

西方共识会议制度的本质探索

刘馥琰

(中国科学院研究生院社会科学系, 北京 100039)

[摘 要] 本文从共识会议的产生背景、组织结构、运作程序等方面进行分析, 指出其作为公众理解科学新模式的重要意义以及存在的问题。

[关键词] 共识会议 公众理解科学 公众参与

[中图分类号] C912.6

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-8357 (2008) 02-0039-5

An Exploration on the Consensus Conference

Liu Fuyan

(Department of Social Science, Graduate University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100039)

Abstract: This article analyzes consensus conference from the angles of historical background, organization structure and operational program. Then it summarizes the advantages and disadvantages of consensus conference as a new model of public participation and Public Understanding of Science.

Keywords: consensus conference; Public Understanding of Science; public participation

CLC Numbers: C912.6

Document Code: A

Article ID: 1673-8357 (2008) 02-0039-5

1 共识会议

1.1 共识会议产生的背景

随着公众理解科学的深入, “缺失模型”显示出越来越多的问题, 人们越来越意识到公众不仅是科学知识的接受者和消费者, 也是科学知识的共同塑造和主动建构者。所谓“理解”, 不再是科学知识的单向流动过程, 而是科学家和公众的双向、互动的交流。

自从 20 世纪中叶以来, 由于科学技术在现代社会中的影响日益复杂化, 科学与民主的关系也随之越来越复杂了。例如, 核武器的使用与核竞赛对人类和平乃至生存的巨大威胁, 以 DDT 为代表的工业文明所带来的严重的环境污染问题, 使人们认识到科学并非只会带来福音。切尔诺贝利核泄漏事故以及“疯牛病”事件等, 让人们忽然意识到, 科学家的信誓旦旦的保证也未必那么可靠。基因改造和克隆技术所引发的相关伦理问题更是触动了普通公众深层的信

仰和情感。科学家的舞弊作伪、不端行为的不断曝光, 让科学家的公众形象越来越糟。公众也越来越意识到, 在某种意义上科学共同体事实上已经成为独特的利益集团, 科学共同体连同科学知识也必然遭到了质疑。科学拨款不再像过去那样容易得到慷慨支持, 甚至科学实验室也成为狂热分子袭击的对象。反科学思潮风起云涌, 科学事业受到了威胁。对此, 科学家们迅速地做出了反应。一方面, 在科学家内部兴起了科学和平运动, 反思和强调科学家的社会责任问题。部分科学家开始认识到科学研究的目标在必要时应该为人类社会的总体利益让步, 甚至出现为了防范可能有的风险主动限制科学研究的范例 (阿西洛马会议)。而另一方面, 在面对公众的层面上, 科学家和政府开始关注公众对于科学的态度, 希望通过与公众交流树立科学的正面形象, 从而获得有利于科学发展的社会界面。

收稿日期: 2007-12-15

作者简介: 刘馥琰, 中国科学院研究生院社会科学系科学传播专业硕士研究生; Email: liufuyan2005@yahoo.com.cn

共识会议产生的另一个重要的原因是民主的压力使然。科学技术在今天已经发展成为一种庞大的社会建制,调动了大量的社会宝贵资源;公众作为纳税人有权知道这些资源的使用产生的效益如何,特别是公共科技财政为他们带来了什么切身利益。在民主国家中,只有获得更多的民意,得到公众对科学活动的认可,拨款要求才能够在国会顺利通过。例如,美国航空航天局(NASA)用心普及航天知识,其目的就是为了博取公众的好感,从而保证其相关拨款申请顺利过关^[1]。

当然,文化的多元性也是共识会议产生的原因之一。西方国家大多是联邦制,有众多不同的民族、种族;使用不同的语言;有着不同的历史、传统、文化,分布在广大的地域;而不同的地区经济社会发展也有很大差异。面对越来越多的挑战,愈加复杂的公共问题,公众的作用、责任和期望也在发展和变化。时代的发展更加要求决策的形成过程体现多元性和包容性,因而对公众参与产生更加迫切和广泛的要求。

1.2 共识会议的起源

“共识会议”术语最早源自美国。20世纪70年代末,美国国家健康研究所首次设计使用“共识发展会议(Consensus Development Conferences)”,使医学专家、科学家和其他专业人员之间进行科学交流,就研究发现达成某种共识,对新的医学技术做出专业评估^[2]。例如,关于核磁共振这种昂贵的诊断设备可以应用于哪些患者的问题,就应该在专家当中形成一个普遍适用的标准,以此为议题召开一个意见征集会议,即在专家之间达成一种“意见共识”。但是在这种最初的形式中,所谓的“共识”只是专家的共识,讨论也都是在专家之间进行的,并没有吸收公众参与到其中。

