



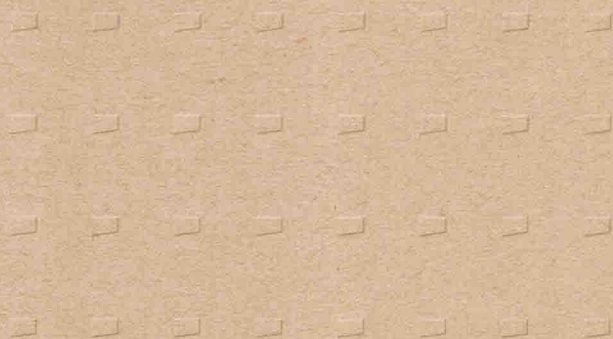
协商民主研究丛书

丛书主编 / 俞可平 叶 明

执行主编 / 陈家刚

国家机关与协商民主

隋斌斌 主编



中央文献出版社

协商

(Deliberative Democracy in China)

丛书主编 俞可平 叶 明

执行主编：陈家刚

国家机关与协商民主

隋斌斌 主编

中央文献出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家机关与协商民主/隋斌斌主编. —北京: 中央文献出版社, 2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5073 - 4161 - 4

I. ①国… II. ①隋… III. ①民主协商 - 研究 - 中国
IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 228019 号

协商民主研究丛书
国家机关与协商民主

主 编: 隋斌斌
责任编辑: 蔡国江
封面设计: 田 晗
篆 刻: 李凤岐
责任印制: 寇 炫 郑 刚

出版发行: 中央文献出版社
地 址: 北京西四北大街前毛家湾 1 号
邮 编: 100017
网 址: www.zywxpress.com
电子邮箱: zywx5073@126.com
销售热线: 010 - 63097018、66183303
经 销: 新华书店
排 版: 北京华艺图文设计公司
印 刷: 北京汇林印务有限公司

700 × 1000mm 16 开 23.75 印张 341 千字
2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5073 - 4161 - 4 定价: 49.00 元

本书如存在印装质量问题, 请与本社联系调换。

版权所有 违者必究





《协商民主研究丛书》总序

俞可平

政治协商制度，是我国的基本政治制度之一。从中华人民共和国成立伊始，这一制度就得以建立，甚至比人民代表大会制度还要早。随着时代的变迁和社会政治、经济、文化的进步，我国的基本政治制度也在与时俱进，其内容在不断丰富发展，实现途径在不断增加拓宽。近年来，特别是党的十八大以后，政治协商制度一个重要的发展，就是协商民主的推进。协商民主的实践当然早已有之，但作为一种全新的政治理念和制度安排，作为中国特色社会主义民主政治的重要内容，则是近年的事。中共十八大和十八届三中全会先后指出，协商民主是社会主义民主的重要形式，推进协商民主广泛多层制度化发展，是发展中国特色社会主义民主政治的必然要求。

2006年，我主持编译出版了国内首套《协商民主理论译丛》，该译丛先后推出了两批共8本，比较系统地译介了西方的协商民主理论与实践，并在当时成了政治理论类的畅销书。此后不久，“协商民主”这个概念不仅为国内政治学界所关注，也为党政干部特别是政协委员所关注，开始出现在领导讲话和官方文件中。协商民主之所以成为我国理论界和党政部门的关注热点，原因主要有两个。一是协商民主本身的重要性，二是它比较切合中国的国情。对话、磋商、讨论、听证、交流、沟通、审议、辩论、争论等协商民主的各种形式，其实都是公民参与政治生活的重要渠道以及决策科学化民主化不可或缺的环节。选举在中国只有一百多年的历史，所以在我国推行选举的困难特别大，百年来遇到了许多的波折。与选举不同，协商在我国传统政治中有



