

重论民主或为民主辩护

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。”^{〔1〕}近代以来,中国人民为了民主而前赴后继,做出了巨大的牺牲。但是,民主制度仍然还很不完善。然而,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”。近年有的学者不知何因炮制出了一套民主危险的理论,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“多数决”),这种“多数决”的制度会导致“多数人的暴政”。^{〔2〕}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,破坏社会繁荣。这种理论由于片面甚至错误地理解民主,从根本上否认民主的价值。

二是“民主有害论”。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。为了经济发展,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

* 中国政法大学教授。

〔1〕 卡尔·科恩(Carl Cohen):《论民主》,商务印书馆2005年4月版,序页1。

〔2〕 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”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。潘维:《法治与“民主迷信”》,香港社会科学出版有限公司2003年5月版,页4。

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。^[3] 这一理论虽不完全否认民主价值,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。这一理论口头上也赞赏民主,但借口“公民素质”和“国情论”又把它推到不尽的未来。

这些理论或是出于学术偏见,或是出于利益所惑,有意无意地使民主变得面目狰狞,或者使它变得遥不可及。在他们看来,中国不能搞民主,至少现在中国不能搞民主,或者民主应该缓行。中国人民为了民主理想奋斗了一百多年,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? 是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历史作一些梳理。

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,每两年半举行一次。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,大家用举手表决的方式做出决定。所以,亚里士多德在他的经典著作《政治学》中对政体的分析是从统治者人数的多寡入手,把一人执政的制度称为君主制政体;少数人执政的制度称贵族制政体;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而言,它就是指一种多数人统治的政权,^[4] 是一种简单直接的民主形式,人民既是统治者,又是被统治者。

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。代议制民主建立在以平等、自由选举为基础,遵循以下原则:人民主权、多数人的统治原则;^[5] 民主需要精英治理,以防止多数人的庸俗,^[6] 因而对多数人权力实行分权和制约的原则;^[7] 民主必须是权力分散和多元化的。^[8] 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

[3] 康晓光:《中国的道路》印刷本,页 283-284。

[4] 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。

[5] 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。而卢梭在《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。

[6] 约翰·密尔在《代议制政府》中体现的思想。

[7] 孟德斯鸠在《论法的精神》中体现的精神。

[8] 麦迪逊等人在《联邦党人文集》中有集中阐述。

主做一定义的话,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。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,特别来自于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指出,近代民主制的发展经历了“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年达到高峰期,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——还没有包括目前在苏联及非洲一些地方发生的政治革命在内。^[9]

民主制的发展从来不是一帆风顺的,它在两次资本主义危机导致的世界大战中遭受了严重挫折,特别是20世纪20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,战后人们由此引起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,这就是违宪审查制度的发展和国际人权保障制度的建立,从而在制度上大大完善了民主,这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,在经历战后美国麦卡锡主义和对民权运动的压制,越战的失败,以及冷战时期的对抗,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,社会都走入议会民主制的道路,而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会把希特勒选上台?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。在美国和其他国家的自由民主派也对权利进行反思。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。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。^[10]

所以,上世纪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,东亚等国经济的高速发展后,威权体制也纷纷向民主制度转型,催发了西方国家以外的民主制度的扩张。近30多年以来,民主在全世界获得了强有力的发展,大大完善了民主理

〔9〕 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年版,页358。

〔10〕 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·辛等人。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2006年5月23日下午与作者的谈话。

论,深化了人民对民主的认识和信念,丰富了现代民主制度形式。尽管传统的民主制继续受到强烈的批判,^[11]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,从议会民主发展到街头民主,^[12]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,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,而且还成了一种社会形态和广大公众的生活方式。

在对人类社会民主制度的发展及理论动力作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。”^[13]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”始终没有真正解决好民主的问题,导致城邦的崩溃。^[14]

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是代表多数,而是代表全体公民的“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。”^[15]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。

民主浪潮的发展,拓展了民主的广度和深度,给人们提供了越来越从不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^[16]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。”^[17]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

[11] 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、亚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的: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?

