

# 协商民主制度化与国家治理现代化 \*

包心鉴

**摘要** 社会主义协商民主从其本质和功能来说,是国家治理的重要内容,也是具体体现。协商民主制度化程度与国家治理现代化水平密切相适应。这就要求:把握国家治理现代化本质,科学确立协商民主制度化构建的基本原则;适应国家治理现代化需要,深刻认识广泛开展协商民主的重大意义;遵循国家治理现代化规律,积极完善我国协商民主的制度体系。

**关键词** 协商民主制度化 国家治理现代化 我国协商民主制度体系

中图分类号 D627

文献标识码 A

文章编号 :1004-0730(2014)03-0056-09

协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将进一步推进协商民主广泛多层制度化发展作为深化政治体制改革的重点内容。加强协商民主制度化构建,必须适应于和遵循于全面深化改革的总目标,这就是:“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。”协商民主从其本质和功能来说是国家治理的重要内容,也是具体体现。协商民主制度化程度与国家治理现代化水平密切相适应。只有把两者有机地结合起来,着眼于推进国家治理体系和治理能力现代化,加强协商民主制度体系构建,才能有效提升协商民主制度化水平,切实发挥协商民主在发展公民有序政治参与、促进社会主义民主政治发展中的重要作用。

从普遍性上说,国家治理现代化的根本含义是调适国家与社会的关系,顺应经济社会发展需要转变国家的管理职能,消除国家管理体制、职能和行为中有悖于经济社会发展的因素,使国家机构更好地服务于经济社会发展,由凌驾于社会之上的特权政治力量真正变成服从于和服务于经济社会发展的公共政治力量。实现国家治理现代化的根本路径和根本依托是实现制度的现代化。社会主义制度为国家权力与经济社会发展同一方向运行、从而发挥促进经济社会发展作用提供了可能,社会主义制度变革和发展的根本任务,就是要努力消除国家权力及其运作过程中违反经济社会发展的因素,从而在适应经济社会发展要求的基础上不断实现国家治理的现代化。

我国现阶段的全面深化改革,其实质就是通过革除现行制度、体制中不适应社会生产力要求和社会发展需要的弊端,不断实现制度的现代化,

从而不断推进国家治理体系和治理能力现代化。

### 一、把握国家治理现代化的本质

推进我国国家治理体系和治理能力现代化，从本质意义上说就是通过自我改革与不断完善，提升制度现代化水平，使我们的各项制度更加符合社会主义本质和主体的需要。一般而论，现代化制度具有合法性、有效性、调适性等基本特征。除此之外，我国的制度现代化进程，还具有自己特有的本质属性和基本特征。主要体现在：

人民性。社会主义制度是以人民为主人和主体的先进制度，这是区别于和先进于其他社会制度的根本属性。马克思曾经指出：“在君主制中是国家制度的人民；在民主制中则是人民的国家制度。”<sup>[1]</sup>社会主义制度，“是人民群众把国家政权重新收回，他们组成自己的力量去代替压迫它们的有组织的力量”，“是人民群众获得社会解放的政治形式”。在这样的社会制度中，“人们第一次成为自然界的自觉的和真正的主人，因为他们已经成为自身的社会结合的主人了”。<sup>[2]</sup>马克思主义经典作家关于社会主义制度人民性的本质揭示和构建原则充分体现在中国特色社会主义的制度形成过程中和逐步完善的实践中。党的十八大总结了改革开放以来我国制度建设的实践经验，明确把“必须坚持人民主体地位”确定为夺取中国特色社会主义新胜利的首要的基本要求，进一步揭示和界定了中国特色社会主义制度人民性的本质属性。十八届三中全会决定进一步指出：“人民是改革的主体”，必须“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”，充分发挥人民在全面深化改革、推进中国特色社会主义制度不断走向完善中的主力军作用。人民是中国特色社会主义制度的出发点、主体力量和根本目的。坚持制度发展与完善的人民性，是在改革中实现制度现代化的永恒

