

基于知识视角的政策制定基本问题探析^{*}

王礼鑫 莫勇波

[摘要] 从知识角度看,决策是运用知识的认知活动;通往优质公共政策的路径之一,是改善政策制定过程以利于各种知识的运用。政策制定研究的知识途径,即基于“知识不完备”假设来研究公共政策制定。通过吸收关于“知识”的各种观点,可以分析政策制定过程中不同参与者的知识差异,而基于知识差异可以重新定义政策分歧、政策共识以及政策制定过程。作为一个复杂的知识生产过程,政策制定需要处理各种“知识问题”,包括:关于“公共利益”的无知、框架与价值分歧、知识供给不足、知识传播失灵、知识上的自负、代理问题、政府并行处理与连续处理问题能力不足、“政治家”稀缺、学习能力钝化等。促进各种知识问题解决的政策制定过程,将有助于优质公共政策的形成。

[关键词] 政策制定;知识差异;知识问题;不完备知识假设

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2017) 06-0090-07

一、导言

如果说决策是运用知识的认知活动,那么,通往优质公共政策的路径之一,是改善决策程序以利于各种知识的运用。这需要决策研究的知识视角、知识途径。不过,迄今为止,公共政策制定尚未形成基于知识视角的完善理论。本文尝试遵循知识途径,在吸收涉及知识话题的决策或公共政策制定理论成果的基础上,以“不完备知识”假设为前提,探讨公共政策制定的几个基本问题。

知识途径有别于利益途径。政策制定理论中利益途径的典范是多元主义、官僚机构竞争等,其理论模型的起点是关于行为动机的假设。这类理论中,行动者的动机大多被视为满足偏好、实现自身利益最大化,公共政策主要被视为资源或利益分配,由此政策分歧的实质是行动者间的利益冲突,政策共识的达成往往依靠投票,并遵循多数人占优的结果,如果要求共识基于更多人同意或一致同意,决策过程也依赖讨价还价、妥协甚至强权、威胁等。这类理论的问题在于:其一,由于行为假设的简单化处理,理论所揭示的过程扭曲了真实过程,从而距离真实过程仍较为遥远;其二,对

公共政策持悲观论调——在这类理论看来,政策形成过程中充斥的是私人利益,所以产出的是劣质公共政策;^[1]其三,这一理论所界定的政策共识,即基于利益平衡、通过各种手段达成的政策共识,是否是优质公共政策,还需要进一步验证;这一理论提出的改进公共政策制定过程的建议,更有可能使政策过程背离通往优质公共政策的正途。

基于知识不完备假设研究公共政策制定,需要遵循知识途径。这一研究途径中,决策参与者被视为“知识不完备”,而参与者间由于已有知识、认知方式的不同,导致对公共政策过程中所涉及问题的认知差异,即“知识差异”。由此,政策分歧被认为源于知识差异。根据这一立场,可以重新定义政策分歧、政策共识以及政策制定过程。政策共识的形成,主要依赖沟通、交流,其间有宣告、说服、辩论等。不过,知识差异对决策过程及体制解决“知识问题”的能力提出挑战。知识途径认为:基于不完备知识、知识差异,只有通过必要而充分的沟通、交流等形成的政策共识,才更有可能接近“好结果”,即优质公共政策;这一理论提出改进公共政策制定过程的主要目的是发现并使用与公共问题解决

^{*} 基金项目:教育部2013年人文社会科学研究项目“强化制度执行力:基层政府‘四维执行’模型及其运行机制研究”(编号:13YJA630064);本文研究工作得到上海师范大学“比较政治学”重点学科、“协同治理与社区建设”工作坊等的支持。

作者:王礼鑫,上海师范大学政法学院副教授,上海200234;莫勇波,广东财经大学公共管理学院教授,广州510320

感谢商红日教授、刘伟教授、陈洪杰副教授、陈兆旺副教授、周幼平博士、潘沛博士等对本文的指正。

相关的各种知识,所以,改进的政策过程更有可能趋向于产生优质公共政策。

所谓政策制定中的“不完备知识”,主要包括两种情形:(1)问题的复杂性、棘手程度导致解决问题所需要的知识,超出了当时知识的范围;(2)解决问题的知识已存在,但由于知识分散、隐蔽等原因,未被搜寻到,所以无法加以利用。问题解决过程中,第一种情形对发明、发现等能力提出要求,第二种情形对信息检索、协调等能力提出要求。^[2]在面对公共问题或集体困惑时,两种情况都可能存在。如果面对前一种情况,我们只好无可奈何,但一般很难容忍后一种情况。在后一类知识不完备存在时,改进决策过程的目的就是更充分地捕捉、利用已有知识,提升公共政策品质。不过,促进发现新知识以解决公共问题的能力,也非常重要。

