

# 社会主义 协商民主制度研究

中央社会主义学院中国共产党制度研究中心◎编

# 社会主义 协商民主制度研究

中央社会主义学院中国政党制度研究中心◎编



九州出版社 | 全国百佳图书出版单位  
JIUZHOU PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

社会主义协商民主制度研究/中央社会主义学院中国政党制度研究中心编.—北京:九州出版社,2014.1

ISBN 978-7-5108-2630-6

I. ①社… II. ①中… III. ①社会主义民主—政治制度—研究—中国 IV. ①D621

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第018374号

## 社会主义协商民主制度研究

---

作 者 中央社会主义学院中国政党制度研究中心 编  
出版发行 九州出版社  
出 版 人 黄宪华  
地 址 北京市西城区阜外大街甲35号(100037)  
发行电话 (010)68992190/2/3/5/6  
网 址 www.jiuzhoupress.com  
电子信箱 jiuzhou@jiuzhoupress.com  
印 刷 北京毅峰迅捷印刷有限公司  
开 本 710毫米×1000毫米 16开  
印 张 30  
字 数 480千字  
版 次 2014年3月第1版  
印 次 2014年3月第1次印刷  
书 号 ISBN 978-7-5108-2630-6  
定 价 68.00元

---

★版权所有 侵权必究★

代序

## 协商民主与国家治理

叶小文<sup>①</sup> 张 峰<sup>②</sup>

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》提出“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。这是中国共产党遵循历史唯物主义原理,不断适应经济基础发展完善上层建筑的重要举措。推进国家治理体系和治理能力现代化有多方面的内容,其中一个重要途径,就是全面深入地推进协商民主。协商民主以完善和发展中国特色社会主义制度为保障,以保证人民当家做主为根本,以扩大公民有序政治参与为重点,是实实在在的具有巨大优势的民主,是我们实现国家治理体系和治理能力现代化的重要步骤。

### 一、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

《决定》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

---

① 叶小文,中央社会主义学院党组书记、第一副院长。

② 张峰,中央社会主义学院党组成员、副院长。

优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现。”这是对协商民主性质、特点和优势的深刻揭示。

作为制度形式的协商民主,不是从国外搬来的,也不是封建社会留下来的,而是中国共产党在长期革命、建设、改革过程中创造的。中国共产党从成立之初,就继承和发扬中华民族和而不同、兼容并蓄的优秀文化传统,注重运用协商方式建立联合战线、进行党际合作,开始了协商民主的探索。其中,抗日根据地的“三三制”政权建设是成功范例。周恩来同志曾指出,“三三制”的特点之一,“就是要各方协商,一致协议,取得共同纲领,以作为施政的方针。”1949年9月举行的中国人民政治协商会议第一届全体会议,代行全国人民代表大会的职权,运用政治协商形式建立起中华人民共和国,标志着社会主义协商民主正式形成。改革开放以来,协商民主得到广泛运用,并逐步完善,成为我国社会主义民主政治特有的制度形式。

协商民主的独特优势是什么?习近平总书记在关于《决定》的说明中作了简要概括:“推进协商民主,有利于完善人民有序政治参与、密切党同人民群众的血肉联系、促进决策科学化民主化。”民主的实质,是人民当家做主。协商民主体现了社会主义民主的这一核心价值理念。共产党执政就是领导和支持人民当家做主,最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业,实现人民最广泛、最有效的政治参与。事实上,并非只有像西方国家那样实行“一人一票选总统”才是真正的民主。为了赢得更多的选票,政客们抛出的施政纲领,往往是花言巧语、政治作秀。普通民众的民主权利大多仅限于几年一次投票选举,至于对政府决策的影响,根本谈不上。有美国学者披露:大量调查结果显示,约70%的美国人政策制定没有任何影响。因为他们在收入水平、财富等方面处于劣势,相当于被剥夺了参政的权利。美国人对政策制定的影响力与他们的财富水平间呈正相关性。真正能够影响决策的,大概仅有1/10的美国人。正是为了弥补西方代议制选举民主易于引发社会冲突、难以形成共识、难以参与公共决策之类的弊端,西方国家也开始了对协商民主理论的讨论,这从一个侧面显示出协商民主作为一种现代民主形式

