

中图分类号 :D601 文献标识码:A 文章编号:1009-3176(2018)02-054-(12)

间断—均衡理论： 探究政策过程中的稳定与变迁逻辑*

李文钊

(中国人民大学 北京 100872)

摘要：间断—均衡理论是由弗兰克·鲍姆加特纳和布赖恩·琼斯于1990年代提出，他们试图从议程设定理论出发，结合政策图景和政策场所的互动，同时解释政策过程中稳定和变迁问题。与其他政策过程理论相比，间断—均衡理论的一个最重要的特点是在保持内核不变的同时，一直在演进和发展过程之中。这也使得间断—均衡理论的概念性框架没有达成共识，不利于合作研究和持续理论发展。本文试图对间断—均衡理论不同发展阶段的研究成果进行系统总结，提出一个整合的框架结构图。通过将认知、过程和制度进行有机结合，我们认为作为一个整合的间断—均衡理论，可以从行为模型、政治制度和政策图景、随机过程、正反馈和负反馈机制、核心命题、研究方法等六个方面进行阐述。间断—均衡理论的整合框架的提出，有利于该研究的传播、检验、交流、对话、发展和中国应用。

关键词：间断—均衡；不成比例信息处理模型；随机途径；一般间断假设

间断—均衡理论 (Punctuated Equilibrium Theory, PET) 是由弗兰克·鲍姆加特纳 (Frank R. Baumgartner) 和布赖恩·琼斯 (Bryan D. Jones) 于1990年代提出，他们试图从议程设定理论出发，结合政策图景 (Policy Images) 和政策场所 (policy venues) 的互动，同时解释政策过程中稳定和变迁问题。此后，他们进一步将间断—均衡理论发展成为一般性间断假设 (the General Punctuation Hypothesis)，认为间断—均衡广泛地存在于政治过程之中，讨论注意力分配 (attention)、框架效应 (frame)、信息处理 (information processing) 和政策扩散 (policy diffusion) 中蕴含的间断—均衡现象，并发展了基于“不成比例信息处理”模型 (Disproportionate information-processing) 的注意力政治学和信息政治学，这为议程变化和政策变迁建立更为微观的理论基础^{[1][2][3]}。

间断—均衡理论的概念性框架及其核心构成要素并没有达成一致性的意见，这也可能与间断—均衡理论本身一直处于演进中有很大关系^[4]。为此，本文试图对间断—均衡理论不同发展阶段

* 本文系中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)项目成果(17XNA006)。

收稿日期:2017-12-11

作者简介:李文钊 男 (1979-) 中国人民大学公共管理学院公共财政与公共政策研究所副教授

的研究成果进行系统总结,提出一个整合的框架结构图,以利于间断—均衡理论研究的传播、检验、发展和中国应用。通过将认知、过程和制度进行有机结合,我们认为作为一个整合的间断—均衡理论,可以从行为模型、政治制度和政策图景、随机过程、正反馈和负反馈机制、核心命题、研究方法等六个方面进行阐述。

一、间断—均衡理论 :一个整合的框架结构图

对于一个成熟的政策过程理论,它至少需要处理如下四个问题:是什么?怎么样?为什么?有什么影响?与其他政策过程理论相比,间断—均衡理论的一个最重要的特点是在保持内核不变的同时,一直在演进和发展过程之中。其理论内核认为政策过程中遵循较长时期的稳定和突然的变迁,这些变迁采取非连续(disjoint)和剧烈变化方式(dramatic shifts),借鉴演化生物学理论将这一模式称之为“间断—均衡”,这也是对政策变迁过程和规律的描述,为理解政策过程提供了一个新的视角。“间断—均衡”理论的不同方面和主张,可以分别按照这四个问题展开(见图1)。

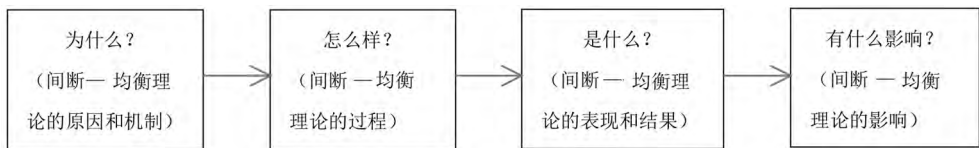


图1: 间断——均衡理论的研究主题

(来源:作者自制)

