

中国民主丛书

协商

民主

Deliberative Democracy

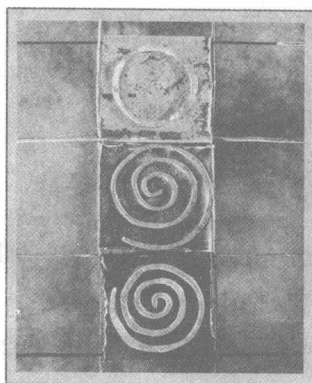
高建 佟德志 / 主编

什么是民主？中国式民主的内涵是什么？
从党内民主、法治民主、基层民主、协商民主中，
我们可以看到中国的民主政治迈出了怎样的新步伐？

天津人民出版社



中国民主丛书



协商民主

Deliberative Democracy

高 建 佟德志 / 主编

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

协商民主 / 高建, 佟德志主编. —天津: 天津人民出版社, 2010. 3

(中国民主丛书)

ISBN 978 - 7 - 201 - 06495 - 6

I. ①协… II. ①高… ②佟… III. ①社会主义民主—研究—中国 IV. ①D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 028704 号

天津人民出版社出版

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022) 23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱: tjrmcbs@126.com

高等教育出版社印刷厂印刷 新华书店经销

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

787 × 1092 毫米 16 开本 20.5 印张 1 插页

字数: 315 千字 印数: 1 - 4,000

定 价: 45.00 元

多党合作、政治协商、肝胆相照、荣辱与共

——《全面开创社会主义现代化建设的新局面》，中国共产党第十二次全国代表大会。

代序：中国式民主的三个问题

追之历史，中国改革开放三十余年，已经进入“而立之年”了，中国政治体制改革的脉络也逐渐清晰，越来越聚焦于民主政治；按之逻辑，就民主政治来讲，中国改革开放的实际回答了三个问题。



中国有民主吗？

回答是，有。

无论是“中国威胁论”的鼓噪者，还是“中国机遇论”的青睐者，在西方人看来，把“中国”同“民主”两个字放在一起就是一件有趣的事情。如果要把“中国式民主”作为关键词来讲，那就肯定会让一些人大为光火了。

在比较政治学的视野内，中国几乎从不被当做民主国家来看待。无论是比较政治学的领军人物阿伦德·利普哈特（Arend Lijphart），还是民主化问题的专家塔图·温汉南（Tatu Venhanan）、罗伯特·达尔（Robert A. Dahl），都没有把中国列入民主国家的范围之内。温汉南提出过一个民主标准，即一个国家要想成为民主国家，就必需：

（1）总人口中有 10% 或是更多的人参与到选举中来（P）；

（2）有 30% 或是更多的选票被投向非最大党的其他党派（C）；

（3）ID，或是 P 乘以 C 不能低于 50%。因此，如果 P 在 10% 的极限值，而 C 就应该至少在 50% 的水平。如果 C 在 30% 的极限值，那么 P 就必须至少在 16.6% 的水平。

温汉南的民主指数有一定的代表性，包括塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）在内，西方的民主理论家大多把选举和竞争视为民主的基本要素。显然，如

果按西方国家的民主指数来评定的话,支撑中国民主制度的人民代表大会制度和中国共产党领导下的多党合作与政治协商制度就会变得一无是处。那么在某些西方人眼里看来如此专制、独裁的中国政治是不是已经成为众矢之的了呢?或者说,中国已经民怨沸腾,中国政府已经怨声载道了呢?

事实上,情况正好相反。2006年,皮尤全球民意调查(Pew Global Attitudes Survey)对各国居民对自己国家的满意程度进行了调查。其中,有一个提问是:“你对你的国家的状况满意吗?”在中国,对这一问题的回答有81%的受访者回答“是”。实际上,早在2001年,在美国民主理论家拉里·戴尔蒙德(Larry Diamond)主编的《中国的选举与民主》(*Elections and Democracy in Greater China*)一书中早有相同的结论,大多数中国人支持中国的经济和政治体制。

在戴尔蒙德的著作中,大部分作者亦对中国的民主化前景表示出乐观的态度。比如,就中国的村民选举,作者认为,支持改革的精英将会同普通公民一道,最终形成一种民主的政治体制,在那里,政治领袖都是经过定期的、自由的选举产生。不仅如此,该书的作者还相信,中国的文化能够支持民主政治的建设,为民主政治的巩固作出贡献。

