

Political Logic Frame of Administrative Hearing A Perspective of Discourse Theory

Xue Bing & Yue Chenghao

(Public Management College of Northwest University, Xi'an, China)

Abstract

I . Research Summary and Applied Theory

The institution of public hearing originates from and is employed in jurisdiction as a necessary procedure. It is also used by legislation as a necessary means to hear and consider various opinions before passing a law. In the course of time and due to the demand of practice, it was employed in public administration as well and became a perfect institutional program and model for regulating the behavior of the government. Administrative hearing was introduced in China in the mid-1990s and is very often used in administrative license and punishment procedures, such as price regulations in control of the government.

When reviewing the domestic and foreign studies and researches on the method of public hearing, we found out that they do not give many satisfying answers about its outcomes in practice and theory; especially few experts analyzed and theorized it in the field of politics. We think that the discourse theory, which emerged in the 1990s and which claims that citizens can use their communicative responsibility in the public realm to form public opinions and communicate essential values to their government, could be a new paradigm and perspective to study administrative hearing.

II . The Logic of Discourse Theory to Regulate Power

The intention of public hearing is to regulate and direct administrative power, which could either derive from the idea of creating checks and balances or from discourse theory, which suggests that administrative power should be channeled by communicative power in ordinary communication in life. However, communication roots in the reasons of discourse network and the interaction of arguing. In public, one can communicate on an equal level to others and form consensus in the process of communication and argumentation as a value for directing policy making by eliminating the influence of power and money. Jürgen Habermas, the initiator of discourse theory and one of the most famous theorists in the world, identifies three kinds of problems in ordinary life, that are moral, ethical and pragmatic ones. Because of these different

kinds of problems, the discourse has to take place in three levels, the pragmatic discourse, the ethical and political discourse, and the moral discourse.

The aim of discourse theory is to distinguish and classify different types of discourse within the qualification of restricting administrative power. However, the discourse comes out in the communicative network of dividing function, which is regarded as the interaction between formal and informal formation of public opinions and will.

III. Administrative Hearing in the Logic of Discourse Theory:

Law, Program and Project

Most of modern public affairs could be affected and regulated by the power of government; so, it is critical for modern democracies how to standardize administrative power and function. Based on the discourse theory and on different problems that the administrative sector has to face, administrative hearing consists of administrative projects' hearing at the pragmatic level, administrative programs' hearing at the ethical and political level, and administrative statutes' and laws' hearing at the moral level.

Administrative power will face any kind of problem which is related to morality, such as distribution of social public goods and opportunity to live and survive. These problems involve everybody and surpass any special community's interest to accord with right and justice. So this type of administrative hearing should adopt moral discourse in order to check different interests and values in a general perspective.

Administrative hearing has to adopt ethical and political discourse when facing ethic problems. This kind of discourse needs to identify values and viewpoints formed in a special community, which should be shared and received by everyone in the community in order to make everyone understanding its common life model and to reach consensus by giving up any conflicts among them.

Some problems will have to deal with pragmatic discourse as well; we might call it interests bargaining and compromise. People as stockholder do not have to seek common values but just a baseline which could be received by everyone. This kind of problem epitomizes the given goals most effectively. However, the key point for finding a compromise is to afford and create a fair environment so that no one can dissent on the basis of different reasons.

Generally speaking, the objective of pragmatic discourse is to gain a compromise under various interests' conditions, the objective of ethical and political discourse is to construct a consensus that bases on members' self-perception in a community, and the objective of moral discourse is to meet justice. In short, one can call them a fair and just balance of interests, the

self-understanding of a community's values, and moral reasons of justice. We also analyze and prove our viewpoint with the help of two important cases, including the largest dam in world at the Nu River and the P.X Project of Xiamen City in China.

IV. Conclusion

The original intention of administrative hearing is to domesticate and regulate administrative power; its modern logic should be found in discourse theory, which suggests that responsible citizens will approach the public realm equally and freely and will debate and argue with rational reason and not just only to exhibit the facts and windbaggary with self-interests. The method of administrative hearing should fit into the paradigm of discourse theory in order to construct the best condition for discoursing on reasons and to meet consensus. The formal system of political will and opinion should be kept open to the informal system, so that the administrative power and function will be held in balance by the interaction between them.

行政听证的政治逻辑架构 ——基于商谈理论的视角^①

薛冰 岳成浩

(西北大学公共管理学院, 陕西 西安, 710069)

摘要: 听证制度的本意在于规训和导控行政权力, 它可以基于三权分立与制衡的逻辑, 也可以运用哈贝马斯的商谈理论来建构。商谈论强调, 行政权力应源于日常交往所产生的交往权力导控, 交往则是基于“理由”的商谈网络的形成与论辩的互动。针对面临和处理的不同问题, 商谈又呈现为三个层次, 即实用性商谈、伦理-政治性商谈和道德性商谈。遵循商谈理论的逻辑, 行政听证可分为以实用性商谈为主的行政项目类听证、以伦理-政治商谈为主的行政规划类听证、以道德商谈为主的行政法规类听证。

