

什么是“新发展共识”？

竹立家

摘要：“新发展共识”这一概念，是对改革开放以来党的一系列有关发展理论的理解和认识。其主导理念可以用“民主、民生、公正、和谐”这八个字来概括，这是我国未来发展道路要实现的一些核心价值，也是我们在制度建设上的着力点。和谐社会能否实现，政府管理创新是关键。

党的十六大、十七大以来，在探索建设有中国特色社会主义的发展道路上，我们党在认真总结“以经济建设为中心”的发展经验与教训的基础上，根据中国发展的实际情况，逐步提出了“以人为本”、“统筹发展”、“提高执政能力”、“和谐社会、民主建设”等一系列具有全局性、长远性和重要性的战略发展理念，这些理念充分体现了社会主义的本质特征、反映了社会主义基本价值追求，并最终确立了经济发展的目标是为了社会进步和提高人民的生活水平这一基本价值。

这一价值是对中国改革与发展实际状况深刻认识和认真分析的基础上形成的，已经成为上上下下的共识。这一“共识”的基本内容，可以概括为“民主、民生、公正、和谐”。与单纯强调经济发展的发展思路不同，“新发展共识”强调经济与社会共同发展，强调经济建设的最终目标是“以人为本”和“构建和谐社会”。“新发展共识”是对中国发展经验的哲学概括与总结，反映了具有中国特色的社会主义的本质特征，是今后很长一段时期内，我们充分发挥社会主义优势、建设强大国家的基本发展思路。新发展共识是十六大以来我们党对中国社会发展深刻认识的基础上形成的重要理论成果，需要我们认真研究和总结。

毋庸置疑，新发展共识作为对中国在政治民主、注重民生的经济发展、社会公正和制度和谐的现实追求的理论总结，能较为完整和全面的体现中国特色社会主义的本质特征和中国模式的基本内涵。中国的发展道路，就是要在下一个生命段，即未来60年的发展中，建立一个民主的社会、民生的社会、公平的社会、和谐的社会。彻底实现民族的伟大复兴，为人类文明进步作出自己的贡献。

一、民主是社会主义的本质特征，是我国政治行政体制改革的基本目标。我们知道，“民主是硬道理”，是党和社会主义的生命，在社会主义条件下，民主的本质就是实现“人民当家做主”的基本权利，而要实现人民当家作主的权利，最根本地是要保证人民的基本选举权。通过选举实现人民的民主权利是“实现民主”的必由之路。

民主作为人类文明发展的最重要成果，是近现代社会使用频率最高的词汇之一，也是现代社会治理和国家治理的最有效的工具之一，是保证社会的稳定性和连续性的重要手段。民主最基本的内涵是通过选举权实现对公共权力的限制和制约，防止公权私用和权力腐败，防止个人或某一利益集团对公共权力的操纵，以保证社会公共资源或社会价值的公平合理的分配。党的十六大、十七大提出建设社会主义政治文明和发展社会主义民主政治，是在对中国社会主义发展规律深刻分析的基础上形成的科学认识，是对《宪法》原则的具体落实。社会主义的政治民主和行政民主，就是要在实践中保证人民当家作主的基本权利，在经济发展的基础上，落实人民在国家管理和社会治理过程中的“民主选举、民主管理、民主决策、民主

监督”的民主权利，以形成对公共权力的制约。

未来中国的社会主义民主改革，应继续扩大基层的民主选举、特别是县级政权组成的民主选举，逐步扩大人民群众民主参与社会治理和国家管理的渠道；要逐步实现各级人民代表大会的代表“直选制”，发挥人民代表大会作为权力机关的作用；要加速“公开透明”政府的建设力度、把政府摊在阳光下，加强公共政策制定过程、公共财政与预算过程、公务员的选拔与任命过程的民主公开制度建设；要在各级行政组织内部建立具有中国特色的社会主义职工代表大会制度，对各级行政组织的人员任命、决策、财务、管理层进行有效监督，切实让人民群众感受到自己的民主权利，从而在实践中坚定人民对党和政府的信任，把社会主义民主落到实处。社会主义民主就是要最终实现人民群众对社会和国家治理的有效民主参与，只有社会主义民主在实践中得到落实，我国社会稳定繁荣和社会和谐才能真正实现。

二、民生是社会主义经济发展的本质要求。十六大提出“以人为本”，说到底就是以“民生”为本，国家也好、政府也好，致力于社会经济发展的最终目标就是要让人民过上好日子，就是要解决民生问题。我们需要一个政府，就是让政府解决公共问题，解决社会中“单靠个人努力无法办成的事”，政府应有效的提供义务教育、公共医疗、基础设施、社会秩序和安全、社会福利和保障、环境保障等公共物品，给老百姓一个适合更好“生存”的环境。社会主义社会的发展，无论是从价值追求的角度、还是从制度安排的角度来看，民生问题都是根本问题。在社会主义市场经济条件下，解决民生问题的最重要工具有三个。一是公共政策制定体制，政策的基本价值和政策导向必须是符合人民的根本利益，防止政策制定被特殊团体或部门利益所左右；二是政府责任体制，必须是以为全社会提供公共服务为目标，政府机构与公务员绝对不能形成一个特殊的利益群体，占有、侵吞、挥霍、浪费稀有的公共资源，政府不能变成一个自我服务的机构；三是公共财政与预算体制，必须从根本上优先保证公共物品的供给，为从根本上解决民生问题提供公共财政支持。