间断—均衡理论在1993年提出时,它重点关注政策过程中是否存在间断—均衡现象的问题。为此,鲍姆加特纳和琼斯^[5]通过民用核电、杀虫剂等典型案例的研究,描述政策领域中呈现的间断—均衡模式,并将这一结果模式归结为政策图景和政策场所的互动。随着研究的深入,鲍姆加特纳和琼斯试图为间断—均衡理论建立更为一般的微观理论,并讨论间断—均衡理论对于政府的影响。于是基于有限理性,他们提出了“不成比例信息处理”模型,认为个人在进行信息处理时,总是会过高或过低反应。对于间断—均衡理论的影响,它考虑不成比例信息处理模式及其间断—均衡现象会对官僚组织产生什么样的影响?官僚组织如何应对间断—均衡现象?鲍姆加特纳和琼斯^[6]提出信息政治学,发展更为一般的政府信息处理模型时,就是讨论间断—均衡的影响。

根据对间断—均衡理论演进过程和主要内容的分析,我们可以将间断—均衡理论的核心要素划分六部分:政策选择的行为模型、政治制度和政策图景、随机过程、正反馈和负反馈机制、一般间断假设、研究方法(见图2)。政策选择的行为模型构成了间断—均衡理论的微观机制,其核心是“不成比例信息处理”模型。政治制度和政策图景构成了间断—均衡理论的约束条件和激励机制,一方面政治制度和政策图景会起到“摩擦”(friction)作用,它会阻止议程进入,另一方面它是推动议程设立和政策变迁的激励因素。随机过程是对复杂的注意力分配、议程设置和政策变迁过程的描述,它是“不成比例信息处理”模型在政策过程中呈现形式。正反馈和负反馈机制分别会强化或弱化政策过程中稳定与变迁,构成了一个完整的循环系统。一般间断假设是对整体政策过程结果的设想和假设,它是随机过程的产物,上述所有因素所导致的结果就是一般间断。研究方法是保证命题和假设得以被验证的基础,它是研究结论科学性的保证。

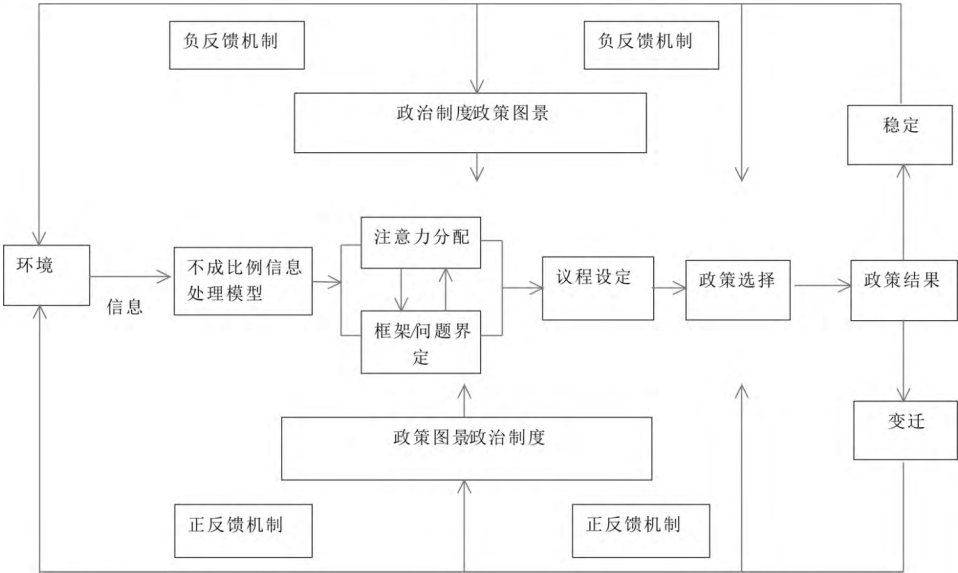


图2: 间断—均衡理论的概念性框架
(来源: 作者自制)

二、不成比例信息处理 : 间断—均衡理论的行为模型

间断—均衡理论建立在西蒙提出的有限理性基础之上，它强调个人和组织在选择时会受到认知和情感影响,这使得选择只可能是意图理性而非完全理性。有限理性的思想使得鲍姆加特纳和琼斯认为应该为政策选择建立行为模型,于是他们提出了“政策选择的行为模型”(A Behavior Model of Policy Choice)的思路,并将这一行为模型作为间断—均衡理论的微观基础^[7]。在构造政策选择的行为模型中,他们基于个人决策的行为模型(A Behavior Model of Individual Decision Making)和组织选择的行为模型(A Behavior Model of Organizational Decision Making),提出了基于信息的不成比例信息处理模型,这一模型构成了整个间断—均衡理论的微观基石^[8]。

