

党的十八大精神研究丛书

# 中国协商民主 的逻辑

林尚立 赵宇峰 著

上海人民出版社



中共上海市委宣传部

上海市中国特色社会主义理论体系研究中心

编

党的十八大精神研究丛书

# 中国协商民主 的逻辑

林尚立 赵宇峰 著

中共上海市委宣传部 编  
上海市中国特色社会主义理论体系研究中心

上海人民出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

中国协商民主的逻辑/林尚立,赵宇峰著.—上海:  
上海人民出版社,2015

(党的十八大精神研究丛书)

ISBN 978-7-208-12684-8

I. ①中… II. ①林… ②赵… III. ①民主协商-研  
究-中国-现代 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 276351 号

责任编辑 鲍 静

封面设计 范昊如

· 党的十八大精神研究丛书 ·

**中国协商民主的逻辑**

林尚立 赵宇峰 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 8.25 插页 2 字数 106,000

2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12684-8/D·2595

定价 30.00 元

“党的十八大精神研究丛书”

编委会

编委会主任：徐 麟

编委会副主任：李 琪

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

冯小敏 张 雄 李友梅

李明灿 沈国明 季桂保

林尚立 荣跃明 桑玉成

诸大建 黄力之

# 总 序

中共上海市委常委、宣传部部长 徐 麟

在全党深入学习贯彻党的十八大和十八届三中全会精神之际，上海市委宣传部组织撰写的“党的十八大精神研究丛书”18种，陆续同读者见面了。

党的十八大确定了全面建成小康社会和全面深化改革开放的目标，对新的时代条件下推进中国特色社会主义事业作出了全面部署，对全面提高党的建设科学化水平提出了明确要求，为党和国家事业进一步发展指明了方向，开启了中国特色社会主义伟大事业的新征程。

深入研究党的十八大精神，深入研究十八大以来习近平总书记的系列重要讲话，深化广大党员、干部和群众对中国特色社会主义和十八大精神的认识，事关党和国家工作全局，事关中国特色社会主义事业长远发展。我们在党的十八大胜利召开后即设立十八大精神系列研究立项课题，后又设立委托课题，聘请首席专家组织队伍开展十八大精神研究，目的就在于不断推进和深化对十八大精神的学习和研究。

党的十八大精神，最根本的是坚持和发展中国特色社会主义。研究十八大精神，必须紧紧围绕这个根本加以展开。在选题策划上，我们立足坚持和发展中国特色社会主义，体现十八大提出的新思想、新观点、新论断和新部署。重点论述中国特色社会主义道

路、制度和理论体系,坚定对中国特色社会主义的道路自信、理论自信和制度自信;突出反映中国特色社会主义是党和人民长期实践取得的根本成就,是中国共产党和中国人民团结、奋进的旗帜,是实现中华民族伟大复兴必须始终高举的伟大旗帜;重点论述科学发展观是中国特色社会主义理论体系的最新成果,是我们党必须长期坚持的指导思想;突出反映建设中国特色社会主义的总依据、总布局、总任务和夺取中国特色社会主义新胜利的基本要求;突出反映确保党始终成为中国特色社会主义事业坚强领导核心的重大思想和部署,推进学习型、服务型、创新型马克思主义执政党的建设,等等。

参与研究撰写的专家学者在课题论证和书稿撰写过程中,力求以世界视野、历史眼光,正确反映十八大和我们党几十年来形成的宝贵思想、观点和论断,深刻反映我国现实经济社会生活的深刻变化,把理论与实践相结合,既有理论概括,又有实证分析,力求做到观点鲜明、逻辑严谨、文笔生动、富有新意。

随着贯彻落实党的十八大精神实践的不断深入,我们对十八大精神的研究也需要不断深化。我们要在过去一年研究的基础上,结合深入研究十八届三中全会精神,深入研究十八大以来习近平总书记系列重要讲话精神,深入研究上海改革开放的重大理论和实践问题,从而把对十八大精神的研究提高到新水平。

