



当代中国制度研究

林尚立 主编

肖存良 著

中国政治协商制度研究

 上海人民出版社

013043963

D627
22



当代中国制度研究
林尚立 主编



肖存良 著

中国政治协商制度研究



北航 C1646839

上海人民出版社

D627
22

图书在版编目(CIP)数据

中国政治协商制度研究/肖存良著. —上海:上海人民出版社, 2013

(当代中国制度研究)

ISBN 978 - 7 - 208 - 11358 - 9

I. ①中… II. ①肖… III. ①中国人民政治协商会议-政治制度-研究 IV. ①D627

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 072389 号

责任编辑 周 丹
封面装帧 楚 门

·当代中国制度研究·

中国政治协商制度研究

肖存良 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.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 635×965 1/16 印张 23 插页 4 字数 302,000

2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 11358 - 9/D · 2255

定价 48.00 元

丛书总序

制度是人类文明的产物。人类社会的发展离不开制度创新的推动。在当今时代,制度与科技,以及人的自由,共同构成现代化发展的三大动力。中国改革开放之所以能够创造如此巨大的发展,根本原因就在于它充分释放了这三大动力,并使其成为推动中国整体进步的合力。从中国发展的经验来看,创造这三大动力的关键是制度的变革与建设。中国的经验再度证明了制度对发展的重要性。其实,在现代化过程中,任何人都不会怀疑制度的重要性,但要全面确立制度在国家发展中的地位,并使其获得健全和发展,并非易事。这也正是现代化发展在许多国家常常遇到困难与挫折的缘由所在。影响各国制度建设和制度化进程的因素,既有来自文化的,也有来自政治的。

国家是基于公共权力对社会进行重新组织所建构起来的政治共同体。所以,国家治理是通过公共权力的有效运行来实现的。公共权力的有效运行,一方面有赖于公共权力的合理组织,这主要通过制度来完成;另一方面有赖于公共权力的合理执行,这主要通过治国者的实践来完成。对国家治理来说,这两方面显然缺一不可。但在历史上,不同文明下的国家治理的侧重面是不同的。从中西比较来看,同属人类文明轴心时代的古希腊与中国的春秋战国时期,都孕育和发展出了影响各自文明发展的政治哲学。在古希腊以柏拉图、亚里士多德为代表,在中国以诸子百家为代表。今天看来,他们之间的差异是巨大的。古希腊政治哲学从政体出发,探求如何依据特定的社会结构建立相应的政体形式,从而形成有效的制度体系,以协调国家内部各阶级、各群体

之间的关系。这种政体文明是现代西方政治建设的源头活水，它灌溉出了现代西方的制度文明。然而，中国的政治哲学则是从治道出发，探究如何综合利用天地自然、人伦礼俗、天理国法来治国安邦，实现国泰民安。由此，中国发展出了极具智慧的治国之道，而在其中，治国者是关键，制度仅仅是一个可以不需太多考虑的背景要素。这就构成了存续千年的中国人治政治的思想与文化之根。客观地讲，这两种政治哲学都在各自的历史与文化中创造了巨大的政治文明。古希腊思想与文化成就了现代的西方；而春秋战国的思想与文化成就了中华千年大帝国；所不同的是，前者的成就转化为现代文明的发展力量，后者的成就只能成为历史的辉煌。中国政治哲学的历史局限性由此可见。所以，中国现代化发展的重要使命之一，就是要走出这种历史局限性，在告别帝国辉煌的同时，从人治政治走向以制度为核心的法治政治。辛亥革命之后的中国国家建设与政治发展就围绕着推进这种转型、建构现代制度体系而展开的。中国百年的现代化历程表明，要真正确立以制度为根基的现代国家体系和法治文明，仅仅确立一些制度是不够的。制度要真正成为国家之根本、民权之保障、发展之动力，一是要周全，二是要有效，三是要扎根。制度要达此境界，靠制度本身是不够的，需要现代化的持续发展与现代国家建设的全面深化。

