

协商民主 与有序参与

莫吉武 杨长明 蒋余浩 著

XIESHANG MINZHU YU
YOUXU CANYU

中国社会科学出版社

广州市哲学社会科学发展“十一五”规划2009年度课题
广州市社会科学界联合会第十一次（2009年度）资助社会科学出版项目

协商民主 与有序参与

莫吉武 杨长明 蒋余浩 著

XIESHANG MINZHU YU
YOUXU CANYU

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

协商民主与有序参与/莫吉武,杨长明,蒋余浩著. —北京:
中国社会科学出版社, 2009. 9

ISBN 978-7-5004-8139-3

I. 协… II. ①莫… ②杨… ③蒋… III. 民主—研究
IV. D082

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 162847 号

责任编辑 田 文
责任校对 余 平
封面设计 久品轩
技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 9 月第 1 版

印 次 2009 年 9 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 9.25

插 页 2

字 数 222 千字

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	(1)
一 民主理论流变:从共和主义到自由主义	(2)
(一)民主概念诠释	(2)
(二)古希腊民主及其非自由主义	(4)
(三)代议制:自由主义与民主	(9)
二 从参与到协商:当代参与型民主理论的前景 ...	(12)
(一)协商民主是一种新的民主理论范式	(12)
(二)协商民主具有超越既有政治模式的意义 ...	(16)
(三)协商民主的缺陷或局限性	(17)
(四)完善和发展社会主义的协商民主	(25)
三 从无序到有序:价值意义的转折	(27)
(一)公民政治参与及公民有序政治参与的 界定	(28)
(二)公民有序政治参与的价值	(30)
(三)扩大公民有序政治参与的路径依赖	(32)

第二章 跨国审视:世界主要政治参与模式的比较	(36)
一 美国人民协商制度的设计理念	(37)
(一)美国人民协商的民主传统	(37)
(二)制度模式的民主回应	(42)
(三)协商民主对于传统自由民主的反思	(51)
二 澳大利亚的市议会推进公民参与模式	(55)
(一)澳大利亚的基本政治制度	(55)
(二)公民参与的挑战	(58)
(三)协商民主的方法	(60)
三 拉美国家的发展性自由模式	(64)
(一)巴西:不断调整的民主基础	(67)
(二)智利:从艰难转型到接近巩固	(71)
(三)乌拉圭:不断克服风险的巩固民主	(75)
第三章 协商民主的中国发展空间	(77)
一 中华文化与政治参与	(78)
(一)传统政治文化“约”的性格	(80)
(二)社会结构中的等级与分工	(87)
二 协商民主的践行困境	(96)
三 协商民主与选举民主	(108)
第四章 协商民主与软法机制	(111)
一 软法概述	(111)
(一)软法概念界定	(111)
(二)软法的基本特征	(114)

(三) 软法与相关概念的区别	(122)
(四) 软法的价值	(126)
二 软法的渊源及其运行机制	(139)
(一) 公域软法规范的主要渊源	(139)
(二) 软法机制:特征、结构与功能	(146)
三 人民政协的软法机制	(152)
(一) 软法机制适合于人民政协的法律性质和 政治地位	(153)
(二) 人民政协制度体系呈现出显著的 软法特征	(155)
(三) 人民政协主要运用软法机制履行三项主要 职能	(157)
 第五章 有序参与:协商民主的基础性条件	(160)
一 公民政治参与制度化及其趋向	(161)
(一) 政治参与制度化的界定和特征	(161)
(二) 中国公民政治参与的现状分析	(163)
(三) 影响我国公民政治参与发展的因素	(165)
(四) 我国公民政治参与制度化建设的方向	(168)
二 授权与监督:完善人民代表大会制度的 几个问题	(172)
(一) 建设规范有效的公民授权制度	(172)
(二) 优化人民代表大会的内部结构	(179)
(三) 激活人大的监督制约机制	(182)
三 公民参与公共决策:协商民主的视角	(186)

