

论中国式协商民主的分层建构

金太军 张振波

内容提要 协商民主致力于建立多主体间平等沟通的平台和机制,使人们在浓厚的民主参与体验中实现个体偏好的转变和汇聚,而非简单甚至粗暴的“被代表”和“被聚合”,正是在这一过程中协商民主实现了对传统民主形式的超越。作为一种民主范式,中国式协商民主应基于系统性和统驭性的视角,通过顶层政治构建重塑协商民主的制度基础,中层政策创制提升协商民主的主体效能,并以基层治理民主开辟协商民主的实践进路,从而以多元化、多中心的社会治理模式有效应对现代异质性社会的复杂治理需求。

关键词 民主政治建设 协商民主 建构路径

金太军,苏州大学政治与公共管理学院教授 215123

张振波,苏州大学政治与公共管理学院博士研究生 215123

一、问题的提出

一直以来,如何将公众差异化的利益诉求和分散化的维权策略整合在政治决策结构之中,是政治体制改革和民主制度推进的焦点或者说困境。在中国社会结构撕裂式解构、文化发展多元主义以及不平等愈演愈烈的现实情境中,如何跳出西式民主“以选举为底线”^[1]和“以精英为主体”^[2]的形式教条而建构中国特色的社会主义民主政治模式,致力于实现在政治议程中吸纳公共意旨的最大公约项、在资源匹配和实现方式上寻求公共利益的最大公约数,并在政策效果上体现公共诉求的最大公约度,便成为推进民主政治改革的题中要义。

有学者指出:“在中国民主政治发展强调效率、不主张政治多元化的大趋势下……未来中国民主

本文为国家社科基金重点项目“新型城镇化进程中地方政府社会管理创新研究”(项目编号:13AZD018)、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“创新社会治理体制与社会和谐稳定长效机制研究”(项目编号:14JZD029)、江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心资助成果。

[1] Larry Diamond, “Is the Third Wave Over?” *Journal of Democracy*, No.7, p.3, 1996, pp.20-37.

[2] [奥]约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义与民主》,吴良健译,〔北京〕商务印书馆2004年版,第415页。

政治建设中民主程序的价值偏好就很自然地会趋向协商性民主”^[1]。这是因为,在民主政治本身的价值取向和制度架构的基础上,中国协商民主致力于实现主体间的平等沟通,无论是作为“政策难民”的弱势群体,还是“主导政策”的精英群体,都能基于协商民主的对话平台及机制展开自由且充分的政治参与,从而在公众浓厚的民主参与体验中,促成政治过程的民主性和政策结果的公共性。这一民主政治实践的内在逻辑在于,在公共政策的制定过程中,公民能够在能量聚合和话语均衡的政策场域中自由平等的讨论、对话和争辩^[2],并最终达成共识,从而作出具有最大公约度和集体约束力的决策。正是在民主实践真正实现了公民偏好的转变和汇聚,而非简单甚至粗暴的单向度的对其进行代表和聚合的过程中,协商民主实现了对传统民主形式的超越。

事实上,作为我国民主政治建设的发展方向与路径选择,协商民主不仅指涉抽象的价值规范(作为我国社会主义民主本质的外在制度体现)与基本原则(寻找政治议程中的最大公约项和政策结果上的最大公约度),而且涉及具体的民主程序安排(既包括保障公民自由平等的政治参与权利的制度安排,又包括制度之外的激发民主潜力的参与渠道),其内涵的丰富性和实践的规定性远远超过一般的民主形式,因而学界渐趋将协商民主视为一种新的、形成中的民主范式。基于民主范式的观察层面和分析体系,就可见协商民主不仅指明民主价值目标以及实现这些价值目标的程序和路径,而且还指明他们需要解决的问题的性质,那么,就有可能和有必要将协商民主的目标、原则和条件放置于一个相互衔接、互为因果的整体中来理解。这样的整体不但涵括传统社会中自上而下和自下而上并行的双轨政治体系^[3],更涉及国家建构与公民有效政治参与的互动关系,“无论是理念的提出、还是制度的设计、抑或是实践的推进,都必须从具体的国情出发,坚持实事求是、纵横结合、多层推进的原则”^[4]。换言之,协商民主的建构绝非单一层次、某一领域或个别主体所能承载和完成,而应基于系统性和统驭性的视角,通过顶层政治构建、中层政策创制和基层治理民主来探求具体建构路径。