着悠久的历史。在政府的政策制定方面，像商议、讨论、对话、咨询这些传统由来已久。

然而，随着协商民主的理论与实践在我国的兴起，围绕协商民主的争议也随之出现。争议主要在两个方面。其一，协商民主的理论与实践，究竟来源于西方还是在我国土生土长的。一种观点认为，协商民主来源于西方的理论，最初是从西方引进的。另一种观点则相反，认为协商民主植根于我国的政治现实，跟西方的协商民主无关。其实，正像民主是人类政治文明的共同成果一样，作为民主政治重要内容的协商民主当然也是人类文明的共同成果。无论是东方还是西方，只要推行民主政治，必然包括协商民主的共同要素，例如对话、商谈、审议、沟通、辩论等等。但每个国家的协商民主又势必打上自己民族的烙印，各有自己的特色。我国的协商民主一方面深深植根于我国的政治传统和现实，如政治协商和政策磋商，同时又广泛吸取其他文明的优秀成果，例如现代的政策听证和决策咨询等。

其二，选举民主与协商民主的关系。一种观点认为，选举对于民主最为本质，判断一种政治是否民主，关键在于自由的选举，协商民主则可有可无。另一种观点则正好相反，认为对于中国的民主而言，选举无关紧要，协商才是实质性的。有人甚至认为，选举民主是西方的民主，协商民主才是中国的民主。在我看来，这两种极端观点，其实都是有害的偏见。从民主政治的过程来看，选举和协商是两个关键性的环节，前者主要解决“授权”的问题，后者主要解决“限权”的问题。选举民主主要解决权力的产生问题，协商民主则主要解决权力的使用问题。协商民主其实就是决策民主，它与选举民主不处于同一个层面上。选举民主和协商民主属于政治过程的不同环节，它们相辅相成的，既不相互冲突，也不能相互取代。我们不能以选举民主去否定协商民主，也不能以协商民主去取代选举民主。选举和协商，对中国特色的社会主义民主政治而言，都是不可或缺的基本要素。

与2006年的《协商民主理论译丛》不同，这套《协商民主研究丛书》主

要反映的是我国学术界研究协商民主的最新成果和我国协商民主的最新实践。这套丛书由中央编译局世界发展战略研究部和杭州市政协合作编撰，是理论研究部门与实际工作部门合作的成果。丛书由《协商与协商民主》等7本著作组成，内容包含协商民主的一般理论、协商民主的制度、协商民主的方法、协商民主的实践、中西协商民主的比较等等。丛书十多位编者和作者，大多是耕耘于协商民主这一新研究领域的青年学者，也包括了部分从事协商民主实践的党政干部，在相当程度上代表了国内研究协商民主的水平和推进协商民主的现实状况。阅读这套丛书，不仅可以了解协商民主在我国的最新实践，也可以了解国内协商民主研究的最新进展。从这个意义上说，这套丛书的出版，无论对于推进我国协商民主的发展，还是对于促进国内协商民主的研究，都有着十分积极的意义。

2014年10月24日早晨于京郊方圆阁

导言：国家体制与协商民主：理论、实践与前景

隋斌斌

世界上大部分事情都是平淡而真实地发生、发展的。民主亦是如此。想象中的民主，神圣而符合人类共同追求和理想。而当民主真正发生的时候，却是平淡甚至是有些琐碎的。对于现世的人们而言，民主是制度，是政治过程，但更多的是一种生活方式。而我们本书所论述的核心“国家政权机关的协商民主”也是这样一种严肃中渗透着平淡的政治事物和政治过程。

一、国家政权机关协商民主的理论基础： 权威主体与柔性治理

国家机关或国家政权机关事实上是一个广义的政府的概念，包括立法机关、行政机关、司法机关三大领域。我们之所以选取国家政权机关的角度对协商民主这一主题进行剖析，主要原因在于一个事实：多元社会的政治治理不能够规避权威，但却对权威的行为理念和行为模式提出了更高的要求。现代社会越来越要求国家政权机关这一权威主体具有开放、理性的姿态，能够



