

协商民主与国家治理现代化的关联性： 逻辑、演进与路径选择

尹毅，张健

摘要：国家治理与协商民主具有理论的关联性与实践的契合性，二者以人民主体性、平等公正性、合作包容性、有序法治性共同构成了中国民主政治的内在要求和治国理政的逻辑指向。国家治理现代化为协商民主发展提供了广阔的实践平台，协商民主是实现国家治理现代化的重要途径。随着协商民主广泛化、多层化、制度化的深入发展，从基层社会生活领域到国家制度层面都形成了丰富的协商民主实践形式。构建政党治理、政府治理与法律治理现代化的建设路径，有利于促进民主制度化程度的加深与国家治理现代化水平的提升。

关键词：国家治理；协商民主；推进路径

作者简介：尹毅，常州大学艺术学院讲师；张健，法学博士，常州大学马克思主义学院教授。

基金项目：国家哲学社会科学基金一般项目“公民有序政治参与中的协商民主机制研究”(16BZZ024)；江苏省哲学社会科学基金一般项目“群体性事件化解中的协商民主机制研究”(15MLB008)；江苏高校哲学社会科学专题研究项目“新媒体时代主流意识形态的逻辑理路与实践路径”(2017SJBFDY011)。

中图分类号：D6 **文献标志码：**A **Doi：**10.3969/j.issn.2095-042X.2019.03.002

民主的制度安排与良好的国家治理是人类共同的价值追求，而国家治理的成效取决于民主建构的能力与效力。国家治理现代化强调“参与式互动式的多主体关系结构”^[1]，主要表现为“从一元单向治理向多元交互共治的结构性变化”^[2]。因此，国家治理从学理角度看是一种典型的民主型治理，包括公共权力的重新分配与利益结构的重新整合；从实践角度看需要再构一种治理型民主体制，包括科学的制度架构与合理的沟程序。社会主义协商民主制度，在国家权力与社会结构之间相互交织、相互覆盖，它既能够优化政府权力配置结构，增强横向治理系统的开放性，又能够提升政府公共决策的合法性，降低国家管理与控制社会的成本，促进国家与社会、个人相互赋权。因此，在全面深化改革的道路上，必须立足国家治理现代化，辩证认识协商民主与国家治理体系的内在一致性，在实现国家治理现代化进程中推进社会主义协商民主发展^[3]。

一、协商民主与国家治理的内在关联及互动

协商对民主作为西方自由民主的理论反思与实践超越，重塑了民众对于民主的想象与自由的

向往,民主的本质是协商而非偏好的聚合,是真实而非象征的表达,其目的和导向在于推动理性决策、扩大公民政治参与、实现公共利益均衡,正如金里卡所言,“他们认为自己的言论和理由已经获得了被公平倾听的机会,并且他人认真地考虑过他们不得不表达的内容”。协商民主的思想与实践在中国自古有之,如和而不同、天下为公、民惟邦本、导民使言等,这些传统思想在中国的革命化与现代化进程中依然有着丰富的内涵和外延,并形成了中国特色社会主义协商民主,用其人民主体性、平等公正性、合作包容性、有序法治性演绎和诠释了国家治理中“为谁治国、靠谁治国”的基本问题,是中国民主政治的内在要求和治国理政的逻辑指向,是“党领导人民有效治理国家”的合法性基础与持续性保证。

(一) 人民主体性是国家治理现代化的本质属性

现代国家治理必须促进政府与公民对社会公共生活的共同管理,最大限度地增进公共利益的广泛性与共识性,最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家事务和社会事务。而协商民主是对代议民主政治在当代发展过程中的局限性的反思与批判,把协商主体从政治精英扩展到广大公民,公民不仅享有平等的投票权,还拥有充分参与决策过程的机会;自由、平等的公民就社会问题和公共政策进行对话、讨论和争辩,语言交往的舆论影响力转化为政治声势,并渗透到政府公共决策的议程设置中,公共政策在实质上代表公共利益、体现公共意志。同时,培育人民的公共精神也成为增强政治信任、推进国家治理和协商民主有效开展的内在要求和必然趋势。我国作为人民民主专政的社会主义国家,坚持人民主体地位反映了人民是国家治理的主人,而协商民主能够尊重人民的意志,依靠群众的智慧,让人民群众在更大范围、更高程度上参与国家、社会治理,积极关注公共利益,参与公共事务,真切感受到自己是国家的主人。

