

中国政策变迁中的专家参与模式

——评《政策变迁中的专家参与》

杨立华 申鹏云*

朱旭峰 (2012). 政策变迁中的专家参与. 北京: 中国人民大学出版社. 共 201 页.

从公共政策科学发展的早期开始, 研究者就对专家在政治体制中的参与问题进行了深入研究 (Alboek, 1995; Barker, et al. 1993; Landry, et al. 2003; Nelkin, 1975; Yang & Lan, 2010; Yang & Wu, 2009); 自拉斯韦尔 (Lasswell, 1956) 至今, 已形成了众多成果。知识运用理论强调如何建立起知识与政策之间的联系 (Caplan, 1979; Roe, 1994; Weiss, 1979), 关注“指导”专家如何向决策者推销研究成果而非解释专家参与的原因及策略。新近的一些研究则立足于中国和世界其他地区的实证研究, 从集体行动困境的解决、制度 (政策) 变迁和社会治理的角度强调专家学者在不同领域和层级治理中的参与, 并发展了学者参与型治理 (Yang, 2010; Yang & Wu, 2010; Yang et al., 2010; 杨立华, 2007a; 杨立华, 2007b; 杨立华, 2012; 杨立华、杨爱华, 2011; 杨立华、欧阳赞, 2012)、知识驱动型制度 (政策) 变迁 (Yang & Wu, 2012; Yang et al., 2013; 杨立华, 2011)、驱动型社会模型 (Yang, 2012) 等, 拓展了对知识、专家学者等在社会发展、制度与政策变迁以及集体行动困境问题解决等方面的研究。与此所不同的是, 在传统公共政策分析的领域, 还有部分学者致力于从具体公共政策入手, 深入探索专家参与公共政策的行为模式及内在机理。

* 杨立华, 北京航空航天大学公共管理学院, 副教授; 环境治理与可持续性科学研究所, 所长。申鹏云, 北京航空航天大学公共管理学院, 硕士研究生。

如皮尔克 (Pielke, 2007) 对专家行为模式的分类, 关于思想库的研究 (McGann & Johnson, 2005; Smith, 1991) 以及对委托—代理关系的研究 (Caswill, 2000; Guston, 1996) 等等, 就是如此。但这些沿着传统公共政策分析路径, 对具体公共政策中的专家参与的研究大多基于西方国家的事实, 研究西方国家的问题, 海内外对中国专家参与具体公共政策变迁的跟踪和理论分析相对较少, 考察中国专家参与政策变迁的行为模式的研究就更是凤毛麟角。

随着决策科学化、民主化逐渐成为我国政治体制改革的一项重要目标, 专家已日益成为政府决策中不可或缺的一部分。在我国生态环境治理、教育科技政策、医疗体系改革等众多关系经济、民生的决策过程中专家的身影已变得很常见。他们可能作为政府的咨询专家, 直接参与政府的决策课题, 也可能以公开发表文章、研究报告以及著书立说等形式间接地对政府决策产生影响。且随着近年来新兴媒体影响力的增强以及我国政府信息公开进程的不断推进, 专家参与、影响政府决策的途径变得更为广阔, 除上述两种途径外, 专家还可通过媒体等向政府施压。各种途径进一步促使专家参与成为中国政策过程中的常态。

因此, 无论是理论研究的需求, 还是适应中国决策科学化民主化的要求, 研究专家学者参与都成为了一个必然的趋势。朱旭峰的著作正是在这样的背景下应运而生的。作者紧扣时代背景, 通过考察中国政策变迁下专家参与的案例, 提出了专家参与的四种不同模式, 勾勒出了中国的决策科学化、民主化之路。长期以来, 专家参与被认为是政策变迁的原因, 但在本书中, 朱旭峰教授则希望回答一个反直觉性的问题: 政策变迁反过来是否会影响专家参与 (第3页)? 同时, 他还希望对专家参与的行为模式及行动策略做出一定的解答, 从而对中国政策变迁中的专家参与形成一个系统完整的认识。

