

政府决策者能力与专家咨询选择： 基于天津市政府官员的实证研究

朱旭峰 王倩茹*

【摘要】过去的政策过程理论研究在讨论专家咨询问题时，关注的往往是咨询过程的知识提供方，对决策者一方在专家咨询中的作用的讨论相对较少。本研究聚焦于决策者能力在专家咨询过程中的作用。通过对天津市政府344位局处级领导干部的问卷调查，论文发现当面对涉及群众切身利益的重大决策问题时，决策者的知识运用能力、专家交往能力和业务或管理能力对他们选择专家进行决策咨询的行为具有显著的正面或负面影响。

【关键词】决策者能力 专家咨询 决策行为 天津市 局处级

【中图分类号】D630 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 04-0047

一、引言

由于决策问题的复杂性和不确定性，受“有限理性”制约的政府决策者往往需要借助专家对决策的成本效益、可行性以及可能产生的社会影响进行评价和分析（Kingdon, 1995；Krehbiel, 1992）。专家咨询在政府行政决策中的作用也就越来越受到学术界的重视。

* 朱旭峰，南开大学周恩来政府管理学院，副教授；王倩茹，南开大学周恩来政府管理学院，硕士研究生。

基金项目：国家自然科学基金“转型期中国政策议程的触发机制研究”（编号：70673042）；教育部新世纪优秀人才支持计划（编号：NCET-08-0303）的资助。

对于知识在政策制定过程中的运用模型而言,从卫斯(Weiss, 1977)的“启迪模型”(Enlightenment model)开始,学者们逐渐认识到专家知识的科学推动、需求拉动、扩散和互动等动力机制(Landry, 2001; Yin et al., 1988)。另一方面,政策科学界通常称专家在政策过程中的行为模式为“专家的性质”(nature of expertise)或“建议的政治学”(politics of advice)等(Barker, et al., 1993; Bimber, 1996; Maasen, et al., 2005; Pielke, 2007)。可见,长期以来,政策科学领域的诸多研究大多关注的是专家咨询过程的知识提供方,即专家和专家知识一方;对专家咨询的需求方,即决策者一方在专家决策咨询中的作用的讨论相对较少。

造成上述缺憾的原因可能有两方面。第一,在研究专家决策咨询的过程中,研究决策者因素的难度明显比研究专家因素要大。这是因为研究者本身作为政策过程中的专家,他们自己就在“专家的性质”的研究中处于“局内人”的地位,而针对决策者行为和特征的研究,他们就成为了“局外人”。这导致了资料搜集方面的困难。另一方面,过去的研究大多聚焦于专业性、技术性较强的决策领域。如皮耶克(Pielke, 2007)的著名论著讨论的是出兵伊拉克和环境、气候变化这两个领域的美国重大战略决策中专家的作用。一个普遍被接受的概念是,专家咨询的基本任务是针对专业性、技术性强的决策问题向决策者提供咨询建议。正因为如此,对于决策者一方的因素就可能被忽略了。

在中国,经济体制改革与对外开放使得政府面临的决策问题日益复杂,而决策科学化、民主化目标的提出为中国政府行政决策程序的改革指明了方向。有学者认为,决策者的学习和适应能力是中国能够不断调整政策目标和政策工具,从而在不断变化的国际和国内局势中得以长期稳定快速发展的重要原因(王绍光, 2008)。可见,政府决策者作为专家咨询建议的需求方,其吸纳外界知识的意愿和能力不仅不应该被忽略,而且应该是我们研究的重点课题。具体到决策者个体层面,决定中国政府官员在主观上采纳专家咨询意

见的微观机制是什么？对此类问题的研究在过去的文献中还不多见。

针对过去学者关于专家咨询的研究过多关注知识提供方的缺陷，本研究希望探讨决策者因素对专家决策咨询的影响。为此，本研究首先选择那些“涉及群众切身利益的重大决策问题”作为讨论专家决策咨询的主要领域。在《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中规定，“对专业性、技术性较强的重大事项，要认真进行专家论证、技术咨询、决策评估”，而“对同群众利益密切相关的重大事项，要实行公示、听证等，扩大人民群众的参与度”^①。可见，中央文件并不明文规定将专家咨询作为“涉及群众切身利益的重大决策问题”政府行政决策程序的必要环节。因此，一些决策者在针对此类决策问题时往往绕开了专家咨询程序。但事实上，涉及群众切身利益的重大决策在很多情况下又是系统性的复杂问题，专家在这类领域的决策过程中作用也是非常必要的。这就意味着，在这类问题的决策过程中，决策者是否启动专家咨询程序，选择什么样的专家参与咨询工作，更大程度上取决于决策者一方的因素。那么，在面对涉及群众切身利益的重大决策时，决策者因素对其选择专家进行决策咨询的行为产生了什么样的影响呢？为此，本研究

