

# 三峡

## 决策论辩

政策论辩的价值探寻

苏向荣

著



中央编译出版社  
Central Compilation & Translation Press

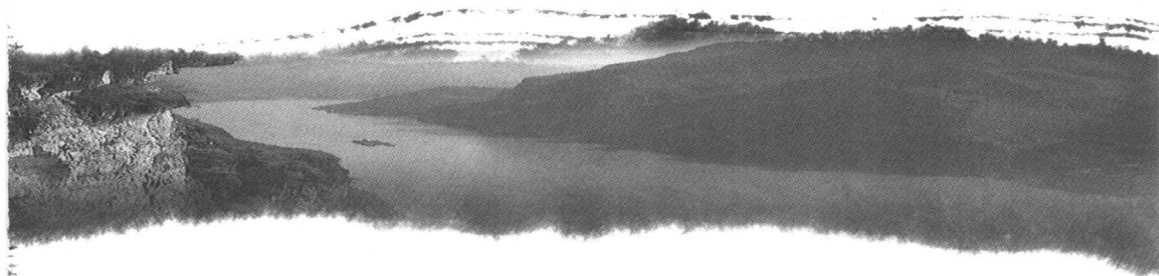
# 三峡

## 决策论辩

政策论辩的价值探寻

苏向荣

著



中央编译出版社

CCTP Central Compilation & Translation Press

## 图书在版编目(CIP)数据

三峡决策论辩:政策论辩的价值探寻/苏向荣著.

—北京:中央编译出版社,2007.4

ISBN 978 - 7 - 80211 - 420 - 3

I. 三...

II. 苏...

III. 三峡工程 - 研究

IV. TV623. 71

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 036826 号

## 三峡决策论辩

---

出版发行:中央编译出版社

地 址:北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话:(010)66509360 66509352(编辑部)

(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址:<http://www.cctpbook.com>

经 销:全国新华书店

印 刷:北京印刷一厂印刷

开 本:680 毫米×980 毫米 1/16

字 数:270 千字

印 张:19.25

版 次:2007 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:38.00 元

---

本社常年法律顾问:北京建元律师事务所 首席顾问律师鲁哈达

· 作者简介 ·

**苏向荣**，男，1965年8月生，法学博士，南京信息工程大学公共管理学院副教授。主要从事政治学和逻辑学教学与研究，曾在核心期刊发表论文多篇，合著或参编教材近10部。



江苏省教育厅课题资助项目  
(项目号: 03SJB810001)



责任编辑: 贾宇琰

版式设计: 杜 舟

封面设计:  春天 书装工作室  
tel:13605136382

## 序 言

一次在去办公室的路上，原来在校科研处工作的同事，也是我的一位学生对我说，她的一位同班同学，已是副教授，想报考我的博士。到后来在碰面时，我才知道他是苏向荣，其实也是我在南京大学哲学系任教时的学生。小苏哲学本科毕业后继续攻读了逻辑学硕士。后来到长江以北的一所高校任教，已经在该校行政管理学系担任了副主任。这么多年过去了，他还记得我在哲学系给他们讲解列宁《哲学笔记》时的情形。这时离我告别哲学课堂已经十多年了。虽然离开了哲学学科的教学和研究，但我总觉得哲学与公共政策研究有着某种联系。一个有逻辑学功底的硕士而且又是自己曾经在哲学系教过的学生有心来研究公共政策，当然欢迎。那年小苏以高分考取了公共政策研究方向的博士，他应该是我招收的第四批博士生了。

进入博士学习阶段，苏向荣一直在思考选择研究课题的事。我对博士生的研究选题，一向坚持两个原则。一是研究者自己感兴趣的原则，二是与研究者已有知识积累相关的原则。因为做学问需要吃苦耐劳，其中重要的动力是学术兴趣。有了研究的兴趣就能克服困难。兴趣是各个人自己确定的，绝不能强制。有时，导师也知道某某选题是非常重要的。但博士生没有兴趣或兴趣不大，即便是勉强去做，最后还是做不下去。

