

# 对公共政策分析中传统理性模型的哲学思考

郭正红

(山西师范大学 管理学院,山西 临汾 041004)

**摘要:**模型是公共政策分析的必备工具,传统理性模型是公共政策分析的重要模型。传统理性模型是从经济角度出发,围绕政策资源的投入和政策目标达到最佳化及政策效益达到最大化所建立的分析模式。它以逻辑性、程序化和模式化的作业方式去寻求政策方案的最优化,特别强调理性、人的认识能力的无限性和定量分析,其基本理念是西方理性文化的传承,传统理性具有积极的思想价值,但在实际运用中存在着一些缺陷。公共政策分析要克服传统理性模型的缺陷,坚持辩证的哲学思维,正确处理好理性与非理性、认识与实践、定性研究和定量研究的辩证统一关系。

**关键词:**公共政策; 理性模型; 政策资源; 政策效益

**中图分类号:** D601 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5957(2010)04-0034-03

模型是公共政策分析的必备工具,在公共政策分析中,围绕公共政策能否达到公平、公正、科学、合理等问题,众多学者展开了深入的研究和探讨,开拓了公共政策分析的不同视角与方法,提出了多种分析模型。其中传统理性模型是公共政策分析的主要模型之一。传统理性模型是从经济角度出发,围绕政策资源的投入和政策目标达到最佳化及政策效益达到最大化所建立的分析模式。此模型源于古典经济学理论和功利主义思想为基础的西方理性分析理论,反映了现实公共决策过程中的理想化的理性决策要求。其核心观点认为,人的本质是追求最大收益,人的智慧和能力可以达到理性的分析结果,社会资源的有限性和公共需求的无限性要求公共政策必须达到最高效率。传统理性模型表现出来的是一种对“客观真理”的追求,是一种理想化的决策模型,在一定程度上反映了民主社会中人们对科学合理的公共政策的一种自然要求,得到了现代政府的广泛重视,已经成为现代政府公共决策的有效工具。然而理论假设并不能等于社会现实,它忽视了决策过程的复杂性,片面夸大人的理性的成分,带有幻想的色彩,它的愿望与现实决策情境存在太多的背离,受

到多方的批评和质疑。<sup>[1](P243)</sup>那么,在公共政策分析中应该坚持什么样的思维模式?基于对传统理性模型优缺点的认识应当看到公共政策分析必须坚持辩证的哲学思维。

## 一、公共政策分析应当坚持 理性与非理性的辩证统一

人对事物的认知包括理性和非理性。理性属于人的心理和认识范畴,是指人们认识事物本质和规律的抽象思维能力和思维形式,概念、判断和推理是理性的主要表现形式。理性具有内在性、自觉性、抽象性和逻辑性等特征,具体表现在现实生活中的理智的、合理的、自觉的行为规范和秩序。非理性的内涵可以从广义和狭义两方面来理解。从狭义上来说,在知、情、意三大类人的意识要素中,“知”包括主体的理性直观、理性思维等能力,属于人的理性因素;而情、意即同时包括动机、欲望、信念、信仰、习惯、本能等,这些精神的要素在主体结构中属于非理智、非认知的方面,因而被称为“非理性”的因素。广义上来看我们把人的认识能力中不能被逻辑思维的概念所包含的主体心理形式,比如想象、猜测、顿悟、灵感等等,也包括在人的“非理性”因素中。非

收稿日期:2010-03-15 基金项目:山西师范大学哲学社会科学资助课题(YS06015)

作者简介:郭正红(1964—),女,山西文水人,山西师范大学管理学院教授,法学硕士。

理性具有不自觉性、突发性、瞬时性、非逻辑性、非语言性和创造性等特征。在主体的认知活动中理性和非理性都发挥着一定的作用,传统理性模型是根据数字和事实,用合理的科学方法与精细的计算,分析解决问题的各种政策方案的优劣,从而求得最佳的政策或问题解决办法,因此也称为最佳决策模型,它实质上是一种政策选优的方法。传统理性认为,只要决策过程的每一个步骤都是出于理性考虑,最后所决定的政策自然是合理的。传统理性的特征是由目的—方法的途径规划政策,即首先确定目的,再寻求达成目的的方法,用最佳的手段达成某一个既定的目标。传统理性的最终目的是希望能够设计出一套程序,以使决策者能够以此制定出一个有最大净价值成效的合理政策,希望能以最少的代价取得最大的成果。[2](P23)这种过分强调理性忽视非理性的视野是片面的。

