



—— 中國人民大學 ——

国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

RUC Perspectives

思想评论

杨光斌：关于中国民主政治实践的理论表述问题

2017年第5期（总第14期）

【阅读提示】本期选登中国人民大学国际关系学院院长杨光斌教授的《关于中国民主政治实践的理论表述问题》一文。该文从当代中国民主政治的基本经验与实践出发，并结合当前西式民主在世界范围内遭遇的种种危机，对新时期中国民主政治的若干重要理论问题及其话语表述展开了深入的分析与探讨。

关于中国民主政治新的表述问题，杨光斌教授认为，作为一项自身价值已在实践中得到充分彰显的政治制度与实践，当代中国民主政治在理论表述和话语建设方面仍有待进一步的优化提升。其中，尤其需要处理好党的理论表述与社会科学话语、事实性描述与理论表述、几类政治文明资源、传统与现代以及民主与治理等几项重要关系。

关于中国民主政治实践理论表述的总体思路，杨光斌教授指出，其逻辑框架大体可以概括为“政治道路—政治制度—政策过程—评价体系”，也即人民民主的政治道路、民主集中制的政治制度、共识民主的政策过程以及可治理民主的评价体系。在对这一逻辑框架展开详尽阐述的基础上，杨光斌教授强调指出，基于中国民主实践而形成新的民主理论的“中国方案”表述恰逢其时。相对于西式自由主义民主制度及其文化霸权，人民民主政治道路体现在由政治制度上的民主集中制和政策过程中的共识民主而构成的“可治理民主”，它既满足了民众的治理需求，也强调以民为本的国家责任，更不回避大众政治时代的民主政治趋势，因而是一种更为可行的、具有操作性的、符合正义原则的替代性方案。

关于中国民主政治实践的理论表述问题

杨光斌^①

总论：中国民主政治新表述的迫切性与理论表述中的几种关系

目前，被鼓吹为“普世价值”的西式民主在实践中遭遇到空前危机。仅仅在 2016 年的西方国家中，被视为西式民主典范的美国和欧洲都出现大问题。美国大选中的“特朗普现象”及其连续发生的恶性枪击事件，事实上是其寡头体制的深层危机；英国脱欧公投所导致的对英国自身利益、尤其是对年轻人利益的伤害，是选举式民主滥用的结果；而连续发生在法国、比利时和德国的恐怖袭击，是对其鼓吹的“普世人权”的直接挑战。土耳其所发生的军事政变，是西式民主在伊斯兰文化中的水土不服，是一种典型的“文明的冲突”。在广大发展中国家，西式民主直接导致无效治理，因而被称为“无效的民主”。

一个半多世纪之前，马克思正是看到了资本主义的本质属性和资本主义民主的局限性，才在批判资本主义的基础上提出了社会主义理念和人民民主思想。历史发展到今天，世界政治并没有超越马克思所提出的结构性问题，而且还日益陷入由资本权力所导致的政治经济危机。在这样一个危机四伏的时代，中国应该在发展马克思主义以及总结自身经验和文明优势的基础上，为世界发展指出一条出路，而不是放弃独立思考能力和大国责任去拥抱日益衰落的西方文明。

^① 杨光斌，中国人民大学国际关系学院院长、教授、博士生导师，教育部“长江学者”特聘教授。

中国政治制度虽然尚有诸多有待完善之处，但其在实践中的治理价值已经得到充分彰显，被“历史终结论”者福山视为替代西式民主的唯一挑战者。在某种意义上，西方炮制的“中国威胁论”不是说中国的军事威胁和经济威胁，而是政治心理上的危机感，即中国道路是对西方人视为理所当然的自由主义民主道路的替代性道路，这样西方就会丧失 200 年来的“制度优势”和道德优越感。

就是在这个世界政治大背景下，当中国的影响力已经无处不在之时，中国的话语权却严重不对称，其中最大的问题就是对中国政治实践的理论表述匮乏，出现了习近平总书记在全国哲学社会科学工作座谈会上所讲的“有理说不出、说出来没人听”的尴尬局面。**如果我们阐释自己政治实践的理论没有转化成一般性观念，很多人会依然依据既有的来自西方的观念来对照中国，结果中国事实上做对的事情，却被认为错了。**对于中国这样一个巨型国家而言，这无疑是国家政治安全问题。国家政权是由经济权力、军事权力、文化权力和政治权力所构成，而作为文化权力的观念和理论，是现代国家政权的重要组成部分，前苏联的最深刻的教训就在于此，美国赢得冷战也赢在“没有硝烟的战争”。为此，必须花大力气建构关于中国政治实践的理论，形成与中国国际地位相匹配的话语体系。

要更好地对中国政治实践、尤其是民主政治进行新的理论表述，我们认为，需要处理好以下几种关系。第一，党的理论表述与社会科学话语的关系。客观地说，改革开放以来，党的理论如“中国特色社会主义理论体系”主要是党内理论部门和高校中马克思主义学院的话

语，而以政治学、经济学和社会学为基础的庞大社会科学界则有着自己的话语体系，或者说社会科学界研究党的理论的人很少，从而出现了党的理论与社会科学话语“两张皮”的现象。这非常不利于党的理论的传播和深入人心。不过，我们也欣喜地看到，习近平总书记提出的“国家治理体系与治理能力的现代化”有力地吸引着社会科学界，进而形成了研究热潮。在中外历史上，好的意识形态一定体现在官方和思想界的一致性。如何密切党的理论与社会科学话语的关系，让党的理论成为社会科学界的研究对象，是创建“新概念新范畴新表述”的一个重要方面。

第二，事实性描述与理论表述的关系。政治理论要变成流行的、深入人心的观念，在理论表述上就一定是“概念化”的，既简洁有力，又具有“一般性”即通用性，以便于理解和传播，最终成为潜移默化的观念。为此，应该避免以事实性描述或时代性（阶段性）政策代替理论表述。我们知道，政治制度或阶段性政策是由多方面构成的，如果以事实性描述方式加以总结，最后就会变成“加挂火车皮”，“车皮”越挂越多，从而不利于人们理解中国政治。例如，关于我国政治制度的表述是“根本制度、基本制度、具体制度”，这些都是事实性描述而非一般性的理论表述。实际上，我们的政治制度概括起来就是一个关键词——“民主集中制”。

第三，几种资源的关系。中国现实的政治道路和政治制度是理论表述的最直接、最丰富的实践资源，在此基础上，需要恰当地处理马克思主义、中国传统文化和人类文明成果的关系。在民主政治问题上，

马克思主义的最大贡献就是在理论上回答了“人民民主”这个根本问题，因而它是指导性的世界观和方法论；中国传统政治中的民本主义、贤能体制和协商政治则是建设中国民主政治的文明基因，“当代中国是历史中国的一个发展”，当下的理论表述离不开文明基因；作为现代性文明的一个组成部分的中国为了更好地与世界对话，也需要借鉴有关的人类优秀文明成果，比如“共识民主”等概念。

吸收古今中外的资源是为了让理论表述更有力量。为此，纵向的世界大历史和横向的世界政治都将是理论的背景性资源，同时也必须在与自由主义民主理论进行比较中进行建构，人民民主（即社会主义民主）和自由主义民主是世界上最重要的两种民主理论，比较分析会让我们的理论更自洽、更有说服力。

第四，传统与现代的关系、民主与治理的关系。大众民主是一种现代性政治，但现代性政治如果脱离人类文明的基本轨道即权威秩序，离开几千年来形成的传统性政治，就会变成一匹脱缰的野马而失去方向，甚至跌入深渊。因此，大众民主一定离不开人类几千年来建构起来的权威秩序，有民主而无权威的政治是混乱的，决不是人民所欲求的，正如很多国家所展示的“无效的民主”。在这个意义上，“民主集中制”最有效地平衡了民主与权威的关系。

与此相关的另一组重要关系就是民主与治理。对于人民而言，民主是重要的，但治理则如同空气和盐，不可或缺。在这个意义上，民主必须是可治理的，即一种“可治理民主”。

第五，民主理论表述需要建立在民主二重性原理之上，民主既是

目的，又是工具。描述民主目的性的理论只能是价值意义上的，可以称为“价值模式”，比如“社会主义民主”或西方的“自由主义民主”；表述民主工具性的民主理论可以称为“实践模式”，即对实践性民主的一种总结，比如“共识型民主”“选举式民主”之类。如果只有实践模式而无价值模式，民主会失去方向，所追求的民主最终可能是“非预期的恶”，比如很多发展中国家的情形；而如果只有价值模式而无相应的实践模式去支撑，再好的民主价值也会落空，比如高举“人民主权”旗帜的法国大革命。为此，在我们高举“人民民主”这个价值模式时，必须找到相关的实践模式来加以表述。

一、关于我国民主政治实践理论表述的总体思路

和任何国家的民主政治一样，中国的民主政治也是由政治道路、政治制度、政策过程所构成。其中，政治道路和政治制度的民主性或民主程度如何，说到底是由政策过程中的民主性来体现的，即政策过程的民主性是衡量政治道路与政治制度民主性的一把尺子。

这样，理解中国民主政治的逻辑框架便可以概括为“政治道路—政治制度—政策过程—评价体系”。

人民民主的政治道路。中国特色政治发展道路是一种政治价值指导下的产物，在中国只能是社会主义民主或人民民主，也就是习近平总书记多次强调的“必须坚持人民的主体性地位”。人民民主也是1954年宪法所规定的国体，它通过政治道路而实现。从毛泽东思想到中国特色社会主义理论体系，其中的最大公约数都是围绕人民民主而展开的。反过来也可以说，人民民主包涵了毛泽东思想和中国特色