关键词: 行政听证, 交往权力, 商谈理论, 逻辑构架, 分类

一、文献综述

听证制度在西方最初出现和实施于司法领域, 是司法审判活动的必经程序。后被立法所吸收, 成为立法机关制定法律时必须听取各方意见的必经程序。随着时代的发展与实践的需要, 其又被引入公共行政领域, 并逐步形成了相对完善的制度程序和模式, 成为规范引导政府行为一项有效的制度安排。中国行政听证制度的实施始于 20 世纪 90 年代中期, 从实施情况看, 目前听证更多涉及和集中于行政许可及具体行政裁决处罚等方面, 有关政府决策方面的听证主要限于价格听证。

西方听证制度设立的本意在于通过合理适当和公平透明的程序设计, 保证公权力对民意的开放性和回应性, 从而实现对行政权力的有效规制。其研究主要体现在以下几个领域: 如对国防政策听证的研究^②, 关于社会安全听证研究^③, 对卫生保健听证的研究^④, 关于妇女就业听证方面的研究^⑤, 关于城市用水价格听证的研究^⑥, 关于医学实验听证的研究等^⑦。关于

^① 本文受到康德拉·阿登纳基金会上海办事处资助, 特此声明并予以感谢。

^② Burt Richard, *Congressional Hearings on American Defense Policy 1947-1971*. The University Press of Kansas, 1974.

^③ Priecofer Donna, *Judges, Bureaucrats and the Question of Independence: A Study of the Social Security Administration Hearing Process*. Greenwood Press, 1985.

^④ Lindeman C, *A Call for Public Hearings on Physician Control of Health-care*. *Nurse Health Care* 1994, 15(3):158.

^⑤ Dietrich G, *Women Struggle for Production of Life-public Hearings of Women Workers in Informal Sector*. *Econ Polit Weekly* 1995, 30(26):1551-1554.

^⑥ Li-Jin Zhong and Arthur P.J. Mol, *Participatory environmental governance in China: Public hearings on urban water tariff setting*, *Journal of Environmental Management*, June 2007.

^⑦ Scott L. Spear and Diane G. Bowen, *Continuing Medical Education Examination—Breast Surgery: Secondary Surgery and Silicone Implants: One Center's Experience Before and After the Food and Drug Administration Hearings of 1991 and 1992*, *Aesthetic Surgery Journal*, Volume 18, Issue 3, May-June 1998: 167-174.

行政决策听证的政治学研究则过于看重听证技巧与策略的运用^①。

中国学者关于听证制度的研究多限于法学^②和管理学^③；研究的重点多集中于行政听证的法律规定与运行程序，包括行政听证的启动方、主持人、参加人的资格和权利^④。也有不少从国际视角来探讨行政听证的学者，但大多将欧美发达国家的行政听证模式与制度，与中国现状进行简单比较，缺乏建设性的成果^⑤。从政治学和公共行政学角度研究听证制度的仅停留在听证制度政治功能和作用的分析^⑥。

总体讲，目前国内外学者对听证制度的研究较多，但行政听证制度专题研究尚少，且尚未从政治学角度对行政听证的逻辑进行清晰地论证，使得行政听证的研究难以深入。上世纪90年代出现的协商民主理论代表着民主发展的新趋势，也为行政听证的研究提供了新的视角。该理论提出，通过交往权利的行使对行政权力规范与导控的思路和途径，主张公民在公共领域中运用交往理性，以平等、自由、开放的形式，通过对话、论辩、协商达成共识，生成公共舆论，产生交往权力，进而可以为政府决策提供规导性的价值源泉，公共领域的政治影响力由此转化为行政权力。

二、商谈理论的权力规训逻辑：来自交往权力的制约

社会契约论的权力规训是基于权力功能分立的角度，立法、司法、行政各自功能的单一性和独特性，使之保持自身的独立。然而，这种设想在今天已不现实，“今天，参与法律之制定功能的不仅仅有政党、选民、议会团体和政府，而且——就法院诠释和发挥法律、行政部门行使相当广泛的自由裁量权而言——也包括法院和行政的立法性实践。至于法律运用的功能，不仅仅法院在法律学说和法律公共领域的范围内行使这种权力，行政部门也在含蓄的行使这种功能。最后，法律之实施的功能，行使这种功能的也不仅仅是行政部门，法院也间接地行使这种功能。”^⑦权力功能的变化带来的结果是，作为民意代表的立法机构蜕变为道德原则的说教，仅仅具有形式的意义，而政治家、官僚和利益集团结成的“铁三角”，使得权力因素和金钱因素侵入到公共领域，造成公共权力的异化和公共决策公共性的丧失。显然，实践的发展和展现出的现实景观已无法契合社会契约式的分权制衡的逻辑，理论的更新或开创便呼之欲出。

^① Checkoway B, The Politics of Public Hearings. *Journal of Applied Behavior Science* 1981,17(4):566-582) 和 Mater Jean (Public Hearings Procedures and Strategies. New Jersey: Prentice-Hall,1986.

^② 如杨惠基,《听证程序概论》,上海大学出版社,1998,及其《听证程序理论与务实》,上海人民出版社,1997.

^③ 如清华大学的彭宗超等在《听证制度:透明决策与公共治理》,清华大学出版社,2004,对治理理论的应用.

^④ 如孙光妍.行政听证主持人的法律地位及其独立性保障制度.学术交流.2004(10);袁明圣.论行政处罚听证的启动程序.行政法学研究.2003(2);石佑启.行政听证笔录的法律效力分析.法学.2004(4).

