

《中文社会科学引文索引》(CSSCI) 来源集刊

Vol. 14

公共管理评论

China Public Administration Review

● 巫永平 主 编

清华大学出版社

014006248

D035-53
08
V14

China Public Administration Review, Vol. 14

公共管理评论

China Public Administration Review

Vol. 14

巫永平 主编



清华大学出版社
北京



北航

C1693564

D035-53
08
V14

内 容 简 介

《公共管理评论》是由清华大学公共管理学院组编、清华大学出版社出版的一份公共管理和公共政策研究的专业学术出版物。第十四卷共收录7篇论文,4篇书评。所收录的论文反映了国内外公共管理前沿的一些研究领域的最新进展,包括新能源基础设施研究、新媒体政策专家参与、风险权衡、国际技术转移等问题。书评是对5本与公共管理相关著作的介绍和评价。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共管理评论.第14卷/巫永平主编.--北京:清华大学出版社,2013

ISBN 978-7-302-33736-2

I. ①公… II. ①巫… III. ①公共管理—文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第204528号

责任编辑:周菁

封面设计:赵梅

责任校对:王凤芝

责任印制:沈露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京嘉实印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:180mm×255mm

印 张:8.75

字 数:188千字

版 次:2013年9月第1版

印 次:2013年9月第1次印刷

印 数:1~1800

定 价:35.00元

产品编号:056007-01

宗旨与投稿体例

《公共管理评论》是由清华大学公共管理学院组织编写、清华大学出版社出版的公共管理和公共政策的专业学术出版物,每年出版两卷。《公共管理评论》坚持学术为本,采用国际通行的匿名审稿制度,倡导严谨的学风,鼓励理论和实证研究相结合,为中国的公共政策和公共管理研究者提供一个论坛。

《公共管理评论》设“论文”、“评论”、“教育”和“书评”四个专题。“论文”专题发表原创性的理论、实证研究文章。“评论”专题刊登对学术流派、学术理论、学术观点和学术发展状况的评论文章以及学术会议或其他学术活动的介绍和评论文章。“教育”专题刊登探讨公共管理学科发展和公共管理教学的文章。“书评”专题刊登对在公共管理和公共政策及其相关领域新近出版的中文和外文著作的介绍和评论。

《公共管理评论》投稿以中文为主,被录用的外文文章由主办方负责翻译成中文,由作者审查定稿。《公共管理评论》只刊登没有发表过的稿件,不接受一稿两投。投稿体例如下:

1. 除海外学者外,稿件一般使用中文。作者投稿时应将打印稿一式三份寄至:北京市海淀区清华大学公共管理学院《公共管理评论》编辑部,邮编:100084。或通过电子邮件寄至:review@mail.tsinghua.edu.cn。

2. 稿件第一页应该包括以下信息:(1)文章标题;(2)作者姓名、单位以及作者通信地址、电话和电子邮件地址;(3)感谢语(如有的话)。

3. 稿件第二页应提供以下信息:(1)文章标题;(2)200字的中文摘要;(3)三个中文关键词;(4)文章的英文标题;(5)150字的英文摘要;(6)三个英文关键词。

4. 注释采用脚注。脚注编号以本页为限,另页有注时,仍从①起。体例如下:

普通图书

[1] 交通部水运司. 港口起重运输机械设计手册[M]. 北京:人民交通出版社,2001:58-61.

[2] Jeffrey D. Sachsled. J. Developing Country Debetamd World Economy[M]. Chicago: University of Chicago Press,1989:56-59.

期刊中析出的文献

[1] 胡桂军,董世民,刘晋川. 轻型集装箱跨运车的技术特性和应用分析[J]. 港口装卸,2007(3):11-13.

[2] Hyun-Kyu Kang, Dong-Hoon Kong, Hyung-Joon Band and et al. Cure monitoring of composite laminates using fiber optic sensors[J]. Smart Material and Structures,2002 (11): 279-287.

专著中析出的文献

[3] 韩吉人. 论职工教育的特点[G]//中国职工教育研究会. 职工教育研究论文集. 北京:人民教育出版社,1985:90-99.

学位论文

[1] 张愉. 港口起重机械远程无线实时监控系统研究[D]. 武汉:武汉理工大学物流工程学院,2006.

电子文献(包括专著或连续出版物中析出的电子文献)

[1] 江向东. 互联网环境下的信息处理与图书管理系统解决方案[J/OL]. 情报学报,1999,18(2):4[2000-01-18]. <http://www.chinainfo.gov.cn/periodical/qbxb/qbxb99/qbxb990203>.

