

中国的民主治理
理论与实践

Democratic Governance in China
Theory and Practice

主编 俞可平
副主编 何增科



民主决策

DEMOCRATIC DECISION-MAKING

陈家刚 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

013368040



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

中国的民主治理
理论与实践

D62
63

Democratic Governance in China
Theory and Practice

主编 俞可平
副主编 何增科

民主决策

DEMOCRATIC DECISION-MAKING



陈家刚 主编



北航

C1675657

D62
63



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

民主决策 / 陈家刚主编. —北京: 中央编译出版社, 2013. 8

(中国的民主治理: 理论与实践 / 俞可平主编)

ISBN 978 - 7 - 5117 - 1736 - 8

I. ①民…

II. ①陈…

III. ①社会主义民主 - 研究 - 中国

IV. ①D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 177896 号

民主决策

出版人 刘明清

出版统筹 薛晓源

学术统筹 陈家刚

责任编辑 李媛媛

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京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)52612335(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)
(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京印刷一厂

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

字 数 238 千字

印 张 21.25

版 次 2013 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 65.00 元

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话:(010)66509618



中央编译局文库
Central Compilation and
Translation Bureau Literature

中央编译局文库编辑委员会

主任：贾高建

副主任：俞可平 魏海生 王学东 陈和平 杨金海

委员：贾高建 俞可平 魏海生 王学东 陈和平 杨金海

柴方国 何增科 季正聚 郗卫东 张文成 曹荣湘

卿学民 刘明清 薛晓源

中央编译出版社文库编辑中心编辑小组

薛晓源 董巍 苗永姝 冯章 侯天保 李媛媛 盛菊艳

薛迎春 董妍

03083010

《中国的民主治理：理论与实践》编辑委员会

主 编：俞可平

副主编：何增科

委 员：陈国权 丁元竹 龚维斌 何增科 黄卫平 姜晓萍 景跃进 蓝志勇
马 骏 米加宁 浦兴祖 王长江 王绍光 王正绪 吴建南 徐 勇
薛 澜 燕继荣 杨大利 杨光斌 杨雪冬 俞可平 余逊达 赵树凯
周光辉 朱光磊

总 序

尽管与社会经济迅速发展的进程和人们日益增长的需求相比，我国的政治体制还存在许多严峻的挑战，深化政治体制改革依然是一项极为紧迫的任务，但不能否认，改革开放 30 多年来中国的政治发展取得了重大的进步。30 多年的改革开放进程，是一个包括政治生活、经济生活和文化生活在内的全方位的社会进步过程。然而，坦率地说，与人们对经济改革成就的评价不同，对政治改革的成就充满着争议。典型的争论呈两个极端：一种观点认为，中国的政治改革与经济改革一样，进步迅速，成就巨大；另一种观点则认为，与中国的经济发展不同，中国的政治发展几乎停滞不前，没有多少重大成就。海外一些专家甚至认为，不改革政治只改革经济，正是中国创造经济发展奇迹的原因所在。

其实，上述争论在相当程度上是因为观察问题的立场和视角不同，如果从宏观政治框架上看，那么中国的政治变迁确实很少。中共一党执政的政党体制没有变，人民代表大会和人民政协的基本制度没有变，党领导行政、立法、司法的政治格局没有变，马克思主义主导的一元化政治意识形态也没有变。然而，如果换一种视角和立场，从国家治理的角度来观察中国的政治变迁，就会发现截然不同的另一幅景象：中国的政治生活在过去 30 多年中也同样发生了巨大的变化。例如，从人治开始逐渐走向法治，首次确立了建设法治国家的根本目标，着手建构较为完备的法律体制，政府行为更多地受到法律的约束；从封闭政治逐渐走向透明政治，首次颁布了政务公开的法规，各级党政权力部门逐渐推行政务公开；从管制政府走向服务政府，出台一系列的措施，大幅度减少行政审批事项，同时为公民提供更多的公共服务；从高度集权走向适度分权，中央政府从财政、税收、审批等多个方面向地方政府



