

中国公共政策过程中的 专家参与机制研究*

——分析社会学的视角

张云昊

提要:在知识政治时代,当代中国专家广泛参与政策过程已经成为一种“新常态”。那么,在这一“新常态”背后隐藏着怎样的社会驱动机制?本文运用分析社会学的机制解释模型,以专家和决策者的动机及双方的连接机会为分析框架,建构了专家参与的“吸纳—嵌入”“委托—代理”“舆论—回应”和“汲取—知识池”四类理想机制。通过对“五年规划”和“新医改”政策案例的过程追踪,本文验证并分析了四类专家参与机制的运行、特色及趋势。

关键词:公共政策 主体动机 连接机会 专家参与机制

一、引言

公共政策过程中的专家参与是当代学界和政界共同关注的重要议题。在中国,随着公共政策制定的复杂化与技术化,党和政府日益重视广泛吸纳专家群体参与政策过程,由此形成了与传统的“群众路线”相对应的“专家路线”。如果说“群众路线”强调政策制定应当问计于民,从群众实践中汲取经验智慧和地方性知识,那么“专家路线”则强调政策制定应当加强顶层设计,从专家那里获得科学知识与方法。“群众路线”和“专家路线”相得益彰,成为当代中国公共政策过程中汲取知识与信息的两条重要路径。

改革开放以来,“专家路线”沿着两个方向渐次展开。第一个方向以邓小平

* 本文系国家社会科学基金项目“当代中国专家体制的运行机制及其优化策略研究”(18BSH104)的阶段性研究成果。特别感谢匿名评审人的建设性意见,文责自负。

提出的干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”建设为标志,开启了具有浓厚“专家治国”色彩的干部选拔制度改革(邓小平,1994)。第二个方向以时任国务院副总理万里在全国软科学研究工作座谈会上所作的题为《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》的报告为标志,开启了决策咨询制度建设的议程(万里,1986)。2013年,中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中特别强调要加强中国特色新型智库建设,建立健全决策咨询制度。打造中国特色新型智库成为新一轮“专家路线”建设的重要举措。因此,直接选拔优秀专家学者进入决策层、决策咨询制度和智库建设就成为改革开放以来“专家路线”的三大实践路径。

在“专家路线”的指引下,专家日益广泛地参与到公共政策的过程之中。已有研究表明,除了政府内部智囊以外,更大规模的、以知识互补为特征的专家群体在中国已经崛起。他们不再局限于通过个别党政领导的私人关系网络获得影响政策的机会,而是通过更广泛、更多元的渠道参与政策过程(王绍光、樊鹏,2011)。研究者提出共识型(王绍光、樊鹏,2013)、内部多元主义(郑永年,2016)等决策模型来解释专家的大规模政策参与。由此可见,当下中国专家广泛参与政策过程已经成为政治领域的一种“新常态”。那么,这一“新常态”为什么能够在当代中国持续且普遍存在?换句话说,专家参与现象规模化涌现的背后到底隐藏着怎样的社会驱动机制?这是本文要解释的核心问题。解释这一问题的关键在于如何将微观的个体行为与宏观的社会现象相连接,找到驱动个体参与行为稳定地、规律性地转化为普遍性参与现象的中介变量或传动装置,即专家参与机制。对此,彼得·赫斯特洛姆(Peter Hedstrom)提出的分析社会学为我们提供了较好的解释视角。分析社会学致力于解释驱动微观个体行为跃迁为宏观社会现象的中观机制,试图弥合传统社会学分析中宏观与微观之间的割裂(赫斯特洛姆,2010)。从分析社会学来看,专家大规模的参与现象是由专家与决策者的主观动机、行为和互动结构形塑的过程。在这一过程中,专家与决策者的动机驱动了双方的互动行为,而互动行为生成了两者结构化的连接机会,具有一定规律性、类型化的连接机会形成了专家参与机制。经由专家参与机制的驱动,个体的微观参与行为才涌现为规模化的参与现象。

在分析社会学看来,专家参与机制是联结微观行为与宏观结构的重要中介。因而它既是观察学术与政治之间结构性关系的窗口,又能够洞悉专家参与行为背后的相异逻辑以及所受到的个体性、制度性或结构性因素的约束。因此,对专家参与机制进行研究,不仅是改善专家与决策者之间互动关系的基础,亦是进一

步深入理解专家的独立性(王锡铤、章永乐,2003)、中立性(程佳旭等,2020)以及影响力(肖滨、费久浩,2020)等问题的前提。然而,国内学界对专家参与机制的研究还相对有限。本文运用分析社会学的方法对当代中国政策过程中的专家参与机制进行系统性解释,试图揭开专家参与现象的“黑箱”。

二、文献回顾

在理论脉络上,专家与决策者之间的互动可以置于“科学—政治”的结构关系中进行考察,形成了“技治主义”(technocracy)、工具主义和治理主义三种范式(张云昊,2021)。技治主义范式源自培根(2012)的“所罗门之宫”构想,后经圣西门、凡勃伦、霍华德·斯科特(Howard Scott)等人的继承与发展,形成了主张专家统治的激进流派。但是,技治主义所秉持的专家统治论与西方长期以来存在的民主价值观相冲突,由此产生了以政策科学理论为基础的工具主义范式。工具主义范式将专家视为决策者的咨询工具,强调专业知识为政策服务,形成了知识运用理论和政策咨询研究。知识运用理论开发了启迪模式、石灰岩模式、工程模式、专家政治模式等理论模式(Weiss,1979;Thomas,1987;Wittrock,1991)。在知识运用理论的推动下,近年来西方学界又提出了政策叙事模式(Roe,1994)、知识中介模式(Ward et al,2009)、循证模式(Pawson,2006)和助推模式(泰勒、桑斯坦,2009)。政策咨询研究主要针对咨询委员会、顾问制度和智库进行研究,认为专家作为新政策精英崛起,并成为美国社会的“第五阶层”和“第五部门”(贾萨诺夫,2011;史密斯,2017;麦甘,2018)。然而,工具主义范式可能蜕变为高度精英化的“决策者+专家”的新型“密室政治”,并未彻底解决政策过程的民主问题,由此产生了以政策网络理论、“公民认识论”(Jasanoff,2005)和“知识民主论”(Gaventa,1991)为基础的治理主义范式。治理主义范式强调专家、决策者、利益相关者、公众等主体平等地参与政策过程,形成将政治能力、专业能力和公民能力进行有机整合的负责任决策(马森、魏因加,2011)。技治主义、工具主义和治理主义三种范式为专家参与机制研究提供了结构化的讨论基础。

以西方理论所形成的“科学—政治”结构为分析框架,可以将当代中国政策过程中专家参与的研究文献分为两个层面。第一个层面是以代表科学一端的专家群体具有的属性差异为中心展开的探讨,这些差异包括专家的个体属性差异、组织属性差异以及知识体制差异。就专家的个体属性差异来说,专家的个人研

