

民主恳谈

温岭人的创造

主 编 慕毅飞
副主编 陈奕敏



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

民主恳谈

温岭人的创造

主 编 慕毅飞
副主编 陈奕敏



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

民主恳谈：温岭人的创造 / 慕毅飞主编，陈奕敏副主编.

—北京：中央编译出版社，2005.5

ISBN 7-80211-102-1

I. 民…

II. ①慕…②陈…

III. 社会主义民主—建设—研究—温岭市

IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 028646 号

民主恳谈：温岭人的创造

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京西城区西直门内冠英园西区 22 号(100035)

电 话：66560272(编辑部) 66560273 66560299(发行部)

h t t p : //www. cctpbook. com

E - mail : edit@ cctpbook. com

经 销：全国新华书店

印 刷：北京金瀑印刷有限责任公司

开 本：880×1230 毫米 1/32

字 数：210 千字

印 张：10\

版 次：2005 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：22.50 元

序：基层民主百花园中的一朵奇葩

温岭市是浙江台州的一个县级市。“民主恳谈”是诞生于温岭的一种基层民主政治形式，2004 年荣获了由中国地方政府创新奖专家委员会颁发的、在国内外都有影响的“中国地方政府创新奖”。除活跃的基层民主政治外，温岭的经济（其中主要是民营经济）也很发达，在第三届中国县域经济基本竞争力评比中名列第十一位，在 2004 年全国县域经济社会综合发展百强县中排名第三十三位。温岭还是一个风景优美的地方，2003 年被国务院批准为“中国优秀旅游城市”。我想，对温岭这块地方，用“物华天宝，人杰地灵”八个字来形容，是非常恰当的。

“民主恳谈”是对温岭市在城镇、乡村及市直机关开展的各种基层民主活动的统称。它最初是 1999 年 6 月台州市委宣传部和温岭市委宣传部联合在温岭松门镇开展农业农村现代化试点教育中创造的、以会议对话和讨论为基本形式的一种思想教育方法。此后，经过不断的发展、改进和再创新，逐渐成为基

层民主的一种载体。从内容来说，“民主恳谈”会具有多种类型：民主沟通会、乡镇政府决策听证会、乡镇党委决策议事会、村民议事会、乡镇人大表决会、党代表建议回复会、重要建议论证会和村民代表监督管理委员会等。尽管类型多样，但这些不同类型做法的核心或基础仍是“民主恳谈”，即基层党委、政府或农村自治组织在就公共事务做出决策前，先在干部和群众或群众代表之间，决策者和决策实施后将影响到的各利益相关者之间，对公共事务了解不多、知识不多的人与具有处理相关问题的经验和相关知识的人之间，开展完全自由、平等、公开、坦诚、双向和深入的讨论，交流思想，分析利弊，论证观点，辨明事理，相互说服，在形成基本共识后，再通过一定程序，由基层党组织、政府、基层人大或人民群众自己做出决定。“民主恳谈”最初是一种方法，现在已经成为一种稳定的制度。作为一种制度，它的特点主要是：程序化、规范化程度比较高，与实际工作结合紧密，为各界人民群众参与公共事务管理提供的空间比较广阔，运行成本比较低，操作比较简便，与党的传统和现有的各种制度之间的融合程度比较高。“民主恳谈”制度的这些特色，对“民主恳谈”活动的顺利开展并具有可持续性，提供了重要保障。

从实践结果来看，五年多来，温岭的基层民主政治改革成效显著，主要表现在六个方面：

第一，优化了基层党委、政府和农村自治组织的决策程序，提高了决策质量。基层社会有大量的公共事务需要处理，

这在经济发达、乡镇财政或农村集体收入比较多的地方尤其如此。基层干部虽然生活、工作在基层，但并不等于对基层百姓的愿望或要求就了解得很清楚。“民主恳谈”作为一项必备的决策程序，有利于防止或消除基层干部情况不明就乱做决定的做法，增进了决策的科学性与合理性。

第二，增强了基层党委、政府对人民群众的愿望和要求的回应性，密切了党群、干群关系。党和政府要代表人民的利益，回应人民的愿望和要求，这是由党和政府的性质所决定的。但是这种性质上的规定性要转化为一种具体的行为，必须要有相应的制度安排和操作方法。而“民主恳谈”就是这样一种可行的制度安排和操作方法。

