

初探科技决策中的公众参与

胡春艳

(厦门大学人文学院, 福建 厦门 361005)

摘要: 科技决策长久以来一直是一个被专家统治的领域,不具有专门知识的公众被认为无法了解科学技术的复杂性而被排除在这一政治过程之外。但在被专业知识所支配的科技决策领域,由于它所带来的负面影响,却逐渐成为公众关切和忧虑的对象。传统的排除公众参与的专家决策模式也日益受到持续的挑战,科技决策的民主化因此日益成为人们不断关注的课题。文章从探讨科技决策公众参与的理念根基——参与民主与协商民主入手,介绍了最近二三十年来西方在科技政策方面所引进的各种创新性的公众参与模式,最后讨论了我国科技决策中公众参与模式构建的尝试以及亟待解决的问题。

关键词: 科技决策;公众参与;协商民主;公民会议;剧本研讨

中图分类号: G31

文献标识码: A

文章编号: 1003 - 5680(2005)03 - 0108 - 05

一 引言

20世纪以来,科学技术的发展给世界带来了翻天覆地的变化,使人们的生活方式发生了巨大的改变。与此同时,人类也开始感到一种深深的恐慌和忧虑。传统上对于现代科学技术的极力推崇正在遭到越来越多的人的批判和怀疑。克隆人、食品安全、环境污染、堕胎技术、转基因食物、高科技犯罪、全球变暖等问题,都与人民生活质量和身心密切相关,这些都是公众日益关注的焦点,同时,随着科学技术越来越成为政府的一项事业,科技决策也变得政治化了。人们需要了解国家对这些问题的政策,想要知道科学家们在做些什么工作,近期会有什么样的结果等。这样,公众对于科学知识和信息的获得不仅仅是来自科学家团体的灌输,更重要的是公众作为一种关注科学技术对社会的力量的社会力量,在参与科学技术决策过程中了解科学技术的影响,了解科学技术的力量以及实际作用,从而影响科技决策。

在当今社会,公众参与公共政策的全过程日益成为民主行政的主要内容。公众参与民主决策的一个典型例子是科技决策。因此,民主与科技决策的关系便成为科技决策中的一个主要问题。但是,由于科技决策长久以来一直是一个被专家统治的领域,不具有专门知识的公众被认为无法了解科学技术的复杂性而被排除在这一政治过程之外。但在被

专业知识所支配的科技决策领域,由于它所带来的负面影响,却逐渐成为公众关切和忧虑的对象。传统的排除公众参与的专家决策模式也日益受到持续的挑战,科技决策的民主化因此日益成为人们不断关注的课题。在推进我国公共决策的科学化和民主化进程中,研究和关注在科技决策中的公众参与无疑具有积极的现实意义。本文从探讨科技决策公众参与的理念根基——参与民主与协商民主入手,介绍了最近二三十年来西方在科技政策方面所引进的各种创新性的公众参与模式,最后讨论了我国科技决策中公众参与模式构建的尝试以及亟待解决的问题。但是笔者想指出的是,在西方目前流行的几种公共参与模式是根植于它们的传统文化、政治背景下的,它的有效性的发挥程度取决于它所依赖的政治文化和制度,我们在学习西方经验的同时,应该要紧密联系我国具体的政治环境,而不能孤立地谈它,这应该是我们研究的立足点。

二 公众参与的理念根基

1. 参与民主 (Participatory Democracy)^[1]

参与民主理论是西方当代民主实践的理论反思,这一理论充分强调了“参与”在民主实现中的核心作用,系统阐述了参与式民主得以实施的外部条件及实现的具体框架,从而带来了民主模式的创新。参与民主理论的形成标志着以自由