应该说,前面两个模型基本上是对有限理性的重述,而不成比例信息处理模型则体现了他们的理论创新。该模型挑战了理性选择模型中“成比例信息处理模型”,该模型认为:“系统中将会存在对来自环境的输入进行持续监测。决策也会随着环境变化进行成比例调整。问题将会直接根据他们的严重性成比例界定,解决方案也会根据他们解决问题的效率进行排列。这将是一个完全成比例的过程(a Fully Proportionate Process):回应中任何变化规模将会与来自环境信号中任何变化规模成比例”^[9]。但是由于个人和组织原因,他们在处理来自环境的信息时通常是遵循“不成比例信息处理”模型,其中注意力分配不成比例最严重,当然在问题界定和方案提供中也会存在不成比例信息处理现象。为了进一步刻画不成比例信息处理模型,讨论这一模型对注意力分配的影响,鲍姆加特纳和琼斯^[10]发展了从信息到注意力分配的隐含指数模型(The Implicit Index Model)(见图3)。

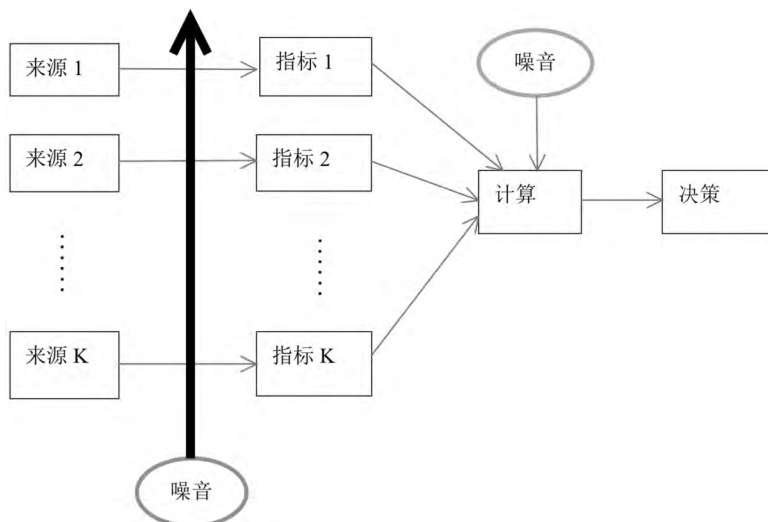


图3: 隐含指数模型: 从不同来源整合信息

图3的左边是不同来源的信息, 以及这些信息所产生的不完善指标, 右边是决策者收到信息之后对不同来源信息进行整合, 然后做出决策。在这一过程中, 有两个点可能存在噪音, 一个是从信息来源转化为指标的过程, 另一个是对不同指标进行整合的过程。隐含指数模型是不成比例信息处理模型的具体化, 它进一步阐述了不成比例信息处理模型的具体运行过程, 以及导致不成比例信息处理的原因。它认为决策者进行决策时会遵循非线性逻辑, 只有当决策者将一些紧急或急迫的新指标带入指数中, 才可能推动政策变迁, 而一旦一些指标此前已经被知晓则只会进行渐进调整。除了指标类型会导致不成比例信息处理之外, 对于指标的解释也会导致不成比例信息处理。

三、政治制度和政策图景: 间断—均衡理论的结构基础

政治制度和政策图景就代表了政策过程的结构基础, 前者是政策行动的场所, 后者是有关政策的价值和信仰, 政策变迁是政治制度和政策图景互动的结果^[11]。对于试图维持政策现状的人员而言, 他们一方面通过限制政策行动的参与人员数量, 另一方面通过树立政策的“正面形象”来实现“政策垄断”的目的, 通过政治制度和政策图景的相互作用建立政策子系统。只要政策子系统一直维持稳定和不被打破, 议题和对议题的理解就不会发生变化, 现有政策就会维持原状。对于希望改变政策现状和推动政策变迁的人员而言, 他们也可以通过向不同政策场所推销他们的议题, 或者通过树立不同的政策形象来实现政策变迁。

