

关于把社会主义协商民主制度 列入我国基本政治制度的思考

山东大学当代社会主义研究所课题组

执笔人：李俊 蒋锐 唐国战

摘要：把社会主义协商民主制度列入我国基本政治制度，是对我国社会主义民主政治特有形式和独特优势的体现，也是推进社会主义协商民主广泛多层制度化发展的需要。与中国共产党领导的多党合作和政治协商制度相比，社会主义协商民主制度能够更好地体现出我国人民民主制度的主体性和我国国体的性质。从理论与实践看，社会主义协商民主制度反映了我党与时俱进、不断丰富和发展马克思主义民主政治理论的勇气和创新精神。在制度层面上，这一制度可以使我国社会主义协商民主在法理、地位、作用上与人民代表大会制度相辅相成。

关键词：协商民主；社会主义；人民民主；统一战线

中图分类号：D6；D61 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-5574(2016)02-0003-07

DOI:10.16012/j.cnki.88375471.2016.02.001

党的十八大报告明确提出要“健全社会主义协商民主制度”，“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”。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步指出“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。”^①可见，协商民主已成为中国特色社会主义民主政治的重要内容和组成部分。

执笔人简介：李俊，山东大学当代社会主义研究所兼职研究员，信阳师范学院当代马克思主义研究所教授；蒋锐，山东大学当代社会主义研究所、山东大学·中央社会主义学院统一战线研究中心教授；唐国战，信阳师范学院当代马克思主义研究所、河南省统战理论研究基地教授。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“统一战线的发展与社会主义协商民主制度化建设”(14JJD810016)；河南省社科规划项目“统一战线与社会主义协商民主的历史发展和现实问题”(2014BKS016)。

^①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社2013年版，第29页。

因此我们认为，有必要把社会主义协商民主制度纳入到我国基本政治制度的框架之中，把关于我国基本政治制度的表述，由“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度”调整为“社会主义协商民主制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度”，把“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”明确确定为我国的政党制度。

一、把社会主义协商民主制度列入我国基本政治制度 是我国人民民主专政国体的需要

我国现行宪法第一条规定“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。”^① 宪法对我国人民民主专政国体和社会主义制度的规定，是我国建立相应基本政治制度的基石和保障。依照中华人民共和国国务院新闻办公室颁发的《中国的民主政治建设》白皮书以及有关政策规定，人民代表大会制度是我国人民当家作主的根本政治制度；中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的政党制度，也是我国的一项基本政治制度；民族区域自治以及基层群众自治制度是我国的基本政治制度。上述四项制度共同构成了我国具有自身鲜明特色的社会主义政治制度。

人民代表大会制度是中华人民共和国的政权组织形式，是国家的根本政治制度，直接体现着我国人民民主专政的国家性质，即广大人民通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会行使国家权力。我国现行宪法第三章“国家机构”中，对人民代表大会的地位、组成、行使的职权等都有明确规定，体现了这一制度的法律依据。民族区域自治制度，经过多年理论和实践上的丰富发展，在表述上也准确、清晰、完整。我国现行宪法第112条至122条，对民族区域自治的范围、行政设置、自治权利等进行了明确规定；1984年全国人大还专门通过了《中华人民共和国民族区域自治法》，2011年全国人大又对其进行了修改。在《中华人民共和国民族区域自治法》序言中，明确规定民族区域自治是我国的一项基本政治制度。基层群众自治制度，是依照宪法和法律由居民（村民）选举的成员组成居民（村民）委员会，实行自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的制度。现行宪法第111条，对我国基层群众性自治组织的设立及职权进行了规定，体现了这项制度的法律依据。党的十七大首次将“基层群众自治制度”写入政治报告，正式将这项制度与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度一起，纳入到我国政治制度的范畴。胡锦涛同志《在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话》中指出“人民代表大会制度是根本政治制度，中国

^① 《宪法和宪法修正案学习问答》，中国民主法制出版社2004年版，第58页。

共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等是基本政治制度。”