全书共分为六章。在第一章作者指出了专家参与的困惑并回顾了相关的理论文献, 进而根据政策变迁的属性提出了中国政策变迁中专家参与的四种模式: 迂回启迪模式、直接咨询模式、外锁模式以及专家社会运动模式。最后, 作者阐述了案例的选择依据、研究方法及其分析框架。在其后的第二、三、四、五章中, 作者分别对四种模式所对应的案例: 城镇医药卫生体系、新型农村合作医疗制度、城市经济适用房政策、取消收容遣散制度一一进行了分析。每一案

例均采用利益相关者分析方法分析了案例所涉及的利益相关方，并对案例如何体现所对应的模式进行了详细阐述。在第六章，作者对全书进行了一定的总结，对专家和决策者分别给与了一定的建议，并提出了专家参与政策变迁时的“行为选择路线图”。

那么作者是如何提出这四种专家参与模式的呢？朱旭峰教授首先对“专家”的含义做出了界定：“‘专家’是运用专业知识去影响决策的特殊的政策参与者”（第1页），但是，“那些对影响政策并不感兴趣的学者或知识分子”（第2页）被排除在该概念之外。同时，作者指出，专家还应保持利益上的中立性，即专家的主张“来源于对政策的客观分析，而非专家的个人利益”（第24页）。但正如朱旭峰教授所说，该假定是比较苛刻的，在现实中，专家不可能做到完全的中立，总会或多或少的与相关政策存在一定利益关系。而一旦专家失去了利益的中立性，带上了明显的利益倾向性，那他们此时就“成为利益集团的一份子”（第24页）了。尽管苛刻，但作为一个简化复杂研究的假定，它又是必不可少的。

明确了“专家”的含义后，作者对政策变迁的属性进行了探讨。指出政策变迁的两个基本属性：损失者嵌入性和知识复杂性是影响专家在政策变迁中采取不同参与模式的关键因素。损失者嵌入性，简单的来讲就是政策变迁的潜在利益受损者与决策者的联系，判断其强度的标准一是两者间纽带关系的强度，二是利益相关者受政策变迁潜在损失的大小。在政策变迁过程中，不同的利益相关者其损失者嵌入性是不同的，而损失者嵌入性的强度影响着专家具体采取何种行动模式：若损失者嵌入性强，专家直接表达意见的渠道可能就会受到利益受损者的阻挠从而迫使专家寻找其他途径；若损失者嵌入性弱，专家建议可能不会受到太大的阻力，从而使直接渠道得以畅通。

知识复杂性是指“决策者在多大程度上对这项政策变迁所需的专业知识的相对缺乏，以至于难以自行理解和决策”（第32页）。这可以表现在多个方面，例如所需要的专业知识较强、备选方案过多等等。那么怎样判断政策变迁知识复杂性的高低呢？作者论证到：当政策变迁的专业性越强且决策者掌握的关键信息越少时，该政策变迁的知识复杂性就越高，反之则越低。一般来说，知识

复杂性越高，决策者所需的专业知识就越缺乏，掌握的关键信息就越少，决策时就越需要专家的建议；反之，复杂性越低，就意味着决策者有足够能力作出决策，此时，专家建议便不再是必须的了。

因而，朱旭授通过对“专家”含义的界定，以及对政策变迁的关键属性——损失者嵌入性和知识复杂性的分析，并以这两个属性为维度，将它们垂直交叉所形成的四个象限命名为了四种专家参与模式（图1）。迂回启迪模式是指在表达意见的直接渠道受到较大阻碍时，专家采取向社会公布自己的研究成果，以公众舆论向政府施压的方式。直接咨询模式是指专家可以比较顺利的直接向决策者表达自己的意见，而决策者也难以做出有效的决策，因而直接向专家咨询意见的方式。外锁模式，顾名思义即是专家被锁在了政府决策的门外，专家虽然也表达了自己的意见，但决策者并不会理会他们，这是因为该类决策相对简单，决策者知道该如何做。专家社会运动模式是指专家放弃了自己的专家身份，转而以一名普通公民的身份成为社会运动的动员者或参与者。

