

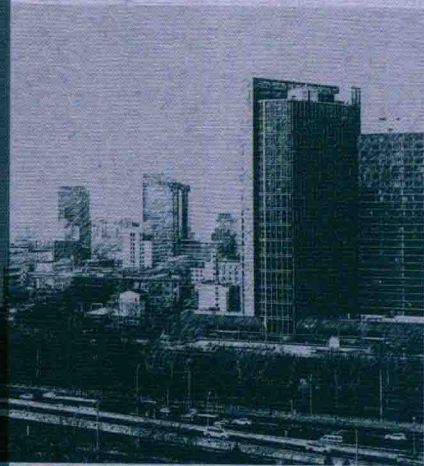
陈家刚 等 / 著

协商民主

观念与认知

DELIBERATIVE
DEMOCRACY

IDEAS AND PERCEPTIONS



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

陈家刚 等 / 著

协商民主

观念与认知

DELIBERATIVE
DEMOCRACY

IDEAS AND PERCEPTIONS



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

协商民主：观念与认知 / 陈家刚等著. -- 北京：
社会科学文献出版社，2019.4

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4230 - 4

I. ①协… II. ①陈… III. ①民主协商 - 研究 - 中国
IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 022501 号

协商民主：观念与认知

著 者 / 陈家刚 等

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 岳梦夏

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：15.5 字 数：245 千字

版 次 / 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4230 - 4

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书是国家社科基金重大项目
“健全社会主义协商民主制度研究”的最终成果



前 言

民主，既是一种价值和理想，也是一种制度和实践。人们为民主而争论，为民主而妥协，为民主而奋斗。赞赏的、怀疑的、排斥的，都无法否认民主已经成为我们生活中不可或缺的重要内容。在当今世界的政治生活中，民主通过自身的实践为自己赢得了声誉，几乎没有国家声称自己不是民主的，虽然在不同的国家，民主的具体模式可能是不同的、多样的。

民主，是我国社会主义核心价值观的重要内容，民主政治建设是中国特色社会主义政治体制的重要组成部分。但是，人们对民主的理解、态度和行为却存在显著的差异。对于“什么是民主”的认知差异表现为：民本主义的路径认为民主就是“为民做主”；理想主义的路径认为民主实质上就是“直接民主”；基于选举的路径认为民主就是代议民主。而对于民主价值的理解来说，围绕“民主是个好东西”“民主是个不坏的东西”“中国式民主也是个好东西”的讨论，真实地再现了事实上存在的各种分歧与认知。此外，对于“如何实现民主”这个问题，也存在“党内民主”“基层民主”“选举民主”和“协商民主”的讨论。在党的十八大之后，围绕“协商民主”的研究则明显更为广泛和深入。

改革开放 40 年来，我国经济社会等各个方面发生了巨大的变化。政治领域的变化也特别显著。例如自由、平等、民主、法治、公正等核心价值观深入人心；法律体系逐步健全，依法治国、法治国家方略逐步施行；党内民主、人民民主、社会民主、基层民主渐次展开，明确提出“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化”，“社会主义愈发展，民主也愈发展”；政治决策从注重经验转向更加注重科学和民主；服务型政府、法治政府、透明政府、责任政府建设逐渐深入；民主的理性化、制度化、规

范化、程序化建设不断发展；监督机制多样化，权力滥用和腐败受到相当的制约；等等。

但是，我们同时也清醒地认识到，随着中国自身的发展变化，以及中国与世界关系的变化，我们依然面临诸多挑战。例如，如何在一个具有几千年封建专制政治传统的国度实现现代国家的顺利转型；如何合理界定政党与国家的边界；如何实现由传统政府体制向限权政府、法治政府、透明政府的转型；如何进一步推动社会建设；如何在全球化时代的竞争中赢得话语优势；长期积累的各种深层次矛盾与冲突如何解决。所有这些，既需要从理论上加以解决，也需要在实践中加以改进。

党的十八大明确提出了“健全社会主义协商民主制度”的改革任务，在稳步推进党内民主、基层民主的基础上，将协商民主作为新时代发展民主的重要内容。随后，以协商民主为主题的一系列规范性制度得以推出。协商民主的实践在政党、政府、人大、政协、人民团体、基层组织和社会组织等各个领域、各个方面逐步拓展开来。“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。”^① 协商民主制度建设也是在既定的条件下进行的，是在长期积累的民主实践成就基础上进行的，有其自身的政治基础、理论基础、文化基础和实践基础。

