

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文
阅读次数: 314

中澳两国协商民主实践之比较

何包钢

特聘导师

自上世纪末以来,各种协商民主实践在全世界蔓延和推广。不仅在如美国、英国、丹麦、加拿大、澳大利亚这样的发达国家,而且在如中国、非洲、印度等发展中国家也出现各种形式的协商实践。协商是一种普遍的解决冲突的机制,通过中西方比较来发现事物的特殊规律和普遍规律,可以使它们相互借鉴,互相促进。这里,比较中澳两国,不仅是因为它们都存在大量的协商民主实践,而且笔者在这两国指导进行了很多实验,具有亲身体验。2005年至2006年笔者做了5次政治实验,分别在泽国镇、扁屿村和隆标企业进行了民主恳谈。2007年我组织和参与了澳大利亚协商民主的实践,参加了维多利亚州Geelong市Surf Coast郡公民陪审团的整个过程。

中澳协商民主的相同之处

两国在协商民主实践中存在着相同之处。首先,中澳两国地方政府发展协商民主的主要动力都是地方政府试图用协商方法解决社会矛盾,化解冲突。在中国,由于社会日益多元化,在各项改革中牵涉到不同群体的利益,人们依法力争,出现了一系列上诉上访游行,这给地方政府造成了极大压力,使得其认为越来越需要通过协商的方法解决这方面的压力。在澳洲,地方政府有选举带来的合法性,但是有些决策涉及到一般民众或利益集团的利益,引起不少矛盾。笔者参与指导的某区地方政府因为决策中的问题,一些房主于2000年把地方政府送上法庭。地方政府花了五万澳元请律师,造成地方政府威信下降。吸取这一教训,地方政府以引进公民陪审团的方法来讨论道路建筑及其费用分担问题。组织公民陪审团的费用(一万澳元左右)大大低于法庭费用。那次陪审团在一个运动场进行。一名官员说,在这个场所举行协商比打官司的场所要好得多了。中澳两国实践效果也有相同之处。协商民主都使公民增强了对政府的信任,政府也获得了更多的政治信息,创造了更多的社会资本,有利于地方治理。

第二,在推行协商民主背后都有相同的经济原因。对于地方重大公共项目,一般需要集资,涉及人民的生活利益,地方政府就不得不同民众进行商量讨论。澳洲基层地方政府征收的地税、房产税占其54%的政府收入。如何使用好来自于民的钱还必须与人民商量。

第三,中澳两国的协商实验都要有开明领导的支持。事实上,进行协商民主某种程度上是政府的放权。因此,进行协商民主的动力不仅来自于民众的要求,也需要开明领导人的认可和支持。当然协商民主最重要的动力是民众参与的压力。中澳两国都出现了民众对一些地方政府的不信任。在这种情况下,政府不得不利用哈贝马斯所说的沟通理性和协商民主来增强政府合法性。

中澳两国也都面临着相同的问题,即推动协商民主的制度化都比较困难,都是依赖于开明的地方领导人,往往出现人走茶凉,人走政息的现象。更为重要的是,各国行政决策领导人都坚信,政策的制定是由政府做的、从上往下的过程。决策机构、立法机构不愿放权、分权给各协商民主论坛。至今为止,与国家决策层面有关的协商民主实验很少,大多限于地方事务。

中澳协商民主的不同之处

由于历史和现实多种原因,两国协商民主有许多不同之处。由于两国政治制度的差异,在推动协商民

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年
纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

主实验中的动力上存在着差别。澳洲协商民主是在选举民主基础上发展起来的，是对选举制和代议政府的一种补充，选举民主享有主导地位。笔者在做澳洲政治实验时，九位区领导成员中有两位领导认为他们是选举出的，具有权威来作出决定，毋须进行协商讨论。这里，选举的合法化成为抵制协商民主的一种理由。Tom Bentley (1999-2006年间为英国著名的民主论坛的主任) 在笔者主持的一次学术会议上说，英国的自由民主政治已成为一种历史负担，难以发展出协商民主。因为多党竞争的传统太强了，损害了公民的协商论坛的发展。各政党忙于争夺政治权力，远离民众，不愿放权给公民协商论坛。一个政治悖论现象非常有趣，中国在选举政治欠发达的情况下，有不少地方发展了各种协商民主的形式和实验，以寻求和获得政治合法性。因此，在中国协商民主发展具有更大的动力，例如在温岭市每年都举行上百次的协商民主论坛。温岭以协商民主来激活乡镇人大制度，并配合地方人大，使地方决策更符合民意。