(二) 平等公正性是国家治理现代化的基本原则

国家治理不仅需要政府、企业、团体和个人共同发挥作用,也强调各类主体的平等地位。现代国家治理将市场与社会主体逐步发展成为与政府有同等地位的参与者,既可以体现国家治理主体多元平等的原则,也有助于形成与国家建制对等的监督力量,避免政治腐败的产生和对公共利益的侵蚀。协商民主不同于“代议民主采用选举的方法来聚合民众的偏好,强调聚合的效果显示,忽视聚合的具体过程”^[4],更加注重公民偏好的形成过程,更加看重公民行使权利所必需的权力保证。协商民主建立了较为包容、平等、公正、自由的讨论沟通机制,为各个治理主体而不是作为具有相同利益和观点的公民和组织提供了超越不同社会背景和从属关系的连续的、结构性的机会^[5],增强参与者间的相互信任与支持,促使民主政治朝着正当性方向发展,改变着政治决断的规范框架。公平正义是中国特色社会主义的内在要求,平等的协商和民主的沟通运用更加平缓温和的手段缓和矛盾、解决问题,有助于促进社会公平正义、增进人民福祉。

(三) 合作包容性是国家治理现代化的重要方式

国家治理代表了国家权力向公民权利的回归,代表了从国家管控社会向国家与社会有效互动转变,客观上要求构建一种有利于人民群众参与政治、表达利益的包容文化与合作氛围。协商民主通过沟通、磋商和协调达成共识,在语言交往网络中就社会公众问题生产舆论、制造声势并形成民意,作用于公共领域的行政决策过程,有利于产生更优的决策,加强公民之间的团结;使公共决策尽可能基于广泛的信服。协商合作是一个“以多元为前提,以平等为基础,以参与为动力,以协调为手段,以共赢为目的”的凝聚共识过程^[6],在社会分化的基础上实现多元价值观的

整合。一方面，作为国家基本政治制度的重要组成部分，协商合作可以对选举民主的改进以及对公共决策的科学化提供有效的技术方法，构成公共领域中的平等、非专制和包容性的一般框架；另一方面，对公民社会内部问题的自我解决，特别是一种民主生活方式的养成，协商合作提供可行的实施方法，有利于广大人民群众直接或间接地管理国家经济文化事务，实现不同利益阶层的共赢共荣。

（四）有序法治性是国家治理现代化的基本保障

法治是国家治理有序的前提和保证。国家治理从以强制力为基础的国家专断性权力向以制度权力为基础的社会合作性权力转变，各个治理主体不仅需要遵守“刚性和准刚性规范”，而且还要遵守具有“相对弹性的社会规范”，以及协商参与者达成共识和合约的“软法规则”，从而逐步形成了“一元多样混合法模式”^[7]。协商民主把协商从政治手段上升为制度安排，赋予民主实践以规范化与程序化，为稳妥地消解利益冲突提供规范有序的对话场域；并从横向的覆盖范围到纵向的布局层级，贯穿、体现于党的执政领导各个环节，成为社会政治生活中必不可少的程序。协商民主的有序性与国家治理的法治化要求相契合，需要从制度层面构建一套程序合法、环节合理、功能完善的协商民主体系与框架，有效克服行政治理和公众参与的内在缺陷；并且与国家其他制度安排无缝衔接，使民主政治运作过程的价值偏好、行为方式与社会认同被建制化，建立公平合理的利益分配机制，扩大公民有序政治参与，促进社会主义法治国家建设。

