



SCIENCE

决策科学化译丛
(第二辑)



方 新 王春法 主编

政策制定中的科学咨询

SCIENTIFIC ADVICE TO POLICY MAKING

国际比较

International Comparison

【德】尤斯图斯·伦次 (Justus Lentsch) 彼得·魏因加特 (Peter Weingart) 编
王海芸 叶连云 武霏霏 缪航 张黎 译
赵延东 校



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS



决策科学化译丛（第二辑）

方 新 王春法 主编

政策制定中的科学咨询

SCIENTIFIC ADVICE TO POLICY MAKING

国际比较

International Comparison

【德】尤斯图斯·伦次（Justus Lentsch）彼得·魏因加特（Peter Weingart） 编
王海芸 叶连云 武霏霏 缪航 张黎 译
赵延东 校



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书系《决策科学化译丛(第二辑)》之一,作为一本探讨政策制定中的科学咨询的论文集,收录了来自美国、荷兰、法国和英国的多位学者的论文。目前,各国的科学政策咨询体制无论是在组织形式还是实用性及立法依据上都有很大差异,本书中所展示的科学政策咨询体制不仅揭示了国家风格及其历史路径依赖,也对理解科学和政治对接问题的本质具有指导意义。

© 2009 by Barbara Budrich Publishers, Opladen & Farmington Hills, MI
www.barbara-budrich.net

Authorized translation from English language edition published by Barbara Budrich Publishers. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of Barbara Budrich Publishers. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

本书中文简体版有出版权属上海交通大学出版社,版权所有,侵权必究。

上海市版权局著作权合同登记号:沪09-2013-836

图书在版编目(CIP)数据

政策制定中的科学咨询:国际比较/(德)尤斯图斯·伦次, (德)魏因加特编;

王海芸等译. —上海:上海交通大学出版社, 2015

(决策科学化译丛第二辑)

ISBN 978-7-313-12181-3/C

I. ①政… II. ①伦…②魏…③王… III. ①科学决策—研究

IV. ①C934

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 236166 号

政策制定中的科学咨询:国际比较

编 者:【德】尤斯图斯·伦次

彼得·魏因加特

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

出 版 人:韩建民

印 制:上海交大印务有限公司

开 本:787mm×960mm 1/16

字 数:164 千字

版 次:2015 年 1 月第 1 版

书 号:ISBN 978-7-313-12181-3/C

定 价:36.00 元

译 者:王海芸 叶连云 武霏霏

缪 航 张 黎

地 址:上海市番禺路 951 号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:14

印 次:2015 年 1 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:021-54742979

《决策科学化译丛(第二辑)》编委会

主 编: 方 新 王春法
编 委: 罗 晖 任福君 韩建民 尚智丛
李正风 宋 伟 赵延东 周 程
胡志强 陈 光 韩 雪 王海芸
施云燕 何 巍 马晓琨 周大亚
编委会办公室: 温 珂 施云燕 李广良

总 序

20 世纪以来,科学技术迅猛发展,越来越广泛地渗透到社会生活的方方面面,科学、技术与社会之间形成了日益密切的互动关系,科学技术不仅成为公共决策的重要内容,而且越来越多地成为公共决策的基础。大体而言,有两类公共决策同科学技术密切相关。

一是有关科学技术本身的决策。在历史上的很长一个时期,这类决策是由科学家自主进行的。20 世纪尤其是第二次世界大战之后,科学技术发展成为一名规模宏大的事业,极大地影响了工业绩效、人民健康、国家安全、环境保护等各个方面,提高了公众的生活质量,与国家利益密切相关。由此,政府部门和政治家越来越积极地参与相关决策。当代科学技术,尤其是信息技术和生物技术极大和深远地扩大了人类的能力,以至于根本上改变了人的观念,其影响力远大于过去出现的任何技术,也使得滥用这些技术的影响远大于其他技术。因此,公众对这些技术的发展方向、速度和规模表现出深切的关心,要求参与科学决策,而信息技术的发展又使公众进一步参与决策成为可能。这样,如何在政府、科学家和公众三者之间建立起新型的互动关系,共同对这些分散的分布式系统进行决策和管理,日益成为各国政府和科技界关注的热点。

