

Citizen Participation and Development of Democracy
Studies on Contemporary Western Participatory Democracy

公民参与和民主发展

——当代西方参与式民主研究

董石桃 / 著

 人 民 出 版 社

海外借

Citizen Participation and Development of Democracy
Studies on Contemporary Western Participatory Democracy

公民参与和民主发展

——当代西方参与式民主研究

董石桃 / 著



人 民 出 版 社

责任编辑:崔秀军

封面设计:林芝玉

图书在版编目(CIP)数据

公民参与和民主发展:当代西方参与式民主研究/董石桃 著. —北京:
人民出版社,2017.12

ISBN 978-7-01-017781-6

I. ①公… II. ①董… III. ①民主-研究-西方国家 IV. ①D082

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 126313 号

公民参与和民主发展

GONGMIN CANYU HE MINZHU FAZHAN

——当代西方参与式民主研究

董石桃 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:25.5

字数:380 千字

ISBN 978-7-01-017781-6 定价:68.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

国家社科基金项目（10CKS016）结题成果

湖南省“十二五”公共管理重点学科（湘潭大学）资助

目 录

导 论	1
第一章 参与式民主的基本内涵和兴起背景	56
第一节 参与式民主的基本内涵	56
一、民主概念的新界定：参与式民主理论的“民主”理念	57
二、参与内涵的新拓展：参与式民主理论的“参与”理念	61
三、参与价值的新发展：参与式民主理论的“参与功能”理念	67
第二节 参与式民主兴起的实践起源	71
一、经济性起源：经济发展中的公民认同危机	71
二、政治性起源：政治发展中的自由民主危机	76
三、社会性起源：社会发展中的社会运动兴起	81
第三节 参与式民主的理论渊源	86
一、古典民主共和理论	86
二、发展型共和主义民主理论	91
三、发展型自由主义民主理论	95
四、马克思主义民主理论	99
第二章 公民参与的主体资格：参与式民主的公民资格理论	104
第一节 公民基本权利的重建	105
一、市民权利理论批判	105
二、公民基本权利的重建	110
第二节 公民政治参与权的拓展	116

一、政治的条件：政治概念再思考	116
二、公民政治参与：作为政治条件的回应	121
三、民主发展和公民政治参与权的拓展	126
第三节 公民经济权利的发展：以财产权为核心	129
一、公民财产权观念的历史变迁：内容和价值的转变	130
二、自由主义民主的财产权观念：主张和困境	134
三、民主社会的财产权：参与式民主理论和公民财产权的扩展	139
第四节 公民精神的养成	144
一、公民精神的内涵与价值	144
二、公民精神的美德基础	147
三、公民精神的理性之维	152
第三章 公民参与的基础领域：参与式民主的市民社会理论	160
第一节 社会组织与公民参与	161
一、代表制度的扭曲和代议制民主的缺陷	161
二、社会组织的公民参与职能	165
三、公民参与社会组织的实现与优化	169
第二节 工业民主和公民参与	174
一、工业领域中“参与”的含义	174
二、工业领域中的参与和公民政治效能感的培养	176
三、推动工业领域中的参与，促进工业民主发展	180
第三节 公共领域和公民参与	185
一、公共领域的基本特性	186
二、公共领域和公民参与	189
三、参与式民主和公共领域的建设	192
第四章 公民参与的制度框架：参与式民主理论的制度构想	196
第一节 参与式民主模型	197
一、均衡式民主模型及其批判	197
二、参与式民主模型：参与式民主的制度构想	202

