

协商式民意调查：本质、过程及其中国实践

——以浙江省温岭市泽国镇第一次协商式民意调查为例

梅志罡（华中师范大学社会福利研究中心/社会学院 湖北武汉 430079）

摘要：协商式民意调查本质上是一个民主政治的实践过程，它通过有效的程序设计和民主对话机制，克服了常规条件下大众理性缺失的动机，实现了公民民主参与的平等性、参与性、责任性和程序性。中国实践检验了这个观点。

关键词：协商式民意调查 民主参与 公共治理

一、协商式民意调查源起、本质及其运作过程

协商式民意调查的思想来源于美国斯坦福大学教授詹姆斯·费什金(James S. Fishkin)，他从雅典人利用抽签来选择法官及立法者的方式得到启发。以现代意义而言，他认为我们可以采取随即抽样的方式，选取一些民众，这些民众将是一个社会的缩影。更进一步要让这些民众聚集在一地，面对面的互相讨论，如此可以提供民众成为一个理想公民的机会与动机，因为他们的意见不再只是几千万人之中微弱的声音，而是在小组一、二十人中被听得到的意见，籍此可以暂时减轻理性无知的程度。¹

从理论上讲，协商式民意调查提出主要是连接民主改革中互不相容的两个重要元素，一个是“协商”，一个是“平等”。虽然民主政治的发展要求政府在公共政策中更多的征询广大民众的意见，扩大了公民的政治参与，促进了民主政治所追求的平等价值，但却妨碍了民主政治所强调的“协商”，也就是指对于不同政策选项的正反意见的认真思考和辩难。以公共选择学派为首的学者指出，一般选民在经过理性计算以后，认为自己在政治过程的影响力微乎其微，因而丧失了动力去认真完成民主政治过程中一个公民所应完成的义务。²换言之，部分投票或民意调查所搜集的意见根本就不存在，或与真正的民意有很大的差距，这些民意表达的根本问题使得民主政治是民意政治的理想无法实现。

协商式民意调查与传统民意调查的根本不同就在于其目的并不只是在于预测民意，更多的是一个实践民主政治的过程，这个过程提供了一个思辨的场所，

¹ James S. Fishkin, *The Quest for Deliberative Democracy*, Paper Prepared at the European Consortium for Political Research Joint Session of Workshops at the University of Mannheim, Germany, 1999, March, pp.26-28.

² 黄东益：“审慎思辨民调——研究方法的探讨与可行性评估”，《民主调查季刊》，2000，第一期，第126页。

尝试了解在一个资讯充分以及公众能够审慎思考和相互辩难的理想状况下所呈现的民意。

从实践层面看，一般首先随机抽取一个样本（可以是全国，也可以是地方），针对某个政策议题进行问卷调查，并征询受访者参加审议会议的意愿。其次，在邀集受访者参加的审议会议中，参与的公民和其它公民进行讨论，向来自不同立场的专家提问，并阅读相关的信息，来了解公共议题不同的行动方案或政策选项的优劣得失。最后，对审议会议的参与者进行后测的问卷调查，比较参加会议前后参与者对政策议题的态度和知识是否发生变迁。所有讨论的过程由公共媒体播出，从而影响公共政策的决策过程，提高政治任务参与讨论的动机，并展现与传统民调有别的来自民众的声音。其具体运作程序如下：

第一，准备工作。通常由媒体、政府机构、一般的民意调查中心和协商式民意调查中心共同组成一个委员会：媒体负责活动的宣传，公民与官员、专家对话的转播等；一般的民意调查中心负责问卷的设计、先期访问与参与者的选择；协商式民意调查中心负责活动的设计与质量的控制，委员会的运作应保持中立性，以取得公民的信任。

第二，参与者的选择与先期访问。由主办单位以随机方式抽取一个样本，对由主办单位所设计的问卷进行面访或电访，询问受访者参与小组讨论的意愿。

第三，研讨会议。在先期的调查问卷完成后，邀集愿意参加讨论的公民，以焦点体的方式进行小组讨论。（在研讨会议之前主办方将代表不同立场的资料发给各参与讨论者。）各小组针对不同议题讨论后，邀请学者专家、民意代表或政府官员针对相关议题与公民进行对话，使讨论者对议题能有更深入的了解与思考。部分小组讨论的内容及公民与专家、政治人物的对话，通过电视等媒体转播。

第四，后测问卷。参与讨论的公民为“实验组”，原先接受面访调查而后来没有参加小组讨论的公民为“控制组”。一般而言，协商式民意调查包括一个“实验组”和两个“控制组”，讨论结束后，除了比较“实验组”本身在会议前和会议后态度的改变外，“实验组”的结果也与两个“控制组”比较。通过“实验组”与“控制组”的比较将可强化内在效度。

