



武汉大学出版社
WUHAN UNIVERSITY PRESS

侧影与向度

——中国协商民主研究



武
汉
大
学
学
术
丛
书

Academic Library

江国华 著

Wuhan University

非外借

教育部2006年规划项目（批准号：06J820032）最终成果



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

侧影与向度

——中国协商民主研究



武
汉
大
学
学
术
丛
书

Academic Library

江国华 著

Wuhan University

图书在版编目(CIP)数据

侧影与向度:中国协商民主研究/江国华著. —武汉:武汉大学出版社,2018.7

武汉大学学术丛书

ISBN 978-7-307-20275-7

I. 侧… II. 江… III. 民主协商—研究—中国 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 119328 号

责任编辑:胡 荣

责任校对:李孟潇

版式设计:汪冰滢

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.whu.com.cn)

印刷:武汉中远印务有限公司

开本:720×1000 1/16

印张:22.5

字数:21千字 插页:3

版次:2018年7月第1版

2018年7月第1次印刷

ISBN 978-7-307-20275-7

定价:68.00元



版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。



武汉大学学术丛书
自然科学类编审委员会

主任委员 ▶ 李晓红
副主任委员 ▶ 卓仁禧 周创兵 蒋昌忠 李 斐
委员 ▶ (以姓氏笔画为序)

文习山	石 兢	宁津生	刘经南
李文鑫	李晓红	李 斐	李德仁
吴庆鸣	何克清	杨弘远	陈 化
陈庆辉	卓仁禧	易 帆	周云峰
周创兵	庞代文	谈广鸣	蒋昌忠
樊明文			

武汉大学学术丛书
社会科学类编审委员会

主任委员 ▶ 李 健
副主任委员 ▶ 冯天瑜 骆郁廷 谢红星
委员 ▶ (以姓氏笔画为序)

丁俊萍	马费成	邓大松	冯天瑜
李 健	汪信砚	沈壮海	陈庆辉
陈传夫	尚永亮	罗以澄	罗国祥
周茂荣	於可训	胡德坤	骆郁廷
郭齐勇	顾海良	黄 进	曾令良
谢红星	谭力文		

秘书长 ▶ 陈庆辉



江国华

湖南茶陵人，法学博士，二级教授，博士研究生导师，武汉大学杰出青年学者，国家2011计划司法文明协同创新中心首席科学家。兼任中国宪法学会常务理事、中国立法学会常务理事、中国法学会董必武法学思想（中国特色社会主义法治理论）研究会常务理事和中国行政法学会理事等。出版《宪法哲学导论》（商务印书馆，2007）、《常识与理性：走向实践主义的司法哲学》（三联书店，2016）、《中国司法学》（武汉大学出版社，2016）、《宪法与公民教育》（武汉大学出版社，2010）、《立法：理想与变革》（山东大学出版社，2009）、*Deliberative & Its Values in China*（Macau Publications Association, 2010）等专著九部。主编“错案追踪”（七卷本）、“反腐要案追踪”（四卷本）、“中国立宪评论”（四卷本）、“中国近代人物宪制思想评论”（四卷本）等论著30余本。发表《行政转型与中国行政法学的回应性变迁》（《中国社会科学》，2016-11）、《司法规律层次论》（《中国法学》，2016-1）、《转型中国的司法价值观》（《法学研究》，2014-1）、《实质合宪论》（《中国法学》，2013-3）、《中国宪法学的研究范式与向度》（《中国法学》，2011-1）、《主权价值论》（《政治学研究》，2003-2）、“Hundred Year's Celiberation of the Constitutional Practice in the Late Qing Dynasty”（*The Journal of Historical Constitutional*，2009-11）等学术论文100余篇。系2009年度国家社科基金重大招标项目“中国特色社会主义司法制度研究”（09&ZD062）首席专家，2016年度教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“法律制度实施评价体系研究”（16AZD025）首席专家。承担“司法案例制度与实践主义司法哲学研究”、“司法规律研究”、“国家荣誉制度研究”、“国家监察委员会立法研究”、“宪法与公民教育”等国家社科基金或省部级课题十余项。

