

Consultative Democracy in China:
System and Mechanisms

中国协商民主体系及其 运行机制研究

孙照红◎著

民主协商



人民出版社

Consultative Democracy in China:
System and Mechanisms

中国协商民主体系及其 运行机制研究



孙照红◎著



人民出版社

责任编辑:赵圣涛

封面设计:王欢欢

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

中国协商民主体系及其运行机制研究/孙照红 著. —北京:人民出版社,2019.8
ISBN 978-7-01-021218-0

I. ①中… II. ①孙… III. ①社会主义民主-民主协商-研究-中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 186306 号

中国协商民主体系及其运行机制研究

ZHONGGUO XIESHANG MINZHU TIXI JIQI YUNXING JIZHI YANJIU

孙照红 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 8 月第 1 版 2019 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18.5

字数:266 千字

ISBN 978-7-01-021218-0 定价:59.80 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



作者简介

孙照红 山东曹县人，中国人民大学法学博士。现为北京市社会科学院副研究员，主要研究方向为中国政党与中国政治。主持国家哲学社会科学基金项目、北京市哲学社会科学基金项目等多项；出版《中国各民主党派章程研究》专著一部；在《光明日报》《道德与文明》等报刊发表论文 50 余篇，多篇论文被中国人民大学报刊复印资料全文转载。

目 录

绪 论	1
第一节 中国协商民主研究的进程和趋势	1
一、协商民主研究的阶段性特征	2
二、协商民主研究的政治导向性	8
三、协商民主研究的内容和趋向	9
第二节 中国协商民主的特色和优势	16
一、丰富悠久的内生资源	17
二、广泛多层的协商体系	19
三、良好的政治生态保障	23
四、统筹协调的推进路径	25
第一章 政党协商	29
第一节 民主党派的政党特殊性	29
一、民主党派性质的曲折演进	29
二、民主党派的政党特色	36
三、民主党派的认知误区	42
第二节 政党协商在协商民主体系中的首要地位和比较优势	50
一、政党协商的首要地位	50
二、政党协商的比较优势	53

第三节 政党协商的“非常态”现象和常态化路径	63
一、政党协商的“非常态”现象及其原因	63
二、政党协商的常态化路径和推进机制	68
第二章 人大协商	76
第一节 人大选举与人大协商的优势互补和协同发展	76
一、选举+协商：中国互补互动的双轨民主模式	77
二、人大选举+人大协商：协同发展的人大民主	84
第二节 立法协商：人大协商的重点	88
一、立法协商：立法工作中的协商民主	89
二、人大主导立法协商的法理及其实现机制	91
第三章 政府协商	106
第一节 政府协商的发展历程和实践形式	106
一、政府协商的发展历程	106
二、政府协商的实践形式	110
第二节 政府协商的治理价值和机制建构	115
一、政府协商的治理价值	115
二、政府协商的机制建构	119
第四章 政协协商	130
第一节 政协协商：中国独创的协商民主	130
一、政协协商的产生和发展	131
二、政协协商的中国特色和独特优势	146
三、政协协商存在的主要问题及对策建议	155
第二节 民主党派提案办理协商：政协协商的案例析	158
一、北京市民主党派提案和提案办理协商的基本情况	159
二、民主党派提案办理协商的完善路径和机制创新	167

第五章 人民团体协商	178
第一节 人民团体协商的含义、特征和优势	178
一、人民团体的指代范围	179
二、人民团体的协商特质	184
三、人民团体的协商优势	187
第二节 人民团体协商的现实问题和优化进路	193
一、人民团体协商的现实问题	194
二、人民团体协商的优化进路	199
第六章 基层协商	205
第一节 基层协商的理论内涵与实践形式	205
一、基层协商的理论内涵	206
二、基层协商的实践形式	209
第二节 城市社区协商：基层协商的案例分析	213
一、城市社区协商案例：“党政群共商共治”	213
二、城市社区协商的主体困境和破解之路	220
第七章 社会组织协商	229
第一节 社会组织协商的相关理论问题	229
一、社会组织的含义、特征和分类	230
二、社会组织的发展历程和特点	234
三、社会组织协商的内涵和功能	245
第二节 社会组织协商面临的机遇和挑战	254
一、社会组织协商面临的机遇	254
二、社会组织协商面临的挑战	259
第三节 完善社会组织协商的实践路径	267
一、加强社会组织自身建设，提升社会组织的协商能力	268
二、做好统筹协商和试点工作，逐步探索社会组织协商	271

