◆专家视点

为什么要选择协商民主

□程竹汝

现代化的国家治理是民主的治理。在当代中国，协商民主是中国特色社会主义民主的基本形式之一，具有不可替代的公共政策功能、社会团结功能和政治合法性功能。这些功能对国家治理体系和治理能力现代化意义重大，不可或缺。因此，推进协商民主广泛多层制度化发展构成了国家治理体系和治理能力现代化的客观要求。

有序政治参与是一段时期以来中国社会面临的一个重大问题。在这一问题的维度上，选择协商民主作为应对长期以来有序政治参与压力的对策，可能是基于对当前发展阶段社会政治参与性质的客观判断。理论上，政治参与有两种基本形态：一是公民或社会组织基于对公共事务的主张而对政治过程的参与，即公共参与；二是公民或社会组织基于对自身利益的关注而参与政治过程，即利益参与。虽然这两种形式近年来在中国社会均有一定程度的发展，但其主流仍属于利益参与的范畴，也就是说，中国社会的政治参与仍主要处于利益参与的阶段。这个判断即可以由作为利益参与主渠道的信访系统所遭受到的巨大压力以及各种群体性事件表现出的利益诉求所证实，也是有关当代中国政治参与研究的基本结论。无论公共参与还是利益参与，其基本目标都在于影响政策。特别是利益参与同政策的关联度就更为直接。而协商民主就是“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”。在政治参与同决策之间，协商民主的嵌入，一方面有利于解决有序政治参与问题，另一方面则有利于实现民主决策的目标。由此看来，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点，具有明显现实针对性。它是适应中国社会结构、利益、观念深度变迁，各种性质矛盾复杂多变，公民政治参与意识不断发展而形成的具有顶层设计意义的制度安排。

有一些人认为，选举民主和协商民主是当代中国民主的两个基本形式，从政治发展的意义上讲，选举民主更具基础性地位。为何深化政治体制改革的重点没有聚焦选举民主的发展而指向了协商民主呢？其中一个基本原因应是选举民主不像协商民主那样，与政策和有序政治参与关联度如此直接。选举民主对政策的影响不仅受到任期制的限制。而且长期以来，我国的选举又主要聚焦于选人而非选政策。

与中国社会参与民主的压力不断积累相伴随，有关解决问题的实践探索也一直在进行。这些实践探索从多个层面都指向了协商民主。事实上，协商民主构成改革开放以来增量民主的重要部分。这期间，它从多党合作和人民政协的政治协商，发展到人大、政府、司法机关的政策协商，又拓展到基层社会的事务协商，表现出了解决有序政治参与问题的良好前景。具体说来，在多党合作领域，协商会、谈心会、座谈会、民主党派直接向中共中央提出建议等制度不断完善；人民政协在探索中形成了专题协商、对口协商、界别协商和提案办理协商等多种协商形式；立法协商、行政协商，以及基层民主协商的制度化程度也不断提高。这些广泛的应对有序参与问题的实践，本身就包含着政策选择的方向。也就是说，选择协商民主作为应对长期以来有序政治参与压力的对策，并非执政党的主观偏好，而是以一定的实践经验为基础的。

> 现代化的国家治理是民主的治理。协商民主的公共政策功能、社会团结功能和政治合法性功能，对国家治理体系和治理能力现代化意义重大，推进协商民主广泛多层制度化发展构成了国家治理体系和治理能力现代化的客观要求。
>
> 有序政治参与是一段时期以来中国社会面临的一个重大问题；与中国社会参与民主的压力不断积累相伴随，有关解决问题的实践探索也一直在进行；从制度的角度看，协商民主与中国特色社会主义政治制度具有高度的契合性，是人民民主的基本实现形式之一。

发展协商民主具有中国自身独特的政治逻辑，具备明显的现实性。西方的协商民主主要是弥补选举民主的不足，而中国则是在多元利益和观念日益分化背景下解决有序政治参与问题形成的基本制度。