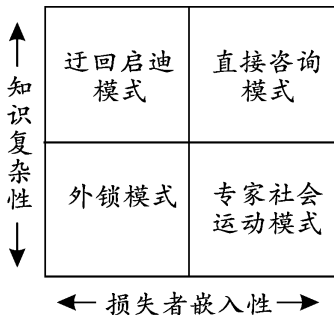


图1 专家参与模式
资料来源：朱旭峰（2012：36）。

在此基础上，作者又是如何选取案例来验证这四种模式的呢？首先需要解决的便是“专家利益中立性”的问题，按照上文论述，虽然不可能保证完全的专家“利益中立”，但我们仍可以尽可能的寻找相比之下专家个人利益较少牵涉其中的案例。这就涉及到了选择案例的政策领域，若选取的案例专家本身就是其中的利益相关者，那就很难保证专家分析的客观性了。经过比较，作者选取了那些“关注‘普通百姓’利益的社会政策”（第25页）作为案例选择领域。在该领域，由于其最主要的受众为普通百姓，它们没有足够的资源去买通专家，这样，那些从事社会政策的专家便可被认为具有较少的个人利益牵涉其中，因而便可在相对程度上认为是“利益中立”的。这便在较大程度上保证了研究前提假设的成立。

其次是如何克服“内省性”的问题。“内省性”是社会科学一个重要的研究课题（Barry et al.，1999；Finlay，1998、2002），在定性研究中，它关系着研

究的信度和效度。本书中，朱旭峰采用了殷（Yin，2009）的定义：“被访者有意识的按照采访人的意图回答，或受观察者觉有人在观察时，会调整、掩饰自己行为的现象”。因而为了避免该现象的产生，作者在书中对案例进行论证的资料全部来自于正式的公开资料，以消除访谈中专家有意无意扩大自己影响力而对分析造成的干扰。公开的资料全部采用中央政府颁布、通过或批复的政策，一方面这样的资料具有较高的可信度，同时确保了地方政府始终是参与者而不是决策者，从而也使得案例的比较口径相一致。经过上述严谨的案例筛选方法，作者最终选取了上文所述四个案例作为四种模式的分析案例。但在专家社会运动模式中作者还同时列出了邓玉娇事件、钱云会事件以及“微博打拐解救乞儿”运动三个案例作为横向的比较案例。

实际上朱教授所提出的这四种模式可以看作是专家对政策议程的影响以及对政策决策的影响。具体来说则是迂回启迪模式和专家社会运动模式表现的是专家对政策议程的影响，直接咨询模式和外锁模式体现的是专家对政策决策的影响。在前两种模式中，专家采取各种途径（直接或间接的）促使相关事项进入政府议程，此时的前提是这一事项尚未进入政府的议程当中。后两者则是在政府议程已经存在的前提下对决策提出建议或被排除在决策门外，因而来说，朱旭峰事实上是研究了专家在议程和决策两方面中的作用，在考察政策变迁属性的基础上将其统一概括为了四种参与模式。

关于专家的作用，我们可以来比较一下朱旭峰与金登以及皮尔克之间的不同。相比较来说，金登更关注的是专家对议程和备选方案哪个的影响更大。但金登所说的对备选方案的抉择并不能完全等同于朱旭峰所说的决策，显然后者的范围是要大于前者的，对备选方案的选择只是政策决策中的一部分。金登论述到：“政府中的政策制定者在学者的分析和建议与他们已经关注的问题直接相关时最听学者的话”（Kingdon，2004），但朱旭峰在本书中的研究则支持着这样一个观点：即使专家的分析和建议与决策者已经关注的问题直接相关，决策者也未必听他们的话。典型的模式就是外锁模式，按文中案例所说，虽然专家提出了各种建议，且经济适用房政策也是政府当前非常关注的，但专家还是被锁在了门外，决策者并没有听取他们的建议。而皮尔克论述的则是专家在决策中

