

# 中国城市地区通过协商性参与形成的 政治效能感:关于公众听证会的案例研究\*

吉兰 著 陈晓 译

[内容提要]最近10年,公众听证会在召开频率以及在主流媒体和社交媒体上的曝光率获得了持续增长。由于公众听证会没有决策权,因此,不断提高的参与率所显露出来的影响力并不一定体现在公共决策方面,而是体现在城市居民对于现有的参与机制和协商机制的态度上。本文调查了参与公众听证会对中国公民的政治效能感的影响,依据该调查的结果,我们认为这种参与使参与者获得了日益提高的政治效能感,并促进了政治网络和公民策略的形成,从而有助于约束地方官员。

[关键词] 中国 公众听证会 政治效能感 协商民主 城市

## 一、引言

自21世纪初以来,中国各级地方政府举行了各种公众听证会,在全国、全市或全乡的范围内征求民众对各种立法和行政管理问题的意见。居民以商议者的身份参与这些协商性会议。一开始,参与率相对较低,但过去10年,公众听证会的召开频率以及在主流媒体和社交媒体上的曝光率都获得了持续增长。由于公众听证会没有决策权,因此,不断提高的参与率所显露出来的影响力并不一定体现在公共决策方面,而是体现在城市居民对于其所能利用的参

与机制和协商机制的态度上。

本文调查了参与公众听证会对中国公民的政治效能感的影响。为了确定这一影响的范围和性质,本文考察了以下三个领域的文献:政治效能感、协商民主和社会运动。有关政治效能感的文献揭示了政治态度与行为之间的联系。有关协商民主的文献构成了本文分析的一个重要部分,因为中国的公众听证会建立在从北美和西欧引

\* 本文原载《中国政治学刊》(*Journal of Chinese Political Science*) 2014年第19卷第2期,译文有删节,网址: <http://www.springer.com/political+science/journal/11366?detailsPage=editorialBoard>。

入的协商机制的基础上。有关社会运动的文献补充了在威权主义背景下从协商角度所作的分析,因为它为该分析提供了适用于这一新背景的概念工具。

本文调查了参与公共听证会对于中国公民的政治效能感的影响,依据该调查的结果,我们认为这种参与使参与者获得了日益提高的政治效能感,并促进了政治网络和公民策略的形成,这些有助于约束地方官员。

## 二、公众听证会的历史沿革与组织形式

自1978年以来,中国逐步对其经济制度和法律制度进行了重大变革。这些制度性变革很快带来了社会和政治的发展。在社会方面,中国社会中的成员形成了表达其需求和捍卫其权利的若干机制和策略,这是由如下因素所导致的:生活水平的日益提高,对法律、经济和技术手段的掌握,以及随着越来越多的法律编撰成文,依法治国的观念得到巩固。

例如,虽然现今中国没有西方式选举这样正式的政治表达机制,但是经济和社会环境中的快速变革形成了很大程度上属于非正式的政治参与新途径,例如请愿以及网上的公开竞选。

从政治方面来说,对法治和善治的重视必然使政府机构的新工作文化不同于过去,也使得现有的各级政府机构要适应变化中的政治和社会环境。例如,面对一个更加勇于主张自身权利的社会,政府对于政治参与和表达的需求作出的回应就是于2002年实施了“行政民主”方案。政府的这一新方案很大程度上涉及了使公民能够参与决策的多种机制。对于中国城市地区

的公民而言,存在多样化的表达和参与渠道。这些渠道是由多种制度提供的,例如人民代表大会、人民政治协商会议以及其他各种参与机制。它们还提供了多种不同的表达和参与机制,并导致了不同类型的参与行为。

### (一) 对中国公共决策体系的简要概述

中国公共行政管理中的决策主要呈现出等级化特征,其目标是达成共识,这意味着“个人向其组织提交他们的政策主张,然后地方政府将这些主张提交给中央政府”。但是,自从2003年实施强调评议和参与的公共行政管理科学化运动以来,共识达成机制越来越具有垂直化特征,并且随着智库、非政府组织、利益群体和个人的加入,也变得越来越多元化。

这些新的行为者以不同的身份和形式参与了决策过程,例如群众动员和公共舆论压力。公共听证会就是这种公众参与的场所之一。

### (二) 中国的公众听证会

公众听证会是官方举办的公开会议,旨在倾听公民对于公共事务或立法的意见。最常见的类型是司法听证会和立法听证会。在中国,存在三种听证会:司法听证会、立法听证会和行政听证会。立法听证会和行政听证会是一种旨在使公民以商议者的身份参与决策过程的机制,它们促进了协商。

立法听证会和行政听证会在国家级、省一级和市一级举行。在过去几年,市一级举行的公众听证会的数量最多。到目前为止,关于举行公众听证会的准确数字,我们无法获得全面的公开资料,但是一些学者收集了部分资料。根据何包钢和马克·沃伦(Mark E. Warren)的说法,“在1996

年至 2000 年期间,上海举行了超过 359 场听证会”;1998 年至 2001 年期间,整个中国举行了超过 1000 场听证会;1999 年至 2004 年期间,举行了 39 场立法听证会。依据张利军的看法,在 1999 年至 2011 年期间,全国立法听证会促成了超过 156 项法律或规定的通过。(表 1)

表 1: 贵阳、武汉和青岛的比较(2010 年)

	贵阳(贵州)	武汉(湖北)	青岛(山东)
人口	约 400 万	约 1000 万	约 800 万
GDP	人均约 2.5 万	人均约 6 万	人均约 8 万
第一次听证会 (行政听证会/ 立法听证会)	2003/2002	2001/2001	2000/2001
听证会数量 (行政听证会/ 立法听证会)	6/2	8/6	12/8