① 所谓“涉及群众切身利益的重大决策问题”是一个相对模糊的概念，但对此概念的操作化，各地政府一般会有相对明确的限定。如在河南省规定，“涉及群众切身利益的重大决策问题”包括“三农”（如农村土地经营权的转让、合作医疗等）、国企改革（如国有产权转让及人员分流）、城市发展和管理（如区划调整、旧城改造和城市基础设施建设中的土地征用、拆迁补偿、居民安置）、重点项目建设方面（如土地征用及拆迁补偿、居民安置和移民安置）、社会保障和社会事业（如教育收费标准的调整；养老、医疗、失业、工伤和计划生育等方面社会保障政策）、机构改革（如机关和事业单位改革中的人员分流安置）、环境保护（如环境保护方面的收费标准制定和调整）和其他涉及群众利益的有关重大决策事项，共8大类（《中共河南省委 河南省人民政府关于对涉及群众利益的重大决策事项进行信访评估的意见》，参见 <http://news.sina.com.cn/o/2007-07-29/061212289170s.shtml>）。

于2007年开展了一次对天津市政府344名局处级官员的大样本问卷调查，以考察中国地方政府中决策者因素对行政决策过程中专家咨询机制的贡献。

二、专家与专家决策咨询

在涉及群众切身利益的重大事项的决策过程中，中国政府并不明文规定要求将专家咨询作为政府行政决策程序的必要环节。因此，决策者在此政策过程中的专家咨询行为上掌握着主动权。政府决策者在面对一项涉及群众切身利益的重大决策问题时，他们首先考虑是否应该启动专家咨询程序，其次考虑邀请什么类型的专家帮助他们进行决策。因此，在系统讨论专家决策咨询的决策者因素前，我们有必要首先对中国的专家决策咨询系统有个较全面的了解。

对某一事物精通，或者有独到的见解的人，我们称他们是这一领域的专家，这是广义上专家的定义。而狭义的“专家”可以界定为决策研究和咨询机构中的专业研究人员。现代决策咨询机构最早出现于英国，发达于美国，迅速普及于西欧和日本。当今最负盛名的智囊决策机构包括兰德公司、布鲁金斯学会、斯坦福胡佛研究所和日本野村综合研究所等。

专家咨询在中国的起步很早。早在古代中国就有军师、食客、幕僚和绍兴师爷等职业，他们为政权的统治、军事和地方治理出谋献策。但真正正规化的专家决策咨询队伍在建国后才初步形成。新中国成立初期，中国政府成立了众多国立的研究机构。这些机构大多以苏联研究机构为模式。1958—1978年，中国的专家咨询机制处于停滞阶段；改革开放初期，1978—1992年，中国的专家咨询事业大踏步发展，政府建立了许多事业单位型的研究机构，成为了专家决策咨询的中坚力量；1992年邓小平南巡讲话以后，大学内的研究机构和纯民间研究机构大规模发展，专家决策咨询产业呈现出多元化发展的趋势。

西方学者比较强调专家咨询的独立性原则。如斯通（Stone，1996：14-16）指出具有独立性的研究机构意味着独立于政府、政党和利益集团，这一思想被之后的研究者普遍采用（Anonymous，2002）。但是，由于经费等现实原因，无论是西方还是中国的专家都无法做到完全的中立。然而，客观中立地为决策者提供专家建议，一直都是专家咨询所追求的准则，也是决策者和公众的愿景。

中国的专家咨询根据专家所在机构的组织性质的不同具有较大差异性，因此中国学者一般根据组织性质对研究机构进行分类（丁煌，1997；汪廷炯，1997；王晓民，2001；贲杰，2001；朱旭峰，2009：66-68）。本文也采用这种方法，将专家决策咨询分为以下两类：事业单位研究机构专家的决策咨询和民间咨询机构专家的决策咨询。

事业单位研究机构是那些专门从事政策研究和咨询工作的事业单位。中国比较典型的事业单位研究机构是国务院发展研究中心、中国社科院和各部委、地方政府的研究中心（所）。中国社会科学院下属还有多家专业研究所，如经济研究院、世界经济与政治研究所和农村发展研究所等。事业单位研究机构的特点是具有官方背景，研究成果权威性较高。事业单位研究机构在业务上接受政府挂靠单位的管理，经费上很大程度接受挂靠单位的拨款，也比较容易获得政府研究课题，所以它们不用过于考虑生计问题。由于事业单位研究机构与政府关系密切，它们比民间咨询机构更易接触到内部信息和材料，对政府决策者的意图和需要更了解，因而他们的政策建议更易被决策者采纳。但是，由于事业单位研究机构的专家存在迎合领导观点的倾向，缺乏批评政府政策的意识，因而其独立性有时候受到公众质疑。

