建设社会主义政治文明

协商民主要走向深入具体

□陈家刚

2015年2月9日，中央下发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》（简称《意见》），进一步明确了我国社会主义协商民主的本质属性和基本内涵，围绕协商民主真正发挥作用，协商民主的基本原则、重要渠道和程序设计等提出了具有针对性的、可操作性的意见。正如习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上明确指出的那样，“社会主义协商民主，应该是实实在在的、而不是做样子的”，“协商就是要真协商”。习近平总书记的重要讲话精神和《意见》的出台，为我国社会主义协商民主的发展指明了方向，规划了路径。不断完善和健全社会主义协商民主制度，需要在实践中走向深入和具体，制度的建构不能仅仅停留在文本中，制度必须运转起来才能够实现其价值。

协商民主初显效果

协商民主是在中国共产党领导下，人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中开展广泛协商，努力形成共识的重要民主形式。在我国的政治生活中，形成了多种多样的协商民主形式，例如：执政党与各民主党派之间的党际协商；立法过程的立法听证、立法协商；以人民政协为平台的政治协商，如专题协商、界别协商、提案协商、对口协商，尤其是双周协商座谈会；行政过程的价格听证、“开放式决策”；司法过程的人民陪审和人民调解制度；社会协商对话；“民主恳谈”、党群议事会、社区议事会等基层协商民主。总结和梳理这些创造，我们可以发现：从纵向的层级上讲，这些实践覆盖到了中央、地方和基层社区，是一个多层次的协商民主形式；从横向的领域来看，协商实践涉及国家政权机关的立法、行政和司法机构，更有党派和人民团体，同时还延伸到社会生活领域；从制度结构上看，协商民主的制度建设涵盖了立法制度、政治协商制度、政党制度、自治制度等等；从技术上看，既有利用规范的制度平台开展的活动，也有利用现代信息技术作为支撑的尝试，例如网络论坛等。当代中国的协商民主，形成了参与机制、表达机制、减压机制、认同机制、纠错机制的有机结合，初步形成了程序合理、环节完整的协商民主体系。协商民主是我国民主政治建设的特有形式，形成了独特的经验，协商民主深深嵌入了我国民主政治的全过程。

民主不是装饰品，必须走向深入具体

随着全球治理的发展、区域民主政治的多样化实践，以及经济社会发展内在的要求，我国的协商民主制度建设也面临着日益严峻的挑战。如何实现协商民主的法治保障？如何使协商民主与选举民主有机结合起来？如何避免用“咨询”“听取意见”代替真正的协商？如何通过程序设计支撑协商民主的实践，从而使协商民主常态化？解决这些问题，既涉及协商民主制度建设问题，也关系到具体的体制机制和程序问题。深入推进协商民主的发展，迫切需要走向深入和具体，“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民要解决的问题的”。

> 如何实现协商民主的法治保障？如何使协商民主与选举民主有机结合起来？如何避免用“咨询”“听取意见”代替真正的协商？如何通过程序设计支撑协商民主的实践，从而使协商民主常态化？解决这些问题，既涉及协商民主制度建设问题，也关系到具体的体制机制和程序问题。

协商民主要走向深入和具体，需要进一步解放思想、转变观念。社会政治进步的过程，就是新的思想观念不断战胜和超越落后的思想观念的过程。完善和发展协商民主制度，尤其需要有新思想新观念。只要有利于维护人民群众的权益，有利于实现社会公平正义，有利于促进国家长治久安，就应该以负责的精神和务实的态度，以高超的智慧和真正的勇气，积极探索协商民主的实现形式。

深入推进协商民主制度建设，必须加强执政党的领导。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。要充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。坚持和完善中国共产党的领导，最根本的是着力完善执政党党内规章制度体系建设，推进执政党党内民主建设，以党内民主的示范效应带动党际协商民主的发展。协商民主的制度建设，执政党要重视，其他各方要主动。

协商民主要走向具体和深入，应当着力加强制度建设，注重体制机制和程序建设。根据“完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛多层制度化发展”的要求，形成并构建程序合理、环节完整的协商民主体系。把协商主体的法定权利、协商主题、协商周期、协商形式、程序过程、结果运用与反馈等内容详细规定下来，使协商的每个环节都是可操作的、可检查的；使协商进入制度化轨道，减少随意性和人为因素的干扰、影响。只有这样，才能够使协商过程常态化，避免出现临时的“自选动作”，使协商更加有序、真实和有效。

协商民主要走向深入和具体，需要将民主“存量”与民主“增量”有机结合起来。一方面，要梳理清楚哪些“存量”，例如“党际协商”“政治协商”“人民调解”等制度，并在实践中充分利用这些存量资源，使其发挥积极的作用。另一方面，积极推进和完善符合本地实际的创新举措，例如“听证制度”“社会协商对话”“民主恳谈”和“社区议事”等创新实践，及时总结地方各级党政部门比较成熟的好做法好经验并上升为制度规范。

协商民主走向深入和具体，必须善于利用现代科技手段，深入推动协商民主实践顺应时代要求。设立社情民意办公室、公布热线电话和网址等方式，不断拓宽渠道，引导群众有序表达意愿；充分认识网络的重要性，积极开展网上议政，建立网络交流互动平台，通过网络收集来自基层的民意民智，贯通协商民主与网络民意通道，提高协商过程的开放性；设立人大代表、政协委员联络室工作室等，努力拓宽基层群众理性合法有序表达利益诉求的渠道。

理论上、实践中需要注意的问题

协商民主建设是一个不断发展的过程，健全和完善协商民主制度，积极推动协商民主走向深入和具体，还需要我们在理论上、在实践中注意以下这些问题。

协商不是做样子，协商就要“真协商”。真协商，就是决策之前和决策执行之中的协商；真协商，就是在人民群众参与选举之后，依然能够有规范性的渠道参与民主决策、民主管理和民主监督；真协商，就是解决人民群众面临的实际问题的协商；真协商，就是多沟通、多交流，不是随便“扣帽子”“打棍子”“抓辫子”，而是更好地畅所欲言。

协商的出发点在于人民，协商的落脚点也在于人民。推动协商民主，应当时刻牢记我们党密切联系群众的优良传统，理性把握人民群众“主动联系”我们的现实，清醒面对人民群众“不再联系”我们的挑战，切实实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。

推进协商民主制度建设的同时，依然要继续完善和改进选举民主。选举民主和协商民主是我国社会主义民主的两种重要形式。选举，体现的是权力的授受过程，即“权为民所赋”；而协商则是权力的运行过程、决策过程，是不同利益主体参与政治的过程，即“权为民所用”。选举民主和协商民主是相辅相成的，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。选举是全部民主政治的基础，没有这个基础，民主就不复存在。协商是更广泛的参与，没有协商，民主的真实性就值得怀疑。就民主发展来说，选举和协商共同存在于我国的政治文明建设进程之中，二者相辅相成，不能偏废任何一方。

改进和完善协商民主，应该注意通过制度实践使协商民主运转起来。制度缺乏认同、支持，就会逐步丧失存在的合理性、合法性。只有通过实践将制度与民众连接起来，制度的价值和作用才能够显现出来。只有人民群众感受到了制度对合法权益的维护，对滥用权力的惩处，他们才能够增强对于制度的认同感和归属感，国家的长治久安才能够实现。

协商民主是我国人民民主的重要形式。《意见》表明，当代中国的协商民主是中国共产党在积极推进竞争性民主、发展选举民主的基础上的一次新的探索，是推进中国民主化进程的又一里程碑式的创举，体现了中国共产党和中国人民的政治智慧和思想进步。它不仅是中国特色社会主义民主政治的完善和发展，也必将对人类的民主政治追求和政治文明建设做出重要贡献。

会议综述

依法治理是最可靠稳定的治理

□谢婵婷

为深入学习、宣传党的十八届四中全会精神，深入探讨全面推进依法治国的重大理论和现实问题，中央党校报刊社及其所属的《中共中央党校学报》于近期举办了“法治建设与国家治理”座谈会。来自中央党校、北京大学、清华大学、中国政法大学、上海社会科学院等机构的专家学者参加了会议。与会学者就当下法治中国建设中的热点、难点问题进行了讨论。

