

【公共政策】

# 政策失灵与避责机制

——决策科学化和民主化进程中的责任悖论

刘 然

**【摘 要】**随着公共政策的制定走上了一条科学化和民主化的道路,专家咨询和公众参与等被引入到决策进程中来,这被认为是控制官僚权力、让官僚尽责的有效路径。然而,在“政府—专家—公众代表”构成的决策机制中,由于决策主体从单一走向多元,政策责任也被稀释和分化。现有的决策体制虽然强调专家与公众的角色,却未赋予其有效行动的空间和能力,导致集体决策导向的并非“责任共担”的局面,而是官僚利用参与各方责任追究范围、责任追究主体以及责任承担方式的差异,形成一种转嫁责任的避责机制。“替罪羊策略”、“折中而非择优”、“限制政策议程”以及“定制外部意见”等是政府官员在避责动机驱动下经常使用的策略。政策的科学化与民主化的初衷是为了防范官僚主义,在运行中却可能被官僚制所同化,并演化成官僚主义在政策失败时的保护伞。

**【关键词】**决策责任;决策科学化;专家责任;避责机制

**【作者简介】**刘然,南京大学政府管理学院博士研究生(南京 210023)。

**【原文出处】**《浙江社会科学》(杭州),2020.11.34~41

**【基金项目】**国家社科基金青年项目“共建共治共享社会治理格局建构的合作路径研究”(18CZZ030);南京大学博士研究生创新创业研究计划资助项目“中国社会创新的动力机制研究”(CXC19-23)。

## 一、问题引入:谁来为政策失灵负责?

20世纪40年代,政策科学(policy sciences)的概念被拉斯韦尔正式提了出来,使得“政治家如何以更科学、民主的方式处理事务”“专家与决策者之间的关系”“科学咨询对政治的作用”这些议题,开始频繁地出现在学术讨论与公共议程之中。现代公共行政始终对行政手段和结果的“理性化”怀有一种强烈的需求,这促使一大批改革家们致力于用理性的、分析的和科学的方法来制定政策,试图将公共政策从非理性的政治泥沼中拯救出来。受益于政策科学概念的提出,政策制定逐渐地被人们看作是以高度科学化的专业知识为基础的专业性活动,广泛地运用预测、计量和评估为主的科学手段。不过,在稍后出现的一场声讨“专家治国”和反对政治干预科学以及要求矫正工具理性的运动中,决策科学化的弊端被大量揭示出来。这导致了政策制定的一个新的路径的

出现,即公众被更多地引入到决策过程中来,标志着政策科学获得了民主价值。所以,在20世纪后期的政策科学文献中也经常看到关于民主、共识等方面的讨论。政策科学发展的这个历程提供了一个科学化和民主化的文本,当前的政策科学可以说是一种民主的政策科学(policy sciences of democracy),其主要特征反映在参与型政策分析(participatory policy analysis)上。民主的普及、科学的去魅、高等教育的扩张,也为一种与传统科学生产模式不同的、强调跨学科以及情境应用化的知识生产模式的出现创造了条件<sup>①</sup>,从而为广泛的公民参与提供了可能。

从现实来看,高速发展的科学技术以及日趋复杂的社会问题让运用科学技术进行管理的呼声日益高涨,民主的扩张也让公民参与逐渐成为人们一种默认的生活和行动方式。在这两个维度中发展出了一条政策科学化和民主化的道路也就显得是自然而

然的事了。这条路径的核心价值在于把通过科学知识的决策与公众参与结合了起来。原先,专家发挥的是提供咨询的角色,公众起到“旁观者”的作用,现在,他们都成了直接进入对话过程中的“对话者”。这种模式被认为能够改变传统官僚制中公共权力过于集中的问题,从而保证决策者秉持客观、理性的态度去制定和实现那些“好的政策”(good policy)。在某种意义上,人们也认为这是一项新的决策体制——决策的论证制和责任制。然而,越来越多的政策失灵与愈演愈烈的科学的政治化问题昭示了这样一个问题,即专家咨询与公众参与更多的时候流于“形式化”、“定制化”。在公共决策机制的讨论中,人们批评相当数量的专家咨询与公众意见都是在“为论证而论证”,认为这种情况致使决策的专业性与科学性根本无法得到保证。<sup>②</sup>众多学者也对这一制度能否实现权力制约发出了质疑,特别是对专家能否在决策中扮演好中立与客观的角色表达了深切的忧虑。为了避免政策实践与决策科学化与民主化设计之初的那些美好愿景相背离,关于如何进一步完善决策责任机制的讨论越来越多。<sup>③</sup>

