

# 从路线规划到制度优化： 建构中国政治发展的中层理论

陈家喜

〔摘要〕 中国政治发展的战略选择是一个争执不下的待解难题。当前学术界围绕中国政治发展的路线，形成了国家中心论、政党中心论、宪政中心论和协商民主论的典型模式。然而，这些模式的论争部分程度上忽略了制度遗产、社会条件、价值诉求以及外部压力等影响因素。基于中层理论的研究视角，本文提出将中国政治发展的路线设计转为过程设计，通过制度优化，机制创新和程序完善的过程建构，实现制度继承与制度发展的有机统一。

〔关键词〕 中国政治；政治发展；中层理论；国家中心；政党中心

〔中图分类号〕 D621; D693.092 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2014) 01-0062-07

当下有关中国政治发展的讨论话语与蓝图绘制，形成了诸多带有“形容词的民主”，从选举民主与协商民主、党内民主与社会民主，高层民主与基层民主、宏观民主与微观民主、程序民主与实质民主，到参与民主、共识民主、复合民主、组合民主等，不一而足。学术讨论的激烈程度也在一定程度上影射了当前中国政治发展的分歧、困境与障碍。不管研究观点的左与右，激进与保守，开放与谨慎，几乎所有研究都尝试为中国政治发展设计出各自的“路线图”。然而，细心探究就会发现，上述研究带有过多的理性建构色彩，甚至在一些基本政治价值问题上争执不下。本文尝试建构分析我国政治发展的中层理论，将对我国政治制度建构的研究，转换为对我国政治过程优化的讨论，从制度完善、机制创新和规范运行角度，探讨中国政治发展的可行路径。

## 一、关于中国政治发展路线的纷争

当下，学术界围绕民主政治发展的交锋与争论，远远大于对其他中国政治议题的兴趣。研究者围绕民主的制度属性与政治属性、民主发展与国家建设、民主与法治、政党与民主，自由与民主，宪政与民主等等问题，形成国家中心、政党中心、宪政中心和协商民主等若干典型的理论模式。理论界关于中国民主发展路线规划的多重性，在一定程度上反映了中国政治发展的战略性、迫切性和复杂性。

### （一）国家中心论

国家中心论潜在地引入国家学派的理论资源，应用于中国政治发展路径的探讨，强调国家在推动政治发展转型过程中的主导与保障作用。国家制度、国家能力、政府能力、国家自主性、国家

〔基金项目〕 国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义民主政治的制度化与规范运行研究”

〔作者简介〕 陈家喜，深圳大学当代中国政治研究所教授，管理学院教授，博士，广东深圳518060。

建设、国家治理等是这一模式的常用话语。从中国国家建设与政治发展的关系出发，研究者认为当下中国的国家建设远比政治民主化重要，前者是后者的前提、基础与保障。任何有效的民主政治必须建立在有效的现代国家制度之上，如国防、外交、法律、税收、财政、金融、中央地方关系、医疗保险、社会福利、教育等，因此国家建设要先于民主化。<sup>(1)</sup>只有建立了有效政府，才能进行高质量和可持续民主，中国民主发展的道路应当是“广泛的民主，公平的自由，有力的国家”，这三者相互补充、协调并存，才是“安邦之道”。<sup>(2)</sup>

上述研究对于国家作用的突出强调，一定程度上也立足于后发现代化国家对于政治稳定的迫切需求。亨廷顿的政治稳定观提出，离开权威的民主化所出现的无序、衰朽、动荡、失败，成为二战后许多发展中国家民主转型失败的陷阱。而由执政党所推动的市场化改革以及社会转型所形成的治理危机，也可能成为中国转型的陷阱。<sup>(3)</sup>正基于此，国内研究者提出“治理适应型的渐进式改革”的观点，强调中国之所以避免西方观察者提出的制度瓦解、转型陷阱与崩溃论，很大程度上在于国家治理体系对于急剧的经济社会转型危机的有效调控，改革的主导者通过国家制度资源来推动政治改革和调适转型危机，而同时又能够保持政治稳定。<sup>(4)</sup>在应对内外压力，解决政府能力、经济增长、政治参与和公平分配等问题的过程中，中国政治发展所采取的策略包括保障“私权”和限制“公权”的治理模式的转型改造，放松政府的管制，赋予个人更多的自由；用良好的经济绩效来缓解民众需求的压力；用基层民主试验来启动民主化的步骤；用制度和政策创新来确立民意的回应机制，最终实现了“治理模式的转型改造”。<sup>(5)</sup>