参考文献类型标识

参考文献类型	普通图书	会议录	编汇	报纸	期刊	学位论文	报告	标准	专利	数据库	计算机程序	电子公告
文献类型标识	M	C	G	N	J	D	R	S	P	DB	CP	EB

电子文献载体标识——联机网络:OL;光盘:CD;磁盘:DK;磁带:MT。

5. 《公共管理评论》在收到稿件之后三个月之内给予作者答复。稿件如被录用,作者须将文章通过电子邮件寄至 review@mail.tsinghua.edu.cn。

目 录

论文

- 风险政策制定体系中的风险权衡分析研究 方波 徐建华 3
城镇职工医疗保险统筹基金收支平衡研究
——基于C市数据的实证分析 朱祝霞 杨燕绥 王天雨 20
基于“年差距”的多指标比较与综合
——发展评价的新方法及若干国家的数据分析 张弘 杨永恒 王有强 38
新能源基础设施的持续性研究:以太阳能应用系统为例
戚淑芳 刘冰 朱琮 王敬一 52
新媒体背景下政策专家参与政策议程设置的作用分析
——以“营养改善计划”政策为例 彭龙 李贺楼 郑云峰 郑杰榆 64
金融发展、金融生态环境演化与中国工业行业增长 李延凯 韩廷春 80
国际技术转移、本土创新与技术进步
——基于中国光伏、风电设备制造业的实证研究(2000—2011年)
罗思平 于永达 95

书评

- 新媒体与谣言的传播
——评《谣言》 高琛 111
衡量问题决定行动方向,衡量标准决定努力程度
——读《我们生活的误测:为什么GDP增长不等于社会进步》 王洪川 114
孙景峰:《新加坡人民行动党执政形态研究》 陈开霖 118
论涂尔干道德个人主义的实现
——读《社会分工论》 周逸群 130

CONTENTS

Articles

- Introducing a Risk-Risk Tradeoff Analysis into the Policy-making Process
Fang Bo and Xu Jianhua 3
- Research on the Sustainability of Employee Health Insurance Pooling Funds
—Empirical Analysis Based on Data from the Social Health Insurance
Agency of C City Zhu Zhuxia, Yang Yansui, and Wang Tianyu 20
- Measuring Development: A Multi-Indicator Comparison Based on a “Year-
Distance” Method
Zhang Hong, Yang Yongheng, and Wang Youqiang 38
- The Sustainable Use of Solar Energy Applications: A Comparative
Analysis of Multiple Cases Based on a Neo-Institutional Perspective
Qi Shufang, Liu Bing, Zhu Qiong, and Wang Jingyi 52
- The Role of Policy Experts in Setting a Policy Agenda: Based on the Case
of the “Nutrition Improvement Program”
Peng Long, Li Helou, Zheng Yunfeng, and Zheng Jieyu 64
- Financial Development, the Evolution of the Financial Ecological
Environment, and Industrial Growth in China
Li Yankai and Han Tingchun 80
- International Technology Transfer, Indigenous Innovation, and
Technological Innovation: Evidence from the Chinese Solar Photovoltaic
and Wind Industries from 2000 to 2011 Luo Siping and Yu Yongda 95

论文

论文

风险政策制定体系中的风险权衡分析研究

方 波 徐建华*

摘 要: 在与环境、健康与安全有关的风险治理领域,通过政策规制目标风险的同时,往往会增加或者产生次生风险,从而导致“规制已有风险又带来新风险”的政策现象。本文重点总结这种现象的成因和解决之道。该现象在政策制定体系中的成因可被总结为:①个体(包括政策制定者和政策对象)对风险的认知存在偏差,或者受到固有的思维方式的影响,从而高估或者低估某些风险;②政策制定机构因为部门分工、职责权限细化等原因,对风险较难进行综合分析;③政策制定过程中,部分利益相关方的声音未得到表达以及“灭火式”的政策制定,都会导致部分风险被忽略。解决之道之一为引入风险权衡分析,全面衡量目标风险和次生风险,从而完善环境、健康与安全领域的风险决策,使得所制定的政策能够在整体上降低风险,从而在用于风险治理的资源有限的前提下提高社会资源的合理配置。

关键词: 风险权衡分析 风险治理 环境、健康与安全风险

一、引 言

自古以来,人们就认识到任何事情都有利弊。中国古代哲学家老子在其《道德经》里写道:“祸兮,福之所倚;福兮,祸之所伏。”^①这也体现在社会活动的各个层面:个体在用药治病时,要承担药品带来的副作用;机构在规制目标风险时,要承担规制带来的次生风险^②;国家在参与国际公约时,要承担履约带来的经济和安全风险。个人、机构和国家所做的一切选择都是在利弊之间做出权衡。具体到政策制定体系,如果用人均预期寿命作衡量指标^③,长期以来政府机构制定和实施的法规、政策和措施

* 北京大学环境科学与工程学院环境管理系,100871。

① (春秋),《道德经》,第五十八章。

② Graham J D, Wiener J B. Risk vs. Risk: Tradeoffs in Protecting Health and the Environment [M]. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.

