

陈家刚 等 / 著



社会主义 协商民主

制度与实践

DELIBERATIVE DEMOCRACY
IN CHINA

INSTITUTIONS AND EXPERIENCES



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

陈家刚 等 / 著

社会主义 协商民主

制 度 与 实 践

DELIBERATIVE DEMOCRACY
IN CHINA

INSTITUTIONS AND EXPERIENCES



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

图书在版编目(CIP)数据

社会主义协商民主：制度与实践 / 陈家刚等著. --
北京：社会科学文献出版社，2019.3
ISBN 978 - 7 - 5201 - 4227 - 4

I. ①社… II. ①陈… III. ①社会主义民主 - 民主协
商 - 研究 - 中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 024010 号

社会主义协商民主：制度与实践

著 者 / 陈家刚 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 岳梦夏 单远举

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：21.5 字 数：340 千字

版 次 / 2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4227 - 4

定 价 / 128.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

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



作为一种观念和制度，民主一方面要考虑如何限制权力，使其不能过度侵入普通民众的生活，另一方面还要考虑推动如何保障公民的权利，促进人的自由而全面的发展。民主的活力主要在于它能在二者之间实现动态平衡。理想地看，民主是人类共同追求的理想和价值。现实地看，民主又是经验的、具体的。什么样的民主是最恰当的、最有效的，不同的意识形态有不同的理解。历史、地理、经济、社会等方面的差异性决定了不同国家和社会实践民主的模式呈现多样性特征。各种不同的民主模式与实践，共同丰富了人类政治文明的成果。当然，差异不能走向相对主义。民主的有效运转，还需要对于基础性的价值和规则的认同与共识，差异需要保持在共同体可以接受的范围之内。

民主在不同社会制度下、不同国家有不同的实现形式。具有悠久历史文化传统的中国，在近代以来同样走上了认识民主、思考民主、探索民主和实践民主的发展道路，并最终建构起现代民主政治的重要支柱，即人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度和基层民主自治制度，当代中国的民主政治制度基本确立。改革开放以来，我们党明确提出没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化；始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，民主政治建设稳步推进，并在实践中创造出两票制、公推公选、民主恳谈、协商对话、预算监督等民主形式。民主的制度化、规范化、程序化程度不断提高，

民主政治逐渐走向成熟和完善。

不断推进理论创新是我党实现科学执政、民主执政、依法执政的重要品质保障。这种理论自觉和自信体现了两个方面的价值取向：其一，通过理论创新，科学回答当代中国在探索自身发展过程中的重大问题；其二，通过回答中国的问题，同时丰富人类社会发展的文明成果。党的十八大提出健全社会主义协商民主制度，就是在这样的背景下提出来的。我国在深入推进经济体制改革的同时，也在稳步推进政治体制改革。党内民主、基层民主、选举民主和协商民主的渐次发展，一方面表明了我国民主政治建设的结构性特征，另一方面也表明了我国民主政治建设内容的丰富性和复杂性。我国的民主政治建设，是各种不同的民主形式相互支持、相互融合的有机过程。

从20世纪八九十年代“社会协商对话制度”探索，到“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在选举和投票之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是我国社会主义民主的两种重要形式”，再到《中国的政党制度》（白皮书）明确提出“选举民主”和“协商民主”，长期的思考、探索为“社会主义协商民主”的提出奠定了坚实的基础。党的十八大报告首次明确提出“健全社会主义协商民主制度”，表明我国民主政治建设的理论和实践发展到了一个新的阶段。协商民主与党内民主、基层民主、选举民主等共同构成了我国民主政治建设的主体内容。在当代中国，党内民主是核心和引领，选举民主是主体和突破，基层民主是基础和基石，协商民主是关键和重点。推进中国特色社会主义民主政治发展，需要结合不同历史发展阶段，根据不同的形势和条件，合理配置资源，积极主动推进不同形式民主的实践和探索。

近年来，我国地方各级党政机关、政协组织、社会领域和基层组织都在积极进行协商民主的探索并取得了显著的进展，协商民主的实践创造与制度建设广泛存在于我国的政治实践之中，从而为社会主义协商民主的提出准备了现实基础。从政治协商、政协协商到立法协商、行政协商，以及社会协商对话、基层协商民主、网络公共论坛等，我国协商民主的实践，从纵向讲，覆盖到中央、地方和基层社区，是一个多层次的协商民主制度实践；从横向看，协商实践涉及国家政权机关的立法、行政和司法领域，