(一) 公民参与公共决策的正当性	(186)
(二) 公民参与公共决策的方式	(188)
(三) 公民参与公共决策的困境	(191)
四 公民参与:推进行政问责制的重要途径	(193)
(一) 公民参与在行政问责制中的地位和作用 ...	(194)
(二) 当前行政问责制有关公民参与存在的 问题	(196)
(三) 推动行政问责制、完善公民参与的 若干建议	(198)
五 我国公共决策专家咨询制度的悖论及其 克服	(201)
(一) “决策失败”:影响专家咨询作用发挥的 几种情况	(202)
(二) 专家“理性强化”功能实现的必要条件.....	(204)
 第六章 公民有序参与政治的路径分析	(208)
一 政府与公民:协商性参与的互动效应	(208)
(一) 公民意识:政治参与的内在主体性要素 ...	(209)
(二) 国家责任:公民政治参与的外在客体性 要素	(212)
(三) 主体与客体:权利与权力的互动关系	(215)
二 民间组织与政府:公民与政府互动的延伸	(217)
(一) 民间组织对政治参与的影响和作用	(217)
(二) 民间组织政治参与与政府伙伴关系的 建立	(220)

三	渐进改革下的政治参与	(222)
四	互联网络与参与型民主的前景	(225)
	(一) 网络对政治民主的积极推动	(225)
	(二) 互联网络:政治参与效益分析	(227)
	(三) 网络共同体:网络时代新型的政治参与 主体	(230)
五	非制度性参与——以农民为例	(233)
主要参考文献		(239)
附录一 公民有序参与政治的制度保障研究		
	——基于广州市民政治参与实证调研的讨论 ...	(247)
附录二 科学发展观催生广州政治文明建设新举措		
	——民主政治建设的“广州现象”	(264)
后记		(288)

第 一 章

导 论

民主并不是政治生活的独特现象，而是人类公共生活的内在特征。参与型民主是人类公共生活中的一种自我实践，是公民角色得以形成的基本场所。民主的实质是实现人对自我的真正控制，而这需要在政治生活以外的广阔社会领域中实现全面的参与。人们直接参与公共生活的最重要领域是那些与他们的生活最密切相关的事务；通过对这些事务的参与和决策，才能最终实现对政治生活的参与。近代以来的自由主义民主并未充分实践民主的实质，相反却使得政治生活远离了个人而走向了精英垄断。参与型民主的出现，在一定程度上弥补了自由主义民主的缺陷，对于维系一个公共性的社会极其重要。而近年来兴起的协商民主，则使参与型民主从理想变为了现实。在我国的政治实践中，存在着丰富的、体现协商民主特征的社会主义民主政治实践。因此，协商民主对于我国社会主义民主政治的规范化、制度化和程序化建设具有积极的意义。

一 民主理论流变：从共和主义到自由主义

“民主”是当今时代人们使用很高的政治学术语，但也是被滥用得最厉害的一个概念。从古至今，民主理论可谓形形色色，并有各种不同的称谓，如直接民主、代议民主、精英民主、多元民主、自治民主、参与民主、协商民主、自由主义民主、共和主义民主、马克思主义民主、保护型民主、发展型民主等等。其中，共和主义（非自由主义）民主和自由主义民主的分野与争论，是民主理论演化的主线。

（一）民主概念诠释

在探讨民主理论流派及其渊源时，有必要先对民主概念作一诠释。民主是什么？其义如其文，就是人民和权力的结合，即人民当家作主，这是基本概念。人民和权力结合在一起，就构成了一定的统治形式，即国家的政体，这是民主的实质。正如列宁所指出的：“民主是一种国家形式，一种国家形态。”^①

作为国家形式的政治民主制度，包含这样三个方面的内容，或者说三个原则：多数原则、程序原则、少数原则。

所谓多数原则，即少数服从多数的原则，是指政治民主这种“人民的统治”，实际上是“人民”中多数人的统治。多数原则是民主制的灵魂，可以说，没有多数原则就没有民主。一般来说，在正常的政治行为中，是否服从多数，是有没有民主意识的表现之一。

