

南方谈话十年来民主政治 参与的有序发展与社会政治稳定

俞 歌 春

〔摘要〕邓小平南方谈话在政治学视野下提出了扩大有序民主政治参与，保持社会政治稳定的思路，为中国共产党第三代领导集体的继续探索准备了理性的思想方法和正确的理论前提。南方谈话后，有序民主政治参与在健全民主体制，优化民主政治参与机制，拓宽民主政治参与渠道等方面取得明显成效，对实现政治稳定产生了多方面的积极影响。

〔关键词〕南方谈话；民主政治参与；社会政治稳定

〔中图分类号〕D601 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2003)-02-0035-05

Evolutionary Developments of the Democratic Political Participation And the Social Political Stability since Deng's Famous Talk in the South

Yu Gechun

Abstract: The thinking to extend democratic political participation and to keep social political stability, which was advanced by Deng Xiaoping in his famous talk in the south, prepared rational methods of thinking and theoretical prerequisite for the third generation leadership of the CCP Central Committee to probe further. In practice hereafter, the democratic political participation has been expanded gradually and had achieved remarkable success in improving the democracy system, optimizing mechanisms and broadening channels for democratic political participation. The evolutionary developments of the democratic political participation have exerted positive influences on the social political stability.

一、南方谈话的政治学解读：扩大民主 政治参与是当今中国实现政治稳定的关键

南方谈话是把改革开放和现代化建设推进到新阶段的又一个解放思想、实事求是的宣言书，围绕“什么是社会主义，怎样建设社会主义”这一主题，南方谈话对一系列重大理论问题作出科学的阐述。从政治学的视角解读南方讲话，可以了解邓小平关于保持社会政治稳定必须扩大有序民主政治参与的理论思考。

在中国改革开放过程中，邓小平一直高度关注安定团结、政治稳定的问题，将政治稳定视为现代化建设的政治前提。积十年“文化大革命”动乱的深刻教训，惜十一届三中全会后安定团结政治局面来之不易，面对东欧剧变，国际政治动荡和国内改革开放遇到各种困难的复杂形势，他曾断言：“中国的问题，压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境，什么都搞不成，已经取得的成果也会失掉”^①。

南方谈话中，邓小平总结改革开放新经验，深入思考社会政治稳定问题，认为我们的国家和社会

之所以能够很稳定，“就是因为 we 搞了改革开放，促进了经济发展，人民生活得到了改善”^②。一个看似简单的结论，不仅深刻揭示政治稳定与改革开放、社会发展（首先是经济发展）之间互为因果的内在联系，也表明了继续推进改革开放以保持政治稳定的决心和信心。当然，社会政治稳定的保持，绝不是社会政治的停滞不前；以经济建设为中心的改革开放，也绝不是以经济发展代替政治发展、社会发展，经济发展不是保持社会政治稳定的充分条件。邓小平曾明确指出：“党的十一届三中全会提出一系列新的政策，就国内政策而言，最重大的有两条，一条是政治上发展民主。一条是经济上进行改革，同时相应地进行社会其他领域的改革。”^③因此，南方视察期间邓小平关于“发展才是硬道理”的概括，既适用于经济发展，也适用于政治发展、政治稳定。实践已经证明，经济发展，人民生

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年，第284页。

② 《邓小平文选》第3卷，第371页。

③ 《邓小平文选》第3卷，第116页。

活改善,必然有利于实现社会政治稳定。实践同样证明,只有在现代化进程中不断推进政治民主建设,依法治国,才能按照社会主义民主本质要求实现真正意义上的国家长治久安,保持社会政治稳定。在当今中国,离开现代化进程的政治发展谈政治稳定,是不现实的,也是不可能的。

南方谈话中,邓小平关于政治稳定的论述还涉及政治发展与政治稳定构成的多个层面:首先,政治稳定必须是政权体系、领导权的稳定。邓小平指出“运用人民民主专政的力量,巩固人民的政权,是正义的事情……我们搞社会主义才几十年,还处在初级阶段。巩固和发展社会主义制度,还需要一个很长的历史阶段,需要我们几代人、十几代人,甚至是几十代人坚持不懈地努力奋斗,决不能掉以轻心”,“现在就是要选人民公认是坚持改革开放基本路线并有政绩的人,大胆地放进新的领导机构里,使人民感到我们真心诚意搞改革开放”^①。其次,政治稳定要有政治运行的稳定。邓小平反复强调基本政策要长期稳定,“党的基本路线要管一百年,要长治久安,就要靠这一条”,“改革的基本政策不能变,一定要长期保持稳定”,他还指出:“经济要上去,社会秩序、社会风气也要搞好……要靠法制,搞法制靠得住些”^②。特别需要指出的是,虽然南方谈话中没有明确使用“政治参与”的概念,仍然可以从他关于“推行三中全会以来的路线、方针、政策,不搞强迫,不搞运动”的告诫中,关于抓社会秩序、反腐败“要靠法制,搞法制靠得住些”的叮嘱中,关于“农村改革中的好多东西,都是基层创造出来”的赞许中,关于让“人民相信你,拥护你”^③的基本要求中,解读出邓小平对扩大民主政治参与促进社会政治稳定的进一步思考。

