

当代中国学术文库



协商民主

——新疆治理现代化的制度基础

马黎晖◎著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



协商民主

——新疆治理现代化的制度基础

马黎晖◎著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

协商民主:新疆治理现代化的制度基础 / 马黎晖著.
—北京:中央编译出版社,2015.8
ISBN 978-7-5117-2649-0

I. ①协… II. ①马… III. ①民主协商—研究—新疆
IV. ①D625.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 163463 号

协商民主:新疆治理现代化的制度基础

出 版 人:刘明清

出版统筹:董 巍

责任编辑:王 文 曲建文

责任印制:尹 珺

出版发行:中央编译出版社

地 址:北京市西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电 话:(010)52612345(总编室)(010)52612363(编辑室)

(010)52612316(发行部)(010)52612317(网络销售)

(010)52612346(馆配部)(010)66509618(读者服务部)

传 真:(010)66515838

经 销:全国新华书店

印 刷:北京天正元印务有限公司

开 本:710毫米×1000毫米 1/16

字 数:168千字

印 张:13

版 次:2015年8月第1版第1次印刷

定 价:39.00元

网 址:www.cctphome.com

邮 箱:cctp@cctphome.com

新浪微博:@中央编译出版社

微 信:中央编译出版社(ID:cctphome)

淘宝店铺:中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>)

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:010-66509618

前 言

新疆是一个少数民族众多的边疆地区,新疆的稳定及各民族的和谐发展一直是党和政府工作中始终关注的重要问题。习近平指出:“做好新疆工作是全党全国的大事,必须从战略全局高度,谋长远之策,行固本之举,建久安之势,成长治之业。”

党的十八届三中全会通过的《决定》提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标,这是党和国家在社会转型期在治国理政方面实施的一个重大战略。落实中央的决策,在当前新疆更需要推进治理体系和治理能力现代化。

新疆是实行民族区域自治制度的省区,特别是目前处于暴力恐怖活动的活跃期、反分裂斗争的激烈期和干预治疗的阵痛期相互叠加的特殊时期,更需要做好治理现代化工作,落实中央的战略思维,以系统工程推进新疆各项事务治理的制度化、规范化和程序化,全面增强党的执政能力、实现国家的整合能力、提高政府的民主科学决策能力、培育社会自我调节能力、激发公民有序参与能力,增强民族、宗教间的协调能力等,从根本上实现新疆的社会稳定和长治久安。

治理的转变是政治体制改革深入的一个重要标志,治理推进的实质是民主政治的向前发展。在我国各项政治制度中都力求保障和实现少数民族当家做主的权利,特别是民族区域自治制度,核心就是赋

予少数民族在自己的聚居区自主管理本民族内部事务的权利。少数民族权利的实现必须通过体制机制构建这个核心层面,新疆的和谐稳定最根本的是要通过进一步完善制度与体制,健全民主体制,创新民主机制。

和谐新疆发展的现实与理论逻辑起点是:社会和谐的基础是社会稳定,社会稳定实质是人心稳定,人心稳定依赖于认同建构,认同建构必须确立其对于制度建设的认同。其认同表现为民众对政治权利实践方式的认可。因此,需要适应改革开放以来中国民主发展的新情况和新疆的新形势,建立健全制度与机制,进一步完善民族区域自治制度,保障少数民族的各项权益。

从我国政治建设的方向和目标看,扩大社会主义民主、更好保障人民权益和社会公平正义、公民政治参与有序扩大是不能动摇的。这一目标的实现离不开全面切实保障少数民族民主权利;离不开对民族区域自治制度的完善;离不开对少数民族权利和利益保障制度和机制的建设。此项研究旨在促进新疆社会各种力量良性互动,维护宽松稳定团结和谐的政治环境,推进制度化规范化建设,构建和谐新疆。