社会主义理论体系。

党的领导是中国特色社会主义政治制度的最本质特征，理解人民民主政治道路的关键是讲清楚党性与人民性的一致性，这需要从世界政党政治的视野看中国共产党的人民性。人民民主的保障依靠党的领导，而人民民主的生命力则依靠“微型民主”化解人民“生活政治”中的矛盾。

人民民主是中国根本性地区别于西方资本主义民主（自由民主）的政治价值，它有着民本主义的文明基因，因而也必然拥有强大的生命力。

民主集中制的政治制度。人民民主的价值模式依靠其相应的政治制度去实践、落实和维护。在我们的政治制度表述中，有“坚持党的领导、坚持人民当家作主、坚持依法治国”的有机统一（简称“三统一”），还有“根本制度、基本制度和具体制度”，根本制度是人民代表大会制度，基本制度有共产党领导下的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度和基层民主，具体制度则指各种规定性法规。这些事实性描述无疑很全面，但“三统一”内在的逻辑关系是什么？根本制度和基本制度的政治逻辑关系是什么？“三统一”和“根本制度与基本制度”之间又是什么样的政治逻辑关系？理论表述需要抽象出贯穿于所有制度的那个关键词或“制度之魂”。

“三统一”中的党的领导，讲的是党的地位和作用，党的组织原则是民主集中制；人民当家作主其实是讲人民代表大会制度的作用，即人大是连接人民和党与政府的关键环节，而“依法治国”可以理解

为“一府两院”的作用，其中人大与政府之间的组织原则也是民主集中制。无疑，根本制度和基本制度的组织原则都是民主集中制，因此才在“三统一”之后加上“坚持民主集中制”。

“民主集中制”可以概括中国的政治制度，是中国的“制度之魂”，正如“三权分立”用来指称西方政治制度。下文将会论证，民主集中制是“协商民主基础上的民主集中制”，即各个维度的民主集中制都体现了协商民主，“民主”阶段有协商民主，“集中”阶段也有协商民主。

民主集中制还是传统性权威与现代性民主的统一，有利于形成既有民主活力又有权威秩序的良好政治。

共识民主的政策过程。民主不仅是“一人一票”，还应该体现在整个政治过程之中。政策过程是所有政治过程的核心，而价值民主和制度民主的实现程度则由政策过程的民主性体现出来。学术界用“政策民主”“行政民主”来形容改革开放以来中国民主政治的新进展，我们党在不同语境下使用群众路线、协商民主、民主集中制来总结中国的决策过程。政策民主和行政民主都不是好的理论概念，而群众路线、协商民主和民主集中制更多地是讲“过程”而非“过程—结果”的一体化，而且彼此之间的包容性和逻辑性还有待论证。此外，如果政治制度和政治过程都用“民主集中制”一个词来概括，则会使理论显得单调和枯燥。

我们认为，“共识民主”是一种“过程—结果”概念，并包容了群众路线、协商民主和民主集中制，是最能真实地反映中国政策过程

的一个概念，我们的很多重大政策的出台体现了典型的共识民主。不仅如此，它也已经是国际学术界的一个重要概念，是相对于“多数决民主”而提出的，具有国际上的可理解性。需要再次强调的是，共识民主和协商民主具有通约性，或者说共识民主是协商民主过程的一种结果性体现。

可治理民主的评价体系。评价体系就是制定标准，就是话语权。“政治道路—政治制度—政策过程”的民主都是客观性的，其表现到底如何，需要建立一套标准或者用某种坐标体系去评价。民主既是形式也是目的，民主形式说到底是为民主目的服务的，而民主的目的就是通过国家的有效治理来满足人民的基本需求。换句话说，有效治理的民主才是可欲求的，不能实现有效治理的民主最终会被历史淘汰。过去 20 多年中，国际学术界的两个最重要的关键词就是“民主”和“治理”，建立一个兼容治理的民主评价体系，是对“自由主义民主”以“自由”为核心的评价体系的有效对冲。目前我们在民主话语上还处于弱势，但在国家治理方面的优势已有目共睹，为此，建立以治理为核心的评价体系迫在眉睫。

对此，我们党已经做出了努力，提出了评价民主的八大标准。我们认为，这些都可以用“可治理民主”这样一个一般性概念去涵盖。

上述总体性理论表述的思路，图示如下：

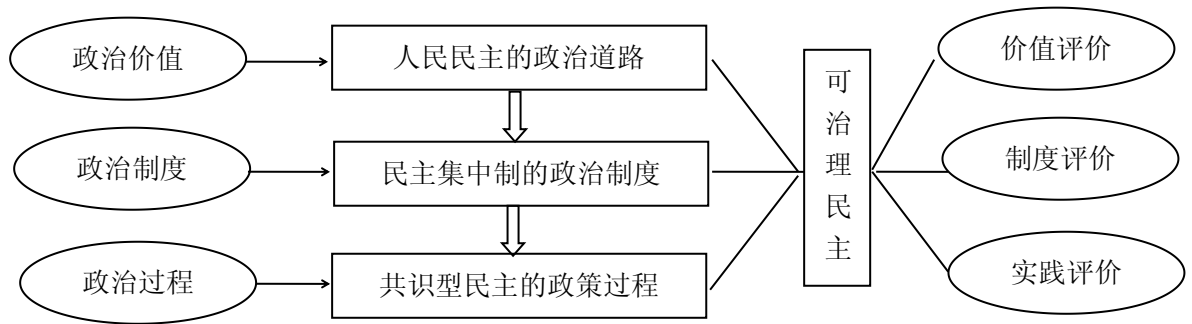


图 1：“可治理民主”的理论表述逻辑

二、政治道路：人民民主

民主分为社会民主、经济民主和政治民主。作为社会民主的社会自治是人类社会与生俱来的一种“原生态”生活方式，各个社会皆有，只是自治程度和自治范围不同而已。经济民主是财产公有或所有者—管理者—劳动者之间平等权的一种财产权民主制，社会主义国家和欧洲一些民主社会主义国家的制度中包涵了经济民主，但要在理论上说清楚，是一项无比复杂的挑战性工程；自由资本主义的英美等国则竭力回避经济民主概念。

关于民主的争论主要集中在政治民主之上。政治民主是普通公民参与国家政治生活的政治制度。严格地说，这种制度起源于古希腊，中断近两千年后经资本主义革命而复兴，产生了以财产权为资格的公民投票权，这是典型的精英民主或寡头民主。大众民主的兴起和普遍化则归功于马克思主义指导下的国际工人运动。从《共产党宣言》发表到 20 世纪中叶的 100 年间，国际工人运动使“社会主义”成为一种道德上的最高价值；新中国的成立和 20 世纪 50~60 年代的亚非拉民族民主解放运动，使得社会主义（当时的民主等同于社会主义）成

为当时主导性的价值观，正如“自由民主”的奠基人熊彼特在《资本主义、社会主义与民主》的开篇所言：“大步进入社会主义”。可见，西方国家面临着巨大的政治压力。在这种背景下，西方国家开始建构能与社会主义民主相抗衡的民主话语体系，这便是“自由主义民主”。西方打赢了“冷战”这场意识形态战争，很多国家发生了所谓的“民主化”转型，转向“自由主义民主”，但结果却是“无效的民主”或无效的治理。不仅如此，西方国家自身也遭遇到空前危机。这种世界政治的时代性反而彰显了人民民主的魅力。

（一）自由主义民主理论及其实践困境

民主的概念很多，而自古以来的一个主导性含义就是“多数人统治”，卢梭称之为“人民主权”，而社会主义民主即是人民主权的实践。为了减缓来自社会主义民主的国际性压力，20世纪40年代，西方思想家熊彼特对人民主权概念进行了解构，把民主说成是选举产生政治家的过程，选举权是第一位的，人民主权是第二位的。这便是流行的“选举式民主”或者“熊彼特式民主”。经过几代学者的建构，选举式民主被框定在自由主义价值体系之下，而自由主义是资产阶级的一套意识形态，因此把人们不喜欢听的字眼即“资本主义民主”改造为“自由主义民主”。

不论具体名称如何，“自由主义民主”的核心要素都是财产权、法治和竞争性选举。其中，财产权和法治（西方人所说的“宪政”，古罗马就有，主要是用来保护财产权）是竞争性选举的前提条件或基础性条件；而竞争性选举则是靠政党来组织的，因而“选举式民主”

又必然演变为“党争民主”；而政党背后是阶级、民族和宗教，因此党争民主如果不是建立在同质化文化之中，必然酿成剧烈的政治冲突，变成劣质民主、无效民主，最终是无效治理乃至国家失败，正如很多发展中国家所呈现的那样。

也就是说，竞争性选举的民主是附条件性的，不但有财产权、法治，更有同质化文化的要求。历史已经证明并将继续证明，社会条件比民主形式本身更重要。正是因为竞争性选举的条件性缺失，“自由主义民主”在实践中必然遭遇困境。

第一，二战结束后的 150 个左右的后发国家，没有一个因为实行了“自由主义民主”而步入发达国家序列。原因很简单，党争民主就是要“分蛋糕”，当一个国家还很穷、蛋糕还没有做大的时候就去瓜分蛋糕，谁能得到蛋糕？结果可想而知。更何况，有些蛋糕比如“国家统一”这样的公共物品，根本不能分割，但党争民主则很可能去切割公共物品。更重要的是，自由主义民主其实是一种以法治为前提条件的民主，没有法治的民主会是什么样子？实践表明，实行自由民主的发展中国家的“答卷”都不及格。

第二，在所谓的民主化的“第三波”中，转型国家有 70 多个，其中达到预期目标的寥寥无几，大多数转型国家要么国家解体，要么长期动荡，要么无效治理。对此，西方民主理论家也不得不承认“白白为之奋斗了一代人的时光”，“民主与无效治理如影随形”。

