

一切为了实现“人的自由而全面的发展” ——建国六十年公民本位政治理念的变迁与评述

牛磊

(中共湖南省委直属机关党校, 湖南长沙, 410000)

摘要：人的自由而全面的发展是马克思主义对共产主义社会的描述，也是对人类社会未来发展最高阶段的定义。作为共产党执政的国家，社会主义中国在建国以前就对未来的执政之路树立了公民本位的政治理念。在建国六十年的发展历程中，通过对民众自觉权力观的政治启蒙，到民主的制度和制度的民主化进程，逐步确立并完善了公民本位政治理念的建设目标与方式，并随着以人为本理念的提出，最终实现了政治的回归，也标志着中国共产党的执政理念上升到了一个新的层次。

关键词：公民本位；民主制度化；制度民主化；政治参与；以人为本

中图分类号：D25

文献标识码：A

文章编号：1672-3104(2010)02-0032-05

从茹毛饮血的远古时代到已迈入高度文明的现代社会，人类的发展历经了漫长的历史革新与变迁。人类发展的终极目标究竟为何？人类文明的未来憧憬又将是怎样的画面？对此，马克思在总结了人类发展史之后，得出了著名的结论：共产主义社会是人类社会的最高发展阶段，人类社会的最终目标是为了实现人的自由而全面的发展；在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。无独有偶，两千多年前西方先哲提出的观点与马克思有着惊人的相似。苏格拉底曾指出，政治的目标乃是使人民过上一种“良善的生活”；亚里士多德在其基础上将政治的目标进一步抽象为“善”。^{[1](37)}不难发现，不管是自由而全面的发展抑或是良善的生活，公民本位的政治理念都是其共通之处所在。

一、公民本位的政治意蕴

作为主导社会发展的政治理念，公民本位与官本位、权力本位等理念最根本的区别就在于：官本位和权力本位从本质上属于强权崇拜，是将政治权力奉为社会的主流与核心，而将民众定义为被管理者而非服务对象，民众拥有的只是服从的义务，没有自由和民主的权利；社会绝大部分公共财富的分配权与使用权

都掌握在政治权力的拥有者手中，民众的合法权益被漠视，民众的政治诉求被边缘化，民众的政治参与被禁止。与之相对，公民本位强调的是：民众是社会发展的基础和主要推动者，民众的权利与利益诉求满足的是社会发展的根本目的与最终目标，其本质上属于权利本位意识。政治权力是由公民所赋予的，因此权力只是公民利益的服务对象，民众拥有民主、自由、法治、平等、公平正义等权利。正如美国新公共服务理论的代表人物罗伯特·登哈特指出的那样：“今天政治社会中一个最重要的进步就是公共政策的形成机制中所发生的巨大变化，就是由过去政府绝对主导决策变为企业、非营利组织、政府部门和普通公众共同参与形成决策。”^{[2](194)}可见，公共决策主体的变化与决策主导权的转移是实现公民本位的重要前提。按照蓝志勇教授的观点，只有实现了公民导向，真正尊重公民的权利与切身利益，坚持推进政治参与，才能够实现从政府本位到公民本位的根本性转变。^[3]

1949年新中国的成立，从根本上结束了剥削阶级的专制统治，广大人民群众在历史上第一次成为了社会和国家的主人，党和政府成为了人民的公仆，他们的唯一使命就是全心全意为人民服务。可见，作为中国共产党执政的国家，公民本位的政治理念同样是我国经济社会发展过程中的指导思想。建国六十年来，在建设有中国特色社会主义道路的前行过程中，如何

收稿日期：2009-09-13

基金项目：国家社科基金重点项目“全球化背景下的社会主义核心价值体系建设与社会思潮的有效引领研究”(项目编号：07AZX007)

作者简介：牛磊(1983-)，男，安徽亳州人，湖南省直机关党校行管法学教研室讲师，主要研究方向：当代政治体制改革。

在实际发展中贯彻公民本位理念，实现并保障公民的主人翁地位，以期最终实现“人的自由而全面的发展”，一直在进行着有益的探索。尽管探索的历程不是一帆风顺的，在五十年代后期一直到文革结束的一段时期里甚至还出现了严重的反复甚至倒退。但是从总体而言，从建国前毛泽东关于历史循环论的谈话，到1956年党的八大会议上对主要矛盾的科学认识，再到改革开放后党的历次党代会，人的自由而全面的发展所依赖的民主、自由、法治、人权等条件都在逐步向前发展；从中，公民本位的政治理念也得到了凸出和彰显。