本文聚焦于市一级举行的立法听证会和行政听证会。确定这一选择范围是出于两个原因。首先,本文的关注点是政治参与和政治关系网络对政治效能感的影响,而这一因果关系的最佳观察地点是城市,在这一级别,参与者由于长时间的接触,彼此之间往往会认识。其次,行政听证会和立法听证会不仅仅是公共决策的手段,而且也是体现协商机制的事例。因此,参与行政听证会和立法听证会的影响非常类似,即使这两种听证会服务于不同的公共决策目标。

### 1. 中国行政公众听证会和立法公众听证会的历史

中国的第一次行政公众听证会是 1996 年在广州举行的。1990 年代中期,有 4 个城市开始举行公众听证会:广州、上海、北京和天津。到 21 世纪初,许多城市举行了听证会,例如武汉、贵阳和青岛。在 2000 年代后期,另外一些城市开始举行公

众听证会,例如哈尔滨和兰州。

立法听证会由全国人大及其下属机构省级人大或市级人大组织。在市一级,法制办承办了大部分立法听证会。

行政听证会首先由国家发改委发起,然后委托给相关的省级和市级政府机构。一般而言,由物价局来举行听证会,这是因为在大多数情况下,行政听证会涉及商品、公共设施或服务的重新定价。大部分行政听证会涉及的是公共产品定价这类再分配问题。虽然在更广大的公众看来,听证会导致的价格提升使得听证过程失去了合法性,但是也存在行政听证会上的协商带来的结果使各方都感到满意的情况。行政听证会,尤其是价格听证会,被国家发改委用来应对世界贸易组织施加的实现商品市场透明化的压力。因此,地方政府机构有权自行决定增加定价透明度的条件。

根据法律研究者的看法,立法听证会更多是由中央政府规划的,而地方政府在决定行政听证会的程序方面拥有更多的自行决定权。导致这一情况的原因是,举行立法听证会和行政听证会背后各自的动机不同。立法听证会是法制改革的一部分,法制改革的目标是加强立法机关面对行政机关时的力量。举行立法听证会的目的是为了通过与公民建立起直接联系来提高地方人大的合法性。这种由上而下的目标设定没有给地方层面的调整留下多少空间,即使不同地区确实存在着差异。

立法听证会的议题各不相同,包括从医疗改革到基础设施等多种问题。立法听证会涉及法律、法令和法规,例如医疗改革、城市边缘地带自然景观的开发以及新地铁的行经路线。

听证会议题的选择还受到政治和经济

原因的影响。人大举行听证会是为了增强立法机关相对于行政机关的力量,而市政府举行公众听证会是为了证明它们与商业经营者的交易是合理的。因此,对于举行立法听证会的地方人大而言,举行公众听证会这一行为比听证会的议题本身更加重要。比较来看,听证会的议题和结果对于举行行政听证会的地方政府更重要。在公民赋权方面,立法听证会使公民能够参与各种不同的议题。在行政听证会上,参与产生了内部效能感,这种内部效能感指的是相信参与者的意见被倾听到了,但是,使参与者的要求落空的行政听证会导致的结果降低了外部效能感,这种外部效能感指的是相信他们的参与能发挥作用。

## 2. 中国行政听证会和立法听证会的组织结构

不同城市在举行公众听证会方面的实践存在差异,这体现在其举行听证会历史的时间长短以及参与者和组织者的经验方面。这是由如下因素造成的:该市主要负责人的教育背景和在党组织中的背景、该市的规模、该市的教育水平以及该市经济活动的性质。

举行公众听证会的决定是由相关机构的官员作出的。举行公众听证会的频率各不相同,从一月两次到一季度一次。中央政府部门不会干涉听证会举行的频率。听证会的信息会公开,并会公开邀请相关人员参与。参与者包括来自相关政府机构的官员、专家、企业代表(如果合适的话)以及公民。公民参与者是从相关协会(例如消费者协会或工会)推荐的人员以及/或者对听证会公告作出直接响应的人员中挑选出来的。组织机构会为参与者提供一整套信息,通常也会要求他们参加筹备会议。

在听证会期间,每位参与者可以发言两次,在第一轮发言时,表达他们的观点,在第二轮发言时,回答提问或者与其他人的观点进行辩论。决策者不参与,但会听取所有人的观点,在会议结束后宣布其决定。听证会的笔录和最终决定(有时会加上说明决策者决策思路的补充性文件)会被公开。

当参与者被说服相信地方官员正努力在转包商与其自身之间进行调解时,他们认为自己没有被裹挟进政府利益群体,在理论上,他们将政府利益群体定义为与其自身的利益相对立:

显而易见,无论我发不发表意见,价格都会上涨。至少,我可以为一个更加有利于我们(居民)的价格上调模式作出努力。

我从他们在筹备会议上分发的材料中获知,政府(当地的物价局)长期以来一直对物价进行补贴。总要在某个时间将物价提高,那么为什么不是现在呢?至少我还能对此发表一下意见。

水质很重要。官员们将确保转包商会改善基础设施建设。这是我同意提高价格的原因。

公众听证会这一制度设计推动了协商,但是其实际的操作在很大程度上取决于其他几个因素,例如地方政府的态度、社会经济发展的水平,甚至城市的规模。比如,我们可以看到贵阳的协商程度要高于青岛。以下若干原因导致了这一结果:(1)即使贵阳的经济发展水平和教育水平低于武汉和青岛,但这些社会经济条件导致这一城市的关系网络更加紧密,这种情况转化成了公众听证会上的包容感。另一

