

论协商民主理念在群众利益维护新机制的嵌入

张扬金

(南通大学管理学院, 江苏南通, 226019)

摘要:新形势下, 受主客观因素影响, 党和国家在维护群众利益方面面临极大困境与挑战。协商民主与维护群众利益密切相关, 通过多主体间的协商, 能为群众利益维护带来效能、秩序、公平正义以及合法性认同等方面的实质功效。群众利益维护新机制中协商民主理念的有效嵌入, 需要在理念培育、平台建构、制度保障、氛围塑造等方面予以努力。

关键词: 协商民主; 群众利益; 秩序; 公平正义; 合法性

中图分类号: D609

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2013)03-0109-05

维护群众利益是党和国家执政的法宝, 也是构建社会主义和谐社会的根本保证。马克思有言, “人们奋斗所争取的一切, 都同他们的利益有关。”^{[1](82)}我国以人民群众利益维护的执政价值, 既是马克思主义关于人民群众是历史缔造者科学论断的充分验证, 同时也是人民当家作主国家本质巨大优势的真实体现。

近些年来, 伴随社会主义市场经济体制的逐步深入, 社会阶层、利益结构特别是群众需求较以往所发生的快节奏变迁, 造成部分地方在群众利益维护方面出现系列“不适应”, 实然利益维护与应然利益需求之间张力不断显现, 由此所引发的“上访”“群体性事件”也屡见不鲜。创新是时代灵魂, 也是制度永葆不竭的动力, 消解现实群众利益维护困境与障碍, 有赖于群众利益维护机制的不断创新。在现实民主发展不断深入进程中, 鉴于利益维护与利益需求的张力显现, 嵌入西方协商民主理念, 通过主客体之间的协商, 使广大人民群众纳入利益维护过程之中, 不仅可以有效了解群众需求, 提升群众利益维护效能; 同时可以强化人民群众在利益维护中的主体性地位, 增添不同主体间的沟通与团结, 从而为党和国家的合法性执政以及和谐社会构建扎实群众保障。

一、新形势下群众利益诉求困境与挑战

利益是人们生存所需的政治、经济、文化、社会

等方面资源, 是一切社会主体行为的动因。国家产生之前, 生产力落后和社会组织化程度极低, 社会人们的利益相对简单, 利益的实现与维护更多依赖于个体自身和氏族部落等原始公共组织来得以达成。国家产生之后, 社会人们的利益需求较以往有了扩展, 国家作为最大社会组织, 掌握着庞大社会资源, 是人们利益实现和维护的“控制器”。按马克思主义国家观, 阶级统治乃国家之本质, 实现和维护统治阶级利益乃其本质实现之根本。因此, 可以说, 任何国家的过程, 总是其统治阶级政治、经济、文化、社会利益的实现与维护过程。

新中国的建立, 标志着以人民当家作主为本质的国家诞生, 实现和维护广大群众利益也由此成为国家神圣使命。这既是我国历代领导人不争的共识理念, 同时也是国家执政经久不衰的重要法宝。早在1945年毛泽东就提出“一切从群众利益出发, 而不是从个人或小集体的利益出发”^{[2](1094)}的重要思想, 认为“共产党人的一切言行行动, 必须以合乎最广大人民群众的最大利益, 为最广大人民群众拥护为最高标准”。^{[2](1096)}邓小平在总结社会主义建设经验和教训基础上, 将“是否有利于提高人民生活水平”等“三个有利于”作为衡量各项工作的最高标准。江泽民在科学判断新形势基础上, 提出“代表最广大人民群众利益”是“三个代表”重要思想其中之一。2003年胡锦涛“七一”讲话, 进一步提出“群众利益无小事”的重要思想, 并倡导权为民所用, 情为民所系, 利为

收稿日期: 2012-11-23; 修回日期: 2013-04-07

基金项目: 南通廉政文化研究所重大项目“维护群众利益新机制研究”(2011LZZD01); 江苏省教育厅社科项目“基层治理中的协商民主机制研究”(2011SJD820019)