建设中国特色社会主义,是人类历史上崭新的伟大事业,前进道路不可能一帆风顺,也不可能一蹴而就。未来10年,是实现民族复兴中国梦的关键时期。改革未有穷期,发展永无止境。在深化改革开放、实现科学发展的新征程中,新事物、新情况、新问题不断涌现,需要我们不懈探索实践,奋力开拓前进。衷心希望上海理论界坚持与时俱进的理论品格,紧跟实践要求,不断解放思想,继续

深入研究中国特色社会主义发展进程中提出的重大理论和实践问题,特别是立足上海“创新驱动、转型发展”,推进“四个率先”,全面深化改革的实践,研究新情况,总结新经验,回答新问题,努力提出富有影响力的理论成果、体制设计和政策建议。

是为序。

2013年12月

# 引 言

人是追求自由的社会动物。所以,在政治社会,即国家领域,人对民主具有内在需求,以保障和实现人对自由的追求。正是在这个意义上,马克思认为民主制是国家制度的类本质,换言之,国家制度在本质上应该是民主的,任何不同于民主制度的其他制度,都不过是民主的缺乏。因而,不同政体的差异,本质上是其体现民主程度多少的差异。马克思指出:“民主制是作为类概念的国家制度。君主制则只是国家制度的一种,并且是不好的一种。民主制是内容和形式,君主制似乎只是形式,而实际上他在伪造内容”。<sup>①</sup>基于此,“一切国家形式在民主制中都有自己的真理,正因为这样,所以他们有几分不同于民主制,就有几分不是真理,这是一目了然的。”<sup>②</sup>这意味着国家制度之间的差异,确实可以用民主制这个标准来衡量的。

然而,作为衡量国家制度差异标准的民主制,是从民主制的本质出发呢,还是从民主制的形式出发?马克思主义强调应该从民主制的本质出发,既要看其形式,更要看其本质,而不是仅仅从民主制度的形式出发。形式是由本质决定的,为本质服务。至于民主制的本质是什么,马克思认为民主制是人民的自我规定所形成

---

① 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第280页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第282页。



的国家制度,所以,在民主制中,国家制度、法律、国家本身都只是人民的自我规定和特定内容,在这里,“不是人为法律而存在,而是法律为人而存在;在这里人的存在就是法律,而在国家制度的其他形式中,人却是法律规定的存在。民主制的基本特点就是这样的。”<sup>①</sup>可见,民主制的本质在于作为国家与社会生活主体的人民是否真正成为国家的主人,成为决定国家的真正力量。这决定了一个国家发展民主政治,不是简单地套用民主的形式,而在于通过合理的形式建构来保障人民当家作主的权利。

人的存在是现实,其自由与发展离不开特定的共同体,这决定了任何形式的民主要真正成为人的自由与发展的保障,除了要充分尊重人的自由与发展的意志之外,还需要充分考虑如何维系和协调人难以脱离其中的共同体的发展。迄今为止,人类的民主发展从来没有出现过只从个人要求出发而不考虑共同体发展的民主形式。人及其所建构的共同体都是历史、社会和文化的产物,因而,要同时兼顾人与共同体发展而确立的民主形式,就不能仅仅从抽象的民主原则出发,相反应将民主内在要求的原则与特定的历史、社会与文化结合,通过建构合理的民主形式来实践人民当家作主的权利。基于此,任何国家的民主化发展,都应该包含民主形式建构的过程,其主体是人民自身,其基础就是特定国家的历史、社会与文化,其取向就是实现人民的主体地位,在这个过程中,任何的制度学习与借鉴都必须内化为主体的选择与建构。从这个意义上讲,对各国来说,不论其现代化发展是内生性的,还是外生性的,其民主制都应该是自我建构的。

