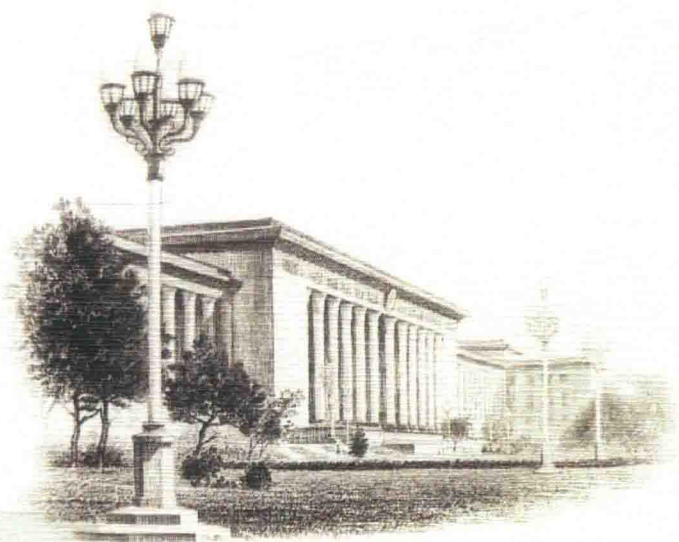


当代中国 协商民主的制度化建设

徐行 主编



南开大学出版社

南开大学当代中国问题研究院协商民主研究项目资助成果
天津市 2015 年哲学社会科学重点规划项目研究成果

当代中国协商民主的制度化建设

徐 行 主编

南开大学出版社
天 津

图书在版编目(CIP)数据

当代中国协商民主的制度化建设 / 徐行主编. — 天津: 南开大学出版社, 2017.6
ISBN 978-7-310-05416-9

I. ①当… II. ①徐… III. ①民主协商—制度建设—研究—中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 138048 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 刘立松

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)60266518

*

天津市蓟县宏图印务有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

210×148 毫米 32 开本 11.75 印张 2 插页 290 千字

定价: 35.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

本书主编

徐 行

各章初稿撰写

第一章	王海峰
第二章	曹 钦
第三章	盛 林
第四章	于 丹
第五章	郭道久

新时期中国民主化建设轨迹与未来发展

从新中国诞生之日起，我国的民主制度建设就已开始进行，1949年通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》和1954年通过的第一部《中华人民共和国宪法》，皆明确规定了国家应保证的和人民应享有的民主权利。中国共产党的民主集中制原则更早在建党之初就已确立。然而，“文革”的十年，中国的民主化进程被迫中断。中共十一届三中全会实现了历史性转折，党和国家的政治发展才重新回到正确的轨道上来。

自1978年党的十一届三中全会以来，中国的经济体制改革取得了令人瞩目的巨大成就，政治体制改革亦不断深化和发展。随着全党全国人民对民主问题认识的提高，民主制度的逐渐完善，我国的社会主义民主建设也取得了明显成就。回顾近40年来改革开放的风雨历程，我们不难发现，中国特色社会主义民主建设在新时期大致经历了起步、完善、强力推进三个阶段，每个阶段对民主化的认识和实践皆是由浅入深，不断发展。从邓小平最早提出“我们过去对民主宣传得不够，实行得不够，制度上有许多不完善，因此，继续努力发扬民主，是我们全党今后一个长时期的坚定不移的目标”^①，到党的十七大上胡锦涛阐明“人民民主是

^①《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第176页。

社会主义的生命”^①，再到习近平在全国政协建立 65 周年纪念大会上强调，“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、有序可遵”^②，全党全国人民对社会主义民主的认识逐渐深化，中国的民主化进程也不断加快。

