

# 我国公众参与科技决策的现实障碍及对策分析

娄成武,张露萍

(东北大学 文法学院,辽宁 沈阳 110819)

**摘要:**伴随着我国社会转型所带来的社会结构的变迁、公众权利意识的觉醒以及公共决策模式的转变,公众参与科技决策势在必行。有序的公众参与是实现科技决策科学化、民主化的基础和保障。但我国传统的体制和政治文化环境、公众参与制度的缺失、公众参与能力的缺乏等诸多现实障碍阻碍了公众参与科技决策。因此,我国应该采取转变决策理念、建构公众参与制度保障体系、提高公众参与能力等措施,努力推进公众参与科技决策。

**关键词:**科技决策;公众参与;公共决策

**中图分类号:**F204

**文献标识码:**A

**文章编号:**1001-7348(2010)18-0005-04

## 0 引言

科技决策是对全社会价值和财富所作的一种权威性分配,和公众的利益是紧密相关的,因而科技决策应该也必须吸纳公众参与。但长期以来科技决策是一个官僚精英和专家统治的领域,公众被认为不具备科学素养、无法理解科技的复杂性而被排除在决策过程之外。在我国,随着社会转型所带来的社会结构的变迁、公众权利意识的觉醒,加之科技决策本身的公共性、风险性、复杂性,使传统的精英主义官僚决策模式日益暴露出诸多弊端,而“强调社会互动、综合不同社会层次价值和利益考量的公众参与成为科技决策合理化、科学化的关键因素”<sup>[1]</sup>，“参与可以将专家知识和包含着常民认识论的文化标准相结合,从而建立可靠的公共知识”<sup>[2]</sup>。处在转型期的我国,科技决策作为一种公共决策也正在进行它的决策模式转型,“即从通过专家理性获得正当化模式向通过公众参与获得正当性的模式转变”<sup>[3]</sup>。公众参与已经成为科技决策必不可少的关键因子。但目前我国公众参与科技决策却面临着诸多现实障碍。

## 1 公众参与科技决策的内涵

国外学者 Salomon J-J<sup>[4]</sup>在《Science policy studies and the development of science policy》一文中认为:“科技政策是政府为了特定的目的而采取的集体措施,一方面是为了鼓励科学技术研究的发展,另一方面是为了总体的政治目

标而开发这些研究成果。”我国学者孙萍、张晓杰<sup>[5]</sup>认为:“科技决策是指国家科技主管部门(科技决策中枢系统)为履行科技管理职能,促进科学发展和技术创新,就所要解决的科技问题而制定和选择活动方案、作出各种决定的过程。”关于公众参与的内涵,公众参与理论先驱 Arnstein<sup>[6]</sup>认为:“公众参与是一种公民权力的运用,是一种权力的再分配,使目前在政治、经济等活动中,无法掌握权力的民众,其意见在未来能有计划地被列入考虑。”英国学者 Simon Joss<sup>[7]</sup>在其论文《公众参与科技政策与决策——短暂的现象还是长久的变化》中写道:“这里所指的公众参与,在广义上,是指参与政策过程和决策的主体不仅仅限于通常意义上的职业专家、政策分析家和决策者,而是包括更大范围内的社会参与者。后者可以包括非政府组织的代表、地方社团、利益集团和草根运动,也包括作为公民和消费者的个体外行人员。”

本文所探讨的公众参与科技决策是指国家科技部门为履行科技管理职能,实现特定的社会目标,在所作的一切有关科技方面的决定和政策选择的过程中,公众直接或间接地施加影响的各种行为的总和。

## 2 制约我国公众参与科技决策的现实障碍

公众参与科技决策需要一个有效的综合支持系统作为保障。这个综合支持系统包含多个子系统,如与公众参与相适应的经济、政治体制子系统,民主、参与性的文化传统子系统,相对完善的参与制度体系子系统,公众参与能力子系统等。没有有效的综合支持系统作为保障,公众参