民主是人类共同追求,但在现代化过程中,成功的民主建构都是极具个性化的,它们都从自身的发展的实际需求出发,来布局

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第281页。

民主建构的出发点、路径、进程与实现方式,从而在现代政治文明中创造了丰富多彩的民主形式。实践表明,一个国家的民主建构能力将在很大程度上决定其现代化发展。但应该看到,在民主化潮流汹涌澎湃的当今世界,决定一个国家民主建构能力的关键,不在于它能在多大程度上适应民主化的潮流,而在于在民主化的潮流中,它能在多大程度上保持其内在的定力,从而能够时刻回到自身的发展逻辑,真正从自身的历史、社会与文化所形成的现代化发展逻辑出发来布局民主的建构。换言之,在今天成也民主,败也民主的时代,一个国家的民主建构能力,不应体现为随波逐流,而应体现为中流击水,自主沉浮。发展中国家的成功经验与失败教训都证明了这一点。

中国拥有五千年的文明史,但其现代民主实践的历史仅仅一百年多一点。尽管在这历程中,中国民主化的探索和实践经历了曲折过程,但凭借其具有五千年文明底蕴的民族自觉与自信,自主地走出了符合中国国情和人民意愿的民主政治建设与发展道路,不仅形成了道路自信,而且形成了理论自信和制度自信。这种自信对任何一个发展中国家都是极为宝贵的精神力量和战略资源。正是凭借着这种自信,中国共产党与中国人民将长期探索和实践形成的协商民主发展为中国民主的重要形式,并将其作为推进和完善中国民主的广泛性、多层次和制度化发展重要战略途径。虽然协商民主不是中国民主政治的唯一形式,但在中国拥有深厚历史、社会与文化基础的协商民主一定会使中国民主政治以独特的形态呈现在现代人类政治文明体系之中。

协商是民主的最原始、最基础、也是最普通的要素,民主的任何形式和内容都可以在这里找到其最初的根源。西方民主经历了几百年实践之后,在20世纪的后期开始意识到应该开发协商资源以及弥补选举和代议民主之不足,并在基层社会的公民民主实践

中掀起发展协商民主的热潮。协商民主也差不多是在这个时期在中国开始得到推动和开发,但这绝不是对西方协商民主热潮的呼应,仅仅是一种历史的巧合,两者之间虽有一定的互动和相互影响,但其内在逻辑完全不同。它们各自代表着两种完全不同的民主发展战略。因而,本书的使命不是用西方的协商民主来透视中国的民主发展,而是从中国民主发展的内在逻辑透视协商民主在中国的基础与发展前景。

# 目 录

## Contents

总 序 .....	1
引 言 .....	1
<b>第一章 缘由 .....</b>	<b>1</b>
一、共和民主 .....	1
二、统一战线 .....	4
三、政治协商 .....	9
四、人民民主 .....	12
<b>第二章 基础 .....</b>	<b>19</b>
一、人本政治 .....	19
二、市场经济 .....	22
三、民主集中 .....	24
四、群众路线 .....	28
五、政党制度 .....	31
六、基层民主 .....	33
<b>第三章 形态 .....</b>	<b>36</b>
一、基本要件 .....	36
二、政治协商 .....	38

三、政府协商 .....	41
四、社会协商 .....	45
五、公民协商 .....	48
<b>第四章 功能 .....</b>	<b>52</b>
一、共生政治 .....	52
二、合理领导 .....	56
三、团结社会 .....	59
四、共治国家 .....	63
<b>第五章 运行 .....</b>	<b>66</b>
一、民主法治 .....	67
二、开放透明 .....	69
三、制约监督 .....	72
四、双向参与 .....	75
五、和谐共享 .....	77
<b>第六章 议程 .....</b>	<b>80</b>
一、逻辑再造 .....	81
二、政党在场 .....	84
三、制度供给 .....	87
四、社会发育 .....	90
<b>第七章 程序 .....</b>	<b>95</b>
一、政治协商 .....	96
二、行政协商 .....	99
三、民主恳谈 .....	107
四、集体协商 .....	111
<b>后记 .....</b>	<b>117</b>