当前,知识视角的政策制定研究有待深化。公共政策制定研究中关注知识问题的文献,大部分聚焦于政策过程中的政策知识分配与使用。这类文献隐含着知识供给-需求分析框架,将科学家、社会科学家等视为知识生产、提供者。如韦伯等人对知识的类型、领域等进行了探讨,刻画了知识分布与运用模式图,^[3]代表理论如“两个社群理论”(Two Communities Theory)。^[4]另一类文献涉及知识与决策权配置,如王锡锌等明确提出:要在认识大众、专家、政府各自知识的优势和劣势基础上,突破现有的“知识-权力”垄断性结构,走向“协商民主模式”的公共政策体制。^[5]笔者认为,现有各种知识运用理论,对知识的理解较为狭隘,忽视了科学或学科化知识以外的知识在政策过程的作用;知识与决策权配置理论,则忽视了知识不完备等问题。因此,有必要深化知识视角的政策制定研究。深化知识视角的可能路径之一是突破学科界限,广泛吸收其他学科关于知识与决策这一主题的研究成果。决策理论在现代经济学、管理学等学科中有长足进步,如哈耶克、詹森与麦克林等已建立了市场或私人决策的知识和决策权配置理论,^{[6][7]}马奇在有限理性立场上探讨了个体决策时信息的处理策略。^[8]因此,政策制定研究的知识途径,需要沟通与融合管理学、经济学与政治学、公共管理学等的决策理论。

二、政策过程中的参与者、知识类型与知识差异

知识途径的第一个主要主张是全面、完整的理解“知识”,强调要关注各种各样的知识,尤其注意它们在政策过程中的运用。因此,本文吸收了迄今为止关于知识的多种典型分类方法,尝试从基本类型、问题解决过程、社会分工三个层面加以说明。笔者认为,在了解知识的各种类型后,对“知识差异”的理解,就不再是个难题。“知识差异”,即政策过程参与者所具有的知识在类型、特点、属性等方面存在的不同。

为简化,一方面,鉴于“知识”的复杂性,本文采取

结合政策参与者与知识属性以阐述知识差异等的分析思路。这也是讨论政策过程中知识问题的常见方法。^[9]另一方面,本文对政策过程中的参与者主要采取基于归纳法的列举,主要指政治家、政府机构(包括行政机关或官僚部门、立法部门等)、政党、利益集团、民众、专家等。

(一)知识的基本类型及其差异

知识是社会科学基础理论的主题之一。此前,不同学科在研究知识时,贡献了五个基本分类标准。(1)对知识的探求应该与价值有涉,还是价值中立?——理论告诉我们应该怎样还是事实怎样?这可以区分为评价性知识、非评价性知识。(2)理论应该涉及可观察的世界,还是其他不可观察的领域?——知识可区分为经验知识、非经验知识。(3)知识是用于解决物理环境问题还是解决人文环境问题?——知识可分为自然知识与社会性知识。(4)知识易于通过语言等符号传达,还是难以传达?——依这个标准区分为显性知识(explicit knowledge)、隐性知识(或默会知识, tacit knowledge)。(5)根据表征,知识被区分为“知道什么”(Knowing What)、“知道如何”(Knowing How)。

第一、二种分类,由社会学家帕森斯提出。^[10]这种分类标准,把科学、宗教、数学、意识形态等均作为知识,并进行区分。如,特纳作了进一步说明:如果只告诉我们在经验世界中应当存在什么(同时也意味着,什么不应当发生),那就是意识形态;如果只告诉我们应当是什么而不对应于可观察的事件,那就是宗教,或者是另一世界的力量或生灵;如果是既非经验性的、也非价值判断的,那就是规范的逻辑体系,如数学;如果是关于经验性事件的,并且是非价值判断的,那就是科学。实际上,“人们有不同的方式来观察、解释和发展有关世界的知识”。^[11]

第三种分类,沿袭了诺斯的理论。他认为,理解人类经济变迁的三个因素之一即人类的知识存量,而人类知识存量包括两种,即解决物理环境问题的知识与解决人文环境问题的知识。诺斯认为,尤其重要的是,随着人类经济活动向非人格化交换的发展,一个社会“从解决物理环境问题而建立的信念体系转换到解决人文环境问题的信念体系是很困难的”,但这个转换至关重要。^[12]

