

协商建国：中国特色社会主义协商民主的生动实践

□ 杨守涛 向 盼

新中国成立前后的政协实践，我们常用“协商建国”来概括。协商建国的历史，是我国特色社会主义协商民主发展的重要节点。正是这个历史，使中国特色社会主义协商民主由萌芽与探索逐渐走向制度化。

协商建国的历史源流

在我们党的政治主张与实践中，一直彰显着内含了民主与团结的“联合”这个关键词。1947年的“双十宣言”中提出“成立民主联合政府”。1948年4月30日，发布了“五一”口号，开启了党领导和团结一切可团结的力量建设新中国的历史篇章。“五一”口号发布后，各民主党派和无党派民主人士积极响应，并就新的政协会议时间、地点、组成单位、参会人选等展开初步讨论，并于1948年11月25日达成了《关于召开新的政治协商会议诸问题》的协议。

1949年9月21日—30日，中国人民政治协商会议第一届全体会议召开。10月1日，中华人民共和国中央人民政府宣告成立，并开始组建中央人民政府。中国共产党领导的多党合作和政治协商正式成为国家基本政治制度。

1953年初，中央人民政府委员会作出召开全国人民代表大会的决议。经过一年多的准备，第一届全国人大第一次会议于次年9月15日开幕，通过了“五四”宪法。此后，人民政协不再代行全国人大职权的作用，作为人民民主统一战线组织，继续发挥应有的作用。

协商建国实践的经验与启示

首先，始终坚持党的领导是根本保证。总览协商建国的历史，我们党一向注重广泛的民主协商、注重民主协商基础上的联合，并积极推动有关实践，根据政治发展的形势，号召包括各民主党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士在内的广泛主体一起协商建国。在我

们党的有效组织下，不仅成功协商，避免了议不起来、议而不决、决而不行；也在民主协商的过程中展现了我党及其领导干部的政治风度、民主作风，进一步增强了党的领导。

《关于加强社会主义协商民主建设的意见》强调，“加强协商民主建设，必须坚持党的领导”。只有在这个根本原则的指引下，协商民主才能更实现和维护国家与民族的利益，才能彰显其人民民主的特色，才能体现“最广泛、最真实、最管用的民主”的中国特色社会主义民主政治特质。

其次，通过广泛主体的商量博采众谋，才能真正大团结大联合。在协商建国的过程中，参与商量的主体是非常广泛的。毛泽东1948年5月1日给李济深、沈钧儒的信中说，“一切反美帝反蒋党的民主党派、人民团体，均可派代表参加……某些社会贤达，亦可被邀参加此项会议”。最终确定的参会主体，包括了各民主党派，军队和各人民团体，各区域、各民族的代表。广泛的主体，通过多种形式进行了不同层次深入协商，最终博采众谋、达成各方都能接受的决定。协商的形式是多种多样的，包括党内不同层次的协商、中国共产党代表与党外人士的个别协商、中国共产党组织的座谈商量、政协会议上的商量、结束政协代行全国人大职权前期宪法制定中的讨论等。多种多样的协商过程中，博采众谋、彼此之间不断调整和整合利益诉求与政策主张，最终达成了各方都能接受的决定、制定了系列法律和规章制度。

黄炎培曾经就政协会议说，“说话的特别多”“最后结果，得到皆大欢喜，没有一个人还保留一些儿不痛快的心理，这个结果，就是尊重每一个人意见所得的结果，这是一种惊人的收获”。

总之，协商建国的历史表明，通过广泛主体的商量博采众谋才能真正实现大团结大联合。广泛的主体，意味着人民与他们的代表参与其中；商量并博采众谋，意味着广泛的主体在党的领导和组织下，充分发挥策与谋的作用；真正实现大团结大联合，意味着我们调动一切

积极因素，团结一切可以团结的力量。

这一经验，也是当前建设与发展运用社会主义协商民主需要继续重视的。习近平总书记强调说，做好人民政协工作，“必须坚持人民政协的性质定位”“必须坚持大团结大联合”“必须坚持发扬社会主义民主”。这三个“必须坚持”，与广泛主体的商量博采众谋才能真正实现大团结大联合这一经验相契合。

再次，协商的成功既有赖于协商主动性，也有赖于协商方法艺术。协商建国的成功，固然有特定的历史和时代因素，但回顾协商建国的历史会发现，其成功一方面源于我们党的协商主动性，另一方面则源于一系列有效的协商方法与艺术。

