

Political Consultation towards Deliberative Democracy

从政治协商走向协商民主

——中国人民政协制度的改革与发展研究

—Investigate the Inform and Development
 of Chinese People's
 Political Consultative Conference System

李允熙◎著





Political Consultation towards Deliberative Democracy

从政治协商走向协商民主

——中国人民政协制度的改革与发展研究

 —Investigate the Inform and Development of Chinese People's

Political Consultative Conference System

李允熙◎著

图书在版编目(CIP)数据

从政治协商走向协商民主:中国人民政协制度的改革与发展研究/李允熙著.一北京:社会科学文献出版社,2012.7

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3294 - 6

I. ①从··· II. ①李··· III. ①中国人民政治协商会议 - 研究 IV. ①D627

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 065013 号

从政治协商走向协商民主

——中国人民政协制度的改革与发展研究

著 者/李允熙

出版 人/谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址/北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑/王 颉

电子信箱 / pishubu@ ssap. cn

责任校对 / 李艳涛

项目统筹/邓泳红 桂 芳

责任印制 / 岳 阳

经 销/社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务/读者服务中心 (010) 59367028

印 装/三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm×1092mm 1/16

印 张 / 14.75

版 次/2012年7月第1版

字 数 / 232 千字

印 次/2012年7月第1次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3294 - 6

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换 **▲** 版权所有 翻印必究 李允熙,韩国留学生,北京大学政府管理学院政治学博士。

自 2002 年到中国留学以来李允熙一直是我的学生。她的目标意识明确, 意志坚强, 乐观向上, 严格要求自己, 治学态度端正严谨。作为李允熙的指导老师, 我觉得她是一个学术上具有科研潜力, 研究思路新颖, 勤奋好学, 并不断积极探索, 为人诚实、善良的学生。

在攻读博士学位期间,李允熙多次担任重要会议的翻译。2004年7月,她和我一起访问韩国国会议长金元基与执政党主席辛基南,她的出色翻译保证了会见的顺利进行。2005年11月参加韩国东洋政治思想史学会、现代日本学会、韩国培材大学东亚研究会主办的"东亚三国自我认识与共同意识"研讨会。撰写题为《中国人民政治协商与韩国国会交涉团体协商之比较》的论文,准备参加全国政协理论研讨会。

李允熙虽然是一名韩国留学生,但她对中国特色的人民政协制度很感兴趣。她曾经到安徽省人民政协和合肥市人民政协进行调研,了解人民政协的具体运作情况。对于一个外国留学生来说,这不是一件容易的事,存在很多现实的困难,但她都尽全力克服了。

这部著作共分为六章,第一章为导论,提出了论文研究的基本问题,即人民政协制度与协商民主理念是否具有契合性;协商民主是政治民主的本质所在,还是仅发挥着辅助性的作用;基于协商民主理论,人民政协制度需要进行哪些改革和发展;在提出问题的基础上,论文梳理了国内外理论界关于协商民主的研究现状,分析了选题的研究意义,明确了论文的研究思路、研究方法和研究框架。第二章为"协商民主:民主政治的新维度"。第三章为"中国特色的人民政协制度"。第四章为"人民政协制度的思想渊源与价值功能审视"。第五章为"人民政协的制度安排与现实问题"。第六章为"人民政协制度的改革与发展思路"。附录部分,将安徽省人民政协改革与发展的珍贵资料作为案例,以佐证她的理论和思路研究。

在这里,我想重点谈谈这部著作的创新之处。

首先,论文尝试对中国特有的协商制度进行系统分析。外国学者对人 民政协的研究十分薄弱,中国学者对人民政协的研究,大部分也停留在对 政协的三大职能进行叙述,缺乏深度分析。本文从结构功能分析的角度, 研究人民政协如何通过制度调整来适应经济、政治、文化、社会等领域发 生的变化。论文尝试从协商民主的理论视角,探讨中国特有的政治协商 制度。

其次,论文在理论分析的过程中,分别探讨了中国传统文化与西方协商民主对人民政协制度的影响。作者查阅大量的中国古籍,从而发现中国传统文化中的协商因素,并探讨传统协商因素对人民政协协商制度的影响。另外,也结合近年来西方学术界对协商民主理论的研究成果,分析人民政协政治协商制度与该理论的差异性与关联性。

最后,论文在制度分析的基础上,分析了人民政协制度在实际运行中存在的主要问题。在此基础上,探讨了人民政协改革的基本思路,评论了几种流行性观点,并重点分析了如何完善人民政协的制度规范和界别设置问题。

