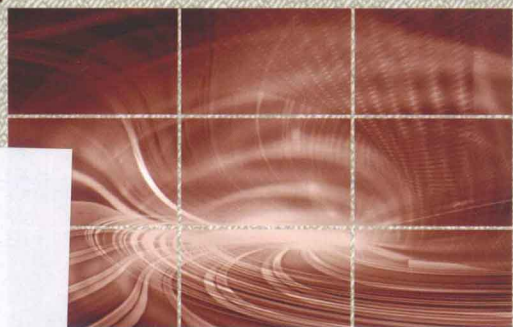


政府社会性管制政策过程民主化研究： 以食品安全管制为例

耿弘 著



科学出版社

政府社会性管制政策过程民主化 研究：以食品安全管制为例

耿 弘 著

国家社会科学基金项目资助

科学出版社
北 京

内 容 简 介

本书在问题提出、相关文献回顾的基础上,首先对当前中国政府社会性管制政策过程民主化的动因以及民主化运作中的主体、程序和技术方法进行了探讨;其次,以食品安全管制为例,运用问卷设计、调查与访谈等方法,分析政府社会性管制政策过程民主化的现实基础;最后,从政府社会性管制政策的制定、执行和评估上,探析其民主化的障碍及成因,给出若干突破路径。本书对公共决策民主化、食品安全管制政策的理论研究和实践具有一定的参考价值。

本书可作为高等院校经济管理、公共管理类专业的本科生、研究生和教师的教学或研究参考书,亦可作为政府相关管理人员的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

政府社会性管制政策过程民主化研究:以食品安全管制为例/耿弘著. —北京:科学出版社, 2014

ISBN 978-7-03-036666-2

I. ①政… II. ①耿… III. ①国家干预—研究—中国 IV. ①F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 015337 号

责任编辑:李 莉 / 责任校对:李 莉
责任印制:阎 磊 / 封面设计:蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新科印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014 年 1 月第 一 版 开本:720×1000 B5

2014 年 1 月第一次印刷 印张:13 1/4

字数:259 000

定价:58.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 相关文献回顾与评价	2
1.3 相关概念界定	6
1.4 研究框架与研究方法	10
1.5 本书的创新之处	11
第 2 章 政府社会性管制政策过程民主化的动因	12
2.1 理论发展助动：传统公共行政学—新公共行政学—协商民主理论	12
2.2 实行政府社会性管制政策制定科学性的多渠道信息的汇集，需要政策制定民主化	22
2.3 加强政府社会性管制政策执行有效性的外部社会力量的监督，需要政策执行民主化	30
2.4 推动政府社会性管制政策评估独立性的第三方评估的开展，需要政策评估民主化	40
第 3 章 政府社会性管制政策过程民主化的三大要素：主体、程序与技术	49
3.1 政府社会性管制政策过程民主化的主体构成	49
3.2 政府社会性管制政策过程民主化的程序规则	59
3.3 政府社会性管制政策过程民主化的技术方法	68
第 4 章 政府社会性管制政策过程民主化的现实基础：基于食品安全管制的实证分析	83
4.1 问卷设计与样本选择	83
4.2 公众关注度和满意度分析	87
4.3 公众参与意愿和参与能力调查	89
4.4 分析结果评价	96
第 5 章 政府社会性管制政策制定民主化的路径探索：以食品安全管制为例	99
5.1 政府社会性管制政策制定民主化的困境	99

5.2	政府社会性管制政策制定民主化困境的成因	107
5.3	主要国家政府社会性管制政策制定：经验及启示	117
5.4	走出政府社会性管制政策制定民主化困境：路径选择	124
第6章	政府社会性管制政策执行民主化的路径探讨：以食品安全管制为例··	134
6.1	政府社会性管制政策执行民主化的障碍	134
6.2	政府社会性管制政策执行民主化障碍的成因	142
6.3	主要国家政府社会性管制政策执行：经验及启示	149
6.4	排解政府社会性管制政策执行民主化障碍：路径选择	155
第7章	政府社会性管制政策评估民主化的路径探析：以食品安全管制为例··	167
7.1	政府社会性管制政策评估民主化的障碍	167
7.2	政府社会性管制政策评估民主化障碍的成因	176
7.3	主要国家政府社会性管制政策评估：经验及启示	186
7.4	突破政府社会性管制政策评估民主化障碍：路径选择	193
参考文献		202



