

参与式民主研究

梁军峰 著

CANYUSHIMINZHUYANJIU

河北人民出版社

参与式民主研究

梁军峰 著

河北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

参与式民主研究/梁军峰著. —石家庄: 河北人民出版社, 2008. 12

ISBN 978-7-202-05048-4

I. 参… II. 梁… III. 民主-研究 IV. D082

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 186655 号

书 名	参与式民主研究
著 者	梁军峰

责任编辑	王 岚 甄 洁
美术编辑	李 欣
责任校对	张三铁

出版发行	河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)
印 刷	河北新华印刷一厂
开 本	787 × 1092 毫米 1/16
印 张	21.75
字 数	231 000
版 次	2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-202-05048-4/D·518
定 价	35.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

导 论	(1)
一 问题的提出	(1)
二 文献综述	(3)
三 分析框架	(9)
四 研究方法	(16)
第一章 参与式民主的缘起	(19)
一 代议制民主的危机	(19)
二 网络信息技术的发展	(36)
第二章 参与式民主的代表人物及其思想	(41)
一 马尔库塞的体制外参与理论	(42)
二 柯尔的“职能民主”理论	(50)
三 佩特曼的参与民主理论	(57)
四 普兰查斯的民主革命战略思想	(61)
五 巴伯的强势民主理论	(63)
六 赫尔德的参与型民主模式	(67)

七 托夫勒的半直接民主理论	(77)
八 奈斯比特的共同参与民主制	(85)
第三章 参与式民主的价值评析	(90)
一 对参与式民主的消极评价	(90)
二 参与式民主理论的积极价值	(94)
第四章 参与式民主与中国政治发展的契合	(105)
一 当代中国政治发展概要	(105)
二 参与式民主适合中国政治发展	(119)
第五章 社会转型时期中国的公民参与	(149)
一 公民参与的主体状况	(151)
二 公民参与的动力机制	(184)
三 公民参与的模式分析	(195)
第六章 中国特色参与式民主的发展路径	(220)
一 宏观政治层面的公民参与	(222)
二 基层民主治理中的公民参与	(251)
结束语 民主的理想与现实	(295)
附录一 从“民主恳谈”到“参与式预算” ——公民参与的温岭模式	(297)
附录二 村民代表会拿到了决策权 ——河北省青县的村治模式	(314)
参考文献	(329)
后 记	(343)

导 论

一 问题的提出

民主作为人类政治文明的宝贵财富，在社会主义制度诞生以前，始终为统治阶级少数人所享有，因而从无产阶级领导的革命斗争一开始，民主就成为唤起和鼓舞广大人民同旧制度进行斗争的一面旗帜。早在 1848 年，马克思和恩格斯在《共产党宣言》中把“争得民主”作为“工人革命的第一步”任务提了出来。在无产阶级和广大人民掌握了国家政权，建立了自己的政治统治之后，是否还需要继续发展和完善社会主义民主？对于这个问题，历史已经给出了答案。苏联的“肃反扩大化”、中国的“文化大革命”以及尤为严重的苏东剧变，都同没有搞好社会主义民主有着直接的关系。实践表明，社会主义政治制度的建立，只是社会主义民主政治大厦的奠基而不是大厦的建成，只是社会主义民主政治发展的起点而不是终点。要使广大人民真正成为国家的主人，切实有效地控制自己的政治代表的活动，还需要进行长期的、艰苦的