③ 我国全国人口的平均预期寿命从1990年的68.55岁增加到2010年的74.83岁(数据来源为《中国统计年鉴》)。世界银行数据库数据显示,中国内地居民平均寿命1980年为66.99岁,1990年为69.46岁,2000年为71.24岁,2010年增加到73.27岁。

在很大程度上降低了人们所面临的风险,净效果为利大于弊^④;然而对于特定的政策,常常会遇到困境:政策效果和政策目标相反,或政策目标得以实现但是又有新问题产生。前者如为防止草场退化和沙化、提高牧民生计,我国在20世纪80年代制定“草场承包”政策,执行了近30年后发现,这一政策致使草场资源碎片化,导致草场进一步退化和沙化,牧民生计下降^⑤;后者如为确保能源安全,美国在20世纪70年代石油危机后针对机动车油耗制定了“公司平均燃油燃烧效率标准”,要求汽车生产企业生产低油耗车辆,这一标准的实施激励了企业生产小型、轻型车辆,但这些小型、轻型车辆又增加了车辆使用者的安全风险^⑥。关于政策悖论问题(即政策效果和政策目标相反),美国学者卡斯·桑斯坦在《规制国的悖论》^⑦一文中对政策悖论的现象、制度原因以及规避方法进行了详细论述^⑧。本文关注后一种情况,即为了降低一项风险而采取的政策措施引致另外的风险产生或升高的现象,且着眼于与环境、健康与安全有关的旨在降低风险的政策制定领域,以下所提“风险政策制定体系”,均指应对环境、健康与安全领域风险的政策。

在这些领域,为降低风险而采取的措施、制定的法规和政策又带来次生风险^⑨的例子比比皆是^⑩。例如,酸雨能使树木枯萎、粮食减产、鱼类死亡、建筑物腐蚀^⑪,在过去的30年,各国相继为削减作为酸雨前体物之一的二氧化硫的排放做出了努力,其中包括在火电厂安装脱硫设施。脱硫设施的安装和运行大大减少了二氧化硫的排放,但是被捕获的二氧化硫却又转化为固体废弃物^⑫,产生了新风险。又如,氯气是一种有效的杀菌剂,被广泛用于自来水消毒,大大降低了人们患痢疾等疾病的风险,但是氯气和水中天然有机物质反应生成的副产物三氯甲烷不仅是致癌物质,而且会增大孕妇流产的风险^⑬。有些次生风险较小,在目前科学认知和资源配置水平下被放在议程之外,如上述因为二氧化硫减排而产生的固体废弃物所带来的风险;有些次生风险比较大,会引起人们的关注,被提到议程之上,如上述使用氯气消毒自来水而产生的副产物

④ 关于这一观点,学界持不同的意见。有学者认为我们所面临的风险降低了,而另外一些学者认为我们所面临的风险增加了。

⑤ 李文军,张倩. 解读草原困境——对于干旱半干旱草原利用和管理若干问题的认识[M]. 北京: 经济科学出版社,2009.

⑥ Graham J D. Saving gasoline and lives. //Graham J D and Wiener J B. Risk vs. Risk: Tradeoffs in Protecting Health and the Environment [M]. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995:87-103.

⑦ 规制国的悖论,指规制政策本身目的是正当的,但由于选择了不恰当的规制方式和策略,导致规制目标无法实现,被“自我挫败”(self-defeating)。

⑧ Sunstein C R. Paradoxes of the Regulatory State [J]. The University of Chicago Law Review. 1990, 57(2): 407-441.

⑨ 关于次生风险的具体定义见“本文3.1 风险权衡分析概念”一节。

⑩ Whipple C. Redistributing Risk [J]. Regulation, 1985, 9(3): 37-44.

⑪ Larssen T, Lydersen E, Tang D, et al. Acid rain in China [J]. Environmental Science & Technology. 2006, 40: 418-425.

⑫ 烟气脱硫的产物,硫酸钙浓度比较高的被当作石膏继续使用,其余被当作固体废弃物直接埋掉。

⑬ Dodds L, King W, Allen A C, et al. Trihalomethanes in Public Water Supplies and Risk of Stillbirth. Epidemiology, 2004, 15(2): 179-186.