从制度的角度看，协商民主与中国特色社会主义政治制度具有高度的契合性，是人民民主的基本实现形式之一。现实性上，人民民主有两个基本特点：一是价值上偏好于实体民主，即重视解决公共政策社会适应性问题的民主；二是形式的复合性，即选举和参与相结合，而更重视参与，特别是有组织地参与。中国共产党的组织体系、人民代表大会组织体系、政治协商会议组织体系，此三者本质上都是通过有组织地参与来实现政策优化的组织系统。而协商民主的基本价值就在于通过普遍有序参与来影响公共政策。正因为协商民主与人民民主制度的这一有机联系，十八大才有充足的理由将其从民主的一般形式提升到民主的制度形式，十八届三中全会的《决定》又将其定义为中国民主的特有形式。

现代政治文明的一大特色，就是软权力在国家治理体系和治理能力中扮演着日益重要的角色。本质上，协商民主可以归于软权力范畴。它的公共政策功能，是指协商对公共政策的影响，而非具有强制性的权威决策；它的社会团结功能，取决于协商的沟通、说服所形成的共识，而非强制性的压力；它的政治合法性功能，则在于它为人们提供了方便的、具有一定日常生活意义上的政治参与。所有这一切，都在软权力的意义上推动着中国国家治理体系和治理能力走向现代化。

◆理论研究

有效政府治理的特点

□董立人

党的十八届三中全会提出，坚持“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求”。有效的政府治理有着以下比较突出的特点。

参与主体多元化，实现治理的全面性。政府治理强调合法权力来源的多样性：政府治理参与的主体多元，在许多领域由政府与社会、企业、人民群众多主体转变，实现多主体多元合作治理。这种多主体参与式合作治理是政府与人民群众、与社会的一种新型有序的合作关系。政府根据不同领域发展需要适度向社会放权，激发社会组织参与治理的活力，并给其积极参与治理的机会和空间，建立社会有序参与机制，积极动员汇聚各方面的力量参与共同的治理。

体制的多样化，增强治理的协同性。政府治理更多地是在多元行为主体之间形成密切的、平等的网络关系，它表明原先由国家和政府承担的责任，正在越来越多地由各种社会组织、私人部门和公民志愿团体来承担。有效的治理是各主体之间的合作过程，更多强调善于沟通、良性互动、持平等协商理念，政府更多发挥的是宏观的规范、调控作用。

机制的法制化，达成治理的共识。强调发挥多主体的积极性作用，更多地鼓励参与者自主表达、协商对话，并达成共识，从而形成符合整体利益的公共政策。强调法治精神，在法治的过程里还强调公共精神、社会正能量发挥及公民道德约束。遵守“有法必依”“有法可依”等法治治理精神，坚持法律面前人人平等，以达到法治政府、法治中国的目的。

信息公开透明，展示治理诚信。实现公开透明的治理过程，这是现代政府治理的一个必要前提。从梳理和公开各项行政权力范围职责，到权力行使过程，再到行使结果，整个流程都有相应公开机制，保障人民群众知情权、参与权、监督权。

绩效考核科学化，提高治理的质量。以人为本、以人的全面发展为中心，更加着重考虑政府服务质量，制定科学的考评体系，把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容，不简单以国内生产总值增长率来论英雄。

积极推进有效的政府治理，要全面正确履行政府职能，优化政府组织结构，提高科学管理水平。这必然要求在政府、社会、市场、公民个人之间的合作与良性互动，形成新型的伙伴关系。政府必须放下身段，学会尊重，懂得平等对待合作伙伴、管理对象；政府必须在增强自信的同时，充分信任民众，读懂社会。

一个整体推进的系统工程

□丁文朋

从系统理论的观点出发，任何一种旨在解决复杂问题的工具、手段和方法，既要能够避免“摁下葫芦浮起瓢”，又要能够防止“四面出击一刀切”，更要能够避免“流于形式、止于文字”。从这个层面来看，作为复杂社会问题解决的一种途径，党的群众路线教育实践活动应该而且必须是一个整体推进的系统工程，这就需要建立完善支撑主要问题解决的各个子系统，形成完整闭环，最终实现问题的系统解决。这些子系统需要解决的细分问题有：群众路线教育实践活动的关键突破口和核心切入点在哪里？如何避免党员干部失去对党的先进性、纯洁性的信念和对党长期执政的信心？教育实践活动的成果应该以一种什么样的形式留存？怎样处理好教育实践活动中形式与内容的关系？