十六大以来，中国社会转型速度加快，一些事关全局的公共问题比较突出，为我国的稳定和持续发展带来一定的影响，如腐败问题、贫富差距问题、医疗保障问题、教育问题、环境问题、生态问题等涉及民生的重要问题，这些问题有些是由“市场缺陷”所造成的，有些则是“政府缺陷”所造成的，因此，为了有效的解决民生问题，除了继续完善市场经济体制以外，“政府良治”、政府以民生为目标的改革就具有决定性的意义。

三、公正是社会主义的核心价值。社会主义社会是一个公正合理的社会，具有宪法上的合法性与道德上的合理性。政治上的民主、经济上的公平分配、法律和道德上的正义等，是社会主义社会公平追求的基本内容。社会公平不是一个宏大的理念结构，而是一个具体的、可操作的制度安排，体现在社会运行的细微末节之中。一个社会、一个国家、一个民族，要实现稳定与繁荣、秩序与和谐，社会公平至关重要，只有社会中的绝大多数人都能实实在在享受到经济发展和社会进步所带来的好处，只有政府能公平的行使公共权力，才能使社会长久地处于一个良性的运行状态。

一般来说，公平问题的本质是“公共权力”如何运用的问题，是一个政治民主和行政民主的问题。公平问题说到底是如何公平的分配公共资源和公共价值问题，如果一个社会的公共权力变成了“特权”或“私权”，一些人可以没有监督和制约的运用公共资源，长此以往，社会公正、稳定与和谐就是一句空话。对于国家或政府来说，要实现社会公正，前提是在政策制定过程中的公共精神，也就是摆脱利己主义而为大多数公众利益着想的精神，政府的主要功能之一，就是要用公共精神教育人、更多的发挥人的主动性，使公共精神在维护社会公正中处于主导地位。而要做到这一点，政府行政机构、司法机构和公务员必须首先具有“公共精神”。

四、和谐是社会主义制度优越性的根本体现。和谐社会的基础是制度体系的和谐，是政治制度、经济制度和文化制度等“制度组合”处于一个相互联系和相互制约的制度体系之中。

首先，社会和谐是良好的制度运行的结果，是通过制度的改革和创新实现的，因此，要构建社会主义和谐社会，关键不是理论敷陈，而是要在民主政治建设、解决民生问题、实现社会公平等方面进行艰巨的制度创新工作，以实现社会主义的基本价值。一个不和谐社会，主要表现为两个关键问题：一是“公共生活领域不完善”，人民事实上没有自由的、民主的发表自己意见的权利，公民的基本权利受到制约，公民的基本利益受到伤害时没有规范的表达渠道，积累了大量的怨气和怨恨，结果就造成社会的不和谐；二是公共权力没有刚性制约，侵犯了公共利益和个人利益，或形成社会的“特权阶层”肆意占有、浪费、侵吞公共资源，公共权力的信用丧失，造成公民的不满情绪增强和社会的不和谐。而这些问题的解决，必须通过制度建设来实现。

其次，和谐社会的核心是利益的公平分配，是调解社会各阶层在实现自己利益过程中的利益冲突，脱离开利益分配谈和谐是不现实的，对社会主义和谐社会建设没有益处。而要实现利益的公平分配，必须建立和完善社会的民主制度和实现社会公正的法律制度，可以说，民主和公正是和谐社会的两个最根本的制度支柱，只有建立一个有民主保障的社会法制环境，才能使社会各个利益群体在利益博弈过程中获得合法的利益，也才能最终保证社会公正和谐的实现。

最后，和谐社会建设的一个关键环节是政府管理创新，政府管理创新，一是政府自身建设问题，既包括政府机构设置的科学性、政府公务员的能力和素质培养等问题，也包括政府制度建设问题，如中高级公务员的财产公开制度、机构与人员的绩效考核制度、政府信息公开制度、审批制度、问责制度等。只有政府自身制度建设比较完善，才能建立一个廉洁、廉价和有效政府，也才能更好的促使政府成为一个责任政府和为人民服务的政府，取得社会和公众的广泛信任；二是政府执行力问题，即党和政府的好政策得到有效执行的问题。政府执行力主要靠两个制度保证，一是内部和外部的监督制度、二是严格的惩处制度，特别是惩处制度要到位，对那些敢利用公共权力谋私利的人，要“零容忍”要从快从严处理。执行力政府是21世纪初世界各国政府改革的一个重要方向，再好的政策法规，得不到有效的执行，就是废纸一张。这两个问题涉及到一个好政府的标准问题，也是我们政府改革和创新要追求的目标。可以说，和谐社会能否实现，政府管理创新是关键。

总之，我之所以提出“新发展共识”这一概念，是我自己对改革开放以来党的一系列有关发展理论的理解和认识。我认为，对我国改革开放以来的理论发展进行梳理，其主导理念可以用“民主、民生、公正、和谐”这八个字来概括，这是我国未来发展道路要实现的一些核心价值，也是我们在制度建设上的着力点。

可以说，改革开放以来，我们党对社会主义的认识有一个比较大的飞跃，在理论和实践上丰富和发展了对新形势下社会主义的再认识，极大的拓展了人类文明发展模式的选择空间。我们党在全面总结和深刻分析我国社会主义社会发展现实的基础上，提出了经济社会全面发展的理念，这一理念概括来讲就是“新发展共识”，就是要追求一个“民主、民生、公正、和谐”的社会主义发展模式，以丰富人类文明发展的模式选择。

（作者：国家行政学院公共管理行政教研室主任，教授）