

DELIBERATIVE DEMOCRACY IN CHINA:
THEORY AND PRACTICE

中国协商民主： 理论 与 实践

郭丽兰 伍俊斌 主 编

伍俊斌 郭丽兰 李 鹏 詹扬扬 黄建宏 著



人 民 出 版 社

DELIBERATIVE DEMOCRACY IN CHINA:
THEORY AND PRACTICE

中国协商民主： 理论与实践

郭丽兰 伍俊斌 主 编

伍俊斌 郭丽兰 李 鹏 詹扬扬 黄建宏 著



 人 民 出 版 社

责任编辑:李之美

图书在版编目(CIP)数据

中国协商民主:理论与实践/郭丽兰,伍俊斌 主编;伍俊斌 等著.

—北京:人民出版社,2017.10

ISBN 978-7-01-018096-0

I.①中… II.①郭…②伍… III.①民主协商-研究-中国 IV.①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 207376 号

中国协商民主：理论与实践

ZHONGGUO XIESHANG MINZHU: LILUN YU SHIJIAN

郭丽兰 伍俊斌 主编

伍俊斌 郭丽兰 李鹏 詹扬扬 黄建宏 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球东方(北京)印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14.5 字数:150 千字

ISBN 978-7-01-018096-0 定价:38.00 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

协商民主在现代政治理念和政治实践中具有丰富的内涵。协商民主是现代民主政治的一种体制机制，在协商民主实践中，各协商主体共同参与国家治理和公共决策，最大程度减少政治冲突、缩小政治差异、增进政治共识、扩大政治参与、凝聚政治合力。随着市场经济的发展和改革开放的深入，当代中国政治发展面临越来越严峻的挑战。为提高政治系统的适应性、包容性和有效性，尽可能容纳和释放民众的利益表达与政治参与诉求，提升执政能力和执政水平，必须推进政治发展和政治改革。协商民主为当代中国政治发展和政治改革提供了可资借鉴的理论成果和实践探索。

本书主要研究当代中国协商民主发展的基础理论和创新实践。从阐释协商民主的基础理论出发，比较研究中国协商民主与西方协商民主理论的异同，紧密结合当代中国协商民主的创新实践，深入探索当前发展协商民主的主要做法和重要经验，并提出拓展中国协商民主理论空间和实践领域的基本路径。

全书共分为五章，遵循从理论探索到实践创新的基本逻辑

展开研究。首先阐述了中国协商民主的基础理论。其中，第一章分析协商民主与政治发展的契合，指出发展协商民主有助于扩大有序政治参与，塑造现代政治文化，巩固提升政治基础。第二章探讨选举民主和协商民主的关系，阐释选举民主的“典范”及其制度特点，剖析选举民主的理论局限与实践危机，并提出协商民主理论的兴起及其主张。其次，围绕当代中国协商民主的具体实践——协商民主的实现形式、党际协商、基层社区协商、基层农村协商等展开论述。其中，第三章就人民政协协商民主的内涵，完善和创新人民政协协商民主的实现形式进行了研究。第四章以党际协商为主题，对党际民主的历史形成和功能、现状和问题、原因，加强党际协商促进中国协商民主发展提出了对策思考。最后，就社区治理中的协商民主进行理论分析。第五章研究协商民主与社区治理的内在共同特质、社区协商治理的居民参与以及各地社区协商治理经验的探讨。

全书采取理论下沉至实践的写作结构和方法，既有对中国协商民主的一般理论分析，同时重点结合中国人民政协协商民主、政党协商、基层协商民主的具体实践进行探讨，既有一定的理论价值，又有可操作的实践意义，为中国协商民主发展提供了理论和实践参考。

目 录

前 言	1
第一章 协商民主与政治发展的契合	1
第一节 协商民主扩大有序政治参与	2
第二节 协商民主塑造现代政治文化	21
第三节 协商民主巩固提升政治基础	34
第二章 选举民主与协商民主的关系	44
第一节 选举民主的理论及其实践历程	45
第二节 选举民主的“典范”及其制度特点	58
第三节 选举民主的理论限度与实践危机	66
第四节 协商民主理论的兴起及其主张	71
第五节 协商民主是选举民主的有益补充	79
第三章 完善人民政协协商民主的实现形式	83
第一节 人民政协协商民主的性质与要素	84
第二节 人民政协协商民主的实现形式	100