期待李允熙在该研究领域能有更多的研究成果,为中韩政治领域的交流做出贡献。更希望李允熙博士逐步成长为名副其实的韩国的中国问题专家和政治家。

欣然命笔,是为序。



2012年3月

中国人民政治协商会议(以下简称"人民政协")是当代中国政治制度的重要组成部分,它提供了一种有别于西方模式的民主政治架构,也为研究中国政治提供了独特的观察视角。论文运用协商民主理论,在对人民政协制度的历史演进、价值诉求、实际运作和存在问题进行分析的基础上,探讨了人民政协制度的改革和发展。

民主政治是现代政治的合法性根基。民主的意义不仅在于特定的价值诉求,而且在于实际运行的制度功效。由于传统宪政民主在实践中存在现实问题,20世纪80年代以来,西方学术界兴起了关于协商民主的讨论。协商民主不是以协商民主取代选举民主和宪政民主,而是为民主事业确立新的发展维度,为选举民主和宪政民主注人新的活力。在价值诉求上,协商民主注重提升合法性、包容性、平等性、公共性和责任性。在程序诉求上,协商民主强调政治过程的公开性、参与性、协商性和共识性。协商民主也存在一定的局限性。在复杂多元的现代社会,只凭协商民主的原则和方法无法解决各种社会问题。实践中的民主发展,有必要采取"选举+协商"模式,即分别发挥选举民主和协商民主各自的优点。

协商民主理论为改革和完善中国的人民政协制度提供了重要的理论资源。当代中国对于政治协商具有一个约定俗成的理解,是指在人民政协的组织框架下,执政党与各党派、无党派人士、少数民族、社会各界就国家和地方的大政方针及重要问题在决策之前进行协商,以及就决策执行过程中的重要问题进行协商。人民政协从1949年9月创立至今,走过了60年的演进和发展历程,在中国政治生活中具有法定地位。改革开放以来,尤其是进入21世纪以来,人民政协会议逐步走向制度化和规范化。人民通过投票行使选举权利(选举民主)和人民内部在重大决策之前进行政治协商

(协商民主),已经成为中国特色民主的两种重要形式。

人民政协制度的政治使命在于,通过政治协商凝聚共识,提升政治合法性、促进团结和谐、发扬协商民主、增进公共利益。从价值诉求看,人民政协制度与协商民主理论具有亲和性,两者在政治理想上具有契合性,它们都强调包容性,都以公共利益为最高诉求,都承认利益相关者具有参与政治决策的权利,都注重强化对政治权力的制约,都承认参与过程是讨论、妥协的过程,都强调共识对于决策的意义。

从政治实践看,人民政协的价值诉求和实际运作之间还存在一定的反差。人民政协按界别组成并组织活动,人民政协的参加单位、委员名额和 具体人选主要通过协商方式产生,参加者具有一定的政治前提条件,即必 须赞成政协章程。人民政协制度在实际运作中面临着法律地位模糊化、协 商主体不平等、组织结构不稳定、协商程序不规范、协商讨论不充分等问 题。这些问题与协商民主在程序上的规范性要求存在距离,阻碍了协商民 主功能的充分发挥。

随着市场化改革的深化发展,中国社会的利益格局发生了重大变化,新的社会阶层日益成长壮大,利益群体多元化格局逐渐形成。如何促进参与、化解分歧、减少冲突、构建和谐,这些都对人民政协制度提出了很现实的挑战。为此,需要建构基于权利的制度平台,把人民政协组织建设成为发扬协商民主的主要载体,促进社会各阶层有序地参与政治,拓展公众参与渠道,最大限度地化解利益矛盾和冲突,实现政治和谐与稳定。

从改革定位来看,人民政协有必要提升协商的民主性,即从政治协商 走向协商民主。当前,围绕着人民政协改革,存在"维持现状论"、"上议 院论"、"取消政协论"三种观点。在中国共产党领导的多党合作制度下, "上议院论"和"取消政协论"显然属于政治误读。人民政协不可能被取 消,也不可能成为上议院,它将作为统一战线工作的组织载体继续发挥作 用。完善人民政协制度,需要加强制度建设,实现政治协商程序制度化、 政治协商制度法律化、政治协商主体平等化、政治协商机构专门化。随着 新的社会阶层不断壮大、人民政协还需要调整和优化界别设置,合并性质 相近的政协界别,因应社会阶层变化增设新的政协界别,提升弱势群体在政治协商中的话语权。通过发展协商民主,人民政协有可能形成一种新的权力监督和制约机制,即以政治协商制约公共权力。

关键词: 人民政协 政治协商 协商民主 政治发展

Chinese People's Political Consultation Conference is the essential part of modern Chinese political institutions. It provided a kind of structure of democracy which is different from that in the West and a special perspective of searching China's Politics. The paper, which utilizes the theory of deliberative democracy and analyses the history of People's Political Consultative Conference System, value propositions and Actual Work, investigate the inform and development of People's Political Consultative Conference System.

