

# “士”的参与治理之道

——评《专家学者参与型治理》

李亚 刘玲\*

杨立华 (2015). 专家学者参与型治理: 荒漠化及其他集体行动困境问题解决的新模型. 北京: 北京大学出版社. 共 362 页.

## 一、引言

公共决策中的专家参与已成为共识。国内相关的研究主要集中在两方面：一是对专家咨询制度及智库的研究（如：朱旭峰，2009；陈升、孟漫，2015）；二是关于实践中专家参与的作用及局限性的研究（如：王锡锌、章永乐，2003）。

杨立华近年来的研究集中于探讨专家学者在集体行动困境问题解决、制度与政策变迁以及社会治理与发展等方面的作用（杨立华，2007a，2007b，2010，2011a，2011b，2012；杨立华、杨爱华，2011；杨立华等，2014，2016；杨立华、申鹏云，2015；Yang，2012，2015；Yang & Li，2015；Yang & Wu，2009，2010；Yang et al.，2013，2015）。他关注的是在政府、企业、民众、专家学者、非政府组织等社会主体中，专家学者究竟扮演什么样的角色，作为知识和信息承担者的专家学者如何帮助解决以集体行动困境为核心的社会困境，提高社会治理水平。这使得他的研究与以往单纯地从政策制定角度分析专家学者“决策咨询”作用的研究截然不同，大大拓宽了专家研究的领域，提升了理论

---

\* 通讯作者：李亚 (liya@bit.edu.cn)，北京理工大学管理与经济学院，教授；北京理工大学公共政策实验室/公共冲突解决研究中心，主任；刘玲，北京理工大学管理与经济学院，硕士研究生。

基金项目：国家自然科学基金项目“协商式政策分析的核心技术、组织运作及其实证”（71473016）。

深度。

《专家学者参与型治理》一书是杨立华的代表作之一。该书是在其博士学位论文基础上翻译和修改而来。本书思路新颖、体系完整、论证精细，在学界得到很高的评价，其博士学位论文原作 *Scholar Participated Governance: Combating Desertification and Other Dilemmas of Collective Action* 曾获得 2009 年度美国公共政策分析和协会 (APPAM) 最佳博士学位论文奖 (亚洲研究)。

杨立华的研究旨趣来源于其自身经历。他曾在美国印第安纳大学 (布鲁明顿) 受教于奥斯特罗姆夫妇，学习并研究集体行动和共用资源，这为其后来的研究提供了坚实的理论基础和分析工具。他的研究也反映了其人文关怀。作为从甘肃民勤县走出去的教授，杨立华耳闻目睹家乡面临的荒漠化威胁，自然地将荒漠化治理作为考察对象和实践场景的研究冲动。

在杨立华看来，其研究对象“学者” (Scholar) 就是儒家所称的“士”。这就使其研究与中国独特的儒家传统衔接了起来。再结合实际，考虑到“专家”概念的普遍性和现实中人们常常把“专家学者”一并使用，作者在书中以“专家学者”概而述之<sup>①</sup>。

本书试图回答以下三个问题：(1) 专家学者的参与在荒漠化防治中是否扮演了重要角色？(2) 哪些因素影响了专家学者的参与？(3) 如何设计制度，使得专家学者的参与更好地提升荒漠化防治的成效？全书共六章，第一章阐释了相关概念与基本假设。第二章基于博弈理论展开分析，审视了专家学者参与型治理作为解决集体困境新路径的可能性。第三章提出了产品—制度分析框架 (Product - institutional Analysis, PIA)，并运用此框架来研究学者参与型治理并指导研究的数据收集。第四章主要是基于中国西北 7 县的实证数据，讨论专家学者在防治荒漠化中的主要角色及相关影响因素。第五章提出专家学者成功参与解决集体行动困境的 7 项原则，并对它们进行了普适性检验。第六章评估了不同案例的制度成效，探索了如何将脆弱、失败的制度安排转变为健康合理的制度安排，提出了知识驱动型社会模型。