收稿日期:2010-06-08

作者简介:娄成武(1949—),男,满族,辽宁北宁人,教育部公共管理类学科专业教学指导委员会主任委员,中国行政管理学会常务理事,东北大学教授、博士生导师,研究方向为公共管理基本理论与科技政策;张露萍(1985—),女,满族,辽宁鞍山人,东北大学硕士研究生,研究方向为公共管理。

与将面临严重的现实障碍进而无法有效地推进。目前在我国,公众参与科技决策面临着诸多亟待克服的现实障碍。

### 2.1 传统经济、政治体制的制约

公众参与科技决策的有效推进首先取决于它所依赖的经济、政治体制,一个国家是否具有较高的经济发展水平和成熟的民主体制,是公众能否有效参与科技决策的基本前提。伴随着经济体制和政治体制改革,我国的经济发展水平有了很大的提高,政治民主化程度也在不断提高。尽管如此,我们应该看到,处在转型期的我国,计划经济体制及在该体制下形成的政治体制对我国的影响依然深远。一方面,我国目前的经济发展水平尤其是人均经济发展水平较发达国家有着较大的差距,受经济发展水平的影响,我国用于文化、意识形态建设方面的物力、财力受到很大的制约,使得为公众参与提供便利的基础设施建设受到国家经济实力的限制。此外,虽然我国已建立了社会主义市场经济体制,“但是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”<sup>[8]</sup>。另一方面,传统的政治体制对我国具有很大的影响。虽然近年来,公众的民主意识、参与意识不断提高,但是我国的政治参与模式、参与理念尚未得到根本改变,依然停留在“官本位”、“政治精英决策”思想占据主导地位的阶段,这就从观念上限制了公众参与科技决策。可见,从我国目前的经济、政治国情来看,公众参与的基本保障体系尚不完善。

### 2.2 政治文化的制约

“政治文化是一定阶级在一定社会政治经济形态中,在特定的社会生活和政治生活中形成的,具体包括对现实政治体系及其各个部分的政治意识形态、政治心理和政治评价,它对人们的政治行为方向、方式和方法都起着导向和制约作用”<sup>[9]</sup>。“缺乏民主传统这一理念、心理、情感、习惯是中国封建社会政治文化的典型特征”<sup>[10]</sup>,在这样的政治文化下所形成的“官本位”思想和“管本位”执政理念在政府机构、公众心中根深蒂固。首先,对于很多政府决策机构来说,他们“由于片面强调‘职业化’、‘专业化’、‘精英化’治国,从而导致政府治理中的公共精神被否定,公众在政策制定中的主体地位被削弱”<sup>[11]</sup>。其次,对于公众来说,中国传统的政治文化促使公众形成了一种对政治权威盲目崇拜的心理特质和依赖盲从的政治心态。公众普遍缺少独立的政治见解,产生了对政治精英的盲目依赖心理。加之科技决策本身的科技性和复杂性,加剧了公众对政治精英、科技专家的高度依赖心理以及对参与科技决策的冷漠心理。

### 2.3 制度缺失的制约

目前,公众参与制度保障的缺失是我国公众参与科技决策的最大障碍。主要表现在以下几个方面:

(1)法律法规的缺失。我国尚没有专门制定关于科技决策公众参与的法律法规,没有把公众参与作为科技决策的一个必不可少的程序在法律上加以确定。尽管在现有的科技法律法规中有一些相关的规定,但都是作为一种引

导手段鼓励政府在进行科技决策时积极吸纳公众参与。从根本上说,公众参与还只是科技决策中一种应然,而不是必然。

(2)信息“制度化公开”的缺失。信息公开是公众参与的基础和前提,不能获取全面准确的信息,公众就无法实现实质性的参与。近年来公众对政府信息公开表现出了强烈的“信息制度化公开”的诉求。所谓制度化公开,就是指政府信息要严格按照法律、法规的规定加以公开,而不是以政府部门或官员的个人意愿选择公开与否。我国从1988年实行政务公开到2007年实行《政府信息公开条例》,已有近20年的时间,虽然政府信息公开工作不断完善,但从根本上来说仍然没有做到完全的制度化公开,其实质还是选择性公开。这就使公众因为无法掌握准确的信息而不能对政策目标作出价值判断和理性选择,只能被动地接受决策结果。