两相比照,结论可能是,西方人的“科学”推翻了自己的“科学”。就算是这样,我们仍然可以退后一步,假设所有参与调查的中国人都在说谎,但让人不能回避的事实是,以某些西方标准来评论的百无是处,甚至是专制的中国政治却并没有崩溃,“中国的天没有塌下来”。这不仅仅是美国《新闻周刊》(*News Weekly*)作家扎卡利亚(Fareed Zakaria)的惊呼,而且也是有目共睹的事实:人们越来越多地看到的一个事实是,不但中国的天没有塌下来,而且中国的民主政治一直在创造着奇迹。

事实上,即使是那些没有把中国列为民主国家的西方学者,也认为中国存在着民主。1999年5月,斯坦福大学的胡佛研究中心召集美国国内顶尖的从事民主研究的学者举行了一次学术研讨会,会议的议题就是如何在拥有13亿人口的中国实现民主,部分学者即对中国的民主表示出了相当程度的乐观。

我们看到,空泛地说中国没有民主或是有民主,都只是雾里看花的判断。它同有什么民主的问题联系在一起。

二

中国有什么民主？

回答是，中国式民主。

就这一点，也许同为发展中国家的印度学者的评论更为公允。“印度信息网”对 2007 年中国的两会作了评论，认为“中国式民主制度正在成为世界民主制度的一种新模式”。与西方民主强调竞争、参与不同，中国民主强调人民当家做主。该网明确指出：“世界上并不是只有西方民主一种模式，只要坚持民主本质，即人民当家做主，就是一种有效的民主……中国民主制度适合中国的国情。”

当大多数发展中国家对世界银行和国际货币基金组织在全球兜售的“华盛顿共识”信誓旦旦时，中国偏偏反其道而行之，保持了经济的繁荣；当中国的发展模式被美国高盛公司高级顾问、清华大学兼职教授乔舒亚·雷默（Joshua Ramo）称为“北京共识”时，姑且不论其内涵的科学性，仅就其中所蕴含的对“中国特色”的理解，实际上就可以作为一面镜子来发现中国发展模式的某些特点。

如果从中国改革开放的大进程来看，中国式民主无疑是“中国模式”、“北京共识”等一系列新鲜概念的组成部分，它与市场经济、先进文化等一起构成了中国改革模式中政治民主化、经济市场化、文化多样化的一足。中国的民主如此复杂、如此多样，以至于我们无法用任何一种明显的特征来把它同其他模式的民主区别开来，只能笼统地称之为“中国式民主”。那么什么是中国式民主？我们只能说，中国式民主就是中国式民主。如果你硬要它为它明示一系列特征的话，那你实际上是在限制它，抹杀它的活力与创造性。

实际上，这个问题同第一个问题是连在一起的。之所以有些人认为中国没有民主，或者中国还不是一个民主国家，就是因为人们对什么是民主并没有一个统一的认识。如果以温汉南的民主指数来衡量中国的话，中国显然谈不上是民主国家。尽管中国有很高的参选率，但是因为中国没有实行西方那种两党制或是多党制，中国的民主指数为零。实际上，这是以西方政党理论分析中国政治实践而造成的对中国的误解。中国共产党不仅在性质、宗旨、目标、组成等多方面与西方政党相异，而且在中国政治发展的转型时期所担负的任务和执政的实践使得它与西方政党更是相差甚远。

仅以中国农村基层的“两票制”为例。简单地讲，“两票制”是允许党外群

众以某种特殊方式对党组织的负责人进行初选。这在西方民主制度当中是不可想象的,在世界上可能都是独一无二的。如果套用西方的政党理论来理解中国共产党,显然会歪曲事实,甚至会张冠李戴。

不仅中国的基层民主如此,而且党内民主、法治民主、协商民主等等民主模式,均是中国政治体制改革实践的产物,处处闪耀着中国式民主的亮点。中国特色正是中国式民主的要义。这不仅仅是一种理论,同时更是体现在中国民主政治建设过程中的实践。

1978年,邓小平首次提出“民主的制度化、法律化”,吹响了中国特色政治体制改革的第一声号角。经过近30年的发展,中国由“革命的法治”走向“依法治国”,不仅成功地丰富了马克思主义的法学理论,而且创造了与西方宪政民主理论不同的具有中国特色的“法治民主”模式。

