



全国社会主义学院系统科研项目优秀成果集(2013-2014)

社会主义协商民主 与统一战线问题研究

中央社会主义学院科研部 编



SHEHUIZHUYIXIESHANGMINZHU
YUTONGYIZHANXIANWENTIYANJIU

華文出版社
SINO-CULTURE PRESS

社会主义学院简介

社会主义学院是中国共产党领导的统一战线性质的政治学院，是民主党派和无党派人士的联合党校，是党和国家干部教育培训体系的重要组成部分。要坚持社会主义办学方向，切实加强正规化建设，不断提高办学质量，充分发挥社会主义学院作为统一战线人才培养基地、理论研究基地、方针政策宣传基地的作用。

社会主义协商民主 与统一战线问题研究

中央社会主义学院科研部 编

 華文出版社
SINO-CULTURE PRESS

图书在版编目（CIP）数据

社会主义协商民主与统一战线问题研究 / 中央社会主义学院科研部编. — 北京 : 华文出版社, 2014.11

ISBN 978-7-5075-4264-6

I. ①协… II. ①中… III. ①社会主义民主—政治制度—研究—中国 医药管理局
②统一战线工作—研究—中国 IV. ①D621 ②D613

中国版本图书馆CIP数据核字（2014）第250796号

书 名：社会主义协商民主与统一战线问题研究

标准书号：ISBN ISBN 978-7-5075-4264-6

著 者：中央社会主义学院科研部

责任编辑：钟卫芳 宋军占

出版发行：华文出版社

社 址：北京市西城区广外大街305号8区2号楼

邮政编码：100055

网 址：<http://www.hwcb.com.cn>

投稿邮箱：zhong58336279@163.com

电 话：编辑部 010-58336279 发行 010-58336267 邮购 010-58336253

经 销：新华书店

印 刷：北京楠海印刷厂

开 本：170×240 1/16

印 张：31.50

字 数：430千字

版 次：2015年1月第1版

印 次：2015年1月第1次印刷

定 价：68.00元

版权所有，侵权必究

关于社会主义协商民主的研究（代序）

袁廷华

中共十八大报告首次提出“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”，要求“健全社会主义协商民主制度”，强调“推进协商民主广泛、多层、制度化发展”。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“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”，要“构建程序合理、环节完整的协商民主体系”。这些重要论述，体现了中国共产党在民主政治理论创新和制度创新中取得的最新成果，对于我国社会主义民主开拓与发展，具有重大而深远的意义。

十八大召开之后，对“社会主义协商民主制度”的研究掀起了一个热潮。社会主义协商民主制度，与统一战线、多党合作、人民政协的理论与实践有着紧密的内在关联性。社会主义学院作为中国共产党领导的统一战线性质的政治学院，研究社会主义协商民主制度理论是社会主义学院理论研究的题中应有之义。近年来，全国社会主义学院系统充分发挥“三个基地”的作用，对社会主义协商民主开展了广泛而深入的研究，取得了不少成果，也有不同观点的争论。我在这里就我所了解的研究情况，对学者们的研究作简要概括，供大家参考。

一、关于社会主义协商民主的重大意义

社会主义协商民主是中国共产党在新的历史条件下治国方略的重要内容。学者们认为，十八大正式确定“社会主义协商民主”的概念，从国家政治体制层面确认了社会主义协商民主制度，提出将社会主义协商民主制度化。这是对社会主义协商民主在中国数十年实践探索与理性思考的新概括，是改革开放以来我国政治体制改革的一大探索和突破。研究社会主义协商民主制度理论，对创新发展人民民主理论、拓宽中国民主政治新路、推动中国民主政治发展，具有重大的理论和实践意义，必将有力地推进我国社会主义政治文明建设，使我国社会主义民主政治展现出更加旺盛的生命力。

