◆专家视点

中国特色协商民主的几个问题

□俞可平

我国政治学界关于协商民主的研究和讨论，是最近这些年的事情，它源于对西方“协商民主”（Deliberative Democracy）的介绍。关于这个术语的翻译，也曾经争论不休，至今仍有几种不同的译法，如“商议民主”“审议民主”“商谈民主”等。但认可度最高的是“协商民主”，并且这个概念很快就成为中国政治学界的热门话题之一。这些年来，研究中西方协商民主的著作已经出版不少。特别值得一提的是，中共十八大和十八届三中全会都充分肯定了协商民主是社会主义民主的重要形式，并且要求完善协商民主制度和工作形式，推进协商民主广泛多层制度化的发展。协商民主已成为我们中国特色民主政治的重要内容，但是，在我看来，我们对协商民主的探索才刚刚开始。在理论上，我们还缺乏系统的理论建构；在实践上，我们还缺乏完善的制度机制。

下面，我想就中国特色协商民主的几个重要问题谈一谈我自己的看法。

协商民主与中国国情

2006 年，我主持编译出版了国内首套《协商民主理论译丛》，该译丛先后推出了两批共 9 本，比较系统地译介了西方的协商民主理论与实践，并在当时成了政治理论类的畅销书，“协商民主”这个概念也成为大家关注的一个热点，原因是它比较切合中国的国情。

首先是协商民主本身的重要性。因为按照民主本来的意义，对话、磋商、讨论、听证、交流、沟通、审议、辩论、争论等协商民主的各种形式，其实都是公民参与政治生活的重要渠道以及决策科学化民主化不可或缺的环节。协商民主是实现民主的重要方式，这一点无论在西方还是中国都有其悠久的传统，并因此受到思想家与政治家们的高度重视。

其次是选举民主的不足。选举民主或代议民主一直是近代民主的基本形式或最重要因素，但选举民主或代议民主从其诞生的第一天起就存在着内在的不足。对此，马克思和许多西方思想家、政治家都有过坦率而无情的揭示和批评，以至丘吉尔也只说，民主是最不坏的制度。例如，仅选票不足以完全真实地代表民意，选票容易被金钱或利益所捆绑，不同利益集团的恶性竞争容易撕裂社会，代议民主降低行政效率，西方国家政治冷漠日益严重，一些发展中国家推行代议民主带来灾难，等等。

再次是我们的政治传统。现实政治的发展，不能离开一个国家的政治文化传统，民主政治建设也不例外。例如，在官员的选拔方面，我国传统政治有察举、科举、荐举，但没有选举。选举在中国只有一百多年的历史，所以在我国推行选举的困难特别大，百年来遇到了许多的波折。而协商却不然，在政府的政策制定方面，像商议、讨论、对话、咨询这些传统由来已久。虽然决策过程中的协商与对话过去主要发生在官员之间，但在传统中国，开明官员问计于民的故事也屡见不鲜。

最后是现实政治的需要。不断走向民主，是人类政治发展的普遍规律；建设一个富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家，是我们的根本目标；更高地举起人民民主的旗帜，更加积极地推进民主政治建设，是我国政治发展的紧迫任务。政治协商制度，是我国的一种基本政治制度，也是一种极具中国特色的民主协商制度。我国现有的政治制度，为协商民主的发展提供了丰富的制度资源。如何最大限度地发挥这些制度资源在推进协商民主中的作用，自然应当受到理论界的高度重视。

协商民主与选举民主

这个问题在中国政治学界依然存在争论，甚至存在很多误解。在政治学界有两个极端。一些学者完全否定选举民主，认为中国式的民主就应该是协商民主；另一些学者则相反，认为协商民主是假民主，真正的民主就是选举民主，离开选举民主就没有民主可言。

我始终认为，选举民主和协商民主是民主政治的两个基本环节，它们是一种互补的关系，而不是一种相互排斥的关系。民主既是一种政治制度，也是一种政治过程，真正的民主应当体现在政治制度的各个方面和政治过程的各个环节。从理论上说，可以从不同的角度对民主进行分类，比如：直接民主和间接民主，选举民主和协商民主。还有像正式文件所界定的四个民主：民主选举、民主管理、民主监督、民主决策。但是，我们可以把民主制度简约成四个字，即“授权”与“限权”。授权体现为选举民主，限权则体现为决策民主。协商民主其实就是决策民主，它主要不是解决权力的产生问题，与选举民主不处于同一个层面上。