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是具有中国特色的社会主义政党制度，也是我国的一项基本政治制度。新中国成立 60 多年来，在中国共产党的领导下，这项制度在我国国家建设、民族团结、改革开放、民族振兴等方面发挥了巨大作用，做出了不可磨灭的贡献。在新的历史时期，这项制度仍然承担着伟大的历史和民族使命，并将作为我国的政党制度继续发挥独特作用。从法律依据来讲，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是在我国现行宪法的序言中，作为对我党统一战线内容的表述，规定“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”。而关于中国共产党和各民主党派在国家政治生活中的地位、作用及其相互关系等，则大都是以中共中央文件的形式进行规定的，如 1989 年《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》（中发〔1989〕14 号）、2005 年《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》（中发〔2005〕5 号）等。从现实发展的需要来看，这项制度所体现的民主协商精神，无论在内容上还是概念上都难以反映现实政治需要和我国民主政治发展的趋势，有必要以社会主义协商民主制度这一新概念和新内涵来替代，这主要是因为：

（一）社会主义协商民主制度的内涵比中国共产党领导的多党合作和政治协商制度更广阔，更具包容性。中国共产党领导的多党合作和政治协商的主体，是中国共产党和各民主党派，协商的途径和方式主要是通过召开政治协商会议，实现各民主党派的参政议政。而社会主义协商民主除了包括政党协商外，还包括政府协商、人大协商、人民团体协商、基层协商等多种渠道和方式。用社会主义协商民主制度来替换原来的表述，能够更好地反映出我国当今政治体制改革的现状，更好地体现我国民主政治发展的趋势。

（二）用社会主义协商民主制度来替代中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，能够更加准确地体现我国人民民主专政的国体。人民是我国人民民主的主体，我国人民民主制度应尽可能地体现出人民的广泛性。人民代表大会制度是我国人民民主权利的直接体现，民族区域自治制度是我国少数民族民主权利的体现，基层群众自治制度是我国广大基层人民群众民主权利的体现，而中国共产党领导的多党合作和政治协商制度所体现的权利主体则相对不够明确。与中国共产党领导的多党合作和政治协商制度这一概念相比，社会主义协商民主制度的概念有着更明确的内涵，其本质是实现人民当家作主，其主体是包括政党、政府、人大、人民团体、基层等各个层次的广大人民群众。从概念表述上看，社会主义协商民主制度更为简洁，更加规范和科学，与作为我国根本政治制度的人民代表大会制度更协调，且逻辑上也更紧凑。

二、把社会主义协商民主制度列入我国基本政治制度 符合马克思主义民主理论的本质要求

民主是当代任何社会、任何制度内在的基本要求，民主实施的程度体现着执政者的政治文明素质和水平。资产阶级民主较之封建社会确有历史性的改变和提高，但就其广泛性、人民性、真实性而言，还存在着极大的阶级局限性。对此，马克思有过深刻而系统的批判。对于无产阶级及其政党来说，如何才能更好地贯彻和实施民主，马克思指出“民主制独有的特点，就是国家制度无论如何只是人民存在的环节，政治制度本身在这里不能组成国家”；“不是国家制度创造人民，而是人民创造国家制度”；“国家制度如果不再真正表现人民的意志，那它就变成有名无实的东西了”^①。因此，马克思也把民主制度称为“人民的国家制度”，这就明确揭示了无产阶级政党执政后在国家政治制度方面的本质和要求。换句话说，社会主义政治制度必须体现民主性，而民主性的本质就是人民性，离开了人民性，无产阶级政党的领导任何制度都会成为无源之水、无本之木。

