

# Participatory and Deliberative Institutions in China.

## 中国的参与和协商制度

[澳] 何包钢<sup>①</sup> 著 陈承新 译

**摘要：**对中国协商民主制度的研究相当有限，目前研究注重中国地方选举的产生、发展及意义，它们将视角限于选举。这种研究视角阻碍了对地方民主协商方面的进一步探寻。20 世纪八九十年代以来，中国城乡社会已经发展了许多新的协商制度形式——民情恳谈会、民主恳谈会、民主理财会、民情直通车、便民服务窗、居民论坛、乡村论坛和民主听（议）证会。中国的协商制度综合了物质和规范两方面的考虑，是官方意识形态和民主的一种混合产物。本文将讨论民主商谈会、公民评议会、居民或村民代表会几种主要的协商制度形式、概括它们的主要特征并比较它们对协商的影响，考察了协商制度所存在的问题及解决这些问题的方法。

**关键词：**协商民主 协商制度 民主商谈会 公民评议会 居民或村民代表会

真诚的同意——民主生活的一个关键因素——是讨论或者会议的最终结果。当他们掌握协商的技能和艺术时，民主社会的公民是能够胜任他们的角色要求的。

T.V. 史密斯与爱德华·C. 林德曼 (1951: 130)

首先，决策群体中的协商需要对问题的出现、价值倾向、来自它们非正式环境的贡献和方案开放且敏感。只有在这样一种制度化的观念和意愿的形成过程和那些非正式公众沟通网络间的互动情况出现时，当今社会的公民职责和权力才不只是个人政治利益和个人被动消极享有国家专制当局所赋予权力的集合。

尤尔根·哈贝马斯 (1994: 32)

对中国协商民主制度的研究相当有限，这很容易理解，因为大多数研究

---

<sup>①</sup> 何包钢，澳大利亚迪肯大学国际与政治学院教授。

都集中于讨论乡村和城市的选举（史天健，1999；欧博文，1994；欧博文与李连江，2000；戴慕珍与罗泽尔，2000；安妮·F·瑟斯顿，1998；J·豪厄尔斯1998；昂格尔，2002；何包钢与郎友兴2002，等）。尽管这些研究有助于理解中国地方选举民主的产生、发展及意义，但它们把视角仅限于选举也阻碍了对地方民主协商方面的进一步探寻。民主不应仅被理解为自由选举的传播，它还包括建议、参与、协商、公民权、参与范围及真实性等（德雷泽克，1996）。<sup>①</sup>更为重要的是，当选举是民主的核心要素时，为了避免多数决定原则的滥用，民主程序需要严格限定在真诚的协商过程中。

苏珊·奥格登（Suzanne Ogden）（2002：257）提出协商作为形成一致意见的方式对中国政治系统的重要性，以及这种协商会被表明是构建民主大厦的一块重要基石。她认为“共识的达成很大程度可能仅限于精英阶层，但中国的系统相对于独裁系统来说（独裁系统中，共识的达成或选举都不是制度化的），通过讨论解决冲突的民主途径更为开放”。

本文主要讨论协商过程、协商制度、协商民主，以及它们对中国地方治理的意义（何包钢，2003）。本文引言部分首先介绍说明中国近来协商制度的实践，并解释说明中国对协商的理解。接着讨论主要的协商制度形式，概括它们的主要特征，并比较这些制度对协商的影响。也会考察和协商制度有关的问题及地方解决这些问题的战略。本文最后部分将综合讨论民主理论及中国实践对彼此的意义。

这篇文章以笔者于2002年在北京、上海、杭州等地，2003年于雅安、武汉，以及2004年于北京、杭州、温岭和椒江等地大量实地经验和访谈为基础，在那些地方，我观察并参与了十多次协商会议。在过去的三年里，我采访了20多位全国或地方层面的重要人物，以发现他们发展协商制度的动机和战略。同时，也搜集并分析了所有关于协商制度的相关记录、档案及文件。

### 1. 背景：动机及创新

20世纪80年代以来，特别是90年代以来，随着乡村选举制度的推行以及诸如村民代表委员会等协商制度的建立，中国734737个乡村的政治结构及约320万个“村官”的政治行为发生了变化。进入90年代后期，城市直

---

<sup>①</sup> 德雷泽克（1996）把民主视为是在以下三个维度任何一方面的进展：公民权、机会和真实性。公民权是指在某种政治环境下的参与程度——不只是能够在选举中投票，且能够进行公众质询。活动范围是指在集体控制下的生活领域。真实性指相互作用能够免于支配、操纵、欺骗和自欺的程度。

接选举的推行及协商制度的建立也对中国现有的近7万个城市社区产生影响。

地方城市和乡村社会已经发展了许多新的协商制度形式。中国的咨询会、公众听证会或协商会就是用来获取人们对地方项目的支持或者了解民意的途径(彭宗超、薛澜、阚珂,2004)。在杭州下城区,协商会或咨询会每月定期举行一次。首先出现于山东,接着出现在上海和杭州的市民评价制度,就给了普通群众一个评价地方干部的机会,这些评价结果会对地方干部的职业生涯或奖金水平产生很大的影响。调解会议被用来解决各种地方问题和冲突。城市或乡村的委员会被用来讨论地方问题和发展项目。在不同地方,这些制度采取不同的形式,有着不同的名称,并具有不同的特征。还有许多其他形式的协商制度,包括政治对话、市民陪审团、协商民意调查、对话网络和一些形式的公众质询等。

