

行政决策专家咨询制度建设探析

黄 普 张 越 史 威 李维思

(湖南省科学技术信息研究所, 湖南长沙 430100)

摘要: 专家咨询组织一般被称为“智库”, 在行政决策中设立专家咨询制度是为了确保行政决策的科学性与民主性, 防止权力滥用, 维护公共利益。美国通过《联邦咨询委员会法》及其配套制度将专家咨询制度法治化, 我国近年来虽然也出台了一些行政规范, 但因忽视了制度本身程序的正当性, 导致这些规范性文件不足以使智库发挥其应有的作用。本文在专家咨询制度中引入正当法律程序作为法理基础, 从程序的参与性、公开性、中立性等价值出发, 分析我国行政决策专家咨询制度存在问题, 提出相应的完善建议。

关键词: 智库; 行政决策专家咨询制度; 正当法律程序; 联邦咨询委员会法

中图分类号: D912.1

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2016.04.015

Research on the Administrative Decision-making Expert Consulting System from the Perspective of Due Process

HUANG Pu, ZHANG Yue, SHI Wei, LI Weisi

(Hunan Scientific and Technical Information Research Institute, Changsha 430100)

Abstract: Expert advisory bodies are generally referred to as "Think Tanks", which are supposed to ensure scientific and democratic of the administrative decision, to prevent abuse of administrative power and ultimately to protect the public interest. The United States legalized expert consulting system through the Federal Advisory Committee Act and its supporting regulations. In recent years, even though China has also introduced a number of administrative norms, it is still very difficult to make the best of think tanks, for which the its procedural legitimacy has been neglected. This article introduces due process theory as the jurisprudence basis in expert advisory system to analyze the defects of the administrative decision-making expert consulting system and to make relevant suggestions from the perspective of participation, openness, neutrality and other values of due process.

Keywords: think tank, administrative decision-making expert consulting system, due process, Federal Advisory Committee Act

作者简介: 黄普* (1990—), 女, 湖南省科学技术信息研究所实习研究员, 研究方向: 科技政策与发展战略; 张越 (1982—), 女, 湖南省科技信息研究所中级经济师, 研究方向: 科技统计与分析; 史威 (1987—), 女, 湖南省科学技术信息研究所助理研究员, 研究方向: 科技政策与发展战略; 李维思 (1985—), 女, 湖南省科学技术信息研究所助理研究员, 研究方向: 企业竞争情报、技术转移。

基金项目: 湖南省科技厅重点研发计划“长株潭国家自主创新示范区‘十三五’发展规划纲要”(2015ZK3084)。

收稿时间: 2016年6月29日。

1 引言

近年来，行政机关在做出重大行政决策时，往往会广泛向行政机关以外的专家咨询相关知识和资讯，并且作为选择和判断的基础。行政学领域的“专家”或“智库”一般是指具有一定的专业化、技术化知识，掌握政策分析和咨询方法及工具的个体或集团^[1]。

行政机关之所以向专家咨询，直接目的是为了确行政决策的科学性与民主性，专家具有决策者缺乏的某些领域专业知识和独立于决策者的身份，其意见一旦被决策者所采纳，实质上可在一定程度上确保行政决策的科学性和民主性。此外，专家咨询的最终目的是维护公共利益，因为行政决策一旦形成便与公共利益息息相关，专家的判断和预测影响着行政决策的形成，也间接影响着公民的权利和义务。从客观上来说，专家咨询也可以起到防止行政权力滥用的作用，因为本质上行政决策是一种权力，亦是对各种利益要求进行整合，对各种社会资源进行分配控制的权力^[2]。当决策层处于封闭状态、决策过程不公开时，由于缺乏外部监督机制，这种权力往往容易被滥用，专家咨询便是在这种封闭状态中打开一个口子。专家意见的引入实际上是构建了一种民意表达渠道和公众参与机制，客观上可以起到“以权利制约权力”的作用。行政机关咨询专家的行为在实践中被反复证明是有效的，专家咨询因而作为一种习惯被保留下来，进而被国家所认可或推广而上升到法律层面，形成一套刚性的、稳定的制度规范，即专家咨询制度。

