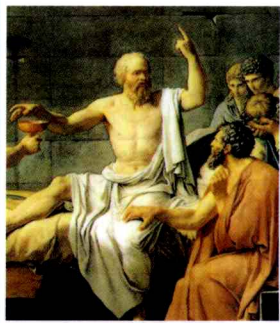




SCIENCE

决策科学化译丛



方 新 王春法 主编

专业知识的民主化？

DEMOCRATIZATION OF EXPERTISE?

探求科学咨询的新模式

Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making

【瑞士】萨拜因·马森 【德】彼德·魏因加 编

姜江 马晓琨 秦兰珺 译

马晓琨 姜江 校



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



决策科学化译丛

方 新 王春法 主编

专业知识的民主化？

DEMOCRATIZATION OF EXPERTISE?

探求科学咨询的新模式

【瑞士】萨拜因 马森 【德】彼德 魏因加 编
姜江 马晓琨 秦兰珺 译
马晓琨 姜江 校



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

内容提要

本书为“决策科学化译丛”之一,围绕“面向政治的科学建议”、“专业知识的本质”及“科学家、决策者和公众之间的关系”等时下在社会科学、科技哲学领域比较热门的话题,通过致癌物质报告、“哥伦比亚”号航天飞机空难、英国转基因国家工程等案例,分析了科学和政治之间的关系,探讨了政治决策过程中科学建议的新形式,即技术决策的公众参与,对如何将科学建议和政治需求制度化等核心问题提出了独特而可行的解决方法。

图书在版编目(CIP)数据

专业知识的民主化?:探求科学咨询的新模式/(瑞士)
马森,(德)魏因加编;姜江,马晓琨,秦兰珺译. —上海:上海
交通大学出版社,2010
(决策科学化译丛)
ISBN 978-7-313-06796-8

I. ①专… II. ①马…②魏…③姜…④马…⑤秦…
III. ①咨询学 IV. ①C932

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 171462 号

Translation from the English language edition:
“*Democratization of Expertise*” by Sabine Maasen and Peter Weingart
ISBN 978-1-4020-3753-5
Copyright © 2005 Springer, The Netherlands
as a part of Springer Science + Business Media
All Rights Reserved
上海市版权局著作权合同登记号:图字:09-2009-346

专业知识的民主化?

探求科学咨询的新模式

[瑞士]萨拜因·马森 [德]彼德·魏因加 编
姜 江 马晓琨 秦兰珺 译
马晓琨 姜 江 校

上海交通大学 出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

上海颀辉印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:21.75 字数:259 千字

2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-313-06796-8/C 定价:42.00 元

目 录

001	第 1 章	政治决策中科学咨询的新气象
001		案例再现
007		科学与政治之间有哪些新的联系?
011		决策者和专家之间的相互影响
016		对新模式的探讨:在科学—政治的交界处,如何代表 公众
021		使扩大的知识成为公民责任的实践
026	第 2 章	生命伦理的论争和政策咨询:伦理知识的产生及其 在政治决策论证中的作用
027		制度化分歧和政治决策:对反身性现代化理论的批判
031		专家分歧的产生——奥地利生命伦理委员会案例
047		结论:分歧、专家意见和政治决策
050	第 3 章	多元知识社会的科学咨询体系:类型学对环境政策 咨询的评估和最优化
050		引言
052		多元知识社会的政治和专业知识
056		政策咨询方面的社会—科学研究新发现

059	环境政策咨询现状:美德比较
074	由政策引导的知识交流——一种可能的解决方式
078	第4章 致力于知识社会的体制设计:国家毒物学项目的致癌物质报告
079	“在政策中的科学”之结构
085	糖精案例,第一部分:对可靠知识需求
087	国家毒物学项目的诞生和致癌物质报告
090	向合同的进一步清晰化而发展
094	糖精案例,第二部分:逃避行为
098	讨论
103	结论
105	第5章 代表权、专业知识和德国议会:三个咨询机构的比较
105	引言
110	评估专家咨询机构
113	专业知识与德国国会
114	调查委员会
119	德国国会技术评估办公室
122	公民顾问团
127	结论
130	致谢
131	第6章 专业知识与政治责任:“哥伦比亚”号航天飞机空难
132	责任:“哥伦比亚”号航天飞机
137	航天飞机项目管理者的辩护
143	集中专家意见:元知识的作用