三、推进“去行政化”改革，构建平等的协商主体关系	272
四、创新社会组织协商机制，规范社会组织协商的程序	274
参考文献	277

绪 论

协商民主理论是 20 世纪后期在西方兴起的一种新的民主理论范式。2001 年，协商民主一词被引入中国。中国“协商民主是在中国共产党领导下，人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中开展广泛协商，努力形成共识的重要民主形式”^①。目前，我国已经构建了由 3 个层次 7 条协商渠道共同构成的中国特色社会主义协商民主体系新框架和新蓝图。

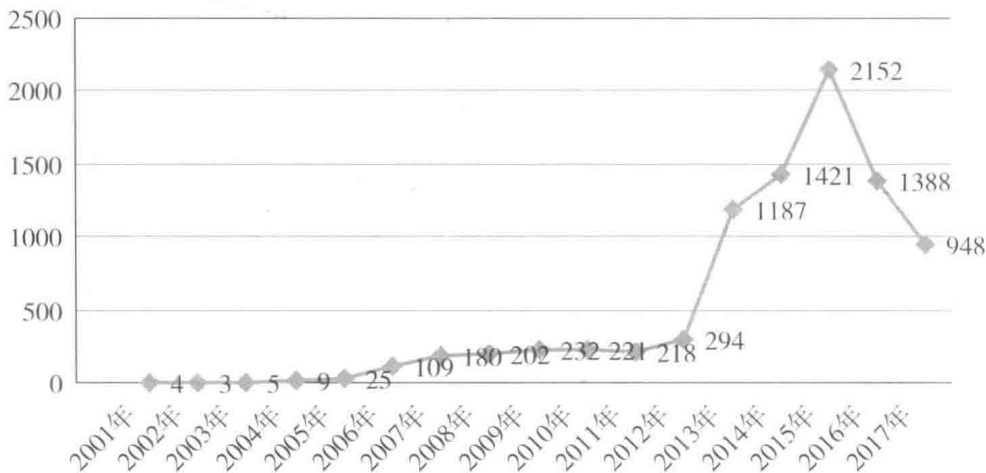
第一节 中国协商民主研究的进程和趋势

总体来看，国内协商民主研究经过了一个从简单译介西方协商民主理论到探讨协商民主在中国的适应性问题，从厘清协商民主的基本理论问题到探索协商民主在中国的具体实践，从政治领域的协商实践扩展到包括社会领域在内的广泛、多层的协商实践，从理想的、价值层面的协商民主到现实的、经验总结和制度创新层面的协商民主的过程和趋势。

^① 中共中央文献研究室：《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社 2016 年版，第 291 页。

一、协商民主研究的阶段性特征

在“中国知网”(CNKI)“篇名”栏输入“协商民主”一词进行文献检索,截至2017年12月31日,共能检索到8598篇文章。为便于考察各年度发表的文章数量,总结国内协商民主研究的趋势、特点和规律,制图如下:



年度数据图

上图显示,国内学界对协商民主的研究总体上呈现增长的趋势(2015年以前),但在不同的年份也有不同的特点,特别是在2005—2006年和2012—2013年都出现了倍数级的增长,可以说是两个大的增长拐点。我们可以以这两个拐点为界,把国内对协商民主的研究划分为三大阶段:第一阶段为起步阶段(2005年以前)。以“协商民主”作为篇名在CNKI上进行检索,第一篇文章出现在1958年,而从1958年至2005年长达48年的时间内能搜索到的文章共有51篇,平均每年轻仅有1篇,而且大多不是本意上的“协商民主”,而是带有中国政党制度视域下“政治协商”“民主监督”的含义。真正意义上的协商民主概念是在2001年由德国学者哈贝马斯引入中国的,此后国内学者才开始关注这一领域。从2001年到2004年CNKI上的

文章数量都在10篇以下：2001年4篇，2002年3篇，2003年5篇，2004年9篇。2005年最多但也只有25篇。这说明在2005年以前，协商民主研究还没能引起国内学者太多的重视和聚焦。

虽然这期间的成果很少，但产生的影响力却不容忽视。在CNKI中检索到的这些文章中，如果以“被引用次数”来排名的话，前五名都产生于这期间，它们依次是《协商政治：对中国民主政治发展的一种思考》《协商民主：概念、要素与价值》《协商民主引论》《协商民主理论与中国》《协商民主》。这些成果“被引用次数”较高，说明它们对后来的研究者具有较高的参考价值，这从一个侧面反映了这些文章及其作者的学术影响力。