纵观世界各国政治发展历程，不断走向民主化、法制化轨道已经成为普遍的政治认同，中国也不例外。作为一个后发展国家，中国的民主化进程无论是过去、现在还是将来都是复杂和曲折的，但向前发展的总趋势是不会改变的。目前我国在民主意识、民主机制、民主程序、民主渠道、民主环境等方面仍存在着这样那样的问题，需要我们继续努力寻求切实可行的、适合国情的改革之路。回顾中国特色社会主义民主建设的风雨历程，总结成功经验，吸取历史教训，研究现存问题，探索未来发展路径是摆在每一个政治学者和政治工作者面前亟待解决的问题。

一、新时期中国民主化建设的起步阶段

从党的十一届三中全会到 20 世纪 90 年代初，是改革开放新时期中国民主化建设的起步阶段。在这一阶段，以邓小平为代表的第二代领导核心，带领全党全国人民拨乱反正，总结和反思中国民主政治发展过程中的正反两方面的经验教训，开始了改革开放的勇敢实践。这段时期，党内恢复了民主集中制和集体领导原

① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告（2007 年 10 月 15 日）》，《人民日报》，2007 年 10 月 16 日。

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》，见新华社北京 2014 年 9 月 21 日电。

则，并把充分发扬党内民主作为发展社会主义民主的重要内容和前提，开始探索在改革开放条件下扩大和加强民主建设的新思路，在推进我国民主化进程方面迈出了具有历史意义的第一步。

这一阶段亦可视为新时期民主化建设的恢复和探索阶段。党的十一届三中全会明确提出了在政治上必须发展社会主义民主，健全社会主义法制。1979年春，邓小平在《坚持四项基本原则》讲话中指出：“现在我们已经坚决纠正了过去的错误，并且采取各种措施继续努力扩大党内民主和人民民主。没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。”^①此后，他多次阐明社会主义的优越性首先表现在经济上，要迅速发展社会生产力，逐步改善人民的物质文化生活；同时也表现在政治上，要保证公民真正享有各种管理国家和社会的权力，包括民主选举、民主管理和民主监督。他强调：“就国内政策而言，最重大的有两条，一条是政治上发展民主，一条是经济上进行改革，同时相应地进行社会其他领域的改革。”^②此外，以邓小平为核心的第二代领导集体还深刻总结了“文化大革命”的教训，重新强调集体领导的重要性，主张党和国家对重大问题的处置必须由政治局集体讨论决定，必须把分工负责制建立起来。

这一阶段以邓小平为代表的第二代领导核心开始思考党和国家政治制度的改革，已经认识到制度建设是民主建设的关键和保障，党和国家的民主不能因领导人的变化而变。邓小平把党内民主制度建设提到了“关系党和国家是否改变颜色”的高度来认识。他认为要“切实改革并完善党和国家的制度，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”^③。他一再强调：“我们

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第168页。

② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第116页。

③ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第336页。

各种政治制度和经济制度的改革，要坚定地有步骤地继续进行。这些改革的总方向，都是为了发扬和保证党内民主、人民民主。”^①

1980年，党的十一届五中全会决定恢复中央书记处，作为中央政治局和它的常务委员会领导下的日常工作机构。党的十二大明确提出建设高度的社会主义民主，是我们的根本目标和任务之一，并对组织制度做了重要改革，改主席制为总书记制，形成了政治局常委分别领导一方面的局面。这些举措是针对党中央权力过分集中所做的重大改革，它对于强化党的集体领导、克服和防止个人独断具有重要意义。1982年底，五届人大五次会议通过的新宪法重新规定了保障公民民主权利的基本内容，为我国的政治民主化提供了根本保证。

20世纪80年代中后期，党内外许多人已认识到，我国的社会主义制度还处于初级阶段，党内民主、国家民主皆存在许多问题，党政不分、家长制、官僚主义和权力过分集中等现象还比较严重。党的十三大报告专门论述了加强党内民主制度建设问题，并提出了健全党的集体领导制度、改革和完善党内选举制度、保障党章规定的党员民主权利、疏通党的民主渠道和健全党内民主生活等重要举措，还特别强调了中央和地方各级党组织要建立表决制度、生活会制度、议事规则以及工作规则等。

