



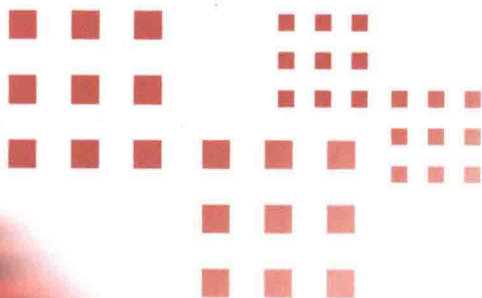
区域法治与地方立法研究文丛

丛书主编 石佑启

软法治理、地方立法与行政法治研究


RUANFA ZHILI DIFANG LIFA YU XINGZHENG FAZHI YANJIU

石佑启 朱最新 主编



SPM 南方出版传媒

全国优秀出版社
全国百佳图书出版单位

 广东教育出版社



区域法治与地方立法研究文丛

丛书主编 石佑启

软法治理、地方立法与行政法治研究

RUANFA ZHILI DIFANG LIFA YU XINGZHENG FAZHI YANJIU

石佑启 朱最新 主编



SPM 南方出版传媒

全国优秀出版社
全国百佳图书出版单位

广东教育出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

软法治理、地方立法与行政法治研究/石佑启, 朱最新主编. —广州: 广东教育出版社, 2016. 8

(区域法治与地方立法研究文丛/石佑启主编)

ISBN 978-7-5548-1314-0

I. ①软… II. ①石… ②朱… III. ①公共管理—中国—文集
②地方法规—立法—中国—文集 ③行政法学—中国—文集 IV. ①D63-53②D927-53③D922.104-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第215309号

责任编辑: 邓祥俊 梁 岚

责任技编: 刘莉敏

装帧设计: 周 芳

广东教育出版社出版发行
(广州市环市东路472号12-15楼)
邮政编码: 510075

网址: <http://www.gjs.cn>
虎彩印艺股份有限公司印刷
(东莞市虎门镇北栅陈村工业区)

787毫米×1092毫米 16开本 20印张 400 000字
2016年8月第1版 2016年8月第1次印刷

ISBN 978-7-5548-1314-0

定价: 58.00元

质量监督电话: 020-87613102 邮箱: gjs-quality@gdpg.com.cn

购书咨询电话: 020-87615809

区域法治与地方立法研究文丛

编委会

主任：姜明安

副主任：石佑启 王波

编委：（以姓氏笔画为序）

马怀德 王学成 方世荣 邓世豹 邓成明 叶必丰 付子堂

付正中 朱最新 刘恒 刘文静 江国华 关保英 杜承铭

杨解君 李毅 吴家清 沈岿 张宗林 陈俊 陈小君

周佑勇 胡充寒 莫于川 夏蔚 高其才 黄瑶 黄涛涛

董 皞 黎 军

总 序

经济全球化与区域经济一体化是当今世界并行不悖的两大时代潮流，已经深深地影响和制约着各国的经济社会发展进程。在我国，实行区域经济一体化，是推动区域经济协调发展的客观要求，是我国经济发展的一种战略选择。与区域经济一体化的发展要求相适应，需要打破传统“行政区行政”的樊篱，实现区域治理的范式变革，建构一种新的治理模式与制度安排，推进区域治理进入法治化轨道。

2010年，为了服务于国家经济发展战略，加强对区域经济一体化中的法治问题研究，在全国政协原副主席罗豪才教授的提议下，广东外语外贸大学成立了校级研究基地——区域一体化法治研究中心。

2013年，为了进一步发挥高校在地方立法中思想库和智囊团的作用，推进科学立法、民主立法，创新地方立法机制，提高地方立法质量，为地方立法提供智力支持和专业咨询服务，广东外语外贸大学与广东省人大常委会合作建立了“广东省地方立法研究评估与咨询服务基地”这一省级重点研究基地。

