

政府与公众间协商不平等研究

——基于克服协商条件不平等负面影响的分析

Overcoming the Deliberative Inequalities Between the Government and the Public:
an Analysis in the Sense of Deliberative Conditions

杨守涛 著

 吉林大学出版社

本书受 2016 年度国家社会科学基金项目“新形势下提高我国基层干部民主协商素养的对策研究”（编号 16CZZ009，主持人：杨守涛）、2017 年度北京市社会科学基金青年项目“北京市社区协商中的公众参与效能感研究”（编号 17ZGC012，主持人：杨守涛）、2018 年度北京市自然科学基金青年项目“北京市社区协商实践评价指标体系研究”（编号 9184024，主持人：杨守涛）资助。

政府与公众间协商不平等研究

——基于克服协商条件不平等负面影响的分析

Overcoming the Deliberative Inequalities Between the Government and the Public:
an Analysis in the Sense of Deliberative Conditions

杨守涛 著

图书在版编目 (CIP) 数据

政府与公众间协商不平等研究：基于克服协商条件不平等负面影响的分析 / 杨守涛著. —长春：吉林大学出版社，2019.4

ISBN 978-7-5692-4679-7

I . ①政… II . ①杨… III . ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV . ① D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 080694 号

-
- | | |
|------|---|
| 书 名 | 政府与公众间协商不平等研究——基于克服协商条件不平等负面影响的分析 |
| 著 者 | 杨守涛 |
| 策划编辑 | 李承章 |
| 责任编辑 | 王 洋 |
| 责任校对 | 刘 佳 |
| 装帧设计 | 罗 雯 |
| 出版发行 | 吉林大学出版社 |
| 社 址 | 长春市人民大街 4059 号 |
| 邮政编码 | 130021 |
| 发行电话 | 0431-89580028/29/21 |
| 网 址 | http://www.jlup.com.cn |
| 邮 箱 | jdcbs@jlu.edu.cn |
| 印 刷 | 北京市金星印务有限公司 |
| 开 本 | 787mm × 1092mm 1/16 |
| 印 张 | 16.25 |
| 字 数 | 270 千字 |
| 版 次 | 2019 年 6 月 第 1 版 |
| 印 次 | 2019 年 6 月 第 1 次 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5692-4679-7 |
| 定 价 | 65.00 元 |
-

版权所有，翻版必究

摘 要

在特定政府部门和受其决策与管理活动影响的公众之间,程度不等但却普遍地存在协商资源、协商能力与决策地位的不平等。通常情况下,这些不平等以政府部门的相对强势、公众的相对弱势为核心特征,它们会造成一系列负面影响,使得原本具有某种合理性的前述不平等成为一个问题。这是一个必须予以回应的重大理论问题,也是一个不容回避、必须予以解答的重大实践问题。

为避免政府部门在相应决策与管理活动中滥用其所拥有的协商优势,让政府与公众协商有效进行,进而让政府部门的决策与管理活动更加民主、更加科学,并在一定程度上促进政府与公众间良性关系的建构。本书在已有相关研究的基础上以规范性的逻辑思辨等方法,对政府与公众间协商条件不平等问题的克服展开初步的理论分析。

本书由导言、六章正文和结语组成。导言对研究什么、为什么研究、如何研究做了说明。第一章描述政府与公众间的协商不平等问题,在简要阐述协商民主及政府与公众协商之后,解析政府与公众间协商不平等的主要内容及其潜在负面影响。第二章分析克服政府与公众间协商不平等问题的逻辑基础,在阐释克服的必要性之后,指出克服的本质内涵是尽量避免二者间各种不平等的潜在负面影响而不是消除这些不平等,随后基于“行为者-制度”框架分析了二者间各种不平等之所以会造成种种负面影响的关键致因,即政府内在协商不够、公众组织化水平较低、场外主体协商介入缺失或不够深入、相关协商制度未建立或不完善。第三章到第六章根据第二章的原因分析。分别从不同维度讨论了克服政府与公众间协商不平等问题的措施,即作为政府部门协商优势自我约束机制的政府内在协商强化、作为政府部门协商优势直接外在约束机制的公众组织化、作为政府部门协商优势间接外在约束机制的场外主体协商介入、作为政

