

中国行政协商民主理论与 与实践研究

沈强 于新恒 朱威丞/著

 吉林大学出版社

中国行政协商民主 理论与实践研究

沈强 于新恒 朱威丞 / 著



吉林
大学
出版
社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政协商民主理论与实践研究 / 沈强, 于新恒, 朱威丞著. — 长春: 吉林大学出版社, 2018.8

ISBN 978-7-5692-3947-8

I. ①中… II. ①沈… ②于… ③朱… III. ①行政管理—民主协商—研究—中国 IV. ① D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 285810 号

书 名 中国行政协商民主理论与实践研究

ZHONGGUO XINGZHENG XIESHANG MINZHU LILUN YU SHIJIAN YANJIU

作 者 沈 强 于新恒 朱威丞 著

策划编辑 张树臣

责任编辑 周 婷

责任校对 安 斌

装帧设计 张赢予

出版发行 吉林大学出版社

社 址 长春市人民大街 4059 号

邮政编码 130021

发行电话 0431-89580028/29/21

网 址 <http://www.jlup.com.cn>

电子邮箱 jdcbs@jlu.edu.cn

印 刷 吉林省科普印刷有限公司

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 15.125

字 数 260 千字

版 次 2018 年 8 月第 1 版

印 次 2018 年 8 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5692-3947-8

定 价 68.00 元

版权所有 翻印必究

内容简介

人类社会自从进入网络信息时代后，社会、经济都发生了天翻地覆的变化。我国的协商民主，特别是行政协商民主也发生了深刻的变化。本书是一部系统研究行政协商民主的学术专著。主要对中西方行政协商民主做比照，从行政协商民主的内涵入手，全面探讨了中国行政协商民主的理论体系框架、独有的理论特色；梳理了在实践中层面的实现形式、程序及运作方法；深刻分析了行政协商民主建设的现状、问题、成因，研究我国如何发挥自己的优势，尽快建立起体系完备的中国特色行政协商民主的发展途径。

序 言

时光荏苒，日月如梭。自从2500年前古希腊人提出民主思想并创立民主实践以后，近现代社会在近现代民主思想的指引下，使人类社会发生了天翻地覆的变化。如果以1215年6月的英国大宪章运动作为近代民主政治运动的起点，至今不过800余年。又过了473年，即1688年在英国发生的“光荣革命”，标志着人类社会民主政治的第一种基本形式——选举民主制度正式形成。又过了229年即1917年10月，列宁领导的十月革命建立了世界上第一个社会主义国家。32年后的1949年，中华人民共和国成立。在中国这个世界人口最多的古老而文明的国家又建立了人民民主政权。57年后，即2006年，中共中央第5号文件中，第一次宣布社会主义民主有两种重要形式：即选举民主与协商民主。这是第一次公开全面揭示民主的具体表现形式，也是对民主政治理论的重大发展。又过了7年，即2013年11月，党的十八届三中全会又提出了“行政协商”、“社会协商”、“立法协商”和“参政协商”等多元具体形态的协商民主概念。特别是党的十九大提出“要推动协商民主广泛、多层、制度化发展”，这是对协商民主的重大创新。它对中国社会主义协商民主的理论研究乃至世界协商民主的理论研究都将产生深远的影响。

抚今追昔不难发现，民主政治的发展进程令人十分振奋，特别是中国协商民主正在异军突起，发展迅速。这是为什么呢？这是由中国的国情和社会制度所决定的。中国作为人民民主专政的社会主义国家要保证人民当家作主，迫切需要推进包括行政协商民主在内的协商民主，更为重要的是中国民主政治的形成与发展都离不开共产党的领导。尤其是进入新时代，在中国共产党的领导下，从中共中央到基层党组织，从中央政府到基层政府都在探讨如何把协商民主贯彻到实践中去。因此从某种意义上讲，中国协商民主实践要比理论研究发展得更快些。这就是中国民主政治的优势，这是西方任何一个国家都无法与之媲美的。

尤其令人感到欣慰的是，在党的十九大及党的十九届三中全会精神的指引下，中国行政协商民主及整体的协商民主研究已经进入了新的转折点，即跨入了

重点探讨如何推进协商民主的新的历史阶段。当前亟须重点研究各种协商民主的具体形态及具体层次的发展规律、建设机制和实践运作技能、方法等。摆在您面前的《中国行政协商民主理论与实践研究》一书正是适应这一时代要求，专门研究行政协商民主形态的理论体系及其实践经验。

