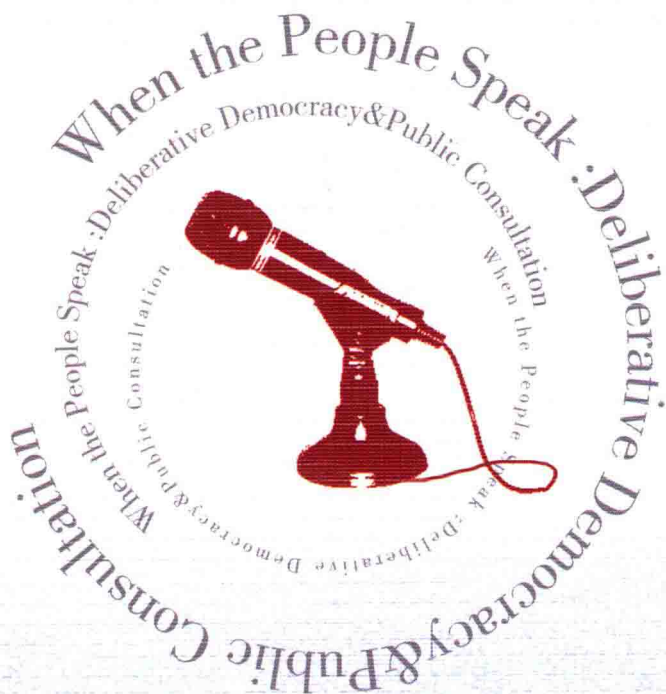


倾听民意： 协商民主与公众咨询

[美] 詹姆斯·S.费什金 (James S.Fishkin) ◎著

孙 涛 何建宇◎译



When
the People Speak:
Deliberative Democracy & Public Consultation

倾听民意：

协商民主与公众咨询

When the People Speak:

Deliberative Democracy & Public Consultation

[美] 詹姆斯·S.费什金 (James S. Fishkin) ◎著
孙 涛 何建宇◎译



图字:01-2014-0357

图书在版编目(CIP)数据

倾听民意:协商民主与公众咨询/(美)费什金著;孙涛,何建宇译.—北京:中国社会科学出版社,2015.6

书名原文:When the People Speak:Deliberative Democracy and Public Consultation
ISBN 978-7-5161-6163-0

I. ①倾… II. ①费…②孙…③何… III. ①民主协商—关系—公众—咨询—研究 IV. ①D082

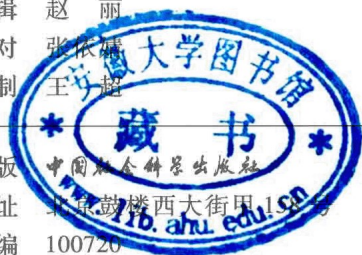
中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第107062号

出版人 赵剑英

责任编辑 赵丽

责任校对 张依娜

责任印制 王少超



出版 中国社会科学出版社

社址 北京鼓楼西大街甲138号

邮编 100720

网址 <http://www.csspw.cn>

发行部 010-84083685

门市部 010-84029450

经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司

装订 廊坊市广阳区广增装订厂

版次 2015年6月第1版

印次 2015年6月第1次印刷

开本 710×1000 1/16

印张 14.5

插页 2

字数 238千字

定价 45.00元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

**“WHEN THE PEOPLE SPEAK; DELIBERATIVE DEMOCRACY AND
PUBLIC CONSULTATION”** was originally published in English in
2009. This translation is published by arrangement with Oxford Univer-
sity Press © James S. Fishkin 2009

谨以此书献给我的父母，约瑟夫（Joseph）和范妮·费什金（Fannie Fishkin），是他们使这一切成为可能。

中文版前言

这是一本围绕着民主可能性所进行的实验的著作。政治制度如何设计，以更好地表达经过思考并且知情的“民意”？从世界范围来看，民主过程的实验有很多措施，每一种咨询人民的方法也都各有利弊。这本书的不寻常之处在于它强调一个特定的方法——不仅是一个理论理想而且是一个可操作的协商民主方法。这里强调的实验已经在中国地方政府层面获得了成功。我希望是，由于它所能提供良好治理的实效性已经得到展现，它应该在全国范围应用到城镇或者市的重要公共议题上面。

