

论公共理性决策模型的理论构建

● 曾志敏¹, 李 乐²

(1.清华大学 公共管理学院,北京 100084 2.北京大学 政府管理学院,北京 100871)

摘要:本文是一项规范性理论研究,超越于现有公共决策理论的个体理性基础,基于现代哲学的公共理性而构建了一个公共理性决策模型,重点讨论了公共理性的内涵以及公共理性决策模型的性质、构成主体、决策方式、应用性条件以及它在决策理论研究上的创新之处。在理论上证明了公共理性决策模型可以实现公共决策科学性与民主性的内在融合,从而使得公共决策结果符合公共利益最大化以及民主政治的价值要求,并认为公共理性决策模型对于消弭当前中国政治社会可能的民粹主义倾向具有规范性的理论启示意义。作为一种公共决策的政治性理论,公共理性决策模型的适用边界及其操作化问题有待进一步理论探讨,它也有待于实证检验及修正。

关键词:科学性;民主性;公共理性;决策模型;番禺垃圾焚烧事件

中图分类号:C934

文献标识码:A

文章编号:1672-6162(2014)02-0001-12

1 引言

自哈罗德·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)率先倡导并践行“民主的政策科学家(Policy Scientist of Democracy)”以来,“政策科学家在民主社会里应扮演什么样的角色”这一问题在政策科学理论发展中被反复探寻长达大半个世纪,而至今仍然没有达成共识^[1,2]。民主的政策科学(Policy Sciences of Democracy)需要能够“更好地融合民主政治与理性的政策制定”^[3],即应将科学性与民主性兼容为公共决策的内在价值。然而,科学性与民主性各自遵循不同的逻辑,二者内在的价值冲突往往导致公共决策的公共利益性质的背离,使得公共政策有可能要么被“专家政治(Technocracy)”所垄断,要么被“民粹主义(Populism)”所俘获。因此,构建民主的政策科学,从根本上说就是要实现公共决策的科学性与民主性的内在均衡与融合。

人类进入“风险社会(Risk Society)”^[4]以后,公共决策需要融合科学性与民主性的内在需求愈发强烈,也愈发迫切。公共政策作为管理不安全性以

及保障公共利益的风险控制工具,任何公共决策上的失误都可能导致社会性后果,而这种后果反过来又可能触发一系列问题和一连串风险。如何避免公共决策失误以致损害公共利益和催生社会风险?就中国语境而言,中国过去长期的经验是依赖于“政治-科技机构”的科学理性,但随着近年来社会冲突、环境事件和生态危机不断涌现,“政治-科技机构”在公共决策中垄断科学理性,排斥民众参与的生成与扩展的机制已经使得政治权威和专家权威在风险社会中难以维系。更令人感到严重忧虑的是,当“砖家”、“叫兽”、“暴民”、“骂战”之类的话语充斥和泛滥在网络虚拟世界,并在现实政治社会生活中造就或升级一起又一起公共事件的时候,公共决策所仰赖的科学性和民主性在两者对立的冲突过程中,事实上已经催生了一种逐渐蔓延在全社会并不断销蚀政府公信力的“民粹主义”。当前中国社会这种令人忧虑的状况已经引起了有识之士的密切关注^[5-8]。虽然自2004年中共十六届四中全会明确提出要“改革和完善决策机制,推进决策的科学化、民主化”^[9]以后,政府就已经开始了改变这种状况的努力,但是实现公共决策科学化与民主化的有效路径却一直没有被发现。

为解决这个问题,本文试图构建一种规范性的公共决策理论,即探寻一个在理论上既能蕴含专家理性又能彰显民主价值的决策模型。纵观公共决策

收稿日期:2013-08-05

作者简介:曾志敏(1986-)男,清华大学公共管理学院博士研究生,研究方向:公共政策理论、发展理论与规制理论,E-mail:zzm.779@163.com;李乐(1988-)女,北京大学政府管理学院博士研究生,研究方向:政治学理论、公共政策与绩效管理。

的理论发展史,理论家们围绕着个体理性,基于某种形式性的人性假设,建构了一个又一个公共决策模型,以解释主要是美国民主政治制度环境下的公共政策过程以及试图提高公共决策的质量。与此理论路径不同,并作为一种对已有理论模型的批判性反思,本文基于经验性的人性假设,围绕着公共理性建构了一种公共理性决策模型,并在理论逻辑上证明了该模型可以实现公共决策科学性与民主性的内在融合。本文的结构安排如下:第2部分将从个体理性的维度对现有公共决策理论模型进行梳理与反思;第3部分是公共理性决策模型的理论建构,这也是本文的核心;第4部分将从规范性而非实证性的角度对广州番禺垃圾焚烧事件进行案例分析,最后部分就公共理性决策模型在理论上的创新之处进行讨论。

2 公共决策理论模型的梳理与反思

自亚当·斯密以降,整个现代经济学理论体系的基础是理性人假设,均以决策者的行为、选择都合乎理性原则为暗含前提,也就是决策者在面临选择时,总会从各种可选方案中选出决策者所认为的最好的、最能实现他所要达到的目标的方案。深受现代经济学的理性人假设影响,政策科学的公共决策理论也是以决策者的理性原则为基点进行建构的,并在不断深化认识个体理性的性质的过程中进行理论的发展,从而形成了丰富的研究成果。大致来说,按决策方法来分,公共政策的决策模式可以分为经典的传统理性模型、渐进模型、满意度模型、混合扫描模型、垃圾桶模型、新古典理性模型等。

传统理性模型是科学管理时代理性决策思维的表述,如古利克(Luther Gulick)发展了一种自认为能够付诸实践的最好的决策模型,即被称为“PODSCORB”的决策模型,它表明组织能够通过系统的计划、决策、选择、调整、补充以及预算来最大程度地表现他们的行为^[10]。传统理性模型认为一个理想的理性决策模型包含一个“理性的个体”,这一理性个体承担以下连续活动:(1)设立一个解决问题的目标;(2)考察并列所有达到这个目标的可供选择的策略;(3)预测每一可供选择策略的所有重要结果,并估计这些结果发生的概率;(4)最后选择出最能解决问题的策略或解决问题时花费最少的策略^[11]。可见,该模型强调公共决策过程中系统、科学和全面的重要性,认为要做好一个决策,必须要系统认真研究决策的目标、达到目标的手段、然

后选择最佳的目标和达到目标的最佳手段。

在考察了追求目标最大化和最优化的理性决策模式后,赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon)提出了满意度模型。他认为,信息、认知、能力等方面的客观障碍使决策者不能在其决策中获得“纯粹”的全面理性,因此,实际公共决策中并不会使收益减去成本的值最大化,而是仅仅倾向于满足决策者们在有关事件中为自己设定的任何标准^[12]。这种“满意的”标准,正如西蒙所提出的一样,是一种合乎现实的标准,因为人们生来所具有的理性是有限的。由此引申出来的结论是,除了能力之外,决策者的见识、期望值在决策的过程中能起到十分重要的作用。

渐进模型的提出应归功于耶鲁大学的政治科学家查尔斯·林德布罗姆(Charls Lindblom)。渐进模型认为,公共政策的制定和修改,是在现有基础上的渐进改革,进步不是一蹴而就的,而是在混乱和无序中挣扎前行的,它包含了以下“一系列相辅相成的简易聚焦策略”:(1)把分析范围限制在一些较熟悉的政策选择……它们与现状只稍有差别;(2)政策目标等价值观的分析与问题的实证方面扭结在一起,换言之,没有要求首先确定价值观,然后才找到途径来推行它;(3)在分析时比较注重需要纠正的弊端,而不是需要努力实现的积极目标;(4)一系列尝试、错误以及修正后的尝试;(5)对一项考虑中的选择进行分析时仅探讨其部分可能的重要结果,而非全部^[13]。林德布罗姆把这个过程叫做“挣扎前行的科学”(The Science of Muddling Through)。

