·“党的十八大以来中国政治学新发展”征文·

推进国家治理现代化与民主政治发展

许耀桐

(国家行政学院,北京 100089)

[摘　要]推进国家治理现代化是一个全新的理论命题,它要求推进民主化、制度化、法治化、多元化,其中首要的是推进民主政治的发展。因此,民主政治与国家治理具有内在契合性。国家治理现代化必须着眼于民主政治的发展,而离开民主政治发展的国家治理现代化,将迷失方向和陷入困境。中国的国家治理,必须坚持党的领导和以政府治理为主导,才能更好地坚持社会主义的方向和道路,坚持国家制度建设,推进各项公共事务治理的民主化、法治化、制度化、多元化,达到法治、德治、共治、自治的合作协调治理。中国的民主政治发展,必须以坚持党领导人民民主、坚持人民代表大会制度、坚持协商民主形式和实行群众路线为基本要素所构成的新型民主观为指导。

[关键词]国家治理;民主政治;契合性;特点;新型民主观

[中图分类号]D26　　[文献标识码]A　　[文章编号]1671-3842(2016)05-0005-08

推进国家治理体系和治理能力现代化,是中国共产党提出的实现全面深化改革的总目标之一,也是一个全新的理论命题。这一理论命题的提出,阐明了国家治理的功能作用和在社会主义社会发展进程中的重要地位,显示其鲜活的特点。推进中国的国家治理现代化与民主政治发展是紧密联系的,推进国家治理现代化也必然带来民主政治的前所未有的进展。推进国家治理和民主政治发展,体现了中国共产党作为执政党所具有的高度使命感和责任感。

一、国家治理现代化的由来与涵义

十八大以来,中国共产党致力于推进国家治理现代化,是对人类社会发展规律、社会主义建设规律和共产党执政规律的深刻探索,为国家与社会的发展开辟了一条崭新的道路,并将在人类社会的发展、社会主义的发展和党的发展的历史上留下深远的影响。

习近平明确指出,社会主义代表着人类进步的趋势和发展的方向,社会主义思想从提出到现在的历史进程,先后经历了“空想社会主义产生和发展,马克思、恩格斯创立科学社会主义理论体系,列宁领导十月革命胜利并实践社会主义,苏联模式逐步形成,新中国成立后我们党对社会主义的探索和实践,我们党作出进行改革开放的历史性决策、开创和发展中国特色社会主义”①。在波澜壮阔的六大发展阶段中,始终贯穿着怎样创建和治理一个全新的社会主义国家与社会的重大问题。

纵观500年来社会主义发展的历史,可以看到在创建了全新的社会主义国家与社会之后,怎样治理好这样的国家与社会是一个在实践中尚未解决的重大课题。这是因为,马克思、恩格斯有许多关于未来社会的科学预测,但是他们并没有经历社会主义建设的实践,更没有遇到后来的社会主义

[作者简介]许耀桐,国家行政学院一级教授,博士研究生导师,主要从事政治体制和行政体制改革、民主政治和党内民主发展等研究。

①《习近平在新进中央委员会的委员、候补委员学习贯彻党的十八大精神研讨班开班式上发表重要讲话》,《人民日报》,2013年1月6日,第1版。

国家所面临的全局性、大范围、长时期的矛盾和问题。后来的列宁虽然缔造了第一个社会主义国家,有了七年领导社会主义建设实践的经验,在其生前也看到了社会主义实践中产生的问题超出了马克思主义创始人的预计,而且在初步探索苏维埃国家治理方面创造性地提出了一些政策措施,但是列宁毕竟过早辞世,还没有来得及深入探索、认真总结,寻找出有效的方略。作为列宁继任者的斯大林,由于急于快速发展社会主义,采用过度集中的方式来推进社会主义建设和发展,如在所有制上实行单一的生产资料公有制;在经济体制上实行自上而下的指令性计划经济;在发展战略上以重工业为重点追求外延式的粗放增长;在解决社会矛盾问题上沿用阶级斗争的手段,忽视社会主义民主法治;在政治上绝对化集权、党政不分,缺乏监督,导致个人独断专行,官僚主义盛行,也不可能解决社会主义国家治理的问题。斯大林形成的苏联模式的做法,给社会主义造成不良的影响,带来严重的后果。今天,当我们分析苏联失败的教训时,应该清晰地认识到,正是由于没有很好地解决国家治理现代化的问题,并且在这个问题上犯了严重的错误,才导致了苏联共产党的政权垮台、制度破灭、国家覆亡。