制度建设是民主建设的根本，没有制度的规范也就无法实行民主，这是中国民主化进程中一个根本性问题。改革开放新时期以来，以邓小平为核心的第二代领导集体积极倡导要恢复和发扬党的民主集中制原则，提出了集体领导、集体交接班和政治体制的改革设想，并进行了初步试验。这些正确的思想主张和实践在中国民主建设历程中具有奠基性意义。

^①《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第372页。

二、中国民主化建设的完善与发展阶段

从 20 世纪 90 年代初至党的十八大前，是改革开放新时期中国民主建设的逐渐完善和不断发展的阶段。更多的人认识到党内民主不但是党的生命，而且是实现社会民主的前提。更多人认清了经济体制改革成功与否同政治体制改革密切相关，开始从制度和机制上探索推进民主化进程之路。在这个阶段，农村基层选举民主开始试点，党员民主权利、公民民主权利逐渐落实，党内、政府内、人大和政协内的民主建设不断完善。1992 年党的十四大明确提出，要进一步推进社会主义民主和法制建设，要不断完善党内选举制度，党的各级代表大会代表和委员会的选举，可以直接采用候选人数多于应选人数的差额选举办法进行正式选举，也可以采用差额选举办法进行预选，产生候选人名单，然后进行正式选举。为了切实保障党员的民主权利，中共中央还在 1995 年制定了《中国共产党党员权利保障条例（试行）》，对党的各级组织如何保障落实党员民主权利做出了具体规定和要求，为新时期党内民主建设提供了有力的制度支撑。

21 世纪初党内形成了一个新的共识，这就是：党内民主不仅是党的事业发展的保证，而且关系到党的生命，关系到人民民主的实现。2002 年党的十六大明确提出：“党内民主是党的生命，对人民民主具有重要的示范和带动作用。”^①这一新认识从战略的高度揭示了执政条件下加强党内民主建设的重要意义和党内民主的价值所在。时任总书记的江泽民曾阐明：人民当家做主，是社会主义民主政治的本质和根本目的。“共产党执政，就是领导和支持人民掌握和行使管理国家的权力，实行民主选举、民主决策、

① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业的新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告（2002 年 11 月 8 日）》，《人民日报》，2002 年 11 月 9 日。

民主管理、民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由。”^① 2004 年，“人权”概念被引入十届全国人大二次会议通过的宪法修正案，首次规定“国家尊重和保障人权”。这不仅是中国人权事业发展的一个重要标志，也是我国政治民主化进程中的一件大事。

进入 21 世纪以来，为推进党内和国家政治生活民主化，中央采取了许多新举措，如建立了中央政治局向中央全会报告工作制度，颁布了《中国共产党党员权利保障条例》，在一些地方党组织实行党代会常任制试点和基层党组织领导班子成员直接选举的试点等等。从党的十六大到十八大前，推进民主化的成就主要表现在以下两方面：

一是党内民主建设的逐渐完善。首先，完善和健全了党内监督机制。2003 年 12 月，中共中央颁布了《中国共产党党内监督条例（试行）》，第一次以党内法规形式对党内监督重点、途径和办法等重大问题做出全面规定，促进了党内民主的发展和监督工作水平的提高。党的十七大首次提出建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，开始探索党内最高权力的合理分解、科学配置与相互制约等问题。党的十七届四中全会进一步强调要“坚持党内监督与党外监督、专门机关监督与群众监督相结合，发挥好舆论监督作用，增强监督合力”^②。其次，注意发挥党代表的作用，扩大了党代表大会常任制试点。在试行党代会年会制的地方，赋予党代表提案权、评议权、质询权、建议权等权利，赋予党代会有审议党委、纪委工作报告，接受代表提案，增补党委、纪委委员等更多的职能，这种做法促进了党内权力配置和运行的科学化与民主化。再次，试行并开始推广公推直选的党内选举制度。党的十七大报告提出：要“改革党