显然，对于中国这一世界最大发展中国家的政治发展而言，保持发展、民主与稳定的平衡关系至关重要，因此制度建设先于民主发展有其现实意义。但与此同时，有意地割裂国家建设与民主发展的关系，并将其分为泾渭分明的两个阶段或不同步骤，似乎也陷入了形式化的思维陷阱。中国改革的历程表明，改革从来就是政治、经济与社会混杂在一起的综合改革，它们相互作用、相互促进、相互包容。对国家建设的强调不能替代对发展民主的重视，二者不仅并行不悖，而且还可以相互支持——国家制度建设有助于民主的平稳推进，而民主发展也有助于进一步优化国家制度体系。

## （二）政党中心论

与国家中心相比，政党中心论不仅重视“找回政党”，把执政党作为解构中国政治变迁的核心变量，而且还将执政党与民主发展作为分析的中心，与此相关的讨论主题包括中国共产党的执政能力、执政资源、执政方式以及党内民主等。从既有的文献分析来看，政党中心论大体围绕两个主题展开：一是党执政方式的民主程度，涉及执政党处理与人大、政府、政协等国家机关之间的关系模式，以及执政党对宪法和法律的遵从程度。中国共产党是中国政治权力结构的核心，它不仅缔造了中国的国家制度，也缔造了中国的民主架构，并在历史的进程中加以健全和完善，从而确保民主参与的程度与民主的制度化程度呈正比，实现良性循环和政治稳定。<sup>(6)</sup>也正基于此，党的领导制度化程度既关系到人民民主，也关系到党的执政与国家运行，从而整体影响国家的民主化进程。<sup>(7)</sup>

党内民主带动人民民主或者国家民主的程度，涉及到执政党如何推动基层民主、社会民主和国家民主的战略与策略。近年来，官方文件也不断高调宣示，指出民主是社会主义的生命，党内民主也是党的生命，要以党内民主带动人民民主。实践中执政党也不断加强党内民主建设的步伐，近年来广泛开展党内公推直选、领导干部竞争性选拔、党代表任期制、党代会常任制以及党内民主监督的试点等等。此外，党内民主不仅有助于实现执政党内部权力的调适，同时对于人民民主也具有先导性意义。中国民主发展的可行的战略是，通过党内民主的制度化来逐步实现国家政治生活的民主化，形成一种非政党竞争的民主体制。<sup>(8)</sup>党内民主既要带动人民民主，更要先于人民民主。党内民主若落后于人民民主，人民民主就会对党内民主形成一种倒逼之势，“会同时给民主政治的发展和党自身的发展带来消极影响”。<sup>(9)</sup>进而言之，如果执政党内对于民主的认知落后于党外民众，其推动民主的信心和动力也自然会缺失，从而对国家民主发展产生不利影响。

与国家中心模式相比，政党中心模式更为贴近中国政治权力运行的实际。现代民主的运转离不开政党这台引擎，但是政党在政治结构中的地位与作用，中西方却存在较大差异。中国共产党对国家政权的领导采取的是内嵌式而非组阁式，党政一体、以党领政是我国政治权力结构的基本特征。作为中国政治权力结构的核心和主体，中国共产党自然也是影响中国政治发展最为重要的

行动者。因此不难理解,一些研究者将对国家能力的强调转换为对党的执政能力的重视。然而,政党中心论在强调党内民主先行论和党内民主带动论的同时,并没有厘清党内民主与人民民主的应有边界,也没有解析党内民主带动人民民主的具体机制与路径,因而最终形成的结果接近于“党内民主应当取代人民民主”。

### (三) 宪政中心论

对政治权力进行制度化的规范化和约束,最终落实到对法律的尊崇和坚守,这是宪政中心模式的基本出发点。离开法治的约束,权力就可能膨胀和越位,侵犯社会自由。通过法制化的方式来规约权力的运行,不仅有助于确保政治权力运行的公开、透明、规范,还可以避免大量的潜规则、隐规则和无规则现象的出现,避免人治现象的发生。