导 论

1.1 问题的提出

近年来,无论是“膨大剂”瓜果、“染色馒头”、劣质奶粉、“苏丹红”辣酱、毛发酱油、石蜡火锅底料、瘦肉精、毒大米、地沟油等食品安全事件,还是“高危项目”低调运行、工业废料铬渣非法倾倒等环境污染事件,均频频发生,严重威胁着劳动者和消费者的安全、健康及其生存环境,不得不引发人们对中国政府社会性管制^①政策成效的质疑。

在食品安全监管方面,国务院2004年出台的《关于进一步加强食品安全工作的决定》确立了多部门分环节监管体制。自2005年1月1日起,由农业部门负责初级农产品生产环节的监管;质检部门负责食品生产加工环节的监管;卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管;食品药品监管部门负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故;农业、发展改革和商务等部门按照各自的职责,从事种植养殖、食品加工、流通、消费环节的行业管理工作。在2008年启动的“大部制”改革的背景下,虽规定卫生部负责食品安全综合协调、依法查处食品安全重大事故的监管,将2003年成立的国家食品药品监督管理局(国务院直属机构)改由卫生部管理,并由国家食品药品监督管理局履行餐饮业、食堂等消费环节的监管职责,但这一改革并没有突破原有的多部门分环节监管体制。可见,我国当下所采用的是多头分散监管的体制,即监管权限分属食品药品监督管理、农业、质检、卫生、工商、环保、法制等部门,不同部门仅负责食品

^① 从产业组织理论的视角看,政府管制分为经济性管制和社会性管制。前者主要是指价格管制、进入管制,后者则是指食品安全管制、环境管制等。政府管制是通过政府管制政策过程(包括制定、执行、评估等环节)来实现的。值得一提的是,有的学者将英文 regulation 译为“管制”,有的译为“规制”,二者意思基本一致,如果一定要区别的话,“管制”带有更多 control 的意思。基于中国正处于转型期的考虑,我们倾向于使用“管制”,本书中使用的“监管”与“管制”同义。

链的不同环节，以分段监管为主、品种监管为辅。这一体制的弊端体现在：每个管制机构只能在自己的职责范围内订立合同，结果势必导致管制过程中管制机构的不合作行为，最终的纳什均衡是每个管制机构以分散化方式向企业提供管制机制，容易形成“多头决策”、“多头执行”，当出现问题时，彼此相互推诿，难以形成合力，也容易出现监管的“真空”地带，监管效果较差。据此，大多数学者和实际部门的管理者将食品安全监管的成效不足之罪责归咎于多头分散监管的体制。于是，国家针对食品安全管制中的多头分散监管体制弊端，于2010年2月成立了国务院食品安全委员会，从国家层面上强化了综合协调部门的权威性，以期实现全过程、无缝隙的分段监管，但从目前实施的情况来看，其效果甚微。

在环境监管方面，经过20多年的探索，中国的环境监管体制得到了进一步完善，尤其是2008年3月，国家环境保护总局升格为环境保护部。目前，横向上实行“统一监督管理和部门分工负责”的管理体制，环境保护部具有拟定并组织实施环境保护规划、政策和标准，组织编制环境功能区划，监督管理环境污染防治，协调解决重大环境问题等职能；纵向上基本形成“国家监察、地方监管、单位负责”的管理体制，地方政府对地方环境质量负责，中央对地方具体业务进行指导。同时，为了防止地方保护主义，提高环境监管效率，中央和地方环境保护部门进行了诸如设立6个区域督察中心作为环境保护部的派出机构以及陕西、江苏、大连、黑龙江等省份实行市以下环境保护垂直管理的体制创新，有效地防止了地方政府的保护行为，但“高危项目”低调运行、工业废料铬渣非法倾倒等环境污染事件的频频发生，表明环境监管体制改革与创新并没有带来预想的监管成效。

因此，在我们看来，导致政府社会性管制成效不足的更深层次的原因在于政府社会性管制政策过程民主化的缺失。那么，当下中国为什么要推动政府社会性管制政策过程民主化？政府社会性管制政策过程民主化需要什么样的程序与技术？实现政府社会性管制政策过程民主化是需要一定社会条件和基础的，目前是否已经具备？当下推动政府社会性管制政策过程民主化将面临什么样的障碍？如何排解之？这些正是本书所要探讨的问题。