所有的民主形式都是一个制度设计的问题。我个人认为西方民主的政党竞争体制不是唯一的民主实现形式。没有一个人会否认古雅典是一个民主制度，事实上是一个民主制度，但雅典并没有政党。事实上，他们很大程度上依靠随机选出的 500 公民团来协商重要的公共事项。把随机选择公民与协商结合的关键思想，通过现代的设计被采用下来，并且得到提升，我提出了“协商民意测验”。本书解释了它比其他方法的优越性，以及描述了它在中国的有效性。

协商民意测验如今已经在 22 个国家进行了 80 多次应用。它在保加利亚、英国、美国、澳大利亚以及最近的坦赞尼亚的国家层面上得到应用，也在整个欧盟的跨国家区域内使用了两次。它甚至在乌干达和加纳等非常贫穷的发展中国家中得到应用。

协商民意测验让公务人员，包括党的领导和地方人大能听到人民需要什么——当他们真的考虑这件事时。它的确比其他方法好。例如，如果官员召集一个开放的会议，他们会邀请那些感觉比较强势的人，这些人肯定不具有代表性。他们可能说话声音很大，但是他们不代表所有的人。要不然，官员进行常规的测验，他们会科学地选择代表全部人口，但是他们无

法得到一个经过深思熟虑并且知情的公共意见。大多数人们并没有时间或者动机去对公共事项进行充分了解。他们忙于生活或者生存。所以，他们对调查的问题会提供没有知情或者没有经过深思的答案。

协商民意测验保证了一个高品质公共民意测验所需要的科学样本的代表性，通过 1—2 天的时间审慎思考并深入讨论。人们在经过培训的主持人主持下进行小组讨论，他们拥有均衡的经过审查的信息材料，他们的问题经过拥有不同观点的专家进行解答。在一个实用的机制中，这一结果达成了审慎思考和代表性的统一。引用一个中国有名的决策理念进行描述，就是效果是“科学，民主与合法的”。如果这一结果被运用到地方人大或者其他官方机构去，它可以实现在选择议题上的很高形式的民主。这一制度设计提供了在给定议题上确保“人民意志”的实现方法。全体人民能通过随机抽样被代表（每一个人都有被随机抽中的平等机会），所有被抽中的人都有思考这些议题的良好机会。我认为，最好的民主改革是给人民他们所想要的，在他们真的有机会去思考，并且知情。这种形式的咨询是可操作并且有用的——在任何应用的层面都能提升治理。我希望中国的实验改革能提升她的制度品质，她能持续进行这里所描述的民主实践形式。

最后，我想特别感谢翻译此书的南开大学孙涛教授。此外，我也要感谢何包钢教授、萧莹敏博士与韩福国副教授，以及其他无数的本科生和研究生。他们都为本书的中文版的出版做出了贡献。

詹姆斯·费什金

2015 年 4 月

目 录

第一章 民主的热望	(1)
导言	(1)
从雅典到雅典	(11)
咨询公众	(16)
过滤器与镜子	(18)
如实地反映人们的观点	(20)
协商民主对大众民主：一场早期的争论	(21)
公众咨询的八种方法	(23)
第二章 民主改革的“三难”困境	(35)
我是如何被包容的？	(35)
协商	(37)
政治平等	(46)
参与	(48)
三个相互矛盾的选项	(49)
大众民主	(50)
动员式协商	(56)
协商代表小组	(58)
防止多数人的暴政	(64)
第三章 相互矛盾的视角	(69)
四种民主理论	(69)
竞争式民主	(70)

精英审议协商	(74)
参与式民主	(81)
协商民主	(85)
协商 vs 聚合?	(91)
民主的规模与形式	(94)
第四章 实践协商民主	(102)
公共领域的复兴:四个问题	(102)
如何实现包容?	(103)
如何实现审慎思考?	(106)
避免扭曲:支配的问题	(107)
避免扭曲:两极分化和群体思维	(108)
实现何种效用?	(110)
在何种条件下?	(112)
第五章 如何使协商产生重要影响	(113)
一个来自中国的案例	(113)
代表性	(118)
对面对面的民意测验的评价:深思熟虑性	(128)
操控?	(139)
走向极端?	(142)
达到了什么效果?	(144)
政策态度方面的变化	(145)
投票意向方面的变化	(146)
公民能力方面的变化	(151)
集体一致性方面的变化	(156)
公共对话方面的变化	(159)
政策方面的变化	(164)
第六章 困难环境下的协商	(175)
拓展公共协商的界限	(175)

分裂的社会:跨越差异的协商	(177)
虚拟民主	(185)
欧洲范围内公共领域的问题	(191)
把欧洲放在一个框架内	(200)
贯彻民主理想	(206)
总结性反思:民主、正义和其他三难困境	(209)
 附录:为什么我们只需要四种民主理论?	 (214)
 致谢	 (218)

