

政策论证中的共识构建:实践逻辑与方法论工具

周 超, 易洪涛

(中山大学 政治与公共事务管理学院, 广东 广州 510275)

[作者简介] 周 超 (1963-), 男, 白族, 云南大理人, 中山大学政治与公共事务管理学院行政管理研究中心教授, 博士, 主要从事公共政策分析和科技政策研究; 易洪涛 (1984-), 男, 河南新乡人, 中山大学政治与公共事务管理学院硕士生, 主要从事公共政策研究。

[摘 要] 在回归拉斯维尔“民主的政策科学”的趋势之下, 政策研究新近崛起的理论、方法和途径都以重视政策过程中的公民参与为基本特征。政策论证过程中的共识构建是公民参与中的一个方法论难题。本文旨在通过探讨实践逻辑在政策论证过程中的应用, 分析专家在促成共识构建方面的辅助作用, 并阐释具体的实现共识的方法论工具, 以探索公民参与中的共识形成机制。

[关键词] 政策论证; 共识构建; 公民参与; 实践逻辑; 方法论工具

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)06-0913-08

随着从实证主义向后实证主义的方法论转向, 政策科学正在回归拉斯维尔所倡导的“民主的政策科学”^[1] (第 259 页)。在这一趋势下, 学者们提出各种新的方法论促进政策过程中的公民参与, 以实现政策制定中科学与民主、定量方法与定性方法、专家建议与公民意见之间的平衡。增加政策过程中利益相关者和公民参与者的数量, 其目的是为政策制定提供相关信息, 通过透明的政策论证和协商过程提高政策的可行性和合法性, 并为政策的顺利执行在各利益相关者之间奠定共识的基础。政策论证过程中的共识构建是公民参与中的一个方法论难题。本文旨在通过探讨实践逻辑在政策论证过程中的应用, 分析专家在促成共识方面的辅助作用并阐释实现共识的方法论工具, 以探索公民参与中的共识形成机制。

一、政策科学的论证转向与共识构建

从 20 世纪 50 年代拉斯维尔提出“民主的政策科学”开始, 政策科学作为协调民主与科学之间关系的应用学科, 就在人本主义和行为主义的双重影响之下发展。20 世纪 50 年代末和 60 年代, 在“向贫穷开战”和越战等政治事件的催生之下, 政策科学的实证主义方法论逐渐成为政策科学学科的主流方法论。随着“向贫穷开战”和越南战争的失败, 为其提供政策建议的实证主义方法论受到了质疑, 并导致了学科身份的危机和学术共同体内广泛的悲观主义。瑞恩 (Rein) 和怀特 (White) 提出“政策研究可以改善政策吗?” 韦斯 (Weiss) 从渐进的角度提出“知识爬行”的概念, 并认为社会科学只能够起到“启蒙功能”。林布隆 (Lindblom) 和科恩 (Cohen) 则认为政策分析成功地解决政策问题的可能性是偶然的^[2] (第 27 页)。这些理解导致了波兹曼 (Bozeman) 所称的政策科学的信任危机。

实证主义方法论导致的失望情绪促使学者们寻找新的替代性方案,这就带来了更深层次的认识论批判。在批判理论、后结构主义、社会建构主义、后现代主义和话语理论的影响下,一些学者发展出完全区别于传统实证主义的认识论途径的政策方法论,学术界称之为“后实证主义”或“后经验主义”。

正如实证主义决定了政策分析的技术性指向,后实证主义则是一种倡导公民参与的工程。为了增强公共政策过程中的公民参与,政策科学领域中各种新的方法论纷纷出现。一些学者提出参与式政策分析,一些学者提出社区参与,另外一些学者则倡导通过商议式民主实现政策过程中的公民参与。与政策实践和政策科学方法论的逐渐增强的公民参与趋势相一致,政策分析的实践从政策专家运用归纳法和演绎法进行科学证明,发展为融合定量方法和定性方法、综合运用实证研究和规范研究、专家和公民共同参与的政策论证(policy argumentation)。这一发展趋势即是费舍尔和福瑞斯特(Fischer and Forester)所称的政策分析的“论证转向”。

