

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2015.01.012

民主发展史视阈中的行政参与^①

熊先兰,潘信林

(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105)

摘要:基于民主发展史的视阈来看,政治民主形式由代议民主转向协商民主,给随之兴起的多中心治理模式下的行政参与提出更高要求,即行政参与必须是全流程、多主体的行政参与。鉴于传统民主形式给行政参与带来的深刻困境,正在兴起的协商民主,能够有效实现多中心治理承诺的道德、建构和共识理想,因此基于协商民主理念推进多中心治理模式,代表着行政参与的未来方向。由此,建构具有协商民主特征的行政参与,必须满足协商民主的一系列规范性条件,即具备协商民主需要的话语特征、社会机制和公共精神。

关键词:政治民主;行政参与;协商民主

中图分类号:D035

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2015)01-0060-05

On Administrative Participation from the Perspective of the History of the Democracy Development

XIONG Xian-lan & PAN Xin-lin

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: From the perspective of the history of development of democracy, the form of political democracy has been changed from the representative democracy to deliberative democracy, which has put forward higher requirements for the rise about the polycentric governance mode of administrative participation. That is to say the administrative participation must be the whole process and multi-subject's administrative participation. In view of the profound plights about the traditional democracy of administrative participation, deliberative democracy is that can effectively realize the polycentric governance promised ethics, construct and commonly recognize the ideals. On the concept of deliberative democracy, it is necessary to promote polycentric governance mode, which represents the future direction of administrative participation. Therefore, it is necessary to construct the administrative participation featured by deliberative democracy, which must satisfy a series of normative conditions of the deliberative democracy. On the whole, deliberative democracy should meet the needs of discourse, social mechanism and public spirit.

Key words: political democracy; administrative participation; deliberative democracy

从民主发展史视阈来看,“民主”作为一种政权组织和运行方式,一直与“大多数人的统治”相联系,其最终目的在于实现“人民当家作主”。作为一项具有多重面孔、古老而常新的事务,“民主”具有直接民主、代议民主、协商民主等主要形式,存在思想民主、政治民主、行政民主等重要领域。大约从20世纪七八十年代开始,民主发展出现重要转向,即由代议民主转向协商民主,由政治民主转向行政民主。在此背景下,公共行政的多中心治理模式得以兴起,其中行政参与作为多中心治理的重要途径,得到越来越

① 收稿日期:2014-04-18

基金项目:湖南省高校创新平台开放基金重点项目(12K056);湖南省社科基金项目(2012ZZ6)

作者简介:熊先兰(1981-),女,湖南常德人,博士研究生,主要从事政府信息资源管理研究。

越多的重视。但是,鉴于传统民主形式的深刻影响,多中心治理模式下的行政参与面临着巨大困难,例如行政参与范围较为狭窄、行政参与难以达成共识等。本文旨在民主发展史视阈中,考察政治民主的深刻转向对于行政参与的内在要求,考察传统民主形式给行政参与带来的深刻困境,论证协商民主之于行政参与的重要意义,进而试图建构具有协商民主特征的行政参与机制。

1 政治民主的深刻转向对行政参与的内在要求

二战以后,西方资本主义国家在政治上和文化上的重要转向,是基于大众文化的立场,批判传统的精英民主、竞争民主模式,探寻更加具有平等性、参与性的民主模式。在此过程中,利普哈特、哈贝马斯、阿伦特等学者,针对传统民主模式容易导致严重的对立内耗缺陷,纷纷提出并论证协商民主、共识民主的运作模式。以利普哈特为例,他曾经猛烈批判传统的多数民主,提出一种协合民主模式。不过,在随后的20年时间里,利普哈特又改变了自己的超前性设想,提出一种较为温和的民主模式:共识民主模式。利普哈特以一种相遇恨晚的欣喜之情坚定宣称:“直到20世纪80年代以后,我才逐渐确信共识民主模式比多数民主模式更胜一筹,不仅对所有的民主国家来说均是如此,而且就民主的各个方面而言都是这样。”^{[1]56}为此,利普哈特花费数十年时间对36个国家,从民主的两个维度:“联邦制—单一制维度”与“行政机关—政党维度”,以及民主的十个特征包括宪法、立法机关、政党制度、选举制度、行政机关、司法机关、利益集团、中央银行等,对共识民主与多数民主进行数学化的追踪分析,结论当然是提前就已预设好的。利普哈特指出,多数民主的本质在于,政府由多数人控制,符合多数人意愿,是一种排他性、竞争性、对抗性民主。共识民主虽然也承认多数人统治,但仅仅把多数原则视为最低限度的要求,它在传统的狭隘多数基础上,让尽可能多的民众参与到政治过程中来,努力使多数民主达到更大规模,在此基础上,试图通过对话协商、扩大共识的渠道,最终走向集体意愿,因此它在根本上,更加看重诸如真诚、互利、妥协、包容等更加温和的民主品质^{[1]225}。同样,哈贝马斯和阿伦特的协商民主理论,也表现出基本相似的理论进路和价值诉求,即一方面批判传统的竞争民主模式,另一方面论证协商民主对于话语、共识的要求。

