

金登多源流模式理论及其启示^①

——评述多源流模式理论

李建华, 谢敏

(中南大学 公共管理学院, 湖南 长沙 410083)

摘要: 金登的多源流模式理论对“社会问题缘何走向政策议程”这一问题进行了深入的分析,并提出了描述政策制定动态本质的多源流分析框架。多源流模式理论倡导的三条独立的溪流——问题溪流、政策溪流、政治溪流相结合冲开政策之窗,最终走向政策议程的理论模式对我国公共政策制定有一定的启示。在我国政策议程的设置日趋科学化和民主化的过程中,应通过拓宽公众利益表达渠道,增加社会突发事件信息的透明度,丰富政策制定主体等方式完善我国公共政策的制定。

关键词: 金登;多源流模式;公共政策;政策议程

中图分类号: D523.31

文献标识码: A

文章编号: 1674-117X(2010)05-0036-04

Introduction and Inspiration of Kingdon's Multiple Streams Model Theory

——A Review of Multiple Streams Model Theory

LI Jianhua, XIE Min

(School of Administration, Central South University, Changsha, Hunan, 410083)

Abstract: Kingdon's Multiple Streams Model Theory concentrates on the issue of "the reason why social issues change into the policy agenda" and proposes an analysis framework of the Multiple Streams which describes the dynamic policy formulation. Multiple Streams model theory initiates three separate streams – problem stream, policy stream and political stream, which combine to open the policy windows and finally lead the social issues to policy agenda. This theory inspires us to make the public policy. In the process of making the policy agenda more scientific and democratic in China, we should broaden the channels for expressing the public interest, increase the transparency of the community emergency information and rich policy-makers, all of these will improve the formulation of public policy.

Key words: Kingdon; Multiple Streams Model; public policy; policy agenda

公共政策科学的研究至拉斯韦尔提出“政策科学”这一概念之后被学者们广泛关注,早期的政治理论家哈罗德·拉斯韦尔和伊斯顿等提出了“问题——方案——决策”的阶段式政策过程模式,该理论对公共政策制定方面的理论研究产生了重要影响。多源流模式对政策过程的第一阶段,即议程建立过程提出了一个新的互动模型,丰富了政策过

程理论。金登通过对美国卫生和运输两个政策领域一些接近决策的人士进行访谈和案例调查研究,然后对调查结果进行分析,最终提出了政策议程过程的多源流模式。“他的理论没有将其重心墨守成规地局限于一种‘至上而下’的中央集权模式,而是认真考虑了政策制定的动态本质。”^[1]该理论不仅解释了议程如何建立,供选择的备选方案如何阐

^① 收稿日期: 2010-03-10

基金项目: 湖南省发改委委托项目“湖南新型工业化过程中的公共政策体系研究”

作者简介: 李建华(1959-),男,湖南桃江人,中南大学教授,长江学者,主要从事伦理学、公共管理学研究;

谢敏(1986-),女,湖南娄底人,中南大学硕士研究生,主要从事公共伦理学研究。

明,政策建议如何通过政策制定系统,而且进一步说明了这些过程发挥作用的缘由以及“政策企业家”在各个过程发挥怎样的作用。

一、金登多源流模式理论的阐述

(一)多源流模式理论的要义

多源流模式理论认为在政策系统中存在着三条不同的源流:问题源流、政策源流和政治源流。其中问题溪流是由社会环境中的各种社会问题形成的。各种社会问题在四处漂浮,并不是每一个问题都会被提上政策议程,如何引起决策者的注意取决于某个问题本身的特点。政策溪流是政策建议产生、讨论、重新设计以及受到重视的过程,该过程通常是在一个由某一特定政策领域的专业人员组成的政策共同体中产生的。而政治溪流独立于问题溪流和政策溪流,是按照自己的动态特性和规则流动的。其中,“政治溪流中的共识是通过讨价还价来控制的”。^{[2]200}这一点不同于政策溪流中的理性科学的说服形式。这三条源流是彼此独立的,它们的发生、发展和运作都不依赖于其他的源流。在某个关键的时间点上,它们汇合到一起,公共问题就会被提上政策议程,这个关键的时间点就是所谓的“政策之窗”。通常,政策之窗开启的原因在于政治溪流的变化或者是一个新的问题引起了政府官员及其周围人们的关注。政策之窗不常打开而且开启的时间不长,有些开启是可预测的,有些则是不可预测的。当政策之窗打开时,“政策企业家”往往会迅速抓住机会,将漂浮在政府内外的政策建议、备选方案以及解决办法等相结合,利用政治上的可接受性来提出问题和解决办法,三者的结合冲开了政策之窗,从而问题被提上了政策议程,最终有可能走向决策议程。具体过程可以参见我国学者曾令发根据金登的描述勾勒出的“政策议程多源流分析示意图”。^[3]