在政府决策过程中美国实行专家咨询制度起步较早，现今已发展得较为完善，其他发达国家的专家咨询制度的发展路径大多与美国相类似。美国专家咨询行为发轫于总统雇佣政府官员以外的专家作为顾问的现象，后来这一现象逐步被纳入法律调整的范围，政府开始设置专门的专家咨询机构，至二战时期各级政府部门涌现了大批专家咨询组织，被称为“智库”。如今咨询已是决策过程的法定程序，其影响力不言而喻，甚至智

库也被誉为除立法、司法、行政、媒体影响之外“第五种权力”。

美国对专家咨询的规范主要是通过出台《联邦咨询委员会法》及其配套制度完成的。20世纪60年代后，由于公众对专家能力和中立性的质疑，加上政府未能理顺繁复衍生的各层级咨询机构之间的关系，1962年肯尼迪总统以行政命令方式要求联邦政府统一设定咨询委员会成立的标准与程序，此即后来《联邦咨询委员会法》的依据。此法案以立法的性质将决策咨询作为一种中立、有效的制度确立下来，由权力机关介入决策机构的设立、变更、终止，外界监督决策机构的运转程序，公众审核咨询专家的建议建言，充分保障了专家咨询制度内部民意表达渠道的畅通，也确保了咨询委员会活动程序的公开性和咨询委员会的成员中立性。

我国政府在十一届三中全会后开始了现代意义上的专家咨询，其时科学知识重新得到应有的尊重。在制定行政决策时广泛参考专家学者的意见。20世纪80年代，我国各级政府开始设置专门的决策咨询机构，搜集与决策相关的有效信息，征求专业领域学者意见，以确保决策的科学性。20世纪90年代我国辅助决策机构日趋成熟，从单一化走向多元化，既有中共中央和各级政府政策研究室、战略研究室等官方的专属决策咨询机构，也有政府下属的非官方财政支持的半官方机构和民间机构^[3]。近年来，我国专家咨询制度也开始了法治化进程，虽然没有出台全国范围内通行的法律或行政法规，关于专家论证的规定还散见于一些法律、法规性个别条款中，但是地方政府和国务院各部委已经作出了可喜的探索。2004年3月成都市率先出台的《重大行政决策事项专家咨询论证办法》是全国第一个专门规范专家咨询制度的地方性法规，其规定重要的政府规章草案、政策措施等重大行政决策事项，在提交市政府全体会议或市政府常务会议讨论决定前，原则上应经专家咨询论证^[4]。同时，这份文件也对咨询专家应具备的条件、享有的权利和履行的义务、解聘的条件等都做出了较为详细的规定。

此后,辽宁、北京、湖南、广东等地方政府及建设部、国家林业局等政府部门也出台了类似的地方政府规章或部门规章,进一步推进了我国公共决策专家参与的制度规范。

即使有了一定的行政规范填补法律空白,我国的专家咨询制度离真正的法治化仍有一定的距离,因为良好、完备的行为规范是法治化的前提。而目前我国已有的有关专家咨询制度的法律性文件尚不能完全达到保证行政决策的科学民主、防止行政权力滥用并最终维护公共利益的目的。因此,本文拟借鉴美国咨询制度,分析我国专家咨询制度现存问题,对专家咨询制度的建设进行初步探讨。

2 专家咨询制度的法律程序

对于我国目前专家咨询机制中存在的问题,大部分学者都从行政管理的角度进行分析研究,在制度层面提出一些创新机制,如专家结构选择制度、专家激励和淘汰制度、绩效考核和责任追究制度等,但所发现的问题比较凌乱、不成体系,未能归纳出这些分散的问题背后的核心与实质,针对现存问题所提出的解决方案也基本上是停留在局部和表面,而专家咨询制度众多“剪不断理还乱”的问题,并非能通过环节性的修补而得到根本性的解决^[5]。法学界普遍认为应该尽快建立健全有关我国行政决策专家咨询机制的专门性法律法规,使之法治化,却尚鲜有深入的法理思考和完善专家咨询机制系统的理论依据。笔者以为,专家咨询制度以其工具性价值长期被视为保证行政程序理性价值的重要内容,是整个法律程序的一环,应当遵循,但专家咨询制度本身程序的正当性却长期被忽视。在专家咨询制度中引入正当程序理论作为法理基础,从正当法律程序的价值出发,分析实践与应然状态存在的偏差,通过弥补我国专家咨询制度所缺失的正当法律程序内容,不失为解决上述问题的一种方案。

