

 协|商|政|治|学

协商民主与

国家治理研究

主编 / 于小英
顾问 / 刘仁勇 刘晓华



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

■ 协|商|政|治|学

协商民主与

国家治理研究

主编 / 于小英
顾问 / 刘仁勇 刘晓华



北航

C1811899



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

协商民主与国家治理研究 / 于小英主编.

—北京: 中央编译出版社, 2015. 7

ISBN 978-7-5117-2495-3

I. ①协… II. ①于… III. ①民主协商-关系-国家
-行政管理-研究-中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 177241 号

协商民主与国家治理研究

出版人: 刘明清

责任编辑: 盛菊艳

责任印制: 尹 璐

出版发行: 中央编译出版社

地址: 北京西城区车公庄大街乙 3 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电话: (010) 52612346(总编室) (010) 52612335(编辑室)

(010) 52612316(发行部) (010) 52612317(网络销售)

(010) 52612346(馆配部) (010) 55626985(读者服务部)

传真: (010) 66515838

经销: 全国新华书店

印刷: 北京中兴印刷有限公司

开本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字数: 400 千字

印张: 24

版次: 2015 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

定价: 78.00 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>)

(010)52612349

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话: (010)55626985

破解民主难题 走好民主新路

——中国特色社会主义协商民主要义分析

(代序)

张 峰

在中华人民共和国迎来 65 周年华诞之际，习近平总书记先后在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上和庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上发表重要讲话。这两篇讲话向全世界鲜明昭示了中国共产党坚定不移发展人民民主的决心和信心，同时也明确回答了社会主义中国为什么搞民主、如何搞民主、重点搞什么样的民主等一系列重大理论和实践问题，是社会主义民主政治建设的伟大宣言书。本文着重围绕习近平总书记这两篇讲话以及其他有关讲话精神，就中国特色社会主义协商民主的要义进行探讨。

要义一：破解民主这一中国和世界的共同性难题

民主，如果定义为人民当家做主，而不是拘泥于民主的某种具体形式，的确是个好东西，恐怕没有哪个国家、哪个政党、哪个正常的人会对此持有异议。即便是专制独裁的政权，也要借用“民主”的招牌和伪装。但是，在对民主的具体理解上，在实行什么样的民主形式上，确实又存在了巨大的歧义，以致无论在中国还是在世界，民主都成了一个巨大的难题。

中国共产党是靠民主起家的，在那首几乎人人都会唱的《团结就是力量》歌曲中就有“让一切不民主的制度死亡”这样鼓舞人心的号召。中国

共产党发展民主的愿望是真诚的，不仅是这样说的，而且是这样做的。中国共产党高举人民民主的旗帜，迅速争取到了绝大多数民主党派和社会贤达特别是各进步阶级群众的支持，掌握了全国政权，建立了新中国。第一届全国政协的协商建国，是协商民主这一独具中国特色的民主形式正式形成并结出丰硕果实的标志。第一届全国人大的普选人大代表和建立人民代表大会制度，使得人民民主在我国有了根本的制度保障。但是，后来在“左”的思想指导下，我们在民主问题上开始犯了一连串的错误。先是反右斗争扩大化，把一大批与党真诚合作而又敢于谏言的党外人士打成右派；再就是1959年庐山会议，把彭德怀等一批直言大跃进失误的党内高级干部和高级将领打成右倾机会主义分子，以致最终导致以“大鸣、大放、大字报、大辩论”为民主形式发生了“文化大革命”这样全局性的长时间的严重错误，民主走进了死胡同。

总结历史的教训，邓小平同志指出：“旧中国留给我们的，封建专制传统比较多，民主法制传统比较少。解放以后，我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度，法制很不完备，也很不受重视，特权现象有时受到限制、批评和打击，有时又重新滋长。”^① 他提出：“肃清封建主义残余影响，重点是切实改革并完善党和国家制度，从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化，促进现代化建设事业的顺利发展。”^② 但是，改革开放后在发展民主的过程中，我们也碰到了很大的难题，就是怎样发展民主。鉴于资产阶级自由化的出现，邓小平提出了坚持四项基本原则，但并没有像他的经济发展战略那样形成具体的民主发展思路。他关于民主的论述，给人印象最深刻的是“两个不搞”：一个是不搞“文革”式的“大民主”。另一个是不搞西方的资产阶级民主。改革开放以来我们在发展民主上仍然取得了一些决定性进展，比如我们废除了实际上存在的领导干部职务终身制，普遍实行领导干部任期制度，实现了国家机关和领导层的有序更替；我们努力

① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第332页。

② 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第336页。

建设了解民情、反映民意、集中民智、珍惜民力的决策机制，增强决策透明度和公众参与度；我们积极发展广纳群贤、充满活力的选人用人机制，广泛把各方面优秀人才集聚到党和国家各项事业中来，等等。但对我们已经取得的成绩也不能高估，在发展民主上还有一些重大问题有待解决，比如随着温饱问题的解决和生活水平的改善，人民群众扩大民主、行使表达权的要求更为突出，如果不能及时满足同样会引起强烈的不满；我们的政治制度是好的，但社会主义民主政治的体制、机制、程序、规范以及具体运行存在诸多不完善的地方，还不能使政治制度的优势得到充分发挥；如何运用多种民主形式更好地保障人民民主权利、发挥人民创造精神还有很多的不足。此外，还有一些民主运作中的具体问题，比如有的地方出现了选举贿选和候选人身份失真问题。可以说，我们面临着全面深化改革的难题，好改的都已经改了，不好改的都留了下来，都是难啃的硬骨头。这最难啃的，恐怕就是民主问题以及相应的政治体制改革问题。

从国际上看，民主也是一个世界性的难题。以美国为代表的西方资本主义国家，极力通过“颜色革命”向全世界推行他们的多党竞争全国直选的民主模式。在某种意义上说，他们的图谋已经奏效。实行这种所谓选举民主的国家，已经从1970年的45个国家扩大到现在的115个国家，大有在全世界遍地开花之势。但是，这些发展中国家照搬西方民主模式的实际结果如何呢？经济滑坡，民不聊生，政局动荡，恶斗不断，宗教极端势力和恐怖主义势力猖獗，使自己的国家陷入万劫不复的灾难深渊，也使西方国家反受其累。世界著名杂志英国《经济学人》也发出了“西方民主病在哪儿？”的哀叹，承认“独裁者被赶下台以后，反对派大多无法建立行之有效的民主政府。甚至在那些业已建立民主制度的国家，体制问题已经变得十分明显，社会上弥漫着对政治的幻灭情绪”。概括起来说，西方国家策动的“颜色革命”表面上得逞了一些图谋，但从根本上说是搬起石头既砸了别人的脚也砸了自己的脚。民主问题，并不是像西方国家所认为的那样是已经解决了的问题，而仍然是一个悬而未决的问题，是一个世界性的难题。

要义二：实现国家治理现代化，改进党的执政方式

我们中国共产党人干革命、搞建设、抓改革，从来都是为了解决中国的现实问题。因此，习近平总书记强调，要有强烈的问题意识，以重大问题为导向，抓住关键问题进一步研究思考，着力推动解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题。每个时代都有每个时代要解决的重点课题。我们正在进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，这个“新”首先就表现为新的课题、新的挑战。在全国宣传思想工作会议上，习近平总书记谈到了三个问题，其中两个已经做出了回答，解决了。一个是中国共产党能不能打仗的问题，新中国的成立已经证明了中国共产党能打仗。另一个是中国共产党能不能搞经济、搞建设的问题，我国改革开放以来的成就证明了中国共产共产党能搞经济、搞建设。中国共产党今天面临着一个新的问题：我们中国共产党人能不能在日益复杂的国际国内环境下坚持住党的领导、坚持和发展中国特色社会主义，这个还需要我们一代一代共产党人继续做出回答。这个问题的实质是要破解政党执政难题，跳出黄炎培先生向毛泽东同志提出“历史周期率”，实现党和国家的长治久安。这个问题虽然是今天才突出尖锐地摆在中国共产党人面前，但毛泽东、邓小平同志都曾为解决这一难题指出了道路，明确了方向。毛泽东同志就黄炎培先生提出的历史周期率回答说：“我们已经找到了新路，我们能跳出这周期率。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。”也就是说，中国共产党要跳出历史周期率实现长期执政，只能是走民主新路，给人民以监督权和政治参与权。邓小平同志就什么是社会主义现代化指出：“我们进行社会主义现代化建设，是要在经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主”^①。社会主义现代化至少包括两个方面，经济上的现代化和政治上的现代化。鉴于发达的资本主义国家在经济上已经实现了现代

^① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第322页。

化，我们的任务就是要赶上他们。而政治上的现代化要求更高，是要超过他们的问题。资本主义国家已有的作为人类政治文明成果的民主形式，我们要有，而且做得更切实，这就是民主选举；资本主义国家没有的民主形式，我们也要创造出来，做得更高，这就是发展独具中国特色的社会主义民主形式。比起经济上的现代化来说，实现政治上的现代化可能是个更长远的任务。因此，邓小平同志1992年在视察南方重要讲话中提出了一个重大战略构想：“恐怕再有三十年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。”^①

受邓小平同志的这一战略构想启发，着眼于坚持住党的领导、坚持和发展中国特色社会主义，着眼于实现中国共产党的长期执政、实现国家的长治久安，以习近平同志为总书记的党中央提出了全面深化改革的总目标：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的现代化。国家治理体系和治理能力的现代化，是制度的现代化，特别是政治制度的现代化。它要回答的是“怎样治理社会主义社会这样的全新社会”这一在以往的世界社会主义实践中没有解决得很好的问题。苏联和东欧国家的共产党正是在这个问题上犯了严重错误。东欧剧变、苏联解体有多方面原因，没有形成有效的国家治理体系和国家治理能力是其中一个重要原因。这个问题留到了今天，要由当代中国共产党人来回答。如果中国共产党人能够成功解决这一重大课题，将是对整个世界社会主义运动的一个伟大贡献，也必将极大地丰富和发展马克思主义的科学社会主义理论。因此，中国共产党人义无反顾地把自己的主要历史任务确定为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的现代化，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备、更稳定、更管用的制度体系。

关于国家治理现代化的内涵和要求，习近平总书记指出：“推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使

^① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1994年版，第372页。

各方面制度更加科学、更加完善,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。要更加注重治理能力建设,增强按制度办事、依法办事意识,善于运用制度和法律治理国家,把各方面制度优势转化为管理国家的效能,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。”^① 这里提到的科学执政、民主执政、依法执政,虽然是党的十六大以来一直在强调的,但在今天将其作为推进国家治理体系和治理能力现代化的总要求,具有新的含义。实际上它概括了我们党的执政方式,是破解党的执政难题、实现党长期执政的金钥匙。

科学执政,就是按客观发展规律办事,实现我国经济又好又快发展。胡锦涛同志提出的科学发展观,重点就是解决党科学执政的问题。应当说,我们党在科学执政上成绩显著,我国经济总量已经跃居世界第二位,并且向第一位逼近。如果国际国内环境不发生大的变化,经过努力,如期实现全面建成小康社会的目标是有把握的。当然不是说科学发展和科学执政的问题已经完全解决了,而是说已经不那么突出了。那么,对于我们党来说今天更为突出的问题是什么,应该是民主执政、依法执政的问题。习近平总书记准确把握科学执政、民主执政、依法执政“三个执政”的逻辑顺序,果断地把民主执政、依法执政的问题提了出来,并且采取了两步大动作:一是在庆祝人大、政协大会上发表重要讲话,重点解决民主执政问题。二是确定十八届四中全会以全面推进依法治国为主题,重点解决依法执政的问题。准确地说,前者是协商治国,后者是依法治国。靠这“双轮驱动”,实现国家治理现代化才有实在的路径和可靠的保证。如果说我们过去的重点是围绕科学执政而转变经济发展方式的话,那么我们今天的重点就是围绕民主执政、依法执政而改进党的执政方式。习近平总书记在四中全会上提出“更加注重改进党的领导方式和执政方式”,是为了实现国家治理现代化而作出的一个重大战略部署。