2014年，为了加强信访制度研究、促进信访法治、推进国家治理体系和治理能力的现代化，广东外语外贸大学与北京市委市政府信访办联合建立了“中国信访法治与国家治理研究中心”。

三个中心（基地）下设学术委员会、地方立法研究所、法治政府研究所、区域能源合作与法制研究所、区域合作与软法研究所和中国自由贸易试验区法治研究所。我们以区域一体化法治研究中心、广东省地方立法研究评估与咨询服务基地、中国信访法治与国家治理研究中心为平台，本着“国际视野、服务决策、推进法治”的理念，整合了许多法学资源，聚集了一批学术力量，在区域法治、地方立法和涉外法治方面进行了一系列研究，先后承担了教育部重大课题攻关项目2项（首席专家石佑启教授、杨解君教授），国家社科基金重点

项目2项（主持人石佑启教授、杨解君教授），国家社科基金一般项目7项（主持人石佑启教授、杨桦教授、朱最新教授、彭未名教授、程永林副教授、邵任薇副教授、王达梅副教授），省部级项目30余项，其他纵横向项目50余项；先后在人民出版社、商务印书馆、北京大学出版社、中国人民大学出版社、广东教育出版社等出版了《珠三角一体化的政策法律问题研究》（石佑启、朱最新）、《区域合作与软法研究》（石佑启、朱最新）、《社会转型与法学教育变革》（石佑启、朱最新）、《珠三角一体化中府际合作的法律问题研究》（石佑启、陈咏梅）、《行政体制改革及其法治化研究》（石佑启、陈咏梅）、《论部门行政职权相对集中》（石佑启、杨治坤）、《我国大部制改革中的行政法问题研究》（石佑启、黄新波）、《国家赔偿法新论》（石佑启、刘嗣元、朱最新、杨桦）、《宪法学》（朱最新、杨桦）、《涉外行政法理论与实务》（刘云甫、朱最新）、《中国法律体系化的探索：行政法与相关部门法的交叉衔接研究》（杨解君）、《欧共体竞争法的国际合作与协调》（袁泉）、《食品安全国际合作法律机制研究》（韩永红）、《区域合作、制度绩效与利益协调》（程永林）等著作60余部。通过以问题为导向、以项目为载体，积极开展合作研究，科研创新团队正在形成，研究合力不断增强，影响力日益扩大。

为了进一步推进团队合作，增强协同攻关的能力，促进区域法治、地方立法和涉外法治研究的繁荣，我们决定在原来分散出版的基础上组织编写“区域法治与地方立法研究文丛”。本丛书拟采取开放式的出版方式，围绕这一主题陆续出版著作，以此为推进区域经济社会的协调发展以及法治中国与法治广东建设提供法律咨询服务和理论支持，努力将中心（基地）打造成为国内外知名的法学研究、法律咨询、法律服务的新型智库。

石佑启

2016年5月

目 录

第一部分 软法治理（1）

风险交流的软法构建（2）

原告对行政规范性文件的请求审查权解读（26）

论法治社会建设中的软法之治（42）

论软硬混合法视角下地方联合立法形式的选择（59）

第二部分 地方立法（75）

地方立法原则析论（76）

关于电子政务立法的几点思考（95）

中国（广东）自由贸易试验区立法思考（105）

设区的市地方政府规章制定权限刍议

——兼论《立法法》第八十二条（114）

地方立法民主化的困境与出路（121）

地方立法权的科学配置

——基于《立法法》修订的法理学思考（136）

论《立法法》修改后地方立法的风险与控制（143）

发展视角下我国地方行政组织法的现状、问题与完善研究（157）

地方立法过度利益化法律规制初探（168）

条标制度浅析（175）

社会救助地方立法制度研究（180）

第三部分 行政法治 (197)

试论法治政府语境中的重大行政决策法定程序

——以深圳突击式限购汽车为例 (198)

行政执法过程中公民拍照行为的合法性及其边界 (213)