在“政府官员—专家—公众代表”所构成的决策体制中,存在着谁应该为政策失灵负责(who are to be held responsible for)的问题。如果某项公共决策通过了科学的论证并获得了公众的大力支持,却在实施之后被发现是一项错误的决定,那么谁应该为此承担责任呢?是专家们吗?当专家支持的政策工具未能达致预期效果时,是否应成为政策失灵的替罪羊(scapegoats)?专家会反驳说专家意见只是发挥建议的作用,并非政府决策所必须遵循的权威性指令。那么是公民代表吗?虽然他们确实参与了讨论,却总是因为专业知识和参与渠道方面的局限性而无法深入参与,所以这些公民代表在当前的决策体制中并没有分享太多的话语权。答案是决策者么?虽然决策者是最终的“拍板者”(say the last words),但决策科学化与民主化的进程中,为了防止利益集团扰乱权力关系或是实施策略行为,决策者被要求必须倾听和回应专家和公众的意见。如果决策者的选择是与外

部意见相悖的,决策者需要做出说明,解释他为何这样做。如果所有人的意见是一致的,决策者就能够宣称自身已经充分尊重并采纳了外部参与者的意见,所谓政策失灵是集体错判的结果,而不是政治或是管理过程中秘密干预造成的。因此,他们不应该被过多指责。最后的结论就是,整个公共决策的场域形成了一种责任悖论——所有人都参与了决策、干预了决策进程,却没有人为政策后果负责。

由此可见,在决策主体的角色定位与责任范围不够明晰的情况下,所谓“集体决策”不一定导向“责任共担”的局面,同样也意味着“责任共免”的结果。更严重的问题是,现有的决策体制虽然强调专家与公众的角色,但这些外部主体的话语权和影响力受到各种制度性的挤压,他们难以实现对公共权力的制约。但政府官员却能够利用外部咨询与公众参与来证明自身决策的正当性与合理性,强调自身决策是经过多方参与和科学论证的。这样一来,在发生决策失灵的时候,决策者就能够规避问责风险和回避社会的批评。这意味着,只要对这些外部力量“控制得当”,决策者在政策制定中依然掌握着惊人的权力,权力大量集中、官僚逃避责任的现象没有得到任何改良。这种现象被贝克称为“有组织的不负责任”(organized responsibility)。<sup>④</sup>最终,这会得到一个悲观的结论:政策的科学化与民主化是为了防范官僚主义而生的,但在运行中却被官僚制同化和裹挟,成为官僚主义在政策失灵时的保护伞,以至于扭曲了整个公共决策的运行。

## 二、文献回顾:避责概念与研究进展

公共决策的本质是一种“价值的权威性分配”<sup>⑤</sup>,从政策制定到政策执行再到政策评估等环节都贯穿着利益关系。<sup>⑥</sup>然而,政府官员既是“公共权力代理人”,也兼具“理性经济人”的身份,使得他们同时具备关注公共利益与追求个人利益两种相互矛盾的动机。为了防止公共政策的目标偏离公共利益和客观规律,人们强调政府必须就其行为向人民做出合理的说明、解释,以证明其行为是负责的,并为公共政策制定的后果承担政治责任,以

实现负责任的政府。<sup>⑦</sup>对于如何实现这个目标,学者们的普遍共识是建立有效的权力制约监督机制,这一理论关切随后被更具体地表述为问责(accountability)问题。<sup>⑧</sup>

