

(上接 C04 版)

中国应有自己的权力制约模式

【书摘】

我们不搬不学西方国家的立法、行政、司法三权分立的权力制衡,但不等于说我们中国人的权力就天然无须监督,我们共产党的权力就天然无须制约。我们的权力同样需要监督和制约,不仅需要权力体制内部的决策权、执行权和监督权之间,以及人权、事权、财权之间的制衡,更需要外部的人民群众对党政权力的制约。

——《人民政协与人民民主》 P29

新京报:权力的限制,也是衡量一个国家政治进步的标志之一。政治哲学家格伦·廷德在《政治思考》一书中写道,探讨权力的适当限制和如何能够实施这些限制,就是关切生活怎样能够过得正当而文明。你觉得中国在这方面需作怎样的反思?

俞可平:探讨权力制衡,是政治学家的基本课题。阿克顿勋爵的名言说:“绝对的权力导致绝对的腐败”。权力必须制衡,是政治学的公理。权力制衡,从国家方面说,就是行政权、立法权、司法权相互制衡。从政府方面说,就是决策权、执行权、监督权之间相互制衡。每个国家和政府都必然如此,中国也不例外。

我们不搬用西方的制度,没有像西方国家那样实现三权分立,但中国应该有自己的权力制约方式,探索中国特色的权力制约模式,这是当务之急。我们在这方面付出的代价相当大。近年来,党和国家采取了比较严厉的手段惩治贪官,每年都有这么多的贪官被抓被杀,但腐败形势依然严峻。

有些位置上,官员的权力太大了,例如第一把手,很容易导致腐败。我从来都认为这是因为贪官天性就坏,不认为是我们的民族本性好贪,从根本上说,还是因为制度环境使然。尤其是在官员的选拔、权力的制衡和监督方面,我们的制度急需改革完善。

新京报:贪官现象,是中国在权力制衡层面不够完善的表征。在现阶段政治体制改革过程中,中国在“限权”方面可以有怎样的创新?

俞可平:在《让民主造福中国》那本访谈录中,我曾经专门就此问题发表过长篇访谈“反腐亟须突破”。我痛恨官员的腐败,但更担忧官员的特权,因为那是“合法的”腐败。

我的看法是,我们需要同时从三个方面着手,才能有效遏制严重的腐败和特权:首先是实行民主选举,选好官;其次是分权制衡,避免过分的个人集权;最后是民主监督,让权力在阳光下运行。其实,官员本身的素质、权力的分工制约和对权力的监督,这三者对于官员的廉洁同等重要。

如果从三个方面进行制度创新,严重的腐败是完全可以得以遏制的。在反腐倡廉方面,党中央十分重视,我们相继出台了100多个党内廉政法规,总计有2000多条规定,但效果并不理想。

原因何在?目前我们把主要的注意力放在了权力的监督上,却严重忽视了民主选举和分权制衡。我们应当在选官和制衡这两个方面加大改革创新的力度,但大家似乎还没有意识到这一点。因而,在这个问题上,我还是忧心忡忡。

倡导“官民共治”

【书摘】

善治是公共利益最大化的管理过程。善治的本质特征,就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。

——《善治与合法性》 P185

新京报:有学者认为,现代中国一直处于“强国家,弱社会”的状态中,国家对社会的控制力度较强,而民间社会一直未能得到健康发展。你怎么看待这一观点?

俞可平:我国传统上一直采用“强国家”的模式。但是,在传统中国,即使在国家很强大的前提下,民间社会的力量也是很大的。有句话叫“皇权不下县”,在传统中国,县以下不设政府机构,靠乡绅等地方精英来统治。虽然这样的民间社会,与我们现在所说的公民社会是两个概念,但在我国的传统政治状态下,“强国家”下还有相当大的社会自治空间。

进入现代社会之后,特别是改革开放后,我们引入了市场经济,在此基础上推进民主法治。这就必然产生一个结果,就是社会结构的分化。所以我说,改革开放以来,导致最重要的变化,就是社会结构的分化,以及不同的社会利益群体的形成,形成了新的社会格局。

过去,社会和国家是同构的,政治与经济也是一体的,现在则已经形成了三个系统。以政府官员为代表,以政府组织为基础的国家系统;以企业家为代表,以企业组织为基础的市场系统;以公民为代表,以民间组织为基础的公民社会系统。

