

# 在社区协商中实现社区自治

张洪武

(北京市社会科学院 北京 100101)

[摘 要]长期以来,社区选举一直是社区民主的主要形式,但它重视的是社区领导人的选举而不是社区规则的制定和执行,重视偏好聚集而不重视偏好形成过程和偏好转换。选举过后,居民在社区规则的制定和执行中难以发挥作用,而协商民主则可以贯穿在社区政治活动的全过程。从社区领导人的协商选举产生,到由社区居民广泛参与社区规则的协商制定,再到社区规则的协商执行,社区协商民主表达的是这样一个观点:在社区领导人的协商选举、社区规则的协商制定和协商执行中实现社区自治和社区民主。

[关键词]协商民主;社会协商;社会自治;社会规则

[中图分类号] C912.8; D638 [文献标识码] A [文章编号] 1007-8487(2016)01-0076-05

社区自治是基层民主的重要形式,它既包括社区居委会的选举,也包括社区规则(这里所谓的社区规则是从广义上说的,不仅包括社区自治章程,而且包括社区决策等)的制定和社区规则的实施,对于这三个阶段的社区自治,社区协商民主都可以参与其中并发挥重要作用。参与社区居委会选举,不仅可以弥补选举民主的缺陷,还可以使选举更加理性;参与社区规则的制定,可以使社区规则充分反映居民的偏好诉求,让受社区规则约束的居民自己给自己制定规则,赋予社区规则以合法性和有效性,使社区规则的遵守不是建立在强制之上,而是建立在居民的自觉、自愿之上;参与社区规则的实施,则可以进一步促进社区规则的落实,确保规则运行的有效性和统一性,从而形成由承认和遵守社区

规则所表现出来的社区自治。

## 一、社区选举中的协商民主

以前,我们把社区中的选举民主几乎当作社区居民自治的唯一形式,一说到社区自治或社区民主,首先联想到的就是社区领导人的选举——那种一人一票基础上的简单多数原则确立社区领导人的选举民主。于是,在农村社区中推行直接选举之后,也把这一民主方式引入到城市社区,并把城市中的直接选举、差额选举当作社区民主进步的重要标志。但实际上,无论是直接选举还是间接选举,无论是差额选举还是等额选举,都是有缺陷的。第一,在这样的民主政治中,居民的民主权利主要表现为每隔几年进行一次居委会人员的选举上,每个居民选票的份量与选民人数的多少成反比,由于居民个人手中的

[收稿日期] 2015-05-25

[作者简介] 张洪武(1962-),男,北京人,法学硕士,北京市社会科学院政治学研究所副研究员,北京市社会科学规划办专家库成员,主要从事政治学与公共管理研究。

选票往往无法左右选举的结果,这将导致集体行动的困境,人们可能主动放弃手中的选举权利,远离政治,从而使选举因成为少数人的游戏而丧失合法性基础。第二,即使选举过程中是差额的,并且是直接选举,也不存在所谓的舞弊行为,居民在这种选举中能够充分表达自己的偏好诉求,社区选举也只是通过选举出的社区领导人制定决策,而不是居民自己制定政策。他们对选举出的社区领导人在制定和执行社区政策中的约束也是比较弱的,社区领导人倾向于将自己变成一个在利益方面不同于普通居民的特殊阶层。现实生活中即使作出了错误的决策或者没有执行决策,居民及居民代表大会实施罢免的情况依然非常少见。在选举民主中,居民拥有自己的民主权利,但这种民主权利的实现是不彻底的,人们总是希望选出代表自己的明白人和明理人,但人们又总是看不清楚,有时则会被他们的言辞所迷惑。人们一旦选择了无法代表自己主张、无法满足自己偏好需求的候选人,就不得不承受在以后几年之内无法享受到偏好排序内的公共产品及公共服务,这就如同在市场上消费者因为自己的疏忽而选择了假冒伪劣的商品而不得不忍受消费痛苦的代价一样,所不同的是这种痛苦将是全面、弥散和长期性的。”所以,选举之前进行协商比贸然选择要明智,把选举建立在协商的基础之上,可以改进和优化选举机制。在选举之前的一定时间内,通过对候选人道德、能力、经验等个人情况的详细介绍,尽可能解决候选人和选民之间信息不对称问题。然后通过候选人之间的竞选演说(即使这些演说是贬损对方、隐瞒缺陷、扩大优点、自我标榜的),居民之间、居民与候选人之间的交流、论