民间咨询机构指的是那些缺乏与政府机关的组织关系的政策研究和咨询机构。它们可能被注册为多种法人形式，如民办非企业单位法人、企业法人、或高校内的非法人研究组织。目前比较有影响的这类思想库有清华大学国情研究中心、北京大学经济研究中心、

天则经济研究所、上海金融与法律研究院等。虽然说民间咨询机构与政府之间缺乏组织联系，但它们并不是和政府完全没有关系的。民间咨询机构的专家们不仅是学者，而且大多还是社会活动家。他们拥有发达的政府官员网络，这样可以一方面获得政府研究的委托课题，另一方面也促进了自己观点通过官员网络渠道输送给政府决策者。

决策者在选择上述两类专家进行决策咨询时的机制是不同的。由于事业单位研究机构与政府的组织联系相对紧密，决策者选择事业单位研究机构内的专家时，往往通过组织渠道邀请专家。在这种情况下，决策者和被邀请的专家原先是否认识，就显得不那么重要了。相反，由于民间研究机构缺乏与政府机构的直接组织联系渠道，决策者选择民间专家来帮助自己决策时，官员和专家间过去交往过程中所积累的私人关系和信任就变得尤为重要。因此，决策者的专家网络是否发达，很大程度上决定了他是否会选择民间研究机构的专家进行决策咨询。

三、决策者能力

美国著名经济学家卡茨（2005）认为高效管理者应具备三大技能：技术性（technical）技能、人际性（human）技能和概念性（conceptual）技能。技术性技能是指专业知识、在各种专业范围内的分析能力以及灵活地应用专业工具的技巧，主要是如何“处事”；人际性技能是人际交往的能力，主要是怎样“待人”；概念性技能是指把组织看成一个整体的能力，包括战略能力、统筹能力、决策能力等各项能力，它决定着公司的总体成功，在管理过程中起着统一和协调的重要功能。

政府官员的决策行为是一种综合能力的运用。许多学者分析了这种综合能力的构成，如决策能力、知识运用能力、组织指挥能力、表达能力、创造能力、应变能力、创造能力、处理关系能力和

沟通能力等等（陈荣秋，2007；金延平，2007：151-155；余仰涛等，2007：21-25）。在美国培训与发展协会（American Society for Training and Development, ASTD）2004年发表的人力资源发展专业的核心能力模型（The ASTD Competency Model）的基础上^①，根据专家咨询的特点，我们提出了中国政府决策者的三维度能力模型。决策者能力包括三个方面，知识运用能力（Knowledge Unitization Competencies）、专家交往能力（Expert Communication Competencies）和业务能力（Business Competencies）。本研究建立的决策者能力模型，可以由图1中的金字塔结构表示。

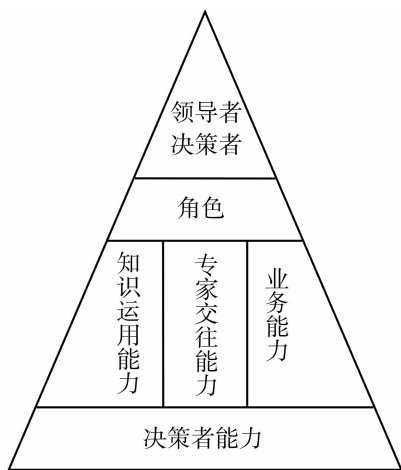


图1 决策者能力模型

知识运用能力是指决策者掌握并运用外界知识和信息的能力（Kline, 1986；Landry, 1990；Weiss, 1979；Yin, 1988）。决策者的知识运用能力对他们对待专家决策咨询的态度有着重要的影响。专家提供的研究成果只有被决策者理解和认可，专家知识才有可能成为

^① 参见 <http://www.astd.org/content/research/competency>。

政策的最终产出。因此，决策者的知识运用能力越高，他们就更能理解专家提供的咨询意见。具体来说，教育经历是一个决策者的知识运用能力的表征。本研究主要探讨决策者的两种教育经历：学历教育和非学历教育经历。我们预测，决策者的这两种教育经历对他们是否更愿意采纳专家意见都是有促进作用的。因此，我们对决策者知识运用能力的假设有：