二是以科学技术为基础的决策。在当代,科学技术无处不在,政府进行的绝大多数决策,包括国防、环境、卫生与健康等事关国家目标的领域以及重大工程项目的立项,乃至全球气候变化、反恐、可持续发展等全球治理问题,都涉及科学技术的相关内容,都要以科学为依据进行决策。极而言之,甚至普通公众的日常生活,诸如是否可以食用超市里的食品、垃圾焚毁等等,也都需要依据科学技术的最新成果作出决策。离开了科学技术的支撑,决策科学化就无从谈起。

在这两类决策中,一个共同的突出问题是信息不对称,有关科技发展前景及其对社会的影响的信息多数掌握在科学家手中,决策者往往处于被引导甚至被误导的境地。因此,正确认识专家知识与政治之间的相互作用就成为理解现代决策的关键,而科学咨询,即向科学家征求专业意见也就成为提高决策效率、促进科学决策的关键。

在科学咨询发展的历史上,原子弹的发明和使用是一个重大事件,它不仅打破了科学家在使用他们创造的科学知识方面能够置身事外的神话,而且由此使提供科学咨询逐步发展成为一个普遍的过程。尽管这一过程很少公之于众,也几乎没有受到相应的监督,但它对人们日常生活的影响却与日俱增。随着决策过程更多地需要科技知识提供支撑,决策者对科学咨询也提出了更高的要求。依靠单个专家的分散型传统智囊制度已经难以适应现代社会决策日益增长的需要。于是,人们开始探索决策研究、决策咨询群体之间知识互补和智力互补的群体决策机制,以替代个体决策,提供高质量的科学技术咨询建议,各类智库机构和组织应运而生。在这一过程中,科学家的角色也在发生着变化,从真理的代言人到决策者的幕僚,进而成为决策的参与者。再进一步,为解决科学咨询程序与政治程序之间的矛盾,在政府内部出现了决策者的科学顾问(或顾问机构)这一新的角色,其作用主要是成为决策者与科学共同体之间的纽带和桥梁,既向决策者阐述

可信赖的科学建议,也为科学家们参与科学咨询提供政治方面的指导。

在科学咨询发展的过程中,曾经遭到来自两个方面的质疑与批评。一方面,有些人批评决策者在作出决策时没有付出足够的努力去获取高质量的科学建议,或者是有意识地将政治与科学混为一谈,因而呼吁独立的科学共同体应该发挥更为积极的作用。另一方面,由于科学知识的不确定性以及科学家的“经济人”属性,又使得他们可能会从其自身利益出发解读科学知识,特别是科学自治过程中发生的不检现象,例如一些一流研究机构或大学爆出的科学欺诈和不端行为,也使科学自身的信誉遭到破坏,人们开始质疑科学家是否有能力确保科学咨询的可靠性和无私利性,因而要求加强对科学咨询的监管。正是在这样的批评与质疑中,科学与政治的互动不断加强,科学咨询的制度安排与程序设计不断完善,力图在满足公正透明、普遍参与等目标的同时,将政治需求和科学咨询制度化,使之既不悖于科学道德、科学标准,又不违背政治行为的基本功能和合法性原则。

在经历了半个多世纪的风风雨雨之后,科学咨询在公共决策中的地位已经明白无误地显示出来,而且显得越来越重要。但是,决策咨询毕竟不是决策本身,而且科学技术毕竟只是决策过程中的一个方面,迄今为止它所发挥的作用还是有限的。要真正做到科学决策,需要科学家和科学共同体尽己所知,积极负责地提供独立的咨询意见,不断提高咨询质量,同时也需要从制度上保证决策的科学性,进而促进科学咨询事业的健康发展,而这显然又需要在社会政治框架方面作出更加深入的改革和调整。

受中国科协委托,我们邀请中国科学学与科技政策研究会的部分同仁共同翻译了“决策科学化”译丛。本套译丛选取了当前科学咨询领域较具影响力的著作。这些著作从政治学、社会学、历史学和哲学

等不同的学科视角,在理论和实践两个层面对科学家的社会责任、科学咨询的演进过程及制度设计等多方面内容进行了深入探讨。这些著作所体现的理论观点和研究方法,很大程度上反映了西方学术界在这一领域的主流观点和发展方向,虽然每一本独立成书,合起来确也是一个比较系统的整体。我们相信,本译丛的出版对于推进我国决策科学化和科学咨询事业的发展一定会大有帮助。