民主作为一种价值观念需要大力弘扬，但更重要的是在实践上将民主予以贯彻落实。我国社会主义协商民主，就是在中国共产党领导下，人民内部各方面围绕改革、发展、稳定等重大问题和涉及人民切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施中开展广泛协商、努力达成共识的重要民主形式。在我国，协商民主与选举民主共同体现着人民群众当家作主这一社会主义民主的本质。正如习近平同志《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》中所指出“人民是否享有民主权利，要看人民是否在选举时有投票的权利，也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利；要看人民有没有进行民主选举的权利，也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主协商的权利。”^②可见，我国社会主义协商民主不同于西方的程序民主，而是一种实体性民主，这首先表现在我国民主主体的广泛性和人民性，能够保障广大人民群众当家作主的政治地位和政治权利得到切实实现；其次表现为各协商主体共同参与决策的民主形式，各党派、阶层、界别、人民团体等在中国共产党领导下，就经济社会发展的重大问题和涉及群众切身利益的实际问题进行广泛协商，广纳群言、广集民智，增进共识、增强合力，坚持协商于决策之前和决策实施过程之中^③。协商民主是新的历史时期我党对社会主义民主政治制度的新发展、新开拓，是对马克思主义民主理论的本质反映，也是对马克思主义民主理论的新丰富和新创造，充分体现了中国共产党执政为民的政治品格和政治本色，体

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1995年版，第281、316页。

② 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》，载《光明日报》2014年9月22日。

③ 李俊《论人民团体的民主协商功能》，载《中州学刊》2014年第9期。

现了中国共产党在理论和实践上与时俱进的创新精神。

三、把社会主义协商民主制度列入我国基本政治制度 是我国现实民主政治理论和实践发展的需要

人民民主是我们党始终高扬的光辉旗帜。党的十八大报告提出要“继续积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”，“更加注重健全民主制度、丰富民主形式，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。作为我国民主政治的特有形式和独特优势，协商民主在推进和完善我国社会主义民主政治发展中无疑将发挥积极的作用。关于我国社会主义协商民主的涵义，《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》表述为：社会主义协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，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。由此可见，协商民主是我国人民内部各方面形成共识的一种民主形式，是广大人民群众参与国家政策制定、公共事务管理以及进行社会利益协调的重要渠道。

从现实实践来看，保证和支持人民当家作主不应是一句口号，更不应是一句空话，必须落实到国家政治和社会生活之中，保证人民群众依法有效地行使管理国家事务、经济文化事业以及社会事务的权力。正如习近平同志所说“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”；“在人民内部各方面广泛商量的过程，就是科学决策、民主决策的过程，就是实现人民当家作主的过程”^①。他还指出，社会主义协商民主能够有效地克服以下弊端：一是党派和利益集团为自己的利益相互竞争甚至相互倾轧的弊端；二是不同政治力量为了维护和争取自己的利益固执己见、排斥异己的弊端；三是决策中情况不明、自以为是的弊端；四是人民群众在国家政治生活和社会治理中无法表达、难以参与的弊端；五是各项政策和工作共识不高、无以落实的弊端。这充分表明了社会主义协商民主在我国民主政治建设中的重要地位和作用。因此，将社会主义协商民主列入我国基本政治制度，有利于保障我国人民民主的实现，有利于保障这一制度长期稳定的发展。当然，我国社会主义协商民主制度目前尚处于构建阶段，它必将随着实践的发展不断得到健全和完善。特别在当前，我国正处于经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻

^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》，载《光明日报》2014 年 9 月 22 日。

变化的关键时期，社会各方面要求参与民主协商的愿望非常强烈，在改革过程中产生和积累的各种社会矛盾和利益诉求亟待通过合理有序的途径方式得到处理和解决，这为我国社会主义协商民主制度提供了广阔的发展空间。