H1：决策者的学历教育经历和非学历教育经历越丰富，他们越愿意开展专家咨询活动，以帮助他们进行决策。

专家交往能力是指决策者与专家之间构建信任和沟通的有效性、保持咨询网络和合作伙伴关系的能力。专家交往是决策者人际关系网络的一个维度。根据社会网络理论，网络对个人的“工具性行动”（instrumental action，比如找工作）和“表达性行动”（expressive action，如倾诉感情或建议）的推动作用的不同机制已经得到学术界的充分重视。如对于工具性行动而言，个人的弱联系（weak ties）资源越多，他们可以从弱联系中得到更多样化的信息和资源（Granovetter, 1973; 1982）。对于表达性行动来说，个人的强联系（strong ties）资源则更有重要意义（Lin, 2001: 58）。官员与咨询机构中的专家的网络联系是官员是否选择专家进行决策咨询的一个重要因素。这是因为，决策者邀请专家进行决策咨询是工具性行动和表达性行动的综合过程。一方面，决策者寻找相关领域专家为自己提供专业建议是一种工具性行动，而另一方面，决策者接受并采纳专家观点的过程是一种表达性行动。因此，在整个专家决策咨询过程中，无论决策者和专家保持着强联系还是弱联系，决策者的专家网络规模对他们选择并采纳专家建议都是有帮助的。

另外，如前所述，由于事业单位研究机构与政府的组织联系相对紧密，决策者选择事业单位研究机构内的专家时，往往可以通过组织渠道邀请专家。而民间研究机构缺乏与政府机构的直接组织联系渠道，决策者在寻找民间专家时，更需要借助官员个人的专家网络。因此，我们对于决策者专家交往能力的假设有：

H2: 决策者的专家交往能力越强, 他们就越有可能在决策时选择民间专家帮助自己进行决策, 而决策者的专家网络对他们是否邀请事业单位背景的专家的贡献不大。

决策者业务能力指的是能够分析形势做出决策的能力, 包括分析需求及解决问题, 掌握业务技能、成功导向、计划及执行的能力、策略性思考的能力等等。决策者的业务能力越强, 他在相关问题领域中就具有越强的判断能力和经验积累, 他们对决策问题也就越有发言权。业务能力的培养需要在相关领域的长期工作经验积累, 因此, 我们可以将任职年限(工龄)作为测量决策者业务能力的指标。虽然工作经历越长的官员在业务能力上并不必然就越强, 但如果一个官员刚开始接触一个工作岗位, 他对相关业务领域的熟悉程度肯定就很有限。因此, 工作年限可以用来近似地衡量一名官员的业务能力。奥斯特罗姆(Ostrom, 1990)指出, 新加入机构的初学者更容易受到他人的影响而改变自己的观点。因此, 刚到某个职位任职的官员, 由于缺乏任职经验, 比较容易听他人的意见, 也就是说他们决策时也更倾向于接受专家意见。反之官员任职时间越长, 积累的经验也就越丰富, 他们就会倾向于运用自己的经验进行决策, 这样就减少专家参与决策的机会。因此, 随着官员任职年限的增长, 官员逐渐由初学者变为经验丰富的人, 他们将更多地运用自己积累的经验进行决策, 而选择专家进行决策咨询的可能性就会降低。因此, 我们有关于决策者业务能力的假设:

H3: 决策者在某个领域的工作年限越长, 那他们在遇到该领域决策问题时, 主动寻求来自专家咨询意见的帮助的可能性越少。

四、研究设计

(一) 问卷调查

为了实现对政策过程中“决策者”的调查, 课题组选择地方政

府中具有较高行政级别的官员作为调查对象。我们希望以中国地方政府决策科学化民主化机制建设为切入点,通过对决策者的问卷调查,分析中国地方政府的决策制度安排、决策者行为和专家决策咨询的机制等方面问题。在天津市政府办公厅、天津市政府法制办和天津市行政管理学会的协助下,研究者于2007年3月对天津市区县和委办局344名处级及处级以上领导干部进行了问卷调查。本研究的问卷发放采用分层抽样方式:第一层是政府机关,被调查单位的选择采用全样本方式发放,即对天津市政府办公厅在册的所有市局(区县)级政府机关发放调查问卷^①;第二层是个人,对各单位内部领导干部的抽样按照随机抽样方式,累计发放432份问卷^②。问卷统一由委办局的法制机构、区县人民政府的法制办收集反馈给市政府法制办,截止到2007年4月13日累计回收了64个政府单位的344份有效问卷,问卷的回收率达到79.6%。

(二) 变量设置

1. 因变量

在调查问卷中,笔者专门就“决策者是否进行专家决策咨询”的问题设计了一道多项连线题。我们设计了一个假想情景,希望每位受访者根据主观判断进行选择——当“涉及群众切身利益的重大决策,您通常选择哪类决策咨询机构?”此题的选项设计了四个选项,供被调查者选择。选项包括“本机构内的政策研究部门”、