更有党派和人民政协组织，同时也延伸到社会生活领域；从结构上看，协商民主的制度建设涵盖了立法制度、政治协商制度、政党制度、自治制度等，协商民主的制度框架基本形成；从技术上看，协商实践既有利用常态的、规范的制度平台开展的活动，也有利用现代信息技术作为支撑的尝试，如网络论坛等。因此，广泛、多层、制度化既是当代中国协商民主的发展目标，也是其最为基本的特征。

协商民主是我国人民民主的一种重要实现形式。积极推进社会主义协商民主制度建设，既是我国政治体制改革的重要组成部分，又是我国社会主义政治文明建设的重要内容，同时也是对人类政治文明的丰富和发展。协商民主提出之后，我们既高扬民主的价值又注重制度建设，既强调党和政府的作用又鼓励人民更广泛地参与，既创造了增量民主的路径又激活了存量制度的资源，协商民主的实践取得了很大进步。但是，协商民主的制度实践依然面临类似观念文化、制度支撑、实践深化等方面的挑战。只有通过不断尝试、不断努力、不断完善，才能够进一步推动和完善社会主义协商民主制度。

协商民主制度的不断健全和完善，有助于体现我国民主政治的特色和优势，有助于拓展公民有序政治参与的渠道，有助于党和国家决策的科学化、民主化。通过健全协商民主制度来加强党的领导，保障人民的主体地位和推进国家治理体系和治理能力现代化，既要看到已经取得的成就，也要客观分析协商民主建设过程中面临的挑战。例如，关于协商民主制度建设的认识还需要进一步统一、对协商民主理论还需要进行深入研究、协商民主制度建设需要更加规范和合理等。随着中国特色社会主义进入新时代，我国的民主政治建设要求更高了，面临的复杂因素也更多了。推进民主政治建设，既存在许多有利条件和基础，也面临不少困难和风险。如果看不到民主建设的重要性，思想僵化，以各种理由拒绝或者拖延民主建设，会使党丧失创新活力；同时，如果不顾客观现实，忽视踏实的基础工作、慎重的制度实践，也是值得警惕的。只有稳步循序发展民主，才能够探索和发展出适合中国自身实际的民主发展道路。

2013年，我申报的国家社科基金重大项目“健全社会主义协商民主制度研究”获得立项。这是我首次承担重大研究项目，在课题设计、组织研

究、推进学术交流、提供决策咨询等方面面临着诸多的挑战。本书主要关注并初步尝试回答这样几个问题：其一，作为我国民主政治建设的重要组成部分，协商民主是如何提出并发展起来的；其二，作为我国人民民主的重要形式，相对于其他的民主形式，协商民主在理论和实践上有什么样的价值；其三，协商民主的各种制度形式在实践中分别处于什么地位、发挥什么作用；其四，从文化观念、社会心理，以及情感评价的角度，人们对协商民主具有什么样的认知；其五，支撑协商民主的技术性方法何以在操作上使民主成为可能。回答这些问题赋予课题研究更多的机遇，自然也存在诸多的挑战。课题组始终坚持立足于“健全社会主义协商民主制度”这一科学论断，运用马克思主义的立场、观点和方法，在全面梳理、深入研究和批评分析当代协商民主理论的基础上，系统掌握我国协商民主发展的重要文献和基本资料，集中关注当代中国协商民主的理论探索和实践创造，以构建具有中国特色的协商民主制度、深入推动政治体制改革、促进社会主义政治文明建设为基本指向，积极开展课题研究工作，最终形成形式多样的研究成果，包括学术论文、研究专著、对策报告、问卷调查等，为完善和发展社会主义协商民主理论，推动和开展社会主义协商民主实践做了一点力所能及的工作。

在研究过程中，课题组共完成阶段性成果包括：论文 30 篇，合计 25 万字左右；“协商民主研究丛书”一套 7 本共 220 万字；最终著作类成果《社会主义协商民主制度建设研究》26 万字、问卷调查研究成果《协商民主：地方政治精英的视角》20 万字；举办专题学术研讨会 6 次；多次参与有关意见征求、座谈会、决策咨询会议；提交研究报告、智库研究报告约 6 万字。另外，课题组整理和翻译重要协商民主理论家的有关资料 40 多万字；在全国范围内开展了广泛的实地调研，收集整理国内各地的协商民主实践创新案例和案例研究成果，共计 102 万字；课题组分别于 2015 年、2017 年开展了两次全国性的问卷调查，积累了大量的基础性数据，并发表了若干篇学术论文。课题组圆满完成了各项科研任务，顺利地完成了结项事宜。

