

论有争议科技决策的风险沟通*

——以我国转基因水稻安全证书颁发为例

邓可祝

(安徽工业大学 文法学院, 安徽 马鞍山 243002)

摘要 风险沟通是保证风险决策科学性和正当性的关键。从分析风险沟通的现实意义和价值入手,在借鉴发达国家风险沟通经验的基础上,以我国转基因水稻安全证书颁发为例,分析我国在有争议的科技决策中存在着风险沟通不足。提出了完善我国科技决策风险沟通机制的建议:应加强风险沟通意识;积极回应公众关心的问题;制度化公众参与决策;实行决策过失问责制。

关键词 转基因水稻; 风险决策; 安全证书; 公众参与; 风险沟通

中图分类号: C 934 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2012)02-0007-04

2009年8月,农业部批准了转基因抗虫水稻“华恢1号”和“Bt油优63”的生产应用安全证书,同年10月“华恢1号”和“Bt油优63”出现在《2009年第二批农业转基因生物安全证书批准清单》,由此引来了公众及民间组织的激烈争论。争论的焦点不仅涉及转基因水稻的商业化,也涉及到农业部对转基因水稻颁发安全证书这一决策行为的科学性和正当性。而加强风险沟通是保证风险决策科学和正当的前提和重要手段。本文以我国转基因水稻安全证书颁发为例,对我国风险决策中的风险沟通问题进行了探讨,以期提高风险沟通水平,使风险决策获得社会公众的理解和支持。

一、风险沟通是风险社会的现实需求

风险是一种潜在的可能危险,现代社会是风险社会。风险社会概念最早由德国学者贝克提出,他认为“在发达的现代性中,财富的社会生产系统地伴随着风险的社会生产”^[1]。而不确定性是风险产生的重要原因,在科学主义的影响下,近代人们认为科学技术无所不能,但随着认识的发展,人们发现“由于揭示科学知识框架的逻辑规则和数学规律以及语言本身具有不确定性,所以科学知识本身也具有不确定性”^[2]。但现实中人们往往认识不到现代科技的不确定性,对现代科学技术总是充满自信。由于

科技理性或工具理性的泛滥,使人类在利用和开发自然界,使自然界服务人类社会的同时,也将遭到自然界对人类社会“反噬”的风险^[3]。正是人类社会对于自身科技能力的过于自信和对自身利益的过分自私,使得现代社会面临着巨大的风险。在风险社会里,必然要求决策者在对高度科学风险事项的决策中,加强风险沟通,通过与公众的沟通来获得公众的支持。

1. 科技决策中“专家统治”模式的反思

我国的科技决策往往依赖专家,普通公众无法置喙,是典型的“专家统治”模式。现代社会“整个评估与裁决过程几乎完全处于技术专家和高层管理人员的掌握和控制之下,完全由技术专家和高层管理人员来进行系统评估和全盘裁决。”^[4]这是由于专家掌握着各学科的专门知识,社会出于对专家知识的信赖而作出的选择。但随着专家统治弊端的显现,人们发现专家知识也存在局限,专家也会因为知识方面和利益方面的原因而产生错误的认识,根据其错误的认识来决策,必然会导致决策的失误。

专家因知识方面原因出现错误认识,主要表现在:人与人之间的认识存在着差异,专家之间及专家与普通公众之间对于风险认识的不同。前一种情况是指“专家对抗专家”的情形,即体现在赞成某一科技的专家和反对某一科技的专家都存在一定的科学

收稿日期:2011-10-12

* 教育部人文社会科学研究项目“节能减排背景下政府环境责任实现机制研究”(11YJA820012)。

作者简介:邓可祝(1966-),男,副教授;研究方向:行政法学、环境法学。E-mail:dkzhu2007@163.com

依据。如对于转基因水稻是否存在危险的认识方面,支持转基因水稻商业化种植的自然科学家,主张转基因水稻和普通水稻一样是安全的,对生态的影响也完全能够控制;而对转基因水稻商业化种植持谨慎态度的科学家,认为转基因水稻的安全性在短时期内根本不能确定,而且一旦进行商业化种植,也无法保证不对周围环境造成污染。后一种情况是指专家和普通民众对风险的认知存在差异,如美国联邦环保局在 20 世纪 80 年代晚期曾经做过实验,发现公众和专家在环境严重性问题上的看法,在许多关键性的问题上出现了严重的分歧^[5]。