所带来的风险。由此可见,在规制风险的时候,识别和评估次生风险的大小尤为重要。

本文将探讨规制已有风险造成次生风险的产生或者升高的可能原因以及可能的解决之道,对解决之道之一的“将风险权衡分析应用到应对风险的政策制定体系”作全面的介绍,并梳理“风险权衡分析”这种政策分析框架的方法体系,然后用一个案例展示如何用该方法协助政策的制定。该案例是关于“政府制定关于‘受污染’^⑭的鱼类的食用建议”的研究。食用受到汞和农药污染的鱼会增加致癌、儿童智力降低等风险,但作为蛋白质重要来源的鱼中富含的不饱和脂肪酸又有助于降低心血管疾病患病风险,对于鱼类食用的建议就需要考虑风险—风险权衡的问题。

二、规制已有风险又带来新风险的成因探讨

在探讨风险规制之前,我们需要厘清风险的定义。关于风险的定义有诸多的讨论,且在不同学科、不同语境下有不同的定义和含义^⑮。构成风险的两个基本要素是不确定性和不想要的后果,各种有关风险的定义都在明示或暗示这两个基本要素。例如,美国国家研究委员会和英国伦敦皇家自然知识促进会将风险定义为不想要的后果变成现实的概率^{⑯⑰};国际标准化组织将风险定义为事件发生的概率与事件后果的组合^⑱;在风险研究领域,人们常常用不想要的后果的数学期望值度量风险的大小^⑲,这也是估算客观存在的风险常用的指标。但实际上,公众在评估和界定他们所面临的风险的时候,受多方面因素影响,比如与风险相伴的利益大小,是否是自愿承担该项风险等^⑳。关于风险的定义,虽然有一个大致的共识,但是没有定义是唯一正确的。本文定义风险为失去我们所珍视的内容(如健康、财富、安全、名誉)的可能性大小。

对于规制已有风险又带来新风险这一现象,有人类认知局限方面的原因,也有认知局限之外的原因。人类在不断拓展知识的疆界,可总有更为广阔的未知世界。一些情况下,在制定政策时,有些政策带来的风险会是当时在科学认知上还没有意识到的,即社会学家贝克所说的“不知道的未知”^㉑。一个典型的例子是关于化学品氟利昂,由于其化学性质稳定、不易燃、无毒性,在 20 世纪 30 年代问世之后被广泛用作制冷剂、

^⑭ 这里的“受污染”是一个广义的概念,理论上,随着工业化的推进,各种化学物质被释放到环境中,一些寿命很长,可以在环境滞留很长时间,在全球范围内传输,甚至在那些远离污染源的地方都能检测到这些物质。只要环境中存在这些物质,鱼类就可能受到污染,在这个意义上,所有的鱼类都是“受污染”的鱼类。

^⑮ Hansson S O. Seven Myths of Risk [J]. Risk Management, 2005, 7(2): 7-17.

^⑯ U. S. National Research Council. Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process [M]. Washington, D. C.: National Academies Press, 1983.

^⑰ Royal Society. Risk Assessment. Report of a Royal Society Study Group. London: Royal Society, 1983.

^⑱ International Organization for Standardization. Risk Management-Vocabulary: Guidelines for Use in Standards. ISO/IEC Guide No. 73. Geneva: IOS, 2002.

^⑲ Rechard R P. Historical Relationship between Performance Assessment for Radioactive Waste Disposal and Other Types of Risk Assessment [J]. Risk Analysis, 1999, 19(5): 763-807.

^⑳ Fischhoff B, Watson S R, Hope C. Defining Risk [J]. Policy Research, 1984, 17(2): 123-139.

^㉑ Beck U. Living in the World Risk Society [J]. Economy and Society, 2006, 35(3): 329-345.

发泡剂和清洗剂,但1974年莫利纳和罗兰的研究认为氟利昂可能会严重破坏臭氧层^②。臭氧层的破坏会让到达地面的紫外辐射增强,进而增加人们患皮肤癌和白内障的风险。1985年和1987年国际社会先后通过《维也纳公约》和《蒙特利尔议定书》,开始淘汰对氟利昂的生产和使用。在人类社会演进的过程中,这样的例子有很多,解决已有问题,又产生新的问题,再解决问题,又产生问题,如此往复,促进社会的前进。这类由于人类认知局限而导致的降低已有风险又带来新风险的现象在本研究的讨论范围之外。“不知道的未知”之外的原因,即影响风险政策制定的因素,将是本文所关注的重点,关于这些原因,已有一些探讨^{③④}。本文对“规制已有风险又带来新风险”政策现象的成因将从两个维度进行分析:①政策现象的成因可以分为主观和客观两个方面^⑤,主观方面体现在认知水平、思维习惯、文化水平等,客观方面体现在政治经济环境、组织构架、决策程序等;②与政策制定相关的最主要利益相关方为政策制定者和政策对象。

通过将影响政策制定的因素以主观和客观、政策制定者和政策对象两个维度进行分类,总结“规制已有风险又带来新风险”政策现象的成因主要有:①主观层面上个体的认知偏差^⑥;②客观层面上的政策制定机构^⑦;③客观层面上的政策制定过程。除此之外,还有其他的成因,如客观因素中的宏观政治经济环境,包括国情、法律、政治、经济、社会发展水平等方面,但作为政策制定者和政策对象所面临的宏观背景、形势、政治经济环境,非人力可以控制和改变,本文不予考虑。因此,“规制已有风险又带来新风险”政策现象的成因总结如表1所示。