究能力、政府联系、政治嵌入性、私人关系网络和资源等因素都直接或间接地影响专家参与行为(Zhu, 2009; 田华文, 2017)。就专家的组织属性差异来说, 官方或半官方智库中的专家倾向于通过内部化的行政体制网络参与政策过程(Bonnin & Yves, 1991; 朱旭峰, 2009)。非官方智库中的专家则更倾向于通过公共舆论等社会化的途径影响政策, 他们与体制内的专家群体形成竞争, 发挥功能上的互补作用(Tanner, 2002; Naughton, 2002; Zhu & Xue, 2007)。因此, 依据政治体制“内—外”的组织身份差异, 可以将中国专家参与政策的行为区分为六种模式(张云昊, 2010)。“知识体制”(knowledge regimes)是一个集知识生产、管理、传播和运用的智力综合体, 包括为政策提供思想和论证等服务的各类研究组织和管理机构, 它深受历史文化、政治体制和生产制度的影响(Campbell & Pedersen, 2014, 2015)。中国知识体制具有政治嵌入性的特征, 处于政治控制和国家技术官僚之间, 影响着专家的参与机会(Nachiappan, 2013; Menegazzi, 2017; Zhu, 2020)。第二个层面是以代表政治一端的决策者所具有的属性差异为中心进行的研究, 这些差异包括决策者个体属性差异和政策属性差异。就决策者个体属性差异而言, 决策者的知识运用能力、交往能力、管理能力、经验积累等都对专家的参与行为具有显著影响(朱旭峰、田君, 2008; 朱旭峰、王倩茹, 2010)。就政策属性差异来说, 依据社会政策变迁的“损失嵌入性”和“知识复杂性”两个维度, 可以将专家参与划分为四种模式(朱旭峰, 2011)。

已有文献表明, 政策过程中的专家参与行为既受到科学与政治的结构性关系制约, 又受到专家与决策者的个体属性差异的影响。然而, 相关文献主要关注的是专家与决策者的社会属性, 却忽视了他们的主观属性, 而主观属性恰恰是专家参与行为的内驱力。尽管已经有一些学者关注到了专家的主观属性, 但这些研究仅立足于专家一端, 忽略了决策者的主观动机。例如, 小罗杰·皮尔克(Roger Pielke, Jr.)以专家的科学观和民主观为标准, 区分了专家在政策过程中可能存在的四种理想角色: 纯粹科学家、观点辩护者、科学仲裁者和诚实代理人(皮尔克, 2010)。朱旭峰等(Zhu & Zhang, 2016)以专家对待理论与实践以及专家与官员之间关系的态度为标准, 区分了专家的四种理想角色: 技术传播者、理论演示者、创意企业家和知识经纪人。然而, 专家参与行为并不完全由专家一端的动机所支配, 而是专家与决策者双方的动机共同推动的结果。甚至在专家参与制度的建构上, 决策者的主观动机更为重要。如果仅从专家一端的某些动机进行推论, 那么就只能得出囿于个体主义的角色论, 很难洞悉专家与决策者之间互动的全貌。而要洞悉这一全貌, 仅从双方的动机来讨论也是不够的, 因为他们

之间的互动还受到科学与政治之间结构性的因素影响。结构性因素决定着专家与决策者之间能否形成持续稳定、规律化的连接形式。要揭开专家参与机制的“黑箱”，就必须将专家与决策者的互动与相应的社会结构相连接。然而，已有研究更多的是基于个体主义方法论的讨论，缺乏将个体主义和结构主义相结合的研究，因而很难洞悉专家参与现象背后的普遍性机制。

基于上述缺陷，本文试图在整合已有文献的基础上，运用以结构性个体主义方法论为基础的分析社会学所提出的机制解释模型，将专家和决策者的意愿或动机作为分析基础，以双方规律性的互动关系作为结构性变量，进而建立具有普遍意义的专家参与机制模型。在此基础上，运用过程追踪法对中国的典型案例进行经验研究，从中发现中国专家参与机制的运作过程、主要特色和发展趋势。

三、动机与机会：公共政策过程中的专家参与机制

(一) DBO：分析社会学的基本原理

分析社会学旨在通过拆解过程、凸显要素来解释纷繁复杂的社会现象，核心在于寻找和检验影响个体与他人互动关系的一系列社会机制。社会机制可以被理解为“因相互关联而总是规律性地导致某一特定社会结果出现的一系列主体和行为的组合”（赫斯特洛姆，2010：11）。

分析社会学建构了以期望（desires）、信念（beliefs）和机会（opportunities）为核心的机制解释模型，简称“DBO理论”。期望指的是对某事物发生的预期和欲求；信念可以被定义为关于世界实际状态的理解；机会指主体间的连接形式，三者共同构成可供行动者选择的“菜单”。期望和信念的组合形成了主体行动的理由，统称为意愿或动机。社会机制是主体的动机和机会在时间、空间上的不同组合形式。因此，机制解释包含两部分，一是主体的动机，这是行动的直接原因；二是行动者之间的结构化连接机会，它约束着主体行动并定义了互动结构。不同类型的互动结构串联了不同的社会机制，这些机制是驱动微观行动涌现为宏观社会现象的关键因素（赫斯特洛姆，2010）。

从分析社会学的理论模型来看，专家参与机制可以被拆解为两部分：一是专家与决策者之间互动的意愿或动机，二是基于意愿或动机所形成的专家与决策者之间的连接机会，这些机会表现为一系列具有结构性的制度化或非制度化的

连接形式,它们为专家的参与行动提供了可供选择的“菜单”(见图1)。因此,不同动机和机会的组合就构成了政策过程中不同的专家参与机制。

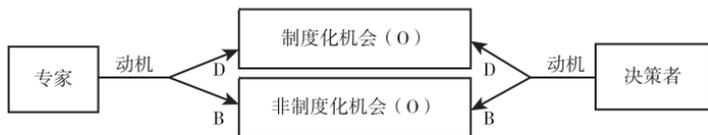


图1 专家参与机制的 DBO 分析模型

(二) 专家、决策者的动机与机会

在主观属性上,专家参与行为是由专家和决策者的信念与期望共同推动的。专家信念指专家是否相信专业知识有助于公共政策的改变,它调节着专家的参与行为。决策者的信念指决策者是否相信专业知识有助于某一政策或某一阶段政策的制定,它调节着决策者是否愿意使用专家。专家与决策者的期望包括价值理性期望和工具理性期望。专家的价值理性期望源于公共服务热情或责任伦理,即他们希望通过参与政策过程获得内在价值或道德情感(韦伯,2010);专家的工具理性期望则是希望通过参与政策过程获得权力、利益、声望等功利性回报。决策者的价值理性期望源于他们抱持的科学观与民主观,即他们希望通过吸纳专家参与提高政策的科学化与民主化水平;决策者的工具理性期望则是希望从专家那里获得科学的决策信息或备选方案,从而降低决策风险,推动政策创新,以取得更好的政绩并获得晋升等。

如果说“期望渴求行动”(威廉姆森,2013:1),那么专家与决策者的动机就是双方互动的内驱力。对于坚信专业知识有助于改变政策的专家群体来说,他们的期望越强烈,参与度就越高;期望越微弱,参与度就越低,从而形成了专家基于参与意愿高低的参与行为。对于相信专业知识有助于政策制定的决策者来说,他们对专业知识的期望越强烈,吸纳专家的行为就越强烈;期望越微弱,吸纳专家的行为就越弱,从而形成了决策者基于知识需求动机强弱的吸纳行为。在专家的“高参与—低参与”意愿和决策者的“强需求—弱需求”动机的支配下,他们之间的行为形成了四种连接机会(见表1)。