课题成果《社会主义协商民主：制度与实践》一书由项目首席专家陈家刚负责，马奔教授、宋雄伟副教授、聂伟博士、王洪树教授、陈文教授、张翔副教授、张丽琴博士、李蕊副教授等参与写作。同时，该成果还凝聚

了韩福国、李强彬、隋斌斌、吴晓林、贺羨、于涛、叶托、朱芳芳等青年同人的辛苦工作。在问卷调查过程中，何俊志教授、陈雪莲副研究员、王艳博士、孟天广教授付出了辛苦的努力。感谢俞可平教授、王浦劬教授、何增科教授、黄卫平教授、时和兴教授、景跃进教授、王续添教授、周光辉教授、杨雪冬研究员、彭勃教授在课题研究工作中给予的关心和指导。感谢山东大学、深圳大学、上海交通大学、信阳师范学院在课题研究和学术研讨方面给予的支持。感谢原中央编译局当代马克思主义研究部各位同事在课题研究过程中积极参与组织学术交流和调研活动。感谢社会科学文献出版社曹义恒先生，以及编辑单远举先生在出版本书时付出的辛劳。

民主是一个永恒的话题，我们只能在自己时代的条件下去认识和理解，在某种意义上，这些条件达到什么程度，我们就认识到什么程度。但是，我们也不应只是满足于使思考止步于当下。唯有穿透历史的隧道，人们的思考成果才能够在理论和实践的历史长河中产生不一样的回响。当我们面临这个时代的各种压力和挑战时，困扰我们的不是民主过载，而是民主不够。如果有对民主、对协商民主的观念和价值有效的、有力的支持，一种稳定的前景就会更具有现实性。目前的成果还是初步的，还有许多不足之处，也请学界同人多批评指正。希望在今后的学术生涯中能够进一步深化理论思考，并切实走进生活，不断推进协商民主的制度实践。

