

协商民主与 国家治理

中国深化改革的新路向新解读

Deliberative Democracy and Governance

陈家刚 著

协商民主与当代中国的政治发展

多元文化冲突更加彰显协商民主的价值

如何在实践中健全协商民主

存量民主：政治体制改革新路径

政治体制改革需要顶层设计



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

协商民主与 国家治理

中国深化改革的新路向新解读

Deliberative Democracy and Governance

陈家刚
著

图书在版编目(CIP)数据

协商民主与国家治理:中国深化改革的新路向新解读/陈家刚著.

—北京:中央编译出版社,2014. 1

(前瞻未来系列/俞可平主编)

ISBN 978-7-5117-1934-8

I. ①协…

II. ①陈…

III. ①政治体制改革-研究-中国

IV. ①D6

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第278734号

协商民主与国家治理:中国深化改革的新路向新解读

出 版 人 刘明清

出版统筹 薛晓源

责任编辑 苗永姝 薛迎春

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612335(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)
(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

开 本 787毫米×1092毫米 1/16

字 数 220千字

印 张 19.75

版 次 2014年1月第1版第1次印刷

定 价 58.00元

本社常年法律顾问:北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话:(010)66509618

总 序

中央编译出版社计划在该社近年出版的《危机与未来》、《敬畏民意》和《幸福与尊严》等书的基础上，推出“前瞻未来”系列，请我写几句话，作为引言。我欣然答应，因为这几本书或由我编著，或有我参与。更重要的是，我也想借此机会就“前瞻未来”发点议论。

顾名思义，“前瞻未来”就是向前看，放眼前程，思考即将面临而尚未来临的问题。这一点对于极其重视传统的我们中华民族来说，对于我们所处的这个全球化时代来说，尤其重要。曾几何时，我们开始习惯于悖逆性思维。言必称三王，行必提尧舜，理想的时代必定在古代。即使欲对传统有所突破，也要“托古改制”。带着沉重的怀古情节来观察和评判现实，一看到或听到新的观点和理论，往往不是冷静地分析，而是根据既定的标准进行指摘和抵触，这是我们长期以来的思维定式。这种思维定式束缚人们进行观念创新，不利于思想解放，而思想的解放通常是改革创新的前提。在我看来，扭转这种传统思维定式的有效途径，就是革新思维方式，在不忘记历史、往后回看传统的同时，把更多的眼光放在未来，仰望星空，眺望远景，超越时代，超越眼前。

人类已经进入了全球化和网络化的时代。全球化是人类历史中一个漫长而巨大的转变过程，它还刚刚开始，远没有终结。全球化不仅极大地改变了人类的生产方式、消费方式和交换方式，也极大地改变了人类的思维方式和行为方式。全球化正在强化我们的过程思维，要求我们特别重视前瞻性思维和理论创新。全球化是现代化的延伸，是对传统的超越，无情地摧毁了过去的各种理想模式。在全球化时代，过去的和现存的每一种社会生活模式都暴露出其固有的缺点。它迫使人们进行前瞻性的思考，把理想模式建立在未来，而不再是过去。在这样一种背景下，对于学术研究而言，进行前瞻性的思考和分析，显得前所未有的重要。

“前瞻未来”不仅仅是一个时间的维度，也是一个发展的维度。这就是说，我们不仅要放眼将来，也要放眼全球，看看其他国家有哪些方面比我们先走一步，其今天的成就和问题，可能是我们明天的现实。从世界历史的角度看，全球化实际上是人类发展的一个新阶段。其基本特征是，在经济一体化的基础上，世界范围内产生一种内在的、不可分离的和日益加强的相互联系。全球化要求我们在进行纵向思维的同时，特别重视横向的比较思维。全球化的重要特征是社会的政治经济发展和人类生活的跨国性，它迫使人们更多地进行横向的思维，即跳出自己狭隘的历史经验，善于学习其他文明的先进要素，善于吸取其他国家在现代化过程中的经验教训。只有这样才能学到发达国家的优点，而避免重蹈它们的覆辙。

“前瞻未来”不是凭空臆想，无的放矢。相反，任何对未来发展科学分析和正确预测，都必须脚踏实地，从观察和分析现实问题开始。没有对现实的调查研究，就没有对未来的发言权。前瞻未来，归根结蒂是为了解决我们在现代化建设中可