(二)对多源流模式理论的评价

金登的多源流模式在1984年《议程、备选方案与公共政策》出版之时,众多学者对其进行了分析和研究,肯定其进步性的同时,更多的是提出了质疑。

1. 对多源流模式理论来源的分析。多源流模式是在迈克尔·科恩、詹姆斯·马奇和约翰·奥尔森的“垃圾桶模型”的基础上提出来的,金登对此毫不避讳:“我在研究中所观察到的内容在其主要轮廓的许多方面似乎都类似于他们模型的基本逻辑,我将给他们的论证贴加一些自己的特色,并且将在一些主要方面对他们的模型进行改动。这就是为

什么他们的模型是我的起点而不是终点。”^{[2]105}许多学者将认为两者都是坚持有限理性的立场,但“垃圾桶模式”反对拉斯韦尔等人提出的阶段政策过程理论,而“多源流模式是建构在阶段式政策分析基础上的,他并没有完全否定政策的多阶段,而是将主要的分析集中在问题界定、议程提出以及方案选择这三个阶段上。”^[3]更重要的是,“垃圾桶模式”主要是解释组织决策制定过程,而金登将“垃圾桶模式”应用到国家政策制定的层面上,有利于人们对政策制定的动态本质的了解。总的来说,在理论的起源方面,多源流分析修正了“垃圾桶模型”,将其运用到国家政策层面进行分析,提升了其价值。

2. 对三条溪流独立性的分析。多源流模式认为三条溪流的发展与运作都是相互独立的,在关键时刻它们相互结合。对于保罗·萨巴蒂尔倡导的联盟框架——“试图把这些溪流的联系,尤其是政策溪流和政治溪流的联系更加紧密”^{[2]286},金登仍然坚持这三条溪流的独立性,认为问题的关键在于这些基本上独立的溪流是怎样汇合在一起的。金登提出了两个理由:一是涉及政策溪流和政治溪流的人往往是不同的,政策溪流是政策共同体通过说服形成的,而政治溪流共识的形成则是通过政治家相互讨价还价。二是这两种群体具有不同的偏好。众多学者在三条溪流的独立上一般都认为,无论是在理论上还是实践上,它们之间是相互联系的。对于三条独立溪流的质疑,金登在《议程、备选方案与公共政策》第2版中进行了一定程度的修正,认为“除政策之窗打开和溪流最终结合的时间之外,这些溪流之间有时也会有一些结合”。^{[2]287}

3. 理论忽略了经济、文化、制度等因素对政策制定的影响。罗尔·科布和查尔斯·埃尔德提出议程分为一种存在于公众之中的“系统议程”和存在于政府之中的“正式议程”,政府可以通过自己的过程产生议程,而不是对公共舆论、利益集团或者社会运动作出回应。这个模式突出了政府的主动性,反映了政策是社会环境和社会制度的产物,而多源流模式是从微观方面考察影响政策议程设置的因素,忽略了一些宏观因素。在不同的国家,文化、制度、经济和社会环境不尽相同,政策议程的设置呈现丰富的形式,多源流模式仅是研究了美国三权分立的制度下政策议程设置的情况,并没有与其他国家对比分析,忽略了对制度、文化、经济等变量的研究。金登通过大量实证研究,最终提出的多源流模式打开了政治系统的“黑箱”,提供了政策过程参与者的全景分析,忽略了从宏观层面对政策制定的影响因素。

4. 理论解释性很强,但缺乏预测功能。自多源流分析框架引入我国之后,国内对多源流模式的研究多数是利用它来解释一些公共政策,一些学者运用“多源流框架”对中国公共政策制定过程进行分析,研究领域涉及社会治安、教育领域、食品安全以及地区重大公共政策等等。^[4-7]此外,一些学者也从使用多源流分析框架来探讨中外政策过程的区别。^[8]这些研究表明该理论对现实政策的解释性很强,剖开了政策制定过程的“黑箱”,有利于人们了解社会问题被提上政策议程的过程,以及最终被制定为公共政策的过程。同时,金登指出三条溪流中问题被提上议程、备选方案与问题的结合以及政策的制定都具有随机性,并且政治溪流也具有历史的偶然性,因此,多源流分析框架对未来的预测性是很模糊的,不可见的。缺乏预测性成为该理论难以突破的一个缺陷。

