

多源流理论在我国 公共政策研究中的应用述论

姜艳华 李兆友

内容提要 多源流理论是公共政策研究中的重要理论之一,国内外学者运用该理论对多个领域的政策过程进行分析。多源流理论启发我国的公共政策实践要扩大政策问题来源,准确界定政策问题;要丰富政策过程参与主体,重视政策的“软化”过程;要发挥政治精英的主导作用,认识并引导国民情绪;要抓住常规和非常规两种政策之窗,做好充分准备。

关键词 多源流理论 公共政策 金登 问题源 政策源 政治源

姜艳华,东北大学文法学院博士研究生 110004

鞍山师范学院副教授

李兆友,东北大学文法学院教授 110004

一、多源流理论概述

1. 多源流理论的提出及内容

多源流理论是美国政策学家金登(John W. Kingdon)提出的。多源流理论试图回答以下三个重要问题:政策制定者的注意力是如何分配的?具体问题是如何形成的?对问题及其解决方法的发现是怎样和在哪里进行的?根据该理论,影响政策制定的三条源流分别是问题源流、政策源流和政治源流。问题源流所关注的是社会中诸多需要加以解决的问题被政府决策部门感知的原因以及最终进入政府政策议程的过程。各种系统性的数据指标、现有项目运行情况的反馈、危机事件的发生都有可能成为社会问题被识别的重要推动力量。政策源流阐述的是由政策共同体中的专家提出的政策建议和政策方案的产生、讨论、重新设计以及受到重视的过程。共同体成员包含官僚、专家、学者、国会人员、规划评估和预算人员。各种备选方案和政策建议持续互动、相互碰撞,只有少数符合一定标准的才可能幸存下来。政治源流指的是影响政策问题上升为政策议程的政治活动或事件,包括国民情绪的变

本文为辽宁省社会科学基金项目“产学研合作中的利益关系研究”(L15AGL014)阶段性成果。

化、压力集团的行动、行政或立法机构的换届以及执政党执政理念等。三种源流沿着不同的路径流动,并在某一特定时间点汇合到一起,这一特定时间点成为“政策之窗”。政策之窗开启,表明政策问题被识别,政策建议被采纳,政策议程发生了变化。

2. 多源流理论在公共政策研究中的功用

(1) 多源流理论将公共政策研究阶段向前延伸至决策前阶段

以往的“政策阶段启发论”将政策过程划分为问题界定、议程设置、政策形成、政策合法化、政策执行与政策评估等前后相继几个阶段,使政策过程更加直观简化。金登的多源流理论不是单纯遵循时间顺序,而是更关注政策议程的进行过程以及有些问题进入议程而有些则没有受到重视的原因。多源流理论既继承了传统政策过程研究中承认公共政策可知、可预测的思想,又重视了政策过程的未知性,强调非理性和偶然性因素的作用。这种理解客观地反映了相关现实,进一步解释了政策过程的复杂性。

(2) 多源流理论揭示了公共政策形成的契机

多源流理论认为,政策的议程变化需要借助某种机会,即开启政策之窗。政策之窗是政策建议倡导者提出解决方案的机会或是他们促使其特殊问题受到重视的机会,这种机会很短暂。要想推动政策变化,必须抓住政策之窗开启的时机,推出自己的政策建议。如果政策之窗未打开,政策议程建立的契机还没有成熟,新政策就不会形成。政策议程之所以被建立,那是因为出现了某种时机。这一观点有助于我们判断政策议程建立的时机是否到来,并为此做好充分的准备。

(3) 多源流理论分析了影响公共政策过程的各要素及所发挥的作用

多源流理论将复杂的公共政策过程分解为更为详细的分析单位,将政策过程总结为问题源流、政策源流和政治源流在政策之窗开启时的交汇融合。这种认识不仅让我们厘清了哪些因素在影响公共政策过程,而且让我们关注了这些因素在政策过程中各自发挥的作用。

(4) 多源流理论关注了关键人物在公共政策过程中的作用

多源流理论认为,公共政策过程中的关键人物就是政策企业家。在政策议题提出阶段,政策企业家努力确认问题并坚持对决策部门的思想进行软化。在政策之窗敞开时,政策企业家把解决办法与问题结合起来、把问题与政治力量结合起来、把政治力量与政策建议结合起来。如果没有政策企业家从事、推动这项事业,那么,问题被提上政策议程的机会就大大减少。该理论使我们认识到,为了实现政策过程,必须有政策企业家的参与,他们在公共政策过程中发挥着至关重要的作用。