第二阶段为展开阶段（2006—2012年）。2006年，CNKI上篇名含有“协商民主”的文献由2005年的25篇激增到109篇。从2007年至2012年共有1347篇，年均224.5篇，而且浮动不大：2007年180篇，2008年202篇，2009年232篇，2010年221篇，2011年218篇，2012年294篇。这些数据说明，国内协商民主研究已经开始有了一定的规模，而且具有相对的持续性和稳定性。从内容看，这一阶段的成果涉及的范围很广，既有对协商民主基础理论包括概念、特征、要素、形式、价值和意义等，也有协商民主与人民政协、协商民主与执政党和参政党、协商民主与基层民主政治、协商民主的中外比较等方面。

对于协商民主的概念，学者们仁者见仁、智者见智，从不同角度分别提出了不同的见解。中央编译局陈家刚是较早进行协商民主研究的学者，他认为：“所谓协商民主，它指的是这样一种治理形式，平等、自由的公民借助对话、讨论、审议和协商，提出各种相关理由，尊重并理解他人的偏好，在广泛考虑公共利益的基础上，利用理性指导协商，从而赋予立法和决策以政治合法性。”^① 这里，他把协商民主看作一种治理形式。更多的学者将协商

① 陈家刚：《生态文明与协商民主》，《当代世界与社会主义》2006年第2期。

民主看作一种决策形式，李君如认为，“协商民主作为一种民主的决策体制或理性的决策形式，每个公民都能平等地参与公共政策的制定过程，自由地表达自己的意见并倾听别人的观点，包括对道德问题提供协商的空间，在理性的讨论和协商中做出大家都能接受的决策”^①。中共中央党校张书林认为，协商民主包含了决策过程中的协商民主和管理过程中的协商民主：“就其概念内涵来讲，协商民主是指政治共同体通过成员之间的平等、自由的协商，在成员互相交流和妥协的基础上，就关系成员共同利益的问题达成共识，形成成员共同接受的决策或管理意见的过程。”^② 还有学者将协商民主体义为一种民主类型，如“协商性民主是指在一定的政治共同体中特定主体通过对话、讨论、商谈、妥协、交易、沟通和审议等协商性的方式及机制参与政治的一种民主类型”^③。“协商民主追求的是共善政治的民主理想，强调公民是民主政治的主体……通过公共协商赋予决策的合法性，从而提升民主的品质。”^④ 可见，协商民主既是一种民主的决策程序和机制，又是一种国家和社会的治理结构和形式，同时也是一种民主类型。

对于协商民主的提出背景，学术界基本上没有什么争议。一般认为：协商民主是在反思和批判传统民主理论模式在当代发展过程中的局限并吸收自由民主理论成果的基础上提出的，是对传统民主范式的创新。比如，上海师范大学的黄福寿认为：19世纪末20世纪初以来，以代议制为核心的古典民主理论越来越难以解释和说明西方不断变化的社会政治现实，于是许多深受实证主义哲学熏陶的西方学者对“人民统治”的古典民主理论产生了深深的怀疑，他们开始对民主问题重新进行思考，由此西方民主理论开始由规范的民主理论向经验的民主理论转换，由关注实质民主向关注程序民主转换，

① 李君如：《中国能够实行什么样的民主》，《北京日报》2005年9月26日。

② 张书林：《党内协商民主与党内和谐的互动》，《唯实》2007年第2期。

③ 黄卫平、陈文：《我国民主政治发展的现实选择——对“竞争性民主”与“协商性民主”的思考》，《理论探讨》2005年第6期。

④ 马奔、周明昆：《概念、缘起及其在中国的运用》，《中国特色社会主义研究》2006年第4期。

人们放弃了理想主义式的民主价值探讨，而追求对民主的实证分析。^①“协商民主理论是在政治学家针对代议制民主政治体制在当代发展过程中的局限，对民主本质进行了深入反思的结果，是对自由主义民主或选举民主过于强调自由而忽视平等之倾向的一种修正，是民主理论在当代的新发展。”^②协商民主对现行自由民主理论的批判与超越，是对民众无知识、无能力参与政治和分辨决策议题的观点提出批判与超越，是对聚合式民主模式的批判与超越，是对简单多数决定原则的批判与超越。^③“以工具理性为基础、以投票为中心的代议民主制，容易产生政治冷漠症，容易导致多数人的暴政，容易被非理性和私利主导。”^④协商民主理论是对“当代文化多元性、社会复杂性和大规模的不平等对代议民主制的挑战和人类由主体性思维向主体间性思维转变的实践和认识发展的产物”^⑤。正是由于选举民主存在如此多的缺陷和不足，才产生了对选举民主进行革新、修正、补充和完善的协商民主。

