

## 中国民主制度的结构性特点和优势

○ 李景治

(中国人民大学 国际关系学院,北京 100872)

[摘要]与西方民主制度相比,中国民主制度具有鲜明的结构性特点和优势:中国实行国家权力的一元化建构,不搞三权分立,立法权、行政权和司法权,统一于人民代表大会;共产党领导与人民当家做主辩证统一;人民代表大会制度和共产党领导的多党合作与政治协商制度相互结合,相辅相成,相得益彰,体现了中国民主制度的精髓,即票决民主与协商民主的有机结合、协调一致;村民和居民自治,公务员队伍和企业事业单位内的民主,公民通过社会组织、人民团体以及媒体、网络行使民主权利等多层面的社会民主,形成了广泛包容、信息畅通,下情上达的人民民主网络;各级领导班子坚持民主集中制,保证了集体决策、民主决策、科学决策。国家权力的一元化建构、共产党领导与人民当家做主辩证统一、人民代表大会制度和政治协商制度相互结合、社会民主体系广泛包容、领导班子坚持民主集中制,五位一体,构成了中国民主制度的完整体系。西方民主制度恰恰在这方面存在严重弊端。

[关键词]中国民主制度;结构性特点

党的十八大强调,全党要坚定“道路自信、理论自信、制度自信”。<sup>[1]</sup>坚持制度自信有两个前提。一是,制度本质是好的,具有优越性,并经过实践的检验,行之有效,人们有理由为之自信。二是,对制度的研究阐释,能够以理服人,使人能心悦诚服地认识到这一制度的优越性。中国社会主义建设,尤其是改革开放的实践,已证明中国的民主制度,适合中国的具体国情,行之有效。因此,我们坚持制度自信是有“底气”的。但不容忽视的是,我们对于中国民主制度的研究却相对滞后,没有真正把这一制度的本质、优越性阐释好。换句话说,我们对中国民

作者简介:李景治(1943—),中国人民大学国际关系学院教授,博士生导师。

主制度的研究,还缺乏应有的科学性、系统性和说服力。这难免在一定程度上影响了一些人对中国民主制度的自信。海外多数学者、理论权威对民主制度的认知,一贯以西方民主模式,包括三权分立、多党制、议会民主,为中心和楷模,将其作为衡量各国民主制度的最高、乃至唯一标准。他们不可避免对中国民主制度采取否定和批判的态度。这不能不影响到国内一些人对中国民主制度的自信。因此,我们要坚定制度自信,既要加强民主制度建设,“加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化”,<sup>[2]</sup>也要进一步加强对中国民主制度的本质、优越性的理论研究和科学阐述。本文力求从中国民主制度的结构特点来分析其本质和优势。

## 一、国家权力的一元化建构

西方国家实行三权分立。三权分立制度设计的初衷,是权力的相互制约、监督和平衡。但结果却是,国家权力被割裂,相互掣肘,权力运行阻力重重,效率低下,政府的内外政策难以顺利推行。政府与议会经常相互“顶牛”,甚至导致政府工作“停摆”。以美国为例,政府和议会围绕预算进行博弈,致使预算不能按时通过,影响政府正常开支和运转,乃是司空见惯。有时政府与议会关于预算的争端还波及国家债务偿还,引起国际关注。奥巴马政府着力推进的医疗保险制度改革,也因议会迟迟不能通过而难以推进。再以法国为例,由选民选举产生的总统,往往和由议会产生的总理分属不同的政党。其治国理念上难免存在严重分歧。

马克思恩格斯早就指出三权分立的弊端。他们认为,三权分立相互掣肘、相互扯皮,影响效率,议会既不代表人民利益,也不解决实际问题。他们高度评价巴黎公社的政治体制。马克思在《法兰西内战》中强调,“公社是由巴黎各区通过普选选出的市政委员会组成的。这些委员是负责任的,随时可以罢免。其中多数自然都是工人或公认的工人阶级代表。公社是一个实干的而不是议会式的机构,它既是行政机关,同时也是立法机关”。<sup>[3]</sup>巴黎公社委员会下设10个专门委员会、例如军事委员会、粮食委员会、财政委员会、治安委员会等。这些委员会既是公社的立法专门委员会,也相当于政府各部,行使管理社会的权力。公社虽然存在时间很短,但它开创了一种不同于西方国家的新的政治体制。这种“议行合一”的政治体制,就成为后来社会主义国家的学习典范。马克思恩格斯对这种政治体制的肯定和论述,也就成为它们进行政治建设的指导方针。