① 江泽民：《论党的建设》，中央文献出版社，2001 年版，第 317～318 页。

② 《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》，见新华社北京 2009 年 9 月 27 日电。

内选举制度，改进候选人提名制度和选举方式。推广基层党组织领导班子成员由党员和群众公开推荐与上级党组织推荐相结合的办法，逐步扩大基层党组织领导班子的直接选举范围，探索扩大党内基层民主多种实现形式”^①。公推直选基层党组织负责人是新时期党内基层民主建设中一次重要的制度创新。这种做法以乡镇干部选任制度改革为突破口，取得了显著成效，并在全国城市社区党组织领导班子的换届中开始推广，增强了选举的民主程度。最后，对民主的认识程度提高。在党的十七大报告中，“民主”一词出现了 60 多次，党中央提出要积极推进政治协商，大力加强民主监督等多项举措，表明全党对我国民主化建设的认识和重视达到了一个新高度。

二是各级政府的决策日益民主化、公开化，政府工作透明度有所提高。2007 年国务院正式颁布了《中华人民共和国政府信息公开条例》，各级政府在制定重大决策前，各种座谈会、听证会、论证会、协调会增多起来，决策咨询制度、公示制度、评估制度、责任制度逐步健全。这一时期政府职能转变也迈出重要步伐，开始由全能政府向有限政府转变，向还权于市场、还权于社会、还权于人民方向转化。政府被要求为公民提供基本的公共产品和公共服务。此外，中国的基层民主也有发展。农村中的村委会与城市中的居民委员会开始成为居民自我教育、自我管理、自我服务的基层群众自治组织；村委会主任和城市居委会主任开始试行由群众选举产生。党的十七大将“基层群众自治制度”首次写入党代会报告，基层群众自治制度被确立为我国四项基本政治制度之一。

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告（2007 年 10 月 15 日）》，《人民日报》，2007 年 10 月 16 日。

三、中国民主化建设进入强力推进阶段

从2012年党的十八大至今,是以习近平为核心的党中央强力推进中国民主化进程的阶段。这个阶段的工作目前尚未结束,各项民主制度和政策措施仍在贯彻落实中。党的十八大以来,以习近平为核心的党中央强力推进中国民主化进程,特别重视社会主义协商民主的建设,至今已在三个方面取得了显著成就:

第一,更加注重党员主体地位和党内基层民主建设。党的十八大报告中明确指出:“保障党员主体地位,健全党员民主权利保障制度,这是对党员民主权利保障制度化提出的新要求,是推进党员有序政治参与、保障党员民主权利的基本要求。”^①十八大以来,党中央非常重视基层民主生活会的质量,要求各级党的领导部门以整风精神开展批评和自我批评,开好民主生活会。2013年6月中央政治局专门召开了以严肃查找自身问题为主体的民主生活会,为全党做出示范。同年7月16日,中共中央组织部印发《关于试行乡镇党代会年会制的意见》,要求乡镇在两次环节的党代会之间,每年召开一次党代会。会议的主要内容包括听取和审查乡镇党委及纪委工作报告、领导班子成员述职、民主评议,听取代表提案和意见,讨论决定乡镇有关重大问题等。^②在强力推进党内民主的同时,以习近平为核心的党中央还保持着高压反腐态势,加强党内监督,特别是发动广大党员和党外群众对党的各级干部进行民主监督,决心“以猛药去病、重典治乱的决心,以刮骨疗

① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告(2007年10月15日)》,《人民日报》,2007年10月16日。

