

# 从阐释效能到建构系统： 西方协商民主研究的范式演进及其应用衰变

黄徐强

江西师范大学 马克思主义学院,江西 南昌 330022

**摘要:**西方协商民主研究历经40余载,蕴含着深刻的实践逻辑。20世纪70年代,西方代议民主的治理失灵现象日趋普遍。在探寻治理失灵的应对策略时,西方学者着力构建协商民主的理论范式,从多个视角阐释了协商民主的效能优势。然而,西方国家错综复杂的权力结构和利益关系,制约了协商民主的实际效能。有鉴于此,西方学者着力研究协商民主的制度实现形式。由于代议民主存在路径依赖等原因,西方协商民主发展缺乏法理基础和政治支持,面临碎片化、形式化和制度整合等瓶颈。西方学者转向建构协商系统,以期打破瓶颈。不过,理论更新还是无法扭转西方协商民主应用的衰变趋势。

**关键词:**协商民主;代议民主;范式演进;应用衰变

**中图分类号:**D082 **文献标识码:**A **DOI:**10.12186/2024.03.004

**文章编号:**2096-9864(2024)03-0031-10

自毕塞特20世纪80年代提出协商民主的概念至今,西方协商民主研究历时40余载,范式内容异彩纷呈。西方学界的范式梳理存在两大进路:20世纪90年代,重点回溯理论渊源,考证罗尔斯等人的学术贡献,归纳共和主义、普遍主义和后现代的协商民主理论<sup>[1]</sup>;近年来,艾斯特等人将范式演进概括为四个代际,第一代探究协商民主的基本范畴,第二代论证协商民主的治理优势,第三代探究协商民主的制度程序,第四代阐述协商系统理论<sup>[2]</sup>。

2001年哈贝马斯来华交流后,国内学界掀起研究西方协商民主的热潮。早期,研究者侧重梳理协商民主的内涵特征和治理效能<sup>[3]</sup>,概括协商民主的理论流派和实践形式<sup>[4]</sup>,分析哈

贝马斯等人的理论创新<sup>[5]</sup>。后续研究更多地转向制度设计和操作程序<sup>[6]</sup>,总结前三代协商民主理论<sup>[7]</sup>。近期,研究者重点关注第四代理论及其对中国协商民主发展的启示<sup>[8]</sup>。

总的来看,国外的早期梳理无法兼顾理论前沿,近年来的概括只是按照时间线索勾勒理论脉络,没有全面展现每代理论回应的治理难题。国内研究成果丰硕,但尚未完整梳理西方40余年的范式演进轨迹,特别是没有观照理论发展的实践逻辑。因此,有必要立足西方协商民主理论产生和发展的治理情境,重构四个代际的研究议题,揭示范式演进的历程及其实践困境,尤其要厘清范式演进的实践背景和焦点内容,展现西方协商民主的应用衰变,以进一步

收稿日期:2023-04-14

基金项目:江西省高校人文社会科学研究项目(ZZ22102)

作者简介:黄徐强(1988—),男,江西省鄱阳县人,江西师范大学副教授,博士,硕士生导师,主要研究方向:协商民主与基层治理。

理解协商民主的治理效能,为中国完善协商民主体系提供理论参照。

## 一、西方协商民主的滥觞情境及其效能阐释

代议民主的失灵,构成了西方协商民主的滥觞情境。20世纪70年代,代议民主无力应对国家治理危机,效能短板日益凸显,治理失灵现象日趋普遍。当时,欧美经济陷入滞胀,权力被资本绑架,置公共利益于不顾,政治抗争不断。西方学者在探究治理失灵的应对策略时,提出要发展协商民主,弥补代议民主的效能短板。

### 1. 西方代议民主的治理失灵

西方代议民主主张权利形式平等,强调选举可以表达私利,实现公益,要求少数服从多数。这套制度存在明显短板,如不能保证实质平等,公共政策常常背离公共利益,无法满足复杂社会对国家治理能力的需要,治理失灵现象层出不穷。

治理失灵首先表现为,选举被资本操纵,违反平等原则,导致政治遭遇合法性危机。西方代议民主蕴含“一人一票、票票等值”的平等预设,认为公民通过选举表达政治认同,赢得多数选票者自动获得执政合法性。可是,由于资本绑架权力等原因,形式平等与实质不平等的鸿沟愈拉愈大,进而反噬权利与自由,不可避免地诱发公共价值的合法性危机。进一步讲,选举只能决定谁执政,无法保证胜选者履行竞选承诺、根据公共利益决策,时常引发公共政策的合法性危机。

治理失灵也表现为,选举并非正和博弈,无法全面反映公共利益。在代议民主的框架内,公民权利等同私人偏好,公民参与选举表达偏好便能增进权利,聚合形成公共利益。“民主的目标就是将分散的个人偏好尽可能通过一种公正而有效的方式聚合成为集体的选择。”<sup>[9]</sup>可是,公共选择理论早已证明,遵循个体理性进行社会交往极易导致集体非理性,会使公益受