第三，一些曾经跻身于发达国家行列的国家和地区，因为搞了党争民主而出现“逆发展”，南美的阿根廷、欧洲的希腊和东亚的台湾

地区都是鲜活的案例。历史还没有终结，这种“逆发展”趋势并没有终止的苗头。

第四，当冷战这种外部安全压力解除之后，欧美等国的党争民主演变为没有节制的内斗，政党政治极化，党争民主变成了“否决型政体”，政府寸步难行。不仅如此，英国的脱欧公投实际上是党争民主泛滥的产物，结果不但以“多数暴政”的形式直接侵害了并不算少的“少数人”的切身利益，还直接威胁到英国的国家认同，苏格兰的再次独立公投并不遥远。而在很多后发国家，党争民主也正在演变为肢解国家的分裂性制度。

渲染党争民主为“普世价值”的西方国家，在打败敌人和碾压对手之后，最终也反受其害。曾经宣称“历史的终结”的福山最近这样反问道：（西式）民主到底是解决问题的方案还是问题的根源？其实，历史显然已经给出了答案。

（二）“中国方案”之政治道路：人民民主

在纪念中国共产党成立 95 周年大会上，习近平总书记宣示，中国“有信心为人类对更好社会制度的探索提供中国方案。”人民民主的政治道路便是“中国方案”的基础。

政治发展道路是何种价值指导下的政治制度选择，是决定哪个阶级居统治地位的根本性问题。因此，国体通过特定的政治道路而实现。在政治道路上，比较政治告诉我们，中国是为数不多的、但也是体量最大的一个人民民主国家。在过去 300 年的世界政治中，资本主义从主宰国内政治到主宰全球政治，建立起一个资本权力主导的帝国主

义殖民体系，这是资本主义民主或“自由主义民主”的核心。在这个大背景下，清王朝之后的“中华民国”一度试行多党民主制，结果把中国带入混乱的深渊。20世纪50~60年代的民族民主解放运动是对资本主义全球化的对冲和反抗。当赤裸裸的帝国主义经济掠夺碰壁之后，资本权力转而以“文化霸权”的面目出现，建构了以“自由主义民主”为核心的文化霸权，俘获了发展中国家的精英阶层，打赢了思想观念上的“没有硝烟的战争”，促成了所谓的“第三波民主化”浪潮，全球政治又“变天”了，资本权力再次在政治上得势。在这个过程中，中国共产党人依靠强大的自主性扛过了这场全球浪潮，坚守了人民民主阵地。在此，一个必须要问的问题是，到底是资本权力有利于人民、还是人民民主造福于人民？更直接的问题是，中国人民和印度人民谁享有更多的福利？答案简单明了。

这就是人民民主与自由主义民主的区别。首先，“自由主义民主”是以“资本”为本位，而“社会主义民主”“人民民主”则以“社会”“人民”为本位，这是两大类型民主的根本不同之处。无论何种价值的民主，要落到实处，只能实行代议制或代表制，并且都属于政党政治的范畴，只不过“自由主义民主”的代表者是以资本权力服务的资产阶级政党，“人民民主”的代表者是为大众服务的无产阶级政党。因此，代议制本身不是民主理论争论的根本，关键是“谁代表”以及“代表性”如何；人民民主与自由主义民主的最大区别就是人民与资本的对立，人民民主不仅不会受制于资本，相反，还要以超越资本权力为目标。

从历史的角度而言，中国选择人民民主的政治道路不是由于中国从一开始就排斥“自由主义民主”，而是因为“自由主义民主”在中国遭遇了重大失败。辛亥革命后，中华民国颁布的《临时约法》规定中国实行“议会制”、“内阁制”，一时间中国形成了大大小小 300 多个政党，并在随后导致了地方军阀割据的局面。在军阀割据的局面下，无论是国民党还是共产党都意识到多党制在中国行不通，中国的问题实际上变成了由什么样的政党实现中国统一和民族独立的问题。实践证明，代表地主和大资产阶级利益的国民党无法代表中国最广大人民的利益，也无法凝聚最广大人民的共识来完成反对帝国主义、封建主义和争取民族独立的历史任务，中国的民主主义革命注定是以工农联盟为基础的、资产阶级处于边缘地位的新民主主义革命。

新民主主义体现为无产阶级的民主主义即人民民主专政。第一，它是由工农和知识分子组成的最广大劳动人民的民主，这一民主必然要体现劳动阶级的利益，反对这一利益的阶级及其代言人会成为专政的对象；第二，它是建立在社会主义经济基础之上的民主，社会主义经济基础为民主提供了最广泛的实践条件，民主不会受制于资本和封建地主的限制，从而使人民政府获得了最大程度的自主性；第三，它以民主集中制为民主实践形式，克服了后发巨型国家因普遍缺失国家能力而导致的组织化不足的结构性病理。

这三个特征的结合既赋予了人民民主最大的民主性和平民性，又赋予倡导人民民主的执政党以最大的革命性和动员性。正是人民民主的民主性、平民性、革命性和动员性，既使中国共产党在新民主主义

革命时期能够凝聚中国最大多数的群体而组成最广泛的民族统一战线，从而取得抗日战争和解放战争的胜利，也使中国共产党在社会主义革命时期能够将民主革命推进到政治领域之外的经济和社会领域，对不平等的社会结构进行彻底改造，为中国经济发展和国家基础设施建设扫除了土地和财产私有制的障碍，也为中国现代化建设培养了摆脱人身依附性和受过良好基础教育的广泛的人力资源。

如果说在新民主主义革命和社会主义建设时期，人民民主充分发挥了自身作为社会主义民主模式的进步性，进而奠定了自身在中国的历史合法性。那么，在社会主义建设时期特别是改革开放之后，面对西方社会科学和自由民主模式的强力攻势，人民民主更是以自身实践的成功，证明了它是适合中国文化基因和发展需求的民主模式。

在马克思和中国共产党第一代领导人那里，共产党组织人民建国时之所以选择人民民主的政治道路，是因为他们认识到，自由民主尽管宣告了人民主权的原则，但由于其受制于资产阶级法权的局限，不可能真正代表最广大人民的利益。改革开放之后，第二代领导人选择了融入全球化促进中国现代化的经济发展战略。国门打开之后，受到西方社会科学影响的很多人开始质疑中国的人民民主模式，他们认为人民民主不适应市场经济的发展，而市场经济发展导致的利益多元化也需要引进西方自由民主的多党竞争机制，打破人民民主和一党执政的政治格局。

这种观念背后秉承着两种思路。一种思路认为，中国的政治制度不利于市场经济和资本主义的发展，只有进行西化的政治体制改革，

才能保证中国实施真正的市场经济，才能使“看不见的手”真正发挥作用。这种思路可以被称作“经济自由主义”，它本质上并不关心中国是否是一个民主国家，它对中国政治制度的否定实质是对中国经济发展模式的否定，是对国家干预经济的否定，是完全代表改革开放后新崛起的资本权贵的利益；另一种思路认为，中国的政治制度不是真正的民主制度，他们对人民民主的否定是因为认定自由民主的多党竞争制度是比人民民主更加真实的民主制度，他们在多党制和民主制之间划了等号，他们质疑人民民主模式是为了在中国推动民主，他们主张结束中国共产党的一党执政，在中国实现政治自由，他们并不关心实现多党竞争制度之后中国是否还能保证经济发展和政治稳定，政治体制改革本身就是他们的目的。这种思路可以被称作“政治自由主义”，在中国知识阶层中具有广泛的影响。

这两种思路，一种将资本的经济利益置于国家和人民的利益之上，一种将自由主义民主的政治理念置于国家安全和社会稳定之上，都假设如果采纳另一种模式中国会发展得更好，而无视中国正是在人民民主政治道路之下取得了举世瞩目成就的事实。我们认为，对这两种思路的片面性进行澄清之后，再看看危机四伏的世界政治现实，反而更能清楚地认识到人民民主政治道路的优越性。

（三）人民民主的政治逻辑：党性与人民性的统一性

人民民主在理论上和道义上的优势毋庸置疑，而弘扬人民民主的关键是解决“代表性”，即如何更好地将人民意志、人民主权落到实处。这里的关键在于如何认识党性与人民性的统一性。

习近平总书记指出，中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。我们的根本政治制度可以表述为“党的领导下的人民代表大会制度”，这是保障人民民主的根本制度。而充分“代表性”的关键是确保党性与人民性的一致性。

只有新的政党理论才能回答党性与人民性的统一性。西方政党理论其实是一种社会利益概念，而社会利益必然多元化，进而有不同的政党去代表，实行多党制政治。这种理论根本不能解释党性与人民性的统一性问题。

人民性是由不同的个人、团体（包括民族和宗教）、阶级所构成的一个总体性概念。人民性固然并不排除个人利益、团体利益或其他集团性利益，但是，如果团体性利益最终凌驾于人民性之上，“人民性”便不复存在，便是一个国家的悲剧。这种悲剧在历史上和现实世界政治中反复上演，从而导致国家失败或者无效治理。因此，普遍利益（人民性）与特殊利益（团体性）的关系，与其说是一个政治哲学问题，不如说是一个政治知识问题。如前，异质文化中的以党争民主为核心的“自由主义民主”是团体利益演变为国家分裂或无效治理的直接机制。党争民主制度下的多党制就是明目张胆的立党为私，参政为己，其结果是权威的流失和政治失序。

在实践中，“人民性”不会自动实现，不会在强调个体利益的“自由主义民主”中实现，只能在党领导下的人民民主政治道路中变为现实。这需从世界政党政治的角度去理解。西方政党政治起源于选举政治，各政党是代表不同阶级和阶层利益的选举机器，是一种议会体

