

第四章

新疆各领域中的协商民主

第一节 新疆自主创新进程中的协商民主

党的十八届三中全会强调要推进协商民主广泛多层制度化建设。中国的协商民主领域是广泛的,层面涉及已有的各项具体政治制度,从新疆实际看,各个领域多个层次的协商民主进程正在推进中。

当今世界孕育着新的科技革命,我国已把创新驱动发展战略作为国家重大战略,着手实现从以要素驱动、投资驱动转变为以创新驱动发展。新疆的创新压力和挑战是巨大的,更要以制度创新为杠杆,转变发展模式。

协商民主作为一种民主程序,是有利于在自主创新决策中达成共识的民主形式;是有利于科技体制改革的合理路径;是有助于地方政府在自主创新中发挥引导作用的方式。

一、协商民主是有利于在自主创新决策中达成共识的民主形式

之所以说协商民主是一种有利于在自主创新决策中达成共识的

民主形式,是因为在我国有两种主要的民主形式:选举民主和协商民主。协商民主的优势表现在:一是协商民主更偏好共识的形成而不是选举的精英是谁。二是在决策程序上协商民主的作用更直接。三是协商民主是从促进公共利益的角度完成对个人权利的实现和尊重。

在新疆,怎么样才能自主创新,实现跨越式发展这一问题横亘在面前,是依赖顶层设计还是照搬东部经验?实际上无论是顶层设计还是东部经验,在理论上是有意义的,在现实发展中不存在一种理论直接可以套用于一个地区的发展,一切必须从实际出发,理论必须结合实际。理论与实际结合后产生的就是政策与决策,这一过程与民主息息相关。选举民主能够解决领导精英的人选问题,但是对于理论联系实际的决策工作,选举就显得力所不逮。选举民主在西方往往造成较大的社会分歧,因为竞争的双方都要亮明自己与对方不同的竞争口号,从而争取选民。如果套用西方选举民主,新疆少数民族虽然人手一票,但是所有的选票加起来在数量上也还是少数,因此,选举民主似乎是尊重每个人的权利,但是在某种程度上多数民族在选举上的优势不言而喻。在我国选举民主之所以不会造成社会大的分歧,不会忽略少数民族做为民族整体的权利,原因在于中国的选举民主中有很多协商的因素,在各级选举之前,各民族候选人份额、比例、人选都是已经经过反复酝酿和讨论的,基本达成共识后再投票,因此我国的选举民主是和协商民主结合在一起的。完成选举精英的任务之后,精英构成了决策层,但是精英的决策会受各种因素的影响,未必保证每项决策都是科学的,因此在产生精英后,如何保证决策的科学化就需要有决策程序的民主化,即协商民主。

协商民主是平等、自由的公民在公共协商过程中提出各种相关理由,说服他人,或者转换自身的偏好,在广泛考虑公共利益的基础上利用公开审议过程的理性指导协商,从而赋予立法和决策以政治合法性。自主创新的战略在执行过程中,重大决策如果经过新疆各族群众

的参与和协商,有利于各民族的利益表达,有利于形成维护公共利益的决策,有利于达成各民族间的共识,有利于团结和发展。

协商民主比选举民主更直接作用于决策,这也是由协商民主的特点决定的,协商民主的特点在于具有平等性、多元性、责任性、公开性和参与性。协商民主的这些特点为公共理性的胜出提供了前提条件,它突破了选举民主只关注于的投票权的局限,使公民利用公共理性寻求最大限度满足所有公民愿望的政策,不同身份背景的公民为此平等对话与商议。

但社会结构的差异性可能使某些团体对更大的政治共同体没有责任感和认同感。关于现实性的信念和假设、规范原则和实践、多种族、多文化现实方面存在的差异可能会使理性协商受到极大削弱。不同团体之间存在着显著的社会经济、认识资源的不平等,也严重阻碍某些团体有效参与协商过程和平等维护自身需求和利益的能力。因此,无论是精英决策还是草根决策,无论是行政决策还是立法,无论是经济决策还是科技决策,都需要制度规范、伦理基础和社会条件的保证。

在新疆寻求自主创新的道路过程中,就需要沿着协商民主的偏好,建立起制度规范、伦理基础和社会条件,如果集体决策的权力不能够平等分配,各民族参与者不能够拥有平等和有效的机会,权力和财富在决策中仍有较大影响,那么,决策还是传统决策,不可能走向科学决策,协商也不可能转化为任何能够作用于自主创新战略的力量。

这还涉及少数民族自治权的问题。新疆无疑需要构建一种承认少数民族政治权利、维护少数民族集体利益的政治秩序,使少数民族的权利能有更多的制度保证。协商民主在这方面有着独特作用,因为协商民主是从促进公共利益的角度完成对个人权利、少数民族集体利益的实现和尊重。协商民主首先为各民族提供政治参与的制度和程序,这就为各项决策提供了合法性。其次协商民主成为多民族地区政