能遇到的问题，应对我们在社会政治经济发展中可能遇到的挑战。毫无疑问，没有对中国现实问题的深刻把握，没有对人类眼前境况的透彻了解，对中国和世界未来的前瞻也必定是空中阁楼，没有坚实的基础，难以承载重要的学术使命和政治使命。因而，“前瞻未来”也应当是对重大时代议题的历史的、动态的、过程的和远景式的观照。

上面所说的，既是我对“前瞻未来”的理解，也是我对本系列丛书的期望。

俞可平

2013 年 11 月 27 日晚于京郊方圆阁

导 论

从走出蛮荒、走向文明伊始，人类就从未停止过对一种最适宜自身发展的政治制度的追求。从古希腊雅典的直接民主，到中世纪的城市共和国，以至肇始于近代的现代政治体制，民主是迄今为止人类发现的最适合人类自身的政治形式。民主既是一种有赖于思想者和哲学家加以理论化的价值与理想，也是一种有赖于人民在实践中加以采纳和施行的制度设计。理论家的思考启发、丰富和拓展了后人对于民主的认识；而政治家们也不断地用智慧和实践把民主的理想变成现实。马克思主义者也曾直言，民主是实现人类解放的手段，民主政治是一切国家形式的最终归宿，是国家的最终形式。

虽然民主被奉为人类的共同价值和财富，但是，人们对于民主制度建构的路径选择却是多样的，而且是不断发展和完善的。古希腊时期，公民大会是城邦政治生活的重要场所，每个公民都可以直接参与城邦的公共事务，民主在这个时候表现为直接民主的形式；现代国家建立以后，民族国家的规模问题，使代议制民主应运而生，选举、政党政治、权力制衡等要素变成了民主的主要标志。在人类思想发展和政治试验的不断反复、不断选择的过程中，代议制民主的制度设计赢得了话语权

并逐渐成为现实民主政治的主流模式。民主在全球范围内为自己赢得了声誉，在当今世界，几乎没有国家声称自己是不民主的。

中国，具有几千年古老文明的国度，在经历过西方列强“坚船利炮”对“刀枪剑戟”的毁灭性打击之后，也同样走上了认识民主、思考民主、探索民主和实践民主的发展道路。晚清预备立宪的尝试，革命军中“马前卒”的呐喊，建立民国的努力，终于在武昌举义之后变成了现实。但建立民主共和国的道路终究是曲折的。不断的“复辟”、“专制”和“独裁”政治没有带来国家的富强、人民的权益，相反却是无尽的贫穷、饥饿和羸弱。

民族危亡的紧要关头，共产党人面对复杂的国际国内形势，在坚持武装斗争的同时，始终坚持民主价值，用民主理想开启民智；始终着力制度设计，依靠程序保障民权。新民主主义革命时期，共产党人高举自由、民主的旗帜，使人民革命的星火在华夏大地形成燎原之势。人民用投黄豆等方式，在抗日根据地推动了轰轰烈烈的民主选举。在社会主义革命和建设时期，在中国共产党的领导下，逐步发展起现代民主政治的重要支柱，即人民代表大会制度、多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度和基层民主制度，当代中国的民主政治制度基本确立。改革开放以来，我们党明确提出没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化。民主政治建设稳步推进，并在实践中创造出两票制、公推公选、民主恳谈、协商对话、预算监督等民主形式，民主的制度化、规范化、程序化程度不断加强，民主政治逐渐走向成熟和完善。

然而，传统与革命的双重路径依赖，使中国共产党带领人民追求民主的过程异常曲折和艰难。改革开放的关键时期，转

型给我国发展进步带来巨大活力，同时也诱发了这样那样的矛盾和挑战。例如，执政党精神懈怠的危险、能力不足的危险、脱离群众的危险、消极腐败的危险，更加尖锐地摆在全党、全国人民面前；改革在实践中表现出的浅层次、碎片化和非均衡性特点，诱发了二元结构困境、人口资源环境压力、教育医疗住房安全问题以及固化的利益藩篱；民主法制不健全，社会诚信缺失、道德失范，一些领导干部的“本领恐慌”与新形势新任务不相适应；一些领域的腐败现象仍然比较严重，社会不满情绪日益明显，等等。体制机制的严重障碍说明当代中国在国家治理体制和治理能力方面，面临着新的挑战。

