

中国决策情境下的多源流模型及其优化研究

□文 宏 崔 铁

[兰州大学 兰州 730000]

[摘要] 作为当今公共政策研究领域最炙手可热的理论模型之一,约翰·金登的多源流分析理论业已得到国内外学者的广泛应用与认可。在对该模型的相关内容进行简单铺陈后,通过辨析国内外不同的政策主体参与逻辑,进一步厘清了我国公共决策的独有特征。研究重点是在整合提炼西方既有修正思路的基础上,沿袭模型的模糊性假设,结合我国具体实践案例,对多源流模型进行优化与补充。研究表明,中国决策情境下的多源流模型优化主要有提高源流间的融合性、政治源流的核心化、焦点事件的独立化以及特殊情况下的临时决策等四种路径,四种优化与补充路径的有机结合将进一步提升模型适用性提供帮助。

[关键词] 多源流模型; 中国情境; 优化补充; 焦点事件

[中图分类号] D035

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2014)05-0012-08

一、问题的提出

20世纪80年代以来,顺应公共管理发展的新需求,公共政策过程分析的关注焦点由原来的政策执行、政策终结、政策评估等阶段,逐渐转移到公共政策议题的形成阶段。学者们普遍认为“能否影响决策过程固然是权力的一面,而对议事日程设置的影响则是权力更重要的另一面。”^[1]然而,复杂多变的社会问题上升为有限的政策议题,这一过程本身不仅难以被外界观察,而且充满了多重非理性因素的干扰,致使遵循逻辑实证主义的传统政策科学过程理论在该问题的研究方面始终一筹莫展。

1984年,西方学者约翰·金登(John W. Kingdon)在其出版的《议程、备选方案与公共政策》一书中提出了一种全新的基于模糊化倾向的描述性模型(descriptive models)——政策分析的多源流框架(the multiple-streams framework)。该理论从“政府内外部因素、制度性与非制度性因素、即时性和历时性因素等方面对议程设置进行整体考察,”^[2]实质上是综合了行动者要素、三种信息流和偶然事件而建立起来的遵循要素,而不是单纯遵循时间或理性

的解释框架。由于其进一步揭示了议程设置过程中的客观规律与因果联系,同时又借助三种要素流的指代,对政策议程的产生过程只进行宏观的要素把握和机理研究而不再进行精细的模式提炼^[3]或阶段再划分^[4],因而被视作既是对传统政策过程研究的延续:承认公共政策是可认知的、可预测的;又是对传统政策过程研究的反叛:重视政策过程的未知性,强调非理性因素与偶然事件的作用,从而“实现了‘有组织’与‘无序’的结合,并更强调结论的‘有组织’”^[5]。

多源流模型一经提出便引发了强烈的反响和广泛的赞誉。有学者认为,这一理论认真探讨了政策过程的动态本质^[6],与制度分析方法相比,优势于能够同时针对政策的预期及非预期结果给予评估;能将复杂的政策过程解构为离散的、可管理的分析单位,能关注政策过程本身而不受政策过程变化的影响^[7]。经过近20年的实践检验与发展,多源流模型被广泛应用到烟草管理^[8]、城市应急管理^[9]、文化体育事业^[10]、医疗卫生^[11]等政策领域的分析与研究中,其内容本身的包容性与解释力甚至使该模型应用到了美国外交政策^[12]和国际组织战略^[13]的宏观

[收稿日期] 2014-06-20

[基金项目] 国家自然科学基金重点项目“政府职能转变背景下绩效管理研究”(71433005);国家自然科学基金面上项目“基于公共价值的政府绩效结构、生成机制及中国情境下的实证研究”(71373107)。

[作者简介] 文宏(1981-)男,副教授,硕士生导师,博士(后),兰州大学管理学院公共管理系主任;崔铁(1990-)男,兰州大学管理学院行政管理研究生。

分析上。作为当代公共政策过程分析中应用最为广泛的理论工具^[14]，多源流模型业已得到了西方学界的普遍认可。

多源流模型在解释西方情境下的政策议程方面取得了巨大的成功。“然而金登的观点毕竟仅涉及美国的决策前过程”^[15]，其对我国的现实政策实践是否仍然具有较强的解释力？2002年，该理论框架首次出现在国内学者的论文中^[16]；2004年以来，随着《议程、备选方案与公共政策》一书的翻译出版，国内出现了一大批模型的推广与述评^[17-18]；2010年前后，模型验证与应用工作逐渐展开，国内学者纷纷尝试以西方理论解释我国教育、医疗、住房等领域的政策实践。然而上述成果大多只是从宏观层面寻找三种源流与具体决策实践的对应关系，缺乏对西方应用背景与我国行政环境的深入比对，在模型基于具体情境的优化与补充方面，始终没有系统回应。尽管少数修正研究提到了三种决策流并不完全独立的问题^[19]，也注意到了三种源流背后，“人为因素”的推动作用^[20]以及问题源流的前导性^[21]，但尚未形成系统的优化策略。而且，零星的修正思路均把重点放在了建立三大源流间的因果联系、削减政策之窗随机性以及要素的重新识别与排序上，实质走入了过度追求决策理性的误区，背离了传统多源流模型所秉持的公共决策模糊化的立场。

