

国家“十一五”重点图书

从书主编 俞可平
执行主编 陈家刚

协商民主译丛 8

美国民主的未来： 一个设立公众部门的方案

Deliberative Democracy in America:
A Proposal for a Popular Branch of Government

〔美〕伊森·里布 (Ethan J. Leib) 著
朱昔群 李定文 余艳红 译



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

国家“十一五”重点图书

协商民主译丛

丛书主编 俞可平 执行主编 陈家刚

8

美国民主的未来： 一个设立公众部门的方案

〔美〕伊森·里布 著
朱昔群 李定文 余艳红 译



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

Deliberative Democracy in America: A proposal for a Popular Branch of Government

by Ethan J. Leib

Copyright © 2004 The Pennsylvania State University Press

本书简体中文版由宾夕法尼亚大学授予中央编译出版社在中国大陆地区独家出版发行。版权所有,不得翻印。

图书在版编目(CIP)数据

美国民主的未来:一个设立公众部门的方案/(美)里布著;朱昔群,李定文,余艳红译.

—北京:中央编译出版社,2009.4

(协商民主译丛)

ISBN 978-7-80211-908-6

I. 美...

II. ①里...②朱...③李...④余...

III. 民主-研究-美国

IV. D771.209

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 040208 号

美国民主的未来:一个设立公众部门的方案

出版人 和 龔

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话 (010)66509236 66509360(总编室) (010)66509350(编辑室)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京瑞哲印刷厂

开 本 787×960 毫米 1/16

字 数 135 千字

印 张 12.25

版 次 2009 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 35.00 元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

总 序

“协商民主译丛”首批共4本译著在2006年推出后，在国内理论界引起了相当热烈的反响。译丛在初版后很快得以重印，协商民主这一概念已经成为政治学界的热门话题之一，一些研究西方协商民主的专题论著不断面世，相关的学术研讨也广泛展开。尤其值得一提的是，理论界还就协商民主对于中国民主政治发展的意义进行了热烈的争论，出现了针锋相对的两种观点。一种认为，对于中国的民主政治建设而言，选举民主具有压倒一切的重要性，协商民主只能起补充的作用；另一种认为，协商民主对于中国民主政治发展至关重要，中国不应走选举民主的道路，而当走协商民主的道路。正像一句老话所说：真理愈辩愈明。无论对于我国的政治学研究，还是对于现实的政治发展，这样的讨论与争论，都是十分有益的。

“协商民主译丛”，是一套严肃的学术著作丛书。与一般的学术译丛的一个明显不同是，这套丛书的基本读者不仅包括学者，也包括广大干部。从出版社方面获悉，一些党政机关直接向出版社方面订购“译丛”。这表明，协商民主理论不仅为学者所关注，也为政府官员

所关注。之所以能够引起学者和官员的热烈关注，我所想到的原因主要有以下几个。

首先，协商民主的重要性。协商民主一直以来都受到政治思想家的高度重视，协商民主也一直是民主实践的重要内容。对话、磋商、讨论、听证、交流、沟通、商议、辩论、争论等协商民主的各种形式，其实都是公民参与政治生活的重要渠道，是决策民主化和科学化不可或缺的环节。公民参与是民主政治的实质性内容，没有公民参与的民主，至多也是一种少数人的民主。社会主义民主应当是一种最广大多数人的民主，公民的参与就显得更加重要。

其次，我们的政治传统。现实政治的发展，不能离开一个国家的政治文化传统，民主政治建设也不例外。例如，在官员的选拔方面，我国传统政治有各种各样的察举、科举、荐举等制度，但没有选举制度。这也是为什么在我国推进选举民主尤其困难的重要原因。而政治协商却不然。在政府的政策制定方面，商议、讨论、对话的传统却由来已久。虽然决策过程中的协商和对话主要发生在官员之间，但在传统中国，开明官员“问计于民”的故事也时有所闻。

再次，现实政治的需要。建设一个富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化强国，是我们的根本目标。更高地举起人民民主的旗帜，更加积极地推进民主政治建设，是我国政治发展的紧迫任务。政治协商制度，是我国的一种基本政治制度，也是一种极具中国特色的民主协商制度。我国现有的政治制度，为协商民主的发展提供了丰富的制度资源。如何最大限度地发挥这些制度资源在推进协商民主中的作用，自然应当受到理论界和党政部门的高度重视。

最后，目前的理论环境。近些年来，民主问题再度成为官员和学者关注的热点。如何在经济迅速发展的前提下努力推进中国民主政治的协调发展，如何建设高度发达的社会主义政治文明，什么是中国特色的民主政治道路，应当怎样借鉴西方政治文明的优秀成果，民主与民生是一种什么样的关系，怎样让民主造福于全体中国人民等一