二、多源流理论在我国公共政策研究中的应用

多源流理论一经提出,西方学者就开始运用此理论来分析政策过程的不同层面和阶段。美国学者杜兰特和迪尔(Robert F. Durant and Paul F. Diehl)运用多源流理论来分析美国的外交政策过程^[1]。布兰克诺(J. Blankenau)应用多源流理论对加拿大政府在20世纪60年代的健康保险政策进行了分析^[2]。阿尔坎特拉和罗伊(C. Alcantara and J. Roy)运用多源流理论探讨了加拿大固定选举日期立法的演变^[3]。扎哈里尔迪斯(N. Zaharildis)则扩大了多源流框架的适用范围,认为该框架适用于整个政策

[1] Robert F. Durant and Paul F. Diehl, “Agendas, Alternatives, and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena”, *Journal of Public Policy*, 1989, 9(2), pp.179-180.

[2] J. Blankenau, “The Fate of National Health Insurance in Canada and The United States: A multiple Streams Explanation”. *Policy Studies Journal*, 2001, 29(1), pp.38-55.

[3] C. Alcantara, J. Roy, “Reforming Election Dates in Canada: Towards an Explanatory Framework”, *Canadian Public Administration*, 2014, 57(2), pp.256-274.

制定过程和政策比较的研究^[1]。布莱斯和豪夫曼(R. Bryce and M. Huffman)使用多源流决策理论来分析联合国维和政策变迁的过程^[2]。格莱哥(L. R. Graig)等应用多源流理论框架对因儿童期肥胖症问题而推动1220号法案这一政策的形成过程进行了研究^[3]。阿鲁迪思(C. Aluttis)等则运用多源流理论研究欧盟的全球健康政策这一议程的设置过程^[4]。卡特和雅各布(N. Carter and M. Jacobs)将金登的多源流理论用于分析问题流、政治流和政策流如何在政策企业家的推动下汇聚^[5]。

2004年,国内学者翻译并出版了由金登撰写的《议程、备选方案与公共政策》一书。随即引起国内学界对多源流理论的关注。研究成果主要体现为以下四个方面:

1. 对多源流理论本身的研究

陈敬德运用金登的多源流理论来解读中国公共政策的“多源流”,并认为金登的理论有必要进行修正,即将政治源流的三个维度纳入一个概念变量——执政党的意识形态^[6]。这样的整合对于具有相对集权特性的政治体系和具有强大政党的国家是很有意义的。王婷琳结合政策过程阶段理论应用的困境,阐述了多源流理论的内容,认为该理论虽然十分实用,但必须立足中国的政治体制进行合理分析,这对于解决中国的现实问题具有重要意义^[7]。陈建国认为多源流理论拓展了公共政策阶段分析的空间,并将“政治系统的黑箱”透明化^[8]。李建华、谢敏分析了多源流理论存在的忽略经济、文化、制度等宏观层面因素对政策制定的影响和缺乏预测性的缺点^[9]。文宏和崔铁将多源流理论置于中国决策情境中,认为多源流模型优化主要有四种途径:提高源流间的融合、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^[10]。蔡李等对多源流模型做出修正,包括三条源流的起始顺序、新媒体发展背景下舆情功能的补充及集权型国家政党意志对政策的决定性作用^[11]。张小明提出,中国公共政策过程也体现出问题流、政策流和政治流三类源流的趋势,金登的“多源流”分析框架仍然可以在不同条件、领域与空间下使用^[12]。曾令发指出,多源流理论对中国的政策制定有着重要启示。其中,

[1][美]保罗·A.萨巴蒂尔:《政策过程理论》,彭宗超、钟开斌等译,[北京]生活·读书·新知三联书店2004年版,第102-103页。

[2]杨雪琴:《多源流决策分析理论及其在国内外的应用》,[郑州]《决策探索》2006年第5期。

[3]L. R. Craig, C. H. Fellx, F. J. Walker, et al, “Public Health Professionals as Policy Entrepreneurs: Arkansas’ s Childhood Obesity Policy Experience”, *American Journal of Public Health*, 2010, 100(11), pp.2047-2052.