[12] 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,导致街头民主。街头民主反映了议会制民主的局限。

[13] 荣剑、杨逢春:《民主论》,上海人民出版社 1989 年版,页 17。

[14] 同上注,页 19。

[15] 约翰·密尔:《代议制政府》,商务印书馆 1982 年版,页 102。

[16] 熊彼特的民主理论是二战背景下对民主非常悲观的反映,他认为民主只是公民在选举投票时才体现,选举以后选民就不能制约政府,选民的制约只能在下次选举不投他不高兴的领导人的票。

[17] 熊彼特:《资本主义、社会主义与民主》,商务印书馆 1999 年版,页 395-396。

策者是否通过公平、诚实、定期选举产生,而且这种选举是以候选人是可以自由竞争选票,每个成年公民都享有平等的投票权为前提。熊彼特的“选举民主”理论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,他认为代议制民主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,我们的一些学者们正是利用“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,而公民的广泛参与是民主的核心,“民主是所有成年公民都可以广泛分享参与决策机会的政治体系。”^[18] 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,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。^[19]

在同一方向上为完善民主理论做出贡献的是卡尔·科恩,他提出“公众参与”的民主理论,民主就是人民参与政治决策的理论。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。”^[20] 他从政治参与的角度,对民主的性质、实现民主的前提、手段和条件作了系统的阐述。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。^[21]

民主理论在上世纪后期的发展是“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。他的自由民主理论是从分析古典民主理论出发,对如何防止古典民主制中多数人的暴政的弊端作了补救。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,民主的发展是呈多元化趋势,协商式民主(deliberative democracy)理论兴起并流行于欧美就是民主最重要的发展。协商式民主认为,公共事务的决策应通过协商而不是通过金钱和权力的途径进行,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

[18] 罗伯特·达尔:《现代政治分析》,上海译文出版社 1987 年版,页 21。

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

[20] 科恩,见前注[1],页 10。

[21] 科恩,见前注[1],第 2 章。

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。^[22] 它强调民主的协商性、协商的平等性、公开性和责任性。协商式民主是对以选举为基础的代议制民主和社会为基础的自由民主的反思和发展。^[23]

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;

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,只要涉及到人民利益的决策,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做出决定;

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做出裁决;

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。^[24]

可见,民主理论和民主制度就是在人类社会长期实践中,在不断的反思和批评中发展、日臻完善。现代意义上的民主已经不是象反对者所简单化的“多数决定论”,也不是片面的“选举式民主”,它不仅是一种从国家权力产生,国家权力结构,到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”,^[25] 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、对民主功能的辩证

回应对民主的批判,除了要澄清被他们搞混的水,还要清流。就是要对反对者对民主功能

[22] 马克·华伦:“协商性民主”,孙亮译,《浙江社会科学》2005 年第 1 期,页 14。

[23] 哈贝马斯为这一理论奠基,阿玛迪亚·辛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,保证所有人们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”。

[24] 菲利普·施米特等:“民主是什么,不是什么”,见刘军宁编:《民主与民主化》,商务印书馆 1999 年 12 月版,页 21-33。

[25] 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。潘维,见前注[2],页 8。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。

和作用的各指責加以駁斥。這方面有代表性的觀點是康曉光教授的“民主禍國殃民論”^[26]和潘維教授的破除“民主迷信”。我認真分析了兩位教授否定民主的論據,他們有兩個基本的共同點,一是在理論上,把民主狹隘和片面地理解為少數服從多數。康教授認為,從經驗事實看,民主從來就是少數人統治多數人,所以民主從來就是假的,並不值得推崇。潘教授則干脆把民主簡單化為“多數決”。由於“多數決”曾給人類帶來了災難,^[27]所以民主是不可取的。二是從實踐上,他們認為在當前中國,政治民主化行不通,而且民主化也未必就能有效地解決政治腐敗、社會不平等和經濟風險等問題。^[28]前者是理論問題,需要作些理論闡釋,後者則是實踐問題,需要更多的實踐論證。