其实，不论从历史经验，还是从实践逻辑来看，有效的国家治理，既离不开制度的健全，也离不开治国者的能力。对中国这个大型国家的建设与治理来说，更是如此。它需要将西方的制度精神与中国的治国智慧有机结合，需要将西方的法治政治与中国的贤人政治有机结合。但必须指出的是，今天的中国已不是传统国家，而是现代国家，所以，在这种结合中，制度健全是最为根本的。没有合理有效的制度体系，简单强调贤人政治，不但不可能，而且可能走向反面。改革开放以来，中国就将实现民主的制度化作为国家建设与发展的核心目标，并由此开启了建设社会主义法治国家的伟大工程。今天，中国已在政治、经济、社

会与文化等领域建立起了具有中国特色的社会主义制度体系,并在实践中显示出其独特的优势,从而大大增强了中国人民对自己制度的自信心。中国近三十年来的快速转型与有效发展,既检视了既有制度体系的成效,也对制度创新提出了更加迫切的要求。因而,把握中国制度的内在逻辑,全面而系统地推进中国的制度建设,将直接决定中国发展的潜力与前景。本丛书就是从这个高度切入,在把握各项制度的形成历史、现实成效以及未来发展的基础上,对中国国家制度进行逐项的研究,揭示中国制度的局部结构与整体逻辑,科学把握中国制度建设的发展战略与途径。为此,这套丛书的各位作者都秉承以下的共识来展开各自研究。

首先,制度建设的场域是国家建设。建设社会主义现代化国家,实现国家富强、民族复兴与人民幸福是中国发展的核心使命。这决定了制度建设必须与中国国家建设紧密结合。中国要成为社会主义现代化国家,不仅要遵循中国特色社会主义的内在要求,而且要遵循现代国家的内在要求。这两大要求构成中国制度建设的国家场域。在这个场域中,任何一项制度的成长,一定都是靠多方力量的综合作用来推动的,其中既包括制度自身成长的动力,也包括传统与现代、城市与乡村、政党与国家、政府与社会、国内与国际等互动所产生的动力。这些动力在推动制度成长与创新的同时,也规范着制度的现实性,从而保障实际生成与运行的制度,能够与国家整体制度体系相契合,与国家和社会发展相适应,真正成为生存有根、运行有效、调适有度的制度。

其次,制度建设的依据是国家宪法。宪法是现代国家区别古代国家的根本要件,它表明现代国家是全体人民共同意志的产物。人民共同意志的集中体现就是宪法。宪法是国家的根本大法,基于国家权力组织、配置与运行所形成的任何国家制度,必然要以宪法为根本依据。唯有如此,制度才能获得法理上的合法性;唯有如此,制度才能得到人民的认同,从而获得实践中的合法性。基于宪法而生成

的制度是具体的,既要体现宪法的意志,同时也要适应现实的要求,因而,制度实际上承载着协调国家与社会、平衡国家根本意志与社会具体意志的功能。这决定了如果制度建设不能紧守宪法之根本,就很容易被社会杂多的力量所牵累和侵蚀,失去其价值上的坚定性与制度上的一体性,从而也就无法真正成为法理有据、结构有理、发展有方的制度。

再次,制度建设的动力是社会发展。制度的使命在于创造发展所需要的秩序,并使发展成为人类文明与进步的正面力量。许多研究表明,与科学技术相比,制度创新对人类社会的贡献更具有决定性和全面性。实践表明,只有追求发展与进步,才有制度创新的动力;同时,也只有创造出积极的发展格局,形成有效的发展成就,制度才能获得真正的确立与巩固。所以,不论是引发制度变革与创新,还是促进制度成熟与巩固,都离不开经济与社会的全面发展。任何制度的生命力,一定是通过其所关切的发展来获得的。所以,制度建设必须与一个国家的发展进步紧密互动、深度融合;只有这样,确立起来的制度才能真正成为创新有源、发展有力、巩固有基的制度。

