

论协商民主与国家治理现代化

沈跃春

摘 要：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，是党的群众路线在政治领域的重要体现。协商民主与现代国家治理高度契合。推进协商民主制度化建设有利于完善国家治理体系和提升国家治理能力。当前，我国已经进入全面深化改革的新时期。我们一定要从国家治理现代化的高度，充分认识协商民主在国家治理体系中的重要地位和重大意义，切实加强协商民主制度化构建，以协商民主制度化推进国家治理现代化；在实现国家治理现代化进程中，推动协商民主与国家治理现代化互动发展，扩大协商民主的主体范围，推动协商民主向基层延伸，推进社会主义协商民主广泛多层制度化发展。

关键词：协商民主 国家治理 协商民主制度化 国家治理现代化

中国特色社会主义民主有两种基本形式：一种是以人民代表大会为表现形式的选举民主，另一种是社会主义协商民主，两种民主形式都以实现和保障人民民主权利为宗旨。协商民主中西方都存在，但中国特色的协商民主是在中国革命、建设和改革的长期实践中发展起来的，是我国社会主义民主政治的一大创造，它既为民主发展提供一种新的思考路径，也为人类政治文明建设提供一种新型的民主形式。党的十八大报告明确指出：“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”，并提出了“健全社会主义协商民主制度”的要求。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）明确提出：“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，是党的群众路线在政治领域的重要体现。”^[1]并将推进协商民主广泛多层制度化发展作为深化政治体制改革的重要内容，对推进社会主义协商民主发展提出了新要求。当前，我

国已经进入全面深化改革的新时期。我国经济体制转轨和社会结构转型相互交织,社会分化趋势加剧,利益格局多元化,各利益主体的权利意识和参与热情不断高涨,社会转型呈现出新的特点。在这种情况下,多元的社会利益结构以及各个利益主体高涨的政治参与热情为发展协商民主创造了良好的社会基础和条件。在利益结构多元化的当今社会,人民政协的社会整合作用更是不可替代。协商民主是调节社会不同阶层和利益群体矛盾的重要整合途径。通过人民政协这个制度平台,社会各利益群体可以就互相关心的问题相对平等进行协商与对话,从而协调不同社会群体的利益冲突,实现社会利益结构的动态平衡。推进国家治理体系和治理能力现代化是实现中华民族伟大复兴中国梦的必然诉求。我们一定要从国家治理现代化的高度,充分认识协商民主在国家治理体系中的重要地位和重大意义,切实加强协商民主制度化构建,以协商民主制度化推进国家治理现代化,并在实现国家治理现代化进程中推进社会主义协商民主广泛多层制度化发展。

一、协商民主在国家治理体系中的重要地位

党的十八届三中全会《决定》明确提出:“全面深化改革的总目标是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。”^[2]国家治理现代化是全面深化改革的必然要求,也是当代中国政治体制改革和民主政治发展的必然诉求。民主和法制是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要杠杆,二者密不可分。推进协商民主制度化建设,有利于完善国家治理体系,有助于提升国家治理能力。对于协商民主的重要地位和重大意义,有必要放到全面深化改革的总目标中来认识。

1.健全协商民主制度是国家治理现代化的必然选择。全面深化改革的实质是实现制度现代化,而实现制度现代化的关键是推进国家治理体系和治理能力现代

化。不言而喻,“国家治理体系和治理能力的现代化”是全新的政治理念。其中,国家治理体系是指在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度;而国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。社会主义协商民主制度是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。中国特色社会主义制度的产生和发展离不开协商民主制度的支撑。推进国家治理体系和治理能力现代化,必须“紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革,加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,建设社会主义法治国家,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。”^[3]完善和发展中国特色社会主义制度,最重要的是完善和发展我国的社会主义政治制度,其中包括中国共产党领导的多党合作和政治协商制度这一基本政治制度。协商民主从其本质和功能来说,是国家治理现代化的重要内容和具体体现。现代国家治理要求广泛吸纳各界意见,通过协商民主达成科学决策,实现治理的科学性和合法性的有效统一。健全社会主义协商民主制度,需要我们把协商民主放在全面深化改革的总体布局中去谋划,切实加强协商民主制度化构建。

2.社会主义协商民主与现代国家治理的高度契合。现代国家治理具有制度化、公平化、有序化“三化”的要求,而社会主义协商民主也具有制度性、公平性、有序性“三性”的性质。首先,从制度安排来看,协商民主的制度性是国家治理现代化的本质属性。《决定》把协商民主提升到制度化构建高度,强调“协商民主广泛多层制度化发展”,与现代国家治理的制度化要求相契合。推进国家治理体系和治理能力现代化实质上是制度的现代化,其核心是完善和发展中国特色社会主义