发展社会主义协商民主，是中国共产党在深刻把握我国国情和社会发展趋势前提下做出的推进人民民主的重大抉择。有学者认为，中国共产党领导中国人民在长期革命、建设和改革开放的长期历史进程中，不断探索以人民当家作主为根本的人民民主的有效实现形式。在21世纪上半叶，中国正处于发展机遇期和矛盾凸显期相互交织的关键时期。随着改革开放的深入和社会主义市场经济迅速发展，社会结构深刻变革，利益关系深刻调整，各种深层次矛盾不断显现。如何面对主体多元、利益分化、竞争日益激烈的社会，化解社会矛盾，寻求社会共识，凝聚各方力量，维护社会稳定，促进社会和谐？如何满足人民日益增长的政治参与、利益表达的愿望，促进有序的政治参与？如何强化国家与社会及公民的沟通，解决社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，扩大决策的合法性基础？所有这些都涉及一个根本性要求，就是随着经济和社会的发展，需要进一步推进民主的发展。然而，中国的民主到底应该怎么发展？这是涉及中国特色社会主义发展和国家前途、民族命运的重大问题，这就是习近平总书记谈到的必须解决好的“制度模式选择问题”。习近平强调中国不能走西方多元竞争民主的路子，中国的民主政治建设必须符合中国的国情，“我们的选举制度我们自己

确定，需要直接选举就直接选举，需要间接选举就间接选举，需要改革完善的改革完善”。中国不能搞西方多元竞争民主，中国发展选举民主也必须根据国情，稳步推进。因此，中国发展民主，就必须走出一条新路，即在稳步发展中国自己的选举民主的同时，大力发展社会主义协商民主，形成人民民主的“双通道”。可以说，这是中国共产党在经历了长期探索和深入的理性思考基础上，对中国的民主发展作出的战略抉择。协商民主在中国有着深厚的文化传统和实践优势，有着维护体制、化解张力的双重功能。社会主义协商民主一方面不触动和改变国家根本的政治制度，由中国共产党领导和主导，民主的发展能够得到有效掌控，不会给我国政治体系带来颠覆性威胁；另一方面又能有效化解中国社会深刻变动所带来的社会治理的巨大张力。这样，未来中国民主政治建设中民主程序的价值偏好就很自然地趋向于协商民主。

二、关于社会主义协商民主的形成发展过程

协商民主是从西方引进的一个概念。协商民主也称共识民主或审议民主，其内涵就是各个阶层、各个利益团体、各个文化主体、各个种族，通过民主协商，就制定公共政策和法律达成共识。协商民主的提出，主要是解决多元文化冲突问题，是对西方多元社会潜在的社会冲突、认知差异、社会共识难以形成、多数人难以参与公共决策等诸多社会问题的回应，显示了多元竞争民主的局限性。协商民主概念的提出，有其社会政治背景和文化背景。

社会主义协商民主，是在借鉴包括协商民主在内的人类政治文明有益成果基础上，中国共产党根据中国社会发展实际需要，经过长期思考与实践探索，逐步形成的内生型具有中国特色的民主理论和民主制度。有学者认为，把协商民主这一概念确立起来，作为我国人民民主的重要形式，经历了一个认识和发展过程，主要有三个阶段。

一是西方协商民主概念的引进。西方学者在上世纪八十年代提出协商民主理论后，中国理论界在本世纪初开始关注这一理论，通过翻译、解读西方协商民主的相关著作，在我国引发了研究热潮。

二是“协商民主在中国的适应性”研究。本世纪初，我国学者在对协商民主的理论基础、内涵、特征、价值进行深入研究的同时，把目光逐步转向了协商民主在中国的适应性的研究，核心问题是源于西方的协商民主理论与中国的民主协商的联系与区别，协商民主是否适合中国的民主政治环境？多数学者认为，西方协商民主与中国业已存在的政治协商有着重大差异，不应照抄照搬，但协商民主的一些内在价值能够为我所用。西方的“协商民主”与中国已经存在着的政治协商是基于不同的原则和理念的，虽然它们所要求的某些元素很相像。我们可以在一种规范理论的启示下认真研究基于中国政治实践和政治资源的民主理论和模式的创造性转化。就民主程序的价值而言，协商性民主比竞争性民主在我国更有适宜的土壤，应该成为中国民主政治发展的方向。