作者简介: 张扬金(1974-), 男, 江西九江人, 博士, 南通大学管理学院副教授, 南通市廉政文化研究所兼职研究员, 主要研究方向: 政府理论。

民所谋的群众利益观。

群众利益至上的执政理念,为人民当家作主本质国家的实现提供了方向与路径。同时,如陈云同志所言:“我们共产党必须天天关心人民群众的切身利益。”^{[3](175)}人民当家作主国家本质的实现,更取决于实践中群众利益实现与维护的有效落实。总体而言,新中国以来,我国政治、经济、文化、社会等方面所取得的丰硕成果,既是广大群众智慧的结晶,同时也成为广大群众利益实现的可靠保障,现实中群众物质、精神、文化、社会等生活水平的良好状态与提升态势,充分证实了国家执政在群众利益实现与维护方面的程度与决心。然而在具体层面,伴随着改革开放及市场经济体制的深入,我国在社会结构形态、个体发展状态、社会发展路径等方面发生了重大变迁,实现与维护群众利益也相应面临着巨大挑战与困境。

(一) 群众利益诉求多元化趋势明显

传统计划体制下,各社会阶层比较固定,群众利益以单位或集体的载体形式体现出来,单一性和趋同性极为明显,对于党和国家而言,回应相对同一的利益诉求更容易做到有的放矢,确保群众利益的有效实现。市场体制下,社会阶层分化明显,群众利益多元化和差别化问题十分突出,加上人员流动增加、单位结构转化、集体意识松散等原因,造成党和国家在回应利益诉求时难度更大。

(二) 群众利益诉求意识增强

改革开放以来我国社会各方面的综合发展,其中体现之一就是社会大众自主意识的增强,表现在利益诉求方面,就是群众利益诉求态度更为积极、利益诉求个性更为鲜明、利益需求满足更为丰富、利益诉求方式更为激进。应该说,作为利益维护对象,广大社会民众利益诉求意识的提升既是民主政治发展的要求,更是党和国家有效实现和维护群众利益的必备前提。然而,高程度的利益诉求意识需要有效率、有机制的利益回应机制,就我国目前制度化利益回应机制而言,还难以有效适应这一要求,从而不可避免会出现一些非制度化的利益诉求倾向与行为。

(三) 群众利益诉求渠道滞后

诉求渠道是群众利益得以实现的桥梁。一直以来,我国群众利益诉求渠道以代表、信访、单位、人民来信等方式为主,在社会结构相对单一和固定形势下,能较好满足人民群众的利益诉求。然而,伴随市场体制深入,社会结构复杂化、阶层多样化、利益多元化趋势明显,带来传统利益诉求渠道困难重重,难以承载多元化与多样化的利益需求,如代表的利益代表性问题、信访中的选择性治理问题、单位集体利益功能

弱化问题以及人民来信的互动性问题等等。

(四) 群众利益维护程度不均

计划经济为主背景下,群众利益维护更多来自党和国家的集中统一安排,社会各阶层利益分配与实现公平程度较高。然而,改革开放以来,伴随市场经济体制不断深入,资源配置由计划调节转向以市场调节为主,其在带来市场活力促进经济快速发展的同时,也出现了利益多元和差距逐渐扩大趋势,社会利益分配不公现象较为突出。此外,作为群众利益维护者和利益差距的协调者,相关政府在其职能履行过程中因决策不合理、政策不稳定、角色定位不准以及腐败严重等原因,造成群众利益维护公正偏差大,不同群体利益所得与实现程度不均现象明显。罗尔斯有言:正义是社会制度的首要价值。实践中群众利益维护程度上的不均现象,必将对人民当家作主国家本质的实现及社会稳定的长久持续产生重大障碍,由此,通过相关措施实现群众利益维护的公平与正义,是现实社会急需解决的关键问题。

二、协商民主在群众利益维护新机制中的功能

胡锦涛在十七届中央纪委六次全会上指出:人民群众看我们党,不仅要看党的理论和路线方针政策是否代表他们的根本利益,而且要看他们身边的党员干部是否真心诚意为群众办实事、办好事,是否切实维护群众权益。新形势下,我国群众利益维护面临的挑战与困境,迫切需要在维护机制方面有更新的举措。兴起于20世纪90年代的西方协商民主理论,其所倡导多元主体间的协商,为新时期群众利益维护机制创新提供了新思路。

“协商民主”由1980年约瑟夫·毕塞特在《协商民主:共和政府的多数原则》一文中首次使用,是西方“多元文化社会潜藏的深刻而持久的道德冲突,以及种族文化团体之间认知资源的不平等而造成的多数人难以有效地参与公共决策等方面的问题,而对民主本质进行深刻反思的结果”。^[4]现代化是一个多元社会特征不断显现的过程,在回应社会多元决策合法性问题上,学界提倡的三种方案中,协商民主方式被多数学者认为是最具包容性选择^①。诚如瓦拉德斯所认为:“协商民主是一种具有巨大潜能的民主治理形式,它能够有效回应文化间对话和多元文化社会认知的某些核心问题。它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。”^[5]