[4]C. Aluttis, T. Krafft, H. Brand, “Global Health in the European Union — A Review From Anagenda Setting Perspective”, *Global Health Action*, 2014, 7, pp.1-6.

[5]N. Carter, M. Jacobs, “Explaining Radical Policy Change: The Case of Clandenergy Policy Under the British Labour Government 2006-10”, *Public Administration*, 2014, 92(1), pp.125-141.

[6]陈敬德:《“多源流”分析:解读政策制定的新途径》,[武汉]《湖北经济学院学报》2005年第3期。

[7]王婷琳:《社会问题缘何走向政策议程——小析“多源流”理论对政策制定的影响》,[哈尔滨]《现代经济信息》2008年第1期。

[8]陈建国:《金登“多源流分析框架”述评》,[哈尔滨]《理论探讨》2008年第1期。

[9]李建华、谢敏:《金登多源流模式理论及其启示——评述多源流模式理论》,《湖南工业大学学报(社会科学版)》2010年第5期。

[10]文宏、崔铁:《中国决策情境下的多源流模型及其优化研究》,[成都]《电子科技大学学报(社科版)》2014年第5期。

[11]蔡李、张月、张伟捷、何江平:《基于渐进主义——多源流理论的公共政策过程分析》,[北京]《商业时代》2011年第31期。

[12]张小明:《论公共政策过程理论分析框架:西方借鉴与本土资源》,《北京科技大学学报(社会科学版)》2013年第4期。

模糊性和“软化”在政策议程中非常重要,将影响政策之窗的开启^[1]。

2. 多源流理论对公共政策议程设置和政策制定的解释

周超、颜学勇运用多源流理论分析中国《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法(草案)》替代《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的过程,认为该理论是对政策议程设置很好的解释^[2]。毕亮亮的分析表明,多源流框架可用于解释江浙边界跨行政区水污染防治合作的政策演变过程,但具有一定局限性,即必须与政治体制、管理体制等特点相结合^[3]。王世靓认为,在我国《城镇排水与污水处理条例》的制定过程中,问题流推动了政策之窗的开启,一旦政策流与政治流准备就绪,城市内涝防治政策将正式启动^[4]。

高钊翔、周汝江运用多源流理论考察了生源地助学贷款政策的生成与发展过程,认为该政策的出台是中央政府、地方政府、高校、国有商业银行、农村信用社、贫困生及其家庭等多元利益主体共同推动下的多种因素综合作用的结果;要推动和完善生源地助学贷款政策的发展,必须形成政策执行的合力^[5]。李振、纪洵的研究表明,多源流理论对于分析《个人所得税法》的出台过程具有较强的解释力^[6]。

甄智君基于多源流理论解释了《国家突发公共事件总体应急预案》的议程设置路径,认为多元的政策参与和政策的软化过程在议程设置中具有极其重要的作用^[7]。何浏认为,多源流理论为法学问题的分析提供了不同于传统的视角,可以更好地说明一项法律出台的实际背景和现实意义^[8]。甘金球、吴磊和黄俊辉等分别以《土地管理法修正案(草案)》^[9]《食品安全法(修订草案)》^[10]《校车安全条例(草案)》^[11]为例,考察了多源流理论视域下各政策出台的过程。

吴湘玲、王志华运用多源流理论解读中国环保NGO的政策议程参与制度,认为参与内容集中在问题源流中的“焦点”和政策源流中的“软化”,参与方式以非制度化参与和制度化间接参与为主,多源流多要素参与及制度化参与不足。为此,需要在问题源流中形成政策问题触发机制,在政策源流中形

[1]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》,〔哈尔滨〕《理论探讨》2007年第3期。

[2]周超、颜学勇:《从强制收容到无偿救助——基于多源流理论的政策分析》,〔广州〕《中山大学学报(社会科学版)》2005年第6期。

[3]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》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2007年第2期。