151	美国国家航空航天局,管理责任和集体决策
155	结论
160	第 7 章 知识和决策
160	政策咨询的互动分析
171	政策咨询的结构分析
174	互动和结构
176	第 8 章 科学/政策的界限:荷兰专家政策建议中不断变化的 劳动分工
179	社团主义者的专业知识:规划局和咨询委员会
184	公共专业知识领域的新自由主义模式
189	向组织公共专业知识的协商主义模式的转向
196	政治组织中的变化和科学建议方面的改变
198	致谢
199	第 9 章 将公众参与引入到科学中
201	哲学的视角:科学和政策制定中的价值观
207	在科学和政策制定中的公众参与
209	分析审议程序:实践中的协同分析
214	与协同分析相近的方法
221	结论:分析审计程序的优劣势
224	第 10 章 政策与政治之间
224	引言
228	英国转基因国家工程
237	政策与政治之间

242	结论
245	第 11 章 知识生产的参与和民主的界限
245	引言
248	社会建构主义者们的挑战
250	参与的偏见
262	参与式的知识产品:方法论上的挑战
271	结论:对民主体制的挑战
275	第 12 章 围困中的裁决:专家合法性的三体问题
280	科学的无私利性:修辞和实际
285	管理同行审查的政治
293	专家合法性问题在不同文化中的实践
297	干预理论:为专家合法性寻找依据
300	参考文献
333	译后记

第 1 章

政治决策中科学咨询的新气象

萨拜因·马森^①

彼德·魏因加^②

案 例 再 现

近年来,对于“科学咨询对政治的作用”、“专业知识的本质”、“专家和决策者之间的关系”这些论题的研究频繁出现于各种研讨会、文章和书籍之中。这些研究不仅涉及社会科学领域,而且涉及政治学和哲学领域。不用说,这是一个古老的话题,早在 20 世纪 60 年代,就有关于科学和政治之间复杂关系的激烈讨论。那么,我们如何解释这个问题的突然复兴?当代语境下的这个问题与过去相比又有什么不同?与此同时它的哪些特征仍然保持不变?

^① 瑞士巴塞尔大学。

^② 德国比勒费尔德大学。

20 世纪 60 年代有关科学和政治学关系研究的文献表明,这一时期主要关心的是技术统治的问题。美国和欧洲大陆对该问题的研究有所不同,美国学者主要关心在科学建议的作用日益增强的情况下民主机构的命运,欧洲大陆的学者关注的是科学对繁琐的民主机制所产生的理性影响。在美国,类似《科学产业》(*Scientific Estate*)、《新时代祭司》(*The New Priesthood*)以及《科学精英》(*The Scientific Power Elite*)等书籍受到了政治科学研究者和科学政策研究者的热烈欢迎,(Gilpin & Wright 1965; Lapp 1965; Lakoff 1966; Price 1967)。这些论著反映了对专家的不信任,并且对专家介入下的中央政治权威的合理性提出了质疑。在欧洲大陆,一些学者,如捷克斯洛伐克的瑞奇特(Richta),德国的谢尔斯基(Schelsky 1965),甚至那些以严谨著称的法国学院派(例如,Ellui 1964; Meynaud 1969; Touraine 1971)对专家统治给政治带来的合理化抱以乐观的态度。这些学者之间最根本的不同在于他们对政治和科学本质概念的理解存在差异。美国学者坚持韦伯对科学和政治的区分:即当决定的不合理性无法避免时,承认政治手段的合理化。在欧洲的语境下,将其讨论为专家治国的二分法与科学建议对于政治的决定论模式(Habermas 1962; Marcuse 1961; Weingart 2001:133)。这些观点的共性在于将科学视为客观的、可信的知识。