列宁也对西方议会制采取批判态度,高度赞扬巴黎公社的政治体制。他指出,新型的苏维埃俄国不应照搬西方的议会制和三权分立,而应建立巴黎公社式的政治体制。他强调,“这种国家并不是指通常的资产阶级议会制民主共和国那样的国家,而是指1871年巴黎公社以及1905年和1917年工人代表苏维埃那样的国家”,<sup>[4]</sup>按照这一指导思想,俄国革命胜利后建立了苏维埃制度。全俄苏维埃代表大会是国家最高权力机关和立法机构,全俄中央执行委员会是其常设

机关。苏维埃制度基本继承了巴黎公社的模式。但是,巴黎公社毕竟只涉及一个城市的管理,而苏维埃则要管理国土辽阔、多民族的世界大国。苏维埃作为国家权力机关和立法机关,已经很难直接行使行政权、从事政府所要做的事情。因此,苏维埃俄国根据实际需要,专门设立了人民委员会这一机构。人民委员会是苏维埃代表大会的执行机构和行政机关,即政府。

中国继承了巴黎公社和苏维埃的革命传统,不搞三权分立,但并不是简单照搬其具体做法,而是结合中国具体国情,创立了人民代表大会制度。“人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度”。<sup>[5]</sup>人民代表大会是国家权力机关。全国人民代表大会是国家最高权力机关和立法机关,依法享有立法权。它全面负责制定、修改宪法,制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。宪法规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本法。宪法是国家权力组成、运行的根本准则,也是全体人民必须遵守的根本法则。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。地方各级人民代表大会,依法制定地方性法规。“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督。政府是人民代表大会的执行机构。国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高行政机关。各级政府行使行政权,管理国家和社会事务。这种权力是人民通过人民代表大会赋予的。

人民代表大会依法行使对国家领导人员的选举、决定和罢免权,重要方针政策的审查批准权,宪法和法律的解释及实施监督权。各级政府都由同级人民代表大会选举产生、并对其负责。根据宪法,全国人民代表大会选举国家主席、副主席;根据主席提名决定国务院总理人选;根据总理提名,决定副总理、国务委员等国务院组成人员。地方各级政府由同级人民代表大会选举产生。人民代表大会有权对上述人员进行监督和罢免。全国人民代表大会要审查和批准国民经济和社会发展计划和计划执行情况报告、审查和批准国家的预算和预算执行情况报告。全国人大常委会有权解释宪法和法律、监督其实施,监督国务院、国家军事委员会的工作。在代表大会闭幕期间,它有权依法审查和批准国民经济和社会发展计划的调整、任免相关领导人员。

全国人民代表大会选举和罢免最高人民法院院长、最高人民检察院检察长,根据其提名任免相关副院长、副检察长,审议和批准两院的工作报告。全国人大常委会监督最高人民法院和人民检察院的工作。

中国国家权力中的立法权、行政权和司法权,以及行使这些权力的人大、政府、司法机关,不是分立,而是高度一致和统一的,统一于人民代表大会。中国民主制度,是建立在人民当家作主为基础的、以全国人民代表大会为最高权力机构的一元化结构。中国的人民代表大会制度是同巴黎公社和苏维埃制度一脉相承的,体现了马克思主义的国家观、政治观。同时,人民代表大会制度也是中国革命和政治发展的必然产物,完全符合中国的具体国情。中国一元化权力结构的

优势在于,它真正体现了人民当家作主。人民通过代表大会行使的国家权力是统一的,而不是被分割为相互独立的三种权力。人民的意志能够得到最直接、完整、真实的表达,不会被西方国家那种三权分立的权力结构迷惑、左右和歪曲。其优势还体现在,它不存在三权分立所造成的各机构间的相互掣肘、相互推诿、相互扯皮,以及权力运行的高成本低效率,从根本上降低了权力运行的资金和时间成本,提高了工作效率。当然,我国的权力结构还需要进一步优化,人民代表大会制度还需要进一步加强,一些具体制度、程序和做法也需要进一步完善。正如党的十八大指出:“坚持人民主体地位,推进人民代表大会制度理论和实践创新,发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。”<sup>[6]</sup>