【收稿日期】 2005 - 01 - 10

【作者简介】 胡春艳(1977 -),女,厦门大学人文学院科技哲学专业 2003 级博士生,研究方向:科学技术与社会、科技政策。

为核心的民主理念向以自治为核心的民主理念的转变。

参与民主理论的主要代表人物麦克弗森在其著作中指出,公民只有不断地、直接地参与国家和社会的管理,个人的自由与发展才能充分实现。他同时提出,应将民主领域从对选举的定期参与扩大到对社会生活各个领域的决策的参与。也就是说,参与不仅包括公民对国家政治生活的参与,还包括经济领域的参与(例如员工对企业决策的参与)、社会领域的参与(例如居民对科技决策的参与)等多种形式。这表明参与民主理论者把民主管理的思想从政治领域扩展到了经济和社会生活各个领域。

2. 协商民主(Deliberative Democracy)

协商民主(Deliberative Democracy)又称为审议民主、商议民主或话语民主。20世纪末,随着国家的职能越来越复杂而社会规模越来越大,传统的自由主义民主的制度及其技术官僚的等级体制似乎越来越不能适应新形势下所面临的一些挑战。协商民主理论正是在这一时期下西方政治学界兴起的一种新的民主理论范式,它主要是指:在政治共同体中,自由与平等的公民,通过公共协商而赋予立法、决策以正当性,同时经由协商民主达至理性立法、参与政治和公民自治的理想。当然,这种政治理想是建立在公民实践理性基础之上的。^[2]

协商民主理论的假设前提刚好与精英民主的理论前提相反,它认为,公民是有理性的,可以通过对话(discourse)决定他们追求什么样的法律和决策,而对话的成员尊重对方,他们都拥有商议之能力。协商民主认为对话的参与者之间存在多元性:不同的利益、不同信仰与不同的理想,因而通过对话以解决问题或作出决策。协商民主旨在恢复公民文化,提高公共话语在决策中的作用,产生公共的或政治压力以解决有关问题。^[3]我们可以看出,这两种民主模式都十分强调公民参与决策过程,并最终能影响决策。归纳一下,它们有两个特点:首先,强调公共参与。认为受到决策影响的公民应该有参与政策决定的权利。其次,强调公共讨论。民主的政策决定应该建立在公共商讨的过程,支持或反对政策的主张都应该从政策是否有利于人民,有利于社会正义的角度来提出讨论。这两种民主模式都反对当前两种重要的民主理论,首先是以韦伯和熊彼得为代表的精英民主理论,这种思想认为民众是非理性的,容易受到煽动,无法了解政策议题,因此一般公民参与民主过程仅仅是选择领导人以及他们所作出的决策。另外一种民主的团体多元论,认为政治过程只是偏好的汇集以及不同利益的竞争、交易和权力斗争。这两种民主观点都排除了公民参与公共决策的可能性。

我们文章中所讨论的科技决策中的公众参与正是基于参与民主和协商民主的理念之上的,也是对它们的一种经验性的尝试。

三 介绍西方目前几种科技决策中的公众参与模式

当我们考察民主决策与科技关系的时候,就会发现,其中存在着科技发展中公众民主参与的困境:一方面科技决策需要公众参与,而另一方面公众又因自身的局限性而无法民

主参与。科技内部有一种希望追求民主的理想,但公众在民主参与时必须克服专业上的障碍才能参与到科技中来。事实上,只有少数经过长期训练的人才能进入到某个特定的科技领域。对于科技专家本身来说,他并不喜欢局外人参与他们的科技决策,而且他们常常想改变公众,使他们适应科技界的思想方式。为了在政策制订者、专家和公众之间建立一个对话的框架,打破这种民主的困境,让不具备专业知识的公众能够具有充分的信息来进行关于科技问题的公共讨论,以提高一般公民对科技政策的参与能力并最终达到影响科技决策的目的,西方国家积累了许多公民参与机制的实践经验,下面就介绍几种主要的形式,以供借鉴。

1. 公民会议(Citizen Conference)^[4]