中国共产党在全国执政后,也遇到了如何治理社会主义国家与社会的问题。在缺乏经验的情况下,一度照搬了苏联模式,但很快发现不适合中国国情。1956 年,毛泽东针对照搬照抄苏联模式产生的弊端,明确提出要以苏为鉴,努力探索社会主义建设新路。毛泽东发表的《论十大关系》《关于正确处理人民内部矛盾的问题》等文章,标志着中国共产党开始了对适合中国情况的社会主义建设的艰辛探索,并有了一个良好的开端,取得了一系列重要的思想成果。但是,在探索中由于党的指导思想上受到“左”的影响,犯了“大跃进”“人民公社化”的错误,甚至发生了“文化大革命”这样全局性、长时间的错误。从总体上看,中国在改革开放前,在国家治理现代化这个问题上,也没有找到一种能够符合中国实际的治理模式。

改革开放以来,中国共产党开始以全新的视角思考国家治理问题。经过 30 多年的改革开放和现代化建设,积累了一定的经验。进入新世纪后,随着社会主义市场经济的发展,社会结构的变化以及价值取向和社会矛盾的复杂多样性,需要在进一步的发展和改革中创新治理国家和社会的新的体制机制,以有效地治理国家。为此,2002 年召开的中国共产党十六大,形成了“党领导人民治理国家”的认识,正式确立了治理的理念。2007 年,党的十七大报告提出,“要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,保证党领导人民有效治理国家”。到了 2012 年,党的十八大报告更多处采用“治理”的概念,并且在治国理政的意义上进一步提出,“坚持依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”“要更加注重改进党的领导方式和执政方式,保证党领导人民有效治理国家”“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”等等。直至 2013 年召开党的十八届三中全会,以习近平为总书记的党中央提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”。

现代化,是中国共产党自 20 世纪中叶以来在 70 多年时间里不断探索、认识和追求的目标。追溯中国共产党对于现代化的诸多提法,值得注意的是,主要有“工业、农业、国防和科学技术的现代化”(简称“四个现代化”“四化”)与“国家治理体系和治理能力现代化”(简称“国家治理现代化”“第五化”)。“四个现代化”主要涵盖了经济建设、经济基础方面,是经济现代化;而“国家治理现代化”或“第五化”,则集中于政治建设、上层建筑方面,是政治现代化。对于国家上层建筑方面的政治现代化,1979 年邓小平在《坚持四项基本原则》等文章中就指出:“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化。”“民主化和现代化一样,也要一步一步地前进。社会主义愈发展,民主也愈发展。”①要实现“社会主义国家的民主化”②。邓小平还指出:“组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚

①②《邓小平文选》(第 2 卷),北京:人民出版社,1994 年版,第 168 页,第 169 页。

至会走向反面。……领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”①因此,民主化要着眼于制度建设、法制建设,要“使民主制度化、法律化”②。这说明,社会主义建设光有经济基础的“四个现代化”即“经济现代化”当然不行,还不能缺乏政治上层建筑的“社会主义国家的民主化”,即包括“民主化、制度化、法律化(法治化)”在内的政治现代化。由此可见,国家治理现代化要求实现民主化、制度化、法治化、多元化,其中首要的是民主政治的发展。

毫无疑义,国家治理现代化的形成和展开,是社会主义事业和国家与社会发展的前途命运赋予当代中国共产党的重要使命,是对长期以来困扰我们的“什么是社会主义国家治理现代化和怎样治理社会主义国家”重大问题的回答和破解。改革开放后,中国共产党已经成功解答了“什么是社会主义,怎样建设社会主义”“建设什么样的党,怎样建设党”和“实现什么样的发展,怎样发展”的重大问题,现在,历史又掀开了新的一页,要推进国家治理现代化、推进民主政治发展。

二、民主政治与国家治理的契合性

如前所述,国家治理现代化意味着首先需要民主政治的发展,推进国家治理现代化注定要以推进民主政治发展为旨意内涵。这样的一种内在关系,说到底根植于民主政治与国家治理的契合性。中国共产党关于当代国家治理现代化的问题,其完整的表述是“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,习近平指出,“这是两句话组成的一个整体”③。它表明,推进国家治理现代化,必须与中国特色社会主义制度紧密关联,中国特色社会主义制度构成国家治理现代化的归宿,推进国家治理现代化是完善和发展中国特色社会主义制度的具体路径、方式。对于国家治理现代化视野中的中国特色社会主义制度,习近平明确阐述道,“包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等”④,而其中的政治建设所包含的民主政治发展和民主政治制度建设,就是国家治理现代化要着力实现的一个重要方面,“发展社会主义民主政治,是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义”⑤。由此可见,习近平延续了邓小平的思路,国家治理必须强调民主化、制度化。因而,推进国家治理现代化与民主政治发展具有完全自洽的契合性。