三、参与式民主制度化的实践途径	204
第二节 委员会民主制度	209
一、代议制民主制度存在的缺陷	210
二、委员会民主制度的构想	212
三、委员会民主制度的建构和局限	217
第三节 强势民主制度	219
一、公民参与制度创新的标准、目标与特性	220
二、公民商谈制度	223
三、公民参与决策制度	228
四、公民行动制度	232
第五章 公民参与的品质提升：协商民主和参与式民主理论的发展	235
第一节 协商民主和公民资格提升	237
一、协商民主和公民权利	237
二、协商民主和公民理性	242
三、协商民主和公民责任	244
第二节 协商民主和公民参与领域扩展	247
一、公民社会中的参与协商	248
二、国家制度中的参与协商	252
三、全球治理中的参与协商	256
第三节 协商民主和公民参与制度发展	261
一、协商民主制度设计的基本理念	262
二、社会治理中的协商制度设计	264
三、国家系统中的协商制度建构	267
四、社会和国家系统间的协商制度设计	271
第六章 公民参与的实践模式：当代西方参与式民主的实践形态	276
第一节 参与式民主和地方治理：当代西方公民参与地方治理 的实践	276
一、当代西方地方治理中公民参与兴起的背景观照	277

二、当代西方地方治理中公民参与的实践路径	279
三、当代西方地方治理中公民参与实践的主要启示	284
第二节 参与式民主和社会组织发展：以爱莎尼亚社会组织参与 实践为例	287
一、社会组织发展：政府的观念和政策	288
二、社会组织参与：社会组织和政府合作关系的建立	290
三、社会组织参与地方管理：几个案例	293
四、社会组织发展和参与式民主：几点启示	294
第三节 参与式民主和公共预算：欧洲的参与式预算实践	296
一、欧洲参与式预算发展的基本目标	297
二、民众和市政府共享决策权的协商模式：法国的参与式预算 实践	299
三、行政部门主导下的优化决策模式：德国的参与式预算实践	302
四、“联合参与”模式：西班牙的参与式预算实践	305
五、“调整的阿雷格里模式”：意大利的参与式预算实践	308
六、启示与展望	311
第七章 参与式民主的评价及其对中国的启示	312
第一节 参与式民主的总体评价	313
一、参与式民主的积极意义	313
二、参与式民主的缺陷与阻碍	319
三、参与式民主的发展展望	324
第二节 参与式民主对中国社会主义民主政治建设的启示	328
一、参与式民主在中国的成长空间	328
二、参与式民主对中国社会主义民主政治建设的启示	338
第三节 公民参与推动民主发展	349
一、民主不仅是一种国家体制，也是一种社会生活方式	349
二、公民参与是推动民主发展的动力之源	352

参考文献.....	355
索 引.....	389
后 记.....	401

导 论

民主的合理性从根本上来说就是它提供了现代政府最强有力的合法性原则——“人民的同意”——作为政治秩序的基础。^① 公民参与是人民同意的根本表达方式，因而，对民主政治发展至关重要。特别是就现代政治而言，政府合法性和正当性的前提都必然要承认“公民在政治过程中能够起到有意义以及有效的作用”^②。人类历史的发展也表明，民主每前进一步，都反映了公民参与和管理自己生活的愿望，也需要民主理论家去努力探索公民积极有序参与的内在价值及其实现路径。尽管大规模的政治参与并不必然导致理想的政治状态，但是一个国家的民主政治程度取决于民众的参与程度以及通过公共参与而监督和控制政治的程度，公民参与是衡量一个国家民主政治的主要指标。所以，尽管迄今为止关于民主的种种讨论充满着混乱和歧义^③，但民

① [英] 戴维·赫尔德：《民主的模式》，燕继荣等译，中央编译出版社 1998 年版，第 3 页。

② Matt Qvortrup, *The politics of participation: from Athens to e-democracy*, Manchester University Press, 2007: 15.

③ 美国著名民主理论家达尔曾经抱怨说：“民主已被人们探讨了大约 2500 年，照理，应该有足够的时间提供每个人或几乎每个人都赞同的一套有关民主的理念才对。然而，无论是好是坏，这都不是事实。”“各种民主思想，犹如一片巨大的、无法穿越的灌木丛。”（[美] 达尔：《论民主》，李柏光、林猛译，商务印书馆 1999 年版，第 3、43 页）。在另一本著作中，达尔又提及民主理论的复杂性，“民主理论不仅仅是一个巨大的事业——规范的、经验的、哲学的、同情的、批判的、历史的、乌托邦主义的，不一而足——而且是相互联系的复合体。相互联系的复合体意味着，如果从无懈可击的基础出发，进而径直得出结论的话，我们就无法构建一个令人满意的民主理论”（[美] 达尔：《民主及其批评者》，曹海军译，吉林人民出版社 2006 年版，第 10 页）。