阿米泰·埃茨奥尼(Amitai Etzioni)通过结合传统理性模型和渐进模型的成分来消除两者的缺陷,发展了混合扫描模型(Mixed-Scanning Model)。该模型建议最适宜的决策包含仓促地寻找选择的方法(“扫描”),然后通过详细的探索找到最有希望的选择。这样做带来的创新要超过渐进模型,而又不会造成理性模型强加的不现实要求^[14]。

科恩(Michael D. Cohen)、马奇(James G. March)和奥尔森(Johan P. Olsen)则提出了垃圾桶模型(A Garbage Can Model),试图表明在决策过程中内在缺乏理性。马奇和奥尔森认为,与决策有关的很多因素实际上是不可知的,组织往往也不是很有理性的组织。目标、问题、可选择的问题解决方法,经常都在变化之中。因果关系也往往不明,参与决策和执行的人也经常在变动之中。因而,决策的过程往往藏在一个充满了问题和解决方法的垃圾桶

内,垃圾桶晃动晃动,其中的问题在寻找解决问题的方案,解决问题的方案也在找寻问题^[15]。垃圾桶模型或许也是对实际情况的一种夸张,然而它很可能相当准确地描述了多数情况下组织是如何决策的。

新古典理性模型是基于布坎南(James M. Buchanan)和图洛克(Gordon Tullock)的公共选择理论而延伸出来的现代官僚政治的决策理论^[16]。公共选择理论认为,个体都是追求私利的功利主义者,国家是使个体能够来到一起进行集体决策的一个工具。集体决策的依据是效益,参与者会尽可能降低决策成本,提高决策效益。如果决策成本大于决策效益,公共决策就不会存在。从决策人是自私的个体功利主义者的角度出发,决策的程序就是一个各种政治力量策划、竞争、合作、联盟、谈判、妥协的结果。其中,铁三角现象——即官僚、企业和利益集团联盟侵害公共利益的现象,就是这一决策模式的最好描述^[17]。

从传统理性模型的“完全理性”到满意度模型和渐进模型的“有限理性”到混合扫描模型和垃圾桶模型的“非理性”再到新古典理性模型的“理性经济人”,公共决策理论的发展都是围绕着个体理性进行建构的。从社会科学方法论的意义上论,这些基于个体理性建构的公共决策理论模型暗含了两个前提:一是对人性的本质做出了某种程度的抽象性假设(完全理性与非理性的人性假设是纯粹的形式性假设,而有限理性的人性假设虽具有经验性含义,但在一定意义上仍是一种形式性假设,因为它们仍属于理性决策模型的范畴),并在此假设的基础上通过演绎方法对所研究的对象建立形式模型。二是假定了公共决策者身处的社会结构是美国式的民主政治制度环境。基于这两个前提,这些决策模型兼容了但在事实上又分离了公共决策的民主性和科学性:在民主政治制度环境的约束条件下,通过民主程序产生的决策者所最终做出的公共决策本身具有民主性质,因此,公共决策的质量就主要取决于其科学性,这可以通过在不同的理性程度约束条件下改进决策方法的途径来获取。

本质上说,现有的公共决策理论模型契合了亚当·斯密式的经济哲学理念:个人的理性行为能够最终达成公共利益。然而,正如市场失灵现象的存在打破了亚当·斯密教条的神话一样,个体理性的“有限性”、“自利性”或“非理性”因素都可能导致公共决策背离公共利益性质,从而造成“公共政策失

灵”(Public Policy Failure),尤其涉及重大公共利益或社会风险的公共政策时更是如此,而公共选择理论的贡献即证明于此。此外,现有公共决策理论模型的民主性质并不一定成立,这是因为公共决策的民主性并不等同于决策者本身产生程序的民主性,尤其在非美国式的政治制度环境下更是如此。因此,现有的公共决策理论模型在理论上并不能解决中国当前公共政策实践中所面临的科学性与民主性的冲突问题。

3 公共理性决策模型的理论构建

作为一种规范性的决策理论,本文所要探讨的公共理性决策模型是基于以下两个与现有公共决策理论模型完全不同的前提:一是对人性的本质做出经验性的假设,即对“人”的认识,既是理性的,又受到感情支配,是经验意义上的真实的人。二是不存在美国式民主政治制度环境的社会结构约束条件。公共理性是公共理性决策模型的基石,下文将首先在哲学层面上讨论公共理性的内涵,而后讨论公共理性决策模型的性质、构成主体、决策方式及应用性条件。

3.1 公共理性的内涵

从哲学上论,公共理性建构于公共领域,而公共领域则建构于个体理性中的实践理性成分。因此,要理解公共理性的内涵就需要从个体理性的实践理性谈起。在社会实践领域中,理性既作为认知理性和工具理性发挥作用,也作为价值理性和目的理性发挥作用,后者也就是通常所说的实践理性^[18]。认知理性和工具理性对于实践主体的实践活动起着工具性的作用,即“用理性的办法来看什么工具最有效,以便达到我们的目的”^[19],而实践理性则起着规范性或指引性的作用。虽然在表现形态上,理性总是为一定的行为主体所拥有,它内在于个人的精神世界之中。任何人的内在世界都是一个私人世界。其私人性的视域可能与他人相融洽,也可能不相融洽。但是,个人总是社会的个人,与他人共同生活与共同劳动。个人总是在对象化的世界中,从他人身上,从与他人的共同劳动、生活中发现自我、形成自我,从而证明自我的存在与本质力量。因此,就实践理性而言,不同的主体需要有共同的行为规范和价值理性的要求,这些要求不但在逻辑上具有普遍性,而且具有共通性。

实践理性的公共性在公共领域建构的过程中起着关键作用。公共性的形成是以公众间的相互交

往为原点的,而这种交往会形成一定的特有的空间,即公共领域。哈贝马斯说:“所谓‘公共领域’,我们首先意指我们的社会生活的一个领域,在这个领域中,像公共意见这样的事物能够形成。公共领域原则上向所有公民开放。公共领域的一部分由各种对话构成,在这些对话中,作为私人的人们来到一起,形成了公众。”^[20]行动主体的实践理性的公共性为实现多元主体间交往的整合提供了一个场域,在这个场域中,整合的前提是多元性,而通过交往与协商将多元性意识整合成为一个具有共识的共同体结构:“公共领域”,以及一个具有多元差异向度的普遍共同体:“公众”^[21]。因此,实践理性的公共性可以从私人领域中构建公共领域。

公共领域是一个公民追求公共善、有着公共规则的社会活动领域。在公共领域中,作为私人的个人(公民)形成公众,参与公共事务或就公共问题形成公共意见。在这里,为了共同善的追求,公民们必须与他人交往、讨论、论辩或共同活动。此时,“政治公共领域里的人们所服从的是公共意志或总意志”^[22]。公共意志是所有公共事务参与者的理性共识,这种理性共识在哲学上可以定义为“公共领域中的实践理性”,而在当代政治哲学中,便是“公共理性”的概念。因此,没有一定的公共领域,公共理性就没有成长的空间,公共领域的形成是公共理性得以生成的首要前提^[23]。

