

中国协商民主制度的历史演进

王建军 唐娟

摘要 借助西方协商民主理论的分析框架,对中国协商民主制度的历史演进过程进行梳理,可清晰地看到中国的协商民主制度建设经过半个多世纪的艰苦探索,已经取得了显著进步。我国协商民主制度建设的历史经验表明,加强党的领导是我国协商民主制度建设的根本保证,法制化是协商民主制度建设的基本途径,公共理性的培育是协商民主制度建设的重要前提。在借鉴西方协商民主理论合理内核的基础上,认真总结我国协商民主制度发展的历史经验,对于继续推进我国协商民主制度建设意义深远。

关键词 中国协商民主; 制度建设; 历史演进; 公共理性; 党的领导; 民主

中图分类号 D621 **文献标识码** A **文章编号** 1008-9187-(2013)01-0079-05

协商民主理论是 20 世纪下半叶以来西方政治学中颇具影响力的一种新型民主理论。该理论试图通过对以投票为主要手段的选举民主理论的补充和超越,实现当代民主范式的全面转型和优化。然而,纵观半个世纪以来世界民主政治的发展历程,不难看出,尽管西方的协商民主理论成果丰硕,但在制度构建实践方面却进展缓慢。反而是中国的协商民主虽然理论研究尚不够系统,但作为一种政治实践活动,经过半个多世纪的艰苦探索,已经取得了显著进步。

一、西方协商民主理论提供的分析框架

由于具有实施过程简便、效率高等明显优点,在当今世界范围内,以投票为主要手段的选举民主依然是民主政治的基本形式。但当代公共管理的实践告诉我们,这种民主政治形式也确实存在

一些重大缺陷:第一选举过程容易演变成金钱政治、政治恶斗或“政治秀”。第二选举时公民有投票的民主权利,选完以后公民的参政议政的民主权利便往往难以保证。所以,在选举民主体制中,事实上是由政治精英在做出决策,很多基层的社会问题和道德问题由于政治精英们人情失察、感受不深或立场不同,便往往难以妥善解决。第三在选举民主体制中很难做到不同意见的有效沟通和不同立场的协调,它所作出的决策实质上是各利益集团力量对比的结果。所以,在一个多元社会里,选举民主决策极易造成多数人对少数人的侵害,公民对政治精英的有效监督也往往会困难重重。针对上述缺陷,20 世纪 70 年代以来,西方政治学界提出了协商民主这种新的民主决策或民主治理形式,力图对以投票为主要手段的选举民主进行补充和超越。当今西方政治思想界的

基金项目 国家哲学社会科学基金“中国公民参与公共政策制定的理论与实践”(11FZZ004)

作者简介 王建军,四川大学公共管理学院教授,四川 成都 610064;

唐娟,西南科技大学政治学院讲师,四川 成都 621000。

领军人物，如德国著名政治学家于根·哈贝马斯和美国著名政治哲学家约翰·罗尔斯等，都是协商民主的积极倡导者。

对于协商民主的本质，哈贝马斯曾明确指出：在协商民主过程中，“所有涉及到全社会的重大问题，以及需要进行规范的事务都可以受到检讨，形成意见和意志。非正式的意见的形成慢慢地融入到制度化的投票决定中和立法的表决中，它们便可将在语言交往中产生的权力转变为行政管理的权力”。⁽¹⁾在哈贝马斯看来，协商民主的本质特征在于：在当代公共管理中，政府、各类政治团体、各种社会组织及公民都能平等地参与到公共政策制定过程中来，通过充分表达意见，认真倾听并考虑他人的不同观点，反复讨论、公开协商，最终以公共利益为取向，在彼此妥协的基础上做出具有公共约束力的决策来，从而使公共权力具有深厚的社会基础和更高的合法性。概括起来，西方的协商民主理论强调了以下四个要点：第一，“参与”是协商民主的核心。在公共决策的过程中，社会各种政治力量和公民都具有平等地参政议政、民主监督的权利和义务，可以也应该积极地向有关立法和行政管理部门提出自己的政策意见和建议；第二，“倾听”是协商民主的根本保证。协商各方对别人的正确意见要吸纳，对错误的意见要宽容，对有合理因素但暂不可行的意见要进行耐心解释；第三，“讨论”是协商民主的关键环节。协商的过程是平等交流、理性讨论、互相说服、集思广益的过程，而不是单纯的通报、申诉或抗议；第四，“妥协”是协商民主能否取得成果的必要条件。参与讨论各方都要在争取自己利益的同时给别人利益，在维护公共利益的基础上做到双赢。显然，如果协商民主在公共决策和公共管理中得以有效实施的话，以投票为主要手段的选举民主中存在的种种弊病便可在相当程度上受到遏制。

