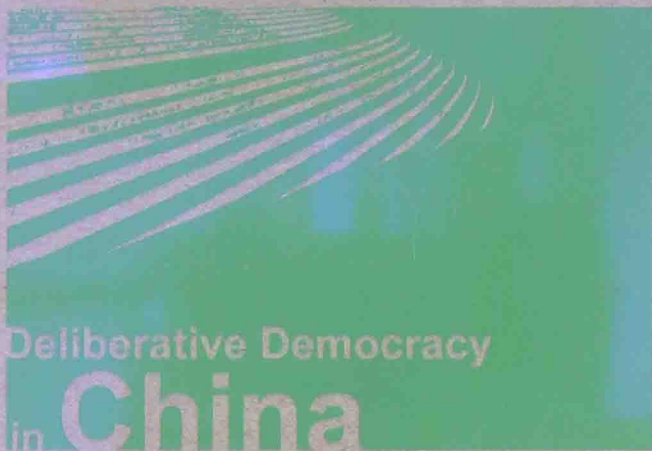




Deliberative Democracy
in China

协商民主研究丛书

丛书主编 / 俞可平 叶 明

执行主编 / 陈家刚

国外的协商民主

陈 文 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

国外的协商民主

陈 文 主编

中央文献出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外的协商民主/陈文主编. —北京:中央文献出版社, 2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5073 - 4162 - 1

I. ①国… II. ①陈… III. ①民主协商 - 研究 - 国外
IV. ①D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 228020 号

协商民主研究丛书 国外的协商民主

主 编: 陈 文
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 24.25 印张 346 千字
2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5073 - 4162 - 1 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

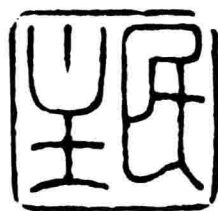
国家社科基金重大项目（项目号：13&ZD033）

“健全社会主义协商民主制度研究”中期成果

中央编译局世界发展战略研究部

杭州市政协

合作项目“社会主义协商民主制度研究”最终成果



《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



总 序 · 俞可平 1

导 言：国外协商民主的组织设置与运作机制 · 陈 文 李 江 · 1

1. 民盟北京市委统战理论研究课题组：国外协商民主案例比较研究 · 1
2. 王梦旻：美国的协商民主制度与机制
——以协商委员会与社区听证会为例 · 33
3. 沈焄：关于美国协商制定规章程序的分析 · 49
4. 张文麒：制衡原则下的协商制度 · 67
5. 冯慧：美国的协商性立法 · 72
6. 左瑞婷：丹麦的协商民主制度 · 76
7. 马奔：公民会议：协商民主的一种制度设计 · 89
8. 梁玉柱：英国工党全国政策论坛的协商决策机制 · 96
9. 王瑜：从全国代表大会到全国政策论坛
——英国工党决策机制的变迁及其评价 · 107

10. 王艳茹：德国的协商制度安排 · 122
11. 孔德勇：澳大利亚协商民主制度阐释
——以政府理事会和“与城市对话”论坛为例 · 142
12. 罗苗：浅析加拿大协商民主：基于加拿大公共政策制定的视角 · 161
13. 蔡岚：加拿大环境领域的合作治理及借鉴 · 184
14. 李丽娜：日本审议会制度阐释 · 199
15. 朴柄久：韩国政治协商机制中国会交涉团体的立法作用分析 · 210
16. 张彭强：新加坡协商民主机制研究
——基于“全国对话”的分析 · 227
17. 黄怡：印度尼西亚全国人民协商会议的协商民主政治研究 · 245
18. 毛盾：沙特阿拉伯协商会议（舒拉）的运作机制 · 260
19. 张定淮：跨国别的协商民主实践
——以欧盟“准联邦制”为例 · 271