小苏在硕士阶段对逻辑论辩有一定的研究。上博士专题课时，我讲到

了博弈模型在政策设计中的运用，他有一段时间迷上了博弈论，读了许多这方面的书，还常向这个领域的教授请教。这一段时期的钻研更增添了他对公共政策过程中论辩作深入研究的信心。正好那几年三峡大坝工程开始上马，围绕三峡大坝工程的争论又一次掀起热潮。再加上那段时间，公共政策听证作为民主行政的重要措施在许多地方政府的决策中被广泛使用。这些更让他下定决心要对政策论辩作深入系统的研究。考虑到实践和理论两方面的价值，考虑到小苏的学术兴趣和知识积累，我同意他以三峡大坝工程的政策论辩为案例，研究公共政策过程中政策论辩的民主价值和科学价值。

应当说，这是一个极好的选题，但也是一个要有耐力且要有胆量才能驾驭的选题。因为，一是有关三峡大坝工程该不该上马的政策争论已经历时很久很久，几乎从新中国建立起到三峡大坝工程破土动工，这方面的论辩一直没有停止过。就是在三峡大坝建成、水电站第一期工程完工、正常发电后，人们还在继续论辩。围绕这一重大公共政策的论辩，前后历时半个多世纪，论辩双方写的文章、著述和各种发言稿迭加起来，真可谓堆积如山。要寻找这些散落在各个时期、各个地方的论辩资料，并且要从这些浩如烟海的资料中理出论辩的线索，没有耐性和才智是不行的。

二是这一选题涉及到的案例又太过于敏感。有关三峡大坝工程该不该上马的论辩又常常和新中国建立以后历次政治斗争的风风雨雨交织在一起，有时这种政策论辩也成为政治斗争的组成部分。政策论辩双方的领军人物中既有党和国家的领导人、政府官员，也有著名的思想家、自然科学家。其中有些人现在还健在，还在发表自己的见解；有的人虽然去世了，但他们的学生、部下还在继续维护着他们的老师或上级的观点。对论辩双方的观点决不能妄加评点，也没有资格去作简单、从而可能是草率的评判。

但是，三峡工程决策无论在新中国已经过去的历史上，还是在现在的政策分析和评估中，都显得地位紧要，意味深长。这一决策过程的鲜明的论辩特征，使其成为公共政策分析的典型个案。在新中国的历史上，执政党和政府不知制定和实施过多少重大公共政策，但绝没有第二个公共政策

像三峡工程政策那样，允许那么多的党内和政府中的领导、社会中的专家、学者参与论争、辩论，又是如此顽强而断断续续持续了那么长时间，双方所持观点又是那么尖锐对立，采用的方式又那么公开、平等。就是在西方国家的公共政策实践史上这也是罕见的。这场在政治权力高度集中、政治民主还十分有限的计划经济模式下如此令人惊异地存在过的重大公共政策论辩，它为什么能够存在，它是如何进行的，它的出现和存在的价值何在？这正是需要人们去研究探寻的主题。

在南京信息工程大学举办的两次博士生学术沙龙上，小苏把自己长久酝酿的研究思路作了报告，大家为他出谋划策，通过集思广益，研究的目标和线路逐渐清晰了：研究和分析围绕三峡大坝工程和水电站建设的政策论辩，其目的不是要评判其中何种观点是正确的，何种观点是不正确的，真正值得研究的恰恰是这场长久的论辩本身。因为在如此重大的政策决策过程中，在政治民主还不够完善的制度框架下，中国共产党和政府创造了公共政策论辩的范例。它说明科学、民主、能造福于人民的重大公共政策只有通过公开、公正的论辩才能规划和制定出来。

合理、合法的公共政策过程应当是科学、民主的过程。一个社会的民主、科学的治理，既依仗于好的规则和机制，也依赖于好的策略和谋划。前者与制度安排、制度建设有关，后者则与公共政策过程的优化有关。公共政策过程的科学化和民主化也是促进和维持整个社会生活趋向科学、民主的重要组成部分。尽管公共政策过程的科学化、民主化包含着多种因素、形式和方式，但论辩协商无疑是其中非常重要的渠道和环节。