总的来看，协商民意调查将会克服常规条件下大众理性缺失的动机，因为它不同于传统的民意测验：参与者只获得极少的信息，只有极少的时间来考虑一些

被咨询的问题。在协商民意测验当中，协商讨论时间充分，事先提供了详细的、公正的、中立的说明材料。随机抽样产生的代表、开放式的程序和不拘一格的辩论使得协商的结果通常难以被操纵。在协商期间能够运用各种辩论形式，比如小组讨论，大会交流。在整个协商民意调查中，公民、专家、政府官员能够平等的进行交流和沟通，受访者与受访者之间，受访者与被访者之间有了充分的互动。国外的实践表明，在良好信息基础上的讨论、协商过程对参与者的观点产生了显著的影响。罗伯特·达尔（Robert A. Dahl）甚至将协商民意调查看作是他所知道的民主实践中最有前途的创新，并希望将来能够被更多的国家所采用。

二、协商式民意调查在中国的运用与启示

2005年4月，浙江省温岭市泽国镇第一次引用了协商式民意调查³，将泽国镇本年的30个城镇建设项目作为协商式民意调查主要内容。会前，政府做了四方面的准备工作。第一，在全镇十二万人口中以科学的随机抽样方式选取了275名代表，代表不同的利益需求；第二，把专家提供的三十个项目的说明材料于会前十五天送达给275名代表阅读；第三，会前十五天将决策听证的时间、内容、程序通过可宣传的途径向全镇民众宣传；第四，设计了关于三十个项目的调查问卷，并排成顺序，用可量化的标准让全体代表先对各个项目的重要程度逐个评分。在正式的恳谈会前，由政府主持，召开了预备会议，把275名代表以随机方式分成十六个小组进行讨论，由十六名经过培训的中学教师充当主持人，他们不受任何政府的主导意见影响，每个小组把本组最关心的三个问题带到大会上集中交流。正式恳谈会上，有十二位专家坐到大会上倾听每个小组提出的疑虑。经过充分的大会交流，再把275名代表分成十六个小组继续讨论。内容方法跟第一次讨论一样，在小组讨论的基础之上又进行大会集中发言。整个恳谈会上只有专家来与民意代表进行交流。恳谈会结束前、后，分别对275名代表发放两次完全相同的调查问卷，由代表对这三十个项目的重要程度进行逐个评价。然后组织方把两次调查问卷的数据输入计算机处理，得出了对三十个项目从重要到不重要的排列顺序。

泽国镇自2005年首次运用协商式民意调查的方法后，群众对党和政府的正

³ 蒋招华，何包钢：“参与式重大事项的决策机制——温岭市泽国镇公众参与2005年城镇建设资金使用安排决策过程的个案报告”，《学习时报》第308期。

面评价（包括信任度）不断提高，如在随机抽样到的 275 名代表中，有 70% 的人认为政府会贯彻协商民意调查的结果。2006 年泽国镇再次使用该方法，有 80% 的人认为政府会尊重民意，执行其结果，比去 05 年增加了 10%。这个 10%，就是协商民主产生的人民群众满意度的增值。

三、协商式民意调查对政府公共治理的启示

从本质上看，协商式民意调查是 20 世纪 90 年代兴起协商民主下的一种公民参与模式。其在运用过程中，充分体现了协商民主“平等性”、“参与性”，“责任性”、“程序性”四大特点。在笔者看来，协商式民调对政府公共治理如下启示意义。

第一，“平等性”。首先，地位平等。在协商式民意调查中，民众与官员、专家享有同样的主体地位。换言之，协商主体在身份、地位上一律平等，都是协商过程中平等的参与主体。其次，机会平等。民众和政策制定者都是在非强制性、自愿的基础上参与有关协商的平等机会。公民在协商式民调中和官员一样有平等的发言表决机会，使自己的意见和观点得以倾听和表达。再次，资源平等。传统民意调查中，民众和政府资源不对称的弊端，在协商式民意调查中得以改善。民众可以通过官员对信息的公开以及专家的讲解，对议题主要内容有更为详细的了解，进而加深对政府公共政策深度和广度的思考。最后，能力平等。这对政府提出了更高的要求，政府不仅仅应当聆听公民的观点，还应当培训民众交流和沟通的技巧，从而让民众也享有平等的“话语权”，具有和其他参与主体一样平等的表达能力和说服能力。

第二，“参与性”。在协商民意调查中，民众不再仅仅是“精英设计问卷”的受访者，而是政府公共政策出台的共同策划者、合作者、背书者。长期以来，公共政策的制定权被垄断在系统类的政治精英手中，这种专家—精英式的具有神秘色彩的决策模式，一方面造成了民众对政府疏离感和不信任感，另一方面加大了政府公共决策的失误概率。而通过协商民意调查中，基层政府官员和民众互动，交流与讨论，政府可以最大限度捕捉决策所需要的信息，并且通过公民参与管道反馈给政府民众的真实偏好和实际需求，从而使公共决策者能够更好的了解民心、民情、民声。更重要的是，民众透过这种“草根民主”方式的锻炼，参与到

