

当代中国政治研究文库·新生代系列

X I E S H A N G
M I N Z H U Y U

协商民主与 当代中国政治

► DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI

陈家刚 | 著

 中国人民大学出版社

本书为 2005 年度国家社科基金资助项目“协商民主与当代中国政治实践”
(项目批准号: 05CZZ006) 的结项成果

当代中国政治研究文库·新生代系列

X I E S H A N G
M I N Z H U Y U

协商民主与 当代中国政治

► DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI

陈家刚 | 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

协商民主与当代中国政治/陈家刚著.
北京:中国人民大学出版社,2009
(当代中国政治研究文库·新生代系列)
ISBN 978-7-300-10802-5

I. 协…
II. 陈…
III. 社会主义民主-研究-中国
IV. D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 090112 号

当代中国政治研究文库·新生代系列
协商民主与当代中国政治
陈家刚 著

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京山润国际印务有限公司		
规 格	165 mm×230 mm 16 开本	版 次	2009 年 8 月第 1 版
印 张	22 插页 1	印 次	2009 年 8 月第 1 次印刷
字 数	319 000	定 价	45.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

前 言

民主，作为一种有赖于思想者和哲学家加以理论化的价值与理想，一种有赖于人民在实践中加以采纳和施行的制度设计，从古至今，一直是人们所共同渴望并为之奋斗的东西。马克思主义认为，民主的一般意义就是“人民的自我规定”。人民是国家全部政治生活的决定性力量。民主政治是一切国家形式的最终归宿，是国家的最终形式。民主是实现人类解放的手段，也是人们所要争取达到的目标。

一方面，自亚里士多德以来，从洛克、穆勒、孟德斯鸠、卢梭到托克维尔，以至熊彼特、达尔、萨托利、亨廷顿等政治理论家，分别从不同的视角对民主进行了深入的思考和探究，他们的思想启发、丰富和拓展了后人对于民主理论的认识；另一方面，从伯里克利、麦迪逊到林肯等政治家，也不断地用智慧和实践将民主的理想变成现实。雅典人早在公元前5世纪就把他们的政体称为民主制，而罗马共和国显然也是一种类型的民主政体，近代欧美诸国建立的民主制度，以“主权在民”这一权力归属原则将民主的本质体现了出来，20世纪末“第三波”的民主转型昭示着民主的新发展。丰富的民主实践为人类提供了思考的资源，既为民主理论提供了支撑，同时也改变着人类的制度设计。民主的多样性实践和历时性发展，为我们提供了赖以观察的经验现实。民主在自身的历史发展过程中，不断

地改变着人类社会，同时也被人类社会所改变。

虽然人们将民主奉为人类的普世价值和共同财富，但是，人们对于民主制度建构的路径选择却是多样的，而且是不断发展和完善的。古希腊时期，公民大会是城邦政治生活的重要场所，每个公民都可以直接参与城邦的公共事务，民主在这个时候表现为直接民主的形式；现代国家建立以后，民族国家的规模问题，使代议制民主应运而生，选举、政党政治、分权等要素变成了民主的主要标志。在人类思想发展和政治试验的不断反复、不断选择的过程中，代议制民主的制度设计赢得了话语权并逐渐成为了现实民主政治的主流模式。代议制民主以个人权利、自由选举、权力制衡、政党竞争为特征，由于强调个人权利和自由的价值，通常也被称为自由民主。

自由民主在各种竞争性政治模式中，逐步地稳定下来并成为主流的民主政治模式，或者像福山所说的那样，历史终结于“自由主义”模式。代议制民主解决了在幅员辽阔的大规模政体之中如何实行民主的问题；代议制民主建立起了权力制衡的机制，分权和代表制的设计既限制了专权与独断的发生，同时也消除了大规模直接民主、运动式民主所带来的非理性结果；代议制民主确立了规范的、程序性的权力周期更替机制，用选民的选票建立起了对公共权力的社会制约，强化了掌权者的责任；代议制民主还在艰难曲折的实践中，通过鼓励公民参与，逐渐培养起了健康民主赖以存在和发展的宽容、包容、尊重、妥协等精神品质。