第四种分类,即显性知识与隐性知识,由波兰尼提出。^[13]在他看来,人类知识有两种,通常被描述为知识的,即以书面文字、图表和数学公式加以表述的,只是一种类型的知识。而未被表述的知识,我们在做某事的行动中所拥有的知识,是另一种知识。前者即显性知识,后者即隐性知识。这对概念在公共管理等学科得到较多应用,但公共政策学、政治学关注不够。

第五种分类,由赖尔在《心的概念》中提出。^[14]他认为,“知道如何”是一种倾向或能力,而“知道什

么”则是一种命题或事实知识,分别可称为程序性知识、陈述性知识,实践知识、理论知识等。经济学等早已借鉴这一分类讨论相关问题,^[15]政治学相关研究还不多见。

上述知识的基本区分标准并未穷尽关于知识的类型。各种知识的属性、特点等,为理解知识差异提供了条件。

(二)问题解决中知识类型及其差异

在面对和解决问题时,人类的认知和思维方式存在不同类型。这些特点,既然体现于个人决策中,当然也体现在公共决策中。

其一,“框架”及其差异。“框架”,即“在对需要解决的问题、必须搜集的信息以及评价标准进行定义时所遵循的理念”。^[16]马奇总结了个体在决策时应对信息与信息处理的策略,包括编辑、分解、启发法、框架等,这些策略均是对所面对问题的简化。认知科学的新成果认为,“大脑是以模式为基础进行推理的,这种推理过程对于解释不确定的世界中的选择行为是不可缺少的……模式认知(pattern recognition)而不是抽象的逻辑推理是人类神经网络运转的最基础的方式”。^[17]故可以认为,框架化是核心策略。框架化时,存在以下可能性:(1)根据所考虑因素在时间和空间上的特征,有时是狭义地为问题设定框架,即从时间和空间上邻近的因素加以考虑,有时广义地设定框架。(2)根据框架的来源,包括:自身的经验和知识,特别是近期使用过的框架更容易被唤起;顾问或朋友的建议;模仿他人。^[18](3)框架是行动者在社会化中习得的,与一个社会的文化遗产、制度与教育结构等相关。尽管相似的文化、教育等导致框架的相似性,但因个人经验、知识等原因并不意味着同一性,何况,人与人之间文化背景、教育经历等常常不相同。

其二,方案设计时遵循的思维方式及其差异:目的-手段、适应性、“企业家”式思维方式。遇到一个打算去解决的问题时,目的-手段方式,指的是:目的和实现目的的手段是已知的,人们运用可用资源和技能去最充分地实现目标;适应性指:与追求绝对目标不同,人们逐步地发现什么是他们能够争取的,并以一种适应性方式来合理地驾驭其实现目标的努力;企业家式指打破某种限制以创新性的方式行动。^[19]这三种情况在任何行动者身上都可能存在,关键看何种问题和情境。但面对同一个问题时,不同人的思维方式不同。另外,企业家式,把风险规避这一认知问题纳入其间。因为,采取这种方式意味着当时不惧风险。

其三,对新知识的敏感度或学习能力强弱。学习理论认为,人类面对环境既可能敏感化,也可能习惯化。前者是使机体对其环境的某些方面更易作出反应的过程,后者是一种使机体变得对环境不敏感的过程。

程。^[20]由此可知:(1)决策者在遇到新知识的时候,有可能因对其敏感而关注、了解、学习,也可能因对其不敏感而忽视。(2)学习一旦发生,获得的新信息或知识,对决策者意义重大。因为,信息和知识具有建构和设定作用,即重新框架化,可以促使一个人换个角度来理解,最终发生选择倒转。^[21]

(三)社会分工带来的知识分化及其差异

某个时刻,一个社会的全部知识,在空间上必然呈分散分布状态。知识分散分布的主要原因是分工与专门化,主要机制是注意力及由此导致的信息连续处理机制、信息存储与检索机制等。