宪政主义者强调树立法律的至上地位,宪法和法律超越于任何政党和政治组织之上,用法律控制政府与人民代表的权力,用分权确保人民的政治自由,强调在法律的制度框架内推进民主政治的制度化。研究者提出,未来中国民主政治发展的主导模式应当是宪政民主,就是通过宪法和法律确立与维持对社会政治行为和政府活动实施有效控制,以保障公民权利的原则。通过制度化建设来规制民意、约束公民行为、疏通民意表达渠道、发展协商民主,从而使“人民主权”得到有效控制。<sup>[10]</sup>还有学者设计出中国政治发展的路线图,即“法治民主——分权民主——选举民主”,并认为法治民主也即宪政民主是一种制度性秩序的民主,用于确保国家主权以及个体公民的权利自由;分权式民主是一种制度合理化的民主,用以确保中央向地方分权,政府向社会和市场分权,进而形成多中心的治理形态;选举民主是一种在形式上保障大众平等权利的民主。<sup>[11]</sup>

宪政中心主义模式对于法律、制度与规范的强调,一定程度上分享了国家中心模式的观点,即对于选举民主可能导致过度竞争、国家分裂、民粹主义、多数暴政的后果持恐惧和审慎态度,旨在建构法治框架和制度规范来确保大众民主的平稳运行。遗憾的是,这一理论模式具有浓重的理想建构主义色彩,对政治权力的现实运行进行了选择性忽略。实际上,政治发展的实际过程从来都是主要政治行动者重复博弈的结果,而非规划、设计与建构的产物。因此,离开对政治主导力量的制度遗产、价值偏好、行动约束与外部环境的全面分析,宪政民主论的主张最终只能驻足

在理论争鸣的阶段。

### (四) 协商民主路径

在对西方竞争性选举民主反思的基础上,研究者提出协商民主的改革进路。协商民主被看成是与选举民主并行,并对后者具有替代、补位以及超越的民主形态。从协商民主的概念运用来看,既有研究又分为两个层面:一是从西方“协商民主”话语出发,理解为公民参与的具体形态,如民主恳谈会、社区议事会、公开听证会、居民或村民代表会等。<sup>[12]</sup>二是从中国政治协商制度出发,在中国本土实践基础上赋予“协商民主”新的内涵,“以多元政治参与为基础,通过公平、有序的协商创造有序的公共生活的民主政治形式”,<sup>[13]</sup>以及借助于政协所实现的公民有序政治参与的实践。<sup>[14]</sup>还有研究者在对中西方协商民主的形态比较中,发现中国协商民主的自身特色,如协商主体的广泛性、协商内容的丰富性、协商机制制度化、程序化和法制化。<sup>[15]</sup>

然而,必须指出的是,国内学界对西方协商民主话语的移植与改造,并与中国政治实践进行比较和嫁接,是一种“洋为中用”的积极尝试,但却无法回避概念的生搬硬套或有意曲解。实际上,建立在对自由主义民主批判和超越基础上的“协商民主”,是一个内涵丰富的学术话语,它至少具有三张“面孔”:决策形式的协商民主,强调决策参与者的公开讨论、自由表达以及合法决策;治理形态的协商民主,自由平等的公民以公共利益为共同的价值诉求,通过理性的公共协商形成共识,赋予立法和决策以合法性;政府形式的协商民主,指为政治生活中的理性讨论提供基本空间的民主政府。<sup>[16]</sup>简而言之,协商民主是一种以公民直接参与、讨论与对话相关的直接民主形态,是适应后工业社会背景下公民自主性成长的政治形态。很显然,当下中国与后工业社会还相去甚远,基于中国情境提出的所谓协商民主论,更多的是一种比附性和地方性的分析概念。

总体而言,国家中心、政党中心、宪政中心以及协商民主的典型模式,反映了学界对现实政治发展的理论关怀,以及参与政改路线设计的学术努力。然而,对于政改路线与架构的过度关注,导致出现中国政治研究上的冷热不均现象:一方面围绕基本定型的宏观制度的研究大量重复出现,另一方面亟待解决的民主机制发展不完善问题却无人问津。这一趋向不仅浪费了大量学术资源,而且不利于中国民主政治的进一步拓展。<sup>[17]</sup>由于当前阻碍中国政治发展的重要障碍之一对民主机

制与民主程序的缺失，以及现有政治制度资源的挖掘不够，因此，对于中国政治发展的讨论，重点应该转向现实、具体、中观或微观的民主机制问题。

## 二、影响中国政治发展路径的现实因素

由于政治改革的全局性、复杂性、不可逆性以及难以预测性，从而决定了政治发展在很多情况下无法像建筑图纸那样描绘出来，而只能基于既有的制度基础、社会需求与外部环境等因素，进行点滴的、累积式的革新。从中国政治发展的影响变量来看，则必须关注特有的制度遗产、不断变动的社会利益结构与价值结构，以及外在的压力与挑战。