在“论证转向”的背景之下,政策论证构成了现实世界政策分析的基本单位。马琼认为,在很大程度上,政策分析者的任务是生产政策辩论过程中的证据和论证^[3](第7页)。霍克斯沃什认为,政策分析的目标是为了改进政策论证,阐明政策问题中的争议层面,解释政策争论的不可控性,认定政策论证的缺陷,并解释不同政策方案的政治意义。因此,政策科学的后实证主义方法论,都涉及政策论证的过程,同时参与式政策分析、社区参与和商议式民主都提倡广泛的公众参与和充分的协商。协商的目的是通过信息共享、辩论过程和学习过程,使得政策论证参与者就政策议题形成共识。

“共识”一词由于其模糊性而很难对它作出清晰的界定。现有文献阐明了这一概念的三种涵义:第一,共识可以被视为一种政治运作方法,其特点是通过妥协寻求互相冲突的各种利益间的相互协调;第二,共识是一个政治系统内已有和谐状态的一种现实应用,因此共识可以指在一个社会中由于共同接受的基本价值和信仰系统而形成的一致意见,具体来说就是针对公共政策问题的一致意见;第三,共识是互相竞争的利益群体间讨价还价过程导致的平衡^[4](第22页)。

专家和公民在参与过程中形成的共识对于政策论证至关重要。共识在政策论证中的重要性与社会建构主义和商议式民主有很深的理论渊源。政策科学的实证主义方法论将社会问题当作客观实在,将人们的偏好看作给定的前提条件,并通过数学公式寻找社会的“帕雷托最优状态”。而后实证主义政策论证中追求的是政策问题和解决方案的共识,是一种“超帕雷托最优状态”。根据商议式民主理论,人们的偏好并非一成不变,公民通过积极的政治辩论和学习过程,能够重新塑造偏好和价值观,进而达成共识。共识的形成则能够重新构建政策问题。政策问题和政策方案的共识对于政策的成功执行至关重要。普雷斯曼和威尔达夫斯基关于政策执行的研究表明,无论政策是如何制定的,最终都会由于各种原因难以执行^[5](第5页)。其中一个重要的原因是,很多政策是各种利益集团相互博弈的结果,如果一个利益集团在试图影响政策制定的努力中失败,它就会通过各种方式阻挠政策的有效执行。因此,缺少了利益相关者之间共识的“零和博弈”式的政策制定途径,很难制定出有效的政策方案。

政策科学的后实证主义方法论提倡公民参与到政策论证过程之中,因此如何在各利益相关者之间、在专家与公民之间就政策问题性质、政策建议和政策方案达成共识就成为政策科学理论和实践研究的焦点。

二、共识构建:实践、争议与方法

在世界范围内,作为自上而下的政策制定方式和利益集团对抗式的政策制定方式的替代方案,旨在促进利益相关者之间和专家与公民间通过论证构建共识的政策制定方式开始出现并取得部分成功。在实践中存在多种实现共识的政策制定方式,包括茵斯和布尔(Innes and Booher)提出的合作式政策制定(collaborative policymaking),琼斯和杜兰特(Joss and Durant)提出的共识大会(consensus conferences),美国环境保护署的共识计划(Common Sense Initiative, CSI)和磋商式法规制定

(Negotiated rule-making)等等。

与传统的(非参与式)政策制定方式相比,共识构建途径有诸多优势。从理论上讲,共识构建途径的作用有:减少冲突,增加政策的服从度,改善政策方案,减少诉讼和增强公民参与度等等。共识构建途径假设:让利益相关者参与进来并在他们之间达成共识能够减少他们不服从政策的几率,也能降低各利益相关者在利益矛盾激化之后诉诸法庭的可能性,因为政策的制定是基于他们之间的共识。共识构建途径同样也有一系列次效应,如在各利益相关者之间构建新的关系和信任,创造新的合作组织和合作关系,以及建立共同的政策学习机制等等^[6](第418页)。

