

协商民主与

XIESHANG MINZHU YU DANGDAI ZHONGGUO MINZHU ZHENGZHI JIANSHE

当代中国民主政治建设

郑楚宣 伍俊斌 主编

伍俊斌 郭丽兰 李鹏 杨丹娜 詹扬扬 著



人民出版社

协商民主与

XIESHANG MINZHU YU DANGDAI ZHONGGUO MINZHU ZHENGZHI JIANSHE

当代中国民主政治建设

郑楚宣 伍俊斌 主编



人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:李椒元
装帧设计:文 冉
责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

协商民主与当代中国民主政治建设/伍俊斌等著;郑楚宣,
伍俊斌主编.-北京:人民出版社,2015.4

ISBN 978-7-01-014475-7

I. ①协… II. ①伍… ②郑… III. ①民主协商-研究-中国
②社会主义民主-建设-研究-中国 IV. ①D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 022491 号

协商民主与当代中国民主政治建设

XIESHANG MINZHU YU DANGDAI ZHONGGUO MINZHU ZHENGZHI JIANSHE

郑楚宣 伍俊斌 主编
伍俊斌 郭丽兰 李 鹏 杨丹娜 詹扬扬 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:12

字数:268 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-014475-7 定价:28.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

时下,随着我国社会民主政治的不断发展以及人民政治协商制度的不断健全和完善,协商民主日益成为政治学研究的一个热门话题。尤其是党的十八大报告明确明确提出,“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。要完善协商民主制度和工作机制,推动协商民主广泛、多层、制度化发展”,越来越多的政治学者聚焦于协商民主的研究,并且涌现出不少理论成果。本人作为一名政治学理论研究者,想借此就协商民主谈点总的想法和体会,以作为本书开头的话。

历史唯物主义认为,国家是随着私有制和阶级的产生而产生,且随着私有制和阶级的消灭而消亡的。这是一个漫长的历史发展过程,在这个过程中,政治国家和公民社会之间互动博弈、沟通协商,你消我长。在早期(如奴隶社会和封建社会),政治国家很发达、很强大,政治国家就是一切,而公民社会却很落后、很弱小,或者说压根儿就不存在着公民社会,政治国家根本不需要和公民社会进行沟通和协商,因为没有政治国家的提挈,公民社会就会像一袋彼此没有联系的马铃薯而自动散掉。到了后来(如资本主义社会和社会主义社会),公民社会慢慢成长、强大、自主起来了,即出现了大量的具有自主性的社会组织和团体。这些社会组织和团体不但要参与国事和政治,而且潜存着替代政治国家的趋势。这个

时候,政治国家就必须与公民社会进行沟通和协商,即让公民社会的代表参与社会政治生活,或者吸纳他们的政治主张和建议,或者让他们直接从事一些国事和政治活动,等等。社会愈是向前发展,各种社会组织和团体就越发成熟,公民社会就越发强大,而政治国家却越发弱小。到了公民社会成熟、强大到完全能够独立自主地从事国家治理活动时,国家机关就完全被公民社会融合而没有存在的必要了,国家就消亡了。这个时候,人类社会的发展进入了高级阶段,通过沟通、协商从事社会治理活动,就完全是公民社会各社会组织和团体之间的事了。这个过程其实就是社会治理方式不断从专制走向民主的过程。在这个意义上,协商民主无疑是现代社会民主政治发展的一个必然的、重要的趋势,它的发展和成熟必将有利于推动人类社会不断走向进步和完善。

20世纪80年代,在西方发展起来的协商民主,深刻揭示了自由民主主义及其代议制民主的弊端:即像卢梭嘲笑英国人所说的,英国人只在大选行使“一人一票”权利时才是自由民主的,而在其他时间却陷于当奴隶状态;或者以选举和投票为行为特征的民主容易产生多数人的暴政而损害少数人的利益,尤其是损害少数弱势群体的利益,等等。在此基础上,协商民主重申民主应该是人民的统治而非多数人的统治;强调公共决策应该由广大人民群众从公共利益出发,通过沟通、协商的办法产生。这无疑是西方民主发展研究的一大进步。但不管怎么样,在目前情况下以至未来一段很长时间,西方的协商民主始终代替不了选举民主,因为只有沟通、协商行为而没有选举、投票行为,很多公共决策极可能由于长时间议而不决而无法产生,从而影响了公共管理和公共秩序,甚至使整个社会陷于混乱和瘫痪。所以,目前在西方,协商民主充其量