① 被调查单位名录参见“天津政务网”(http://www.tj.gov.cn/zwgk/gkml)。

② 随机抽样规模的具体过程是按照如下方式确定:1)市属委办局局级领导1人,处级干部2人。有下属单位的,下属单位处级干部3人。2)各区县人民政府局级领导1人,处级干部2人,所属街道乡镇处级干部5人。但在实际操作过程中,下发到各单位的问卷一般先由单位负责领导接收,再向单位下级随机发放。这样,样本抽样过程往往由“随机抽样”退化为“随手抽样”。这一现实情况造成了样本代表性在一定程度上存在问题,如在回收问卷中副处级领导干部的样本数相对较少。

“事业单位研究机构的专家”、“民间单位咨询机构的专家”、“高校里的专家”。如果受访者选择“事业单位研究机构的专家”、“民间咨询机构的专家”、“高校里的专家”中任何一个，就代表此受访者在面对“涉及群众切身利益的重大决策”时倾向于选择专家进行决策咨询。我们对问卷原始数据重新编码，只要在这三个选项中的任何一项选择过，那么就编码为“1”（是=1）；三项中一个都未选的，编码为“0”（否=0）；如果有整个连线题空白的（包括连线题的其他相关问题），我们认为是受访者拒绝回答本连线题，因此设为缺失值，编码为空值。按照这个方法，笔者对344组数据进行重新构造，最终得到319组新数据，而完全拒绝回答本题的受访者有25人。

只要受访者提到了三种专家决策咨询类型中的任意一种，笔者就认定该官员对涉及人民群众利益的重大决策时倾向于采用某种专家决策咨询的方式进行决策。当受访者选择了“事业单位研究机构的专家”，笔者认定该官员在决策咨询中较倾向于愿意接受事业单位专家的咨询建议而做出重大决策。当受访者选择了“民间单位研究机构的专家”或“高校里的专家”，笔者就认定该决策者在决策咨询中较倾向于接受“民间机构的专家”的咨询建议而做出重大决策。因此，按照此规则，笔者又构造了两个分类型的专家决策咨询的因变量，即“决策者是否选择事业单位研究机构的专家进行决策咨询”、“决策者是否选择民间咨询机构的专家进行决策咨询”。

2. 自变量

依据本文提出的决策者能力假设，我们从问卷中设置了3组自变量。自变量分别是决策者的知识运用能力、专家交往能力和业务能力。

决策者的知识运用能力由两部分组成，一部分用学历教育经历测量，一部分由非学历教育（培训）频率测量。我们在问卷中设计了5级学历指标，分别为“硕士研究生以上”、“硕士研究生”、“大本”、“大专”、“大专以下”。观察数据的特征，发现“大本”

学历占到样本的半数以上，所以我们将“硕士研究生以上”和“硕士研究生”合并为“硕士研究生及以上学历”，编码为1，以观察决策者的高学历对其决策行为的影响；然后，我们将“大本”、“大专”、“大专以下”归为“本科及以下”学历，作为参考项。在问卷中，我们还问及决策者的“参加培训的情况”，选项为四个：“从不参加”、“有时参加”、“定期参加”和“其他”。本研究将“定期参加”视为决策者接受了较系统的非学历教育，编码为“1”，将“从不参加”、“有时参加”、“其他”编码为“0”。

决策者专家交往能力用受访者所认识的专家数量来测量。在调查问卷中，我们询问了受访者与官员交往的人数。我们设计了如下问题：“与您有交往的本单位以外的专家总数？”我们将网络中认识人数分成四档：“10 人以下”、“10 人 - 50 人”、“50 人 - 100 人”、“100 人以上”。回收数据中分别取每一档的中位值，分别决策者定义为 5、30、75、100。

决策者业务能力由他们的任职年限来表示。在问卷中，我们调查了受访者的工龄。工龄是连续的数值型变量。

3. 控制变量

本文将决策者的性别和他所在部门的组织职能作为控制变量。

性别中男性定义为“1”，女性作为参考定义为“0”。

我们将部门组织职能分为“条条”和“块块”部门两大类。在中国，“条”与“块”是政府基本的组织结构（Mertha, 2005）。“条条”指的是从中央到地方各级政府业务内容性质相同的职能部门，按不同的业务内容从横向分设工业、农业、财贸、文教等不同的职能部门系统。“块块”指的是由各个层级地方政府。“条”与“块”的区别在于，纯属“块块”的部门一般是那些服务于地方政府的综合性行政部门，专业化相对不突出；“条条”中的政府组织负责专门政策领域的管理，专业化程度较高，而专业化越强就越依赖专家决策咨询，所以组织职能对官员是否进行专家决策咨询有影响。组织职能变量分为“条条”和“块块”部门。我们将问卷回