共识构建途径在受到推崇的同时也受到学术界越来越多的批判。一类批判指向共识过程的社会构建理论基础。另一类批判则指向共识途径的工具性效果。

第一类批判认为:共识过程的哲学基础源于社会建构主义。从建构主义者的观点来看,不同的共同体在其内部会达成不同的共识,因此就产生了不同的实在。从这一观点来看,除了共同体成员间的共识之外,不存在影响政策制定的其他实在^[7](第161-171页)。通过共识来进行管理是十分危险的,因为共识试图满足每一个人,然而却弱化了任何追求变化的动力并强化了既得利益者的地位。由于共识意味着一致,共识的过程变得非常脆弱,任何一个群体的反对都可能造成僵局,此外,尽管很多共识会议召集者都试图扩展参与共识过程中代表成分的多样性,以保证公民参与的公平性,这样一个过程必然发生在现有政治框架之内。在现有政治框架之内,一些群体的权力必然大于另外的群体。这些群体在形成群体间共识之时具有优势地位,进而延续了现有的等级制关系模式。

第二类批判主要批评共识构建并没有实现其宣称的工具性效果。克格里安尼斯认为,在共识构建的过程中,最终目标从实现高质量的决策蜕变为达成可以接受的决策^[8](第1-6页)。原因之一是,在共识构建途径中没有在不成熟的共识和成熟的共识之间做出区分。成熟的共识是指所有的参与者都积极寻找新的并且得到所有人支持的选择,而不是在进入共识构建过程前参与者所持的方案中间进行选择^[9](第415-432页)。还有另外一种针对共识构建途径的批判观点,即选取共识构建参与者的过程可能导致歧视。选取参与者的过程可能存在风险,那些能够通过参与过程和共识构建而受益的利益相关者往往会更乐于参与,而对共识持怀疑态度的利益相关者则往往会感到他们被强迫承认他们不喜欢的共识。另一种批判观点则认为,当利益相关者针对政策议题存在不同的原则、假设和概念之时,共识构建途径很难起到效果。

在批判共识构建途径的同时,一些学者提出了对话模式的替代方案。科克霍夫(Kerkhof, 2006)提出了倡导对话与论证的商议途径;彼特森(Peterson, 2004)等则提出了基于论证的参与模型。

上述学者将共识构建与政策论证视为两种截然不同的促进公民参与的途径或者导向,在批判共识构建途径的同时提出政策论证(商议)途径作为替代。本文认为共识构建和政策论证并非互相排斥的途径,相反,两种导向间具有互补关系和共生关系。一方面,鉴于上述对共识构建途径的批判,共识构建途径确实暴露了很多自身存在的问题;另一方面,如果仅仅提倡政策论证或者商议式途径,而不考虑如何形成共识,政策论证将很难实现减少政策冲突、增加政策的服从度、改善政策方案、减少诉讼等目标。而且政策论证途径将面对很多方法论难题,最终政策论证需要努力在尽量多的参与者之间实现共识。只有通过所有利益相关者充分对话和论证,兼顾专家建议和公民意见,并且追求共识,这样的公民参与过程才有意义。共识构建应该成为政策论证的重要目标之一。

三、共识构建的三大方法

政策论证和共识构建应该统一在一个框架之内,政策论证离不开共识作为其目标,共识的构建需要充分的商议。政策论证中的共识构建应围绕三个层面:实践论证逻辑的应用、专家的辅助作用和方法论工具的选择。

(一) 实践论证逻辑的应用

实践逻辑,也称非形式逻辑,用来探寻当前知识的不完整性和不精确性,并重新理解被形式逻辑忽视的证据和论证过程^[10](第 87 页)。实践逻辑反对形式逻辑的限制性的归纳法和演绎法,强调在特殊情境中评估问题,寻找与当前研究最适合的方法和途径。非形式的实践逻辑为发展多方法论的观点提供了整体框架。

政策相关信息或数据(data)本身不能回答规范的问题,即应该如何界定政策问题,是否应该采取政策行动,应该采取什么样的政策方案等等。同样的信息和数据可能会导致完全不同的政策主张,从政策相关信息到政策主张的过程必须由相关假设来提供基础。这些假设就是根据(warrant),根据能够说明为什么同样的数据却得到完全不同的解释。在实践论证的过程中,各种规范的观点在数据的基础上提出各自的主张。政策论证可以被理解为知识主张,其结论是不确定的,完全不同于标准的演绎推理过程。实践论证中没有局限于对于数据的证明,而更关注基于数据之上的,对于政策辩论更为重要的根据(warrant)、支持(backing)和主张(claim)。