的类型（Pielke, 2007: 347 – 348）。他将其分为了四种：纯理论的科学家、科学的仲裁者、结果的倡导者以及政策选择的中介者。与前两者不同的是，皮尔克仅关注于专家在决策中的作用，并未考察其对议程的影响。

长期以来，西方学者通常将中国的学者分为官方与非官方的。官方学者相对于非官方学者来说拥有更多的资源和途径去影响政府决策，在大多数情况下他们扮演者政治权威合法性工具的角色（Michel & Chevrier, 1991: 569 – 593），他们会顺着政府的意愿办事，非官方专家则在中国重大决策问题上的影响力有限。而朱旭峰在本书中通过大量证据证明，中国的决策体系已很开放，“官方和非官方专家不仅不是竞争对手，而且事实上已经形成一种分工与合作关系”（第179页）。官方学者也并不是从来不批评政府的政策，典型的案例即是国家医药体系改革中官方专家葛延风提出反对意见。且在某些政策中，非官方专家表现的更具有优势。在政策决策过程中，什么样的专家对政策更有影响力受到很多因素的影响，并不能仅仅以“官方”或“非官方”的二元对立系统来对待。

虽然关于中国决策过程的研究很少，但也并不能说没有。近年来，已有学者提出了一些具有中国特色的模型，如“摸着石头过河”（高晓林、韩平，2008: 55 – 58；胡鞍钢，2012: 28 – 29）、“上下来去”（宁骚，2012: 17 – 23）等等。但从理论发展本身而言，中国学者研究中国决策过程问题的学术发展才刚刚起步。朱旭峰系统的考察了专家在中国政策变迁中作用，提出了专家参与的四种模式，这对研究中国的政策过程是很有帮助的，而且弥补了国内外对中国专家参与公共政策变迁研究缺乏的遗憾，同时这对理解学者参与性治理、学者参与型（知识驱动型）制度（政策）变迁和知识驱动型（学者参与型）社会等具有很大的帮助。其在书中所体现的严谨的案例选择及定性研究分析方法，也是值得我们学习的。可以说，不论从学术理论上，还是研究方法，本书都为我们树立了一个很好的榜样，值得一读。

参考文献

高晓林、韩平（2008）. 中国改革开放30年经验总结——对“摸着石头过河”的重新理解和解构. 社会科学家, 10.

- 胡鞍钢 (2012). 顶层设计与“摸着石头过河”. 人民论坛, 6.
- 宁骚 (2012). 中国公共政策为什么成功?——基于中国经验的政策过程模型构建与阐释. 新视野, 1.
- 杨立华 (2007a). 学者型治理: 集体行动的第四种模型. 中国行政管理, 1.
- 杨立华 (2007b). 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).
- 杨立华 (2011). 制度变迁方式的经典模型及其知识驱动性多维断移分析框架. 江苏行政学院学报, 1.
- 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.
- 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. 科学学研究, 30 (3).
- 杨立华、欧阳赞 (2012). 策略人和策略决策模型: 草原管理的智能体模拟分析. 中国行政管理, 8.
- 朱旭峰 (2012). 政策变迁中的专家参与. 北京: 中国人民大学出版社.
- Alboek, E. (1995). Between Knowledge and Power: Utilization of Social Science in Public Policy Making. *Policy Sciences*, 28 (1): 79 – 100.
- Barker, A. & Peters, B. G. (1993). *The Politics of Expert Advice: Creating, Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Barry, C. A., Britten, N., Barber, N., Bradley, C. & Stevenson, F. (1999). Using Reflexivity to Optimize Teamwork in Qualitative Research. *Qualitative Health Research*, 9: 26 – 44.
- Caswill, C. (2000). Principals, Agents and Contracts. *Science and Public Policy*, 30: 337 – 339.
- Caplan, N. (1979). The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization. *American Behavioral Scientist*, 22 (3): 459 – 470.
- Finlay, L. (1998). Reflexivity: An Essential Component for All Research? *British Journal of Occupational Therapy*, 61: 453 – 456.
- Finlay, L. (2002). “Outing” the Researcher: The Provenance, Principles and Practice of Reflexivity. *Qualitative Health Research*, 12 (4): 531 – 545.
- Guston, D. H. (1996). Principal-agent Theory and the Structure of Science Policy. *Science and Public Policy*, 23 (4): 229 – 240.
- Kingdon, J. W. (2004). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd). Beijing: Peking

University Press.