1.2 相关文献回顾与评价

1.2.1 相关文献回顾

与本书主题相关的研究成果主要集中在政策过程和政府社会性管制两个方面。鉴于此，本书围绕这两大方面进行文献回顾。

1. 关于政策过程的研究

(1)政策过程理论框架。政策过程的研究肇始于拉斯韦尔(Lasswell)将政策分析与科学联系起来的思考,他基于“政策过程及过程中的知识”之“概念图系”的构建,提出了“阶段启发法”,后经琼斯(Charls Jones)、安德森(James Anderson)、布鲁尔(G. D. Brewer)和德利翁(Peter Deleon)等的推崇与发展,成为20世纪70年代和80年代初政策过程研究的基础和主导路径。但到了20世纪80年代后期,其受到了众多的批评,并形成了诸多替代理论框架,萨巴蒂尔(Sabati-er)对此加以列举:制度性的理性选择框架、支持联盟框架、多源流分析框架、政策网络框架等。20世纪90年代到21世纪初,学者们按照政策过程的因果关系完成了各自独特的理论构建。Ingram(2009)以政策设计的重要程度提出政策设计源于政治和社会过程,他提出影响政策设计的九要素包括总体目标、规则、工具、利益与责任、问题定义等。Winter(2009)则进一步指明了政策设计发展的方向,概述了与众不同的、重要的政策设计理论因素。Jochim(2010)提出了关于政策过程中理论化和研究的新途径,它是基于一个跨越边界的政策制度(policy regime)的概念。

国内学者对西方政策过程理论进行了引进和借鉴,如薛澜引进介绍了西方学者关于政策过程等研究成果,谢明(2004)、张金马(2004)等学者对政策过程理论概念进行了阐释与发展;宁骚(2012)、王鹏(2010)、蒋硕亮(2010)等学者通过对西方政策过程理论的梳理,丰富了西方政策过程的应用;何华兵和万玲(2011)则研究了西方最新的政策过程理论,包括前沿性的政策过程框架、子系统及其超越、决策官僚等问题。

(2)对中国政策过程的研究。20世纪80年代之前,Barnett(1967)、Nathan(1990)等学者采用理性决策模型、权力斗争模型对中国精英决策、派系决策过程进行分析,20世纪80年代后,Lampton(1983)、Lieberthal和Lampton(1992)等学者则用讨价还价模型、各自为政模型、竞争性说服模型来探讨中国官僚组织决策过程问题。21世纪初,西方学者对中国政策过程的研究愈加盛行,甚至出现了所谓的政策过程的“中国模式”。Ramo(2007)认为中国独特的政策过程是由自由经济和权威政治共同引导的,Schuman(2008)提出中国的政策过程是对东亚模式的模仿,是利益集团统治下的内部决策。市场权威主义的Halper(2010)认为,中国政策过程的模式是一种权威的资本主义分配过程,是有中国特色的国家资本聚集过程中方向的选择。不难看出,西方学者对中国公共政策制定是从以意识形态差异为主要特征的精英决策、派系决策到以利益差异为主要特征的官僚组织决策,乃至以自由经济和权威政治共同引导的中国决策模式的演化过程。

国内学者也对中国政策过程进行了研究。例如,胡伟(1998)认为中国政府的决策是一种典型的精英决策,其决策过程基本取决于权力精英的作用,深受

人格化权力结构的影响；盛宇华(1998)归纳了“摸着石头过河”政策制定模式的基本特征；王绍光(2006)探讨了中国公共政策议程设置模式；徐湘林(2004)对从政治发展理论到政策过程理论建构的问题进行了考察；陈玲(2006)建立了“官僚体系与协商网络”双重结构的政策过程分析框架，并用集成电路产业政策进行了案例研究；胡鞍钢(2010)在对中国“十二五”规划中政策过程进行解读的基础上将政策过程分为十一个步骤，展现了中国现行科层模式的决策过程；朱亚鹏(2010)通过对中国政策过程中政策创新和政策扩散的探讨，认为政策变迁过程中需要社会资源、政治资源、经济资源的驱动力；闫伟杰(2009)运用利益集团理论的分析框架，在比较中西政治、经济、文化等诸多因素的基础上，提出了实现公共政策过程利益超越的优化思路；赵宇峰和尹博新(2011)则认为政策过程的有效性在于重构政策过程的改革、政策过程原动力改革和政策过程的硬件建设等方面。