根据以上的演绎,公共理性就是公众对公共领域问题的理智思考方式,这种理性的方式是一种相互探讨、相互沟通,以求得共识的理智方式,换言之,具有不同宗教信仰、哲学思想、文化背景的人,都采取一种理性的态度与沟通方式,共同进入一个公共领域,就公共事务形成一个可接受的框架,进行讨论与论辩,并最终取得共识。公共理性不具有先验性,它并非一种与经验无涉的思想推演与逻辑设定。相反,“公共理性具有的属性,属于解释学意义上的性质。从其本性来说,它是公众的理性能力的总体表现;从其运作来说,它是一个沟通与论辩的过程;从其产生的结果来说,它是社会的公共伦理规范”^[24]。

从政策科学的角度,公共理性也可以这样理解:公共理性不是国家(政府)理性,而是横跨国家、政党、政府、利益集团和个人之间,并以成熟自律的公民社会为基础,为政策利益相关者提供了一种利益整合的能力和机制,这种能力和机制应是以具有批判精神和监督功能的公共领域为前提的^[19]。可

见,虽然公共理性起源于个体理性,但在集体性和公共性层面却超越了个体理性。“公共理性只是公共领域里的公民共有的理性,实际上也就是公民的部分理性”^[25],因而在公共理性的视域下,人是真实的人,他既是有理性的,也是有感情的,但是他的感情并不会影响公共领域中达成公共理性的最终结果。

3.2 决策模型的性质

将公共理性引入公共决策的政策实践中以构建一种规范性的决策模型,其性质是一种基于公共理性的协商民主决策模式,这一性质又可分解为三个方面:科学性、民主性与程序性。

(1)科学性。专家知识对于实现公共决策的科学性具有重要作用。“知识是社会行动之可能性的一个条件”^[26],这种社会行动既可以发生在制度与结构的层次,还可以发生在公共领域和个人层次。在政策决策的语境下,“专家知识”的内涵就不限于抽象意义上的知识范畴,而是更加强调了建议、鉴定、技术诀窍等付诸行动的特征,并进入政策决策行动以用来解决实际争论与问题。当今社会已经发展成为一个高度分化却又综合的社会。自二十世纪中叶以降,技术风险的不断增长以及政府管理公共事务的扩张,使得公共决策对专家知识日益依赖。为解决复杂的社会问题,政府公共政策制定必然涉及到许多陌生领域,长期在这些领域从事研究和工作的专家,就比普通民众有更多的发言权。这并不是因为公众是愚蠢的,没有专家“理性”,而是因为源于这样一个事实,那就是专家拥有更多的信息,关注有争议的产品和活动带来的危险的同时,也关注它们带来的收益,专家基于充分信息之上的成本收益分析能更全面更系统地考虑问题,而“在纯事实问题上,普通人可能会犯了系统性的错误”^[27]。可见,专家知识作为决策行动的技术维度扮演着重要角色。

然而,需要指出的是,当政治决策者对专家产生依赖时,“专家政治”^[19]就会体制化,形成“政治-技术”联盟。政治决策者利用专家知识使自己的决策更理性和有效力,通过提高政策的专业化和理性化来提高政治决策的合法性,从而提高自己的权威地位。这样,国家行政机关出现了“技术官僚”阶层,他们运用掌握的技术、经济、法律等知识执行政府管理与政府决策的功能。这是“政治-技术”联盟中的“政治技术化”的过程。另一方面,专家通过研究经费的资助、政府政策支持、公共事业计划以及利

益群体的支持等多种方式得到认同,获得职业利益与磋商权力,赢得其他社会利益群体所无法获得的互惠资源和社会权力。这是“政治-技术”联盟中的“技术政治化”的过程^[28]。从这个意义上说,专家政治内在具有排斥民主的倾向。

(2)民主性。在现代政治理论和实践中,“人民主权”、“民主政治”无可争议地成为了人们建构政治生活模式的理论基石,使得政治合法性从根本上必须来源于民众的认同。而“公共政策就是政府对整个社会的价值作权威性分配”^[29],因此,控制和规范政策决策中的政治管理权力运行的民主性问题便成为了“民主政治”的重要内容。通常认为,决策的民主性要求多数人参与决策全过程,其中少数服从多数是决策的民主性的本质所在。换言之,在决策过程中,民主性要求不同的利益群体,都有平等地表达自身利益诉求的机会。不同的意见交锋在同一个平台上进行,市民与官员、农民与学者、企业与政府都以平等的身份进行协商、沟通与交流。最后当意见分歧,无法达成共识时,就要按少数服从多数的原则进行表决。这里不存在领导者的权威和专家专业知识的权威性,完全以多数人的选择为标准。由于在实际的政策制定过程中,政治官僚和技术专家等精英分子往往具有主导地位的话语权,于是,当今关于决策的民主性的探讨特别注重公民参与,认为应以各种方法和途径让公众参与政策的决策,真正把决策变成有群众基础和科学根据的过程,从而实现人民对政府权力的制约,捍卫现代政治的民主价值。

然而,同样需要指出的是,若对大众民主过于迷恋,其结果“必然引起我们放弃理性,而之以对政治奇迹的孤注一掷的希望。这种非理性的态度源于迷恋建立一个美好世界的梦想……但它总是诉诸我们的情感而不是理性。即使怀抱着建立人间天堂的最美好的愿望,但它只是成功地制造了人间地狱——人以自身的力量为自己的同胞们准备的地狱”^[30],此时民主主义转化为“民粹主义”^[31]。民粹主义者倾向于不相信专家,认为在一个民主国家里,政府应该遵循全体公民的意愿,而不是受自以为是的技术精英们的控制^[32]。制定法律和公共政策进行社会风险规制的时候,民粹主义者认为风险的特点不在于它是什么简单的“事实”,而在于它是一系列的价值判断。“在民粹主义者看来,若专家的判断不可避免地涉及到价值判断的话,应当将大众的观念作为法律和政策的主要标准。普通人的直觉具有规

范性的力量,在民主国家中很有意义的。”^[27]显然,民主性跟科学性在内在价值上存在冲突的潜质。

这种冲突潜质的原因主要在于二者“轴心原则”的不同。科学决策的轴心原则是功能理性,它的行动标准是效率和最佳标准。随着社会事务的日趋复杂和政府管理职能的不断增强,决策的科学化和高效化被提到越来越高的位置,不论外交政策、国防政策或经济政策,其必然趋势是专家治国。而民主决策的轴心原则是社会平等,每个公民在切身相关的问题——包括性别平等、教育平等、就业机会平等、社会福利平等在内的权利上都有正当的发言权。不同的个人、不同的利益集团从四面八方向公共权力体系施压。广泛的民意表达在给行政系统输入大量信息的同时,也使利益整合和政策输出的难度成倍地增加了。于是就出现了公共决策的科学性和民主性之间的逆向摩擦^[33]。在公共决策中,若过分强调和依赖其科学性或民主性,就有出现专家政治的体制化或民粹主义的极端化的可能。可以说,科学性和民主性的内在价值冲突的协调途径是当前公共决策理论和实践研究的一个极为重要的课题。

(3)程序性。程序性是公共理性决策模型最为重要的性质,它既是达成公共理性的途径,也是公共理性本身的体现,这点在理论上可追溯至哈贝马斯关于商谈论辩的程序主义的论述。哈贝马斯的商谈论辩要求参与者是充分知情的,话语商谈本身是无压制的,每个参与者都可以充分表达自己的愿望、态度与需要,而话语商谈本身的公正性则由相应的原则来保障:“判断的公正性是以这样一个原则来表达的,即这个原则约束所有相关者以一种利益平衡的方式,采取所有他者的视野。而这个原则旨在使角色进行普遍交换”^[34]。在哈贝马斯看来,现实社会生活毫无疑问充满着分歧或冲突。但“要使冲突的双方或多方产生共识、达成一致或相互妥协,首先,要求参与对话者将其个人视野转换到所有参与者的视野上来,这样才能有共识的基础;其次,要使满足每一个参与者利益的规范得到普遍遵守”^[34]。从这个意义上说,通过创造对话与博弈机制的公共决策程序就有可能解决科学性与民主性的内在冲突问题。

