

学者参与决策过程的五种角色

余万里

内容提要 学者在公共决策中的角色和作用呈上升趋势,在公共政策制定的各个环节中,学者分别扮演议程设置的塑造者、政策方案的设计者、政策采纳的“决策者”、政策执行的协助者和政策评估的“评议者”角色。学者参与决策过程必须基于自身的专业化,系统掌握特定领域的知识及科学逻辑的研究方法,才能在政策和社会服务领域更好地发挥作用。

关键词 国际关系理论 决策过程 学者 政策研究

学者是在某个领域拥有专门知识并以此为职业的人。随着现代政府公共管理职能的扩大,公共决策涉及的范围越来越大、领域越来越多,对各类专门知识的需求也不断增加,这一客观趋势使学者在公共决策中的角色和作用也相应上升。改革开放30年来,中国学者在公共事务与决策领域的参与已经不是一个新的现象,从每年的人大、政协会议、中央经济工作会议到各职能部门的日常决策,从经济、社会、文化、法治到外交等各个领域,都可以看到学者们活跃的身影。在经济领域,专家学者的作用尤其显得突出,每逢重大经济政策酝酿和出台,经济学家经常成为受关注的焦点。

随着中国改革与转型的深化,经济与社会利益日渐分化和多元化,对学者参政的负面评价也成为媒体和公众舆论关注的话题。在经济领域,学者利用自己的专业资源、社会地位及与政府部门互动形成的“权威”寻租,政府部门、利益集团和垄断行业利用学者为其狭隘利益代言等现象屡见不鲜,学者参政已经引来诸多非议,相形之下,在中国的国际关系和外交领域,学者对决策过程的参与才刚刚起步。

* 余万里:北京大学国际关系学院副教授。(邮编:100871)

改革开放 30 年,中国的国际问题学者已经通过各种不同的方式在外交决策过程中发挥着影响,形成了学术界与决策界之间的沟通与互动渠道。当然,这些渠道的制度化 and 透明度还远远不够。随着中国国力和国际地位的提升,中国与世界的互动越来越密切,特别是近年来全球金融危机的冲击和中国企业的“走出去”,中国外交日益呈现国际国内两个大局统筹联动的局面。政府、社会与企业对外交和国际知识的需求必然增加,国际问题学者也将迎来更加广阔的参政议政空间。在这个背景下,学者应当对自己在公共决策中的角色与功能有必要的了解和认识。

外交决策作为公共政策的一个组成部分,其决策过程也符合公共政策制定的一般流程。通常而言,一项完整的公共政策的制定过程包括五个环节:议程设置、政策规划、政策采纳、政策执行和政策评估。^① 在这些环节当中,学者都有可能获得参与、介入的机会,在不同的环节,学者扮演的角色、承担的职能与发挥的作用各不相同。

一、议程设置的塑造者

所谓议程设置,简单的说就是建构政策问题、确定决策对象的过程。这是任何决策过程必须经过的初始阶段。在社会生活中,决策者每天都要面对无以计数的信息和问题。各种利益要求形形色色,决策中枢面临的问题纷繁复杂,任何决策者面临的首要问题是从无限的信息和问题中选择他们认为重要的问题来加以解决。从表面上看,这个阶段似乎平淡无奇,制定政策当然要从问题的提出开始。然而,在政府决策的政治过程中,这个阶段恰恰是一个核心环节。

任何决策者面临的首要问题是从无限的信息和问题中选择他们认为重要的问题来加以解决。美国政治学家托马斯·戴伊认为,设定议事日程,是政策制定过程中“最重要的阶段”,“那些不被界定为问题的社会状况永远不会成为政策问题,永远不会成为新闻,永远不会引起政府官员的关注。确定问题是什么比认定解决问题的答案是什么甚至更为重要。”^②

政策议程的设置一部分来自政府体制渠道,但也有相当部分来自政府体制外渠道,如利益群体、专家学者、公众舆论、大众传媒的输入,以及危机和突发性事件的压力。当代中国政策议程面向体制外的开放性已经达到了比较高的程度,利益群体的表达已经通过某些形式得到反映,公众舆论和大众传媒在政策问题建构过程的作用不断上升,政府对危机和突发事件的反应也越来越灵敏。目前,专家学者运用其专业特长,从科学的角度对公共问题做出分析和预测并影响决策议程,也构

^① [美]威廉·邓恩:《公共政策分析导论》,谢明等译,北京:中国人民大学出版社 2002 年第 2 版,第 14 页。

^② [美]托马斯·R.戴伊:《自上而下的政策制定》,鞠方安等译,北京:中国人民大学出版社 2002 年版,第 6 页。

成了输入政策议程的重要渠道。

在议程输入阶段,学者扮演的是议程塑造者的角色。发挥塑造者角色的关键要素是影响力,这种影响力可能来自学者与决策者之间的个人关系,可能来自决策者对学者个人或专业知识的尊重,也可能来自学者通过媒体发挥的舆论作用。从世界各国的决策机制看,学者影响力的发挥并没有一定之规,学者与决策者的个人关系是可遇不可求的,等待决策者的关注是被动的,只有通过媒体发挥影响是学者可以主动获取的。李侃如通过他在学术界和决策圈的亲身经验指出:“学者应该注意,大多数决策者没有时间读书,基本上不读学术文章。他们绝对读社论……”学者们可以通过写社论、接受采访和在《外交事务》等有政策影响力的期刊上发表文章来建立自己的影响力,此外还应该面对面地拜访你试图影响的对象。^①

