

人民团体参与协商民主 建设制度化研究

康晓强 著

中国社会科学出版社

国家社会科学基金课题成果

人民团体参与协商民主 建设制度化研究

康晓强 © 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

人民团体参与协商民主建设制度化研究 / 康晓强著. —北京:
中国社会科学出版社, 2018. 10
ISBN 978-7-5203-3428-0

I. ①人… II. ①康… III. ①民主协商-制度建设-研究-中国
IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 242927 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明
责任校对 朱妍洁
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2018 年 10 月第 1 版
印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 20.5
插 页 2
字 数 355 千字
定 价 95.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

内 容 简 介

协商民主究其实质而言是一种政治治理形态，多样要素、多元主体参与其中并希冀实现自身的独特使命。在中国，作为国家治理体系重要一极的人民团体，不仅是一种自在的存在，也是一种自为的存在，有其独特的发展结构和本质属性，其参与协商民主产生了双重效应：一方面深刻改变了协商民主的结构形态、价值形态、功能形态；另一方面从外在环境上倒逼、促推自身的全面性、整体性转型。协商民主的开展、发展既是广泛、多层的，更是制度化的。因而，人民团体参与协商民主的质量，在很大程度上取决于其制度化程度，主要是以下两个因素：一是人民团体自身发展的制度环境及其运行的制度化水平；二是协商民主建构与建设的制度化程度。这两大因素不可或缺、相辅相成，其有机互动共同影响并在一定程度上决定了人民团体协商民主的运行品质。本书基于实证调研进行学理提炼、提升，力图深度揭示中国人民团体参与协商民主之制度环境的基本特征、存在的突出问题及其根本症结、变迁路径。

作者简介

康晓强，中共中央党校科学社会主义教研部副教授，硕士生导师，主要从事群团组织、社会组织方面的研究和教学工作，出版的著作有《公益组织与灾害治理》《社会建构的逻辑》《现代国家治理视域下共青团与青年社会组织的关系建构》《社会治理视野下的群团组织转型研究》《社会组织与现代国家治理》《社会主义和谐社会论纲》。在《人民日报》《光明日报》《马克思主义研究》等重要报刊发表文章80余篇。

出版策划：任 明

封面设计：戴东明

目 录

第一章 导论：研究目的、述评与框架结构	(1)
第一节 研究目的与意义	(2)
第二节 研究现状评述	(5)
一 国外研究评述	(6)
二 国内研究评述	(19)
第三节 理论视角的采择	(23)
一 国家治理的两个理解维度	(24)
二 运用国家治理视角的适用性分析	(28)
第四节 本书的主要框架	(34)
第五节 本书的创新之处	(36)
第二章 人民团体：中国协商民主体系建构独特的主体结构	(39)
第一节 人民团体：独具中国特色的社会组织	(39)
一 人民团体：中国语境下的一个独特概念工具	(40)
二 人民团体与群众团体	(44)
三 人民团体的主要类型	(49)
第二节 协商民主：中国社会主义民主的特有形式	(52)
一 民主协商与协商民主	(52)
二 协商民主与选举民主	(55)
三 协商民主：基于中国自身逻辑生长起来的民主形态	(59)
四 协商民主：作为整体性存在形态的制度体系	(61)
第三节 人民团体的介入：丰富中国协商民主的形态	(62)
一 拓展协商民主的主体结构	(63)
二 深化协商民主的内容	(67)