所有这些制度有一些共同的特征:(1)在下结论之前,让人们到桌边并鼓励他们畅所欲言;(2)参与者有充分的时间来参与协商过程,并有少量(尽管并不充分)的时间参与讨论;(3)在协商的过程中,尽管有不同意见,参与者被要求在相互尊重的基础上交换意见。

这些制度可以追溯到毛泽东的群众路线,它在政治过程中强调磋商和听取并重视群众的声音。事实上,社会主义系统及它的文化鼓励协商,使它具有不同于自由民主下发展起来的协商制度的特征。在发展协商制度的过程中,社会主义的政治参与传统已成为一个有用的来源。协商制度可被视为是政治动员的一种复兴形式。协商制度产生的原因之一是,浙江温岭的宣传部门官员发现,在当今商业背景下,传统的基于政治意识形态的政治动员已不再起作用,宣传工作必须适应迅速变革的经济和社会生活。这迫使他们去寻找一种现代的参与形式和新的意识形态工具以吸引崇尚物质利益的村民。他们发现协商会是一种有效的把干部和群众召集在一起并解决实际问题的形式。事实上,宣传部门主管着这些协商制度尝试,并作出许多制度创新:如何进行协商会议有详细的程序规定,并不单纯依赖于意识形态,通过考虑个人的利益和偏好对群众要求作出反应,还具有咨询和投票等民主要素特征。

中央政府发起并鼓励这些制度的发展,原因是多方面的。首先,面对东欧和亚洲迅速民主化的压力,中央采取协商制度这种温和的民主化方式,以避免可能会直接挑战现实政权的剧烈或根本的政治变革。协商制度是改良性的,不会损害执政党的权力。同时,它会改善干群关系并且改善地方治理。

第二,这些制度被视作是维持地方秩序的稳定器,是解决由于市场和社

会关系紧张所带来问题的方法，是实现经济和社会协调发展的途径。快速的经济发展带来了分配不平等、大量腐败、高失业率、更高的人口流动性、犯罪率上升以及社会秩序混乱。社会控制和地方稳定已经成为一个严重的问题。在这样的背景下，无论是中央还是地方政府，都要推动城乡社会的发展，特别是鼓励群众参与以建立有秩序的地方社会。通过协商制度的政治试验，他们发现经常而有规律的协商会议已经减少了群众不满、解决了社区相关的问题、避免大的公共政策制定失误以及在治理地方事务中节约财力、人力和时间。此外，协商制度还被用来维护地方治安。在一些地方，未就业的人被组织起来成立保安队，一些志愿者队伍一天巡逻三次。事实上，这些治安队伍在已有的社区已经显著地降低了犯罪率。在武汉的一个社区，在这些系统被推行以前，曾有 14 辆自行车被偷，自 2003 年这些系统推行以后，没有再发生过盗窃行为。这些地方治安系统（以及户口系统及待位系统）也部分解释了为什么中国在经济迅速发展过程中，没有出现像巴西、智利、肯尼亚以及许多亚洲城市那样的贫民窟和流浪群体。

第三，执政党和政府也在尝试发展新的治理方法，通过整合行政命令和民主咨询机制，以使政府和人民一起致力于在地方政治中实现较好的治理。随着 20 世纪 80 年代推出村民选举制度，执政党和政府在 90 年代又号召民主管理和监督。需要注意的是，村民选举产生于协商制度发展之前，为推动地方民主，地方领导致力于发展协商制度，并发现它是实现民主管理和监督的有效措施。

地方领导推动协商制度的发展有不同的动机和激励。有些地方领导为了使工作更加容易，利用协商制度使某些政策具有合法性。有些是迫于压力以缓解干群紧张关系。如有个别被访者说，他们不得不举行听取意见的会议以满足居民的要求，否则，居民就会在市民评价会上给他们打很低的分。压力也来自于私人部门，在浙江某些地方县市，私人部门的税收占了地方预算的 70%。私营业主和利益集团想要对可能影响他们经济生活的公共政策发表意见，结果，咨询会或其他的制度也就应私人部门的这种需要而产生了。

政治业绩是地方领导的重要目标。近些年来，一些推动乡镇或城市居民选举的地方领导在仕途上也取得了进展<sup>①</sup>。改革会带来好的职业发展机会。当福建、吉林和其他省的地方领导改进了选举程序以后，在选举程序上已经没有进一步改革的空间。因而，地方领导（如温岭市）就集中力量发展协商