真正意义上的“共识会议”,是在丹麦产生的。1980年代后期,丹麦技术委员会将其民主化,使之成为公众参与科学技术评估的工具,很多国家都开始借鉴这样一种模式。共识会议的出现并非历史偶然。丹麦是一个具有良好的民主传统的国家,其法律明文规定,凡涉及重大争议的

科技政策,在决策前必须让社会公众了解科技发展对社会、环境和公众生活带来的影响,也必须让社会公众或公众代表对有争议性的科技议题进行公共讨论^[3]。20世纪70年代后期始,技术评估成为丹麦特别关注的主题,就核能、环境问题和信息技术等展开过许多公众讨论。1985年,丹麦国会组建了技术委员会,并赋予它两个基本职能,一是发起技术评估,二是在全国范围鼓励、支持和推动关于技术的公共启蒙和公共讨论。“基于假定建立关于科学技术政治与市民之间的对话既是可能的、又是必要的这样的民主视野”^[4],技术委员会很自然地将基于广泛民主基础的公众讨论、积极的公众参与意识,与原本仅由专家参与的美国共识发展会议相结合,创造了丹麦特色的共识会议。

1987年,丹麦召开了第一次“共识会议”,主题是“工业与农业中的基因技术(Gene technology in industry & agriculture)”。自此,丹麦技术委员会已经针对有关诸如转基因动物、空气污染和不育等问题举办了20多次的共识会议。据Loka Institute(美国)的一份截止到2002年的统计资料显示,全球有16个国家,至少共举办了46次共识会议,议题包括转基因食品、环境问题等许多方面^[5]。

关于“共识会议”的定义,英国在召开第一次共识会议时曾有过这样一段论述:“所谓共识会议,就是针对涉及到政治、社会利益关系并存在争议的科学技术问题,由公众的代表组成团体向专家提出疑问,通过双方的交流和讨论,形成共识,然后召开记者会,把最终意见公开发表的会议形式。”^[6]

1.3 共识会议的组织结构

共识会议由公民小组(citizen panel)、专家小组(expert panel)和指导委员会(advisory committee)组成^[7]。公民小组是会议的主角,在丹麦,它通常由来自普通公民的15名成员组成。会议的主办者事先通过各种公开的媒体向公众说明共识会议的主题,并征求志愿参与者。然后,由会议的组织者在报名的志愿者中随机选出公民小组的成员。小组的成员们对关于主题的意见分歧应有开明讨论的意愿,但并不具

备与主题相关的专业背景。并且小组的成员在年龄、性别、受教育程度、职业和居住地等方面应呈广泛分布的特征;专家小组的组成应确保基本的对立观点和专家争议能够得以呈现,并在会议中展开讨论。对共识会议而言,好的专家不仅应具备专业的知识,还要有开明的态度和良好的与公众沟通的能力;指导委员会是会议的组织者,除负责会议的各项组织工作外,一项重要的任务就是确保各项民主的、公平的和透明的规则在会议的整个过程中得到执行。

1.4 共识会议的运作程序

具有自由民主理性的丹麦技术委员会认为:“共识会议是一种公众参与,并使公众在科学技术问题或相关问题领域的评估中扮演重要角色的方法。^[4]”那么,公众是如何参与科技评估并扮演重要角色的呢?一般来说,共识会议的运作程序主要分为选定主题、组成指导委员会、组成公民小组、预备会议、组成专家小组和正式会议等6个关键步骤。

(1)选定主题:主题通常由会议的主办者选定(如:丹麦技术委员会)。被选的主题一般是被社会关注的、需要政府政策回应的、有争议的科技风险议题,并且该主题能被限定在合适的范围内、能够获得相关的专业知识。

(2)组成指导委员会:通常由会议的主办者挑选适当的人选来组成。委员会应容纳不同利益和观点的代表,以保证委员会的公正性。典型的指导委员会一般包括科学家或技术专家、企业研究员、工会成员、公众代表、技术委员会的专职工作人员各1名。其中来自技术委员会的工作人员作为会议全程调解员。

(3)组成公众小组:这是共识会议的重要基础工作。技术委员会通过丹麦全国地方报纸征集志愿者,从中选出约15人组成公众小组。选择的标准原则上应保证所有将受到未来决策影响的人都有平等的机会能够参与。要求“与会的公众是与会议主题没有任何特殊关系的外行市民。换句话说,他们就会议主题不具有任何先在的专门知识和资格。^[4]”