目录

CONTENTS

导 言 / 1

第一节 协商民主是中国民主政治建设的重要内容 / 2

第二节 协商民主制度建设的实践与挑战 / 8

第三节 国内外研究综述 / 12

第四节 研究方法 / 19

第一章 协商民主：提出与发展 / 22

第一节 理论创新与协商民主的提出 / 23

第二节 政治发展与协商实践 / 31

第三节 协商民主的内涵与特征 / 37

第二章 协商民主：价值与历史方位 / 43

第一节 协商民主的价值 / 43

第二节 协商民主的历史方位 / 49

第三节 协商民主的理论逻辑 / 51

第三章 政党协商 / 62

第一节 政党协商的发展及其内涵 / 62

第二节 政党协商的性质与边界 / 67

第三节 政党协商的价值 / 72

第四节 政党协商的基本原则与实践探索 / 75

第五节 我国政党协商面临的挑战 / 80

第六节 走向民主与法治的政党协商 / 83

第四章 政府协商 / 88

第一节 我国政府协商发展的逻辑起点 / 88

第二节 推进我国政府协商发展的重要意义 / 93

第三节 我国政府协商的基本内涵 / 95

第四节 我国政府协商的指导思想与基本原则 / 97

第五节 推进完善我国政府协商的基本路径 / 100

第五章 人大协商 / 107

第一节 人大协商的概念内涵 / 107

第二节 人大协商的理论基础 / 111

第三节 人大协商的基本要素 / 115

第四节 人大协商的实践探索 / 120

第五节 人大协商的成就与挑战 / 128

第六节 深入推进人大协商 / 132

第六章 政协协商 / 137

第一节 政协协商：逻辑起点与发展脉络 / 137

第二节 政协协商的基本内涵 / 141

第三节 政协协商的主要特征 / 144

第四节 人民政协协商民主的实践价值 / 147

第五节 政协协商的实践探索 / 150

第六节 政协协商面临的挑战 / 152

第七节 发展政协协商的新要求 / 154

第八节 政协协商的前景：原则与制度建构 / 156

第七章 基层协商 / 161

第一节 基层协商的内涵 / 161

第二节 基层协商的实践 / 166

第三节 基层协商前瞻 / 170

第八章 社会协商 / 175

第一节 社会协商的历史缘起 / 176

第二节 社会协商的理性分析 / 179

第三节 社会协商的理论资源 / 187

第四节 结论 / 193

第九章 网络协商 / 195

第一节 互联网：协商民主新空间 / 195

第二节 网络协商民主：虚拟世界的参与、表达与对话 / 198

第三节 网络协商民主的困境与未来 / 205

第十章 协商民主：地方官员的视角 / 209

第一节 协商民主认知与实践图景 / 210

第二节 协商认知与实践的描述分析 / 222

第三节 协商认知对实践的影响 / 234

第四节 结论 / 240

第十一章 使民主运转起来：协商方法 / 242

第一节 协商方法的作用与设计原则 / 242

第二节 协商方法的类型与实践 / 247

第三节 协商方法的发展与创新 / 265

第十二章 国外的协商民主 / 276

第一节 国外的协商民主理论 / 276

第二节 国外的协商民主制度与实践 / 283

第三节 中外协商民主的比较 / 308

结 论 / 321

参考文献 / 328

导 言



马克思主义认为，民主是实现人类解放的手段，民主政治是一切国家形式的最终归宿，即国家的最终形式。对民主的向往，始终是人类共同追求。然而，民主又是具体的、历史的，什么样的民主是最好、最有效的，不同的意识形态有不同的理解。民主在不同社会制度下、在不同国家有不同的实现形式。历史、传统、文化、地理、经济、社会等方方面面的差异性决定了不同国家和社会实践民主的模式呈现出多样性特征。各种不同的民主模式与实践，共同丰富了人类政治文明的成果。

具有悠久历史文化传统的中国，在近代以来同样走上了认识民主、思考民主、探索民主和实践民主的发展道路，逐步发展起现代民主政治的重要支柱，即人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度和基层民主自治制度，当代中国的民主政治制度基本确立。改革开放以来，我们党明确提出没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化；始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，民主政治建设稳步推进，并在实践中创造出两票制、公推公选、民主恳谈、协商对话、预算监督等民主形式。民主的制度化、规范化、程序化程度不断提高，民主政治逐渐走向成熟和完善。

2012年，党的十八大明确提出“健全社会主义协商民主制度”的改革任务。协商民主是我国人民民主的一种重要实现形式，积极推进社会主义协商民主制度建设，既是我国政治体制改革的重要组成部分，又是我国社

社会主义政治文明建设的重要内容，同时也是对人类政治文明的丰富和发展。社会主义协商民主提出之后，我们既高扬民主的价值又注重制度建设，既强调党和政府的作用又鼓励人民更广泛地参与，既创造了增量民主的路径又激活了存量制度的资源，协商民主的实践取得了很大进步。但是，协商民主的制度实践依然面临诸如观念文化、制度支撑、实践深化等方面的挑战。只有通过不断尝试、不断努力、不断完善，才能够进一步推动和完善社会主义协商民主制度。

第一节 协商民主是中国民主政治建设的重要内容

不断推进理论创新是我们党实现科学执政、民主执政、依法执政的重要品质保障。这种理论自觉和自信体现着两个方面的价值取向，其一，通过理论创新，科学回答当代中国在探索自身发展过程中的重大问题；其二，通过回答中国的问题，同时丰富人类社会发展的文明成果。党的十八大提出健全社会主义协商民主制度，就是在这样的背景下提出来的。

从20世纪八九十年代“社会协商对话制度”探索到“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在选举和投票之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是我国社会主义民主的两种重要形式”，再到《中国的政党制度》（白皮书）明确提出“选举民主”和“协商民主”，长期的思考、探索为“社会主义协商民主”的提出奠定了坚实的基础。2012年，党的十八大报告首次明确提出“健全社会主义协商民主制度”^①，这是我党在理论创新、实践探索经验基础上深思熟虑的结果，表明社会主义民主政治的理论和实践发展到了一个新的阶段，协商民主与党内民主、基层民主、选举民主等共同构成了我国民主政治建设的主体内容。

一 党内民主是我国民主政治建设的核心，发挥着引领作用

一般来说，在我国的政治生活中，党内民主指的是我们党基于自身的

^① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进——为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，2012年11月8日。