## 二、共产党领导与人民当家做主辩证统一

民主的本质和核心是人民当家做主。也就是说,国家权力属于人民,人民拥有并行使国家权力。但世界多数国家都实行代议制民主,即通过选举产生的民意代表组成民意代表机构,行使国家权力,管理国家和社会,而不是由公民直接管理国家和社会。因此,“现代民主制度都兼有选举制和代议制”,“在这里人民不是亲自统治,而是选出统治他们的代表”。<sup>[7]</sup>最初,议会是作为民意代表机构出现的。但由于财产等条件的严格限制,能够享有选举权和被选举权的只是少数人,而真正成为所谓民意代表、进入议会的更是极少数富人或富人代理人。此后,随着经济社会的发展,人民争取普选权斗争的高涨,普选权逐步扩大,选民人数不断增加。但社会底层人民作为民意代表进入议会的仍然是凤毛麟角。在当代资本主义社会,议会也始终是富人和精英的俱乐部。

值得注意的是,政党在现代国家和社会政治生活中发挥着重要作用。现代多数国家的政治,都表现为政党政治,即以政党为中心运转和活动的政治。离开政党,国家和社会政治生活或许会陷入瘫痪和混乱。但在西方,政党和政党政治从一开始就存在根本性缺陷。从一定意义上说,西方政党最早脱胎于议会,是由议会中的“宗派”发展而来。<sup>[8]</sup>早期议会的议员,都是资产阶级、新贵族及其他上层社会的代表。他们因代表不同的阶级、阶层和利益集团而分为若干个“宗派”。众所周知,政党形成的一个重要条件是,要有一定数量的成员,要有较为完整的组织体系。就此而言,这些议会中的“宗派”还都不是政党。后来,随着生产力的发展和社会的变迁,拥有选举权的人越来越多,议会中的“宗派”为了争取选票,才在议会外建立某种形式的组织,以组织竞选活动、拉选票。在这些组织基础上,逐渐形成了政党。同时,一些力图进入议会和参政的社会群体也成立了一些政党。可以看出,西方政党从一开始就不代表大多数人民。当今世界,西方政党虽然为数众多,但没有哪个党是真正代表大多数人民的。他们充其量只代表一定的社会阶层、群体和利益集团。由多党组成的议会,自然就成了各党争权夺利、相互博弈的名利场。议会的决议都是各个政党讨价还价、零和博弈的结果,往往只代表一部分人的利益,却难以表达大多数人的意愿。更有甚者,政

党往往背离群众的利益,用政党自身乃至小集团利益取代大多数人民利益,凌驾于国家利益之上。

中国民主制度体现了民主的本质,即人民当家作主,人民是国家与社会的主人。中国的宪法明确规定,“中华人民共和国的一切权力属于人民”。<sup>[9]</sup>然而,人民需要革命政党的领导,包括路线、方针、政策的引导和行动上的组织领导。没有正确的引导就会迷失方向,而没有坚强的组织领导就无法形成强大的力量以行使国家权力。正如列宁所说,“党是阶级的先进部队,是阶级的领导者和组织者,是整个运动及其根本和主要目的的代表。这些目的可能被每天的日常工作暂时遮盖起来,但是,任何时候都不应失掉作为斗争着的无产阶级的指路明灯的意义。”<sup>[10]</sup>中国共产党始终坚持人民主体地位,发挥人民主人翁精神,广泛动员和组织人民依法治理国家和社会,努力保障人民合法权益,确保人民当家作主。

同时,共产党坚持执政为民,全心全意为人民服务,听取人民诉求、反映人民意愿,按人民意志治国理政,接受人民的监督。共产党始终“依靠人民、造福人民、保护人民,以保障人民根本利益为出发点和落脚点,保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担相应的义务,维护社会公平正义,促进共同富裕”。<sup>[11]</sup>

中国共产党是工人阶级先锋队,也是中华民族的先锋队。它代表中国人民最广大、最根本的利益。共产党是领导党、执政党,领导人民治理国家和社会,代表人民掌握国家权力,始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。共产党统一协调和领导人大、政府、政协、司法等方面的工作。共产党的领导、人民当家作主和依法治国,三位一体,密切结合,缺一不可。这充分体现了人民当家作主的一元化民主制度的结构性特点。共产党的领导与人民当家作主的辩证统一关系,主要体现在以下几个方面。