# 第一章

---

## 缘 由

任何事件放到大历史中考察,不外有两种命运:要么变得很渺小,要么变得很伟大。我们所要考察的协商民主的命运应该是后者。比较 20 世纪与 21 世纪中国民主的发展,人们会发现,如果开启 20 世纪中国民主发展的关键词是“共和”,那么开启 21 世纪中国民主发展的关键词则是“协商”。不论在中国的语境中,还是在西方的语境中,这两个词之间都有深刻的内在关联性。这多少表明 20 世纪以来的中国政治发展,虽然经历了一系列重大的起伏与转折,但其所承载的历史任务和时代使命却始终没变,这就是:如何使有两千年历史的古老帝国成功地转变为现代民主国家。这无疑是人类政治文明史上一项前所未有的伟大政治工程,它在 20 世纪创立了中华人民共和国,开辟了中国特色社会主义发展道路;而在 21 世纪中国,它的创造性突破就是全面开启协商民主,为人民民主确立了有效实现形式。

### 一、共和民主

考察古代中国政治与考察现代中国政治的视角是完全颠倒的,前者是从下往上看,很像托克维尔对美国民主的考察,因为,古代的中华帝国是从家成长起来的,犹如现代的美国是从乡镇发展起来的一样;而面对现代中国政治,我们的视角则必须是从上往下看的,因为,现代中国政治不是因为其经济和社会基础发生革命而形成的,而是因为传统帝国体系被现代化冲毁之后逐渐建立起来的,也就是说,中国现代

政治不是社会革命催生的，而是政治革命催生的。这决定了中国现代政治的首要任务，不是将中国基层社会的政治实践上升为国家政治的制度形态，而是如何给传统的中国社会安上一个现代的政治体系，使其能够在帝国体系解体之后依然能够维系在大一统的共同体之中。于是，中国现代政治就从政体选择开始。

然而，命中注定这种政体选择是极其无奈的选择：即不能不选择，但又不知选何为好。作为近代中国变法维新急先锋的梁启超为中国选择现代政体耗了半辈子心血，不仅反思古今中外，而且遍访欧美；不仅殚精竭虑谋划，而且亲自上阵变法，到最后，面对辛亥革命摧毁的帝国体系，他无可奈何地两手一摊地说道：“夫民主共和制之种种不可行也既如彼，虚君共和制之种种不能行也又如此，于是乎吾新中国建设之良法殆穷。夫吾国民终不能以其穷焉而弃不建设也，必当思所以通之者。吾思之思，既竭吾才矣，而迄未能断也。吾只能尽举其所见，胪陈利病于国民之前，求全国民之慎思审择而已。夫决定一国建设之大问题，惟全国民能有此权，决非一私人所能为役也。若曰一私人应出其意见，以供全国民之参考乎，则吾待吾再若思有得，乃更以献也。”<sup>①</sup>其实，从根本上，这种无奈并非源于对现代政体认识不深，而是源于要用现代政体去安顿具有千年独立政治传统的帝国的困难。但是，时代的潮流与历史的方向是明晰的，它决定了中国现代化发展的唯一政治选择：民主化。

在现代政治逻辑中，对任何国家来说，民主化不仅意味一种政体选择，而且意味着一种国家重构，即建构以人民主权为基础，以保障人民自由、促进人与社会发展为使命的现代国家制度体系。实践中，人们往往将政体选择融合进国家重构，形成了现代国家建设的政治工程。梁启超的无奈很大程度上源于它更多地是从“用”的角度来考虑政体的选择，而没有触及到中国这个国家之体。所以，相比较来看，孙中山先生要高明许多，他高明之处就在于，不是从“用”入手，而是从

---

<sup>①</sup> 梁启超：《新中国建设问题》，载《梁启超选集》，上海人民出版社1984年版，第600页。

“体”着力,考虑建设一个全新的现代中国。为此,他不仅提出了实业救国的“建国方略”,而且将民主化与民族问题、民生建设有机统一;他不仅融合中西两大政体优势提出“五权宪法”;而且结合中国实际提出政治发展的议程与步骤,即军政、训政与宪政的三部曲。正是基于对中国之体的理性分析和现代把握,孙中山先生把中国的民主化发展引上了唯一可取的方向:共和民主。