二、对中国公共政策制定的启示

不同的社会制度、文化、国情对政策议程的设立有很大的影响。根据中国的社会制度、文化传统和特殊国情,有些学者将建立政策议程的模式归类为六种:关门模式、内参模式、上书模式、动员模式、借力模式、外压模式^[9]。随着社会利益日益分化,大众传媒的转型和互联网的出现,在议程设置过程中,专家、传媒、利益相关群体和人民大众发挥的影响力越来越大,“关门模式和动员模式逐渐式微,内参模式成为常态,上书模式和借力模式时有所闻,外压模式频繁出现”。^[10]这表明政策议程的设置日益科学化和民主化。但是,中国政策议程的设置仍然存在许多缺陷,而借鉴从西方“舶来”的多源流分析框架,对中国政策制定会有很大的帮助。

(一)拓宽公众利益表达的渠道,扩大政策的问题来源

自改革开放以来,中国的政策制定更加注重政策制定的动态本质,而不再仅局限于“自上而下”的传统集权模式。在这一点上,政策制定更加趋近于多源流模式的三条溪流的模型。学者毕亮亮总结归纳了一个中国政策制定的模型——中国社会问题政策过程图,^[11]该模型结合了金登多源流模式和我国实际政策制定过程,指出问题溪流,政治溪流以及政策溪流是相互关联的,其中政府在形成政策溪流的过程中扮演了极其重要的角色。在多源流模式里,三条溪流是相互独立的,政策企业家、政治家在界定问题、阐明备选方案的过程中扮演了不同的角色,有利于公众利益需求的表达。而目前,公众利益的表达渠道局限于大众传播媒介,它在政策

输入过程中履行着一定的利益综合功能,作为一种联结人民群众与政策中枢系统的桥梁。但大众媒体也有一定的局限性,媒体为追求报道效果会夸大问题从而导致资源的浪费,新闻的时效性使得某些问题只是短暂被讨论而不能被提上议程,等等。诸多因素要求我们另辟一条公众利益表达的渠道,在多源流模式里,政策企业家在问题的界定,备选方案的阐明以及政策的制定中扮演了重要的角色。因此,可以提高人大代表和政协委员的代表性,类似于西方的政策企业家,使其成为广大人民群众的利益表达者,从而为很多无法直接与政策中枢接触的基层群众的利益表达开辟了通道,扩大了政策输入的来源。

(二)增加社会突发事件信息的透明化,使政策之窗开启更加频繁

社会突发事件具有破坏性,容易造成社会恐慌。若突发事件的信息没有得到及时公布,更可能导致谣言四起,以讹传讹,造成更大的社会恐慌和不安。当代社会是一个风险社会,若采取隐瞒、虚报等方式处理突发事件的信息发布,则会引起公民对政府的不信任感,造成政府的合法性危机。近年来,随着政府信息的公开和社会舆论自由的发展,一些社会突发危机事件的发生经常会激发政府对一个社会问题的关注,从而将该问题提上政策议程,最终制定公共政策解决此问题。如“三鹿奶粉事件”导致了食品免检制度终结。^[6]政策之窗的开启通常在于政治溪流的变化或者一个新的问题引起了政府官员及其周围人们的关注。也就是说,当更多的社会问题被人们所知道,被媒体所报道,那么政策制定的问题来源会更加丰富。通常当一个社会问题被广大民众所知晓和讨论时,政府和官员则会去关注该问题,由此其被提上政策议程的概率也会提高,增加了政策之窗的打开的机会。这就要求政府对于社会危机事件和突发性事件的发生不再掩饰,取而代之的应该是公开透明化,让公众充分享受知情权。这既有利于社会危机事件的解决,也有利于相关法律法规以及公共政策的完善。

(三)丰富政策制定的主体,使公共政策制定更加民主化

金登在《议程、备选方案以及公共政策》一书的开头,对政策制定的参与者进行了详细的描述。通过实证调查,统计了政府内部参与者与政府外部参与者对政策议程建立的影响程度。他指出:在政府内部,影响议程设置重要性的排名是总统本人 \geq 国会 \geq 政治任命官 \geq 总统办事人员 \geq 国会办事人员 \geq 文官;而政府外部,则为利益集团 \geq 学者、研究人