<sup>①</sup> 最好的例子是张锦民，她原来是一个区的党委书记，在 1999 年，她率先举行直接的乡镇选举。现在是四川雅安市的副书记。

制度，温岭的松门镇最早实施并发展协商制度，这一制度最初得到温岭市领导的肯定，并在2003年被一个全国性团体授予创新奖。于是，他们继续发展并完善已有的制度（慕毅飞、陈奕敏，2005）。相比之下，其他市镇的领导是迫于上级的压力推行协商制度，他们感觉到他们不可能取得新的发展，因此，他们缺乏有效的激励，那里的协商制度也就流于形式。地方领导的变动也会对协商制度产生影响，由于新领导不热心，一个曾以推行协商制度闻名的镇会突然不再对协商制度感兴趣。为了解决这个问题，2004年，椒江人民代表大会通过了一项关于协商制度发展的规定，现在，地方领导实行协商会议制已经成为法律义务。

## 2. 中国人对协商的理解

协商制度在中国表现为民情恳谈会、民主恳谈会、民主理财会、民情直通车、便民服务窗、居民论坛、乡村论坛和民主听（议）证会。在2000年，温岭市地方政府决定统一称之为民主恳谈会。从字面意思来看，“恳谈”这个词指诚恳地交谈讨论。温岭的地方政府决定不再使用如对话民主、听议民主或者合作民主这样的词，是因为这些词过于学术化，难以被普通百姓接受，也是因为恳谈这个词能够符合地方传统及儒家道德规范。中国对“协商”一词理解的关键在于“人民、他们的心声、他们的意愿”，就如“倾听民声，善解民意，服务民众，凝聚民心”十六字所表述的那样。

在中国另一些地方，协商被理解为商讨某些问题、政策和原则的一种方式，协商被用来给出高质量的理由。在协商过程中，参与者举止文明、精神集中、听说有礼貌，他们彼此尊重，乐于听取对方的意见。事实上，协商的过程很大程度上依赖于乔恩·艾尔斯特（1998）所说的“使伪善文明化的力量”，即参与各方都表现得是为了公众的利益，以增强未来的影响力。

中国的协商制度综合了物质方面的考虑和规范方面的考虑，是官方意识形态和民主的一种混合产物。协商并不能离开自利而存在，它也不是纯理性的，而是带有工具性特征。中国的参与者并不怕谈他们的利益和要求；他们试图平衡各种不同利益，就偏好、行动或政策的可信度达成相互理解和共识；通过协商，他们努力去调和各种利益，并就如何解决问题达成共识；在协商过程中，他们界定问题的性质，展开讨论并找出问题的解决方案；在这个过程中，他们形成集体意愿和公共政策。

由于在沟通能力方面有差异，中国的协商也常常带有感情宣泄的特点，即有理有情。当参与者提出问题并发表他们的意见时，他们充满感情，如果他们的意见得不到重视，有的人会很生气。感情表达应该被理解为是参与者心声的必要要素。在不平等和排他条件下，强调理性的优先地位可能会使协

商过程非政治化，变得对强势群体有利（华伦，2002：182—183）。

吉勒默·奥多奈尔（1999）指出，民主不仅仅是个政治体制问题，也是国家和公民及公民之间的关系模式问题，除了培育政治公民，它也培育有责任感的公民和完善监督体系。在中国的背景下，协商是使人们转变为公民的过程。协商被视为是培养公民的机制，通过它，人们互相了解、交换意见、提高人们的道德水平。举一个2004年讨论杭州有线电视问题的协商会议的例子来说，它就表明是个公民教育过程。有些居民认为外来人员和本地居民应该享有同等教育权利，包括利用有线网络的教育，而其他的居民则批评有些居民不付费却能享用有线网络。在另一次讨论地方环境的协商会上，有人批评部分失业人员的行为和观念，批评他们不愿去做清洁工、认为这类卑贱工作只适合二等公民去做的观念。

### 3. 协商制度的种种形式

协商制有多种形式，它们有各自的风格和特点。下面，我们将讨论最重要的几种并概括它们的特征。

**民主商谈会** 它被用来听取群众意见、解决社区相关问题、赢得群众对地方项目的支持、就某些问题和政策达成共识、阐明立场和原则。它们常常被称为听证会、居民恳谈会和居民论坛会。协商的主题有公共政策、社区战略计划、地方发展的优先顺序、卫生保健、邻里安全、基础设施投资及其他。在武汉一居民委员会中，2001年举行的协商会议超过14次，用以解决涉及地方治安、卫生保健、社区凝聚力和基金管理等问题。温岭从1996年到2000年，在乡村进行的协商会有1190次，镇级有190次，政府部门、学校和企业部门有150次。

协商会议可分为三个阶段。第一阶段，社区领导安排议程和程序。公开讨论是第二个阶段，在这个阶段，参与者表达他们的意见和偏好。在第三阶段，社区领导回答参与者提出的问题，在一些情况下，甚至当场作出决策。显然，城市民主商谈的主要功能是就某些政策咨询居民的意见，并找出解决共同关心问题的方法。乡村的民主商谈会是带有决策功能的。

安排议程的通常是地方党委书记<sup>①</sup>。一旦议程确定，人们通常不可能再增加新的条款。而在近些年，地方人大常委会主任也能确定议程安排，但须得到党委书记的批准。

参与者来源也多种多样。有的是选出的，代表利益集团。乡村民主商谈

<sup>①</sup> 相似地，塔斯马尼亚胡安山谷一个有着企业利益的市长任命他自己作为街道战略规划议程安排的主席。

会上，如果问题涉及全体村民的福利，每个家庭选派一名代表。在有些情况下，社区里的民主商谈对全体社区居民开放，会吸引很多人参加。在一些乡村和市镇的民主商谈会上，参与是自愿的。