基于此，本文在充分认可多源流模型的适用性与解释力的前提下，从多源流模型的层次特点与中国情境的特殊性分析入手，通过梳理既有研究和整合提炼现实案例，从宏观上对多源流模型进行优化与补充。

二、传统多源流模型的理论建构

(一) 政策过程的参与主体

政策过程首先体现为人的互动过程，因而对政策参与主体的分类研究自然成为建构政策模型的切入点。从各主体的重要性、发挥作用的方式、可以利用的资源等角度进行评判，金登将行政当局、国会、利益集团等共同列为政策议程或者备选方案的重要影响来源，其互动过程如图1所示：

在政策议程参与中，各方拥有相对平等的权力，但参与方式及影响程度各有不同。政策议题的主要竞争者是总统和国会议员，在野党通过介入国会间接影响议题选择，利益集团也对议程施加影响；而在备选方案的创制方面，社会舆论、利益集团、文官都可以直接发挥作用，学者团体则通过思想领域

的长期影响，不断左右着备选方案的提出。纵观整个互动过程，媒体通过新闻报道影响舆论、政治家，加快信息流动。总体来看，在以美国为代表的西方资本主义民主国家中，各方主体在较为开放和宽松的政治环境中以政策议题选择与政策备选方案创制为争夺对象，形成了多元参与、多元竞争、互相牵制的复杂互动模式。

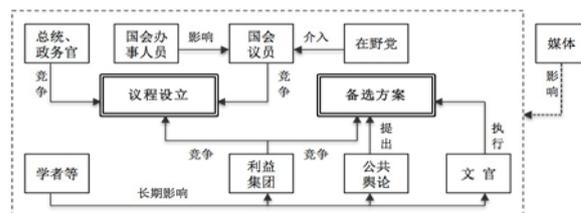


图1 政策参与主体互动示意图

(二) 议程设置的要素流与耦合机制

从议程参与主体的互动机制出发，金登进一步将议程设置归结为问题流、政治流、政策流在政策之窗开启时的随机耦合。这也是金登多源流理论的核心内容。其基本架构如图2所示：

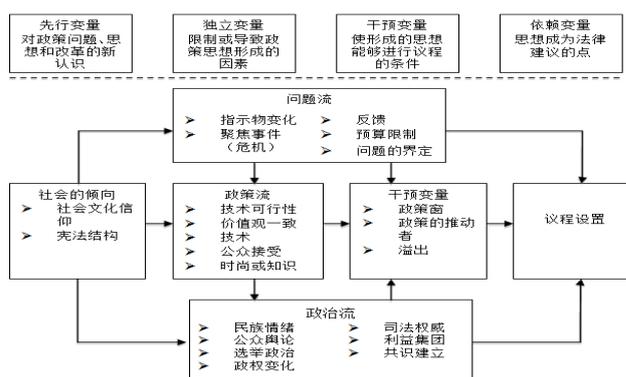


图2 议程设置过程

这一模型架构的主体是左右议程设置的政策问题、政策建议以及政治因素三大源流：

1. 问题流，用以阐释社会问题如何引起决策层的注意，以及决策层是如何认知与定义问题的。各种系统性的指标、现有运行项目的反馈以及焦点事件都可能成为社会问题识别的推动因素。

2. 政策流，涉及政策建议的阐明与提炼。金登认为，识别政策源流的前提是形成一个由专业政策研究者组成的政策共同体，该共同体是一个“包含着专家和官僚、学者、国会人员、规划评估方面的人员和预算部门人员的网络。”^[22]在这一共同体网络中，各种备选方案与政策建议的产生与互动类似于生物学家所谓的分子在“原汤”中的四处漂浮，只有少部分建议可以幸存下来。

