

筆記與評論

——在不可能處的協商民主：中國的協商性民意調查

詹姆斯.S.費希金, 何包鋼, 羅伯特.C.盧斯金與愛麗絲.蘇*

對民主改革的討論有時將注意力集中於討論之上。“協商民主”的目標是以公共討論為管道讓大眾影響決策過程。人們通常假設它是民主政體的一種高級形式，也許只能存在于既有民主政體中。即使在民主政體中對協商民主也是存疑的。有人提出普通公民無法處理複雜的決策問題，¹其他人認為協商會受到性別與階級不平等的扭曲，²甚至還有人認為公民將不可避免的處於嚴重對立極化的狀態。³在一些民主政治沒有得到充分發展的社會，例如中國，協商民主的前景看起來似乎非常黯淡。

但是中國現在卻已經成爲了四次協商性民意調查的運用場所。在本文中，我們將首先介紹在溫嶺市澤國鎮發生的事件。它是爲了影響決策選擇而進行的地方公共磋商活動，與此同時它也符合了民主理論的一些雄心勃勃的標準。我們將考察它的成功度

協商性民意調查與決策

向公眾徵求意見面臨著一個困境。在大部分民眾對政策選擇知之甚少時，直接徵求意見的作法只會收穫一些缺乏背景知識的資訊。但如果決策者只向政治精英們徵求意見，雖然後者佔有更多資訊，但是這些意見徵求過程卻很難產生一種公共的聲音。擺在人們面前的選擇似乎是要麼選擇具有代表性但是卻無知的公眾意見，要麼選擇不具有代表性的精英意見——在平等與深思熟慮之後的決定的這兩種民主價值間進行取舍。

“協商性民意調查”提供了一條走出這種困境的道路。通過隨機取樣徵集參與人員爲整個人口中的每一名成員提供了平等參與機會，主持人則保證了小組討論中的平等參與機會。與此同時，小組討論與全體問答會議則給予了參與人考察互相衝突的觀點、獲取更多會影響其權衡判斷的資訊以及因此在秘密問卷中表達其各種意見的良機。

協商性民意調查在各個國家和各種政策背景下運用於地方與全國層面上，其中有美國、

* 費希金與蘇，斯坦福大學傳媒系，email: jfishkin@stanford.edu，何包鋼，迪金大學政治與國際研究學院；盧斯金，德克薩斯大學奧斯丁分校政府系。本文作者要對澤國鎮的蔣招華、王小宇，以及陳易明，莫亦飛，戴康廉和郎友星表示特別的感謝。本文作者同樣要感謝王蕊在研究中提供的幫助以及亞伯特.威爾提供的寶貴建議。“協調性民意調查”（Deliberative Polling）是詹姆斯.S.費希金的註冊商標。該商標的任何使用費都用於支持斯坦福大學協商民主中心的研究工作。

¹ 理查.A.波斯納：《法律、實用主義與民主》，麻塞諸塞州坎布裡奇：哈佛大學出版社，2004年版，第163頁。

² 見琳恩.M.桑德斯，“反對協商”，《政治理論》1997年第25卷，第347-76頁；艾裡斯.瑪麗昂.揚：《交叉的聲音：性別、政治哲學與政策的困境》，新澤西州普林斯頓：普林斯頓大學出版社，1997年版，第三章；《假像與民主》牛津：牛津大學出版社，2000年版，第二章。

³ 見卡斯.R.孫斯坦，“協商性的麻煩？爲什麼群體會走向極端”，《耶魯法律雜誌》第110頁，2000年版，第71-119頁，以及“群體極化法則”，載詹姆斯.S.費希金與彼德.拉斯勒特編：《討論協商民主》牛津：布萊克威爾出版社2003年版，以及《共和國.Com》，新澤西州普林斯頓：普林斯頓大學出版社，2002年版，第三章。

英國、加拿大、澳大利亞、丹麥、義大利、保加利亞、匈牙利、北愛爾蘭以及在超國家層面上在整個歐盟範圍內進行的項目。然而，中國卻具有一種獨特且完全不同的政治與政策背景。

中國的地方公共磋商活動

近來年中國的公共磋商活動獲得了引人注目的發展，公眾被邀請在“公開聽證會”上發表其意見，這些聽證會涉及到諸如自來水與用電價格、公園門票、重新安置農民、歷史古跡的開發甚至搬遷著名的北京動物園這些地方性問題。⁴在二十世紀九十年代中期到後期，村民代表在會議中討論重要的當地問題成為越來越普遍的現象。⁵這些實踐已經擴大到城市化程度更高的社區中。例如，在杭州市上城區，每個月都會有規律地舉行一次共識會議或者說“磋商會議”。⁶在一個國有工廠中，行政人員和工人的代表委員會花費了幾個月的時間進行協商，以決定如何分配新生產部門中的工作與管理人員。⁷

中國的第一次協商性民意調查活動是在溫嶺市澤國鎮進行的，此前該鎮已經進行過多次協商性磋商活動（被稱為肯談會：“真誠的交心討論”）。在 1996 年到 2000 年間，在村的層次上有 1190 次，在鎮的層次上有 190 次，在政府組織、學校和企業部門有 150 次這種活動。⁸其中的一些活動通過當地的人民代表大會與決策過程聯繫起來。

類似的活動甚至已經在全國層面上生根發芽。1996 年，中國的第一部行政處罰法引入要求在做出處罰決定前進行公開聽證的條款。⁹全國人民代表大會 1997 年 12 月通過的價格法中著名的第 23 條特別規定，在決定公共商品的價格前需要進行公開聽證。這一規定被 2000 年通過的立法法所採用，它要求在通過任何法律法規前都要進行聽證。¹⁰目前有超過 50 個城市有立法聽證會。