主理论都无法回避现代政治的一个最根本的问题：为何以及怎样不断地扩大公民积极有序参与，推动民主的不断深化和人的全面发展？或者说，是民主深化发展过程中，公民积极参与在何种意义上是可欲的和可能的？民主发展的趋势就是要不断扩大公民有序政治参与，从理论研究上来说，就是要深入探寻公民积极有序参与的价值基础和实现路径，在某种意义上，这也是民主理论中一个常说常新的永久性课题。

尽管民主本身意味着参与，然而，在民主理论的发展长河中，民主和公民参与实际上存在着巨大的张力。尤其在当代西方民主理论的丛林中，公民参与的地位迥然有别。具有讽刺意味的是：当代西方占主导的自由民主理论中公民参与的地位异常低微，公民积极参与政治所具有的内在危险被主流的经典民主理论反复强调，公民参与在民主理论中并没有获得其应有的地位，反对和限制公民参与的精英民主理论甚嚣尘上，成为西方民主理论的主流；在实践中，20世纪60年代以来，精英主义导向的自由民主理论面对公民政治冷漠、政治效能感下降、公民对政府信任度持续下滑、非制度性参与此起彼伏等问题束手无策，只是简单地用“政府超载”理论来搪塞推进公民参与举措的无力。^① 现实证明，西方主流的自由民主理论无法有效解决扩大公民积极有序参与这一重大政治问题。

在此背景下，1960年，阿诺德·考夫曼首次提出“参与式民主”（Participatory Democracy）概念，这一概念随即广泛运用于社会各个领域。1970年，美国学者卡罗尔·佩特曼（Carole Pateman）出版了《参与和民主理论》一书，提出参与式民主理论，参与式民主理论发展成为一种与自由主义民主相对立的新的民主理论。它充分强调“参与”在民主发展中的价值，从民主的本质规定性出发，强调民主应当公民积极有序的参与才能实现，对西方当代民主实践进行了一系列的反思，并在此基础上提出了“直接参与+代议政治”的民主发展思路，带来了民主模式的创新。参与式民主理论作为

① 这种现象也被西方学者称为“民主的危机”。（参见〔意〕米歇尔·克罗齐、〔美〕塞缪尔·P. 亨廷顿、〔日〕绵贯让治：《民主的危机》，马殿军等译，求实出版社1989年版）

一种具有广泛影响的民主理论，一方面深入地批判和超越了当代自由民主理论；另一方面，复兴和开启了公民参与的理想和探索，代表了民主理论新的发展。当代参与式民主理论一定意义上复兴了古典民主理论的有益价值，以此弥补代议制自由民主理论的缺陷，代表民主理论发展的新趋向。

20 世纪最后十年中，协商民主理论作为参与式民主理论的一种新的发展也再次激发了人们对于自由社会的核心要素即公民自治的理想。协商民主理论延续了参与式民主理论公民积极有序参与的理论关怀，致力于公民参与品质的提高，被视为参与式民主理论的新发展，带来了新的理论创新和实践创新。有学者曾经指出，“在西方国家影响日益增大的协商民主理论，其实主要是一种公民参与的理论”^①。“协商民主理论在修正和完善参与式民主理论的基础上进一步发扬了参与式民主所彰显的公民理性、宽容、沟通、参与等价值观。协商民主本身并不是一种独立的理论，它是对参与民主的发展。”^②本书将协商民主理论研究的镜头拉长，从作为其理论母体的参与式民主理论着手来深化协商民主理论的研究。因而可以说，对参与式民主理论的研究，既是对其核心关怀——公民积极有序参与可欲性和可能性的研究，也是对当代西方民主理论本身新发展的一种研究。

近年来，公民参与在世界各地人们日常生活的各个角落、各个领域、各个层次蓬勃兴起。关于公民参与的研究也方兴未艾。但是迄今为止，国内外大部分成果都是局限于自由民主理论视域中的选举参与的实证研究，缺少多样化民主理论的视野分析。^③有学者也指出，“公众参与在我国还仅是地方性实践，对这一理论研究仍然非常缺乏，日常大众乃至一些政治家使用公

