



返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

论一党领导、多党合作条件下的民主问题

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2007-12-26 阅读：475次

李良栋

(中共中央党校 政治学法学教研部, 北京 海淀 100091)

[摘要] 中国共产党领导的多党合作制度下的民主实践证明, 一党执政与发展民主并不矛盾, 只要执政党不断调整领导方式和执政方式, 积极扩大党内民主, 善于领导民主政治建设, 就能够将民主不断推向前进。

[关键词] 一党领导; 民主政治

[中图分类号] D25/616 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801 (2007) 06-0071-06

[收稿日期] 2007-10-08

[作者简介] 李良栋(1950-), 男, 辽宁锦州人, 法学博士, 中共中央党校政治学法学教研部主任, 教授, 博士研究生导师。

一党领导、多党合作的政党制度条件下能不能发展民主, 这是目前国内外无论站在哪一种立场上关注中国民主前途的人都在思考的一个问题。笔者认为, 在中国共产党领导的多党合作的政党制度下, 只要我们真心实意地推进民主, 切实有效地发展民主, 是能够破解这个难题的。

一、一党执政、多党合作的政党制度与现代民主并不矛盾

不久前, 在笔者参加的一个国际学术讨论会上, 一位加拿大学者提出了判断一个国家是否民主的三个标准。一是是否存在两个以上的政党; 二是是否实行竞争性选举; 三是失去合法性的执政党能否在竞争性选举失败后和平下台。他据此断定中国不是民主国家。这位加拿大学者的看法反映了西方国家一些人对民主的理解, 在他们看来, 只有两党制和多党制才能促进民主, 而一党领导则缺乏竞争, 与现代民主完全不相容。笔者认为, 这种看法是不能成立的。

(一) 不能将两党制或多党制看成是民主政治的唯一标准

西方国家大多实行两党制和多党制, 任何政党只有通过竞争性选举才能获得执政党地位。这有其合理的一面: 一是有利于政党之间的互相监督和制约; 二是有利于选民进行比较性选择。在两党制或多党制的竞争性选举活动中, 不同的政党各自阐明政治纲领和执政方略以吸引选票, 选民可以充分进行比较和判断, 从各自的利益出发进行选择, 体现了现代民主政治空间的广阔性。但是, 西方国家在两党制和多党制基础上实行竞争性选举的这种做法, 并没有摆脱“金钱政治”的本质, 因此也不可能让广大人民群众真正当家作主。例如在美国, 影响总统选举的因素很多, 但最重要的是财团的支持。其他西方国家的竞争性选举实际上也体现了垄断财团的实力较量。

两党制或多党制民主的某些特点, 使得一些人在充分肯定其合理性的同时, 将其优点片面夸大了, 并且把它当成民主的普适性标准。然而, 要搞清楚判断民主的标准, 首先要搞清楚什么是民主。所谓民主, 实际上就是一定社会保障其公民能够在自由平等地发表意见的基础上, 根据多数人的意愿做出决定的国家政治制度及实践活动。人类的民主尽管在实现形式上有很大不同, 但其间却存在着共性原则, 这主要包括: (1) 主权在民的原则; (2) 在自由、平等的基础上进行讨论和协商的原则; (3) 按照多数人意见做出决定并且注意保护少数的原则; (4) 程序化的原则。当然民主还包括选举、代议制、权力制约等原则, 但最主要的, 还是上述体现民主共性的那些原则。判断一个国家是否民主, 主要就是看是否坚持了上述原则, 特别是能否真正实现主权在民, 并按照大多数人的意愿对国家事务做出决定。我国宪法规定, 中华人民共和国一切权力属于人民; 我们通过法律确认和保护公民的自由与平等的各项权利; 我们通过人民代表大会制度并采用民主集中制的方式来体现多数人的意志; 我们坚持以民主的制度化和法律化来实现民主的程序化, 等等。这些都充分体现了中国的民主是遵循了民主的一般原则的。离开了这些原则, 仅仅从政党制度上判断一