论我国检察机关提起行政公益诉讼制度的构建 (223)

西方国家法治政府建设的借鉴与启示

——以政府诚信建设为视角 (235)

论公物利用法律关系的权利 (力) 构造 (246)

论自贸区食品安全监管的困境及其出路

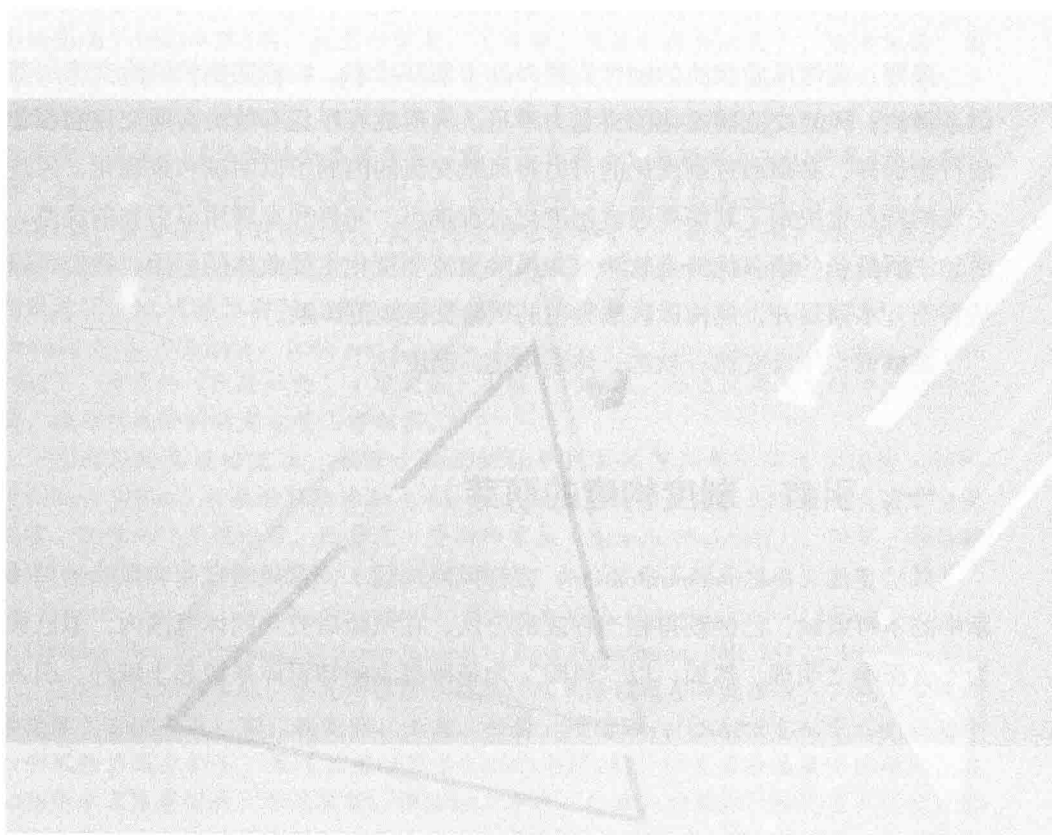
——以南沙自贸区食品监管制度创新为例 (259)

对行政诉讼证据失权制度的理论探讨 (286)

论应急行政诉讼制度的构建

——基于新行政诉讼法下的探讨 (296)

第一部分 软法治理



风险交流的软法构建

沈 岿^①

摘要：我国风险交流的制度构建尚处于萌芽状态，内容完整的风险交流规范体系稀缺，风险交流制度化自觉力不足。为形成有序且有效的沟通交流和明智的行为选择，必须通过制度化的努力将风险交流的内涵予以明确和条理化，风险交流的特点也决定了其需要通过制度化过程推出、完善和发展用以引导的规范。而软法所具备的诸多优势是软法成为风险交流制度化主要载体的原因。我们可以从若干基本面展开，建构以软法为主的风险交流规范体系。