(一) 民主制度中的“多數”與“少數”

民主無論作為一種國家制度形態的統治決策方式,還是作為社會公共事務治理的手段,它涉及到公眾事務的處理,都離不開多數與少數人的意志和利益問題,它是實現民主的一對基本的、永恆的矛盾。民主制在決定問題時的原則是簡單的:遵循多數人的意志決定問題,這是普遍公認的原理。對民主的指責主要來自兩方面:民主存在多數人暴政的危險;民主的多數決定並沒有真正實現過,實際上都是少數人在決定,多數論是虛假的。

多數人的暴政是民主制最大的危險,這不是一個新問題,古希臘就出現處死蘇格拉底的民主暴政,亞里士多德早就指出民主政體的腐敗就是有變成暴民政治的危險。近代以來,民主的暴政也曾多次造成人類的災難。即使民主一直有這種危險,但沒有阻止人類社會對民主的追求和向民主制發展。顯然,民主的價值大大優於它的危險性,專制暴政給人類帶來的災難遠遠甚於多數人的暴政。況且,現代民主制的完善,無論從理論還是從實踐上已能有效地克服多數人暴政的危險。

何況,現代民主制以它全新機制根本改變了過去簡單的多數決定論。現代民主理論是:遵循多數人的決定和保護少數人的權利是民主政體的支柱。多數決定原則是組織政府和決定公共事務的一種方式,不是導致壓制少數人的途徑。多數派,即使在民主制度下,也不應剝奪少數群體或個人的基本權利和自由;少數人,無論是種族、宗教信仰、地理位置或收入水平而論,都享有基本人權保障,這些權利不得被政府或任何多數派剝奪。

至於對民主多數是虛假的指責,反民主論者認為:歷史上從來沒有什麼真正的多數人的民主,所以多數民主是實現不了的,所以干脆就不要去追求這種假民主。^[29]的確,我們確實不能斷定現在的民主制是否有真正的多數決定,因為,現有的各種投票和表決制都沒有要求投票決定一項內容都必須有所有公民的絕對多數通過,這樣做是不太可能和現實的。因為在一個尊重個人自由的制度下你不可能、也沒有必要強迫所有的人去投票。民主表決制一般只是按參加表決的

[26] 知名學者康曉光教授斷言:在中國,“民主化是禍國殃民的选择”。因此從經驗事實看,民主從來就是少數人統治多數人,並不值得推崇。所以,應該建立一個權力精英、資本精英和知識精英的“階級分權”的“合作主義國家”,推行“仁政”。見康曉光:“論合作主義國家”、“仁政:權威主義國家的合法性理論”,《中國道路》,頁116-169。

[27] 他的最有力的例子是希特勒上台和文化大革命都是民主“多數決”的結果。希特勒上台有選舉的因素,他上台執行的是不是民主政策就難說了,至於把文化大革命也扯上民主,就與我們談的民主制度就差得太遠了。

[28] 康教授認為,一些東南亞國家和中國改革的經驗顯示,“政治行政化”是一種可行的選擇。未來十年,政治行政化的當務之急是:在群體關係方面,政府必須在利益相互衝突的群體之間維持平衡,限制精英的過度掠奪,維護大眾的基本權利;在制度結構方面,讓大眾組織起來捍衛自己的權利,有意識地建設社會合作主義,把有組織的力量引向維護秩序的軌道。康曉光,見前注[26],頁296。

[29] 潘維認為,從來就沒有什麼“人民做主”的體制,都是由領袖們做主的體制。康曉光認為,從經驗事實看,民主從來就是少數人統治多數人,並不值得推崇。所以他們提倡應由政治精英和知識精英來統治。

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的限度也并不一定。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。但是,我们只能从制度上设置是一种可以由多数人决定的制度。