实践探索和理论思考。毛泽东在抗日战争时期就讲：“无论什么情况，民主的口号都能适应，民主对于中国人是缺乏而不是多余。”^①

我国的社会主义民主制度是在经济文化比较落后的条件下建立起来的，就其广大人民当家做主的民主实质而言，有着巨大的优越性。然而这种优越性的充分发挥既有赖于经济文化的发展，又有赖于政治体制的完善。从实际情况来看，我国的民主建设和理论研究所面临的难点问题主要有两类：一类是我国特殊的国情所决定的特殊性问题；另一类是不同的国度都可能遇到的普遍性问题。解决前一类问题，必须从我国的实际出发，根据特定的国情条件寻求解决问题的具体办法。解决后一类问题则必须学习别人的经验，汲取别人的教训，以便以最小的代价获取最大的成果。邓小平曾多次指出：为了发展社会主义民主，必须大胆汲取世界上一切优秀的文明成果，其中包括汲取资本主义民主中的合理成分。在邓小平看来，社会主义民主在国体上比资本主义民主优越，但在政体上的某些方面尚不如资本主义民主完备。由于社会主义诞生的历史不长，在一段时间内又忽视了民主建设，使我们至今尚未形成一套有利于充分实现人民民主的完备而具体的制度和机制，而经过几百年的不断积累，资本主义国家已经建立了一套适于资产阶级执掌国家政权的完备的民主制度和机制，这些方面的有益经验，社会主义国家可以而且必须批判地加以借鉴。

正是基于上述考虑，本书对西方民主建设的最新发展——参与式民主采取“拿来主义”的态度，对其理论价值和实践意义进

① 《毛泽东选集》，第一卷，第275页，人民出版社，1991。

行研究,探索在中国发展参与式民主的可行性和现实性。研究的基本思路是对西方参与式民主理论进行文本分析,与社会主义民主价值观进行比较研究,探索在中国发展参与式民主的路径和策略。研究的理论意义在于通过对参与式民主理论的研究,澄清一些在民主问题上的错误认识,如民主是什么,怎样建设社会主义民主等,阐明发展参与式民主对中国特色社会主义民主政治建设的重要作用和意义。研究的实践意义在于对当前中国民主发展的路径进行探索,为完善社会主义民主制度特别是基层民主制度,“扩大公民有序的政治参与”^①,提供可行性的对策建议。

二 文献综述

参与式民主最早是由欧美新左派在 20 世纪 50 年代末提出的。根据美国《萨菲尔政治学词典》的解释:“参与制民主是新左派的一个著名的口号,它意味着市民要参与影响他们工作和生活的事务,穷人进入管理财产的机关,学生进入学校管理机关,工人参与工厂管理部门的活动。”^②这一时期参与式民主理论的代表人物是“西方马克思主义”的赫伯特·马尔库塞和英国费边社会主义的后期代表道格拉斯·柯尔。马尔库塞在《单向度的人》、《工业社会与新左派》等著作中批判资本主义社会是个极权社会,民主、

① 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的讲话》(2002 年 11 月 8 日),第 32 页,人民出版社,2002。

② [美]《萨菲尔政治学词典》(英文版),第 130 页,兰德姆出版社,1978。

自由、平等都是虚伪的，人只是工具，因此主张对现存社会进行“大拒绝”，摧毁现实的根本结构，完全超越现存社会，追求一种“质”的变革，使人民能自由发展。这些观点为 20 世纪 60 年代西方的体制外参与提供了理论依据。柯尔在其著作《社会学说》中继承了卢梭的民主思想，否定代议制民主论，提出了职能民主制。他认为，“真正的民主政治不应当在单独的、无所不能的议会中去寻求，而应当在各种有调节的职能的代表团体这种制度中去寻求。”^① 团体的每一个成员都对团体有充分了解并能参与决定自己所在团体的事情，而不是让别人来代表自己。柯尔的职能民主制，实际上是一种参与式的民主制。

20 世纪 70 年代以后，参与式民主在理论上得到大的发展。它以参与为切入点，对当代西方代议制民主理论和实践进行反省和批判，提出要突现公民直接参与的意义，恢复民主的原本涵义。1970 年，卡罗尔·佩特曼出版《参与和民主理论》一书，相对系统地阐述了参与和民主理论之间的关系，这标志着参与式民主政治理论的正式形成。佩特曼认为，当代精英主义的民主理论实际上并不是充分的民主，而仅仅描述了现实政治制度的运作逻辑。民主理论并不完全是经验的，它也应该是规范的，有着特定的规范要求 and 取向。按照历史上参与式民主理论家如卢梭、密尔以及科尔等人的观点，佩特曼总结出，真正的民主应该是所有公民的直接的、充分参与公共事务的决策的民主，从政策议程的设定到政策的执行，都应该有公民的参与。只有在大众普遍参与的氛围