^⑤ 如杨建生、廖明岚.行政听证制度比较研究.学术论坛.2006(6).

^⑥ 如龙虎.民主政治视野中的行政听证制度.理论与改革.2003(2);李荣华.听证程序与行政决策民主化.中国行政管理.1999(8);尹洁.论作为行政管理积极创新听证会制度.学术界.2006(4);张力群.行政听证制度的合法性研究.社会科学.2002(5);丁煌.听证制度:决策科学化民主化的重要保障.政治学研究.1999(1);章剑生.作为协商性的行政听证—关于行政听证功能的另一种解读.浙江社会科学2005(4).

^⑦ (德)哈贝马斯.在事实与规范之间[M].童世俊译.北京:三联书店.2003:P242.

相对于社会契约论，商谈理论另辟蹊径，其基本思路是，用交往权力改造公共权力。公众通过平等话语权的行使，在理由的交流和论辩中形成具有共识性的公共价值，引导公共政策的价值取向，以排除权力和金钱的干扰以规导和制约权力。据此，根据面临和处理不同问题的逻辑和相应种类的理由，以论辩商谈为核心来解释权力分立的逻辑。哈贝马斯概括出了在日常生活中面临的三类主要问题：道德问题、伦理问题、实用问题。不同的问题需要不同的观察视角，“参与者在合目的性、好和正义的角度之下对实践理性的运用，都是彼此不同的。与他们相对应的是不同的商谈类型”。^①即实用商谈、伦理-政治商谈、道德商谈。商谈理论主要的任务就是对不同类型的商谈作出区别，“确切点说，对每一类问题都必须指出，实用的、伦理的、道德的问题是可以根据哪些原则来回答的。”^②对（行政）权力的约束也基于商谈的类型和程序（条件），但商谈发生在哈贝马斯所说的具有互动性和分工的交往网络之中。“商谈性政治是在意见形成和意志形成过程的不同层次上沿着两个轨道进行的——一个是具有宪法建制形式的，一个是不具有正式形式的。”^③

这两种意见和意志形成的过程——正式的和非正式的，发生在政治体系的中心和边缘两个环节。处于中心环节的是形成正式意见和意志的政府、议会和法院。处于边缘的是那些能够对于议会、政府和法院产生影响的组织、群体和人们。处于边缘地带的社会组织、群体通过公共领域^④的公共交往（商谈），形成公共舆论来影响权力中心。正常的交往循环是，非正式交往之流（意见和意志的形成）产生的交往权力，对正式的交往之流（意见和意志的形成）提供合理的价值规导。也就是说，在公共领域中，具有多元利益和价值的公众通过话语协商，对生活世界中的公共问题展开论辩，或者对政治权力的合法性进行批判，从而形成一种表现为公共舆论的政治共识，然后把这种公共舆论转化为一种交往权力，并将这种交往权力通过法律的建制化程序转化为行政权力。这种交往循环成为权力合法性的直接和根本来源，“有约束力的决策——如果它要具有合法性的话——必须受到交往之流的导控，这种交往之流出发于边缘领域，穿过位于议会组织和法院入口处（必要时还有实施决策的行政部门的入口处）的民主的、法治国的闸门。只有这样才能排除这样的情况：行政组织的权力和在核心领域发展起来的中间性结构的社会权力两者都独立于在议会组织中形成的交往权力而自成一体。”^⑤

三、商谈逻辑中的行政听证：法规类、规划类、项目类听证

世界银行在其 1997 年的世界发展报告中将政府的核心使命概括为五项最基本的责任：确定法律基础；保持一个未被破坏的政策环境，包括保持宏观经济的稳定；投资于基本的社会服务和社会基础设施；保护弱势群体；保护环境。这大体上反映了现代政府所行使的职能，

^① 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].北京：三联书店.2003:P195.

^② 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].北京：三联书店.2003:P134.

^③ 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].北京：三联书店.2003:P339.

^④ 哈贝马斯认为，“公共领域最好被描述为一个关于内容、观点、也就是意见的交往网络；在哪里，交往之流被一种特定的方式加以过滤和综合，从而成为根据特定议题集束而成的公共意见或舆论。”见哈贝马斯.在事实与规范之间[M].三联书店.2003:P446.

^⑤ 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].北京：三联书店.2003:P442.

而通过公共政策手段管理公共事务,调节社会矛盾,履行行政职能则是现代政府的基本方式。依据“管理即决策”的理念,行政的核心职能可归结为制定公共政策。

公共政策是社会价值的权威性分配,凝结着公共利益,体现了公共需求,从而内在包含着公民参与公共政策制定的要求。然而传统分权制衡逻辑的失灵带来权力因素和金钱因素对公共领域的操控及其话语权垄断,使公共政策的公共性大打折扣。与辩论商谈逻辑相契合的行政决策听证的设置,通过提供商谈交往平台,成为对行政权力规范和导控的重要途径。鉴于公共政策涉及事务的性质、目标不同,公共政策大体可区分为三种不同的类型:行政法规政策、行政规划类政策及建设行政项目类政策。根据不同类型政策各自所面临和处理不同问题的逻辑及理由,决策听证的方式、模式也各有特点。以辩论商谈为基点的行政听证可分为:趋向于实用商谈的行政项目类听证、趋向于伦理-政治商谈的行政规划类听证、趋向于道德商谈的行政法规类听证。

