

论协商民主:基于社会和谐视角

何士青

(华中科技大学法学院,湖北武汉 430074)

[作者简介] 何士青(1964-),女,湖南长沙人,华中科技大学法学院教授,法学博士,武汉大学政治学博士后,主要从事法理学、宪法学、政治学研究。

[摘要] 协商民主是一种重要的民主实现形式,它以利益多元为逻辑起点,以公共协商为核心内容,以社会和谐为价值诉求,以制度规制为根本保障。协商民主是对选举民主、自治民主、谈判民主的完善和超越,发展协商民主具有极为重要的意义。

[关键词] 民主实现形式;协商民主;社会和谐

[中图分类号] DF2 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2007)04-0434-04

一、利益多元:协商民主的逻辑起点

对协商民主的理解,概括起来主要有以下三种观点:一是将协商民主界定为一种决策模式,在这种模式中,公民运用公共协商来做出具有集体约束力的决策;二是将协商民主界定为一种治理方式,这种方式强调对于公共利益的责任、促进政治话语的相互理解、辨别所有政治意愿以及支持那些重视所有人需求与利益的具有集体约束力的政策;三是将协商民主看作一种社团形式,这种社团的事务受其成员的公共协商所支配^[1](第54页)。作为一种政治观念和政治实践,协商民主源远流长,在古希腊城邦的公民大会及500人议事会中、在古罗马的元老院及人民大会中,都可以找到其踪迹;作为一种系统的政治理论,协商民主直到20世纪末才正式形成,20世纪80年代,约瑟夫·毕赛特在《协商民主:共和政府的多数原则》中第一次提到“协商民主”,以后众多学者对协商民主进行阐述,而哈贝马斯的贡献尤为引人关注,“正是由于哈贝马斯的影响,围绕偏好转换而不仅仅是聚合的民主观念,已经成为民主理论的主要观点”^[2](第2页)。虽然协商民主的系统理论形成的时间不长,但影响广泛,目前已经越出西方社会的界域,成为中西政治理论和政治实践的共同主题。

协商民主在当代社会之所以受到广泛关注和高度重视,是因为当代社会的高度分化形成的利益多元取向为它提供了社会基础。协商民主与利益多元关系密切,它以利益多元为逻辑起点和前提条件。在社会分化程度低、人们利益需求趋同的情况下,往往实行集中统一的领导体制和人治的治理方式,例如,在封建社会,天下之事无大小皆决于上,“无论为朝廷之事,为国民之事,甚至为地方之事,百姓均无发言之权”^[3](第50-51页),协商民主没有存在的必要,也缺乏衍生的可能。当社会分化加剧、社会主体利益追求呈现出多元的取向时,协商民主的存在就具有必要性和可能性。利益多元是利益矛盾的前提,而利益矛盾激化到一定程度则表现为利益冲突,利益冲突如果不加以解决,必然导致社会动荡、引发社会危机。古人有云:“人生而有欲。欲而不得,则不能无求;求而无度量分界,则不能无争;争则乱,乱则穷。”任何国家,如果不想毁灭,就必须在决策机制、政治体制等方面作出明确回应,构建合理的民主机制以协调利益关系,解决利益矛盾,防止利益冲突,维护社会稳定。“选举民主容易导致多数人暴政;精英民主又容易形成被少数人所操纵”^[4](第31页),它们不足以解决这些利益矛盾和纠纷,于是,协商民主应运复兴。协商民主不仅注重社会成员的广泛参与,而且强调在充分协商的基础上形成基于公共利益的共识,因而作为协调利益关系、解决利益矛盾的重要方式获得现代民主国家的普遍推崇。

基于利益多元的社会现实,中国共产党十分重视民主协商。早在1941年,毛泽东就强调:“国事是国家的公事,不是一党一派的私事”,共产党人“一定要学会打开大门和党外人士实行民主合作的方法”,“一定要学会善于同别人商量问题”^[5](第809-810页)。新中国成立后,鉴于不同阶层、不同群体、不同个人在根本利益一致的前提下有着不同利益需求的客观事实,为了使各主体的利益需求得到表达,不仅建立了人民代表大会制度,而且建立了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,就国家大政方针、政治生活和社会经济中的重大问题进行协商讨论。改革开放以来,随着经济体制逐步实现从计划经济向社会主义市场经济、治国方略逐步实现从人治向法治的转型,新的阶层、组织、群体不断形成,各利益主体不仅利益需求日趋强烈,而且其自主独立性、选择性、多变性、差异性不断增强,其政治要求、价值观念、文化需求等日益多元化。利益的多元取向以及以此为基础形成的文化、价值等多元的文化认同,对党和政府的能力提出考验。党和政府单方面很难有效协调复杂的利益关系,只有建立包容、平等、公正的对话和沟通机制,让所有的利益关系人参与对话、协商和沟通,才能实现个体利益和公共利益的融合,使不同利益主体各得其所,进而平衡利益差异,化解利益矛盾,防止利益冲突,形成和谐的利益关系。