府部门协商优势规范性约束机制的协商制度创新与完善，它们各有优劣，既相互独立又相互关联，共同构成了克服政府与公众间协商不平等问题“四位一体”式措施集合体。至于结语，主要是总结研究结论、阐述可能的创新与不足、展望研究的未来发展。

当然，本书主要是一个初步的理论性分析。相应地，尽管上述四个措施对克服政府与公众间的协商不平等问题来说是必要和重要的，但它们的结合并不能彻底解决该问题。所以，克服政府与公众间的协商不平等问题、实现和维护政府与公众协商的有效性将是一个需要学术研究者与实践工作者继续深入探究的问题。

关键词：协商民主；协商不平等；政府；公众；克服

Abstract

There generally exist the inequalities of deliberative resources, deliberative capacities and decision-making status between the government and the public affected by its decision-making and management activities at different degrees. The critical feature of these inequalities is the relative strength of the government and, at the same time, the relative weakness of the public. They can cause a series of negative impacts, which making the otherwise reasonable inequalities mentioned above themselves problematic. This is a theoretical issue of great importance, also a practical issue of great importance, that is unavoidable and must be responded.

With the purpose of preventing the government from abusing its deliberative advantages in the corresponding decision-making and management activities, and then letting the deliberation between the government and the public carried out effectively, thereby making the corresponding decision-making and management activities more scientific and more democratic, and contributing to the benign relationship between the government and the public to a certain extent, this paper explores the solutions to overcoming the deliberative inequalities between the government and the public with normative research method and other correlative research methods based on the existing relevant literatures.

This paper is consisted of six chapters, and other two parts respectively named introduction and conclusion. The introduction is about what issue to research, the reason for choosing this issue, and how to study it. Chapter one describes the deliberative inequalities between the government and the public. After discussing the meaning of the deliberative democracy and the deliberation between the government and the public briefly, the first chapter illustrates the main contents of the deliberative inequalities between the government and the public and their potential negative impacts. Chapter two analyzes the logic foundations

for overcoming the deliberative inequalities between the government and the public. This chapter, firstly, states the necessity of the “overcoming”, then points out that the essence of the “overcoming” is to do our best to avoid the so-called potential negative impacts rather than to eliminate the deliberative inequalities themselves. After that, the second chapter explains the key reasons why the inequalities of deliberative resources, deliberative capacities and decision-making status between the government and the public cause the so-called potential negative impacts based on the “actor-institution” framework, which include the deliberation within the government is not enough, the unionization of the public is at a lower level, the intervention of the actors outside the relevant deliberation field does not exist or is at a lower degree, the relative deliberative institutions are not established or imperfect. According to the reasons explained in the second chapter, some solutions are recommended in the subsequent chapters. Those are the reinforcement of the deliberation within the government in chapter three, the unionization of the public in chapter four, the intervention of the actors outside the relevant deliberation field in chapter five, the innovation and improvement of the relative deliberative institutions in chapter six. Each of these solutions has its own effects and limitations, they are interrelation and independent, work together to form a “four-in-one” solution aggregation. As for the conclusion, its main task is to summarize the whole paper, present the possible innovations and deficiencies, and prospect the further study about this paper's research issue.

Of course, this study is mainly a preliminary theoretical analysis. Accordingly, although the four solutions to overcoming the deliberative inequalities between the government and the public is not only of great significance but also very essential, their combination, undoubtedly, can not solve this problem completely. As a result, it is a long-term work that need the academic researchers and the practitioners to delve into persistently to overcome the deliberative inequalities between the government and the public and thereby to achieve and maintain the effectiveness of the deliberation between the government and the public.

Keywords: deliberative democracy; deliberative inequalities; government; public; overcome

目 录

导 言	1
第一节 研究问题的确定	2
一、协商民主研究的关键议题	2
二、作为协商民主重要理论问题的协商不平等研究进展	22
三、既有研究的评价	28
四、本书的问题及其阐释	31
第二节 研究的设计	34
一、研究的方法	34
二、研究的思路	35
三、研究的框架结构	36
第三节 必要的补充说明	39
一、对协商民主及政府与公众协商的肯定	39
二、关于决策与管理主体的多元性	41
三、关于政府与公众间协商不平等问题普遍性	41
四、关于本书可能遭遇的其他质疑	42

