

# 公共决策合理性困境的认识论解析及解决途径

尚智丛, 闫玫豫

(中国科学院大学人文学院, 北京 100408)

**摘要:**公共决策是依据事实与价值而开展的集体认识活动, 追求合理性目标。当代各国积极推进公共决策科学化, 以科学知识与科学方法提升其合理性。深入的认识论分析发现: 科学化并未彻底解决公共决策合理性问题。科学的不确定性和价值蕴涵是造成公共决策合理性困境依旧存在的主要原因。借助实践哲学, 解决此困境的基本途径是发展知识民主。20世纪90年代后, 知识民主倡导在科学知识生产和应用阶段容纳异质主体平等和自由参与、以理性协商方式解决知识争议、平等共享知识成果。发展知识民主需要坚持“法治主义”原则。在遵循各种现有社会规范与伦理道德的基础上, 充分发挥人的创造力, 在原有规范的维持与变化之间达到相对平衡, 以保持社会稳定与进步。

**关键词:**公共决策; 科学化; 合理性; 知识民主

中图分类号: C934; B029

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2024)02-0001-09

政府是社会公共事务的主要管理者, 通过制定行之有效的公共政策, 调节社会生产与社会生活, 这一过程被称为公共决策。当代的科学技术被广泛应用于社会生产和生活的各个方面, 影响大多数人的利益。一方面, 政府通过公共政策的制定和实施来发展、控制和使用科学技术。另一方面, 科学在政府的公共决策中扮演了越来越重要的角色, 特别是关乎人民健康、国家安全、国计民生基础性产业以及动植物和环境保护等敏感问题的决策中。公共决策科学化是决策者凭借科学思维、利用科学手段和科学技术知识进行决策, 简称为“科学决策”。<sup>[1]</sup>科学赋予公共决策合理性, 因而在公共管理领域亦备受推崇。公共决策科学化是当代世界国家治理的发展趋势, 虽各国有所差异, 但其基本内涵、原则、程序及措施有着广泛的一致性。人们普遍认为科学是对自然规律的认识, 具备天然合理性, 因而, 依据科学知识而作出的公共决策也天然地具备合理性。然而, 事实并非如此简单。现代科学在其发展过程中所存在的不确定性和价值蕴涵给公共决策科学化带来一定的合理性困境, 本文对此加以分析并提出解决途径。

## 一、公共决策合理性的含义

公共决策活动在认识与实践两个层面进行, 因而, 公共决策合理性包含认识论和实践论两个层面的含义。在认识论层面, 合理性内含着合规律性与合目的性; 在实践论层面, 公共决策要遵从社会规范, 并发挥主体创造性。公共决策科学化之所以意义重大就在于可以提高公共决策的合理性。

### (一) 公共决策合理性的认识论含义

公共决策是为解决公共事务中某一具体问题或完成某一任务而制定具体活动方案的过程, 方案中包括未来实践的目标、方法、手段和预期结果。作为认识活动, 公共决策应符合认识合理性, 也就是认识的合规律性与合目的性的统一。

收稿日期: 2023-09-14

基金项目: 中国科学院大学“中央高校基本科研业务费专项资金资助”项目(2022020271)

作者简介: 尚智丛(1967—), 男, 内蒙古新林浩特人, 中国科学院大学人文学院教授、博士生导师; 闫玫豫(1987—), 女, 河南项城人, 中国科学院大学人文学院博士研究生。

合规律性指符合物质世界的客观规律与人的认识规律。按照马克思主义实践认识论,人的认识规律与物质世界客观规律是一致的。在一项具体的公共决策过程中,合规律性表现为主体的决策活动依据决策对象的客观规律和客观条件、遵从认识的逻辑思维规律而进行。在当代知识与知识社会中,科学技术知识提供了最为广泛的客观规律与客观条件的信息。例如,在抗病虫玉米等转基因农作物安全性的评估中,生物学、农学为人们提供了关于玉米这一农作物的、最广泛的知识。公共决策的合规律性有其真理性标准。客观规律和客观条件是公共决策的出发点,真理性标准是公共决策科学化前提。

合目的性指公共决策要实现公共决策者的目的,将参与决策的各方利益诉求贯彻到决策之中。主体从自身需要提出利益诉求,制定决策目标,再根据对事物的客观规律和客观条件的认识,去预测事物的未来前景,在观念上建构未来蓝图,并提出实现途径、手段和方法,从而为人的实践活动提供方案。公共决策方案的实施最终会变革实践对象,使之满足人的需要。从这一点来说,公共决策活动有其功利性标准。公共决策合理性的功利标准就是衡量决策客体在满足决策主体的利益诉求方面有无价值以及价值大小。功利性标准是主体选择决策客体、决策工具、决策形式和决策方法的基本依据,也是检验决策结果和决策实施效果的重要依据。