方面,在青岛,那些受过大学教育的白领参与者更乐意单独而不是作为一个群体与政府打交道。(2)在青岛这种经济发达的城市,地方政府拥有一支人数众多、训练有素的政府机关工作人员队伍,他们小心谨慎地对该市行政听证会的每一个阶段进行管理,这使得公民没有多少操作空间来形成对抗政府的策略。2010年,当时的贵阳市委书记是一位拥有经济学博士学位的相对年轻的官员,他将实现贵阳的发展视为其职业生涯的重要一步。所以,他鼓励各政府部门在新的政策手段方面展开试验,包括加强该市政府—社会关系的参与机制。因此,在贵阳,公众听证会的参与者感受到整体氛围是鼓励其融入这些参与机制的。

另一个例子是地方人大对公众听证会的态度存在的差异。武汉市人大的法制办积极响应全国人大的指示,经常举行立法听证会,通过与参与者保持联系,间接地促进了政治关系网络的形成,与此不同,青岛市人大举行立法听证会的频率要低得多,出于便利,它利用的是地方政府的专家库,而不是形成自己的参与者关系网络。

这些例子表明,虽然行政听证会和立法听证会服务于不同的政策目标,但它们的政治影响力不是取决于它们的类别,而是取决于该市居民的社会经济结构以及该市现有政府领导班子的经历和人员特征。

(三)公众听证会对中国的政治话语的影响

公共听证会自被提出以来,无论是作为新的政策手段,还是新的政治机制,都引起了极大关注。研究中国的公众听证会的学者大部分依然是政策分析家,他们集中关注的是这一新的政策手段是如何提高决策过程的效率的。另一方面,一些政治学

家将其视为一种新的政治机制,这一机制有助于解决中国的政治制度中存在的一些结构性问题,例如缺少选举代表制以及对公共利益的倡导。

在学术界之外,中国的公共舆论也体现了对作为一种政治手段的公众听证会的极高兴趣。有关公众听证会的媒体报道是引导公众对行政听证会和立法听证会(尤其是价格听证会)的这种兴趣的一个重要因素。

有两种观点主导着中国主流媒体和社交媒体中有关公众听证会的讨论,这两种观点看起来是彼此矛盾的。经常被提到的一派观点认为,公众听证会是政府为了造成一种透明而包容的假象所采取的顾全面子的做法,目的是使其权力具有合法性。另一派观点敦促政府举行更多的公众听证会,以便公民拥有更多机会向政府表达其意见和需求。评论者们似乎视情况而在这两种观点之间摇摆不定。

在这种有关公众听证会的政治化氛围中,重要的是谁参与了公众听证会以及他们有何期待,回答这些问题有助于了解公众听证会的政治影响,这种影响不限于政治效能感问题。

#### 1. 公众对公众听证会的认知

公众听证会已经变成了公众参与地方治理的一种固定渠道。此外,这些听证会吸引了公众的广泛关注,这种关注与实际参与者的人数不成比例。传统媒体和社交媒体的监督有助于将公众听证会重新定义为政治表达的场所而不是决策工具。

公众听证会存在的时间超过了10年,媒体对其的关注也超过了10年,这使公众对听证会形成了自己的意识。虽然教育程度较低的社会成员仍然没有将公众听证会

视为一种他们能够参与其中的举措,但教育程度较高的社会成员参与了进来并对其过程进行监督。

最初举行公众听证会是为了提高地方政府的合法性。有实例表明,这些听证会似乎完成了这一任务。不过,公众听证会这一举措带来的一项意想不到的结果是导致了参与者与政府相对立的自我身份认知,这一观点在中国有关政府与社会之间和谐关系的官方话语中更加常见。

公众听证会这一制度设计没有直接促进协商,因为它不涉及决策权。不过,就像阿肯·冯(Archon Fung)收集的资料所显示的,在中国的公众听证会中,确实出现了不同的协商模式,而这种协商经验提高了参与者对自己的政治参与能力的自我认知。

## 2. 媒体在形成公众对听证会的看法中扮演的角色

地方媒体对公众听证会的不同阶段进行了参与。除了地方媒体的报道带来的公开性,当地记者还在选择参与者的阶段、听证会举行期间以及决策作出之后承担起监督者的角色。不同城市在使用媒体渠道方面存在差异。

在贵阳和武汉,官员利用官方报纸——当地的日报——来宣布公众听证会的消息。在武汉,没有参与的人抱怨说,只在官方媒体发布参加听证会的通知极大地降低了参与的广泛性,因为在当地,日报的阅读群体没有晚报多。

在青岛和北京,相关通知会通过当地所有的媒体渠道发布。尤其是在北京,地方官员鼓励当地媒体连续多日报导这一话题,刊登能使公众获知这一事宜的新闻报道。2009年和2010年,北京举行了两次

听证会,一次涉及水价,另一次涉及医疗改革。尤其是在第二次听证会上,当地报纸用三到四个版面来报导改革提案的细节。

在每次听证会期间以及听证会结束后,都会有完整的媒体报道。广播电视媒体和纸质媒体都会对讨论的议程和概要进行报导,并对相互冲突的观点进行详细描述。它们还会公开参与者的姓名。在一些城市,会对听证会进行现场直播。

媒体的权力取决于该座城市的开放性,本研究所进行的各案例研究中存在的差异证明了这一点。在青岛,一位当地记者集中关注居民参与公众听证会的经历,花大量时间以参与者的身份参加听证会,并在听证会结束后采访一起参与的人。即使官员们私下认识她并且知道她是一位记者,他们还是允许她以学生的身份进行登记来参加听证会。关于她为什么对听证会感兴趣,这位记者说道:

我想知道公众听证会的过程是否公正;我也想看看他们在知道我的记者身份的情况下是否会拒绝我参加,因此我提出了申请,然后参加了。在获得第一手经验后,我相信参与者的挑选机制是公正的。

从法律上讲,我认为公众听证会的参与者不拥有代表权。称他们为“参与者”[而不是“代表”]是准确的。

## 3. 公众听证会参与者的入口特征

迄今为止,关于公众听证会参与者的入口特征,还没有任何可以公开获取的官方数据或大样本研究。2010年左右,贵阳、武汉和青岛的公众听证会参与者的入口特征主要是中年人,受过教育(大部分拥有大学学历),属于中产阶级(表2)。人

口特征方面的这种结果是参与者挑选机制导致的偏见。这些并非直接利益相关者的参与者是自我挑选出来的,因为那些受过较好教育的人往往会表现出对本地政治的兴趣以及对参与正式听证会的自信。

表 2: 贵阳、武汉和青岛公众听证会  
参与者的口特征和协商环境的观察结论  
(建立在 2009—2010 年进行的访谈基础上)

	贵阳	武汉	青岛
参与者的口特征	专业人士(大部分是律师、政府管理人员、“劳模”);农民工;工厂工人;退休人员(从国有企业退休的人员)。	大部分是受过大学教育的专业人士(律师、企业老板和会计师)。武汉市人大还鼓励主修公共政策的大学生参与公众听证会以积累经验。	大部分是受过大学教育的专业人士(律师、企业老板);有大量女性参与者。联合团体获得代表位置,这使得留给普通公民的空间变小。
公众听证会的协商环境	公众听证会的各项议程并不是严格组织的,这为协商和公民策略留下了空间。尤其是参与者中的律师利用这一机会对大众进行了动员。	公众听证会的议程,尤其是立法听证会的议程,组织方面有着详细的规定。根据参与者的说法,协商主要发生在筹备会议期间。参与者,尤其是律师以及利益相关者,积极通过公众听证会来发挥公民策略的作用,以对官员进行约束。	事实上,行政听证会和立法听证会的议程都由市物价局进行监督。参与者声称没有经历过高水平的协商。参与者之间存在建立关系网络的低水平行动和合作。律师没有发挥任何积极作用。
关于公众听证会的媒体报道	当地媒体在对公众听证会发表评论方面受到限制。	当地媒体在对公众听证会发表评论方面受到限制。	当地媒体在监督公众听证会方面表现极其活跃,可以自由地发表评论。

### 三、政治效能感

#### (一) 什么是政治效能感?

政治效能感被定义为“认为个人的政

治行为确实或者能够对政治过程产生影响的感觉”。在政治学文献中,政治效能感在大部分情况下被视为个人特征,与政治文化和社会资本有关。根据这一思路,那些拥有政治效能感的人会参与政治。最近的文献甚至指出,政治参与过程有助于形成和提高政治效能感。到目前为止,这些关于政治效能感的研究往往将效能感与民主社会中公民的选举行为联系在一起。

有两类文献在其分析中涉及了非选举条件下的政治效能感:研究社会运动的文献和研究协商民主的文献。不过,对威权主义背景下的政治参与所形成的政治效能感的分析依然十分有限。在中国,情况尤其如此,据称,中国学者在其调查中会避免提及与存在争议的政治议题有关的问题,以便保护受调查者。

在中国,协商民主是新近出现的,其历史刚刚超过 10 年。大部分现有的研究集中关注的是协商民主中那些自下而上的倡议,例如协商型民意调查、地方选举、社区委员会以及共同体行动。公众听证会通常会被研究协商民主的学者所忽视,因为它被视为由政府官员精心策划的、自上而下的倡议。因此,探究公众听证会的任务留给了那些关注政策的结果而不是过程的公共政策分析家。所以,参与公众听证会及其对参与者和中国更广泛的政治环境的影响一直处于中国研究的领域之外。

本文提出了中国的公众听证会参与者维持政治效能感的三种方法:形成公民策略来增强其在听证会上的权力,建立起能够进一步推动他们追求其事业的关系网络,以及他们个人认为自己获得了采取行动的授权。下面三个部分将分析这三种模式的政治效能感。

## (二) 公民策略

中国存在举行商讨性集会的行政管理传统,该传统可追溯至很久以前,但是它在毛泽东时代表现最突出,采取的是政治协商会议的形式,全国层面和地方层面都有。虽然在决策时从专家和意见领袖那里征求意见在中国政治中一直存在,但让普通公民参与决策则是相对新近的现象。在当代中国,“协商决策”的发展趋势是通过各种不同的机制(例如网络民意调查、居民热线以及召开会议)从普通公民那里征求意见。这些新方式与那些更加传统的方式(例如请愿、诉诸先前存在的各种制度)是共存的。中国公民利用一系列方式来回应这些可能的新参与渠道,而协商民主理论对这些方式进行了分析。

阿肯·冯依据如下光谱建立起了参与环境中交流和决策的各种模式:位于该光谱一端的是那些被动形成自己观点的旁观者,处于另一端的是那些完全掌握了相关技术和概念方面的专业知识的人。表达偏好时的协商程度要低于探讨、形成和改变这些偏好和立场时的协商程度。同样,在参与式决策方面,与协商和谈判相比,集会和讨价还价发展得没有那么成熟。中国听证会的参与者在任何时候都可能参与其中的某种形式,具体的参与形式取决于参与者当时的境况。

中国的城市居民,无论是参与者还是其他人,确信自己有权参与决策,并寻求各种策略来增强其参与决策的能力。公众听证会的参与者在听证会期间会利用提供给他们的各种资源,同时也会利用这些资源来更好地服务于他们的最终目标。他们还会利用他们所能利用的各种途径,例如媒体报道、法律条文以及他们的社会关系网