进一步说，不管我们对民主如何进行分类，有两个环节最重要，它们都不可缺失。第一个环节是民主选举。民主就是人民的统治，“权为民所赋”。人民对国家的统治不是直接的，而是间接的。间接的统治则离不开代表，而代表就离不开选举。人们到现在为止，还没有找到更好的办法来代替选举，解决授权的合法性或代表性的问题。即还没有一种比选举更好的形式把最能够代表人民利益并且真正对人民负责的官员推荐出来。我们中国过去几千年作尝试，如科举、察举、荐举，事实证明都被历史淘汰了，我们只能吸取一些合理的成分，而不能原封不动地把过去的实践搬下来。第二个环节就是决策，这里包括了协商民主。当一个官员被授权后，一定要有一套制度来制约他，让他在决策的过程当中，能够更多地听取民众的意见。所以从这个角度讲，我们可以看到，选举民主和协商民主属于政治过程的不同环节，不能够相互取代。总之，选举民主和协商民主从性质上来说，是相辅相成的，而不是相互冲突的，我们不能以选举民主去否定协商民主，也不能以协商民主去取代选举民主。选举和协商，对中国特色的社会主义民主政治而言，都是不可或缺的基本要素。

协商民主与咨询民主

这是一个新的问题，因为在对中国协商民主的研究过程中，有一些专家学者，特别是西方的一些专家学者，否定中国的协商民主是真正的民主，他们认为这不是西方的协商民主，而是一种咨询民主。我认为，这种看法有失公允，虽然不能否认我们协商民主的许多实践确实带有咨询民主的性质，但并非是咨询民主。那么，什么是咨询民主，它和协商民主有什么区别呢？

在我看来，咨询民主就是决策者主动地听取别人对政策的意见和建议，它与协商民主有三个区别。第一，主体不同。协商民主的主体是多元的，咨询民主的主体是单一的。比如，政府有一个重要政策要与公民协商，在协商民主的条件下，政府与民众两者都应当是协商主体。但是咨询民主的主体只有一个，就是决策者或掌权者。他是居高临下的，类似中国古代皇帝与大臣的关系。第二，主体之间的关系不同。在协商民主条件下，协商主体之间的关系应当是平等的，在咨询民主条件下，双方的关系是不平等的。由此产生第三个区别，即议程设置权限不同。协商民主的议程实际上是法律和制度来确定的，个人不能够决定；咨询民主的议程实际上只是由决策者决定的，带有很大的随意性。

协商民主与中国特色

只要是民主，不管是协商民主还是选举民主，肯定有共同点，即共同的要素，中国的协商民主和西方的协商民主一定有很多的共同点，例如都重视对话、讨论、磋商等。但二者也一定会有很大的差异，就是中国特色。中国的协商民主显然不同于西方的协商民主，我们思考中国的协商民主，一定要放到整个中国宏观的政治发展背景中来考虑，要把协商民主当作中国特色民主的一个组成部分。现在中国最重要的政治发展背景，就是中国特色的社会主义政治发展道路，其根本特点就是“三个统一”：党的领导、人民当家作主和依法治国三者的统一。这一宏观政治环境决定了中国的协商民主具有以下三个特点，它们都截然不同于西方的协商民主。

第一，在中国，协商民主是由共产党领导的，因为中国共产党的领导是整个政治框架的前提性条件。在西方国家，协商民主是在多党竞争的政治框架中发生作用的。第二，就中国政治的目前这个发展阶段来说，协商民主显然比竞争性的选举民主更受到执政党的重视，也更容易在社会中得以推广。而推行竞争性的选举民主，却阻力重重。在西方国家竞争性的选举民主比协商民主更加受到重视。第三，中国协商民主的重点有两个：其一是党与非党之间，即执政的中国共产党与其他民主党派和非党人士之间的协商对话；其二是在基层政治中政府与民众的协商。

协商民主与人民政协

我国的协商民主，最大的特色体现在政治协商制度上，特别是人民政协制度。因此，在推动协商民主方面人民政协的责任和作用特别重大。政治协商制度作为当代中国基本制度的地位已经确立，得到了国家的宪法和中共党内法规的正式确认。人民政协既是各个党派共商国是、参政议政的重要场所，也是执政的中国共产党发扬民主的重要方式。政治协商已经成为中共实行科学决策、民主决策的重要环节，也是中共提高执政能力、转变执政方式的重要途径。从中国现实的政治格局来看，人民代表大会其实是在国家层面上，实现选举民主的主要场所；而各级人民政协是在国家层面上，实现协商民主的主要场所。从这样一个政治格局或者政治框架来理解协商民主和人民政协，我认为政协确实应当更加自觉地承担起推动中国协商民主的责任。