在总结决策实践的基础上,赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon)曾提出决策要遵循两条最基本的原则:有限理性原则与满意原则。所谓“有限理性”是指决策者不能够无限使用理性,只能在有限的范围内使用理性。这是因为人的知识是有限的,而且决策者个体无法掌握关于决策对象的全部信息,也无法认识决策对象的全部规律,决策者个体只能在有限的理性范围内做出决策。所谓“满意原则”是说在具体的决策过程中,决策者并不能做到“最优标准”,当某一个备选方案能够满足当初预设的基本要求时,决策者就实现了满意要求,而不再寻找更优的备选方案。<sup>[2]</sup>西蒙的这两条原则进一步说明公共决策的合规律性与合目的性是在具体社会历史条件下的统一。因此,公共决策科学化有其社会历史条件的局限。

## (二)公共决策合理性的实践论含义

公共决策还是实践活动,其合理性有实践论上的含义。

其一,公共决策是在一定的社会文化环境中进行的,要遵从基本的社会规范的约束。公共决策与人的所有行为一样,其活动与结果要符合当下的社会规范,这是公共决策合理性的第一个方面的实践论含义。具体来说,它包含两层内容:一是公共决策主体的伦理需要得到满足。尽管公共决策主体的需求是多方面、多层次的,包括物质需求、精神需求以及物质与精神的综合需求,但公共决策及其后果不但要满足主体的功利诉求,还必须使之符合社会公正,有利于促进社会秩序的协调、稳定和健康发展。否则,公共决策主体将遭受社会伦理谴责,公共决策也将无法顺利实施。二是公共决策要体现社会道德规范。参与公共决策的主体是多元的,彼此间存在不同的利益诉求,公共决策需遵从当下的一般社会道德规范调和不同的利益诉求。在任何社会中,财富是有限的,社会分配过程中存在一定程度、一定范围内的不公平,这造成个人利益与他人利益之间、局部利益与整体利益之间、当前利益与长远利益之间不可避免的矛盾与冲突。在协调和解决这些矛盾与冲突的过程中,形成了社会普遍接受的道德规范。

其二,公共决策要激发主体创造性。公共决策的主体依据现有条件,对事物的未来发展进行设计与规划。现存事物不完美,需要进行变革,公共决策就是对变革方案的选择,因此,公共决策是对现实的超越与重建。在公共决策过程中,主体自由、自觉地对事物未来的发展进行创造性的设计和规划,将自身对美好事物、美好生活的观念与想象注入其中,使它表达主体的审美需求与审美理想。可以说,公共决策在观念性地塑造外在对象的同时,也塑造了主体自身的内在世界。人的本质力量在公共决策观念中得到体现,并在公共决策这一创造活动过程中肯定自己。

## (三)公共决策科学化与合理性

公共决策科学化之所以重要是因为科学赋予公共决策以合理性。从认识论角度来说,科学知识是对自然规律的反映,按照科学知识来进行公共决策,就能够实现公共决策的合规律性。然而,在实践中,如

何正确使用科学知识进行公共决策却是一项复杂的工作。我国及世界主要国家在 20 世纪后期都逐步建立起了相对完整的科技咨询制度,将适用的科学知识引入到公共决策程序之中。在具体的公共决策过程中,各类参与主体充分认识到其“有限理性”的局限,就会依据现有条件确定其具体目的,从而使得公共决策符合其目的性。

从实践论的角度来说,公共决策科学化可以让决策所涉及各类人群从中获得适当的利益,实现利益均衡,从而保证公共决策的适用性与有效性。公共决策的目的是制定恰当的政策,而政策最终要作用到公众身上,公众感受良好并广泛支持,政策才能执行得下去,否则,就会出现政策难以落实并频繁调整的状况。公共决策合理性本身就包括合目的性。随着科技日益渗透到人民的生活之中,公共政策的制定——无论是有关科技自身发展的规划和计划,还是科技促进经济社会发展的项目与规章制度,同样也是利益分配和调整的过程。不仅需要从决策者、专家的视角来制定政策,更需要从政策的利益相关方视角来协调各方的利益诉求。公众是最普遍意义上的利益相关者,利益相关方参与政策制定,提供政策导致利益变化的更多信息,不仅能提高政策质量,也是公民权利和社会公平正义的保障。从公共决策合理性角度来看,公共决策过程也是一个民主协商与民主决策的过程。可以说,公共决策科学化也是保证公共决策民主的重要途径。

## 二、公共决策科学化过程中存在的合理性困境

从理论上来说,科学化可以实现公共决策的合理性。但是,在实践中,公共决策科学化主要通过科技咨询来实现。科学的不确定性和科学的价值蕴涵通过各类专家的咨询意见而进入到公共决策,这造成公共决策科学化过程中依旧存在合理性困境。