会议的主席通常是党支部书记或社区领导。而有些居民委员会的程序允许居民选出自己的主席，以使他们自己控制议程。参与者被鼓励畅所欲言。

一般来说，民主商谈会试图达成共识而不是通过投票作为解决问题的基础。然而，民主商谈会可能并不能形成一致意见，经过数轮协商后，分歧可能依然存在，如讨论工业园建在哪里、高速公路从哪里通过、新的学校校址选在哪里等。在分歧严重的情况下，地方党委的决策就可能会得到一些人的支持，遭到另一些人的反对。为了分散责任或者为使对有争议问题的政策具有合法性，在民主商谈会上，地方党组织可能会决定让地方人大代表就困难的问题进行投票而不需考虑党支书的权威，投票的结果就形成最终决策。他们认为唯一可靠并且无争议的合法性来源就是民主投票，投票结果可形成解决有争议问题的基础。这种整合协商会议和地方人大职权的做法也是一种制度创新。

**公民评议会** 公民评议会在许多地方，包括在乡村和城市都出现过。这种会议的目的就是给普通的百姓一个评价地方干部业绩的机会。在上海某区的城市社区里，市民评价会每年举行两次。2003年在雅安的一个乡村，49个村民代表和村干部参加了一次民主评价会，在会上，每个村干部都会分别被评为优秀、称职或不称职。在一些乡村，由于距离原因举行评价会有困难，村民可在家中填好评价表并寄给村委会。

一般情况下，市民评价会分三个阶段。第一阶段，在会上，主要领导就地方领导的业绩作报告。第二阶段，市民提问题、评议报告、交换意见，并参与就政策和领导业绩的讨论。第三阶段，市民被要求填完评价表，它也被称为信任投票。评价结果会影响地方领导和干部的政治前途和奖金水平。例如，在雅安，两个镇领导因为在市民评价会上得分太低而丢了位子。在杭州，某部门人员由于在市民评价中得分低而被扣了2000元的奖金。

尽管市民评价会给市民一个评价官员的机会，但它不能让参与者充分讨论。市民评价最为关键的是在市民评价表上相应的方框里选择，这样一种实践只能在秘密的情况下进行，否则会妨碍讨论。

2003年在雅安市，市民评价被推广到党代会上。在每年的党代表大会上，所有的主要领导被党代表评价，党代表中的40%必须是普通党员。重要的是，如果某个领导的信任投票没有超过70%，免去他或她职务的程序就会自动启动。

市民评价也受到一些限制。如 1991 年在浙江椒江，因为党委书记比事得票率低丢了面子，党组织终止了评价的做法，直到 2003 年才得以恢复。在杭州上城区，有 1500 位居民通过填表的方式参与对领导业绩的评价，也被称为社会评价系统，或者回应式民主，但它还存在一些缺陷：样本不随机的、所有的问卷通过居民委员会发放、调查并不是由独立的单位或机构在承担。

还有一种特别的评价值得一提。中央编译局的比较政治和经济研究中心、联合中央党校和北京大学已经为地方改革颁奖（俞可平，2002）。这是国官员和学者对地方制度创新的评价。它很大程度上是精英做的事情，但它为地方领导提供一种更大的激励，通过改革地方制度来追求职业的发展与荣誉。

**居民或村民代表会** 村民代表大会能够对集体土地的处置、村企业的建立和发展、村财富的分配、人员的罢免和村预算作出决定。而城镇居民委员会只能解决如治安问题、人口控制及处理城市社区日常事务。

村民代表会被当成是个监督机构。在一些乡村，村民代表会有对财务及其他事务的监督小组。财务小组由 7 人组成，负责检查监督所有的财务交易及收支行为。村民委员会也被视为是协商机构。通过他们的代表，村民能够对所有影响全村的主要决策产生影响，而在过去，他们被排除在决策过程之外。即如白钢（1996）指出，有两个原因，使得少数干部控制乡村事务变得更为困难。一是村民代表能够就不想要的提案有效行使否决权，二是代表可以提出他们自己的提案。村民代表会也被定义为是咨询机构。例如，根据平溪乡自我管理规定，村民委员会是乡村党委领导下的民主咨询机构。在湖州，如果某项支出超过 5000 元，必须征求村民代表会的意见（欧博文 1994: 45）。

我曾经比较过协商制度形式、规则、方法及程序、目标、人员（人数、他们如何被选出，或自愿形成）、会议的频繁程度、利害相关程度、影响监督、动员、控制范围、真实性和协商程度，等等（何包钢，2003：304）。我早期的评价如表 1 所示。这种比较主要关注的是特定的制度对协商的影响（曼斯布里奇，1999），以及如果作出一些改进的话，特定的协商制度如何才能实现更大程度上的协商。我发现，在村代表大会上，更高的协商程度、更高的真实性和更高的效率相关。真实性提高协商水平，进而帮助更有效和合法的治理。