而出现的趋势。协商民主通过协商、交流和对话,建立和巩固团结合作所需要的社会信任基础;强调求同存异,包容差异性,力求平等公正地对待不同利益群体的合法利益与合理要求,寻求社会最大公约数,谋求互利共存,内在地蕴含着政治行为文明。

《决定》把“涉及群众切身利益的实际问题”作为在全社会广泛开展的协商内容,具有鲜明的指向性。改革开放以来,我国形成了利益多样化的格局。科学统筹兼顾各方面利益,需要正确把握最广大人民根本利益、现阶段群众共同利益、不同群体特殊利益的关系。这就需要最广泛、最充分的协商,运用协商民主的方式建立形式多样、规范有序、畅通高效的诉求表达渠道,让群众能依法有序理性表达诉求,话有处说、冤有处诉、问有处答,并且通过平等的对话、沟通、商量、协调等办法来解决利益问题,化解社会矛盾,从而使党的群众路线真正得到贯彻落实,进一步密切党同人民群众的血肉联系。

党和政府的决策事关群众的切身利益,事关人民的福祉,必须遵循社会发展规律,必须体现人民意志。人民当家做主,在很大程度上体现为人民参与制定国家的大政方针政策,在国家的各项决策中起决定性作用。协商民主在国家权力中枢和社会公众之间建立起一道桥梁,既能够优化国家权力结构,增强政治体系的开放性,又能够广泛听取各方面意见,博采众长、广纳贤言,促成的决策能够达到多赢的结果,更好地代表和维护人民群众的根本利益。协商民主具有包容性强、社会面广、吸纳度高的特点,有利于增进共识、增强合力、扩大参与,是科学民主决策的重要工作机制。

## 二、推进协商民主广泛多层制度化发展

党的领导是发展社会主义民主政治的根本保证,也是协商民主形式健康有序运用的重要前提。协商民主是我们党长期探索形成的,我们党也要善于运用协商民主来健全民主制度、丰富民主形式,发展更加广泛、

更加充分、更加健全的人民民主。为此,《决定》围绕党的十八大报告关于“推进协商民主广泛、多层、制度化发展”的总要求,提出了一系列重要举措。

协商民主具有强大的生命力和广阔的前景,需要大力提倡、在全社会广泛推广。要构建程序合理、环节完整的协商民主体系。在这个体系中,国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织都是重要的协商渠道,都应该发挥应有的作用。选举民主和协商民主相结合,是具有中国特色的双重民主架构,是社会主义民主的一大特点,是我国政治体制的独创性优势之所在。国家政权机关通过表决进行重大决策之前,广泛开展协商,充分吸收对国家、对人民有利的意见和建议,进一步优化决策方案,有利于在尊重多数人意愿的同时,照顾少数人的合理意见和要求,在保证人民根本利益得到切实维护的前提下使社会各方利益最大化。社会组织作为协商渠道,有利于改进社会治理方式,激发包括社会团体、行业组织、中介机构、志愿者团体等在内的各种社会组织活力,建立社会参与机制,协调社会关系,解决社会问题。要丰富协商民主形式,《决定》要求:“深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。”这五种类型的协商划分,蕴含着分类实施的要求。人大、政府、政协、党派团体、基层组织和社会组织,分别承担或主导与自身职责相关的协商,有分工,也有相互配合。

我国的协商民主是各个层次上人民广泛的政治参与,需要从不同层面上展开。我国的协商民主具有多层次性,上至国家层面的协商,中至各省市区县、各区域的协商,下到基层的协商,凡属于经济社会发展重大问题,人民最关心最直接最现实的利益问题,都可以进行协商,从而形成上下互动,左右相联,呈现多样化、立体化的格局。这也是当代中国的协商民主优势之所在。协商民主多层发展,基层民主协商是重点。相比于高层或上层的代表或精英人士的协商,基层民主协商是老百姓能直接感受到的协商,是事关群众切身利益的协商,是在全社会培育民主协商之风的基础和温床。《决定》强调:“开展形式多样的基层民主协商,推进基层协商制度化,建立健全居民、村民监督机制,促进群众在城乡社区治理、基层

