

中西协商民主意涵的多维比较

○ 张扩振

(江西师范大学 政法学院,江西 南昌 330022)

[摘要]协商民主的概念从西方传入中国后,基于中国制度和 cultural 背景,学者和官方对其意涵做出了不同于西方的解读。中西协商民主在概念内涵上侧重于协商和民主的不同比重、在思想渊源中有儒家学说与自由主义的分歧、在协商主体上有精英协商与民众协商的差异、在目标绩效方面有聚合民意和偏好转变的不同。以上概念分析、文化解读、制度探析和经济学解析勾勒的中西协商民主多维差异表明了协商民主的多元化和内外制度的一致性要求。

[关键词]协商民主;制度;文化

中国共产党十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出要“推进协商民主广泛多层制度化发展”,“深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商”。这是执政党首次较为系统地阐释协商民主的内涵。执政党向西方经验学习,把协商民主的范围从单纯的政治协商扩展到更为广泛的领域,这使中国协商民主的概念与西方更为接近。但是这是否意味着中西协商民主的内涵就基本一致了呢?如果依然有着很大的区别,这种区别又意味着何者呢?这是本文试图回答的两个问题。

一、概念侧重差异:民主抑或协商?

1980年,自毕塞特首次提出“协商民主(deliberative democracy)”一词之后,在西方出现了大量关于协商民主的论著和一批协商民主理论家。这些学者对协商民主内涵并没有一致的看法,除却差异之后有哪些相同的呢?我们来分析一

下几位代表人物的观点。

德国学者哈贝马斯被我国学者认为是对协商民主论述最为深刻的人。^[1]他认为协商民主是一种程序的民主概念,这种概念的关键是“民主程序通过运用各种交往方式而在商谈和谈判过程中被建制化,而那些交往形式则许诺所有按照该程序而得到的结果是合理的”。^[2]哈贝马斯的看法与美国学者约翰·杜威的看法一致,杜威就认为多数人统治最为重要的是民主的方式,即进行广泛的争论并修正观点,“换句话说,关键的需要是在于改善进行争论、讨论和说服的方法和条件”。^[3]因此,一种协商程序如果能够满足形式上是论辩、具有包容性、公共性、排除外在强制、排除内在强制、推动一致意见、对所有人同等有利以及偏好的改变^[4]等特征,就可以达致以交往理性为主轴的良性民主。可见哈贝马斯的协商民主观注重于用交往式商谈来改进多数人统治的聚合民主,因为他认为只有在话语和协商当中才能形成一种理性的政治意志,合法结果最终只能依靠交往式的商谈。^[5]

美国学者阿米·古特曼和丹尼斯·汤普森更进一步认为,协商民主不仅仅是一种程序性民主,具有一些程序原则(或者称之为商议条件原则),这些程序应该具有互惠性、公共性和问责性,^[6]而且他们提出了超越程序的协商民主,^[7]即具有实质原则的协商民主。他们认为协商民主的实质原则(或者称之为商议内容原则)有三个:基本自由、基本机会和公平机会。^[8]他们之所以提出这样的协商民主来源于对程序民主和立宪民主的不满,程序民主重视多数决程序,立宪民主则补充了程序民主的一些权利以保障公正结果的产生。两者的分歧是民主程序和公正结果哪个更重要。协商民主则把民主看作结果取向的过程,“公民带着相互之间尽可能证明他们的集体决定的正当性这个目的进行商谈”。^[9]

美国学者罗尔斯、桑斯坦、尼诺等人还特别从宪法的角度来解读协商民主。罗尔斯认为,“一个秩序良好的宪政民主”应该被理解为协商民主,^[10]这是因为立宪政体更有可能实现自由的公共理性的理想和协商民主的理想。^[11]宪法为协商民主提供了不少的规则安排,这些规则是进行协商的关键。在国会会议、法院以及公共论坛权利被认真讨论,从而使公民即使从私人利益考虑也能反思性地接受权利话语,从而使权利产生真实的影响。在这些安排中,罗尔斯特别推崇最高法院,认为最高法院是协商机构的典型,是美国政体中最好的也是最适合公共理性发挥作用的空间。^[12]桑斯坦同意罗尔斯的观点,也认为宪法应当能够促进协商民主,“将政治的可信度(political accountability)跟高度的反思(high degree of reflectiveness)以及说理的一般承诺(general commitment of reason-giving)结合起来”。^[13]桑斯坦特别注意了有关协商中的偏好转变问题,认为通过说理和论辩偏好可以改变,但在协商民主的制度安排中,比如陪审团、独立的管理委员会、法院,这种偏好改变面临着“群体两极分化”的危险,从而难以达到协商的效果。宪法的目标就是改善这些协商机制,这包括进一步披露问题的多个方面、增加了解政府的渠道以及在无法解决不同意见时寻找富有成效的行动方式等。^[14]因此

与罗尔斯相比,桑斯坦更看到了在宪法协商民主安排中公共理性发挥的困境,并设法解决之。与桑斯坦不同,阿根廷的学者尼诺则反思了宪法中非协商的民主安排,认为需要确立协商民主观来改变这些安排,“最重要的目标就是获得理想的权利宪法:慎议民主(协商民主)”。^[15]

