

论决策科学化与民主化的两难困境及化解 ——基于专家与公民的知识分工理念的分析

孙秋芬

(南京大学政府管理学院, 江苏南京, 210046)

摘要: 在现代公共政策的制定过程中, 虽然科学化与民主化被作为口号一起使用, 但在表面一致性的背后却存在着两难困境: 科学化和民主化不可兼得。社会问题和决策过程的专业化、复杂化要求科学化, 而科学化带来的专家主导决策会导致民主化的形式化。知识分工主张让普通公众掌握社会所要追求的目标的知识, 专家掌握实现这些目标的手段的知识, 不仅把公众的知识和文化带到公共政策中来, 而且将专家的功能限定在手段的层面并为公民服务。这就在很大程度上使专家与公民共同决定公共政策的制定过程, 从而使决策科学化和民主化的关系可以得到平衡。

关键词: 知识分工; 决策; 科学化; 民主化

中图分类号: C934

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2016)06-0149-07

一般来说, 决策的科学化强调专家知识的重要性, 依赖专家的理性精神和专业知识来保证公共政策的可靠性; 决策的民主化强调公众在公共政策中的作用, 重点是公民的意志和利益诉求反映到公共政策中来。决策的科学化与民主化之间存在着紧张的关系: 一方面, 社会问题与决策过程的复杂化、专业化要求具有专业知识的专家参与决策过程; 另一方面, 专家主导决策制定的过程使民主沦为公共政策合法性的一个修饰, 而且专业知识的理想性与风险社会的复杂性的冲突越来越使这个过程失灵。这实际上造成了决策科学化与民主化的两难困境: 追求科学化会导致民主化的丧失, 而不诉求科学化的民主化将失去可靠性的保障。本文致力于澄清这个困境, 并从知识分工的角度尝试化解这个困境: 让普通公众掌握公共政策制定过程所追求的目标的知识, 让专家掌握这个过程的手段的知识, 用目的来约束手段, 从而实现科学化与民主化的平衡。

一、决策科学化的兴起及其与民主化的冲突

决策科学化的兴起是工业社会理性发展的必然趋势, 也是现代社会问题日益复杂化、专业化的结果。

专家因具备专门的知识和技能, 在解决专业性和技术性的问题上更有优势。如杜威所说: “一方面, 现代公共管理过程中涉及到的问题大多是专门化的, 普通公众凭借常识无法参与, 只有掌握了专业知识的专家才能够解决这些问题。例如, 公共卫生、公共健康、城市规划、移民的管理和分布、税收的科学调整, 诸如此类。另一方面, 管理中的很多问题都是技术性问题, 需要精准的专业知识去解决。技术问题就像一台出于牵引或者运动目的的机器的构造一样。这些问题都可以通过事实的调查解决; 调查只能由那些具备专业能力的人实施, 所以调查的结果也只能被训练有素的专家利用。”^{[1](127)}由此, 随着现代社会和技术的日益复杂化, 专家在公共政策的制定过程中逐渐占据主导地位, 开启了决策科学化的进程。

在浅层意义上, 专家主导整个决策过程意味着政党和政治家在决策过程中的作用减弱。在“政治与行政二分”的原则中, 政治与行政分为两个不同的部门, 古德诺将它们分别与政策过程的不同阶段对应起来, 即“政治与决策或国家意志的表达相关; 行政则与这些政策的执行相关”。^{[2](11)}由此, 在理论上, 政策的制定是由政治掌握的, 行政则与决策无涉, 只负责执行。然而实践中, 行政部门在执行政策的过程中与公众的关系更为密切, 比政党与政治家更容易了解公众的意

收稿日期: 2016-05-23; 修回日期: 2016-10-28

基金项目: 江苏服务型政府建设研究基地项目“推进政务公开和阳光政府建设问题研究”(AE89372& AE15001_21)