第一章

民主的热望

导 言

民主赋予“我们人民”说话的权利。我们认为，“我们人民”在此应包括“所有”人。同时，民主应为“人民”提供思考的基础，使之能做出相应的决定。尽管大多数人认同上述两个前提是实现民主的必要条件，但它们却从未明确指出。而实践此两前提所面临的困难，也在很大程度上未被深入讨论。本书的主题便是探讨如何落实上述两个前提。

本书中，我们将讨论如何实现协商民主（deliberative democracy）：如何创造条件从而有效激励每个人认真思考公共议题。这关涉如何实现两大基本民主价值——政治平等（political equality）和审慎协商（deliberation）。

我们生活在一个“民主实验”的时代——通过官方机构和许多非正式的管道，公众被咨询对于公共事务的意见。尽管有许多方法和技术可用于传递公众的意愿，但某些技术和方法如“哈哈镜”般抑制或者歪曲了民意：通过提供模仿大众观点的平台，如信件、电话、邮件、短信或者网络民意调查问卷；那些看似大众的观点，但实质上仅仅反映了特殊的或有组织集团的利益。^① 在此种状况下，“草根”阶层变成了政治说客（lobbyists）口中的“人工草皮”；而那些市民打给政策制定者的电话也至多代表了“自动录播电话”水平的公民自主性。这些看似开放的民主实践为

^① 关于新的技术如何用来动员人们表达意见的经典观点可参见霍华德·瑞恩高德《聪明的暴民：下一个社会革命》，纽约，基本读物出版社 2002 年版。

那些有充分组织的人或团体提供了“捕获”政府施政的机会,而公众观点则在表达中遭到扭曲。精英和利益集团企图利用焦点小组测试的信息来影响舆论,其目的是为了之后援引这些塑造过的观点作为获得民主授权的根据。^①从某些民主理论的角度来看,这些做法是绝对恰当的:它们只是政党和有组织利益集团间的一部分争斗而已。^②但本书从协商民主的立场而言,这些做法使民主偏离了实现政治平等和审慎协商的双重目标。至少在某些时空情景下的特定的议题上,人们能够在平等状态下,通过不同的渠道,表达他们经过深思后的观点。

为何同时实现普遍包容(inclusion)和深思熟虑(thoughtfulness)、政治平等和充分协商的目标如此困难呢?我们不妨首先考虑在现代社会中经常观察到的大众意见的局限,然后我们将思考如何在某种合理范围内,吸纳所有人的参与,以克服这些缺陷。

第一,在大众社会中,激励市民获得充分的信息是很困难的。在大多数政治和政策问题上,信息的流通性都很低。社会科学家将这一现象解释为“理性的无知”(rational ignorance):^③如果我的观点只是几百万个观点中微不足道的一个,为什么我还要花时间去了解政治和政策呢?但是基于理想公民的立场,我们希望情况有所改变。我们希望公民能够基于足够的了解而投票;希望他们能够有足够的信息对争论做出判断。但人们大多事务繁多,时间有限。而这种人人都有大量信息的民主,似乎需要太多的会议讨论才能实现。

① 参见劳伦斯·雅各布、罗伯特·沙皮尔《政客不迎合:政治操纵与民主回应性的失落》,芝加哥,芝加哥大学出版社2000年版。

② 约瑟夫·A.熊彼特极力提倡的观点,近期再受关注。该观点参见约瑟夫·A.熊彼特《资本主义,社会主义与民主》,纽约,Harper&Row出版社1942年版。此观点尤可参见理查德·A.波斯纳《法,实用主义与民主》,剑桥,麻省,哈佛大学出版社2003年版。伊恩·夏皮罗《政治的伦理根基》,纽黑文县,耶鲁大学出版社2002年版。

③ 这一著名的术语(“理性的无知”)出自安东尼·唐斯。可参见安东尼·唐斯《民主的经济学理论》,纽约,Harper & Row出版社1957年版。一些重要的细节可参见罗素·哈丁《民主参与的街头认识论》,《政治哲学》,2002年10/2,第212—229页。民众较低的信息水平所带来的影响可参见Michael delli Carpini、斯科特·基特《美国人对政治了解什么及政治为什么至关重要》,纽黑文县,耶鲁大学出版社1996年版,斯科特·奥尔索斯《民主政治上的群体性偏好:民意调查与人民意愿》,纽约,剑桥大学出版社2003年版。