按照社会发展的规律来讲,随着市场经济和民主政治的发展,公民社会系统会越来越强大,政府要日益还权于社会,将更多的公共事务交给社会去管理,社会自治变得日益重要。人类的政治理想也逐渐从“善政”走向“善治”,即从“好的政府”,转变为“好的治理”。

这种社会发展的规律,纵有天大的“中国特色”也不会改变。这就要求我们积极扶持各类社会组织或民间组织,培育一个健康的公民社会,使它们成为政府的合作伙伴,共同担负起公共治理的责任。这也就是我所倡导的“官民共治”。

新京报:新的社会格局形成之后,没有健康的社会自治,会阻

碍而导致国家(政府)在探索、构建良性社会秩序的过程中,举步维艰。而健康的公民社会,需要制度环境的支持。你认为现在我们国家与社会的关系,应作怎样的调整?

俞可平:令人高兴的是,党和国家最近这些年日益重视发挥社会组织建设性作用,“社会协同、公众参与”成为社会管理创新的重要方针。最近,温家宝总理在全国民政工作会议明确指出,要准确把握社会发展的趋势,构建政府管理与社会自治相结合、政府主导与社会参与相结合的社会管理和公共服务体制,最大限度地调动各方面的积极性,激发社会活力。

这实际上为建构一种新型的国家-社会关系指明了根本方向,这种新型的关系就是伙伴关系,就是政府与民众对公共事务的合作管理。

说到这里,我想澄清一个观点。前不久有媒体报道中国的社会组织管理体制,引述我的一个说法,即目前正式登记注册的民间组织总共有45万个,而实际存在的可能超过300万个。这个数据是我的多数同行广泛调查后得出的数据,基本是可信的。但编辑记者在引述时,得出了一个不准确的推论:近九成社会组织处于“非法状态”。

我要指出的是,没有在民政部门登记注册,并不意味着“非法”。许多社会组织是按照中央文件或地方政府政策成立的,例如农村的专业合作社等,不能说它们是“非法的”。应当说,真正“非法的”社会组织还是极少数。

不过,迄今为止,我们对社会组织还是以管制为主,而不是以服务为主,更缺少一种宏观制度环境,鼓励和保障在政治国家和公民社会之间建立建设性的合作伙伴关系。正在修订的社会组织登记管理条例,不仅要着眼于放松对组织的管理,提供必要的政策和财政支持,还应当有一种致力于建构国家与社会的合作伙伴关系的长远战略。

民主政治造就独立自主的公民

【书摘】

……媒体也好、官员也好,知识分子也好,首先要有常识,讲话、发表看法不能没有常识,没有底线。第二,要有责任感,所说所做不仅要对自己负责,也要对国家负责。第三,应该宽容,不要总觉得自己是真理的化身,观点不同很正常。

——《民主法治要有突破性的发展》 P227

新京报:你在很多文章中都提到“扩大公民参与”,除了必要的制度环境外,公民自身的素质也极其重要。那么,在当下的社会现实中,你认为好公民应该是怎样的?公民素质的养成,需要怎样的训练?

俞可平:公民参与既需要公民自身具备必要的素质,但更需要合适的制度环境。现在有些人以公民素质不高来反对推动民主政治,这是完全不对的。这种观点本末倒置了。政治制度与国民素质的关系,是相辅相成的,但从根本上说,是政治制度决定公民素质,而不是相反。

唯物史观认为,社会存在决定社会意识,国家制度是社会存在,公民素质属于社会意识。马克思明确说过,专制制度扭曲人性,说的就是制度决定性地影响着公民的素质。民主政治给人以

更加自由的空间,是最契合人性的政治制度,它有利于提高公民的素质。民主政治造就独立自主的公民,培育公民的主人翁精神;专制政治造就盲目依附的臣民,培育人的奴性人格。

另一方面,公民素质确实也是民主政治的一个基础性条件。高度的民主,需要公民有现代的民主法治意识。从这个意义说,培育公民的权利和责任意识,提高公民的综合素质,对推进民主法治极为重要。

公民素质的提高,总体而言有两个途径,一个途径是学校教育,另一个是社会实践。在学校教育方面,我们应当强化公民教育的内容,培育公民意识,特别是权利与责任意识。在社会实践方面,应当努力扩大公民参与的渠道,创造更多的公共参与机会,让公民在政治参与过程中强化公民意识,提高公民素质。