

的敌人。因此权力之间在一定程度上不仅可以“唱对台戏”，而且必须“唱对台戏”。正如《人权宣言》所讲：“凡分权未确立人权无保障的社会就没有宪法。”因为宪法需要绝对多数同意才能通过或修改，所以宪政更能够保障少数人的权利，避免多数人的暴政。因为只要有一定数量（如三分之一、四分之一等）少数人的反对或不赞成，宪法就无法通过或修正。严格的立宪程序为多数人的暴政设置了程序壁垒。

参考文献：

- [1]温家宝. 没有政治体制改革的成功 文革或会重演[EB/OL]. [2012-04-04]. http://www.china.com.cn/policy/txt/2012-03/14/content_24894170.htm.
- [2]曾祥华. 投票调查：中国何时能够实现民主法治？[EB/OL]. [2012-04-05]. <http://www.yadian.cc/survey/171/>.
- [3]曾祥华. 从“三国”看中国古代统治的合法性[J]. 山西师大学报：社会科学版, 2008(4):37-40.

正确的民主观念是建设和发展民主政治的前提条件

王 禹

(澳门理工学院 一国两制研究中心, 澳门 000853)

这是一个民主的时代。建设和发展民主政治是构建现代社会的重要内容和主要指标。这也是一个言必称民主的时代，一个民主多歧，众说纷纭，乃至被误会及曲解的时代。孔子曰：“必也正名乎！”我们建设和发展民主政治时，必须准确理解民主的概念，更有必要深入理解民主的内涵及其表现形式、民主的一般性与特殊性、民主与选举、民主与经济发展等诸如此类问题。

一、民主的概念及其表现形式

中文“民主”词汇，最早出现在我国古代典籍《尚书》：“天惟时求民主，乃大降显休命于成汤，刑殄有夏。”然这里的民主是指“民之主”，不是我们现在所使用的民主(democracy)意思。我们现在所使用的“民主”一词来自古希腊文“demokratia”。该词由“demos”与“kratein”词根组成，前者表示“人民”，后者表示“统治”，合在一起指“人民的统治”。古希腊的“demokratia”在16世纪演变为拉丁文“democratia”，17世纪及以后演变为今日的英文“democracy”。中文译为“民主”。从中文字面看，民主包括着这些内涵：“民是主”及“民作主”。现代大多数国家的宪法都规定“人民主权”或“一切权力属于人民”的原则，并规定人民享有选举权和被选举权，依法组成国家机关，正是这种“人民统治”民主观念在法律上的具体体现。

我们现在所使用的“民主”概念，是在比较当时古希腊诸种城邦政体的基础上而提出来的。当时的雅典城邦设有公民大会，城邦政治的管理、神祇祭祀及对外战争皆由公民大会决定。这就与古希腊其它城邦的政治体制构成鲜明对比。古希腊历史学家希罗多德在其名著《历史》里，最早把雅典的政治制度称为民主政治。雅典执政官伯里克利在阵亡将士国葬典礼上说：“我们的制度之所以称为民主政治，因为政权是在全体公民手中，而不是在少数人手中。”当然，这里所说的“全体公民”，是不包括妇女与奴隶在内的。所以，民主首先是指一种国家的政治生活、政治形态与政治体制。列宁说：“民主是一种国家形式，一种国家形态”，就是从这个意义上说的。

民主的内涵说得更形象一些，就是我国内地通常所说的“人民当家作主”。根据人民当家作主的方式，民主可以分为直接民主与间接民主。所谓直接民主，是指人民直接决定政府政策或选出国家领导人，如全民公决与选举总统。这是指人民直接以国家主人的身份作出决定，而不需要通过中介和代表。间接民主是指人

民通过选举代表,由其所选出的代表负责公共决策及作出决定。这种民主通常亦称为代议民主。值得注意的是,直接民主与间接民主的概念,并不等同于直接选举与间接选举。直接选举是指选民直接选举当选人,间接选举则是指先由选民选出代表,再由代表选出当选人。这是指选举方式的不同。