二、公共协商:协商民主的核心内容

所谓公共协商,是指“政治共同体参与公共讨论和批判性地审视具有集体约束力的公共政策的过程”,其主要目标是“利用公共理性寻求能够最大限度地满足所有公民愿望的政策”^[6](第35-43页),它具有公开性、平等性、程序性等显著特征,参与者在充分掌握信息、发言机会平等与决策程序公平的条件下进行公开的讨论。公共协商是协商民主的精髓,是协商民主的关键和核心;没有公共协商,参与者的共识就成为无源之水、无本之木。首先,公共协商意味着社会成员的广泛参与。在公共协商中,社会成员的参与具有实质的意义,参与者的意见不是仅仅具有“参考”价值,而是切实融合到公共决策之中。其次,公共协商是人的理性的集中反映。“协商是理性的,因为参与各方在提出、反对或支持其观点时,都需要陈述他们的理由。他们在给出理由的同时,希望那些理由(而不是例如权力)将决定其观点的命运”^[7](第151页)。这里的理性不是先验理性,也不是工具理性,而是基于人们相互间的交往行为而形成的实践理性或者说公共理性,这种理性使参与者从个人的愿望和欲望的枷锁里解放出来,“从其他每个人的立场来思考”,从而在个体利益与公共利益发生矛盾时作出合理的权衡和选择。再次,公共协商是参与者达成共识的必经途径。公共协商“否定具有任何特殊优先性的集团利益和公民利益,对所有公民的需求和利益进行系统考虑,为所有人提供平等的表达机会,形成所有公民能够自由参与协商过程的制度性论坛”^[8](第32-36页),因而能够通过平等对话和理性沟通以消除分歧、形成各方可以接受的方案。

公共协商是协商民主的核心内容,这是大力发展协商民主的内在依据。在我国,经过新中国成立以来特别是十一届三中全会以来的民主政治建设,民主的实现形式不断完善,“人民当家作主”基本上得到实现。选举民主是我国民主的基本实现形式,在实践中产生了很好的效果,上至国家领导人,下至基层群众自治组织负责人,大都通过选举确定;自治民主是我国民主的重要实现形式,在实践中也取得了重大成就,如基层自治的直接选举激发了民众的政治参与积极性,也使公民能够选出自己信任的当家人。但是,不论那种民主实现形式,在实践中都存在一些背离民主精神的现象,如选举民主中的代表人数不平等、权力过分干涉、强势群体对弱势群体的专横等;自治民主中的“个别地方,出现宗族观念和黑社会势力,并迫使群众为其投票,……有外来干预现象”^[4](第36页)等。克服这些民主实现形式的局限性,需要发挥协商民主的公共协商功能:公共协商的公开性、平等性使不同的利益集团通过平等对话和理性沟通形成共识,并依据这个共识来形成一定的决策或者选择一定的人选,使多数人的意见都能发挥出来,从而克服选举民主容易被非理性和私利主导,或者产生强势群体对弱势群体专横的局限性;公共协商的程序性、过程性保证所有观点及其对立面都接受严格的公共审查,为公共决策的合法性、正当性提供保障。将协商民主与其他民主实现形式结合起来是我国民主发展的方向,公共协商的公共理性使协商各方不仅关注自己的利益,而且尊重他方利益,因而提升解决矛盾和冲突的有效性。

三、社会和谐:协商民主的价值诉求

协商民主存在和发展的价值,不仅在于它能够弥补选举民主、自治民主、谈判民主的不足,也在于它是实现社会和谐的重要形式。利益冲突、权力腐败、社会矛盾等是影响社会和谐的重要因素。虽然解决问题的方法很多,但在民主政治的视野,协商民主是重要途径。社会和谐是协商民主的价值诉求,协商民主具有实现社会和谐的功能。第一,协商民主畅通了

