

中西协商民主制度 与实践比较

Zhongxi Xieshang Minzhu Zhidu yu Shijian Bijiao

罗维◎著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

本书系教育部人文社会科学研究项目“中西协商民主制度比较研究”
(10YJC810033)的研究成果

中西协商民主制度 与 实践比较

Zhongxi Xieshang Minzhu Zhidu yu Shijian Bijiao

罗维◎著



法律出版社

LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中西协商民主制度与实践比较 / 罗维著. —北京:
法律出版社, 2016. 6

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9667 - 4

I. ①中… II. ①罗… III. ①民主—政治制度—对比
研究—中国、西方国家 IV. ①D621②D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 146333 号

中西协商民主制度与实践比较
罗维 著

编辑统筹 法律应用出版分社
责任编辑 何海刚
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任印制 胡晓雅

开本 A5
印张 9.75
字数 232 千
版本 2016 年 6 月第 1 版
印次 2016 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 9667 - 4

(如有缺页或倒装, 中国

目 录

引言 1

上篇 理论篇

第一章 协商民主理论概述 19

第一节 协商民主的基本内涵 19

第二节 协商民主的主要特征 32

第三节 协商民主的运行机制 42

第二章 协商民主理论评价 54

第一节 协商民主与选举民主的关系考察 55

第二节 协商民主理论的自然魅力与实践价值 65

第三节 协商民主的理论诘难与现实挑战 69

第三章 协商民主实践场域 77

第一节 协商民主实践场域概述 77

第二节 国家制度层面的协商民主 80

第三节 地方治理中的协商民主 83

第四节 特设论坛 86

第五节 公共领域的协商民主 92

下篇 比较篇

第四章 中西协商民主之对话 99

第一节 中西协商民主对话的基础 100

第二节 中西协商民主的差异 107

第三节 中国特色协商民主的比较优势 118

第五章 协商民主在中国的制度与实践 128

第一节 雏形：“三三制”抗日民主政权 129

第二节 创制：中国人民政治协商会议制度的
确立 134

第三节 重燃：中国特色协商民主的新时期 141

第四节 中国特色协商民主制度的建构 148

第六章 协商民主在西方的制度与实践 159

第一节 西方国家制度中协商民主的制度设置 159

第二节 西方地方治理中的协商民主制度结构 177

第三节 西方协商民主实践的新拓展 192

第七章 中西协商民主制度与实践在国家
制度层面的比较

——以中国人民政协与英国上议院
为例 197

第一节	英国上议院协商权及其变迁脉络	198
第二节	中国人民政协协商权的变迁脉络	208
第三节	英国上院与人民政协协商制度设置的差异	217

第八章 中西协商民主制度与实践在社会层面的比较

——基于中西地方治理中协商民主的个案分析 231

第一节	中西协商民主实践个案阐释	233
第二节	中西协商民主个案的共性透析	257
第三节	中西协商民主实践个案的差异审视	265
第四节	我国地方治理中协商民主制度与实践的深化	279

参考文献	299
------	-----

引 言

民主不仅是一种有赖于哲学家、思想家通过思辨加以理论化的理想与价值,自近代以来,更是一种凭借人民在实践中加以采纳和施行的制度设计。近代欧美诸国建立起民主政体,将“主权在民”这一权力归属原则作为民主的本质而得到张扬。“三波民主化”浪潮^[1]的浪浪相继,极大地丰富了民主的实践。民主在多样性实践和历时性发展中,代议制民主的制度设计赢得了话语权,并逐步成为现实民主政治的正轨,或者如福山咄咄逼人的话语——“人类最后一种统治形式”,并因此构成“历史的

[1] 近代以来,世界上大致历经了三波民主化浪潮,这一观点由亨廷顿在《第三波——20世纪后期民主化浪潮》一书中完整提出。所谓的“第一波”是发生在19世纪到20世纪初期的第一次民主化浪潮,有30多个国家建立了民主制度。“第二波”是发生于“二战”后1943~1962年之间的第二次民主化浪潮,许多殖民国家纷纷独立,50多个国家建立了民主制度。第三波民主浪潮的标志性事件是1974年葡萄牙发生军事政变,结束了独裁政权,民众带着康乃馨上街,成为1974年的康乃馨革命。这一波民主化在20世纪80年代蔓延到拉丁美洲及东亚,又在1989年时达到高潮。