政治制度为政策行动提供了“场所”(Venues), 它是由机构和决策规则构成。鲍姆加特纳和琼斯认为, “社会中有一些机构或集团, 它们拥有相关议题决策的权威, 我们称之为‘政策议定场所’。政府议定场所可能是垄断的也可能是分享的, 也就是说, 同一个议题可能同时归属好几个机构管辖, 也可能只归属于众机构中的某一个单一机构领域”^[12]。对于政治制度在政策行动中作用, 琼斯等^[13]有一个清晰定义, 他们认为政治制度(Political Institutions)将一系列输入转化为产出, 这些输入包括变化的偏好、新参与者、新信息和对以前信息的突然关注等。由于分工和专业化原因, 所有国家基本上存在多样性的“政策场所”, 他们是以不同机构名称呈现。以美国为例, 包括联邦政府、国会、司法、联邦机构、独立管制机构、地方政府等, 正是多样性政策场所存在, 使得政策场所具备购买场所的性质(Venue Shopping), 不同政策行动者可以在不同政策场所进行游说。对于作为政策场所的政治制度而言, 他们通常会为政策行动增加制度成本(Institutional costs)和制度摩擦力(Institution friction)

tion),给政策变迁增加难度。鲍姆加特纳和琼斯指出:“为了对变化的环境进行反应,决策系统在制定决策时需要承担四种成本:决策成本(Decision Costs)、交易成本(Transaction Costs)、信息成本(Information Costs)和认知成本(Cognitive Costs)”^[14]。决策成本是达成协议而产生的成本,交易成本是协议达成之后执行协议的成本,信息成本是获取与决策有关的信息而导致的搜寻成本,认知成本是由于人类信息处理有限性而导致的成本。在这些成本中,信息成本和认知成本是所有决策系统都需要面临的问题,而决策成本和交易成本受到决策规则和程序的影响,它们又被称为“制度成本”。

政策图景构成了政策行动的“观念结构”,它为政策存在提供了合法性基础,也是对政策存在的理由进行一种观念层面辩护。对于政策图景,鲍姆加特纳和琼斯给出了一个简单定义,即“一个政策是如何被理解和讨论的”^[15]。政策图景是经验信息(empirical information)和情感呼吁(emotive appeals)的混和,它是基于事实的价值判断。因此,每一个政策图景至少包含着两个构成要素:经验性的和评价性的。经验性内容构成了政策图景的基本事实,它涉及政策的描述性内容,评估性内容则构成了政策图景的语调(Tones),它是以简单的和符号性词汇来进行概括,涉及政策的规范性内容。由于不同群体和人员会关注公共政策的不同事实维度,并且会对不同事实维度给出不同评价,这使得不同群体对于同一公共政策会有不同的政策图景。即便人们关注公共政策的同样事实维度,也可能给出完全不同的评价。这意味着同样一个公共政策可能会存在多个维度的政策图景,政策的赞成者会关注其中一个维度的政策图景,而政策的反对者则关注另外一个维度的政策图景,这些不同政策图景之间存在竞争关系。因此,政策垄断的建立与维护,总是与支持性的政策图景联系在一起,并且这些支持性的政策图景常常也是正面政策图景。一旦政策图景从正面形象向负面形象转变,这使得政策的反对者可能会有机会利用负面政策图景对现有政策进行攻击,从而促进议程建立和政策变迁。鲍姆加特纳和琼斯^[16]曾经就民用核电政策图景的变化进行了分析,民用核电从经济进步的政策图景向危险和环境破坏的政策图景转化,这直接导致了美国民用核电政策的变迁。鲍姆加特纳等^[17]在《死刑的下降和无辜者的发现》一书中,就讨论了美国人关于死刑政策的政策图景变化,这一变化主要是通过“发现无辜者”(the Discovery of Innocence)导致了公众意见的历史性转变,以及这一转变随之带来了整个国家司法机构对于死刑的减少使用。对于政策图景的形成,通常也称之为框架效应(Framing)。罗兹和鲍姆加特纳^[18]就讨论了贫穷的框架建构过程,这使得对于穷人从一种积极和乐观的正面政策图景向一种消极的负面政策图景转变,这些转变使得贫穷的归因转变,也使得美国政府在穷人方面的支出减少。

四、随机过程模型:间断—均衡理论的运行机制

信息处理途径是间断—均衡理论关注决策过程的主要视角,它认为决策过程是一个信息处理的过程,信息在决策过程中发挥着关键而重要的作用。琼斯等^[19]甚至认为间断—均衡理论只是一般性政府信息处理理论的一个特例和表现形式,提出了政策变迁的信息处理理论(An Information Processing Theory of Policy Dynamics)。信息的优先性(Prioritization of Information)和信息供给(Supply of Information)是政府信息处理理论的两个核心构成要素,前者涉及对信息的注意力分配,后者涉及信息来源。以不成比例信息处理模型为基础,间断—均衡理论发展了政策过程的随机模型,来对“决策黑箱”进行解剖。

通过区分“系统与环境”,间断—均衡理论尤其重视系统内部结构在政策过程中作用,认为信息输入(Input)、系统内部动态逻辑(Internal Dynamics)和政策产出(Output)三者互动成为理解“决策黑箱”的关键变量。对此,鲍姆加特纳和琼斯指出:“政策变迁的信息处理途径强调政策制定过程中内部因素和来自政治与经济环境中外部事件的互动。渐进主义模型的错误在于它忽略了外部事件