作为本译丛的主编,我们要感谢中国科协调研宣传部的周大亚和马晓琨等同志,得益于他们的大力支持,本译丛才得以面世。感谢上海交通大学出版社的韩建民社长和李广良编辑,他们本着认真负责的态度,以很快的速度出版发行本译丛。更要感谢各位译者的辛勤劳动,他们多是在科技政策领域长期耕耘的学者,在繁忙的研究、教学工作之余,在不长的时间内高质量地完成了所承担的翻译任务,确保本译丛能够按时出版,特别是温珂女士,为本译丛的出版作出了突出贡献。最后,还要衷心感谢广大读者的支持,诚恳欢迎对本译丛的翻译提出宝贵的批评,更切望大家共同努力,推进我国决策科学化的进程。

中国科学院党组副书记 方 新

中国科协书记处书记 王春法

致 谢

该出版物是柏林-勃兰登堡科学与人文学院(Berlin-Brandenburg Academy of Sciences and Humanities)的“民主体制的科学政策咨询”(Scientific Policy Advice in Democracies)跨学科研究团队的成果。柏林教育和科学研究部(Senate Department for Education, Science and Research)以及勃兰登堡科学研究与文化部(Ministry of Science, Research and Culture)的友好帮助使该成果的出版成为可能。海德堡大学(Heidelberger Akademie)也提供了相当多的额外帮助。

目 录

1	第 1 章 从比较视角看政策制定中的科学咨询： 再谈技术专家治国论
10	致谢
12	第 2 章 美国联邦咨询委员会的政治和行政管理概况调查
12	引言
13	布什政府时期科学咨询的政治化
19	美国联邦咨询委员会法
23	联邦咨询委员会均衡指南：总务管理局、政府伦理办 公室、审计总署
28	咨询委员会的委任程序：环境保护局、美国食品和药物管 理局、美国国立卫生研究院、美国国家科学院
36	结论
37	致谢
41	第 3 章 利益计量：荷兰规划局
41	规划局
45	起源与扩展
51	规划局的差异和力量

57	规划局的神奇力量
61	矛盾与挑战
65	结论:规划局的未来
74	第4章 荷兰政府政策科学委员会:关于科学、政策及其他
74	引言
76	历史沿革
80	组织特征
83	比较研究的视角:机构类型与职能
84	荷兰政府政策科学委员会的设计:委员会在连续谱中的初始位置
86	荷兰政府政策科学委员会及其在两极间的不断摇摆
88	从连续谱到三角形:第三级
90	结论:荷兰政府政策科学委员会是否能为他人提供灵感?
93	第5章 政策制定中的科学专家知识:以法国工作政策为例
93	引言
95	机构与组织:为政府提供的专家知识与用于公共服务的专家知识
109	与政治领域的不同关系,不同的研究实践
115	专家工作者
123	专家知识的质量和稳健性
129	结论
136	第6章 超越法国式“专家治国机制”? 公共决策中利用科学专家知识方式的转型
136	引言
139	法国式“专家治国机制”——盘点第二次世界大战后

	法国政府中的知识-权力关系
144	20 世纪 90 年代的危机与变革
150	专家知识的政治——在可靠科学的局限 与公众参与的神话之间
160	结论
165	第 7 章 科学建议的标准:风险分析与欧洲食品 安全局的创建
167	欧洲食品安全局的建立
172	机构设计的政治学
178	作为制度标准的风险分析
184	结论
189	著者简介
197	索引

第 1 章

从比较视角看政策制定中的科学咨询： 再谈技术专家治国论

尤斯图斯·伦次

彼得·魏因加特

科学政策咨询在民主“治理”中正扮演着越来越关键的角色。所谓民主治理,指的是政府与非政府团体以及公民社会行动者之间在发展、形成和实施公共政策时的相互影响。因此,专家咨询不仅是重要的认识源泉,也是主要的政治资源。目前,各国的科学政策咨询体制无论是在组织形式,还是实用性和立法依据上都有很大差异。此外,正像希拉·贾萨诺夫(Sheila Jasanoff)指出的那样,公共知识的构成以及专家知识与专家咨询的可信度深深地扎根于一个国家的政治文化和“公民认识论”(civic epistemology,指对政治相关知识进行讨论、验证或挑战的制度实践)之中(Jasanoff 2005; Miller 2008)。然而,有很多关于专家咨询制度的国制比较研究(Brickman et al. 1985; Halfman 2005; Barben 2007)在强调国家差异的同时,却未能充分认识“内部动力机制和转型”(见第 6 章)问题。各国的特殊性固然应该