但是中國的公開聽證有著像其它地方一樣的缺點。首先，參加人沒有代表性。因此，蔡定劍批評說公開聽證實際上並沒有涉及普通公民，他強烈要求將聽證會“大眾化”，而秦皇島市物價局楊忠興局長指出價格公開聽證常常會導致漲價決定，因為聽證會經常會被企業利益主導。¹¹而且程式要求經常含糊不清，也沒有足夠的時間進行協商。此外，在中國還存在對話被操縱的危險，或者政府官員會有選擇地鼓勵參會人員去支持事先決定的結論。¹²協商性民意調查通過其隨機取樣、充分協商、觀點平衡的介紹資料與專家組以及判斷結果時明確的匯總規則，被設計用來克服這些缺點。¹³

⁴ 彭忠召，薛瀾與堪珂，《中國的聽證制度》北京：清華大學出版社，2004 年版。

⁵ 何包鋼，《中國的農村民主》，紐約：帕爾格雷夫出版社，2007 年版，第六章。

⁶ 何包鋼：“中國基層治理中的理論與實踐：五個模型”，《日本政治科學雜誌》第 4 輯，2003 年第二卷，第 293-314 頁。

⁷ 喬納森·昂格爾與安妮塔·陳，“中國城市工人社區中的內部政治：對雇員在國有工廠中的決策影響的一個案例研究”，《中國雜誌》2004 年 7 月第 52 卷，第 1-24 頁。

⁸ 見官方檔，“民主的真誠對話：溫嶺市的創新”，溫嶺市宣傳部編，溫嶺市 2003 年版，第 98 頁。

⁹ 朱芒：《行政法的各種維度》，北京：北京大學出版社，2004 年版。本書的第一章用於討論行政處罰中的公開聽證問題。

¹⁰ 王全聲：《立法聽證研究》，北京：北京大學出版社，2003 年版。

¹¹ 他們的發言出現在 2005 年討論中國公開聽證會的國際會議中。見陳剩勇與何包鋼編：《協商民主的發展》，北京：中國社會科學出版社，2006 年版，第 445 頁，第 449 頁。

¹² 陳剩勇與何包鋼編：《協商民主的發展》，北京：中國社會科學出版社，2006 年版，附錄。該書的附錄包括對 2005 年 7 月就公開聽證舉行的國際會議的一個總結。

¹³ 關於協商性民意調查基本原理的更詳細討論，見詹姆斯·S·費希金與羅伯特·C·盧斯金，“懷著民主理想實驗：協商性民意調查與公共意見”，《政治學報》2005 年第 40 卷第 284-98 頁。

溫嶺市澤國鎮的協商性民意調查

澤國鎮是溫嶺市的一部分，溫嶺市是一個私營經濟蓬勃發展的縣級市。澤國鎮的面積為 63 平方公里，鎮中心的面積為 6.5 平方公里。它有 89 個村，其中有 9 個城鎮化的社區。當地常住人口約為 12 萬人，流動人口另有 12 萬人。當地四種主要就業崗位是制鞋、製造水泵、空氣壓縮機和建材。

在澤國鎮舉行的協商性民意調查會中，參與人被要求對 30 個有可能會在下一年投資建設的基礎設施項目進行考慮。這些建設專案由當地官員設計，其中包括修建新的橋樑、公路、一所學校和幾處市民公園。這些項目總花費約 1.37 億元人民幣，但與此相比只能獲得 4 千萬建設資金。因此地方政府需要確定這些專案的優先性。可以獲得的建設資金只能用於這 30 個可能建設項目中的 10 到 12 個建設項目（具體建設項目數量取決於最終被選定的專案）。

利用協商性民意調查的指導思想從一開始就被確定為使當地決策過程民主化。因此，澤國鎮的領導班子明確承諾——並且他們其後的確也是這麼做的——將會對協商之後通過樣本統計確定的選擇度最高的項目進行投資。因此，該協商過程實際上具有約束力。

工作委員會由溫嶺市宣傳部副部長戴康廉、宣傳部幹部陳易明、澤國鎮黨委書記蔣招華、副書記王小宇組成，針對這些基礎建設專案，工作委員會組織了一個專家委員會進行初步研究，提交了一份可行性報告，並對這些專案起草了介紹資料。我們幫助當地官員準備了問卷和介紹材料，在這些材料中包括支持與反對每個專案的資訊。

我們將通過以下指標來考察這次協商性民意調查的適用情況：

- (1) 樣本的代表性；
- (2) 發生政策傾向淨變化的情況與幅度；
- (3) 政策傾向變化與預期的標準協商過程的關聯程度。尤其是：
 - (a) 對不平等社會影響造成的扭曲現象的預防情況；
 - (b) 不存在一致極化的現象；
 - (c) 從公益心出發的偏好發展情況；
 - (d) 學習現象發生的情況與幅度，以及
 - (e) 學習過程影響態度變化的程度。
- (4) 後協商的參與人態度或者在協商前後參與人態度變化對公共決策的影響程度。

這一試驗以 2005 年 3 月的一個初步調查開始。從當地的戶口登記簿上隨機選擇了 275 名澤國鎮居民樣本。為了提高他們的參與積極性，參與人獲得了適當補貼。¹⁴從民意調查員的角度上說，回應率（完成最初訪談的人員比例）非常完美，參與率（參加協商會議的人員比率）同樣符合協商性民意調查人的理想。在 275 名被隨機抽樣人中，269 人完成了最初的問卷，257 人在協商當天（2005 年 4 月 9 日）出席了協商會議。在參加會議的人員中，又有 235 人完成了最終問卷。¹⁵

表格 1 態度的代表性

問題	參與人	非參與人	P-NP	s.e.	p
文昌路主幹道	0.807	0.796	0.011	0.058	0.849
牧長路一期主幹道	0.634	0.524	0.110	0.078	0.157
橋樑	0.727	0.682	0.045	0.071	0.526