答者中属于工业口、农业口、城建口、经济口、科技口、政法口、交通口和其他部门统归为“条条”部门，将未明确特定政策领域的政府机关视为“块块”部门，作为参考项（朱旭峰、田君，2008）。我们引入该控制变量，希望考察部门职能的差异是否会影响决策者选择专家决策咨询的行为。如表1所示：

表1 自变量编码

自变量	题目	指标	编码
知识运用能力	学历教育经历	硕士研究生及以上	1
		本科及以下	0
	非学历教育（培训）	定期参加	1
		不定期参加	0
专家交往能力	交往外单位专家数	10人以下	5
		10人-50人	30
		50人-100人	75
		100人以上	100
业务能力	工龄	数值型变量	
控制变量①	性别	男	1
		女	0
	组织职能	“条条”部门	1
		“块块”部门	0

（三）统计量描述

调查问卷的样本基本情况的统计量分析见表2。在我们的样本中，男性官员占绝大部分，占87%，受访者基本上为汉族、中共党

① 由于“行政级别”与“学历教育经历”两变量之间存在一定的多重共线性，本研究并未将“行政级别”作为一个独立的控制变量加入到后面的实证模型中。

员, 平均年龄约为 47 岁。

表 2 调查受访者基本情况

		人数	有效比例(%)	合计有效值
行政级别	正局级	9	2.6	337
	副局级	49	14.2	
	正处级	168	48.8	
	副处级	111	32.3	
性别	男	288	87	331
	女	43	13	
民族	汉族	312	94.8	329
	回族	12	3.6	
	其他民族	5	1.5	
政治面貌	中共党员	329	95.6	336
	民主党派	2	0.6	
	无党派	5	1.5	
年龄	平均值(岁)	47.39		311
	标准差(岁)	6.483		
	最大值(岁)	61		
	最小值(岁)	27		
所在组织职能	“条条”部门	135	39.9	338
	“块块”部门	203	60.1	

表 3 调查问卷样本因变量统计量描述

面对涉及群众切身利益的重大决策时	频数	百分比	有效问卷数	缺失数
选择专家进行决策咨询	185	58.0	319	25
选择事业单位研究机构的专家	132	41.4	319	25
选择民间研究机构的专家	114	34.8	319	25

从上述统计描述可以看出,在面临涉及群众利益的重大决策问题时,有 58.0% 的局处级领导干部倾向于寻求专家决策咨询的帮助,约占整体的 3/5。此数字说明,中国官员已经响应中央和地方政府的号召,决策科学化民主化的思想已被普遍接受,官员已意识到专家决策咨询的重要性。即使在中央没有做硬性规定必须采用专家决策咨询的“涉及群众利益的重大问题”的决策过程中,大部分决策者仍然愿意选择专家来帮助他们进行理性决策。在对“选择专家进行决策咨询”的情况进行分类后,我们发现,受访者对选择事业单位专家还是民间专家的倾向性略有不同:事业单位研究机构的专家咨询被决策者选中的概率为 41.4%,要明显高于选择民间专家决策咨询的 34.8%。

表 4 调查问卷样本自变量统计量描述

变量	指标	人数	有效比例 (%)	合计 有效值
知识运用能力	受教育程度	硕士研究生及以上	101	30.4
		研究生以下	231	69.6
	培训频率	定期参加	42	12.5
		有时参加	284	84.8
		从不参加	5	1.5
		其他	4	1.2
	专家交往能力	100 人以上	10	3.5
		50 - 100	25	8.8
		10 - 50	102	35.9
		10 人以下	147	51.8
业务能力	工龄	平均值(年)	27.68	324
		标准差(年)	7.956	
		最大值(年)	50	
		最小值(年)	3	

调查结果显示受访者的教育程度在硕士研究生以上的达到 30.4%，占整体水平的 1/3，说明天津市官员整体受教育程度较高；但官员定期参加培训比例较低，只有 12.5%。官员的工龄最大为 50 年，最小为 3 年，平均为 27.68 年。我们还可以发现，受访者交往的外单位专家总数少于 10 人的占 51.8%，10 人到 50 人之间的占 35.9%，这一数据表明，我国地方政府决策者与专家的联系仍然不是很广泛。