细心而论，论辩和辩论是有区别的。辩论的着重点在辩，其指向是辩出胜负。论辩的着力点则是论，在论的过程中辩。公共政策过程中的论辩，是政策行动主体的利益表达。政策行动主体既包括政党组织和政府部门的政策行动主体，他们是政党组织和政府部门的政策代理人，也包括社会行动主体，他们是利益群体、利益团体、大众媒体、研究机构和公众政策代理人。无论是在计划经济模式下，还是在市场经济体制下，这两部分政策行动主体之间、每一部分内部的具体行动主体之间，他们所代表的利益，他们所坚持的利益，他们对未来利益的预期，都不可能是一样的。现

实社会中不同主体间现实利益的多元化，只有在公开的诉求中、在明确的阐述中，并且在一定程序的论辩中，才能得到阐明、受到评价、让人知晓。如果杜绝言路，不允许搞多言堂，只能搞一言堂，虽然也可能暂时维持一种表面上的一致性，但是，这种一致性是通过压制现实利益的表达来达成的，它不可能维持多长时间，更不可能有利于政策问题的解决。

要实现政策的充分论辩，就需要有所限制。一是不能让所有政策利益相关者都一哄而上去参加论辩。多数人挤在一起说，只能是闹闹嚷嚷，最后是一片嘈杂和噪音。这是一种无政府主义的辩论。二是也不能由少数几个人包揽论辩，甚至由一个人独白。<sup>①</sup>这种做法也达不到广开言路、集思广益的目的。政策论辩必须是有一定数量的、能代表政党和政府利益，能代表社会群体、团体和各种机构利益的政策代理人，按照一定的程序，经过多轮的、不同场合的论辩，从而充分表明利益、讲清偏好、提出解决公共政策问题的建议的话语过程。

要实现政策的充分论辩，需要坚持平等对话的原则。只要有条件进入政策过程的行动主体，就应当人人平等地发表自己所代表的组织、部门、群体、团体、机构的意见。虽然政党和政府是公共政策最终的决策者，但是，作为政策代理人也必须平等地和社会政策行动主体进行对话、讨论、论争。

要实现政策的充分论辩，还必须坚持平等对待的原则，就是每一个政策行动主体所作出的利益表达，都能同等地得到重视和考虑。只有这样，政策论辩才会体现民主精神，否则就会变成“让说才能说，不让就不能说，说了也白说”，这就会阻碍政策过程的民主化。

其实政策论辩在西方国家早就存在。在美国的所谓多元民主<sup>②</sup>的条件下，在上层则有国会的两党和众多利益集团的政策激烈辩论，在下层则有

---

<sup>①</sup> 参见[美]查尔斯·J. 福克斯、休·T. 米勒：《后现代公共行政：话语指向》，楚艳红等译，人民出版社，2002年版。

<sup>②</sup> 参见[美]罗伯特·达尔：《民主理论的前言》，顾昕、朱丹译，三联书店，1999年版，第85—124页。

所谓的“政策过程中的审慎思辨”。<sup>①</sup>但是，在存在阶级对立和冲突的社会中，政策论辩最终不可能达到协商一致的合理和理想的结局。这种结局只能在人们的根本利益是一致的社会主义国家中才会出现。社会主义国家虽然在早期的计划经济模式下，没有能充分发挥出制度本身的优越性，但是，它消除了人们在利益上对立和冲突的根源，人们现实生活中利益的差异和矛盾可以通过协商的方式达到一定程度的和谐。

在社会主义社会，政策论辩只是一个过程，通过充分表达利益要求的政策论辩，就能为进一步的利益协商提供条件。政策论辩不是目的，论辩基础上的协商才是目的。协商就是在充分了解政策行动主体的利益诉求和偏好、充分阐述各自的政策行动建议的前提下，相互讨论，有所妥协、有所退让、相互宽容、相互体谅，最终形成多方可以接受的共同行动方案，以促进公共社会问题的圆满解决。

公共政策过程中的政策论辩与政策协商是相辅相成的。没有充分的政策论辩，就不可能有政策协商的基础。在政策行动主体的利益、偏好没有充分表达状态下的协商，只能是强势主体压制自由的消极协商。政策协商又是政策论辩的前提，政策行动主体是为了协商并取得共识以最终解决政策问题才进行政策论辩的。如果不是为了解决政策问题，不是为了政策协商，政策论辩本身就失去了意义。