个国家是否民主，显然是不全面的。

西方国家某些人之所以将两党制或多党制当成民主的唯一标准，实际上是要求别的国家在发展民主的道路上遵循他们的政党模式。这种做法没有道理。世界上民主的共性总是通过个性来体现。即使西方发达国家，由于国情不同，民主的具体实现形式也不同。例如，同样是代议制国家，英国就是君主立宪制，美国就是民主共和制；同样是民主共和制，美国就是总统制，法国就是总统内阁制，瑞士就是委员会制。“三权分立”只在美国最为典型，而在其他国家并非都实行美国式的“三权分立”。政党制度也如此，世界各国有的实行两党制，有的实行多党制，还有的实行一党制。作为中国政体的人民代表大会制度和中国共产党领导的多党合作与政治协商制度，是在中国国情的基础上产生和发展起来的，是符合中国国情的民主制度，因此从中国国情出发发展民主，就必须坚持这些基本政治制度。此外，由于历史和现实的种种原因，西方国家的政党制度不仅是以实行两党制和多党制为基础，而且是以政党之间的相互竞争和对立为前提的。而我国由于历史沿革和社会主义性质决定，政党制度是共产党领导的多党合作和政治协商制度，共产党与民主党派之间，目标一致，都是为了社会的进步和人民的幸福，不存在激烈的竞争和对立的基础。所以，简单地照搬西方的做法是不符合中国国情的。

（二）认为中国一党领导难以发展民主的看法是错误的

西方国家某些人攻击中国没有民主的一个重要理由，就是“中国是一个一党专制的国家”，所以不可能发展民主。这种看法首先就是违背事实的。中国的政党制度是共产党领导的多党合作和政治协商制度，不是一党专制。应当承认，这个制度还有不少需要进一步完善的地方，所以我们才要不断加强民主，深化政治体制改革。在社会主义中国，实行一党领导、多党合作的政党制度有着历史发展的必然性。这里有个前提应当弄清楚，就是我们的民主发展进程和西方的不一样：西方的民主制度是在资产阶级和劳动人民一道反对封建专制的斗争中自发地建立起来的，他们是先有民主制度，后有资产阶级政党；我们是先有一个先进的中国共产党，在它的领导下，人民浴血奋战，取得新民主主义革命胜利后，才建立和发展社会主义民主政治制度的。所以，中国共产党的领导地位和执政地位是有历史合法性的。同时，我们还必须看到，在当代中国，领导人民启动社会主义政治文明建设的也是中国共产党。十一届三中全会以来，我们党深刻总结了“文化大革命”及其之前国内和整个国际共产主义运动的经验和教训，认真严肃地反省了自己的错误，重新领导中国人民踏上了社会主义民主和法制的道路。同时，当代中国民主发展进程是与中国社会转型交织在一起的。从传统的计划经济体制转向社会主义市场经济体制是一场深刻的社会变革。在这场社会转型的过程中，出现各种影响社会安定的因素在所难免。社会主义民主，就是人民内部各个阶级和阶层的利益要求通过平等协商和少数服从多数的原则进行表达和集中的过程。在此过程中，社会各个阶级、阶层、团体都有着自己的利益诉求，如果没有一个能够协调各个方面、能够代表最广大人民根本利益的政治核心在其中发挥主导作用，社会主义民主就不可能平稳顺利地发展。因此我们说，人民当家作主是在共产党的领导下实现的，不是自发的，不是无序的，不是无政府主义的。在中国社会转型这样一个特殊的历史情况下，不坚持中国共产党的领导，没有一个能够凝聚各方面力量的政治领导核心，就会四分五裂，一盘散沙。

中国的社会主义民主政治建设的实践证明，在一党领导、多党合作的条件下，如果执政党与时俱进，开拓进取，是完全能够发展民主的。胡锦涛在党的十七大报告中指出：“发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。改革开放以来，我们积极稳妥推进政治体制改革，我国社会主义民主政治展现出更加旺盛的生命力。”[1-1]这主要表现在以下几个方面。一是社会主义政治制度不断发展和完善。人民代表大会制度、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，在政权建设、多党合作和促进民族自治地方各项事业发展方面日益发挥重要作用。二是基层群众自治制度的建设突飞猛进。在党的领导下，广大人民群众通过农村村民委员会建设、企业职工代表大会建设和城市社区民主建设，广泛开展以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为内容的群众自治，直接行使民主权利，自己管理自己的生活，拓宽了社会主义民主实践领域。三是党内民主逐步扩大。多年来，党内民主一直在稳步向前发展，特别是十五大以来，通过健全党委常委会工作制度和党的代表大会常任制试点，党内民主发展程度明显提高，党员的权益不断得到保障。四是干部选拔和任用制度的民主化、规范化不断增强，为一大批德才兼备的领导干部脱颖而出创造了条件。五是转变政府职能，推进行政体制改革。改革开放以来特别是发展社会主义市场经济以来，政府职能正在从原有的行政管理型向公共服务型和社会管理型转变。从1982年到现在，我国先后进行了五次机构改革，初步适应了经济和社会发展的客观需要。这些成绩，都是在一党领导、多党合作的政党制度下取得的，怎么能说这种制度与民主不相容呢？