分权，同时将更多原先政府管制的事务转交给民间组织，开始向社会分权。

毋庸讳言，国家治理更多属于工具理性的范畴。换言之，无论哪一种社会政治体制中，统治者都希望有更高的行政效率、更加稳定的社会环境、更加完善的公共服务，从而有广泛的民意基础。但是，工具理性与价值理性之间并非存在不可跨越的鸿沟，工具理性的改革通常需要价值理性的指导，而且也或迟或早会催生新的价值理性。更进一步说，国家治理的改革虽然是达到既定政治和经济目标的手段，是一种工具理性的改革，但治理改革本身必然体现着某种政治价值，而且势必导致新的政治需求。因此，我一直坚持认为，治理改革是政治改革的重要内容，甚至也是政治体制改革的组成部分。改革开放以来，中国政治生活的进步与变革，主要体现在国家治理领域和社会治理领域的改革和进步。

迄今为止，我一直是增量改革的倡导者和践行者。我在20世纪末提出了“增量民主”理论，并且在21世纪初主持发起了“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”。在社会各界已有广泛影响力的“中国地方政府创新奖”，便是该计划的重要内容，也是以“增量民主”推动社会政治进步的一个重要尝试。从2000年开始，我与中共中央编译局比较政治与经济研究中心的同事们一道，利用“中国地方政府创新奖”这个重要平台，对过去十多年中各级政府的改革创新案例进行了搜集、整理、分析和研究，对其中的先进案例进行了奖励、宣传和推广。可以自豪地说，关于中国的民主治理改革和政府创新，我们中央编译局比较政治与经济研究中心拥有最齐全的案例数据库。我们一直希望能够通过某种方式，使我们的案例数据和研究成果能够为更多的学术同行和党政官员分享，这套丛书便是这种努力的一个重要结果。展示在读者面前的这套《中国的民主治理：理论与实践》，按主题共分十卷，分别由“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的骨干成员主持编选。这十卷的目录和主编依次是：《民主选举》（闫健）、《民主决策》（陈家刚）、《民主管理》（龙宁丽）、《民主监督》（何增科）、《党内民主》（靳呈伟）、《法治政府》

(李月军)、《透明政府》(刘承礼)、《效率政府》(陈雪莲)、《服务政府》(徐焕)和《社会管理创新》(周红云)。

丛书各卷的选材主要依据“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的案例和成果,但并非局限于此。除此之外,我们还广泛选取了在相关主题方面的经典案例和代表性研究成果。从这个意义上说,这套丛书是我国在民主治理的实践探索和理论研究方面较为重要的一个成果汇编,读者从中可以大体了解21世纪以来我国治理改革的现实进展和研究现状。所以,作为丛书的主编,我特别希望这套丛书对于党政部门的实践者来说,具有一定的借鉴意义;对于学术部门的研究者来说,则具有一定的史料价值。

俞可平

2013年端午节于京郊方圆阁



导 论

当代中国民主决策的路径选择与实践价值

陈家刚

(中央编译局比较政治与经济研究中心)

毫无疑问,1978年党的十一届三中全会拉开了当代中国经济社会发展转型的大幕。中国政治也开始从政权建设走向制度建设、社会建设的新阶段。这一转型过程至今依然没有完成,而观察这一转型过程,并对之进行深入分析和探索,也是国内外政治观察家、专家学者热衷的重要论题。其中,经济发展取得巨大成就之后政治体制变革的走向问题尤其突出。有学者认为,改革开放以来,中国的市场经济建设取得了巨大成就,民主法治建设、政治体制改革在稳步推进的同时取得了长足进展;也有学者认为,中国的转型发展是不平衡的,是“跛足的”,政治体制改革长期处于停滞状态,由此也将会阻碍市场经济的进一步发展。如何认识当代中国的民主发展,既是一个理论问题,也是一个实践问题;既是一个存在广泛共识的问题,也是一个面临众多分歧的问题。在笔者看来,改革开放推动的市场经济建设,深刻地影响并实际地改变了当代中国政治体制的现状,而中国政治体制自身合乎逻辑的发展也反过来影响并主导着中国经济改革的进程。最为关键的是,在政府主导变