与问责体制相伴而生的是避责行为(blame avoidance)。从现有文献上看,威弗(R. Kent Weaver)最先将避责行为纳入公共行政的研究范畴。对于政策制定者而言,其行为可能受到邀功、最优决策和避责等多重动机的驱使。从不同政策动机出发的行动者,对待成本与收益、政策领导权以及自由裁量权的态度是不同的。以邀功作为主要行为动机的行动者,往往希望最大化个人任命或是晋升的前景,他们通常会在自由裁量权或是政策自主性的支持下积极采取行动;受避责动机驱使的行动者,行动始终遵守着风险最小化的准则,即使高风险能够带来高收益,他们也不会积极行动;追求政策合理性的行动者则始终以公共利益最大化作为自己的行动目标,其选择并不会因为个人得失发生变化。对于不同的决策者而言,其行为选择取决于权衡利弊后的结果。然而,威弗以行动者的理性选择为出发点,强调人们不可避免地受到“风险厌恶”、“消极偏见(negativity bias)”等非理性因素影响,使得他们对实际或潜在的损失比对收益更加敏感。这意味着,如果政府官员想要获得更多的选票或者让公众或是上级满意,他就不应该考虑如何做出政绩,而是应该避免犯错。因此,虽然政策制定者的行为受到邀功、追求政策合理性和避责等多重行为动机的驱使,但“避责”代替“邀功(claim credit)”成为官员经由理性计算之后的选择。<sup>⑨</sup>

从现实经验来看,面对已有或潜在的负面事件时,官员往往不会坐以待毙,而是会主动采取自我保护行为来规避风险。<sup>⑩</sup>避责的概念能有效描述官员追求晋升以外目标的行为逻辑,因而成为政治学与公共管理研究的热点之一。不过,避责的概念尚缺乏规范的学术界定,因此,避责行为也以形式主义、不(慢)作为、懒(怠)政等同义词汇出现在经验事实描述中。沿袭着这一路径,随后关于避责的研究更多

在批判“经济人”假设与政治心理学的基础上,解释避责行为的原因、后果和表现。之后,随着研究的不断深入,研究的重点从避责现象本身转为具体政治场域中的避责策略与利益博弈等。在进行了深入探究与理论对话之后,学者们形成了以下学理共识:

其一,避责是出于自我利益保护的理性选择。<sup>⑪</sup>其二,全球性的避责时代已开启。风险社会的来临、信息技术的发展和公众的信任危机促使政府部门形成风险规避(risk aversion)的风气,推动着政府官员转变为风险规避者。<sup>⑫</sup>其三,避责行为是一个博弈过程,官员避责的动因是多元化的,受到经济发展、公共舆论、问责力度等外部因素的影响。高福利国家、热点事件以及高强度问责往往会提高避责行为发生的可能性。<sup>⑬</sup>其四,避责是一个情景变量,根据环境背景、具体问题以及行动主体的差异,避责策略也会表现出多样性。胡德高度概括了“将责任转嫁给其他主体的机构策略”、“形塑公共感知以减轻压力的引导策略”以及“通过政策选择减少正式责任的策略”三种类型的策略。<sup>⑭</sup>我国基层官员常见的转移视线、隐匿信息、模糊因果关系、找替罪羊等避责策略,也基本适用于以上分类。<sup>⑮</sup>

总体来看,避责行为受到了普遍关注,但已有研究散落在政治学、心理学和经济学等学科,并未形成系统化的理论。<sup>⑯</sup>更重要的是,避责行为具有动态性、情境性和适应性等特征,分析避责行为时需要关注行为的背景要素。脱离情境的避责研究将变成无所不包的行为化描述,使其理论丧失原本的解释力与概括性。例如,国外研究受限于三权分立的制度前提,因而学者们更多聚焦选举政治、决策投票等政治过程中的避责行为,如描述美国联邦内阁代替总统承担责备的现象<sup>⑰</sup>。而在国内基层避责现象的研究中,央地分权、属地管理、条块分割与目标责任制等背景,又使避责机制处在全新的制度背景与博弈结构之中。因此,把避责行为带回到不同政治体制、组织基础和制度文化环境中,并在具体场景中对其运行机理进行一系列的理论调适和修正,这种类型的研究是十分必要的。