3. 政治流，是影响公共政策议程设置的所有与

政治有关的背景、因素的总和。包括公众情绪变化、压力集团的活动、行政或立法机构的换届以及执政党的意识形态等。在传统模型框架中,政治源流的地位更为独立。

上述三者在某一个特殊的时间节点上实现汇合,金登将这一恰当融合时机定义为“政策之窗(policy window)”,即“政策建议的倡导者提出其最得意的解决方案的机会,或者是他们促使其特殊问题受到关注的机会。”政策之窗的开启,意味着政策问题被识别,对策建议被吸纳,“社会状况——社会问题——政策议程”的转化过程被启动,议程设置成功的可能性大大提高。从三种政策流的独立流动到政策之窗开启时的议程汇集,多源流模型的逻辑架构主要可以被识别为以下三个特色:其一,源流的独立性,即三条过程溪流尽管存在着一些联系,但彼此之间主要还是相互分离的^[23]。其二,焦点事件^①的嵌入性,即多源流理论将焦点事件嵌入问题源流之中,将其功能限定在通过自身的影响力与吸引力,聚合政策制定者与社会民众的注意力焦点,推动社会问题在显性化、概念化的范围之内。其三,源流的平等性,问题、政治与政策三种源流既没有先后之分,也没有地位轻重的差别。

综上所述,传统多源流模型,紧扣前决策过程,意图解释为什么有一些社会问题受到决策者的关注而有一些则被忽略。它将政府的注意力视为一种稀缺资源,从分析政策过程的参与主体入手,建构了一种从外部考察政策过程的方式:瞄准议程设置过程的要素输入端与要素汇集——议程产出端,巧妙绕过了中间复杂隐秘的“政策黑箱”,相当于既承认议程设置的模糊性但又没有陷入一味破解模糊性的泥潭。同时上述研究也为我们的补充与优化工作提供了基本的路径:即优化研究也必须顺应传统模型建构的方法与思路,以政策参与主体互动模式的差异分析为基础,归纳中西方两种异构系统下议程设置的迥异方式与表征。

三、中国情境下的模型优化与补充

(一) 中国情境下的政策参与逻辑

多源流模型植根于发达工业社会与现代西方民主政府的基础上,各主体对政策议程的有序参与得益于相对平等与宽松的政治环境。如金登本人所说,“一个受民选官员控制的民主政府不仅是我们的规范思想,同时也是我们对经验现实的主导描绘。”^[24]而反观我国的政策参与现状,既没有分权制衡的传

统:行政决策权力集中于政府,政府权力在行政首长负责制下又集中于党政主要领导手中;又没有成熟的利益集团;同时在政党制度层面,也不存在执政党与在野党的对立。因此,异于“各主体竞争议程与备选方案”的美国模式,我国的政策议程参与模式(如图3)实质以政策制定者团体为核心,其他各主体围绕在政策核心周围,通过竞争制定者团体注意力的方式,间接左右政策议题的筛选与备选方案的形成。政策制定者集团的内部结构则较为模糊,政党是绝对的领导核心,但政府也掌握着决策权,重大公共决策的产生还需要人大的参与。

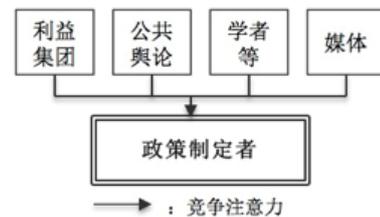


图3 政策主体互动（中国模式）

以政策制定者为竞争对象的现实决策图景无疑带有明显的集权倾向:决策系统相对封闭,社会参与的能力、手段、方式十分有限;决策权力相对集中,一个包含公共组织、私人组织、公民个体在内的多元决策系统尚未形成;决策程序相对随意,没有一部完整的决策程序法,党政领导者个人实际上掌握着政策的最终决定权。

(二) 模型的优化与补充策略

多源流模型的产生背景与我国现实政治参与机制之间的巨大反差,奠定了我们优化补充工作的基本前提。而单就西方的现有研究来看,多源流理论被广泛应用的同时也承受着持续不断的质疑。归结起来,这些批评与修正主要围绕着三种源流是否独立^[25];政策之窗在议程设置中发挥怎样的作用;政策源流中的解决办法是否遵循渐进演化的规律三个方面展开^[26]。吸收这些有益的修正思路,笔者认为,传统多源流模型在解释我国公共政策实践时面临以下四个方面的“水土不服”:其一,封闭的决策体系使得包括议程设置阶段在内的整个公共决策过程不能被清晰有效地识别,各种要素源流有相互杂糅互动的趋势;其二,决策权力的集中导致政府的注意力成为各路利益相关者、政策企业家竞相争夺的焦点,政治家的偏好可以直接左右议程的输出;其三,制度化沟通渠道的缺失使民众的利益表达更容易向暴力化和非理性的方向发展;其四,在“稳定压倒一切”的理念指引下,焦点事件在议程设置中的作