目 录

导论.....	1
一、民主是一个发展性概念.....	3
二、协商民主之于中国的历史必然性.....	7
三、协商民主之于中国国情的必然性	11
四、从政治协商走向协商民主	14
第一章 协商民主之基本意涵	21
第一节 西方协商民主之学理界说	21
一、决策机制说	23
二、治理形式说	24
三、社会活动说	25
四、公民社会说	26
第二节 协商民主之构成要素	29
一、协商主体	31
二、协商议题	33
三、协商场域	34

四、协商过程	37
五、协商原则	38
六、偏好与共识	41
第三节 协商民主与代议民主之比较	43
一、理论基础之比较	43
二、适用领域之比较	50
三、决策模式之比较	54
四、路径依赖之比较	61
第二章 西方协商民主的理论渊源与基本价值	71
第一节 西方协商民主的理论渊源	71
一、自由主义	72
二、共和主义	73
三、社群主义	74
第二节 西方协商民主的基本价值	79
一、弥补自由主义之缺陷	79
二、推动权力秩序之合理化	87
三、促进公民文化之发展	91
第三章 中国协商民主的意涵与文理	96
第一节 中国协商民主的意涵	96
一、中国协商民主的语义解释	97
二、中国协商民主的内涵解读	100
三、中国协商民主的制度形式	102
第二节 中国协商民主的文理	104
一、中国协商民主的文化渊源	105
二、中国协商民主的文化表征	110
三、中国协商民主的文化价值	113
第四章 中国协商民主的本质、形式与地位	121
第一节 中国协商民主的本质	121

一、中国协商民主是社会主义协商民主·····	121
二、中国协商民主是以人为本的民主形式·····	124
三、中国协商民主是理性民主·····	127
四、中国协商民主是包容性民主·····	130
第二节 中国协商民主的形式·····	132
一、协商民主的一般分类·····	132
二、中国协商民主的分类·····	133
第三节 中国协商民主的地位·····	137
一、历史地位：中华人民共和国政权和宪法的正当性渊源 ·····	138
二、现实地位：国家基本制度的基石·····	139
第五章 中国协商民主之理论渊源与理论体系·····	143
第一节 中国协商民主之理论渊源·····	143
一、中国“和”、“中”、“礼”等传统政治文化·····	144
二、中国近代以来的民主共和思想·····	148
三、马克思主义的政党理论和统一战线理论·····	149
第二节 中国协商民主之理论体系·····	151
一、中国共产党领导的多党合作理论·····	152
二、中国共产党统一战线理论·····	153
三、中国特色社会主义理论·····	154
四、习近平新时代中国特色社会主义思想·····	156
第六章 中国政治协商制度的形成、发展与运行·····	158
第一节 中国政治协商制度的形成·····	159
一、中国共产党第一至三次代表大会·····	159
二、两次国共合作和重庆政治协商会议·····	162
三、解放战争时期革命根据地民主实践·····	165
四、中国人民政治协商会议·····	167
第二节 中国政治协商制度的发展·····	169
一、蹒跚起步时期·····	170

二、稳步发展时期	174
三、高速发展时期	182
第三节 政治协商制度的运行机制	191
一、政治协商的原则	194
二、政治协商的主体	194
三、政治协商的议题	196
四、政治协商的形式	197
五、政治协商的程序	199
六、政治协商的监督与激励机制	202
 第七章 中国业务性协商民主	204
第一节 立法协商	204
一、从“立法民主”到“立法协商”	206
二、立法协商之要素	214
三、立法协商之实证	217
四、立法协商之价值	221
第二节 行政协商	223
一、行政协商之意涵	224
二、行政协商之理念	228
三、行政协商之实证	235
第三节 司法协商	238
一、司法协商之意涵	238
二、司法协商之正当性	244
三、司法协商之理性定位	248
 第八章 中国事务性协商民主	251
第一节 中国事务性协商民主实践的兴起	251
一、地区经济发展促成事务性协商	252
二、民主政治建设推动事务性协商	253
三、新型治理理念助力事务性协商	254
第二节 中国事务性协商民主实践的典型模式	255