作者简介: 孙秋芬(1987-), 女, 江苏常州人, 南京大学政府管理学院博士研究生, 主要研究方向: 公共政策, 服务型政府

愿和要求,而且随着社会问题的日益复杂化,政治家们也越来越多地限于知识与技术方面的原因而不能准确地发现和理解公众的意见,从而将决策地位让位给行政专家。“一系列政策领域的研究表明,政策的决定,至少在特殊时期,更好地被理解为专家和政府机构中的演变的‘学习过程’的结果,而不是外部政治势力的斗争。在技术上训练有素的行政和政策专家有时甚至确定政策的方向和发展。”^{[3](19)}费希尔(Fischer)指出,

“专家不断增加的影响力,可以在‘政策共同体(policy communities)’的成长中看到……这样的政策共同体被形象地描述为‘隐藏的层级’,他们不仅在具体政策问题的定义上,而且关于决定涉及到各种解决方案的适当性和可行性方面都有一定比例的影响。尽管这些政策共同体仍然必须向政治精英出售他们的观点,但是来自他们的思想变成公共政策并不罕见。”^{[4](22)}

在深层意义上,专家主导整个决策过程意味着以多数原则确定政策问题和制定政策的民主化途径的衰落。根据孔多塞定理,如果我们假设每个人做出正确选择的概率都略大于0.5,那么多数统治的确总是倾向于得出正确的选择。但在许多专业的政治问题上,我们可以合理地假定普通社会成员做出正确决策的概率略小于0.5,那么,多数政治将总是倾向于得出错误的选择。^{[5](109)}显然,普通公众凭借个人的知识和经验进行决策已经远远不能解决具有专业化知识的社会问题。也就是说,在社会问题越来越专业的背景下,民主化的途径不能得出正确的决策,由掌握专业知识的专家来决定决策过程将成为政策可靠性的保障。事实上,面对现代社会复杂性的不断升级,我们可以合理地假设,专业知识和技术的思想和实践都将继续扩大,导致的结果是决策科学化进程的加剧,公民越来越被排除在公共政策的决策过程之外,从而使得决策民主化沦为一种形式,威胁到整个社会的民主精神。

在斯蒂芬看来,“专长(expertise)现象导致了自由民主理论的两个问题:第一,它是否造成了破坏公民规则的不平等现象,或者使公民规则形同虚设?第二,国家在资助、依赖专家和科学家的意见,并赋予其特殊地位时,是否能够在所讨论的自由‘政府’中保持中立?”^{[6](80)}平等和中立这两个论题都有各自的主张,但是把这两个问题放在一起,会产生一个更困难的问题:如果专家是公众知识的来源,而且,这种知识在本质上并不优越于纯粹的舆论,那么,确实不是专家的“公众”本身此时不只是不如专家有胜任能力,而且或多或少是受到了专家的文化或知识的控制。^{[6](80-81)}哈贝马斯也认为,“专家文化”使得民主讨论不可能实现。专家的思想在传统中并不被理解为生

活世界的部分,也无助于生活世界的形成,这就形成了一道不可逾越的文化鸿沟,简单来说,介于普通公众运作的幻想的世界和“专家文化”的世界。^{[7](97)}罗伯特·默顿以一种不同的方式表达了相关的观点,他认为专业人士和科学家拥有一种“认知权威”。^{[8](26)}依据默顿的理解,认知权威允许我们追问这一权威的合法性,即公众可以接受或者拒斥专家的意见,但是专家所拥有的知识往往超出了公众理解的范围,这就留给了我们一幅虚假的民主图景:公众的文化和生活世界被专家所控制或“引领”,而专家的行为超出了公众能力的企及范围。

事实上,知识本身就是一种权力与控制的工具,以特定的方式定义不同群体在社会结构中的位置和角色。^{[9](5)}对知识的占有使专家自身已经成为了新的话语权力的形式,拥有决定和强化决策的有效权力。当知识的权威与财富、威望、社会地位联系起来时,专家对促进公共利益便不再有兴趣,而是希望进一步扩大自己的权力,通过给专业技术设置更高的标准或门槛,形成一个排斥政治精英和公众进入的封闭体系。正如克罗齐耶所说:“任何一种复杂的人类体制,皆不可能取消专家与领导者的专业化职能。拥有这些职能的一些人,作为个体的他们,有时会有兴趣维护一种公开的竞争,然而,一旦它们建立起一个具有内聚力的群体,独占的倾向与限制他人进入的倾向,即会无法抗拒地显现出来。”^{[10](127-128)}因而,与其说专家占有的知识对民主构成了威胁,不如说是专家集团的封闭性和对权力的垄断最终造成了民主精神的衰落。

