

The Studies of Deliberative Democracy
with Chinese Characteristics

中国特色 协商民主研究

□主编 李贺林 左宪民

人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在选举、投票之前进行充分协商，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形式。这是西方民主无可比拟的，也是他们所无法理解的。两种形式比一种形式好，更能真实地体现社会主义社会人民当家作主的权利。关于协商民主的这一重要论断，是在全面总结我国多年实行的人民代表大会制度和人民政治协商会议制度这两种民主制度的实践经验基础上提出来的。它不仅充分肯定了协商民主在中国人民政治生活中的地位和作用，而且指明了中国特色的票决民主与协商民主两种形式的联系和区别，从而为深化中国特色社会主义民主政治的理论和实践拓展了新的空间。

The Studies of Deliberative Democracy
with Chinese Characteristics

中国特色 协商民主研究

□主编 李贺林 左宪民

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色协商民主研究/李贺林, 左宪民主编. —北京:
中共中央党校出版社, 2008. 10

ISBN 978-7-5035-4008-0

I. 中… II. ①李…②左… III. 社会主义民主-政治
制度-研究-中国 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 160891 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印装

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 10.875

字数: 283 千字

定价: 28.00 元

责任编辑 井 琪
版式设计 李 灵
责任校对 王洪霞
责任印制 张志军

目 录



1	第一章	协商民主是我国社会主义民主的基本形式
1	第一节	社会主义民主两种基本形式新论断的理论价值
8	第二节	协商民主在我国社会主义民主体系中的地位
16	第三节	社会主义民主两种基本形式的相互联系
24	第四节	发展中国特色社会主义协商民主的重要意义
31	第二章	中国特色社会主义协商民主的历史进程
31	第一节	我国人民政治协商制度与协商民主形式的创建
43	第二节	中国特色社会主义协商民主的发展
57	第三节	发展中国特色社会主义协商民主的基本经验
63	第三章	中国特色社会主义协商民主的基本内涵
63	第一节	发展中国特色社会主义协商民主的指导思想
72	第二节	中国特色社会主义协商民主的基本内涵
81	第三节	中国特色社会主义协商民主的基本特征和优势
93	第四章	发展中国特色社会主义协商民主与建设社会主义民主政治
93	第一节	发展人民民主是中国共产党始终不渝的奋斗目标
104	第二节	发展协商民主是社会主义民主政治建设的基本内容

112	第三节	人民民主是社会主义协商民主的生命
119	第五章	发展协商民主与建设和谐社会
119	第一节	公平正义是社会主义和谐社会的本质
127	第二节	发展中国特色协商民主是促进社会和谐、建设和谐社会的有效途径
136	第三节	以和谐推进中国特色社会主义协商民主的发展
141	第六章	协商民主与我国的多党合作
142	第一节	多党合作基础上协商民主运行的机制与功能
156	第二节	执政与参政关系中协商民主面临的机遇与挑战
166	第三节	健全实现党际和谐的民主监督制度
178	第七章	协商民主与我国的政治协商
178	第一节	政治协商是中国协商民主的特色和基本实现形式
190	第二节	协商民主是实现我国政治协商制度的本质规定
199	第三节	完善政治协商是发展我国协商民主的根本要求
211	第八章	发展中国特色社会主义协商民主的基本途径
211	第一节	完善中国特色社会主义协商民主的基本实现形式
222	第二节	加强中国特色社会主义协商民主的主体及其关系建设
231	第三节	扩展中国特色社会主义协商民主的功能保障机制
235	第四节	推进中国特色社会主义协商民主的制度化、规范化和程序化

241	第九章 社会转型与协商民主的拓展
241	第一节 社会转型推动协商民主场域的拓展
247	第二节 协商民主与社区善治
256	第三节 非营利组织与协商民主
268	第十章 党的领导是发展中国特色社会主义协商民主的根本保证
268	第一节 党的领导是发展中国特色社会主义协商民主的基本前提
275	第二节 党的领导是中国特色社会主义协商民主的本质特征
279	第三节 党的领导是中国特色社会主义协商民主健康发展的根本保证
285	第四节 中国共产党是发展中国特色社会主义协商民主的核心力量
294	第十一章 中外协商民主理论与实践的比较研究
294	第一节 当代国外协商民主的理论与实践
313	第二节 中外协商民主理论的区别
322	第三节 国外协商民主理论的积极价值与借鉴意义
333	主要参考文献
339	后 记