第一,当专家的高参与意愿和决策者的强需求动机结合时,会形成较为频繁的互动现象。互动越频繁,专家与决策者之间越能形成稳定的连接形式。当这些连接形式具有专家与决策者共同承认的正式规范时,可以称之为“制度化机会”。制度是建立在行动者动机合意基础上的稳定规则,为行动者提供了实现

自身价值或期望的结构化空间(彼得斯,2011)。第二,当专家具有高参与意愿而决策者处于弱需求状态时,由于双方缺乏“合意”基础而很难形成共同认可的正式规范,因而属于非制度化的连接形式,可以称之为“专家主导—非制度化机会”。第三,当决策者具有强需求动机而专家处于低参与意愿状态时,会形成由决策者能动性调节的连接形式,可以称之为“决策者主导—非制度化机会”。第四,当专家与决策者都处于低意愿或无动机状态时,他们之间不存在连接形式,即无互动机会。

表 1 专家与决策者之间基于动机的连接机会

		专家的参与意愿	
		高	低
决策者的知识需求动机	强	制度化机会	决策者主导—非制度化机会
	弱	专家主导—非制度化机会	无互动机会

(三) 机制:动机与机会的组合

根据 DBO 理论,政策过程中的专家参与机制由专家、决策者的动机和机会的不同组合形式构成。专家动机可以简化为“高参与—低参与”意愿,决策者动机可以简化为对知识的“强需求—弱需求”意愿,而机会则可以简化为“制度化—非制度化”连接。那么,它们之间的组合能够形成哪些机制?

首先应当考虑的是决策者的强需求动机和专家的高参与意愿“合意”的情形。对决策者来说,满足强需求动机的最有效行为就是直接吸纳专家进入决策结构中,赋予他们一定的决策权或影响决策的权力,吸引那些具有高权力期望的专家主动参与其中。就专家而言,他们中间确实存在一些高权力期望者。拉斯韦尔(2013:176)曾言:“权力是对政策制定的参与”。因此,那些具有高权力期望的专家与那些具有强需求动机的决策者“一拍即合”:一方面,决策者通过制度化方式为专家在决策结构中配置了相应的职权,以吸纳专家的参与;另一方面,专家为了实现权力期望而主动嵌入到政策体制之中,从而形成了“吸纳—嵌入”机制。尽管“吸纳—嵌入”机制实现了知识与权力的直接结合,但由于该机制遵循政治内部化逻辑,因此必然带来两个问题:第一,“吸纳—嵌入”的“双向硬约束”。就吸纳的“硬约束”来说,由于决策权和咨询权配置的高度有限性,只有极少数专家能够被遴选。就嵌入的“硬约束”来说,只有部分专家具有高权力期望,那些有其他期望的专家不一定愿意进入到决策结构中,导致决策者并不拥有充分的机会遴选到满意的专家。第二,政治与学术边界的模糊。决策者和专

家分属于政治与学术两个不同的系统,二者具有不同的逻辑、规范和边界。事实上,“在科学与政治的关系中,越靠近政治一端,科学的自主性就越少,政治责任的要求就越多”(Price,1965:137)。如果直接将专家纳入权力结构中,就会因模糊了双方的边界而导致专家在一定程度上失去自主性。因此,“吸纳—嵌入”机制并不能完全满足决策者和专家的意愿,需要寻找一种弥补其不足的新机制。

如果说“吸纳—嵌入”机制是决策者利用专家的权力期望、通过权力配置的方式调节专家的参与行为,那么对于那些有着利益期望的专家来说,决策者可以运用利益配置的方式进一步调节专家的参与行为。在现代社会,利益配置的最佳方式就是市场机制。在市场机制下,决策者代表知识需求市场,专家代表知识供给市场,双方在责任、权利和义务明确的前提下,平等地通过签订项目合同的方式连接起来,形成以市场竞争为支配逻辑的“委托吸纳—嵌入代理”机制。该机制有三个优势:第一,在理想状态下,只要委托方有足够多的资金,那么就on能够创造充分的机会满足决策者的知识需求和专家的参与意愿,从而打破“吸纳—嵌入”机制的“双向硬约束”。第二,知识市场的交易制度有利于提高知识供给的质量和效率。第三,双方通过自愿签订的契约合同,建立了边界清晰、权责明确的平等关系,维护了专家相对的自主性。然而,像任何“委托—代理”机制一样,“吸纳—嵌入”机制同样存在逆向选择和道德风险问题。为此,大卫·古斯顿(David Guston)提出了边界组织的主张,试图通过在政治与科学之间建立第三方边界组织以克服这两大问题(古斯顿,2011)。除此以外,“委托—代理”机制还存在两大局限:第一,就决策者而言,他们的资金和信息处理的能力有限,所委托的代理人也是有限的,因此无法满足所有高参与意愿专家的需要。第二,由于逆向选择和道德风险的持续存在,决策者更愿意和那些声誉较高或更为信任的专家团队建立稳定的委托—代理关系,从而产生具有双边垄断性质的“挤出效应”,即一些具有高参与意愿的专家被排挤在外。

上述两种机制都是由决策者的强需求动机和专家的高参与意愿共同驱动的制度连接。然而,在一些情境下,决策者并没有强烈的知识需求动机,而一些专家却有高度参与的意愿,这就形成了“高意愿—弱需求”的动机组合。一般而言,该动机组合通常表现为四类情形:(1)决策者认为某一政策或政策的某一阶段不需要专业知识,无须专家参与,而一些专家却认为他们应当拥有发言权;(2)一些社会问题并未引起决策者重视,未能进入政策议程,而专家却认为比较重要;(3)决策者陷入某些政策理念、方案或建议的选择困境中,专家试图影响决策者的选择;(4)专家被“挤出”制度化的参与途径,或通过制度化途径向决策

者提供了政策方案或建议,但未被决策者重视或采纳。在这些情形下,那些抱有强烈参与意愿的专家往往借助媒体将政策观点或建议等公之于众,吸引公众的注意力,从而形成社会舆论。在社会舆论的压力下,决策者不得不做出回应,这就形成了“舆论—回应”机制。该机制很容易让一些专家成为公众人物而“出名”,符合一些专家的“声誉”期望。“舆论—回应”机制的优势在于既拓展了政策的开放性和包容性,又能够形成专家与公众共同参与的治理格局。然而,作为一种非制度化的参与机制,它的缺陷在于:对于决策者来说,通过公共舆论迫使他们回应或接受那些刻意回避的问题或意见相左的建议,往往导致决策者产生被动应付、形式化、权力操纵等行为,并使其对专家产生警惕,降低双方的信任度;对于抱持不同动机的专家来说,他们为了特定目的可能会做出利用民意或操纵舆论的不道德行为。

