

风险认知模式及其 行政法制之意蕴

戚建刚*

内容提要：在风险社会背景下，专家风险认知模式和公众风险认知模式在风险本质、判断风险严重程度之因素和评价风险之方法等方面都存在较大分歧。两种认知模式的差异对规制风险的行政措施造成了许多负面影响。应当通过行政法律制度变革来避免这些消极后果，以便在科学和民主、事实和价值之间获得恰当平衡。这些改革措施包括：实行一种多中心的风险信息公开立法模式；制定并发布统一和完整的风险信息标准，定期加以评估和更新，最终形成一个“全国性的风险预警制度”；进行有效的风险沟通，以便培育公众理性；依据各种定性因素对风险的严重程度加以调节；充分发挥国务院办公厅应急工作办事机构在风险教育、沟通和公开方面中的作用。

关键词：风险认知 公众模式 专家模式 行政法制

美国心理学家保罗·斯洛威克（Paul Slovic）曾做过一项有趣的调查。他运用心理衡量方法测量专家和普通民众对30种活动和技术的风险认知。结果表明，它们之间存在重大分歧：在普通民众看来具有最高风险的核电厂，专家则将其排在第20位；在专家看来具有较高风险的X—射线（排名第7位），普通民众却不认为是危险的（排名第24位）。〔1〕普通民众与专家之间对风险认知的差异也为我国学者的一项调查所证实。2003年5月8日至21日，北京大学精神卫生研究所进行的一项“非典公众心理调查”表明，对于“医院是最容易传染非典的地方”的选项，竟有78.7%被调查对象选择“是”，而有15.4%的被调查者的身体最近出现了很多不适，如食欲不振、心慌、胸闷等，患上所谓的“非典恐惧综合症”。〔2〕但医学专家却指出，人们在医院里感染“非典”的机率是相当低的。即使感染了“非典”，其死亡率也远低于流行性感冒。即使不做任何治疗，95%的感染者都可以痊愈，并且死亡者多数都是那些老年体弱有其他疾病者。〔3〕在很大

* 中南财经政法大学法学院副教授。

本文获国家社科基金青年项目（项目编号：08CFX015）和中南财经政法大学法学院“南湖青年学者”项目共同资助。

〔1〕 See Paul Slovic, *The Perception of Risk*, Trowbridge: Cromwell Press, 2007, pp. 221—225.

〔2〕 参见北京大学精神卫生研究所：《非典公众心理调查结果与分析》，<http://health.sohu.com/42/19/article17371942.shtml>，2009年3月8日访问。

〔3〕 参见潘国林、向秋秋：《无谓恐慌比“非典”更可怕——专访著名心理专家金盛华》，《中国教育报》2003年5月6日第5版。

程度上，这两项调查体现了本文将要阐述的问题——公众和专家的风险认知分别有什么特征？它们之间存在什么差异？在风险社会背景下，当行政的疆域已经扩展到风险规制领域，专家和公众对风险的不同认知会对规制风险的行政措施产生什么影响？行政法律制度又需要作哪些改革？

一、风险认知的两种模式之比较

现代风险和决策学研究表明，公众对外界危险事件发生可能性及不利后果的评价往往基于经验和直觉，〔4〕笔者称之为经验/直觉模式。经验/直觉模式对风险的认知是快速的，在很多情况下是自动发生的。在这种模式下，公众通过相似的经历、联想、图像、情感等对风险进行认知，从而将环境中的不确定性和威胁性因素转变为情感性的反应，比如恐慌、害怕和焦急。保罗·斯洛威克等学者指出，基于经验/直觉的风险认知模式让人类在漫长的进化过程中存活下来，其基本功能是作为一个早期的预警系统来防范风险成为现实。即使在现代社会，它也是人们认知危机最自然和普遍的方式。〔5〕与公众的认知模式相反，专家对风险的认知则是基于有意识的控制和计划，笔者称之为理性/规则模式。理性/规则模式认为，专家通过运用规范的定量分析方法（比如概率计算）能够较为客观地判断风险的严重程度。由于专家模式是以规则为基础的，因而这种认知模式是缓慢的、非自动的，需要具备一定的专业知识才能习得和运用。具体而言，这两种认知模式具有下述特点。

1. 就风险的本质而言，两种模式所持的观点是直接对立的。公众模式认为现代社会所面临的风险并不是客观实在，在相当程度上，风险是由社会定义和建构的。它是一个群体对危险的认知，作用是辨别群体所处环境的危险性。比如，以玛丽·道格拉斯（M. Douglas）和维尔达沃斯基（A. Wildavsky）为代表的人类学者就主张风险在本质上是主观的。他们认为，风险应该被视为关于未来的知识与对于最期望的未来所持共识的共同产物，由于知识是不断变化的社会活动的产物，并总是处于建构过程中，因此，风险在本质上必然是通过社会过程形成的，它总是社会的产物，是集体建构物。由于环境的不同，每一种社会生活形态都有自身特有的风险列表。社会学家卢曼（N. Luhmann）等人也认为风险是一种认知或理解的形式。〔6〕任何事情本身都不是风险，世界上也本无风险，但在另一方面，任何事情都能成为风险，这有赖于人们如何分析危险、考虑事件。因此，风险的重要性不在于风险本身，而在于风险的附着对象。〔7〕依据公众模式，由于风险在本质上是主观的，公众对风险的认知和评价势必会加入自己的价值取向和偏好，而价值取向和偏好往往存在差异，因而公众对风险的认知也会出现分歧。

专家模式则认为风险是客观存在的不确定性，它不以人的主观意志为转移，是可以预测的。在对风险事故进行观察的基础上，专家可以用统计方法对这种不确定性加以定义并测度其大小。统计学、精算学、保险学等学科的学者就把风险定义为一件事情造成破坏或伤害的可能性或概率。〔8〕依据专家模式，由于风险具有客观性，因而风险具有可计算性和可补偿性，对风险的评价仅仅依据风险的事实，排斥评价者的价值取向。专家之间对风险严重程度的判断基本上是相似的，不会存在重大的差异。

〔4〕 See S. Epstein, *Integration of the Cognitive and the Psychodynamic Unconscious*, 49 *Psychologist* 709-724 (1994).