### （一）特定的制度遗产

抛却极为少见的革命战略或休克疗法，世界各国政治改革大都是基于现实制度基础上的渐进调适。经过建国 60 多年的建构、发展与完善，中国民主政治已形成其特有的制度框架和程序体系：它在本质上体现为人民当家做主；在制度理念上坚持党的领导、人民当家做主与依法治国的统一；在制度框架上分为人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域制度和基层民主制度；在运行过程上又分为民主选举、民主决策、民主管理与民主监督。作为中国民主政治的内在规约，社会主义原则更为关注强调民主的整体性、平等性和本质性，在具体制度安排上体现为坚持人民民主的本质属性和民主集中制的原则要求。

中国特色社会主义民主形态具有深厚的历史背景、制度遗产、环境适应性和政治优越性，在历史发展的进程中证明对经济社会的发展起到了保障与促进作用。因此，中国政治发展的现实策略是在现有基本民主制度框架下，对于这一制度的运行机制加以修复与完善，实现机制优化与程序规范统一。长期以来，我国民主制度建设中存在重实体、轻程序，重形式、轻操作的倾向，以至于一些好的制度因缺乏科学、规范的程序而无法操作，出现政治生活中的潜规则与隐规则盛行；干部选任中的任人唯亲与卖官鬻爵现象不断；权力机关对一府两院监督乏力，流于形式；现有体制对公民参与吸纳能力不足，体制外参与突出等等，在一定上制约了社会主义民主政治优越性的发挥。加强民主政治的制度化、规范化与程序化是发展中国特色社会主义民主政治的突出任务。

### （二）适宜的社会条件

与经济改革与社会改革相比，政治改革的影响则更为复杂和难以预测，也因此更需要审慎的态度和足够的智慧，选择适宜的改革时机和社会环境是进行改革的必要前提。这一社会环境不是单纯的教育程度与经济状况，更多地指社会结构的构成及其分化程度。显然，在迈向现代化的急速转型期，中国出现了结构、利益和价值的分化、冲突与博弈，社会结构紧张、矛盾突出、贫富分化与相对剥夺感强烈、共识缺失等等，给政治改革提出了难题——如何在推动政治改革的同时弥合而非扩大社会分歧？如何在推进政治民主和重塑国家治理上寻找到平衡点？这些都是中国政治发展的当务之急。

与此同时，民主体制有助于提升国家的合法性和权力主体间的制衡，但却未必能够达成有效治理的功能，甚至在特定条件下会扩大社会矛盾和撕裂社会。研究者也发现，民主具有自身的复杂性和脆弱性，如选举的可操纵性和选举结果的非理性、民主对于原有社会结构的强化、民主社会的媚俗性、忠诚反对和稳定民主的困难性。基于这些弱点，中国民主发展的道路应当自上而下，审时度势，在社会矛盾比较分散的时候进行。从治理的视角看，科层制、专家制、利益集团制、类市场制和抽签制等都比民主制度更有效。<sup>〔18〕</sup>伴随中国快速现代化、城市化和信息化所出现是社会转型、分化与裂变，成为中国政治发展战略选择的社会约束条件，政治改革最好是在现有的制度框架下进行民主机制的革新与优化，实现民主的累积式和增量式进步；而非大刀阔斧式的民主改革，或者休克式的民主疗法。

### （三）主流的价值诉求

民主的进步很多情况下是一种多元力量博弈的结果。中国经济的快速增长和社会的急剧转型，带来社会利益关系的深刻调整以及政治自主性的不断提升。日趋高涨的网络参与、此起彼伏的社会抗争、持续不断的基层人大自主参选，以及高居不下的信访维稳成本等现象，都显示出当前我国公民政治参与激增的现实与趋势，并对政治体系形成了民主与善治的双重压力。如何提升政治体系的体制化能力来包容社会各阶层提出的政治参与诉求，是中国政治发展的迫切任务。社会价值的变迁也对于中国共产党的民主执政提出了更高要求。面对一党领导与多元社会的现实张力，执政的中国共产党只有稳步推动民主的发展，以党内民主带动人民民主和社会民主的进步，才能