总体而言,哈贝马斯的程序协商民主、阿米·古特曼和丹尼斯·汤普森的实质协商民主、罗尔斯、桑斯坦和尼诺的宪法协商民主存在不少的差异,但是他们均具有一个共同点:在宪法民主的框架下通过协商方式改进民主。这些协商方式不是纯粹的不同利益之间的博弈,也不是相互的讨价还价,而是通过协商、对话、参与实现公共理性。西方协商民主是“以地方性的基层参与为基石,以批判性的对话讨论为手段,以美德作为价值引导,以宪法作为制度构架的公共咨询、决策参与的民主过程与民主制度”^[16],学者在概念上强调了更完善的民主,协商只是一种手段而已。

中国学者对协商民主的理解表面上是接受了西方的概念,但在内涵上进行了中国式改造。较早从事协商民主研究的陈家刚总结了西方协商民主的理论后认为,协商民主是自由平等的公民基于权利和理性,在一种自由民主宪法规范的权力相互制约的政治共同体中,通过集体和个体的反思、对话、讨论、辩论等过程形成合法决策的民主体制、治理形式。^[17]谈到中国的协商民主,陈家刚认为中国的协商民主“能够更多地包容不同利益需要、更好地开展协商对话、更主动地寻求共识,从而有效地化解社会冲突,促进社会和谐”^[18],协商民主在中国有多样性的实践,其重要的领域是“人民政协”。李昌鉴认为中国的协商民主制度就是人民政协制度,“中国特色协商民主制度是指在中国共产党的领导下,各党派、各团体、各民族和社会各界人士,围绕改革发展过程中国家的大政方针以及政治、经济、文化、社会生活中的重要问题,在决策之前和决策执行过程中进行协商的一项国家民主制度。”^[19]学者李龙也持相同看法,认为中国的协商民主就是人民政协的政治协商,可以通过哈贝马斯的商谈理论加以改进。^[20]执政党在十八届三中全会的文件中提出“协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现”,“在党的领导下,以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容,在全社会开展广泛协商,坚持协商于决策之前和决策实施之中”。

对比西方协商民主的概念,可以看到在中国的协商民主界定中不再强调民主,而特别强调协商的重要性,正如周恩来所言,我们“议事的特点之一,就是会前经过多方协商和酝酿,使大家都对要讨论决定的东西事先有个认识 and 了解,然后再拿到会议上去讨论决定,达成共同的协议”,^[21]所以,正式制度的民主反而不那么重要了。为何西方以协商改进民主而中国认为协商本身就是民主呢,这与两者的文化有关。

二、思想渊源分野:自由主义与儒家学说之别

西方协商民主的思想根基是自由主义。自由主义在西方有着太多的形态,

但它们还是有着一一些基本的要素为各种派别所支持,也为协商民主的理论家所支持。首先,自由主义是个人主义的,它主张个人相对于任何社会集体的道德至上性。^[22]因此自由主义强调个人的自由和自主。自由是一个人不受其他某人或某些人武断意义的强制。^[23]自主是支配着人们应当如何过他们生活的一种理想。自由主义并不认为它是一种特定的良善生活观念的理想,而是关于个人追求无论何种他们认为是良善的生活观念时应当做些什么的理想。^[24]具有个性,拥有自由和自主的个人在以选举民主为核心的制度中感觉被忽视了,成为了集体的一份子,个人的意见似乎不再重要。因此,个人主义要求能够表达自己个性的参与式、互动式、协商式民主。协商参与的行动使公民以主动性开创了新的东西,创造了新的人生。在参与者的一言一行中,他会流露出自己独有的一切特质,包括他的才能、禀赋、素养、缺陷以及所有他刻意表现或者隐瞒的东西。通过这种展示,他人和自己更加认识到这个独特的个体,他也就体会到生命的意义。^[25]

其次,自由主义支持以宪政民主为基本制度框架的法治国家。自由主义理想中的社会是个人自由、利益与社会正义以及安全之间均衡的社会。为了达到这种均衡,必须有一套明确规定并强制执行的法律来施行法治。法治的核心是规范国家的权力与运行方式,此为宪法与宪政的主要目标。为了实现这些目标,必须有民主的支持。何为民主呢?根据罗伯特·达尔的论述民主包括了如下的要素:第一,投票中的平等;第二,有效的参与:在制定集体决策的整个过程中,包括在把事项列入议程阶段,每个公民都应当拥有充足和平等的机会来表达他关于最终结果的偏好;第三,明智的理解:在决策需要允许的时间内,每个公民都应当有充足的、平等的机会就最合理的结果得出他经过深思熟虑的判断;第四,对议程的最终控制。^[26]作为民主理论大家的达尔的这个民主定义虽然用了多元主义民主而没有用协商民主的名称,但也注意到选举民主的困境并努力用参与和慎议等要素来弥补之,使自由主义民主向协商民主靠拢。

自由主义在发展中产生了不少的变体,包括社群主义、共和主义等,为协商民主实质性发展提供了理论渊源。社群主义如其名称所示,它注重社群之于个人的重要性。社群的重要性在于它是一个能够在相互交流、对话基础上培养美德的场所。社会主义者认为,我们需要经常为真正的爱、自由、友谊、宗教、民主、法律、教育、科学、义务等辩护,以免歪曲或堕落。^[27]培养美德、为美德辩护的场所就是地方性的小型协商社群,因此需要“构建地方形式的社群,在这种社群中,文明、智识生活和道德生活可以在整个已经降临到我们身上的新黑暗时代都能得到维持”^[28]。这为协商民主的地方化、小型化发展提供了思想源泉。共和主义中有两点对协商民主特别重要:其一,共和主义无论是发展型共和主义还是保护型共和主义^[29],它们都重视政治秩序的构建和政治制度的构建,或者称之为宪法政治。对于公民参与型的协商民主而言,它依靠的是公民陪审团、通告—评论程序、议会制度等制度化构建方能显示成效,不能凭借运动式、即时性的协商参与来维持。其二,共和主义强调“共和”,认为国家的治理是人民的公共事