邓小平对扩大民主政治参与的思考由来已久。改革开放初期,基于“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化……社会主义愈发展,民主也愈发展”的认识,针对中国社会长期“民主太少”^④的现状,为消除由资产阶级自由化倾向带来的社会政治不稳定因素,邓小平较多地着眼于拨乱反正,通过政治体制改革,扩大民主政治参与,保持社会政治稳定。他指出,社会主义优越性体现应当在政治上“充分发扬人民民主,保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家、特别是管理基层地方政权和各项企业事业的权力,享有各项公民权利”^⑤;“政治体制改革的目的,总的来讲是要消除官僚主义,发展人民民主,调动人民和基层单位的积极性”^⑥;“要切实保障工人农民个人的民主权

利,包括民主选举、民主管理和民主监督”^⑦;改革有风险,“关键是两条。第一条就是要同人民一起商量着办事”。在有关论述中,邓小平还特别强调民主政治参与形式要视国情而定,稳步发展,即使搞普选“也要有一个逐步的过渡,要一步一步来”^⑧。与历史上“大鸣大放”、“文攻武卫”等阶级斗争式的无序化的政治参与相比,邓小平对民主政治参与的思考是从社会主义民主本质出发的,与社会政治稳定密切联系的,以自主性、有序性、稳步发展为特征的。

20世纪80年代末,中国改革开放遭遇世界性现代化发展的政治难题——“现代性孕育着稳定性,而现代化过程却滋生着不稳定性”^⑨,多年改革和发展引发的深层次矛盾正在成为新形势下社会政治不稳定的主要因素。南方谈话就是邓小平为代表的中国共产党人面对现实寻求中国答案的良好开端。在南方谈话中,邓小平不仅提出了继续以经济建设为中心,审慎而积极地推进政治体制改革,使改革、发展、稳定三者相互协调的战略部署;提出了民主制度化、法制化、扩大有序民主政治参与的全新思路,还睿智地指出:“社会主义要赢得与资本主义相比较的优势,就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果”,从根本上解决国家长治久安的问题“真正要找第三代”。这表现出他对中国共产党长期执政和有中国特色社会主义的持久、稳定发展前景充满信心,也为中国共产党第三代领导集体的继续探索准备了理性的思想方法和正确的理论前提。南方谈话已经多角度涉及一个亟待在理论和实践上进一步探讨的问题,即扩大有序的民主政治参与是改革开放的中国保持社会政治稳定的关键。

南方谈话后,中国共产党第三代领导集体把扩大民主政治参与作为积极、稳妥推进政治体制改革的一项重要内容。十四大报告指出:“应当在发展社会主义民主、健全社会主义法制方面取得明显进展,以巩固和发展稳定的社会政治环境,保证经济

① 《邓小平文选》第3卷,第379页。

② 《邓小平文选》第3卷,第380、371、381页。

③ 《邓小平文选》第3卷,第374、379、382、371页。

④ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社,1993年,第168、144页。

⑤ 《邓小平文选》第2卷,第322页。

⑥ 《邓小平文选》第2卷,第177页。

⑦ 《邓小平文选》第2卷,第146页。

⑧ 《邓小平文选》第3卷,第268、220页。

⑨ 亨廷顿:《变动社会中的政治秩序》,三联书店,1989年,第28页。

建设和改革开放的顺利进行。”十五大政治报告进一步明确,发展民主,加强法制,完善民主制度,维护安定团结是当前和今后一段时间政治体制改革的主要任务。2000年10月,党的十五届五中全会在发展社会主义民主政治,依法治国,建设社会主义法治国家目标下,第一次明确提出“扩大公民有序的政治参与”,第一次以“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”完整概括政治参与的内容。可见,将有序的政治参与引入社会主义民主,视为政治体制改革的一部分,是南方谈话后继续探索改革、发展、稳定三者相互关系的必然结果。