第三，促进了基层党委、政府决定的顺利执行，提高了执行效率。在通常情况下，一项行政决定，如果行政相对人自己参加了这项决定的讨论和制订，那么这项决定的执行就会比较容易，行政成本就会比较低，执行效率就会比较高。“民主恳谈”推动了人民群众对党委和政府决策的参与，为人民群众在政府行政过程中表达、维护和增强自身的利益提供了可能，因此有助于政府和人民群众之间在解决公共事务时建立起相互合作的伙伴关系，从而促进了政府决策的顺利执行。

第四，加快了一大批与人民群众利益相关的各种问题的解决，满足了人民群众各种正当的利益诉求。“民主恳谈”制度中的一项重要规定，就是人民群众可以参与确定“恳谈”的主题，这在一定意义上就等于授予了人民群众参与确定政府工作

日程的权力，从而使许多在未实行“民主恳谈”前无法引起政府领导人的注意，或一时排不进政府议事日程、然而却与人民群众的利益诉求关系密切的问题，及时提到了政府工作的议事日程，并能够较快地得到处理和解决。

第五，推动了信息交流，思想沟通和矛盾化解，增进了社会和谐。基层社会中积累了许多矛盾，其中有乡镇与村之间的矛盾，干群之间的矛盾，也有群众相互间的矛盾。产生这些矛盾的原因多种多样，但其中有一条共同的原因，就是信息不对称、思想不交流，使矛盾双方彼此不了解或不理解。“民主恳谈”的开展提供了一个制度化的平台，使乡镇干部与村干部之间、干部与群众之间以及群众与群众之间能够比较及时、充分地了解情况，交流思想，沟通情感，理清思路，协调关系，从而消除或缓解了由信息不对称、思想不交流而造成的问题，有效地减少了各种矛盾发生的几率。

第六，改进和完善了基层民主，促进了基层民主政治的深化和细化。从全国范围来看，多数地方目前基层民主建设的主要内容都是村民选举。“民主恳谈”则是在村民选举的基础上，进一步把民主的原则贯彻到城镇和农村公共事务的管理和决策中去，不仅使民主选举，而且使民主决策、管理、沟通、商谈、对话、监督等多种民主形式在基层社会都得到广泛运用。“民主恳谈”在进一步激活党内民主和乡镇人民代表大会制度方面也发挥了明显的作用。通过开展“民主恳谈”，基层党组织的领导方式和基层政府的施政方式也得到了明显改善，

推动了城乡基层社会中的民主治理。

温岭民主改革的成就，得到了社会各界的认可和肯定。现在，“民主恳谈”的做法在浙江省范围内得到普遍推广。作为基层民主政治创新的典范，“民主恳谈”还几次走进了学术会议的论坛，引起了我国理论界的关注和思考。许多学者通过调研后发表的论点，对人们充实和完善民主理论不无启迪作用。当然，毋庸讳言，温岭的“民主恳谈”也存在不足。在如何提升人民群众参政议政的质量，如何有效发挥民间社团在地方治理中的作用，如何更规范地管理和使用乡镇的财政和农村的集体收入，如何更好地向人民群众提供公共服务，如何更有效地开展民主监督等方面，温岭目前的做法都存在需要改进的地方。作为一种初创的民主形式，存在着不尽完善之处是一种正常的现象。只要不断总结经验，虚心向国内外更先进或更合理的做法学习，取长补短，不完善的地方是可以通过实践逐步完善起来的。

值得指出的是，温岭的党委和政府在开展民主政治创新时，不仅注意如何更好地调动人民群众的积极性，吸引更多的人民群众参与这一活动，而且也注意与学术界的联系和沟通，努力争取学术界对温岭民主改革的参与。地方党政官员是基层民主改革的领导者与组织者，人民群众是基层民主政治实践的直接参与者，与这两者相比，学术界的人缺乏的是对实际情况的深入了解和从事实际工作的经验，优势是眼界比较开阔，有时间想问题，看问题比较超脱，能从实际做法中挑出毛病来。

因此，如果官、民、学三方以一定的方式组合起来，通过三者的互动来推进基层民主改革，共同探讨深化改革所面临的问题，效果比只由政府推动或只由民众摸索要来得好。这可能也是温岭的基层民主改革在短短的几年时间里就能取得显著成效的一个原因。

本书的两位编者，慕毅飞是温岭市委宣传部的副部长，陈奕敏是宣传部理论科科长。两人都是温岭基层民主改革的积极参与者，在改进和宣传“民主恳谈”制度方面做了许多工作，奉献了自己的才智。他们根据中央编译出版社有关人士的建议，把记载和探讨最近几年来温岭基层民主政治改革的各种文件、文章和资料整理汇编出版，供关心温岭或全国基层民主政治改革的人们参考或研究。我和慕、陈二人是在如何深化温岭民主改革的讨论中认识的，两位后来对我在温岭的调研也提供了许多帮助。他们要我给他们编的书做序，我很高兴地答应了。希望这本书的出版，能够对温岭的基层民主政治改革起到鞭策和激励作用，同时也能够吸引更多的人关心、研究和支持温岭及全国基层民主政治的改革。