二、中国式协商民主的建构路径

每种民主范式从发育、成形到成熟都不是一蹴而就的。中国式协商民主致力于实现最广泛的公共协商和最有效的政治参与,强调促成最大公约数的利益分配方案,实现长效社会稳定和社会发展。而要实现上述目标,中国式协商民主的实施应有清晰的建构路线图。从中国式协商民主的逻辑框架看,应从三个层次实现建构进路:

1. 顶层政治构建:重塑协商民主的制度基础

正如杰克·奈特(Jack Knight)所言,“对于集体利益的重视,是基于社会制度在我们生活中的中心价值。如果没有社会制度,构成社会生活的无数互动,即使不是完全不可能实现,也会变得非常困难”^[5]。从根本上讲,实现国家与社会的良性互动、扩大公民的民主参与,首先应明晰并完善政治体制与制度安排所赋予的民主空间或潜在的民主能量,使公共权力的合法性基础由个人魅力或威权政治走向民主法治,否则公民参与的制度性保障缺失就会导致持续性的参与萎缩^[6]。在协商民主的话语体系中,制度基础或制度保障的失场就直接表现为自由公正的协商制度和协商程序的匮乏,这不仅影响到协商民主参与的广度和深度,无法把与公共事务具有利益关系的公民广泛吸纳到体制化的协商渠道中来,更无法形成具有广泛代表性和高度认可性的理性共识,而且还可能影响公民对协商民

[1]林尚立:《协商政治:对中国民主政治发展的一种思考》,〔上海〕《学术月刊》2003年第4期。

[2]石国亮:《主体特质与话语表达:基于“能量场”的政策体制探析》,〔杭州〕《浙江社会科学》2012年第6期。

[3]费孝通:《乡土重建》,载《费孝通文集·第四卷》,〔北京〕群众出版社1999年版。

[4]包心鉴:《协商民主制度化与国家治理现代化》,〔武汉〕《学习与实践》2014年第3期。

[5][美]杰克·奈特:《制度与社会冲突》,周伟林译,上海人民出版社2009年版,第23页。

[6]沈承诚:《西方生态问题政治化及生态民主的学理分析》,〔武汉〕《江汉论坛》2014年第9期。

主效能和内含的正义的信任,加剧政治冷漠^[1]。因此,中国协商民主要实现全社会范围内最广泛的公共协商,就必须完善制度基础的系统建构和体制框架的顶层设计。

20世纪以来,对公共行政的理性和工具性的主张和强调甚嚣尘上,直接催生了以等级序列、权力关系、制度规章为核心要素的科层制度体系的建立和普及。如果说科层制尚能在相对静态、单一且平衡的社会结构中保证政府效率及维护社会刚性稳定的话,那么伴随着利益主体的多元化、社会关系的复杂化以及可得信息的庞杂化,僵化的科层体系显然难以应对现代政治过程中行政决策的碎片化和决策主体的多元化,无论是政府还是社会都只能呆板地恪守科层体系所框定的职能分工与等级地位,个体的协商潜力逐渐消弭。因此,建构协商民主模式,如何突围科层体系是关键。对此全钟燮(Jong S. Jun)曾做出方向性的论证。他指出:“随着公民社会能力、网络化沟通结构的扩展,科层统治的观念已经逐渐转变成为公共领域内多方面的互动,这种多方面的互动过程以话语体系为导向,具有非等级、水平性、合作性的特征”^[2]。在中国场域内的具体建构路径,则应超越建立或完善民主机构的简单思维,实现从以职能分配、按部门设置机构和规则为标志的传统意义上的治理向以目标、伦理原则和具体工作机制为主要内容的全新治理模式^[3]、从“民主国家”向“民主社会”的转变^[4]。在这种全新的治理模式下与“民主社会”中,协商民主进程中公共意志的形成过程将沿着多元轨道进行,既包括类似于代议民主式的“殿堂式”政治轨道,也包括中观的政府与公民间的类似公共政策听证会的互动平台,又包括微观的不具有正式形式的“街头闲谈”。在协商民主所塑造的建制化交往程序的规约下,社会个体的个性将更好融入到社会的共性之中,个性并未消弭,共性却会在社会整合中日渐凸显。