〔5〕 See G. F. Loewenstein, E. U. Weber, C. K. Hsee & E. Welch, *Risk as Feelings*, 127 *Psychological Bulletin* 267-286 (2001).

〔6〕 See N. Luhmann, *Risk: A Sociological Theory*, Berlin: Gruyter Press, 1993, pp. 62-65.

〔7〕 See M. Douglas and A. Wildavsky, *Risk and Culture*, University of California Press, 1982, p. 5.

〔8〕 参见杨雪冬：《全球化、风险社会与复合治理》，《马克思主义与现实》2004年第4期。

2. 就判断风险严重程度的因素而言,两种模式存在重大差异。专家模式比较简单和直接,公众模式则相当复杂。专家经常使用的分析技术是以累计死亡人数来测量风险,即计算某一特别事件可能导致的总的死亡人数,随后与这种事件发生的可能性相乘。^[9]它的特点是忽略风险产生的背景:死亡就是死亡,无需考虑死亡的背景,死亡是判断风险严重程度的唯一度量。^[10]对于其他的因素,如风险的分布是否平等、风险是否是人们自愿遭受等,则被排除在专家的视野之外。

但是,公众模式所考虑的因素则要复杂得多,除了累计死亡人数外,公众至少还会考虑这些因素:^[11](1)风险的灾难性本质;(2)风险是否具有可控性;(3)风险是否涉及无法弥补或长期损失;(4)某一特定风险产生的社会条件。它与风险的产生是否经公众同意或者是否能够为公众所控制相联系。对于那些非出于自愿的风险,公众会给予一个较高估值。如,虽然统计数据表明每年死于与抽烟有关的人数明显高于因核电厂事故导致的死亡人数,但公众要求政府配置大量的资源来防止核电厂的风险,却不在意对抽烟风险的防范;(5)风险是否平等分布;(6)风险是否集中到那些可以识别的、无辜的或在传统上就属于弱势者的身上;(7)风险是否会涉及下一代;(8)风险为公众所熟悉的程度;(9)风险能够导致的恐慌程度及可以观察到的程度。研究人员发现,公众对于像切尔诺贝利核事故或者“9·11”恐怖事件那样危害性极其严重、发生概率又比较小但却很难有效处置的极端事件的风险给予特别高的估值,其中的一个重要原因是,这些极端事件给公众造成了严重的恐慌。^[12]

3. 就评价风险的方法而言,两种模式存在较大分歧。由于专家模式认为风险是客观的,并使用较为单一的因素来判断风险的严重性,由此,在方法选择上,该模式以某种版本的期待效用理论来判断风险的严重程度,^[13]即通过概率来计算损害或者以每年的总体死亡率来判断风险高低。一个通用的公式是:风险(R)=损害的程度(H)×发生的可能性(P)。该方法的特点是使用概率的、定量的技术,以一种总体性的度量来判断风险,如在既定时间内某一事件将会造成的受伤或死亡人数,并以一个统一的单位来衡量损害的大小,即金钱数额。因此,如果某一危险事件发生的可能性越高,发生之后能够用金钱衡量的损失越大,那么它的风险就越高;反之,则越低。由于该方法依据客观上可以测量的损害来评价风险的大小,它是以结果为导向的,是一种线性的思维方式,主要优点是具有可证实性和可操作性。

然而,对于专家模式所主张的方法及运用该方法所计算出的风险严重程度,公众模式是难以接受的。由于公众模式认为风险是主观的,并渗透着评价者个人的价值偏好,由此,在方法选择上,该模式要复杂得多。在一种情形下,公众会依赖于可得性启发来评价风险的大小——特别是那些极端危机事件的风险,即最容易被人们所想起的事件通常被误以为这个事件经常会发生,结果是不适当地扩大危机事件发生的概率,而低估相对缺乏戏剧性原因导致的风险。美国学者凯斯·R·孙斯坦(Cass R. Sunstein)认为,人们对危机事件的风险的判断经常受到可得性启发的影响。比如,人们是否会买自然灾害保险极大地受其近期经历的影响,如果洪水并不在最近发生,住在冲积平原上的人就不大可能买保险。他还特别指出,人们显著高估了广为人知的致死原

[9] See Richard H. Pildes & Cass R. Sunstein, *Reinventing the Regulatory State*, 62 U. Chi. L. Rev. 1-49 (1995).

[10] See Clayton P. Gillette & James E. Krier, *Risk, Courts, and Agencies*, 138 U. Pa. L. Rev. 1027-1072 (1990).

[11] See Stephen Breyer, *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation*, Harvard Press, 1993, pp. 23-28.