第二，公众的“意见”经常比民意调查所反映的要少。民意调查中的受访者不喜欢承认他们“不知道”，所以他们会随意地选择问卷的某个选项，而不承认他们从来没有思考过这些问题。乔治·毕士普（George Bishop）曾发现人们对于所谓的“1975年公共事务法”的调查问题明确地表达了观点，即使这个所谓的“公共事务法”其实是虚构的。当《华盛顿邮报》“庆祝”这一并不存在的“1975年公共事务法”废止20周年的时候，它再次访问一些关于废除此法的问题，受访者同样表达了对于这一压根儿就没有存在过的“事务法”的观点。^①当然，在很多问题上公众确有自己的观点，但是其中的一部分仅仅是“飘在头顶”（top of the head）的观点：对媒体的只言片语（sound bites）和新闻标题的模糊印象。这些观点可塑性极强，很容易被游说业透过“印象管理技术”重塑。但若要求民主过程中的每个人都拥有扎实的观点，则过多的会议讨论似乎无法避免。

第三，即使人们讨论政治或政策，他们大多时候也只与具有相似背景、社会地位和观点的人进行讨论。如果一个人知道另一个人持有与他截然相反的政治观点，那么比起讨论其不认同的政治问题，讨论天气似乎是个更容易的选择；^②何必要摆出可能引发冲突的导火索而使人际关系受到威胁呢？在一个极度分歧的氛围里，与那些跟自己持相反观点的人进行互相尊重的对话，需要耐心和适当的社会环境。在实践中，跨越政治分歧的对话，往往需要非同寻常的努力和太多（并很可能是不愉快的）的讨论。^③

有人认为，网络或能弥补我们对话的局限。通过网络，我们可以很容易地查询几乎所有的观点，从而在理论上获取无限的信息。多频道的有线

① 参见乔治·F. 毕士普《舆论的错觉：美国民意的事实与假象》，马里兰州拉纳姆，Rowman & Littlefield 出版社2005年版，第27—30页。

② 关于揭示人际间及媒体间的分歧比较可参见戴安娜·C. 马茨、保罗·马丁南《跨越政治分歧以促进交流：大众传媒的作用》，《美国政治科学评论》，95/1（3月），2001年。

③ 在《听到另一方》一书中，马茨认为协商有可能抑制进一步的政治参与，但她考虑到的协商仅仅是在任何情况下和持有不同观点的人交流而已。而在没有一个安全的公众空间或公民交流的情况下，和有明显政见分歧的人接触有可能更加抑制参与。参见戴安娜·C. 马茨《听到另一方：协商式民主对峙参与式民主》，剑桥，剑桥大学出版社2002年版。有人认为接触不是协商，真正的协商有可能提高进一步的参与度，接着我们会探讨。

电视、播客 (podcasts)、可下载的数字视频 (Tivo)、电子书阅览器 (如亚马逊公司的 Kindle)、卫星广播等技术,都能让我们在有需要的时候轻易获取相关信息。密尔 (J. S. Mill) 在其经典著作《论自由》中,论证了思想、言论和结社的自由对于多样化观点的促进作用,从而使我们实现或者接近“个体性”(“个体性”是他用来描述自省和主要基于自主选择的生活方式的一个概念)。^①

然而,即使我们受惠于技术进步而获得了拥有多样化信息的自由,如果我们在实践上述自由的时候,不与对立的观点进行交流,而仅仅是阅读、观察、倾听和交流相似的观点;如果不断增加的选择自由仅仅有助于我们获取顺耳和肯定性的意见,那么提升这种自由的技术进步,反而会在实现自由/民主社会前提的过程中适得其反。事实上,自由可使我们选择较少的多样性,使我们在多数情况下与我们自己或者与我们相似的人们对话(如果对话存在)。在面对面的政治对话中,人们更倾向于与相似的观点交流。没有理由认为技术会扭转这一倾向,事实上,这一倾向很可能被技术进步加剧。^②

第四,在大众社会中容易被操控。而分散的和不知情的公众,较之于经深入思考和讨论而获得明确观点的公众,更容易被操控。这些观点之所以更容易被操控,一是其在个人层面的易变性。他们或是基于新闻采访中的只言词组或报刊大字标题的“飘在头顶”的印象,或是无态度(non-attitudes)或者虚无的观点。二是大众社会中公众能获取的信息少,也使其观点易被操控。如果人们对于背景信息知之甚少,并缺乏对事情来龙去脉的了解,一些突出的事实便更具说服力。清洁煤的提倡者力证清洁