程序协调科学性和民主性内在冲突的途径在于它将决策的事实判断与价值判断进行分离。通常来说,公共政策的制定产生于决策者对其所指向的公共问题的事实命题的判断和价值命题的判断,

“事实命题是关于客观世界中可观察的事物及其运作方式的陈述,价值命题是关于偏好的表达”^[35]。因此,在公共政策制定过程中,决策者的事实判断应是指向科学性的,要体现的是专家理性,而价值判断则要指向民主性,体现的则是大众理性。当专家理性与大众理性的交集是公共理性时,即事实判断和价值判断取得一致时,就能实现公共政策的善。

事实判断和价值判断各自遵循不同的逻辑,若两种判断同时聚集于单一决策者身上,就极有可能导致公共政策失灵。因此,在公共决策过程中需要一种有效力的程序来保障。(1)先由专家作事实判断,后由民众作价值判断。(2)价值判断和事实判断的嵌合是一个动态博弈的过程,直至达到两者的统一性。(3)价值判断决定公共政策的最后产出。“程序是决定的决定,它决定的不是结果而是作为结果的决定是如何产生。程序结构是开放的,所有政策相关者都可以参与其中,表达自己的意见与建议,并在民主的公共论坛中受公共慎思的检验。”^[36]公共政策程序是一种抑制性程序,“通过设置一些抑制性的程序,以限制政府公权力的运行,以确保公共政策不偏离公共性的目标取向”^[37]。正如法律的程序正义能实现法律的实体正义一样,公共政策的程序正义也能促进公共政策的实质正义的实现。

3.3 决策模型的构成主体

公共理性决策模型的程序性、科学性和民主性的性质决定了其构成主体有三个部分:公共权力机构、专家机构和民意机构。

(1)公共权力机构设置议程及构建政策程序正义。议程设置是政策过程的起点,也是最关键的环节。议程的设定就是从政府角度认识问题的过程,“经验证据表明,在许多情况下,政策程序是由政府成员而不是社会团体启动的”^[38]。对于那些涉及重大公共利益或社会风险的公共政策所指向的公共问题,不论要求政府解决这类公共问题的需求是来自社会,还是政府自己提出来,通常都很容易引起公众和政府的高度关注。通过某一种议程设定模式让政府承认需要对此类公共问题做些什么时,该问题就会进入公共议程。在议程设置之后,政府要构建政策程序正义,即构建一个公共理性发生作用的场域。由于官僚理性、专家理性、大众理性都在力图以一种理性代替另一种理性,从而偏离了公共性,而政府构建的政策程序正义,就是要把多种同质性理性统一起来,使其它异质性理性在和谐博弈与伙伴相依的过程中走向公共理性。从理论上说,政府

构建的政策程序正义应该体现以下几个原则:(1)官僚机构恪守法治框架下自身角色的定位,始终保持客观和中立。(2)以行政权力保障决策秩序,不得强行干预专家和公众的选择。(3)信息的公开化和透明化,保障公民的知情权。(4)民意权力机构行使决策权,其决策结果具有最终法律效力。

(2)专家机构基于成本收益分析构建政策方案集。成本收益分析(Cost-Benefit Analysis)是一种经济学方法,“它要求一种特定的程序对政策效应进行定性和定量的分析,以及在收益不能弥补成本的情况下,有义务提供继续采取措施的理由”^[27]。成本收益分析的一大目标就是加强科学在政策制定中的作用。政策问题尤其是涉及重大公共利益或者社会风险的政策问题确实首先是一个事实问题,其关键就在于尽可能知道真相。“价值观当然会影响人们对风险严重性的评估,但是事实问题才是关键性的,而且我们应当这样理解和评价事实问题的关键性”^[27]。专家的成本收益分析所要解决的就是政策的事实判断问题。

支持成本收益分析的最基本依据在于认知因素。通过保证人们对利害相关的问题有一个全面的而非有限的认识来达到克服认知局限性的目的。“如果人们的认识因为孤立地看问题而发生偏颇的话,成本收益方法能够帮助他们将孤立的问题置于一系列政策效应的背景下来考察,从而防止目光狭隘造成的认识扭曲。总之有利于校正认知扭曲和建立资源配置的合理优先顺位”^[27]。此外,成本收益分析也有利于民主。利益集团经常操纵政策,使其有利于己。他们有时通过夸大政策效应,有时通过缩小政策效应,有时通过策略性地煽动公众情绪,从而使官僚或公众的情感偏向于自己一边。因此,对实际危险进行公正的报告有利于减轻利益集团操纵的危险。“更具有一般意义的是,成本收益分析可以增进公民,特别是官员对危险实际情况的认识。这本身就是一个很有意义的民主目标”^[27]。因此,成本收益分析可以成为一种实用性的工具,它对深层次的价值问题不发表意见,而是帮助人们在面对错综复杂的问题时,作出综合性判断。

然而,为了克服成本收益分析在事实判断上的局限性,以及防止垄断性专家话语权的出现,应该开放专家意见体系,鼓励竞争性的政策方案集。即面对同一政策议题,政府通过授权、委托、招标或政府性购买的方式,将政策方案建议权同时授予多家专家机构,包括技术官僚机构、高等院校研究机构、

关者开放,并最大限度地吸纳政策利益相关者参与到政策的制定中来。(2)动态性。它并不预设在一个决策周期中一定要达成一个具有正当性的决策结果,它会继续保持开放性对话的可能性,各个政策行动主体可以重复对话和博弈,直至取得共识。(3)约束性。所有政策参与者都要遵循法治框架,都要遵循决策的预设程序和秩序,而且一旦产生决策结果,将对所有政策利益相关者具有约束力,这种约束力体现为法律效力。

3.5 决策模型的应用性条件

在理论上说,公共理性决策模型的理论内涵决定了其在政策实践的应用上需要具备以下三个基本条件:民主政府性质、公民社会基础与决策成本可承担性。

(1)民主政府性质。公共理性决策模型的本质是一种基于公共理性的民主协商决策模式,它的内在价值追求与专制政府的性质是背道而驰的,因此该模型所适用的政府可以不是一个民选政府,但一定要是一个民主政府,一个行使人民主权并受人民权力机构监督的政府。传统专制政府或现代独裁政府的特点,用路易十四的“朕即国家”即概括无遗。在这样的政体当中,公共理性决策是不可能生存空间的。因此,公共理性决策模型不适应于专制政府,尤其不适应于全能主义^[39]政府。

(2)公民社会基础。公共理性决策模型作为一种民主协商决策模式,要使民主协商运转起来,必须具备一定的公民社会基础,这可概括为三个方面:一是专家资源;二是公众参与;三是新闻自由。保持专家的价值中立和提倡公众参与对于决策的事实判断和价值判断的重要性毋庸置疑,这里主要强调新闻自由的重要性。媒体是信息公开与沟通、舆论监督与批判最重要的平台。新闻界可以向公民提供事实真相,提高公民的政策认识,并使政府保持对大众需求的有效回应。可以说,“没有自由的、批评性的新闻,统治者就可以掩饰失误和腐败并使人民安于消极的支持”^[40]。

(3)决策成本的可承担性。公共理性决策模型所涉及的政策参与主体众多,决策周期长,毫无疑问,其决策成本是较高的。高昂决策成本的客观性,决定了公共理性决策模型主要适用于涉及重大公共利益或社会风险的公共决策,因为这类公共决策所带来的收益可能远远大于其决策成本,其收益不仅包括了可以转化为可核算的经济社会收益,同时也包括了对民主价值的维护和捍卫。从实践的角度

来看,这类涉及重大公共利益或社会风险的公共政策主要包括:第一,与安全、健康和环境密切相关的食物基因改造、公共工程的环境污染等问题的公共决策;第二,涉及到全局性、根本性、长远性的,与公众切身利益紧密联系的市政管理(城市总体规划;城市交通工程改造;土地利用规划;城市环境保护;征地拆迁;水、电、燃气、公交等公用事业价格调整等)、教育、医疗、行政收费等问题的公共政策。

4 广州番禺垃圾焚烧事件的规范性分析

4.1 什么是番禺垃圾焚烧事件?