公民会议(Citizen Conference,或称共识会议 Consensus Conference,公民小组 Citizen Panel)是在20世纪80年代中期起源于丹麦的公民参与模式(Andersen and Jaeger 1999, Klurver 1995)。丹麦是一个强调共识政治和公民参与的国家,它的法律规定凡是牵涉到伦理与社会的科技政策,必须要征求公众的意见,并让他们有机会可以表达自己的意见。隶属于国会的丹麦科技委员会(Danish Board of Technology),主要负责评估科技对社会与公民的影响,它的一个重要任务就是鼓励公众参与科技议题的讨论。这个机构曾表明,与公民开展关于科技问题的对话是如何产生更加有效的决策。公民会议是一种创新性的公民参与模式,其目的是构建一个公共讨论的场所,让一般的公民能够了解各种公共议题,并在知情的条件下,通过理性的沟通而形成一个共同的意见。它允许公民就科技发展的议题做出政策上的建议,这些建议最后被纳入丹麦国会的决策过程。它一般邀请12-15名不具有专业知识的公众,针对一些复杂的科技议题,事先阅读一些相关的资料和信息,设定一些他们关注的问题,然后在会议上询问专家,专家和公民就一些争议性的问题达成共识。在这里,公众已经被提升到制定政策的主体性地位上来了,向以前的精英主体提出了挑战,是他们——而不是专家——来界定什么是重要的议题,并且在相关信息的基础上对政策议题达成共识。

由于科技问题与公众的生活息息相关,公民们根据日常生活经验所提出的见解可能会超越一些精英、专家的视野。通过这个公民会议,就可以“扩大传统精英治理的范围,透过知情的公共讨论而增进公众对政策议题的了解,促进公民参与而提升民主的品质”(David H. Guston)。它在目前的专家/精英支配治理模式之外,提供一个让公民能够表达意见的公共讨论的空间,使得专家知识与大众的经验,以及不同的利益观点和价值立场能够进行对话、交流、沟通。

在过去的13年里,丹麦科技委员会已经针对各类科技议题举办了20多场公民会议,积累了丰富的经验。如:人类基因问题(1989)、机动车的未来(1993)、不育症的治疗(1993)、可持续消费(1995)、电子业务(1997)、转基因食物、电子监控、道路价格以及基因检测(1999-2002)。^[5]

由丹麦发展而来的公民会议逐渐受到各国的重视与模仿。以基因政策议题为例,在经济发展与合作组织中,至少

有 11 个国家曾先后举办过至少 20 次的公民会议。比如,澳大利亚就生物技术所举行的公民会议;亚洲的韩国、日本都曾举办过类似的会议;中国台湾也曾在 2001 年,以全民健保给付范围议题进行过公民会议。^[6]

2. 剧本研讨 (Scenario Workshops)

剧本研讨是在 20 世纪 90 年代发展起来的,它是一种参与式的技术评估方法,通过把主要的利益相关人集中起来讨论和评估各种技术选择在特殊背景下所产生的影响。剧本研讨不同于上面所讨论的公民会议,公民会议关注的是社会对技术的使用和控制,而它一开始就寻求问题的解决办法。解决办法可以是技术性的、控制性的,或者也许是组织和管理某个问题的新方式。^[7]剧本研讨是一种地方性的会议,涉及到 4 个不同的当地群体:政策制订者,商业代表,专家和公民。参与者们对问题所采取的技术性、非技术性的解决方法进行评估,然后对未来的解决途径进行展望,并提出实现它们的建议。在研讨会召开之前,就需要撰写好相关的剧本,并对问题的各种解决方案进行阐明。就所阐述的技术性的、组织性的解决方案和它们所体现的社会和政治价值而言,这些方案必须是与众不同的。剧本研讨一般可以持续一到两天,在研讨中,要求参与者对这些专题进行批评,发表意见,使得他们能够培育自己思考未来和提出建议的能力。^[8]

剧本研讨要求积极的准备和计划,而招募合适的利益相关人的参与是程序成功的关键。它的作用在于让当地政府、积极分子、科技专家以及公民聚集在一起,为他们社区的将来构建一个图景。它允许所有的群体发表各自不同的意见,思考他们所采取的技术会带来什么样的后果。由于它的复杂性,它不像公民会议那样受到广泛的推广,它主要在欧洲国家中采用。^[9]

丹麦科技委员会曾经使用剧本研讨这种方式举办了 3 个不同主题的会议。这 3 个主题分别是:“城市生态”(1991 - 1993);“图书馆的未来”(1995 - 1996);“教育的未来”(2000 - 2001)。^[10]