在现代政治文明中,民主不外两大取向:一是天赋人权,人自由平等,是国家的主人;二是天下为公,国家属于人民,人民管理国家。前者强调自由的神圣性,后者强调权力的人民性(公共性)。进入民主的实践领域,民主就被其内在的两大取向划分为两种民主形态:一是自由主义民主;二是共和主义民主。从理论上讲,民主的实践可以不必理会这种区分,但由于这种区分所确定的民主实践的逻辑起点不同,所以,它往往会成为选择民主建构取向的战略依据。孙中山先生就是由此来定位中国民主的共和取向的。

孙中山先生认为从传统帝国体制迈向现代国家,中国只能选择民主,但中国的国情与民情决定了中国的民主,一方面不能独立于中国的民族问题与民生问题,应该三者统一,追求“三民主义”;另一方面就民主来说,虽然“我们要希望国家长治久安,人民安乐,顺乎世界的潮流,非用民权不可”,<sup>①</sup>但中国人所追求的民权,不应该是英美那种自由主义,因为,对于处于一盘散沙的中国社会来说,这种自由不但无益,反而有害;为了克服中国社会一盘散沙状态,中国的民权“就要打破各人的自由,结成很坚固的团体”,“结成一块坚固石头一样”,<sup>②</sup>这样就能抵抗外国的压迫,争得全体人民的自由。“这个大团体能够自由,中国国家当然是自由,中国民族才能自由”。<sup>③</sup>在孙中山看来,这个大团体,一方面是中华“民族的大团体”,另一方面是全体中国人凝聚而成的人

① 孙中山:《三民主义》,载《孙中山文粹》(下卷),广东人民出版社1996年版,第818页。

② 同上,第840页。

③ 同上,第842页。



民的大团体。为了建构这样的大团体，孙中山不主张中国实行美国式的联邦制。为了使实行单一制的中国，既能保证这样的大团体真正成为国家主人，但同时又能够使大型的中国获得有效的治理，孙中山先生提出了著名的“权能分开”的理论，强调人民集人民权力与意志而形成政权；负责管理众人之事的政府掌握治权，治权交给有能力的职业管理者，其运行受到人民监督。孙中山先生认为通过“权能分开”，实际上平衡了人民主权与国家有效治理之间的关系，既能够有效避免了人民与国家的尖锐对立，又使民主与效率能够兼得。<sup>①</sup>孙中山先生这样的政治设计，既体现了西方的共和主义的政治思想，同时也体现了中国传统的“天下为公”的政治理念，其背后的核心精神就是：团结共存，合作共治，共享自由。

孙中山先生是中国的民主共和之父，使中国从传统“帝制”迈向现代“民制”。1954年，刘少奇在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中指出：“辛亥革命使民主共和国的观念从此深入人心，使人们公认，任何违反这个观念的言论和行动都是非法的。”<sup>②</sup>可以说，孙中山先生所开辟的民主共和的思想和精神贯穿现代中国民主政治的基本实践，成为中国孕育协商民主的理论与政治基础。

## 二、统一战线

孙中山先生有心构想中国的民主共和，但却无力使其最终化为现实。这个历史使命最终落在了中国共产党身上。中国共产党既忠实地继承了孙中山民主共和主张，但同时又超越了其思想和主张，将民主共和从资本主义范畴全面引向了社会主义范畴。在建国前夕，毛泽东清晰表明了这其中的关系：“一九二四年，孙中山亲自领导的有共产党人参加的国民党第一次全国代表大会，通过了一个著名的宣言。这个宣言上说：‘近世各国所谓民权制度，往往为资产阶级所专有，适成

① 孙中山：《三民主义》，载《孙中山文粹》（下卷），广东人民出版社1996年版，第902页。

② 《刘少奇选集》下卷，人民出版社1985年版，第135页。