制下竞争政权的执政党。但是，发展中国家的政党，包括中国国民党和中国共产党，是在国家失败之际出现的一种新型国家组织者，是一种完全不同于西方政党的建国党和领导党。阶级性质决定了最终是代表最广大人民利益的共产党把国家组织起来，建立新型国家。所以，共产党不仅仅是执政党，还是建国党和领导党。在所有发展中国家，没有这样一个代表人民性的政党而搞多党政治，最终都事与愿违。道理很简单，多党制是为了“分蛋糕”，而发展中国家本身无蛋糕可分；何况有些公共物品如国家统一是绝对不能分割的，而基于民族和教派的政党则很可能去分割国家。多党制曾经将中国带入深渊；美国研究印度政治的权威专家也不得不指出，正是在 20 世纪 70 年代实行多党制后，印度的民主政府开始难以有效运行。^①而发展中国家在“第三波民主化”转型之后，几乎没有一个国家因实行多党制而得到有效治理。与此相对照，代表人民性的中国共产党所选择的“中国方案”，则被西方思想界视为自由主义民主的替代性模式。

世界政治的演变昭示了政党在政治生活中的主体性乃至决定性角色。世界政党政治告诉我们，不同的政党制度带来完全不同的政治局面，而中国的实践成就则归功于具有人民性的党的领导，完全应该理直气壮地讲共产党的领导作用。在当下，超越了资本集团和各种利益集团控制的中国共产党自然有强大的自主性，从而保证了党性与人民性的一致性。

^① [美]巴德汉：《分享战利品：群体平等、经济发展与民主》，[美]科利编：《印度民主的成功》，译林出版社 2013 年版，第 266 页。

在现实政治中，为了保证党性与人民性的统一性，就必须清楚各种妨碍人民根本利益的特殊利益集团，这几年的强力反腐志在于此。习近平总书记指出，“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己特殊的利益。如果有了自己的私利，那就什么事情都能干得出来。党内不能存在形形色色的利益集团，也不能存在党内同党外相互勾结、权钱交易的政治利益集团。党中央坚定不移地反对腐败，就是防范和清除这种非法利益关系对党内政治生活的影响，恢复党的良好政治生态，而这项工作做得越早、越坚决、越彻底就越好。”^①

不但利益集团化的社会结构需要破除，政治过程中的权钱交易也需要杜绝。湖南郴州人大代表贿选案、四川南充市委常委会贿选案，都是对人民民主的扭曲。为此，习近平高度重视这些案件的查处。**坚持人民主体地位，就意味着不能以财富的多寡来分配政治资源，这一点只有在党性与人民性统一的国家才能做到，党性是超越资本利益和各种团体利益的一种普遍利益。**

这些现实中的矛盾恰恰给我们提出了如何完善人民民主的问题。作为政治道路的人民民主讲的是国体，即谁当家的问题，是一种道路正确的宏观政治结构。在这个机构之下，有无数个微观的“单位”支撑，而活生生的个体都是生活在“单位”之中，这就存在宏观政治结构与微观的“生活政治”之间的关系问题，宏观结构不能代替也不会淹没“生活政治”。事实表明，宏观结构的“大民主”如党争民主不但不能解决问题，还会制造出新问题，这是因为宏观结构中的异质性

^① 习近平：《在中共十八届五中全会第二次全体会议上的讲话》（2015年10月29日），中纪委网站，http://www.ccdi.gov.cn/yw/201601/t20160112_72582.html，2017年9月25日访问。

因素所致。但这并不意味单位的“生活政治”中不能有民主，生活政治中的“单位”是高度同质化的，选举民主、协商民主等民主形式则可以化解矛盾。大民主制造问题，小民主化解矛盾。对此，毛泽东同志有深刻的洞见：大民主是用来吓唬敌人的，小民主才管用。

在用“小民主”化解矛盾的同时，需要加强对社会弱势群体的社会救济，毕竟民生是民主的目的所在。另外，中产阶级正在壮大，尤其是在互联网时代，需要引导中产阶层有序参与到政治生活之中。

（四）人民民主的历史逻辑：文明基因

坚持党性与人民性的统一性，就意味着国家权力来自人民，因而必须依靠人民，有效回应人民的诉求，这就是我们党的群众路线。群众路线事实上是民本主义思想落地的一套工作机制。民本思想源远流长，其在长达 2000 年的历史进程中所展现的“源一流一变”都是一套思想而非实践性制度，只有中国共产党人的群众路线才使民本思想落地，把思想变为现实。

因此，坚持人民主体地位的人民民主道路，不仅是马克思主义的思想结晶，其在实践中的强大生命力，还因为有着自身文明基因的滋养。中国共产党带领人民所选择的人民民主道路，是马克思主义中国化的体现，也是作为现代性的人民主权思想与传统性的民本主义思想的无缝对接。

习近平总书记对于传统文化、儒家思想的高度重视众所周知，对于儒家民本思想更是高度认同，对于社会主义道路与中国历史文化的连续性有着深刻的认识。2013 年 11 月，习近平视察曲阜孔子研究院

的谈话释放出了最为明确的信号，他引用了毛泽东在中共六届六中全会上所作的《论新阶段》政治报告中的一句话：“今天的中国是历史的中国的一个发展，我们马克思主义者，不应当割断历史。从孔夫子到孙中山，我们应当总结，继承一份珍贵遗产。”因此，习近平认为，“对孔子思想要用历史唯物主义的观点看待，今天的中国是中国历史的发展，应坚持这样的态度。”为此，习近平要求“四个讲清楚”：“一是讲清楚每个国家和民族的历史传统、文化积淀、基本国情不同，其发展道路必然有着自己的特色；二是讲清楚中华文化积淀着中华民族最深沉的精神追求，是中华民族生生不息、发展壮大的丰厚滋养；三是讲清楚中华优秀传统文化是中华民族的突出优势，是我们最深厚的文化软实力……承认文化的多元性，一定要承认政治的多元性；四是讲清楚中国特色社会主义植根于中华文化沃土、反映中国人民的意愿、适应中国和时代发展进步要求，有着深厚历史渊源和广泛现实基础。”

“四个讲清楚”表明，人民民主政治道路有着深厚的历史文化基础，这种现代性政治根植于一个国家的历史基因之中，而中国历史中最强大的基因之一便是治国理政的民本主义。民本思想在习近平总书记的系列讲话中地位突出，比如他在群众路线教育实践活动中就指出，“坚持以人为本，尊重人民主体地位，发挥群众首创精神，紧紧依靠人民推动改革，促进人的全面发展。”

无论是政治理论还是政治制度，只有根植于自己的文化土壤才有生命力和活力。人民民主就是社会主义民主，社会主义以“社会”为

主义即以大多数人的根本利益为出发点，这无疑就是千百年来民本主义一以贯之的宗旨。社会主义民主这个概念是外来的，却在民本主义的文化土壤里得到滋养，扎下根，安下家。这一过程与两千年前佛教东进并最终成为中国文化一部分颇有相似之处。

三、政治制度：民主集中制

政治价值指导下的政治发展道路必然以相应的政治制度为结果，或者说政治制度是政治道路的结果。政治制度一旦选定，对政治发展方向和状况就具有决定性作用。与人民民主政治道路相适应的政治制度是民主集中制，民主集中制的优越性在比较政治中更加彰显。

（一）政治制度的决定性作用

在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年上的讲话中，习近平总书记指出，“一个国家的政治制度决定于这个国家的经济社会基础，同时又反作用于这个国家的经济社会基础，乃至于起到决定性作用。在一个国家的各种制度中，政治制度处于关键环节。”

政治制度的“决定性作用”和“关键环节”的论述，还原了历史唯物主义真相，而不是简单的经济决定论。我们认为，政治制度的决定性作用以两种形式表现出来，一种是决定性的建设性作用，一种是决定性的破坏性作用。而政治制度的这两种“决定性作用”如何表现，何时表现，取决于政治制度的选择是否符合各自的历史文化传统，是否符合社会结构这样的重大国情。

自由主义民主的政治制度，诸如三权制衡、多党制、多元主义，说到底基督教文明的一种现代政治表现形式，而把基督教文明的政

治制度移植到其他文明形态之中，必然是水土不服。^①前述的比较历史告诉我们，非西方发展中国家之所以陷于自由主义民主的泥淖而不能自拔，说到底就是社会结构和文明基因不同而难以有效地运行。因此，自由民主在非西方发展中国家起着消极性破坏性的决定性作用。被称为“虎妈”的耶鲁大学法学教授蔡美儿在其引起广泛关注的《起火的世界》中指出：在非西方国家，“市场在主导市场的少数族群手中聚敛财富，经常是令人咋舌的巨额财富，而民主则赋予穷困的大多数人政治力量。在此情况下，对自由市场民主的追求成为启动潜在的灾难性民族国家主义的发动机，造成倍感挫折的‘本土’多数族群——那些很容易被拉选票的投机政客煽动的人们——一起而对抗他们所仇视的富有的少数族群。”^②蔡美儿通过大量的比较研究得出结论：在非西方世界中，自由市场和自由民主的全球拓展，是集体仇恨和种族暴乱的一个首要的、使之恶化的原因。这些都是自由主义民主在异质文化结构中所导致的消极性破坏作用。

中国的政治制度是自己“长出来”的，是中国共产党人在长期的革命实践中摸索出来的一套适合中国国情的政治制度，不但是革命历史的结晶，还有着历史文化的土壤。中国有世界历史上最古老的社会自由，西汉奉行的黄老哲学的“无为而治”政策就是最古典主义的社会自由，宋朝时期有了在今天被称为社会自治的“乡规民约”；同时，中国对人类政治文明的一个最大贡献就是官僚制，这是一种把人类组织起来的政治制度，国学大师钱穆先生视之为世界上最伟大的发明。