关键词：风险交流；软法；体系构建；制度化

一、引言：制度构建的萌芽

风险交流（risk communication，或称风险沟通），在风险规制和风险治理体系中的不可或缺，已经获得相当程度的公认。在风险研究共同体范围内，似已成为不言而喻之明理。然而，以“风险”为基础概念的知识体系源起于域外，引入

^①作者简介：沈岿（1970—），男，法学博士，北京大学，法学院教授，宪法与行政法研究中心研究员，博士生导师。



中国并催动本土研究的，迄今只有6年左右时间。^①作为其中一项重要议题的风险交流，国外的研究全面兴起于20世纪70年代，^②而国内对之展开探究的时日也只是在21世纪初，^③相差有30年左右。于此背景之下，在立法、规制、学术等不同场域论及风险交流时，对风险交流是什么、风险交流与信息公开、安全宣传有何区别、风险交流是政府或专家单方支配还是多方组织和互动、风险交流究竟如何

①20世纪80年代早期，国内有零星翻译文献开始介绍风险与社会、政治、科学的一般理论。例见，多萝西·内尔金：《谈风险的社会和政治认可》，载《科学对社会的影响》1983年第2期；拉克尔肖斯：《科学、风险和公共政策》，陈泽民译，载《现代外国哲学社会科学文摘》1984年第7期。但是，译介与研究的全部萌芽开端于21世纪初。例见，李伯聪：《风险三议》，载《自然辩证法通讯》2000年第5期；乌尔希·贝克：《风险社会再思考》，载《马克思主义与现实》2002年第4期；斯科特·拉什：《风险社会与风险文化》，王武龙编译，载《马克思主义与现实》2002年第4期；童世骏：《风险社会、文明冲突和永久和平》，载《读书》2002年第5期；汪建丰：《风险社会与反思现代性》，载《毛泽东邓小平理论研究》2002年第6期。相较之下，M.道格拉斯和A.威尔达夫斯基的《风险与文化》一书出版于1982年（M. Douglas & A. Wildavsky, *Risk and Culture*, Berkeley, CA: University of California Press, 1982），贝克的《风险社会》（德文版）出版于1986年。而在这两本里程碑式著作之前，域外对风险的研究也早已有积累。

②对风险交流的关注，根源于20世纪40年代美国芝加哥大学吉尔伯特·怀特（Gilbert White）开展的风险感知（risk perception）研究。风险交流最初应用于自然灾害。20世纪70年代以后，巴鲁克·费斯科霍夫（Baruch Fischhoff）、保罗·斯洛维奇（Paul Slovic）等开始探索一系列技术风险，由此打开了研究风险交流的新渠道。See Frederic Boudier, *Can Practitioners Do Better at Risk Communication? Using Evidence to Develop Best Practice*, 3 *European Journal of Risk Regulation*, 280, 281 (2010).

③较早时候的文献，参见谢晓非、郑蕊：《风险沟通与公众理性》，载《心理科学进展》2003年第11期；谢晓非、王惠、任静、于清源：《SARS危机中以受众为中心的风险沟通分析》，载《应用心理学》2005年第2期。但更为普遍展开的研究，在2008年才有显著增加，参见梁哲、许洁虹、李纾、孙彦、刘长江、叶先宝：《突发公共安全事件的风险沟通难题》，载《自然灾害学报》2008年第2期；强月新、余建清：《风险沟通：研究谱系与模型重构》，载《武汉大学学报》（人文科学版）2008年第4期；谢晓非、李洁、于清源：《怎样会让我们感觉更危险》，载《心理学报》2008年第4期；王雅楠、刘一波、谢晓非：《突发公共事件中的风险沟通》，载《中国应急管理》2008年第8期；郭小平：《风险沟通中环境NGO的媒介呈现及其民主意涵》，载《武汉理工大学学报》（社会科学版）2008年第5期；卫生部应急管理办公室：《美国卫生应急风险沟通管窥》，载《中国应急管理》2008年第10期；周伟：《美国的转基因生物安全管理与生物技术风险交流》，载《安徽农学通报》2008年第21期。