(4)预备会议:由会议组织者提供与主题相关的背景材料,供公众小组的成员阅读和讨论,

公众小组在调解员的帮助下学习、讨论议题相关的专业文献资料,并提出要在正式会议中讨论并询问专家的问题。

(5)组成专家小组:技术委员会根据公民小组想要了解的问题,给出可供公民小组选择的专家名单,经公民小组确认后组成专家小组,包括权威科学家和技术专家、社会科学方面的专家、利益相关群体代表等。

(6)正式会议:会议通常需要3~4天。第一天,专家们从专业的角度,对公民小组的问题予以回答。第二天用来澄清仍存在的问题,并开展公众与专家间的讨论。第二天剩余的时间和第三天都用来让公民小组形成表达他们的结论和建议的书面报告。书面报告凝聚了公民小组达成的最大程度上的共识。第四天,在不对实质内容作任何评议的原则下,专家小组简要更正报告中的表述错误。随即,公众小组在国家新闻发布会上发布他们的报告。

1.5 共识会议的特点

从以上程序我们可以看出,共识会议的一个突出特点是外行公众的参与,并让他们在会议中担任重要角色:就有争议的科技议题向专家提问,评估专家的回应,并在新闻发布会上发表他们的看法。与其他公众参与科学事务的工具,如公民陪审团(Public Jury)相比,共识会议独具的特点表现为对参会公民不具备专业背景的要求和随机选择机制,而后者则要求参与公众在人口中尽可能地具有典型性、代表性。另据David分析,共识会议“对高新科技议题进行协商,其总体目标是通过扩展超越传统精英群体的方法与视野,提升关于科学技术的决策制度^[5]。”这也是它不同于公民陪审团的重要方面。共识会议的这些特点无疑展现了其独具的魅力。总体而言,共识会议的特点可概括为争议性的科技议题、普通公众担任重要角色、专家与非专家的对话协商、信息即时公开、可能影响政府科技政策等^[6]。

1.6 共识会议的目标与结果

共识会议的直接目标是通过充分公开的讨论,在公民小组的成员间就会议的主题达成一定程度的共识。而实现这一目标的基础是普通公民直接参与的充分讨论、协商,而不是专家

和政策制定者们内部的磋商。共识会议的支持者们认为,一方面,在一个民主社会中,每一个公民都应当有机会平等参与那些将要对他们们的生活构成影响的重要决策;另一方面,就会议的主题而言,它所涉及的宽泛的社会问题使得专家的知识总是显得过于狭窄。

共识会议的直接结果是凝聚了公民小组共识的书面报告。这个结果本身并不对政府决策构成直接的约束力,但它为决策者提供了他们从专家那里无法得到的来自公众的信息。决策者可以更清楚地知道什么是最重要的冲突。共识会议本身的公开形式和会议主题所体现的社会问题,也往往会使会议的结果引起媒体和公众的广泛关注,这也会对决策者的决策构成重要的影响。从1987年到2003年的16年间,丹麦共举办了23次不同主题的共识会议。会议的主题涉及了基因技术、食品安全、环境污染、通讯技术以及能源等诸多科学技术影响日常生活的有争议的热点问题^[4]。

2 对共识会议的评价

2.1 共识会议的意义

从公众理解科学视角看,共识会议有其积极的一面。它给出这样一种答案:对于具有公共性的科学技术问题,不仅仅是专家,普通公众同样具有话语权,并且也具备发表意见的能力。同样,在科学技术领域难做决策时,共识会议也是一种能获得公众支持的有效方法。也有学者认为,共识会议既益于公众对特定议题的了解,也益于获得不同立场或观点,实现多元价值观的融聚和碰撞,促成议题相关的主流民意与价值的形成。

从另一角度看,公众参与决策也充分体现了政治上的民主。公众参与作为一种现代新兴的民主形式,是民主政治的重要方式,其直接后果通常就是影响公共决策和公共生活,迫使决策者倾听公众的意见,并且按照公众的意见来制定有关政策,从而使相关的政策变得更加符合公众的利益。公众对决策过程的参与,还可以及时发现政策的失误和偏差,及时纠正决策失误,从而使决策更加科学和合理。

同时,公众参与也保证了决策的公正性。决策的形成中要保障利益各方的权益,做到公平合理,没有广泛的参与是无法实现的。尤其是普通民众的广泛参与,可以平衡利益集团与弱势群体之间的利益,避免强势利益集团的过度影响。

2.2 共识会议存在的问题

共识会议作为公众参与科学事务的新模式,仅仅处于起步阶段,势必存在着很多问题。

2.2.1 成本的问题

广泛性是成功参与的要素,但参与的广度和深度往往和成本成正比。尤其对某些较正式的、大型的和某些特殊的参与形式,成本是需要考虑的一个因素。许多研究表明,公民的参与跟社会的经济发展水平以及公民自己的社会经济地位密切相关,在不同的经济条件下,公众参与的程度及政策偏向可以极不相同。虽然经济发展的程度与公民参与的程度不存在简单的对应关系,但从各国政治发展的长远过程来看,一般而言,经济发展程度越高,公民的参与程度也越高。