^① 杨光斌：《自由主义民主“普世价值说”是西方“文明的傲慢”》，《求是》2016年第19期。

^② [美]蔡美儿：《起火的世界》，“序言：全球化与种族仇恨”，中国政法大学出版社2014年版。

官僚制无疑离不开国家权威和中央集权。中国近代史告诉我们，当只有社会自由而无国家权威时，只有“党争民主”而无中央集权时，就是赤裸裸的北洋政府时期的“丛林规则”。为此，民主集中制是重新把中国组织起来的一套现代政治制度，其中的现代性要素就是既有政党政治即党的领导，又有基于社会自由的民主。

“长出来”的政治制度自然有自己的历史文化土壤，有着强大的生命力，不仅扛下了世界性的“第三波民主化浪潮”的冲击，还变得更加强大，被视为“自由主义民主”的替代性模式。比较起来，很多追求“好制度”的非西方发展中国家，则陷于“自由主义民主”的泥淖之中。不同的政治制度决定了不同的政治命运。习近平总书记指出，“古今中外，由于政治发展道路选择错误而导致社会动荡、国家分裂、人亡政息的例子比比皆是。”而积极性建设性的决定性作用必然是对特定历史文化传统所构成的历史文明基因的一种自然延续，“只有扎根本国土壤、汲取充沛养分的制度，才最可靠、也最管用”，“不能想象突然就搬来一座政治制度上的‘飞来峰’”。“照抄照搬他国的政治制度行不通，会水土不服，会画虎不成反类犬，甚至会把国家前途命运葬送掉。”

（二）中国的民主集中制政体

政体是政权的组织形式，政权不但涉及政治权力，还包括经济权力、社会权力和文化权力，因此，政体又是各种权力关系的总和。

我国的政体事实上是民主集中制。在1940年的《新民主主义论》中，毛泽东同志谈到政体时这样指出，“没有适当形式的政权机关，

就不能代表国家。中国现在可以采取全国人民代表大会……这种制度即是民主集中制。只有民主集中制的政府，才能充分地发挥一切革命人民的意志，也才能最有力量地去反对革命的敌人。”在1945年的《论联合政府》中，毛泽东同志这样谈论新中国的政权：“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。”^①

毛泽东在延安时期的建国理论直接成为新中国宪法的指导思想，甚至成为宪法文本本身。1954年宪法“总纲”第一条规定：中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家。第二条规定：中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关，一律实行民主集中制。”1954年宪法中的民主集中制专指国家机构的组成方式，即国家行政机关由人大产生并对人大负责。到了1982年宪法，民主集中制不但包括国家机关即横向的权力结构组织形式，还包括了国家结构形式即中央—地方关系的组成方式。

政体是权力关系的总和，不宜把一种国家机构比如人民代表大会制度称为政体——尽管它是根本政治制度。我们常说“三统一”即“坚持党的领导、坚持人民当家作主、坚持依法治国的有机统一”，统一到民主集中制原则。其中，“坚持人民当家作主”主要是讲人大的地位和作用，人大之上有党的领导，人大之下有依法治国的主体即“一

^① 毛泽东：《论联合政府》（1945年4月24日），《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第1056、1057页。

府两院”，无论是党、人大还是政府，其组织原则都是民主集中制。因此，“三统一”之后又加上“必须坚持民主集中制”。

“四个必须”其实是实现人民民主政治体系的的四大支柱，即代表人民根本利益的政党领导，保证人民当家作主的根本制度，确保人民权利的法治环境，保障民主有效治理的民主集中制原则。

另外，在我们讲到制度层次的时候，正式的划分是“根本制度、基本制度、具体制度”，分别指作为根本制度的人民代表大会制度、作为基本制度的共产党领导下的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度和基层民主制度，以及作为具体制度的各种法律法规规定。无论如何划分，三个层次的制度都以民主集中制为组织原则。

综上，民主集中制是中国政治的“制度之魂”，统摄了“三统一”和“根本制度—基本制度—具体制度”，是一种把各种权力关系组织起来的政权组织形式即政体。

中国人在政体的认识上有一个不断拓展的过程，即政体不但包括横向的国家权力组织方式，还包括纵向的国家结构形式即中央—地方关系。不仅如此，在社会结构发生根本性变化的今天，到了市场经济时代，权力关系不但包括宪法所规定的国家机构，还必须处理经济权力和社会权力，即政府—市场关系、国家—社会关系，这些都是政权的应有之义。也就是说，今天的政体理论不再是单纯讲国家机构这个纯粹的政治权力，还有经济和社会两大变量，政体是政治、经济和社会三大关系的总和。中国的政体结构呈“两纵”“两横”所构成的“井字形”，如图 2 所示：

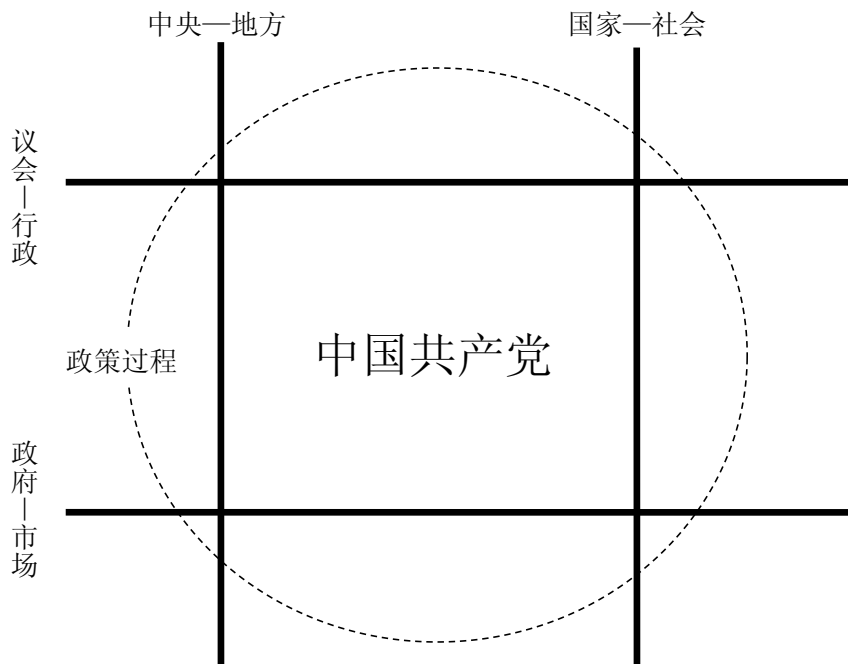


图 2：中国政体图示

- “井字形”的核心是党，其组织原则是民主集中制；民主集中制原则下的党管干部制度，保证了选贤任能的“贤能体制”的延续性。这是理解中国政治的关键所在。
- 横向 I 即人大与政府的关系贯穿了民主集中制原则，“一府两院”由人大产生并对人大负责，受人大监督。
- 横向 II 即政府与市场的关系，学术界所称的“发展型政府”，即国家导航的经济发展，其中有国家产业政策、国家中长期规划这样的中央集中权，也有企业自主性这样的自由和民主要素，因而是一种事实性民主集中制；
- 纵向 I 即中央—地方关系，宪法规定的民主集中制原则，即地方政府权力由中央授权并对中央负责，同时地方政府、尤其

是基层政府享有较大的自主权和积极性，享有基层民主权；

- 纵向 II 即国家—社会关系，除政治、法律、宗教和民族类组织受到法律性限制，其他类型的社会组织实行备案制，自主性很大，因而中国的国家社会关系也是事实性民主集中制；
- 虚线是政策过程，民主集中制是其核心政策制定原则。

如图 2 所示，在“井字形”的政体结构中，横向的行政体制和政治—经济关系、纵向的央地关系和国家—社会关系，无不贯穿着民主集中制原则，或者说中国这样一个巨型国家依靠民主集中制原则而得以组织起来并有效地运转。民主集中制不仅体现在政治制度和组织制度上，更是统率政治过程的一个大原则。

特别需要指出的是，无论是政体维度上还是政治过程上的民主集中制，“民主”阶段有协商民主，“集中”阶段也有协商民主。比如，人民代表大会制度是一种代表制民主，其中既有代表产生过程中的选举民主，更有人大运行中的协商民主；而人大产生“一府两院”的过程，也是选举民主与协商民主的有机统一。因此，**民主集中制事实上是以协商民主为基础的民主集中制。**

民主集中制原则从写进中国共产党党章至今，历经近 100 年的历史，从最初的党—军组织原则，到新中国的政权组织原则，再到改革开放之后围绕政权的组织制度的组织原则，可谓历久弥新。能够称得上政治模式的制度，必然是有时间维度为基础的，而且是有强大生命力的。如果说革命时期的党—军原则是民主集中制 1.0 版，新中国前 30 年是民主集中制的 2.0 版，那么改革开放之后的 30 多年则是民主

集中制的 3.0 版，是一个版本不断升级的过程。

（三）进一步完善民主集中制：几个问题

第一，民主不够，集中也不够。改革开放以来，民主集中制中的“民主”的因素越来越多，“集中”的范围越来越小。现实中的矛盾是，民主不够，集中也不够。改革开放以来，新生的民主形式有基层民主、分权式民主、参与式民主、协商民主等，使得民主集中制的民主越来越多；相反，随着经济分权的改革和社会结构的根本性变化，集权的范围越来越小，从过去计划经济中的几乎集中所有资源，到今天集中有限资源。但是，这并不意味着民主与集中就达成平衡关系了，如前所述，矛盾产生于“生活政治”，即“微型民主”还远远不够；同时，中国的改革以分权为起点，到目前为止，该分权的还分得不够，但是分权并不是无底线的，该集权的则需要集权，尤其涉及国家意志性的权力，比如法律权力，则需要集权。这是权力学的一般原则，国家意志性权力要集权，其中既包括立法，又包括司法和行政执法。