① 俞可平：《公民参与的几个理论问题》，http://www.china.com.cn/xsxb/txt/2006-12/19/content_7531039.htm。

② 蔡定剑：《公众参与，一种新式民主的理论与实践》，<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=149138>。

③ 台湾学者郭秋永曾经系统总结了西方关于公民政治参与的理论成果，其主要的成果都是探讨自由民主理论下的选举参与研究，对于更为广阔领域的公民参与问题，西方成果必须从参与式民主理论视野中来进行研究。[参见郭秋永：《政治参与》，（台北）幼狮文化事业公司 1992 年版]

众参与的概念还较为模糊而缺乏科学的确定性”^①。有学者也曾经抱怨，“对公民参与的讨论和研究相对较少，我们总是把更多的关注或是放在自由、平等、正义、人权等民主的普遍价值上，或是放在民主制度、民主文化和民主机制的特色上，对公民参与的一般性理论研究不多”^②。对于参与式民主理论这一在西方有着广泛影响的民主理论更是缺乏深入的研究。本书着力于弥补学术界已有同类研究成果还存在的不足：以当代西方参与式民主理论为研究对象，以当代西方民主发展和公民参与为实践背景，从国家和公民关系的比较分析视野中，研究当代西方参与式民主理论对扩大公民积极有序参与价值基础和实现路径的探索，以期为中国民主的发展提供一点有益的借鉴，推动中国民主的进一步发展。

我们认为，和自由民主理论将公民参与局限在保护个人利益的工具性价值不同的是，参与式民主理论同时还突出地重视公民参与对公民自身发展的目的性价值，致力于将公民参与的工具价值和目的价值结合起来，以此为基础探索推动扩大公民积极有序参与的途径，推动公民在政治、经济、社会更为广阔领域的全面参与。参与式民主理论的主张可以有效地弥补自由民主理论将公民参与限于“选举参与”的缺陷，有利于民主的深化和人的全面自由发展，对于中国的民主政治建设也具有较强的启示意义。当然，参与式民主理论的主张并不是取代或者取消以选举为核心的代议制民主的本身，而是对其的补充和发展。^③因此，本书的核心命题假设是：一个完美民主社会的实现，关键是坚持公民本位，寻求公民参与的工具价值和目的价值的统一；推动民主的进一步发展，关键是以推动公民有序参与为核心，不断夯实民主建设的社会基础。本书希望通过对当代西方参与式民主理论及实践的深入分析，能够在学理上彰显这一命题的时代意蕴。

① 蔡定剑：《公众参与及其在中国的发展》，《团结》2009年第4期。

② 俞可平：《公民参与的几个理论问题》，http://www.china.com.cn/xxsb/txt/2006-12/19/content_7531039.htm。

③ 董石桃：《公民参与和民主发展——当代西方参与式民主理论的兴起及其启示》，《探索》2010年第4期。

从民主发展的历史进程来看，民主的发展史就是一部不断扩大公民政治参与的历史。从公元前5世纪的雅典来说，其民主政治的核心制度就是所有公民都有权利参加“公民大会”，而直接决定重要的决策。除此之外，全体公民也有资格参加抽签，以期出任“审议委员会”委员，从而按月轮流主持“审议委员会”，决定经常性的政治事务。公民直接参与政治，正是古雅典民主政治的核心成分。当然，古希腊的“公民身份”是排他性的，大部分的人被排除在公民之外。随后古罗马“共和国”仍然将公民参与作为其最核心的制度，“共和”一词的含义就是政府建立在人民同意的基础上。古罗马经常把具有极高价值的罗马公民资格赋予被征服地区的人民。这些人不再是被征服的臣民，而是成为了拥有完全公民权和特权的罗马公民。所有人，包括自由人和奴隶都可以参与领事的选举。之后的中世纪，由于民主政治在封建制度中被排除，公民参与政治也随着销声匿迹。这种现象到18世纪得以彻底改变，公民参与重新成为欧美政治生活中的一种十分重要的现象。近二三百年来，西方各国主要制度的种种变革，如专制政体转变为民主政体、朋党政治转变为政党政治，有限选举权转变为普遍选举权，几乎都以“公民参与”为枢纽建立起人民和政府之间的各种联系。因此有些政治学者甚至指出，19世纪以来的欧洲政治史，本质上是一部“公民参与”沿着正规渠道的发展史。根据他们的见解，西方民主政治的演化，实际上沿着两种方式逐渐进行：一种方式是“政治参与权利项目逐渐增加”，即选举权、请愿权、担任公职权及结社权等权利的逐渐增加；另一种方式是“分享政治参与权利人数”增多，如选举权的历史发展过程中，逐渐取消了经济条件、教育程度、种族及性别等限制，从而使享有选举权的人数逐步提高，最终让全民共享的一个过程。^①