当政治民主从传统的对抗、竞争、排他模式走向对话、协商、包容模式,公共行政运作的民主性、多元性和参与性也越来越明显,究其原因是多方面的:其一,伴随政治民主化进程,“政府和公民越来越明显地生活在一体化的信息环境中”,它们之间越来越“不存在永久的界限”^{[2]73-83};其二,伴随非政府组织、非营利组织的兴起,试图超越左与右的“第三条道路”模式,提倡公民社会制衡政治国家,公民社会与政治国家共生共荣、合作互补^{[3]6-8};其三,社群主义有力批判以个人主义为基石的自由主义派别,同时新自由主义也对传统自由主义作出矫正和反思^[4];其四,治理与善治模式的兴起,在政治、行政、社会、市场和公民之间,形成多中心的治理格局,同时在行政组织内部,不断下放权力,重视基层人员参与决策的权利和自由裁量的权利^[5]。

与此同时,政治民主的深刻转向,也给多中心治理模式下的行政参与提出更高要求。由以上论述可知,行政参与的要旨在于形成全流程、多主体的参与格局,即多元主体在公共行政过程中的各个阶段,均可以按其本质要求进行对话协商、扩大共识。但是,由于传统代议民主的深刻影响,当前的行政参与模式主要局限在行政决策和行政监督领域,对行政执行过程中的多元主体参与重视不够^[6]。究其原因,一方面可能在于,政治民主和行政决策的多元主体参与,已经保障利益的整合与民主,为了保障行政效率,在行政执行阶段无须再强调多元主体参与;另一方面在于,行政执行主要强调政治和行政决策意图的实现,以及行政权力的强制性,故而带有协商民主色彩的行政参与,就可能被不自觉地避免了。但是,基于民主发展史视阈来看,行政执行阶段的行政参与,理应受到同等重视。因为在行政决策执行阶段,必然需要耗费一定的行政成本,这种成本包括一定的经济成本、社会成本和政治成本,其中政治成本乃是最为重要的。政治成本是对政府合法性资源的不断耗用,在当代中国,政府合法性资源被通俗解读为“民心向背”,即所谓“得民心者得天下,失民心者失天下”。行政参与恰恰是政府走进民心、贴近民心、获得民心的重要途径,是政府积累和扩大政府合法性的重要渠道。其中行政执行过程中的行政参与,表现为行政相对方作为参与主体的“三问”权利,即疑问、质问、追问:(1)行政相对方对于行政执行过程中

不明白、不理解的地方,可以向执行机构提出疑问;(2)行政相对方对于行政执行过程中以公权名义非法侵犯私权的行为,可以进行义正辞严和合理合法的质问,并要求其作出回应和答复;(3)行政相对方由于行政执行直接引发的必然的、后滞的负面影响,有权依法进行追问,并在造成损失的情况下要求相应赔偿。毛泽东曾对于行政执行过程中的民主参与问题作出过重要论断。剥离当时过“左”的政治环境和言词语境,客观地看来,毛泽东关于人民群众建设社会主义事业,参与国家政治、经济、社会、文化事务的管理应当是“高高兴兴、轰轰烈烈”的论述,即是对人民群众参与政治过程、行政决策、行政执行的经典论断^{[7]59-60}。“高高兴兴”即体现人民群众在参与政治与行政的过程中,对政府合法性的高度体认和肯定,而“轰轰烈烈”即是在此过程中果敢、高效、有力的决断和执行。二者的统一,既是民主与执行、语言与行动的逻辑统一,也是政府与民众的政治大联合。因此,基于民主发展史视阈来看,行政参与本身并不是目的,它更倾向于通过多主体、全流程的民主参与途径,扩大社会共识,增强政府合法性,这才是现代公共行政的更高层次的魅力所在。