[12] 参见[美]凯斯·R·孙斯坦:《风险与理性——安全、法律及环境》,师帅译,中国政法大学出版社2005年版,第41页以下。

[13] See Von Neumann J, Morgenstern O. *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, 1947, pp. 1-50.

因，如龙卷风、癌症，却低估糖尿病、哮喘造成的死亡。之所以如此，情绪在其中扮演了重要的角色。如果人们能在脑海中设想出“更坏的情况”，他们就可能十分警觉，对风险概率的理性估计将会被恐慌所排斥。^{〔14〕} 保罗·斯洛威克则指出：“与有效启发相适应，被高估的风险是引人瞩目的和具有轰动性的，而被低估的风险则是不引关注的事件，受害者只有一人，往往没有重大损害。”^{〔15〕} 这就不难让人理解，在我国 2008 年“5·12”汶川大地震后，在关于汶川县城是“迁”还是“留”的问题上，90% 以上的汶川民众希望异地重建，该县小毛坪村村主任甚至说：“就是迁到新疆边陲，也不再回去了”。^{〔16〕} 显然，因恐慌而引发的有效启发要在此发挥了重要作用。

在另一种情形下，公众对风险的评价依据自己所持有的价值观念，但这种价值观念与专家的价值观念之间存在显著差别。比如，调查人员通过与工人交谈后发现，工人对工作场所的风险评价依赖于这样一些背景性因素，像劳资关系的总体结构、工人所从事工作的性质、在处理风险过程中工人有多大的发言权等。^{〔17〕} 显然，公众所考虑的这些背景性因素是无法或难以用金钱来加以具体化，因而在专家的决策理论中是无法体现的，但对于判断特定风险的大小却具有相当说服力。因而，如果专家和公众对风险认知的差异确因价值差异所致，那么简单地否定公众的评价方法则是不可取的。保罗·斯洛威克也持这种观点，他认为在评估风险时，专家倾向于注意数字——遭受危险影响的整个生命或寿命的年限数字，但公众更为敏锐，他们关注一些更定性的变量。据此，公众关于风险的基本概念比专家的要丰富得多，并反映了常常会被专家评估风险时所忽略的合理考虑。^{〔18〕}

二、两种认识模式之分歧对行政措施的影响

技术专家通常会认为普通公众缺乏关于风险的必要知识，规制风险的行政措施应当遵循科学而非公众的观点来制定。在他们看来，这些行政措施的核心问题是有关风险的事实到底是什么，当公众在该问题上犯错误时，就应当接受专家的意见，而不应当再坚持错误。虽然技术专家也知道适当的行政措施并不仅仅是由专家理性单独决定的，但他们坚持认为了解风险的事实真相才是制定行政措施的关键，而不是附和公众的直觉或经验。然而，公众倾向于不相信技术专家。他们会认为在一个民主国家里，规制风险的行政措施应当反映公众的意愿和偏好，而不受技术精英们的控制。这些行政措施应当考虑人们实际上害怕什么、需要什么，而不是依据技术专家们的主张。在公众看来，风险的特点不是一些简单的“客观事实”，而是一系列的价值判断，风险并不是独立于人的存在。因此，与技术专家的意见相比，在一个民主国家中，普通人的直觉更具有规范性的力量，公众的观念应当作为行政措施主要标准。的确，当包括中国在内的世界各国已经进入高风险社会的背景下，公众与专家的这种分歧，已经对风险规制措施造成了许多负面影响。

首先，因分歧而造成公众与专家之间的不信任，有时会出现依据专家理性所出台的行政措施难以得到公众的支持和配合，甚至遭到强烈反对和阻挠，因而无法有效贯彻和实施的情况。公众与专家在风险认知上的重大差异，首先可能导致他们之间相互怀疑，彼此不信任。专家视公众为

〔14〕 参见前引〔12〕，孙斯坦书，第 41 页。

〔15〕 前引〔1〕，Paul Slovic 书，第 106—107 页。

〔16〕 参见涂重航：《危城汶川迁留之争：逾 9 成民众希望异地重建》，http://news.xinhuanet.com/politics/2008-07/14/content_8540105_1.htm，2009 年 3 月 4 日访问。

〔17〕 See Richard H. Pildes, *The Unintended Cultural Consequences of Public Policy: A Comment on the Symposium*, 89 Mich. L. Rev. 958—959 (1991).

