

协商的 建构研究

袁泽民◎著



中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位



协商的 建构研究

袁泽民◎著

图书在版编目(CIP)数据:

协商的建构研究 / 袁泽民著. —北京: 中国社会出版社,
2014. 7

ISBN 978-7-5087-4752-1

I. ①协… II. ①袁… III. ①民主协商—研究—中国
IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 121741 号

书 名: 协商的建构研究

著 者: 袁泽民

责任编辑: 吕晓虹

出版发行: 中国社会出版社

邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二环路甲 33 号

电 话: 编辑部: (010)66024122

邮购部: (010)66081078

销售部: (010)66080300 (010)66085300 传真(010)66051713

(010)66083600 (010)66080880 (010)66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天正元印务有限公司

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 13

字 数: 192 千字

版 次: 2014 年 7 月第 1 版

印 次: 2014 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 39.00 元

目 录

CONTENTS

第一部分 导 论 1

一、问题的提出及其意义 1

(一)理论问题的提出 1

(二)现实问题的提出 2

(三)研究的直接冲动 6

二、文献回顾 9

(一)功能主义视野下的协商研究 10

(二)社会冲突论对协商的研究 15

(三)社会选择理论对协商的研究 18

(四)协商的系统论研究 21

(五)本土化研究 23

三、哈贝马斯的交往行动理论及对协商的探讨 26

(一)交往行动理论 26

(二)哈贝马斯对协商的建构 28

(三)交往行动理论优势与本研究的关联 32

四、分析框架与研究设计 34

(一)本研究的核心概念 34

(二)分析框架 43

(三)研究方法和研究设计 45

第二部分 协商的建构 53

第一章 湖东开发区征地过程中的协商概述 53

一、工具合理性行动引发的土地征收 54

(一)政府急于摆脱经济困境 54

(二)惠民工程引发的投资要求 56

(三)政府办公大楼搬迁 57

(四)发展乡镇经济 58

二、复杂的交往主体 59

三、制约的生活世界 61

(一)湖东村传统习俗 61

(二)法律法规 66

四、工具合理性行动向交往行动的演变 70

(一)工具合理性行动导致的利益冲突 71

(二)工具合理性思考迫使交往理性的回归 73

(三)交往行动的建立 74

五、补偿协议的达成 78

第二章 协商的建构 79

第一节 开发区征地规划的出台 80

一、D镇发展现状 80

二、开发区征地规划的出笼 82

(一)开发区征地规划的提出 82

(二)开发区规划与选址中的策略与交往行动 86

(三)开发区规划内容 89

(四)开发区征地规划审批中的人际交往 90

第二节 村民代表的建构 93

一、被征地村民文化资本状况介绍 94

(一) 村民文化资本占有状况	95
(二) 村民文化资本获得途径	96
(三) 村民文化资本获得的局限	100
二、村民交往能力	102
三、村民对代表的选择	107
(一) 村民代表的当选条件	107
(二) 村民对代表的约束	110
四、村民代表的二级建构	111
(一) 村民一级代表的提名	111
(二) 村民二级代表的选举	112
第三节 土地征收中的第一次协商	113
一、交往主体介绍	113
(一) 交往行动对交往主体的要求	114
(二) 个案中的交往主体	115
二、参与方的观点陈述	119
(一) 政府提出的补偿价格标准	119
(二) 村民要求的补偿价格标准	122
(三) 村委会提出的集体财产提留费	126
(四) 分歧	126
三、相互回应	130
(一) 回应的意义	131
(二) 回应的要求	133
(三) 参与方的回应方式	133
(四) 回应的不足	136
四、第一次协商的结果	137
第四节 协商中断时的行动	140
一、政府的策略行动	141
(一) 散布替代方案	141