¹⁴ 他們每人得到了 50 元人民幣，相當於 6 美元。

¹⁵ 因為有些參與人讓其家人或朋友來參加會議而不是自己親自出席，因此這些參與人被排除在分析範圍之外。

問題	參與人	非參與人	P-NP	s.e.	p
復興路東段	0.550	0.535	0.015	0.081	0.858
東城路一期	0.546	0.647	-0.102	0.083	0.220
東城路二期	0.546	0.757	-0.211	0.079	0.009
喬城路一期	0.685	0.668	0.017	0.075	0.823
喬城路二期	0.576	0.610	-0.034	0.082	0.682
騰橋路	0.502	0.606	-0.104	0.095	0.274
東河路填土拆建	0.715	0.608	0.107	0.075	0.157
東河路主幹道路	0.586	0.667	-0.081	0.084	0.341
西城路一期	0.627	0.600	0.027	0.090	0.768
澤國大道二期	0.592	0.583	0.009	0.086	0.920
澤國大道三期	0.460	0.445	0.015	0.089	0.866
空壓機工業區配套環境建設	0.567	0.561	0.006	0.090	0.944
牧嶼、聯樹和水倉工業區配套	0.664	0.738	-0.074	0.075	0.327
城區支路改造	0.549	0.547	0.002	0.087	0.986
高家嶺邊坡治理	0.521	0.557	-0.036	0.088	0.683
文昌公園一期	0.602	0.643	-0.041	0.082	0.617
文昌公園二期	0.514	0.570	-0.056	0.082	0.497
市民公園一期	0.692	0.673	0.0-0	0.077	0.799
城區綠化工程	0.753	0.777	-0.024	0.064	0.713
丹崖山公園	0.747	0.781	-0.034	0.076	0.653
牧嶼山公園	0.708	0.754	-0.046	0.072	0.525
城鄉環境建設項目	0.862	0.919	-0.057	0.056	0.304
示範街建設	0.682	0.660	0.022	0.088	0.799
老街區拆建	0.653	0.691	-0.037	0.084	0.657
牧嶼環衛中轉站	0.743	0.771	-0.029	0.079	0.715
丹崖環衛中轉站	0.751	0.800	-0.049	0.077	0.528
污水處理二期工程	0.876	0.904	-0.028	0.060	0.645

注：以平均數的方式輸入資料；p 值雙尾檢測。

表 1 比較了參加協商會議並完成了最終調查問卷的受訪談人與 34 名沒有完成這些工作的人員（非參與人）的情況。該表顯示，參與人是整個受訪談樣本中具有態度代表性的子樣本。在 30 個專案上，加與調查過程的參與人和非參與人只在一個問題上存在著顯著的態度差別（基本處於 5% 的可接受概率範圍內）。

確切地說，從社會人口學的角度上來分析，在參與人與非參與人之間的確存在一些可觀且在統計學上具有重要意義差異。¹⁶但是只有 34 名非參與人，因此參與人樣本依然很好地代表了整個訪談樣本的情況——且不存在明顯差異情況——因此實際上與整個樣本的真實情況相同。

¹⁶ 大約有三分之二的參與人以及 80% 非參與人是男性。參與人平均年齡為 47.5 歲，非參與人為 37.6 歲。只有 20% 的參與人具有高中以上文化，但超過 50% 的非參與人擁有高中以上文化。60% 以上的參與人是農民，在非參與人中只有 20% 的人是農民。只有 16.5% 的參與人是企業家，而 52.2% 的非參與人是企業家。

表格 2 人口統計情況

變數	整個樣本 (n=269) *	參與人 (n=235)	非參與人(n=34)
性別			
男**	70.1	66.2	80.8
年齡***	42.6	47.5	37.6
婚姻情況			
已婚	94.0	92.9	92.0
文化程度			
高中以上水準***	24.3	20.8	51.8
職業			
農民***	60.0	62.8	21.7
工人	3.9	3.7	4.3
企業家(商店老闆)***	21.0	16.5	52.2
商人	8.3	7.4	13.0
老師	2.0	1.6	4.3
公務員	1.5	1.6	4.3
其它	3.4	3.7	0.0

注：除年齡以外，資料都是以百分比方式輸入，對於年齡來說則以年為單位。

*參與人與非參與人的差別度的顯著程度達到了 0.10 的水準；

**參與人與非參與人的差別度顯著程度達到了 0.01 的水準；

***在參與人和整個樣本中並不存在統計學意義上的顯著差別。

但是從某些方面上說，該樣本的確明顯與整個人口的實際情況不同。樣本中男性參與人過多（儘管在這一現象上參與人相對於非參與人來說代表性更強）。這種情況是因為沒能充分執行協商性（以及其它嚴謹的）民意調查傳統要求的結果，即要從戶口登記本中隨機選取參與人。相反，同一戶口的成員在決定誰去回答問卷的問題上行使了一定裁量權。接下來在中國進行的協商性民意調查（見下文）糾正了這一問題，它從選民登記表而不是戶口本上隨機選取個人。

協商過程只持續了一天。正如在其它協商性民意調查中的情況一樣。設計了前後交替的小組討論與全體會議兩個環節。在小組討論中，參與人考慮了各個項目的優點與不足，並且總結了一些提交給相互之間具有競爭關係的專家組的問題。一共有 16 個小組，每個小組平均有大約 16 個參與人。他們受小組主持人的指導（從澤國鎮中學的老師中選出），這些主持人接受了不表露任何有關自己意見暗示的訓練，他們要確保討論的平等和文明，並且為形成提交給專家組問題的過程提供一定幫助。在這一天的最後，參與人完成了在他們第一次接觸過程中就做過的調查問卷的加強版。

態度變化（各種專案的優先性）

參與人被要求對三十專案的重要性在 10 分制的基礎上打分，0 分是完全不重要，10 分是非常重要，5 分是既非重要也非不重要。表 3 顯示了協商前後的平均值。結果被轉換到 0 到 1 的區間。結果表明，在 30 個項目中，參與人對 12 個項目的態度發生了 0.1 水準上的顯著變化（雙尾檢測）。

