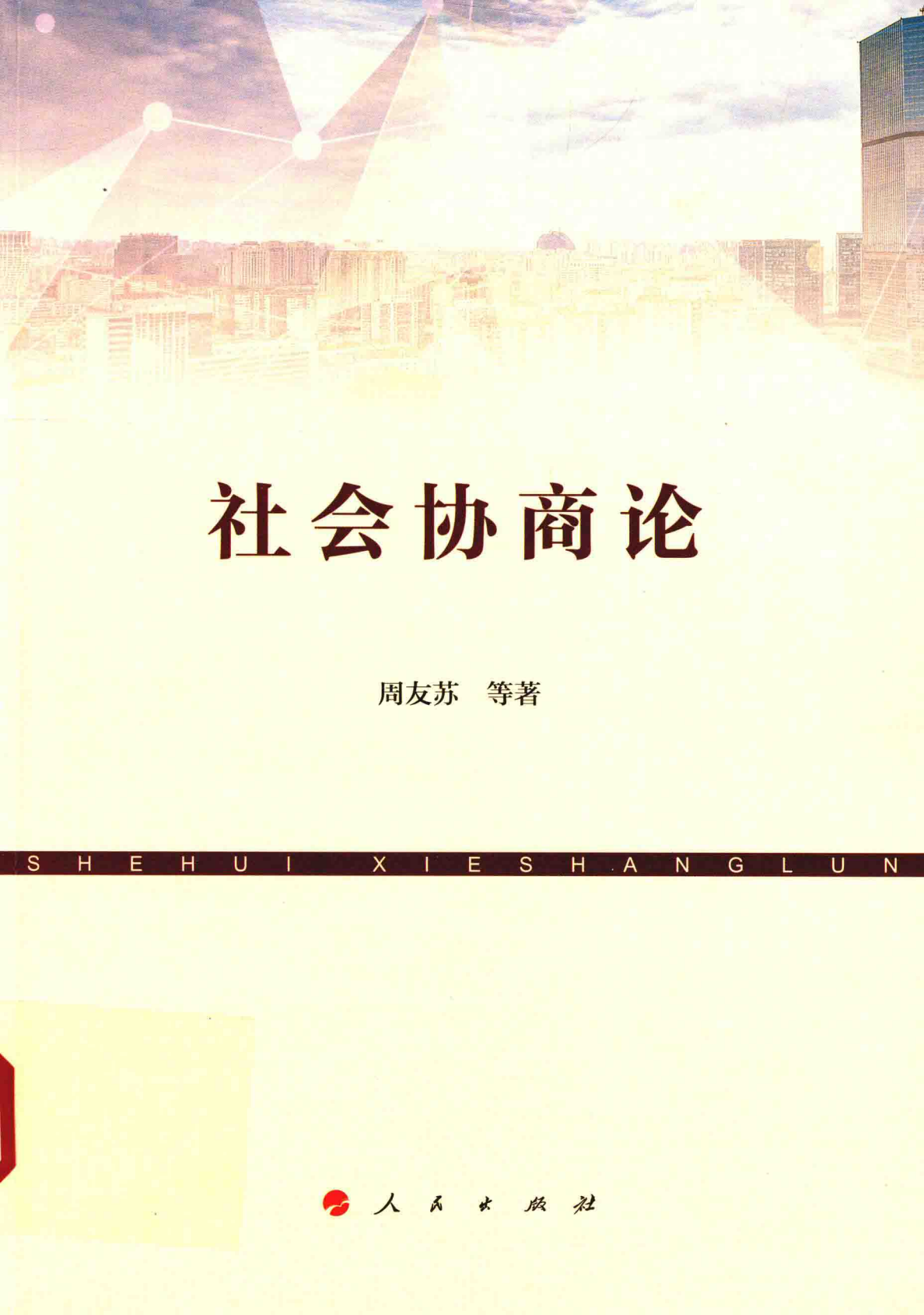




社会协商论

周友苏 等著

S H E H U I X I E S H A N G L U N

 人 民 出 版 社

社会协商论

S H E H U I X I E S H A N G L U N

周友苏 等著

撰稿人：

周友苏 黄 进 郑 鈇 廖冲绪 赵志立

韩 旭 郑文睿 姜 芳 冼志勇



人 民 出 版 社

责任编辑：张伟珍

封面设计：林芝玉

图书在版编目（CIP）数据

社会协商论 / 周友苏等 著. —北京：人民出版社，2017.11

ISBN 978-7-01-017994-0

I. ①社… II. ①周… III. ①社会主义民主-政治制度-研究-中国
IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 186280 号

社会协商论

SHEHUI XIESHANGLUN

周友苏 等 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：25.5

字数：367 千字

ISBN 978-7-01-017994-0 定价：65.80 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

目 录

第一章 绪 论 /1

- 一、研究缘起与研究价值 /1
- 二、国内外相关文献综述与研究现状的评述 /7
- 三、主要研究内容与研究方法 /27
- 四、全书构架与主要创新 /38

第二章 社会协商的基本理论 /41

- 一、社会协商内涵揭示 /42
- 二、社会协商的理论基础 /83
- 三、社会协商的价值 /107
- 四、社会协商的实践及影响 /147

第三章 社会协商的表现形式 /164

- 一、社会协商表现形式概述 /164
- 二、社会协商信息公开 /178
- 三、社会协商会议 /186
- 四、社会协商听证 /200
- 五、社会协商询议 /207

六、社会协商创新形式 /214

第四章 社会协商主体能力建设 /223

一、社会协商主体能力建设的含义及其意义 /224

二、社会协商主体能力的基本内容 /233

三、当前社会协商主体能力存在的问题 /252

四、社会协商主体能力建设的措施 /264

第五章 社会协商与公共话语平台建设 /280

一、社会协商与公共话语平台构建的理论基础 /280

二、社会协商与公共话语平台构建的制度建设 /292

三、社会协商与公共话语平台构建的机制创新 /308

