

# 社会治理中公共协商的伦理诉求与有效性保障

周谨平

(中南大学人文学院, 湖南长沙, 410083)

**摘要:** 社会治理呈现出多中心、网络化的权力结构, 强调社会成员的责任共担、协同合作、利益共享, 这就需要社会成员充分沟通、达成共识。因此, 在社会治理中建立畅通的公共协商机制成为凝聚治理力量、分担治理责任、提升治理效能的关键环节。在社会治理中, 公共协商是达成道德共识的平台, 是产生集体行动的纽带, 是化解公共矛盾的渠道, 是群体沟通的桥梁。公共协商以公共理性为基础, 以公共美德为追求, 以公共责任为支撑。要保证社会治理公共协商的有效性, 就必须创造自由平等的协商空间, 满足公共利益的要求, 实现多层次协商方式的创新。

**关键词:** 社会治理; 公共协商; 公共理性; 公共责任

中图分类号: B82-05; D630

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2026)01-0001-09

在国家治理体系和治理能力现代化的进程中, 我国社会也正经历从管理走向治理的过程。党的二十大报告明确提出“完善社会治理体系”的重要战略任务, 指出要“健全共建共治共享的社会治理制度, 提升社会治理效能”, “发展壮大群防群治力量, 营造见义勇为社会氛围, 建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》将“健全社会治理体系”作为推进中国式现代化的重要内容。社会治理呈现出多中心、网络化的权力结构, 强调社会成员的责任共担、协同合作、利益共享, 这就需要社会成员充分沟通、达成共识。公共协商是达成公共意见、形成社会共识的对话机制, 也是确保治理方式和结果符合公共利益、遵从公共意愿的重要保障。因此, 在社会治理中建立畅通的公共协商机制成为凝聚治理力量、分担治理责任、提升治理效能的关键环节。

## 一、社会治理为何需要公共协商

与传统管理不同, 社会治理主要不是依靠行政命令推动, 而是依赖社会成员的多元参与, 强调在治理过程中维护社会成员的主体地位, 达成治理主体之间的自主互动。公共协商是社会成员自由、平等参与, 公开运用理性的合作性活动。博曼将公共协商定义为“交换理性的对话性过程, 目的是解决那些只有通过人际间的协作与合作才能解决的问题”<sup>[1]</sup>。哈里森指出, 公共协商是一种民主的方式, 它秉承了这样一种观念: 那些公共决策的利益相关者有权利、机会和能力参与可以影响决策内容的对话。公共协商给予人们参与公共性讨论并且影响公共选择的机会<sup>[2]</sup>。郑虎援引赫斯特豪斯的定义, 认为公共协商是参与主体在确立目标后持续思考、选择最佳实现方式的过程。他认为公共协商包含一

收稿日期: 2025-05-20

基金项目: 国家社会科学基金项目“正义视角下的利他主义有效性研究”(25BZX083); 湖南省教育厅科学研究重点项目“国家治理体系与治理能力现代化的政治伦理研究”(22A0012); 湖南省社会科学规划项目“社会治理共同体的道德认同研究”(23YBA005); 中南大学“高端智库”项目“重大公共卫生危机中的道德规范与伦理秩序研究”(2020znzk07)

作者简介: 周谨平, 男, 湖南长沙人, 中南大学人文学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 应用伦理, 联系邮箱: forcouse@163.com

系列的推理、计算实践,旨在发现我们可以共同遵守的规则,保证事情按照我们的计划和期待发展<sup>[3]</sup>。从学者们对公共协商的定义可以看出,公共协商是一个多元参与的开放性对话过程,在其中平衡各主体的利益和诉求,最终达成代表普遍利益和意愿的公共意见,为公共决策提供依据。公共协商的特点在于其开放性、多元性和多样性。开放性意味着公共协商向所有社会主体开放,任何治理参与者都有权利和机会参与协商过程。多元性意味着公共协商涉及多元主体,谋求各主体间的认同与共识。多样性意味着公共协商有着丰富的开展方式,它不是固态定式的规则,而是动态的过程。在公共协商中,人们都可以站在自己的立场独立、自由地发表意见,并对他人的主张做出回应,最终形成非强制性的一致。公共协商所具备的公共性与社会治理的伦理特质高度契合,在社会治理中扮演重要角色。

首先,公共协商是达成道德共识的平台。在传统管理中,政府是一元主体,站在管理权力的中心,与民众形成了固定的主客体关系,担负着政策制定、执行的责任。因此,传统管理表现出单向的权力结构,社会成员往往被动接受、服从管理,社会秩序是在自上而下的垂直权力运行中形成的。政府在社会秩序的建立过程中享有更大的话语权。对社会治理而言,社会是介于国家和社会成员个体之间的公共空间,希望通过调动、整合社会力量弥补政府有限性的制约,自主、自觉参与成为社会秩序构建的主要伦理特征。这种自主性建立在社会治理主体的道德共识之上,即要求社会成员能够自觉认识并担负相应责任,自觉遵守、履行相互间的道德承诺。这就是我们国家提出要建立社会治理共同体的根本原因。