二、对专家的质疑与决策民主化的追求

决策科学化是现代理性发展的必然结果,当理性打破神的束缚,将人从传统的约束中解救出来时,极大地推动了社会的发展,但是当人类向更高的理性发展时,理性自身反而成为社会发展的束缚。决策科学化作为理性的产物,到20世纪中后期便遭遇各种困境,陷入危机。正如丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)所说,“正是把理性作为一种职能、作为合理化而不是作为‘理性’这样的概念,人们遇到了科学治国论方式的巨大危机。”^{[12](383)}专家主导的公共政策过程在诸多方面存在问题,受到人们越来越多的质疑。

首先,专业知识的理想化、一般化、标准化与现实并不匹配。科学决策强调用逻辑的、实践的、计算的技术方法来解决,依靠的是计算的精确和衡量。但是在公共政策的“真实世界”里并没有一个纯粹的

技术决策的问题。可以肯定的是，所有的政策都有一个技术性的成分(有些比其他更为技术)，决策时对技术信息存在一定的需求也是毫无疑问的。但这些都不应该模糊一个更为基本的事实：政策是首要的和最重要的社会和政治建设的手段，任何一个政策决定关涉的都是人们的生活方式，并不仅仅是技术性地解决问题。作为对社会和政治问题的回应，政策固有着地结合了社会和技术因素，两者中的任何一个都不能被完全独立地理解。所以，科学决策实际上脱离了现实世界，面对社会问题，通过技术手段提出的解决方案是片面的，无法解决真实生活中的问题。

其次，专家知识从表面上看来是中性事实，实际上只不过是一种意识形态。专家们会利用他们的社会地位和专业知识，服务于自己的利益和那些热衷于维护他们统治的精英们。这些指控不仅仅是一个专业渎职的问题，更是表明专家在社会系统中的特殊角色。从某种意义上来说，专家处于社会层级中的中间位置，也就是处于管理者和劳动者或者说政府和公民之间，他们是上层和下层之间沟通的桥梁。但是，考虑到大多数专业人士是从他们的上层获得奖赏，例如钱财、地位和权威，他们通常会从上层也就是精英的眼光来看世界，从当前的政治制度出发定义各种问题和制定政策。这意味着专家的决策通常只是精英们的意见，反映的是追求社会稳定和控制的精英利益，也就是说，专家通过他们的权力和知识为公众定义问题时，实际上只是将系统或精英的需求强加给公众而已，并不是公众的真正需求。另一方面，每一专门行业的专家事实上构成了一个封闭的利益集团，在涉及到他们本身利益的时候，他们会依靠自己掌握的专门知识所建立起来的权力话语来为自己攫取利益。在这种情况下，专家中立实际上是不存在的。

最后，伴随着风险社会的来临，面对高度复杂和高度不确定性的社会问题，专家知识的可靠性和解决问题的能力受到人们的广泛质疑。虽然科学对于现代大多数风险的认识是必要的，但是社会政策对科学的依赖却充满了紧张和矛盾。一方面，科学技术本身就是现代社会风险的一个根源，比如核电和生物技术。另一方面，科学将实验室的结果广泛投入到社会使用，使社会变成了一个大的充满风险的实验室。科学通常通过条件可控的实验室实验去寻找可靠的知识，但是风险社会使得这一原则不可能，风险社会之所以充满风险正是由于巨大的复杂性而导致的条件不可控。从认识论的角度来看，一旦失去了实验条件的可控性，那么使一个精确概念化的研究设计和操作化的变量有可能的逻辑便会崩溃。在这个意义上，风险的产生正