一方面，我们是有协商主动性的。不仅有“五一”口号号召各方主体商量成立“民主联合政府”、复电各民主党派电报中“希望诸先生及全国各界民主人士共同研讨”等协商意识和理念的体现，更有在大革命时期、抗日战争时期、抗战胜利后及解放战争时期、新中国成立初期及其后坚定的协商意识与理念，积极主动领导与组织相关协商的实际行动。另一方面，运用了有效的协商方法与艺术。比如，发起协商时找到各方主体的共同利益，又比如，协商过程中注重深入而充分的互动，包括新政协代表提名中“时常为了某一个代表的适当与否而函电往返、斟酌再四，费时达数周之久”。

总之，协商的成功既有赖于协商主动性，也有赖于协商方法艺术。无论是协商主动性及其背后的协商意识和理念，还是协商方法与艺术，都是党和政府机关及其干部民主协商素养的体现。这种民主协商素养，也是当前建设与发展运用协商民主不可或缺的。当前，《关于加强社会主义协商民主建设的意见》针对党委领导同志明确要求，“以身作则，带头学习掌握协商民主理论，熟悉协商民主工作方法，把握协商民主工作规律，努力成为加强协商民主建设的积极组织者、有力促进者、自觉实践者”。要更好地建设与发展运用协商民主，必须提高广大干部的民主协商素养，这

开发水电、旅游等特色优势资源，走好经济与资源环境相协调的文明发展道路，群众在生态保护与建设中获得了实实在在的利益。中科院评估认为，青藏高原各类生态系统结构稳定、总体趋好，绝大部分区域处于原生状态，仍然是世界上环境质量最好的地区之一。

坚定不移全面从严治政，夯实党在西藏的执政基础

做好西藏工作，必须坚持党的领导，全面加强党的建设。我们始终认真贯彻落实新时代党的建设总要求和组织路线，坚持“三个牢固树立”，以加强党的长期执政能力建设、先进性和纯洁性建设为主线，以党的政治建设为统领，以坚定理想信念宗旨为根基，以调动各级党组织和广大党员干部积极性、主动性、创造性为着力点，强化全面从严治政责任，推动党的建设向纵深发展。坚持加强政治建设，严格执行分裂斗争纪律，把党员在反对分裂、维护祖国统一和民族团结上的政治立场、实际表现作为巡视巡察和日常监督的重点，着力甄别在“五观”“两论”上口是心非、阳奉阴违的“两面人”，确保了党员队伍的纯洁性。坚持加强干部队伍建设，按照“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”好

涉及协商知识、协商态度、协商能力等方面。

最后，无论是协商内还是协商外，都应关注各方主体的感受。回顾协商建国的历史，各方主体感受的正面性，也是值得关注的内容。这里说的各方主体感受，既涉及协商过程中的内容，也涉及前协商、后协商等环节。

一是参与前的认同感。很多参与协商建国的主体，其积极参与协商建国，不能说没有受到其对中国共产党及其领导干部的好感、认同感影响。黄炎培、傅作义、邓宝珊、费孝通等人在谈及协商建国时，就高度评价了解放军的态度、解放区干部的工作、毛泽东等人的领导风格、共产党的作风等。

二是参与中的平等感。在新政协的筹备过程中，蔡廷锴曾在《关于召开新的政治协商会议诸问题》的首次会谈中赞叹说，大家一律平等，共同召集，非常之好。另外，在新政协的筹备等协商建国的过程中，我们党采纳了很多党外人士提出的建议。这种采纳，本身就是一种能营造平等感的做法。

三是参与后的满意感。协商建国的过程，让广大党外人士感受到了浓厚的民主氛围。广大党外人士参与之后也是满意的。这种满意，不仅仅是因为意见建议的采纳而后形成的政策文件付诸实施，同时也是因为在政府组建过程中充分体现了“民主联合”的性质。这表明，建设与发展运用协商民主，基于“听”的主体间互动是重要的，但基于想的换位思考也是不容忽视的。习近平总书记强调，“遇到关系复杂、难以权衡的利益问题，要认真想一想群众实际情况究竟怎样？群众到底在期待什么？群众利益如何保障？群众对我们的改革是否满意？”这体现了基于“想”的换位思考、自我对话的重要性。只有强化换位思考、自我对话，才能更关注到协商民主建设与发展运用过程中各方主体的感受。



法治政府的实质是依法行政的政府，依法行政要求行政主体在执法过程中应严格遵循“授予原则”，即“法无授权即禁止”“法无授权不可为”，这既是确保行政机关严格规范公正文明执法的前提，也是建设法治政府、全面推进依法治国的基础和核心。

行政执法以职权法定为基础。职权法定，是指行政机关行使职权的范围和内容必须由法律明确规定。相对于公民权利“法无禁止即自由”而言，行政机关行使职权必须遵循“法无授权即禁止”的原则。这一原则要求行政机关没有法律的规定就不能行使行政权、作出行政行为，否则就是超越职权、属于违法行为。相反，对于公民权利而言，凡是法律没有禁止的，就是公民的自由，公民有权为之。“法无授权即禁止”的法理意义在于，它明确宣告了行政机关的权力界限，要求行政机关必须在法律规定的范围内行使职权；如果没有法律的规定，行政机关作出的行政行为就是“无权限”的违法行为。

