



建国以来我国社会主义民主政治建设的宏观考察

李 健 张光辉

(南京信息工程大学 环境科学与工程学院, 江苏 南京 210044;
南京政治学院 马克思主义理论系, 江苏 南京 210003)

〔摘要〕 民主是人类最美好的一种理想和追求,也是社会主义的生命。我们对社会主义民主的认识与探索是在实践中不断深化并逐步发展完善的,其中不乏曲折和失误。因而,必须在总结我国社会主义民主政治建设正反经验的基础上实现超越,进而推动社会主义民主的发展进步。宏观地看,社会主义民主政治建设大体经历了偏轨、矫正和调适三个阶段,但总的趋势则是在完善社会主义宏观民主制度基础上走向参与式民主。

〔关键词〕 民主政治建设; 法治; 参与式民主; 协商民主

〔中图分类号〕 A841; A849 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1001-8999(2015)04-0127-05

民主是人类最美好的一种理想和追求,也是社会主义的生命。党的十八大报告就指出“人民民主是我们党始终高扬的光辉旗帜。改革开放以来,我们总结发展社会主义民主正反两方面经验,强调人民民主是社会主义的生命,坚持国家一切权力属于人民,不断推进政治体制改革,社会主义民主政治建设取得重大进展。”社会主义民主政治建设的形式是在不断地丰富的,社会主义民主制度本身更是在不断发展完善的。当然,这其中自然也是不乏曲折和失误。

总的说来,社会主义民主政治建设大体经历了偏轨(建国初期特别是1957年之后至改革开放之前)、矫正(改革开放以来)和调适(进入新世纪)三个阶段,其总的趋势则是在完善社会

主义宏观民主制度基础上走向参与式民主。

一、社会主义民主政治建设实践的偏轨:无序“大民主”的兴起

关于社会主义民主政治形态的理解,我们似乎都会想到60多年前毛泽东与黄炎培的关于“国家兴衰周期律”的对话。毛泽东指出:我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路,就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。这里我们至少可以读出三点信息:一是民主之于社会主义制度巩固和存续的意义和价值;二是民主的核心内容是人民群众的参与;三是毛泽东对政府组成人员即由特殊材料做成的党员干部和人民公仆的先进性和道德觉悟的自信——让人

〔收稿日期〕 2015-05-08

〔作者简介〕 李 健(1969-),男,江苏东海人,南京信息工程大学环境科学与工程学院党委书记,副教授,主要从事马克思主义理论与思想政治教育、教育学研究;张光辉(1982-),男,江苏邳州人,南京政治学院马克思主义理论系讲师,博士,主要从事当代中国政治研究。

民参与的监督，可以促使政府不懈怠。基于这种自信和认识，新中国成立后社会主义民主政治建设遵循了一般的规律，注重法制建设，也建立与苏联相似的高度集中的体制。尽管这种体制中权力的监督与制约是存在缺陷的，但是由于权力行使者的特殊性——他们是由特殊材料做成且具有高尚的道德觉悟，这种缺陷在理论上是可以忽略的。然而，当毛泽东看到腐败、官僚主义等已经严重威胁到人民的利益甚至社会主义制度的存续时，他便思考和尝试诉诸国家机构外部的力量即人民群众参与监督政府来改变这种局面。同时，对法律制度重要性的认识开始减弱。这样社会主义民主政治建设实践逐步走向偏轨。正如许崇德先生所指出的，“就民主政治而言，建国 17 年来，我国一直同时存在着两种形式。一种是有序的民主。它坚持人民代表大会制度，发挥国家机构的作用，运用法制及依照宪法与法律程序，保障人民当家作主的权利，发展生产以满足人民的需要”。而另外一种就是“大搞群众运动的‘大民主’，它基本上由领袖发动并指挥，往往是以不受宪法与法律制约的直接行动，进行‘一个阶级对另一个阶级的斗争’”。因此，在他看来，实际上“建国以来的从反右派运动的扩大化到反右倾机会主义运动，一直到‘文化大革命’等，都是采用了‘大民主’的形式”⁽¹⁾。