是由于科学技术的应用。从另一个角度来说，风险社会中很多领域具有极端复杂性，一个领域的专家很少是其他领域的专家，例如火箭科学家可能是当前高水平专业知识的标志，但是他或她很少有资格进行医疗手术。因此，当专家面对其他领域的专业知识的时候，也只是普通公众的一部分，并不一定掌握更多的知识和技术。

随着专家知识在公共政策中不断受到质疑，科学决策的合法性也变得越来越不充分，这使得专家越来越难隐藏一个事实，即他们的研究现在依赖于公众的政治同意。正如乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)所说“政治先于研究”^{[11](105)}，基于技术理性的政策研究应该从属于政治过程，从而提升研究层次，即更加重视公众的意见，在公众的同意中获得合法性，而不是脱离公众进行纯技术的闭门造车。这意味着，当人们对科学进行反思和对专家主导政策制定过程作出批判时，民主信念开始呈现出复苏的迹象。这种迹象是以公民参与运动掀开序幕的，越来越多的公众发现需要更多的参与和审议来替代以往专家对决策的垄断。如丹尼尔·贝尔所说：“关于政治的问题，到处可以见到的社会方面反对官僚主义和要求民主参与。‘人民应能影响控制他们生活的决定。’民主参与的革命，在很大程度上是反对社会‘专业化’和后工业社会中出现的科技治国决策的形式之一。”^{[12](400)}

正是民主参与运动推动了决策过程的民主化转向，公民又重新进入到公共政策的制定过程中来。阿斯汀(Arnstein)把公民的参与看成是一种公民权力的运用，是一种权力的再分配，并乐观地认为通过参与可以使目前被政治和经济过程排除在外的公众，在未来能被慎重地包含在内。^{[13](216)}在哈拉尔看来，“日益意识到真正的知识和责任感不是产生于客观的事实，而是产生于不同的人为了达到更透彻的理解水平而相互影响，这就逐渐形成一种参与形式的决策过程。”^{[14](309)}费希尔(Fischer)也指出，“如果代议制政府是民主合法性的价值，它必须建立在一个充满活力的公民参与的地方制度的基础上。除了简单的陈词滥调增加选民参与的需要，代议制民主要求提供公民机会更直接地在影响他们自己生活的决策中进行协商的结构和组织。……更多的参与是可能的和必要的，这意味着需要重新思考专家和公民之间的关系。”^{[4](37)}

但是在专业化程度越来越高的现代社会，不掌握专业知识的公民如何才能做到真正的决策参与呢？是否首先需要掌握专业知识，然后才能进入决策过程呢？这是决策民主化面临的一个难题，如果解决不了，公民的决策参与将成为一句空话。近些年来，协商民

主理论提出了在专家与公民之间实行知识的劳动分工的主张,即让普通公众掌握社会所要追求的目标的知识;让专家掌握实现这些目标的手段的知识。因而,公民不需要具备专业知识,同样可以参与到公共政策的决策过程中来。专家与公民因掌握不同的知识,在公共政策中扮演不同的角色,并在相互协商的过程中建立起联系,共同决定公共政策的制定过程,由此决策的科学化和民主化的关系得以重塑。

三、知识分工:决策科学化与民主化的协调

早在1927年,杜威(Dewey)在《公众及其问题》一书中,在面对公民在高度依赖专家知识的社会中如何参与的问题时,便提出专家与公民分工的主张。他认为:“在技术层面,专家可以通过分析确定社会的需求和问题;在政治层面,公民能够为这些需求和问题的追求设定一个民主日程。为了整合这两个过程,杜威倡导改进公共辩论、讨论和审议的方法和条件。讨论要求专家的参与,但他们以一种特殊的方式行动:他们不是做出判断而是提供分析和解释。如果专家,像教师和翻译一样行动,能够为公民破译这个技术世界,使他们做出明智的政治判断,那么旨在推动公共利益而不是私人利益的宪法程序便能够按原计划运行。”^{[4](7)}从他的论述中,我们看到了专家与公民之间分工的必要性,专家发挥技术层面的优势,但由公民为其设定民主日程,从而确保专家是在民主的轨道上运作。但是杜威认为社会的需求和问题由专家在技术层面来确定,在这个意义上仍然是“专家治国”的理念,导致他为专家设定的“翻译者”角色不可能实现。而且他关于公民如何设定民主日程也没有给出一定的说明,因而,杜威的劳动分工理论在理论层面上并没有解决问题;在实践层面上,从上文可以看到自20世纪初以来,决策科学化所带来的问题越来越严重。