的确，一党领导、多党合作的社会主义政党制度在历史上没有先例，在经济文化不发达的社会主义国家探索民主建设的道路更是艰难。党的十五大在总结社会主义民主建设历史经验和探索中国特色社会主义民主建设客观规律的基础上，将党的领导、人民民主和依法治国的有机统一作为社会主义民主政治建设的根本原则。这个原则是破解一党领导、多党合

作制度下发展社会主义民主难题的关键。因为它指出了社会主义民主政治建设的根本原则和实现途径,为一党执政条件下发展社会主义民主提供了思想指南。当然,实现这个原则,还需要党和人民在实践中不断进行新的探索。

二、执政党要发展民主就应当改革和完善领导方式和执政方式

实现党的领导、人民民主和依法治国的有机统一,关键在于改革和完善党的领导方式和执政方式。党的十六大提出,“改革和完善党的领导方式和执政方式,这对于推进社会主义民主政治建设,具有全局性作用。”[2]

(一) 发展中国民主的关键是改革和完善党的领导方式和执政方式

现代政治学将人类的政治生活看成是一种有着一定结构和功能,并处在运动变化之中的开放系统。政治系统包括各种政治主体之间的政治关系,特别是权力配置关系。按照行为主义政治学家的看法,任何一个政治系统都有其权力配置的基本方式。这种方式可以分为两类:一类是政治权力的横向配置,主要涉及政治系统的立法权、行政权、司法权以及其他权限之间的关系;另一类是政治权力的纵向配置,主要涉及中央权力与地方权力之间的关系。要想维护政治系统的良性运转,各种政治权力必须达到一种动态的平衡,即政治资源的合理配置与系统活动的合理进行。我国的社会主义政治系统基本是合理的,但其运行机制和程序,即政治体制,还存在着不少弊端,影响着社会主义基本政治制度的良性发展。我国原有政治体制的主要弊端,是在“加强党的一元化领导”的口号下,“权力过分集中”和“党政不分”。其不良后果一是导致权力过分集中;二是使国家政治权力不能合理配置;三是促使机构不断膨胀;四是损害了党的领导威望。

(二) 理顺执政党与国家政权之间的关系

改变以往党政不分、职能交叉、以党代政的状况的关键,是理顺执政党与国家政权之间的关系。怎样理顺二者关系?就是要按照科学执政、民主执政、依法执政的原则,探索和建立一系列合理、规范、合法的方式和体制,使它融入国家政权,发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,推行依法治国方略,保证人民当家作主。

在我国,执政党融入国家政权,关键是融入人民代表大会。人民代表大会是法定国家权力机关,是人民群众在政治上当家作主的主要途径和根本形式。强化人民代表大会在社会主义政治生活中的权力地位和政治功能,是发展社会主义民主的重要目标。执政党应该与时俱进,逐渐融入人民代表大会制度之中进行执政活动,通过这个平台,依照宪法和法律,团结民主党派,带领人民群众行使执掌国家政权的权力,依法通过人民代表大会领导政府机关和司法机关,实现党的领导和人民当家作主的统一,实现执政实质合法性与程序合法性的统一。这可以考虑通过两个层面进行。

第一个层面,与各级国家政权相应的各级党委对人民代表大会和行政机关、司法机关实行政治领导。具体是:第一,制定符合人民根本利益和意志要求的路线、方针、政策,并且通过立法使之上升为国家意志。第二,党组织依照法律规定向人民代表大会和行政机关、司法机关推荐优秀党员人选,通过他们确保党的决议、奋斗目标及纲领得到贯彻和执行。第三,通过宣传和思想政治工作,向社会输入先进的政治理念,宣传党的路线方针政策。第四,通过人民代表大会的党组,组织党员代表发挥执掌政权的作用。

第二个层面,执政党的成员应该善于在人民代表大会中依法开展活动。为此,要注意解决好以下几个问题。第一,执政党选派的政治精英要通过合法选举途径进入国家政权。这可以采取以下做法。一是在充分实行党内民主的基础上,差额推荐各级人民代表的党员候选人以及人民代表大会领导机构组成人员人选;二是党员人民代表应该按照合理的结构组成;三是选派到各级人民代表大会中去活动的党的优秀分子必须是德才兼备、真正具有参政议政能力的人。第二,实现执政程序的规则化。这主要包括:政治协商程序、人大审议程序和民主监督程序。第三,组成中国共产党在人民代表大会的党团,执政党在人民代表大会中的人员,在党团的统一协调下,通过卓越的参政议政能力,实现党的执政纲领。这又具体体现在以下几个方面。(1)保证执政党向国家权力机关提出的政策建议和人事建议顺利通过。(2)执政党党员代表通过自身的努力保证党的意见和建议上升为国家意志。(3)善于卓有成效地对非执政党的人民代表进行解释、说服和宣传工作,赢得非本党代表对执政党的主张和建议的支持和赞同。

