

民意、知识与权力

——政策制定过程中公众、
专家与政府的互动模式研究

朱
伟
著



南京大学出版社

014056566

本著作作为南京大学985三期创新型项目“社会治理的历史与逻辑”研究成果

D601
60

民意、知识与权力

——政策制定过程中公众、专家与政府的互动模式研究

朱 伟 著



南京大学出版社



北航

C1741424

D601
60

图书在版编目(CIP)数据

民意、知识与权力:政策制定过程中公众、专家与政府的互动模式研究 / 朱伟著. —南京:南京大学出版社, 2014. 6

ISBN 978 - 7 - 305 - 13291 - 9

I. ①民… II. ①朱… III. ①公共政策—制定—研究—中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 111089 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号

邮编 210093

出版人 金鑫荣

书 名 民意、知识与权力——政策制定过程中公众、专家与政府的互动模式研究

作 者 朱 伟

责任编辑 田 雁

编辑热线 025 - 83596027

照 排 江苏南大印刷厂

印 刷 南京大众新科技印刷有限公司

开 本 787×960 1/16 印张 17 字数 268 千

版 次 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 305 - 13291 - 9

定 价 40.00 元

网 址: <http://www.njupco.com>

官方微博: <http://weibo.com/njupco>

官方微信号: njupress

销售咨询热线: (025) 83594756

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购图书销售部门联系调换

目 录

第一章 政策制定场域中的主体困境	001
1.1 问题的提出	001
1.1.1 政策制定过程中的参与主体	003
1.1.2 官员、公众与专家在政策制定场域中的困境	005
1.1.3 政策制定模式的构建	012
1.2 研究思路、设计与方法	014
1.2.1 理论预设与目标	014
1.2.2 研究设计与方法	015
1.2.3 逻辑思路与结构	017
1.3 研究的创新与限制	020
1.3.1 研究可能的创新	020
1.3.2 研究不足与限制	021
第二章 理论解释评述	022
2.1 关键概念	022
2.1.1 政策制定体制	022
2.1.2 专家	025
2.1.3 公众	027
2.1.4 官员	028

2.2 现有研究成果的述评	030
2.2.1 政策过程中专家的作用	030
2.2.2 关于公众参与的相关研究成果	046
2.2.3 关于政策制定过程中专家与公众关系的研究	062
2.2.4 对现有研究成果的评述	066
第三章 公共政策的目标价值与现实困境	068
3.1 公共政策的价值目标	069
3.1.1 公共政策的公共性	069
3.1.2 公共政策的合理性	076
3.1.3 公共政策的权威性	081
3.2 政策公共性与合理性的折冲	086
3.2.1 政策过程中“公共性”与“合理性”的矛盾	086
3.2.2 政策过程中“公共性”与“合理性”的调和	088
3.2.3 “公共性”与“合理性”的检视维度	090
3.3 我国政策环境的现实困境	091
3.3.1 政策变迁对政策系统的影响	091
3.3.2 我国公共政策环境分析	093
3.3.3 当前政策环境下官员、专家与公众的参与特征分析	103
第四章 政策“类型—过程”研究框架的构建	107
4.1 “政策类型”研究变量	107
4.1.1 政策类型的研究必要与困境	107
4.1.2 “政策决定政治”分类范式的研究	110
4.2 “政策过程”研究变量	112
4.2.1 政策过程理论的提出	112

4.2.2 政策制定过程中主体参与的相关研究	114
4.3 政策“类型—过程”研究框架	120
4.3.1 “政策类型”分析框架的阐述	120
4.3.2 “政策过程”分析框架的阐释	128
4.3.3 政策“类型—过程”框架下研究命题的提出	135
第五章 价值主导型政策制定中参与主体的模式选择	138
5.1 价值主导政策类型的相关界定	139
5.1.1 价值主导政策类型的特点与要求	139
5.1.2 价值主导政策类型下多元主体定位与互动的应然分析	141
5.2 案例的选择与背景透视	144
5.2.1 案例的引入说明	144
5.2.2 城市养犬政策中的纠结	146
5.3 政策过程回顾	148
5.3.1 公共问题的累积	148
5.3.2 议程设置中的公众声音	149
5.3.3 进入政策议程后的公众参与	151
5.3.4 政策方案的选择与出台	154
5.3.5 政策推行的后续	156
5.4 政策类型与过程的解读	156
5.4.1 政策类型的归纳与辨析	156
5.4.2 政策过程的分析	159
5.4.3 “价值主导型”政策制定模式中官员、专家、公众三者功能的 实然分析	166
5.4.4 案例催生的思考	168