协商民主允许在无处不在的价值和利益冲突之间做出理性、和平的妥协。其价值在于能够提高决策制定和实施的科学性、合理性；有利于不断扩大政治参与渠道，促进公民有序政治参与；能够加强权力制约，并通过制度化的程序设计，“把权力关进制度的笼子里”；有助于积极参与并推进全球治理的发展，合理解决全球性冲突与问题；有助于超越“人类中心主义”或“自然中心主义”的片面认知，推动生态治理和生态文明建设。

协商民主是一种要求很高的民主形式。实践和推动协商民主制度建设，需要一系列的条件。同时，民主的发展，也受到人们对于它的认知、情感

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，2012，第669页。

和评价的文化态度的影响。当人们真实地了解民主、相信民主的时候，民主的发展就会不断得到推进。历史不是直线前进的，当人们有智慧有决心推动民主的时候，民主就会不断得到发展。恩格斯 1890 年在《致约瑟夫·布洛赫》的信中指出：“根据唯物史观，历史过程中的决定性因素归根到底是现实生活的生产和再生产。无论马克思或我都从来没有肯定过比这更多的东西。如果有人在这里加以歪曲，说经济因素是唯一决定性的因素，那么他就是把这个命题变成毫无内容的、抽象的、荒诞无稽的空话。”^①经典作家高度重视经济在历史发展中的决定性作用，但同时也没有忽视其他如政治的、传统的、精神的因素。人类自己创造着自己的历史，但是，“最终的结果总是从许多单个的意志的相互冲突中产生出来的，而其中每一个意志，又是由于许多特殊的生活条件，才成为它所成为的那样。这样就有无数互相交错的力量，有无数个力的平行四边形，由此就产生出一个合力，即历史结果”^②。民主也是如此，民主在自身的历史发展过程中，不断地改变着人类社会，同时也被人类社会所改变。

不管是理论上，还是政策实践中，协商民主建设已经成为我国政治体制改革的重要组成部分，是我国全面深化改革的重要内容，是我国政治文明建设的题中应有之义。但是，围绕协商民主的争论一直存在，如何推进协商民主制度建设也有不同认识。例如，选举民主和协商民主哪个是更适合的选择；在协商民主的各种制度性渠道中，是政党协商关键，还是社会协商重要，或者基层协商先行；为什么协商民主制度建设的实践与统一性要求之间存在一定的距离。这些问题的存在，一方面说明理论研究还需要进一步深化，另一方面说明实践的探索要有所突破。只有这样，才能够用理论引导实践，用实践丰富理论。

“在思辨终止的地方，在现实生活面前，正是描述人们实践活动和实际发展过程的真正的实证科学开始的地方。”^③对现实的观察、描述和分析，将提供新的、拓展人们思维的知识。理论思维也只有建立在坚实的现实生活的基础上才能够显示其价值。协商民主制度建设，也要重视政治共同体中

① 《马克思恩格斯文集》第 10 卷，人民出版社，2009，第 591 页。

② 《马克思恩格斯文集》第 10 卷，人民出版社，2009，第 592 页。

③ 《马克思恩格斯文集》第 1 卷，人民出版社，2009，第 526 页。

人们的社会心理和政治文化。因为其内含着人们的态度、信仰和情感，政治文化赋予政治过程以灵魂。考察人们尤其是当代中国地方政治精英对于协商民主的认知、情感和评价取向，一方面能够获得关于特定时期人们的政治态度、政治信仰、政治感情，另一方面，也能够实践中更好地推动协商民主制度建设。在完善和发展民主的过程中，作为一种推动力和主体性因素，政治精英都扮演着重要的角色。他们在政治经验、政治资源和政治能力等方面具有一定的比较优势，对协商民主的认知、情感和评价，极大地影响着协商民主以及整个民主政治的建设和完善。

价值支撑态度，态度影响行为。无论是专家学者、政治精英还是普通大众，人们心中可能都存在一种自己所理解的民主。这种对于民主的不同理解会直接影响着他们对于何种民主适合中国发展的认识，影响着他们对于怎样建设民主的认识。因此，我们要努力发现不同的群体所理解的民主是什么，这种理解是否影响着他们对于协商民主的理解，进而怎样影响着协商民主的制度建设。

围绕上述问题，2015年3月到6月，国家社会科学基金重大项目“健全社会主义协商民主制度研究”课题组在全国开展了“完善和发展社会主义协商民主问卷调查”。课题组在广泛征求政治学、社会学等相关领域研究者意见的基础上完成问卷设计并进行小范围试测。课题组委托有关党校的合作研究人员，在培训班学员中开展问卷调查。调查采取配额抽样方式进行，配额依据为党政干部的行政级别及地域归属。问卷填写对象为我国地方的厅级和处级官员；所选12个省份分别属于东北地区、华北地区、华东地区、华南地区、西南地区，基本每个区域都有1~2个省份代表，从地域上讲有一定的代表性。2015年6月底完成问卷回收工作。此次调查共向省级党校参训党政领导干部发放问卷2880份，完成有效问卷2223份，有效完成率为77.2%。为保障调查质量和受访人隐私，本次调查采取匿名调查方式，由受访人自填问卷。