三是“社会主义协商民主”的提出。随着研究的深入，学者们提出，在研究协商民主时，应正确区分西方协商民主与我国协商民主的不同性质和内涵，立足总结我国协商民主的实践经验，借鉴吸收西方协商民主理论的有益成分，坚持、完善和发展具有中国特色的社会主义协商民主。由此，学术界转向对我国社会主义协商民主的研究。在学术研究的有力推动下，中共十八大和十八届三中全会报告正式提出了“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”“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。”

也有学者从实践发展层面来探讨社会主义协商民主的发展过程，认为虽然“社会主义协商民主”的概念近年来才出现，但是协商民主在中国的实践却至少具有六十年以上历程，经过五个发展阶段。第一阶段是协商民主萌芽阶段，体现在中国共产党在抗日革命根据地“三三制”政权建设中的协商民主实践。第二阶段是协商民主在全国实施阶段，体现在政协第一届全体会议及以后的协商民主

伟大实践。第三阶段是探索社会主义协商对话制度阶段。党的十三大报告在提出中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的同时，提出了建立社会主义协商对话制度的构想，标志着协商民主从党际协商向社会协商的拓展，从政治领域向社会领域拓展，从国家层面向地方和基层拓展。第四阶段是从两种民主形式意义上确立协商民主阶段。1991年，江泽民在当年“两会”中共党负责人员会上首先提出：“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。”这一重要政治论断，为社会主义协商民主制度的确立奠定了重要的理论基础。2006年中共中央颁发《中共中央关于加强人民政协工作的意见》重申这一论断，标志着协商民主确立为社会主义民主的一种重要形式。2007年国务院新闻办发布的《中国的政党制度》白皮书，首次提出“选举民主与协商民主相结合，是社会主义民主的一大特点”。第五阶段是确认社会主义协商民主制度阶段。党的十八大从国家政治体制层面确认了社会主义协商民主制度，将协商民主从政治理念和政治实践提升为国家民主制度。报告科学地回答了社会主义协商民主人民民主的本质属性，明确指出社会主义协商民主是一个广泛、多层、制度化的制度体系和工作机制，是以国家政权机关、政协组织、党派团体、基层为主要协商渠道，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为协商内容，以广纳群言、广集民智、增进共识、增强合力为目的，以“把政治协商纳入决策程序，坚持协商于决策之前和决策之中”为基本原则，同时以人民政协作为协商民主的重要渠道，这些重要论述和部署标志着社会主义协商民主理论和制度的正式确立。

三、关于社会主义协商民主的内涵

关于社会主义协商民主的内涵，理论界有一些分歧。

有学者提出，社会主义协商民主包含三个层面的协商：第一层

面是政治协商，主要通过两种基本方式进行：即政党间的党际协商和人民政协的政治协商。第二层面是社会协商。社会协商是指第一层面政治协商以外国家权力中枢与社会层面的协商和对话，是在国家与社会之间构建起来的一种协商机制。主要在两个方面进行：一个方面是行政协商，发生在政府治理范围，由政府及其职能部门组织，就具体的公共政策听取社会各方面的意见；另一个方面是立法协商，发生在人大立法领域，主要体现为人大立法所涉及的相关问题在社会上公开征求意见的形式。第三层面是基层协商。基层协商指发生在基层单位、与基层群众自治制度相联系、相契合的一种协商民主议事制度，是我国基层民主建设的一个重要实践。总之，社会主义协商民主包括政治协商、社会协商和基层协商，三者有效构成了社会精英群体、社会大众和基层民众三位一体的社会主义协商民主制度化体系。在这三大协商民主制度中，政治协商是社会主义协商民主制度的中枢，具有较强的政治性和政策性，协商的问题关系到国家全局和地方全局中的一些重大问题，这种协商形式较为规范和成熟，是当前我国协商民主的最高层次和主要形式，在社会主义协商制度中具有核心地位。社会协商属于中间层次，它的协商内容更为广泛，协商形式更为多样，协商方式更为直接，更能适应多元化社会的需要。基层协商则与基层群众自治制度相伴而生，是在基层群众自治决策的过程中开展的最为基础和广泛的协商民主形式。因此，社会主义协商民主的内涵可以概括为：社会主义协商民主是同我国人民民主专政的国体相适应、与人民代表大会制度政体相并存的一项国家民主制度，是在中国共产党领导下，通过政权机关、政协组织、党派团体、基层单位等渠道，就国家重大方针政策、社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题进行广泛协商，以增进共识、增强合力、拓展公民有序政治参与、实现科学民主决策的重要民主形式和工作机制。