目前,关于公共决策机制中的论述主要集中于某些程序环节,如外部主体的遴选、参与方式、责任制度的健全等。<sup>⑧</sup>咨询机构的非独立性、责任制度缺失、责任定位不清等弊端,往往被认为是造刘然:政策失灵与避责机制——决策科学化和民主化进程中的责任悖论成公共决策体制中责任危机的重要原因。完善制度的路径在于,健全决策责任追究立法、改进专家遴选机制、实现参与机构多元化、明确责任范围等。<sup>⑨</sup>将避责行为代入到科学决策与民主决策的决策场域中的文献并不多见。些许零散的研究主要是描述专家的避责动机,强调专家责任制度的缺失可能导致专家咨询随意性大、专家意志被行政机关或利益集团所左右的不良后果。<sup>⑩</sup>将政府官员作为行为主体、结合整个决策体制阐述的避责文献并不丰富。这是因为,学界一般从控制官僚的角度看待决策的科学化与民主化进程,并探讨如何通过专家论证与公众参与的方式让官僚尽责。这种“外部权力是作为制衡官僚权力而存在的”预设,容易造成对各方决策主体的动机、偏好甚至整个决策结构的狭隘化理解。从避责角度出发,重新审视“政府主导、公众参与、专家论证”的决策制度下多方主体的动机、角色与行为,有助于超越具体的程序规则的争论,为重新认识科学决策、民主决策的制度本质,并为制度的结构性变革提供建设性思路。

### 三、责任转嫁的运作路径

在政策的科学化与民主化进程中,几个核心问题必须重新明确:谁掌握着影响决策的权力?谁最终做出了决策?谁应该为政策的后果负责?

(一)责任的转移路径:多元决策主体的责任共担

首先,谁掌握着影响决策的权力?毫无疑问,在“政府官员—专家—公众代表”所构成的决策体制中,政府是决策中枢系统,但其决策权力受到其他决策主体的制约。过去,我国公共决策属于一个“内输入”体制,公职人员掌握着决策信息的输入、加工、传递等权力,几乎垄断了整个沟通渠道。<sup>⑪</sup>不受监督和限制的公共权力引发了权力“寻租”的问题。在公共决策中设置专家咨询、公民参与等法定程序,实质是

为了明确公共权力的作用范围和行使边界,以防止公共权力的滥用。<sup>⑫</sup>这种约束表现为,虽然专家或是公众代表的建议并非决策者必须遵循的权威性指令,但当政策制定者垄断了整个决策的时候,该决策的合理性与合法性都将遭受质疑。一般认为,公共决策必须要经过公开论证的环节。在论证过程中,科学家以数据支撑和同行认可为基础对政策提出的问题进行分析、论证与选择,可靠的数据来源、充分的数据分析与公开的辩论环节能够为政策赢得充分的合法性。相反,那些没有经过专家论断,或是最终的咨询过程未能达成集体一致共识的政策将获得较小的关注,甚至其合理性与合法性都将遭受质疑。

其次,谁最终做出了决策?在决策过程中,政府等公共权威控制着决策的选择权与主导权,而作为多元决策主体之一的专家和公众主要起的是参谋作用,多数情况下,他们无须也不可能在决策过程中作最终决定。<sup>⑬</sup>不过,由于政策制定不只是单个决策者独立地就政策合理性进行投票的过程,整个决策过程包含着多个决策主体发表意见、汇聚主张、相互说服和达成一致的协商步骤,因此,那些外部主体依然至关重要。在决策主体之间达成高度共识时,专家和公众的高度赞成或是高度反对的意见会对公共权威的决断起到推波助澜的作用,甚至当某些决策被专家集体认定为单一且理想化的解决方案时,外部建议几乎被视作政府必须遵循的权威性指令。由此可见,虽然政府在整个政策制定活动中保持相对的独立性,但是其他决策主体压倒性的支持/反对行为,包括投票表决中的票数分布、专家论断、民意调查结果等,将推动政策的生成/退出。例如,美国前总统里根表示,在国会中以压倒性的两党多数支持的情况下——也就是说,如果有其他人承担大部分责任的话,他就会选择接受削减社会保障生活津贴的政策,即使他并不完全认同该政策。<sup>⑭</sup>然而,当决策主体之间出现较大分歧时,例如表决投票中出现“平票”或是票数近似的情况,一切会变得不同。因为这意味着政府官员必须在分歧中做出最终选择,并承担全部责任。

这提供了一种“责任转移”的路径:集体的共识程度越高,意味着其他决策主体在决策中的参与程度越高,此时政策往往被认为是多方决策主体共同制定的成果,所有人都应为此负责。因此,政策制定者将尽可能地主动向专家与公众代表的意见靠拢、达成一致共识,这不仅有利于政策更好地为公众所接受,更重要的是,这意味着有其他人分担责任,成为自己的“替罪羊”。相反,共识程度较低时,政府官员则成为完全的决策中枢,决策者因而往往尽量避免做出这种政治成本高昂的决策或表示明确的政策立场。

