



## § 4. 公共政策的决策

政策决策的涵义 (3-4-1)

政策决策的特点 (3-4-2)

政策决策的主体模型 (3-4-3)

政策决策的思维模型 (3-4-4)

# 公共政策决策的涵义

公共政策决策是指有权作出决断的人从政策规划环节筛选出的较少的解决问题的预案中最终选出解决问题方案的过程。因此，有时人们又把决策形容为是拍板，或做决断

政策决策既包括选择行动，也包括选择不行动。既会遇到有可能选择的状态，也可能遇到无可选择的状态

# 政策多个阶段的延续

政策决策虽然是整个政策过程重要的环节，但不能将政策决策视为政策制定的同义语，更不是政策过程的全部。相反它扎根在政策过程的前期各个环节中，它只是问题确认、议程设定、政策规划等政策阶段的延续



# 公共政策决策的特点

## 技术过程和政治过程的统一

政策决策既受一般决策技术的影响，也受不同国家政治制度、政治结构、决策者的个人政治态度的影响。

政治家、行政首长不能随心所欲地作出抉择，他们拍板的自由度受到从宪法、法律法规、行政规则到更高一级领导指令等一系列因素的约束。正是上述的一整套制度规则、规范指令决定了决策者行动的“行为路径”

## 专业咨询与决策者决断的统一

在政策议程环节上，有众多行动者，包括个体、群体、组织和机构。

在政策规划环节上，已经只剩下执政党组织、政府部门和社会组织的行动者。

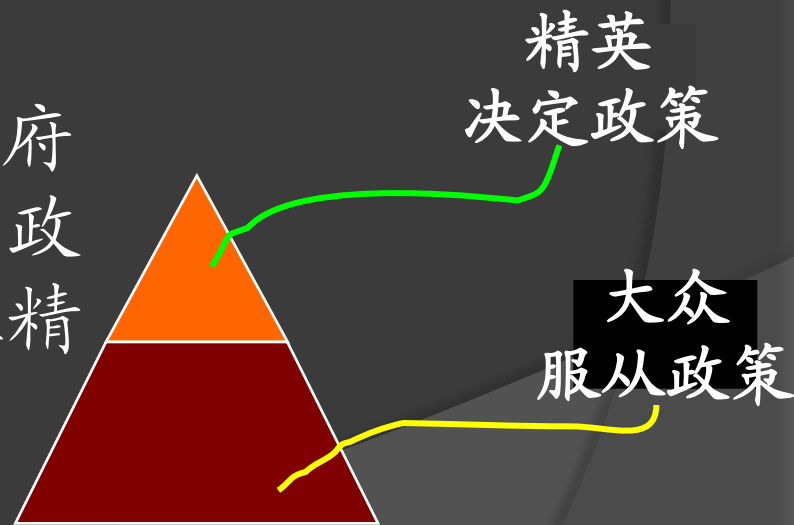
到政策决策环节，只有那些有权威作出决断的少数人，但是他们的决断必须依靠专业咨询和科学的政策分析

# 政策决策主体模型

## 精英主义模型与新精英主义模型

所有的社会，其成员都分成两部分，人数少的、占统治地位的是决定政策的是精英，其余的则是被统治的大众。

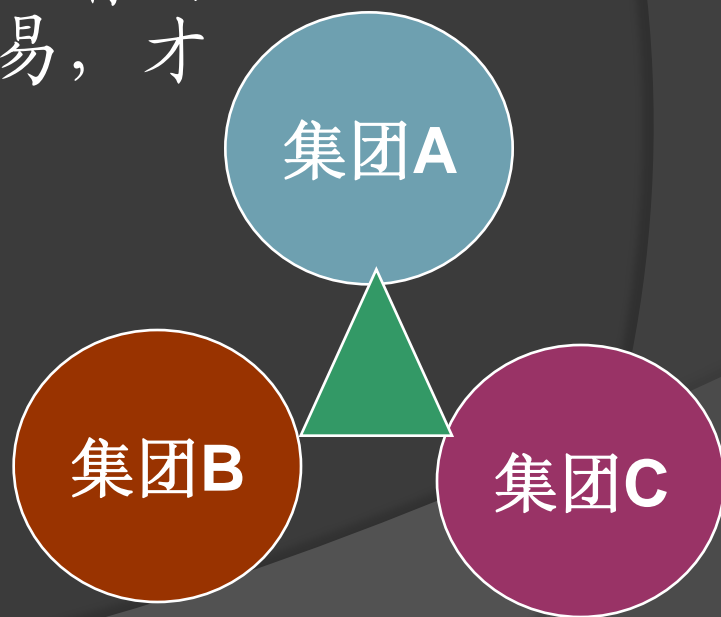
旧精英主义认为精英都在政府部门中，新精英主义认为除了政治精英，还有知识精英、专业精英、技术精英