表1 “规制已有风险又带来新风险”政策现象的成因分析

	政策制定者	政策对象
主观因素	认知偏差	认知偏差
客观因素	政策制定机构 政策制定过程	政策制定过程

进一步研究发现,不同成因之间存在相互关系,政策对象和政策制定者之间,在对风险的认知上会相互影响;主观因素和客观因素之间,政策制定机构职责分割和政策制定过程中的匆匆应对等都会导致政策制定者产生认知偏差,个体的认知偏差同样也

② Molina M J, Rowland F S. Stratospheric Sink for Chlorofluoromethanes; Chlorine Atomic-Catalysed Destruction of Ozone [J]. Nature, 1974, 249(28): 810-812.

③ Sustain C R. Risk and Reason: Safety, Law, and the Environment [M]. Cambridge University Press, New York, 2002.

④ Viscusi W K. Regulation of Health, Safety, and Environmental Risks [J]. Handbook of Law and Economics, 2007, 1: 591-645.

⑤ 仲崇天. 论影响我国公共政策制定中的主客观因素[D]. 大连: 东北师范大学, 2010.

⑥ 这里的有偏差指的是政策制定者和政策对象(公众)对风险的判断和客观存在的风险不一致。思维习惯、文化水平等都将影响个体对风险的感知,主观层面将这些因素统一为“认知偏差”。

⑦ 这里的政策制定机构指的是组织构架和部门设置,是政策制定者所处的客观机构环境。

会导致政策制定过程中“弱势群体”声音缺失等现象的发生,政策制定机构职能分散也是政策制定过程某些利益相关方无法表达诉求的原因。因此,认知偏差、政策制定机构、政策制定过程作为“规制已有风险又带来新风险”政策现象的主要成因,在产生的原因上相互影响,如图1所示。本节“成因探讨”将从主观和客观两个方面展开,重点对个体认知偏差、政策制定机构和政策制定过程三个成因进行讨论。

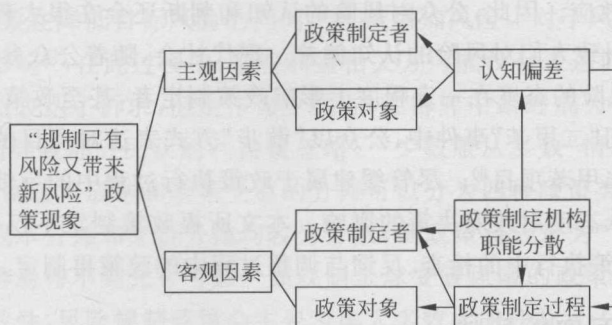


图1 现象成因之间的相互关系模型^②

(一) 主观方面的成因

在主观层面,政策制定者和政策对象的认知偏差都将带来“规制已有风险又带来新风险”的政策现象,并通过社会流瀑效应^③放大至更大的范围,本节主要从认知偏差和社会流瀑效应两个方面展开论述。

政策制定者和政策对象对风险的认知受除风险大小之外的其他因素的影响,如风险的灾难性、引发人们恐惧感的程度、承担风险的群体是否涉及孩童,从而使得他们普遍高估小概率的风险而低估常见的风险,产生认知偏差。如近期产生的影响广泛的事件会让人们高估该类风险。另外,一些固有的思维会让人们对风险的认知产生偏见,从而导致偏差。如“新一旧偏见”,即公众习惯性地认为新产品风险要比旧产品风险大,导致政策倾向于对新车辆、杀虫剂^④等新事物或新技术进行控制,使得危害程度可能更大的旧产品使用时间更长^⑤。这种片面认知常常表现为关注某事物或行为的风险,却忽视其同时可能具有的效益。例如日本“甲基汞”事件之后,民众纷纷认为吃鱼

② A→B表示A对B产生影响,即A是B发生的原因之一

③ Hirshleifer D A. The Blind Leading the Blind: Social Influence, Fads, and Informational Cascades, // Ierulli K, Tommasi M. The New Economics of Human Behaviour. Cambridge University Press, 1995: 188-215.

④ Pfau K. A Risk-Risk Tradeoff: Insecticide Use for Malaria Control [D]. Duke University, 2011.

⑤ Geogre M Gray, John D Graham. Regulating Pesticides // John D. Graham, Jonathan Baert Wiener. Risk vs. Risk: Tradeoffs in Protecting Health and the Environment. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995: 173-192.