损。阿罗不可能定理更是表明,选举筛选出的社会偏好无法代表多数利益。选举根据投票多寡确定公共利益的内容,无法综合考虑偏好的强弱及其合理程度,不能全面映射社会事实,致使偏好聚合出现偏差,决策信息失真。依靠选举生成公共利益,效力有限。

治理失灵还表现为,代议民主难以适应复杂社会的治理需要。二战后,西方国家相继进入后现代社会,公共治理的复杂性骤增,乃至生成风险社会。典型表现为:身份认同日趋多元,价值观念日益多样,少数群体的权利诉求愈发强烈。然而,代议民主奉行多数决定原则,政治精英鲜有动力回应少数群体的诉求。少数群体被迫诉诸政治抗争维护权益,黑人民权运动和女权运动在20世纪六七十年代风起云涌,便是最好的例证。面对类似错综复杂的公共议题,代议民主失灵日趋频繁,充分暴露了效能短板。

代议民主失灵召唤治理改革,改革效果却不尽如人意。20世纪80年代,西方国家为应对复杂棘手的公共事务,大刀阔斧地革新行政体制,吸纳市场和社会参与公共治理。新公共管理运动随之发轫,类型多样的治理网络陆续涌现。然而,治理并非万能钥匙,存在大量失灵、失效甚至失败的案例。治理网络常常由精英特别是经济精英支配,矛盾分歧和权力为资本服务的现象屡见不鲜,无法确保治理的公共性、平等性和责任性<sup>[10]</sup>。

效果有限的深层次原因还在于,改革只是在治理技术层面修补行政体制,并未在政治制度层面触及代议民主体制,属于隔靴搔痒。从聚合决策信息的角度看,代议民主是一套化繁为简的治理机制。它将公民权利及其偏好简单地化约成标准化的选票,根据选票数量确定偏好实现的内容与顺序。选票承载的决策信息非常有限,根本无法如实反映权利偏好的复杂性。仅仅依靠选举很难保证决策的科学性,社会越

复杂,选举的效能短板越明显。应对代议民主的治理失灵,满足复杂社会的治理需求,势必要求改革政治制度。

## 2. 协商民主的效能阐释研究

20世纪八九十年代,西方学者在寻找政治制度改革路径的过程中,积极建构协商民主的理论范式。范式建构的重点是,论证协商民主有助于增进公共利益,促进政治平等,夯实政治合法性基础,治理复杂的风险社会,弥补治理网络的民主赤字。也就是说,论证协商民主是治理民主和政治民主的有机统一,具有缓解国家治理危机的显著优势,成为阐释协商民主治理效能的实践起点。

鉴于代议民主难以全面反映公益,西方学者主张公民遵循公共理性,实行协商民主,从而全面整合公共利益。罗尔斯对公共理性的界定,是理论阐释的基石。如其所言,“公共理性是一个民主国家的基本特征。它是公民的理性,是那些共享平等公民身份的人的理性。他们的理性目标是公共善”<sup>[11]</sup>。简单说来,公民在公共领域应当根据公共利益协商,不能只顾私利。在罗尔斯的基础上,博曼指出公共理性具有多元性。“当协商者运用多元公共理性的时候,他们就可以实现互相尊重、互相包容。”<sup>[12]</sup>

西方学者在重新解释政治参与目的的基础上,指出协商民主不是聚合偏好,而是转换整合偏好,可以更好地增进公共利益。哈贝马斯对此指出,“我们必须把进入政治过程的各种偏好不是看作某种给与的东西,而是看作一些接受论据之交换、可以用商谈方式加以改变的输入”<sup>[13]220</sup>。公民的偏好需求存在轻重缓急之分,会经过协商进行动态调整。深入的沟通交流,有望消除对偏好实现顺序的分歧,就程序规范和政策议程达成共识。

针对社会面临的合法性危机,有必要论证协商民主具备增强政治合法性的效能。代表性

观点有,“合法性的源泉并不是个体先定的意志,而是意志的形成过程,也就是审议本身”<sup>[14]</sup>。“民主的意识形成过程确定合法性力量,是从那些允许在协商过程中更好论据发挥作用的交往预设和程序中得来的”<sup>[13]342</sup>。他们认为,建立规范程序,确保公民平等协商,根据公共利益陈述理由凝聚共识,能够夯实公共政策的合法性基础。需要指出的是,与代议民主强调通过选举赋予统治权合法性不同,协商民主更在乎法律等公共政策的合法性。

