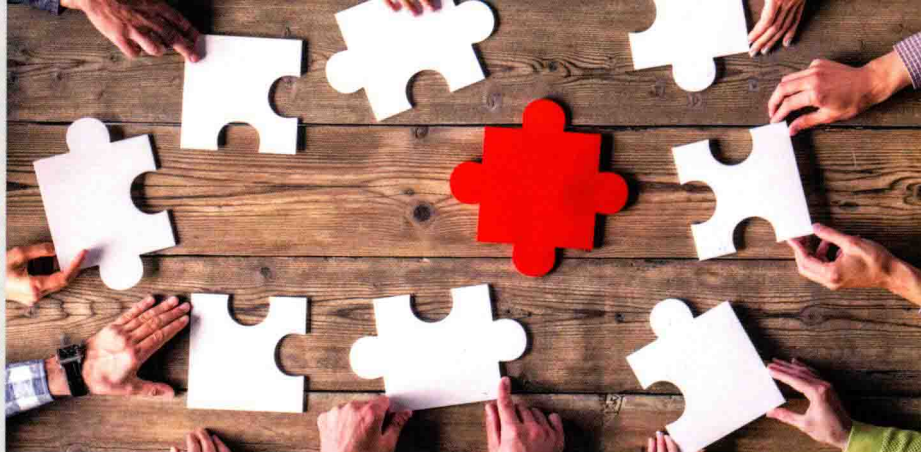


协商民主·基层治理操作技术丛书
主编 陈明明 副主编 韩福国



Handbook of Multiple Deliberative Democracy in Policy-making:
Practing Deliberative Democracy in China

我们如何具体操作协商民主 复式协商民主决策程序手册

韩福国 著 ■

 复旦大学出版社

本书由“复旦大学陈树渠比较政治研究中心”资助出版

协商民主·基层治理操作技术丛书

主 编 陈明明 副主编 韩福国

我们如何具体操作协商民主

复式协商民主决策程序手册

韩福国 著

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我们如何具体操作协商民主——复式协商民主决策程序手册/韩福国著.
—上海:复旦大学出版社,2017.1
(协商民主·基层治理操作技术丛书/陈明明主编)
ISBN 978-7-309-12669-3

I. 我… II. 韩… III. 民主协商-中国-手册 IV. D621-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第277405号

我们如何具体操作协商民主——复式协商民主决策程序手册
韩福国 著
责任编辑/邬红伟

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路579号 邮编:200433
网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>
门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853
外埠邮购:86-21-65109143
上海市崇明县裕安印刷厂

开本 787×960 1/16 印张 17.5 字数 280 千
2017年1月第1版第1次印刷
印数 1—4 100

ISBN 978-7-309-12669-3/D·852
定价:43.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。
版权所有 侵权必究

谨以此书献给那些坚持不懈的基层民主实践者！

序一 超越政治体制的协商民主决策

——协商民主：掌握民意与正确决策

詹姆斯·S. 费什金

斯坦福大学 Janet M. Peck 国际传播首席教授，兼任传播学和政治学教授，斯坦福大学协商民主研究中心主任，美国人文与科学院院士



从1994年起，斯坦福大学协商民主研究中心已经在全球范围的22个国家，进行了各种协商民主的项目实践，其中包括浙江省温岭市泽国镇进行的“参与式预算制度”，它在本土化的“民主恳谈制度”基础上生成，后来经过温岭各个乡镇，乃至市一级层面的不懈的坚持，已经成为中国协商民主基层实践中突出的“温岭案例”。

2015年中国执政党中共中央发布了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，这是中国继续协商民主实验的契机，我们希望这些操作方法能够帮助中国“国家治理现代化”的实现。我们生活在“民主实验”的年代，政府需要在政策制定中保持中立，如果我们能够用科学手段保证参与代表的样本随机性，并给予他们充分全面的信息，普通人也能够作出理性客观的决定——人们的声音必须被听到。

浙江省温岭市是中国第一家民营企业注册地，是新千年中国大陆第一缕阳光照耀地。民营经济发展和政府创新已经形成一个地方生态。

研究选举民主仍然是国际政治学的主流，虽然对选举民主的批评不断上升，同时，对大众“民主暴政”的担忧也是如同对独裁暴政一样是主流。我们不能因为特定的观点而过度夸张地赞同一种民主形式或者批判另一种民主结构。