近现代程序正当观念萌芽于英国的习惯法,

即受当时“程序先于权利”的影响,人们对程序正当性的期待与认可程度超过了事实本身的正义。美国法继承和发展了这一思想,将正当程序原则上升为一条宪法的核心原则^①,而作为有“动态宪法”之称的行政法,也逐步吸收这一原则作为防止行政权力滥用的基本性规定,具体而言就是当行政权力作用于行政相对人的生命、自由或财产等权利时,行政机关必须听取当事人的意见。正当法律程序不仅是实现行政实体或结果的技术性工具,还有着独立于实体而存在的内在价值,即程序自身的正当性(程序正义),“意味着程序不是权力的附庸,而是制约专横权力的屏障”^[6]。程序自身的正当性对行政权力的正当行使施加了最基本的程序性要求,一般认为,现代行政法所囊括的最低限度的“程序正义”至少应该包含以下3方面的内容:程序的参与性、程序的中立性和程序公开性^[7]。

2.1 程序的参与性

程序的参与性是指有可能受程序法律结果影响的利害关系人有权参与法律程序的过程,表达自己的意见,并对最终法律结果的形成发挥有效作用^[8]。在专家咨询制度中,专家不管是论证行政机关起草的决策还是提出新的方案,权利义务的最终承担者都是公众,因此,公众有权充分参与咨询制度的过程。在以政府为主导、专家为核心的咨询制度中,公众通过接触专家、参与表达利益诉求和价值倾向的机会有两次,一次是在遴选专家时,另一次是在审阅专家意见时。这两个环节若能引入公众的声音,则可为程序的参与性奠定基础。因此,在专家咨询制度中可以相对地引入两种制度以保证程序的参与性,一是公众选择专家制度,二是公众审阅专家意见制度。前者确保公众能够选择真正代表自己利益的专家,可以有效地避免专家素质良莠不齐、选拔不公而远离公众利益的情形;后者则在一定程度上直接确保公众对即将被赋予的权利和义务的知情权与决定权,也能有效防止不符合公众利益的行政决

① 美国宪法第十四条修正案第一款:“不经正当法律程序,不得剥夺任何人的生命、自由或财产”。

策施行后的社会抵触情绪，具有审查关口与救济途径前移的性质。

2.2 程序的中立性

程序中立的核心是避免偏私，即给予每一方程序参与者以平等的价值和对待，程序的设计不得对参与程序的任何一方存有偏见和歧视，同时程序的主持者和最终法律结果决定者亦应是中立的^[9]。然而，专家咨询制度的程序与其他制度的程序相比，其最为突出的特点是行政机关既是咨询者又是决策者，在决策过程中享有最终选择权和主导权，即使强化了政府对专家咨询意见的回应机制，规定未被采纳的意见要经充分协商和说明理由，但由于政府仍然可以按照自己所需选择对自己有利的专家和方案，使得专家咨询制度双方当事人天然地处于地位不平等状态。在专家有可能被政府利用这一事实背景下，只有通过一个介于专家与政府之间且具有民选性质的制约机制以保障中立性，才有可能同时促使民意的充分表达和知识的合理运用。