二、南方谈话后十年间有序民主政治参与的扩大和发展

优化体制,完善制度化的民主政治参与体制。长期以来,制度化程度低是中国民主政治参与体制的一大不足,即使是相对制度化程度较高的人民代表大会制度,也因缺少配套的具体制度和已经出台的具体制度未能落实,影响其民主政治参与的成效。南方谈话后,全国人大推出一系列优化政治参与体制的重大举措,在扩大民主政治参与和提高民主政治参与效能方面取得显著成效。如增设若干专门委员会、系统规范议事规则以及出台《全国人大和地方各级人大代表法》,在保障各级人大代表依法行使职权的同时,也使人大代表的民主政治参与形式更具可操作性。随着人大代表参政素质的提高,代表不知议案形式、不懂议案程序,议案不规范,立案率低的状况已成历史。据报道,在2002年3月召开的九届五次全国人大上,人民代表提交的议案达1194件之多,是10年前人大提交议案的2.5倍,是20年前人大首行代表议案制度的20倍,数量、质量之高,前所未有^①。1995年全国人大常委会先后修改地方组织法和选举法,面向基层人大优化民主政治参与体制,通过完善基层人大组织,扩大直接选举等方法使人民代表大会制度扎根于基层,贴近群众,为基层群众更多更切实地实施民主政治参与创造条件。

南方谈话后,人民政治协商制度在优化参与体制,加强制度化建设方面也取得明显成效。1994年八届二次会议通过了新修订的《中国人民政治协商会议章程》,在政治协商、民主监督基础上,第一次把“参政议政”列入政协的主要职能,使政协在民主和爱国的目标下政治参与的职能得到拓展和延伸,为人民政协扩大民主政治参与提供了制度的保障,为政协委员及其所联系的各界人士参与国

事、发挥专长提供了更多的机会,创造了更好的条件^②。此外,政协全国委员会常务委员会工作规则,政协全国委员会提案工作条例和专门委员会通则等规章制度相继出台,完善了人民政协民主政治参与的程序和规则。

完善机制,提升民主政治参与的地位和作用。政治参与在多大程度上影响政府(国家、地方、部门)重大决策,往往是衡量一个社会政治参与地位和作用的尺码。南方谈话后,制度框架中的民主政治参与机制日益完善,有序的民主政治参与对政府重大决策的影响明显增强,民主政治参与效能显著提升。

从民意代表层面看,以往议行不力、只议不行,闭会期间无从参与等是以人大为组织形式的民意代表政治参与难以充分发挥作用的问题所在。南方谈话后,一是完善参与机制使“议行合一”政体的优势特征得到进一步体现。人大既有立法,也有专项执法检查;既委任政府主要官员,也有对官员履职的审议、监督,等等。二是人大代表的自主政治参与常态化,使民意代表对决策的影响力明显提升。人民代表的民主政治参与越来越具有受人民之托,向人民负责,依法行使权力,实现人民当家作主的真实内涵。即使是“两会”闭会期间,代表们也肩负民意履行职责参政议政,专题视察调研有之,了解社情民意有之,锲而不舍地“为民请命”也有之。特别是人大专门委员会“就岗参政议政”的新思路,对进一步发挥高级专门人才的参政优势,提升高层次、自主型民主政治参与的地位和作用,起到了很好的促进作用,加大了制度框架下民主政治参与对政府(国家、地方、部门)重大决策的积极影响。10年间,一些涉及国计民生的重大决策的形成都以人大及其常委会的审议或表决为必要程序。如,国民经济和社会发展的中长期计划、年度计划和预决算,关于兴建长江三峡工程的决议等。就是地方人大,也不乏民意代表政治参与对重大决策产生直接影响的实例,如广东省人大代表质询省环保局、沈阳市人民代表大会否决法院工作报告等。

从政治协商层面看,决策前必经政协协商的规定,使人民政协建言立论的成效明显提高。1994年中共中央专门为实施《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》下发通知,要求各级党委结合实际认真贯彻。通知强调:“对国家

^① 《人民日报》2002年4月3日,第3版。

^② 李瑞环:《在全国政协八届二次会议闭幕式上的讲话》,《人民日报》1994年3月20日,第1版。

和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题，要在决策之前在政协进行协商，并为政协开展工作积极创造条件。”^①此后，围绕团结、民主两大主题，人民政协的参政议政、建言立论工作打开新局面，仅八届人大就先后有关于加强宏观调控、抑制通货膨胀的建议，关于切实解决农民负担问题等一系列重大建议，成为中共中央、国务院及有关部门出台重大决策的重要参考；一些关于纠正各种不正之风的中肯建议和严肃批评，受到有关部门的重视，促进了中央有关精神的落实和一些实际问题的解决，有些意见还被直接吸收到了中共中央有关文件之中。