〔18〕 前引〔1〕，Paul Slovic 书，第 238 页。

无知和非理性的，而公众视专家为顽固和独断的。一旦这种不信任产生，那么依据专家理性所制定的行政措施就难以推行，甚至面临难产。

20世纪80年代，美国能源部与公众之间就是否在美国内华达州的犹卡山地区设置高浓度的核废料填埋场，所发生的持续不断的争议就是一个经典的例子。在美国能源部专家看来，只要技术得当，在内华达州的犹卡山地区设置高浓度的核废料填埋场对周围环境所产生的危害风险是极其微小的。但该地区的环境保护团体和公众与能源部的专家的观点完全相反，认为核废料会对当地环境和几代人的健康都产生非常重大的威胁。美国能源部的专家最初并没有意识到公众依据特有的价值体系来评价核废料的风险，反而将公众的观点视为是无知的，但几年的努力都因公众的反对而成为泡影后，他们才意识到问题的严重性。于是，美国核管制委员会专门资助心理学家弗斯霍夫（B. Fischhoff）等学者研究专家和公众对风险的认知差异。这些学者研究发现，虽然核工业与能源部的专家基于客观的数据或模型，对于核废料填埋场的风险有一个清楚的定量定义，但普通公众却不接受这些技术专家的结论，他们以一种非常不同于专家的价值体系来评价这些风险，即公众会考虑这些风险产生的背景因素，会加入自己的价值判断。据此，不能简单地认为公众对核废料填埋场的风险认知就是非理性的。^[19]能源部的专家意识到问题的症结之后，试图通过从根本上恢复公众对其信任的方式来重新选择核废料填埋场。他们更新了核废料填埋场的组织结构图并承诺在将来实施更好的风险管理，但作为实施行政措施动力的信任一旦失效，就很难重新恢复。^[20]当时一位名叫杰弗瑞·雅各布（Gerald Jacob）的学者这样感叹：“为了发展高精尖的核工业技术，我们已经投入了大量的资源，然而用以确保对核废料的风险管理能够可靠的和合法地进行制度，我们却没有给予足够的投入。高浓度核废料管理反复失败的历史需要进行制度改革和重建。”^[21]

相同的情景也发生在我国。食品质量免检制的命运就是一个典型的例子。虽然“三鹿毒奶粉”事件在数日内就废除了食品监管领域已经存在十几年的一项制度——食品质量免检制，^[22]但应当注意的是，当初政府在设计免检制时却出于扶优扶强、引导消费、减轻企业负担、减少行政成本、重点治理差劣、摆脱地方干预等良好初衷。直到2008年“三鹿毒奶粉”事件爆发之前，政府和企业一直在肯定食品质量免检制的绩效。国家质检总局产品质量监督司曾经对2006年7月以前具备有效免检资格的2,152家免检企业进行调查，在此基础上形成了《全国产品质量免检企业发展状况调查报告》。^[23]该报告指出，免检企业呈现持续稳定快速的发展态势。6项发展指标有大幅增长：2002—2005年，全国免检企业产量年均增长26.0%，产值年均增长34.0%，销售额年均增长38.0%，利税额年均增长56.0%，市场占有率年均增长21.0%，出口额年均增长214.0%。报告从四个方面积极评价了免检制的成效：（1）扶优扶强。通过免检制，推动了规模企业的快速发展；（2）引导消费。全国免检企业获得免检后的产品市场占有率年均增幅达到21%；（3）促进出口。免检产品的出口额年均增长214.0%，被出口企业视为赢得国际信誉的金钥匙；（4）减负增效。全国免检企业获得免检资格后，2002—2005年，每个企业平均每年减少监督检查6~8次，平均每年减少检查费用44.5万元。

[19] See P. Slovic, B. Fischhoff & S. Lichtenstein, *The Psychometric Study of Risk Perception*, in V. T. Covello, J. Menkes & J. Mumpower (eds.), *Risk Evaluation and Management*, New York: Plenum Press, 1986, pp. 3—24.

[20] See Paul Slovic, James H. Flynn & Mark Layman, *Perceived Risk, Trust, and the Politics of Nuclear Waste*, 254 *Science* 1603 (1991).

[21] Paul Slovic, *Perceived Risk, Trust and Democracy*, 13(6) *Risk Analysis* 675—682 (1993).

[22] 参见《国务院办公厅关于废止食品质量免检制度的通知》（国办发〔2008〕110号，2008年9月18日）。

[23] 参见国家质检总局产品质量监督司：《监督与选择》2007年第8期。

照理来讲，这样一项绩效显著的制度不会因为“三鹿毒奶粉”事件而在数日之内崩溃。有学者这样反问，是不是已然倒台的食物免检制，成了“比窦娥还冤”的替罪羊了呢？^{〔24〕} 如果从食品风险认知的角度来理解，或许能够获得肯定的答案。显然，食品免检制进入的是一个在当今社会具有高风险的领域——食品行业。食品是公众每天都要接触的熟悉物，其关系到生命健康，一旦发生危机乃至灾难性事件，就会让较大范围内的人群极度害怕、担忧，可得性启发经常会起作用，于是，风险在无形之中就被放大了。食品免检制恰恰是在这样一个风险更容易被感知、被警惕的领域。当震惊世界、导致 29 万余婴儿泌尿系统出现病变的“毒奶粉”事件发生后，整个社会将矛头指向食品免检制，人们纷纷声讨该项制度，“公权力不作为”、“政府放弃监管”之声不绝于耳。^{〔25〕} 至于政府官员先前所宣传的免检制的种种经济效益，早已淹没在公众的讨伐声中了。在公众看来，“民以食为天、食以安为大”，“食品安全是天大的事”。面对强大的反对浪潮，国务院及时作出了废止免检制的决定。不仅如此，当时正在提交全国人大常委会进行第四次审议的食品安全法草案也作出了许多重要修改，其中一项是明确宣布废除食品免检制。食品免检制的废除被认为是“民意”的胜利，但有专家马上提出一系列质疑：为省钱不检了怎么办？如果取消抽检收费，那些以此为生的检测机构怎么办？或者是谁来支付这个检测费用？如果由政府来付抽检费，会不会出现政府部门为了省钱少检、不检的行为？如何监督监管者？^{〔26〕} 或许，围绕食品免检制，专家与公众之间还会继续争议下去，但不论如何，在这一轮较量中，专家们输了。