(3)政策过程民主化的研究。西方学者对民主化的研究大多是基于有限的民主概念(即强调选举竞争与尊重基本公民自由和人权)，正如 Dryzek 所言：对民主化的研究忽视和丢失了民主最重要的方面——协商，不过自 20 世纪 80 年代末 90 年代初，西方兴起了一种新的民主理论范式——协商民主。Miller(2002)等学者对协商民主的概念进行了阐释，Habermas(1994)将协商民主置于自由民主框架之下，认为协商民主所倡导的交往权力或沟通权力能够在法律和公共行政上为行政权力提供合法性，而 Dryzek(2000)却主张协商民主不仅要在公共领域中发生，还应推至社会各个领域、国际体系，甚至跨越人类和自然界的边界。从已有的文献看，西方学者中很少有人以“政策过程民主化”为选题开展自己的研究，但对协商民主的研究实际上是对政策过程民主化问题的考察。

国内学者亦对政策过程民主化进行了研究。例如，朱德米(2009)、董光前(2010)、马润凡(2011)等学者对公共政策过程中的公民参与、阻力、偏差和特征等问题进行了探析；何包钢(2008)、陈家刚(2004)等学者引进和介绍了西方“协商民主”理论；林尚立(2007)、齐卫平(2008)、肖巧平(2010)、闫飞飞(2011)等学者从协商民主的视角分析了中国民主政治的发展问题；李尧远和任宗哲(2008)等为数不多的学者虽从协商民主的视角研究了公共决策民主化的问题，但其往往是将协商民主引入(一般)公共决策之中。

2. 关于政府社会性管制的研究

西方学者对政府管制的研究是以经济性管制为研究重点的，先后形成了公共利益、部门利益(利益集团)、激励管制等理论。Knudsen(2010)基于欧盟食品监管的现状，提出政府部门与中介组织共同参与的“五位一体”的食品安全监管模式；Dreyer 和 Renn(2010)等学者构建了食品安全监管的社会影响评估模型；

Gouldson 等(2009)探讨了更好的环境监管与政府政策风险评价的关键因素; André(2011)等学者用一个动态框架对公开披露计划与传统的环境监管效果进行了对比,显然他们大多从技术层面(很少从民主化的视角)探讨政府社会性管制问题。

同样,国内学者对政府管制的研究也是以经济性管制为研究重点的,但也有不少学者对政府社会性管制进行了研究。例如,黄珺仪和孙炳娜(2007)对2002~2006年美国主要的政府社会性管制的成本与收益进行了分析,并探讨了如何规范分析过程,包括参数的选择等;李光德(2008)运用现代产权理论基本分析框架,揭示了政府社会性管制的产权基础;张秉福(2010)通过对政府社会性管制的创新强调当前我国政府社会性管制应该重视工具优化组合、强制性和激励性方法综合运用等问题;苏晓红(2008)以发达国家政府社会性管制经验为基石,认为当前我国政府社会性管制的关键在于市场化改革、管制机构建设和管制法律的连续性;刘华涛(2010)总结了20世纪80年代到目前发达国家政府社会性管制的发展过程,认为政府社会性管制不仅要考虑政府与市场的关系,更要注重管制机制的建设。

1.2.2 评价

通过对上述文献的回顾,不难发现:①尽管政策过程理论的框架至今还众说纷纭、莫衷一是,但源于拉斯韦尔的“阶段启发法”是人们了解政策过程的最成熟和最有影响的途径,因此本书将其作为构建自己研究框架的基础。②虽说西方学者对中国政策过程的研究因意识形态、政治体制、思维模式的差异以及信息不对称等因素的影响而存在较大的局限性,但其研究对我们理解和深入分析我国政策制定过程,具有一定借鉴价值,本书认为中国政策过程民主化将成为关注中国政策过程的西方学者之重要研究方向。③在协商民主、政府社会性管制方面,国外学者进行了开拓性的研究,提出了诸多富有启发性和借鉴价值的理论观点,但他们往往立足于自己的国情,其研究是基于成熟市场经济以及与之相应的民主氛围条件下进行的,因此我们难以照搬他们现成的理论和经验。④国内学者研究政策过程起步较晚,近年来探讨我国公共政策过程中的公民参与、阻力与偏差等问题的国内学者逐渐增多,但他们大多是以一般公共政策过程为研究对象,通过选取一些典型的政策制定过程进行深度案例研究的学者并不多见,使中国政策过程的研究难以深化。⑤国内也有不少学者从事政府社会性管制方面的研究,亦发表了诸多有一定理论深度和现实指导意义的研究成果,但他们大多是基于经济学视角的考察,很少有人从新公共行政学(行政民主)、协商民主的角度对该问题进行探讨。