3. 其他几种公众参与渠道

公民也可以通过其他的方式参与到研究和科技决策中来。预警原则 (Precautionary Principle) 在过去 10 年里已经逐渐受到人们的广泛认可。预警原则是一种指导人们行为的新方式,目的是预防对环境和人类健康所造成的危害。在 1998 年 1 月由一批科学家、政府官员、环保积极分子组成的国际小组聚集在拉辛的温得斯布勒,讨论了预警原则,并在会后提出了预警原则的“温得斯布勒报告”(Windspreed Statement),报告指出,“当一项活动危及到人类的健康或环境时,就应该采取预防措施,即使一些相关的因果联系还未科学地建立起来也应如此。在这种情况下,应该由这项活动的倡导者承担责任,而不是公众……预警原则的应用过程应该是公开的,提供信息的,民主的,而且必须包括潜在受影响的当事人。”^[11]由此我们可以看出,预警原则本身就要求公民参与决策程序。比如,在关于人类基因检测时所采取的预警原则要求我们研究除这些检测之外还有什么其他途径可选,由此而产生的发现会扩大我们的选择范围,培养了在科

学程序中的创新能力,从而达成更佳的科学决策。

目前在美国,杰佛逊中心 (Jefferson Center) 已经设计了一系列广泛的程序来让公民参与决策过程。比如,公民陪审团 (citizen juries), 反馈小组 (feedback panels), 公众参与研讨 (public participation workshops)。尽管它们主要不是关注科技问题,但是这些模式可以应用到科技领域中来。^[12]

四 启示

1. 我国现代科技决策主体理念的变化

(1) 以政治精英为主导的科技决策理念

建国以来,我国的科技体制长期以来受到计划经济体制的束缚,科技决策往往是由政治精英参考科技专家的意见进行定夺,甚至很多情况下因受到其他因素(比如,人情关系,个人利益等)的影响而自行决策,同时因为我们国家没有完善的监督机制以及追究行政领导决策失误的机制,由此带来的决策失误非常高,给国家和人民带来了严重的后果,付出了极大的代价,导致我国的科技发展一直处于落后阶段。赋予政府官员过大的决策权的失效显而易见,淘汰这种单向性的决策理念已势在必行。

(2) 以科技专家为主导的科技决策理念

自 1978 年改革开放之后,我国逐渐向市场经济体制接轨,原来的科技决策形式已经不适应科技发展的速度。为了避免政府官员进行独立决策失误导致的风险,也为了使决策的方法更加趋于科学化、理性化,我国各级行政部门都开始把专家决策引入到科技决策过程,充分发挥他们的专业优势。科技专家从以前的被动执行政策转向积极的参与者,政府的职能也转为宏观调控科研的发展。但是,在实际的操作过程中,我们仍然可以看到,中国科技决策的重大项目和方向,常常并不是根据科学技术内部发展规律而接受科技专家的决定,而是由政府官员和行政人员为主导根据一些自己感兴趣的热点来决定的。另外,由于科学技术本身的不确定性以及科技专家自身伦理素质的影响,使专家的理性决策的合法性也日益受到公众的质疑。

(3) 强调以公众为主体、政策制订者、科技专家三者互动的多元决策主体理念

人类进入 20 世纪末以来,科学技术对社会各方面的影响日益增加,科学研究开发投资的高额化以及科学技术的社会效果和生态效果难以预测,公众对科技的关注日益提高,人们需要了解国家对这些问题的政策,想要知道科学家们在做些什么工作,近期会有什么样的结果,他们所制定的科技政策会给他们带来什么影响。大科学时代的来临,使传统的排除公众参与的科技专家决策模式受到前所未有的挑战,公众成为科技决策的主体的趋势不可避免。正是在这种时代背景下,我国也开始调整思路,把公众参与提高到重要的地位上来。江泽民曾在十六大会议上明确提出要扩大公民的政治参与,温家宝总理在国家中长期科学和技术发展规划制定工作中亲自担任领导小组组长,并特别指示本次规划要“发扬民主、鼓励争鸣、集思广益、科学决策”。在规划中,我们首次明确提出了要实施公众参与机制,鼓励社会公