然而，历史并没有像福山所说的那样，终结于自由民主。20世纪后期，自由民主或代议民主遭遇到了前所未有的挑战。一方面，代议制民主的制度设计存在着内在缺陷。虽然代议制用选举代表解决了民族国家的规模问题带给直接民主的困境，但是，代表制却使广大公民除了在投票时刻之外无法真正地参与政治决策；多数原则的实行，使人民意志仅仅体现为简单的数学统计，如何解决由于“多数暴政”所带来的对少数权利的侵害问题，是民主理论家需要解决的又一个挑战；随着经济社会的发展，代议制民主还面临着越来越棘手的贫富分化、社会不平等、种族差异及宗教冲突等问题。另一方面，全球化的现实，使跨国公司和多边组织成长为独立

于民族国家之外的国际行为主体，如何在民族国家宪政体制之外安排全球性或区域性的民主制度，以及随着世界范围和各国内部多元文化的发展，价值观与道德分歧冲突的加深，如何在政治生活中包容边缘化的文化、族群等便成了 20 世纪民主理论和民主实践面临的重大挑战。

民主理论总是会从现实的政治经济和社会发展所面临的挑战中焕发出新的活力。20 世纪后期，一种新的民主理论范式：协商民主（deliberative democracy）开始逐渐进入人们的视野，并越来越普遍地出现在各种理论出版物、政治话语以及日常叙述之中。那么，协商民主是一种什么样的民主形式呢？协商民主真的如理论家或学者所说的那样，能够有效应对自由民主或代议制民主面临的困境，成为既有民主形式的替代吗？协商民主论者是以激进的姿态批评自由民主体制，还是以批判的名义维护既有体制？人们能够在现实中发现协商民主的规范意义与实践意蕴吗？

协商民主是 20 世纪后期民主理论的转向，它意味着政治共同体中自由平等的公民能够共同参与政治生活和政治决策，通过反思、对话、辩论等，就涉及公共利益的政策达成共识，并赋予立法和决策合法性。在公民实践理性的基础上，协商民主激发了理性立法、参与政治和公民自治的理想。作为一种新的民主范式，协商民主既是民主理论发展的必然结果，也是民主政治现实面临的挑战所带来的必然选择。

协商民主的理论基础来源于自由主义理论和批判理论。自由主义的核心原则是个人受自我利益而不是公共利益观念的驱动，并希望设计诸如权利法案、自由选举的立法机构等宪法和法律安排，以消除超宪法的扭曲力量；批判理论主要关注个人和社会摆脱压制性力量的进步性解放，强调民主参与对于公民精神培养的意义。协商民主将民主程序与规范内涵相结合，超越了自由主义与批判理论。协商民主既肯定公民积极参与政治生活，又尊重国家与社会间的界限，力图通过完善民主程序、扩大参与范围、强调自由平等的对话来消除冲突，保证公共理性和普遍利益的实现。

协商民主的规范意义，首先在于促进合法决策。协商民主能够通过讨论、审议、对话等过程赋予立法和决策合法性。协商过程的政治合法性不仅仅来自于多数的意愿，而且还基于集体的理性反思结果。理性具有超越

个体自我利益与局限的优势,形成决策的过程是将说服而非强制看做政治的核心。其次,协商民主能够培养公民精神。通过公开的对话、交流和协商,协商民主能够培养出健康民主所必需的公民美德,如尊重、宽容、妥协和节制等。协商民主能够促进不同文化间的沟通与理解,包容存在差异的种族、文化团体,平等、公正地对待社会的异质性,从而建构参与持续性合作行为所需要的社会信任。再次,协商民主是对20世纪后期行政权力膨胀的有效制约。行政权力膨胀的关键是行政机构获得了制定规则和确定公共政策的权力而无须承担同等民主责任的问题。协商民主认为,制约行政权力膨胀的恰当途径是施行协商民主。只有协商模式才能建构和规范现代的公共行政。最后,协商民主能够矫正自由民主的不足。自由民主在20世纪后期已经越来越无法促进公民积极参与政治、形成政治共识以及维护公共利益。协商民主重新强调公民对于公共利益的责任,强调通过达成共识形成决策的过程,改变了重视自由而忽视平等的传统。协商过程是对当代自由民主中流行的个人主义和自利道德的矫正。

