

# 程序正义能否保障利益公平：作为农民自组织的合作社如何决策？

——读《可操作的民主：罗伯特议事规则下乡全纪录》

田 鹏

（河海大学公共管理学院 中国移民研究中心 NRCR， 南京 210098）

《可操作的民主：罗伯特议事规则下乡全纪录》是《罗伯特议事规则》（Robert's Rules of Order）的翻译者袁天鹏与香港乐施会 NGO 支持项目在安徽省阜阳市颍州区三合镇南塘村实施的“学开会”培训项目。该项目通过对南塘村兴农合作社全体社员的培训，将“罗伯特议事规则”地方化，以提高社员合作精神，增强社会规则意识，提高合作社办事效率，尤其是开会效率。该项目的实施最终形成著名的“南塘议事规则十五条”。全书以新闻稿的形式将兴农合作社的成立和发展、袁天鹏与乐施会的合作过程、“学开会”项目实施的整个过程生动地描述出来，具有很强的可读性。

## 一、《罗伯特议事规则》及“罗伯特议事规则”

“议事规则”（parliamentary law）原指英国议会协商议事时所遵循的规则和惯例，类似英国的“普通法”（common law），是通过先例和习惯，经过长期的不断积累发展而成的，而随着新大陆的发现，这些规则和惯例被带到美洲，演变成美国立法机构运作与发展的基本原则，最终形成“通用议事规则”（General parliamentary law），并广泛运用于各种不同目的和不同情况的非立法组织或会议中，而“罗伯特议事规则”正是由亨利·马丁·罗伯特（Henry Martyn Robert）（1837—1923）基于通用议事规则而创立的一套系统议事规则，用于组织或会议的规范化运作。1876年2月出版发行第1版，2000年已修订第10版。议事规则是人类社会群体生活操作型基石，经过几个世纪的探索，西方社会已建立起一种通用的会议机制，保障会议高效、规范运作，而罗伯特议事规则正是这一领域最卓越的成果。《罗伯特议事规则》的中译者袁天鹏认为，罗伯特议事规则的实质是：它是在竞争环境中为公正平衡和正当维护各参与方的利益而设计的精妙程序。

首先，“罗伯特议事规则”蕴含丰富的理念，包括：法治、民主、权利保护、权力制衡、程序正当、程序性竞争、逐利与制衡、自由与制约、效率与公平等，但罗伯特将“罗伯特议事规则”之角色定位于一种实用型“工具”，把上述核心理念融会于规则之中，之间面向实践、面向细节、面向可操作性，用平实的语言、严谨的逻辑将这种操作性规则陈述出来。

其次，“罗伯特议事规则”是一门学科，一套开放的科学体系，其基石就在于一系列“元规则”，这些“元规则”遵循严格的逻辑推理发展而成一系列“基本规则”，并最终推理归纳出具体的可操作的具体规则，“罗伯特议事规则”针对实践中遇到的各种问题，分别发展出几大分支：组织的治理结构、会议的合法性、议程的制定与调整、20多种程序性动议、发言与辩论、表决与选举、文件制度等。

第三，“罗伯特议事规则”也是一系列常识，一些普适价值。它虽有逻辑的一面，但其逻辑简单而朴素，依然是以人们的常识为基础，为常人的智慧所易于理解的。正如罗伯特自己所言，“很少有一门知识能像议事规则这样，只要稍加学习即可如此显著地提高效率”，他制定的规则体系承认人类有追求自由和追逐利益的天性，进而洞察人类在协调平衡和群体博弈中的价值规律，正是因为这些规律和价值是以人类天性和常识为基础的，因此它们具有一定程度的普适性。

最后，“罗伯特议事规则”规则从未以任何形式寻找其垄断地位，罗伯特本人一直坚持“一个组织必须通过正式的程序、以书面的形式指定本规则为其议事规范，本规则才能真正生效”，亦即“罗伯特议事规则”自身的“合法性”（legitimacy）必须源自组织的真实意愿，这就意味着一个组织自己制定的“特别议事规则”（special rules of order）优于“罗伯特议事规则”本身，这充分证明了罗氏规则承认组织的“多样性”（diversity），承认自己的合法性只能源于组织的授权，而不是反过来控制组织的命运。因此，只要遵循“罗伯特议事规则”的基本规则去帅选和制定最符合组织本身的目标和利益的特别议事规则，才能真正实现“罗伯特议事规则”的本质要求，也才不会落入教条的束缚。

总之，“罗伯特议事规则”有力地推动了社会组织治理结构的完善，增强了集体决策的科学性和合理性，提升了组织的运行效率，降低了沟通决策的成本，它既能激发全社会的创造力，又能促进每个社会成员去维护和争取正当的权益，