二、兴亡周期律的终结： 民众的权利观从自发走向自觉

1945年7月4日，在抗战即将取得胜利的前夕，毛泽东与国民党民主人士黄炎培在延安做了一次深刻的谈话。黄炎培指出：“我生60多年，耳闻的不说，亲眼所见的真所谓‘其兴也勃焉’，‘其亡也忽焉’。……中共诸君从过去到现在，我略略了解了的，就是希望找出一条新路，跳出这周期律的支配。”^[4]这便是著名的兴亡周期律。应当说，自夏商周以来，这个规律便在无形之中支配着中国历史的发展。从今天的眼光来看，兴亡周期律之所以存在，最根本的原因就在于广大民众的权力观尚处在自发的阶段。每当到了一个朝代的末期，广大百姓往往食不果腹、衣不蔽体，生无立锥之地、死无棺槨之资；官逼民反之下，民众拿起武器，推翻了原来横征暴敛、荒淫无道的君主，拥戴新的君主。迎来新的朝代，民众的生存条件也随之得到了明显的改善。然而当历史再次来到朝代末年的关口时，兴亡周期律便如约而至。民众在历史上所起到的重要作用让所有的统治者都深感畏惧，所谓水可载舟，亦可覆舟。但是正因为民众在潜意识中一直将自身看做被统治者，他们利用自身的权利推翻旧的朝代的最终目标不是自己当家作主，而是将过上幸福生活的美好愿望寄托于新的统治者。

面对这样的疑问，毛泽东非常自信地回答：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期律。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。”通过这个终结兴亡周期律的回答，可以看出解决之道就在于将民众的权利观从自发转向自觉。只有通过长期和系统化的民主训练，使得民众在启蒙之下意识到监督政府的民主权利不是政府赐予的，而是民众本来就拥有的、不可让渡的权利。更为重要的是，从中可以得出这样的结论：民主是避免人亡政息、走出兴亡周期律的重要

前提和政治平台，只有民主才能够一方面能够使自身的生存与发展从根本上得到保障，另一方面也能够使民众从封建制度下的臣民转变成社会主义制度下的公民，对政府行为的监督从被动的接受转变为主动的行使与承担。换言之，只有民众的权利观实现了自觉，政府才能够从统治者变成民众利益与需求的服务者。从中也可以看出，早在建国之前，作为社会主义中国缔造者的毛泽东，已经为如何实现马克思主义提出的“实现人的自由而全面的发展”设想出了可行途径，这就是民主。后来的事实也表明，建国六十年来我国政治体制的改革与发展，都是在此基础上进行的，而公民本位的政治理念早在此时已经出现了萌芽。

三、满足人民的物质文化需要： 社会矛盾的准确把脉

1956年，在基本完成了社会主义三大改造之后，中共中央召开了第八次全国代表大会。在这次具有里程碑纪念意义的大会上，刘少奇代表党中央对当时中国社会的主要矛盾进行了科学的总结，他指出：当前我国社会的主要矛盾，不是敌我之间的阶级斗争，而是广大人民群众日益增长的物质文化需要与落后的生产力之间的矛盾。因此，我们必须把党和国家的工作重点放到经济建设上来。只有以经济建设为中心，解放发展生产力，实现党的工作重点转移，极大丰富社会的物质文化财富，不断满足人民群众的物质文化需要，才能够使社会的主要矛盾得以消解。