革的路径支配下，当代中国决策体制的变革，以及决策民主化的实践，既支持和保证了经济的发展，也有力地推动着政治体制的转型和发展。

一、当代中国决策体制的形成与演变

从一般的意义上讲，“决策”指的是一系列有关制定、实施和评估约束性规则的活动，它是为未来行为确定目标、方向和原则，并选择能够实现预期目标的最优方案而做出决定的过程。决策是一种理性地做出选择的行为，它广泛地存在于社会生活的各个方面和各个领域，其内容包括经济、文化、政治、外交等各个方面。而我们通常在学术研究和理论探讨中论及的决策，则大多是指政治生活中的政党组织、政权机关、社会政治团体、公共机构等政治主体为了反映和表达其所代表的阶级、阶层、群体的利益和意志，做出行动决定或决定行动对策的整个过程，即政治决策。从动态角度看，政治决策是“把有效的政治要求转换成权威性决策过程”；或者是“整个社会所从事的权威性价值分配”等等。从静态角度看，政治决策是政治行为和政治过程的结果。政治决策是发生在政治系统中的决策，即政治决策一定是发生在公共权力机关中的权威性决策，是对公共价值所做的权威性分配。政治决策与其他决策的区别就在于这种决策事关国家和整个政治系统，它影响国家政治机构的性质及政治系统运行的方向和速度。

（一）当代中国的决策体制，是在革命、建设和改革开放实践过程中逐步形成的。随着经济社会的发展变化，当代中国的决策体制，经历了从协商建国、立宪建政与国家建设、动荡与拨乱反正、改革开放与中国特色社会主义建设等重要历史阶段

1. 协商建国与过渡时期（1949—1954）

随着中国人民革命战争在全国范围内的胜利推进，创建中华人民共和国

的工作就摆在了中国共产党以及各民主党派的议事日程上来。1949年6月起,中国共产党同各民主党派、无党派人士和各人民团体成立了新政治协商会议筹备会,协商建立中华人民共和国。1949年9月21日至30日,中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平(今北京)举行。这是中国历史上具有划时代意义的盛会。与会代表对大会的各项议案进行了充分讨论和民主协商。9月27日,全体会议一致通过了《中国人民政治协商会议组织法》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》。《中国人民政治协商会议组织法》规定,中国人民政治协商会议为全中国人民民主统一战线的组织,在普选的全国人民代表大会召开以前,中国人民政治协商会议全体会议执行全国人民代表大会的职权;在全国人民代表大会召开以后,就有关国家建设事业的根本大计或重要措施,向全国人民代表大会或中央人民政府委员会提出建议案。9月29日,全体会议一致通过《中国人民政治协商会议共同纲领》(简称《共同纲领》)。9月30日,全体会议选举毛泽东等180位委员组成中国人民政治协商会议第一届全国委员会;选举毛泽东为中央人民政府主席,朱德、刘少奇、宋庆龄等56人为委员,组成中央人民政府委员会。9月30日,全体会议一致通过《中国人民政治协商会议第一届全体会议宣言》,向全世界宣布:“中华人民共和国现已宣告成立,中国人民业已有了自己的中央政府。”大会圆满完成创建中华人民共和国的使命,宣布闭幕。

从1949年协商建国,到1954年制定《宪法》,这是当代中国决策体制的奠基期。这一时期的政治生活,一方面面临着结束战争、重建家园、恢复生产的艰巨任务,另一方面也承担着奠定基础、开辟未来的光荣使命。中国人民政治协商会议第一届全体会议为建立一个独立、民主、和平、统一和富强的新中国作出了不可磨灭的贡献,也为当代中国决策体制的形成奠定了初步的基础。