通过在人民代表大会中占据优势来实施对国家和社会的领导,党就直接进入和掌握了国家权力机关,而不是居于国家政权之上;党委对人大的作用方式就变为主要是在人大体制内部依法发挥作用,而不是像原来那样通过指令或建议从外部对人大施加影响;政府和司法机关不是向党委负责并报告工作,而是对以执政党为主体的各级人大及其常委会负责和报告工作。这样一来,政治权力双轨制的情况就可以得到改变,党政关系就能得以理顺,党的领导、人民民主和依法治国就能真正实现有机统一。

三、执政党要发展民主首先要扩大党内民主

在我国,推进国家政治生活民主化的前提是要搞好党内民主。十七大报告提出:“要以扩大党内民主带动人民民主”[1-2]。搞好党内民主对国家政治生活的民主化具有很大的示范和推动作用。

(一) 应当与时俱进地理解民主集中制

在相当长一段时间内，民主集中制在党内政治生活中并没有得到充分的体现，往往强调集中过多，而重视民主不够，从而在实践中引发一系列问题。要与时俱进地理解民主集中制，就应当把“民主”和“集中”看作是一个事物的两个方面。民主集中制中的“民主”，不是我们在一般意义上所说的民主，它主要是指在自由、平等的基础上充分发表意见和看法的民主。在党内政治生活中，首先应当营造党内民主讨论的环境，使党员能够在自由、平等的基础上就党的重大问题和重大决策发表意见，提出看法。只有在此基础上，少数服从多数的民主程序才能健康运行。而民主集中制中的“集中”，也不是少数领导人特别是主要负责人说了算，它主要是指按照一定的程序，将多数人的意见加以确认。所以，民主集中制并非是民主和集中的简单并列，而是一个事物的两个阶段。

（二）实现党内民主的制度化、规范化和程序化

实现党内民主有几个重要的原则。一是尊重党员的主体地位。二是保证党员的民主权利。三是凡属党内重大问题都应在一定范围内交党员充分讨论，并在此基础上，严格按照少数服从多数的原则作出决定。四是党的各级领导机构均应自下而上地选举产生，对不称职的领导者，党员有权按一定程序罢免。五是党的各级领导机关决定重大问题，必须经过集体研究，禁止个人专断。六是所有党员都是监督者，又是被监督者，党的领导机关和领导干部尤其要接受党员的监督。七是经过民主程序形成决议，党的所有组织和个人都必须坚决执行，确保党的意志统一和行动一致。这些原则要靠建立一整套规章、制度、程序并且认真贯彻执行才能变成具体实践。

譬如，改革与完善党内选举制度。党的选举制度是党内民主的根本制度，是党内民主的晴雨表。没有真正的民主选举，就没有党内民主。目前党内选举制度在透明度、党员知情权、参与权、选择权与监督权以及选举范围等方面均存在问题。为此，一是应在选举时认真履行无记名投票原则，完善选举的民主程序。二是逐步扩大差额选举比例，适度引入竞争机制，让党员自由表达意愿，以体现选举的真实性。三是扩大直接选举的范围。目前，党内主要的是间接选举制，可以考虑把党员直接选举权扩大到相当于县一级，至少也可以扩展到基层党委一级。四是制定选举法规，明确规定党内选举的时间、范围、程序、方式等，建立上下结合的提名候选人制度、选前公示制度，以及对干扰、操纵和破坏选举的行为的责任追究制度等。五是根据党内目前仍未规定任期的现状，建立任期制和限任制。

又譬如，改革与完善党内民主参与制度。一是建立和完善党内通报制度、情况反映制度和重大决策征求意见制度。凡属党的工作中的重大问题，都应力求让广大党员知道，组织广大党员讨论，充分听取各种意见，真正落实党员的各项民主权利。二是建立行之有效的党员权利保障机制。保障党员在党内生活中的民主权利，维护党员直接或间接地决定党内事务的权利，使党员真正享有党内民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等权利。三是建立党内民主的参与机制。要通过制度设计，充分调动广大党员参与党内民主建设的积极性和主动性，激发党员作为党内生活主人翁的光荣感和责任感，使党员在组织内能说真话，敢说真话。