终结”。

然而,历史并没有真的像福山所云的那样,终结于“自由民主”的代议制。20 世纪后期,一度占主流地位的代议制民主面临重重困境。代议制民主虽然比较成功地解决了现代国家的规模和复杂性给实施民主带来的难题,但这种工具理性的、以选举和投票为中心的民主,一般采取统计选票的方法来实现偏好的聚合,进而把民主简单化为数学运算,无视民主决策过程中个人价值观和意见的独特性,进而又产生了一个新的难题,即如何解决由于“多数暴政”所导致的对少数人权利的伤害。而且,在代议制民主的运行框架中,公民的政治参与仅限于投票选举之间,基本被排除在决策过程之外,这些直接导致了政治参与衰退的现实图景。用法国人文主义思想家皮埃尔·卡蓝默的话语,“民主高奏凯歌,但这是破碎的民主”。〔1〕另外,代议制民主又面临社会日益多元化的挑战,特别是文化多元主义产生的“普遍冲突”。用休谟的话说,这种冲突不仅仅是利益的冲突,而且是原则的冲突。代议制民主的聚合式程序只能适用于解决利益冲突,而对原则冲突则无能为力。冲突的深化直接加剧了社会的对立甚至分裂。正如詹姆斯·博曼所洞察的逻辑,“普遍的冲突使世界不得不面临道德沦丧和法律强制……民主政体日渐消亡”。〔2〕

为了救治代议制民主,“使民主变得更民主”,〔3〕20 世纪后期,一种新的民主理论范式——协商民主(Deliberative Democracy)破土而出,并越来越多地出现在各种理论出版物、政治话语、政治实践以及日常叙述之中。协商民主强调基于承认利益的多元与分化基础上

〔1〕 [法]皮埃尔·卡蓝默:《破碎的民主》,高凌翰译,三联书店 2005 年版,第 2 页。

〔2〕 陈家刚选编:《协商民主》,上海三联书店 2004 年版,第 71 页。

〔3〕 [美]詹姆斯·博曼、[美]威廉·雷吉主编:《协商民主:论理性与政治》,陈家刚等译,中央编译出版社 2006 年版,中文版序言第 3 页。

的公民参与和公共协商,“促使自由而平等的公民(及其代表们),提出相互能够接受且普遍可以相信的理由,来为各种决定辩护,其目的在于达成对当前全体公民具有约束力,但未来仍可接受挑战的各种结论”。〔1〕

故而,协商民主论者认为,“面对面的协商是鼓舞当前形式下无法激发公民参与热情的民主的补救。它创造了对每个人都有意义的参与机会”。〔2〕而且,协商民主“建构一种作为过程的民主,它拥有民主程序——仅仅作为聚合私人利益或偏好的机制——所缺乏的合法性”。〔3〕加拿大著名学者威尔·金里卡指出,“为了克服以投票为中心的民主制的缺陷,民主理论家越来越关注先于投票的慎议和舆论形成的过程。民主理论家已经把注意力从投票站的情况转向了公民社会中公共慎议的情况”。〔4〕显然,协商民主更注重民主的本质。当然,我们也谨记,民主理论走向协商,并不意味协商摒弃了民主要义,恰恰相反,协商民主中的“协商”是提高现代社会民主质量的一种重要决策方式。

由是观之,20世纪晚期,一方面出于对当下占主流地位的代议民主困境的反省,如何使民主政治不会仅是“投票柜”的民主,而是落实“决策箱”的民主;另一方面出于对文化多元主义产生的“普遍冲突”的直面,如何创建一种整合机制,能在政治上的道德歧见间达成一种彼此可接受的共识,即提升民主的“有限的雅量”,协商民主理论在西方兴起。