表 1 中国的协商制度

	听证会 (共识会)	评议会 (市民评价)	城市居民议事会	乡村村民代表会
目标	征求市民意见	评价地方干部及他们的业绩	讨论地方发展	讨论村发展、预算, 协商如何分配村集体财富
成员	代表或自愿者	按比例选取的代表	社区成员、代表及其他代表	选举的代表、村民委员会成员
人数	20—50	60—80, 人数会有变化	10—30	20—30
方法	讨论但不投票	讨论、填写评价表、投票	讨论、征求意见、协商	讨论、征求意见、协商及投票
频繁程度	多次	每年 1—2 次	按季度	在 1—12 次之间
时间长短	2 小时	2—3 小时	2—3 小时	2—3 小时甚至更长
利害程度	高	中	中或低	高
效率	高或中	高	中或低	高
监督	低	高	中或低	中
动员程度	中或低	高或中	低	中或高
真实性	中或高	中	中或低	中或低
控制范围	广	中	中或狭窄	中或狭窄
协商程度	不定	低	中	中

在城市听证会中, 更大的控制范围、更多的参与人数和低质量的协商呈负相关。这可通过比较我在 2004 年所参与的两次协商会议来说明。在雅安, 有 20 人参加一个关于镇选举程序的会议。在三个小时里, 每人都有充分的时间去发表自己的看法, 低层的官员甚至会反驳上级。在温岭, 超过 100 人参加一个关于地方旅游业发展项目的听证会。在两个小时里, 只有 17 人发表了自己的观点, 没有充足的时间来讨论, 协商程度非常低。少量的人数、充分的讨论时间和信息的可获得性有助于提高市民的参与和协商程度。

协商制度有助于地方治理。公众的协商可以转化为公共力量, 并形成集体意志以对如占用公共空间或在公共场所乱扔垃圾等不负责任的行为产生压力。协商制度增强了社区凝聚力, 使市民能够参与政治活动, 并帮助他们提高民主意识和技能。

通过公众协商制度, 国家提高了实现合法性、公众管理和地方秩序的能力。协商过程能够增强监督和责任、政策的公正性、治理者和被治理者间的联系。在一定程度上, 有些目标实现了。协商有助于地方政府政策的实施。

它们给地方政府解决某些困难问题的措施以合法性。

通过改变偏好，在有着不同利益和观念的人们间产生理解和尊重，加强治理能力，协商可以增强地方社区解决冲突的能力（沃伦，2002：188）。协商过程可以明确问题性质、比较不同方案且可以发现新的解决办法。群体协商可以让个人表露他们真实的偏好和观点，使个体能够站在他人立场看问题，并愿意作出让步和达成一致意见，因而，某些看起来似乎不可能解决的问题也能找到大家认同的解决方案。当然，除了协商外，投票、公众压力、行政命令在解决如食堂、学校、工业园和娱乐场所选址等难以解决的问题时也起了很大的作用。

#### 4. 存在的问题和改进的方法

协商怎样才能自由、负责并有良好的参与？协商是否能导致政治结构变革而不只是停留在形式上？这里我要讨论地方在发展公民权、活动范围、真实性和协商时所采取的一些战略。

首先，改进的战略是找出存在的问题。找出并承认问题、缺点和不足的存在是改进的前提。就这个问题，一些地方领导通常否认失败，只宣传成功来追求政绩，这种态度妨碍了对协商因果效应的科学分析，也丧失了从错误中汲取教训的机会。协商民主应该允许人们犯错并从中汲取教训。

协商在集权的政治结构下进行，内在的危险是政治精英在控制协商过程。参与不平等也不自由。开会时不平等的权力关系表现为，领导坐在桌子的一头，或者领导的桌子更高，而普通人坐得低。在有些情况下，参与者只说领导想听的。对议程和参与者的操纵已司空见惯。在有的情况下，只听取部分人的意见，只讨论小问题，大的严重的问题被回避了。尽管大多数问题和百姓日常生活相关，协商并不触及权力和预算问题。在有些情况下，政策是预先定好的，提问题的人也是事先安排好的，事先不发放材料，消化信息和参与讨论的时间不充分，听取意见也只是获取合法性的一种手段。有时，会有许多记者出现在会场，这就说明，协商制度的开展仅仅是宣传工作的需要。

协商制度缺乏一个监督系统，即缺乏普通百姓和人大对掌控协商制度者的监督。除了村民委员会具有决策功能外，市镇的协商机构并不具有市民自己的决策机制，它们的主要功能是就某些政策或者关于集体问题的解决方案征求市民的意见。因此只有领导对某些问题作最终决策。在温岭，当一次公共讨论结束时，领导们关门开了20分钟会，随即宣布了他们的决定。当场作出决定要求领导能够对群众的要求作出反应，使他们在压力下认真对待民意。值得一提的是，松门镇在协商会上让人大通过投票的方式作最后的决

策。然而，这里存在两个问题，第一，地方领导有时依赖专家，如涉及城市规划问题，而专家的意见可能并不符合群众的意愿；第二，有时需要在协商会议前就迅速作出决策。

协商作为社会沟通的方式也存在问题。由于在儒家并不鼓励尖锐批判的影响下，协商倾向于在温和的气氛下进行。参与者往往同意时态度明确，不同意时态度暧昧。参与者仅仅表达他们自己的想法或谈论过去。参与者装作在协商，其实态度并不认真。在很多情况下，协商仅仅表现为控制、预定的决策或者并不真实的一致同意。