专家因利益原因而出现错误认识,主要表现在:一是专家会受到决策机关的不良影响,“在科技决策过程中所进行的风险评估中,经常发现为了迎合政策上目的,专家知识往往在有限的框架上而被操弄”^[6];二是有些专家往往会受到与决策相关项目利益的不良影响,甚至与相关的决策存在直接的联系。如有人提出农业部转基因水稻生物安全评估专家的组成就存在这一现象,“目前 58 人组成的负责发放转基因安全证书的国家农业转基因生物安全委员会中,2/3 是转基因科学家,里面涉及的很多人是正在申请专利和申请通过者。”^[7]

由于专家自身的认识存在风险,因而在发挥专家的作用的同时,需要对专家的作用加以限制。

2. 现代行政民主要求公众参与重大决策

公众参与是现代行政民主的体现,“随着 20 世纪下半叶在世界范围内出现的民主化潮流及其对各领域的影响,现代行政管理和行政法制实践中越来越多地增加了民主因素,公民参与行政成为新的制度价值追求和民主判断标准,逐渐显现出行政法制民主化发展的趋向。”^[8]审议民主理论强调公民是民主政治的参与主体,应该积极促进公民对于公共事务的参与。参与者应该在信息充分、发言机会平等与决策程序公平的前提下,对公共政策进行公开的讨论,并且提出可行的方案或是意见^[9]。

风险决策,不仅是科学问题,也是政治问题和法律问题,需要民众的参与和支持。正如贝克所言:“在风险话语中没有专门的解决办法,因为专家只能提供实际的信息,而不能估计哪种办法在文化上具有可接受性。政策与道德较专家推理获得优势。”^[10]发达国家为了加强风险管理的民主性和科学性,非常强调公众的参与。如欧盟在 2002 年制定的“科学与社会行动纲领”中,提出了发展科学与社会新的合作关系,欧洲研究委员会设定了 3 个发展

重点:一是促进欧洲的科学教育与文化;二是更亲民的科学政策;三是科学的责任心作为决策的核心。其旨在通过这种合作关系的建立,强化风险沟通,保证相关决策的正当性,核心就是增强公众在科学与决策中的参与,从而获得公众的支持。

二、防控决策的风险和增加决策的正当性是风险沟通的价值体现

风险沟通在现代社会越来越受到重视,许多国家将风险沟通作为决策的重要程序。“风险沟通的目的,不是单纯的信息流通、不是一厢情愿地教育社会、不是让激情民众有大鸣大放、宣泄情绪的机会,而是希望经过相互的学习与意见的交流,充分了解该科技的风险内涵与社会关切,减少决策错误的机会、减少后悔的次数。”^[11]风险沟通的价值主要体现在:防控决策的风险和提高决策的正当性。

1. 防控决策的风险

“对于不涉及重大的政治利益的社会规制性法律,能够获得知识层面的科学性证明无疑是至关重要的。”^[12]在不确定性的科技决策时,为了保证决策的科学性和正当性,必须要通过风险沟通来解决。目前公众对转基因水稻的风险认知主要包括环境风险、健康风险、后代风险和伦理道德风险等,然而这些风险都是公众的主观认知而非风险本身。但是公众的风险认知往往会扭曲转基因水稻的安全风险,甚至和实际的风险水平相距甚远。为了降低争论对相关决策制定的影响,政府、相关科学家需与公众进行有效沟通,对具有不确定性的事项进行全面的讨论。一方面可以提高公众对转基因水稻的科学认知,进而降低其风险感知,努力争取公众支持;另一方面风险沟通可以听取不同的意见,权衡得与失,最后作出决策,从而保证了决策的科学性,起到预防风险、从根本上减少风险发生的作用。

2. 增加决策的正当性

“风险沟通必须容纳多元的社会行动者以及公共代表,并确定系争风险之框架,而形成不同的沟通策略,进而进行相互诠释、了解以及理性协议之公共论述,最后得出对于系争问题之暂时性有效定义与理解。”^[13]科技决策涉及到多方的利益,在风险沟通中应充分考虑这些主体的利益和诉求,在风险沟通过程中,应尽量增加与各主体沟通的机会,将影响到的主体或者其代表全面地纳入到沟通程序中来,通过沟通传达决策的目标,听取不同主体意见,从而达到沟通的目的。例如欧盟为了保证公众参与,使风

险决策更加民主化,制定政策保证风险决策的开放性。欧盟执委会下设的科学与社会处在2001年公布了“对专业的民主化与建立科学的审查参考系统”报告,提出了要拓宽和整合决策所依赖的专业知识,目标是为决策提供正确知识,应该包括不同的主体的参加,既包括不同专业与立场的专家,也应该包括利益关系人和市民社会组织的参与^[14]。这样在科学审查阶段不仅仅只有某一专业方面的人士参与,而是有多方面的专业参与了审查,以保证了科学审查的全面性,从而获得决策的正当性。