最后,制度建设的活力是民主进步。制度与人是国家生活的基本要素,二者的关系也是推动文明进步的基本关系。制度是否具有活力,关键取决于人是否具有活力。如果万马齐喑,制度再完善、再系统,最终都不过是一具僵尸。人与社会的活力,来自民主的进步;而民主的本质在于承认人的主体地位,激发人的自由意志,保障人的基本权利,促进人的平等团结。制度建设的活力,就是用民主制度去实践民主,就是将民主要素注入到具体的制度建设之中。人们借助民主制度的保障,就可以成为监督权力、规范制度、创新体制的力量;同时,制度借助民主要素的注入,就能获得更高层面的价值理性与工具理性的统一,以保证制度自身具有更大的合理性与合法性。所以,任何现代国家的制度建设必须秉承民主的取向,贡献民主的成长,成为民主制度的内在组成部分,只有这样,确立起来的制度才能真正成为价值有道、系统有为、参与

有门的制度。

中国已走上人类文明发展的正道。中国在成为现代制度文明的受惠者和实践者的同时,也应该成为现代制度文明的创造者和贡献者。中国的制度自信,应该转化为制度的建设与创造。这一切都将从扎扎实实地进行中国制度的自我健全和完善开始。但愿这套丛书能够为此贡献一份力量。

林尚立

2013年4月8日

目 录

丛书总序	1
第一章 导言	1
第一节 中国政治协商制度的内涵与外延	1
第二节 主要内容	4
第三节 研究意义与研究方法	9
第二章 中国政治协商制度形成的内在逻辑	12
第一节 政党类型与政党制度：一般理论	12
第二节 国民党的政治发展逻辑与政党制度演变	17
第三节 中国政党关系中的合作-协商结构	22
第四节 中国共产党的政治发展逻辑与中国政治协商制度的形成	31
第三章 中国政治协商制度的发展历程	38
第一节 协商建国时期(1949—1954年)	39
第二节 政治形式时期(1954—1978年)	64
第三节 民主建构时期(1978—)	71
第四章 政治协商制度的理论与原则	88
第一节 政治协商与中国共和	88

第二节	政治协商与人民民主	101
第三节	政治协商制度的基本原则	111
第五章	政治协商制度的结构(一):政党领导	119
第一节	党建国家与政党领导	120
第二节	中间性政党	124
第三节	接受中国共产党的政治领导	134
第四节	政党领导的方式与限度	137
第六章	政治协商制度的结构(二):多党合作	157
第一节	现代化、国家建设与多党合作	157
第二节	多党合作的方式与限度	161
第七章	政治协商制度的结构(三):政治协商	174
第一节	党际协商方式的演变与发展	175
第二节	人民政协政治协商方式的演变与发展	189
第三节	政治协商的限度	194
第八章	政治协商制度的结构(四):参政议政	199
第一节	知识分子与参政议政	200
第二节	民主党派的参政议政职能	206
第三节	人民政协的参政议政职能	207
第九章	政治协商制度的结构(五):政治监督	217
第一节	监督、民主与政党监督	218
第二节	新中国成立以来民主党派对中国共产党政治监督的 历程	222

第三节 政治监督的方式与限度·····	235
第十章 政治协商制度的功能·····	241
第一节 平衡一元与多元·····	241
第二节 建构有序政治参与·····	249
第三节 建构一党领导的人民民主·····	256
第四节 协调关系、促进治理·····	266
第十一章 政治协商制度的问题·····	278
第一节 集权与分权的矛盾·····	280
第二节 党内与党外的矛盾·····	285
第三节 定性与定位的矛盾·····	290
第四节 职能履行问题·····	295
第十二章 政治协商制度的发展趋势·····	302
第一节 在政治体系中正式定位·····	302
第二节 发育民主·····	314
第三节 促进治理·····	322
参考文献·····	327
附录·····	336
后记·····	354

