

主题栏目：协商民主研究

中国协商民主制度

[澳大利亚] 何包钢

(塔斯玛尼亚大学 政府系, 澳大利亚 塔斯玛尼亚 7001)

□ 陈承新 摘译

[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阻碍了对地方民主协商方面的进一步探寻。20世纪80年代尤其90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考虑, 是官方意识形态和民主的一种混合产物, 也常带有感情宣泄的特点。通过讨论民主商谈会、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, 考察了协商制度相关问题及地方上解决这些问题的战略。

[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

[中图分类号] D082 [文献标志码] A [文章编号] 1008-942X(2005)03-0013-09

对中国协商民主制度的研究相当有限, 这很容易理解, 因为大多数研究都集中于讨论乡村和城市的选举(Tianjian Shi 1999^[1], Kevin J. O'Brien 1994^[2], K. O'Brien & Lianjiang Li 2000^[3], Oi and Rozelle 2000^[4]; Anne F. Thurston 1998^[5], J. Howell 1998^[6]; Unger 2002^[7], Baogang He & Lang Youxing 2002^[8]等)。尽管这些研究有助于大家了解中国地方选举民主的产生、发展及意义, 但上述研究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。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^①。

Suzanne Ogder^{[9] p.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, 以及这种协商被表明是构建民主大厦的重要基石。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^①。”

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^[10]。

[收稿日期] 2004-12-30

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[作者简介] 何包钢(1957-), 男, 澳大利亚塔斯玛尼亚大学政府系教授、博士, 主要从事政治学研究。

[译者简介] 陈承新(1981-), 女, 浙江杭州人, 浙江大学法学院政治学与行政管理系硕士研究生, 主要从事政府及民主治理研究。

①Dryzek 把民主视为是在以下三个纬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。

本文以笔者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、温岭和椒江等地的大量实地访谈及所参与的十多次协商会议为基础写成。在过去的三年里,笔者访谈了全国或地方二十多个重要人物,以发现他们发展协商制度的动机和战略。同时,也搜集并分析了大量与协商制度相关的记录、档案及文件。

一、背景 动机及创新

20世纪80年代,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734 737个乡村的政治结构及约320万“村官”的政治行为发生了较大变化。进入20世纪90年代后期,城市直接选举的推行及协商制度的建立也对中国现有的近七万个城市社区产生了影响。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。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,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、对话网络和多种形式的公众质询等。

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。

首先,这些制度可以溯源到毛泽东的群众路线,它在政治过程中强调磋商、听取并重视群众的声音。事实上,社会主义系统及它的鼓励协商文化,使之具有不同于自由民主下发展起来的协商制度特征。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益的来源。由于它具有的宣传特征,协商制度可被视为是政治动员的一种复兴形式。浙江温岭的宣传部官员发现,协商制度产生的原因之一,是由于当今商业背景下传统的基于政治意识形态的政治动员作用已不太明显,宣传工作必须适应迅速变革的经济和社会生活。于是,人们被迫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,协商会是一种把干部和群众召集在一起并解决实际问题的有效形式。事实上,宣传部门主管着这些协商制度的进行,并不断尝试着制度的创新,如:对如何进行协商会议有详细的程序规定,不单纯依赖于意识形态,还通过考虑个人的利益和偏好对群众要求作出反应,以及具有咨询和投票等民主要素特征。

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的问题的一种方法,以及实现经济和社会协调发展的途径。快速的经济的发展带来了分配不平等、腐败滋生较严重、较高失业率、更高的人口流动性、犯罪率上升等问题。社会控制和地方稳定已经成为一个重要的问题。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,人们发现,经常而有规律的协商会议已经减少了群众不满、解决了社区的相关问题、避免了大的公共政策制定错误,以及在治理地方事务中节约了财力、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,未就业的群众被组织起来成立保安队。事实上,这些治安队伍已经显著地降低了社区犯罪率。在武汉的一个社区,在这些系统被推行以前,经常有自行车被偷,自2003年这些系统推行以后,再没有发生过盗窃行为。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,北京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,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,北京在20世纪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开展,就利用协商制度使某些政策具有合法性。有些领导则是迫于压力以缓解干群紧张关系。如有个被访谈者说,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%,而私营业主和利益集团想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产生了。