在现实中,还存在一类低参与或无参与意愿的专家。他们往往秉持纯粹的科学信念,与政治保持距离。但是这些专家的研究成果却可能对某项政策具有重要价值,决策者对这些知识有强烈需求,从而形成决策者与专家之间的“强需求—低参与”动机组合。对于这类专家而言,他们的研究发现被放入“知识池”中,所有对这些知识有需求的决策者、利益相关者或不同派别的人都可以从中汲取知识以澄清和辩护他们的利益(皮尔克,2010)。尽管这类专家没有参与政策的意愿,但他们生产的知识却可以影响某项政策,形成专家被动和间接参与的“汲取—知识池”机制。在这一机制下,无论是决策者、利益相关者还是其他具有参与意愿的专家,他们汲取知识的方式往往是检索并阅读相关学术文献等个性化方式。这些方式并不易于观察,它们对决策者的影响属于启迪模式(Weiss, 1979)或“石灰岩”模式(Thomas, 1987)。这种不易观察性使我们对该机制的经验认知非常有限,也很容易忽略它的优势。对于这类专家来说,他们并不具有试图影响政策的动机或目的,因此最大程度上保证了研究的自主性。对于决策者来说,他们以学习者的姿态积极主动地搜寻并理解“知识池”中的知识。不同于专家高参与意愿下的“输出—接受”的“拿来主义”模式,这是一种“搜寻—汲取”的“理解主义”模式,这一模式有可能对决策者产生更深远的影响。但是,决策者的时间、精力和理解能力的限制,极大地约束了该机制的功能发挥。

上述推论表明,以专家的“高一低”参与意愿、决策者的“强—弱”知识需求动机和“制度化—非制度化”机会为依据,可以将专家参与机制分为四种理想类型(见表2)。四类机制遵从不同的支配逻辑,其特点也各不相同。“吸纳—嵌入”机制遵从的是自上而下的政治内部化支配逻辑,具有雇佣制、强权力、弱激

励、专家高权力期望等特征。“委托—代理”机制遵从的是自愿平等的市场竞争化支配逻辑,具有发包制、强激励、弱权力、专家高利益期望等特征。“舆论—回应”机制遵从的是自下而上的社会外部化逻辑,具有间接性、弱权力、强压力、专家高声望动机等特征。“汲取—知识池”机制遵从科学化逻辑,具有决策者强主动性、专家高独立性和强科学动机等特征。需要进一步说明的是,尽管“吸纳—嵌入”和“委托—代理”机制都是由决策者的强需求和专家的高参与与动机共同推动的制度化连接,但前者的政治化逻辑决定了决策者的需求动机占据主导地位。对于后者来说,由于市场化逻辑依赖竞争充分的知识市场,而知识竞争市场的充分性则取决于具有高参与与意愿的专家数量。因此,专家的高参与与意愿在“委托—代理”机制中更具主导性。

表 2 公共政策过程中的专家参与机制

主体动机		机会(O)	
		制度化	非制度化
信念(B) + 期望(D)	决策者的强知识需求	“吸纳—嵌入”机制 动机组合:强需求 + 高意愿 支配逻辑:政治的内部化	“汲取—知识池”机制 动机组合:强需求 + 低意愿 支配逻辑:科学的纯粹化
	专家的高参与与意愿	“委托—代理”机制 动机组合:高意愿 + 强需求 支配逻辑:市场的竞争化	“舆论—回应”机制 动机组合:高意愿 + 弱需求 支配逻辑:社会的外部化

四、案例研究

为了检验上述四类机制,本文选取“五年规划”和“新医改”作为典型案例,运用理论检验型过程追踪法对两大案例进行剖析。选择这两大案例的原因如下:“五年规划”是一项事关国家战略的综合性重大政策,程序性强、知识复杂程度较高,能够为专家的制度化参与提供较好的观察窗口。“新医改”则是一项关乎全民福祉的社会政策,所涉利益复杂,制定过程相对开放,社会争议较大,有利于追踪专家的非制度化参与过程。因此,两大案例能够较好地反映机会因素影响专家参与机制的显著性。

理论检验型过程追踪法是在选定的案例中检验是否有证据表明所演绎的理论机制中的每一个部件均出现,从而考察相关机制是否在案例中发挥了作用。

在这里,“部件”是指构成机制运行的“齿”和“轮”以及它们之间的传动方式,一般由主体属性、行动以及连接主体间的形式等构成(比奇、佩德森,2020)。就本文所推论的专家参与机制而言,主要包括专家与决策者的动机、行动以及连接机会。由于四类机制属于结构性机制,结构性机制聚焦于行动者在结构性约束下的行动机会(Parsons,2007),因而本文在案例分析中将重点考察专家和决策者之间的连接机会。

(一)“吸纳—嵌入”机制

在政治内部化逻辑的主导下,决策者的强知识需求动机决定了“吸纳—嵌入”机制的制度化连接形式。在“五年规划”和“新医改”中,以决策者的科学观和民主观为动机,“吸纳—嵌入”机制形成了职权配置和机会配置两种形态,以及七种连接形式。

职权配置由决策者的科学观驱动,某些政府部门或政策领域具有较高的科学技术属性,需要吸纳稳固的专家团队提供决策支持服务。因此,决策者从权力配置上为少数专家设置稳定的制度化职位,赋予其一定的法理型决策权或咨询权,主要包括专家行政、专家咨询委员会和官方智库等形式。专家行政是指党政部门从学界中选拔优秀的专家学者直接担任政府部门要职的一种制度化形式。例如,原卫生部作为“新医改”的牵头单位,在现任部级官员中就有中国科学院院士1位,新世纪国家百千万人才工程获得者1位。^①近年来“专家学者型官员”不断涌现,这是最高决策层期望科学决策的典型体现。专家咨询委员会作为决策层遴选并领导的由少数卓越专家组成的政策咨询机构,已成为当代中国重大政策过程的必备程序。在“五年规划”中,国务院于2005年10月正式成立了国家发展规划专家委员会,“十三五”规划的国家发展规划专家委员会由来自不同领域的55位专家组成(宋怡青等,2015)。官方智库是政府部门下设的智囊机构,它们通常能够直接、深度地参与到重要政策的制定过程中。在“十二五”规划中,共有19个官方智库参与(张云昊,2013)。在新医改的政策制定中,包括国务院发展研究中心在内的14个官方智库参与其中(王绍光、樊鹏,2013)。

机会配置由决策者的民主观驱动,这种观点认为专业知识是决策信息的重要来源之一,专家是平等参与政策过程的多元社会主体之一。然而,有限的决策结构并不允许所有专家都有充分的机会参与到政策过程中。因此,决策者会通

^① 资料来源:中华人民共和国国家卫生健康委员会官方网站(<http://www.nhc.gov.cn/wjw/wld/wld.shtml>)。

过设置一些机会平等的民主制度来遴选一部分专家参与到政策过程中。机会配置包括学术内参制度、^①专家代表制度、协商制度和意见征求制度。学术内参制度是指专家建议通过内参刊物的遴选递交到决策者案头的一种制度化形式。这些内参刊物面向专家学者,定期筛选优秀研究成果编撰成册提交决策部门(于今,2015)。例如由国务院发展研究中心主办的《经济要参》、由国家社科基金办编写的《成果要报》,等等。在“新医改”政策的议程设置阶段,由国务院发展研究中心完成的研究报告就经由内参方式上报决策层(王绍光、樊鹏,2011)。专家代表制度指通过民主程序遴选为人大代表或政协委员的专家学者,他们对政策拥有投票权、审查权、质询权、提案权等。例如,在2008年的“两会”期间,“两会”代表中的专家学者提交的关于医改的提案和议案多达二百余件,其中比较有代表性的是全国人大代表钟南山等提交的关于进一步完善传染病防治体系的建议。^②协商制度是指决策者遴选并邀请相关专家参与政策制定座谈会,听取专家学者的意见并与之平等对话的一种形式。在“十二五”规划建议起草过程中,起草组召开了31次座谈会,共有423位专家学者、领导干部和基层群众参与其中。^③意见征求制度通常指决策者在政策方案形成阶段向党政体制内外广泛征求意见的民主化程序。在“十二五”规划的意见征求阶段,国家发展和改革委员会下设的建言献策办公室在两个月内通过网络、信函等方式共收到建议64709份,其中专家建议占比14%。同时,建言献策办公室还组织专家对社会意见进行评议,对价值较大的社会建议进行摘编,形成了20份《“十二五”规划建言献策摘编》,并报送相关决策者参阅(王绍光、鄢一龙,2015)。由此可见,专家不仅是意见征求的对象,还是社会意见的“把关人”。