研究坚持以马克思主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系为指导,以如何实现新疆稳定与和谐为目标导向,以实现少数民族民主权利为出发点和归宿点,以实证研究为主,分析协商民主在新疆经济、政治、文化、社会和生态建设中的突出作用,试图寻找到协商的一些具体制度安排在解决新疆民族、民生等重大问题中的契合性,以期提出建构和谐新疆的制度安排上的对策和建议,对于推进新疆治理体系和治理能力现代化、推动新疆和谐稳定发展有一定的现实意义。

在新疆,深化改革之路尤其要最大程度地团结一切可以团结的力量,凝聚全区各族人民群众的力量,重视化解一切大小社会矛盾,使分裂和缝隙因素最小化。而团结一致、团结合作首先基于每个个体对于自身的正确认识,从而能够正确判定其他个体的存在及意义。社会各

阶层、各民族以及每个公民在各美其美的平等发展和自信下,同时认识到要实现更大的利益和生存空间就必须和其他个体互相帮助,为了共同利益和共同追求从单兵作战慢慢地实现力量整合。在团结和整合中需要寻找有效的制度、组织形式和文化氛围,其中最能决定成败的是策略和政策,策略和政策在当下主要通过现行制度来体现,现行制度中很多制度是既有的,已经相对滞后,在运作过程中出现了大量的弊端和漏洞,只要没有新的补丁及时补上,漏洞就会越来越大,如果有补丁也是旧瓶装新酒,不能从根本上解决问题,长远看于事无补。

协商民主机制是一种在价值上倾向于团结和整合的机制,是平等和互助的机制。从这一点上说,它在新民主主义革命、社会主义改造和社会主义建设等各时期都有极好的运用和成果。新时期,在思考如何克服力量的损耗、各种利益的相互掣肘时,同样要借鉴历史的经验和智慧,用海纳百川的胸怀,用实现民族伟大复兴的深深的爱国情怀,最大程度地团结和互助,求得各方利益和力量的共识,握住的拳头才会有力量!

协商民主机制可以将分散于各族公民身上的权利,通过制度安排和组织进行有效的整合,将这些权利转换成为团结和互助的力量,将分散变成系统组合,将无组织无纪律变成有组织、有纪律、有目标。当民众自由、分散、无组织,只有个人利益和权利时,民虽众却无“力量”,这样的民众只是乌合之众。当路线、方针政策需要贯彻落实时,他们无力、不团结;当社会上微有涟漪时,他们就成为了动乱的力量并极具破坏力。此时的上下级、同级各部门、政府与民众的关系名存实亡。

我们旧有的社会管理体制的弊端恰恰在于权力过分集中于上层,力量多是行政力量,并没有考虑行政政策的落实力量。落实的力量在基层和民间,而且是有组织的民间。我国的各项政治制度的科学性都在于认识到了人民民主的力量,现实的问题是各项政治制度都比较粗糙,在实现的体制和工作机制上没有很好地转型和改革,权力的下放机制还没有建立起来,基层和民间缺乏组织机制和组织能力,所以一

放就乱。但是,如果不放就总是没力量。

有的人认为在制度建设中非常重要的一环应该是文化建设,因为只有实现了文化认同才能达到体制认同。其实归根到底,能体现团结和互助的体制和机制,一定是群众拥护的。体制和机制能实现团结和互助的价值,群众就认为是好的体制和机制。之所以存在认同问题,一方面是缺少对群众的启蒙教育,一方面是因为制度建设上存在制度表面化问题。对于前者来说,群众对旧有体制弊端的认识本身就说明他们正在经历启蒙,正是因为体制束缚了他们的积极性,才会在整个社会中出现了呼吁改革的声音,而缺少改革的行动。对于后者来说,体制的变革不是一朝一夕的事,得到认同也并非所易,但是要得到认同就必须克服表面化,必须坚持团结和互助的社会主义、集体主义原则。