业。共和一词来源于拉丁语,其词义是“人民的公共事物”。这从本质上就要求广泛的协商民主形态的存在,以实现阿克曼的“对话共同体”、桑斯坦的“理由共和国”。这体现了共和主义的首要原则:“政策应当寻求那些体现了既是选举的又是论辩的民主理想的制度。这些制度将通过使国家难以在公共政策方面违背共同的、公认的利益而防止它变成一个主人”^[30]。这就要求以协商民主制度的普遍化来实现“共和”。

影响中国人思维的传统思想固然也派别众多,但儒家的主张是其中最大的,它成为中国解读协商民主的思想基础。儒家思想中第一位的概念当属“仁”,这构成了整个儒家思想的根基,亦是中国协商民主的理论根基。何谓仁?孔子在回答樊迟的问题时,说仁是“爱人”。所以,仁和爱从某种程度上讲是相同的欲求。如何达到仁呢?孔子说:“仁远乎哉,我欲仁斯仁至矣”。这说明仁的自由性。仁是自由意志的要求,不是强制的结果。索罗金表达了同样的看法。他说:“自由,意指一个人能够做他所喜爱的事情。在这个层面上,爱与真正的自由有相同的意义。强制,也就意味着违反爱。因此,只要有高压存在的地方就没有爱,有爱的地方就没有高压;爱愈大,自由愈大。没有了爱,所谓的人权条例和宪法会议等,也将成为空壳。”^[31]孔子特别重视仁的意义,他主张“杀身以成仁”,这同“生命诚可贵,爱情价更高,若为自由故,两者皆可抛”有着异曲同工之妙。孟子认为,人的天赋人性是有爱人之心、正直之心,天赋人性本善。孟子说:“恻隐之心,人皆有之;羞恶之心,人皆有之;恭敬之心,人皆有之;是非之心,人皆有之。恻隐之心,仁也;羞恶之心,义也;恭敬之心,礼也;是非之心,智也。仁义礼智,非由外铄我也,我固有之也,弗思耳矣。”^[32]人无有仁爱之心,就同禽兽无异。人有仁爱之心,其爱必然有对象,这就是他人。孔子说:“仁者,人也。”儒家对人的定义就是“仁”。“仁”是“人”字旁加一个“二”,这意味着只有在“二人”的对应关系中,才能找到任何一方的位置。“仁”就像光一样,只有当它照射在作为对象的物体上时,它才能显示自己的存在。^[33]最直接体现这种以对方、群体来定义自己的文化,是中国的日常语言。例如如果自己做错了什么事,就会觉得“不对”,这明显是说自己错了,在别人眼里是错的,是“对不起”对方的。所以,在中国文化中人不是个体而是关系,他并不因为降生就自然“是”一个人,就自然取得“人”的资格。只有在他有能力履行自己在人伦关系的义务时,他才真正“成人”;而他对于这些人伦义务的正确履行,叫作“做人”,不会“做人”便不能算作“人”。

因此,“仁”的基本理念对于协商民主而言有着两重意义:仁具有“自由”“爱”的双重意义,由“自由”可以达至协商民主要求的所谓“偏好的转换”^[34];由“爱”可以提升到对他人的尊重,对人性尊严的信仰,实现协商民主的最终诉求——每个公民保有“人性尊严”^[35]。其次,“仁”的含义中对他人的投射,要求个人只有参与到社群之中,才能实现自己的理想。所以,儒家强调通过修身、齐家、治国、平天下,达到为万世开太平的理想,其首要的要求就是参与到社群、国家的活动之中。协商民主是一种特别重视参与精神的民主,儒家的“仁”的要求

为其提供了最基本的理论根基。

参与、从政从何开始呢？孔子认为应该从家庭、社区、邻里等基层开始。这可以为协商民主从理论到制度的转化提供启示，或者说是制度设计层面的协商民主因子。论语里有这样一段关于孔子活动的记载：或谓孔子曰：“子奚不为政？”子曰：“书云：孝乎！惟孝友于兄弟，施于有政。是亦为政。奚其为为政！”^[36]这段话的大体意思是：有人问孔子说：“孔丘你有着远大的政治理想，现在怎么就不在政府中担任职务从事政治了呢？”孔子说：“古书尚书上特别讲究孝的精神，这是我们应该特别学习的。孝首先是子女爱父母，父母也爱子女，其次要爱邻人老人与孩子^[37]。这种孝的精神推广开来，从家庭中建立、参与形成和谐的秩序开始，次第参与到社区的活动中，就可以影响到整体的政治状况。这种从小事做起的参与，就是从政，不是说非得做官才是从政，毕竟国家之中不可能每个人都为官。”概括地说，孔子对从政的态度建立在这样的基础之上：次第扩展的爱和以仪规为秩序的共同体的教旨是建立在这样的一个前提下的：参与到直接的具体的环境事务中去是第一位的。^[38]所以，在儒家思想中，地方性占据了重要位置，在现实政治生活中，表面上皇权统治一切，实际上在地方却是“山高皇帝远”，由士绅领导下的自治。诚然，传统中国的地方政治性参与主要是士绅，但孔子的言说并不限于此，任何一个渴望成为君子的人，都应该参与到政治过程中。参与到地方政治中，要达到什么效果呢？这个效果就是“和谐”“中庸”。