首先,共产党制定正确的路线、方针、政策,为国家和人民群众指明前进的方向。其中包括确立全面建设小康社会的宏伟目标、方法途径和阶段性任务,国家中长期发展规划、经济社会发展五年计划;全面推进依法治国和民主政治建设的方略;全面深化改革的各项重大举措。这些路线、方针、政策,都最大限度地反映了人民群众的根本利益、强烈诉求和美好愿望,得到人民群众的衷心拥护和坚决支持。这充分体现了共产党领导与人民当家作主的有机结合,高度一致。

其次,共产党向国家机关推荐领导干部人选。党管干部,是中国干部制度的突出特点和优势。但是国家机关、政府部门和企事单位的有关行政人员,都由各级人民代表大会选举或决定,并不是由共产党直接任免的。共产党作为执政党有责任和义务向各级人民代表大会推荐领导干部人选,而人选必须通过人民代表大会或其常委会审议、投票决定。干部由共产党推荐人选,人民代表大会审议决定,二者的密切结合,充分体现了共产党领导与人民当家作主的协调一致。

此外,共产党通过国家权力机关,即人民代表大会,实施对国家和社会的领导。共产党根据人民的利益和需要制定路线、方针、政策,并将其提交人民代表大会审议通过,从而使之上升为国家意志,转变为国家法律、制度、规划、政



策。各级政府负责贯彻落实人民代表大会的决议,依照法律和制度治理国家,管理社会。司法部门按照国家宪法法律司法。

国家权力的这种运行模式,充分体现了共产党领导和人民当家作主的辩证统一关系。这种模式,既保证了人民的利益和需要最大限度得到集中和正确反映,又使人民的意愿、国家意志得到党的科学指导,从而使人民和国家沿着正确的道路前进。同时,这也保证了执政党具有牢固的群众基础,能够始终坚持立党为公、执政为民的宗旨。

当然,在新的历史条件下,有必要进一步密切共产党领导与人民当家作主的相互关系,加强人民当家作主的地位和作用,丰富和发展人民当家作主的具体形式和作法。同时,共产党作为执政党也要“把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施对国家和社会的领导”。〔12〕

### 三、人民代表大会制度与政治协商制度相互结合

代议制民主和政党政治是现代民主制度的两大支柱。在西方,议会是立法机构,掌握着国家立法大权、重要人事审议权和政府预算权。但代议制民主和政党政治关系的扭曲,使议会实际上为政党所掌控,被政党政治所割裂。议会民主实质上成为两党或多党的博弈。掌控议会决定权的是议会大党特别是多数党。议会名义上是代议制机构,但实际上选民中的独立候选人,以及小党、小的政治团体的代表都很难进入。有的国家还专门制定法律限制和防止小党进入议会,规定只有获得一定比例的选票或一定数量的议席的党,才能得到政府的财政补贴。大党本来就财大气粗,再得到财政补贴,就更容易赢得选举、进入议会。而小党本来就资源匮乏,再得不到政府的财政补贴,就更难进入议会了。这显然不公平。况且,西方政党是一定阶级、阶层和利益群体的代表,没有哪个政党真正代表大多数人民的最大利益。人民的整体利益或多数人的最大利益难以通过议会得到表达和维护。这样,人民当家作主的权力就得不到充分体现。实际上,人民利益的表达机制是被政党为代表的利益集团所左右。议会中政党利益取代多数人利益。政党投赞成票或反对票,不是以有利于或不利于多数人的最大利益为原则,而是以有利于或不利于本党的利益原则。同时,利益的差异、对立和纷争决定,各政党之间必然形成恶性竞争、乃至敌对关系。它们之间只有竞争和对抗,而难有协商与合作。此外,政府和议会常常相互掣肘,背后也是政党政治在作祟,是各政党不顾大多数人的最大利益、只关心本党利益的恶果。

2015年年初,以色列总理内塔尼亚胡访美并在国会发表讲演,公开批评美国与伊朗的核协议“非常糟糕”。令人惊奇的是,邀请他访美和在国会讲演的并不是美国总统,而是美国共和党。美国总统奥巴马及其所在的民主党对此极为不满,公开表示,作为反对党的共和党,绕过白宫直接邀请以总理是对总统的冒

