
公共政策过程中政府吸纳非官方参与者的基本路径与内在逻辑

——基于改革开放以来中国实践的理论分析

费久浩¹

(广东外语外贸大学, 广东 广州 510006)

【摘要】：吸纳非官方参与者进入政策过程是改革开放以来我国决策机制改革的重要组成部分。基于对历史事实的梳理，发现专家和公众是被明确赋予合法地位的非官方政策参与者，而政府吸纳两类参与者的基本路径是先引入专家参与，再引入公众参与，并最终在实践中和制度上形成两者共同展开的格局。这一脉络蕴含着我国决策机制改革过程中政府吸纳非官方参与者的三重逻辑，即在发展层面致力于兼顾公共决策的科学性和民主性，在秩序层面强调在扩大政策参与的同时保证过程的可控性，在认知层面注重以常民知识补强专业知识以应对政策难题。从更宏观的视角看，政府吸纳非官方政策参与者的路径和逻辑，体现了改革时代党和国家在寻求治理有效性和正当性、原则性和调适性、专家性与人民性之间动态平衡上的努力探索。

【关键词】：政策过程 政府吸纳 非官方参与者 专家参与 公众参与

一、文献回顾与问题提出

决策机制改革是改革开放以来我国行政领域改革的关键议题，而其中一项重要内容就是在公共政策过程中不断引入非官方参与者。作为这一内容的具体表征，决策咨询制度首先在 20 世纪 80 年代前后被重建起来，知识精英和技术专家由此在政策过程中充当了智囊团和建言者角色。随着改革的纵深推进，普通公众的身影于 20 世纪 90 年代初期开始陆续出现在攸关自身利益和公共福祉的各类政策之中。当前，专家和公众已然成为官方明确认可其合法性地位的两类非官方政策参与者，专家参与和公众参与亦不断被常态化、规范化和制度化，甚至构成诸多政府决策的前置条件¹。本文认为，考察公共政策过程中政府吸纳专家参与和公众参与的脉络以及蕴含其中的逻辑，是理解中国行政改革特别是决策机制改革的重要切入点，进而也有助于理解中国政治制度的调适能力和韧性及其向现实治理效能转化的机理。

专家和公众在政策过程中广泛的可见度带来了持久的学术关注。不过，既有文献更多的是“分别”研究专家参与和公众参与，这使得针对两者的“整合”研究显得相对碎片化。经笔者梳理，主要聚焦于两方面问题：其一，专家参与和公众参与在规范价值上的契合问题。一是内在冲突论²，即专家是凭借专业知识介入政策过程的行动者，主要满足日益复杂的决策议题对技术、效率、专业主义的迫切需要³，是科学和理性导向的，而公众参与表征着决策过程的代表性、公共性、多元性、回应性等规范价值⁴，是协商和利益导向的，前者具有极强的精英主义和效率主义色彩，而这与公众参与所蕴含的平民主义、多元协商难以契合⁵。二

¹作者简介：费久浩，男，博士，广东外语外贸大学社会与公共管理学院副教授。

²基金项目：广州市哲学社科规划 2020 年度项目“广州市社会智库的政策影响力研究”（项目编号：2020GZQN31）；广东外语外贸大学引进人才科研启动项目“中国特色新型智库建设背景下专家的决策影响力研究”

是相互强化论，即尽管专家参与表征着决策的有效性，但在开放和对抗性的政治体系中，诉诸专家所代表的科学理性和机械客观性却已成为一个更为恰当的合法性基础⁶，它可在规范层面提升决策的正当性；反过来，虽然公众参与被认为主要是满足决策的合法性需要，但它也具有促进决策有效性的工具性价值，普通公众的智慧也可以有效改善政策质量⁷。

其二，专家参与和公众参与在实际影响上的消长问题。一是零和博弈论，即过度倚重专家参与会导致技治主义和“知识一权力”的话语权独占⁸，其结果就是以能力不足、理性不够、没有效率意识⁹等理由将普通公众排斥在外；反过来，当公众意识到自己在权利和利益上的主体性之后，他们会质疑“让渡相当一部分政治权力给专家”的合理性¹⁰，并要求加入普通公众的立场和视角¹¹，而这势必压缩专家的参与空间。二是误置坐标论，即专家参与和公众参与并非此消彼长，现实中更常见的恰恰是两者双双面临着“角色与权力配置缺位”和“在场的缺席”的尴尬事实，它们都是低效率和边缘性的¹²，因此零和博弈论是搞错了参照系，不应将专家参与和公众参与对立起来讨论，而应将两者分别放到与决策者比照（即专家一决策者、公众一决策者）的框架中分析其实际影响。