其次，因分歧而造成行政措施无法真正地确定风险规制的优先顺序，从而无法实现有限资源的最佳配置。虽然风险无所不在，但这并不意味着所有的风险都是平均分布的，事实上，风险有高有低，有严重和缓和之分。因此，在特定时期之内，在政府财政预算既定的情况下，为了最有效地规制风险，就需要对不同的风险按照一定的原则排定治理的先后次序。显然，行政措施应当反映这样一项原则，最糟糕的或最严重的风险应当最先治理，即被认为最严重的风险应当排在最先予以考虑和治理的位置。^{〔27〕} 然而，由于公众与专家之间对于风险认知的差异，经常使得行政措施的制定者无法确定哪些风险是最需要优先治理的，哪些风险是可以忽略不计的。如前所述，由于在评估风险严重性上，专家考虑的因素比较简单，而公众更多地会考虑风险产生的背景性因素，往往会出现这样的情况：在公众看来是极具威胁性，从而要求政府采取严厉措施加以规制的风险，在专家看来却不以为然；而在专家看来存在巨大威胁的风险，公众则不屑一顾。这一结论被美国环境保护署的一项试验计划所证实。从 1980 年代晚期开始，美国环境保护署开展了一项雄心勃勃的计划，目的是比较“公众”和“专家”在环境问题严重性上的看法。^{〔28〕} 该项目揭示了一些让人感到惊讶的反常现象：对于影响健康的风险，公众最关注的是放射性垃圾、核事故产生的辐射、对水流的工业污染及有害物质堆放点，但是美国环境保护署的专家却认为，这些问题都不值得如此关注；公众最关注的风险中的两个——核事故产生的辐射和放射性垃圾，甚至没有被专家列入；公众认为最不会影响健康的风险是室内空气污染和室内氡气，专家们却认为它们的危险其实很大。该报告也明显忧虑地指出，美国环境保护署的政策和拨款似乎是为了迎合公众的迫切要求，而不是以环境保护署的专家的意见为根据。

这种反常现象在我国食品领域同样存在。从 2003 年开始，随着“苏丹红”、“孔雀石绿”、

〔24〕 参见沈岩：《食品免检制之反思——以风险治理为视角》，《法商研究》2009 年第 3 期。

〔25〕 参见东馨笙：《仅仅废除食品免检制度还不够》，《法人》2008 年第 10 期。

〔26〕 参见高蕾：《食品安全法 四审 五变 六隐忧 能否保安全》，http://www.ce.cn/cyssc/sp/info/200903/06/t20090306_18410682.shtml，2009 年 4 月 22 日访问。

〔27〕 See Sven Ove Hansson, *A Descriptive Framework of Risk Management*, 3 Risk Management 25-26 (2001).

〔28〕 See Leslie Roberts, *Counting on Science at EPA*, 249 Science 616(1990).

“瘦肉精”、“敌敌畏”、“三聚氰胺”等与添加剂有关的一系列食品安全事件的曝光，整个社会出现“谈添加剂色变”的情况。公众的迫切要求很快就转化为政府的行动。2008年12月20日，由国务院部署，卫生部等九部委联合发出《关于开展全国打击违法添加非食用物质和滥用食品添加剂专项整治的紧急通知》，一场全国范围内为期半年的打击违法添加非食用物质和滥用食品添加剂专项整治行动就开始。这场整治行动规模之大、持续时间之久、动员力度之大，都为建国以来所罕见。仅在专项整治行动第一阶段工作中，全国执法机关就检查了136万多家食品和食品添加剂生产经营单位，同时接受群众举报投诉1394件，查处1274件，货值514.9万元，向公安司法机关移送涉嫌犯罪人员7名，其中依法逮捕4人。^[29]然而，就在公众“谈添加剂色变”之际，食品安全专家却认为公众已经陷入了一些安全误区：“红心鸭蛋”中的苏丹红含量有限，吃了含有苏丹红的食品可能还没有吸一支烟的危害大；公众都关注苏丹红等化学性污染事件，却忽视发生在身边的腹泻等疾病。其实，通过食入病原体而患的感染性或中毒性疾病已成我国头号食品安全问题。对于行政机关的整治行动，这些专家隐晦地指出，政府部门应加强对生食水产品、乳制品、生食蔬菜的监控。另据中国疾病预防控制中心检测结果表明，微生物污染是影响中国食品安全的最主要因素，滥用或不当使用投入品是当前一段时间最突出的食品安全问题。^[30]可是，我们看不到政府在这方面开展全国范围内的专项行动。我国行政机关的这些措施似乎主要是为了迎合公众的迫切要求，而不是以食品安全的专家意见为根据。

三、对行政法制改革之启示

“大量的资源被消耗在微小的或者凭空猜测的危险上，而巨大的和证据确凿的风险却没有得到关注”。^[31]究竟应如何通过相应的制度建设或改革来弥合公众与专家之间的分歧，从而避免这些负面影响呢？

美国联邦最高法院大法官史蒂芬·布雷耶（Stephen Breyer）在其引用率极高且对美国政府的风险制度改革产生重要影响的《粉碎邪恶循环——面向有效的风险规制》一书中，提出了以专家为核心进行风险规制的建议。他建议美国政府成立由一些专门受过系统的风险知识教育并且经验丰富的专家组成的精英小组，该精英小组的任务是将风险规制理性化，并建立一个有意义的风险规制优先系统。^[32]具体而言，这些专家人员是在一个小型的并且高度集中的行政机构中工作，他们的使命是比较不同的风险规制项目的成本与收益，评估不同风险的严重程度，以便确定不同政府部门的风险规制政策的优先顺序，从而使行政资源能够更好地分配，且能够有效降低风险，建立一个较为完善的、和谐的风险规制体系，能够适用于不同的与风险有关的项目。布雷耶法官当然注意到风险认知价值偏好的存在，他也评价了专家和公众之间风险认知的差异，然而，他认为专家与公众之间的差异是无法通过科学的方法加以弥补的。^[33]