四、社会协商与公共话语平台构建的策略和方法 /323

第六章 社会协商法律机制的建构与完善 /335

一、社会协商法律机制的历史考察 /337

二、理念契合：社会协商法律制度的构建思路 /364

三、实体层面：社会协商法律关系解构 /372

四、程序层面：社会协商法律机制建构 /390

主要参考文献 /398

第一章

绪 论

一、研究缘起与研究价值

（一）研究缘起

自 2012 年党的十八大在中共历史上首次提出了建立社会主义协商民主制度之后，中共中央一直高度重视社会主义协商民主制度的健全和发展，并在历次重大会议上反复申明和强调。十八大《报告》明确提出了“社会主义协商民主”，并指出要“完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛多层制度化发展”。十八届三中全会强调，“在党的领导下，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内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中”。这些重要论述和部署，为中国社会主义协商民主的发展指明了方向。习

近平总书记在政协成立六十五周年大会上，对社会主义协商民主作出更进一步的总结阐述，强调“人民群众是社会主义协商民主的重点”，“构建程序合理、环节完整的社会主义协商民主体系，确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵”。他在中央全面深化改革领导小组第六次会议的讲话中也强调，要“有组织、有重点、分层次积极稳妥推进各方面协商”。十八届四中全会除再次重申“加强社会主义协商民主制度建设，推进协商民主广泛多层制度化发展，构建程序合理、环节完整的协商民主体系”之外，还特别强调建立健全协商沟通机制。2015年2月9日，中共中央印发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》。《意见》“明确了社会主义协商民主的本质属性和基本内涵，阐述了加强社会主义协商民主建设的重要意义、指导思想、基本原则和渠道程序，对新形势下开展政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商等做出了全面部署，是指导社会主义协商民主建设的纲领性文件”。^①在短短两三年之内，社会主义协商民主经历了最初的概念提出阶段、中期的初步至全面的战略部署阶段之后，已经进入到发展三部曲中至关重要的实施推进阶段，既需要全方位、成体系地建章立制，也需要分层次、有重点地探索研究。