2013年11月9—12日，中共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》，明确将“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，首次在党的历史性文献中明确了“国家治理”的理念，这对于当代中国的发展转型、中国的社会主义现代化事业乃至人类政治文明的发展，都具有重大的理论意义和现实意义。所谓国家治理体系，指的是规范政治权力运行、维护公共秩序、促进公共利益的一系列制度和程序，以及内含于其中的自由、平等、公正等价值观念。国家治理体系是一种民主的治理体系，其公权力的产生和运作必然是遵循民主规则的，其私权利必然是得到保障的，公民、社会、市场和政府之间的界限是明晰的；国家治理体系是一种法治的治理体系，宪法和法律是所有治理主体和全部治理行为的最终权威来源。国家治理体系，在内容上包括政府治理、市场治理和社会治理三个主要的方面。现代的国家治理体系是一个有机的、协调的、动态的和整体的制度运行系统。国家治理体系是政治现代化的重要标志。

人类的政治发展总是遵循着从人治走向法治、从专制走向民主、从神秘走向透明、从集权走向分权、从管制走向服务、从统治走向治理这样的规律的。“国家治理体系和治理能力现代化”这一全新政治理念的提出，既是顺应了人类发展的一般规律，也表明我们党对社会政治发展规律有了新的认识，是对改革开放以来理论探索和实践创作的总结和升华。推进国家治理体系和治理能力的现代化，既是全面深化改革的目标，也是当代中国民主政治发展的必然要求。推进国家治理体系和治理能力现代化，对于我们转变思维方式、革新传统观念、探求改革路径等方面将提出许多新的要求。

首先，进一步解放思想是实现国家治理现代化的先决条件。社会政治进步的过程，就是新的思想观念不断战胜和超越落后的思想观念的过程，就是不断学习和借鉴的过程。没有思想的解放和观念的转变，就不可能有扭转中国历史进程的改革开放大业。推动国家治理变革，势必会触动既定的利益格局和守旧力量，引起抵制和反对，这就需要有新思想新观念，需要有“敢为天下先”的勇气，为百姓谋利、为党和国家尽职的责任；需要革除在政治体制改革问题上的形而上学和教条主义。只要有利于解放和发展生产力，有利于实现社会公平正义，有利于促进人的解放，就应该毫不犹豫地放下包袱，以负责的精神和务实的态度，以高超的智慧和真正的勇气，在充分尊重民主共同价值的条件下，积极主动探索民主的多样性实践。

其次，积极推动存量民主是实现国家治理现代化的重要基础。存量民主，指的是围绕建设高度发达的社会主义民主和法治这一首要目标，在由“人民共和国”这一国体性质规定的一整套宪法法律制度基础上，充分利用既有制度优势，通过具体的体制机制和程序设计，将“沉淀的”、“文本的”制度规范

用好，使制度的民主走向实践，使民主在实践中运转起来，集中力量解决政治体制改革的重点领域和关键环节，切实地维护人民群众的权利与利益，实现公平正义和社会和谐。存量民主包括三个方面的内容：一是自近代以来中华民族在追求民族独立、国家富强、人民幸福的过程中逐步形成的民主政治观念和文化；二是自推翻统治中国几千年的传统政治体制之后经过逐步探索和多次反复而最终建立起来的民主共和政治制度；三是基于自由、民主、平等、法治等价值观念和民主共和政治制度的民主实践所长期形成的成就和经验。当代中国这种以宪法法律为基础的政治体制架构，是国家治理变革最为根本的存量和现实基础。既有的政治体制架构为改革创新提供了最为坚实的支撑。一切改革和发展，都应该以此为基础，并且不能违背现行宪法和法律框架。由此，必须消除一切对于我国国体和政体等政治制度民主特性的质疑，这也是推进国家治理现代化的底线共识。