进行等问题，常有模糊认识或分歧的观念。

与之相应的，风险交流的制度建构也是处于萌芽状态。一方面，内容完整的风险交流规范体系较为罕见。以中央层面为例，2002年年底，国家质检总局颁布的《进境动物和动物产品风险分析管理规定》（国家质量监督检验检疫总局令 第40号），以规章形式首次提及“风险交流”，并给出了定义和两条原则性的规定。但是，直到2007年以后，“风险交流”或“风险沟通”在规范性文件之中出现的频率才明显增加。迄今为止，各类正式文件中出现“风险交流”一词的，至少有54件；出现“风险沟通”一词的，至少有65件。^①然而，全国人大或人大常委会制定的法律或通过的决议，或者国务院制定的行政法规，尚没有明确“风险交流”或“风险沟通”的概念。^②更值得注意的是，在119份文件之中，仅有两份对风险交流予以了较为详细的引导性规范。一是原卫生部办公厅于2009年4月29日发布的《人感染猪流感预防控制技术指南（试行）》，其中，附件6是《风险沟通指南》。该技术指南（含附件）已于2009年5月11日被废止。二是国家卫生和计划生育委员会办公厅于2014年1月28日发布的《食品安全风险交流工作技术指南》，目前，该指南是在中央层面可检索到的、唯一现行有效的系统指引风险交流的规范性文件。其余的文件，大致都是提出促进、强化风险交流工作、建设风险交流平台或完善风险交流体系等基本要求，而缺少具体、细致的规引。^③当然，就此声称风险交流的规范体系建设仅有以上两例是危险的。毕竟，用以检索的方法或者数据库本身可能存在局限，特定部门管理领域中的风险交流制度（若有的话）可能未予公开，或者未被收入数据库。不过，风险交流关涉公众对风险

^①这是在“北大法宝”数据库中检索的结果，因数据库难免挂一漏万，故在此称“至少”。检索截止时间是2015年7月25日。

^②2013年10月29日，国务院法制办就国家食品药品监管总局报送的《食品安全法（修订草案送审稿）》，向社会公开征求意见。该送审稿明确规定了“国家建立食品安全风险交流制度。食品安全监督管理部门、食品安全风险评估机构按照科学、客观、及时、公开的原则，组织开展食品安全风险交流。”但是，第十二届全国人大常委会第九次会议初次审议后，于2014年6月30日公开征求意见的《食品安全法（修订草案）》中，该条内容被删除了，也没有其他条款提及风险交流。尽管在公开征求意见过程中仍有不少专家学者建议增加食品安全风险交流条款，2015年4月24日发布的新修订的《食品安全法》并未采纳。

^③在“北大法宝”数据库中对地方法规、规章和其他规范性文件的检索结果也是大体如此。

的感知和对风险决策的接受程度，关涉包括公众在内的多方互动，具备公共性、外部性、参与性，而不只是一项内部掌握的工作，如对其存在成体系的规范，理当按照政府信息公开的要求而予以发布。^①虑及此，以上所述可检索的规范性文件之事实，确也足以管窥或折射当下风险交流体系化建构的匮乏。

另一方面，风险交流的制度化并未得到“普遍而自觉”的重视。风险交流既然后被视作风险规制或治理之重要环节，且风险又是在多个领域存在的，那么，上述119份规范性文件的制颁机关主要限于国家质量监督部门、卫生部门、农业部门、食品药品监管部门的事实，也可反映出风险交流的意义并未得到相关实务部门的广泛认可，更遑论有意识的制度建构了。以环境保护领域为例。近些年，由环境风险引发的群体性事件频发，其主要原因是公众、企业、政府、专家对环境风险认识上的不一致，故有效的预防和应对策略被认为在于风险交流。^②可是，环境领域的风险交流并未得到自觉的体系化、制度化，其更多地定位于单向的、行政中心主义的环境信息公开，而且，即便是环境信息公开的规定，也显得散乱、矛盾、无法适应现实需求。^③