制度建构及其每一步的完善都离不开人民群众的参与,各族群众参与最为直接的则是基层群众自治制度。在广大的企业、事业单位、学校、社区和农村,基层群众自治的实践内容非常丰富和生动,民众对于基层自治的要求、觉悟和创新水平也越来越高。实践证明,各族人民群众在基层自治中能够将长远利益、整体利益和当前的利益结合。协商民主正在以一种新型的民主形式被大众运用和创新,其作用广泛作用于经济、政治、文化、社会、生态建设的各个领域。

协商民主机制在不同的企业、事业单位,在社区和农村,其运作的功能是一样的,运作的原理也是一样的,但是运作的形式和模式可以有不同,运作的主体及名称可以有不同。

协商民主作为一种新型的民主形式正越来越广泛地被应用,这是社会进步的必然,也是改革开放的重要成果。在我国,对于协商民主的研究还处于起步阶段,本书由于时间和各方面条件的限制,只是浅尝辄止。但是对于这一问题的研究并不会中止,此间无力涉及的更多话题将在以后的研究中慢慢展开。

目 录

CONTENTS

第一章 治理现代化的标准及新疆的目标定位	1
第一节 治理现代化的提出及其标准	1
第二节 新疆的目标与定位	8
第二章 制度现代化:新疆推进治理现代化的重要任务	12
第一节 加快民主政治建设	12
第二节 加快协商民主建设	21
第三节 和谐新疆及其机制建构	41
第三章 新疆协商民主建设的原则	58
第一节 新疆协商民主发展的价值基础在于一体多元	58
第二节 协商民主与选举民主不可偏废	67
第三节 凝聚改革共识是协商民主的实践原则	76
第四章 新疆各领域中的协商民主	88
第一节 新疆自主创新进程中的协商民主	88
第二节 新疆和谐民族关系构建中的协商民主	96

协商民主:新疆治理现代化的制度基础 >>>

第三节 新疆和谐宗教关系构建中的协商民主 105

第四节 新疆民生发展中引入协商民主机制的独特作用 117

第五节 新疆生态建设中的协商民主 127

第五章 新疆党的基层组织协商民主实践 138

第一节 新疆党的基层组织中的协商民主的可行性与路径 138

第二节 新疆党的基层组织中协商民主机制建设的问题与对策
——以新疆高校党内基层协商民主机制建设为例 147

附:新疆高校师生诉求表达现状及机制建设调研报告 168

参考文献 186

后 记 195

第一章

治理现代化的标准及新疆的目标定位

第一节 治理现代化的提出及其标准

党的十八届三中全会把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作为全面深化改革的总目标,突出了党在新形势下对于构建新政治秩序的政治能力和政治理念,标志着中国特色社会主义治理理论与实践的创新。

一、治理现代化提出的背景和依据

第一,各种社会阶层的力量整合对原有政治体制和政治秩序提出了挑战。

新政治秩序的有效建立,意味着对改革开放三十多年来涌现出的新的社会阶层给予包容和包纳,确立其在社会政治关系中的地位,从而反映其在政治、经济等各方面的诉求和利益。新秩序的建立使各种力量各得其所,使各种力量进入各自轨道,同时以制度化的设计使各种力量的活力得以调动,并在最大程度上得以迸发。

如果新生的各种社会阶层的力量无法得到有效的整合,现有的政治体制拒绝或者根本无法接纳它们的力量,则这些力量的存在即是以一种外溢的方式而存在,而且是以原有体制“对立面”的样式存在。这些实实在在的力量,一天不纳入设置的轨道,一天就得不到有效的控制和引导,势必对现存体制和社会构成危害或者潜在危害。当今社会各种思潮涌动,不同利益博弈,社会力量左突右奔都说明整合并未实现。

事实上,这种构建容纳和包容新社会阶层的政治秩序的努力在改革开放以后一直没有停止过,其建立的过程是社会主义民主制度、各项具体政治体制的完善过程,而今改革开放已过三十多年,各项政治体制的完善进入到了制度化、体系化、系统化、优化整合的新层次。