第六章 理性主导型政策制定中参与主体的模式选择	174
6.1 理性主导政策类型的相关界定	175
6.1.1 理性主导政策类型的特点与要求	175
6.1.2 理性主导政策类型下多元主体定位与互动的应然分析	178
6.2 案例的选择与背景透视	181
6.2.1 案例的引入说明	181
6.2.2 案例背景透视	182
6.3 政策过程的回顾	184
6.3.1 议题的提出与推进	184
6.3.2 政策方案的规划与设计	186
6.3.3 政策方案的出台	187
6.4 政策类型与过程的解读	187
6.4.1 政策类型的归纳与辨析	187
6.4.2 政策过程的分析	190
6.4.3 “理性主导型”政策制定模式中参与主体功能的实然分析	194
6.4.4 案例催生的思考	195
第七章 多元平衡型政策制定中参与主体的模式选择	202
7.1 多元平衡政策类型的相关界定	203
7.1.1 多元平衡政策类型的特点与要求	203
7.1.2 多元平衡政策类型下多元主体定位与互动的应然分析	206
7.2 案例的选择与背景透视	210
7.2.1 案例的引入	210
7.2.2 我国城市生活垃圾焚烧发电的发展现状	211

7.3 政策过程回顾	213
7.3.1 公共问题的累积与政府官员的自主决策	213
7.3.2 政策进入公众视野后的争议与博弈	214
7.3.3 政策的变更与再决策	216
7.4 政策类型与过程的解读与分析	218
7.4.1 政策类型的归纳与辨析	218
7.4.2 政策过程的分析	221
7.4.3 政策模式中官员、专家、公众三者功能的实然分析	225
7.4.4 案例催生的思考	228
第八章 结 语	236
参考文献	242
后 记	260

第一章/

政策制定场域中的主体困境

1.1 问题的提出

在现代社会,国家治理模式深刻影响着政策的制定过程。当代中国长期以来推行的“中心—边缘”社会治理结构,构建和强化了政策制定过程的封闭性。在这一社会治理结构支配下,形成了政策制定过程的政府^①或官员一元主体的格局——在议程的提出与设置、信息的获得与流通、利益的代表与表达、政策的反馈与纠错等环节中,只有官员单一主体发挥作用。但是,当前我国的政策环境已经发生了重大变革,各种社会矛盾的“凸显期”已然来临,政府的相关政策制定与执行面临着更为严峻的挑战。因此,在公共政策制定过程中,仅凭官员一己之力已难以科学合理地解决复杂的社会问题。政策环境的多元化、政策问题的复杂化以及公共政策的价值属性,均期待政策制定过程能够重塑,吁求打破政策制定过程的“黑箱”,引入体制外非官员主体参与政策制定过程。面对政策环境的急剧变化,执政党和政府尝试对现行政策体制进行变革,引入体制外的参与力

① 在政策制定过程中具体体现为“官员”。虽然在官方文本中的说明均以“政府”一词出现,但本文中均使用政府的化身——“官员”的概念,以与文中另两类主体:专家、公众处于同一讨论平台。

量,把专家与公众纳入政策制定体制,提出了“政府、专家与公众”三位一体的政策参与主体框架。

从社会治理变迁来看,当前政策环境与传统时期相比发生了两方面显著的变化。一方面,官员在政策制定过程中所涉及的专业问题范围更广、影响更大、风险更高,需要考虑的因素也更为复杂,政策制定面临着严峻的挑战。面对日益凸显并纷繁复杂的社会问题,政府官员在政策过程中需要大量的技术和专业知识的支持与配合,科学思想、理性知识以及专业技术都是必不可少的工具,而单纯依靠官员自身的知识储备已难以保证政策制定的合理性与科学性,故在政策制定过程中,官员需要转向体制外“借力”,依靠专家知识的辅助,因为“专家正是掌握先进的科学思想、理论和技术的代表”^①。另一方面,随着公民社会的日益成长,公众的自我认知、利益表达与行动能力也逐渐增强,公众对涉及自身利益的政策制定过程有了更强烈的参与意识,不符合公众偏好的政策在实际的推行过程中易遭遇公众抵制,所以政策更需得到公众的理解、认同与支持,以增强公众对政策的接受度,从而保证政策推行的效率,体现公共政策的公共性与正当性。因此,在政策制定过程中适时并适当地引入专家咨询与公众参与,可以有效提高政策的质量,使其更加符合客观实际以及社会发展的规律和趋势。