[4]王世靓:《多源流理论视野中我国城市内涝防治政策议程形成分析——以〈城镇排水与污水处理条例〉为例》,〔呼和浩特〕《前沿》2014年第22期。

[5]高钊翔、周汝江:《生源地助学贷款政策的生成与发展的原因分析——基于多源流理论的考察》,〔兰州〕《高等理科教育》2009年第3期。

[6]李振、纪洵:《多源流分析框架下公共政策的制定——以新〈个人所得税法〉的出台过程为例》,〔太原〕《沧桑》2007年第4期。

[7]甄智君:《从制定〈国家突发公共事件总体应急预案〉看中国政策议程设置途径——基于多源流理论的分析》,〔广州〕《中山大学研究生学刊》2010年第1期。

[8]何浏:《〈中华人民共和国突发事件应对法〉的制定和完善——基于多源流理论的政策分析》,〔昆明〕《法治与社会》2014年第22期。

[9]甘金球、刘祖云:《多源流理论视角下的政府议程分析——以〈中华人民共和国土地管理法修正案(草案)〉为例》,〔兰州〕《甘肃理论学刊》2014年第3期。

[10]吴磊:《多源流理论视域下的公共政策议程设置研究——以〈食品安全法(修订草案)〉为例》,〔昆明〕《生态经济》2015年第5期。

[11]黄俊辉、徐自强:《校车安全条例(草案)的政策议程分析——基于多源流模型的视角》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2012年第3期。

成政策方案开发机制,在政治源流中形成政策软化机制,在三大源流的汇合中形成协调合作机制^[1]。王法硕以上海“钓鱼执法”为研究案例,应用多源流理论分析中国公共政策过程中的公民参与问题,得出公民利用新媒体参与公共政策议程能够引发政府的关注以及提出解决方案并最终有效地推动新的政策出台的结论^[2]。龚劲运用多源流理论分析框架对中国医疗卫生体制改革过程进行研究和解析^[3]。

吴越以《民办教育促进法》为例,应用多源流理论对教育政策议题的形成进行分析,认为三源流的适时汇合以及触发机制的诱导与催化,使得该法案被迅速提上政策议程^[4]。有的研究者基于多源流理论视角对中国异地高考政策^[5]、高考加分政策改革^[6]、教育博士专业学位政策^[7]、高校创新创业教育政策^[8]的议程设置机制分别进行了解析,还有的研究者运用多源流理论对单独二胎^[9]、单独二孩^[10]的议程进行了分析。

于水、丁文以多源流理论为分析框架研究宅基地使用权确权问题,提出围绕三大源流,从政策支持机制、法律规范机制、监督动员机制三大策略着手,促进宅基地使用权确权工作^[11]。肖莎以“5.12”汶川地震后的危机管理政策为典型,考察多源流分析框架对后危机政策制定的解释力,得出多源流分析框架对长期危机减灾政策的制定更具解释力的结论^[12]。

容志运用多源流分析方法解剖和考察上海市某区A镇“网格巡察”政策,表明政治源流因素压倒问题源流成为推动政策形成的主导性因素,发现该项政策的形成更为接近于“政策方案——寻找问题——方案论证”模式^[13]。赵珊珊基于多源流理论对政府购买公共服务政策最终出台的全过程进行分析和研究^[14]。李阳、胡春霞将多源流理论用于分析我国火车票实名制政策,阐释政治流与政策企业家对公共政策进入我国政府政策议程起到的关键作用^[15]。邓建伟的分析表明,严峻的社会问题、社会危机、焦点事件构成社会管理政策的问题溪流,政府官员、研究人员和公众的主张构成社会管理政策的政策溪流,公众情绪、执政党的意识形态、政府变化构成社会管理政策的政治溪流;完善的活动机