系列问题，正在引起所有对国家和民族的前途负有责任感的官员和学者的深入思考和认真探索。围绕协商民主所展开的讨论与争论，也是这种思考和探索的具体表现。

在出版“协商民主译丛”首批著作的“序言”中，我不仅简要地分析了协商民主在当代西方发达国家兴起的原因，而且特别强调指出，协商民主是建立在发达的代议民主和多数民主之上的，它是对西方的代议民主（或选举民主）、多数民主和远程民主的一种完善和超越。离开这样一个前提，去看待协商民主，就可能会偏离历史的真实。换言之，协商民主不是一种孤立的理论或实践，它深深植根于当代西方发达资本主义国家的政治现实。对此我们应当有清醒的认识。然而，在理论界目前对协商民主的讨论中，我还是不无遗憾地看到了一种对协商民主与选举民主的简单割裂：认为选举民主无足轻重，协商民主才是民主的实质。

我曾经在许多场合重复指出，选举民主与协商民主是民主政治的两个基本环节，它们是一种互补的关系，而不是一种互斥的关系。民主既是一种政治制度，也是一种政治过程。真正的民主，应当体现在政治制度的各个方面和政治过程的各个环节。从理论上说，可以从不同的角度对民主进行分类，比如直接民主和间接民主，选举民主和协商民主，还有像我们通常所说的“四个民主”，即民主选举、民主管理、民主监督、民主决策。事实上，不管对民主怎么分类，如果从环节上看，两个环节最重要，这两个环节彼此不能缺失。第一个环节是民主选举。民主就是人民的统治，可人民对国家的统治一般都不是直接的，而是间接的。间接统治就离不开选举。人类到现在还没有找到另外一个更好的办法，来代替选举的形式，把最能代表人民利益并真正对人民负责的官员推选出来。第二个环节就是决策，这里面包含了协商民主。当一个官员被选举出来后，一定要有一套制度来制约他的权力，让他在决策的过程中能够更多地听取人民群众、利益相关者及有关专家的意见。可见，选举民主与协商民主处于政治过程的不同

环节，它们既不能相互取代，也不是相互排斥。

现在，“协商民主译丛”的第二批译著也即将问世，它们分别是：《协商民主：挑战与反思》、《民主与差异》、《协商民主论争》和《美国民主的未来》。加上第一批的4本，“协商民主译丛”总共已有8本译著。这套译丛大体上包括了西方关于协商民主理论的代表人物及其主要观点，国内读者可以借这些译著对西方协商民主的渊源、论题、概念、意义、内涵、形式、争论和实践等，有一个基本的了解。我们当然希望，这套译丛对于推动我国的民主理论研究和探索中国特色的社会主义民主政治道路，也能有所益处。

俞可平

2009年2月15日于方園閣

中文版序言

在拙作《美国民主的未来》一书中，我试图为美国提供一种可以付诸实践的协商民主理论，并期待与诸位分享其中的一些有关协商民主的理念以及选择；希望这能有助于揭示如何才能使中国的民主化朝着建立一种强制性大众协商制度（mandatory popular deliberative institutions）的方向前进。

那么，我的协商民主观是什么呢？它适合中国吗？请允许我在此概括一下这种协商民主的观念。

首先，它强调人民主权是其价值追求所欲达到的理念。作为一种期望，人民主权通常认为，每个公民在一些现实的具体的方式上应该就是他/她自己法律的创制者。第二，我认为，但最重要的是，公民自身必须积极参与到政治意志的形成过程中，从而使政府行使的强制权得到合法化。但是，为能达到代表所有公民的充分代表性，大众协商制度中的参与必须是强制性的。第三，我的民主观提倡将公民、选

举的代表、利益集团的领导以及法官吸纳进去，因为我认为，公民直接地参与法律制定能够克服一些立法上的缺陷。第四，我认为面对面的、互动式的协商应该优先于远程民主（tele-democracy）；最后，我的协商民主观并不具有共识导向，也并不希冀从政治问题中寻求“真实”或者“正确”的答案。相反，它注重辩论、讨论和对话，并努力在通过投票（当然，这是非协商的）来形成偏好聚合之前促成一场完全的、公正的就问题而开展的讨论，它拒绝对任何来自大众的观点进行限制与审查，因为它认为任何观点都应该畅通无阻地传递。