知识分化,一方面产生“偏见”问题,即知识持有者“自以为是”,而且往往选择性地使用信息与知识。包括以下几种情况。(1)生产、服务等行业或职业分化,形成各行各业的知识。(2)个体性知识与机构性知识——知识除存在于个体身上以外,还存在于机构:人类建立了各种正式非正式的团体、机构,知识在团体、机构中积累。机构性知识体现了某种注意力集中后连续处理问题的能力,如:成功的飞机制造公司拥有制造飞机的各种知识,同样的,政府可视为“治国理政”知识的集聚地。(3)学科化知识:专事知识生产的知识共同体建立起来后,以理论知识为诉求,研究问题时的“框架”、思维方法(常常是“目的-手段”)等形成特性,与非学科化知识区别开来;另外,学科间知识,显然也不相同。分化、偏见,导致行动者之间分歧。如,马奇以学科知识为例分析说,当经济学与社会学家存在分歧时,“偏见并非是由于作为一个团体的美国经济学家和作为另一个团体的美国社会学家具有截然不同的政党偏好而产生的。偏见是由于经济和社会这两个知识领域的本质以及它们组织的方式、考虑的因素、对人类的假设、提出的问题和解决问题的方式不同而产生的。……这些差异并不是专业化的标准差异。与其说经济学和社会学看待的是不同事物,还不如说它们对同一事物的看法不一样。”^[22]

知识分化,另一方面产生知识不对称或代理问题。在需要合作的一些社会关系中,分工、专门化等导致拥有私人信息的代理方与委托人之间的信息与知识不对称。知识不对称不仅广泛发生在顾客与商家等各种市场交易中,而且普遍存在于上下级、股东与职业经理人、民众与政府等管理或政治关系中。代理人具有的私人信息、知识对委托人有利,因此,委托人通常需要支付代理成本才能促使代理人释放私人信息,并且还需要预防虚假信息。代理问题还有可能陷入某种恶性循环:“决策者对自己缺乏单纯信息这一弱点很敏感,并且对于是否信赖策略上可操纵的证据非常谨慎。大家都知道,销售代表具有夸大自己产品质量的动机。……每个人都知道这样的事情,因此在评价证

据时都会进行调整。但是,由于每个人都知道大家同样知道这样的事,所以销售代表、管理人员和员工等陷入了有可能一轮又一轮的偏见和反偏见的循环之中。”^[23]

(四) 知识差异

在介绍和分析知识的部分类型之后,如果把政策主要参与者与知识类型结合起来分析,可以想象一幅“知识差异”的图景了。表1扼要地列举了公共政策制定过程中主要参与者的知识类型与特点,有些特点是实然的,有些则带有规范意涵。如,本文所谓“政治家”,具有熊彼特意义上的“企业家”特质——国家常常需要打破常规的、高瞻远瞩、远见卓识的领导人,历史上也屡屡出现具有类似特质的政治家;从知识视角看,促使政治家思考国家与民族整体与长远利益的责任感、使命感常常源于其所忠实和虔诚的信仰、价值观、意识形态等。政府机构,对其管辖范围内的事项,往往具有系统的机构性知识。^[24]长期执政的政党所具有的知识,与政府机构接近,轮流执政的政党,通常在选择意识形态立场的基础上,形成一整套政策主张。利益集团大多是行业协会或职业联盟组织,因此,具有行业或专业等领域的系统化知识。专家知识,是学科化程度最高的,常常采取目的-手段方式提供政策建议。民众的知识,除了极度分散的特点外,往往富有隐性知识、实践知识,也经常利用评价性知识。由此可见,所谓“知识差异”,可以理解为政策过程参与者所具有知识的类型、特点、属性等在政策诸方面(如:是否构成公共问题、问题定义、解决方案等)存在的不同。很多时候,一个参与者在某种知识上具有的优势,恰恰是其他参与者的劣势。

表1 公共政策制定过程中参与者、决策者的知识类型与特点

参与者	知识类型与特点
政治家	强烈的使命感与责任感往往意味着由意识形态等(评价性知识)等主导、“企业家理性”、对自身积累或政府机构积累的知识的运用能力
政府机构	机构性知识、专业化知识、知道如何的知识
政党	意识形态影响下、关于执政的一揽子知识
利益集团	行业或职业知识、机构性知识
专家与智库	学科化知识、目的-手段理性
民众	富有隐性知识、实践知识;经常利用评价性知识;知识分散

三、再思政策分歧、政策共识与政策过程

深入讨论知识差异的直接目的,是从知识角度重新定义政策分歧、政策共识以及公共政策制定过程。这种再思并非要取代从利益等角度对政策分歧、政策共识的定义,而是试图丰富关于公共政策及其过程的认知,找到改进政策制定过程的方法,趋向于产生优质公共政策。