第一章 政府与公众间的协商不平等问题描述	45
第一节 协商民主及政府与公众协商	46
一、协商民主	46
二、政府与公众协商	55
第二节 政府与公众间的协商不平等及其主要表现	63
一、协商不平等的协商条件意义与协商质量测量意义区分	63
二、政府与公众间协商不平等的基本构成	66
三、政府与公众间协商不平等的具体表现	67
第三节 政府与公众间协商不平等的主要潜在负面影响	79
一、对政府与公众协商的负面影响	79
二、对决策质量及其他相关方面的负面影响	81
三、政府与公众协商陷入理论与实践的双重危机	84
第四节 不平等及其负面影响案例分析	90
一、价格听证目录要不要听证	90
二、听证“群众演员”与“听证表演”	91
三、有益意见会考虑和吸纳，但听证会不可能重开	92
第二章 克服政府与公众间协商不平等问题的逻辑基础	94
第一节 克服政府与公众间协商不平等问题的必要性	94
第二节 尽量避免潜在负面影响是克服不平等问题的本质内涵	99
一、协商资源、协商能力及决策地位不平等的现实性	99

二、协商无政府观的谬误·····	101
第三节 诸种潜在负面影响的关键致因·····	104
一、政府内在协商不够·····	106
二、公众组织化水平较低·····	107
三、场外主体协商介入缺失或不够深入·····	108
四、相关协商制度未建立或不完善·····	108
第三章 措施一：强势主体维度的政府内在协商强化·····	111
第一节 内在协商及政府内在协商·····	111
一、罗伯特·E. 古丁的“内在协商”·····	112
二、政府内在协商·····	113
第二节 政府内在协商的强化及其意义·····	116
一、政府内在协商的强化·····	117
二、政府内在协商强化的意义·····	119
第三节 政府内在协商强化的实现·····	122
一、政府内在协商强化的事实依据·····	122
二、政府内在协商强化的价值观基础·····	123
三、政府内在协商强化的能力支撑·····	124
四、政府内在协商强化的时空条件·····	125
第四节 政府内在协商强化的局限性·····	126
第五节 政府内在协商强化案例分析·····	130

一、案例介绍	130
二、案例分析	131
第四章 措施二：弱势主体维度的公众组织化	134
第一节 公众组织化及其意义	134
一、公众参与的两种基本形态	135
二、公众参与的组织形式与公众组织化	137
三、公众组织化的意义	140
第二节 公众组织化的实现	144
一、公众自身的条件	144
二、制度方面的条件	147
第三节 公众组织化的局限性	151
第四节 公众组织化案例分析	156
一、案例介绍	156
二、案例分析	158
第五章 措施三：场外主体维度的协商介入	160
第一节 场外主体及其构成	160
一、何谓场外主体	161
二、场外主体的构成	162
第二节 场外主体协商介入的意义	169
第三节 场外主体协商介入的实现	172

一、协商倡导	173
二、协商建制	173
三、协商事件呈现	174
四、协商问题发掘	175
五、协商深化促成	177
第四节 场外主体协商介入的局限性	178
第五节 场外主体协商介入案例分析	183
一、案例介绍	183
二、案例分析	184
第六章 措施四：主体行为规范维度的协商制度创新与完善	186
第一节 协商制度及其构成	186
一、协商制度基本含义	187
二、协商制度的构成	189
第二节 协商制度创新与完善的意义	195
第三节 协商制度创新与完善的实现	197
一、协商议程设置制度的创新与完善	198
二、协商准备制度的创新与完善	199
三、协商运行制度的创新与完善	201
四、协商支持制度的创新与完善	203
第四节 创新与完善协商制度的局限性	205

第五节 协商制度创新与完善案例分析	206
一、案例介绍与分析	206
二、B 街道共商共治效果	208
第六节 四个措施需要有机整合	210
结 语	213
第一节 基本结论	213
第二节 可能的创新与不足	216
一、可能的创新	216
二、可能的不足	219
第三节 研究展望	221
参考文献	223