现今背景下,伴随市场体制的深入,我国社会结构发生重大变迁,阶层多样化、利益多元化特征明显,党和国家在群众利益维护方面面临着如何充分协调不同利益、实现多元主体共识的新问题。在此方面,西方协商民主理论倡导通过多元主体协商最后达成共识,从而维护统治合法性的理念与构想,对于新时期我国群众利益的有效维护具有重要功能。

(一) 群众利益维护中的效能提升功能

效能是群众利益维护追求的目标,即在群众利益维护中,是否能做到科学与合理、最大程度满足人民群众的利益需求。实践中,群众利益维护更多由相关政府部门单方操作,容易出现供给与需求不对称造成效能低下。信息是决策基础,群众利益维护中协商机制嵌入,可以通过听取各方利益诉求与建议,了解不同主体的利益需求,做到利益供给与需求信息的充分一致,实现信息共享,并在此基础上通过协商与辩论达成共识,从而为群众利益维护的高效与合理保驾护航,“协商民主坚定地支持参与,它认为需要高水平的参与,而且其最终目的是使权力运作合理化。”^[6]

(二) 群众利益维护中的秩序稳定功能

利益与秩序密切相关,利益维护公正合理,秩序稳定性就高;反之,利益维护偏差大不合理,秩序稳定性相对就低(如群体性事件等等)。为此,任何社会统治要保持持续稳定,必须在利益维护价值与机制等方面有较合理的安排。协商机制的嵌入,将群众利益维护置于多元主体共同协商的平台之上,通过主体间的平等对话与讨论,最后达成利益维护的具体方案。在其中,虽然主体观点各异,但协商目标是一致的,即以追求公共性为导向,促成群众利益维护更加高效。不同协商主体在协商进程中,既培育了公共责任意识,同时也增进了相互信任与团结,从而促进了秩序稳定,“协商民主重新强调了公民对于公共利益的责任,强调对民意质的提升,即应通过不断的对话和协商来使各方都能了解彼此的立场,扩宽彼此的心胸,进而把私利提升为公利,以弥补代议制民主制度的缺陷。”^{[7](242-243)}

(三) 群众利益维护中的公平正义功能

公平正义是现今时代主题,也是党和国家对群众利益维护的基本价值追求。现实中受市场、人为、制度等影响,群众利益维护在公平正义方面偏差较大,如何做到价值与事实的有效统一,是极为棘手的问题。学理上,多元主体间的协商,其最终目标要么是共识,要么是高度一致。实然层面,在主体利益多元化形势下,通过协商达成高度一致几乎不可能,更多是通过主体间的协商、辩论、审议,最后达成罗尔斯所提出

的“重叠共识”。同时,不同利益主体要实现“重叠共识”,必须纳入公共理性总念作为协商的主导,即所有协商主体者必须以公共理性来指导自身行为,“重叠共识”只有在公共理性基础上方可达成。群众利益维护中的公共理性原则,要求相关利益主体必须从公共性出发,以一种公共道德的理念姿态来权衡自身行为,诚然,作为以公共性为基础的公平正义,必将在公共理性的氛围中得以充分实现。

(四) 群众利益维护中的合法性认同功能

现代民主政治框架下,合法性衡量标准取决于人民是否同意,即“如果某一社会中的公民都遵守当权者制定和实施的法律,而且还不仅仅是因为若不遵守就会受到惩处,而是因为他们确信遵守是应该的,那么,这个政治权威就是合法的”。^{[8](35)}群众利益维护是党和国家重要行动指南,也是广大人民忠诚党和国家的重要基础,由此,群众利益维护是否合理,是否能得到最广大人民群众的支持,是关系到国家兴衰、执政长久的关键。哈贝马斯有言:一旦“合法性系统无法在贯彻来自经济系统的控制命令时把大众忠诚维持在必要的水平上”^{[9](65)}时,就可能得不到公民认可而产生合法性危机;同时,当这种合法性危机积累到一定程度时,广大公民就会选择不同方式来表达自己对这个政治秩序的不满。群众利益维护中协商机制嵌入,是协商主体就相关利益问题尽情抒发己见,经过慎思、辩论、协商,最后达成理性一致。在其中,决策的最终方案是协商主体理性一致的结果,得到了各方认同,从而为权力运作合法性提供扎实基础,“协商过程的政治合法性不仅仅出于多数的意愿,而且还基于集体的理性反思结果,这种反思是通过在政治上平等参与尊重所有公民道德和实践关怀的政策确定活动而完成的。”^[6]