风险交流制度化的自觉力欠缺，还表现为将风险交流与信息发布、宣传教育或科普等活动混同。例如，原卫生部在《关于全面加强和改进卫生新闻宣传工作的意见》（卫办发〔2011〕91号，2011年12月26日）中，将“有效做好风险沟通工作”作为新闻宣传的一项重要内容。国务院食品安全委员会办公室制发的《食品安全宣传教育工作纲要（2011—2015年）》（食安办〔2011〕17号，2011年5月5日），也将食品安全信息交流列在其中。风险交流在本质上确属信息交流，与信息公开、宣教、科普等确有相似之处，这甚至成为最高立法机关对在法律之中是否明确采用这一概念持保守倾向的原因之一。^④然而，基于风险和风险感知

①根据下文对风险交流及其基本原则的探讨，风险交流指引性规范应该公开、透明，属于《政府信息公开条例》第9条规定行政机关应主动公开的“需要社会公众广泛知晓或者参与的”政府信息。

②参见华智亚：《风险沟通与风险型环境群体性事件的应对》，载《人文杂志》2014年第5期。

③参见聂红波：《我国环境风险沟通机制法制化研究》，华中科技大学2012年硕士学位论文，第16~26页。

④笔者从全国人大法工委工作人员处获悉，有一种认识认为，风险交流是西方学术化语言，概念不清楚，与现在的一些制度有交叉重叠，该认识可能是《食品安全法》（2015年修订）没有保留国务院法制办送审稿中风险交流概念的原因之一。

的特殊性，有效的风险交流并非单向度的、以植入知识或实现基本知情为目标的信息输导。这一点下文将予详述。

风险交流规范体系的稀缺和风险交流制度化自觉力的不足，可谓是一个硬币的正反两面，二者既为相对独立之存在，又彼此助成对方，一起阻拦了风险交流共识的形成、风险交流工作的有效开展以及对风险交流的深入研究（尤其是基于法学视角的研究）。有鉴于此，本文将结合风险交流的基本内涵与特点，阐述风险交流为什么应予制度化，而为什么制度化又主要诉诸软法，以及软法构建需要考虑的基本面。

二、 风险交流为何需要制度化

对于风险交流，顾名思义，可以将其简明地理解为风险信息的沟通。然而，若由此认为其与日常生活的信息沟通一样，随处随时存在，形式和内容可以多种多样、随意选择，因而无需借由法律予以精细的制度化，那么，这就过于简单化了。作为风险规制或治理领域重要活动之一的风险交流，有其确定的内涵和特点，若任其率性而为，不仅难以收获预期效果，还有可能事与愿违，反收更为不利之恶果。

首先，就风险交流的内涵而言，其涉及主体、内容、形式和时机四个方面。关于风险交流的主体，基本形成的共识是，但凡风险的利益相关方，包括风险评估者、风险管理者、风险承受者、风险获益者、风险研究者、风险关切者甚至普通大众，皆为交流行动的主体。美国国家研究理事会（US National Research Council）风险感知和交流委员会在1989年发布的《改进风险交流》报告，指出“风险交流是在个体、群体和机构之间交换信息和意见的互动过程”。^①根据联合国粮农组织和世界卫生组织共同创建的国际食品法典委员会制定的《国际食品法典》（Codex Alimentarius），风险交流是“在风险评估者、风险管理者、消费者和其他利益相关方之间就风险和风险相关因素交换信息和意见”。^②上文提及的国家卫生和计划生育委员会制定的《食品安全风险交流工作技术指南》对食品

^①See US National Research Council, *Improving Risk Communication* (1989), p.21.