### (一) 科学的不确定性带来的合理性困境

公共决策合理性的一个重要内容就是合规律性。公共决策试图通过科技咨询利用科学知识,进而获得合规律性。然而,当代科学的迅速发展越来越暴露出科学不确定性。这不仅表现在新知识发展过程中持续不断的科学争论,还表现在科学知识大规模应用所带来的不可预测风险的大幅增加。

首先,从知识属性上来说,科学知识是经验性知识,是对多次反复出现的同类经验现象的归纳而来的。按照归纳逻辑的规则来说,如此获得的知识只是或然正确,出现例外是不可避免的。20 世纪以来的科学哲学和科学社会学对科学知识的客观真理性及其划界标准进行了多方面探讨,一致认为,尽管科学知识要经过科学实验的多次检验,但也只不过提高其辩护的确证度而已,并不能保证其一定为真。这也正是围绕新近提出的科学知识不断争论的原因所在。例如,转基因植物种植中的基因漂移、重力波探测等争论。被争论知识所表达的规律,其客观性在科学共同体内部即存在不同看法,只是在一定程度达成共识而已。如此一来,基于此类知识进行的公共决策,其合规律性就存在疑问与争论了。

其次,现代科学知识所表达的规律是在实验室环境下,简化与纯化研究对象的存在条件,观察、分析研究对象的变化和发展,进而提出的因果规律。现代科学知识力求精确,以严格的数学方法、数学形式表达研究对象的变化规律。这种精确性依赖于研究对象的简化与纯化的条件而成立。当科学知识被应用于实际社会生产与社会生活时,适用对象所处的环境已不是实验室环境,环境条件达不到简化与纯化要求。尽管在应用科学知识进行生产、生活设计的时候,科学家与工程师们会设计一些允许误差,以保证适用对象的变化结果在预期范围之内。但是,真实的自然和社会空间中,各种条件并非都能预见到。在某些情况下,一些实验室所排除掉的不重要的变量使得科学知识应用于具体的生产与生活时,出现显著的不确定性,甚至会带来严重的负面影响。例如,尽管福岛核电站是工程技术人员依据核科学技术知识设计、建造的,但工程技术人员无法预期 9.0 级地震和海啸,这些偶发因素直接导致重大核事故。随着科学技术知识被广泛、频繁且大规模地应用于社会生产和社会生活,科学不确定性带来的风险大幅增加。20 世纪 70 年代以来,人类社会发生了多次科学不确定性带来的重大事故,诸如 1979 年美国三里岛核泄漏

事故、1984年印度博帕尔毒气泄漏事故、1986年美国挑战者号航天飞机爆炸、1986年苏联切尔诺贝利核电站事故、艾滋病感染和疯牛病危机、持续的全球气候变暖,等等。针对这一情况,马尔里希·贝克(Ulrich Beck)指出我们进入了“风险社会”,“风险的来源不是基于无知的、鲁莽的行为,而是基于理性的规定、判断、分析、推论、区别、比较等认知能力,它不是对自然缺乏控制,而是期望于对自然的控制能够日趋完美。”<sup>[3]</sup>

最后,科学的不确定性使得科技咨询中选取咨询成员、审议咨询意见和问责咨询人员等环节的工作都难以让人满意。无论选择哪些科技专家进行咨询与审议,都不能绝对避免科学不确定性带来的可能风险,因此,也难以对咨询人员进行“公正”的问责,这使得科技咨询与公共决策科学化陷入一定的困境。

## (二)科学的价值蕴涵带来的合理性困境

在近现代科学发展中,价值中立一直被视为基本原则。它有两种含义:一是对个人而言的价值中立,即科学知识是面对事物本身得出的研究结论,研究者不做价值评断,它是大自然呈现给人类的,是由不依赖于研究者个体的客观事实所构成的,对每个人的价值都是等同的。二是对“人类”而言的价值中立,从字面上看,是指科学知识对于人类和其他物种的价值是等同的。如果撇开其他物种不谈,仅仅考虑人类,它可以理解为,科学知识本身并不能直接给人类带来好处或坏处,对人类的不同发展方向是价值等同的。

17世纪科学革命以来,现代科学体制逐步形成,普遍主义、公有主义、无私利性和有组织的怀疑精神等科学的社会规范约束着科学家的职业行为。<sup>[4]</sup>这些规范被用来保证科学家在研究中能够消除个人偏见,保持对科学经验和科学方法的忠诚,面对研究客体本身进行客观研究,实现科学的价值中立。但是,20世纪80年代以来,世界各国都发生了越来越多的科研不端和科研欺诈事件,科学共同体自治不再能保证科研诚信,需要外部力量的介入,美国的“巴尔的摩案”是其中典型例子。与其他公共事务的监管程序基本一致,科学研究需要通过民主监督保证科学家的无私利性精神和科学研究的公正。<sup>[5]</sup>