2 传统民主中的行政参与困境及其未来走向

基于民主发展史的视阈来看,政治民主具有三种典型形式:直接民主、代议民主、协商民主。它们与行政参与之间存在着密切关联,但是在传统的直接民主和代议民主中,行政参与面临着深刻困境。在此背景下,伴随协商民主兴起的多中心治理模式,亦需进一步吸取协商民主的理念,才能有效克服传统民主给行政参与带来的困境。

(1)直接民主中的行政参与范围受到较大限制。直接民主制早在古希腊雅典城邦就已实行过。当时的雅典民主政制,实行“主权在民”和“轮番为治”的原则,即在政治主权方面,归全体公民,全体公民有权参与作为城邦最高权力机关的公民大会,按照少数服从多数的原则作出政治决议;在城邦治权方面,实行公民轮番为治,每位公民均拥有轮流担任国家公职、管理国家事务的机会,即使在不担任公职的时候,也均享有广泛的政治参与、行政参与的权利。由此可见,直接民主制使得民主(人民当家作主或多数人统治)的本意得以充分发挥,因此也成为体现人民主权的一种理想政治形态。在此过程中,行政参与已经当然地镶嵌在政治与行政过程中,并被视为一种必要的公民美德。但是,直接民主制(包括直接民主制下的行政参与)的重要缺陷在于,它通常只能存在于古代的“小国寡民”范围内,在现代社会,通常只存在于基层民主范围内。但是,要想将此种小范围内的基层式的直接民主模式扩展至更高层次、更大范围,乃至扩展至人口众多、地域辽阔、事务复杂的现代民族国家,实际上几乎是不可能的。因此,在现代世界各国的宏观政治(而不是基层政治)方面,几乎无一例外地实行代议民主制,即通过代议政治来间接实现大多数人的统治。正如列宁曾经指出:“如果没有代议机构,那么我们就很难想象什么是民主,即使是无产阶级民主。”^{[8]211}

(2)代议民主中的行政参与往往遭到悬置。代议民主制运作的基本逻辑,是基于人民主权的原则,由人民通过选举产生立法机关的代表,由立法机关按照少数服从多数的原则,对其管辖范围内的事项进行集体决策,最终形成法律或决议,交由行政机关执行。行政机关在执行法律或决议的过程中,可以听取行政相对方的意见,在法律或决议允许的范围内,将法律或决议具体化。作为公民的行政相对方,在此过程中享有参与决策和监督的权利。此种代议民主的运作模式,被福克斯、米勒称为环式民主。通过上述论证可知,在环式民主过程中,已经悬设了行政参与的存在。但是,一方面由于财产差别、信息不足、力量悬殊等原因,代议民主在其实际运作过程中,往往既不具有代表性也不具有民主性;另一方面由环式民主悬设的行政参与,往往也只是(在理论上)存在于行政决策和行政监督过程中,在行政执行过程中,更多的是强调行政行为的效率性和行政权力的强制性。由此看来,由代议民主悬设的人民主权、行政参与,在实际运作过程中,往往只是一个美妙诱人却难以实现的承诺。按照阿伦特对于暴力的定义,即暴力是不需要他人同意的权力,代议民主制承诺的人民主权、行政参与,在相当程度上,最终竟演变成为一场暴力统治。当然,正如政府作为“必要的恶”被广泛接受一样,代议民主制及其悬设的行政参与,也被作为不完善的善接受下来,并在实践过程中得以不断推进和完善,至少在民主参与的承诺下,公民参与的经验 and 技巧,会得到一定程度的丰富和提升。

