.5%	5 人	23.8%	13

实际参加投票的情况，也证明了政治因素对选举行为有影响。问题：您参加人大代表的选举是否是主动参加投票？<sup>①</sup>

(1) 回答“是主动参加投票的”，其态度积极性依次为：党政机关工作人员 63.4%，企业领导 61.1%，农民 59.7%，法律工作者 59%，教师 52.7%，在校学生 41.2%，离退休人员 40.7%，个体劳动者 38.5%，工人 36.9%，文化科研技术人员 33.8%，其他 28.6%，无职业者 22.2%，自由职业者 14.3%。

(2) 是被动“靠领导动员、组织要求参加的”：比例最高的是文化科研技术人员为 33.1%，其次是工人 29.3%，自由职业者 28.6%，在校学生 25.2%，无职业者 22.2%，教师 21.2%，企业领导 19.4%，个体劳动者 18.8%，党政机关工作人员 17.4%，法律工作者 10.3%，农民 8.4%。

我们再看选民对政治因素与选举态度关系的评价。调查的问题

<sup>①</sup> 调查问卷 27。

是：“您认为一个人是否愿意参加投票，主要是哪些因素决定的？”对“政治觉悟越高的人越积极”，选择赞成的占60.8%，反对的占12.4%。<sup>①</sup>可见大多数的人都认为选举与政治意识和政治觉悟有关系。

从不同政治身份对这一问题的评价看，共青团员赞成这一观点的比例最高为70.1%，其次是中共党员为66.1%，普通群众为55.1%，民主党派成员为48.3%。从综合情况分析，赞成“政治觉悟越高的人越积极”这一观点的人中，以党团员、青年学生等低年龄组的人比例为高，普通群众和民主党派对此评价不高。其原因也许是由于他们有政治身份，赞成这一观点多少带有些自我评价的色彩。也许是他们年龄较轻，选举经验较少，对此问题带有主观色彩。

在另一项对选民投票行为的调查中，我们对被调查者的政治身份进行分析时，发现党员和党政机关工作人员比普通群众和无职业者、自由职业者表现出更明显的积极性。

问卷显示：在选民回答是“主动参加投票”的人中，中共党员占62.3%，民主党派占51.7%，共青团员占49.6%，普通群众只占38.7%，党员比普通群众高出24%。

在选民回答是“领导动员、组织要求去投票”的人中，中共党员的比列稍低为16.6%，其他都为20%。

在选民回答是随大流“别人都去，我也去”的人中，中共党员比列最低为8.4%，依次为共青团员10.4%，民主党派成员13.8%，普通群众18.6%。

从以上调查问卷的情况来看，政治意识和政治身份对选举积极性的影响非常明显。各种调查数据都显示，共产党员和党政机关公职人

---

<sup>①</sup> 调查问卷29D。说明：该项有26.8%的人没有回答。

员对选举投票的积极性明显地高于其他非党身份的人和非公职人员。

下面我们对受教育程度和政治因素与选举行为的关系作更综合的分析。公民受教育程度和政治因素肯定对选举行为有重要影响，但这种影响不是直接的、决定性的。文化素质和政治意识要变成政治行动，还有许多中间环节和可变因素。这些因素诸如：大的政治环境，选民对选举程序的公正性评价，对投票行为的期望和与现实差距产生的看法，被选举对象能发挥什么作用和人们对被选举对象作用的信心，选举行为与选举者利益的关系，等等。这就是说，一个受教育程度高、政治意识强、民主知识多的人在理论上比受教育程度低、民主知识少的人有更强的民主渴求和更积极的投票行为。但由于诸种因素的影响，一个所谓“高素质”的公民未必会有积极的投票行为，因为他们还受其他因素（也许是更重要的因素）的影响。下面的许多调查统计资料表明，所谓“高素质”的选民群体如大学生、教师、文化科研人员在许多情况下选举的积极性，比所谓“低素质”的选民群体如农民要低得多。以所谓的公民素质高低来认定选举积极性高低是没有根据的。受教育程度和政治意识与公民的投票行为有一定关系，但公民的投票行为更多地取决于其他因素。

研究历史我们也不难发现，多少普普通通的农民、工人，他们没有什么文化知识，也不谙国事，但他们为了自己的民主权利和利益，奋起斗争，甚至不惜献身。可见，普通平民百姓一点也不会忽视自己的民主权利和利益，他们更多地用行动来投票，而不是用政治觉悟和文化知识来投票。

如果按受教育程度或政治意识决定选举行为的理论，我们就很难解释，当20世纪90年代，被认为最落后的中国农民，手揣《中华人民共和国村民委员会组织法》不可阻挡地走向投票站，全神贯注地盯着投票箱，选举或罢免自己村的村长，在中国广袤的大地上强有力

地书写“民主”的时候，而被认为有较高素质的城市居民从20世纪50年代起就躺在法律赋予他们民主选举的权利上呼呼大睡了50年。这使我们看到人们的政治参与和投票行为远不是由政治因素和受教育程度决定的，而是由比政治意识和文化程度更重要的因素决定着。

### 三 农民与其他群体的选举行为

长期以来，中国之所以不能扩大民主选举，其中重要的理由就是说农村太落后、农民素质太低。如果事实能说明中国农民不但有选举的热忱和积极性，而且有能力搞好民主选举，那么在中国还有什么地方不能搞民主选举的呢？所以我们特别要对农民的选举态度和行为与其他群体作一比较分析。通过这一比较分析，我们能更深刻地了解选举行为与政治参与意识的复杂性，从而透过受教育程度和政治因素的假象看清决定选民选举态度的真正原因是什么？调查表明，农民的民主意识和选举积极性远远被低估了。

认为农民素质低是一种习惯的普遍看法。在问卷调查中，有一个让选民评价谁参选积极性高的问题：“您认为哪些人会积极参加选举投票？”共列举了以下六种人：①党员、团员、干部；②知识分子；③学政治、法律的人；④农民；⑤普通市民；⑥私营业主、个体户。统计排序的结果是农民被排在最后一位。这就是我们对农民的评价，认为农民的素质最差。<sup>①</sup>

根据对农民选举意识和选举行为的调查和分析，我们意外地发现，各种类型的选民意识和选举行为积极性的调查都反复显示，农民表现出的选举积极性明显地高于城市居民，在对不同职业的选举者的

---

<sup>①</sup> 调查问卷30B（居住特点）。

态度调查中，农民的选举积极性排列相当靠前，高于其他许多职业身份的人，包括大学生和知识分子。中国农民的素质与我们许多人想象的情况完全相反，他们远不是人们认为的不懂民主、缺少行使民主权利能力的、愚昧的一群，而是有很强的民主要求和民主能力、对选举相当积极的一群。

调查表明，大学生和知识分子对当前的选举是比较消极的。在选举态度积极性调查中，按不同职业身份进行统计分析，表示“愿意参加选举”的按积极性高低排列为：党政机关工作人员、法律工作者、企业领导、教师、农民、自由职业者、文化科研人员、在校学生、工人、离退休人员、个体劳动者、无职业者。农民愿意选举的为80.9%排在第5位，在校学生为71.4%列第8位，文化科研技术人员为75.9%排在第7位，工人为68.4%。<sup>①</sup>农民比文化科研技术人员高出5个百分点，比在校学生高出10个百分点，可见，农民的选举积极性是相当高的。

在同一问题的调查中，农村居民比城市居民选举积极性要高得多（见表5）。

表5 调查问题：您愿不愿意参加人大代表的选举？<sup>②</sup>

居住特点	愿 意		不 愿 意		无 所 谓	
农 村	631 人	81.6%	34 人	4.4%	99 人	12.8%
城 市	710 人	72.8%	66 人	6.8%	189 人	19.4%
流动人员	51 人	56%	11 人	12.1%	26 人	28.6%

很明显，农村居民选举态度积极性的各项指标都高于城市居民，表示愿意参加选举的村民比市民高出近10个百分点，比流动人员高

① 调查问卷1（职业），具体情况见表4。

② 调查问卷1（居住特点）。

出 25.6 个百分点，表示不愿意和无所谓的村民比市民低近 10 个百分点。

在对选民选举主动性的调查中，我们把农村居民与城市居民对比，发现农民的选举主动性也大大高于市民（见表 6）。

表 6 调查问题：您参加了县乡人大代表选举吗？<sup>①</sup>

居住特点	是主动参加投票的		是领导动员才去的		没有办法必须去		大家去我也去	
农村	479 人	62%	71 人	9.2%	22 人	2.8%	92 人	11.9%
城市	399 人	40.9%	257 人	26.4%	60 人	6.2%	135 人	13.8%
流动人员	24 人	26.4%	21 人	23.1%	12 人	13.2%	17 人	18.7%

村民主动参加投票的为 62%，市民只有 40.9%，村民比市民高出 20 多个百分点，比流动人员高出近 36 个百分点。

在对这一问题按职业分类统计时，我们发现农民主动参加人大代表选举的比例，在 12 种职业身份中排列第 3 位，仅次于党政机关工作人员（63.4%）、企业领导（61.1%），为 59.7%，高于法律工作者（59%）、教师（52.7%）、在校学生（41.2%）、离退休人员（40.7%）、个体劳动者（38.5%）、工人（36.9%）、文化科技人员（33.8%）、无职业者（22.2%）、自由职业者（14.3%）。可见，农民的选举主动性比教师高出 7%，比在校学生高出 18.5%，比文化科技人员和工人分别高出 25.9% 和 22.8%。<sup>②</sup>

在调查选民“是否愿意当人大代表”时，我们把农村村民与城市居民进行对比，发现农民想当人大代表参政的意愿比市民高出 14.4 个百分点，比流动人员高出 30 多个百分点（见表 7）。

① 问卷问题 27（居住特点）。

② 问卷问题 27（职业特点）。

表 7 调查问题：您是否愿意当人大代表？<sup>①</sup>

居住特点	愿意		不愿意		无所谓	
农村	508 人	65.7%	40 人	5.2%	99 人	12.8%
城市	500 人	51.3%	120 人	12.3%	218 人	22.4%
流动人员	29 人	31.9%	14 人	15.4%	28 人	30.8%

在对上述同一问题的回答中，不同职业身份“愿意当代表”的比例由高至低依次排列为：法律工作者 76.9%、党政机关工作人员 68%、农民 67.4%、企业领导 65.3%、教师 61.8%、自由职业者 58.3%、在校学生 54.6%、文化科技人员 49%、工人 45.3%、个体劳动者 41.9%、离退休人员 35.2%、无职业者 27.8%。在这个问题的回答中，农民参选态度的积极性名列第三。<sup>②</sup>

农民不仅对现行选举积极参与，而且对选举改革有更强的要求和信心。

在调查问到“您认为是否具备扩大代表直选的条件”时，认为具备条件的农民为 44.1%，城市居民为 33.6%，流动人员为 31.9%。

在调查问到“下列扩大直选的看法您同意哪一种：①老百姓民主意识太差，没法搞直选；②中国人口太多，国家太大，不好搞直选；③中国人不会搞民主，一搞就乱；④只要允许就能搞好”时，有三分之一的农民认为“只要允许搞，就能搞好”，这比党政机关人员、企业领导、市民、教师、文化科技人员等的比例要高。企业领导、党政机关人员认为“老百姓民主意识太差，没法搞直选；中国人口太多，国家太大，不好搞直选”的比例较高，分别达 63.5%、64.5%。从农村与城市的比较看，农村居民认为只要允许搞就能搞好

① 问卷问题 8（居住特点）。

② 问卷问题 8（职业特点）。

的比例为 32.9%，城市居民的比例为 28.8%。<sup>①</sup>

在调查问到“您认为什么时候可以扩大直接选举”的问题时，从居住地的特点看，认为“现在就可以”的农村居民为 36.4%，城市居民为 27.3%，农民比市民的比例高出近 10 个百分点；从职业特点看，法律工作者、无职业者和农民认为“现在就可以”的比例较高（分别为 43%、38%、37.6%），其他职业包括党政机关工作人员赞成的比例只有 20%~30%，农民的积极态度排列第三。回答要“等经济发展以后搞”、“等中国人素质提高以后再搞”的职业中，以教师、党政机关人员、文化科研人员、离退休人员的比例为高，都达到 60% 以上，而农民对此问题回答的比例最低，只有 44%。<sup>②</sup> 这些统计都说明，农民对扩大直接选举持赞成态度的比率是非常高的。

在问到“您认为我国是否可以实行竞选”的问题时，给以肯定回答的，农村居民为 65.2%，城市居民为 58.4%，农民比市民持赞成态度的比例高出近 7 个百分点。从职业身份看，以法律工作者最高为 71.8%，无职业者为 66.7%，党政机关人员为 66.5%，农民为 64%，文化科研人员为 63.4%，学生为 61.3%。农民的态度在 13 种人员中列第五名。<sup>③</sup>

以上各个不同方面的调查，都充分一致地表明，农民参与选举的积极性、主动性和对选举改革的积极态度与信心都很强，排在前面，有时还是最积极的，比城市居民和大学生、知识分子等群体要高得多。这不是一两个方面的数字表明的，而是调查中绝大部分的情况不约而同地证明的。

---

① 问卷问题 49（居住特点）、（职业特点）。

② 问卷问题 50（居住特点）、（职业特点）。这个问题有四项选择，40% 左右的比例就相当高。

③ 问卷问题 51（居住特点）、（职业特点）。

为什么农民的民主意识、选举积极性和选举改革精神比大学生和市民还要强？重要的原因之一，是近些年农村的村民委员会选举激发了他们的民主意识，使他们尝到了选举带来的利益和甜头，这种民主选举实践就是最好的民主教育。而城市居民和大学生参加的是与他们几乎毫无关系的、形式主义的选举，他们对这种形式主义的选举很厌烦。

大学生是社会中的一个特殊群体，是可以靠精神生活，能生活在理想中的群体。社会中的普通选民，特别是农民、市民生活在现实中，他们对政治制度的态度和对政治行为的参与则完全是现实的，而不是理想化的。所以，他们不会对空洞没有实际利益的选举感兴趣，不会凭空洞的政治宣传去投票，而是凭看得见、体验得到的利益投票，看投票选举是不是与自己的利益有关。如果选举与他们的利益有关，就会积极参加；如果选举与他们的利益关系不大甚至无关，则不会积极参加。这一点从我国的选举实践中也能看得很清楚。在改革开放后，尽管中国的人大代表选举程序有不小的民主化改革，但社会上的市民、农民等并没有看到这种选举所带来的实际利益，也就始终没有表现出什么热忱。

然而，当村民自治、民主选举制度在农村实行后，农民看到真的可以选举自己的当家人的时候，马上喷发出巨大的热情和比任何城市居民、大学生和知识分子还要高得多的积极性、创造性。可见，行使民主选举权的素质和能力主要不是由受教育程度高低和政治意识强弱决定的。选举作为一种政治行为，政治意识与能力会对它产生重要影响，但是，个人利益才是它的决定因素。对有较高知识的人来说，他们也许有较强的民主意识、政治知识，这对选举行为有激励作用。但是，最根本的激励因素是利益因素。如果不了解、不承认这一点，我们就无法认识和解释正在中国农村大地卷起的民主选举和村民自治浪潮。

如何看待中国农民的素质？长期以来我们缺少对农民的正确认识和理解。这样的情况在历史上常常发生。在民主革命时期，农民的高度革命热情和革命力量被一些知识分子出身的党的领导人不屑一顾。当轰轰烈烈的大革命在农村如火如荼地开展的时候，陈独秀等相当多的领导人根本看不起农民，认为农民太落后，不相信他们的革命热情和能力，下令解散农民武装。只有毛泽东等少数领导人认识到农民的革命要求和力量，广泛发动农民，把他们组织起来斗争，建立革命根据地。农民以极大的革命热忱和牺牲精神投身于伟大的中国革命。没有哪一个阶级像中国农民那样理解中国革命，并为之作出巨大的贡献和牺牲。我们怎么能说中国农民素质太低，政治觉悟不高呢？今天当我们进行民主建设时，又有人把农民视为民主发展的绊脚石，说农民太落后，素质太低，让农民背上了黑锅，这是非常不公平的，也是没有根据的。

#### 四 经济发展与选举行为

有一种非常流行的观点认为，经济发展了、人民富裕了，才会要求民主，有了中产阶级才会建立民主制度。民主程度受经济发展的影响和制约，看来是没有太大疑问的。人们很明显地看到现代民主制度的建立是要有钞票的。很多研究成果和民主发展的实例也似乎证明了这一点。人们可以举出我国台湾和东南亚国家发展的例子。似乎从心理学的人类生物需求理论也能找到根据。但我不太赞成民主必须建立在金钱之上，不认为经济发达是民主的必要条件。如人类社会早期的民主有“贝壳放逐法”，在奴隶社会，有古希腊和古雅典的民主制度，那时经济并不发达。到了封建社会，经济发展了，却出现了专制。民主作为一种制度，它与一定的经济基础相适应，但不一定非要

达到一定的物质水平才能建立民主制度。问题是经济因素对民主到底起什么样的作用？怎么发挥作用？

我们的调查是从个人的经济状况和地区的经济发展程度两个角度考察经济因素与公民选举行为的关系，看看这两个因素对选举到底产生什么样的影响。事实并非人们想象的那样经济越发达、生活水平越高，选举就越积极。相反，在许多情况下，高收入者和经济发达地区的居民对选举反而冷淡。

我们先分析经济收入对选举行为的影响。关于选民是否愿意参加人大代表选举和是否愿意参选人大代表的调查如表 8 所示。

表 8 参选意愿表

月收入(元)	您愿不愿意参加人大代表选举？			您愿不愿意当人大代表？		
	愿意	不愿意	无所谓	愿意	不愿意	无所谓
0 ~ 400	380 人 74.8%	39 人 7.7%	86 人 16.9%	297 人 58.5%	46 人 9.1%	86 人 16.9%
401 ~ 800	603 人 80.5%	27 人 3.6%	115 人 15.4%	451 人 60.2%	54 人 7.2%	127 人 17%
801 ~ 1500	307 人 73.4%	29 人 6.9%	80 人 19.1%	222 人 53.1%	47 人 1.2%	92 人 22%
1501 ~ 2500	71 人 74%	8 人 8.2%	18 人 18.4%	44 人 44.9%	18 人 18.4%	21 人 21.4%
2501 以上	29 人 55.8%	10 人 19.2%	12 人 23.1%	19 人 36.5%	9 人 17.3%	20 人 38.5%

关于参加选举的意愿，选举积极性最高的是 401 ~ 800 元的较低收入者，比例高达 80.5%。400 元以下的低收入者和 801 ~ 1500 元的中等收入者以及 1500 ~ 2500 元的中等以上收入群体的选举积极性差距不大，为 74% 左右。收入在 2501 元以上的高收入者表示愿意的比例只有 55.8%，而持不愿意和无所谓态度的比例高达 42.3%，可见其态度最为消极。

关于参选人大代表的意愿，表示“愿意参选人大代表的”，按态度积极性由高至低的顺序排列为：月收入在401~800元、400元以下、801~1500元、1501~2500元、2501元以上的选民。这一顺序与回答前一问题的顺序相同。月收入在401~800元的中低收入者与月收入在2501元以上的高收入者态度差别明显，表示“愿意参选人大代表”的前者为60.2%，后者为36.5%。表示“不愿意参选人大代表”的，以月收入在1501~2500元的中上收入者为最高，占18.4%，其次为月收入在2501元以上的高收入者，为17.3%。表示“无所谓”的，以月收入在2501元以上者最高，为38.5%。可见，在选举意愿上，高收入者比低收入者选举态度明显地要消极许多。

在选举行为上，回答“是否参加投票”的问题时，较低（月收入在401~800元）和中等收入的人（800~1500元）投票积极性比低收入（400元以下）和高收入的人（2501元以上）要高。比如表示“参加了投票”的，较低和中等收入的选民比低、高收入的选民高出3%~5%。投弃权票的，高收入的选民比其他选民高3%~8%。“没有参加投票”的，低收入的选民比例最高，为55.6%，其次为高收入的选民，为45.7%。在调查选民参加选举的主动性态度时，表示“主动积极参加投票”的，高收入者比其他收入的选民比例要低10%以上。表示“被动参加投票”的，低收入者和高收入者比中等收入者比例要高7%以上。从上可见，在选举行动上，高收入的选民选举的积极性比中等收入选民的积极性明显偏低。

在对选举程序和选举改革的态度上，我们分析了选民对提名候选人和竞选的态度。我们发现高收入的选民对组织提名候选人的满意度低，“希望竞选”的比例偏高。在问到选民“是否满意介绍候选人的办法”的问题时，经济状况越好的，对现行介绍候选人办法的满意度越低，“希望候选人与选民见面、作竞选演说”的比例越高。如高

收入的选民“要求候选人作竞选演说”的有53.8%，其他收入者的选民只有30%~39%。高收入者对组织提名候选人的信任度较低（满意率为7.7%），其他收入者的满意率比前者高出一倍左右（为15%左右）。对选民和代表提名的候选人的满意度，中等以上收入者满意的比列高于其他收入者，前者满意度为56%，后者为44%~50%。在调查选民对人大代表的选举方式的满意度时，高收入者投弃权票的比例明显偏高。投票时“根据姓氏笔画作选择”和“无所谓随便画一个”的比例，高收入者比其他收入的选民比例也要高6%~10%。可见，高收入者对现行的选举有较多的不满，表现得比较消极，但他们对选举改革可能有更多的期望。

在调查选民关于政治、经济、文化等因素对选举态度影响的评价时，共列举了以下六种因素：①受教育程度；②经济发展水平和生活水平；③与个人利益的关系；④政治觉悟；⑤有权力的人。选民认为受教育程度高、与个人利益关系密切、政治觉悟高、有权力的人与选举态度积极性成正比，持肯定态度的比持否定态度的人多。

调查问卷问：“经济越发达地方的人选举越积极？”持赞成观点的为27.9%；持反对观点的为37.3%。

问：“生活水平越高的人越积极？”持赞成观点的为25%；持反对观点的为39.3%。

这说明这些因素对选举行为有积极的影响。唯有经济发展水平和生活水平这两种因素，选民认为它们和选举积极性并不是成正比的，持否定态度的人比持肯定态度的人多，说明多数人不认为这种因素对选举积极性有影响。

对另一问题的回答进一步证明了上述答案。

在调查中问到：“您认为上述因素中哪些与选举投票行为没有关系？”选民认为，与选举行为最没有关系的因素，首先是“个人生活

水平”，其次是“经济发展水平”。

这一点也说明，经济发展水平和个人生活水平与选举积极性关系不大。可见，上述几种可能影响公民选举行为的因素的问卷调查结果表明，绝大多数人对经济发展水平和个人生活水平与选举行为成正比关系持否定态度。

以上一系列的调查数据表明，高收入者对选举表现得更为消极，中、低收入者对选举的态度更为积极。这并不是“越穷越革命”，也不是谁的政治素质高低的问题。经济收入对选举行为的影响是比较复杂的。这其中的原因之一，与调查对象和利益群体有关。因为高收入者肯定是城市中的选民，中、低收入者主要是农村选民，目前城市的选举与市民的利益相关性少，农村的选举与农民的利益相关性相对密切一些。从社会心理现象分析，可能是高收入的选民对生活现状的满意度较高，养尊处优，因而更少关心选举。低收入者中由于更多的人对现状不满意，希望改变现状，更倾向关注选举。

我曾问一位美国朋友，在美国什么人最关心选举？他说可能是普通市民和黑人。我问为什么？他说，可能是因为他们有更多的不满，想改变现状的人才会积极投票。有钱人也不一定会积极参加投票，如果他们对现状不满意，可能更多地用金钱投票，<sup>①</sup>而不一定到投票站投票。在一般情况下，大学生和教授等知识分子也不是积极的投票者，因为他们好像更清楚地认为两党的政策也差不了多少，选来选去都一样。

据西方学者对选举的研究，在社会稳定、人们生活安逸时，选举的投票率反而不高。在社会动荡、经济发展不稳定、失业率高的时候，投票率高。可见，投票行为与人们的生存状况和经济状况有关，

---

<sup>①</sup> 指通过捐款资助某位候选人，或通过金钱以其他方式影响选举。

但不是经济越发达人们的选举积极性越高。

当然，中国的有钱人还没到能用金钱投票的时候，中国目前的高收入者对选举冷淡。从调查情况看，主要是对现行选举的情况不太满意。由于不满意，又不能改变，所以，只有表现出无可奈何地不感兴趣。另一种解释是由于收入高，他们对现状较满意，不想改变现实才对选举不感兴趣。低收入者和经济发展不好的地方希望改变现状才想通过选举来达到目的，这就是“穷则思变”的道理。这一点从农村村委会的民主选举中得到了证明，许多地方的村委会民主选举都是从经济比较不发达、经济搞得不好的地方开始的。

从收入水平与选举行为的分析中，我们可以看到收入状况对选举行为有影响，但不能以生活水平高低来判断公民的民主参与态度和能力。一种观点认为，人们的生活富裕了，有了财产，形成利益集团，才会寻求政治上的保护和代表，才会要求民主。其实这一理论并没有足够的根据。富人有利益要保护，穷人也有利益要保护，富人要保护的利益只是财产，而穷人要保护的利益可能涉及生命，他们对民主的要求会更强烈。认为生活水平提高了才会有更高的民主要求的观点是很片面的。

按照智者的理论，民主这种高雅的生活似乎只有在经济发达地区，生活水平高、受教育程度高和政治觉悟高的人才能享受。但在中国大地，民主的现实发展与智者们的想象的情况相反，正像俄国革命从城市暴动取得成功，而中国革命却只能从农村开始，在最边远落后的农村建立革命根据地。中国民主本来可以从发达的城市更好地发展起来，遗憾的是由于种种原因我们没有。中国的民主选举正是从许多经济落后的农村开始的。在这些落后的地方，没有人教他们怎么去选举，只是法律给了农民兄弟行使选举的权利，他们就创

造了各种生动、充满活力、富有创新的民主选举形式，如“海选”、<sup>①</sup>“两票制”、<sup>②</sup>“公选”<sup>③</sup>和直选乡长等等。民主选举搞得那么充分、彻底！

中国第一个直选乡长的乡——步云乡就在中国西部四川省的偏远一隅。1998年底，这里进行了一次“超前”的民主行动。超前的民主为什么在偏远落后的乡村发生呢？组织这次选举的市中区区委书记张锦明说，当时他们进行干部人事制度改革，搞公推公选乡、镇长，在征求老百姓的意见时，老百姓认为这里的民主不彻底，才搞起了直选乡长的试验。她认为，经济落后并不影响老百姓的民主参与能力，关键是我们的某些制度不能使他们的能力发挥出来。

村委会选举中“两票制”的发源地山西省河曲县，也是个经济比较落后的地方。1988年《中华人民共和国村委会组织法（试行）》实施以后，山西省着手建立村民自治组织，1989年省民政厅挑选了三个经济发展水平不同的县——富裕的、中等的、贫困的地方，作为村委会选举的试点。贫困的河曲县中最贫困的南边乡成为先行试点的地方。当时，试点村民直选村长虽然有明文规定，但缺少具体可操作的条款。选举工作组进村以后，群众普遍反对过去“领导提名，群众举手”，“上面定调子，下面划圈圈”，“进会场，走过场”的选举方法。在酝酿候选人时，群众强烈要求打破框框，白票大选，突破只有党支部才能提名候选人的限制，实行人人可以提名的办法，提名产

---

① “海选”是村委会选举中一种不定调子、不设框框，甚至组织不提任何候选人，完全由村民自由提名候选人，通过严格的公开程序进行选举的民主形式。

② “两票制”是指一些地方农村在村党支部选举改革中的一种做法。先由村里的选民投票产生支部书记候选人，然后再由党员大会从群众选出的候选人中正式选举产生支部书记。

③ “公选”是指一些地方在乡、镇长的选举改革中，由选民投票选出乡、镇长的候选人，再由人民代表大会从选民选出的候选人中正式选举乡、镇长。

生了众多的候选人后，进行“大差额”预选，通过“筛选”确定正式候选人。经过这种充分的提名，民主确定的候选人公平竞选，产生了群众满意的结果。这种“人人提名，一视同仁，投票决定”的选举方式，立即对其他地方产生了巨大影响。<sup>①</sup>

中国民主选举的发端地不是政治经济文化中心的大城市和其他经济发达地区，也没有发生在受过良好教育的知识群体中。恰恰相反，我们分析了许多农村基层民主的开创者和发源地，不少都是在经济不很发达，问题比较多的“问题村”、“后进村”里搞起来的。这些地方由于经济不发达，乡村干部腐败，农民负担重，村里问题多，上级党委、政府对村里领导班子难以指定安排，感到很棘手时，才想到通过村民选举，一放了之。虽然，走民主选举的路出于被迫，但放手让群众发扬民主，却获得了成功，成了中国农村基层民主选举的典型和开创者。没想到一放手放出了真正的民主，发现“落后”的农民有高度的民主意识、民主热忱和行使民主权利的能力。原来他们并不是愚昧落后的，他们并不缺民主素质，而是我们人为地禁锢了他们的民主诉求，束缚了他们的民主权利。

在中国农村，这些民主的先行者们并不是由于他们有很高的“民主觉悟”。选举的要求和行动，不需要对民主理论有深刻的理解，也不需要民主的运作程序很精通。因为政治选举作为一种利益表达的方式，与经济发展水平和个人的生活水平有一定关系。但经济发展水平只影响利益表达的程度和方式，而不论何种经济发展程度和生活水平的人，都有利益表达的要求，只是表达的方式和手段不同罢了。中国城市居民由于他们的利益表达途径不通畅，而农村特别是经济不

---

<sup>①</sup> 参见史为民著《公选与直选——乡镇人大选举制度研究》，中国社会科学出版社，2000，第350~353页。

发达的农村得到某种机会，“穷则思变”，为了改变自己的命运，就会产生某种强烈的选举动力。民主是一种制度设置，这种制度的实质就是让每个公民有方便、可行、有效的途径参与国家事务。只有民主的理论和知识才是学者们学习和研究的东西。公民的选举意识和民主要求不需要教育和培养，只需要在政治制度的设置上给他们充分表达意志和利益的机会和条件。<sup>①</sup>

中国民主选举从落后的农村先搞起来，这说明在中国，民主选举不是不能为，而是不可为、不让为；说明中国人民不是缺少民主意识和选举能力，而是某些制度约束了他们的民主要求，限制了他们的民主能力。稍一放手让群众自治，民众的选举积极性立即充分展现出来。看来，说经济文化落后就不能搞民主，老百姓缺乏民主意识没有能力搞好选举，是一种托词而已，而真正缺乏民主意识的是我们的某些领导干部和所谓理论家。

## 五 民主实践与选举行为

为了研究民主实践和经济发展水平与选举行为的关系，我们特地对三个有过不同程度民主选举实践的地方（这三个地方的经济发展水平不同）的选民的选举意识进行比较分析。步云乡是1998年底全国第一个由选民直接选举乡长的地方，实行民主选举最直接、

---

<sup>①</sup> 张锦明书记说，经济发展程度不是选举的决定因素，经济与政治民主有联系，但还是两个东西。在一些很穷的地方，反而民主的要求很强烈，越要求选举，要求村务公开。而在人大代表的选举中出现了厌选。选民是否厌选，在于选举中自己的愿望能表达到什么程度。如果愿望表达得越多，厌选程度就越低。相反，如果愿望表达得越少，厌选情绪就越高。这好比青年人谈恋爱，如果是自由恋爱，他（她）们会翻墙越室，什么人也阻挡不了。如果不是自由恋爱，把他（她）们关在一起也未必有兴趣。让中国农民面对强迫婚姻又说他们不懂情爱和性爱是毫无道理的。