鉴于资本操纵选举,论述协商民主可以增进平等,成为范式建构的题中之义。研究者尤其反对累积性不平等,主张协商,遵循平等、包容和互惠的原则。他们强调,“协商观念不仅要求平等对待他人的利益;考虑到良知差异的背景,它还要求他人可接受的理由,政治上可行的理由。我将这种要求称为协商包容原则”<sup>[15]</sup>。增进包容性,需要采用问候、修辞和叙述的协商模式。仅仅承认理性说理的正当性会生成内部排斥,不善于说理者会身处劣势<sup>[16]</sup>。此外,还应确保说理的互惠性,“它所要求的是能够向受到激发寻找社会合作的公平条件的所有各方证明为正当的理由”<sup>[17]</sup>。互惠性特指根据正当理由表达体现公共利益的偏好诉求。

阐明协商民主可以更好地响应风险社会的治理需求,回应身份政治和价值多元论的挑战,避免治理网络失灵,充实协商民主的发展理据,是阐释效能的重要环节。吉登斯等人既解释了风险社会的形成原因,又说明了协商民主的治理效能。他指出,人追求解放推动了现代性的展开,“人为不确定性”剧增。“我们的存在,比以前更具有风险。”<sup>[18]</sup>实现解放应对风险,需要发展“对话民主”。协商民主的风险应对能力具体表现为,可以为塑造公民的国家认同提供不偏不倚的程序,“是在撕裂的社会调和冲突最民主的方法”<sup>[19]</sup>;有助于澄清道德价值观冲

突,培育妥协精神、正义观念和宽容意识<sup>[20]</sup>;能促成治理与民主的融会贯通,“促进治理网络的透明性、开放性和包容性”<sup>[21]130</sup>。

考虑到精英支配治理网络,侵蚀平等协商,西方学者重塑了协商民主与权力运行的关系。哈贝马斯指出,“在民主法治国中,政治权力分化为交往权力和行政权力”<sup>[13]168</sup>。公民在公共领域通过协商生产交往权力,借助公共舆论将公共意见转化为公共意志。行政权力通过执行公共政策,落实公共意志。佩迪特着重论述了权力的无支配性,认为公民围绕分歧展开论辩,形成公共政策,具有非专断性<sup>[22]</sup>。更具启发性的是,有人借鉴支配性权力和共享性权力的分析框架,指出协商民主生成的共享性权力“是一种积极的创造性能量,蕴含了相互赋权”<sup>[23]</sup>。简而言之,协商民主会促成赋权,增进平等。

## 二、西方协商民主的发展掣肘及其制度实现

发展协商民主不仅需要应在应然层面阐释效能优势,更要推动实践的创新与扩散。从实际情况看,西方协商民主的实践探索层级越高,创新扩散的效能越是乏善可陈。剖析掣肘因素,总结发展路径,提炼操作程序,阐明协商民主的制度实现形式,也就成为新的理论增长点。

### 1. 西方协商民主的实践限度

按照从基层到中央的空间层级递进,西方协商民主的实践创新呈递减式衰退,面临一系列掣肘因素。特别是社会权力结构和利益关系严重制约了协商民主的实际效能,导致创新扩散动力不足,出现衰变困局。

在中央层级,协商民主的制度创新屈指可数。典型案例有,20世纪80年代中期至本世纪初,多个欧洲国家陆续在议会或政府下设专门机构,组织科技政策协商。20世纪70年代末,包括转基因在内的新兴技术遭到国民的强烈抵制。

为消除疑虑推广技术,丹麦议会于1985年率先成立了技术基金委员会,吸纳公民参与协商民主,“开始试验并设计能使普通公民参与科技评估的参与方法”<sup>[24]235</sup>。此后,法国、荷兰、英国、德国、瑞士、希腊、意大利、挪威、芬兰和比利时等国政府纷纷效仿。

西方的实践创新主要发生在基层社会,零星地由地方政府推动,涉及的议题较为广泛。按照组织协商的方式差异,可以将创新归结为两种类型:一是委托第三方承办。典型案例包括,自20世纪80年代起,克洛斯比创办的杰斐逊中心(现已更名为新民主进程中心)数十次受美国地方和基层政府委托,组织公民陪审团协商<sup>[25]</sup>。1994年至今,费什金领衔的斯坦福大学协商民主实验室(前身为协商民主中心)在多国受托开展协商民意调查<sup>[26]</sup>。二是责任主体直接举办。广泛实践的有,20世纪80年代中期至今,法国和德国的地方政府围绕城市规划和基础设施建设组织协商民主<sup>[27-28]</sup>。1993年至今,数百个美国社区组织居民开展学习圈协商,议题涵盖教育改革、种族歧视和社区建设等方面<sup>[29]</sup>。2010年,美国俄勒冈州政府创立公民初选评议会,定期在选举前随机抽选20—24位公民参与协商民主,并将协商成果报告邮寄给选民参考<sup>[30]</sup>。