在现实政治生活中,协商民主已经不再是一种理想或民主想象。协商民主具有广泛的表现形式:直接民主,市镇会议和小规模的团体,工厂民主,具有不同道德原则的公民之间公共理性的调解形式,自愿团体,控制整体社会的理性的宪政体制、司法实践等。从国际层面来讲,协商民主是建构和谐世界、消除地区或区域性组织(如欧盟)合法性危机的恰当安排和选择。协商民主的价值、理念和程序,能够最大限度地解决欧盟所面临的当前问题,在既有成员国忠诚于自身民主实践和价值观的基础上,协商民主能够解决当前的参与问题,并包容差异性观点。在国家层面上,美国建国者设计的宪政体制就是一种深思熟虑的、理性的政治体制。在地方治理层面上,世界各国决策过程的公民参与和对话,鼓励更多的公民参与决策、包容各种不同意见和观点等,越来越多地具备了参与和协商的特征。如在巴西,协商实践体现在参与式预算改革上。参与式预算项目是一个创新的政策制定过程,公民直接参与政策的制定,目的是为了促进公民学习并积极行使公民权利,通过改良的政策和资源分配,实现社会公正,改革管理机制。此外,全球公民社会的兴起,信息技术的发展所引发的网络发

展,使各种正式的、非正式的论坛开始越来越深刻地影响社会发展,论坛的意见表达、对话及共识的形成,体现出协商民主表现形式的多样性特征。

从2003年开始,中国学者开始关注这种西方学术界发展起来的协商民主理论。通过阅读、著文和出版,中国的学者一方面力图比较全面和系统地将协商民主理论引介到中国,另一方面则在阅读西方学者的著作中、在与西方学者的直接对话中,探询协商民主的理论内涵、规范意义、实践价值、基本框架、发展脉络、政治实践和未来趋向。中国学者关注的主要问题是,20世纪中叶中国共产党执政后建立的一套宪政体制对于推动中国经济社会进步产生了哪些影响?随着经济社会的发展,中国现行的体制面临着哪些挑战?而积极应对这些挑战,协商民主的规范与实践价值对于中国的意义体现在什么方面呢?以西方文化、传统和历史为基础的协商民主理论,能否在东方找到其生存和发展的土壤?协商民主如何有助于宪政体制的完善和发展,如何有助于发展和完善政治决策,如何有助于促进公民有序政治参与?

1949年,中国共产党在经过近30年的浴血奋斗后,建立了中华人民共和国,建立了一整套政治制度。在中国历史上,这是一种新型的政治制度,一种民主的政治制度。这套政治制度的内容主要包括:体现人民当家作主的人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和基层民主制度。这一整套制度设计,初步奠定了中国社会主义宪政的架构,并且在实践中逐渐成熟和稳定下来。

改革开放以来,中国的经济社会发生了巨大的变化,经济改革的成就举世瞩目,政治意识形态和政治体制也同时发生了相应的变化。这些变化主要表现为基于意识形态发展的法治政府、责任政府、服务政府、透明政府、绩效政府等方面的建设和创新。在社会主义民主政治建设中,人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是我国社会主义民主的两种重要形式,即选举民主和协商民主。协商民主体现在我国社会主义政治实践的各个方面,如政治协商,作为我国的一项基本政治制度,有利于实现最广泛

的政治参与,实现广大人民的民主权利,以及最大限度地包容和吸纳各种利益诉求;听证制度为公民参与政治过程营造了一个公共空间,它鼓励受立法影响的利益相关者参与立法过程,表达自身的利益偏好;在基层政治实践中,浙江省温岭市创造了民主恳谈的对话机制,鼓励公民参与政策制定过程,鼓励公民协商、讨论和对话。政治决策是在充分听取利益相关者偏好表达的基础上作出的。民主恳谈是我国地方政府政治实践的创造性改革,是我国基层民主建设的重要突破。在我国的自治实践中,还存在很多类似社区议事会或民主议事会的制度,如“居民议事制度”、“社区议事会”、“党群议事会”等。议事会是社区公民在自主决策涉及社区发展的重要事情时,社区居民共同参与讨论、决策的治理形式。此外,信息技术的发展,创造了网络论坛,人们可以借助网络积极参与政治生活,表达各种诉求,并影响政治决策。