培养现代公民意识和公共精神。

## 二、“协商会议”基本规则与议事程序

### （一）协商会议及其规则体系

“协商会议”（Deliberative Assembly）泛指采用“通用规则”来运作的会议组织。它具有如下特征：

1. 它是一个由人组成的集体，它有权通过自由充分的讨论、以整个会议组织的名义、自由地决定一致的行动；

2. 会议要在共同的场所进行，即所有人都拥有同样的条件和机会、实时地参与和相互的口头交流；

3. 会议集体的规模一般要在十人以上，而且人数越多，越要求议事程序正式严谨；

4. 它的成员——指有权参与会议事务的人——在会议中可以自由表达自己的意愿；

5. 在任何决定中，每个成员都拥有相同权重的表决权；如果其意见获得通过，那么该成员为此决定承担直接的个人责任；

6. 即使成员表达的意见与会议组织的决定不同，也并不因为该成员希望退出会议组织，会议组织也无权以此为理由要求成员退出；

7. 如果有成员缺席，出席的成员可以代表全体成员做决定，但必须满足会议组织指定的相关条件。

根据议事规则上的不同特征，协商会议可以分为公众集会（mass meeting）；固定组织的会议（assembly of an organized society）；代表大会（convention）；立法机构（legislative body）；董事会（board）。

一个标准的协商会议组织的规则体系包括以几个方面：

1. 法人证书（Corporate Charter），即一份法律文件，规定一个组织的名称、宗旨，以及法律要求提供的其他信息；

2. 章程（constitution），主要包括组织的名称、组织的宗旨、组织的成员、组织的官员、组织的会议、董事会、议事规范、章程的修改等内容；

3. 议事规则（rules of order），即被会议组织正式采纳的、成文的议事规则，这些规则规定了成员和官员在组织的会议中所必须遵循的程序与承担的责

任，保障会议的公平和效率，并未解决程序上的分歧提供坚实的基准；

4. 管理规章 (standing rules)，与议事规则不同，管理规章更关注组织的管理细节问题，管理规章的通过和修改所需的条件和程序与组织的一般事务不一样。

## (二) 协商会议的议事程序

### 1. 协商会议的最小构成

(1) 法定人数 (the quorum of the assembly)。会议决议能够拥有效率的一个必要前提就是亲自出席会议的人必须达到规定的人数，即法定人数。

(2) 基本官员。协商会议的进行最少需要两名会议官员：主席 (presiding officer)，主持会议，秉持规则；秘书 (secretary) 负责形成会议的书面记录，即“会议纪要” (minutes)。

### 2. 礼仪规范 (customs of formality)

(1) 成员应遵守的礼节，主要包括对主席的称呼、人身攻击、起立发言等内；

(2) 主席应遵循的礼节，主要包括称呼问题，主席对自己的称呼仅限于第三人称，而且主席不能直呼成员的姓名等内容。

### 3. 宣布开会与会议程序

### 4. 将事务提交会议考虑

(1) 动议 (motion)

(2) 从报告或文件中衍生的动议

(3) 无需动议可以直接处理的遗留问题；

### 5. 取得和分配发言权

### 6. 动议的处理

(1) 将动议提交会议考虑

a. 提出动议

b. 附议

c. 主席陈述议题

(2) 对动议的考虑

a. 辩论

- b. 提请表决
- c. 主席宣布表决结果

### 三、有限理性与组织决策：以农民合作社为例

“学开会”项目是在南塘村兴农合作社开展的一次“罗伯特议事规则”下乡尝试，它的目标是增强社员的规则意识，培养社员的合作精神，提高开会效率，最终实现合作社集体理性之最大化。要分析“罗伯特议事规则”下乡的实际效果，不得不先分析在该项目到来之前，作为农民自组织（self-organized）南塘村兴农合作社是如何开会和如何决策的。

#### （一）个人决策模式的演变过程：从充分理性到有限理性

20世纪50年代以来，社会科学领域中主流的决策理论模式均以理性选择为基本分析框架，这一模式的主要假设包括：（1）人们知道自己的目标（效用函数）；（2）人们知道自己面对的选择；（3）人们知道这些选择的后果；（4）人们知道并遵守（最大化）决策的规则以进行选择。该理论模式假设决策者占有“充分信息”，即人们知道面临的各种选择和这些选择的后果；并且决策者是“充分理性”的，及人们不仅有能力收集、加工这些信息，而且有能力做出理性的决断。