三 规范协商民主的过程	(68)
第四节 本章小结	(69)
第三章 人民团体参与协商民主：主要类型及其功能	(71)
第一节 经济利益型人民团体与劳资矛盾协商	
——以工会参与集体协商为例	(72)
一 劳资矛盾的新特点和新趋向	(73)
二 工会开展集体协商的主要类型	(76)
三 工会在集体协商中的功能及其限度	(80)
四 结论与讨论	(84)
第二节 政治使命型人民团体与协商民主	
——以共青团引导青年社会组织为例	(87)
一 共青团：作为政治使命型的人民团体	(87)
二 青年社会组织生长的基本特征	(90)
三 联系→服务→引领：共青团引导青年社会组织的 行动逻辑	(94)
四 结论与讨论	(101)
第三节 社会服务型人民团体与立法协商	
——以全国妇联参与《反家暴法》立法为例	(102)
一 问题的提出	(102)
二 立法协商：协商民主在法治领域的运用和运行	(105)
三 全国妇联参与《反家暴法》制定的过程	(109)
四 全国妇联在《反家暴法》制定中的功能结构	(114)
五 结论与讨论	(117)
第四节 本章小结	(119)
第四章 人民团体参与协商民主呈现三大独特优势	(121)
第一节 双重“嵌入”结构	(122)
一 “双重嵌入”的网络体系	(122)
二 双重“嵌入”结构对协商民主建构的效应	(129)
第二节 本质属性的内在耦合	(139)
一 人民：人民团体的主人	(139)
二 人民：协商民主的主体	(142)
三 基于人民：人民团体参与协商民主的共同基石	(148)

第三节 双重共同体的有机融合	(152)
一 现实的人：作为个体形态存在的人与作为共同体形态 存在的人	(152)
二 人民团体：作为政治共同体和社会共同体双重共同体的 存在形态	(157)
三 作为双重共同体的人民团体：协商民主建设的重要 平台和渠道	(158)
第四节 本章小结	(171)
第五章 人民团体参与协商民主：制度环境及其特征	(173)
第一节 制度化	(174)
一 制度：规制人类行为的规范	(175)
二 制度化的三重向度	(177)
三 制度化是国家治理现代化的根本要素	(179)
第二节 人民团体参与协商民主的制度环境的基本特征	(181)
一 强制性制度变迁是根本动力源	(182)
二 制度结构的缺失化	(191)
三 制度供给的单向度	(195)
四 制度运行的“工具主义”逻辑	(197)
五 制度执行的“软政权化”	(198)
六 制度文化：非正式制度安排的掣肘	(200)
第三节 本章小结	(205)
第六章 阻滞人民团体参与协商民主制度变迁的主要症结	(206)
第一节 代表的“泛化”	(206)
一 人民团体如何代表不同形态的社会个体	(207)
二 人民团体如何满足相关领域社会组织的预期	(210)
第二节 “层累”的“积淀”逻辑	(218)
一 “科层制”组织结构的掣肘	(219)
二 行政化的运行逻辑	(222)
第三节 角色定位的“错置”	(225)
一 对人民团体之角色结构的认知偏差	(225)
二 社会角色发挥不充分	(227)
第四节 制度供给的“时滞”	(231)

一	制度要素生成的非同步性	(233)
二	协商有余而民主不足	(233)
三	不适当的制度转化	(234)
第五节	本章小结	(235)
第七章	推进人民团体深度参与协商民主：发展战略与 生长路径	(237)
第一节	形态转型：重构人民团体自身的组织体系	(238)
一	主体方位矫正：从“偏上”调整到“中间”	(239)
二	组织网络重塑：“扁平化”结构密织基层组织	(241)
第二节	结构转型：以统合主义型构“人民团体—社会组织” 共同体	(246)
一	社会组织的成长：积极抑或消极	(248)
二	建构社会组织共同体	(251)
三	搭建以人民团体为轴心的社会协商平台	(255)
第三节	角色转型：促进人民团体角色衡平	(258)
一	既要“顶天”也要“立地”	(261)
二	既要“服务”也要“引导”	(264)
三	既要“公转”也要“自转”	(264)
第四节	运行机制转型：强化社会化取向	(267)
一	参与社会化：创设鼓励群众参与的有效机制	(267)
二	激励约束社会化：建构“群众说了算”的机制	(269)
三	资源汲取社会化：善于吸纳和整合资源	(271)
第五节	制度转型：优化协商制度环境	(272)
一	拓展协商渠道	(273)
二	搭建人民团体之间的制度化协商平台	(275)
三	强化人民团体内部的协商民主	(277)
四	注重人民团体协商成果的转化	(278)
五	优化协商保障机制	(279)
六	涵养协商文化	(282)
第六节	本章小结	(289)
附录		(292)
一	深度访谈对象清单	(292)