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,他们做出的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和做出决定的程序保障,而不在于是否真正由多数还是少数人做出决定。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,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,事实上确实不能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,就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。中国古代难道不是知识精英和政治精英的结合吗?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。其中几项最重要的制度是:一是违宪审查。象德国、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。它由少数几个有高度理性的法官来审查代表多数人制定的法律,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和自卫的作用。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,我们还不该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和和平,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,和在历史上造成的危害相对更少,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,但能在最短时间内发现。

(二) 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,民主被认为是危害社会稳定的制度!证明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。民主国家能保持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。^[30]

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,而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多少是因武力争夺、暴力逼迫、阴谋暗杀、宫廷政变中发生的。这种情况特别容易发生在帝王时代王位继承规则被改变发生紊乱的时期。由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。^[31] 民主制度带来社会稳定不仅是对人民有益,也是对最高统治者的安全和生命最好的保障。

民主政权具有高度的稳定性,这也是被世界近代史所证明。在北欧瑞典、丹麦等国自从建立现代民主制度以来,三百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。英国从资产阶级革命以来,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的谋杀,但这是很偶然的,^[32]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,最高领导人产生的任何危机(因政治丑闻导致罢免或辞职、领导人自然死亡、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。^[33] 卡尔·科恩说,与其它政体相比,民主更可能消除以暴力手段解决社会内部争端的必要性。民主政治不仅通过发挥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,也无需忍气吞声、噤若寒蝉,也无需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,所以总是不智之举。^[34]

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

[30] 刘军宁编,见前注[24],页41-42。

[31] 俞可平:《民主与陀螺》,北京大学出版社2006年1月版,页23。

[32] 象美国前总统林肯、肯尼迪和1986年瑞典前首相Olof Palme尔梅是少数被暗杀的领导人。

[33] 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日网。

[34] 科恩,见前注[1],页227,228,229。

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。在早期,从专制走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,法国十八世纪末的资产阶级革命,民主制不能巩固,上演了一幅社会动乱史: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。这些都是专制走向民主国家转变前的动乱。最高权力更迭的无规则和没有合法性,使得它成为社会乱动的根源。尽管历史上在选择民主道路上有这样血的代价和教训,但不能阻挡人类仍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。

印度是民主有利于解决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。出身印度的著名诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森(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。^[35] 印度除了有一些历史根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,这在同类经济、社会发展程度相同的国家,象南亚、东南亚、拉美和非洲等国经常发生政变和社会动乱的情况相比,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,从而避免了大规模暴力革命、军事政变和社会动乱发生。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。^[36]

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作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,而是从专制向民主发展过程中会出现不稳定问题。专制向民主制发展就象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,进入轨道以后才是稳定的,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? 正确的态度是如何尽量减少发射时的危险系数。

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也摒弃了暴力和血腥,并大大缩短了转型的时期。很多国家都避免了转型时期的社会不稳定。象前苏联和东欧那么多国家转型除了罗马尼亚出现血腥事件,其他都没有出现严重暴力和流血。还有许多拉丁美洲国家在上世纪 90 年代完成的民主转型,都成功地实行了从军人政权到民主政府的和平转移(包括象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。”^[37]

[35] 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.

[36] 孙士海:“印度政治五十年”,载《当代亚太》2000 年第 11 期。

[37] 哈耶克:《自由秩序原理》,三联书店 1997 年版,页 131。

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难。无论在拉丁美洲还是东南亚地区,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。从上世纪五十年代到八十年代,韩国独立后进入威权统治时期。在这30多年中,韩国发生革命、起义、政变、政治谋杀和街头抗议、暴力冲突及流血事件不断。虽然在朴正熙时代经济有过快速发展,^[38]但军人独裁统治造成社会极其动荡,不仅是人民付出巨大的代价,^[39]就是统治者本人也没有一个有好下场。^[40]直到1987年,卢泰愚实行政治改革,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,在韩国实现了执政党向反对党和平移交政权的政府。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。^[41]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年的金融危机的打击,2004年卢武铉总统上台不久后立即遭弹劾案和迁都风波等,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。^[42]

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,惟独民主政体依赖于最少的强制和最多的同意。^[43]