[1]吴湘玲、王志华:《中国环保NGO政策议程参与机制分析——基于多源流分析框架的视角》,〔长沙〕《中南大学学报》2011年第5期。

[2]王法硕:《多源流理论视阈下公民网络参与公共政策议程研究——以上海“钓鱼执法”案为例》,〔长春〕《行政与法》2012年第3期。

[3]龚劲:《中国医疗卫生体制改革的政策议程分析》,〔成都〕《四川行政学院学报》2010年第6期。

[4]吴越:《多源流理论视野中的教育政策议题形成分析——以〈民办教育促进法〉为例》,〔沈阳〕《现代教育管理》2010年第1期。

[5]张建:《中国异地高考政策的议程设置机制分析——基于多源流理论视角》,〔北京〕《国家行政学院学报》2014年第3期。

[6]刘小鹏:《中国高考加分政策改革的议程设置机制分析——以多源流理论为视角》,〔南昌〕《教育学术月刊》2015年第6期。

[7]徐吉洪:《教育博士专业学位政策议程分析:多源流理论的视角》,〔广州〕《高教探索》2015年第6期。

[8]何云峰、毛荟、王宁:《基于多源流理论的高校创新创业教育政策解析》,〔哈尔滨〕《黑龙江高教研究》2017年第2期。

[9]吴阳熙:《多源流理论视阈下“单独二胎”的政策议程分析》,〔天津〕《理论与现代化》2014年第4期。

[10]龙笑梅:《多源流理论视角下“单独二孩”政策解读》,〔西安〕《新西部》2015年第12期。

[11]于水、丁文:《宅基地使用权确权及路径指向——基于多源流理论的分析范式》,〔杨凌〕《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2017年第1期。

[12]肖莎:《多源流分析框架对后危机政策制定的解释力》,〔南昌〕《理论导报》2009年第9期。

[13]容志:《基层公共决策的多源流模型与特点:“网格巡察”政策的实证分析》,〔太原〕《晋阳学刊》2012年第3期。

[14]赵珊珊:《基于多源流理论的政府购买公共服务政策研究》,〔北京〕《中国集体经济》2014年第12期。

[15]李阳、胡春霞:《火车票实名制政策的多源流分析》,〔哈尔滨〕《学理论》2013年第15期。

制、畅通的信息机制和科学的评估机制促成三溪流的交汇,打开中国社会管理的政策之窗^[1]。

此外,魏淑艳、孙峰以出租车改革为例^[2],运用多源流理论对政策议程设置进行了详细的分析和阐述。还有一些研究者基于多源流理论,就自媒体对政策议程设置的影响做了探讨^[3]。

3. 多源流理论对公共政策终结的分析

王翀、严强应用多源流理论解释“市管县”向“省管县”的政策演变过程,认为决策者偏好的转变、联盟间的冲突和妥协等因素是影响政策终结的关键性变量^[4]。吴光芸、李培基于多源流理论的视角,以食品质量免检政策为例分析公共政策终结中政策之窗开启的契机及问题源流、政策源流和政治源流的正耦合,并探究基于多源流理论的公共政策终结的策略^[5]。刘伟伟以多源流为分析工具,解读收容遣送制度终结过程中各源流的构成及政策企业家的推动作用^[6]。

4. 多源流理论对公共政策变迁过程的分析

柏必成从问题流、政策流、政治流交汇的视角出发,分析中国住房政策变迁的五种动力因素:问题的变化、方案可行性的增强、政治形势的变化、外部事件的冲击以及正面政策效果的积累^[7]。黄汇娟运用多源流理论对中国房屋拆迁制度的问题源流、政策源流和政治源流进行剖析,认为在房屋拆迁制度的变迁中,政治源流的影响往往比问题源流和政策源流的影响更大,政治影响力的强弱很大程度上决定公共政策议程能否成功建立^[8]。张奇、张文政分析中国农村养老保险制度从“老农保”到“新农保”以及“新农保”和“城居保”并轨的发展进程和变迁内容,并运用多源流理论分析框架,对养老保险制度变化的原因做出解释^[9]。

于海棠运用多源流理论对高校教代会政策变迁进行分析,发现问题源流、政策源流和政治源流共同作用开启“政策之窗”,推动着教代会政策变迁^[10]。陈剑、刘红在对中国光伏产业政策研究过程中,引入政策变迁的动态演进分析框架,结合多源流理论分析政策变迁的问题驱动和制约因素,并对此提出修正的路径^[11]。杜雯在对改革开放以来中国扶贫政策变迁历程进行回顾基础上,发现影响中国扶贫政策变迁的四个动力因素:现行政策的正面或负面反馈、重大事件的发生、相关指数的变化以及政治形势的变化^[12]。

综上所述,多源流理论对分析现实的公共政策过程的确具有极强的解释力,但在实际应用中也有

[1]邓建伟:《社会管理政策的多源流分析:议程、方案与机制》,〔沈阳〕《东北大学学报(社会科学版)》2013年第3期。

[2]魏淑艳、孙峰:《“多源流理论”视阈下网络社会政策议程设置现代化——以出租车改革为例》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2016年第2期。