制度。协商民主在国家政治制度中占有重要地位。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的依托平台是人民政协,人民政协是中国特色协商民主的主渠道和主要实现形式。其次,从公平性来看,协商民主的公平性是国家治理现代化的基本原则。协商民主的公平性与国家治理的公平化要求相契合。公平正义是中国特色社会主义的内在要求。《决定》提出“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”^[4],表明了现代国家治理的这种崇尚公平正义的性质。协商民主本质上是有利于体现和维护社会公平正义的。再者,从有序性来看,协商民主的有序性是国家治理现代化的价值追求。国家治理现代化就是有序而又有活力的治理。协商民主的有序性与国家治理的有序化要求相契合。推进协商民主,有利于完善人民有序政治参与、密切党同人民群众的血肉联系、促进决策科学化民主化。协商民主具有一种内在的张力,能够通过实现自身的作用转化和功能提升来更好地为国家治理现代化服务。

3.推进国家治理现代化需要健全的协商民主体系。推进国家治理现代化,其目的就是通过建立各种制度机制,促进国家上下协力、多元共治,实现社会和谐稳定和有序发展。在现阶段,推进国家治理体系和治理能力现代化,必须坚持从中国国情出发,遵循我国经济社会现代化需求,处理好政党和国家的关系、政党和人民的关系、政府和市场的关系、政府和社会的关系、政府和人民的关系。正确处理这些关系,都离不开政治沟通和民主协商。推进国家治理现代化,需要健全的协商民主体系。《决定》明确提出:“构建程序合理、环节完整的协商民主体系,拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。”^[5]我们必须站在国家治理现代化的高度,充分发挥社会主义协商民主的治理功能,加强对各种

关系的沟通和调整,以最大限度地增进有利于各类关系协调的积极因素,最大限度地减少有碍于各类关系协调的消极因素,最大限度地增进各类关系相互之间的理解与包含,从而最大限度地实现各类关系协调和谐,共同治理国家和社会。

社会主义协商民主具有强大功能和重要作用,在国家治理体系中占有重要地位。协商民主不仅为广大人民群众参与国家政治生活和社会治理提供了广阔渠道和制度平台,而且对实现人民当家作主、推进中国特色社会主义民主政治建设具有重大的现实意义。在推进国家治理现代化的进程中,我们一定要深刻理解社会主义协商民主的功能作用和重大意义,适应时代变化,通过改革和创新,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。这不仅是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求,也是适应我国社会经济发展和政治文明发展需要。

二、以协商民主制度化推进国家治理现代化

社会主义协商民主具有鲜明的中国特色。在我国,既然协商民主与现代国家治理高度契合,那么有必要将其嵌入国家治理现代化的制度体系之中。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,必须将协商民主纳入制度化的轨道,推进协商民主广泛多层制度化发展,以协商民主制度化推进国家治理的现代化。

1.明确协商民主制度化建设的基本原则。《决定》明确提出:“从各层次各领域扩大公民有序政治参与,充分发挥我国社会主义政治制度的优越性。”^[6]在现阶段,发展社会主义协商民主,健全社会主义协商民主制度,必须坚持以下基本原则。一是人民主体的原则。人民民主是社会主义的生命。不论是选举民主,还是协商民主,都必须坚持、维护和保障人民的主体地位。通过广泛、充分、深入的民主协商,调动社会各界和人民大众的积极性,反映最广大社会成员的民主诉求,

切实实现和保障人民当家作主的权利,是中国特色社会主义协商民主的本质功能和根本价值。**二是平等包容的原则。**民主包含独立、自由、平等的要求,协商就要通过对话审慎地商议。没有平等,就无所谓协商,当然也就不可能有协商民主。协商民主的一个重要前提是参与协商的各方应当是平等的。平等的权利、平等的对话、平等的讨论,相互理解和包容,这是构成协商民主过程的基本原则。**三是和而不同的原则。**如果说选举民主是一种刚性民主,讲究少数服从多数,那么协商民主就是一种柔性民主,尊重个体意见,可以各抒己见,求同存异、和而不同。协商民主能够承认并消除不同利益主体之间的差异和分歧,为人类探索民主提供了一个新的思考路径。在承认差异、尊重个体的基础上进行平等协商、民主讨论,以国家和人民利益为最高价值努力形成政治共识,从而凝聚各党派、团体、社会各界和广大人民群众为着共同的价值目标而团结奋斗。在强调多元性、尊重差异性和多样性的时代,加强协商民主制度化建设,必须紧紧围绕和牢牢把握上述三条基本原则。与此同时,发展社会主义协商民主还必须坚持从具体的国情出发,充分尊重政治过程参与者的实际地位和具体要求,不回避各政党、团体、界别代表和广大人民群众相互之间的现实差异,最终在形成共识的基础上作出合理合法的决策;必须坚持协商于决策之前和决策之中,增强民主协商的实效性。