在行政权力的实践中会面临各种各样的政策问题。有些问题可能直接涉及的是与道德有关的问题,一般来说涉及社会财富如何分配以及生活机会和生存机会如何分配之类的问题。由于道德寻求的是共同的善,其实质是对正义和正当的追求,道德标准的确立必须符合正义和正当的要求。正义作为人类普适性的价值取向,超越了任何特定共同体而覆盖于每个人。因此解决这类问题必须用道德商谈,“把彼此竞争的利益和价值取向付诸一个普遍化检验”。有些政策问题所涉及的也有可能是一个同伦理有关的问题,它涉及的是伦理商谈。伦理性商谈寻求对特定价值的认同,这种价值观形成于特定的文化土壤中,它与一定的共同体相联系,并为之提供特定的价值标准,如民族精神及其价值观、职业伦理等,从而“在原则上为分享‘我们’的传统和强有力价值态度的成员所接受”,共同体成员“超越彼此冲突的利益和价值取向,通过自我理解过程促使人们反思地意识到共同生活的生活形式之根深蒂固的共鸣”。^①还有些问题直接涉及的可能是一个实用型问题,即它是利益的谈判和妥协问题。利益相关者不必寻求共同的价值取向,只需寻找双方均可接受的解决问题的底线,经过妥协、让步最终获得利益双赢的结果。因此这类问题仅仅寻求对从效率(技术)的角度如何实现给定的目标。或者说,“彼此竞争的各种偏好如何才能协调起来,这是一个对达成妥协具有根本意义的问题;我们是谁,我们真切的希望成为谁,这是一个伦理政治问题;我们应当如何正义的行动,这是一个道德实践问题。”^②

“就道德问题而言,人类、或者说所假定的世界公民共和国构成了对那些基于所有人同等的利益的规则进行辩护的参照系。决定性的理由必须是原则上为每个人接受的。就伦理-政治问题而言,‘我们各自的’政治共同体的生活形式构成了对那些作为自觉的集体性自我理解之表达的规则进行辩护的参照系。决定性的理由必须在原则上为分享‘我们’的传统和强有力价值态度的成员所接受。利益之间的矛盾需要在彼此竞争的价值态度和利益立场之间进行合理的平衡。在这过程中,直接牵涉的社会团体或文化团体的总和构成了达成妥协的参

^① 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].北京:三联书店.2003:P202.

^② 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].北京:三联书店.2003:P219-220.

照系。这些妥协，只要他们是在公平的谈判条件之下达成的，原则上必须是能够被所有方面——也许出于各自不同的理由——而接受的。”^①

上述三种商谈形式分别适用于不同性质的问题，各自追求的目标也有层次上的不同：实用商谈的目标是达成利益分化状况下的妥协，伦理-政治商谈的目标是特定共同体在自我理解中达成集体性的共识，道德商谈的目标是达成对正义的共识。可以简单的将其概括为：对利益的公平平衡，伦理的自我理解，以及对规则的道德论证。

1 法规类听证

法的抽象性和普遍性表明：法（包括国际法）本身是一个涉及到所有人的问题，或者说没有人超脱于法律之上而不受其调节和规制。这就使得法的制定必须满足道德商谈的要求——平等的考虑到所有人的利益，决定性的理由原则上被所有人认可。立法本身作为一个正式的意见和意志形成装置，为了做到对非正式的意见和意志保持开放和敏感，立法听证便应运而生。行政法规类听证设置的原理亦是如此。^② 现代社会政府职能的极大扩展和处置事项的复杂性，使得立法部门难以获得对某一问题全面的信息和认识，也难以对迅速变动的社会需求做出回应，适时制定出相应的法律，政府由此获得委托立法权。行政部门的立法和立法部门的立法在本质上是一致的，遵循的原则及其法的效力也是一致的。法所内涵的正当、正义的价值取向规定了行政法规类政策的制定是在道德商谈层面进行。也就是说，在利益多元化、利益相互冲突的社会背景下，法规类政策内涵的正义性必须通过道德商谈加以实现，这意味着，行政法规类听证欲达成反映各公民意志的共识性的、符合多元利益一致性的诉求，是基于对正义价值取向标准为前提，且符合道德商谈所要求的行政立法行为和程序，包括听证代表面的广泛性、基于理由的申辩争论、论辩的规则和程序、共识结果的形成，以及辩论的中止和结果的履行等。鉴于在道德商谈中，“决定结果的是这样一些论据，他们表明在体现彼此冲突的规范中的那些利益是无条件地可以普遍化的。”^③即，论辩中达成的共识是基于同样的理由。参与者被要求站在他人的角度来考虑问题，而不仅仅是对自己或我们是好的，要对所有人都是好的。偏见、歧视、特权等因素所促成的以成功为取向的“策略性行为”是要在论辩中屏弃掉的，参与者所秉持的应该是“理解性行为”。^④因为只有理解性行为才能达成共识，促成法律的“合法性”，策略性行为达成的只是妥协。^⑤据此，唯有以道德商谈为核心的政策听证，才能形成普适性的价值取向并获得法规类政策的正当性要求。目前有关法规

^① 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].北京：三联书店.2003:P133.