（四）实证结果

考虑到本研究的因变量特点，我们对数据进行二项 logistic 回归分析。

表 5 决策者选择专家进行咨询的行为（二项 logistic 回归分析）

自变量 (决策者能力)	指标	选择各类专家 进行决策咨询	选择事业单位 研究机构专家	选择民间研究 机构专家
知识运用 能力	学历教育程度	1.062 ***	.624 **	.567 *
	(硕士研究生及以上 = 1)	(.373)	(.307)	(.326)
	培训情况	1.088 **	.407	.777
	(定期培训 = 1)	(.537)	(.428)	(.531)
专家交往能力	交往外单位专家数	.017 ** (.007)	.007 (.006)	.012 * (.006)
业务能力	工龄	-.056 *** (.018)	-.041 ** (.017)	-.027 (.018)
控制变量	性别	.241	.522	.033
	(男 = 1)	(.445)	(.424)	(.472)
	组织职能	.106	-.015	.314
	(“条条”部门 = 1)	(.294)	(.272)	(.293)
Chi-square		39.072	17.194	15.704
-2log likelihood		284.187	320.646	273.989
N		245	245	209

注：表中所列为回归系数 B，括号中的数字为标准误差 S.E.。***，**，* 分别表示回归系数具有在 0.01、0.05 和 0.10 水平上的显著性。

表5报告的是在涉及群众切身利益的重大决策中,决策者选择专家进行咨询行为的 logistic 回归估计。我们观察在涉及群众切身利益的重大决策中,决策者能力对他们选择专家进行决策咨询的行为是否存在联系。从表5可以看出,决策者在“学历教育程度”、“培训情况”、“交往专家总数”、“工龄”都对与选择专家进行决策咨询的行为的关系符合预期假设。

由表5结果可知,在面对涉及群众切身利益的重大决策时,决策者的知识运用能力对官员进行专家决策咨询有显著贡献,呈正相关关系。决策者学历越高,他们选择专家进行决策咨询的可能性就越大。根据统计数据,硕士研究生及以上学历的官员是本科及以上学历的官员进行专家决策咨询概率的 2.892 ($e^{1.062} = 2.892$) 倍,模型结果符合理论预测。决策者如果定期接受相关培训,他们就越倾向听取专家的决策咨询意见:定期接受相关培训的决策者选择专家进行决策咨询的概率,是非定期参加培训者的 2.968 ($e^{1.088} = 2.968$) 倍,模型结果符合理论预测。

决策者专家交往能力对他们进行专家决策咨询有显著贡献,呈现正相关关系。决策者认识的外单位专家数越多,他们进行专家决策咨询的可能性就越大。统计分析告诉我们,决策者每多认识1名外单位专家,在涉及群众切身利益的重大决策中,他们选择专家进行决策咨询的概率大体上会多 1.7% ($e^{0.017} = 1.7\%$),模型结果符合理论预测。

决策者业务能力对官员进行专家决策咨询有显著影响,但成负相关关系。决策者的工龄越长,他们进行专家决策咨询可能性就越小。统计分析告诉我们,决策者的工龄每增长一年,他们在涉及群众切身利益的重大决策中,选择专家进行决策咨询的概率就减少 5.4% ($1 - e^{-0.056} = 5.4\%$),模型结果符合理论预测。

其次,我们考察决策者能力对他们选择不同类型专家进行决策咨询的影响。表5的右边两列数据报告的是在面对涉及群众切身利益的重大决策时,决策者分别选择了两类专家进行决策咨询行为的

情况。我们采用相同的自变量和控制变量对数据进行二项 logistic 回归估计。第一,从表中可以看出,在面对涉及群众切身利益的重大决策时,决策者的知识运用能力对官员进行专家决策咨询有显著影响,呈正相关关系。决策者的学历越高,他们选择两类专家进行决策咨询的可能性都会越大。其次,决策者专家网络对他们选择不同专家进行决策咨询的作用是不同的。统计分析告诉我们,决策者与专家交往的网络规模,仅对他们是否选择民间研究机构专家进行决策咨询的行为有贡献。决策者每多认识 1 名外单位专家,他们在涉及群众切身利益的重大决策中,选择民间研究机构专家进行决策咨询的概率就会多 1.2%^①;但决策者专家网络对他们选择事业单位专家进行决策咨询的影响不显著。第三,业务能力对决策者是否选择事业单位专家进行决策咨询的影响很显著,但呈负相关关系。决策者工龄每增加 1 年,他们选择事业单位研究机构专家进行决策咨询的概率就减少 4.0%^②。但是,统计分析可以看出,决策者的业务能力与他们选择民间研究机构的专家进行决策咨询的负向关系并不显著。

综上所述,我们的问卷调查和实证研究为本文所提出的假设提供了有效的证据支持。

五、结 论

本研究重点探讨了决策者能力和他们在决策过程中选择专家进行决策咨询的关系。本文对政策过程理论和实证研究开展了一系列新的尝试。首先,本研究选择了“决策者”作为切入点进行中国公共政策过程的理论研究,这为试图探索中国公共政策过程规律的学者们开拓了新的研究方向和路径。其次,本研究所设定的决策领域