之所以民主政治与国家治理具有内在的契合性,是因为当代的国家治理比起以往常见的统治、管制、管理来说,有着更广泛的适用范围和明显的区别。国家治理和传统的统治、管制、管理等方式手段相比,它们之间存在以下的不同:

第一,主体不同。治理的主体要远远超过统治、管制、管理的主体。统治、管制、管理的主体主要是指以公共权力为后盾的公共组织和公务人员,国家成为其中心和关键;而作为治理的主体,国家权力组织并不构成唯一的中心,其他的社区组织、志愿者组织和私营组织等等都可以是权力的中心,都可以参与,共同进行决策和管理。因此,治理的主体和权威出现了多元化。

第二,权源不同。在权力的来源上,统治权、管制权、管理权都统一来自国家权力机关的自上而下的层级授权,并由被授权的权威机关行使。治理权则并非由上级权威机关授予,而是来自公众的认可或社会契约的赋予,甚至由人民直接行使权力,这便是自治、共治。

第三,对象不同。统治、管制、管理在大政府时代可以说政府控制着社会生活的方方面面,人们的一切都成其调控的对象;当进入到小政府的时代,政府的作用范围大为缩小;对于治理而言,由于

①②《邓小平文选》(第2卷),北京:人民出版社,1994年版,第333页,第146页。

③《完善和发展中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化》,《人民日报》,2014年2月18日,第1版。

④习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《人民日报》,2014年1月1日,第2版。

⑤习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》,《人民日报》,2014年9月6日,第2版。

主体多元化,从现代的大企业、公司到学校、社区组织,它们的治理可以取代政府的控制,治理的范围和对象相当的灵活。

第四,手段不同。统治、管制、管理采取的手段和方法主要以具有强制性的行政、法律手段为主,有时甚至是军事性手段,以实现对社会的强力控制。而治理的手段除了国家的手段和方法外,更多的是强调各种机构之间的自愿平等合作。"治理的主要特征不再是监督,而是合同包工;不再是中央集权,而是权力分散;不再是行政部门的管理,而是根据市场原则的管理;不再是由国家'指导',而是由国家和私营部门合作。"①治理的手段是复合的、合作的、包容的、协商的,有效性得以增强。

第五,运作方式不同。统治、管制、管理的层级是金字塔形的,权力顺着科层制的流向自上而下地垂直分布,以政府的权威对社会事物实行单向度的、强制的、刚性的控制,其作用的对象只能表现为接受和服从。而治理呢,由于参与主体的多元化,在迈向共同目的地的过程中,各个主体间的协调和沟通十分突出。治理的层级是扁平化的,所拥有的运行机制,不仅依靠政府的权威,而且是合作网络的权威。治理强调公民和社会机构的参与,其权力运行向度是多元的、相互的。治理的权力更多的是作水平式的运动,权力的流向是双向或多向的互动。

第六,追求目标和评价标准不同。治理追求和实现的是"善治"(good governance),而统治、管制、管理追求的不过是"善政"(good government)。善政的构成要素,主要包括严明的法度、清廉的官员、高效的行政、良好的服务,它是建立在传统的社会统治结构和韦伯式官僚体制之上的,是包含于传统的政治与行政的理念之中。而治理达到的善治,已经超出了传统的统治范畴,它强调了政府与公民对公共生活的合作治理,是政治国家与市民社会的一种新颖关系,两者关系处于最佳状态。善治的构成要素被归纳为六个方面:合法性(legitimacy)、透明性(transparency)、责任性(accountability)、法治(rule of law)、回应(responsiveness)、有效(effectiveness)②。很显然,"善治"比"善政"拥有更多的民主、协商、合作的要素,对公民的权利和地位也给予更多的尊重和重视。

综上所述,国家治理不仅仅是对传统行政方式的革新,更是一种社会历史性的变革。国家治理和统治、管制、管理相比,显然具有更大的优势,其六个方面的不同,体现了更能够发挥国家处置公共事务的正能量,更能调动全社会的积极性,因而也更加的科学、民主、有效率。概而言之,国家治理现代化必须着眼于民主政治的发展,而离开民主政治发展的国家治理现代化,将迷失方向和陷入困境。