⑥ Gruenspecht H G. Differentiated Regulation: The Case of Auto Emissions Standards [J]. American Economics Review, 1992, 72(2): 328-331.

存在风险,美国食品和药物管理局、美国环保署也联合提出减少鱼类食用的建议^③。减少鱼类食用确实可以降低部分风险,但却也忽视了鱼体中含有的对人体健康有利(降低冠心病患病概率、提高智商等)^{④⑤⑥}的不饱和脂肪酸,若不饱和脂肪酸因为减少鱼类食用而摄入不足,会使人冠心病患病率、智商值下降等风险增加。

个体的认知偏差还会产生更大范围的影响,因为公众倾向于相信大多数人所相信的^⑦,即社会流瀑效应。因此,公众对风险的认知和判断还会在很大程度上影响他人,进而在更大范围引致人们对风险的认知偏差。现代社会,随着公众参与广泛纳入决策过程^{⑧⑨},公众对风险的态度在一定程度上影响政策制定者,甚至政策制定可能受到民意“绑架”。如厦门“二甲苯”事件中,公众以“散步”方式表达对项目的反对,最终厦门市政府宣布缓建二甲苯项目^⑩。尽管缓建属于政策执行过程中的反馈与调整,但从中依然可以看出公众态度对政府决策的影响。本文所提政策制定不仅仅包括政策的初始制定,也包括政策执行中的检查、反馈与调整过程中的政策再制定。

(二) 客观方面的成因

在客观层面,政策制定者和政策对象所处的宏观政治经济背景、组织构架、决策过程等,都是产生“规制已有风险又带来新风险”政策现象的成因。宏观政治经济背景不可控,因此本节重点对政策制定机构和政策制定过程两个因素进行分析。

1. 政策制定机构

政策制定机构职能的分割是“规制已有风险又带来新风险”现象的成因之一。政府部门分工管理是社会分工的结果(如交通运输部、工业和信息化部、农业部)^⑪,也是应对风险的结果(如国防部、卫生部、环境保护部)。分工和职责权限的细分有助于专业化管理,有利于权力的分散和相互制约,但同时也可能导致政府部门各自为政,在政策制定过程中把视野仅局限在部门范围内,在规制本部门职责范围的风险时,引致属于其他部门职责范围的次生风险升高。例如依赖化肥的农业增长与环境保护之间的

③ U. S. Department of Health and Human Services, U. S. Environmental Protection Agency. What You Need to Know About Mercury in Fish and Shellfish, 2004. Available at: <http://www.fda.gov/Food/ResourcesForYou/Consumers/ucml10591.htm>. [Accessed October 2012].

④ Stone N J. Fish Consumption, Fish Oil, Lipids, and Coronary Heart Disease [J]. Circulation, 1996, 94: 2337-2340.

⑤ Kris-Etherton P M, Harris W S, Appel L J, AHA Nutrition Committee. Fish Consumption, Fish Oil, Omega-3 Fatty Acids, and Cardiovascular Disease [J]. Circulation, 2002, 106: 2747-2757.

⑥ Kris-Etherton P M, Harris W S, Appel L J, AHA Nutrition Committee. Omega-3 Fatty Acids and Cardiovascular Disease: New Recommendations from the American Heart Association [J]. Arterioscler Thromb Vasc Biol, 2003, 23: 151-152.

⑦ 孙海文. 微博谣言, 从众流瀑中的虚假信息传播[J]. 传媒观察, 2011, 11: 14-15.

⑧ 托马斯. 公众决策中的公民参与[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.

⑨ 李瑞昌. 公共决策中的公民参与——制度设计及其运作[D]. 厦门: 厦门大学, 2001.

⑩ 胡象明, 唐波勇. 危机状态中的公众参与和公共精神——基于公共政策视角的厦门PX事件透视[J]. 人文杂志, 2009(3): 182-187.

⑪ 李志杰. 关于地方政府领导分工的思考[J]. 理论前沿, 2007(19): 27-28.

冲突^②。我国曾出台化肥和农药补贴政策^③,化肥和农药的大量使用在保证我国粮食产量^④、降低粮食安全风险的同时,使农村面源污染成为严峻的环境问题,解决环境问题又落在环保部门的职责范围内^⑤。

2. 政策制定过程

政策制定的过程中,“弱势群体”的声音缺失、利益集团的施压、对危机事件的匆匆应对,都可能导致在降低目标风险的同时产生或增加风险。对于风险的规制往往受不同利益集团的影响^⑥,在此过程中,某些利益相关方可能没有表达诉求的机会,也有些利益相关方虽然表达了诉求,但是作为少数方,在博弈中最终成为“多数人的暴政”的牺牲品^{⑦⑧},从而导致部分民众的利益被忽略。“少数服从多数”情形的出现与政策类型有关,根据规制政策成本和政策受益的分摊可以分为四种政策类型^⑨,如表2所示。若规制政策的成本分摊和受益分摊均较为分散,则政策将表现为“多数人政治”,少数人的意愿诉求容易得不到充分考虑。如规制全球变暖风险的政策因灾害的分散性和成本分摊的分散性,风险规制政策会主要考虑大多数人的利益。