围绕三峡工程建设所展开的政策论辩，充分说明在中国公共政策的历史发展中，已经形成了政策论辩和政策协商的宝贵传统。问题是我们以往过多地从斗争政治和冲突政治的视角来解释所发生的一切，从而忽视了政策论辩所包含的推进政策过程民主化的积极因素，忽视了政策论辩前提下的政策协商所具有的更为积极的价值。本书通过对三峡决策论辩的深入分析，揭示出其中所包含的积极因素，这对于正确认识社会主义国家重大公共政策过程、对于认识政策论辩和政策协商所具有的促进政策过程民主化、科学化的价值是有重要启迪作用的。

---

<sup>①</sup> [美] 海伦·英格兰姆、斯蒂文·R. 史密斯：《新公共政策：民主制度下的公共政策》，钟振明、朱涛译，上海交通大学出版社，2005年版，第19—21页。

社会主义的改革开放让这一社会制度以新的活力步入新的政治建设、经济建设、文化建设和社会建设的轨道。这一创新性的物质文明、精神文明和政治文明建设，将提升执政党和政府公共政策设计和实施的能力，可以相信，在一个更加民主、公正、诚信和充满活力的社会中，政策论辩和政策协商将会成为促进政策过程科学化和民主化的普遍而有效的方式。

严 强

（南京大学教授，博士生导师，国家教育部高教司政治学类课程教学指导委员会委员，中国公共政策研究会常务理事）

## 序 言 / 1

## 第一章 导 论 / 1

### 第一节 研究对象的确立 / 1

### 第二节 前人研究成果综述 / 20

### 第三节 本研究的方法及可能产生的意义 / 39

## 第二章 三峡工程的决策论辩分析 / 53

### 第一节 三峡工程决策过程中的论辩现象 / 56

### 第二节 三峡工程论辩的决策效能与论辩价值的关系分析 / 85

### 第三节 三峡工程决策论辩价值的问题透析 / 99

## 第三章 政策论辩的价值 / 123

### 第一节 政策论辩价值的一般性说明 / 125

### 第二节 政策论辩的民主价值 / 136

### 第三节 政策论辩的科学价值 / 167

### 第四节 政策论辩的民主价值与科学价值之间的关系 / 196

## 第四章 当前中国政策论辩的实现条件 / 211

### 第一节 当前中国政策论辩的政治制度条件 / 212

### 第二节 当前中国政策论辩的社会条件 / 226

### 第三节 当前中国政策论辩的政治文化条件 / 240

## 第五章 当前中国政策论辩的实现方式 / 255

### 第一节 政策论辩实现的层次与类型 / 255

### 第二节 政策论辩的运行程序 / 274

## 结 语 / 285

## 参考文献 / 286

## 后 记 / 293

# 图表目录

## 图

图 1:三峡工程决策论辩过程中决策倾向变化图 / 64

图 2:三峡工程决策论辩各阶段论辩频度示意图 / 84

图 3:四种政策主体相互关系图 / 132

图 4:民本思想循环决定图 / 243

图 5:政策论辩系统结构图 / 258

图 6:“论辩”基本程序图 / 281

图 7:政策论辩运行程序图 / 284

## 表

表 1:1956 年三峡工程学术论辩内容一览表 / 111

表 2:1958 年三峡工程南宁会议论辩内容一览表 / 112

表 3:1958 年三峡工程“江峡”轮论辩内容一览表 / 114

表 4:1970 年葛洲坝决策论辩内容一览表 / 115

表 5:1984 年以后三峡工程决策论辩内容一览表 / 117

表 6:政策论辩的民主价值与科学价值相关内容一览表 / 201

# 第一章 导 论

政策论辩是一种独特的政策行为和政策现象，对政策制定过程及民主政治建设具有重要的价值和意义。本章先讨论政策论辩研究对象的确立，再总结已有的与政策论辩相关的研究成果，最后阐述本研究所采用的方法及研究意义。