协商民主理论提出的知识分工理论与杜威的分工主张在总体的分工方向上是一致的,但协商民主理论从一个更为规范和现实的角度明确表达了一个专家与公民分工的理念。在这个分工中,公民在社会中处于“司机”的位置,掌握着决定社会目标的知识,通过为社会和专家选择社会的目标而控制整个社会,专家则利用他们的专业知识承担起实现这些目标的手段和后果。在克里斯蒂亚诺(Thomas Christiano)看来,这样分工的好处是,“一方面,它将公民放在了社会中司机的位置上。另一方面,它赋予了公民们一种他们有能力作为平等者而扮演的角色。不同于理解实现目标之

手段所需的知识,关于目标的知识本身可以得到平等的分配,因为它们主要是道德知识,可以从日常经验中获得。”^{[15](75)}在这里,公民并不被期望对他人拥有的专业知识有一定的了解,目标的选择不如立法和政策的确定对专业知识的依赖性强。因此,公民能够控制社会目标的选择,只要系统的其余部分能够正确履行其职能,公民便能够控制整个社会。在当前的民主社会中,比例代表制为我们提供了一个公民能够发挥应有作用的可行途径。基于各政党所提供的目标和目标的序列,公民通过为政党投票选择社会追求的目标。然后这些政党依据从公民那里获得的投票数量以一定的比例在议会中代表公民。立法者被要求作为选择出来的目标的代表进行行动,而且必须在他们所代表的不同目标之间达成妥协,从而制定出法律和基本的政策。一旦法律和政策制定出来,政府的执行/行政部门就要承担起实现这些在立法中以大多数规则选择出来的目标。

知识分工理论的另一个层面也不应该忽视,即专家掌握着实现这些目标的手段的知识,在公共政策的制定过程中要发挥专家在手段或者技术层面的优势。在日益复杂的技术化社会中,专业知识无疑是决策可靠性的保障,而且事实上,服从专家也可以帮助普通公众实现真正的决策参与。在布坎南(Allen Buchanan)看来,“真实信念产生的最重要的社会制度是:(1)劳动的社会分工;(2)专家或者认知权威(个人或群体)的社会认同,他们作为真实信念的可靠来源得到其他人的服从。”^{[16](103)}当然,认识的服从应该是适度的,“过低的认识服从是低效的,因为它意味着个人和群体不得不承担重新发现已经被专家掌握的真理的成本,与承受如果他们服从专家就不会承受的拥有错误信念的代价。过高的认识服从也是低效的,通常会造成过分审慎或是道德风险。”^{[16](104)}适度的认识服从则体现为专家的知识和作用被限定在手段层面,专家不能代替公民直接决定社会的目标,而只能运用自己的专业知识为目标实现提供作为决策依据的理论和方案。这样一来,专家之间的协商主题也就完全不同于公民的协商,它们主要关注的是实现目标的手段问题或立法的结果。这些协商要比公民协商更多科学评估的专业化标准,可以被称之为工具性或结果性协商。

公民与专家之间的知识分工对公民与专家的角色和地位做出了明确的区分,并在目的——手段的逻辑框架内,将公民与目的相联系,专家与手段相联系,赋予了公民与专家共同参与公共政策的途径。但是,克里斯蒂亚诺(Thomas Christiano)认为知识的分工要合理的实现还要解决两个关键问题:委托—代理问题