对组织过程的反射,这些组织过程是政策选择赖以存在的基础。那些关注外部力量对政策变迁影响的研究则忽略了内部动态机制在应对外部事件反应中作用。”^[20]。

为了论证不同信息处理模型所导致的政策选择结果,尤其是要对不同理论假设进行检验,首先需要政策变迁这一结果变量进行测量。在对政策变迁进行测量时,间断—均衡理论主要是从时间序列(Time Series)或者变迁分布(Change Distribution)来描述变迁模式(Patterns of change)。时间序列简单跟踪某一感兴趣的变量随着时间变化图,如国防支出的时间序列图。变迁分布则是将一个时间到另一个时间变化(Period-to-Period)找出来,将其放在一个变化比率和频次的分布图中。这样,就可以从直观上观察,有哪些大的变化?有哪些小的变化?哪些是处于稳定,哪些是处于变迁?对于政策变迁分布,可以直接计算结果之间差异,也可以计算比率差异。以政府预算为例,直接计算结果差异意味着本年度与上一年度之间在预算方面的差值,而计算比率差异则是本年度与上一年度之间差值占上一年度预算的比率,正值代表增长率,负值代表减少率。

从信息处理途径来理解政策过程,解开“决策黑箱”,就需要将政策结果变迁与决策过程联系起来,间断—均衡理论提出了三种有竞争力的理论模型来描述决策过程与政策变迁结果之间的内在联系。第一种理论模型是传统的渐进主义模型,决策者通过对现有政策的渐进调整来实施政策变迁,最具有代表的应用领域是预算分配,该模型主张决策在面临复杂性和不确定性环境之下,基于有限理性,按照标准操作程序(Standard Operational Procedure, SOP)进行决策,这些决策规则也是渐进的。对于这种模型之下的政策变迁模式,鲍姆加特纳和琼斯^[21]指出:“理解的关键点是渐进过程将会不可避免导致结果变迁呈现正态分布。同样,反过来:任何政策变迁的正态分布必须是由渐进过程所产生。”第二种理论模型是作为渐进模型的更新版的成比例信息处理模型(Proportionate Information-Processing as Updating in the Incremental Model),与渐进模型忽略环境不一样,它强调系统通过针对环境信号进行成比例反应,即信息处理与问题严重程度成正比。一旦决策者能够根据经济和社会环境变化对现状进行更新,渐进模型和成比例信息处理模型两者之间没有显著性差异。于是,鲍姆加特纳和琼斯^[22]得出了如下推论:“通过对来自环境信号成比例应对来对渐进决策进行更新,这最终会导致政策变迁呈现正态分布”。第三种理论模型是鲍姆加特纳和琼斯提出的不成比例信息处理模型,他们认为人们在面对信号时会过度警觉(Alarmed Discovery)或过度恐慌(Panic),这使得政策变迁结果分布不会呈现正态分布。对此,鲍姆加特纳和琼斯^[23]指出:“他们会呈现尖峰态分布(leptokurtic)。政策选择中的尖峰态分布是选择过程中不成比例的主要指标。”最后一个理论模型所描述的政策过程,又被称之为随机过程,该过程重视随机性和不确定性发挥的重要作用,并且从系统层面讨论政策变迁结果的分布。

对于随机过程模型而言,它非常重视三种自我强化过程(Self-reinforcing Processes),即瀑布效应(Cascades)、筛效应(Sieves)和摩擦效应(Friction)。瀑布过程是指一种正反馈发挥主导作用的过程,它强调每一个变化会产生更大变化。筛过程是指决策者对决策过程实施更为严格限制的过程,增加限制会排除一些限制的可能性,而一旦调整发生时,就会产生离现状更大的变迁。摩擦过程是指制度阻碍变迁,但是一旦这些阻碍被克服,就会产生较大“跳跃”式改变。所有这三个过程,最终都会产生尖峰态分布。随机过程是复杂性(Complexity)的表现形式,复杂性意味着系统中不同要素之间存在较大相互依赖性,复杂性结果不会以正态分布方式展现,而是一个厚尾性分布(Fat-tailed Distribution),这主要是因为事件之间不是相互独立的,而是具有较强的相互依赖性。这三个过程构成了随机过程处理复杂性的三种机制,这三种机制可能同时出现,也可能不同时出现,但是他们可以解释复杂性情景之下政策变迁。