## 二、“专家学者参与型治理”的主要内容

本书的主要理论贡献可以从五个方面展开。

---

<sup>①</sup> 除非特别说明，为了叙述简便，下文沿用杨的著作，有时也以“学者”代替“专家学者”。

### （一）专家学者参与型治理：集体行动治理的新模型

个人理性与集体利益最大化之间的冲突常常导致公共产品或集体产品的供给不足，这种情况就称为“集体行动困境”或“社会困境”。公共产品供给不足非常普遍，生态环境领域尤为多见。荒漠化防治就是典型的公共产品，但却因供给不足，导致全球荒漠化日益严重。

关于这一困境，学界有三个经典的比喻性描述：公用地悲剧、囚徒困境和搭便车问题；而解决问题的方法也有三个主要模型：中央集权模型、私有化模型和社区自治模型（杨立华，2007a）。三种治理模型比较如表1所示。

表1 三种集体行动治理的经典模型

	中央集权模型	私有化模型	社区自治模型
治理基础	权力—服从	价格—竞争	信任—合作
预设条件	强大的政府能力与权威	明晰的产权	丰富的社会资本
主要局限	政府信息不完全与不精确；管理高成本；监管能力低下；政府腐败；政府制裁的可靠性低	有些产权根本不可分割；有些产权由于异质、具有不稳定性不能公平分割；有些产权分割不经济，且交易成本高昂；个人和公共利益、短期和长远利益之间存在冲突	受集体规模限制，一般只能在小规模集体内实现；缺乏稳定的内部环境；自治者能力不足，自身有脆弱性；经常需要依赖伦理宗教或道德性力量的规范

资料来源：基于《专家学者参与型治理》（第3、4页）整理。

按照中央集权模型，政府控制和强制性手段是解决集体行动困境的主要方法。私有化模型认为，私有化即使不是解决困境的唯一方法，也是一种有效的方法。而社区自治模型则强调使用自我组织的方式实现集体行动。然而，如表1所示，这些模型都有相应的局限。那么，有没有一种模型可以作为补充，来应对前述的社会困境呢？在知识驱动型社会（Yang，2012）的现实要求下，受到孔子、柏拉图、哈耶克等诸多思想家关于知识和专家学者作用相关论述的启迪，杨立华给出了回答：专家学者参与型治理模型。在他看来，这个模型也可称为“孔子模型”，秉承了中国数千年的儒学传统，是孔子等古代“士”学思想的现代化。在书中，专家学者或学者被广泛定义为“那些相较于普通公众等社会主体，在知识上有比较优势的人”（第8页）。按照杨立华的构想，知识在治理过程中可以发挥一定的作用，所以当专家学者主体被引入到治理中时，一些难题

就常常能够被解决或部分解决（杨立华，2007a）。由此引出了该书的基本假设：当专家学者参与型治理被应用于解决集体行动困境时，公地悲剧的程度会相对降低。

事实上，本书对专家学者概念的使用和社会主体的划分理论密切相关。杨立华认为，以群体优势资本为标准，可将社会分为五个平等单元：一般公民、企业（商界）人员、学者、伦理道德性组织人员和政府人员（杨立华等，2014）。这简称为“民企学德政”五民，其优势资本依次是：权利、货币、知识、社会和权力（杨立华，2007b）。此五民论中的学者内涵与士相近，但含义更广，指在知识和信息方面具有比较优势的人（Yang & Wu，2010）。这与本书的专家学者概念等同。

中央集权、私有化和自治模型主要关注的是集体行动中的政府、企业和一般公众三种主体，但实际上，参与集体行动的主体类型更为多样，一般包括如上所述的五民，即：政府人员、企业人员、公众、专家学者和第五部门人员（包括宗教团体和非政府组织）（杨立华，2007a，2007b）。目前学者研究治理和集体行动等问题时已经关注了政府、民众、企业和第五部门，但“唯独忘记了自己”。从某种意义上讲，这是很具有反讽意味的（杨立华，2007b）。

与他人的研究不同，杨立华对专家学者作用的探讨并非简单地停留在决策咨询层面。专家学者参与型治理模型对应的是集体行动和社会治理理论，突出了专家学者的主体地位，是对相对狭窄的专家决策参与视角的超越和发展。因此，它可以视为一种有别于中央集权模型、私有化模型和社区自治模型的新的治理模型。接下来的问题便是，专家学者参与治理具有理论上的可能吗？