一、协商民主的方法适用于任何政治体制

在美国、澳大利亚以及整个欧洲等中国界定为西方世界的领域,协商民主已经在一些问题上发挥了重要作用。对选举制度来说,多一些深思熟虑的协商也是很有好处的。如今选举民主在美国与整个西方社会占据了统治地位,但是在具体的政治活动中,政党为了竞选等目的,总是有意地操纵公众意见,公众也常常难以获得最准确的消息,他们看到的都只是一部分事实,同时,我们发现美国民众对大部分公众政策的回应不够积极,许多学者认为协商民主的确能够在帮助欧美民众在参与决策方面发挥作用。

在美国得克萨斯州,我们就能源、税收以及其他政策进行了协商民主讨论,人们愿意在他们的电费账单上考虑更多,提供清洁能源、帮助空气净化等环境保护政策获得了很大一笔投资;在加利福尼亚州,人们通过协商,对政治制度改革提出了更加深入的意见。这有力地证明:不仅是选举民主,协商民主也可以产生相当大的政策影响力。同样的实验也在日本进行过,比如在养老金体制改革和福岛核电站爆炸后的能源政策等议题上的协商民主实验。

因此,除了选举之外,政府可以根据协商民主进行一系列的政策决定,发挥它的实用性。而且,我们将在美国地方或者整个联邦选举之前完善协商民意测验,让它在完全随机的状态下操作,这将极大改善选举过程中的民意质量。总而言之,在选举或非选举的状态下,协商民主都可以发挥良好的作用。

应该说,协商民主理念能被世界范围内的绝大多数国家广泛接受,因为我们并不是要协商民主成为西方竞争性民主的替代品,而是希望它能够作为一种补充而存在。协商民主当然可以在中国运用,并可以发挥同样的效用,例如增加政策透明度,培养思维成熟的市民代表来向政府提出意见,告诉政府他们真正想要的是什么,同时提高政府决策的合理性,这一目的在任何政治体制之下都是有利于决策的。

政治讨论在中国有很长的历史,人们把这种传统叫作

把所有权力给予多数人,他们就会压迫少数人;把所有权力给予少数人,他们就会压迫多数人。因此,双方都应该拥有权力,这样各方都可以保护自己免受他人侵犯。

——亚历山大·汉密尔顿

“清议”。我们是2005年被邀请到中国的，协助操作协商民意测验的具体方法。当地政府领导认为他们正在进行的“民主恳谈”不很完美，因为得到的“民意”并不十分具有代表性。“民意”被在当地具有影响力的人或者经济状况较好的人、受过良好教育的精英阶层所主导。同时，中国的选举制度只能让政府了解由选举产生的代表们在会议室内的想法，但会议室外的广大“非代表”们到底在想什么，政府并不能十分清晰地整合出来。

很多人认为这样的协商民主操作项目，在中国不可能得到实现，因为中国发展很不平衡：贫困与参与不平等、大规模的城乡之间的人口流动结合在一起，类似英格兰的长达半个世纪的工业革命转型过程在中国短时间内大规模发生，没有政党竞争的体制和其他配套的制度，因此，公共协商如何获得足够的社会和政府信任而得以进行，人们并不清楚。

“协商民意测验”解决了方法上的问题，于是，建立在中国传统之上的“恳谈”被发掘了，人们很快就理解和接受了基于一种新的现代科学方法所形成的“民主恳谈”——这种公共讨论模式。在浙江温岭，在上海，在成都，在香港、在澳门，看上去我们找到了协商民主在中国不同地区被接受和严肃探讨的方式，很多地方对协商民主很感兴趣。这种理念在中国地方实践的语境下有重要意义，它科学有效地邀请有代表性的民众参加决策过程，促进了制度设计的科学化。这与中国国家层面的政策形成了一个呼应。

人们可以从历史中学到很多东西，但这并不意味着我们要像古人那样去行动。我们提倡的基本理念的确来源于古希腊民主，可是这些理念在两千四百多年的历史中逐渐散落，但现代的社会科学让这些理念变得更好，我们可以做得比古人好很多。