① 参见约翰·斯图尔特·密尔《论自由》,伦敦,朗文出版社1869年版。关于密尔“个性”的理念如何上升到“自治”这一理论高度的论述可参见约翰·格雷《密尔论自由:一种辩论》,伦敦,Routledge出版社1983年版。有关我们如何实践结盟自由来集聚有相似观点的人可参见比尔·毕士普《大类别:为什么汇聚类似想法的美国撕裂了我们》(*The Big Sort: Why the Clustering of Like-Minded America is Tearing us Apart*),纽约,霍顿米夫林大学出版社2008年版。

② 这个话题被证实是有争议的。相互竞争的观点可参见《波士顿评论》的专辑,《互联网是否对民主不利?》, <http://www.bostonreview.net/BR26.3/contents.html>。有关党派选择的实验性确认,尤其是关于非政治性话题的福克斯新闻可参见山特·艾因嘉、圭南·哈恩《红色媒体,蓝色媒体:媒体在思想选择性使用证据》,《传播学学刊》(即将出版)。还可参见 <http://pcl.stanford.edu/research/2008/iyengar-redmedia.pdf>。

煤相比于脏煤的优点，但是大多数公众并不了解清洁煤要比天然气（以及可再生能源等可替代能源）脏得多的这一事实。在没有与其他论据（如清洁煤与其他可替代能源对比的情况）进行比较的情况下，对事实选择性的援引（比如清洁煤要比脏煤干净）将帮助提倡者操纵公众的意见。^① 三是当人们拥有很少的信息时，他们容易被错误信息误导。如在国家安全这一保护性的炫目光环下，尽管在公共领域中存在不同的信息，主张伊拉克应对“9·11事件”负责的论断还是受到了明显的重视。四是与提供错误信息相比，更常见的操控民意的方式是策略性地发布不完整且有误导作用的信息。如果一个建立在真实的但却具有误导性的不完全信息的基础上的论点，通过花费高昂的广告获得充分的接受，而相反它的信息却未能引起有效的重视，则公众也可能被严重误导。五是操控公众意见的核心策略还可以通过突出政策的特定方面，使其压倒其他因素。在实践中，候选人或政策倡议者会改变评估的标准，从而使对他/他们主张最有利的提议成为决定性的因素。^②

策略性地运用强调手段，以改变选举竞争的条件，可以通过某些方法实现，例如把真实事件透过广告等方式抽离现实，再无限被放大。不论是通过广告、竞选活动、选举的代言人，还是通过看似独立的评论人或团体（如威利·霍顿被用来攻击迈克尔·杜卡基思；总统竞选辩论中针对戈尔的感叹；朱利安尼在演讲过程中接到妻子的电话），以至于通过感情强烈的虚假宣称（反对克里的“快艇老兵”事件），甚至是企图影响选举的局外人（2004年美国总统大选之前，本·拉登注销现在视频里发表看似合理的讲话），不管被放大的方面是关涉犯罪、品格或者国家安全，都可以被利用以改变（或者进一步强调）某些评估的标准，从而

① 关于广告竞选运动可参见弗雷德·皮尔斯《埋葬“清洁煤”神话的时代》，《卫报》2008年10月30日（<http://www.guardian.co.uk/environment/2008/oct/30/fossilfuels-carbonemissions>）。在本书第五章我们会以一系列以能源为主题的协商民意测验，再讨论这个问题。

② 参见山特·艾因嘉、唐纳德·金德《重大影响力的新闻》，芝加哥，芝加哥大学出版社1987年版。还可参见John Zaller、斯坦利·费尔德曼《一个调查回应简单的理论》，《美国政治学》，1992年第36期，第579—616页。

令人们忽视其他方面。^① 由于竞选活动（以及外部行动者）争相重塑竞争环境，最终必然导致各方相互干扰的结果（Mutually Assured Distraction, MAD）。

在美国，法定独立团体（以美国国税局法令的第 527 节命名的“527 团体”）对竞选广告资助费的高速增长，增加了民意被操控的机会。一般来说，令否定、误导或者歪曲竞争对手往绩的候选人，对其自身的行为负责，是抑制他们向竞争对手或者政策主张者发起抨击的有效因素。但是，在法定独立团体的“迷雾”下，这些抨击以一种全新的，类似国家安全中的“不对称战争”的模式出现：恐怖分子袭击一个国家之后，只留下了一个模糊的地址，以吓阻他人、慎防报复。上述的“527 团体”抨击竞争对手后也只留下一个模糊的地址——使受益的候选人容易推卸责任。例如，即使某总统候选人得到一位付薪职员发起的某“527 团体”支持，他仍可矢口否认所有与此团体的联系。^②