① $e^{0.012} = 1.2\%$ 。

② $1 - e^{-0.041} = 4.0\%$ 。

是“涉及群众切身利益的重大决策问题”。这一决策领域的最大特点是，我国中央文件中并不明确规定专家咨询是这类决策程序的必要环节。这也就意味着，在这类决策过程中，决策者一方的因素对他们是否会选择专家进行决策咨询起到了关键作用。第三，本研究提出了在政策过程中影响决策者选择专家决策咨询的三类决策者能力，即“知识运用能力”、“专家交往能力”和“业务能力”，从而系统构建了决策者能力模型。

通过对天津市政府局处级官员的决策民主化科学化行为的问卷调查，我们发现，决策者的“知识运用能力”、“专家交往能力”和“业务能力”均对他们是否选择专家进行决策咨询具有显著影响。具体来说，在面对涉及群众切身利益的重大决策时，决策者的学历对其是否选择事业单位研究机构专家和民间研究机构专家进行决策咨询的行为均呈现出显著的正面影响；决策者专家交往能力对其是否选择民间研究机构进行专家决策咨询呈现出显著的正面影响；而决策者业务能力对其是否选择事业单位研究机构的专家进行决策咨询呈现出显著的负相关关系。这一系列复杂关系的发现，有助于我们了解中国政府在推进决策科学化民主化的进程中的动力和阻力，为政府设计出完善决策信息和智力支持系统的相关政策和制度安排提供坚实的实证基础。

参考文献

- 陈荣秋编 (2007). 领导学理论与实践. 北京: 清华大学出版社.
- 丁煌 (1997). 美国的思想库及其在政府决策中的作用. 国际技术经济研究学报, 3: 4.
- 金延平编 (2007). 领导学. 大连: 东北财经大学出版社.
- 卡茨 (2005). 高效管理者的三大技能. 哈佛商业评论, 7.
- 王绍光 (2008). 学习机制与适应能力: 中国农村合作医疗体制变迁的启示. 中国社会科学, 6: 111-133.
- 汪廷炯 (1997). 论思想库. 中国软科学, 2: 5.
- 王晓民、蔡晨风 (2001). 美国研究机构及其取得成功的原因. 北京大学学报,

1: 12.

余仰涛、余咏跃主编 (2008). 领导学导论. 武汉: 武汉大学出版社.

贡杰 (2001). 中国公共政策研究的现状分析. 政治学研究, 1: 8.

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.

朱旭峰、田君 (2008). 知识与中国公共政策的议程设置: 一个实证研究. 中国行政管理, 6: 7.

Anonymous (2002). The Political Activity of Think Tanks: The Case for Mandatory Contributor Disclosure. *Harvard Law Review*, 115 (5): 1502 – 1524.

Barker, A. & Peters, B. G. Eds. (1993). *The Politics of Expert Advice: Creating, Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Bimber, B. A. (1996). *The Politics of Expertise in Congress: The Rise and Fall of the Office of Technology Assessment*. New York: State University of New York Press.

Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6): 1360 – 1380.

Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd Edition). New York: Harper Collins.

Kline, S. J. & Rosenberg, N. (1986). An Overview of Innovation. In Landau, R. & Rosenberg, N. Eds. *The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth*: 275 – 306. Washington, D. C. : National Academy Press.

Krehbiel, K. (1992). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Landry, R. (1990). Barriers to Efficient Monitoring of Science, Technology and Innovation through Public Policy. *Journal of Science and Public Policy*, 16 (5): 345 – 352.

Landry, R. N. & Lamari, A. M. (2001). Utilization of Social Science Research Knowledge in Canada. *Research Policy*, 30 (2): 333 – 349.

Lin, N. (2001). *Social Capital: a Theory of Social Structure and Action*. New York: Cambridge University Press.

- Maasen, S. & Weingart, P. Eds. (2005). *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*. Dordrecht: Springer.
- Mertha, A. C. (2005). China's "Soft" Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations. *China Quarterly*, 184: 791 – 810.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Ambridge University Press.
- Pielke, D. J. (2007). *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stone, D. (1996). *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London: FrankCass.
- Weiss, C. H. & Bukulavas, M. Eds. (1977). *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: Mass. D. C. Heath.
- Weiss, C. H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 29 (5): 426 – 431.
- Yin, R. K. & Moore, G. B. (1988). Lessons on the Utilization of Research from Nine Case Experiences in the Natural Hazards Field. *Knowledge in Society: the International Journal of Knowledge Transfer*, 1 (3): 25 – 44.

(责任编辑: 穆 丛)