作为中国2009年具有重大影响的公共事件,番禺垃圾焚烧事件曾被上海《第一财经日报》评为“2009中国十大环境新闻”之一,也被广东《时代周报》列为“2009年中国十大公民行动”之首。回顾事件过程,单就垃圾焚烧项目选址的政府内部决策过程就前后历经近十年之久^[41]。自2009年9月起,广州番禺居民从网络、媒体等民间渠道得知当地要建垃圾焚烧发电厂后,率先发起了大规模的签名反对建设的抗议活动,随后包括境外媒体在内的各种媒体进行大量跟踪报道,使番禺垃圾焚烧事件上升为受国内外舆论广泛关注的公共事件,对于政府而言,则是一次公共政策危机。此后,官民之间大致围绕着“项目的法律程序缺陷”、“政府关门决策罔顾民意”、“项目选址的科学性争议”、“政府与承建运营商关系”以及“环评专家与利益集团关系”等五个方面展开了广泛而激烈的对话、辩论和博弈。最终,迫于民意压力以及举办广州亚运会的政治压力,广州政府暂缓垃圾发电厂项目选址及建设工作,并启动有关垃圾处理设施选址的全民讨论。重新选址与建设的日程,被推迟到广州亚运会结束以后。事实上,在2011年1月广州亚运会结束以后,番禺垃圾焚烧发电厂选址至今都没有再次启动政策议程。显然,番禺垃圾焚烧事件已经使得政府陷入公共决策困境。然而,面对“垃圾围城”的城市管理巨大压力,如何重启建设垃圾焚烧发电厂的政策议程将是摆在广州政府以及其它面临相似问题的地方政府面前至为严峻的现实治理问题。

垃圾焚烧发电厂可能存在的环境污染影响了一个近一百万人口的居民区域,可以说,番禺垃圾焚烧事件在性质上就是一个涉及重大公共利益和社会风险的公共决策问题。如今,无论是政府的决策方案,还是专家的解释,都无法让番禺居民产生信任。即使在垃圾处理的公共政策制定过程中有

着广泛的公众参与,若离开了政府和专家的合作,纯粹的民意依然得不到一个内含公共利益最大化的政策方案。因此,进一步说,番禺垃圾焚烧事件是一个个体理性难以涵盖的涉及重大公共利益和社会风险的公共决策问题。那么,形成番禺垃圾焚烧事件困局的症结是什么?在不违背现有法律制度框架的条件下,又该如何破解这一困局?政府、专家、民众以及舆论媒体等行动主体应该扮演怎样的角色以及如何行动?

4.2 专家们错了吗?

在番禺垃圾焚烧事件中,“专家”的角色是很尴尬的。在垃圾“烧”与“不烧”的问题上,政府和民众的选择是二元对立的,作为可争取的重要的博弈力量,专家在公共视野中自然也被分成了“主烧派”和“反烧派”,于是在专家内部也形成了二元分裂的局面。很容易理解,民众自然会将“反烧派”专家视为重要盟友,其专家意见也经常被引作论据来反对政府垃圾焚烧的决策;对于“主烧派”专家则广泛得不到民众的信任,甚至被认为是献媚政府,与垃圾焚烧利益集团有利益关系。按照当时专家意见分布来看,“主烧派”专家力量远远大于“反烧派”专家力量,这样就导致了民众对专家普遍的不信任情绪。

在专家意见的成分中,事实判断远远多于价值判断,科学和技术是它的话语领域。价值规范不能作为判断科学真伪的标准,因而,在番禺垃圾焚烧事件中,除非在专业领域上去评判专家意见的科学性,否则不能用民众的价值判断去定性专家的事实判断。然而,目前民众对专家普遍的不信任情绪主要来源于民众的情感判断和价值判断,这种民意的狙击可以说对专家是不公平的。从理论上说,肯定存在这样一种可能性:“主烧派”专家的某些意见具备科学性,而“反烧派”专家的某些意见则不具备科学性。

在政府垄断决策权力的政策过程中,专家遭遇的困境并不在于他们能否做出政策的事实判断,而在于他们参与政策过程的地位不具备独立性。专家所做的一切事情都是在为政府的决策做注解,而不是在构建政策方案本身。当政府与民众存在意见严重分歧时,专家地位的不独立性即表现出一种依附性,不是依附权力就是依附民意。两者都不依附只能保持沉默,退出政策过程;只依附一方,则为另一方所不信任。于是专家自身价值的客观中立性发生改变^[42],将自己的事实判断依附于官僚的价值判断

或者民众的价值判断,此时,专家的事实判断很有可能发生扭曲了。

4.3 民众们对了吗?

番禺垃圾焚烧发电项目暂时停止,被媒体认为是民意的胜利。评论家认为,在番禺垃圾焚烧事件中,“番禺的居民表现了极高的智慧、理性与创新精神,并与政府形成良性互动,赢得了国内外的关注与赞誉。公民的活跃与行动能力,提升了广州的美誉度”^[43]。也有评论认为“2009年的番禺居民,他们用冷静自持、克制和担当,显示了城市的公共精神已经在我们这块土壤里落地生根、茁壮成长……他们是理性的社区居民,用自己组织的方式扩大声势,他们紧贴官员和政府反应变化议题,甚而采用温和合理的抗议方式,紧贴社区需求,同时带出更普遍的权益诉求,并最终取得胜利”^[44]。的确,从社会学意义上说,番禺垃圾焚烧事件中的公众参与促进了公民社会的成长。但是,在政策问题上,民意更多的是在表达价值判断,“在纯事实问题上,民众可能会犯了系统性的错误”^[27]。公众关注到垃圾焚烧所带来的风险,但可能忽略了目前垃圾处理方式已经发生的风险,同时也可能不会全面考虑到政策制定的其它问题。公众的偏激性情绪也可能会发展为一种民粹主义,不信任专家,更不信任政府,这样非但无利于政策的科学构建,而且可能会发展成为一种社会性对抗,如群体性事件。

奥尔森(Mancur L. Olson)关于集体行动的研究指出,“实际上,除非一个集团中人数很少,或者除非存在强制或其他某些特殊手段以使个人按照他们的共同利益行事,有理性的、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益。换句话说,即使一个大集团中的所有个人都是有理性的和寻求自我利益的,而且作为一个集团,他们采取行动实现他们共同的利益或目标后都能获益,他们仍然不会自愿地采取行动以实现共同的或集团的利益”^[45],即集团中个体成员的“搭便车”行为会造成集体行动的困境。受垃圾焚烧政策影响的民众共同体可以视为一个大型的无组织的集团,但有着共同利益——健康与安全。在事件的整个过程中,“搭便车”行为在民众的集体行动中确实是存在的。宏观上看,官方的选址周围是人口稠密的华南板块居住区,总人口在70万~100万之间,若存在环境污染,其辐射范围有“30万业主”^[46]。2009年10月25日,番禺数百名业主发起签名反对建设垃