有学者从社会主义协商民主这一概念的演化进程来理解其内涵，提出：从党的十三大到十八大，主要有三种正式概括，即中国

共产党领导的多党合作和政治协商制度、社会协商对话制度、社会主义协商民主制度。其内在逻辑关系是，第一和第二个概括是并列关系，反映了中国共产党倡导探索的两种有较大不同的协商民主实现形式，区别在于多党合作和政治协商制度中的协商主要是与代表人士的协商；社会协商对话制度主要是与公民的协商。多党合作和政治协商制度中的协商制度相对于社会协商对话制度已趋于成熟，上升为基本政治制度，而社会协商对话制度还处于初步的探索阶段。第三个社会主义协商民主新概括与前两个概括是涵盖关系，是对政治协商制度与社会协商对话制度的高度的理论总结和概括。

有学者认为，社会主义协商民主作为一种制度体系，渗透到国家根本政治制度与基本政治制度运行的各个环节中，呈现广泛、多层、制度化特点。主要有四个层面的协商：一是中国共产党作为执政党，就重大问题在党内外进行广泛协商，特别是加强同民主党派的协商；二是国家政权机关立法、决策协商，主要包括人民代表大会的立法协商和政府与社会的协商对话；三是人民政协的政治协商，这是协商民主的重要渠道；四是基层民主协商，主要包括恳谈会、听证会、咨询会等多种协商形式。

四、关于社会主义协商民主制度的特点和优势

社会主义协商民主具有包容性强，社会面广，吸纳度高等特点。有学者认为，协商民主的特点是以经济社会发展中的重要问题和人民群众普遍关心的热点、难点为中心开展协商、讨论，以广开言路、广求善策、广谋善举为宗旨，使各种意见、愿望、诉求通过协商渠道得到反映，既有多数人的意愿，也有少数人的主张，不同阶层、群体可以直接介入，具有直接民主的政治形态属性，具有更灵活的公民有序政治参与进入渠道，具有更顺畅的民主过程持续方式。因此，协商民主的生长空间很大。

有学者提出，社会主义协商民主既坚持了现代民主政治的普通特质，又坚守了中国式民主的鲜明特性，既坚持了社会主义国家的

组织原则和领导制度，又体现了广大人民当家作主的地位和民主权利；既坚持了中国共产党的核心领导地位与领导作用，又发挥了各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士的重要作用，这样一种民主形式具有鲜明的多元性、平等性和包容性，不仅极大地丰富了中国特色社会主义民主政治理论及实践，而且也对人类政治文明发展作出了创造性的贡献。

关于社会主义协商民主的优势，学者们认为主要有：第一，有利于最广泛的发展政治参与；第二，有利于最大限度地吸纳各方面的利益诉求；第三，有利于最大限度地促进民主决策和科学决策；第四，有利于最大可能地实现和谐与团结。

五、关于社会主义协商民主的价值

社会主义协商民主能够有效应对多元文化差异与冲突，形成合法的治理和决策机制，形成符合公共利益的决策共识，也有利于弥补选举民主的缺陷。有学者认为，在全面建成小康社会、加快社会主义现代化建设的关键时期，发展社会主义协商民主尤其具有特殊政治功能和政治价值，是切实推进中国特色社会主义民主政治的内在要求和紧迫任务。首先，协商民主契合了当前关键发展时期多元化政治价值需求；其次，协商民主契合了当前关键发展时期平等性政治价值期待；再次，协商民主契合了当前关键发展时期包容性政治价值趋向。

社会主义协商民主具有团结、和谐的价值。有学者认为，团结和民主是人类政治生活实践中两大不可或缺的元素。长期以来，西方国家把竞争式的民主奉若神明。竞选的双方或多方为了争取多数选民，努力以对抗的竞选纲领为旗帜，使各自政见不可避免地体现对抗性，尽管执政后的施政方针会退回到理智和现实状态，但仍然可以彰显其竞选承诺的虚伪性。一些发展中国家盲目学习西方民主，忽视民主对团结的需求，造成推进民主进程中的团结危机。在实践中，一些国家照搬西方民主导致社会动乱和民族分裂的悲剧时