古希腊民主包含随机抽样下的公民协商，而且在很大程度上依靠它。我们并不因从久远的传统中汲取经验而感到骄傲，只是注意到古希腊人发明了这样一种不包含政党竞争的民主模式。它让我和我的美国同事以及全球的

在法庭上，构成群体的陪审员会作出他们作为个人绝不会通过的判决。在议会，构成群体的议员们会执行他们之中任何一个人都会反对的法律和措施。在法国——在法国的国民公会中，每一个委员都是知书达理、行为温和的开明人士，但这些宽和的人一旦构成一个群体，情形就立即截然相反了。

——古斯塔夫·勒庞《乌合之众》

合作者了解到：并不是只有政党竞争的民主模式才算是民主。

古希腊的民主不应该被理想化，随机抽选的市民陪审团宣判苏格拉底有罪，这一决定将民主进程推迟了大约2500年，但雅典实践的独特之处在于把两个重要思想结合在了一起——“随机抽选”和“审慎协商”。在雅典之后，这两者在民主制度的设计中却都被淡化了。

因此，我们的协商民主实验，其基本理念是随机抽样：我们跟随它走进过古希腊，但需要用科学的方法去改进它，带着一种平等的心态让它走进各个国家的实践当中。

二、参与“协商”的应该是普通民众

许多学者都认为，西方代议制民主中的“精英腐败化”现象日趋严重，随机抽取样本的协商民意测验能够保证公民的政治参与平等权。

协商民主在中国官方的文件中被翻译为“consultative democracy”。我对于“consultative”在中国意味着什么并不十分确定，因为政府总是有权力决定一个东西如何展现给民众，因此，政府认为他们一直在向民众“咨询”(consult)。然而，我们关注的是政府如何进行这种“咨询”，能否真正地吸纳民众所思所论，如何以一种公平的方式对待他们，并使其获取更多的信息来参加讨论，这就是“协商民主”。单纯从字面意义上讲，中外的含义是十分相近的。

有很多事情可以被算作“协商民主”，从对这两个词的区分之中发现：有一种是“精英审议协商”，而另外一种协商则是民众参与的。美国国会就是一种“精英审议协商”，因为参与协商的都是国会议员，其理论前提是麦迪逊倡导的“精英代表比因特定目的而召集起来的民众能更好地就正义和公共利益发表意见”。它与竞争式民主一样，对大众参与持回避态度，公众的意见需要精英代表来“过滤”和“提炼”。但我感兴趣的是被民众自己定义“协商”。当我写《倾听民意：协商民主与公众咨询》这本书时，就希望它能被翻译成中文版本，中国需要更多的协商民主实验。

我同意哈贝马斯的说法，协商既存在于正式的公共领

很多人认为美国1787—1789年制宪会议是一个长时间审慎讨论的结果，是协商民主的结果。1787年9月17日，81岁的富兰克林签署名字时，指着担任会议主席的华盛顿曾经坐过的椅子背上刻的半轮光芒四射的太阳，泪水留下脸颊，他说：我常常琢磨这是朝阳还是落日，现在我知道了，太阳正在升起。

域(政治系统),又存在于非正式的公共领域(市民社会),协商可在非公共领域和国家治理层面同时存在,但它主要在于非公共领域发挥作用。比如说,我们有时会在某些国家与电视、网络媒体合作,进行项目操作,这些项目就是在非公共领域中,而不是在政府层面上进行的。如果你对民众参与的协商感兴趣,你就会希望增强民众的实力,让他们在进行讨论时能够掌握更充分的信息,让他们对决策问题的疑虑得到解答。在这个基础上,促使他们去理解政策中的利益冲突方可能会选择什么,接下来将会发生什么,让冲突双方能够在充分掌握信息的前提下形成相互妥协。

协商不仅让人们有权利知晓各种信息,而且,如果人们知道自己的意见也能起作用的话,它还能促使人们对彼此的两难处境通盘考虑,明确选择不同政策的得失。人们需要知道他们的观点将被认真对待,即便政府并不希望做这些事情,但它必须做出一种倾听的姿态,通过协商等民主程序获得更多的民众信任。

