

第四章 政策过程及其理论模型

第一节 政策过程与理论模型构建

1、模型：是对原型的抽象与模拟（仿真）。

2、理论模型（概念模型）：

指的是一组概念或命题按照其相互间的本质联系被组织在一起，从而形成的一个逻辑结构严密的网络或框架。

3、理论模型的认识论意义：

①由于模型与原型具有相似性，有可能通过解释模型而认识原型的某种本质规定性，对所构模型事物的运行结构和发展趋势做出有效预测。

②模型是进行科学抽象的重要工具。

③模型是研究过程中资料搜集和经验观察的指南。

4、公共政策学模型必备的条件：

①必须明确把握社会发展方向；

②必须与宏观政策密切相关，即具备包容各项微观、具体政策的宏观特性。

③必须建立在注重人文特点的行为科学与注重科学程序和方法的管理科学二者相互交融的基础上。

④必须对宗教、意识形态等大量非理性因素持客观态度

⑤必须对时间非常敏感，并且具有历史色彩，即具有历时观察的功能。

5、进行公共政策分析时需要借助于模型的原因：

①公共政策学研究的对象是具体的、具有客观实在性，因此这门学科具有突出的实证性；同时整个研究过程又十分强调从个别到一般、从特殊到普遍、从具体到抽象，强调从中发现有关因素之间的因果关系或一定的相关性，发现事物运动的规律

②决策程序是根据模型的特征，人为地编制出的政策制定与执行的步骤顺序。

第二节 基于西方经验的政策过程模型

现在公共政策学中广为传播并被普遍接受的有关公共政策过程的理论模型，都是西方学者（主要是美国学者）基于西方（特别是美国）的经验进行总结和概括而成的；与这些模型存在着对应的相似性关系的原型存在于西方。

一、揭示认识论本质的政策过程模型

（一）理论主义模型

1、理性决策模型（决策的理性主义模型）：决策者依据完整而综合的信息做出理性的决策，即他遵循以最小的投入获得最大的产出的原则，选择最优方案，使用最佳、最合适的手段，达到最大值的政策结果。

2、理性决策模型的决策者是“理性人”，“理性人”的特征：

- ①当面对多种选择时，他会做出一个决定
- ②他会依据其价值偏好，在各种可能的选择中排列出优先次序。
- ③他的价值偏好会随着时空变化而转移
- ④他通常从所有的方案中，择定偏好等级最高者
- ⑤面对同样的选择他会做出同样的决定

3、理性主义模型受到的批评：

- ①这个模型设定决策者为理性人，这个设定是缺乏经验支持的。
- ②这个模型假定决策者是公正的、客观的、理智的，而在实践中决策者的公正、客观和理智却常常极为有限。

③这个模型过高地估计了逻辑推理和数学模型作为政策分析工具所起的作用。

④这个模型假定决策者全智全能，但在实践中决策者拥有的知识、获得的信息都是有限的。

4、经过对理性主义模型进行批评和改进，形成了能够被人们普遍接受的理性优化模型。内容如下：

①政策制定的科学程序。这个程序包括确定政策目标、拟定政策方案、方案评估预选优、政策执行。

②努力运用各种现代调查技术、预测技术、决策技术、环境分析、可行性分析、可靠性分析以及计算机等手段与方法，依靠信息、评估、咨询、监控和反馈等各个政策子系统的决策支持，进行科学决策。

（二）渐进主义模型

渐进主义模型是由美国学者林德布洛姆构建的。是在批评理性主义模型的过程中构建新模型的。

他认为理性化无疑应当成为公共政策追求的目标，但是基于“完全理性”的理性主义模型在实践中则具有不可行性。

渐进主义模型包含两组命题：

①公共政策实际上只是过去政府活动的持续、只是根据过去的经验而对现行的政策做出的局部的、边际性的调适。

②决策者把决策看作一个典型的一步接着一步、永远没有完结的过程。

渐进主义模型所对应的原型，显然是西方国家特别是美国。

对渐进主义模型批评归结为一点，就是认为它具有显而易见的保守性：朝着保守的方向来阐释人的主观能动性和有限理性，只注重看起来微不足道的政策目标的制定及其实现，压制政策创新和具有根本意义的社会社会变革。