2.3 程序的公开性

程序的公开性是指法律程序运行过程——包括时间（阶段）和空间（步骤）——都应当透明地呈现于当事人或者社会公众面前。程序的公开性是一种“看得见的正义”，此种说法源自于一句法律格言，即“正义不仅应得到实现，而且要以人们看得见的方式加以实现”^[10]，这是对法律程序整个过程本身的最低限度要求。行政信息公开制度的宪政基础是公民基于人民主权而对行政行为行使监督权及知情权，是保障人民基本权利很重要的一环。但公民个人知情权的行使必须符合公共利益，故在某些情况下，若同一时间与空间内知情权和其他更重要的利益相冲突，例如国家安全、个人隐私和商业秘密等，此时知情权的行使就要让位于以上利益。但信息的公开或者不公开最终的目的是殊途同归的，那就是都要更好地保障公共利益。因此，专家意见的公开和不公开并不是相矛盾的，而应该是同一事物的两个侧面，但公开是程序的主要目标，不予公开的内容对公开起制约和平衡作用。

3 当前专家咨询制度存在问题

近年来，虽然各级政府制定了不少规范性文件规制我国行政决策专家咨询制度，但从正当程序的视角探析这些行政规范，保障程序的参与性、中立性与公开性等一些有效制度的缺位仍然值得商榷。

3.1 缺乏公众参与机制

行政管理学一般认为，专家咨询与政府决策应该是“谋”与“断”的关系，专家以其专业性、前瞻性知识提供“谋略”，政府参考专家意见科学“决断”。这种看似严格分权制衡的机制，实际上忽略了一个很重要的因素，即畅通的公众意见表达渠道。决策者必须要听到公众的声音，因为行政决策的内容多数要靠公众实现，与公共利益息息相关，而专家的意见也无法替代公众的声音。公众无疑对自身的利益需求有着最切身的了解，专家若与公民缺乏实质性对话的机会，就会以自己的利益判断代替大众的价值判断^[11]。“谋—断”制度的设计未能囊括专家咨询制度理应具备的民主内涵，不利于行政决策过程中公众利益的表达。

（1）在专家选择方面公众无参与权

综观地方政府和国务院各部委出台的专家咨询制度规章，在专家或专家小组成员的选择方面，鲜有文件引入公众参与的机制。例如：根据《湖南省人民政府重大行政决策专家咨询论证办法》第十八条第一款的规定，一般重大行政决策事项的专家小组，是由决策承办单位从专家库中随机选择专家组成的，并且专家在论证重大行政决策事项后便直接将小组形成整体的书面意见报省人民政府，整个程序是封闭的，缺乏公民参与的因素；《广东省重大行政决策专家咨询论证办法（试行）》第六条也规定，省政府及其部门需进行重大行政决策专家咨询论证时，在省政府的专家库中选取专家；各地级以上市政府及其部门需要进行本地区、本部门的重大行政决策专家咨询论证工作，可从本级政府的专家库中选取专家，也可从省政府的专家库中选取专家。从以上地方政

府规章可以看出,专家人选完全由行政机关定夺,公正性和客观性在某种程度上会受到质疑。

(2) 对于专家意见和决策方案公众无选择权

仍以《湖南省人民政府重大行政决策专家咨询论证办法》为例,关于专家意见的处理,根据其第二十四条、第二十五条的规定,对咨询专家的论证意见进行归类整理和采纳,同样是由决策承办单位即政府部门主持的,与咨询专家沟通协商,也是由政府出面;《广东省重大行政决策专家咨询论证办法(试行)》更为简单:“行政机关要将专家提出的咨询论证意见建议作为重大行政决策的重要依据,对合理可行的予以采纳并落实到重大行政决策中。”专家的建议在从提出到被采纳的整个过程是封闭的,这就意味着其意见和方案并未能与公众思想产生交流与碰撞,由于缺乏公共选择,公共行政中的公共性流失现象严重。

3.2 咨询机构地位尴尬

咨询机构地位尴尬的表现是指专家咨询制度从外部参与机制沦为内部论证机制。不可否认的是,现今我国的行政权力还是较为强大,个人力量还无法达到与之抗衡的地步,权利与权力之间真正平等对抗和对话的机会和实力还有待进一步增强。在以首长负责制为主的行政体制下,在决策过程中公众几乎是被动和信息闭塞的,更多的是决策层内不同权力精英团体之间的相互妥协与折衷。专家咨询制度设计的本意,是为了打破这种权力的内部闭塞,从而使得行政主体与相对人的意志得以沟通和交流,即引入外部参与机制,搭建相对人对公共利益的要求提出自己意见与愿望的平台,而后政府和公众的利益进行博弈,同时专业技术人员提出科学的意见作为“协调器”,三方观点碰撞交融后,从而有助于在国家权力、社会权力和个人权利之间建立政治生态平衡^[12]。