- Lasswell, H. D. (1956). The Political Science of Science. *The American Political Science Review*, 50 (4): 961 – 979.
- Landry, R. , Lamari, M. , Amara, N. (2003). The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies. *Public Administration Review*, 63: 192 – 205.
- Michel, B. & Chevrier, Y. (1991). The Intellectual and the State: Social Dynamics of Intellectual Autonomy During the Post-Mao Era. *The China Quarterly*, 127: 569 – 593.
- McGann, J. G. , Johnson, E. C. (2005). *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Nelkin, D. (1975). The Political Impact of Technical Expertise. *Social Studies of Science*, 5: 35 – 54.
- Pielke, R. (2007). Who Has the Ear of the President? *Nature*, 450: 347 – 348.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham London: Duke University Press.
- Smith, J. A. (1991). *Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: The Free Press.
- Weiss, C. H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 29 (5): 426 – 431.
- Yang, L. & Wu, J. (2009). Scholar-participated Governance as an Alternative Solution to the Problem of Collective Action in Social-ecological Systems. *Ecological Economics*, 68 (8 – 9): 2412 – 2425.
- Yang, L. & Lan, Z. (2010). Internet's Impact on Expert-citizen Interactions in Public Policymaking—A Meta Analysis. *Government Information Quarterly*, 27: 431 – 441.
- Yang, L. & Wu, J. (2010). Seven Design Principles for Promoting Scholars' Participation in Combating Desertification. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 17 (2): 109 – 119.
- Yang, L. (2010). Scholar Participated Governance: Combating Desertification and Other Dilemmas of Collective Action. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29 (3): 672 – 674 .
- Yang, L. , Lan, Z. & Wu, J. (2010). Roles of Scholars in the Practice of Combating-desertification: A Case Study in Northwest China. *Environmental Management*, 46: 154 – 166.
- Yang, L. & Wu, J. (2012). Knowledge-driven Institutional Change: An Empirical Study on Combating Desertification in Northern China From 1949 to 2004. *Journal of Environmental Management*, 110 :

254 - 266.

Yang, L. (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., Wu, J. & Shen, P. (2013). Roles of Science in Institutional Changes: The Case of Desertification Control in China, *Environmental Science and Policy*, 27, 32 - 54.

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4th edition). London: Sage.

欢迎订阅《公共行政评论》

《公共行政评论》(*Journal of Public Administration*, JPA) 是经国家新闻出版总署批准(刊号 ISSN 1674 - 2486/CN 44 - 1648/D), 由广东省出版集团有限公司、广东省行政体制改革研究中心主办, 教育部人文社会科学重点研究基地中山大学中国公共管理研究中心、广东省行政管理学会协办并公开发行的公共行政类专业学术期刊。其办刊宗旨为: 倡导规范严谨的研究方法, 提升公共行政研究质量; 回应公共行政实践, 建构公共行政本土化理论; 跟踪国际公共行政理论前沿, 展开建设性的学术对话; 弘扬公共精神, 服务中国公共行政实践。

《公共行政评论》于 2008 年正式创刊。双月刊, 逢双月 15 日正式出版。每期定价 20 元整, 全年 6 期定价 120 元整。单位或者个人需订阅者, 请到当地邮局或将书款邮寄到本刊编辑部进行订阅。汇款时请务必在备注栏中注明订阅期数。

订阅地址: 广州市新港西路 135 号中山大学《公共行政评论》编辑部

邮编: 510275

联系电话: 020 - 84038746