我国基层政治实践中的这些创造性实践,虽然不同于严格意义上的协商民主,但它们都体现了协商民主的某些特征。在一个不断变革、日益具有开放性和包容性的政治体制中,这些具有协商民主特征的创造对于中国民主政治的制度化、规范化和程序化具有重要的意义,对于建构和发展社会主义宪政体制、改善政治决策和促进公民政治参与、养成健康的公民文化等具有重要的意义。

但是,当我们引介协商民主理论时,既要考虑其产生的历史背景和体制渊源,又要尊重我们自身的文化和体制。我们需要清楚的是,协商民主是建立在发达的自由民主之上的,是对西方的代议制民主、多数民主和远程民主的完善与超越。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。制度的移植需要充分注意本国政治发展的特殊历史背景、文化传统、经济和社会发展水平等因素。就其理论本身及与我国政治现实的联系而言,协商民主与竞争性选举不是对立的、非此即彼的,而是相互补充、相辅相成的。选举民主是多元利益主体以自身利益为基础竞争公共权力的机制,而协商民主是立法和决策领域的治理形式,是权力行使过程的民主。选举民主是前提和基础,没有完善和发达的选举民主,就不会有真正的协商民主。协商民主也不是一种理想和

想象，它体现在不同的实践领域和层面中，如欧盟治理过程中的协商，以及我国的政治协商制度、基层政府的民主恳谈、自治领域的社区议事会等。重要的是，协商民主是一种对话、讨论和公正妥协的过程，协商过程是平等的，协商不能仅仅局限于政策咨询或垂询。

目 录

第一部分 协商民主理论

第一章 协商民主：概念与特征	3
第一节 协商民主概念的提出	3
第二节 协商民主的几种理解	11
第三节 协商民主：定义与特征	22
第二章 协商民主的认知结构	29
第一节 多元主义、平等与理性	29
第二节 公共利益、公民社会与参与	38
第三节 协商、共识与合法性	47
第三章 20 世纪民主理论与协商民主	57
第一节 20 世纪民主理论：主流模式	57
第二节 20 世纪民主模式：发展路径	68

第三节 民主转型：自由、批判与协商	78
第四章 协商民主的价值与前景	88
第一节 协商民主的价值	88
第二节 协商民主的挑战	97
第三节 协商民主的前景	104
 第二部分 协商实践：世界视角 	
第五章 协商民主与自由体制：以美国为例	111
第一节 美国宪政体制的创立及其结构	112
第二节 理性与审慎的制度设计	119
第三节 何种民主：精英，抑或大众？	131
第六章 协商推动全球与地方治理	134
第一节 治理、全球治理与地方治理	134
第二节 全球治理和地方治理的实践与成效	145
第三节 协商民主推动全球治理与地方治理	159
第七章 风险社会与协商民主	165
第一节 风险、风险社会与全球风险社会	165
第二节 风险冲突、风险责任与风险管理	174
第三节 建构替代性治理模式：协商民主	179
第八章 生态危机的政治选择：寻找替代路径	185
第一节 生态危机与生态文明	186
第二节 生态治理：实现生态文明的必然要求	199
第三节 应对危机：选择协商路径	203

第三部分 协商民主在中国

第九章 基层民主与公民有序政治参与	211
第一节 公民有序政治参与	211
第二节 公民有序政治参与的多样化实践	218
第三节 公民有序政治参与推动基层民主	238
第十章 政治决策与合法性	245
第一节 协商建构政治决策合法性	245
第二节 政治决策合法化的实践：以立法听证为例	250
第三节 政治决策合法化：立法听证的价值与挑战	263
第十一章 共和国宪法的理性建构	274
第一节 共和国宪法的生长	275
第二节 宪法设计的理性尺度	284
第三节 宪法实践的趋向	297
第十二章 协商民主与中国政治发展	308
第一节 中国政治发展的多样性探索与成就	308
第二节 协商民主与当代中国的政治发展	316
结 论	324
参考文献	327
后 记	334