犯,是对美国人才智的侮辱。奥巴马拒绝会见内塔尼亚胡,甚至连相关的电视转播也不看。事情的起因是,奥巴马与内塔尼亚胡对伊朗态度和政策存在严重分歧,而美国共和党却赞同内塔尼亚胡的观点。观点分歧本无可厚非,但问题是,总统和政党到底谁代表国家,政党是否可以绕过总统直接邀请外国总理(并非作为政党领导人)访问并在国会讲演?反对党能否联合外国领导人反对本国总统?这种做法居然没有遇到制度障碍,恰恰说明这一制度存在严重弊端。一些美国学者认为,“在美国的民主今日所面临的挑战中,没有一种挑战比道德上的分歧更难对付了。无论民主政治的理论还是实践迄今都未找到处理基本价值冲突的适当方式”,为此,他们提出通过“商议政治”“商议民主”解决分歧的设想。<sup>[13]</sup>设想主要集中在道德层面,能否解决美国政治体制的弊端仍未得到验证。而中国的政治协商制度,不仅在实践中取得极大成效,而且在理论上也日益完善。

中国实行人民代表大会制度,全国人民代表大会是最高权力机关和立法机关,它有权制定和修改宪法法律、决定国家大政方针、选举和决定中央政府的组成人员,各级人民代表大会享有和行使相应的职权。这是中国最根本的政治制度和民主制度,它充分体现了人民当家作主。但是中国的历史和现实决定,只有人民代表大会制度还是不够的。中国的民主制度还需要更加全面、更加多元化的代表性和表达机制。人民代表大会代表了人民的根本利益和大多数群众的意愿。工人、农民无疑是人民群众的主体和多数。人民代表大会不仅代表了他们的意志,也代表全体人民的共同意愿。但当代中国毕竟是多元化的社会,有多种多样的意见和建议需要一定的渠道反映。而共产党领导的多党合作和政治协商制度恰恰适应了这一社会需要。

新中国成立之前,一些代表资产阶级、民族资产阶级、小资产阶级和其他社会阶层的政党就已存在。其中不少政党参加了抗日民族统一战线,为抗日战争的胜利做出了自己的贡献。此后,它们同共产党站在一起,反对国民党反动派的独裁专制统治,积极参与民主建国斗争。为了团结各民主党派、各种爱国力量、各界进步人士,共同参与新中国的成立,以及国家的建设事业,中国共产党在新形势下发展了党的统一战线政策,创立了共产党领导的多党合作和政治协商制度。这一制度适应了中国社会发展、政治变革和新中国成立及其基本政治制度建立的需要,正确处理了各政党之间,尤其是执政党和参政党的相互关系。这一制度也真实反映了中国各种政治力量的对比和基本状况。中国共产党领导人民推翻帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治,创建了新中国,是当之无愧的领导党和执政党。共产党不仅得到广大人民群众拥护,而且其政治地位和作用也得到各民主党派的认同。新中国成立后,这一制度在社会主义建设中发挥了巨大的作用。“文革”期间,这一制度遭到冲击。

改革开放以来,这一制度不仅得到恢复,而且在新的历史条件下有了新的发展。随着改革深入、经济发展和社会变迁,社会阶层结构出现较大变化,社会多

元化趋势有所增强。民营企业的崛起和民营企业队伍的壮大,信息高科技的兴起和科技人员迅速增加,金融、医疗卫生、养老保险、教育等现代服务业的迅猛发展及其从业人员的扩大,使我国社会结构呈现多元化趋势,也为各民主党派的发展奠定了可靠的基础。而各民主党派作为各自联系的群众的代表,充满新的生机和活力,承担起新的使命。执政党定期或不定期地,就重大方针政策的制定、调整听取民主党派的意见和建议。各民主党派中央和无党派人士经常就国家建设、改革开放和重要社会问题的解决直接向中共中央建言献策。这些好的意见和建议,也可以作为政协提案通过固定的渠道和程序转交给人大常委会,供人民代表大会审议。凡是利国利民的好意见和建议,都可以以某种形式转变为国家的法律制度、方针政策。对于民主党派和政协的质询和建议,执政党和政府有关部门必须及时回复。能解决的问题尽快解决,即使不能马上解决的也要有个交代。这已成为执政党治国理政、进行决策的制度规范和必经程序。

共产党领导的多党合作和政治协商制度,是中国特色社会主义民主制度的重要组成部分,它与人民代表大会制度相互结合,相辅相成,相得益彰。如果说,人民代表大会制度代表了全体人民的共同利益和意愿,那么共产党领导的多党合作与政治协商制度,则使各民主党派所联系的群体利益和意愿,得到更加广泛、具体的反映。这样,中国民主制度就具有更加广泛的代表性,也更加科学合理。人民代表大会制度同共产党领导的多党合作与政治协商制度的相互结合,体现了中国民主制度的精髓,即票决民主与协商民主的有机结合、协调一致。