有发生，中东、北非、外高加索等莫不如此。我国在建设社会主义民主政治建设中，将选举民主与协商民主这两种民主形式创造性地结合，把健全社会主义协商民主制度作为推进政治体制改革的重要选择，这是明智稳妥之举。社会主义协商民主既关注决策的结果，又关注决策的过程，从而拓宽了民主的深度。既关注多数人意见，又关注少数人意见，从而拓宽了民主的广度。协商民主不可能使多数人一方实现百分之百的追求，但也不会造成少数人一方的零收获。通过协商，达成妥协，寻求统筹兼顾的最大公约数，维护现实条件下各方利益的最大化，实现双赢多赢，促成各方和而不同，和谐相处，促成社会团结稳定。

协商民主是对选举民主的补充和完善，拓展了社会主义民主的广度和深度。以票决制为基本特征的选举民主无疑是重要的民主形式，但这种“多数统治理论”也有一定局限性。其一，多数人的智慧并非在任何时候都一定超过少数人或个人的智慧；其二，多数的交易规则对少数人具有强制作用，往往会产生忽视少数人权益的现象；其三，多数裁定规则并不能保证人民的参与能够达到满意的广度。实际上，构成民主政治的根本原则不仅仅是多数投票，而更在于大家对某些共同原则的广泛同意和认识上的一致。民主政治是在一定政治共识基础上运行的，政治共识越深，民主就越能够得到保障。我国的协商民主与选举民主相结合，有利于在尊重多数人意愿的同时尊重和照顾少数人的合理意见和要求，保障公共利益最大限度地实现；有利于对决策方案进行广泛的酝酿、磋商，进行不同意见的比较研究，广泛吸收对国家和人民有利的意见建议，集中到决策方案中去。

协商民主能培育国家与社会之间合作型政治关系。协商民主在国家与社会之间建立起一个稳定的、具有良好控制和广泛联合能力体制，通过合法的、非竞争的渠道与国家保持紧密的联系，在中国共产党主导下，经过协商，将不同阶层和社会集团的精英和国家权威紧密地联系起来，将国家权力中枢与社会公众连接起来，广泛吸

纳民意，互相支持和合作，建立起国家与社会的合作型关系。

协商民主能促进平等、合作、和谐、包容的社会主义政治文化的生成和发展。协商民主谋求互利共存，体现了宽容的人文精神，其内在精神为构建社会主义和谐社会提供了理性的政治文化氛围。

六、关于社会主义协商民主制度的健全和发展

有学者认为，当前我国协商民主发展中存在的主要问题是，协商主体的公共理性和政治能力不高；尚未形成科学的程序设计和制度安排；难以有效避免协商民主的低效率运行；一些强势利益群体的影响和干扰现象仍然存在。要推进我国协商民主的发展，就要积极稳妥地推进政治体制改革，健全政府公共决策协商机制，统筹推进选举民主和协商民主，大力推进基层协商民主，全面提升公民政治参与能力，充分发挥社会大众传媒作用。

有学者提出，发展和完善社会主义协商民主制度，就要把握协商民主的内在要求，注重协商民主的制度设计，拓展协商民主的深度广度，创新协商民主的实现形式，培育公民的协商民主意识。

有学者提出，协商民主的根本在于促进有效参与和有效治理的统一。当前要推动中国式协商民主的深入发展，就应当从更广泛、更深入的政党协商入手，着重以执政党的自身改革促进大众民主和精英治理的有效衔接与和谐发展。

有学者从制度建设的角度提出了自己的观点，认为当前亟须进一步健全五个方面的协商民主制度及其工作机制：一是进一步完善和推进政治协商制度化建设；二是进一步完善和推进国家权力机关协商民主制度化建设；三是进一步完善与推进国家行政机关协商民主的制度化建设；四是进一步完善与推进社会基层协商民主制度化建设；五是进一步完善和推进大众网络协商民主制度化建设。