第一部分

协商民主理论

协商民主指的是自由平等的公民基于权利和理性，在一种由民主宪法规范的权力相互制约的政治共同体中，通过集体与个体的反思、对话、讨论、辩论等过程，形成合法决策的民主体制、治理形式。在一个强调多元、尊重差异和多样的时代，在一个既有体制面临重重危机和挑战的时代，协商民主开启了人类探索民主理想的新历程。

第一章

协商民主：概念与特征

20 世纪后期，西方学术界开始关注民主理论的一种新发展，或者说民主理论的转向：协商民主。到目前为止，协商民主理论研究在西方学术界明显成为一个热门的话题。在毕塞特明确提出“协商民主”概念以后，学术界诸多的领军人物如哈贝马斯、罗尔斯、乔恩·埃尔斯特、大卫·米勒（David Miller）等人都开始关注并参与这一研究领域的探讨和争论。从侧重点来看，协商民主理论研究主要涉及美国宪政结构及、合法性问题、决策过程中的协商、作为治理的协商、多元文化现实、全球治理中的协商、协商试验等内容。但是，我们要想从这些纷繁复杂的研究文献中发现一个界定清晰并广为接受的协商民主体义，依然是比较困难的，虽然关于协商民主的一些基本的共识还是存在的。笔者这里将尽可能地利用第一手材料，初步梳理不同学者关于协商民主的认知。但是，笔者不准备为着研究的便利，以僵硬的、贴标签的方式来将这些学者和观点分门别类。

第一节 协商民主概念的提出

澳大利亚国立大学的德雷泽克教授认为，对协商的重视，并不是一个

全新的问题。在古希腊城邦国家中，在西方各种政治理论如埃德蒙·伯克和约翰·斯图亚特·穆勒的思考中，以及在 21 世纪早期的理论家如约翰·杜威的著作中，都能找到对协商民主的论述。然而，直到 20 世纪后期，人们才开始比较广泛地使用“协商民主”一词。“协商民主”一词是由约瑟夫·毕塞特（Joseph Bessette）^① 较早提出的。在其民主观中，他反对精英主义的宪政解释。但是，真正赋予协商民主动力的是伯纳德·曼宁和乔舒亚·科恩。^② 到了 20 世纪 90 年代，协商民主理论引起了更多学者的关注。《公共协商：多元主义、复杂性与民主》、《协商民主：论理性与政治》等著作相继出版。

1980 年，在《协商民主：共和政府中的多数原则》一文中，约瑟夫·毕塞特提出了“协商民主”的概念。^③ 在这篇基于《联邦党人文集》、论述美国宪政结构的文章中，毕塞特的主旨就是为“美国宪法的民主特性”进行辩护。针对 20 世纪中期以来将美国宪法的性质归于“精英的”、“贵族的”文献的各种质疑和指责^④，毕塞特认为，事实上美国宪法既体现了多数原则，同时也是对多数的制衡，这种制衡并不违反多数原则本身。关于美国宪法试图借助分权和制衡，降低和减少由于直接民主带来的大众情绪对于决策的影响这一点，似乎不存在什么分歧。但是，对于美国建国者力图使“少数人”的权力和价值超越“多数人”的权力和价值这一点，毕塞特则表达了自己的不同观点。他认为，立宪者的观点包含两个方面的内

① [美] 约瑟夫·毕塞特，20 世纪六七十年代先后在波士顿大学、芝加哥大学学习物理学、科学史以及政治学专业，1978 年获得博士学位。此后，毕塞特先后在美国地方政府以及联邦政府司法部任职，其间还在弗吉尼亚大学、芝加哥大学做助理教授。1990 年后，开始就职于克莱蒙特麦肯纳大学（Claremont McKenna College），教授政府理论和伦理学。

② Bernard Manin, “On Legitimacy and Political Deliberation”, *Political Theory*, 1987, 15: 338–368; Joshua Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, Alan Hamlin and Philip Pettit eds., *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, Oxford: Basil Blackwell, 1989, pp. 17–34.

③ Joseph Bessette, “Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government”, in *How Democratic is the Constitution?* ed. Robert Goldwin and William Shambra, American Enterprise Institute, 1981.

④ Gordon Wood, *The Creation of the American Republic: 1776–1787*, New York: W. W. Norton, 1972; Michael Parenti, *Democracy for the Few*, 2ed., New York: St. Martin's Press, 1977, Chap. 4, pp. 49–62.