政策分歧,包含了政策过程中各种意见不一致的情形,如:内部会议上的不同意见,决策会议表决中未

通过的决定,握有权力的机构公开行使否决权,民众在街头集会进行大规模地抗议等。参与者为何支持或反对?现实中,支持或反对的理由各种各样,但理论家们擅长于简化为“为了维护自身利益”。上述知识差异的讨论启发我们,还有一种可能性:参与者对政策各个方面的认知有别,政策分歧有可能是知识差异造成的。当然,这一观点目前仅仅是原则性的陈述,到底是怎样的知识差异,需要在具体的政策制定中加以剖析。

政策共识,一种简明的理解是:政策制定过程的参与者形成了一致同意。从表决机制看,即具有表决权的参与者中,无人反对。如果用此标准衡量,采取多数票表决机制等制定出来的公共政策,很难说形成了共识。由此,政策共识还有另一种理解,即政策形成——把政策结果视为共识,而不在乎采取了何种方式、经历了怎样的过程。从知识角度审视政策过程,本文趋向于认同基于一致同意基础上的政策共识概念。因为,尽管存在知识差异即政策分歧,但如前文所述,信息和知识具有构建和设定的功能,新知识可以促使行动者再框架化,并导致重新选择,参与者间最终有可能取得一致同意。不过,这是一个规范性定义,仅仅是主张尽可能通过改进政策制定过程以利于信息与知识的交流,从而消除知识差异,并不反对在一些场合使用多数票等投票机制制定政策。

政策过程的传统模型是阶段论或循环论。基于公共政策是解决政治共同体这一问题这一逻辑,本文从知识视角对政策阶段的各个环节进行定义(见表2)。对政策过程前三个环节即政策制定过程的重新定义,有助于更完整地把握制定过程的实质内容,并形成改进政策制定过程的设想。(1)“议程设定”。阶段论理论中议程设定基本被界定为一个问题提上政府议事日程的过程。议程设定研究的奠基者科布等主张,政体决定了议程设置模式,如民主政体下是外部推动模式、极权政体是动员模式、法团主义意味着内部推动模式。^[25]议程设定研究,隐含着一个规范问题:具有良好回应能力的政府将具备适当的议程设置能力。但是,此前,议程设置难以建立评价标准。知识视角下,议程设定是一个公众注意力转化为政府注意力的过程。^[26]这意味着,一部分社会公众关注的议题固然重要,也可以通过是否输入到政府过程加以评估,但政府还应该关注社会中不善于表达的群体的意见以及难以引起注意但重要的议题,政府还肩负着引导社会注意力的责任。(2)“方案规划”。传统政策制定教科书热衷于介绍完全理性决策、有限理性决策、综视模型、规范优化方法等,对理解实际政策设计帮助不大。知识视角主要强调框架化,并提醒我们注意框架化之间的差异,这种差异不仅存在于专家之间,而且存在于政府、专家、公众之间。而差异背后,潜伏着各种知识差别。聚焦于框架化等

知识话题,有助于政策规划师思考:需要使用或关注哪些知识?哪个框架更合理?(3)“决策”。阶段论理论的政策形成环节,意指按既定制度、规则作出决定,具体往往包括:交由哪个机构、经过哪些程序、哪些人参与、依何种表决方式等。知识视角强调以下观点:政策背后既然存在大量知识问题,所以,把决定权分配给谁、遵循怎样的过程、采取何种表决方式,还需要重新思考——决定权有无必要分配给那些不具有知识优势的参与者、是否根据政策涉及知识问题复杂性程度来确定决策程序与表决方式、采纳基于何种知识的政策共识?

在知识以及利益、权力等诸多因素卷入的决策过程中,完美决策体制并不存在,单独依知识视角也不可能另建决策程序,但遵循知识视角,增加信息揭示、交流、辩论、论证等则是自不待言的建议。与始于利益冲突但倡导政策协商的主张比较而言,基于知识差异的协商建议,更具逻辑合理性。

表2 知识视角下的政策过程

政策循环	解决问题的阶段	知识视角
1、议程设定	问题认识	政策“市场”中的注意力聚焦
2、方案规划	解决目标	方案设计,即运用各种知识将政策问题框架化,设定目标、选择通往目标的政策工具
3、决策	解决方案选择	把决定权给予具有何种知识优势的行动者;采纳基于何种知识的政策共识;政策文本使其成为可言传的知识
4、政策执行	使方案产生作用	把决策者认知的产物转化为实际效果。转化过程中,人-物、人-人关系调整,调整、改变行动者的行为或行为预期,制造新的信息、知识
5、政策评估	监控结果	建立标准,形成关于政策各种效果方面的信息与知识
6、政策变迁	政策调整、修正	通过吸取教训式学习、社会学习等,政策范式变迁或工具及其设置调整