治系统的肺叶,能够使这一系统在多元文化中呼吸到新的空气和智慧。因此,协商民主使少数民族的自治带有了现代民主政治的气息,变得更有时代性、实践性和民族性。

二、协商民主是有利于科技体制改革的合理路径

创新型国家战略和中国特色自主创新道路的核心是中国人的自主创新能力。这种能力的培养依靠的是持久的理论创新、制度创新、文化创新。离开全民族的广泛参与,离开全国人民的积极性,离开社会主义民主是无法实现的。

近期,高层领导陆续到沿海调研制造业的情况,制造业形势严峻。有的经济学家认为沿海一些中小企业面临的挑战从长远看并不是一件坏事,可以借机实现转型。郎咸平教授认为中国百分之九十几的企业都是粗放型的加工企业。我们在全球的产业链里面是一个非常低端的产业链。“怎么可能说像这种粗放型的加工产业突然之间就转成了高科技的,或者是有很高附加价值的,怎么可能嘛,痴人说梦而已,转型哪有那么容易。我告诉你结果是东莞企业大量倒闭,因为转型太难了。”^①企业转型与国家政策有关,它依赖制度创新。从某种角度上我们可以看出:经济体制创新已经走过了很长一段路,深层次的矛盾不断突出,而要推动其继续发展,就不得不把政治体制的创新提高到迫在眉睫的重要程度。在全民中树立正确的民主观势在必行,寻找适当可行的民主形式也变得日益紧迫。因此在中国特色自主创新道路上,科技体制的改革和社会经济、政治、文化、社会体制各方面的创新离不开协商民主这种民主的新形式,新疆也不例外。

高兹把现代技术分为两种:一种是以资本主义逻辑为标志的具有

^① 郎咸平:《提高利率提高存款准备金率都搞错了萧条就要到来》, http://finance.ifeng.com/flgcz/200807/0722_2178_667735_4.shtml。

高度集中性的核技术,核技术的高度集中性导致决策权集中在少数人手里,这必然会加剧对社会和自然的控制。高兹认为对核技术的控制具有独裁的倾向和加强资本力量的倾向,隐藏着巨大的安全危机,在这样的情况下不可能有最起码的自治;另一种则是后工业社会的所谓权力分散的技术,即建立在个人之间或者人与自然合作上的,利用日光、潮汐、风力等清洁的可再生能源的技术,这些技术保护生态环境,具有符合大众要求的民主倾向和潜在的反资本主义倾向。因此,人们需在两种社会之间选择:即建立在独裁的技术基础上的社会和建立在民主的技术基础上的社会。高兹选择的是后者,他把这种社会称为“后工业社会”,主张后工业社会建立在民主上。在我国寻找科学技术的跨越式发展道路,在思维方式和思想理念上就要创新,引入协商民主是增强自主创新能力的一个好的角度。

首先,协商民主能够促进科技领域内不同意见的平等交流,打破学术封锁。科学研究中一是缺乏学术民主的氛围,往往是院士或领导一讲话,就再没有人敢讲话了;二是实行不必要的封锁,科研工作中大家都生怕自己的想法被别人知道了。现在,部门之间、学科之间的协作和交流越来越少了,更不用说激烈的争论。要想实现“两弹一星”那样的中国科技史上的奇迹,就需要认识到科技成功必须有宽松民主的学术研究氛围,科研界里的协商民主有着重要作用。

其次,协商民主对于科技工作决策的科学化、规范化和程序化也有着积极促进作用。随着科学技术越来越成为政府的一项事业,科技工作中的重大决策也变得政治化了。相关决策中公众无法得到知情权,更无法参与人民生活质量和身心密切相关的公众焦点问题的协商。这需要协商民主的发展,使公众、政策制订者、科技专家三者互动成为决策形式。丹麦探索了公众在科技决策上的参与方式——公民会议。通过公民会议,可以“扩大传统精英治理的范围,透过知情的公共讨论而增进公众对政策议题的了解,促进公民参与而提升民主的品

质”(David H. Guston)。它在目前的专家/精英支配治理模式之外,提供了一个让公民自由表达意见的公共讨论空间,将专家知识、大众经验与不同的利益观点和价值立场进行沟通、对话,在过去20年中,丹麦科技委员会在这样的理念指导下,针对各类科技议题举办了20多场公民会议,积累了丰富的经验。^① 这些经验被很多国家引入并实践,足以说明协商民主在科技决策中的作用被广泛重视。

在我国,2004年国家中长期科学和技术发展规划的制定工作中重要的理念就是“发扬民主、鼓励争鸣、集思广益、科学决策”,明确提出了要实施公众参与机制,要鼓励社会公众通过多种形式广泛参与进来,要始终把公众利益放在首位。为此,规划办公室已于2003年5月12日,在科技部主页上专门开辟了“国家中长期科学和技术发展规划”网站(<http://gh.most.gov.cn>),利用网络向社会公布规划工作进展,通过网上的专题论坛,收集公众的建议,加强与公众的互动和交流。此外,还利用深圳的高交会、北京的科博会和上海的工博会等开办了论坛,针对热点和焦点问题广泛听取社会各届的不同声音。规划办公室还用了以下的形式开展了公众参与活动:报刊、电视、广播、高等院校、科研院所和高新区的报告会、研讨会;委托驻外使领馆召开海外留学生座谈会和在海外开展有关科技论坛,面向普通大众,特别是在大学、企业等地方开展的问卷调查;利用有经验的专业咨询机构进行调查研究等。