通过问卷调查，课题组获得了丰富的信息和材料，并在此基础上进行了认真的分析和讨论，推出了一系列的研究成果。此次问卷调查旨在通过设计更为结构化的问题，从制度建设的角度，初步了解我国政治精英的民主观念和认知，系统分析我国协商民主建设的发展状况、面临的挑战以及

发展前景。调查问卷的结果，一方面回答了我国地方官员对于民主、协商民主的主要认知和态度，另一方面得出了一些不同的判断。通过问卷分析，课题组得到了一些基本的结论。例如大多数官员心中的民主主要指的是实现人民当家作主的“直接民主”，或者是“为民做主”；大多数官员认为虽然协商民主、选举民主都很重要，但发展党内民主应当处于优先地位；选举民主和协商民主同样重要，不能因为积极推进协商民主而忽略或者反对选举民主；协商民主的实践还面临着一定的挑战，推动协商民主实践，尤其需要制度建设、程序设计和技術支撑等。综合来讲，健全和发展社会主义协商民主已经成为我国政治体制改革的重要内容，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要途径。进一步推进我国的协商民主制度建设，需要一切从实际出发，因地制宜，不同地区、不同层级、不同领域采取不同的协商民主形式。避免采取“一刀切”的制度设计，需要充分利用既有资源和制度优势推进协商民主，需要着重建构具体的体制机制、程序，以指向明确的、可操作的技术将抽象的原则具体化。

“完善和发展社会主义协商民主问卷调查”实施过程中，中山大学何俊志教授，清华大学孟天广教授，复旦大学韩福国副教授，中央编译局陈雪莲副研究员、王艳博士，以及课题组有关研究人员在问卷设计、问卷试测中发挥了积极的作用。孟天广教授负责整个问卷的录入与数据分析工作。问卷分析完成后，课题组在一定范围内向研究人员开放了分析数据。各有关高校、研究机构的研究人员围绕相关选题，充分利用数据资料，开展了深入的研究，发表了若干有分量的研究成果，在学术界产生了积极的影响。

本书就是基于问卷调查数据而形成的部分成果的汇集。课题组将已经发表的成果汇总起来，以“协商民主：观念与认知”为题，力图较为全面地展示课题研究成果。2017年课题组再次开展了同样主题的问卷调查工作，两次问卷调查积累了相当的数据。在课题组进行研究的同时，我们也欢迎学术界的同人一起参与研讨，更欢迎提出建设性的批判和分析。当然，在理论研究、问卷调查等方面还存在许多不足，欢迎有兴趣的研究者一起开展合作，深入推进协商民主的理论和实践研究。感谢社会科学文献出版社曹义恒先生，以及编辑岳梦夏女士在出版本书时付出的辛劳。

研究中国的经验，可以从理论模式出发，去发掘案例和素材，也可以从事实出发，抽象出理论。真实的研究，不是为了使理论更加精致，而是通过深入的分析，使政治事实得到更清晰的描述，使理论更加贴近，使现实能够因为理论的发展而得到切实的改善。

目录

CONTENTS

我国地方官员关于协商民主的认知与态度	陈家刚 / 1
何种民主？谁更重要？	
——中国人民主价值观调查的反思与尝试	何俊志 / 17
中国处级官员协商民主态度研究	
——基于地方官员问卷调查的分析	王 艳 / 30
党委干部协商民主认知对协商实践及效果评价的影响	
——基于地方官员问卷调查结果的分析	聂 伟 / 45
中国女性领导干部的协商民主认知	
——基于地方官员问卷调查结果的分析	贺 美 / 65
青年干部协商民主的认知图景与行为评价	
——基于一项全国性调查问卷的分析	宋雄伟 / 78
地方政府官员的“决策性协商”偏好研究	
——基于地方官员问卷调查结果的分析	吴晓林 谢伊云 / 101
地方领导干部如何看待协商民主中的代表选取	韩冬临 / 116
政策执行视角下的基层协商民主扩散	
——结构检视与政治优化	张 敏 韩志明 / 131
领导干部协商式决策观：差异与塑造	
——基于 12 个省份领导干部的问卷调查	李强彬 李佳桢 / 159