从社会治理实践领域来看,不难发现虽然在政策制定过程中提出体制内外多元主体参与,但在相关权力没有进行合理有效配置的前提下,政府在众多政策制定中依然是权力独占,专家与公众的参与则更多停留在文本层面的理论探讨,或是在实践层面的形式参与。在实践中因为缺少明确的程序规定与制度化保障,公众与专家在政策制定体制中难以找到合适的定位;公众与专家的参与在政策制定过程中面临“空洞化”与“边缘化”的尴尬。此外,在政策制定的运作过程中,出于利益驱使、知识储备的差异等原因,使得本应成为知识权威提供者的专家也受到公众的质疑,专家与公众之间遭遇信任危机。

从相关研究领域来看,如何在官员、专家与公众之间有效地进行权力配

① 石若坤. 试论专家决策参与作用的有效发挥[J]. 理论月刊,2006(08):73.

置,则是值得学界去深思与探究的议题。从目前学界的研究来看,我国学者对政策制定过程中专家作用的研究以及公众参与的探讨均有众多研究成果,而对政策制定过程中官员、专家与公众三者间权力合理配置问题的研究却十分缺乏。

1.1.1 政策制定过程中的参与主体

长期以来,在我国政策制定体制中居于主导地位的政策制定模式源于计划经济时代,有学者将这一模式称为“管理主义模式”。^①考察这一传统的“管理主义模式”可以发现,我国政策制定体制中存在“治道与治术的断裂”现象,^②此种断裂之所以存在并持续多年,源于我国传统国家治理结构及其政策制定模式在结构设置和运行程序上的“封闭性”。在传统“管理主义模式”的政策制定体制中,政府(体现为官员)在政策制定过程中占据完全主导地位,公众在政策制定体制中“最多只是被咨询的对象,并不是治理过程的有机组成部分”,“政府通过政治和社会动员的手段来塑造公众的政策偏好”,^③公众利益“被代表”,公众偏好“被形塑”。这种传统政策制定模式在特定的历史时期曾经发挥了集中力量办大事的作用,但在我国政策生态环境发生重大变革的条件下,政府如果继续沿袭这一传统政策制定模式,一方面将无力应对新兴的、复杂的、多元化的公共问题,另一方面用于决策的成本投入也会越来越高。为摆脱这样的困境,执政党和政府开始尝试在政策制定体制中引入外部主体,即让公众与专家参与进政策过程,以期望通过政策制定过程的改革来提高政策制定的品质。

从执政党层面而言,中国共产党在“十五大”中提出“要逐步形成深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智的决策机制”,^④此后在党的历次重要会议文件

① 王锡锌、章永乐. 我国行政决策模式之转型——从管理主义模式到参与式治理模式[J]. 法商研究,2010(5):3-12.

② 同上。

③ 同上。

④ 在官方文本中均是以“行政决策”一词呈现,从官方文本中也可以辨析其“决策”并不仅为最终拍板,而更为倾向于在公共政策领域中的政策制定环节,因此,本文从更为规范化的角度将其称为“公共政策制定”,这与官方文本中出现的“行政决策”概念并不矛盾。

中也都强调了公民参与的重要性,例如:十五届五中全会中首次明确提出“公民参与”这一核心概念和“扩大公民有序的政治参与”的政治命题;十六大报告中指出“要建立社情民意反映制度,建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度,完善专家咨询制度,实行决策的论证制和责任制”;十六届六中全会提出要“形成能够全面表达社会利益、有效平衡社会利益、科学调整社会利益的利益协调机制”;十七大报告中进一步明确提出“增强决策透明度和公众参与度,制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见。要完善重大决策的规则和程序,通过多种渠道和形式广泛集中民智,使决策真正建立在科学、民主的基础之上”,从而“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”。^①