三、发达国家风险沟通的经验借鉴

发达国家非常重视风险沟通问题,其通过一系列的制度来加强风险沟通,使风险决策建立在充分的风险沟通的基础上。在风险沟通中重视沟通的开放性、参与的平等性,沟通方式的多样性等都值得我国借鉴。其中,欧洲国家在这方面的一些经验尤其值得我们学习,主要体现在以下2个方面。

1. 确保风险沟通的民主性和沟通的质量

现代科技决策涉及到的方面越来越多,已经不仅仅是依赖科技专家就能解决的问题了。为了确保风险沟通的质量,欧盟执委会下设的科学与社会处在2001年提出了4个民主程序作为科技决策重要参考的原则:①责任性,指政府与科学家在进行科学决策时应注重社会责任;②易获得性,指在进行科学决策时应注意对利害关系人开放参与的途径,保证其较容易地参与到决策过程中;③透明性,指在进行科学决策时应注重决策过程的透明性以及信息公开,确保利害关系人知的权利;④参与性,指科技决策应扩大公众或社会团体参与,以增加风险治理的正当性。通过民主程序原则,以期达到2个目标:改善政策决策质量、确保公众信任^[15]。风险沟通中,行政机关只有在保证高度参与的基础上,并保证参与的质量,建立起公众对各机关的互信,才能达到沟通的目的,促进公共决策的顺利进行。

2. 采用多种形式保证沟通效果

风险沟通的方式是多维度的,它不是行政机关或企业对普通公众进行的信息的纵向传递,而是通过多向的沟通,使参与者相互交流自己的观点和意见,最终达成一致看法,从而为最后的决策作好准备。目前欧洲的风险沟通形式主要有:①在常设或任务性的委员会和咨询会议中纳入代表公众利益的非专业人士;②利用问卷调查和焦点访谈;③共识会议,即来自不同背景的非专业人士(通常在15人左

右),利用两三天的时间聚在一起,了解复杂的技术问题,并就其关注的问题询问专家,最后对政策进行讨论,形成共识。④公民陪审团和网络参与。现代科技的复杂性和涉及对象的广泛性,决定了其风险沟通形式的多样性。“当今争议性的科学发展已经逾越了传统的范畴、界限,科学的冲击除了自身安全的不确定性外外,也冲击到了现行法律、伦理、社会的基础,因此,风险评估的范畴与定义必须开放性的纳入这些有关领域的评估,来增进科学发展的正当性。”^[16]

四、完善我国科技决策风险沟通机制的建议

风险沟通是保证风险决策科学性和正当性的前提和基础。但是由于历史的原因,我国科技决策特别是风险决策,主要依靠科技专家和行政人员的专业判断来进行决策,忽视了风险沟通。追溯和回顾农业部对转基因水稻颁发安全证书的过程,笔者认为我国目前科技决策的风险沟通中存在一些不足。如:缺乏与公众进行风险沟通的意识、决策程序中参与主体的代表性不强、缺乏有效的回应机制等。为促进风险决策中的风险沟通,提高我国风险决策的科学性和正当性,提出以下几点建议:

(1)增强风险沟通意识。行政机关在进行风险决策时,应增强风险沟通意识,不能仅依赖专家的观点。因为“不受公众参与制约的专家,有可能操纵科学结论;缺少广泛的公众参与,少量的专家更易被强势利益团体所俘获。”^[17]而克服专家局限的主要办法就是增加公众在风险决策中的作用。因此,行政机关在作出决策时必须要及时有效的与公众进行沟通。这就要求行政人员不仅要提高风险沟通意识,还要做到以下几点:一是真诚沟通,行政机关与公众的沟通应将公众作为公共决策的主体,而不能仅仅是从名义上满足公众对沟通这一形式的需求;二是公开透明,只有在公开透明的情况下,政府的决策才能得到人们的信任,减少公众的猜疑;三是提高沟通的覆盖面,在进行风险沟通时,应注意沟通方式方法和渠道的多样化,使公众知晓公共决策的相关信息,从而参与沟通,不知晓相关信息的参与都是虚假的参与。信任是风险沟通成败的关键,“如果公众对信息的发布方,比如对管理机构或专家缺乏信任,那么就很难将专家的意见科学地传达给公众,并对公众产生预期的影响”^[17]。