在广泛多层制度化的社会主义协商民主的发展进程中，社会协商是社会主义协商民主体系中不可或缺的重要组成内容。党的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》首次使用了“社会协商”的概念，并将其与立法协商、行政协商、民主协商、参政协商相并列，共同作为社会主义协商民主的分类形式。之后，习近平总书记在2014年9月在中国人民政治协商会议成立六十五周年大会讲

^① 《中共中央印发〈关于加强社会主义协商民主建设的意见〉》，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-02/09/c_1114310670.htm，2016年2月访问。

话中也提到了社会协调，他强调，“拓宽中国共产党、人民代表大会、人民政府、人民政协、民主党派、人民团体、基层组织、企事业单位、社会组织、各类智库等的协商渠道，深入开展政治协商、立法协商、行政协商、民主协商、社会协商、基层协商等多种协商”。在当前社会主义协商民主实施推进的大背景下，亟须朝着广泛多层制度化方向发展，构建程序合理、环节完整的协商民主体系。社会协商作为社会主义协商民主不可或缺的重要内容之一，其理论体系和法律制度建构的全面系统研究对于社会主义协商民主理论和制度的丰富完整和健全发展显得尤为重要和迫切。

与其他协商民主形式相比，社会协商是目前社会主义协商民主体系中相对崭新但又陌生和薄弱的环节，其理论研究和制度建设上都存在着很多的未知领域和空白地带，远远落后于当下协商民主整体蓬勃发展的实践。我国对社会协商的研究不仅起步时间晚，还曾经一度中断，且现有的成果多数为对协商民主的附带性研究，全面系统、专门深入的探讨非常之少。社会协商理论尚不成熟，在认识和政策规定上很不统一和成型，对于究竟何为社会协商、社会协商的主体有哪些、如何进行社会协商、社会协商的效力如何等一系列核心关键问题，或尚未触及，或莫衷一是。同时，社会协商在制度机制上还很不完善，尽管有了不少的实践形式，但还很不健全，也缺乏理论上的抽象概括。社会协商的法治化水平较低，现有的一些依据大多停留在政策层面，尚未形成规范化、制度化、法制化的实践活动常态。社会协商理论及制度体系远未形成。这一现状严重制约了我国社会协商功能作用的发挥，也严重制约了社会主义协商民主体系的健全发展和稳步推进。鉴于此，社会协商的理论体系建构与法律制度建构都迫在眉睫。其中，理论体系建构是法律制度建构的前提和基础，需要从法学、政治学、社会学、管理学等多学科角度，结合社会协商在我国的实践和功能的实证分析，对社会协商的内涵外延、

表现形式、主体能力、实现途径等内容进行深入研究和必要界定，在理论构建的基础上创设具有中国特色、符合中国国情的社会协商法律制度。

还必须看到，建立科学有效的社会协商机制也是当下中国解决社会矛盾冲突、应对群体性事件的迫切现实需要。随着市场经济的发育，多元化利益群体的博弈和社会矛盾的不断加剧使得社会断层不断拉大，群体性事件频发。2008年以来全国各地出现的一系列重大群体性事件都反映出当前社会矛盾冲突剧增而社会治理没有跟上的现实。新时期社会矛盾触点多、燃点低、处理难，而社会治理的理念思路、体制机制、法律政策、方法手段上却存在着诸多问题，如公民利益表达渠道不畅、公共政策局部失衡、执政党和政府在利益协调和治理方面能力不足等。这就必然要求在社会治理方式上的转型和创新，要求探索更为有效的社会矛盾解决途径和方式，使不同群体之间的利益诉求能够更加多快好省地通过一定的机制、渠道和平台及时顺畅地表达出来。构建社会协商机制，用协商的理念指导社会治理，用协商的办法化解社会矛盾，用协商的手段处理社会冲突，是加强社会治理的重要举措。现有研究和实践表明，社会协商机制作为一种创新的社会治理形式，是权力机构与民众沟通对话的必要机制，能有效避免因信息不对称而导致的误解误判，能使不同利益群体向权力机构表达自己的诉求和关切，对于解决群体性事件彰显出了不可替代的功能和作用。在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家、构建社会主义和谐社会的美好愿景下，建立有效的社会协商机制的必要性显得比以往任何时候都更加突出和迫切。