对参与治理模式的政治实践的强调,并不意味着全盘否定现行政治制度的民主效能,因为“民主行政既要求效率,也要求效果,只要有助于改善人类活动进程和维护公共利益,这种制度上的解决方案就不应该被拒绝”^[5],更何况在社会主义民主政治中形成、完善和发展的中国协商民主,在广泛性、包容性、规范性和实践性等方面都显现出西方协商民主所不具有的比较优势^[6],因而可以通过针对性的调整和修正,激活现存制度的协商存量:其一,党内民主作为国家核心政治权力内部民主的概括和体现,直接决定了社会民主的程度和范围,因此要发展党内民主、激活党内民主的协商潜能,完善党内民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的制度与程序建设,保障党员的民主权利,同时要强化党员个体的修养和能力建设,提升党员的“民主自制”^[7]能力;其二,人大代表在行使代表功能时,往往因角色模糊、利益多元、责任重叠和行动受限等难题而导致代表性的缺失问题,因此应深化代表制度改革,有力提升人大代表的代表性,化解代表性危机,这是人大代表提升代议效能的关键;其三,兼具政治民主与社会民主双重民主属性的人民政治协商会议也应在新时期实现功能重点的转变,弱化政协的准立法性、准行政性、准司法性等政治民主功能,强化议政协商、民主监督和咨询参谋等社会民主功能,建设民主、高效的现代中国政权体系^[8]。当然,激活协商存量的关键还在于将抽象的原则性制度设计转变为可依循的操作程序,从而真正实现制度设计的实践价值。

2. 中层政策创制:提升协商民主的主体效能

彼此认可甚至相互一致的利益诉求,以及建立在统一价值标准与行为规范基础之上的共同的核

[1]莫吉武等:《协商民主与有序参与》,〔北京〕中国社会科学出版社2009年版,第21页。

[2][5][美]全钟燮:《公共行政的社会建构:解释与批判》,孙柏瑛等译,北京大学出版社2008年版,第214页,第166页。

[3][法]皮埃尔·卡蓝默:《破碎的民主——试论治理的革命》,高凌翰译,上海三联书店2005年版。

[4]C. Boyte, “Civic Populism”. Perspectives on Politics, No.4, 2003.

[6]陈家刚:《中国协商民主的比较优势》,〔北京〕《新视野》2014年第1期。

[7][奥]约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义与民主》,吴良建译,〔北京〕商务印书馆2012年版,第427页。