二、方案规划的研究者

政策问题在输入议事日程之后,就进入到方案规划的环节。这个环节通常需要完成五个方面的任务:

- 问题建构:提供与政策相关的知识,分析问题的定义和性质;
- 前景预测:根据可能采纳的方案(在付诸实际行动之前),预测政策可能导致的结果;
- 目标确立:在全面掌握政策信息,透彻分析问题性质及进行前景预测之后,提出决策希望达到和可能达到的目标;
- 方案设计:根据政策问题、政策环境提出实现政策目标的手段、途径和步骤;
- 政策建议:在系统化政策方案的基础上提供建议和帮助,决策者通常需要不同的政策建议,通过不同方案之间的比较最终做出选择。

方案规划的目的是为了解决既定的政策问题,其基本任务是运用分析和研究的手段找出解决问题的可操作方案。方案规划也是一个设计和选优的过程。政策分析和规划人员需要运用各种定量和定性的方法,设计一系列可供选择的方案,然后通过系统的分析、比较和可行性论证,在多个备选方案中确定一个能最大限度地实现既定目标的方案。目标的明确与否直接影响方案的质量,甚至影响到政策的有效执行与评估。方案的设计过程要对政治、经济、技术、行政、法律等可行性条件进行充分的论证,充分估计主客观需要与可能,兼顾未来因素的影响,使方案建立在充分可行的基础之上。

政策方案的规划过程固然是一个政府体制内的活动,但又是一个科学性要求

^① Kenneth Lieberthal, "Initiatives to Bridge the Gap," *Asia Policy*, No. 1, January 2006, pp. 13-14.

比较高的活动,因此是专家学者通过长期学术研究积累的专业知识和智能得到最大程度发挥的环节。学者可以通过决策咨询会、听证会、论证会等途径直接参与政策规划,也可以通过参与委托课题研究、提供信息和学术成果等方式间接地为政策规划提供素材和思路。在这些方面,学者独立于政府体制之外的立场和长期积累的学术素养可以为政策规划提供独特的贡献。

首先,学者的独立性可以为决策提供更加全面的视角。政策问题通常不会孤立存在,一个领域的问题往往同其他领域的问题相互关联、相互影响、相互依赖。在法案规划时,要运用系统的观点,将短期利益与长期利益相结合,将局部利益同整体利益相结合,将次要矛盾同主要矛盾相结合,将内部条件与外部条件相结合。政府体制内的政策规划人员往往被分隔在各个不同的部门当中,部门的利益和角度往往会阻碍他们的全局的观点,而相对独立和超脱的学者更方便提供这种跨部门的纵向与横向的协调。

其次,学者的专业素养有助于政策规划的科学性。决策在本质上是主观见之于客观的过程,政策分析和规划不可避免地具有主观性的因素。从某种意义上讲,政策规划的主观性是不可避免的,是必然的、客观存在的现象,但是尽可能全面、准确的掌握信息有助于决策尽可能地接近客观世界的运行规律,并且在一定程度上抵消主观性带来的负面影响。政府部门内部的人员每天都忙于应付日常性的事务,很难有时间建立对政策问题的长期、全面和深入的认识,而这些缺陷恰恰是从事专业研究学者的长处。

当然,学者参与政策规划也有其先天不足,如政策信息匮乏、对政策问题的把握不到位及对决策机制的不了解等等,在参与政策规划的时候经常会出现隔靴搔痒的窘境。这些问题只能通过学者改进自身的研究来加以弥补,需要更多地关注现实政策的动态,学术研究更多地面向现实问题与现实相结合。实际上,体制内的政策规划人员都有长期经验的积累,在多数问题上并不需要学者来越俎代庖,学者通过长期的研究积累的相关背景信息和知识往往是最有价值的。

除此之外,李侃如提供的几条建议也是十分具有参考价值的:

- 理解政府面临的主要政策困境并了解推动决策的即将发生的事件;
- 提供解决问题的正面协助,即便是忠言也不必逆耳;
- 要接受“剽窃实际上是最高的奖赏”,政府在接受你的建议的时候是不会注明出处的;
- 要取得决策者的信任,一方面总能提供有价值的建议,另一方面要在学术界和媒体那里保持低调;
- 要训练自己用清晰、简洁的要点来表达自己的观点。^①

^① Kenneth Lieberthal, "Initiatives to Bridge the Gap," pp. 13-14.