西方协商民主不是在制度真空中发生的,实际效能深受权力结构和利益关系影响。就权力结构而言,欧陆国家法团主义政治传统浓厚,英美国家多元主义政治盛行,两者都限制了协商民主的效能发挥,导致协商机会不平等、协商过程不包容。如瑞典的环境政策协商“主要是在行政理性的指导下,由国家主导”<sup>[31]</sup>。加拿大的协商民主是典型的利益集团政治,“协商赋权取决于它是否与主导集团的经济利益一致”<sup>[32]</sup>。

权力结构只是印证了国家与社会关系如何制约效能发挥,错综复杂的利益关系则会影响协商民主的全过程。欧盟的食品安全协商显

示,“越是利益相近者,越是无法在哈贝马斯的意义上与其他相关方进行协商”<sup>[33]</sup>。澳大利亚和德国的案例分析显示,利益分歧决定了协商能否达成政策共识,分歧越大,越难达成共识,协商越有可能蜕变为私利辩护<sup>[34]</sup>。这些案例足以表明,在实践中,多数协商者都在诉说私利,很难转换偏好形成共识。

艾斯特等人更是从十个方面概括了社会结构对西方协商民主的效能掣肘。分别是,协商民主无法克服现代社会的参与规模限制,协商民主化解冲突的潜能有限,社会经济不平等扭曲协商过程,基于专业知识的精英治理很难与公民协商兼容,价值的不可通约性可能导致协商失败,利益集团政治与协商民主冲突,公民公共理性的心智储备不足,公共领域协商与政治系统衔接不畅,公民协商和政治代议士的权责边界亟待区分,以及无法保证公共领域协商的实效性<sup>[35]</sup>8-15。

## 2. 协商民主的制度实现研究

协商民主尽管在理论上具有显著的效能优势,社会结构却会限制其实际效果。为突破效能限度,西方学者着重论述协商民主的发展路径和操作规程,积极推进制度实现形式研究。

早在协商民主理论问世之初,毕赛特等人就阐述了以国家为中心的发展路径。如其所言,“两院制并不是妨碍多数统治的设置,而是会推动协商多数有效统治的一种制度机制”<sup>[36]</sup>。不少学者延续毕赛特的思路,纷纷主张赋予议会等国家机关组织协商的职能。有人强调,“在‘协商民主’的众多路径中,我的志趣是集中探讨协商民主在帮助我们重构代议机构协商能力方面的能力”<sup>[37]</sup>。

这条路径依托既有的国家治理体系,最有可能实现制度化。但止步于此,极易混淆代议民主和协商民主的区别,使实践创新沦为政治精英协商,进而背离规范要求。众所周知,经过

哈贝马斯的理论阐述,西方协商民主理论特别强调公民参与。要拓展协商民主的制度实现形式,必须另辟蹊径。

由于市民社会发育较为成熟,社会自组织能力较强,以社会为中心的发展路径在西方更具可行性,继而成为理论研究的主要着力点。哈贝马斯就强调,应当立足公共领域推广协商民主。研究者竭力丰富哈贝马斯的观点,认为利用协商民意调查等协商会议程序,组织协商民主,培育微型公共领域,最有希望推进实践创新的制度化<sup>[21]</sup>155-156。

推广协商民主既要探究发展路径,也离不开操作规程创新。研究者为调和参与规模和时空范围的张力,确保参与机会平等,阐释了协商代表程序,科学回答了“谁”协商的问题。首先,论证代表和协商兼容,指出“代表的对立面并不是参与,而是排斥,参与的对立面则是不在场”<sup>[38]</sup>。其次,分析了建立健全协商代表程序的意义,可以丰富协商话语进而增进政策合理性<sup>[39]</sup>,能确保协商过程的可见性,促进社会团结<sup>[40]</sup>。再次,概括了协商代表的产生方法,包括毛遂自荐、非随机抽样、随机抽样和全民参与。“在微观协商技术中,随机抽样是目前选择参与者的主要方法。”<sup>[41]</sup>174在统计学意义上,它可以确保利益相关人参与机会相等。

确定了“谁”协商,还需回答“如何”协商的问题,研究者继而阐述协商会议程序。这些程序的容纳人数、协商时间和适用议题迥异,主要包括公民陪审团、公民共识会议、规划小组和协商民意调查等。前三者适用于小规模协商,要求时间宽裕保证深度交流,适合疑难议题。后者能同时容纳成百上千人参与,对时间和议题的要求弹性较大<sup>[42]</sup>。会议程序看似微不足道,却会影响协商的民主质量,需要根据议题性质精准挑选。

