

党政民主与“三个代表”：一种理论透视

布兰特利·沃马克 著 吕增奎 编译

在过去的几年里,中国共产党的领导人一直在发展一种作为政治指导的意识形态。这种意识形态将根据中国共产党满足中国——作为现代化和繁荣之国家——的当前需要和利益的能力来维持和证明党的执政地位。“三个代表”思想试图为党的执政地位提供一种正在形成的合法化和政策指导,既不依靠1949年革命乃至邓小平“第二次革命”的历史合理性证明,也不依靠完成对社会的共产主义改造的未来前景。在国家管理的法治框架下,党全面和有效地促进人民的利益,并且保证个人和组织的适当自治。在此基础上,“三个代表”保证了稳定性。事实上,“三个代表”试图通过党自身的统治与人民利益的相结合来保存现有的政治体制,其目标是实现党政民主(partly-state democracy)。

20世纪90年代,中国共产党走向“三个代表”的历史原因是很清楚的。首先,党政仍然是改革时代的核心机构,而任何走向不同的政治制度的变革可能都具有深刻的破坏性。在对政治制度变革可能有害的证明上,前苏联可能是相当令人信服的例子。其次,党的政治资产在改革时代已经发生了变化。尽管比较年轻和受过较好教育的领导人得到启用,但是,从国有企业和集体农业走向私人企业的经济活动,已经侵蚀了党在新的和重要的社会领域中的政治力量。最后,就像波兰和匈牙利1956年的造反,使人们意识到“人民内部的冲突”即使在社会主义条件下也是可能的。持续的腐败和脱离群众的问题表明,滥用权力和忽视人民利益的问题得不到解决,就会使党和政府陷入危险的境地。

虽然“三个代表”的基本原则十分清楚,但党政民主事实上不同于立法民主,而且从长期来看,也没有现成的成功的党政民主模式。因此,“三个代表”提出的主要理论问题相当简单:党政民主是否可能?不管党政民主是否是可以实现和维持的目标,人们都可以认为,对于中国共产党来说,“三个代表”是最好的、可行的政策指导方针。即使立法民主是唯一具有稳定性的民主形式,党政持续的自由化也可能把转型的创伤减少到最低程度。有人已经论证过,中国最基本的政治要求是法治,而不是民主统治。“三个代表”强调控制腐败的重要性,从而直接有助于法治。强调执政党而不是革命党则把更大的重心放在依法执政上。因而,我们就可能证明“三个代表”作为前进步伐的合理性。

一、中国的道路?

在1949年胜利之后,情况变得比较复杂。一方面,毛

泽东和中国共产党仍然致力于群众的福利,而且群众动员仍然是完成经济和政治目标的主要手段。另一方面,对于群众来说,社会主义改造不像早期的土改目标和抗日那么紧迫和明显,而且中国共产党控制了政府。革命改造仍然是党政的目标,但与社会主义改造初期相比,组织严密的权威体制没有受到国内反对者的制约。无论人民民主专政的目标是多么民主,但它事实上仍然是一种专政。

20世纪80年代,邓小平大胆地解决了“左倾”时期的主要错误。物质福利、个人动机和市场的重要性得到了承认,而且取消了那些抑制现代经济兴起的教条式禁令。政治体制中的变革要求也得到了表达,并且取得了进展。但是在实质上,正是党的新的总路线和得到赞同的工作方式保证了第二次革命的新方向。个人自由得到了扩大,公共讨论的领域也得到了改进,但只是因为党允许这样做。党之所以没有采用1986—1988年提出的政治体制改革建议,是因为它觉得没有必要。第二次革命的政治体制仍然类似于第一次革命的政治体制,即使两次革命的内容十分不同。

在邓小平之后,江泽民把党政面对的政治挑战归纳为“三个代表”。“三个代表”的目的是通过提供一个包容的、有效的和反应迅速的政治领导层,从而把共产党塑造成能够无限地维持当前党政体制的执政党。“三个代表”不是一个完整的政治体制改革纲领,但是它解决了中国共产党今天面临的一些根本问题。“三个代表”的第一个“代表”即中国共产党应该代表先进的生产力,它解决了包容性(inclusiveness)这个重要的问题。第二个“代表”即中国共产党应该代表先进的文化,这可能就是对文化多样性的承诺,尽管它也被解释为是指党应该灌输社会主义道德观和马克思主义意识形态。第三个“代表”——党应该代表最广大人民群众的根本利益——重申了中国共产党最根本的责任,但是在当前的政治环境中,它被用来强调反腐败措施和党对群众利益的开放性。