第一章

导 言

第一节 中国政治协商制度的内涵与外延

中国政治协商制度是在人民民主条件下基于解决人民内部矛盾而形成的协调政治关系、处理政治事务的民主制度形式。作为人民民主专政中专政对象的敌人被消灭之后,各阶级阶层和社会群体都属于人民范畴,在人民这个政治范畴中,由于共同的敌人已经消灭,各阶级阶层在根本利益上是一致的,在根本利益一致基础上产生的矛盾都是人民内部矛盾,而不是敌我矛盾,因而人民内部矛盾的解决方法主要是协商解决,而不是处理敌我矛盾时候的斗争解决。所以协商这种解决人民内部矛盾的基本方式在我国政治体系的政治实践中所构成的制度形态就是中国政治协商制度。当我国社会由新民主主义社会进入到社会主义社会之后,也就是帝国主义、封建主义和官僚资本主义被打倒,民族资产阶级被和平赎买而整个阶级被消灭,人民民主专政中的专政对象被消灭之后,协商精神就贯穿我国的政治生活和政治体系之中,成为我国政治体系和政治生活中协调关系、化解矛盾的常态。所以对于我国的政治体系而言,协商是我国政治体系的一种表现方式和常态,它植根于我国人民内部根本利益的一致性,并建立在根本利益一致的基础之上。

在我国的政治体系中,协商是表象,一致是根本,这个“一致”是消灭阶级敌人之后所形成的人民内部根本利益的一致性。而在西方的政

治体系中,竞争是表象,一致是根本。这个“一致”是维护资产阶级根本利益时所形成的一致性。在维护资产阶级根本利益不变的基础上,资产阶级的各个集团所形成的各个政党为了掌握国家政权而进行以选举为基础的公开竞争。所以区分成熟的西方国家与非成熟的西方国家的一个重要标志就是在公开竞争之后整个资产阶级能否保持一致,如果资产阶级能够保持一致,从而不会因为选举而导致国家分裂和政党分裂,那么这个国家就属于成熟的西方国家。如果资产阶级不能保持一致,在选举中导致了国家分裂和政党分裂,那么这个国家就属于不成熟的西方国家。

在西方的政治体系中,竞争是政治体系的基本特征,协商融于竞争之中,各政党之间为了在竞争中占据优势、掌握政权也进行各种各样的协商,但是这些协商都是为竞争服务,为了在竞争中占据优势。而在我国的政治体系中,协商是我国政治体系的基本特征。我国政治体系中也存在以选举为基础的竞争,但是竞争融于协商之中,是在协商基础之上所形成的竞争,而中国共产党的领导是使竞争运行于协商轨道的政治保障。这是我国政治体系跟西方政治体系的重大区别。我们认为,只有在这样的高度上来认识中国政治协商制度,才能充分把握中国政治体系的实质,并且能够有效地处理好政治协商制度与政党制度的关系。

从这样的认识高度出发,我们认为中国政治协商制度具有两个层面。第一个层面是具体的制度层面。从这个层面来看,它是一种有形的、实实在在的政治制度,是基于人民民主而形成的政治设计,它有其自己特有的制度结构和政治基础。从具体制度来看,它包括中国的政党制度和中国人民政治协商会议制度(简称“人民政协制度”),而中国的政党制度就是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。所以从政党制度和政治协商制度的关系来看,政党制度是政治协商制度的基础,政治协商制度除了包括政党制度之外还包括人民政协制度,这两个制度共同构建了中国政治协商制度的制度层面。第二个层面是抽象的制

度层面,从这个层面来看,它是在协商精神贯穿中国政治体系整体的过程中所衍生和建构起来的政治过程,这些政治过程有的形成了制度,有的形成了处理政治事务的基本原则,其中的部分制度和原则就形成了中国政治协商制度的组成部分,这样的政治协商制度具有虚拟性倾向和抽象性特征。我们认为,我们在讨论中国政治协商制度的时候,既要考虑到具体的制度层面,也要考虑到抽象的制度层面,二者的有机结合就形成了我国完整的政治协商制度。本书在阐释我国政党制度的时候都是在这个角度上来理解和认识我国政治协商制度的。