另外,在现代社会,民主已经不仅仅是指政治上的民主,已经不仅仅限于人民治理国家的原来意思。民主被赋予了更多的内涵,扩展到社会的诸多领域和许许多多方面,甚至被理解为一种生活方式。一是将民主原则运用于管理国家以外的非政府组织和社会团体。如工会、商会和学生会,通常用投票的方式选举领导,用表决的方式讨论决定内部事务。二是将民主理解为一种工作方法和工作方式,即我们通常所说的民主作风,决策者在作出决定时,不独断专横,虚心听取其它人的不同意见,充分发扬民主。三是民主还被我们用来表示具有平等与自由的性质、特征或状态的社会现象,如经济民主、艺术民主、学术民主和军事民主,等等。

二、民主在不同国家和地区有不同的表现形式

现代社会虽然广泛使用民主,然民主的核心内涵仍然是指政治上的民主,是指人民能够在自己的国家里当家作主,参与政治决策。同时,必须看到民主既有一般性,也有特殊性。民主的一般性是指人民有权统治国家。民主的特殊性是指在不同国家和地区,人民进行统治的方式是不同的。这里以西方主要国家实行的总统制、议会内阁制、法国式总统制及瑞士的委员会制作出说明。

总统制以美国为代表,其特点是总统和国会都各由人民选举产生,各自对人民负责。国会不能罢免总统,总统也不能解散国会。其相互制约的方式主要是国会有权弹劾总统,总统有权否决国会立法。议会内阁制以英国、日本和德国为代表。其特点是存在一位虚位国家元首,或称君王,或称总统,议会由人民选举产生,对人民负责。人民不仅投票决定议员人选,而且通过选举决定了议会中的多数党。内阁由议会中取得多数议席的政党或政党联盟负责组织,对议会负责。议会有权通过不信任投票,迫使内阁集体辞职,作为反制,内阁有权提请国家元首解散议会。

法国式总统制是法国 1958 年宪法确立起来的,其特点是介于总统制和议会内阁制中间,因此,亦被称为“半总统制”。这是指这种体制有一半是总统制,有一半是议会内阁制。比如法国总统作为国家元首由人民直接选举产生,对人民负责,并拥有广泛权力,国会不能利用不信任案迫使总统辞职,然可以弹劾总统,这就是总统制的特点。又比如在总统下面设总理,总理领导内阁,并由在议会中的多数党来组成。内阁向议会负责,议会有权提出不信任案迫使内阁辞职,这就是内阁制的特点。然而,“半总统制”的说法并不确切,可能会被误以为法国总统权力仅是美国总统的一半。实际上恰恰相反,法国总统的权力超越美国总统,美国总统无权解散议会,而法国总统可以解散。这种体制的核心是总统成为国家真正权力中心,内阁与国会的实际权力相对减弱,其实质还是总统制,这里称其为法国式总统制。

西方还有一种国家的政体是独一无二的,这就是瑞士的委员会制。其特点是实行集体国家元首制度,设立由 7 名委员组成的联邦委员会代表国家及行使全国最高行政权力。联邦委员会设主席和副主席,由 7 名委员轮流担任。联邦委员会委员由联邦议会选举产生,并可以连选连任;一旦当选,就必须辞去议员职务。联邦议会无权对联邦委员会提出不信任案或弹劾案。联邦委员会委员除非自己辞职,任何机构无权将其免职。当行政与立法发生冲突或重大问题需要决定时,则交付人民直接表决。人民表决的范围包括人民有权通过公民投票,决定某一宪法修改与联邦法律等问题;人民有权主动倡议创制、修改或取消某些法律;及人民有权对议会立法进行复决,予以认可或否决。这种直接立法和直接民主的制度,是瑞士委员会制的重要特点。

不仅如此,民主的特殊性还表现在,即使是在采用同样政治体制的国家里,其民主的具体形式也是不同的。这里以同样是议会内阁制与君主立宪制的英国和日本为例。英国议会分为贵族院和平民院,平民院由