第三节	完善和创新人民政协协商民主的实现形式， 推动我国政治民主的发展	115
第四章	以党际协商促中国协商民主发展	132
第一节	中国党际协商的历史发展和重要功能	134
第二节	中国党际协商的基本现状	149
第三节	中国党际协商存在的问题及其原因	154
第四节	新时期加强中国党际协商的对策建议	158
第五章	在社区治理实践中发展协商民主	173
第一节	社区协商民主：一种治理形式	174
第二节	社区协商治理：居民参与视角	188
第三节	社区协商治理：各地实践经验	204
第四节	社区协商治理：一个延伸讨论	216
主要参考文献		219
后 记		224

第一章 协商民主与政治发展的契合

协商民主在现代政治理念和政治实践中具有丰富的内涵。协商民主是现代民主政治的一种体制机制，意指在宪法法律规范的政治共同体中，自由平等的公民基于理性和权利，通过对话、沟通、辩论等互动过程最终形成合法决策的民主形式。^①在协商民主实践中各协商主体共同参与国家治理和公共决策，最大程度减少政治冲突、缩小政治差异、增进政治共识、扩大政治参与、凝聚政治合力。从某种意义上分析，协商民主就是民主与协商的紧密结合和有机统一。美国政治学家乔恩·埃尔斯特明确指出，协商民主主要体现在自由且平等的公民通过讨论协商进行决策，主要表现在两方面：一是协商民主涉及集体事务和集体决策，所有受此决策影响的利益相关者及其代表都应该参与协商，即体现决策是民主的；二是凡是涉及集体事务的决策都必须经过利益相关者及其代表的讨论和协商，这些讨论和协商既面向参与者，也

^① 参见陈家刚：《协商民主研究在东西方的兴起与发展》，《毛泽东邓小平理论研究》2008年第7期。

来自参与者，这有助于培养参与者理性和公正的品德，是达致民主决策的重要路径。^①由此可见，现代政治学视域中的协商民主是民主与协商有机结合的产物，其中对协商的关注主要体现在决策进程中对各种意见和声音的权衡与考量；而对民主的关注主要体现在平等对待受决策影响的所有利益相关者及其代表的愿望和诉求。^②

随着市场经济的发展和改革开放的深入，当代中国政治发展面临越来越严峻的挑战。为提高政治系统的适应性、包容性和有效性，尽可能容纳和释放民众的利益表达与政治参与诉求，提升执政能力和执政水平，必须推进政治发展和政治改革。协商民主为当代中国政治发展和政治改革提供了可资借鉴的理论成果和实践探索。

第一节 协商民主扩大有序政治参与

协商民主内蕴着协商主体的自主性、平等性，协商原则的包容性、妥协性，协商过程的制度化、程序化，协商结果的科学化、民主化等价值追求，与公民有序政治参与所体现的价值追求高度契合。推进协商民主是扩大公民有序政治参与的重要途径。推进协商民主对保障公民政治参与的权利、提升公民政治参与的质量、拓展公民政治参与的空间、增强公民政治参与的效果都起着

① 参见 Jon Elster edited, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Introduction, 1998, Preface and Chap.4.

② 参见伍俊斌：《论互联网与协商民主的契合》，《新华文摘》2014年第19期。

重要作用。协商民主是扩大公民有序政治参与的重要形式，协商民主的实质就是要实现公民有序政治参与。推进协商民主有助于拓宽政治参与渠道、培育政治参与文化、减少非制度政治参与。

政治参与是公民或公民团体通过一定方式参与政治生活、表达利益诉求、规范政府行为、影响公共决策的行为。随着改革开放和民主政治的推进，当代中国公民政治参与的诉求急剧增加，国家层面的有效制度供给相对滞后于公民的政治参与需求。许多国家走向政治现代化的历史进程表明，社会转型期政治参与的急剧增长有可能引发政治参与的无序，而无序政治参与的泛滥必然会导致政治不稳定，阻碍社会发展进步。走中国特色的政治文明发展之路，把人民当家作主这一宪法精神外化为可操作的实践形式，离不开公民有序政治参与。