中国特色公众协商途径与协商民主实施满意度

——基于 12 个省份领导干部的问卷调查 李强彬 谢星全 / 177

协商民主：替代性选择？

——基于地方官员问卷调查结果的分析 朱芳芳 陈家刚 / 188

附录一 完善和发展社会主义协商民主调查问卷（A） / 207

附录二 完善和发展社会主义协商民主调查问卷（B） / 215

附录三 完善和发展社会主义协商民主调查问卷（C） / 223

附录四 完善和发展社会主义协商民主调查问卷（D） / 231

我国地方官员关于协商民主的认知与态度^{*}

陈家刚^{**}

2015年3月1日到6月底,2013年度国家社会科学重大项目“健全社会主义协商民主制度研究”(13&ZD033)课题组在全国12个省级党校开展了“完善和发展社会主义协商民主问卷调查”。调查旨在通过设计更为结构化的问题,选取我国地方不同层级的官员发放问卷,从制度建设的角度,深入分析我国协商民主建设的发展状况、面临的挑战以及协商民主广泛多层制度化发展的目标。本次问卷调查的研究报告侧重于对我国地方官员的协商民主观的描述性分析,随后,课题组将进行进一步的推断性分析,以期开展更深入的研究。

一 问卷调查基本情况

(一) 调查问卷的设计

此次问卷的调查主题是“完善和发展社会主义协商民主”。调查对象为我国地方的厅级和处级官员。为便于集中发放问卷,课题组与有关12个省级党校联系,委托当地的合作研究人员,在上述党校的培训班学员中开展问卷调查。

* 本报告是国家社会科学基金2013年度重大项目“健全社会主义协商民主制度研究”课题“完善和发展社会主义协商民主问卷调查”的初步成果。该项目首席专家为原中央编译局世界发展战略研究部主任陈家刚研究员。此次问卷调查得到地方12个省级党校领导和研究人员的大力支持与配合。同时,协商民主研究团队对数据采集、录入、分析和应用也做出了巨大贡献。感谢有关机构和领导的大力支持。报告的观点由作者负责。

** 陈家刚,中央党史和文献研究院研究员。

2014年9月，课题组根据研究主题完成初步问卷设计。此后，广泛征求政治学、社会学等相关领域研究者的意见，并于2014年底分别委托上海交通大学、复旦大学有关研究人员进行了小范围的试测，根据试测反馈结果，进一步完善了问卷，形成最终定稿。

（二）问卷的实施

2015年3月1日开始发放问卷，因为各省份党校开班时间、班次、培训官员级别等存在差异，所以2015年6月底才完成问卷回收工作，时间持续4个月。调查采取配额抽样方式进行，配额依据为党政干部的行政级别及地域归属。此次调查共向省级党校参训党政领导干部发放问卷2880份，完成有效问卷2223份，有效完成率为77.2%。为保障调查质量和受访人隐私，本次调查采取匿名调查方式，由受访人自填问卷。

课题组选择了全国12个省份，它们分别属于东北地区、华北地区、华东地区、华南地区、西南地区，基本每个区域都有1~2个省份代表，从地域上讲有一定的代表性。由于我国行政区划、官员层次类型、区域经济发展程度等方面存在差异，此次问卷调查的分析结果主要反映的是调查所选的12个省份的情况。

（三）样本基本情况

调查显示，完成问卷调查的2223位地方党政官员中，52.6%是男性，47.4%是女性；在教育程度方面，56.8%是本科学历，37.5%已经获得硕士或博士学位；在职务级别方面，厅级官员占21.3%，处级官员占74.0%，合计95.3%。调查对象是我国地方党政官员队伍的中坚力量，处于承上启下的位置。调查对象中，中共党员占95.1%，民主党派和无党派占4.0%。调查对象的工作单位类型分列前三位的是：政府系统占36.8%，党的系统占17.4%，企事业单位占27.9%。

二 问卷调查的主要发现

（一）地方官员对民主的认识与理解

1. 虽然对民主的理解存在差异，但将民主理解为“直接民主”和“为

民做主”的官员所占比例超过 66%。

课题组设计了六个选项来了解中国地方官员的民主观念。

调查问题和选项是：在您看来，民主是指（ ）？（单选）

A. 所有的重大公共事项都应该由人民集体讨论，并按多数人意见办，实现人民当家作主

B. 有决策权的官员通过协商、抽签、抓阄等多种方式产生，体现真正的人人平等

C. 有决策权的官员由选举产生，但人民有权随时撤换不负责任的官员

D. 有决策权的官员由人民定期直接选举产生，且有固定的任期，不能随时撤换

E. 政府的公共事务决策都应该由官员以多数票决定，而不是由个别领导说了算

F. 政府官员愿意倾听人民的声音，并且通过政策反映人民的意愿，能够为民做主

上述选项对应的是四种类型的民主观：①直接民主（选项 A）；②代议民主（选项 B、C、D，其中 B 是不需要选举的民主，C 是选举与罢免相结合的民主，D 是选举与固定任期相结合的民主）；③民主是集体决策机制（选项 E）；④为民做主（选项 F）。调查结果如表 1 所示。