在多元的利益体系中体现一种以多元互动为基础的、沟通胜于强制、治理胜于管理的“柔性”姿态。而协商民主正适应、体现了这一趋势。协商民主的实践离不开一个开放的权威——国家政权机关；而反过来，多元体系下，国家政权机关柔性治理能力提升需要强化协商民主。

首先，开放、理性的权威载体——国家政权机关是协商民主实践的必然依托。协商民主并不是反权威的，而是需要借重开放性的权威，实现政治生活的“柔性治理”。现代社会是一个具有传统路径依赖的复杂社会系统，人们必须假定绝大部分的决策是通过权威者特定的专业标准和适宜的程序得以良好制定的。^① 而从协商民主本身来讲，一种信任型的社会网络的构建是其基础。但这种基础性的社会网络的构建并不是凭空的，而是需要一定的社会秩序作为保障。而国家政权机关恰恰能够为这种信任网络的构建提供秩序保障。抑或是说，作为权威国家的政权机关是不能够缺席协商民主这一政治过程的。协商民主所依托的规则和秩序这些公共物品只能由国家政权机关来提供。

但与此同时，协商民主作为公共政策过程的一种实践，在依托于国家政权机关这一权威主体的同时，还必然对其行为模式提出要求。尽管不规避权威，甚至在相当程度上需要倚重权威，但协商民主的实质还在于权威应当具有鲜明的公共理性色彩。协商民主视域中的国家政权机关应当具有理性、开放的特点，其合法性不是建立在对社会单一绝对的管控之上，而是建立在与社会互动信任基础上。协商民主下的国家政权机关应当不畏惧其他协商主体的理性挑战或质疑，能够为不同利益主体间的理性协商提供制度性空间，树立制度性榜样。

从这两个层面，我们能够看出，协商民主对开放、理性的权威政治治理主体——国家政权机关的依托与形塑是不可规避的政治现实。

① 吴兴智：“理性、权威与制度变迁——中国协商民主发展逻辑再思考”，《南京社会科学》，2011年第2期。

其次，国家政权机关必须使用和发展一种只有社会交往才能产生的“协商权力”来增强治理能力。作为一国政治的核心载体，国家政权机关被认为是透视一国政治制度和政治效能的基本视角和窗口。在实际的政治过程中，政权机关看似居于政治过程的高位，但实际上必须借助于低位势的社会才能够体现其存在和效用。在政治系统中，政权机关和社会分属于政治过程的两端，缺一不可。良性的政治运行必须建立在二者良性的互动循环之上。单向度的自上而下的政权机关到社会的治理模式远远不能适应现代政治发展的需求。而协商民主实质上解决的就是政权机关和社会互动的问题，是公共治理模式的民主化。

因此，国家政权机关的协商民主从本质意义上讲针对的就是“政府和社会”关系互动这一主旨命题，旨在通过政权执政者和利益相关方之间的协商讨论，协调各方偏好而达成共识，最终达成一种开放、理性权威下的“柔性治理”。其过程在于实现公共权利，在调和政府和社会关系的基础上达成公共利益的实现。

其中，立法机关是协商民主的天然实践载体。立法机关是规则的制订者，是确认和实现政府合法性的主平台。各社会利益体协商、达成共识的过程只有通过立法机关得到制度化，并通过立法机关对执政者进行授权，才能够使得整个政治过程具有合法性。

行政机关是协商民主的必然依托载体。协商民主的视域中，公共行政的前提之一在于官僚的自由裁量权必须受到理性约束。而这一点的实现必须依托于行政机关开放、理性行为模式的形塑和构建。一个层面上，通过协商，一种公开、平等和包容性的精神传导到行政机关的行为过程中。行政机关不再是单一的政策主导者，而是平等协商主体之一，在具备一定的权威基础上亦有自己要争取的利益、要面对和解决的问题。协商民主需要这样一种形态的行政机关的存在。协商要真的达成一种结果是：包容不同利益、观念和价值，就必须将行政机关的存在和开放性形塑视为必然。

