

# 协商民主在中国的实践表现及其思考

周薇

[摘要] 协商民主是民主的重要形式之一。文章从协商民主的本质及其主要特性切入,指出协商民主在中国已经具备了较好的实践基础。协商民主的实践推动了中国民主政治建设进程,是解决民生问题的重要方式,同时也是政府和民众以及不同利益团体之间沟通交流的工具。未来中国协商民主实践发展应实践内容实质化、程序规范化、开拓新领域,才能更好地在中国实践协商民主这一民主形式,推动中国政治民主发展,为和谐社会的建设服务。

[关键词] 协商民主;和谐和会;实践

[作者简介] 周薇,同济大学法政学院思想政治教育2006级博士研究生,盐城师范学院讲师,上海 200092

[中图分类号] D628 [文献标识码] A [文章编号] 1004-4434(2008)01-0037-04

## 一、协商民主及其在中国的实践

协商民主这一名词 (deliberative democracy), 是1980年由克莱蒙特大学政治学教授约瑟夫·毕塞特在《协商民主:共和政府的多数原则》一文中首次从学术意义上使用的。近几年来,对协商民主这一新名词,国内学者有较为广泛的引介。陈家刚认为:“协商民主是一种治理形式,其中,平等、自由的公民在公共协商过程中,提出各种相关理由,说服他人,或者转换自身的偏好,在广泛考虑公共利益的基础上利用公开审议过程的理性指导协商,从而赋予立法和决策以政治合法性。协商民主的实质是以理性为基础、以真理为目标。”<sup>[1]</sup>必须强调的是,协商民主的理念是民主理论发展的某种方向,但协商民主并非民主形式的创新,自古以来民主政治中协商的形式一直存在,当今对协商民主的研究在某种程度上是对过去政治文明成果的再挖掘。一般认为,协商民主可以是决策体制、民主治理形式,也可以是一种团体组织或者政府运作形式。

关于民主的实质众说纷纭,但归根结蒂民主的最基本的含义就是人民是权力的主人。每个人直接行使自己人民的权力在政治实践中是无法操作的,因此代议制的选举民主出现并似乎解决了难题。但这种民主形式,虽以让人民行使权力为出发点,但在庞大的程序机器运作之下,最终的却无法达到真正的人民做主,往往真正行使权力的只是代表多数人利益的部分人而已。中共中央党校副校

长李君如曾经对至今以来的民主形式做了一个归纳,认为民主有三种形式,分别是选举民主、谈判民主、协商民主,并提出选举民主和协商民主是我国政治民主的两种主要形式<sup>[2]</sup>。作为两种不同的民主形式,选举民主和协商民主之间看似冲突实质上却可以实现互补。无法保护人民中的少数人的权力与利益是选举民主的阿基里斯之踵,因为选举的程序注定要忽视少数人的人民的权力,而协商民主正可以在这方面弥补其缺憾。理想状态下,通过协商,多数派抑或少数派的各种利益团体可以形成共识并据此形成最终决策。协商民主还能贯穿于整个政治运作的全过程中,全程参与并监控政治权力的运用,避免了选举民主中一旦选举结束权力的运用即可能脱离人民的状况。西方学者对协商民主的关注,正是看到了协商民主这一民主形式对选举民主不足之处的补充。协商民主作为一种理念在西方政治研究领域兴起,但中国在协商民主实践的道路上早已起步,人民政协制度是我国最为悠久的协商民主实践,并且也是中国协商民主制度化的标杆。而近年来,随着中国政治体制改革引发的民主进程的深化,更多具有创新性的实践形式也已经在中国发生发展,比如人民代表大会或者人民政府召开的听证会、温州温岭首创的民主恳谈会、各地普遍开展的民情恳谈会、价格听证会,还有社区议事会、居民村民论坛、民主理财会等等多种方式方法。本文所关注的,是除人民政协制度这一最成熟的协商民主形式以外的中国协商民主具体实践。从治