(2)积极回应公众关心的问题。在各种形式的

风险沟通中,对于公众所关心的问题,行政机关应及时作出明确的、正面的回答,从而使问题得以解决,进而减少公众的怀疑和抵触。对于公众集中是关心的问题,行政机关还应注重选择沟通的方式,例如媒体见面会等,真诚、全面地进行沟通,从而获得公众的理解与支持。对于决策中出现的错误或者存在较大的争议的地方,行政机关应及时改正并完善。

(3)制度化公众参与重大公共决策。对于重大的公共决策,为了保证公众的参与度,行政机关还应将风险沟通给予制度化。例如效仿前述欧盟的做法,通过不同人群的参与,可以保证决策的科学化和正当化,其中最重要的制度化的公众参与就是听证。而在公众参与时,应特别注意参与者的代表性和代表选择的公开与公正性。

(4)实行决策过失问责制。问责制是指对没有遵守风险沟通要求的相关人员进行责任追究的制度。我国已初步建立了行政责任追究制,对于在转基因食品决策过程中的相关人员,如果没有遵守相关的决策程序与公众进行沟通,并造成了损失和不良影响的,应该进行相应的责任追究。

参 考 文 献

- [1] [德]贝克. 风险社会[M]. 何博闻,译. 南京:译林出版社,2003.
 [2] 李瑞昌. 风险知识与公共决策——西方社会风险规制决策研究[D]. 复旦大学国际关系与公共事务学院,2005.
 [3] 郑红娥,宋冉冉. 风险社会的研究述评[J]. 社会主义研究,

- 2009(6):142-145.
 [4] 薛晓源,周战超. 全球化与风险社会[M]. 北京:社会科学文献出版社,2005:119.
 [5] [美]孙斯坦. 风险与理性——安全、法律及环境[M]. 师帅,译. 北京:中国政法大学出版社,2005:65.
 [6] 周桂田. 新兴风险治理典范之刍议[J]. 政治与社会哲学评论, 2007:179-233.
 [7] 袁瑛,吴丽. 转基因悄然而胜[N]. 商务周刊,2008-09-09(3).
 [8] 莫于川. 从行政集权走向行政民主——我国行政法的民主化趋势分析[J]. 重庆邮电大学学报,2005(6):799-801.
 [9] 毛宝铭. 科技政策的公众参与研究[D]. 吉林大学哲学社会学院,2006:90.
 [10] [德]贝克. 世界风险社会[M]. 吴英姿,孙淑敏,译. 南京:南京大学出版社,2004:53.
 [11] 牛惠之. 人类基因数据库的潜在风险议题定性与风险管理模式之研议[J]. 2007 科技发展与法律规范双年刊,2007:139-178.
 [12] 郭春镇,郭瑰琦. 立法的被“俘获”与“逃逸”[J]. 法制与社会发展,2010(3):133-140.
 [13] 许耀明. 风险管理与风险治理——以 GMO/GMF 为例[J]. 2007 科技发展与法律规范双年刊,2007:179-239.
 [14] 周桂田. 新兴科技与风险治理[J]. 科技发展政策报导, 2008(2):16-31.
 [15] 周桂田. 争议性科技之风险沟通——以基因改造工程为思考点[J]. 生物科技与法律研究通讯,2005(18):42-50.
 [16] 沈岗. 风险治理决策程序的应急模式——对防控甲型 H1N1 流感隔离决策的考察[J]. 华东政法学院学报,2009(5):11-20.
 [17] 谢晓非,郑蕊. 风险沟通与公众理性[J]. 心理科学进展, 2003(4):375-381.

Risk Communication of Controversial S&T Decision-making

——Taking Security Certificate of Transgenic Rice in China for Example

DENG Ke-zhu

(School of Art and Law, Anhui University of Technology, Maanshan, Anhui, 243002)

Abstract Risk communication is the key to ensure risk decision-making in a scientific and proper way. Based on the analysis on risk communication in the process of awarding security certificate of transgenic rice in China, this paper concludes that risk communication in controversial S&T decision-making is not enough and the main reasons include poor awareness in risk communication, narrow scope of participants and insufficiency of response mechanism. Therefore, this paper proposes several suggestions on how to perfect risk communication mechanism in China's S&T decision-making, such as strengthening awareness of risk communication, positively responding to problems of public interest, institutionalizing public participation and carrying out accountability system for faulty decision-making.

Key words transgenic rice; risk decision-making; security certificate; public participation; risk communication

(责任编辑:金会平)