导 言

协商主体之间存在着这样或那样的不平等^①。在开展有关决策与管理活动的政府部门和受其决策与管理活动影响的公众之间，也存在着诸多协商不平等。这一现实必将“造成参与公共协商的困难”^②。它不仅会影响到将要进行或正在进行的相应协商民主过程，也会影响到公共决策质量、决策实施、公众协商参与效能感、协商公信、政府与社会关系等公共行政工作的相关方面。毋庸置疑，这是一个必须予以回应的重大理论问题，也是一个不容回避而必须予以解答的重大实践问题。为提升政府与公众协商的有效性，进而增进有关决策与管理活动的协商性、民主性与科学性，并促进政府与公众之间良性关系的建构，同时也为推进协商民主研究及其他相关研究的进一步发展，协商民主理论研究者与相应的实践工作者就必须正视与回应政府与公众间的协商不平等这一现实问题。对政府与公众间的协商不平等这一现实问题的正视与回应，构成了本书立意的基本出发点。本书将在既有相关研究的基础上，选取政府与公众间的协商条件不平等问题为研究对象，对其克服措施展开初步的理论分析^③。为更好地完成本书后续各章节的相关研究工作，本部分将对研究什么、为什么研究、如何研

① 杨守涛：《国外协商民主研究的回顾与反思——协商主体不平等研究述评》，载中国人民大学“复印报刊资料”《政治学》2012年第4期，第85-91页。

② James Bohman, *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996, p. 105.

③ 本研究成果简略版曾以“政府与公众间的协商不平等问题及其对策”为篇名发表于中文核心期刊《领导科学》2014年5月中旬刊第12-15页。另外，本研究成果简略版还曾以“政府与公众协商不平等及其矫治初探”为篇名投稿参与了中共中央编译局和西南政法大学共同主办的“中共中央编译局西南政法大学政治学法学理论研究基地首届高峰论坛”（2013年12月13日—14日于中国重庆市）。

究进行简要说明，主要涉及的内容有研究问题的确定、研究的设计、必要的补充说明。

第一节 研究问题的确定

如前所说，本书是以政府与公众间的协商条件不平等问题为研究对象，要探究的是政府与公众间协商不平等问题的克服措施。这一研究问题的确定，源于对既有相关研究的梳理与评价。本节接下来将结合对既有相关研究的梳理与评价，阐述本书研究问题的确定逻辑。

一、协商民主研究的关键议题

自美国学者约瑟夫·M. 毕塞特 1980 年首次使用“deliberative democracy”一词之后，作为一种政治理论的协商民主便逐渐发展起来^①，并随着 1989 年柏林墙倒塌之后国外政治科学家们对民主治理的反思迅速兴起与扩散^②。这种更加强调偏好转变而非偏好聚合的民主形式凭借其特有的理论吸引力赢得了众多学术研究者与实务工作者的青睐，“甚至批评者们也倾向于认可其自然魅力”^③。如今，它几乎“征服了一切拥有民主信仰的人们”^④，并在理论研究方面收获了较为辉煌的成就。

一方面，“政治理论家、政治科学家、激进分子甚至政府官员中对协商民主理论感兴趣的人迅猛地增加”^⑤，“越来越多的学者与实践者将自己描绘成

① 陈家刚：《协商民主引论》，载《马克思主义与现实》2004 年第 3 期，第 26-34 页。

② Shawn W. Rosenberg, “An Introduction: Theoretical Perspectives and Empirical Research on Deliberative Democracy”, in Shawn W. Rosenberg, *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 1-22.

③ Maeve Cooke, “Five Arguments for Deliberative Democracy”, *Political Studies*, Dec 2000, Vol. 48 Issue 5, p. 947-969.

④ 张康之、张乾友：《现代民主理论的兴起及其演进历程——从人民主权到表达民主再到协商民主》，载《中国人民大学学报》2011 年第 5 期，第 58-68 页。

⑤ Michael A. Neblo, et al., “Who Wants To Deliberate—And Why?”, *American Political Science Review*, Aug 2010, Vol. 104 Issue 3, p. 566-583.