第一章 协商民主是我国社会主义民主的基本形式

发展社会主义民主，建设社会主义政治文明，是我国社会主义现代化建设总体布局的重要内容，是建设中国特色社会主义的基本目标，是我们党治国理政的根本任务之一。我国的社会主义民主政治，是人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体的有机统一。人民代表大会制度，是建立在选举制基础上的根本政治制度。全国人民代表大会是中华人民共和国的最高权力机关。同时，我国在长期的发展社会主义民主政治的实践中，建立和完善了民主协商基础上的共产党领导的多党合作与政治协商制度。各级政治协商会议，是实现多党合作与政治协商的主要组织机构。这样，就构成了我国独具特色的符合中国政治发展要求的社会主义政治制度的基本结构，形成了我国社会主义民主的两种基本形式——票决民主和协商民主。

第一节 社会主义民主两种基本形式 新论断的理论价值

社会主义民主，是社会主义政治文明建设的核心内容。社会主义民主的本质是人民当家作主。实现人民当家作主，要通过具体的民主形式来实现。社会主义制度不断完善的过程，是一个社会主义民主的形式在实践过程中不断丰富、完善的过程。实践越深入，民主的形式也越丰富。正是在实践的基础上，在建设社会主义民主政

治的过程中，我们党形成了社会主义民主两种基本形式的新论断，提出了社会主义民主政治主要有票决民主和协商民主两种基本形式。这个新论断，发展了马克思主义的民主理论，丰富了中国特色社会主义的理论体系，具有重大的理论价值。

一、两种基本民主形式的新论断是对我国社会主义民主政治建设实践高度概括的产物

从1949年10月1日中华人民共和国的成立开始，我国的人民民主专政的国家政权已经建立了59个春秋了。59年来，我国的中国共产党领导的人民当家作主的人民民主制度，在实践中不断完善，已经形成了中国特色社会主义的民主政治制度体系。1949年中华人民共和国的成立，标志着人民当家作主的人民民主专政制度的建立，标志着新型民主与新型专政有机统一的新的政治制度的建立。从1949年到1956年生产资料私有制的社会主义改造的基本完成，是社会主义的过渡时期。这个时期的民主，还不是完全的社会主义民主，而是新民主主义的民主。1956年社会主义改造的完成，标志着我国社会进入了社会主义阶段，我国的民主政治也进入了建设社会主义民主政治的新阶段。实际上，这样两个阶段，在实践中是一个连续的发展过程，是我国的人民民主制度在实践中不断发展完善的过程，是一个在实践中不断加深对于我国政治文明建设规律认识的过程，是我国的中国特色社会主义民主政治建设理论不断发展的过程。

全国解放前夕，在即将迎来全国革命胜利的时候，中国共产党及时地研究和回答了建设一个什么样的新中国的基本问题。其中，就包括建设一个什么样的国家政权和政治制度的重大问题。主要的是要回答这个新的国家政权的国体和政体问题。即回答新的人民民主的根本形式问题。1949年3月，中国共产党召开了七届二中全会。毛泽东在这次全会上所作的报告中提出了党在全国胜利以后，

在政治、经济、外交方面应当采取的基本政策，指出了中国由农业国转变为工业国、由新民主主义社会转变为社会主义社会的发展方向。毛泽东在报告中提出，新的国家政权的性质是“无产阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政”。^①同时，提出了“召集政治协商会议和成立民主联合政府”^②的政权建设的目标。毛泽东在《论人民民主专政》中进一步指出：“总结我们的经验，集中到一点，就是工人阶级（经过共产党）领导的以工农联盟为基础的人民民主专政。”^③而当时作为建立人民民主专政的第一步，就是召开新政治协商会议。1949年6月15日至19日，在北平召开了新政治协商会议筹备会第一次全体会议。参加这次会议的，包括中国共产党和各民主党派、各人民团体、各界民主人士、国内少数民族、海外华侨等23个单位，134人。会议通过了《新政治协商会议筹备会组织条例》和《关于参加新政治协商会议的单位及其代表名额的规定》，选出了以毛泽东为主任的常务委员会。当时之所以叫新政治协商会议，是为了区别于1946年在重庆召开的政治协商会议。以后，1949年9月17日新政协筹备会第二次全体会议上，决定将新政治协商会议改称中国人民政治协商会议。