可以想见,制度实现研究并不能转化为生动实践。虽然发展路径创新能丰富协商渠道,

操作程序创新能促成科学协商,但是都保证不了协商民主的实效性,难以推动协商民主的创新扩散,无法确保协商成果转化为公共政策。

### 三、协商民主的制度梗阻及其系统建构

更棘手的是,在代议民主的框架内,西方协商民主发展面临难以逾越的制度梗阻。研究者转向建构协商系统理论,从而疏通梗阻。这套理论具有重要启示意义,却很难转化为实践。

#### 1. 西方协商民主的制度梗阻

制度梗阻集中表现为,代议民主存在路径依赖。竞争性选举会限定协商民主的适用范围,政治精英和政党鲜有意愿支持协商民主发展,导致协商民主出现碎片化和形式化等问题,无法被吸纳嵌入国家制度体系。

在西方国家,正式的选举具有不可替代的法理正当性。宪法和法律都规定,重大政治议题由公民投票决定,一般性的公共事务由行政官僚根据政治代表的决定治理。协商民主只具备非正式性,协商成果没有法律效力,仅供决策参考。正式的代议民主与非正式的协商民主存在制度性冲突,前者会限定后者的发展空间和效用边界。

迫于竞争压力,政治精英主要围绕选举分配政策注意力,很少有意愿全方位推进协商民主发展。以欧洲科技政策协商为例,除丹麦政府实实在在地组织协商民主外,其他机构主要负责知识科普和政策宣传。究其原委,“丹麦有着浓厚的整体化政治过程的传统,公民参与各种各样的议题讨论和决策”<sup>[24]237</sup>。与之相对,其他国家并不具备这样的民主传统。法国议员认为协商主要发挥决策告知功能,“不代表它可以挑战任何政府政策”,美国联邦政府毫无兴趣组织协商民主<sup>[21]172-173</sup>。德国巴伐利亚州政府曾围绕消费者保护组织协商民主,却搁置协商成果<sup>[34]108</sup>。这些都表明,西方政治精英并不热衷于支持协商民主。

竞争性选举也造就了西方国家的政党之争。赢得选举,事关政党的切身利益和前途命运。竞争压力驱使政党将主要目标设置为,通过胜选执掌政权。政党凝聚利益、培养精英、联系选民乃至政治动员,都是为了执掌政权。政党为实现目标,甚至会裹挟公共利益,将一己私利凌驾于国家利益之上,即便引发社会撕裂、政治极化和社会冲突也毫不顾及。近年来,伴随民粹主义的兴起,政党为了胜选无所不用其极,典型的就是煽动选民,制造分裂。在实践中,政党支持协商民主发展的意愿持续低迷,既无暇进行顶层设计,也无意坚持高位推动。

政治支持有限,势必加剧协商民主创新扩散的碎片化。平心而论,西方基层和社会公共领域的协商民主实践较为常见。然而,由于政治支持缺位等原因,这些实践都是各自为政,没有统一部署,缺乏统筹协调,呈现出碎片化的发展态势,尚未有效整合进国家制度体系,无法构建起一个完整的决策闭环。

接踵而至的就是,协商民主成果应用的形式化。实证研究显示,“微型公共领域对政治系统缺乏影响力”<sup>[43]</sup>，“没有证据表明重大的政府决策是经过公民开放平等的协商作出的,公共协商在公民日常生活中发挥的作用也可以忽略不计”<sup>[35]3</sup>。这就再次说明,西方协商民主的实际效能不尽如人意。

不难发现,西方协商民主发展遭遇制度梗阻,并非因为创新形式不丰富,发展路径不清晰,操作程序不科学,而是受代议民主路径依赖的束缚,法理基础薄弱,政治支持有限。尽管如此,西方学者仍然坚持探索协商民主的制度实现形式,转而阐述协商系统理论。

#### 2. 协商民主的系统建构研究

协商系统理论聚焦国家制度体系的协商性,而非协商民主的系统化,认为发展协商民主应当树立系统思维,确保公共治理的协商性涉及不同

的行动主体、制度体制、程序机制、政策规范和技术方案,非协商甚至反协商的要素必不可少。

研究者提出了三种思路建构协商系统。第一种以政策过程为出发点,宽泛地主张将有助于集体决策的交往行动都纳入协商系统。帕金森就认为,多元的治理主体和治理机制在议程设置、议题讨论、政策制定和决策执行等阶段均能发挥作用,理应归入协商系统<sup>[41][69]</sup>。第二种关注协商行动,提议将契合对话性、反思性和尊重他者等原则的治理行动纳入协商系统<sup>[44]</sup>。第三种强调协商效能,认为有助于提升包容性、公益性和说理性的治理实践都属于协商系统。“非协商的实践只要能发挥积极的协商效果,都应被视作系统的组成部分。”<sup>[45]</sup>

三种思路都强调,建构协商系统不能狭隘地关注协商过程,必须整合制度体制、程序机制和主体行动等组成要素。在实际操作过程中,这些要素类型多样、性质多元、权责功能各异甚至相互排斥,实现有效整合绝非轻而易举之事。研究者希望通过优化协商系统的运作流程,解决整合难题。