众以多种形式广泛参与,强调应始终把公众利益放在首位,这是我们认识上的一次升华。

2. 我国科技决策中公众参与的构建

(1) 我国目前科技决策中公众参与的尝试

我们对科技决策主体的认识和理念的变化还仅仅是主观范围的精神运作过程,还不能直接改变客观事务,但它是实践活动的前提准备。观念转化为实践的关键在于人的主观能动性的发挥。我们正朝着这一目标迈进,积极地吸收国外一些先进的理念和操作程序,探索一条具有中国特色的科技决策公众参与的模式。目前,我们国家已经做了一些有益的经验尝试。

在去年启动的国家中长期科学和技术发展规划中,温家宝总理亲自担任领导小组组长,并强调了公众参与科技规划的重要性。为了深入贯彻温家宝总理对规划工作的重要指示,切实将公众参与这一项重要工作落到实处,规划办公室已于2003年5月12日,在科技部主页上开通了“国家中长期科学和技术发展规划”网站(<http://gh.most.gov.cn>),利用互联网及时向社会公布规划工作进展,还开辟了网上专题论坛,收集公众的建议,加强了与公众的沟通和互动。此外,还通过在深圳高交会、北京科博会、上海世博会等举办论坛的形式,广泛听取了社会各届的意见和建议。下一步,规划办公室还将根据规划工作的进展采取多种形式,继续深入开展公众参与活动。主要包括:

通过报刊、广播电视、网站等信息传媒,向公众介绍规划工作的有关情况,对热点和焦点问题开展多种形式的讨论,建立国家中长期科学和技术发展规划研究制定工作与公众的联系。

在高等院校、科研院所和高新区举行报告会、研讨会,结合战略研究工作进展和大众关心的科技问题,请专题组专家作报告。

委托驻外使领馆召开海外留学生座谈会和在海外开展有关科技论坛的机会,充分利用海外智力资源,就全球一体化、人才战略、战略高技术和基础科学发展等问题进行研讨。

针对一些普遍关心的和有争议的问题,面向普通大众,特别是在大学、企业等地方开展问卷调查。

利用有经验的专业咨询机构负责对各种渠道的公众参与的信息进行收集、整理、分析和反馈等。(资料来源于《科技日报》)

我们可以看到,这种鼓励公众积极参与的理念十分接近于上面所讨论的几种参与模式,强调公众的参与性、平等性、广泛性,这有利于决策的科学化和民主化的实现。但是,我们还仅仅走出了第一步,需要探索的问题还很多。

(2) 亟待解决的问题

公众参与的有效性取决于它所依赖的社会和政治环境。公众参与科技决策需要三个硬性的条件:第一,要有一种成熟的民主体制做保证;第二,国家的科学技术水平比较高;第三,整个社会公众的科学素养比较高。而这几个条件正是我们国家目前面临的重大问题,也是目前亟待解决的问题。

第一,加快政治体制改革的步伐,实现权威政治向民主政治的转变。我国的经济体制改革取得了巨大的成就,但是政治体制改革却十分滞后。虽然建国以来几代领导人都十分重视政治体制改革,提出了要完善“社会主义民主政治建设”的宏伟口号,但由于种种原因,成效甚微。20多年来,我国延续的仍然是一种权威政体的模式,这种模式在特定时期发挥了它的作用,但是,它是一种与民主政治相对立的政体形式,国家对政治领域保持着强有力的控制。^[13]随着人们生活水平的提高,人们的期望值也提高了,人们不再满足于基本的温饱生活,对社会生活提出了更高的要求,民主意识、权利意识、参与意识大大地提高了。可是在现实中的政治生活中,我国的政治民主化程度不高,民众的参与权利得不到满足,利益要求难以实现,这会导致人们的社会挫折感,从而动摇政治合法性的基础。因此,如何满足公众的参与要求,积极监督政府的职能,参与政府决策过程,协调政府与公民社会的关系,是我们政治体制改革的关键所在。我们所讨论的科技决策作为公共决策的分支,与它的内在机理是一致的,没有民主的政治体制作为保障,谈不上民主的科技决策体制。