第三，在竞争性民主基础上发展协商民主是实现国家治理现代化的战略选择。协商民主指的是自由平等的公民在一种由民主宪法规范的权力相互制约的政治共同体中，通过集体与个体的反思、对话、讨论、辩论等过程，形成合法决策的民主体制和治理形式。随着经济社会的发展，社会利益主体日益多元、利益分化逐渐明显、利益冲突日益剧烈，化解分歧、消除差异、构建和谐，已经成为我国社会发展的关键。协商民主承认并接受多元社会的现实以及不同利益主体之间存在的差异和分歧，能够有效地消除分歧和差异。在一个强调多元、尊重差异的时代，在一个既有体制面临重重危机和挑战的时代，协商民主开启了人类探索民主理想的新历程。协商民主为人类的民主探索提供了一种新的思考路径。民主走向协商，表明人们在

持续关注民主的真实性。当代中国的国家治理变革，尤其需要在大力推进竞争性民主的基础上，积极健全社会主义协商民主制度。

第四，将顶层设计与基层改革创新有机结合起来是实现国家治理现代化的关键路径。改革不是昨天的事、今天的事、明天的事，改革持续地存在于社会主义现代化建设的整个历史过程之中；改革不是一个政党的事、一个团体的事、一个部门的事，改革是整个国家的事、整个民族的事；改革不是左一个政策、右一个规定，上一个发现、下一个创新，改革是有方向、有目标、有路径的。从战略高度对改革作出总体设计，破除陈旧观念的束缚，才是正常健康的、整体系统的、符合人民利益的改革。顶层设计，必然要超越“摸着石头过河”，更加重视“总体规划，明确改革优先顺序和重点任务”，对改革的目标、路径、阶段、条件、困难和前景等有清醒的认识和总体规划与设计。必然要超越“二元思维”模式，若简单地将顶层设计等同于理性建构主义、等同于否定地方和基层的积极性，就会落入非此即彼的二元思维模式窠臼。必然要超越既有利益格局，着力打破阻碍改革与发展的既有利益格局。顶层设计的本质是改变利益固化的藩篱，并以巨大的勇气和魄力打破既有利益格局，构筑符合公平正义原则的新利益格局。国家治理变革，既要防止“下改上不改，最后改回来”、“下动上不动，越动越被动”的局面，也要防止“脚踩西瓜皮，滑到哪里是哪里”的盲目性。要将顶层设计的“方向、智慧和勇气”与基层的“甩开膀子”“大胆干”结合起来。

第五，积极大胆借鉴人类文明优秀成果是实现国家治理现代化的外部条件。在具有几千年封建政治传统的中国建设民主法治、推动治理变革，没有任何先例可循。要创造比资本主义

社会更发达的民主，实现国家治理现代化，需要我们以开放的心态、宽广的视野，学习借鉴人类政治文明的一切优秀成果。在经济领域，我们已经借鉴了公司制、股份制这些曾经被看成是资本主义专属的东西，并有效地利用市场在资源配置中发挥决定性作用。同样，在治理领域，我们也可以积极大胆借鉴人类文明有益成果。自由、平等、民主、法治、人权等不是西方的专属，它们是人类共同的文明成果，是人类共同追求的价值观。虽然在实现人类共同价值过程中，各国走的道路不一样，模式不同，但是，差异并不妨碍我们寻找机会、平台展开更多的交流和沟通。在不同观点、不同文化以至不同文明的对话和碰撞中，我们可以更多将我们的观点、我们所知道的事实表达出来、介绍出去，在了解世界的同时，更多地让世界了解中国，从而避免害怕交流、拒绝对话，也避免自说自话、自我欣赏。实现国家治理现代化，应该与时俱进，不能“身子”到了21世纪，“脑袋”还停在20世纪。学习借鉴也必须从口头上、文字中走向实际、走向具体，否则就变成了一句空话。

中共十八届三中全会明确提出了实现国家治理体系和治理能力现代化的总目标，但实现这个总目标还有很艰巨的任务要完成。在实践中推动国家治理现代化，还需要我们“开动脑筋”，需要再现“实践是检验真理的唯一标准”大讨论、“计划和市场不是社会主义与资本主义的本质区别”明晰定位等在历史上发挥解放思想、推动进步的巨大作用，凝聚全党全国人民的改革共识，下决心推动治理变革。还需要“迈开步子”，“不谋全局者，不足谋一域；不谋万世者，不足谋一时”。治理变革需要拿出“壮士断腕”的勇气，直面挑战；还需要“动起手来”，什么是国家治理，如何推进国家治理，如何评价国家治理，不能总挂在嘴上，而要落到实处，需要有对目标、方