辩,尽可能增进选民对候选人情商、智商、德行、公共服务经验等信息的了解,选民有可能修正自己的偏好排序和偏好选择<sup>①</sup>,通过论辩产生合适的领导人。大量事实证明,随着候选人之间、选民之间、选民与候选人之间的互动交流,有关选举的信息量会增加,选民将会在选举中作出更加理性和负责任的选择。对社区领导人的选择就是对未来社区决策、社区规划、社区规则以及社区领导力、社区执行力的选择。协商民主,不仅可以使选举更民主、更富有理性,而且选举者本身也能在选举中得到锻炼,受到教育,成为他们参与公共事务的宝贵资本<sup>②</sup>。

## 二、社区规则制定中的协商民主

社区协商民主不仅表现在社区领导人的选举上,更主要表现在社区规则的产生上。

社区自治应该理解为社区居民自己治理自己,即自己制定规则,自己遵守自己制定的规则,这也可以称之为使社区规则具有有效性(Geltung——是规则制定的有效性,与价值、规范有关)。在这种有效性中,居民出于可接受性的理由、对规则的尊重和遵守,而不是担心由于没有遵守规则受到处罚而被迫遵守社区规则。要赋予社区规则的有效性,则涉及到规则的产生问题。社区规则有效性的产生,只有从主体间性出发,通过受规则约束的行为主体不断地沟通互动,通过沟通互动、基于理由的可接受性达成共识才能达到。

在现代社会,社区规则的有效性既不能照抄照搬其他的社区规则,因为每个社区具体情况不一样,没有一成不变的社区章程和社区问题的答案,也不能通过几个社区精英关门立法的形式去制订,更不能先入为主,通过强制性的方式使人遵守、使规则生效成为

既定事实、通过其事实性而把合法性归结为合法律性,通过强制而使其成为有效性的。总之,社区规则的合法性和有效性并不取决于社区规则的语义特征,而是取决于社区规则的程序特征。社区规则要从主体间性出发,通过以言行事的协商,通过理由的可说服性和可接受性达成规则,使所有受到规则约束的主体“基于有关价值的共识或基于互相理解的一种主体间承认”<sup>[1]</sup>。就像伦理规则是特定共同体范围之内基于相互理解的主体间承认,道德规则是无边际共同体范围内基于价值共识或相互理解的主体间承认一样,社区规则是生活在一定地域范围内具有共同语言、共同生活方式、守望相助的人们基于相互理解的主体间承认。进一步说,社区规则的正当性不仅仅需要论辩、协商,而且要求所有受到规则约束的主体参与论辩、协商并能够得到所有协商者经过思考的、基于理性考量的普遍同意,使得所有受到规则约束的主体把自己也看作是规则的制定者。这样,在社区规则制订过程中,参与对话的协商者通过充分表达自己的偏好诉求,倾听他者的偏好诉求,重视尽可能完备的具有充分说服力的证据力量,把最有说服力的主张通过社区辩论变为社区主张,这个主张就是正当主张。这个主张由于得到了协商参与者的普遍同意而使之具有合法性和有效性,“有效(gultig)的只是所有可能的相关者作为合理商谈的参与者有可能同意的那些行为规则”<sup>[2] [P132]</sup>。一项规则只有当所有的参与者通过理性协商、审慎思考、反思都表示同意,它才可以声称自己具有合法性<sup>[3] [P300]</sup>。只有在这种理想的协商情景中,规则的承受者本身才可能把自己看作是规则的制定者,是在主体间对话交流中具有思考和论辩能力的自我立法者。他遵

守规则是自觉自愿的,因为他兼具立法者与守法者双重身份,他遵守的是自己给自己制定的规则,这种规则对他是有约束力的(甚至这些规则对他的利益是有损害的,他也自愿遵守)。