〔1〕 [美]阿米·古特曼、[美]丹尼斯·汤普森:《商议民主》,谢宗学、郑惠文译,智胜文化事业有限公司2006年版,第7页。

〔2〕 陈家刚选编:《协商民主》,上海三联书店2004年版,第107页。

〔3〕 陈家刚选编:《协商民主》,上海三联书店2004年版,第313页。

〔4〕 [加]威尔·金里卡:《当代政治哲学》,刘莘译,上海三联出版社2004年版,第524页。

协商民主在西方的兴起或复兴,很快引起了国内具有敏锐洞察力和前瞻性思维的学者们(陈家刚、陈剩勇、朱勤军)的探索兴趣。他们不仅积极引介协商民主的基本理论,同时进行了鞭辟入里的学理研究,协商民主在理论层面得以廓清。随着研究成果的不断累积,研究深度的不断挖掘,2005年以来,协商民主理论研究有一个明显的转向,学者们在构思具有现实性的、可行的以及规范方面更合意的协商民主建设方面,提出了更多细节,关注的焦点更具有经验性。2015年,中央编译局世界发展战略研究部与杭州市政协合作,由中央文献出版社正式出版发行的《协商民主研究丛书》包括《协商与协商民主》《国家机关与协商民主》《人民政协与协商民主》《社会协商对话》《基层协商民主》《协商民主的方法》《国外的协商民主》等七卷。俞可平先生在这套丛书的总序中谈及,这套丛书“在相当程度上代表了国内研究协商民主的水平和推进协商民主的现实状况”。〔1〕

一、从纯理论的规范研究转向协商民主在中国的实践形态研究

在协商民主理论得以基本廓清的背景下,学者们在继续进行深入学理探究的同时,更多的学者们开始把研究焦点从纯学理性的规范研究转向了协商民主的实践形态研究。一方面得益于俞可平教授承担并组织主编的《协商民主理论译丛》,第一批四册,〔2〕由中央编译出版社在2006年出版;随后又出版四本。〔3〕这套丛书不仅为国内学者充分了解西方协商民主理论提供了基础性的文献资料,而且全面展现了西方学者关于协商民主研究的学术前沿和独特方法。其

〔1〕 韩福国主编:《基层协商民主》,中央文献出版社2015年版,总序第3页。

〔2〕 《协商民主理论译丛》第一批四册:《协商民主:论理性与政治》《作为公共协商的民主:新的视角》《公共协商:多元主义、复杂性 & 民主》《协商民主及其超越:自由与批判的视角》。

〔3〕 《协商民主理论译丛》第二批四册:《协商民主:挑战与反思》《民主与差异:挑战政治的边界》《协商民主论争》《美国民主的未来:一个设立公众部门的方案》。

中西方学者对协商实践个案的探究、对协商民主的运行分析和机制设计打开了国内学者们的研究视域;另一方面得益于2004年年底由浙江大学主办的“协商民主理论与中国地方民主的实践国际学术研讨会”,这次学术研讨会比较多地把关注点聚焦于协商民主的地方实践。^{〔1〕}自2005年开始,协商民主在中国的实践形态研究成为学界兴趣盎然的一个新亮点。

第三代协商民主理论家们一般都认为,协商民主发生场域有两类:微观协商民主和宏观协商民主。微观协商民主关注的是国家内部小规模的组织化场所中的理想的协商程序;与之相反,宏观协商民主倾向于非正式的、非组织性的、临时的松散交流,不受时间和空间的阻隔,旨在形成观点,它发生在公民社会范围内,而处于国家正式的决策机制之外。^{〔2〕}结合中国当下协商民主的实践形态,学者们把当下中国独特的协商民主实践概括为两个层面:“微观协商民主”主要发生在政治国家层面,如比较成熟的各级人民政治协商会议六十余年的实践;“宏观协商民主”倾向于公共领域层面,如近些年公共领域活跃着的各类公共论坛、民主恳谈会、城市社区治理、乡村治理。

国家形态的协商民主的研究,学者们主要聚焦于中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的政治协商实践。李君如指出当代西方协商民主还主要停留在学理研究,还是一种民主理想的时候,中国的协商民主早就有政治协商会议这一组织载体并获得了实施,运行了半个多世纪。他明确指出“人民政协是我国实行协商民主的主渠