(3)协商民主中的行政参与代表未来走向。协商民主作为竞争民主的一种替代模式,在20世纪下半叶受到广泛关注和青睐^[9]。与此同时,公共行政的多中心治理模式也随之兴起。基于民主发展史的视阈来看,同直接民主和代议民主中的行政参与相比,协商民主中的行政参与无疑是一种值得期待的复兴。根据赫尔德、毕塞特等人对于协商民主的研究,协商民主具有反精英主义的宪政特征^[10],它旨在通过民主过程的自由平等的对话讨论,审视各种相关理由,促进人们对于善的理解和共识^{[11]21},从而赋予立法或公共决策以更大的合法性。由此可见,作为政治民主的协商民主,与公共行政的多中心治理模式下的行政参与,在其多元主义格局方面,有着天然的亲缘性;更为重要的是,多中心治理下的行政参与,只有在协商民主的理念和价值指引下,才能有效克服多元主义的分崩离析倾向,才能有效实现多中心治理所承诺的道德、建构和共识理想^{[12]183-188}。原因在于,多中心治理模式下的行政参与,要求政府和其他社会主体共同建构社会问题,要求公民积极参与管理、反馈信息,但是它必须以协商民主的如下特征作为前提:协商民主要求公民关注社会事务(而不是个体私利),承担公共责任(而不是不负责任),遵守社会道德(而不是不守道德),敞开心扉交流(而不是巧言令色),增进社会共同善(而不是个体善),并且真正达到对于他在性(而不是同质性)的包容。换言之,倘若在传统竞争民主、排他民主的模式下,开展多中心治理,其实质依然像代议民主中被悬置的行政参与那样,是一种轮流“暴政”,而且容易造成行政参与难以达成共识而走向分崩离析的局面。由此可见,需要将协商民主的一系列特征,灌注到公共行政的多中心治理模式中,才有可能实现行政参与的全面兴起。

3 基于协商民主理念建构行政参与机制

依据哈贝马斯等人的协商民主理论,协商民主的运作需要满足一系列规范性条件。因而,建构具有协商民主特征的行政参与机制,就需要在行政参与过程中,不断满足以下基本条件:

(1)具备协商民主需要的话语特征。哈贝马斯曾在规范性的意义上指出:“合法的权力只有同时随着对已经确立起来的社会秩序的正确性的(即使实际上是矛盾的)合法性信仰得到维护,才能重新确立。社会系统不能根据需求放弃规范的公认的要求;规范的公认的要求按其内涵来说,只能用对话的方式来解决。”^{[13]333}因此,接下来的关键问题便是,“找到能够论证这样一种预测的设施:如果一切有关的人,都能够参与意志的形成和争论,那么,社会的基本制度和政治的基本判断,就能够得到他们的自觉支持”^{[13]272}。后来,基于对西方竞争民主的话语症候的诊断和批判,哈贝马斯和阿伦特等学者,果真发展出一套话语民主的规范性条件,尽管他们的理论之间存在着深刻冲突。福克斯、米勒则基于现象学、建构主义、能量场理论,对哈贝马斯和阿伦特的理论进行综合,提出并论证了公共行政的话语过程必须满足的条件:真诚、切合情境的意向性、自主参与、具有实质意义的贡献^{[14]118-123}。福克斯、米勒的此种行政话语理论,是对于当前时代的基于多元主义的多中心治理模式的有效推进,它通过转变传统的对抗性、竞争性、排他性的话语模式,为行政参与设置出具有社群主义倾向的行政话语模式。

(2)构建协商民主需要的社会机制。协商民主是伴随公共领域尤其是公共舆论和公共论坛的兴起而逐步兴起的。但是,随着公共领域的结构转型,国家与社会的边界呈现相对模糊、相互渗透的状态,因此国家或政府就有机会参与到公共舆论、公共论坛中来。在此背景下,公共行政的多中心治理模式,如果想要免遭国家权力对于公共舆论的专断控制,就需要维护公共舆论、公共论坛的多元主义特征,这其实也是协商民主的重要社会前提。在当今社会,能够形成公共舆论的具有典型意义的公共论坛,主要有政府论坛、市民论坛、社区论坛、网络论坛等。当然,公共行政的多中心治理模式下的多元主体,如果要获得满意的行政参与效果,还必须在公共论坛中自觉遵守协商民主所要求的话语条件和交往方式^[15]。托马斯在考察美国辛辛那提公民论坛过程中指出,公民组织在社区参与过程中,需要不断推进自我学习。他们必须学会在何时、何地、以何种方式,与政府、居民和其他社会主体进行卓有成效的沟通,必须学会论证自我诉求的合法性,学会协调各种资源以卓有成效地影响公共政策的制定和执行^{[16]143-146}。同时,在行政人员和公民之间亦需要重建社会信任,通过同心同德的努力,探求合理的途径,解决或协调公共利益和个体利益间的矛盾和冲突^[17]。另一方面,伴随当今社会的信息技术的飞速发展,与上述公共论坛相配合的电子治理模式迅速兴起。“电子治理不是通信技术在公共事务领域的简单应用,而是

一种更多地与政府权力和社会权力的组织与利用方式相关联的社会—政治组织及其活动方式。”^[18] 此种通过电子治理的话语机制,已经深刻重构着当代多元主体间的互动空间和时间,甚至使得远程的直接的公民参与得以可能。