1949年9月21日，中共人民政治协商会议第一届全体会议在北平召开。这次会议通过了《中国人民政治协商会议组织法》、《中华人民共和国中央人民政府组织法》、《中共人民政治协商会议共同纲领》等重要文件，选举产生了政协第一届全国委员以及中央人民政府委员。直到1954年9月全国人民代表大会第一次会议召开，全国政协发挥着特殊的作用，具有双重的属性。一方面，它是人民民主统一战线的组织形式，另一方面，它又是中央国家政权的组织

① 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1436页。

② 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1435页。

③ 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1480页。

◇中国特色协商民主研究◇

形式。在当时，全国政协属于最高权力机关——全国人民代表大会的替代形式，具有全国人民代表大会的基本特征。这是当时历史条件下政治协商会议的特殊性质和历史作用。1954年9月，第一届全国人民代表大会会议第一次会议在北京召开，通过了《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》等一系列法律，使人民代表大会制度成为国家的根本政治制度。这样，全国政协就不再具有以前曾经具有的替代人民代表大会的性质和作用。这时，全国政协面临着两种前途。一种是由于不再发挥替代人民代表大会的作用，而退出历史舞台，一种是虽然不再发挥替代人民代表大会的作用，但是仍然作为人民民主统一战线的组织形式保留下来。历史的实践结果是，选择了第二种前途。历史证明，这是一个正确的选择，是一个具有深远意义的选择。

在1954年建立了人民代表大会制度以后，在全国政协不再发挥替代人民代表大会的作用以后，为什么还要保留政治协商会议制度呢？周恩来在政协第二届全国委员会第一次全体会议的政治报告中作出了明确的阐述，指出：“现在全国人民代表大会第一次会议已经召开，中国人民政治协商会议代行全国人民代表大会职权的政权机关的作用已经消失，但中国人民政治协商会议本身的统一战线的作用依然存在。几年来，我国人民民主统一战线是更加扩大了，更加发展了，这次会议就是在这种扩大和发展的基础上召开的。中国人民政治协商会议今后需要在中国共产党的领导下，继续作为团结全国各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体、国外华侨和其他爱国民主人士的人民民主统一战线组织，发挥它应有的作用。”^①也正是从这个时候开始，我国的人民政协制度发挥了新的作用，有了新的地位，逐步成为了我国发扬人民民主的基本形式。进入到改革开放的新时期以后，我国的人民政协制度继续发

^① 《人民政协报》编：《人民政协工作手册》，1986年版，第33页。

展，成为我国社会主义的基本政治制度，发挥着政治协商、民主监督、参政议政的重要作用。在这个过程中，我们党作出了社会主义民主两种基本形式的重要论断。1991年3月，江泽民在七届全国人大四次会议、全国政协七届四次会议党员负责人会议上的讲话中指出：“人民政协是共产党领导的统一战线组织，是进行政治协商和民主监督的机构。这种协商和监督虽然不具有国家权力性质，没有法律上的决定权，但对发扬民主、建设我国社会主义民主政治，具有重大意义。对此我们丝毫也不能低估。人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在选举投票之前进行充分协商，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形式。这是西方民主无可比拟的，也是他们所无法理解的。两种形式比一种形式好，更能真实地体现社会主义社会里人民当家作主的权利。”^①2006年2月通过的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》以党的文件形式第一次明确地指出：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。关于协商民主的这一重要论断，是在全面总结我国多年来实行的人民代表大会制度和人民政治协商会议制度这两种民主政治制度的实践经验的基础上提出来的，不仅充分肯定了协商民主在中国人民政治生活中的地位和作用，而且指明了中国特色的票决民主与协商民主两种形式的联系和区别，丰富了中国特色社会主义民主建设的理论。

二、两种基本民主形式的新论断丰富了建设中国特色社会主义民主政治的理论

建设中国特色社会主义的民主政治，是我国社会主义民主政治

^① 《江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）》，中央文献出版社2002年版，第347页。