一、民主恳谈会模式·····	255
二、村民代表会模式·····	257
三、居民议事会模式·····	258
第三节 中国事务性协商民主实践之意义·····	259
一、国家治理角度·····	260
二、公民权利角度·····	260
第九章 中国协商民主的发展趋向·····	262
第一节 协商民主法治化·····	262
一、协商民主法治化的必要性·····	263
二、协商民主法治化的可行性·····	267
三、协商民主法治化的路径·····	269
第二节 政治协商的多元化·····	273
一、政治协商要素的多元化·····	274
二、政治协商模式的多元化·····	277
第三节 业务性协商的常态化·····	287
一、立法协商的常态化·····	288
二、行政协商的常态化·····	291
三、司法协商的常态化·····	294
第四节 事务性协商的普及化·····	299
一、促进事务性协商民主与基层选举民主的协调共进·····	300
二、注重事务性协商民主与公民自治的相辅相成·····	302
三、建构与完善事务性协商民主的运行机制·····	304
结语·····	307
附录一 革命根据地宪法性文件中关于民主政治的内容摘录 (1934—1948)·····	313
附录二 历届人民政协会议及相关文件中关于协商民主的 内容摘录(1949—2015)·····	316
主要参考文献·····	334

导 论

协商民主不仅是中国政府高度重视和中国学术界所必须承担的一项历史性课题，也是当代西方政治理论研究的热点议题。

在西方语境中，协商民主被解释为以公民社会为背景，以自由主义、共和主义和社群主义等为理论渊源的民主形式——就其性质而言，这种民主形式是一种以公民的广泛参与为基本特质的民主形式，因而，协商民主本质上就是一种参与型民主。“西方协商民主旨在通过公民的参与和协商，一方面，通过理性协商促进公民偏好的转换，以趋向‘多元的一致’；另一方面，通过以协商为媒介的参与方式，尽可能实现所有公民对政治决策过程与结果的影响和控制。例如，通过公民陪审团鼓励公民参与，通过共识会议探索决策民主，通过市镇大会和协商大会等形式容纳广泛的公民参与。”^①作为一种参与型民主，西方协商民主被认为在弥补自由民主之缺陷、促进权力秩序之合理化和推动公民文化之发展等方面具有不可替代

^① 罗维著：《中西协商民主制度与实践比较》，法律出版社 2016 年版，第 108 页。

的价值和作用。

在中国语境中，协商民主既是一项原则，也是一项制度。在原则层面上，协商民主既是“协商”的民主，也是“民主”的协商。所谓“协商”的民主，即以“协商”为原则的民主形式，基于“协商”原则之拘束，民主的过程必须遵循协商或商谈、对话之原则。所谓“民主”的协商，即以“民主”为原则的协商形式，基于“民主”原则之拘束，协商的过程必须遵循民主或平等、共识之原则。在制度层面上，协商民主是指公民通过各种形式参与国家事务和其他公共事务的原则、规则和规范之总称，其核心即中国人民政治协商制度。不管是原则意义上的“协商民主”，抑或是制度意义上的“协商民主”，均内涵着政治和公共事务决断的正当性、社会共识或民意形成的正当性以及公民参与公共事务的正当性等诉求。唯其如此，借助于协商民主及其功能价值之研究，重新审视中国政治协商制度的宪法地位和政治功能，对于支持和推动中国民主事业发展的意义不言而喻。