“有限理性”（limited rationality）由赫伯特·西蒙（H.Simon）于20世纪50年代首先提出，是针对盛行于经济学中充分理性或完全理性模式提出的，该理论模式认为，人们信息加工的能力是有限的，因此，人们无法按照充分理性模式去行为，即人们没有能力同时思考所面临的所有选择，无法总是在决策中实现效率最大化。有限理性决策模式认为，个人面临的信息具有不确定性和不对称性，这些特征都直接决定了决策者无法做到“充分信息”和“充分理性”，在实际决策过程中往往表现出非理性的一面。

从上述演变过程可以看出，理性选择的决策模式是一个“理想型”（ideal type），它告诉人们“应该”如何理性地做决策，但这一理论模式对人的假设脱离实际，如“充分信息”假设放大了人们掌握信息的可能性，这就使得该模式在解释和指导人们决策行为时往往带有明显的局限性，而有限理性正是在对这一局限性修正基础上对人们决策行为的有效分析，该模式认为人们无法在有限信息和有限理性下做出最优选择，但人们的决策行为仍然遵循理性选择逻辑。

#### （二）有限理性与组织决策

与个人决策相比，组织决策有其特殊性，即组织是一个多人之间相互作用的过程，同时，组织决策是在一个稳定的组织结构、组织制度中运行的，这就决定了组织决策模式不同于个人决策模式。组织社会学（Sociology of Organizations）中组织决策模式大致有以下几种模式。

#### 1. 规章制度基础上的决策

正式组织的鲜明特点之一就是它有明确的规章制度，特别是维持组织内部日常运行的程序规则（standard operating procedures），这就使得基于规章制度的组织决策呈现出以下特征：（1）组织规章制度决定了注意力的分配，从而影响了决策的频率；（2）规章制度决定了什么人参与决策过程，从而影响了决策中利益分配的结构和基础；（3）规章制度决定了信息收集、加工和解释的组织结构，从而影响了决策过程的走向。

#### 2. 组织决策的政治过程

不同利益集团因其利益诉求不同使得组织决策是一个政治过程：（1）决策中的政治过程意味着组织决策是一个不同利益集团讨价还价、相互冲突、相互妥协的过程；（2）不同的组织结构、权力结构对组织决策有着重要的影响；（3）在组织过程中，信息不是中立的，而是被各方策略性地使用；（4）各利益集团以不同形式，在不同阶段参与组织决策。

#### 3. 问题导向的决策模式

从有限理性的观点来看，组织决策在很大程度上是由“满意原则”的机制调节的，也就是说，组织只有在经历到货察觉到“不满意”的状态时才会启动决策过程去解决问题，寻找解决方案，这意味着许多组织决策是由问题诱发的，类似于救火式决策过程，这一类组织决策可以描述为“问题导向的决策过程”。

#### 4. 答案导向的决策模式

答案导向的决策是指组织得到一种新的手段、技术或认识角度后便有意识地使用它们来寻找答案、解决问题。与问题导向决策过程相比，答案导向决策是一种未雨绸缪式的组织行为，它能提高组织的适应能力，尤其是在环境变幻不定的情况下，这种决策模式能很好地保障组织渡过难关。

### （三）“垃圾箱决策理论”

该理论由马奇和奥尔森提出（March and Olson, 1997），他们用垃圾箱来形

容组织决策过程中的以下特点：（1）决策的投入常常是由许多人员、过程来实现的，正如垃圾箱的内容是由许多的行人和街道动态过程决定的；（2）这些人员、过程常常是相互独立的，为不同的机制所推动、制约；（3）决策的结果与决策的时间性关系很大，正如一个垃圾箱的内容与人们在什么时候取走这个垃圾箱有密切关系。

该理论模式特别考虑以下四方面的因素：

- （1）问题流程：不同的问题在决策过程中出现、逗留、消失的流动过程；
- （2）答案流程：不同的解决方案在决策过程中出现、逗留、消失的流动过程；
- （3）参与流程：不同的人员参与决策过程的方式和阶段；
- （4）决策机会：各种决策机会在决策过程中的分布状况；
- （5）各种过程相互作用的时间；
- （6）决策的负荷，注意力的竞争性；
- （7）决策的结构。

马奇和奥尔森的“垃圾箱决策理论”的重要贡献就在于它特别强调了决策过程中一系列通常不为人注意的因素和机制，但这些因素和机制往往会对决策过程产生重要的影响，该理论模式将组织决策过程中的一系列行为与垃圾箱中垃圾产生过程相类比，尤其强调应该从动态的过程系统地看待组织决策过程中的不同行为和结果，尤其注重决策过程中的时间、决策负荷、参与结构和决策结构等问题。