(the principal-agent problem)和真理敏感性问题(the problem of truth sensitivity)。委托—代理问题是指系统内的立法和行政部门能否使用他们的专业知识忠实地实现公民的基本目标？真理敏感性问题是指当主要的决策者，即公民、政治家和行政人员都不是专家，复杂的专业知识如何能影响决策的过程？总体来说，系统的立法者必须不仅是公民的忠实代理者，而且他们的决定必须同时具有真理敏感性，否则公共政策的制定将无法实现民主化和科学化的目标。为解决这两个问题，克里斯蒂亚诺提出了四个主要的机制，即团结(solidarity)、重叠理解(overlapping understanding)、竞争(competition)和处罚(sanctions)，试图提高知识分工的民主性和科学性。^{[17](37-42)}

第一，团结机制。通过这个机制，人们可能有动机推进彼此的目标。这可能发生在两个方面：背景的相似(similarity of backgrounds)和思想的相似(like-mindedness)。第一种可能来自共享的种族、民族或不公正的历史背景，或是更特殊的背景，例如同是艾滋病患者。这些共享的背景可以使他们产生相互的同情和关注，以及更广泛的意愿参与到彼此的目标追求中去。第二种是指人们分享共同的政治和道德目标，并对如何实现这些目标有着广泛的共识。政党和利益集团的成员拥有相似的思想，而且政党和利益集团的目的就是要建立一个有相似思想的人的团体，所以，他们彼此之间存在一定程度的团结。当人们分享着这种相似的思想，即使互相监控的机会和能力有限，他们也能够互相信任地追求共同的目标。这意味着团结机制可以激励人们推进共同的目标。

第二，重叠理解机制。它是指这样的一种状态，有两个人或更多的人分享一些专业知识，但不分享其他专业知识。例如P知道知识学科a、b、c，Q知道b、c、d，R知道c、d、e，S知道d、e、f。那么，P和Q的知识重叠在b和c，这种重叠可以让Q理解a的一部分，因为P能够将a的思想“翻译”成b和c。虽然P和S没有重叠的知识，但是通过中介Q和R，P和S的知识仍然能够互通。在公共政策领域里，政策专家、经济学家、政治学家等专家之间存在着这种重叠理解，通过中介，各种专业知识不仅能被翻译成立法者或行政人员的语言，使其与他们面对的问题相关，还能使公民对各项政策有相关的理解，这就促成了特殊科学领域的专家与非专家之间的交流。另一方面，重叠理解也有助于保持理论家的诚实。在某种程度上，有许多人对专家的所作所为和理论知识的应用情境有一些了解，那就有方法监控那些非专家可理解的理论。这可以帮助理论家对普通公众负责。

第三，竞争机制。这一机制倾向于通过政党内部之间的竞争，使政治家以一种符合最佳社会科学的方式制定法律。据推测，一个系统包含了很多拥有不同政治观点的人，这意味着对政治应该实现的目标有不同的概念。他们也属于不同的政党或政党内部的派系，并试图推进不同的目标。他们对确保他们所在的政党和政治家以适当的方式推进目标感兴趣，同时他们也有兴趣让人们关注一个事实，即反对党和政治家的行动方式不符合最佳的社会科学。这样一套激励机制对同样在这里发挥作用的敌对系统来说也是适用的。专家都将实施下面第四种机制所描述的各种制裁，以确保他们自己政党的成员遵循最佳的理论行动。

第四，惩罚机制。政党和利益集团不仅仅只依赖共同目标而尽职地追求，系统会对那些没有忠实地和胜任地追求目标的人施以惩罚。第一种惩罚包含了提供专业知识以实现目标的科学家网络。如果大量的经济学家认为一项政策没有带来本应带来的目的，一个影响就是迫使那些在制定政策中发挥作用的专家放弃这项政策。某种程度上，每个政党和利益集团的相关目标都包含着这些领域的专家，会有专家、评论家代表的广泛的意见，所以这种惩罚可以使社会中的所有团体都受益。第二种惩罚发生在许多专家看到某位专家的错误时，使立法者开始认为专家不再值得信任，并停止直接或间接地与他们协商。当然前两种惩罚都依赖于专家之间的竞争的存在。第三种惩罚则是由政党的忠实成员施加的，他们有理由充分了解那些没有追求他们选择的目标的人。这种惩罚可能是一种羞辱但也可能是通过撤销政党对特殊个人的支持的方式剥夺其政治权力。这里专业知识扮演了一个重要的角色，因为政党的忠实成员的观点部分依赖于特定领域的专家的观点。第四种惩罚是由政府施加的。致力于实现目标的政治家，一旦获得权力，就有可能开除顽固的行政人员或员工等等。第五种惩罚是由选民施加的。在这里他们可能会抛弃一个政党，因为这个组织没有推进他们想要的目标。

