

[文章编号] 1672-7320(2010)03-0385-05

电子民主与中国人大制度的变革

汪 新 胜

[摘 要] 电子民主是网络时代实现民主的一种新形式,它超越传统民主,克服了传统民主导致的日益增大的“民主赤字”和严重的政治脱离的弊端。电子民主在中国的勃兴给我国人大制度带来挑战。国家应当通过电子民主的制度化以增强人大代表与选民之间的沟通和交流;通过电子民主强化人大立法的信息交流与协商;通过电子民主充分发挥人大监督的职能。

[关键词] 电子民主;兴起;人大制度;变革

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A

一、民主理论的流变与电子民主的兴起

(一)民主理论的历史流变

自古以来,“民主”就是一个充满争议的概念。从历史的角度来看,民主理论经历了古典民主到近代自由主义民主和现代多元民主的发展历程。古典民主滥觞于古希腊的城邦民主制。它的主要特征是公民以直接到场的方式参与城邦的政治决策过程。正如古希腊政治家伯利克里所说,“我们的制度之所以被称为民主制度,是因为权力不是掌握在少数人的手里,而是掌握在全体人民手里。”^[1](第 19 页)但是,古代雅典的民主制在人类社会的历史上并不是常态。更为致命的是,古代民主存在的一个根本缺陷就是不能解决民主的规模问题,尤其是近代大型国家政治民主发展的需要。因此,这一民主模式在近代受到众多的诘问和批评。近代社会经济的变革和政治参与的扩大推动了民主理论与实践的发展。代议制民主理论就是在对古代民主的责难声中粉墨登场的。英国著名的政治思想家约翰·密尔将大众参与与精英统治相结合,设计出一种代议制政府的模式。代议制作为一种现实的解决方案,从根本上解决了民主在人数上的限制条件,从而实现了民主理论的近代转型。“代议制和民主制的结合的确是一个神奇的划时代的发明”^[2](第 5 页)。但是,密尔的代议制民主理论的目的并不在于如何扩大公民的参与,而是在于如何使精英统治获致一种合法的大众化基础。从本质上来说,民主和参与密不可分。因此,密尔的民主理论从一开始就存在民主与参与的悖论。

近代以后,代议制民主逐步成为世界民主的主流理论和主导模式。在当代,代议制民主在美国理论家约瑟夫·熊彼得那里得到淋漓尽致的表述。在他看来,民主政治就是政治家的政治。因此,其理论也被称为“精英民主理论”。由于对参与思想的视而不见和对个人自由的压制,精英民主从而招致不满和批评,以共和主义为取向的参与民主理论应运而生。民主理论逐步呈现出分化和多元的趋势。参与民主理论兴起于 20 世纪六七十年代,美国的卡罗尔·佩特曼是标志性人物。在佩特曼看来,当代精英主义的民主理论并不是充分的民主,真正的民主应当是所有公民的直接的、充分参与公共事务的决策的民主,从政策议程的设定到政策的执行,都应该有公民的参与^[3](第 8 页)。共和主义取向的民主理论在 20

世纪后期的另一重要发展是协商民主理论的兴起,协商民主力图通过完善民主程序,扩大参与范围,强调自由平等的对话来消除冲突、保持公共理性和普遍利益的实现,从而修正代议制民主模式的缺陷与不足。

(二)电子民主理论的兴起

不可否认,传统的代议制民主在许多国家创造了空前的繁荣。但是,传统民主导致当代日益增大的“民主赤字”和严重的政治脱离现象。在当代许多国家,人们对政治参与越来越失去兴趣和信心,最显著的趋势是选择投票的人数下降,大多数西方国家的公民对议会政治、政府机构、政治家的信任等均呈下降趋势。现代科技的飞速发展、通讯技术的迅速提高以及电脑和互联网的广泛应用,对当代社会产生极大影响。信息技术的突飞猛进对民主体系最重大的挑战来自政治参与。特别是 20 世纪 90 年代以来,现代信息技术尤其是互联网的发展,突破了传统民主地域制约的瓶颈,提供了便捷和廉价的工具,为公民直接参与民主提供了技术基础,成为现行政治体制中寻求新的民主实现形式的一种积极尝试。一种新的民主理论——电子民主应运而生。