再譬如，改革与完善党内民主监督制度。首先，要保障党员充分行使民主监督的权利。其次，要建立健全党内民主监督的程序和制度，健全定期报告工作制度和廉洁从政制度。健全监督制度，强化党内的制约和监督，要保证党员对党的组织实行监督，党的委员会对常委会实行监督，党的代表大会对党的委员会实行监督；要保障党内民主得到充分发挥和民主集中制原则得到全面贯彻执行，更好地发挥党的各级代表大会制度和党的各级委员会的作用，特别是要充分发挥党的全国代表大会作为党的最高权力机关和最高监督机关的作用。

四、执政党要发展民主就应当提高自己的政治领导能力

执政党作为政治领导核心，应当不断提高领导人民发展民主政治的能力，才能适应民主政治建设的历史需要。

（一）执政党要善于从全局高度规划和部署民主建设

中国的政治体制改革是一个复杂的系统工程，执政党应当站得高些，看得远些，想得深些，善于统筹全局、合理规划、认真部署。一是对于中长期的发展目标、近期的任务、具体操作的方法和步骤等等，都需要在深入研究的基础上，合理确定渐进性的具体发展规划。二是在改革和完善党的领导方式和执政方式、完善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等一些重大问题上，既要积极推进，又要小心谨慎。应当积极组织有关人员进行深入的研究，在真正把握客观规律、深思熟虑的基础上提出改革措施。三是要善于处理发展民主与维护稳定之间的关系。既要坚定不移地推进民主，又要十分注意维护稳定。

对于目前影响现实政治生活的主要矛盾，应该集中力量抓紧解决。譬如，深化行政管理体制改革。应进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。这是适应经济体制改革，解决政企不分，真正消除经济进一步发展的体制性障碍的关键性问题。譬如，深化干部人事制度改革。应尽快形成广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力的用人机制，努力创造一个公开、平等、竞争、择优的用人环境。譬如，加强对权力的制约和监

督，建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利，这些都是防止腐败的根本途径。譬如，改革和完善决策机制。各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序，建立社情民意反馈制度，建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度，完善专家咨询制度，实行决策的论证制和责任制，防止决策的随意性，等等。以上这些都应当抓紧研究，不失时机地推出改革措施。

（二）进一步完善共产党领导的多党合作和政治协商制度

共产党领导的多党合作和政治协商制度是中国国情的体现，在社会主义民主政治建设中占有重要的位置。然而，由于种种原因，它的功能在实践中没有得到充分发挥，因此，还需要不断完善。共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要活动形式是政治协商会议制度。当前，完善政治协商制度有两个问题需要解决：第一，应该在实践中探索如何广泛吸收民主党派和民主人士参政议政的渠道；第二，进一步加强民主党派和民主人士在政治生活中的监督作用。在我国的政治生活中，各党派应该是互相合作、互相监督的。我们党是执政党，广泛听取各民主党派的意见和批评，从中汲取有益的营养，这是在发展社会主义市场经济条件下党加强自身建设、真正把党建设成为走在时代前列的马克思主义政党的一项重要措施。

（三）善于吸收西方民主的合理成果

社会主义民主是在扬弃以往民主的基础上发展起来的，它要不断地吸收人类政治文明的共同成果。民主作为一种与封建专制相对立的现代政治文明成果，具有一些最基本的要素，这些要素是社会主义和资本主义都共同具有的。应当认真研究和借鉴世界上所有民主国家的成功经验和合理做法。譬如，我们的政党制度与西方国家有很大不同，但都是实行政党执政，因此西方政党在执政规范化、法制化方面的有益成果，就值得我们深入研究。我们的人民代表大会制度和西方的代议制民主在性质、内容上有很大不同，但两者却有相近之处，因而代议制中的某些做法，如选举制度中一些行之有效的做法就可以借鉴。再如权力设置和权力监督中的某些有益成果，法治的原则及其成果，新闻监督的某些形式等等，都有值得我们思考和借鉴之处。资本主义在几百年的时间里，创造了一整套现代民主运行机制和操作系统，其中有许多是人类文明的共同成果。正确地借鉴资本主义政治文明的有益成果，有助于我们推进社会主义民主政治建设。

[参考文献]

- [1] 胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[G]//本书编写组.中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编.北京：人民出版社，2007：27[-1]，49[-2].
- [2] 江泽民.全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[R].北京：人民出版社，2002：34.

(责任编辑 刘荣荣)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱：wil.liam@sina.com © 2004 电话：62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen