本版编辑：兰文飞
E-mail：t3@studytimes.cn
Tel：010—62806237

把协商民主作为国家战略

——《习近平时代》选载

□［美］熊 玠 主编

1945年7月4日，这一天是美国的国庆日，当美国人民为国家的独立欢呼庆祝之时，毛泽东专门邀请黄炎培等人到他家里做客，整整长谈了一个下午，讨论的也是一个国家、一个民族的兴衰大势。当毛泽东问黄炎培在延安的感受时，黄炎培坦率地说：“我生60多年，耳闻的不说，所亲眼看到的，真所谓‘其兴也勃焉，其亡也忽焉’。一人、一家、一团体、一地方，乃至一国，不少单位都没有能跳出这周期律的支配力。”他问毛泽东，中国共产党能不能跳出历史上“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史周期律。毛泽东答道：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期律。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”黄炎培听了之后说：“这话是对的，只有把大政方针决之于公众，个人功业欲才不会发生。只有把每一个地方的事，公之于每个地方的人，才能使地地得人，人人得事。用民主来打破这个周期律，怕是有效的。”

但是，这条民主新路到底是什么样子？毛泽东、黄炎培当时都没有作进一步的讨论，黄炎培提出的是一种抽象可能性，毛泽东的回答也很原则。

70年后，习近平回答了这一问题。2014年9月21日，在庆祝人民政协成立65周年纪念大会上，习近平描绘了中国特色社会主义民主的图景：“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是中国社会主义民主的两种重要形式。在中国，这两种民主形式不是相互替代、相互否定的，而是相互补充、相得益彰的，共同构成了中国社会主义民主政治的制度特点和优势。”

“中国的协商民主比很多西方国家都做得好”

2002年，习近平主政浙江。也就在这一年，浙江省温岭市（台州市所辖的一个不大的县级市）开始将土生土长的民主恳谈会升级换代，并将其打造成中国基层协商民主（deliberative democracy）的范本。

民主恳谈会诞生于1999年，最初是一种思想政治工作形式。当时，在省委统一部署下，台州和温岭市委宣传部门选定松门镇作为“农业农村现代化教育论坛”的试点。松门镇借鉴电视中看到的记者招待会，采取“与群众双向对话”的方式来举办论坛，没想到效果奇佳。这就是“民主恳谈”的初始形态。

松门镇的成功经验很快被推广到全市的各个乡镇，并从对话型恳谈发展到决策型恳谈。到2002年年初，温岭市参加民主恳谈实践的群众达到30万人次，占全市人口的1/4以上，提出的意见建议有1.5万条之多，当场答复的近万条，解决落实的占1/3。

但直到此时，民主恳谈会只是作为基层民主的一种实现形式，还没有和协商民主挂起钩来。2004年，一位外国学者的介入改变了这种状况。

这年的8月，在杭州召开了一场以“协商民主”为主题的学术研讨会。在这次会议上，温岭负责民主恳谈工作的官员认识了美国斯坦福大学政治学系的詹姆斯·费什金教授（James Fishkin），并了解到他所倡导的“协商式民意调查”（Deliberative Polling）方法。

费什金是协商民主理论最早的提倡者和实践者，早在1988年，他就创造了协商式民意调查方法，将一般的民意调查和协商民主两方面的优点结合起来。按照费什金的说法，一般的民意调查得出的是“民众对某议题的看法”（what the public think），而协商式民意调查得出的则是“民众将会如何看待某议题”（what the public would think）。协商式民意调查主要通过随机抽样的方式产生出代表，并通过代表之间的沟通与协商，在制定公共政策时形成一致的决策。

负责推进民主恳谈的官员们当时就觉得，这套方案对于推进民主恳谈很有帮助。时任泽国镇党委书记的蒋招华于是邀请费什金教授来泽国镇，用协商民主的方法就建设资金的使用开展民主恳谈。费什金欣然应允，与澳大利亚迪肯大学的何包钢教授一起，两赴温岭，并亲自主持问卷设计。协商民主的方法正式被引进到中国基层的民主实践中来，“民主恳谈会”也因为被注入了“协商民主”的成分而成为协商民主的实践形式。

这次民主恳谈会邀请了12名专家与镇党委、政府一起组成工作小组，采用科学的随机抽样方式，从全镇12万人口中抽选了275名代表，并提前10天将30个项目的说明材料以及专家组准备的中立、公正的项目介绍，发给每名代表。

会议当天，有259名代表出席，他们在会前先就30个项目的重要程度填写了一份调查问卷。上午，以随机抽样方式将259名代表分为16个小组进行小组讨论，讨论由经过培训的主持人主持。小组讨论结束后，代表们带着小组讨论时最受关注的问题和最集中的意见参加大会讨论。下午，代表再次分小组讨论，然后带着新的意见和问题参加第二次大会讨论。两次大会讨论，政府全体人员列席。民主恳谈结束后，又用同样的调查问卷对代表们进行第二次测验。

会后，镇党委和政府召开办公会议，讨论恳谈会上代表提出的建议和第二次问卷调查的预选结果，将调查中排名靠前的12个项目拟定为2005年城建基本项目。2005年4月30日，在泽国镇第十四届人大第五次会议上，人大代表经过讨论、表决，通过了民意代表经过协商讨论所选择的12个项目。

整个民主恳谈会的流程非常规范，参加恳谈的民意代表也表现出非常高的素质。全程参与组织的费什金教授感叹道：“这比美国的实践还好。”他以泽国镇为例，鼓励美国公民做更多的协商民主实践。他甚至说，中国协商民主实践能直接影响决策，这比加拿大的公民大会更有实效。

当基层协商民主在浙江温岭遍地开花之际，更高层级的政治协商也在协商民主理论的指引下焕发出新的活力，一向以改革开放前沿著称的广东又一次走在了前面。

广东省选择广州市进行试点，经过一年时间的探索，2009年9月，广州率先推出《中共广州市委政治协商规程（试行）》；2010年5月，在广州试行的基础上，《中共广东省委政治协商规程（试行）》出台；2011年8月，在总结试行经验的基础上，《规程》正式出台。《规程》明确规定了政治协商的原则，并对政治协商的主要内容、基本形式、协商程序都作了具体翔实的规定，使政治协商第一次成为地方党委政府工作的刚性约束，在做重大决策时不仅必须协商，而且必须按程序协商。

此后不久，江西省以及南京市、厦门市等也相继出台类似规定。到2013年年底，全国有26个省、自治区、直辖市都制定了政治协商规程。政治协商第一次从“可以协商”到“必须协商”，从“软办法”变成了“硬约束”。

2012年11月，中共十八大提出“健全社会主义协商民主制度”，“协商民主”第一次写入中共最高规格的文件；一年后的十八届三中全会进一步提出“推进协商民主广泛多层制度化发展”。协商民主正式从地方性和局部性实践上升为国家战略，从政治领域扩展到经济、社会等各个领域，从一种工作方法上升为制度。

协商民主激活制度潜能

2000年，华盛顿大学的约翰·盖斯提尔（John Gastil）写了一本名为《人民的心声：通过协商式选举复兴代议制民主》的书，他认为代议制民主陷入了危机，为了复兴代议制民主，应该运用协商民主的方法，在选举过程中通过随机抽样组成一个公民小组，对候选人和选举议题进行协商，并将协商结果告知选民，供选民投票时参考。

费什金教授也有类似的设想，还专门为此设计了协商日（deliberative day）制度。理想很丰满，但现实很骨感。1992年，费什金计划在美国总统大选的政党初选期间，以协商式民意调查方式举办一场“改良式初选”，但计划因经费问题而流产。

就像美国人想用协商民主激活他们的代议制民主一样，中共也希望用协商民主来激活其自身的制度潜能，并在一定程度上已经变成了现实。

这种尝试早在2005年就已开始。当时“泽国实验”的最后一个节点是将由抽样产生的代表形成的决议提交镇人民代表大会表决。这其实已经将协商民主与现有的制度安排相互衔接，而且产生了让费什金赞叹不已的结果：协商直接影响了决策。后来，泽国镇在2008年和2009年举办的关于公共预算的民主恳谈活动中，进一步通过两个制度安排，用协商来激活原有政治结构中的核心机制——人大制度。第一个制度安排是，邀请镇人大代表旁听整个讨论过程。第二个制度安排是，将由抽样产生的代表形成的决议提交到镇人民代表大会表决；同时，在镇人大代表讨论时邀请抽样产生的代表旁听。这两个环节的设计产生了两个效果：其一，相互旁听的做法极大强化了人大代表的责任意识。前来旁听的人大代表十分认真，他们感到压力很大，“过几天村民代表要旁听我们的讨论，如果到时候我们的讨论还不如一般的村民，怎么还好意思当这个代表”？其二，基层人大长期以来处于沉睡的状态得到了改善。按照制度设计，人大具有对政府预算进行审议和监督执行的权力。但是，这项权力在基层人大长期以来一直处于蛰伏状态。由于协商民主实验的开展，镇人大在村民代表对镇财政预算进行审议的倒逼之下，开始真正地履行起自己的权力。同时，村民代表的协商民主实验也为镇人大的审议提供了模板，使他们知道真正的审议究竟该如何操作。

