

德罗尔的宏观政策分析思想

武汉大学政治学与行政管理学系 丁 煌

德罗尔的所谓“宏观政策分析”，简言之，即是指能够应付高层大政方针的政策分析。他通过对 24 个政府首脑机构的比较研究，发现政策分析在高层领导人那里几乎没有得到应有的重视，究其原因，固然有某些权力、政治等方面的因素影响，但他认为最主要原因是目前在技术水平上的不足，使其在高层领导人面临的关键性问题上无能为力。为此，他强调有必要在政策分析领域进行一场大刀阔斧的革新，发展“宏观政策分析”。

德罗尔的宏观政策分析思想主要体现为以下二十二条原则。这些原则的注意力虽然集中在政府最高层次上，但是若做些适当的调整，同样也适用于其他决策层次和组织。

(1) 以判断和行为的哲学而不是科学的哲学作为基础
科学的宗旨在于追求真理，这一点对于各门学科来说都是无可争议的，尽管政策分析同真理问题具有一定的相关性，但是它却肩负着不同的使命，其目的在于改善决策，亦即做出比其他可能的决策更好的决策，再加上政策分析具有诸如由决策的特殊节奏造成的时间约束等特

征，因而透过实际推理和行为哲学这面镜子来看待政策分析更为重要。虽然政策分析应尽可能地寻求科学的标准，利用科学的方法，但从根本上讲，它则是一项“实践的”，而不是“科学的”工作。所以，德罗尔认为把政策分析建立在科学哲学以及与之相伴而行的实证主义方法基础之上的倾向是不恰当的。宏观政策分析不能死抱着“硬性”方法论和实证主义方法不放，相反，它在处理隐晦朦胧的难题，例如最高层次的关键性问题时，有必要更多地依赖玄妙的理解技巧和其他的“软”方法，其目的在于对重大抉择方案做倾向性选择。为此，宏观政策分析常以启发型原则、定性化的备忘条文以及推理的准则等形式出现，该方法使用的是推理而不是计算，这里所谓的模型制作更多地是指一种比喻而不是具体的计算模式。当然，德罗尔也承认宏观政策分析的这些特性给人们带来了严重的问题，如过多的主观性以及由于缺乏质量控制措施而造成的危险等。但是，如果要在这些问题和对关键性抉择无所作为之间做一选择的话，他仍主张从恰当的行为和判断哲学的角度出发推行宏观政策分析。

(2)高度重视超理性的作用

由于政策分析中过多地浸渗了实际行动者具有理性这种简单化的假设,因而人们常常忽视了“非理性的合理部分”所具有的重要作用。然而,即使是具有牢固理性基础的狭义政策分析也不应避讳“非理性”是实际行动者的重要特征这一事实。因此,德罗尔认为,必须彻底认识到各种形式的非理性和反理性行为是现实的一个重要特征,有必要用更加复杂和优越的“超理性”观念作为宏观政策分析的依据。

(3)以宏观政策为焦点

“宏观政策分析”这一术语本身就表明其视野的焦点是总体性的政府指令、战略性的大政方针等宏观政策。在德罗尔看来,目前在政策制定中实际上大多存在着这样一种倾向,即从特定的和局部的微观决策向综合的、不甚明确的总体宏观政策发展,并伴之以有关目标和期望的空泛宣言,然而,这些都没有多大的行动意义。与此相对应,宏观政策分析,包括对政策模式的选择,均应以总体政策为视野焦点,这一点无论是对不发达国家还是对发达国家都具有重要意义,因为在许多国家,具有不可替代作用的宏观政策常常被日常的具体决策和临时的权宜之计所淡化。

(4)对政策模式的考虑

政策模式是政策科学的研究者在对公共政策的研究中为了帮助人们理解和解释社会政治生活,思考公共政策的原因和社会效果,预测未来的发展而不断总结出来的各种模式,它们不仅体现了对公共政策思考的不同角度,而且还可以为政策分析提供各种途径。然而,政策模式在政策分析中并没有受到应有的重视,尤其是许多国家在政策分析中往往不分青红皂白地盲目照搬其他国家采用的政策模式。为此,德罗尔认为,宏观政策分析应根据当地的具体情况和现实要求选用恰当的政策模式,该渐进的就渐进,该激进的就激进,随着客观条件的不断变化,即使是对过去被认为“显然正确”而接受或制度化了的政策模式也应加以重新考虑和修改。