电子民主是网络时代实现民主的一种新形式,它以发达的信息技术、网络及其相关技术为运作平台,以直接民主为发展趋向,以公民切实参与民主决策、民主选举等民主运作程序为典型特征^[4](第 95 页)。电子民主有多种称谓,如数字民主、虚拟民主、网络民主、赛博民主、远程民主等等。1996 年美国的格雷姆·布朗宁发表了《电子民主:运用网络影响美国政治》一书,吹响了在世界范围内研究电子民主的号角。英国学者辛西娅·亚历山大在 1998 年出版的《数字民主:网络世界的政策与政治》一书中指出,信息时代的电子民主不仅给人们的工作和交流方式带来了巨大变化,而且扩大了公民的政治参与^[5](第 38 页)。巴里·海牙则在 1999 年出版的《数字民主:信息时代的商谈与决策》中讨论了信息技术对政治机构的影响以及电子民主在政府决策中的作用^[6](第 56 页)。芝加哥大学法学院教授凯斯·桑斯坦在 2002 年发表了《网络共和国》,他认为一个真正的民主的环境中信息应是多元,政府应积极介入以提供一个多元的信息环境^[7](第 33 页)。

二、电子民主对传统民主的超越

(一)电子民主与代议制民主的完善

传统的代议制民主成功地解决了民主的规模问题,使得民主在现代社会和面积广大、人口众多的国家得以实现。代议制民主只把民主限制在特定的政治生活范围,避免了社会的彻底政治化,并通过一级一级的代表机构和代议程序进行层层过滤,有效克服了民意中的非理性因素,形成了一种深思熟虑的决策机制^[8](第 46-48 页)。但是,代议制民主的局限性是显而易见的,特别是进入现代,在实践中往往为少数政治精英所把持或为金钱所操纵,民主与参与的悖论更是成为了代议制民主的“阿克琉斯之踵”。

当代民主发展的事实表明,电子民主对传统民主运作形式的改变是不可避免的。首先,电子民主极大地促进了知识和信息的传播,公民亲身体验政治生活的意义,获取政治知识和能力,提高政治参与的能力和素质。其次,电子民主消解了政治精英控制信息的能力,使其丧失了昔日垄断信息并进而垄断决策权、管理权的优势,从而使得信息的充分共享在众多的公民中得以实现。再次,电子民主使公民享有更多的言论自由,更加平等地表达自己的政治利益和政治观点。最后,电子民主使民众利益表达和聚合的自由增强。政府和公众之间的对话与交流更直接、更便利、更平等,保证政治参与的深度和广度。

(二)电子民主与参与民主的复兴

兴起于 20 世纪六七十年代的参与民主,一定程度上缓解了传统的代议制民主的所遇到的危机和困难,改变了二战以来民主理论过分经验主义取向的分析^[9](第 36 页),但是这并不表明参与民主本身无限可击。抛开参与民主在微观上的可行性不论,至少在宏观的国家政治层面,其可行性就颇为值得怀疑。而当代社会政治和决策的复杂性与决策效率更是参与民主必须直面的难题。此外,公民是否有足够的兴趣、时间和精力来实现对公共活动的参与也同样面临诘问。因为在现实政治中,许多公民对政治