要求。人民民主是社会主义制度最本质的政治属性。从这个意义上说，制度现代化的实质就是政治现代化。中国特色社会主义制度不断完善和发展的过程，从根本意义上说就是不断推进当代中国政治走向现代化的过程。

适应性。制度是生产关系、社会关系和政治上层建筑的主要载体和集中体现。因此，能否适应社会生产力的发展要求，能否适应广大社会成员的利益需要，是衡量一种社会制度是否具有先进性和有效性的根本标志。提升制度现代化水平，说到底就是提升各项制度适应社会生产力发展要求和广大社会成员权益需要的水平。适应性是社会主义制度特有的品质和特征，也是社会主义制度的根本职能。中国特色社会主义制度开辟了给广大社会成员带来更多实际利益和自由发展的空间，具有旺盛的生命力和发展前景。进一步增强和扩大这种“适应性”，是进一步完善和发展中国特色社会主义制度、实现制度现代化的根本任务。十八届三中全会决定明确提出全面深化改革“三个解放”的指导方针：进一步解放思想、进一步解放和发展社会生产力、进一步解放和增强社会活力，深刻体现了中国特色社会主义制度适应社会生产力发展要求、适应广大人民权益需要的本质特征和根本功能。围绕“三个解放”全面深化改革，其结果就是通过中国特色社会主义制度的完善和发展，“让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民。”

包容性。一种社会制度是否具有先进性和现代性，很大程度上决定于和表现在它是否具有包容性上。传统社会主义制度之所以缺乏内生活力，之所以必须改革，一个重要原因就在于这种制度由于照搬抽象的原则，严重脱离本国实际，把许多具有实用性、合理性和有效性的制度因素作为社会主义异己力量加以排斥和否定，从而使不少制

度、体制逐步趋向封闭僵化,窒息了社会主义制度应有的生命力。改革开放就是坚持一切从本国实际出发,紧跟时代发展潮流,增强制度的包容性和有效性。经济改革是如此,政治、文化、社会等领域的改革也是如此。“搞活”、“开放”,就是在坚持根本制度性质不变的基础上,大胆吸纳和借鉴国内外一切有效的制度因素,为社会生产力发展创造有利的制度环境,为广大社会成员自由全面发展创造广阔的制度空间。“搞活”、“开放”,不啻是对制度现代化本质特征的最形象的概括与表述。

开放性。现代社会的一个显著特征就是开放性和相互交融性。早在《共产党宣言》中,马克思恩格斯就深刻分析指出:“资产阶级,由于开拓了世界市场,使一切国家的生产和消费都成为世界性的了。”“过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态,被各民族的各方面的互相往来和各方面的互相依赖所代替了。物质的生产是如此,精神的生产也是如此。”<sup>[3]</sup>20 世纪八十年代以来,世界逐步进入以和平与发展为主题的新时代。新时代的一个鲜明特征就是各种社会制度相互开放、相互影响,甚至在相互借鉴中实现相互交融、优势互补,从而大踏步赶上时代潮流,使制度和体制更加具有与时俱进的品质和活力。开放性,既是中国特色社会主义制度的固有品格,又是不断完善和发展中国特色社会主义制度的重要生长点和强大动力。正如邓小平深刻指出:“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,吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营方式、管理方法。”<sup>[4]</sup>当今世界正在发生深刻复杂的变化,在和平与发展时代主题不断巩固和深入发展的前提下,世界多极化、经济全球化深入发展,文化多元化、社会信息化持续推进,科技革命孕育新的突破,全球合作正在向多层次全方位拓展。在这样一种新的世界格

局和发展潮流中,作为发展中社会主义大国和新兴市场国家,我国在制度建设和完善中尤其需要尊重世界文明的多样性、发展道路的多样化,坚定不移扩大对外开放,包括制度体系的对外开放,大胆吸收和借鉴人类文明进程中的制度成果,以制度和体制的对外开放促进制度的自我改革和完善,进一步增强制度的合理性、包容性和有效性。