国外协商民主案例比较研究

民盟北京市委统战理论研究课题组*

近年来，随着我国社会主义民主政治建设的进行，人们对我国政治体制的思考不断深入，协商民主逐渐成为总结国家民主政治建设的历史经验和思考如何进一步发掘我国政治体制潜力的一个重要理念。2006年2月8日发布的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》中明确指出：“人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见”，是我国社会主义民主的一种重要形式。在此背景下，深入研究和探讨协商民主，对于我们深刻理解和认识我国的政治体制、推动我国民主政治建设，具有重要的理论和现实意义。

对协商民主的研究和探讨涉及协商民主的历史渊源、协商民主的历史发

-
- 本文为北京市政协研究课题。课题组长：贾庆国（全国政协常委，民盟中央常委，北京大学国际关系学院院长）。成员：宋春伟（民盟盟员，北京大学数学学院教授）；沈正华（民盟盟员，北京大学图书馆研究馆员）；宋慰祖（民盟盟员，北京市人大常委，民盟北京市委专职副主委）；陈斌（民盟盟员，北京工艺美术研究院副院长）。



展、对协商民主概念的界定、协商民主的内涵、国外协商民主的实践、我国协商民主的特点、我国在实践协商民主制度过程中的经验教训等方面。本课题准备就国外协商民主的实践进行一些初步探讨。

为什么要研究国外协商民主的实践？这是我们建设社会主义民主政治的需要。列宁曾就苏联如何建设社会主义问题提出，“社会主义实现如何，取决于我们苏维埃管理机构同资本主义最新的、进步的东西结合的好坏。”^①“我们不能设想除了庞大的资本主义文化所获得的一切经验为基础的社会主义以外，还有什么别的社会主义。”^②毛泽东在《论十大关系》中也提出：“我们提出向外国学习的口号，我想是提得对的”。“我们的方针是，一切民族、一切国家的长处都要学”。“他山之石可以攻玉”。本课题希望通过研究其他国家在这方面的实践，为我们思考如何进一步发挥我国政治协商制度的潜力提供一些有益的启示。

本课题将首先介绍协商民主的概念和主要内容。然后分别介绍美国、日本、马来西亚和韩国实践协商民主的案例，最后在分析的基础上提出看法。

一、协商民主的理论阐释

民主一词源于希腊字，该字由人民和“权力”两部分组成，合起来的意思为人民统治。多数人认为，早期的民主实践始于公元前5世纪的古希腊城邦。尽管人们对民主有着不同的理解，但普遍认为民主意味着所有公民都拥有依法自由和平等地参与政治和国家管理的权力。

历史上，一些西方国家最早引入民主制度，并经历了由古代、近代直至当代的历史发展过程，逐渐形成了参与、竞争、制衡、法治四大机制。

① 《列宁选集》第4卷，第501、511页。

② 《列宁全集》第27卷，第285页。

近代以来,世界上包括我国在内的许多国家都以不同形式并在不同程度上实行了民主制度。回顾过去,各国在实行民主制度的过程中,既有许多成功的经验,也有不少失败的教训。迄今为止的历史说明,尽管民主是个好东西,但民主化或实现民主的过程常常充满风险和变数,搞不好还会给国家带来灾难。

在各国民主的实践中,出现过三种主要的民主形式,一种是投票/选举民主,一种是思议民主(deliberative democracy),还有一种是协商民主(consultative democracy)^①。投票/选举民主,顾名思义,指的是人民按照一定规则通过投票或选举的方式决定谁在未来一个时期内担任国家各级政府行政领导和立法机构成员,从而决定这个国家或地区在未来一段时期的大政方针和政策取向。

思议民主是20世纪80年代西方理论界提出的概念。所谓思议民主,就是公民通过对政策问题进行公开思考和议论形成共识,从而为政策的制定提供合法性依据。西方学者米勒(David Miller)、亨德里克斯(Carolyn Hendriks)等人把思议民主理解为一种决策体制,在该体制中,每个公民都能平等参与公共政策的制定过程,自由表达意见,听取和考虑不同的意见,并通过公开和理性的讨论做出有约束力的决策。^② 瓦拉德斯(Jorge M. Valadez)等人认为思议民主是一种民主治理形式,即公民以公共利益为取向,通过自

① 编者注:一般而言,在学术界 Deliberative democracy 通常翻译成协商民主、审议民主和思议民主等,而 Consultative democracy 常翻译成咨询民主、商议民主,其更偏重于咨询意义。

② David Miller, "Deliberative Democracy and Social Choice", Political Studies (August 1992), p54—67; Carolyn Hendriks, "Institutions of Deliberative Democratic Processes and Interest Groups: Roles, Tensions and Incentives", Australian Journal of Public Administration (March 2002), p64—75.