然而,随着改革的全面深化,应当进一步把人民代表大会制度和共产党领导的多党合作与政治协商制度有机结合起来,加强彼此的交流与合作,特别是要坚决贯彻落实中共中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》,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。<sup>[14]</sup>

#### 四、社会民主体系广泛包容

西方国家自认为其社会民主体系组织完善,是西方民主的一大优势。但不可否认的是,由于社会本身被割裂,社会民主体系也是不完整的,社会弱势群体的民主权利无法得到维护与保障,公民隐私权被践踏,民意的表达机制受限制,这些都是明显弊端。美国连续发生枪杀黑人事件,当局一方面承认事件处理中存在种族歧视,另一方面又把涉案警察无罪释放。这激起社会强烈不满,导致大规模示威游行和骚乱,就连美国总统也无可奈何。各级政府决策也明显存在与基层民主脱节、甚至公然违背民意的现象。而中国逐步发展完善的社会民主体系,则有效保证了“人民依法享有广泛权利和自由”,“依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。<sup>[15]</sup>这种社会民主体系集中体现在,村民和居民自治制度、公务员队伍和国有企业事业单位内部的民主管理、社会民主治理等方面。

第一,村民和居民自治制度实现了人民群众民主自我管理。在我国,自然村



虽不是一级政权组织,但却担负着极为重要的经济、社会和生活管理功能。其状况如何,直接关系到广大农民的生产和生活的好坏,以及农村的稳定与发展。我国宪法规定,“村民委员会是基层群众性自治组织”。<sup>[16]</sup>村民通过这种自治组织全面行使自我管理的民主权利。

首先,民主选举。村民委员会的主任、副主任由村民通过无记名投票方式直接选举产生。候选人由村民民主推荐或毛遂自荐。由于选举决定由哪些人掌管村的经济、社会管理大权,因此村民手中的选票越来越有分量,候选人的竞争也越来越激烈。在一些农村的村委会选举中甚至出现了拉选票的现象,这固然是错误的,但是也从一个侧面反映了村委会选举的重要性和实效性,而不是走过场。

其次,民主管理。改革开放以来,农村实行家庭联产承包责任制,土地承包经营权、宅基地使用权,完全属于承包农民。农民可以依法自由经营,不受限制。同时,农民有权参与集体财产的经营、管理、收益分配。他们有权参与新农村建设、城乡一体化建设、土地开发利用。在社会管理方面,村民也可以行使应有的民主权利,民主管理农村的社会、文化、生活及其他各项事务。

此外,民主监督。村民自治制度规定,村委会要做到财务公开、政务公开、社会事务公开,村民依法进行监督。其重点是村委会的收支账目、土地开发利用、征地拆迁和大型工程的补偿、集体经济的经营及其收益分配等。

城市居民自治制度,以居民居住地为载体,是城市居民行使民主权利的重要形式。它同村民自治制度一样,实行居民民主选举、民主管理和民主监督,保证了居民的合法民主权利。

第二,公务员和企业事业单位的工作人员通过多种形式行使民主权利。在我国,公民可以在工作单位享有和行使各项相关的民主权利。他们可以通过企业事业单位职工代表大会和教工代表大会,参与单位的民主管理。其中包括了解单位经营管理的情况,对单位的各项工作提出批评建议。他们还可以对单位领导班子和职能部门的工作,以及代表大会决议贯彻落实情况,进行监督。领导班子成员要定期向群众或群众代表汇报工作和党风廉政的情况。上级巡视组开展工作、群众路线教育,都要最大限度地吸收群众参与。

干部的选拔任用都要经过群众推荐,需要群众或群众代表参加对其考核、测评。有关部门的负责人还会直接听取群众在干部任用上的意见。这些民主程序已成为干部任用中必不可少的环节。一些领导职务的任用,采取公开招聘、竞争上岗的方式。凡是符合条件的人都有平等的机会参加,进行公平竞争。

第三,公民通过社会组织、人民团体等多渠道行使民主权利。公民在其自愿参加的社会组织、人民团体中,享有和行使其章程所规定的各项民主权利。其中包括选举权和被选举权、发言权、批评建议权、表决权。同时,这些社会组织和人民团体也依法在国家和社会生活中发挥应有的作用。它们依法维护公民的合法权益、反映公民的合理诉求。工会作为工人的组织,努力在实现合理工资、公平