目前,存在两类优化建议。第一类以协商过程为切入点,认为系统运行流程应当具备下列特征:一是明确协商主体,确保主体及其观点的包容性多样性;二是发展协商场域,推动政治精英协商、非正式私人交往、社会公共领域协商和新闻舆论报道的协同并进;三是提炼话语实体,将协商者的政策主张、需求偏好、价值观念和情感态度纳入讨论,形成共识性的政策动议;四是传播协商话语,有序衔接不同场域的协商话语;五是实现政策转化,根据需求偏好及其理由的强弱度制定公共政策;六是执行公共政策<sup>[46]</sup>。第二类立足公意的实现过程,认为运行流程包括:一是发展社会公共领域协商,激励多元主体通过社会运动、舆论报道和微型公共领域表达话语;二是引导国家机构授权协商,推动政府组

织协商;三是传播协商话语,依托新闻媒体、政治抗争和私人接触等,公开支持或者反对某项话语,规范公共领域与授权机构的交往;四是建立问责制度,明确授权机构向公共领域的舆情反馈机制;五是健全多元协商制度,完善协商系统的组织机制;六是确保协商的实效性,促使公共政策吸纳协商成果<sup>[21][11-12]</sup>。

就其本质而言,这两类建议都汲取了哈贝马斯的理论灵感,认为规范协商系统的运行秩序,应当发展社会公共领域,形成作为公共意见的协商话语,政府随后依托微型公共领域等程序机制将其吸纳输出为代表公共意志的公共政策。它们只是拓展了话语吸纳机制,认为非协商甚至反协商的制度程序和集体行动,也是协商系统的组成要素。

毋庸置疑,西方协商系统的建构及其运行同样面临瓶颈。J. Mansbridge<sup>[47]</sup>就指出,在建构系统时,组成要素不是连接过于紧密,致使分工不明,影响运行秩序,就是连接松散乃至脱节,导致衔接不畅;系统在运行过程中,协商民主不是面临制度性支配,就是遭遇社会性支配。前者是指某些要素过于强势,操纵其余要素,损害协商的平等性,后者具体表现为不平等扭曲协商过程,侵蚀系统的包容性。此外,治理主体潜在的固执偏见会限制治理效能发挥,如坚持己见,无法转化偏好,甚至催生群体极化现象。

更需反思的是,将制度体制、程序规范和机制技术等要素全部视作协商系统的组成部分,必定会导致概念界定过于宽泛。“如果要确保协商和协商理论的辨识能力,就必须让协商系统和其他形式的政治互动区别开来。”<sup>[48]</sup>概念泛化极易混淆协商民主与其他治理行动的区别。如果忽视协商民主运行的应然原则,从有利于协商效能发挥的角度设计概念,会将非协商乃至反协商的要素笼统地视作组成要素,导致协商系统既无协商,也无民主。有利于协商

决策,可以激发协商效能,只是评判协商系统组成要素的必要非充分条件<sup>[44]</sup>。

在西方现行体制内,概念泛化不可避免地会扩大政治不平等,衍生新的权力失衡<sup>[49]</sup>。前者典型地表现为,将多元主义政治纳入协商系统,为利益集团政治披上协商民主的亮丽外衣。此举不是为不平等的现实辩护,就是美化甚至纵容资本操纵。后者主要是因为,协商系统组成要素的多元化和发生场域的分散化,会拓展强势群体的协商参与范围,弱势群体由于资源有限无力充分参与协商,导致精英政治取代协商民主。

因此,协商系统理论对西方民主制度的修复与完善影响甚微,难以破解协商民主发展的瓶颈,不能克服社会结构导致的效能限度,很难畅通代议民主衍生的制度梗阻,无法提高政治精英的支持意愿。

#### 四、结论与讨论

西方协商民主研究的范式演进蕴含着深刻的实践逻辑。为弥补代议民主的效能短板,克服治理失灵,学界阐释了协商民主的效能优势。社会权力结构和利益关系限制了西方协商民主的实际效能。学界又立足发展路径和操作系统创新,研究协商民主的制度实现形式。由于代议民主的路径依赖,西方协商民主发展缺乏法理基础和政治支持,加剧创新扩散的碎片化,造成成果应用的形式化。研究者寄希望于建构协商系统,引导实践探索摆脱应用衰败。结果,却徒劳无功。

分析西方协商民主的范式演进及其应用衰变,有助于在理论维度深入理解协商民主的效能优势。首先,要整体把握优势构成,认识到协商民主可以更好整合公共利益,调和分歧凝聚共识,夯实政治合法性基础,增进实质平等,提升国家治理能力。其次,要客观分析影响效能实现的条件因素,如权力结构和利益关系。再次,还需牢记发展协商民主,应当激发国家制度体系的资源禀赋,引导培育社会公共领域,科学