一、有序政治参与的主要维度

有序政治参与是公民或公民团体以合法的形式，通过制度化渠道有序参与政治生活、影响政治系统决策和运行的行为。公民有序政治参与是现代民主政治的基石和核心，是衡量政治文明发展程度的重要标志，是反映政治现代化水平的重要指标，是政治系统良性运行的基本条件，也是影响政治系统持续性的关键变量。有序政治参与的基本内涵包括如下四个主要维度。

一是合法。公民有序政治参与首先应符合既定政治系统制定的宪法和法律，有序政治参与的基本原则须由宪法和法律所设定。将公民政治参与纳入法治轨道，是现代法治社会的基本要求，也是维护政治稳定、促进社会和谐的重要内容。现代法治社

会的核心特征就是法律至上，切实树立和有效维护宪法和法律的尊严、权威。法治社会要求用法律来规范人们所有的社会行为，规范所有社会事务的运作，当然也包括公民政治参与行为。公民只有依法参与政治，才能保障基本权利，才能真正实现民主。离开了宪法和法律的规范，公民的政治参与就无法可依、无章可循，得不到切实的保障。

从这个意义上讲，有序政治参与是法治之下的政治参与，公民的政治参与行为和政府对政治参与的管理都必须依据法治原则，以法律规定确认的方式、程序进行。公民有序政治参与要求在充分尊重宪法和法律的前提下，不断调整和规范公民的政治参与行为，使其有法可依、有法必依。从另一方面看，宪法和法律也必须顺应时代发展的潮流，充分体现民众的愿望和要求，随着公民政治参与实践的变化而及时对相关法律规定进行调整，将公民合理的政治参与需求纳入法治化轨道。

二是有序。政治参与是一把双刃剑，有序政治参与有利于促进政治民主和社会稳定，无序政治参与抑或过度政治参与都可能会导致政治动荡和社会失序，从而破坏政治民主化进程。亨廷顿在研究发展中国家现代化进程中公民政治参与面临的挑战时就深刻指出，发展中国家现代化进程中，随着城市化的迅速推进、教育的普及和传播媒介的增加，人们的要求和期待也会迅速提高，政治参与热情和积极性高涨，如果政治制度化水平较低，公民的这些愿望和要求长期无法在既定政治体系内得到解决，这种被激发起来的政治参与热情就会超出法律的界限，无序参与激增，导致政治动乱和暴力。

有序性代表着社会结构的均衡、社会运行的稳定和社会行为后果的可预测。当代公民参与政治活动，广义地说是为了维护自身的权益，当利益多样性显现在社会中，对他人权益的尊重也是公民维护和实现自身利益的条件和制约因素，这也是现代民主人人平等的另一个内涵。如果说每个公民都从自身利益出发，不顾他人利益，就会出现利益表达失范，政治运行紊乱，一定范围内的无序，公共利益得不到维护，个人权益也无法得到制度保障。因此，政治参与中的有序性，体现为公民参与各种政治活动时认同现有的政治权威与秩序。既要表达与争取自身利益，同时又怀有宽容、妥协的精神。这也是现代民主制度下公民素质的基本特征之一。^①

政治系统政治秩序的获得和维护，主要取决于两个因素：一是国家法律制度的有效供给，为公民政治参与和利益表达行为提供规范的依据；二是国家提供的法律制度能得到大多数公民普遍的尊重与自发的服从。公共权力的权威性与公民的自觉认同，两者相互配合、相互促进是维护良好的政治秩序的核心要素。国家层面有效的法律制度供给越充分，公民政治参与行为就越规范，社会政治就越稳定和有序。但没有任何一个国家和政治体系能够设计出完美无缺的政治制度和法律规范，也没有任何一个国家、一种政治制度设计能够一劳永逸地解决未来可能出现的所有社会政治问题。因此，扩大公民有序政治参与体现为一个国家和政治