(三) 民主与经济发展

一些反民主论者一个很强的理由是,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?在世界上都是一个很有争议的话题。我认为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,民主制国家都是经济发达国家,非民主国家都是经济落后国家,这是一种客观事实。民主制为什么是有利于经济发展的?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。^[44]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,这也是人类把民主作为不懈的目标来追求的重要原因。

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不能搞好经济。在经济起飞的国家中,威权政府扮演了重要的角色。新加坡、南韩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”在中国许多学者看来常常被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。

[38] 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,也正是由他推行的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。

[39] 在军事独裁统治期间,有无数的民众被逮捕、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。

[40] 在专制统治的30年中,韩国历任总统中:李承晚被流亡海外,客死他乡;朴正熙饮弹身亡,他的政府高级领导人象车智轍、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。

[41] 民主社会是宽容的,象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。

[42] 2004年的总统弹劾案和迁都风暴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问题上起这个作用,这是一个民主制成熟的重要标志。

[43] 拉里·戴蒙德:“民主政治的三个悖论”,刘军宁编,见前注[24],页122。

[44] Democracy and Growth: Why Voting is Good for You? *The Economist*, August 27, 1994. p. 17.

首先我们必须搞清楚,导致“拉美化”现象出现的不是民主政府,而是军人独裁统治或威权政府时期。这两种事例正好说明,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也能发展经济。但是,威权统治对经济的发展没有长久可持续性,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发展有差距,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长久可持续性?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,人民限于灾难。威权政府能一时创造奇迹,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。象这样一些历史常识,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发展的关系,完全不是象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的结果。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。到二十世纪五六十年代,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,要不就是民粹主义的。经济停滞、贫富差距拉大、腐败丛生、社会动乱的“拉美化”现象就是这个时期形成的。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过去的经济危机,并使经济向健康方向发展。^[45] 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 8.6%,智利和乌拉圭为 6%。

埃德加都·博尼格(Edgardo Boeniger)是拉丁美洲民主和政府治理专家,^[46]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,民主与权威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

[45] 拉美自独立以来,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的拉美第一次民主化浪潮,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,权威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。曾昭耀:《近年来国内关于拉美政治现代化问题研究的情况》,见 <http://www.modernization.com.cn/zeng.htm>。2006 年 8 月 17 日。

[46] 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。

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。比较分析表明,即使有些威权政府已经实施了成功的转型,仍很难证明威权政权自身会增加转型的可能性。就目前拉丁美洲国家的案例显然不支持这个理论。^[47] 在拉丁美洲,很多最有效和最有前景的改革计划,都是由后权威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,^[48]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。^[49] 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,经济改革才有效。秘鲁在比较民主化制度下进行比较激进的市场化经济改革,^[50]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最成功的国家,智利皮诺切特^[51]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,并不能证明权威体制在实行经济改革上比民主国家更有效率。^[52]

民主政治对经济发展起着基础性作用,而不是直接推动关系,经济发展与法制有着更直接的关系,更赖于法制。但是现代经济的发展还是需要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一定条件。集权专制的政府下不可能高度发展现代经济。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度发展经济。改革开放后的民主化和权力下放,是经济发展的重要条件。从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,但有一点肯定的,与传统集权的思维和体制不改有关。

一些国家的贫困是固有的,或是在专制体制下造成的,而较少的例子能说明贫困是民主引起的。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解决经济发展和贫困。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,还有法治、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做出承诺。”^[53]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做出反应很大程度上取决于来自民众的压力,公民权利的行使就能刺激政府的行为。没有哪个独立、民主、有新闻自由的国家发生过真正的饥荒。^[54]

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

[48] 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。

[49] 上世纪 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经济发展采取了一系列措施,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。

[50] 秘鲁是在上世纪九十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。

[51] 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据的。多数军人政府把经济搞得一团糟。Edgardo Boeniger 著:“拉丁美洲民主的前景与挑战”,刘军宁编,见前注[24],页 229 - 230。

[52] 刘军宁编,见前注[24],页 229 - 230。

[53] 菲利普·施米特等,见前注[24],页 37。

[54] 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.