强调,但同样值得关注的是普遍性和趋同的领域,尤其是我们目前观察到的科学和政治之间一般关系的广泛转变,而这些转变深刻地影响了不同国家的政策咨询体制(人们可以将这些广泛现象理解为一种治理模式的变化,而这种变化又是由欧洲一体化,“新公共管理”与日俱增的影响,以及诸如传染性疾病、核扩散、气候变化、经济危机等日益严峻的跨国挑战所导致的)。

这些共同趋势之一就是“技术专家治国论”理念在许多欧洲国家的政策咨询领域仍然大行其道。^①当然这需要仔细审视才能发现,因为它们常穿上了不同的伪装,有时甚至隐藏在协商程序的外衣下(Abels/Bora 2004; Wynne et al. 2007)。考虑到自20世纪90年代以来,在与科学相关的政策问题中加强公众参与以及提高专家知识的民主化程度等说法已近乎人所共知,以上趋势的存在足可令人震惊[Maasen/Weingant(eds.) 2005; Irwin 2007]。但如果我们看完本书中各个案例的叙述后,就会发现在专家治国论统治的领域里,制度权威有各种不同的权威来源,而不是像哈贝马斯模型(Habermas 1968)建议的那样,完全来自揭示客观必然性的科学事实。基于近期的形势发展,一些学者甚至断言一种“新技术专家治国论”正在兴起(见第6章)。然则人们对专家咨询更加民主化的期待是否必然落空?现在下此断言尚为时过早。要回答这一问题,需要密切关注更广泛的治理问题及其与现有政策咨询模式间的兼容性问题(Hagendijk/Irwin 2006)。

为了解科学政策咨询的不同组织形式在什么条件下可以提高和促进(或阻碍)公共政策的制定,以及它们如何做到这一点,就必须关

① 例如最近德国国家科学院(German National Academy of Sciences)宣布成立,赋予其为社会相关的科学问题提供咨询的使命。因此,留给专家的任务不只是提供解决与政治相关的科学问题的方案,而是确定长期的社会发展目标(Grunwald 2008)。

注制度条件,亦即一个决定了科学政策咨询在给定的政治制度中可能采取什么形式的政治体系所具有的特征和属性。本书采取了聚焦分析的进路,无意囊括科学政策咨询的所有方面。本书亦无意做系统、全面的国际比较,而是想突出分析政治制度(或治理制度)的具体特征是如何与不同类型的科学政策咨询建立起联系的。为突出这种联系,我们对一些不同咨询制度安排的案例进行了详细分析,这些案例分别来自荷兰、法国、美国和欧盟。

分析结果表明,咨询制度能否成功运转,关键取决于它能在多大程度上保证咨询质量两个基本方面的平衡:认识论的稳健性和政治的稳健性。认识论的稳健性说的是专家意见在有效性和稳定性上的质量高低。如果公共政策环境的多变性和不确定性提出的要求能够与知识生产的学科标准和制度背景相吻合,那么咨询质量就能得到保证(见第5章)。另一方面,政治的稳健性是指一旦将提供的建议付诸实施,其可接受性和可行性如何,换句话说,也就是建议与政治进程的融合程度。这可以根据建议所具有的稳定性而进行描述,这些建议是基于多重利益、偏好和建议所涉价值等多角度考虑的(见第5章)。

有两个方面显得尤为重要:首先,是否有某些特定类型的咨询机构特别适合促进决策过程中的“理性”(例如,将高水平咨询功能集中在诸如首席科学顾问之类的专门组织,或是将所有视角按法团主义者的类型化咨询安排方式组织起来);其次,在咨询过程中以何种方式处理局部利益或某些享有特权的观点(例如,智库在美国的角色,或诸如《美国联邦咨询委员会法》之类的法律规定)。本书的各个章节中,都从这两个方面描述了特定的咨询制度安排。