司法机关是协商民主实践的保障和重要实践载体。作为一种民主的实践形式，协商民主讲究的是政府决策过程中的多数原则和对人们情感、利益的



尊重和维护。司法不是民主，需要和民主保持距离，不能用直线单一的民主思维和民众情绪来左右司法。但民主实践却不能够脱离司法的护佑。在协商民主的实践上，司法机关一方面是协商必然的仲裁者和维护者，另一方面也是协商的体现者。尤其在后者，司法机关亦需要在尊重个人权利的基础上体现“民主性”与“合意性”。

由此，我们能够看出，在现代开放、多元政治发展环境中，作为权威主体的国家权力机关——立法、行政、司法三大机关鉴于自身存在和存续发展都需要开发自身与社会对话、交往的行为元素。此时，协商民主自然成为权威主体应对这种“柔性治理”趋势的一种表现。而更为关键的是，从协商民主自身来讲，对开放、理性权威的倚重和形塑是其可持续发展的一个不可规避的现实。

二、中国语境下国家政权机关与协商民主

没有竞争性选举民主作为依托是中国协商民主所遭受的最大诟病。在中国语境下，“协商”比“民主”更能够体现和适应整体政治和社会大环境的需求。当代中国政治视域下的协商民主更多的是作为一种政策过程中的技术和价值优化概念和机制体系存在的。中共十八届三中全会在提出“立法协商、行政协商、民主协商、参政协商和社会协商”等若干概念的同时，明确指出“在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中”。严格来讲，对协商民主之于中国官方的核心价值在于：协商对中国政治、经济、社会转型过程中“风险治理”、“稳定转型”的适宜性。

在这种前提下，我们看中国的国家政权机关协商民主，从宏观的制度层面，协商的语言和实践机制并不缺乏。立法机关——人大本身是作为权力机关和民意代表机关的角色出现的，立法权、监督权、人事任免权和重大事项

决定权是宪法赋予其的法定职权。这四项职权的履行不能靠单一的选举或投票，必须同时建立在利益相关方自由、平等和公平的对话、讨论和审议基础之上。各级行政机关历来就有着各种体现协商语言的行动机制和传统，比如单位体制下的民主生活会和近些年在某些政府部门中所兴起的“行政听证”和“民主恳谈”的实践。司法层面，对控辩双方的对话、协商的重视——谋求控辩审三方都乐于接受的司法结果这一实践趋势的形成体现出司法协商化的趋向。

尽管如此，把协商民主这一话语和制度体系明确引入中国国家政权机关治理体系中，仍旧具有鲜明的开创和实践意义。协商民主要求，一方面所有的利益相关方，尤其是普通公民都有权力参与政府机关重大事项决定；另一方面政府重大决策要以公共协商为基础，充分体现公共利益。这一点对于当下中国政治发展的重要性并不仅仅止于官方对协商的强调和重视，更体现于前段所提及的“权威主体的柔性治理”的逻辑。尤其是，中国正处于转型期，风险社会的特点意味着协商民主之于中国政治发展具有更强的现实和长远意义。对于中国而言，国家政权机关协商民主的逻辑在于：风险社会的现实下，作为政治过程权威主导者的国家政权机关必须以柔性协商的视角与社会进行沟通，并以这种姿态引导不同社会利益群体之间的交流互动。

从现实政治治理的角度，当下中国国家政权机关的治理实践不能绕开协商民主。这主要来自于三个层面的元素。

一是优化政策过程，缓和化解社会矛盾的需要。政府与公民的协商，是达到民主决策的必要环节。^①当前，中国政治、经济、社会都处于一种深刻的转型之中，主要的社会矛盾在于不断增长的民众利益、权利诉求与低制度供给之间的矛盾。主要的社会不和谐、社会冲突都来自于这两者之间的不协调、不匹配。这个过程中，正式的制度体系建设将为矛盾的整合与化解提供基础