第二，集权与分权的关系。由于二元对立思维方式的影响，很多人把集权和分权对立起来，认为集权就不利于分权，不利于自由。这种思维方式有违辩证法，更是不理解中国现实政治的表现。我们的改革是以分权为起点的，但是“分”下去的权力到哪里去了？可能形成部门主义的利益集团或者各种特殊的政治经济利益集团，也可能形成地方主义的利益集团，这些因分权而形成的利益集团反而成为进一步改革的阻力和中梗。为此，全面深化改革势必需要更大的权威去破除利益集团，否则就无法推动改革。在这种情形下，“集权”则是改革

权威的迫切要求。可以说，权威性集权是进一步分权和实现社会自由的必需品。

第三，民主集中制与法治的关系。时至今日，一些假命题仍在流行，比如“党大还是法大”。任何国家的法律都是由人制定的，关键是制定法律的主体是否守法，因此真问题是如何把权力关进制度的笼子里，实际上就是政治生活、尤其是政治制度的法治化问题。这样，问题不单单是民主的法治化制度化问题，而是整个制度体系即民主集中制的法治化，其中“民主”要法治化，“集中”也要法治化。这样，法治就变成了约束所有政治力量乃至社会力量的制度，掌权者要受法律的约束，民众也得受法律的约束，大家都得讲规矩，形成一个“法治中国”，其中也包括“法治社会”。

应该提倡“民主集中制的法治化”命题。无论是依法治国还是依宪执政，都离不开共产党的领导，即党领导下的法治。因此，法治与民主集中制关系的完整表述应该是：**以党的领导建设法治，以法治而完善民主集中制。**党与法之间的关系无需讨论，真问题是如何以法治而完善民主集中制。讲到民主集中制，都会关心民主与集中的关系；讲到民主，都会想到民主与法治的关系，但是往往忘了法治与民主集中制的关系。这对关系的实质是党如何运用法治而建立中国共产党的领导体制，这样就避免了过去“党大法大”的空洞的、或是有特别政治涵义的争论，以此来质疑党的领导权问题。在党—法关系不容争议的条件下，法治与民主集中制的关系就转换成如何运用法治来提高党的执政能力和领导方式的问题，这样就能够从根本问题上的争论中跳

出来，使之成为一个技术性、建设性议题。

民主集中制中的集中一般是指党委会的人事权与其他重大事项的决定权。明确了这一点，民主集中制的法治化就体现在党委会的具体职能上，即各级党委在履行其人事权和决策权时，如何运用法治的手段、法治的思维和建立相关的法治化制度。

（四）民主集中制的比较优势

西式民主只有“民主”而难以形成权威决策，有了现代性民主而丢失了传统性权威秩序，政府难以有效运行，国家治理陷于空转。民主集中制政体的比较优势在于，它把现代性民主和传统性权威有机地统一起来，形成了既有民主活力又有必要的权威秩序的良好政治。

良好政治必须是可治理的民主。民主是一种制度形式，但最终指向则是为了治理。如何避免发展中国家乃至发达国家的“无效民主”？这是我们必须思考的问题。因此，必须把民主与治理统筹起来加以考虑。民主是一种制度体系，而制度体系化为制度能力即国家治理能力，中间机制则是民主集中制。只有民主而无集中，民主就变成了党争而不能治理；只有集中而无民主，就不是一种现代化的国家治理体系。将国家治理体系转化为现代化的国家治理能力的，在中国就是民主集中制。

无论是讲到人民代表大会制度，还是讲到以政治协商制度为载体的协商民主，习近平总书记都特别强调民主集中制的作用。民主集中制原则能够“有效克服党派和利益集团为自己的利益相互竞争甚至相互倾轧的弊端；有效克服不同政治力量为了维护和争取自己的利益固

执己见、排斥异己的弊端；有效克服决策中情况不明、自以为是的弊端；有效克服人民群众在国家政治生活和社会治理中无法表达、难以参与的弊端；有效克服各项政策和工作共识不高、无以落实的弊端。”

^①这些都是中国社会主义协商民主的独特优势所在，也是民主集中制在协商民主中的集中优势。

由此，民主集中制原则避免了很多西式民主国家的无效民主弊端，各个制度层次所贯穿的民主集中制原则“切实防止”了西式民主的六种现象：党的领导切实防止出现群龙无首、一盘散沙的现象；人民代表大会制度切实防止出现选举时漫天许诺、选举后无人过问的现象；共产党领导的多党合作和政治协商制度切实防止出现党争纷沓、相互倾轧的现象；民族区域自治制度切实防止出现民族隔阂、民族冲突的现象；基层群众自治制度切实防止出现人民形式上有权、实际上无权的现象。正如习近平总书记最后所指出的那样，“我们要坚持和完善民主集中制的制度和原则，促使各类国家机关提高能力和效率、增进协调和配合，形成治国理政的强大合力，切实防止出现相互掣肘、内耗严重的现象。”^②

民主集中制原则所保障的民主的有效治理，也是比较政治研究的结论。发展中国家基本上经历了殖民地半殖民地统治，很多国家实行了西式民主，其中包括与中国有可比性的人口过亿的大型发展中国家，如印度、巴基斯坦、孟加拉国、印尼、菲律宾、尼日利亚、墨西

^① 习近平：《在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话》，《人民日报》2014 年 9 月 21 日，第 02 版。

^② 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年上的讲话》，《人民日报》2014 年 9 月 5 日，第 02 版。

哥、巴西，这些国家的治理程度和治理能力与中国有天壤之别。反事实法告诉我们，如果中国也走上了西式民主即党争民主的道路，结果会比其他巨型发展中国家更好吗？而在西方发达国家，党争民主也最终导致了福山所说的美国的“否决型政体”，西方主流媒体 2014 年来集中反思和批判了这种“否决型政体”所带来的无效的治理。福山虽然口口声声坚持自由民主的必然性，但最忧虑的却是中国模式的成功对西式民主在世界范围内的对冲作用。换句话说，作为中国模式的民主集中制政体是一种替代性政体。

四、政策过程：共识民主

（一）“共识民主”的含义

在冷战结束即西方国家的国家安全压力解除后，选举式民主（又称多数决民主）所招致的问题更是暴露无遗。美国医保体制改革的世纪历程，就是因为票决中难以满足法定多数而多次流产，枪支泛滥却得不到控制同样是因为议会投票不能满足宪法规定的 2/3 多数条件，英国的脱欧公投则是在滥用多数决原则，“公投”是多数决民主的极端形式。

其实，这只不过是二战后资本主义国家的第二轮大危机，而且这次危机是发生在国际社会主义运动处于低潮之际，是其自身深层制度缺陷所导致的危机。第一轮危机是 20 世纪 60~70 年代，当时中国、美国、苏联都陷于危机之中，而且美国的危机一点也不比社会主义国家轻。美国的反越战运动和黑人权利运动交织在一起，使得美国处于严重的政治动荡之中；1974 年的石油危机让这场政治危机演变成了

经济危机。在反思西方自身的危机中，亨廷顿等发表了著名的《民主的危机》，认为西方制度几乎难以持续下去。就连多元主义民主的代表人物罗伯特·达尔也认为，这场危机是不平等的资源分配所致，从而写下了《多元主义民主的困境》。自由主义政治哲学家罗尔斯和新马克思主义政治哲学家哈贝马斯分别提出了协商民主和商谈民主，以图寻求摆脱多数决民主的困境。到了八十年代，西方的民主理论有了新突破，那就是被国内思想界称为“协商民主”的“审议民主”的诞生。

也正是在这种政治和理论思潮之下，美国著名政治学家利普哈特在反思多数决民主中提出了替代性的“共识民主”。利普哈特的思想历程具有参考意义：他在学生时代对多数决民主也曾深信不疑，但在从教后却“开始强烈地意识到多数民主给宗教和种族高度分化的社会带来的危险，不过仍然相信多数民主对同质性比较强的国家来说是更好的选择。直到 20 世纪 80 年代以后，利普哈特才逐渐确信，**“共识民主模式比多数决民主模式更胜一筹，不仅对所有的民主国家来说均是如此，而且就民主的各个方面而言都是这样。”**^①

共识民主模式是指，规则的制定和机构的设置旨在使人们广泛地参与政府，并就政府推行的政策达成普遍的一致。共识民主与多数决民主的第一个区别是，多数决民主模式以多数决形式行使权力，而这个多数往往是相对多数而不是绝对多数；而共识民主模式通过协商、对谈等多种制度形式来分享权力，达成共治；第二个区别是，多数决

^① [美]阿伦·利普哈特：《民主的模式：36 个国家的政府形式和政府绩效》，陈崎译，北京大学出版社 2006 年版，中文版序言第 II 页。

民主模式是排他的、竞争性的和对抗性的，而共识民主模式则以包容、谈判和妥协为特征。这样，共识民主又可以被当作是“谈判民主”^①。当然，共识民主并非没有文化基础。在利普哈特看来，“除非共识民主能够得到一种寻求共识的政治文化的支持，否则它不可能扎下根来并茁壮成长。”^②

简言之，共识型民主的要素有：包容性而非对抗性的文化基础、全过程性而非一次性票决的政策过程、广泛而非相对多数的参与者、政策过程的协商—协调—协作原则。就此而言，中国政治文化和政治实践几乎满足了“共识型民主”的所有要求和特征。