## 第一节 研究对象的确立

### 一、辩论、论辩与政策论辩

#### （一）“辩”与“论”

在古汉语中，不存在“辩论”一词，但“辩”即有辩论之义。《说文解字》云：“辩，治也。从言，在辩之间。”段注：“治者，理也。俗多与辩不别。辩，判也。”关于“辩”，《说文解字》又云：“辩，（罪）人相与讼也，从二辛。”此话表明，“辩”的意思是两罪人相互争讼。古代刀笔是权力的象征，“辨”就在“辩”中间加“刀”，意思是两罪人诉讼，按法律来判别，这就成了“辨”的本义。《说文》中有“辨”，无“辩”，“辨”只是“辩”的后起字。古代“辨”与“辩”通用，“辩”也就有了判别的

意思。这里的“辩”是个会意字，从言从辩，字意跟罪人、跟说话有关，又与“辨”通用，所以许氏以“治”来训释。<sup>①</sup>段注中的“治”实为判断的意思，“理”有理解、领会道理的意思。

结合起来，“辩”在古代就有了通过言语相互争论，以便判明是非曲直、求其正确理解之意。例如，《墨子·经上》：“辩，争彼也。辩胜，当也。”这里，“辩”即与彼相争，谁的辩说或观点与客观实际相符，谁就获胜。《墨子·小取》中说得更清楚：“夫辩者，将以明是非之分，审治乱之纪，明同异之处，察名实之理，处利害，决嫌疑。”关于其中的“辩”，现代诸家分别有训释，“胡适：‘辩驳’，‘分别是非真伪的方法’。梁启超：‘论理学之应用’，‘对于所研究之对象辩论以求其是也’。沈有鼎：‘对一矛盾命题的争论。’李匡武：‘不只是一种争论的方法，而且是一种认识的过程。’”<sup>②</sup>

由此看出，“辩”的本义也即争论、争辩、辩论之义，其中当然也表达了辩论主体的各自认识过程。在古汉语的发展过程中，“辨”与“辩”逐渐严格区分开来，“辨”专用辨别义，“辩”专用“辩论”义，各不通用。《辞海》中也指出，辩有辩论、辩解、言语巧妙诡谲等义<sup>③</sup>，但《辞海》中不存“辩论”词条。查阅多种古代汉语字典或词典，均未见到古汉语中有“辩论”一词。

“论”，在古汉语中有多种解释，使用范围也较广。在古汉语中，“论”有辩论、议论、评论、学术、主张等义，例如，《吕氏春秋·应言》：“人与不人之时，不可不熟论也。”高诱注：“论，辩也。”《辞海》中存有“论辩”一词，即“论议辩驳”之义，如《论衡·订鬼》：“天地之性，本有此化，非道术之家所能论辩。”<sup>④</sup>可见，在古汉语中，辩、论、论辩均有辩论的意思，相比而言，“辩”似更强调辩的形态，更强调争论双方的相