但是在当今的辩论中,一系列基本参数和假设已经发生了变化。首先,政治制度的某些方面发生了巨大的变化,最重要的是 20 世纪 60 年代以来,工业化国家的民主制度得到了进一步发展。那些官方政治机构以外的民间政治运动给我们提供了有利的论据——它们对政治制度的影响越来越明显,其中反核运动和环保运动是最鲜明的例子;除此之外,他们还为我们提供了一种新的民主参与模式,以供另外一些有志于此的组织在不同政治背景下介入政治。另外,尽管都是非官

方的“圆桌会议”，公众讨论和一些其他冲突解决机制也已经建立起来了（这些机制连接着公民和国家决策者）。

第二个方面的变化发生在科学内部：科学已被政治化。20世纪60年代，对核能源和环境保护问题的公开辩论，使科学家卷入了政治的漩涡之中。在双方激烈争论的科学技术问题上，科学家的专业知识沦为工具，以捍卫政治斗争交战双方在科学技术问题上的不同观点——属于不同阵营的专家对明显对立的观点同时进行辩护，这一公共姿态首次让公众明白，科学知识并不是中立客观，因此其贯彻落实也往往与风险相伴，甚至他们本身就彻头彻尾地缺乏可靠性。人们也意识到，专家们已经不是中立知识的代表，他们利用各种各样的甚至是自相矛盾的观点来解释他们的政治立场，更准确地说，他们是在为争取自己的利益而辩论。这不仅造成了专家在政治咨询中的权威性急剧下降，更为严重的是，它使得人们对科学知识的认识发生了改变：它不再是中立的、客观的、可靠的（Bimber 1996）。

科学与政治关系（或者更广义来说科学和社会的关系）的第三个方面的变化是：专业知识的民主化。民主的普及、科学和科学家的“祛魅”、新的公共管理制度的出台，所有的一切要求建立科学社区，它被分配给一笔资金，作为研究的公共开支，同时对这笔开支负责。这可以看作专业知识民主化的第一阶段。实质上这意味着，与以前在科学和社会之间缔结的“社会契约”相比，科学对社会的承诺，科学给社会带来的最终社会效应，不仅仅在表面上思考，而是要经过仔细的审查（Guston and Kenniston 1994）。在第二阶段，在相应需求的影响下，科学的专业知识已经产生。“专业知识的民主化”也被一些国家和超国家实体——例如欧盟——提上议事日程。我们可以看到一个变化，那就是知识合法化向参与合法化的转移（EU-Commission 2000；Abels 2003）。在学术讨论中，这种转变是伴随着关于知识的“稳定性”

和在权威的大学和研究机构之外建立分散的知识生产地的论述而产生的(Gibbons *et al.* 1994; Nowotny *et al.* 2001)。

这些变化使我们得出这样的结论:如今关于科学和政治之间关系的辩论不可能是旧事重提或是昨日重现。事实上,当一些基本性问题再次出现的时候,辩论是以不同形式展现的,在这些辩论的核心处已经出现了新的问题。的确,像知识和权力之间的张力这样的终极问题不可能有一个“最终的”答案。它们只是被不断重塑以适应新的环境,可是它们却回避了以下问题:在专业知识和政治决策的关系中到底什么可以被称为是新的?当创新者们仅仅关注社会对知识和决策的新需求时,新争论最主要关注的是:当知识试图在社会和政治领域的实践中大显身手以实现它的价值的时候,知识的可靠性究竟有多大?具体来说就是如何在符合科学标准和伦理道德标准而又不丧失民主合法性的情况下作出合理的决策?毕竟,技术统治(专业知识的负面)这种潜在危险仍然是存在着的,但是如今这种对技术统治的担忧却以对“知识的民主化”的呼唤这种形式出现。

虽然我们发现,对专家在政治中扮演的那种尚未言明的角色,人们那隐晦的惧怕和担忧是相同的,但他们对科学知识的认知却是不同的^①。科学知识不被看作是更优越的,而被看作是不明确的、危险的、不完全的。基于这样的基本变化,新的问题是要关注知识本身的属性:它在科学咨询中扮演着什么样的角色,它如何证明自己的合法性,它有什么样的影响,它自身在这一咨询过程中又是如何改