也只是选举民主的一种补充或辅助。

中国的基本政治制度无疑包含着协商民主的丰富内容,这不仅集中体现在人民政协的民主协商中,也体现在人民代表大会的立法协商和决策协商、民族自治区的民族协商和群众自治的民主协商中。但是,一般而言,协商通常是发生在议事决策过程中,最终决策大都还得靠选举或投票来决定。所以,在中国的基本政治制度中,协商民主也是非决定性的,或者也只是主要体现为投票行为的选举民主的补充或辅助。然而,决不能因此而忽略研究和发
展协商民主,因为协商民主毕竟是现代社会民主发展的产物(在西方是这样,在中国也是这样),它明显有别于选举民主的质的规定性,即选举民主强调的是竞争、博弈、“赢者通吃”,是多数人的统治;而协商民主强调的是对话、协商、合作、共赢,是所有人的治理。而且,不仅在西方需要发展协商民主,在中国当下或者是以后发展,也都很需要发展协商民主,因为社会是不断向前发展的,尤其是目前社会急剧发展,社会利益、社会结构分化层次较高且复杂多变,制度、法律规定却严重滞后,根本无法穷尽所有人们的行为及所发生的事情,所以,很多问题和事情还得靠大家坐下来,本着公共理性和公共精神协商解决、办理,这是保持社会和谐稳定及健康发展的必然要求。

中国早就存在着协商民主,当然集中体现在人民政协制度及其运作中。新中国的建国纲领(即《中国人民政治协商会议共同纲领》),就是中国共产党通过与各民主党派、各社会阶层的代表进行广泛、深入的协商而产生的。中国目前强调发展协商民主,这既是解决当前经济社会发展中出现的新问题,实现国家治理体系和治理能力现代化的需要,而且也符合中国的历史文化传统,在一

定意义上甚至可以说中国的历史文化传统决定的。比如在中国延续两千多年的主流文化强调从整体出发,个体服从整体,“天下为公”,“国之兴亡,匹夫有责”,以及提倡爱国主义和集体主义精神,中国的君子文化,如“君子言义不言利”,“君子动口不动手”,有事好商量,崇尚“君子协议”,等等,这些都和协商民主公共利益、公共理性、公共精神的价值取向和行为取向相一致,构成了协商民主产生和发展的历史文化基础。所以,协商民主在中国更有发展潜力和远景。

不管是从维系目前社会稳定和发展需要出发,还是着眼于社会的长远健康发展,中国都很需要研究和发展协商民主。所以,这些年来,很多政治学学者积极译介和研究协商民主,并且已经发表了不少著述,这无疑是一件幸事。本书几位作者围绕协商民主与当代中国民主政治建设的主题,从以下不同侧面对协商民主进行研究和阐述:当代西方协商民主及其对中国的启示、协商民主与人民政协制度发展、广东政治协商规程与协商民主制度创新、人民政协界别与协商机制创新、网络协商民主的限度与路径、协商民主与扩大公民有序政治参与,等等。这些研究和阐述,既有对西方协商民主的评介和借鉴,也有对中国协商民主的实证考察和学理分析,还有对协商民主的历史追溯,并立足现实展望了协商民主的未来发展。相信本书的出版能够对协商民主在中国的顺利发展并推进中国的民主政治建设,进而促进社会和谐稳定及未来健康发展可尽绵薄之力。

郑楚宣

2014年12月

目 录

前 言	1
第一章 当代西方协商民主及其对中国的启示	1
一、西方协商民主理论兴起的现实背景与理论渊源	1
(一)现实背景:自由主义民主的衰落与危机	2
(二)理论渊源:参与式民主对自由主义民主的批判与反思	4
(三)20世纪70年代以来民主理论的发展与协商民主的兴起	17
二、协商民主的主张及其对传统民主观念的重构	23
(一)协商民主对传统民主观念的反思	24
(二)协商民主对主流民主实践的批评	32
(三)协商民主对传统民主观念的重构	41
三、协商民主理论对中国民主政治建设的启示	44
(一)民主是社会主义的生命	45
(二)选举民主和协商民主是人民民主的两种主要形式	47
(三)中国协商民主具有丰富的文化资源	52
(四)协商民主有利于发展社会主义民主政治	55
第二章 协商民主与人民政协制度发展	63