对于布雷耶的建议，一些评价者认为，他的方案过于强调风险规制的技术方面，却过于轻视

[29] 参见福安：《全国打击滥用食品添加剂整治行动：依法逮捕4人》，<http://www.foodsl.com/content/711404/>，2009年4月22日访问。

[30] 参见吴琪：《被食品安全夸大的恐慌与无奈》，<http://news.sina.com.cn/c/2006-12-21/113311851768.shtml>，2009年4月22日访问。

[31] John Graham, *Making Sense of Risk: An Agenda for Congress*, in Robert Hahn (ed.), *Risk, Benefits, and Lives Saved*, New York: Oxford University Press, 1996, p. 183.

[32] 参见前引 [11]，Stephen Breyer 书，第 59 页以下。

[33] 参见前引 [11]，Stephen Breyer 书，第 33 页以下。

风险规制的民主方面。^[34]的确,在一个民主社会中,将规制风险的行政措施完全基于专家的理性,无视公众的经验或直觉是相当困难的。这是因为,政府对行政措施的社会性“需求”做出适当的回应是民主社会的要求,企图利用效率或冷冰冰的技术性数字来限制民众需求的做法都是相当不民主的。特别是,当要对风险决策进行价值判断的时候,应当由公众自己而不是由技术专家来做出。况且,一项行政措施若要有效地贯彻执行,就需要得到公众的信任和支持,而完全不反映公众动机或愿望的行政措施是不会得到公众的信任和支持的。事实上,清楚地意识到得到公众信任和支持的重要性的行政措施制定者,有时甚至会尽其所能地按照公众对风险的习惯思维方式来为公众提供所需要的信息——尽管这种思维方式通常是不可靠的。进一步而言,公众对风险的认知也并非一无是处。一些很有影响力的学者的研究已经表明,公众运用自己特有的价值体系对风险的认知比专家的理性更“充分”、更好,公众有一种“有竞争力的理性”。^[35]然而,不论如何,布雷耶法官的建议自然包含着真知灼见,我们需要吸收他的建议中的技术性方面,同时要进一步增强民主性,从而为各种关于风险及其控制的竞争性观点提供一个反思的空间。

面对公众模式和专家模式之间的分歧,政府面临诸多难题。第一种情形是,在风险社会背景下,特别是当一个国家遭遇一些概率较低但危害极其严重的事件时,公众对此类事件的风险的判断极易受到自己的情绪如恐慌、焦虑、仇恨等的影响,并使用可得性启发等方法来加以评估,从而会不适当地扩大风险的严重程度。此时,政府如果迎合公众的要求,做出一些过度的反应,那么就会犯一个极大的错误。事实上,2003年“SARS”事件期间,我国一些地方政府的做法就是很好的例证。比如,2003年5月初,陕西省宝鸡市下了一条死命令:所在辖区若出现一例“SARS”病人,县、乡分管领导要予以免职,对发生传染的,要免去县、乡党政主要领导的职务;如果医护人员被感染,院长和防“SARS”办负责人要予以免职。同时,派往县区的督察组也要承担相应的责任。尽管宝鸡市在外打工人员共22万多人,当时,返回人员已经达到13000余人,其中从北京、广东、山西等重疫区回来的人员高达1万多人。^[36]显然,当时整个社会所充满的恐慌氛围,要对宝鸡市的“死命令”负很大的责任。第二种情形是,由于风险具有科学上的不确定性,特别是一些新的技术和活动,因此,专家比公众所掌握的信息更充分和更科学。但此时,政府如果过度依赖于专家理性,而不考虑公众的价值偏好,则会出现自己所出台的措施无法得到公众的支持和配合甚至遭到激烈反抗的情况。前述美国能源部与公众之间所发生争议也说明了这一点。

基于以上分析,笔者认为,政府若要避免公众与专家之间因对风险认知的差异而对行政措施产生负面影响,从而在科学和民主、事实和价值之间获得恰当地平衡,以下建议或许有所启发。

1. 实行一种多中心的风险信息公开立法模式。公众之所以没有意识到日常生活中所面临的风险,比如,工作场所中的有毒物质,这是因为普通公众很难获得这些信息。理由有两点:一是从经济学观点来看风险信息是公共物品,在技术意义上或者根本不可利用,或者对任何人都可利用,每个人都有借别人的努力而“搭便车”的冲动,结果是作为公众个体没有动机去公开这些信息;二是制造风险的商品生产者也不愿意提供关于危险产品的信息。道理很简单,如果这些主体自愿公开自己所生产的产品的风险信息,则会削弱产品的竞争力。^[37]另一方面,公众会更更多地关注极端事件的风险信息。这主要是极端事件发生后,媒体和互联网的大肆宣传和传播,使得公

[34] See David A. Dana, *Setting Environmental Priorities: The Promise of a Bureaucratic Solution*, Bu. L. Rev. 365 (1994).

[35] See Cass R. Sunstein, *The Laws of Fear*, 113 Harv. L. Rev. 1119 (2002).