[8]施雪华、崔恒:《论中国人民政治协商会议功能重心的调整》,〔北京〕《中国特色社会主义研究》2012年第1期。

心价值原则,是主体间平等理性地展开对话、形成共识并最终达成妥协性结果的利益与价值基础。其对于促成中国式协商民主的意义就在于:首先,在仍然存在“累积性不平等”^[1]的中国社会中,人们所处的社会阶层及所拥有的话语权力是由其所占有的排他性资源决定的,利益的分化必然会放大社会阶层的间性距离和话语权力的“马太式”集聚,从而使得一致性结果的达成常常建立在利益主张的妥协甚至屈从的基础上。其次,在中国倒“丁字型”社会结构^[2]中,人们对于政策议程的影响力是沿社会阶层而向上集中分布的,而“如果人们认为其所作所为无足轻重……不能有效的改变结果,那么他们就不大可能介入政治”^[3],这种“失望”的情绪使社会个体的政治效能感普遍弱化,逐渐失去了对公共事务的参与兴趣。最后,利益的分化也会诱致价值原则的趋离,因为同一阶层的人们必然会在相似的生活习惯、思维方式和行为准则中产生出特征鲜明的、打下深刻等级烙印的阶层价值和文化,层级距离的拉大也会导致社会价值文化的巨大差异,而异质价值文化的不可通约性一般而言则直接成为协商的最大障碍,因为“某一文化的支持者,往往把他们的政治要求看做是关系到原则……关系到文化保持和团体生存的大事,认为这些要求至关重要,不容妥协”^[4]。从而使因日趋加剧的利益分化以及价值差异化而致的主体效能降低,导致协商民主失去构建的根基。

因此,正如全钟燮所说,“协商对话式民主、公民参与规划都是建立在社会实践基础上的行动过程……在这一协商、对话的过程中,最大限度地降低层级关系而发展平行合作关系,促进交往行动和主体间的相互理解是极其关键的一步。”^[5]如何从根本上缩减社会阶层的间性距离,实现话语权力的公平分配以及公民之间的政治平等,便成为实现协商民主的根本之策。然而,改革开放以来,政府一度囿于经济建设型财政体制,专注GDP数据的显性增长,在住房、医疗、社会保障等方面过度迷信市场机制的效能,导致政府“缺位”,“先富带动后富”的改革设想日益湮没在贫富差距扩大的现实中,社会阶层距离持续拉大、利益群体极化现象愈发突显,社会公众日渐失去他们彼此分享意识和共同认可的价值,民主协商难以形成。诸多国家和地区的发展经验已经表明,“事实不允许我们把经济建设分为截然两事而规定先后的程序;政治建设与经济建设须兼程并进,双管齐下”^[6],如何通过政策创制实现改革成果的普惠,并着力实现这种经济增长的社会和政治功能,便成为提升协商民主主体效能的决定性因素。

事实上,改革开放的政策安排绝非单维度的以富民强国为目标的“单兵突进”,而是多方面的以治国理政为价值的“整体推进”;改革开放的过程也不能一味对公众“画饼充饥”,必须要适时进行政策的调整,让经济增长拥有“灵魂”的陪伴。这里的灵魂应是政府政策的公共性回归,这里的适时改革则是公共利益实现平台的转型,即从经济建设型财政转型为公共服务型财政,从而能够利用改革开放产生的收益去补偿那些在正常市场运行中遭到忽视的人群,实现利益分配的从精英主导到全民普惠的帕累托改进^[7]。然而,即便我们实现了帕累托最优的收益分配形态,民众就会自然地提升其政治参与的主体效能吗?在消费主义盛行的社会中,这令人怀疑。因为大量研究表明,一旦人们获得了一个相当适度的消费水平,收入与消费的进一步增长就不再会带来幸福感的增加^[8];同时经济的增