總的來說，參與人對污水垃圾處理和道路建設這些會影響到他們日常生活的項目表現出

更大的興趣。在協商之後，所有三個污水垃圾處理項目得到的支援都出現了顯著上升。有些變化反映了某種公益心思想的強化，對於這一個問題我們將在下文進行更深入的討論。對文昌路主幹道的支持上升了幾乎整整 1 分，這條公路將穿過許多村莊。相反，只會讓特定村莊受益的道路的支持度出現了下降。在公園問題上，用於休閒目的的“人民公園”的支持度出現了上升，但被設計用來提升城市形象的市鎮廣場性的文昌公園的支持度出現了下降。支持度同樣出現下降的還有用來連結工廠與主幹道的商貿道路專案。

表格 3 專案優先性

問題	N	T1	T2	T2-T1	s.e.	p
文昌路主幹道	160	0.825	0.924	0.098	0.023	0.000
牧長路一期主幹道	116	0.688	0.554	-0.134	0.054	0.015
橋樑	111	0.742	0.706	-0.036	0.063	0.571
復興路東段	96	0.578	0.505	-0.072	0.042	0.084
東城路一期	90	0.543	0.510	-0.033	0.045	0.458
東城路二期	99	0.561	0.459	-0.102	0.042	0.018
商城路一期	110	0.697	0.612	-0.085	0.040	0.035
商城路二期	96	0.600	0.466	-0.134	0.045	0.004
騰橋路	86	0.502	0.473	-0.029	0.045	0.519
東河路填土拆建	93	0.714	0.583	-0.131	0.044	0.003
東河路主幹道路	101	0.563	0.533	-0.031	0.045	0.501
西城路一期	108	0.626	0.630	0.004	0.041	0.928
澤國大道二期	110	0.583	0.597	0.015	0.039	0.709
澤國大道三期	93	0.467	0.459	-0.008	0.047	0.872
空壓機工業區配套	81	0.563	0.506	-0.057	0.047	0.226
牧嶼、聯樹和水倉工業區配套	114	0.667	0.689	0.023	0.033	0.496
城區支路改造	97	0.568	0.520	-0.048	0.043	0.268
高家嶺邊坡治理	86	0.560	0.595	0.035	0.044	0.429
文昌公園一期	109	0.593	0.505	-0.088	0.044	0.046
文昌公園二期	98	0.518	0.350	-0.168	0.045	0.000
市民公園一期	109	0.696	0.744	0.048	0.034	0.158
城區綠化工程	118	0.755	0.731	-0.024	0.038	0.530
丹崖山公園	134	0.761	0.723	-0.038	0.037	0.305
牧嶼山公園	118	0.721	0.704	-0.017	0.032	0.593
城鄉規劃設計	134	0.864	0.924	0.060	0.027	0.026
示範街建設	114	0.675	0.649	-0.025	0.045	0.572
老街區拆建	111	0.637	0.576	-0.061	0.045	0.178
牧嶼環衛中轉站	133	0.729	0.886	0.157	0.032	0.000
丹崖環衛中轉站	145	0.753	0.914	0.161	0.030	0.000
污水處理二期工程	167	0.892	0.971	0.080	0.022	0.001

在接下來的分析中，我們將這些項目進一步區分為十大類，並以多專案指數為標識。其中 5 個項目與道路有關，**工業道路**包括工業區中的道路，其目的是用來改善這些工業區的環境。**農村道路**包括在一些特定村莊中的道路建設。**主幹道**包括穿越整個鎮或者對大部分村莊

都具有重要性的道路。**商貿道路**包括連結工廠與主幹道的道路。**文昌主幹道**是單一專案指數。還有兩個指數涉及公園：**休閒公園**，單一專案指數，涉及一個為整個鎮服務的公園。**其它公園**指用於特定村莊的公園。**污水垃圾處理**涉及四個污水和垃圾處理專案，這些專案都被設計用來服務於整個城鎮。**城鎮形象**涉及以改善城鎮形象為目的專案，例如綠化與栽花。**文化遺產**涉及兩個項目（古街重建與文昌公園二期建設項目），這兩個項目都利用了傳統文化建築結構和設計。附錄 A 列出了每個指數的變數以及（對於那些兩項指數來說）各項之間的聯繫以及（對多項目指數來說）的克隆巴赫係數。與表 3 相一致，表 4 表明參與人變得對文昌主路和污水垃圾處理專案給予了更多重視，對村莊道路、商貿道路、城鎮形象和文化遺產的重視出現了下降。六個指數中的四個指數的變化顯著程度低於傳統的 0.05 水準，其它指數出現的偏差也很少（0.066 和 0.076）。

表格 4 項目指數

	N	T1	T2	T2-T1	s.e.	p
工業道路	153	0.623	0.610	-0.013	0.029	0.656
村莊道路	158	0.597	0.538	-0.058	0.032	0.066
主幹道	173	0.624	0.604	-0.020	0.025	0.433
商貿道路	121	0.642	0.562	-0.080	0.032	0.015
文昌主幹道	160	0.825	0.924	0.099	0.023	0.000
其它公園	174	0.714	0.684	-0.030	0.027	0.270
休閒公園	109	0.696	0.744	0.048	0.034	0.158
城鎮形象	176	0.663	0.618	-0.045	0.025	0.076
文化遺產	136	0.590	0.491	-0.099	0.035	0.005
污水與垃圾處理	194	0.829	0.921	0.092	0.017	0.000

公益心

對協商與政治參與的討論長期以來就猜測，各種形式涉及公共問題的共同討論和決定的公共磋商活動會培養“公益心”——對涉及更廣泛而不是狹隘公眾利益的政策給予更多支持。J.S.密爾以托克維爾的對美國市鎮會議與陪審團的描述為依據，高度評價了作為“公共精神學校”的各種組織和制度——那些整個社區的利益能夠得以討論且作為個人的公民可以在討論中扮演某種角色地方決策單位。一些更接近現代的作家，如簡·曼斯布裡奇，繼續沿用前面的假設，但是在找到清楚的實證資料方面遇到了困難。¹⁷