^② 《中华人民共和国立法法》第58条规定：“行政法规在起草过程中，应当广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。”

^③ 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].北京：三联书店.2003:P198.

^④ 哈贝马斯一次区分真正的交往行为——理解性行为，和畸变的交往行为——策略性行为，见哈贝马斯.在事实与规范之间[M].北京：三联书店.2003:P4.注释②。

^⑤ 哈贝马斯认为，满足理解性行为的条件是，交往话语的“可理解性”和“有效性”。话语只要能够符合某种语言的语法规则，它就是可理解的。“有效性”指的是：“真实性”，一个陈述外部世界事实的话语必须被认为是真实的；“正确性”，一个产生出共同认可的价值规范的话语必须被认为是正确的；“真诚性”，一个表达出说话者意图的话语必须被认为是真诚的。Habermas. *The Theory of Communicative Action : Voll*[M]. Boston : Beacon Press , 1984, P307 -308.转引自姚大志.哈贝马斯：交往活动理论及其问题.吉林大学社会科学学报[J].2000（6）：8-13.

类政策听证已开始受到关注，尤其值得提及的是，2008年6月国务院有关依法行政的决定规定，基层区政府凡制定涉及公众中大利益的政策，必须举行听证会，作为一项正式制度安排，这意味着听证制度的拓展，而法规类听证道德商谈所需的条件、程序则是需要深入探讨的课题。

2 规划类听证——以怒江大坝为例

相对于行政法规而言，行政规划涉及的范围要小的多，它一般涉及的是一个区域性的集体生活的未来筹划问题，诸如城市发展、改造规划、行业发展规划等。对于规划类决策无论是地区发展还是城市发展规划均与百姓生活密切相关，公众通过听证途径参与其中以便影响决策必不可少。由于这类筹划问题涉及的是一个边界明确的共同体，听证中共识性意愿和见解需要在共同体集体的自我理解和诠释中形成，这便是一个伦理-政治的问题。因此，此类听证遵循的是伦理商谈逻辑，需要通过伦理商谈来达成一致。怒江水电的开发规划为我们理解此类商谈的本质提供了一个很好的蓝本。

在怒江上建造电站的开发规划花了3年时间，2003年8月13日，《怒江干流水电资源开发规划报告》由国家发展与改革委员会组织专家通过审查。然而，在讨论中出现了两种不同的专家意见。一种意见是赞成，另一种是反对。赞同方主要从经济方面作出自己强有力的论证，其中，最具有代表性和权威性的是国电北京勘测设计研究院和怒江州的经济测算。

国电北京勘测设计研究院认为：怒江全部梯级开发后每年可创造产值340多亿元，直接财政贡献可以达到80亿元，其中地税年收入可以增加27亿元；仅怒江每年可增加税收约10亿元。其次，开发后，实现以电代柴，怒江每年可节约50万立方米现在被当作燃料的木材。再次，给当地带来大量的就业机会。据此推算，怒江中下游水电站推荐梯级将可带来44万个长期就业机会。^①

怒江州的测算大概是：13个梯级电站的开发，总投资896.5亿元，如果2030年前全部建成，平均每年投入30多亿元，国税年收入增加51.99亿元，地税年收入增加27.18亿元。巨额投资将扩大就业。据统计，电站建设每投入20万元，就带来一个长期就业机会，896.5亿元的总投资，可带来448250个就业机会。巨额投资还将带动地方建材、交通等二三产业的发展，带动地方GDP的增长，促进财政增收。^②

这样的“硬数据”再结合怒江（其所属的四个县皆为国家级贫困县）自身的经济状况，无疑会对相关利益者（包括地方政府和当地居民）具有很大的吸引力。

反对的理由主要是从生态和文化的角度提出，同时也直接质疑赞同方提供的“硬数据”及其支持的经济理由。反对方认为，不能片面强调西部水资源的能源价值，而忽视或掩盖水资源（特别像怒江这样重要的生态河流）的生态价值和社会人文与经济可持续发展的综合价

^① 深度：怒江建大坝 专家激烈交锋.南方网讯.<http://www.southcn.com/travel/lyxw/200311250421.htm>（最近打开时间为2008年10月6日）。

^② 怒江电站事件始末.财富时报.<http://finance.qq.com/a/20080409/000879.htm>（最近打开时间为2008年10月6日）。

值。这种反对意见爆发于2003年9月3日在北京举办的“怒江流域水电开发活动生态环境保护问题专家座谈会”。与会的大多数专家对怒江水电开发持反对意见，并从河流生态、地质地理、环境保护、文化保护、动植物种保护等方面进行分析，认为怒江的开发将弊大于利。最具代表性的反对意见来自云南大学的何大明教授，他同时为云南大学亚洲国际河流中心主任。作为一名著名河流专家，何教授是最先反对开发怒江、呼吁“为子孙保留一条生态江”的专家，也是站出来反对怒江建坝的唯一的云南当地专家。