〔1〕 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》,载《浙江社会科学》2005年第1期。

〔2〕 [英]斯蒂芬·艾斯特:《第三代协商民主:下》,蒋林、李新星译,载《国外理论动态》2011年第4期。

道和主要形式”。〔1〕对此,学者们的探索从两个角度展开。一种探索路径沿着协商民主与票决民主的互动关系,探索中国特色协商民主的广度和效能。李景治的研究指出:(1)协商民主和票决民主相结合,它既存在于政治体制安排及其运行机制中,也体现在各级各类选举和领导班子的决策中。两者是相互促进、相辅相成的关系。(2)坚持协商民主并不等于排斥票决民主。协商民主相对成熟,但它不应成为我们故步自封、不思改革的资本,更不应成为我们怠慢票决民主的理由。(3)两者相互渗透,相得益彰,体现在选举中的协商与票决,决策中的协商与票决。〔2〕也有学者明确提出了进一步完善选举民主与协商民主沟通机制的具体设想。〔3〕

另一种探索路径是完善政治协商的保障机制。选举民主凭借多数决定的投票方式,其量化的结果是决定性的,因而带有刚性特征;而协商民主的结果通常是咨询性的,具有柔性特征。但国家形态的协商民主若是柔而无用,则容易成为耗能的制度摆设。那么怎样使协商民主“形柔效刚”?2007年,法学家罗豪才等出版了《软法与协商民主》一书,此书以软法为分析工具,从协商民主与软法的相互关系着手,提出了以硬法为宏观统领,软法为具体规范的保障机制。〔4〕这一跨学科的研究成果,不仅给协商民主的理论研究吹入了一股清新的气息,同时更为规范人民政协政治协商的操作性、提升协商民主的实效性开辟了积极的进路。

〔1〕 李君如:《人民政协与协商民主》,载《中国人民政协理论研究会会刊》2007年第1期。

〔2〕 李景治:《当代中国政治发展中的协商民主与票决民主》,载《中国人民大学学报》2011年第5期。

〔3〕 王广辉、刘伟:《人民政协与协商民主的中国化》,载《中国人民政协理论研究会会刊》2010年第2期。

〔4〕 罗豪才等:《软法与协商民主》,北京大学出版社2007年版,第22页。

与此同时,学界对国家层面协商民主研究的视角不断开拓。不少学者开始关注国家政权机关的协商民主制度与实践,包括立法机关协商民主、行政机关协商民主和司法机关协商民主,不同机构的协商民主具有不同的特点、不同的议题和表现形式。同时,学者也开始探析国家政权机关协商民主实践面临的主要问题以及未来发展的突破口和重点,研究成果主要汇集于隋斌斌主编的《国家机关与协商民主》一书中。隋斌斌认为,“从长远的角度,只有在国家政权机关层面上真正开启协商民主进程,中国政治发展才能从根本上具有现代性的特征,才能够有效应对现代化发展过程中出现的各种难题”。〔1〕

关于社会层面上的协商民主,澳大利亚学者 John S. Dryzek 在比较各国协商民主不同场所的基础上,得出结论,“在中国,我们必须更加注重视其他一些场所:特别是公共领域、特设论坛以及基层政府”,从国际经验的比较角度审视之,“在过去三十年的西方,正是这样的一些基层问题成为了政策制定协商民主化过程的前沿阵地;而这也可以在中国起到同样的开路作用”。〔2〕

的确,近些年来,中国社会基层出现了许多具有蓬勃生机的协商民主实践形态,引起了国内外学者的高度关注。2005年至2006年,斯坦福大学协商民主研究中心约翰·菲什金教授与华裔澳大利亚学者何包钢教授在浙江省泽国镇、扁屿村和隆标企业等实地访谈并参与进行了民主恳谈的五次政治实验,在对中国的基层协商民主做了较为广泛而又详尽的了解后,高度评价了中国基层协商制度的创新,“基层协商比在上层协商更具有真实性”。〔3〕菲什金教授甚至还说,