可以说，中国八大关于社会主要矛盾的科学论断，是对当时社会经济生活的准确把脉。同时，以经济建设为中心、不断满足人民群众日益增长的物质文化需要的观点，也与毛泽东同志在建国前关于发展民主、走出兴亡周期律的理念一脉相承。不难看出，早在建国初期，党和国家的领导人在树立公民本位的政治理念、实现人的自由而全面的发展这一问题上，已经有了中国特色的理解与目标设定：即通过解放和发展生产力，从而不断满足人民群众的物质文化需要。在这里，民众的物质文化需要取代了阶级斗争，而全心全意为人民服务这一党的宗旨也得到了淋漓尽致的体现。然而此后不久，毛泽东同志在十多年前提出的发展民主的主张，并在党的八大会议上得到详尽演绎的公民本位理念，却遭到了彻底的否定。开展民主训练、让民众的权利观从自发转向自觉的努力被迫中止，年复一年的阶级斗争取代生产力的发展和满足民众的物质文化需要，成为社会的主要矛盾。而公民本位理念的发展也进入了建国后最为曲折和反复的阶段。

四、后全能政府时代的“瘦身”： 制度的民主化

在建国后到改革开放前的二十多年中，尽管发生了反右倾、文化大革命等运动，导致刚刚萌芽成长的公民本位的理念遭到严重干扰；不过从整体而言，毛泽东同志关于走出兴亡周期律的观点以及党的八大已经为公民本位理念的发展确定了目标和途径：即通过发展民主为依托，以解放发展生产力为条件，实现人民群众不断增长的物质文化需求的满足的目标，最终实现人的自由而全面的发展。剩下需要做的便是如何将这一战略途径与目标细化分解，以增强党和政府在具体改革与实施过程当中的可操作性。改革开放以来，党和国家在这两个方面都进行了艰苦卓绝的努力与探索。

在改革开放前的相当长一段时期里，由于公检法机构的全面瘫痪，尤其是对毛主席个人崇拜的形成，作为党和国家领导机制的民主集中制，丢掉了民主，导致了行政权力的过分集中，进而引发了一系列现象，如官僚主义、领导职务终身制、一把手拍板等。换言之，此时的主流是权力本位而非公民本位。因此，党的十一届三中全会在改革开放伊始便明确提出要着力解决党的权力过分集中的问题，从而使我国重新回到民主政治建设的正确轨道上来，回到人民民主专政的正确道路上来。十一届三中全会首要的改革目标就是要约束政府权力、打造有限政府。在全会上，小平同志重提民主，并把民主的重要性提到新的高度。他指出，民主是解放思想的重要条件。当前这个时期，特别需要强调民主。因为在过去一个相当长的时间内，民主集中制没有真正实行，离开民主讲集中，民主太少。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。

民主与集权可以说是先天相对的。文革时期权力的高度集中导致了民主的丢失。党的十一届三中全会对民主的强调，使得政府必须摆脱“全能政府”时代的阴影，减少对公民、社会过多的干预，将自身的权力严格界定在法律规定的范围之内。政府唯有对自身的权力进行“瘦身”，才能够通过民主的方式重新界定和完善党和国家的各项制度，即所谓的“制度的民主化”。只有制度实行了民主化，民主集中制才能够有效推行，广大人民享有的合法权利才能够真正得到落实，人民对政府行为的监督也才能够得以进行，以期最终实现民众主人翁与政府服务者角色的回归。1979年3月，

邓小平在《坚持四项基本原则》的讲话中，进一步阐述了社会主义民主的本质，对社会主义人民民主的思想作了阐发。提出了全新的观点：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。^{[5](286)}

因此，通过小平同志关于民主与社会主义、民主与民主集中制的辩证关系的描述可以看出，在经历了文革的反复之后，公民本位的政治理念在党和国家的领导层中得以重新树立；对民主的重拾与内涵的进一步丰富使民众的政治权利在政治与法律的双重层面重新得到了认可。政府对自身政治权力的“瘦身”重启了制度的民主化进程，“人的自由而全面的发展”这一政治目标的路径选择也进一步得以廓清。

五、依法治国建设社会主义民主政治： 民主的制度化

党的十一届三中全会尽管使中断多年的制度民主化进程得以重启，但是如何通过改革的平台实现制度的民主化，三中全会并没有给出答案，而这恰恰是我国民主发展进程能否突破瓶颈的关键所在。毋庸置疑，民主在成为制度“瘦身”与改革的平台之前，其自身必须实现制度化。这一点，党的十五大“依法治国”理念的提出，让我们从另一方面看到了“民主的制度化”的途径。诚如党的十五大报告所指出的那样：依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。