圾焚烧发电厂的抗议活动,最后有“一万多名业主签名表示反对”^[47];在11月23日的居民到广州市城管委和信访局的上访中,只有近300名居民参与^[48]。可见,实际的公众参与规模是不断缩减的。微观上看,在参与了实际抗议活动的民众当中,也存在一些人退出以及没有意愿充当公民意见领袖^[49]。根据事件的发展轨迹,民意能迫使政府暂时停止垃圾焚烧发电项目,除了因为公众的抗争之外,还有一个非常关键的因素起作用,这就是媒体力量。地方媒体、中央媒体和境外媒体在番禺垃圾焚烧事件中广泛介入^[50],尽管公众参与和媒体参与的动机不同,但是从客观效果来看,媒体参与可以说是促使政府最后让步妥协的关键因素之一。因此,可以得到这样一个基本判断:如果政府回应不积极,那么民众在番禺垃圾焚烧事件中长期的集体行动,很有可能因个人付出的成本不断上升,得到的收益不断下降而宣告失败。

4.4 政府该怎么办?

综观番禺垃圾焚烧发电项目始末,从规划到选址,从招标到建设,尽管遭到了政府始料未及的强大民意的反对,但是政府始终垄断着政策决策权力。政府处于政策决策权力的中心,专家、民众、利益团体等各种政策相关者,都不具备独立的足够的力量与政府对等博弈,它们只有在得到政府的认同或接受的情况下,才能参与到政策的实质进程并发挥作用,但政府始终保持着这种给予“认同或接受”的权力,如民意听证会、专家咨询会等对政府的决策只有参考性价值,即意味着政府的判断决定着最后的决策结果。然而,在官僚的利己主义以及权力机构的部门利益的影响下,政府的政治决策最后有可能导致违背公共利益的结果。在番禺垃圾焚烧事件中,政府一手主导的“垃圾焚烧发电项目”被官方宣传为“为民办好事、办实事的民心工程”^[51],却从来没有得到民众的认同,反而遭到强烈的反对,政策当局还被指责通过垃圾焚烧发电项目谋取部门利益、企业利益和个人利益而置公共利益于不顾。如今番禺垃圾焚烧发电项目仍处于被搁置的僵局,而政府垄断政策决策权力,忽视政策相关者的利益诉求,则是僵局的根源所在。

解铃还须系铃人。番禺垃圾焚烧发电项目涉及重大公共利益,同时也创造了潜在的社会风险,政府一直作为公共决策的主体,已经承受着权力独大给决策带来的合法性危机和正当性危机。虽然该项目已经暂时停止,但争议继续,僵局仍存。尽管新闻

界和学术界对重启垃圾处理政策的决策程序问题有很多讨论,但目前尚没有一种决策模式被各种政策利益主体所广泛接受,但最关键的一点已经达成共识:削弱政府的政策决策垄断权,强调尊重民意和民智。这种共识不但被官方接受,而且已经上升为一种“国家意志”。广州市人大常委会已经对外公布,2010年1月1日起正式实施《广州市人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项办法》,其中明确规定,包括“市政府对重大突发事件的应急处置情况”在内的与群众密切相关的重大事项,都应向广州市人大常委会报告决定。对于政府越权作出的行政决定,人大常委会可以依法撤销。具体来说,就是凡涉及到全局性、根本性、长远性以及关系群众切身利益、社会普遍关注的重大问题,均纳入重大事项范围。其中垃圾焚烧发电厂选址属于由“政府决定”变为“人大常委会决定”的重大事项。

政府丧失了政策决策垄断权,并不意味着政府在政策过程中的重要性丧失了。相反,破解番禺垃圾焚烧事件的困局仍需政府发挥核心作用——不是政策的最后决定者,而是议程的设置者以及政策程序和秩序的保障者。根据本文的论证意旨,对于涉及重大公共利益或社会风险的公共政策所呼唤的不是官僚理性,不是专家理性,也不是大众理性,而是公共理性。只有政府具备足够的权威和资源去构建一个公共理性平台,保障政策程序和秩序,让政策利益相关者在公共理性平台上充分对话和博弈,最后由人民权力机关选择最终的政策方案。因此,公共理性决策模型将是制定广州(番禺)垃圾处理政策的最优决策模式。其决策过程如图2所示。

具体而言,其决策过程可简述为以下几个步骤:(1)政府重置政策议题,将目前存在的“垃圾烧与不烧以及在哪里烧”议题重置为“城市垃圾如何处理”议题,这样有助于寻求更全面更科学更符合公共利益的政策方案。目前番禺垃圾焚烧发电项目已经停止,并且官方也已经承认先前的决策存在程序问题,因此,重置政策议题,重启政策过程,不仅具有正当性,而且也符合目前的现实环境条件。(2)广州(番禺)政府将政策制定权通过委托、授权或招标的方式授予多家符合一定资质的专家机构,可以是高等院校研究所、官方智库以及民间智库,鼓励民间专业人士参与制定政策方案,鼓励信息公开和共享。要求所构建的政策方案,不但要回答“垃圾处理方式及其实现途径”、“这种方式的成本与收益各为多少”等问题,而且还要回答“谁获得收益,谁承