在儒家的传统中民本思想也是中国协商民主的重要资源。传统民本思想是指人民在国家治理事业中占有重要地位，统治者应当尽量倾听人民的声音。从《书经》中的“民可近，不可下。民为邦本，本固邦宁”到孟子的“民为贵，社稷次之，君为轻”，表明了人民是统治的根本。人民既然是统治的根本，“水能载舟，亦能覆舟”，如何做才能维持统治呢？孟子引用《尚书》说“天视自我民视，天听自我民听”。这表明统治者应当倾听人民的声音，因为人民的声音就是“天”的声音。虽然有学者批判民本主义是统治者为了整体利益和长远利益做一些“视民如子”的表示，^[39]哀叹中国有“民本”而无“民主”，但从协商民主的角度而言，民本成为了执政者听取人民意见，与民众进行协商的基础。当下我国许多协商民主的制度形态就是以群众路线为指导的听取民意的安排，与儒家的民本思想不无关联。

三、协商主体区别：民众协商还是精英协商？

对西方协商民主持批判观点的学者认为，协商民主不过是一种精英之间的协商，没有选举民主所具有的真正民主性。西方协商民主的某些形式的确具有精英协商的性质。比如罗尔斯所推崇的美国的最高法院、独立委员会以及议会中的协商民主。议会中的协商民主虽然是精英型协商，但议员毕竟是民意代表，其民主性并不缺乏。最高法院、独立委员会则没有这样的民意基础，这使得批评者的观点得以证实。但多数西方协商民主论者并不认为这是理想的协商民主，

因为它背离了协商民主的地方性与参与性的特征。由于协商民主不像选举民主那样仅仅局限于选举代议机关和政治领导人,它围绕公民生活的各个方面展开。在社区工厂等进行的地方协商民主是最大规模的民主活动,公民可以最大程度地参与到其中。

西方协商民主制度中最为基础的制度是陪审团制度。以美国陪审团为例,它具有如下的特征:

第一,参与的广泛性。美国的陪审制度参与的广泛性来源于陪审制度的设计。我们可以通过与选举相关制度的对比来说明。首先是陪审员资格。在《宪法》规定的限度内,联邦法院和州法院都对陪审员的资格有一定的要求。不同的州有不同的要求,但一般说来,这些要求包括国籍、年龄、居所、交流的能力和没有重罪前科等。美国 50 个州中 47 个州规定了陪审员的最低年龄为 18 岁,其他 3 个州有更高的要求。至于最高年龄限制,联邦法院没有这方面的规定,有些州规定为 65 岁或 70 岁。《美国律师协会陪审团标准》则建议不应当有最高年龄限制。^[40]由此可见,陪审员的资格具有相当的广泛性,与选举资格差距不大,陪审员资格比选举资格要严格一些。其次是参与的程度。与选举相比,陪审制度的参与程度更高。在美国,除总统选举外,^[41]选民的投票比例保持在较低的水平。陪审制度则不同,参加陪审是公民应尽的义务,属于强制性的。有些联邦法院要求陪审员在六周或更长的时间听候选派,州法院则多数实行“一天或一审”只要求陪审员参加一个案件的审理即可,不必再等候参加其他案件的审理。^[42]这种方式保证了更多的公民可以参与到陪审中来。据统计,每年有超过三百万美国人被召集履行陪审义务。2002 年全美州法院统计数字显示,在 23 个州共有超过 35000 宗刑事陪审审判。^[43]协商民主要求小型化的民众广泛参与,陪审团制度正符合了这一要求。虽然在其他民主制度场合,也有协商的存在,例如国会中的法案审议,但这些制度或多或少表现为精英协商,如此广泛参与的公民协商制度也只有陪审团制度。

第二,陪审员的比例性。公民不可能随时候命来做陪审员,这样会打扰他的正常生活。这就需要确定一个陪审员的候选名单。历史上的陪审员候选名单曾经排除或者减少黑人、妇女的人数,现在已经被法院所禁止。多数的州法院和联邦法院都是以选民登记名单和驾驶执照持有者名单作为陪审团的原始或初步名单。候选陪审员的范围应当在种族、年龄、性别和其他重要特征方面准确地反映社会中的人口状况,因此,陪审团原始名单应当尽可能地容纳社会成员。一般认为,一份原始名单要达到的合理目标就是要覆盖百分之八十的地区人口,而事实上许多地方所使用的原始名单包括了百分之九十的地区人口。^[44]这样,每一份候选陪审员名单与某地区的人口状况成比例关系,这可以使参加陪审的公民具有一定的代表性,使有关裁决的协商更具合理性。这是体现协商的民主性的一个重要方面。“要想具有民主合法性,运用协商制定政策和行动时,应当包括所有利益受影响的人和持各种观点的人的代表”,^[45]也就是说协商民主应当具有