- (二)说服工作 142
- (三)拖延 144
- 二、村民的分化 145
 - (一)派别化 145
 - (二)部分村民心理的失衡 146
 - (三)部分村民对代表能力的怀疑 147
 - (四)部分村民的相互说服 147
 - (五)钉子户被孤立 148
- 三、村干部的行动 149
 - (一)证明自身清白 149
 - (二)做村民思想工作 150
 - (三)积极联络 D 镇政府 151
- 四、代表的行动 151
 - (一)部分代表的退出 151
 - (二)代表与村民们的关系疏远 152
 - (三)代表对法律知识的补习 153
 - (四)重新获得村民们的信任 154
- 第五节 第二次协商 155
 - 一、观点陈述与相互回应 155
 - (一)村民代表的要求 155
 - (二)政府的回应 157
 - (三)代表与村民的讨论与回应 157
 - 二、共识的达成 158
 - 三、三方评估小组的实践 159
 - (一)评估小组的成立 159
 - (二)评估小组的实践 160
 - (三)评估活动的特点 160
- 第六节 开发区征地规划的完成 162

一、补偿标准公示	162
二、征地补偿方案审批中的行动	163
(一)实地考察	163
(二)审批	164
三、签订协议	164
(一)签订补偿协议	164
(二)签订村集体提留费的管理协议	165
四、庆祝仪式	166
(一)大众媒介的宣传	166
(二)领导的剪彩与招待	167
(三)兄弟单位与部分经商老板的贺礼	167
五、村民的搬迁	168
六、开发区动工	169
第三章 总结、建议与不足	169
第一节 对土地征收过程中协商建构的总结	169
一、工具理性和交往理性始终并存	170
二、从生活世界出发是交往主体进行协商的前提	171
(一)乡土传统为农村人际交往提供抽象的生活情境	171
(二)法律法规为D镇政府与村民之间的协商提供制度性约束	172
(三)村民文化资本的提高,是乡土传统与法律法规 发挥作用的关键	172
三、话语民主初步显现	172
四、农民的自我组织性增强	173
五、协商是一个反复建构的过程	174
第二节 对完善农民参与协商的一些建议	174
一、完善法律法规	174
二、促进村民文化资本的积累	175
三、坚持科学民主决策	176

四、发挥大众传媒的功能 176

五、落实农民的话语权 176

六、发挥基层党组织的领导作用 178

第三节 本研究的不足及今后有待研究的问题 178

附 录 180

附录 1 访谈提纲 180

附录 2 湖东开发区土地征收补偿合同 183

参考文献 186

后 记 196

第一部分

导 论

一、问题的提出及其意义

(一) 理论问题的提出

在社会学的传统理论中,行动与秩序一直是研究的主题。孔德认为,稳定的秩序是需要人性中的利他行动来构建的。而斯宾塞则强调通过行动的社会化来调节个人同社会和社会环境的关系,“在同等自由法则”制约下,达到完全的社会均衡(斯宾塞,2001)。涂尔干从集体意识和社会分工出发,在相互依赖性行动的基础上提出“机械团结”的秩序和“有机团结”的秩序。但是,孔德、斯宾塞和涂尔干提出的行动类型过于简单,不能解释现代复杂社会中的利己行动、利他行动与社会秩序的关系。韦伯从合理性出发,把行动分为“目的合理性行动、价值合理性行动、情感行动和传统行动”。韦伯认为,通过目的合理性行动构建的社会秩序是最理想的秩序。因为这种行动的唯一目标是最大限度地追求利润,它只与经济系统内的目标有关,与经济系统外的目标和价值无关(韦伯,2000)。其实,这种行动也有其弊端,如行动者为了达到自己的目的,常常把物作为达到目的的手段,也包括把人作为达到目的的一种手段,结果不仅没有形成良好的、稳定的资本主义社会秩序,相反地是社会中出现不断的冲突和人际关系异化。为了消除这种“人压迫人”的社会秩序,卡尔·马克思和恩格斯主张受压迫者通过革命行动来打断现存的社会秩序,重建人与人平等、互助的社会秩序。

与卡尔·马克思主张异化是资本主义社会特有的现象不同的是,帕森斯认为异化是人的天性和自由的条件,只要人在社会化过程中能够内化社会道德规范,人们的唯意志行动能够带来社会秩序的稳定。实际上,帕氏的唯意志行动——秩序理论表达的是中产阶级对于大萧条危机的概念和反应,他担心人们的努力会产生激进的社会秩序的改变,这会导致个体失去对传统的中产阶级价值观的忠诚(顾尔德纳,2001)。帕森斯的唯意志行动理论并没有改变西方社会秩序不稳定的局面。理论界迫切需要一种新的理论视角来建构稳定的社会秩序。