2.着力构建程序合理、环节完整的协商民主体系。深入推进协商民主制度化建设,必须遵循国家治理现代化规律,健全社会主义协商民主的制度体系。**一是建立合理的协商程序。**在以前的政治协商领域,虽然我们有比较完整的党派协商和政协协商程序,但是作为协商民主来讲并没有明确完整的程序,除了党派协商和政协协商之外,国家政权机关与党派之间、政府与经济组织之间、政府与社会组织之间、政府与群众之间、基层群众与群众之间等等,这些都是原有体制和框

架外的协商，他们之间如何进行协商，必须构建完整的程序和体系。二是**拓宽协商民主的主体**。为了适应协商民主广泛多层发展的需要，必须培育更多的协商主体，除了党派协商和政协协商之外，国家政权机关与党派之间、政府与经济组织之间、政府与社会组织之间、政府与群众之间、基层群众与群众之间等等，这些都反映出协商民主主体的广泛性，不断培育协商民主的主体，协商民主的发展才会更加丰富和完善。三是**协商民主的形式要更加多样**。要不断创新协商的形式，深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。着眼于建立健全决策咨询制度，加强中国特色新型智库建设，其目的是更好发挥各种研究机构、学术团体、专家学者在改革决策中的积极作用。社会主义协商民主制度是贯穿于党和国家政治生活各方面、全过程、影响其他政治制度的一项基本政治制度。构建程序合理、环节完整的协商民主体系，发挥其总体效应、形成合力，归根结底是要形成一整套规范化、程序化的协商民主制度。

3.进一步拓宽协商民主制度化渠道。协商渠道狭窄或不畅，是影响国家机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织发挥民主协商功能的重要因素。拓宽协商民主制度化渠道，既需要处理好政党、政府、公民、社会和市场之间的关系，也迫切需要在拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道上下功夫。《决定》指出：“在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。”^[7]《决定》强调：“发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用。重点推进政治协商、民主监督、参政议政制度化、规范化、程序化。各级党委和政府、政协制定并组织实施协商年度工作计划，就一些重要决策听取政协意见。完善人民政协制度体系，规范协商内容、协商程序。拓展协商民主形式，更

加活跃有序地组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，增加协商密度，提高协商成效。在政协健全委员联络机构，完善委员联络制度。”^[8]只有拓宽协商民主制度化发展渠道，才能充分发挥协商民主制度的功能和作用，才能更好地以协商民主制度化推进国家治理现代化。社会主义协商民主制度把我国政治生活中的政党组织、政权机关、民族、宗教、新的社会阶层、海内外同胞、人民团体、社会组织等主体广泛纳入整个政治体系和政治过程，既扩大了人民民主、健全了民主制度、丰富了民主形式，也推动着以往由党政主导、其他方面被动参与的国家管制、管理格局进一步向党委领导、多种主体合作参与的国家治理格局转变。因此，要使协商民主的主体能充分发挥民主协商的作用，就必须下功夫拓宽协商民主制度化渠道，以协商民主制度化推进国家治理的现代化。

三、在实现国家治理现代化进程中推进协商民主制度化发展

推进国家治理体系现代化与健全社会主义协商民主已成为当代中国政治文明建设的重要任务。目前，我国已初步形成了广泛多层的协商民主格局，但是我们也应看到，推进协商民主制度化发展还面临着一系列问题。协商民主制度化程度与国家治理现代化水平密切相适应。从总体上看，当前我国协商民主的制度化、规范化和程序化的程度和水平还不高，法律法规不够健全、协商程序规定不够规范，协商民主的主体范围有待拓宽、参政议政的能力有待增强，政协内部各主体间缺乏自主协商意识和协调配合的机制，也制约了政协作为协商主体的社会整合力和影响力。我们必须从实际出发，紧紧抓住全面深化改革的契机，探讨解决这些问题的对策，推进社会主义协商民主广泛多层制度化发展。