本文基本同意上述观点，而且认为其在现实中确有明证，但已有研究的一个不足在于它们大多或隐或现地假定专家和公众是具有完全自主性的非官方参与者，而没有明确意识到在我国特定语境中，专家和公众的政策参与更多的是作为官方主体的政府主动“吸纳”¹³的结果，即政府基于政治理念、实现特定政策目标的需要、对现实政治社会情境的判断等因素而有目的、有步骤地将专家和公众引入到政策过程之中，赋予其政策参与权。显然，一旦当我们将政府作为“主语”、专家和公众作为“宾语”，即这种“吸纳”的特性存在于政府与专家、政府与公众的关系之中，以下两个问题就值得探索：第一，在纵贯时间序列上，改革开放以来政府在吸纳专家参与和公众参与时遵循着怎样的路径和脉络？第二，从理论层面看，上述路径和脉络蕴含着怎样的逻辑和机理？其中前者涉及政府吸纳专家参与和公众参与的历史实践，后者则聚焦于对这一经验事实的理论解释。

二、演化路径：从先后引入到同步推进

总体而言，改革开放以来政府吸纳非官方政策参与者的基本脉络是先行引入专家参与，随着改革的纵深推进和社会形势的变化，继而引入公众参与，两类非官方参与者的引入具有明显的“时间差”，但最终仍在实践和制度两个层面形成专家参与和公众参与双轨推进的主体格局。

（一）先行引入专家参与

20世纪70年代末，随着国家工作重心转向以现代化建设特别是经济建设为中心，社科学者和技术专家得到了广泛重视。在1977年至1980年间，邓小平和陈云等领导人在多个场合密集强调知识、技术和人才在现代化建设中的重要性，而1982年宪法更是明确将知识分子与工人、农民一道列为社会主义建设事业的依靠对象。国家领导层和宪法的原则性表述很快在政府政策过程中得到了具体表现，以技术专家为主体的决策咨询机构陆续被建立起来。1979年，北京市农业系统和医药工业系统率先成立专家顾问团，并于1983年被整合升格为市一级专家顾问团，后者致力于为农业、工商业、城市建设与管理、医疗卫生和高科技等领域的重大决策建言献策¹⁴。同样在1983年，四川省成立科技顾问团，邀请科学家和工程技术专家为“科技兴川”提供智力支持¹⁵，该机构很快被泸州、宜宾、乐山、自贡、绵阳、广安等市在本辖区内复制。1984年9月，天津市成立由专家学者及退休的专家型领导组成的咨询委员会，开启了本市决策咨询实践的探索¹⁶。1985年6月，辽宁省委发文要求“请一批有真知灼见的专家做参谋，就‘四化’建设中的重大问题进行咨询”；同年12月，该省组建由21位专家学者组成的经济社会发展战略咨询组，为政府决策提供信息和科学依据，发挥外脑和高参作用¹⁷。

1986年7月，时任国务院副总理万里发表题为《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》的讲话，指出在现代化建设中，正确的决策除了有赖于决策者自身的智慧和经验外，还要“依靠一大批各行各业的专家，依靠各种专门的决策研究班子，依靠那些知识和信息以及实践反馈信息的综合体，采取新的理论和方法，进行集体的研究”¹⁸。这个讲话得到了邓小平和陈云的充分肯定，并分别批示“很好，全文发表！”和“这个讲话，解决了我们党多少年以来没有解决的一个重要问题”¹⁹。万里

这篇讲话于 1986 年 8 月 15 日在《人民日报》上全文刊载，随后更多的地方政府加入到以吸纳专家参与为主要内容的决策咨询制度实践中。武汉、哈尔滨、沈阳、大同、大连等市很快组建起顾问团、专家库、委员会等组织称谓各异但功能和人员构成类似的专家咨询机构，并在实际政策过程中让其发挥作用²⁰。1989 年，四川省发起成立“全国部分省市区决策咨询工作联系网络”，以加强地方政府间决策咨询机构的交流和学习，促进专家咨询制度的府际扩散和互相借鉴。当时的中国已建立较为成熟的专家咨询机构和制度，而且决策者在实践中也非常重视“加强咨询机构的作用”和“吸收专家参加论证”²¹。

(二) 同步推进两类参与

进入 20 世纪 90 年代以来，随着改革的持续深入和现实情境的变化，党和政府开始在专家参与之外逐渐引入普通公众参与，从而使政策过程中的非官方参与呈现“从精英吸纳到多元协商”²²、专家参与和公众参与同步推进的格局。1990 年，党的十三届六中全会通过的《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》在强调继续“重视和加强决策研究、决策咨询机构的工作，发挥它们的参谋作用”的同时，指出要“开辟和创造联系群众的新渠道、新形式，以利更加广泛、深入、及时地听取群众的意见、要求和批评”。这是改革开放以来党中央的文件中较早提出将决策研究机构和普通公众同时作为政府决策时的吸纳对象。1992 年，党的十四大报告指出“要认真听取群众意见，充分发挥各类专家和研究咨询机构的作用”，听取群众意见和发挥专家作用在此成为“民主集中制的重要环节”。此后，党的历次代表大会和多次全会均有提及此点，2014 年党的十八届四中全会强调，将公众参与和专家论证规定为重大行政决策的两道法定程序。