我们在讨论中国政治协商制度第二个层面的时候谈到协商精神贯穿整个政治体系之后所形成的政治形态,这样的政治形态被林尚立教授称为协商政治。林尚立教授认为,协商政治包括三个层面:政治协商、社会协商与公民协商。社会协商主要体现为国家与社会、政府与群众之间的协商对话,也就是把协商精神拓展到社会领域。社会协商是在中共“十三大”报告中首次明确提出来的,报告指出:

正确处理和协调各种不同的社会利益和矛盾,是社会主义条件下的一个重大课题。各级领导机关的工作,只有建立在倾听群众意见的基础上,才能切合实际,避免失误。领导机关的活动和面临的困难,也只有为群众所了解,才能被群众所理解。群众的要求和呼声,必须有渠道经常地顺畅地反映上来,建议有地方提,委屈有地方说。这部分群众同那部分群众之间,具体利益和具体意见不尽相同,也需要有互相沟通的机会和渠道。因此,必须使社会协商对话形成制度,及时地、畅通地、准确地做到下情上达,上情下达,彼此沟通,互相理解。

建立社会协商对话制度的基本原则,是发扬“从群众中来、到群众中去”的优良传统,提高领导机关活动的开放程度,重大情况让人民知道,重大问题经人民讨论。当前首先要制定关于社会协商对话制度的若干规定,明确哪些问题必须由哪些单位、哪些团体通过协商对话解决。对全国性的、地方性的、基层单位内部的重大

问题的协商对话,应分别在国家、地方和基层三个不同的层次上展开。各级领导机关必须把它作为领导工作中的一件大事去做。要进一步发挥现有协商对话渠道的作用,注意开辟新的渠道。要通过各种现代化的新闻和宣传工具,增加对政务和党务活动的报道,发挥舆论监督的作用,支持群众批评工作中的缺点错误,反对官僚主义,同各种不正之风作斗争。¹

党的“十三大”试图建立的是一项贯通全国各个层次、各个领域,多方参与的国家与社会协商对话制度。这个制度并不是要替代已有的政治协商制度,而是要在公共治理中建立政府与社会联系的渠道,以保障社会的治理和整个社会的秩序。

公民协商是指以公民为主体而展开的公民与公民之间的协商。公民协商在中国已呈现为四种形态:决策性公民协商、听证性公民协商、咨询性公民协商和协调性公民协商。²政治协商就是我们前面所提到的国家政治层面的各党派之间、界别之间的协商。政治协商、社会协商和公民协商共同构建了中国协商政治这种政治形态。跟西方国家相比,西方的协商民主主要是用来补充代议制民主的不足,而且西方的协商民主主要是公民协商,在政治领域主要是政治竞争而不是政治协商,而我国不仅有公民协商,还有政治协商,所以贯穿我国政治体系始终的是协商原则,而贯穿西方政治体系始终的是竞争原则。从协商政治的视角来看,我国政治协商制度是中国协商政治的重要组成部分,而且通过中国政治协商制度与协商政治的关系论述,我们也可以明确政治协商制度内涵和外延所包括的基本范围。当然,协商政治主要体现为一种政治形态,而政治协商制度是一项相对具体的制度。但是我们要在协商政治的宏观视域中来理解政治协商制度。这是解释中国政治协商制度的基础。

第二节 主要内容

本书从政治学的视野出发研究中国政治协商制度,提出中国政治

协商制度在制度结构上包含中国政党制度和人民政协制度两项具体制度。全书围绕中国政党制度和人民政协制度研究了中国政治协商制度的由来与演变、历史与理论、结构与功能以及问题与趋势等八个方面,全景式地描述和研究了中国政治协商制度。本书章节结构及主要内容如下。