◇中国特色协商民主研究◇

建设的根本目标。建设中国特色社会主义民主政治的理论，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是指导我国社会主义民主政治建设的思想武器。中国特色社会主义理论，从根本上说，是马克思主义中国化的具体成果，是建设中国特色社会主义伟大实践的理论产物。作为指导思想，中国特色社会主义理论为我国的社会主义现代化建设和改革开放指明了方向，提出了正确的纲领、路线、方针，推动着实践的发展。同时，不断深化的实践，也不断提供着新的经验、新的要求，推动着理论创新，发展着中国特色社会主义的理论体系。作为中国特色社会主义理论重要组成部分的民主政治建设理论，同样具有这些鲜明的理论特征，指导着社会主义民主政治建设的伟大实践，又在实践的过程中实现着理论创新。两种基本民主形式的新论断，就是这样的在总结了我国人民代表大会制度建设和人民政治协商会议制度建设实践经验基础上的理论创新的重要成果。

两种基本民主形式的新论断发展了马克思主义的民主理论与国家学说。什么是民主？这是一个众说纷纭的问题。西方的政治学者一般把民主理解为建立在选举基础上的票决民主。法国的著名学者孟德斯鸠认为，不同国家的政体可以分为三类：共和政体、君主政体和专制政体。“共和政体的性质是：人民全体或某些家族，在那里握有最高的权力；君主政体的性质是：君主在那里握有最高的权力，但是他依据既成的法律行使这一权力；专制政体的性质是：一个单独的个人依据他的意志和反复无常的爱好在那里治国。”^①同孟德斯鸠一样，西方的多数学者停留在从政体的意义上看民主，而没有能够认识到民主首先是一种国家制度，核心是什么阶级和阶层掌握政权。根据马克思主义的国家学说，民主首先是一种国家制度。而从国家制度的意义上看民主，又分为国体意义上的民主和政体意义上的民主。毛泽东曾经具体解释说，任何国家政权都包括两

^① 孟德斯鸠：《论法的精神》，商务印书馆1961年版，第19页。

个方面，一个方面是国体，另一个方面是政体。所谓国体，指的是社会各阶级在国家政权中的地位问题，主要是什么阶级在政权中居于统治地位；所谓政体，指的是政权构成形式问题，即统治阶级采取什么形式去组织政权机关的问题。政体问题，既是专政的具体形式问题，也是民主的具体形式问题。两种民主基本形式的新论断，在人民民主专政的政体形式问题上，总结了我国社会主义民主政治建设的丰富实践，发展和丰富了马克思主义的关于人民民主专政的政体形式的理论以及社会主义民主实现形式的理论。

马克思、恩格斯是马克思主义国家学说的奠基人。这个学说，同马克思主义的其他内容一样，是总结历史和实践经验的产物，是在实践经验基础上理论创新的成果。1871年3月18日，巴黎无产阶级举行了英勇的起义，并于3月28日成立了巴黎公社。这是人类历史上建立无产阶级专政的第一次伟大尝试。马克思、恩格斯在总结巴黎公社实践经验的基础上，进一步发展了国家学说，提出了一系列重要的理论观点和科学结论。马克思在总结巴黎公社经验的基础上，论述了用以代替被打碎的旧国家机器的无产阶级新型国家问题。马克思指出，建立在普选制基础上的巴黎公社，是一种不仅应该消灭阶级统治的君主制形式，而且消灭阶级统治本身的共和国的一定形式。由于巴黎公社的历史很短，经验有限，它所实践的新型民主主要还是票决民主的形式。列宁在领导俄国革命和革命胜利后的建设的过程中，继续发展了马克思主义的国家学说。列宁从理论和实践结合上深刻论述了无产阶级专政的理论，同时，根据俄国革命的特点，阐明了苏维埃是实现无产阶级专政的好形式。1917年十月革命胜利以后所建立的社会主义政权，采取了苏维埃的民主形式，并在以后的实践中加以发展完善。这种民主形式，本质上也是选举制民主。中国共产党在领导中国革命的丰富实践中，坚持了马克思主义的国家学说，建设人民民主专政的新型国家。而在民主形式上，则从中国的实际出发，既建立和发展了人民代表大会制度

的票决民主形式，同时也坚持和发展了人民政治协商会议的协商民主形式。这确实是从中国实际出发的重要创造，是对马克思主义国家学说和民主理论的重大创新。

第二节 协商民主在我国社会主义民主体系中的地位

我国的社会主义民主，首先是国家形态的民主。同时也包括其他各种形态的民主，如党内民主、基层民主、社会民主等内容。无论是国家形态的社会主义民主，还是非国家形态的社会主义民主，都需要一定的具体的形式来实现。社会主义民主的实现形式，主要是社会主义的政治制度，包括根本政治制度、基本政治制度，以及具体的政治制度和领导制度。因此，无论是从社会主义民主的广度来看，还是从社会主义民主的深度来看，社会主义民主都是一个多方面、多层次的体系。我国的中国特色的协商民主，在中国特色社会主义民主体系中居于重要地位。