二 部分访谈记录	(293)
访谈记录一	(293)
访谈记录二	(295)
访谈记录三	(299)
主要参考文献	(302)

图表目录

表 1-1	国家治理的历史演展逻辑	(31)
图 1-1	本书的主要框架	(35)
表 2-1	中国群众团体的主要类型	(46)
表 2-2	群众团体的“8+15”框架结构体系	(49)
表 3-1	中国劳动争议涉及人数	(74)
表 3-2	中国劳动争议的主要缘由	(75)
表 3-3	国家三方协商机制的相关制度安排	(78)
表 4-1	中共十八大以来对人民团体改革愈加重视	(128)
图 4-1	人民团体的双重“嵌入”体系	(130)
表 4-2	中国八大人民团体的会员、基层组织数量	(135)
表 4-3	国家统合主义和社会统合主义的界分	(136)
图 5-1	制度化的过程体系	(179)
表 5-1	改革开放以来历次全国党代会关于工青妇的功能 定位表述	(185)
表 5-2	劳动部颁布的相关规章	(188)
表 5-3	相关部门联合颁布的相关规章	(188)
表 5-4	工会参与集体协商的制度规范	(190)
图 6-1	人民团体的政治逻辑与群体逻辑	(226)
表 6-1	L 县对妇联的年度履职考核项目	(228)
图 7-1	人民团体主体方位与协商民主效能的变动关系	(239)

第一章

导论：研究目的、述评与框架结构

民主与专制在根本上相对立：重视人的价值，以人为基点，把人当人看，视人为目的。马克思曾对专制制度的弊害作了鞭辟入里的分析，得出深刻透彻的结论：“专制制度的惟一思想就是轻视人，使人非人化，而这一思想比其他许多思想好的地方，就在于它也是事实……君主政体的原则总的说来就是轻视人，蔑视人，使人非人化……在那里就根本不存在人。”^①只有在民主制中，人才能成为真正意义上的人，人民才能成为国家制度生存和发展的决定性力量，人类才能获得彻底解放和自由发展。^②质言之，能否彰显并体现人的主体性，能否把实现个体解放与自由作为价值追求，是民主与专制的“分水岭”。作为民主的一种样态和实现形式，协商民主须臾不能偏移、偏离民主的内在本质和规定性，自然而然要把人当作主体、出发点、目的、归宿，使“民有、民治、民享”^③真正成为一种现实图景。从某种意义上说，协商民主决定于人民的广泛且充分参与，决定于参与主体的多元化结构及其有效互动、有序商谈、良性共治。

现代社会与传统社会的最大差别在于：公民政治参与的空间的延伸、场域的拓宽、深度的拓展、广度的延展。^④在传统社会形态之中，公民参与的区间在乡村共同体、“熟人社会”中可能还较为广泛且深入，但在超越传统共同体的边界、疆域则只局限于社会中的极少数人。在现代社会，利益分殊化、诉求多维化、偏好多极化、预期多向化，这急需一定的制度化空间、组织化形态予以满足、吸纳、“消化”、吸收，才能确保社会能

① 《马克思恩格斯全集》第47卷，人民出版社2004年版，第58—59页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第281页。