再以政协为例。在西方民主理论中,中国的政治协商制度显然是一个“另类”;把政协提高到一个如此重要的地位,与人大并称“两会”更会让西方一些民主理论家们感到莫名其妙。然而作为最广泛的爱国统一战线组织,中国的政协一直履行着政治协商、民主监督和参政议政等重要职能,其成员具有广泛的代表性。从2007年全国政协的组成来看,有委员2238人,其中中共委员占40%,非中共委员占60%。在非中共委员中,8个民主党派的委员为666人,55个少数民族的委员为262人,其他还有各社会团体、宗教团体负责人和各界知名人士。

现在,这一“另类”竟与当代西方最热门的协商民主(deliberative democracy)理论发生了某种勾连。自20世纪80年代以来,为了应对多元社会的挑战,西方学术界逐渐兴起了协商民主理论。当这一理论被介绍到中国时,人们才发现,中国特色的政治协商不仅遍地开花,而且已经形成了有效的制度。除了政协这种制度化很强的形式外,中国在各地已经创造出了一些十分有效的协商形式,比如温岭通过听证会、民主评议会、民主恳谈会等协商形式实现了协商民主。澳大利亚迪肯大学讲座教授何包钢在考察了温岭的协商民主模式之后称:“在今后的20年里,中国将会在增进协商民主方面创造奇迹!”实际上,这并非夸大其辞。2006年年初颁布的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》明确指出:“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,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”。

三

如何发展中国式民主？

这是一个大问题。相信读过本套丛书，读者自会有所启发。诚如是，当为幸事。

记于 2010 年

目 录

导 论

高建 佟德志 协商民主:价值、实践与个案	(3)
----------------------------	-----

第一篇 价值与意义

李火林 论协商民主的实质与路径选择	(23)
燕继荣 协商民主的价值和意义	(33)
庄聪生 协商民主:中国特色社会主义民主的重要形式	(41)
李君如 协商民主:重要的民主形式	(49)
张献生 吴茜 坚持、完善和发展我国社会主义协商民主	(53)
张爱军 高勇泽 协商民主的内在关联性及其定位	(63)

第二篇 框架与理论

林尚立 协商政治:对中国民主政治发展的一种思考	(73)
陈家刚 协商民主引论	(84)
朱勤军 中国政治文明建设中的协商民主探析	(98)
何包钢 著 陈承新 译 中国协商民主制度	(113)
金安平 姚传明 “协商民主”:在中国的误读、偶合以及创造性 转换的可能	(126)
陈家刚 协商民主与当代中国的政治发展	(139)

第三篇 要素与实践

黄卫平 陈文 我国民主政治发展的现实选择	(157)
虞崇胜 何志武 选举民主与协商民主的互动效应分析	(168)
陈家刚 协商民主与政治协商	(181)
李君如 人民政协与协商民主	(195)

虞崇胜 王洪树 政治协商:协商民主在中国的理论创新与实践探索	(201)
浦兴祖 “协商民主”若干问题初探	(225)
第四篇 个案与思考	
李景鹏 建立民主恳谈和民主决策的新机制	(237)
谢庆奎 基层民主政治建设的拓展	(244)
张小劲 民主建设发展的重要尝试:温岭“民主恳谈会”所引发的思考	(254)
景跃进 行政民主:意义与局限	(261)
郎友兴 商议式民主与中国的地方经验:浙江省温岭市的“民主恳谈会”	(267)
杨波 黄卫平 协商民主:和谐社区的现实选择	(277)
何包钢 王春光 中国乡村协商民主:个案研究	(286)
梁莹 “市民论坛”:离协商民主到底有多远?	(303)
后 记	(314)



导 论

协商民主:价值、实践与个案

高 建 佟德志

如果说党内民主、基层民主更强调民主主体,经济民主、法治民主更强调民主规范的客体的话,那么协商民主则更多地关注民主的程序与过程。以政治协商制度为核心形成的一系列协商民主的内涵使得协商民主尽管是学术界新近探讨的民主模式,但却有着悠久的历史 and 传统。学术界对协商民主价值的认识不断提高,研究内容不断丰富,学者们从不同的角度、不同的要素出发,对中国社会存在的各种各样的协商民主样式作出了相关的研究,并提供了大量的个案。本文试图就对这些研究的一些基本结论加以梳理。