2. 立宪建政与建设时期(1954—1966)

随着工业化建设和社会主义改造的全面展开,加强国家政治、法律上层



建筑领域的建设，更好地为建立社会主义经济基础服务，成为迫切需要。在征询苏联斯大林意见之后，1952年12月，政协第一届全国委员会常务委员会举行第43次会议，讨论中国共产党关于1953年召开全国人民代表大会和各级人民代表大会的提议。1953年1月，中央人民政府委员会举行会议，正式作出《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》，决定于1953年召开由人民用普选方法产生的乡、县、省（市）各级人民代表大会，并在此基础上召开全国人民代表大会。¹随后成立了以毛泽东为主席，朱德、宋庆龄等32人为委员的中华人民共和国宪法起草委员会；成立了以周恩来为主席，由23名委员组成的中华人民共和国选举法起草委员会。紧张的筹备工作由此展开。

在中国共产党的领导下，全国人民代表大会召开之前：1953年3月1日，《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》颁布施行；1953年4月，政务院颁布了《为准备普选进行全国人口调查登记的指示》和《全国人口调查登记办法》，随后开展了第一次全国人口调查工作；根据《选举法》的规定，全国建立乡、县、省（市）各级选举委员会，抽调25万余干部参加选举指导工作；《中华人民共和国宪法（草案）》在毛泽东主持下，经过反复讨论修改，通过中央人民政府委员会审议。

在准备和召开第一届全国人大第一次会议期间，为适应经济建设和社会发展的需要，党中央对党和国家领导制度进行了若干调整。首先是调整党政领导的组织层次。撤销大区一级党政机构，使中央直接领导省（市）；在党中央的领导制度方面，在中央书记处下设立一个经常的秘书长工作会议；在国家行政体制方面，确立了国务院即中央人民政府的一级政府体制，改变了原来中央人民政府下辖政务院的两级政府状态，减少层次、提高效率；在军事

1. 1953年9月18日，中央人民政府委员会通过决议，将召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的实践推迟到1954年。

领导制度方面，第一届全国人大第一次会议决定设立国防委员会和国防部，1954年9月28日，中央政治局决定在中央政治局和书记处下成立中央军事委员会，担负军事领导工作；在党的地方领导机构方面，1955年6月作出《关于建立省、市委书记处的决定》；在干部管理方面，坚持党管干部的原则，逐步建立在中央及各级党委统一领导下，在中央及各级党委的组织部统一管理下的分部分级管理干部的制度。

经过充分准备，1954年9月15至28日，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京举行。大会代表1226名。毛泽东向大会致开幕词《为建设一个伟大的社会主义国家而奋斗》；刘少奇作《关于中华人民共和国宪法草案的报告》；周恩来作《政府工作报告》。大会经过充分讨论，通过了《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》以及人民法院、人民检察院、地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会的组织法。大会选举和决定了国家领导工作人员。9月28日，第一届全国人大第一次会议胜利闭幕。第一届全国人民代表大会的召开，标志着人民代表大会制度作为新中国根本政治制度的正式确立。这是中国政治制度的一次伟大变革。¹以第一届全国人民代表大会第一次会议召开为标志，长期革命斗争历史中形成的以中国共产党为领导核心的决策体制以立法的形式正式确立。

3. 内乱动荡与拨乱反正时期（1966—1978）

1966年5月中央政治局扩大会议和同年8月党的八届十一中全会之后，“文化大革命”全面地发动起来。“文化大革命”是“一场由领导者错误发动，被反革命集团利用，给党、国家和各族人民带来严重灾难的内乱”，它