因此,十八届三中全会把完善和发展中国特色社会主义制度与推进国家治理体系和治理能力现代化并列,作为了全面深化改革的总目标。

第二,政党、国家、政府、社会的关系需要找到新的平衡。

在更新政治秩序的过程中,由于涌进了新的阶层力量,它们对于过去政党、国家、政府、社会各自的地位以及相互关系带来了冲击和影响,会引发政党的兴旺或者衰落、社会的崛起或者萎缩、政府“大小”的变化、国家权力的巩固或者削弱……因此,对于新社会阶层的冲击要有一个充分估计,更要对政党、国家、政府、社会的关系加以深层次把握,并找到平衡点。

每个国家既有的政党、国家、政府、社会之间的关系承载了历史传统,有其合理性和惯性,但它又不是固守成规、不可逾越的。随着现代化进程的推进,当政党、国家、政府、社会的平衡点在新的情况下建立起来,也就说明政治在发展过程中,适应了现代化的要求,从固有的体制和治理模式中更新换代,脱颖而出,并做好对未来的铺垫工作了。

改革开放带来了我国国家与社会关系、政府与市场关系、党和政

府关系等的重大变革,过去计划经济体制下国家高度集权,社会是处于极度萎缩的状态,政府对于地方和企业的管理呈现出条块分割、责权不明、统得过死、统得过细的状态,地方和企业从属于政府,没有独立的、自治的品格。

市场经济的发展促使市场主体兴起,成为社会经济领域里自治的重要力量,促使国家与社会的分权、党与政的分权、政与企的分权,促进了个人权利在政治领域、政治秩序中的突显。

十八大以后,中央成立了全面深化改革领导小组、中央国家安全工作领导小组、中央财经领导小组、中央网络安全和信息化领导小组、中央军委深化国防和军队建设领导小组等,加强了党的统一领导。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》则要求转变政府职能,改变政府干预过多、监管不到位等问题,实现有效的政府治理。《决定》还通过财税体制改革,进一步调整了中央和地方的关系。这一系列调整反映了加强党委领导、政府有效治理、市场全方位参与、社会自我调节的系统治理思路。

第三,政治秩序构建的礼法系统需要跟进和升级。

伴随着政治秩序的再建、体制的变迁、治理模式的更新,整个社会的礼法系统也必须跟进和升级。因为制度拥有是一个问题,制度的认可和运转是另一个问题。民众的意识需要与周围正在发生的政治环境变迁相调适、相适应,只有得到了民众的认可,制度才拥有合法性,才能够切实发挥出制度的优越性,治理的绩效也才能显现出来。

民众利益的保护一是靠法治,二是靠德治。法治保障权力关在制度的笼子里,使政府不能擅权,政府官员不能够以权谋私,政府的权力不去侵犯和侵蚀人民的利益,而是保障人民的利益,为人民服务。同时,法治也保障个人、社会能够参与社会治理,以法律途径实现当家做主。

德治承载的是社会伦理秩序,这一秩序与法律塑造出来的社会秩

序有所区别,与政治制度塑造出来的政治秩序也有所不同。《论语》中说“为政以德,譬如北辰,居其所,而众星共之”,治理国家要以德来感化人民,那么人民将都来归附。好像北极星,静居在它的地位,而漫天星斗都环绕它运行。而《道德经》里也指出:最高的德,在亲民,在止于至善。

可以说,中国天人合一的思想不仅遵循了社会伦理秩序、政治统治秩序,而且遵循了自然大道的秩序,它不仅是一种手段,同时也是目的和最后追求的和谐价值。这些传统的思想已经深植于中华民族的文化之中,要想推进中国治理现代化,需要借助和发扬传统文化,使之为制度注入内在文化价值。