改革性。改革是社会主义制度的自我完善和发展,是社会主义制度的本质特征和内在要求。恩格斯明确指出:“所谓‘社会主义社会’不是一种一成不变的东西,而应当和其他社会制度一样,把它看成是经常变化和改革的社会。”<sup>[5]</sup>马克思主义经典作家关于社会主义制度改革属性的深刻论述,为我国新时期波澜壮阔、不断深化的改革实践所证明。中国特色社会主义之所以具有旺盛的内生力和发展潜力,根本原因就在于我们党高举改革开放旗帜,既不走封闭僵化的老路,也不走改旗易帜的邪路,而是坚定不移走改革开放的新路。制度是道路的必然结果,又是道路的集中体现。中国特色社会主义制度在改革中逐步形成、不断发展、走向成熟与完善的历程,雄辩地证明,改革是我们党在新的时代条件下带领全国各族人民进行的新的伟大革命,是决定当代中国命运的关键抉择,是中国特色社会主义顺应时代发展潮流的重要法宝。实践发展永无止境,制度完善永无止境,改革开放也永无止境,改革开放只有进行时、没有完成时,停顿和倒退没有出路。

## 二、科学确立协商民主制度化构建的基本原则

与社会主义制度现代化本质特征相适应,在我国现阶段发展社会主义协商民主,推进协商民主制度化构建,必须坚持以下几项基本原则。

### (一)人民民主原则

社会主义协商民主的本质是人民民主。通过

广泛、充分、深入的民主协商,调动社会各界和人民大众的积极性,反映最广大社会成员的民主诉求,切实实现和保障人民当家作主的权利,是中国特色社会主义协商民主的本质功能和根本价值,也是西方国家一切协商民主理念和形式所无法做到的。人民民主是中国共产党始终高扬的光辉旗帜,中国共产党是以推进人民民主为光荣使命的先进政党。认真审视我们党创立人民民主政权和推进中国民主政治的历程,可以看到,统一战线、人民政协和协商民主是相继而生的,而贯穿这三者之中的一条主线就是为发展人民民主而不懈追求与奋斗。这是我国不同于其他任何国家而独有的政治生态。我们党依靠统一战线创建局部民主政权,又通过组织最广泛的人民民主统一战线的人民政协,协商建立了人民民主的国家政权。正是在总结我国统一战线和人民政协丰富实践经验的基础上,顺理成章地提出了中国特色社会主义协商民主,成为我国人民民主的重要形式。从这一特殊的政治发展历程,我们可以得出这样的结论:中国特色社会主义协商民主不同于西方国家协商民主的一个重要之处在于,它不完全是为弥补选举民主的缺陷和弊端而被动产生的,而是以统一战线和人民政协为政治形式和组织形式的一种主动的民主政治创造,也可以说是在统一战线和人民政协长期运作实践中逐步形成和培养起来的一种新型民主政治形态。

人民民主是社会主义的生命。坚持人民主体地位,促进和发展人民民主,是构建中国特色社会主义协商民主制度的首要的基本要求。习近平反复强调,人民群众是历史发展和社会进步的主体力量,中国特色社会主义必须时刻坚持以人民为主体。他深刻指出:“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”;中华民族伟大复兴的“中国梦”归根到底是人民的梦,必须紧紧依靠人民来实现,必须不断为人民造福”。<sup>[6]</sup>无论是历史的经验还是

现实的要求都深刻表明,发展社会主义协商民主的基础和前提是发展人民民主,加强我国协商民主制度化构建必须紧紧围绕和牢牢把握人民民主这一根本原则。

## (二) 平等包容原则

协商民主的一个重要前提是参与协商的各方应当是平等的。平等的权利、平等的对话、平等的讨论,相互理解和包容,这是构成协商民主过程的基本原则。没有平等,就无所谓协商,当然也就不可能有协商民主。社会主义民主制度为参与协商的各政治实体和广大公民提供了根本的政治前提、创造了良好的政治环境,加强社会主义协商民主制度化构建,必须高度重视和发展政治平等。