〔1〕 隋斌斌主编:《国家机关与协商民主》,中央文献出版社2015年版,第7页。

〔2〕 [澳]John S. Dryzek:《不同领域的协商民主》,王大林译,载《浙江大学学报》(人文社会科学版)2005年第3期。

〔3〕 何包钢:《协商民主和民主化》,载《中国人民政协理论研究会会刊》2007年第4期。

中国协商民主实践直接影响到决策,这比加拿大的公民大会更有实效。^{〔1〕} 国外学者的关注与赞美不仅使中国基层协商民主赢得了国际声誉,更激起了国内学者视线的转移,更多的学者转向对基层协商民主的实证考察。陈剩勇等学者通过对温岭市泽国镇和新河镇两地民主恳谈会个案的细致爬梳,发现了值得进一步探讨和关注的问题,即“它的有效性和制度的可持续性仍然存在较大的不确定性”。^{〔2〕}

纵观中国协商民主发展的实践进程,有学者指出中国协商民主60年的发展轨迹是,先从政治领域起航,再到国家和社会两大领域齐头并进。当下中国社会领域的协商民主进入了快速发展的黄金时期。^{〔3〕}

二、从协商民主的概念性研究转向运行过程的分析

21世纪初,学界主要关注协商民主的概念性研究。如对协商民主的概念性探讨,主要有三类概括,即公共治理说、政治参与说和民主形态说。虽然界定的侧重点各异,拨开不同的表述外衣,其核心要素是基本一致的:首先是参与者平等性、参与方式协商性、过程的公开性、程序的制度化和结果的共识性。随着理论的日渐成熟和共识性的建立,学者们开始转向如何把理论运用到实践中去,构思操作和运行更具现实性、可行性,规范方面更合意的协商民主。

在中国的政治生态环境中,以各级人民政协为组织载体的政治协商实践已运行60余年,成效显著。“现在需要研究的是,如何把政协承担的政治协商、民主监督、参政议政职能整合到协商民主中去,

〔1〕 何包钢:《协商民主:理论、方法和实践》,中国社会科学出版社2008年版,第268页。

〔2〕 陈剩勇、吴兴智:《公民参与地方公共政策的制定——以浙江省温岭市民主恳谈会为例》,载《学术界》2007年第5期。

〔3〕 齐卫平、陈朋:《中国协商民主60年:国家与社会的共同实践》,载《中国延安干部学院学报》2009年第5期。

并形成可操作的规范的运作程序”。据此,李君如在同文中提出了五个必须关注的协商民主运行环节。一是协商议题的提出和确定;二是协商会的参与人,明确指出了不仅要有议题的提出者、关心者,还要有议题涉及的政府或党委部门领导人;三是协商会的议程,强调了参与者能畅所欲言;四是协商决定的公示和公布;五是监督其实施。并建议这些环节一旦确定应该使之制度化、规范化、法律化。^{〔1〕}李君如对政治协商中运行环节的分析精辟深刻,然而这些环节的落实,更需要运行机制的制度安排。郁建栋从党际政治协商的角度指出,在实际运作或操作层面上,我国政治协商的实效性还远远没有达到制度设计和人们期望的理想状态。他认为主要应该从具体协商机制上进行突破和落实,如有关部门可以探索出台一部具体法规性文件(《党派协商法》或《党派民主协商实施细则》之类)。一方面,把协商主体的法律资格、协商主题、协商形式与程序等内容规定下来,进而使政治协商会议多一些“正常的规定动作”,少一些“临时的自选动作”;另一方面,通过法定化的程序增强党际协商内容、过程与结果的公开化、透明度。^{〔2〕}

许多的学者考察了协商民主在基层民主实践中的运行,这些实证研究包括对协商民主的恳谈会、听证会、论坛、网络民主等具体形式的剖析,并着重对其运行的程序进行了设计和探讨。结合学者们对基层协商民主的实际运行程序和运行效果的阐释,大致分为两大类运行模式:以公共参与价值为主的沟通式协商和以形成决策为目标的决策式协商。