为了提高协商的质量，第二个战略就是改善现有的制度安排。为了有更好的协商过程，有些地方领导尽可能扩大代表的范围，却没有认识到随之而来的低协商水平。在更广泛的参与程度和低协商水平间存在一种矛盾。

为了保障充分参与和有意义的讨论，协商程序和制度以突出协商的方式被加以结构化。许多其他措施也被用来改善协商制度。一些地方领导鼓励普通市民的自愿参与，并对地位较低和收入水平较低的市民提供激励，鼓励他们参与。有些协商会议涉及敏感而重要的问题，如地方预算问题。开会的程序也在改进，如允许参与者选取主席，允许地方人大来安排议程并召集会议。

第三个战略集中于协商如何发挥作用、如何保障最大限度的协商、如何避免或减少操纵行为等技术条件方面。政治条件起作用，平等的地位可以鼓励最大限度的协商，不平等的权力关系对发展真正的协商构成约束。高水平的协商往往出现在两三个朋友在两三个小时的讨论，原因之一是，朋友间关系平等。只要讨论出现在政治上，就会有不平等权力关系的影响。政治权力的控制是对协商制度平等和自由的结构性约束。

然而，仍有一些措施和战略可被用来保证真实性和避免操纵。例如，温岭在2004年通过一项规定来规范协商制度。市民团体或者自愿的工人被鼓励参与协商过程，以让普通百姓有个说话的机会，民间团体的参与也提高了市民的影响力。市民评价给了市民一个评价绩效的机会，给地方领导更大的压力来保证真正的协商。每次公众协商后，必须立即作出决定，这条规定能避免协商过程中的空谈。在有些情况下，协商过程中使用圆桌以创造一种公平的物理环境。

社会条件也在起作用。社会组织的介入和参与协商过程的制度建设才刚刚开始。那些自愿在社区帮助老人或者在社区巡逻的人的工作时间和贡献会被记录下来，在他们要求其他社会服务的时候，会得到回报。然而，公共协商中，市民团体的作用是相当有限的。市场的主导作用阻碍了健康和真实的

协商。协商制度和过程在相当程度上是政党掌控社会的一种方式 and 工具。这样一个过程影响了很大程度上是由国家规定公民权责的性质。

尽管乡村选举比城市直接选举至少早了 10 年，但城市协商制度的发展看起来比乡村要快，原因在于城市较强的政治参与社会传统，更重要的是，城市有退休的或者下岗的妇女，她们有更多的空闲时间，发现参与城市社区事务使生活更有意义。在地方城市治理中，妇女起了重要甚至是主导的作用（居民委员会的大部分成员都是妇女），而在乡村，她们的作用是次要的或者并不重要（在我 1998 年的调查中，只有一位女性被选为村长）。约有 10% 的男性村长和村支书间关系紧张，而在女性的支书和女性居委会主任间则不存在紧张关系，或者紧张程度很低。

一种新的政治协商文化在出现。例如，每月或每两月一次的协商会议，已慢慢在创造一种政治协商文化，其中，人们已经习惯于会议公告、信息的可获得性和激烈讨论，没有这些，就会牺牲公众协商的质量。

在构建和发展协商制度过程中，经济条件和富裕程度也在起作用。新兴富裕群体的经济资源有助于该群体打破掌权者的操纵与控制。事实上，先富群体在协商会议上会为了他们的利益和权利而斗争。然而，具有讽刺意义的是，富人也可能成为协商制度发展的阻碍因素。这与理想的商谈民主相背离。在理想的协商民主情境下，交往理性应当尽可能替代权力和财富的支配地位，抑或成为协商过程中的主体力量。如果协商是由新富起来的人资助的，那么协商就会偏向他们，就会显著牺牲协商的质量。为了约束这种协商过程中富人的影响，协商由地方政府在党的领导下出面。

#### 5. 中国的协商实践和西方协商民主理论

在 20 世纪 90 年代早期，民主理论开始转向研究协商，并出现了大量关于协商民主的理论（如科恩，1989 和 1997；哈贝马斯，1984 和 1996；艾尔斯特，1998；德雷泽克，1990，1996，2000，2003；古丁，2002 和 2002；A. 冯，2001 和 2003；本哈比，1996；乌尔，1998，还有许多其他作品）。协商民主理论强调公民集体决策和参与协商的能力、权利和机会。协商民主理论对协商制度的确立和改善给出了如下标准。协商制度要求进行集体决策的权力能够平等分配，且在集体决策过程中，参与者有平等和有效的机会。协商民主应该使决策结构化，以使畅谈的影响能够最大化，而权力或财富对决策的影响最小化甚至消除。协商的进程应该被这样结构化，使决策由受权力和财富影响的那部分人那里向受协商影响的那部分人那里转移。沟通、争论、挑战、阐述等，应该确保争论或者阐述是真实的，合乎规范，且表述真诚（哈贝马斯，1984，1996）。协商制度应该使协商的力量转化为国家力量，并