五、正反馈和负反馈：间断—均衡理论的反馈机制

正反馈机制和负反馈机制是间断—均衡理论的重要组成部分之一，它们分别对应政策选择的稳定与变迁，起到对稳定与变迁的强化作用，也是解释稳定与变迁的重要机制。鲍姆加特纳和琼斯^[24]在编辑《政策动态》(Policy Dynamics)一书时，就在第一章中专门阐述了正反馈机制和负反馈机制在政治科学和政策过程中的角色和作用，他们将反馈机制与很多理论模型联系在一起，并且讨论了不同理论模型背后所包含的反馈机制。对此，他们指出：“总体而言，政治系统共享负反馈和正反馈过程的一些共同特点，尽管这两个过程不同可能对同一议题发挥作用”^[25]。这意味着，政策过程同时包含着稳定与变迁的双重特点：一方面政策过程有时候抵制变迁，遵循标准操作程序，按照共识原则，很少引起公共注意，将政策制定过程局限于政策子系统；另一方面政策过程有时候会快速变化，新问题进入议程，政府采取新的政策，公众也会对这一议题给予足够关注，政策制定过程从政策子系统进入宏观政治领域。从图2可以看出，正反馈机制和负反馈机制将政策过程划分为两个子系统，负反馈机制与政策稳定联系在一起，它是政策稳定的形成机制，正反馈机制与政策变迁联系在一起，它是政策变迁的形成机制，不同机制与不同政策结果之间具有相互强化的作用。

负反馈系统包含着自我平衡系统(Homeostatic)或自我纠正机制(Self-correcting Mechanism)，它是一种促进均衡的系统。对于负反馈系统的关键内容，鲍姆加特纳和琼斯有过十分精确的阐述，他们认为：“负反馈系统的关键要素很简单，它对来自于环境的任何变化采取抵消而非强化的应对措施”^[26]。例如，任何国家央行在实施货币政策对经济进行调控时，会采取负反馈机制，当经济过热时，会提高利率，当经济萧条时，会降低利率，从而实现反周期操作，这种反周期操作就是一种负反馈机制。在对很多国会和官僚行为模型进行分析之后，鲍姆加特纳和琼斯^[27]指出：“几乎所有制度行为模型总会涉及收益递减这一关键要素，这主要是因为它是均衡分析的必要组成部分之一。”此外，有限理性、渐进主义和行政行为都会涉及负反馈系统，负反馈系统是政策子系统运行的基础。因此，对于负反馈系统在政治过程和政策过程中作用，鲍姆加特纳和琼斯进行了总结和归纳，他们强调：“负反馈系统作为一种机制，它可以发挥如下作用：诱发公共政策的稳定与渐进主义模式；他们是大部分官僚行为模型、政策子系统运行、利益集团多元主义概念、民主僵局模型和其他政策过程突出观点的基础”^[28]。一旦政策反馈系统和政治制度、政策图景有机结合，这会使得一项公共政策能够持续几十年维持不变。杰夫·沃沙玛和豪恩·斯托尔^[29]就讨论了美国农业政策子系统如何通过负反馈系统来抵制政策变迁，不让民权维度影响农业政策的制定过程。

正反馈系统包含着自我增加机制，它是强化而不抵消一种趋势。与负反馈过程相比，正反馈过程是变幻无常的、易变的和不稳定的状态。马太效应(Matthew Effect)是正反馈机制的典型例子，“凡有的，还要加给他，叫他多余”，“没有的，连他所有的也要夺走，关进监牢里”，它强调好的愈好，坏的愈坏，多的愈多，少的愈少的一种现象。很显然，这是一种正反馈机制。正反馈系统在经济和金融领域表现突出，它也是泡沫和萧条的作用机制。对此，鲍姆加特纳和琼斯指出：“大量的工作标准，包括铁路轨距、电气插头和其他熟悉项目，都展示了一些共同特征：在技术领域比作出正确决策更重要的是：一个人只想做出其他人也做出类似的选择，这样方便物品能够被更容易地分享”^[30]。抵消趋势是负反馈，与趋势同行甚至强化趋势则是正反馈。在政治过程中，有两种机制可以促进正反馈的形成。一种是模仿机制(Mimicking Models)，一个人会观察其他人行动，并且根据其他人行动来采取自己的行动。这意味着，一旦达到某种临界(Critical Mass)和阈效应(Threshold Effect)，某种行为就会出现自我强化从而成为一种流行或趋势。另一种是序列信息处理(Serial Information Processors)，当人们从一种注意力转向另一种注意力时，他们会迅速改变自身的行为。这意味着，一旦人们开始关注