道德共识则是任何共同体构建的必要前提。滕尼斯借助一种自然形成的“共同理解”的观念来阐释共同体的价值一致性,并且认为这种“共同理解”是天然形成的。然而,这种观念的成立是有条件的。雷德菲尔德认为,不假思索地形成“共同理解”唯有在“小”(smallness)的环境中才有可能,“小”(smallness)意味着“内部的交流是全面的,经常的”<sup>[4](7-9)</sup>。但社会治理共同体显然不属于雷德菲尔德所言的“小”共同体形态。正如鲍曼所指出的,我们处在一个与外界交往日益频繁的时代,“所有同质性必须通过筛选、分离和排斥,从大量的杂乱性中精选出来;所有的一致性需要被创造”<sup>[4](10)</sup>。既然共同体需要人为创造,那么公共协商就成为创造共同体的内在要求。在社会治理过程中,社会成员有源自历史传统和主流价值引导的一致性,但彼此之间的差异性也同样显著。而且,社会治理共同体是在推进社会治理过程中形成和发展的,具有动态特征。要形成社会治理的合力,就必须通过公共协商就价值目标、是非标准、道德规范达成广泛的一致,为治理合作提供坚实的道德认知基础。

其次,公共协商是产生集体行动的纽带。社会治理期待社会自治能力的提升,并以此支撑社会权力的行使,填补国家权力在社会领域退让留下的空缺。社会治理要求社会成员能够围绕治理目标采取协调的集体行动。治理目标一方面来源于政府的引导,另一方面则来源于社会成员对于社会问题的共同认识。我们的社会生活复杂多变,由于政府的有限性,无法要求政府洞悉、解决一切社会问题。这就需要社会成员根据自己对社会生活的观察和理解发现的问题,在相互交流中形成公共意见,最终将公共意见转化为共同实践。以社会成员的理性弥补政府理性的不足,恰恰是社会治理的应有之义。通过公共协商,社会成员可以确立治理议题,围绕议题创建原则、程序和方法,将社会资源有机整合,形成集体行动。更为重要的是,在公共协商中,人们会形成对于社会新的理解,从而构建新的理解框架,将公众的视野聚焦到值得共同关心的问题和事务之中。博曼指出,“理解就是和行动者的愿望或者信念具有‘同述性’的一整套事实”<sup>[1](177)</sup>,如果相互沟通不充分,人们就无法窥见事实的全貌。在公共协商过程中,人们不但加深了对社会生活的理解,还“把自己构造为有能力转变制度性目标的新公众”<sup>[1](177)</sup>。而且,在公共协商中,我们应该充分考虑我国的行动逻辑。如魏崇辉所言,“各个层级的协商治理及其运行逻辑都应该成为协商治理研究的对象,进而形成中国本土的协商治理理论”<sup>[5]</sup>。

此外,社会治理的特点在于,公共权力的赋予不再仅仅依靠政府的委托,公共赋权成为新的公共

权力产生形式。集体行动需要规范、程序的引导，也包含权威以及对权威的服从。国家权力曾经在社会各个领域都扮演了这种权威的角色，并且以政治强制力给出了服从的理由。在社会治理中，这种权威和秩序更多地基于社会成员的共识。在公共协商中，人们自主地建构行动秩序，并且以公共认同的方式为之赋予道德正当性。因此，治理权威的来源不再单纯是政府的授权，认同成为权力赋予的重要方式。在具体的治理情境中，人们通过协商共同服从某一社会主体的意见和安排，从而将其置于权力行使者的位置。比如当发生交通堵塞时，一位热心的社会成员开始疏导交通，如果大家都服从他的指挥，他实际上就发挥了交通管理者的作用。他之所以具有使驾驶者服从的权威，并不是因为他特殊的社会身份，也不是因为获得了交通管理部门的授权，而是公共认同的结果。公共协商则是达成公共认同，从而进行公共赋权的重要途径。