## （二）学者参与型治理的必要性与可能性：基于博弈理论的分析

本书运用博弈理论分析了专家学者参与型治理的必要性和可能性。为简化分析，杨立华考虑了一个只有放牧人、政府和学者组成的生态系统，“他们是资源的使用者或公共基础设施的提供者，并假定所有这三种类型的主体都是追求利益最大化者”（第19页）。在回顾公共草地放牧人之间的博弈及“公用地悲剧”的基础上，杨立华提出，在三方博弈的情景下，专家学者在治理中至少可以扮演四种角色：作为政府和民众的信息提供者，作为政府的代理人，作为具有企业家精神的学者型领导者和组织者，以及作为纯粹的博弈者。针对专家学者扮演的每种角色，杨立华关注专家学者参与如何能够改变博弈的激励结构，帮助博弈参与者达到一种使合作更为可能的稳定均衡状态。基于博弈理论的分析表明，专家学者参与型治理在一个三方（放牧人、政府和学者）的社会生态

系统中，是可以帮助解决集体行动困境的。当把其他主体如企业、第五部门等包含进来时，博弈分析更为复杂，专家学者的参与同样能发挥重要的作用。

### （三）专家学者参与荒漠化治理的实证研究：基于7县的调查分析

那么，专家学者参与型治理在实践中又是如何运作的，哪些因素影响了专家学者参与的成效？杨立华首先构建了产品—制度分析框架（PIA）。奥斯特罗姆的制度分析和发展框架扩展了先前的制度主义分析框架，考虑了社区情景、参与者、规则、互动、产出等变量，但是很多政治学和公共管理学的变量被排除在外。杨立华提出的PIA框架可根据实际需求调整，对公共管理和政治学问题更有针对性。

在PIA框架的指引下，杨立华设计了一个两阶段的研究，第一阶段选取了中国西北部具有相似地理环境的、且有不同程度的专家学者参与的7个县进行实地问卷调查和访谈，以探寻1949—2008年间荒漠化治理中专家学者的参与情况；第二阶段从现有文献和档案中搜集了另外43个专家学者参与集体行动的案例，用于评估第一阶段得出的结论是否具有跨领域、跨地域、跨时间、跨文化的普适性。

在第一阶段研究中，杨立华在中国西北7县进行了为期两年的大规模的问卷调查和访谈，收集了相关文献。多种数据来源相互印证，提升了数据的质量与研究结果的可信性。基于问卷调查数据和访谈资料，杨立华研究了专家学者参与荒漠化防治的显著性、参与程度与荒漠化防治成效的关系以及影响参与有效性最关键的因素和机制。研究表明，专家学者在荒漠化防治中发挥了显著的作用。通过统计分析，杨立华最终得出显著影响专家学者参与有效性的13个因素，这些因素分属专家学者个人行为特性、专家学者参与的机制等两个方面。

本书也通过实证研究分析了专家学者在7县荒漠化治理中的实际作用。在问卷中，专家学者的角色划分为六种，除了前面提及的四种角色外，还有作为企业的信息提供者、代理人和学者型领导者，以及作为第五部门的信息提供者、代理人和学者型领导者。通过被调查者对这些角色重要性的排序发现，荒漠化治理中专家学者扮演的最重要的四个角色依次是：作为政府和农牧民的信息提供者，作为农牧民的具有企业家精神的学者型领导者，作为纯粹的博弈者，作为政府的代理人（Yang & Wu, 2009）。实证研究证实了杨立华在博弈分析中提出的假设。落实到研究案例中，本书发现四种最重要的专家学者群体依次是：当地治沙站研究人员和技术人员、当地农业技术人员、当地其他类型的技术人员（如环境污染方面的技术人员）、各种专家教授和来自高校或专业机构的研究

者等。就荒漠化治理所需知识来说,7县的被调查者认为治理所需要的最重要的依次是:有关荒漠化与沙尘暴的一般科学知识、对当地荒漠化和沙尘暴的特殊知识、环境治理知识、一般气候知识、农业和林业知识、法律法规知识等(杨立华、杨爱华,2011)。