在具体实践层面，地方政府仍是探索两类参与相结合的活水源头，而“混合论坛模式”是目前常见的形态，即在同一机构内融合技术专家和普通公众，为他们围绕特定议题从各自角度发表意见、提出建议、表达诉求、发起政策辩论提供平台。深圳市于 1989 年成立的价格管理咨询委员会可谓开了该模式的先河，其成员除一部分来自行政机关之外，其他主要为具有代表性的专家学者和普通公众，主要功能是对关系民生的公用事业的价格决策开展听证²³。深圳实践很快扩散至全国各地，听证范围亦从价格决策扩展至更广泛的具体行政行为和一般性的行政立法，听证会由此成为改革年代政府吸纳专家、公众等多元参与者的重要载体。成立于 2010 年的佛山顺德区公共决策咨询委员会是另一典型案例，它被定位为辅助决策和社情民意征集机构，其成员除了专家学者外，还包括当地社会贤达、行业代表和普通群众等，体现了鲜明的多元性和混合性，表征着县区级政府在吸纳两类非官方参与者上的努力探索。

除“混合论坛模式”之外，一些地方政府还探索出了“平行运作模式”，即在原有的专家咨询机构之外另设公众参与平台，使专家参与和公众参与各自独立地平行运作。比如，2006 年杭州市成立决策咨询委员会，聘请 78 名有较高造诣的专家为该市经济社会发展建言献策；随后又于 2007 年推出“开放式决策”模式，将公众参与引入行政事项决策之中，广大市民可通过政府门户网站、广播电视、无线通信等方式收听市政府常务会议直播，亦可通过视频、电话或网络论坛发表意见和建议，还可报名申请列席会议。再比如，在广州市，政府一方面继续通过发布咨询课题、收集内参报告等方式发挥决策咨询专家库的作用，另一方面不断引入公众参与并于 2012 年成立该市第一个以普通公众为绝对主体的社会咨询机构“同德围地区综合整治工作咨询监督委员会”，将其作为“问需于民、问计于民、问政于民”的重要载体，并很快形成一套独具特色的公众意见征询委员会制度。

在制度建设层面，其与实践探索呈交互推进的关系，此处仅呈现中央政府对吸纳专家参与和公众参与的制度化过程。2004 年，国务院办公厅印发《全面推进依法行政实施纲要》，首次提出“公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制”并分别赋予前两者以具体内涵。同年印发的《国务院工作规则》提出进一步“完善群众参与、专家咨询和政府决策相结合的决策机制”²⁴。2010 年国务院颁布的《关于加强法治政府建设的意见》将公众参与和专家论证作为重大行政决策的必经程序，并强调要“完善公众参与政府立法的制度和机制，保证人民群众的意见得到充分表达、合理诉求和合法利益得到充分体现”，同时要“健全专家咨询论证制度，充分发挥专家学者在政府立法中的作用”。2019 年，国务院发布施行《重大行政决策程序暂行条例》，从行政法规的高度将公众参与和专家论证规定为重大行政决策的法定程序，这意味着政府为吸纳专家参与和公众参与提供了更高位阶的制度保障。

至此，本文在经验事实层面系统梳理了改革开放以来政府吸纳非官方政策参与者的基本脉络。显而易见，政府引入专家和公众进入政策过程具有明显的“时间差”，但最终仍然形成两类非官方参与同步推进的基本态势。那么，应如何解释这一基本事实？该过程蕴含着怎样的逻辑？接下来本文将基于上述事实构建一个分析框架，以呈现其中的深层次逻辑。

三、内在逻辑：发展—秩序—认知分析框架

扎根上述基本历史事实，结合对专家参与和公众参与的已有研究成果，本文认为政府吸纳专家参与和公众参与的动态轨迹，体现了政府对公共决策科学化和民主化特别是其实现方式的探索进程、对在扩大公共决策机制改革过程中保持可控性的实践自觉、对现代化过程中解决复杂政策议题所需知识类型的认知深化——它们分别指向优化政策决策机制、保持政策参与秩序和丰富政策知识形态三个方面，因此可以被称为政府吸纳非官方参与者的发展逻辑、秩序逻辑和认知逻辑，从而构成一个相对完整的“发展—秩序—认知”分析框架(图1)。