但是，将抽样代表的协商与镇人大关联在一起，可能会产生一个问题：如果由抽样产生的代表与人大代表的决策不一致怎么办？温岭市新河镇的实验恰好解决了这个问题。

2005年7月底，将民主恳谈会与公共预算改革相结合的新河实验正式启动。新河镇没有直接照搬几个月前泽国镇的经验，而是有借鉴有调整，通过直接将协商民主技术植入人大制度之中，激活了宪法赋予人大的权力。

第一，讨论的范围不是部分预算项目，而是全部政府预算，将人大预算审查权落到实处。

第二，参与人员不是随机抽样产生的民意代表，而是镇人大代表和自愿参加的民众，这既激活了人大，又保证了协商民主在既有制度框架内有序运行。同时，为了帮助人大代表进一步了解预算，新河镇专门邀请了中山大学的预算专家和上海市人大常委会培训工作委员会的工作人员，对人大代表进行专业培训，保证了人大代表参与的有效性。

第三，设置预算修正议案，在分组讨论的基础上，5名以上人大代表可以联名提出预算修正议案。它有助于克服政府编制预算的有限理性，进而对政府预算做出强有力的约束。

第四，设置人大财经小组，负责对政府财政预算执行情况进行监督。这是一个重要的制度创新，既纾解了由于信息不对称造成的各种张力，又缩短了委托代理链，使公众的参与权、知情权和监督权得到了有效落实。

从2008年开始，泽国镇和新河镇的制度创新开始向外扩散，温岭市人大常委会成为一股新的推动力量，在横向上将其推广到箬横、大溪和滨海等乡镇，在纵向上将其提升进了温岭市人民代表大会的议程之中。

与协商民主在基层激活人大制度相应的是，协商民主对政治协商制度的激活作用同样非常明显，其中，双周协商座谈会的恢复最引人注目。

2013年10月，在时隔48年之后，全国政协双周协商座谈会重启，一般每两周举行一次，每年召开20次左右。在组织过程中，细化协商程序，借鉴新的手段，使协商参加人员的选取更加科学，协商材料的准备更为充分，协商过程更加高效。值得注意的是，双周协商座谈会不仅规格高，每次都由全国政协主席俞正声亲自主持，中央和国家相关部委的领导参加，而且它还有意邀请不同的政协委员，争取在一个任期内每个全国政协委员都能参加一次。在全国政协的示范效应下，很多地方政协也举办类似的协商座谈会，有的也保持双周的频率（如天津市），有的则因地制宜，将其改为双月协商座谈会（如青海省以及济南市、株洲市）。

2013年11月，中共十八届三中全会《决定》提出“构建程序合理、环节完整的协商民主体系”。2015年2月9日，中共颁布《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，将这一构想清晰地描绘出来：“继续重点加强政党协商、政府协商、政协协商，积极开展人大协商、人民团体协商、基层协商，逐步探索社会组织协商。发挥各协商渠道自身优势，做好衔接配合。”

中国式民主发展的路线图

很多西方学者都怀疑，中国的协商民主是否真的可以称之为协商民主？即使可以，它是否能够成为“中国民主化”的有机组成部分，甚至成为“中国民主化”的动力？

对于这个问题，我们不妨先来看一下西方学者关于民主化问题的反思。

20世纪70年代中期以来的第三波民主化给民主化理论带来的最大启示是：民主不等于善治！经由选举产生的政府运作及其治理绩效远非人们希冀的那么美好，许多新兴民主化国家虽然建立了竞争性选举制度，但是在人权和自由方面的表现却相当糟糕。拉里·戴蒙德不无遗憾地指出：“现在的问题不是民主国家集体死亡，而是许多国家民主被逐步地空洞化了，只剩下一个多党选举的外壳。”这种过分强调竞争性选举而忽视民主其他维度的倾向，有学者称之为“选举主义（electoralism）的谬误”。换言之，民主化不仅要关注是否有定期举行的公正的选举，还应该关注选举之外的东西，尤其是治理问题。