(5)从国家兴衰、革命和政权的命运、发展规划以及类似的“宏观事业”之成败这一高度来思考问题

由于社会发展过程中常常存在着种种不确定性因素,许多变量又具有一定程度的历史唯独性,因此以决定一个国家命脉的大政方针为视野焦点的宏观政策分析不仅抱负远大而且难度高深。如果宏观政策分析不对那些宏观事业的命运提出一些突出存在的问题并由表及里地

探求其兴衰的原因,那么它就很难对其关注对象——如国家命运以及一些重要措施等——产生效力。所以德罗尔认为,宏观政策分析应以历史和理论假设作为最广阔的思维框架来思考国家与政权的兴衰、革命运动的远期影响、发展计划的成败以及类似的宏观事业之前途。

(6)未来因素的设计

为了帮助政策制定摆脱当前的压力和避开眼前的逆境,为了提供远期的和动态的方向指针以便进行宏观政策分析,设计远期的、全面的、可能出现的各种未来状态,乃至未来的“实际远景”设想都是不可缺少的。逆时间的“脚本”描述,即从未来推及现在,是宏观政策分析中的根本方法这一,它可以同人们惯常使用的从现在推及未来的思维方式互为补充。

(7)在历史中思考

在历史中思考的意思是指从长远的角度考虑问题并且注意到一定的时间过程所具有的不确定性和各种变迁,这是宏观政策分析的重要原则之一。这一原则包含着一个元历史学假设,即未来并不在很大程度上由过去所决定,政策制定享有较大的自由度,并能对现实世界的演化起积极作用,乃至具有从根本上决定未来状态的潜在能力。因此,宏观政策分析应该进行一些透彻的、触及历史过程深层的认识,包括对所有相关的不可能性和疑问以及相关的“历史重演”等情形的推测。

(8)对形势进行广泛的、远期的以及动态的预测,尤其要注意衰落曲线、转瞬即逝的机会和意外事变

决策是以未来为导向的,预测作为宏观政策分析必不可少的组成部分具有关键作用,宏观政策分析水平的提高有赖于对形势进行更加准确的预测,其中包括能涵盖主要政策领域的大面积的全国性预测,为准确把握社会时期而进行的远期预测以及集中注意趋势转化、不确定性和盛衰突变的动态预测,这里尤其应加强对衰落曲线、转瞬即逝的机会和突发事件等方面的研究,因为它们能够为宏观政策分析提供意味深长的启示,例如是否有必要进行革新性的干预,是否需要采取突破性战略而不是渐进性政策。

(9)以协调的观点为指导集中注意关键性抉择

每一个国家或多或少地会面临着有限数量的、可能会影响未来产生深远影响的关键性抉择,乃至牵系社稷命运的“历史的十字路口”。宏观政策分析应着力于鉴别关键性抉择并给它们配备尽可能充足的资源以便改进政策。通常,在某一重大的国家事务处于衰落曲线上时,必

然会产生出一些进行关键性抉择的机会。遗憾的是,多数政策分析都忽视了这种情况,宏观政策分析必须竭力捕捉关键性抉择的机会并促成和利用这种机会。这里,德罗尔特别指出对关键性抉择的研究必须有协调一致的观点与之相配合,即要把单个的决策放到国家整体中加以考虑,必须从整体统一的立场出发去看待每一项单个的抉择,注意维持各项目互不关联的具体抉择之间的平衡。他说他之所以专门提到这一点,是因为目前政策制定的趋向和许多政策分析都只是缺乏远见地处理单个决策项目而不顾作为一个整体的决策系列及其发展趋势,仅作为一个十分重要的观点,协调理应成为宏观政策分析的一个重要特征。

(10)避免不利结局,争取良好绩效

在德罗尔看来,宏观政策分析应该沿着两条部分地分离而又部分地相互交织融合的线条进行,即:在降低最坏的和不良的情况出现的几率的同时,增大期望效果出现的可能性。德罗尔认为,全面把握这一原则对于宏观政策分析十分重要,因为:①意识到坏情形的可能并就如何避免坏情形达成一致意见比实现好的情形相对要容易一些;②从人类决策的历史来看,避开一些危害甚大的选择会极大地有助于取得重大进步。