性质、宗旨和目标，在民主集中制原则指导下，依据民主的一般原则，就党内的权力结构和权利关系作出的制度规定，以及由此形成的制度实践。如果更具体一些，则包括通过选举实现的党内权力授受、党员权利的制度保障、党内政治生活的民主过程，以及浓厚的民主观念与文化等。党内民主是我国民主政治建设的核心和重要组成部分。党内民主是党的先进性的集中体现，没有民主，无产阶级政党就无以体现其先进性。工人阶级政党“组织本身是完全民主的”^①。我们党高度重视党内民主建设。党的十六大提出，党内民主是党的生命，对人民民主具有重要的示范和带动作用。党的十七大进一步提出，人民民主是社会主义的生命。要以扩大党内民主带动人民民主，以增进党内和谐促进社会和谐。经过多年的探索，党内民主的制度建设、实践探索逐步成熟和规范，走出了一条符合中国国情的民主政治发展之路。

从总体上讲，党内民主建设的成就体现在以下几个方面。其一，关于党内民主重要性的认识不断提升。例如，党内民主是党的生命；民主是解放思想的重要条件；以党内民主促进人民民主；发展党内民主是政治体制改革和政治文明建设的重要内容；把权力关进制度的笼子里；让权力在阳光下运行；尊重党员主体地位，保障党员民主权利；等等。这些观念的提出和发展，表明我们党对于党内民主的认识越来越深入。其二，党内民主的制度建设逐步完善。例如，《中国共产党党员权利保障条例》规定了党员的各项权利，是一项重要的基本制度规范；《党政领导干部选拔任用工作条例》进一步完善了民主程序和规范；《中国共产党党内监督条例》建构了科学的党内监督制度；《党政领导干部职务任期暂行规定》规范了党政领导干部的任期管理；等等。制度建设为党内民主发展提供了坚实的保障。其三，党内民主实践不断深化。例如，中央政治局向中央委员会全体会议报告工作，中央政治局常委会和中央政治局有关会议制度、学习制度、工作规则等逐步实现常态化；党务公开从内容到形式都有新进展；党代表大会常任制试点逐步扩大，党代会权威性逐步提高；差额选举比例逐步扩大，“公推直选”“两推一选”实践影响深远；巡视制度常态化、规范化，党内民主监

^① 《马克思恩格斯选集》（第4卷），人民出版社，1995，第196页。

督力度加大；决策机制“问计于民”，提高了决策的科学性、民主性。

当然，党内民主制度建设依然还面临着诸多的挑战。例如，第一，党内民主意识和民主习惯仍显薄弱和匮乏。党内依然存在“救世主”情结，一些人怀疑党员群众行使民主权利的能力，习惯于“为民作主”“替民作主”。第二，党员民主权利尚未得到切实保障，对民主集中制原则的理解和运用在一些党员和党组织中存在偏差。第三，党的代表大会作用的发挥有待进一步加强。工作机制不够健全、议事决策民主化程度有待提升、如何监督“一把手”等问题依然存在。第四，党内民主的制度化、程序化仍有不完善之处。^①一是制度执行力。制度不能停留在纸面上，党内民主制度得不到落实，会直接损害党的制度的权威性。二是制度瓶颈。基层的制度创新和实践，面临着如何向上、怎样向深发展的双重压力。第五，理论探索还需要深化。例如，如何实现“党管干部”的原则与马克思总结巴黎公社经验时提出的“普选制”有机结合；党内民主如何与法治建设结合起来；如何解决实践探索超前与制度保障滞后的张力；等等。解决这些问题，一方面需要深化对于党内民主的理论探索和思想认识，另一方面则需要通过更多更好的民主来应对民主不足的挑战。党内民主本身就是一场“自我革命”。

二 基层民主是我国民主政治建设的基础

基层民主制度，是我国基本政治制度的重要组成部分。我国的基层民主，主要是指在我国的城乡自治组织、乡镇政权组织，以及企事业单位中，基于民主原则，围绕公共事务和公益事业的民主治理形式。在基层民主实践中，人民群众不断探索、创造实现民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的有效机制，推进了我国基层民主政治建设的健康发展。我国的基层民主建设，是人民群众在改革开放中的伟大创举，凝聚了中国共产党和人民群众的智慧与自我管理的经验，反映了广大人民群众的心愿，是我国改革开放以来取得的重大成就之一。

我国的基层民主，既包括城乡自治组织的民主，也包括城乡基层政权

① 徐行、崔翔：《新时期党内民主建设的历程与发展路径》，《中国浦东干部学院学报》2012年第6期。