#### (二)责任的消解路径:决策失灵的不可规避性

最后,谁应该为政策失灵承担怎样的后果?在“政府官员—专家—公众代表”所构成的决策体制中,考虑到专家等决策主体也是包括在整个决策场域之中的,那么所谓“责任转移”的路径没有解决根本问题,因为公众责备还是会从政府官员转移到整个政策制定过程中。但在科学崇拜与不确定性的“保护伞”下,来自外部的责备能够得到一定程度的消解。

当代社会对科学理性的崇拜达到了极致。但与此同时,对自然的不断探索也让人们意识到了科学中的不确定性,使得人们对科学的敬畏之心也愈发强烈。这造成了一种结果:科学中的不确定性是为公众所理解的。高度专业化的科学领域远离公众的日常认知领域,且自带客观性与中立性的属性,那些庞大的数据、复杂的模型、精密的推导与专家的背书能让公众确信这是最接近科学与理性的判断。例如,科学家发现了DDT(化学名为双对氯苯基三氯乙烷,一种杀虫剂)在防止农业病虫害、植物保护以及减轻疟疾伤寒等蚊蝇传播疾病方面的积极作用。他们认定此类杀虫剂不仅经济实惠,能够促进农业增产和防治疟疾,而且对环境危害极低。因而在二战时期,DDT被大规模使用。然而若干年后,科学家们后知后觉地发现DDT在环境中极难降解,大量的DDT进入食物链后在动物脂肪中囤积,不仅造成了鸟类的生殖功能紊乱,使得大量鸟类因此灭绝,甚至对人类也有明显的致癌作用。因此20世纪70年代

后DDT逐渐被各国明令禁止生产和使用。此时,科学家的后知后觉往往被归因于神秘而无法掌握的自然世界,科学与理性的权威性并不会因此动摇。人们或许会对科学的不确定性唏嘘不已,却往往没有人过度责备将DDT作为“最安全的杀虫剂”进行大面积推广的化学家。

相反,政策中的不确定性是不为公众所接受的。因为这些决策往往与公众的日常认知领域过于息息相关,并且总是以一种结论式或是简单说明式的结果呈现在大家面前,其间缺失了一个让公众“确信”的过程。这是由于政策方案本身就是“对整个社会价值的权威性分配”<sup>⑤</sup>,这种政治过程过多地涉及价值与利益的讨论,其本身也无法如自带客观、公正与可信“光环”的科学研究一般让公众信服。更不要说在过去几百年的政治实践中,公众早已对政治的运行失望透顶。公众们往往乐于基于个人认知去评判那些决策的合理性,将决策失灵归咎于决策制定者(特别是政府官员们)的无知、无能,或是认为这些决策主体的个人利益干预了正确的判断,并认为决策失灵本可避免。

这产生了一种“责任消解”的路径:任何一种决策都面临三大困境:信息不完全、不确定性以及模糊性。即便是拥有了现代科学理论与技术的支撑,也无法确保决策的绝对正确。<sup>⑥</sup>政策制定者之所以向科学专家寻求帮助,就是试图将这种未知性与不确定性通过客观中立的专家论证的方式展示出来,说服并得到公众的认同与理解。其中传达出的一个暗示是:高度复杂性和高度不确定性背景下是无法做出最优决策的,每一项决策都有风险。但决策主体必须让公众确信现在的选择就是当前情境下的最优决策,或许它依然存在风险或不足,但采取另外一种方法或许会更糟。单单从政策失灵的结果出发去责备政府的客观失误,这被认为不明智的。

#### 四、责任转嫁的具体策略

在公共政策制定的场域中,政府官员不仅会让专家与公众分担责任,更会利用科学的高度专业性与高度不确定性,实现对责备的完全撇清。为了实现以上目的,“替罪羊策略”“折中而非择优”“限制政