^① 《列宁选集》第3卷，人民出版社1972年版，第257页。

所谓程序原则，是指政治民主，不论是民主的政治决策，还是民主的选举，都必须有法定的、可遵循的程序和规则。多数人的意志要通过法定程序才能得到表现和承认。法定的程序一旦确定，不能轻易改变。违背或破坏法定程序，被看做是违背或破坏民主制度。权力的制衡往往也由程序原则来体现。

所谓少数原则，是指政治民主要求少数服从多数的裁决，就要允许少数保留自己的意见，保护少数人的正当权益。绝不能因为是少数，因为有不同意见而加以歧视，甚至加以镇压。没有这一条，民主就是不完全的。随着民主程度的提高，少数原则越来越被重视。

在我们谈论民主、要求推进民主的时候，不应把民主片面地理解为仅是个人意愿的表达，或者最高的民主就是“每个人都成为自己的帝王”，而应该更深刻地认识到，民主制是一种确立社会发展目标、确定社会利益表达和分配的制度规范。民主制作为制度规范，它体现为一种让多数社会成员参与和选择社会管理与发展的社会秩序。

民主制对每一个社会成员来说，既是一种应享受的权利，同时又是一种应承担的义务。每一个社会成员在实现自己的民主权利时，都不能损害他人及社会的权利和利益。因而，民主是相对的，有制约的，有秩序的。在无秩序的所谓“民主制”下，个人的权利和利益也完全失去了保障。

其实，民主从来都是和法制联系在一起的。自从人类进入现代社会以后，就没有出现过脱离法律规范和约束的民主。否则，必然要闹出乱子。这是不以人们的意志为转移的。

有一些人以为民主就是“以我为主”、“我想说什么就说什么，我想怎么干就怎么干”，进而认为你不同意这样说、这样干，就是压制民主。这种不受任何约束的民主，在世界上是

根本不存在的。

从实践来看，民主作为一种政治制度得到普遍认同。在全球化时代，现有的民主体制一般具有以下几方面的共同的社会条件：（1）在经济领域，自由开放的市场为政治民主提供了基础。（2）多元化的社会有助于社团组织的增加、社会自主力量的培养。（3）个人生活中自我选择性增强使民主的个人基础增强。尽管根据文化、历史、传统以及发展程度的不同，各国在民主的形式和结构上存在着大量的变化，民主的功能指向却是一致的：民主应该维护公民的基本自由权利，有利于按照多数人的利益和愿望来管理国家，有利于集中民智，提高国家和领导人的决策科学化程度，增强社会发展的动力和活力。

社会主义民主内涵包含上述内容，但还不止与此。从发展层次来说，社会主义民主是迄今最高类型的民主。马克思主义认为，民主在社会结构中属于上层建筑，是由经济基础决定的。在人类历史上，随着民主不断发展演变，人类社会自身的组织管理变得越来越有效、越来越文明。民主只有在社会主义阶段，才是人民主权、人民意志的真正实现，是人民自己创造、自己建立、自己规定的国家制度，并运用这种国家制度决定自身的事务。概括地说，社会主义民主就是人民当家作主。

（二）古希腊民主及其非自由主义

非自由主义的民主是与古希腊的社会政治改革相伴而生的。在公元前5世纪，希腊城邦发生了伟大的政治转型，那就是民主化改革。其中的雅典民主制最具创新意义和经久不衰。雅典民主制的诞生，为古希腊民主制或非自由主义民主奠定了坚实的基础。

古雅典民主制的政治理念和目标是什么？亚里士多德在其

名著《政治学》中指出，古典民主制的基本原则之一是自由。对亚里士多德而言，自由意味着两点：（1）“轮流统治与被统治”；（2）“按自己选择的方式生活”。这样，自由与平等就有了“密不可分的关系”。事实上，自由的第一要素，“轮流执政”就是基于一种平等的基本观念而提出的，亚里士多德将这种平等称为“人数的平等”（与“基于能力的平等”相对照）。“人数的平等”意味着不论个人能力、道德或财富高低，全民共同参与统治。“这样，（古雅典人）认为平等不但是自由的现实基础，还是自由的道德源泉。”