络。作为一个可选项,公众听证会的存在还改变了更广泛的公众认识地方参与的方式。在以约束公众听证会中官员的行为为目的的集体性公民行动中,媒体发挥了作用。总之,公民和媒体参与听证会的现象是一种集体性的、但非协调性的公民行动,目的是将公众听证会转变为一种政治表达的工具。

中国的公众听证会展现的是当公民决定挑战施加在其身上的制度时所表现出来的创造力和能动性。下面将介绍2010—2011年期间贵阳、武汉和青岛的参与者所使用的方式。

### 1. 克服代表性危机的策略

中国公众听证会的代表制度是效仿协商民主制度形成的。存在两种参与形式:利益相关者的参与和自我选举。

利益相关者的参与因为国家发改委不允许在公众听证会上出现有组织的利益集团而受到阻碍。换言之,利益相关者只能以个人的身份参与,而不能代表同一团体内的利益相关者发言。为了克服针对有组织的利益集团的代表所作的限制,参与者形成了两种策略:在第一种策略中,利益相关者作为个人单独提出申请,然后在听证会上作为实际的游说团体发挥作用;在第二种策略中,自我选举出来的参与者在听完筹备会议上提出的各种观点后,决定共同采取行动,并在正式的听证会上作为实际的游说团体发挥作用。

自我选举的方式导致参与者不具有社会代表性。虽然这种选举偏差在协商政治对选举政治作出补充的制度中是可以接受的,但是,在中国,由于缺少民众投票,公众听证会参与方面的代表性变成了缺少政治代表性这一更广泛的问题的一部分。由于

不存在正式的代表机制,并且有组织的利益团体的代表在法律制度中受到限制,所以现有的参与机制使人们形成的期待和认知要大于其制度设计所能实现的范围。

中国的公众听证会遭到的批评是,参与者不具有社会代表性,城市居民的代表权被剥夺,该观点通常与“被代表”这一说法联系在一起,此说法可以被风趣地翻译为“伪代表”。

为了克服代表选举偏差以及让更广泛的社会成员参与公众听证会,已经参与其中的参与者形成了若干策略。政治上积极的参与者从处于弱势地位的社会成员中吸纳新的参与者,鼓励他们参与公众听证会,或者对其进行培训以备参与公众听证会。例如,贵阳的一位律师联系了农民工社区并发展了一名农民工去参加公众听证会,而该名农民工原本不敢去参加。在武汉,一位律师定期在其博客上发布有关参与公众听证会的帖子,并为那些想要利用公众听证会表达自身诉求的人免费提供法律咨询。

## 2. 追求多场所的路径

一些公众听证会的参与者只有在听证会涉及与其利益有关的问题时才能应付自如和有效参与。但是,另外一些人将听证会视为解决更广泛的政治问题的场所。下面引用的话就说明公众听证会的参与者将这些议程视为政治议程:

如果举行公众听证会,我会参与;如果人大也给我这种机会,我本人也会参与;如果人大代表需要征求意见以提交给人大会议,我们可以将意见转达给他,以便这些意见能够在人大会议上得以表达。

WXY 是一个激进分子。他与一位官员

是邻居,但这没有阻止他严厉地批评该位官员。他还在两会期间提交了许多提案。

参与公众听证会会鼓励参与者利用他们所能利用的一切渠道。总之,这形成了一种授权意识。

## 3. 监督公众听证会

随着公众听证会变得与政治代表性有关,对于公共舆论而言,让公众听证会正常进行就变成了一个重要问题。因此,更广泛的公众也形成了各种策略来监督公众听证会。

公众监督采取两种方式。第一,少数政治上的积极分子只要获知政府存在或可能存在不当行为,就积极追踪有关政府的报道并呼吁举行公众听证会。“公众听证会”已经成为呼吁对政府事务进行公众监督时普遍使用的词。在2009—2010年期间,公民以书面形式以及在网络媒体上要求就那些一般需要采取其他形式的监督和政策评估的事件举行公众听证会。

2010年,在多个社区施加压力的情况下,北京市政府宣布将举行听证会来决定新地铁线路的行经路线。这是能够通过公众听证会使问题得到解决的一个例子。同样,一些读者向当地报纸的专栏写信,敦促市政府就即将开始的医疗保险改革举行公众听证会。虽然该地方政府选择从公众以书面形式以及指定的网络提议平台上提交的意见中精选出相关意见,但是,依据相关问题的性质以及公众听证会的设计,举行公众听证会也是一个选择。北京市民还推动了有关其他议题的公众听证会的举行,这些议题并不直接属于一般公众听证会涉及的范围。

2010年春节期间(这也是中国财政年

的结束),公民要求就花费在政府办公场所的预算外支出举行公众听证会,虽然这一特殊问题通过财政调查会得到更有效的解决。另一个经常被网民和报刊读者提出的问题是所谓的“三公问题”。这一问题起源于政府官员在免费使用政府用车、用餐以及出差方面的享乐作风,这导致公众怀疑政府官员在享受这些服务时滥用权力。此时,这一问题也可以通过公开的政府倡议(这会使政府向公众负责)来解决,但对腐败官员的不满致使公众要求就三公问题举行听证会。

公众监督听证会是第二种监督方式,到目前为止,这是最普遍的监督方式,网民和报刊读者即使没有参与听证会,也会追踪了解听证会的进程。听证会结束后,参与者的姓名以及工作单位(本研究所涉及的大部分案例中是如此)会在当地媒体上公布。在一些案例中(青岛、武汉和北京),讨论的记录也会公布在当地媒体或者相关政府机构的官方网站上。因此,要弄清楚参与者的身份、他们与政府的关系以及与听证会的议题相关的商业圈子(如果有关的话)是可能的。弄清楚他们对听证会议题的观点也是可能的。在一些情况下,参与者的身份会在听证会举行前公布。这使得媒体和对此关注的公众能够在听证过程开始前就进行干预。