[3]刘倩:《自媒体对政策议程设置的影响研究基于多源流理论的视角》,〔北京〕《电子政务》2013年第9期。

[4]王翀、严强:《对社会政策替代过程的新解释》,〔南京〕《江苏社会科学》2012年第2期。

[5]吴光芸、李培:《多源流理论视阈下中国公共政策终结策略探讨——基于食品质量免检政策终结的分析》,〔石家庄〕《当代经济管理》2014年第3期。

[6]刘伟伟:《政策终结的多源流分析——基于收容遣送制度的经验研究》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2015年第4期。

[7]柏必成:《改革开放以来中国住房政策变迁的动力分析——以多源流理论为视角》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2010年第4期。

[8]黄汇娟:《房屋拆迁制度变迁历程——多源流理论的路径解释》,《天水行政学院学报》2011年第3期。

[9]张奇、张文政:《农村养老保险制度变迁分析——基于“多源流理论”的视角》,〔北京〕《社会福利》2016年第12期。

[10]于海棠:《实施27年的〈暂行条例〉是如何转变成〈规定〉的——基于多源流框架的高校教代会政策变迁分析》,〔沈阳〕《现代教育管理》2013年第11期。

[11]陈剑、刘红:《中国光伏产业政策变迁研究》,〔呼和浩特〕《科学管理研究》2015年第1期。

[12]杜雯:《改革开放以来中国扶贫政策变迁的动力分析——以多源流理论为视角》,〔乌鲁木齐〕《新疆财经大学学报》2017年第1期。

在一些问题。首先,该理论认为问题、政策以及政治这三源流的发展和运行是彼此独立的,只在关键的时刻交汇,但现实的政策实践中,这三条源流并不是独立的,而是联系紧密、相互影响的。其次,多源流理论更多是从微观的层面揭示了影响政策过程的因素,但实际上公共政策是社会环境和社会制度的共同产物,经济、文化及社会制度等宏观层面的变量对公共政策过程的影响不容忽视。再次,多源流理论解释了一部分政策形成或变迁过程,形式具有单一性,但现实中不是所有政策形成和变迁的过程都合乎多源流理论的解释。有些政策形成只是对既往政策的改进,是从过去政策实践中获得的经验,而不是政策企业家抓住时机推动的结果。最后,该理论认为问题、政策和政治三源流中,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一定的偶然性。或者说,现有政策与下一个被提上议程的政策建议之间没有什么联系,不同时间形成的政策之间也没有联系。可见,该理论对未来政策的预测性较差。

三、多源流理论对我国公共政策实践的启示

1. 问题源流:扩大政策问题来源,准确界定政策问题

公共政策评估。对现行项目运行情况的反馈是政策问题的重要来源之一。项目没有按照原计划运行、项目执行不符合立法条例的解释、项目实施后出现了意外的后果等,这些反馈信息都可能会引起政策决策者的关注。而这些反馈信息的获得必须依据科学合理的政策评估。而目前,我国公共政策领域的专业评估机构和评估人员都相对缺乏,相关的法律制度还不够完善。

健全信息反馈机制。一些数据指标的变化同样会引起政府及相关部门的注意,形成问题流。我国党和政府决策部门应建立健全完善的信息反馈系统,定期或不定期地发布各种统计数据、调查报告、情况通报等,政府机构或专家学者通过这些数据指标的变化,来评估问题的重要程度或掌握项目运行的现状,发觉问题的变化。另外,政府还要充分利用“两会”等一些常规会议,充分听取人大代表、政协委员等的政策建议,这也是政策问题的一个来源。

理性对待社会危机事件。当今社会是一个风险社会,社会危机事件发生的可能性大大增强。社会危机事件具有破坏性,如果社会危机事件发生的信息不能及时公布,就会引起社会恐慌甚至影响社会的稳定。危机事件的发生表明有政策问题存在,需要政府予以关注。政府应该理性对待危机事件,积极果断地采取措施,及时对政策进行调整,将危机事件的影响尽快消除。可是,部分政府官员往往从个人的政绩出发,掩盖、遮蔽危机事件,这对政策的发展和完善极为不利。