说民主是最没有效率的制度,是反民主论者用于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,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,而没有“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找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。”^{〔55〕} 尽管“制度化的民主在决策上效率较低。但是,一旦做出了决策,它们相对说来更可能得到贯彻落实。”^{〔56〕} 专制者的草率和武断的决策,常常会忽视大多数正当的利益,而引起众多的不满,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,可能不仅是引起社会、经济停滞,而可能是社会和历史的倒退。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。^{〔57〕} 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,民主国家都是发达国家,它的经济社会发展程度远远高于非民主国家。就是因为,民主制度下虽然做出每个具体决策没有效率,但是,由于它的决策较少失误和更容易得到执行,使社会产生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。

与权威主义政权不同,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。^{〔58〕}

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,也与法制有关。在一个没有民主,但讲规矩守秩序的法制社会,经济也可能在一段时期内获得高速发展。但它缺少持久的生命力。

先富后民主? 民主与经济发展程度有关吗? 是经济高度发展带来民主,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。只是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,象香港和新加坡。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,发展民主的稳定性将高于社会贫困地区,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。

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:民主有经济的前提或者它的存续取决于经济增长和繁荣。问题在于,十九世纪自由国家所给予提供的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。^{〔59〕} 阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)也说,民主在灾害面前的保护

〔55〕 科恩,见前注〔1〕,页 212。

〔56〕 基尔摩·奥唐纳:“论委任制民主”,刘军宁编,见前注〔24〕,页 64。

〔57〕 科恩,见前注〔1〕,页 184。

〔58〕 菲利普·施米特等,见前注〔24〕,页 37。

〔59〕 乔·萨托利:“自由民主可以移植吗?”,刘军宁编,见前注〔24〕,页 149。

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需要表达政治需要。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)。^[60] 中国当前的民主发展证明:民主不是经济发达富裕的地方搞起来的,而是经济发展很一般的地方先搞起来。而现在农村人比城里人更要求民主,对民主的参与热情更高。^[61]

(四) 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,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”。^[62] 他们的论据是拉丁美洲、非洲、东南亚、前苏联、东欧等地区民主化以后都腐败了。这个论点在某个角度说是对的,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,如阳光政府和无所不在的媒体监督,公众的知情权和舆论监督,等等。所以,历史的客观事实是民主制比不民主的政府有更少的腐败。当然,不能把向民主过渡政府的腐败算在民主政府的头上。

这有一点必须指出,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无一不是伴随腐败被葬送,而没有被治理好了的。

尽管各国政府腐败的情况不同,决定反腐的方法不同。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发生在两类掌权者身上:一类是卖官买官,这主要发生在掌管干部任免人事权主要领导身上。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。^[63] 另一类腐败是政府掌握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。^[64] 很明显,这两类严重腐败现象的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,也比较难出现行政官员的权钱交易。可见,当前我国这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

[60] 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.

[61] 蔡定剑主编:《中国选举状况的报告》,法律出版社2002年12月版,页199-262。

[62] 潘维,见前注[2],页71。康晓光也认为,民主化不能有效地解决政治腐败问题。康晓光,见前注[3],页304。

[63] 像黑龙江绥化市委书记马德案受贿案涉及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受贿26人。安徽省宿州市委组织部原副部长杨哲信受贿98人。

[64] 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长曾锦成、张昆桐和河南石发亮都属于此类腐败犯罪。

有政治性的腐败现象是通过法治也解决不了。

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。他们常以新加坡和香港的例子来证明“缺民主的法制政体对付政策型腐败非常有效”这样荒唐的观点。^[65] 首先这两个城市廉政的例子对他们的论点根本没有什么证明力。就象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,是缺少学术严肃性。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。

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 象牙海岸
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,基本上都是民主政府,没有一