澤國鎮的協商性民意調查在一個意想不到的語境下提供了測試這些假設的良機。在這些不同項目中，它們對整個鎮人口的受益範圍相差很大。我們利用 5 分制的評分標準來衡量每個項目對整個澤國鎮帶來的利益範圍。只會使很少幾個村莊受益的項目被評為 1 分，會使很多村莊受益的項目被評為 5 分。各評分結果出現在附錄 A 中。在這所有三十個具有優先等級性的專案中，在共用的利益程度與決策優先性之間的相關度為 0.665。在協商之後，參與人優先考慮的項目向那些會使整個鎮受益的項目傾斜。至少從這種值得注意的方面說，參與人變得更有公益心了。

¹⁷ 見 J.S.密爾：《對代議制政府的思考》，紐約：普羅米修士出版社 1991 年版，尤其是本書的第一章與第八章。第 78-9 與第 171-173 頁。另見簡·曼斯布裡奇，“關於參與造就更好公民的思想”，載斯蒂芬·L.埃爾金與卡羅爾·愛德華·索爾坦編：《公民能力與民主制度》，賓夕法尼亞州賓夕法尼亞大學：賓夕法尼亞州大學出版社 1999 年版，第 291-325 頁。

知識獲得

在問卷中包含了四個記錄參與人對澤國鎮決策背景知識瞭解程度的問題。這些問題包括：(1) 澤國鎮的財政收入在 2003 年到 2004 年間是上升了 10.2%、20.1%、33.7% 還是根本沒有上升；(2) 澤國鎮的流動人口是 5 萬人、12 萬人、20 萬人還是 30 萬人；(3) 在以下項目中，是否有某一項不是澤國鎮的主要產品（水泵、鞋、塑膠製品或空壓機）；(4) 鎮有 0、1、2、5 還是 7 個公園。各個問題的正确回答案分別是 33.7%、12 萬人、塑膠製品和 2 個。在所有四個問題上，參與人的知識水準都有所上升，在其中三個問題上有著顯著上升。從平均值上說，回答正確率上升了 11%，這是一個顯著的變化。

表格 5 知識獲得

	T1	T2	T2-T1	s.e.	p
澤國鎮 2003 年到 2004 年的財政收入增幅	0.204	0.315	0.111	0.037	0.002
澤國鎮的流動人口	0.391	0.528	0.136	0.039	0.001
不是澤國鎮的主要產品	0.421	0.494	0.072	0.038	0.028
澤國鎮的公園數	0.230	0.362	0.132	0.036	0.000
總係數	0.312	0.424	0.112	0.026	0.000

注：n=235, p 值單尾檢測

表格 6 社會影響

指數	N	T1	T2	T2-T1	p	男性 T1	更高的 教育水準 T1	企業家 /商人 T1
工業道路	153	0.623	0.610	-0.130	0.656	0.606	0.618	0.632
村莊道路	158	0.597	0.538	-0.500	0.066	0.618	0.661	0.601
主幹道	173	0.624	0.604	-0.199	0.433	0.625	0.609	0.632
商貿道路	121	0.642	0.562	-0.798	0.015	0.651	0.650	0.657
文昌主幹道	160	0.825	0.924	0.988	0.000	0.805	0.841	0.760
其它公園	174	0.714	0.684	-0.295	0.270	0.698	0.732	0.728
休閒公園	109	0.696	0.744	0.477	0.158	0.668	0.722	0.698
城鎮形象	176	0.663	0.618	-0.464	0.076	0.650	0.664	0.645
文化遺產	136	0.590	0.481	-0.993	0.005	0.619	0.638	0.642
污水垃圾處理	194	0.829	0.921	0.092	0.000	0.830	0.873	0.835
總的變化								
接近						40.0%	50.0%	20.0%
遠離						60.0%	50.0%	80.0%

社會影響

一些包括琳恩·桑德斯和艾裡斯·瑪麗昂·揚在內的對協商活動的批評者曾經指出，那些享有優勢地位的個人將主導討論並因此不成比例地影響最終結果，使結果倒向符合這些人觀點

的方向。¹⁸這種偏移會使協商民主主義者希望每個人的觀點都能夠根據其價值得到一定重視的理想受到打擊。對中國過去、組織程度較差的公共磋商活動的批評者同樣認識到這種危險。¹⁹

對該問題的一個實證檢驗是考察樣本作爲整體來說是否傾向於向那些具有優勢或更高社會地位的參與人的觀點靠近。出於這一檢驗目的，我們將選擇男人、具有更高教育水準和從事更有優勢地位的職業的人士——在這一場合指企業家和商人——作爲那些更具有優勢地位的參與人。表 6 顯示，遠非向那些具有優勢地位的參與人的立場靠攏，樣本中有一半的指數遠離在第一時間教育程度更高的參與人的立場，五分之三的指數從第一時間男性參與人的立場遠離，五分之四的指數從第一時間企業家和商人立場遠離。至少在這種安排下，協商性民意調查創造了一種更大社會範圍內不平等現象不會影響協商進程的環境。當各種意見偏離那些更有優勢地位的參與人觀點時，這些人很難說主導了討論過程。

在小組中的極化與共識

卡斯·孫斯坦曾經提出存在一種“群體極化法則”。按照這一法則討論將不可避免地推動參與人走向更加極端的立場。從觀點中點某一側開始討論的群體將在這一側走得更遠。這就從理論上對協商民主提出了置疑，這種置疑認爲協商會以人們能夠預想的方式，通過人爲操縱群體心理的方式改變參與人態度。而不是依靠參與人的自身判斷來改變其觀點。孫斯坦認爲，從這一意義上說，存在兩種使討論造成極化現象的基本機制。首先，如果群體位於中點的某一側，討論中的聲音傾向於對這一側的觀點給予更多重視。其次，存在一種社會比較壓力。人們會感受到同意明顯的多數意見的壓力。孫斯坦和其各類合作者們通過模擬陪審團實驗驗證了這些假設。²⁰