一、我国社会主义民主体系的构成和发展

什么是社会主义民主？简单来说，就是社会主义的政治制度，主要是社会主义的国家制度。社会主义民主的本质是人民当家作主。社会主义民主的基础是人民民主专政的国家制度。邓小平曾经指出：“无产阶级专政对于人民来说就是社会主义民主，是工人、农民、知识分子和其他劳动者所共同享受的民主，是历史上最广泛的民主。”^①江泽民进一步指出：“我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。人民代表大会制度和共产党领导的多党合作、政治协商制度以及民族区域自治制度，适

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第168页。

合中国国情，鲜明地体现了有中国特色社会主义民主政治的本质和特点，具有自己的优势和强大生命力。”^①胡锦涛在党的十七大报告中也指出：“深化政治体制改革，必须坚持正确政治方向，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，建设社会主义法治国家，发展社会主义政治文明。”^②发展社会主义民主，必须不断深化政治体制改革，坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。

社会主义民主是一个多方面、多层次的有机体系。由于划分依据的不同，划分的结果也不同。从国家政治制度的角度划分，我国的社会主义民主制度是一个包括根本政治制度的人民代表大会制度，以及基本政治制度共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度的有机体系。再往下细分，社会主义民主的根本政治制度和基本政治制度，也都各自构成一个具体政治制度体系。例如全国人民代表大会由非常设机构和常设机构两部分组成。非常设机构主要指由全国人民代表大会代表组成的全国人民代表大会。全国人大举行会议时设立大会主席团和秘书长，同时下设大会秘书处以及若干专门委员会。常设机构为全国人民代表大会常务委员会。全国人大常委会设委员长一人、副委员长和委员若干人。全国人大设办公厅作为办事机构在秘书长领导下工作。同时全国人大设若干个专门委员会。国家主席和国务院总理，以及最高人民法院院长、最高人民检察院院长，都由全国人大选举产

① 《江泽民文选》第2卷，人民出版社2006年版，第257页。

② 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，人民出版社2007年版，第28页。

◇中国特色协商民主研究◇

生。同时，我国的各级地方国家权力机关是地方各级人民代表大会，具体包括四级：省级人民代表大会、市级人民代表大会、县级人民代表大会、乡级人民代表大会。我国的重要的基本政治制度共产党领导的多党合作与政治协商制度，其重要政治组织是全国人民政治协商会议。全国政协由政协委员组成。人民政协的组成原则同人民代表大会有很大的不同，它是按界别组成、通过协商产生、建立在同意政协章程的基础上、体现统战性要求的统一战线组织。政协全国委员会设常务委员会主持会务，常务委员会由全国委员会主席、副主席、秘书长和常务委员组成。全国政协的工作机构包括若干专门委员会及其他工作机构，同时设立办公厅，在秘书长领导下进行工作。人民政协的地方委员会是人民政协的重要组成部分。按照政协章程的规定，人民政协的地方委员会包括省、市、县三级。我国的社会主义民主政治体系，是一个完整的统一的有机体系。这个体系，是在新中国成立以后建立起来并在民主政治建设的实践中不断发展完善的。

那么，我国的社会主义民主体系还有没有另外的划分方法呢？根据不同的分析问题的角度，根据不同的划分依据，还可以有许多种划分方法。不同的划分方法，有助于我们从不同的角度认识研究我国的社会主义民主制度。依据产生的原则和决策的特点，将我国的社会主义民主体系划分为票决民主和协商民主，就是一种有重要意义的划分方法，是中国特色社会主义民主理论创新的重要表现。所谓票决民主，主要指人民通过选举、投票行使权利。所谓协商民主，主要指人民内部各方面进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见。具体到我们国家的社会主义民主政治制度，人民代表大会制度实行的是票决民主，人民政治协商制度实行的是协商民主。那么，人民政协制度在运行中是不是就没有投票表决的情况呢？也不是这样。这种划分，首先是从这两个民主政治机构的组成办法划分的。根据《中华人民共和国宪法》的规定，全国人民代表