浙江大学法学院副院长 余逊达教授

2005年2月16日

目 录

序：基层民主百花园中的一朵奇葩	(1)
民主恳谈，是一种原创性的民主载体	王浦劬(1)
建立民主恳谈和民主决策的新机制	李景鹏(8)
基层民主政治建设的拓展	
——论温岭市的“民主恳谈”	谢庆奎(19)
民主建设发展的重要尝试：	
温岭“民主恳谈会”所引发的思考	张小劲(35)
行政民主：意义与局限	
——温岭“民主恳谈会”的启示	景跃进(47)
民主治理是最广泛的民主实践	余逊达(56)
民主合作制：政府与公民间的双赢博弈	徐家良(66)
中国参与式民主的新发展	
——浙江温岭民主恳谈会模式浅谈	贾西津 张 允(80)

制度、博弈与权力重构

——温岭市“民主恳谈”案例研究董雪兵 史晋川(94)

探索有中国特色的基层民主政治

——浙江省温岭市创建“民主恳谈”纪实

.....汪彦 刘芷洪(119)

聆听民主的脚步声

——发生在亿万人民身边的故事诠释着中国特色

社会主义民主的精髓汪金福 陈斌华(138)

干群之间多恳谈张登贵(148)

基层民主建设的一种好形式

——关于温岭民主恳谈会的调查胡振等(151)

非公有制企业民主建设的新思路

——温岭市民营企业“民主恳谈会”

.....万斌 余华 陈野(164)

地方政改创新：聚焦浙江温岭“民主恳谈会”

.....郭宇宽(168)

温岭村议会：泥土里诞生中国新形态民主政治肖菁(176)

第二届(2003—2004年度)中国地方政府创新奖

温岭湖州胜出郑巍(182)

温岭市“民主恳谈”入选高考试题谈文儒(188)

“草根民主”：在制度化的阳光下

- 温岭“民主恳谈”的新推进(上)王军波(189)
- 悄然变化的“乡村政治”
- 温岭“民主恳谈”的新推进(中)王军波(193)
- 从“温岭实验”走向“温岭经验”
- 温岭“民主恳谈”的新推进(下)王军波(197)
- 中共温岭市委关于进一步深化“民主恳谈”活动加强思想
政治工作推进基层民主政治建设的意见(201)
- 中共温岭市委关于进一步深化“民主恳谈”推进基层民主
政治建设的意见(208)
- 中共温岭市委关于在我市非公有制企业开展“民主恳谈”
活动的意见(217)
- 中共温岭市委关于“民主恳谈”的若干规定(试行)
.....(220)
- 中共温岭市委办公室转发《松门镇民主恳谈制度的若干
规定》的通知(227)
- 中共温岭市委办公室转发《太平街道社区民主恳谈若干
规定(试行)》、《箬横镇村级民主恳谈若干规定
(试行)》的通知(232)
- 中共温岭市公安局党委关于进一步深化和完善“警务
民主恳谈”活动推进公安工作协调发展的决定(241)
- 温峤镇村级民主恳谈若干规定(试行)(247)

附录：

松门镇渔需物资市场建设民主恳谈会纪要	(252)
“温峤镇工业园区选址”民主恳谈会纪要	(263)
城东街道各村居民点调整民主恳谈会	(277)
城南镇横山片校网调整民主恳谈会	(285)
新河镇自来水厂经营管理机制调整民主恳谈会	(291)
箬横镇浦岙片行政村撤并民主恳谈会记录	(296)
后记	(305)

民主恳谈，是一种原创性的民主载体

王浦劬

关于“民主恳谈”的意义，我以为，这是一种原创性的新的民主的一种载体。第二，它也是政治体制改革的重要途径。比如说，扩大党内民主，这是一个途径；继续推进基层民主选举、基层政治民主建设，这又是一条途径；那么还有一条途径，就是加强各级人民代表大会的作用和地位。第三，广泛的民主参与，对化解矛盾，维护社会稳定是个好方法。第四，它是民主管理、民主监督的一个好路子，“民主恳谈”实际上牵涉到管理和监督的问题。第五，它是民主决策的有益探索，我和有的同志的意见可能不一样，我认为它不是真正意义上的民主决策。我是这么认识它的定位的，第一是政治协商，第二是组织协商，第三是行政参与，第四是政策咨询与修正。这里有民主决策的因素。所以，我把“民主恳谈”定位在一种协商、协调、参与、咨询这样一些层面。