与传统理论对行动与秩序研究的不同是,哈贝马斯引进一种新的行动来构建社会秩序,即交往行动。交往行动是行动者个人之间的以语言为媒介的互动。相互理解是交往行动的核心,而语言具有特别重要的地位。在交往行动模式中,行动者从他们自己解释的生活世界的视野,同时涉及客观世界、主观世界和社会世界中的事物,以研究共同的状况决定。交往行动比其他行动更具合理性(哈贝马斯,2003)。哈贝马斯认为,如果行动主体在共同的生活世界背景下能够主体间性,做到交往理性,实现话语民主,每名行动者真正参与到交往行动中,那么,通过这种行动建立起来的社会秩序一定是最理想、最和谐的社会秩序(哈贝马斯,2003)。但是,任何行动对行动者而言都是主观的,具有随意性,都容易出现错误,哈贝马斯的交往行动也不例外,因为行动中存在着许多不确定因素(帕森斯,2001)。

如何消除行动中的不确定因素,把行动上升到一种有助于社会秩序稳定的理论模式,理论界迫切需要一种新的理论视角来研究社会行动。

(二)现实问题的提出

安定有序是社会主义和谐社会的一个重要特征。在社会转型的背景下,我国社会秩序总体上是从“中性”向“良性”过渡(郑杭生,1994)。由于社会主义建设是一项“摸着石头过河”的伟大事业,在政府的重大决策中,官员的行动稍有不当,社会便会出现“恶性”秩序现象,尤其是市场经济引发的部分政府官员成为“理性经济人”,他们行动的工具合理性取向给社会秩序的和谐、稳定带来了许多问题。

1. 政府官员角色定位模糊

市场经济需要的政府官员是一个具有超越性的、以公共服务为基本职能的政府官员。但是,在中国地方政府中一些官员还没有适应现代政府对官员的角色要求,他们还处在威权制政权思维下,对群众的行动要求、责任意识不强,处理工作粗糙,甚至颠倒是非,对待群众的要求采取“推、拖、挂”或“拦、卡、堵”,使小事情拖成大事,简单问题转化成复杂问题(任道平,2006)。政府官员对角色定位不合理和职能转换不到位所带来的政府管理缺陷,引致了许多非正常的利益冲突或使利益冲突没有得到有效的整合。

2. 社会团结遇到挑战

社会团结是保持社会秩序稳定的一个关键因素。但是,目前有许多因素构成对社会团结的威胁。据统计,“2001 年国家信访局受理来信 214508 件,2002 年 370219 件,2003 年 394334 件,2004 年 488974 件。2005 年国家信访局受理来信 48.6 万件[来信来访总量为 60.3 万件(人)次,同上一年基本持平]。上访的社会热点由过去国有企业改制工人生活没有保障,农村乱收费和教育乱收费,部分军队转业干部和教师要求解决待遇,农村执法粗暴等,发展到对司法不公和司法腐败问题,强制拆迁问题,以及农村基层民主选举和村干部腐败问题等。“社会的不满情绪在增长,群体性抗议活动在不断发生,而且有越来越激烈的趋势。”^①“利益被相对剥夺的社会群体可能对剥夺他们的社会群体怀有敌视或仇恨心理;当弱势群体将自己的不如意境遇归结为获益群体的剥夺时,社会中就潜伏着冲突的危险,甚至他们的敌视和仇恨指向也可能扩散。”^②这些敌视和仇恨的后果不仅恶化了干群关系,严重降低了政府在群众心目中的合法性威望,还在局部上造成社会秩序的不稳定。