选民直接选举产生,实际权力掌握在平民院手上,贵族院基本上限于象征作用。日本议会分为众议院和参议院,均由选民选举产生,虽然实行众议院优先的制度,然其参议院亦有一定的实际权力。至于两国的具体选举制度,更是不同。英国平民院议员任期5年,普选产生,全国划分为650个选区,每个选区选出1名议员。日本众议院设512个议席,参议院设252个议席,均由选民普选产生。众议员任期4年,其选举是在全国划分若干选区,每个选区选出3~5名议员。参议员任期6年,每3年改选一次,其选举分为全国普选和选区选举,全国普选100名议员,其余152个议席按全国都道府县的人口进行分配,少则2人,多则8人。

所以,正如每个国家都需要制定法律,不同的国家必然会制定出不同的法律制度一样,民主亦然。民主的特殊性是指民主是在不同的社会条件下“生成”的。这些不同的社会条件包括政治背景、历史传统、意识形态、地域因素以及民众的政治文化素质及接受程度,等等。在当今世界,乃至历史上,既没有放之四海而皆准的政治体制,也不可能存在统一的民主模式。

三、选举并不是民主的全部

熊彼特在1942年出版的《资本主义、社会主义与民主》里给民主下过一个经典定义:“民主方法是为达到政治决定的一种制度上的安排,在这种安排中,某些人通过竞取人民选票而得到作出决定的权力。”这就是说,只要一个政治制度允许定期的竞争性选举,就是民主的。这个定义的危险在于将民主仅仅界定为竞争性选举,忽略了人民在选举后参与政治决策的实际过程,甚至可能简单地得出结论,认为民主就是选举。

民主并不天然就是选举。民主政治最早出现在古希腊雅典,然而,雅典的民主政治并不采用选举,而是在大多数情况下采用抽签的方式来决定官员。雅典公民在放有黑白两色豆子的陶罐里,只要抽到黑豆,便有望担任官职。这是因为在当时的人看来,抽签不受任何因素影响,当选机会完全平等,对所有的公民最公平,而选举却是不公平的,最终会让拥有更多选举资源的少数公民,如那些口才好的、长相好的和具有更多财力者,掌握了权力。所以,亚里士多德在其名著《政治学》里说,只有抽签产生的机构才是民主的,凡是选票选出的,便是寡头政治了。

选举制度主要是到了近代社会才产生的,是与近代宪法所确立的议会制度紧密相连的。近代以来,只要是议会,其成员在多数情况下必然是通过不同程度与形式的民主选举产生。这种选举制度的产生和发展具有巨大和深远的历史进步意义。通过定期的竞争性选举,可以将国家权力转移到能够代表民意的另外一些人或“造反者”,而不需要像在专制时代,只能通过武力造反,推翻政权打烂重来,进行权力转移。这就为政府的和平更迭,更换当权者及当权派提供了可能,为政府服从民意,对人民负责提供了制度化保障。选举因此亦是形成民意及实现民意表达的基本途径及形式,是构建现代民主政治的重要基础和主要内容。

然而,选举并不是民主的所有内容,更不能简单地将民主等同于选举。这是因为即使采用如何复杂和完善的选举制度,也不能够说当选者已经完全真实地代表了民意。卢梭说:“权力可以转让,但意志却不可以转移”,人民意志在本质上只能由人民直接表达,选举仍然存在着扭曲民意的可能性。所以,卢梭就这样批评过英国的选举,“英国人民自以为是自由的;他们是大错特错了。他们只有在选举国会议员的期间,才是自由的;议员一旦选出之后,他们就是奴隶,他们就等于零了。”

卢梭所说的这种人民代表与人民的背离,乃是选举本身所不能解决的内在难题。第一,选举在有些时候取决于候选人的个人形象与主观条件,以及投票者的个人好恶,在很大程度上带有感情色彩,因此康德就曾经批评民主建立在多数的随意性上,缺乏理性基础,是一种不合理的政治制度。第二,选举主要是通过候选人竞争得以运作,因而在事实上需要以金钱作为基础,造成金钱选举与金钱民主。而且,人民代表被选出以后,本身就存在着自身的独立利益,存在着自身权力腐化的可能性。第三,选举主要是与代议政治密切相关,这种政治主要是以议会为中心,人民通过选举进行参政与议政,再由议会代表人民控制与监督政府,为人民