（二）研究价值

本书根据我国社会协商理论和实践的现状，结合全面推进依法治

国、加强创新社会治理、应对群体性事件的现实需求，从理论和实务上开展对社会协商机制的全方位研究，力图建构具有中国特色的社会协商理论体系和法律制度，就目前完成的研究成果而言，应当至少具有以下学术价值和应用价值。

1. 学术价值

(1) 初步构建起中国特色的社会协商理论体系。本书从价值论、实践论、制度论等视角全面系统地分析阐释社会协商的基本内涵、理论基础、内外在价值、国内外社会实践及影响、制度内涵等诸多重大理论问题，厘清社会协商的构成要素、功能和生长机理、载体和基本形态、步骤和限度、内涵外延、基本特征等诸多核心问题，初步构建起较为完整的社会协商理论体系，对于建立和完善中国特色的程序合理、环节完整的社会主义协商民主体系具有重要的学术参考价值。

(2) 为社会协商理论研究注入新的内容，丰富和发展现有的研究范式和分析框架。针对目前关于社会协商理论研究还十分薄弱，而且基本沿袭西方协商民主研究范式和分析框架的现状，本书通过梳理现有较为分散的研究成果，从社会治理创新的现实需求出发，注重社会协商与政治协商的联系和区别，更多从治理模式视角对社会协商的基本范畴进行深入揭示和必要界定，努力构建起与中国社会主义制度相适应的社会协商理论体系，为社会协商在实践中的应用提供系统性的理论支撑和指导，改变目前对社会协商的本体性认识和具体表现方式的政策法律规定还很不统一的状况，并结合我国应对处置群体性事件的实践，力图在研究范式和分析框架上有所突破，丰富现有理论研究的库藏。

(3) 填补我国社会协商制度类型化研究的空白。本书在社会协商基本内涵研究的基础上，通过对国内外社会协商具体制度的制度特点进行类型化分析，总结出不同的制度分类，如上情下达的信息公开制度、下情上达的诉求表达制度、双向互动的民主决策制度、化解冲突的矛盾调

处制度等，并结合我国现实的国情需要，进行制度比较和选择，进一步完善社会协商制度类型化规则设计。

2. 应用价值

(1) 为建立中国特色的社会协商法律制度框架提供了相应的依据，加快推进社会协商的法治化进程。通过对社会协商机制的内容和表现形式进行梳理和类型化研究，以信息公开制度、诉求表达制度、民主决策制度、矛盾调处制度、主体能力建设、公共话语平台建设来搭建社会协商法律制度体系的基本架构，并以此为基础构建各项制度的具体内容和规范，提出相应的立法论证方案，促进社会协商的法治化，进而有利于依法治国进程的全面推进。

(2) 为社会协商机制的建立和完善提供具有典型意义的实证分析样本，促进社会治理创新建立在坚实的实践依据之上。近年来国内发生的群体性事件呈上升频发态势，其中不少重大事件颇具代表性和典型性。本书通过对调查样本的实证分析与评估，尤其结合现有的社会协商形式在重大事件中的功能发挥情况，运用科学方法进行必要的定量分析和定性分析，总结其规律性行为、应对经验和存在问题。另外，本书还专门设计了调查问卷，广泛了解社会各个主体对社会协商的认识和对社会协商制度建设的意见和建议，为治理模式的创新和社会协商机制的建立完善提供准确的实践依据。