重塑基层干部形象和基层政府公信力是关键着力点

在我国现行的公共行政结构和权力运行体制中，基层政府属于权小责大的执行层，也是直接面对群众的橱窗层。基层政府在承担大量社会管理职能的同时，担负着繁重的经济建设指标。土地财政成为基层政府快速推动地方经济发展的次优选择，在征地拆迁过程中，由于利益的冲突和方法的失当，使得基层政府成为表面上的既得利益者，而群众成为实际上的利益受损者，群众逐渐走向了政府和干部的对立面，甚至是对抗面。同时，由于缺乏与职责相匹配的权限，基层政府的行政行为具有明显的强制性，群众只能将存疑的问题越过地方基层政府向权限更大的上级政府和部门提出诉求，而按照我国现行的信访条例，最终承担问题解决责任的还是基层政府，这样一个看似“绕圈子”的问题解决过程，使得基层政府在群众面前逐渐失去了公权力和公信力，这也就使得从群众中来、到群众中去的群众工作方法失去了赖以发挥作用的群众基础。因此，从这个角度来讲，重新塑造基层干部形象和基层政府公信力，是开展群众路线教育实践活动的关键着力点：调整职能重心，强化基层政府的社会管理职能，弱化基层政府的经济建设职能；均衡权责分配，赋予基层政府与职责相对等的解决实际问题的权限；建设服务型政府，培育新型社会组织参与社会治理，减少基层政府与群众之间的对立面；加强队伍建设，引入竞争淘汰机制，强化基层干部的为民意识和服务能力。

在教育实践活动中坚定干部的执政信心

一段时间以来，一大批曾经政绩辉煌的党政官员纷纷落马，领导干部侵夺群众利益的事件时有曝光，恶性群体事件和报复社会事件频繁发生，使得部分党员干部对党的宗旨开始产生怀疑，对党的执政根基开始产生疑虑。同时，党员干部在参与教育实践活动的过程中，查摆出了大量自己从未意识到但却切实存在的问题，这些问题的集中暴露，使得部分党员干部开始怀疑自身胜任工作的能力和素质，甚至怀疑自身的职业兴趣和价值取向。以上构成了当前形势下部分党员干部执政信心动摇的主要原因。因此，在开展群众路线教育实践活动的过程中，还要注意培育党员干部的执政信心。引导广大党员干部正确看待党内负面典型和群众集访事件，敢于承认错误和善于自我修复是中国共产党在长期的革命、建设和改革实践中继承和发扬的优良传统，也表明了敢于面对的政治勇气和长期执政的政治信心；加大组织关怀力度，在查摆问题的同时，提供必要的组织援助，积极引导广大党员干部有效整改、重塑信心。

以组织文化的形式留存教育实践活动的成果

批评与自我批评是党内学习整风的有效方法，直接面对面的批评最有利于深入挖掘、查摆问题，也会对和谐的人际关系和团队的凝聚力带来冲击，而如何处理两者之间的利弊关系，是一个不可规避的重要现实问题。此外，开展群众路线教育实践活动，不是解决当前在党员干部中存在的各类具体作风问题的权宜之计，更主要是为了让群众路线成为广大党员干部的集体自觉，也是为了让“为民、务实、清廉”成为一种行为模式在党员干部群体中固化下来。因此，采用一种什么样的形式将教育实践活动的成果留存下来，实现教育实践活动成果的长效性，也是一个亟待解决的重要现实问题。组织文化是组织中所有成员共享的并且作为标准传承给新成员的一系列价值观、信念和思维方式的总和，在价值导向、行为规范、心理凝聚等方面起着巨大的作用。从这个角度来讲，组织文化是留存教育实践活动成果的最好形式。通过持续教育，将群众路线教育纳入到社会主义文化建设、社会主义核心价值体系传播、党员干部教育培训等工作部署之中；持续实践，将群众路线执行情况纳入党员领导干部的考核体系，作为评价优秀党员、衡量官德民心的重要标准；用制度作保障，将教育实践活动中形成的好的经验、做法、模式以制度的形式确定下来，并辅以奖惩措施。