二战之后,科学成为国家建设的基础力量,“基础研究”取代了“纯科学研究”,强调“在‘新产品和新工艺’所依赖的‘新源里和新观念’的创造过程中”,基础研究发挥基础性作用暗示基础研究具有潜在的实际用途,能够创造巨大的社会价值。<sup>[6]</sup>此外,还出现了“任务定向基础研究”和“应用基础研究”。<sup>[7]</sup>科学知识生产与应用之间逐渐走向直接的、紧密的关系。科学技术化和技术科学化趋势在加强,科学知识生产具有明显的指向性和目的性。与此同时,科学研究所需经费日益巨大,资本成为科学知识生产的前提条件,经费资助可以直接影响科研选题,让科学知识直接为资助者利益服务。科学研究已经不再是价值中立的活动,它与政治权力、经济资本、社会福利、大众舆论等因素交织在一起。科学知识可以让率先使用它的人取得发展的优先权,造成人权的不公平。

20世纪的科学取得了巨大进步,对人类的发展和进化方向产生潜在的重要影响。这一状况对第二种价值中立说形成了挑战。目前,在以下几个方面的科学发展已引发激烈的价值争论。其一,核科学的发展促进了核武器的诞生和更新,其杀伤力可以造成人类的灭亡,局部范围的使用不但造成大量人口的死亡,而且造成幸存者基因突变并代际传递。其二,生殖医学的发展对人类的传统价值观造成了挑战,体外受精和胚胎移植的结合,使问题变得更加复杂。其中的每一个具体环节,如对胚胎的操纵、精子质量控制和使用、代孕商业化和中止、胚胎的权利等,都充满了伦理争论。其三,依托人类基因组研究而发展起来的基因治疗,其目的是治疗基因缺陷,也可以增强基因以获得某种超能力,二者间界限模糊。<sup>[8]</sup><sup>120</sup> 其四,生殖性克隆可以再造出相同的个体,胚胎干细胞具有设计个体性状的发展潜力,科学逐渐具有生命设计的能力。对于人类的发展来说,科学不再是价值中立的,而是具有发展指向性的。科学已经发展到对人类影响如此之大的地步,其研究方向和内容不能再由科学家自主决定,必须由科学家、政治家、公众等所有利益相关者进行民主协商,共同决定。

既然科学蕴含价值,在公共决策合目的性的驱动下,不同的科学技术专家与政策制定者就会充分利

用科学的价值蕴含, 追逐利益。这就是在当代应用科学技术知识进行公共决策中不断出现围绕科学技术知识争议的原因所在。

科学的不确定性和价值蕴含使得公共决策科学化过程中依旧存在合理性困境。这些情况使得公众对科学知识和科学共同体失去了信任, 科学自治受到了质疑。政府、企业、媒体与公众均参与到科学问题的解决中来, 使得科学问题日益成为政治问题和社会问题, 科学知识生产与应用成为社会中心话题, 科学知识的承认成为公共性问题。当科学知识跨出实验室, 渗透到社会各方面时, 科学知识就成为了一种公共知识。单一的科学方法已无法承担反思科学的社会应用后果的任务。人们逐渐发现, 科学知识生产不是对自然的镜像式表征, 而是进行特定的介入, 知识生产过程蕴含着社会秩序建构。它嵌入了人的身份界定、社会规范和习俗、话语表达方式、生产工具、社会体制。<sup>[9]</sup> 科学知识还重新界定专利的含义和可申请专利的范围、生命和非生命的界限、发明之物和自然产物的界限以及分配方式。<sup>[8]182-196</sup> 在这种情况下, 科学知识生产与应用的进程实际上不能由科学家独自掌控, 而是由政治家、人文学者、企业、媒体、公众等异质行动者共同决定, 他们的磋商与共识达成, 确保了科学知识与其他知识的协调发展和公共利益的实现。

### 三、合理性困境的解决途径

科学的不确定性与价值蕴含给公共决策科学化带来合理性困境, 其解决则依靠公共决策合理性对“善”与“美”的追求, 也就是公共决策遵循现行的社会规范与伦理道德, 并充分发挥决策参与者的主观能动性 with 创造力。无论是科学认识活动还是公共决策活动, 作为人类社会实践活动, 都不存在一个全知全能的先知, 因此, 也不能期望某一个人或某一小群人就可以解决其中科学不确定性和价值蕴含问题以及由此带来的决策合理性困境, 只能依靠众人合意, 以达到具体社会历史条件下的确定性认可和价值认同。这种确定性认可与价值认同是由当下的社会规范与伦理道德所确定的。随着社会规范与伦理道德的变迁, 确定性与共同价值也会发生变化。在当下社会规范与伦理道德所要求的公平正义的范围内, 所有利益相关者均要求参与到公共决策及其相关的知识生产之中, 知识民主应运而生。