使所有相关的人都有影响决策的机会。

冈奈尔 (Gunnell 1986) 和其他许多人提出应整合政治理论和社会及政治实践。然而，就如德雷泽克与古丁所揭示的，在西方的协商理论和实践间还有相当的差异。民主理论和对民主实践的研究依然各行其道，甚至到了互相损害的地步。因此，对学者们来说，在西方的民主理论和中国的协商制度实践间搭座桥，以相互促进，就显得尤为紧迫。理论可以从实践中学习，反之亦然。

应用协商民主理论来考察中国的协商制度实践可能是有益的。中国的一些协商制度实践看起来符合民主理论家所设定的标准。的确，中国的协商制度具有学院训练所具备的基本要素，其注重对声明或者观点的质量有充分的证据和证明所支持，对观点认真考虑并作出回应，兼顾他人的立场，并寻求问题的解决方案。尽管尚有不足，中国的协商实践体现了协商理论所强调的对公民能力的信任，并证明参与者掌握具备协商的某些技能和艺术。它摒弃怀疑论认为的政治是肮脏的，协商没有意义，市民不具备协商技能、缺乏耐心、无力处理信息，或者说他们宁可在家看电视也不愿参加晚上的会议等等的看法。

然而，大部分中国的协商民主实践是达不到协商民主的要求的。在推动城市和乡村的治理中，国家积极参与。中国的实践似乎和德雷泽克及古丁所作的假说一致，即国家的积极参与，从发展公民权和控制范围的角度来看是积极的，而从协商的真实性方面看是消极的。事实是，任何主要公共政策必须通过公共协商已经成为一个规则。近些年来，国家鼓励越来越多的人参与协商过程，越来越多的问题要通过协商会议讨论。

然而，国家动员有一个致命的缺陷，它产生形式主义。某城市社区签订了一项关于如何为不同的社会团体分配有限的空间的合同，它被潦草地写在半页纸上，它是社会团体间通过协商讨论达成的真诚共识的结果。但地方政府想把所有现存的自制合同标准化为打印的形式。因此，它们用优美的语言为市民和村民委员会写草稿，并让他们修改并签订合同。结果，公众协商就失去了原有的性质，变得形式化了。总之，国家组织的协商是不真实的，也不具较强的说服力 (冯与莱特，2003)。人们不可能在国家发起的协商中发现高水平的真实性。为了提高协商的质量，必须依赖普通百姓、民间组织和协会参与基层的协商过程。

中国的协商制度也有不同于西方理论和实践的特色。协商被假定为能够形成新的选择和偏好而不是综合个体的偏好，但这并不符合中国的实践。中国的协商制度创造并改变个体的偏好，也可在协商最后阶段通过投票来综合

它们。

用实证案例研究结果来重新阐述协商民主理论，以使它能更好地应用于现实的政治世界，特别是地方民主治理，是有益的。事实上，一些理论是如此理想化，难以应用于现实。尽管在协商过程中存在不平等，但要权力平等并不符合现实。可行的是在权力结构和协商制度设计中降低不平等的程度。权力和财富也会对协商过程产生影响，但问题不是要消除权力和财富，而是如何通过制度设计来约束它们。协商理论必须把注意力转向实践和制度问题。事实上，就如第四部分所讨论的，中国已经探索了许多战略措施来提高协商质量并减少金钱和权力的影响。

中国一些成功的实践也对有偏见的西方观点构成挑战，这种观点认为西方的协商制度比发展中国家更为积极有效。事实可能并非如此，例如，中国的地方协商制度和那些如在澳洲的塔斯马尼亚在市民参与项目中发展起来的那些一样好（茨瓦特，2003），中国通过协商制度建立起来的治安系统和美国芝加哥的湖村一样好（冯，2003）。中国的实践表明协商中许多贫穷的城市居民和村民热心参与协商过程来争取权利和福利，也对协商是富人的特权的观点构成挑战。

协商民主常被假定为是自由民主的一种替代。事实上，协商民主之所以对中国一批知识分子有吸引力，是因为它可以绕开选举民主。对中国的一些知识分子来说，协商咨询型的民主模式比选举冲突型的自由民主模式要好（林尚立，2003）。苏珊·奥格登（2002：257）也指出，这种协商制度和西方的自由民主不同，西方自由民主强调选举过程，会导致多党制系统。因此，目标差异很大，在自由民主里，追求对民意的代表性；而在中国，目标是达成共识和维持社会秩序，是中国传统的政治思想中的“大同”。可是，温岭和其他许多地方的实践表明，有了村民选举，还需要协商民主。在近些年竞争选举有了发展的乡村，协商可能是真实的。投票被用在公众协商的最后阶段。选举是公众协商的基础，基层协商比在上层协商要更加真实。这些事例支持这样一种观点，即协商民主应该建立在选举制度之上，协商民主并不是自由民主的一种替代，它的充分发展并完全发挥作用要以自由民主为前提。

毫无疑问，中国的协商民主实践体现了许多重要的民主要素。在有些情况下，协商制度最初是用来增强专制统治的，但随着协商制度的不断实践，最初的限制可能会被超越，导致结构性变化，为地方民主开辟一条道路。协商制度是民主形式之一，是通向民主的一条道路，是中国人可以发展和改进地方民主的一个新领域。因此，有关协商制度的研究值得学者作进一步的努力。

## 参考文献

彭宗超、薛澜、阚珂 (2004): 《听证制度: 透明决策与公共治理》, 北京: 清华大学出版社。

Benhabib, Seyla. 1996, *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*, in Seyla Benhabib, ed., *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton: Princeton University Press.