表2 按照规制政策成本和受益分摊进行分类的政策类型

		政策规制的成本分摊	
		集中	分散
政策规制的受益分摊	集中	利益集团政治	客户政治
	分散	企业政治	多数人政治

除此之外,在应对危机事件的过程中,通过“灭火式管理”紧急出台的政策在平息公众不满的同时,也容易导致新风险的产生。原因在于“灭火式管理”通常因为事态紧急缺乏对风险的系统性评估,容易在降低原有风险的同时导致新风险的产生。甘肃庆阳“11·16 校车事故”的发生引发了全社会对校车安全的关注。2012年4月5日,《校车安全管理条例》(以下称《条例》)[国务院令第617号]发布并正式施行,对校车服务提供者、校车驾驶人等都进行了严格规定,理论上能够很大程度降低校车的安全隐患,然而,《条例》也可能会带来新的风险。例如一些贫困地区若配套设施未跟上,难以按照《条例》要求取得校车使用许可和校车驾驶资格,也没有过渡期内可使用的已取得校

② 杜江. 转型期中国农业增长与环境污染问题研究[D]. 武汉: 华中农业大学, 2009.

③ 如化肥、农药进口免关税,销售实行价格补贴和价格控制,以保证农民买得起。

④ 王欣. 我国粮食产量影响因素分析及对策[J]. 现代商业, 2011(27): 51.

⑤ 陈有鑑, 殷培红. 推进地下水污染防治,改善水环境质量——《国家环境保护“十二五”规划解读》[J]. 环境保护, 2012(8): 62-63.

⑥ Sapolsky H M. The Politics of Risk [J]. Daedalus, 1990, 119(4): 83-96.

⑦ Adams J. A Defence of the Constitutions of Government of the United States of America [M]. London: Da Capo Press, 1787.

⑧ Guinier L. The Tyranny of the Majority [M]. New York: Free Press, 1994.

⑨ Hood C, Rothstein H, Baldwin R. The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes. U. S., Oxford University Press, 2001.

车标牌的其他载客汽车,则学生只能通过步行或其他交通工具出行,这些出行方式可能更加危险,在某种程度上给学生增加了交通安全风险。因此,匆匆出台的政策可能因对次生风险的考虑不足,从而产生或增加次生风险。

综上所述,主观层面上,个体(包括政策制定者和政策对象)的认知偏差;客观层面上,政策制定机构职能的分割,政策制定过程中部分利益相关方的声音未得到表达以及“灭火式”的政策制定等,都会导致在降低原有风险的同时,产生或者提高次生风险。

三、“规制已有风险又带来新风险”的解决之道

在讨论“规制已有风险又带来新风险”的成因时,已对本文的研究范围做了界定,由人类认识事物的局限引发新风险的状况不在本文讨论范围内。根据成因探讨,“规制已有风险又带来新风险”政策现象成因主要有个体(包括政策制定者和政策对象)主观层面的认知偏差、政策制定机构的组织构架和政策制定过程三个方面。从解决之道的角度,在风险政策制定体系中引入“风险权衡分析”这种政策分析框架,很大程度上能够从这三个角度减少甚至规避“规制已有风险又产生新风险”的政策现象。

(1) 从主观认知偏差的角度,纳入“风险权衡分析”能够帮助政策制定者和政策对象树立风险权衡分析的理念,一方面,通过“风险权衡分析”的方法体系对目标风险和次生风险进行综合全面的判断;另一方面,修正固有的决策方式,在关注目标风险的同时将次生风险纳入考虑范围,从而在一定程度上修正认知偏差。

(2) 从政策制定机构的角度,较难从短期内改变组织构架格局,但通过“风险权衡分析”理念的培养,能够逐步影响组织机构和顶层设计,在较长的时间尺度内以一种较为缓和的方式影响政策制定机构。

(3) 从政策制定过程的角度,通过采用风险权衡分析这种政策分析框架,可以运用程序的力量保障政策制定的过程,一方面将少数人的利益诉求在“风险识别”环节进行全面考量;另一方面帮助政策制定者在达到政策目标的基础上,选择综合风险更低的政策选项。

除了“将风险权衡分析方法纳入风险政策制定体系中”之外,还有其他的解决方法,如认知教育和部门归并,然而这些都存在问题,不作为本文的研究对象。例如,加强认知教育和风险沟通可能收效甚微,并且由于人们固有的认知风险和启发式的决策模式,提供信息和教育的作用也会相对比较有限。从政策制定机构的角度,可以考虑部门的归并,考虑建立部门之间的良好的公务合作机制,减少传统官僚制中的部门本位主义^⑨,也可以考虑另设小规模、集中化的具有如下特征的行政组织^⑩:有和风险相关的任务、具有跨机构的权限、一定程度绝缘于政治、有声望、有权威。但整体而言,这种较大幅度的部门归并可能造成权力的过度集中和政事震荡。

^⑨ 湿地保护政策法规评估及建议课题组. 行政发展:从部门分工管理到部门公务合作——以湿地保护与合理利用为参照[J]. 天津行政学院学报. 2009, 7(1): 62-66.