最彻底。大鹏镇是全国第一个实行“公选”镇长的地方，<sup>①</sup> 它的选举比全国其他地方的选举进了一步，但不像步云乡的选举那样选民直接参与民主选举。通过对它们的比较分析，不但能说明经济发展程度与选举行为的关系，还能说明民主实践对选举意识和选举行为的影响。

步云乡虽然经济文化落后，不少人甚至是文盲。但由于经过比较彻底的民主选举实践，各项调查表明，步云人的选举积极性最高，对选举的评价最积极，对选举的信心最足，对选举改革的渴望也最迫切。大鹏镇虽然经济上比步云乡要发达得多，但由于只搞过“公选”，民主选举不是很彻底，在选举积极性态度、对选举的评价、对选举改革的期望上，都比步云乡要低，但比全国其他地区要高。这些对比分析引起我们的许多思考，为什么一个经济文化落后的地区对选举表现得如此积极？对选举改革如此渴望？这说明有比经济文化更重要的东西在决定选举行为。

经过对三种不同经济发展水平和不同民主选举实践地区的选举意识比较，我们发现经济发展程度似乎对选举态度积极性的影响不明显，选举态度的积极性似乎直接取决于民主选举实践的程度。以下就是调查情况的对比分析。

在问“您是否愿意参加人大代表选举”的问题时，表示愿意的：步云乡为100%，大鹏镇为91%，其他地区为73.9%。<sup>②</sup>

在问“您不愿意参加选举的原因是什么？”时，步云乡有76.4%的人没有回答，大鹏镇和其他地区分别只有47.5%和42.8%的人没有回答。没有回答表明不赞成这个问题，说明愿意参加选举的比例较

① 大鹏镇的“公选”是指由选民公开投票推选出乡长候选人，然后由镇人民代表大会投票正式选举乡长。

② 调查问卷1（典型地区分析）。

高。对不愿意参加选举的原因，认为“选举是形式、是假的”，步云乡只有7.5%，大鹏镇和全国其他地区分别为39.4%和33.6%。认为“选举是浪费时间”、“选谁都没有用”、“选举与我无关”的，全国其他地区为21.2%，步云乡为10.3%，大鹏镇为11.1%。<sup>①</sup>可见，在选举一般意愿的调查中，举行过直选的地方的选民比全国其他地区的选民对选举的态度要积极得多。

在对选举程序的态度上，调查结果如表9所示。<sup>②</sup>

表9 调查问题：您对选举中确定正式候选人的办法是否满意？

态 度	步云乡		大鹏镇		其他地区	
很满意	63人	59.4%	32人	32.3%	294人	16.9%
比较满意	35人	33%	54人	54.4%	699人	40.1%
不满意	6人	5.7%	9人	9.1%	609人	35%

由于步云乡和大鹏镇直选乡、镇长时选民都参加了联合提名，并且都通过公开、平等的竞选方式确定候选人，所以，选民对此满意度大大高于全国其他地方。正是由于自己的提名权得到实现，在调查选民“您更相信哪种候选人”时，步云乡有84.9%的人回答“相信自己提出的候选人”，大鹏镇只有31.3%，全国其他地方为25.7%。“相信选民或代表提出的候选人”，大鹏镇和其他地区的比例分别为57.6%和50.5%，步云乡的比例为6.6%。<sup>③</sup>这说明步云乡选民对选举参与程度较深，自己提名的候选人有效，所以对其信心较足。

在进行过直接选举和没有进行过直接选举的地方，选民对选举改

① 调查问卷28（典型地区分析）。

② 调查问卷11（典型地区分析）。

③ 调查问卷19（典型地区分析）。

革的态度及其方法有明显的不同。认为有必要对现行选举制度进行改革的选民，步云乡为 95.3%，大鹏镇为 70.7%，全国其他地区为 64.7%。认为没有必要改革和无所谓的选民，全国其他地方为 32.2%，大鹏镇为 28.3%，步云乡为 4.7%。<sup>①</sup>

在调查选民对直接选举的看法时，结果如表 10 所示。<sup>②</sup>

表 10 调查问题：下面对直接选举的看法您同意哪些？

态度类别	步云乡		大鹏镇		全国其他地区	
老百姓民主意识太差没法搞	9 人	8.3%	30 人	27%	441 人	22.3%
人口太多、国家太大不好搞	11 人	10.2%	45 人	40.5%	784 人	39.6%
中国人不会搞民主一搞就乱	3 人	2.8%	7 人	6.3%	208 人	10.5%
只要允许搞就能搞好	85 人	78.7%	29 人	26.1%	547 人	27.6%

步云乡有近 80% 的人认为，只要允许搞就能搞好，比其他地区高出 50% 多。

在调查选民对扩大直选的看法时，步云乡人的信心十足。（见表 11）。

表 11 调查问题：您认为何时才能扩大直接选举？<sup>③</sup>

态度类别	步云乡		大鹏镇		全国其他地区	
现在可以	96 人	90.6%	28 人	28.3%	475 人	27.3%
待中国人的素质提高后再搞	3 人	2.8%	45 人	45.5%	674 人	38.7%
待经济发展以后再搞	3 人	2.8%	5 人	5.1%	352 人	20.2%
中国情况特殊搞不了	3 人	2.8%	3 人	3%	112 人	6.4%

步云乡的选民认为，现在就可以扩大直选的高达 90%，而其他

① 调查问卷 19（典型地区分析）。

② 调查问卷 49（典型地区分析）。

③ 调查问卷 50（典型地区分析）。

地方持此观点的人不到 30%，他们认为民主选举要等中国人的素质提高以后再搞。

在调查是否具备扩大直接选举的条件时，对人大代表的直接选举，步云乡有 67.9% 的人认为已具备条件，有 30.2% 的人认为不具备条件，认为不具备条件的人不到三分之一；大鹏镇认为具备条件的人有 42.4%，认为不具备条件的人有 39.4%，16.2% 的人持无所谓态度，认为具备条件的人多于认为不具备条件的人；全国其他地区只有 36% 的人认为具备条件，有 39% 的人认为不具备条件，有 20% 的人认为无所谓，认为不具备条件的人多于认为具备条件的人。<sup>①</sup> 对国家机关领导人扩大直选的问题，大家信心明显不足。只有大鹏镇有 46.5% 的人认为具备条件，有 43.4% 的人认为不具备条件，赞成的多于否定的。步云乡有 47.2% 的人认为具备条件，有 50% 的人认为不具备条件。全国其他地区只有 30% 的人认为具备条件，有 49.1% 的人认为不具备条件。<sup>②</sup>

在了解选民对扩大直选目标的看法时：<sup>③</sup> 对人大代表的选举，步云乡有 60% 的人认为可以在较大的城市实行直选，对乡镇长的直接选举，步云乡有 82% 的人赞成，大鹏镇有超过一半的人表示赞成，全国其他地区只有四分之一的人赞成（见表 12）。支持直接选举县以上的政府领导人的比例较低，最高只有 11% 的人赞成可以直接选举县级和省级政府领导人。<sup>④</sup>

---

① 问卷问题 45（典型地区分析）。

② 问卷问题 47（典型地区分析）。

③ 问卷问题 46、48（典型地区分析）。

④ 问卷问题 48（典型地区分析）。

表 12 调查问题：哪一级具备扩大直选的条件？

类别	步云乡		大鹏镇		全国其他地区	
代表直选扩大到地级市和自治州	63 人	60%	40 人	40.4%	448 人	25.7%
代表直选扩大到省级	5 人	4.7%	6 人	6.1%	270 人	15.5%
代表直选扩大到全国	4 人	3.8%	17 人	17.2%	231 人	13.3%
赞成实行乡镇长直选	87 人	82%	55 人	55.6%	453 人	26%

在选举程序的改革问题上，步云人对改革的态度也是非常积极的，而且目标明确。就全国一般地区而言，选举程序的改革最主要的问题是要改革候选人的提名方法和介绍方法，这是我国目前选举中最缺少民主的地方。但在步云乡由于实行过真正的民主提名候选人和竞选的方法，所以他们认为最主要的改革不是这个问题，而是投票方法。<sup>①</sup>对可不可实行竞选的问题，步云人表示积极支持竞选（见表 13）。

表 13 调查问题：您认为我国可不可以实行竞选及实行竞选的利弊<sup>②</sup>

	步云乡		大鹏镇		其他地区	
可以竞选	102 人	96.2%	45 人	45.5%	1011 人	58%
不可以竞选	4 人	3.8%	45 人	45.5%	445 人	25%
竞选利大于弊	98 人	92.5%	65 人	65.7%	1138 人	65.3%
竞选弊大于利	6 人	5.7%	28 人	28.3%	433 人	24.9%

无论是搞过还是没有搞过竞选的地方，选民对竞选都持肯定态度。步云乡由于有过竞选的经历，对竞选高度肯定。他们一致认为，

① 我观摩过步云乡的选举，步云人之所以主要要求改革投票方法，是因为其他选举程序都很民主，他们比较满意。而投票方法是很传统的，开会投票要花很长时间，选民从早上八九点一直等到中午十二点多甚至一点多，冬天拿着板凳坐在外面是很冷的。有的投票对监票不很严格。

② 问卷问题 51、52（典型地区分析）。

竞选的好处是能检验候选人的能力，竞争出人才，能更好地了解候选人。竞选的弊端主要是易出现金钱交易和虚假宣传的问题。

步云乡人这么积极的选举态度和如此高的民主意识，不仅从问卷调查中反映出来，更主要的是我亲身感受到了。2000年7月，我在步云乡与村民座谈时，村民谈起一年多前那次民主选举还喜形于色，显得非常激动。我问他们这样选举好不好时，几个农民异口同声说：“好！”直到我离开时，农民还拉着我的手说：“我们就要这么干下去！”当时我受到极大的震动和感染，心里有说不出的味道。我们的农民兄弟还不知道目前这种行为是“违法”的。

从上可见，三个民主选举实践程度不同的地方，对选举改革的期待有很大的不同。实行直接选举最彻底的步云乡，对选举改革最渴望、最积极、信心最足，大鹏镇其次，全国其他地区存在明显的消极态度，信心不足，这反映了全国普遍的选民心理。步云人之所以积极赞成和支持改革，是因为他们有过亲身的民主实践，并且实践证明他们是非常成功的。

列宁说，除了通过实践，除了立刻开始实行真正的人民自治，难道还有其他训练人民自己管理自己，避免犯错误的方法吗？通过对民主选举实践程度不同的地区进行分析，可以清楚地得出，群众的民主意识、百姓参与选举的态度与他们的经济、文化水平没有直接的关系，而民主实践是最好的民主教育，利益因素是选举最有力的动力。一次直接的民主实践超过100次的民主宣传教育。所以，不论多么落后的地方，只要真正相信群众，给公民以真正的民主权利，放手让他们去实践民主，没有什么选举是不可以搞的；只要真正依法办事，制定公正、合理的民主程序，没有什么选举是不可以搞好的。关键是我们相不相信群众，是不是真正尊重公民的民主权利，是不是一味指责群众的素质低，并且以此为借口，不给他们民主权利。既然在一个经济文化落后的步云乡都能把选举搞得那么成功，那么在全国其他地方

还有什么选举搞不好呢？

## 六 利益机制与选举行为

有一位记者曾在一篇报道农民选举的文章中说出了农民对选举的态度，入木三分。他说：“如果民主与自己的利益相关，他们就热心参与；如果民主只是一项在上级规定时间内完成的任务，他们就不感兴趣。”<sup>①</sup>这正是我在这篇文章中想要表达的思想。

好像西方有一位著名的思想家曾把社会中的人描绘成“经济人”，认为所有人交往的目的都是为获得利益的最大化。我认为他的话用于社会经济和政治范围内是比较正确的。在政治领域，特别是人们的选举行为，的确是一种利益行为。整个选举制度和代议制度都是建立在一种利益代表基础之上的。公民参与选举，从根本上说都是为了某种利益。选举的内在激励机制最终由利益决定，它不取决于是否对政治感兴趣和对民主是否理解，也不取决于政治觉悟的高低和民主意识的强弱。虽然有人有的时候为政治理念和因政治觉悟而参加选举，但是就广大选民而言，他们绝对是为利益而选举，很少纯粹为政治而选举。

在我们设计的许多涉及选民选举行为与利益关系的问卷中，调查分析得出的结论是非常明确的。

在人们的一般观念中，都认为参加选举的积极性和政治觉悟有关，下面这组调查就反映了这种看法。

在调查选民是否愿意参加选举并说明原因时，被调查者说明原因

<sup>①</sup> 2000年3月24日《南方周末》。

的情况是：<sup>①</sup>

- (1) 珍惜自己的选举权，占 38.7%；
- (2) 为选出代表自己利益的人，占 29%；
- (3) 是公民的义务，占 16%；
- (4) 关心政治，占 13.3%；
- (5) 要有参政议政的意识，占 3%。

在选民意识的调查中，一般人都会自觉不自觉地吧选举当做一种政治权利，认为参加选举是自己享有政治权利的表现。人们即使认为选举是为了利益，但也很少承认它。

在让选民对影响投票态度的因素作出评价时，调查结果如表 14 所示。<sup>②</sup>

表 14 调查问题：您认为一个人参加选举的主要决定因素是哪些？

序号	项 目	赞成 (%)	反对 (%)
1	政治觉悟越高越积极	60	12.4
2	与个人利益关系密切的人最积极	47.7	20.7
3	越有权的人越积极	38.2	28.8
4	文化程度越高的人越积极	37.6	29.8
5	经济越发达的地方越积极	27.9	37.3
6	生活水平越高的人越积极	25	39

上述调查表明，多数人认为政治觉悟是决定选举的主要因素，其次是个人的利益因素。与其他经济、文化、权力因素相比，赞成利益因素的比率是相当高的。因为就中国当前来说，人大代表的选举主要也是一种政治权利的象征，而实在没有多少利益因素在其中。所以，选

① 调查问卷 1 (原因分析)。

② 调查问卷 29。

择选举是代表自己利益的人的比例并不是最高，只位居第二，人数也不占多数，却道出了一些人参加选举的真正目的。下面我们从进一步分析中发现，选举中选民真正关心的是能否选出代表自己利益的人。

在调查选民如何选择代表候选人时，有以下几种情况：<sup>①</sup>

- (1) 选择劳动模范的，占 4.6%；
- (2) 选精通法律，有较强的议政能力的，占 29%；
- (3) 选为人老实，心眼好，善于处事的，占 4.7%；
- (4) 选为群众所熟悉的领导干部，占 4.5%；
- (5) 选一个能为老百姓说话的人，占 53%；
- (6) 选谁都无所谓，占 2.8%。

在前两个问题的回答中，似乎是把选举作为一种政治权利的人占多数。但是，从这一个具体选择代表的标准看，要“选一个为老百姓说话的人”明显地占了绝对多数，达 53%，选议政能力较强的人只有 29%。可见，选举中选民关注自己的利益，高于关注其他一切。

选民在回答提名代表候选人的动机问题时，进一步证实了上述观点。<sup>②</sup>“您参加联名推荐代表候选人的原因”是：

- (1) 想选出代表自己利益的人，占 42.6%；
- (2) 认为是为了行使自己的公民权利，占 29.1%；
- (3) 信任候选人的能力，占 12%；
- (4) 单位组织的，占 10.6%；
- (5) 关心政治，占 5%。

这一组调查表明，选民积极参与选举和提名候选人的最主要动因

① 调查问卷 7。

② 调查问卷 6。

是出于自己利益的考虑，想选出代表自己利益的人，而不是所谓的政治觉悟高，关心政治。

那么，上述两个数字哪个更真实地反映客观情况呢？从中国人思想文化原因分析，中国人重政治，轻利益，说自己关心政治、政治觉悟高是好事，说只关心自己的利益恐怕不是太好，这是长期以来很多人头脑中形成的思维定式。所以，有60%的人选择这一项并不奇怪。但是，有近50%的人认为与个人利益关系密切的人选举最积极，这很不简单，因为中国人不敢轻言利益。所以，认为参加选举是政治觉悟高、是关心政治的表现更多的是表面现象，并不一定反映了选民的真实心理。这一点在下面的问题中得到证实。

在让选民对不同职业的人的选举积极性态度进行评价时，列举了：党团员干部、知识分子、学政治法律的人、农民、市民、私营业主和个体户6种人，让选民评价哪一种人选举会最积极。同时还另列了一项：选举与个人的利益最相关，与上述身份没有关系。就是说在总共7项选择中，选择选举行为与个人利益相关的仅此一项，占了40%，其他选项最高的比例只有18%。可见，选民真正赞成、认同的是选举与利益关系最密切。

从以上对选民心理的调查表明，在诸种影响选民投票意向的因素中，政治因素和利益因素被认为是两种最主要的因素。政治因素是一种更为主观的因素，利益因素是一种更为现实和实际的因素，是一种内在的、对选举行为起决定作用的动力。这一点还可以从对个人的访谈中得到证实。

2000年4月，我在河北涿州市调查时，市民政局汪局长说，当老百姓利益受侵害时，他们才会积极关心和参与选举，当他们的利益没有受损害时，就不会太关心。没有什么空空的民主意识，个人利益是选举的源泉和动力。葱园乡党委王书记说，不能说老百姓的民主意

识差，关键是看选举与他们的利益有没有关系，选举与他们的利益没关系，他们就不关心选举。民主意识与利益密切相关，利益是最大的民主意识。

我曾经采访过一位在中央国家机关工作的法学博士，我问他是否愿意参加人大代表的选举？

他说：“从理论上讲，我会对选举感兴趣。但说实在话，选举人大代表如果不是领导提出要求，我不会主动去投票的。”

我问：“你说如何能使你对选举有积极性呢？”他说：“从根本上需要改革选举制度。但是，有的只要稍加改变选举的一些方式和程序也能调动选举的积极性。比如我们不按单位组织选举，而是以居住地为选区组织选举。而选区选出的人大代表能帮助居民解决居住地诸如学校教育质量、社区的就业、小区的物业管理、体育卫生设施问题，还能帮助群众处理一些冤情申诉等问题。我们的人大代表如果能发挥这些作用，而选举又能按法定公正的程序进行，而不是由领导决定。我想不但我会积极去参加投票，就是街道的老头、老太太也会积极去投票。”

这可谓是一位“高素质”的公民，他不缺少文化水平和民主意识，可是，为什么也对选举不感兴趣呢？分析其中的原因，主要有以下几个方面。

第一，选举程序不民主。如果广大选民在认认真真搞选举，轰轰烈烈走程序，最后还是按领导意图办，人们对选举达到预期公正的结果失去信心。

第二，选举产生的机构或个人不能发挥应有的作用，结果选了半天没有用，人们就不愿去参加这种无谓的选举。

第三，也是关键的一点。选举行为与选举者没有利害关系，选与不选对个人利益没有影响，选举缺乏内在的动力和激励机制，具有再

高素质的人也很少会为纯粹的政治概念去投票。相反，如果选举制度能把选举行为与个人的利益联系起来，再低素质的选民也会积极参与投票。选民参加选举是希望能保护自己的某种利益，反映自己的声音。可见，利益因素对选举行为起决定作用。

如果一种选举缺少上述三种因素，那么这种选举就会失去生命力，因而失去对选民的吸引力，选举就完全成了一种负担、一项要完成的行政任务，只有靠行政强制或靠经济引诱才会有人去投票。如果选举程序是民主的，选举产生的机构或人员是有作用的，选举关系到选民的切身利益，他们就会积极主动地参加投票，有时要拦也拦不住。在这种情况下，如果选举程序不民主，他们会要求改变程序；如果没有程序，他们自己会制定公平的程序，选举者会表现出很强的民主创造力。<sup>①</sup>

与一些地方搞形式主义的选举相反，在那些真正搞民主选举的地方，群众自觉、踊跃参加选举喷发出来的热忱和积极性，史无前例。

在1998年岁末四川省遂宁市步云乡举行的那场直接选举乡长的民主选举中，群众始终以极大的热情和主动性参加了整个选举过程，选民的积极性之高令人吃惊。据报纸报道：选举那天，是个非常阴冷

---

<sup>①</sup> 四川省遂宁市步云乡的乡长直选是在没有法律规定、没有任何先例的情况下，作为干部人事制度改革的一种创举自己搞起来的。他们的选举程序就制定得非常公正、民主，表现出了很高的民主智慧和创造力。比如，选民有不少不识字，选举组织者就把候选人的照片放在秘密画票间，让不识字的选民按照照片画票，因为候选人做过竞选演说，与选民见过面。又如，为避免过去选举中候选人按姓氏笔画排列的不公平现象，选举组织者对选票采取了“三三制”的排列方法，即把三个候选人分别按三分之一的比例排在第一位、第二位、第三位，使候选人排名非常公平。为了竞选能公平地进行，选举组织者把制定竞选规则的权力交给三位候选人。三位候选人商定，竞选不得相互攻击，选民提问采取抓阄的办法，等等。这些选举的具体程序制定得非常公平、民主，表现出了选举组织者很高的民主素质和民主创造性。浙江省温州市水心村的村民在罢免不满意的村委会时，根据《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村民委员会组织法》），村民大会要由村委会召集，当难以启动罢免程序时，他们创造了由村民选举产生罢免委员会的办法，再由罢免委员会召集村民大会，启动了罢免程序。

的日子。人们打着雨伞，脚穿雨鞋，一大早就赶到投票站。全乡选民除了在外务工、守楼护院、年老病残人员以外，基本上都到现场参加了选举。选民中虽然有不少是妇女、老人、文盲，但一点也没有妨碍他们冒着雨和严寒前来投票。在投票站，农民们排着长队等待领选票，就如同过去在火车站排队买票的情景。最感动人的是，一位叫周王氏的百岁老人，在选举的头一天就准备好了烘笼。投票日她让47岁的孙子背着她踏着泥泞来到投票站。当她颤呼呼地走到投票箱前，双手拿着选票，颤呼呼地将选票对准投票口，停留片刻后两手一张，露出神圣而幸福的笑容时，在场所有选举的参与者和见证人无不热泪盈眶。<sup>①</sup> 当我从电视中看到这一镜头时，我们伟大的人民对民主如此热爱和追求在我心中产生了强烈的震撼。组织这次选举活动的乡里干部说，这次直选乡长的活动，群众参加人数之多，积极性之高，演讲、选举场面之壮观，发言之踊跃，是多年来开展群众性活动所少见的。在竞选活动中，乡民们踊跃参与，男女老少不怕寒冷带着小板凳坐在凛冽的寒风中听竞选人演说，争相提问，我看到有年过六旬的老太婆也不示弱，争抢话筒。<sup>②</sup>

谁说中国老百姓缺乏民主素质，没有能力行使选举权利，真是一派妄说！人民群众中蕴藏着巨大的民主热情和选举积极性，只是虚假的、形式主义的选举把他们堵塞了；是官僚主义的既得利益者对他们视而不见，甚至有意扼杀他们。选举只要真正与他们的利益联系起来，他们的热情就会喷发出来。

2000年5月17日，《法制日报》以《俺村就选他当家》为题报道了一则图文消息：山西原平市石寺乡下丰洼村正在进行村委会选

① 唐建光报道《直选乡长》，参见1999年1月15日《南方周末》。

② 参见中共遂宁市市中区区委《关于步云乡直接选举乡长工作的情况报告》，遂区委函〔1999〕1号。

举。照片中一位全身瘫痪，躺在轮床上的村委会主任候选人叫张保田，他早年因车祸导致全身瘫痪，凭顽强的毅力投资办起了自己的企业，走上了致富路，成了村里的能人。因村民的拥戴，张保田产生了竞选村委会主任的念头。选举这一天他特意装扮了一下，换上新的床单、床罩和枕巾，让人抬到选举现场参加选举。结果他以 256 票当选村委会主任。

这就是中国的农民，那群被一些人认为是最愚昧无知、不能沐浴民主阳光、无能行使选举权利的农民。是什么力量把百岁老人在寒冷泥泞的冬天从温暖的家中吸引到投票站去？是什么力量让一位全身瘫痪的病人叫人抬到选举大会会场来竞选村官？又是什么动力驱使这一群没有多少文化的农民怀揣法律文本四处奔走，苦苦寻找着民主权利？他（她）们可能回答不出什么叫民主？也不知道何为选举制度？但是，他们知道什么样的选举他们愿意参加，什么样的选举他们不愿参加。他们对选举的热情和追求，并不是因为他们对民主的理解和对政治的关心，而是因为他们对自己利益的关切，是对自己命运的关切。

中国农民处于生活的边缘和社会底层。若干年前，他们还是个完全听命于各级大大小小官员的、任人摆布的群体。他们被视为愚昧、无知、自私、不关心政治的一群。但是，今天在广大的农村，农民视选举和自治权为生命，他们要村务决策权和村务知情权，为罢免腐败的村官而四处上访、求助法律援助，自发成立理财小组要查贪官的账，因为这是他们的血汗钱。他们为了自己的权益而奋起抗争的事已不乏其例。当 1998 年《村民委员会组织法》正式颁布以后，我看到，中国农村涌动着民主潮流，多少喜悦的农民拿着选票就像当年土改时拿到地契一样激动，他们扶老携幼奔向投票站。我也看到，多少愤怒的农民联名要求罢免不合法选举产生的、腐败的村委会干部。

他们对民主选举那样热切渴望，那样坚定、义无反顾地同阻挠他们的官僚和村里既得利益者不屈地斗争。中国农民在个人利益上显得一盘散沙、斤斤计较。但是，在争取民主选举权上他们又显得那么团结一致（一联合签名就是数百人），那么热情参与，废寝忘食。为了自己的选举权利，不顾阻挠，不畏严寒、四处奔走，甚至进京上访。有的人冒着被打击报复的危险，有的人被非法关押，甚至被判刑。他们追求民主的大无畏精神令人感动。<sup>①</sup>

在两年多的调查中，我脑中始终萦绕着一个问题，究竟是不是老百姓的素质太低，而使他们缺少行使民主选举的能力，以致中国实行直接民主选举应遥遥无期地缓行？

早在1992年出版的《中国人大制度》一书中我就从理论上对中国可以实行列宁提出的直接选举的民主原则作了充分论证，指出“经济文化落后”、“公民素质太低”因而不能搞选举的观点是站不住脚的，我把这些论点摘录如下。

(1) 现在世界上几乎所有国家级议会都实行了直接选举，难道说我国是世界上经济政治文化最落后的国家吗？中华人民共和国已成立40多年，经过了马克思主义先进思想的教育，不能再说我们的人民还是落后的。西方国家早在一两百年前就进行了国会议员或总统直选，今天的中华人民共和国公民难道还不如200多年前那些流放、逃亡到北美殖民地的人的素质高吗？

---

<sup>①</sup> 在温州市鹿城区水心村，农民为了争取罢免四名不受信任的村官的权利，进行了历时一年的反映情况、上访，前前后后、上上下下、来来回回跑了400多趟（见2001年11月22日《北京日报》）。在河北省晋州市赵南庄，村民为了依法找回自己的民主权利，向法院控告镇政府不让村民行使罢免权违法后，告状者被公安局以“涉嫌妨碍公务罪”和“涉嫌扰乱社会秩序罪”非法关押（见2001年11月6日《人民法院报》）。河北丰润县大令公庄村，百余村民因没有投上级指定的候选人的票，先后有数十人被打伤、致残，多人遭非法拘禁（新华社2001年11月3日《国内动态清样》，总第2395期）。

(2) 即使说我国经济还不够发达，但是，按马克思主义的观点，经济落后不等于政治文化落后，落后的经济基础可能会产生先进的政治文化，我们一直说我们的政治制度是先进的，当然应该包括更直接的民主选举制度。

(3) 可否实行直接选举不完全是经济、文化和公民受教育程度的问题，关键在于选举行为与选民利益的联系程度。只有选举制度与选举行为利益联系密切，才能充分激发选民的积极性和主动性。<sup>①</sup>

对上述这些理论我仍然坚信，并加以重申。我相信利益因素是公民选举的决定因素。在这次调查中，我反复向不同的人提出这个问题，以求解答和验证。很多政府官员、学者、记者、学生、市民和农民与我的思考不谋而合，作出了非常相同的回答。2001年7月14日，我在温州市座谈时，十分明确地向他们提出一个问题：到底是什么因素对老百姓的选举行为起决定性作用？市人大常委会代表工委副主任兀元琪不假思索地脱口而说：“利益因素，只要选举与选民个人利益有关他们就会积极参加，否则，他们就会漠不关心，表示冷淡和厌选。”一次我与四川省遂宁市市中区前市委书记张锦明聊天时，她的一句话给我十分强烈的印象。我问她到底中国老百姓有没有搞民主选举的素质？她说：“民主在你们上面是理论问题，是制度设置问题；对我们基层政府官员来说，只是程序操作问题；而对普通老百姓来说，则是个利益问题。选举能不能对他们有利，能不能保护和代表他们的利益，这才是至关重要的。”她的话简单而深刻，使我震惊，她说出了我准备长篇大论、旁征博引要论证的问题。是的，普通百姓也许不懂民主理论，但他们并不缺少民主诉求，更不会缺少民主能力，关键是所搞的民主是不是真实的，能不能对他们的利益产生影响。

---

<sup>①</sup> 参见蔡定剑著《中国人民代表大会制度》，法律出版社，1998，第176页。

这些引起我对公民与政治参与行为的重新思考。当人们在指责老百姓缺少素质的时候，我怀疑他们是把政治和政治理论知识混为一谈。老百姓可能缺少政治理论知识，但绝不缺少民主素质。如果把政治意识理解为纵论国家大事，深谙民主理论，那政治就只是政治学者的事。政治与政治知识、政治理论并不是一回事，列宁说，政治是经济的集中表现。人们为了自己的经济利益建立政治制度，参与政治活动，采取政治行为，政治的实质是一种经济利益，是人们为了保护和争取自己的利益而形成的公共活动。为了保护自身利益而采取的行动就是政治行为。从这个意义上说，任何人都会关心政治，并在必要时积极参与政治，而且必然有能力参与，因为每个有健全理智的人都会知道他自己的利益所在。所以，任何人都不会缺少政治意识，也不会缺少政治参与能力。问题是某种制度安排和政治行为会不会关系到他们的利益，如果与他们的利益没有关系，而 they 又无所作为时，他们就只能消极以待。一种好的政治制度就是要使个人利益在社会中得到表达和体现，一种好的选举制度就是能使选举行为与人们的利益建立联系。选举制度的真谛在于能通过公民最广泛的参与，选出代表某种利益的人来。如果这就是政治，我们每个健全的公民都不缺少政治素质，因为他们最知道自己的利益所在，从而会最积极参与政治活动和选举。所以说，认为中国老百姓缺少素质而不能搞民主选举是没有理论和实践根据的。

## 七 民主选举——由“乱”变“治”

有一种流行的观点认为，在中国搞选举会把社会搞乱，影响稳定。这种观点是反对扩大民主选举的很有说服力的理由。因为今日中国，广大人民群众人心思定，很怕动乱。宁可民主少一点，不能没有