拓宽党的领导基础、执政基础和合法性基础。同时，执政党需要在推进民主过程中保持治理的有效性和稳定性，通过开发民主的工具性功能，拓展现有民主制度的覆盖范围，提升制度的吸纳性和体制的柔韧性，满足人民群众不断高涨的民主诉求。因此，中国政治发展需要坚持民主与稳定的平衡，继续坚持渐进性的发展路径。

#### （四）外部的压力挑战

中国政治发展还需要回应全球民主化浪潮，寻求民主的外部资源与内部活力。20 世纪政治发展的重大趋势之一是三次全球范围的民主化浪潮，特别是第三波浪潮中，全球 1/4 左右的国家实现了民主转型。随后出现的颜色革命和阿拉伯之春，又被看成第四波的端倪。伴随民主化浪潮在世界范围的扩散和普及，西方民主政治中有关竞争性选举、多党政治、代议制、司法与新闻独立、权力制衡等政治价值也被推而广之。而特定的历史遗产、制度选择、文化背景、党情、国情、民情，决定了中国民主化发展必须坚持“中国道路”——从中国特定的政治结构、社会环境与现实挑战出发，构建中国民主政治的发展战略。因此，综合起来，中国政治发展应当坚持民主普遍性与特殊性的统一，在全球民主化浪潮冲击下，不论是我国民主政治发展的“中国道路”、“中国经验”与“中国模式”，或是“中国特色论”与“中国例外论”，都不能不对外部民主化的挑战作出回应。通过我国民主制度的自我完善与自我优化，在具体运行机制上学习、吸收和借鉴西方民主化中的政治文明成果，不断彰显社会主义民主政治的制度优越性和政治软实力。

### 三、中层理论在中国政治发展中的应用

中国政治发展面临着全球民主化浪潮、内部参与压力以及制度运行缺失的多重挑战，同时还需要坚持社会主义的原则要求和制度属性。在这一背景下，推进中国特色社会主义民主政治的进步，重心应当是内部挖潜而非外部改造，通过制度优化，机制创新和程序完善的有机统一，实现制度继承与制度发展的有机统一，不断提升制度的适应性与优越性。

（一）从制度到过程：中国政治发展的中层理论

作为中国民主政治转向民主实践优化的具体分析路径，我们尝试使用中层理论的视角，解构中国政治发展的路径。美国社会学家罗伯特·K·默顿最先提出所谓的“中层理论”，以示与宏

大叙事的社会系统论区分。在对帕森斯社会系统论批判继承上，默顿提出“社会学的中层理论”，既非日常研究中广泛涉及的微观但必要的工作假设，也不是尽一切系统化努力而发展出来的用以解释所能观察到的社会行为、社会组织和社会变迁的一致性的统一理论，而是指介于这两者之间的理论，而是介于社会系统的一般理论和对细节的详尽描述之间。<sup>〔19〕</sup>徐湘林教授曾尝试将中层理论引入中国政治问题的探讨，将中国政治改革简化为政策过程理论——政策选择、制定与实施的政策过程。<sup>〔20〕</sup>而我们认为，在当前中国关于价值分歧显著和路线复杂多元的背景下，与其陷入这些纷繁的路线争议当中，不如先解决当前民主政治运行机制中的问题与障碍。因此，借用中层理论的分析框架，就在于将目前关于中国民主政治的价值之争，转换到对民主制度的过程研究；将对宏观民主路线图的设计，转换为对具体民主机制和民主程序的规范与优化，探讨其中的运行缺失、影响变量与政策方向。

从中层理论的分析框架出发，重新审视中国政治发展的策略与进路，可以关注如下几个维度：一是坚持渐进主义而非建构主义，避免框架塑造和制度重构，在增量和累积中推进发展；二是坚持制度中心，强调制度优化与完善对于政治发展的意义；三是过程中心，关注制度运行的过程以及制度实施的细节，从点滴改革中实现政治进步。总之，民主可以看成“陀螺”，只有运转起来才有意义。<sup>〔21〕</sup>当下中国政治发展的重要议题之一是如何将制度运转起来，将纸面的民主制度转换为鲜活的民主实践，需要架设相互沟通和转换的“中层理论”，即具体的机制、规范与程序。而使民主运转起来，就是将文本的民主转换为现实的民主，就需要将民主制度程序化、操作化和技术化，将民主制度转化为可操作的制度规程、政治态度和人的行为准则等，使那些在宪法和法律中规定的民主权利得以真正的实现。同时，只有通过具体的机制设计与制度安排，将民主愿望、民主原则、民主权利以制度的形式确定下来，变成共同遵守的办事规程和行为准则，才能真正实现人民民主和保障人民民主。因此，对于中国政治发展问题的讨论可以化繁为简，具体化为对民主制度运转过程与运行机制的优化与完善。