民意表达的渠道。政治协商会议、听证会、民主恳谈会等方式的采用,有利于更多的民众参与讨论和决策,就解决社会矛盾提出解决方案并进行充分论证,寻找合理的而为各社会主体所接受的可行的解决方法,实现科学民主决策,防止决策失误而导致的社会混乱。第二,协商民主强调平等参与,不论是执政党还是参政党,不论是政府还是公民,不论是社会精英还是平民百姓,都有权依照法律和制度参与公共论坛,就各方所关心的问题,进行民主协商,有利于实现政府权力和公民权利、公民权利和公民义务的合理配置,防止政府滥用权力和公民滥用权利所导致的矛盾和纠纷。第三,协商民主在公共理性的指导下进行沟通,公共理性保障参与各方在协商过程中反复交换意见,展开争论,辨明是非,达成协议。

协商民主不仅是实现社会和谐的根本途径,而且与社会和谐相契合,两者的契合表现在很多方面,主要有:一是多元协调。社会和谐不否认政见和利益存在差别的合理性和必要性以及利益主体和要求的多元性,但强调多元之间的协调统一,即所谓“和而不同”。这一点与协商民主异曲同工。协商民主以社会多元为前提条件,但是不是各自为政,而是支持多元社会力量参与公共协商,并以兼顾和包容为基本原则、以实现互惠和共识为目标,实现社会的多元协调。协商民主既反对没有平衡的社会对抗状态,也反对没有差异的社会均等状态。二是化解矛盾。对于社会和谐来说,可怕的不是存在一定量的社会分歧,而是由于缺乏有效地处理各种社会分歧的制度安排,致使社会分歧恶性积累、社会处于冲突和分裂的边缘。社会和谐既承认多元性和差异性,也要求将差异控制在一定限度内,防止矛盾激化。协商民主恰正具有这方面的功能。协商民主以社会差异为逻辑前提,通过公共论坛等为分歧各方提供对话、沟通、协商的桥梁,最终使分歧和矛盾在相互理解、相互尊重的基础上得以化解。三是崇尚公平。公平是社会和谐的基本要求,但公平不是空洞的、抽象的口号,它要求社会管理系统与公共政策决策和执行过程既要有一个能够保证各种利益主体的利益要求的以表达、对话和沟通的制度平台,又要有一个能够保证各方利益要求相互融合最终达到整合,形成公共利益的机制。

协商民主对于社会和谐具有极为重要的价值功能,因而在我国正致力于构建社会主义和谐社会的背景下,大力发展协商民主就具有极为重要的意义。改革开放以来,虽然物质文明、精神文明和政治文明建设取得巨大成就,但也出现了危及社会和谐的现象,例如,公共权力“私化”和公共资源流失现象比较严重,社会分配不公,城乡之间、区域之间的经济社会发展不平衡的矛盾突出;人民群众的物质文化需要不断提高并日益多样化,社会利益关系日益复杂;各种思想文化相互激荡,人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强,等等。只有认真对待和妥善处理这些问题,社会和谐才能实现,和谐社会才能建成。在民主政治理论的维度,这些问题的产生和存在,是由于一些公共权力部门对公共政策的决策和执行没有充分听取人民群众的意见,存在一定程度的封闭性、独断性,致使这些公共政策因缺乏利益关系人的参与而缺乏公共性、合理性和可行性。因此,要正确处理这些问题,就要大力发展协商民主,充分发挥协商民主的功能,以团结一切可以团结的力量,调动一切可以调动的积极因素,充分发挥人民群众的积极性、主动性和创造性。协商民主通过广大人民群众积极参与、平等对话和理性沟通,消除公共决策系统的封闭性、独断性,实现集思广益,提升公共决策的民主性、科学性、公共性,增强解决社会矛盾、防止社会分化的有效性,实现多元社会主体的共存共荣。