#### 4. 提议举行听证会以便约束政府

听证会的议题是由与每次听证会的议题相关的政府机构确定的。虽然公民提出听证会的议题在法律上是可行的,但是这并非惯常的做法。这在中国持续遭致了公众的批评,导致这一点的两方面原因是相互交织在一起的:(1)政府部门对议题的选择要么是为了证明其预期的决议是正确

的,要么与人们的关注点或需求没有多少关系;(2)这种对于决定何时以及围绕何种议题举行听证会的独断权限制了城市公民表达关注和解决问题的渠道,阻碍了利益的表达。就像地方官员以及为中国的公众听证会设计了相关程序的蔡定剑所肯定的那样,公众提议举行立法听证会在法律上不存在任何障碍,即使这一选项在法规中并没有作出明确规定。由于它没有被明确规定,也没有被公开宣布,所以公众提议举行立法听证会一直不是普遍做法。如果任何社会团体想要通过听证会实现其目标,蔡定剑都会通过在全国性媒体上表态来表达支持。

武汉市人大法制办的官员表达的观点是,他们愿意考虑举行听证会的提议,尽管他们无法承诺所提议的听证会一定会举行。与武汉的官员不同,青岛的官员没有表现出同样的意愿来接受公民提出的举行公众听证会的提议,即使他们被提醒这么做并不违反听证会的法律框架,他们的依据是这不是惯常做法,并且他们没有收到任何指示允许公众提议举行听证会。

这两个例子表明,在中央政府没有作出明确规定的情况下,地方政府会使用它们的自由裁量权来否定或者破坏公众听证会制度。

除治理方面的惯例外,存在着更广泛的法律障碍来限制公民提议举行听证会的能力。中国的法律制度不涉及对公共利益的倡导,因此在该法律制度中,没有直接涉及争议的各方完全没有机会采取法律行动。因此,公民不能就那些与他们没有直接关系的议题提议举行听证会,即使他们能够参与这些听证会。

不过,所有级别(市一级、省一级或者

国家级)的公众听证会在本质上都能促进建立在公共利益基础上的参与,甚至最低级别的听证会也要求有足够数量的人参与进来才能举行,因为行政事务和立法事务都不只是依据直接的私人利益来确定的。因而,即使其议题并不属于其直接的私人利益范围,公众听证会的组织结构也使得公民能够参与其中。已有的公众听证会议程在法律制度内部带来了一个独有的例外,这一例外使得听证会能够避开公益诉讼的缺失所导致的局限性。就公众提议举行听证会而言,不存在例外条款,这一行为要遵守一般法律。根据公益诉讼律师的观点,就与公共利益相关的事务举行听证会的提议可能会遭到拒绝,原因在于中国缺少公共倡导制度。在实际中,这一法律方面的限制意味着公民不能就环境污染或者非法拆迁这样的问题提议举行听证会,除非他们正好居住在被污染或者被非法开发的地区或附近。

尽管存在这些法律上的限制,但是在武汉,一个从一位定期参加公众听证会的律师那里获得免费法律咨询的环保倡导群体向人大法制办提出了举行公众听证会的提议。当他们遇到这位发表有关公众听证会的微博律师时,他们开始对能够用来为其目标服务的法律渠道有了认识。在这些积极分子进行内部讨论之后,他们决定采取多种渠道,并向该位律师征求建议。在其建议下,他们还与武汉市人大法制办进行了约谈。相关官员告诉他们可以提出举行听证会的提议,虽然举行听证会的决定要由上一级人大作出。这一案例说明了城市中积极分子是如何相互联系并进行合作的。

### (三) 新兴的关系网络

当前研究社会运动的文献对集体行动

的过程和结果作出了区分。依据同一思路,新兴的关系网络(与已有的关系网络一样)在有关集体行动动员的分析中受到关注。现有的关系网络是在如下共同体中形成的,在公民聚集起来采取集体行动之前,这些共同体就已经通过居住地、工作场所或者宗教这样的联系而联系在一起。与此不同,新兴关系网络根源于与参与者同伴在行动过程中形成的熟悉感。多项研究表明,这些新兴关系网络增加了参与的人数,并促进了行动的可持续性,最后但同样重要的是,它们提高了在将来进行动员的可能性。

最近关于“日常话语政治”的研究也表明,在咖啡店或者通过相互认识建立起来的第二层次的关系对一个人的政治观点和态度会产生影响。本杰明·里德(Benjamin Read)提到了“核心个人”,他们在中国城市中花费了大量的时间和精力在政府建立的制度内部促进了当地关系网络的发展。

为了使参与形式更加多样化,鼓励更多人参与,以及影响那些为听证会设定议程的官员,贵阳、武汉和青岛的公众听证会的定期参与者对本市居民进行动员的方式是说明新兴关系网络如何发挥作用的典型例子。此外,公众听证会参与者也将其关系网络扩展至当地媒体和地方人大代表,目的是对当地的政治产生更大的影响。通过这种方式,参与公众听证会就促进了越来越广泛的公民参与到当地政治中来。

在贵阳,中产阶级的律师、工厂工人和退休工人之间形成的战略联盟说明了这三类人是如何走到一起、实现相似的利益并且探索那些他们能够用来更加有力地捍卫自身利益的途径的。在这一案例中,这些