第二,加快科技体制改革,提高我国的科技发展水平。我国目前的科技体制还是传统的计划经济型的,而不是市场经济型的。这种体制已经严重束缚了我国的科研发展,使我国的科技水平长期落后于先进国家。应该要通过有序的改革,使之逐步转向以市场为导向的科技体制。

第三,加强我国公众科学素养的培育,实现教育的大众化。公民是否能够有足够的科学素养参与国家科学技术政策讨论和公共政策讨论,是实现国家民主制度的保证。“公众有权利参加公共政策和科学技术决策的过程”在国际上已经形成共识,如果公众对科学技术发展的程度缺乏了解,不具备一定的科学素养,参与讨论和决策是不可能的。公众对科学术语无知,就无法读懂媒体所报道的各种科学技术知识和信息,无从了解科学技术的发展,无法识别政府科技政策的对错,无力进行意见的表达和参与。在我国当前情况下,公众的科学素养状况的确令人不容乐观,公众主动关注科技的最新发展并积极参与技术的社会评价活动较少,对科学技术的认识受新闻媒体的影响较大,没有形成相对独立性。这一问题只有通过实现教育的大众化才能真正解决。

若这些硬性条件能够满足的话,接下来要解决的就是一些操作性的问题,即如何设计合理的程序让公众真正地参与到与他们利益息息相关的科技决策中来等等。

五 结束语

受到参与民主理论和协商民主理论思潮的深刻影响,西方社会的科研环境中发生了一个极大的转变,即呼吁新的研究合作关系,改变传统的科学与社会之间的关系,它要求公众极大地参与科技决策,改变传统的“相信我们,我们是专家”的科学-社会关系,并在经验上积极摸索公众参与模式,如公民会议、剧本研讨等等。我们也深深地受此影响和推动,但是有些问题值得我们进一步深入探索:参与民主或协

商民主理念是不是像西方社会信徒们所宣扬的万丹灵药呢?基于这种理念基础上的公众参与是不是比古罗马公民投票式的政治机制更有效?它是一种直接民主还是接近于直接民主?这种根植于西方社会民主理念基础上的公众参与模式是否适合于中国的语境呢?而特定的公众参与模式需要什么社会条件的配合才有实践之可能?公众参与模式能矫正原有的决策体制中的失灵吗?公众参与模式是完全取代原有的决策模式、还是与之相协调?具体如何操作?等等,这些都是我们要进一步研究探索的问题。

【参 考 文 献】

- [1]杨雪冬. 20 世纪的民主理论:流变与评价[Z]. <http://www.chinaelections.org/readnews.asp>
- [2]陈家刚. 当代西方协商民主理论[Z]. <http://www.chinaelections.org/readnews.asp>
- [3][4]盖宏伟. 现代西方几种主要民主理论述评[J]. 燕山大学学报(哲学社会科学版),2003(4).
- [5][8][10][12]Andersen IE, Jaeger B. Scenario workshops and consensus conferences towards more democratic decision - making. *Science Public Policy*,1999,26(5):331 - 341.
- [6]林国民. 公民会议:公民参与的民主试验[Z]. <http://www.tsd.social.ntu.edu.tw/smccintro.pdf> 17K 2004 - 07 - 02.
- [7]Jill Choppyak, Peter Levesque. Public participation in science and technology decision making:trends for the future. *Technology in Society*,24(2002):155 - 166.
- [9]Andersen IE, Jaeger B. (2002) Scenario workshops and urban planning in Denmark. <http://www.iied.org/docs/pla/pla-fs-13.pdf>.
- [11] Peter Montague. The precautionary principle. <http://www.sdearhtimes.com/et0398/et0398s4.html>.
- [13]袁志臻. 从权威政府到法治下的有限政府——中国政治体制转变之路的回顾与展望[J]. 邵阳学院学报(社会科学版),2004(2).

(责任编辑 成素梅)