在推进社会主义协商民主广泛多层制度化发展中,将平等作为基本原则具有特殊的价值意义。首先,平等是实现人民民主的基本前提。民主的基本内核是人权,即作为人应该享有的基本权利。人人生而平等,平等是人权的本质属性,没有平等也就无所谓人权,更无所谓民主。其次,平等是维护公平正义的根本基础。公平正义的核心价值诉求是平等。社会主义社会是以人为本的社会,维护社会公平正义,就必须从构建平等的社会关系做起,逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系,努力营造公平的社会环境,保证人民平等参与、平等发展、平等享有权利。第三,平等是实施依法治国的必要条件。法治的根本基础是“法律面前人人平等”。没有这一基础,法治就有可能被滥用,成为强权的借口,法律也就失去其权威性和神圣性。因此,全面推进依法治国必须大力弘扬平等的价值观,始终坚持法律面前人人平等。党必须在宪法和法律范围内活动,一切国家公职人员都必须严格尊重和执行宪法与法律,任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,决不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。第四,平等是消除特权现象的锐利武器。特权



现象是专制政治的产物,与社会主义性质和宗旨根本相悖。特权是对平等的背叛,腐败是对人权的践踏。反对特权、消除腐败,最好的武器就是平等——让人人平等地参与对国家和社会的治理,让人人平等地监督党和政府,让权力在阳光下运行。第五,平等是促进人的发展的强大动力。在现代社会,人与人之间的平等,不仅仅是指物质财富占有上的平等,更重要的是指政治地位和精神境界上的平等,即平等地尊重人的主体地位、平等地发挥人的主体作用、平等地释放人的智慧才能、平等地维护人的主人权利。

### (三) 多层推进原则

西方协商民主理论从公民社会概念出发,对公民以平等的主体参与民主协商进行了理想化设计,实际上其理念与现实存在着很大的差异。我国与西方不同,发展社会主义协商民主,无论是理念的提出、还是制度的设计、抑或是实践的推进,都不能从抽象的概念出发,而必须从具体的国情出发,充分尊重政治过程参与者的实际地位和具体要求,不回避各政党、团体、界别代表和广大人民群众相互之间的现实差异,从而赋予不同的协商空间和协商方式,坚持实事求是、纵横结合、多层推进的原则,只有这样,协商民主的制度建构才能具有现实的针对性和实现的可行性。

从协商民主的内容来说,发展我国协商民主必须坚持实事求是、纵横结合、多层推进的原则。我国协商民主的内容构成,既包括国家的大政方针和经济社会发展的战略全局问题,又包括人民群众生产生活的具体实际问题;既涉及政党机构和国家机构运行中的重大问题,又涉及社会组织 and 基层组织运行中的具体问题;既与如何推进中国特色社会主义息息相关,又与如何满足人民群众日益增长的物质文化需求紧密关联。

从协商民主的机制来说,发展我国协商民主也必须坚持实事求是、纵横结合、多层推进的原

则。我国协商民主的运作机制,既有中国共产党与各民主党派的直接协商,又有通过人民政协的渠道实现政党之间的民主协商;既有国家政权机关通过严格的法定程序进行立法协商和决策协商,又可以与广大民众进行灵活的协商对话和听政活动;既有国家层面的制度化的民主协商活动,又有社会层面的生动活泼、丰富多彩的民主协商活动。

总之,无论是协商民主的内容构成还是协商民主的机制安排,都内在地要求坚持实事求是,实现纵横结合、多层推进的原则,从而使协商民主全方位地发挥作用,真正成为实现我国人民民主的重要形式和有效载体。