1. 中央党史研究室编：《中国共产党历史》第2卷（1949—1978）上册，北京：中共党史出版社2011年版，第251页。



“不是也不可能是任何意义上的革命或社会进步”。“文革”期间，党的决策体制发生了巨大变化。1966年5月的中央政治局扩大会议决定撤销原来以彭真为首的文化革命五人小组，重新设立文化革命小组（正式名称为中央文化革命小组，通常简称中央文革小组或中央文革）。新的中央文革小组一经成立，实际上就逐步成为不受中央政治局约束的、直接指挥“文化大革命”的机构，并在很大程度上控制了中央各重要媒体乃至全国的舆论工具，在政治上拥有超乎寻常的特殊的决策权力。

1966年8月，中共八届十一中全会改组了中央领导机构，最高决策层中央政治局常委由原来的7人扩大为11人。由周恩来负责召集中央政治局常委（扩大）碰头会，研究处理国内及对外的日常工作，向毛泽东、林彪请示决定。随后，从中央到地方的各级党委几乎全被冲垮，领导部门陷于瘫痪、半瘫痪，党和团的基层组织停止活动。1967年1月，上海市造反派组织夺取了上海市的党政大权后，毛泽东认为，临时权力机构叫革命委员会。此后，经夺权产生的各级政权和行政事业单位乃至企业的领导机构均统一定名为革命委员会。¹到1968年9月，全国（除台湾省外）29个省市自治区相继成立了革命委员会。此间，中央和国务院各部委、各基层党政机关、企事业单位、农村人民公社等，也陆续成立了革命委员会。“革命委员会要实行一元化的领导，打破重叠的行政机构，精兵简政，组织起一个革命化的联系群众的领导班子。”²革委会的建立以全盘否定新中国成立以来我国的党政领导体制为前提，是“打倒一切”、“全面夺权”的畸形产物。1969年4月，党的九大在北京召开。会议选举了新的中央政治局、中央政治局常委。同时，新的中央政治局通过中央军事委员会主席、副主席、委员名单和中央军委办事组成员名单。中央军委常委会实际由林彪等操纵下的军委办事组所取代。此后，中央

1. 中央党史研究室编：《中国共产党历史》第2卷（1949—1978）下册，北京：中共党史出版社2011年版，第783页。

2. 《革命委员会好》，《人民日报》、《红旗》杂志、《解放军报》1968年3月30日社论。

文革小组实际上也停止活动。¹

1976年，党中央采取果断措施，粉碎了“四人帮”篡党夺权的阴谋。1977年8月12至18日，党的十一大在北京召开。会议选出了新的中央领导机构。十一大政治报告宣布，以粉碎“四人帮”为标志，“文化大革命”宣告结束。根据十一大通过的党章，各省、自治区、直辖市相继召开新一届代表大会，选举产生新一届党委。中央直属机关和中央国家机关及人民团体，陆续恢复建立党委或党组。党的领导得到充实和加强，党的决策体制逐步得到恢复、调整和完善。“党的十一大及上述一系列会议的召开，使‘文化大革命’中被打乱的党和国家政治生活的正常秩序逐步得到恢复，开始走上正常轨道。”²

4. 改革开放与社会主义建设（1978— ）

1978年党的十一届三中全会的召开，不仅实现了党的中心工作由“以阶级斗争为中心”向“以经济建设为中心”的战略转移，而且启动了我国决策体制改革的进程。

1978年12月，党的十一届三中全会召开，会议选举产生了中央纪律检查委员会，充实和加强了中央领导力量。“华国锋仍担任中共中央主席，但经过这次会议，就体现党的正确指导思想、决定党和国家重大方针政策的实际作用来看，邓小平实际上已经成为党中央领导集体的核心。”³1980年8月18日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上发表《党和国家领导制度的改革》的讲话，向全党提出了改革党和国家决策体制的政治任务。1982年，中国共产党中央顾问委员会，根据党的十二大通过的党章，中央顾问委员会“是中央委员会政治上的助手和参谋”，其主要任务是：“对党的方针、政策