(3) 完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会治理格局，为应对群体性事件提供新的路径选择。社会协商作为社会主义民主政治的构成部分，把社会生活权利运行与政治生活中的权力运作有机地结合在一起，促进社会治理模式的转型，不仅可以提高各级党委和政府的责任心，而且可以使民众自律，提升民众自治水平，增强对权力的监督，能够更好地应对社会矛盾凸显期的挑战。社会协商机制建立，可以成为社会治理的一种创新形式，发挥出与政府管理既相同又互为补

充的功能。

(4) 为党委政府提供切实可行的对策建议。根据中央关于加强社会治理创新和“要以解决影响社会和谐稳定突出问题为突破口”的基本要求,通过社会协商机制与群体性事件之间的结合性研究,发现社会协商机制运行中存在的问题,从事前预防、事中应对、事后处理三个方面为党委、政府和立法机关提供针对性强、符合客观实际并切实可行的对策建议,促进社会协商机制的建立健全。

二、国内外相关文献综述与研究现状的评述

当下我国语境中的“社会协商”,其涵义还并不十分清晰,既带有中国本土传统话语体系下生成的概念的痕迹,同时又与西方的“协商民主”(deliberative democracy)相联系。在西方语境下,这部分内容是自然地包含在协商民主理论体系范围之内的。协商民主本身就涵盖了对国家治理及公民自治中,政治党派间及社会公共领域事务中参与、协商的相关决策机制及治理模式的研究运用。而国内,无论是20世纪八九十年代相关论文中对苏联及东欧国家“社会协商对话机制”相关经验的推介描述,还是21世纪以来对社会协商的进一步发展思考,都始终强调党派之间、政府与群众之间的沟通对话机制、群众意见表达等协商内容。两种截然不同的政治、社会生态,都不约而同地表现出对同类型民主产品的共同需求,同样注重、强调公众参与及协商沟通。事实上,协商行为古已有之,无论是古希腊时期的直接参与式民主,还是中国古代周公、召公和平说服的协商政治,都有所体现。但真正形成一定的理论体系却是近三十年西方协商民主理论形成之后的事。因此,对我国社会

协商理论体系及法律制度的研究、建构,离不开对协商民主理论资源的吸取及对域外相关制度实践的研究和借鉴。

(一) 国外研究文献综述

20世纪80年代,西方一些学者在对竞争式代议制民主进行批判时,在吸收阿伦特、巴伯和佩特曼等人所主张的“参与式民主”的基础上,形成了协商民主理论。罗尔斯、哈贝马斯等著名学者的加入“使协商民主理论影响提升,并逐渐成为当前民主理论的显学”^①。协商民主理念的兴起是人们对于自由民主反思的结果。1980年,“约瑟夫·毕赛特在其所著的《协商民主:共和政府的多数原则》一文中首次在学术意义上谈到‘协商民主’这一概念,他主张公民参与而反对精英主义的宪政解释”。^②1987年,伯纳德·曼宁提出协商不仅要求多样的观点,而且需要冲突的观点。1989年,乔舒亚·科恩将达成共识看成是协商民主的一个关键特征。之后,罗尔斯、哈贝马斯等许多西方学者对协商民主理论做了进一步的阐述和研究。罗尔斯在《正义论》和《政治自由主义》中深刻论述了作为协商民主重要基础的公共理性。哈贝马斯深刻论述了协商民主的内容和重要意义,从分析自由派和共和派的对立入手提出了第三种民主模式即协商民主模式。^③詹姆斯·博曼提出了关于理性对话的思考。约翰·德雷泽克极力提倡通过讨论、审议来解决事关集体的问题,还把协商民主引进到国际领域,当今在欧盟多层治理中许多实验也

