

· 协商民主 ·

社会主义协商民主:中国共产党治国理政的新探索

张献生

(中共中央统战部, 北京 100800)

摘要:建设社会主义协商民主制度,是在国家治理中坚持和完善中国特色社会主义制度的本根,是中国共产党治国理政的新思维新探索。它有助于确立国家治理体系和治理能力现代化中的人民主体地位,实现从治民到民治、从管制到协商、从一元到多元的根本转变,解决加强领导、科学决策、广泛参与、力量凝聚等基本问题,开辟了现代国家治理的新境界。

关键词:协商民主;国家治理;人民主体;全程参与;创造活力

中图分类号: D62

文献标识码: A

文章编号: 1002-0519(2016)05-0097-05

2014年2月,习近平同志在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班的讲话中,深刻论述了完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化问题,指出,治理社会主义社会这样的全新社会,在以往的世界社会主义实践中没有解决得很好。中国共产党在领导中国革命、建设和改革过程中,走过了推动中国特色社会主义制度更加成熟和定型的前半程,现在面临的后半程的主要历史任务,就是“完善和发展中国特色社会主义制度,为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完整、更稳定、更管用的制度体系”。

如何在国家治理体系和治理能力现代化中体现坚持和完善中国特色社会主义制度这个本根?在全国政协成立65周年纪念大会上,习近平同志把发展社会主义民主政治与党治国理政结合起来,对建设社会主义协商民主作了全面系统深刻的论述,明确提出“要全面认识社会主义协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势这一重大判断”,“深

刻把握社会主义协商民主是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现这一基本定性”,在中国共产党领导下通过多种形式的协商,“广泛形成人民群众参与各层次管理和治理的机制”,“使各方面提出的真知灼见都能运用于治国理政”。2015年中共中央制定下发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》(以下简称《意见》),对社会主义协商民主蕴涵的治国理政新思想新方式作了深刻阐发,明确指出,加强协商民主建设,“有利于扩大公民有序政治参与、更好实现人民当家作主的权利,有利于促进科学民主决策、推进国家治理体系和治理能力现代化,有利于化解矛盾冲突、促进社会和谐稳定,有利于保持党同人民群众的血肉联系、巩固和扩大党的执政基础,有利于发挥我国政治制度优越性、中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信”。

这充分说明,推进社会主义协商民主,既是中国特色社会主义民主政治的完善和深化,是政治体制改革的重要内容 and 方向,也是中国共产党坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代

收稿日期:2016-10-11

作者简介:张献生,男,中共中央统战部原副秘书长。

化的新思想、新方式。特别是建设社会主义协商民主蕴涵的基本理念和实践方式,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供了重要遵循和保障,开辟了治国理政的新境界。

一

推进国家治理体系和治理能力现代化,必须以人民为主体,紧紧依靠人民,体现和实现人民当家作主。正如习近平同志指出的,“人民当家作主必须具体地、现实地体现到中国共产党执政和国家治理上来”^[1]。

中国几千年的文明史,为国家治理提供了丰富的思想资源,特别是提出了具有重要价值的民本思想,但并没有真正解决国家治理中的人民主权问题。一些思想家和政治家倡导的民贵君轻、民水君舟、民为邦本、敬德保民等民本思想,虽然强调民众在国家治理中的重要作用,但主要是从利害关系上为统治者献策,并不是要人民当家作主,两者性质不同、相去甚远。新中国成立后,建立了人民民主专政的国家政权,确立了人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度等基本政治制度,为治国理政中体现和实现人民当家作主奠定了基础。

协商民主的性质是人民主权。《意见》指出,加强协商民主建设,“必须以保证人民当家作主为根本”,“必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的统一”。在协商民主中,要“更好保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权”,“支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力”。可以说,在人民内部广泛协商的过程,就是体现和实现人民当家作主的过程。

协商民主的主体是人民参与。人民群众是社会主义协商民主的重点。《意见》明确,协商民主就是在中国共产党领导下,“人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众利益的实际问题”进行广泛协商。这就清楚说明,协商民主的主体是人民内部各方面社会成员。习近平同志也指出,中国共产党来自人民、服务人民,决定了“必须紧紧依靠人民治国理政、管理社会”。“实行人民民主,保证人民当家作主,要求我们在治国理政时在人民内部各方面进行广泛协商”。“中国共产党的一切执政活动,中华人民共和国的一切治理活动,都要尊重人民主体地

位”^[2]。

协商民主的目的是为人民谋利益。习近平同志指出,“我们必须把人民利益放在第一位”。“要坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点。”“一切工作部署和工作安排,都应该来自人民,都应该为人民利益而制定和实施”。要按照协商于民、协商为民的要求,“凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见,通过各种方式、在各个层级、各个方面同群众进行协商。”^[2]《意见》明确要求在扎实推进政府协商中,“解决好人民最关心最直接最现实的利益问题”。