图尔明(Toulmin)提出的政策论证结构包含了六个要素:数据、根据、支持、反对、限定词和主张。这种论证结构相对于传统的政策分析具有很大优势。政策论证结构强调对于同样数据的多重解释的普遍性,能够彻底检验政策制定过程中所有重要利益相关者的推理和论证过程,能够批判性地检验从数据到政策主张的假设和根据,可以充分比较各种论证方式的优缺点,能够将规范性因素纳入政策分析,还能够综合各种论证模式^[11](第 96 页),增加了普通公民参与政策论证的可能性。

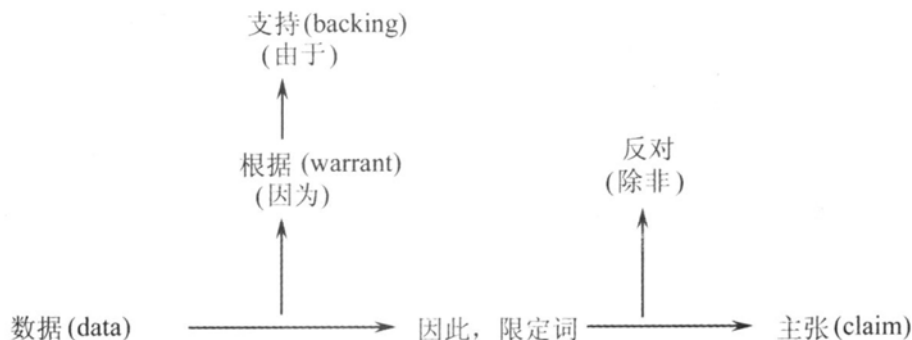


图 1 图尔明的政策论证结构

图表来源: Fischer(P. 230, 1985)

融合了图尔明(Toulmin)的实践论证逻辑和哈贝马斯的综合理性,费舍尔提出了非形式的政策论证逻辑^[12](第 228 页)。后实证主义政策分析的主要特征就是详细阐述支持论证根据的规范论证线,这一多方法论框架将经验数据与规范论证连接起来。为了详细阐明根据的规范论证线,这一框架提供了四个相互关联的话语阶段。这四个阶段是项目验证、情景确认、社会认定和社会选择,前两者对应于第一层次评估,即涉及具体政策的行动情境,后两者对应于第二层次评估,即更大的社会系统。从关注于项目效率的具体问题,到情景背景,再到社会系统,最后再到抽象的规范问题,即一个政策是否会影响到某种生活方式,这一框架表明经验主义的考虑可以和规范价值问题进行整合。因此,一种政策论证只有当回答所有四个层面的问题之时才是好的论证。非形式的政策论证逻辑提供了政策论证中就规范问题进行商议的框架,为共识的实现提供了前提条件。

实践论证的过程是运用实践理性的过程。实践理性连接逻辑证明和现实行动与动机。它不仅仅包括了对于情况的实证评价,同时也考虑行动者的动机。与实证主义贬低人们对其行动的解释的有效性的行为理论不同,实践理性认真对待每一个行动的理由和动机。与不将时间考虑在内的演绎逻辑不同,暂时性对于实践理性非常重要。逻辑和数学证明有对错之分,而实践论证只有相对于某一共同体的可信度高低之分^[13](第 134 页)。



图2 非形式的政策论证逻辑

图表来源:Fischer(P. 232, 1985)

政策论证的过程最终要面对一个方法论难题:是否存在判断两个论证之间的优劣的方法。一种途径是接受论证的相对性并通过论证过程启发参与者。在论证和商议的过程中存在达成一致的可能性。这种途径号召社会科学家和其他政治行动者之间持续交换观点、解释和批评^[14](第171页)。这种情况下的共识,理论上源于理想话语情境下的程序合理性,使得论证不再屈从于有权力影响的参与者或者特殊利益间的政治妥协。不同的政策论证能够在公开的基础上得以比较和评价,并得到全体政治参与者的批判性认同。