在社区自治的现实中,居民普遍参与协商和基于普遍同意所制定规则的情形在社区这个范围是可以实现的,但又不可能作为唯一的形式而存在,居民们可以协商选举自己的社区领导人和社区居民代表作为自己的代理人协商制定规则,这可以避免社区规则制定中不可避免的复杂性以及“议而不决的可能性”(协商者越多,就会提出更多的理由以及更多的分歧,从而导致决策无效率),社区规则形成之前通过把协商民主嵌入选举中实际上已经为这种社区协商创造了必要的条件。但这样通过代表们制定的规则来增强其合法性和有效性,被全体居民看作是像自己亲自制定的规则一样,取得全体居民的承认而自觉自愿遵守,还需要这些代表与居民选民保持经常性的联系,把居民中日常的对话交流和通过对话交流形成的意见建议,尤其是那些即兴的、未经反思、不合理的意见和建议加以感知、过滤,吸收到社区正式规则制定中去,再经过社区代表们的集体协商、审议,使其变成正式的社区规则。正式的社区规则制定既要听取居民的意见和建议,又不能完全听从社区居民的意见和建议,它需要党组织、政府代表、专家、居民代表的审慎思考,既要照顾到居民的眼前,又要考虑到居民的长远。这样的规则,既包容了来自基层群众的意见和建议,又经过了社区精英们的审慎思考,既是民主的,也是科学的,同样被赋予了社区决策以合法性和正当性。

总之,规则是由受到规则约束的那些人

在交往理性基础上参与制定的,没有被受规则约束的行为人经过慎思提出可说服性的理由或动机,规则没有主体间承认的意义,那么,这种规则就无法得到受规则支配的那些居民的遵守,就缺乏合法性和有效性,为了增强社区规则的合法性和有效性,必须赋予规则形成过程以协商民主的内容,通过受规则约束的主体之间的交流对话和审慎思考达成共识。由此可知,社区规则的有效性取决于规则协商论证的程序性,协商民主即是规则有效性的前提。

但是,社区成员所通过的规则,即使这些规则是经过社区成员协商达成的,表达的也只是规则合理的可接受性,是规则的合法性(Legitimität)、规范的有效性(Gültigkeit),即社区成员参与协商制定并且“有可能”自觉自愿遵守这些规则。但是规范意义上的有效性(有正当理由支持的)并不等于事实上的有效性(有实际效力)。要实现社区规则的事实有效性,还必须通过参与规则制定、受规则约束的共同体成员的协商运用。

### 三、社区规则实施中的协商民主

社区协商民主不仅表现在社区规则的产生上,也表现在社区规则的实施上。

社区规则即使具有了有效性(Geltung),也并不意味着一定就具有“有实效性”(Effizienz)。社区规则即使经过社区居民的协商、同意并由这种理解和承认表现出对日后行为的集体约束性,由他们自己认为这些规则“有正当理由”而值得遵守,从而赋予社区规则以合法性、有效性,但实际上,规则应该被遵守和事实上被遵守还不是一码事。在现实中,即使存在共识,尤其是像社区规范这些“没有牙齿”的规范,不像法律规范那样以国家强力为后盾具有强制性,行动者依然面临

着集体行动的困境,依然存在“搭便车”和机会主义行为,所以,即使制定了对集体行动具有约束力的社区规则,但社区规则依然未完成,而只是普遍同意基础上的承诺。只有当社区规则对社区人的行为事实上具有约束性和示范性的时候,我们才称这些规则具有社会有效性。为了保证社区规则具有社会有效性,成为社区人的行为意识,还需要协商民主的加入。社区协商是社区规则社会有效性的重要途径,也就成了居民自我管理、自我教育的自治形式,社区规则由于得到了遵守成为了每个社区成员行为的尺度,因而就具有了现实有效性,社区协商不能简单地理解为社区主体间的对话交流,而是一个共同体内“他人”(与我一样的社区人,与我有一样的地位和权利,有共同的、也有不同的利益追求)对自我、自我对“他人”相互质疑、评判、指教以及自我通过这种质疑、评判、指教而不断反思、审慎思考、达成共识、融入共同体的过程。在这个过程中,“他人”对我的行为作出质疑和评判,我可以对此提出有充分理由的辩护,也可以对“他人”的质疑和评判作出质疑和评判,促使“他人”反思和审慎思考,这样通过沟通不断反思的治理过程,既是纠正行为者过错的过程,也是发扬民主、实行社区自治的过程。这就说明,规则运用的有效性、规则的约束性同样也取决于受到规则约束的主体间对话交流和基于对话交流的相互承认,取决于受规则影响的主体间基于可接受性理由的相互批评和指教,并通过这种相互交流对话、批评、指教而促使规则被遵守而具有事实有效性。如果不存在主体间的相互交往、质疑、批评、指教和反思,不存在社区协商民主的话,社区规则的社会有效性和普遍遵守的同一性就难以保证。“没有相互批判的这种可能性,