政治业绩是地方领导进行改革的重要动机。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^①。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,在选举程序上进一步改革的空间已经很小。因而,地方领导(如温岭)就集中力量发展了协商制度,温岭的松门镇最早实施并发展了协商制度,该地的领导最初被温岭市,接着在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。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,他们缺乏强的激励,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而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就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。

二、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对话民主、听议民主或者合作民主这样的词,这既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。

在中国的另一些地方,“协商”被理解为商讨某些问题、政策和原则的一种方式,协商被用来作为给出高质量意见的理由。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Jon Elster^[11]所说的“使伪善文明化的力量”,即参与各方都表现是为了公众的利益,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,而是带有工具性的特征。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

^① 张锦民是一个最好的例子,1999年,张锦民是中国共产党一个区的党委书记,她率先举行直接的乡镇选举,现在她是中共四川雅安市的副书记。

们界定问题的性质,展开讨论并找出问题的解决方案,在这过程中,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^{[12] pp.3-182}。

Guillermo O'Donnell^[13]指出,民主不仅仅是个政治体制问题,也是个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、提高人们的公德。举一个2004年讨论杭州有线电视问题的协商会议来说,它就表现为公民的教育过程。有些居民认为外来人员和本地居民应该享有同等教育的权利,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的行为和观念,批评他们不愿去做清洁工,批评他们认为这类“卑贱”工作只适合二等公民去做的观念。

三、协商制度的种种形式

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

(一)民主商谈会

民主商谈会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。在武汉的一个居民委员会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;第二个阶段是公开讨论,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,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的问题的方法。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^①。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,地方人大主任也能确定议程安排,但需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。在乡村民主商谈中,如果问题涉及全体村民的福利,则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。一些乡村和市镇的民主商谈会,参与与否是自愿的。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,由他们自己控制议程。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,而不是以投票作为解决问题的基础。然而,民主商谈会可能不能形成一致意见,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,遭到另一些人反对。为了使对有争议问题的政策具有合法性,在民主商谈上,地方党组织

① 与此相似,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。

可能会决定让地方人大代表就困难的问题进行投票,而不需考虑地方党支书的权威,投票的结果就形成最终决策。他们认为惟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。

(二) 公民评议会

公民评议会在包括乡村和城市的许多地方都出现过。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,会上,每个村干部都会被评为优秀、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寄给村委会。

市民评价会一般分三个阶段:第一阶段,主要领导就地方领导的业绩作报告;第二阶段,市民提出问题、评议报告、交换意见、并参与政策制度和领导业绩的讨论。第三阶段,市民填写评价表(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与奖金水平。例如,在雅安,两个镇领导因为在市民评价会上得分很低而离开岗位。在杭州,某部门的所有工作人员由于在市民评价中得分低而扣发2000元的奖金。尽管市民评价会给了市民评价官员的一个机会,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,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。

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^[14]。这是国家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,但它给地方领导提供一种更大的激励,通过改革来追求职业的发展或荣誉。

(三) 居民或村民代表会

村民代表大会能够对如集体土地、村企业的成立和发展、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和其他事务进行监督的小组。财务小组由7个人组成,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村里的主要决策产生影响,而在过去,他们被排除在决策过程外。就如白钢^①所指出的,有两个原因使得少数干部控制乡村事务变得更加困难:一是村民代表能够就不想要的提案有效行使否决权;二是代表可以提出自己的提案。村民代表会也被定义为咨询机构。例如,根据屯溪乡自我管理规定,村民委员会是乡村党委领导下的民主咨询机构。在温州,如果某项支出超过5000元,必须征求村民代表会的意见^[21 p.45]。