由于我们自20世纪90年代就重点研究民主政治问题，其间不断涉猎和探讨行政协商民主问题，并先后出版了三部专著，最近又出版了《中国共产党与社会主义民主政治建设》一书。可以说，多年来，我们在整个研究过程中，始终对行政协商民主的研究情有独钟，下功夫也最多。今天，我们就把最终研究成果揭示给广大读者。由此，决定本书有许多独有的特点。

第一，从横向比较研究上，本书深入探讨了中西方行政协商民主的不同特点。本书以全球维度和中西方比较研究的视野，深入探讨了中西方行政协商民主的不同特点。本书从中西方在核心理论来源和内容、传统文化影响、理论实现机制等方面进行了认真的比较分析，从而显现了中国行政协商民主独有的特色。

第二，从纵向比较研究上，本书探索了中国行政协商民主的发展轨迹。本书在纵向上以自我发展为参照系，探讨了行政协商民主形成、产生和发展的历史轨迹。进而探讨了中国特色行政协商民主发展中存在的问题、成因，以及未来发展途径等。

第三，在多学科交叉研究上，本书运用一主多从的研究方式探讨行政协商民主理论体系。中国特色协商民主理论就学科占位来说，应属于政治学范畴，但其理论所涉及的学科却远远超出了政治学理论，因此必须运用多学科理论进行研究。本书采用了多学科交叉、一主多从的研究方式探讨行政协商民主理论体系。即以政治学理论为主，同时结合行政管理学、中共党史学、文化发展史、哲学、社会学和领导学等学科的理论思想，选准切入点，逐个攻克难点。这样研究问题不仅能够追本溯源，而且立意高，令人视野开阔，甚至茅塞顿开。

本书之所以能够具有上述特点，除了我们自身的辛勤努力外，关键是得益于国内外理论界同仁对协商民主及行政协商民主的一些介绍，我们进行了广泛的参阅，在此一并表示衷心的感谢！

由于本书写作比较匆忙，加之我们能力有限，难免有不妥之处，衷心希望广大读者不吝赐教！愿我们携起手来，共同把我国的行政协商民主乃至整个协商民主推向前进！

作者

2018年6月于长春

目 录

第一章

导论	003
第一节 我国行政协商民主研究的内涵及其兴起与发展	003
一、我国行政协商民主研究的兴起及发展	004
二、我国行政协商民主研究的内涵	005
三、我国行政协商民主研究的理论和实践意义	006
第二节 研究思路	013
一、在理论研究层面上,要探讨中国行政协商民主制度的理论基础	014
二、在实践层面上,要探讨推行行政协商民主运行的战略问题	014
三、在对策研究层面,要着重探讨的内容	014

第二章

中国行政协商民主的内涵及其要素	017
第一节 协商民主是民主政治的基本形式之一	017
一、民主的含义	017
二、协商民主和选举民主的联系与区别	018
第二节 协商民主与行政协商民主的界定	020
一、协商民主的含义	020
二、行政协商民主的概念	025
三、多维度的行政协商民主	029
第三节 中国行政协商民主的要素	031
一、行政协商民主的主体	031
二、行政协商民主的内容	032
三、行政协商民主的形式	032

四、行政协商民主的结果	033
第四节 影响中国行政协商民主的因素	033
一、公民希望行政协商民主制度尽快发展	033
二、新生阶层的产生是影响行政协商民主的一个重要因素	034
三、精英在行政协商民主中起着不可估量的影响	034
四、传统文化对行政协商民主的产生有着重要影响	035
案例 2-1 吉林长春市朝阳区创新社区协商民主“3354”工作模式	036

第三章

中国行政协商民主的特色及其重要价值	043
第一节 中国行政协商民主的特点	043
一、参与主体的多元性与平等性	043
二、通过对话、讨论形成共识的前提性	045
三、政府在行政协商民主活动中始终起着主导性	046
四、必要的“妥协”体现行政协商民主的包容性	047
第二节 中国行政协商民主实现的现实条件	048
一、社会主义市场经济的建成	048
二、中国特色社会主义民主制度的建立	049
三、全面深化改革的开展和政府职能的转变	051
四、公民社会的发展	053

第四章

中国行政协商民主制度的发展轨迹及其面临的挑战	057
第一节 中国行政协商民主制度在实践中的发展轨迹	057
一、中国行政协商民主制度的萌芽与孕育生成阶段	057
二、中国行政协商民主制度形成阶段	059
三、中国行政协商民主发展的新阶段	062
第二节 全面落实中国行政协商民主制度面临的挑战	065
一、公民民主意识的强化对行政协商民主制度的挑战	066
二、经济新常态对行政协商民主制度的挑战	071