(11)清除弊病

宏观政策分析往往会掺杂进一些病理因子,例如强烈的感情色彩、希望和期待、潜伏着危害性的占统治地位的意识形态、多讹的推理等等。德罗尔认为,在宏观政策分析中可以通过强化自我意识、进行反向思维、利用多种语言以及吸收决策心理学家和研究心智与判断的哲学家进入政策分析班子等多种途径来克服谬误。同时,他指出对此我们必须避免简单化的倾向,从理论上讲,宏观政策分析应该是“冷酷”的,与政治“炽热”的本性恰好相反,但感情因素也并非总是宏观政策分析的冤家对头,比如有时各种热情对于激发创造性就具有不容忽视的作用。确切地说,感情因素是一个重要但易出问题的合作因素,因此,对宏观政策分析之“冷酷”性的相对作用以及各种感情过程的精细理解是进行宏观政策分析并为其清除病弊的基本要求。在此,德罗尔专门提到宏观政策分析需要抱谨慎态度来对待妥协问题,妥协如果使用恰当,它的确在政治上具有重要性,它有助于建立和维持联合与共识。反之,妥协若使用不当,则很容易被滥用来作为代替艰苦思索的捷径,并使政治变得更加投人所好,而远远超出维持最低联合和基本共识的需要,甚至还可能会集各种方案

的弊端于一身,进而导致所有的决策参与者均只能得到低于其原先期望的收益。

(12)在与动态环境交互作用的意义上进行分析

宏观政策分析倾向于从主体与反应灵敏的环境之间动态的交互作用这一角度来思考问题,它同那种低估环境和对象系统之反作用的倾向形成鲜明对照。德罗尔认为,我们不仅在处于竞争性的,或是敌对的或是侵犯性的环境时应当分析诸如预先调试、事后调试、主动改造环境以及同环境保持相对独立性等各种策略的恰当配合,而且当环境具有合作性或相对缓和性时,我们也要对一系列交互作用的关系链进行分析。他并以法国政府关于保护民族文化免遭国际大众传播环境冲击的政策为例说明了在有些问题上,分析同动态环境的交互作用对于宏观政策分析来说是至关重要的。

(13)深层复杂性的处理

德罗尔认为,与一般的政策分析不同,宏观政策分析远不止是对付表面上的复杂性,而是要发掘出问题的缠结错综之处并正确地对待其最内在的特点——即他所谓的处理深层复杂性。在德罗尔看来,面对深层复杂性就意味着处理矛盾,宏观政策分析必须承认并处理各种矛盾。这里,他明确指出深层复杂性的处理必须采用正确的策略,具体说来就是要在宏观政策分析中利用多种学科知识、理论框架、研究手段、视角取向、认识方法以及各种分析工具的组合,只有这样才能有效地把握住深层复杂性。为此,他说,作为一种难度极大且万般复杂的活动,宏观政策分析必须依靠各种手段方法的适当组合,在一个统一连贯的主导思想下开展具体工作。

(14)政策赌博

由于社会发展过程和物质运动过程中都包含着大量的不确定性,决策行为在本质上带有赌博的色彩。当不确定性涉及不同决策的未来形态和决定变化的原动力时,决策就成了一种模糊赌博,其中掺杂着不可知量和一些尚未确定的回归函数关系,最终结果可能是违背期望的或是未曾料及的,甚至会一发而不可收拾。换言之,按照宏观政策分析所接受的世界观,未来乃是由某些动态的并且在很大程度上不可知的,目前甚至更无从知晓且不断变化的需求、机会和选择等混合因素决定的。宏观政策分析主要针对抉择问题,它同需求和机会等因素打交道,其方式包括多种政策赌博。在此,德罗尔还特地指出他所提出的其他宏观政策分析原则大多依赖于其政策赌博的观点,如在历史中的思考、研究深层复杂性以及考虑环境

反应等均会导致更多的不确定性因素。因而他认为“政策赌博”也许是其宏观政策分析的所有原则中最大胆且最重要的一条。

(15) 价值分析和目标探索

“价值”一词在此不同于经济学所讨论的价值概念,它是指一个系统的偏好。价值分析的基本目的是确定某种目标是否值得为之争取,采取的手段是否能被接受以及改进系统的结果是否良好。而目标是决策者通过其决策试图完成或实现的东西,当个人或政府部门需要通过政策分析来作出决策或选择政策时,必须假设该决策或政策要实现的某些对象,这就是目标。目标是政策分析五大要素中最重要的因素,作为政策分析过程中最重要的一步,目标的确定与阐释本身就体现着一定的价值偏好。由于决策的本质是资源分配,而且价值也相应地成为资源分配指导原则的核心,所以透过优先等级显现出来的价值分析和目标探索在宏观政策分析中便格外重要。因而德罗尔强调指出,无论宏观政策分析怎样需要定性处理、怎样依据历史性思维,怎样鼓励创新,它都无一例外地必须考虑目标与资源之间的关系,必须注意在使用稀有资源时设置分配优先顺序的必要性。