笔者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)、会议的频繁次数、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^[10 p.304]。笔者早期的评价如表1所示。这种比较主要关注的是特定的制度对协商的影响,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。笔者发现,在村代表大会上,更高的协商程度、更高的真实性与更高的效率相关。真实性将提高协商水平,进而帮助更有效和合法的治理。

① 参见白钢《村民自治:中国农民的政治参与》,载《中国农民》1995年第1期。

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	选举的代表及村民委员会成员
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	每年在 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	中等	中等或低	高
效 率	高或中等	高	中等或低	高
监 督	低	高	中或低	中等
动员程度	中或低	高或中等	低	中等或高
真 实 性	中等或高	中等	中等或低	中等或低
控制范围	广	中等	中或狭窄	中或狭窄
协商程度	不定	低	中等	中等

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负相关。这可通过比较笔者在 2004 年所参与的两次协商会议来说明。在雅安 ,有 20 个人参加关于镇选举程序的会议。在三个小时里 ,每个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 个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 个人发表了自己的观点 ,没有充足的时间来讨论 ,协商程度较低。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、政策的公正性以及治理者和被治理者间的联系。有些目标在一定程度上实现了。协商有助于地方政府政策的实施 ,并给地方政府解决某些困难问题所采取的措施以合法性。

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^{[12](p. 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问题的办法。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中也起了很大的作用。

四、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 ? 协商是否能不只是停留在形式上 ? 这里笔者要讨论地方在发展公民权、活动范围、真实性和协商所采取的一些战略。

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,也丧失了从错误中吸取教训的机会。协商民主应该允许人们犯错并从中吸取教训。

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,领导只听取部分人的意见,只讨论小问题,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,其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,往往由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,领导们关上门开了20分钟会,随即宣布了他们的决定。当场作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。由于受儒家并不鼓励尖锐批判的思想影响,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。有时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。

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。为了保障人们充分参与和进行有意义的讨论,协商程序和制度以突出协商的方式被加以结构化。许多其他措施也被采用来改善协商制度。一些地方领导鼓励普通市民自愿参与,并激励地位较低和收入水平较低的市民的参与积极性。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、如何保障最大程度的协商、如何避免或减少操纵行为等技术条件方面的问题。政治条件起作用,地位的平等可以鼓励最大程度的协商,不平等的权力关系对发展真正协商构成约束。高水平的协商往往出现在两三个朋友在两三个小时之间的讨论,原因之一是朋友间关系平等。

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2004年通过一项规范协商制度的方案。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才刚刚开始实施。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控制社会的一种方式 and 工具。这样一个过程影响在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要早十余年,但城市协商制度的发展看起来比乡村来得快,原因在于城市良好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,她们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,妇女起了重要甚至使主导的作用(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的。

(在笔者 1998 年的调查中,只有一个女性被选为村长)。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正在出现。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自己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,抑或形成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资。

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政府的统治,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]