马克·布朗(Mark B. Brown)撰写的第2章探讨了可能最广为人知的对咨询委员会的法律规定,即《美国联邦咨询委员会法》(*US - American Federal Advisory Committee Act*,简称FACA)。布朗通过

对选定机构和咨询团体的行政程序的调查,考察了《美国联邦咨询委员会法》是如何得到执行和被解释的。布朗的分析在某种意义上表明,独立性和平衡的要求具有双面性,在特定的制度条件下,它们既可能阻碍科学政治化,也可能促进科学政治化。美国的各联邦咨询委员会会受到各种管理法规管制(其中最突出的是于1973年生效的《美国联邦咨询委员会法》),自杰弗逊和华盛顿总统开始,它们就是政府的一部分。1972年美国国会通过了《美国联邦咨询委员会法》,当时的顾虑是,美国联邦咨询委员会已成为对决策者产生有效影响的政府的“第五部门”,它们提供有影响力的咨询,却不必负担任何责任。为解决这些顾虑,《美国联邦咨询委员会法》为美国咨询委员会和其他为行政部门提供咨询的专业团体建立了统一标准。在乔治·布什(George W. Bush)执政期间(2001~2008年),《美国联邦咨询委员会法》进一步强化了科学的政治化,特别是其咨询功能的政治化,它也因此政治辩论和学术讨论中引起了更多的注意。布朗这一章主要讨论了《美国联邦咨询委员会法》中最核心的、也是最有先见之明的一条规定,那就是要求(联邦)咨询委员会必须做到“独立”和“适当均衡”,这一规定背后的理念是:“中立”首先是委员会整体而非单个委员会成员的属性。布朗表明了,如何独立和均衡的规定在某种程度上仍有些模糊,对它们可以有很多不同的解释——时至今日,这一情形仍不断导致机构、政府和利益相关者之间发生政治争论。当我们检视对均衡要求的合法性和行政解释时,会发现一个普遍的“双重标准”:那些被归类为专家的委员会成员是依据其专业能力来评价的,而那些被归类为“代表”的成员却是依据他们所代表的政治利益来评价的。结果是,由诸如美国环境保护局(Environmental Protection Agency,简称EPA)、美国食品和药物管理局(Food and Drug Administration,简称FDA)、美国国立卫生研究院(National Institute of Health,简称NIH)以及美国

国家科学院(National Academies,简称NAS)等主要机构实施的防止科学政治化的条款,在特定情况下起到了适得其反的效果:它们对专家成员使用了“利益无涉的客观性”的高标准,而对“代表”成员则使用了避免自利的党派性的低标准,这样做的结果实际上推动了科学的政治化。因此,布朗建议根据成员所表现的社会角色和专业视角(即在选择的过程中专业标准和个人目标是如何结合起来的)重新考虑均衡要求。

威廉·霍夫曼(Willem Halffman)撰写的第3章讨论的是一种特别的咨询制度安排,即荷兰的“规划局”(planning bureaus)。截至2002年,有四个“知识机构”(knowledge institutes)分别在经济政策领域(中央规划局,Central Planning Bureau,简称CPB,1945/47)、环境及自然保护政策方面(荷兰环境评估机构,Netherlands Environmental Assessment Agency,简称RIVM,1996)、社会政策方面(社会文化规划局,Social and Cultural Planning Bureau,1973)以及城市与区域规划政策方面(荷兰空间研究院,Netherlands Institute for Spatial Research,2002)为荷兰政府提供科学的政策咨询。这些规划局的引人注目之处是它们在荷兰的政策制定和政治中的强势地位。霍夫曼探讨了为什么在当前有关公共政策中专家的作用充满争议的情况下,这些机构仍能获得并保持其突出位置的合法性。

这些机构中最古老的中央规划局是诺贝尔经济学奖得主丁伯根(Tinbergen)的遗泽,它成立于1945年,丁伯根是首任局长。中央规划局至今仍在政策制定方面保持权威地位,这主要是由于坚持实施了丁伯根提出的核心原则:将政策目标制定与为实现这些目标提供的政治中立的工具性政策咨询区别开来。如果把政策制定看作一个优化的问题,那么丁伯根这种模型的基本原理是直截了当的:一方面为一个特定的政治目标给定政治偏好,另一方面给定一个经济结构(如在中央规划局案例中经济模型展示的那样),中央规划局就可以确定哪