但是，在当代西方民主理论中，对待公民参与却存在两种对立态度。一种是占据主流的自由民主理论：担心多数人暴政，限制参与，重视私人领域，强调保护个人自由。另一种则是20世纪60年代后兴起的探索公民积极

^① 参见郭秋永：《当代三大民主理论》，新星出版社2006年版，第10页。

有序参与深化的参与式民主理论：强调人民的参与权利，鼓励更广泛的积极参与，重视公共利益，认为政治参与是个人发展的重要条件。

第一，自由民主理论：公民参与的疑惧或反对。

从西方主流民主理论的发展历史来看，公民参与政治不断扩大的历史，也是一部资产阶级对“公民参与”政治充满怀疑甚至是恐惧的历史。18到19世纪，在西方思想界普遍流行的“多数暴政”理论就是这种心态的反映。所以，尽管从19世纪开始，“民主”开始逐渐获得良好的名声，但同时，民主的真正内涵即“公民参与”却开始流失。20世纪上半叶以来，精英主义民主理论发展成为自由民主理论的主流。此后，公民参与政治的内在危险在西方主流的民主理论中被突出地强调。这一特征有两个重要来源：一是20世纪初工业社会的巨大规模及其复杂性以及官僚组织形式的出现，引发了许多具有实证主义思维的政治学者对于通常所理解的民主的实现可能性产生了严重怀疑；二是来源于自由主义20世纪以来人们对那种动员式全民参与的狂热所留下的破坏记忆犹新，自由民主理论将第二次世界大战中魏玛共和国的崩溃以及后来演变为法西斯主义归咎为大众的参与，从而强调：参与是和极权联系在一起的，而不是和民主制度联系在一起的。

最著名的反对公民参与的观点来自精英民主理论。熊彼特对民主的界定众所周知：“民主政治就是政治家的统治”^①，民主就是竞争领导地位。这是一种机械论的定义，这种定义排除了任何目的论，因而也排除了在民主观念中的任何伦理的、规范的色彩。在熊彼特看来，政治不可避免地是一种职业，只有少数人可以胜任，公民要做的事情仅仅就是投票选出那些能够胜任的人：“民主方法就是那种为做出政治决策而实行的制度安排。在这种安排中，某些人通过争取人民选票获得作决策的权力。”^②和韦伯一样，熊彼特认为“人民主权”的观念不仅含混不清，并且毫无用处，要成功地统治复杂的

① [美] 约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，吴良键译，商务印书馆1999年版，第415页。

② [美] 约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，吴良键译，商务印书馆1999年版，第395—396页。

世界，必须抛弃这种虚幻的东西。熊彼特之所以主张精英民主，其重要的原因是他对大众的不信任，“典型的公民一旦进入政治领域，他的精神状态就跌落到较低的水平上。他会毫不犹豫地承认，他辩论和分析的方法是幼稚的，局限于他实际利益的范围。他又成为原始人了。他的思想变得易于引起联想和充满感情”^①。他的理论诉求在于贬低甚至是否定古典民主理论所崇尚的公民参与之价值，认为“参与”仅仅指人民参加选举活动或广泛地参加决策者的选择。公民参与如果还存在功用的话，也只有其保护性的作用，保护公民个人的私人利益。他把政治和市场完全等同起来，选民和政治家就是交易的双方，选民的选举和政治家的政策就是交换的商品，选民手中的选票就相当于他们的“政治货币”。与市场上的情况一样，虽然消费者对于生产过程没有任何直接的决定权，但他们在市场上的选择本身却能够对生产发挥一定的影响。熊彼特的民主模式得到了精英主义者的普遍认可，代表了当代西方自由民主理论的主流。