三、大数据技术对行政协商民主的挑战	074
案例 4-1 四川彭州市广泛开展社会协商民主	076

第五章

中国行政协商民主制度的理论基础	083
-----------------------	-----

第一节 中国行政协商民主理论的来源及外域思想的影响	083
---------------------------------	-----

一、马克思主义关于民主和协商民主的思想是中国行政协商民主核心理论基础	084
--	-----

二、中国传统文化思想对中国行政协商民主理论有着深远的文化影响	085
--------------------------------------	-----

第二节 中国行政协商民主核心理论思想的主要内容	088
-------------------------------	-----

一、马克思、恩格斯关于协商民主及行政协商民主的思想	088
---------------------------------	-----

二、列宁关于协商民主及行政协商民主的思想	092
----------------------------	-----

三、毛泽东关于协商民主及行政协商民主的思想	097
-----------------------------	-----

四、邓小平关于协商民主及行政协商民主的思想	101
-----------------------------	-----

五、新时代习近平及党的文件关于协商民主及行政协商民主的理论思想	106
---------------------------------------	-----

第三节 中西方行政协商民主在核心理论方面的区别	109
-------------------------------	-----

一、核心理论来源不同	109
------------------	-----

二、核心理论形成的政治基础不同	111
-----------------------	-----

三、核心理论追求的政治目标不同	113
-----------------------	-----

第六章

中国行政协商民主制度与西方在实践方面的区别	117
-----------------------------	-----

第一节 西方行政协商民主的实践现状	117
-------------------------	-----

一、西方一些国家政府的行政协商民主活动	118
---------------------------	-----

二、美国等西方国家基层政府及社区的行政协商民主活动	118
---------------------------------	-----

案例 6-1 西雅图市的管理模式	120
------------------------	-----

第二节 中国行政协商民主的实践特色	124
-------------------------	-----

一、在政府主导下的平等的协商民主活动	124
--------------------------	-----

二、行政协商民主主体的多元化	125
----------------------	-----

三、国家层面和基层同步发展	125
---------------------	-----

四、以完整的程序机制为引导推动行政协商民主.....	12
五、中国共产党在推进行政协商民主的发展中做出了重要的贡献	127
第三节 中国与西方行政协商民主实践性区别	127
一、文化来源不同.....	127
二、政治背景和动因不同	129
三、理论与实践的结合度不同	130
四、实现的机制不同	131
案例 6-2 加拿大北方土著糖尿病倡议的协商民主案例.....	133

第七章

中国行政协商民主制度实现的形式和方法	139
第一节 中国行政协商民主的实现形式	139
一、决策方面的实现形式	139
二、社会治理和公共服务方面的实现形式	145
三、参政议政方面的实现形式	149
案例 7-1 “群众会”议出基层协商民主新高度	150
第二节 中国行政协商民主的实现方法	153
一、民意测验法	153
二、行政协商的公民陪审团方法	154
三、协商会方法	156
四、行政协商专题小组法	156
第三节 中国行政协商民主的操作技巧	157
一、确定行政协商民主参与者的操作技巧	157
二、主持人的主持技巧	160
案例 7-2 浙江泽国镇2008年财政预算民主恳谈会的过程与方法	163

第八章

中国行政协商民主的进展情况及其问题成因	169
第一节 中国行政协商民主在实践探索中发展	169
一、中国行政协商民主开始走向制度化	169

二、中国行政协商民主开始由被动协商向主动协商转变	170
三、政府一些重大决策尝到了行政协商民主的甜头	171
四、基层政府注重通过行政协商民主吸收公众参与公共服务和社会治理	172
五、行政协商民主的推进促使政府加快转变职能	172
第二节 阻碍中国行政协商民主发展的主要问题	173
一、因缺少行政协商民主产生了大量的“邻避效应”	173
二、一些行政领导存在轻视行政协商民主的倾向	174
三、有些公民对行政协商民主活动不感兴趣	175
四、缺乏行之有效的规范程序	176
五、行政协商方法比较粗糙	176
第三节 中国行政协商民主发展问题成因的分析	177
一、行政协商民主的法律和制度远不完善	177
二、一些政府领导未把行政协商民主纳入议事日程	180
三、一些政府领导错误地把咨询民主和行政协商民主混为一谈	182
四、一些公民的政治素质和能力还不能适应行政协商民主的要求	183
五、行政协商民主理论研究滞后	184
六、行政领导的观念滞后影响了行政协商民主的发展	184