用进一步凸显,复杂的议案形成过程乃至政策制定阶段都可以被压缩甚至直接省略,大规模群体性事件过后政策领域的“临时拍板”现象屡见不鲜。

1. 三种政策源流的融合与互动

在传统多源流理论中,三种政策源流彼此独立,各自受不同力量、不同考虑以及不同风格所支配,而在中国情境中,源流间的独立性大大减弱,三者间有明显的互动与融合趋势,具体体现为:

一方面,三种源流间本身就存在着广泛的联系:既可能表现为问题源流引导下社会舆论关注与政策共同体的同步形成;也可能出现社会问题以群体性事件的形式被激烈表达,随后引起政府关注,继而在政治源流的推动下形成政策源流的情形^[27]。以2011年校车安全领域的政策出台过程为例,据不完全统计,从2007年到2011年5年间,经媒体报道的校车安全事故共74起^②,造成了大量人员伤亡。校车安全问题的发酵,引发了政治源流中国民情绪的变化,广大网民对校车安全的关注度不断攀升^③;同时促成了包括一批学者、专家、企业家在内的政策共同体的形成。各种对策建议借助“两会”召开的契机相互博弈,社会问题由此进入政策制定者的视野,最终促成了《校车安全条例(征求意见稿)》的出台。由此可见,任何源流的变化都会引起其他政策源流的连锁反应,使具体的政策实践演化为三种政策源流互为因果变量的彼此促进或彼此抑制过程。

另一方面,政策活动中个人的角色转换以及能动作用的发挥也使要素源流的边界更加模糊。在我国现有的决策系统中,与西方拥有独立身份的“政策企业家不同”,构成政策共同体的专家学者、企业家代表多具有双重身份,同时扮演着人大代表、政协委员甚至是社会问题亲历者等多重角色,穿梭于三大源流之间,近距离接触和影响政策制定系统。

从既有修正理论来看,批评者们普遍认为如果把源流看作相互依赖的,就能大大提升理论的目的性与战略性,同时降低整个耦合作用的随机性。但尽管如此,金登教授本人却始终没有对此做出修改,一个很重要的原因是,秉持这种政策源流受不同力量、不同考虑以及不同风格所支配的观点,不仅是出于简化研究变量和揭示理性规律的考虑,也是受制于模型构建逻辑的无奈选择:将政策之窗开启时的三流汇合视作议程启动的标志就同时意味着必须赋予源流初始时的彼此独立流动性。换言之,一旦承认了要素与生俱来的融合趋势,就必须另行寻找议程开启的新标志,也必须结合实践对要素融合的

机理与表征进行进一步阐释。

2. 政治源流的主导作用

西方学者扎哈里尔迪斯(Mucciaroni)认为,在集权型国家中,包涵国民情绪、利益集团竞争、政党意识形态、政府变更等要素在内的多维度的政治源流可以被整合为一个变量,即执政党的意识形态。政党政治是国民情绪改变的主要决定因素,利益集团的行为也与政党或政府的改变密切相关,政策过程实际上是集权化的^[28]。

回归我国的具体决策环境,从政治源流的内部看,该源流是向中心聚合的:它以政策制定者为核心,国民情绪或利益集团这类外部因素,都需要通过争取政治精英的感知与重视,进而谋求自身利益诉求的政策解决;从政治源流外部看,该源流又对外发挥“虹吸效应”:将问题流、政策流紧紧吸引到其周围,制约着二者的产生与走向。一方面,任何形式的公共政策,其议程形成过程都需要以政治流为中心——社会问题的界定依靠政治系统的识别;政策共同体也围绕着政治系统进行政策“软化”;政策建议在“原汤”中的漂进漂出更需要政治系统的过滤与甄别。另一方面,正如科布(Cobb)等人认为,议程设置主要有外部推动、政治动员以及内部推动三种模式,外部推动模式是多元社会的模式,而动员模式则更适于解释集权国家^[29]。在我国政府的执政方式由全能型向有限型转变的过程中,外部推动模式虽然逐渐占据主流,但政府依然是重大决策落实的主要推手,动员模式在公共决策的创制中也屡见不鲜。

3. 焦点事件的独立性

1997年,西方学者格斯顿(Gerston)提出了一种全新的修正理论——触发机制学说。他认为,一次重大的社会冲突事件能把积蓄已久的社会问题转化为普遍的、消极的公众情绪,公众情绪的变化又能激发起公众的变革需求从而反过来构成了问题源流的基础,推动政策议题的产生^[30]。这种社会事件就是政策议题的触发机制,其触发作用的强弱取决于事件的范围、强度和发生时间^[31]。对于处在转型期中的我国现实情境而言,政策参与的制度化途径与基层的利益表达需求间尚存在较大的差距,以群体性事件为代表的焦点事件因其能对决策层构成直接的舆论压力而自然地成为了民众影响政策的主要形式。这一现实情况更符合格斯顿提出的触发机制理论。鉴于此,笔者尝试重新对多源流模型进行回归溯源,把原先嵌入问题源流中的焦点事件提升到