首先，“四大”形式：从民主实现形式到无序“大民主”基本形态。1957 年下半年之后，政治生活中开始进行反右斗争，在这个斗争中，“四大”即大鸣、大放、大辩论、大字报被认为是社会主义民主基本实现形式。1957 年 10 月毛泽东指出：今年这一年，群众创造了一种革命的形式，群众斗争的形式，就是大鸣，大放，大辩论，大字报。现在我们“革命的内容找到了适合自己发展的形式”。⁽²⁾毛泽东认为它“很有益处”，“从此无论大是大非、小事小非的问题，无论是革命的问题、建设的问题，都可以用辩论的形式去迅速地解决”⁽³⁾。客观地说，这种民主形式，从其本身的内容来看，它的确在一定程度上体现出民主精神，有助于促进权力运行的透明公开。但是，由于这些民主形式缺乏必要制度规制，且是建立在随意和无序的基础上的，因而它自然就很容易就蜕变成一种无序的、混乱的参与民主，成为“大民主”的基本形态，最后，正常的社会主义建设秩序遭到破坏，甚至导致人们的非理性和狂热，同时也销蚀了社会主义民主本身的优越性。

其次，群众运动：从自上而下民主取向到自下而上无序“大民主”。群众路线是党的根本工

作路线和生命线，它强调的是领导干部自上而下深入群众去获取利益诉求信息的民主过程，而有领导的群众运动也体现着群众路线的这种自上而下的民主取向和内在要求。然而，后来群众路线慢慢走形为把“群众运动”作为群众路线的唯一实现方式，并缺乏必要的制度规制，从而导致自下而上的无序“大民主”的生成。刘少奇在 1962 年就批评说“有些同志，把群众运动当做是群众路线的唯一方式，好像不搞群众运动就不是群众路线。这种看法，显然是不正确的。”⁽⁴⁾他还指出，“这种违反群众路线的所谓‘群众运动’，不仅不能真正反映群众的意见和要求，而且损害了群众的积极性，损害了党的威信”⁽⁵⁾。这些批评显然至少可以从一个侧面反映群众路线的走形，它也是与社会主义民主理想的本质不相符的。我们甚至以为民主政治不需要领导，而是依赖群众自己、依赖群众运动，这就加剧政治生活的无政府状态，进一步推动了无序“大民主”的发展。

第三，“文化大革命”：从拯救人民民主到无序“大民主”最高状态。1966 年 5 月爆发的“文化大革命”的直接目标是维护社会主义政权的纯洁性、巩固人民民主。如果否定当时毛泽东等领导人美好愿望和忧国忧民的担当，那是不客观的。但是，我们也看到，“文化大革命”作为拯救民主的形式和途径始终没有实现预期的目标，反而进一步加剧政治生活的非理性、狂热和无序状态。在这个阶段，民主演化为混乱的群众运动、派别争斗和冲突等，国家机构特别是公检法系统被“砸烂”，很多无辜群众和干部受到迫害，民主遭受严重践踏，甚至威胁到党的执政地位，无序“大民主”达到了最高状态。虽然这次运动，充分表达了当时党和国家领导人实现直接民主的思想和信心，但缺少制度理性规制的群众参与必然导致政治生活的无序，危及民主本身的实现。

二、社会主义民主政治建设偏轨的矫正：强调法治的意义和秩序的价值

在许崇德先生看来，“建国后 17 年的民主政治的发展情况表明，党和国家必须在宪法和法律的范围內活动，否则，后果不堪设想。但这个道理并未能引起重视。相反，‘左’的思潮愈益泛滥，‘大民主’愈益惹人喜爱，终于导致‘文化大革命’来临，从而使社会主义宪政遭受了毁灭性的打击”⁽⁶⁾。关于这一点，习近平同志早在二十多年前就尖锐地指出，“这种‘大民主’，没有跟科学结合、跟法制结合，而是跟迷信结合、跟愚昧结合，结果就是大动乱。谁都可以组

织几个人去抄家，谁都可以拉起一个战斗队，今天你打倒我，明天我打倒你，这样的日子能够重演吗？没有安定团结，一切都谈不上。因此，民主的问题要在法制的轨道上加以解决”⁽⁷⁾。基于对无序“大民主”给社会主义各项建设危害的反思，也出于对特定历史阶段具体的政治生态的紧张反应和对策，改革开放以后，社会主义民主政治建设开始思考对无序“大民主”道路偏轨的矫正，进而强调了法治、制度的意义与秩序和稳定的价值。