我们可以看到,这种鼓励公众积极参与的理念都强调公众的参与性、平等性、广泛性,这有利于决策的科学化和民主化的实现。同时,公众作为一种关注科学技术对社会的作用的社会力量,在参与科学技术决策过程中了解科学技术的影响,了解科学技术的力量以及实际作

^① Andersen IE, Jaeger B. “Scenario workshops and consensus Conferences towards more democratic decision making”, *Science Public Policy*, 1999, 26(5):331—341.

用。越来越多的公民开始关心创新型国家建设,关注相关的公共决策。而科技的进步为公民的政治参与、民主选举,及民主决策、民主管理也提供了所需的技术支持。协商民主提供了民主、和谐、宽松、活跃的氛围,成为反映民情、吸纳民意、集中民智的重要途径。这对探索中国特色自主创新道路、实现自主创新战略,无疑有着积极意义。

三、协商民主是有助于地方政府在自主创新中发挥引导作用的方式

最为掣肘地方政府进行决策的力量来自 GDP 指标,在 GDP 的压力下,地方政府的决策总是难免有偏向,偏向于见效快的经济效益,这样的决策背后,往往是由于追求短期利益而影响了长远利益;往往是为了追求经济利益而忽视了生态、社会利益;往往是为了自主创新反而伤害了自主创新。所以在新疆依托资源和能源的优势走出的还是一条粗放型发展的老路子,不仅经济效益无法和发达地区比,而且资源浪费严重、生态环境问题严峻、产业结构落后、技术进步缓慢、产品质量不高。

而要地方政府克服 GDP 带来的近视病,首当其冲的就是要在决策中克服 GDP 的偏向,这就需要公共利益的话语权、生态的话语权、自主创新等的话语权。而让这些话语权在一个平台上表达,并最终将共识转化为决策,非协商民主不可。协商民主把原来高度集中的决策权分解,使各种声音都能够平等地表达,使各种利益在公共利益的检视下重新在政策中得以调整和安排,并且使这些权利和这一过程以制度的形式固定下来,有利于培养和建立政府的长效工作机制,影响自主创新方面的项目规划、立项机制、投资机制、成果转化机制、风险防御机制、科技成果评估激励机制等,为自主创新培育良好的社会保障机制,克服了走一步看一步的弊端。

政府的这种转变,必然带来政策倾向上的转变、思维方式上的转变,新疆缺乏核心技术和自主知识产权,往往是用有限的资金买设备,

而缺少对技术的吸收和再创新能力,如果不改变什么都依赖技术引进的思路和这种思路下的决策,那么自主创新就永远没有动力,说到底技术依赖症会成为自主创新最大的癌症。新疆自主创新道路的探索就是要从政府的决策转变开始,影响到企业的决策、思维方式。同时这一转变也为创新人才提供一个活跃而自由的社会氛围,如“硅谷”那样激发人的创新思维和创新方法,而不是在条条框框下束手待毙,或者把精力都用来攻克各个行政机构,求得政策上的生存空间。

协商民主是一种在国家与社会关系受到市场经济深刻影响下出现的一种调节机制,新疆不是人懒、笨,也不是观念落后、做事效率低,这些都是表面现象,深刻的原因是因为它并没有跟上市场经济的步伐,或者说它落后于东部的市场经济发展。缺少市场竞争和市场压力,所以人显得又懒又笨;缺少市场的开放和活力,所以显得没见识、观念落后。当新疆市场经济有了一定的发展后,市场主体必然从国家的体制中独立出来,成为第三部门,它的利益需要它寻找平台和机制来表达利益和要求,影响政府决策。所以现在新疆地方政府的决策转变也要依赖于市场主体诉求的不断增强。

政府的转变还表现在先进技术不仅仅为 GDP 服务,政府还能通过协商机制推进先进技术与社会多领域的结合,能够使先进技术在关系到发展的重大问题上,如人口与健康、环境与防灾、公共安全等方面,直接服务于公共领域,促进技术与和谐社会构建的契合性。

因此在新疆自主创新道路上,协商民主发展促使科学技术发展在公共政策基本理念上牢固树立以人为本的思想;促使科技政策在制定过程、评价和实施更加公开、透明;促使创新主体加强社会责任,在协商中真正成为引导整个社会创新行为的成熟力量,而不仅仅是自身经济利益的代表;促使公民在使新知识的获取、应用和传播真正成为改变自己生活理想、职业最重要的手段的时候,在协商中更好地认识科技“双刃剑”的作用,在更宽广的视野下使学习和获得科学技术成为普