同时，公共协商也检验公共赋权的正当性。在公共赋权的治理中，我们也面临正当性的挑战。由于这种基于公共意见的赋权形式带有偶然性和随意性的特点，我们如何保证权力赋予的正当性？换言之，政府赋权需要经过特定的规范化程序，而公共赋权的程序则往往根据不同的情境表现出明显的差别。那么，我们如何确保基于认同而产生的权威，以及在此权威引导下的集体行动具有积极的道德意义？公共协商不但为达成一致行为提供平台，也在社会主体的多元参与中为我们审视集体行为提供渠道。公共协商带有鲜明的公共性特征，意味着所有公共协商的参与者都可以将信息输入协商程序之中，并且对协商的意见进行评价、检验和修正。正如博曼所言，协商的公共性不仅指协商的方式，而且为协商提供了一种理性的类型，要求“它们必须对每个人来说都是可说服的”<sup>[1](23)</sup>。这实质上就是公共性的正当性验证。

再次，公共协商是化解公共矛盾的渠道。社会行为有公共性的意味。从企业的社会性生产到社会成员个体在公共场所的行为选择，莫不如此。这些行为都会与他人利益产生关联。当这种关系引发公共矛盾的时候，我们不能凭借自我利益的理由予以化解，而期待公共权力的介入则需要耗费时间、精力与成本。公民协商是较为便捷和有效的调解方式。在很多情况下，公共性矛盾并非私人部门有意识地侵犯他人权益，而是因为对他人权益的忽略。一旦通过双方协商认识到他人利益的存在，就会改变自己的行为模式，避免矛盾的发生。一旦矛盾转化为冲突，利益相关者通常都会付出更高的代价。囚徒博弈的前提是信息的闭塞。人们在无法确知其他人信息的条件下才会选择最有利于自己却产生最坏公共结果的行为方式。足够的信息沟通则能够帮助人们做出最合理的选择，从而走出“囚徒困境”。就此而言，公民协商越充分，产生共赢结果的可能性就越大。在公共场所，当我们以平和的方式对吸烟者提出禁烟要求时，大多数情况下对方都能熄灭香烟，这说明双方在沟通的过程中能够更为深刻地了解彼此的需要。

最后，公共协商是群体沟通的桥梁。在社会多元化的趋势下，人们的文化、意识和利益诉求更为多元，群体之间的差异也更为明显。如果大家不能进行良好的沟通、交流，就会在社会权力、文化包容以及财富分配等方面产生尖锐矛盾。公民群体在文化、权力方面的认知差异则会引发社会歧视，降低社会的包容度。此类现象一方面将造成群体的隔阂，产生对立的群体情绪；另一方面还将造成社会认同的危机。就第一个方面而言，目前社会存在着对立性的群体心态。形成这些心态的重要因素在于不同群体之间缺乏相互理解，某一群体的利益增长没有惠及其他群体，甚至拉大了与其他群体的距离。因此，分属不同群体的公民心理上产生了距离感。就第二方面而言，我们对于社会的认同需要我们超越群体性的识别。这种超越性内在地需要群体之间建立一种共同性的联系，让我们在回答属于何种共同体时带有强烈的社会归属感。只有进行充分的公民公共协商，各个群体才能充分表达自己的价值倾向、文化偏好和利益愿景。唯有通过相互理解、相互探讨形成的共识才是普遍有效的。正是在沟通之中，少数群体才能让多数群体认可自己的行为方式和文化信仰，让公共选择的结果满足社会治理的要求。

## 二、社会治理中公共协商的伦理诉求

公共协商作为社会治理中重要的沟通、交流方式,既与社会治理的伦理特质相契合,又被社会治理赋予了独特的伦理要求。

首先,公共协商以公共理性为基础。公共协商不是杂乱的闲言碎语,而是基于理性的辩论。社会成员在参与社会治理的过程中难免带有个体偏好和特殊利益诉求,公众意见也表现出庞杂性的特点。这就需要对公共协商的信息进行合理的选择。熊彼特之所以反对民众采取诸如写信的方式对政治代表进行游说,是因为这种方式在某种意义上试图操纵这些代表而违背了民主精神。“他认为这一方式实质上是公民试图控制他们的代表的活动,这是对整个领导概念的否定。”<sup>[6]</sup>人们对于社会生活的理解不尽相同,对于社会事务的认识千差万别,与社会事务的利益关联也大相径庭,这就决定了公众意见的参差不齐。来自不同群体的意见很有可能完全相反。这就需要以理论的眼光对协商过程和结果进行甄别,避免受到公众意见中非理性信息的影响。