引进协商操作程序。

分析还有助于在现实维度比较社会主义协商民主的显著优势。首先,政治优势显著。与西方缺乏政治支持迥异的是,中国共产党全面支持协商民主发展,印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》等规范性文件,不断完善顶层设计,鼓励地方推陈出新。其次,实践优势显著。与西方实践主要发生在基层社会形成鲜明对比的是,中国生成了七大协商渠道,协商形式日益多元,协商程序逐步规范。再次,制度优势显著。中国不仅建立了专门协商机构,而且赋予国家机关协商民主职能,还引导基层社会实施协商治理。最后,效能优势显著。相较于西方存在效能短板,中国协商民主在治国理政的方方面面发挥了重要作用。

此外,还需反思协商系统理论对中国全面发展协商民主的启示意义。党的二十大报告提出,“完善协商民主体系”<sup>[50]</sup>。健全完善程序合理、环节完整的协商民主体系,成为发展协商民主的重要抓手。结合协商系统理论的内核,有理由说,应当在坚持党的领导的基础上,整合一切有利于协商民主发展的组成要素,将七大协商渠道有机嵌入国家制度体系,充分释放中国特色社会主义制度的协商潜能,规范协商民主与公共决策的衔接程序,协同推进国家治理体系的机制集成创新。可行切入点包括,既要利用近年来民主治理的制度创新,如基层立法联系点制度、“两代表一委员”联系群众制度和领导干部挂点联系基层制度,打通七大协商渠道的协作联结秩序,更要依托党建引领、绩效考核和问责驱动等机制创新,优化党委、人大、政府、政协、群团组织、社会组织和基层群众的协商治理网络,构建从协商整合民意到科学民主决策的完整闭环体系。

#### 参考文献:

[1] BLAUG R. New developments in deliberative



- democracy[J]. *Politics*, 1996, 16(2): 71 - 77.
- [2] ELSTUB S, ERCAN S, MENDON A, et al. The fourth generation of deliberative democracy[J]. *Critical Policy Studies*, 2016, 10(2): 139 - 151.
- [3] 陈家刚. 协商民主引论[J]. *马克思主义与现实*, 2004(3): 26 - 34.
- [4] 卢瑾. 当代西方协商民主理论研究: 现状与启示[J]. *政治学研究*, 2008(5): 99 - 107.
- [5] 谈火生, 吴志红. 哈贝马斯的双轨制审议民主理论[J]. *中国人民政协理论研究会会刊*, 2008(1): 32 - 39.
- [6] 钱再见, 唐庆鹏. 国外协商民主研究谱系与核心议题评析[J]. *文史哲*, 2015(4): 151 - 162, 168.
- [7] 王新生, 齐艳红. 西方协商民主理论的内在演进[J]. *中国高校社会科学*, 2015(6): 116 - 130, 155.
- [8] 佟德志, 程香丽. 当代西方协商系统理论的兴起与主题[J]. *国外社会科学*, 2019(1): 88 - 104.
- [9] 米勒. 协商民主和社会选择[M] // 费什金, 拉斯莱特. 协商民主论争. 张晓敏, 译. 北京: 中央编译出版社, 2009: 196.
- [10] SORENSEN E, TORFING J. Theoretical approaches to governance network failure[M] // SORENSEN E, TORFING J. *Theories of democratic network governance*. New York: Palgrave Macmillan, 2007: 95.
- [11] 罗尔斯. 政治自由主义[M]. 万俊人, 译. 南京: 译林出版社, 2011: 196.
- [12] 博曼. 公共协商[M]. 黄相怀, 译. 北京: 中央编译出版社, 2006: 77.
- [13] 哈贝马斯. 在事实与规范之间[M]. 童世骏, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2003.
- [14] 曼宁. 论政治合法性与政治审议[M] // 谈火生. 审议民主. 南京: 江苏人民出版社, 2007: 159.
- [15] 科恩. 协商民主中的程序与实质[M] // 鲍曼, 雷吉. 协商民主: 论理性与政治. 陈家刚, 译. 北京: 中央编译出版社, 2006: 312.
- [16] 艾丽斯·M. 杨. 包容与民主[M]. 彭斌, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2013: 65.
- [17] 古德曼, 汤普森. 民主与分歧[M]. 杨立峰, 译. 北京: 东方出版社, 2007: 72.
- [18] 吉登斯. 超越左与右[M]. 李惠斌, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 3.
- [19] O'FLYNN I, RUSSELL D. Introduction: New challenges for power sharing[M] // O'FLYNN I, RUSSELL D. *Power sharing: New challenges for divided societies*. London: Pluto Press, 2005: 1.
- [20] BOHMAN J. Deliberative toleration[J]. *Political Theory*, 2003, 31(6): 757 - 779.
- [21] DRYZEK J, NIEMEYER S. Foundations and frontiers of deliberative governance[M]. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- [22] 佩迪特. 共和主义[M]. 刘训练, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2005: 79, 205.
- [23] HENDRIKS C. Deliberative governance in the context of power[J]. *Policy and Society*, 2009, 28(3): 173 - 184.
- [24] 安德森. 愿景研讨会和共识会议: 迈向更民主的决策[M] // 马奔, 俞可平, 叶明. 协商民主的方法. 北京: 中央文献出版社, 2015.
- [25] Our history[EB/OL]. (2021-01-01) [2023-04-13]. <https://www.cndp.us/our-history/>.
- [26] FISHKIN J. When the people speak[M]. Oxford: Oxford University Press, 2009: 97.
- [27] 谭静斌. 法国城市规划公众参与程序之公众协商[J]. *国际城市规划*, 2014(4): 89 - 94.
- [28] 冷慧. 德国协商民主的探索: 以海德堡模式为例[J]. *德国研究*, 2015(4): 68 - 83, 142.
- [29] SCULLY P, MCCOY M. Study circles: Local deliberation as the cornerstone of deliberative democracy[M] // GASTIL J, LEVINE P. *The deliberative democracy handbook*. San Francisco: John Wiley & Sons, 2005: 199 - 212.
- [30] GASTIL J, RICHARDS R, KNOBLOCH K. Vicarious deliberation: How the Oregon citizens' initiative review influenced deliberation in mass elections[J]. *International Journal of Communication*, 2014, 8(1): 62 - 89.
- [31] HILDINGSSON R. The deliberative turn in swed-