理形式的角度出发,对这些实践中所产生的方法,及其所产生的作用以及今后发展所面临的问题作一粗浅探讨。

## 二、中国协商民主实践的现实基础

1 社会主义市场经济发展和当代中国政治制度建设为协商民主实践提供重要经济与政治资源

三十年的中国改革之路既打开了人们物质匮乏的枷锁,也逐渐消弭了存在于民主理念及实践形式上的羁绊,代之而起的是日益丰富的物质生活、中外文化频繁而深入的交流和对中国民主形式的充实与创新的渴求。全社会对市场经济体制理念的全面接受与实践,相应产生的是对政府执政能力与服务能力提出的更高标准。而数十年来不断的政治体制改革实践,也逐渐使公众意识到,中国特色的社会主义道路不能仅仅止于经济体制的改革,只有在政治体制的领域也进行创新性和符合中国实践的改革,才是中国整体腾飞的基本途径。因此,坐拥由于市场经济体制的确立和中国政治体制改革的发展而在中国积累起来的经济和政治资源——协商民主,这种在中国既已存在但迄今为止尚未发挥其全部潜力的新型民主形式获得了更广阔的舞台。

2 中国社会结构的多元与利益分化要求广泛地进行协商民主实践

当今中国,社会结构的多元和利益分化已经成为无可质疑的事实。中国的基尼系数已经超过众多资本主义发达国家,贫富分化严重,而陆学艺等学者们对中国社会阶级阶层的分析更凸显当今中国社会阶级阶层的复杂性与多样性。社会结构的多元,必然带来社会利益要求的多元化,代表这些利益的声音与要求如不能被充分的听取、理解和采纳,必将成为导致社会不稳定不和谐的潜在变量,甚至产生严重的社会危机。治水之道,疏胜于堵,对来自多元社会结构各层面的声音不可漠视。正如浙江大学张国清教授指出的“协商民主的社会本体论前提是社会分层或分裂社会的实际存在,社会利益的多样性及其调整途径的多样性,多样性所引申出的多元论是协商民主产生的最主要原因”<sup>[3]</sup>。直面当今中国这一现实,探索更通畅更高效更民主的民主形式,可为各个利益群体——尤其是在国家机器中经常处于弱势地位的群体——提供表达自己的观点、维护自己的利益和权力的最佳舞台。

3 公民社会发展是协商民主实践的温床

现代民主政治随着公民社会的发展而发生,成

熟的公民社会催生成熟的民主政治。实现协商民主的基本前提是公民社会的培育与发展。上世纪后期哈贝马斯提出的“公共领域”概念,指代国家和社会之间的公共空间,认为这是在政治权利之外,自由发表意见、相互平等对话、进行政治参与的空间,在这里,民众可以不受约束地进行公共交往。这一理念的提出,虽然是在研究资本主义社会内部的问题时所阐发,但对当今中国社会现实,依旧有借鉴意义。当今中国对公共领域的培育,从改革开放以来,就已自发启动。随着经济政治改革的深入,这种对公民社会自发的培育已经进入一种自觉状态,公民及各利益群体的政治参与意识增强,渴求在政治过程中进行利益表达,影响政治决策。协商民主代表着我国民主政治实践发展的新方向,而中国公共领域以及公民社会的产生和逐步成熟是这一民主形式实现的最好土壤。

## 三、中国协商民主推动民主政治建设进程

协商民主的实践形式在中国早已存在,人民政协所代表的正是协商民主所倡导的民主理念。中国共产党从中国国情出发,形成了具有中国特色的社会主义协商民主形式,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,尽可能就问题取得一致意见,这是和选举民主有机统一的协商民主。虽然协商民主这一概念是最近数年来刚被引进国内的一个民主理念,但这种民主形式引起了社会以及政府的广泛重视,并已被引介至各个领域的立法行政过程中。在此意义上看,协商民主在当代中国是一种理念上的新生事物,是我国民主政治建设的重要进展,它所包孕的是我国民主政治改革与建设的一种具有创新性与可操作性的民主实践方式,一个新的可能性向度。

协商民主实践的出现,这种新尝试的意义不仅存在于组织形式上的创新,从实际操作的技术层面和绩效上看,也不断推进政治民主建设在中国的普及与深化。在实际操作中,各种形式的协商民主实践在广大城市和乡村的基层政府组织的领导下开展,广泛听取各个群体和广大民众的意见,讨论的问题涉及从日用消费品价格到某个社区的建筑物拆除等关系群众民生的各个方面。这类民主协商的形式通过听取公民对政府决策以及立法的不同意见、保护弱势群体,在更广泛的基础上达成一致,成为众多基层政府、组织工作实践的选择。