由于两国政治体制的差别，地方政府在组织协商民主论坛中的自主性也不同。在中国，由于中央集权体制，地方政府的重大决策必须得到上级领导的许可。地方做协商民主决定时，要得到上级的同意，至少是默认。而在澳洲，由于地方自治较为成熟，地方政府有权决定做协商民主实验，毋须州政府或联邦政府的审批。在这里，自由民主制度与协商民主有一种亲和力。需要指出，澳洲地方政府往往组织一系列公民参与活动。公民陪审团只是民众参与中的一个环节，参与活动还包括民调、听证会、专家委员会会议。

从参与情况来看，中国的参与率要远远高于澳洲。由于中国政府的政治动员能力较强，并且民众对其利益相关的公共事务比较关心，参与率往往在80%以上。由此反映了中国地方民主化的一个特色：组织动员式的民主发展快，选举为主的民主发展缓慢。但在澳洲，由于个人主义的传统与对政治的冷漠，参与率比较低下，尤其是青年人更不愿意参与。我的一个同事，发出上千份邀请信，只得到几十封回信表示愿意参加公民陪审团。某组织送出上万封明信片，回复率只是几百人。这几百人在统计上不能代表任何群体。一旦涉及到地方事务，参与率相对高些，一是话题与公民有切身的利益关系。二是有一定的刺激因素，即周末住在一个好的宾馆，免费吃住，又可以认识一些新朋友。

中澳两国在主持人制度上不同。中国作为发展中国家，人民的文化素质较低，民主政治起步较晚，在基层社会发展协商民主时，在一些学者专家的指导下，为了改变原来由党政官员主持的不中立性，从中小学教师中培训一些人临时担任主持人，这种做法可大量节约民主成本。但是，主持人的专业化水平低。在澳洲，由于协商民主起步较早，主持人已经发展出一个专门的职业。澳洲专门有主持人的网络组织，任何地方政府要找主持人，与该组织联系即可。澳洲协商民主的主持制度较为完善，主持人的水平也相对较高。但从另一方面来说，这也增加了展开民主恳谈会的成本。例如，在澳洲的Geelong的一个区进行的公民陪审团实践中，主持人主持三次完整协商民主会议要收取9000澳元的费用。主持人的职业化固然有利于推动协商民主的推广，但由于主持人自身利益的存在，在协商主持过程往往只讲协商民主制度的优点，很少谈缺点。相比较而言，在中国可以利用各种资源，节省成本，更有利于推广协商民主制度。

从具体的协商民主实践中来看，中国协商民主做得比较粗，方法简单，但都是探讨生活中的实际问题。澳大利亚则在方法上比较精细，非常规范。仅组织一次公民陪审团活动，该地方政府就组织了一个委员会，先后开了四次会议，讨论协商会议中的各种工作和内容。

两国关于代表的观念也存在着差异。在中国，被随机抽到的人有一种“政治代表”的观念，即他们应代表百姓说话，因而温岭市称他们为“民意代表”。他们有义务询问周围人的要求。泽国镇2006年规定被抽到的代表要访问10户人家。这是公民的义务。在澳洲，被抽到的代表往往只说出自己的想法和利益要求，政府无权要求参与者要代表其他人的利益。澳洲某主持人曾如此评论中国的协商实践：“他们仍然讲义务。”言下之意，澳洲协商民主实践只讲权利。

在中国，由于传统文化中“公”的观念比较丰富，而且中国共产党在政治宣传中强调集体主义的原则，因此，在协商中对于不同意见的人可通过做思想工作，要个人牺牲个人利益，顾全大局，最后可以得到大多数人满意的结果。澳洲有着崇尚个人自由、隐私权的深厚传统。所以，在协商过程中，首先是在保护个人利益基础上再诉诸集体利益，最后达成共识。如果有少数人不同意只有通过法律途径来解决问题。在2007年做实验时，有两件事对我影响很深。一是，区政府不能公布每户人家分担费用的情况。因为这会损害了个人的隐私权。特别是那些城市居民在乡下买房的人的隐私权。几年前，该区政府被告到法庭，就因为其公布每户人家的基本情况。二是，在做公民陪审团实验中，公民陪审员名单是保密的，其讨论也不对公众开放，这是为了保护陪审员不受他人影响，以此提高协商的质量。