以考核评估来校正可能出现的形式主义

形式不能与内容相割裂，更不能凌驾于内容之上，否则就会陷入形式主义，不仅会使活动效果大打折扣，更会因为运动的成本而增加群众的负担。例如，某地方在群众路线教育实践活动中提出“双百工程”，即在一百天内帮扶一百个困难户，从本质上讲，这种做法是一种形式大于内容的表面功夫。要解决可能出现的此类形式主义问题，评价和考核是一种行之有效的校正方法。需要注意的是，对教育实践活动效果的评估，要考核实质内容，而不是考核承载形式，不是去考核某一个地区、某一个单位一共召开了多少次中心组学习会，一共邀请了多少位知名专家教授，一共印发了多少本学习书籍，而是要从服务对象那里寻找、制定考核项目和考核标准，要看群众关心的是什么，党员干部做到了什么，群众的满意度怎么样。只有这种以群众诉求为考核内容、以群众满意度为考核标准、以群众为考核主体的评估，才能确保群众路线教育实践活动不流于形式、不走样。

中央党校科研部、
报刊社
群众路线征文选登

◆新时期论坛

推行权力清单制度必须严格工作环节

□耿相魁

对政府及其职能部门所掌握的公共权力进行全面统计，明晰权责，给权力划定边界，同时将其列表清单公之于众，让权力行使公开透明，主动接受社会监督，这就是权力清单制度。该制度是实现权力公开运行的前提和基础，是打造限权政府、阳光政府、责任政府、便民政府，建设“有限、有为、有效”法治政府和服务型政府的需要，也是政府部门以“清权、减权、制权”为核心内容的权力革命，其实质就是给行政权力打造一个透明的制度笼子，把权力行使过程置于阳光之下，从根本上杜绝权力滥用、权力寻租、权力腐败等异化现象，解决政府职能履行不到位、行政效率低下、市场机制不能充分发挥作用等问题，有效规范权力的行使，防止出现权力不作为和越权行为，提高行政效能。做好这项工作，必须防止搞形式走过场，把推行举措落到实处。

梳理工作职责，依法设定职权。“有限政府”的权力要受到宪法和法律的严格限制，宪法和法律要给政府行权范围划定界限。职权设立依据严格限定为法律、法规、规章，具体包括法律、行政法规、地方性法规、部门规章、地方政府规章，严格按照法律规定执行，默认规章以上的职权依据。清理职权的主要任务就是梳理政府部门职责、分析履职情况，研究职权清理意见，编制部门权力清单和权力运行流程图，建立健全事中事后监管制度，解决无限政府的弊端。为此，必须根据法律法规规章和“三定”规定，结合工作实际和审批制度改革情况，对政府职能部门的主要职责和内设机构职责进行认真梳理，编制行权清单。按照职权类别对权力清单逐条逐项进行分类登记，列明职权名称、实施主体、实施依据、承办机构等，力求使部门工作可考量、可评估。

分析履职状况，合理确定权限。分析履职的重点是规定职责是否全面正确高效履行，是否存在“越位”“缺位”和权责脱节，履职方式是否适应经济社会发展需要，是否存在政事不分、擅自揽权、私自授权等问题，应采取哪些措施进行完善等；对部门存在的交叉职能要逐项分析具体情况及原因，提出理顺意见和建议。确权要促进权力由无据到有序，不符合法律法规要求的权力坚决取缔，超越法律规范、违反操作程序的权力要切实加以规范，全面提升依法行政、用权水平；依法界定权力，坚持“法无授权即禁止”，严格按照法律法规要求审核确权；依法厘定权限，对依法确认的权力要细化、量化权限，不能让“有权力的人把权力用到极限方可休止”，合理确定其边界，同时向社会公布权力清单。确权要摸清权力的总体情况和每项权力的具体情况，合法合规与合时合需、运行内容和运行程序、运行结果和运行效率、权力行使和责任承担都要注重。