何大明提出反对怒江建坝的六大理由：一、包括怒江在内的“三江并流”是在久远的地球演化过程中形成的独特的自然资源，并已被联合国列入世界自然遗产名录，该遗产的保护十分重要，我们应该信守对世界遗产的承诺；二、怒江天然大峡谷具有多重不可替代的重大价值；三、怒江是我国与东南亚淡水鱼类区系最为重要的组成部分；四、怒江中下游所处的横断山区，怒江等大河沿断层发育，新构造运动活跃。在其高山峡谷区修建干流大型电站，必须关注水土流失、滑坡、泥石流和可能的地震灾害的危害，工程的经济寿命可能远较预期设计的小；五、怒江大峡谷干流电站将产生大量生态移民；六、怒江州的贫困是多种原因造成的，不可能依靠修建大型水电站脱贫。^①

反对方除了这些看似宏观而模糊的文字陈述外，也有自己权威的“硬数据”——国际大坝委员会的调查报告。国际大坝委员会早在1998到2001年就对全球300多个大型电站做过调查：全球水坝造成了4000到8000万移民；使当地社区相对贫困化；大坝造成生态系统的消失；而且使当地土著文化消失，这在横断山脉特别是云南将会很突出，因为这是多民族地区。他们的结论是50%以上的水电站发电都低于预期值，70%的水电站达不到预期目标。^②当然，这些数据也显得“模糊”，即并为针对怒江水电开发本身来测算，而是依据总体性（全球性）的经验概括。

然而，在怒江大坝建设争论中专家却存在着角色错位的问题，即他们所论证的问题从能不能（可行性问题）变成了要不要（必要性问题），从论证者变成了决策者。^③这一点尤其表现在技术专家上，比如水电专家、河流专家、生态方面的专家等。主张建坝是为了当地民众的脱贫，不主张建坝是为了保护生态。而要不要建坝实际上是一个超越许多专业问题的综合性问题，是决策者要考虑的问题。

专家的角色错位从另一个角度反映出，在这场辩论中处于知识交锋的双方夹杂着自身的偏好和价值判断，“在对专家知识和逆向专家知识进行政治评价的过程中，那些依赖于偏好的观点就已经开始发生作用。这些偏好体现了在第二阶段常常处于竞争之中的那些利益状况和价值取向。”^④在这个阶段上构成问题的价值取向本身有待于讨论，为此，有必要转换商

^① 深度：怒江建大坝 专家激烈交锋.南方网讯, <http://www.southcn.com/travel/lyxw/200311250421.htm> (最近打开时间为2008年10月6日)。

^② 怒江电站事件始末.财富时报, <http://finance.qq.com/a/20080409/000879.htm> (最近打开时间为2008年10月6日)。

^③ 竺乾威.地方政府决策与公众参与—以怒江大坝建设为例[J].江苏行政学院学报.2007(4): 86-92.

^④ 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].北京:三联书店.2003:P201.

谈的层次。即从实用性商谈转到伦理-政治性商谈。

赞同方从实用的角度（“成本-收益分析”）进行论证，并提出了自己的权威而有力的理由——测算数据，这种技术上的论证却忽视了重要的价值体系。“在实用商谈中，我们在已经知道自己需要什么的前提下对诸策略的合目的性进行检验。在伦理-政治商谈中，在我们还不知道我们实际上想要什么的前提下，我们是自己重新确定一个价值组合。”^①怒江水电开发争论的根本原因就在于“价值组合”的重新确定，而不是单一价值的独霸。

怒江水电开发就从一个技术性的问题，转到伦理-政治问题。而“伦理-政治问题是从这样一些成员的角度提出的，他们面对一些重要的生活问题时，要想澄清他们所共享的生活方式是什么、他们的共同生活要依据什么样的理想来筹划。”^②为此，集体性的自我理解需要栖息在怒江附近和周围居民的出场进行判断、阐释、定夺，^③这是关系到他们未来生活的重大问题。^④

正如哈贝马斯所说，“回答伦理问题的是一些临床劝告，这种劝告的基础是对已被带入意识、同时被批判的、探寻地袭取的生活形式的一种重建。”“这种建议的命令含义可以被理解为这样一种‘应当’，它不依赖于主观目的或偏好的‘应当’，但表述什么样的行动方式**从长远来说、从总体来说是‘对我们好的’**。”（着重点为笔者所加）在伦理商谈中，“决定结果的那些论据的基础，是我们对历史地传承下来的生活形式的自我理解的诠释学澄清。”^⑤也就是说，伦理性商谈应当是在历史积淀中形成的文化价值观层面进行论辩以求得共识性的选择，并非是利弊得失计算权衡下的实用选择问题。

3 项目类听证——以厦门PX项目为例

2002年，“透明国际”的行贿指数调查表明，最肆无忌惮的腐败发生在公共工程、建筑领域及军售和国防采购部门。这反映出，行政项目已成为腐败的重灾区。为此，构建一种约束此种行政权力的制度化机制甚为必要。看看法国的做法便会一目了然。

法国的行政听证来源于行政项目。^⑥20世纪70、80年代是法国基础设施建设的高峰期，由于此类项目涉及征用土地、环境保护、人身安全、支付补偿款等诸多内容，由此引发了广

^① 哈贝马斯. 在事实与规范之间[M]. 北京: 三联书店. 2003:P197-198.

^② 哈贝马斯. 在事实与规范之间[M]. 三联书店. 2003:P196.