日本学者芦部信喜曾经说过：自由的确保，是在确立国民对于国政积极地参与的体制后才成为真实的东西；是故“为了国民从权利的支配下获得自由，需要国民自身主动地参与统治的民主制度”。^① 在某种意义上说，公民是一个参与性概念；^② 公民主权是通过公民自愿参与的政治过程才得以生长的。^③ 但囿于中国民主政治自身之发育状况，当前我国公民参与制度建设有待进一步完善，由此决定了“非典型参与”成为中国公民满足其参与意愿的主要模式——所谓政治参与是指“参与制定、通过或贯彻公共政策的行动。这一广泛定义适用于从事这类行动的任何人，无论他是当选的

① [日]芦部信喜著：《宪法》（第三版），高桥和之增订，林来梵、凌维慈、龙绚丽译，北京大学出版社2006年版，第15页。

② 我国公民概念所隐含的国民政治觉悟发端于近代，主要指作为行使参政权等公权的主体，参见馨元：《公民概念在我国的发展》，载《法学》2004年第6期。

③ See Herman R V G., *A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Contemporary Democracies*, West View Press, 1998, p. 136.

政治家、政府官员或者普通公民，只要他是在政治制度内以任何方式参加政策的形成过程”。^① 因此，如果说公民政治和公共事务参与之权利、方式及其运作机制构成了立宪政治的基本内容，那么公民政治和公共事务参与的普遍性和广泛性程度，则构成了判断政治民主性的基本指标。在研究政治发展的过程及影响政治发展的相关因素时，亨廷顿就将公民参与视为影响政治发展的重要变量，并将公民参与的程度和规模作为衡量一个社会政治现代化程度的重要尺度；^② “多元民主论”代表人物罗伯特·达尔更是将公民的有效参与冠诸其理想民主过程所要满足的五个标准之首。^③

一、民主是一个发展性概念

在哲学上，发展(Development)意指事物由小到大，由简到繁，由低级到高级，由旧物质到新物质的运动变化过程。事物的发展原因是事物联系的普遍性，事物发展的根源是事物的内部矛盾，即事物的内因。

作为一个发展性概念，民主的发育程度和发展水平取决于其所赖以存在之社会的发展阶段——组成社会的政治、经济、文化等要素都是影响民主发展的基本因素。因此，处于不同发展历史阶段的国家，其民主的发展程度必然存在着差异性。在这个意义上说，对于长期处于社会主义初级阶段的中国而言，一方面要承认我们的民主与西方发达国家的民主分别处于不同的发展阶段，另一方面要正确认识“中国民主正在发展之中”这个基本事实。

正是在这个意义上，我们应当用发展的眼界和开放的心态来观察和对待以人民代表大会制度和政治协商制度为基本载体的中国民主的实现形式及其基本价值。立基于此，有必要破除三种观念：

① [英]戴维·米勒等编：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来等译，中国政法大学出版社1999年版，第563页。

② [美]塞缪尔·亨廷顿、[美]琼·纳尔逊著：《难以抉择》，汪晓寿译，华夏出版社1989年版，第1页。

③ [英]罗伯特·达尔著：《多元主义民主的困境——自治与控制》，尤正明译，求实出版社1989年版，第6页。

其一，“中国没有民主根基论”。其核心观点主张：“近代民主发端于西方世界，民主建立在分权制衡、多党政治^①、代议制等基本政治原则之上，中国不存在这样的政治根基，因此也没有现代意义的民主。”^②“在美国或欧洲，在许多人的心目中，中国没有民主。他们的意识形态认为，民主制度就是多党制或两党制，就是两院制。而中国自1949年中国共产党建立中华人民共和国以来，没有经历过政党轮换，长期以来只有中国共产党一个党在执政，也没有上院和下院，只有一个人民代表大会，这样的国家就不是民主制的国家。”^③但是，从发展的视角来看，中国的人民代表大会制度和政治协商制度不仅是中国新民主主义革命的产物，同时也是代议制度理论和协商民主理论与中国国情相结合的产物——它既立足于中国国情，又直接或间接吸收和借鉴了西方代议民主制度和协商民主理论之合理内核，经由半个多世纪的发展和演变，已然为中国民主建设和发展构筑了良好的制度根基。回头看，立足于人民代表大会制度和政治协商制度，中国民主建设在推动政治决策民主和公共事务治理民主等方面所取得之成就，既非40年前可比拟，更非70年前可想象。