支撑公共协商的理性必然是公共理性。假设我们缺乏公共理性,人自私的本性将驱使我们尽量从公共资源中获取私人利益,最终将造成哈丁所言的“公地悲剧”。哈丁设定具有趋利理性的放牧者在公共的牧地放牧,结果所有放牧者都倾向于让更多的自己的牲畜进入牧区,导致过度放牧带来的牧地萎缩。“这是一个悲剧,每个人都被锁定在一个系统。这个系统迫使他在一个有限的世界上无节制地增加他自己的牲畜。在一个信奉公地自由使用的社会里,每个人追求他自己的最佳利益,毁灭是所有人不可避免的目的地。”<sup>[7]</sup>“公地悲剧”可以发生在任何公共资源的领域之中。私人理性并不能如自由主义经济学家所期待的那样在一切社会领域中都促进社会资源的最优分配。特别是在社会生活中,并不是所有的公共事务都会与个人利益产生直接的关联。而且,社会建设的成果也往往带有群体偏向性,需要其他社会成员做出贡献、妥协甚至利益的让渡。我们不能期待所有社会成员都能从每项社会建设成果中获得同样的回报。比如社会服务、社会保障领域,就需要处于优势地位的社会群体奉献更多的力量,并且关照处于社会不利地位者。如果大家都站在自身角度参与公共事务,谋求自我利益的最大化,那么这些领域就会被忽视。因此,我们只有秉持公共理性,充分认识共同利益与自我利益之间的有机联系,并且站在社会整体利益的视角参与协商,才能保证治理的结果符合公共意愿和公共利益。正如博曼所言:“以这种方式形成的理性更可能产生每个人在特定意义上——即使没有全体一致,公民们也能有效地同意继续进行协商与合作——都具有合法性的决策。”<sup>[1](24)</sup>公共理性不仅为人们获得共识提供了公共性的视野,而且为共识的达成提供了正义的价值框架。罗尔斯就认为,公共理性的关键在于,“公民将在每个人都视为政治正义观念的框架内展开其基本讨论,而这种观念的基础则是那些可以合理期待他人认可,以及每个人都准备真诚捍卫的各种价值”<sup>[8]</sup>。

其次,公共协商以公共美德为追求。社会治理不仅追求道德的正当性,更内生对“善”的追求。科恩指出:“集中关注共同的善的协商,要求公民之间存在某种形式的明显平等,并以促进形成关于共同的善的公共概念的形式塑造公民认同和利益。”<sup>[9]</sup>我们正处于推进中国式现代化的宏伟蓝图之中,推进中国式现代化也成为我们社会治理的历史任务。中国式现代化是人口规模巨大的现代化、全体人民共同富裕的现代化、物质文明和精神文明相协调的现代化、人与自然和谐共生的现代化、走和平发展道路的现代化,彰显出鲜明的人文关怀。这就决定了我们的社会治理不仅要追求技术化的效率,更要展现善的价值与意义。在社会治理的公共协商中,我们要秉持、贯彻社会主义核心价值观,使之成为治理协商的价值导向。换言之,我们公共协商的过程和结果都要接受价值标准的检验,从而保证治理的道德合理性。

要建设“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会治理共同体，就必须促使社会成员以积极的道德姿态参与其中，在治理中实现高尚的价值目标。在社会治理的公共协商中，我们不仅要站在正当的立场，更要彼此之间形成良好的道德氛围。社会治理共同体既具有工具性联合体的特点，又是满怀情谊的生活共同体。之所以说它有工具性联合体的性质，是因为社会治理是互利互惠的协作机制，社会成员在此过程中促进公共利益的增长，满足个人利益的期许，显现出工具性价值。然而，社会治理共同体更是充满温情的生活共同体。社会治理的参与成员具有多重共同体身份——都是政治共同体的同胞、文化共同体和道德共同体的交往者，在长期的共同体生活中关切彼此的生活状态和利益诉求，互相支撑、互相帮助。这就决定了治理协商必然是在我们特有的伦理语境中开展的。在协商对话中，我们既要坚持正当的底线，重视治理程序的正义，还要关注协商的结果是否顾及所有社会成员的诉求，尤其是少数群体的特殊需要。因此，公共协商期待社会成员能够秉持超越正当性底线的美德参与其中，让协商的结果充分满足社会的道德需求。并不是所有社会成员都能无障碍地参与社会治理，并且根据“正当”标准获得满足基本需要的资源份额，比如生理残障人士。在治理协商中，我们要给予他们更多的关照，利他主义精神、友爱关怀等美德无疑是公共协商的对话者们应该具备的道德品质。公民美德帮助人们满怀热忱地参与公共协商，使协商的话语充满道德的温暖。

公共协商在涵养公共美德中扮演重要角色。人们在公共协商中实践着自己的道德责任，也在实现自我的道德价值。我们都不是原子式的孤立存在，而是生活在彼此联系的社会交往之中。社会的伦理精神、道德文化都镌刻在我们的心中，也潜移默化地塑造我们的人格、品质和精神气质。我们必然带着价值观念和道德理想参与公共协商，并且以此作为我们辨别是非曲直的价值标准。当然，道德观念不可避免地带有主观色彩。由于个体差异，加之社会多元化趋势，人们的道德观念也呈现出多样化的特点。道德相对主义是我们社会治理中面临的重要挑战。公共协商可以帮助社会成员接受不同的道德观点、道德理由，从而站在他人和社会的立场上思考问题，对自己的道德立场进行反思和优化。