正确认识小康社会与法治社会的关系

清华大学法学院院长王振民教授指出，法治社会与小康社会并不是服务与被服务的关系，法治本身应当就是目标、就是大局。十八大以来党中央的一系列重大部署已然体现出这一思维的重大转型。正如习近平总书记所说，人类发展的事实证明，依法治理是最可靠最稳定的治理，要善于运用法治思维和法治方式进行治理，强化法治建设，弘扬法治精神，维护法律秩序。

中国政法大学法学院舒国滢教授认为，改革开放之初，我们要解决的是生产力落后与人民日益增长的物质文化需求之间的矛盾。而在小康社会建成之后，依法保障人民的各项正当权利诉求这一任务将更为凸显，对执政党的执政能力提出了挑战。应对这一挑战，唯有靠法治。全面推进依法治国的提出，适逢其时。执政党必须具备法治能力，并要能够经得住考验。尤其在遇到紧急的或是过去从未面对过的问题时，我们党要特别注重通过采取法治的方式解决问题。

有效促进党的领导与依法治国的契合

社会主义法治必须坚持党的领导。坚持党的领导是社会主义法治的根本要求，也是社会主义法治的最根本保证。中国政法大学副校长马怀德教授指出，我国宪法明确了党的领导。在我们这样一个地域广阔、人口众多、经济社会不平衡、社会矛盾日益增多的国家，只有坚持党的领导，厉行法治，人民当家作主的权利才能实现，国家社会生活的法治化才能有序推进，建设法治国家、法治政府和法治社会的目标才能最终实现。同时，党的领导必须依靠社会主义法治，党自身必须在宪法法律范围内活动。党的领导与依法治国的一致性已毋庸置疑，当前的任务应是促进党的领导与依法治国的有效契合。

中央党校党的建设教研部高新民教授认为，依规治党与依法治国的结合点有许多，体现在诸多方面。例如，党内决策。党内决策的第一个环节是遵循民主集中制做出决定，第二个环节是听证咨询，第三个环节是信息公示；第四个环节是公众参与讨论，即是协商民主的体现。这四个环节进行完毕，一个狭义的决策才能结束。当然，在这之后，还有反馈、修订、评估环节。这样，就把党的领导、人民当家作主、依法治国结合在一起。不能遗漏的是，还有对决策失误的追责问题。再如执政党权力的规范化、法制化；用法律保障基层社会治理和基层党建创新；党选人用人与人大对干部的审查相结合。

积极推进老百姓看得见的法治

推进老百姓看得见的法治有两个抓手，一个是司法公正，另一个是财税法治。

上海社会科学院副院长叶青教授指出，司法是老百姓亲身感受依法治国的窗口。因此要让每一个老百姓通过每一个诉讼案件来感受社会的公平正义。我们现在讲的司法不公、司法缺乏公信力问题，往往是程序公正上的问题。实践中的一些社会影响不好的案子，往往在实体上是合法的，却由于程序问题而使社会评价偏离了实体效果。

当前司法还存在碎片化问题。法律的操作性不够，导致司法依据大量运用司法解释，甚至实践中的各种联席会议文件，大大削弱了国家法律的权威，也削弱了司法公信力。同案不同判，甚至同城不同判问题应当引起高度重视。

司法这条社会公正的最后防线，最终还是要靠人来守，即每一个司法工作者来守。当前，谁办案谁负责、终身负责赋予司法人员很大的责任，但该队伍实际上所享有的利益、权利与责任却并不匹配。这影响了司法队伍的留人和树人，从而影响了司法队伍的素质。司法队伍的职业化、精英化、司法化应当引起关注。

北京大学法学院刘剑文教授指出，财税法治亦是百姓看得见的法治。财政是国家治理的基础和重要支柱，财税改革与财税法治是紧密衔接、良性互动的。把权力关进制度的笼子，首先要把财权关进制度的笼子，通过控制财权来控制政府行为。当我们分析反腐败成果时，应当反思我们在制度上的缺失，尤其是财税制度的缺失，进而在财政法治上多着一点力。

财税法治的落实，需要观念的改变。一是理财治国。治理国家，需要财政收入的合理合法合宪、财政支出的公开公平公正、财政管理的有规有序有则。二是公共财政。改变过去公共财产政府所有的观念，明确是人民把财产委托给政府代管。