首先要扩大人民政协政治协商的范围。现在我们的政治协商，主要还是共产党和各民主党派及各个界别的协商，每次党代会开会之前或者开完会以后，都要跟各个民主党派进行协商，就像有的学者讲的这叫党际民主。实际上另外一种协商，就是政府和人民群众之间的协商，极其重要。我认为人民政协应该把这后一种协商也包括进来，也就是扩大人民政协的协商范围，在政府与公民的协商中也应当起重要作用。

其次要进一步扩大或增加人民政协的职能。在现有的政治协商、参政议政、民主监督等职能之外，还应当增加社会协商的职能，承担社会各界利益表达的责任。如果能够从制度上将政协正式确定为人民群众表达利益、需求和意愿的正式渠道，政协对我国民主政治上的建设性作用将更加突出。

最关键的就是要在国家法律制度的层面给予政协更大的授权。事实上，我们现有的法律没有对政协进行授权。每年的两会，政协都有很多提案，在过去的十年，提案超过了十万件，且越来越多。中央要求有关部门对所有政协的提案都要认真对待，但却没有相应的法律。人民政协从上到下有一个庞大的体系，有丰富的政治资源，但如果没有在法律和制度上给政协系统必要的授权，那么这种资源就可能造成极大的浪费。所以应当从国家的制度层面对政协给予法律的授权。这种授权既符合依法治国的基本方略，同时也能更好地发挥政协在推进协商民主中的重要作用。

总而言之，协商民主既然已经被当作是人民民主的重要形式，我们就应当认真对待，努力健全相关的制度程序，积极探索实现协商民主的有效途径，让协商民主真正发挥作用，让人民群众切实感受到协商民主带来的好处。

◆新时期论坛

令行禁止治理超规格公务接待

□兰文飞

最近，中办国办印发的一个规定引起了很多人的关注。这一规定叫作《党政机关国内公务接待管理规定》，之所以广受关注，是因为规定当中很明确很具体地提到包括“不得提供鱼翅、燕窝等高档菜肴和用野生保护动物制作的菜肴，不得提供香烟和高档酒水，不得使用私人会所、高消费餐饮场所”等事项。这些禁止的事项针对的是过去的公务接待中曾经在一定范围内存在并且饱受诟病的超规格接待现象。

既然说是超规格接待，那说明我们的公务接待其实一直是有一个“格”在的。确实如此。比如，财政部 1998 年下发了一个《行政事业单位业务招待费列支管理规定》。其中规定“地方各级行政事业单位的业务招待费的开支标准，由各地人民政府根据当地实际情况确定，但不得超过当年单位预算中‘公务费’的 2%”。

如果各个地区各个部门过去都能严格执行此前关于公务接待的这些规定和标准，那么，现在中办国办估计也就不用再专门发文作严格要求了。但这些单位部门为什么不能严格执行和遵守呢？为什么超规格接待的事情经常地、较为普遍地发生呢？根据过去的情况，我们可以分析出几个原因。

一是虽然有标准，但不够细化。过去，很多单位和部门公布的公务接待费普遍只有一个总数以及一些模糊的描述，如“主要用于外省市单位来访”等，但未说明具体接待了哪些单位，接待了多少人，接待的人均支出等。这种总量控制但不够细化的做法很容易有弹性空间，不利于各方面的监督，出现对一些被认为重要的接待“超规格、上档次”的做法。我们看到，在廉政方面做得较为成功的香港，公务接待就很精细量化，申报表格能够细化到宴请人数、宾客名单、宴请缘由、陪同人员、预计费用、人均支出等。

二是预算虽然有规定，但开支有渠道。我们看很多地方部门公布的公务接待费用，很少有超过预算规定的，一般都还会低于预算标准。这就出现一个问题，既然严格执行预算标准了，为什么还能有钱超规格接待呢？这就很可能是在具体开支上想办法了。比如，很多部门把增加的费用放到其他预算科目里，很多数字没有统计进去，这种情况在很多基层政府比较普遍。又比如，不少部门将公务接待费以会议费的名目进行安排，查起来也比较困难。更何况，对地方政府来说，还有很大的一块预算外收入可以支出。这些办法渠道都有可能使得表面的数字不大，但真实的公务接待却经常出现超规格的现象。