对于协商民主的特征，陈家刚在其《协商民主：概念、要素与价值》一文中将协商民主的特征总结为八个方面，即多元性、合法性、程序性、公开性、平等性、参与性、责任性、理性。^⑥这是对协商民主的特征作出的较为全面的概括。另外，还有人认为，协商民主应具有多元性、程序性、公开性、责任性、理性的特征。^⑦协商民主强调的是合法性、协商性、公共性、

① 黄福寿：《民主理论及其演变与当代中国协商政治实践》，《上海市社会主义学院学报》2006年第4期。

② 陈剩勇：《协商民主理论与中国》，《浙江社会科学》2005年第1期。

③ 马奔、周明昆：《概念、缘起及其在中国的运用》，《中国特色社会主义研究》2006年第4期。

④ 李火林：《论协商民主的实质与路径选择》，《中国人民大学学报》2006年第4期。

⑤ 韩冬梅：《西方协商民主理论研究》，社会科学文献出版社2008年版，第21页。

⑥ 陈家刚：《协商民主的概念、要素和价值》，《中共天津市委党校学报》2005年第3期。

⑦ 王学军：《论协商民主的发展与我国政协制度建设》，《天津市社会主义学院学报》2007年第2期。

平等性、责任性。^①

对于协商民主的价值和意义，陈家刚认为，协商民主能够进一步扩大公民有序的政治参与；能够使公共决策最大限度地实现各方利益的均衡；能够扩大基层民主，建构社会主义民主政治的社会基础；能够改革和完善决策机制，推进决策科学化民主化；有利于加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。^② 北京大学燕继荣在全面准确地理解“民主”的基础上，将协商民主作了学理上的深入分析，指出协商民主理论“将我们的民主化建设工作重心从‘公投’和选举引向自由平等的辩论和协商”^③，这对于我们更加全面地制定和规划民主建设的目标与任务具有重要的启示意义。此外，还有学者认为：协商民主把协商从政治手段上升为制度安排，把协商主体从精英扩展为广大公民，促使现代民主从注重偏好的聚集转向注重偏好的具体形成过程，是一种更具有实质民主意义的新型民主形态。^④

另外，这期间还产生了大量有影响的著作：两辑八卷本的“协商民主译丛”（陈家刚，中央编译出版社 2009 年版）以及《协商民主与当代中国政治》（陈家刚，中国人民大学出版社 2009 年版）、《协商民主与政治发展》（陈家刚，社会科学文献出版社 2011 年版）、《软法与协商民主》（罗豪才等，北京大学出版社 2007 年版）、《中国特色协商民主研究》（李贺林等，中共中央党校出版社 2008 年版）、《协商民主：理论、方法和实践》（何包钢，中国社会科学出版社 2008 年版）、《中国协商政治发生与演变逻辑》（黄福寿，上海人民出版社 2009 年版）等。大量著作的问世说明协商民主研究渐成规模。