从民意表达层面看，南方谈话后除了人民信访等传统民意表达渠道之外，市长热线、市民论坛等民意表达新形式应运而生，舆论性民意表达也以媒体为介形成热点，长期以来民意表达制度薄弱的缺失得以重要补充。

丰富民主形式，拓宽有序民主政治参与渠道。“把权力下放给基层和人民……就是最大的民主”^②。南方谈话后的10年间，面向基层丰富民主形式，拓展以普通公民和社会组织为主体的民主政治参与形式多样，可圈可点：对改变民主政治参与观念和行为习惯最具突破意义的政治参与制度安排是村民自治。在10年试行村民自治基础上，1998年11月，全国人大八届五次会议通过《中华人民共和国村民委员会组织法》，用法定的制度和程序将乡村政治参与导向有序。对政府部门公共决策最具直接影响力的基层民主政治参与形式是听证制度。听证从无到有，提供了一个公共权力与社会公众利益直面相对、充分表达、平等沟通的平台，听证客体的多面性（立法的、行政的、经济的、文化的），随机产生主体的多层面性，听证过程的程序要求、以及最终对相关决策的直接影响力都使得这一参与形式备受关注。对提升社会民主政治参与水平最具普遍教育意义的是由主流媒体引导的（以媒体为介的）社会公众民主政治参与。1994年4月1日央视开办《焦点访谈》，以社会多元开放大环境为背景，选择政府决策重点、实际工作难点、百姓关心热点为题材，以实际可行的最尖锐、最有冲击力的新闻报道方式，借法律、政策之势伸张和表达民意，将民意表达需求与改革需求、形势需求统一起来，正本清源，揭微显隐，抨击时弊，在实现新闻社会监督价值的同时，充当了公众与政府、社会、组织密切联系的桥梁，最大限度地发挥了民主政治参与的教育功能。朱镕基总理的题词“舆论监

督、群众喉舌、政府镜鉴、改革尖兵”^③，精辟概括了该栏目所代表的舆论性民主政治参与的积极意义。此外，最具时代特征的政治参与新形式是网上论国事。1994年5月互联网在中国大陆登陆后，借助互联网络了解信息，表达观点和意愿的网上政治参与就无时无刻不在进行着。网络政治参与具有超时空、开放式、互动式等特点。当然，作为政治参与的新形式、新渠道，网上论国事在一定程度上对政治参与有序性的冲击是极具挑战性的。将网络技术与民主政治建设有机结合起来，引导网上政治参与向有序化发展，是扩大民主政治参与、维护社会政治稳定的大势所趋。

需要指出的是，在历史地、客观地估量南方谈话后扩大民主政治参与取得明显成效的同时，应当看到，民主不是一蹴而就的，扩大民主政治参与也一样。一方面中国社会主义民主政治参与尚处在初级阶段，民主政治基础薄弱，传统政治参与不足，以及历史上阶级斗争扩大化造成参与挫折等消极影响，是扩大民主政治参与的深层次制约因素；另一方面现有参与制度不完善，参与机制不健全，参与信息不充分和不对称，也是扩大民主政治参与的制约因素；还有一些基层组织和干部缺乏驾驭民主的能力，使政治参与流于形式，甚至以非正常权力干扰民主政治参与……充分认识已有的和可能发生的制约因素，是克服困难继续发展民主政治参与之必需。

三、有序的民主政治参与对保持社会政治稳定的积极影响

南方谈话后10年间，民主政治参与的有序扩大，对社会政治稳定的实现产生了多方面的积极影响。

加强政治认同，增大社会凝聚力，从根本上保持社会政治稳定。民主立国是当今中国保持社会政治稳定的大前提。社会主义市场经济催生民主政治参与的自主性，民主法制化进程呼唤民主政治参与的有序性。扩大有序的民主政治参与，是社会主义民主的本质要求，也是社会基本解除衣食之忧后公民政治参与要求日益提高的现实要求。有序的民主政治参与，尤其是自主的、直接的民主政治参与，