财税法治的落实，需要立法的跟进。当前，财税法律缺失严重，这一空白需要加速弥补。财税的基本制度，只能由全国人大和全国人大常委会制定法律。应改变一直以来财政部、税务总局财税立法的惯性思维。

切实保障人的基本权利和尊严

中国政法大学法学院焦洪昌教授指出，民主和法治的关系是不容忽视的问题，即我们在关注法治的同时，必须关注如何通过法治促进民主政治建设。从宪法角度看，我国的政体是人民代表大会制，它的原则是人民主权。人民并没有把所有的权利都交给了国家和政府，而是保留了一些最基本的权利，如选举、罢免等。在法治国家建设过程中，如何保证人民本身拥有的这些基本权利至关重要。法治国家保障民主的核心问题是保障人民的表达自由。

法治国家建设最核心的价值是人的尊严。人的尊严是高端价值，直接约束立法、行政、司法，所有的国家权力都对人的尊严负有义务。人的尊严通过人格的完善来实现。没有对人的尊严的保护，就没有人们对宪法的认同，就没有人们对国家的认同。

做好权力最大的笼子

王振民提出，宪法是权力最大的笼子。全面推进依法治国，应紧紧抓住宪法这个龙头。焦洪昌认为，在科学立法的基础上，如何加强宪法监督是当前需要研究的重要问题。首先要把所有规范性文件纳入违宪审查的范围；然后是对违宪违法行为的科学追究。两位教授都建议尽快建立相关的宪法监督机构。

此外，王振民和叶青都分析了当前人大立法存在的各种问题。其中人大常委的兼职性是很大的束缚因素，应尽快专职化，并扩大人数。

王振民还指出，改革不能留有后路，现在的许多改革存在改革不到位的问题，不能将问题寄希望于之后的再改革。另外，他谈到，最高法院设立巡回法庭固然是当前司法改革的重大举措，但这针对的是终审环节。而对于一审和二审的主要问题，还应当花大力气研究和解决。

最后，舒国滢指出，法学家在法治中国的建设过程中应担当理论监护和保护的责任。正如德国民法典经历了长期的酝酿和制定，最终成为世界上最精致的法典。我们不应操之过急，而应首先冷静地思考我们国家所面临的形势，对当前中国法治建设的基本问题做好解释，夯实理论基础。

司法改革

建立健全法律机制实现程序正义

□李天来

严格遵循法律程序、追求程序正义是保证公正司法的重要内容。程序正义是看得见的正义，具有独立的价值；追求程序正义的目的是为了实现实体正义，两者统一于实质正义之中；要实现程序正义，必须健全相应的法律机制。

程序正义具有独立的法律价值

程序正义是一种法律理念，被喻为“看得见的正义”，是指从事法律行为做出某种决定的过程、方式都必须经过正当的程序，决定所涉及的当事人都能够得到公正、公平的对待。程序正义的理念最早出现于十三世纪的英国，后在美国得到前所未有的发展，它要求任何人均不得担任自己诉讼案件的法官，法官在作出裁判时应当严格依照法定的程序。

如何准确认识程序正义的价值，我国法学理论界和司法实务界是有不同看法的。长期以来，理论界多持程序工具主义的观点，即将程序仅仅视为实施实体法的手段或工具，强调程序在保证实体法正确实施方面的有用性，不承认程序正义具有独立于实体正义的价值。与此相应，在实务界，重实体、轻程序的做法相当普遍。目前，这种观点虽然被越来越多的学者所怀疑甚至否定，实务界也不断强调实体与程序并重，但重实体、轻程序的做法并没得到彻底摒弃，因程序违法而导致的冤假错案也常有发生。

程序正义强调的是过程正义，实体正义强调的是结果正义；程序正义与实体正义并非一一对应关系，程序不公正，结果也可能公正，但即使结果公正也难以具有公信力；没有程序的合法性，就没有结果的正当性。因此，程序正义具有独立的法律价值。