策议程”以及“定制外部意见”等是政府官员们经常使用的策略。

### (一)替罪羊策略

替罪羊策略的核心在于,政府官员往往依托当前决策程序,着力强调并证明自身的行动是在科学专家或是技术专家的指导或是授权下的科学行动,以实现集体决策模式中“责任共免”的目的。当前,我国政策制定程序被分为“谋”与“断”两个步骤,“谋”发生在“断”之前,专家和各方公众代表必须在委托期限内明确表示自己的政策立场,或者向身为委托者的政府官员提供备选的政策方案。与之相对,参与政策制定的高层官员则无须过快表示明确的立场,而是可以在充分的讨论之后再做出决定,这为决策者的行动提供了先机。

如果这些外部主体的意见或者方案与决策官员自身的意愿相契合,高层官员往往会主动靠拢,优先在参与各方提供的参考方案中进行选择。那么,整个决策制定过程就是一个科学指导政策的典型案例——该决策是在科学专家与公众代表的意见下,用数学公式和实证数据建立起的可检验的经验理论。这些外部意见将强化政策制定者的决策权力并推动政策生成,决策者也会通过信息公开、专家论辩、专家听证会、意见征询与集体投票等手段,证明这是科学化与民主化主张下多元主体共同做出的决策。如果决策者与外部主体的主流意见相左,情况则变得特殊起来。微弱的分歧往往不会干预决策者的选择,决策者会通过“折中”的方式阐述自身的考量,力求达成一致共识。决策者与其他主体的观点具有较大分歧的情况往往不会出现,因为决策者往往从一开始就会对独担责任的情形予以避免。

### (二)折中替代择优

政策制定是一个长期过程,参与各方需要进行长时间的讨论,使政策共同体中不同意见群体的诉求得到充分表达。最终,这种意见发散的过程会诞生出多套方案。然而,由于政策方案本身的差异性与复杂性,结果经常是任何一种方案都难以获得政策共同体的一致认同。<sup>⑥</sup>究其原因,越难获得一致认可的政策方案往往意味着更高的风险程度,同时也

意味着参与各方存在较大的分歧。当参与政策制定的高层官员和行政部门与专家、公众等外部力量的一致程度越低时,决策中“谋”与“断”的分离程度越高,高层官员和行政部门决策的独立性也越强。这不仅意味着该方案可能存在较大风险,更意味着,决策者必须独立承担来自反对方的全部压力与责备。这对专家与公众代表而言同样适用——越偏离观点的“中间值”,往往意味着更激烈的论辩、更复杂的解释说明、更冗长的协商过程。即使他们身为决策的利益相关者,在决策利益短期内没有对自身造成过分影响,或是在预判个人努力已经无法挽回当前的决策局面时,这些外部主体依然可能放弃自己的初始立场。

因此,在民主决策中,寻求一致性比最优解决方案更为重要,“折中而非择优”往往成为政策制定者的首要目标。为了达成共识,参与政策制定的官员、专家和公众代表进行一定程度的协商和妥协,使最终决策趋于模糊和折中。尽管最终方案仍是笼统的、渐进的方案,但却得到了高度的一致认同。并且,现实可行的折中方案,加固了各方的利益诉求,也使得最终的方案更容易为各方接受,避免陷入无休止争论的怪圈。

### (三)限制政策议程

在避责动机的驱使下,决策者不仅会通过各种方式转嫁责任,更会从根源上规避风险程度较高的决策。因此,在政策制定的过程中,政府官员往往会以行政干预等手段,通过控制进入议程的政策问题、划定议事的边界和审定具体政策议题等方式,限制政策议程,为政府是否采取行动、何时采取行动、采取何种行动划定安全范围。

但这同时也往往意味着循规办事、减少创新以及极度保守,这也是为何政府机构中的政治任命者和行政官僚经常被批评过度审慎、僵化与循规蹈矩的原因。即使那些创新决策只会产生些许成本、承担较少风险,但能带来更大的收益,这些决策者也依然会首先选择避险优先——这与过去对理性经济人的行为模式的理解是不同的。因为打破路径依赖,贸然开启某项政策议程可能暗藏着巨大的遭受责备

可能性,决策者往往不愿为此冒险。只有在某些突发事件的催化之下,使得决策者对待成本与收益、政策领导权以及自由裁量权等的态度发生根本性变化,超越避责动机的“政策之窗”才可能打开。很明显,这个“政策之窗”的发生契机,无法依据过去我们理解的收益与成本计算所得出的差值来计算,这使得在日常决策中限制政策议程的行为变得十分常见,而主动创新却变得尤其困难。