一、协商民主的价值定位

2006年2月,中共中央通过了《中共中央关于加强人民政协工作的意见》,第一次明确地指出:“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,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。”这一意见将政治协商与选举、投票等民主形式放在一起,并列为民主的重要形式,充分地肯定了协商民主的价值与定位。

协商民主对中国政治最大的意义还在于他与中国共产党制度的关联。由于西方政党制度过于强调竞争,使得竞争性的民主政治显得格外引人注目。尽管西方政党制度可能在一定程度上引入协商机制,从而使得民主政治更加柔性化,但是在竞争性的政党制度中,协商民主能发挥的作用是有限的。但是中国共产党制度与之有着很大的不同,是中国共产党领导下的多党合作、政治协商的制度,这就大大地拓展了协商民主发挥作用的空间。

协商民主最有吸引力也最容易为人所误解的部分,是协商民主对政党制度

建设的意义。在《协商政治:对中国民主政治发展的一种思考》一文中,林尚立指出,中国政治发展的现实条件、承担的历史责任和基本政治理念,决定了中国民主政治发展的程序选择必须以协商为价值偏好。因此,借助统一战线提供的政治资源、社会资源和制度资源在中国发展协商政治,应该成为中国新世纪民主政治建设的重要任务与目标。要实现这样的目标,党的领导体制与执政方式的变革与发展至关重要。^①

在《协商民主是中国特色社会主义民主的重要形式》一文中,庄聪生认为,协商民主的形式体现在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度之中,以政治协商、参政议政、民主监督、合作共事为基本实现途径,有利于实现最广泛的政治参与,最大限度地包容和吸纳各种利益诉求,充分地体现社会主义民主的真实性。发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明,必须进一步坚持和完善协商民主这种民主形式。^②

选举是民主最基本也是最重要的维度,被认为是民主的真义,甚至有学者直接将选举等同于民主。随着民主政治的不断深入,选举本身存在的问题不断地暴露出来,多数原则本身存在的弊病、选举过程本身存在的缺陷等等越来越引起人们的重视;随着少数民族群、多元文化的兴起,选举民主本身的这些弊病显得越来越明显。正是在这样的背景下,协商民主在西方兴起,并得到了广泛的好评。

我们看到,在西方,协商民主的兴起实际上就是为了弥补自由民主制度中选举制度的不足,克服竞争带来的负面效应而新兴的民主模式。这与中国民主状况不太一样,但是从一开始就带有中国特色的政治协商制度,以及在上个世纪末出现的一些新兴的协商民主形式,使得中国的协商民主从一开始就是对选举民主不足的一种补充;协商民主与选举民主共同发展的模式会使和中国社会能够从一开始就摆脱选举民主可能存在的弊端,发挥后发优势。

应该说,协商民主的价值是综合的。就协商民主的主体来看,协商民主将民主的参与主体从精英扩展为广大公民,并注意到了公民责任感的培养,校正选举民主对主体资格的忽略,扩大了民主的基础。就协商民主的程序来看,协

① 林尚立:《协商政治:对中国民主政治发展的一种思考》,《学术月刊》,2003年第4期。

② 庄聪生:《协商民主是中国特色社会主义民主的重要形式》,《中共中央党校学报》,2006年第04期。

商民主不仅注重民主程序的结果,同时将民主程序的过程也放到了民主政治的实质性过程,这就使得对民主程序的理解大大扩展了。协商民主能够多渠道、多方式地反映民意,弥补选举民主程序的某些不足。协商民主的价值更大于协商民主的后果。通过协商的形式,民主的范围得到前所未有的延伸。原本存在悖论的行政民主模式因为协商而得到缓解;原本民主难以推行的族群与多元文化领域,因为协商而使民主变得可能。通过协商,人们可以就某些事项达成共识,从而使立法与决策等民主事项更为公平、合理,这是协商民主的有效后果。因为有了更为广泛的交流,而不是生硬的投票,协商民主达成的共识更容易为相关各方接受。即便人们无法就某些事项达成共识,人们仍然可以在相互理解的过程中达成谅解,甚至互相学习,而这些显然是传统的选举民主所无法做到的。