非理性在公共政策分析过程中也有作用。首先,为分析政策问题提供思路。政策主体在公共政策决策过程中,必须确认政策问题、分析政策问题,并寻找政策问题产生的原因。在分析政策问题的过程中,有时面对纷繁复杂的社会现象,因缺乏具体的思路,会使对政策问题的分析进展缓慢。灵感、顿悟的出现会使政策主体豁然开朗,产生新的思路,可以加速对政策问题分析的进程。在寻找政策原因的过程中,政策主体除了运用逻辑思维之外,在逻辑思维无效的情况下,直觉可以帮助寻找政策问题的原因,为形成政策方案服务。其次,为设计政策方案提供设想。在设计政策方案时,有一个对政策方案进行大胆设想的阶段,只有大胆设想才能为解决政策问题提出更多的政策方案,也只有大胆设想才能对政策方案进行创造性的设计。政策主体在设计政策方案时,常常由于灵感的闪现而提出新的设想。再次,为选择政策方案提供启示。直觉和灵感能够帮助政策主体选择政策方案。而凭直觉在各种政策方案中选出最佳方案,已成为政策决策过程中一种重要形式。[3](P239)

理性因素和非理性因素相辅相成、共同作用于公共政策的分析过程。要有效地发挥非理性因素的作用,必须把握以下两点:首先,要发挥非理性因素对理性因素的诱导和补充作用。在公共政策决策过程中,虽然理性因素起着根本的决定性的作用,但是,如果没有非理性因素的介入,政策主体的活动也不可能顺利进行。公共政策决策过程是政策主体有意识、有目的的理性活动,它经历了一个由无意识的非理性活动向有意识的理性活动发展的过程。政策

主体要解决某一政策问题的动机,就是在一定的欲望诱导下形成的,政策主体的欲望对政策目标的确立也起着一定的诱导作用。如,政策主体在决策过程中需要广泛收集信息。理性对信息的接受是有限度的,大量的信息是通过非理性渠道并以无意识状态进入和存储在政策主体的头脑中的。它一旦被激活就对理性获得的信息起到补充作用。如果政策主体在公共政策决策过程中,不能有效地发挥非理性因素的这种诱导和补偿作用,完全依靠理性的线性思维循规蹈矩,就不可能创造性的解决问题。其次,要发挥理性因素对非理性因素的支配和定向作用。在公共政策决策过程中,失去理性约束的非理性因素是很危险的。因为政策主体在分析政策问题、设计政策方案和对政策方案进行选择时,非理性因素同理性因素共同起作用。理性因素非理性因素提供认识的前提和背景,并规定非理性因素的方向。非理性因素就其自身来说带有盲目性的特点,但是在公共政策决策过程中,只要有效地发挥理性因素的调控作用,非理性因素的作用就不再是盲目的了。如果非理性因素偏离了正常轨道,必须通过理性的指导和支配作用予以矫正。现实的公共政策分析中,政策主体没有很好地通过理性对非理性因素进行调控,受非理性因素的驱使导致政策失误的现象时有发生。要避免非理性介入公共政策决策过程带来的消极影响,必须有效地发挥理性的调控作用,正确发挥非理性因素的作用。

## 二、公共政策分析应当坚持认识与实践的辩证统一

实践是认识的来源,人们只有在实践中接触客观事物,认识才能发生,只有通过实践才能认识事物的本质;实践是认识发展的动力,实践的需要推动人们去解决新课题,研究新情况;实践为认识深化提供物质手段和新的经验;实践也不断提高人的认识能力;实践是认识的目的、归宿。人们努力获得客观世界规律的认识,根本目的是指导自己的实践活动获得成功。由于受到客观条件和主观条件的制约,不同的人有不同的实践活动和实践水平,所以获得的认识有所不同。传统理性模型认为社会存在着一致的价值序列,整个社会有一个为大众所共有认定和追求的价值、目标,决策者在决策过程中具有稳定的价值偏好,这是不现实的和不可能的。