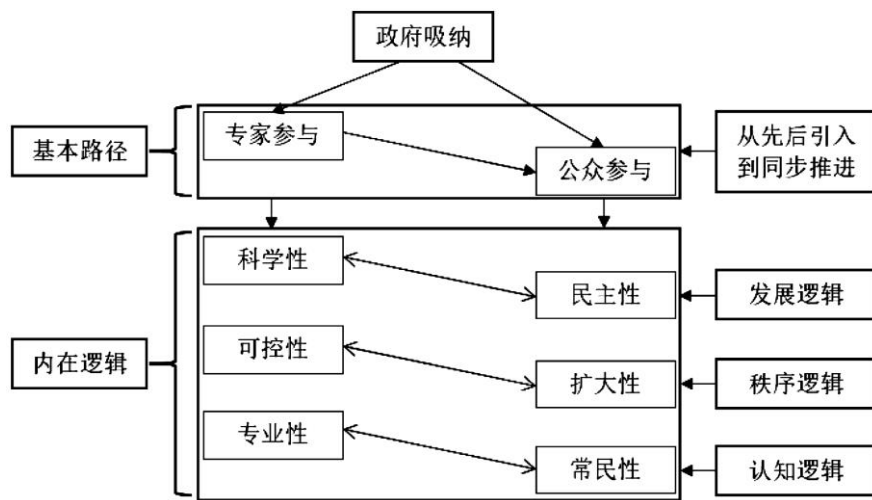


图1 政府吸纳非官方政策参与者的逻辑：发展—秩序—认知分析框架

(一)发展逻辑：科学性与民主性兼顾

在政策过程中大规模引入技术专家，与工业革命以来政策议题愈发明显的技术复杂性密切相关，后者内在地带来了专业知识的迫切需要，而专家从定义上恰好能满足这一点。德怀特·沃尔多发现随着进步主义时代美国工业文明的快速发展，政府在行政风格和实践上发生了范式性转变，其间弥漫着对科学方法、效率、专业主义、技术专家、一般管理原理等价值的崇尚²⁵，而其具体表现就是该时期出现了第一批现代意义上专家治策(Politics of Expertise)²⁶。二战以来，政府职能的急剧扩张使其亟需围绕经济发展、福利社会建设等议题制定大量政策，这极大地产生了对经济学理论与方法的需求，从而使经济学家成为决策者的座上宾²⁷；而原子能发展、环境保护、太空探索、能源利用、转基因技术产业化等诸多内含专业科技知识的政策议题，同样提升了科学家在政策过程中的显示度，使得现代国家某种意义上成为“科学国家(Scientific State)”²⁸。

在我国，改革开放以来对专家参与的引入也有类似的逻辑。随着国家工作重心结构性地转到现代化建设上来，政策议题的技术复杂性变得前所未有的，这使得在专业知识上具有相对优势的专家群体有了广阔的用武之地，成为决策者决策时的咨询对象和智力支持。研究表明，由于政策议题内在属性的变化和政府对科学决策的自觉追求，决策者在面临现代化建设和经济改革各项议题时，的确更需要也更愿意从专家那里获取专业建议以改善政策质量²⁹。而事实上，当万里1986年提出要充分发挥专家作用时，其原因正是“各种新情况、新问题层出不穷”“现代化建设任务之繁重，是过去任何历史时期所不能比拟的”，这些因素“大大增加了决策工作的复杂性和困难性”，而专家的“知识和信息”“理论和方法”能有效解决这些问题，提升政策科学化水平³⁰。

当然，政府吸纳专家参与的初衷，不仅是寄望于以此提高决策科学化水平，而且还赋予其表征决策民主化的功能，而如果考虑到改革的历史起点是高度封闭且集中的决策机制，那么后者也是成立的。但是，专家本质上是技术性的，其在多大程度上能有效承载民主价值是有待商榷的。从现实层面看，近年来一些重大公共政策在项目论证、方案设计、风险评估等阶段明明引入了专家论证，但在对外公布时或执行过程中仍然遭到了公众抵制甚至引发群体性事件；不能简单地将其归因于反智主义或民粹主义，原因可能恰恰在于公众认为自己被排斥在了攸关自身利益的政策过程之外，而专家可能并不能完全有效代表其利益。

不难看出，在现代化建设中，吸纳专家参与更多的是面向政策议题日益凸显的技术复杂性和决策科学化需要，而现代国家的公共政策显然不仅限于技术复杂性，它还涉及权利的行使和价值(利益)的分配，而这同样重要且复杂，但专家参与对此无能为力，因此必须诉诸其他主体的参与。与此同时，普通公众权利意识和利益主体意识的日益高涨，使其不再满足于仅仅被作为政策执行对象和目标群体，这也促使政府意识到专家在表征决策民主上的有限性，与现实情境变化相匹配的应该是更大范围和更强程度的决策民主，其结果自然是引入更具多元性和代表性的公众参与。这一过程生动体现了政府在动态发展的社会情境中对决策过程中的事实判断和价值判断、合理性要求和公共性要求、决策科学性和民主性的双重考虑和认识深化。