[1][美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海人民出版社2008年版,第26页。

[2]李强:《“丁字形”社会结构与“结构紧张”》,〔北京〕《社会学研究》2005年第2期。

[3][美]罗伯特·达尔、布鲁斯·斯泰恩布里克纳:《现代政治分析》,吴勇译,〔北京〕中国人民大学出版社2012年版,第138页。

[4][美]罗伯特·达尔:《论民主》,李柏光等译,〔北京〕商务印书馆1999年版,第159页。

[5][美]全钟燮:《公共行政的社会建构:解释与批判》,孙柏瑛等译,北京大学出版社2008年版,第10页。

[6]张纯明:《中国政治两千年》,〔北京〕当代中国出版社2013年版,第72页。

[7]金太军、张振波:《论社会冲突与政治体制改革的非线性关系》,〔北京〕《政治学研究》2014年第3期。

[8][美]罗伯特·达尔:《论政治平等》,谢岳译,上海人民出版社2009年版,第69页。

长却刺激着民众对政府能力、社会机会生活环境等方面的价值期望以更快的速度增长(即戴维斯解释革命起源时所提出的“J曲线”理论)^[1],进而拉大利益期望与社会现实之间的差距。因此,政府不应仅仅满足于国民经济的建设成就,而应通过社会公共领域的型塑和公民身份价值的培育,找寻超越了消费主义的更加理性、更具政治意识、更能认同政策合法性和权威性的幸福感,由此也能将民众从处处存在的“相对被剥夺感”的藩篱中解放出来,在政治参与和民主协商中实现个体成就和人生价值。

3. 基层民主治理:开辟协商民主的实践进路

协商民主超越了代议制民主对利益聚合和利益代表机制的强调而注重公民偏好的形成过程,是故按其实存的概念来说,协商民主就不只是一种政治决策和社会治理过程,而更应成为一种生活形式或社会实践。顶层政治构建和中间政策创制提供了协商民主的价值安排和体制框架,然而如若缺乏微观层面的具体实践路径,则必然会导致价值与现实的扞格不入、计划与实施的凿枘难通。事实上,正如约翰·S·德雷泽克(John S. Dryzek)所言,“我们关注和研究协商民主理论,不仅是为了参与全世界的这场学术对话,更重要的是从研究中汲取能够指导中国实践的合理成分”^[2],如何在多元主义蓬勃发展、政府公共性扩散渐成共识的背景中,探寻协商民主在公民日常生活中的实现方式,则应成为构建协商民主的必要过程。

事实上,民主总是会在价值与现实、制度与实施的互动关系中开辟自身的发展道路并找寻具体的实践形式。现阶段,对正处于利益格局不断调整和社会结构持续转型的现阶段中国而言,强调社会建设转型作为长效社会稳定与社会发展的实践机制,实际上是树立社会治理理念和方法作为政治与社会有机互动和深化改革的根本导向。如果说选举民主在防止多数暴政等方面仍等显示出其程序民主之不可替代之优势的话,那么其在政治过程中对于公民参与的吸纳程度,以及其政策结果对于公共意旨的体现程度,便凸显出其在治理能力提升上的先天不足。正如马克·E·沃伦(Mark E. Warren)所言,选票作为一种工具,公民可以用它来抛弃表现不佳的坏政府,但并不能保证新选择的政府必然具备所需的治理能力^[3],因为在社会分化与利益多元化成为全球趋势的今天,“不论是公共部门还是私人部门,没有一个个体行动者能够拥有解决综合、动态、多样化问题所需的那部分知识与信息,也没有一个个体行动者有足够的知识与能力去应用所有的工具”^[4]。这场以“多中心”治道、自主治理和软权力治理为核心价值的“治理革命”,是在当代全新的社会环境下发展和完善民主实现形式的一种极富价值的探索,是对传统代议制民主的一种社会性矫正,这种寓诸多民主理论与民主体系和新近各种民主创新理念于社会治理理论范式之中的构建进路,超越了传统的民主形式并推动了整个公共事务治理模式的民主化变革^[5],而表现为一种“治理驱动型民主”的新形态。

在这种民主形态下,政府的合法性来源于高效敏感的内部反应机制、公开公正的政策议程设置和吸纳了社会诉求之最大公约数的政策结果输出,并集中体现于社会治理过程中的一项项具体政策上。而且,体现于政治过程和政治结果之中的治理驱动型民主将成为民主政治建设的常态化表现和常规化过程,以政策议程中的民主协商代替形式均等的选举制度,而成为一条通向民主的替代性路径。治理驱动型民主致力于构建这样的一种民主形式,即既能在政治过程中有效地整合分散在多元社会主体手中的资源,又能在政策结果上体现民主的本质要求,从而对公共事务实现有效治理。当然,相应地配套机制也必不可少,例如对社会需求和冲突更为敏感的体制机制、更加以规则为导向的

[1] James C. Davies, "Toward a Theory of Revolution", *American Sociological Review*, Vol. 27, No.1, 1962.