我认为这些程序有着良好的应用前景,不仅是在中国,而且在世界其他国家,它将适用于不同的政治体制之中。毕竟,那些依靠政策生活的人们,为什么不向他们咨询呢?如果政府能听取民众的声音,既能改善管理,又能为更有效地推进政策落实,这对所有人都有好处。

三、科学化的声音能被决策者听到

听证会与协商民意测验不同:参加听证会的人有很多是自愿的,而在民意测验中参与者是作为全体公众的随机样本之一被邀参加的。如果组织一个民意测验,最重要的就是确保绝大部分受邀者能够出席。因此,我们总是努力为来参加的受邀者付出相应的费用,包括补偿他们付出的公共参与的时间成本,因为参与测验有时意味着耗费一两天,这对公共利益是一种贡献。

在浙江省温岭市的协商民意测验中,政府确立了30个可能的基础设施项目,可是来年的预算仅能支持其中的10个,因此,在测验过程中政府官员必须完全保持中立。令人惊讶的是,在成员逐渐获得全面的信息后,民意并没

一些当今西方政治思想界的领军人物,都表明自己对协商民主的支持态度,像美国著名政治哲学家约翰·罗尔斯、英国著名社会政治理论家安东尼·吉登斯、德国思想领袖于根·哈贝马斯等人,都是协商民主的积极倡导者。

作为一种政治决策机制,讨论与协商是对投票的代替。

——乔·埃尔斯特《协商民主》

有被有影响力的人所掌控,也没有趋于两极化,而是恰恰朝着原先估计的意见的相反方向变化。我们在上海市浦东新区、闵行区的操作都表明了这一点,即使在竞争性项目的协商民主中,民众也能很好地凝聚公共利益,而不是形成一种利益对立状态。对于答案我们没有预先的安排,参与者可以有开放的选择权。

有时候要保证协商民意测验的结果是保密的,因为涉及具体的政策,而听证会则是公开的。我们永远不能将参加协商民主测验的民众说了什么与他本人相匹配,我们不能让公众知道什么人说过具体什么话,这些都是保密的,保证参与者能畅所欲言。如果要进行协商民意测验,政府作为组织者便一定要对结果保持中立,政府也可以选择公开最后的意见整合结果。

如果中国人民认为协商民主的科学程序,尤其是源程序的协商民意测验,是有效的,我们将十分乐意在科学公众咨询方面全力进行方法和技术的协助支持,并且它可以十分简单地在中国得到复制。但问题的关键是地方政府一级要有推进协商民主实验的信心,让执政党的“十八大”提出的关于协商民主的阐述得到落实,甚至能最终支持省级的甚至是国家级的实验。毕竟,协商民主可以被用于欧盟这样的跨国群体,欧盟有五亿以上的人口,这几乎是中国人口的一半。人们也许没有意识到,人口数量大,并不意味着一定要提取大量的样本。人们觉得在中国搞协商民意测验意味着必须要有很多人参与,这是十分复杂的事情,但这些问题显然是技术可以解决的。因此,如果有重要的、全国性的议题,中央政府可以予以支持,如果国家还没有做好这方面的准备,可以积极推进地方层面的实施。

美国宪法所有精致的设计,例如权力分立与制衡、联邦主义和权利法案等,都是为了让我们进行充分的讨论,施行‘协商民主’,通过它,所有的公民都需要参与一种政治过程,检验其关于现实的各种观念,说服他人同意自己的观点,以及形成共识联盟。

——巴拉克·奥巴马《无畏的希望:重申美国梦》

注意,在我们看来,协商民主作为现代民主操作的具体形式之一,能够把民众的意愿与最后的结果联系起来,就是每一个决策者都想要知道民众的意愿到底是什么。大部分时候,民众自己都不知道他们的意愿是什么,这在中国和美国都是如此,因为他们并不能掌握足够完整的信息,也不认为在这些事情上值得个人花太多心思。西方民

主总是有太多的政党竞争形式,而它往往变成了主要用来推销自己的途径,因此情况被弄得反而更糟。据我所知,如果民众的意愿能与政策制定联系起来,这就是一种十分先进的民主模式,至少是在我们选取的那些议题上,而且这种模式是较容易技术化并加以推广的。