包容性。陪审团候选名单的比例性相对而言正是符合协商民主的这一理念。

第三,协商的一致性。与选举民主不同的是,陪审团的裁决要求更高的一致性。一般来说,在联邦法院系统,无论是民事案件还是刑事案件法院都要求陪审团做出一致的裁决,在州法院系统,刑事案件只有两个州规定可以使用非一致性裁决,民事案件只有七个州要求使用一致性裁决,其他州则要求三分之二多数的非一致性裁决。以上是12人陪审团的情况,在6人陪审团的情况下,基本均要求一致性裁决。^[46]《美国律师协会陪审团标准》中对一致裁决的要求作了解释,认为这样可以保证少数派的成员在陪审团审议中同样有发言权,即多数派不能简单地拒绝听取陪审团两三个成员的意见。这种一致裁决的要求迫使陪审员要有理有据地阐明自己的观点并相互听取意见。^[47]面对面的对话,阐明自己的观点,认真聆听他人观点也是协商民主的要求。在协商民主制度中,如果没有交互对话,批判反思性、妥协性、审慎性等协商民主特性就难以产生。在人与人的对话中,每位发言人都以自己的方式理解和吸收他人的言论,发言人之间相互影响。通过这一过程,发言人理解和学习他人的观点,在以后的对话中,他会发表他从前没有表达过的东西。所以,试图说服他人的对话过程不仅改变他人对此问题的看法,也改变了自己的看法,^[48]使陪审团对这个问题的意见更加理性,从而达成一致性裁决。

第四,政策的形成性。由于遵循先例的原则的影响,陪审团的作用不仅表现在具体的案件之中,而且对公共政策产生重大影响。这种影响表现在陪审团在裁决中表达对政治和社会问题的看法。例如在针对烟草公司的诉讼中,裁决烟草公司应偿付高达1400亿美元的惩罚性赔偿,来表达其对烟草政策的不满;^[49]在针对枪支制造商的诉讼中,裁决枪支制造商应对枪支伤害案件负责并给予赔偿,来表达其对枪支管理政策的不满。^[50]对这些案件裁决的效果,既可以影响有关公司增强自身的责任,也可以影响政府的决策,还影响公众对这些问题的看法。所以,乔治亚大学法学教授罗恩·卡尔森认为,“当今美国各类社会问题层出不穷,引发了许多社会矛盾。然而,不论是联邦还是州的立法和行政部门都不愿对这些棘手的问题采取行动,失望的人们意识到只有陪审团这一享有惊人权力并随时愿意使用这一权力的机构,能够对问题的解决有所帮助。”^[51]卡尔森的话从侧面说明了陪审团的政策形成作用。协商民主对选举民主的超越之一就是让普通民众可以在政策形成中起到真正作用,而不是一个被动的被治理者,陪审团制度做到了这一点。

这些特征使得陪审团成为最为理想的协商民主场所,所以很多西方国家学习陪审团制度,成立公民评审团来参与决策。除了陪审团、公民评审团外,西方协商民主的重要制度来源是地方自治。地方自治有两个层面,其一是社区和乡镇等的直接民主。这是居民之间协商解决问题和制定规则的平台。其二是自治地方因为人口规模较大,采用了代议制的形式^[52],特别是采用了强市长制^[53]的形式,这就拉开了政府与居民之间的距离,居民只有通过组织社团或者公民投票

来表达意愿,居民之间协商的程度减少,利益团体与政府之间协商的层面增加。因此,地方自治为协商民主提供了广阔的空间。这里有人民之间直接的民主协商,也有利益团体或居民与政府间的民主协商,更有地方政府之间的民主协商。西方地方自治中的镇民大会、街区议事会、听证会是典型的协商民主制度。所以,从西方协商民主的存在形态的广泛性而言,民众协商是占主导地位,精英协商则处于辅助地位。

中国协商民主在地方也有所发展,比如民主恳谈会、民主评议会、村(居)民代表会等是较为典型的协商民主形式。在某些地区,这些形式得到了很好的运用和发展。例如武汉的一个居民委员会在2001年举行了14次协商会议,来解决治安、卫生保健、基金管理等问题。浙江温岭在1996年到2000年间,在村级召开了1190次协商会议,镇级有190次,政府部门、学校、企业部门有150次。^[54]但总体而言,我国协商民主在地方的发展还不尽人意,民众协商的制度化程度不高,是否协商往往取决于地方领导的意志。特别是如果协商民主会限制地方领导权力、社会问题不是那么突出的情况下,就更难以获得地方领导的赞同。