^① 参见魏星河等：《当代中国公民有序政治参与研究》，人民出版社2007年版，第21页。

系统法律制度不断完善，公民素质不断提升的动态过程。

无序政治参与的形式主要有：(1) 骚乱。骚乱是民众对政府决策不满意的一种反映，是以公开的态度和行动来表达对政治系统的不满。骚乱的常见方式有非法集会、示威游行、包围政府驻地、占领机关学校、与警察发生街头冲突等。骚乱意味着政府对局势在一定程度上失去控制，但并不意味着政治系统已经完全失去了合法性。(2) 暴力。暴力是比骚乱更为严重的无序政治参与形式。如果说在骚乱的情况下政治系统尚未完全失去其合法性，那么暴力则是对政府权威的公然对抗。暴力是以伤害人或毁坏财产的方式来影响政府和对抗政府的行为，其常见的形态有：政治暗杀、恐怖活动、叛乱、暴动、城市游击战等。(3) 革命。革命是非常态政治参与的最高层级，也是民众为影响政治决策、改变政治系统所能诉诸的最后手段。如果说，在其他无序政治参与形式中，民众希望加以影响和改变的只是政府中的某个成员或政府的某项具体政策、法令的话，那么，在革命中，民众所要影响和改变的则是整个政治系统本身。革命是最大规模的政治参与。在革命过程中，各个阶级、阶层的政治要求都会被充分地反映出来，而旧的政治制度和结构对这些政治力量和他们要求却不能有效吸收。因而，革命在形态上也表现为一种“参与内爆”，即旧的政治体系从内部炸裂开来并被一种新的政治体系所取代。^①

三是理性。有序政治参与是公民理性的政治参与。理性政

^① 参见张健：《转型期扩大公民有序政治参与问题研究》，苏州大学2008年博士学位论文，第13—14页。

治参与是公民在参与政治活动时，能够选择合法、合理的方式表达愿望和要求，能够独立自主、清醒冷静地作出明智的选择，而不是出于一时的冲动、他人的影响或外界的鼓噪与宣传改变自己的主张与立场。公民主要基于行使合法权利、维护正当利益、履行公民职责、促进政治发展的目标，参与国家政治生活。

公民政治理性，主要体现在三个层面：(1) 公民在行使权利时，有必备的政治知识，能够独立地进行政治选择和价值判断。公民政治参与既是实现权利的过程，同时也是履行责任的过程，体现着公民权利与义务的统一性。公民政治参与会产生实际后果，在进行政治参与时，不能把对民主的忠诚代替民主的理性，否则，丧失理性的公民政治参与播下的可能是“龙种”，收获的是“跳蚤”。民主政治发展的实践表明，任何政治决策都是多种力量相互博弈的过程，公民理性的政治参与是政治博弈得以维持，并取得较好结果的重要原因。没有政治理性，政治参与和政治发展难以维系。(2) 公民对公共决策的理解和支持。一旦在少数服从多数原则下产生了新的公共决策，对那些希冀实现自己利益但此决策结果却未能反映其愿望的公民而言，以宽容平和的心态接受多数人的决定也是理性政治参与的基本要求。(3) 政治参与采用的方式是和平的、非暴力的。利益表达和政治博弈也许需要多次进行，参与意愿也许需要在多次政治参与行为后才能达到目的。^① 因此，整个政治参与过程需要民众能够冷静对待，大