(16) 了解新情况,修改旧决定

德罗尔认为,作为宏观政策分析的一条基本原则,我们一方面必须把了解情况的过程基于环境监测和环境反馈之上,必须将仔细设计的了解情况过程与分析本身融为一个连续的过程,唯有这样,宏观政策分析方可改善其组织的应变能力,健全其危机控制体系;另一方面,我们不应机械呆板地看待宏观政策分析,而应将其视为一个认识不断得到修正的过程。宏观政策分析的重要特点就是它具有冲破传统观念、推翻偶像的需求,包括突破旧有的政策范例、有明文表述的或隐含的正统教条和政策公理,宏观政策分析应该去思考那些似乎是不可想象的事情,将它们付诸讨论、予以阐述,甚至有时还可以举荐方案加以处理。

(17) 创新与创造性

尽管政策的创新性并不是宏观政策分析的专利,但是与某些正统的分析方法相比,宏观政策分析则往往更注重创新,更强调用全新的眼光评鉴政策,而不是在原来的思路上进行优化。德罗尔说,本着求实主义的态度,我们可以通过诸如详尽阅读有关文献以求广征各家观点,广泛研究它国的类似经验,考虑政策分析班子成员在文化、学科背景以及性格方面的多样化,力争吸收一些开拓

性人才,密切注视有关社会的新政策思想以及态度鲜明地肯定对创新思想的需求和鼓励半成品的观点等作法来突出宏观政策分析的创新性。

(18) 政治上的周密性和相对独立性

德罗尔认为,宏观政策分析必须在做到政治上周密的同时保持自身同政治的相对独立性(但不是相互隔绝),具体说来,一,应把政治现实视为一种约束,但不能过于狭隘和刻板,应把国家领导人当作使必需的东西成为可能的一种手段;二,必须了解政策分析的政治,包括政治推理的需要和方式与宏观政策分析基本世界观之间的矛盾,例如,政策改善需要大量全新方案,而实际中出于政治上的便利往往存在着渐进主义,以及冲破传统所需的政治代价,等等;三,要避免使政策分析沦为有关如何摄取权力、建立权力和维持权力的政治建议,警惕政策分析被人误用或被用于政治目的,同时政策分析专业人员还应避免超越其专业工作领域去介入政治上的政策辩论。

(19) 危机决策的相关性

德罗尔认为,宏观政策分析同危机决策的关系常为人们所忽视,然而,由于危机决策具有关键性的特点,宏观政策分析者必须充分认识到危机决策是一种重要的关键性抉择模式,应当给予分析和利用以便在宏观政策分析的协助下为提高政策质量服务。这里德罗尔特别强调要避免把控制危机的概念简单化地看做以恢复原先状态为目的,因为那不仅不可能,而且还会因此而错过具体的机会。为此,德罗尔进一步指出了把宏观政策分析与危机决策联系起来的主要途径,即不仅要将危机系统的改进和吸收职业分析人员参与危机决策机构纳入宏观政策分析的视野中,要调整宏观政策分析原则以适应时间极度受限的危机决策模式,便要全面深入地思考那些可以充当危机决策之基础、依据、背景以及评鉴框架的主要政策变化原理、方向和思想。

(20) 同政策探索的广泛社会过程保持富有成果的联系

由于宏观政策分析专家往往身兼多重角色,他们既是专业的政策分析人员又是机关公务人员还是具有社会独立性的知识分子,他们同政策探索的广泛的社会、知识、文化和政治过程保持着富有成果的联系,因而社会过程中的诸如急功冒进的方案、脱离实际的假设、阐释性的探索、社会批评以及其他思维产物等各种社会信息都会成为宏观政策分析的重要输入材料。对此,宏观政策分析