然而遗憾的是,理想中“协调器”的地位在实践中却面临沦为“发声器”的尴尬境地,随着越来越多经过“专家咨询”后仍然失败的决策的出现^[13],公众对这一制度的信任和认可度呈现明显下降的趋势,“专家秀”的称呼也体现出公众对其“不感冒”的态度,专家咨询机构在实践中

逐步成为决策者的工具和附庸。

专家意见到底应该为谁服务?从理论上来说当然应该是公共利益。虽然现已普遍认为公共利益这个观念对行政体系而言,正如同程序正义对司法体系而言,有着相同的重要性。然而长久以来,公共利益一词被认为是没有意义的概念。政府官员常常会借公共利益之名滥用行政权力,也就是说,公共利益常常成为官僚机构为特定政策辩护的最佳理由^[14]。而若借用专家咨询制度,他们还可以堂而皇之地为这一理由披上“科学”的外衣,美化存有私利的行政决策,使其表面上看起来兼具“民主”与“科学”^[15]。

导致专家咨询制度异化的最重要原因是现有法律程序缺乏保障咨询机构中立性的规定。已颁布的大部分有关规范性文件,大都规定专家咨询机构隶属于政府,并且其设立、变更、终止完全由行政机关定夺,缺乏中立性。比如:《成都市重大行政决策事项专家咨询论证办法》第五条规定,重大行政决策专家咨询论证委员会由市政府设立且直接领导;第二十一条赋予了市政府变更咨询委员会的权力;根据《湖南省人民政府重大行政决策专家咨询论证办法》,湖南省人民政府重大行政决策专家咨询论证工作的指导和协调,由省人民政府研究室负责,湖南省院士专家咨询委员会由省人民政府设立,作为非常设决策咨询机构,并且省人民政府工作部门也可以根据各自的工作职责和工作范围,从自荐和推荐的人员中筛选、审核后聘任专家,并颁发聘书,建立和管理部门咨询专家库。这种规定使专家咨询机构的“生死大权”由行政机关掌握,其性质由原本独立的社会组织变为行政机构,故容易出现专家被政府利用以逃避责任,或者专家与政府“沟而不通”、政府“问而不计”的现象。

行政决策专家咨询机构设在政府内部虽然能够及时了解掌握信息,熟悉决策者的情况,但其另一弊端是让科学、专业的意见打上行政的烙印,使咨询缺乏独立性,受行政干预多而出现唯权、唯上现象^[16]。

4 结语与建议

正当法律程序是权利制约权力机制的重要环节，在有公权力运作的地方，都应当推广最低限度的正当法律程序^[17]。专家咨询制度作为保障行政决策科学性与民主性的一环，应当依靠正当程序体现“智库”的地位，避免其沦为公权力的附庸。现行的相关行政规范应从程序的参与性、中立性与公开性出发，反思公众和权力机关的主体缺位问题。美国《联邦咨询委员会法》所设立的框架为专家咨询制度在我国的进一步完善提供了经验土壤，更为我国借鉴西方法律、利用本土资源、衔接时代背景提供了必需的知识准备。为完善我国的专家咨询制度，提出如下建议。

4.1 增加公众参与渠道

公众参与制度可以平衡社会各不同群体、不同阶层人们的不同利益，因为公众参与本身是一个民主的过程，在听证与协商的过程中有利于化解专家与民意的争议，形成一定程度的共识，从而弥补与矫正专家决策咨询的疏漏与偏见，避免决策实施中可能面临的多数利益相关者的抵触，或者决策实施后“合法”侵犯公民权益，大量民众因寻求维权渠道而引发动乱的情况，带有“救济途径前移”的性质。公众参与制在相当程度上保证行政决策的合理性，避免可能带来的消极和负面影响。