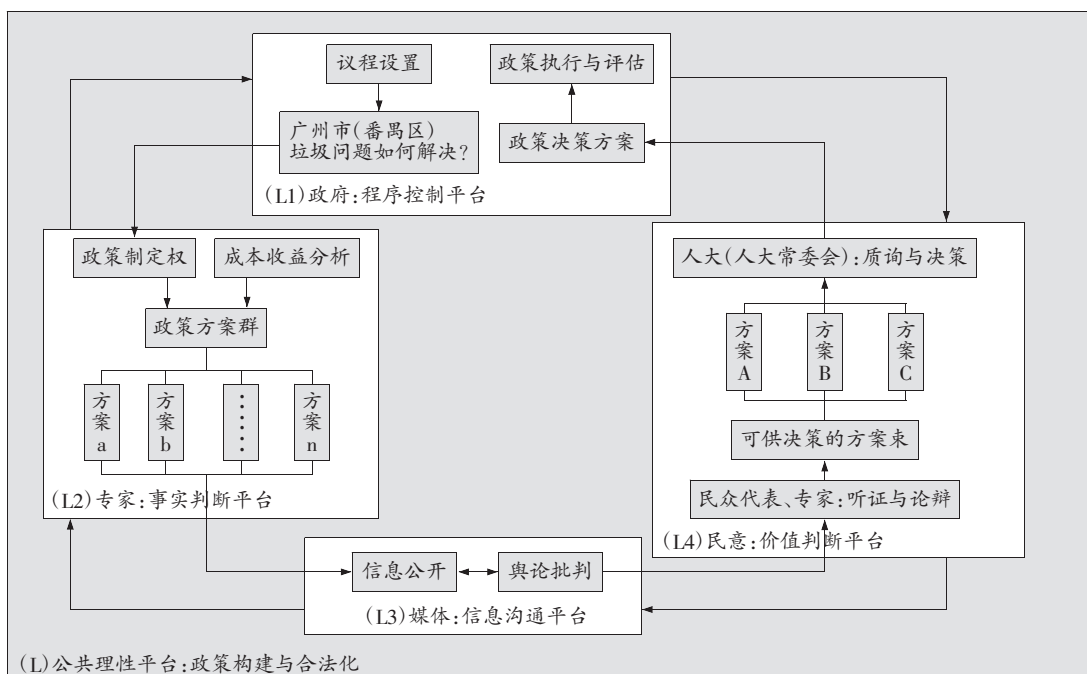


图2 番禺垃圾处理政策的公共决策过程

担成本”以及“如何治理可能出现的损害或风险”等问题。(3)专家的政策方案集在进入听证程序之前要通过媒体和公共网站进行信息公开,接受公众讨论和舆论批判,从而完善政策方案。(4)政策方案提交到政府专门机构后,政府组织由相关政策主体(如居民代表、媒体代表、专家代表、企业代表等)参加的听证会,制定方案的专家要解释方案内容,并接受质询,政策方案之间也要展开论辩,最后形成一个包含两个方案以上的“可供决策的方案束”。(5)政府将“可供决策的方案束”提交到本级人民代表大会(人大常委会),人大(人大常委会)全体会议将再次组织听证和质询,并民主投票表决最终的决策方案。若选民质疑某些人大代表的“代表性”,可根据宪法原则将其罢免,并选举具备代表性的人大代表,再进行方案表决。决策方案一经表决通过,即具有法律效力,对任何人具备约束力,并交由政府负责政策执行。

5 总结及讨论

公共决策在公共政策制定过程中占据着核心地位。在某种程度上说,构建拉斯韦尔所期待的“民主的政策科学”的核心内涵就在于实现公共决策的科学性与民主性的内在均衡与融合。本文构建了一种规范性的公共决策理论,它超越于现有公共决策理论的个体理性基础,基于公共理性而建构了一个

公共理性决策模型,探讨了政府官僚、专家、民众与媒体等政策行动主体所应扮演的角色及其互动关系,并在理论逻辑上证明了该模型可以实现公共决策科学性与民主性的内在融合,从而使得公共决策结果符合公共利益最大化以及民主政治的价值要求。

在理论上,相较于现有的公共决策理论,公共理性决策模型的创新之处主要体现在以下三个方面:第一,在理论假设上,与现有公共决策理论将源自现代经济学理论体系的“理性人”假设引入决策理论研究的惯性不同,公共理性决策模型基于经验性的人性假设,则将现代哲学的公共理性引入决策理论研究当中,从而开辟了公共决策理论研究的新路径。第二,在研究方法上,现有公共决策理论因为是以个体理性为假设前提,因而在研究上必然遵循个体主义方法论(Methodological Individualism);而公共理性本身具有集体性和公共性,因此公共理性决策模型在方法论上定是整体主义(Methodological Holism)的,因此它为决策理论研究提供了一种新的宏观及整体视野。第三,在理论发现上,公共理性决策模型在理论上找到了一种协调决策科学性与民主性内在冲突的制度化途径,这是现有公共决策理论所没有完全解决的理论难题。

在实践上,公共理性决策模型对于消弭当前中国政治社会可能的民粹主义倾向具有规范性的理

论启示意义。重塑政府的公信力,消解民众与专家在公共决策问题上带价值歧视性的非理性对立,政府迫切需要在现实的政治实践中为持有不同主张的政策行动者进行公共对话提供政策平台,使他们能以理性沟通的方式,了解彼此的政治主张、价值理念及利益诉求,从而建设一个彰显公共理性的良序社会。这种愿望的实现途径并不在于完全寄希望于缺乏有效约束边界的网络虚拟世界的政策参与,而在于如公共理性决策模型在理论上所探讨的,仍以现实运行的政治制度框架为政策活动平台,通过转变政府职能以有效发挥政府作用的制度化方式。

公共理性决策模型在理论特质上是一种公共决策的政治性理论,而非公共决策的技术性理论,因此在公共政策的实践层面上,它与一般性的政府公共决策活动的适用性关系,即公共理性决策模型的适用边界及其操作化,则是需要进一步探讨的理论问题。此外,作为一种规范性理论,公共理性决策模型是一个类似于韦伯的官僚制理论的“理想型”(Ideal Type),它有待于实证检验及修正。

参考文献:

- [1] FARR J, HACKER J S, KAZEE N. The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell[J]. The American Political Science Review, 2006, 100(4): 579-587.
- [2] BRUNNER R D. The Policy Scientist of Democracy Revisited [J]. Policy Sciences, 2008, 41(1): 3-19.
- [3] DRYZEK J S. Policy Sciences of Democracy[J]. Polity, 1989, 22(1): 97-118.
- [4] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻,译. 南京:译林出版社, 2004.
- [5] 刘建飞. 民粹主义,一个不可忽视的挑战[N]. 中国青年报, 2012-12-05(02).
- [6] 社评. 民粹主义大发酵不是中国社会之福[N]. 环球时报, 2013-10-14(15).
- [7] 陶文昭. 民粹式民主具有破坏性[N]. 环球时报, 2013-10-16(14).
- [8] 寒竹. 国家转型要避开民粹陷阱[N]. 环球时报, 2013-10-22(14).
- [9] 中国共产党第十六届四中全会. 中共中央关于加强党的执政能力建设的决定[N]. 人民日报, 2004-09-20(01).
- [10] GULICK L. Notes on the Theory of Organizations [M]// GULICK L, URWICK L. Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration, 1937.
- [11] Carley M. Rational Techniques in Policy Analysis [M]. London: Heinemann Educational Books, 1980: 11.
- [12] SIMON H A. A Behavioral Model of Rational Choice [J]. Quarterly Journal of Economics, 1955, 69(1): 99-118.
- [13] LINDBLOM C E. Still Muddling, Not Yet Through[J]. Public Administration Review, 1979, 39(6): 517-526.
- [14] ETZIONI A. Mixed-Scanning: A Third Approach to Decision-Making [J]. Public Administration Review, 1967, 27(5): 385-392.
- [15] COHEN M D, MARCH J G, OLSEN J P. A Garbage Can Model of Organizational Choice [J]. Administrative Science Quarterly, 1972, 17(1): 1-25.
- [16] BUCHANAN J M, TULLOCK G. The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy [M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1965.
- [17] 蓝志勇. 谈谈公共政策的决策理性[J]. 中国行政管理, 2007(8): 22-25.
- [18] 龚群. 理性的公共性与公共理性[J]. 哲学研究, 2009(11): 107-112.
- [19] 史云贵. 现代社会中的理性与公共理性[J]. 江苏社会科学, 2007(4): 106-110.
- [20] 哈贝马斯. 公共领域[M]//汪晖,陈燕. 文化与公共性. 北京:三联书店, 1998: 125.
- [21] 哈贝马斯. 公共领域的结构转型[M]. 曹卫东,等译. 上海: 学林出版社, 1999.
- [22] 卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武,译. 北京:商务印书馆, 1980: 39.
- [23] 韩璞庚,陈平. 罗尔斯“公共理性”理念及其启示[J]. 云南社会科学, 2007(6): 54-58.
- [24] 陈嘉明. 个体理性与公共理性[J]. 哲学研究, 2008(6): 72-77.
- [25] RAWLS J. Political Liberalism [M]. New York: Columbia University Press, 1993: 246.
- [26] 安东尼·吉登斯. 社会的构成[M]. 李康,李猛,译. 北京:三联出版社, 1998: 64.
- [27] 孙斯坦. 风险与理性:安全、法律及环境[M]. 师帅,译. 北京:中国政法大学出版社, 2005.
- [28] 赵万里,李艳红. 专家体制与公共决策的技术-政治过程[J]. 自然辩证法研究, 2009(11): 79-83.
- [29] EASTON D. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science [M]. New York: Knopf, 1953: 129.
- [30] 波普尔. 开放社会及其敌人(第1卷)[M]. 郑一明,等译. 北京:中国社会科学出版社, 1999: 314-315.
- [31] 林红. 论民粹主义产生的社会根源[J]. 学术界, 2006, (06): 189-193.
- [32] ANDERSON E. Value in Ethics and Economics [M]. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1993.