1. 中央党史研究室编：《中国共产党历史》第2卷（1949—1978）下册，北京：中共党史出版社2011年版，第810页。

2. 同上，第1008页。

3. 同上，第1061页。



的制定和执行提出建议，接受咨询；协助中央委员会调查处理某些重要问题；在党内外宣传党的重大方针、政策；承担中央委员会委托的其他任务。”中顾委是解决领导干部职务终身制的一种过渡措施，是解决中国共产党中央领导机构新老交替的一种组织形式。但中顾委常委列席党的中央政治局会议，在决策过程中发挥着重要作用。1992年，中共十四大通过了关于中央顾问委员会工作报告的决议，同意不再设立中央顾问委员会的建议，中央顾问委员会遂走入历史。1986年7月31日，时任国务院副总理的万里发表《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》的讲话，明确提出了决策体制改革的基本目标是实现决策的民主化和科学化。万里的这个讲话代表了中共中央的集体意志¹。1987年，中共十三大政治报告中明确提出“党的决策的民主化和科学化”的主张。这是中共历史上第一次在党代表大会政治报告中表达了这一主张，这也意味着促进决策的民主化和科学化已成为全党的意志。1990年中共十三届六中全会通过了《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》，指出“要保证决策正确、执行有效，必须坚持从群众中来到群众中去，建立和健全民主的、科学的决策和执行程序”，“要重视和加强决策研究、决策咨询机构的工作，发挥它们的参谋作用”。1992年十四大报告重申“领导机关和领导干部要认真听取群众意见，充分发挥各类专家和研究咨询机构的作用，加速建立一套民主的科学的决策制度。”2002年11月，江泽民在十六大政治报告中强调“正确决策是各项工作成功的重要前提”，并对改革和完善决策机制提出了总体要求²；2004年9月中共十六届四中全会通过的《中共中央关于

1. 参见《万里文选》，北京：人民出版社1995年版，第514—532页。万里这个讲话稿邓小平看后批阅：“很好，全文发表！”与此同时，陈云也批阅了这份讲话稿：“这个讲话，解决了我们党多少年以来没有解决的一个重要问题。”参见《为了决策科学化民主化：软科学发展20周年纪实之一》，载《科技日报》，2007年1月10日。这意味着，决策的民主化、科学化是党中央确定的决策体制改革的目标。
2. 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社2002年版，第34—35页。

加强党的执政能力建设的决定》提出要“改革和完善决策机制，推进决策的科学化、民主化。完善重大决策的规则和程序，通过多种渠道和形式广泛集中民智，使决策真正建立在科学、民主的基础之上。对涉及经济社会发展全局的重大事项，要广泛征询意见，充分进行协商和协调；对专业性、技术性较强的重大事项，要认真进行专家论证、技术咨询、决策评估；对同群众利益密切相关的重大事项，要实行公示、听证等制度，扩大人民群众的参与度。建立决策失误责任追究制度，健全纠错改正机制。有组织地广泛联系专家学者，建立多种形式的决策咨询机制和信息支持系统”。2007年10月，胡锦涛在十七大政治报告中强调，“从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，”提出推进决策科学化、民主化的重点建设领域是“增强决策透明度和公众参与度”。¹

（二）当代中国的决策体制是中国特色社会主义政治体制的重要组成部分，既受基本政治体制框架的约束，又反过来影响政治体制的发展。在不断地理论思考和实践探索过程中，当代中国的决策体制形成了符合自身国情的显著特点

1. 中国的社会主义国家性质决定了当代中国决策体制的领导力量和核心行为主体是中国共产党

从1948年发布“五一口号”，到1949年6月毛泽东发表《论人民民主专政》以指导中华人民共和国的建立，以及后来《中华人民共和国宪法》的制定，中国共产党因为其作为最广大人民群众利益的代表、因为其艰苦卓绝的奋斗历程，以及取得的伟大成就而始终处于核心的领导地位、发挥着指导作

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》，北京：人民出版社2007年版，第29页。