2 协商民主与当代中国民主政治建设

一、人民政协制度具有鲜明的中国特色	64
二、人民政协的主要历史贡献	68
(一)人民政协积极投身建立新中国	68
(二)为建设新中国及探索改革道路贡献了力量	70
(三)为推进民主政治建设作出了新的积极贡献	72
三、人民政协从民主协商到协商民主的新发展	76
(一)西方协商民主是选举民主的补充和完善	76
(二)中国协商民主概念发展的文献考察	78
(三)协商民主与民主协商内涵有异	82
(四)西方协商民主处理群体事件的经验借鉴	86
四、健全协商民主制度亟待破解的难题	88
(一)明确协商民主制度建设质的规定性	89
(二)与时俱进,创新人民政协制度	94
五、健全协商民主制度的主要建议	96
(一)对发挥人民政协重要作用作出制度安排	97
(二)完善协商民主运行机制	102
(三)推进广东协商民主实践	107
第三章 广东政治协商规程与协商民主制度创新	109
一、协商民主的内涵及其发展历程	109
(一)协商民主的基本内涵	109
(二)协商民主在中国的确立和发展	113
(三)协商民主的基本实现途径	126
二、广东为协商民主制度建构探索新路	129
(一)广东率先出台《规程》,创新政治协商规范	130
(二)《规程》的主要内容和突出特点	135
(三)《规程》的创新和亮点	140

(四)《规程》是政协法制建设的最新实践	144
(五)《规程》亟待完善的论题	148
三、协商民主制度创新的重大意义	153
(一)发展协商民主是完善民主政治的重要途径	153
(二)发展协商民主是构建和谐社会的重要条件	158
(三)发展协商民主是提升执政能力的重要环节	164
第四章 人民政协界别与协商机制创新	169
一、人民政协界别的变迁及其功能	170
(一)人民政协界别概念演变	171
(二)人民政协的界别设置变迁	175
(三)政协界别的作用与功能	178
二、新时期政协界别凸显的若干问题	183
(一)现有界别的涵盖面问题	183
(二)相关界别的交叉问题	187
(三)特邀界别的产生和参政能力问题	188
(四)民主党派的界别作用发挥问题	191
(五)某些界别的行政色彩浓厚问题	195
三、合理调整和完善界别设置	196
(一)适当增加界别	196
(二)调整有关界别	197
(三)细化界别内部划分	198
(四)调整界别比例构成	199
(五)增加社会组织界别	199
(六)增强民主党派的党派性	200
(七)规范特邀阶层内部构成	200
四、建立健全界别协商机制	201

4 协商民主与当代中国民主政治建设

(一) 增强界别委员的政治协商能力	202
(二) 加强界别委员的多层面沟通	202
(三) 完善界别工作平台	204
(四) 界别工作方式创新	206
(五) 健全界别政治参与和民主协商机制	214
第五章 网络协商民主的限度与路径	236
一、互联网与协商民主的契合	236
(一) 公共空间的契合	236
(二) 参与模式的契合	241
(三) 控制结构的契合	246
二、网络协商民主的现实限度	250
(一) 数字鸿沟与少数人的民主	250
(二) 群体极化与非理性协商	255
(三) 信息控制与有限效果	259
三、网络协商民主的实践路径	264
(一) 网络协商民主与政府积极作为	264
(二) 网络协商民主与公众个人素养	268
(三) 网络协商民主与网媒管理创新	273
第六章 协商民主与扩大公民有序政治参与	278
一、扩大公民有序政治参与的重要价值	279
(一) 建设政治文明的必然要求	279
(二) 体现民主政治的重要标尺	283
(三) 监督公共权力的关键要素	285
(四) 提升政治权威的有效途径	288
(五) 维护政治稳定的必要条件	293
二、扩大公民有序政治参与的历史经验	295

(一)坚持党的领导	296
(二)夯实物质基础	298
(三)推进基层民主	301
(四)遵循渐进有序	306
三、扩大公民有序政治参与的主要挑战	309
(一)制度化与非制度化并存	309
(二)自主性与被动性并存	310
(三)实质性与形式性并存	314
(四)理性与非理性并存	318
(五)微观参与多于宏观参与	321
(六)执行参与多于决策参与	322
四、扩大公民有序政治参与的基本路径	324
(一)健全参与制度	324
(二)培育社会组织	327
(三)提高公民素质	331
(四)促进网络参与	334
五、协商民主是扩大政治参与的重要形式	345
(一)协商民主拓宽政治参与渠道	345
(二)协商民主培育政治参与文化	349
(三)协商民主减少非制度政治参与	352
主要参考文献	358
后 记	363