所有的这些机制不是孤立的，互相之间可以弥补对方的不足，在克里斯蒂亚诺看来，可以有效地解决真理敏感性的问题，同时有助于解决委托—代理的问题，共同影响着公共政策的制定过程。

四、余论：有待解决的问题

以上论述表明专家与公众之间的知识分工为决策科学化与民主化的两难困境提供了一条可采用的道

路。然而,这条道路还存在一些有待解决的问题。约翰·曼斯布里奇(Jane Mansbridge etc)等人认为:“专家规则中包含的民主问题是从决策中排除非专家的决策,会威胁到作为人民统治的民主的基础本身。即使当人们设置了目标,而专家在理论上解决的只是手段(正如克里斯蒂亚诺所说),讨论、试验和实施手段的过程经常澄清而且为目标提出新的问题。将非专家从手段方面的协商过程中排除,破坏了公众在民主社会中的目标设定角色。”^{[18](14-15)}事实上,公民与专家在公共政策中很难截然分离,如果仅仅由公民与专家各自负责决策的民主化与科学化,这是一种过于简单的做法,在实践中会存在很多问题。

在决策民主化层面上,知识分工要求公民必须成为社会全部目标的选择者,但公民实现其目标设定的角色却是通过投票选择政党和政治家作为其代表的方式,也就是说公民在公共政策决策中的实际作用仍然是由代表来完成的,这就导致了委托—代理问题。虽然知识分工理论意识到了这个问题,却没有直接解决这个问题,因此公民为社会选择的目标究竟有多少能被实现便存在很大的疑问,这直接影响到公民能够在多大程度上参与公共政策的制定过程。另外将专家限定在手段层面的方式来终结专家的控制,忽略了专家在社会职业化的过程中因占据一定的职位而拥有权力的事实,一旦权力与知识相结合,所产生的知识权威或者专家文化将导致专家再次控制整个决策过程,因此只有将知识和权力相分离才能限制专家的作用,确保决策的民主化。但是知识分工理论没有论证如何在社会中消除专家的权威,构建专家的翻译者或者辅助者角色,为社会目标服务。

在决策科学化层面上,知识分工要求专家在手段和结果上为决策提供理论和知识的支持,但是专家主要是通过技术的手段来发挥专业知识的优势,而忽略了文化和价值的内涵,使得专家所提供的理论具有工具理性的特性,导致专家知识的可信度受到质疑。克里斯蒂亚诺提出了团结、重叠理解、竞争和惩罚等实施机制,以展开知识竞争和制造清规戒律等方式来确保决策具有真理敏感性。但是,“实际上,竞争……反而会使技术专家变得更专业、更精明,在迷信知识方面走向疯狂的境地。”^{[19](9)}显而易见,要消除专家对技术的迷信,同样需要公民在手段层面的参与,需要公民为专家知识设定方向和补充内容。事实上,很多社会运动和制度协商的经验,表明公民的能力比传统所假设的更能处理复杂的社会和技术问题。^{[20](51-54)}在费希尔看来,公民所具有的“地方性知识(local knowledge)”对决策有重要的价值。^{[4](148-151)}

诚然,知识分工并不是解决所有问题的灵丹妙药,而且自身尚存很多未解决的问题。但是专家与公民之间的知识分工暗含的是专家与公民之间关系的一种转型,它让公民掌握决定社会目标的知识,使公民控制社会并社会确定政策议程,这是决策民主化的题中之义。同时它将专家限定在手段层面,为公民所决定的社会目标服务,这是对专家治国论的终结,使科学知识在民主的引导中发挥积极的作用,为进一步探索决策科学化与民主化提供了可采用的路径。