[65] 潘维,见前注[2],页 13。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。

个是专制政府。世界上最腐败的 20 个国家我不敢说都是专制政府,但最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、孟加拉国等国。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,政府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,如利用行政权力的贪污受贿、权力寻租等。政治性腐败需要靠民主遏制,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。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。

一个社会防止腐败是要靠很多因素相互作用,最重要的有:民主、法治、文化和历史传统等。其中民主、法治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。只有民主加法治才最有利于防止腐败;有民主无法治不足以防腐;无民主有法治可能解决政府层面的腐败,不能根本上解决腐败;没有民主一般情况下(只有法制)而不可能有真正的法治;完善的民主政府都必然有法治。所以不存在“法治才是反腐的,民主是导致腐败”^[66]的结论。

那么新加坡和香港的廉政能证明“只要法治,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。^[67]新加坡虽不是一个完全民主制度,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利斯剑,正是由于反对党的存在和新加坡执政的人民行动党政府对周围生存环境的警惕,使它时刻居安思危,这两点促使人民行动党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。^[68]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,新加坡的法治能起作用吗?对香港的制度,在回归前,香港政治层面的腐败是靠英国的民主制解决的,没有英国的制度对港督的约束,港督是个贪官,香港的法治能有效反腐吗?香港回归后,基本法在香港建立的是一套民主体制,特区政府领导人在政治层面上要受到中央政府、香港居民、立法会和终审法院的有效监督,政治层面反腐机制是有效的。加上它有效的法制和反贪机制。在普通国家中,靠什么保证政治层面不腐败呢?只能是靠民主制度。

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,也无法治,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。^[69]

那些崇拜香港是只靠法治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

[66] 潘维,见前注[2],页11-13。

[67] 关于新加坡是如何保证廉政的问题,我本人在2005年11月在《中国青年报》冰点发表的“向新加坡学什么?”有详尽的分析。

[68] 就象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,代代相传的。

[69] 象南韩全斗焕和卢太愚的腐败只能在国家民主化以后才得以揭露。

对贪官实施监督更有效的了。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。^[70] 我想这位深资反腐专家比我们书生更了解什么对反腐是最重要的。

(五) 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,特别是九亿农民素质太低,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。”^[71] 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。”^[72] 毛泽东依靠农民取得革命成功,但当取得政权后又不信任农民,认为农民只能被领导,不能做主。所以他提出“严重的问题是教育农民”。^[73] 由于对国民的不放心,总是强调“我们主张有领导的自由,主张集中指导下的民主。”^[74] 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的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,这些人也象其他人一样去教堂,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。这种情况说明公民是否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,而是因为提供有效的参与民主的渠道,使他们对政治失去信心,才使公民对政治不感兴趣,不给参与政治,使公民丧失民主素质。^[75]

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,我们怎么解释有五千年文化熏陶的、二十一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王振耀非常了解中国农民的情况,他走过中国大地

[70] 乔新生:“反腐败:声势渐大,机制需深化”,《南风窗》2006 年 7 月下,页 8。

[71] 《康有为政论集 国会叹》下册。

[72] 孙中山:“革命成功全赖宣传主义”,《孙中山全集》(第 8 卷),中华书局 1986 年,《孙中山选集》,页 722 - 723。

[73] 毛泽东:“论人民民主专政”,《毛泽东选集》(第四卷),人民出版社 1991 年 6 月版,页 1477。

[74] 《毛泽东选集》(第五卷),页 368 - 369。

[75] 2006 年 5 月,我访问法国高等政治学院(Sciences Po),Manlio Cinalli 教授与我的谈话。

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。

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。就象普通人可能不会发明扑克,但经过简单的告知规则后,没有人不会打扑克的。民主制是由有文化教养的人建立的,但不是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建立,并不是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。民主是不同利益在政治上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,在国外大多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宦和文人墨客的后代,没有什么事情是新加坡人能做到,中国人不能做到的。^[76]新加坡能够在华人社会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,中国民主发展事实已经证明“公民素质论”是没有根据的。我自己亲自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,与经济发达水平、公民受教育程度、生活水平、政治身份没有直接的关系,而是与个人利益和个人是否有效的参与有关。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。^[77]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,也不是发生在受过良好教育的知识群体中。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