再次，公共协商以公共责任为支撑。公共责任是人们对公共性后果的承担，代表了社会成员为促进公共利益而自愿担负社会分工、扮演相应社会角色的意识。正如韦伯对“心志伦理”与“责任伦理”的区分实际表达了动机与目的之间的张力。前者强调行为动机的“善”，但明显带有浓厚的主观色彩，而且倾向于自我的绝对化。后者则着重于行为的后果以及对后果的承担。公共责任显然属于责任伦理的范畴<sup>[10]</sup>。这意味着，在围绕社会治理所展开的公共协商中，社会成员要以高度的责任心提出治理意见和建议，在对话中不断修正治理方案，力图实现最优化的治理效果。只有当协商各方形成高度的责任自觉，才能在多元声音中牢牢把握正确的方向，有机整合公共意见，达成一致的行动。

由于人们承担不同的社会角色，对于社会的认知也存在显而易见的差异，因此，在公共协商中必然会出现分歧。由于公共参与的个体性特征，人们关于治理的观念、方式以及利益需求都存在差异，甚至相互矛盾。一旦缺乏对公共利益的坚持，协商就很可能走向无意义的辩论和争吵。所以社会治理中公共协商期待所有的治理参与者都担负起团结的责任。这种责任建立在人们的共同体意识之上。正如罗亚玲在分析阿佩尔对共同责任的洞见时所指出的那样，集体的共同责任是一种“原初责任”（阿佩尔语），作为对话者的责任，这意味着悬置了我们在生活世界中的具体身份，不是某种基于我们的具体社会角色的特殊责任<sup>[11]</sup>。团结的责任要求我们超越因特定社会角色而产生的特殊责任，强调作为对话者的共同身份，从而怀有为认识和解决公共问题做出贡献的愿望<sup>[11]</sup>。费斯廷斯泰因认为参与协商的对话者都承担着“特定责任”，包括“提供协商过程中所有人都能接受的理由，倾听并认真回应他人的理由和观点，尽力达成所有人都能接受的共识”<sup>[12]</sup>。我们可以从学者们对公共责任的论述中提炼出参与治理协商的公共责任的基本内容。一是维护公共善的责任，即协商参与者应该自觉维护我国社会治理的基本价值导向，以实现公共道德价值作为协商目的；二是维护公共利益的责任，在协商中要超越私人利益和特定的身份利益，主动从治理共同体的视角提供问题的解决方案；三是维护协商稳定

性的责任,在遵循协商制度和规则的同时能够顾及治理合作者的意愿和利益,提供可以被其他协商者接受的合理化建议和意见。作为社会治理的对话者,我们应该在协商过程中始终坚持求同存异、努力达成共识的道德态度,在治理目标的引领下尽量弥合分歧、解决矛盾。公共责任既包括作为社会治理参与者的集体责任,又包括由于治理角色定位产生的个人责任,是普遍集体责任与特殊个人责任的高度融合。

### 三、社会治理中公共协商的有效性保障

无论是何种层面的公共协商,都存在一个最根本的问题——如何保证协商的有效性。公共协商的关键在于通过民主的方式让参与协商的各方意志得到真实的表达。除此之外,作为社会治理的公共协商还有着对于结果的要求,即协商达成的共识必须通过社会制度和政策安排得以体现,并且成为公共决策的主要依据。因此,要检验公共协商是否有效,关键在于治理参与者和利益相关者的意见能不能充分地表达,协商的结果是不是顾及到人们的普遍利益并且契合治理目标的根本要求。

首先,要创造自由平等的协商空间。罗尔斯设计了“无知之幕后”来确保人们充分发表自己的意见,达成正义原则的共识。但我们在现实生活中无法让人们站在无知之幕后,我们必然要通过确保协商话语权的的方式来让协商的结果保持客观独立性。国家的法律体系为协商话语权提供最有效的保障。全面贯彻依法治国是设计公共协商程序的基础。我国宪法第三十五条规定:“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”此外,宪法还规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”(《中华人民共和国宪法》第二条、第五条)这意味着公民的言论自由作为基本权利是不容侵犯和剥夺的。在协商过程中,所有主体都应保持独立的人格,并享有基于人格的平等权利。