# 多元主义模型和新多元主义模型

社会权力分布于社会的多个集团，在不同的政策上，分别有不同的集团占有优势，形成多元利益集团共治的格局。

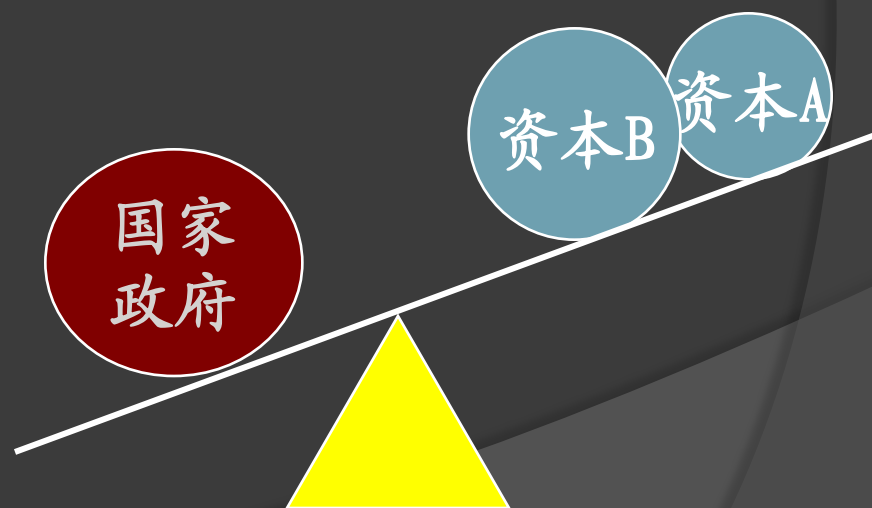
新多元主义认为不同集团有强有弱，经党派调适，通过妥协、交易，才形成决策



# 国家主义模型和新国家主义模型

国家主义认为，决策权掌握在拥有资本的大阶级手中，国家只是他们的工具而已。

新国家主义认为，掌控资本的阶级相互间有矛盾，最终国家仍然是决策政策的力量





# 统合主义模型和新统合主义模型

社会存在国家、集团和公众三种力量。

旧统合主义认为国家加上利益团体来决策政策；

新统合主义认为利益集团加上大众来决定政策



国家  
政府

利益  
集团

社会  
大众

# 科技官僚模型

社会政治精英、利益集团、科技官僚、公众多种力量。

在知识和科技时代，科技官僚具有技术和知识，能够决定政策

国家  
政府

科技  
官僚

大众

利益  
集团

# 政策决策的思维模型

虽然具体政策的决策思维是各不相同的，存在人们预想不到的偶然性。但是，政策决策总有一些共同的成分和结构，决策思维模型就是启发人们思考的共同的思维框架。

在政策决策研究中，人们先后总结出三种决策思维模型：

- 理性决策模型
- 垃圾桶决策模型
- 渐进决策模型
- 满意决策模型

# 理性决策模型

这种决策模型基于下述思想：当社会问题被确认后，人类就有足够的时间和智慧收集所有的信息，想出所有的解决方案，决策就是依照程序，对每一种可能的解决方案进行成本－效益的分析，最终找出效果最大化的行动方案