#### (一) 知识民主的形成

知识民主产生于 20 世纪 90 年代以后的社会实践, 是知识经济与知识社会中发展起来的新型民主, 是继政治民主、经济民主与社会民主之后, 人类社会出现的第四种民主形式。知识民主意味着这样一种理想的民主社会, 在这个社会中, 主导性和非主导性的行动者都有平等的机会和能力来发展知识, 从而为社会问题的解决做出贡献。知识民主在知识的获取、共享以及应用等方面, 不存在针对哪一人群的任何偏见。<sup>[10]</sup> 知识社会中知识已成为建构社会秩序的基础因素。从知识的平等关系到社会公平正义秩序的建构, 都需要发展一种在知识生产和应用阶段容纳所有主体平等和自由参与以及理性协商的民主形式。

知识民主形成于 20 世纪精英主义民主与直接民主的较衡之中。1927 年, 美国哲学家约翰·杜威 (John Dewey) 与记者沃尔特·李普曼 (Walter Lippmann) 曾发生一场著名的辩论。杜威坚信, 教育的力量可以培养充分知情的政治; 公众可以围绕共同关心的话题, 获取必要知识, 实现合理自治。<sup>[11]</sup> 相比之下, 李普曼则颇为悲观, 他认为金钱和权力使普罗大众与政治疏远。这些权力中就包括大众媒体误导和操纵舆论的权力。在这样的世界里, 公众是虚构出来的。李普曼关于公民的说法是: “理论上他统治, 但实际上他不执政。”<sup>[12]</sup> 20 世纪初期是一个进步的时代, 这场辩论体现出当时的思想家们对促进社会进步的焦虑。20 世纪后期以来的变化使我们看到, 杜威的乐观预见正在实现, 李普曼的悲观焦虑逐渐消退。教育普及, 特别是高等教育的普及, 以及信息交流的便捷和自媒体的兴起, 都使得公众参与公共治理逐步成为现实。

20 世纪 70 年代, 人类社会跨入知识社会, 精英主义民主以技术统治论 (Technocracy) 的形式表达出来。这一观点认为, 后工业社会是一个知识社会, 专业知识处于中心地位, 政府的公共决策越来越离不开专业知识的支持, 政治过程需要科学家和知识分子的积极参与, 因而知识分子阶层将逐渐成为主宰社会

的统治阶级。精英主义倾向的代议制民主模式迎合了西方上层社会的需求,并对社会经济和政治生活产生了深刻影响,这种模式不但没有很好地解决严峻的社会矛盾,反而加剧了公众对政府甚至专家的不信任,加剧了社会的不平等。尤其在知识社会中,这一民主模式并不能解决由于知识鸿沟加大而产生的愈益严重的不平等现象,也不能避免知识在应用和决策过程中产生的不确定性和风险以及社会不公正等负面影响。

为克服精英主义代议制民主的弊端,以哈贝马斯为代表的一些学者试图超越现存缺陷并实现直接民主,为此,他们提出参与民主与协商民主。这种民主模式在代议制基础上强调公民参与、磋商并形成共识的过程,这有助于矫正代议制民主的不足,增强公民与政府的联系。在知识社会中,科学知识和民主思想成为型塑社会秩序的重要力量,而民主制度则成为社会秩序的核心部分。这种参与和协商的民主形式有助于解决当前存在的与知识相关的不平等现象,保障人权的实现和社会可持续发展,并发展成为依托于知识这一中心资源的知识民主。2017年以来,在欧美国家中越演越烈的 March for Science 运动充分彰显了这一现实。

自20世纪90年代以来,中国走进知识与知识社会,知识民主同样也普遍发生于中国大地之上。知识民主作为协商治理的重要形式,是当代中国全过程人民民主建设的重要内容。伴随科学知识在社会生产和生活各个领域的广泛应用以及公民科学素质的迅速提升,各类主体越来越多地参与到公共决策领域科学知识的提出、交流磋商与共识形成之中。作为当代中国全过程人民民主的一种具体形式,知识民主日益发挥出独特且重要的作用。