当然也存在另一种担忧：公众因缺乏对决策内容专业知识的了解，可能会受短期或者不当利益的诱惑而做出不合理的选择（如公众可能会为了赚取眼前丰厚的经济利润而选择破坏环境），一味采纳公众意见，是否会让专家咨询机构形同虚设，从而出现另一种局限性，即保证了行政决策的民主性，却未能兼顾其科学性呢？其实不然，专家咨询制度是以专家为核心的，并非听证制度那样以公众为核心，只要恰当、合理地赋予公众接触专家及其思想的方式与次数，专家的中心地位不会因此而改变，行政决策的科学性与民主性依然能并驾齐驱。在此，笔者设想了专家咨询制度中两种民主性措施的引入，一是专家公众

选择制度，二是专家意见公众投票制度。

（1）确立公众专家选择制度

所谓专家公众选择制度，就是让公众以公开选举的方式确定专家咨询机构成员。其实已有地方政府在这方面进行了初步的探索，例如：《成都市重大行政决策事项专家咨询论证办法》第十五条规定，“对于申请担任咨询专家的申请材料，市咨询委员会应及时予以审核。对初审通过的人员，还要在广泛听取群团组织、行业协会等意见后，才能报市政府审定，由市政府颁发聘书”。这其中，征求群团组织、行业协会的建议最终确定专家的录用办法，就带有公众选择的性质，值得借鉴和推广。

（2）确定决策方案公众投票制度

专家言论虽具有科学性，但一家之言也常常难以考虑到社会各方利益，避免这一局限性的重要方法是民主评议^[18]。当然，专家的意见是以其专业性区别于大众判断，但决策者在咨询专家意见的同时，可以将其详尽呈现于公众面前，让公众能深入浅出地了解专家意见的内容，以公众投票方式评估、抉择专家意见和决策方案，自觉接受群众监督，此种方法也能够保障公民的知情权和参与权。

4.2 引入权力机关以保障制度的中立性

专家的角色应该是“贤明的少数”，而不是随波逐流追求时尚“喧嚣的多数”或“有权的少数”^[19]。民主政治可贵之处在于人人有表意与良知的自由，而贤明的少数在充分讨论后，应能说服理性无知的多数而成为贤明的多数。总之，专家在论证过程中应扮演重要的、有价值的、正当的角色，使缺乏专业知识的政府与民众耐心、虚心地向有识之士请教学习、反映问题。专家参与行政决策的正当性最终来自人民，专家必须获得人民的信任，他们应该是行政决策制定过程中的助力而非阻力，是行政权运行过程中问题的答案，而非行政权运行过程中问题的成因。保障专家咨询制度的中立性，就是保障专家应有的价值。美国有效的制度性做法是由权力机关决定决策机构的设立、变更、终止，由外界公众监督决

策机构的运转程序,这样在一定程度上遏制了政府滥用行政权力“雇佣”专家,保证了程序的中立性。美国成熟的经验值得学习,借鉴到国内,就是引入权力机关即人民代表大会的参与。

(1) 赋予各级人民代表大会对咨询机构的设立、变更、终止的决定权

这方面可以借鉴美国的《联邦咨询委员会法》。其第5节规定,国会的参议院和众议院应当对其管辖范围内的所有咨询委员会进行经常性的评审,以确定这些咨询委员会的存在、并立和变更及其职能的延续或终止。由此可见,美国是由权力机关来审议和决定咨询委员会的设立、变更、终止的。我国可以适当借鉴这种方法,让人民代表大会或其常务委员会决定咨询委员会的设置,保证权力机关对咨询委员会的监督。

在实践中,一些地方人民代表大会或其常务委员会为更好地行使职权,提高工作质量,建立了法律专家顾问(咨询)委员会组织,但其主要职责是应邀参与地方立法工作的调研、论证和起草工作,对地方性法规草案提出修改建议和意见。这里所讨论的是人民代表大会对行政决策专家咨询委员会设立、变更终止的决定权,实质是一种以权力机关制衡行政机关的方式,而法律专家咨询委员会等类似组织则是权力机构内部的自我完善与发展,二者不可混为一谈。