公共政策的实际决策过程中，增强了公众与政府之间的互信感，最大限度的减少了政策推行的障碍，从而有效的提高了公共政策的“合法性”。

第三，“责任性”。传统民意调查中公众常出于一种不慎重的态度来对待自己给出的结论，即使是在没有意见的情况下，为了投票而投票，或为了给答案而给答案，未经仔细思考，形成了菲利普·康维斯（Philip Converse）所说的“无态度”（non-attitude）。⁴而协商民意调查中，则强调了必须将政府责任，公民责任，与公共利益责任作为公共政策展开的基础。换言之，虽然各协商主体是以利益多元者的角度出现，但其根本目的是为了实现在公益。政府是整个协商过程中的组织者，一方面担负起协调整个协商过程的责任，即政府要充分发挥其组织者的积极角色；另一方面政府要具有回应性，能够针对民众在协商过程中反应与接纳程度，对政策做出适当的反应与调整。而民众在协商过程中，一方面行使公民权力，充分发挥了自己的主观能动性。另一方面也应当履行公民义务，配合政府的工作，保证协商秩序，在合法的基础上积极行使自己的权力。

第四，“程序性”。日本京都大学法学院教授谷口安平曾有过一段精辟论述：“我们的世界已变得越来越错综复杂……一个问题的正确答案因人而异，因组织而异。程序是他们唯一能达成一致的地方，而且他们能达成一致的唯一程序是能保证程序公正的程序，因为他们一旦同意了程序，则无论是何结果，都必须接受所同意的程序带来的结果”。⁵协商民意调查需要对样本的采取，协商内容的选定、协商方式的运用、协商的结果的落实都有严格的程序设计。亦言之，通过技术专家设计的协商民意调查要突出程序的科学性、民主性和合理性，从而为政府和公民之间的互动提供一个良好的制度框架。即通过制度上约束，制止公众和政府无理性的行为。

小结：总的来看，在协商民意调查中，政府与民众之间平等的交流与沟通，有助于拉近双方的距离，增强相互的理解；民众通过积极参与到公共政策中，有助于增强公共政策的合法性，解决政策执行中的效率问题；政府和民众在协商过程中个尽其责、相互学习、相互监督，有助于公共权益的维护与共善（public good）

⁴ Philip. Converse, Fishkin's National Issues Convention Has Real Scientific Merit, Public Perspective (1), pp.11-12.

⁵ [日]谷口安平：“程序公正”，节选自宋冰：《程序、正义与现代化》，北京：中国政法大学出版社，1998，第376页。

的达成；而程序性设计可以为公众与政府之间的互动搭建良好的制度平台，同时保障了民调的科学性与民主性。不容讳言，作为一种协商民主下的新型公民参与模式，协商式民意调查还存在着成本过高，样本代表性不足、“霍桑效应”等问题，但作为一种新的公民参与模式，它能够更好、更清晰的反应民意的走向，同时通过互动增强了政府与民众之间的信任感，更重要的是，它回应了一种民主理念那就是“民主应该不只是公民偏好的汇集，而是公民能力的提升与转变”。

参考文献

- [1] [美]詹姆斯·博曼·威廉·雷吉,陈家刚等译.协商民主:论理性与政治[M].中央编译出版社,2006年9月版.
- [2] [美]丹尼尔·W·布罗姆利著,陈郁等译.经济利益与经济制度——公共政策的理论基础[M].上海三联出版社、上海人民出版社,2006年3月新版.
- [3] 徐勇.乡村治理与中国政治[M].中国社会科学出版社,2003年12月第1版.
- [4] 陈家刚.协商民主[M].上海三联出版社,2004年7月第1版.
- [5] 俞可平.增量民主与善治[M].社会科学文献出版社,2005年2月第1版
- [6] 慕毅飞.民主恳谈——温岭人的创造[M].中央编译出版社,2005年10月第1版.
- [7] 李君如.协商民主:重要的民主形式[J].文汇报,2006年7月27日。
- [8] 蒋招华、何包钢.协商民主恳谈:参与式重大公共事项的决策机制[J].学习时报,2005年10月24日
- [9] 何包钢.协商民主之方法[J].学习时报,2006年2月16日
- [10] 宋冰.程序、正义与现代化. [M],中国政法大学出版社,1998年第1版.

作者简介:梅志罡,男,1968年5月生,河南新野人。华中师范大学社会福利研究中心/社会学院副教授,在读博士。研究方向:社会政策与公共管理。

文章来源:作者投稿

中国社会学网 www.sociology.cass.cn