关于协商民主与选举民主的关系，学者们认为，协商民主有利于弥补选举民主的缺陷，但协商民主不能代替选举民主。两种民主形式各自发挥不同的功能，均有其合理性和必要性，不能相互取

代，更不能相互对立。尤其是在我国，选举民主发展水平还不高，更需要推进选举民主和协商民主共同发展。有学者提出，两种民主形式都是以实现和保障人民民主权利为宗旨，又具有各自不同的政治功能和政治优势。选举民主以少数服从多数为原则，强调决策前各种利益的表达与整合，突出决策的民主效力；而协商民主以尊重多数、照顾少数和求同存异为原则，既强调决策前也注重执行中各种利益的博弈与融合，突出决策的民主共识。两种民主形式相互补充、有机结合、共同发挥作用，才能有效地推进我国民主政治建设，充分体现共产党领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。

七、对协商民主研究中若干观点的看法

一种观点认为，社会主义协商民主是一种与人民代表大会制度相辅相成新的政治制度，或新的基本政治制度。十八大召开，标志着这项制度的正式确立。我们认为，社会主义协商民主是我国社会主义民主的重要形式，具有政治制度特征，但不是一项独立的政治制度。协商民主既不是我国根本政治制度，也不是我国基本政治制度。而是作为一种制度化体系，融入到我国根本政治制度和基本政治制度当中。

一种观点认为，人民政协是协商民主的主体。人民政协既然是我国协商的专门机关，那么所有的协商，包括政党协商、人大、政府协商都应纳入到政协中来。我们认为，我国协商民主是广泛、多层的，涉及政治协商、社会协商、基层协商等多个层面，无论协商内容、形式、议题，都是多样的。人民政协的协商虽然重要，但它不可能囊括所有的协商。这一点，中央的精神是很清楚的。

一种观点认为，协商民主包括政治协商，而政治协商就是人民政协的协商。我们认为，政治协商应包括中国共产党与民主党派之间的党际协商和人民政协的政治协商。只说一个方面是不完整的。

还有一种观点认为，政治协商的两种基本方式应该合并。政党协商和政协协商都是政治协商，政协协商中已经包含着民主党派及

其领导人，因此应将政党协商合并到政协协商中。我们认为，两种协商方式都是政治协商，但不能互相取代。这是因为，其一，政党协商是各政党主要领导人参加的协商，而各政党主要领导人中一部分人不在政协，如中共党政一把手不在政协，民主党派领导人中一部分也不在政协，而在人大或政府，因此，政协不可能取代政党协商。其二，政党协商与政协协商既有联系，又有区别。政党协商是直接协商，具有政党性、高层次、小范围的特征，主要协商一些战略性、前瞻性、全局性的重大问题。由于协商范围小，容易举行，一些重大决策问题协商时不可能范围太大。中国共产党在人民政协同各党派和各界人士的协商，通过人民政协会议形式，着重研究解决国家和地方大政方针和重大问题及现实性问题，其优势是协商范围大，协商更广泛、更深入。两种协商各具特色、互为补充，但不能混淆，更不能相互代替。

（作者为中央社会主义学院党组成员、副院长）

目 录 / CONTENTS

中国特色政党制度与协商民主

我国政治协商制度的建构与运行研究·····	崔 珏/3
协商民主视阈下坚持和完善中国特色政党制度研究·····	刘菊香/26
中国特色政党制度与社会主义协商民主·····	陈 飞/50
完善和发展人民政协协商民主制度研究·····	满 瑛/72
协商民主视野下参政党的协商能力研究·····	石 媛/97
增强党际民主协商实效性问题研究·····	万雪芬/110

社会治理与协商民主

社会主义协商民主机制研究·····	刘雪岩/133
协商民主视域下的社会管理创新研究·····	宋 靖/148
协商民主视域下的社会管理创新机制研究·····	杨建国/163
西方协商民主理论对健全我国社会主义协商民主制度的 借鉴意义·····	郭 敏/188
西方“协商民主”理论的借鉴意义研究·····	常 婧/204
合作博弈视角下社会主义协商民主制度的发展与完善·····	林国华/225
基层协商民主运行机制探究·····	程林顺/248