① 马奔:《协商民主问题研究》,山东大学博士论文,2007年。

② 陈家刚:《协商民主:民主范式的复兴与超越》,载陈家刚选编:《协商民主》,三联书店2004年版,第23页。

③ [德]哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律 and 民主法治国的商谈理论》,童世骏译,三联书店2003年版,第368页。

引入协商民主的理念。詹姆斯·费什金不仅对协商民主理论有深入的研究,还对协商民主的不同实践有比较详细的介绍。伊恩·奥佛林用协商民主分析了多元社会的分裂问题。此外,西方学者还运用协商民主理论分析中国不同领域的协商民主,尤其是中国人民政治协商制度和基层民主问题。目前,协商民主已形成基本的原则框架,理论体系不断充实完善,并已开始付诸于多种多样的实践形式。

1. 关于协商民主的含义

协商民主是一种决策机制和方式,要让所有受决策影响的公民都能够平等地参与到决策的过程中,都有条件自由地发表意见、交流信息。这是协商民主最初的涵义,也是最被普遍接受的观点。尽管对协商民主存在着不同理解,但却“都同意这样的观点:所有受集体决策影响的人或代表都应参与其中,这是民主的面向;所有决策都应通过持理性与无私价值的参与者讨论决定,这是协商的面向”。^①协商民主认为国家和社会的治理应当扩大公众的参与,使决策的过程和结果更多地体现人民的意志。同时,设计一种机制使公民在公共决策过程中就公共问题进行充分地协商和交流,以实现相互之间的妥协,达至理性立法和公民自治。^②

2. 关于协商民主的特征

一般更多被提及的特征有:公开性(publicity)、透明性(transparency)、平等性(equality)、互惠性(reciprocity)、包容性(inclusion)、责任性(accountability)、权威性(authorization)、回应性(responsiveness)。

3. 关于协商民主的实践形式

主要有立法听证(legislative hearing)、公民陪审团(citizen jury)、

^① Jon.Elster: “Introduction”, *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University press, 1998. p8. 转引自孙存良:《当代中国民主协商研究——协商民主理论的视角》,中国人民大学博士论文,2010年。

^② 杨炳超:《协商民主:中国宪政民主的可能路径》,山东大学博士论文,2008年。

协商民意测验 (deliberative polling)、城镇会议 (town meeting)、专题小组 (focus group)、公民会议 (citizen conference)、大规模协商大会 (mass consultative assembly)、愿景工作坊 (scenario workshop) 等。

4. 关于协商民主的研究动态

第一代协商民主理论者,如哈贝马斯和罗尔斯,认为协商民主完全建立在理性交流的基础上,但未考虑到当代社会的复杂性。第二代协商民主理论者,尤其是詹姆斯·博曼、艾米·古特曼和丹尼斯·汤普森在考虑协商民主的制度化时,着重考虑社会的复杂性,但并没有提出更多实质性的细节说明。第三代协商民主理论者认真考虑了协商民主应当如何在实际中展开运作的问题。目前,西方的协商民主理论正经历着由规范研究向实证研究、由单一领域向多元领域、由一国研究向多国研究的转变,研究视角的不断变化是推动这一进程的动力。^①

(二) 国内研究文献综述

社会协商是协商民主理论在社会公共领域的延伸和应用。其在中国的政治源头是1987年党的十三大报告《沿着有中国特色的社会主义道路前进》中所提到的“社会协商对话制度”。报告第五部分“关于政治体制改革”中专门列出的第五项改革举措就是“建立社会协商对话制度”。其中明确指出:“正确处理和协调各种不同的社会利益和矛盾,是社会主义条件下的一个重大课题。各级领导机关的工作,只有建立在倾听群众意见的基础上,才能切合实际,避免失误。领导机关的活动和面临的困难,也只有为群众所了解,才能被群众所理解。群众的要求和呼声,必须有渠道经常地顺畅地反映上来,建议有地方提,委屈有地方