# 理性决策模式的条件

决策者尽可能少

决策环境简单

政策问题范围、结果清楚

信息尽可能充分

决策时间充裕

## 理性决策模型的程序

设立一个解决政策问题的目标

列出所有能够达到目标的可供选择的方案

预测每一方案的结果及其发生的概率

最终选出最能解决问题而花费又最少的行动方案

输入需要的全部资源

输入需要的全部数据

1. 明确整套运作目标及各个分目标

3. 对整套可选择政策预案的准备

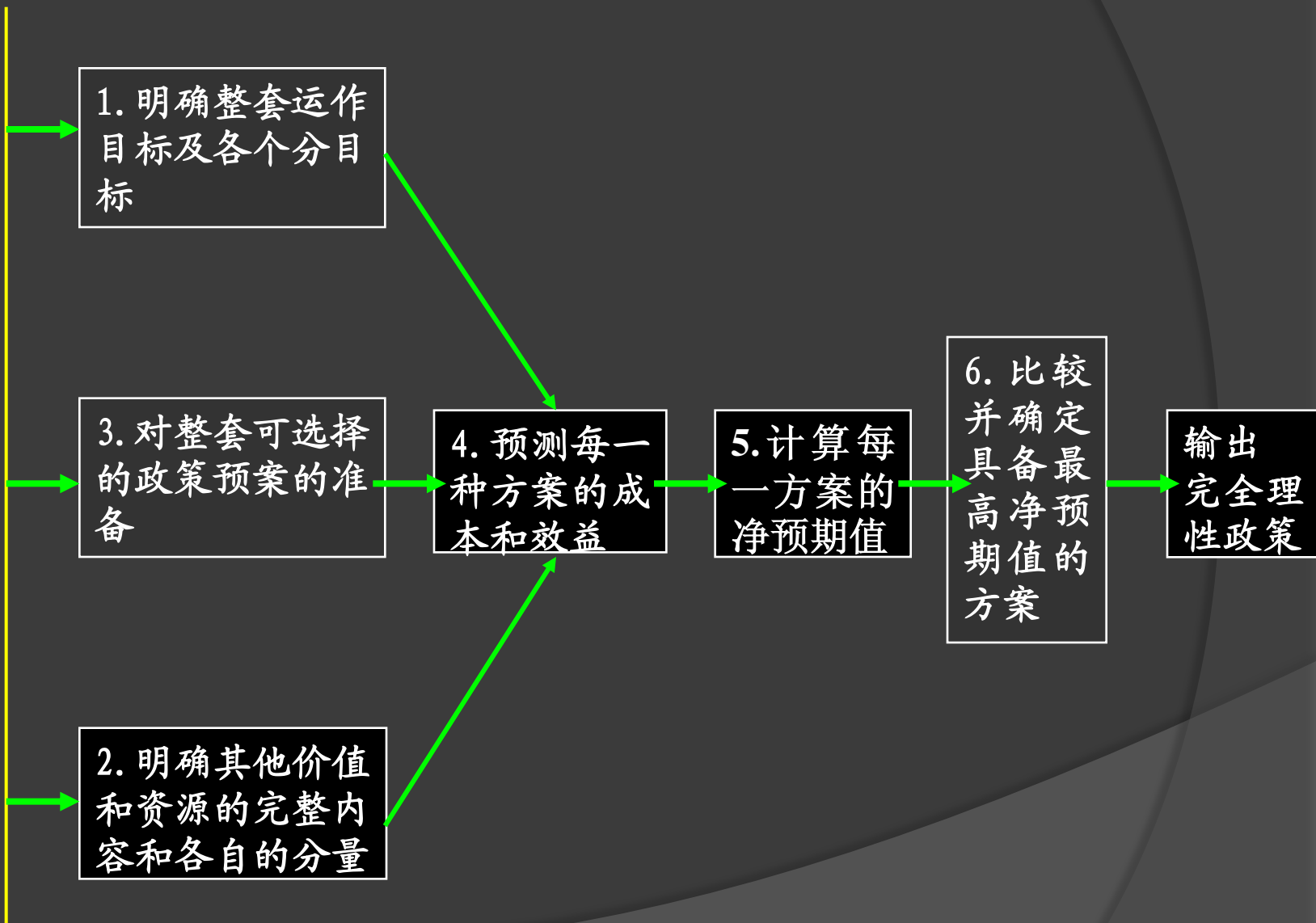
2. 明确其他价值和资源的完整内容和各自的分量

4. 预测每一种方案的成本和效益

5. 计算每一方案的净预期值

6. 比较并确定最预的并具备高期值方案

输出完全理性政策



# 理性决策模型的缺陷

忘记了政策决策不仅是纯技术过程，更是政治和意识形态过程

人类认知具有有限性，决策者不可能知道每一种方案的结果，对不同方案可能产生的不同结果，决策者无法作出完全科学的比较

决策者面临许多无法预先知道的各种偶然情况

人类只具有有限的理性，只能作出满意选择  
(唯一获诺贝尔经济学奖的行政管理学家，罗伯特·西蒙，Herbert Simon)



# 垃圾桶决策模型

政策决策是一个很不明确、难以预测的、充斥机会主义的、内在缺乏理性的过程。

政策决策如同“一个被参与者倾倒各种各样问题及解决办法的垃圾桶，每个桶里所装的混合垃圾是什么，部分取决于桶上所贴的标签，同时也取决于正在产生的垃圾种类、取决于现有的各种桶的混合情况，以及现场收集和清理垃圾的速度。”（马奇、奥尔森）