三、群众利益维护新机制中协商民主理念的嵌入路径

协商民主理论视域表明,协商民主与群众利益维护密切相关,通过多主体间的协商,能为群众利益维护带来效能、秩序、公平正义以及合法性认同等方面的实质功效,无疑为消解实践中群众利益维护困境提供了切实路径。

(一) 群众利益维护中协商理念的培育

毛泽东曾经指出,“马克思列宁主义的基本原则,就是要使群众认识自己的利益,并且团结起来,为自己的利益而奋斗。”^{[10](1318)}一直以来,我国群众利益维护主要以国家政府单向度供给为主,作为利益维护对

象的群众更多是以被动接受者的姿态出现,即主客体之间很少甚至不存在互动沟通的机会与场合,造成在利益维护理念方面,政府控制、群众“背、等、靠”等理念成为主流,与协商机制倡导的平等互动理念差距较大。由此,群众利益维护中协商机制的有效嵌入,必须在理念方面予以培育:

首先,要培育主体性理念。即自我决定与自我发展的公民理念。公民与臣民相对应,是民主时代对社会大众的一种身份认定;公民诞生之逻辑前提是权力为广大人民所有,其所对应的内涵包括权利享有、法治保障、主体平等等方面。主体自由与平等参与是协商民主最基本前提,塑造群众利益维护中协商主体的主体性理念,就是要通过相关渠道与方式,将平等、权利、责任、法治等公民理念深入人心,以此来规范协商主体的参与行为。

其次,要培育公共性理念。公共性是协商民主基础,协商民主公共性的实现,取决于协商主体公共理念的培育。卢梭认为:“公意”并不等于“众意”,社会的公共利益不等于某局部组织或团体的“共同利益”^[1]。在群众利益维护的协商机制中,一是要求协商主体遵循公共利益至上的价值宗旨,以公共利益的视域来规范和权衡个体、群体、部门等其他利益的诉求;二是要求协商主体特别是国家政府相关管理人员具有公共精神,以公共精神来内化与修炼自身道德品质,从而在协商进程中做到在公共性理念基础上,平等对待及尊重其他人,并在协商、辩论与对话中达成共识。

(二) 群众利益维护中协商平台的建构

群众利益维护中协商平台的建构,有利于形成国家政府、广大群众合作参与的治理型的利益维护平台,并通过合作、协商、辩论等方式,达到促进协商功能有效实现和维系协商机制稳定持续之目的。诚如马奇和奥尔森所言,“在地方,公民正不断通过对话和直接讨论,以不同于以往代表制和官僚机构的决策方式,向政府显示需求,表达不同方面的利益,以求对公共政策产生实际影响力,可以说,这是当代治理的标志。”^{[12](31)}

群众利益维护中协商平台的建构,是一个包含协商主体、协商目标、协商机制等要素的集合体。协商主体方面,主要以各级党委、政府、社会公共组织和广大群众等为主。协商目标是通过行动主体的合作、协商、辩论,达到维护公共利益和满足不同群众的利益诉求。协商机制是相关利益主体行动高效的基础,按协商民主理念,参与主体必须是在平等基础上的协商互动,即平等原则成为其首要前提。为确保群众利