慕毅飞、陈奕敏 (2005 编): 《民主悬谈: 温岭人的创造》, 北京: 中央编译出版社。

Cohen, Joshua and Charles Sabel. 1997, *Directly-Deliberative Polyarchy*, *European Law Journal*, 3: pp.313—342.

Cohen, Joshua. 1989, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, Alan Hamlin and Philip Pettit (eds), *The Good Polity*, New York: Blackwell, pp.17—34.

Dryzek, John S. 1990, *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, New York: Cambridge University Press.

Dryzek, John S. 1996, *Democracy in Capitalist Times: Ideas, Limits and Struggles*, New York: Oxford University Press.

Dryzek, John S. 2000, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford: Oxford University Press.

Dryzek, John S. and Christian List, 2003, *Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation*, *British Journal of Political Science*, January.

Elster, Jon, eds., 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fung, Archon and Erik Olin Wright, 2001, *Deepening Democracy: Experiments in Empowered Participatory Governance*, *Politics and Society*, 29: pp.5—24.

Fung, Archon, 2003, *Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences*, *Journal of Political Philosophy*, vol. 11, No. 3, September issue.

Fung, Archon and Erik Olin Wright, 2003. eds. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso Press.

Goodin, Robert E. 2000, *Democratic Deliberation within*, *Philosophy and Public Affairs*, 29: pp.79—107.

Goodin, Robert E. 2002, *Reflective Democracy*, Oxford: Oxford University

Press.

Gunnell, John G. 1986, *Between Philosophy and Politics: The Alienation of Political Theory*, Amherst, MA: University of Massachusetts Press.

Habermas, Jurgen, 1984, *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*. Translated by Thomas McCarthy, Beacon Press.

Habermas, Jurgen, 1994, *Citizenship and National Identity*, in Bart Van Steenberg, ed., *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications, 1994, pp. 20—35.

Habermas, Jurgen, 1996. *Between Facts and Norms: Contribution to A Discourse Theory of Law and Democracy*. William Rehg, trans., Cambridge: Polity Press.

He, Baogang, 1997, *The Democratic Implications of Civil Society in China*. Basingstoke, London: Mac Millan.

He, Baogang, 2002, *Balancing Democracy and Authority: An Empirical Study of Village Election in Zhejiang*, (with Lang Youxing), Wuhan: Central China Normal University Press.

He, Baogang, 2003, *The Theory and Practice of Chinese Grassroots Governance: Five Models*, *Japanese Journal of Political Science* (Cambridge University Press), Vol. 4, No. 2, pp.293—314.

Howell, Jude, 1998, Prospects for Village Self-Governance in China, *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 25, No.3.

Mansbridge, Jane. 1992, *A Deliberative Theory of Interest Representation*, in Mark Petracca, ed., *The Politics of Interest*, Boulder: Westview.

O' Brien, K. 1994, *Village Committees: Implementing Political Reform in China's Villages*, *Australian Journal of Chinese Affairs*, 32, July.

O' Brien, K. and Lianjiang Li, 2000, *Accommodating Democracy in a One-Party State: Introducing Village Elections in China*, *The China Quarterly*, No. 162, pp. 465—489.

O' Donnell, Guillermo 1999, *Horizontal Accountability in New Democracies*, in A. Schedler, L. Diamond, and M. F. Plattner, eds., *The Self-Restraining State*, Boulder: Lynner Rienner Publishers.

Ogden, Suzanne 2002, *Inklings of Democracy in China*, Harvard University Press.

Oi, Jean C. and Scott Rozelle, 2000, *Elections and Power: The Locus of De-*



*cision-Making in Chinese Villages*, *The China Quarterly*, No. 162, pp.513—539.

Shi, Tianjian, 1999, *Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy*, *World Politics*, Vol. 51, pp. 385—412.

Smith, T. V. and Eduard C. Lindeman 1951, *The Democratic Way of Life: An American Interpretation*, New York: the New American Library of World Literature, Inc.

Thurston, Anne F. 1998, *Muddling toward Democracy: Political Change in Grassroots China*, United States Institute of Peace, Peaceworks No. 23.

Uhr, John 1998, *Deliberative Democracy in Australia*, Cambridge: Cambridge University Press.

Unger, Jonathan 2002, *The Transformation of Rural China*, Armonk: M. E. Sharpe.

Warren, Mark 2002, *Deliberative Democracy*, in *Democratic Theory Today*, April Carter and Jeffrey Strikes eds., Cambridge: Polity Press.

Yu, Keping 2002, ed., *Innovations and Excellence in Local Chinese Governance*, Beijing: China's Social Sciences Data Press.

Zwart, Ivan 2003, *A Green Alternative? Deliberative Democracy Meets Local Government in Australia*, Ph. D thesis, School of Government, University of Tasmania.