（二）中国政策过程中的共识民主

首先，文化基础。协商基础上的共识民主，似乎是为中国量身定做的一个概念。中国文化是一种典型的“和合”文化，^③而传统政治中的最大遗产就是协商政治。^④因此，**我们讲“少数服从多数”原则，绝对不同于西方国家的不妥协的多数决民主，而是协商之后的少数服从多数原则。**和谐文化基础上的协商政治传统被共产党人进一步弘扬。延安时期，毛泽东同志讲过“国家各方面的关系都要协商”，“我们政府的性格，你们也都摸熟了，是跟人民商量办事的”，“可以叫它是个商量政府”。周恩来同志也这样讲过：“新民主主义的议事精神不在于最后的表决，主要是在于事前的协商和反复的讨论。”

^① [美]阿伦·利普哈特：《民主的模式：36个国家的政府形式和政府绩效》，陈崎译，北京大学出版社2006年版，第1~2页。

^② 同上书，第225页。

^③ 张立文：《和合哲学论》，人民出版社2004年版。

^④ 林尚立：《协商政治：中国特色民主政治的基本形态》，《毛泽东邓小平理论研究》2007年第9期，第17~26页。

在新的历史时期，我们对协商政治有了更全面的认识，认为它不但是人民民主的精神所在，也是决策过程的关键所在。习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话中指出：

在中国社会主义制度下，有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。涉及人民利益的事情，要在人民内部商量好怎么办，不商量或者商量不够，要想把事情办成办好是很难的。我们要坚持有事多商量，遇事多商量，做事多商量，商量得越多越深入越好。涉及全国各族人民利益的事情，要在全体人民和全社会中广泛商量；涉及一个地方人民群众利益的事情，要在这个地方的人民群众中广泛商量；涉及一部分群众利益、特定群众利益的事情，要在这部分群众中广泛商量；涉及基层群众利益的事情，要在基层群众中广泛商量。在人民内部各方面广泛商量的过程，就是发扬民主、集思广益的过程，就是统一思想、凝聚共识的过程，就是科学决策、民主决策的过程，就是实现人民当家作主的过程。这样做起来，国家治理和社会治理才能具有深厚基础，也才能凝聚起强大力量。

其次，全过程性。“从群众中来，到群众中去”的群众路线，以及“民主基础上的集中，集中指导下的民主”等经典表述，其实就意味着决策过程中的民主性和民主程度。关于民主集中制和群众路线的关系，毛泽东同志这样说：“没有民主，不可能有正确的集中，因为大家意见分歧，没有统一的认识，集中制就建立不起来……没有民主，

就不可能正确地总结经验。没有民主，意见不是从群众中来，就不能制定出好的路线、方针、政策和办法。我们的领导机关，就制定路线、方针、政策和办法这一方面说来，只是一个加工工厂。”^①

中国的政策过程体现了全程式民主，而不是票决了事。正如习近平总书记在南海与美国前总统奥巴马漫步时漫谈中国的治国理政思想时所谈到的那样，民主不是一选了之，民主应该体现在整个政治过程之中。在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话中，习近平系统地阐发了堪称全程式民主的基本思想：

人民是否享有民主权利，要看人民是否在选举时有投票的权利，也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利；要看人民有没有进行民主选举的权利，也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。社会主义民主不仅需要完整的制度程序，而且需要完整的参与实践。人民当家作主必须具体地、现实地体现到中国共产党执政和国家治理上来，具体地、现实地体现到中国共产党和国家机关各个方面、各个层级的工作上来，具体地、现实地体现到人民对自身利益的实现和发展上来。

再次，决策过程中的协商、协调和协作。协商是说如果一个决策内容涉及很多部门，每一个部门又有很多层级，比如说中国医改涉及差不多 20 个部委，部委里边不一定都是由部长跟其他的部长协调交涉，很可能是底下的一个什么司或一个处先来讨论、商量，这种就是

^① 毛泽东：《在扩大的中央工作会议上的讲话》（1962 年 1 月 30 日），《毛泽东著作选读》下册，人民出版社 1986 年版，第 819~820 页。

协商的方式。

协调是指由专门的领导小组来协调若干职能部门。领导小组制度是中国共产党的独有制度安排，从新中国成立到今天一直都有为协调若干部门而组成的领导小组。领导小组下设办公室，设在主管部门。

协作是指领导小组下的各有关部门的协商、谈判、妥协基础上的合作。因为每个部门都有自己的利益，没有协调就很难协作，正如西方国家的“部门政治”所呈现的相互否决。

共识决策的方式是通过反复的协商、协调、协议，比较不同方案的优劣，扬长避短，最后把它合成一个新的方案。共识决策在更多的情况下，是更好的民主决策方式。

我国的很多重大政策制定都体现了共识民主模式。以“十三五”规划为例，其政策过程至少包括五点：

一是深入调查研究、了解国情（群众路线），从参与研究的普通工作人员一直到政治局常委都要进行调研，提出意见。

二是广泛征求意见（群众路线），可以是部门的，可以是地方的，可以是行业的，也可以是普通老百姓的，征求他们的意见，调查研究。

三是咨询决策与科学决策（协商民主）。中国政策过程比较开放，十分注意吸收国际研究机构、世界知名学者的意见和建议，多次召开国际研讨会讨论“十三五”规划编制相关的问题，还与联合国儿童基金会、亚洲开发银行、世界银行驻中国代表处等机构开展国际合作。有大量的外国专家提供意见，国内专家则更多。

四是鼓励公众建言献策（大众参与），规划草案出来之后，把它

放到网上，供大家提意见。

五是决策定案（民主集中制）。在广泛征求意见的基础上，主管部门即“规划”起草小组制定好规划草案，供党中央决策。

（三）进一步发扬共识民主的优势

西方国家是多元主义文化基础上的利益集团政治，结果政治过程中遍布了“否决者联盟”而使得立法、政策难以制定。美国著名的公共政策专家林德布隆姆（Charles E. Lindblom）很多年前就发现，美国制度一个特殊的地方就是遍布“否决点”，除了按宪法在立法程序中规定的那些否决权以外，大公司掌握的私有产权也可以随时随地演化为否决权。因为否决权被广泛地分散了，利益集团遂能把行使否决权的人士聚集在一起而形成“否决者联盟”；要制止一项政策的推行，它们只需对能行使否决权的许多人士或集团中的一个施加影响。因此，利益集团能阻止那些以共同利益或共享利益为目标的新政策。在决策过程中，否决点越多，推出政策的可能性越小，因为哪怕在一个节点上有人行使否决权，新政策就会胎死腹中。这种否决点遍布的制度安排不仅使重大政策变局几乎不可能出现，就连渐进调适也很难出现，从而有效地维护既得利益集团的优势地位。福山称之为“否决型政体”。

中国改革开放近 40 年了，社会结构、人们的观念和利益关系都发生了深刻的乃至革命性变化，利益多元化的格局已经形成，部门主义、特殊利益集团在政治生活中并不鲜见，比如强力反腐而打掉的特殊政治经济利益集团，它们可能会在政策过程中发挥着特殊的“否决

点”作用。对此，中国必须坚持民主集中制原则下的共识型决策，使得各种利益团体通过群众路线、协商民主的形式来表达自己的利益诉求，通过协商、协调而达成协作。

共识民主模式无疑比多数决民主模式更优越，而这种决策模式上的优势正是制度优势的体现。我们常说的群众路线、协商民主和民主集中制，事实上都是共识民主的重要要素。区别在于，群众路线、协商民主和民主集中制侧重于决策的过程，而共识民主则是包含了这些过程的结果，因而能更好地概括中国的政策过程。

五、评价体系：可治理民主

民主评价体系是世界政治演变的结果。世界经济一直处于竞争状态，世界政治的竞争更为残酷，而且竞赛的主题不停地变换。在过去100年的时间里，二战之前的世界政治奉行的是弱肉强食的丛林规则，结果连续爆发了两次世界大战；二战之后的50年是冷战时期，世界政治竞赛的主题是政治制度，两大阵营竞相推销自己的政治制度，美国打赢了一场“没有硝烟的战争”，在此背景下形成了今天流行的民主评价标准，比如在美国影响广泛的“自由之家”指数，是以个人自由和多党竞争为核心的指数，据此，对印度的评价居然好于新加坡。这显然是有违基本事实的“邪教式话语权”，居然还有人对此青睐有加，结果便是民主化的“第三波”。美国赢得了这一轮的制度竞赛，但输了治理，很多发展中国家陷于“无效民主”和无效治理之中，美国自身也陷于“否决型政体”而难以治理。冷战结束之后的20多年来，“治理”成为世界政治竞赛的新主题，治理与民主成为世界政治

中的两大关键词。

自由民主必然导致无效治理。原因在于，自由主义民主只讲“自由”“竞争”，这些都是个人权利和社会权利，而“国家”则是缺位的。没有“国家”的民主只是社会自治之类的社会民主，而政治民主必然离不开“国家”“政府”这些关键词。政治民主其实是讲国家与社会的民主关系。

旧的民主评价标准已经失效，需要新的评价体系取而代之。第一，民主评价指标必须居于国家—社会关系的框架之中，既有社会权利，也有国家制度；第二，必须是以“治理”为核心的，必须将治理与民主整合起来。有民主而无治理，老百姓最终会唾弃不能治理的民主；有治理而无民主，也不可能是现代性政治。因此，有效的民主应该是“可治理民主”。

（一）“可治理民主”的含义

如前所述，一个完整的民主评价体系至少应该包含：社会权利、国家制度和有效治理，或者说是社会权利（群众）与国家制度（决策者）之间的互动而走向有效治理，简单的图示：“社会权利—国家制度—有效治理”，或者“民主参与—决策者—责任政治”。

事实上，我们党就是按照“国家治理”原则而制定了衡量民主的八大基本标准。在纪念人大制度 60 周年的讲话中，习近平总书记这样指出：

评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，主要看国家领导层能否依法有序更替，全体人民能否依法管理国家事务和社