1.3 相关概念界定

1.3.1 民主概念的厘定

可以说,“民主”概念是少数几个极易引起人们争议且运用混乱的概念之一。正如奥维尔曾指出的,“民主一类词语不仅没有公认的定义,甚至建立这种定义的努力也会遭到各方的抵抗……任何政体的捍卫者都声称他所捍卫的是民主政体,深恐一旦民主同任何一种意义挂钩,便有可能使他们无法再去利用它”^①。尽管如此,由于这一概念与本书的研究密切相关,因而在这里需要对这一概念进行厘定。

“民主”一词的英文是 democracy, 来源于希腊语, 由 demos(即地区或人民)和 kratos (即统治或权力)这两个词组成, 其原意是指由人民直接地或通过分区选出的代表来治理或统治国家, 即“人民的统治”或“多数人的统治”。其实, “民主”一词的中文更早见于中国的古代典籍中, 如《尚书多方》中就有“天惟时求民主”的表述, 但这个“民主”是指“民之主”, 即统治人民的“君主”、“父母官”或“管理者”, 而不是指“人民的统治”或“人民的权力”, 只是到了近代, 具有“人民的统治”或“人民的权力”含义的民主才进入中文词汇里。所以一般认为, 民主起始于古希腊雅典的克里斯提尼时代。柏拉图和亚里士多德虽然认同民主即“人民的统治”或“多数人的统治”, 但由于多数人也是穷人, 因此在他们看来, 民主经常被视为穷人统治或是暴民统治, 故他们欣赏的是寡头政体而非民主政体。

人民主权论的集大成者卢梭认为, 人民主权是公意的运用和体现, 不能被分割和转让, 也不能被代表, 只能由人民来行使。因此, 他极力推崇直接民主制, 反对英国的代议制政体。在他看来, 人民亲自行使主权的直接民主最能体现公意, 并且真正地能让人民掌握主权。然而, 倡导代议制的思想家们(如孟德斯鸠)却认为, “在一个自由的国家里, 每个人都被认为具有自由的精神, 都应该由自己来统治自己, 所以立法权应该由人民集体享有。然而这在大国是不可能的, 在小国也许都不便, 因此人民必须通过他们的代表来做自己所不能做的事情”^②。在这里, 需指出的是, 以公意为基础的人民主权并不与代议制相排斥。因为, “代议制政体就是, 全体人民或一大部分人民通过由他们定期选出的代表行使最后的控制权”, “他们必须完全握有这个最后的权力。无论什么时候只要他们高

① 乔·萨托利:《民主新论》, 冯克利、阎克文译, 东方出版社, 1993年, 第4页。

② 孟德斯鸠:《论法的精神》(上册), 张雁深译, 商务印书馆, 1982年, 第116页。

兴,他们就是支配政府一切行政的主人”^①。可见,代议制的运行并没有要求人民转让其所拥有的最后的控制权,相反,却成为实现人民主权的现实选择。

精英民主论者熊彼特视民主为一种政治方法,即“那种为作出政治决定而实行的制度安排,在这种安排中,某些人通过争取人民的选票取得作决定的权力”。他认为,“民主并不是指,也不可能指,按照‘人民’和‘统治’这两个词的明显的意义所说的是人民确实在那里统治的意思。民主不过是指人民有机会接受或拒绝要来统治他们的人的意思……定义的一个方面可以说成:民主就是政治家的统治”^②。在这里,需强调的是,政治精英(政治家)的统治权是来自人民的委托,人民是自己主权的最终所有者。多元民主论最重要的代表——达尔以熊彼特的竞争式精英民主理论为其逻辑起点,认为现代民主不是多数人的统治,而是多重少数人的统治,即多元精英统治。显然,达尔并没有改变精英统治的本质,只是扩大了精英统治者的数目和范围,但其意义在于揭示了现代民主形式是与现代化过程中社会利益多元化、结构集团化的发展密切相关的。在多元民主论者看来,民主就是众多利益集团共同参与政治决策过程。而萨托利沿袭了熊彼特的精英民主论,并对其进行了一定改造和补充,提出了竞争—反馈式的民主理论,同时受达尔多元民主论的启发,给出了完整的民主概念,即“大规模民主是一种程序或机制”。然而,佩特曼等学者在批评以精英主义思想为核心的主流民主理论的基础上,提出了参与民主理论,认为精英民主理论实际上并不是充分的民主,而仅仅描述了现实政治制度的运作逻辑;真正的民主应当是所有公民的直接且充分参与公共事务决策的民主。值得一提的是,参与民主的提出并不试图去取代代议制民主,而是要把代议制民主与公民的直接参与结合起来,将直接民主制广泛地运用于政治、社会和经济领域。参与民主理论在20世纪后期的重要发展,是协商民主理论的兴起(即古典协商民主理念在当代的复兴)。协商民主理论认为,民主不是竞争市场,更像是公共论坛。如果在一种民主体制的决策过程中,所有的参与者能够自由表达,同样愿意倾听并考虑他人的相反观点,那么这种民主体制就是协商的。科恩认为,“民主是一种社会管理体制,在该体制中社会成员大体上能直接或间接地参与或可以参与影响全体成员的决策”^③。在科恩看来,民主过程就是参与决策。