面包。这一观点很吓人，事实并非如此。

人类社会民主发展的历史表明，民主最大的作用在于创造并维护和平和稳定。但是，民主并不是在和平、稳定和富裕的时期创建的，而是在社会危机和动荡时期产生的。在社会危机时期，人们为了追求和平和幸福，为了解决危机，才进行制度革新，才建立民主制度。民主制度都是在战胜社会危机和社会矛盾、冲突中发展的。民主是人类社会寻求解决社会冲突、危机和生存的方法、途径和手段。虽然动乱有时与民主相伴随，不健康的民主有时也会产生动乱。但是，把动乱归于民主是错误的，是放大了民主的阴影和夸大了它的负面影响，民主最重要的功能在于建立和平和稳定的社会，在于“治乱”。20世纪90年代在中国大地悄悄发生的农村民主选举的事实充分证明，民主会影响社会稳定的观点是错误的。中国民主选举的发源地不少是一些经济比较落后的地方，甚至不少是一些混乱的“问题村”。

中国民主选举的实践充分证明，民主选举不但不会把社会搞乱，相反，很多地方都是通过选举，实现了由“乱”变“治”。

1991年初，山西省河曲县城关镇岱岳殿村爆发了村民集体上访事件。原因是少数党员控制了个村，村务不公开，财务管理混乱，领导班子不团结、搞派性，党群关系、干群关系紧张。为控制事态发展，镇党委派出工作组进驻该村，贯彻落实《村民委员会组织法》，从整顿党支部入手，全面整顿该村领导班子。该村党员干部一致要求撤换村干部，不少村民向工作组提出：“我们能不能选支部书记？”有的村民甚至说：“要不让咱选，镇里定了，我们也不服。”此事让镇党委为难，如果还像过去那样让镇党委任命，党员有意见，群众不买账。如果由党内选举，又可能选出派性班子，因村里党员分三派，都争当支部书记。镇党委经反复考虑，决定在岱岳殿村让村民投票推荐党支部候选人，以体察民情。然后再由党员根据村民“推荐票”的结果，提名正

式候选人。最后，再召开党员大会由党员正式投票选举党支部。这一方案一经提出，立即得到群众和党员的积极赞同。通过群众推荐候选人，原来想当支部书记的几名党员，看到自己的群众基础太差，纷纷放弃非分之想。通过“两票制”改造党支部和村委会大获成功。新班子组建后，由于得到群众拥护很有威信，他们健全管理制度，大胆清理历史遗留问题，带领群众造粮田百亩，开果园百亩，使该村面貌焕然一新。选举使这个村由“乱”走向“治”。岱岳殿村的选举成功，引起了该县和邻县其他几个有问题的乡镇相继效仿，都解决了多年领导班子不团结，财务不公开，干群关系紧张，集体经济搞不上去的历史遗留问题。<sup>①</sup>正是有了这种民主的效果，才使富有生命力的民主选举制在其他地方获得推广。

河北省雄县县委书记张希瑾介绍雄县葛各庄的情况也是如此，他说葛各庄过去乱了多年，农民不交征购提留，屡屡上访告状。后来乡镇领导没有办法配个好班子，于是通过“海选”产生了村委会。现在，群众上访告状的基本没有了，征购提留也交上来了，村经济开始发展了。所以，让群众当家作主，把他们引向依法治村、村民自治的轨道，无论从长远还是眼前看，都是个好办法。事实证明，选举不会把社会搞乱，而是由“乱”变“治”。<sup>②</sup>

当然，并不是说农村民主选举都搞得很好，不存在问题。有的选举也出现上访告状的，甚至导致群体事件。问题是怎么看待这些“乱”。据了解，对“乱”要区分不同的情况，有的乱是因为选举由少数“村霸”或家族势力把持、捣乱造成；有的乱是由于没有实行真正的民主选举，由少数领导操纵选举、压制民主，没有选出公道引

---

<sup>①</sup> 参见史为民著《公选与直选——乡镇人大选举制度研究》，中国社会科学出版社，2000，第353~354页。

<sup>②</sup> 新华社某内刊2000年总第210期。

起群众的不满造成。有的是金钱贿赂选举，搞得乌烟瘴气。有的上访告状是因为有选举违法或不公平造成的。如果真正按公平的民主程序产生的选举结果，就是大多数人的意志，只会稳定不会乱。另外一种“乱”是那些所谓稳定的村“搞乱了”，是因为这些村过去长期靠强人治村（老支书或老村委会主任统治），矛盾没有暴露出来，群众虽有不满，但村干部能控制局面，这在上级看来就是好村。经过民主选举，村干部的一些问题暴露出来了，有的村出现几派竞争的局面，老的村干部或内定的候选人没有选上，这在一些领导看来就是“搞乱了”。这种乱是上级领导的标准，不是群众的标准。过去的“治”是建立在少数干部“治”村，不尊重农民的权利，甚至有的干部有经济问题大搞腐败基础之上的。一些地方的经验表明，选举头一次出现乱，坚持搞下去，就会走上正轨。绝大多数民主选举，“乱”都不是选举造成的，而是长期以来矛盾积累造成的，不过通过选举爆发而已，不搞选举早晚也要通过一定形式表现出来。而且很多乱的地方确实通过选举走向了安定。

在西北的陕西省，民主选举曾使一个动荡两年多的村走向安定。雷北村曾是“一面社会主义永不褪色的红旗”，是计划经济时代的先进典型。由于村主要负责人全国劳模、党的十三大代表张××不适应市场经济新形势，20世纪90年代以来这个村经济发展滞后，部分村民返贫，村里家长式管理，与民主意识不断增强的村民之间矛盾加剧。从1998年开始，以王建社、张庭腊为首的300余户村民联名上书要求罢免张××等村干部职务。这以后一年多，雷北村不断有人上访，县里多次派工作组进村没有解决问题，并多次动用公安人员抓捕“闹事头头”，这更引起政府与群众的严重对立，导致多名群众和民警在冲突中受伤。当1998年底《村民委员会组织法》正式颁布后，王建社等自发组织村民另选了一个村委会，形成“一村两府”的局

面。此事后来引起中央和省委的重视，省委派工作组在认真调查研究、广泛听取意见的基础上，作出放手发动群众、开展民主选举的决定。在县里的指导下，群众非常踊跃地参加选举，外出打工的村民从外地发来委托投票的挂号信、电报就有 60 多件。结果王建社、张庭腊等人当选村委会主任、副主任，与一年前村民自发选举的结果一致。曾在这块土地上干过一番事业的张××已失去了大多数村民的支持。选举现场，欢乐和兴奋洋溢在参选者的脸上。几位青年农民说：“这次选干部，实际上也是选公道。”新当选的村委主任说，群众都希望把公道的人选上来，如果不公道就不能齐心，公道了大家心就齐了，就能团结一致、人心凝聚。村里的能人都表示支持新的村委会工作，村委会决心在两年内使雷北村改变面貌。<sup>①</sup>

从雷北村的例子可以看到，如何看待农村的乱与治，与我们领导干部的观念有很大关系。当 1998 年村民自发起来搞民主选举时，一些领导干部认为是村里乱了，还派警察抓人。后来领导转变了观念，能正确对待村民的民主选举，放手发扬民主，进行民主、公正的选举，终于达到了安定的目的，做到了让人民满意。所以，要不要搞民主选举，关键需要领导干部转变观念。

下面是民主选举由乱至治的又一典型。山东省济南市段店村，有 3800 多人，地处济南市西郊，村中无耕地，也没有挣钱的企业。2000 多人赋闲在家，与住在村里的城市下岗职工成为不稳定因素。过去穷得出名，也乱得出名，上访告状不断，村里被公安局传讯的人就达 100 多人。自 1990 年群众自发选举村委会后，段店村连续 10 年没有出现上访闹事的。

段店村的混乱是由于村干部不团结造成的。有一段时期，村里出

---

<sup>①</sup> 新华社某内刊 2000 年 2 月 2 日。

现正副书记各控制一个村委会的局面。村委会主任凭借审批宅基地的权力坐待家中收礼，群众意见很大。后来党支部书记也组织了一个村委会，于是出现两枚村委会公章、两个会计。两个村委会都批宅基地，遇到矛盾拍桌子对骂，影响极坏。村里经济发展没人管，垃圾堆成山，臭水满街流。村里治安也没有人管，无业游民多，打架斗殴不断，街上经常遇到老人拦道哭诉，怨儿女不养父母。有人公开骂共产党要垮台。村西的集市，成为济南盛传一时的“飞虎队”活动中心，光天化日之下，一天发生三四次抢劫事件。村里有三个偷盗团伙在公安部门挂号，穿过村集市的9路公共汽车被迫停驶。

段店村的群众不能忍受这种混乱，在1990年举行村委会选举时，冲破阻力，自发选举了自己的村委会。原村委会主任赵××利用宗族关系竭力拉票只得了12票，全是自家人投的票。原党支部书记祝××，也只得了200多票。不是候选人的祝德福却得了2100多票，后来祝德福被选为村支部书记。祝德福上台后，为村民办实事。他清理垃圾，整顿村容村貌，订立村规民约，解决村民吃自来水问题，很受群众欢迎，并在廉政上模范带头。他利用地理优势，收回乱占土地，走兴办市场、商业富村的路子，办市场搞经销，全村建立了16个市场，成为重要的物资集散地。安置下岗闲散人员，全村经济迅速发展，再没有闲人、穷人，也没有闹事的。现段店村农民年均收入由790元增加到16000多元，增长了20倍，600多户农民装了私人电话，300多人配了手机，村民私人拥有车辆500多辆。<sup>①</sup>

我之所以不厌其烦地讲述中国农村通过民主选举由“乱”走向“治”的例子，只是想用大量的事实说明，民主绝不是像有些人认为的那样是洪水猛兽，选举就会出现坏人当政，宗族势力横行，社会动

---

<sup>①</sup> 新华社某内刊2000年6月3日。

乱。事实绝不是这样的，而是相反。应该相信群众，群众的眼睛是雪亮的，他们会选出他们最需要的、最合适的人。古今中外的民主历史证明，民主是和平的保证，是最好的社会稳定器。

为什么民主选举能解决农村中长期难以解决的干群关系紧张和社会混乱问题，能由“乱”变“治”呢？农村的“乱”主要无非：一是干部软弱，领导不力，管理混乱；二是管理简单粗暴、家长制、作风专断，不尊重村民利益，办事不公；三是干部腐败，只顾谋私利，不为民办事；四是干部互不团结，拉帮结派，争权夺利，把群众搞苦。上述原因引起群众的强烈不满，上访告状，干群关系紧张。可见，“乱”都是干部自己和群众对村干部不满造成的。这些问题都可以通过公平民主的选举来解决。如果靠这些村干部继续管理村子，只能是越管越乱。如果再靠上级领导指派干部，不但不能解决问题，反而增加群众与政府的对立情绪或逆反心理。唯一解决的办法是让群众自己来选择带头人。只有通过公平的选举，产生群众信任的领导班子，才能安定。公平才能定人心，民主选举，就会选出公道和信任。群众对自己信任的人，就会自觉服从。选举还会消除其他想争当干部人的不满，因为这是群众的选择，不是谁任命的，因而他们不得不服输。

涿州市西辛庄清凉寺办事处陈雪兰主任给我讲了一个故事。她说，该村地处城区，村民主要收入除了商业外，还靠种蔬菜大棚。1999年搞农村第二轮土地承包时，暴露了诸多矛盾。蔬菜大棚过去集体投资较大，现在土地调整，村委会拿出一个方案，群众觉得不满意，意见很大，土地分不下去，原村领导班子瘫痪。在这种情况下，乡里决定搞村委会“海选”。经过四轮的选举，终于选出了村委会。然后根据民意基础，选出村党支部，把村委会干部中的党员纳入党支部。经过选举村里稳定下来，老百姓满意了。村委会选出后，一个星期就把土地承包下去了。

为什么民主选出的干部就有这么大的权威，有这么大的效率呢？陈主任说主要有两条：一是新的村干部是群众选举的，大家都服他们，他们得到了老百姓的信任和支持，工作就有威信。二是由于都是群众选出的干部，都一心为老百姓办事，团结一致，没有什么勾心斗角，工作积极性高，责任心强，加上办事公道。<sup>①</sup>我想如果我们的干部都有这两条，没有办不到的事。而过去我们的干部之所以缺少这两条，是因为实际上只是少数人在决定他们的命运，他们只对上负责，不真正对老百姓负责，所以老百姓也不真正信任和服从他们。

涿州市葱园乡王书记揭示了民主选举与稳定的关系，现在有不少干部担心通过民主选举出来的干部会不听话，上面的工作任务没法完成。他说，我不担心选出的人不听话，选举往往从最乱的村开始，真正发动群众，通过民主选举、公平选举出来班子以后就不乱了。乱是村民告状，村干部有经济问题、不廉政、办事不公造成的。选出来的干部廉洁公平，群众就不会告状了，村子就稳定、就可以发展。<sup>②</sup>

大量的事实表明，指责选举会把社会搞乱是完全没有根据的，事实完全相反。根据我们调查所见，任何一个不带私心的人都应承认，民主选举给农村带来的变化和给农民带来的切实利益，它将引导中国农村步入长期稳定和发展的轨道。这无论对中国的今天还是对中国的未来都有不可估量的意义。

这次选举调查给了我一次深刻的民主教育，也给了我许多意外的收获。那些一向被认为愚昧、落后的、不懂何谓民主的普通农民，对选举的热情，对民主的追求和渴望，为民主权利而斗争的勇气和献身精神，出乎我的意料，令我深为感动。相比之下，城市居民、大学生

---

① 涿州市调查，2000年4月1日。

② 涿州市调查，2000年4月1日。

和知识分子等对选举冷淡、消极的态度令人失望。村委会的民主选举事业正在蒸蒸日上，而人大代表的选举正表现得越来越缺少生气和活力，人们越来越冷淡。这种现象的出现，既不是农民比城市居民和知识分子有更高的政治觉悟和民主意识，也不是知识分子和城市居民比农民有更高的民主意识和政治觉悟，经济发达比经济不发达的地方有更多的民主意识的问题。我感到，要求民主权利、参与政治生活，是每个人的利益需求，绝不是有文化的人可以享受，没有文化的人不可以享受的奢侈品。政治觉悟、教育程度和经济发展水平在一定程度上影响公民的选举意识和投票行为。但是，对公民的投票行为普遍、始终起决定作用的是利益关系。它们的关系，就好比航行中的一条船，政治、经济、文化等因素是舵和帆，利益因素才是船的动力。如果没有利益的驱使，<sup>①</sup> 船就失去前进的动力。

了解经济、政治、文化、利益与选举行为的关系是非常重要的，它为我国选举制度改革提供了理论和现实的基础。选举行为最终取决于利益关系，任何一种选举行为只要与公民的个人利益有密切联系，并且只要公民认识到这种利益时，公民就会积极参与，反之，公民冷淡、逃避。了解了这一点，我们没有理由指责中国公民的素质太低，并以此为由不让扩大直接选举。因此，我们应该认真考虑选举制度的改革问题，把选举制度改革尽快提上议事日程。选举制度改革的方向就是让选举出的代表真正代表人民的根本利益，让选举制度与选民的利益建立起真正的联系，让选举行为真正能表达人民的意志，让选举成为真实民主的，而不是虚假的、形式主义的政治宣传。为了这个方向，应根据马克思主义的民主选举原则，有步骤地、不失时机地推进扩大直接选举的民主进程。当前在农村普遍实行乡镇政府领导人的直接选

<sup>①</sup> 选举制度不能把选举行为与个人利益联系起来。

举已完全具备条件，而且事实也已充分证明，这样的民主选举是完全能搞好的。

改革选举制度，使之进一步向民主化方向迈进，让民主的阳光更加灿烂地沐浴中国大地，它必将激发中国人民对生活 and 国家的热爱，必将使华夏这片希望的田野勃发新的生机和活力。

•

# 公众参与及其在中国的发展

## 一 什么是公众参与？

没有一个政治概念像“公众参与”一样在近几年的中国政治话语和学术中那样流行，而使用又是那样模糊混乱。公众参与作为一种现代新兴的民主形式，在西方民主国家的发展也不过几十年的历史，但已经成为世界各地民主发展的生动实践，并呈现出一派蓬勃的景象。2007年9月至11月底，我在欧洲用三个月的时间考察公众参与，亲历了这种民主。他们把这种民主称为“Everyday Democracy”（每日的民主或日常的民主）。

### 1. 公众参与概念辨析

1960年美国学者阿诺德·考夫曼首次提出“参与式民主”（Participatory Democracy）的概念，之后该词被广泛运用于基层民主领域，如社区管理、工作场所和校园学生运动等。1970年卡罗尔·佩特曼发表《参与和民主理论》，系统地阐发了参与式民主在政治生活和国家治理中的作用，它标志着参与式民主理论的正式形成。参与式民主理论主张通过公民对公共事务的共同讨论、共同协商、共同行动解决共同体的公共问题。参与式民主告诉公民，自身不仅仅是选民，不能仅仅把自己看做政府的管理对象；公民是管理者、自治者，是自己命

运的主宰者，为此要参与公共事务的讨论、协商和决定。参与式民主要求公民具有公共精神，关心公共事务，遵循公共理性。<sup>①</sup> 1980年约瑟芬·贝斯特在《协商民主：共和政府的多数原则》中首次提出协商民主（Deliberative Democracy）。协商民主最初是对美国宪法的制宪意图的解读，认为立法机关同行政机关的分权制衡，也是实现协商民主的一种制度安排。后来协商民主被很多理论家所解释发展，变成了一种决策和治理机制，即认为所有受到政策影响的公民或他们的代表都应该能够参与集体决策。随着集体决策过程中的协商模式被运用于政治生活领域后，协商民主又成为一种政府民主治理模式，即自由和平等的公民在公共利益的导向下，通过对话、商谈、讨论等形式达成共识并最终形成具有约束力的公共政策过程。20世纪80年代末，博曼、罗尔斯、哈贝马斯等都称自己是协商民主理论的支持者，并进一步修正和完善了参与式民主理论，强调参与式民主所彰显的公民理性、宽容、沟通、参与等价值观。协商民主的核心是强调公民在平等、理性的基础上通过对话达成共识形成公共决策和进行治理。<sup>②</sup>

大约是在20世纪90年代，公众参与的概念、理论开始传入中国，并逐步兴起、升温。近年来还有一些初步研究公众参与的著作问世。但公众参与在我国仅仅是地方性实践，对这一理论的研究仍然非常缺乏，日常大众包括一些政治家使用公众参与的概念是模糊而缺乏科学确定性的。当下国内人士提到公众参与的时候，往往只会想到公众参与的一些表面现象，例如公示、听证、咨询、公开征求意见等

---

① 陈炳辉：《参与式民主的现代衰落与复兴》，2009年4月21日《中国社会科学院报》。

② 参见何包钢著《协商民主：理论、方法和实践》，中国社会科学出版社，2008，第15~25页。

等。包括一些讲公众参与的学者，真正了解其本意和实践的人并不多。

俞可平教授是比较早就涉足公众参与研究的学者，他认为，公民参与又称公共参与、公众参与，就是公民试图影响公共政策和公民生活的一切活动。<sup>①</sup>他指的公众参与是非常泛义上的一个概念，它包括：投票、竞选、公决、结社、请愿、集会、抗议、游行、示威、反抗、宣传、动员、串联、检举、对话、辩论、协商、游说、听证、上访等等。<sup>②</sup>

另一研究公众参与的学者贾西津副教授引用美国学者和《布莱克维尔政治学百科全书》中的观点，说经典意义上的公民参与是指公民通过政治制度内的渠道，试图影响政府的活动，特别是与投票相关的一系列行为。<sup>③</sup>她认为1990年代的全球治理变革进一步将公民政治参与提到了更高的地位，公民参与内涵在三个方面的扩展：一是公民参与的法定性从民主选举向民主决策和民主管理的扩展；二是公民参与客体从政府政策目标向公共事务的结果目标的扩展；三是公民的积极参与受到更多的强调，体现强势民主的发展。<sup>④</sup>可见她理解的公众参与从政治选举、影响政府决策的一切行为，发展到公共事务的民主治理。

王锡铎教授对公众参与的定义是：在行政立法和决策过程中，政府相关主体通过允许、鼓励利害关系人和一般社会公众，就立法和决

---

① 贾西津主编《中国公民参与——案例与模式》，社会科学文献出版社，2008，代序第1页。

② 贾西津主编《中国公民参与——案例与模式》，社会科学文献出版社，2008，代序第4页。

③ 转引自《中国公民参与——案例与模式》，第3页；Norman, H. Nie 和 Sidney · Verba《政治参与》一文，Bereleson, Bernard 等《投票》一书，《布莱克维尔政治学百科全书》、《中国大百科全书·政治学》中的概念。

④ 《中国公民参与——案例与模式》，第3、4页。

策所涉及的与利益相关或者涉及公共利益的重大问题，以提供信息、表达意见、发表评论、阐述利益诉求等方式参与立法和决策过程，并进而提升行政立法和决策公正性、正当性和合理性的一系列制度和机制。<sup>①</sup>

从百度里搜索到的公众参与，它是一个很实际的描述性概念，指社会群众、社会组织、单位或个人作为主体，在其权利义务范围内有目的的社会行动。其定义可以从三个方面表达：①它是一个连续的双向交换意见的过程，以增进公众了解政府机构、集体单位和私人公司所负责调查和拟解决的环境问题的做法与过程；②将项目、计划、规划或政策制定和评估活动中的有关情况及其含义随时完整地通报给公众；③积极地征求全体有关公民对以下方面的意见和感觉：设计项目的决策和资源利用，方案及管理对策的酝酿和形成，信息的交换和推进公众参与的各种手段与目标。

根据我对国外公众参与理论的研究和对现实制度的考察，上述概念都从不同的角度对公众参与的意义作了很好的阐述，但在我看来，有的过于宽泛，有的过窄。俞可平和贾西津两位教授把代议制民主的政治选举和公民的街头抗议行动以及中国公民上访都纳入公众参与，我认为这可能容易把代议制民主与公众参与式民主之间的界限搞混淆。它关系到我们怎么来看待公众参与，如果把公众参与看做一种政治选举和公众的街头行动，那么所有公众参与公共事务的行为都成了公众参与，它就不是一项新生的民主制度，也很难成为一项可规范的民主制度，因为它太泛了。百度中的公众参与解释也是相当宽泛，把它定义为“公众有目的的社会行动”。公众参与不仅对政府和公共机

---

<sup>①</sup> 王锡铤主编《行政过程中公众参与的制度实践》，中国法制出版社，2008，第2页。

构是必要的，而且对私人机构也是必要的。而这一解释对公众参与的方法仅限于交换信息，了解情况，发布通告和征求意见等。可见，这不是一个很了解公众参与精神的表面性的描述。

公众参与在英语中有 Public（或 Citizen）Participation、Involvement、Engagement，这些词我在国外采访中外国专家通常是互换使用的，都可译为公众参与。<sup>①</sup> Public Participation 更为常用。Citizen Participation 直译是公众参与，Public Participation 直译是公共参与，Involvement 强调参与的过程，民众能实质性地卷入其中；Engagement 意味着在效果上给予民众一个真实的机会让人们影响到自身的发展规划或建议发表意见。国内对上述概念的翻译使用五花八门，有的翻译成公共参与，有的称公众参与，也有的人说是公民参与。我认为，用“公共参与”只强调参与是个公共过程，而没有参与的主体。用“公民参与”显然不能概括参与的主体，参与的不仅是公民，而应是所有的居民。所以我认为统一用“公众参与”比较准确，也突出了参与的主体是公众，而不是没有“人”的参与。

公众参与确实可以作非常广泛的理解，所谓参与（Participation）就是让人们有能力去影响和参加那些影响他们生活的决策和行为；而对公共机构来说，参与就是所有民众的意见得到倾听和考虑，并最终在公开和透明的方式中达成决议。但是，作为一种制度化的公众参与民主制度，应当是指公共权力在立法、制定公共政策、决定公共事务或进行公共治理时，由公共权力机构通过开放的途径从公众和利害相关的个人或组织获取信息，听取意见，并通过反馈互动对公共决策和治理行为产生影响的各种行为。它是公众通过直接与政府或其他公共

---

<sup>①</sup> 有人把三个词译为不同的意义，如把 Public Participation 译为公共参与，把 Public Involvement 译为公众参涉，这是不了解其意的望文生义的译法。

机构互动的方式决定公共事务和参与公共治理的过程。公众参与所强调的是决策者与受决策影响的利益相关人双向沟通和协商对话，遵循“公开、互动、包容性、尊重民意”等基本原则。

根据这个概念，公众参与的内容可以分为三个层面：第一是立法层面的公众参与，如立法听证和利益集团参与立法。第二是公共决策层面，包括政府和公共机构在制定公共政策过程中的公众参与，如环境保护和城市规划政策中的参与。第三个层面是公共治理层面的公众参与，包括法律政策实施，如行政许可、行政裁决中的听证；基层公共事务中公民直接决定管理。最早期的公众参与主要是从微观治理领域如社区、工厂、农村、学校等单位制定政策和决策事务开始的。传统的公众参与被理解为公众对政府政策的参与，后来发展到对公共事务的直接治理，特别是在社区层面的公民自治，它反映了现代公共治理从政府组织中心向公共事务结果中心发展的趋势。

这个概念强调公共机构和公众在公众参与过程中的互动性。其中，公共机构是公众参与的主体，而且是主导方。公众是参与方，一般是被动方。但是，中国公众参与有自己的特点，公众还不完全是被动方，有时在公共机构决策和治理过程中，公共机构没有主动开放公众参与的情况下，来自民间的和社会的力量通过媒体等公众舆论的手段，对某一公共决策或治理行为施加影响，迫使公共机构与公众产生互动的过程。<sup>①</sup> 只有单方的行动而没有互动过程的行为不能称为公众参与。公众参与的对象包括：立法、公共政策制定和公共事务决策、公共治理。公众参与的方法是参与双方能产生互动的各种行为。所

---

<sup>①</sup> 厦门PX事件算不算公众参与？按我的概念就算公众参与。PX事件中虽然不是政府主动就PX项目决策开放公众参与。但是，在公众通过一定方式表达意见后，政府认真对待公众意见，并最终影响公共决策。这种民众推动性的公众参与是中国当前公众参与的重要特点。

以，我们所说的公共参与排除以下两点。

第一，公众参与不包括选举，不等于政治参与。贾教授把选举和竞选也作为公众参与是把政治参与混同于公众参与。虽然都叫“参与”，但是是两个相当不同的概念。因为它们研究的角度不同，从政治学的角度看，选举、竞选当然是政治参与，但它不是规范意义上的公众参与。我们研究的公众参与不是泛泛意义上的公众参与，而是作为一种新生的民主制度来阐释的。它是与代议制民主相对的、作为代议制民主的一种重要补充形式的民主制度。当然，它不能包括，更不能取代以选举为核心的代议制民主本身。如果选举也是公众参与，那么公众参与就不是一项新的民主形式，选举和公民的街头行动是近代民主发展以来都有的做法，而不是1960年代以后发展起来的我们所讨论的公众参与民主制度。公众参与很大程度上是反思批评选举制和为弥补选举制的不足而产生发展起来的。

第二，公众参与不包括街头行动和个人、组织的维权行动。我们说的公众参与是一种制度化的民主制度，它强调政府的开放、有诚意地听取并吸纳公众的意见，公众参与的核心环节是政府与公众的互动，公众参与决策和治理的过程。它不是公众或集体单方面为个人或群体利益表达意见而采取的行动，如信访、维权行动和集体申诉等，<sup>①</sup>也不包括如游行示威罢工等街头行动，街头行动是一种意见表达方式，但不是一个政府与公众互动作出决策和进行治理的过程。意见表达与公众参与是不同的。

在国外，对公众参与的概念也有很多不同的理解。在英国，公众参与是比较规范的制度化的方式。而在法国，我也遇见一个专门研究街头政治参与的专家 Cinalli 先生，他认为街头抗议也是公众参与的

---

<sup>①</sup> 如重庆“钉子户”事件，按我们的标准就不是公众参与，而是维权行动。

一种形式，当然可以称为非正式参与。我们考虑不把街头行动和公民维权作为公众参与的内容，也有中国国情的考虑。一是考虑到中国政治领导层和社会对街头行动和公民维权比较警惕，把它作为公众参与的内容会比较敏感，会影响到公众参与在中国的发展。二是街头行动和公民维权缺少规范性，研究起来比较困难。

## 2. 公众参与与代议制民主

公众参与的理论渊源可以追溯到英国普通法上的“自然公正原则”，即“任何权力必须公正行使，对当事人不利的决定必须听取他的意见”。在公共行政层面上，公众参与的基本概念指的是公共权力行使过程中要听取利益受影响人的意见的程序和机制。在进一步的政治层面上，公众参与意味着影响和改变公共行为的运作模式——决策由权力机构（政府或公共机构）主导演变为公众参与，政府与公众互动、协商。由此，公众参与民主和选举民主并行，成为现代民主政治的两大支柱。

以选举为基础的由民意代表进行决策的制度是代议制民主，以公众直接参与决策和治理过程为基础的民主是参与式民主，它们是民主制度发展到不同阶段的两种不同形式。公众参与式民主绝对不是对选举民主的替代，而是对选举民主的补充，是代议制民主的完善。

2007年9月27日，我在英国研究城市规划中的公众参与问题，拜会了伦敦经济学院著名的社会学教授 Anne Powers 和卡迪夫大学的 Huw Thomas 教授，当她（他）听说我来英国研究公众参与是为了推动中国的公众参与时，她们都一致提出，在没有代议制民主的制度的情形下，不可能有真正的公众参与。我们在考察英法等国城市规划中的公众参与制度时发现，公众参与只是代议制民主的一个补充环节。在卡迪夫市的城市规划程序中，如果政府要对某个地区进行城市改造，必须首先向议会提交一个公众如何参与制定规划的报告，而不是

规划本身。在这个报告中，必须详尽列出公众参与的程序和步骤，及参加公众参与的利害关系人名单。最后，政府城市改造规划完成后，提交议会批准时，议会要审查的不仅是规划本身，更重要的是审查规划是不是按照当初向议会报告的公众参与计划做的。可见，公众参与在城市规划中是议会审查政府做规划是否具有合法性的依据。公众参与没有也不可能取代议会对政府规划的审查批准。

记得2004年11月我在美国考察时，波士顿市一个华人社区叫“前进会”的非政府组织负责人告诉我，波士顿市的华人也面临着开发商想开发中国城的危险，因为中国城的位置很靠近市中心。我问她能阻止开发商的行为吗？她很有信心地告诉我，如果很多华人都不愿开发，我们是可以阻止开发的。她说，开发商向政府提出开发计划时需要得到有关政府部门的批准，我们可以通过我们的组织向政府相关部门反映。我说，政府与开发商有共同利益，政府往往会支持开发商，你们有什么办法呢？她说，我们可以要求会见市长。我说，市长会见你吗？她说，会的，因为他是我们选的。我明白了这个道理，在一个代议民主制度下，公众参与的意见是否能对政府产生实质性影响，最终是要通过代议制起作用的。市长对公众意见的忽视将意味着有下次落选的危险。