^① 参见魏星河等：《当代中国公民有序政治参与研究》，人民出版社 2007 年版，第 22 页。

多数时候，冲动和暴力并不能解决问题，只会延误解决问题的时机，增加解决问题的难度。

四是适度。有序政治参与是公民适度的政治参与，即公民政治参与是存在限度的。公民政治参与存在限度的原因主要表现在四个方面：（1）公民对政治参与的相关信息掌握不完全。公民政治参与行为要想达到理想境界，基本的前提条件是对相关信息有充分的掌握，但这在现实社会政治生活中是不可能真实存在的。尽管我们身处信息社会，政务公开得到了大幅度地推行，公民的知情权得到了大幅度地拓展，但每个公民在参与政治、作出选择时对社会政治事务信息的了解不可能是全息，每个公民都存在着“不可避免的无知”。信息的不完全决定了公民在进行思维判断时的局限，使其不可能作出最佳选择，达到最佳效果。（2）公民个体素质和个体能力存在巨大差异。公民政治参与行为常常是发散式的，公民个体素质和个体能力的差异会导致公民个体政治参与行为的不同，会影响有时甚至会对政治参与活动的效能起决定性作用。（3）国家对公民政治参与的制度供给经常出现相对滞后。社会经济的发展，总是不断地使政治制度与法律体系面临新的挑战、面对新的课题，有效的法律制度供给不足甚至出现一定程度的法律空白的现象时有发生。（4）公民政治参与的力度要与社会承受力相适应。社会承受力主要指政治系统对各种尖锐矛盾胶着、突发事件爆发的接纳能力和化解能力。当社会承受力较大时，政治主体能以比较平静的心态面对各种尖锐社会矛盾和突发事件，整体的社会正常秩序不会因此突然中断；当社会承受力较弱时，一有风吹草动，各政治主体就草木皆兵，导致社会

政治失序。^①

公民适度参与政治是社会政治稳定有序的重要条件。公民政治参与的力度与政治系统的制度化水平相互促进、保持协调,使公民政治参与处于可控的范围和状态之中,就能有效避免出现严重的参与爆炸和参与不足局面,就能有效避免社会政治动荡,影响民主政治的整体发展。促进公民适度政治参与要求政治系统积极引导公民合理表达利益诉求、参与政治生活、影响政治决策,要求政治系统不断完善体制和机制,将随着经济发展、教育普及和社会进步过程中同步增长的公民合理的政治参与和利益表达诉求有效纳入体制之中。

二、协商民主拓宽政治参与渠道

社会转型期的发展通常表现为非均衡式发展,集中体现在社会阶层结构急剧分化、利益主体多元化、利益诉求多样化,公民在政治素质、政治情感、政治心理和政治认同等诸多方面存在显著差异,必然要求拓宽政治参与渠道。协商民主有助于拓宽政治参与渠道,建立多渠道、多层次的政治参与和利益表达格局。

1. 协商民主拓宽新兴社会阶层和弱势群体政治参与的渠道

新兴社会阶层和弱势群体在传统政治架构中表达利益诉求、实现政治参与的渠道严重不足,而随着社会发展,这两类群体的参与需求大幅度增长,如果体制内的参与渠道长期供给不足,必

^① 参见魏星河等:《当代中国公民有序政治参与研究》,人民出版社2007年版,第23页。

将促使其不得不寻求体制外的渠道表达诉求、解决问题，这必将导致无序政治参与的急剧膨胀，引发政治不稳定。协商民主有助于拓宽社情民意表达渠道，通过逐步建立新兴社会阶层和弱势群体的舆情汇集分析机制和权益保障机制，把其利益诉求的维护纳入规范化、制度化的轨道。政治参与和利益分配不公是社会不公的主要表现，利益多元化是社会转型期的必然趋势，但由于新的政治参与机制和利益整合机制尚未全面建立，政治参与和利益分配不均就成为普遍现象。当前通过协商民主，拓宽新兴社会阶层和弱势群体政治参与渠道是维护社会公平正义和政治稳定的必然要求。

2. 协商民主拓展立法参与的广度和深度

在现代社会，立法越来越成为资源配置的主要手段和利益分配的重要杠杆，它不仅涉及巨大的经济效益和政治效应，在一定程度上还决定着社会的发展方向。因此，立法参与问题，越来越为人们所关注。随着利益关系日趋多元化、社会关系日趋复杂化，仅靠立法代表立法已越来越难以充分反映公众不同的利益要求。必须推进立法协商，建立完善相应的程序和机制以满足民众对立法的了解、影响和参与。立法协商是民主立法的重要表现形式，使得法律的制定和修改更加科学合理。立法协商体现公民在立法进程中的政治参与，其意义在于它能够充分发挥各类社会主体的角色作用，公民平等参与对话协商，充分表达各自的立法态度和利益目标，从而使整个立法过程更加集思广益，普遍地改善和提升了立法的质量。在某种意义上讲，现代社会的立法就是在多元的利益群体和社会阶层之间寻求某种妥协和平衡，立法协商