#### （二）中国政治制度优化的若干重点

在当前经济社会急剧转型、矛盾凸显、价值分歧巨大的状况下，进行民主改革的顶层设计和大幅调整并不适宜。反过来，通过完善程序民主

建设，不断优化民主的制度运行，实现民主的累积性进步和机制性创新，同样也能够达到民主改革的目标。党的十八大报告提出，“要把制度建设摆在突出位置，充分发挥我国社会主义政治制度优越性，积极借鉴人类政治文明有益成果，绝不照搬西方政治制度模式。”从民主制度的优化来看，重心应当放在制度运行规则与操作程序的完善，包括决策机制、选拔机制、监督机制和参与机制的建构。

其一，重视政治决策机制的建设与完善。党委、人大和政协是我国三大决策协商机关，也是我国政治权力结构中的重要主体。党委领导、人大决策、政协协商，奠定了我国政治决策的基本格局，这三个组织的议事规程、决策流程与权力配置对于我国决策科学化和民主化发挥着至关重要的作用。首先是坚持制度化和公开化的原则，加强党委议事决策规则建设，包括会前协调、充分讨论、逐项表决、做出决策；实施决策的政策过程。其次，坚持权威性与民主性的原则完善人大议事决策的制度体系，如信息反馈制度、调查研究制度、专家咨询制度、决策失误责任追究制度等，重点规范重大事项议事程序，从决议、决定的提出、草拟、调研、讨论、审议以及表决和最后结果的公布等，形成严格、规范的操作程序。健全配套制度体系，建立与党委和“一府两院”的工作联系制度、公众意见征集制度、跟踪督察督办制度和信息反馈制度等。最后，坚持广泛性和有效性的原则，加强政协议事决策规则建设，包括会议准备、会议召集和开始，提议的提出、申述、修改和撤回，议题的辩论、拆分处理、暂缓搁置，决议的形成、表决和执行，章程制度的制订、修改等等；同时完善重大事项通报以及政协调研视察制度。

其二，加强干部选拔制度的完善与细化。选任干部既是中国共产党政治领导的制度体现，也是其有效执政的组织保障。为了进一步提升干部选任过程的公开性、民主性和竞争性，提高干部选任过程的公信力，应当加强干部选拔制度的完善。竞争性选拔采取公开推荐、民主评议、竞争考试、面试答辩、差额票决等环节，促进干部选拔的民主科学程度。进一步完善竞争性选拔机制，一方面要求规范竞争性选拔的运行流程，并加以制度化和法治化。完整的竞争性选拔环节应当包括，制定岗位说明书，进行适岗评价、结合职级确定考试方式、采取结构化面试，进行实地调研、演讲答辩，实行社会公示和媒体报道，实施大评

委制和党委会或者全委会票决制等。另一方面，完善竞争性选拔的配套制度建设，如公选干部的常态化、干部公选与行政首长负责制的机制衔接，干部公选与公推直选的衔接，群众参与推荐和协商的程序完善。

其三，强化人大财政监督体系的建设与优化。责任政府的基本内涵是人民选举代议机关来监督政府，而代议机关对政府监督有效的手段，便是政府的“钱袋子”——即预算监督。预算关系到政府活动范围 and 方向以及国民经济和社会各项事业的发展，因而也成为代议机关行使民主监督权力，制衡政府权力的重要形式。推动人大预算监督的制度优化，至少要确保三项制度规范得到落实。一是构建人大预算监督的封闭体系，包括对预算草案的审批、预算执行过程的监督、预算执行调整的批准、以及对预算执行情况的审计。充分利用审计机构的专业作用，加强对政府投资项目、国有资产经营、公共资金的监督。二是建立预算监督的法治保障。通过人大预算监督地方性法规或规范性文件，应当明确人大预算监督的范围、内容、程序等操作性规范，规定人大对于预算绩效评价的程序和询问、问责机制，包括政府部门应该配合提供法定材料的范围等。三是完善预算监督的公民参与制度。合理地设计有利于民众监督意见的吸收和反馈机制，如公民请求人大启动预算的特别调查程序，政府相应的问责机制等。