3. 民众对政府的信任度在下降

“政府信任”是指公众在期望与认知之间对政府运作的一种归属心理和评价态度(李砚忠,2007)。政府信任关系到一个政权的尊严性、权威性、合法性,

① 蔡定剑. 中国社会转型时期的宪政发展[EB]. 公法网论坛中的宪法研究,2007 年 5 月 12 日。

② 唐钧. 当前中国城市贫困的形成与现状[J]. 中国党政干部论坛,2002(3)。

是社会政治体制的法理基础,是需要通过较长的时间,以诚意、耐心和毅力在人民大众的心理上、感情上培育起来的“软结构”,因而它的获得很难,失去却很容易,失而复得可以说是难上加难(郑杭生,2006)。中国社科院社会学所2005年主持的一项全国社会状况综合调查显示,民众对中央政府接近“很信任”,对法官和警察、信访机构等“比较信任”,对地方政府则是“欠信任”。这个调查以随机抽样方式,在全国28个省市的520个村(居委会)抽取7063个家庭户,然后在每个被抽中的居民户中按规则随机选取一人作为被访者进行,应该说能够比较全面地反映基层群众的心态。

4. 缺乏共同承诺的前提和理性互动

理性互动的前提是对政策法规的遵守。但是,目前我国存在着政策法规不健全、不完善的情况,如征地补偿、拆迁安置、职工下岗、退休人员待遇等法规,有的缺乏连贯性,有的存在随意性,有的处于滞后状态。缺乏共同承诺的前提,加上部分干部处理问题简单化和部分群众缺乏理性,导致群众与政府的冲突呈现出递进性的“三部曲”特点。首先,群众会选择和平的“沟通性”方式。然后,才会选择“逼迫性方式”,如有的群众抱着“大闹大解决”的心态,认为通过反复缠访,必然引起领导重视,问题好解决;走法律渠道,感到费用高、程序烦琐等。最后,则有可能实施“对抗性”行动,如银川出租车事件。^①

5. 地方政府的部分领导在决策时出现“自我利益”中心化现象

政府决策不仅要考虑到政府的利益,同时也要求“视角互移”,从群众的立场考虑决策对群众的要求。但是,一些地方政府领导决策时呈现“自我”中心化现象,即从自己的立场出发,进行决策,导致政府与群众之间出现大规模的冲突。如在2003年,陕北15个县的5500余口价值70亿元以上的民营油井,被地方政府一纸文件以很低的补偿价格强行收走。正是忽视了另一主体的要

① “银川出租车事件”系银川市政府制定的《银川市城市客运出租汽车经营权有偿使用管理办法》和《银川市城市客运出租汽车更新管理规定》引起。当地的出租车司机认为银川市政府印发的管理办法和管理规定与行政许可法等相关规定相违背,是严重地侵害了自身利益的错误行政决定,于是,从2004年7月30日那一天早起,银川市的6000多辆出租车司机连续4天集体罢工,拒绝上路营运。

求,引发了油井原来的主人、陕北6万余农民和数百民营企业与政府之间的冲突。

6. 利益表达机制欠缺

在利益主体已经多元化的今天,利益表达的问题,特别是弱势群体的利益表达问题,已经是一个无法回避的问题(孙立平,2006)。目前群众主要是通过政府和新闻媒介来表达自己的利益需求,缺乏稳定的利益表达机制(王勇,2007)。在一个社会中利益表达机制的欠缺或不稳定,常常会带来两种灾难性后果,即如果总是在利益失衡或利益冲突的时候,才开启表达的大门,利益矛盾不但得不到及时解决,而且会日积月累从而酝酿出更严重的危机。但如果开启表达的大门,以诸多利益矛盾为基础的表达行动往往会以不可控的方式和力度冲击试图为它提供空间的体制,严重者会造成社会的动荡(徐浩然,2005)。

7. 仅仅关注引起社会稳定的重大问题

“社会协商对话的内容主要是全国性的重大问题和一定地区、单位的重大问题”^①,即“重大情况让人民知道,重大问题经人民讨论”^②。其实,市场经济带来的国企改革和民营、个体企业的崛起,所造成的利益主体与原来相比,更加微观化、个体化,从而在全社会范围内形成了一个多元利益格局^③。因此,总是无条件地牺牲个体和局部利益,忽视对微观利益主体之间矛盾与冲突的研究,并不能给社会带来真正的公平、效率和进步。相反,必然会不停地出现忽视“微观”^④问题而最终导致宏观上出现问题的问题。