二、协商民主嵌入国家治理体系的逻辑进程

在国家权力向公民权利的回归过程中，协商民主只有从制度实践中寻求支撑才能从理想转化为现实，“既实现社会有效控制国家，又实现国家有效管理社会”^[8]。中国的协商民主制度发展遵循着中国政治自身发展的基本逻辑：历史逻辑与现实逻辑的辩证统一。社会主义协商民主是源自党领导人民进行中国革命斗争以及改革开放建设的本土化民主形式，贯穿于基层自治与国家治理，实践于社会管理与政府决策，理论化为马克思主义基本原理、民主政治理论、政党建设理论与中国本土实际相结合形成的体系学说^[9]，从本质和功能上都属于民主政治的内在要求和治国理政的重要内容。

（一）协商民主推进国家治理现代化的历史透视

中国共产党运用统一战线策略，开启了与各民主党派协商建国、建设现代国家的历程。抗战时期的“三三制”民主政权是协商民主与行政管理相结合的最初实践，鼓励各个政党和阶级、阶层人士的意见表达，照顾和维护各方力量的利益平衡。1949年9月第一届中国人民政治协商会议的正式召开，既实现了中国共产党人“协商建国”的民主理想，也开启了人民民主政权“协商治国”的政治实践。人民政协的各级会议是协商的最主要场所和载体——“权力虽小，作用甚大”^[10]。改革开放以来，利益多元化和人民政治诉求多样化使协商民主从政治权力协商到社会政策协商，从行政事务协商到基层利益协商，从党和国家的政权领域逐渐走向经济、社会以及百姓的日常生活之中。“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”被确立为我国的一项基本政治制度并且被写入宪法序言，《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》和《中共中央关于加强人民政协工作的意见》两份文件的颁发则进一步完善了政

治协商的内容、形式与程序,使得“参政议政”的规定更加明确、“民主监督”的操作更加务实。多党合作与政治协商,有利于最大限度地凝聚“始终坚持和发展中国特色社会主义”的政治共识,有利于最大可能地平衡“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,成为形成以人民为中心的国家治理现代化模式的政治基础与政治规范。

党的十八大以来,协商民主进一步上升为制度形态并嵌入国家治理体系中,成为中国共产党立治有体、施治有序的重要方式与能力。十八届四中全会以后,《关于加强社会主义协商民主建设的意见》正式提出了“社会主义协商民主”概念,“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”,从制度层面进一步明确了协商民主的内在的主客体关系、政治的价值规范性与价值的权威性分配,从而真正达到“在人民内部各方面广泛商量的过程,就是实现人民当家作主的过程”^[11]。党的十九大报告提出“社会主义协商民主全面展开”是“民主法治建设迈出重大步伐”的重要内容,是“发展社会主义民主政治”的重要保障,“要推动协商民主广泛、多层、制度化发展”。协商民主的内容与形式不断丰富、属性与内涵不断拓展、功能与范围不断延伸,有效对接了国家治理现代化过程中的民主需求与团结保证,并且焕发出强大生机与持续活力,“能够有效调节国家政治关系,增强民族凝聚力,形成安定团结的政治局面”。

(二) 协商民主推进国家治理现代化的演进特征

“我们治国理政的根本,就是中国共产党领导和社会主义制度。”^[12]基于改革开放40余年的政治实践,国内外人士已经开始抛弃简单地依据西方经验来观察中国的民主化的做法,并且逐渐达成共识:在坚持共产党领导的前提下,“中国的民主化”是可能的。在党的领导下,协商民主蕴含了中国自身政治传统“和”“合”思想的延续——“遇事多商量,做事多商量”。一方面,通过协商对话广纳群言、广求善策,促进党和国家各项重大决策的科学化、民主化;另一方面,通过民主协商让人民群众能够充分理解与认识党的政治主张和路线方针政策,并且在形成认同与共识的基础上认真贯彻执行。中国共产党领导下的协商民主发展不同于西方民主的演变过程,通过多元主体协同参与政治协商来解决权力运行的民主化,多元协商不仅适用于民主党派和统一战线,而且广泛运用于当代中国社会生活和社会管理的各个方面、各个领域和各个层次,促进不同治理主体实现共同价值的引导和理性原则的规范,聚焦各方诉求,形成理念共识,科学推进协商治国的现代化。