某一议题,或者同一议题的不同维度,这个时候会出现自我强调现象,从而导致更多人关注,推动政策变迁。

六、一般间断假设：间断—均衡理论的核心命题

鲍姆加特纳和琼斯对于间断—均衡理论的一个重要发展是从**间断—均衡假设 (Punctuated Equilibrium Hypothesis)**发展到**一般间断假设 (General Punctuation Hypothesis)**,将**间断—均衡理论**扩展到对整个政治过程的分析,而不是局限于政策子系统的分析,这也使得**间断—均衡理论成为重要的政治理论之一**。尽管如此,一般间断假设与间断—均衡假设共享基本分析逻辑和框架,将认知模型和制度规则作为解释间断—均衡的主要变量,从注意力分配的视角出发,关注他们对整个政策过程和政治过程的影响,并且通过对适应范围进行了扩大,以增加理论的外部有效性 (External Validity)。

在《注意力政治学：政府是如何对问题优先性排序的？》一书中,琼斯和鲍姆加特纳提出了他们所倡导的一般间断假设的三个基本命题,即人类决策的间断性、正式规则导致的间断性、以及决策和正式规则相互作用导致间断性的程度存在不同差异。对于这三个基本命题的具体内容,他们指出:“整本书中我们将详细阐述三个基本论断。**第一,涉及人类决策的所有分布都会展现稳定和间断的模式。第二,治理政策制定过程的正式规则的运行也会导致间断,这些正式规则是美国民主所具有的制约和均衡特征。第三,决策的认知属性和正式规则与程序的互动会使我们能够对间断的严重性进行排序,从最少的间断性(正式规则不是限制性的,否决群体没有被赋予权力)到最多的间断性(正式程序会放大间断性)**”^[31]。

很显然,琼斯和鲍姆加特纳所讨论的这三个基本命题都包含着因果关系,它们分别阐述了间断—均衡的表现及其原因。从图2的间断—均衡理论的框架结构图看,这三个基本命题分别讨论了认知、制度和两者之间相互关系对间断—均衡的影响。如果将前面对不成比例信息处理模型、随机过程、政治制度等变量的考虑,将结果呈现的间断—均衡与导致这一结果的原因区分,将认知层面与制度层面进行区分,就可以将上面三个命题形成六个基本命题,这些命题构成了一般间断假设的主要内容(见表1)。

表1：一般间断假设的基本命题

	结果	过程
认知	H1: 人类决策分布命题	H2: 不成比例信息处理命题
制度	H3: 制度产出分布命题	H4: 随机过程模型
认知/制度交互影响	H5: 间断差异性分布命题	H6: 制度差异性命题

(来源:作者自制)

H1(人类决策分布命题):人类决策的结果分布(Distribution)会呈现间断—均衡模式,并且会以尖峰分布形式展现。

H2(不成比例信息处理命题):由于人类在信息处理过程中会采取不成比例信息处理模型,这使得人类决策结果和产出以间断—均衡模式展现,并呈现尖峰分布状态。

H3(制度产出分布命题):处理复杂问题的人类决策机构(制度)的产出变化分布会呈现正向尖峰(Positive Kurtosis)分布状态。

H4(随机过程模型):由于制度成本的摩擦力作用,政策制定过程和政治过程会展现随机过程的特点,这种随机过程是间断—均衡的理论基础。

H5(间断差异性分布命题):**决策的认知属性和正式规则与程序的互动会使得不同机构的间断**

性存在差异性,从最少的间断性到最多的间断性存在不同等级序列。

H6(制度差异性命题):制度施加更多的摩擦力,它的产出分布会呈现更大的尖峰分布状态。

七、多样性的研究方法 :间断—均衡理论的科学基础

在论证作为随机过程的政策过程和这一过程所产生的稳定与变迁结果时, 间断—均衡理论使用了案例(Case Studies)、定量(Quantitative Methods)、仿真(Simulations)和类比(Analogy)等多种研究方法,这也是政策过程研究中少有的方法论创新(见表2)。研究方法是研究结论的合理性和有效性的重要保障,研究的科学性主要是通过方法的科学性来得以体现。间断—均衡理论通过将政策选择区分为“过程和结果”两个部分,分别对政策选择的过程和结果进行深入研究,让我们更好地理解政策选择的间断—均衡模式,以及这一模式产生的原因。与其他政策过程理论相比,间断—均衡理论在研究方法中有较多创新。除了使用较为常用的案例研究方法之外,间断—均衡理论在应用定量方法和仿真等前沿方法方面有较多创新。