^③ 竺乾威指出在怒江大坝建设争论中存在着当地居民的缺席，主要的角逐者却是电力集团、国务院及所属的发展与改革委员和环保总局、地方政府（云南省河怒江市），环保组织和专家。竺乾威. 地方政府决策与公众参与——以怒江大坝建设为例[J]. 江苏行政学院学报. 2007（4）：86-92.

^④ “我听说怒江上这13座计划中大坝所在地的居民也认为大坝对中国有利。至于怒江的命运，他们几乎觉得和自己没有任何关联。、、、他们对于流几乎没有任何概念。住在西藏东部怒江上游的人们，生活和支流上的居民差不多。对他们来说，怒江自身的意义和他们在下游的云南邻居是不一样的。在他们看来，怒江具有精神上的重要意义。怒江是一些中国最遥远也最繁荣的少数民族文化的摇篮，对这些少数民族来说，怒江有着独特的意义。”见克里斯汀·麦克唐纳. 怒江：一条河流、多样前景. 财富时报. <http://finance.qq.com/a/20080409/000877.htm>（最近打开时间为2008年10月6日）.

^⑤ 哈贝马斯. 在事实与规范之间[M]. 北京: 三联书店. 2003:P197.

^⑥ 靳凤林. 法国公众辩论与听证制度及政府行政伦理决策——法电集团欧洲先进压水堆项目个案分析[J]. 科学社会主义. 2007(3).

大公众与业主的各种矛盾。为改变这一被动局面，法国国会 1959 年通过法案决定成立全国公众辩论与听证委员会。它的主要职责是，对涉及国计民生的重大事项组织公众辩论与听证活动。以工程建设项目为例，全国委员会规定，凡投资超过 3 亿欧元以上的项目，业主必须向该委员会提出公众辩论与听证申请，委员会将用两个月的时间调查该项目在施工所在地及全国的影响范围和程度，然后决定是否进行公众辩论与听证。

法国的做法从实践的层面上证实了构建行项目类听证的必要性，构建的理论逻辑则是行政项目虽然往往是技术性的实用问题，但牵涉多种复杂利益博弈，如果无法创造出一个公平的博弈平台，势必会引发利益冲突和权力寻租。面对此类问题，实用型商谈给出了深入辟理的逻辑分析和论证。

“实用的问题，是从一个为实现事先已经给予的目标和偏好而寻求合适手段的行动者的角度提出的。这目标本身也会成为问题，但在这种情况下，问题的核心不仅是一个具有目的和理性的手段，而是根据被接受之价值偏好对各种目标所做的合理权衡。在这里，行动者的意志仍然是由利益或价值取向所决定的；仅仅着眼于别的可选择的手段和目标，这种意志才有可能进一步的确定。对于技术或行动策略做基于理由的选择，有必要进行比较和权衡，也就是行动者在观察和预见的支持下，从效率或其他决策规则的角度出发所可能进行的那种比较和权衡。”^①厦门在是否引进和建设一座投资 108 亿元，年产 80 万吨对二甲苯 (Para-Xylene, 简称 PX)，预计每年能为厦门市的 GDP 贡献 800 亿元人民币的重化项目的比较和权衡成为一个典范。

厦门 PX 项目 2004 年 2 月由国务院批准立项，国家环保总局 2005 年 7 月通过环境评估，发展与改革委员将其纳入“十一五”PX 产业规划 7 个大型 PX 项目中，并于 2006 年 7 月核准通过项目申请报告。^②从经济效益的角度衡量，每年 800 亿的财政收入对市政府而言诱人可餐，并且在程序和手续通过国家相关部委审查的情况下引进和建设这个项目就更具“合法性”。

然而，厦门大学化学系教授、政协委员赵玉芬却有不同意见。“PX 是高致癌物，对胎儿有极高的致畸率。”并且，“PX 厂距厦门市中心和鼓浪屿只有 7 公里，距离新开发的‘未来海岸’居民区只有 4 公里，太危险了，必须迁址。”^③2007 年“两会”期间，赵玉芬联合了另外 104 名政协委员，向政府提交了一项提案，建议暂缓 PX 项目建设，重新选址勘查论证。此提案一经媒体披露，^④立刻引来全国人民，特别是厦门人的关注，最终引发了 6 月 1 日和 2 日，厦门市民在市政府前集体“散步”（事件）行为，以表达他们对 PX 项目的看法。

^① 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].三联书店.2003:P195.

^② 刘向晖、周丽娜.历史的鉴证——厦门 PX 事件始末[J].中国新闻周刊.2007.12.31.

^③ “厦门 PX 事件”. 三联生活周刊[J]. 2007(38); 或 <http://news.sina.com.cn/c/2007-09-27/165713986641.shtml> (最近打开时间为 2008 年 10 月 6 日).