从政府层面而言,国务院总理温家宝在2004年十届全国人大二次会议上所做的《政府工作报告》中,对我国政策制定体制内涵进行了概要性、规范性阐述:“坚持科学民主决策。要进一步完善公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制,保证决策的科学性和正确性。加快建立和完善重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和社会听证制度、决策责任制度。所有重大决策,都要在深入调查研究、广泛听取意见、进行充分论证的基础上,由集体讨论决定。这些要作为政府的一项基本工作制度,长期坚持下去。”^②这是“公众参与”一词首次出现在中央政府工作报告中。此后,在每年的政府工作报告中都不断提出要完善“公众参与、专家论证和政府决策”相结合的政策制定体制,保证人民依法并直接行使民主权利。这些论述不断强调了新时期政策制定体制的构成,进而归纳出我国政策制定体制结构应该是公众、专家、政府三者的结合。在这一结构中,政策制定过程中的参与主体除代表政府的官员外,还包括对体制外主体的吸纳,试图“在官员、专家与公众之间形成一种决策权

① 胡锦涛. 中国共产党十七大报告[OL]. (2010-07-10) http://wenku.baidu.com/view/0170d88a6529647d27_28527e.html.

② 转引自王锡锌. 公共决策中的大众、专家与政府——以中国价格决策听证制度为个案的研究视角[J]. 中外法学, 2006(4): 462-483.

的分配结构和权力行使的制约机制”^①。这表明我国的政治决策层对公众和专家参与越来越具有认同感,并通过不断释放政治信号,鼓励和引导公众、专家参与公共政策的制定。

执政党和政府的相关理论阐述,为我国政策体制改革描绘了一幅目标图景,这与以往政策制定权被政府独占和垄断相比无疑是一项重大的进步。然而,在这种三位一体的政策制定结构中,公众、专家和官员这些参与主体通过什么方式构成一个民主、有效并具有公共精神的政策制定机制,则是政策制定体制改革中面临的关键问题。事实上,在众多政策制定过程中官员依然是独享政策制定权,而专家与公众的参与仍停留在理念和形式参与层面。因此,我国政策制定体制改革的根本难题,体现为政策制定权力尚未在官员、专家和公众三者之间做出规范性、有效性的配置。

1.1.2 官员、公众与专家在政策制定场域中的困境

(1) 官员决策:“自利化”和“部门化”

在政策制定过程中,官员作为政府的“化身”与公权力的体现者,在实际的政策过程中发挥着重要作用,拥有最终选择与确定政策方案的权力,确保最终出台政策的权威性。从应然角度来看,现代政府作为公共事务的管理者、公共产品的提供者,政府职责及其权力执行者的官员被视为是公共利益的代表与体现。但在实际上,政府在代表公共利益之际,也难免存在自利性,而政府自利性倾向则是通过政府官员维护、追求、争夺自身利益而表现和实现的。因此,在管理主义模式下,政府官员在权力行使过程中往往会将其自身的利益、部门的利益置于首位,从而带有“自利化”与“部门化”的倾向。

政府具有自利化的特征,是诸多政治理论的共识。霍布斯认为,政府公职人员“在政治身份方面虽然留意谋求公共福利,但他会同样谋求他自己以及他的家属和亲友的私人利益。在大多数情况下,当公私利益冲突的时候,他就会先顾个人的利

① 王锡铤. 公共决策中的大众、专家与政府——以中国价格决策听证制度为个案的研究视角[J]. 中外法学, 2006(4): 462-483.

益,因为人们的感情的力量一般来说比理智更为强大”。^①对于政府的自利化特征,公共选择学派有过经典的论述:“公共选择的显著特征是假设政治舞台上的个人像市场上的个人一样,理性地按照他们自己的自利方式行动。”^②“个人的行为天生要使效用最大化,一直到他们遇到抑制为止……个人必须要像预计或期望那样,追求增进他们自己的利益。”^③斯蒂格勒在分析政府官员的自利性时明确提出,“一个理性的人必然受到对其行动有影响的刺激机制支配。无论他自己的个人欲望是什么,如果某种活动将带来惩罚,他必然会取消这种活动,如果能带来较大利益,将会吸引他趋于这种活动。胡萝卜和棍棒对科学家和政治家的支配作用与对驴子的支配作用是一样的。”^④因此,我们必须理性地审视这样一个事实,官员在政策制定过程中,并不天然代表着公共利益,政府利益也并不完全等同于公共利益。官员在政策制定过程中会有“自利化”倾向,“政府官员个体的自利性主要表现为政府官员从政首先是从事一种职业,是一种谋生手段,因此,追求物质利益和其他利益的满足是个体从政首要的本能要求和现实反应”。^⑤