#### (四)定制外部意见

对于政府而言,核心的问题并不是将那些外部力量排斥在外,那样做是危险的,而是应当尝试与外部力量建立一种“合作关系”,使其成为服务于自身利益的工具。由于政府控制着咨询专家与公众代表的遴选,他们通常采取优先选择发展内部咨询与策略性选取参与对象的方式,实现对外部力量的策略性吸纳。首先,相对于国外将政策咨询打包给市场机构的外部咨询方式,我国政府更加偏好选择内部咨询的方式,委托服务于各级政府的政策研究中心进行判断。这些专家大部分是编制内成员,或者其研究课题受到政府机构的资助,他们与政府或是企业是利益共同体的关系,为专家意志附和决策主体意志埋下了伏笔。当政府和企业委托这些外部主体做出可行性报告、方案论证或是邀请他们参与到民主决策中时,往往会通过项目介绍、情况说明或是个人意见,暗示其希望的研究要求或是研究方向,从而使专家意见失去了公允性与独立性。其次,知识上的分歧也为暗箱操作提供了便利。咨询对象、外部意见往往是被政治有目的地选择、吸纳与强化的——意见相近的专家或者公众代表往往被挑选进入,意见相左的对象则被排除在外。

虽然部分学者反驳说,政策失灵后的丧失名誉甚至责任追究等风险,会对这些外部主体形成约束。但从责任归属上分析,专家咨询组的责任主体和声誉主体往往处于模糊状态,相关责任往往难以认定;从利益布局上分析,对于这些外部力量而言,他们是被遴选者、被委托方,针对某项决策临时组建的“专家组”是一项一任的“一锤子买卖”,他们没有必要因这种短期、低概率的一次性风险,放弃与政府

形成合作关系的长期利益。这使得决策科学化与民主化愈发成为实现偏袒的一种战略性工具。

#### 五、总结与讨论:在赋权与限权间寻求平衡

学界往往从控制官僚的角度看待决策的科学化与民主化进程,并从完善专家咨询制度的角度思考如何进行责任完善的问题,例如规范决策咨询论证程序,等等。这些的确是确保外部决策主体中立性的必要举措。然而,在当前的决策体制中,政府在“权力—知识”两方面处于绝对垄断地位。<sup>⑧</sup>一方面,作为决策中枢系统,政府主导着整个决策进程并把控着方案的最终选择权,另一方面,政府也控制着外部主体的遴选权,这为外部力量附和决策主体意志埋下了伏笔。因此,当决策者占据主要地位甚至获得垄断权力时,专家与公众代表等外部主体的介入是难以实现多方的权力制衡的,官僚机构将通过各种方式控制议程、转嫁责任,以实现回避社会批评和规避问责风险的目的。因此,最后问题的重点必须回归到决策权力的相互制约与重新分配上去。

当前,“赋权(empower)”的主张意在充实专家与公众代表在公共决策过程中的权利,形成与政府决策权之间的制衡结构。<sup>⑨</sup>强调对专家意见的回应性、公开外部意见、公开各方主体的投票分布以及要求政府阐述最终考量,有益于将公共政策讨论过程的动态性、不确定性以及复杂性充分展示出来,从而规避科学决策、民主决策过程中的异化行为。但与此同时,其他的问题也可能随之而来。当专家意见凭借自身的科学性凌驾于官僚权力之上时,同样会衍生出专家依托自身优势进行策略行动的可能。因此,必须在“赋权”与“限权”之间找到平衡点。虽然科学研究充满着不确定性,但是研究必须是理性的,能够经受同行评议的检验的。因此,“限权”的思路在于,引导专家们之间相互监督,在这里数据分析依然被置于最显著的位置,平衡的专家构成、充分的数据支撑与公开的辩论环节也非常重要。

不过,如果延续以上思路,那么“赋权”与“限权”的平衡似乎容易陷入一个无休止的怪圈:无论如何进行权力的配置与均衡,这些决策主体总是会用各种私人目标置换原初的公共目标,因而总是存在权