(二) 秩序逻辑：在扩大性中求可控性

1978年开启的改革具有“摸着石头过河”的特点，蕴含着胆子要大和步子要稳、改革目标根本性与政策工具稳妥性之间的辩证统一，体现了调适试错、由点到面、先易后难、螺旋式上升的渐进主义政策风格。具体到政治领域改革，党和国家首先认可这是必然趋势，“不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果”，但同时意识到“这个问题太困难，每项改革涉及的人和事都很广泛，很深刻”，因此比较务实的选择是“审慎从事”，“先从一两件事上着手”，“看到成功的可能性较大以后再下决心”³¹。可以看出，我国行政领域的改革以同时实现发展和稳定为目标，这就意味着要在确保基本秩序的前提下，选定恰当的时机通过具体可行的政策工具追求连续的进步。决策机制改革的表现之一就是在扩大非官方参与者的过程中力保其可控性。

一方面，扩大非官方行动者的政策参与是行政决策机制改革的必要环节，这是由以下几种因素决定的。其一，改革开放以来，改革的方向就是提高决策网络的开放性和多元性，由此吸纳非官方参与者就成为题中应有之义。其二，“政治参与扩大是政治现代化的标志”³²，吸纳非官方政策行动者是扩大政治参与的具体抓手³³，它能满足公众具体的权利和利益主张，是“推进中国民主化进程风险较小的有效途径”³⁴。其三，它构成“执政党在和平时期保持与人民群众联系的重要渠道”³⁵，进而有助于巩固党的执政地位。

另一方面，扩大非官方行动者的政策参与又必须是稳妥可控的，其中的深层逻辑在于：第一，在转型国家中扩大政治(政策)参与内含极大风险和不确定性，如果突然全面放开，极易产生“参与爆炸”，因此必须充分考虑现有制度的承载能力，渐次差序地引入非官方参与者；第二，扩大非官方政策参与的出发点之一是回应日益多样、异质的权利或利益主张，而后者并非突然出现而是随着经济社会的不断发展而逐渐呈现的，这就意味着扩大的过程相应地也是渐进展开的，其间蕴含着“问题倒逼”“走一步看一步”的渐进主义改革思路；第三，能力是另一个重要因素。政策参与意味着更高的能力要求，因此合理的选择是先引入知识水平较高的行动者，同时不断培育其他主体的参与能力，并在条件成熟时将其一起纳入政策过程中。

综上可知，在扩大性中求可控性是解释政府在吸纳非官方参与者过程中呈梯度递进特征的另一视角。政府首先吸纳受过良好教育的专家进入政策过程，而随着诸多决策议题愈发明显地涉及多元利益，加上公众参与能力、权利和利益主体意识的提高，政府开始有意识地作出反馈和安排，背景多元的社会公众由此进入政策过程中。在此视角下，专家首先被引入政策过程，在专家参与逐渐规范化的过程中，政府亦从中习得吸纳非官方政策参与者的方法和思路。由此，当广大公众认为专家无论在人数还是层次上均充满精英主义色彩且可能无法充分代表多元化的利益诉求、从而要求亲自介入政策过程时，政府也能够从容有序地予以回应，进而顺利地将非官方参与者扩展至社会公众。

(三) 认知逻辑：以常民性³⁶补强专业性

从政策与知识的关系看，政策过程本质上是一个运用相关知识解决政策难题的过程，而政策难题对特定类型知识的需求程度，则直接决定了此类知识的承载者在政策过程中的价值。进入工业文明以来的很长一段时间内，专业科学知识获得了一种“科学例外论”³⁷的认识论地位。具体到公共政策层面，现代国家政策议题的日益多样和复杂使得其对知识产生了前所未有的需求，而科学技术的迅猛发展促使人们愈发相信技术理性、科学方法在改善政策质量上大有可为，专业的科学知识被认为是最“硬”的，最能呈现政策问题的发展规律并蕴含合理有效的解决方案，而普通公众的知识则可能难以实现。对应地，作为专业科学知识承载者的专家，在政策过程中被赋予与其规模不成比例的政策话语权，甚至“完全认可和信任科学家、技术专家的权威，政府直接向他们询问意见，并据此做出决策”成为现代政府在面临政策难题时“相对稳定的、公认的解决方式”³⁸。