儘管我們並沒有在過去的協商性民意調查中發現這種活動模式，²¹孫斯坦提出這種模式一般來說同樣適用於協商過程，包括與協商性民意調查類似的活動。²²我們認爲協商與極化現象之間的聯繫取決於制度設計。協商性民意調查的兩個特點也許能限制在這裡存在的問題。首先，由於介紹材料的平衡性、受到協調的小組討論方式，以及考慮各種互相對立觀點且經過平衡的、相互之間存在競爭關係的專家組安排，凡此種種制度設計都有利於使參與人接觸到的觀點獲得平衡。其次，因爲參與人的最終觀點只會反映在最終的秘密問卷中，而且並不要求達成一致意見，因此只會存在最小的社會壓力。這使得協商性民意調查與模擬陪審團協商活動大不相同。而孫斯坦正是主要從後一種實驗中獲得其證據的。

協商性民意調查在中國是否展示了其一般不會出現極化現象的特點？表 7 顯示了在 16 個小組中，接近或偏離中點的十個具有優先等級性的指數變化情況。從總體上說，在 160 個小組-話題組合中，只有 47.5% 的組合偏離了第一時間時的中點，人們可以認爲這是一種偶然現象。在這一中國語境下，協商性民意調查同樣證明了“群體極化法則”的錯誤。

另一個擔心是，給定的小組成員也許總是會集中在一種單一立場上。協商也許會趨向於

¹⁸ 桑德斯，“反對協商”；揚，“交叉的聲音”。

¹⁹ 對目前公開聽證制度中不平等現象的擔心，見見陳剩勇與何包鋼編：《協商民主的發展》，第 445 頁，第 449 頁。

²⁰ 見孫斯坦，“協商的麻煩？”及“群體極化法則”，載詹姆斯·S.費希金與彼德·拉斯勒特編：《討論協商民主》。

²¹ 例如參見，羅伯特·C.盧斯金，詹姆斯·S.費希金和羅傑·喬韋爾，“被考慮的意見：英國的協商性民意調查”，《英國政治科學雜誌》2002 年第 32 卷，第 455-87 頁。

²² 見卡斯·R.孫斯坦：《信息烏托邦：有多少想法可以產生知識》牛津：牛津大學出版社 2006 年版，尤其是第二章；大衛·斯卡德，卡斯·R.孫斯坦與雷德·黑斯蒂，“在協商日發生了什麼？”《加利福尼亞法律評論》2007 年第 95 卷，第 915-40 頁。

產生一致意見，即使沒有受到外在操縱也是如此。人們假定這一現象在很大程度上取決於被分享的利益和價值。在過去的協商性民意調查活動中，小組內的意見多樣性並沒有在超過一半以上的小組-問題組合上出現下降情況。²³對於中國的這些協商活動來說情況又是如何呢？表 7 最右邊的一欄顯示，有 70.6%的小組-問題組合在多樣性上的確出現了下降情況，而這一比例超過了通常情況下的比例。

這一比例還沒有大到讓人們揪心的地步，不過它的確帶來了為什麼它會比過去的協商性民意調查中的比例更大的問題。也許這是由問題的性質所決定的。我們略微觀察一下就會發現，那些尤其會使整個社區受益的專案，其小組內不同意見的減少情況最為明顯。污水垃圾處理、文昌主幹道和休閒公園的平均指數是 89.6%。對其它 7 個指數來說則只有 62.5%。在所有 30 個項目的層面上，在前面提到的利益共用範圍與那些在小組內出現不同意見下降現象比例之間的相關度為 0.429。在 10 個指數的層面上相關度為 0.142。根據這種現象進行判斷，我們可以認為集中在會使整個社區受益項目上的同意程度增強的現象看上去是公益心增強的表現。

表格 7 極化與統一現象

指數	偏向 T1 中點的小組比例	內部意見減小的小組比例
工業道路	43.8	75.0
村莊道路	37.5	62.5
主幹道	50.0	68.8
商貿道路	50.0	43.8
其它公園	43.8	50.0
城鎮形象	43.8	75.0
文化遺產	0.0	100.0
污水垃圾處理	87.5	87.5
文昌主幹道	87.5	87.5
休閒公園	75.0	81.3
總體	47.5	70.6

知識獲得與態度變化

通過一個簡單模型可以使我們評價帶著最多知識登場的參與人在何種程度上將會是態度變化最明顯的參與人。²⁴該模型是：

$$P_2 - P_1 = \gamma_0 + \gamma_1 K_2 + \gamma_2 (P_1 - G_1) + u,$$

P_1 和 P_2 是參與人在 T1 和 T2 時間的立場（協商前後）， K_2 是他或她在 T2 的知識水準， G_1 是小組參與人在 T1 的平均立場（不考慮參與人個人的態度）； γ_0 、 γ_2 和 γ_1 是相關參數； u 是一個調節變數。²⁵盧斯金已經證明，在三種合理甚至可以說令人信服的環境下，T2 狀態下的知識水準相對於 T2-T1 狀態下的知識水準的實際上是獲得真實資訊的一個更好指標。這三種環境是：**上限效果**（在 T1 狀態下正確回答任何問題的應答人無法顯示任何知識獲得

²³ 盧斯金等，“被考慮的意見”，第 477 頁。

²⁴ 羅伯特·C.盧斯金，“真實與經過慎重處理的資訊獲得”，德克薩斯大學奧斯丁分校政府系，可以在 <http://cdd.stanford.edu/research/papers/2001/true-infogain.pdf> 下載，對本文的總結載于盧斯金等編“被考慮的觀點”一文中，第 480-483 頁。