然而，亚里士多德式的自由概念中还存在第一要素与第二要素之间的冲突。对政治平等的严格坚持会危及个人自由，即“按自己选择的方式生活”的自由。古典民主认为必须对个人选择作出限制，这样，在行使自己的自由意志时才会避免不正当地危及他人的自由。只要每一公民有机会“轮流执政”，平等所带来的危险就能被降至最低，而自由的两个要素就能实现。“这样，亚里士多德认为古典民主必然包含自由，自由又必然包含严格的政治平等——正是后者使他对民主抱有很大的保留态度。”

雅典民主也包含对其他各种价值如正义、法治以及正当程序的认同。“雅典人不认为自己是完全不受约束的，但他在仅仅屈从于他人专断意志的‘约束’与由法律这一应受尊重的规则所确认的‘约束’之间作出了严格的界分，因为后者是一种自我强制。”“如果法律是在公共生活的正当框架下建立起来的话，它就应合法地要求遵从。”

与后来的自由主义立场不同，“雅典民主的一个标志是对公民美德的普遍认同：为共和城邦作贡献以及将私人生活置于公共事物和共同善业之下”。在国家与社会、专业官员与公

民、或公民与政府之间没有明显的界分。“在这样的共同体中公民享有权利和义务，但这些权利并没有分散到个体市民手中，而义务也不是由一个以维护公民个人利益为目的的国家来推行的。事实上……它们只是公共的权利和义务。”与现代对公共领域和私人生活领域作出严格界分不同，雅典人认为最可欲的生活是“城邦生活”，在城邦中人们作为政治动物通过政治参与和政治辩论得到最高形式的价值实现。“政府的原则也是一种生活方式的原则，那就是直接参与。”治人者（政府官员）也是被治者。直接与积极的自治是雅典公民权的最高信条。^① 雅典的政治理想——公民平等、自由及遵守法律、正义等——对西方政治思想产生了巨大的影响。

雅典民主的一个突出特点是公民大会享有主权，也就是说，享有立法和司法方面的最高权威。公民全体构成“公民大会”，每一个雅典公民都参与其中。大会每年召开超过40次，法定最少人数6000人。雅典意义上的“公民权”包括参与立法、司法的权利和直接介入城邦事务的权利。这就是古典民主制被称为“直接民主”的原因。

古希腊民主的顺利运作需要几个重要条件，包含以下六个要件。第一，“公民必须具有协调一致的利益，这样才能分享公共福利以及为公益奋斗而不至于与其个人目标和利益相冲突”。第二，公民必须有相似的特征（比如财富和休闲时间的数量等），因为如有很大差异的话，就会在对公益的定义及具体安排方面出现尖锐的冲突，进而导致国家和社会的不稳定。第三，“公民总人数必须相当小，理想的人数甚

^① Dahl, Robert A., *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, 1989, pp. 18—19.

至少于四至五万雅典人”。第四，公民必须能够集会到一起，并能直接对立法和司法判决作出决定。第五，自治不仅意味着参加公民代表大会的会议，它也包含公民直接参与城邦的管理。大部分雅典人在一生中担任至少一项公共职务。第六，城邦必须保持“完全自治”。团体、党派和联盟是被禁止的，以免侵占了公民大会代表的城邦主权。

缺乏宪政框架支持的民主有一永恒的问题，即它给反动煽动家和暴君创造了煽起人们的非理性激情的机会，并可能导致破坏性后果。这一问题尖锐地反映在古希腊民主制中。古雅典不存在对人的非理性、虚荣和激情等的制度或宪法性约束。公民大会经常被一小部分有影响力的家族所控制，而且时常出现许多与不受约束情感相关的问题，例如非理性、感情用事所产生的专制以及多数的暴政。民主专制、冲动和不公正的典型例子是公元前406年六位雅典将军被公民大会宣判死刑一案。在那时，雅典海军打了一场大胜仗。然而，胜利是以许多雅典士兵伤亡为代价的。统帅远征军的八位将军（其中两位战后没有回希腊）被指控不必要地让士兵在残破的小艇中溺亡。一些不怀好意者煽动民众的情绪，导致公民大会违反了数条正当审判必要的程序。最终那六位将军未经正当的司法审判程序，甚至没有机会陈述辩词而被宣判死刑。后来，雅典人很快对这一判决感到后悔，并对那些欺骗了大家的人提出控诉。这个故事一方面“说明了官员和公民对公民大会的责任”，以及在雅典“人民对发号施令的官员的控制”；另一方面它也表明“公民大会易受一时激情所支配的弱点、全民公决的某些不稳定的基础以及由于缺乏对冲动性行为的制约而产生的政治不稳定……后来，为了防止产生无法挽回的匆忙决定，许多制度性制约机制在雅典民主结