与民众协商的境况不同,中国精英协商则有着较好的贯彻。我国精英协商可以分为决策层内部的协商民主和决策层外部与其他精英的协商民主。决策层内部的协商民主有执政党、人大、政府、法院以及各种准政府组织的协商民主,其表现为执政党常委会议、人大常委会议、政府常务会议、各种形式的党政联席会议等;同时,在决策时决策层还会与决策层外部的精英、同级和下级的其他决策者进行协商,其表现为政治协商会议、同民主党派、企业界召开的座谈会、同其他决策者进行协商的联席会议、向同级和下级各个部门进行的征求意见等。2004年的修宪协商过程充分体现了这些协商制度。2004年修宪基本程序如下:第一,成立执政党的修宪小组,征求地方、部门和民主党派的意见。2003年3月,执政党成立中共中央政治局常委领导下的中央宪法修改小组,同时在2003年4月中共中央发布了《关于征求对修改〈中华人民共和国宪法〉部分内容的意见的通知》,要求各省、自治区、直辖市人大常委会党组在调查研究的基础上提出修宪建议。各地方、各部门在通过各种方式征求意见的基础上,提出了近百条建议。2003年8月执政党召开会议征求了民主党派和无党派人士的意见。9月,执政党征求了理论界的意见。第二,执政党召开党内会议,对修宪建议进行进一步的讨论。在充分讨论协商的基础上,执政党在2003年10月召开的中共十六届三中全会上通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》,并决定向十届全国人大常委会提出。第三,全国人大常委会讨论执政党的修宪建议。2003年12月,十届全国人大常委会第六次会议对执政党的修宪建议进行讨论,并表决决定以此建议为基础拟定修宪案向全国人大提出。第四,全国人大进行讨论并通过修宪案。2004年3月,十届人大二次会议经全体会议、代表团会议、主席团会议的审议,对部分修宪建议进行了再次修改,并在全体会议上通过了宪法修正案。^[55]

因此,我国的协商民主虽然有向社会协商扩展的迹象,但整体而言并没有全面的发展,民众协商依然不足。对于精英协商而言,无论从制度建构还是具体施行方面均超越了西方协商民主。

四、目标绩效不同:偏好转变或者聚合民意

西方选举民主的主要功能目标就是聚合民意,使大多数人的意志和利益能够通过民主的程序获得实现和表达。作为选举民主的改善者出现的协商民主,其主要目的不再是聚合民意,而是关注公共理性的形成,这就需要通过协商对话的方式实现参与者偏好的转变。在人与人的对话中,每位发言人都以自己的方式理解和吸收他人的言论,发言人之间相互影响。通过这一过程,发言人理解和学习他人的观点,在以后的对话中,他会发表他从前没有表达过的东西。所以,试图说服他人的对话过程不仅改变他人对此问题的看法,也改变了自己的看法,使整个团体对这个问题的意见更加理性。如果协商参与者能够对问题有了新的理解,这说明交互性对话取得了成功。

学者们对提高决策质量的交互性对话机制进行模式化处理,大体提出了五种类型:反思均衡模式、移情认同模式、应用模式、原则表述模式、视角转换模式等,^[56]这些模式表明,通过对话彰显协商参与者之间的共同信念,以移情方式化解对话者之间的不同,把对话协商应用到具体的问题场景之中,通过升华到更高原则的表述解决协商参与者之间的差异,以视角转换的方法理解对方的看法并使协商者视角达到整合,交互对话成为了协商民主的基础,理性的意见得到了广泛的接受。所以,交互参与性强调协商民主的过程性、连续性,唯有此,理性的声音才能得以产生。选举民主决定了决策的合法性,而协商民主产生的公共理性决定了决策的质量。因此罗尔斯认为,由协商产生的公共理性是平等公民的理性,他们作为一个集体性的整体,在制定法律和修正法律时相互行使着最终的和强制性的权力。^[57]

由于我国的选举民主有着某些不足,比如间接选举的广泛运用、人民代表大会会期很短,所以我国选举民主所起到的聚合民意的效果不是太理想。因此,我国的协商民主承担起了聚合民意的功能。在群众路线的指引下,通过各种协商民主制度来听取民众的意见是执政党发展协商民主的重要考虑。这其中也有偏好转变的功能,但这里的偏好转变更大程度上是决策者偏好的可能转变,并非民众通过偏好转变形成公共理性。我国也存在以网络为主要平台的公共论坛,但基于群体极化的影响,网络上的公共论坛存在着代表性、偏颇性、非理性等诸多问题,^[58]以网络平台作为公共理性形成的场所还需要时间的荡涤。

以经济学的绩效而言,由于西方和中国的协商民主的目标不同,所以可比性较差。但从各自的目标和绩效而言,西方协商民主虽然着力于偏好转变和公共理性形成,但实际效果也是差强人意。西方的历史和现实表明,公民拥有的权利和自由“在公共领域中起作用的在民主政治中的分布是非常不平衡的”^[59]。这

是因为具有强势地位的人群可以利用已有的资源,通过民主强化乃至提高自身的地位,进而获取和享用更多的资源,在可用资源一时难以增加的情况下,弱势群体生活会更加艰难。因而“丛林法则”下的西方民主可能导致的不是“帕累托最优”而是“零和博弈”。中国协商民主在聚合民意方面基本上是成功的,能够实现西方选举民主的基本功能;在公共理性形成方面的绩效与西方有一定的差距。

五、结 论

当下中国特色协商民主之所以表现出来与西方不同的特色,极为重要的原因是其核心指导思想是群众路线。群众路线要求“到群众中间去,向群众学习,把他们的经验综合起来,成为更好的有条理的道理和办法,然后再告诉群众(宣传),并号召群众实行起来,解决群众的问题,使群众得到解放和幸福”,^[60]它与公民有民主参与的权利不同,它是一种逆向参与模式,它强调“决策者必须主动深入到人民大众中去,而不是坐等群众前来参与”。^[61]在群众路线指导下的协商民主,首先协商民主是决策者的主动深入群众,让群众参与决策过程,这个过程必然是与群众一起协商,然后决策者进行综合决定的协商过程,并不是群众行使民主权利来参与决策,所以我国的协商民主重协商轻民主程序就在所难免;其次,群众路线虽然要求决策者走进普通群众,但随着官僚风气的泛滥和对普通群众的不信任,群众路线变成了决策者走到精英群体听取意见,在这种群众路线指导下的协商民主是决策者与其他精英的互动过程,以人民政协制度为平台的精英协商取得重要位置,普通公民的民主协商则缺乏必要的制度安排;再次,群众路线指导下的协商民主的目的是让决策更为合理,能够反映更多人的利益诉求,因此协商民主实际上是起到了选举民主所具有的聚合民意的作用,而不是西方协商民主那种寻求对话达致偏好转变以期公共理性之实现的作用。