新闻媒体在民主协商中发挥巨大的作用。在中国，新闻媒体往往出现一边倒的现象，往往对协商民主进行正面报导，大加赞扬，偶尔提一下缺点。这有利于协商民主的推广，但却不利于协商民主实验的进一步改进和提高。在澳大利亚，媒体有赞扬，有批评，但由于新闻舆论的监督性质，往往批评较多。所以，一位协商民主的组织者往往躲避媒体，不希望媒体进行报导。在美国，费什金(Fishkin)教授的协商性民意调查最早得到某电台的支持。最近美国纽约时报也出资支持美国16个大学用协商性民意测量方法来讨

批评和回应

经过上面的简要比较后，我们可以对某些批评协商民主的说法作出有力的回应。对中国协商民主实践中问题的批评主要有以下几种：一，这只不过是咨询；二，它也不能算是民主；三，它类似座谈，方法显得粗糙。这些批评虽然有一点道理，但是他们没有区分协商理论自身的问题和由外在条件所引起的问题，以及民主制度自身问题的区别。实践是最好的回答，从这几年做的实验可见，农民和老百姓是讲理的，理性也是可以解决问题的。我们可丰富协商民主的语意，加强平等性、审议性等特征；也可以进行协商民主制度的建设，创建一个相对平等的环境，所以协商民主可以运用到中国。至于协商民主实践中如民主成份不够等问题，这是可在实践过程中不断完善和改进的。

我们决不可以妄自菲薄，当深入中国各地实践经验时，就会发现中国人的一些实践是先进的。例如，在泽国实验中，随机抽样贯穿于协商民主的各个环节：如选民意代表，把民意代表分到每个小组，甚至用抽签的方法来确定小组到大会的发言者。这充分体现了程序的公正性。正如费什金教授所评论“这比美国的实践还好”。费什金教授甚至还说，中国协商民主实践直接影响到决策，这比加拿大的公民大会更有效（加拿大的公民大会讨论了选举规则，拿出了方案，但在公投中被否决，未变成实际的政策）。费什金还说，如果中国可以做成协商民主实验，那么美国更应该做。他以中国泽国为例，鼓励美国公民做更多的协商民主实验。此外，中国的地方协商制度和澳洲的塔斯马尼亚的市民参与制度差不多，中国通过协商制度建立起来的治安系统可与美国芝加哥市Lakeville的治安系统一样有利于地方秩序和稳定。中国民主协商实践表明，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，这充分说明协商是富人的特权的观点是不正确的。澳大利亚学者John Dryzek在笔者主持的一次学术会议上(2006年9月澳大利亚墨尔本迪肯大学)曾高度评价中国地方协商制度的创新，比西方更多、更快、更易，而且民众参与更广泛！通过客观地比较中澳协商民主的实践，我们既看到中国实践中的缺点，又看到优点，这有助于克服自卑感，增强中国人的自信心和创造性。我们坚决反对下述论断，中国人没有资格谈协商民主，中国人必须遵守西方协商民主发展的道路，即先有选举民主，后有协商民主。中国地方政府的创新充分说明，可以通过协商走出一条决策科学化和民主化的道路。

中国已涌现出各种协商民主恳谈的实践。中国的民主恳谈实践已经减小了与西方国家相应实践的差距，在某些方面甚至已超越澳洲协商民主实践的水准。在今后的20年里，中国将会在增进协商民主方面创造更大成绩。总有一天，世界会重新看待中国，认识中国，承认中国在民主化道路上的进步。但是这一天的到来，需要中国人有充分的自信和创造力。

（作者系澳大利亚迪肯大学教授，email: baogang.he@gmail.com）

相关文章：

[三种全球正义观：地方正义观对全球正义理论的批评](#)

[捍卫程序：一个自由主义者对卡尔·施密特例外理论的批评](#)

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