对于协商民主的基本形式，哈贝马斯指出应包括两种基本类型。他说“一方面是在议会党团的制度化的协商形式中实现的，另一方面又是在社会公众及民间团体的政治上的语言交往网络中实现的。”⁽²⁾也就是说协商民主应具有政治组织间的政治协商和社会公众与政府间的社会协商这两种基本类型。前者可以与议会党团政治制度相对接，后者则可在日常公共决策和公共管理中普遍使用。

显然，借助西方协商民主的理论视角，我们不难勾勒出中国协商民主制度演进的基本线索。

二、我国政治协商制度的历史演进

议会党团制度是现代西方民主政治的基石，但纵观西方国家议会党团决策活动的实践，被西方协商民主理论所推崇的通过各政治组织间的协商对话达成共识，从而最终形成公共决策的情况极为罕见，常常被人们耳闻目睹的是各政治组织在议会中的竭力争斗和殊死较量，当然，也就更谈不上政治协商的制度化了。然而，政治协商的制度化的建设在我国却一枝独秀，它不仅历史悠久，而且与人民代表大会制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度一道，已经成为中国社会主义政治制度的有机组成部分，在当代中国社会生活和公共管理中发挥着不可替代的重要作用。

我国政治协商制度建设的萌芽可追溯到抗日战争时期。当时，建立和巩固抗日民族统一战线和搞好抗日民主政权建设的历史任务，将创立协商民主制度的使命摆到了中国共产党面前。1938年，毛泽东在《中国共产党在民族战争中的地位》一文中明确指出“在一切有意愿和我们合作的民主党派和民主人士存在的地方，共产党员必须采取和他们一道商量问题和一道工作的态度。”⁽³⁾1941年，毛泽东在陕甘宁边区参议会开幕会议的演讲中指出“国事是国家的公事，不是一党一派的私事。因此，共产党员只有对党外人士实行民主合作的义务，而无排斥别人、垄断一切的权利。”⁽⁴⁾1943年，毛泽东在《关于领导方法的若干问题》中系统提出了“从群众中来，到群众中去”的群众路线，并要求将群众路线作为中共开展各项工作的行动指南。在毛泽东上述思想的指导下，中共在陕甘宁边区按“三三制”建立了各级政权组织。即通过民主选举产生的抗日民主政权在人员分配上，共产党员占1/3，非党进步分子占1/3，中间派占1/3。当时，一方面中共赋予这种三三制的政权形式以极大的普适性，要求它不仅运用于政权组织的上层机关，而且要运用于政权的最下层组织——乡村政权，不仅要运用于议会，也要运用于行政机关；另一方面中共还强调按三三制建立的各级政权要充分保证党外人士做到有职有权，要求在制定公共政策和实施管理的过程中遇到意见分歧时，不能简单地采取投票表决的方式来处理争议，而是先使用会外谈话、深入沟通的方式力求取得共识，最后再通过表决来做出决定。不难看出，中共在抗日战争时期创立的以“三三制”政权形式为主要内容的民主政治制度，在选举民主的基础上添加了协商

民主的要素，它不仅推动了当时的抗日民主政权的巩固，也为我国政治协商制度建设开创了先河。

新中国成立前夕，中国人民政治协商会议第一届全体会议于1949年9月21日至9月30日在北京举行。中国共产党及各民主党派、人民团体和无党派民主人士等政治组织的代表（含候补代表）共662人参加了会议。这次会议标志着我国政治协商制度在全国范围正式建成。