听证在国外是公共决策和政府行政过程中无所不在的一种制度，那是一种真正有效的征询民意的制度。在国外为什么它有效，就是因为听证是以民选的代议制民主为基础。听证会当然不是民众决策会。但是，在民选政府下，听证得来的信息会受到应有的尊重，由于听证过程和听证的意见处理都是公开的，政府决策并不一定都要采纳民众的意见。但是，来自多数的公众意见若不被采纳，听证机关必须作出合理的解释。一个民选政府不太可能过多地背离民意去作出决策。否则，他将面临下次被民众选票抛弃的危险。在民众意见没有被

采纳的情况下，政府也通过听证这种形式向民众解释自己的政策，从而获得民众更好的理解，使政策更具有合法性。我国听证之所以形式化，普遍存在做戏做假的问题，就是因为听证机关采纳不采纳民众的意见，还是领导说了算。而领导的决策好坏并不受民意的制约，也无须承担责任，因为并没有制度约束他们，让他们对人民负责。可见，参与式民主没有代议制民主作基础，就很可能流于形式。

当然，对公众参与式民主的争论从来就没有停息过。批评主要涉及它的效率、效用和对代议制民主的冲击。一些民选议员很反对公众参与，他们认为，决策是民选代表的事，公众参与侵犯了民选议员的权利。一些重大的项目由于公众参与总是议而不决。我曾在法国全国公共辩论委员会上听到民选议员对公众参与的抱怨，说公众参与影响了议员的决策。但是，公众参与还是以蓬勃的生命力发展于欧洲大地。我去了英国、法国和意大利，那里的官员、非政府组织和居民都以他们正在创造、探索的和实践的公众参与民主形式而自豪。

## 二 公众参与在中国的出现及特点

公众参与在中国兴起大约是 20 世纪 90 年代中期，而公众参与成为广泛的社会行动和热门的政治话语则是 21 世纪初以后的事，特别是 2003 年以后发生了一系列公众强烈要求参与的事件，<sup>①</sup> 使公众参与越来越成为中国的社会热点和焦点问题。

---

<sup>①</sup> 如 2003 年，中国进行全国五级政府人大代表换届选举时，在深圳市、北京市、湖北潜江市等地出现了一批公民基于一种市民社会的利益维权需要主动站出自荐竞选人大代表。2002~2004 年，立法听证在地方人大广泛发展。2003 年因大学生孙志刚案引发公民上书全国人大常委会要求废除《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。湖南省嘉禾县领导集体违法拆迁侵犯公民权利引发媒体社会的监督导致书记和县长被撤职等等。

公众参与在中国兴起有它的社会政治发展逻辑。这就是市场经济的改革和发展，公民的财富和利益日益增加，独立、多元的经济主体日益成长和壮大，独立、多元的利益产生了独立、多元的权利诉求。而一些旧的以管制为目的的法制严重不适应公民要求，政府在市场化的过程中自身也被利益化了，因而公器私用侵害公民权利的现象非常严重。如城市拆迁和农村征地中的利益掠夺和利益侵害就是这种表现。缺少人权保护观念的政府思维传统，少数人“拍板”作出决策的方式，经常变成“集体性智障”。如在中国近几十年城市现代化高速发展过程中，城市规划几乎是没有作用的，有顺口溜说：“规划规划，专家画画，墙上挂挂，不如领导一句话。”城市道路求宽、求大、讲气派而交通布局、结构严重不合理，造成交通堵塞严重。北京胡同和四合院的大量破坏性拆毁，很多有价值的文物也被拆除，这都是没有公众参与，而出现政府决策“集体性智障”的表现。中国公民越来越强烈地、自发、自觉地开始为自己的权利而斗争。权利保护的要求通过社会的、传媒的、司法的和政治参与的各种途径表现出来。这就出现近几年中国社会公民与政府和法律尖锐冲突的景象。它使我们强烈地感到，来自社会民间的力量正在强烈地冲击着中国的现行体制，强烈地要求参与公共事务决策，即政策和法律的制定过程，以及参与行政执法和对政府的监督。

公众参与之所以在中国得到较快发展，还因为它得到了政治上的认同。新一届党的领导人把公众参与式民主作为政治体制改革和发扬社会主义民主的一项新政加以推出。党的十六大报告提出：“健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与。”并对推进参与式的民主决策提出了具体意见：“各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序，建立社情民意反映制度，建立与群众利益密切相关的重

大事项社会公示制度和社会听证制度等。”<sup>①</sup> 在党的十七大胡锦涛又进一步提出：“坚持国家一切权力属于人民，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。”“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。”“推进决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统，增强决策透明度和公众参与度，制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见。”<sup>②</sup>

公众参与和协商民主理论为什么在西方提出后不久国家领导层就能很快作出积极反映，使其成为中国政治体制改革的一个内容？其中有很大的政治考量因素。1989年以后，中国的政治改革由“体制”改革变成了“方法”和“技术”的改革。每次党的代表大会上虽然还是要提政治体制改革，但越来越没有具体内容。当公众参与，特别是协商民主理论被翻译进来后，一些党内的知识分子认为这是一种可以提升国家民主的新的增长点。一些学者的解释是，参与式民主是西方学者在批判代议制民主后提出的，他们认为它是可以替代选举民主或代议制民主的一种新的民主形式。协商民主也被一些学者解释为，中国早已实行了的一种“政治协商”制度，在这方面中国已经走在世界民主的前面了。正是基于这样一些理解，公众参与式民主很快就被最高领导层接受，他们实际上是把参与式民主当做选举民主的替代品，认为我们不搞选举民主就可以实现更“高级”的民主，而且这种民主是可控和安全的。所以它能作为政治体制改革的重要内容，当

---

① 胡锦涛在中国共产党第十六次全国代表大会上的政治报告。

② 胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上的政治报告。

然强调的是“有序政治参与”。

显然，公众参与在中国是有相当多的误读成分，一些人是想以它来取代选举民主，并想说明我们民主也不落后了。他们忽略了参与式民主要以代议制民主作基础，并在很大程度上要通过代议制民主才能发挥更有效的作用。

不管领导和学者对公众参与如何理解，但是，对公众参与在政治上的高度肯定，使民间自发增长的公众参与有了政治依托和发展空间。知识分子、媒体和公民社会借助这种政治话语，推行公众参与的各种改革，践行公众参与，拓展公众参与公共决策和治理的空间，从而大大促进了公众参与在中国的蓬勃发展。

中国当前的社会发展确实很需要公众参与。我在欧洲考察时产生了很强烈的这种感受。因为我看到欧洲（像英国和法国等国）都经历了一个这样的过程。英法等欧洲国家在战后由于经济的持续发展，城市人口剧增，也经历了一个急速城市化的过程，而在这个过程中，政府由于战后的权力膨胀，也强力主导这个过程，如城市在六七十年代也进行过“大扫荡式”的改造和开发，巨型的综合项目不但改变了旧城的结构，也破坏了已有的传统社会关系网络。英国政府在战后实行了福利社会住房政策，因经济负担不起要交给社会管理。以上各种原因引发了各种形式的城市抗议活动。政府也是在社会抗议和NGO组织的推动下，通过立法实行公众参与。公众参与城市规划制度的建立使公众的街头对抗，转变成有序的参与。它平衡了经济和城市发展与利害关系人的利益，使他们有通过程序保障来维护自己利益的权利。我们国家当前的经济发展和城市化也面临着同样的问题，在城市拆迁和土地征用中产生了民众与政府的严重对抗。公众参与正是从根本上化解这一矛盾，把街头抗争纳入制度和秩序范围内的最好途径。

根据我们对公众参与的定义以及对中国近年来公众参与现象的研究，发现以下方面是公众参与比较活跃的领域：第一，在立法领域，公众参与主要有两个方面：一是立法听证，二是立法游说。第二，在政府决策和公共治理领域，公众参与主要有：环境保护、公共预算、城市规划、公共卫生、公共事业管理等。第三，在基层治理方面，公众参与主要有：一是农村村民民主治理，二是城市社区中的民主治理，三是新型居民区中的业主自治。另外，从推动公众参与的社会力量的角度，我们专门对非政府组织、公共知识分子和律师，以及媒体在公众参与中的作用和角色进行了研究。这些领域中的公众参与发展很不平衡，效果也殊异。

立法听证是一种软性的制度化的参与方式，由于不是刚性的，所以地方人大常委会用不用听证，取决于领导是否开明。有的地方人大在热试了一阵子以后，又归于平静。立法游说则完全是公众推动型的参与，它作为个案只具有偶发性。环境保护是最早实行公众参与的领域，它有一定的法律依托，公众关注面广、参与程度大，中央环保主管部门支持公众参与的态度也比较积极，所以参与取得了较好的效果。在城市规划领域，公众参与是近几年的事，在2007年《中华人民共和国城乡规划法》颁布前没有规定规划要公众参与，只在一些地方规划部门进行过随意性的公众参与实践（如深圳和青岛等城市），有的也是靠公众推动才进行的。该法颁布后，由于有了一些要求公众参与的法律规定，一些地方规划部门开始实行公众参与，但很大程度上还是取决于领导的意愿。所以这个领域的公众参与还只是开始，需要提供更多的法律保障。在公共卫生领域，公众参与主要是由公共卫生事件引发和推动起来的，如“非典”事件、艾滋病感染事件、乙肝病毒携带者的维权事件、食品卫生事件等。在艾滋病防治和乙肝病毒携带者的维权方面，由于各种资金进入这个领域促使 NGO

迅速发展，使公众参与在这个领域相当发达和深入。在公共预算领域，公众参与还没有法律规定，公众参与是在一些地方由政府主动改革创新或者专家学者为推动改革所进行的试点，所以，它有政府主导型改革（如河南焦作市和广东南海市的预算绩效评估的专家参与），也有专家推动型改革（如浙江温岭市的民主恳谈式参与预算和上海闵行的全方位的、多层次公众参与预算改革）。这些试点能否有效推广，有待国家法律的支持。公共事业管理和公共服务等领域的公众参与是从价格听证和行政许可听证等法律规定而产生发展起来的。由于有法律支撑，公众参与有一定的必然性。但是，由于某些政府部门不愿意有真正的公众参与，所以听证被形式化和表演化，效果有限。在农村村民、城市社区中的参与式治理和新型居民区的业主自治方面，前者有明确的法律规定，是农村要做的事，但做得很不到位，迫切需要政府的帮助和指导。城市社区中的参与式治理由于给居民参与的机会不大，并且与居民的利益关系不密切，所以居民缺乏参与动力。居民小区的业主自治，虽然居民有强烈的参与要求，但是法律支持不足，政府部门也不太支持业主的参与，使得参与很大程度上是以维权的方式出现的。

从上可见，中国的公众参与出现了一些现象，并没有形成有效的制度，参与面临着重重的困难和阻力，发展很不平衡，效果也并不理想。只能说这些公众参与代表着一种要求与希望。

通过研究我们发现，中国公众参与有两种发动形态：一是政府主导参与，即政府主动提出公共议题让公众参与，有一些是真实的参与，如在环保方面和立法方面，这些参与取得了良好的效果。<sup>①</sup> 有一

---

<sup>①</sup> 如2004年9月，北京市人大法制委员会就《北京市实施〈道路交通安全法〉办法》举行了听证会，会上就“机动车负无过错责任”的问题进行听证，取得了很好的社会效果，平息了社会上对此问题的激烈争论。

些是假参与，参与只是为了过法律关，甚至通过程序把参与变为操作的结果。二是公众提出公共议题，但多数的议题得不到政府的反应，这不能成为有效的公众参与，只是一些公众的行动或建议。少数公众议题通过各种因素成为很好的公众参与案例，但是，它有不可复制性，不能成为制度。这是中国公众参与的困境。所以，中国公众参与具有以下特点。

第一，外力推动性。中国的公众参与不少是自下而上、由外至内的压力推动型。纵观公众参与的历史发展，横观公众参与许多有影响的标志性的事件，无不与公众推动和来自民众的压力有关。公众发动公众参与提出公共议题的方法主要有：向政府上书、提出政策或法律专家建议稿，提起法律程序如行政诉讼等，在媒体上作出报道、发表评论、提出公开质疑等。这些公众参与手段的作用在于让某一事件成为公共事件，进入公众视野。王锡铎教授认为：这一阶段所发挥的作用有三：一是披露事实，作为以后讨论的基础；二是发现和整合有关公共利益；三是推动政府开启正式的决策或治理程序。<sup>①</sup> 我们知道，2002年1月铁路部门首次进行春运票价听证会，就是律师乔占祥在一年多前对铁道部春运价格上调提起行政复议和行政诉讼的直接结果。由孙志刚案引发的学者提起违宪审查的建议，推动国务院废除了非法限制公民人身自由的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。还有像“厦门PX事件”，也是市民通过“集体散步”表达抗议的方式，迫使政府改变了在厦门岛内建化工厂的决策。在公共卫生艾滋病防治领域，由于联合国全球基金和大量国外资金资助，使得这个领域的非政府组织有超常的发展（全球基金项目要求必须要有艾滋病领域草

---

<sup>①</sup> 王锡铎主编《公众参与和中国新公共运动的兴起》，中国法制出版社，2008，第10页。

根 NGO 的参与才能进行资助)。这种外来的要求和压力也是推动中国政府开放公众参与的不可小视的力量。自下而上、自外向内的力量倒逼政府开放公众参与成为我国当前公众参与的重要特点。

这一特点反映了目前政府公众参与开放得不够，不能满足广大民众日益增强的公众参与的要求。这种压力型的公众参与并不是一种正常的公众参与，政府处于被迫状态，对政府的合法性和形象会造成不利的影响，有的可能会具有风险。所以政府需要进一步开放公共事务决策中的公共参与，这样才能变被动压力性公众参与为政府主动性公众参与。

第二，媒体传动性。公众参与靠多种合力作用才有效，媒体在其中起着关键性的传动作用。由于公众参与很多靠外力的推动，而不是靠政府的内在动力。所以某一种力量有时很难改变政府的决策，参与的发生往往由某个学者或公民发起，律师或权威专家起来支持，各种媒体或网络轰炸性报道，从而引起政府的高度重视。当某一社会问题聚焦成为公共事件，众多的公众参与才产生效果。从很多公众参与成功的案例都可以看到这样一种过程和形成的合力。如厦门 PX 项目，最先是厦门大学化学系教授、政协委员赵玉芬有不同意见，认为 PX 是高致癌物，对胎儿有极高的致畸率。在“两会”期间，她联合了 104 名政协委员，向政府提交了一项提案，建议暂缓 PX 项目建设，重新选址勘查论证。此提案一经媒体披露，引起厦门人的强烈关注。网上反对建 PX 项目的帖子内容又变成了手机短信，迅速在厦门市民中流传，短信号召市民们去市政府“散步”，公开表达对 PX 项目的不满。而这一事件又引起国内媒体关注，铺天盖地的报道和批评随之而来。各种因素促使政府比较迅速地作出改址的决定。

在多种力量推动的公众参与中，媒体在其中起着关键作用。正如展江教授的文章指出的：观察分析近年来的诸多公共事件，社会转型

时期的中国，公众参与基本皆具有“媒体驱动”的鲜明特点。所谓“媒体驱动”，意指媒体不仅是公众参与的必要条件；而且媒体所担负的功能不止于沟通。因为若无大众传媒以连续、密集的报道和评论进行介入，某一“事情”难以成为地区性乃至全国性的公共“事件”；若无大众传媒的关注、呈现、传播及加温，某一“话题”将难以成为地区性乃至全国性的公共“议题”。假如公共事件或是公共议题难以形成，那么公众参与也将因缺乏集中的关怀对象而不复存在。

第三，政府公众参与议题形式化。目前政府采用的公众参与方式主要有公示、公开听取群众意见、展示和咨询、民意调查、座谈会和听证等，方法简单，形式有限。而这些形式使用起来也非常僵硬，有的成了装饰性的形式主义。如在城市规划中已经规定规划草案必须要有公开展示，但实际上一些地方目前做得最多的是在规划大厅搞一个公告、展示。公众看不到，也看不懂那些规划图纸。没有动员、激发和用公众可达性的方法做公众参与，就不可能有真正的公众参与。公众反映最多的听证会，已经被广大公众认为是一种假戏假唱的形式，在价格听证方面使听证会有了“逢听必涨”的不好名声。很多听证会连公众作出判断的基本信息都没有披露，如车票涨价中必须披露的运行成本都没有告诉公众，甚至公众索要都得不到，这种听证只能是“瞎听”。而在形式上，听证会搞得兴师动众，豪华喧嚣。公众可看而不可即，使听证脱离了作为一种十分普遍收取民意的方式的本意。公众参与在中国目前尚处于初始阶段，公众参与形式化、表演化，有被操纵的危险。政府在公众参与上的态度也是矛盾的：一方面觉得参与式民主不像选举民主那样有危险性，参与式民主有可控性，想发展这一民主形式。另一方面又不愿意为参与式民主付出时间和金钱，认为参与式民主会影响发展和效率。由于公众参与不是法律的硬性要求，又没有政治压力，所以政府对公众参与的动力严重不足。当前中

国要发展公众参与重要的还是教育官员，提高他们对参与式民主的认识。更重要的是通过公众参与的改革试验，让官员真正尝到公众参与的好处，使他们真正有动力推动公众参与。

### 三 公众参与的困境与前景

没有以自由选举为基础的代议民主制，中国能搞公众参与吗？这是我去外国考察时外国专家对我提出的疑问，也是所有要推动公众参与在中国发展的人都必须面对和回答的问题。公众参与确实要以选举为基础的代议民主制度作基础，这种制度由于建立了官员对人民负责的政治联系，官员必须随时倾听民众的意见，并要证明自己政策的合法性，因而促使官员有动力去进行公众参与，并保证公众的意见能得到应有的尊重。

公众参与要以选举代议制民主为基础和条件，但并不是没有选举就完全不能有参与式民主。即使在威权政府下，参与式民主也对改善决策和治理起到很好的作用。参与式民主一般在地方政府和基层公共机构实行，它不会影响到政权的稳定，它是一种法律秩序范围内的民主。所以它也会受到威权政府的青睐，从而使参与式民主获得现实政治的合法性。

任何政府都需要采纳民意，专制制度下的君主听取民意是靠官员的奏折、民间上书和击鼓鸣冤等封闭的方式进行。我们的政府听取民意过去有两种方式，一种是发动群众，最后发展到“大鸣、大放、大字报、大辩论”的方式，实践的结果演变成一种不负责任的揭露、指责，甚至相互攻击、发泄私情的群众运动。实践证明它的破坏性大大多于建设性。另一种是由政府主持开座谈会，或政府官员下去调研听取民众的意见。但是，这种方式完全由政府官员控制，听取意见可

以是有选择性的、随意的，甚至是操控性的。如开立法座谈会，某政府部门完全可以邀请与本部门意见一致的专家来证明本部门的主张。有时座谈会成为获取民意的手段，有时就成为一种被利用的手段。以上获取民意和信息的手段最大的问题在于它的封闭性，从而导致不真实或被操纵利用。

公众参与从根本上改变政府传统的获取民意的方法，由封闭转为公开透明，由政府官员主导一切，变为公众能主动参与，特别是利害关系人有权利参与。可见，公众参与使政府的决策治理过程由过去的“官控”变为“民动”，从而使决策和治理变得更加科学、客观和反映民意。公众在公共决策和治理过程中也能有相当大的主导作用，因而官员就不能主导一切。这是公众参与最大的功效。

在我们国家，即使没有完全的选举民主，在很多领域也迫切需要公众参与，公众参与能给政府决策和治理提供丰富的制度资本，如果建立了某种公众参与就可以大大改善政府决策和治理状况，从而提高政府的合法性，更好地实现“以民为本”的执政理念。公众参与还可以提高政府依法行政的法治水平。如在环境保护、城市拆迁中的文化遗产保护等方面，靠政府主管部门（这些是政府中的弱势部门）远不足以抵御其他强势部门和地方政府的违法行为，公众参与能帮助政府实现目标，抗衡地方政府和企业的违法行为。在城市规划中，推行公众参与将从根本上有利于和谐社会的建立。城市居民之所以在拆迁中出现“推土机前的抵抗”，是因为政府在规划和拍卖居民的住宅用地时，居民不但没有发言权，甚至一点都不知情。这是违反最起码的行政正当程序原则的——当决策影响当事人利益时，利害关系人必须有发表意见的权利。公众参与可以从根本上解决当前城市拆迁中出现的“钉子户”和暴力拆迁问题。没有公众参与的城市规划必然导致大量的上访和暴力抗争，强拆是造成城市居民与政府冲突和社会不

稳定的重要原因。有事先的公众参与，就不容易有事后的暴力抗争。可见，公众参与是建立和谐社会的重要途径。

尽管我们必须承认没有民选产生的责任政府，会大大降低公众参与的实效，甚至会使公众参与形式化、被操控利用。但是，一旦公众参与成为制度，也会倒逼政府使公众参与从虚假走向真实，从形式回归实质。因为公众参与的公开透明本性，使政府行为能受到公众的监督。公众参与也是推动政府从参与式民主走向选举民主的一种契机。

我们知道，一个有效的公众参与所具备的制度条件至少应包括以下方面。

第一，以选举为基础对公民负责任的政府。只有这种责任才能促使公众的意见得到政府的真心倾听，政府才会真正尊重公众的意见，而不敢忽视民意。

第二，政府的信息公开和透明化程度高。公众参与以有效的信息为基础。没有充分透明的信息，公众只能是“盲参”，意见就没有意义。在绝对意义上可以说知情权是参与权的前提，缺少充分准确的信息，公众将失去参与能力。有偏向的、被控制的信息可能会导致错误的参与，甚至把公众参与当做实现政府不良目的的工具。<sup>①</sup> 政府透明和信息公开是两个必需条件。公众参与中政府有无保留地提供所有相关信息的义务。

第三，公民社会的存在。公民社会包括：经济上独立、自治的公民；有独立理念的公共知识分子；有不完全被政府所控制的媒体；有草根非政府组织的存在。由于公众是参与的主体，这些因素能增强公众的能力，使之能与政府相互对话。否则，个体的、没有组织的、没

---

<sup>①</sup> 典型的例子是广州市政府在小谷围岛建大学城时向专家隐瞒了岛上有艺术村等别墅村的重要信息，导致规划要拆除艺术村的结果。

有黏合性的群众，不可能进行有效的参与。公众参与必须形成“有组织的声音”。

以上是形成有意义的公众参与的三个基本条件。我国目前只部分具备这些条件，一方面说明我们进行公众参与面临着困难，有效性不足，参与有“形式化”和“表演化”的危险。另一方面说明公众参与在中国还是具有相当大的发展前景的，特别是政府信息正在走向公开和透明，公民社会正在逐步形成，而网络社会和公共空间的形成，也为公众参与提供了一定的空间。

参与式民主在当前无疑面临着困境，一是缺少制度基础，二是少有法律保障，这使得公众参与缺少系统而碎片化。我们看到公众参与在一些实践层面已经做起来了，但都是一些孤立的点，没有连贯的线。从宏观看，在一些不同的部门出现了公众参与，如立法方面有立法听证，行政管理和治理在环境保护、公共卫生、公共事务和公共服务、城市规划等方面有一些公众参与的现象，基层治理方面有村民和社区的参与治理。这些参与都是一些断断续续的片段，没有成为各部门普遍存在的常规制度。公众参与的出现，有一些是地方政府的改革创新，有一些是学者推动的试点，有一些是公众推动起来的公共事件。所以公众参与都是一些点。就是在实行公众参与的部门，公众参与也只在某些决策或行政过程和某些事件中出现，只是偶发性的，不是制度化的。如立法听证根据的是《中华人民共和国立法法》的规定：在立法中可以采取听证的方法。前两年地方人大常委会法制机构觉得立法听证是个新鲜事，所以各地纷纷热行起来。可搞过一两次后觉得挺麻烦，新鲜过后就没有什么动力再搞了，立法听证又冷却下来了，因为法律并没有规定立法听证是必经程序。

在城市规划方面，《中华人民共和国城乡规划法》有大约八个条款规定了公众参与，但多数是弹性条款，如第四十六条规定省域城镇

体系规划、城市总体规划、镇总体规划的组织编制机关，应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估，并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见。这里专家意见是应当听取的，公众意见并不是必须听取的。在整个规划过程中，并没有规定一些关键的规划程序要保证利害关系人的参与。

在环境保护方面，公众参与是呼声最高的，也是最活跃的。但是，公众参与也不是一种硬性的制度。在环境保护领域，政府主导的公众参与主要在两个环节，一是环境影响评价，二是环境行政许可听证。在环境影响评价方面，法律规定：国家鼓励有关单位、专家和公众可以以适当方式参与环境影响评价。法律也规定，对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的规划，应当在该规划草案报送审批前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。就是在这些笼统的规定中，征求公众的意见也没有单列为一项必经程序，政府部门更“习惯”的办法是以专家座谈会取代公众意见。

可见，中国目前各方面的公众参与开展与否仍然靠政府领导的“觉悟”，而不是依靠法律设定的程序，让其成为政府部门的责任和义务。所以，像厦门PX这样重大的影响环境的项目，没有事先的公众参与，导致了公众推动性参与事件的出现。由于法律的缺陷和政府动力不足，中国公众参与的发展，靠民间力量的推动就显得非常重要。要使公众参与在中国有真正的发展，必须从法律上解决参与作为政府决策和治理过程中的刚性制度问题。如在城市规划领域，应该在地区、城市的总体规划中，在具体规划项目的申请、建设过程中，保证公众参与和利害关系人有表达意见的机会。这样，公众参与才会真正运作起来。

中国现在各地进行的公众参与技术落后、方法简单。在现有法律

规定中，只有听证会、论证会、座谈会和公开征求意见的方式。在很多人看来，一说到公众参与就是听证会，这是非常片面的。尽管听证会是国外最为普遍、常用的公众参与的有效方法，但它作用有限，主要用来收集公众意见，还不是一种很深层的参与手段。这一引进的被放大的公众参与（在很多人看来，公众参与就是听证）方法又被我们的一些政府部门做成形式主义的表面文章，失去了公众的信任。所以，没有从方法上改进和引进，把公众参与做得生动、吸引人、有效，公众参与在中国的命运也会陷入困境。

在国外公众参与有很多生动、吸引人的、有效的方式和技术，在我国根本不为人所知，而这些方法是使公众参与具有生命力的重要因素。如市民评审团（Citizens Juries）、市民调查群（Citizen'Panels）、焦点小组（Focus Groups）、公民论坛、公共调查（Enquête Publique）、公共辩论等。欧洲专家给我介绍的公众参与方式有数十种，根据参与要解决的不同问题而采用不同的方法。参与方法不是小问题，像北京酒仙桥地区拆迁时让居民投票决定是否同意拆迁的公众参与，就是有良好的愿望，因没用好方法而无功放弃。所以，中国公众参与要很好地发展，学习和引进外国的方法和技术是十分必要的，除此之外也可以积极探索适合自己的各种新方法，像温岭人创造的民主恳谈和参与式预算，就使参与深入扎根，开花结果。

当我们说到公众参与的问题与困境的时候，绝不是说公众参与在中国前景黯淡。相反，是前景光明，甚至会成为中国政治发展和政治改革的最重要路径。尽管一些政府部门对公众参与仍深抱怀疑态度，有的甚至采取虚假和抵制做法。但是，民众对参与的强烈需求和来自社会的力量，在政府讲“以人为本”和建立“和谐社会”的背景下，将使公众参与以不可阻挡之势在中国迅速发展。政府所能选择的是进行主动的、有诚意的、真实的公众参与，还是进行被动的、欺骗性的

假参与或表面性参与。如果是前者，公众参与将会有序地、健康地快速发展；如果是后者，政府会越来越在政治发展和社会转型中，失去决策和治理的合法性基础。政府只有真心进行公众参与的制度建设，推动和扩大公众参与，使公众参与由外力推动变成政府的内在动力，才是正确的选择。

# 欧洲的公众参与理论与实践

公众参与作为一种新兴的民主理论在中国时兴也不过是几年的事。为了进行一项欧盟公众参与民主理论与实践的研究项目，我于2007年9月带领一个研究小组一行6人对欧洲的公众参与进行了为期3个月的认真考察研究。我们主要从城市规划中公众参与的角度先后对英国、法国、意大利和瑞典等国的情况进行考察。公众参与在欧洲也是一项日益兴盛的现代民主制度，它的发展也只不过是六七十年代以后的事。但是，我们看到这项制度正在欧洲蓬勃发展，人们富有生气地进行各种探索，并在总结经验以完善这项制度。公众参与正成为那里的人民鲜活的生活景象。本文就是这次研究的成果，我们将对公众参与在欧洲产生的原因、作用，公众参与的基本理论、方法和技术等进行一些介绍。

## 一 欧洲参与式民主的兴起

在西方公众参与作为一种新的民主形式产生于1960年代。为什么在代议民主制下还会产生公众参与，它与代议民主制是什么关系？它的理论根据和实践需求是什么？城乡规划的公众参与又是怎么发展起来的？这是我们首先需要回答的问题。

## （一）公众参与产生的理论背景

### 1. 代议制民主的危机

从二战后到 20 世纪 50 年代，西方国家的民众对政府的信任程度比较高，政府帮助人民医治战争创伤，恢复经济，改善生活，所以民众认为政府的主要目的是为大众谋福利。<sup>①</sup> 到 60 年代，由于政府政策未能成功地满足人们的愿望，又使人们丧失对公共机构和领导人的信任，对权威的怀疑充斥整个社会，它表现为对政治领导人和组织的信任程度的衰落。对政府信心的下降，意味着公民的选举投票率大大降低，公众对于选举的兴趣发生了根本性下降。几百年来人们崇拜的代议制民主面临危机。

对当时的社会情况，权威观察家是这样描写的：人们不再感到有一种强迫的力量要他们去服从那些在年龄、职位、地位、专长、声望、才智上被认为比自己优越的人。在大多数的组织内部，纪律变得松弛，地位差异不再明显，每一个集团都强调自己有平等参与与自己利益相关的决策的权利。在过去很长时间权威是建立在等级制度、专门知识和财富之上的。但是在 60 年代这三者受到猛烈的攻击。在大学里，缺乏专门知识的大学生开始参与许多重大问题的决策制定过程。在政府中，组织上的等级制度受到削弱，下属组织随时准备行动无视、批判甚至挫败上级组织的愿望。<sup>②</sup>

对这种民主的危机，以熊彼特（Joseph Schumpeter）等为代表的学者，早就对这种精英统领的民主进行了批判。他们认为，代议制民

① 克罗齐、亨廷顿、绵贯让治：《民主的危机》，马殿军等译，求实出版社，1989，第 70~71 页。

② 克罗齐、亨廷顿、绵贯让治：《民主的危机》，马殿军等译，求实出版社，1989，第 70~71 页。

主保护的是少数人的权利、少数人的自由。在这种民主框架下，必须限制掌握大权的代表的任期，以寻求全体意志和部分意志之间的平衡。实际上，代议制民主中人民和政府的权力不可能平衡。选民在民主社会中的公民身份，只能在偶尔举行的选举中体现，更何况当今民主社会中投票率低迷。他认为，由于信息的不对称，媒体很容易受操纵，人民无法控制决策者的行为，只有在下一次选举中进行“回头投票”，把糟糕的领导者选下去。所谓有效的公民决策，只是一个有害的神话。今天，与熊彼特批判的民主时代已大不相同，现代社会的信息渠道实际上大为扩展，电视、互联网等使得信息量增大，且传播速度惊人，使人们能更好地了解政治的意义。相应的，人民的受教育程度和政治能力有所提高。但是，这并没有从根本上理顺选民和代表之间的关系。由于社会不断分化，经济、种族、信仰等立场的多元发展，使定义作为虚拟整体的“人民”更为困难。随着城市化进程的加速，流动性大、个体性强的城市居民不相信任何权势，他们尤其怀疑政治家和企业之间的联系。<sup>①</sup> 于是公民要求直接参与政治和政府决策的要求越来越强烈。

在实践中，例如在英国，地方政府越来越脱离民众已经使其处于危险之中，这已经是社会的普遍共识。如果民众对城乡发展规划缺少参与，地方政府会陷入政策违反民意和惹怒民意的危险之中。公众参与有助于避免代议政府的这种危机。在英国，很多保守党政府已经怀疑选举出的议员没有真正代表他的选区利益。新工党也在一定程度上认为这些议员有些过时和守旧。公众参与和一个理想中民选的市长一样，能够帮助解决代表性的争议。<sup>②</sup>

---

① 法国学者 Henri Rey 先生的观点。

② 吴缚龙：《规划中的公众参与：中国可以借鉴的经验》，“中欧公众参与民主理论与实践”国际讨论会论文汇编，2006。

可见，是代议制民主的危机促使公众参与兴起。政府为了挽回日益衰落的公众信任，采用公众参与来增强其统治和公共政策决策的合法性。

## 2. 欧洲对民主的理论反思

在理论上，欧洲和美国对公众参与的研究源于对马克思主义（主要是改良马克思主义）、自由主义的经济和政治制度的反思。<sup>①</sup> 20世纪50年代至70年代，欧美的民主派就西方世界的制度和文​​化问题提出了新的批评和探索。这场反思运动在德国的领袖是哈贝马斯（Jurgen Habermas），在法国则是德里达（Jacques Derrida）、福柯（Michel Foucault）和德鲁兹（Gilles Deleuze）等人。这场反思包括两个主要内容。欧洲实行的是社会民主，主要反思马克思主义。对马克思主义的反思也是两个方面，一是马克思提出工人阶级是社会的先锋队，为什么他们会把希特勒选上台？代议制民主也会面临比专制还可怕的危险。二是他们重新思考“权利”问题。古典马克思主义认为权利是资产阶级发明的用来自我保护的神。然而，权利概念在20世纪产生的积极影响迫使欧洲理论家们反思如何重新定义权利，并给予它一个进步的基础。同时，美国的自由民主派也在对权利进行反思。他们的出发点不是马克思主义，而是古典自由主义对权利的解说。美国这方面的思想领袖立场殊异，包括自由平等主义者罗尔斯，激进自由主义者诺奇克，以及沃泽、道尔、内基尔和德沃金等人。在重新思考权利概念的同时，欧美民主派也在反思自由主义的经济和政治制度。从经济上来说，他们重新思考凯恩斯主义，抵抗新古典主义经济学的霸权；从政治上来说，他们试图发现新的政治概念和制度来补充

<sup>①</sup> 以下内容根据2006年5月23日下午我与巴黎美国大学（American University of Paris）Richard Beardsworth教授的访谈记录整理而成。

权利的不足。这一时期，“增加人民力量”（Empowerment）的提法和“公共空间”的理论，都是这种探索的一部分。如果说，过去以权利为中心的民主观注重代议制民主，那么意识到代议制民主的局限就意味着要开辟其他补充的民主形式，论理民主（或协商民主）和参与式民主就是这种反思的结果。

在法国，贝尔纳·马南（Bernard Manin）教授<sup>①</sup>在1985年就指出：“民主的正当性体现在集体意志的形成过程中，而不是集体意志本身。”<sup>②</sup>“一项集体决定之所以具有令全体成员（包括持少数意见者）信服的效力，是因为它是在让每个成员自由表达意见后形成的，而不是仅仅按照法律规则形成了一致意见。”根据卢梭的观点，一部法律的正当性在于它的内容符合公共利益，可以且应当形成一致意见。社会契约理论认为，可以让公民形成一致意见的内容必然是符合公共利益的，因为社会全体成员不可能愿意自我毁损；反之，所有有助于提升公共利益的主张也不可能不获得一致赞成，因为社会成员只能希望社会整体更好。这样，社会契约理论就将因多数人赞成而形成的一致意见和“公共利益”等同起来。而现代社会多种价值共存，形成普遍接受的一致意见只是一种理想。然而，随着信息技术的发展，让民众各抒己见变得相对容易。因此，在马南教授看来，在一个文化、价值多元的社会，只能通过相互平等的说理来证明自己观点的正确性，通过自由、平等、持续的讨论，用“普遍进行的讨论”

---

① Bernard Manin, “Volonté générale ou délibération? Esquisse d’une théorie de la délibération politique”, *Le débat*, 33, 1985, repris sous le titre “On Legitimacy and Political Deliberation”, in *Political Theory*, 15, 1987 (traduit du français par J. Mansbridge).