自从2002年中国共产党的十六大以来,连同“三个代表”一起,法治和党内民主重新得到了关注。胡锦涛主席在纪念毛泽东诞辰110周年的讲话中对这种倾向作了最权威的陈述。如果胡锦涛主席对政治改革的期望能够得到实现,那么中国未来的政治道路在许多方面可能类似于立法民主。代表制度和法治将得到加强,大众尤其是草根阶层的参与将受到鼓励,而且宗教自由将得到尊重。中国与非共产主义国家之间在政治视角、价值观和任务上越来越多的相似性十分重要。虽然中国比发达国家在政策上更定位于目标,但政策内容却反映出共同的价值观。

二、党政民主

我们没有回答党政民主是否能够成为一种稳定的民主制度这个问题。但是,在我们解决这个问题之前,有必要停下来反思党政民主化的重要意义。即使党政民主化只是立法民主的过渡,但它也可以被认为是一种走向民主的可行的主要路径。此外,即使我们认为法治而不是立法民主对中国来说更重要,党政民主化也可以成为法治的先决条件。因此,不管江泽民的永久执政党目标能否实现,我们也可以认为党政民主化具有独立的价值。

现在,我们可以探讨下面这个核心的理论问题:保持党政民主稳定的前提。稳定性要求党政民主应该是一种民主制度,而不是一种暂时的状况,而且制度的要求是它必须是完全的,无差异地对待它的具体内容,而且不是自我毁灭性的。我们也必须用比立法民主的特征更根本的条件来定义“民主”。

中国的党政民主能够成为民主制度吗?我们首先来思考一下民主的先决条件。首先,对利益的期待是显而易见的。党政体制已经提供了巨大的好处——从社会制度的基本好处到快速和广泛的经济增长。一般说来,党政体制是政治行政体制,在追求政策目标时力量强大。只要满足其他的先决条件,对利益的期望是党政民主的强项。

多数人的统治更有问题。如果党政体制中的民主集中制被理解为更高当局的命令,并且民主集中制的民主环节只是领导人的工作方式问题,那么就存在多数人的统治,而是只有领导层对多数人的利益的关心。当然,这样一种关心是善意的,而且它可以被称为民主情绪,但不是一种民主制度。另一方面,认为决策在民主政治中总是能够受到质疑,这也是幼稚的想法。关键的问题在于制度的程序是否允许领导人的声望及其政策决定他们的命运。

党内民主在何种程度上充当多数人统治中的环节?当然,谈论没有党内民主的党政民主可能毫无意义。关于党是工人阶级先锋队的思想表明,党可以代表多数人,但多数人的统治意味着来自下层的统治。如果更大的党内民主意味着领导人更多的透明度,那么,党内民主可能在党政民主中扮演主要的角色。然而,党本身可能仍然是人口中的少数,因此,它自己身份的广泛性和政治开放性可能是更广泛的民主功能的本质条件。此外,国家的公民制度,尤其是人民代表大会制度和法治,将拥有优先性。

党政民主最困难的方面是对少数人利益的保护。在最低限度的意义上,这要求承认并保护各项基本权利。党政对个人和群体自主权的干预不可能仅仅是当前的政策问题。自主权必须存在于免受不正当干预的领域之中,而不是存在于无差异地服从政策变迁和行政方式的领域之中。在最低限度的意义之外,必须培育一种尊重多样性和个人自主权的文化。

为了使党政民主成为一种民主制度,必须解决制度的先决条件。第一个制度条件是完全性,而且在这里“三个代表”的第一代表尤为重要。党必须包括社会中的所有生产因素。如果各个群体被排除在党外,那么,无论什么样的民主都被用来排除高于民主的西弥斯(希腊神话中掌管司法和正义的女神——译者注),这样民主就无法作为一种制度来运转。第二个制度条件是对待内容的无差异性。在某种