① 俞可平：“当代西方政治理论的热点问题”，《学习时报》，2003年6月第166期。



性、长效性保障。而在此基础上，一个重之又重的现实在于：政策过程的优化必须提上日程。政策过程优化的重点在于为各利益方提供融合歧见、达成共识的缓冲和平衡机制，促成社会理性和矛盾自我调节机制的形成。从本质上讲，政策过程的优化必然和政治沟通联系在一起。这就意味着，掌握国家权力的政权机关必须在理念上由自下而上的管理向平行沟通的协商治理转变。而协商民主正是一种治理意义上的政策过程民主，是一种在政府和社会之间、社会各利益群体间构建平衡张力的政治过程。通过协商式的参与，立法、司法、行政机关一方面在各自不同的职权领域建立起社会性政策回应和互动机制，从而为融合歧见、营造共识创造了积极的环境。

二是来自于国家政权机关权力社会化拓展的必然趋势。在转型期中国多元化的政治背景下，直线型、单向度的自上而下的管理模式已经越来越不能适应现实政治的发展。多元利益主体的博弈互动对政府权力的单向度依赖相对弱化。政府意志力不能够依托单纯的行政模式强化给民众。在这种前提下，国家政权机关职能角色的社会化拓展是确认和实现其合法性的必然趋势。而协商民主作为这样一种民主形式——“自由平等的公民基于权利和理性，在一种由民主宪法规范的权力相互制约的政治共同体中，通过对话、讨论、辩论等形式，形成合法决策”^①，恰如其分地对应了国家政权机关权力社会化拓展的需要。通过协商，国家政权机关不仅使其权力在政府和社会的交往中得以柔性体现，更重要的是由此确认和提升了自身的合法性基础。

三是协商民主是转型期中国国家权力机关均衡治理能力提升的重要实践途径。尽管协商民主重视和突出的是不同利益主体间的社会交往，但实际上强化的是国家政权机关均衡治理的能力。国家政权机关的协商民主实践看似分别单一指向立法、司法、行政机关。但实质上，通过协商民主的实践，立

^① 陈家刚：“协商民主研究在东西方的兴起与发展”，《毛泽东邓小平理论研究》，2008年第7期。

法、行政、司法机关一方面可以从政策过程真正体现各自职能角色和价值定位，另一方面三者也可以在职能分工的基础上体现真正的政策过程中的角色分立与职能互补。而这样一种建立在职能角色定位基础上的国家政权机关总体均衡治理能力的提升，正是转型期中国政治实践所需要正视和补充的东西。

而从长远的角度，只有在国家政权机关层面上真正开启协商民主进程，中国政治发展才能从根本上具有现代性的特征，才能够有效应对现代化发展过程中出现的各种难题。协商民主是对政治现代性中重视平等参与、对话合作、沟通妥协、强调公益等理念的实践。而对于处于转型期的中国而言，协商民主的开启必须具备制度化、权威化的保障。中国协商民主的生长点必须在行政主导的国家领域内进行，强调官民对话。^①只有政权层面真正具备这种柔性治理的意识，才能从根本上开启协商民主的制度化实践。从而，中国的整体政治发展才能够克服转型期种种弊端，向现代性转型。

三、国家政权机关协商民主的主要议题、 实践形态和发展特征

国家政权机关协商民主可以分为立法机关协商民主、行政机关协商民主和司法机关协商民主。不同机构的协商民主具有不同的特点，有不同的议题和表现形式。

（一）国家政权机关协商民主的主要议题

在主要议题层面，立法机关——中国人大协商民主主要涉及到三个层面的内容：选举层面——人大代表选举过程中，候选人提名方式自上而下提名

^① 何包钢：“协商民主理论和方法”，复旦大学选举与人大制度研究中心“中国民主政治的发展路径：选举与协商”学术研讨会论文，<http://www.fepc.org.cn/Article.aspx?ArtID=76>。