由此可见,社会主义协商民主“既坚持了人民主体地位,又贯彻了民主集中制的领导制度和组织原则;既坚持了人民民主的原则,又贯彻了团结和谐的要求”。它“丰富了民主的形式,拓展了民主的渠道,加深了民主的内涵”^[2],从而使以人民为主体、以人民为依靠、以人民当家作主为核心、以人民利益实现为依归,成为我国治国理政的基石。

二

参与是民主的前提,也是治国理政的基础。习近平同志指出:“保证和支持人民当家作主不是一句口号,不是一句空话,必须落实到国家政治生活和社会生活之中,保证人民依法有效行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力。”^[2]因此,推进国家治理体系和治理能力现代化,必须发扬社会主义民主,坚持社会公众的广泛参与,形成人民群众参与各层次管理和治理的机制。

广泛参与是社会主义协商民主的基本要求。习近平同志指出,“要完善协商民主制度和工作机制,推进协商民主广泛多层制度化发展”,要“以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际为内容,在全社会广泛开展协商”^[2]。《意见》规范的政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商,就是协商民主广泛性的集中体现。体现在协商过程中,就是“涉及经济社会发展重大问题、重大公共利益或重大民生的问题,重视听取社会各方面的意见和建议,吸纳社会公众特别是利益相关方参与协商”^[3]。

全程参与是协商民主的独特价值。习近平同志指出,“社会主义民主不仅需要完整的制度程序,而且需要完整的参与实践”。“人民是否有民主权利,要

看人民是否在选举时有投票的权利,也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利”。“人民只有投票时被唤醒、投票后就进入休眠期,这样的民主是形式主义的”^[2]。我国社会主义协商民主的独特价值,就在于同选举民主紧密衔接、相辅相成,是“通过选举以外的制度和方式让人民参与国家生活和社会生活的管理”,从而实现了人民群众的全程参与和实际参与。

制度化参与是协商民主的基本要求和重要保障。《意见》在推进协商民主的指导思想中提出,“构建程序合理、环节完整的协商民主体系,推进协商民主广泛多层制度化发展”。在基本原则中规定,“确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵”。并在各种协商形式中明确了协商保障机制建设,如政党协商,要求建立知情明政机制,完善协商反馈机制;人大协商,要健全立法论证、听证、评估机制,探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者对立法中涉及重大利益调整论证咨询机制;政府协商,要完善意见征集和反馈机制、规范听证机制、决策咨询机制、人大代表议案和政协委员提案办理联系机制。正如习近平同志指出的,要通过多种形式的协商,“形成人民群众参与各层次管理和治理的机制”^[2]。

可以说,社会主义协商民主广泛多层制度化发展,扩大了人民群众有序政治参与,特别是协商民主作为选举以外的制度和方式让人民参与治国理政,形成了一种人民群众完整的政治参与实践,使治国理政建立在保证人民依法有效参与管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的坚实基础上。

三

推进国家治理体系和治理能力现代化,既不能沿袭几千年来封建社会形成的“为君之方”和“治民之道”,也不能照搬西方国家三权分立、轮流执政那一套,最基本的就是要改变千百年来形成的建立在“愚民”、“牧民”、“制民”基础上,主要依靠国家强力治理、政府单一管制的治理方式,适应我国人民民主制度的性质和社会结构、社会发展多元的特点,在对以德治国、依法治国,贤人政治、精英政治等治国之道进行总结、扬弃的基础上,形成符合多元共治的现代社会治理发展趋势的民主执政和民主治理,体现在治理的基本方式上,就是民主协商、协商治理。

社会主义协商民主的鲜明特色和基本形式就是

协商。协商是人民政府的性格。毛泽东在新中国成立初期的一次谈话中指出,“我们政府的性格,你们也都摸熟了,是跟人民商量办事的”,“可以叫它是个商量的政府”,并强调“国家各方面的关系都要协商”^[4]。当时国务院的最高国务会议,就充分体现了与党外人士进行民主协商的精神。《意见》对推进政府协商也作出明确规范,要求“探索制定并公布协商事项目录”,“增强协商的广泛性针对性”,“完善政府协商机制”。在这里,协商体现的是人民政府的性质和与人民商量的内在要求。

协商是人民民主的真谛。周恩来早在新中国成立时就指出,“新民主主义的议事精神不在于最后的表决,主要在于事前的协商和反复的讨论”^[5]。习近平同志进一步指出,“在中国社会主义制度下,有事好商量,众人的事情由众人商量,找到全社会意愿和要求的最大公约数,是人民民主的真谛”^[2]。在这里,协商体现的是人民政权的性质和民主精神。