③ [美] 亚伯拉罕·林肯：《林肯选集》，朱曾汶译，商务印书馆1983年版，第240页。

④ [美] 科恩：《论民主》，聂崇信、朱秀贤译，商务印书馆1988年版，第12—31页。

够正常地“呼”“吸”以实现“新陈代谢”。面对现代社会多元主体、多样组织结构共生共存的情势，如何建构“变化社会中的政治秩序”？亨廷顿开出的“药方”是：通过政党及其“外围组织”等政治机构对民间社会组织进行组织、整合。这不仅可以调动社会成员参政的积极性，而且能使公民政治参与的平台得以激活，因而是在现代化进程中推动社会有序运行进而实现社会有机整合的必由之路。正如其所言：“政治现代化最基本的方面就是要使全社会性的社团得以参政，并且还需要形成诸如政党一类的政治机构来组织这种参政，以便使人民参政能超越村落和城镇范围。”^①作为中国共产党“外围组织”的人民团体，因应社会现代化的结构性变迁趋向，逐渐进入中国社会主义协商民主的主体结构之中，并在立法、公共事务、公共决策、社会矛盾消解诸方面日益发挥着积极效应，为中国政治现代化成长贡献出一份独特的力量 and 资源。

第一节 研究目的与意义

虽历经几百年的政治思辨，关于民主的理论建构仍难以让人满意和信服。^②但有一点可以肯定和确证：民主以全体人民真正当家做主为根本取向，以人民的广泛且充分的参与为现实基础。离开了人民这个主体以及参与这个过程，任何民主都是徒有虚表的形式逻辑。因而，假若社会主义背离了人民民主的定位与取向，就会失去根、失去魂，也会失去存在的价值和“立足之地”。1940年2月20日，毛泽东在延安各界宪政促进会成立大会上明确指出中国最缺的两件东西是独立与民主，缺一不可。在当时的历史条件下，赢得民族解放、国家独立是首要的政治使命，但要实现独立，则必须坚持民主。毛泽东对独立与民主的内在逻辑把握得非常辩证和深刻，进而指出：“把独立和民主合起来，就是民主的抗日，或叫抗日的民主。没有民主，抗日是要失败的。没有民主，抗日就抗不下去。有了民主，则抗他十年八年，我们也一定会胜利。”^③无论在战争、革命时期抑

① [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，上海人民出版社2008年版，第28页。

② [美] 罗伯特·达尔：《民主理论的前言》，顾昕译，东方出版社2009年版，“导言”第1页。

③ 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第731—732页。

或和平、建设时期，民主都是弥足珍贵的价值与取向。

然而，民主是历史的、具体的，有其时空结构：从时间维度看，一个历史时期认为是民主的形态，在另一个时期却可能是非民主的；从空间维度看，一个社会所体认的民主，在另一个社会可能却被定性为非民主的。同时，实践民主的形式是多姿多彩、丰富多样的。世界上尚无一成不变的民主成长路径，也无普适有效的民主建构范式。因而，要想创造一个适用于任何时空的民主模式既不可能也不可欲。^①

对于经济文化落后的发展中大国迈向现代化强国的征程而言，吸纳、吸收、吸取他国有益元素充实补给自身成长所需，是必要的，也是必须的。比如，对于市场经济这个外生要素的引介、引入，对于激活公有制经济形态的活力、创造力，起到了良性促动作用。然而，对于中国而言，协商民主则具有内生性，是从中国土壤生发出来并逐渐成长、成熟的一种民主形态，并非源自西方。党的十八大首次在党代会报告中正式提出和使用“协商民主”这个概念并从理论、制度层面确定协商民主之性质、形态、定位、取向。^②党的十八大以来，中国共产党对协商民主的中国逻辑的理解越来越精准，对协商民主的社会主义规定性的把握越来越深刻，主要体现为以下五个重要命题的建构：

第一个命题是“协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势”。这个命题于2013年11月党的十八届三中全会首次明确提出。^③这一重要判断的两个“特”字，明确表明协商民主并非“舶来品”，深刻揭示协商民主之社会主义定向、人民取向、中国方位，使得协商民主的中国特质、中国品格、中国空间充分彰显。