(3)参与渠道的缺失。目前,我国公众参与科技决策的渠道可以归纳为两类:以人民代表大会和政治协商会议、听证会等为代表的制度化参与渠道和以领导接待日、座谈会等为代表的非制度化参与渠道。前者是公众参与的主渠道。但通过人民代表大会和政协协商会议,公众只能间接地参与决策,而直接参与决策的机会太少。近几年来,听证会、座谈会等公众参与形式在我国施行起来,但听证制度尚处于尝试阶段,存在着诸多不足,很难做到实质上的公众参与。加之很多听证会、座谈会流于形式,根本达不到实质性的参与效果。

(4)组织依托的缺失。我国公众参与缺少有效的组织依托。公众作为独立的个体表达意见会因为它的分散性和无组织性难以对政府决策产生影响,因此,公众需要依托非政府组织(NGO)来形成意见合力。但我国NGO总体上正处于发育期,而且有相当一部分NGO是依靠政府资源建立起来的,对政府存在着严重的依赖性,它们在表达公众利益诉求、影响政府决策中发挥的作用并不显著。

### 2.4 公众参与能力的制约

公众参与能力的不足主要表现在:参与意识的缺乏和科学素养的匮乏。

(1)公众意识的缺乏影响了公众的参与能力。“公民意识集中体现了公民对于各种政治、社会问题的态度、倾向和价值观,它主要包括了公民的主体意识、权力意识、参与意识”<sup>[11]</sup>。虽然近几年来公众的政治诉求和民主诉求不断上升,但目前我国公众的公民意识依然相对匮乏,其中以参与意识的匮乏最为严重。我国学者张明澎作过一项关于“中国公民政治素养调查与研究”,结果显示,“中国公民对自己通过某些途径影响政府决策的意识是比较弱的”<sup>[12]</sup>。尤其是作为富含专业知识的科技决策,公众的参与意识更差。笔者2008年所作的“辽宁省公众参与科技决策的态度与兴趣”的调查结果显示,公众愿意参与的科技决策领域存在着明显的结构性偏好:公众对于与自己利益密切相关的决策领域表现出较高的参与意愿,而对那些与自身利益相关度不高的科技决策,则表现出明显的参与冷

漠。

(2) 公众科学素养的匮乏影响了公众的参与能力。我国于 1992 年起连续 6 次对我国公众进行了科学素养调查。从调查结果来看,我国公众的科学素养相对于欧美等发达国家来说仍处于很低的水平。2003 年,我国公众的科学素养水平为 1.98%,而早在 1989 年,加拿大公众科学素养已经达到 4%;日本在 1991 年已经达到 3%;1992 年,欧共体公众科学素养水平已经达到 5%;2000 年,美国公众达到基本科学素养水平的比例为 17%<sup>[13]</sup>。公众科学素养的普遍缺乏,严重制约了公众参与科技决策的广度和深度。

### 3 促进我国公众参与科技决策的对策

#### 3.1 转变科技决策理念

“决策理念决定了政府公共政策的发展方向,以及政府、社会、公民三者决策中的地位、作用和关系”。因此,政府必须转变决策理念。当代中国仍然是自上而下的政府主导式改革,公众参与的有效性很大程度上取决于政府对公众参与的体认和积极回应。只有政府积极地推动,公众参与才有可能成为现实。政府要从过去以政治精英、科技专家为主导的决策理念向强调以公众、政府精英、科技专家三者互动的多元决策主体理念转变。同时,要加强服务型政府建设,真正树立起服务政府理念、透明政府理念、责任政府理念,增强服务意识,满足公众参与的需求。

#### 3.2 建构公众参与的制度保障体系

公众参与科技决策离不开完善的制度保障体系,而公众参与制度保障体系的构建是囊括众多因素的系统工程。笔者认为,目前我国应主要从以下几个方面建构科技决策公众参与的制度保障体系:

##### 3.2.1 完善相关法律法规

应当从法律层面明确规定公众参与科技决策的权利、地位,细化公众参与科技决策的范围、途径和程序,使公众参与成为科技决策过程中必不可少的关键程序,并逐步达到制度化、规范化,避免参与的随意性和偶然性。关于这一点,英国上议院科学技术特别委员会建议:“与公众直接的对话应该成为关于科学的决策过程的正常的和完整的一部分”,“而不是可有可无的附加物”<sup>[14]</sup>。

##### 3.2.2 建立制度化、双向沟通的信息公开机制

我国应加大科技决策过程的透明度和公开性,建立制度化的、双向沟通的信息公开机制。首先,政府应依据法律、法规,通过政府网站、政府公报、新闻发布会、报刊、广播、电视等多种媒介,向公众及时发布科技决策的相关信息,让信息公开成为科技决策过程中必不可少的步骤;其次,所发布的相关信息并不是指政府直接将决策的结果告知公众,而是指在政策制定与选择之前就要让公众获得关于决策议题的足够信息,以便公众可以凭借足够的信息对决策目标作出理性的判断和价值选择;再次,这种信息公开机制应是一种动态、双向的沟通机制,也即在信息发布之后,政府和公众之间应就决策议题进行充分沟通,公众

表达意见,政府积极回应,在不断的表达与回应之间形成良好的互动机制。这才是真正意义上的信息公开机制。

##### 3.2.3 完善参与渠道

首先,我国要进一步完善人民代表大会制度和政治协商会议制度,让更多的公众有机会直接参与到科技决策中来;其次,对于现有的听证会、座谈会等常见的公众参与渠道要进一步完善,避免形式主义,使之真正成为吸纳公众意见的有效平台;再次,要充分发掘新的参与渠道。开辟新的参与途径是解决社会转型期公众日益增长的参与需求与现有参与渠道缺乏之间矛盾的根本途径。近几年来,随着网络技术和信息技术的发展,形成了一些的新的公众参与形式,如网络论坛、网络组织、电视辩论、手机短信等等。根据 CNNIC 发布的《第 25 次中国互联网络发展状况统计报告》,截至 2009 年 12 月,我国网民规模达 3.84 亿,可见利用互联网提供参与平台应是未来公众参与科技决策的一种有效渠道。此外,我们还应该借鉴丹麦、法国等国家一些成熟的公众参与科技决策的经验,开辟新的渠道,如共识会议、协商民意调查、公民评审团等。尽管这些参与形式根植于西方社会特有的制度和背景,但其中的一些成熟经验仍然值得我们借鉴。如利用有效的抽样方式确保公众的代表性;为参与决策的公众提供决策议题的详尽资料,便于公众具有充足的知情权;再如参与活动结束后,官方公开发表反映讨论协商成果和公众参与者对科技决策议题所达成的共识的报告。

##### 3.2.4 发展科技非政府组织

大力发展非政府组织,使其成为公众参与的有效载体,尤其是要依靠科技非政府组织。科技非政府组织是指其业务活动集中于科技领域的非政府组织。科技非政府组织是公众参与科技决策可依靠的现实力量。对于政府来讲,首先,要确立政府与科技 NGO 的关系,确保其独立性,使其独立于政府机构,成为政府和公众进行“对话”的有效平台;其次,要建立健全科技 NGO 管理的法律法规,用法律形式明确其性质、宗旨、组织形式、权利和义务等,使其活动有法可依,有章可循;再次,政府要改变对其的管理方式,实现由“业务主管”向指导、服务、监督的角色转变。要鼓励其积极发展,减少对其准入规则、活动方式、活动内容的限制。对于科技 NGO 自身来讲,要不断加强内部建设,建构一整套自我管理、自我发展、自我约束的内部运行机制,建立自己的行为标准和道德守则。只有形成政府鼓励、科技 NGO 自己建设的双向推动机制,才能使科技 NGO 成为表达公众利益诉求的有效力量。

#### 3.3 提高公众的参与能力

首先,要提高公众的受教育程度。因为公众的受教育水平与公众科学素养有着直接的联系,在历次中外公众科学素养测量中,普遍呈现出“受教育程度高的公众,科学素养水平也往往较高的趋势”<sup>[15]</sup>。同时我国教育部门应考虑将科学素养教育纳入教育系统,从小学开始抓起,在中学、高中、大学教育的不同阶段融入不同的科技教育内容,以保持其系统性和连续性。例如在印度,科学技术内容很早