因此,在社会转型期,在现有的各项政策、法规尚不健全、清晰的情况下,

① 沈荣华. 社会协商对话[M]. 北京:春秋出版社,1988,第2页。

② “重大情况让人民知道,重大问题经人民讨论”,主要是指重大改革方案、重要的法律草案、关系到社会安定的重大事件、国家政治生活中的重大问题、涉及群众利益的重大事项等。由此不难看出,协商对话主要是引起社会各方面关心的重大问题。参阅沈荣华. 社会协商对话[M]. 北京:春秋出版社,1988,第3页。

③ 郭淑清. 协商民主:中国公民社会发展的必然诉求[J],广东省社会主义学院学报,2006(1)。

④ 宏观是由无数微观构成的,往往是由无数微观的问题没有得到重视所酿成的宏观问题。

地方政府领导在作出涉及群众利益的公共决策时,如何改变传统的“自我利益”中心化现象,与群众理性互动,充分倾听群众的心声,增加决策的合法性与可执行性,进而有助于社会稳定,是摆在我们面前的急需解决的现实问题。

(三)研究的直接冲动

本研究的直接冲动则导源于安徽农民朱正亮事件和被称为“历史上最牛钉子户”的重庆杨武夫妇事件。

朱正亮事件始末:朱正亮是安徽省池州市青阳县的一名下岗职工。2000年9月,青阳县实施城市改造计划,朱正亮家所处地段为旧城改造范围。2001年7月,该地段应拆迁的28户中有27户签订了拆迁协议,并相继搬迁完毕,唯朱正亮拒签协议。朱正亮拒签协议的原因是,建筑面积共269.44平方米、总共花费10余万元建成的二层平顶砖混结构住宅楼,被县房屋评估机构评估价为83949.67元(不含无偿安置宅基地),朱正亮认为补偿价格不合理。2002年1月11日,县政府向朱正亮发出了《限期拆迁通知书》,明确要求其在2002年1月18日前将房屋搬迁拆除完毕,逾期则实行强制拆迁。朱正亮未按要求自行拆除。2002年1月22日县有关部门对朱住房实行强制拆迁。2002年1月23日凌晨,朱正亮夫妇带着《建设工程规划许可证》和《房屋所有权证》等相关文件,开始了上访。其上访的要求是:一是要求在原居住地按规划重建;二是按国务院305号令《城市房屋拆迁管理条例》第二十五条规定,在被拆迁人的所在地段实行1:1产权调换,即拆底层返还底层(门面房)、拆二层返还二层;三是对自留地(菜地)进行补偿。在要求未得到政府考虑的情况下,2002年9月15日早晨8时40分左右,和妻子吴春娥一起的朱正亮在北京天安门金水桥前点火自焚。火虽被警方及时扑灭,但朱正亮背部和手部仍轻微烧伤,烧伤面积有20%,该事件在当地群众中引发对当地政府的极大民愤。

杨武夫妇事件始末:被社会上称为“历史上最牛钉子户”的是重庆市杨武夫妇。杨武夫妇有一套产权房位于重庆市九龙坡区杨家坪鹤兴路17号,建筑面积为219平方米,属于营业用房。2004年8月,重庆南隆房地产开发有限公司与重庆智润置业有限公司确定联合对该片区实施改造。拆迁公告规定的动迁期为2004年9月5日至10月4日。到2006年9月下旬,除杨家外,其余

280户全部搬迁。杨家夫妇之所以没有搬迁的原因是要求在项目新建商场内按原位置、楼层、朝向进行安置。由于与开发商存在巨大的分歧,造成该房屋迟迟没有搬迁。但是,从2004年10月起开发商就强行对房屋断水断电,并在四周挖下深坑,坑中积满水,十多米的两层破败小楼房孤零零竖立着,小楼沦为孤岛。2005年,开发商向九龙坡区房管局提出拆迁行政裁决申请,要求裁决被申请人杨武限期搬迁。2006年1月11日,房管局下达行政裁决书,裁决结果是申请人对被申请人房屋实行产权调换。在裁决书被杨家夫妇拒签后,2月1日,房管局向九龙坡区人民法院提起“先予强制拆迁”申请,法院当日受理。3月19日,法院召开听证会,要求杨武夫妇2007年3月22日前履行房管局所下达拆迁行政裁决书中确定的义务,自行搬迁,“逾期不履行,法院将依法强制执行”。由于该拆迁受到国内外各大新闻媒体的关注,社会影响比较大。最后,在当地政府的出面协调下,杨武夫妇与开发商签订异地安置协议。