第九章

推进中国行政协商民主制度发展的方略	189
第一节 加强法律建设 完善行政协商民主机制	189
一、制定行政协商法，实现行政协商民主法律化	190
二、建立健全确定参与机制，扩大社会参与面	191
三、建立健全平等对话、议事机制，制衡滥用权力	192
四、构建监督转化机制，保证决策落到实处	193
五、建立健全引导机制，充分发挥政府在协商中的主导作用	194
第二节 积极探索行政协商民主运作层面的策略和方法	196
一、要善于根据议题选准参与者范围的策略	196
二、要提前做好协商民主活动准备工作的方法	196
三、建立主持人制度，并充分发挥主持人作用的方法	197

第三节 提升运用先进信息技术促进行政协商民主活动的能力	197
一、认清现代信息技术推动行政协商民主的重要作用	197
二、充分利用现代信息技术开展行政协商民主活动	198
第四节 充分发挥政府在行政协商民主中的主导作用	200
一、自觉转变传统的社会管理理念	201
二、努力完善社会治理与公共服务的运行规制	202
三、努力建立保障政府与公民共同合作的基本公共服务体系	203
第五节 努力提升公民和社会组织参与者的观念和能力	204
一、培育公民和社会组织参与者的参与意识	204
二、提升公民和社会组织参与者的素质和能力	206
第六节 加强对行政协商民主的理论研究	207
一、理论研究要紧密结合中国行政协商民主的实践	207
二、理论工作者应该亲自参与和指导实践	207
三、要注意学习借鉴人类政治文明的成果	207
第七节 努力提升领导干部推进行政协商民主的领导能力	208
一、努力提升领导干部的超前思维能力和决策能力	209
二、努力提升领导干部的策划能力和协调能力	210
三、努力提升领导干部勇于担当的执行能力	210
四、努力提升领导干部的人际沟通能力	211
案例 9-1 中国广州市《羊城论坛》	212
参考文献	219
(一) 中文著作文献	219
(二) 中文译著文献	224
(三) 中文期刊文献	226
(四) 中文报纸文献	228
(五) 网络文献	229
(六) 英文文献	229

第一章

DIYIZHANG



第一节 我国行政协商民主研究的内涵及其兴起与发展

随着我国协商民主的兴起,行政协商民主逐步引起学界关注,但最初在我国学术界并未引起广泛研究,只是近些年才有人开始对行政协商民主进行深入研究。

行政协商民主的研究在其兴起之初,并不仅仅是一种学术探讨,更是一种现实诉求的回应。1990年,广东毛里华教授发表了《协商民主:中国政治的多元模式》,第一次在学术史上使用了“协商民主”这一概念。此后,协商民主在行政协商民主领域逐渐兴起,但是在西方,行政协商民主始终在政治协商民主之中,并未形成独立的研究体系。

在实践方面,一些基层政府为行政协商民主探索出了新模式,如作为中

① 毛里华教授在《中国政治的多元模式》中首次提出“协商民主”这一中国政治民主模式,并认为协商民主是中国政治民主的必然选择。2011年10月,毛里华教授在《中国政治的多元模式》一书中进一步阐述了这一观点。

导 论

行政协商民主虽然在我国已经产生了较长的时间,但直到近些年才引起社会的广泛注意。行政协商民主是协商民主的重要组成部分。党的十八届三中全会首次界定了我国协商民主的表现形式,党的十九大报告进一步明确提出,“协商民主是实现党的领导的重要方式,是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势。要推动协商民主广泛、多层、制度化发展,统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商。”¹这是我们党对人类协商民主建设做出的重大贡献,充分体现了党对我国社会主义民主政治制度建设的实践创新、理论创新和制度创新的新水平,具有重大的现实意义和深远的历史意义。随着国内外形势的发展,当前迫切需要进一步研究和完善行政协商民主制度,推进行政协商民主深入发展。

第一节 我国行政协商民主研究的内涵及其兴起与发展

随着我国协商民主的产生,行政协商民主逐步兴起和发展起来。但最初是包含在协商民主中进行研究,只是近些年来人们开始对行政协商民主进行独立研究。

行政协商民主同协商民主一样,它不仅是一种实践形式,更是一种民主政治理论。1980年,约瑟夫·毕塞特发表了《协商民主:共和政府的多数原则》,第一次在学术意义上使用了“协商民主”这一概念。从此,协商民主及行政协商民主逐步发展起来了。但是在西方,行政协商民主始终包含在协商民主之中,并未形成独立的理论体系。

在实践方面,一些基层政府对行政协商民主倒是做了些尝试,而作为中

1 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [N]. 东亚经贸新闻, 2017.10.28:3.