程序正义与实体正义统一于实质正义之中

在法治社会，对正义的追求，必须把程序正义和实体正义统一起来。实际上，实体正义与程序正义虽然有着不同的判断标准和基本要求，但它们各自的基本要求又使得彼此之间存在着紧密的联系，共同统一于整个社会的实质正义之中。任何割裂二者之间的联系，片面强调其中之一者，都会影响法律的准确实施对社会的实质正义造成损害。

无论是从理论还是从实践来看，均不能得出程序正义和实体正义不存在必然联系的结论。恰恰相反，正是因为程序正义和实体正义存在着不可分割的内在联系，才显示出程序的价值所在。我们既不能用实体的正义作为参照去评判程序的正义，也不能用程序的正义作为基准去决定实体的正义，恰当的方法应当是从更高一级的逻辑概括去寻求一个评判程序正义和实体正义关系的标准。笔者认为：程序正义和实体正义是同一领域不同种类的范畴，其共同目标都是为了实现社会的实质正义；而追求程序正义的目的是为了实现实体正义，两者统一于社会的实质正义之中，应该说是两者关系合乎逻辑的唯一选择。

实现程序正义必须健全相应的法律机制

程序正义不能凭空实现，必须靠相应的法律机制进行保障。湖北佘祥林案、河南赵作海案、内蒙呼格吉勒图案、浙江张高平叔侄案，要么因为“亡者归来”，要么因为“真凶再现”，要么因为刑讯逼供，被证明是冤错案件，其背后无不存在程序不公，均暴露出与程序相关的法律机制不健全的问题。

由此，要实现程序正义，除了严格执行我国《刑事诉讼法》规定的“罪刑法定”“疑罪从无”“非法证据排除”等和实体性结果紧密联系的原则之外，还应当健全以下法律机制：一是裁判者中立机制。即裁判者应当对控辩双方保持不偏不倚的中立态度，不得对那些利益处于冲突状态的参与者中的任何一方存有偏见和歧视。二是平等对待机制。即裁判者在整个审判过程中应对各方当事人的证据、主张、意见予以同等对待，对各方当事人的利益予以同等尊重和关注。三是程序自治机制。即裁判者就案件的实体问题所作的裁判结论必须是从法庭审判过程之中产生的，从而使审判程序对裁判结论的形成具有唯一的决定作用。四是程序及时机制。迟到的正义是非正义或者是打了折扣的正义，裁判者依照法律程序应当及时形成裁判结论，而不应过于拖延。五是程序终结机制。即裁判者对案件的审判必须有一个最终的裁判结论，使案件得到确定性的解决，避免此后对该案随意或无限制地再次启动法律程序。六是程序人道机制。即裁判者应当按照基本的人道要求对待被裁判者，应尊重被裁判者的人格尊严，对被裁判者的隐私加以保护，不能以损害或者侵犯被裁判者的人格尊严和隐私来换取社会整体利益的实现。

社会主义协商民主建设主题案例

征集启事

社会主义协商民主是中国共产党和中国人民的伟大创造，是中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，具有鲜明的中国特色。加强协商民主建设，有利于听群言、集民智、增共识、聚合力、促和谐，有利于促进科学决策、民主决策，有利于更好实现人民当家作主的权利，有利于增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。为进一步推动社会主义协商民主稳步发展、取得实效，本报与理论网特举办“社会主义协商民主建设”主题案例征集活动，欢迎大家踊跃参与。

具体事项如下：

字数：一般不超过6000字。

内容：1.紧紧围绕政治协商、人大协商、人民团体协商，社会组织协商、基层协商等方面，突出具体过程和创新性做法及解决问题效果。

2.来稿请注明联系人的工作单位及联系方式。

时间：见报即日起至2015年4月30日止（以邮戳为准）。

评选：征文截稿后，本报将组织评选出优胜奖若干名。获奖案例在《学习时报》、理论网及中央党校报刊社其他媒体选登。此外，我们还会组织其他多种活动对优秀案例进行宣传推介，并出版图书。本次案例征集活动不收取任何费用。

投稿方式：

1.征文请邮寄至：北京市海淀区中央党校南院报刊社　邮政编码：100091

2.通过邮件发送至：xuexishibao99@163.com

联系人（收件人）：李少军

联系电话：010—62806049