① 总的来说,技术统治论者被认为在社会稳定、经济增长、国家安全等方面可以发挥积极的作用。更重要的是,他们首先强调的是技术的进步和生产率的提高,而非有关社会正义的分配问题(Brint 1990:366),以及可持续性发展问题、伦理问题和安全问题这些近15年备受关注的问题。这些问题的解决已经超出了技术统治论的能力范围本身,相反,它需要被一种审查机制替代或补充,这种审查代表了更加广泛的社会利益和观点。

变的?确切地说,如何在保持知识的可靠度与科学性的同时,实现专业知识民主化的目标?换一种说法就是,如何在“社会强健度”(social robustness)和认知的正确性(epistemic quality)之间找到一个平衡点,如何使知识在决策中(和代表它的专家)的合法性与其自身的真理性相适应。

从最近有关这些问题的文献来看,两极化、整体上的主观化和一厢情愿的妄想压倒严谨科学研究的危险无处不在。与以上观点相反,我们认为,不论这个问题如何循序渐进地寻求解决方案,科学知识和政治决策间的根本不同始终存在着。举例来说,任何试图以政治的规则解释知识真理的行为都会以失败告终;同理,任何以寻求可靠的知识为自己辩护的政治,也都只能是彻头彻尾的无稽之谈,这些思想试图致力揭示这样一个事实:这种新的要求提出了非常复杂的问题,这一问题涉及认识论、社会学以及政治制度等众多的领域,被知识的新特征、新形式以及社会对知识的“社会强健度”期望所规定。这一问题同样适用于这样的思考:如何在专业知识的民主化背景下,给出更加切实可行的建议。如今,这些现象正在吸引着许多科学政策及相关领域的学者,提供了这一更加成熟的辩论中的新交锋点——这一辩论才刚刚开始。

我们认为,这是对科学知识和决策间差异的精确分析性描述,其目的在于寻求建立真正意义上的民主知识的专业化,并在此前提下去生产可靠的知识。决策过程在知识尽管并非绝对可靠的介入下,如何得以更加完善?如果有这样一种方式的话,那么如何把这种方式体制化、规范化,以解决专家决策和民主之间的困境?因此,这个问题是双重的,它必须要同时考虑科学建议的认知真理性 and 政治决策的民主合法性。基于自身相同原因,这一问题已引起众多学者的关注,他们来自科学社会学到科学政策、从政治学到科学哲学等不同领域。

关于科学和政治之间的关系,最富有成果的设想就是把它们看作是一个系统分析框架下的具有不同运作规程的两个子系统。科学,作为一个子系统,主要遵循“真理”的原则;而政治作为另外一个子系统,主要遵循“权力”的原则。简言之,这种说法假定,科学归根结底将会产生真理,而政治决策致力于维护权力。鉴于这些基本的区别,在一个以知识为本的社会,科学和政治之间会发生许多相互作用。然而,这并不会导致它们各自原则和子系统的交错。相反,科学和政治之间的关系仅仅是一种“耦合”。举例来说,如果决策是以科学为基础的,它们会力求扎根于“真实的”知识,并在此基础上保证决策的合理、合法,但是对政治来说,问题是真理知识本身并非其目的,而是一种手段,一种制定出长期有效政策的手段,而这一政策要维护的恰恰是决策者的权力。从表面上看似乎暗示了在科学和政治之间的界定是“模糊的”,我们分析的重点在于两个子系统彼此互相参照后,会为它们各自带来什么样的影响。^① 专家咨询就是说明“耦合”在本书中含义的一个很好的例子。

在下面的一章中,我们将概说在科学—政策的互动界面上发生的那些最明显的变化,来尝试说明这些新的联系(alignments),此后,我们将会把重点集中在专业知识的民主化一个极具吸引力的特殊形式:技术决策的公众参与。在最后一章,我们将探索这种扩展的专业知识代表的是什么。虽然大多数作者都侧重专业知识对合法性的挑战,不过我们将专注于市民责任感的增强这个议题(O'Malley 1996)。面对着一个充分民主的理想,以知识为本的决策运作方式,把科学家、政治学家当作在他们的能力范围内负责任的公民,并使他们介入到决策过