萨托利从另一个角度提出公民广泛参与的不可能性。他认为，在民主理想和政治现实之间出现了不可弥合的鸿沟，他给民主下了一个规范性定义：“民主应当是：(1) 有选择的多头统治；(2) 基于功绩的多头统治。”^② 根据这个定义，人民的民主权力主要就体现在选择（选举）领导人上，而真正或直接实行统治的是一些权威和精英人物。他把这种精英统治又称之为“能人统治”，认为“贬低能人统治，我们只会得到低能儿的统治”^③。针对政治生活中普通民众存在着普遍的消极和冷漠，萨托利的回答是，我们不需要对它进行解释。另一个假设是政治冷漠源于缺乏民主活动的时间，但是我们已经看到人们不可能通过投票活动来学会投票。萨托利认为，我们所能够真正理解并且真正感兴趣的是那些我们有着个人亲身经历或者关于我们自身的观念的事务，要引起普通大众对于政治活动的兴趣是不太可能的。进一步，萨

① [美] 约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，吴良键译，商务印书馆 1999 年版，第 386 页。

② [美] 乔·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，东方出版社 1998 年版，第 192 页。

③ [美] 乔·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，东方出版社 1998 年版，第 191 页。

托利认为我们能够尝试改变人们态度的唯一方法，要么是强迫那些冷漠的大众变得积极，要么是惩罚那些真正活动中积极的少数人，但是这两种方法都不可行。萨托利的结论是，大多数人的政治冷漠不是哪一个人的错，这是我们停止寻找替罪羊的时代。大众必须对竞争着的精英提出的政策动议和政策作出“反应”，而不是“去行动”。^①

多元主义民主理论则基于对政治平等的理解反对政治生活中的广泛参与。多元民主理论看到多元利益集团对民主政治的影响，进一步揭示了西方民主的现实。“这种民主的前提是多元社会的存在。不同的社会群体追求不同的利益，通过选举或参与的方式表达各自的利益，并寻求自身利益与其他利益的妥协。”^②按照达尔的观点，政治平等不能被界定为政治控制或政治权力的平等，因为人们社会经济地位、教育、居住状况、技能、关心或涉入的程度等因素的差异，人们在实际政治参与过程中是不平等的。在当代民主理论中，“政治平等”指的是存在着普选权（一人一票）以及通过选举竞争选票的政治过程，更重要的是指在选举间隔期间选民中的不同团体有着平等的机会影响决策者，以使他们的声音能够同等地得到倾听。在他看来，民主就是普通公民对政治领导人施加相对较高程度的影响，政府则对选民的要求作出反应。公民参与政治或对政治施加影响在很大程度上是靠投票来实现的。除此以外，公民在民主中不可能直接参与政治，而只能通过成为利益团体中的一员来参与政治。此外，达尔还揭示了普通社会成员在政治生活中参与增加所产生的内在危险，认为社会经济地位越是低下的社会团体在政治生活中越不积极，这些团体中也就越可能发现“权威主义”人格。如果政治活动的增加将具有权威主义倾向的人带到政治舞台上，那么关于政治基本规范的共识就会下降，多元政体就会遭到削弱。这一逻辑揭示了，如果大幅度提高现存的政治参与水平，对于民主体系的稳定是有害的。^③

① G. Sartori, *Democratic Theory*, Detroit: Wayne State University, 1962, p.77.

② 李强：《自由主义》，中国社会科学出版社1998年版，第219页。

③ 参见[美]罗伯特·A.达尔：《民主理论的前言》（扩充版），顾昕译，东方出版社2009年版，第73页。