对于7县的农牧民来说,他们所感知到的专家学者类型主要是作为信息提供者的当地治沙站的治沙技术人员和其他类型的技术人员,这种类型的学者所具有的优势知识主要是自然科学与技术知识。在调查中具有社会科学知识优势的学者类型在重要的学者群体中并不突出,各类专家教授和研究人员在重要学者的排序中靠后即是明证,这在某种程度上印证了社会科学知识在荒漠化治理中的缺位。事实上,当前我国很多荒漠化治理的实践也说明,社会科学知识的缺乏和社会科学家参与的缺失是导致治理措施失败的重要原因(杨立华、杨爱华,2011)。

#### (四) 学者参与型治理的有效运行:7项设计原则

基于前面讨论的13个因素,本书总结了促进专家学者参与型治理的7项原则:稳定的当地学者的参与;联邦型组织结构和具体的、有组织的和分层的目标;有恰当奖惩联邦机制的民主化和协作性管理;稳定的和当地的具有企业家精神的学者型领导者;预期收益的实现;试点一推广的方法;稳定的外部支持。这些原则的提出,为促进专家学者参与和设计专家学者参与制度提供了具有可操作性的指导。

为了研究这些原则外推到其他场合的普遍性,杨立华从现有文献和档案中搜集到学者参与集体行动的43个案例,进行了第二阶段的文献搜集与案例验证研究。他分析了改变覆盖范围、空间范围、文化背景的有关荒漠化防治的30个案例(包括原来7个县的案例),以及改变领域同时改变时间范围的其他20个案例。对每一个案例他都分析是否符合上述7项设计原则、分析案例的成效,通过研究两者之间的关系,得出的结论是“无论什么规模(大或小)、什么层级(高或低)、哪种国家和文化、或是哪种类型集体事务,越是满足学者参与型治理的7项原则,其结果就会越成功”(第106页)。通过案例及多层次的分析验证了7项原则的可扩展性和普适性,使得研究论证更加严谨和充分。

#### (五) 知识驱动型制度变迁和知识驱动型社会模型

对于专家学者参与治理效果不佳的情形,如何改变其制度安排使局面改观呢?通过分析治理结果为成功与半成功的案例,杨立华进一步把7项设计原则

用于制度绩效评估。“越满足这7项原则，制度安排就越强健”（第123页）。这些原则可以成为制度变迁的驱动力，由此引出杨立华所说的“知识驱动型制度变迁”。在更广泛的意义上，区别于林德布洛姆描述的知识指导型社会（Intellectually Guided Society）和偏好引导或意愿引导型社会（Preference-guided or Volition Guided Society），作者提出了更适应儒家传统和中国情境的人道社会的第三种模型：知识驱动型社会（Intellect-driven Society）。该书讨论了知识驱动型社会的五项核心要素：分散的和专门的知识产出，分散的和不对称的知识占有，知识驱动的意志或共识作为知识检验的标准，对异质性个体需求的满足，以及知识应用的多种方法。

至此，我们可以看出本书的研究实际上是一体两面的，其一面是研究作为知识载体的专家学者作为社会行动者在社会整体治理中的作用，是从行动者角度出发的，而另一面则是对知识本身的研究，思考和探索知识在集体行动和社会治理中的作用。

### 三、进一步的评述与思考

中国的公共治理面临一系列挑战，特别是环境方面的治理问题更为突出，因为它不仅涉及复杂的利益关系，还牵涉到很多领域专业知识的运用。本书切中当下社会需要，其最大的理论贡献在于：从集体行动困境解决和社会治理层面思考了专家学者参与的作用，这是对传统从决策理论研究专家学者的超越；提出了专家学者参与型治理模型，并阐述了其运行的有效原则。这些研究为我们理解集体行动和社会治理提供了理论工具，书中指出的成功治理的关键要素以及专家学者参与的若干设计原则有着强烈的现实意义，为政策制定、国家治理提供了新视角与解决路径，也为专家学者的更好参与提供了详尽的指导。

该书建构的产品—制度分析框架具有重要的理论价值，其严谨、科学、多层次的研究分析方法也是值得学习的。此外，丰富的附录案例资料也非常宝贵，是关于中国学者型治理珍贵的历史性梳理，展现了专家学者参与型治理的历史联结，有助于探讨中国专家学者的命运变迁及重塑中国的学者传统。如果我们梳理杨立华近年来的研究脉络，可以发现，他对学者参与型治理模型、知识驱动型变迁、知识驱动型社会的研究已形成了一个从行动者层面到制度层面，再到社会层面的较完整的理论体系。