“社会主义协商民主是党的群众路线在政治领域的重要体现”,就是要从各个层次、各个领域、各个方面动员和组织人民依法管理国家事务,推进人民“当家作主”的国家治理目标达成。制度化是组织与程序获得价值和稳定性的过程,协商民主在政治实践的广泛化、多层化与制度化过程中,形成了丰富多样的形式与类型,开门立法、公开听证、民主测评、公推直选……有效实现了民主与协商向基层与群众拓展;协商民主以一种自下而上的主动方式表达民意,监督政府,制约权力,激活了中国民主政治体制内的“存量民主”并发展了“增量民主”。现代治理的首要目标是建立稳定和谐的秩序,政治参与与政治秩序是治理进程中两位一体的关系,在扩大公民政治参与的过程中“有序”“合法”的参与才是“有效”的参与;协商民主让公民以平等、直接、开放的姿态参与公共事务与行动,协调和整合社会利益主体的多元化与利益需求的多样化,同时,让政府及时了解并处置社会压力与矛盾,优化政府与市场、社会、公民之间的结构,从而维

护社会的秩序与公平、保障政府的效能与廉洁，促进生成国家治理所需要的秩序与稳定。

（三）协商民主推进国家治理现代化的生动实践

党的十八大以来，人大选举民主与政治协商民主的协同发展，共同统一于“人民当家做主”的本质中，已经达至了“选举中有协商，协商中有选举”的制度融合，保证了大众根本利益与小众特殊利益的有效结合。一方面，人民群众以各级人民代表大会为制度载体组成国家权力机关来行使选举民主的硬权力，是一种以法律为保障的刚性民主；多党合作和社会精英以各级人民政协为制度载体组成专门协商机构来行使广泛政治参与的软权力，是一种以契约为精神的柔性民主，两者的完美结合在功能上进一步规范了民主形式、完善了民主程序。另一方面，实现组织架构的互补与操作功能的互动，人民代表大会以横向的“块块”为区域构成选举人大代表，人民政协以纵向的“条条”为界别构成产生政协委员，使社会主义民主在横向上拓展了宽度，在纵向上延伸了深度；人大在协商后决策，政协在决策前协商，人大代表的推荐提名、选举产生都要经过多次协商、反复酝酿，而政协工作的推进开展也要尊重多数、求同存异，“多数决”的人大选举民主同“最大共识”的政治协商民主通过相互结合、相互渗透的方式融入中国民主政治的实际操作。

在人大选举民主与政治协商民主相互交织、相得益彰的基础上，始终坚持中国共产党统一领导，在推进国家治理现代化过程中形成了“政党协商、政府协商、政协协商、人大协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商”的多元发展结构布局，保证了权为民所用、利为民所谋、情为民所系，提升了“党领导人民有效治理国家”的水平和能力。其中，习近平总书记尤其强调“大力发展基层协商民主”，社会基层事务烦琐复杂却又关涉人民群众切身利益，推进基层协商民主、加强城乡社区协商不仅可以充分发挥人民群众的聪明才智和主观能动性，实现公民有序政治参与，而且能够促进基层党委政府转变角色和简政放权，融洽党群、干群关系，及时有效化解各种社会矛盾风险。群众是历史的创造者，极具创新的勇气和智慧，我国很多地方都创新了基层民主实践并取得了一定成果，如“浙江省温岭模式”“深圳市月亮湾模式”“河北省青县模式”“重庆市麻柳模式”“广东省蕉岭模式”“河南省邓州模式”等，都在当地具有较大的影响力并且上升为制度规范。这些模式通过“固化于制、外化于行”的方式推进了基层民主，促进了社会和谐。

三、国家治理视域下协商民主的中国式创造

我国今天的国家治理体系，是“后发外生型现代化”在我国历史传承、文化传统、社会发展基础上渐进改革的结果。正是民族性与时代性的兼容并蓄，使得中国国家治理体系和治理能力现代化具有了中国特色的品质，这种品质正是坚定制度自信所不可替代的^[13]。协商民主作为国家治理现代化的重要实现形式之一，既是民主建设的理论总结，系统论述了协商民主的场域与主体、形式与原则、路径与方法，又是民主政治的实践探索，具体创新了中国共产党关于“人民当家作主”的民主实现形式。