四、中国具体协商民主操作方式的可能性

令我十分欣慰的是,在我的《倾听民意:协商民主与公众咨询》最终在中国出版,中国需要更多的协商民主操作实验时,复旦大学国际关系与公共事务学院的韩福国博士到斯坦福大学访学一年,并且我们在协商民主研究中心多次沟通和讨论,也一起举办工作坊,公开讨论世界与中国的实际操作案例,在许多方法和程序上有很多共同的想法。

在过去将近10年里,我们进行了多次学术交流和具体实验项目的操作,我到中国上海、杭州、天津等地做讲座时,也常常被中国干部的责任心和学习热情所感动。在我们过去合作操作协商民意测验的基础上,韩福国他们提出了一种新的更加适合中国具体社会结构的新方法——“复式协商民主决策程序”。这一方法基于分层抽样,以更加吻合中国多元的社会决策结构;同时,他倡导我们过去一直共同认同的协商决策的绩效考察,而一些地方已经进行了参与式预算的协商民主审查。中国特定的社会结构,需要提炼出它自己具体的协商民主操作方法,我们过去与许多中国研究者和实践者进行了很好的交流,也愿意为此提供理论上和具体技术上的合作帮助。

斯坦福协商民主研究中心也与复旦大学城市治理比较研究中心签订了研究合作协议,我们中心萧莹敏博士等人员多次到中国 with 复旦大学进行具体项目的研讨,形成了一个合作研究的良好案例。中国许多优秀的学者和实践者都创新出多种协商民主实践案例,多元的实践带来了科学决策的空间,我们希望中国未来的协商民主实践能持续出现更多的经验,丰富国际协商民主理论和实践的交流舞台。

《参与式预算:咱的预算咱来决定》(郑丽君、陈东升等著)一书介绍了全球范围内预算领域内的协商民主案例。

詹姆斯·S·费什金认为协商民主可以在任何政体内操作,这与强调缺乏竞争性民主就不能操作协商民主的学者不同。但是他坚持协商民主的本来含义,以此为基础与许多学者对话,但他不赞同把协商民主过度泛化成“协商政治”。

一个关键的问题就是,协商民主是否只能嵌入到现存的竞争民主体系里面?还是它能在缺乏现代发达民主的环境中发生?这本书提供了一个生动的中国可能性方法与诸多例证。令我印象深刻的是,当我第一次来中国时,温岭当地的政府官员就说,中国从中央政府到地方层面都提出了中国决策必须科学、民主、合法。我认为,如果要证明协商民主的科学程序是至今最具科学性和正确性的民意整合途径,就需要有调查和实验,但最重要的是,人们的声音必须被决策者听到。

是为序。

(2015年12月19日,我在南开大学参加会议期间,“腾讯文化”的李大白对我进行了采访,本序言根据这次采访写成)

序二 打开政治演进的技术通道

景跃进

清华大学人文社会科学院政治学系教授



今年暑假去复旦参加“第六届中国政治科学研究与方法工作坊”，会后有幸与韩福国和刘建军两位老师品饮聊天。其间，韩福国谈及他刚完成的一部关于协商民主技术的书稿，说费什金教授已经为这本书写了一个序言，希望我也写一个。我与福国虽然在年纪上属于两代学人，但在学术旨趣和研究议题方面有着跨年代的相似之处，这些年来一直关注着他所从事的基层政治研究，联系未曾间断。对于他的建议，我的回应是，写一点读后感吧。

阅读福国提供的打印书稿，第一眼留下的印象是编排技术颇为精致，考虑到了读者的感受，看起来很舒畅。除了作者的用心之外，想必也要感谢出版社的支持。

全书的篇幅并不长，隐约贯穿着源于作者内在情理的两条线索。一是作者的民主情怀，在引言与第一章的激扬文字中，我们可以领略到这一点；另一是民主发展的理性之思。在协商民主的语境内，将两者联系起来的环节是程序：“除了推进民主的战略决心以外，程序的科学性是一个核心要素，其关键就是‘程序的可操作化’，即要把科学的

制度共性与自身本土意识和本土问题结合起来,缺一不可。”(参见本书引言)