^① 聂鑫:《协商民主理论视野中的公共决策问题研究》,吉林大学博士论文,2009年。

说。这部分群众同那部分群众之间，具体利益和具体意见不尽相同，也需要有互相沟通的机会和渠道。因此，必须使社会协商对话形成制度，及时地、畅通地、准确地做到下情上达，上情下达，彼此沟通，互相理解。建立社会协商对话制度的基本原则，是发扬‘从群众中来、到群众中去’的优良传统，提高领导机关活动的开放程度，重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论。当前首先要制定关于社会协商对话制度的若干规定，明确哪些问题必须由哪些单位、哪些团体通过协商对话解决。对全国性的、地方性的、基层单位内部的重大问题的协商对话，应分别在国家、地方和基层三个不同的层次上展开。”

当时，“社会协商对话”这一概念一经提出便引起了学界的广泛研究和讨论。党的十三大之后的最初几年，尤其是1988年，学界掀起了对社会协商对话制度研究的一个小高潮，涌现出了一批研究成果。不过，这一阶段的成果多为政论性文章，理论纵深挖掘者很少。只是笼统提出社会协商的含义、内容、特点、形式、原则、意义，并没有展开具体论证，也没有形成基本的学术共识。^①此后，社会协商的相关制度建设及执行效果并不理想，相关理论研究也几乎停滞。1992年至2002年的十年间，成果寥寥，几近中断。2002年至2012年的十年间，逐渐有所恢复，每年有少量零星研究成果出现。这一阶段的成果多为附带性研究，通常是作为解决某一社会性问题的一种手段机制而出现的，专门对其进行全面系统研究的文献数量极少。

相对而言，与此相关的协商民主的研究虽起步较晚，但发展迅速，专门研究成果极为丰富，为社会协商的相关研究提供了很好的助益。21世纪初，我国改革进程中导致的各种体制性、政策性社会矛盾渐趋激烈，政学两界纷纷寻求理论及实践资源指导时，协商民主理论开始引起

① 参见马蕾：《社会协商研究综述》，《重庆社会主义学院学报》2014年第6期。

人们注意，2004年以来围绕着协商民主这一重大命题展开了广泛深入的研究讨论和实践探索。随着对协商民主理论的研究重心由政治领域向社会领域的逐渐转移，社会协商机制也重新被人们所关注。偶有零星研究成果出现，但大多比较零散，且没有专著问世，更没有引起学界的关注和重视。

自2012年党的十八大首提“社会主义协商民主制度”以来，尤其是自2013年党的十八届三中全会首提“社会协商”后，随着党中央对社会主义协商民主建设的高度重视和大力推进，社会协商也屡被提及，日益受到重视。为响应社会主义协商民主广泛多层制度化发展的现实需求，学界对社会协商的研究重新兴起，掀起了又一个对社会协商进行研究的小高潮。仅2014年就有20篇专门研究社会协商的学术论文，数量超过之前20年专门研究成果的总和。可以说，当前社会协商的研究和发展遇到了前所未有的良机。

1. 关于协商民主的研究

国内学界对于协商民主的研究起步较晚。2004年，陈家刚整理的论文集《协商民主》是中国引入协商民主理论的第一本译作，但篇幅有限，许多经典文章都未收入。2006年，中央编译局出版的协商民主译丛、2007年，谈火生教授的译作《审议民主》论文集，以及杨立峰、葛水林、应奇翻译的古特曼与汤普森的专著《民主与分歧》，将西方协商民主的成果进一步引入。同时，谈火生以卢梭与哈贝马斯的合法性理论为中心，从政治思想史的思路系统地总结了政治合法性和民主意志形成之间的关联，以及协商民主在其中的作用。何包钢介绍评述了西方协商民主理论，以中国地方协商民主经验讨论了西方民主协商理论中的基本问题，阐述了协商性民主化模式及其对中国民主化的意义，具有较高的学术价值。韩冬梅对西方协商民主理论的缺陷、得失做出历史唯物主义的剖析，也具有一定的独创性。目前，从协商民主相关文献的数量上看，