中国特色的协商民主具有凸显协商、注重精英、聚合民意的特点,它以“和谐”为核心价值诉求,以群众路线为指导,以参与为主轴,以对最终决定的影响性为基点,以体制内协商和体制外协商为框架,以满足人性需要,维护人之尊严为目的的民主形态。^[62]中国协商民主实现了协商民主的外在制度与中国文化的内在制度的契合,是适合国情的民主形态。随着选举民主的发展、社会自治力量的成长,中国特色协商民主将与选举民主相结合,形成具有聚合性与回应性、程序性与实质性的过程民主。

注释:

[1]李龙教授认为:“但对协商民主论述最深刻的还是哈贝马斯,他撰写的《交往行为理论》(包括第一卷与第二卷)以及21世纪我国翻译出版的《在事实与规范之间》和《包容他者》,使协商民主建基在深厚的理论基础之上”。参见李龙:《论协商民主——从哈贝马斯的“商谈论”说起》,《中国法学》2007年第1期。

[2][德]尤尔根·哈贝马斯:《在事实与规范之间》,童世骏译,北京:生活·读书·新知三联书店,2003年,第377页。

[3] J. Dewey, *The Public and Its Problems*, Chicago, 1954, p. 207f.

[4] 这些特征是哈贝马斯总结了科恩的看法,参见[美]乔舒亚·科恩:《协商民主的程序与实质》,陈家刚:《协商民主》,上海:上海三联书店,2004年,第167-189页。

[5] [德]尤尔根·哈贝马斯:《后民族结构》,曹卫东译,上海:上海人民出版社,2002年,第136页。

[6] [8] [9] [美]阿米·古特曼、丹尼斯·汤普森:《民主与分歧》,杨立峰、葛水林、应奇译,北京:东方出版社,2007年,第25、60-183、253-375页。

[7] [美]阿米·古特曼、丹尼斯·汤普森:《超越程序的协商民主》,[美]詹姆斯·菲什金、[英]彼得·拉斯莱特:《协商民主论争》,张晓敏译,北京:中央编译出版社,2009年,第33-56页。

[10] Rawls, John, *The Idea of Public Reason Revisited*, *University of Chicago Law Review*, 1997, 94, pp. 765-807.

[11] [美]约翰·罗尔斯:《作为公平的正义:正义新论》,姚大志译,北京:中国社会科学出版社,2011年,第179页。

[12] [57] [美]约翰·罗尔斯:《政治自由主义》,万俊人译,北京:译林出版社,2011年,第198、199页。

[13] [14] [美]凯斯·R·孙斯坦:《设计民主:论宪法的作用》,金朝武、刘会春译,北京:法律出版社,2006年,第5、8页。

[15] [阿根廷]卡洛斯·桑迪亚戈·尼诺:《慎议民主的宪法》,赵雪纲译,北京:法律出版社,2009年,第264页。

[16] [25] 王堃、张扩振:《西方协商民主的理论渊源》,《学术界》2011年第11期。

[17] 陈家刚:《协商民主与当代中国政治》,北京:中国人民大学出版社,2009年,第1页。

[18] 陈家刚:《中国协商民主的比较优势》,《新视野》2014年第1期。

[19] 李昌莹:《关于中国的协商民主制度》,《中国人民政协理论研究会会刊》2008年第3期。

[20] 李龙:《论协商民主——从哈贝马斯的“商谈论”说起》,《中国法学》2007年第1期。

[21] 中国人民政治协商会议全国委员会研究室、中共中央文献研究室第四编研部:《老一代革命家论人民政协》,北京:中央文献出版社,1997年,第45页。

[22] 李强:《自由主义》,长春:吉林出版集团公司,2007年,第20页。

[23] [英]哈耶克:《自由宪章》,杨玉生等译,北京:中国社会科学出版社,1999年,第28页。

[24] [美]约翰·凯克斯:《反对自由主义》,应奇译,南京:江苏人民出版社,2005年,第23页。

[26] [美]罗伯特·A·达尔:《多元主义民主的困境——自治与控制》,周军华译,长春:吉林人民出版社,2006年,第6页。

[27] [美]菲利普·塞尔兹尼克:《社群主义的说服力》,马洪等译,上海:上海世纪出版集团,2009年,第23页。

[28] [美]麦金太尔:《追寻美德》,宋继杰译,北京:译林出版社,2003年,第335页。

[29] [英]戴维·赫尔德:《民主的模式》,燕继荣等译,北京:中央编译出版社,1998年,第56-57页。

[30] [澳]菲利普·佩迪特:《共和主义:一种关于自由与政府的理论》,刘训练译,南京:江苏人民出版社,2006年,第328页。

[31] [美]索罗金:《创造的爱》,孙庆铨译,台北:台湾时报文化出版公司,1975年,第23页。

[32] 《孟子·告子上》。

[33] 魏光奇:《天人之际:中西文化观念比较》,北京:首都师范大学出版社,2000年,第202页。

[34] 约翰·S·德雷泽克认为“协商民主的一个典型特征是因为协商引起反思性,所以,参与民主过程的个体会自觉地改变其想法和偏好”。参见[澳]约翰·S·德雷泽克:《协商民主及其超越:自由与批判的视角》,丁开杰等译,北京:中央编译出版社,2006年,第24页。公民偏好的改变只有在自由的前提下才有意义,强制下的偏好改变不是民主而是专制的体现。