① [英] 道格拉斯·柯尔：《社会学说》，第 70 页，商务印书馆，1959。

中，才有可能实践民主所欲实现的基本价值如负责、妥协、个体的自由发展、人类的平等。

佩特曼的观点得到了同时代以及后来的许多学者的共鸣与发扬，如麦克弗森、巴伯等。作为新左派人士的麦克弗森在《自由民主的生活及时代》一书中对民主现实进行了深刻的反思，指出了20世纪市场社会的一个重要悖论，即拥占性个人主义的现实性与资本主义民主无法实现每个人能力最大化之间的背离。这一背离进而破坏了资本主义社会大厦之根基，极有可能导致拥占性市场社会陷入严重的危机，而缓解这一危机的主要手段就是将竞争性政党制度与参与型民主结合起来。按照麦克弗森的观点，参与型民主有助于实现自由主义民主的目标，即每个人有平等的权利运用自己的能力，实现自己的充分发展^①。麦克弗森认为，社会领域的参与型民主与自由主义民主中传统的选举制和代议制有着密不可分的联系，“我们的社会无法离开选举产生的政治家们，尽管并不是彻底，但我们不得不依赖间接的民主制，问题的关键是如何使得选举产生的政治家们更加富有责任”^②。

本杰明·巴伯教授在1984年出版的《强势民主》一书中，强烈地批评了自由民主，称其为“弱势民主”，认为自由主义民主更多地关注促进个人自由，而不是保障公共正义，只是增进利益而不是发现善，它颠倒了个人自由与政治行为之间的关系；并指出，自由主义民主将引发许多严重的后果，最重要的是它摧毁了传统

^① C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, London: Oxford University Press, 1977, p. 114.

^② 同上书, p. 97.

的个人与社会之间的维系纽带的同时却没有创造一种新的纽带。在批评自由主义民主的基础上，巴伯提出了自己的制度改革——强势民主。这种方案以扩大人民对政治的直接参与为核心，以“社群”、“共识”等理念为特征，将市场社会中的个人重新连接在一起，将培养公民性格作为最终目的，从而真正落实了民主精神。

1987年，戴维·赫尔德出版了《民主的模式》，把参与制民主列为九种民主模式之一；1989年，Thomas E. Cronin 出版了《直接民主》；1995年，Robin Archer 出版了《经济民主》。

未来学家从发展的角度也对参与式民主进行了探索。阿尔文·托夫勒在《第三次浪潮》一书中提出了半直接民主理论，认为，议会制民主虽然遭到危机，但议会制也有优点，他主张从依靠代表制转为依靠自己，把间接民主与直接民主结合起来，如果议会制定的法律不能适应选民的需要，那就由选民自己动手制定法律。“半直接民主”是参与民主的一种形式。美国另一著名未来学家约翰·奈斯比特在《大趋势——改变我们生活的十个新方向》一书中提出了共同参与民主制，主张“凡生活受到某项决策影响的人，就应该参与那些决策的制订过程”^①，认为“我们在政治上正处于一个从代议民主制到共同参与民主制的大规模转变过程中”^②。

参与式民主理论在20世纪后期的重要发展，是“协商民主”

① [美] 约翰·奈斯比特：《大趋势——改变我们生活的十个新方向》（中译版），第161页，中国社会科学出版社，1984。

② 同上书，第162页。

理论的兴起。^① 根据陈家刚的概括,“协商民主是一种治理形式,其中,参与公共协商的公民是平等、自由的,他们提出各种相关理由,说服他人,或者转换自身的偏好,最终达到共识,从而在审视各种相关理由的基础上赋予立法和决策以合法性”^②。协商民主强调公民是政治决策的最重要主体,公民的政治参与并不局限于间接民主下的投票、请愿或社会运动,而应当在充分掌握信息、机会平等和程序公正的前提下积极参与公共事务,对公共政策进行讨论,提出合理的政策方案或意见。当代德国著名思想家哈贝马斯是协商民主的主要代表。