[36] 参见陆详:《抗击非典不力 罢免官员知多少》,《经济》2003年6月16日。

[37] 参见前引〔12〕,凯斯·R·孙斯坦书,第321页以下。

众很容易获得这些信息,有时甚至达到过多和过滥的地步。因此,在一个风险社会中,公众所接受的风险信息存在两个极端:对那些不起眼的危险事件的风险,公众所知甚少;对那些发生概率极低但危险性极高的极端事件的信息,公众所知又甚多。由此导致两种后果,根据统计数据发生概率很小的风险,公众的反应过度,而对于那些缺乏轰动性但危险性很高的风险,公众却不太在意。这两种后果都会对行政措施造成不利影响。

若要避免这种消极后果,由政府来提供信息并进行风险信息教育和宣传是可行的。对此,我国现有立法已经作了明确规定。比如,突发事件应对法在第20条第3款规定,县级以上地方人民政府有义务向社会公开本行政区域内的危险源和危险区域的信息。又如《政府信息公开条例》第10条规定了县级以上人民政府及其职能部门应当主动并重点公开突发公共事件的应急预案、预警信息及应对情况的信息。食品安全法第82条规定,国家统一发布食品安全信息。应当指出,现行立法主要是一种由政府来统一公开风险信息的模式,强调政府公开风险信息的职权与职责,排斥企业、非政府组织甚至个人在公开风险信息方面的权利和义务。它的一个基本假设是,政府有能力搜集到各类企业及千百万个人所具有风险信息,并且都能及时、主动和完整地公开。然而,从实践来看这一假设是不成立的。极易可能造成的后果是,政府公开的风险信息不足,或者要等到风险已经成为现实之后,政府才会公开。2009年3月发生的“强生产品风波事件”就是一个例子。《扬子晚报》报道:一份来自美国安全化妆品运动组织的报告,打开了产品安全质检牙膏的盖子;蝴蝶效应下公众的惊慌与舆论的合力,一点点让国家质检部门不得不成为“挤牙膏的人”,然而挤出的牙膏远远低于公众的预期。从初期强生产品被质疑有毒时的“不动声色”,到随后对介入调查的公开否定,直至发布“仅有一种产品可疑”的结论,质检部门的行政“主动”完全成为一种“舆论倒逼”的作为。^[38]由此可见,由政府来统一发布风险信息也会出现“失灵”现象。基于此,笔者提出一种多中心的风险信息公开立法模式,即除了政府有职权或职责公布风险信息之外,需要通过制定单行或基本的法律来规定公司、企业和个人必须向政府定期报告自身所排放到环境中去的危险物质的含量,并负有定期提供潜在的对健康具有影响的风险信息的义务。^[39]同时,要赋予非政府组织和公民享有发布风险信息的权利,并且规定相应的奖惩制度。

2. 制定并发布统一和完整的风险信息标准,并定期加以评估和更新,形成一个“全国性的风险预警制度”。显然,仅仅依赖国家法律来规范风险信息公开制度是远远不够的,为了让公众获得更充分的风险信息,以便作出理性的判断,还需要发布统一和完整的风险信息标准。“三聚氰胺”毒奶粉事件暴露出我国食品风险信息标准的陈旧和杂乱。为此,食品安全法第22条规定,国务院卫生行政部门应当对现行的相关食品标准予以整合,统一公布为食品安全国家标准;同时,除食品安全标准外,不得制定其他的食品强制性标准。但该条没有规定对食品安全国家标准的定期评估和修改制度。对于其他领域的风险信息标准,如制造业领域、化妆品领域、安全生产领域,现行的风险信息标准依然陈旧和杂乱。笔者认为,为避免这种“头痛医痛、脚痛医脚,东一榔头,西一棒锤”式的风险信息标准制定和公布方式,应当在目前的分行业、分部门公布风险信息标准基础之上形成一个“全国性的风险预警制度”。该制度包含了对各个领域、不同类型风险进行预警的制度。它能够应对各类风险,并对风险水平具有一致性的认识。整合性的、一致性的风险信息标准的存在,不仅使得公众对风险的评估成为可能,而且还将发挥更重要的功能,如风险沟通与交流等。

[38] 参见王聃:《面对强生风波考题质检的答卷像挤牙膏》, <http://finance.sina.com.cn/review/observe/20090322/14026008216.shtml>, 2009年4月27日访问。

[39] 这一方面,美国的相关立法值得我们借鉴。1986年,美国国会制定了紧急计划和社团知情法。根据该法,公民和个人必须向州或当地政府报告被分类并排放到环境中去的危险物质的含量。参见前引[12], 孙斯坦书, 第325页。