这种平等的内涵在于:所有协商主体都不能限制其他主体的言论权利,所有协商主体的话语都应受到同等的尊重和重视。科恩认为:“在理想的协商中,参与者在形式和实质上都是平等的。形式上的平等是因为,控制程序的规则并不挑选个人。每个具有协商能力的人在协商的每个阶段都享有同等的地位……实质上的平等是因为,现存权力和资源分配并不影响他们参与协商的机会,这种分配也不会在他们的协商中发挥权威性的作用。”<sup>[13][56]</sup>只有当协商者感受不到外界压力,并认为自己的意见会对结果产生影响时,协商者才能具有完整表达自己观点和意见的欲望。否则,协商者就会对民主参与产生冷漠情绪。现代西方普遍存在的政治冷漠,很大程度上就是人们对于自我话语的无效所产生的消极态度引起的。

因此,在公共协商特别是协商决策中,应当赋予协商者同等的权重。也许有人会提出异议,因为参与协商的主体存在着认知能力、利益牵涉程度、个体道德水平等方面的差别,担心赋予同等的权重会忽视协商主体间的差异性。公共协商恰恰是对这种差异性的回应。如果人们都是同质的,就没有协商的必要,恰恰是人们在诸多方面的异质性产生了不同的观点和意见。公共协商就是希望通过平等的对话,在异质性基础上达成公共意志的统一。如果我们分配给协商主体不同的权重,我们就将面对无法绕开的问题——依据何种标准赋予权重,是政治权力、财富多寡、文化程度,还是道德水准?无论依据何种标准,我们都会陷入不平等的对话结构之中,产生话语歧视,而这显然违背公共协商的理念,让公共协商失效。

诚然,我们也会面对精英主义的难题。由于信息的不对称性,专家群体往往对具体的治理问题有更为深刻的认识与见解。他们通常在公共协商中凭借知识的优势而与其他商谈者形成“认知的不平等”

(Epistemic Inequality)关系,即他们处于话语的优势地位,甚至在特殊条件下具有垄断地位。不可否认,专家的意见对于推动社会治理、解决治理中的技术性问题至关重要。专家的知识优势在某种程度上是维护、提升治理成效的关键因素。那么,在社会治理的公共协商中,我们如何既充分利用专家的技术优势,又防止滑向精英主义的话语垄断呢?摩尔指出,专家们有可能将公共性的议题转化为价值无涉的技术性问题,从而将普通民众排斥在外,占据话语的主导地位<sup>[14]</sup>。如果我们希望保证公共协商中的平等对话,就必须保持公共协商的开放性。在摩尔看来,要将“批判性的精英主义”(critical elitism)嵌入民众广泛参与的争论性背景之中<sup>[14]</sup>。在公共协商中,我们不能因为知识专业的强弱而赋予特定主体话语的优先权,专业意见也必须通过公共辩论的程序。即便面对专业意见,民众也可以提出质疑,并且将自己的主张反映到公共决策之中。专家应该成为协商中民众咨询的对象,而不是依靠专业知识直接做出公共决策。相反,专家要借助专业知识说服民众,并接受民众的监督。在公共协商中,我们应该把专家意见所具有的知识优势限定在技术层面,防止技术知识的优势转化为话语权力的优势。

其次,我们必须确保公共协商符合公共利益的要求。在社会治理领域,公共协商的目的是达成公共善、促进公共利益。因此,公共协商一定要站在公共的立场,否则就会演变为个体利益的相互博弈。几乎所有的政治哲学家都强调以公共利益作为公共协商的基础。科恩指出:“在一个秩序良好的民主中,政治争论是围绕替代性的公共利益概念而组织的。”<sup>[13](51)</sup>高斯认为理性理想是公共协商的核心——“协商是理性的,因为参与各方在提出、反对或支持其观点时,都需要陈述他们的理由。他们在给出理由的同时,希望那些理由(而不是例如权力)将决定其观点的命运”<sup>[15](151)</sup>。

那么,我们在协商中如何体现公共利益?换言之,我们如何确保协商主体站在公共利益的角度,而不是单纯依据个人欲望发表意见的(在现实的协商中,我们无法完全排除个体性的因素,也没有必要完全排除这些因素)?这就要求在进行公共协商时,提出意见和主张的主体都有责任出具充分的理由,而且这种理由必须被认为是可以被每位协商成员视为好的理由。只有当这种理由得到协商参与者的普遍认可时,所提出的观点或意见才是正当的。高斯为我们提供了检验公共意见正当性的原则。一种理想化的原则表述为“假设每个人都是善意的、完全理性的,并且拥有充分的信息,那么,当且仅当每个人都接受(或者说不拒绝)原则或政策P,它才会被公众认为是正当的”<sup>[15](156)</sup>。因为这一原则过于理想化——信息不对称和理性的不满足是现实生活的常态,所以高斯进而提出了一个较低的标准:“当且仅当原则或政策P被每个真诚推理的理性人所接受(或者说,没有拒绝)时,它才被公众认为是正当的。”而这一原则还是不完满的,因为它所关注的是理性的人。高斯则认为正当原则应该关注理性信仰,所以又提出了新的表述方式:“当且仅当每个人都有合理的理由接受原则或政策P(或者说,没有拒绝它的合理理由)时,P才被公众认为是正当的。”<sup>[15](160)</sup>