通过对民主概念经典文献的梳理不难看出,在民主漫长的历史中,学者们对民主概念的诠释存在着很大的差异,但他们的诠释都是以人民拥有最后的控制权

① 约翰·密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆,1982年,第44页。

② 约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义和民主主义》,吴良健译,商务印书馆,1979年,第355~356页。

③ 卡尔·科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,商务印书馆,2004年,第10页。

为基础，离开这一点，就难言什么是民主，因此我们倾向于将民主诠释为人民的统治。理论上说，人民拥有自己的主权（人民当家做主，一切权利属于人民），有权亲自自治理，即使治理得不比官僚精英好；但现实上，辽阔国土中呈原子状的公民受尚待提高的自治理能力、搭便车心理等因素的制约，我们认为明智的抉择是通过代议制选举将自己的治理权委托给所选出的专业化、职业化、能力强的精英来行使，充分发挥官僚制的效率，但这是以尽责尽职、没有自利、不滥用自由裁量权为预设前提的。现实情况下这样的预设条件难以满足，因此需要对代议民主做出公平竞选、罢免、司法审查等制度安排。选民依据竞选各派候选人的能力和政策主张进行投票，其投票行为实际上是对政府的人事控制和未来社会（宏观）政策的选择，也是公民参与决策的重要手段。但需指出的是，这里公民所参与的决策大多是社会宏观层面的，其很难对未来的政府诸如涉及公民健康、安全、卫生的社会性管制等具体政策的制定与执行过程的运作产生影响；罢免制度的安排，可以防止权力异化，却难以阻止以不被弹劾为底线的自利性行为；代议制选举虽可以选出精英进行治理，避免了事无巨细均实行直接的民主参与（自治理）的成本，但机构及部门利益化、以不被弹劾为底线的自利性，腐败、寻租、设租致使治理成本大增而收益减少；凡此种种，最终使几年一选的参与率大减，公民的政治冷漠心理日益蔓延，引发公民对参与公共协商的关注，迫切要求亲自参与政策过程，特别是涉及自己利益的政策，当然这也与选民自身参与素质的提升分不开，于是协商民主理论复兴。市场化改革前，中国社会利益呈现出整体一致性，无论是精英还是普通公民，均很少有人追逐自己的利益，政治精英的人格魅力凸显，委托代理问题并不突出，因此当时精英的治理具有较高的效率。然而随着市场化改革的深入，整体性利益结构趋向多元化，各种利益主体不断产生，参与政策意愿、素质和能力随之增强，社会精英不断增多。由于政府机构、部门及政治精英存在自利性，委托代理问题日趋突出，大大降低了精英治理的效率，对此，需要增加选举的竞争性，使更多能力强且廉洁奉公的社会精英加入治理的行列，逐出那些追求个人利益、业绩平平的政治精英。同时，应倡导社会各种利益主体参与到政策制定、执行和评估等环节之中，以达到社会各方利益均衡，从而在精英治理效率的提高和社会公正和谐上实现双赢。显然，作为主权所有者的人民（公民）参与国家社会的治理主要是通过参与民主选举和参与公共协商两种方式进行的。

1.3.2 民主化概念解析：选举民主和公共协商的视角

《现代汉语词典》对“化”这个字做出如下解释：“化”字作为后缀，加在名词或形容词之后构成动词，表示转变成某种性质或状态，如绿化、恶化、电气化等。据此，“化”主要是指从一种状态（经过量变）到另一状态（质变）的过程，如从传统