上述证据表明,职权配置由决策者的科学观主导,通过在权力结构中设置稳定的职权身份吸纳经过政治遴选的专家嵌入其中,可概括为“身份吸纳—结构嵌入”,具体包括专家行政、咨询制度和官方智库三种形式。机会配置由决策者的民主观主导,通过在政策场域中设置灵活多样的民主化途径吸纳更广泛的专家意见,可概括为“意见吸纳—场域嵌入”,具体包括内参制度、专家代表制度、协商制度和意见征求制度四种形式。相比较而言,职权配置具有精英化、封闭性

① 内参一般分为学术内参和舆情内参,学术内参主要由专家学者撰写,而舆情内参主要由新华社、人民日报等国家级媒体编撰。

② 廖颖谊等,2008,《钟南山代表建议为所有居民免费查传染病》,新浪网(<https://news.sina.com.cn/c/2008-03-14/013715143565.shtml>)。

③ 《中共中央关于制定“十二五”规划的建议诞生记》,2010,中国新闻网(<https://www.chinanews.com/gn/2010/10-29/2622925.shtml>)。

等特点,而机会配置则具有多元化、开放性、流动性、情境性等特点,它们在功能上具有互补性。由此可见,尽管职权配置是国际通行的做法,但机会配置更彰显中国特色。

(二)“委托—代理”机制

沿循知识市场主导的逻辑,专家参与意愿的高低决定了“委托—代理”机制能否形成一个竞争充分的知识市场,而竞争是否充分又决定了决策者与专家之间能否获得令人满意的连接机会。在“五年规划”和“新医改”两个案例的政策信息收集和方案设计阶段,专家强烈的参与意愿以及决策者对知识的大规模、集约化需求,产生了以项目招标和直接委托为形式的知识竞争市场,形成“倒 T”型的双重委托—代理结构。

在“五年规划”和“新医改”政策过程中,专家群体的参与意愿非常强烈。他们不仅积极参与政策课题的公开招标,主动争取决策层的直接委托,还在未获得委托的情况下自发开展研究。在“十二五”规划期间,中央决策层提出了 41 个关系国计民生的重大课题,国家发展和改革委员会通过向全社会公开招标或直接委托的方式交给 80 余个研究机构进行研究,共有一万多名专家参与其中,最终形成 500 余万字的研究报告(张平,2010)。不仅如此,为了更好地推动知识竞争,在“五年规划”的委托—代理过程中,还创新性地形成了“一对多”和“多对一”的研究方式。“一对多”是将特别重要的课题委托给多家实力雄厚的研究机构进行多方研究,有利于知识互补和研究竞争。“多对一”是将多项课题委托给研究实力雄厚的机构和专家,有利于发挥实力雄厚研究机构的优势(张云昊,2013)。在“新医改”政策制定过程中,医疗体制改革部际协调小组委托国务院发展研究中心、北京大学、复旦大学、世界银行、世界卫生组织以及国际咨询机构“麦肯锡”等六家独立研究机构开展关于“医改”政策方案的平行研究。此外,一些未获委托的研究机构也纷纷开展独立的政策设计和论证,先后有北京师范大学、中国人民大学、清华大学、中国社会科学院、中国科学院和中山大学等自发组织的研究团队向决策层提交“医改”方案,其中北京师范大学和中国人民大学的自主研究方案最终获得了追加委托(王绍光、樊鹏,2013)。

在连接方式上,委托—代理机制形成了“决策层—行政层—专家团队”的“倒 T”型双重委托—代理结构。“倒 T”型描述了决策层、行政层和专家团队之间在委托—代理关系下所形成的结构形态。决策层负责提出研究议程,行政部门负责组织遴选专家团队、签订合同、监督和评估等具体事务,多元专家团队则

负责根据合同开展相关研究。在这里,决策层与行政层具有纵向的权力隶属关系,行政层为决策层负责,它们之间形成了事实上的“委托—代理”关系。行政层和专家团队之间尽管不具有权力隶属关系,但行政层负有一定的监管职责,而专家团队则要行政层负责,事实上形成了一种纵向关系。专家团队之间则是一种平行的横向关系。因此形成“倒 T”型双重委托—代理结构(如图 2 所示)。在“五年规划”中,中共中央成立的五年规划《建议》起草小组是决策层,国家发展和改革委员会是行政层,负责组织遴选和监管专家团队。在“新医改”中,深化医药卫生体制改革领导小组是决策层,深化医药卫生体制改革部际协调工作小组是行政层,负责遴选和监督设计医改方案的专家团队。“倒 T”型结构表明,在委托—代理机制中,专家并不拥有与决策层连接的直接机会,而是通过行政层的政治筛选和裁量之后才有机会进入决策层。

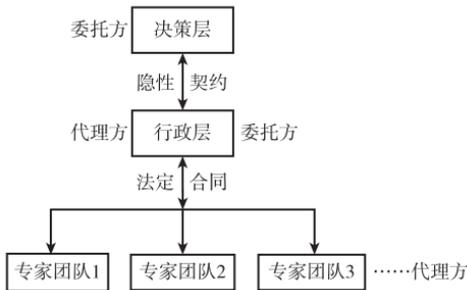


图 2 “倒 T”型双重“委托—代理”机制

双重委托—代理机制凸显了行政层的“双重身份”,行政层既是决策层的代理方,又是专家团队的委托方。行政层在这一网络结构中占据结构洞的位置,可能面临着双重的逆向选择和道德风险。首先,作为决策层的代理方,行政层可能存在隐藏知识的行为,即利用位置优势过滤或隐匿与自己的偏好、利益、意识形态等不一致的知识信息,从而误导或欺瞒决策者。其次,作为专家团队的委托方,可能存在专业知识缺乏而不能遴选到真正有优势的专家团队。特纳认为,决策者饱受知识分配与自由裁量权不匹配之苦(Turner, 1990)。最后,作为具有双重身份的行政层,可能根据自身的偏好、利益倾向等操纵专家团队的遴选,通过诱导、拉拢等方式与专家达成“共谋”,共同欺瞒决策者。尽管在本研究的两大案例中并没有证据表明以上弊端,但这并不意味着这些风险在理论上不存在。

(三)“舆论—回应”机制

按照由社会外部化主导的逻辑,专家的高参与意愿决定了“舆论—回应”机制的主要连接形式。由于“新医改”属于关乎所有人利益的再分配型社会政策,因而价值争议较大、利益分化严重,专家动员社会舆论的行为较为明显,形成了制造公共舆论、建立话语联盟、公开“上书”等连接形式。