^②See EFSA, *When Food is Cooking up a Storm: Proven Recipes for Risk Communication* (2012), p.7.

安全风险交流的定义也将主体确定为“各利益相关方”。^①有论者甚至将“学术专家”单独列出，认为风险交流是风险信息 and 风险评估在“学术专家、规制者、利益团体和公众之间”的往返流动。^②

关于风险交流的内容，各种定义字面上显示出较大的差异性。《国际食品法典》仅提及“风险和风险相关因素”。国家卫生和计划生育委员会《食品安全风险交流工作技术指南》认为风险交流是“就食品安全风险、风险所涉及的因素和风险感知相互交换信息和意见”，^③也就是在风险、风险相关因素之外，增加了关于风险感知的交流。而美国国家研究理事会的《改进风险交流》报告提供了更为广泛的风险交流内容：“它涉及关于风险性质的各种信息，以及其他并非只是关于风险的而是表达对风险信息或风险管理的法律和机构安排的关切、意见或反映的信息。”^④换言之，不仅是风险、风险相关因素、风险感知，与风险评估、风险管理的相关法律、政策、制度（包含但不限于机构设置）、决策、措施、行动以及对这些的意见、看法等，也都在风险交流范畴之内。类似的主张，在国内也有论者支持，如认为环境风险交流“是关于环境风险的信息的调查收集与传递过程，这些信息一般包括健康和生态环境风险水平、风险的含义及旨在管理和控制这些风险的决策、行动与政策等”。^⑤其实，国家卫生和计划委员会《食品安全风险交流工作技术指南》的定义虽只提到风险、风险相关因素和风险感知，但在风险交流的内容部分，该文件也将政策措施、标准和风险评估等覆盖在内。^⑥

关于风险交流的形式，通常被理解为借助不同渠道和载体的口头和/或文字的表述。但也有论者指出，风险交流不仅只是传递命令和信息，不仅只是言说的

① 参见国家卫生和计划生育委员会办公厅：《食品安全风险交流工作技术指南》（2014年1月28日），“一、概念及基本原则”。

② See William Leiss, Three Phases in the Evolution of Risk Communication Practice, 545 Annals of the American Academy of Political and Social Science, 85-94 (1996).

③ 参见国家卫生和计划生育委员会办公厅：《食品安全风险交流工作技术指南》（2014年1月28日），“一、概念及基本原则”。

④ See US National Research Council, Supra note 11.

⑤ 参见李明光、陈新庚：《浅议环境风险交流》，载《广州环境科学》2000年第4期。

⑥ 参见国家卫生和计划生育委员会办公厅：《食品安全风险交流工作技术指南》“六、政策措施发布实施过程中的风险交流”“七、食品安全标准的风险交流”“八、食品安全风险评估的风险交流”。

一切，还蕴涵于采取的行动中；风险交流是“考虑并且尊重信息接受者的感受的行动、言语和其他相互作用，目的是帮助人们对威胁其健康和安​​全之事做出更理性的决定”。^①其实，风险交流主体作出的与风险有关的行动，如政府对甲型H1N1流感采取的集中隔离措施及其调整，的确含有风险感知、风险评估与风险管理等信息。^②依“事实胜于雄辩”的原理，行动本身也能起到传递与交换信息的作用。若风险交流主体的行动所含信息与其言语所表达的信息相去甚远，该主体的可信度就会受损，而可信度对风险交流的成功与否关系重大。然而，此类行动惯常被认为属于风险管理范畴，且单纯行动若无必要的言语信息（如说明理由），很难达到风险交流的清楚易懂之要求，甚至容易引起误解。因此，风险交流不宜以单纯行动的形式进行，应该表现为依托于多样化载体的口头和/或文字的陈述，无论该陈述是否与特定风险管理行动或措施紧密关联或附随。