笔者在概述上段文字时,心中浮想的是中国基层政治发展中的一个重要转折,套用某种公式,这一转折大致可以用“从选举到治理”的短句来加以描述。当年热闹非凡的选举研究,现已基本沉寂,而各种添加形容词的“治理”可谓满天遍地。作为一种替代(补偿),人们对协商民主的兴趣在本世纪的第一个十年勃然而发,并在短时间内蔚然而跻身学界主流。对这一重要的变化应当如何解释?这似乎尚未进入学界关注的视野,不过这一背景对于我们理解当下的学术活动是相当重要的。

作为这种变化的一个亲历者,我的感性之悟是,中国政治学研究经历了一个“落地化”的过程。“落地化”不是一个学术术语,它反衬了这样一个事实:在最初之时,政治学研究更多的是从理想出发,所谓“价值”高于“事实”,“应该”优于“是”(现象)。与此相应,文字特色总体上也是批评多于描述,规范多于经验,甚或感性大于理性。所谓“落地化”的过程就是逐渐地从天而降,或自上而下,开始双脚着地。随着水平刻度的变化,学科的问题意识、研究方法、论文格式乃至发展风格亦开始转变。一旦触及经验世界,回答现实问题,价值与事实的关系就变得复杂起来,人们就需要新的研究装备。

对民主问题的关注亦是如此。近年来一个最大的变化是,人们对民主的理解突破了选举的局限。因此“从选举到治理”的转折不应理解为“民主”在中国的终结,而是“从选举民主到治理民主”的重心转移。从韩福国的书稿中,可以清晰地看到这种转移的历史痕迹(在一部讨论协商民主技术的书稿中,涉及了不少关于选举民主的内容)。

在意识到这一转折之后,我们方可理解,为何公民参与、平等代表、多元协商、信息分享、充分沟通、公共意见、公共利益、程序保障等构成了这部书稿的核心概念。这些概念都聚焦了一个相同的目标:利用协商民主的技术来优化基层治理中的决策过程,提升政府制定的公共政策的质量,更好地反映和满足经由精炼民意所表达的需求。

协商民主及其相关的方法和技术具有相当的普遍性，可以超越政治体制的边界。在这一点上，我赞同费什金教授的观点。在数年前长沙举行的一次学术研讨会上，我曾向他讨教过一个问题：有人认为西方的协商民主是作为选举民主的补充而出现的，而中国压根就不存在西式选举民主，所以谈协商民主是文不对题，如何看待这一观点？费什金教授的回答倒是利索得很，在非西方民主国家当然可以搞，他就已经在许多国家搞了好多实验！

协商民主所具有的这一特征很大程度上与它所处置的议题之性质密切相关。自有国家以来，政府与民众的关系一直贯穿着人类社会的历史。不同的是，这种关系经历了翻天覆地的变化。当今，在全球竞争日益激烈的背景下，政府能否以及如何及时、充分、准确地回应来自社会和民众的需求，已成为执政合法性的一个重要基础。换一个角度看，一个多元社会能否以及如何达成解决问题的共识，也是衡量综合国力的一个核心指标。协商民主之所以能够在全球范围内得到普及推广，乃因为它有助于解决这些问题。或许，这也是费什金教授能够在许多国家从事协商民主实验而没有遇到太大麻烦的一个原因（费什金教授曾提及，他和戴梦得（Larry Diamond）教授是好朋友，同在斯坦福大学工作，都致力于在全球范围内推广民主。不同的是，戴梦得推广的是选举民主，他推广的是协商民主。我猜测，两人的海外境遇应当会有差别的）。

在这一语境下，一个需要考虑的问题是，协商民主的技术是否可以标准化？是否存在全球通用的协商民主技术？换言之，即使在（普遍性程度很高的）技术层次，我们是否也要考虑中国化/本土化的问题？

作者给出的回答是肯定的：西方的“协商民意测验”是在竞争性的民主制度和利益集团政治的背景下操作的，往往强调随机抽样的方法。但这种方法引入中国后，面临一个全然不同的政治生态环境，需要做出相应的程序调适。因此，作者提出“一个‘复式协商民主决策程序’，使其能适合中国具体的社会分层结构和政治决策结构，形成具有中国本地化的协商民主决策方法。”

可见,“复式协商民主程序”是全书的关键词,也是读懂本书的核心所在。

由此所有的光线都聚焦于“复式”两字:究竟何为“复式”?