① 《十八大以来重要文献选编(上)》,中央文献出版社2014年版,第549页。

要义三：人民民主的真谛——社会主义协商民主

发展社会主义民主，必须找到合适的民主形式。一般说来，民主的基本形式有四种：选举民主、协商民主、自治民主、街头民主。街头民主，又称抗争民主，是公民通过运用宪法所规定的“集会、结社、游行、示威”的自由来行使权利。这种民主形式尽管是客观存在的、难以避免的，但因其具有不可控性、不利于社会稳定，因而是不能提倡的。自治民主，是人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业。因其主要适用于基层和民族区域，从国家层面来讲也不是一个大国所能推行的民主形式。排除了这两项民主形式为重点，就剩下了选举民主和协商民主可供选择。选举民主是民主的基本形式，甚至可以说是民主的本义。没有选举民主的民主，很难说是真正的民主。因此，发展选举民主是社会主义民主的必然选择。这是没有问题的。问题是中国怎样搞选举民主。普选，人人都有投票选举的权利，我们在第一届人大时就已经做到了。习近平总书记在纪念人大60周年大会上说，“60年前，我们人民共和国的缔造者们，同经过普选产生的1200多名全国人大代表一道，召开了第一届全国人民代表大会第一次会议”，特意点出了我国已经实现了普选。但我们的普选不是全国性的直选，目前还停留在县乡两级直选人民代表，更谈不上直选各级行政官员。周恩来在一届人大时曾坦言这种选举的缺陷，说“关于直接选举的问题，中国是全世界人口最多的国家，直接选举目前实在不容易办到”。邓小平在1987年也曾说过：“大陆在下个世纪，经过半个世纪以后可以实行普选。现在我们县级以上实行的是间接选举，县级和县以下的基层才是直接选举。因为我们有十亿人口，人民的文化素质也不够，普遍实行直接选举的条件不成熟。其实有些事情，在某些国家能实行的，不一定在其他国家也能实行。我们一定要切合实际，要根据自己的特点来决定自己的制度和管理方式。”^① 我们也曾设想循序渐进地扩大直选的范围，但既

^① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1994年版，第220—221页。

没有时间表，也没有实质性的进展。照理说，现在发展民主，必须把扩大直选范围提到日程上来，但国际国内都出现了一些负面性的例子，引起了我们警觉，在发展选举民主问题上我们不得不谨慎起来。至少有一点是清楚的，我们有我们的选举制度，需要不断完善，但不是说将来就要搞成西方那样的选举制度。像西方国家那样一人一票选总统，不是我们的发展方向。我们的选举制度我们自己确定，需要直接选举的直接选举，需要间接选举的间接选举，需要改革完善的改革完善。

于是协商民主就走上了前台，不得不成为我们发展民主的优先选择。什么是协商民主？按照《中共中央关于加强人民政协工作的意见》的表述，就是“人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见”。为什么要选择这种民主形式呢？首先是因为协商民主是扎根中国土壤并汲取充沛养分的民主形式，是最可靠，也最管用的。用习近平总书记的话说，“协商民主是中国社会主义民主政治中独特的、独有的、独到的民主形式”。协商民主的源泉是非常充沛的，既有中华民族长期形成的天下为公、兼容并蓄、求同存异等优秀政治文化，也有在马克思主义与中国实际相结合中国共产党领导人民进行革命、建设、改革的长期实践积累的丰富经验，也有新中国成立后在政治制度上实现的伟大创造和改革开放以来在政治体制上的不断创新。这样产生的协商民主必然具有独特的优势，正如习近平总书记所概括的，“中国社会主义协商民主，既坚持了中国共产党的领导，又发挥了各方面的积极作用；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。所以说，中国社会主义协商民主丰富了民主的形式、拓展了民主的渠道、加深了民主的内涵。”其次是因为协商民主能够保证和支持人民当家做主，保障人民享有广泛而持续的民主权利。习近平总书记指出：“人民是否享有民主权利，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；要看人民有没有进行民主选举的权利，也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。”选举投票是人民的权利，包括民主决策、民主管理、民主监督在内的政治参与也是人民的权利，而且是更重要的权

利。人民的这些权利如何实现，在很大程度上就要靠协商民主。相比于选举民主的间接性而非直接性、阶段性而非持续性的政治参与之局限，协商民主恰恰具有直接性和过程性的特点，可以弥补选举民主之不足，解决“人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期”的形式主义问题。更重要的，协商民主是党的群众路线在政治领域的重要体现，继承和发扬了党的“跟人民商量办事”的好传统，是我们党早已熟练运用屡试不爽的法宝之一。协商民主既尊重多数人的意愿，又照顾少数人的合理要求，能更好平衡社会利益、调节社会关系，避免简单以票数多少取舍造成赢者通吃、败者抗争的混乱无序局面，最大限度地维护社会的和谐稳定。正是因为协商民主有着如此之多的独特优势，习近平总书记给予了很高的评价，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。”