首先,协商民主实践处理民众关注的国计民生问题。为立法与决策提供参考的听证会与恳谈会,

通常主题都是与民生关系极为紧密的问题,衣食住行、教育、医疗领域,这些问题往往引起全社会或者某个数量庞大的利益群体的极大关切,问题的处理方式及结果都是民众极为关注的问题。一旦处理不当,对保持社会稳定与发展并无益处。同时,涉及民生的问题,不同利益群体之间、政府部门、相关企业及民众三者之间,往往都存在这较大的分歧,甚至立场截然相反,这种矛盾表面看来是刚性和不能双赢的,但是通过民主协商的手段,既得利益者与利益受损或即将受损者之间可以通过不断的相互交流信息、理性说服、妥协调和,最终确有可能获得让最大多数涉及群体均可接受的结果。

其次,协商民主实践是政府与民众沟通的重要手段。在西方国家尤其是美国政府运作以及国会立法过程中,利益集团对于立法、行政部门的影响力极为巨大。各种代表不同利益的利益集团在国会和白宫游说,争取每一次对本群体有利的机会和每一份对群体有益的利益。西方社会与中国现实诚然差异显著,但这种利益集团与立法行政部门之间处理问题的方式值得在基层民主具体实践中借鉴。长期以来我国各级政府部门决策过程倾向自上而下的单向操作,忽视自下而上的民意表达,因而公众缺乏对政策的认同感和积极的参与感。政府在作出决策的过程中,由于信息传达渠道的缺乏、阻塞,信息传达过程中的散佚、歪曲现象较为严重,因此而作出错误决策的事例时有发生,严重浪费政府与社会的各种资源,造成经济与政治损失。而如前所述,听证会、恳谈会等关涉的均为关系民生的问题,它们所引起的关注非常广泛,民众及相关利益团体对此有众多详尽准确的意见、信息、资料、实例可以传达给政策的制定和执行者,从而促进公共决策的民主化科学化。协商民主的实践依托公民社会的力量、公共领域的发展与成熟,是使民众拥有的信息可以在第一时间、第一渠道直接抵达决策者的最佳方式,它越过了层层级级的信息过滤,将最原生态、最有代表性的多方意见呈现出来,实现政府与民众的直接有效的沟通,从而避免民众被动式参与政治的弊端,通过自由、平等的对话、讨论与协商,提升政府公共政策的合法性。

第三,协商民主实践是不同利益群体沟通了解的工具。当今中国社会利益分化剧烈,阶层多元性既成事实,多元个体、群体的利益要求迥异。纵观迄今为止协商民主实践所开展的领域及其所涉及的问题,一般民众与问题所涉及的某些特定利益群体之间的立场多数情况下处于对立状态。一方面

是因为双方从各自利益出发考虑问题,另一方面也是由于对事件整体状况缺乏全面了解,有限理性成为更好沟通解决问题的攸关障碍。要最大程度地避免囚徒困境,规避个人完全理性决策的交互作用可能导致的社会非理性后果,最好的方法就是让问题相关各方通过交流沟通和良性互动,穷尽一切信息及可能性,整合各种话语力量,平衡各方利益需求。政府在其中不应是代表某个利益团体利益的政府,而应是沟通、平衡各方利益的政府。为解决这一问题,我国基层组织部门已有广泛的实践,始创于温州的民主恳谈会、在上海各行业都普遍开展的价格听证会,已经为此提供了值得研究的范本。良好的沟通与信息交流,可以增强决策弹性,提供更多决策选择,巩固政策合法性,亦是构建和谐社会的题中应有之义。例如日益兴盛的互联网论坛,就是推动新兴的公共领域出现的潜在力量。网络的多元化语境以及在网络中公共协商的可能性,平等开放的表达方式,是一种最大程度维护少数派或弱势群体的发言权乃至保护他们利益的实践手段。

#### 四、深化协商民主理论与实践的思考

协商民主本质内涵包括以下几方面:参与主体的平等地位、自由开放的讨论、批判性审议、理性思考、通过协商达成共识<sup>[1]</sup>,以此照应中国当今协商民主实践现实,不难发现不足的问题。尽管我国协商民主实践的形式日益多样,并且在众多领域开展起来,但比对协商民主的本质与中国实践形式的现实,后者还处于粗浅的阶段,甚至在某些程度上,协商民主的实践形式被有意无意地歪曲与利用。这种积极先进的民主形式,有时在实践中却成了政府、民众的鸡肋。探寻其中缘由,我国协商民主实践要走向更深更高层次,还需在以下方面进一步探讨与发展。