协商民主论者”^①，约翰·罗尔斯、安东尼·吉登斯、于根·哈贝马斯等人都积极地倡导协商民主理论。

另一方面，这也是更为重要的一方面，随着人们对协商民主理论关注程度的加深，协商民主研究已经成为“规范政治哲学的主导研究范式之一”^②，关于协商民主的研究文献之数量也变得“相当庞大且日益增加”^③，研究者们围绕协商民主的基本内涵、源起与嬗变、相对于其他民主形式的比较优势等若干方面的内容进行了艰辛的探索，做了较为深入的讨论，贡献了大量研究成果。

（一）国外研究^④

综观目前已查阅的国外研究文献可以发现，国外有关协商民主的研究主要包括五个方面：一是协商民主基本理论；二是协商民主的应用倡议与实现之策；三是协商民主的局限与批判；四是协商民主的理论验证与实践研究；五是协商民主研究的总结、反思与推进。

1. 协商民主基本理论

无论是协商民主的含义，还是协商民主的特征，或者是协商民主的缘起与发展，又或者是协商民主与其他理论的关系、协商民主的内部流派，以及协商民主的意义，都可以纳入与协商民主相关的基本理论之范畴。

（1）协商民主的含义。对于协商民主的基本含义，不同研究者有着不同的认识，几乎每一篇以协商民主为研究主题的文献都会或简或繁、或直接或间接地对协商民主的含义加以阐释。尽管协商民主含义至今无具体定论，但其最根

① Raphaël Kies, *Promises and Limits of Web-deliberation*, New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 7.

② Daniel Weinstock, David Kakane, “Introduction”, in Daniel Weinstock, et al., *Deliberative Democracy in Practice*. Vancouver: UBC Press, 2010, p. 1-18.

③ Benedetto Fontana, et al., *Talking Democracy: Historical Perspectives on Rhetoric and Democracy*, University Park: Pennsylvania State University Press, 2005, p. 1.

④ 本部分曾以“国外协商民主研究的关键议题探析——基于典型文献的定性描述”为篇名修改后投稿参与了教育部学位管理与研究生教育司和国务院学位委员会办公室共同主办的“2013年全国政治学专业博士生学术论坛”（2013年12月6日—8日于中国上海市），并荣获优秀论文奖。

本的观点是：民主的核心是各种偏好的改变而不是偏好的聚合，集体决策必须通过自由而平等的公民之间的讨论进行，所有受该决策影响的人或他们的代表都参与了该集体决策，此为其民主部分；另外，这一决策经由参与者们的论辩形成，这些参与者具备了理性及公正这样的品德，此为其协商部分^①。

（2）协商民主的特征。与协商民主的独特含义密切相关联的，是协商民主相对于别的民主形式所具有的一系列特征。乔治·M. 瓦拉德兹概括出了对公共利益的责任、过程的公正性、以理性为基础、公开性四个特征^②。埃米·古特曼和丹尼斯·汤普森则阐述了理由的陈述、参与者对理由的理解、协商时间上的限制、协商过程的动态性^③。

（3）协商民主的缘起与发展。作为一种独具特色的民主形式，协商民主缘何而起，又有着怎样的发展历程呢？关于这一问题，许多既有文献都有所提及，如《协商民主时代的来临》^④等，但较有代表性的是《协商民主与分化社会》及《第三代协商民主》：前者指出协商民主复兴与发展的致因是多元的，但有三点特别突出，即民主理论家对票决式精英决策的不满、给边缘化的个体与组织更多的利益表达机会、关注民主质量^⑤；后者阐述了协商民主由以哈贝马斯和罗尔斯等为代表的第一代协商民主，到以詹姆斯·博曼、埃米·古特曼和丹尼斯·汤普森等为代表的第二代协商民主，再到以瓦尔特·巴伯、罗伯特·巴特莱特、艾温·欧佛林等为代表的第三代协商民主的发展历程^⑥。

① Jon Elster, "Introduction", in Jon Elster, *Deliberative Democracy*, Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press, 1998, p. 1-18.

② [美] 乔治·M. 瓦拉德兹：《协商民主》，何莉译，载《马克思主义与现实》2004年第3期，第35-43页。

③ [美] 埃米·古特曼、丹尼斯·汤普森：《审议民主意味着什么》，谈火生译，载谈火生：《审议民主》，南京：江苏人民出版社，2007年，第3-47页。

④ James Bohman, "Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy", *Journal of Political Philosophy*, Dec98, Vol. 6 Issue 4, p. 400-425.

⑤ Ian O' Flynn, *Deliberative Democracy and Divided Societies*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006, p. 1.

⑥ Stephen Elstub, "The Third Generation of Deliberative Democracy", *Political Studies Review*, Sep2010, Vol. 8 Issue 3, p. 291-307.