朱正亮、杨武夫妇事件都是源自土地征收中的住房拆迁补偿问题,但是两起事件又有不同的结局。朱正亮事件的结局是2002年9月15日他在北京天安门金水桥前点火自焚;而杨武夫妇事件最终是由政府出面干涉,开发商与杨武夫妇通过协商达成协议,顺利搬迁。朱正亮事件、杨武夫妇事件的发生是特例还是并非偶然?这引发了学术界的很大争议,也让我们对这两起事件的处理过程和结果产生深深的反思。这需要我们进一步思考,如果社会和政府之间、不同利益主体之间能够积极沟通,社情民意充分表达,地方政府在决策时能对这些民意给予考虑并作出积极的回应,通过相互协商来化解由于社会转型而带来的社会利益矛盾和社会秩序局部的不稳定,这对于构建和谐社会将具有重要的意义。

因此,目前摆在我们面前的一项迫切的任务要求是,如何在保持现有社会秩序稳定的前提下通过一种行动来解决日益增长的政府与社会间的矛盾冲突,实现社会秩序的和谐、稳定。笔者认为,只要我们在交往行动的基础上建构起一种协商模式,我们就能够更好促进社会秩序的稳定。

那么,如何建构一种理想的协商模式?本研究把该问题具体化为:

第一,如何改变现有的决策体制?换句话说,如何改变国家和社会相脱离

的决策体制,使社会这一“发现的背景”能上升到国家“建构为正当性的背景”?

第二,政府与群众对互动中的相互角色如何认识?也就是如何突出主体间性?

第三,由于拥有权力资源的非对称性,国家和社会、社会中的不同利益群体之间如何在交往过程中做到平等对话?

第四,协商的建构如何既适应人民民主专政的国体,又适应人民代表大会制度的政体?换句话说,协商如何与人民民主专政的国体相适应,突出协商的人民性,又与人民代表大会制度的政体相符合,克服协商的实施超过一定人数的限制便成为乌合之众这一行动的困境。

第五,国家与社会之间需要哪些共同的交往背景知识?交往必须遵守哪些承诺前提?

第六,如何建立公共理性?也就是说,参与交往的主体能摒弃非理性思考,达成共识。

本研究从哈贝马斯的交往行动理论出发,兼容罗尔斯的公共理性和“词典式序列”知识,认为目前中国具备协商实施的条件;中国在宏观政策上早已实施了协商,如中国的政治协商制度;在微观方面协商的实施受到人民拥有的政治、经济和文化资源的限制。我们必须把宏观和微观结合起来,使协商在微观的实施具备“发现的背景”能上升到国家“建构为正当性的背景”;倡导协商的人民性。从理论上,本研究将批判:功能主义对协商的研究过于强调整合,忽视国家与社会之间冲突的主要根源;社会冲突论对协商研究过于强调妥协、宽容来消除冲突,而忽视了解冲突的原因和少数人的经历以及少数人在受到排斥或压制的社会生存下来所需要自我保护的心理机制;社会选择理论对协商的研究过于强调偏好的难以改变性,忽视了交往过程中的“反思性平衡”;系统论对协商的研究虽然倡导应把协商作为一个从微观到宏观的系统,但是,在资源的输入方面其过于强调知识分子的主导作用,忽视普通大众的积极参与;本土化研究则过于强调宏观,而忽视微观这一“发现的背景”。因此,我们从交往行动的整合功能、教育功能出发,提倡协商过程中的主体间性、交往理性和协商的包容性,鼓励参与的积极性,最终实现协商的人民性。从实践上看,本