了“触发”诱因的地位进行独立,探究焦点事件对问题源流、政策源流、政治源流的耦合与推动机制。

(1) 焦点事件与问题源流:问题何以建构

焦点事件本身就是问题源流的影响变量之一,西方的决策情境下由于各方力量的牵制以及既定程序的约束,这一变量很难单独将某一主题带到议程设置的显著位置上,而通常是通过强化决策者对某一问题的既有知觉,或充当危机预警,或与其他事件配合起来发挥作用。扩展这一思想,笔者认为,焦点事件在建构问题层面起到的作用包括:聚合注意力焦点,缩短问题出现的时间,聚焦问题的实质。

正如西方学者威尔达夫斯基认为:“一种困难只有当我们能够就其采取某种行动的时候才成为问题。”^[32]因此,尽管每一个社会都在诸多领域存在管理乱象,但真正能上升为普遍的社会问题的却只是其中的很少一部分。更多时候,社会管理中的困难是以零星的方式松散存在。在这种背景下,从困难到问题的提取过程,就往往需要借助焦点事件的收敛与聚合作用。通过一次焦点事件,社会舆论能认清利益相关者的真实诉求,决策者也可以把注意力集中到最突出的问题上,整个社会对问题解决的紧迫性有重新的认识。相应的,问题概念化与系统识别的过程就变得顺理成章。

(2) 焦点事件与政策源流:共同体的形成

围绕某个社会问题产生的各种政策建议,构成了多源流模型中的政策源流。政策共同体的注意力毕竟是有限的,社会问题跃升为政策议题不仅需要竞争政策制定者的关注,也需要争取更广泛的政策讨论与政策关注。既然焦点事件可以聚焦注意力焦点,那么其对政策共同体的产生与聚合是否具有明显的推动作用呢?

以“钓鱼执法”事件为例。2009年9、10月间,网上相继曝出两起上海市行政执法局在打击私家车非法营运过程中的“钓鱼执法”事件,其中10月14日上海某公司员工孙中界在被浦东新区城管执法局认定为非法营运的当晚,用自断手指的方式“以示清白”,引起了社会舆论的广泛关注和网民的强烈愤慨。事件发生后,专家学者、媒体、政府官员以及广大网民等共同组成的政策共同体,围绕行政执法方式正当性等问题展开了广泛讨论,各种政策建议相继涌现。笔者将部分观点进行整理,见表1。

行政执法过程中的执法方式以及合法性问题一直饱受诟病,但在“钓鱼执法”事件发生以前,并没有聚合成规模化的政策共同体。而与之形成鲜明

对比的焦点事件发生以后,针对该领域的“政策原汤”却骤然沸腾。从笔者整理的资料来看,共同体的参与者分布于全国各地,包括高校教师、官员等不同职业,媒体也参与到事件中来,主要的政策建议包括提高执法人员素质、加强外部监督、完善法律法规等。最终在各方努力下,2010年6月7日,上海市人民政府吸纳了关于加强该领域法律约束的建议,发布了《上海市人民政府关于进一步规范和加强行政执法工作的意见》、《上海市行政执法人员执法行为规范》,明文禁止“钓鱼执法”,从根源上规范了行政执法行为。

表1 “钓鱼执法”事件中的政策共同体构成

身份	人员	政策解读及对策建议
专家学者	中国政法大学教授马怀德	通过这些方法获取的证据是无效的,不能作为行政行为合法的证据。只有严格依法行政,不断提升执法水平,自觉接受来自各方面的监督,才能从根本上杜绝违法行政滥用权力的现象。
	海南大学副教授王琳	一个便捷而有效的投诉系统,一个非法证据排除规则,一个科学合理的处罚程序,都是制度改良的方向。
	中国人民大学教授杨建顺	相关立法工作还需跟进,对法律规范的解释也要不断加以完善。执法人员在执法过程中要重视对事实的认定,行使好行政调查权。提高执法人员的执法能力,包括业务能力、法治观念。
官员	上海市委书记俞正声	“钓鱼”式执法行为的错误在于“有奖举报制度不加限制地使用”,没有从法律的层面上认真地加以审核。“我们应该重新审视各种执法行为和方式的合法性,并使之有合情合理的操作。”
	上海市人大常委会主任刘云耕	要进一步优化公交线路、站点布局,改善偏僻地区广大群众的出行条件;进一步提高交管执法队伍素质。
媒体	上海商报	纠错要从法治和制度入手,系统性错误须用系统性方法解决。
	珠江晚报	媒体不是政府部门,但媒体也有调查焦点事件并给出结论的权利。
	检察日报	执法部门追求经济利益是直接诱因;政府部门应自觉接受监督。
网民	张金岭	我们的公共事务管理者们,必须清醒地认识到,在公众和舆论面前的任何小动作,都可能失去公众和舆论的信任,最终离民众越来越远。
	魏文彪	要杜绝违法执法行为的再发生,最为根本的是坚决追究有关人员的法律责任、铲除“执罚经济”滋生的土壤。
	黎明	最让公众担忧与震惊的,并不是一部门、某地方所发生的具体案件,而是种种案件背后的支撑要素。应该进一步加强后续的调查处理。
	张丽	钓鱼执法这种陷害好人的方式,透支了政府信用,戕害了社会良心。