2.2.2 所讨论问题的局限性

一些研究者感到,许多公众实际关注的问题缺乏全局性和长远性。公众大都关注眼前利益和对于个人及家庭关系更直接的问题,而对那些全局性和长远性的政策或规划关注度不高,缺少参与兴趣和热情;积极参与者往往是那些专门从事游说的集团和个人。这样一来,决策过程更多地容易受到游说集团和个人的影响。

2.2.3 对技术决策的影响

共识会议对技术决策的影响因其所发生的社会背景和政治背景不同而有所差异。如丹麦共识会议受到直属丹麦国会的技术委员会的支持和配合,其报告直接提交国会,对技术决策产生重大影响;而美国的共识会议虽得到地方研究所的配合和私人基金会以及大学的支持,但未正式与任何官方决策实体相联系,因而对技术决策几乎没有直接影响^[5]。

2.2.4 公众科学素养的问题

研究表明,公众的参与程度与其教育水平密切相关。教育程度越高,公民的参与积极性

也越高;反之,教育程度越低,其参与积极性也越低。

3 结语

当然,共识会议作为公众参与科学事务的新模式,还处于刚刚起步逐步上升的阶段,还有很多需要完善之处,也存在很多问题有待解决。但是,这种形式毕竟在公众理解科学的领域中,在“科学与公众的沟通”的问题上进行了全新的尝试,是符合国际上公众理解科学理论和科学传播理论的最新发展趋势的。正如 Simon 和 Durant 所言,“共识会议是否成功不应该仅仅根据它对政治决策的影响来判断^[9]。”过去 20 年中成功召开的共识会议表明,在具有很强的社会敏感性的科学技术领域,是可能促进外行与专家之间的建设性对话的。这种模式,对于思考如何使不具专业科学知识的公众参与充满“技术复杂性”的科学政策制定,具有启示作用。

参考文献

- [1] 蒋劲松. 科学的自主化与民主化[N]. 新京报, 2007-03-31.
- [2] David H Guston. Evaluation the First US Consensus Conference: The Impact of the Citizens Panel on Telecommunications and the Future of Democracy [J]. Science, Technology & Human Values, 1999 (Autumn): P451-482.
- [3] 佟贺丰. 丹麦公众参与科学事务模式综述[J]. 科学学与科学技术管理. 2004 (12): 123-126.
- [4] The Danish Board of Technology. The Consensus Conference[EB/OL]http://www.tekno.dk/subpage.php3 article=468&topic=kategori12&Language=uk.2006.
- [5] Loka Institute. Danish - Style, Citizen - Based Deliberative "Consensus Conferences" on Science & Technology Policy Worldwide. http://www.loka.org/pages/worldpanels.htm 2004.
- [6] Simon Joss & John Durant. The UK National Consensus Conference on Plant Biotechnology Public Understanding. Sci. 4(1995) 195-204.
- [7] Anderes IE, Birgit J. Scenario workshops and consensus conferences: towards more democratic decision-making [J]. Science and Public Policy, 1999, 26(5): 331-340.
- [8] 刘锦春. 公众理解科学的新模式: 欧洲共识会议的起源及研究[J]. 自然辩证法研究, 2007(2).
- [9] 张慧敏. 技术的民主控制——当代西方技术民主的技术思想研究[D]. 沈阳: 东北大学, 2005.

• 科普动态 •

科学传播与科学决策学术研讨会在清华大学召开

2008年3月14日,科学传播与科学决策学术研讨会在清华大学召开。此次会议得到英国驻华使馆科技处的资助,由中国科协—清华大学科技传播与普及研究中心、科学与发展网络(SciDev.Net)、科学网(ScienceNet.cn)等单位共同主办。中国科协—清华大学科技传播与普及研究中心主任、清华大学科技与社会研究所所长曾国屏在开幕式中表示,“此次研讨会的基本思想就是通过科学传播,把科学带入政策制定中去(Building Science into Policy Making),促使决策的科学化和民主化。”科学与发展网络(SciDev.Net)中国区负责人贾鹤鹏也表示,此次研讨会的目的就是促进中国科学传播与科学决策的有效衔接。共有80多位中英专家、学者,以及40余名首都高校的科技传播相关专业的学生参会。与会专家、学者们就科学传播与科学决策的相关议题进行了热烈的探讨。

本刊编辑部