然而，专业科学知识的这种一元论地位正在被颠覆和解构，知识形态的多样性及不同形态知识的认识论功能亦得到了重视。乔纳森·特纳认为，“人们用不同的方式来观察、解释和发展有关世界的知识，科学只是其中的一种”³⁹，普通公众的生活传统、地方性经验、常民知识等亦是知识的表现形态，那种将科学以外的知识简单地降格为不值重视之列的行为失之偏颇。与知识形态的多样性对应，知识的承载者亦具有多元性，它不再被精英所垄断，“而是分散掌握在异质行动者手中”⁴⁰，普通公众亦是知识的重要生产者和占有者。更重要的是，不同主体的知识都是“有条件知识”，均“受限于其特定的社会脉络和情境”⁴¹，都不能独自胜任全面认知世界的使命，它们只有在深度互动和平等协商中才能无限接近认知对象的本质，所以解决特定难题就应该广泛汲取、动员不同类型的知识及其承载者，“真正意义上的尊重民智必须尊重所有人的智慧”⁴²。

由于科学知识只是诸多知识中的一类，而“公共政策所要解决的任何一个公共问题都是高度复杂和立体的，它所蕴含的理性和知识是多元分散的”⁴³，因此引入非官方参与者的过程仅仅面向专家就显得可能过于褊狭且无法有效应对政策难题，在此情形下，普通公众及其常民知识就成为另一个亟需纳入的对象。值得注意的是，在此论域中，引入普通公众的参与不仅具有前述的提升政策民主性的表达性价值，更重要的是它还内含改善政策问题认知水平和治理效能的工具性作用⁴⁴，这种作用在最强的意义上与专业科学知识是并列的，在最弱的意义上也足以构成对后者的有效补充。内蒙古的草原治理⁴⁵、西北地区的荒漠化防治⁴⁶及垃圾焚烧项目决策⁴⁷等无不证实普通公众基于地方性知识、生活经验、历史记忆、社会学习等因素而形成的认知能力一点都不逊于技术专家，由此意味着政府不能仅仅将普通公众视为“民主的代表”，还应视其为“认知的代表”，“认可常民知识的认识论价值，提升其在决策知识份额中的占比”⁴⁸。

综上所述，专业知识和常民知识的融合与协商，及其对解决政策难题的认识论意义是观察政府吸纳专家参与和公众参与之逻辑的又一视角。它突破了传统的将专家及其专业知识对应于政策科学化需要、公众及其民意表达对应于政策民主化需要的窠臼⁴⁹，反映了政府在高度复杂性和高度不确定性⁵⁰的现代社会中，政策议题所需知识类型的理解逐渐成熟和多元，以及对专家和公众在政策过程中的角色和功能的认知深化。它还表明，正如改革开放之初政府引入专家参与，除了寄望于以此提高政策科学化水平，还希望以此表征其在推进政策民主化上的努力一样，随后引入的公众参与同样存在此种逻辑，即除了以此回应多元化的利益主张以提高政策的民主性之外，同时也期待以此为切口吸纳多种形态的政策知识，从而真正达到集思广益的效果。

四、结语

当前，无论是在制度层面还是实践层面，专家和公众都是被政府明确赋予合法性的两类非官方政策参与者。本文系统梳理了改革开放以来政府吸纳专家和公众进入政策过程的基本脉络以及蕴含其中的逻辑，在以下三个方面具有促进理论发展或提供观察视角的意义。

其一，已有的此类研究多数或聚焦于专家参与，或集中于公众参与，而较少将两者结合起来考察，而本文将其整合进一个统一的非官方参与框架下，这有助于更全面地呈现我国非官方行动者(专家和公众)的政策参与图景；进而言之，本文不仅将两者结合起来，而且跳出了已有的少数整合性研究仅就专家和公众两类主体论述其双向关系的窠臼，而是引入政府(决策者)这一官方主体，从政府吸纳的视角考察专家参与和公众参与的发展脉络、内在关联及演进逻辑，而这一思路显然更贴近中国特定的政治语境，即包括决策机制改革在内的诸多改革均是在政府主导下开展的。因此，本文在两类非官方参与者的整合研究以及分析视角的

本土化方面较已有大多数研究有所推进。

其二，对于政府吸纳专家参与和公众参与的基本脉络，本文构建了一个“发展—秩序—认知”分析框架以解读其中的深层次逻辑。其中，发展逻辑表征着政府对决策科学化和民主化的双重追求及其实现方式的认识深化，秩序逻辑表明政府在意识到决策机制改革特别是引入非官方参与者必然性的同时，亦要保证这一过程的可控性，认知逻辑则体现了政府对复杂政策议题所需知识形态特别是专业知识和常民知识的理解不断走向成熟。值得注意的是，三重逻辑既是综合性的，也是竞争性的，前者是指三种视角的整合有助于全面解释政府先后吸纳专家参与和公众参与，并最终同步发展的演化脉络，而后者则意味着每一种视角亦均可独自呈现政府吸纳非官方参与者的内在机理。