3. 进行有效的风险沟通,以便培育公众理性。如前所述,对于危机事件,公众极易产生恐慌、焦虑等情绪,克服这种情绪性反应的一种有效途径就是在专家和公众之间进行风险沟通,即通过一定的平台,如互联网和媒体,专家和公众之间交换风险信息 and 观点,帮助公众克服风险信息认知中的偏见或障碍,尽最大可能让公众对风险事件进行客观的解读,不轻易被无关因素所干扰,从而对风险事件作出相对准确的判断。^[40]从实践来看,我国风险沟通还存在一些不足。前述“强生产品风波事件”就反映了这一点。笔者认为,导致大量消费者不再信任,甚至不再购买强生品牌的婴儿卫浴产品——尽管强生产品生产者认为其产品符合我国相关的质量和安 全标准——的一个重要原因是风险管理专家在与公众进行风险沟通中的失败。首先,这些专家无法解释清楚作为化妆品禁用物质的二噁烷为何在一个批次的强生香桃沐浴露被检出,别的批次却能成功地避免残留。其次,国家质检总局和国家药监局两天内先后公布出了不同的检测结果。国家质检总局检测出甲醛和二噁烷,并指出是否对身体健康有影响,还需要进一步的核实。国家药监局则没有检测出,但明确指出甲醛和二噁烷是有毒的物质,对人体有害。再次,国家质检总局和国家药监局两个部门检测出来的物质名都不一样,一个叫二噁烷,另一个叫“1,4-二氧杂环己烷”。最后,国家质检总局和国家药监局仅仅向公众公开结果,对于检测的过程和一些主要的数据则没有公开。显然,如此拙劣的风险沟通方式只会给消费者带来困惑、担心和忧虑。笔者认为,有效的风险沟通需要注意以下两方面问题:第一,专家和公众之间需要建立信任关系。虽然风险沟通是专家和公众之间相互作用的过程,但对于大量的公共风险事件,专家总是处于主导地位,而公众处于接受信息、询问信息的位置。因此,风险管理专家是否能将公众视为伙伴对于沟通的有效性具有决定性的影响。如果一味采取决定、宣布、辩护等方式进行沟通,那么很难与公众建立起真正的信任。第二,风险管理专家应当以平易和具体的方式沟通,并尽量使用生动和新鲜的风险信息。

4. 依据各种“定性”因素对风险的严重程度加以调节。如前所述,在评估风险的严重性时,对于公众的价值偏好,并不能一概加以否定。因此,行政机关在主要依据专家的定量方式来判断风险并规定风险规制措施时,还需要依据公众所关注的一些“定性”因素来对风险的严重程度加以调整。比如,政府对艾滋病的预防投入,就应当向弱势群体和穷人倾斜。又如,对于乳制品、化妆品等商品中添加剂标准的规定,就应当考虑这类商品对人身,特别是对婴幼儿身体健康的影响。以“三聚氰胺”添加剂为例,虽然美国食品及药物管理局经过最新的研究后发现,人体每天摄取低于百万分之2.5(2.5ppm)的微量三聚氰胺,不会危害健康。但我国政府考虑到食品,特别是针对婴幼儿乳制品这类商品的特殊性,专门发出命令规定任何食品中禁止人为添加三聚氰胺。笔者认为,我国政府的这项措施就是“定性”因素与“定量”因素的有机合结。

5. 充分发挥国务院办公厅应急工作办事机构在风险教育、沟通和公开等方面的作用。用以消弥专家和公众之间分歧的措施是否能够真正实现,在很大程度上,需要有一个强有力的机构来执行。与布雷耶法官的建议相匹配,就我国目前情况而言,这项工作才刚刚起步。突发事件应对法第9条规定国务院和县级以上人民政府设立应急工作办事机构,负责应急管理的协调和指挥工作。目前,应急工作办事机构在全国范围内已经设立,但具体职责没有明确,人员与设备也存在许多问题。笔者认为应急工作办事机构应当负有两项非常重要的职责:一是对本行政区域内容易引发自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估和监控,建立风险源信息库,并向社会及时公布;二是通过各种途径和形式对公众开展风险教育、培训和沟通工作。在互联网时代,国务院办公厅应急工作办事机构应当建立一个全国性的风险信息

[40] 参见谢晓非、郑蕊:《风险沟通与公众理性》,《心理科学进展》2003年第11期。

中心，并与地方政府应急工作办事机构所建立的风险信息中心联网，实现信息共享。这个网站将列出各种风险及其发生的概率或者发生概率的范围，并叠放进关于风险的其他许多信息。风险信息中心可以视为一个对公众的风险知识和意识的教育基地。另外，还要充实应急工作办事机构的专家人员组成，更新风险监测和评估设备。

Abstract: In a risk society, there exist important differences between the cognitive models of the public and experts in the essence, extent and estimating way of risk. The disagreements between the two cognitive models have negative influences on the administrative measures to regulate the risk. For example, the public and experts do not trust in each other, and sometimes the risk regulation measures promulgated by experts cannot be supported and cooperated, and are even opposed and obstructed by the public, thus these measures cannot be followed through effectively. Another example is that, the risk regulation measures cannot truly determine the priority of the risk regulation.

The real problems that the administrative organs face due to the divergences between the two cognitive models include two aspects. Firstly, when the state is exposed to some affairs of low chance but high degree of hazard, the estimate of risk by the public will be influenced by their emotions, such as anxiety, panic and hatred, and they will use available heuristic way to assess the risk, thus will amplify the severity of the risk unduly. At this time, if the administrative organs carter to the requirement of the public and respond excessively, they will make a great mistake. Secondly, risk, especially rising from new technologies and activities, possesses the characteristic of uncertainty, so experts have more sufficient and scientific information than the public. However, if the administrative organs depend too much on the experts and do not consider the preference of the public, they will be opposed by the public.

These negative outcomes should be avoided by the reformation of the administrative legal institutions, that is, to carry out a polycentric legislative model of risk information publicity, to develop and publish unified and complete standards of risk information and to assess and update these standards periodically and finally to form a “nationwide risk warning institution”, to execute risk communication effectively and to foster public reason, to adjust the severity of risk according to many qualitative factors, and to exert the functions of the Emergency Office of General Office of the State Council in risk education, risk communication and risk information publicity.

Key Words: risk cognition, public model, expert model, administrative legal institution