本书也可以激发我们进一步的思考。首先是关于专家学者概念的再审视。书中的专家学者指那些在知识上具有优势的群体，泛指“教授、研究者、专家、

技术人员、知识精英和任何通过训练或经验学到知识的利益相关者”（第8页）。可见，这里专家学者的概念是相对的、动态的，是基于比较和认同来体现的。这样的界定既能兼容拥有不同知识类型的群体，又可避免在现实中将专家学者撕裂的可能，同时也是模型建立的客观需要和必然选择。但我们也必须注意到，不能在脱离必要情景的前提下将“学者”概念无限扩大，否则就会导致“全民学者”的现象，从而违背作者强调概念“相对性”的初衷。这也是需要实践者和后续的研究者给予特别关注的地方。

其次是关于知识和与此相关的专家学者分类。从类型学上来说，知识有多种分类，不同类型的知识在荒漠化治理中的作用与重要性是不同的，相应的拥有不同优势知识的专家学者在集体行动中扮演着不同的角色、发挥着不同的作用。书中根据是否居住于同一区域、识别的难易程度、参与荒漠化防治的频繁程度等分别将学者分为当地学者与外来学者，易识别和明显的学者与相对的和潜在的学者，以及核心学者、直接相关学者和间接相关学者等。这些划分不仅具有重要的类型学意义，也具有现实意义——易于实证调研的操作。

专家学者具备的优势知识内容很可能决定了其在集体行动中的角色，同时也决定了其功能期待和实现的差异。例如，可以将知识划分为自然科学知识与社会科学知识。具体在荒漠化防治中，按此分类可将学者分为一组主要掌握技术知识的专家以及另一组主要掌握社会和政策知识的学者。这两种类型的知识与相应的专家学者发挥的功能也可能不同。在本书研究中，杨立华也在此分类维度上进行了思考，但并未深入展开。我们猜想，可能是由于这一维度划分是如此地普遍和显而易见，使得其有意地在本书中避开此分类，从而凸显其他分类维度的必要性和重要性，为更深入、多层次地研究相关问题提供新的可能。从这个意义上讲，杨立华的目的显然是达到了。我们注意到，关于这种显见知识类型和专家学者类型的划分，正是本书作者杨立华当前的研究重点之一。在最近的一系列论文中，杨立华深入地讨论了自然科学知识、社会科学知识和地方知识之间的结合，以及科学家的地方知识、自然科学家的社会取向和研究取向之间的结合（杨立华、杨爱华，2011；Yang，2015；Yang et al.，2013；Yang & Li，2015），进一步推动了专家学者参与型治理模型的发展。当然，如果继续拓展视野，还可以分辨出一类特殊的知识——关于促进协作治理和合作式问题解决的方法性或程序性的知识。在研究学者参与集体行动治理时，应当注意拥有此类知识的一些特殊专家比如协调专家（Facilitator）的作用。这也是本书作者当前正在聚焦的研究课题，例如他分析专家学者在冲突解决中的谈判和协调作用（Yang et al.，2015；杨立华等，2016）。所有这些，都推动了相关研



究的纵深发展。

再次，专家学者参与也可能会带来一些问题，如学者所掌握的知识的可信度难以甄别，不同专家学者拥有相互冲突的知识，治理中其他主体对知识拥有者的不信任问题等。这也就意味着，专家学者参与型治理既有优点，也有缺点，既可能成功，也可能失败，既能解决部分问题，也可能同时带来一些新问题。杨立华充分认识到了这一点，也正是基于此，比较了成功和失败的专家学者参与型治理的不同案例，从而提出了成功专家学者参与型治理必须遵循的七项原则。另一方面，杨立华也深知，面对复杂的社会问题，任何单一模型都有特定的使用领域和范围，都有局限性。因此，在研究之初他就反对简单使用任何单一模型，明确分析了专家学者参与型治理的局限性，提出了“学者型治理悖论”或“专家学者参与型治理悖论”（杨立华，2007b）。后来，更进一步探讨了“知识困境”等问题（杨立华，2010），深化了对相关问题的研究。