(3) 焦点事件与政治源流:国民情绪的改变与政治力量的形成

焦点事件对政治源流的推动,表现为国民情绪的改变以及促进政治力量的形成。一方面,金登的传统框架重视国民情绪对政策议程的促进或抑制作用,但忽略了对“国民情绪因何而变化”以及“国民情绪如何被政府感知”这两个问题的讨论。我国的现实决策过程中,焦点事件常以群体性事件的形

式出现,不仅聚集群众多,而且常伴有掀翻车辆、打砸店铺等非理性行为。这种极端形式的利益表达,极易引起国民情绪的波动,社会舆论的导向和市民的心理会因此发生很大变化。另一方面,按照传统政治源流观点,政治力量间的冲突会使政治领袖加深对其所处的政治环境的认识^[33]。群体性事件能广泛动员呈分散状态的利益相关者,形成一股对政治系统影响巨大的现实力量。

对比西方发达国家的决策机制,焦点事件之所以能扮演上述重要的角色,一方面可以解释为地方政府承受了过重的维稳压力,出台带有安抚性质的临时决策是缓和社会冲突以及负面影响的不得已之举;另一方面,我国目前仍缺乏一部完备的行政程序法,在决策领域,主要领导的权力过大,也为焦点事件缩短决策程序提供了可能。

4. 临时拍板——特有的决策方式

随着我国改革开放的全方位开展以及行政改革的逐步深入,公共决策模式由“精英决策”向“多元参与”扭转,政策参与也不可避免地驶入充满动荡的“现代化”过程。从形式上看,社会参与热情急剧升温,但其参与手段、方式、途径亟待制度化、法制化与规范化;同时政府回应诉求的有效机制还没有形成,应对公民参与时的心态、能力、机制还有很大欠缺。二者的对立,致使一个相对封闭、层级节制的传统官僚体系在非制度化利益表达面前要么手足无措,要么反应过度,后者即本文所谓的“临时拍板”型决策——一种在焦点事件的处置过程中,决策层为安抚情绪、减轻事件负面影响,针对事件反映的主要问题,由主要领导直接拍板出台公共政策的特有方式。

“临时拍板”型决策使我国情境下的公共决策更平添了几分偶然性与非理性的色彩,它打乱了已有决策步骤,难以用客观的政策规律去解释,实际上是跳过了议程设置的黑箱,甚至跳过了议程输出之后各个复杂决策、实施阶段,直接在高层的授意下进行了政策输出,其流程如图4所示:

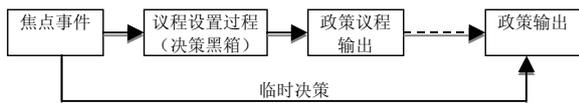


图4 “临时拍板”决策模式的路径演示

这一决策形式有独特的应用情形。首先,必须有一个影响较大的焦点事件作为决策的前置变量,通过事件引发社会舆论的广泛质疑与不满,进而给决策层带来极大压力;第二,这种决策模式也是基

于公共决策的分类讨论的基础上实现的,即最终的政策输出一般都紧密围绕着焦点事件的核心诉求,是一些具有临时性的、地域性的、特殊指向性的政策措施,即常说的“特事特办”。

四、结论与启示

综上所述,多源流决策模型在我国政治环境中的具体优化主要包含源流的混合化、政治源流的核心化、焦点事件的独立化以及特殊情况下的临时拍板四个方面的内容。将这四种主要的修正方向有机组合,可以得到优化后的多源流模型框架,如图5所示:

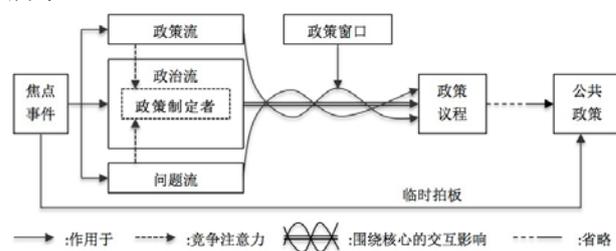


图5 中国情境下的多源流模型框架示意图

从整体看,在这一新框架中,三大源流的独立性被首先打破,三者间不仅充满了频繁的互动与交流,而且政治流在其中一直居于主导与核心地位。焦点事件在我国决策实践中扮演议程设置推动者和发起者的重要角色,不仅能推动问题源流,同时也推动着政治源流与政策源流,使公共决策呈现出典型的焦点事件促动性特征,因而将其从问题流中分离出来,变为议程设置过程的重要前置变量。同时,拥有相对独立地位的焦点事件也可以充当三种源流的有效粘合机制,是否有焦点事件的推动将成为社会问题能否上升为政策议题的关键因素,这也一定程度上破解了前文提到的三种要素流混合所带来的互动机制与议程设立启动标志不明的问题。从细部看,政治流又以政策制定者为核心,在政治流中,各种社会主体都围绕着政策制定者的注意力活动,政策流、问题流与政治流的互动,本质上也是政策方案与社会议题争取政策制定者注意力的过程。除此以外,焦点事件也能跨越政策黑箱以及诸多政策阶段,直接转化为公共政策的结果输出。总体来说,优化之后的模型具有两个鲜明特点:一是贯彻了政策过程模糊化的思想,不仅焦点事件扮演了议程乃至政策输出的决定力量,而且三种源流的耦合作用也充满不确定性;二是,议程设置过程的政治化,即源流以政治为中心,政治流又以政策制定者为中心,各种要素、人员、备选方案的竞争都围绕着决

策权所有者的注意力。前者更适应转型期我国政策实践的非理性,后者在解释集权决策体制与动员型议程设置过程时更有解释力。

本文作为一种探索性研究,意在破除国内学界对西方经典理论模型的过分迷信,唤起学者对模型本土化工作的重视。研究的主要贡献在于从多个维度分析了西方资本主义民主国家与我国决策情境的差异性,并以焦点事件的角色重构为中心,整合了多源流模型的多种修正路径,同时将我国近些年常见的“临时拍板”决策方式作为模型本土化的有力补充。当然,一个修正后的模型是否科学,还有赖于实践的长期检验,而在现有决策模式框架内如何实现决策优化,尚有待于学者们进一步探讨。

注释

①焦点事件(focusing event),就是能够引起公众或决策者关注的社会议题,具有涉及人群广泛、潜在的社会等特点。格斯顿认为,焦点事件对政策议程的出发作用可以从其影响范围、影响强度和时机三方面来衡量。一般认为,焦点事件可以扰乱常规决策模式,显著改变议程,甚至引起决策子系统的崩溃和利益相关者态度的根本转变。参见: Baumgartner F R, Jones B D. Agendas and instability in American politics[M]. University of Chicago Press, 2010, p:21. Birkland, T. A. (1997). After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events. Georgetown University Press, pp:21-22. 王雄军. 焦点事件与政策间断——以《人民日报》的公共卫生政策议题变迁为例[J]. 社会科学, 2009 (1): 45-50. [美]拉雷·N·格斯顿. 公共政策的制定——程序和原理[M]. 朱子文, 译. 重庆: 重庆出版社, 2001: 25.

②人民日报 http://news.ifeng.com/mainland/detail_2011_11/21/10785107_0.shtml

③通过百度搜索, 2009年1月前关于校车的新闻有60000余篇, 2010年1月变成了近80000万, 2011年1月增长到113000多篇, 到了11月12日, 一下到了159000多篇, 而到了今天就是213000多篇。参见: 教育部紧急通知对学生上下学乘车安全再检查。中国网 http://www.china.com.cn/news/txt/2011-12/14/content_24146477.htm

参考文献

[1] BACHRCH P, BARATZ M. Two Faces of Power. American Political Science Review[J]. The American Political Science Review, 1962, 56(4): 947-52.

[2] 黄俊辉, 徐自强. 《校车安全条例(草案)》的政策议程分析[J]. 公共管理学报, 2012 (3): 19-31.

[3] COBB R, ROSS J K, ROSS M H. Agenda building as a

comparative political process[J]. The American Political Science Review, 1976, 70(1): 126-138.

[4] DAVIES III J C. How does the agenda get set?[C]// ET Haefele (ed.). The governance of common property resources. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1974: 127.

[5] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 108.

[6] 詹姆斯·A·瑟伯. 《议程、备选方案与公共政策》序[M]. 北京: 中国人民大学出版社: 2004.