四、制度规制:协商民主的根本保障

制度规制之所以成为协商民主的根本保障,是由于制度规制具有以下特征:首先,制度是肯定的、明确的规范,是一系列权利和义务或责任的集合,通过对协商民主的原则、程序和运行方式以及协商民主参与者的资格、权利和义务和责任做出明确规定,为协商民主提供指引、规范和约束,以实现“定分止争”。其次,“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,它旨在约束追求主体福利或效益最大化利益的个人行为”^[9](第225-226页),因而能够防止人的恶性膨胀,为参与各方在共同利益的基础上达成一致提供强有力保障。再次,制度具有强制性,不仅依靠强力来维持,而且它产生的直接结果就是一种强制性的力量,这种力量对背离协商民主的行为进行矫正,从而推动协商民主进一步发展。在规制协商民主的制度中,主要有三类规则发挥作用:一是权利规则,即界定参与主体的权利和义务的规则,主要回答的是在协商民主中参与主体应该做什么、不应该做什么,可以做什么、不可以做什么,其作用在于确定参与主体的行为空间选择;二是程序规则,即界定参与主体参与民主协商的顺序、方式和手段的规则,主要回答的是公民参与民主协商的进程、次序、步骤、环节,其作用在于确定参与主体的行为轨迹选择;三是奖惩规则,即界定参与主体行为后果的规则,主要规定参与主体遵守或违反规则所带来的不同后果,凡依照权利制度、程序制度参与协商的行为将获得肯定或鼓励,而违反者则将受到否定或抑制,其作用在于确定参与主体的行为后果选择。这些规则相辅相成,构成协商民主的制度系统。

邓小平曾告诫我们:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”^[9](第146页)。这一告诫同样适用于协商民主。协商民主

制度建设是一项复杂的系统工程,完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是重中之重。这一制度自1949年中国人民政治协商会议召开以来不断发展,1993年宪法修正案规定的“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”使其存在和发展获得根本法依据。在政治协商过程中,社会各界的代表反映和维护各自利益不是通过竞争与对立的方式进行,而是广泛、充分地协商讨论,以统一认识、达成共识。作为执政党的中国共产党和作为参政党的各民主党派真诚团结、亲密合作,在共同的政治原则的基础上按照团结——批评——团结的公式妥善解决两者之间的分歧和矛盾,从而使协商民主所蕴含的合作、参与、协商、包容的精神表现得更加鲜明、更加透彻。从实践看,这一制度在积聚社会各界力量、集中社会各界智慧、消除不同利益群体之间的分歧、提高公共决策的民主化和科学化水平等方面发挥了巨大作用。当然,它也存在一些需要完善的方面,如民主党派参政议政的方式、政治协商的法律化等。这些问题需要在今后的政治体制改革中逐步加以解决,尤其要注意贯彻执行共产党与各民主党“长期共存,相互监督,肝胆相照,荣辱与共”的方针,填补政协从组织到活动都与法律没有联系的“法律真空”,使政协的政治协商、民主监督和参政议政等功能得到充分发挥。

[参 考 文 献]

- [1] 陈家刚. 协商民主: 概念、要素与价值[J]. 中共天津市委党校学报, 2005, (3).
- [2] 陈家刚. 协商民主[M]. 上海: 三联书店, 2004.
- [3] 孙中山. 孙中山全集: 第1卷[M]. 北京: 中华书局, 1981.
- [4] 李 龙. 论协商民主——从哈贝马斯德“商谈论”说起[J]. 中国法学, 2007, (1).
- [5] 毛泽东. 毛泽东选集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [6] [美] 乔治·M. 瓦拉德兹. 协商民主[J]. 何莉编, 译. 马克思主义与现实, 2004, (3)
- [7] [美] 詹姆斯·博曼, 等. 协商民主: 论理性与政治[M]. 陈家刚, 译. 北京: 中央编译出版社, 2006.
- [8] 蒋俊明. 发展协商民主政治, 构建社会主义和谐社会[J]. 江苏大学学报, 2006, (5).
- [9] [美] 道格拉斯·C. 诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈 郁, 等译. 北京: 三联书店, 1994.

(责任编辑 车 英)

On Deliberative Democracy: Based on Social Harmony

HE Shiqing

(Law School, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan 430074, Hubei, China)

Biography: HE Shiqing (1964-), female, Doctor, Professor, Law School, Huazhong University of Science & Technology, Post-doctoral research fellow, Wuhan University, majoring in jurisprudence, constitution and politics.

Abstract: Deliberative democracy is an important form putting democracy into practice. It starts logically from the benefit diversity, acts public deliberation as the core contents, takes social harmony as value claim, takes the rule of the system as the basic guarantee. Deliberative democracy is the perfection and improvement for electoral democracy, autonomous democracy and negotiation democracy. It has extremely important meaning to develop deliberative democracy.

Key words: form putting democracy into practice; deliberation democracy; social harmony.