#### **（四）程序正义能否保障利益公平：作为农民自组织的合作社如何决策？**

作为农民自组织，南塘村兴农合作社是在 20 世纪 90 年代末期成立的维权协会基础上成立的，目标在于实现乡村综合发展，提高村民自治能力，目前兴农合作社的主要组织有：老年人协会、妇女文艺队、留守儿童中心、农资统购统销、资金互助会、酿酒坊、沼气工程服务队，到 2007 年，有四百多户入股社员，覆盖两个乡五个行政村。袁天鹏和香港乐施会合作实施“学开会”NGO 支持项目正是基于兴农合作社开展的，“罗伯特议事规则”下乡的宗旨是增强社员规则意识、培养社员合作精神，提高合作社开会效率，维持组织高效运行，实践结果是制定了“南塘村议事规则十五条”，具体包括动议可行原则、动议中心原则、主持中立原则、机会均等原则、发言完整原则、面对主持原则、限时限次原则、一时一

件原则、遵循裁判原则、正反轮流原则、立场正确原则、文明表达原则、充分辩论原则、正反表决原则、过半通过原则。

勿容置疑,如果社员们按照这些原则有意识地培养自己的规则意识和合作精神,一定会提高开会效率,保障合作社正常运行,但问题在于规则/程序正义能否保障利益公平?因为合作社作为一个农民自组织的利益结合体,在利益生产和利益分配、个体利益与组织利益之间都存在一定的张力,也就是说兴农合作社本身就是多种张力的平衡下运行的,尤其是如何保障社员个体利益的前提下实现合作社自身的组织目标和组织利益。“罗伯特议事规则”作为一种工具,提高的只能是利益分配的效率问题,不能从根本上解决利益公正的政治性问题。

首先,社员个体利益与合作社组织利益之间的张力时刻在侵蚀着合作社存在的基础,一旦合作社不能很好地解决这一张力,必然导致组织解体;但是“罗伯特议事规则”组为一种会议组织指导原则,解决的只能是“怎么分配”的问题,即如何遵循一系列程序和规则,高效地实现利益分配,它并不能解释“为什么这么分配”的问题,即罗伯特议事规则中的一系列程序并不能解释利益分配的结果,而只能解释利益分配结果的产生过程,因此,不能从根本上解决社员个体利益和合作社组织利益之间的张力。

其次,组织社会学认为,组织决策过程中的“问题”是由组织成员建构出来的,不同的组织成员看待组织发展过程中遇到的问题会基于自身的经验和实践给出不同的解释,从而建构出不同的解决策略。因此,什么样的问题能被组织成员共同认可,并最终提高决策议程上来,就成为问题导向组织决策模式要解决的问题。而农民合作社作为农民自组织,其组织目标必定是解决村治过程中的一系列问题,实现村庄秩序,但问题是社员们的不同经历会导致社员对村治问题有不同的解释,加之,个体理性的行动逻辑并不必然导致集体理性,即个体理性可能产生集体不理性行为,因此,什么问题将成为合作社集体会议讨论的问题就直接决定了村治的效果,而这也是“罗伯特议事规则”所不能解释的。

最后,“垃圾箱决策理论”认为,参与结构和决策结构对决策过程和结果会产生重要的影响,尤其是参与机会结构(开放型结构、专业化结构、等级结构)直接决定了决策过程和结果。而“罗伯特议事规则”是基于现有组织结构和参与结构基础之上的,并没能解决参与机会结构问题。而农民合作社作为能人导向的

自组织（南塘村的兴农合作社一直是由杨云标主导的），参与机会结构方面肯定避免不了等级结构的影响，即在等级结构中人们参与决策的机会与其地位成正比，显然，兴农合作社的主导者杨云标一定比社员代表具有更多的参与决策机会，而社员代表又比普通社员具有更多的参与决策机会，因此，如何解决农民合作社中参与机会等级结构的问题，直接关系到普通社员权益能否得到有效保障，这也是“罗伯特议事规则”解决不了的。

#### 主要参考文献：

1. 寇延丁 袁天鹏 《可操作的民主：罗伯特议事规则下乡全纪录》[M]杭州：浙江大学出版社，2012.
2. Henry M. Robert Robert' s Rules of Order 袁天鹏 孙涤 译 [M]上海：格致出版社，上海人民出版社，2008.
3. 周雪光 《组织社会学十讲》[M]北京：社会科学文献出版社，2003.
4. 张乐天 《告别理想：人民公社制度研究》[M]上海：上海人民出版社，2012.