第一，以协商民主的制度化构建为契机，推动协商民主与国家治理现代化互动发展。在推进国家治理现代化的进程中，既然协商民主与现代国家治理高度契

合,那么在新形势下推动协商民主与国家治理现代化互动发展,必须找准互动发展的契合点,把协商民主广泛多层制度化发展作为政治体制改革的重要内容,处理好协商民主与国家治理的互动关系,构建协商民主与国家治理的互动机制。协商民主的程序化、制度化、规范化和法律化,对于发展社会主义协商民主至关重要。很显然,现代国家治理是依托制度的治理。坚持和发展中国特色社会主义协商民主,关键在于使协商民主制度化。而制度化的关键在于制度的构建、完善与实施。所以,我们不仅要以提高制度化水平为重点,把协商民主纳入国家治理体系和治理能力现代化进程之中,也要按照《决定》提出“构建程序合理、环节完整的协商民主体系”的要求,建立健全协商民主的程序和组织方式,拓宽协商民主制度化渠道,构建国家治理现代化的运行机制。加强协商民主制度化的顶层设计,把协商民主作为国家治理现代化的一个重要内容,与相关制度配套,并围绕政党协商民主制度化、国家权力机关协商民主制度化、国家行政机关协商民主制度化、社会基层协商民主制度化、大众网络协商民主制度化等一系列制度化构建,健全社会主义协商民主制度,逐步构建和形成富有中国特色的立体多层的制度体系,保证各领域各方面协商民主的全面协调深入发展。

第二,扩大协商民主的主体范围,进一步加强社会主义协商民主的主体建设。

推进协商民主广泛多层制度化发展,必须进一步扩大协商民主的主体范围,加强协商民主的主体建设。只有充分发挥各民主党派、无党派人士、各界别和政协委员在协商民主中的主体作用,才能使政治协商、参政议政、民主监督落到实处。首先,扩大协商民主的主体范围,是推进协商民主发展的重要内容。我国政治协商主要在党派之间进行,而国家与社会团体、行业组织、新兴社会阶层以及公民之间的协商机制尚不健全,协商渠道还不畅通。因此,需要在继续完善党际之间

协商制度的基础上，建立健全顺畅的社会民主协商机制，进一步拓展协商民主的主体范围，将更多的主体吸纳到协商民主的过程中来。其次，加强协商民主的主体建设，进一步提升协商民主的实效。就人民政协协商民主协商主体建设来说，既要明确协商民主的法律地位，增强协商主体的使命感，也要完善协商民主的协商程序，确保协商主体地位平等，还要高度重视协商主体的自身建设，不断提升协商主体协商能力。再者，着力培育协商民主的文化基础，不断增强国家治理现代化的价值认同。协商民主的发展有赖于协商主体的培育，有赖于协商主体作用的发挥。要从我国的国情和协商民主发展的实际出发，着力培育公民的公共协商精神，通过各种形式教育党员干部和行政领导树立协商民主观念，拓展协商民主的范围和形式；着力培育社会主义协商民主文化，以协商为桥梁，以共识为基础，逐步形成平等、公正、包容、责任、理性的价值氛围，为推进国家治理体系和治理能力现代化服务。

第三，探索协商民主在基层发展的新路子，进一步推动社会主义协商民主向基层延伸。《决定》将协商民主与党的群众路线联系起来，作出“社会主义协商民主是党的群众路线在政治领域的重要体现”的判断，既适应了人民群众对党的群众路线的新期盼，也是新时期党的群众路线的新要求。推动社会主义协商民主向基层延伸，不仅是促进公共决策科学化的必然要求，而且是拓展各阶层参政空间的重要渠道。在新的形势下，我国基层社会亟需协商民主，迫切需要建立健全密切联系群众的体制机制，而协商民主是密切联系群众的有效机制，不仅扩大了人民群众的参与权、知情权、监督权，也为我们提高新时期密切联系群众的能力提供了有力的保障。因此，推进协商民主广泛多层制度化发展，必须积极推进政协工作向基层延伸，探索协商民主在基层发展的新路子，拓展委员履职平台，探索

扩大公民有序政治参与的新途径和新方法。如何推动协商民主向基层延伸呢？我们认为，一要高度重视和充分发挥基层政协的重要作用；二要开展形式多样的基层民主协商，健全基层政协协商民主制度，推进基层协商民主制度化；三要在城乡社区建立健全居民、村民监督机制，拓宽基层政协协商民主渠道，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督；四要加强基层社会组织民主机制建设，建构基层党委、政府、社会组织平等协商的机制，激发社会协商的活力；五要健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制，提升基层政协协商民主实效。只有积极探索协商民主向基层延伸，才能有效畅通基层民主渠道，从而走出了一条以协商民主服务基层群众、破解基层难题的新路子。

主要参考文献

[1][2][3][4][5][6][7][8] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社，2013年11月第1版，第29页、第3页、第4页、第3页、第30页、第28页、第29-30页、第31页。

作者简介：

沈跃春：安徽省社会科学院社会学所所长、研究员

联系电话：0551—63438379（办）

邮 箱：shych62@163.com