职权法定源于我国“一切权力属于人民”的宪法原则。我国宪法第2条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”“一切权力属于人民”的宪法原则要求所有国家权力都应当获得人民的授权、为人民服务并接受人民监督。行政权作为国家权力的一种，其权力内容也应当经过人民或人民意志的代表机关通过法律授予，如果没有法律的授予，行政机关也不可能也不应当行使行政权；没有法律的授权，行政机关不能限制或剥夺公民权利，也不能为公民设定或增加义务。

行政执法必须遵循法定程序。“法无授权即禁止”除了要求行政机关行使职权必须严格遵循法律的规定、不得超越法律规定的权限范围作出行政行为外，还要求行政机关在执法过程中必须遵循法定程序，严格按照法律规定的步骤、方式和顺序。程序正当是行政执法的基本要求，其目的在于防止行政权滥用、保障行政民主，保护行政相对人的合法权益。习近平总书记指出，“全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施，做到‘立法，有犯而必施；令出，唯行而不返’。政府是执法主体，对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题，老百姓深恶痛绝，必须下大气力解决。”行政机关在执法过程中，必须严格遵循法定程序，否则就构成程序违法。比如在行政处罚过程中，首先应调查取证以查清事实，而后告知相对人拟作出处罚的事实理由和法律依据，再者应当听取相对人的陈述、申辩或举行听证，最后再作出处罚决定并将处罚决定书送达被处罚人。

一般说来，行政执法遵循法定程序的基本要求包括四个方面：第一，行政公开。行政公开是现代社会行政机关开展行政活动的基本原则，也是预防行政机关恣意违法设权、滥用权力、防止腐败和保障相对人知情权、参与权和监督权的有效途径。行政公开应坚持“以公开为常态、不公开为例外”，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。各级政府及其工作部门应依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项，更好接受社会监督。第二，程序公正。程序公正一方面要求行政机关工作人员在处理与自己有利害关系的事务或裁决与自己有利害关系的行政案件时，应当回避；另一方面则要求行政机关在作出可能对相对人产生不利影响的行政行为时，必须事先通知并听取相对人的意见，使执法者能够兼听则明，尽量避免作出错误的决定。第三，说明理由。说明理由要求行政机关在作出行政决定特别是对相对人不利的决定时，负有说明理由的义务，应当向相对人说明作出行政决定的事实根据、法律依据及相关原因。第四，不得单方接触。这要求行政机关在作出处理决定前，不得在一方当事人不在场的情况下与另一方当事人接触，以防止偏听或先入为主而导致不公平。比如行政机关在作出行政许可、行政处罚、行政强制等行政行为时，应当

法无授权即禁止是行政执法的核心原则

□ 戴激涛



遵循《行政许可法》《行政处罚法》《行政强制法》等相关程序规定，确保行政行为的合法有效。

权责一致切实保障公民权利。权责一致是实现依法行政的关键，也是切实保障公民权利的应有之义。行政主体在行使权力时，应始终牢记政府的权力是人民通过法律赋予的，要为人民服务、对人民负责。“有权力必有监督”“有权利必有救济”，这意味着行政机关在接受法律授权的同时，必须履行法定义务和责任，不得放弃、不得转借、不得推诿、不得拖延。对于法律所明确规定的义务和职责，行政机关必须采取积极措施依法履行，依法做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。

权责一致不仅要求行政机关的履职内容应由法律明确规定，而且履职行为应与行政职权的行使目的、法定依据、权限范围、时限要求和行使程序相统一。同时，当行政机关违法或不当行使职权时，应当依法承担法律责任，建立起有效的责任追究制度，做到有责必究。这是实现行政管理目的，维护公共利益和社会福祉，制约和监督行政权力，保护公民、法人或其他组织合法权益的重要保障。行政机关是国家的执法机关，依法承担着管理经济、社会和文化事务的职责，这种职责必须履行，否则应当承担法律责任。我国宪法明确规定：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”因此，行政机关在执法过程中应全面贯彻“法无授权即禁止”的法治理念，确保当事人的合法权益不受没有法律依据的限制和剥夺。特别是在法律没有规定的情况下，行政机关不得作出影响行政相对人合法权益或者增加行政相对人义务的决定。当行政机关违法或不当行使职权时，应当通过法定的责任追究机制，比如行政复议、行政诉讼、国家赔偿、监察制度等进行法律责任追究，使行政机关及其工作人员的违法和不当行为应承担的法律责任落到实处，从而形成权责统一、权威高效的行政执法体系，切实维护人民群众的合法权益。