Democracy is the basis of the legality of modern politics. The connotation of democracy is not only the particular value proposition, but also the System efficiency of the Actual Work. Owing to the actual problem of practice of Traditional constitutional democracy, Western academics started the discussion of deliberative democracy from in the eighties of the twentieth century. deliberative democracy, which doesn't replace democratic and Constitutional democracy with deliberative democracy, establish the Development Orientation for Cause of Democracy and inject fresh vigor for electoral democracy and Constitutional democracy. Value propositions, deliberative democracy lay stress on the promotion of legitimacy, inclusiveness, quality and accountability. The Procedures for appeals, deliberative democracy emphasizes the publicity, negotiability and of political process. deliberative democracy has limitations. In the complex multi modern society, all kinds of social problems won't be solved only by the principle and method of deliberative democracy. It is necessary to adopt "election and consultation" model in the democratization of practice, that is focusing on the strength of electoral democracy and deliberative democracy separately.

The theory ofdeliberative democracy provides the important Resource theory for the reform and improvement People's Political Consultative Conference Sys-

tem. Contemporary Chinese has the definition of constructive politics, that is, under the Organizational framework of the Chinese peoples political consultative conference, the party in power hold consultation with other parties, non – party personage, national minority and all sectors of the community about the guiding principles and policies of nation and localities and other important policies before decision, also the important problems of the decision – making process of implementation. Being founded since September 1949, the Peoples Political Consultative Conference has gone through the course of development of 60 years, which has legal status in China's political life. From the reform and opening up period, especially into the 21st century, Chinese People's Political Consultative Conference, tends towards the institutionalization and normalization. People exercising their rights by voting and political consultation (deliberative democracy) before big decisions among the people have become the two important forms of democracy with Chinese characteristics.

The political mission of People's Political Consultative Conference System is condensing consensus, promoting legitimacy of politics and harmony, developing democratic consultation and enhancing public interest by political consultation. In the view of value propositions, the People's Political Consultative Conference System and Deliberative Democracy have affinity, they are fit for the issue of political ideal, they both emphasizes inclusiveness, they take the public interest as the highest appeal, they admit that stakeholders own the right of Participation in political decision – making, they attach importance to restricting political power, they also admit that the process of participation is the one of discussion and compromise, they emphasize the consensus is meaningful to decision.

In the view of the political practices, there exists contrast between value propositions and actual work of ChinesePeople's Political Consultative Conference. The Chinese People's Political Consultative Conference is made up by classes and organizational activities. The participation unit of Chinese People's Political Consultative Conference, the number of committee and specific candidates are decided by consultation. The attendee should be the ones who have the

political qualifications; that is he must approve of CPPCC Charter. People's Political Consultative Conference System face the following problems in practice: obscure of legal status, inequality of bodies of consultation, instability of organization and structure, poor work ethic in consultation procedures and insufficiency of Consultative Discussion. These problems, which have the distance of normalization of consultation procedures of deliberative democracy, block the function of deliberative democracy.

With the deepening development of Market reform, the pattern of social interests in China has made a big difference. The traditional interest groups divided and recombined unceasingly, the new social level become stronger increasingly, the arrangement of diverse interest groups is growing up and the competition of interest of different groups is becoming sharper and sharper. Therefore, it is necessary to create a system platform based on power, to build the CPPCC organizations as the main supporter of developing deliberative democracy, in order to promote the ordered political participation of all social levels, expand channels of public participation, resolve conflicts to the full, to achieve political harmony and stability.

From the view of reform orientation, it is necessary to promote the democracy of the Chinese People's Political Consultative Conference, that is from political consultation to deliberative democracy. At present, revolving around CPPCC reform, there exists there popular opinions: State Quo, upper house, cancellation of the CPPCC. It is obvious that upper house and cancellation of the CPPCC are misunderstandings of politics under the multi – party system leaded by the Communist Party of China. The Chinese peoples political consultative conference, which can not be cancelled, also can not become upper house, will continue playing a role as organization vector of united front. In order to improve the People's Political Consultative Conference System, we need to strengthen the construction of the system, to realize the institutionalization of political consultation process, codify of political consultation system, equalization of bodies of political consultation and specialization of organization of political consultation.

With the new social levels become stronger, the settings of classes of Chinese People's Political Consultative Conference need revising and optimizing. The classes that own the similar quality can be combined. We also need to increase new political class with the change of social levels and to give social vulnerable group more opportunities to voice in political consultation. According to developing deliberative democracy, Chinese People's Political Consultative Conference may become a new power with supervisory and disciplinary mechanisms; that is political consultation restricting public power.