总之,政策制定过程,其起点是基于知识差异的政策分歧,其目标是解决公共问题或集体困惑,其终点是优质公共政策,本质上是一个复杂的知识生产过程。在知识视角看来,这一过程需要处理的问题,均可归为“知识问题”。

四、公共政策制定过程中的“知识问题”

“知识不完备”、知识差异等导致知识问题。所谓知识问题,本文沿袭哈耶克的观点:“就是要找到这样一个方法:不仅能够最大限度地利用散布在社会成员之中的知识,而且能够最大限度地发挥人们发现和开发新事物的能力。”^[27]知识问题存在于人类活动的各个领域,管理学、经济学聚焦于个体决策中的知识问题,政治学可聚焦于政治活动尤其是政策制定中的知识问题。鉴于这一问题的难度,本文以个体决策中的知识问题为参照,尝试列举出公共政策制定中的一些知识问题。

个体决策中的知识问题,在管理学决策理论中有

深入讨论。如马奇写道:“大多数个体决策的研究者认为人类的信息处理都或多或少明显受到生理条件的约束……,组织决策的研究者们假定了一些较为明显的信息约束条件,这些约束条件是由组织各种不同个体的方法产生的”。个体决策的知识问题,即信息约束条件包括注意力问题、记忆力问题、理解力问题、沟通问题。^[28]

新制度经济学集中讨论了经济活动决策者所面临的知识问题,其基调是知识不完备,并由此确认了知识问题的来源,即“源于这样一个事实,即人类在开发、验证和应用知识上只具备有限的能力。因此,无知是人类存在的一个构造性因素。知识内含于人脑之中,更精确地讲,是内含于所有活在地球上的各种人的大脑中。这些知识中只有很少一部分能被集中于某一个人的头脑里。因此,要想有效地运用知识,只有建立能利用众人所拥有的各种专门知识的机制。”^[29]新制度经济学提出的知识问题主要是:(1)理性的无知——人们在面对信息搜寻上的成本和不确定性时不获取某些知识的行为。(2)委托代理问题——每当人们按他人要求行动且代理人比委托人更了解运营情况时,即信息不对称,就会产生这一问题。关于知识问题的解决,经济学家一般推崇竞争机制。当存在竞争时,从整个市场来看,许多知识问题可以通过竞争机制加以解决。^[30]

公共政策制定过程中的知识问题,从个体决策层次上来说,跟市场中的知识问题同样复杂。而且,公共政策的另外两个特点——参与者数量多、政治环境中的竞争程度低于市场环境,所以加剧了公共政策制定过程中知识问题的复杂性。据此,本文提出公共政策制定过程中的知识问题包括:

1. 关于“公共利益”的无知。公共政策以解决公共问题、集体困惑为己任,试图追求公共利益。但共同体的利益是什么?面临的问题是一个怎样的公共问题?——这本身就是一个典型的知识难题。在这些问题上,发现具有合理性的优势知识的机会并不多;而且,这一问题的辩论交织着经验性知识与价值判断。

2. 框架与价值分歧。这其实是关于“公共利益”的认知冲突,根源于决策参与者认知模式差异。前文对框架及其不同已有讨论,此不赘言。公共决策与市场决策的一个主要不同是,前者涉及更多价值问题。在价值问题上,意识形态、信仰、信念、宗教等将卷入其中,从而使得政策问题界定、目标设定等环节充满分歧、争议。

3. 知识供给不足。市场中的信息和知识,大多具私人属性,供给不足问题并不严重。但公共政策中,很多信息和知识具有正外部性,这可能导致公共政策相关知识的供给不足。“由于知识差异性、不对称性、沟

通不完整性、稀缺性及集体行动障碍等导致的共同知识短缺是知识困境的最重要表现形式。”^[31]

4. 知识传播失灵。信息与知识具有生产成本和交易成本, 在市场中, 知识成本较易于包含于商品或服务的价格中, 而价格是一种低成本、快速的信息传播机制。而公共政策过程中, 并不存在如价格那样的低成本、迅速传递信息的机制。现实中, 大量使用选票、民意调查等手段, 以及通过一定渠道获得来自政策受众的各种信号, 但这些渠道充满了噪音。在权力不对称的情况下, 处于弱势地位的政策受众还常常隐藏关于政策等方面的信息, 表达的内容与真实情况背离。传播失灵造成交流、沟通不畅, 参与者、决策者重新框架化的机会降低。