② 张弛:《党的十八大之后推进基层党内民主的新布局》,《党政干部学刊》2016年第1期。

毒、壮士断腕的勇气，坚决把党风廉政建设和反腐败斗争进行到底”^①。

第二，积极探索人大和政府的民主实践形式。除了提高基层人大代表特别是一线工人、农民、知识分子代表比例，完善代表联系群众制度外，用立法的形式推进民主化进程，是十八大后我国民主建设的一个特色。近年来不但在国家层面，在省市层面也做了一些试验。为提高人大职能，从2015年底全国人大及其常委会陆续修改了选举法、地方组织法、代表法、行政复议法等，正在研究修订国家监察法和推进反腐败国家立法。国务院要求各级政府须充分保障人民知情权、参与表达权和监督权，在各领域扩大公民有序政治参与。2012年7月11日国务院颁布《国家基本公共服务体系十二五规划》，明确指出，“享有基本公共服务属于公民的权利，提供基本公共服务是政府的职责”^②。在2017年《政府工作报告》中，李克强表明：国务院要“完善公共决策吸纳民意机制，认真办理人大代表建议和政协委员提案。推进政务公开，省级政府部门权力和责任清单全面公布”^③。这些措施增强了政府在民主化进程中的作用，展现了政府与人大共同推进国家民主建设的新局面。

第三，高度重视政协的作用，积极推进协商民主建设。党的十八大以来特别重视完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主的广泛、多层和制度化发展。2014年9月21日，习近平在全国政协成立65周年纪念大会上指出：“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，是中国共产党的群

① 《习近平在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的讲话》，见2014年1月15日人民网。

② 《国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》，见2012年7月20日中央政府门户网站。

③ 李克强在第十二届全国人民代表大会第五次会议上做的《政府工作报告》，见2017年3月16日新华网。

众路线在政治领域的重要体现。”他分析了中国协商民主的五方面来源，指明了中国协商民主的发展方向：“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。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。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。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。”^①

为了推进中国协商民主的发展，2015 年中共中央连续下发了三个重要文件。当年 2 月中共中央印发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，明确了社会主义协商民主的本质属性和基本内涵，论述了加强社会主义协商民主建设的重要意义、指导思想、基本原则和渠道程序，对新形势下开展政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商等做出全面部署，为在全面推进四个全面战略布局新形势下发展中国特色社会主义民主政治提供了理论指导和行动指南。该《意见》要求“各级党委要充分认识加强协商民主建设的重大意义，把协商民主建设纳入总体工作部署和重要议事日程，对职责范围内各类协商民主活动进行统一领导、统一规划、统一部署”^②。当年 6 月，中共中央办公厅印发了《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》，阐明了加强人民政协协商民主建设的重要意义、指导思想和重要原则，进一步规范了政协协商的内容、形式，提出了加强政协协商与党委和政府工作衔接的举措。该《意见》强调：

① 《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》，《人民日报》，2014 年 9 月 22 日。

② 《中共中央印发〈关于加强社会主义协商民主建设的意见〉》，《人民日报》，2015 年 2 月 10 日。

“充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构的作用，有利于广纳群言、广谋良策、广聚共识，有利于促进党和政府决策科学化、民主化，有利于更好实现人民当家做主，有利于化解矛盾、促进社会和谐稳定，有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。”^① 同年底，为进一步加强党际协商，中共中央办公厅印发了《关于加强政党协商的实施意见》，阐明了政党协商的指导思想和重要意义，政党协商的内容、形式、程序和保障机制。首次明确了政党协商有会议协商、约谈协商、书面协商三种形式，首次规定了政党协商的保障机制为：知情明政机制、考察调研机制、工作联系机制、协商反馈机制。^②

党的十八大后，双周协商座谈会制度的开启是十二届全国政协在推进协商民主方面的重要创新举措。双周协商座谈会以专题为内容、以界别为纽带、以专委会为依托、以多向交流为办法，聚焦党委和政府中心工作以及群众关心、社会关注的重要议题进行深入协商。座谈会一般由全国政协主席主持，相关专门委员会或民主党派中央组织，每年举办 20 次左右，每次邀请政协委员、民主党派成员和有部门专家、领导人参加。协商座谈会作为沟通思想、协调关系、凝心聚力的重要协商平台，已经成为我国协商民主建设中的一个亮点。