^④ 2007 年 5 月 31 日，《南方周末》发表了题为《百亿化工项目引发剧毒传闻 厦门果断叫停应对公共危机》的报道。

针对赵玉芬的言论，厦门市政府很快做出了反应。^①2007年5月28日，厦门市环保局局长用答记者问的形式，在《厦门日报》上解答了关于PX项目的环保问题。次日，负责PX项目的腾龙芳烃(厦门)有限公司总经理林英宗博士同样以答记者问的形式，在《厦门晚报》发表长文，解释了PX工厂的一些科学问题。文章指出PX属低毒化合物，“安全系数与汽油同一等级”。但在说到腾龙芳烃有限公司将会采取哪些措施提高安全性的时候，林英宗博士列举了一大堆老百姓根本无法看懂的名词，诸如集散控制系统(DCS)、连锁式安全仪表系统(SIS)等等。

在“散步”事件发生后，厦门政府及时改变做法。^②2007年6月5日，厦门市科协印刷了数万份宣传册，随《厦门日报》散发给市民。这份名为《PX知多少》的小册子图文并茂，用通俗的语言解释了PX到底是怎么回事。按照这个小册子的说法，PX毒性并不大，虽然直接接触会对人眼和上呼吸道有刺激，但它没有致癌性。从理论上讲，PX项目基本可以做到不排放“三苯”(苯、甲苯、二甲苯)污染物，对环境影响不大。另外，国内外有很多PX工厂建在居民区附近——。

但这并没有改变厦门市民对PX项目的态度和看法。考虑到种种因素，厦门市政府决定要以充分而合理的程序让公众、让专家参与决策。不只是政府自上而下地征求公众意见，而是公众平等地参与涉及其利益的重大事项的决策，让公众、专家的意见最终形成明确的结论，并对政府产生约束力。^③2007年12月13、14日，市民代表座谈会召开，反对建设PX项目的发言者占发言人数的71%，11%的发言者支持PX项目建设。^④在此意见的主导下，PX项目最终在厦门未能生根。

“厦门PX事件”牵涉到国务院(批准)、环保总局(环评)、发展与改革委员(核准)、政协委员和专家、厦门市政府、厦门市民、厂商(公司)等多个主体，形成了正反两种意见和观点。然而，正反双方不是各自独白，而是紧紧围绕PX项目的环保问题展开论辩。正方(支持PX项目的)并未用经济效益作自己的论据，而是用环保知识来反击反对方的环保知识。这种做法基本符合商谈论基于理由的互动要求。

实用论证首先取决于“对情境的正确诠释，对所要解决问题的恰当描述，以及有关的和可靠的信息的畅通，加上对这种信息高效的处理”。在这个阶段，“一定的专家知识是必不可缺少的，当然这种知识是可错的，不大可能是价值中立的、或者说是毫无争议的”。^⑤“厦门PX事件”中，正反双方对情境的诠释、对问题的描述以及信息的流通和处理、专家知识的运用都处理的较为适中，因而，最终形成了一个令人满意的结局。

^① “厦门PX事件”. 三联生活周刊[J]. 2007(38); 或 <http://news.sina.com.cn/c/2007-09-27/165713986641.shtml> (最近打开时间为2008年10月6日)。

^② “厦门PX事件”. 三联生活周刊[J]. 2007(38); 或 <http://news.sina.com.cn/c/2007-09-27/165713986641.shtml> (最近打开时间为2008年10月6日)。

^③ 厦门PX项目当让公众参与决策[J]. 中国新闻周刊. 2007(46)。

^④ 刘向晖、周丽娜. 历史的鉴证——厦门PX事件始末[J]. 中国新闻周刊. 2007(48)。

^⑤ 哈贝马斯. 在事实与规范之间[M]. 北京: 三联书店. 2003:P201.

四、小结

行政听证设置的本意在“驯化”^①作为执行权的行政权力，而支撑其一个较为“现代的”逻辑基础则是商谈理论。商谈的核心在于公共领域的论辩，参与者以语言为互动中介，基于理由展开论辩，而不仅仅是陈列事实和理由。

在商谈范式中，行政权力的约束和导控在于交往权力的生产。交往权力的孵化器则是公共领域交往网络的构建。“公共领域的交往结构则构成一个分布广泛的传感器网络，这些传感器对全社会范围内的问题状况做出反应，并激发有影响的舆论。”^②即，正式的政治意见和意志的形成必须对公共领域产生的非正式意见和意志保持敏感性和开放性。“专家的商谈如不同民主的意见形成和意志形成过程相联系，专家对问题的解释就会淹没公民的声音。”^③对行政权力亦是如此，“行政部门应该始终同一种民主的意见形成和意志形成过程保持联系，而这种过程不仅仅要对政治权力之行使进行事后监督，而且也要为它提供纲领。”^④

行政听证分化出的法归类、规划类、项目类听证在制度与程序的构建中亦应遵循商谈论的逻辑范式，使得对话能够基于理由的论辩而展开，并在论辩中达成共识。这种划分也是驳斥那些将行政部门所面临的把问题仅仅看成是技术层面的问题，而忽视其他层面的价值。“根据专家治国论的模式，行政部门要做的仅仅是实用性决定。但在现代的服务性行政中，出现了大量问题是要求对集体物品和价值进行权衡、在相互冲突的目标之间进行选择、对具体案子进行规范性评价的。”^⑤为此，行政部门所面临的问题既有实用层面上的，还有伦理和道德层面上的，不同层面的问题需要不同类型的行政听证。

^① 可参考：（美）哈维·曼斯菲尔德.驯化君主[M].冯克利译.南京：译林出版社，2005。

^② 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].北京：三联书店.2003:P373.

^③ 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].北京：三联书店.2003:P436.

^④ 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].北京：三联书店.2003:P373.

^⑤ 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].北京：三联书店.2003:P543-544.