的冷漠与政治参与的成本(即经济成本和时间成本)以及政治作为一种专业性技术的复杂性有着极大的关联性^[3](第9页)。

电子民主的产生在一定程度上消解上述参与民主的缺陷,从而有助于参与民主在当代的复兴。一方面,电子民主使得民主在更高层面的参与和决策成为可能。电子民主降低了民主参与的成本,公民足不出户,只需在家敲动键盘,点击鼠标就能发表意见,参与讨论和决策。另一方面,电子民主拓宽了参与的渠道,“公民可以以多种方式参与,而不仅仅是参加投票。”^[10](第2页)电子民主可以确保每个公民平等享有接近使用媒体的权利,同时有利于公民在议程设定上的方便,不需透过传统的组织者,如报社编辑、电视主持人的中介,民众往往可以直接对其关心的问题表达心声。此外,电子民主使得远在异地他乡的公民的选举权顺利得以实现,而这在参与民主常常是棘手的问题。例如,在2000年的美国总统选举中,250名高度机密的军事人员在海外进行了在线投票^[10](第69页)。

(三)电子民主与协商民主的实现

协商民主是20世纪80年代以来在西方政治学界兴起的一种民主理论,作为对自由主义、共和主义、多元主义和精英主义理论的反思,协商民主已经成为当代社会理论研究的热点。关于协商民主,政治学家从不同的角度予以了界定。大卫·米勒把协商民主理解成一种民主的决策体制或理性的决策形式,在这种体制中,每个公民都能够平等地参与公共政策的制定过程,自由地表达意见,愿意倾听并考虑不同的观点,在理性的讨论和协商中做出具有集体约束力的决策;瓦拉德斯等人则认为,协商民主是一种民主治理形式,平等、自由的公民以公共利益为取向,在对话和讨论中达成共识,通过公共协商制定决策^[11](第2-3页)。在哈贝马斯那里,协商民主是以交往行为理论基础而建构的一种民主实现形式,它以交往理性为哲学支撑,更是一种社会和制度的框架^[12](第279-280页)。在德雷泽克的观念中,协商民主强调的是公共领域的话语参与即话语民主,公共领域是其必不可少的政治活动空间。协商民主理论关注的正是聚合的具体过程,强调公民在作出选择过程中的深思熟虑与审慎^[13](第36页)。

在社会发展迅速、利益和文化多元的今天,协商民主亦面临诸多的现实难题。电子民主直接、快速、无疆界的特性打破地域及各种社会的藩篱,提供一个自由讨论的公共空间及与政府直接接触的参与途径。一方面,互联网公共论坛为创造新兴的公共领域提供了空间。在这个空间,语言的非专业化能使发言者的表达被完整理解,发言的匿名性能使讨论充分展开,达到说服和影响参与者的效果。网络论坛中的互动将哈贝马斯所设想的“理想沟通情境”变成了现实。另一方面,互联网公共论坛的商谈有助于推动政治决策过程。论坛的参加者通过参加论题的讨论,从感性认识到理性分析,形成对政治系统的理性诉求。正是在这种意义上,哈贝马斯设想的协商民主双轨制得以运行^[14](第32页)。

三、电子时代的中国人大制度:挑战与变革

(一)电子民主在中国的勃兴

第23次中国互联网发展状况统计报告显示,截至2008年12月31日,中国网民规模达到2.98亿人,普及率达到22.6%,超过全球平均水平。网络的广泛使用,唤醒了公民的民主意识,从而催生了中国的电子民主。目前在我国,电子民主的主要表现形式有互联网公共论坛、发送电子邮件、代表委员和政府官员博客、网上民意调查、在线访谈、法律(法规)草案征求意见、网上立法听证、电子投票等。

互联网论坛、网络社区等在我国持续快速发展,形成了开放、互动的网络公共空间,为“电子民主”提供了交流平台和公共领域。许多网站特别是媒体和政府开设的网论坛已经成为政府与百姓进行对话和直接交流的重要桥梁,成为电子时代社会主义民主的新形式。在2003年发生“孙志刚案件”中,正是电子民主所表现出来的巨大舆论和监督力量,最终促使国务院主动废除了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》,并颁布了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》。通过互联网公共论坛,电子民主为孙志刚案所争取到的结果,并不仅仅是伸张社会正义,维护公民的基本权利,它对我国的法治建设更产生了深远的影响。以商谈为形式,由辩论产生的共识虽然产生于国家体制之外的公共领域,但其影响力作