要义四：协商就要真协商，把协商民主做实、做全、做到基层

社会主义协商民主是个好事物，但这一好事物不是自然而然发挥作用的，好事物也要用好。因此，习近平总书记强调：“社会主义协商民主，应该是实实在在的，而不是做样子的，应该是全方位的，而不是局限在某个方面的，应该是全国上上下下都要做的，而不是局限在某一级的。”这不仅指出了我国协商民主实践中存在的突出问题，更是对社会主义协商民主的长远发展作出了战略性的设计，就是要形成切实管用、作用实在，上下互动，左右相连，多样化、立体化的格局。因此，必须构建程序合理、环节完整的社会主义协商民主体系，确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可循。体系是指一定范围内的相关事物按照一定的秩序和内部联系组合而成的整体，是不同系统组成的大系统。系统具有非加和性，能够产生整体大于部分相加之和的放大效应。协商民主只有成为一种健全的体系，才能产生综合性效应，彰显其独特的优势。

首先，要把协商民主做实，使社会主义协商民主成为实实在在的。主要是三点：一是坚持协商于决策之前和决策实施之中的重要原则。“协商

就要真协商，真协商就要协商于决策之前和决策之中，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”。决策之前进行协商，有利于集中民智，实现决策的科学化、合理化，使决策的效益覆盖全体社会成员。决策实施之中进行协商，有利集中民力，保证决策的完整性、可操作性，使决策更具有执行效力。二是坚持使协商成果真正有用的制度保障。“从制度上保障协商成果落地，使我们的决策和工作更好顺乎民意、合乎实际。”三是坚持在全社会开展广泛协商的发展方向。“要通过各种途径、各种渠道、各种方式就改革发展稳定重大问题特别是事关人民群众切身利益的问题进行广泛协商，既尊重多数人的意愿，又照顾少数人的合理要求，广纳群言、广集民智，增进共识、增强合力。”

其次，要把协商民主做全，使社会主义协商民主成为全方位的。主要是三点：一是拓宽协商渠道。十八届三中全会概括了五种渠道，习近平总书记将其细化为十种协商渠道，《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》进一步概括为“6+1”个渠道，对协商渠道的总结概括越来越贴近操作层面。二是丰富协商类型，深入开展政治协商、立法协商、行政协商、民主协商、社会协商、基层协商等多种协商。三是建立健全协商方式，包括提案、会议、座谈、论证、听证、公示、评估、咨询、网络等多种方式，不断提高协商民主的科学性和实效性。

再次，要把协商民主做到基层，使社会主义协商民主成为全国上上下下都要做的。习近平总书记强调基层协商民主这一工作重点，指出：“涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层。要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商。”这有很强的现实针对性。基层民主协商很重要，涉及群众切身利益的实际问题大多是在基层发生的，群众利益无小事，协商民主如果不在基层搞起来，就很难显示出它的作用，就很难获得广泛的民意基础，就很难有持久的生命力。目前普通群众对协商民主作为人民当家做主的民主形式认同度不那么高，主要原因就是协商民主没有普遍地在基层搞起来，以致老百姓认为协商民主只是少数上层精英人士的事情，不是自己的民主权利。其实，党的十八大报告提出保障人民“表达权”就是人民在协商活动中的发

言权，就是宪法规定的公民言论自由的基本权利。如何开展基层民主协商？习近平总书记强调三点：一是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。二是要完善基层组织联系群众制度，加强议事协商，做好上情下达、下情上传工作，保证人民依法管理好自己的事务。三是要推进权力运行公开化、规范化，完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。

构建程序合理、环节完整的社会主义协商民主体系，需要注意不同层级的协商民主各自的特点和要求，解决上下一般粗、左右一个样的问题。以协商的内容分类，大体上可划分为三种类型的协商：一是共识性协商，重点在中央国家层面开展，目的是使党的主张转化为广泛的政治共识，主要涉及政治协商、立法协商，方式是求同存异。决策性协商，重点在地方层面开展，目的是决策科学化、合理性、可行性，主要涉及行政协商、社会协商，方式是求异存同。利益性协商，重点在基层层面开展，目的是平衡利益关系，兼顾不同利益诉求，主要涉及基层民主协商，方式是求同求异。注意到了不同层级的协商民主这些特殊性重点，推进协商民主广泛多层制度化发展这一战略任务才能得到真正的贯彻落实，取得实实在在的成效。