① 无法给出精确界定的描述性概念的例子数不胜数,其中与此最紧密相关的理论就是建构主义者的这样一种观点:科学和日常知识没有本质上的区别。

程中去。在这方面,我们将给出这样一个例子:在新自由主义占主导地位的社会中,延伸到政治领域的知识是如何被看作政治的一种管理术的。

科学与政治之间有哪些新的联系?

毫无疑问,尽管多数人认为传统科学专家的权威已经丧失,但在近几十年,决策者对专家咨询的依赖却有增无减。也许,说科学知识在这里扮演了另一个不同角色或许更准确。它不再被视为一个确定的来源、一个无可争辩的事实,而是一种必要的决策资源,即使它在解释个案时,可能是有争议的。如果这将被视为一个持续的政治的科学化现象(scientization of politics),那么矛盾的是与它并行的是另一种现象,即科学知识的民主化。而在这一民主进程中,专业顾问成为了政治交战双方可以同时利用的资源。而正是专家——来自不同学科却针对同一问题——对这一矛盾双方的介入,向公众揭示了这样一些差异,它们有的发生在不同的学科领域之间,有的发生在同一个学科领域之内。这些现象被大众传媒放大、被公众了解,并且与此同时在潜移默化中导致了科学的政治化。

在这种情况下,知识作为帮助政治决策的工具,其产生的合法性将受到质疑,令人惊讶的是事实恰恰与之相反。被政府聘请的专家的数量和为决策者提供建议的专业咨询委员会的数量都在增长。无论如何,在当代知识生产和政治决策的背景下,不管是科学和政治的“耦合”,还是它们的共存都是在意料之中的——政治越来越多地寻求安全和合法的知识作为基础,科学则首先代表着它提供咨询的“客户们”(如执行机构、议会、非政府组织)具体的利益。在确定其为真理之前,各种不同的科学机构通过采用诸如预测、评价、管理、道德评判等可操

作的方式。然而,从具体的建议直至减少不确定性的许多调查咨询中,科学知识并不能为政治提供所需要的明确答案。由于以上原因,据称中立的科学建议和总是带有偏向性的政治决策之间变得更加复杂。在此,我们仅具体说明几个变化。

科学和政治之间的新联系的一个重要特征是专业知识的价值。这反映了一个事实,即决策者和公司的首席执行官在为他们的决策找到合法化依据的过程中,都致力于更多地诉诸于知识。专业知识过去仅仅栖身于政府机构或学术领域中,现在它却涵盖来自不同资源的极其广泛的知识领域。后者包括经济学范畴的社会科学。外交政策的制定也需要其对象国的专家、安全顾问,以及最近的恐怖主义“专家”的参与。他们可能从政治科学家之中招聘,也可能是来自历史学、新闻学和伊斯兰学的专家。援外政策是建立在农业、水土管理、卫生、金融体系的专家以及工程师们的踊跃建议的基础上的,同时这些政策的制定也非常依赖非政府组织的合作,就发展中国家的一些具体问题,决策者通过它们获得第一手资料。同样,环境政策不仅得到气象学家和生物学家等的支持,也促成许多林业和海洋生物学家为地方以及国际团体工作,从事环保事业。这些例子足以说明,从本质上讲,决策者要求的专业知识并不是限于特定领域的纯理论研究,而是超越纯理论界限的实践知识。

此外,专家比比皆是。专业知识的扩展加快了知识的专业化进程。它产生了两个现实后果:首先,每个人几乎在所有知识领域都成了外行;其次,专家被限定在狭窄的研究领域内。因此,每个人都可以被认为是一些领域的专家。这一变化造成了这样一种最新的现象:外行成为了日常生活的专家,并且他们参与几乎所有政策的共同制定。(如 Despres *et al.* 2004)。更重要的是,在从事商业活动和决策时,通过科学的、专业的或非专业的专家寻求“外部意见”已成为一种模式,