在我国的语境中,这一原则可以更为详细地表述为:①任何观念和意见都不与我国的基本价值理念相违背;②任何观念和意见都必须提供相应的理由;③这些理由可以被协商参与者合理接受。只有符合这一原则的公共协商才能被认为具有公共性。因此,在社会治理的公共协商中,我们必须对协商话语进行引导,围绕公共利益为话语提供基本的框架。社会主义核心价值观为我们的公共协商提供了价值基础和伦理语境,它所蕴含的社会主义集体主义精神确保公共协商以维护和促进公共利益为基本方向。在社会治理的公共协商中,对话要紧密联系治理的主题,使对话对治理目标的达成具有积极意义。同时,我们要排斥任何不相容的自利话语。虽然公共协商包容个人的诉求与主张,但对话不能带有社会偏见,或者将自我利益凌驾于他人利益和集体利益之上。虽然社会成员之间的利益冲突时有发生,但公共协商的目的就在于调节相互利益的矛盾,最终达成利益的统一。就此而言,个人利益的满足必须以对治理目标产生积极效果且不伤害他人、集体利益为前提。这意味着,协商者提出意见和主张的理由必须经过公益性的验证,能够获得普遍性的认同。

最后,我们要实现多层面协商方式的创新。我国学者林尚立将协商分为四种类型——决策性公民

协商、听证性公民协商、咨询性公民协商与协调性公民协商。针对不同类型的协商,我们必须设计具有创新性的协商路径。这四种协商类型并不是完全隔离、相互无涉的。在公共事务的协商中,通常几种协商类型并存、相辅相成。听证性协商可以成为公共决策的方式,比如以听证结果作为决策方案。咨询性与协调性协商既可以为公共决策提供更为充实的信息、突破信息不对称的隔阂,其协商结果也能在公共决策中发挥决定性作用。

要充分发挥公共协商在社会治理中的作用,就必须搭建多层次的协商体系。一是要强化协商决策制度。在社会治理中,要改变部门决策的一元模式,让社会各界代表特别是利益相关者参与公共决策过程,以协商结果而非部门意志决定决策结果。在社会治理中,参与协商的主体众多,针对不同的主体间协商需要制定相应的协商机制。针对不同形式及不同群体间的协商,我们要搭建科学的对话平台,契合不同情境协商的特点。在此过程中,我们要特别关注“底层参与”,即保证处于社会不利地位者的意见能够得到充分表达并且成为社会治理的重要参考。魏崇辉认为,“底层参与”是社会主义协商治理的基本要义,“底层参与”是防止阶层固化、关怀弱势群体的基本路径<sup>[16]</sup>。二是要准确划定协商范围。赋予谁对话的资格是关系公共协商效力的重要问题。如果对话者范围过小,将应该参与对话的社会成员排除在外,则会造成公共意见的褊狭,使治理决策忽视和遗漏相关群体的利益与诉求。对话者范围过大同样会造成协商的失效。与具体治理情境无关的社会成员对于事务的背景和利益关系认识不充分,对信息的把握不全面,他们如果参与协商很可能无法提供建设性的意见。当然,协商资格的确认是一项复杂而困难的工作。我们通常会将利益相关作为资格授予的主要依据,但在公共事务中,利益相关是较为含混的概念,因为不同社会成员与事务的利益相关性存在显著的差异。而且,公共事务中通常会出现社会成员之间的利益博弈。因此,我们在公共协商中要为直接利益相关者提供参与的机会,特别要关注利益受损方的诉求,尽量使协商的结果达到正和博弈的状态。比如我们可以在公共协商中前置类似于帕累托最优的条件,力争使最终的决策不对任何社会成员的利益造成伤害,或者降低任何对话者的福利。三是要为公共协商提供完整可靠的信息。帕洛林认为,对话只有建立在可靠的公共选择信息基础上才是有效的。而且,信息在公共协商与公共责任之间扮演着重要的桥梁角色,并让公共责任发挥应有的作用<sup>[17][115]</sup>。在公共协商中,我们要尽可能提供全面、真实的信息,帮助公共协商的参与者改变极端、固执的偏好,转而寻求对治理而言最好的方案。研究表明,提高信息的质量有助于减少极端的意见,让协商者更真诚地表达、交流<sup>[17][127]</sup>。四是要建立长效的意见收集、反馈和评估机制。随着网络技术的成熟、通信手段的丰富,协商不再受到时空的局限。社会治理应该充分利用网站、微博、微信等数字媒体资源搭建公共协商平台,随时公布政策、制度信息,为公众的广泛参与创造条件。此外,我们还应该建立公共协商评估体系,以量化标准考察公共协商对于社会治理的影响程度和效果。社会治理不是固定的模式,而是动态的过程。因此,社会治理需要在实践中不断调整和优化路径,以顺应社会发展的变化。这就需要将公共协商意见及时反馈至社会治理中,同时也需要丰富和完善公共协商机制,不断提高其在社会治理中的效力。