##### 1. 形名兼备,内容须实质化

很多关系民生的价格听证会,被民众称为“涨价会”。听证会完毕之后,一定会涨价,而民众表达的相反意见与观点,并未得到充分的考虑与采纳。这种听证会在召开之前,不少就已经内定了结果,使听证会仅仅成为一种形式与过场,只是对日益高涨的民众对政府决策透明度和公平度要求的应付手段。这种状况在全国范围内不在少数,原因在于:相关的公共政策决策部门,并未清晰地认识协商民主实践形式的真正意义所在,对于协商民主所带来的政府与各利益团体之间的信息交流、平等协商并未真正的尊重与实施,导致不少听证会、恳

谈会徒具形式,毫无实质内容,而会议的结果也束之高阁,没有参考和借鉴到公共决策之中。此种现象伴随着协商民主的实践过程屡有发生,但绝不能也不应成为新的“中国特色”。协商民主的各种实践形式必须避免被小部分私利团体所利用,歪曲其平等、公平、交流协商的实质,而公共部门在其中更应保持中立和平等的态度。

## 2 公平公开,程序应规范化

协商民主的重要特征之一乃是合法性,这种合法性来源于协商民主形成的程序而非特殊的个人意志。因此保障所有人合理参与协商的权利是合法性的必要条件,亦即协商民主实践必须提供参与机会上的公平与平等。而公开的协商形式与程序使所有公民可以参与形成协商共识的过程,遏止黑箱操作,在公开的讨论中还能起到普及相关知识教育民众的作用。协商民主是一种程序性民主。协商主体、内容、形式、手段以及结果的实施,都需要合理的程序设计。但恰恰是公平公开与程序规范化的问题,是当前中国民主协商实践形式的软肋。

当前许多基层政府主持召开的听证会,从参加人员的选择标准、程序的设计、听证的内容等方面都无法体现公平公开的原则。这样的听证会,空有其名,具体程序的操作中不能做到公开、公平与规范,无法产生实质性效果。因此,必须针对中国社会具体的情况,应该采用适合中国基层民主实际的方式方法来规范民主协商形式。在这方面,已经有一些探索的经验可供参考,例如浙江温岭的针对民主恳谈会的实践,以《关于“民主恳谈”的若干规定》(试行)来规范民主恳谈的议题范围、基本程序、可采用的方法、对争议的处理方式。而温岭泽国镇的协商民主恳谈会,正在探索适合中国国情的协商民主形式。采用了抽样、大小组分开开会、主持人制度、讨论前后进行两次问卷测试等一系列方式<sup>[4]</sup>。政府坚持的公平、公开、民主的原则、稳定健全的协商机制、规范的协商程序,是协商民主的实践形式在中国可以继续发生发展的重要保障。

## 3 范畴再扩展,开拓新领域

从现有的实践形式,比如价格听证会、民主恳谈会、村民论坛等所涉及的内容看,目前在中国基层民主实践中开展的比较广泛的领域主要是民众的衣食住行等民生问题。民生问题是当今最吸引民众关心的,同时也是政府在现在及今后将投入极大物力财力人力的领域,对这一领域问题的关注也应继续在协商民主的实践活动中体现出来。除了对物价、居住环境、医疗等问题的关注以外,众多的民生问题,都可以将协商民主的实践形式引入,通过这一有效的沟通形式来帮助公共部门更好为民生服务,制定更符合民众利益实际的政策与法规。

另外,虽然传统媒体在公民获取信息方面仍有重要作用,但网络媒体已经日益渗入到公民对社会、政治与经济信息的获取中。而互联网的公共性与公开性,与协商民主的精神实质有不谋而合之处,正是协商民主实践可以加以充分利用的阵地。近年来我国政府广泛开展电子政务和电子政府建设,对此加以利用和适当改造,正是良好的新型协商民主实践平台。这个新平台的作用已被政府公共部门所重视,并逐步地加以利用。有些城市政府部门开设专门的网站和论坛,用来听取居民对城市建设与发展的意见和建议,并对居民提出的各种问题进行解答反馈,通过公开的互联网论坛的交流,为协商民主实践形式开拓了新领域与新平台。

### [参考文献]

- [1]陈家刚. 协商民主引论[J]. 马克思主义与现实, 2004 (3).
- [2]李君如. 中国能够实行什么样的民主[N]. 北京日报, 2005-09-28
- [3]吴乐珍. 协商民主理论与中国地方民主的实践国际学术研讨会综述[J]. 浙江社会科学, 2005 (1).
- [4]何包钢. 协商民主恳谈与现代社会科学方法[N]. 学习时报, 2007-05-22

[责任编辑:青山]