我的书以其灵活性、实用性、论争性和现实性的协商民主观为美国共和制的制度再设提供了一种可能性。我提出了在政府中发展一个第四部门即公众部门。大众机构指的是通过一个社会中随机分层挑选出来的公民组成的陪审团聚集在一起，就某项特殊的政治事件进行协商，从而有效制定或者废除法律的一个部门。当然机构里面的公民也有服务的义务；他们的参与权有时也是带有强制性的。

假如中国的制度设计者希冀在任一政府层面上采纳“大众机构”，那么以下这些设计理念的证明将尤为切题。

1. 宪法。美国宪法为美国人在政府设计方面的所有努力提供了一个框架。它是促成我的设计建议的一部独特文献；我的设计建议直接指向法院解释宪法的各种努力以及保障共和政府的各种承诺。例如，美国有一套完整的司法系统，寻求宪法效果以加深民族传统之类的根基，尽管现在还不存在一种完整的方法以确定这些传统的自然本质。通过随机抽样挑选而形成的大众协商可能正好可以填补这样一种缺口，即它能培育那些非选举的、免责的法官为民众服务的方式。

这对中国有何意义呢？这意味着中国可以考虑协商和民主过程中的一些积极因素，比如工作单位（work-unit），因为已经成形，并且似乎在激发许多公民的政治效能感方面起到了实质作用。

还有另外一种民主论坛能使民主变得更具协商性，或者说为中国协商机构提供一种源泉，那就是居委会。尽管它们已经在政府的掌控之下，但只要它们还跟福利与草根活动相联系，它们仍是协商发展的一种潜在源泉。

我并没打算忽视最明显的能够很容易地将它自身转变成一种大众协商制度的讨论：村民选举。公民在选举期间能够被动员起来专注于更加正式与规范的政策辩论。很显然，选举在一些地方已经或正在变得更具协商性；如此的初步成效是令人振奋并值得继续研究的。但是，一个国家仅仅在小规模层面上进行了一些只有很少人参与的、非实质性的协商试验是不能称为协商民主的。

最后，正如我在文中强调的对美国以及几个州的现行的文本宪法的修正而提出建议一样，中国的学者可以回顾一下他们的宪法文本（或者较小一级的政府规章），以找寻某种方式使他们提倡的改革付诸实施。

2. 权力分立。我的设计建议的最重要的细节之一是，多数派总是受制于其他责任机构，例如立法、行政和司法部门。因为所有分立和平衡制度必须因国而异，中国必须考虑一些独特的路径去控制这种多数人暴政，必须发展其他代议制度，使之同其他大众协商制度相并存。制度设计者必须致力于探讨协商机构和非协商机构应当如何互动的框架。

3. 政治文化。如果中国目前的政治文化还不适于大众协商制度，

那么制度设计者可以先确立政治文化改革的目标，着重探索为协商民主进一步发展打基础的道路。此外，正如有学者所指出的，中国人积极参与代表他们的官员的潜在奖金或薪水标准的制定，是基于公民对官员绩效的评判；这是一种直接的、分享式的民主类型。

4. 陪审团制度。在美国，有一套强制制度“迫使”公民参与协商程序。托克维尔曾将美国民主的许多特征归因于陪审团的经验。中国的人民陪审员制度，或者说陪审团改革将是影响公民教育和情感教育、促成协商民主的有用的第一步。就我们所知，中国的陪审团制度并没有吸纳许多外行的公民，当然也没有强迫人民来进行审慎的决策。

5. 公民社会。非政府机构在我的设计建议里扮演着重要角色，因为它们负责一些信息的过滤以及组建委员会以便赞成或反对任何特殊建议等工作。在中国，国家与社会的分离被视为民主事务的更迫切任务。另外，中国的几十万个公民社团在一定程度上反映了公民社会的繁荣局面；它们应能被动员起来支持协商制度。例如，依靠公民社团能强化和支持政策争论的每一方。只要中央政府采取客观的态度来听取公民协商结果，公民社团在行政性大众协商制度中就能发挥重要的作用。

6. 民意。美国领导人倾向于“依靠民意测验统治”（rule by opinion poll）。当然，这要求比较可信而明智的民意测验。在像中国这样的社会，“依靠民意测验统治”的意义更为明显。在这里，民意测验可能是听取公民呼声的重要途径，而调查反馈又众所周知地缺乏可信度，因此重新设计舆论形成机制比重新设计意志形成机制更为紧迫。

7. 协商过程的精英管理。我的许多设计理念旨在使协商过程中出现的精英管理带来的扭曲最小化。中国在处理人民协商事务设计时，肯定会遇到比美国更严峻的困难。一旦精英控制了议程，他们也就控制了决策过程的结果。因此，制度设计者必须想办法使其他人而不是精英参与议程的设定。