公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。”这是把基层协商民主引向深入的新要求。

协商民主的发展,制度建设是关键。《决定》围绕党的十八大报告提出的“健全社会主义协商民主制度”的要求,着眼于完善协商民主制度和工作机制,提出了一系列创新举措和制度安排。其中最重要的是构建程序合理、环节完整的协商民主体系,也就是加强程序性制度建设。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度,也是一项实体性制度,还需要一系列程序性制度来保障、来实施。一些省级党委相继推出了“政治协商规程”或“加强政治协商工作”的意见、办法,是加强协商民主程序性制度建设的积极尝试。需要在认真总结基础上,切实加强协商民主的制度化、规范化、程序化建设,使各种民主协商健康有序规范地开展起来。

### 三、充分发挥政治协商对协商民主的牵引作用

协商民主是中国共产党的伟大创造,其制度成果集中表现为中国共产党领导的政治协商制度。政治协商是我国协商民主的发源地和充分应用的领域,是我们党的传统优势,是社会主义协商民主的基本阵地。只有进一步搞好政治协商,才能带动和促进协商民主在其他方面广泛运用。在这种意义上,中国共产党领导的政治协商对我国整个协商民主发展具有牵引作用。

完善中国共产党同各民主党派的政治协商。政治协商是我国多党合作事业的重要组成部分。为促进我国政党关系的和谐,支持民主党派履行参政议政、民主监督职能,中国共产党实行与民主党派和无党派人士直接进行政治协商,为发展社会主义协商民主作出了表率。十八届三中全会《决定》起草过程充分征求了民主党派中央、全国工商联和无党派代表人士的意见,既是党的集体智慧的结晶,也是政治协商的杰出成果。为完善这种政治协商,需要增强协商的计划性和形式的丰富性。特别是要总



结新经验,拓展新渠道。《决定》提出“完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度”,既是政治协商的开拓创新之举,也是对民主党派提出的新要求,为民主党派在协商民主建设中发挥更大更好作用提供了新的制度平台。

发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用。人民政协是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构,其基本职能是政治协商、民主监督、参政议政。按照《决定》的要求,在新的历史条件下,发挥人民政协发展协商民主的作用,要在以下四个方面作出努力:一是重点推进制度化、规范化、程序化,完善人民政协制度体系,规范协商内容、协商程序。二是增强协商的计划性,各级党委和政府、政协制定并组织实施协商年度工作计划,就一些重要决策听取政协意见。三是拓展协商民主形式,更加活跃有序地组织多种协商。四是着眼于发挥政协委员的主体作用,健全委员联络机构,完善委员联络制度。概括起来说,就是要切实增强协商实效,规范协商内容,提高协商能力,强化协商成果运用,更好地展现社会主义协商民主的优势和价值,努力构建多层次、全方位协商格局,让人民政协真正发挥出对社会主义协商民主的示范、带动、推动作用。

协商民主作为我国社会主义民主政治的特有形式,是我们的传家宝,更是我们的新武器。今天,我们党要成为具有现代化的国家治理体系和治理能力的执政党,必须进一步推进协商民主广泛、多层、制度化发展。

(本文原载《光明日报》,2013年12月28日第1版)

# 目 录

## 理论探析篇

如何正确认识社会主义协商民主 .....	李金河 / 3
关于“社会主义协商民主制度”内涵的思考 .....	郑 宪 / 19
试述中国共产党协商民主思想的发展 .....	何 虹 / 27
中国共产党协商民主思想的形成和发展 .....	汪守军 / 38
社会主义协商民主的现实意义 .....	乌 恩 陈 岩 / 49
社会主义协商民主的基本内涵与运行机制 .....	陈 朋 / 55
社会主义协商民主若干基本问题辨析	
——兼及十八大后社会主义协商民主新认识 .....	黄国华 / 65
关于协商民主几个基本理论问题的探讨 .....	吕 池 许立坤 / 76
关于党内协商民主的若干问题探析 .....	任春晓 / 89
论社会主义协商民主的条件 .....	王彩玲 / 99
协商民主的价值选择 .....	周宁宁 / 111
社会主义协商民主的价值与作用	
——社会主义民主政治视野下协商民主建设的思考 ...	陈钰业 / 119
社会主义协商民主的发展要件 .....	张东升 沈 艳 / 133
社会主义协商民主与公民有序政治参与 .....	马 力 梁 宏 / 141
论协商民主中参与者的基本义务 .....	郭 祎 / 150
论社会主义协商民主的制度建设 .....	邱永文 / 159
社会主义民主政治视野下协商民主建设的思考 .....	田晓玉 / 168
关于推行社会主义协商民主制度的难点问题与发展对策 ...	范宏云 / 176
中国特色协商民主及其建设 .....	王远启 / 186