要义五：推进社会主义民主政治法治化

民主必须与法治相结合，这是邓小平同志吸取“文化大革命”的教训而形成的一个重要认识。他在十一届三中全会前夕就提出：“为了保障人民民主，必须加强法制。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。”^①在新的历史条件下，习近平同志又重新提出了这个问题，在庆祝人大60周年大会上指出：“发展人民民主必须坚持依法治国、维护宪法法律权威，

^① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第146页。

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。”法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题，也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题。在世界社会主义发展史上，不少国家都没能解决好法治和人治问题。解决人治问题，要靠民主、靠法治。正是出于这个考虑，党的十八届四中全会确立了全面推进依法治国这个主题。全面推进依法治国，一个重要的考虑实现民主法律化。为此，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“以保障人民当家做主为核心，坚持和完善人民代表大会制度，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，推进社会主义民主政治法治化。”怎样推进社会主义民主政治法治化呢？按照十八届四中全会的精神，主要是三个方面：

首先，坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机关统一。习近平总书记强调：“把坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机关统一起来是我国社会主义法治建设的一条基本经验。”党的领导、人民当家做主、依法治国，是社会主义民主政治建设全局中的三枚棋子，缺一不可，并且存在着相互制约的关系。十八届四中全会的《决定》指出：“只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家做主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。”坚持党的领导是全面推进依法治国的基本原则的第一条。离开了党的领导，就不会有真正的人民民主，就会出现群龙无首、一盘散沙、各自为政、政出多门的混乱局面。离开了法治，民主必然是失序，甚至“文革”期间那种以“群众专政”之名肆意践踏人权、无视法制的野蛮行为有可能重现。当然，党的领导、依法治国也要服从于人民当家做主这个根本目的和核心。因此，《决定》把“坚持人民主体地位”列为基本原则的第二条，明确要求“必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，以保障人民根本权益为出发点和落脚点，保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务，维护社会公平正义，促进共同富裕。”

其次，制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。

《决定》强调：“加强社会主义协商民主制度建设，推进协商民主广泛多层制度化发展，构建程序合理、环节完整的协商民主体系。”当然，选举民主的任务也不能忘，也要“完善国家机构组织法，完善选举制度和工作机制”。鉴于我国选举民主已有法律上的规定，而协商民主包括人民政协却无法律上的保障，有必要建立起来，以使协商民主也有法可依。当然，这可能要经历一个相当长的过程，可以先从党内法规搞起，成熟之后上升为国家法律。

再次，对如何发展协商民主做出了一些具体部署。如就立法协商提出：“健全立法机关和社会公众沟通机制，开展立法协商，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用，探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。拓宽公民有序参与立法途径，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。”就行政协商提出“健全依法决策机制。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确”。就社会协商提出：“构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。”贯彻这些重要举措，必将有力推进协商民主广泛多层制度化发展，构建起当代中国的协商民主体系，在以习近平同志为总书记的党中央领导下破解民主难题，走好民主新路。

（张峰，中央社会主义学院副院长、教授）

引 言

2009年以来，四川省社会主义学院以协商民主研究为新特色新品牌，把建立“协商政治学”学科体系作为学科建设和科研基地建设的重点。2010年5月，我院召开“协商政治学研究”课题启动座谈会。9月，首次面向全国进行“中国协商民主理论与实践研究”课题招标，有28项子课题被列为立项课题。12月，编辑出版了全国社会主义学院第一本协商民主研究专集——《协商政治学研究·中国协商民主理论与实践》，得到多方的关注与肯定，产生了广泛影响。中央社会主义学院党组书记叶小文书记亲自为该书作序，指出该书的出版是四川省社会主义学院贯彻“坚持正确方向，强化理论武装，抓住发展机遇，办出社院特色”工作思路，在“抓住一条主线，办好两件大事，推动‘三个纳入’”工作中取得的最新成果，显示出四川省社会主义学院在积极“向外争取”的同时，更注重“向内使劲”，学科建设做到“三服务”的步伐坚实：抓住根基、重在致用、形成体系。给予我们极大地支持和鼓励。

十八大以来，以习近平为总书记的党中央着力推进社会主义协商民主理论创新、制度创新和实践创新。党的十八大首次确立“社会主义协商民主”的概念，对“社会主义协商民主制度”的科学内涵作了重要论述，并将“健全社会主义协商民主制度”作为坚持中国特色社会主义政治发展道路、推进政治体制改革的重要任务。十八届三中全会《决议》进一步指出：“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，是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现”，提出“构建程序合理、环节