- ish sustainability governance: Participation from below or governing from above? [M] // BACKSTRAND K, KHAN J. Environmental politics and deliberative democracy. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2010: 160.
- [32] JOHNSON G. The limits of deliberative democracy and empowerment: Elite motivation in three canadian cases [J]. Canadian Journal of Political Science, 2011, 44(1): 137 - 159.
- [33] BENGTSO B, KLINTMAN M. Stakeholder participation in the EU governance of GMO in the food chain [M] // BACKSTRAND K, KHAN J. Environmental politics and deliberative democracy. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2010: 118.
- [34] HENDRIKS C. The politics of public deliberation [M]. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- [35] ELSTUB S, MCLAVERTY P. Introduction: Issues and cases in deliberative democracy [M] // ELSTUB S, MCLAVERTY P. Deliberative democracy: Issues and cases. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2014.
- [36] 毕赛特. 协商民主: 共和政府的多元原则 [M] // 陈家刚. 协商民主与政治发展. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 43.
- [37] UHR J. Deliberative democracy in Australia [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1998: 13.
- [38] PLOTKE D. Representation is democracy [J]. Constellations, 1997, 4(1): 19 - 34.
- [39] DRYZEK J, NIEMEYER S. Discursive representation [J]. The American Political Science Review, 2008, 102(4): 481 - 493.
- [40] RUMMENS S. Staging deliberation: The role of representative institutions in the deliberative democratic process [J]. The Journal of Political Philosophy, 2012, 20(1): 23 - 44.
- [41] PARKINSON J. Deliberating in the real world [M]. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- [42] SETÄLÄ M, SMITH G. Mini-publics and deliberative democracy [M] // BACHTIGERETC A. The Oxford handbook of deliberative democracy. Oxford: Oxford University Press, 2018: 301.
- [43] JACQUET V. Explaining non-participation in deliberative mini-publics [J]. European Journal of Political Research, 2017, 56(3): 640 - 659.
- [44] SMITH W. The boundaries of a deliberative system: The case of disruptive protest [J]. Critical Policy Studies, 2016, 10(2): 152 - 170.
- [45] DRYZEK J. Reflections on the theory of deliberative systems [J]. Critical Policy Studies, 2016, 10(2): 209 - 215.
- [46] PARKINSON J. Conceptualising and mapping the deliberative society [R]. Edinburgh: PSA 60th Anniversary Conference, 2010.
- [47] MANSBRIDGE J. A systemic approach to deliberative democracy [M] // PARKINSON J. Deliberative systems: Deliberative democracy at large scale. Cambridge: Cambridge University Press, 2012: 22.
- [48] NEBLO M. Family disputes: Diversity in defining and measuring deliberation [J]. Swiss Political Science Review, 2007, 13(4): 527 - 557.
- [49] MENDONCA R F. Mitigating systemic dangers: The role of connectivity inducers in a deliberative system [J]. Critical Policy Studies, 2016, 10(2): 171 - 190.
- [50] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [N]. 人民日报, 2022 - 10 - 26(1).

[责任编辑:毛丽娜 王天笑]



引用格式:黄徐强. 从阐释效能到建构系统:西方协商民主研究的范式演进及其应用衰变 [J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版), 2024, 25(3): 31 - 40.