结成联盟的参与者认识到其利益的稳固不是取决于与政府之间的那种个人的、一对一的关系,而是有赖于与同样的利益相关者形成联盟。他们发展了友谊,并且就即将举行的听证会互通消息,在参与方面相互鼓励。当这三个群体都参加某个听证会时,他们会事先开会,就如何在听证会期间使自己的观点更具说服力进行讨论。与那些没有同他们结盟的其他参与者和公民不同,在与政府的关系中,他们会克制自己,但是,他们会努力与政府建立起直接关系。这三类公众听证会的热情参与者不会将其意见不一致的参与者视为“他人”,而只会将那些不与他们打交道的参与者视为“他人”。

参与公众听证会还使得该市的参与者形成了其他的关系网络。在武汉和青岛,想要实现某一目标的参与者会联系地方人大代表和当地媒体的记者来公开他们的目标,他们之间的长期接触在公众听证会参与者、作出响应的人大代表和记者之间形成了关系网络。只要需要,这些关系网络很容易就能运作起来。

积极参与听证会的另一种关系网络是在公众听证会参与者与当地倡导群体之间形成的。例如,社区委员会会联系武汉那位定期在自己的博客上发布有关公众听证会和其他参与形式的信息的律师,以获得援助。反过来,他参加了武汉多个社区委员会的会议,旨在维持与当地社区的联系。

媒体也会在公众听证会举行之前和举行期间在自身内部建立关系网络。地方媒体对公众听证会的兴趣与日俱增。青岛一位专门关注参与政治的晚报记者就是一个例子。其他报纸也总是会报导公众听证会的情况,刊登听证会的记录以及参与者的

个人信息。为了让公众了解听证会的情况,他们在刊登相关报道之前会在内部进行协调。这些报道不仅会介绍青岛的公众听证会的情况,也会分析国内外的相关做法。记者们解释说,他们参与听证会活动的目的既是为了改进公众听证会,也是为了约束地方官员。

不过,就像贵阳的官方媒体的情况所展示的那样,编辑们可能会犹豫是否要刊登与官方表述不同的报道。在这种情况下,邻近省份的报纸取而代之,刊登了相关报道,因为他们想要避免直接挑战当地政府。蔡定剑给出的例子是广州的报纸到不同省份报导当地的公众听证会。

与人大代表变得相熟并且知道哪些人大代表会作出回应;能够呼吁当地记者进行报导;当本地媒体受到压力时,请求外地记者进行报导,从以上这些行动中所形成的关系网络为政治上活跃的公民提供了一系列可行的选择方案。具备这些关系网络后,公民形成了个人的政治效能感。下一部分将解释参与行为和建立关系网络的行为对个人的影响。

#### (四) 对个人的影响

现在,无论是研究社会运动的文献,还是研究协商民主的文献,都普遍承认参与集体事件会改变个人的生活。

长期以来,研究社会运动的文献都是依据集体行动的最终结果来衡量它们是否成功。如果公民的运动实现了其政治目标,那么该运动就被归类为成功的。不过,经过一段时间后,研究社会运动的学者将其关注点扩展到了那些没有实现成功的重大变革的集体事件。存在地方性问题的社区委员会、环保积极分子、劳工议题以及身份政治都在社会运动分析中找到了自己的

一席之地。

当一项社会运动持续了相当长时间,就像美国的民权运动那样,参与过程会改变参加者看待作为改革促成者的自己以及他们置身其中的权利运动的方式。持续而频繁的参与还能增强人们相信个人可以发挥影响的信念,从而促使他们更愿意参与未来的事件。

虽然研究社会运动的文献将个人的赋权看作参与过程带来的“非预期性结果”,但研究协商民主的文献一直以来更乐于承认参与过程对个人的影响。协商民主理论最早可以追溯至约翰·密尔(John S. Mill),他为有关协商的“教育作用”的理论打下了基础。参与协商行动训练个人形成了“普遍意志”的观念。

在民主理论家看来,一个政体在制度结构上的特征与该政体内个人的素质同样重要。民主所依赖的内部素质之一就是“选择和参与的意愿和能力”,这会形成政治效能感和实现公民教育,并作为培养政治能力的方式发挥作用。

尤尔根·哈贝马斯(Jürgen Habermas)认为,对于建立赋权意识而言,对公共话语的参与与参加选举投票具有同等的重要性。参与公共话语对于逐步建立社会资本的个人具有教育作用。

通过参与实现赋权的情况会以多种方式出现。对于那些背景较弱的人(例如农民工和工厂退休工人)而言,参与意味着获得那些他们原本认为无权获得的资源。本研究的被调查者中的一位农民工作出了如下回答:

问题:参加公众听证会如何影响了你个人?

回答:我的(知识)水平提高了,也有了更多勇气。因为省长、省委书记参加了会议,他们离我们有30到50米远,但我们依然能清楚地看到他们。我们市的市长、市人大的头头以及市委书记都参加了会议,他们都是会议代表。我参加了常委会会议和政协会议。

同样是这位农民工回忆说,当本地的积极分子律师接触她和他们社区的其他农民工,向他们介绍公众听证会时,她是犹疑的。她的第一反应是,作为没有本地户口的人,她是不能参加的。当她被人说服相信,无论她是什么户口,都能够参加听证会时,她依然认为自己在这种“高级”的政治活动中没有发表意见的权利。只有在参加完听证会后,她才战胜了这些担忧。

对于其他人而言,参与本地政治意味着社会地位的提高。律师、私企老板和劳模将参与本市事务看作城市居民的荣誉。在贵阳的一个案例中,一位参与者说,他从实用主义的角度出发,利用筹备会议来确认官方的立场,这样一来,他就能够在正式会议上重复官方的“路线”,从而取悦官员。他指出,自己之所以喜欢取悦官员,并不是为了形成一种威慑感或者寻求个人利益,而是为了能够继续获邀参加以后的会议。