用于制度化的政治系统中的协商活动,影响了公权力,并在正式决策中具有了权威的形式。

人大代表、政协委员和政府官员网上开设个人博客则是近年来随着政府上网出现的新鲜事物,也是继电子邮件、网络论坛等电子交流方式之后,电子民主在我国兴起的另一种突出表现形式。博客自在我国诞生以来,一直保持快速的增长势头,截至 2008 年底,中国博客作者已经达到 16200 万人。博客因其直接性、广泛性、真实性、辩论性,无论对于收集民意,还是对于民意表达来说,都具有天然的优势和便利。在近几年的“两会”报道中,人民网、新华网、搜狐网、央视国际等网站,均开设了博客专栏,人大代表和政协委员们纷纷在其网站平台上开设博客来进行与公民进行民意沟通与交流,以实名方式进驻,发表参政议政的体会。有的代表委员在博客上公布了自己的议案、提案,广泛征集网友意见。政府官员开设博客,可以加强官员与公民之间的交流,会在一定程度上提高政府决策科学性与施政的透明度,甚至最终会减小施政的阻力和成本。如果把代表委员们在人大和政协参与的协商表决民主以及行政官员参与的决策民主看作是体制内民主,则他们与普通公民之间通过网络进行交流与商谈而存在的民主可以称之为体制外民主。通过电子民主,体制内民主与体制外民主,直接民主与间接民主,参与民主与协商民主,实现了近乎完美的转化与融合,从而开创了一个全新的电子民主时代。

(二)互联网时代给人大制度带来的挑战

从本质上来说,我国的人民代表大会制度也是代议制度的一种形式。伴随着当代中国的互联网发展而兴起的电子民主无疑会对这一民主制度产生重大影响,并推动这一制度的变革。进入互联网时代,几乎一切领域都加快了发展变化的速度,这一变化要求人们对大量新出现的复杂的问题作出快速的反应和决定。面临此种情况,人大代表并不一定有足够的能力深入了解越来越错综复杂的问题,更何况我国实行的是兼职代表制度。其次,从公民政治参与的角度来看,互联网的发展凸显了我国民主政治发展中存在着一个基本矛盾,即社会上较高的参与意愿、参与冲动和实际的参与渠道少及制度化层次较低。制度供应短缺会导致非制度化参与和非理性参与,民主的诉求得不到满足,势必影响政治的持续与稳定^[15](第 36-37 页)。再次,在现阶段,我国人民代表大会的代表活动具有非常强的组织性,人大代表往往缺乏自主性、自发性和自觉性,其意志通常要受到所在组织意志的影响,从而难以自由地表达自己的利益和意志。在我国,人民代表大会制度的民意表达是间接的,代表由多层间接选举产生,需要经过若干中间环节,在多层级的传递过程中不可避免地会造成民意内容的失真以及表达时间的滞后。民意与最终的结果难免会相差很大,利益真实而准确地表达不容易实现。这种“长线”委托的民意能否忠实地体现基层选民的本初意愿是值得怀疑的^[15](第 38 页)。

(三)人大制度对电子民主的回应与变革

电子民主的发展在为我们提供一个方便、快捷、有效的信息传播与交流载体的同时,也会推动人大制度作出相应变革。

首先,在代表与选民的关系方面,通过电子民主的制度化以增强人大代表与选民之间的沟通和交流,提升人大代表的代表功能。随着互联网的进一步发展,人们能够更方便地向代表传达选民的意见。当选的代表也能够通过互联网和电子邮件与他们的选民进行更广泛的协商后做出更好的决策。通过更有效的管理和通讯系统,使人大代表能够帮助选民督促政府更好地履行职责,因为他们将拥有大量日益增长的政府活动的知识和信息。宽带和计算机网络的分散式结构,每个代表可便捷而有效地获取大众传播工具,随时与选民实行多种形式的大范围的持续不断的对话或互动,进行各自对政策意见信息的交流。电子民主起到直接联系人大代表和选民的作用,进而改善人大代表的职能。