由、平等和公开的对话和讨论形成共识并制定政策。^① 思议民主强调对话与沟通，同时强调公民参与政策讨论权利的平等性、讨论的自由性、沟通的充分性以及程序和内容的公开性。思议民主的意义在于它使得公民在投票或选举后可以在政策问题上产生持续的影响，从而使民主成为一种不间断的过程。

协商民主这个词，中国人用的多些，西方人则很少用。虽然协商民主与思议民主有相近的地方，但却有着自己独特的历史渊源和内涵。中国在协商民主方面的实践，最早始于抗日战争后期。1944年8月至10月期间，随着抗日战争接近尾声，为了战后避免内战、实现民主，中国共产党同意与国民党在重庆举行谈判。谈判期间，中共代表周恩来提出召集党派会议讨论建国方案，由于国民党代表王世杰不同意使用“党派会议”名称，美国驻华大使赫尔利提出用“政治会议”代替，最后，国民党代表张治中在尊重各方意见的基础上提出在“政治会议”中加入协商二字，得到有关各方的认可。同年10月，毛泽东与蒋介石举行谈判，通过《政府与中共代表会谈纪要》（即“双十协定”）正式将政治协商会议的名称和任务确定下来，并决定“由国民政府召开政治协商会议，邀请各党派代表及社会贤达共商国是”。1946年1月10日至31日，由中国国民党、中国共产党、中国民主同盟、中国青年党和无党派人士共38名代表在重庆举行了政治协商会议，史称“旧政协”。^② 在这次政协会议上，中国共产党与民盟团结合作，通过了和平建国纲领等五项决议。但是会后不久国民党就撕毁协议，并发动了内战。虽然这次会议的成果被国民党破坏，但各政党和各方面民主协商国是的方式却深入人心，为中国协商民主的发展开了先河。^③

1948年4月30日，在解放战争取得全面胜利的背景下，中共中央发布

① Jorge M. Valadez, *Deliberative Democracy: Political Legitimacy and Self-Determination in Multicultural Societies* (Boulder: Westview Press, 2000).

② 廖方舟：“新、旧政协的前因后果”，《南方都市报》，2009年9月9日。

③ 郑万通：“人民政协60年历程和启示”，《人民政协报》，2009年9月17日。

“纪念‘五一’劳动节口号”，号召“各民主党派、各人民团体和社会贤达迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府。”该号召得到各民主党派、人民团体和各界爱国民主人士的积极响应，民主党派领导人和民主人士代表突破国民党政府的重重封锁相继奔赴解放区，共商建国大计。1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平召开。^①此后，在中共的领导和各民主党派和社会各界的积极参与下，逐渐发展成现在的政治协商制度。

和思议民主一样，协商民主强调对话与沟通，强调这种对话与沟通的平等性、自由性和充分性，旨在弥补投票或选举民主的不足，使民主成为一个不间断的过程。但是，根据“人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见”这个定义和协商民主在中国的实践，我们可以发现协商民主和思议民主相比至少在以下几方面存在不同：（1）协商的主体不是一般意义上的公民，而是“人民内部各方面”，具体讲就是各民主党派、人民团体和社会各界，这可以从中国参与政治协商的人员构成中看出；（2）协商不是自发的，而是有组织、有规范的和有序的；以及（3）尽管参与协商的“人民内部各方面”政治上是平等的，但领导、组织和协调协商的主体是确定的，那就是执政的中国共产党。所以，和现时不少人想象的不一样，协商民主和思议民主不完全是同一回事。