从温岭基层民主建设的逻辑起点看，它不是首先选择民主选举制，而是首先选择民主决策、民主管理这些环节，当然也

包含民主监督。这样它就提出了一个民主政治建设新的切入点和模式，基层民主政治建设特别是在乡镇这一级，它与村一级有截然不同的含义，因为村一级是一种自治组织，并不是我们的权力体系。温岭是以民主决策和民主管理作为乡镇民主政治建设的逻辑起点。这种模式可以概括为：治理型的模式。首先是如何治理好社会，逐步发展到民主监督，然后条件成熟了逐步进行民主的选举，把干部人事制度结合起来。这和以往的模式不太一样，它比较符合我们现在的国情，符合现实解决问题的需要。它的可行性和实际效果可能也比选举式的民主效果更



2002年8月北京大学、人民大学、浙江大学等专家观摩松门镇民主恳谈会(前排左起：景跃进、王浦劬、谢庆奎；二排：右一 李景鹏、右二 余逊达、右四 徐家良；三排中 张小劲)

大，更容易接受。对于管理者和被管理者双方都能产生一定的积极效应。温岭的民主建设实践，内含着对中国基层民主建设特别是中国基层的权力组织的一个战略思路的思考。这是我对这个问题的第一层解读。所有关于社会矛盾的解决和决策效率的提高，可以概括为它的第二层意义。市场经济条件下，执政党面临着如何用一种新的方式来培植新的政治合法性的问题。政治合法性是指社会成员对公共权威的高度认同，认同度高，社会稳定，矛盾减少，决策和政策贯彻就有效率。第三层解读是，在乡镇搞“民主恳谈”，它虽然是基层的民主，但麻雀虽小，五脏俱全，涉及到的问题一点也不比上层的少。现有的做法已经体现出了党的领导、人民当家做主和依法治国这三方面的统一。总书记在“5.31”讲话中指出这三方面的统一是我们的政治优势所在，但如何统一？在微观层面上，温岭的基层民主政治建设在这方面体现出相当和谐的一种状态，这三者的和谐意味着程序上的统一。具体的如何进一步统一还需要进一步摸索。第四层，我觉得它还包含着这样一个命题，中国共产党作为执政党执政方式如何改变，也包含着提高执政党执政能力的问题。

关于如何进一步发展、完善，有十个具体方面：一是党政部门如何定位，参与的老百姓都有哪些权利和义务，这些可能都需要细化一下、提炼一下，既要明确运行规则，又要有明确的分工，而且要有一个和谐运行的程序。二是完善监督制度，我们看到的是民主决策的环节，是不是有民主监督的程序？检查、落实对于决策是非常必要的，可以考虑在这方面拓展一

下。三是要使得干部领导层按照一定的标准去做，要有一种刚性的标准，可以是考核指标，这样事情就比较有保障。当然对于镇、村拓展民主，还要提高意识，这里有个教育的问题。要让干部群众意识到，这是在减少决策和管理的成本，因为决策失误，成本就会很大；这还有利于提高管理的有效性、有利于自身的发展和决策能力的提高。四是制度性的框架问题，也就是跟法律、法规和现有的一些具体制度协调的问题，以及跟人大制度如何协调的问题。在现有的国家政体中，要把人大作为基本政治制度来考虑，如何找到一种方式把这两者结合起来，不是说另搞一套。在企业是否采取与政府一样的方式，企业有自己的情况。五是跟我们现行的干部人事制度能够结合起来，从目前来看，民主恳谈会也好，民主听证会也好，它基本上是一种事务性的民主，事务性的决策，人事方面的内容并没有在这里引进。六是不管在镇还是在村，议事日程和主题的提出都有个规则问题。现在看来都是由党政领导部门和村委会来提，是不是两个方面结合起来考虑，就是公民是不是也有一定的渠道提出议事，如多少人以上就可以提出议事，当然，议事的提出需要有一定的规则，考虑了两个方面的话就会更完善一些。八是在现有的民主恳谈中，内容可能还要做一些适当的分理，行政性的听证会不一定要把它冠之以民主恳谈会、民主听证会。九是涉及到村决策有村的利益，乡镇决策有乡镇的利益，这些利益与县市，乃至国家的利益存在矛盾的可能；那么在法定程序上，如果给予村以最终决策权，事实上就会成为一个一个很小