服务。然而,自德国1918年魏玛宪法以来,行政权呈现出扩张的趋势,在行政与立法的关系上,行政取得主导地位,政府在实际上控制着议会,使得代表无法有力地监督行政。

这就是说,选举是现代民主政治的基本形式与基本特征。在现代社会,没有选举,尤其是没有竞争性的选举,就称不上有民主。选举的普及程度与民众参与程度,是现代社会实践民主程度的重要指标。但是,光有选举还是不够的,真正的民主还需要保证当选者能够真正为民着想,谋民福祉。真正的民主不仅仅是指人民在几年一度的选举时有参与投票的权利,而是应当让人民有机会也有条件更广泛和深入地讨论公共事务,管理国家。

在这种背景下,一战以后出现了更多的直接民主制度,如赋予人民罢免、创制及复决的权利,再加上原先的选举,形成孙中山所说的人民拥有“四大政权”。然而,这些直接立法和直接民主的制度,在很多情况下仅适合于小国寡民,对于现代的许多大国来说,却不一定适合。因而,自二战以后,西方出现了对新型民主的理论探索及其实践。这些新型的民主理论可以称为咨询式民主、参与式民主与协商式民主。

这些新型的民主理论要求政府在作出决策时,应当经过必要的咨询程序,建立各种专业咨询组织,协助政府决策;以及在作出重大决策时,先由人民进行讨论与争辩,通过广泛对话,达成妥协和共治;人民应当尽可能地以多种途径和形式直接参与决策;应当向居民公开政务并提供活动信息,申报官员财产,建设阳光政府;在行政法上,行政行为实施前要听取对方意见,必要时举行公开听证,要告知作出行政行为的理由根据,双方可以进行对质辩论。这些理论与实践的探索是对传统选举式民主理论的修补,反映出人民对民主的深层次需求,以及对当家作主美好愿望的不断追求。

民主还需要与其它宪政制度相配套。民主的表现形式主要是通过少数服从多数的表决制度,然而,正如苏格拉底所说,“要想得到正确的判断,要根据知识,而不应根据多数”,多数并不总是对的,更不能保证其是正当的和正义的,以多数为基础的民主容易忽略少数人的权益保护,甚至以人民的名义,侵犯少数人的权益,形成托克维尔在《论美国的民主》里所讨论的“多数人暴政”。因而,民主应当在更大范围内理解为还包括对少数人以及弱势群体的权益保护、言论及出版自由、司法独立,以及人民有机会积极参与公共事务的讨论与决定等一系列相关条件。

四、民主与经济发展

古希腊的柏拉图与亚里斯多德在他们的著作中都将民主政体划为贬义的政体,他们反对民主,是因为民主是指人民的统治,而人民的多数是穷人,所以,柏拉图认为民主导致“不顾一切过份追求自由”,必然是一种腐败的制度,而亚里士多德将民主政体定义为“旨在维护穷人利益而非公共利益的政体形式”。中世纪的托马斯阿奎那认为,“民主就是一种平民政体,其中民众仅仅靠着人多势众便压榨富人,结果使全体人民都变成了暴君。”这里撇开马克思所批评的阶级立场不论外,这就说明,在古代那些影响深远的著名思想家看来,民主并不能让穷人也变成富人,保障经济发展,实现共同富裕。民主从负面词汇获得神圣地位,是在卢梭提出“人民主权”理论以后,法国大革命亦被看成是现代民主的起源。

亚里斯多德曾经指出,民主只能在以中产阶级为执政基础的国家里,才是最理想的政体,他称为共和政体。在现代社会,这就需要经济发展到一定程度;尤其是市场经济的发展与繁荣,带来民众权利意识与民主意识的觉醒与高涨,从而为建设和发展民主政治提供扎实的社会基础。然而,民主与经济发展的关系,在于经济发展如同“做大蛋糕”,而民主在于如何“分配蛋糕”。显然,如何分配蛋糕,不能从根本上解决“做大蛋糕”的问题。这就是说,民主不是经济发展的唯一条件,经济发展和经济繁荣还需要更多的其它社会条件。

米塞斯认为,市场经济实际上是一种消费者主权,生产者的产品能否在市场上胜出,取决于消费者的购买行为,一个“巧克力国王”,只要消费者惠顾于另一提供者,他就会丧失他的“王国”,消费者的购买行为以及