其二，“中国民主落后论”。其核心观点以为：中国即使有民

① 李龙：《论中国特色社会主义民主政治的根本原则》，转引自黄进主编：《中国特色社会主义政治建设研究》，武汉大学出版社2008年版，第6页。李龙教授认为：“近代以来，西方资本主义国家相继建立了民主政治，尽管它们赖以建立的民主理论多种多样，民主模式也各有特色，但是它们的根本原则则是一致的，这就是‘分权制衡’、‘多党治政’……但是，这个根本原则是不适应中国和一些发展中国家的，因为它不符合中国的国情和实际情况，更重要的是它从根本上否定了人民有最高决定权和最后监督权，从而从根本上否定了我国最高权力机关全国人民代表大会，实际上也就否定了中国共产党的执政权。”

② 梁漱溟著：《梁漱溟全集（六）》，山东人民出版社2005年版，第128页。梁漱溟先生认为：“中国文化自古富于民主精神，但政治上则不足……因为缺乏政治，亦缺乏政治的民主。”摘自梁先生《民主是什么》一文，原文刊载于1941年9月20日《光明报》（香港）。

③ 于小英著：《协商民主与国家治理研究》，中央编译出版社2015年版，第5页。

主，也是落后的民主模式，中国式协商民主无法实现先进的民主治理。^①但是，从发展的视角来看，一方面，民主具有历时性，须有历史比较主义之精神，方可以发现一国民主进步之轨迹；若不将视野置于历史长时间段，而是割裂历史脉络，截取某个历史片段，做管窥之蠡测，是无法对一国民主发展状态公允地作出先进或落后之判断的；另一方面，民主具有民族性，须有社会实证主义精神，方可以认知特定民族国家选择特定民主模式之必然性——民主的必然性是一种社会发展的必然性，是各种社会矛盾综合作用之产物，民主的任何发展阶段都取决于其社会的发展阶段，任何形式的民主都无法超越其赖以存在之社会。所谓民族的，即世界的，以民主的普遍性来否认民主的特殊性，最终势必否认民主本身。是故，民主问题，本质上是一个事实性存在，而非价值性存在；对于事实性存在，我们应学会用事实判断，而慎用价值判断，多看有无，慎判优劣。如果非要对一国民主作出价值判断，那么其判断标准必须是“适恰性”，而非“普适性”。适恰的民主，就是最好的民主；正如同合脚的鞋，就是最好的鞋。

其三，“无民主亦可善治论”。其核心观点主张：20 世纪的民主和法制，无论在国际还是国内，都暴露出霸权的面相。^②中国不需要民主亦可实现善治；在漫长的历史长河中，中国既不讲民主，也不讲民权，但却创造了光辉灿烂的政治文明，其中不乏诸子争鸣、大唐帝国、康乾盛世等美好时代。但是，从发展的视角上看，今日之社会与古代之社会殊难等而论之，以为通过明君政统、儒伦

① 林建华：《论近代中国的制度移植及其教训》，载《学习与探索》2010 年第 6 期。林建华教授在文中指出：“可以确切地说，中国的这种传统政治文化并不适应民主共和制度的生长。此类文化土壤不改良，封建毒素不消除，民主共和之树就很难在此生根，即使成活了，也是‘橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳’。民国以后‘民主其名，专制其实’的局面就是这种似橘非橘的真实写照。”

② 张康之：《论民主困境中的治理变革——读卡蓝默的〈破碎的民主〉》，载《学海》2006 年第 4 期。张康之教授认为：“应探讨一种新型的社会治理模式。这种新型的社会治理模式应当是在合作理念下展开的，而不是传统的民主追求的简单重建。”