程度上,“三个代表”的第二个代表符合这个条件,因为它意味着政策内容的开放性。更重要的是,无差异性意味着法治。法治是任何民主制度的运转机制,否则的话,强权者的任意性(discretion)不会受到公共规则的控制。腐败是法治不完全的症候。

最后一个制度条件——非自毁性——意味着党政体制无法以排斥部分公众的方式重新定义自身。这种排斥的例子是阶级斗争。

上述关于党政民主是一种民主制度的讨论只是对党政民主在理论上是否可能的简要概述,仍有许多根本的问题没有讨论。然而,在这里,关键不是提出一种完整的党政民主理论,而是揭示党政民主在当代中国政治环境中是否具有理论可能性这个问题。

三、党政民主的可行性

即使我们接受党政民主的理论可能性,但它的可行性问题仍然有待解决。可行性的根本条件与民主的本质——即人民的权利——有关。在抽象的意义上,可行性基本上不在于政策是否正确,而在于大众的政治共识问题。

可行性的第一个标准是党政民主化过程拥有广泛的可信性。人民必须把这一过程看作是他们自己的,而不是组织严密的政策。这对党政体制来说尤为困难,因为公众的决策参与是咨询性的,而不是协商性的。在立法民主政体中,许多人不同意政府的政策,但接受政治制度是他们自己的制度。在党政政体中,普遍的状况是,人民同意各项政策,并且高度重视当前领导人的能力,然而却被隔离在政治制度之外。在民主化进程中,必须培育重视参与的意识;否则的话,不管各项政策如何,人民都不会把政治制度看作是他们自己的东西。公共进程帮助确立比较广泛的政策所有权意识,中国1954年和1982年宪法起草中的广泛咨询过程是另一个典型的例子。然而,至关重要是,大众对民主化政策的参与应该不只是为党的决策装饰门面。

第二个标准与党的领导地位有关。这似乎与第一标准存在着某种紧张,但实际上它们是互补的。如果要实现党政民主,那么党无疑必须在民主化过程中充当人民的先锋队。如果党似乎只充当它自己作为执政精英的利益集团的先锋队,那么,党政民主化就可能是立法民主的过渡,但它不可能是一种可信赖的永久制度。如果党只对危机作出反应,并且没有主动地迈向民主,那么就提出它为什么应该在民主制度中拥有特殊的地位这个问题。如果党谈论民主化,但缓慢地并且实际上缺乏热情地沿着那个方向前进,那么,它就会令公众感到沮丧,并且使公众疏离最终的政治结果。如果党要在民主制度中拥有特殊的地位,它就必须不是通过保卫自己的权力而是通过领导中国走向民主来赢得那种地位。所有人都必须清楚,公共利益比领导者的便利更重要。

最后的标准是产生可能被称为国内多极性的东西。随着个人和群体的自主权得到越来越多的承认和鼓励,中国社会和文化的多样性将会增加并表达出来。就像在外交事务中多极性要求尊重所有国家的自主权和批评最强权者的单边行为,民主化要求日益增加广泛的公共领域。在公共领域中,所有人都轻松表达自身的意见。民主化不是一条狭窄的道路,而是一条日益宽广的道路。而且,就党在党政

民主中的角色来说,扩大必须发生在党内以及对其他观点的容忍之中。同样,中央与地方的关系必须尊重地方的自主权和状况。

(资料来源:本文是作者参加2004年“政治文化与中国政治现代化”国际研讨会提交的论文,后以“Democracy

and the Governing Party: A Theoretical Perspective”为题,发表在Journal of Chinese Political Science 2005年第10卷第1期上。)

(作者:Brantly Womack,中文名为吴本立,弗吉尼亚大学政治系教授,美国著名中国问题专家,曾多次来华,国内曾翻译发表其许多论著)