# 垃圾桶模型的内容

这一模型指出：不管问题发生在何时何地，人们都会以此为机会，来实施他们早已选定的解决方法。这会影响到决策的制定过程和最终结果。

这一模型的另一特色，是将决策机构看作由一系列竞争性对策构成的集合体，随时等待着问题的出现。因此，在垃圾筒模型下，决策可视为是问题、对策和决策者的选择这三者的一种特定组合。在这个意义上，最终决策只不过是发生在垃圾筒内的淘金过程的副产品而已。

# 垃圾桶模型的特点

- 目标模糊(problematic preferences)

整个组织本身所要追求的目标并不具体清楚，对各种施政目标的优先等级也不明确，

- 流动性参与(fluid participation)

在政策形成的过程中，参与决策人员具有相当程度的流动性

●手段或方法的不确定(unclear technology)

组织的成员通常只知道与本身职责相关的业务，对整个组织的运作充其量只有一些很基本和粗浅的认识。成员需要去尝试错误，从经验中去学习，甚至在面对危机时要摸索和思考解决的办法，

# 满意决策模型

这一模型认为现实生活中的行政人（administrative man）只具备有限理性（bounded rationality），由于组织和心理方面的限制，只能选择令人满意或符合期望的方案而已，并不能做出最佳方案的抉择（Simon）。