① 刘务勇：《协商民主：一种新的民主观》，《甘肃理论学刊》2006 年第 3 期。

② 陈家刚：《协商民主与当代中国民主政治的发展》，《人民政协报》2007 年 1 月 16 日。

③ 燕继荣：《协商民主的价值和意义》，《科学社会主义》2006 年第 6 期。

④ 李火林：《论协商民主的实质与路径选择》，《中国人民大學學報》2006 年第 4 期。

第三,全面深入研究阶段(2013年至今)。2013年,CNKI上篇名含有“协商民主”的文章由2012年的294篇激增到1187篇,翻了3倍多,2014年也高达1421篇,2015年达到峰值2152篇。这些数据说明自2013年以来,国内协商民主研究大范围开展起来。而且由于“推进协商民主广泛、多层、制度化发展”和“协商民主体系”的相继提出和逐步推进,这一阶段的理论研究也逐渐走向全面和深入,相关研究成果越来越多。但是,目前国内协商民主研究仍然是较多地停留在政策解读和孤立散乱的研究状态,关注协商民主体系构建、协商民主的系统性整体性、相互之间的逻辑互动性及其实际运行的文章仍然较少。CNKI的统计数据也佐证了这一观点。从CNKI文献“来源数据库”分析,篇名含有“协商民主”的文章的前三大来源分别是“中国学术期刊网络出版总库”“中国重要报纸全文数据库”“中国优秀硕士学位论文全文数据库”。其中,“中国学术期刊网络出版总库”的文章占56%，“中国重要报纸全文数据库”的文章占36%，两项累加占到了9成以上。说明这两个数据库是协商民主相关文章的主要发表渠道。“中国博士学位论文全文数据库”中的文章数量不多，但其中一些文章独创性强，比如辽宁师范大学高勇泽的《中国协商民主理论研究》、中国人民大学孙存良的《当代中国民主协商研究——协商民主理论的视角》、南京师范大学徐湘明的《协商民主视角下人民政协制度研究》、中共中央党校薛丽的《人民政协参与基层民主协商的机制问题研究》、赵祥彬的《协商民主化解新形势下人民内部矛盾研究》以及凌锐燕的《国家治理现代化进程中的协商民主问题研究》、东北师范大学陈光辉的《中国特色社会主义协商民主制度体系建设研究》、大连理工大学郭一宁的《人民政协协商民主研究》、大连理工大学刘玲灵的《中国社会主义协商民主优化发展研究》、中共中央党校杨东曙的《人民政协协商民主制度化建设研究》、浙江大学杨光的《论中国式协商民主的逻辑形成》、华中师范大学彭卫的《中国特色社会主义协商民主制度研究》、吉林大学张立平的《中国共产党党内协商民主研究》、吉林大学史博的《中西协商民主制度比较研究》等，都对协商民主进行了较为系统和深

入的研究。

从目前搜索到的文献来看,学界对协商民主的研究在2015年达到高峰,以“协商民主”为篇名的发文量达2152篇,是历年来的最大数量。随后,2016和2017年则出现下降趋势,原因可能是多年持续的增长之后,协商民主的相关基础研究已经取得了一定成绩,不再像以前一样炙手可热,但从千篇左右的发文量可以看出,协商民主仍然是不少学者关注的问题。而且,2016年以来以“协商民主”为篇名的发文量减少不能说明研究协商民主的热情减退,相反,如果以“人民团体协商”“社会组织协商”等为篇名搜索的话,发文量仍然处于增长态势。也就是说,这些数据的变化恰恰说明研究的转向,即从宏观的、基础的研究转向更为有针对性的具体的、专门的、深入的研究。

二、协商民主研究的政治导向性

虽然2001年协商民主研究就已经进入国内学者的视野,但2006年以前,发文量都在10篇以内,说明当时国内协商民主研究处于零星、分散、不成规模的状态。前面的“年度数据图”显示,2006年国内协商民主研究出现了一个大的拐点,这一年发表的论文数是2005年的4倍多。这种现象的出现与2006年初中共中央《关于加强人民政协工作的意见》的颁发直接相关。这一指导性文件提出:“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是我国社会主义民主的两种重要形式。”^①这一文件虽然没有明确地界定协商民主的范围,但也意味着将“选举民主”和“协商民主”作为我国社会主义民主的两种重要形式。这是协商民主最早较为正式地出现在党和国家的文

^① 中共中央文献研究室:《十六大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社2008年版,第260页。

件中。由此带动产生了协商民主研究的第一个热潮。2007年在《中国的政党制度》白皮书中,“选举民主”和“协商民主”第一次被正式并提。后续的几年时间里,协商民主研究持续高温,相关成果的数量和规模也相对稳定。

2012年11月召开的党的十八大明确提出了“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”的论断和“健全社会主义协商民主制度”“推进协商民主广泛、多层、制度化发展”的目标任务,协商民主首次正式出现在党代会报告中。^①在此基础上,2013年11月召开的党的十八届三中全会进一步提出“协商民主体系”的概念,对此作了全面的规划和部署,并把它与党的群众路线结合起来。党的十八大和十八届三中全会提出的这些新概念、新观点、新论断、新部署,直接释放出启动协商民主建设整体推进的信号,也直接带来了协商民主研究的第二个热潮:从2012年到2013年,CNKI上的论文数量再次呈现几倍级的增长。可见,两大拐点的出现以及随后的持续高温与党和国家政策的导向直接相关。

三、协商民主研究的内容和趋向

一是从译介西方到关注中国现实。协商民主的概念是经国外学者引入中国的,而且在被引入之初,国内学者如俞可平、陈家刚等开始围绕这一概念翻译、介绍国外协商民主理论。由陈家刚选编、2004年上海三联书店出版的论文集《协商民主》是国内第一部从西方引入的学术文集,该文集汇集了当代西方学界研究协商民主的理论成果、人文思潮和学术信息,虽然收录的文章数量有限,但都是介绍国外协商民主研究的比较具有代表性的成果,为国内学者提供了开展协商民主研究的第一手资料,同时引领国内学界开始

^① 中共中央文献研究室:《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第21页。