开展职权清理，做好科学配权。按照职权法定、转变职能和简政放权要求和权力梳理、履职分析情况，对现有权力提出取消、转移、下放、整合、严管、加强等调整意见，凡部门自行发文设定和行使的职权一律取消，行政许可以外审批全部清理，确需保留的须经同级政府确认，按法定程序重新设定；原则上，行业规则、学术评价、纠纷调解等转移给行业，水平能力、资格资质类评价认定交由社会，量大面广的事项下放基层，不符合发展要求但有法可依、一时难以取消的严格控制；保持宏观经济稳定、加强和优化公共服务、保障公平竞争、加强市场监管、维护市场秩序、推动可持续发展，促进共同富裕、弥补市场失灵等职权应当加强。强化分事行权，从权力分工上改变“个人说了算”的权力结构，确保领导干部位高不擅权、权重不谋私；将重点岗位权力科学分解到多个岗位，改变“政出一门”的体制缺陷，实现权力的有效分解和制约；坚持分级授权，从权力授予上改变“上级权大、下级无权”的机制弊端；按照规范运行和便民高效的原则编制保留权力的履职流程图，强化用权责任，严格按图行权，重点是通过标准化管理的“刚性效应”规范自由裁量权，防止制度在执行环节变形走样，促进权力结构由集中到分散，做到决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，有效防止“牛栏关猫、进出自由”。

优化权力流程，实施全程控权。按照权力规范运行和便民高效的要求，着力优化保留权力的内部运转环节和流程，明确和强化工作责任，规范自由裁量空间，编制并公开权力运行流程图。信息公开的内容应包括权力名称编号、授权依据、办事流程、责任单位、监督电话等，确保权力行使符合规定权限和程序。全方位、全领域、全过程控权，促进权力运行由无限到有度，一方面要强化内部控制，针对权力运行的关节点、内部管理的薄弱点、问题易发的风险点，完善相关防控措施和制度规范，加大制度执行力度，维护制度严肃性和权威性，健全用权责任追究制度，防止“破窗效应”，使制度笼子更具刚性；另一方面要强化外部监督，完善并实施行政投诉、信访举报、专项检查、案件查处等工作机制，对权力风险实施动态监控，建立并实施预警告知、风险提示、诫勉谈话、督促整改、责令纠错等处置措施，及时纠正工作中的失误和偏差，同时实施有利于群众参与的工作机制，以保障社会各界、人民群众和社会舆论监督权力的行使。

加大放权力度，加强事中事后监管。对梳理出来的行政权力具体分析，彻底理顺权利关系，防止推诿扯皮，从根本上改变政府管得过多过泛、行政权力过于向上集中、呈倒金字塔配置的状况，保证权力减到位、放到位，把应该保留必须保留的权力、该管的事管住管好，把行政权力定位在创造良好环境、提供优质服务、维护社会公平正义等方面，最大限度地减少腐败问题滋生的体制障碍和制度漏洞，理顺政府与市场的关系，把权力还原为责任，把管理转变为服务，促进权力定位由管理到服务。对于保留、取消、转移、下放的行政许可、非行政许可审批等权力事项，健全事中事后监管制度，完善监管措施，实现政府管理方式从注重事前审批向重视事中、事后监管转变。

健全相关制度，深化阳光示权。建立权力清单和运行流程动态调整机制，根据执法依据和机构职能调整等变化，定期修改完善，并按程序确认公布清单，确保职权管理科学化、规范化、法制化；结合网上政务大厅建设，打造集行政审批、行政处罚、效能监察等为一体的公开平台，对权力运行进行全程、实时监控，提升政府治理效能；健全违法行政责任追究制度，强化对行政不作为、乱作为的问责；深入推进各领域办事公开，提高权力运行的透明度，把用权行为暴露在阳光下，让制度规范权力，让人民监督权力，让腐败无处藏身；借助互联网技术，公开晒权，打造集行政审批、行政处罚、民意征集、效能监察为一体的行政权力公开运行平台，促进权力操作由封闭到公开。