(3) 培育协商民主需要的公共精神。曼斯布里奇认为公共精神既包含爱也包含责任,“如果我通过移情(爱)使你的利益也成为我自己的利益,那么我就更不可能会以危害你的方式行为。如果我使集体的利益也成为我自己的利益(爱国家),那么我就会为了那种利益而打造我的个人利益。如果我信奉一条因某种原因而规定合作的原则,那么我就会为了责任而打造自身的利益。”^{[19]146-162} 曼氏的这一理解,体现出公共精神的内在(仁爱)方面和外界(责任)方面、多元利益的异质性和统一性之间的辩证关系。作为行政参与的深层结构或灵魂要件,公共精神能够从深层次上决定行政参与的模式、路径和效果,在当前的多中心治理格局下,它同样是行政人员的公共行政精神与行政相对方的公共参与精神的辩证统一。弗里德里克森曾对于公共行政精神作出过深入阐述,认为公共行政的精神作为公共行政的首要原理,包括高效、公平、宪政、变革、回应、对公民负责、乐善好施等多元价值,而为了达到这些价值,公共管理者的工作需要接受一种深层次的道德取向的指导^{[20]156-157}。具体而言,需要加强对行政人员的伦理道德教育、思想政治教育、职业道德教育、行政伦理教育等等。关于行政相对方的公共参与精神,在协商民主和多元治理的背景下,需要较好地平衡社群主义和自由主义的价值取向,更多地发挥公共伦理、德性伦理的功能^[21]。我国学者还基于传统伦理学的要义,探讨了公共参与精神的提升路径,即“需要反思重塑家文化,弘扬其利于参与的积极因子;重视家庭教育的作用,推动家庭道德的社会化;社区文化建设是推动公共参与的重要途径”^{[22]4}。

参考文献:

- [1] 阿伦·利普哈特. 民主的模式——36个国家的政府形式和政府绩效[M]. 北京:北京大学出版社,2006.
- [2] 安东尼·吉登斯. 第三条道路[M]. 北京:北京大学出版社,2000.
- [3] 何增科. 公民社会与第三部门[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000.
- [4] 龚群. 当代自由主义与社群主义:背景与问题域[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2012(6):67-75.
- [5] 李平原,刘海潮. 探析奥斯特罗姆的多中心治理理论——从政府、市场、社会多元共治的视角[J]. 甘肃理论学刊,2014(3):127-130.
- [6] 王凌燕. 公民行政参与的困境与出路[J]. 学术界,2011(5):217-223.
- [7] 赖亦明. 毛泽东社会发展思想研究[D]. 南京:南京师范大学,2004.
- [8] 列宁选集(第3卷)[M]. 北京:人民出版社,1972.
- [9] 包心鉴. 协商民主制度化与国家治理现代化[J]. 学习与实践,2014(3):56-65.
- [10] Joseph M Bessette. Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government[C]// Kobert A. Goldwin, William A. Schambra. How Democratic Is the Constitution. Washington: American Enterprise Institute, 1980.
- [11] 戴维·赫尔德. 民主的模式[M]. 北京:中央编译出版社,1998.
- [12] 全钟燮. 公共行政的社会建构:解释与批判[M]. 北京:北京大学出版社,2008.
- [13] 尤尔根·哈贝马斯. 重建历史唯物主义[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000.
- [14] 查尔斯·J·福克斯,休·T·米勒. 后现代公共行政——话语指向[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [15] 马奔. 协商民主对我国公民参与立法的启示[J]. 法学论坛,2014,29(5):113-117.
- [16] John Clayton Thomas. Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers[M]. San Francisco: Jossey - Bass,1995.
- [17] 汪玉凯. 第二次改革与公共治理变革[J]. 探索与争鸣,2014(3):4-9.
- [18] 王浦劬,杨凤春. 电子治理:电子政务发展的新趋向[J]. 中国行政管理,2005(1):75-77.
- [19] Mansbridge. Public Spirit in Political Systems[C]// Henry J. Aaron, Thomas Mann, Timothy Taylor. Value and Public Policy. Washington:Brookings Institution,1994.
- [20] 弗里德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003.
- [21] 蒙慧. 新社会阶层的政治参与:约束与对策[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2013(6):146-152.
- [22] 戴烽. 公共参与[M]. 北京:商务印书馆,2010.