[35] 从宪法理论上讲,人性尊严的法律渊源是《联邦德国基本法》第一条第一项的规定:“人性尊严不受侵犯”。此一条文后来为联合国人权条约和许多国家宪法所继承,成为民主宪政国家的重要理念。然而在竞争性民主下,公民的人性尊严虽受人权保障和救济制度的呵护而免受来自国家的侵犯,但每个

公民有尊严地参与政治活动方面存在一些问题,协商民主则通过“小而美”的参与、面对面的协商,较好地实现了公民的需求。有关讨论可以参见[澳]何包钢:《协商民主:理论、方法和实践》,北京:中国社会科学出版社,2008年。

[36]《论语·为政》。

[37]这样理解孝来源于孟子在《梁惠王上》所讲的“老吾老以及人之老,幼吾幼以及人之幼”,以及《礼运·大同篇》的“人不独亲其亲,不独子其子”。

[38][美]郝大维、安东哲:《先贤的民主:杜威、孔子与中国民主之希望》,何刚强译,南京:江苏人民出版社,2004年,第110页。

[39]俞荣根:《儒家法思想通论》,南宁:广西人民出版社,1998年,第145页。

[40][44]赵宇红:《陪审团审判在美国和香港的运作》,《法学家》1998年第6期。

[41]2008年总统大选的投票率约为65%,为1960年以来最高。<http://news.sina.com.cn/o/2008-11-04/040614674232s.shtml>。

[42][43][47]任蓉:《英美陪审团审判制度机理与实效研究》,北京:中国社会科学出版社,2010年,第3、43-44、167页。

[45]爱丽丝·马里恩·扬:《激进分子对协商民主的挑战》,[美]詹姆斯·菲什金等:《协商民主论争》,张晓敏译,北京:中央编译出版社,2009年,第116页。

[46]Neil Vidmar, World jury systems, New York: Oxford University Press, 2000, p. 344.

[48][56][美]詹姆斯·博曼:《公共协商:多元主义、复杂性与民主》,黄向怀译,北京:中央编译出版社,2006年,第52、53-58页。

[49]在此案件中,陪审团认为,“这些烟草公司在50年的时间一直否认产品的危害性,……[这一赔偿裁决]会警示对美国公众涉嫌欺诈或者虚假陈述的公司——不只是这些烟草公司,而是所有公司”。可见陪审团早就注意到了其对公共政策可能的影响,并致力于充分发挥这一机制。参见[美]威廉·L·德威尔:《美国的陪审团》,王凯译,北京:华夏出版社,2009年,第174页。

[50]仲相、施艳丽:《美国陪审团对公共政策的影响》,《政治与法律》2002年第5期。

[51]Mark curriden, Power of 12, ABA Journal, August 2001, p. 38.

[52]王绍光认为西方代议制民主无法解决代议制真正代表人民诉求的问题,只有中国式的代表型民主才能解决这个问题。参见王绍光:《代表型民主与代议型民主》,《开放时代》2014年第2期。代议制本身的确有其问题,但如托克维尔所言西方民主的根基是地方自治,是地方自治中逐步形成的协商民主制度。

[53]美国地方政府的组织形式有市长议会制(又可分为强市长制和弱市长制)、委员会制、市经理制。强市长制下市长对市议会的立法具有否决权,市长任命大部分行政官员,具有编制预算的权力。此种情况下市议会的权力较弱,议员的协商和代表功能被削弱。参见王名扬:《美国行政法》,北京:中国法制出版社,2005年,第273-275页。

[54][澳]何包钢:《协商民主:理论、方法和实践》,北京:中国社会科学出版社,2008年,第151页。

[55]具体过程描述参见《中华人民共和国宪法修正案诞生记》,<http://www.cctv.com/news/china/20040321/100552.shtml>。

[58]王莹、张扩振:《网络民意的困境与出路》,《学术界》2012年第9期。

[59][美]詹姆斯·博曼:《协商民主与有效社会自由:能力、资源和机会》,王文兹、陈志刚译,陈家刚:《协商民主》,上海:上海三联书店,2004年,第163页。博曼在这篇论文中提出了公民政治能力平等的理想,希望能够通过协商民主实现之,但是在西方竞争语境下,笔者认为实现的机会极为渺茫。

[60]毛泽东:《毛泽东选集》第3卷,北京:人民出版社,1991年,第933页。

[61]王绍光:《毛泽东的逆向政治参与模式——群众路线》,《学习月刊》2009年第12期。

[62]黄振、张扩振:《中国语境下协商民主的涵义初探》,《西南农业大学学报》(社会科学版)2012年第5期。

[责任编辑:书缘]