### (四) 和而不同原则

“和”文化是中国传统文化的精髓,是发展中国特色社会主义协商民主极其重要的政治文化资源。我国的协商民主具有深厚的“和”文化政治传统。何谓“和”?如何正确处理“和”与“同”的关系?这是在推进协商民主制度化构建中必须科学把握的基本原则问题。“和而不同”,是在以公益为最高价值取向的前提下调和差异、避免冲突的统一,它体现的是一种健全独立的人格和辩证统一的方法论。与“和而不同”价值观相反的是“小人同而不和”。“同而不和”,是以获取私利为价值取向的前提下模糊差异、取消差异的苟同,它体现的是一种人身依附的人格和形而上学的价值观。中国传统政治文化中的“和”文化,本质上是“和而不同”。和而不同追求的不是取消个体差异,为了一己私利模糊原则界限,而是在尊重个体差异的基础上,以公益价值为取向,通过积极的协商沟通实现协调融合,以达到和谐统一的状态。

显然,社会主义协商民主作为一种新型的民主形式,与“和而不同”的政治文化和价值取向有着内在的密切联系。社会主义协商民主的文化价值内涵体现为:在承认差异、尊重个体的基础上进行平等协商、民主讨论,以国家和人民利益为最高

价值努力形成政治共识,从而凝聚各党派、团体、社会各界和广大人民群众为着共同的价值目标而团结奋斗。和而不同原则对于协商民主制度安排的要求,首先要尊重事物的差异性和个体价值诉求,防止越俎代庖和独断专行;其次要在差异性和多样性的基础上实现互补互济,通过制度调节努力形成价值共识,达到和谐状态。

#### (五)和谐共进原则

社会和谐是中国特色社会主义的本质属性。社会主义和谐社会首先体现在政治关系的和谐上。以政治关系和谐带动和促进其他社会关系和谐,是中国特色社会主义各项事业发展的重要内容和内在要求。社会主义协商民主的主旨是追求和谐共存,目的是实现和谐共进。团结和民主是人类政治生活和政治实践中两大不可或缺的要素,团结是民主的前提,发展民主是为了更好地增进团结。正是遵循这样的规律,我们党把团结和民主确立为我国人民政协工作的主题,当然也是发展社会主义协商民主的主题。

我们发展社会主义协商民主,十分强调“求同存异”、“和而不同”,就是提倡对不同意见、甚至反对的意见实现政治包容,就是表明对公民个体权力的尊重。这正是西方民主所无法具有的。长期以来,西方国家把竞争式民主、选举式民主当作包治百病的灵丹妙药,竞选各方为了争取多数选民支持,努力以与对方对立的竞选纲领为旗帜,从而使各政党、团体呈现出不可调和的对抗性状态。尽管在取得执政地位后,执政者的施政方针会恢复到理智和现实的状态,但很难避免竞选过程中的相互攻击和竞选承诺的虚伪性。近些年来,一些发展中国家盲目学习西方民主模式,往往致力于彰显民主的价值和意义而忽略了民主对民族团结和阶级团结的要求,从而造成民主进程中的团结危机,乃至导致政局动荡、民族分裂。这一教训值得我们认真吸取。

我们党在推进中国特色社会主义政治建设过程中,努力将选举民主和协商民主有机结合起来,把健全社会主义协商民主制度作为推进政治体制改革的重要内容,把发展社会主义协商民主作为社会主义民主的重要形式,这是符合中国国情、着眼和谐团结的政治选择,是明智稳妥的政治决策。社会主义协商民主既关注决策的结果,又重视决策的过程,从而拓宽了民主的深度,既关注多数人的意见,又尊重少数人的意见,从而拓宽了民主的广度。因此,在社会主义协商民主制度构建中,应当切实贯彻和谐共存、和谐共进的原则,把民主与团结、民主与和谐有机地统一于协商民主的制度安排和运作实践。