构中建立了起来。这些变化力图在人民主权和保护业已颁布的法令及宪法框架之间实现平衡，尽管它们是否达到了这一目的仍值得怀疑……”^①

与古希腊民主有关的另一问题是极端政治平等的问题。雅典最著名的批评家之一柏拉图为公民人人享有平等政治参与权的观点感到沮丧。对柏拉图而言，大多数公民既缺乏经验，又不具有必要的知识以作出正确的公共决策。如果我们让民众直接制定所有公共政策，他们一方面是不能胜任，另一方面易于被奉承者和骗子所误导。^②除此之外，柏拉图还认为：“（民主政体内）的政治领袖屈服于人民的要求，而且把政治策略建立在可‘销售’的东西之上，这就使政治领导能力受到了削弱。对于种种慎重的判断、艰难的决定、令人不悦的抉择，以及使人难堪的事实，政治领袖一定会尽力避免。民主使智慧边缘化。”最后，柏拉图还担心自由和政治平等的观念“与权威、秩序和稳定之间的不协调……由此，社会的凝聚力受到了威胁，政治生活变得越来越支离破碎，政治则由于派系斗争而成为一团乱麻”^③。从这里可以看到，为什么柏拉图后来对民主的忧虑大部分被立宪和代议制政府的理论和实践所解决——虽然不是完全解决的真正原因。

达尔也指出了几个与古希腊民主有关的问题，例如古希腊民主的排他性：妇女和奴隶都被排除在民主政体之外。即使是已在雅典世代居住的“移民”家庭也被排除在外。另外，是希腊人不承认不可让与的个人权利。最后，古希腊民主制只适

① 转引自李波《民主的四大渊源》，载《开放时代》2001年第5期。

② 同上。

③ 同上。

用于小规模政体。然而，尽管古希腊民主制存在许多问题，但它本身以及对它的批判已成为人类政治文明的宝贵遗产，后来者从中受益匪浅。

（三）代议制：自由主义与民主

古代雅典的直接民主是建立在公民大会直接表决、全体参与的基础上，这种公民表决式的民主得到了许多人的赞赏，被认为既服从理性主义又服从经验主义的原则。可以说从古典时代到17世纪，当人们思考“民主”的时候，基本上只是把它同公民在议会和公共会议场所的集会相联系，就像雅典的城邦民主那样。但是，古代雅典的民主制在人类政治社会的历史上并不是常态，城邦是一个集宗教、政治和道德于一体的尝试，而这种尝试被证明并不长久，也是脆弱的。在亚里士多德那里，雅典式民主是一种腐朽的、暴民统治的变态政体。

更为重要的是，近代以来政治共同体庞大的公民数量必然会实际限制这种古典民主形式的发展，以致像卢梭那样的人民民主的捍卫者最后只能认为民主适合于小国寡民。同时，这种形式的民主在近代也受到更多的怀疑和批评。在美国“宪法之父”麦迪逊的著作中，“纯粹民主制”（他用这一术语指代“由数量不多的公民构成且公民们亲自组成并管理政府”的社会）一直是不宽容的、不公正的和不稳定的。

到了19世纪初，“民主”开始被视为公民以民选代表为中介手段参与决定集体意志的权利。约翰·斯图亚特·密尔是自由主义民主在理论与实践方面结合的最好代表，近代政治生活中的代议制民主正是在密尔的阐述中得到发扬并成为几乎所有早期民主国家的政治实践形式。近代社会之前的政治形态是以神圣的精英统治为核心，但在社会经济变革的宏观背景下，