力异化的可能。这是行动者出于自身利益保护或是自身利益追求下的必然性行为。也正是因为这种经济人的预设,使得各种权力制衡、程序建构的实践构想总是显得脱离实际,权力的寻租总是会找到各种各样的行动空间。想要跳出这个怪圈,一条路径是走向科学理性的极端,缩减“人为”的影响,当前公共管理领域中掀起的人工智能热潮已然印证了这一项趋势。另外一条道路则是主张公共性的复苏,强调共生性能实现对利己性的消解,从根源上瓦解这个怪圈。虽然在当前经济学与科学掀起的狂潮下,后者几乎是一条被忽视的道路,但必须承认的是,这依然提供了另外一种可能的解决问题的思路。

从避责角度出发,重新审视“政府主导、公众参与、专家论证”的决策制度下多方主体的动机、角色与行为,有助于超越具体的程序规则的争论,为重新认识科学决策、民主决策的制度本质,并为制度的结构性变革提供建设性思路。限于文章篇幅,本文着重于讨论决策主体的避责机制,包括决策主体的动机、偏好以及策略行动。但毫无疑问的是,探讨决策责任困局的化解,必须要深入思考专家、公民代表以及政府官员的权力与制衡问题,这些将在后续的研究中继续深入。

#### 注释:

①[英]迈克尔·吉本斯等:《知识生产的新模式——当代社会科学研究的动力学》,陈洪捷等译,北京大学出版社2011年版,第12页。

②贺德方:《完善专家咨询制度的对策建议》,《学习时报》2008年3月10日。

③刘然:《跨越专家与公民的边界——基于后常规科学背景下的决策模式重塑》,《科学学研究》2019年第9期。

④Beck, Ulrich. *The Politics of Risk Society*. Cambridge: Polity Press. 1998. 9~22.

⑤⑬[美]戴维·伊斯顿:《政治体系——政治学状况研究》,马清槐译,商务印书馆1993年版,第123页。

⑥⑳庄德水:《公共政策失败的利益冲突因素分析》,《学术交流》2010年第1期。

⑦扶松茂:《责任政府与政府改革》,《学术论坛》2002年第1期。

⑧Andreas Schedler, *Conceptualizing Accountability, The Self-restraining State*, Boulder: Lynne Rienner. 1999. 13~28.

⑨Kent W R. *The Politics of Blame Avoidance*. *Journal of Public Policy*, 1986(4).

⑩M. Hinterleitner. *Reconciling Perspectives on Blame Avoidance Behaviour*. *Political Studies Review*, 2015.

⑪陶鹏:《迟滞、分化及泛化:避责政治与风险规制体制形塑》,《云南社会科学》2016年第6期。

⑫⑯倪星、王锐:《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》2017年第2期。

⑬张力伟:《从共谋应对到“分锅”避责:基层政府行为新动向——基于一项环境治理的案例研究》,《内蒙古社会科学(汉文版)》2018年第6期。

⑭Hood C, et al. *Testing times: Exploring staged responses and the impact of blame management strategies in two examination fiasco cases*. *European Journal of Political Research*, 2009(6).

⑮谷志军:《问责政治的逻辑:在问责与避责之间》,《思想战线》2018年第6期。

⑰R. Ellis, *Presidential Lightning Rods: the Politics of Blame Avoidance*. Kansas: University Press of Kansas, 1994. 1.

⑱何俐:《论专家责任》,《广西政法管理干部学院学报》2004年第4期。

⑲陈洁:《评级机构侵权责任之构造——以公众投资者因评级错误导致投资受损为视角》,《法律适用》2012年第3期。

⑳张忠:《专家参与行政决策的功能及其实现》,《理论月刊》2013年第2期。

㉑贺德方:《我国专家咨询制度发展的障碍与对策分析》,《中国软科学》2008年第7期。

㉒⑳钱再见、李金霞:《论科学决策中的专家失灵及其责任机制建构》,《理论探讨》2006年第4期。

㉓Reischauer, R. B. R. D.. *Why the Reagan Revolution Failed: A Review Essay*. *Political Science Quarterly*, 1986(4).

㉔陈玲、赵静、薛澜:《择优还是折衷?——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型》,《管理世界》2010年第8期。

㉕王锡锌:《我国公共决策专家咨询制度的悖论及其克服——以美国〈联邦咨询委员会法〉为借鉴》,《法商研究》2007年第2期。

㉖周叶中:《论重大行政决策问责机制的构建》,《广东社会科学》2015年第2期。