(下转 15 页)

聚类、“低预期损失-低不确定性”的心理不悦类、“低预期损失-高不确定性”的污名化类,针对污染类邻避型设施,相关群体的抗争源于经济理性,针对风险集聚类邻避型设施,相关群体的抗争源于科技理性,针对心理不悦类和污名化类邻避型设施,相关群体的抗争则源于价值理性,推动邻避型事件不断发展的动力既不是单纯的经济利益分配不公所激化的矛盾,也不仅仅是环境权益维护者对行政权力独大的抗议,更不是居民无理性的情感宣泄,而是被一个由“价值-理性-权力”构成的复杂链条的交互力量所主导;因而经济补偿并非万能,专家话语也作用不大,应当有针对性地综合运用经济补偿(对其负外部效果进行必要的社会分担,体现成本与收益分配的公平性)、公众参与(实现决策的科学化与民主化,修复社会信任和政府与专家的公信力)、文化建设(重视“文化禁忌”和群众的价值情感诉求),在公共设施规划上多一些人文关怀,少一些制度性排斥,在具体治理措施上多一些人情理解,少一些行政强制,关键在于建立和完善有效的风险沟通机制(可参见文献[3]~[6])。

参考文献:

- [1] 童星. 社会转型与社会保障[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2007:147-148.
- [2] 童星,张海波,等. 中国应急管理:理论、实践、政策[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012:480.
- [3] 陶鹏,童星. 邻避型群体性事件及其治理[J]. 南京社会科学,2010(8):63-68.
- [4] 张乐,童星. 污名化:对突发事件后果的一种深度解析[J]. 社会科学研究,2010(6):101-105.
- [5] 张乐,童星. 风险沟通:风险治理的关键环节——日本核危机一周年祭[J]. 探索与争鸣,2012(4):52-55.
- [6] 张乐,童星. “邻避”行动的社会生成机制[J]. 江苏行政学院学报,2013(1):64-70.
- (上接12页)
- [33] 杨旭. 从决策的科学化和民主化看行政管理的现代走向[J]. 南京大学学报(哲学 人文 社会科学),1998(3):57-62.
- [34] HABERMAS J R. Moral Consciousness and Communicative Action[M]. Cambridge: The MIT Press, 1992.
- [35] 丁煌. 西方行政学史[M]. 武汉:武汉大学出版社,2007:170.
- [36] 谢金林,肖子华. 论公共政策程序正义的伦理价值[J]. 求索,2006(10):137-139.
- [37] 李建华. 公共政策程序正义及其价值[J]. 中国社会科学,2009(1):64-69.
- [38] HOWLETT M, RAMESH M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems[M]. Toronto: Oxford University Press, 1995:121.
- [39] 邹谠. 二十世纪中国政治:从宏观历史与微观行动的角度看[M]. 香港:牛津大学出版社,1994.
- [40] 迈克尔·罗斯金,等. 政治科学[M]. 林震,等译. 北京:华夏出版社,2000:73.
- [41] 林劲松. 番禺垃圾焚烧发电厂选址大石会江村始末[N]. 南方都市报,2009-11-04(A01).
- [42] 葛洪义. 如何保证专家意见客观中立[N]. 广州日报,2009-12-07(B9).
- [43] 郭巍青. 垃圾处理问题必须有公民参与决策[N]. 南方都市报,2009-11-27(A46).
- [44] 特约评论员. 垃圾厂争议见证城市公共精神成长[N]. 新快报,2009-11-27(A02).
- [45] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁,郭宇峰,李崇新,译. 上海:格致出版社,1995:2.
- [46] 肖萍. 番禺建垃圾焚烧厂 30 万业主急红眼[N]. 新快报,2009-09-24(A04).
- [47] 王娟,阮剑华. 万人签名反对建焚烧厂[N]. 新快报,2009-11-03(A22).
- [48] 舒涓. 认真听取公众意见 妥善处理垃圾问题[N]. 广州日报,2009-11-24(A1).
- [49] 马李灵珊. 番禺力量[J]. 南方人物周刊,2010(1):31-39.
- [50] 特约评论员. 番禺垃圾焚烧厂的媒体进程[N]. 时代周报,2009-11-30(C09).
- [51] 丁山海. 建垃圾焚烧发电厂是民心工程[N]. 番禺日报,2009-11-05(A1).

ABSTRACTS

(1)The Theoretical Construction of Public Reason Decision-Making Model

Zeng Zhimin¹ , Li Le² ·1·

(1. School of Public Policy and Management , Tsinghua University , Beijing , 100084 , China ;

2. School of Government , Peking University , Beijing , 100871 , China)

Abstract ID : 1672-6162(2014)02-0001-EA

Abstract : The objective of this paper is to examine the existing decision-making model and construct a public rational decision-making model. This paper uses a normative theory study , involving the event of panyu garbage incineration which is taken for an example to explain the public rational decision-making model. Firstly , we find that the basis of the existing decision-making theory is individual rationality. Beyond individual rationality , public rationality means the public act in a rational way in public domain. The nature of public rational decision-making model is scientific , democratic and procedural. And there are three parts of its main body , including public authorities , specialist institutions and public opinion agencies. The way of decision-making is dynamic , open and constrained. When putting the theory into practice , it needs three conditions , democratic government , civil society and affordable cost of decision-making. As a normative theory , the key limitation of the study is that as a normative theory , the public rational decision-making model need empirical test and amendment. From study , we can know the public rational decision-making model can help to alleviate the populism inclination of current Chinese political society. We get some conclusions : Firstly , on theoretical assumption , with the existing public decision-making theory based on hypothesis of rational man derived from the modern economics theory , public rational decision-making theory is based on empirical hypothesis of humanity and introduces public rationality of modern philosophy to decision-making theory , which opens up a new path of public decision-making theory research. Secondly , on research methodology , which different from individualism methodology of existing public decision-making theory , the public rational decision-making model is based on the methodology of holism. Moreover , the public rational decision-making model is trying to find a institutional way to solve the internal conflicts of scientificity and democracy , which are the problem of existing decision-making theory.

Article Type : Research paper

Key Words : Scientificity , Democracy , Public Rationality , Decision-making Model , Panyu Waste Incineration Events

(2)What Kind of Trust and Why Do We Trust ?

——An Empirical Analysis on the Status and Origin of Chinese Political Trust

Li Yanxia ·16·

(School of Public Affairs , Xiamen University , Xiamen , 361005 , China)

Abstract ID : 1672-6162(2014)02-0016-EA

Abstract : The objective of this paper is to explore the level , type , stability and origin of the public political trust in contemporary China. On the base of this analysis , the paper aims to explain why there have been some different conclusions on the level of Chinese political trust in contemporary social research. An quantitative study by taking the data of East Asia Democratic Survey(2008) as data was conducted by this paper. The result of quantitative analysis indicates that the public have more trust to the central government than to the local government and have more trust to the governmental ability of the political system than to the quality and motivation to serve the public of the political system. And there is a "double structure of grades" both at the perspective of "central-local" and at the perspective of "ability-morality". In addition , the political trust of Chinese people due more to the past propagation and contemporary performance than to if there is a system to punish the action depart from the promise. This indicates that the stability of public political trust is not so good that it tend to change with some social thoughts and event. At the aspect of ori-