首先，社会主义民主政治建设强调法律化和制度化。邓小平在党的十一届三中全会的预备会上的发言中就指出，“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”⁽⁸⁾。1980年8月他进一步指出，“要使我们宪法更加完备、周密、准确，能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力，享有充分的公民权利，要使各少数民族聚居的地方真正实行民族区域自治，要改善人民代表大会制度，等等”⁽⁹⁾。《关于建国以来党的若干历史问题的决议》也指出，“逐步建设高度民主的社会主义政治制度，是社会主义革命的根本任务之一”，“必须巩固人民民主专政，完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量……决不能让类似‘文化大革命’的混乱局面在任何范围内重演”。党的十二大则指出，“防止导致阶级斗争扩大化的错误继续发生，大力推进社会主义民主和社会主义法制的建设”。党的十三大则更是十分强调制度建设之于民主的意义，它认为“社会主义民主和社会主义法制不可分割”，要“完善社会主义民主的若干制度”，尤其是提出了建立社会协商对话制度，“必须使社会协商对话形成制度，及时地、畅通地、准确地做到下情上达，上情下达，彼此沟通，互相理解”。党的十四大则主张“必须按照民主化和法制化紧密结合的要求”来发展社会主义民主。党的十五大报告再次强调“发展民主必须同健全法制紧密结合，实行依法治国”，“发展社会主义民主，制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。这里，“依法治国”理念的提出则标志着社会主义民主建设追求法治与制度化取向达到一种新的水平。

其次，社会主义民主政治建设注重秩序性和渐进性。邓小平指出，什么才是中国人民今天所需要的民主呢？这种民主只能是社会主义民主，其主要特征就是“人民的民主同对敌人的专政

分不开，同民主基础上的集中也分不开。我们实行的是民主集中制，这就是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合”。进一步来说，这种民主与集中的辩证关系才是“社会主义民主的政治局面”⁽¹⁰⁾。同时，他还明确反对无序“大民主”。邓小平明确表示，“不要党的领导的民主，不要纪律和秩序的民主，绝不是社会主义民主”⁽¹¹⁾。党的十一届五中全会认为，虽然民主是社会主义目标，“但是经验证明，大鸣、大放、大辩论、大字报，即所谓‘四大’，不是实现这个目标的好方法。‘四大’作为一个整体，没有起过保障人民民主权利的积极作用，反而妨碍了人民正常行使自己的民主权利”。《关于建国以来党的若干历史问题的决议》把“取消了不利于发扬社会主义民主的所谓‘大鸣、大放、大字报、大辩论’”作为党的十一届三中全会以来社会主义民主建设的重要成果。但是，“取消宪法中关于‘四大’的规定，并不是说不要发扬社会主义民主，而是由于多年的实践证明，‘四大’不是一种好办法，它既不利于安定，也不利于民主”⁽¹²⁾。党的十二大则指出，要“重申以坚持党的领导为中心的四项基本原则，批评和制止资产阶级自由化倾向”，保证民主实现的秩序性。党的十三大也明确指出，“建设社会主义民主政治同发展社会主义商品经济一样，是一个逐步积累的渐进过程……决不能搞破坏国家法制和社会安定的‘大民主’”。1989年邓小平在会见当时的美国总统布什时指出，“中国的问题，压倒一切的需要稳定”，因此，在他看来，“如果追求形式上的民主，结果是既实现不了民主，经济也得不到发展，只会出现国家混乱、人心涣散的局面……中国人多，如果今天这个示威，明天那个示威，三百六十五天，天天会有示威游行，那么就根本谈不上搞经济建设了。我们是要发展社会主义民主，但匆匆忙忙地搞不行，搞西方那一套更不行……民主是我们的目标，但国家必须保持稳定”⁽¹³⁾。显然，在当时的具体历史条件下，秩序是最重要的，而无序参与是最不可取的。党的十四大则指出民主建设必须有计划有步骤，而不能改变社会主义制度的性质。党的十五大报告中也指出，“建设社会主义民主政治，是逐步发展的历史过程，需要从我国的国情出发，在党的领导下有步骤、有秩序地推进”。报告还强调，“共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力……保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权”。这无疑都凸显了社会主义民主政治建设渐进性所内蕴的秩序取向。

第三，社会主义民主政治建设的政治生态也

塑造了民主的具体形态。社会主义民主政治建设的制度和秩序取向，是由社会主义民主政治建设所处的特定阶段、具体政治生态塑造的。1987年党的十三大正式提出建立社会协商对话制度，同年颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，1989年通过的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》等，这一方面是规范人们参与的渠道，维护参与的秩序，另一方面保证民主的有计划有步骤建设，即通过渐进性方式实现“增量民主”。出于对“文化大革命”时期无序的政治参与带来的灾难的警惕，在相当长一段时间内，社会主义政治建设一直对“参与”有所保留，在规避无序“大民主”的危害的同时，也在一定程度上回避了有序参与式民主。