政府官员的自利性不仅体现为个体利益的驱使与导向,还通过在政策制定过程中的“部门化”倾向得以强化。政府官员既是行政权力的行使者,又是普通公民,具有为自己谋取利益的优越条件,政府组织成员的自利主要通过组织的自利得到满足。^⑥政策制定过程中的“部门化”利益驱动,使得官员在政策制定过程中往往会偏离公共利益而关注部门利益和自我利益。

政府官员政策制定过程中呈现的“自利化”以及“部门化”倾向是在其理性引导下对欲望的追求与体现。这种自利化不仅体现为在政策制定过程中经济成本的投入与考量,还有来自于官僚制结构中上级的压力、政府部门和官员自身形象

① [英]霍布斯. 利维坦[M]. 黎思复,黎廷弼译. 北京:商务印书馆,1985:144.

② [美]丹尼斯·C·缪勒. 公共选择理论[M]. 杨春学等译. 北京:中国社会科学出版社,1999:423.

③ [美]布坎南. 自由市场和国家[M]. 吴良健等译. 北京:北京经济学院出版社,1988:23.

④ [澳]欧文·休斯. 公共管理导论[M]. 彭和平译. 北京:人民出版社,2001:13.

⑤ 陈国权,李院林. 政府自利性:问题与对策[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2004(1):148-154.

⑥ 金太军,张劲松. 政府的自利性及其控制[J]. 江海学刊,2002(2):106-112.

的权衡,以及对于自身升迁预期等所带来的驱使,这些欲望考量在相应的监管力量存在漏洞或是不健全的情况下,官员则会利用其所掌握的公权力,满足甚至放大自己的利益需求,使得政策的制定脱离原初追求公共利益的轨迹与目标。

(2) 公众参与:“边缘化”与“形式化”

政策的公共性要求政策代表公众利益与意愿,并在政策过程中实现公众的参与。在我国传统的政策制定模式中,“行政机关被视为公共利益的代表,公众或个人则被认定为具体利益或个别利益的代表”,^①也就是说,官员天然成为公共性的代言人,而公众或是个体利益被视为是需要“被代表”和“被协调”的“个别利益”或“局部利益”。在公共政策代表公共利益的框架之下,公众的利益与偏好实质上仍为行政机关所表达与塑造,公众被排除在行政体制之外。随着公众参与意识增强,政治民主化要求的提升,需要在政策制定过程中引入公众参与的程序与环节,对此,中央和地方政府也做出了相应努力,在湖南、广州、杭州等部分地方政府层面已做出相关制度规定。^②虽然制度上已做出相应规定,但在实际政策制定过程中,公众参与仍然处在“边缘化”与“形式化”的困境之中,被达尔(Robert Dahl)视为“民主治理基石”的公众参与,在现实的政策制定情境中反而成了“一个缺失的环节”。^③

政策制定中公众参与的困境不仅在中国存在,即使在西方民主理念的政治框架之下,公众的政策参与同样也面临“边缘化”与“形式化”的尴尬境地,这样的问题通常被认为是在遵循“技术路线”的政策分析路径选择以及在对“现代性”价值的关照与强调之下产生的。^④在民主的政治体制下,合法性往往是

① 王锡锌、章永乐. 我国行政决策模式之转型——从管理主义模式到参与式治理模式[J]. 法商研究,2010(5):3-12.

② 如湖南政府于2008年10月正式实施《湖南省行政程序规定》;广州市政府实施《广州市规章制定公众参与办法》、杭州市政府颁布并实行的《杭州市人民政府重大行政事项实施开放式决策程序规定》等都对公众参与进行了制度性规定。

③ 郭巍青. 公众充权与民主的政策科学:后现代主义的视角[A]. 白钢、史卫民主编. 中国公共政策分析[C]. 北京:中国社会科学出版社,2006:283.

④ 王锡锌. 公共决策中的大众、专家与政府——以中国价格决策听证制度为个案的研究视角[J]. 中外法学,2006(4):462-483.