三是中国社会到现在在某种程度上还是人情社会，反映在公务接待上，先不说上级部门尤其是那些重要部门来检查工作，就是接待外省市来的兄弟部门和单位的参观考察，很多时候，在有变通办法的情况下，他们也乐得做个人情挣个面子。所谓的来而不往非礼也，在你来我往当中，无形地就把整个风气给庸俗化甚至腐化了。甚至不是公务行为也接待，不是公务人员、仅仅是家属朋友也接待，而且还是超规格接待。

因此，中办、国办出台这个规定，可谓坚决、具体、有针对性，且有很强操作性。

坚决是说，规定虽然只有 26 条，但没有任何回旋商量的余地。这其实是十八大以来新一届中央领导集体一以贯之的思路和作风，从“八项规定”开始，我们就看到，中央的做法相当明快，从政治局开始带头，一步到位，令行禁止，恢复我们党的优良传统。

具体是说，26 条详细规定了各种不得、不准的事项，把不能碰的界限划得很清楚。同时，规定对公务接待的全部过程标准都予以明确，没有含糊的可以上下其手的地方，清除了因为模糊所造成的灰色空间。

有针对性是说，规定是对过去这些年在公务接待方面反映出来的问题的矫治，都是针对问题而来，没有凭空的脱离实际的要求和做法。

有很强可操作性是说，有中央带头，加上细化规定，要求公开接待费用，落实责任，列入问责，明确人大的、社会的、纪委的监督，这就使得各地各部门没有任何的借口和理由可以超规格接待。

所以，这次，我们很有理由期待，在公务接待这个问题上，我们能再接再厉，真正落实中央关于厉行节约反对浪费的精神要求。

领导小组成立助推全面深化改革

□徐晓全

党的十八届三中全会以“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”为总目标，对全面深化改革做出了总体的战略部署，并且决定成立全面深化改革领导小组，负责“改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实”。习近平总书记在十八届三中全会上的讲话中指出，“领导小组的主要职责是统一部署全国性重大改革，统筹推进各领域改革，协调各方力量形成推进改革合力，加强督促检查，推动全面落实改革目标任务”。这是中央第一次成立统筹全面改革的领导小组，对于全面深化改革无疑会产生深远影响。

领导小组制度是中国特色的工作机制

领导小组是中国政治所特有的一种组织方式和工作机制，它广泛存在于从中央到地方各级党政机关、企事业单位的相关活动中，如广为人所熟知的中央财经领导小组、外事领导小组、农业领导小组，等等。领导小组不属于国家的基本政治制度序列，不是一种制度化的组织，但事实上却在中国政治运作中具有举足轻重的地位。

领导小组制度是现代科层制度与中国特色社会主义的归口管理制度相结合的产物。现代科层体制需要政府根据职能性质分为不同的职能部门。而由于新中国成立后我国实行中央高度集权的计划经济体制，从中央到地方形成了以部门为单位的“条条关系”。这种条条关系又与地方政府的“块块关系”交织在一起，从而造成了体制的“条块分割”特点。归口管理是指把政府工作按性质归类为财经口、文教口、政法口、农业口、外事口等不同的类别，国务院通过归口管理加强对各职能部门的领导，中国共产党通过归口管理制度加强对政府工作的领导。领导小组制度便是现代科层制度和归口管理制度的产物。在中国政治的运作过程中，领导小组制度对于实现归口管理和协调条块关系发挥了重要作用。

全面深化改革领导小组的成立，意味着中央建立起最高层次的工作机制来负责对改革进行总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实，改变了过去以归口管理方式推进各个领域改革的方式，显然会对全面深化改革产生重要的推动作用。