1954年第一届全国人民代表大会召开，宣告我国社会主义选举民主制度正式确立。此时，针对党内外关于我国政治协商制度是否还有必要继续存在的争议，毛泽东及时提出了“各党派、各民族、各团体的领导人物一起来协商新中国的大事非常重要。人民代表大会已经包括了各方面，人大常委会是全国人民代表大会的常设机关，代表性当然很大。但它不能包括所有的方面，所以政协仍有存在的必要，而不是多余的”的主张。⁽⁵⁾同时，他还明确指出“政协是全国各民族、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统一战线组织，是党派性的。”⁽⁶⁾“如果把政协全国委员会也搞成国家机关，那就会一国二公，是不行的”，因为协商可能是一个无限商谈的过程，但决策需要效率，因此在政治协商、达成共识的基础上，仍需要作为国家权力机关的人大进行表决。⁽⁷⁾也就是说，早在西方政治学界将协商民主视为选举民主的必要补充前，中国共产党已经意识到选举民主与协商民主各自的重要性，并开创了选举民主与协商民主相辅相成的新型民主模式。1956年社会主义改造完成后，毛泽东又劝阻了民主党派“光荣解散”的主张，在《论十大关系》中明确提出了与民主党派“长期共存，互相监督”的方针。

然而，在1957年反右斗争扩大化至1978年党的十一届三中全会召开前，中国协商民主制度的发展遭遇了严重挫折，给我们留下了沉痛的历史教训。但尽管如此，中国共产党仍从未取消民主党派和人民政协，协商民主的制度载体在这一时期仍艰难地得以保留。

1978年党的十一届三中全会将中国引入改革开放的新时代，也将我国的协商民主制度建设推进到一个新高度。首先，为了扫清重建政治协商制度的思想障碍，1979年，邓小平指出，“它们（民主党派）都已经成为各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟，都是在中国共产党领导下为社会主义服务的政治力量。”⁽⁸⁾

1982年党的十二大提出了新时期共产党处理与民主党派关系的基本方针是“长期共存、互相监督，肝胆相照、荣辱与共”。1989年，中共中央制定和颁布《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》，明确指出“各民主党派是各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟，是接受中国共产党领导的，同中共通力合作、共同致力于社会主义事业的亲密友党，是参政党”。⁽⁹⁾同时，中共还在对政治协商制度在文革期间遭受挫折进行深刻反思的基础上，全面开展了政治协商制度的法制化、规范化和程序化建设。1987年党的十三大明确将“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”这一重要概念正式写入党的政治报告；1992年党的十四大将“坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”正式写入党章；1993年八届人大一次会议将中国共产党领导的多党合作和政治协商制度写入宪法，使其上升为国家的意志；1997年党的十五大将坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度归纳进党在社会主义初级阶段的基本纲领和基本经验；2005年以胡锦涛同志为首的党中央制定了《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》，提出“政治协商是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要组成部分，是实行科学民主决策的重要环节，是中国共产党提高执政能力的重要途径。把政治协商纳入决策程序，就重大问题在决策前和决策执行中进行协商，是政治协商的重要原则。”在党的政治报告中，明确地将中国共产党领导的多党合作和政治协商制度归纳为中国特色社会主义制度的组成部分。党的十八大报告再次强调“要充分发挥人民政协作为协商民主重要的渠道作用、推进政治协商，民主监督、参政议政制度建设。”当今，不断完善的政治协商制度给我国的民主政治带来了蓬勃生机，各级政协在参政议政、民主决策和民主监督等方面正在发挥越来越重要的作用。

三、我国社会协商制度的历史演进

在西方的协商民主理论中，要求通过社会协商制度的建立，赋予普通公民参与事关自己切身利益的公共决策的能力和机会，使得社会生活中的民主政治具有实质内容，而非象征意义。因为只有这样，才能在利益多元的社会中使公民自愿接受正当的、具有约束力的公共决策；同时，也