三、国家治理现代化的鲜活特点

20 世纪末和 21 世纪初,中国和西方发达国家一样,开始注重对治理理论的研究和传播,迈向了治理之路,不断寻求治理的良策。在治理理论方面,西方学者提出了不少新的见解,深化了对治理的认识,形成了很大的影响。西方学者认为,治理的主体可以没有政府和国家公共权力机构,倾向于主张更多地依靠市场和社会组织,权力应该来自于公众认可或社会契约。西方的这些治理理论对中国而言,具有一定的参考借鉴作用,但也千万不能照单全收。因为如果完全按照这样的理论,国家、政府、执政党实际上已经无关紧要、作用不大了,可以被边缘化了。显然,由于现阶段中国还处在转型期,是世界上最大的发展中国家,我国的经济、政治、文化、社会、生态文明领域的体制改革尚未完成,相对于发达国家具有健全的法律制度架构、完备的市场经济体系、良好的社会组织发

①俞可平:《全球化时代的政治管理模式》,http://www.sixiang.cnedu.org/99110/9911131.htm

②[美]阿里·法拉兹曼得:《全球化与公共行政》,《公共行政评论》(public administration review),1999 年第 6 期。

育而言，情况有很大的不同。因而，中国的国家治理必须立足于当前自身的国情、民情、社情、政情、党情基础之上。又由于中国是社会主义国家，我国的国家治理理应更要突出中国特色社会主义的性质和要求。

习近平指出，中国的“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度”①。这里所强调的党的领导、国家制度、体制机制、法律法规，就是中国国家治理的核心元素，也是国家治理具有中国特色社会主义的基本规定。这些核心元素和基本规定，决定了中国国家治理所具有的显著的、鲜活的特点，概括地说就是，“两导”：党的领导、政府主导；“两个坚持”：坚持社会主义的方向和道路，坚持国家制度建设；“四化”：实现各项公共事务治理的民主化、法治化、制度化、多元化；“四治”：治理体现为法治、德治、共治、自治。

在中国的国家治理中，最重要的核心内涵是坚持并要加强执政党的领导地位和领导作用。我国宪法确立了中国共产党的领导地位。坚持党的领导，是治国理政的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是推进国家治理体系和治理能力现代化最根本的保证。必须加强和改进党对治国理政的领导，把党的领导贯彻到治国理政的全过程。当然，作为执政党，中国共产党要转变功能，从行政事务中解脱出来，专门从事对政权权力机关的决策建议、监督调节、思想导向等，利用各种支持资源，充分发挥其政治治理的最高权威作用：一是通过政策决策的谋划发挥牵引作用，依靠政绩业绩凝聚社会力量；二是通过组织制度和组织网络发挥领导作用，形成治理优势；三是通过政治角色发挥带头作用，依靠各行各业中干部、党员在治理中起到表率垂范作用；四是通过思想意识形态发挥治理的整合作用。为了更好地坚持并加强党的领导地位和领导作用，必须加强执政党自身的建设制度的改革，把党的改革重点放在制度上。

中国的国家治理，由于明确突出了“国家”，这和西方学术界一般地只提治理，甚至在治理中还要排斥国家或政府的作用而大相径庭。在实现有效治理方面，中国当前必须强调国家和政府的作用。因为历史的原因，中国社会的自组织能力向来不足，作为国家治理主体之一的中国各级政府，必须负起重大责任和作用。库伊曼和弗利埃特认为，政府在治理中的任务包括构建（解构）与协调，施加影响和规定取向，整合与管理三方面②。相比之下，现阶段中国政府在国家治理中的作用更为重大，正如党的十八届三中全会《决定》指出，“政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，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。”“政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施，加强市场活动监管，加强各类公共服务提供。”无疑，中国各级政府必须在国家治理中起主导作用，即发挥政府在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中的龙头牵引作用，实现《决定》提出来的“有效的政府治理”，而不能把政府等同于一般的社会组织，更不能被边缘化。