基于文化基因视角下的协商民主探析 ..... 周述杰 许奕锋 / 195

## 协商民主与多党合作篇

- 协商民主·民主政治·多党合作 ..... 彭 虎 孔祥林 / 207
- 社会主义协商民主与多党合作 ..... 万光碧 张成明 / 219
- 协商民主与多党合作制度 ..... 刘菊香 / 227
- 协商民主:中国多党合作制度发展的理论支点 ..... 任世红 / 240
- 中国政党制度是实践社会主义协商民主的重要制度载体 ... 杨雪燕 / 254
- 党际协商在中国式协商民主中的地位和作用 ..... 徐 锋 / 264
- 关于党际协商民主问题 ..... 张瑞琨 / 276
- 中国党际协商民主的价值功能及完善路径 ..... 宋菊芳 / 284
- 中国民主党派与协商民主 ..... 王小鸿 / 296
- 参政党在社会主义协商民主建设中的地位和作用 ..... 吉秀华 / 305

## 协商民主与人民政协篇

协商民主视阈下人民政协引领群众有序政治参与研究

- ..... 苏青场 张雅静 邢孟军 / 317
- 正确认识协商民主理论 努力创新人民政协制度 .....  
..... 顾思茂 叶华青 / 325
- 人民政协协商民主发展面临的困境及对策探讨 .....  
..... 兰大贤 梁晓宇 / 337
- 发挥人民政协作为协商民主重要渠道的作用 ..... 王克群 / 347
- 人民政协协商民主制度建设的三维度视角 ..... 张凤玲 / 357
- 人民政协协商民主机制发展探析  
——从中西方协商民主比较的视角 ..... 马 利 / 367

## 协商民主与社会治理篇

协商民主视域下的社会管理创新问题思考 .....	陈 可 / 379
协商民主与农村社会管理体制创新 .....	李德虎 / 392
关于积极推进基层民主协商的思考 .....	王红玉 / 403
开展基层民主协商 缓和农村干群矛盾 .....	冯颖红 / 412
传承与创新:民族地区基层协商民主的实践路径 .....	马仲荣 / 421
网络空间的协商民主实践:机遇、挑战与前景展望 .....	张 星 / 430

## 附 录

中央社院中国政党制度研究中心第 11 届年会工作报告(摘要) .....	袁廷华 / 445
2013' 全国社会主义学院系统理论研讨会暨中国政党制度研究 中心第 11 届年会会议综述 .....	孙 信 / 454
后 记 .....	/ 466

# 理论探析篇





# 如何正确认识社会主义协商民主

李金河

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》明确提出“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”<sup>①</sup>,因此要“构建程序合理、环节完整的协商民主体系”<sup>②</sup>。这是中国共产党领导中国人民在社会主义民主政治问题上的全新表述,是实现人民当家作主的有效途径,是在社会主义初级阶段发展民主政治的长期战略任务。所以,正确认识我国社会主义协商民主,对于坚持走中国特色社会主义政治发展道路,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主,具有十分重要的现实指导意义。

## 一、社会主义协商民主的历史沿革

植根于中国土壤,在长期的革命、建设和改革时期形成的协商民主制度是我国社会主义民主政治的特有形式,是中国共产党领导中国人民进行社会主义民主政治实践的自主成果和制度形式。大体而言,协商民主