#### 参考文献:

- [1] 博曼. 公共协商: 多元主义、复杂性与民主[J]. 黄相怀, 译. 北京: 中央编译局出版社, 2006: 25.
- [2] HARRISON E A. Geographies of public deliberation: A closer look at the ingredient of space[J]. *Society*, 2023: 893-906.
- [3] ZHENG T. Effective deliberation, good deliberation, and the skill analogy[J]. *The Journal of Value Inquiry*, 2021(55): 213-228.
- [4] 鲍曼. 共同体[M]. 欧阳景根, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2003.
- [5] 魏崇辉. 中国协商治理理论与实践互动的背离及其应对[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2018(6): 155-161.
- [6] 佩特曼. 参与和民主理论[M]. 陈尧, 译. 上海: 上海世纪出版集团, 2006: 4.
- [7] 奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道[M]. 李正中, 译. 上海: 上海译文出版社, 2000: 18.

- [8] 罗尔斯. 公共理性的观念[M]// 博曼, 雷吉. 协商民主: 论理性与政治. 陈家刚, 译. 北京: 中央编译出版社, 2006: 78.
- [9] 登特里维斯. 作为公共协商的民主: 新的视角[M]. 王英津, 袁林, 林云娟, 等译. 北京: 中央编译局出版社, 2006: 2-3.
- [10] 韦伯. 韦伯作品集: 第一卷[M]. 钱永祥, 林振贤, 罗久蓉, 等译. 南宁: 广西师范大学出版社, 2004: 259-261.
- [11] 罗亚玲. 共同责任如何可能? 阿佩尔对话: 责任伦理学的洞见和问题[J]. 当代国外马克思主义评论, 2024(2): 299-318.
- [12] 费斯廷斯泰因. 协商、公民权与认同[M]// 登特里维斯. 作为公共协商的民主: 新的视角. 王英津, 等译. 北京: 中央编译出版社, 2006: 42.
- [13] 科恩. 协商与民主合法性[M]// 博曼, 雷吉. 协商民主: 论理性与政治. 陈家刚, 等译. 北京: 中央编译出版社, 2006.
- [14] BODINI P, MOORE A. Critical elitism, deliberation, democracy, and the problem of expertise[J]. *Ethical Theory and Moral Practice*, 2021(24): 395-397.
- [15] 杰拉德·F. 高斯. 理性、正当性与共识[M]//博曼, 雷吉. 协商民主: 论理性与政治. 陈家刚, 等译. 北京: 中央编译出版社, 2006.
- [16] 魏崇辉. 新时代协商治理理论与实践有效互动的中轴逻辑及其实现[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2020(6): 1-9.
- [17] PAROLIN G. Citizens' participation in deliberation process and multidimensional accountability: A possible virtuous relationship[C]// *Populism and Accountability: Interdisciplinary Researches on Active Citizenship*. Basel: Springer Nature Switzerland AG, 2023.

## The ethical appeal and effectiveness guarantee of public deliberation in social governance

ZHOU Jinping

(School of Humanities, Central South University, Changsha 410083, China)

**Abstract:** The governance of the society exhibits a polycentric and networked power structure, emphasizing shared responsibilities, collaborative cooperation, and mutual benefit distribution among members. This calls for full communication and consensus-building within the community. Therefore, establishing unimpeded public deliberation mechanisms becomes crucial for consolidating governance capacity, distributing governance responsibilities, and enhancing governance effectiveness. In social governance, public deliberation serves as a platform for achieving moral consensus, a bond for generating collective action, a channel for resolving public conflicts, and a bridge for fostering mutual understanding among groups. Public deliberation is grounded in public rationality, guided by public virtue, and supported by public responsibility. To ensure the effectiveness of public deliberation in social governance, it is essential to create a free and equal space for deliberation, fulfill the requirements of public interests and innovate multi-level approaches to deliberation.

**Key words:** social governance; public deliberation; public rationality; public responsibilities

[编辑: 胡兴华]