员和咨询人员 \geq 公众舆论 \geq 与选举有关的参与者 \geq 媒体。政策主体包括政党组织、政府官员、利益集团、大众媒体和公众等,各种主体在政策的制定过程中扮演着不同的角色,发挥着不同的作用,各个主体之间的关系相互作用、相辅相成。主体的多样性使得美国的各种社会问题均有机会被提上政策议程,相比较而言,我国政策制定的主体单一。我国目前政策制定主体的角色主要是由政府官员所扮演,媒体、相关专家以及利益集团对其进行补充,而公众在政策制定中地位相对较弱。“中国这样一个有着长期人治传统的国家决策参与人物尤其是其中的主导人物的个人因素对公共政策的制定往往产生重大甚至决定性的作用。”^[8]专家、利益集团和媒体对公共政策的解读和相关建议有利于政府制定公共政策时均衡各方利益,使得公共政策更加合理化、民主化。此外公众通过合法有效的途径表达自己的利益,将提高社会问题被提上政策议程的几率;同时,公众舆论对政府制定公共政策形成良好的监督,从而使得公共政策符合公众的利益。在实际操作中,政府鼓励社会组织机构的发展,有利于公众在政策制定主体中地位的提高,有利于政策制定主体的多元化。公共政策是对社会利益的分配,政策制定主体的多元化体现了公正平等的政策价值。公共政策制定鼓励公民参与,表现了社会的民主化发展。

(四)广开言路,听取专家意见,使公共政策决策更加科学化

在政策原汤里,政策共同体内外部漂浮着各种各样的思想,他们相互撞击,相互结合,形成新的思想,其中符合技术可行性和价值可接受性的思想往往会幸存下来。公共政策是解决社会公共问题,求得社会进步的活动过程,科学的、正确的公共政策有利于公共问题的解决,反之,则会阻碍社会的进步。政策制定者所面对的问题是相当复杂的,需要综合诸多学科的知识去分析社会问题,进而提出相对应的解决对策,并对各种对策进行成本效益分析,从而选择最适合或者最满意的公共政策。公共政策制定过程中政策制定者的高专业技能与知识的有限性之间相冲突,因此,政策制定者需要广开言路,多听取相关领域专家们的意见,使任何一项决策都必须依据决策活动过程的内在规律,依据科学的程序和决策客体的性质来进行,尽量避免因超越这一原则的思维和行为方式导致决策的失误及

至对政策执行造成危害。

综上所述,多源流模式研究了在模糊状态下公共政策的制定过程,揭开了社会问题缘何走向政策议程的“黑匣子”,为解释和分析现实政策提供了一种方式。该理论倡导的三条溪流相互结合冲开政策之窗,最终走向政策议程的理论模式对我国公共政策制定有一定的启示意义。不过,我们不能犯“拿来主义”的错误。在应用国外理论解释中国面临具体问题的政策施行过程时,我们有必要将其与中国的政治体制、管理体制的特点相结合,这样才能更为准确、科学地分析中国公共管理过程中的政策问题,从而制定更加科学的公共政策。

参考文献:

- [1] 詹姆斯·A·瑟伯.《议程、备选方案与公共政策》序[M]//议程、备选方案与公共政策.2版.北京:中国人民大学出版社,2004.
- [2] 约翰·W.金登.议程、备选方案与公共政策[M].2版.北京:中国人民大学出版社,2004.
- [3] 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):136-138.
- [4] 王波.多源流视角下的流浪乞讨人员管理政策转型研究[J].前沿,2008(1):171-173.
- [5] 肖玉梅,陈兴福.成人教育边缘化现象及对策讨论——多源流分析模型的启示[J].南昌大学学报:人文社会科学版,2006(2):155-158.
- [6] 阮蓁蓁.食品免检制度终结分析——基于多源流理论的分析视角[J].行政论坛,2009,92(2):37-40.
- [7] 王安.从公共问题到政策制定:政策过程分析的“多源流”理论——以A市P×项目的迁建决策为个案分析[J].争鸣与探讨,2008(12):100-102.
- [8] 陈敬德.多源流分析——解读政策制订的新途径[J].湖北经济学院学报,2005(3):81-84.
- [9] 严强.公共政策学[M].北京:社会科学文献出版社,2008:140-143.
- [10] 王绍光.中国公共政策议程设置的模式[J].开放时代,2008(2):44-58.
- [11] 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(2):36-41.

责任编辑:骆晓会