[7] TEODOROVIC J. Why Educational Policy Fail: Multiple Streams Model of Policy Making[J]. Zbornik Institutaza PedagogikaIstravanja, 2008(1): 22.

[8] CAIMEY P. A 'Multiple Lenses' Approach to Policy Change: The Case of Tobacco Policy in the UK1[J]. British Politics, 2007, 2(1): 45-68.

[9] HENSTRA D. Explaining local policy choices: A Multiple Streams analysis of municipal emergency management[J]. Canadian Public Administration, 2010, 53(2): 241-258.

[10] HOULIHAN B. Public Sector Sport Policy Developing a Framework for Analysis[J]. International review for the sociology of sport, 2005, 40(2): 163-185.

[11] BLANKENAU J. The fate of national health insurance in Canada and the United States: A multiple streams explanation[J]. Policy Studies Journal, 2001, 29(1): 38-55.

[12] TRAVIS R, ZAHARIADIS N. A multiple streams model of US foreign aid policy[J]. Policy Studies Journal, 2002, 30(4): 495-514.

[13] BORRÁS S, RADAELLI C M. The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy[J]. Journal of European Public Policy, 2011, 18(4): 463-484.

[14] 保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超, 钟开斌, 等译. 北京: 三联书店, 2004: 92-110.

[15] 尼古拉斯·扎哈里尔迪斯. 模糊性、时间与多源流分析[c]//政策过程理论. 上海: 上海三联书店, 2004: 101.

[16] 魏姝. 政策过程阶段论[J]. 南京社会科学, 2002 (3): 64-69.

[17] 曾令发. 政策溪流: 议程设立的多源流分析——约翰·W·金登的政策理论述评[J]. 理论探讨, 2007 (3): 136-139.

[18] 陈建国. 金登“多源流分析框架”述评[J]. 理论探讨, 2008 (1): 125-128.

[19] 黄俊辉, 徐自强. 《校车安全条例(草案)》的政策议程分析[J]. 公共管理学报, 2012 (3): 19-31.

[20] 邓剑伟. 社会管理政策的多源流分析: 议程, 方案

与机制[J]. 东北大学学报: 社会科学版, 2013, 15(3): 276-281.

[21] 王程韡. 从多源流到多层流演化: 以我国科研不端行为处理政策议程为例[J]. 科学学研究, 2009, 27(10): 1460-1467.

[22] NIKOLAOS Z. Ambiguity, Time, and MultipleStreams [C]//Paul A. Sabatier, in Theories of the policy process. University of California, Davis, 1999: 76.

[23] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 110.

[24] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 52.

[25] MUCCIARONI G. The garbage can model & the study of policy making: A critique[J]. Polity, 1992, 24: 459-482.

[26] MUCCIARONI G. The garbage can model & the study of policy making: A critique[J]. Polity, 1992, 24: 470-472.

[27] 毕亮亮. “多源流框架”对中国政策过程的解释力

——以江浙跨行政区水污染防治合作的政策过程为例[J]. 公共管理学报, 2007, 4(2): 36-41.

[28] 尼古拉斯·扎哈里尔迪斯. 模糊性、时间与多源流分析[c]//政策过程理论. 上海: 上海三联书店, 2004: 101-105.

[29] COBB R W, ROSS J K, ROSS M H. Agenda Building as a Comparative Political Press[J]. American Political Science Review, 1976, 70(1): 127-132.

[30] GERSTON L N. Public policy making: Process and principles[M]. New York: ME Sharpe, 1997.

[31] 拉雷·N·格斯顿. 公共政策的制定——程序和原理[M]. 重庆: 重庆出版社, 2001: 25.

[32] WILDAVSKY A B. Speaking truth to power[M]. NJ: Transaction Publishers Policy Process Kingdon, J. W., 1979: 42

[33] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 153-153.

Multiple Streams Model and Its Optimization Research on the Chinese Decision-making Context

WEN Hong CUI Tie

(Lanzhou University Lanzhou 730000 China)

Abstract The multiple streams model proposed by John W. Kingdon is one of the most popular theories in policy research field, and has been acknowledged and applied comprehensively by scholars. This paper introduces the content of the model first, and then clarifies the specific characteristics of Chinese public decision by comparing and analyzing the difference in subjects' participation logics between China and other countries. The key point of this research is optimizing the model combined with Chinese specific cases on the basis of western modifying idea. This research shows that there are four main optimizing paths including improving the integration of streams, emphasizing the central role of political streams, separating the focusing events, and temporary decision making in special circumstances, and the combination of these four paths will be helpful for further improving the model applicability.

Key words Multiple streams model; Chinese context; optimization; focusing events

编辑 刘波