参考文献:

- [1] 约翰·杜威. 公众及其问题[M]. 贾祥敏译. 上海: 复旦大学出版, 2015.
- [2] 弗兰克·古德诺. 政治与行政: 一个对政府的研究[M]. 王元译. 上海: 复旦大学出版, 2011.
- [3] Frank Fischer. Technocracy and the Politics of Expertise [M]. Newbury Park: Sage Publications, 1990.
- [4] Frank Fischer. Citizen, Experts, and the environment: The politics of local knowledge [M]. Durham and London: Duke University Press, 2000.
- [5] Eric MacGilvray. Democratic doubts: Pragmatism and the epistemic defense of democracy [J]. The Journal of Political Philosophy, 2014, 22(1): 109-115.
- [6] 斯蒂芬·特纳. 专家有什么问题[J]. 成素梅, 郭桑译. 哲学分析, 2014, 5(4): 80-85.
- [7] Jurgen Habermas. The theory of communicative action, Vol. 2: Lifeworld and system: A critique of functionalist reason [M]. Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press, 1985.
- [8] Robert K. Merton. Sociological ambivalence and other essays [M]. New York: Free Press, 1976.
- [9] Frank Fischer. Professional expertise in a deliberative democracy: Facilitating participatory inquiry [J]. The Good Society, 2004, 13(1): 5.
- [10] 米歇尔·克罗齐耶. 法令不能改变社会[M]. 张月译. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [11] Beck U. Ecological enlightenment: Essays on the politics of the risk society [M]. Westminster: Humanities Press, 1995.
- [12] 丹尼尔·贝尔. 后工业社会的来临——对社会预测的一项探索[M]. 高钰等译. 北京: 新华出版社, 1997.
- [13] Sherry R. Arnstein. A ladder of citizen participation [J]. Journal of American Institute of Planners, 1969, 35(4): 216-220
- [14] 威廉·哈拉尔. 新资本主义[M]. 冯韵文, 黄育馥译. 北京: 社会科学文献出版社, 1999.
- [15] Thomas Christiano. Democracy and social epistemology [J]. Philosophical Topics, 2001, 29(1/2): 75-78.
- [16] Allen Buchanan. Politician liberalism and social epistemology [J]. Philosophy & Public Affairs, 2004, 32(2): 103-104.
- [17] Thomas Christiano. Rational deliberation among experts and

- citizens [C]// John Parkinson and Jane Mansbridge. *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- [18] Jane Mansbridge. A systemic approach to deliberative democracy [C]// John Parkinson and Jane Mansbridge. *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- [19] 张康之. 论社会治理中的职业化及其技术控制[J]. 中共杭州市委党校学报, 2013(3): 9–12.
- [20] Doble J, Richardson A. You don't have to be a rocket scientist [J]. *Technology Review*, 1992(1): 51–54.

A dilemma between scientization and democratization of decision making and its solution: An analysis based on the knowledge division of the expert and citizen

SUN Qiufen

(School of Government Administration, Nanjing University, Nanjing 210046, China)

Abstract: In the process of making public policy nowadays, scientization and democratization have been hanged together to be one, but behind the superficial consistence, there exists a dilemma between them that scientization and democratization cannot be achieved at the same time. On the one hand, the specialization and complexity of the social problems and the decision-making process require scientization. On the other hand, expert-oriented decision-making would lead to destruction of the spirit of democratization. The account of knowledge division of labor claims that the general public should grasp the knowledge of the goals that the society desires to pursue, and experts grasp the knowledge of the means of achieving these goals. This is not only to bring the public knowledge and culture into the public policy, but also to constrain the function of the experts at the level of the means to serve the citizens. To a large extent, this can help experts and citizens go together to determine the process of public policy, and at last the relationship between scientization and democratization of decision-making can be balanced.

Key Words: the knowledge division of labor; decision making; scientization; democratization

[编辑：胡兴华]