选举代理人和名义上独立的评论家通过结合“不对称（竞选）战争”和“相互保证干扰”，以突出问题、重塑争论，并把不够煽情的话题排挤出舆论空间。约翰·克里在 2004 年的总统选举辩论中暗示迪克·切尼的女儿是同性恋的言论，是否构成了对这位女士的侮辱呢？一些评论家用了大量的电视节目时间，宣称克里的话确实构成了侮辱。2008 年，当希拉里·克林顿谈到马丁·路德·金的梦想要由约翰逊总统来实现的时候，她有没有贬低或者侮辱马丁·路德·金呢？在初选中公开讨论的关键日子里，公众的讨论被一次次引导向那些评论家和代言人“燃点”的议题，而受益的候选人则可以似是而非的不为这些言论负责。

① 关于竞选环境下的操控的最佳表述参见凯瑟琳·贾米森《肮脏的政治：欺骗，牵引与民主》，纽约，牛津大学出版社 1993 年版。

② 在 2008 年的总统竞选中，总统候选人约翰·爱德华兹得到了由一个关键助手运行的“527 团体”的竞选广告的支持。参见 http://www.politico.com/blogs/bensmith/1207/A_527_twofer.html。在大选中，支持麦凯恩的广告部分是由他自己的竞选运动的主席所操纵的“527 团体”运作的。例如，可参见马克·席尔瓦《麦凯恩攻击奥巴马顾问在“527”》，http://www.swamppolitics.com/news/politics/blog/2008/05/mccain_advisers_on_527_attack.html。

此外,科技的进步使公众讨论不再局限于编辑过滤的“故事”:只是某人声称某事,就可成为一则新闻。因此,来历不明的团体,如“反对麦凯恩的越战老兵会”,在选举早期即对麦凯恩的参战往绩发表意见,与“快艇老兵”反对克里一样,这些言论迅速成为公众讨论的话题。错误的信息能透过互联网传递,比如奥巴马参议员是穆斯林教徒,这一信息如病毒般通过电子邮件传递。一个匿名信息源或伪信息源通过短信,告诉奥巴马的支持者,由于投票人数过多,应在周三投票;但其实投票在周二进行。^①不对称(竞选)战争无处不在,即使在竞选前夜,选举结果仍可能被操纵。^②

美国的政治制度始于对审慎协商(deliberation)的热望。詹姆斯·麦迪逊指出,审议协商的目的在于使代表们“琢磨”、“扩充”及“过滤”公众的意见。然而,游说行业运用科技,使精英们能塑造公众的观点,并假民主之名援引它们。那些经过焦点小组实验、收视率测量仪(people meter)检验的游说技术已广泛应用于商业,以向我们兜售从清洁剂到汽车等一系列商品。同样的技术也用于推销候选人和新政策,或者用来动员或抑制投票。当游说业统治了政治过程、当公众对话渐渐沦为广告宣传,我们的制度经历了从麦迪逊到麦迪逊大道的蜕变(译者注:“麦迪逊大道”是美国广告业的中心,被视为是广告业的代名词)。

公众的怠慢或其所获得的信息不足,使他们的意见易于被操纵。如果公众漫不经心,那么劝说就不会很费力气,灌输也会比较容易。如果公众的信息是不充分的,那么即使他们积极地参与,甚至对某一议题深感兴趣,他们仍有可能被操纵。在这些情况下,通过提供错误信息,或仅仅灌输对某个角度的思考,就能轻易地误导公众。

或许有人会问,操纵和劝说的区别是什么。民主需要留下充分的空间,让人们享有思想和表达自由,而劝说正是这一保护空间中的正常活动。在这一空间中,操纵也有可能发生,但如果思想和表达自由被滥用从而形成了对公众意见的操控,那就背离了审慎协商。如果某人在沟通的过

① <http://campaignsilo.firedoglake.com/2008/11/04/dirty-tricks-textmessages-tell-obama-voters-to-vote-wednesday/>.

② 参见《电子邮件诋毁奥巴马竞选税》(来自2008年1月26日的访问),<http://www.politico.com/news/stories/0108/8109.html>, accessed January 26, 2008.