#### 三、广泛开展协商民主对推进国家治理现代化的重大意义

在我国现阶段,推进国家治理体系和治理能力现代化,根本内容是要遵循经济社会现代化需求,处理好政党和国家的关系、政党和人民的关系、政府和市场的关系、政府和社会的关系、政府和人民的关系;归根到底是要处理好民主和集中的关系、法治和人治的关系、个人意志和制度制约的关系。而这一切关系的正确处理,都离不开政治沟通和民主协商。社会主义协商民主的本质功能就是对各种关系的沟通和调整,最大限度地增进有利于各类关系协调的积极因素,最大限度地减少有碍于各类关系协调的消极因素,最大限度地增进各类关系相互之间的理解与包含,从而最大限度地实现各类关系协调和谐,共同治理国家和社会。

在党的领导下,以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容,在全社会开展广泛协商,坚持协商于决策之前和决策实施之中,对于协调国家治理过程中的若干基本关系,

推进国家治理体系和治理能力现代化,具有十分重大而紧迫的意义。

加强政党与国家、政党与政府、政党与人民之间的民主协商,对于推进政党治理体系和治理能力现代化,具有十分重大而紧迫的意义。我们党是执政党,与国家权力紧密相联系,发挥着总揽全局、协调各方的领导核心作用。因此,国家治理现代化水平在很大程度上决定于政党建设和政党领导现代化水平。推进政党治理现代化,关键在于处理好党和国家的关系、党和政府的关系、党和人民的关系,实行党政分开、党社分开,消除党政不分、党社不分、党委包揽一切的弊端。根本要求是积极发展党内民主,以党内民主带动人民民主,保持党的先进性和纯洁性,坚决消除党内腐败现象,完善党的领导体制和执政方式,提高科学执政、民主执政、依法执政水平,着力建设学习型、服务型、创新型政党,为推进政府治理和社会治理、确保人民当家作主权利提供坚强政治保证。其中,积极开拓多种政党协商渠道,充分发挥政党协商的作用,认真听取各民主党派和无党派人士的意见,深入了解广大人民群众诉求,使党的重大决策和政策、措施更好地代表民意、反映民愿,是在现阶段推进政党治理体系现代化、提升政党治理能力现代化最为重要的环节。

加强政府与社会、政府与市场、政府与人民之间的民主协商,对于推进政府治理体系和治理能力现代化,具有十分重大而紧迫的意义。政府治理是国家治理的主要载体和集中体现。国家治理体系和治理能力现代化水平,突出地表现在政府治理体系和治理能力现代化水平上。推进政府治理现代化,关键在于处理好政府和市场的关系、政府和社会组织的关系、政府和人民大众的关系,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开。根本要求是切实转变政府职能,为充分发挥市场在资源配置中的决定性作用发挥好宏观调控和行政

监督作用,创新行政管理方式,加强和优化公共服务,为社会成员提供更多更好的公共产品,寓管理于服务之中,着力建设服务型政府,增强政府公信力、执行力和法治化水平,着力建设廉洁政府和法治政府,努力消除社会差距,保障公平竞争,弥补市场失灵,实现共同富裕,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。其中,积极开拓多种行政协商的渠道,充分发挥行政协商的作用,凡政府重大决策尤其是直接涉及人民群众切身利益的重大措施,都应通过人民政协或其他社会组织的渠道交给社会各界和广大群众充分讨论、广泛协商,这不仅对于确保政府决策的科学性和决策实施的有效性、最大限度减少决策失误具有重大的现实意义,而且对于增强政府的公信力和执行力、建设人民满意的服务型政府,具有深远的政治意义。

加强社会组织与人民群众、管理者与被管理者之间的民主协商,对于推进社会治理体系和治理能力现代化,具有十分重大而紧迫的意义。推进国家治理现代化,说到底就是调整好国家与社会的关系,革除国家权力过分集中的弊端,促进国家职能和权力向社会回归,为社会发育和发展提供更加有利的政治条件和制度环境。因此,创新社会治理,提升社会治理现代化水平,既是国家治理现代化的重要基础又是重要目的。推进社会治理现代化,关键在于正确处理好社会组织和党政机构的关系、社会组织和大众参与的关系,着力增强社会活力,调动人民群众有序政治参与的积极性。根本要求是改进社会治理方式,坚持系统治理、依法治理、综合治理和源头治理,切实发挥党委、政府、社会组织、公民个人在社会治理中的多元化作用;激发社会组织活力,加快实施政社分开,大力发育发展各类社会组织,努力推进社会组织明确权责、依法自治,充分发挥社会组织在密切党委政府同人民群众关系中的桥梁纽带作用、在推进大众有