## (二)知识民主的独特作用

在解决公共决策科学化的合理性困境方面,知识民主能够发挥独特作用,主要体现在三个方面。

### 1. 多元主体参与知识的生产和应用

现代社会中,民主要保证人民的广泛参与,并保障人民的根本利益。同样,在现代社会中,“人民”指那些异质化社会条件下具有不同角色和利益的绝大多数人。在传统社会中,知识的生产过程被认为是科学家或科学共同体的事业,公众作为缺乏专业知识和能力的人没有任何参与科学事业的根据。然而,20世纪的教育普及特别是80年代兴起的“公众理解科学运动”及紧随其后的“公众参与科学运动”打破了科学共同体在知识领域的垄断地位。伴随公共决策中由科学不确定性和科学的价值蕴涵所带来的合理性困境,公众对专家的权威及其价值中立产生了普遍怀疑,这导致公众对专家及政府的不信任。为此,政府开始引导公众参与科学,以期提高公共决策科学化的公开性与正确性,重建公众对科学技术的信心,并希望通过公众的参与保证决策的合理性与合法性。

20世纪后期历史主义科学哲学与科学知识社会学的认识论批判,说明科学知识与其他文化知识一样,具有社会建构的属性。从这一认识论观点出发,认为公众不具有理解和生产知识的资格与能力而把公众排除在知识生产领域之外的做法本身就意味着压迫与不民主。此外,20世纪末参与式研究活动广泛开展,使得普通公众在知识发展中能够做出贡献。例如,发生在美国科罗拉多州洛矶弗拉茨的有组织的反对核辐射中毒事件和拉夫运河清理有毒污染废弃物事件中,关键的问题是由“家庭主妇研究者”而不是科技专家发现的。这表明,公众在生产过程中具有的实践经验和知识会使得他们能够关注到实际的环境和生产问题,能够做出有用的知识贡献。<sup>[13]</sup>

因此,在知识社会中,知识民主倡导科学家、政府官员、公众以及媒体等多元利益主体参与到知识领域,并依据自身特有的认知模式与能力对他们面临的社会问题共同进行探索和分析,在此过程中需要承认多元认识论,尊重不同主体的多元认知模式及知识,特别是边缘化的知识和底层的知识。<sup>[14]</sup>

### 2. 以理性协商方式解决知识争议

既然知识是公共决策中不可或缺的因素,在公共决策中围绕知识发生争议时,就必须将理性协商引入争议的解决过程之中。公民参与科学的过程必须重视理性协商。无论是知识生产还是知识的应用,应

当吸纳各种观点的代表来参与知识磋商。这其中既包括科学家与科学共同体,也包括来自社会的各种群体。在听取专家对相关知识进行详尽的解释之后,拥有不同利益诉求的群体或其代表会修改并确定其个人偏好。带着这种受过辅导的个人偏好,他们进入到相互磋商的阶段。“慎思者承诺看待其他人像自己一样,都有实现自己愿望的请求,因此认真对待其他人对自己偏好和困境的描述,以及他们做出选择的理由。”<sup>[15]</sup>经过充分的交流与协商,每个人都可以修正自己的偏好并达成共识。

在世界各国的具体实践中,基于这种协商性质的知识民主理念,发展出一些具体的知识民主形式,如共识会议、公民陪审团、观点工作坊以及协商民意调查等。这些创新的实践形式为知识民主提供了丰富的现实内容,并为知识民主从规范走向现实打下了基础。

### 3. 平等共享知识成果

知识民主要求平等共享知识成果。只有实现专家与专家之间、专家与公众之间信息的充分沟通,才能实现理性协商。自古以来,知识一直被打上精英主义的标签,但在知识领域中促进知识传播和共享一直是人类不懈追求的事业。进入知识社会之后,知识的平等共享显得尤为重要。但是,知识社会并没有自然消除知识获取方面的不平等。相反,知识社会的发展随即简化为建立在知识基础上的经济扩张,以及旧有的社会阶层划分模式的扩大复制。<sup>[16]</sup>

当前,社会中的知识鸿沟尤显突出,这主要表现在如下两个方面:其一,伴随着知识经济的发展,发达国家与发展中国家获取知识资源方面的不平等现象变得严峻。发达国家以国家安全为由,限制先进科学技术成果出口,为贸易利益设置技术壁垒,导致发展中国家难以获得先进的科学技术知识,因知识贫乏而在新一轮经济活动中陷入恶性循环。其二,知识社会中的人力资本的重要性越显突出,成为社会分层的强力杠杆。教育投入的迅速升高,导致贫穷阶层的子女难以获得丰富而优质的知识资源,在社会竞争中落入社会底层而难以自拔;而富有阶层凭借雄厚的教育投资,迅速提高其自身与子女的人力资本,盘踞上层社会。社会财富的两极分化与知识资源的两极分化呈现相互增强的趋势。在知识社会中,知识鸿沟持续存在且有扩大的趋势,这已成为加剧社会相对贫困、激化社会阶层矛盾的主要因素。

在这一背景下,打破知识的精英垄断,促进知识的平等共享,是知识社会实现民主与进步的现实挑战。这需要国家间的真诚合作与协力创新,需要政府加强知识基础设施建设,发展知识网络与相应的信息技术设施,转变知识观念与文化观念,激发广大民众的创造力与知识发展能力。