之所以强调国家和政府在治理中的作用，是因为正如市场失灵、社会失灵那样，治理也有可能失败。现阶段我国市场经济体制还不尽完善，社会组织的发展还处在“先发展、后管理”阶段，包括法律法规在内的制度设计与整个制度体系都还不够完备。为最大限度削减治理失败造成的低效甚至失效等消极影响，为政府、市场、社会的发展提供制度保障、社会动力和监督体系，在当前我国从管理向治理的转变中，应有一个实行政府主导治理的过程。从管理到治理的转变过程，表现为制度、文化和心理综合性的转变过程，政府居中起着引导的主导性功能作用，具体地说有三个方面：第一，政府起着发动机和推进器的角色，承担领导责任，肩负创新使命，把握战略方向，确保制度供给；第二，更好地发挥政府在市场经济中“看得见的手”作用，制定规则体系，做好宏观调控，优化公共

①习近平：《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》，《人民日报》，2014 年 1 月 1 日，第 2 版。

②转引自俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000 年版，第 46 页。

服务,保障公平竞争,加强市场监管,促进共同富裕,弥补市场失灵;第三,政府帮助培育和完善各类社会组织,起着引导、规范、约束的作用,并倡导社会责任和培养公共人文精神,推动社会参与。在中国,当前只有实行国家和政府的主导型治理,才能实现有效的治理。为此,必须切实改革政府,转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。在创新社会治理方面,必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,全面推进平安中国建设,维护国家安全,确保人民安居乐业、社会安定有序。

中国的国家治理,必须坚持党的领导和以政府治理为主导,才能更好地坚持社会主义的方向和道路,坚持国家制度建设,推进各项公共事务治理的民主化、法治化、制度化、多元化并达到法治、德治、共治、自治的合作协调治理。

四、民主政治发展的新型民主观

明确了上述的国家治理的鲜活特点,也就明白了在国家治理视域中的民主政治发展必然要体现出中国特色,走新的道路。随着时代的发展,究竟中国应该怎么认识民主、发展民主,成为党的十八大之后面临的焦点问题。现在,不可否认西方国家的民主陷入了很大的困境,遭遇到很大的麻烦。西方发达国家向东方不发达国家输出民主也产生很大的质疑,打了很大的折扣。由于一些非西方的国家,例如乌克兰、泰国、突尼斯、利比亚、埃及等国,信奉民主形式唯一论,盲目地照搬照用西方民主,带来的不是繁荣安定的福音,而是纷争动乱的祸源,事实上这已经宣告了“民主形式等于西方模式”“西方民主模式是唯一的”论调的破产和终结。

究竟在国家治理条件下如何发展中国的民主政治,2014 年 9 月 5 日和 21 日,习近平分别发表了《在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话》《在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话》,这是论述中国社会主义民主政治的重要文献,代表着中国共产党对民主问题的最新认识。两篇《讲话》深刻地、创新性地阐释了中国特色社会主义民主政治众多的重大理论问题,由此宣示了中国新型民主观的诞生。

中国新型民主观的诞生,是建立在全新的、坚实的制度基础之上的。习近平明确指出:“在中国,发展社会主义民主政治,保证人民当家作主,保证国家政治生活既充满活力又安定有序,关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。”①

以人民代表大会制度作为中国发展民主政治的根本政治制度,是中国新型民主观创新的立足点。习近平指出:“以什么样的思路来谋划和推进中国社会主义民主政治建设,在国家政治生活中具有管根本、管全局、管长远的作用。古今中外,由于政治发展道路选择错误而导致社会动荡、国家分裂、人亡政息的例子比比皆是。中国是一个发展中大国,坚持正确的政治发展道路更是关系根本、关系全局的重大问题。”②人民代表大会制度是中国发展社会主义民主政治最为正确的道路选择。“人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。”③

通过体现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的人民代表大会制度发展中国社会主义民主政治,是一种坚实牢靠的新型民主形式。习近平指出:“实现民主的形式是丰富多样的,不能

①②③习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话》,《人民日报》,2014 年 9 月 6 日,第 2 版。

拘泥于刻板的模式，更不能说只有一种放之四海而皆准的评判标准。”①长期以来，由于西方国家率先通过资产阶级革命，推翻了封建专制统治，形成了民主政体和民主制度的模式，人们由此产生了根深蒂固的观念和思维惯性，“天下民主、定于一尊”，民主只能有一种，那就是西方民主，只有西方的民主才称之为民主，其他的民主都不能算作民主。这当然陷入了认识民主的误区。橘生淮南则为橘，橘生淮北则为枳，本来这是一个极为普通的道理。然而，人们也往往容易在常识上犯错误。现在，习近平强调民主绝非只是一种“刻板的形式”和唯一的“评判标准”，民主应该是多样化的，它在现实中会表现出各种形态。名非天造，必从其实，习近平高度肯定了“中国特色社会主义民主是个新事物，也是个好事物”②。这就从根本上否定了民主只能是一种“西式”的冠名，为应该提出、而且也必须提出不同于西方的中国特有的新民主政治观，扫清了思想障碍，确立了科学前提。