① 叶选平：《中国人民政治协商会议第八届全国委员会常务委员会工作报告》，《人民日报》1995年3月18日。

② 《邓小平文选》第3卷，第252页。

③ 央视国际网站：《焦点访谈》栏目介绍。

最能够激发公民的主人翁意识,感受当家作主,促使公民在感情和意识上对社会政治生活产生归属感,认同政治权威,认同国家体制,认同党和国家的大政方针,认同社会的共同理想。南方谈话后,多渠道、多样式的民主政治参与涉及国家政治生活和政治管理的各个层面,从国家发展大政方针的确立、国家机构的改革,到国家工作人员的选任,有序的民主政治参与使得人民群众对共产党执政,对改革开放的大政方针,对建设有中国特色社会主义共同理想的政治认同度明显提高。“国事、家事、事事关心,党心、民心、心心相印”,人心凝聚,意味着民主立国社会基础的扩大和巩固,为保持政治稳定准备了最具广泛性的社会基础。

强化社会监督,促进科学决策,制约公共权力腐败,减少社会不稳定因素。在现代社会中,政府决策是行使公共权力处置公共利益的结果,决策正确与否不仅关系到公共利益的分配是否合理、公正,也与社会组织、社会成员的利益变化密切相关。正确的决策能够调适各方利益,促进社会稳定,错误的决策不仅会削弱社会政治稳定的基础,甚至会成为引发社会动荡的导火线。在一定意义上可以说,民主政治参与机制的完善就是社会监督机制的完善,是长期社会监督缺位的纠正,它对于加强公共权力的监督,保证公共决策的科学性、合理性,促进公共权力行使的公开、公正,从源头上遏制腐败,减少社会不稳定因素有着重要的意义。南方谈话后,将有序的民主政治参与纳入决策必经程序,是听证会、咨询会、提任干部人选公示等制度化建设新举措的共同特点,对避免或减少决策失误,防止或降低因决策失误严重损害社会组织和社会成员切身利益,减少社会不稳定因素具有重要意义。

利益表达有渠道,利益调适有平台,及时化解社会不稳定因素。市场经济条件下,经济利益往往是政治参与的深层动因,把政治参与的实质归结为“公民通过参与政治的方式向政治体系表达利益需求,希求政治体系通过社会产品再分配的形式,满足自己的要求”^①,不无道理。南方谈话后,与经济快速增长同步的是利益分化和利益多元化的趋势凸显,面对日益复杂、繁多的利益矛盾,单一计划经济时期只凭行政权力至上而下地处置利益关系的模式已经满足不了利益调整的需要。通过扩大有序民主政治参与,如社区自治,把对利益自主表达要求的充分尊重,具体体现为开通不同利益主体自主、及时、充分实现利益表达的制度化渠道,提供利益调适的平台和空间,引导不同的利益主体在寻

求国家安定、社会稳定的共识基础上,或是平等协商实现双赢,或是各方协调,以“多数决”的形式,化解矛盾,消弭冲突,减少社会不稳定因素。

培育理性民主政治环境,增强社会承应突发性重大事件的能力。有序的民主参与是合法的、符合程序和规则的民主实践过程,无论是民主选举,还是民主决策、民主监督,参与者的具体参与行为都是理性的而不是感性的。扩大有序的民主政治参与可以使人们在参与实践中熟悉参与渠道,掌握参与规范,了解政治运作规则,认识公民对国家负有的政治义务,用理性的权利责任意识面对各种现实、面对社会,即使是面对突然性事件,也懂得依法选择适当的方式进行必要的利益表达,避免因盲目的“大民主”和非理性的宣泄行为影响社会政治稳定。南方谈话后,中国社会政治稳定经受住了“九八洪灾”、“驻南使馆被炸”、“王伟战机被撞”等突发性事件的严峻考验,高涨的激情和强烈的情绪使得民主政治参与要求骤增,关键时刻以合法形式理性表达意愿的价值理念和行为模式能够成为社会公众的主流选择,不能不说是多年来民主政治参与实践最大限度地发挥民主教育功能的结果,彰显了有序的民主政治参与对优化理性的民主政治环境,增强社会应对突发性重大事件的能力,促进社会政治稳定的重要作用。

综上所述,南方谈话在政治学视野下提出了扩大有序民主政治参与,保持社会政治稳定的思路,为中国共产党第三代领导集体的继续探索准备了趋于理性和成熟的思想理论前提。南方谈话后,依法治国基本方略的确立,有序民主政治参与的多方面发展,为保持社会政治稳定发挥了显著的促进作用。中国共产党十六大高举邓小平理论旗帜,全面贯彻“三个代表”思想,在全面建设小康社会总目标下,发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明重要目标,提出“健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与”新思路,就是对南方谈话以来的扩大公民有序民主政治参与成功经验的最好总结。

(本文作者 福建师范大学马列部副教授
福州 350007)

(责任编辑 薛钰)

^① 李元书:《政治发展导论》,商务印书馆,2001年,第231页。