（一）推动政党治理现代化，深化协商民主建设顶层设计与基层改革

顶层设计与基层改革并举是多年来中国共产党在领导改革开放实践中积累的宝贵经验。为此，在新的历史条件下，健全和完善社会主义协商民主制度，必须盘活国家层面顶层设计制度优势，这不仅需要党和政府进一步推进现有多党合作和政治协商制度的顶层设计与完善工作，不断

优化党际、政协、人大等领域现有协商民主制度格局的关联性与系统性,加强七大协商民主渠道的制度创新与贯彻落实,在国家层面形成环节完整、程序合理、功能互补的协商民主体系^[14];同时,着重加快基层协商民主制度建设,真正做到协商于民、协商为民。伴随着经济形势与社会组织的变化,出现了众多的新兴社会利益群体,党和政府如何在畅通民意的基础上凝聚共识?一方面,将协商民主扎根基层、融入日常,通过激发人民群众的首创精神、落实基层政府的履职责任,围绕社会经济等问题展开的各种基层民主协商形式形成有益经验、共享模式。比如,以网络论坛、网络问政和网络社区为代表的协商民主新形式,已经成为人民群众参与公共事务的重要方式,为国家顶层协商民主的整体性改革提供地方经验支持和文化氛围烘托。另一方面,在纵向国家政权结构体系中形成中央和地方互动发展的协商民主制度布局,使协商民主理念与价值的落实在上下联动、横向协作、整体推进中得到保证支持^[15],提高党和国家整体协商治理能力。

(二) 推动政府治理现代化,完善协商民主在公共决策中的运行机制

公共决策作为党和政府为管理社会公共事务而进行的“社会价值的权威性分配”,是协商民主推进政府治理现代化的核心。因此,必须进一步完善协商民主在政府公共决策中的运行机制,充分挖掘协商民主的内在特质并使之上升为一种政治艺术与制度安排,充分发扬协商民主的“宽容”特质,以开放、包容、主动的态度聚拢多元治理主体,实现不同利益诉求的表达,科学定位政府服务角色,畅通政府信息公开渠道,政府在有所为、有所不为的简政放权过程中与市场主体、社会组织和人民群众实现“共治愿景”;充分尊重协商民主的“法治”特质,将依法行政贯彻落实到政府协商治理的每一个环节,要探索制定并公布协商事项目录,尝试建立政府机构的协商问责制度,将协商事项的操作程序、办结时限、落实反馈纳入政府年度督查工作计划,切实用法律法规来约束和规范政府治理行为;充分尊重协商民主的“合作”特质,政府内部也需要建立合作治理机制,以“合作性政府”治理思路来强化政府横向与纵向在决策前和决策中的协商力度,更好地整合政府内部资源、畅通政府信息、协调政府行为、形成政府合力;同时,也要充分强调协商民主的“政治”特质,针对政府公共民生政策决策所关涉的不同利益群体与广泛价值诉求,要做好社会民众舆情信息的收集与研判工作,关注并分析民众对党和政府及其有关社会政策的认知理解、情绪表达与行为反应,在协商民主中提升社会民众的政治认同与制度认同。

(三) 推动法律治理现代化,加强协商民主制度化规范化程序化建设

“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命”,协商民主作为与人民当家作主相匹配的国家治理方式,更加需要依赖法律来表达人民的意志、依靠法治来捍卫民主的权利^[16]。首先,以“有法可依”加强协商民主的制度化建设。《宪法》已然为协商的目标与过程提供了合法性的政治基础与法律依据,而有关协商民主的具体程序空间与行动方案,则需要更加明确的法律条文、更加细化的规章制度来补充和支撑,如关于人民政协、基层协商、政党协商的实施意见有待进一步上升到系统性的法律层面,同时,其他协商渠道的制度建设的意见至今还未出台,“依法协商”的落地与落实依然任重道远。其次,以“有法必依”加强协商民主的规范化建设,完善的组织架构、严格的制度执行是有效协商的前提与保证,党和政府要把协商民主落实到履责尽责的全过程,将法治思维与法律意识贯彻落实到协商民主的具体过程与行动中,加强广大人民群众依法协商的法制教育与能力培养,既要保证人民当家作主、帮助人民解决问题,更要善于规避协商民主过程中可能会衍生的非理性表达与不恰当行动。最后,以“执法必严”加强协商民主的程序化建