第二个命题是协商民主是“中国共产党执政和决策的重要方式”^④。这个命题是2014年元月习近平同志在同各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士共迎新春大会上首次提出的。这表明，协商民主不仅具有国家属性、制度属性，也具有政党属性、权力属性，是党执政和领导不可或缺的必要环节，是社会主义中国举足轻重的政治治理机制和实践

① [澳] 约翰·S. 德雷泽克：《协商民主及其超越：自由与批判的视角》，丁开杰等译，中央编译出版社2006年版，第21页。

② 《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第21页。

③ 同上书，第527页。

④ 《人民日报》2014年1月24日，第1版。

形态。

第三个命题是“发展独具特色的社会主义协商民主”^①。这是2014年9月5日习近平同志在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会的重要讲话所强调的。在社会主义协商民主之前专门加了“独具特色”四个字,这个特色即意味着中国特色,表明协商民主具有深刻的中国元素和中国逻辑。

第四个命题是社会主义协商民主的来源之五个“源自”^②。这是习近平同志在2014年9月21日全国政协65周年讲话首次提出。^③这表明,协商民主的实践及其运行在中国有悠久的历史传统、扎实的实践基础、厚重的理论支撑、严密的制度逻辑,有深刻的中国品格、情怀、格调、标识、印记。

第五个命题是社会主义协商民主在中国“有根、有源、有生命力”^④。这个命题是习近平同志在2014年10月27日主持召开中央全面深化改革领导小组第六次会议的讲话中首次提出的。这意味着,中国协商民主的根脉在中国,根基在中国的传统、文化、历史,并非西方协商民主的“翻版”和复制。

由上可以得出这样一个结论,社会主义协商民主,不仅具有作为协商民主形态所共享的一般属性,而且呈现独到、独特、独有、独享的个别属性。^⑤协商民主作为一种现代社会的治理形态,其最扎实的现实基础是

① 《人民日报》2014年9月6日,第2版。

② 即“源自中华民族长期形成的天下为公、兼容并蓄、求同存异等优秀政治文化,源自近代以后中国政治发展的现实进程,源自中国共产党领导人民进行革命、建设、改革的长期实践,源自新中国成立后各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士在政治制度上共同实现的伟大创造,源自改革开放以来中国在政治体制上的不断创新”。参见《人民日报》2014年9月22日,第2版。

③ 这个讲话全文共9155字,关于协商民主的论述就有4155字,占了近一半的篇幅,对协商民主着墨之多、篇幅之大、论述之精到精辟、阐释之全面深刻,前所未有,深化了对其内在本质规定性的理解和把握。在这次重要讲话中,习近平同志还两次提及社会主义协商民主是中国社会主义民主政治的“特有形式和独特优势”。

④ 他强调,社会主义协商民主是中国共产党人和中国人民的伟大创造,是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现。对这个基本定性,我们要深刻理解,进一步凝聚共识,更好推进这项制度建设。参见《人民日报》2014年10月28日,第1版。

⑤ “特有形式”“独特优势”“独具特色”“独特的、独有的、独到的民主形式”“有根、有源、有生命力”诸类表述,无一例外都共同导向协商民主之空间方位以及中国逻辑。

公民个体的主动积极参与以及由此生发、衍生的形形色色的社会网络。因而，人民团体理所当然成为协商民主建构和建设的一个现实运行空间和日常实践“场域”。人民团体的参与，为中国民主政治生活注入协商的“活力因子”。

本书立基于中国实际情势和具体民情，运用马克思主义的立场、观点和方法，在全面梳理、辩证分析当代西方协商民主理论、政治社团、市民社会理论的基础上，以人民团体为行动主体、切入点探讨协商民主在中国的行动逻辑和推进路径，具有重要的理论价值和现实意义，主要体现在以下四个方面：