才能使得公共权力在日常的管理活动中受得到社会的严格监督。在这方面，从信息公开制度、听证制度、咨询制度的建立，到社区民主、公民会议、行政听证、公民调查、申诉专员和行动中心等实践活动的展开，近几十年来西方社会做了大量的探索，取得了明显的成效。而我国从20世纪90年代开始，在党的大力推动下，也从理论和实践两方面，开始了建立和完善社会协商制度的艰苦历程。总起来看，我国的社会协商制度正处在健康发展的关键时期，以科学理性、平等协商、利益协调为特征的公共决策理念正逐渐渗透到社会公共生活领域，社会协商制度在社会生活中的重要作用正在逐步显现。

1987年党的十三大指出“建立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展开。各级领导机关必须把它作为领导工作中的一件大事去做。要进一步发挥现有协商对话渠道的作用，注意开辟新的渠道。”由此，与“政治协商”相区别的“社会协商”概念在我国政治生活中正式出现，系统建立社会协商制度的任务被正式提上党和各级政府的议事日程。

1992年党的十四大再次强调了建立社会协商制度的任务，“领导机关和领导干部要认真听取群众意见、充分发挥各类专家和研究咨询机构的作用，加速建立一套民主的科学的决策制度”。

1997年党的十五大第一次系统提出了社会协商制度应包含的主要内容，“各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序，建立社情民意反映制度，建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度，完善专家咨询制度，实行决策的论证制度和责任制度，防止决策的随意性”。

2002年党的十六大指出建设社会协商制度的总体要求是“扩大公民有序的政治参与”，切实做到“深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力”。此后党的十六届三中全会明确提出要将社会协商决策机制建设，实现决策的科学化、民主化和规范化作为转变政府职能、建设服务型政府的重要内容。2007年党的十七大

更是把建设社会协商制度提升到发展社会主义民主政治的基础性工程的高度来加以阐述“推进决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统，增强决策透明度和公众参与度，制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见。”“人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，对干部实行民主监督，是人民当家作主最有效、最广泛的途径，必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。”2012年党的十八大再次强调要将健全社会主义协商民主制度，作为当前我国推进政治进度和政治体制改革的基本任务之一，明确提出要“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。”

党的路线指引迅速推动着社会协商制度的法制化进程。1996年10月1日由全国人大颁布施行的《中华人民共和国行政处罚法》第四十二条规定“行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，行政机关应当组织听证。当事人不承担行政机关组织听证的费用。”同时，该法还对听证程序做了详尽的规定。由此，社会协商制度被正式纳入我国的基本法律体系与公共管理实践中。此后，1998年5月1日起施行的《中华人民共和国价格法》，2000年7月1日起施行的《中华人民共和国立法法》，2004年7月1日起施行的《中华人民共和国行政许可法》也都做了类似的规定。同一时期，由国务院颁布施行的《行政法规制定程序条例》、《政府信息公开条例》、《国土资源听证规定》、《工业产品生产许可证管理条例》等行政法规都十分明确地将社会协商列为制定和执行公共决策时的必要程序。同样，各级地方政府也在自己制定的行政规章和行政措施中，因地制宜地制定了许多关于实施社会协商制度的具体规定。经过十多年的努力，我国社会协商制度的法制体系已具雏形。

社会协商制度的落实还有赖于社会协商方式的创新，近年来全国各地在这方面也做了大量的工作，并取得了初步成效。概括起来，较为成熟的社会协商方式主要包括以下三类：第一类以确立公共政策问题为目标的社会协商。如市长热线、领导人接待日制度、公民调查、专家咨询等；第二类以协商公共政策内容为目标的社会协商。如听证会、民主恳谈会、社区议事会等；第三类以

强化公共政策效果为目标的社会协商。如公民旁听、公共论坛、信息公开等。

近年来我国公共管理实践已经表明，在党的路线和相关法律法规的指引下，主动参与社会协商已开始成为越来越多的社会公众的基本政治要求；通过社会协商对话让广大社会公众有序参与公共政策的制定、执行和评估，正在成为我国有效协调各种利益关系和解决各种利益矛盾，切实扩大社会主义民主的重要途径。