8. 达成共识。我和菲什金都反对把协商作为达成共识机会的协商民主理论。达成共识的压力显然会对倾听弱势群体声音所作的真正努力产生非常负面的影响。虽然共识从来就不是我的协商民主观的组成部分，但这些避免达成共识的理由至少在中国是很紧迫的。对共识强调太多则会使人们进入一条死胡同。一场健康的富有争议性的对话无需被引入混沌，相反，它能使政治变得更为可以信赖、更加稳定。

作为一项民主工程，期望建立一种让普通公众参与其核心决策的混合政体（即通过政府、精英以及普通公众共同协商来作决定）的努力是很值得考虑的。这种三方机制的观念强调了如何将公众需求纳入国家政策并因此可以阻碍贵族制以及介于国家与不同利益集团之间的双重联盟体制的建立。就此而言，重要的是探讨一下如何通过社会运动和制度创新的互动来建立一种民主机制。也就是说，我们要研究的是普通公民如何通过社会运动和公共讨论的方式，来促进全社会不同阶层就有关政策问题展开对话的可能性。

我曾经在自己的著作里建议，即使中国能找到使大众协商制度产生实际效果的某些方式，即使大众协商制度在国家层面上能被采用，首先在地方社团层面上试验它，对于一个转型的政治体制保持一种理想来说也是绝对重要的；只有这样，民主协商的理念才能成为现

实。虽然我曾非常谨慎地不去坚持我的设计能够被完全整合进中国的治理体制，我还是尝试着去论证我的理念在中国是值得仔细思考的，因为这样可以继续在这个拥有独特的政治、文化和社会需要的独特环境中考虑如何去设计大众协商制度。我还想说的是，中央编译局比较政治与经济研究中心为介绍协商民主理论作出的努力，确实赢得了我的敬意。我想在这里感谢陈家刚博士组织的翻译工作，也感谢朱昔群博士主持了我这本书的翻译。相信他们的辛苦会在未来的研究和实践中得到切实的回报。

伊森·里布

2008年11月于美国加利福尼亚大学黑斯廷法学院

目 录 >>>>

中文版序言	1
导 论	1
协商针对的问题是什么？	2
让我们逐步展开对协商民主的讨论	5
第一章 制度设计	11
建议	15
强制性服务	23
默许的终结	24
聚合与决策程序	25
议程设置	26
权力部门	28
更多详情	29
总结	34

第二章 理论争鸣	37
本书欣赏的协商民主模型	42
协商最大化的有关条件	49
第三章 捍卫分权：进步论者的失败	57
非革命的过渡？阿伦特的启示	59
一些历史启示：进步论者的遗产	63
第四章 分权与制衡	72
立法机关	75
行政长官	83
司法机关	84
司法审查	87
回到政党	92
第五章 回应质疑	98
第六章 他山之石，可以攻玉	113
机制借鉴（及提示）	117
关注象牙塔外的真实世界	126
对陪审团机制尚未充分借鉴的一个价值：强制性服务	131
公民责任和合法性	132
代表性和公正	139
强制的民主？	145

总结	146
第七章 公民社会的议程设置	149
沟通与交往的权力	153
温和的利益集团多元主义	155
公私之争	157
政治化公民社会的实践	160
提交意见和建议	161
更多的官僚机构	162
资助活动和证人改革问题	163
回顾：另外一个议程设定问题	166
结论：或仅仅是起点	169
译后记	174

导 论

当代政治理论领域有许多讨论。而在人们讨论最多的话题之中，“讨论”本身也名列其中：有关协商民主的各种理论争论正日益占据整个政治理论领域。已经出版的数以百计的著作，通过各式各样的理论对协商民主加以讨论、界定，每种理论都试图从新的视角研究协商民主。尽管如此，协商民主的核心原则还是可以概括如下：“民主的协商概念最核心的观点是，必须通过协商的程序进行集体决策——由公民提出各种建议，在考虑到其他自由平等公民能够合理认可其建议的基础上，为其建议进行辩护”（Cohen and Sabel, 1997, 327）。

不过，为协商民主的原因及其决策程序提供合理化的解释，开始只是一项理论事业，现在却吸引了制度设计者们的注意。通常在协商有利于合法性这个坚实的理论观点指导下，那些欣赏民主决策过程中协商价值的民主主义者，呼吁在专家统治的工具中，注入协商民主的活力因子。自从于根·哈贝马斯（Jürgen Habermas, 1996）提出国民