由政治过程中的民主来实现,因而在此类政治框架下,公众的参与具有一定的普遍性、广泛性以及延续性;但是在行政领域,政策制定过程中的理性化需求、技术分工的专业性,以及在公共政策领域中对实证主义分析方法的强调等,把专家和政策精英的作用推到一个核心的地位,也就是说,技术、理性和专业知识的要求,决定了政策制定的“技术路线”。这样,公共政策的合理性和正当性就不必从政治过程中的合法性中来,而是直接来源于政策制定过程中的技术理性。现代政府被假定为具备技术性的知识,并严格按科层制的组织结构而设定,^①政府的运作与追求体现了效率的目标与价值,作为政府化身的官员则被视为公共利益的代表,而公众参与所表现出来的思维路线和行政管理中对效率的追求背道而驰。因此,在追求决策“效率”的口号中,公众参与被技术理性隔离在政策制定体制的边缘。

(3) 专家咨询:“符号化”与“空洞化”

政策的合理性要求在政策过程中体现为工具理性的张扬,要求理性地“算计”与专业知识的供给,进而对专家参与也提出了相应要求。近年来,在“公众参与、专家论证与政府决策相结合”的呼声之下,专家身影频现于政策制定过程中,他们以各种形式的咨询参与政策制定过程,决策部门也相应出台了专门针对专家咨询制度的规范性文件。^② 这些文本规定试图以正式制度形式改善政府现有的政策制定结构,改良现行的政策制定体制,推进政策制定的科学化与专业化,并在政策制定过程中通过强调专业知识、理性因素的吸纳与引入,强化公共政策的合理性。如中共十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》明确要求:“有组织地广泛联系专家学者,建立多种形式的专家决策机制和信息支持系统。”^③ 十七大报告进一步指出,要“推进决策科学化、民主化,完

① [美]彼得·布劳·梅耶. 现代社会中的科层制[M]. 马戎等译. 上海:学林出版社,2001年.

② 如《辽宁省规划专家委员会章程》(2005年12月颁布实施)、《建设部专家委员会工作规则》(2003年11月颁布实施)、《深圳市法制局专家咨询委员会工作规则》(2003年10月颁布实施)、《国家林业局专家咨询委员会工作规则》(2004年3月颁布实施)等。

③ 中共中央关于加强党的执政能力建设的决定(单行本)[M]. 北京:人民出版社,2004:17.

善决策信息和智力支持系统”,^①强调通过建立并完善专家咨询制度,积极发挥专家在地方党委、政府重大决策中的参谋助手和决策智囊作用。

虽然官员对专家在政策过程中的作用已有所认识,并且也在政策制定过程中通过诸多制度规定加以体现,但这种作用在实践层面上是否能够有效实现却引起学界的多方争议——许多经过“专家咨询”、“专家论证”程序的政策,在实际的推行过程中却没有摆脱“失败”与“消解”的命运;相当数量的专家参与仅成为政府提高出台政策合理性的借口与理由,政策本身的科学性和专业性值得怀疑。伴随着此类现象的不断发生,专家咨询在政策过程中越来越呈现“符号化”和“空洞化”特征。

在当前我国政策制定结构中,虽然强调引入体制外主体的参与,提出了“公众参与、专家论证、政府决策”三位一体的制定模式,但并没有一个合理的结构性约束机制以保证公众和专家在体制中的作用和地位。处在这一体制和过程中的公众和专家都没有被赋予“实体性的权利”;官员在考虑公众和专家的意见、选择和感受上具有较大的主观性与随意性,官员对于议题的推进、方案的拟订以及选择等仍具有垄断性权力和决定性作用。我国现有的专家论证制度、社会公示、听证制度的操作实践,在很大程度上就体现出此种倾向。

从上述现象可以看出,在当前我国公共政策制定体制改革中,各种框架性的、程序性的制度设计固然至关重要,但在政策体制中明确各类参与主体的地位及其实质性的权力配置则更为关键。现有的政策体制中,对公众与专家的参与虽有各类制度性规定,但其在体制中的角色定位、制定过程中的权力配置却没有得到“实体性的充实”。因此,在当前的政策制定过程中虽然可以见到公众的身影,听到专家的声音,但是如若对公众与专家参与的深度与广度进行考察,会发现他们的参与带有“符号化”和“形式化”的特点,不能真正形成对政府政策的理性监督与制约机制。^②

① 中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[M]. 北京:人民出版社,2007:29.

② 王锡锌. 公共决策中的大众、专家与政府——以中国价格决策听证制度为个案的研究视角[J]. 中外法学,2006(4):462-483.