协商民主既肯定公民积极参与政治生活,又尊重国家与社会的界限,强调以自由平等的对话来消除冲突、保证公共理性和普遍利益的实现。力图通过完善民主程序、扩大参与范围,诉诸于直接民主、市镇会议和小规模的组织、工厂民主、具有不同道德原则的公民之间公共理性的调解、自愿团体、控制整个社会的协商宪政和司法实践等形式,对代议民主进行修正和补充。这是对参与式民主的最新诠释。“如果说参与型民主的重要意义在于它指出了公民与制度、机构和政治体系之间的有机联系,唤醒了公民政治参与的意识,指出了参与决策的过程,那么,协商民主的目的就是具体分析公民生活和民主过程如何运行和操作。从这个意义上讲,协商民主是参与型民主的深入,两者在民主探究方面具

^① 胡伟:《推荐序言》,载《参与和民主理论》,上海世纪出版集团,2006。

^② 陈家刚选编:《协商民主》,第3页,上海三联书店,2004。

有前后的逻辑关系。”^①

国内对参与式民主的研究较少，基本上还处于引进和介绍阶段。徐鸿武、郑曙村、宋世明著的《当代西方民主思潮评析》一书，对“参与民主论”进行了评述。陈炳辉在《20世纪西方民主理论的演化》一文中，把“从代议制民主论到参与式民主论”列为20世纪西方民主理论演化的四个趋势之一。蒋本国在《学习与探索》2002年第6期发表了《参与式民主理论初探》的文章。清华大学公共管理学院的贾西津、张允对浙江温岭民主恳谈会模式进行了调研，称之为“中国参与式民主的新发展”。中国社会科学院政治学研究所副所长房宁教授在网上就社会主义政治文明建设问题回答网友的提问，其书面稿以《参与式民主适合中国》的标题发表于2003年11月13日《北京青年报》上，但在文中并没有对什么是参与式民主、为什么参与式民主适合中国这些重要问题进行阐述。

2006年以来，国内对参与式民主的研究开始增多。彭斌、吴润洲翻译出版了本杰明·巴伯教授的《强势民主》。陈尧翻译出版了卡罗尔·佩特曼的《参与和民主理论》，并发表了《民主时代的参与》、《从参与到协商：当代参与型民主理论之前景》、《西方参与式民主理论及其对中国社会主义民主政治的启示》三篇研究论文。复旦大学博士生唐丽萍在《兰州学刊》2007年第3期发表论文《从代议民主制到参与式民主制——网络民主能否重塑民主治

^① 陈尧：《从参与到协商：当代参与型民主理论之前景》，载《学术月刊》，2006年第8期。

理》。中山大学的罗晓华、郭正林在《兰州学刊》2007年第10期发表论文《参与式民主的实现形式——直接民主与间接民主在地方自治范围内的结合》等。

三 分析框架

（一）前提假定

理论的建构通常需要一些假定，并以此作为逻辑起点和分析工具。这些假定表达的是研究主体对客观真实的判断和价值取向，它构成了理论研究的前提，前提假定包括：

1. 公民权利假定

现代民主政治的“主权在民”原则确定了国家的一切权力均来自人民，人民拥有管理国家和社会事务的最终权力。民主政治下的每一位公民都拥有受法律保护的言论、出版、集会、结社、游行、示威的权利，拥有人身自由不受侵犯的权利，拥有对公共权力部门工作的知情权，拥有对公共权力执掌者的选举、选择、监督、罢免的权利。由于国家的公共权力源于公民权利，国家公职人员的权力是人民的委托之权，所以，国家权力应以最大限度地保障公民权利的实现为目的。保障和尊重公民权利就是保证人民拥有国家主权，拥有当家做主的权力。

2. 民主化假定

民主是人类政治智慧的集中体现，是人类为获得自身全面发展而追求的理想和目标。民主作为一种历史现象在时间上最初是

在西方出现的，但是它作为一种理念和制度却是全人类所追求的政治文明。尽管对民主含义的理解仍然众说纷纭，但民主的价值已得到普遍的认同。在理论上，在法律上，几乎所有国家都确认了民主原则或以民主制度为目标。民主化已经成为一项全人类的事业。所谓民主化，就是指以民主为目标的政治变革过程。它涉及到对公民的权利和自由的规定和保障，政治参与从排它性、限制性向扩大化、普遍性发展，政治领导权从个别集团或权威人物的独占性、垄断性走向竞争性和制约化，这一过程还涉及到锻造民主政治所需要的价值观和政治文化，构建为民主的理想和制度提供社会依托的公民社会。