[76] 《李光耀回忆录——1965-2000》,新加坡联合早报2000年9月版,页720。

[77] 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%之后,农民为59.7%,高出于法律工作者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年12月版,页202-261,附录一。

问题比较多的“后进”村里搞起来的。^[78]如村委会的海选是从那些经济文化发展中等程度地区如吉林、山西、河北等地先发展起来的。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的。在这些地方制定的直选和竞选改革办法和规则是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,比大会堂里制定的法律毫不逊色,且更科学和有用。

我亲自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五六个小时,直到出选举结果才回家吃饭的农民,你会感到农民对民主的高度热爱和热情;当你看到农民拿到选票就象当年拿到土地证一样由衷的喜悦和感激,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,你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。当我们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、批判民主方法的批判

从 19 世纪末中国人民在走经济、技术强国^[79]之路不通之后,通过血的教训和深刻反思才真正认识到民主的价值,选择中国必须走民主化之路。^[80]“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仆后继,流血牺牲,整整奋斗了一百多年,人民为此付出惨重的代价。中国共产党人为一目标不懈地奋斗,并在建立新中国后仍把它写入宪法,规定建设民主仍是国家的根本任务。^[81]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?无数先辈们的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大师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

[78] 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。

[79] 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,学习西方的先进经验技术,以富国强兵,于是有清政府主办的洋务运动。

[80] 在甲午中日战争以后,知识分子和开明统治者才认识到,中国的落后不是经济,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。

[81] 见宪法序言第七自然段。

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,还是协商式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种种弊端时,就象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,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在对大厦指指点点,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来的选举代议制民主,恐怕他们是搞错了。邱吉尔说,若不包括那些已被尝试过的政体,民主政体便是最糟的政体。难道他们认为这句话是在批判民主吗?

第二,反民主学者们在论证方法上总是把目标歪曲、抹黑以后,再用他们的“歪把子”(歪理)枪进行射击。前面我们作了充分论证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的代议制政府,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,还通过司法独立的法治等等一整套制度体系。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”的缺陷大加达伐,从而否定整个民主制度,这种学术方法是有问题的。

第三,反民主论者把法治与民主加以人为地割裂,把民主打入地狱,把法治捧上天。他被称为“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,尽管叨唠这些常识是有点令人生厌的事,但对缺乏常识的人来说还是必要的。民主与法治是现代社会政治文明的两大支柱,它们是互相支撑的,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订得良好的法律。”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订得“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定一、二部“良好”的法律。但是,根本上是做不到的。他不能制定限制自己权力的法律,他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”,^[82]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,现代法治概念更是强调民主性。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,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

[82] 象反民主论者喜欢举的例子是希特勒政府曾制定《反犹太人法》。

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作为法治的必要条件。第二是讲有限政府权力,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,^[83]但是,没有基本的民主,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,他在法治的优越性时,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。他都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惕,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。一直到上世纪 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,对民主理论的混乱和批判是人们对民主敬畏、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”,令世人惊嗟!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,但却擅长于凭空“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,而不是为了抛弃民主,而我们的社会还没有真正确立起民主的基本价值时就在大肆批判民主。

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

[83] 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。见该书页 56-57。

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”。^[84] 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,好像建大厦要打地基一样。经济的发展和繁荣,可不可以超越市场经济这样一种基本经济机制或体制? 到目前为止的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? 不要选举制只靠公众参与,或是协商式民主,只要法治,还是靠良好的治理? 所以,卡蓝默批判民主而主张“治理革命”^[85] 就被一些学者用来证明新加坡就是最好的榜样。当西方兴起协商式民主理论,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权人。^[86] 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。

[84] 海外学者黄万盛先生说,当政治改革的精神图腾——“民主”,现在出了大问题。有些心不甘、情不愿的学者流露了这样一种心态: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有了民主才能谈论! 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。

[85] 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。

[86] 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。