① 许威汉、陈秋祥主编：《汉字古今义合解字典》，上海教育出版社，2002年版，第54页。

② 中国逻辑史研究会资料编选组编：《中国逻辑史资料选先秦卷》，甘肃人民出版社，1985年版，第192—193页。

③ 辞海编辑委员会编：《辞海》，上海辞书出版社，1999年版，第5615页。

④ 同上，第1104页。

互辩驳；而“论”或“论辩”似更强调辩的内容，更强调争论双方的辩驳理由和根据。

## （二）“辩论”与“论辩”

在现代汉语中，“辩论”与“论辩”均可看成是一个合成词，既包含“辩”，也包含“论”。有学者将“辩”理解为辩驳或反驳，将“论”理解为论证或证明，因此，由“辩”与“论”两者组合而成的“辩论”或“论辩”，其涵义基本上均包含证明与反驳两层意思，差异几近于无。例如，王洁在其著作《法律语言研究》中指出，此书中的“论辩”与“辩论”为同一语，它包含“论”和“辩”两个方面，“‘论’即阐明事理，表明主张；论的目的在于‘立’——所谓‘立论’——‘辩’即驳辩，要分清是非，驳倒对方的主张，‘辩’的目的在‘破’”；“论”和“辩”好比是一把利剑的双面锋刃，相互为用，相依相存。<sup>①</sup> 这种解释是将“论”与“辩”作了区别，认为辩中不含论，需有论作为另一方面加以补充，对事物的认识和论述才较为完整。这一解释显然与前贤关于“辩”的理解有出入，因为“辩”既然是一个以争论求其真的认识过程，其中“论”是少不了的，这里的“论”不是作为外在的补充，而是作为一种内在的东西，本来就包含在“辩”之中。因此，无论是“辩论”还是“论辩”，其重心都落在了一个字——“辩”上，就这一中心意思而言，两者确实难有差异。

也有学者大致作了“辩”内在包含“论”的说明：“论辩包括论和辩。论，指论理，即依据一定的需要和原则分析和说明事理；辩，指辩驳，通常是指论辩者依据一定的理由来驳斥某种观点。论辩是论和辩的统一，只论不辩不是论辩。例如，不以驳斥某种观点为目的的演讲或论说文，就不是论辩。只辩不论，这样的辩不存在。有辩则有论，辩的同时，也就意味着论证自方观点的成立或对方观点的不成立。因而，人们习惯于把论辩也叫辩论。”<sup>②</sup> 这里，作者显然是说“辩”中自然有“论”，“论辩”

① 王洁：《法律语言研究》，广东教育出版社，1999年版，第220页。

② 陈准、周建设编著：《实用论辩艺术》，湖南科学技术出版社，1990年版，第2页。

是论加辩，辩是中心，光有论谈不上论辩。因此，论辩只不过是辩论的另一种说法而已。

可能是基于上述一种理解，对于辩论与论辩，国内学者一般并不作区分。《现代汉语大词典》就将“辩论”释为“辩驳争论”，而将“论辩”释为议论辩驳，词义大致相当。与辩论、论辩词义相同或相近的词有辩争、辩驳、辩护、辩难、论争、论难、论战、争论、争议、争辩等，大致都表达两个或两个以上的人或集团之间展开的言语交锋，都表达一种言语争论的事情、状态或过程，难作进一步区分。<sup>①</sup>

国内很多学者关于辩论或论辩学的专著将“辩论”与“论辩”都看做是同义词。例如，赵传栋在其所著的《论辩原理》中就指出：“论辩，又称为辩论，是指代表不同思想观点的各方，彼此间利用一定的理由来说明自己的观点是正确的，揭露对方的观点是错误的这么一种语言交锋的过程。”<sup>②</sup> 欧阳周等在考察了众多关于辩论的定义后，也认为：“辩论，或称论辩，是指观点对立的双方或多方，围绕同一个辩题运用言语进行针锋相对的论争，力求证明自己观点的正确，指出对方观点的谬误，以达到说服对方的目的。”<sup>③</sup> 刘建祥的相似说法是：“论辩，亦称辩论。它是争辩双方不同观点的直接抗衡与辩驳，其过程则是一种智慧的角逐。”<sup>④</sup> 还有学者将相同涵义词汇扩大，说：“辩论，又称论辩、论争、争论，是指持对立观点、不同观点，或者有利益关系的各方对某一问题进行面对面的争论，彼此反驳对方观点、阐述自己的观点，达到明辨是非、揭示真理的目的。”<sup>⑤</sup>

也有些著作虽然声称只研究辩论或只研究论辩，但两者所论基本是同一对象。例如，高明光在其《论辩论》一书中，就指出：“辩论就是运用

① 《现代汉语大词典》编委会编：《现代汉语大词典》，汉语大词典出版社，2000年版，第515—516页，第3112—3113页。

② 赵传栋：《论辩原理》，复旦大学出版社，1997年版，第1页。

③ 欧阳周、唐贤清编著：《巧舌胜似强兵——辩与口才》，中南工业大学出版社，1998年版，第5页。

④ 刘建祥：《论辩与智慧》，湖南人民出版社，2001年版，前言第1页。

⑤ 郑崇仁：《学会辩论》，载《川北教育学院学报》，2002年5月，总第12卷第2期，第28页。