四、目前我国民主建设存在的主要问题

经过新时期多年的不懈努力，我国的民主化进程有了明显进

① 《中共中央办公厅印发〈关于加强人民政协协商民主建设的实施意见〉》，见 2015 年 6 月 25 日新华网。

② 《中共中央办公厅印发〈关于加强政党协商的实施意见〉》，见 2015 年 12 月 10 日新华网。

展，民众的民主意识逐渐提高，国家的民主制度不断完善，公民的民主权利得到基本保证，党内民主建设取得了新的成效。新时期以来我国的民主化轨迹呈现出自身的特点：首先，作为执政党的中国共产党在民主化进程中发挥了主导作用，党内民主建设的发展有利于推进国家民主化进程；其次，我国民主化进程体现出一种自主发展模式，党内民主制度、人民代表大会制度、行政管理体制、政协协商制度、基层群众自治与基层民主制度等等，共同构成了我国民主政治的制度形态和基本构架；再次，我国民主政治的发展是与新时期改革开放相伴而生的，是一种渐进式发展，我国民主化进程很大程度上就是我国政治发展和政治体制深入改革的过程。

然而，我们亦应清醒地看到，现阶段我国社会主义民主建设仍存在着许多问题，这些问题和不足主要表现在：

第一，中共党内民主意识和民主氛围仍不强，党员民主权利尚未得到切实保障。

党内民主意识增强是推动党内民主发展最主要的内生动力。但目前党内许多同志缺乏民主思想和民主作风，对民主集中制原则的理解和应用存在偏差。在长期的执政环境中部分党的领导者淡化了民主意识，习惯了独断专行的工作方式，忽视了党员民主权利，破坏了党内民主氛围。而许多党员亦漠视或不敢行使自己的民主权利，习惯于领导说了算，自觉不自觉地将自身权利授予少数人行使，使党章规定的党员的知情权、参与权、监督权被虚化。许多情况下，即使党内已制定了相关的民主制度，但由于贯彻执行不到位、不彻底，亦使党员权利难以维护和保障。如党内的民主选举制度，不少地方党组织仍存在着形式主义，压制民主，内定人选，弄虚作假的现象；再如党员代表大会制度，其对党内最高决策权、对党内重要法规的制定权、对重要干部的监督和人

事任免权皆行使得远远不够。

第二，民众的民主意识和民主素质不高，民主建设的制度化、程序化仍不完善。

中国有着长达几千年的封建专制主义统治和根深蒂固的封建思想影响，但近代以来对民主意识的灌输、宣传、教育远远不够，普通百姓的维权意识、民主与法治意识仍不强。新中国宪法虽然明确规定了公民的权利和义务，但保证其得以实现的法律性、程序性规定仍显不足。公民有序政治参与的平台仍不足，渠道仍不通畅，多数国民对基层民主制度虽有一些感受和参与，但对自己的权利如何保障和行使并不完全清楚。尤其是公民如何监督国家公务人员的权力、如何通过正常渠道表达自己的意见诉求，仍然缺乏民主的实践演练和严格的操作规范。加上基层政府对推进协商民主的动力和积极性不足，广大民众参与民主协商的内在动力没有发挥出来，主体性困境实际上也成了阻碍基层协商民主建设的主要因素之一。

第三，各级政府在行政决策和政策执行中民主化不足，各类协商沟通不够。

目前政府行政过程中民主建设主要存在三方面问题：一是不少地方政府还不习惯于行政决策的民主化，制定和执行决策中不重视与群众协商，漠视利益相关者本该拥有的知情权、参与权、监督权，进而导致其公众认同感和公信力缺失。二是政府各部门之间的“内部协商”开展不充分，渠道亦不通畅。政府每年决策的各类项目中有不少是需要多个部门共同承担的，需要不同部门之间相互沟通信息、协调行动、资源共享。但目前各部门各自为政现象严重，没有针对公共服务提供过程中权责对等的原则，进行有效沟通和民主协商，使重复建设、破坏性开发现象时有发生。三是一些地方政府尚处于重管理而轻服务的阶段，行政决策和执