通览全书,作者似乎没有给“复式协商民主决策程序”下明确的定义,不过在作者的叙述中,我们大致可以辨识出“复式”的含义。考虑到作者提出“复式协商民主程序”的主要理由是随机抽样方法所存在的局限,因此我们有必要认真考察一下,这些局限的含义是什么?

在这方面,书中的文字主要涉及了两个方面:一是协商主体的因素。作者认为,简单的随机抽样虽然体现了平等的原则,但无法恰当表达在社区治理过程中发挥重要作用的政府工作人员和社区干部的意见;二是民意的整合。作者提出的问题是,如何科学地将不同类别的意见汇聚起来,而不是简单地进行项目得分的排名。事实上,第二点已经超越了随机抽样方法的范畴;基于逻辑一致的原则,下面的叙述将涵盖这两个维度。

为了解决上述两个问题,“复式协商民主决策程序”开出了两服相应的药方:

1. 综合使用不同方法来选择和确定参与民主协商的人员名单。具体而言,作者采用了两种方法:第一种是简单的随机抽样,样本总体是社区的总体人口。鉴于其他群体在公共决策的表达中一直拥有较多的机会,作者建议,应当赋予全体居民的随机抽样以更多的权重。第二种是分层随机抽样,这是为了弥补简单随机抽样的不足而采取的方法。考虑到中国基层治理的实际情况,作者区分出了三个重要的人群,它们分别是社区干部、自愿参与者和专家参与者。其中,专家群体中包括了专业人士、学者和干部(需要注意的是,负责协商民主实验的专家是无法通过抽样方法来获取的,他们是实验本身能够进行的前提因素)。“复式协商民主决策程序,通过对覆盖面更为完善的分层(群)随机抽样,可以有效地实现表达群体的全面性”。经由这样的方式,有利于“把中国各级政府和党组织的决策引导性,提前与民意进行互动和融合。”

2. 综合考量或通盘考虑经由民主协商而得到的意见。这可以分为两个不同的层次:第一个层次是经由复式方法产生的不同类别,它们的意见应如何处置?对此,作者提出的建议是:“这些群体的协商意见在最后的意见整合中占多大的比重,既可以根据具体的项目来赋权,也可以设计一个合理的公式来整合。这取决于当地决策者的经验判断和区域内的社会人群分层比例结构。”第二个层次的问题是,整合之后的协商意见在政府决策中扮演什么角色?对此,作者认为不能将协商意见直接视为公共政策的产出,这是因为“现代社会公共政策问题的复杂性……决策体系在考量输入的民意之后,要进行一系列的政策转换和平衡,考虑到全局的、持续的利益,提供合理的政策结果。当然,民意整合的越科学,转换成政策的可能性就越大,官员执行科学决策的动力也就相应地得到提升。”

综上所述,“复式协商民主决策程序”具有形式和内容的双重意义。所谓形式,是指经由两种随机抽样的方法扩大协商民主的代表性和包容性,与此同时,保证参与者的构成能够反映中国政治结构的基本特征。所谓内容,是指以合作和妥协的方式整合不同类别的协商意见,并将这种意见输入到政府的决策过程之中,从而在不同的民意表达之间,以及民意表达与政府能动性之间达成某种动态的平衡。

可见,“复式协商民主决策程序”既包含了协商民主技术的共性,又体现了适合中国国情的个性。这一共性与个性的辩证关系在国内层次同样有效:作者认为,“复式协商民主决策程序”既包含了核心模块(共性),也提供了因地制宜的灵活空间。在方法论上,不妨将“复式协商民主决策程序”视为一个理想类型,它的运用是开放的,各地可以根据自身的情况,灵活掌握和变化使用。当然,在变与不变之间,必须恪守一个原则。用作者的话来说,“只有坚持‘问题的本地化’和‘程序的科学性’,才会生成具有中国地方特色的民主协商方法而对世界政治文明作出贡献,两个要素缺一不可。”

行文至此,我想对这部书稿给出一个充分肯定的评价,并提出一个稍微超越一点的问题:在将具有代表性的