其一，有助于深化对社会主义协商民主的理解和把握，对包括其内涵、本质属性、构成要素、主体、结构形态、功能形态、实现路径等基本理论问题和基础性命题会有新的拓展。

其二，有助于为深化人民团体管理体制体制改革提供理论支持和现实根据，从而有序引导其健康发展并有效发挥其在协商民主建构中“应然”的功能结构。

其三，有助于提高公共决策的科学化、民主化水平和有效性、正当性。人民团体在某些领域、某些方面具有一定的群体代表性，把听取人民团体之建议、意见吸纳为公共决策的必经环节、必要过程，不仅吸纳绝大多数社会成员的共同期冀而集思广益，而且不排斥社会少数成员的个别偏好以及合理化诉求、预期以补苴罅漏。实践表明，经由充分的商谈、通过对相关议题的擘肌分理，有利于提升公共决策的科学化水准，使公共政策具有更强的正当性和更大的合法性。

其四，有助于最大限度包容、“消化”、整合、协调、衡平公民的多样化利益企求，让多元利益矛盾经由沟通而达成一定程度的共识，从而更好地优化社会关系、规范社会行为、软化社会心理、畅通社会循环、纾缓社会纠纷。

第二节 研究现状评述

人民团体是否有助于、能否有利于增促和促推协商民主的开展和施行？如果没有，依据缘何？如果有，体现在何处、哪些“场域”？有何功能限度？国内外学者在这些方面作了一些理性省思，值得参考和扬弃。因

而,系统爬梳国内外学术场域在这些方面的研究成果,对于更好地推进这一领域研究以及推动实践的拓展,定将大有裨益。

一 国外研究评述

国外学术文献没有与“人民团体”对应的词汇。在国外,与之对应的主要是“利益集团”“市民社会组织”“非政府组织”“非营利组织”“志愿组织”等表述。在西方国家,这些组织形态是协商民主运行的重要社会空间,基本意涵大同小异。为了叙述方便起见,本节统一用“社会组织”这个概念指涉这些组织形态。本节对国外学术文献的梳理主要基于这些组织与协商民主关系建构的相关文献。主要资料来源有以下几个渠道:①国家图书馆外文文献阅览室、基藏外文图书室、海外中国问题研究资料中心、国际组织和外国政府出版物阅览室、外文报刊室等纸质文本资料;②相关外文中译专著、论文等文献;③JSTOR 电子期刊全文数据库、SAGE 全文电子期刊数据库、Wiley-Blackwell 在线期刊、Social Science Premium 等电子数据资源检索相关文献;④朋友、同学国外访学期间搜索到的相关英文文献。通过对这些文献的研读发现:社会组织是否真正有助于协商民主的有效开发和开展,是国外社会科学领域近年来讨论热烈的重要议题。赞成者有之,反对者亦不少。^①主要有以下三个核心视点。

(一)“增促论”:社会组织增促协商民主何以可能

在西方占据主流、具有一定权威性和影响力的政治学理论看来,社会组织和协商民主之间存在深刻的线性因果关联逻辑,即社会组织能够促进协商民主的有效发展。比如,金里卡认为,为了克服“以投票为中心”的民主制的先天性缺陷,民主理论家们愈益聚焦投票之前的协商过

① Mansbridge, J., "A Deliberative Perspective in Neocorporatism", *Politics and Society*, 1992, 20 (4), pp. 493-505; Fung, A., "Association and Democracy: Between Theories, Hopes and Realities", *Annual Review of Sociology*, 2003, 29, pp. 515-539; Hendriks, C. M., "Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy", *Political Studies*, 2006, 54, pp. 486-508; Elstub, S., "Overcoming Complexity: Institutionalising Deliberative Democracy through Secondary Associations", *Good Society*, 2007, 16 (1), pp. 14-22; Dodge, J., "Tension in Deliberative Practice: A View from Civil Society", *Critical Policy Studies*, 2010, 4 (4), pp. 384-404.