^⑩ 史蒂芬·布雷耶. 打破恶性循环——政府如何有效规制风险[M]. 宋华琳,译. 北京:法律出版社,2009.

因此,本文引入风险权衡分析,主张在制定环境、健康与安全领域的风险政策时进行“风险权衡分析”,全面衡量目标风险和次生风险,将“风险权衡分析”作为风险政策制定的一个必须环节。本节首先介绍风险权衡分析的起源和概念,然后重点介绍其框架体系。

(一) 风险权衡分析的起源和相关概念

风险—风险权衡在 20 世纪 80 年代由美国经济学家莱斯特·拉韦在其著作《社会规制策略——政策分析框架》^②中作为一种规制风险的分析框架提出。90 年代中期,格雷厄姆和维纳在《健康和环境保护中的风险—风险权衡》一书中,系统地介绍“风险权衡分析”的概念、方法体系和应用,认为以削减特定风险为目标的风险规制措施,有可能引致或者增加次生风险,因此在政策制定的过程中,不仅需要考虑削减“目标风险”,还应考虑“次生风险”。拉斯科夫和里夫斯^③认为,需要考虑“额外收益”。“风险—风险权衡”因为弥补了传统风险管理,仅考虑目标风险的弊端,并且进行相同的度量衡(风险与风险)之间的比较,较成本—效益分析^④更优,受到桑斯坦^⑤等学者的推崇。除了理论研究之外,风险权衡分析也开始被运用于案例分析,如疟疾控制和杀虫剂规制^{⑥⑦}政策的研究。在学术界之外,布雷耶^⑧和威廉姆斯两位法官^{⑨⑩}也对风险权衡分析进行讨论,威廉姆斯甚至提出“风险—风险权衡”时代的概念。

我国对于“风险权衡分析”的学术研究还很有限。周卫在《美国环境规制中的风险衡量》^⑪一文中,借鉴美国环境行政实践的经验,在理论层面上对“风险权衡分析”进行介绍,认为风险—风险权衡弥补了风险—收益衡量未对间接后果进行考量的局限性,将会是未来的发展趋势,但并未从本质上探究引入这个概念的原因(即“规制已有风险

^② Lave L B. The Strategy of Social Regulation: Decision Frameworks for Policy [M]. Washington: Brookings. Institution, 1981.

^③ Rascoff S J, Revesz R L. The Biases of Risk Tradeoff Analysis: Towards Parity in Environmental and Health-and-Safety Regulation[J]. The University of Chicago Law Review, 2002, 69(4): 1763-1836.

^④ 成本—效益分析进行政策成本(货币化)与政策效益之间的对比,若将政策效益货币化,则常常会因为需要为生命估值而受到伦理质疑;若不将政策效益货币化,而成本—效益之间的对比不是不同度量衡。

^⑤ Sunstein C R. Health-Health Tradeoffs[J]. The University of Chicago Law Review, 1996, 63(4): 1533-1571.

^⑥ Gray G M, Hammitt J K. Risk/Risk Trade-offs in Pesticide Regulation: An Exploratory Analysis of the Public Health Effects of a Ban on Organophosphate and Carbamate Pesticides [J]. Risk analysis, 2000, 20(5): 665-680.

^⑦ Roche J P. Print Media Coverage of Risk-Risk Tradeoffs Associated with West Nile Encephalitis and Pesticide Spraying [J]. Journal of Urban Health-Bulletin Of The New York Academy Of Medicine, 2002, 79(4): 482-490.

^⑧ Breyer S. Breaking the Vicious Circle: Towards Effective Risk Regulation [M]. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1993.

^⑨ Williams S F. The Era of “Risk-Risk” and the Problem of Keeping the APA Up to Date [J]. The University of Chicago Law Review, 1996, 63(4): 1375-1388.

^⑩ Williams S F. Second Best: The Soft Underbelly of Deterrence Theory in Tort [J]. Harvard Law Review, 1993, 106: 932.

^⑪ 周卫. 美国环境规制中的风险衡量[J]. 中国地质大学学报: 社会科学版, 2008, 8(5): 44-47.