十五大报告对依法治国理念的厘清，也使我们走出了对该理念长期存在的误区：首先，依法治国的主体并非是非政府机关自身，而是党领导下的广大人民群众。其次，依法治国的客体是国家的各项事务，尤其是涉及到国计民生与公共利益的重大问题。再次，也是最为重要的，依法治国的本质是人民充分运用宪法和法律赋予的各种民主权利，实现对国家事务的政治参与以及相当程度上的社会自治。通过实实在在的政治参与，民主从抽象的法律文本变成了实际的路径选择，从根本上回答了如何发展社会主义民主的问题，也间接回答了如何实现民主的制度化问题，即：公民有序的政治参与。

值得注意的是，依法治国建设社会主义民主政治口号的提出，还从另外两个层面表明了我国公民本位

理念的建设中必须正视的问题。党的十五大报告郑重指出：“国家一切权力属于人民。我国实行的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体是人民奋斗的成果和历史的選擇，必须坚持和完善这个根本政治制度，不照搬西方政治制度模式，这对于坚持党的领导和社会主义制度，实现人民民主具有决定意义。”从中不难发现，一方面，报告再一次明确和重申了我国主权在民的民主本质，国家的一切权利属于全体人民。这就从根本上表明了我国的政治体制改革的最终方向与目标都是人们的利益与需求，也包含了对人民主人翁地位与行政机关服务角色的再一次规范。另一方面，人的自由而全面的发展虽然是民主国家的共同目标，但是由于各国国情的巨大差异，因此在我国要实现这一目标，必须坚持中国国情，坚持走中国特色社会主义的发展道路。唯有如此，才能从根本上保证发展的成果为人民所享有，也才能够保证国家的人民民主的本质。

六、尊重保障人权进入宪法： 保护公民产权理念的勃兴

改革开放以来，民主的制度化与制度的民主化进程回答了什么是民主，以及如何建设有中国特色社会主义的民主政治问题。不过，要实现这些战略目标必须有一个基本的政治前提，那就是广大人民参与政治所依赖的政治权利在实际操作中必须免于遭受政府的非法干预；尽管宪法和法律意见对此作出了明确的规定，然而法律的规定并不意味着民众的权利在现实政治参与中能够无障碍行使。诚如江泽民同志在党的十六大报告中就明确指出的那样，健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权。^⑥短短的一句话却包含了三层含义：第一层含义是民主的建设目标，第二层是民主的建设方式，第三层是民主的建设前提。不难看出，尊重和保障人权，使民众享有广泛的权利和自由无疑是民主的前提。而在民众依法享有的政治权利中，最为主要的就是人权。

“人权”在我国的政治和研究领域中曾经是一个禁区。在新中国成立以后的相当长时期内，我们不仅在宪法和法律上不使用“人权”概念，而且在思想理论上将人权问题视为禁区。1989年，江泽民等中央领导明确提出，要从思想上解决“如何用马克思主义观点来看待‘民主、自由、人权’问题”，“要说明我们的民主是最广泛的人民民主，说明社会主义中国最尊重人权”。

2004年3月14日，第十届全国人民代表大会第二次会议通过了宪法修正案，首次将人权概念引入宪法，明确规定国家尊重和保障人权。这是中国民主宪政和政治文明建设的一件大事，是中国人权发展的一个重要里程碑。

在人权当中最为关键的则是财产权的界定。美国心理学家马斯洛著名的需求层次理论就表明，一个人只有首先满足了生存权与发展权，人权规定中的权利与自由才具有了实现的基础。反过来说，如果一个人连起码的生存权与发展权都没有得到保障，此时去谈论权利与自由无疑是一句空话。因此我们认为，尊重和保护人权写入宪法最重要的意义莫过于保护公民财产权理念的勃兴。2004年第四个宪法修正案，将现行宪法第13条修改为：公民的合法的私有财产不受侵犯。之所以强调财产权在人权当中的重要地位和作用，是因为私有财产对于任何一个人的生存与发展都起到决定性的作用；同时在中国特殊的国情下，相对于普通民众，政府拥有强大的强制力和控制力，因而我国私人享有的财产权本质上是脆弱的。可以说，没有财产权，就没有人格权。而要改变这一现状，从国家根本大法的角度来制约强大的政府是最重要最有效的途径。尽管依法治国理念已经深入人心，不过宪政并不天然的等同于法治，法治的前提是存在一部善的宪法，而法治的一项重要含义就是用宪法和法律制约政府对公共权力可能出现的滥用，从而保障公民财产权与其他人权的实现。