- [1] Shi Tianjian. Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy[J]. World Politics, 1999, 51: 385 - 412.
- [2] O'Brien K. Village Committees: Implementing Political Reform in China's Villages[J]. Australian Journal of Chinese Affairs, 1994, 7: 32.
- [3] O'Brien K., Lianjiang Li. Accommodating "Democracy" in a One-Party State: Introducing Village Elections in China[J]. The China Quarterly, 2000, 162: 465 - 489.
- [4] Oi Jean C., Scott Rozelle. Elections and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages[J]. The China Quarterly, 2000, 162: 513 - 39.
- [5] Thurston, Anne F. Muddling toward Democracy: Political Change in Grassroots China[M]. Washington, D. C.: United States Institute of Peace, Peaceworks, 1998.
- [6] Howell, Jude. Prospects for Village Self-Governance in China[J]. The Journal of Peasant Studies, 1998, 25(3).
- [7] Unger, Jonathan. The Transformation of Rural China[M]. Armonk: M. E. Sharpe, 2002.
- [8] He Baogang, Lang Youxing. Balancing Democracy and Authority: An Empirical Study of Village Election in Zhejiang[M]. Wuhan: Central China Normal University Press, 2002.
- [9] Ogden, Suzanne. Inklings of Democracy in China[M]. MA(Massachusetts): Harvard University Press, 2002.
- [10] He Baogang. The Theory and Practice of Chinese Grassroots Governance: Five Models[J]. Japanese Journal of Political Science, 2003, 4(2): 293 - 314.
- [11] Elster, Jon, eds. Deliberative Democracy[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- [12] Warren, Mark. Deliberative Democracy[A]. April Carter and Geoffrey Strikes eds. Democratic Theory Today[C]. Cambridge: Polity Press, 2002.
- [13] O'Donnell, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies[A]. A. Schedler, L. Diamond, and M. F. Plattner, eds., The Self-Restraining State[C]. Boulder: Lynner Rienner Publishers, 1999.
- [14] Yu, Keping, ed., Innovations and Excellence in Local Chinese Governance[M]. Beijing: China's Social Sciences Data Press, 2002.

[责任编辑 江予新]

Participatory and Deliberative Institutions in China

HE Bao-gang

(*School of Government , University of Tasmania Australia , Tasmania Tool , Australia ,
Tasmania Tool , Australia*)

Abstract : There are few studies on Chinese deliberative institutions. This is quite understandable because most writings have so far focused on village or urban elections (Tianjian Shi 1999 , Kevin J. O'Brien (1994) , K. O'Brien and Lianjiang Li 2000 , Oi and Rozelle 2000 ; Anne F. Thurston 1998 , J. Howell 1998 ; Unger 2002 , Baogang He & Lang Youxing 2002 and many others). While these studies contribute to the understanding of the introduction , development and meaning of electoral local democracy in China , their narrow focus on elections has handicapped inquiries into the deliberative aspects of local democracy. Democratization should not be understood merely as the spread of liberal democracy , but also as advocating participation , deliberation , franchise , scope , and authenticity (Dryzek 1996). More importantly , while elections are an essential element of democracy , democratic procedures need to be firmly anchored in the process of genuine deliberation to avoid the tyranny of majority rule.

Suzanne Ogden (2002 :257) notes the importance of "deliberation in the Chinese political system as a means of reaching consensus" and this deliberation " could prove to be an important building block for democratization". She argues , "Consensus building may be limited largely to the elite , but the Chinese system is still more open to democratic resolution of conflicts through discussion than are dictatorial systems , where neither consensus building nor elections are institutionalized".

Drawing on and developing my work on deliberative institutions (Baogang He 2003) this paper focuses on deliberative processes , deliberative institutions , deliberative democratization and their contribution to local governance in China. The paper begins with an introduction which explains the background to recent experiments with deliberative institutions , followed by an explanation of the Chinese understanding of deliberation . It then discusses key deliberative institutions , outlines main features , and compares the impact of these institutions on deliberation. Problems associated with deliberative institutions and local strategies of dealing with these problems will be examined. The final section of the paper brings together democratic theory and Chinese practice , to the ultimate benefit of both.

The paper draws on my extensive fieldwork and interviews in Beijing , Shanghai , Hanzhou in 2002 ; Ya ' An and Wuhan in 2003 ; and Beijing , Hangzhou , Wenlin , and Jiaojiang in 2004 , where I observed and participated in more than ten deliberative meetings. In the past three years I conducted more than twenty interviews with key figures at both national and local levels to find out their motivation and strategies in developing deliberative institutions. At the same time , I collected and analyzed all relevant minutes , documents and files on participatory and deliberative institutions.

Key words : Deliberative Democracy ; Deliberative Institutions ; Democratic Deliberation ; Citizen ' s Evaluation ; Urban or Village Representative Assembly