尽管国外很少使用协商民主一词，但这并不等于说国外没有协商民主的实践。事实上，国外许多国家都或多或少实行了协商民主的制度和做法，一些国家在有些方面甚至做得也不比中国少。本课题希望通过对国外民主协商的做法进行研究和分析，看看别的国家在协商民主方面是怎样做的，它们有哪些经验值得我们汲取。

^① 郑万通：“人民政协60年历程和启示”，《人民政协报》，2009年9月17日。



二、国外协商民主案例比较

这一部分我们将逐一对美国、日本、新加坡、马来西亚和韩国的协商民主实践案例进行考察和分析。之所以选择这些国家，主要是因为，美国是当今最强大发达的国家，日本是亚洲经济最发达的国家，新加坡、马来西亚和韩国是东亚相对新兴的较发达资本主义国家。除美国之外这几个国家和中国一样都受到儒家文化的影响，有着相近的价值体系和社会结构。当然，这样选择也受到我们课题组成员专业背景和兴趣的影响。

（一）美国的协商民主

在美国公民文化的四大特征：参与、自治、社会秩序和团结中，最重要的恐怕就是“参与”的特征了。^① 美国独特的移民文化、“人人生来平等”的宪法精神、多元化的政治机制（三权分立，两党制等），以及基督教文化的深入影响，创造了一种根深蒂固的平等理念，也奠定了民主过程中民众参与和协商公共事务的传统。

1. 美国协商民主制度背景

1.1 对选举民主的思考

美国主流政治理论家们普遍认为，政策制定过程中的公众参与与选举民主或称直接民主之间存在着一种辩证的关系，既相互制约又相互补充，在制度的协作中巩固彼此的地位。公众参与政策的制定是对选举民主的补充或校正，而不是取代。一些人认为，美国公民文化正经历着衰落即公民对于公共事务参与的日益冷漠。美国民主模式中出现的许多问题，如极端个人主义、漠视传统美德等弊端，需要通过在自由主义中加入社群主义的因素加以解决，

^① 美国 Georgetown University CDACS 关于“公民权、参与和民主调查”的项目中的指标。

而在制度层面，回归人民协商的伟大传统则不失为一条路径。^①

1.2 基层组织基础

美国协商民主的组织基础是美国人的“乡镇自治”。^② 美国人认为，美国政府是美国公民进行民主自治的政府，因此整个社会其实就如同一个市镇议会，公民在社会任何场合都可以对政治事务发表言论。正是由于自由是从自治的生活方式自发产生的，民主是美国生活方式的基础，美国公民的自由和自治才能够长久。^③ 在美国的政治生活史中，乡镇成立于县之前，县成立于州之前，而州又成立于联邦之前，因此，美国的民主是植根在基层、自下而上的民主，从而有稳固的根基。

1.3 二元宪法结构

美国宪法理论中存在一种二元的结构，即由人民完成第一阶的决定，政府完成第二阶的决定。在第一阶和第二阶之间存在着这样的关系：通过人民意的立法才是高阶立法，在此之外的立法则是常规立法。也就是说，只有在人民被动员起来参与到高阶立法中，才能形成宪法政治；平时人们关心自己是否会失业、关心自己的健康和家庭超过公共事务，这时候则只有普通立法和常规政治。^④ 一项政治运动如果要获得二元的合法性，党派必须要说服相当数量的公民严肃对待他们的倡议，并且允许反对者拥有同样的权利这样做；其次，人们要想将他们的倡议变成法律，不仅需要在协商论坛上说明该倡议的优点，还必须说服绝大多数美国人支持它。^⑤

① 莫吉武、杨长明、蒋余浩：《协商民主与有序参与》，中国社会科学出版社 2009 年，第 53—54 页。

② 同上，第 39—40 页。

③ 同上，第 40—41 页。

④ Bruce Ackerman. 《We the people: Foundations》. Boston: Harvard Business Press, 1999 年，第 6—7 页。

⑤ Bruce Ackerman. 《We the people: Foundations》. Boston: Harvard Business Press, 1999 年，第 6—7 页。