在“新医改”政策的议程设置阶段,由于存在来自医疗系统内部的阻力以及缺乏强大民意的推动等原因,决策层并未下定决心设置医疗改革的政策议程。正是在这一背景下,国务院发展研究中心课题组于2004年完成了《对中国医疗卫生体制改革的评价与建议》的报告,该报告指出“中国医疗改革在总体上是失败的”。在通过向党政部门提交内参等多种方式未能引起决策者注意的情况下,该报告课题组的主要负责人于2005年7月28日接受了《中国青年报》的专访。《中国青年报》以《国务院研究机构最新报告说“中国医改不成功”》的醒目标题刊发专访文章,文章中旗帜鲜明地表达了“中国医改不成功”的观点,并宣传了医改的新主张。这一专访文章一经刊出便“一石激起千层浪”,在全社会激发了关于医改的热烈讨论,引起了公众的强烈反应。在公共舆论的影响下,研究报告很快引起了中央的关注,并被重新整理后以内参的形式递交到中央高层的案头。在2006年3月的“两会”期间,该报告受到全国人大代表和政协委员的广泛关注,并成为当年“两会”的热门话题。至此,课题组专家借助媒体成功地掀起了社会舆论的“漩涡”,吸引了高层决策者的注意,打开了“新医改”的政策之窗(王绍光、樊鹏,2013)。

在“新医改”政策方案的选择阶段,由于“市场化”和“公益化”的意识形态争论较为激烈,决策层的犹豫不决给予了持不同立场的专家群体影响政策的机会,由此催生了相对激烈的话语竞争。要在话语竞争中获得优势,专家的舆论动员策略一般有三种,即向上说服决策层、中间谋求专家共同体的话语联盟、向下动员公众舆论。前两种舆论动员往往通过积极参与政府组织的公共论坛、向决策层“上书”、组织学术论坛等方式得以实现,后一种舆论动员通常有赖于专家学者对媒体的运用。例如,2007年上半年卫生部组织了一场医改辩论会,一些专家积极参与,与相关官员围绕“公立医院收支两条线”展开了激烈交锋。中国人民大学的专家团队在完成独立的医改方案后不断召开由官员参与的座谈会并“上书”决策层,引起了各部委领导的高度重视并获得特别批示。清华大学布鲁金斯研究中心的专家团队于2007年多次举办中国医疗体制改革圆桌会议,不断重申市场派的核心观点(王世玲,2009)。与此同时,一些专家学者借助媒体频

频接受采访或者发表文章,产生了一批在公共舆论中比较活跃、影响较大的“意见领袖”。最终,这些公共舆论和话语联盟的某些理念或主张被或多或少地吸纳到“新医改”的政策方案之中。

上述证据表明,“舆论一回应”机制由专家强烈的参与意愿所驱动。该机制的重要价值在于通过动员社会公众舆论与其他政策主体建立话语联盟等连接方式,形成认知共同体,进而影响公共政策过程。这使得该机制在事实上具有了治理主义范式的意蕴,弥补了前述两种工具主义机制的不足。

(四)“汲取—知识池”机制

作为一种由纯粹科学化支配的逻辑,决策者的强烈知识需求动机决定着“汲取—知识池”机制的连接形式。由于知识汲取行为是一种较为隐蔽的私人行为,因而在“五年规划”和“新医改”两个政策过程中都难以观察。基于此,本文试图从一些官员的回忆录和政府主导的知识搜寻系统中寻找证据。

尽管官员直接获取专家研究成果的证据难以获得,但我们依然可以通过一些官员,尤其是专家学者型官员的回忆录找到一些相关的证明。例如,曾从中国社科院调任国务院副秘书长的江小涓近期在学术自传中回忆道,她在研究教育、科技、医改等问题时,从很多学术研究成果中获得启发(江小涓,2019)。除了决策者个人的知识汲取行为以外,近年来国内外出现了运用互联网技术将研究数据库与决策系统进行直接连接、系统化汲取知识的新形式。例如,“中国知网”于2009年开发的“政府领导决策文献系统”,是为各级党政决策部门量身定做的个性化知识服务平台。该平台整合了国内9000多种期刊、1176家会议论文、700多种报纸、1000多家博士和硕士论文,以及学术图书、专利、科技成果等各类文献资源为政府部门政策制定提供专业知识支持。^①同时,该系统也成为了各级党政官员学习和交流的平台。该系统已经由500多家政府单位购买并成功投入使用,表现出政府部门主动、系统化地汲取科学知识的强烈愿望。实际上,“知网”开发的“政府领导决策文献系统”与近年来西方发达国家兴起的循证政策具有相似的逻辑。循证政策强调以证据为本进行决策,试图构建以科学研究为中心的超大型知识库和证据网络,为决策者提供强大的“知识池”和便捷的知识搜寻工具(张云昊,2017)。由此可见,无论是“政府领导决策文献系统”还是循证政策,都试图通过互联网和大数据技术将专家

^① 搜狐新闻网,2009,《清华大学知网成功开发政府领导决策文献系统》(<http://news.sohu.com/20090418/n263463100.shtml>)。

研究成果汇聚到一个统一的“知识池”中,为决策者搜寻研究成果提供便利。这些政府主导的知识搜寻系统既为那些无参与意愿的专家提供了规模化影响政策的机会,又为那些有强知识需求动机的决策者提供了集约化运用研究成果的可能性。

上述证据表明,尽管“汲取—知识池”机制依赖决策者个人偏好和个人行为,但随着网络和大数据技术的发展,将研究成果与政策体制对接,为决策者搜寻、获取和运用各类研究成果提供技术支持已成为趋势。因此,该机制具有广阔的发展空间。

就本文的案例研究而言,应当说明的是本文的实证研究全部来源于正式公开的资料,而非内部或访谈资料。之所以这样处理,主要基于几方面的考虑。首先,本研究的内部资料难以获得且极易引发学术伦理问题,对关键人物的访谈则可能带来主观夸大或刻意回避等非客观的信息。另外本文的实证研究旨在追踪能够验证四类机制的可观察的证据,现有的公开资料已经能够提供这些证据,因而并不必然要求得到内部或访谈资料的佐证。其次,本研究所选取的案例并非新近发生的,确实可能存在难以洞察专家参与形式最新变化的不足。然而,由于四类机制具有相对的稳定性,细微的形式变化并不影响结论。再次,对于“汲取—知识池”机制来说,由于缺失对关键决策者的访谈,本文并未找到更多的证据进行佐证。然而,决策者个性化汲取知识的方式主要是查阅文献或自主学习,该方式基本上是不证自明的,因而并不需要过多的具体证据进行确证。相较于个性化汲取知识的方式,主动性更强的集约化知识搜寻系统则更具有意义和价值。最后,由于案例存在局限性,确实可能有一些专家参与形式未被发现,有待于后续研究对此进行进一步挖掘。