(2) 赋予政府向人民代表大会报告咨询机构运作情况的义务

虽然美国某些咨询委员会也可为总统设立和利用,但《联邦咨询委员会法》同时规定,“总统或其代表应当在总统咨询委员会向总统提交公开报告后一年内,根据其中所提出的建议向国会做出报告,提出行动的建议或者说明不行动的理由”,“总统应当在每年的12月31日前向国会提交有关上年度财政内现有的咨询委员会的活动、状况、变化和人员组成的年度报告。”

我国亦可以赋予政府向同级人民代表大会报告咨询机构运作情况的义务,健全相关的通报制度,防止咨询机构沦为决策机关的工具。政府对于咨询委员会成员的人事变动、涉及人民群众利

益的重大事项和社会热点问题,诸如即将出台的改革方案、重大项目的立项、涉及民生问题的政策变更、公共卫生事件的防治和重大社会灾害的处理等问题,都应定期及时向同级人民代表大会或其常务委员会进行报告和备案,让人民代表大会评估和审议咨询委员会已进行的工作^[20]。同时也要杜绝政府决策“先斩后奏”,人民代表大会事后“给予认可”的形式主义现象,人民代表大会对政府滥用行政权力或其他不当决策行为应在决策开始或进行阶段及时行使否决权,以避免决策的失误。

(3) 关于美国的制度本土化问题

《联邦咨询委员会法》在美国对专家咨询制度急需规范化的背景下出台,其成熟的制度设计反过来又进一步促进了智库对美国社会进步的推动作用。在美国的咨询委员会制度中,保障专家中立性的关键在于权力机关对行政决策机构的介入,而这也成为制度借鉴或移植的最佳衔接点,因我国权力机关在国家体制中的核心地位,人民代表大会本身对行政机关就有着监督的义务,在此框架中,若赋予人民代表大会对专家咨询委员会运行的参与权,并不会涉及宪法层面权利义务的调整,而只是权力机关监督权的延伸。这为我国学习美国以权力机关决定决策机构的设立、变更、终止的做法提供了有力的衔接机制。

参考文献

- [1] 王锡铨. 公共决策中的大众、专家与政府: 以中国价格决策听证制度为个案的研究视角[J]. 中外法学, 2006(4):462-483.
- [2] 郑明珍, 王维进. 决策民主化新探[J]. 民主, 1995(6): 18-20.
- [3] 蒋福荣. 我国公共决策中的专家参与问题及对策研究[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2009.
- [4] 成都市人民政府. 成都市重大行政决策事项专家咨询论证办法[S]. 2004.
- [5] 王锡铨. 我国公共决策专家咨询制度的悖论及其克服: 以美国《联邦咨询委员会法》为借鉴[J]. 法商研究, 2007(2):113-121.
- [6] 蒋秋明. 程序正义与法治[J]. 学海, 1998(6):84-89.
- [7] 周佑勇. 行政程序的正当性与正当的行政程序原则