过于简化的模型描述，以及过于自负的学者对自己所开发模型的狂热，经常成为阻碍实际社会问题解决的障碍（杨立华，2007b）。立足现实才是破解理论或模型“迷思”的良药。该书所体现的关注现实的情怀，从实践到理论再到实践中去的研究取向，以及精细的方法运用，为我们树立了一个很好的典范。对于关注我国复杂社会治理问题的研究者和实务工作者而言，《专家学者参与型治理》一书的出版正当其时，能够为我们提供富有教益的启迪。

## 参考文献

- 陈升、孟漫(2015). 智库影响力及其影响机理研究——基于39个中国智库样本的实证研究. 科学学研究, 33(9): 1305-1312.
- 王锡锌、章永乐(2003). 专家、大众与知识的运用——行政规则制定过程的一个分析框架. 中国社会科学, 3: 113-127.
- 杨立华(2007a). 构建多元协作性社区治理机制解决集体行动困境——一个“产品—制度”分析(PIA)框架. 公共管理学报, 4(2): 6-23.
- 杨立华(2007b). 学者型治理：集体行动的第四种模型. 中国行政管理, 1: 96-103.
- 杨立华(2010). 知识困境及其解决方式：环境治理为例的博弈模型构建. 中国行政管理, 10: 112-116.
- 杨立华(2011a). 多元协作性治理：以草原为例的博弈模型构建和实证研究. 中国行政管理, 4: 119-124.
- 杨立华(2011b). 沙漠化治理制度变迁的设计原则：基于中国北方五省的实证分析. 公共管理评论, 1: 3-25.
- 杨立华(2012). 基层科研组织在社会治理中的作用——中国北方七县荒漠化防治的实证研究.

## ◆ 书评

- 科学学研究, 30(3): 394 - 406.
- 杨立华(2015). 专家学者参与型治理: 荒漠化及其他集体行动困境问题解决的新模型. 北京: 北京大学出版社.
- 杨立华、李晨、陈一帆(2016). 外部专家学者在群体性事件解决中的作用与机制研究. 中国行政管理, 2: 121 - 130.
- 杨立华、李晨、唐璐(2014). 学者危机和学者身份重塑: 当代中国学者的现实和超越. 公共管理与政策评论, 3(4): 64 - 72.
- 杨立华、申鹏云(2015). 制度变迁的回退效应和防退机制: 一个环境领域的跨案例分析. 公共行政评论, 1: 53 - 80, 199.
- 杨立华、杨爱华(2011). 科技治理: 西北七县荒漠化防治的调查研究. 中国软科学, 4: 130 - 136, 117.
- 朱旭峰(2009). 中国思想库: 政策过程中的影响力研究. 北京: 清华大学出版社.
- Yang, L - H. (2012). Building a Knowledge - Driven Society: Scholar Participation and Governance in Large Public Works Projects. *Management and Organization Review*, 8(3): 585 - 607.
- Yang, L - H. (2015). Local Knowledge, Science, and Institutional Change: The Case of Desertification Control in Northern China. *Environmental Management*, 55(3): 616 - 633.
- Yang, L - H., Lan, Z - Y. & He, S. (2015). Roles of Scholars in Environmental Community Conflict Resolution: A Case Study in Contemporary China. *International Journal of Conflict Management*, 26(3): 316 - 341.
- Yang, L - H. & Li, C. (2015). Types and Mechanisms of Science - Driven Institutional Change: The Case of Desertification Control in Northern China. *Environmental Policy and Governance*, 25(1): 16 - 35.
- Yang, L - H. & Wu, J - G. (2009). Scholar - Participated Governance as an Alternative Solution to the Problem of Collective Action in Social - Ecological Systems. *Ecological Economics*, 68(8): 2412 - 2425.
- Yang, L - H., & Wu, J - G. (2010). Seven Design Principles for Promoting Scholars' Participation in Combating Desertification. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 17(2): 109 - 119.
- Yang, L - H., Wu, J - G. & Shen, P - Y. (2013). Roles of Science in Institutional Changes: The Case of Desertification Control in China. *Environmental Science & Policy*, (27): 32 - 54.