该模型首先由诺贝尔经济学奖得主赫伯特·西蒙在《行政行为：行政组织决策过程的研究》一书中提出来的。



# 满意决策模型的依据

个体和群体心理的限制

多元价值的限制

组织的限制

成本的限制

情境的限制

# 满意决策模型的步骤

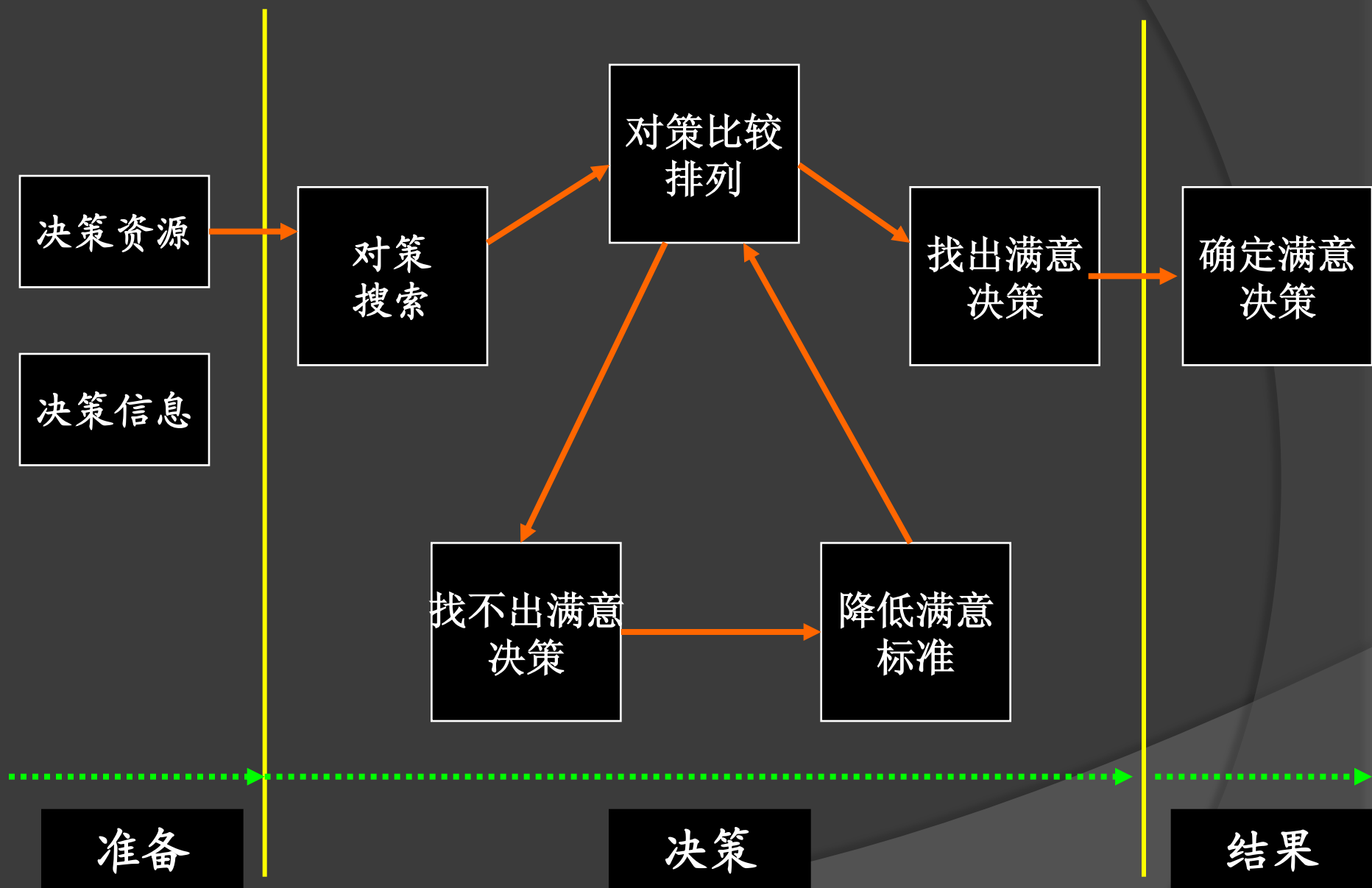
## ●计划型决策

这是例行性、重复性标准作业的程序决策，只需要依据一般量化管理技术，如概率、博弈、线性规划等技术即可解决

## ●非计划决策

这是新兴性、非例行性，没有标准作业程序的决策，必须借助启发性解决问题的工具，如抽象化、类比、电脑模拟等来解决问题

底层是操作流程决策，中层是例行计划决策、上层则是非计划型决策





# 渐进决策模型

这一决策模型认为，政策决策是以自我利益为主的决策者们谈判与妥协的政治过程，存在“一系列相辅相成的简易聚焦策略”。在决策中，决策者总是将前面所做的与后面要做作比较来完善政策，以现实情况为基础，不断一步步向外扩展。

该模型首先是由耶鲁大学政治学教授查尔斯·林德布洛姆（Charles Lindblom）提出来的。



## 渐进决策模型的程序

将分析限定在熟悉的与现状稍有差别的政策范围内（the Next Steep）

政策目标分析和政策价值分析需要经常互动  
注重的是纠正弊端而不是积极革新的目标  
准备一系列的失误、进行不断修正的尝试  
对每一项方案的选择只考虑其中部分结果

# 参与者谈判：延续现有的资源分配格局