就已成为印度从小学到高中(10 年级)的核心课程的重要组成部分;其次,实施公民教育。国家应有计划地对公民进行引导和训练,不断提高公民的主人翁意识,引导公民积极参与国家和社会公共事务管理。我国应积极构建公民教育体系,包括:树立正确的公民教育理念;形成包括公民人格教育、公民意识教育、公民素质教育和公民道德教育在内的完整的内容体系;营造良好的社会环境和教育环境;将公民教育纳入各个教育阶段,开展专门的公民教育等;再次,要让公众在实践中提高参与能力。如要让公众通过参加一些听证会、座谈会等,使公众在实践中不断强化自己的主人翁意识,获得参与经验,提高参与能力。

此外,我们还应该认识到,公众参与能力的培养是一个长期的系统工程,仅仅依靠以上措施是远远不够的,需要多种途径的共同协作,如推动科普事业的发展,加快科学教育的改革等等。

#### 参考文献:

- [1] 薛桂波. 公众参与科技决策的实践困境及环境优化[J]. 自然辩证法研究, 2009, 25(8): 66-69.
- [2] JASANOFF SHEILA. Breaking the waves in science studies[J]. *Social Studies of Science*, 2003, 33(3): 398-402.
- [3] 王锡锌. 行政过程中公众参与的制度实践[M]. 北京: 中国法制出版社, 2008.
- [4] SALOMON J-J. Science policy studies and the development of science policy [A]. SPIEGEL-ROISINGIS, PRICE D S eds. *Science and technology society: a cross-disciplinary perspective* [C]. London: SAGE Publisher, 1977, 43-70
- [5] 孙萍, 张晓杰. 公众参与科技决策的理论依据和现实动因[J]. *科技管理研究*, 2008(2): 40-41.
- [6] SHERRY R ARNSTEIN. A ladder of citizen participation [J]. *Journal of American Institute of Planners*, 1969, 35.
- [7] SIMON JOSS. Public participation in science and technology policy and decision-making-ephemeral phenomenon or lasting change [J]. *Science and Public Policy*, 1999, 26(5): 290-293.
- [8] 胡春艳. 初探科技决策中的公众参与[J]. *科学技术与辩证法*, 2005, 22(3).
- [9] 李东兴. 论知识差距与政治参与[J]. *理论与改革*, 2003(2): 23-25.
- [10] 黄仁佳. 试论传统政治文化对农民政治参与的影响[J]. *法制与社会*, 2008(4 上): 155-156.
- [11] 李丽霞. 公众政策制定过程中公众参与的限制性因素分析[J]. *广西民族大学学报: 哲学社会科学版*, 2007(12): 69-70.
- [12] 石路. 政府公共决策与公民参与[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 9.
- [13] 何薇. 中国公众科学素养调查结果回顾[J]. *民主与科学*, 2004(5): 10-13.
- [14] 李朝智. 探索政府公共决策的多元化机制提高公众的参与能力[J]. *四川行政学院学报*, 2005(4): 8-11.
- [15] 戴艳军, 张玉强. 公众科学素养对公民参与公共政策制定影响的理论研究[J]. *成都行政学院学报*, 2005(4): 3-6.

(责任编辑: 高建平)

## Analysis on Obstacles and Countermeasures for Public Participation in Science and Technology Decision-making in China

Lou Chengwu, Zhang Luping

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110819 China)

**Abstract:** With the change of social structure brought about by the transformation of our society and the awakening of public awareness of their rights, governments must promote public participation in science and technology decision-making. Orderly public participation is the basis and guarantee to promote science and technology decision-making more scientific and democratic. But many obstacles such as our traditional institutional, political and cultural environment, lack of the systems, lack of public capacity for participation hinder public participation in science and technology decision-making. Therefore, China should take measures to promote public participation: change idea of decision-making, build systems for participating, increase public ability for participating.

**Key Words:** Science and Technology Decision-making; Public Participation; Public Decision