〔1〕 李君如:《人民政协与协商民主》,载《中国人民政协理论研究会会刊》2007年第1期。

〔2〕 郁建栋:《中国党际政治协商民主的价值及其完善》,载《重庆社会主义学院学报》2011年第1期。

沟通式协商,旨在以公民表达偏好及偏好背后的理由为中心,通过对话、讨论、辩论等形式,重新修正各自偏好,并不一定直接与决策相联系。沟通式协商的典型案例是社区论坛。在城市中的社区论坛,如广州市的羊城论坛,中山市城市论坛、南京市民论坛以及网络民主等形式。学者就羊城论坛的开展评论道:城市中的公民积极广泛的参与并能就议题提出自己的观点和建议,这本身就提升了民众的公民责任感以及政治参与积极性。^[1] 南京市的“市民论坛”,市民代表与市政府零距离接触,平等对话与沟通。这种协商畅通了政府与市民之间的信息交流,更有助于利益相关者基于相互理解上的偏好矫正。在市民论坛的实践中,我们可以发现人们不仅需要得到信息,还希望能够通过沟通,获得观点、情感、思想方面的支持与认同。

决策式协商指在决策过程中嵌入协商民主,通过协商提高决策的民主性和科学性,使民意充分渗入公共决策。李景鹏教授通过对浙江温岭“民主恳谈”的条分缕析,明确提出“无论是民主恳谈也好,无论是作为它的高级形式的民主听证也好,都主要是围绕着民主决策展开的”。^[2] 何包钢等学者通过与协商民主个案的零距离深接触,对协商民主在基层良好运行进行了精心制度设计,结合具体操作经验建构了运行的四个制度环节:(1)会议主持人制度;(2)随机抽样选出代表的制度;(3)信息先行公开制度;(4)问卷调查表决的决策制度。^[3] 为更有效地提升协商民主进入公共决策概率,有学者认为,一个有效的路径是基层协商民主与人大制度相结合。陈剩勇等

[1] 李萍:《羊城论坛:推进广州公民参与民主管理的有效途径》,载《探求》2006年第2期。

[2] 李景鹏:《建立民主恳谈和民主决策的新机制》,载《浙江社会科学》2003年第1期。

[3] 何包钢、王春光:《中国乡村协商民主:个案研究》,载《社会学研究》2007年第3期。

学者通过对两个案例——2006年新河镇财政预算民主恳谈活动和2006年泽国镇城镇建设民主恳谈活动的实证剖析后指出,这两个案例之所以成功影响决策,一个重要原因是人大的“在场”。“新河镇案例是由人大主持、在人代会期间进行的政府预算民主恳谈”,政府根据民主恳谈的结果,修改了政府预算报告,在第二天的人大全体会议上表决通过;泽国镇案例是由政府主持、在人代会前召开了城镇建设资金预算的民主恳谈,此民主恳谈的结果由政府拟成城镇建设预选项目方案,并提交随后召开的人代会进行审议和表决。^{〔1〕}从这两个案例我们可以看到,决策过程中嵌入协商民主,使民意通过此类协商民主的通道能顺畅地输入决策系统,从而公共决策的合法性朝着拓展民意基础方向发展。

三、从对协商民主的较多褒扬转向注重其困境的研究

首先,在协商民主的引入之初,学者们普遍认为协商民主对在异质多元社会达成某种共识,是一个不错的药方。协商民主为公民表达各自利益诉求和缓解利益冲突提供了一个温和的机制,尤其有助于避免政府与公民的直接对抗。其次,诸多学者都认同协商民主丰富了我们对于民主的认识,使民主更加真实等。但是,它也是构建于特定的理论前提和假设基础之上的,其实际推行也需要一系列现实条件的保障,学者们一方面基于在理论上的更深邃的思考,另一方面基于实践上的反思,开始对协商民主的困境进行细致爬梳。总结协商民主的困境主要表现在以下几个方面:

其一,主体参与机会的不平等。“不平等现象已经对公共协商提

〔1〕 陈剩勇、吴兴智:《公民参与地方公共政策的制定——以浙江省温岭市民主恳谈会为例》,载《学术界》2007年第5期。