发展符合中国国情的社会主义民主政治的新型民主观，是由以下诸多方面的要素所构成的。

——新型民主观主张“中国共产党领导人民实行人民民主”③。在西方看来，民主就是多党竞争，怎么能由一个政党来领导民主呢，这当然是一种偏见。在中国，共产党全心全意为人民服务的性质和宗旨，善于倾听人民的声音和意见，自觉接受人民的监督，决定了它不但可以领导民主，而且能使民主卓有成效。“发展社会主义民主政治，关键是要增加和扩大我们的优势和特点，而不是要削弱和缩小我们的优势和特点。我们要坚持发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家，切实防止出现群龙无首、一盘散沙的现象。”④而作为西方国家的政党，则只有一个功能，就是捞取选票的功能，竭尽全力取得选举的胜利、上台执政，而根本上没有组织和领导民主的功能。

——新型民主观主张“保证和支持人民当家作主”⑤。这样的保证和支持人民当家作主，绝不是一句口号，也不是一句空话，而是必须落实到国家政治生活和社会生活之中，具体地保证人民能够依法享有有效行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力。这与西方民主表面上尊重人的自由和选择意愿、尊重人的权利和法治规则，但实际上忽视和搁置了公民的管理权力，形成了明显的对比。

——新型民主观主张“坚持和完善人民代表大会制度，必须坚持民主集中制”⑥。民主集中制是中国共产党实践民主政治的创造，是中国国家组织形式和活动方式的基本原则。人民代表大会统一行使国家权力，全国人民代表大会是最高国家权力机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责、受人民监督；各级国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对人大负责、受人大监督；国家机关实行民主集中制，决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调；在中央统一领导下，充分发挥地方主动性和积极性，保证国家统一高效组织推进各项事业。

——新型民主观的实质在于协商民主。“协商民主是中国社会主义民主政治中独特的、独有的、独到的民主形式。”⑦只有通过协商民主，才能够把人民最广泛地、最大限度地涵盖进来、包容起来。习近平指出：“在中国社会主义制度下，有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。”⑧新型民主观发展民主政治，更借重于协商民主形式。中国实行民主，虽然包含选举民主，但两者比较起来，协商民主更为重要。诚然，中国的新型民主观没有也不能排斥选举民主，选举民主是不可或缺的。选举民主和协商民主，即人民通过选举、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，这

①③⑤⑦⑧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》，《人民日报》，2014年9月22日，第2版。

②④⑥习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，《人民日报》，2014年9月6日，第2版。

是中国社会主义民主的两种重要形式。并且,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。但是,若对这两种形式进行比较的话,显而易见,协商民主更为重要。这正如习近平所说的,“社会主义民主不仅需要完整的制度程序,而且需要完整的参与实践。人民当家作主必须具体地、现实地体现到中国共产党执政和国家治理上来,具体地、现实地体现到中国共产党和国家机关各个方面、各个层级的工作上来,具体地、现实地体现到人民对自身利益的实现和发展上来”①。高度重视协商民主,这也与西方国家的民主形成了巨大的反差。西方国家,则只讲公民的投票权利,而忽视公民广泛参与的民主权利,选民只有在投票时被唤醒,投票后就进入休眠期。从这样的实际情况看,西方民主不过是徒具形式、内容空空而已。

——新型民主观强调实行群众路线。从根本上说,中国发展社会主义民主政治是由中国共产党的群众路线在政治领域的实施所决定的,因为党的群众路线决定必须紧紧依靠人民治理国家。中国共产党领导民主、实践民主,也必须按照群众路线的要求,坚持一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去,把自己的正确主张变为群众的自觉行动。“从群众中来”,就是民主基础上的集中过程;“到群众中去”,是集中指导下的民主过程。这两个过程归根到底都是民主的过程,人民群众当家作主的过程。由于群众路线的两个过程充分体现了民主,成为发扬民主、集思广益的过程,统一思想、凝聚共识的过程,科学决策、民主决策的过程,也就成为实现人民当家作主的过程。

新型民主观作为中国发展民主政治的一种崭新的民主理论,在实践中已经展现出了强大的生命力和发展前景。

[责任编辑:张东丽　oss_zhangdl@ujn.edu.cn]

①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》,《人民日报》,2014年9月22日,第2版。