（三）规范最适模型与混合扫描模型

在克服理性主义模型和渐进主义模型的局限性的过程中，以色列学者德洛尔和美国学者埃齐奥尼分别提出了综合这两种模型的新的决策模型。

德洛尔提出的是综合模型叫做规范最适模型。

埃齐奥尼提出的综合模型叫做混合扫描模型。

1、德洛尔的规范最适模型

①具有很强的开放性和包容性，它指出判定政策是否最适宜的有效方法，在于不同的分析者在整个分析过程中经由坦诚、自由的讨论而取得协商一致的意见；

②决策者在决定对一项政策进行完全理性的分析之前，首先需要论证这样做是不是值得；

③本模型不拒绝采用任何有益的分析方法，而不同的方法如何综合则取决于政策问题的特质以及方法本身的可行性和兼容性。

2、埃齐奥尼的混合扫描模型

①在概念上希冀截取理性主义模型的政策视野以充分考虑政策选择、激发政策创意并深入政策核心问题；

②同时截取渐进主义模型的政策落点，把政策关注力集中在经过选择的政策方案及其评估上，形成政策焦点，以有效地解决政策问题。

规范最适模型和混合扫描模型这两种综合模型所受到的批评，归纳为一点就是：它们试图调和理性主义模型和渐进主义模型在思维方式和操作方法上的矛盾，就难免在价值取向上显得模棱两可。

（四）政治系统模型

美国学者戴维·伊斯顿 1957 年在《世界政治》杂志第 9 期上发表《政治系统分析方法》和 1965 年出版《政治分析的框架》和《政治生活的系统分析》，提出、阐释和完善了政治系统分析。这一分析框架适用于全部政治生活，而当它被应用于公共政策学时就被称为“决策的政治系统模型”。

政治系统模型把决策主体假定为政治系统，它由一个社会中那些可以识别同时又是相互关联的机构和活动组成。

输入——决策——输出——反馈是政治系统运行的周期过程。在这种循环往复中，公共政策便源源不断地产生。

政治系统模型是公共政策分析中最具有解释力，并且最具有普适性的一个模型。这个模型的缺陷是与它的长处之处同时产生的，即它是一个适用于宏观分析的模型，长处之处是视野开阔而宏大，不足之处是只能给人们提供一个轮廓，不能够指明所分析的政策的具体特性。

二、揭示社会本质的政策过程模型

一些学者试图从公共政策与一定的社会因素，如制度、集团、精英等的联系上，去构建揭示政策过程的社会本质的理论模型。

（一）机构——制度模型

这是在公共政策分析中应用最广泛而又最缺乏理论色彩的一个决策模型

（二）集团模型

政治学研究中的集团理论是美国政治学家戴维·杜鲁门于 1951 年出版的《政府过程》一书中使之更加系统化的。

美国政治学研究学者莱瑟姆从集团理论视角去分析政府在政策形成中的作用，形成了政策分析的集团模型。

集团模型的核心命题：所谓的公共政策，是指某一特定时间集团间的角斗所达到的平衡，它体现了那些一直试图获取优势的并相互竞争着的派系或团体之间出现的均势。

集团模型受到的批评：

①它把注意力集中于政策形成过程中那些重要的能动因素的同时，看来是过分夸大了集团的重要性而低估了公共权力机构自身“所起的独立的又富有创造性的作用”

②人类在政府与政治过程上的许多问题，集团决策模型无法解释，因此它忽略了政治生活中其他许多重要因素对公共政策形成的影响。

③它对于多元主义政治体制以外的那些政治体制内的决策过程，缺乏解释力。

（三）精英模型

精英决策模型揭示了现代民主国家的根本理念“主权属于人民”（人民当家做主）与实际的政治过程和政策过程中总是由直接掌管政权的少数人来主导这一难以克服的悖论。

这个模型受到批评，归结为一点就是认为忽视了现代民主国家里公民参与政治的要求和能力，以及这种参与对政策形成的影响。