2009年，加拿大学者马克·沃伦（Mark E. Warren）提出相对于“选举驱动的民主化”而言的“治理驱动的民主化”（governance-driven democratization）概念。他以中国为例来说明，即使在缺乏多党竞争的条件下，治理驱动的民主化也是可能的，中共就积极鼓励协商民主的发展。而中共之所以走上治理驱动的民主化之路，是由于社会经济发展所释放出来的多元化和社会能力的增长，而不是选举式民主化的压力所致。

尽管沃伦的文章并非专门针对中国，但他非常敏锐地抓住了西方对“中国民主化”最核心的两个关注点：一是“中国民主化”应该是选举驱动还是治理驱动，是应该像西方一样先将竞争性选举做好，再来着手开展旨在提高民主质量的参与民主和协商民主，还是有可能反向操作？二是在共产党领导下，“中国民主化”是否可能实现？

对于第一个问题，将选举和治理并列，本身其实已经是一个突破，它抛弃了将民主等同于选举的简单思维，认识到民主化具有两个重要维度：选举和治理。选举关注的是权力来源问题，治理关注的是权力运行问题。

那些将民主等同于选举的人往往强调民主必须首先建立选举制度。即使他们承认在选举之外还有治理的任务，也会借助西欧的经验认为“选举第一，协商第二”。但是，第三波民主化经验表明，将民主等同于选举，这是一种误导；将西欧经验普遍化，认为民主化必须先搞选举民主、后搞协商民主，同样是一种误导。早在十五大上，中共就将民主的内涵界定为“民主选举、民主决策、民主管理和民主监督”，将选举和治理融为一体。习近平也一再强调，“协商民主深深嵌入了中国社会主义民主政治全过程”，选举和协商“这两种民主形式不是相互替代、相互否定的，而是相互补充、相得益彰的”。在中共看来，按照西欧经验来规划中国的民主化道路是没有道理的，中国会走出一条与西欧不同的民主道路。

中共从来都没有否认民主选举的重要性，甚至也不否认竞争性选举的重要性。事实上，在过去的20多年里，不仅基层的民主选举进行了诸多制度创新，而且在党内民主方面也不断尝试引入竞争性机制。放眼全国，许多地区都在基层选举方面进行了形式多样的制度创新，如吉林省梨树县的“海选”，安徽省安庆、宿州等地的“组合竞选”。与此同时，在过去的30多年里，人大选举制度也经历了多次改革，直接选举的范围不断扩大，平等原则得到了更好的体现。党内民主选举也取得进展，山西临猗、浙江杭州、四川雅安等很多地方正在尝试“两票制”“公推直选”（公开推荐、直接选举）等竞争性选举机制。在丰富多彩的增量改革过程中，一条中国特色的民主道路正变得越来越清晰。

中共不否认竞争性选举，真正反对的是以政党轮替为标志的竞争性选举。在很多西方学者看来，没有建立多党制，无法通过选举实现政党轮替就不能称之为真正的民主，在这种情况下，即使协商民主有所发展也是没有意义的。这就涉及第二个问题：在中共领导下，“中国民主化”是否可能实现？

21世纪以来，一些西方学者开始认真对待中国在共产党领导下的民主政治发展，主张“把党置于分析的中心”。2004年，布兰特利·沃马克（Brantly Womack）探讨了党国民主（Party-State Democracy）的可能性。他认为，中共正在努力使自身变得更加高效，更加具有包容性，并能迅速回应民众的诉求，从而在不改变自身领导地位的前提下构建一种党国民主。沃马克认为这是一种可行的民主化路径，它能将转型的痛苦降低到最小程度。沈大伟也不相信西方式的民主将会出现在中国，他认为更有可能发生的是，中共进一步发展与非党组织的广泛协商，或者赋予人大更大的权力。何包钢则指出，在中国场景下，没有多党竞争的协商似乎比没有协商的多党竞争更好。