设, 协商民主需要建立科学的工作反馈与绩效评价, 既要加强对决策之前协商议题的规范设置, 又要加强对协商过程和决策实施的监督监管, 让参与者与决策者在公共场域中按照法律框架与议程逻辑进行有效协商。

参考文献:

- [1] 周晓菲. 治理体系和治理能力如何实现现代化——专家解读“全面深化改革的总目标” [N]. 光明日报, 2013-12-04 (4).
- [2] 江必新. 推进国家治理体系和治理能力现代化 [N]. 光明日报, 2013-11-15 (1).
- [3] 沈跃春. 论协商民主与国家治理现代化 [J]. 理论建设, 2015 (3): 42-45.
- [4] 约翰·德雷泽克, 王大林. 不同领域的协商民主 [J]. 浙江大学学报 (人文社会科学版), 2005, 35 (3): 32-40.
- [5] 李翔, 许昌敏. 协商民主与国家治理的内在关联与互动建构 [J]. 江汉论坛, 2015 (6): 61-65.
- [6] 林尚立. 创造协商是人民政协工作基本使命 [N]. 解放日报, 2009-10-28 (14).
- [7] 罗豪才, 宋功德. 软法亦法——公共治理呼唤软法之治 [M]. 北京: 法律出版社, 2009: 8.
- [8] 包刚升. 被误解的民主 [M]. 北京: 法律出版社, 2016: 227.
- [9] 吴学琴. 社会主义协商民主的丰富内涵和重要价值 [N]. 中国社会科学报, 2018-09-25 (8).
- [10] 中国人民政治协商会议全国委员会研究室, 中共中央文献研究室第四编研部. 老一代革命家论人民政协 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1997: 43.
- [11] 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话 (2014 年 9 月 21 日) [N]. 人民日报, 2014-09-22 (2).
- [12] 王岐山. 坚持党的领导 依规管党治党 为全面推进依法治国提供根本保证 [N]. 人民日报, 2014-11-03 (3).
- [13] 柏维春. 制度自信与推进国家治理体系和治理能力现代化 [J]. 政治学研究, 2014 (2): 21-25.
- [14] 贺善侃. 新时代社会主义协商民主理论的新发展 [J]. 统一战线学研究, 2018, 2 (4): 48-57.
- [15] 教育部中国特色社会主义理论体系研究中心. 协商民主的根在基层 [J]. 求是, 2016 (1): 45-47.
- [16] 朱哲, 史博. 中国协商民主政治建设与国家治理现代化高度契合 [J]. 人民论坛, 2017 (6): 56-57.

The Relevance Between Deliberative Democracy and Modernization of State Governance: Logic, Evolution and Route Choice

Yin Yi, Zhang Jian

Abstract: State governance and deliberative democracy embody the theoretical relevance and practical consilience. People as the main body, equality and fairness, cooperation and inclusiveness, and orderly rule of law jointly constitute the intrinsic requirements of Chinese democratic politics and the logic direction of state governance. Modernization of state governance provides a broad practical platform for deliberative democracy and the latter is an important way to realize the former. With the deepening development of the extensive, multi-layered and institutionalized deliberative democracy, rich practical forms of deliberative democracy are established from grass-root social life level to state institution level. The establishment of the construction path of party governance, state governance and legal governance modernization is conducive to the deepening of democratic institutionalization and the improvement of the modernization level of state governance.

Keywords: state governance; deliberative democracy; advancing route

(收稿日期: 2018-11-04; 责任编辑: 晏小敏)