以及一种导致相互教育的意见一致的可能性,规则的统一性是得不到巩固的。”<sup>[4] [P25]</sup> 没有规则的统一性,规则就难以发挥满足人们行为期待、稳定社区秩序的作用。

协商民主还担负着修改、完善社区规则的使命。由于社区现实的可变性和社区规则的滞后性,不可能有一成不变的规则来适应不断变化的社区现实,规则的有效性由于现实的变化,支持这种有效性的理由具有变动性而只具有暂时性;实际上,“理想的言谈情景”通常也只是一种理想状态,现实的情况是,社区规则的协商往往难以达成完全一致的共识,少数人可能在保留意见的情况下接受大多数人的意见,而随着社区发展,少数人的意见也可能被大多数人所接受而变成多数人的意见,从而推翻以前制定的社区规则或社区规则中的某些条款。正是由于协商民主贯穿在社区规则制定和实施全过程,当发现了社区规则不适应社区现状的时候,就可以承认规则的可错性,并根据变化的现实,通过全体居民或其代表的交流对话、审慎思考,在可说服性、可接受性理由的基础上修正规则。只要社区在不断发展,社区问题不断出现,由于人们在制定社区规则时受到掌握信息的能力、自身判断力、预测能力等有限理性的影响,而社区规则的滞后性、可错性、局限性就会一直存在下去,只有不断通过协商、提出可说服性、可接受性理由来修改规则,缓解这种紧张关系。可见,社区规则施行的有效性,依然取决于规则实施过程中的协商程序,取决于协商民主的实现。

#### 四、小结

协商民主可以贯穿在社区公共活动的全过程,从社区领导人的协商选举产生,到由社区居民广泛参与社区规则的协商制定,再到

社区规则的协商执行,实现社区自治和社区民主。总之,社区协商的过程不仅是社区居民表达诉求的过程,也是不断发现新的信息,论证自己的偏好诉求,或者倾听他者的诉求、倾听他者论证自己的诉求并可能转变自己原来的诉求的过程,还有可能是通过论辩发现新的信息并放弃自己原来的主张而提出新的主张的过程,这是一个相互争论、彼此说服的过程,这个过程本身也是社区居民自我管理、自我教育、自我锻炼和自我服务的过程。

注释:

①埃尔斯特认为,审议是转变个人偏好的一种手段。费什金及其同事也认为,审议能帮助人们发展出更有见地、更具反思性、也更深思熟虑的意见。谈火生:《审议民主》[M]. 南京:江苏人民出版社,2007:50.

②协商后的选举不仅使他们清醒,不再对政治冷漠,也会使他们反思自己而更具有公民责任感。“许多人只有当他们经过了深思熟虑、并且在审议日上就基本议题进行了真正的审议之后再投票时,他们才会对自己感到满意;即便成千上万的人不加思索就投票了,他们也会清醒地意识到他们未能履行好他们的公民职责——它们会责成自己在将来花些时间和精力做得更好一些。”谈火生:《审议民主》[M]. 南京:江苏人民出版社,2007:141.

参考文献:

[1] Jurgen Habermas: on the Pragmatics of Social interaction, 12.

[2] [德]哈贝马斯. 在事实和规则之间[M]. 北京:三联书店,2003.

[3] [德]哈贝马斯. 包容他者[M]. 上海:上海人民出版社,2002.

[4] [德]哈贝马斯. 交往行动理论(第2卷)[M]. 重庆:重庆出版社,1994.

责任编辑 王 飞