越来越多的人开始抛弃简单地根据西欧经验来观察中国的民主化，而是基于改革开放30多年的政治实践（尤其是地方治理层面的制度创新）来重新认识中国的民主化问题。越来越多的人开始承认，在坚持共产党领导的前提下，“中国的民主化”是可能的。它有两个重要特点：第一，“中国的民主化”是一种内生演进型民主化。内生是指其基本框架和基本元素是内生的，而不是移植的。无论是党的领导，还是选举民主、协商民主都是中国自身政治传统的延续或扩展。在这个意义上，中国的协商民主确实与西方的协商民主有所差别，中国的协商民主是将其既有的“政治协商”这种民主形式进行规范化和民主化，将其成功的经验推广到其他领域。演进指的是其民主化是经验性的、渐进式的，正如沈大伟所言，中共在政治改革领域也在沿用与成功的经济改革同样的策略：在各地试验新的方法，接受那些成功的实验，然后逐渐在全国范围内进行推广。第二，权力运行的民主化和权力来源的民主化齐头并进。与西欧或其他地区的民主化进程不同，中国的民主化不是先解决权力来源的民主化，再解决权力运行的民主化，而是充分发挥后发优势，同时推进实质民主和形式民主。

党章总纲的历史演变

□ 吕伟红

中国共产党党章总纲，是我们党政策主张和指导方针的集中体现，是整个党章的灵魂。自《中国共产党第一个纲领》制定以来，为顺应形势和任务的发展变化，适应马克思主义中国化进程逐步深化的现实需要，我们党对党章总纲进行了不断完善。党章总纲发展完善的过程，是我们党坚持与时俱进不断推动中国特色社会主义科学发展的过程。

党章总纲的发展完善是我们党“三个自信”的生动体现

历史任务的逐步完善。七大党章作为中国共产党独立自主制定的首部党章，明确提出历史任务目标，十二大党章总纲明确了党的工作重心和“经济建设”的工作中心，十四大党章总纲列明了社会主义初级阶段理论，党的十八大将中国特色社会主义道路、理论体系、制度作为一个整体在党章总纲中进行表述。党章总纲关于历史任务的修改是党在社会主义和共产主义道路上的探索和实践的生动展现，体现了共产党人的道路自信。

指导思想的丰富发展。中国共产党自诞生之日起就始终以先进的科学理论作为自己的指导思想，1921年党的一大就将“马克思列宁主义”作为自己的指导思想，七大党章将毛泽东思想正式确立为我党的指导思想，十五大党章总纲把邓小平理论与马克思列宁主义、毛泽东思想并列作为党的行动指南，十六大、十八大先后将“三个代表”重要思想、科学发展观确立为党的指导思想。邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，作为马克思主义中国化的当代形态，一脉相承，前后相继，有机统一，构成了中国特色社会主义理论体系的丰富内容。指导思想的丰富和发展体现了中国共产党始终践行马克思主义的理论自信。

执政能力要求的不断深化。一直以来，我们党都高度重视党的执政能力建设。七大党章完整地提出了理论联系实际、密切联系群众、开展批评和自我批评三大作风，为开创党的建设伟大工程奠定了坚实的理论基础。十七大党章总纲强调“要加强党的执政能力建设和先进性建设，以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程”。十八大党章总纲强调“加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设”“建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党”等明确要求。党章总纲对党的建设要求的不断明确，体现出党对自身建设始终坚持最高标准和要求的历史责任担当，充分体现了中国共产党带领中华民族走中国特色社会主义道路的制度自信。

党章总纲的发展完善是我们党责任担当的深度彰显

党章总纲的发展完善过程，反映了我们党从哪来、建什么、怎么干的问题，深度彰显了我们党不断完善治国理政方略、始终以实现党的最高纲领为终极价值追求的政治品格。

揭示了我们党“从哪来”的根本属性。党章总纲描绘了我们党波澜壮阔的发展历史，雄辩地揭示了我们党领导地位的取得及持续巩固并非历史偶然，而是历史和人民基于我们党所肩负的崇高历史使命和以下三个方面的先进性作出的必然抉择：一是我们党从科学理论中来。从19世纪中叶起，无数仁人志士先后开展了戊戌变法、辛亥革命等革命探索，但都没有改变国家羸弱的局面。（下转7版）

纪念中国共产党成立95周年·党史记忆