协商是社会治理的有效方式。在我国社会多样性发展的条件下,不协商和协商不够就不能形成共识,是难以把事情办好的。毛泽东在1956年就指出,“与全国人民有关的大事,当然要协商办理,如果大家不赞成,那就没有办法做好”^[6]。正因为如此,习近平同志突出强调,“要坚持有事多商量,遇事多商量,做事多商量,商量得越多越深入越好”。明确要求,涉及全国各族人民利益的事情,要在全体人民和全社会广泛商量;涉及一个地方人民群众利益的事情,要在这个地方的人民群众中广泛协商;涉及一部分群众利益、特定群众利益的事情,要在这部分群众中广泛协商,涉及基层群众利益的事情,要在基层群众中广泛协商^[2]。这就把民主协商贯穿于国家治理方方面面和全过程,充分发挥其在良政和善治中的特殊作用。

因此,在国家各个方面、人民内部充分进行民主协商,是我们国家人民政府、人民政权、人民民主的本质要求。它从根本上改变了传统的国家治理主要靠国家强力进行统治和管治的状况,既为社会主义民主政治注入新活力,也为现代社会国家治理开辟了新途径。

四

推进国家治理体系和治理能力现代化,有效破解治国理政中的各种难题,关键是科学民主决策。在我国这样一个幅员广阔、发展不平衡的巨型国家,在改

革攻坚、爬坡过坎的关键时期,在经济全球化深入发展的条件下,科学民主决策的成本增加、难度加大。决策失误是最大的失误,既为历史经验所证明,也为各方面治理主体所共识。从某种程度讲,国家治理现代化就是科学民主决策的现代化,提高国家治理能力,就是提高科学民主决策的能力。

社会主义协商民主就是一个科学民主决策的重要平台。促进科学民主决策,既是协商民主的重要价值取向,也是协商民主的基本要求。习近平同志指出,要拓宽协商渠道,开展多种协商,建立健全多种协商方式,“不断提高协商民主的科学性和实效性”^[2]。特别是协商民主的性质、作用、机制,为科学民主决策创造了不可或缺的必要条件。

协商民主可以促进决策顺乎民意、符合实际。所谓科学决策,就是坚持从实际出发,符合客观事物的发展规律;所谓民主决策,就是坚持从人民利益出发,符合相应的程序和要求。协商民主的协商主体是人民,直接参与协商的代表来自人民,能够反映人民的意愿的诉求,维护、实现和发展人民利益,从而保证了各项决策真正建立在科学、民主的基础上。

协商民主可以广泛达成决策和工作的最大共识。共识是科学民主决策的核心要素。协商民主具有广泛性,它不是固定的少数人参加,而是涉及利益的各方面社会成员广泛参与;具有层次性,它不是平面的,而是立体的多元多层,是从执政党与参政党、人民团体、社会组织,从中央到地方的各级人大、政府、政协进行的多方面协商;具有反复性,对涉及国计民生和人民切身利益的重大问题,不是一次、几次,而是十几次、几十次反复协商。因此,习近平同志明确指出:“在中国共产党统一领导下,通过多种形式的协商,广泛听取意见和建议,广泛接受批评和监督,可以广泛达成决策和工作的最大共识”^[2]。

协商民主可以从制度上保障协商成果落地。协商的价值和效能只有在协商成果落地时才能体现出来,协商再充分,达成的共识再多,形成的意见再好,不能付诸实施,一切等于零。习近平同志尖锐指出,协商就要真协商,并明确要“根据各方面的意见和建议来决定和调整我们的决策和工作”^[2]。《意见》把“坚持协商于决策之前和决策实施之中”作为协商民主的基本原则,这就为协商成果落地提供了双重保障。

由于协商民主能够“坚持广泛参与、多元多层”,能够“坚持求同存异、理性包容”,从而在形成治国理政的重大决策中,能够有效克服“五大弊端”,即党派和利益集团为自己的利益相互竞争甚至互相倾轧的弊端,不同政治力量为了维护和争取自身利益固执己见、排斥异己的弊端,决策情况不明、自以为是的弊端,人民群众在国家政治生活和社会治理中无法表达、难以参与的弊端,各项政策和工作共识不高、无以落实的弊端,提高民主决策的科学性和实效性^[2]。

五

人民群众是历史的创造者,是推进历史发展的动力。习近平同志指出,中国共产党、中华人民共和国之所以能够取得事业的成功,靠的是始终保持同人民群众的血肉联系,始终代表人民根本利益。因此,“在任何时候任何情况下,与人民群众同呼吸共命运的立场不能变,全心全意为人民服务的宗旨不能忘,坚持群众是真正英雄的历史唯物主义观点不能丢”。推进国家治理体系和治理能力现代化,是实现中华民族伟大复兴的历史实践,最根本的就是凝聚人民群众智慧和力量,“把政治智慧的增长、治国理政本领的增强深深扎根于人民创造性实践之中,使各方面提出的真知灼见都能运用于治国理政”^[2]。