三、政策采纳的“决策者”

政策采纳是决策过程的核心阶段。在这个阶段,依法拥有决策权力和责任的领导者需要在各个备选方案进行比较、筛选,选择最优的方案作为解决政策问题的途径。政策采纳是政策的“最终确定”过程,从狭义的角度讲,决策就体现为这一政策采纳的过程。在政策采纳的过程中,决策者需要回顾议程设置、方案规划阶段所进行的工作,评估政策方案的质量和可行性,对政策方案的某些内容进行修改和调整,然后做出判断和决定,形成最终输出的政策。

政策采纳主要是一个政治行为,是获得合法授权的首长或领导集体的意志决定。在这个阶段政治利益的考虑往往发挥主要作用,如迪安·艾奇逊所言的“比真理更真实的东西”。^① 学者和体制外人员很难施加影响,而且这种影响本身就不具备合法性。不过如果学者通过“旋转门”进入政府体制内获得了决策的权力,他的专业素养也可以在政策采纳中发挥作用,不过在决策者的位置上他的身份已不再是学者,此时更重要的决定因素与其说是他头脑的学识,不如说是职位。

四、政策执行的协助者

政策执行即政策采纳结果的执行过程,主要表现为行政权力的运行过程。政策执行的主体以国家名义的依据法律的授权和相应的规范行使行政职权,一般而言,其他任何组织或个人都无此权力。不过在特定条件下,行政机构也可以委托其他组织或个人以某一行政主体的名义展开。在外交领域,近年来比较活跃的“二轨外交”就属于这种受委托的政策执行活动,这种委托通常不需要正式的授权,表现为学者与政府之间的某种默契和信任。

在“二轨”机制中,学者能够发挥比较独特的作用:其一,学者的专业知识可以为国家的政策提供更加深入的解读和宣传,协助官方向外界传播国家的政策立场;其二,学者的身份可以比较方便的展开对外交流,承担沟通信息和搜集情报的功能。学者由于不在行政体制内,受行政体制和纪律的约束比较少,也不负担政策的责任,在政策执行过程中的“自由裁量权”比较高,可以更加灵活地解读政策,便于沟通和交流。尤其是在官方外交关系比较紧张的情况下,学者的“二轨外交”可以绕开政策立场的约束,在紧张对立的官方关系之间发挥润滑剂的作用。

当代中国外交和国际关系领域的多数学者都是从自己的政治和社会责任感出

^① “making things dearer than truth,”指的是真理背后的政治和利益考虑。参见〔美〕沃尔特·艾萨克森、埃文·汤玛斯:《美国智囊六人传》,王观声等译,世界知识出版社1991年版。

发自觉地承担国家政策协助者的角色的。在这个过程中,学者在一方面要对政策有准确的理解和把握,不能自行其是地发表“个人的观点”;另一方面又要具备自己的独立思考和见解,不能单纯地做官方的“传声筒”。这两方面的协调统一才能造就一个受官方信任、被国际社会接受、真正能为外交做贡献的学者。当然,在与国际社会打交道的过程中,学者还需要培养跨国、跨文化的沟通和交流才能,包括外语和语言表达能力等等。

五、政策评估的评议者

政策评估是按一定标准和程序,对政策效果进行评判的一种政治行为,目的在于取得与政策效果有关信息,作为调整政策、改进政策及制定新政策的依据。在一个科学完整的决策过程中,政策评估应该是一个重要的环节,不过在现实当中这往往成为可有可无的薄弱环节。在政府体制内部,对既有政策展开即时评估基本上是不可能的。因此,非政府系统的评估显示出其重大意义,它可以由行政机关委托营利性或非营利性研究机构、学术团体、专业咨询公司及大专院校进行,也可以由投资或立法机构组织,或者由报纸、电视、民间团体等非政府系统评估者自己组织。

以学者为主体的专业人员显然成为政策评估的重要力量。学者的科学研究可以为政策提供更加深入、全面的评估。学者远离决策部门,具有相对独立的学术地位,也有助于保证政策评估的客观性和中心性。不过,学术的超脱地位也会带来另一方面的问题,由于缺乏与决策者沟通的渠道,政策评估人员难以充分了解决策背景,无法体会决策中的微妙,这样的评估意见当然不能切中要害。即便如此,学者研究也可以对政策提出有价值的评估意见,当然这必须基于严谨的研究而不是情绪化的牢骚议论。

马克斯·韦伯在《以学术为业》的演讲中提到:“今天,作为‘职业’的科学,不是派发神圣价值和神启的通灵者或先知送来的神赐之物,而是通过专业化学科的操作,服务于有关自我和事实间关系的知识思考。”^①这段话提醒我们作为学者参与决策过程,无论是扮演政策议程的塑造者、方案规划的研究者、政策采纳的“决策者”、政策执行的协助者,还是正常评估的评议者等种种角色,必须基于自身的专业化。学者的专业化来自两个方面:其一是对特定领域知识的系统化掌握;其二是科学的逻辑的研究和思维方法。“无论就表面还是本质而言,个人只有通过最彻底的专业化,才有可能具备信心在知识领域取得一些真正完美的成就。”^②也只有基于此,学者才能在政策和社会服务领域发挥受人尊敬的作用。

① [德]马克斯·韦伯:《学术与政治》,冯克利译,北京:三联书店2005年第2版,第45页。

② [德]马克斯·韦伯:《学术与政治》,第23页。