其四，拓展公民参与的程序设计与机制构建。广义上的参与民主，不仅涵盖了基层群众自治制度，还泛指一切社会公众的直接参与行为，包括对国家政治生活的参与，还包括经济领域的参与、社会领域的参与、政党组织内部的参与等形式，因此它也可以看成直接民主的代名词。拓宽对于基层民主的认知，强化参与民主的理念，有助于实现对社会利益诉求的吸纳与回应。而在程序设计上，拓宽公民参与，首先要求增强民主制度的开放性，包括进一步开放人大和政协委员产生的开放性和决策的开放性，让更多的社会草根能够进入其中表达意愿，或者参与政策的制定与协商。其次，提高基层群众自治的包容性。要注意到城乡基层民主从选举到治理的变化，因此在进一步完善基层群众自治制度，尤其是规范基层群众的民主选举与民主管理，防范基层干部腐败和自治不规范的现象，运用民主自治化解决基层矛盾。同时，在城市应当将业主委员会也纳入到基层自治组织的范畴，加强对这一组织自治形态的制度

设计和法律规范。最后，建构民主参与的机制与渠道，包括畅通信访渠道，完善听证制度和民意征集制度，创设网络问政平台，建立政务微博，促进官民良性互动等。

(参考文献)

- (1) 郑永年. 中国模式: 经验与困局 (M). 浙江人民出版社, 2010. 53 - 54.
- (2) 王绍光. 安邦之道: 国家转型的目标与途径 (M). 生活·读书·新知三联书店, 2007. 5640 - 541.
- (3) Minxin Pei, China's Governance Crisis, *Foreign Affairs*, Vol, 81, NO. 5, 2002: 96 - 109; Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*, Harvard University Press, 2006.
- (4) 徐湘林. 转型危机与国家治理: 中国的经验 (J). 经济社会体制比较, 2010, (5).
- (5) [10] 燕继荣. 论中国民主政治的发展模式 (J). 当代中国政治研究报告 VI, 社会科学文献出版社, 2008. 1 - 14.
- (6) 张桂林. 关于中国民主发展模式的思考 (J). 中国政法大学学报, 2008, (6).
- (7) 林尚立. 人民、政党与国家: 人民民主发展的政治学分析 (J). 复旦学报, 2011, (5).
- (8) 胡伟. 民主政治发展的中国道路: 党内民主模式的选择 (J). 科学社会主义, 2010, (1).
- (9) 王长江. 不要误读党内民主与人民民主的关系 (J). 中国党政干部论坛, 2013, (1).
- (11) 杨光斌. 民主与中国的未来——理论建构 - 历史启示 - 政策选择 (J). 战略与管理, 2012, (3).
- (12) 陈剩勇, 何包钢. 协商民主的发展 (M). 中国社会科学出版社, 2006; 陈家刚. 协商民主研究在东西方的兴起与发展 (J). 毛泽东邓小平理论研究, 2008, (7); Baogang He and Mark E. Warren, Authoritarian Deliberation The Deliberative Turn in Chinese Political Development, *Perspectives on Politics*, Vol. 9, No. 2, 2011. pp. 269 - 289.
- (13) 林尚立. 协商政治与中国的政治形态 (J). 中国人民政协理论研究会会刊, 2007, (1).
- (14) 李君如. 人民政协与协商民主 (J). 中国人民政协理论研究会会刊, 2007, (1).
- (15) 郑慧. 中国的协商民主 (J). 社会科学研究, 2012, (1).
- (16) 陈家刚. 协商民主研究在东西方的兴起与发展 (J). 毛泽东邓小平理论研究, 2008, (7).
- (17) 杨光斌. 政体理论的回归与超越——建构一种超越“左”右的民主观 (J). 中国人民大学学报, 2011, (4); 郑慧. 民主制度与民主机制之辨 (J). 社会科学战线, 2012, (2).
- (18) 赵鼎新. 民主的生命力、局限与中国的出路 (J). 领导者, 2011, (18).
- (19) [美] 罗伯特·K. 默顿. 社会理论和社会结构 (M). 凤凰出版传媒集团, 2008. 50 - 51.
- (20) 徐湘林. 从政治发展理论到政策过程理论——中国政治改革研究的中层理论建构探讨 (J). 中国社会科学, 2004, (3).
- (21) 俞可平. 民主与陀螺 (M). 北京大学出版社, 2006. 1.

(责任编辑: 石本惠)