② Loïc Blondiaux, “L’idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques”, entretien avec Bernard Manin, in *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p. 38.

(*délibération générale*) 代替“普遍接受的一致意见”(*accord général*) 才是现实的选择。<sup>①</sup>

### 3. 社会资本理论与公众参与

到20世纪80年代,一种新兴的社会资本理论又进一步论证和推动了公众参与的发展,为公众参与制度确立了更有力的理论基础。社会资本理论是商业、经济、组织行为、政治学和社会学中的一个核心概念,它是指个人在社会关系结构中的地位创造的优势。社会资本理论的核心思想是社会网络是有价值的,就像学院的教育(人力资本)能增加生产力(个人和集体的)一样。所以,社会联系可以影响个体的和团体的生产力。它解释了一些人能获得更大的成功是因为他们在某些特别的方面与其他人有出色的社会联系。

社会资本与一个群体成员的身份联系在一起。特定行为者占有社会资本的大小,取决于他可以有效地加以利用的社会网络规模的大小,或者与他有联系的每个人依其身份所占有资本的大小。社会资本与金融资本、物质资本和人力资本相同,但它体现在人与人的关系中。社会资本不是单一的主体,而是包括两个实体以上有共同要素的多个实体,它包括社会结构的一些方面,能利于社会结构行动者的某些行为。帕特南(Putnam)把社会资本用于解释整个社会的公共生活、公民参与、社团活动、制度绩效和民主发展。<sup>②</sup>

社会资本理论的创始人帕特南(Putnam)教授把社会资本看成是解决集体行动困境的重要基础。社会资本表现于信任、网络和规

① Loïc Blondiaux, “L’idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques”, entretien avec Bernard Manin, in *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p. 38. 公众参与就是在社会分层、公众需求多样化、利益集团介入的情况下采取的一种协调对策。

② 谢志岩:《“社会资本”:理论史与主要论域》,《学术探索》2007年第3期。

范，它们通过协调与合作来提高社会效率。比如个人在一个具有丰富社会存量的社群内生活和工作会更容易。社团、公民参与与建立一个好政府密切相关。没有公民精神、公民对公共事务漠不关心，是政府效率低下、贫困和衰败的原因。<sup>①</sup>

社会资本理论如何支撑公众参与呢？帕特南教授把社会资本与公民性联系起来，从而使社会资本作为个人的资源转换成社群和民族的特征。由于社会资本重视人与人之间的信任、道德规范和社会网络的作用，帕特南教授认为，第一，公民参与网络化培养了公民充满生气的、普遍的互惠习惯。第二，公民参与网络有利于协调、沟通，并且扩大了其他人值得信任的信息。通过重复博弈，可以有效地解决囚徒困境。第三，公民参与网络反映了过去协作的成功，也为未来协作提供了文化范本。<sup>②</sup>可见，公众参与有利于提高公民对公共事务的关心度，社会资本能通过协作和合作提高社会效率，公众参与有利于解决政府效率低下的问题。社会资本理论提供了人们进行公众参与的可能性，并且公众参与能作出比政府更好的决策。

#### 4. “新公共运动”和“公共治理变革”

1960年代中期，由于美国总统约翰逊推行反歧视政策，1964年通过《平等机会法》，使黑人和其他普通公众除实现投票权以外有更多广泛参与政府和公共事务的权利。他提出的“社会计划”是在平等机会的基础上，实行最大程度的简单化参与，这一被称为“新公众参与运动”的运动极大地推动了公众参与实践的发展。

1990年代，公共治理理论创始人之一 J. N. Rosenau 进一步提出，公共治理模式下政府已不是唯一的政治活动主体，公民扮演着重要的

---

① 谢志焜：《“社会资本”：理论史与主要论域》，《学术探索》2007年第3期。

② 谢志焜：《“社会资本”：理论史与主要论域》，《学术探索》2007年第3期。

角色。戴维·赫尔德发表的《民主与全球秩序——从现代国家到世界治理》也强调了全球范围的、多层次的、民主参与的治理。联合国全球治理委员会1995年发表的报告指出“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和”。把公民和私人组织放到了与政府平等的政治地位上，成为公共治理的直接主体。<sup>①</sup>可见，全球治理变革把公众参与提到了一个更高的地位。

## （二）城市规划中的公众参与理论

城市规划领域的公众参与也发生在1960年代。很难说是公众参与的民主理论推动了城市规划的公众参与，还是城市规划中的公众参与推动了公众参与民主理论的发展。在城市规划公众参与的理论和实践方面，有些文章和报告是具有里程碑意义的。

### 1. 多元主义与规划选择理论

1962年，达维多夫（Paul Davidoff）和赖纳（Thomas A. Reiner）发表了著名的《规划选择理论》（A Choice Theory of Planning），该文把城市规划中的公众参与建立在多元主义之上，从而创立了城市规划公众参与的理论基础。这一理论认为，规划行为都是由一些必要的因素组成：目标的实现、选择的运用、未来导向、行动和综合性。在一个规划过程中，有三个不同层面的选择：首先是价值的构建，即目标的选择；其次是方法的运用，即规划方案的选择；最后则是行动纲领选择。整个规划过程就是一个充满着选择的过程。而任何选择的作出都是以一定的价值判断为基础的，规划师不应以自认为是正确的或错误的判断来决定社会的选择，因为这是规划师的价值观在起作用，不

---

<sup>①</sup> 詹姆斯·N. 罗西瑙：《没有政府的治理》，张胜军、刘小林译，江西人民出版社，2001。

是社会大众的判断。规划师并不能担当这样的职责，而且这样做也不具有合法性。因此，规划的终极目标应当是扩展选择和选择的机会，而不是相反。在一个互动的、竞争的多元主义社会中，任何一个团体都不应该垄断决策过程。权力应分散到社会各种不同利益和不同的团体中，让其共同影响规划决策。强调多元主义使城市规划发生根本性的变革，这就要求规划要用更为规范型的、更开放的、更民主的、更灵活的和更负责任的方式来对待文化上的差异性和利益的多元性。

在这个理论基础上，达维多夫在1965年又发表了《规划中辩护论和多元主义》(Advocacy and Pluralism in Planning)，进一步提出了“倡导性规划”(Advocacy Planning)理论。他认为，过去规划理论中的规划行为是价值中立的观点是不对的，规划的过程和规划的内容都无法保证规划人员以中立的价值观进行工作。因此，规划师应当把城市规划建立在社会各方面的要求、价值判断和愿望相结合的基础上，规划应在不同群体之间进行充分的协商，进行沟通、对话，建构起一个协商的平台，为今后各自的活动进行预先协调，最后通过一定的法律程序形成规范他们今后活动的准则。由于他们参与了规划的过程，这样城市规划既成为各种群体意志表达的结果，又是他们自己必须遵守的契约。<sup>①</sup>

根据多元化理论建立的城市规划公众参与制度，产生了一个核心概念就是“利害关系人”(Stakeholders)，这一概念揭示了任何一个规划行为都会影响不同人的利益，存在各种不同的利益团体，这些利益团体既相互依赖又相互竞争，因此在进行任何决策的时候必须充分考虑到利益之间的相互关系，任何人不应该受到社会的排斥，特别需

---

<sup>①</sup> 孙施文、殷悦：《西方城市规划中公众参与的理论基础及其发展》，《国外城市规划》2004年第1期。

要防止让社会弱者变得“一无所有”。公众参与就是防止弱者因规划陷入困境的有效手段。

可见，规划中的公众参与是多元文化和多元利益促进的结果。

## 2. 斯凯夫顿报告 (the Skeffington Report)

斯凯夫顿报告 (the Skeffington Report)，被公认为是英国公众参与城市规划发展的里程碑。这个报告主要解决了过去法律中没有很好解决的在地方规划中如何进行公众参与的问题。

英国 1947 年制定的《城乡规划法》就对公众参与城乡规划作了一般性规定。1968 年修订的《城乡规划法》把原来的发展规划划分为两个层次：即“战略规划” (Strategic Planning)，或称“结构规划” (Structure Planning) 和“地方规划”。其中，战略性的结构规划虽由地方规划机构负责编制，但规划必须由中央政府审批。“地方规划”则完全是地方性的，由地方编制和批准。这种体制的改变为规划部门提供了更为有效的开展公众参与的机制，从而使得规划工作在更广泛征求民意的基础上获得最有效的成果。至此，公众参与城市规划在正式文件中得到了规定，即：“地方规划机构在编制其地方规划时，必须提供给公众评议或质疑的机会，这一规定将视为审批规划的必要前提。”

然而，公众究竟如何参与规划？新的法规所指的参与和以往传统的参与相比究竟有什么不同？在当时，这些问题还不明确。鉴于此，当 1968 年城乡规划法案还在准备的过程中，1968 年 3 月负责规划事务的政府部长就组建了一个特别小组，由斯凯夫顿 (A. M. Skeffington) 任主席。小组的主要任务是研究并提交一份关于公众如何参与地方规划的报告，他们希望提出一种具有公开性的最佳方法和途径来确保公众参与制定他们所在地区的规划。这一报告就是著名的“斯凯夫顿报告”，于 1969 年出版。

斯凯夫顿报告的意义在于他把公众参与规划的一般倡导变成了具体的各种可操作性制度。他提出了一些鼓励公众参与规划的新的形式，例如，采用“社区论坛”（Community Forums）的形式建立地方规划机构之间的联系；通过任命“社区发展官员”（Community Development Officers）来联络那些不倾向公众参与的利益群体。斯凯夫顿报告还提出，公众参与规划的方式，不仅要和信息有所反应，要说出他们的想法，而且要在制定规划时担当积极角色。

从早期对公众参与规划的界定来看，“公众参与”是在地方政府主持和职业规划师指导下进行的，地方政府和规划师具有最终的责任和权利来准备规划并作出决定。因此，早期的公众参与规划实质上更多的是“征询”公众意见，还不能说是公众主动地参与决策。斯凯夫顿报告促使英国公众参与从法律上和形式上的，变为实际上的行动。

### 3. 城市规划公众参与在英国的发展

尽管公众参与在欧洲成为一种普遍的发展趋势，但是，城市规划中的公众参与在不同的国家有不同的产生背景和原因。

城乡规划中的公众参与在英国产生于20世纪60年代。

但是，早在1947年，英国的《城乡规划法》就创立了规划体制，允许社会公众发表意见，要求地方规划部门公布所编制的规划，特别是要征求对有直接影响的居民的意见。公众可对那些开发规划进行评议，并且可以写信给部长提出他们的反对意见。公众还可以对他们不满意的规划提起诉讼。但是，这时的公众参与并没有成为普遍有效的制度。

到了1960年代，这一参与模式受到挑战。原因是一些规划提案虽受到某些利益团体的反对，但有时也会不了了之，使得规划不免带有某些政治色彩，其结果促使公众更加主动直接地参与规划。在这样

的背景下，“公众参与规划”的意识才真正诞生了。这个时期城市规划中的公众参与之所以得到发展，除了与对民主理论的反思这一社会背景有关以外，还有两个更直接的原因，一是在规划理论界，城市规划界内部针对现代建筑运动主导下的城市规划所出现的弊病和在多元化思想影响下的自觉反省，批判的焦点针对规划的工作重心放在物质空间形态规划上，漠视了规划的社会性和对人需要的关心，缺乏对公众意见的咨询。二是由于战后经济的持续发展，城市人口剧增，欧洲城市在六七十年代也进行过“大扫荡式”的改造和开发，引发了广泛的公众抗议。在许多老的城区，巨型的综合再开发项目改变了旧城的结构，也破坏了已有的社会关系网络。加上小汽车的持续增长，钢筋混凝土的高速公路穿插在居住区、办公区和商业区之间，侵占了大量的绿地空间，整个城市社区被汽车带来的喧嚣瓦解，城市居民不堪其扰，于是引起了各种形式的对经济发展和城市规划的抗议。

同时，英国的“社会住房”问题也是引发规划公众参与的重要原因。第二次世界大战后，英国政府为解决贫民的住房问题，出钱盖了大量的社会住房，由政府租给贫民居住并由政府管理。到六七十年代，这些房子的维护和管理费成了政府的财政负担。于是，政府决定把这些房子低价卖给租用者，并把物业也转给社会管理，由于房子比较陈旧，楼道和公共场所的维修、小区物业等的费用也是很大的问题，从而引起这些民众的不满和抗议。许多居民认为，现在房子归个人所有，涉及公共部分的维修管理应该由自己参与和管理，而不能像过去那样由政府说了算。公众参与的社会要求和民间组织开始推动它的发展。于是有了1969年著名的斯凯夫顿报告，它使公众参与成了规划和发展项目的重要制度。

到1970年代，在撒切尔夫人执政时期，为了顺应市场的需要，减少规划的行政随意性，政府开始强调法律程序，把规划的公众参与

压缩到执行阶段。但是其后果是，规划过程受到了私有产权的挑战，提出规划的建议变得越来越困难。

为了缓和规划的困境，公众参与在 1980 年代再次提到重要议事日程上，政府强调要让社区参与前置，即要在规划的开始阶段就进行公众参与。现在，公众参与，不仅是一种民主政治下参与权和知情权的体现，更是在多元利益下保证公共政策有效制定和实施的手段。

## 二 公众参与的基本理论和原则

### （一）公众参与的阶梯理论

公众参与存在非常大的差别，由于公众参与的主观目的、采用的方式和掌握的方法技术不同，而出现了不同程度的参与。有的参与成了一种形式，甚至成为决策部门欺骗民众、强奸民意的手段。有诚意的、深入的、有效的公众参与是一个信息充分披露，公众完全知情，形成交流互动，充分享有并不断扩大参与权利的过程。对公众参与过程规律的不断深入揭示，是市民参与阶梯理论的提出。

20 世纪 60 年代，欧美各国展开了轰轰烈烈的民权运动。对这一运动的理论和制度反思揭开了西方世界普遍引入公共参与机制、改变强势行政传统的时代。1969 年，谢莉·安斯坦（Sherry Arnstein）在美国规划师协会杂志上发表了著名的论文《市民参与的阶梯》（A Ladder of Citizen Participation），对公众参与的方法和技术产生了巨大的影响，为公众参与成为可操作的技术奠定了定理性的基础，至今仍广为世界各地的公众参与研究者和实践者所采用。

谢莉·安斯坦发现了一种有八种参与层次的参与类型模式。这八种类型的参与呈一种阶梯的形状展示出来，在这个阶梯中，每一档都

与公民拥有最终决策权力的大小相适应。<sup>①</sup>

### 公众参与阶梯的八个梯度

1. 操纵 (Manipulation)	假参与
2. 训导 (或译为治疗) (Therapy)	假参与
3. 告知 (Informing)	表面参与
4. 咨询 (Consultation)	表面参与
5. 展示 (Placation)	高层次表面参与
6. 合作 (Partnership)	深度参与
7. 授权 (Delegated Power)	深度参与
8. 公众控制 (Citizen Control)	深度参与

可见公众参与的程度是随方法不同层层递进的，后面的参与有的以前面的参与方式为基础。这八个阶梯的参与又可以分为四个层次。

第一，低档次的参与。包括：(1) 操纵，是指组织者按自己的目的和意图组织并操纵公众参与的过程。(2) 治疗，是指组织者以公众参与的形式，达到让公众支持自己的目的。这两个层次被描述为“无参与”。这种“无参与”被一些人为的因素干预从而代替了真正的参与。参与的组织者以公众参与的名义，把参与者置于“顾问”或摆设的虚假位置上，目的是让参与者接受“教育”，或证明自己的合法性。这种参与与真正的公众参与相反，它们真正的目标并不是使人们参与项目的规划或管理，而是使掌权者去“教育”或“训导”这些参与者。

位于阶梯低层的横档表示权力持有者把参与曲解为其操纵公众关系的工具。

<sup>①</sup> 较早的类型包括八种层次，这八种层次是比较集中的类型且没有必要按时间顺序排列级数：告知，咨询，参与规划，谈判，决定，授权，提倡规划和相邻控制。

第二，表面层次的参与。第（3）档“告知”和第（4）档“咨询”为表层参与。“告知”是组织者把信息通知给被参与者，使参与者了解情况。“咨询”是组织者提供信息、公开听取参与者的意见。在咨询方法上最常用的是意见调查、居民会议及公共听证。这两种参与允许穷人参加听证并说出自己的心声。当参与的组织者提供这些告知和咨询的权利，并把其作为参与的一部分时，公民可以了解某些信息，公民的一些声音可以得到倾听。但是，在这种情况下，公众缺少保证他们的意见和观点能被组织者注意并真正吸取的手段和途径。如果缺少把咨询与其他方式相结合的措施，这种层次的参与仍然是虚假的，因为它并不能保证公众的意见和公众的利益能得到充分考虑。

以上参与形式往往强调的是信息的单向流动——从政府官员到公民，没有任何反馈的渠道及相互谈判的权利。在这些情况下，特别是当信息在规划的较晚阶段被提供时，人们几乎没有机会去影响那些为他们的利益而设计的项目。对于真正的公众参与而言，给参与者选择权是最重要的第一步。

第三，高层次的表面参与。第（5）档“展示”是把参与方案向公众展示并听取意见，这仅仅是一种比较高层次的表面参与。因为基本规则允许参与者提出建议，但是仍然保留组织者作出最后决定的权利。在这个层次上，公众参与可能产生某种程度的影响，但还是表面化的。展示参与策略的一个例子是把几个精心挑选的“代表”安排进来进行参与。他们允许公民无止境地提出建议或计划，但仍保留组织者判断建议合法性或可行性的权利。

第四，合作性参与。沿着这个阶梯向上是逐渐提高公民参与深度的层次。公民可以进入（6）合作关系，这种合作关系使得他们可以进行谈判并与传统的权力持有者进行协调。权力通过公民与决

策者的谈判得到实质上的重新分配，决策者与参与者同意共享规划和决策的责任。合作关系在下述情况下可以最有效地运行：当公众参与者中存在一种有组织的力量，并且公民领袖对这些组织负责时；当公民组织拥有财政资源支付给它的领袖以表示对他们所花费时间的合理尊重时；当这个团体拥有雇佣的工作人员、律师及团体组织者时。具备这些因素，公民就可以在参与规划的结果上产生真正的影响。

在最高的层次上，是（7）授权和（8）公众控制。在一些项目中公民与政府官员之间的谈判也可以导致他们在一个特殊的规划或项目中实现支配决策机构的目的。参与者获得大多数决策者的席位或者完整的管理权力。

公众参与的阶梯理论给我们提供了一个认识公众参与的钥匙，从而使我们知道怎么去进行公众参与和如何评判公众参与的好坏。

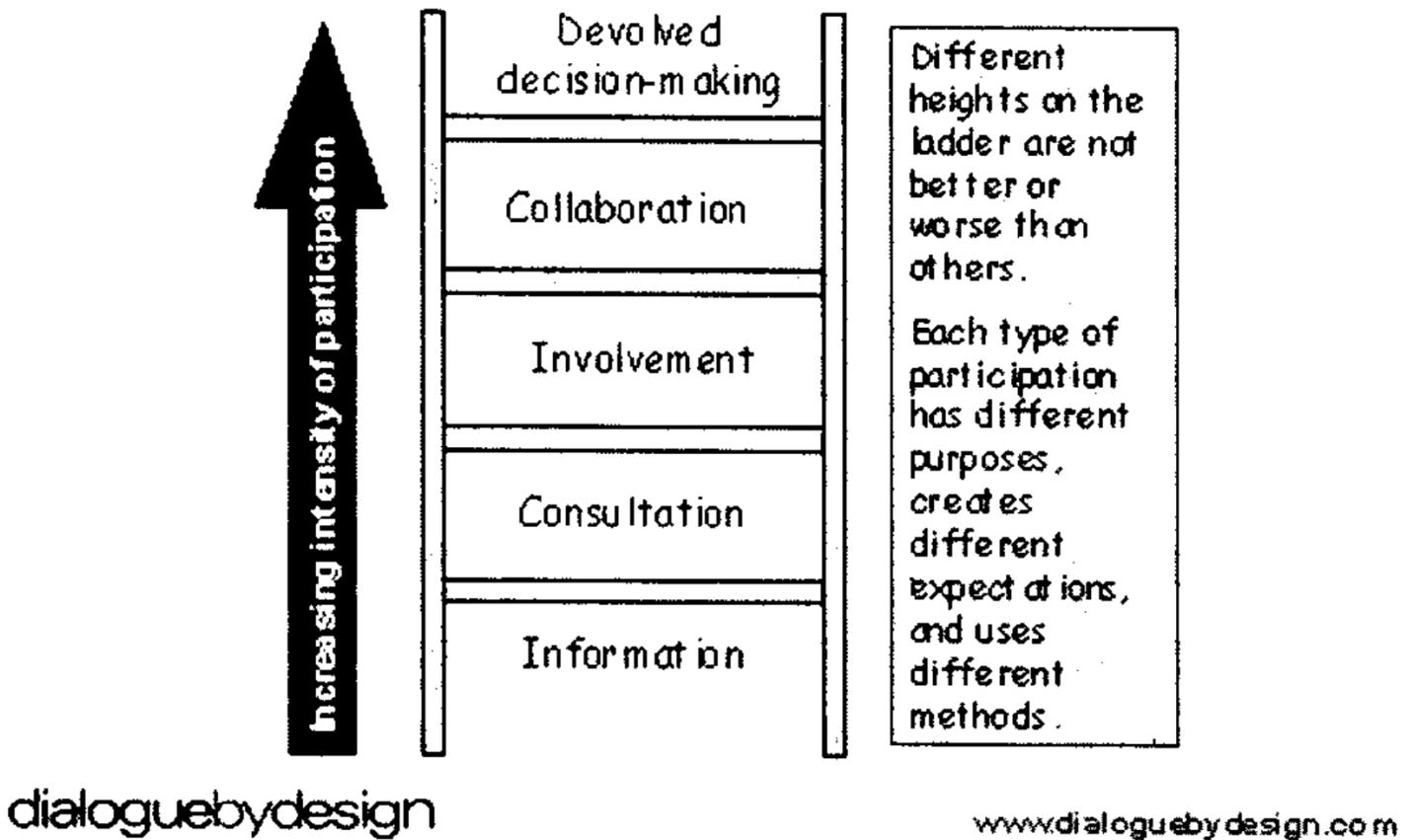
英国对话设计公司总裁安德鲁·亚克兰先生在研究谢莉·安斯坦的理论基础上，提出了更具操作性的参与层次理论。下图是一个参与的阶梯。最底部是信息交流，包括信息的给予和信息的收集，上一个阶梯是咨询，第三个阶梯是参与，第四个阶梯是协作，最上面的阶梯是决策的转移，也就是公众被授权决策了。在梯子的不同高度没有好坏之分，只是它们的使用目标不同、方法迥异。当然这种阶梯划分只是表面上的，且界限模糊。但它确实有利于人们了解公众参与制度。

### 1. 信息交流 (Information)

信息交流作为公众参与和咨询的一部分而存在，其本身并不构成公众参与。

信息提供 不管信息是通过什么方式提供给公众的，这都无关紧要，其核心意旨是将信息告诉给公众，使公众对相关议题有所了解。

## The Ladder of Participation



因此，它要求所提供的信息必须准确、中立且是及时更新的。

**信息收集** 收集信息的目的是理解相关公众的态度、意见和喜好，以帮助作出决定。收集到的信息需负责地使用和诚实地报道出来。

信息交流的方法（途径）包括：信息包、小册子、传单、情况说明书、网站、展览、电视和广播、调研、问卷调查、焦点小组（Focus Groups）等。

### 2. 咨询（Consultation）

咨询是一种收集具体政策和建议的反馈制度。咨询的反馈需诚实作出，并将影响政策的决定及咨询将对决定发挥的作用告知公众。如果决定不被影响，就必须说明公众的观点为什么没有被采纳。

咨询与信息收集的区别在于，咨询通常针对更加具体的计划和政策，且让公民参与其中、各抒己见，其或者是针对一个文件，或者是针对具体的问题，而不是像调查一样做各种选择题。

咨询是指公民的被倾听权，而不是决定权。因此，咨询并不意味

着被咨询者能够改变决定或结果。

咨询的方法（途径）包括：研究、问卷、民意调查、公共会议、焦点小组、居民评审团等。

### 3. 参与（Involvement）

参与指公民参加决定的权利，各阶层民众参与到决策或行政程序中，保障他们所关心的事被了解和考虑，使公众对决定结果产生一定影响。参与者能制订参与程序，例如：改变会议议程、在热烈讨论之前决定需要提供什么样的背景内容。参与能够对决定的形成产生影响。

参与的形式是互动工作小组与利益相关人对话、参加论坛和辩论等。

### 4. 协作（Collaboration）

协作是让公众积极参加、同意分享资源并作出决定。一些信息和资源由大家真诚分享，作出决定是相互合作的结果。

协作参与的方法（途径）是：顾问小组（Advisory Panels）、地方战略伙伴和地方管理组织等。恰当的设计及可实施的协作程序，单个的参与能得到更好的效果。

### 5. 授权决策（Devolved decision - making）

授权决策是参与的最高阶段，是一种权力从其掌控者手中转移的合作参与形式。决策者与参与者交换各自的资源和意见，使原本的参与变成了决策者与参与者共同作出决策。充分的资源移交给决策者，以保证决策的真实，这个决定才能被有效实施。

该程序并不是传统意义上的公众参与模式，诸如投票就是这种参与的授权手段。参与的方法（途径）是地方社团组织、地区座谈小组、社区合作伙伴。

根据以上公众参与的特点，我们又可以在程度上把公众参与分为

三个阶段。<sup>①</sup>

第一阶段为知情阶段。通过自上而下地传递信息，告知参与者全部情况，使参与者对决策项目的目的和期望有一个更好的了解，帮助公民更多地了解决策的内容。这是公众参与的初级的但是必经阶段，但它并不能说明公众已拥有决策权。

第二阶段为咨询阶段。在此阶段决策机关广泛邀请公民充分表达意见和建议，利益相关人借此机会可以使自己的声音得到传播，但是决策机关有权决定是否听从市民的意见。

第三阶段是协商参与阶段。决策者与参与者共同协商、交流意见并让公众参与决策，在此阶段可能会有真正的协商合作形成，尤其是在有社会组织介入的情况下，协商内容涉及政府授权一些社会团体组织进行地方公共项目的建设。<sup>②</sup>

可见，公众参与是一个由浅入深的发展过程。参与类型和程度取决于以下因素：参与的目的是什么，谁来控制参与程序，参与发起者和参与者的关系，程序过程中的协商程度和范围，结果状态，必要的时间和资源等。

以上是从参与者的角度描述的公众参与的过程。如果从公众参与组织者的角度，使公众积极参与到规划制定的过程中，以下三个因素是基本的、必需的。

第一，信息公开。

没有信息公开就没有公众参与，这是公众参与的前提。信息公开可以通过以下方式进行：（1）在地方刊物上发布法定公告（Statutory Notice）；（2）在网站上公布所有文件；（3）将相关文件在市政府办

---

① Jacques Chevallier, 1999 ; Marc Gramberger, 2002. 转自史玉春博士的《法国的公众参与报告》，未发表。

② Jaques Chevallier, *La démocratie locale*, Editions PUF, 1999, p. 410.

公室备案和存档；（4）在各地展出各种文件，根据可行性，一般可以在城市或社区、学校或其他公共建筑物中展示；（5）通过地方出版社出版的书刊进行必要的信息公开；（6）在政府的官方报纸上刊载相关信息；（7）如有必要，向相关组织及个人发出通知及文书；（8）尤为关注少数民族和残疾人的利益，并与其交流；（9）以地方通知的形式解决特定地方事项。

### 第二，参与。

这是公众参与的实际内容，参与必须是连续的社区参与（Community Involvement）过程，只在一两件事上搞点参与难以取得应有的效果。社区参与可以采用以下方式进行：（1）与地方战略合作伙伴讨论（Local Strategic Partnership）；（2）对于某些重大或有争议的问题，可以采用公开会议、圆桌会议或是公众论坛的方式进行讨论；（3）与开发商或是其他利益团体（支持或是反对某一具体的发展项目或是某一特定的政策）进行讨论和交流；（4）包括学校或者其他利益团体在内的工作研讨（Workshops）；（5）由环境组织、相关官员、居民代表以及地方战略合作伙伴委员会的代表组织对话。

### 第三，反馈。

对公众参与的反馈是取得参与实效和建立公众对参与的信心的关键。没有反馈，参与效果会大为减损。对参与作出反馈的主要方式包括：（1）对所有提出的建议进行考量，并公布接受或是不接受该建议的理由；（2）对这些建议，从国家、地区发展政策、地方发展指导精神及其他地方发展因素等方面进行考量；（3）就提出的反对意见、建议或是相关修改建议的答复出具报告并公布；（4）如果规划草案被修订，则需公布，并且对修订后的方案重新进行咨询和参与。

## （二）有效公众参与的原则

什么参与才是一个有效的公众参与？有效的参与意味着能保证公众从决策体系或决定过程中尽可能早地注意到那些影响到他们的建议，公众能清楚地了解通过参与使自己可以对决策作出贡献的那些事实情况，及哪些是可以改变的和不可以改变的，公众有机会和途径参与并使他们的意见被决策者知晓，公众可以得到清晰的关于决策如何作出、为什么会这样作出的解释。有效的公众参与并不意味着公众的意见必须被采纳，但是他们应该知道意见不被采纳时的公开、合理的解释。

所以，一个有效的公众参与，哪怕是最为简单的公众参与，在程序上也必须满足公众的以下基本要求：

——可以获取相关信息；

——可以提出自己的意见及表达想法，并相信其所提出的意见会被考虑；

——可以积极参与提出意见与选择方案；

——可以评论部分正式方案；

——能得到政府的反馈，并被通知进程及结果。

根据安德鲁·亚克兰先生的总结，以下方面是能够传递公众参与真实性的基本原则。<sup>①</sup>

（1）包容性。公众参与的参加人包括所有现存利益相关人和将要被某个决策影响的利益相关人，这些人包括老人、妇女、少数派以及社会活动家（Socially Mobile Professionals）等难召集的社会群体。

---

<sup>①</sup> 安德鲁·亚克兰：《公众参与的对话设计》英文印刷本。

(2) 透明、公开。确保提供给所有的利益相关人所有的信息，并告知他们哪些信息缺失或尚不确定；他们通过公众参与能够产生什么样的影响，公众能影响什么不能影响什么，以及接下来的步骤将会怎样。

(3) 尊重允诺。对利益相关人和纳税人保持尊重，给予他们适当的优先权和资源。决策者向参与者证明即便是采纳与既存观点相矛盾的意见，他们也是尽力而为了。

(4) 可达性。给所有的人提供不同的方式，确保人们不会因语言、文化或机会等原因被排除在参与之外。

(5) 有责性。在参与程序结束后尽快向参与者提供一份明确的说明，告知其参与意见是否对结果产生了影响、如何影响以及产生影响的原因。确保接下来的诸如决策或执行计划的反馈路径保持顺畅。

(6) 代表性。公众参与的组织者必须有一种理念，即决策者提出的观点是能够被改进的，如果观点本身就是错误的，要相信其能被改正。那些参与和被咨询的人应该能够感觉到：政府会认真地对待他们的心声，有些事情是可能会被改变的。

(7) 相互学习。鼓励公众参与的组织者和参与者彼此学习和借鉴，这意味着程序要尽量保持交互性和增量性，以便构建一个互相理解、互相尊重的关系网络。

(8) 有效性：从一开始就筹划如何使参与程序发挥更大功效。

要做到上述各点，信息公开是最基本的条件。没有相关信息，公众不可能作出选择或理解参与内容。公众参与程序必须保证信息可以及时获取，并以为公众可理解和鼓励参与的方式公布。因此要通过立法确保信息公开，以极大的努力创设信息公开途径，如通过网络规划（E-planning），以及政府支持规划援助（Planning Aid）等中介机构帮助公众理解如何参与规划进程。

仅提供信息，以及对预定的在会议上征询意见的方案（Proposals）进行公众咨询是不够的。制定备选方案过程中的积极参与是公众参与的关键，公众必须可以提出及讨论备选方案，并在方案确定前可对其进行修改。必须使公众知晓要使其参与能对规划产生影响，就需要耗费一定的资源及付出努力，这是十分具有挑战性的。这意味着决策者和规划人员必须随时准备吸取意见并且改变自己的意见。同样，参与各方也应明确其在进程中的各个阶段的意图，尤其是对大范围的选择进行公开讨论，或是对具体的提议进行咨询时。

规划中的公众参与必须充分尊重公民的权利。由于规划会影响公众的财产权和其他的相关权利，所以在进行规划时必须允许公众在规划制定时行使他们的权利，规划的制定都需安排独立的公众审查及询问程序，也就是要建立规划申请和申诉程序。应让规划项目的申请者均有机会提出陈述并被考量，公众可以在规划申诉中提出自己的陈述，也可在规划咨询及听证程序中提出。这一程序的核心是让规划项目申请者和受规划影响的利害关系人都有平等的、相互制约和抗衡的权利。

实行公众参与的一个关键问题是寻找利害关系人（Stakeholders）。利害关系人在公众参与中是一个非常重要的概念，他们参与决策是决策合法和公正的必要程序。它来自一个古老的普通法上的原则，即作出要影响一些人的利益的决定时，法律的正当程序是必须听取利害关系人的意见。如何找到利害关系人就成为公众参与的必要条件，也是公众参与的重要方法。由于一个地区或社区都由许多不同的利益群体构成，他们可能因为地域——如他们生活或工作的地方，也可能因为经济状况、利益、价值等而聚集。各种团体在规划中均享有一定的利益。然而，有时，利害关系人没有统一的组织，故而参与正式规划程序的能力较弱。个人可能是不同群体的成员。一些组织可能

并非同一性质，如餐馆及小商铺，如不能对这些不同利益团体的组成、需求、利益及参与能力有很好的了解，就不可能做到有效参与。有效的参与应该是一种有组织的参与，非政府组织和利益团体在公众参与中的作用十分重要。社区委员会、自发性社团、利益集团和环保组织就是参与的基础性组织。为保证不同的团体均有机会参与规划并在过程中免于弱势地位，需创设一种包容性（Inclusive）的参与途径，而了解并理解那些参与规划困难的群体的需求是十分必要的。

召开合作伙伴（Partnership）会议是公众参与的重要形式。邻里合作伙伴会议不是一个固定的组织，一般是由当地居民、医疗机构、学校、警察、基层政府、社区共同体等组成的一个参与协商会议，根据不同的讨论主题，参加的成员会有所不同。合作伙伴可以在一个很小的社区范围，叫邻里合作伙伴（Neighbourhood Partnership），也可以在一个很大的地区范围，叫地方战略合作伙伴（Local Strategic Partnership）。在公众参与成熟的国家和地区，邻里合作伙伴会议是一个很好的社区参与平台，为利害相关人提供重要的参与途径。社区共同体（Community）也可以是一群分享共同兴趣、价值观或背景的人，比如，体育俱乐部、传统（Heritage）文化组织、商业团体、年轻人社团、少数民族机构、残疾人组织。每一个团体都有与众不同的追求和需要，但必须同其他团体的需求相平衡。合作伙伴关系的建立，能够把不同的利益通过一个平台反映出来。

公众参与的另一重要制度安排就是为弱者提供保护和救济。规划决策在公众参与的程序下，必定有一些弱者难以参与或不能参与，对有些人来说要获得信息、理解信息和保护自己的利益是十分困难且代价昂贵的。一方面参与的程序要尽量简化，尽量拓宽公众参与的渠道并提供机会，创设更有效的、更具效率的便利服务。另一方面，要设立规划参与救济制度，为难以参与规划的弱者提供参与救济援助。

### (三) 公众参与能做什么？

城市规划的公众参与关系到社会的贫富差距和资源分配，关系到社会分配的公正和社会正义。现代城市开发都涉及土地、城市空间的分配，从权利和利益分配的角度出发，在几乎所有的城市中心再开发项目中，各利害相关人和利益团体所处的地位和利益得失是不平等的，在一个非市场经济，特别是在没有一个廉洁政府的情况下，很容易导致利益的失衡。无论是拥有土地的农民还是城市中心的原居民，都可能是易受损的弱者。所有的开发项目研究表明，公众参与是权力再分配，通过这种再分配，使那些当前被排除在政治和经济决策过程之外的弱势公民能真正被包含进来。能够参与到谈判和决策中来，他们的利益才能得以保护。这是一条途径，通过这种途径，使一无所有的人也能参与决定信息如何分享，目标和政策如何制定，税收资源如何分配，发展项目如何执行，以及获得把契约和资助分开的收益。简言之，这是他们推进重要的社会改革的方法，这种社会改革会使他们能分享富裕社会的利益。<sup>①</sup>

公众参与更重要的是可以提高政府决策的质量。公众是一个巨大的资源，他们中有无尽智慧。政府不可能完全知道他们的要求。在经济高速增长、利益重大调整的背景下，如果城市和发展规划不能充分地满足团体的需求，规划政策极有可能面临失败的危险。在传统观念上，政府多少被认为是全知全能的、是完全理性的，并且代表了社会的整体利益。但实际上，政府的理性是有限度的，政府官员也同样类似于“经济人”，他们也有各自的利益，也有各自的部门利益，他们难以甚至不可能完全代表真正的公共利益，因此，将所有期望系于

---

<sup>①</sup> Sherry Arnstein: 《公众参与的阶梯》，《皇家城市规划协会会刊》1971年4月。

唯一的权力中心是危险的。正是在这样分析的基础上，治理理论才倡导发展多元化的、以市民社会为基础的、分权与参与相结合的管理模式，重视公共服务供给和公共问题解决过程中的公民参与。公众参与为信息收集提供了一条重要的渠道。以城市中的众多移民者为例，如果没有公众参与，许多现象不会被完全理解。因为传统的通过工作单位或政府组织的渠道收集信息的方法已经不再奏效。比如，对于老城区的重新改造规划，如果没有民众积极参与，为修正和执行专家的规划意见献计献策，就不可能满足各种利益的不同需求，城市改造必定会遭到居民的反对，很难取得成功。

更重要的是，公众参与能大大增强政府和民选代表机构的合法性。在选举政府存在合法性危机的情况下，政府一直在努力寻找合法性危机的出路。由于政党在选举中得票率不高，为了提高政策和决策的合法性和支持率，一些政党上台后积极支持和推行公众参与，民众通过参与有助于增强对执政者政策的认识和理解，通过公共政策决策的透明化、公开化，从而提高政策的合法性，建立政府与人民之间的互信，同时因为政府决策是公共协商的结果，从而使公共政策执行质量和效率得到保证。这样，决策不仅通过议会，还直接通过人民的参与反映民意，政府和民选代表机构的公信力就会得到提升，其合法性也能得到保证。<sup>①</sup>

公众参与还会强化公民责任。公众参与可以提高公民的民主意识和权利意识，扩大公众的公共空间，培养公民的公共合作精神，在参与中公众学会和适应公共生活，从而增进对公共决策的认同感。在英国，一位专家告诉我，在一些地方，城市规划中公众参与发展起来的一个原因是，城市之间的竞争日益激烈。我很奇怪公众参与与城市竞

<sup>①</sup> Marc Gramberger, *Des citoyens partenaires*, Editions l'OCDE, 2002, pp. 19 - 22.

争有什么关系？她说，小城镇的活力必须依靠活跃的社区来维持，公众参与是推动社区中人与人之间的交流，推动人与人之间的团结的公共平台。公众参与社区建设，可以激发公众对社区的热爱和团结，从而大大增强公众对社区、对公共事务的责任。公民责任是一个自由民主社会的精神所在。

公众参与并不像有些人想象的那样会带来麻烦，影响经济发展和效率。相反，参与会带来更多经济利益，会有更好的投资。无数的经验证明，即使在民主制度下，靠民意代表和技术专家，很多决策都会出现错误和偏差，从而造成巨大的经济损失。<sup>①</sup> 决策失误有时是由政治原因造成的，有时是由于技术专家的局限性，在越来越复杂的现代社会，专家知识有时也会显出它的局限性，即使是最好的专家，也难以洞察到潜在和既有的社会问题并提出解决办法，像城市规划决策碰到的问题往往不是技术问题，而是社会问题，没有公众参与，无论是民意代表还是技术专家都不可能发现他们的不同需求。公众参与可以较好地避免决策因政治和技术原因造成的失误。公众参与需要时间和金钱，决策会比较慢，但时间和金钱花得并不是没有意义的。公众参与会使建设或规划项目更完善，从而大大提高项目的经济效益，一旦决策后执行起来会受到较少的人反对，从而保证执行的高效。

### 三 公众参与的部分重要方法

传统的公众参与方法是比较简单的，公开咨询、公众会议和公开

---

<sup>①</sup> 如日本成田机场建设“钉子户”案，由于当地居民的反对，日本政府40年的努力以失败告终，付出了巨大的政治代价和经济代价。

听证是最普遍的为大家所熟悉的公众参与方式。很多的决策程序、行政过程都会采取这些公众参与的方式。20世纪80年代中期以后，发达的民主国家进行了新的民主形式的探索实践，公众参与呈广泛发展之势，90年代公众参与方法呈现多样化和专业化，作为一种民主制度正日趋完善和成熟。世界许多国家的地方政府和自治组织在实践中创造了新的、丰富多彩的、各有特点的参与方式。如英国和许多国家采取的市民评判团（Citizens Juries）、焦点小组（Focus Groups）和市民意见征询组（Citizens' Panels）；<sup>①</sup>法国的街区议事会、公众调查和公共辩论；意大利的公民城镇电子会议（E-town Meeting）和政府展示会，真是不胜枚举。我在英国研究时，专家给我介绍的各种公众参与方式有数十种。这些公众参与方式除有一些是共同的、普遍采用的形式外，相当多的参与方式是针对不同的内容和对象而采取的，具有相当的专业性。下面就公众参与的一些重要形式作简单介绍。

### （一）英国的公众参与方法

应该说，以下公众参与的方法并不只在英国适用，它是西方一些公众参与发达的国家普遍采用的方法。我们只是从英国专家那里了解到的，所以只形式上说是英国的。

从1998年开始，英国新工党发布了一系列地方政府咨询性文件，第一份称为《地方民主与社区领导》（Local Democracy and Community Leadership），该文件宣示强调地方政府应以各种咨询方法（Consultation Methods），提供最大机会让当地民众主动共同形塑地方风貌，政府要对民众的呼声与期盼作出适当的回应。

所谓咨商的方法，依据《地方民主与社区领导》第四章所列举

<sup>①</sup> Panel 在这里的意思是一种为弄清真相组织民众进行座谈调查的小组。

的，包括：市民评审团（Citizens Juries）、焦点小组（Focus Groups）、市民意见征询组（Citizens' Panels）、民意调查、公民复决、开放性区域论坛（Area Forums/open meeting）。下面择其重要的介绍。

### 1. 市民评审团（Citizens Juries）

这是一种听取公民意见的方法，市民评审团的主要原则是建立在这样的理念之上的：从人群中抽样出少数有代表性的人，让他们听取所要决策问题的有关信息的各种证据和观点并进行深入讨论，所得出的观点可以代表更广大范围的人群。这个理念不同于现在大家通常认为的要获得有代表性的民众意见，必须在被调查人数上有相当数量的保证才会有质量上的保证。

大多数市民评审团是由非专家组成一个座谈小组，他们总共需要花30~50个小时在一起开会，认真审查公众认为重要的问题。市民评审团一般由8~20人组成，人员通常是从选民名单中随意抽样选出。他们作为评判员要用一个多星期的时间听取冲突各方针对某一特定问题的意见和证据，然后作出最终决定。鉴于只有很少的问题仅仅牵涉为数不多的利益相关者，所以，有人认为，市民评审团应当被视为一种研究方法，而不应被视为一种参与程序。

市民评审团的两个最大特点是：第一，它给人们深入思考和广泛研究问题的时间。第二，这个评审团是由能为所讨论的课题带来日常生活体验和生活经验的普通人组成。在这一点上，可以避免专家可能会因为对问题的过于了解而有失客观。

最好的市民评审团能提供人们随着了解的逐步深入，对于问题看法的改变过程，据此产生的结果即使没有正式合法的产生程序，也能拥有最大程度上的权威。这种方法通常在英国和美国使用。

### 2. 市民意见征询组（Citizens' Panels）

市民意见征询组用来提供一个有代表性的公众意见，它们通常用

在有关服务的改善方面。市民意见征询组常用作对正在发出声音的群体的调查，但如果用于了解人们想知道和关心什么事情的时候更为有效。市民意见征询组组成十分灵活，从 12 人到几千人，有代表性的市民意见征询组由 500 ~ 2500 个市民组成。通常是通过调查问卷了解地方有关公共服务方面的意见反映和建议。选出的小组成员通常要在全体居民中能够反映他们要代表的群体的观点。所以，市民意见征询组的成员需要经常不断地更新以保持其代表性。

市民意见征询组可以采用不同的途径：对全体成员进行问卷调查，通过招募选出的小部分成员去参加焦点小组会议。

较小的市民意见征询组可能会用一种规范的方式，较大的市民意见征询组在需要得到当地居民意见的时候可能通过电子投票或者发邮件的方式获得。

市民意见征询组可以作为公众参与的方式，却不能用作利益相关者的参与方式。如果专门小组由利益相关者组成，那么将是违反公众参与的。

### 3. 焦点小组 (Focus Groups)

焦点小组是被邀请参加的一小群人（通常由 6 ~ 12 人组成）在会议引导员引导下深入讨论特别话题。成员从有代表性的特定群体中谨慎挑选。他们主要详细研究深层的、细微的问题。这个小组可能开一次或一段时间会。通常有一两个会议引导者和一个观察记录人员观察和记录小组对特定问题或事件的反应，为小组提供细致的服务。

焦点小组是一个研究程序，而非利益相关者的参与程序，他们能说明隐藏于观点之后的问题，也能为人们提供达到目的的方法，并且通过焦点小组可以发现持某一特定观点的人群的比例。小组可能由一群服务的用户组成，也可能由对共同话题感兴趣而联系在一起的一群人组成。成员可能从县的市民调查群中找出。

运用这种方法要详细考虑小组程序在整个参与程序中的作用，以及特别需要从这一程序中获得的东西。当选出8~12人组成专责小组时，要确保他们既能代表整个社区又能代表需要他们参与的特殊群体。这可能需要提供参与的激励机制。它需要有足够的吸引力，但是不能因此而歪曲了参与者的代表性。

允许探索人们的观点、动机、要求、愿望、价值和行为，对获得大量的开放信息非常有用，这经常用在实施之前澄清和鉴别问题，它也能帮助增加对人们的动机和行为的理解。小型的组织有利于找准疑难问题的核心。

当我们用焦点小组的时候，是为了：寻找对建议的定性的反馈；产生新思想；为一个更大的咨询实践活动对问题进行鉴别；追踪对问题的理解；寻求理解行为和动机；试图获悉一个调查主题等。

## （二）法国的公众参与方法

### 1. 街区议事会（Comité de quartier）

2002年，在《近距离民主法》的规定下，法国建立了“街区议事会”制度。根据该法的规定，人口超过8万的市镇必须建立街区议事会（Comité de quartier），人口在2万~8万的市镇可以设立街区议事会。对街区议事会参与人员、会议制度、经费来源没有统一的规定，有的地方规定一年至少召开两次会议，与会者来源广泛，包括与会议议题相关的市镇议员、行政机关工作人员、协会团体代表、建设施工单位、公用事业单位代表、街区内商业人员、教育单位、卫生机构、其他所有希望与会的人士。有的地方每一个街区议事会内部又分成若干个工作小组，不定期地分主题召开会议。

街区议事会的主要活动形式是由街区居民参加的居民大会或居民代表会议。除了讨论与其日常生活密切相关的社会事务，如卫生保

洁、社会治安、道路交通、居住条件、城区规划、街区文化活动等，纯粹个人性质的问题或者直接带有政治性、政党性的问题被排除在谈论范围之外。一般来说，涉及城市全局性利益的政策也被排除在外。街区议事会不能代替小型市镇议会，它以吸纳居民参与市镇管理为目的，这些街区议事会大多属于咨询、顾问性机构，地方议会及其执行机关在地方管理问题上仍握有最终的决策权。

## 2. 公共调查 (Enquête Publique)<sup>①</sup>

公共调查是进行公共决策并将其付诸实施之前的一种必要程序。它是邀请社会公众（居民、社会组织、经济界人士或普通公民）对正在准备或已公布于众的国家、集体和私人项目规划提出意见建议的公共协商制度。任何工程项目，无论是公共还是私人性质，凡是有潜在对其实施范围内的环境造成危害可能性的，在实施之前都应该开展公共调查。公共调查信息对一切公众开放，不受任何限制。公共调查有利于相关人员知情，保证其合法物权不受侵害，有利于公共协商对话。<sup>②</sup>

公共调查的目的在于：收集公众的意见、建议，确保相应机构在作出决策前掌握所有有助于其决策的信息。

现实中存在着各种各样的公共调查，它们大体上可归为两类：一是关于环境保护方面的公共调查，这种公共调查主要涉及一些可能潜在危害环境的项目建设。公共调查员通常情况下由行政法庭主席任命。二是关于公共权益的调查，主要涉及水资源的法律，调查的目的

---

① 这项制度最早起源于19世纪初。为了保护建设工程中被征用的法人物权，早在1810年法国政府就颁布公共调查法令，1833年7月7日的法令进一步补充规定，为公共利益之用的项目在实施之前，应该开展公共调查。公共调查法在1959年再次修改。1983年公共调查民主化和环境保护法使公共调查成为一种知情和收集公众意见的国家制度。

② [http://www.paris.fr/portail/Urbanisme/Portal.lut?page\\_id=6120](http://www.paris.fr/portail/Urbanisme/Portal.lut?page_id=6120), 2008年7月7日。

在于制订预防自然灾害的方案等等，调查员由省长任命。在城市规划和地方规划领域，公共调查范围主要涉及城市规划方案和与其他规划相冲突的一些建筑项目，尤其是可能会触及其他法人的物产，如国家公园建设项目等等。

公共调查的运作方式通常是，相应负责人或负责机构（市长，省长，一些牵涉到的部门机构例如国土整治部、省公共设施部等等）准备调查方案，省长下达公共调查令，任命调查员。调查员一般根据省部门职务表名单挑选。通过地方媒体公布调查决定，同时要在开展调查的一个月之内在市政府和警察局张贴调查决定。除相应机关负责人的签名外，告示应包括调查目的，开始和结束日期，每次调查的具体日期和时间、地点，可以供查询的材料，调查员的名字，调查员接待公众的日期，不同意见的表达渠道，查询调查员报告的可能性等。公共调查一般为期一个月，调查员应在调查结束后一个月内提供调查报告，报告结论将作为决策的主要参考。结果是项目继续执行还是取消项目规划。

公共调查员根据省政府的一个委员会每年提供的名单选取，该调查员应有能力对上届调查员的工作作出精确的评估。调查员应熟练掌握司法知识和相应技术，并且善于接待公众、倾听公众声音，有能力组织会议，撰写对未来决策具有重要参考作用的报告和总结。目前这个调查员候选名单一般由工程师、建筑师、警察局长、教师、农业工作者、将要退休的地方公务员等构成，调查员的报酬视其报告重要性而定。<sup>①</sup>

### 3. 公共辩论 (Débat Public)<sup>②</sup>

最早规定公共辩论会的法律是 1995 年 2 月颁布的“巴赫涅尔

---

① 参考法国巴黎政治学院史春玉博士候选人撰写的《参与民主在法国》一文。

② 本问题参考菲利普·马尔左夫先生（法国国家公共辩论委员会副主席）在中国政法大学举办的“城乡规划中的公众参与研修班”上的讲课纪要和法国巴黎政治学院史春玉博士候选人撰写的《参与民主在法国》一文。

法”，该法规定在涉及环境保护问题上应该召开公共辩论会来征求社会各方意见。2002年2月，该法的上述规定被《近距离民主法》修改，而2002年10月公布的新法规第2002~2175条则规定了公共辩论会的组织实施办法。

召开公共辩论会的目的是在一项新的公共政策未最终确立和执行之前，尽最大可能广泛地征求会被新政策影响的利害关系人和社会各方（业主、国家机关、选民代表、民间组织、专家、相关居民和一般大众等等）的意见。

法国全国公共辩论委员会是个独立的机构，由21个成员组成，每个成员任期5年，有一位主席和两位副主席。其成员是一些利益相关者和参与者，另有议员、六位地方民选法官和最高法院、内阁政府、行政法院、审计法院、环境协会、消费者协会的人员以及技术参与人员，委员会成员任期5年，不能连任。

法国全国公共辩论委员会最重要的作用是：第一，它拥有独立的行政权，负责监督有关国家利益的建设项目的公共参与过程；第二，在项目实施的过程中要向公众开放所有信息，让公众了解；第三，组织公共辩论；第四，把收集的信息、意见和建议提供给政府。

什么情况才能组织公共辩论呢？有两个成本项目，一个是公路、铁路、水路、机场、港口、电力、天然气管道、核设施等超过3亿欧元的高成本投资项目，在这种情况下是必须要进行公共辩论的。二是投资在1.5亿~3亿欧元，需通过媒体宣传告知公众。要有两个月的时间被以下机构（人员）审查：项目提供者，10位国会议员，地区议会和地方议会，一个得到认可的环境协会。经审查由公共辩论委员会决定是否进行公共辩论。

在公众参与的过程中，法国全国公共辩论委员会根据情况决定和组织有关项目的公共辩论，如果国家辩论委员会决定要组织一次公共

辩论会，一般授权一个特别委员会（即 CPDP，通常为 6 人）来组织，这个机构是中立的，不依附于其他机关。公共辩论通常是四个月时间，如果经全国公共辩论委员会决定，可以延期两个月。公共辩论的经费由法国全国公共辩论委员会支付，从而保证公共辩论的独立性。

公共辩论的主题是大型规划项目或国家公共设施建设的作用和目的，辩论会要回答的问题可能是：项目做何用？不实施项目可能会引起什么样的潜在后果？除该规划外，有没有其他替代方案？该规划或项目对环境、健康、工作和地方经济会带来什么样的影响？项目如何实施？

公共辩论的准备过程特别重要，特别委员会先要确定公共辩论的信息和组织形式。主席和成员要会见公共辩论的主要利益相关者，讨论和决定议题。公共辩论的准备时间一般为六个月，由项目申请者提供公共辩论的资料，由特别委员会来审议，确保信息的完整、易懂。组织公共辩论时应该保证所递交的项目文件足够完整。特别委员会设秘书处，大概由 2~4 人组成，办公地点的设置要便于进行公众讨论、交流和接待，还应提供信息工具和方法，以便公众可以参与。信息传递主要通过报纸、互联网，也有书信邮寄，或把相关文件夹在报纸中提供给观众。一个项目有时会发出 150 万份文件。辩论的方法有公众会议，有问题、有回答，有其他人的参与意见。辩论希望所有参与的人员都能发表意见，从而得到不同方面的意见。

公共辩论的原则是什么？最重要的是平等，平等就是希望每个发言人都有表达自己想法的权利，特别委员会必须要倾听这些人的心声。第二，论证原则，为了构建辩论，每个论点都要提供论据支持。如果要反对一个项目或意见，就必须提出反对的理由，并提供建设性的建议。第三，客观透明，要把所有的内容都向公众公开。第四就是对称性，通过这种讨论可以把信息用同样的手段传递给项目的申请者

和项目相关者。

在公共辩论结束以后，要发表会议记录，然后总结并提出对项目的建议。三个月以后，项目申请者应考虑公共辩论的意见并作出决定，项目是否要进行，应该怎么做。如果要继续进行项目，说明在何种条件下进行。

### （三）意大利的公众参与观察

#### 1. 城镇电子会议<sup>①</sup>——一个公众参与的实例

2007年11月，我亲临观察了意大利托斯卡纳大区的城镇电子会议。这使我对欧洲的公众参与深有感触，在这里，公众参与确实成为重要的民主制度并成为公民生活的一部分。

什么是城镇电子会议？城镇电子会议是把许多人聚集起来一起讨论问题，了解他们慢慢形成和变化的，或共同的，或个人的想法。参与者10~15人一组进行讨论，他们围坐在一个圆桌前，每人手上有一个电子投票器，联系会场的电脑终端，电脑与挂在会场当中的大投影屏幕相连。每一组都有一个主持人，他负责监督讨论，以保证会议顺畅、民主地进行。讨论和专家发表意见交替进行，各小组会议主持人会收集讨论中的突出观点和建议，向专家提出疑问。会议还可以组织专家对讨论的主题进行辩论。最终，参与者通过自己手上的遥控器，用电子投票的方式表达自己的意见。

参加城镇电子会议的是从全省居民中抽样出来的300名民众（多的参加者可达500人）。会场设在全省不同的地方，由电子技术把这些地方联系起来，这样各地市民都可以积极地参与其中。

---

<sup>①</sup> 2007年Toscana Region政府展示会：“说与做”主题——权利、价值、创新、支持。

这次会议讨论的议题是地区公共卫生政策问题。托斯卡纳大区从1978年以来实行全民医保制度，居民所有的医疗费由政府承担。但是，近10年来由于医疗设备越来越贵，人的寿命越来越长，使医疗花费越来越高，给政府财政带来日益沉重的负担；而且一些人浪费和滥用医疗资源的现象严重。现在医疗费用占整个政府支出的70%多。为了减少部分政府负担，2007年12月，政府要通过未来三年的医疗预算法案，计划向部分看病治疗的人收取一定的费用。为了这一决策，大区政府选举与公众参与局和卫生局联合举行这次公民意见征询会，讨论医疗改革是否要向居民收一部分医疗费用和如何改善医疗服务问题？这次会议讨论有三个主题：

(1) 是否要公民自己付10%的费用。

(2) 以下人员付一定的医疗费或不付费是否合理：6岁以下和60岁以上不付费，个人收入8263元和家庭收入1136元以下的免费，其他的免费事项。

(3) 对医疗服务的意见。

会上围绕上述三个问题进行了一些社会问卷式调查。对每个问题大概有50分钟的讨论时间。在讨论是否要交费问题后，由专家回答大家提出的疑问。回答问题后，屏幕上显示出支持交费和反对交费的理由。如支持交费的人主要认为，交费有利于有钱的人帮助穷人，因为有30%的穷人、老人和残疾人还是可免交费的；交费有利于节约资源，使医疗资源不被浪费。反对交费的人认为，交费不能解决任何问题；我交了税为什么还要交费？

让公民讨论的问题是层层深入的，不是简单地回答同意不同意。如讨论个人要不要交费时，先进行了一次投票，有50%多的人反对交费，40%多的人同意交费。然后，再问支持和反对交费的理由是什么？政府再摆出当前医疗浪费和一些人滥用医疗资源的情况。整个会

议的提问像层层剥笋，提出了许多关于医疗服务方面的问题让居民回答。在政府把所有的问题提出来，参与者把自己的想法表达出来，专家对大家提出的疑问进行解释后，由代表两种不同意见的人在台上进行辩论。最后又进行一次投票，结果完全颠覆了上午的投票结果，有60%多的人同意交这笔钱。下面进一步讨论是由谁来交钱，谁可以免费，怎么使用这笔钱，主要用在什么地方。三个问题讨论了一整天，问题设计全面，步步逼近，政府决策碰到的问题和居民的想法都被提了出来，让参加者在信息和观点的交流互动中改变观点，为医疗收费改革和改善医疗服务提供了大量的有用信息。

会议的组织形式也是很有趣的，每个问题的讨论是限时的，讨论完后打一下锣，然后放几分钟音乐就进行投票。投票结果立即显示在电子屏上。

## 2. 政府展示会

在意大利托斯卡纳大区，还发现了一个非常有意思的公众参与形式，我把它叫做“政府工作公开展示会”。2007年11月中旬我们参观了展示会，展示会在一个类似展览中心的地方举行。大厅中一个一个展厅布置得与商品展销会无异，不过展览的不是商品，而是政府的服务。这个展示会的名称就叫“说与做”——2007年主题：权利、价值、创新、支持。意思是政府去年向人民说了什么，现在要展示作出了什么具体成果，同时还要告诉人民新一年的工作计划和承诺。

主办者是市镇协会，参加展示会的是大区政府以下的各级政府。展示会每年举办一次，各级政府及部门自行报名参加。据介绍，政府报名参展非常积极，因为政府都想树立一个好的形象。参加会议向公众展示的有200多个单位和项目。展示会的宣传方式也完全像一个商品展销会，有各种图片、宣传册和宣传单发放，有电视短片等。展示

会期间还举办各种论坛，如讨论妇女在公共机构中的地位问题、移民问题等群众关注的社会问题。

展示会不但展示政府对人民的承诺和工作成果，还要介绍革新方面的成就和政府解决社会问题的经验等。这样的展示能发挥各种功能：一是通过向人民报告工作和作出新一年的工作计划和承诺，能实现公众对政府工作的参与和监督，政府能通过这种方法得到很多决策和改进工作的信息。二是交流政府工作经验和成果。各地方政府通过展示自己的工作成果，起到相互交流经验，相互学习的作用。三是宣传政府的政策主张。政府通过这种途径宣传它的政策、打算，争取民众的支持。

在近两年的展示会期间，大区政府还要就本区重大问题进行一次公众参与的城镇电子会议，上述全民医疗保障收费的改革就是展示会的最后一个节目，把政府展示会的公众参与推向高潮。

托斯卡纳大区的主席和选举与公众参与局局长对他们正在探索的这些公众参与形式十分自豪和骄傲，他们说，我们的做法在欧洲也是一种民主的创新，欧盟也很关注我们的实践。我对此也深有感触，佛罗伦萨那个古老的城市与中世纪时相比变化不大，但是那里的人民思想却飞越在历史前头，他们勇于探索创新，公众参与对那里的人民来说是一种活生生的政治生活，它和在欧洲各国积极探索的各种公众参与形式比，争芳斗艳，呈现出五彩缤纷的生动民主景象。

公众参与作为一种政治概念和社会实践，在中国的发展也不过几年的时间。尽管公众参与实践发展迅速，但真正对公众参与的理论研究甚少，实践中对公众参与的方法和技术了解的也不多。公众参与是非常浅层的，有的是虚假的、有的是误用的，由于上述缺陷，很有可能使这种新生的民主形式流于形式。所以，加强对公众参与的研究和方法、技术的学习借鉴，对发展中国公众参与式民主是十分迫切的。

## 新加坡威权民本主义制度观察\*

新加坡以它高速的经济发展，廉洁高效的政府和优美舒适的环境赢得了世界的普遍赞誉。新加坡的治国经验特别为改革开放后的中国政府所重视，1978年11月，邓小平访问新加坡时在与新加坡政府正式会谈以后，与李光耀单独闭门谈了3个小时。这以后，邓小平对新加坡的经验赞不绝口，并多次对高层领导谈到要向新加坡学习（后来李光耀资政也几乎成了中国领导人的资政）。所以我国有很多高级领导人都访问过新加坡，大量的中下级领导和官员被派去学习和培训。所以，新加坡的经验是中国从高层到地方官员都高度认可的，并一直是我們认真学习的榜样。

在我国官员学习和学者介绍的新加坡经验中，有几点被尤为推崇：一是威权体制，把新加坡的高速经济发展归功于一党执政的威权主义体制；二是“高薪养廉”制度，把新加坡的政府廉洁归功于“高薪养廉”；三是严格管理，把新加坡政府高效和良好的治理归功于严刑峻法的管理。2005年7~10月，我有幸被新加坡国立大学东亚所邀请做访问研究，这使我有机会对新加坡的制度作亲历考查。我发现上述被国内官员学者推崇的新加坡经验与实际有很大的偏颇，这

---

\* 原载2005年11月9日、16日《中国青年报》“冰点特稿”第565、566期。

对人民了解新加坡是相当大的误导。我想谈谈我所了解到的新加坡的经验，以及我们应该向新加坡学什么？

## 一 民主机制下的威权政治

新加坡确实是一党执政威权体制下发展经济的成功范例。这一点被广泛地用来证明威权主义体制有利于经济发展，经济发展不要搞民主。

不错，新加坡是一个建国 40 年来一直由人民行动党一党执政的国家。李光耀也一直以新加坡是一个国土狭小、资源贫乏的小国，不能出现多党纷争政治，否则将难以生存，这样的话来警告国人。新加坡也确实在人民行动党的领导下取得了巨大的成功。这些都是不可否定的事实。我认为，新加坡的成功并不在于它的威权体制，而在于它充满着深深的忧患意识因而发愤图强的精神，特别是人民行动党在民主制的框架下，全心全意为民服务，以争取人民支持。

要了解新加坡经验，必须了解新加坡的人民行动党和它的政治制度。新加坡到底采取什么制度？是民主制还是专制？它有一个英国式的议会民主制度，又有一个列宁主义的政党；有一套英国留下的法治传统和公务员制度，又有一套融合儒家和法家思想治国的理念；它以英文作为官方语言（就是官方接受的都是西方文化和西方的思维方式），又有 76% 的人有中国血统（有很深的中国人的品性）。

人民行动党有很多与中国共产党相似的地方，它以为为人民服务为宗旨，有严密的党组织及党的外围组织如职工总会、青年团和妇女团，特别是在基层有党支部。有一套像中共早期严格发展党员的制度，党有很强的组织动员能力。但是，它与中国共产党有根本不同的地方，它不是一个以劳动者为基础的政党，而是一个精英分子政党，

早期有些普通劳动者入党，后被请出了人民行动党。它是个以共产党为对手，在主要与共产党的斗争中发展起来的政党。它是一个议会制政党，而不是一个革命党。它是通过多党竞选上台的，并且必须赢得五年一次的国会选举才能执政，政府官员必须通过像西方议员一样的竞选过程。当然目前的选举并不是很公正的：人民行动党作为执政党，利用手中的权力，制定选举规则、运用财政和政府资源、操控选举程序（如在选区划分、候选人资格审查等方面）、掌控媒体舆论，甚至最后不惜用司法手段打压反对党。但不管怎样，它形式上还是多党制，党还是要打“选战”，最终要靠多数人民的投票支持才能执政。党不能强迫人民投票，而只能靠讨好人民、取信于人民才能执政。这一点，是新加坡人民行动党长期执政并被国内人民和国际社会承认其合法性的基础。尽管反对党非常弱小，在相当一段时间里无法挑战人民行动党；尽管执政党可以利用行政、司法和媒体等各种手段打压反对党，但是，反对党对人民行动党仍然有很大的压力，人民行动党对待选举的认真态度与西方多党制国家政党竞选有相同之处。由于人民行动党最早是靠议会民主制上台的，尽管长期由它一党执政，它也可以利用各种民主的手段保证自己的地位，但它不能废除民主制形式。它虽然有列宁主义政党的组织，但它一直保持着党内民主、党内的开放思想和不同观点。另外还有一很重要的一点，就是执政党是通过议会和政府等政权形式执政，而不是通过党直接执政。国会议员在联系人民群众与政府方面起着支撑整个政权的作用，这点与西方的民主国家没有区别。

所以，由上述而判断，新加坡基本是个民主政体，但实行威权统治。人民行动党执政基本上还是建立在人民支持这一合法性基础上的。正是这一点使新加坡威权统治具有合法性。人民行动党为体现“为人民服务”的宗旨，通过议会选举途径和国会议员大量、深入、细

致地做选民工作，争取选民支持而取得执政，使“为人民服务”通过议会制度和国会议员的活动，落实在行动上，而不是口号上。这是中国共产党在“提高党的执政能力”，真正实现“以人为本”的执政理念上，应该认真学习和借鉴的地方。新加坡的成功主要不在于它的威权主义，而在于真正“为人民服务”。如果只讲新加坡人民行动党威权统治的一面，不讲它时刻为民办事，为争取人民支持和选票的民主基础，只讲严刑峻法的管理，不讲它高素质的公务员队伍和娴熟的法治水平，就是对新加坡经验的极大误解。

下面我们来看看新加坡人民行动党是如何“为人民服务”，争取民意支持的。新加坡实行英国式的内阁代议制民主。除有执政的人民行动党外，还有很多反对党。人民行动党在历次大选中的得票率最低的时候只有61%，高的时候为84%，本届议会得票率为75%，由于计票方法的问题，反对党在国会中只有2个席位。人民行动党是怎么在公开竞选的条件下能持久地赢得多数选票支持而执政的呢？经调查研究，大致有以下几种因素：一是注重民意，为民服务。二是利用政府资源为执政党大做民心工程，争取选票，如竞选时作出政治承诺，最后由政府买单。三是执政党掌握了选举游戏规则的制定权，在选举程序上作出有利于执政党的安排：如选区划分每次都可以改变，并且随意分割，这可以把集中支持反对党的力量拆散，同时采用集选区制也很不利于反对党取胜。四是以各种手段打压反对党。包括以候选人登记制取消政敌的候选人资格，执政党通过对法院的控制来制裁反对党。一位外国批评家说：“在新加坡，通过法律程序迫使一些批评者破产，从而使他们退出政坛，使用诽谤罪起诉来搞倒政敌，是新加坡政界高层惯用的方式。”

然而，在以上诸种因素中，最重要的还是靠真诚“为人民服务”这一因素，没有这一因素，仅靠后面这些不正当的手段，人民行动党

肯定早就被人民轰下了台。在我走访的一些学者和普通人中，对人民行动党最不满的也就是它采取上述那些不太光彩的手段。但是，由于它认认真真地为民办事，也确实办得不错，人民也就容忍了这些。而这些也是人民行动党的危机所在。

人民行动党的执政信念是以民为本，心系群众，关怀草根。它是怎样落实这些理念的呢？具体通过国会议员与党的社区领袖携手扎根基层，以为民服务为宗旨，全心投入为选区服务，以多种方式联系选民，定期接待选民，听取民意，把脉民生，为民众排忧解难。这些口号和方法我们听起来非常熟悉，似曾相识。但对人民行动党来说，这绝不是口号，而是实实在在的“行动”，所以它叫人民行动党。它是通过点点滴滴为民办事，才争来的执政地位。

人民行动党议员是怎么“为民服务”的呢？为此，我考察了两个议员的选民接待活动日。根据行动党的要求，国会议员必须每周用一个晚上接待选民，包括政府内阁成员也不例外（新加坡实行议会内阁制，政府内阁成员是从议员中产生的）。我去走访的正好是李显龙总理的集选区（一个选区选多名议员，而且是各政党组团队来竞选），与他同一选区的议员告诉我，李显龙任副总理时也要每周用一个晚上来接待选民，现在出任总理不能经常来，但每周也要委托人来接待选民。这个集选区有5个议员，把选区分成5个小区，每个议员固定联系一个区。

接待我的议员说，一般情况下每次接待40~50个选民（据材料记载，接待选民多的议员一年接待过5万个选民）。接待室一般设在社区议员租用的幼儿园、社区活动中心等公共场所内。一些党的社区领袖（基层骨干）每周为议员接待选民提供志愿服务，为求助者登记、录入、摘要、分类和提出处理建议等。不管来多少求助者，议员当晚都要把所有投诉者接待完。来选民接待站求助的问题，根本不是

在我们这里看到的那么严重的上访问题（或冤假错案、告贪官污吏，或土地被占、房屋拆迁等等），而是一些我们看来是鸡毛蒜皮的个人小事。来投诉的问题通常是：希望能更快地分配到组屋（新加坡政府为高收入以外的居民提供的一种低价商品房），孩子能不能报读更好的学校，外籍配偶能否申请成为永久居民。有的是要求找工作，有的要求暂缓还贷款或缓交水电费，有的是子女不赡养老人，有的是邻里纠纷楼上影响楼下的安宁，等等。

来求助的问题并不是议员都能解决的，很多情况下议员只是给来访者提供正确解决问题的途径和信息，对一些问题提出处理意见、建议后转交政府部门和法定机构。有的议员也要求政府或有关部门的工作人员来现场办公，当场解决一些选民投诉的问题。对极少数十分贫困的求助者急需要钱的，议员当场开出一张小额支票，以解燃眉之急。有关部门会十分重视议员的来信，会尽量解决求助的问题。有些大的、困难的问题，或有关部门没有很好答复的问题，议员有机会向部长提出，政府专门安排了议员与部长共同进餐的场所。不管投诉的问题是否能解决，有关部门都要给投诉者答复或一个合理的解释。

除了接待选民，议员还必须走访选区与选民保持广泛的接触。访问选区是十分辛劳的事。一种是撒网式的，即利用半天时间走访选区内的几个点；一种是每周进行一次挨家挨户的访问，一户一户地认识居民。国会议员要确保大选前访问每一座组屋的每个家庭至少两次。通过访问，议员可以了解普通居民的生活和需求，以争取选民的支持。

人民行动党把执政基础深深地扎根在基层。人民行动党在基层还通过各种组织为选区公民提供服务，主要有人民行动党社区基金和人民协会。社区基金是人民行动党在基层设立的福利性机构，为社区提供一些政府基层组织所不及的服务，如在社区开办行动党幼儿园、托儿中心、儿童图书馆、电脑辅导班等，还为选区提供一些福利如保健

计划、学生奖学金等，总之居民需要什么，就主办什么活动，如社区幼儿园为中低收入的家庭提供低价的学前教育（每学期收费从20多元到80多元，私人幼儿园高达800多到2000多元不等）。每个组屋区都有一所行动党的幼儿园，目的是从幼儿开始培养对行动党的认同，及争取家长选民的支持。人民协会是一个半官方的非政府组织，主要从事政府不涉及的社区服务事务，如经营老人乐龄中心，退休人员俱乐部，儿童音乐绘画班，电脑、健美、舞蹈班，甚至开茶室、收藏室等，组织居民进行交流，开展聚餐活动、节日庆祝、歌咏比赛、环境保护等，总之一切能吸引、服务于居民的活动他们都做。他们举办的活动虽然都是经营性的，但不营利，由于政府有补助，比其他完全商业性的经营便宜许多。

这些社区服务组织都掌握在人民行动党的基层领导手里。这个领导就是选区国会议员。国会议员既是选区党组织的支部主席，又是社区基金会的主席，也是人民协会的顾问。就是说，所有“为人民服务”的好事都由党的国会议员包揽。在这里，没有党的领导，只有党的服务。

中国很多去过人民行动党总部考察的领导人、官员和学者都对行动党总部小楼表示惊讶。这个执政40年成就辉煌的党，党总部坐落在偏僻但交通方便的机场路边，是在许多居民组屋中间一座太普通不过的只有二层高的小楼，办公室和会议室设备简陋，党总部只有11个工作人员。曾有人多次提议在市中心最繁华的乌节路建一座行动党总部大楼，党经过反复考虑取消了这一计划。认为党的总部大楼建在市中心太显眼，使人民随时感到党高高在上。于是党的总部从繁华闹市搬到了远离市区的居民区。行动党总部这么少的工作人员，表明它没有，也不可能承担任何政府职能，还表明党的核心并不集中在此。可见，新加坡人民行动党不在政府之外、政府之上，而是在政府之

中，在选区人民群众中。行动党不显示权力，而是时刻告诫自己不忘人民，不能脱离人民的支持，并且从制度上保证这样做，这才是新加坡人民行动党在民主体制下一党长期执政的根本所在。

新加坡是个民主制政体，但缺乏充分的政治自由（社会自由还是有的）；有严格的法制，但并不充分保障现代人权；有成熟的市场经济，但政府控制无所不在。

中国向新加坡学什么？如果只学上述的后者，不学它如何在民主制度基础上，通过政权途径打造民心基础，那就是对新加坡经验的极大误读，会把人引向歧途。要知道是人民行动党建立在民主制度和民心基础上的执政，才使它有威权的统治，立于不败之地。而五年一次的大选是一把悬在人民行动党头上的达摩克利斯之剑，它有失去政权的危险，这使它一直充满着危机感，也督促它时刻不忘记人民。这才是它认真为民服务的内在的永久动力。

## 二 “廉政”并非高薪养

透明国际全球腐败指数显示，在2005年全球最清廉的国家和地区排名中，新加坡名列第五，它也是亚洲最清廉的国家。新加坡政府的廉洁为世界所公认。新加坡周围的国家和地区原是腐败丛生的地区，为什么新加坡一枝独秀保持清廉？很多去新加坡考察回来的人告诉我们，新加坡的经验是“高薪养廉”。很多学者和官员对新加坡的“高薪养廉”赞赏不已，跃跃欲试。如果不是中国的政府官员太多和经济能力不及，恐怕高薪养廉早已实施。新加坡是怎么保持政府的廉洁，是高薪养起来的吗？这是我到新加坡后特别想搞清楚的问题。

为弄清这个问题，我先后走访了新加坡国立大学教授、人民行动党总部、国会议员和有关政府官员。我从他们那得到一个重要的、颠

覆我们观念的理论是，新加坡政府实行官员高薪制的主要目的不是用来养廉的，而是为了吸引人才。国大政治学系反腐研究专家 Jon S. T. Quah 教授告诉我，新加坡政府官员高薪制是 20 世纪 80 年代中后期真正开始实行的。在这以前，新加坡政府就解决了廉政问题。

在殖民地政府时代，新加坡也是很腐败的。当时公务员工资与社会比不算低。1965 年马来西亚把新加坡踢出来让其独立建国时，给这个没有任何资源的新生小国留下的是大量的财政赤字。人民行动党当时就发誓要建立一个廉洁的政府。但为了减少开支，不得不大量削减公务员的工资。所以到 1970 年代初，新加坡公务员的工资是很低的，从 1973 年开始公务员每年多领一个月的薪水，但工资水平还是很低的。1985 年，李光耀提出要减少政治领导人和高级公务员与私营企业高级人员之间的收入差距，以降低腐败的刺激。1989 年公务员的工资大幅度提高。1994 年实行部长和高级公务员年薪与 6 个私营职业（企业）前 4 名高级人员的平均工资挂钩的政策，部长和高级官员拿他们三分之二的薪水，并随经济状况上下浮动。这 6 个私营职业（企业）是会计、银行、工程师、法律、地方制造公司、跨国公司。以 2000 年为例，总理年薪为 194 万新元，部长为 142 万新元，政务部长或其他顶级公务员在 110 万新元左右。常任秘书在 60 万 ~ 70 万新元，中级官员是 10 万多新元。

从上述情况看，新加坡高级领导人的收入差不多是世界上最高的。但是，有两点必须注意：一是这些拿 100 万以上新元的人很少，政府部门估计也就只有 30 人。二是这个薪金是政府给他们的全部收入，部长包括总理都没有专职司机和汽车，上班开自己的车，有大型公务活动政府才会派车。他们没有政府的退休金和医疗保险，都要由自己上商业养老和医疗保险。一位高级官员告诉我，如果一位部长在大选中落选，不能当部长，那他什么也没有了，政府与他就没有关系

了。部长薪金看起来很多，但是是全部收入，再不能有其他收入，也没有其他任何的特殊待遇。我有件亲历的事还可以说明这点。我在新加坡国立大学东亚研究所时，单位组织去越南旅游（费用自己掏，单位补助一点），可带家属，费用完全自理。所长家属与我们一起旅游。同事告诉我，所长夫人是政府的一位副部长。根据我们的经验，部长应该是带着她的家属“公游”了，根本不会与我们跟团队旅游。另一件事是一位新加坡部长应邀来北京办公务，有点业余时间，想看看北京有特点的地方，我介绍了一个地方。部长一行四人要打车过来，我说还是我开车去接吧。我与部长开玩笑说，我能给部长开车这是我不可想象的事。根据我们的了解，部长出国，肯定有使馆的全程安排和陪同。

由此看来，与其他国家比，新加坡官员是否是“高薪”制还不敢肯定，需要对隐性收入进行复杂的计算。即使认定是高薪制，这种高薪也充满着责任和风险，离任后政府没有给他任何的保障。

当年李光耀提出提高领导人薪金的出发点是为了吸引最优秀的人才到政府任职，防止人才流失。虽然有防腐的目的，但不是主要的。

我们知道，李光耀在新加坡推行精英政治。他希望把各界精英都吸收到政府担任高级领导人。他纳贤的对象主要是医生、律师、会计、大学教授、企业家、银行家等有能力，并且品德优秀的杰出人物。如果发现合适的人选，行动党会劝说他们弃职从政。这意味着他们可能放弃200万新元、300万新元，甚至500万新元的年薪。在这种情况下，让人家当一个部长，少于100万新元是不太容易劝人家来从政的。可见，新加坡的政治生态与中国完全不同，新加坡人不太愿意从政，这样做是要从社会招揽人才。中国社会是官本位，直到今天大学生仍以考公务员为第一志愿。一个公务员职位招考，少则几十人，多则几百人报名。如果实行公务员高薪，这个社会的价值观念会

更偏斜，更像中国古代那样“唯有读书高”了，为了当官而争斗，官场腐败会更加严重。所以，不了解新加坡的背景，光看到官员的高薪，以为是高薪养廉是很片面的。那些杰出人士来从政，不是被钱所吸引的，他们在经济上要作出牺牲。如果是为了钱，他们用不着来当官，他们的收入本来就很高。所以，高薪是为了吸引人才和防止人才的流失，但它也能降低腐败的诱惑，会起到防腐的客观作用。

那么，人们会问新加坡政府是如何保持廉政的？据我的了解，它绝不是人们普遍认为的“高薪养廉”，而是有更多的其他重要的因素。

第一，以廉政作为人民行动党的强烈的执政理念。可以说，世界上没有一个政府像这个政府一样把廉政作为如此重要的执政理念。所以，人民行动党的党徽中间白色部分就表明“廉洁与正直”，1959年人民行动党赢得第一届大选组织政府时，内阁成员就一律穿白色装宣誓就职。这套白装成了人民行动党的党服，在重大集会和节日，行动党都穿它，表明这个党以廉政为最重要的价值。为什么？

我们知道，新加坡刚独立和建立自治政府的时候，它周围的亚洲国家的领袖很多都是贪得无厌的，官员腐败、堕落、贪污、贿赂、敲诈无所不在。马来西亚、泰国、印度、韩国、菲律宾、印度尼西亚，包括新加坡，政府一个比一个腐败。这些原为受压迫的同胞争取自由的斗士，都堕落成为人民财产的掠夺者。人民行动党也是在亚洲革命浪潮冲击下，为摆脱殖民统治为同胞争取自由建立的，但他们的领导人都出身资产阶级，并大多是受过剑桥教育的大学生。他们对这些腐败深恶痛绝，他们赞赏当时中国共产党艰苦朴素的作风。所以，他们发誓要建立一个廉洁的政府。李光耀说，如果我们不能建立一个廉洁的政府，我们将不能生存。

有人说，廉政光靠决心和信念是不行的。我认为，如果创业的第

一代领导人有这种强烈的责任感和坚定的信念，即使没有制度保障，靠领导人以身作则，也是可以在他有影响的时候保持政府廉洁的。像毛泽东就做到了这一点。新加坡建国40年，第一代领导人李光耀时代还没有过去，如果没有别的制度，光靠这一点也是可以保持廉政的。李光耀不但有这种决心，而且长期以来也确实以身作则，从当总理开始他每月拿3500新元，当1970年代初他把部长的月薪从2500新元提高到4500新元的时候，他还是拿3500新元直到1985年。就是现在领导人都一律没有政府雇用的园丁、厨师和佣人为其服务。更何况，人民行动党不仅有理想、信念和决心，他们还逐步建立起一套制度来保障廉政。

第二，以减少腐败机会为主旨的反腐法律制度。1960年，新加坡政府就修改了早年殖民时期的《预防腐败法》（POCA）。这个法律的宗旨是采取一切可能的措施去减少腐败的机会，并使得腐败发现起来更容易，然后是严厉、及时的惩罚和阻止犯罪。这个法律对贪污、贿赂行为作了广泛的规定；对各种腐败的形式作了明确的规定；在证据上对官员腐败采取有罪推定，如果一个官员被发现生活阔气、明显超过收入，或拥有与收入不相称的财产，法院就可以此作为受贿的证据；法律还给予反贪人员很大的调查取证权，给被控方家属和证人很大的提供实情义务，否则受到严重处罚。

我认为，采取一切可能的措施减少腐败的机会，是新加坡反腐败最为重要的、最有效的经验。新加坡政府是世界上少有的掌握国家和社会资源，并大量进行投资的政府。在新加坡，很多大的建设项目都由政府投资，有80%的居民住的组屋是由政府盖的。钱权交换的机会是很多的，但是由于各种制度健全，堵塞了腐败的渠道，使得官员没有机会腐败。这种制度就是权力分配的分散化，凡重大决定均非个别官员独自作出，而是几名官员共同参与决定，政府合同由不同级别

的机构审查决定，各种责任非常明确。

第三，强有力和有效的反贪调查局（CPIB）。现有 77 人的反贪调查局直接在总理领导下工作，是防止和打击贪污贿赂的利器。它的成功在于：它在新加坡获得人民的高度信任；它被赋予很有效的权力和手段，如任何证人一旦受贪污调查局传唤，都必须前往据情实报，如果发现提供假信息或误导性信息，将面临罚款和监禁处罚。由于新加坡面积很小，所以反贪机构能有效地监控官员，腐败行为很容易得到揭露，打击也是非常有效的。

我认为，一国的反贪是否成功、有效，有两点是十分重要的：一是制止犯罪不在于它的法律是否严厉，而在于犯罪者受处罚的概率。如果违法者受处罚的概率很小，即使再严厉的处罚都不足以制止犯罪。如果犯罪被发现的概率很高，它的震慑作用是巨大的。一位专家告诉我，新加坡贪污犯被抓的概率高出菲律宾 40 倍。在贪污犯被抓的概率低的情况下，被抓的贪官往往还很不服气，会说：为什么抓我不抓他？认为被抓只是运气不好。所以很多人心存侥幸。另一重要因素是对犯罪的规定必须明确。一旦触犯规定就必须给予处罚，不能再考量各种因素，如看官职大小、是否有背景，或者认为违法的太多了（如法律规定官员接受 1000 元为贿赂，不能因为情况太多就接受 10000 元才处理）等。这样，就把界限给模糊了，人们不知界限在哪里，就会得寸进尺。新加坡在这方面非常干脆，只要发现触线的人都会处理。1960 年代，曾有一位部长反对购买波音飞机，但私下通过人向波音公司表示愿意提供有价服务。被告发后，尽管只是嫌疑，李光耀也果断地解除了他的职务。这位部长最后被人们唾弃，潦倒落魄。

第四，政府公开透明。没有公开透明就没有廉政，暗箱操作是腐败之源。公开透明包括各方面，政务公开透明，所有的办事程序都法

制化、公开化，如某工程招标，整个过程都是非常透明的，如果人们有怀疑，可以投诉。有关部门都应提供材料，并作出解释。官员的财产都是公开的，人们对官员的财产有疑问，可以投诉，有关部门应调查并向人们作出解释，这包括对李光耀本人的投诉也不掩盖。如1995年，有人投诉李光耀父子在购房中有不公正交易。总理吴作栋下令调查李光耀和李显龙（当时副总理）两处房屋的购置过程。调查表明，这两处房屋在预售中开发商给他们父子10%以内的折扣。成交后由于市场房价飞涨，于是有人就向有关部门投诉。李光耀要求彻底公开调查结果，并把它提交国会讨论。在辩论中，反对党也认为这个折扣是市场的一般做法。由于不遮掩，完全公开披露，此事完全化解。

第五，新加坡政府的廉洁还在于它经过几十年的国民教育，公民具有良好的素质，已经建立起廉政的良好的舆论氛围和社会文化：人们把贪污受贿的公职人员看成社会公敌。加上新加坡是个法治社会，人们都自觉地依法律规则办事，而不会首先想到去打通关系。所以，靠行贿办事在新加坡自然就很少。

从以上可以看出，新加坡的廉政来自一整套的政治理念，社会、文化氛围及政府透明、依法治国和设置严厉查处机构等制度总和，高薪是其中一种因素，却绝不是主要因素。新加坡反腐的成功在于做到了使公职人员“不能贪、不想贪、不敢贪”。把新加坡的廉政归结为“高薪养廉”是错误的理论。仅靠高薪是不可能养廉的，因为对大多数人来说，贪婪是无止境的。否则，你不能解释为什么那么多高官有很好的生活条件和待遇，还要贪几百万、几千万，这是为了生活吗？你更不能解释，印尼前总统苏哈托家族贪污，拥有420亿元资产（大概可以占到印尼GDP的40%），菲律宾前总统马科斯掠夺了国家50亿~100亿元财富，秘鲁前总统滕森从国库贪污了数百万美元，扎伊尔前总统蒙博托搜刮了50亿~80亿美元（相当于扎伊尔每年接受国

际援助资金的40%)。这唯一的解释是人的贪婪是无止境的。

要防止腐败，让官员维持社会的中等生活水平是必要的，如果收入太低，以致他们不能维持基本的生计，就必然产生腐败，像印尼和菲律宾政府给公务员的工资只够他们三分之一的生活支出，逼得官员只得敲诈，很多外国人在从进海关开始就会遇上敲诈。如果能给官员保持中等生活水平的条件，能不能防止腐败就要靠制度和文化了。如果一个国家没有制度，贪污受贿就像拿自己的银行卡取款一样容易，谁都会这么做，即使自己有再多的钱。