中国的社会主义法治建设:障碍、压力和风险

让·皮埃尔·卡贝斯唐 著 吕增奎 编译

自20世纪90年代以来,中国的法律制度及其司法体制得到改革,并基本上实现了现代化。然而,中国的司法体制仍然面临着许多难题。其中,职业法学家的匮乏、腐败和地方保护主义似乎是根本性的难题。中国的“法治”(rule of law)和“法制”(rule by law)依然根据各方各自的政治、官僚和经济权力而不是根据法律或平等的原则来解释。法律制度的现代化将会继续下去,但实现社会和国际社会法律要求的政治转化仍有待时日。同时,风险、挫折和困境将继续阻挠中国建立真正独立的司法体制和法治。

中国社会主义法治的主要障碍

中国建立独立司法体制和“社会主义法治”的障碍可以分为两种。一些来自官僚或者个人(大多数是地方上的)对新法规和中央建立的司法制度的抵制,因为这些法律和制度直接削弱了这些相关的利益群体。其他的一些障碍来自于中国政治体制所施加的规则、程序和限制。后一类障碍似乎更难以克服。但是,实际上很难划出这两类障碍之间的界限,因为中国像其他国家一样,法律实践和审判严重依赖自身发展的政治、经济和文化环境。

在这些障碍中,有三个障碍似乎非常突出,因为无法为它们找到容易和快速的解决办法:财政和人力资源的缺乏、腐败和地方保护主义。

1. 财政和人力资源的缺乏

由于仍然是一个发展中国家,中国分配给法律制度尤其是司法体制的现代化的财政和人力资源很有限。这并不是否认最近20年里中国在恢复法律和法律职业上已经做的许多工作。

然而,这些数字仍然很低:一名法官对6000名居民和一名律师对1万名居民的比例不仅远远低于法国和美国等发达国家,而且远远低于诸如印度这样的发展中国家。当前的律师数量仍然很低,分布也极其不均衡,其中大多数都在沿海地区和城市中工作。另一个让人担忧的标志是律师和法官之间的比例失衡,它表明捍卫权利的力量不足:在大多数国家中,律师的人数远远多于法官的人数。2001年,中国律师的诉讼参与率只有27%(1996年是18%);而且如

果他们参与54%的刑事诉讼和43%的行政诉讼,那么他们就会缺席4/5的民事诉讼和2/3的经济诉讼。此外,中国的诉讼数量仍然大大低于诸如印度这样的国家。

除了数字之外,中国的司法体系仍然存在严重的专业人才匮乏问题。绝大多数法官和检察官仍然是匆忙接受法律培训的退役军官或警官。2002年的一份报告表明,只有10%的法官拥有本科学历。律师只有一半受过四年的全日制大学法律专业教育。此外,法学家更愿意成为外国律师事务所或商法律师事务所的律师。许多中国律师只有在受到司法部门处罚制度强迫或威胁的时候,才从事刑事诉讼。

虽然北京和其他大城市有相当多的合格法官和律师,但这并非3500个司法辖区和10225家律师事务所的全部情况。这是法院的大多数判决书为什么没有公开的公认原因:其中许多判决书甚至不是书面形式的,而书面的判决书常常不够全面,或者不符合最高法院规定的标准。这种专业人才缺乏的状况将使下述状况持续很长时间:在只涉及中国的国民时,法院的判决至少在一定程度上仍然是秘密的。在最近几年里,中国作出了几项决定来改变这种状况。

最后,财政资源的缺乏将继续制约法院提供的司法协助。尽管最近几年作出了重要的努力来援助贫困的被告人,但在2001年只有30万件诉讼得到了这样的援助,仍然有将近500万民事争端不是由法院而是由大约100万个仲裁委员会来解决的。在这样的体制中,地方政府发挥了至关重要的作用。

在未来一段很长的时间内,中国的法院将继续遭受人才缺乏之痛,而律师事务所则程度小一些。情况正在逐步改善,但令人侧目的不平等在司法辖区和法官中将持续存在。

2. 腐败

中国像其他许多转型国家一样,政府的退出常常更有利于产生不受控制的新权力领域和没有安全网的新的社会不平等领域。强权者或富人的力量、党政干部日益增多的腐败和行政人员的贪污腐化是中国今天面临的最严重的问题。当然,越来越多的中国人认为腐败是“第一位的政治挑战”。这些缺陷只能抑制或放慢中国法律制度尤其是司法体制当前的现代化进程和中国领导人建立“社会主义法治”