关于风险交流的时机，似乎已经形成的共识是，风险交流是一项常态化的工作和活动，在风险治理领域基本可谓无处不在、无时不在，而不单指紧急或危机状态下的信息交换。本文在此特别提出，盖因风险交流容易被理解为只是紧急时刻的交流，然而事实上，“危机期间风险交流的有效程度取决于我们事先所做的一切”。^③而事先所做的，理当包括在特定风险还没有转化为危机时风险相关方就各种信息和关切进行交流。

由上，对于风险交流由谁进行、交流什么、以什么形式交流、在何时交流等，既有共识也有不同看法。若不能通过制度化的努力，将这些予以明确和条理化，风险的相关利益各方，就会任凭以现代通信技术为媒介而存在的风险信息随意涌动，任凭自己在其中随波逐流，而难以形成有序且有效的交流沟通和明智的行为选择。

其次，就风险交流的特点而言，其具有功能的公共性、主体的互动性、信息的不确定性、感知的差异性、内容的传播性、目标的多样性、策略的因应性等综合的属性。

①参见大卫·罗佩克（David Ropeik）：《风险交流：超出事实和感受》，载《国际原子能机构通报》2008年9月。

②参见沈岩：《风险治理决策程序的应急模式》，载《华东政法大学学报》2009年第5期。

③参见大卫·罗佩克（David Ropeik）：《风险交流：超出事实和感受》，载《国际原子能机构通报》2008年9月。

功能的公共性。此处论及的风险交流不是简单的私领域事务，不是个人与个人、个人与组织之间关于特定风险的“私下”的信息交流，而是涉及一定共同体利益的公领域事务。风险交流的好与坏，直接关乎共同体民众对风险、风险相关因素和风险管理制度等的感知、理解和认同，进而关乎民众面对风险的行为选择，关乎风险管理者的决策选择及决策的可接受性，终究关乎该共同体风险管理及其所涉公共利益维护的成败。

主体的互动性。风险交流本不应该是单向的、单渠道的信息流动，如传统的宣传工作模式，而是风险相关主体之间进行的互动式沟通。只是，一方面，风险交流在域外经历了一个从自上而下的提供信息到双向的、积极主动的交换信息的演进过程，^①需要予以关注。另一方面，风险交流容易形成专家对非专家的不对称信息传送，专家可能关注信息输送的最佳途径，而不是关注更好的聆听方法。^②专家的自大与傲慢，容易导致风险交流扭曲为自上而下的、单方面的劝说，一味地使公众成为信息的收件人（receiver），而忽视公众的感知、认同与关切，忽视信息的交换，从而影响风险管理决策的正确选择，致使风险交流无法完全实现其在风险治理中应有的作用。

信息的不确定性。风险交流的信息围绕着特定风险而展开，而现代工业社会在技术和制度方面潜伏着的风险，本质上具有“人为的不确定性”。^③由此，风险交流的内容，无论是特定风险本身，还是风险相关因素、风险感知、风险评估过程及其结论、风险管理制度、风险管理决策、措施和成效等，都伴随着程度不同的不确定性。若对此无法形成共识，或者不能充分就不确定性进行沟通，信息交流相关的任何一方，特别是普通公众，一味追求“想象”的确定性，都会造成感知和认同的巨大壕沟。

感知的差异性。风险感知是风险交流的重要内容之一，然而，对于特定风险的感知，存在地区差异、文化差异、门外汉与专家的差异乃至个体的差异等。其中，门外汉与专家的差异，通常被视作“作为情感的风险”（risk as feelings）和

^①See Frederic Boudier, *supra* note 2.

^②See Char J. Word, Anna K. Harding, Gordon R. Bilyard & James R. Weber, *Basic Science and Risk Communication: A Dialogue-Based Study*, 10 *Risk: Health, Safety & Environment*, 231 (1999).

^③参见乌尔里希·贝克：《风险社会再思考》，郗卫东编译，载《马克思主义与现实》2002年第4期。