(二)专家的辅助作用

建立在后实证主义认识论基础之上,政策分析的论证转向将社会意义作为核心并认为社会实在由共同的信仰构建。这样一种解释性的分析途径认为知识不再是专家的专有领域,所有类型的知识之中都包含主观的成分。因此,专家必须抛弃价值中立的伪装,积极运用其主观价值判断来理解公众、政治家和官员的观点。在后实证主义认识论基础之上,知识不再仅仅是从社会情境中抽取出来的数据和变量之间的一套关系,而是专家技术知识和日常生活中参与者知识的协商。

在政策论证的过程中,作为一个辅助者,专家的任务是帮助公众通过他们自己的努力来审视他们的利益并采取合适的行动。作为辅助者的专家与公民之间的互动可以理解作为一种对话,在对话过程之中,专家与公民的知识边界都能够得到延展。

在共识构建的过程中,专家的一个重要作用是创造真实对话的环境。共识的达成需要参与对话的各利益相关者之间的信任关系,在最低程度上也应是合作关系。专家应该辅助创造和管理真实对话情境,并为真实对话的参与者提供培训。

政策论证的过程是对话的过程,为了实现政策论证过程中的真实对话,商议的过程必须满足哈贝马斯所提出的交往理性的前提条件,即代表的合法性、言说者的真诚性、可理解性和言语的准确性。这些言论的情况并不是自然存在的,但是茵斯和布尔的研究表明,有经验的专家能够帮助接近真实对话的情形。实际上,创造这些条件是这些专家的首要任务,也是他们最重要的技能。对于代表的合法性,专家应保证每一个在场的代表都是相关利益群体的唯一代表,而且这些代表所代表的群体知道他们的代表在政策论证过程中的言论和行为。言说者的真诚性和言语的准确性,是参与者在面对面的协商讨论中能够做出清楚的判断,并且能够理解他人的言论。专家应该确认所有参与者都能够清楚表达并能够理解他人见解,并对参与者进行必要的指导和前期训练。对于可理解性,一个熟练的辅助专家在商议的过程中应该要求澄清和例证,让言论晦涩难懂或者模棱两可的代表重新陈述和阐明^[15](第37-38页)。

(三)方法论工具的选择

为了在政策论证中构建共识,政策专家使用的方法论工具应从定量分析工具转变为定性分析工具。专家应摆脱对多元回归分析、成本效益分析、福利经济学、运筹学等实证主义方法论工具的依赖,而应在政策论证中使用判断和整理人的主观价值观点的方法。很多学者提出 Q—方法论作为政策分析中研究参与者政策偏好和价值取向的主要方法。然而这些学者并没有阐明 Q—方法论是否适用于政策论证过程,是否能够促进参与者在商议过程中的共识形成。本文认为将 Q—方法论与假设分析技术结合,可以有效促进政策论证中的共识形成。共识构建应先使用 Q—方法论认定利益相关者之间的共识和分歧,然后通过假设分析来整合分歧的意见。

Q—方法论是研究人类主观性的一种技术。每个人对于世界的感知不同,Q—方法论使用这些主观价值对不同的观点进行分类。与关注变量间宏观趋势的 R—方法论不同,Q—方法论关注于个体间主观价值的趋势。在使用 Q—方法论的过程中,各个利益相关者会被问及与他们对政策论证中讨论主题有关的因素的看法和感觉。这群人的所有陈述都是主观的,也就是不存在正确或者错误的答案。将所有的陈述收集齐全之后,所有做出陈述的人都要单独对陈述集合进行排序,来反映个人对于有关政策议题的不同因素的看法或者信仰。个体间对陈述集合排序的差异可以通过统计分析来整理,并揭示出占据主导地位的信仰。通过这种方式,Q—方法论拥有类似观点的人们如何看待一个政策议题。Q—方法论不产出统计概括性结论,相反,Q—方法论的结果产出的是在一个特定情况下占主导地位的观点的深刻描绘。