央政府还没有实质性的进展，因此西方的行政协商民主制度还未成体系，其根本原因是由西方的社会制度决定的。而我国的行政协商民主及其理论研究则正在蓬勃地发展之中。

一、我国行政协商民主研究的兴起与发展

我国行政协商民主研究比西方要晚一些，但发展势头要比西方来得迅猛。1998年实施的《中华人民共和国价格法》，开创了我国行政决策引入听证程序的先河，较具有代表性。

1999年6月，温岭松门镇政府举办了第一次“农业农村现代化教育建设论坛”，得到了群众的高度认同。这就充分体现了中国行政协商民主的随着改革开放的发展日益走向成熟。随后，行政协商民主在政府工作中广泛应用，主要包括社会公示、听证、专家咨询、网上论坛，以及重大决策前与社会各界充分协商等制度。与此同时，学术界掀起了研究行政协商民主及整体协商民主的热潮。北京大学等高校的一些专家学者一面翻译、介绍西方关于协商民主的著述，一面总结我国行政协商民主经验，探讨如何推进中国特色行政协商民主。从那时到现在，这方面的著述正如雨后春笋般，争相面世。这个时期，有代表性的论文主要有北京大学李景鹏教授的《建立民主恳谈和民主决策的新机制》（浙江社会科学，2003.1）；杨海坤的《行政听证程序——中国行政程序制度的重要突破》（行政法学研究，1998.3）；景跃进的《行政民主：意义与局限——温岭“民主恳谈”的启示》（浙江社会科学.2003.1）；马海龙、张钦朋的《服务型政府管理中的协商民主研究》（行政与法，2006.12）；等等。代表性著作主要有俞可平的《增量民主与善治》（社会科学文献出版社，2003.4）；何包钢的《协商民主：理论、方法和实践》（中国社会科学出版社，2008.11）；陈家刚的《协商民主与国家治理》（中央编译出版社，2014.1）；等等。这些著作中都有一定的篇幅论证行政协商民主。通过对国内专家学者对行政协商民主研究著述的简单梳理，不难发现这些著述主要论述了行政协商民主的强大生命力，论述了行政协商民主在公共决策、公共服务型政府建设及行政监督中的作用，论述了行政协商民主的一些方式、方法，同时也阐述了行政协商民主存在的问题。但这些研究都是初步的，有待于进一步深入研究。

二、我国行政协商民主研究的内涵

总结以往及当前大量研究成果对中国行政协商民主的研究，可概括为以下几个方面的问题。

（一）关于行政协商民主的含义

研究一门学科，首先要研究这门学科的基本概念和研究对象。行政协商民主作为协商民主的一个分支，是一门新学科，可以借鉴的理论很少。于是，必须从行政协商民主的概念研究开始。目前的研究主要集中在三个方面：一是研究行政协商民主与公共决策的关系。有些学者从公共决策与公民参与的角度给行政协商民主下定义。二是研究行政协商民主与政府治理的关系。有些学者从政府机关和公民共同运用协商民主进行社会治理的角度研究行政协商民主的内涵。三是研究行政协商民主与政府职能的关系。有些学者从政府职能与公民参与共同进行公共管理的角度给行政协商民主下定义。

（二）关于行政协商民主的定位

由于对行政协商民主的定义莫衷一是，对行政协商民主的定位也仁者见仁、智者见智。概括起来主要有三种观点。一是认为行政协商民主是一种决策模式。一些学者认为，研究制定决策有多种模式，行政协商民主是其中的一种。二是认为行政协商民主是政府施政模式。有些学者认为新时期政府施政就是要推进行政协商民主，并使之渗透于政府工作的各个方面、贯穿于政府工作的全过程。三是认为行政协商民主是一种社会治理模式。有些学者认为，行政协商民主即善治，是治理社会的最佳模式。

（三）关于行政协商民主的特征

国内学者对行政协商民主特征的研究主要有两种意见。一种认为各种层次的协商民主的特征都是一样的，没有什么区别。例如，认为包括行政协商民主在内的各种形式协商民主都具备多元性、合法性、程序性、公开性、平等性、参与性、责任性、理性等特征；另一种则认为，不同形态的协商民主有其独有的特征。比如，认为行政协商民主具有参与主体的独特性、政府的主导型、相关公民对政府落实决策的监督性等。

（四）关于行政协商民主制度的功能

主要有两种对立的观点。一种认为，中国的协商民主就是政治协商民主，其他形态的协商民主还都不成型，自然谈不上行政协商民主制度的功