它不仅为特殊问题的解决提供了必要的知识,而且也给决策的合法性提供了一个权威的独立的参考。

这并不意味着专业知识不受影响,其概念似乎扩展到几乎所有种类的知识中。更多地,它往往不能区分于那些从与本专业相关的实践活动积累的经验。因此,即使它恰恰强调根植于科学知识,它也已经是超越科学本身的了:首先,科学专家会把所有可用的知识进行综合,这必然会跨越他们的学科界限。第二,他们必须去游说不仅仅是由院士—专家组成的公众团体,因此他们的意见必须要响应广泛的需求和期望,同时尽可能的覆盖听众们不同的经验和阅历(Nowotny 2003: 152)。

专业知识不仅局限于学术上被承认的那些学科,也延伸到它们之外的其他领域,这种延伸不仅体现在作为总体的机构中,也体现在专家作为个体存在于其中的机构中。那些大学里的著名学者,他们把自己在科学机构中的声望变成了议会中的权威,但向决策者提供建议的并不仅限于这些精英人士。那些从事于生产专业知识并从这些专业知识中获取科学咨询的机构,其数量和类型都有显著提升。智囊团作为一种与科学具有多种关系的团体也已经出现,不管它是非营利的还是营利的。一些智囊团致力于建立学术信誉,另外一些让自己与那些声称仅提供对决策者有用的知识——而不是被学术标准所接受的知识——学术授权委派保持一定的距离(Stone and Garnett 1998)。最近,一些咨询公司已经登上政策建议的舞台,其传统的客户是商业和工业企业。它们为政府提供公众管理艺术方面的咨询。

这描述了另一个新现象:明确诉诸党派的意见,而不是“客观知识”。然而,人们却越来越接受那些带有偏向性的专业知识,而这种知识不能仅从科学家——他们的专业意见同时被本专业和专业之外的领域需要——的角度来思考,进而被认为是被误导,因此就否认它存

在的价值。毕竟,这是专业知识政治化的结果,是由于专业知识为政府内部和外部的不同政治派别所用而导致的结果。不同的组织与学院知识权威的联系紧密度是不同的。一些智囊团致力于成为中立知识的代表,另外一些则明确效忠于某种意识形态(ideological program)或某个政党。一方面,由此产生的问题是,后者如何宣称知识的客观性,而这一客观性恰恰是它们提供咨询的基础。另一方面,它们的存在表明,关键问题已经不再是知识的中立与客观性的问题,它们已经让位于对知识的解释本身,决策者们偏爱的是那些能够支持自己立场的知识(Murswi 1994:105)。比姆博提出了专业咨询的世俗市民化倾向,而这一咨询是已经被政治化了的,“政治化建议的优势……,在思维的拥护中被构建与展示”(Bimber 1996:16)。一些机构为决策者提供在意识形态上和政治上都具有可靠性的知识。这些机构是和对手辩论的武器。

与此同时,个别专家和咨询小组对同时融合了权力和真理的知识形态(multiply expertise)的呼唤愈发响亮,希望这种形态的知识可以缓解真理和权力之间的对立:以知识为本的建议数量增加,为“真正的政治”留下了余地(Bogner and Menz,第2章)。然而不利之处是,揉合了专家意见的政治话语肆意泛滥,这种结果更难控制。换言之,“知识和权力”之间的冲突,愈发导致知识沦为一种战略性工具。

最后,知识已经成为一种商品。满足政治需求不再是科学咨询的唯一目的。政治领域的一个新特点是,所有后工业或知识社会的众多机构都从事知识的生产和传播,并试图对政治施加重大影响。长期以来,美国国家科学院在政府委托授权之外发表以公共利益为主题的公开报告,如今,这不仅仅只是美国国家科学院的一种惯例,并且已经成为了一个被广泛效仿的模式。如果知识只是为了证明他们的能力,只是为了响应政治的号召对未来提出建议,只是为了在公共话语中采取