三、社会主义民主政治建设道路的调适：走向基于法治的参与式民主

无疑，改革开放以后，为了矫正无序“大民主”，社会主义民主建设开始强调法治的意义和秩序的价值，这显然是无可厚非的，也是非常必要的。但是，如果社会主义民主政治建设仅仅强调法治的意义和价值而忽略了“人民参与”这一民主的最核心的要素，那肯定也是不利于社会主义政治的健康发展的，因而，必须对社会主义民主政治建设道路进行调适。而依托于法治基础上的参与式民主的发展则反映了我国社会主义民主政治建设调适的思路和趋势。

首先，参与式民主已经在社会主义意识形态建设层面得到重视。2001年江泽民同志在“七一”讲话中强调，民主建设“要充分发挥人民群众的主动性和伟大创造精神，保证人民群众依法管理好自己的事情，实现自己的愿望和利益”。这在一定意义上来说昭示着我们的民主建设对“人民参与”价值的复归。而党的十六大报告则更加强调人民参与的意义，报告指出，民主建设就是“最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务”，要“保证人民群众依法直接行使民主权利”，并第一次明确指出要“扩大公民有序的政治参与”。报告还指出，要“改革和完善决策机制”，特别是要“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……防止决策的随意性”。这种主张与参与式民主是完全契合的。党的十七大报告的内容又进一步彰显了对参与式民主价值的肯定，报告指出，要“从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与”，要“把政治协商纳入决策程序”，同时，要“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”。这样的表述实际上就已经把握了参与式民主的核心价值主张即公众要参与到与自身利益密切相关的重大决策中来。而报告对“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”的主张无疑也是参与式民主的具体运用。党的十八大报告则明确指出，“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”，因而，必须“把政治协商纳入决策程序，坚持协商于决策之前和决策之中，增强民主协商时效性”。报告还强调，“凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见”，就进一步肯定了参与式民主的价值主张。党的十八届三中则提出要“推进协商民主广泛多层制度化发展”，而协商民主的核心主张就是“在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中”。这样参与式民主在社会主义意识形态建设层面得到重视的脉络就十分清晰了。

其次，参与式民主的发展契合了我国政治生活的现实诉求。在政治生活中，其实有两项十分重要而又关系密切的任务，一是政治稳定，一是政治发展。关于政治稳定，对于任何一个政治体来说，这都应该是其基本的追求。对于中国来说也不例外。俞可平先生就指出，维护政治稳定是我国政府的核心价值⁽¹⁴⁾，换言之，“维稳”也是我们的一个重要目标。从当前对可能威胁政治社会稳定的主要因素看^①，我们比较关注的其实主要是各种群体性事件以及上访等。以群体性事件为例，根据权威数据统计，“近年来，每年因各种社会矛盾而发生的群体性事件多达数万起甚至十余万起，2012年的情况也不乐观”⁽¹⁵⁾。而深入剖理，不难发现，“群体性事件的形成原因，以征地拆迁冲突、环境污染冲突和劳动争议为主”⁽¹⁶⁾。也即群体性事件的指向是利益主张而非政治诉求。尽管如此，我们也需要深刻地认识到，群众利益受到侵害从根本上折射的是公众权利的“贫困”。换言之，公众在利益上的受损或不利地位其实反映出公众参与影响和控制政府决策能力的结构性缺位。这种能力的结构性缺位也意味着公众与政府之间的沟通互动不畅，从而会进一步加剧官民对立，孕育着更大的不稳定和危机。正如有的研究者指出的，考察众多群体性事件的生成，“都存在老百姓利益表达渠道不畅，政府与民间沟通不到位”⁽¹⁷⁾的问题。这就要求必

① 这里我们不考虑各种分裂、敌对势力等因素对政治社会稳定的影响。

须给公众充权、推动政府与公众合作治理的参与式民主的发展，从而才能保证利益的公平正义分配，实现政治社会可持续稳定。而关于政治发展，这实际上又涉及到政治体制改革的问题。而纵观我国改革历程，包括政治体制改革，我们已经形成的一种体现着中国特色的改革的方法论就是“摸着石头过河”。“摸着石头过河”其实不仅强调一种渐进式的改革的方式，同时也主张顶层设计，是顶层设计与微观推进的统一。而对当前我国的政治体制改革来说，在我们的宏观民主制度已经确立的情况下，关键是要不断增加民主因子，这个十分重要的民主因子就是“公众参与”，这甚至可以成为我国政治体制改革的现实突破口。