第一章 当代西方协商民主 及其对中国的启示

第二次世界大战后的四分之一世纪里,西方国家在凯恩斯主义的指导下,福利国家建设取得了巨大成就。在西欧各国民主社会主义崛起的推动下,西方国家普遍实施了社会改良和经济改革,实现了大多数人向中产阶级的价值观念和生活方式转变。这些国家的政治氛围普遍比较宽松,阶级斗争趋向缓和,一些国家经济迅速增长令人惊叹,但是这些国家所取得的辉煌成就却并没有维持多久,一场大规模的政治运动兴起,伴随着国家经济的衰退导致整个西方世界陷入衰退。基于此,在资本主义国家的各个领域中,出现了各种以反思资本主义历史为主题,旨在革除资本主义弊端的社会思潮。在政治领域中,以批判和分析自由主义的弊病为突破口,试图复兴古典民主理想的民主思潮在 20 世纪 70 年代形成。

一、西方协商民主理论兴起的 现实背景与理论渊源

协商民主理论作为 20 世纪 80 年代在西方兴起的一种理论思潮,是在对占据主流地位的自由主义民主反思的基础上提出的。从 20 世纪 60 年代开始,自由主义民主主导的西方民主实践逐渐

背离民主的实质,由此开启了西方学界反思和批判自由主义民主理论与实践的热潮,以佩特曼、巴伯、麦克弗森、罗尔斯、哈贝马斯等为代表的一批民主理论家首先集中关注和批评自由主义民主对公民参与的排斥和限制,进而形成了一种以要求复兴古典民主公民参与为核心的参与式民主理论。从20世纪80年代开始,以博曼、哈贝马斯等人为代表的民主理论家开始更加深入地探讨和分析公民参与的方式。在他们看来,以协商的方式推进公民参与并以此构建协商民主体系,是实践民主本质的有效方式,标志着协商民主理论的兴起。因此,不论从理论还是从实践方面来看,参与式民主与协商民主是一脉相承的,协商民主理论是对参与式民主理论的进一步发展,而参与式民主理论则被视为早期的协商民主理论。

(一)现实背景:自由主义民主的衰落与危机

20世纪60年代末至70年代初,西方社会出现了严重的经济停滞和通货膨胀,财政赤字和高失业率并存,不满现状的民众发动了大规模的民主参与运动。这刺激了“新左派”的崛起,导致了60年代末期以后西方社会新左派运动的高涨和政局的动荡。在这一抗议运动中,人们提出了许多与民主相关的要求,资产阶级自由主义者围绕着人民提出的种种要求扩大了民主的概念,因此,“只有当激进的民主观能够指出资产阶级自由主义者曾经围绕着民主的种种要求扩大了民主的概念时,激进的民主观便在思想史上处于优势,核心概念的平等和人民主权原则包括在民主的概念之中”。^①

^① [德]克劳斯·冯·柏伊姆:《当代政治理论》,李黎译,商务印书馆1990年版,第169页。

激进的民主观念与激烈的民权运动和校园运动很快就结合在一起,黑人和妇女们要求参与社会政治活动,白领工人们要求工会组织化,以改变权力过剩和财富集中导致的权力分配不平等,知识分子和有关群体声称他们已经厌恶了物质主义和无效率,厌恶民主政府归附于“垄断资本主义”,这些知识分子群体的社会厌恶感突出地表现为一种“反文化”的倾向并对学生、媒介和一般公众产生了深刻影响。他们指责自由主义政府对民权运动和自由言论运动中的民主目标的态度是伪善的。自由主义政府及其民主承诺逐渐失去了社会的信任,“大学校园中年轻的知识分子热衷于参与各种马拉松式的讨论,他们通常以‘你听到什么消息了?’作为相互见面的问候语,相当多的信息通过这些口耳相传的渠道来交流,以至于官方信息发布渠道在获得受众的功能方面显得毫无用处”。他们总是掌握着比收音机、电视或报纸所能传播的更多的关于政治形势的信息,共同经历的希望、信任、社群和行动的感觉不仅使人们接受了一次良好的政治教育,同时也使人们感受到亲自参与政治的幸福感和成就感,全然不同于崇尚自由竞争的自由主义社会中个人主义的境遇。