绝不抱拒斥态度,而是力求从中发现真知灼见以及有价值的观点和方法并纠正其中的错误和偏见。

(21)有关元政策的制定

元政策是指有关政策制定的策略,包括政策制定的结构、过程、人员和方针原则等。德罗尔认为在这方面宏观政策分析面临着一个两难困境:一方面,由于利用各种方法手段提高政策质量的过程有赖于恰到好处的结构、人员和文化,因而若想在政策变化领域突破陈规就必须具备带有独立性的智囊机构,它们同政治保持距离,同时又享有把政策分析渗入实际政策制定的机会;另一方面,在组织的策划者、决策过程的管理者、宏观政策分析人员以及其他职能部门之间必须有所分工。而要克服这种两难局面则需要有某种程度的职能重叠、群体合作和任务分工,所有宏观政策分析人员都必须具备有关组织设计和部分决策程序管理的主要知识,而决策程序管理领域的所有专业人员也要具备扎实的宏观政策分析知识,此外还应把具有不同专业知识的专业人员组织成项目小组或研究班子来处理重要的元政策制定项目。

(22)沟通的针对性

德罗尔认为,宏观政策分析者应有针对性地将复杂的研究成果转化成容易被忙碌又缺乏政策分析专业知识的决策者们理解的形式,同时还不能过于简单化。从这种意义上讲,沟通的针对性是宏观政策分析的一条重要原则,其目的不是诉诸兴趣和感性来兜售研究结果,而是给决策者提供机会,让他们能通过透彻理解高质量的政策分析及其含义而从中受益。为此,宏观政策分析者首先要运用恰当的途径和组织结构使研究成果接近主要决策者以及那些为他们出谋划策并能左右其思维的人;其次,要设法将复杂的分析以适合现有信息处理能力并且符合高层决策者口味的形式呈现出来。德罗尔说他曾调查过多位国家领导人,发现他们的办公室几乎都缺乏恰如其分的扼要说明和显示信息的设备,并且有些可算很先进的显示装置在处理国防事务、不确定性等问题时也暴露出严重缺陷,这表明在提高宏观政策分析的关键性沟通能力方面仍有大量工作可做。

以上是德罗尔宏观政策分析思想的主要内容,他自己承认这些思想不论从知识角度还是从实践角度看,难

度都很大。尽管如此,通过以上介绍,我们不难发现其中的确含有许多颇具启发性的见解,这些见解对于我们的决策实践将具有重要的参考和借鉴价值,这也正是笔者撰写本文的目的所在。

注:叶海卡·德罗尔(Yehezkel Dror),国际上著名的政策科学权威,1928年出生于奥地利音乐之乡维也纳,十岁移居以色列,曾在耶路撒冷的希伯莱大学和美国的哈佛大学学习法律、政治学和社会学,他将自己创造性的理论思维同他作为“政府与公司的医生”而获得的实际经验结合起来,为政策科学的规范化研究作出了举世瞩目的贡献,因而被誉为政策科学之父。作为一个政策科学理论家,他不仅在留美期间与兰德公司的著名政策分析家爱德华·奎德合作创立了第一个《政策科学》理论刊物并倡导举办了第一个政策科学国际培训班,而且自1968年在兰德公司担任高级顾问至今撰写了著名的政策科学三部曲:《公共政策制定的再审查》(1968)、《政策科学构想》(1971)和《政策科学探索》(1971)以及《疯狂的国家:违背常规的战略问题》(1971)、《逆境中的政策制定》(1986)等多部著作。作为一个社会实践家,德罗尔还担任了二十多个国际组织(如经济合作发展组织、联合国开发署等)、国家政府及多国公司、大型企业的政策顾问,在顾问、咨询工作上,他主要涉及政策规划、高层决策系统、关键性抉择优化、战略构想、行政管理改革和实质政策研究领域,这使得他有机会从实践中总结和吸收政策案例来丰富他的理论研究。由于德罗尔在政策科学理论和实践两个方面的出色工作,因而他被许多国家的大学和政策研究机构聘用。1975年他被选为世界艺术与科学学会会员;1983年作为“一位对公共政策的理解作出贡献的著名学者”被国际政策研究联合会授予首届哈罗德·拉斯韦尔年度奖;1986年在美国政治学联合会举行的年会上,他又荣获“福尔布莱特40周年纪念的著名学者”称号。自80年代中期以来,德罗尔把政策科学的研究集中到高层政策制定领域,1988年,应中国科技促进发展研究中心的邀请,德罗尔曾来我国作过题为《高层次政策的制定》的学术报告。德罗尔的政策科学思想是极为丰富的,其中,宏观政策分析思想则是其比较新近的研究成果。

(本文责编:罗 勇)