社会主义协商民主是中国共产党群众路线在政治领域的重要体现和具体实践。推进协商民主广泛多层制度化发展,能够保持党同人民群众的血肉联系。政之所兴在顺民心。习近平同志指出,“无论是中国共产党执政,还是国家机关施政,都必须坚持贯彻群众路线,紧紧依靠人民”^[2]。《意见》明确,加强协商民主建设,要“有利于保持党和人民群众的血肉联系”。协商民主以人民为核心,协商与民、协商为民,协商的过程就是密切联系各方面人民群众的过程,就是关注民生、反映民意、实现民利的过程,就是实现与人民群众同呼吸、共命运、心连心的过程。

推进协商民主广泛多层制度化发展,能够切实履行全心全意为人民服务的宗旨。习近平同志指出:“全心全意为人民服务,始终代表最广大人民根本利益,是我们能够实行和发展协商民主的重要前提和基础。”^[2]履行为人民服务的宗旨,本质是作人民公仆,根本是解决好涉及人民群众切身利益的各种实际问题。协商民主就是围绕“改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题”进行协商的。《意见》

明确,政府协商要“解决好人民最关心最直接最现实的利益问题”,人民团体协商要“及时围绕涉及所联系群众切身利益的问题开展协商”,“特别是事关特定群体权益保障的,有关部门要加强与相关人民团体协商”,基层协商要“更好解决人民群众的实际困难和问题”。可以说,把协商民主的各项要求落实了,党为人民服务的宗旨就有效履行了。

推进协商民主广泛多层制度化发展,能够尊重和发挥人民群众的首创精神。人民群众中蕴藏着无限创造力。习近平同志指出,“要尊重人民首创精神,拜人民为师”^[2]。《意见》也把“尊重人民首创精神”作为加强和完善党对协商民主建设的领导的重要内容。在协商民主建设中,人民群众既是协商者,又是推动者,更是创造者。我国基层协商民主中许多行之有效的协商方式,如基层民主恳谈会、村民议事会、民主评议会、听证会等,就是基层群众创造的。随着协商民主的深入推进,人民群众的主动性和创造性将会进一步迸发,并成为党治国理政的智慧之源。

这充分说明,推进社会主义协商民主,能够把党的根深深扎在人民群众的深厚土壤之中,与人民群众血脉相连,既能把党的政治主张变为人民群众的自觉行动,又能在党的政治主张中充分体现人民群众的愿望和诉求,从而在治国理政中,既能够把人民群众中的智慧和力量凝聚起来,又能把积极性、主动性和创

造性发挥出去,形成人心所向、无坚不摧的强大力量。

总之,建设社会主义协商民主制度,推进协商民主广泛多层制度化发展,是坚持中国特色社会主义道路、理论、制度的重要方面,体现了中国共产党治国理政的新思维、新理念、新方式。它有助于确立国家治理体系和治理能力现代化中的人民主体地位,实现从治民到民治、从管制到协商、从一元到多元的根本转变,解决了加强领导、科学决策、广泛参与、力量凝聚等基本问题,为实现国家治理的“善治”和“良政”提供了基本的路径和方法指引。

参考文献:

- [1] 习近平. 在省部级主要领导干部全面深化改革专题研讨班开班式上的讲话[N]. 新华每日电讯(1), 2014-02-18.
- [2] 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话[EB/OL]. (2014-09-21). http://news.xinhuanet.com/2014-09/21/c_1112564804.htm.
- [3] 中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》[EB/OL]. (2015-02-09). http://news.xinhuanet.com/politics/2015-02/09/c_1114310670.htm.
- [4] 毛泽东文集(第7卷)[M]. 北京:人民出版社,1999:178.
- [5] 周恩来统一战线文选[M]. 北京:人民出版社,1984:134.
- [6] 毛泽东文集(第6卷)[M]. 北京:人民出版社,1999:488.

责任编辑:王文京

Socialist Consultative Democracy: the CPC's New Exploration on Governance of China

ZHANG Xian-sheng

(The United Front Work Department, CCCPC, Beijing, 100080)

Abstract: The establishment of socialist consultative democracy system is the CPC's new thought and new exploration on governance of China, and shall persist in and improve the socialist system with Chinese characteristics in the process of national governance. It will help establish people's principal position in the national governance system and the modernization of governance capability; achieve the fundamental shift from governing the people to being governed by the people, from control to consultation, and from unity to diversity; solve the basic issues of enhancing leadership, scientific decision making, extensive involvement and cohesiveness; and enter a new stage of modern national governance.

Keywords: consultative democracy; national governance; people's principal position; full participation; innovation