政策应当接受实践的检验。从认识论的角度看,政策的本质被界定为理论与实践的中间环节,因而政策兼具理论与实践的二重特征;从政党实现其

理念追求和政府实现治理的途径来看,理论指导实践是通过政策来实现的,同时实践基本上也是通过政策而上升为理论的。也就是说,政策是联结理论与实践的中介或桥梁。政策是实践经验的原则化并在实践中得以完善和发展,实践须以政策为出发点并贯穿其整个过程。政策的理论依据是理论,政策的事实依据是客观事物,而认识客观事物的根本途径是社会实践。正确的、成功的政策必须是对实践经验的科学总结。政策只有通过实践才能实现目标和功能。第一,政策实施是运用公共政策解决社会问题的最直接环节;第二,政策实施决定着政策目标能够实现与否以及实现的程度和范围;第三,政策正确与否,在主观认识范围内无法得到解决,只能由实践去检验,政策实施是检验政策正确与否的重要途径;第四,政策实施是完善、发展公共政策和制定新政策的重要依据。

实践的检验具有确定性和不确定性等特点。实践是检验认识真理性的标准,这是唯一性,是实践标准的确定的,即离开了实践,再也没有另外的标准。但是任何实践都受到一定具体条件的制约,因而都具有一定的局限,就是说实践对认识真理性的检验具有条件性,实践作为检验认识真理性的标准是不确定性。因为,无论认识的主体与客体,还是已经获得的认识以及实践本身,都是一个不断运动发展的过程。实践具有客观性、具体性、社会历史性的特点,总是具体地表现为无数个别的实践活动。任何具体的实践活动都会由于历史条件的种种限制而表现出某种不确定性。因此,我们必须把实践对政策的检验,看作是全部人类的实践即无数个别的、历史发展的、整个社会的实践对政策的检验。实践检验和证明真理是一个过程,这个过程是动态的,而传统理性模型认为决策目标单一、明确和绝对,且运用的方法是一种静态的方法,这种方法进行公共政策分析难免带有很大的局限性。

### 三、公共政策分析应当坚持定性研究和定量研究的辩证统一

任何事物都有质和量的规定性。质是一事物区别于其他事物的内在规定,量是事物的规模、程度、速度等可以用数量关系表示的规定性。事物的量和质是统一的,量和质的统一在度中得到体现。这就要求人们在认识和处理问题时要掌握适度的原则,在科学研究中正确处理好定量和定性的辩证关系。

20世纪60年代以来,系统分析方法在公共政策研究领域得到了广泛的应用,从而使定量研究方

法成为公共政策分析的重要方法。定量研究方法使我们能够运用现代技术手段来积累、储存和处理信息,在当代几乎所有重大政策问题的研究都毫无例外地运用定量分析方法。由于定量分析方法的广泛运用,使得人类实现了从传统的经验型决策向现代的科学化决策飞跃。[4](P429)但是定量分析方法也不是完美无缺的,在实践过程中它不能处理所有的政策问题或政策问题的所有方面,比如,在公共政策分析中的心理、行为、价值、政治等许多不能量化的因素,如果不能处理好非量化的因素,要想得到最优的、最合理的政策是不可能的。

不适宜用定量方法来解决的问题包括教育、卫生、文化、城市发展、环境保护等等。这些问题涉及广泛的社会、政治、组织因素和伦理道德因素,政策环境及其变化也十分复杂,使得定量分析很难进行,或者难以收到预期的效果。如“科尔曼报告”和美国“校车制度”的事例,就说明对复杂的教育问题想用完全定量的分析方法是很难收到预期的政策效果的。[5](P174)

所以,当一项公共政策涉及广泛的社会、政治、伦理道德问题或者含有这些因素时,我们是不能使用简单的定量分析方法来解决的。在决策过程中,政治家可能提出的是这类问题:我能接受吗?公众会作何反应?这项方案在政治上会产生何种影响?等等。对于这类问题,确实很难通过定量分析的方法找到答案。因此在公共政策分析中要坚持定性研究和定量研究的辩证统一。如有的问题虽然主要地可以用定量分析方法或分析模型来解决,也仍然存在着某些不能量化的因素。这时候,我们就需要使用定性的分析方法。定量分析方法和定性分析方法,是不能截然分开的,两者是互相依赖、互相渗透的。在政策分析中,并非越是量化的分析越可靠,因为有很多因素,对其进行适当的定性分析,比追求对它的量化处理更重要。

参考文献:

- [1] 宋锦州. 公共政策: 概念、模型与应用 [M]. 上海: 东华大学出版社, 2005.
- [2] 贺卫, 王浣尘. 试论公共政策研究中的模型方法 [M]. 中国软科学, 2000 (1).
- [3] 王骥. 政策原理与政策分析 [M]. 天津: 天津大学出版社, 2003.
- [4] 陈振明. 公共政策分析 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [5] 张金马. 公共政策分析: 概念、过程、方法 [M]. 北京: 人民出版社, 2004.