四、几点重要经验

回顾我国协商民主制度的发展历程，我们可得出如下结论：

第一，继续推进我国协商民主制度的建设意义深远。我国对协商民主制度的实践探索已经具有了较为悠久的历史，特别是改革开放以来，我国的协商民主制度建设更是成绩显著。逐步建立和完善符合中国国情的协商民主制度，既有效夯实着社会主义民主政治的基础，也推动着当前我国社会发展中许多实际问题的妥善解决，所以应在借鉴西方协商民主理论合理内核的基础上，认真总结我国协商民主制度发展经验，继续坚定不移地有效推进我国协商民主制度的建设，同时努力创造出具有中国特色的协商民主理论体系。

第二，加强党的领导是我国协商民主制度建设的根本保证。我国协商民主制度发展历程表明，尽管协商民主的某些具体方式可以自发生成，但协商民主的制度建设却需要强有力的政治组织来自觉推动。正是凭借党对协商民主制度建设的有力领导，才取得了我国协商民主制度建设的健康

发展。当前，各级党组织要继续发挥自己在社会生活中强大的动员力和整合力，加强对协商民主制度建设的领导，为中国协商民主制度建设奠定坚实的政治基础和组织基础。

第三，法制化是协商民主制度建设的基本途径。协商民主的本质是强调协商主体之间的政治平等，为此必须确立共同的权威基础。在现代民主条件下，法律便是社会生活的权威基础，公民和各种政治力量的协商对话必须在法律的框架内进行，必须在尊重和服从法律的基础上追求和让渡利益。因此继续完善协商民主制度的法律法规体系，切实执行这些法律法规体系至关重要。

第四，公共理性的培育是协商民主制度建设的重要前提。协商民主是指人们就公共问题进行理性的讨论和交流，然后依据其知识和良知对相关论据和观点进行充分思考后而做出集体决策的过程。这就要求我们在设计协商民主制度时，一方面要保证参与者的充分表达权，人们应被允许表达不同的价值偏好和偏好程度；另一方面所有参与者要倾听别人发言，尊重和理性对待其他成员的不同意见和理由，对彼此对立的观点给予包容，在包容的基础上形成多样化关怀，并最终理性的方式促进和维护公共利益的实现，“公共协商结果的政治合法性不仅基于考虑所有人的需求和利益，而且还建立在利用公开审视过的理性指导协商这一事实基础之上。”⁽¹⁰⁾这就要求我们在建立协商民主制度时要注意培养社会的公共理性。在开展协商民主的实践过程中，拥有足够的公共理性，无论是对于公共管理者，还是对于社会公众都是不可或缺的。

（参考文献）

- (1) [2] [德] 哈贝马斯. 民主的三种规范模式：关于协商政治的概念 (M). 靳希平译，引自中国学术城网.
- (3) 毛泽东选集：第4卷 (M). 北京：人民出版社，1991. 1437 - 1438.
- (4) 毛泽东选集：第3卷 (M). 北京：人民出版社，1991. 809.
- (5) [6] 逢先知，金冲及. 毛泽东传（1949 - 1976）：上卷 (M). 北京：中央文献出版社，2003. 315，385.
- (7) 毛泽东文集：第6卷 (M). 北京：人民出版社，1999. 384.
- (8) 邓小平文选：第2卷 (M). 北京：人民出版社，1994. 186，339，146.
- (9) 中共中央文献研究室：十三大以来重要文献选编 [Z]. 北京：人民出版社，1991. 822，43 - 44.
- (10) [美] 马修·费斯廷斯泰因. 协商、公民权与认同 (A)，[南非] 毛里西奥·帕瑟林·登特里维斯. 作为公共协商的民主：新的视角 (C)，王英津，等译，北京：中央编译出版社，2006. 173 - 174.

【责任编辑：刘 明】