待遇、安全生产、劳动和社会保障等方面维护工人的利益,反对压低工资、拖欠工资、不提供劳动和社会保障、野蛮生产、危险施工等侵害工人权益的行为。妇女等组织也在维护本组织成员或联系群众的合法权益中发挥应有的作用。社会组织 and 人民团体还积极动员其成员集思广益,为国家经济发展和社会进步建言献策。此外,它们还依法监督政府及其工作人员依法行政,披露各种违法乱纪、以权谋私、贪污腐败的行为。

第四,公民通过媒体、网络直接或间接行使民主权利。宪法规定公民有言论自由,他们可以通过媒体发表自己的看法,就国家发展、社会建设和人民生活提出意见和建议,也可以批评政府的工作。媒体已成为表达民情民意和进行舆论监督的重要平台。同时,网络的迅速发展,微博、微信等新兴传播手段的方兴未艾,使公民依法自由表达权利进一步得到保障。网络成为干部了解社情民意,同群众相互沟通的重要渠道。网络还成为公民参与反腐败斗争新平台,大量贪腐情况都是通过网络揭露出来,或者提供了重要线索。

村民和居民自治,企业事业单位内的民主,公民通过社会组织、人民团体以及媒体、网络行使民主权利等多渠道的社会民主,形成了广泛包容、信息畅通、下情上达的人民民主网络,这是中国民主制度的突出特点。今后,如何适应社会变迁和科技进步,进一步丰富和发展新的民主形式,畅通反映民意、下情上达的渠道,是值得研究和解决的实际问题。

## 五、各级领导班子坚持民主集中制

从一定意义说,民主也是一种决策机制,体现在民智汇集,下情上达,以及集体决策的全过程中。西方国家虽然自认为其民主制度是最好的,但是各级领导机构内部却缺乏集体决策、民主决策机制。西方国家强调首长负责制,决策中也是以长官意志为转移,这无疑是西方民主制度的缺欠和局限。

中国的党、政及其他国家机关都实行集体领导,坚持民主集中制。民主集中制是我国国家权力机关和执政党民主决策的根本制度,是中国民主制度的重要组成部分。这一点已制度化、法制化。宪法规定,“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”。<sup>[17]</sup>中国共产党党章规定,“党是根据自己的纲领和章程,按照民主集中制组织起来的统一整体。”<sup>[18]</sup>民主集中制既是执政党的组织制度,也是各级领导班子的工作制度和决策机制。民主集中制具体体现在以下几个方面。

第一,民主选举产生各级领导班子。中国共产党的各级领导机关,除了派出的代表机关和党组,都由选举产生。党员是党的主体,选举产生党代表,并由党代表组成各级党代会。选举采取无记名投票的方式,充分体现选举人的意志。任何组织和个人不得以任何方式强迫选举人选举或不选举某个人。党的各级领导机关是由同级党代表大会选举产生的委员会。委员会选举产生常委会委员、书记、副书记。选举产生各级领导机关的过程,就是广泛发扬民主的过程,也是

民主集中、少数服从多数的过程。任何选举都是在民主基础上集中多数人意见的结果。

第二,实行集体领导与个人分工负责相结合的制度。领导班子实行集体领导制。所谓集体领导制,就是领导班子成员,包括一把手都是平等的一员,没有高低贵贱之分。重要问题都要集体研究决定,个人不能独断专行。然而,领导班子内部又要实行分工负责制,每个成员在集体领导下,分别负责一些方面的工作。每个成员根据集体决定和分工,切实履行自己的职责。人们习惯把党委书记称作一把手。但是,他与其他成员之间,不是上下级关系,而只不过是分工不同。他要负责总揽全局,是整体工作的第一责任人。坚持集体领导保证了民主决策、科学决策、正确决策,避免因个人独断专行而出现决策失误和贪污腐败。而把集体领导和个人分工负责结合起来,明确每个成员的工作范围、职责、权力,实行严格的岗位责任制,又保证了各项工作有人抓有人管,保证了集体决策得到贯彻落实。