第三，参与式民主的发展也有着充分的条件支撑。这里的条件，一是物质条件，二是制度资源。这些不同的民主模式都强调公众不同程度的直接参与，因而是属于直接民主的范畴。然而，随着政治的发展进步，直接民主则因为受到政治体的规模等因素的限制而被代议制民主取代并走向衰落。而现代网络技术和普及则又在很大程度消解了这种限制，使参与式民主在一定程度上实现复兴。在我国，根据《中国互联网络发展状况统计报告》的数据，截至2014年12月，中国网民规模达6.49亿，互联网普及率为47.9%。其中，手机网民规模达5.57亿^[18]。如果能充分利用好这个庞大的资源，无疑对促进中国参与式民主的发展具有重要意义。当然由于网络本身的特点，它在为公众参与创造可能性条件从而促进参与式民主发展的同时，网络所代表的虚拟世界与现实世界之间“既相互‘连接’又

相互‘脱离’”的机制——网络社会的核心机制——“使两个世界并行运行，并在一定程度摆脱对方的控制和干预”^[19]，从而可能导致网民参与活动的非理性，甚至催生网络群体性事件，对现实的民主政治和治理带来严峻挑战。但是我们也看到，参与式民主具有整合性和教育性的功能，人们通过网络平台进行参与和交流互动，参与式民主也内在地消解网络本身的缺陷并促进参与式民主的发展。这可以说是参与式民主发展的物质条件。而关于参与式民主发展的制度资源，这就在于不仅参与式民主与我国宏观民主制度是耦合的^①，而且还能从我国政治生活中的一些具体制度上寻找到发展的资源支撑。群众路线就是这样的资源。群众路线与参与式民主存在密切的内在关联，这是因为，在我国，如党的十八届三中全会指出的，协商民主实际上就“是群众路线在政治领域的反映”。群众路线作为党的根本工作路线和生命线，它的贯彻执行必然推动参与式民主的发展进步。而参与式民主的发展同样也会驱动群众路线的贯彻与制度化，二者的融合互动必然会带来我们整个社会主义民主政治的发展进步。

四、余论

纵观新中国成立以来我国社会主义民主政治建设的规律，不难看出，社会主义民主政治建设在民主形态上开始走向以公众参与为核心的参与式民主，它体现出社会主义民主的成长过程中对民主本义——公众参与——不断增长的诉求的积极回应。随着参与式民主的发展，政府与公众将实现良性互动与合作治理，必将推动我们整个国家的治理水平的提高和治理能力的现代化。

（参考文献）

- [1] [6] 王培英. 中国百年宪政历程 (M). 南京: 凤凰出版社, 2012. 91-92, 92.
- [2] [3] 建国以来毛泽东文稿: 第6卷 (M). 北京: 中央文献出版社, 1992. 592, 592.
- [4] [5] 刘少奇选集: 下卷 (M). 北京: 人民出版社, 1985. 404, 404.
- [7] 习近平. 摆脱贫困 (M). 福州: 福建人民出版社, 2014. 82.
- [8] [9] [10] [11] [12] 邓小平文选: 第2卷 (M). 北京: 人民出版社, 1994. 146, 339, 175-176, 359, 276.
- [13] 邓小平文选: 第3卷 (M). 北京: 人民出版社, 1993. 284-285.
- [14] 俞可平. 敬畏民意: 中国的民主治理与政治改革 (M). 北京: 中央编译出版社, 2012. 202.
- [15] [16] 陆学艺等. 2013中国社会形势分析与预测 (M). 北京: 社会科学文献出版社, 2012. 13, 13-14.
- [17] 杨琳. 群体性事件推动反思 (EB/OL). 中国网, 2008-12-22.
- [18] 中国互联网络信息中心. 第35次中国互联网络发展状况统计报告 (R). 中国互联网络信息中心网, 2015-2-3.
- [19] 娄成武, 刘力锐. 论网络政治动员: 一种非对称态势 (J). 政治学研究, 2010, (2): 74-86.

（责任编辑：曾敏）

① 这方面研究参见《参与式民主与我国民主制度结构的耦合：一种内在逻辑的学理解析》，《东南学术》，2010年第4期。