制度和法律并不催生民众的忠诚与信任,只有政治秩序蕴含了为人民所认可的文化价值,其政治制度才会得到认可,其政治领袖才拥有政治动员能力,其社会政治才会清明。

礼法合治的系统无疑是一个创新,是中国国家治理现代化集成创新的重要内容和基础。

二、治理现代化的衡量标准

(一)治理现代化的价值标准

通过治理体系现代化和治理能力现代化两个相辅相成的成长过程,最终要达到什么样的治理目的和目标,这就是治理现代化价值标准问题。

我国是一个拥有几千年治理历史的文明国度,不仅有大量的治理案例、丰富的治理理论、令世人惊异的治理机制、良好的治理效果,而且最终形成了中国绵延的治理价值理念——中国人对国家统一的高度认可。而这一价值理念又进一步塑造了中国的治理结构和模式。

在检视其他国家的治理现状和历史的时候,我们不难发现每个国家也都有其治理的特色和历史传承,印度的民主制度特色鲜明,但其

国家政权的效率遭到诟病;新加坡的法治特色鲜明,但因人口少,其借鉴的推广价值比较具有局限;欧洲治理的特点是建立一体同盟,但其统一的基础在不断撼动;美国的法治、民主被奉为现代国家的经典,但是国内日前也爆发几十个城市对于警察执法的抗议,在国外力图将民主制度植入别国时也久难见成效;阿拉伯诸国中宗教在治理结构中的作用突出,其现代民主、现代文化又显不足……

总之,这些状况说明现在世界上并不存在一个将治理理论所有要素完美体现的国家,也没有一个完美的可供照搬的国家治理理论与模式。那么,治理的核心和标准是什么呢?国家治理不在于样子多么好看,要素是如何齐全,结构多么完美,治理的关键在于其内在的价值内核,价值内核是其生命力。

十八届三中全会习近平提出的国家治理体系现代化、治理能力现代化的内在价值,一是体现在传承方面,即突出我国大一统的特点,突出我国国家政权的权力。二是赋予了新的现代化价值取向,坚持将人民利益法制化,赋予法治以公平和正义。

改革开放三十多年,传统社会被打破,现代社会未成形,需要国家有力的、高效的治理整合,发挥国家政权的权力运作优势,这是必然的选择。而在社会主义市场经济的推动下,物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、制度文明又在动态的成熟之中,将其中萌生和蕴含的现代价值加以弘扬和倡导,也是国家治理吐故纳新、推陈出新的结果。

不难看出,中国的治理理论与实践面临着转型和现代化的任务,同时还肩负着将中国治理核心价值理念薪火相传的历史使命。

加强国家政权的一体化和突出法治所代表的公平和正义是中国治理现代化的两个重要价值标准。这两个重要价值标准牵扯到现代化语境治理、现代化模式和路径选择问题。

西方国家建立了现代化国家,现代产权制度、民主法治制度以及宗教、科技、教育等制度,但是从2008年金融危机的一路发展看来,次

贷危机—金融危机—债务危机—经济危机—政治危机—社会危机—全球经济危机,从一国到多国,从金融领域扩大到经济领域、政治领域、社会领域,有关专家认为危机“仍未见底”。这在某种程度上反映了西方国家的治理危机,而美国等国家将现代化国家模式植入其他国家的尝试也都令人沮丧。在阿富汗,美国“十年努力和数千亿美元的投资,迄今为止没能培植出一个稳定合法的国家”^①。面对这些,我们不能不反思西方现代化国家的治理能力和治理系统了。

中国必须走中国特色社会主义治理道路,习近平说:“如果路走错了,南辕北辙了,那再提什么要求和举措也都没有意义了。”中国特色社会主义治理道路包括几个基本的、不能动摇的方面。第一,必须坚持中国共产党的领导、人民主体地位和依法治国三者的有机结合。第二,在坚持历史与现实统一方法论下,将以德治国与依法治国结合起来。第三,从中国实际出发,在体制完善上突出两条腿走路,即法治建设和协商民主建设。

(二) 治理现代化的组织标准

治理体系的运作和能力的体现都离不开设定科学的组织标准。国家在对经济、政治、文化、社会、生态等进行综合治理的过程中,需要构建政治权力系统、社会组织系统、市场经济系统、宪法法律系统、思想文化系统等,其组织结构的设置需要服从组织标准,并以这一标准来校正组织系统的运作,才能优化它们之间的关系、保障它们处于一种较为理想的运行状态,使之有机构成一个治理组织系统。

从过去的“管理”模式到现在的“治理”模式,对治理组织标准到底有什么要求呢?