### (三)发展知识民主的基本原则

知识民主打破知识壁垒,充分发挥所有人的创造力,但需要有序进行。这就要求遵循一定的规则,规则来源于当下的社会规范,这是与决策合理性的社会规范与伦理道德要求相一致的。所以说,发展知识民主、促进公共决策科学化的实践原则就是遵循社会规范与伦理道德,可称之为“法治主义”。法治主义是社会以特定的方式分配权利和义务,涉及知识权威和政治权威。在这里,法治主义强调对现有的一切社会规范以及伦理道德的遵循,既包括法律文本,也包括构成法律秩序的制度 and 行为;既有法庭正式颁布的法令,也有科学家、律师和决策者所理解和运用的原则,这些都体现在物质性技术、专家话语以及政治实践之中,法律文本并没有规定所有的权利和义务。有一些类似法律的基本权利原则却在日常实践中为人们普遍接受,被不断地应用到技术社会之中。诸如,不能给人类基因编辑技术授予专利等约定,虽然未曾颁布相关法律,但在实践中被大家共同遵守。<sup>[17]</sup>当然,社会规范与伦理道德随着社会实践的发展而缓慢变化。在这一过程中,需要维持原有规范与变化的相对平衡,以保持社会稳定与进步。

飞速发展的科学技术使得公共决策面临合理性挑战。坚持法治主义原则,才能实现决策科学化,保证决策合理性。生命科学的快速进步与有关生命的公共决策提供了典型的案例。随着生物技术的发展,在法律和生命科学的日常互动中,不断发生“互动性共生”,两个分离的世界不断努力越界。在这一过程中,需要命名、定义和处理新的生命实体,例如胚胎、干细胞、DNA等。今天,关于生命的新知识重写了个人和集体权利的法律原则,生命科学技术领域的创新影响了社会结构和政治结构。科学革命所带来的立

法改变是零碎的、缓慢的、无法预测的,但我们可以通过其发展轮廓和原则来审视在某一结点上法律、生命科学和技术的对话和冲突。由此,一些重要的问题就可以得到一定程度的解答。诸如如下两类当代生命科学带来的突出问题:

1. 生物实体的权利和责任以及民主合法性的问题。比如,干细胞有什么法律权利? DNA分型带来了什么新权利? 基因修饰技术的伦理约束是什么? 如何管理? 人类在加强自身基因方面到底可以做什么? 不可以做什么? 这些问题成为了学术反思的前沿。目前,还缺乏相关法律来规范这些对生命的干预。尽管缺少一个具体的法律规则来处理新技术和实体,但是法治概念和文化资源是一直存在的,约束着人们对自身世界规范性的想象。

2. 现代生物立法的动态变化问题。生物学知识和立法规范存在共生关系。随着生物学知识的发展,重构生命法治是必要的。20世纪上半叶,美国的生物法治主义的基本思想是确定性原则,认为自然和权利的意义是不言自明的。1953年DNA技术出现时,美国政府采用风险管理制度,只关心生物实验室工作人员和附近社区的风险,而忽略了对人类权利和人类主体的保护。随着基因修饰技术的广泛应用,人类的权利和人类主体的保护被提上议程,相关的法治建设变得不可或缺。2018年11月26日贺建奎宣布“基因编辑婴儿已诞生”,引发全球舆论之哗然,这一事件再次说明生物立法应追随技术进步且刻不容缓。

信息科学技术、生命科学、物理科学、化学以及新材料技术等等新科学技术成果提出了许多公共决策科学化新课题,同样需要坚持“法治主义”原则。例如,美国CODIS数据库是DNA联合索引系统,保存了已定罪的人的基因图谱,但该数据库的使用在一定程度上侵犯罪犯亲属的权利,迫使法庭重新思考罪犯和普通人之间的权利和本质。<sup>[18]</sup>在充分享用科学技术提供的便利的同时,需要保护公民的合法权益。

在当代知识社会中,公共决策离不开科学知识,科学知识已经融入了处于社会深层的认知联合体、概念结构以及权力与利益的认知结构中。对科学知识及其生产和应用的掌握,已经成为人们表达意见和争取权利的基础,没有知识民主就无法实现政治民主、经济民主和社会民主。发展知识民主,才能促进公共决策科学化,实现公共决策的合理性。