领导小组对全面深化改革的助推作用

根据中国政治和政府运作过程的特点，全面深化改革领导小组的成立将在两大方面助推改革向全面和纵深发展，一是破除部门利益阻碍，二是统筹和敦促改革落实。

破除部门利益阻碍。在“条块分割”体制下，政府部门作为利益主体出现，且具备追求和维护自身利益的权力、动机和资源，具有追求自身利益最大化的倾向。由于部门利益作祟，在改革推进中很多部门不愿意调整和放弃自己的职权，有强烈的冲动去极力扩大本部门权力和谋取本部门利益，由此造成了“政府权力部门化”，“部门权力利益化”，甚至是“部门利益个人化”。部门围绕利益的争夺对改革造成了很大障碍。以地方大部制改革为例，部门利益始终是决定大部制改革中部门设置的关键变量。大部制改革在各地的开展中充满了地方政府部门之间的博弈。各个部门都千方百计维护本部门利益，都用尽浑身解数来说明本部门的重要性，设法保留本部门不被合并或撤销。另外，部门利益还导致了我国立法过程中的“部门利益法律化”倾向。由于我国行政法律法规基本上是由部门来起草的，部门往往利用自己在参与立法和政策制定中的特权和便利，在部门利益的驱动下，通过立法来维护、加强和扩大本部门的权力，减少和减弱本部门应承担的责任和义务，将部门意志上升为国家意志，以部门利益取代国家利益，借强化管理之由，行谋取部门利益之实。这显然违背法治的统一精神，成为改革整体推进的最大障碍。总之，部门利益谋取集团利益，危害公共利益，破坏市场秩序；破坏法治建设，削弱法律权威，违背法治精神；滋生寻租和腐败，破坏社会风气，等等。显然，部门利益的存在是全面深化改革的瓶颈和障碍。

全面深化改革是系统工程，需要具有高瞻远瞩的战略眼光，进行通盘考虑和统筹规划。过去我们在各个领域的领导小组，在政府运作过程中发挥了有效的协调作用，对于克服部门利益给改革造成的阻碍发挥了重要作用。十八届三中全会决定成立领导小组来推进全面深化改革，统筹改革全局，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实，显然有利于破除部门利益藩篱，有利于从源头上根除部门利益给改革设置的种种障碍。

统筹和敦促改革落实。“摸着石头过河”和“由点到面”的改革推进方式是中国改革的基本经验。特别是在经济体制改革中，经常采取“试点”的方法，允许地方政府根据当地实际情况摸索各种解决问题的方法，成功的地方探索会被吸收到中央制定的政策中，然后在全国范围推广并上升为国家制度。例如，家庭联产承包责任制源于安徽凤阳县小岗村农户的自发创造，村民自治源于广西宜州市屏南乡合寨村村民在全国建立的第一个村委会。这两个制度都是对中国农村改革和社会治理产生重大影响的制度创新，是发挥基层自主探索和人民群众首创精神的集中体现。十八届三中全会提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”，实际上也是源于近年来基层群众自治深入开展、社会组织等多元治理主体在我国蓬勃发展的实践经验。目前，被学界称为“政府创新”的地方试点改革，在全国各地的各个政府层级、各个领域广泛开展，并逐渐汇聚成中国特色的改革方式，成为观察中国政治的独特窗口。改革开放 35 年来的实践证明，这种“由点到面”的改革锁定了中国的渐进改革之路，是符合我国国情的成功改革之路，是中国特色社会主义的制度优势之一。另外，这种放手地方试点探索，依靠地方经验推动整体制度变迁的改革方式，缺乏专门的机构去统筹规划和督促落实改革，也存在很多不可避免的弊端。例如，地方试点中充斥着很多劳民伤财的“政绩工程”“面子工程”，存在着很多“口号化”“盆景化”的改革，缺乏改革的长远战略眼光。虽然说改革需要经过“试错”，但如果改革缺乏必要的顶层设计和统筹推进，改革很有可能走不少弯路以及陷入不必要的拖延。更为关键的是，这种试点改革缺乏制度保障，容易走向失败以及陷入不必要的折腾。如有学者指出，基层政府的许多制度创新几乎都面临着严重的制度困境。就是那些曾经获得了中国地方政府创新奖的项目，也有差不多 1/3 名存实亡了。由此可见，总体设计和统筹推进对于改革，特别是对于全面深化改革尤为必要。

如果说过去的 35 年对改革还处于探索阶段，改革的目标与方向都需要从实践中探索和反复检验，那么全面深化改革的提出无疑意味着改革已经在诸多领域有了明晰的目标，意味着中国特色社会主义制度的未来走向有了总体的战略规划。

中央成立领导小组统筹推进全面改革，在改革中发挥“总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实”的作用，无疑有利于发挥中央“总揽全局、协调各方”的领导核心作用，盘活中国共产党领导中国特色社会主义的制度优势，有利于最大限度凝聚改革共识，形成改革合力，推动改革向全面和纵深发展。此外，这种改革方式显然也能够改变“头痛医头、脚痛医脚”的单兵突进式改革，有利于减少“伪创新”和“假改革”等等。总之，领导小组制度的建立有利于强化改革的顶层设计和统筹推进，是中国特色社会主义的制度优势所在。特别是在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的今天，国家治理面临的问题日益复杂，通过建立领导小组加强顶层设计，对于全面深化改革具有重要的战略意义。