5. 知识上的自负更容易导致决策失误。前文已述, 基于社会分工的知识分化, 导致“偏见”。资深领导人、政府机构、专家, 在缺乏竞争时, 可能比市场中的企业家更加自负, 而且“把成功的决策者提升到具有权力和影响力的地位也会引发系统性样本偏见”,^[32]从而增加了犯错的可能性。

6. 代理问题严重。与市场、企业中的委托代理关系比较而言, 政治体系中委托代理的特点是: 代理链条长、普遍存在共同代理、多代理人、多重任务等, 所以代理问题将更加复杂、严重。这意味着, 政治体系中的信息, 在自上而下、平行、自下而上等多个渠道中传递时, 都可能发生残缺、扭曲、干扰等失真问题。

7. 政府并不都具备高超的在并行处理、连续处理间灵活转换的能力, 并行处理问题能力不高。这是由注意力引发的一个问题。市场中, 单个决策者常常聚焦于某一个具体问题, 培养或具备连续处理问题的知识、能力, 进而, 在整体层次上看, 竞争的决策者处于分散决策状态, 整个市场决策是一个并行处理过程。作为政治共同体的主导治理机构——政府, 理想状态是兼具连续处理问题和并行处理问题的能力, 后者尤其重要。原因在于, 政府经常同时面对多个棘手问题, 需要同时处理好。而所谓失败国家、国家自主性程度弱的政治体系, 陷入的正是并行处理能力低下这一窘境。

8. “政治家”稀缺。如前文所述, 本文所言政治家, 源于熊彼特所言“企业家”, 意指具有创新式理性的政治企业家 (political entrepreneurs)。在意识到“企业家”对于市场经济的积极作用、学者作出突破性贡献而促进知识发展时, 我们当然也可以理解和接受政治领域也需要政治家群体。创新性思维方式固然跟个人特质有关, 但也取决于环境、生产机制等。经济生活中, 假如市场竞争机制运转正常, 可以期待一个企业家层出不穷的结果。相较于市场领域, 政治生活或者缺少竞争机制或竞争不公, 将导致政治企业家的供给不足。

9. 学习能力钝化。学习能力钝化, 源于前文已述

“习惯化”概念。习惯化, 即一种使机体变得对环境不敏感的过程。学习能力钝化, 指决策者对新信息、新知识不敏感, 最终导致适应能力下降。这不仅说明个体学习、政治体系学习能力^[33]的重要性, 而且说明政体开放、环境开放的重要性。因为环境与政体开放, 增加了新信息、知识流入的可能性。

五、结语

本文倡导的知识途径, 可追溯至柏拉图的政治思想。他在《普罗泰戈拉篇》中提出, 政治与医术、造船等一样也是一种技艺、知识, 城邦应该由掌握政治这一技艺与知识的人来统治。如前所述, 在决策、公共政策制定等研究领域, 也有遵循知识途径的研究以及真知灼见。本文尝试在全面理解知识的基础上, 对政策分歧、政策过程、知识问题等加以思考, 聚焦于优质公共政策的知识生产过程。另外, 知识途径并不“敌视”、也不打算取代利益途径。不过, 知识途径与利益途径如何结合起来以形成更完备的政策制定理论, 是一个待研究的理论课题。

本文的原则性结论, 即促进各种知识运用、有利于知识问题解决的政策制定过程, 有可能包含着审视实际公共政策制定体制的一整套评价标准, 最终指向的将是提出改进公共政策制定过程的具体建议。因为, 如果视政治活动的内容之一是解决集体困惑的观点成立, 那么, 迄今为止, 人类社会产生并还在发挥作用的制度, 均不同程度地涉及知识问题的解决, 且各有优劣势。例如, 一个典型的分权政体, 多中心的权力格局一方面有可能形成并行处理问题的较强能力, 另一方面也可能容易陷入政治僵局而无所作为; 竞争程度高, 一方面使得信息与知识易于传播、讨论充分、政治家群体层出不穷、政策试错频繁, 另一方面也可能忽略表达能力不强群体的信息与知识、充满讨价还价、恶性竞争、分歧极端化等。不过, 本文尚未开展上述研究, 无法提供系统的改进建议, 目前不过是对知识不完备公共政策制定理论作了简单讨论。希望本文具有奠基性。“虽然地基不能遮风避雨, 但它还是能让人们对屋顶产生些许想象。”^[34]

[参考文献]