七、以人为本实现科学发展： 公民本位政治理念的回归

改革开放三十多年来，在以经济建设为中心的发展战略指导下，我国的生产力发展水平与综合国力都有了极大的提高，人民的生活水平也有了天翻地覆的变化。然而，伴随着这些经济发展成果的，还有自然资源与能源的极大消耗与浪费，自然生态环境的破坏，水资源、耕地资源等人类生存必不可少的资源日益减少，污染日益加剧。正是在这种历史背景下，以胡锦涛同志为总书记的党中央适时启动了新一轮的解放思想大讨论，对改革开放以来的经验教训进行深刻的总结与反思。

通过反思我们认识到，以经济建设为中心的发展战略尽管极大丰富了物质成果，但是却使得广大人民赖以生存和发展的自然与生态环境遭到严重破坏，一定程度上可以说并没有使人民共享改革开放与发展的成果。严峻的形势要求我们必须将发展战略的核心从

经济建设转向以人为本。党的十七大正式提出,科学发展观的核心是以人为本。这至少从以下几个方面表明了我国转变发展理念的重大意义:第一,科学发展观从根本上说是既能满足当代人的需求、又不破坏下一代人发展权利的可持续发展,是强调人与自然和谐共处、不能以牺牲环境为代价获得经济发展成果的新型发展理念。这种理念从根本上契合了以人为本的主张,也符合了使广大人民共享改革成果的发展新思路。第二,如果从 1945 年毛泽东同志发表延安窑洞谈话首倡大兴民主之风开始算起,时隔六十多年之后,以人为本观念为代表的公民本位政治理念终于在党的报告中被正式提出,并作为党的工作指导方针加以贯彻和执行。以人为本的内涵即是公民本位,其外延是以公民的切身利益与合法诉求为发展的核心与根本目标,发展生产力、增强经济活力的最终目标仍然是提高人民生活水平,以最终实现“人的自由而全面的发展”。

不难看出,从抗战胜利开始,在时隔半个多世纪之后,公民本位的政治理念在经历了坎坷而漫长的发展之后,最终实现了回归。这也标志着我国的发展理念从最初的以“物”为本转向了以人为本。在马克思主

义经典作家看来,人不但是生产力得以发展的核心因素,而且也是人类历史向前发展的最终推动力。因此,只有回归到以人为本,我国的建设与发展才没有中国特色社会主义的前进道路。

注释:

- ① 详见江泽民同志在党的十六大报告《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》。

参考文献:

- [1] 乔治·萨拜因. 政治学说史·上卷[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [2] 珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [3] 来羽, 林盛. 从政府本位到公民本位[J]. 浙江人大, 2008, (10): 12-13.
- [4] 何增科. 建构现代国家廉政制度体系——有效惩治和预防腐败的体制机制问题研究[J]. 马克思主义与现实, 2009, (3): 48-59.
- [5] 邓小平. 邓小平文选·第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 2007.

All to realize the “people’s freedom and comprehensive development” —— change and review the concept of citizen-based political in the past six decades

NIU Lei

(Party School of Departments of the CPC Hunan Provincial Committee, Changsha 410000, China)

Abstract: Human freedom and comprehensive development presents the Marxist description of the communist society, which also shows the future development of human society, the highest stage of definition. As the Communist Party of the country, before the founding of socialist China in the right way it has asserted the future of civil-based set of political ideas. In the sixty years of development in nation-building history, from conscious view of power through the people’s political consciousness, to the institutionalization of democracy and system of the democratization process, the Party gradually established and perfected the concept of citizen-based political objectives and modalities for the construction, and with the propose the concept of people-oriented, it ultimately has realized the return of the political, which also marks party the idea of rising to a new level of the Party in power.

Key Words: citizen-based; the institutionalization of democracy; democratization of institution; political participation; people-oriented

[编辑: 颜关明]