第三,广泛发扬民主,充分进行讨论。领导班子决策前和决策中,都要广泛发扬民主,充分进行讨论。讨论的过程,就是集思广益、交流看法、不断统一思想的过程。大家畅所欲言,不搞一言堂。讨论中容许各种不同意见发表,包括同一把手相反的意见。充分讨论能够统一思想,保证决策的正确,避免片面性。由于集体讨论在民主决策中发挥着至关重要的作用,已被明确写入党章。党章强调所有重要问题都要“由党的委员会集体讨论,做出决定”。<sup>[19]</sup>

第四,重要问题必须经过票决。党章和党的代表大会文献要求,凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则进行决策,并进一步强调最终的决策要通过票决。民主讨论不是目的,是达到目的的必经程序,目的是在此基础上逐步统一思想,达成共识,形成正确决议。领导班子成员在治国理政的大方向、大思路上一致的,但在具体做法上难免有不同看法。因此就要取各种看法的长处,形成相对一致意见和决议。决议最终要进行正式表决,只有多数人同意决议才算通过生效。表决可以是口头方式,也可以采取无记名投票方式。但根据形势的需要,党的十八大进一步强调,要“完善地方党委讨论决定重大问题和任用重要干部票决制”。<sup>[20]</sup>

第五,民主集中制保证了各级领导班子集体决策、民主决策、科学决策,保证了党和国家,以及各级党组织、各级政府能够制定正确的方针政策,也能自我调整方针政策、克服缺点错误。同时,民主集中制能够有效反对个人集权专断、一言堂,防止决策失误,预防腐败。值得注意的是,领导班子实行民主集中制、进行民主决策与党内民主、人民民主相结合,保证广大党员和人民群众的意见和诉求,能够全面、真实地反映到相关决策中,保证各级领导班子能够全面思考问题,真正维护国家、集体和各方面群众的利益。当前,最重要的是,进一步深入贯彻落实民主集中制,党政一把手要带头践行、模范遵守民主集中制,决不能以任何借口规避、阻挠和破坏民主集中制。同时,要进一步完善和创新坚持民主集中制

的具体制度和程序。

以上五个方面,构成了中国民主制度五位一体的完整体系。中国民主制度具有鲜明的结构性特点和优势。中国不搞三权分立,立法权、行政权和司法权,以及行使这些权力的人大、政府、司法机关,实行一元化建构,统一于人民代表大会。中国共产党是工人阶级先锋队,也是中华民族的先锋队,代表中国人民最根本的利益,始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。共产党领导的多党合作和政治协商制度,与人民代表大会制度相互结合,相辅相成,相得益彰,体现了中国民主制度的精髓,即票决民主与协商民主的有机结合、协调一致。村民和居民自治,公务员队伍和企业事业单位内的民主,公民通过社会组织、人民团体以及媒体、网络行使民主权利等多渠道的社会民主,形成了广泛包容、信息畅通、下情上达的人民民主网络。民主集中制是我国国家权力机关和执政党民主决策的根本制度。它的贯彻落实保证了各级领导班子集体决策、民主决策、科学决策。中国民主制度以人民当家作主为基础,以全国人民代表大会为最高权力机关,以共产党的领导为核心,以充分调动各方面的积极性、主动性和创造性为目的,完全适合中国国情。当然,这并不意味着中国民主制度就十全十美了。中国的改革正在全面深化,经济社会将进一步发生深刻变化,人民的民主素质和参政议政能力不断提高,对外开放和交往也更加频繁,这都对我国民主制度建设提出了更高要求。

### 注释:

[1][15][20]胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》,北京:人民出版社,2012年,第16、25、52页。

[2][6]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2013年,第4、28-29页。

[3]《马克思恩格斯选集》(第3卷),北京:人民出版社,1995年,第55页。

[4]《列宁选集》(第三卷),北京:人民出版社,1995年,第65页。

[5][11][12]《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2014年,第6、6、5-6页。

[7][美]乔·萨托利:《民主新论》,北京:东方出版社,1993年,第119页。

[8][意]G·萨托利:《政党与政党体制》,北京:商务印书馆,2006年,第11页。

[9][16][17]《中华人民共和国宪法》,北京:中国法律出版社,2004年,第40、57、5页。

[10]《列宁专题文集〈论无产阶级政党〉》,北京:人民出版社,2009年,第337页。

[13][美]阿米·古特曼等:《民主与分歧》,北京:东方出版社,2007年,第1、2页。

[14]《人民日报》2015年2月10日。

[18][19]《中国共产党章程》,北京:人民出版社,2012年,第14、15页。

[责任编辑:力 昭]