²⁵ 所有的變數都由第 i 個參與人與第 j 個專案係數所決定。

的情況)；**專案取樣偏差**（被要求回答的問題相對於與討論話題有關的所有事實問題來說來說非常容易)；“富者更富”（一開始就更瞭解相關情況的參與人將會獲得更多知識)。²⁶

在通常情況下，我們會期望 T2 狀態下的係數 γ_2 與 $P_2 - P_1$ 意見變化平均值的變化情況相同，這意味著在協商的最開始具有最多知識的參與人應當以不成比例的方式對整體變化負責。從理論上說，我會同樣期待小組係數 γ_2 為負值，儘管我們不一定必須這麼想，這意味著參與人正在縮小他們自己與他們小組在 T1 狀態下的立場差別。

表 8 報告了對六個項目係數來說顯著或位於邊界上的顯著變化的普通最小平方估算值。各種被估算係數變化情況與預期的情況恰恰一致——與小組變數 $(P_1 - G_1)$ 有關的各種係數在通常情況下都為負值，與 T2 情況下的知識水準有關係數變化通常與整體的意見變化情況相同。所有六個與小組有關的變數係數都處於相當顯著的狀態 ($p < 0.01$)，其它三個與 T2 狀態下的知識水準有關的係數同樣如此。第四個評價 T2 狀態下知識水準的係數剛好沒有超過偏差水準 ($p < 0.10$)。至少從表面上看，參與人的確看起來在縮小他們自己和他們所在小組在 T1 狀態下的意思分歧。但需要注意的是，如果 $P_1 - G_1$ 這一變數處於分裂狀態，並且用 K_2 、 P_1 和 G_1 作為獨立的回歸量來重新評價這一模型，幾乎所有的 $(P_1 - G_1)$ 的效果都歸功於 P_1 的變化，它的負係數可以被解釋為僅僅是在向平均值靠攏。²⁷ 因此對 $P_1 - G_1$ 係數估算值能賦予多大的意義並不清楚。但是我們能夠清楚的是，根據 K_2 的效果考慮，各專案被賦予的優先性的變化情況在很大程度上是受到學習過程推動的。佔有知識水準最高的參與人對整個意見變化的功勞最大。

²⁶ 盧斯金等，“被考慮的意見”，第 480-481 頁，以及盧斯金，“真實與經過慎重處理的資訊獲得”。

²⁷ 正如盧斯金等，“被考慮的意見”一文中所討論的情況一樣。可以對結果進行分析。

表格 8 知識獲得與態度變化

解釋性變數	村莊道路 (-)	商貿道路 (-)	城鎮形象 (-)	文化遺產 (-)	污水垃圾處理 (+)	文昌主幹道 (+)
截距	1.095*** (0.376)	1.029** (0.520)	1.103*** (0.322)	1.650*** (0.461)	2.076*** (0.187)	2.758*** (0.317)
T2 知識水準§	-3.045*** (0.627)	-0.717 (0.805)	-1.412*** (0.525)	-2.744*** (0.734)	0.356 (0.300)	0.698* (0.463)
與 T1 狀態下小組平均值的 R 值差※	-0.707*** (0.072)	-0.591*** (0.092)	-0.642*** (0.071)	-0.732*** (0.073)	-0.749*** (0.045)	-0.786*** (0.061)
經過調整的 R ²	0.446	0.264	0.338	0.452	0.595	0.525
F	63.30	22.15	45.14	55.89	141.26	87.84
可能性	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
N	156	119	172	134	192	158

注：各項的輸入的資料值是係數估算值，括弧中是估算的標準差。在頂欄括弧中出現的標誌顯示了作為整體的樣本的淨變化方向，因此是資訊係數的可預期標誌。

§T2 知識水準是四項資訊項的平均值。

※小組平均值變數以其它小組**成員**的情況進行計算，排除了特定回應人。

*顯著度在 0.10 的水準內；**顯著度在 0.05 的水準內；***顯著度在 0.01 的水準內。

結論

中國公共政策制定和執行的標準是“科學、民主、法治”。²⁸澤國鎮的利用協商性民意調查徵求公眾意見做法是科學的；通過隨機取樣獲得群眾呼聲而並非僅僅黨的幹部意見的方式是民主的；將在付諸實施前將結果提交給當地人民代表大會並獲得壓倒性通過的作法是法治的表現。

從我們的視角出發，更重要的是澤國鎮的協商性民意調查按照以上的所有標準衡量都有出色表現。首先，樣本選取具有高度代表性。選擇過程是隨機的，局限於戶口範圍之內（這造成了明顯的性別偏差，但隨後得到修正）。其次，協商帶來了明顯的態度轉變——儘管協商僅持續了一天。我們可以合理推斷，如果協商過程更長（比如說像很多協商性民意調查那樣持續兩三天），那麼將會帶來更令人吃驚的結果。第三，態度變化表現出一些符合理論要求的預想性質。這裡沒有表現出因地位更高或者更有優勢的參與人的引導而使意見發生變化的現象。也不存在始終的極化（polarization）模型。公益心得到了發展，因為參與者對惠及更廣泛社區的項目表現出更大興趣，而非僅鍾情於使自己村莊受益的項目。參與者獲得了更多的資訊，意見改變和資訊獲得是相互關聯的。那些佔有信息量最多的參加者不成比例地影響了整體意見的變化。最後，調查結果在政策制定過程中是一個決定性的輸入量。所有十二項參與者打分最高的項目在調查之後開工建設，沒有一項他們打分較低的工程被興建。

具有諷刺意味的是，一些威權主義的統治傳統使得滿足上述標準變得更加容易。為公共目的參與調查活動的期望使得樣本徵集活動變得更容易，而當地黨政官員的權威又使得他們很容易承諾執行調查結果。