20世纪60年代末至70年代初,西方社会的价值观念发生了巨大变化。“伴随着战后经济的迅速发展,西方社会的价值观念发生了从物质主义的、注重工作的和热心公益的价值观念向重视个人满足、闲暇以及物质的、知识的和审美的自我完善的价值观念的转化,这些价值观念经常是与对政治领袖和制度的更强烈怀疑主义并存的。”^①在中学和大学教育向一般民众扩展的过程中,具

^① [法]米歇尔·克罗齐、[日]绵贯让治、[美]塞缪尔·亨廷顿:《民主的危机——就民主国家的统治能力写给三边委员会》,马殿军、黄素娟、邓梅译,求实出版社1989年版,第6页。

有上述价值观念的知识分子对民众参与政治的要求起了推波助澜的作用。他们经常揭露现存制度的弊端并进而否定其合法性,经常严厉地抨击和诋毁领导集团并不断向权威挑战。这些行为与主张专家治国和以政策为取向的知识分子形成了鲜明的对比,也与现存官方政治格格不入。50年代康德拉季耶夫所预测的周期性经济衰退在60年代末70年代初不期而至,西方国家陷入了严重的经济危机,各国政府动员公民实现社会和经济目标的能力迅速降低,取而代之的是强加给公民的纪律和付出牺牲的要求。“广大民众对民主政府的要求在增加,而民主政府的能力却停步不前”。^① 为了维护统治,各国政府不得不扩张民主的内涵,不得不在政府政策制定过程中吸收大量的公民参与,并开始至少在口头上宣称要支持民众参与政治的诉求,愿意和民众开展政治对话,吸收民众的诉求、满足群众的愿望,有些政府甚至试图通过推动大规模的公民参与^②来应对危机。在这样的背景下,一批试图通过反思民主实质来推动民主实践变革的思想流派兴起了。

(二)理论渊源:参与式民主对自由主义民主的批判与反思

20世纪70年代,以参与民主理论的正式形成为代表,深刻反思自由主义民主理论与实践的弊病,并逐渐发展成为当代民主理

^① [法]米歇尔·克罗齐、[日]绵贯让治、[美]塞缪尔·亨廷顿:《民主的危机——就民主国家的统治能力写给三边委员会》,马殿军、黄素娟、邓梅译,求实出版社1989年版,第8页。

^② 例如美国政府于1964年所颁布的《社区行动纲领》(The community Action Programs)要求社区居民与社团成员,尽其最大可能积极参与。转引自E. B. Macpherson: *The Life and Times of Liberal Democracy*, Published by Oxford University Press in 1977, p.93.

论中一种重要的学术流派。

民主的词源学意味着人们的统治或人民享有权力。民主按照其最纯粹的和最充分的状态来说就是要求/一切权力归属人民。古希腊城邦民主中并非所有人都有权力,但是它却是参与式民主的理想范型。近代资产阶级国家奉行的代议制民主体系中,卢梭是唯一秉承古希腊民主传统的理论家,不仅为参与式民主理论奠定了理论基础,也成为现代西方各种左派民主理论共同的渊源。参与式民主理论认为存在两种民主理论的传统:一种是从古希腊柏拉图的哲学王到近代众多的精英理论家再到当代自由主义民主代议政治实践的传统;一种则是古希腊的直接民主的实践到近代卢梭直接民主的理论传统。而参与式民主理论则认为其本身是第二种民主理论传统在现代社会的继续。参与式民主理论认为,代议民主实践因为自由主义对民主概念的改造而被歪曲。自由主义把作为民主要义的公民决定替换成了代表们决定,以民主向古典民主实质的回归,就是民主实践与民主词源学含义的一致,即由公民最大限度地自我决定,而非仅仅由代表们决定。对此,当代参与式民主的批评者指出,民主概念是植根于历史的,而古希腊民主政体的衰落是历史的选择,么参与式民主向古典民主实质的回归就是要当代世界重蹈古希腊民主失败的覆辙。而参与式民主论者认为,把民主的实质与古希腊民主实践紧密相连是因为民主概念本身只有在其历史的语意场中才能获得深刻和明确的理解。对于民主实质的界定关系到我们现在能够证明什么才是民主和如何选择民主的问题。因此,尽管参与式民主理论家皆知当代民主实践的环境已不同于古典民主的实践环境,但他们却认为民主环境的改变不能混同于民主含义的改变,民主就是民主,公民参与决定公共