2. 政策源流:丰富政策过程的参与主体,重视政策的“软化”过程

金登认为政策企业家存在于政府内部和外部,包括国会、行政部门和各种力量(媒体、利益集团、政党及普通公众)。各种主体在政策过程中发挥不同作用。我国政治体制不同于西方国家,政策制定主体主要是政府官员,媒体、专家、学者以及利益集团承担知识补充的角色,广大普通公众在政策的过程中的分量比较微弱。实际上,大众媒体、专家、学者及利益集团的建议和主张有利于实现各方利益的均衡和妥协,使政策更具公平性和合理性。而且,当前的公共政策制定者面临的问题越来越复杂多样,任何个人和组织的知识与技能都是有限的,任何领域或者每一个政策问题,我们不能设想对应存在着一个明确的“政策相关”的专业知识领域^[1]。因此,在我国的公共政策实践中,政府各部门要在履行部门职能的同时,吸纳社会组织、研究机构、各领域专家以及广大公众参与政策过程,体现政策过程的科学性和民主性。

[1]H.K.卡尔巴奇:《政策》,[长春]吉林人民出版社2005年版,第38页。

金登指出,政策企业家除了发起对政策建议的讨论外,还要通过各种渠道阐明自己的思想,教育普通公众、专业化公众以及政策共同体本身,使他们习惯于新的思想并逐渐接受自己的政策建议。这种“软化”活动在一个政策建议受到重视之前是十分必要的。在我国的公共政策过程中,也应该充分重视政策建议的“软化”活动。政策企业家可依据调研报告或媒体报道获取信息,对现行的特定领域的公共政策有一个基本的价值判断,并通过参加各种政策讨论会议、举行听证会、著书立说、发表文章、深入调研甚至是依靠与政府官员的私交建言献策,阐明自己的观点和主张。持有不同思想的政策企业家通过辩论,使各种思想相互碰撞、整合,并根据反馈不断修改自己的政策建议。这种“软化”活动比起强制手段,更容易让公众和政策相关人员接受,有利于政策议程的建立及政策的执行。

3. 政治源流:发挥政治精英的主导作用,认识并引导国民情绪

政治精英是指政治权力的掌握者和使用者。党和政府的重要领导都属于政治精英,他们拥有一套权威的制度资源和组织资源,处于决策的中心层,其态度和主张在推动政策议程设置、政策制定、执行及变迁过程中具有极大的优势。而且,我国的政治精英往往还身兼人大代表或政协委员的角色,他们具有强大的影响力和极好的交流能力,在政策过程中能吸纳更多的支持者。因此,我国的政策实践应充分借助政治精英的决定作用,推动公共政策的变迁与发展。

政治源流中的国民情绪是一种政府内部及周围人们所感觉到的某种模糊的存在物^[1]。国民情绪的力量不可忽视,其对公共政策过程具有重要影响。国民情绪在公共政策过程中可能起推动作用,也可能起阻碍作用。因此,政府官员首先要感受国民情绪的方向。他们可以通过阅读报刊杂志的社论、在重要会议上发表讲话并且听取问题和评论、了解公共事件时事件在大众传媒和广告传媒中是如何被报道的、接待来访者、接收邮件或接待群众代表等方式敏锐地获得对国民情绪的认识,并借助各种媒体向公众宣传政策建议和主张,引导国民情绪方向,为政策的制定和执行创造有利的气候和氛围。

4. 政策之窗:抓往常规与非常规两种政策之窗,做好充分准备

政策之窗是问题源流、政策源流和政治源流交汇的关键点,是政策建议上升为政策议程的机会。政策之窗可能因为问题源流中紧迫问题的发生而开启,也可能因为政治源流中的事件而开启。由问题开启的政策之窗很难预测,政府必须事先做好应对危机事件的预案,一旦有紧迫的事件发生,能够及时应对,拿出解决问题的对策。由政治事件开启的政策之窗有些是可以预测的,如按照惯例、固定的周期打开或关闭的政策之窗。在我国,定期召开的全国人民代表大会、全国人民政治协商会议、中国共产党全国代表大会、国务院例行会议等都可能成为政策之窗。特别是每年召开的全国“两会”,更是可以利用的政策之窗,但这种机会存在的时间很短暂,政策建议倡导者必须怀揣有把握的政策建议或对问题的关注,耐心等待有利的时机把他们提出来,从而改变政策议程。

[责任编辑:史拴拴]

[1][美]约翰·W.金登:《议程、备选方案与公共政策》,丁煌、方兴译,〔北京〕中国人民大学出版社2017年版,第138页。