斯蒂尔曼和玛格尔认为,Q—方法论的作用主要有六个层面:第一,认定重要的内部和外部支持者;第二,定义参与者的观点和感知;第三,深入理解参与者偏好的管理方向;第四,认定对于参与者重要的标准;第五,明确列出共识和冲突的领域;第六,发展对于政策议题的共识^[16](第 362 页)。

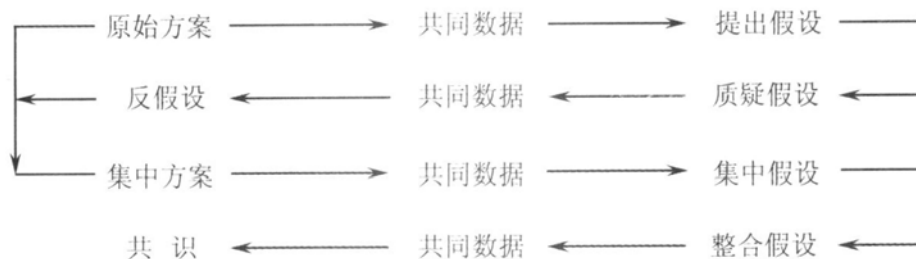


图 3 假设分析的步骤

来源:Adapted from Ian I. Mitroff and James R. Emshoff, "On Strategic Assumption-Making: A Dialectical Approach to Policy and Planning," *Academy of Management Review* (1979)

假设分析(Assumptual analysis)是一种能够对政策问题的各种冲突性假设进行创造性合成的技术,其重要特征是能够解决各利益相关者、政策分析者和政策制定者的主张相互矛盾的政策论证困境局面,并最终推动共识的形成。假设分析涉及五个步骤:首先是利益相关者认定。在这一阶段,需要对政策的利益相关者进行确认、排序并决定其重要程度。这一阶段与哈贝马斯提出的真实对话情形中的代表的合法性是一致的。然后是提出假设,在第二阶段,各个利益相关者提出解决方案并列出这些政策方案的潜在假设。第三阶段是假设质疑的过程。这一过程系统性地对假设和反假设进行对比,将不合理的假设从中排除。第四阶段是集中假设阶段。这一阶段是将前一阶段的不同解决方法集中起来。通过协商过程对假设进行排序和整理。最后是整合假设,将可以接受的假设整合,结合数据,最终促进共识的形成^[11](第 178-181 页)。

这一技术具有两个重要特点。首先,该方法始于政策论证中的问题解决方案,而非假设本身。多数利益相关者能够理解问题的解决方案,但是很少能意识到他们潜在的假设。通过从利益相关者提出的政策论证出发,这种方法以利益相关者最熟悉的方案为基础,然后使用其熟悉的方案为参照点,使他们

考虑潜在的假设。其次,该技术集中于同一套数据或者政策信息。这样可以让各利益相关者清楚认识到,政策问题是一种社会建构,他们的矛盾冲突是对同一套数据的不同解释。

Q—方法论作为一种方法论工具,其重要作用是对参与者价值的深入分析和理解,可以列出各利益相关者之间的共识和冲突的领域。Q—方法论毕竟只能被动地分析参与者的主观价值,而不具有主动地推动共识构建的功能。因此,Q—方法论对于共识构建的贡献,也只能止于列出共识和冲突的领域,而是否能在冲突的领域发展出共识,则是该技术所不能实现的。发展针对特定政策议题的共识,应该通过实践论证实现,在实践论证中,使用分析数据和假设之间关系的假设分析方法可以实现共识。Q—方法论为假设分析提供了关于利益相关者主观看法的系统整理好的资料。假设分析则提供了一套操作方法,在Q—方法论的基础上整合观点,形成共识。政策专家和利益相关者可以通过同时使用Q—方法论和假设分析技术,首先利用Q—方法论发现各利益相关者的政策偏好并列利益相关者之间的共识和分歧,以及各个利益相关者的潜在假设。然后再通过假设分析,质疑各种假设,将不能经受质疑的假设剔除,整合可以接受的假设和数据,最终形成被各方认同的政策问题定义或者政策方案。