調查的結果的確使他們感到驚訝。澤國鎮黨委書記蔣招華，原本沒有預期污水垃圾處理和其他環境專案能打高分，也沒有想到形象工程和道路設施會打低分。然而十項環境建設專案中的八項進入了前十，而十七項道路建設中只有一項（文昌主幹道）進入前十位。²⁹更概括地說，使他驚訝的是在協商性民意調查之後顯露出來的地方領導認為人們需要的和人們實際需要的東西之間存在的巨大差別。

不過地方領導對結果還是滿意的——首先是因為其協商性，其次是因為它提供了一個回應協商偏好的途徑。澤國鎮鎮長葉其全最開始對協商性民意調查沒有多大熱情，但是當他看到參與者通過這一過程增進了對專案的理解，對各個項目的優先性進行了考慮並且獲得了更廣闊社區視角，他的觀點發生了變化。³⁰蔣招華評論道：“儘管我放棄了一些最終決定權，但是作為回報我們獲得了更多的權力，因為這一過程增加了具有優先性的專案的正當性，同時為公共政策決策過程創造公眾透明度。公共政策因此變得更加容易實施。”

至少在當下中國，他無疑是對的。附近的一個鎮子因為在給化工廠劃批土地之前沒有徵求公眾意見結果面臨著抗議甚至騷亂，因為村民堵塞了道路。相反，澤國鎮從當地人的支持和政府是對人民表達的公共需要聲音負責的反應中獲益。³¹

澤國鎮協商性民意調查會獲得成功的另一個標誌是，在第一次協商性民意調查之後第二年（2006年3月20日）又舉行了第二次調查，以幫助選擇當年的基礎建設項目。科學的樣本再次被選取，這些樣本佔有的資訊更多，他們根據專案的性質進行協商。調查結果再次

²⁸ 這一標準早在2002年召開的中國共產黨第十六次全國代表大會上就出現了，並在十七大上被再次確認。參見張明楷，“大會標定中國民主政治路線圖”，選舉與治理網，<http://en.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=11877>（2008年7月26日訪問）。

²⁹ 蔣招華、何包綱：“協商民主：參與型決策機制”，載陳剩勇與何包綱編：《協商民主的發展》，第227—228頁。

³⁰ 與作者的個人交流。

³¹ 霍華德·W·弗蘭奇：“中國新前沿：民主和異議的試驗”，《紐約時報》，2005年6月19日。

表現出對環境的高度重視，隨後蔣招華任命了一名官員負責環境事務，並為環境專案追加了 100 萬元撥款。第三次協商性民意調查在附近的一個工廠舉行，它效仿了以往的程式，最終改善了工作條件。³²2008 年 7 月，澤國鎮舉行的另一次協商性民意調查會考慮了整個鎮預算的優先選擇。大多數鎮人大代表（97 人中的 75 人）旁觀了這一活動，並在一周後的正式會議上根據他們看到的情況的調整了鎮預算。

協商性民意調查會的廣泛推廣是否會促進中國的民主化依然是一個有爭論的問題。³³它沒有直接增加任何政黨競爭，但是它的確推廣了政府能夠對公眾的需求做出回應，而公民能夠在平等和互相尊重的環境下表達自己的聲音的種種理念。以民主政體下以公民的身份行事的各種方式教育參與人與觀察者並且給予他們一種權力感，協商性民意調查從長遠來看能夠促進民主的發展。相反，它也可能通過增強既存的且沒有充分民主化的制度的合法性而阻礙民主的發展。這些都是複雜而尚不確定的問題。同時，這一項目也表明在現存的民主制度之外，協商民主還有一些發揮出令人意想不到作用的可能性。

附錄 A：政策指數

工業道路 ($\alpha=0.66$)

騰橋路 (1)

空壓機工業區配套環境建設 (1)

牧嶼、聯樹和水倉工業區配套 (1)

村莊道路 ($\alpha=0.64$)

牧長路一期主幹道 (3)

東城路一期 (2)

東城路二期 (1)

主幹道 ($\alpha=0.73$)

東河路填土拆建 (1)

東河路主幹道路 (2)

西城路一期 (2)

澤國大道二期 (2)

澤國大道三期 (2)

城區支路改造 (1)

商貿道路 ($\alpha=0.54$)

商城路一期 (2)

商城路二期 (1)

³² 參見何包鋼和謝玉華：“工作場所的參與：對龍標公司協商論壇的一個案例研究”，載《二十一世紀》（香港），2008 年第 4 期，第 102—112 頁。

³³ 奧格登注意到“協商在中國政治體系中作為一種達成共識途徑”的重要性，而且認為這種協商“可能被證實是實現民主化的重要步驟”（蘇姍妮·奧格登：《中國民主的跡象》，麻省諸塞州坎布裡奇：哈佛大學出版社 2002 年版，第 257 頁）。復旦大學社科部主任林尚禮教授支援協商導向的民主化過程（參見林尚禮，《協商政治：對中國民主發展的反思》，載《學術月刊》，上海，2003 年第 4 期，第 19—25 頁）。就這一問題，還可以參見伊桑·萊布和何包鋼編：《對中國協商民主的探究》，紐約，帕爾格雷夫出版社，2006 年版。

其它公園 (α=0.60)

文昌公園一期 (3)

丹崖山公園 (3)

牧嶼山公園 (3)

城鎮形象 (α=0.60)

橋樑 (2)

復興路東段 (2)

文昌公園二期 (2)

城區綠化工程 (4)

文化遺產 (α=0.37)

文昌公園二期 (4)

老街區拆建 (2)

污水垃圾處理 (α=0.67)

城鄉環境建設項目 (5)

牧嶼環衛中轉站 (5)

丹崖環衛中轉站 (5)

全鎮污水處理二期工程 (5)

文昌主幹道

文昌主幹道 (4)

休閒公園

市民公園 (第一期) (4)

注：在專案名稱後括弧內的數位是對各專案根據其共用受益範圍進行的評分。