序政治参与中的凝心聚力作用；创新化解社会矛盾体制，建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制，使人民群众的问题能得到及时反映、矛盾能得到及时化解、权益能得到有效保障；健全公共安全体系，健全依法治理网络，提升依法治理水平，努力建设法治社会。其中，积极开拓多种社会协商的渠道，充分发挥社会协商的作用，让人民大众借助长效化、有效性的协商制度平台及时发表对党和国家的合理化建议，及时表达对社会变革和发展的利益诉求，对于最大限度地增进人民大众对党和国家的政治认同，及时化解人民内部各种矛盾和问题，密切社会关系，增强社会和谐，无疑是不可轻视和忽略的社会建设基础工程。

#### 四、遵循国家治理现代化规律，积极完善我国协商民主的制度体系

遵循国家治理现代化的根本内容和基本规律，大力发展社会主义协商民主，亟需从以下五个方面积极推进与完善我国协商民主制度体系。

第一，积极推进与完善政党协商民主制度化构建。政党协商民主制度主要包括两种基本方式：一是中国共产党与各民主党派进行直接政治协商，就国家治理和社会建设的重大决策进行制度化的讨论；二是通过人民政协这一制度平台实现中国共产党与各民主党派之间的政治协商，从而形成政党民主和党际民主的制度化机制。这两种基本方式各有其特点，不能相互代替，必须相互联系和补充，共同构成具有中国特色的政党协商制度。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步明确要求：“发挥统一战线在协商民主中的重要作用。完善中国共产党同各民主党派的协商，认真听取各民主党派和无党派人士意见。”同时，“发挥人民政协作为协商民主重要渠

道作用。重点推进政治协商、民主监督、参政议政制度化、规范化、程序化。”加强我国政党协商民主制度化构建，必须继续在这两个方面下功夫、见成效。

第二，积极推进与完善国家权力机关协商民主制度化构建。人大立法协商是国家权力机关民主协商的主要内容。能否就国家治理和社会治理重大问题在各级人大进行广泛、多层、制度化的民主协商，直接关系到能否充分而真实地将社会各界和人民群众的意见、建议带进国家权力机关，从而直接关系到能否确保人民代表大会切实代表人民大众权益的性质与功能。近些年来，全国人大和一些地方人大实行开门立法，建立立法论证和听政制度，鼓励公众参与立法调研和论证，从而使各方面的利益和要求得到充分的法律体现和表达。这一协商民主实践有待进一步走向制度化。通过广泛开展立法协商，一方面增强立法的民主性、公开性和科学性，一方面培养公民的法律意识、锻炼公民的执法守法能力，这是当前加强我国国家权力机关协商民主制度化构建重大而深远的意义所在。

第三，积极推进与完善国家行政机关协商民主制度化构建。加强行政机关协商民主制度化构建，是深化行政体制改革、实现科学的宏观调控和有效的政府治理的内在要求。加强行政机关协商民主包括许多方面，其中最重要的是加强政府决策协商，这是加强行政机关协商民主制度化的重要环节。近些年来，在全国各地涌现出许多政府与社会协商对话的形式，比如决策听政会等，这是吸引广大公民参与政府决策的重要制度渠道，对提高政府决策的科学性和有效性发挥了重要作用。面对人民群众日益增长的利益诉求和参与行政决策的热情，应当在不断总结实践经验的基础上将国家行政机关协商民主制度化进一步推向前进。其中，关键在于进一步调动公众参与决策协商的热情，扩大公民参与决策协商的范围，特别是对直接涉及人民群众利益的重大决策，要通过制度化