其三，如果从更宏观的视野看，改革开放以来政府吸纳专家参与和公众参与的基本脉络和内在机理亦鲜明体现了党和国家在一般意义上的改革中的主要思路和逻辑底色：一是在目标追求上强调有效性和正当性的辩证统一，即一方面追求经济社会建设、公共服务的效率和技术理性，另一方面亦希望以多元代表和民主参与提升决策认同感；二是在路径设计上确保原则性和调适性的动态平衡，即一方面要对多元异质主体的利益诉求、权利主张予以积极回应和制度安排，但同时也要保证基本原则和底线；三是在主体选择上注重精英性与人民性的深度交融，即一方面注重对精英阶层的吸纳并与之充分协商，另一方面也要体现人民群众的主体地位并从中汲取合法性资源。

注释：

1 以下三点对于理解本文特别重要：第一，在政府法规规章和已有学术文献中，专家参与和公众参与有时被表述为专家论证（或专家咨询）和公民参与等其他概念，本文对此不作细致区分（因为其中的差异对于本研究的展开并不具有实质性影响），而是统一使用“专家参与”和“公众参与”。第二，在我国政府的制度设计和政策实践中，被政府明确认可并引入政策过程中的有专家和公众，因此本文将围绕这两类非官方参与者展开论述。第三，从规范层面和内在规定性上看，专家是指以专业知识和技术上的优势为基础进入政策过程的非官方参与者，而公众则被界定为公共利益的代表或特定政策议题的利益相关者；在现实层面，两类参与者亦具有较好的区分度，典型表现就是政府通常会区分“专家代表”和“公众代表”两类群体、“专家咨询”和“公众参与”两个环节，等等。

2 Michael Schudson, “The Trouble with Experts and Why Democracies Need Them”, *Theory and Society*, no. 6 (2006), pp. 491-506.

3 [美] 安德鲁·里奇：《智库、公共政策和专家治策的政治学》，上海社会科学院出版社 2010 年版，第 31—32 页。

4 [瑞士] 萨拜因·马森、彼得·魏因加：《专业知识的民主化？：探求科学咨询的新模式》，上海交通大学出版社 2010 年版，第 21 页。

5 王锡铤、章永乐：《专家、大众与知识的运用——行政规则制定过程的一个分析框架》，《中国社会科学》2003 年第 3 期。

6 [德] 尤斯图斯·伦次、彼得·魏因加特：《政策制定中的科学咨询：国际比较》，上海交通大学出版社 2015 年版，第 138 页。

7 Archon Fung, “Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review*, no. 6 (2006), pp. 66-75.

8 肖滨、费久浩：《政策过程中的技治主义：整体性危机及其发生机制》，《中国行政管理》2017 年第 3 期。

9 陈敦源:《人民、专家与公共政策:民主理论下的“参与式知识管理”》,《国家政策季刊》2004年第1期;Lawrence C. Walters, et al, “Putting More Public in Policy Analysis”, *Public Administration Review*, no. 4(2000), pp. 349-359.

10[美]希拉·贾萨诺夫:《第五部门:当科学顾问成为政策制定者》,上海交通大学出版社2011年版,第14—15页。

11Peter DeLeon, “Democratic Values and the Policy Sciences”, *American Journal of Political Science*, no. 4(1995), pp. 886-905.

12王锡铤:《行政决策中的专家、大众与政府——以价格听证会程序为个案的分析》,蒿峰、张俊主编:《东方行政论坛》第2辑,山东人民出版社2012年版,第309—326页。

13“吸纳”一词在此具有特定意涵,它源于1975年金耀基提出的“行政吸纳政治”概念,而内地学者在此基础上发展出的“行政吸纳社会”“行政吸纳服务”“行政吸纳市场”“行政吸纳村庄”等概念则分别用来描述国家与社会、政府与社会组织、政府与市场主体、政府与村庄的关系,以表明每一对范畴中前者对后者的购买、支持、消化或整合行为。

14胡昭广:《发挥专家顾问作用,提高科学决策水平——在庆祝北京市人民政府专家顾问团成立10周年大会上的讲话》,《决策咨询通讯》1994年第1期。

15肖秧:《倡科学决策,树民主新风——在四川省第三届科技顾问团成立大会上的讲话》,《决策咨询通讯》1994年第4期。

16天津市人民政府咨询委员会办公室:《天津市政府咨询委员会咨询服务工作取得显著成效》,《决策咨询通讯》1995年第3期。

17中共辽宁省委办公厅咨询办公室:《增强参与意识,为省委、省政府的科学决策发挥参谋作用——辽宁省委、省政府咨询委员会八年工作回顾》,《决策咨询通讯》1994年第4期。

18万里:《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题——在全国软科学研究工作座谈会上的讲话》,《中国软科学》1986年第2期。