教化即可达成善治之论者，实属稚幻。毛主席曾经在回答蔡元培先生如何破解中国“治乱循环周期律”的时候，毫不含糊地开出了民主这个“药方”。在毛主席看来，民主不仅是现代中国得以善治之必要条件，也是破解中国几千年来治乱循环周期律的一剂良方。1945年7月，黄炎培先生到延安考察，谈到“其兴也勃焉，其亡也忽焉”，称历朝历代都没有能跳出兴亡周期律。他说：“我生六十多年，耳闻的不说，所亲眼看到的，真所谓‘其兴也勃焉’，‘其亡也忽焉’，一人，一家，一团体，一地方，乃至一国，不少单位都没有能跳出这周期律的支配力，大凡初时聚精会神，没有一事不用心，没有一人不卖力，也许那时艰难困苦，只有从万死中觅取一生。既而环境渐渐好转了，精神也就渐渐放下了。有的因为历时长久，自然地惰性发作，由少数演为多数，到风气养成，虽有大力，无法扭转，并且无法补救。也有为了区域一步步扩大了，它的扩大，有的出于自然发展，有的为功业欲所驱使，强求发展，到干部人才渐见竭蹶，艰于应付的时候，环境倒越加复杂起来了。控制力不免趋于薄弱了。一部历史，‘政怠宦成’的也有，‘人亡政息’的也有，‘求荣取辱’的也有。总之没有能跳出这周期律。中共诸君从过去到现在，我略略了解的了，就是希望找出一条新路来，来跳出这周期律的支配。”毛泽东说：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期律。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”事后，黄炎培先生写道：“我想：这话是对的。只有大政方针决之于公众，个人功业欲才不会发生。只有把每一地方的事，公之于每一地方的人，才能使地地得人，人人得事，用民主来打破这个周期律，怕是有有效的。”^①

因此，对于现代中国而言，有关民主制度建设的根本问题不是“要不要民主”的问题，而是“要什么形式的民主”的问题。“名非天造，必从其实。”在不同理论框架中，民主的价值大同小异而且人

^① 转引自高建中编著：《中国人民政治协商会议成立纪实》，当代中国出版社2002年版，第127~128页。

所共知，但实现民主及其价值的形式则必定而且应当是多元的——“民主”的本质在于人民享有广泛的参与权。基于不同的标准，公民“参与权”的实现方式必定而且应当可以是多种多样的。所以，民主既不能拘泥于刻板的模式，更不存在任何放之四海而皆准的评判标准。在其实证意义上，人民是否享有民主权利，不仅要看人民是否在选举时有投票的权利，更要看人民在日常政治生活和公共生活中是否有持续参与的权利；不仅要看人民有没有进行民主选举的权利，更要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。比较而言，公民在关涉日常生活的公共领域之参与更具实质意义。

二、协商民主之于中国的历史必然性

毛主席说过：民主政治“是在历史上发生和发展的”^①，而一切历史的东西，都有其内在之必然性。所谓必然性，也称规律性，是指在事物发生、发展过程中不以人的意志为转移的趋势，它由事物内部的根本矛盾所决定，并决定着事物发展的基本方向。马克思主义历史观认为，历史进程受内在的一般规律所支配，即由历史必然性决定；人们只有在认识和掌握历史必然性的基础上，才能创造历史，才能选择历史道路。“协商民主与中国的渊源在逻辑里，也在历史中。”^②对于中国而言，协商民主的产生和发展并非偶然，而是历史之必然。

在制度层面上，中国人民政治协商制度是中国特色社会主义协商民主的基本制度行使载体。这项制度并非主观臆造之产物，而是一种历史性选择。众所周知，抗日战争胜利之后，中国人民面临着两种建国模式的选择：一种是基于政治现实，中国共产党愿意在代议制民主制建国模式下与国民党以及各民主党派合作建立民主宪政

^① 毛泽东：《关于正确处理人民内部矛盾的问题》，载《毛泽东著作选读》（下册），人民出版社1986年版，第761~762页。

^② 张秀霞著：《中国民主进程中的协商民主研究》，中央编译出版社2015年版，第71页。