会事务、管理经济和文化事业，人民群众能否畅通表达利益要求，社会各方面能否有效参与国家政治生活，国家决策能否实现科学化、民主化，各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系，执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导，权力运用能否得到有效制约和监督。经过长期努力，我们在解决这些重点问题上都取得了决定性进展。^①

这“八个方面”或“八大标准”真实地描述了我国民主政治的实践成就，可以围绕这“八个标准”而建立起评价民主的指数体系，即每个标准都是评价指数的重要元素。但是，作为话语权的理论表述，需要概念化名词去概括，以便对话和传播。

我国的政治制度在政治过程中的表现形式就是“社会权利（民主参与）—国家制度（各级党政决策者）—有效治理（责任政治）”，这样的过程所呈现的“共识民主模式”就是典型的“可治理民主”。具体而言，政治制度的民主集中制，其实是民主参与与集中制的决策者互动的关系，即民主（群众）—集中（党和政府）的关系；政策过程包含了群众路线、协商民主和民主集中制，政策制定的这一过程其实是和民主集中制体制相对应的，是民主集中制体系在政策过程中的实践；民主与集中的互动构成了有效治理或者说责任政治。据此，评价体系应该是“民主参与—自主性回应—有效治理”（如图3所示），其中每一个阶段，比如“民主参与”或者“自主性回应”，都由若干具体指标构成，以便于评估。

^① 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年上的讲话》，《人民日报》2014年9月5日，第02版。

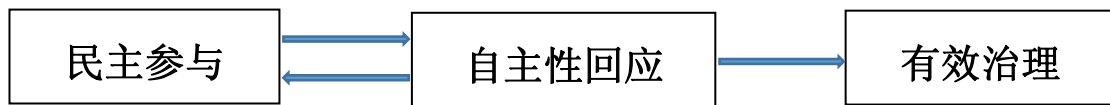


图 3：“可治理民主”评价体系示意图

民主参与。改革开放就是一个民主政治范畴不断扩大的过程，其中不但有就业、迁徙的个人自由，更有分权改革带来的分权式民主，还有网络民主，以及固有的协商民主和选举民主。也就是说，中国人民正以多样化的民主形式来参与社会生活和国家政治生活。美国学者的实证研究发现，在一些民主参与形式上，中国公民的民主参与度一点也不比西方国家低，比如因劳动纠纷而产生的劳工参与，同时政府回应的敏感性和有效程度也比西方国家政府高。^①

自主性回应。民主的本质就是政府回应民众的诉求，因此各家民主理论都非常强调“回应性”。但是，自由民主理论的基石是社会中心主义或个人权利主义，所谓的“回应”也只不过是“国家”对社会的被动性反应，自由民主理论家们压根儿都不愿意想到“国家”的自主性作用，看不到国家的“自主性”而对社会的塑造作用。这样，国家被动地回应了社会，但结果可能是灾难性的，比如二战前英国张伯伦政府一味地迎合英国老百姓的和平愿望而对希特勒搞“绥靖主义”，而英国前卡梅伦政府举行的“脱欧公投”亦是同理。

“治理民主”中的“回应”是国家自主性的回应。“自主性回应”至少包括以下几点：1) 国家必须了解并回应社会的最必需最迫切的

^① Tang Wenfang, *Populist Authoritarianism: Chinese Political Culture and Regime Sustainability*, Oxford University Press, 2016.

诉求，“国家从社会中来”，不可能无视社会的要求；2）国家的回应必须是自主性的有选择性的，因为社会很多元，诉求多样化，一味地迎合社会的做法最终会陷入民粹主义的泥淖；3）政治参与主体是不平等的，有社会弱势群体，更有大企业这样的强势利益集团，因此利益表达渠道也就不平等以及由此而来的所传递的政治信息的不对称，这就需要本着“民本”思想的国家自主地发掘真实的政治信息。因此，自主性回应意味着，甚至在社会没有进行系统的利益表达时，国家主动地深入民间，了解百姓疾苦，这就是“民本”思想下的“群众路线”，也是一种政治参与，可谓“逆向参与”。民主集中制的政治制度保障了“自主性回应”。

有效治理（责任政治）。本着民本主义情怀的自主性的国家治理，结果就是“良治”，这是“责任政府”的结果。在福山的“制度三支柱”（强国家、法治、民主问责）中，选举产生的政府就是“民主问责”。事实上，大量选举产生的政府不能行使治理功能，何来“民主问责”？这还是自由主义民主观即竞争性选举程序的标准，是典型的程序主义民主观。这并不能涵盖民主的本来意义，民主的基本含义还是形式（程序）与目的（本质）统一性，我们讲的民本思想、人民主体地位和“为人民服务”是典型的本质民主，而“让人人起来负责，人人起来监督政府”是讲程序民主；而林肯的“民治、民有、民享”中，民治是形式，后两个是目的。所以，东西方民主理论中都讲形式与本质的统一性。民主形式是重要的，但最重要的还是为了满足民生这个根本目的，有效治理就是民主政治的应有之义，即民主的目的性

所在。在民主观上，大量实证研究的结论是，中国民众基本上是以“民主”的语言来表达“民生”的诉求。^①在世界上影响很大的研究项目“亚洲民主动态”和“世界价值观”的发现是，中国人对政治合法性的认知并不是西方式的程序民主，而是民心向背，而治理水平是人们对政权机构信任（民心向背）的最重要因素，因此才会有高达 74% 的被调查者相信“尽管我们国家的政治制度有这样那样的缺点，但它还是最适合中国国情的”，在亚洲，这意味着中国整体政体支持水平显著高于实行西式民主的日本、台湾地区和韩国。^②

（二）可治理民主的优越性

以“治理”为核心的民主评价体系比以“自由”为核心的评价体系拥有更大的真实性和优越性。

第一，理论自洽性。在理论逻辑上，“可治理民主”是一种强调国家—社会关系的政治民主，强调的是国家与社会关系，是一种真实的“政治民主”。只讲社会权利、个人权利的“自由民主”称不上政治民主，充其量是社会民主。也就是说，自由民主是在以社会民主的概念偷换政治民主。强调国家—社会关系的可治理民主，更接近政治现实，因而在理论上更自洽。

第二，政治正义性。在政治实践逻辑上，由于强调的是国家—社会关系的均衡，“可治理民主”不但重视政治过程意义上的民主政治，比如公民参与和国家自主性回应，更强调民主政治的结果即良治；而“自由民主”更多的是重视政治过程即选民的选举权利而不问过程的

^① 史天健、玛雅：《走出“民主”迷信》，《开放时代》2009年第6期，第142~149页。

^② 朱云汉：《政权合法性来源与中国模式争论》，《中共的治理与适应：比较的视野》，中央编译出版社2015年版，第319~360页。

可行性以及由此而来的政治后果是什么。程序正义并不意味着实质正义，正义原则要求形式与本质的统一性。由此也可以断定，“可治理民主”比“自由民主”更符合正义原则。事实上，只有过程而不问结果的“选举式民主”已经处于危机之中。这就意味着，民主虽然已经成为宗教性信条，但需要被治理的恰恰是民主本身，而不仅仅只是财政、环境、安全等传统问题。

“可治理民主”不但在社会科学理论上和正义原则上优于“自由民主”，而且更具有实践上的可行性和可欲性，是一种治国理政之“道”。相比之下，“自由民主”充其量是在特定情势下而出炉的辩护“术”，是用来“说”的甚至可以“信”的，但是很难拿来“用”。对于后发展国家而言，民主是不可避免的，但是选择什么样的民主形式，民主理论和民主观念是前提。必须打破“自由民主”信条一统天下的格局，“自由民主”不但在理论上难以自治即不是国家—社会关系意义上的政治民主，在实践上为其他国家带来种种后遗症甚或灾难，而且西方国家已经因为“自由民主”而失去其“制度优势”和道德优势。

六、结语：呼唤民主理论的“中国方案”

在相互竞争的各种实证民主流派中，传统的“人民主权”理论因为更多地停留在实质化层面而没有对其制度实践给予充分理论表述，也由于实践自身的种种问题，结果被讲究程序主义的“自由民主”弄得面目全非，进而失去其原本的挑战性和感召力。然而，中国改革开放的实践成就改变了观念竞争中“敌强我弱”的格局，在2013年11

月曲阜孔子研究院座谈会上，习近平总书记就指出，“在政治上‘资本主义终极理论’动摇了，社会主义发展出现奇迹，西方资本主义遭到挫败，金融危机，债务危机、信任危机，自信心动摇了。西方国家开始反省，公开或暗自比较中国的政治、经济和道路。”在庆祝建党95周年的大会上，习近平同志又宣告，“历史没有终结，也不会终结”。

基于中国民主实践而形成新的理论表述恰逢其时。人民民主政治道路相对于自由主义民主的实践优势，体现在由政治制度上的民主集中制和政策过程中的共识民主而构成的“可治理民主”，它既满足了民众的治理需求，也强调以民为本的国家责任，更不回避大众政治时代的民主政治趋势，因而是一种更为可行的、具有操作性的、符合正义原则的替代性方案。

“中国方案”是国内政治实践上的，也是理论上的，还应该体现在国际关系之中。目前，国际关系还是霸权主导，为此我们应该倡导国际关系的民主化，以国家平等的民主来对冲“自由主义民主”的文化霸权。

电 话：010-62512142

邮 箱：nads-qk@ruc.edu.cn

网 址：<http://nads.ruc.edu.cn>



思想决定命运。

研究关乎国家方向的思想问题和话语权，

高端智库责无旁贷。

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院

主编：杨光斌 责编：赵卫涛