这种价值为西方协商民主的实践所证明。陈家刚在《协商民主:概念、要素与价值》一文中指出,协商民主强调在多元社会现实的背景下,通过普通的公民参与,就决策和立法达成共识。其核心要素是协商与共识。协商民主有助于矫正自由主义的不足,同时也有助于不同层面的政治共同体的政治实践。^① 在中国,选举民主和协商民主被视为实现民主目标的两种重要模式。选举民主是最直观、普遍的民主模式,人民代表大会制度是中国选举民主的核心制度载体;政治协商是具有中国特色的、基础性的民主模式,政治协商制度是中国协商民主典型的制度安排。二者相辅相成,共同构成了具有中国特色的双轨民主模式。^②

在《选举民主与协商民主的互动效应分析》一文中,虞崇胜、何志武分析了选举民主与协商民主之间的互动关系。他们认为,作为两种重要的民主形式,选举民主与协商民主在实践中并不是截然分开的,而是能够互动双赢的。在新的历史时期,根据中国的具体国情,加强和完善以人大制度为载体的选举民主和以人民政协为载体的协商民主形式,同时大力促进两种民主形式的互动,对于我国的政治文明建设和政治体制改革将产生积极的影响。在政治层面,其互动效应能够促进政治现代化与政治稳定;在社会层面,其互动效应能够促进社会和谐与繁荣;在文化层面,其互动效应能够培育公民文化,促进优秀传统文化

① 陈家刚:《协商民主:概念、要素与价值》,《中共天津市委党校学报》,2005年第3期。

② 孙照红:《选举民主和协商民主:中国特色的双轨民主模式》,《唯实》,2007年第7期。

的传承与转化。^①

选举民主与协商民主协调运行,相互补充的观点也得到了个案思考的支持。在《从选举民主到协商民主:近年来乡村民主建设的新发展——以浙江为个案的思考》一文中,吴兴智对浙江农村协商民主的发展情况作了回顾和思考。作者认为,乡村协商民主治理变革具有重要的理论价值及现实意义,但自身也存在一些难以避免的局限。只有在政府和公民共同的积极行动中,从多个层面着手实现选举民主与协商民主的共生式发展,才是乡村基层民主政治建设的可行路径。^②

以中国人民代表大会制度为基础的选举民主,与以中国共产党领导的多党合作和政治协商制度为基础的协商民主相结合,是中国社会主义民主的重要特色。这两种民主形式的结合能够产生巨大的政治功能,有利于保持政治稳定,促进社会和谐,保证决策的正确性。^③

选举民主和协商民主都是实现民主目标的重要模式。选举民主是最直观、普遍的民主模式,人民代表大会制度是中国选举民主的核心制度载体;政治协商是具有中国特色的、基础性的民主模式,政治协商制度是中国协商民主典型的制度安排。二者相辅相成,共同构成了具有中国特色的双轨民主模式。^④

如果说政党和选举层面的民主协商在宏观层面,从政治的意义上为中国民主政治的发展提供了更多选择的话,那么政府决策、社会沟通层面的民主协商则在微观层面,从行政的意义上为中国民主提供了更为广阔的空间。因此,协商民主的意义远远超出了政治民主的内涵,而具备了行政民主的意义。

在《我国公共政策制定要健全和完善协商民主机制》一文中,王学杰对公共政策制定中的表达自由、表达平等、选择公正的三个民主难题以及公决机制、谈判机制、协商机制等三种典型的民主决策机制进行了分析。作者指出,我国选择以协商民主为主的公共政策决策机制,是历史的必然和现实的选择,也是我国社会主义民主政治的基本形式。^⑤ 在《论协商民主在政治决策中的功能》一

① 虞崇胜、何志武:《选举民主与协商民主的互动效应分析》,《学习与实践》,2007年第1期。

② 吴兴智:《从选举民主到协商民主:近年来乡村民主建设的新发展——以浙江为个案的思考》,《社会科学战线》,2008年第4期。

③ 朱世海:《选举民主与协商民主相结合是中国社会主义民主的重要特色》,《中央社会主义学院学报》,2008年第2期。

④ 孙照红:《选举民主和协商民主:中国特色的双轨民主模式》,《唯实》,2007年第7期。

⑤ 王学杰:《我国公共政策制定要健全和完善协商民主机制》,《中国行政管理》,2006年第10期。