表 3 中国政策过程中专家参与机制的主要连接机会

机制类型	主要连接机会	
“吸纳—嵌入”机制	职权配置 (“身份吸纳—结构嵌入”)	专家学者型官员,专家咨询委员会、官方智库
	机会配置 (“意见吸纳—场域嵌入”)	内参制度、专家代表制度、协商制度、意见征求制度
“委托—代理”机制	竞争招标,直接委托等	
“舆论—回应”机制	公共舆论,话语联盟、公开“上书”等	
“汲取—知识池”机制	个体汲取行为,“政府领导决策文献系统”等	

五、结论与讨论

在知识社会时代,以权力为中轴的传统政治正在走向以科学知识为中轴的现代“政智”。自改革开放以来,“政智”日渐兴起,专家参与政策过程已经成为中国政治的“新常态”。本文从分析社会学的视角对这一“新常态”背后的社会驱动机制进行了理论与经验研究,提出和验证了四类专家参与机制,并对其在当代中国政策过程中的运行与表现形式进行了初步探讨。

本文运用分析社会学原理,从专家和决策者的动机以及双方的互动机会出发,建构了专家参与的四类理想机制。该理论框架的学术贡献在于弥补了已有研究仅从专家或决策者的社会属性进行分析的不足,以及忽视双方互动关系的缺陷。更为重要的是,本文在逻辑推论中以分析社会学的结构性个体主义方法论为基础,将专家与决策者的动机和互动机会置于“科学—政治”的结构性关系中进行考察,从而将微观的个体行为与宏观的社会结构进行了有机连接,生成了中观的机制解释模型,在一定程度上避免了微观与宏观之间的断裂。

本文的案例研究表明,在专家的高参与意愿或决策者的强知识需求动机驱动下,当代中国公共政策过程形成了四类专家参与机制,表现为形式多样的制度化或非制度化连接机会(见表3)。四类机制共同推动了当下中国公共政策过程中专家参与现象的规模化涌现,但其重要性和作用范围却有一定的差别。同时,在一些衍生变量的作用下,四类机制也呈现出了中国情境下的某些特性。“吸纳—嵌入”机制在职权配置和机会配置的组合下表现为七种具体的参与形式,可以说是中国专家参与的核心机制,这是中国长期以来形成的“政学一体”传统的惯性使然。在这七种形式中,尤以由决策者民主观驱动的机会配置形式最能彰显中国实践的独特性。“委托—代理”机制在政策信息收集、方案设计等知识集约化运用阶段发挥着关键的作用,表明中国知识竞争市场正在初步形成。该机制在中国实践中形成了颇具特色的“倒T型双重委托—代理”结构,凸显了行政层的双重身份。该结构的理论价值在于将已有研究的“专家—决策者”二元框架拓展为“专家—行政者—决策者”的三元框架,对于进一步认识中国的专家参与具有重要的意义。“舆论—回应”机制在争论激烈的政策领域或议程设置阶段发挥作用,形成“专家—公众—决策者”的三元格局,是形塑治理主义范式的关键机制。“汲取—知识池”机制尽管依赖不易观察的个性化方式,但在信息技术的加持下,该机制正由传统的个性化方式演变为系统化的知识汲取技术,这

种趋势日益明显。在可以预见的未来,“汲取—知识池”机制将会越来越受到重视。整体而言,当代中国的专家参与机制以“吸纳—嵌入”和“委托—代理”机制为主导,辅之以“舆论—回应”和“汲取—知识池”机制,四者在功能上具有互为补充的关系,共同推动专家的政策参与。

如果说机制从属于社会结构,那么机制必然反映宏观结构层面的变化(赵鼎新,2020)。因此,专家参与机制的背后反映的是中国学术与政治之间结构关系的变化趋势。如果说“吸纳—嵌入”机制是中国传统“政学一体”结构的延续,那么“委托—代理”机制的大规模存在则表明专家与决策者之间基于契约的平等关系的确立以及专家独立性的增强。进而言之,则表明中国“政学一体”的内部化结构开始向具有竞争性的市场化结构裂变。“舆论—回应”机制的出现进一步表明了专家自主性的增强以及公众入场的治理属性,政学关系开始向社会性的外部延伸,在一定程度上改变了已有研究过于强调中国专家参与的体制化特征的相关结论。而“汲取—知识池”机制的运用则预示着学术与政治之间一种更为独立的新型关系的确立。但是,这一机制面临的关键问题是纯粹专业知识的高度复杂性如何让决策者易于理解。解决该问题需要在决策者与纯粹专业知识之间建立“转译”机制。该机制既需要投身“转译”的专家作为知识转化的中介,也需要互联网、大数据、人工智能等新技术的加持,建立一套能够与决策部门无缝对接的知识搜寻和运用系统。

就专家参与议题而言,本文只是一个抛砖引玉的粗浅研究,还有诸多关键问题需要进一步深入分析。这些问题包括但不限于以下四个方面:第一,四类机制的深度比较研究,尤其是对四类机制与不同政策类型、政策阶段的匹配关系进行实证研究。第二,近年来在国际上兴起的循证政策、“助推”模式与四类机制之间的关系研究。循证政策与“汲取—知识池”机制具有内在逻辑的一致性,而以行为公共政策为核心的助推模式则是一种专家与决策者的深度合作模式,基本上符合“吸纳—嵌入”的逻辑。因此,循证政策与助推模式能够为专家参与研究提供更广阔的实践基础和想象力。第三,从宏观结构来看,我们更应当关注的是专家参与过程中所形成的知识体制或专家体制(张云昊,2020),这种组织化、制度化的知识综合体如何生产政策所需要的知识?这些知识又如何传递到决策者?知识的生产与传播受到哪些因素的制约,又是如何形塑国家政策的?这些关于专家知识生产与运用体制的深度分析,可以说是专家参与研究的顶层问题。第四,经典的专家参与理论主要关注的是专家如何改变政策结果。然而,专家参与不仅影响政策结果,还能产生更广泛的社会影响。在专家与决策者互动的过

程中,一方面,专家的政策思想或理念会影响决策层的思想观念,进而塑造决策机构的文化和环境,进一步影响未来的政策(卡登,2012);另一方面,专家也会受到决策者的思想观念、机构文化、知识需求结构等因素的影响,反作用于专家的知识生产与传播行为。这种对政策体制和知识生产的影响可称为专家参与的“反馈效应”。反馈效应进一步拓展了专家参与的影响,是一个亟待挖掘的新领域。以上四个议题为专家参与构建了一个多层次的研究框架。对该研究框架进行系统研究能够更好地推动专业知识的生产和运用,进而不断提升中国公共政策的科学化与民主化水平。

参考文献:

- 比奇,德里克·拉斯穆斯·布伦·佩德森,2020,《过程追踪法:基本原理与指导方针》,汪卫华译,上海:格致出版社。
- 彼得斯,B·盖伊,2011,《政治科学中的制度理论:“新制度主义”》,王向民、段红伟译,上海:上海世纪出版集团。
- 程佳旭、祝哲、彭宗超,2020,《重大决策中专家是独立的吗》,《公共行政评论》第3期。
- 邓小平,1994,《邓小平文选(第二卷)》,北京:人民出版社。
- 古斯顿,大卫,2011,《在政治与科学之间:确保科学研究的诚信与产出率》,龚旭译,北京:科学出版社。
- 赫斯特洛姆,彼得,2010,《解析社会:分析社会学原理》,陈云松、范晓光、朱彦等译,南京:南京大学出版社。
- 贾萨诺夫,希拉,2011,《第五部门:当科学顾问成为政策制定者》,陈光译,上海:上海交通大学出版社。
- 江小涓,2019,《江小涓学术自传》,广州:广东经济出版社。
- 卡登,弗雷德,2012,《让知识推动政策的改变——如何使发展研究发挥最大的作用》,徐秀丽、齐顾波、李小云译,北京:社会科学文献出版社。
- 拉斯韦尔,哈罗德·D.,2013,《权力与人格》,胡勇译,北京:中央编译出版社。
- 马森,萨拜因·彼得·魏因加,2011,《专业知识的民主化:探求科学咨询的新模式》,姜江、马晓琨、秦兰珺译,上海:上海交通大学出版社。
- 麦甘,詹姆斯,2018,《第五阶层:智库、公共政策与治理》,李海东译,北京:中国青年出版社。
- 培根,弗,2012,《新大西岛》,何新译,北京:商务印书馆。
- 皮尔克,小罗杰,2010,《诚实的代理人》,李正风、缪航译,上海:上海交通大学出版社。
- 史密斯,詹姆斯·艾伦,2017,《思想的捐客:智库与新政策精英的崛起》,李刚、邹婧雅、赖雅兰、孔祥越等译,南京:南京大学出版社。
- 宋怡青、聂欧、刘琳,2015,《解密“十三五”规划核心智囊》,《财经国家周刊》第14期。
- 泰勒,理查德·卡斯·桑斯坦,2009,《助推:事关健康、财富与快乐的最佳选择》,刘宁译,北京:中信出版社。
- 田华文,2017,《政策网络视域下专家的政策参与》,《大连理工大学学报(社会科学版)》第7期。
- 万里,1986,《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》第2期。

王绍光、樊鹏,2011,《研究群体与政策制定——以新医改为例》,《政治学研究》第2期。

——,2013,《中国式共识型决策:开门与磨合》,北京:中国人民大学出版社。

王绍光、鄢一龙,2015,《大智兴邦:中国如何制定五年规划》,北京:中国人民大学出版社。

王世玲,2009,《医改中的智囊们》,《21世纪经济报道》4月13日。

王锡铤、章永乐,2003,《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》第3期。

威廉姆森,蒂摩西,2013,《知识及其限度》,刘占峰、陈丽译,北京:人民出版社。

韦伯,马克斯,2010,《经济与社会》第一卷,阎克文译,上海:世纪出版集团。

肖滨、费久浩,2020,《专家-决策者非协同行动:一个新的解释框架》,《公共管理学报》第3期。

于今,2015,《从六方面加强中国智库研究》,《学习时报》4月13日。

张平,2010,《“十二五”规划战略研究》,北京:人民出版社。

张云昊,2010,《中国学术研究向政策转化的主要模式》,《北京行政学院学报》第6期。

——,2013,《我国社会科学研究参与公共政策制定的过程分析》,《中国行政管理》第7期。

——,2017,《循证政策的发展历程、内在逻辑及其建构路径》,《中国行政管理》第11期。

——,2020,《论专家体制》,《自然辩证法研究》第6期。

——,2021,《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》第1期。

赵鼎新,2020,《论机制解释在社会学中的地位及其局限》,《社会学研究》第2期。

郑永年,2016,《内部多元主义与中国新型智库建设》,北京:东方出版社。

朱旭峰,2009,《中国思想库:政策过程中的影响力研究》,北京:清华大学出版社。

——,2011,《中国社会政策变迁中的专家参与模式研究》,《社会学研究》第2期。

朱旭峰、田君,2008,《知识与中国公共政策的议程设置:一个实证研究》,《中国行政管理》第6期。

朱旭峰、王倩茹,2010,《政府决策者能力与专家咨询选择:基于天津市政府官员的实证研究》,《公共行政评论》第4期。

Bonnin, Michel & Chevrier Yves 1991, "The Intellectual and the State: Social Dynamics of Intellectual Autonomy during the Post-Mao Era." *The China Quarterly* 127 (9).

Campbell, John L. & Ove K. Pedersen 2014, *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany and Denmark*. New Jersey: Princeton University Press.

—— 2015, "Policy Ideas, Knowledge Regimes and Comparative Political Economy." *Socio-Economic Review* 13 (4).

Gaventa, John 1991, "Toward a Knowledge Democracy: Viewpoints on Participatory Research in North America." In O. Fals-Borda (ed.), *Action and Knowledge: Breaking the Monopoly with Participatory Action-Research*. New York: Apex Press.

Jasanoff, Sheila 2005, *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton: Princeton University Press.

Menegazzi, Silvia 2017, *Rethinking Think Tanks in Contemporary China*. Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan.

Nachiappan, Karthik 2013, "Think Tanks and the Knowledge-Policy Nexus in China." *Policy and Society* 32(3).

Naughton, Barry 2002, "China's Economic Think Tanks: Their Changing Role in the 1990s." *The China Quarterly*

171(9).

- Parsons, Craig 2007, *How to Map Arguments in Political Science*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Pawson, Ray 2006, *Evidence-Based Policy :A Realist Perspective*. London: SAGE Publications.
- Price, Don Krasher 1965, *The Scientific Estate*. Cambridge: Harvard University Press.
- Roe, Emery 1994, *Narrative Policy Analysis :Theory and Practice*. Durham: Duke University Press.
- Tanner, Scot Murray 2002, "Changing Windows on a Changing China: The Evolving "Think Tank" System and the Case of the Public Security Sector." *The China Quarterly* 171(9).
- Thomas, Patricia 1987, "The Use of Social Research: Myths and Models." In Martin Bulmer (ed.), *Social Science Research and Government : Comparative Essays on Britain and the United States*. New York: Cambridge University Press.
- Turner, Stephen 1990, "Forms of Patronage." In Susan E. Cozzens & F. Gieryn Thomas (eds.), *Theories of Science in Society*. Bloomington: Indiana University Press.
- Ward, Vicky, Allan House & Susan Hamer 2009, "Knowledge Brokering: The Missing Link in the Evidence to Action Chain?" *Evidence & Policy* 5(3).
- Weiss, Carol H. 1979, "The Many Meaning of Research Utilization." *Public Administration Review* 39(5).
- Wittrock, Björn 1991, "Social Knowledge and Public Policy: Eight Models of Interaction." In Peter Wagner & Carol H. Weiss (eds.), *Social Sciences and Modern States National Experiences and Theoretical Crossroads*. New York: Cambridge University Press.
- Zhu, Xu Feng 2009, "The Influence of Think Tanks in the Chinese Policy Process: Different Ways and Mechanisms." *Asian Survey* 49(2).
- 2020, "Think Tanks in Politically Embedded Knowledge Regimes: Does the Revolving Door Matter in China?" *International Review of Administrative Sciences* 86(2).
- Zhu, Xu Feng & Lan Xue 2007, "Think Tanks in Transitional China." *Public Administration and Development* 27(5).
- Zhu, Xu Feng & Pei Pei Zhang 2016, "Intrinsic Motivation and Expert Behavior: Roles of Individual Experts in Wenling Participatory Budgeting Reform in China." *Administration and Society* 48(7).

作者单位:中国海洋大学国际事务与公共管理学院
责任编辑:赵梦瑶