多元:治理的主体包括党、国家、政府、社会、公民等。其中党的领

^① [美]弗朗西斯·福山:《政治秩序的起源》,桂林:广西师范大学出版社,2012.10,第14页。

导是第一位的,没有党的领导一切都无从谈起。

法治:在宪法和法律的框架内,实现治理方式的法治化,用法律来保障各项规定制度的实施,用法治思维来约束政府的行为,用法治推进多元治理主体的有效治理。

协商:协商不是个人利益、个人权利的简单相加,它注重聚合。从国家和政府角度来看,要克服全能主义管理带来的困境,不仅仅要注重选举民主,更主要的是注重协商民主。在决策程序上从经验决策转向科学决策,在决策机制上从非制度决策转向制度化,离不开协商民主。从民众角度来看,公民需要投票选举,但是也需要讨论和协商的环节,在充分的协商过程中公共利益才能够从个人利益、集团利益中得以明辨和确认,为公共政策和公共决策提供切实的依据。

合作:在政治上注重民主化,加强共产党领导下的多党合作和政治协商,以及政协、人大、社会各界别、社会团体、基层群众的民主参与和相互合作;在经济上不同区域、不同产业、不同部门的合作;在文化上各民族文化的彼此尊重和互鉴互赏。

共治:权力运行轨道向平行的、互动的、自上而下的、自下而上的纵横发展,实现政府主导、公民参与、社会协同的良性互动过程。

(三)治理现代化的绩效标准

领导有力、法律权威、治理有序、服务完善、文明祥和、生态和谐、充满活力、团结和谐是治理现代化的绩效标准。习近平指出:“治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”这一绩效标准体现了治理的系统性、整体性及协调性。

这一绩效标准只是宏观的标准,具体的评估指标体系有待于形成和完善。总的来说,绩效标准要全面反映治理体系、治理模式、治理方式等的运行是否有效,各级干部的治理水平和治理能力是否与治理要求相适应。

这一绩效标准反映了公平正义和市场效率,兼顾了国家权力、社

会力量和个人权利三者的平衡。这一问题也是全面改革中的深层次问题之一,它牵涉到政治体制改革与经济发展的关系、政府与市场的关系。

这一绩效标准还反映了政治权力如何受到法律和社会力量的约束,并在信仰和价值标准的指引下运作。

第二节 新疆的目标与定位

从治理的目标上来说,习近平在第二次中央新疆工作座谈会里已经指明,新疆的治理定位就是要坚持依法治疆、团结稳疆、长期建疆,这既是治疆理论的重要创新,也包含了新疆的治理目标。新疆治理的总目标即社会稳定和长治久安,这是新疆治理工作的总要求。具体地说,新疆治理现代化的目标体现在以下四个方面。

第一,在国家治理体系框架下建立起新疆治理体系,落实价值标准。

以制度化、程序化将党的领导落实到新疆治理上,使中央的战略与新疆地方实际结合,使国家治理理念、制度和整合力在新疆得到全面贯彻。

制度层面的基础必须打牢,治理体系是基础性的目标,也是事关进一步进行新疆治理的关键工作。既要从地方着眼进行立法和行政等各项体系的建设,同时又要确保其在国家治理体系框架之下,使党的治疆战略能够在新疆得以全面贯彻和正确实施,防止出现工作中的政策扭曲、利益错位、措施脱节等现象。

而这一问题的实质是治疆体系的顶层设计中必须体现中央的权威,地方对于中央权威的服从,即政治意识和大局意识。只有这样,才