#### 四、结语

一般认为,科学化是实现公共决策合理性的最佳途径,然而,从本文的深入分析可知,公共决策科学化过程中依旧存在合理性困境。公共决策科学化的合理性困境产生于它的认识论层面,主要体现为:现代科学的不确定性使得应用科学与科学方法而制定的公共决策存在不可预期的风险;科学的价值蕴含难以避免公共决策中参与者的潜在个人偏好,导致在公共政策的制定和实施过程中出现众人目的性冲突。因此,提升公共决策合理性的良好途径,就是从其实践论层面入手,在遵从现有社会规范的基础上,充分发挥公共决策参与者的主观能动性,异质主体平等参与、理性协商,就公共决策科学化中所用到的知识达成一致认识。这种一致认识不只是基于科学知识所表达的事实所达成的一致,也包括对科学知识应用可能带来的利益或风险达成的一致认识。

#### 参考文献:

- [1] 方新,王春法.《决策科学化译丛》序言[M]//载贾萨诺夫.自然的设计.尚智丛,等译.上海:上海交通大学出版社,2011.
- [2] 赫伯特·西蒙.管理行为[M].詹正茂,译.北京:机械工业出版社,2004:101-103.
- [3] 薛晓源,刘国良.全球风险世界:现在与未来——德国著名社会学家、风险社会理论创始人乌尔里希·贝克教授访谈录[J].马克思主义与现实,2005(1):44.
- [4] MERTON R K. The sociology of science: Theoretical and empirical investigations[M]. Chicago: The University of Chicago Press, 1973: 270-278.

- [5] 王阳, 胡磊. 巴尔的摩案与美国不端行为处理程序的演进[J]. 科学学研究, 2016(3):338.
- [6] 龚旭. 政府与科学——说不尽的布什报告[J]. 科学与社会, 2015(4):87.
- [7] WANG Z Y. In Sputnik's shadow: The president's Science Advisory Committee and Cold War America[M]. New Jersey: Rutgers University Press, 2008:56,192.
- [8] JASANOFF S. The ethics of invention: Technology and the human future[M]. New York: W. W. Norton & Company Inc. , 2016:182-196.
- [9] JASANOFF S. The idiom of co-production[C]//JASANOFF S. States of knowledge: The co-production of science and social order. London: Routledge, 2004:6.
- [10] BUNDERS J F G, BROERSE J E W, KEIL F, et al. How can transdisciplinary research contribute to knowledge democracy? [C]//IN'T VELD R J. Knowledge democracy: Consequences for science, politics and media. Berlin, Heidelberg: Springer, 2010:125-152 .
- [11] 约翰·杜威. 杜威全集: 晚期著作第二卷(1925—1927)[C]. 胡适, 译. 汪家堂, 校. 上海: 华东师范大学出版社, 2015: 366.
- [12] LIPPMANN W. The phantom public[M]. New York: Macmillan, 1927:14.
- [13] 尚智丛, 田甲乐. 科学知识民主研究的起源[J]. 科学技术哲学研究, 2017(1):114-118.
- [14] 尚智丛, 樊春雨. 知识民主及其特征与局限[J]. 自然辩证法研究, 2019(1):47.
- [15] 菲利普·基切尔. 科学真理与民主[M]. 胡志强, 高懿, 等译. 上海: 上海交通大学出版社, 2015:143.
- [16] 联合国教育科学及文化组织. 迈向知识社会[R]. 2005:177.
- [17] JASANOFF S. Introduction: Rewriting life, reframing rights[C]//JASANOFF S. Reframing rights: Bioconstitutionalism in the genetic age. Cambridge: MIT Press, 2011:1-27.
- [18] WINICKOFF D E. Judicial imaginaries of technology: Constitutional law and the forensic DNA databases[C]//JASANOFF S. Reframing rights: Bioconstitutionalism in the genetic age. Cambridge: MIT Press, 2011:147-168.

## Dilemma of Rationality of Public Decision-Making and Its Solving Approach

SHANG Zhicong, YAN Wenyu

(School of Humanities, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100408, China)

**Abstract:** Public decision-making, a collective cognitive activity rooted in facts and values, strives for rationality. Contemporary countries are actively promoting the scientization of public decision-making and leveraging scientific knowledge and methods to enhance its rationality. However, in-depth epistemological analysis reveals that scientization alone cannot completely solve the rationality dilemma inherent in public decision-making. Inherent uncertainty and value implications of science contribute to this ongoing dilemma. To solve this dilemma, we need to resort to practical philosophy and develop knowledge democracy. Since its emergence in 1990s, knowledge democracy has advocated for the equal and free participation of all subjects in the production and application of scientific knowledge. It promotes rational dialogue to resolve knowledge-based disputes and ensures equal sharing of knowledge achievements. The development of knowledge democracy requires adherence to the spirit of rule of law. While respecting existing social norms and ethics, we must foster people's creativity, and strike a relative balance between preserving and adapting the original norms, so as to keep social stability and progress.

**Key words:** public decision-making; scientization; rationality; knowledge democracy

(责任编辑: 傅 游)