<sup>①</sup> 《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。

<sup>②</sup> 《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30页。

的发展进路经历了三个主要阶段,即“三三制”、协商建国到协商治国,其发展逻辑也形成了试验、发展、制度环环相扣、渐次递进的逻辑链条。

### (一) 协商民主的局部试验:联合革命与“三三制”

中国共产党成立后,要完成反帝反封建的任务是异常艰巨和困难的。以毛泽东为代表的中国共产党人把马克思主义统一战线学说同中国的实际状况相结合,提出了统一战线的战略策略并付诸实践。20世纪20年代初,为了共同反帝反封建,国共两党在政治基础一致的前提下,实现了第一次国共合作,共产党人以个人身份加入国民党,形成一种“党内合作”关系;同时,中国共产党仍保持组织的独立性。国共就合作中产生的问题进行经常性沟通磋商,遇到重大问题各派代表召开联席会议协商解决。当时的协商仅是协调党际合作事务的一个基本原则,与尔后的协商民主不属于同一个概念。“七七事变”后,基于共同抗日的政治基础,国共两党实现了第二次合作,建立了抗日民族统一战线。第二次国共合作采取“党外合作”方式,主要表现在两党的武装联盟。这是一种在特殊社会背景条件下的政党联盟,在建立时并未签订双方必须遵循的章程和规范,在遇到问题时仍然遵循协商解决的原则。这仍然不属于协商民主的范畴。

抗战期间,为了增强政府与各党派、各界人士之间的互动,在中国共产党及社会各界的呼吁推动下,国民党于1938年7月设立了国民参政会。国民参政会在形式上容纳了全国各抗日党派与社会各界的代表人士,它既是一个民意咨询机构,也是一个协商政治机关。国民参政会为中共与民主党派和民主人士的合作共事,开展政治协商提供了平台。同时,中国共产党在局部执政的条件下,在陕甘宁边区和所有抗日根据地按“三三制”原则建立各级政权组织,在政权建设过程中,采用了先协商后决议、先协商后票决两种民主形式的有机组合,并在边区政府建立了“个别谈心”、“小型座谈会”等一系列相配套的制度,这些举措是中国共产党对未来人民民主国家的政治制度和政党制度的科学试验。这种试验是建立在深刻认识中国特殊的阶级阶层结构和社会现实状况的基础上,即广大人民群众



众对国民党一党包揽国是的普遍不满,深入思考如何正确把握民意,如何顺从人民的意愿,使一切愿意抗日的阶级阶层和各界人士均有参与国是权利和机会,共产党不包办国是,而与其他阶级阶层和各界人士共商国是,开启了中国共产党与社会各界政治代表、民主人士实行民主合作,共建民主政权的伟大创举。

## (二) 协商民主的实践发展:协商建国与“新旧政协”

抗战后期,各民主党派、无党派人士发起了宪政运动。为了配合这次民主运动,中共代表林伯渠在国民参政会上作了“关于国共谈判的报告”,正式提出:“希望国民党立即结束一党统治的局面,由国民党政府召集各党派、各抗日部队、各地方政府、各人民团体的代表,开国事会议,组织各抗日党派联合政府。”<sup>①</sup>同时,毛泽东在中共七大《论联合政府》政治报告中也强调:先召集一个包括各党派在内的党派会议,就国是问题进行协商,以成立一个临时的民主联合政府;在抗战胜利后,召集国民大会实行普选,选出正式的民主联合政府。然而,国民党六大拒绝接受这一政治主张,顽固坚持一党独裁统治。国共两党建国主张针锋相对,关系处于紧张状态。民主党派和民主人士居中调停国共关系,与中共形成《会谈纪要》。这是抗战以来民主党派、无党派人士与中共达成的第一个正式协议,表明了双方在建国主张上完全一致,为今后结成事实上的同盟,彼此在道义上和政治上相互支持奠定了坚实的政治基础。

抗战胜利后,国共双方签署了《政府与中共代表会谈纪要》。《纪要》最重要的一项,是双方确定立即召集党派、无党派人士参加的“政治协商会议”,是谓“旧政协”。1946年1月10日至31日,政治协商会议召开。这是试图依托和平方式通过政治协商解决当时中国的前途和命运问题的唯一一次会议,它创造了各党派共商国是的组织形式,开创了中国共产党

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室、中央档案馆:《建党以来重要文献选编》(一九二一—一九四九)(第21册),中央文献出版社,2011年版,第505页。