- [1] 迈克尔·豪利特、M·拉米什. 公共政策研究——政策循环与政策子系统[M]. 庞诗译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006.32-36.
- [2] [19] [29] [30] 柯武刚、史漫飞. 制度经济学——社会秩序与公共政策[M]. 韩朝华译. 北京: 商务印书馆, 2000.52-54、66-70、60、65.
- [3] [9] David J. Webber. The Distribution and Use of Policy Knowledge in the Policy Process, *Knowledge*

- and Policy: *The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*. 1991, 92 (4).
- [4] Caplan Nathan. The Two Communities Theory and Knowledge Utilization. *American Behavioral Scientist*. 1979 (3).
- [5][24] 王锡锌. 公共决策中的大众、专家与政府: 以中国价格决策听证制度为个案的研究视角[J]. 中外法学, 2006 (4).
- [6] Hayek, F.A. The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review*. 1945 (4).
- [7] 米切尔·C·詹森、威廉·H·麦克林. 专门知识、一般知识和组织结构[A]. 拉斯·沃因、汉斯·韦钦德. 契约经济学[C]. 李凤圣等译. 北京: 经济科学出版社, 2001.309-336.
- [8][16][18][22][23][28][32][34] 詹姆斯 G. 马奇. 决策是如何产生的[M]. 王元歌、章爱民译. 北京: 机械工业出版社, 2014.7-9, 11, 11-12, 198-199, 197, 7-9, 187, 209.
- [10][11] 乔纳森·H. 特纳. 社会学理论的结构(第7版)[M]. 邱泽奇、张茂元等译. 北京: 华夏出版社, 2006.2, 2-5.
- [12][17] Douglass C. North, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton: Princeton University Press, 2005.
- [13] 迈克尔·波兰尼. 个人知识——迈向后批判哲学[M]. 许泽民译. 贵阳: 贵州人民出版社, 2000.
- [14] 吉尔伯特·赖尔. 心的概念[M]. 徐大建译. 北京: 商务印书馆, 1992.
- [15] C. 曼特扎维诺斯、C. 诺斯、S. 沙里克. 学习、制度与经济绩效[J]. 经济社会体制比较. 2005(3). C. 曼特扎维诺斯. 个人、制度与市场[M]. 梁海音、陈雄华、帅中明译. 长春: 长春出版社, 2009.
- [20] B.R. 赫根汉、马修·H. 奥尔森. 学习理论导论(第七版)[M]. 郭本禹等译. 上海: 上海教育出版社, 2010.4.
- [21][26] 布赖恩·琼斯. 再思民主政治中的决策制定: 注意力、选择和公共政策[M]. 李丹阳译. 北京: 北京大学出版社. 2010.4, 24.
- [25] R. Cobb, J. K. Ross, and M.H. Ross, Agenda Building as a Comparative Politics Process, *American Political Science Review*, 1976 (1). 126-138.
- [27] Hayek, F.A. *Law, legislation, and Liberty*. London: Routledge and Kegan Paul, 1979.190.
- [31] 杨立华. 知识困境及其解决方式: 以环境治理为例的博弈模型构建[J]. 中国行政管理. 2010(10).
- [33] 王礼鑫. 国家学习能力的建构——以中共中央政治局集体学习制度为个案的研究[J]. 复旦政治学评论. 2013 (13).

(责任编辑 陈 飞)

The Fundamental Questions of Policy-making Based on Perspective of Knowledge

Wang Lixin Mo Yongbo

[Abstract] From the perspective of knowledge, decision is the cognitive activities of using knowledge; One of the road to better public policy is that improving the policy-making process facilitates the use of all kinds of knowledge. The knowledge approach of policy-making is based on the assumption of "incomplete knowledge" for studying the public policy-making. By absorbing various kinds of views about "knowledge", we can analyze the knowledge differences of the different participants in the policy-making process, and based on the knowledge differences we can also redefine policy disagreement, policy consensus and policy-making process. As a complex process of knowledge production, policy-making needs to cope with various kinds of "knowledge problems", including the ignorance of "public interest", frame and value cleavages, insufficient knowledge supply, the failures of knowledge communication, the conceit of knowledge, the agency problems, the capacity shortages of the government which parallel and continuously solves the problems, the scarcity of "the stateman", the inactivation of learning ability and so on. The policy-making process which promotes the solutions to various kinds of knowledge problems will help produce better public policy.

[Keywords] policy-making, knowledge differences, knowledge problems, assumption of "incomplete knowledge"

[Authors] Wang Lixin is Associate Professor at Law and Political Science College, Shanghai Normal University, Shanghai 200234; Mo Yongbo is Professor at School of Public Administration, Guangdong University of Finance and Economics, Guangzhou 510320