Key words: Chinese People's Political Consultative Conference; Political Consultation; Deliberative Democracy; Political Development

第一章	导论:	协商	民主视	角下	的人	民政	协制局	度研究	•••••		• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	1
第一	-节 矽	Ŧ究背	景及问	题提	出 …							3
第二	节 遵	匙题的	研究状	况 …								7
第三	节研	f 究思	路和方	法						• • • • • • • •		20
第四	1节 本	书的	研究框	架	•••••	••••			••••••	• • • • • • •		25
第二章	协商民	建:	政治民	主的	新维	度			• • • • • • • •	• • • • • • •	• • • • • • • • •	27
第一	-节 切	商民	主理论	的含	义							29
第二	节切	商民	主理论	的基	本诉	求	•••••			• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •		34
第三	节 协	商民	主的适	用性	与局	限性				• • • • • • •		40
第四	节切	內商民	主与中	国民	主化	•••	•••••		• • • • • • •	• • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	45
第三章	中国特	持色的	人民政	协制	度				•••••			53
第一	·节 人	民政	协制度	的演	进与	发展		•••••		• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	•••••	55
第二	节人	民政	协的组	织体	系与	会议	制度	•••••	• • • • • • • • •			65
第三	节人	民政	协制度	的政	治地	位	••••••	•••••				75
第四章	人民政	协制	度的思	想渊	源与	价值	功能冒	审视		• • • • • • •		85
第一	-节 人	民政	协制度	的思	想渊	源						87
第二	节人	民政	协的基	本职	能					• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •		96
第三	节人	民政	协制度	的价	值诉	求 ·						102
第四	1节 人	民政	协与协	商民	主的	价值	契合的	生	• • • • • • •	• • • • • • • •	•••••	108
第五章	人民政	协的	制度安	排与	现实	问题		••••••	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •		•••••	113
第一	-节 人	民政	协是协	商民	主的	制度	安排		• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •			115

从政治协商走向协商民主 ——中国人民政协制度的改革与发展研究

	第二	节人	、民政	协制度	存在	的问题	••••	• • • • • • •	•••••	•••••		121
	第三	节利	益多	元化对	人民	政协的	挑战		• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	••••••		126
第六	章	人民政	协制	度的改	(革与	发展思	路 …	• • • • • • •	••••••		••••••	137
	第一	·节 人	民政	协改革	的基	本思路	••••	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •				140
	第二	节 完	善人	民政协	的制度	度规范	••••	• • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	•••••		145
	第三	节完	善人	民政协	的界象	别设置			••••••	•••••	•••••	149
结论	••••	•••••	•••••			• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	•••••	•••••		•••••		155
附录	—	实证分	析:	安徽省	人民	攻协的	改革.	与发展	€	•••••		159
附录	_	中国人	民政:	治协商	会议	章程 …	• • • • • •			•••••		170
附录	Ξ	政协全	国委	员会关	于政注	冶协商	、民	主监督	ζ,			
		参政议	政的:	规定・	• • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •		• • • • • • •	•••••	• • • • • • •		181
附录	四	中国人	民政	治协商	会议会	全国委	员会	是案工	作条例	ij		185
附录	${f au}$	政协安	徽省	委员会	提案	委员会	工作	蚬则 ·		• • • • • • • •		191
附录:	六	政协合	肥市	委员会	提案軍	审查立	案实法	拖细贝	J	• • • • • • •		194
附录·	七	关于政	协全[国委员	会办么	公厅承:	办提	案工作	的			
		若干规	定 (试行)	••••	•••••	• • • • • •				• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	197
附录	八	政协合	肥市	委员会	关于	主席、	副主用	席领作	督办			
		提案的	意见	•••••		•••••	• • • • • • •	•••••	•••••			200
附录	九	中国人	民政法	台协商	会议台	今肥市	委员会	会提案	工作条	₹例 …		202
参老:	计量											208

表目录

表 1 - 1	台湾地区发表的政协相关论文内容分类统计 18
表 3 - 1	改革开放以来历届全国政治协商会议委员人数 67
表 3 - 2	全国政协历届历次会议68
表 7 - 1	政协安徽省委员会第一至第三届委员会基本情况 160
表 7 - 2	政协安徽省委员会第四至第十一届委员会基本情况 162
表 7 - 3	对提案处理效率的满意度 166
表7-4	对提案办理结果的满意度 167
图目录	
图 3-1	政协第十一届全国委员会工作机构 70
图 7-1	对提案处理效率的满意度 166
图 7 - 2	对提案办理结果的满意度 167

第一章

导论:协商民主视角下的人民 政协制度研究