的民主协商,平衡各方面利益诉求,提升决策民主化程度,增强决策的实际成效。

第四,积极推进与完善社会基层协商民主制度化构建。在广阔的城乡社区扩大人民民主、实行群众自治,是中国特色社会主义民主的最广泛实践。积极开展基层民主协商,是健全与发展中国特色社会主义协商民主制度的基础性工程。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确要求:“开展形式多样的基层民主协商,推进基层协商制度化,建立健全居民、村民监督机制,促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。”近些年来,在我国基层治理和群众自治中涌现出许多协商民主的有效形式,包括民主议事会、民主恳谈会、民主理财会、民情恳谈会、民情直通车、社区民主论坛、民主听政会、平安协会等等,进一步扩大了大众政治参与的制度化渠道,丰富了协商民主的制度化内涵。这些基层协商民主形式,无疑具有极其重大的作用和极为深远的意义,也具有广阔的发展前途和强烈的现实价值,亟待进一步丰富完善,使之走向制度化、规范化、长效化。

第五,积极推进与完善大众网络协商民主制度化构建。互联网具有开放性、透明性、互动性、多样性、超时空性等鲜明特点,这与现代协商民主理论所倡导的公共协商精神是完全一致的。当前中国网民已近 6 亿人,如此众多网民以网络论坛、网络社区、网络社团以及网络博客为载体,广泛参与对国家治理和社会事务的讨论,对公共权力进行网络化监督,有力推进了中国特色社会主义协商民主发展。国家应当适应这样一种协商民主大趋势,切实保障公民利用网络资源参与政治生活、开展民主协商、加强民主监督的权利,建立公共信息及时公开客观发布制度,建立党委、政府与网民平等协商对话制度,同时积极引导网民科学理性地

参与民主协商和讨论,坚决打击少数人利用网络造谣生事和煽动不良情绪的行为,促进和保障网络协商民主健康发展。

注释:

- [1] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局:《马克思恩格斯全集》第 1 卷,北京,人民出版社,1995 年,第 281 页。
- [2] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局:《马克思恩格斯选集》(第二版)第 3 卷,北京,人民出版社,1995 年,第 523 页,第 526 页,第 95 页、第 634 页。
- [3] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局:《马克思恩格斯选集》(第三版)第 1 卷,北京,人民出版社,2012 年,第 404 页。
- [4]《邓小平文选》第 3 卷,北京,人民出版社,1993 年,第 373 页。
- [5] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局:《马克思恩格斯选集》(第二版)第 4 卷,北京,人民出版社,1995 年,第 170 页、116 页,第 693 页。
- [6]中共中央文献研究院:《关于实现中华民族伟大复兴的中国梦论述摘编》,北京,中央文献出版社,2013 年,第 13、14 页。

\* 本文为笔者主持的国家社会科学基金重点项目“当前我国化解社会矛盾中公民有序政治参与机制研究”(项目编号:13AZZ003)的阶段性成果。

作者简介:包心鉴,中国政治学会副会长,中国科学社会主义学会副会长,山东省政协理论研究会副会长,山东大学博士生导师,济南大学政治与公共管理学院院长,山东济南 250100。

(责任编辑:杨瑜娴)



包心鉴，中国政治学会副会长，中国社会主义学会副会长，山东省马克思主义研究中心副主任，山东大学博士生导师，济南大学政治与公共管理学院院长。

长期从事政治学与科学社会主义研究，主要研究方向为政治改革、政治发展、中国特色社会主义理论与实践。1993年被批准享受国务院特殊津贴，1994年被评为山东省首届“十佳理论工作者”，1997年被评为山东省科技拔尖人才，2004年被评为山东省首届“有突出贡献的中青年专家”。

已出版《社会主义改革论》、《社会主义政治发展论》、《中国特色社会主义发展道路论纲》等专著15部，在中央和省级报刊发表学术论文1300多篇，所发论文多篇被《新华文摘》、《人大报刊复印资料》全文转载。成果获中宣部“五个一工程奖”2项，山东省社会科学优秀成果一等奖6项。