本文从三个层面,即实践论证逻辑应用、专家辅助和方法论工具,论述了政策论证中的共识构建的方法。当然,政策论证中的共识构建仍然面临着诸多难题。例如,在实践中,共识构建的方法主要应用于解决分配性冲突方面,即水资源分配、环境、发展和规划等等政策问题。而针对基本的价值观念争议问题,实践中并没有相关的共识构建的案例。在理论上,基本价值观念之间的争议并非不能解决,哈贝马斯的“理想话语情境”就是一种可以解决基本价值观念冲突的理论构想。既然任何政策中都不可避免地涉及价值规范问题(即使是分配性政策问题也不例外),而在实践中人们确实能够就一些政策问题达成共识,值得继续研究的是,人们在基本信仰方面是否能够达成共识?能否在现实中实现或者接近哈贝马斯的真实对话,打破倡导联盟框架中不同联盟间深层核心信仰之间的对立?迄今为止,就如何在政策论证中的达成共识这一难题,政策研究者和实践者仍然在理论和实践方面进行着探索。

[参 考 文 献]

- [1] 周超. 当代西方政策科学方法论的范式转向[J]. 武汉大学学报: 哲学社会科学版, 2005, (4).
- [2] deLeon, Peter. *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*[M]. New York: Russell Sage Foundation, 1988.
- [3] Majone, G. *Evidence, Augument, and Persuasion in the Policy Process*[M]. New Haven: Yale University Press, 1989.
- [4] Payne, Thomas. The Role of Consensus[J]. *The Western Political Quarterly*, 1965, 18(3).
- [5] Pressman, J. & A. Wildavsky. *Implementation*[M]. Berkeley: University of California Press, 1973.
- [6] Innes, J. & D. E. Booher. Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning[J]. *Journal of American Planning Association*, 1999, 65 (4).
- [7] Hikins, J. A. Through the Rhetorical Looking-glass: Consensus Theory and Fairy Tales in the Epistemology of Communication[J]. *Communication Studies*, 1989, 40.
- [8] Coglianese, C. The Llimits of Consensus. The Environmental Protection System in Transition: Toward Amore Desirable Future[J]. *Environment*, 1999, 41.
- [9] Gregory, R., et al. Decision Aiding, Not Dispute Resolution: Creating Insights through Structured Environmental Decisions[J]. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2001, 20.
- [10] Toulmin, S. *The Uses of Argument*[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.
- [11] Dunn, W.N. *Public Policy Analysis: An Introduction*[M]. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1994.
- [12] Fischer, Frank. *Evaluating Public Policy*[M]. Belmont, CA: Wadsworth, 1995.
- [13] Fischer, Frank. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*[M]. London: Oxford University Press, 2003.

- [14] Bobrow, D. & J. Dryzek. Policy Analysis by Design[M]. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.
- [15] Innes, J. & D. E. Booher. Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue[C]. Hajer, M. & H. Wagenaar. Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- [16] Steelman, T. A. & L. A. Maguire. Understanding Participant Perspectives: Q-Methodology in National Forest Management[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1999, 18(3).

(责任编辑 叶娟丽)

Consensus-building in Policy Argumentation: Practical Logic and Methodological Tools

ZHOU Chao, YI Hongtao

(School of Government, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Biographies: ZHOU Chao (1963-), male, Doctor, Professor, Center for Public Administration, School of Government, Zhongshan University, majoring in public policy and S & T Policy; YI Hongtao (1984-), male, Graduate, School of Government, Zhongshan University, majoring in public policy.

Abstract: With the ambition to go back to “the policy science of democracy”, most of the newly-emerged theories, methods and approaches in policy inquiry emphasize the citizen participation in the policy process. The consensus-building in the policy argumentation is a methodological issue for citizen participation. This paper aims to discuss the application of practical logic in policy argumentation, analyze the experts’ role as facilitators in consensus-building and illustrate the specific methodological tools for achieving consensus, so as to explore the consensus formation mechanism in citizen participation.

Key words: policy argumentation; consensus-building; citizen participation; practical logic; methodological tools