[2] [澳]约翰·S·德雷泽克:《协商民主及其超越:自由与批判的视角》,丁开杰等译,[北京]中央编译出版社2006年版。

[3] 马克·沃伦:《中国式“治理驱动型民主”》,[上海]《瞭望东方周刊》2010年第33期。

[4] J. Kooiman, "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity." In *Modern Governance*, ed. J. Kooiman. London: Sage, 1993.

[5] 何显明:《治理民主:一种可能的复合民主范式》,[长春]《社会科学战线》2012年第10期。

政策议程,更少的独裁专断理念、更多的民主决策意识等。另外,在复杂的政治、经济和社会场域中,治理驱动型民主运作模式下不同参与主体可能在彼此关联但又相对独立的轨道中运行,必然存在某一时点上针对某一具体事件的理念博弈与利益冲突,如何实现彼此间的理念求同和利益妥协,则亟待学界的学术研究回应与政界的实践探索以及双方的良性互动。

三、结 语

民主建构并无固定的发展程式或固定的实现路径,它是一种不断演进的社会共同体的交互方式,绝对的或者说完美的具有普适性的民主制度是不存在的,最为关键的是依据现实政治、经济和社会治理情境进行持续理念创新、渐进的制度变革和不懈的实践调适。美好的民主畅想和民主呼声无可非议,但如若背离了当下我国民主政治演进的阶段特征和经济社会发展的客观规律,就会陷入泛政治化无界蔓延、“民主不适应症”集中爆发的“民粹主义陷阱”和“低质民主陷阱”,造成政治改革倒退、经济发展停滞和社会秩序混乱。中国场域的民主改革依然要秉持渐进改革逻辑,跳出西式民主的构建定势,理性看待西方民主政治话语和范式所带来的外在压力,并创设一种基于平等沟通和过程驱动的新型民主体制,致力于实现积极的民主体验和相对公正的民主结果,消除权力和资本对民主的侵害。

协商民主体制的构建将是现阶段政治改革的重要着力点,这一体制的实施将使公众享有积极性的民主参与体验,这种体验也将较为直接地落实在政策议程和政策内容上,对公民的利益诉求形成实质性的体制回应。协商民主的实质在于,其作为一种政治社会化的过程,既高度体认社会个体作为社会治理能动力量的主体性价值,又充分肯定公民意旨作为政策结果实施绩效的利益相关性,以顶层政治构建、中层政策创制和基层民主治理建构中国协商民主的体制框架和实践机制,从而从根本上克服选举民主或代议制民主在提升社会治理效能上的先天不足,以多元化、多中心的社会治理模式有效应对现代异质性社会的治理需要。当然协商民主不是对作为现代民主基础的选举民主或代议制民主的否定或替代,而是一种结构性的互补与有机结合,只是前者更契合现阶段中国的社会政治生态,因而成为当下中国民主政治建设的重心或曰主体路径。

[责任编辑:钱继秋]

On Stratification within Chinese Deliberative Democracy

Jin Taijun Zhang Zhenbo

Abstract: Deliberative democracy is committed to set up a platform and a mechanism for intersubjective equal communication instead of simplistically and crudely being represented. It is through this mechanism that deliberative democracy surpasses traditional democracy. As a paradigm of democracy, Chinese deliberative democracy should reshape an institutional basis by political construction at the top level, enhance subjective efficiency by policy making at the middle level, and blaze a practical path to deliberative democracy at the grass-roots level, to meet the demand for complicated governance of modern heterogeneous society.

Keywords: democratic construction; deliberative democracy; ways of construction