另一方面，社会主义协商民主制度也是切合我国国情的政治制度。我国传统文化中的“和合”思想，体现了一种多元共存的理念，是社会主义协商民主的心理文化基础；马克思主义民主理论、统一战线理论和群众观点，是社会主义协商民主的理论基础；中国共产党在历史实践中创立的统一战线、多党合作、政治协商以及人民政协等制度形式，是社会主义协商民主的实践基础；我国人民民主专政的国体和民主集中制的政体，是社会主义协商民主的制度基础。党的十八大以来，为贯彻落实社会主义协商民主的精神实质和要求，我国各地方、各组织、各界别探索出了一系列内容丰富、形式多样的协商民主形式，有力推动了我国社会主义协商民主的深入发展，取得了巨大成效，同时也强烈呼唤着对社会主义协商民主制度的法律保障。把社会主义协商民主列入我国基本政治制度，可以更好地顺应时代变化和我国民主政治发展的需要，充分体现我党与时俱进、不断丰富发展马克思主义民主政治理论的创新精神，对于推动我国政治体制改革、理顺各种利益关系、激发基层民主的热情和活力以及凝聚民心、汇聚民智、反映民声等，都有巨大的促进作用。

四、把社会主义协商民主制度列入我国基本政治制度 可以更好地与我国人民代表大会制度相协调

就我国现实政治实践来看，人民民主的实现形式主要包括两个方面：一是选举民主，二是协商民主。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，在实践中主要是采用选举或票决的方式来决定国家重大事务和大政方针，尽管我国人大并非完全实行单一的选举或票决，在选举或票决前也进行多种形式的协商与沟通，但选举或票决仍是其最突出、最重要的民主实现形式。这种民主形式充分体现了我国由工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家性质，是我国人民民主政权的最主要组织和管理形式。而社会主义协商民主作为我国民主政治的特有形式和独特优势，则是我党的群众路线和统一战线在政治领域的重要体现，是人民内部各方面围绕社会发展中重大问题和涉及群众切身利益的实际问题而采取的民主形式，充分体现了人民群众参与民主协商、民主决策、民主管理的权利。2015年2月中共中央专门印发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，围绕如何构建和推进社会主义协商民主，在指导思想、基本原则、渠道程序等方面提出了明确的指导意见，成为我国今后一个时期大力推进社会主义协商民主建设的基本纲领和重要指南。

人民代表大会制度和社会主义协商民主制度，构成中国特色社会主义民主政治的两大制度主体，体现着各自的特色，发挥着各自的优势。正如《中国的政党制

度》白皮书所指出的“选举民主与协商民主相结合，拓展了社会主义民主的深度和广度。经过充分的政治协商，既尊重了多数人的意愿，又照顾了少数人的合理要求，保障最大限度地实现人民民主，促进社会和谐发展。”^①经过几十年的发展和完善，我国的人民代表大会制度在内容、形式以及运行程序等方面，均已比较成熟和完善。而社会主义协商民主制度，在内容与形式、体制与机制、落实与保障等方面仍需进一步探索、推进、发展和完善。正如有学者所指出的“在中国协商民主的实践进程中，我们依然需要保持清醒的认知。虽然中国的民主实践形式可以多元化、多样化，但协商民主必须和作为中华人民共和国根本政治制度的人民代表大会的代议民主共同进展，而不是‘顾此失彼’。选举民主与协商民主处于政治过程的不同环节，它们不能相互取代。”^②就目前的实际情况来看，我国社会主义协商民主在基本原则、指导思想、建设内容、实现形式、运行程序等方面已初步明晰、初具形态，因而将其作为我国一项基本政治制度的条件已基本具备。

总之，将社会主义协商民主列入我国基本政治制度，一方面可以凸显这一重要制度的重要性，使之在法理上、地位和作用上与人民代表大会制度相辅相成，从而向国内外明确表明我国社会主义民主政治建设和改革发展的方向与目标，明确表达我党在治国理政、深化政治体制改革方面的决心与态度。另一方面，将社会主义协商民主列入我国基本政治制度，不会削弱中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为我国社会主义政党制度的地位和作用。社会主义协商民主作为我国的一项基本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为我国的社会主义政党制度，二者并行并立，不仅有利于厘清这两种制度之间的关系，而且有利于充分发挥其各自的优势和作用。

(责任编辑：赵彩燕)

① 中华人民共和国国务院办公厅《中国的政党制度》，载《光明日报》2007年11月16日。

② 韩福国《基层协商民主》，中央文献出版社2015年版，第4页。