到现代的“现代化”、一国或地区到全球的“全球化”等均是强调这种过程。同样,“民主化”即指从专制、威权、垄断走向民主、多元参与的过程。基于上文对民主概念所做的厘定,可以从选举民主和公共协商(即协商民主)的视角,对民主化概念进行解析。

从选举民主的视角看,西方民主国家长期以来实行的是代议制民主选举体制,这一体制运行所遇到的问题、困境以及如何排解自然成为学者们重点关注的对象,因而西方学者对民主化的研究大多是基于有限的民主概念,即强调选举竞争与尊重基本公民自由和人权(见1.2.1节)。在这方面,已有的研究文献可谓汗牛充栋,其中做出杰出研究的亨廷顿(1998)认为世界各国的民主化可以分为三次浪潮。第一次浪潮的时候,实现民主要几十年、上百年时间,到了第三次浪潮,几周甚至几天就能实现民主。民主并不难,只要一搞市场经济、一普选,民主就实现了。市场经济加普选的民主化,必将很快席卷全球。显然,此观点有失偏颇,于是林茨和斯泰潘(2008)等学者对此加以批评,指出持“民主化就是‘选举加市场’”的观点是有害的,并认为要实现民主,必须有一个先决条件(一个主权独立的民族国家)和五个重要条件(一个有结社和通信自由的公民社会、一个有自由和包容性选举形成的凝聚力的政治社会、法制的立宪政体、一个有理性和法制的科层规范的国家机关、一个有制度化的市场的经济社会)。可以说,学者们大量的研究成果为我们理解专制国家向民主体制转型提供了一个比较清晰的图景。

从公共协商的视角看,西方学者对民主化的研究忽视和丢失了民主最重要的方面——协商,但20世纪70年代中后期以来,许多西方国家公民对政治参与表现出冷漠心理,大选投票的参与率大幅下降,引发学者们对选举民主的反思^①,并将目光转向民主理论的一种新发展——协商民主,于是协商民主理论在20世纪80年代得以复兴^②。尽管学者们对协商民主的理解存有差异,但大多数学者达成以下共识:公民平等、自由地参与公共协商,提出各种相关的理由,并说服他人或者转换自身的偏好,最终达成共识,从而在审视各种相关理由的基础上赋予立法和决策的合法性。

在这里不难发现,除了选举民主之外,公共协商也是研究民主化的一个重要

① 汉娜·阿伦特认为,现代的形式民主就是选举加上代议制。对公民来说,这种“民主”就是参与选举,几分钟的投票选举一结束,公民参与也就基本结束,其后由科层制政府接管。在她看来,民主选举所建立的科层制政府的统治,是一种“无人统治”,但“无人统治不一定是无统治,在某些情况下,它或许会成为一种最残酷、最暴虐的统治”。因此,她呼吁构建一种“参议会制度”,实现平等公民之间持续的自由交流、对话和商谈,铲除以“民主”为掩护、通过“民主”选举的形式实际上把公民权利转化为科层制政府中的少数人的权力的弊端。参见阿伦特:《人的条件》,竺乾威等译,上海人民出版社,1999年,第31页。

② 追溯到公元前5世纪的雅典民主,可以发现500人大会、陪审团等民主制度体现了协商民主的具体形式。因此,20世纪80年代兴起的协商民主理论是对公元前5世纪的雅典协商民主的复兴。

视角，这亦是确立本书研究边界的依据所在。

1.4 研究框架与研究方法

1.4.1 研究框架

本书的研究思路是：首先，在问题提出、相关理论文献回顾与评述的基础上，构建政府社会性管制政策过程民主化分析框架；其次，探析政府社会性管制政策过程民主化的动因，并探讨其民主化运作中的主体、程序和技术方法；再次，运用问卷设计与调查等方法，分析民主化的现实基础；最后，依据上述分析框架，探析当下政府社会性管制政策过程民主化的障碍及成因，给出若干突破障碍的路径。

围绕上述的研究思路，我们确立了以下研究框架：

第1章为导论部分。在提出问题的基础上，进行相关文献的回顾与评述，界定相关概念，给出研究思路、研究方法，并阐述本书的创新之处。

第2章从传统公共行政学到新公共行政学再到协商民主理论的演进中，探析理论发展对政府社会性管制政策过程民主化的助动；同时，从政府社会性管制政策的制定、执行和评估入手，对实践中推动民主化的多渠道信息的汇集、外部社会力量的监督、第三方评估的开展等要素进行分析。