### 三 良好的环境和秩序不是靠严刑峻法

说到新加坡，人们都对它的花园城市、高效的管理和良好的秩序赞赏不已。而我们过去更多地把新加坡的这些成效归结于严格管理、严刑峻法的结果。新加坡确实有非常严格的管理，为维护公共卫生和秩序，对违法者处以很高的罚款，如在公交车上吸烟、喝饮料会罚款2000新元（相当于一个人一个月的工资）。新加坡还保留古代的鞭刑和绞刑，如对在建筑物上乱涂鸦者和外国人逾期不回国者，都可处以数月的监禁和鞭刑这样的重罚。但是，仅有严刑峻法的管理就能产生现代文明和秩序吗？这点显然不能为各国的历史和现实所证明，我国有世界上最严厉的处罚贪污的法律和数以百计的反对各种腐败的规定，却不能有效地制止贪污。难道新加坡就能靠严刑峻法管出一个和谐、有序、文明的社会吗？

在新加坡做研究期间，我借机把东南亚的马来西亚、泰国、越南和印度尼西亚等国家扫视了一遍。我深信，一个城市的街道，特别是道路交通是最能反映城市的社会秩序、文明水准和政府管理水平的。在曼谷、胡志明市和雅加达市，骑摩托车的人像蝗虫一样在街上飞

奔，人们不守交通规则，无论是汽车、摩托车还是行人，有的地方也没有红绿灯，有的地方没有斑马线，你要规矩一点就过不了马路，你感到路上充满危险。还有脏乱的街道和店铺，乱要价的卖家，乱索费的管理人员。还有城市交通设计混乱，像曼谷市不是地铁而是地上铁道（又粗又笨）直贯市中心大道，像一根鱼刺哽在喉，使城市充满嘈杂、混乱。每当我从周边国家回到新加坡时，总有一种从混乱回到有序，从嘈杂回到安宁，从工厂回到花园的感觉。我从心里感到，新加坡是一个管理得很好的社会，有一个很有管理水平的政府。

那么，究竟是什么使得新加坡环境优美、秩序良好、管理高效呢？我认为，有几个重要因素：一是新加坡有一套良好的法制；二是有一套优秀的公务员制度和精英治理制度；三是政府决策的公开和公众参与；四是有良好的公民教育。如果没有这些基本因素，光靠严刑峻法，可以建立良好的秩序，但不可能使社会充满活力；可以使人民惧怕法律，但不可能使人民信赖尊重政府；可以使政府很有力量，但不可以使管理有高水平和富有效率。

新加坡的良好治理首先来自它的法治传统。法治传统是英国殖民者的遗产，由李光耀这个英国剑桥大学法学院的毕业生以及他的一些英国学法律出身的同僚们很好地承袭下来。当然，他在继承英国法治时作了一些适应新加坡文化的改造，这就是他强调严刑峻法的一面。当然，我说的法治不仅是指政府对社会的管理和秩序的维护，更重要的是指政府按规矩办事，而不是靠关系、人情和随情形办事。在新加坡有很多政府投资建设的项目，这些项目都靠法治下的公开平等竞争招标，没有人想要通过关系去拿项目。在公开招标中如果落选的公司对某公司中标有疑义，可以要求政府说明理由并提供可查询的有关资料。如果不是按法律规则办事和有彻底的公开竞争，新加坡这种靠政府控制资源并大量投资的国家，腐败是不堪设想的。

我认识一个为社区志愿服务的商人，他有一个娱乐公司，也做一些为娱乐场所从外国引进歌星的业务。这看起来似乎是一个比较敏感的行业，在有的国家恐怕要靠很硬的关系才可以做。但这个老板说，我不需要关系，我只是很懂得他们的办事程序。如果我要引进一个歌星，她的条件符合政府规定，无论是使馆，还是人力资源部，或是警察部门若要拒绝签证或不给工作证，我可以要求它们给我说明理由。如果没有道理或发现有不公正的地方，我可以投诉工作人员。如果这个工作人员受到几次投诉，他可能就有麻烦。

靠熟悉程序办事，而不是靠关系办事，这就是法治社会的特点。我看到国会议员在处理选民的投诉，涉及法律问题时，从不干预实体问题，而只是提出程序性的建议。如某人受警察处罚，他认为不公，议员只会帮他申诉，不干预警察的处理。如果某人因被处罚或没有交电费而被停电，一时交不起钱求助议员，议员不会要求有关部门免罚款或电费，只会建议考虑他的困难让其缓交。他违法违规应该交钱，没有人可以通过关系和特殊权力免除它。大家都依法办事，不干预别人行使职权。

不仅是公务人员，普通老百姓也有很强的这种意识。不仅是政府机关，社会组织也都严格依规矩办事。我这次去国立大学东亚所做访问研究员是一个短期的工作，所以行政管理上与大学的教授是一样的。我是一个周五的晚上（7月15日）到学校公寓的，由于正好是周末，我只能周一到所里报到。按学校的规定，我工作的起止时间从报到日（18日）开始，到10月17日结束。我原认为从15日到学校公寓这天开始算，这样我10月14日可以回国，所以15日后就安排了国内的工作。如果我17日才能回国，意味着我要在新加坡多待3天，这3天的房租等费用由我自己承担。所以我向所里提出要求14日回国。所里的回答是按规定我必须17日才能回国，确实要14日回

国的话，只能用自己的休假时间，或者请事假但要扣补贴。尽管他们表示同情我的情况，但是，他们说不能改变规定。我只有填假单报批准后才能按我的计划回国。研究所还实行坐班制，每周有两次固定的集体学术活动。这是一个大学的研究所，不是国家机关，就实行如此严格的管理，对外国学者也不客气，一律按规定办事。就是在西方国家也很少这么严格，那里的访问学者有事与发邀请的教授说一声就可以请假。

法治是靠好的公务员制度实现的。李光耀曾非常重视公务员制度的建设，他说这关系到民主制度的存亡。有再好的民主和法律，没有好的公务员操持，这个国家也会面临困境。在东南亚国家中，印度的民主制度相对比较成功（在激烈的种族、宗教和语言的冲突中得以维持），而印尼和巴基斯坦的民主制陷于崩溃，其重要原因之一是印度接过了英国的公务员制度，而印尼则没有。荷兰人认为，不应教印尼人怎样管理自己。

新加坡信奉精英治国，他们重视挑选、培养公务员的做法也是很少见的。政府会找各行业的优秀人才让其加入公务员队伍。对进入公务员队伍的人没有统一考试，但要进行高难度综合心理能力素质测试，要回答上千道问题。为把优秀的大学生吸收到公务员队伍，政府在大学里设立了“总统奖学金”和“武装部队奖学金”等各种奖学金，对获得这些奖学金的优秀学生，根据政府的需要，帮助其完成学业，有的送出国留学。受政府资助的优秀学生，条件是毕业后当公务员，为政府服务若干年后才得离开。

高素质的公务员带来高水平的管理，这都反映在城市建设上。我去过世界上不少的大城市，新加坡的城市规划和公共交通便利是少见的。人们说新加坡是个购物天堂，它有很多遍及全市、分布合理的商业中心。但是，即使在周末、节假日，你也看不到大街上有多少

行人，所以交通都比较畅通。为什么？人都在商场里、在相互贯通的楼宇之间和地下通道行走。新加坡的城市交通和商业区规划是令人叫绝的。在新加坡，几乎所有大型的商业中心都与交通枢纽连在一起。交通枢纽都是公共汽车总站与某个地铁口连接。所以，新加坡人上街逛商场在家门口就可以坐上公共汽车或地铁，你直接或倒一次车就可以到一个商业中心。商业中心通常是与地铁的一个出口或巴士总站相连，每个大的商业中心里面都有饮食城，有各种风味的丰富饮食，有的还有影院等娱乐设施，人们不用出商业中心，就可以逛上一天，好购、好吃、好玩后，根本不用去大街上走就可以坐地铁或巴士回家了。那些巴士总站的设计也是非常有智慧的。不像北京的巴士总站一般是某一路或二三路车的终点站，它与其他交通线路不一定有联系。而新加坡的巴士总站通常都是十几路甚至几十路车的汇合点，而这个总站又是与地铁相连的。这样人们转车是非常方便的，到城市的任何一个地方大都不用转两次以上的车。而且转车一般不需要走太多的路，在原地可转另一个公交车。有人会问这么多车汇到一起不是人车乱成一团了吗？你在新加坡根本看不到这种情况。因为巴士总站的设计是非常科学的，它一般成一个圆形、弧形或多边形，这个圆或多边形区域与地铁相连。圆的内侧一面是巴士停车场，车子进站时把顾客放到停车场的对面，顾客下的这一面有商店、超市和饮食城等。人们下车后在圆的中心内购物、吃饭，然后到下车的地方乘车离开，这些车驶向不同的方向。人们大都不用在街上走和穿行马路。这就是新加坡的商业和交通一体化的设计，出地铁口就进了商场，巴士终点站必有商业中心。在市中心地带，很多地铁站的出口与大楼连接，而楼与楼的地下通道相通（政府在发建楼许可时要求有的楼下必须留有一定高度宽度的地下通道，与别的楼相通），使人在大楼的地下一直走就可以进入地铁站。朋友告诉我，由于新加坡太热、多雨才有这样的

设计，人们上街、逛商场晒不着太阳淋不着雨。我认为，新加坡的城市道路交通和商业设计、城市建设管理是一流的，反映了城市管理者的水平，这是需要很高素质的人才能做到的。

有效的政府管理靠的是科学和智慧，还要靠民众参与。新加坡政府把许多对广大群众生活和利益有影响的事通过媒体交给人民讨论。如早年为缓解市中心交通拥挤，政府将在繁忙时段驶入市中心要不要交费的建议交市民讨论。随着汽车增加，交通不能适应需要，政府又把兴建地铁的计划交民众讨论。新加坡政府很相信精英的决策，但政府的决策都交人民讨论，向人民作出解释。李光耀不但要求政府部长有决策能力，而且要有公开解释政策的能力。可见新加坡政府也是非常公开和透明的。只要是涉及人民利益的大事，作出重大决策时都经过公开的辩论，听取民意，并根据民意作出调整。像1980年代和1990年代新加坡大幅度提高公务员工资，也都经过国会反复辩论，总理陈述各种理由说明提高薪金的必要。1960年代，新加坡政府曾推行“两个就够了”的计划生育政策。1980年代这个政策受到广泛指责。后来新加坡政府对这个政策进行了认真检讨，现在取消了这个政策，并采取鼓励国人多生孩子的措施。

与我们做事常常靠摸着石头过河的办法比，新加坡政府的管理不仅及时到位，而且超前，很多事都是未雨绸缪，并让人民参与。为了带动经济发展，新加坡政府在2005年4月决定2009年兴建两个包括赌场在内的综合旅游度假村。但是，老百姓很担心这种赌博恶习会危害家庭。于是，政府在10月17日就制定出《赌场管制法（草案）》并公布让全民讨论。草案中规定了防止可能出现滥赌的许多措施。有人评论这个草案是目前世界上同类法律中最详尽、最透明的法律。在做一件事之前，就有一套完备的制度措施跟上，这充分反映了政府的管理能力和水平。我们这里做事常常是事先没有法律对策，事后问题

暴露一大堆，也找不到有效的解决措施。新加坡的政府管理是精英决策，民众参与式的民主管理，决策在较高水准的基础上充分反映和尊重民意。这不仅使政策更正确，而且使政策更好地得到执行，人民了解政府政策，从而会更自觉维护和服从。这种管理才会是真正有效的。

尽管新加坡政府推崇靠严刑峻法来建立秩序，但是，它更明白仅靠法律是不行的，法律并不都能建立秩序。李光耀认为，如果没有秩序法律便不能运作。在一个稳定的社会，只有秩序已经确立，法律能够实行的时候，才能按预先确定的法律，建立起人民之间、人民和国家之间的关系准则。秩序从何而来？它来自良好的公务员严格依法办事和公民的规矩意识。到过新加坡的人都会感觉到，新加坡人很和善友好，而且很敬业、有责任心和守规矩。你要问路，无论是行人还是巴士司机大多会耐心地告诉你。公交车上有不准吸烟和喝饮料，否则罚款 2000 新元的告示。但我从来没有看到有人在禁烟的地方吸烟。几个月中我没有见过交通警察也很少看到警察，更没有见过其他什么“执法人员”。看来新加坡的法律主要靠自觉执行，而不是靠强制。李光耀说，新加坡的华人不是中国中原那些达官贵人、卿卿君子的后代，而是来自福建广东那些没有受过什么教育的华裔后代，为什么他们现在显得守规矩、文明、有教养呢？这主要是公民受教育的结果。

新加坡社会中公务员队伍和上层人士大都是受过西方正统教育的精英，大都有遵法制、守秩序、讲责任、求认真和敬业的素养。下层普通百姓由于大多数是华人，公民教育主要是提倡讲华语，强调保留东方传统文化特别是儒家文化，培养公民讲规矩、守秩序、有礼貌、乐于助人等品德。这些传统道德观念不是通过政治教育而是通过学校教育实现的，但也辅之以社会教育和社会运动。李光耀非常重视华人传统道德的培养，在过去几十年中很多重要的场合，都公开大力倡导

儒家文化，大讲保持华族传统的重要性。政府也多次发动各种运动推动传统文化的保留，如讲华语运动、全国礼貌运动、清洁卫生运动等。可以说，在华人文化圈内，新加坡是华人传统文化保持得最好的国家，很多方面好于中国大陆。可见，新加坡是一个吸西方文化之精髓，承中华传统之美德，借现代法制之工具、民主之手段，建立的和谐社会。

在以上对新加坡的制度考察分析中，有很多的肯定和赞誉，这并不意味着我就一定十分欣赏推崇新加坡模式，我只是想把看到的并加以认真分析的新加坡成功背后的一些真实原因告诉大家，而这些原因正好是我们过去几十年学习新加坡经验时所忽视或被曲解的。在肯定新加坡成功经验的时候，我还必须提醒两点：它的很多做法和经验值得学习，但它的模式未必具有普适性。因为新加坡确实太小了，大国碰到的问题比小国要复杂数倍。新加坡成功经验的背后，也有一些做法已不适应社会发展和人民需要的地方，引起一些不满，这些不应该成为他国学习的榜样。

新加坡人民行动党就像是一个慈母，政府就像个有能力的严父，父母用他们辛勤的劳动给子女带来财富，并用自己的管教方法呵护着子女，但现代社会的子女还是觉得不太舒服，愿自己过自由自在的小日子。这就是新加坡政府目前面临的问题。

# 感受美国的总统选举\*

## 超级竞技场

11月2日，对美国人来说像一个节日（民主节），在长达10个月的总统选举竞争后，选民在这一天投下他们“神圣的”一票，来决定这个国家的领导人，实际上也是在选择今后四年政府将要采取的政策，也是在决定他们自己的命运！晚上7点以后，美国人几乎都坐在电视机前，焦急、激动地等待着各州的选票统计结果。电视台播放着一张美国50个州的地图，红色代表共和党，蓝色代表民主党。当布什得那一州的票时，就把该州涂上红色，克里得那一州的票时，就把它涂上蓝色。我感到，此时的美国人就像中国人除夕晚上看春节晚会，又更像是在看一场正在激战的有本国队参加的超级世界杯冠军决赛，民主党和共和党的选民们就是双方的拉拉队，为每一州变红或变蓝而狂喜或沮丧。我们观选团一行6人被安排在波士顿的Tufts大学和学生们一起度过这个晚上，感受美国大选的气氛。每次总统选举这个大学都要举行选举结果分析会，学校的教授也对选举结果进行分

---

\* 原载《法学家茶座》2005年7月，该文的部分内容以“民主是一种国家生活”和“民主列车与法制之轨”为题原载《中国新闻周刊》2005年1月3日和1月31日。

析，并探讨一些关于选举的理论和实践问题。学校也给我们这些参观者发了一张美国地图和红色和蓝色的小条，在布什赢的州贴上红色，在克里赢的州贴上蓝色。我们的情绪也被卷入其中，并且多少带有一些支持民主党的感情。

这个晚上对很多美国人来说可能是个不眠之夜，因为美国时差的关系（东部时间与西部时间差3个小时）和计票方法的不同导致选举结果出来得快慢不同，东部的州一般先出来，选举结果一般到3日早晨才会见分晓。

美国地图其实与中国地图有点相似，如果说中国地图像只公鸡，美国地图则像只母鸡，腹部较大。从选举结果地图看，布什吃了鸡的身体和腹部，克里吃了个鸡头和鸡屁股。当然克里所赢的地理面积虽小，但人口不少，而且地理位置重要（新英格地区，芝加哥、底特律等中北部工业区和加利福尼亚等）。布什所赢的面积虽大，但多是农村和沙漠地区。

## 民主是什么？

观摩美国总统大选回来后，不少人问我，你观察美国选举最深的感受是什么？尽管我一直研究选举，也多次去过美国，过去对美国的选举制度也有一定的了解，这次去观选，我更深刻地了解了美国选举的程序、技术、各种社会力量在选举中的互动，感受了选举的气氛，了解到一些人们对选举的态度等等。但我想，这次美国之行与我们总在书本上学的民主不同的是多少触摸到一些民主，更深刻地理解了什么是民主。民主不仅是一种理论，更是一种实践；民主不仅是一种理想，更是老百姓的生活。

这次美国的总统选举是美国有史以来两党争夺最激烈的选举之

一，它使社会产生严重分化。由于政策的分化，广大选民的选举参与热情和积极性被大大调动起来。据介绍，这次总统选举，一些地方的参选率达到70%~80%（一般时候的参选率只有50%~60%）。老百姓之所以会那么关注，是因为选择哪一种政策关系到每个人的切身利益，他们要参与决定这个国家的命运。民主就是利益相关的公民表达出来的一种利益参与行为。

选举日那天波士顿很冷且刮着风，在不少投票站，人们排着长队等候投票，很多是些年纪大的选民，听说有的地方排队要等两三个小时。没有政府动员宣传，是他们自己主动来等待投票。在这里民主是公民自觉的政治生活，尽管在平常情况下人们并不是很积极来投票，但是当国家领导人有严重的政策分歧时，他们有权来选择国家领导人及其他的政策。民主是公民用来解决社会问题的一种手段。选举投票不仅是挑选一个领导人，实际上是在选择他们所希望的一种政策和他们所追求的一种生活。

美国总统选举的选票上有很多要由老百姓选择和决定的东西，除了选总统、联邦两院议员外，还有各州、县、市的议员和政府官员，甚至还包括法官、检察长、警察局长、审计官、司库，有的还包括政府顾问、殡仪馆长等政府职务或公共职务。不仅如此，各州还有很多让选民公决的法律问题和其他重大事项，这些都放在这张票上。各地选票上的公投内容各不相同，公决的内容大到修改宪法和联邦法律，小到决定当地政府的一项政策或仅仅是对某事项的民意调查。比如佐治亚州让选民投票“是否同意修宪把婚姻定义为男人和女人的结合”（把同性恋定为非法）；“是否同意修宪以让最高法院回答联邦或州上诉法庭关于法律的提问”。在加州，据说选票有好几张纸，涉及许多立法或修改法律的内容。在佐治亚州格温特县，公投内容有一项是：“是否同意在未来4年内实施征收1%的特别销售税的法案，以实现

募集预计 5.5 亿美元的款项，用于娱乐、公共安全设施及图书馆、道路、桥梁、市政大楼和城市停车场的建设。”这些资金使用的具体数字都在当地报纸用图示的百分比明确标明。这些在我们看来只能由少数领导人在秘密的会议室决定的“大事”，在这里却由选民直接投票来决定。在中国官员的眼里，这个县长的权力太“可怜”了，他没有权决定这样一些地方性事务，只有权提出这项建议，让公民来投票。所以，这里要滥用权力和搞腐败恐怕比较困难了。看来，美国人的民主不仅是嘴上说说的。

有人说民主选举是危险的游戏，容易导致社会不稳定甚至分裂。此次美国总统选举，竞争达到白热化程度，两党选民剑拔弩张，闹得国家似乎都要分裂，据说有的人因不满布什当选会离开这个国家。世界上有的国家因选举闹分裂或酿成流血冲突和暴力事件的不少。看来选举确实有这些危险。但是，美国再闹也没有分裂。

原来猜想布什和克里仍会像上次大选一样难见分晓，可能有一场诉讼恶战。出人意料的是选举结果还没有完全出来，克里就打电话向布什表示祝贺，承认失败，号召美国人民团结起来，支持布什的工作。2000 年戈尔与布什之争，闹到了最高法院，一旦法院裁决，纠纷皆止。你看戈尔在法院裁决后发表了什么演说？

他说：现在，最高法院已经作出判决，一切争议到此为止。我对最高法院的判决极不认同，但我接受这项裁决。今晚，为了人民的团结以及美国民主的健全，我承认失败。我同时接受责任，无条件遵从新的总统，并尽一切力量协助他促进人民的团结。我知道许多我的支持者心里很失望，但我们必须以对国家的热爱来取代我们的失望。我还要告诉世界上其他的人，不要把这次选票争议看做是美国衰弱的象征，从美国所克服的困难中，正好淋漓地展现了美国民主的力量。当选的总统所接掌的这个国家，是一个举国上下准备协助他执行重大责

任的国家。我个人将听其差遣，而且我呼吁所有美国人团结一致力挺下届总统。

这就是美国：输赢难分时我们全力以赴；但竞选结束后我们摒弃前嫌、团结一致。看来别看美国总统选举闹得凶，政客们也是很讲团结，顾全大局的。他们团结在谁的旗下？是民主的旗下。

美国的选举，完全是公民自发参与的事，选举最能调动公民的爱国热情、主人翁意识，激发公民责任感。一旦人民选择了一个领导，就意味着他得到了人民的授权来推行竞选提出的政策，那么政府就获得了人民强大的支持力量，政策就能有效地推行。布什在伊拉克战争问题上，受到一些人的强烈批评和反对，但是他一意孤行，就是因为他有合法性权力基础，有多数人支持。对公民来说，如果一个人参与了事情的决策，他就会为此承担责任。总统选举就是公民参与这个国家最大事情的决策，从而使公民产生对国家的认同感、拥有感和强烈的责任心。美利坚民族是世界上最爱国、最为国家自豪的民族之一。而民主，也许是美国团结和强大的重要原因。

也有很多人问，美国选举有什么可学的？中国与美国的差异太大了。这也是我很有感触的一件事，中国与美国确实差异很大，一个是黄种人，一个是白种人；一个讲中文，一个讲英文；他们有不同的文化传统，有不同的意识形态，还有不同的制度。但是，他们都在这个地球上，都有春夏秋冬，都吃五谷牛羊，有更多的东西是共同的、相通的。在华盛顿，一位负责接待我们的美国国务院官员告诉我们她的故事：她曾在中国观察农村村民选举有七八年，跑遍中国大部分省、市，去过160多个村子。在中国农村，她常常问参加选举的农民，你们希望选出什么样的村委会主任。他们说，我们希望选出的村主任能改善学校的办学条件，能修一条路把我们的农产品运出去，能解决村民的喝水问题，等等。她说，你们到美国乡村基层问问，选民关注和

要求解决的也是类似这样的“鸡毛蒜皮”的小事。

在上面提到的格温特县，当地报社的主编告诉我们一个故事：这个县刚选过县长，选民为一些“鸡毛蒜皮”的事把一位很能干的县长“炒了鱿鱼”。这位“能人”县长，很有经济头脑，会搞招商引资，发展经济，给当地带来了不少企业，当然也带来了经济繁荣。经济繁荣，人口也迅速增加，随之而来也带来了一系列的社会问题，如学校办学条件变差，住房情况恶化，交通拥挤，缺少停车场，森林绿地在减少等。结果这位县长被一位名不见经传的小市市长击败。新当选的县长说，OK！我们不需要那么快地发展经济，不需要引来那么多外来人口，要保护我们的森林，我们应先解决住房问题、改善办学条件、解决交通拥挤、修建更多的停车场等。结果他赢了。

在波士顿华人社区，我们访问了一个叫“华人组织前进会”的组织，它为维护华人权益开展活动。我们问了一位在该组织中工作的女士：你们能做些什么事呢？这位看起来弱小的女士告诉我们，比如，华人社区一般在市中心，房子通常较旧，有的开发商就很想争取政府批准开发这里。如果政府允许开发商开发，肯定是建起更好的、高档的写字楼或商住楼，那么，原来居住在这里的华人就难以买得起房，就要搬出市中心。你知道，很多华人主要靠在市中心开餐馆、商店等生活，如果让他们搬出市中心，他们就会失去生存的手段。所以，我们要把华人的意见反映到市政府官员那里，阻止开发商的开发。我问，你们能阻止他们的开发吗？她很自信地说：“能！”开发商要开发在政府部门有很多的程序要走，我们向这些政府部门表达意见。如果再不行，我们就找市长反映。我问市长会听你们的意见吗？她说：他不会无视我们的意见，因为他是我们选出来的！

我想，这些问题与我们当前面临的问题有什么区别呢？美国人用他们的选举和公民投票来解决社会问题，我们只是少数领导人在会议

室里决定市民的命运。是中国老百姓没有能力或素质决定这些事吗？

## 民主以法制为轨

说到选举，中国人就很容易想到它与黑金政治和社会乱象有关。特别是像美国的选举，它是以候选人个人为主进行的，联邦政府不管选举，选举是州和地方的事。政府只是在选民登记和投票中做些组织工作，政党在选举中也只是起辅助和次要作用。而整个选举的候选人提名、宣传、竞选基本上是候选人在搭台唱戏，选举的经费基本上靠候选人自己四处找钱、化缘。按我们的想象，美国那么多的选举，这样没有“组织”，那还不黑金横流、乱象环生？但美国选举没有太多的丑闻，更没有引起社会不稳定。其原因在何处？

当然原因是很多的，它与美国的民主传统有关，与社会的文明程度有关，但恐怕更重要的一个原因是与它的法制有关。美国的民主列车被严格地规范在法制的轨道上运行。

选举与金钱有关。一方面选举是很花钱的事，没有钱搞不了选举；另一方面，选举的目的是为了获得权力，而权力能带来极大的利益，于是权钱交换就不可避免。选举由谁来出钱？公正的想法是国家来出钱，但选举都由国家出钱国家将难以负担。美国选举选择了靠个人找钱的办法。怎么防止少数有钱人操控政治，导致选举的不公正？这就靠法制。1970年美国《联邦竞选财务法》对选举资金的来源作了三方面的规定：一是财务公开。将选举活动经费一律公开，以利于反对党及候选人和媒体的监督。联邦选举机构定期公布选举资金捐款报告，凡捐款在200美元以上的都予以公布。二是禁止某些资金进入选举。如财团公司、全国银行和工会被禁止用其经费对选举施加影响。当然，这些资金可以间接进入选举。外国资金一律不得进入选

举。三是限制资金进入。如规定每人一次选举中为一个候选人捐款不超过2000美元，个人捐款于某政党用于选举的资金不能多于2万美元。除了对公开捐款予以限制以外，2002年新颁布的有关法律还对竞选使用“软钱”（个人或组织不是直接捐钱给候选人，但这些钱用于竞选）作了限制。一是禁止使用“软钱”，如过去可以被政党自己使用的“软钱”现在被禁止了，即政党全国性机构和联邦候选人或官员不能筹集和使用“软钱”；二是公开“软钱”，如对竞选广告规定，在预选前30天内或大选前60天内播出的指明联邦候选人的政治广告的经费来源，必须予以全部公开，并禁止利用工会或公司财团经费提供资助。这些立法有效地规范了选举资金运作，防止黑金政治。依照法律规定，个人的捐款限额包括家族成员的捐款不可超过2000美元。公正的选举秩序并不在于法律规定得如何完善，而在于法律的严格执行。2000年新泽西州的国会众议员麦克·博格森接受他父母52.5万美元捐款用于选举，被联邦选举委员会发现处以21万美元的罚款。1998年另一国会议员接受家人的捐款虽然没有这么多，但是他事后撒谎，被罚款28万美元。在美国这样公然靠个人捐款搞竞选的制度下，政治献金丑闻并不很多，就是与法律的严格规范和公开的社会监督分不开的。

由于美国选举是一种州、地方行为和个人行为，没有统一的选举法，选举制度千差万别。就是总统和国会议员的候选人怎么提名、怎么竞选，各地怎么登记选民，怎么投票，计票方式，都是五花八门、各行其是。也是法律的作用，使选举五花八门的“乱象”变得规范而有秩序。如选民登记和投票，各州登记选民的条件和时间都不一致，有的地方为方便选民投票、提高参选率，规定没有登记的选民在选举当天也可以投票。这很容易出现重复登记和重复投票现象。而美国没有户籍管理制，有人在不同的地方重复登记、重复投票怎么办？从工作上来说，全国范围内没有办法完全防止重复登记或投票的现

象。但是，处理这种现象的法律是非常严厉的。根据法律规定，一旦查出有人重复登记和投票，就要被判刑蹲监牢。

可见，美国的民主靠严格的法制规范才得以健康发展。

这样一些在全国各地操作执行的法律是怎么得以严格和公正地执行的呢？其中一个非常重要的因素是新闻媒体的监督，特别是两党的相互监督。政府和政府官员在选举组织中是中立的，为了保证选举机构严格执法和实现公正的选举，两党都会在每个选区派监督员，相互盯着，这次美国大选，为了防止选举中可能出现的纠纷，双方都组织了强大的律师团，派往一些重要的可能出现选举纠纷的地方，一旦发现对方有违法行为，会立即诉诸法律。公众、媒体和律师都在监督法律的执行，违法就会比较困难。

当前困扰我国选举最大的问题就是选举贿赂和混乱现象。特别在村委会这一级，这种情况更严重。于是出现了中国人不能搞竞争选举的论调。其实，选举与黑金和不规范的争夺是世界各国选举面临的共同问题，不是中国独有的问题。能不能有一个规范、公正、有序的选举，关键在于有没有一个公正、民主的法律制度作保证。所有的选举乱象都是由不公正、被金钱或权力操纵的因素造成的，任何人都可以从中国农村选举的调查中发现，当前村委会选举上访告状，大都是由选举不公正引发的。而选举的公正性完全可以通过制定公正的法律并严格执法来实现。所以中国要完善村民委员会民主选举制度，当务之急就是要完善选举法律，加强对选举违法行为的规范处理。民主如果是一辆可以带领人民驶向幸福的列车，那么它必须要有法制的轨道才能运行，否则，列车就要倾覆。

民主本是常识，但是近年来有人通过歪曲民主来批判民主，有人以“国情论”来抵挡民主，理由是中国人富了不需要民主，凡此种种。本书通过对民主理论的正本清源，阐述了民主的真正价值、民主对经济社会发展的作用、民主的发展形式，对反民主的观点作出了回应。它让你了解什么是真正的民主，我们如何实现民主。

现行各国的民主已不仅是通过选举产生的议会讨论和决策，还包括利益集团的影响和街头行动，非政府组织的广泛参与，第四权力媒体无所不在的监督，这都已经超出了选举议会式的民主模式。民主已不仅是一种国家制度的形态，而且成了一种社会形态和广大公众的生活方式。

<http://www.ssap.com.cn>

ISBN 978-7-5097-1197-2



9 787509 711972 >

ISBN 978-7-5097-1197-2

定价：35.00元