其次,通过电子民主强化人大立法信息,促进人大立法参与,在条件具备的情况下实行立法电子化。人大立法成功运作取决于高效、多向的信息流。立法的本质是发现人民心中的法。如人大不能提供信息或信息量不足,那么立法的科学性民主性将大打折扣。笔者认为立法信息公开不仅是支持人大立法工作的需要,同时也是培养积极公民权、参与监督的前提。在这方面,人大网站具有突出的意义,一个良好的人大网站能够为公众和社会组织提供详细和全面的立法程序和活动信息,提高立法的透明度。

利用因特网技术进行起草立法草案、公布草案、就草案征求意见、表决和公布最终法案等立法活动,使得公众更容易获取政府立法的信息,并参与到制定规则的过程之中。

再次,通过电子民主,充分发挥人大监督的职能。在我国,人大监督主要是是人民代表大会对“一府两院”的监督。监督政府是人民代表大会的基本职能。但是,由于种种原因,这种监督并没有真正落到实处。以信息和通信技术为载体的电子民主可以提供更有效的监督方式或途径。通过提供这个途径,公民可在网上发布他们的投诉。当然,这有赖于制定相关的法律进行保障。

[参 考 文 献]

- [1] [英]戴维·赫尔德:《民主的模式》,燕纪荣等译,北京:中央编译出版社2004年版。
- [2] [美]罗伯特·达尔:《民主及其批评者》,曹海军等译,长春:吉林人民出版社2006年版。
- [3] [美]佩特曼:《参与和民主理论》,陈尧译,上海:上海人民出版社2006年版。
- [4] 宋迎法:《电子民主:网络时代的民主新形式》,载《江海学刊》2004年第6期。
- [5] Alexander, Cynthia J. & Leslie A. Pal. 1998. *Digital Democracy: Policy and Politics in the wired world*. Toronto; New York; Oxford University Press.
- [6] Hague, Barry N. & Brian D. Loade. 1999. *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*. London; New York; Routledge.
- [7] [美]凯斯·桑斯坦:《网络共和国》,黄维明译,上海:上海人民出版社2003年版。
- [8] 刘军宁:《直接民主与间接民主》,北京:三联书店1998年版。
- [9] [美]约瑟夫·熊彼得:《资本主义、社会主义和民主》,吴良健译,北京:商务印书馆1999年版。
- [10] Ake Gronlund:《电子政府:设计、应用和管理》,陈君译,北京:清华大学出版社2006年版。
- [11] 陈家刚:《协商民主》,上海:上海三联书店2004年版。
- [12] [德]尤尔根·哈贝马斯:《包容他者》,曹卫东译,上海:上海人民出版社2002年版。
- [13] [澳]约翰·德雷泽克:《不同领域的协商民主》,王大林译,载《浙江大学学报》(人文社科版)2005年第3期。
- [14] 李 龙:《论协商民主》,载《中国法学》2007年第1期。
- [15] 邱家军:《选举民主与协商民主》,载《人大研究》2008年第3期。

(责任编辑 车 英)

Digital Democracy and the Innovation of People's Congress System

Wang Xincheng

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: Digital democracy is a new form of democracy in the internet age. It goes beyond the traditional democracy and overcomes the drawbacks of traditional democracy which results in the growing “democratic deficit” and the serious political problems. The emergence of digital democracy in China is a challenge to China's National People's Congress system. In order to enhance the communication between people's representatives and voters and exchange ideas with each other, our country should institutionalize digital democracy. National People's Congress should strengthen information exchange and consultations through digital in the legislation and give full play to the NPC's supervisory function.

Key words: digital democracy; rise; National People's Congress system; innovation