益维护中协商主体的有效合作与互动,必须进行协商主题解释机制、协商信息交流机制、协商过程监督机制等方面的安排,最大程度消解信息与能力障碍,使平等原则真正落到实处。

(三) 群众利益维护中协商制度的设计

制度具有强制性规范性特征,群众利益维护中协商机制的持续有效,必须以相关的制度设计为保障。主要包括:一是群众利益维护中协商机制的制度认定。理论层面,协商机制能在效能提升、公平正义、秩序维护及合法性认同等方面有效促进群众利益维护;同时在实践层面,近些年来协商机制的实践也如火如荼。然而,截至目前尚无明确的相关法规保障,为此,需要进一步在法理层面加大力度,通过出台相关法规,对群众利益维护中协商的目标、程序、规则、形式等方面给予制度认定,确保群众利益维护中的协商机制的稳定性与规范性。二是群众利益维护中协商运作保障的制度认定。受主体能力、信息、程序等影响,群众利益维护中协商机制运作困境不可避免,需要以相关的保障措施来确保其实效。如在主体能力差异的保障方面,可以通过主体培训与协商主题讨论等方式来提升主体的认知与认同能力。在信息不对称的保障方面,可以借助公共讨论、新闻媒体、网络论坛等方式来促进信息的公开性与透明性,保障各协商主体有充分理解信息的途径与机会,从而消解信息不对称困境。在程序不公正的保障方面,一方面要完善法律法规,建立刚性的监督约束机制;另一方面要开辟多样化的监督渠道和促进监督主体多元化,以此形成监督合力来提升监督实效。

(四) 群众利益维护中协商氛围的塑造

氛围是一种软资源,群众利益维护中协商机制的有效展开,有赖于良好协商民主氛围的塑造。首先,要进行协商文化氛围的塑造。协商文化对于协商机制运作的功能,在于它能在训练公民话语能力、培育公民公共理念、丰富公民信息资源以及培育现代社会资本等方面有极大效果。协商文化氛围的塑造,要在培育协商主体政治、道德、文化、技能等素质基础上,大力开发群众利益协商平台(如实体性协商场所、虚拟性网络公共论坛等等),以此促进协商主体的协商积极行为。其次,要进行信任文化氛围的塑造。信任文化对于协商机制运作有极大的促进功能,“信任文化一旦产生,它就获得了独立的力量,在信任的方向上推动着人们的决定,并在这种意义上补充和改变信任的计算,并且变成了信任的社会生成的下一个循环的背景条件”^{[13](177)}。群众利益维护中信任文化氛围的塑造,需要在开发平等、法治、民主等现代信任资源基础上,

采取教育、行为激励等方式来有效推进。

注释：

- ① 三种回应方案有罗尔斯的重叠共识中立模式、拉兹的自治与多样化完美模式、协商民主模式。其中，登特里维斯等认为协商民主模式更具有包容性。详见：登特里维斯.作为公共协商的民主：新的视角[M]. 北京：中央编译出版社，2006 年出版，前言 4-5 页。

参考文献：

- [1] 马克思恩格斯全集·第 1 卷[M]. 北京：人民出版社，1978.
- [2] 毛泽东选集·第 3 卷[M]. 北京：人民出版社，1991.
- [3] 陈云同志文稿选编(1956—1962)[M]. 北京：人民出版社，1981.
- [4] 陈剩勇. 协商民主理论与中国[J]. 浙江社会科学，2005(1): 28-32.
- [5] 陈家刚. 协商民主引论[J]. 马克思主义与现实，2004(3): 26-34.
- [6] 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): 54-60.
- [7] 张凤阳. 政治哲学关键词[M]. 南京：江苏人民出版社，2006.
- [8] 阿尔蒙德. 比较政治学：体系、过程和政策[M]. 上海：上海译文出版社，1987.
- [9] 哈贝马斯. 合法性危机[M]. 上海：上海人民出版社，2000.
- [10] 毛泽东选集·第 4 卷[M]. 北京：人民出版社，1960.
- [11] 陈燕青. 新公共服务理论视角下的行政伦理价值理念[J]. 中共云南省委党校学报，2009(6): 135-37.
- [12] March, J., J. Olsen. Democotie Governanee[M]. New York: Free Press, 1995.
- [13] 什托姆普卡. 信任：一种社会学的理论[M]. 北京：中华书局，2005.

From the perspective of deliberative democracy to safeguard the interests of the masses of new mechanism

ZHANG Yangjin

(Nantong University School of Management, Nantong 226019, China)

Abstract: Under the new situation, influenced by subjective and objective factors, the Party and the country is facing great difficulties and challenges in maintaining the interests of the masses. Promoting deliberative democracy and safeguarding the interests of the masses are closely related, the multi-agent negotiation, to the interests of the masses to maintain substantive so as to bring efficiency, order, justice and legitimacy. To embed in the interests of the masses to maintain consultation mechanism, we have to take the concept of cultivation, platform construction, the security system, and establish an ideal an atmosphere in which people live and work.

Key Words: deliberative democracy; the interests of the masses; order; fairness and justice; legality

[编辑：颜关明]