19成思危:《温故知新继往开来——纪念全国软科学研究工作座谈会召开20周年》,《中国软科学》2007年第1期。

20韩万渠:《从智力吸纳到协商共识:中国决策体制的渐进开放性——基于地方政府决策咨询委员会演进的视角》,《学习论坛》2019年第2期。

21《胡乔木文集》第2卷,人民出版社1993年版,第273—274页。

22韩万渠:《从智力吸纳到协商共识:中国决策体制的渐进开放性——基于地方政府决策咨询委员会演进的视角》,《学习论坛》2019年第2期。

23武嘉菊:《博采众议广纳善言——深圳市实行价格决策咨询听证制度》,《价格理论与实践》1996年第2期。

242018年6月修订的《国务院工作规则》将其修订为“把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的法定程序”。

-
- 25[美]德怀特·沃尔多:《行政国家:美国公共行政的政治理论研究》,中央编译出版社2017年版,第57—70页。
- 26[美]安德鲁·里奇:《智库、公共政策和专家治策的政治学》,上海社会科学院出版社2010年版,第9—12页。
- 27Yehezkel Dror, “Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service”, *Public Administration Review*, no. 3(1967), pp. 197–203; Johan Christensen, “Economic Knowledge and the Scientization of Policy Advice”, *Policy Sciences*, no. 5(2018), pp. 291–311.
- 28Jurgen Schmandt, James E. Katz, “The Scientific State: A Theory with Hypotheses”, *Science, Technology, and Human Values*, no. 4(1986), pp. 40–52.
- 29Barry Naughton, “China’s Economic Think Tanks: Their Changing Role in the 1990s”, *The China Quarterly*, no. 9(2002), pp. 625–635.
- 30 万里:《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题——在全国软科学研究工作座谈会上的讲话》,《中国软科学》1986年第2期。
- 31 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第176—177页。
- 32[美]塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊:《难以抉择——发展中国家的政治参与》,华夏出版社1989年版,第1页。
- 33Tsang Steve, “Consultative Leninism: China’s new political framework”, *Journal of Contemporary China*, no. 18(2009), pp. 865–880.
- 34 周光辉:《当代中国决策体制的形成与变革》,《中国社会科学》2011年第3期。
- 35 周光辉:《当代中国决策体制的形成与变革》,《中国社会科学》2011年第3期。
- 36 在科学社会学等相关学科的理论视野中,常民(layman)和常民知识(lay knowledge)是分别相对于专家(expert)和专业知识(expertise)的两个概念,它们的提出意在强调普通人及普通人的知识的认识论价值。可参阅戚建刚:《风险规制过程合法性之证成——以公众和专家的风险知识运用为视角》,《法商研究》2009年第5期。
- 37[美]希拉·贾撒诺夫:《科学技术论手册》,北京理工大学出版社2004年版,第425—427页。
- 38 谭笑:《技术问题决策中的专家话语和公众话语——柯林斯〈重思专能〉的方案》,《开放时代》2014年第6期。
- 39[美]乔纳森·特纳:《社会学理论的结构第6版》(上),华夏出版社2001年版,第2—3页。
- 40 田甲乐:《论知识民主的功能及其限度》,《科学学研究》2019年第9期。
- 41 谈毅:《公众参与科技决策的过程组织与方法效能》,《公共管理学报》2006年第4期。
- 42 王绍光:《中国·治道》,中国人民大学出版社2014年版,第4—10页。

43 张云昊:《政策过程中的专家参与:理论传统、内在张力及其消解路径》,《中国行政管理》2021年第1期。

44Eva Krick, “Negotiated Expertise in Policy-Making:How Governments Use Hybrid Advisory Committees”, *Science and Public Policy*, no. 4(2015), pp. 487-500.

45JL Taylor, “Negotiating the Grassland:The Policy of Pasture Enclosures and Contested Resource Use in Inner Mongolia”, *Human Organization*, no. 4(2006), pp. 374-384.

46 杨立华、杨爱华:《科技治理:西北七县荒漠化防治的调查研究》,《中国软科学》2011年第4期。

47 张劼颖:《反焚运动中的常民专家及其专业性——一个关于技术争议的人类学研究》,《科学学研究》2019年第5期。

48 谭爽:《从知识遮蔽到知识共塑:我国邻避项目决策的范式优化》,《中国特色社会主义研究》2019年第6期。

49 传统的公众政策参与理论通常认为公众的政策参与主要满足政策的“可接受性要求”,而如果遇上“质量要求”较高的政策,就需要减少公众参与。显然,在这种思路下,公众政策参与只是有助于提升政策的民主性和正当性,而其改进政策质量和提高政策有效性的认知价值并未得到充分考虑。可参阅[美]约翰·克莱顿·托马斯:《公共决策中的公民参与》,中国人民大学出版社2010年版,第25页。

50 张康之:《风险社会中决策与行动的统一》,《求索》2021年第4期。