第一章属于导论部分,介绍了中国政治协商的内涵,指出从制度层面上看,中国政治协商制度包含了两个具体制度,即中国政党制度和人民政协制度,并指出了中国政治协商制度与协商政治的关系。

第二章分析了中国政治协商制度形成的内在逻辑。由于在人民政协制度成立之前,中国共产党与社会各界的政治协商主要是通过中国共产党与各民主党派的政治协商来实现,中国政治协商制度和中国共产党制度的形成逻辑经历了同一个过程,所以该章通过对中国政党关系的理论和历史分析来阐述中国政治协商制度形成的内在逻辑。从政党类型与政党制度的一般理论来看,宪政型政党趋向于多党制,革命型政党趋向于一党制。宪政型政党与聚合性社会相结合趋向于一党独大制,与分散性社会相结合趋向于多党制或两党制度。革命型政党与聚合性社会相结合趋向于一党制,革命型政党与分散性社会相结合趋向于一多相融制,中国的政党制度即属于这种模式,这样就把中国的政党制度安放到世界政党制度的分类体系中去了,解决了中国政党制度在世界政党制度体系中的定位问题。从中国政党制度形成的历史逻辑来看,在中国的分散性社会中,形成了政党关系合作-协商的客观规律,中国国民党在夺取政权成为执政党之后不遵循政党关系的客观规律,最终导致了失败,而中国共产党遵循政党关系的客观规律并最终建立了中国的政党制度和政治协商制度。

第三章分析了中国政治协商制度的发展历程。本书把中国政治协商制度的发展历程分为三个阶段:协商建国时期、政治形式时期和民主建构时期。中国共产党在领导人民建设现代国家的时候,世界上已经形成了两种建国模式,即人民代表大会制建国模式和代议制议会制建

国模式。中国共产党在建国路径上选择了人民代表大会制建国模式。但是在具体的建国程序上,中国共产党又基于军事、政治和技术等现实因素,采纳了民主人士提出的协商建国的建议,通过召开政治协商会议直接建立新国家。协商建国把多党合作、政治协商、参政议政和政治监督等政治元素注入了中国的政治生活,形成了当时中国不同于苏联和东欧国家的政治模式,这种政治模式是中国特色所在。

中国政治协商制度发展历程中的政治形式时期主要从“反右运动”开始至“文化大革命”结束。在这一时期内,中国政治协商制度形成了政治协商的逻辑与阶级斗争的逻辑之间的张力,这种张力导致了中国政治生活中的政治协商只有形式意义而无实质内容,成为了一种政治形式。改革开放以来,中国政治协商制度伴随着改革开放而恢复和发展,并在发展过程中嵌入了政治体系和公共政策制定的过程,形成了协商于决策之前和决策实施之中的基本原则,建构了中国的协商民主,形成了中国选举民主与协商民主并行不悖的两种民主制度。

第四章主要介绍了中国政治协商制度的理论源泉与基本原则。从理论源泉来看,民主共和体制、人民民主专政的国体和人民民主的民主形态为中国政治协商制度的形成提供了强大的理论资源,政治协商内生于中国民主共和体制,内生于人民民主专政的国体和人民民主的民主形态之中,这同时也决定了中国政治体系的协商性特征。中国政治协商制度的原则主要包括:政党领导原则,协商于决策之前和决策执行之中的原则,在制度平台上协商的原则,在宪法法律范围内活动的原则,以推动发展为政治目标的原则,以监督促协商原则,以及协作原则。

第五章至第九章主要介绍了中国政治协商制度的内在结构。主要包括以下五个方面:政党领导、多党合作、政治协商、参政议政和政治监督。第五章从理论和历史两个角度介绍了政党领导。党建国家的客观逻辑决定了中国共产党的领导地位,各民主党派在逐渐认识这个客观规律的过程中日益实现与中国共产党的密切合作,并在解放初期相继宣布接受中国共产党的政治领导,由介于国共之间的中间性政党转变