向、路径和框架的总体规范。更重要的是要执行有力，“落实下去”。基层群众大胆突破既有格局的勇气，中层智识力量提供的理性支撑，高层果断决策大力推动的智慧，下、中、上互动，才能进而形成制度的良性变革。

推动改革创新，实现国家治理现代化，作为我们党改革开放事业的重大战略构想，对于发展经济、推进民主、改善民生，对于进一步探索中国特色社会主义发展道路，对于丰富人类社会现代文明成果具有极其重要的意义。但是，我们依然要清醒地认识到，实现国家治理现代化并非一朝一夕之功，还会遇到这样那样的困难，尤其需要努力避免一些错误的观念和做法。一是习惯于“治理腐败”、“治理污染”的思维路径，将“国家治理”扭曲为“治理社会”、“治理市场”、“治理群众”。二是将国家治理的目标仅仅理解为维护稳定。稳定是治理转型的重要条件，但稳定的形成，不是靠强力、压制和打击，而是靠协商、对话与合作，治理变革，更多地是要实现公共利益的最大化。三是将“不搞西方那一套”与“借鉴国外有益经验”对立起来，拒绝学习人类有益文明成果。只有清醒认识当前存在的各种挑战和困难，坚持实事求是，立足于当代世界和中国发展变化的实际，积极探索，才能够积极推进中国特色社会主义伟大事业，才能够实现中华民族伟大复兴的“中国梦”。

学术与理论的研究，不仅需要深切的人文关怀，更要时刻地关注当下的实际。研究者，当有敏锐的把握和深刻的认知，只有这样，其关怀、分析和判断，才能够以建设性的方式影响经济社会的变迁与发展。自进入中央编译局比较政治与经济研究中心工作以来，在选择研究方向和重点领域方面，我一直将探究何种政治设计是人类社会的最佳选择，人类社会是否

具有普遍的、超越狭隘利益边界的政治发展规律，具有几千年历史文化传统的中国是否能够走出一条具有自身特色的政治发展之路等问题作为学术研究重点和路径。由此，围绕民主与协商民主、治理与政府治理、社会治理、顶层设计、存量民主等重大选题，以及当代中国改革发展的创新实践专题，我相继发表了一系列文章，在学术界和实践领域产生了一定的影响。中央编译出版社副社长薛晓源先生多次提出要我结集出版，以实现理论的传播与普及。借此机会，我将近年来的文章收录于此，以飨读者。因为写作的缘故，有些文章部分有重复之处，有些文章有增补，还望学界同仁多批评指正。著作即将付梓，虽感欣慰，但也依然惴惴不安，总是希望能够更好些，更精些。感谢中央编译出版社的盛情，感谢责任编辑苗永姝、薛迎春的努力与辛苦。

陈家刚

2013年12月6日于北京

目 录 | Contents

导 论	1
-----------	---

协商民主

协商民主研究在东西方的兴起与发展	3
协商民主的价值、挑战与前景	40
协商民主：概念、要素与价值	59
借鉴现代民主理论新成果，大力推进中国特色的协商民主 ——访中央编译局比较政治与经济研究中心陈家刚博士 ...	77
协商民主是不是一种民主形式？	92
协商民主与当代中国的政治发展	97
协商政治与协商民主的内在关系	144
多元文化冲突更加彰显协商民主的价值	149
发挥人民政协作为协商民主重要渠道的作用	155
温岭改革：开启基层协商民主新路径	160
把政治协商纳入决策程序，深入推进政治体制改革	165
如何在实践中健全协商民主	171

健全协商民主制度，积极推进社会主义民主政治建设

——访中央编译局比较政治与经济研究中心陈家刚 174

存量民主

存量民主：政治体制改革新路径	193
政府创新要善于激活“存量体制”	202
在学习和实践中推进党内民主	207
民主政治建设要有新突破	211
尊重人民，以人民为师是民主政治建设的根本	216

顶层设计

政治体制改革需要顶层设计	223
“顶层设计”之辩	232
从政府管理走向政府治理	240
政府创新与民主：一个分析框架	245

生态文明

生态文明与生态治理	275
生态文明与协商民主	279