在贵阳,由于一些公众听证会参与者之间先前存在的社会关系网络和专业人士关系网络,因此参与者会希望其在听证会上的良好形象或表现能够保证自己在下一次听证会中占有一席之地。一位参与者解释说,他想要继续参与听证会是因为在贵阳这样一个地方,参与政府事务是有声望的事。在贵阳,教育水平低,普通老百姓往

往对政府事务感到畏惧。同样,贵阳的一位劳模给出的理由是,她之所以参加公众听证会,是因为参与当地的政治生活是劳模的责任之一。

在青岛,当地政府和人大都是邀请专家库中的法律专家来参加公众听证会。我们访问的两位律师在解释他们为什么同意在听证会上发挥专家的作用时都说到了同样的理由:因为你的专业知识而获邀参与决策过程这件事体现了你在专业领域的能力。他们也都表示,一旦他/她开始参与公众听证会,他们就形成了个人兴趣,开始以公民的身份提出参与申请。这些被访谈的参与者在谈及他们与政府的关系时,拥有共同的赋权意识:

我们去那儿是为了捍卫自己权益的权力。

这是一个让政府倾听我们意见的平台。

这是一个我们的意见被听到的平台。

虽然这些地方的积极分子中有一些是作为利益相关者在行动,但其他人是为了公共倡导而采取行动。虽然在地方一级,利益相关者的积极行动在大部分情况下是受欢迎的,但是,公共倡导是受到严格限制的,因为中国的法律对于想要与国家进行谈判的公民集体利益是坚决不容忍的。最明显的结果是影响了地方的积极分子,他们将公众听证会视为他们可以用来约束官员以及影响当地政治变革的手段之一。

那些自我任命的社区领导,主要是律师和记者,参与公众听证会是为了将其作为一种公民策略。社区领导人在公众听证会框架内形成了各种策略,目的是约束官

员,并对那些利益受到影响的人以及关注本地问题的更广泛的公众进行动员、培训和鼓励。

他们构成了参与者中的一个独特群体。他们是普通公民,但因其教育背景、职业以及社会经济背景而能够获得那些可以用来进行公共倡导的资源。

参与、建立关系网络以及知识共享使得这些参与者能够参与本地政治。这些参与者只在本地政治中表现活跃:虽然他们会持续关注全国的政治状况以及那些对政权和中央领导层提出批评的公共知识分子,但是这些地方的积极分子会将其活动局限于本地和本地的问题。

武汉的一位律师告诉我,他关注了维权运动中那些著名的维权律师,他认识到他所做的是类似的事情,但是为了继续从事他所做的事情并且帮助更多的人,他更愿意保持低调。

他在武汉为公共利益和事业展开诉讼。2012年,在参加了一个由全国人大和北京大学联合举办的公益诉讼律师培训班后,他将其关系网络扩展至其他地区的公益诉讼律师以及中央决策者。从这个意义上看,这位律师的个人情况与约翰·吉文斯(John W. Givens)所说的“中国的平民律师”类似。下面的引文也说明了建立关系网络在公共倡导中的作用以及为了将事情持续下去保持低调的必要性:

我当然希望能够就不同的议题收集各种意见,并将这些意见转达给人大,但是在当前阶段,事情并不会按照这个过程发生:我们需要看到我们国家的民主发展到人大能够真正像那样发挥作用的阶段。而现在看来,实现这一点还需要一些时间。……

我们只能希望民主会逐步实现。我也不想看到社会陷入动荡。为什么我们这一代人不想成为理想主义者,从而满腔热情地努力实现这一目标?因为他们不想看到社会混乱,他们希望看到渐进的变化……总之,社会应该保持一定的稳定,这无论是对个人,还是对国家,都是更好的。我这一代人大部分持有这一共同想法,但是,还有很多其他年代的人,他们中的很多人认同那些极端的手段。

就像上面的引文所展现的,在中国城市地区,公民策略、新兴的关系网络以及由此对个人产生的影响都是公众听证会对政治效能感的形成所产生的影响。

#### 四、结论

公众听证会是改革时期中国政府的一项新的政策手段,它试图通过为公民参与决策提供场所来提高输入端的合法性。虽然其制度设计有时存在着代表制方面的内在缺陷,但是各参与者、尤其是社区领导者已经在整个过程中形成了各种策略来克服这些不足。

本文集中关注了两个方面的话题:(1)在中国城市地区,对公众听证会的政治参与对政治效能感的影响;(2)协商民主在中国的发展前景。本文认为参与公众听证会提高了参与者个人的政治效能感,因此形成了一个有利于在地方一级进一步建立政治关系网络的环境。本文的另一个观点是,在中国,协商民主不可避免地会遭遇代表性方面的危机,但是对于政治参与而言,协商性会议的持续召开有助于一整套新的公民策略的形成。

本文对有关参与的研究以及有关当代中国的研究文献都起到了促进作用。它还提到了有关中国协商民主研究的未来。本文的研究结论表明,对于中国城市地区在公民参与过程中出现的新兴的政治关系网络有必要进行进一步的研究。

本文建立在小样本的质性研究的基础上。虽然这是在有关协商民主和参与的研究中使用最为普遍的方法,但它依然面临着普遍化和可测量性方面的挑战。一项关于公众听证会参与者的过往参与经历、态度和行为的调查可能有助于理解那些对中国城市地区的参与行为起到决定作用的因素。■

[吉兰(Ceren Ergenc):土耳其中东技术大学国际关系与亚洲研究系;陈晓:中央编译局世界发展战略研究部]

(责任编辑 顾海燕)