表 1 民主观理解的频率分布

选项	有效频数（人）	有效占比（%）
所有的重大公共事项都应该由人民集体讨论，并按多数人意见办，实现人民当家作主	750	35.4
官员由人民通过协商、抽签、抓阄等多种方式产生，体现真正的人人平等	47	2.2
官员由人民选举产生，人民有权随时撤换不负责任的官员	286	13.5
官员由人民定期直接选举产生，有固定的任期，不能随时撤换	140	6.6
政府的公共事务决策应该由官员以多数票决定，而不是由个别领导说了算	173	8.2
政府官员愿意倾听人民的声音，并且通过政策反映人民的意愿，能够为民做主	720	34.0
总计	2116	100

结果显示：在所有被调查官员中，认为民主是“直接民主”的占 35.4%；将民主理解为“为民做主”的占 34.0%；将民主理解为“代议民主”的占 22.4%，其中将代议民主理解为“巴黎公社式民主”的占 2.2%，将民主理解为“集体决策机制”的占 8.2%。

在地方官员的民主观念方面，比例最高的是“直接民主”，其次是“为民做主”，两者的比例非常接近；将民主理解为“代议民主”的仅为 22.4%，其中将代议民主视为选举民主（C + D）的仅为 20.1%。因此，在我国的地方官员中，对民主的理解存在较大的差异；在差异化的民主观中，将民主理解为“代议民主”的比例不到 1/4；“直接民主”和“为民做主”是主流的民主观。

2. 在不同的民主形式中，认为“党内民主”的重要性，要高于“选举民主”和“协商民主”。

为了解地方官员对不同民主形式的理解，问卷设计的问题和选项是：您认为我国政治生活中哪些民主形式比较重要：（ ）【限选三项】。

- A. 党内民主
- B. 基层民主
- C. 选举民主
- D. 协商民主
- E. 行政民主

这些选项主要反映了我国近年来大力推动改革和发展的若干民主类型，调查结果如表 2 所示。

表 2 不同民主形式的频率分布

选项	有效频数（人）	有效占比（%）
党内民主	1803	83.5
基层民主	1138	54.0
选举民主	1419	68.5
协商民主	1322	65.5
行政民主	572	28.5

在所有参与问卷调查的地方官员中，认为党内民主最重要的比例超过 83.5%；其次重要的是选举民主，占 68.5%；再次是协商民主，为 65.5%；认为基层民主和行政民主重要的官员分别占 54.0% 和 28.5%。由此可以发现，在我国的地方中层官员看来，推进民主发展的重点依然在于党内民主、

选举民主和协商民主的协同推进。

（二）地方官员对协商民主的理解

1. 协商民主首先是一种民主决策的方式，其次是促进公民参与的机制和程序。

关于什么是协商民主，课题组设计了如下问题和选项：您认为协商民主是（ ）【限选三项】。

- A. 通过公开平等讨论做决定的制度形式
- B. 一种民主决策的方式
- C. 一种化解冲突和矛盾的治理路径
- D. 各种促进群众参与的具体机制和程序
- E. 一种尊重理性、鼓励对话的观念文化
- F. 一种公共部门的日常工作方式

调查结果如表 3 所示。

表 3 协商民主概念的频率分布

选项	有效频数（人）	有效占比（%）
通过公开平等的讨论做决定的制度形式	1262	58.7
一种民主决策的方式	1628	76.9
一种化解冲突和矛盾的治理路径	1078	52.1
各种促进群众参与的具体机制和程序	1217	59.9
一种尊重理性、鼓励对话的观念文化	746	37.3
一种公共部门的日常工作方式	302	15.2

结果显示，将协商民主理解为一种民主决策的方式的比例最高，占有被调查官员的 76.9%；认为协商民主是促进群众参与的具体机制和程序的比例次之，为 59.9%。其他理解依次为：做决定的制度形式；化解冲突和矛盾的方式；一种尊重对话的观念文化，各选项占比分别为 58.7%、52.1% 和 37.3%。

2. 协商民主的作用主要表现在“促进科学决策”“促进公民参与”“促进利益表达”。