（二） 核心概念

1. 参与式民主

在西方政治学者的著述中，对参与式民主的理解各不相同，也没有人对参与式民主的概念做明确的界定。赫尔德就曾指出，“参与型民主的术语经常被用于涵盖从古雅典到某些马克思主义立场的一系列民主模式”^①。为了在中国文化的语境中准确地把握参与式民主，有必要给参与式民主下一个简明扼要的定义。根据本人对参与式民主理论的理解，参与式民主，又称半直接民主，是指西方发达国家民主发展的一个新的趋向，它强调在宏观代议制民主的基础上引进更多的直接民主因素，扩大公民在国家事务和社会组织中的直接参与，即普通公民应该参与影响他们工作和生

^① [英] 戴维·赫尔德：《民主的模式》，第333页，中央编译局出版社，1998。

活的决策过程。参与式民主的指导思想是“凡生活受到某项决策影响的人，就应该参与那些决策的制订过程”^①。

参与式民主理论对民主的理解以美国密执安大学哲学教授卡尔·科恩的定义为典型代表：“民主是一种社会管理体制，在该体制中社会成员大体上能直接或间接地参与或可以参与影响全体成员的决策。”^②科恩提出，衡量民主的尺度有三个方面：广度、深度与范围。民主的广度是由公民是否普遍参与来确定的，属于民主的数量问题；民主的深度是由公民参与是否充分来确定的，它与民主的性质相关；民主的范围则是指全社会实际参与决定问题的多少及其重要程度，以及所起作用的大小，牵涉到的是民主的效能问题。按照科恩的观点，一个社会实现民主的程度，都同其成员以各种方式参与公共事务多少、大小及范围有关。

参与式民主把公民参与作为分析民主的关键概念，科恩在《论民主》一书中强调，“民主决定于参与——即受政策影响的社会成员参与决策”，认为“弄清参与的具体内容就可以对任何实际社会所实现的民主的程度作出理性的估价”^③。参与民主论的关键点是承认参与对民主的价值。参与的主体是普通公民。参与的客体是影响参与主体的政府决策或公共生活。承认参与价值之前提是：首先，承认参与主体本身的价值（不管该参与主体的能力高低如何），承认人与人之间共同享有的平等，参与是公民完善自

① [美] 约翰·奈斯比特：《大趋势——改变我们生活的十个新方向》，第161页，中国社会科学出版社，1984。

② [美] 科恩：《论民主》，第10页，商务印书馆，1988。

③ 同上书，第11~12页。

我、发展自我的必需途径，这是其哲学前提。其次，承认公民个体的政治权力，承认公民个体是一切公共权力的源泉，参与既是公民的权利，也是公民的责任，也是发展自我的保证，即使普通公民也有参与公共事务的权力，这是其政治前提。

公民参与的条件有：首先要有共同关心的社会共同体（政治的和非政治的）存在，即普通公民首先要有需要参与的公共事务，只有不同类型的社会才能提供这一条件。其次公民要有参与公共事务的基本能力，其中包括制订计划，掌握、判断行动规则的能力；在具体情况下，运用这一计划、规则的能力和清楚表达思想以及与人讲道理的能力^①。再次，社会有允许公民参与的政治机制，如选举制度、政党制度、监督制度的有效运作。

公民参与的动力是争取多获得社会合作所带来的收益以及对参与过程自身的满足感。参与的形式可以有游行示威、政治投票、政治选举、政治结社、政治表达、政治接触、政治冷漠。相应的参与形式有自主参与、动员参与和消极参与，也可分为体制内参与和体制外参与。体制内参与是民主参与的主导形式。参与的作用是多方面的，既可能满足普通公民介入影响公共事务的要求，又可增强政治统治的合法性。总之，没有参与，就谈不上民主，民主内含了参与的意义。

毫无疑问，民主就意味着参与，无论直接民主还是间接民主，都需要公民的参与。但在参与民主论者看来，古雅典式的直接民主是一种全面的公民参与，在现代民族国家的规模上难以实现，

^① [美] 科恩：《论民主》，第1页，商务印书馆，1988。