- [J]. 公法研究(第二辑), 2004: 67-78.
- [8] 周佑勇. 行政法原论[M]. 北京: 方正出版社, 2005: 78.
- [9] 章剑生. 从自然正义到正当法律程序: 兼论我国行政程序立法中的“法律思想移植”[J]. 法学论坛, 2006, 21(5): 95-99.
- [10] 陈瑞华. 看得见的正义[M]. 北京: 中国法制出版社, 2000: 1-11.
- [11] 王锡锌. 行政程序法理念与制度研究[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2007: 380.
- [12] 谈玲. 决策咨询委员会制度构想[D]. 武汉: 武汉大学, 2004.
- [13] 王雅琴. 公众参与背景下的政府决策能力建设[EB/OL]. [2016-06-28]. <http://theory.people.com.cn/n/2014/0902/c83863-25588650.html>.
- [14] 李春成. 公共利益的必要性与充分性之争: 个案分析[J]. 学海, 2009(1): 46-53.
- [15] 余致力. 论公共行政在民主治理过程中中的正当角色: 黑堡宣言的内涵、定位与启示[J]. 台湾政治大学公共行政学报, 2000(4): 1-29.
- [16] 孙婷婷, 胡弘昊. 我国公共决策咨询的现状与发展思考[J]. 天府新论, 2006(Z1): 47-49.
- [17] 姜明安. 正当法律程序: 扼制腐败的屏障[J]. 人民检察, 2008(3): 37-47.
- [18] 陈波. 专家的局限性及其控制: 政府决策咨询视角[J]. 行政与法, 2005(1): 40-42.
- [19] WAMSLEY G. The agency perspective: public administrators as agential leaders[M]//WAMSLEY G, BACHER R, GOODSELL C, et al. Refounding public administration. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990: 114-162.
- [20] 梁仲明, 王建军. 论中国行政决策机制的改革和完善[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2003, 33(3): 90-95.

(上接第 50 页)

据, 分析了江苏省科技基础条件资源分布特点, 找出科技基础条件资源配置中存在的问题, 进而提出优化江苏省科技资源配置的建议。一方面建议政府部门要加强顶层设计, 健全科技资源管理体制; 另一方面站在资源使用角度, 提出促进科技资源供需对接, 激活创新市场需求, 提高科技资源利用率。同时, 针对江苏省大型科学仪器设备国产化比例较低的情况, 提出加强江苏地区国产仪器自产研发的相关建议。目前, 对江苏地区科技基础条件资源开展分析研究的文献资料还很少见, 但由于数据可得性等原因, 本文未包含对数据文献资源的分析, 对于种质资源的分析也较为粗浅, 相关研究还有待进一步加强。

参考文献

- [1] 周琼琼, 玄兆辉. 科技基础条件资源影响力评价体系研究[J]. 中国科技论坛, 2012(6): 5-9.
- [2] 吕先志, 王瑞丹. 科技基础条件资源丰度指数研究[J]. 中国科技论坛, 2013(8): 15-19.
- [3] 李新男. 关于国家科技基础条件建设的若干思考[J]. 中国科技资源导刊, 2008, 40(1): 6-12.
- [4] 国家科技基础条件平台中心. 全国重点科技基础条件资源调查报告[EB/OL]. [2013-12-30]. <http://www.most.gov.cn/ztzl/kjzykfgx/kjzyyjb/2013kjzyjc/tjzybg/>.
- [5] 石蕾, 鞠维刚. 我国重点科技基础条件资源配置的现状与对策[J]. 科学管理研究, 2012, 30(4): 1-4.
- [6] 潘丹丹, 傅建祥, 孙丹. 浙江省科技资源区域分布与配置优化研究[J]. 农村经济与科技, 2011, 22(12): 143-150.
- [7] 丁厚德. 科技资源及其配置的研究[J]. 中国科技资源导刊, 2009, 41(2): 1-7.
- [8] 彭洁, 赵伟, 屈宝强. 科技资源管理基础[M]. 北京: 科学技术文献出版社, 2014: 108-145.
- [9] 王越, 费艳颖. 推进中小企业协同创新的法律路径分析[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2013, 40(3): 115-118.
- [10] 陈喜乐. 科技资源整合与组织管理创新[M]. 北京: 科学出版社, 2010: 59-79.
- [11] 陈焕文, 朱志强. 我国科学仪器研发进入了新阶段[J]. 分析化学, 2011, 39(10): 1463-1464.
- [12] 肖洁. 应把科研仪器自主创新放在核心位置[N]. 科学时报, 2010-4-20(A1).
- [13] 仪器信息网. 论科研仪器自主创新的隐性问题[EB/OL]. (2013-08-06) [2016-06-03]. <http://www.ck365.cn/news/6/29839.html>.
- [14] 中国测控网. 国产仪器发展 必须自主创新[EB/OL]. (2012-12-03) [2016-06-03]. <http://www.instrument.com.cn/news/20121203/086113.shtml>.