与自下而上选民联名推荐的结合；立法层面——立法过程中对不同利益相关方意见的吸收和采纳；重大决策层面——以人大为平台吸收社会不同利益群体对政府重大决策过程进行参与。其中立法层面的协商民主是人大协商民主的实践核心。其主旨在于充分发挥人大在国家立法中的主导作用，增强人大立法的民主性和科学性。

行政机关协商民主的议题集中于行政决策、执行两大层面，力求使行政过程从单一的行政机关唱主角的“行政导向”向“民主导向”转化。重大行政决策的协商民主是行政机关协商民主首要实践议题，其主旨在于通过程序性、机制性安排使得重大行政决策过程中公民参与的元素得到体现和强化。行政决策执行过程中的协商民主是行政机关协商民主的重要实践议题。这主要体现于行政决策执行过程中说理性执行、互动性执行方式的采用。比如某些地方政府在行政执法过程中推行“说理式行政处罚决定书”，将形式化的法律文书转变为说法和论理相结合的 say 理式法律文书。

司法机关协商民主的议题集中于案件审判和诉讼过程中相关方的互动参与上。这包括两个层面的互动。一个层面是司法过程中司法机关和社会的互动。这其中的核心的议题在于司法过程的公开性、透明性和公民参与性，强调共识民意在司法过程中的重要性。一个层面是司法过程中各相关方的平等互动，着重体现于案件审判和诉讼过程中，司法机关对各相关主体的平等对话和协商上。司法机关协商民主强调司法过程中各司法主体，尤其是社会性主体参与的平等性和有效性，旨在通过整合各方的共识性见解以制衡和防止司法滥权现象的出现。其根本目的在于司法公正。

（二）国家政权机关协商民主的主要实践形态

1. 听证会。听证会这一实践形态主要包含立法听证和行政听证两类。中国最早引入的听证制度是行政领域的价格听证。1993 年深圳率先实行的价格审查制度成为价格听证制度。此后，价格听证成为中国政府决策领域吸纳公民参与、协商、交流的一个重要渠道。行政听证通常由行政机关主持，参与

者是一定数目的利益相关方人士。立法听证是指立法主体在立法过程中就自身所提法案内容直接公开听取社会各方意见，根据各方合理表达、辩论的结果确定法律草案内容。立法听证通常由立法机关——人大主持进行，是立法机关协商民主的重要实践形态之一。

总的来讲，听证会形式的引入使得国家政权机关中的两个关键部门——行政机关和立法机关具备主动参与和社会对话的理念和主动意识，也使得国家政权机关引导社会各利益群体就某一议题进行对话、辩论、达成共识成为可能。在这一过程中，我们可以看到，立法和政府决策过程的参与者和主体并不仅仅是行政机关和立法机关，还包含公众和专家的力量。这与之前行政机关单向度独大的决策体制结构相比，是一个重要的进步。

2. 论坛。相对于听证会，论坛组织形式更为灵活，具有更强的社会性和交流性。论坛可以分为两种，一种是面对面式的现实论坛，一种是以互联网为平台的虚拟社区论坛。第一种形式的论坛在某种意义上是政府部门现实版群众工作的一部分。比如广州市人大常委会和广州市电视台联合主办的“羊城论坛”以市民关注的各种城市特点发展问题为核心议题，安排各方代表和广大群众进行公开对话和交流，有效地在政府和市民之间搭建了一道沟通的桥梁。特点是参与人群广泛、人数众多，通常以建议报告的形式对政府决策形成影响。

第二种形式的论坛。此种形式的实践通常以政府门户网站为主平台，面向社会和公众进行政务信息发布，反映民意诉求，增进政府和公众之间的互动交流。比如中国杭州网政务论坛，通过政府常务会议直播、网上接待室、政务论坛、网上听政、建言献策、网上调查等诸多板块强化市民和政府之间的沟通。

3. 民主恳谈。作为一种协商民主实践形态的民主恳谈发端于浙江温岭市，起先的形态是解决基层矛盾，强化基层群众思想政治工作的事务性论坛。当地基层人大和基层政府对论坛进行了进一步发展，使之成为政府主导下的