第3章对政府社会性管制政策的主体构成、民主程序和民主技术问题进行了探讨。主体、程序与技术是实现政府社会性管制政策民主化必不可少的三大要素，其在政府社会性管制政策民主化过程中相辅相成、缺一不可。

第4章以食品安全管制为例，通过相关问卷设计与样本选择，运用 SPSS 统计软件，对政府社会性管制政策过程中公民的关注度、满意度、参与意愿和参与能力进行实证分析，判断实现政府社会性管制政策过程民主化已具备了什么样的基础。

第5章以食品安全管制为例，从我国政府社会性管制政策民主化的困境入手，探究其困境的缘由，并对发达国家政府社会性政策制定的经验进行考量，给出中国政府社会性管制政策制定民主化的路径。

第6章以食品安全管制为例，分析政府社会性管制政策执行民主化的障碍及成因，并在考量和借鉴西方主要国家政府社会性管制政策执行的经验的基础上，给出突破上述重重障碍的若干路径。

第7章以食品安全管制为例，探讨我国政府社会性管制政策评估民主化的主要障碍，并且分析其原因所在，同时借鉴西方主要国家科学化与民主化政策评估的经验，给出政府社会性管制政策评估民主化的路径选择。

1.4.2 研究方法

本书主要以实证研究为主,其中涉及的具体研究方法主要有文献法、比较分析法、问卷调查法、观察法、访谈法、案例分析法、博弈分析法、归纳与演绎相结合等方法。

1.5 本书的创新之处

虽然本书的研究大部分是构建在前人研究成果的基础之上,但作者在考察政府社会性管制政策过程民主化的若干问题中,尝试做出以下两方面创新。

1. 理论方面创新

在协商民主、社会性管制方面,国外学者进行了开拓性的研究,但他们往往立足于自己的国情,其研究是基于成熟市场经济以及与之相应的民主氛围条件下进行的,因此本书的研究成果初步拓宽西方协商民主、政府管制理论的应用领域。另一方面,近年来探讨我国公共政策过程中的公民参与、阻力与偏差等问题的国内学者在增多,但他们大多是以一般公共政策过程为研究对象,通过选取一些典型的政策制定过程进行深度案例研究的学者并不多见;国内也有不少学者从事社会性管制方面的研究,但他们大多是基于经济学视角进行考察,很少有人从新公共行政学(行政民主)、协商民主的角度对该问题进行探讨,因而本书的选题本身具有一定的新意。

2. 应用方面创新

本书的研究成果为政府解决社会性管制政策过程民主化问题提供参考,其中针对当下政府社会性管制政策过程民主化面临的困境与问题所提出的若干路径选择,具有一定的可操作性。



第2章

政府社会性管制政策过程民主化的动因

要探讨如何实现政府社会性管制政策过程民主化问题，首先应考察政府社会性管制政策过程民主化的动因机理。从理论回溯与实践归因上看，政府社会性管制政策的制定、执行、评估等过程不仅在公共行政理论演进的助动下逐步迈向民主化，而且在实践的浪潮中也被推向现代公共管理的制高点。基于此，本章将对政府社会性管制政策民主化的动因进行理论追溯与实践探析。理论追溯主要是沿着公共行政理论的发展，归纳出民主化助力的因子，而实践探讨则是从政府社会性管制政策的制定、执行和评估入手，对实践中推动民主化的多渠道信息的汇集、外部社会力量的监督、第三方评估的开展等要素进行分析。

2.1 理论发展助动：传统公共行政学—新公共行政学—协商民主理论

随着传统公共行政学到新公共行政学再到协商民主理论的演进，政府社会性管制政策也经历着一个从专制型逐步走向民主型的过程。在不同理论背景下，政府社会性管制政策必然体现当时主流的理论观点，从官僚型模式到参与型模式再到新时期的协商型模式，政府社会性管制政策民主化的进程循序渐进。

2.1.1 传统公共行政学与政府社会性管制政策过程

1. 传统公共行政学的基本范式

一般认为，传统公共行政学形成于19世纪末、20世纪初，成熟于20世纪20~30年代，在20世纪60年代的时候达到顶峰。早期的传统观点认为，公共行政是中立的，只稍稍涉及政策制定，即决策。因此传统公共行政学主要是倡导价值中立和效率至上等价值观，并且存在两个重要的理论预设：一是托马斯·伍德威·威尔逊(Thomas Woodrow Wilson)的政治行政二分法；二是马克斯·韦伯(Max Weber)的官僚制理论。在公共行政学的思想史上，威尔逊和韦伯是公认