表2 间断—均衡理论的多样性研究方法

研究问题 研究方法	过程 (信息处理、不成比例信息处理和随机过程)	结果 (稳定与变迁,间断—均衡模式)
案例研究	议程动态变迁 ^[32]	美国民用核电 ^[33] 死刑政策 ^[34]
定量研究	注意力分配 ^[35]	预算变迁的结果分布 ^[36] 美国政治制度的间断研究 ^{[37][38]}
仿真研究	不成比例信息处理的仿真制度摩擦力的动态仿真 ^[39]	尖峰态分布的仿真 ^[40]
类比研究	生物学演化过程 ^[41] 地震(Earthquakes)和沙堆(Sandpiles)的形成过程	生物学演化结果 ^[42] 地震和沙堆

(表格来源:作者自制)

案例研究既是间断—均衡理论早期论证其研究结论的一个重要方法,也是其一直非常重视的研究方法之一。早在1991年,鲍姆加特纳和琼斯^[43]发表《议程变迁与政策子系统》的论文时,他们就以美国民用核电为例,讨论民用核电的“政策图景”在美国的变迁过程,以及这一变迁对政策变迁的影响。而他们最有影响力的著作《美国政治中议程与不稳定性》也基本上是以案例研究为主,讨论了吸烟、城市事务和汽车安全等事项的演变过程。此后,鲍姆加特纳^{[44][45]}非常重视政策图景的作用,并以美国的死刑政策和贫困政策为例,讨论了美国人对这两个问题的“政策图景”变迁过程,以及这一变迁过程的政策意蕴。

定量研究是间断—均衡理论采用的另外一种重要方法,它主要应用于对美国预算问题和美国政治制度的研究,强调预算领域和政治制度中呈现间断—均衡的特征。其中,对于美国国会预算变迁的研究,开创一种基于间断—均衡理论的新预算理论^{[46][47]}。鲍姆加特纳和琼斯认为预算理论之所以没有生产出来主要是因为它不能够产生,其主要理由是:“预算过程是整个政策过程的一部分,没有一个政策过程理论就不可能产生一个真正的预算理论”^[48]。通过引入年度预算变化比率的概念,鲍姆加特纳、琼斯和楚尔^[49]分别从宏观和领域的角度讨论了美国预算年度变化的中位数(Median)和平均数(Average),他们发现在宏观层面存在政策间断(Macro-Punctuations),而在各个领域也存在间断现象,当把所有领域的预算变化比率放在同一个表格时,就会呈现尖峰分布的状态。此外,美国政治制度也存在间断—均衡现象,也符合尖峰分布状态。

仿真是间断—均衡理论尝试使用的最前沿研究方法之一,它主要是利用人工智能通过仿真的

途径来对政策过程和结果进行模拟。琼斯和鲍姆加特纳^[50]分别对成比例信息处理模型、不成比例信息处理模型、一般成本结构模型和制度摩擦力的动态变迁过程等进行了仿真,从而再现了基于间断—均衡理论的政策选择模型,证明了认知结构和制度成本是不成比例信息处理模型和随机过程的原因,它们的综合影响会导致政策变迁结果呈现尖峰分布状态,不同于正态分布状态。

类比是间断—均衡理论经常使用的一种重要研究方法,通过将生物科学和地理科学的发现应用于政策过程,让政策过程中政策变迁模式更易于理解。类比意味着将一个领域的知识移植到另一个领域,其前提是这两个领域具有较强的相似性。在对间断—均衡理论的理论基础的讨论中,就指出过间断—均衡理论中“间断—均衡”一词是对生物演化学的借鉴^[51]。间断—均衡理论还借鉴了自然科学的思想,尤其是地球物理学的思想,将间断—均衡看作是一个地震过程。从地震的分布看,绝大部分都是较小的地震,很少的中等程度地震,相对比较多的较大程度的地震,地震的分布状态也呈现尖峰分布。地震的频率与地震的大小存在幂函数关系(Power Function),这一发现又被称为古登堡—里克特定律(the Gutenberg-Richter Law)^[52]。此后,有学者根据这一发现,给出了解释,形成了板块结构法。板块结构学认为地球的外壳是由主要部分或板块构成,这些不同板块之间会相互作用,它可以解释地球的漂移,也可以解释地震。鲍克^[53]提出了沙堆模型(Sandpile Model),该模型强调如果我们有一堆沙在平直表面,对沙堆持续沙滴,一次一粒,持续观察沙堆对沙滴的反应,沙堆并不会对每一粒沙进行反应,但是山崩仍然会发生。沙堆模型也符合间断—均衡原理,一粒沙并不能够改变什么,持续的沙滴最终会导致系统破坏,发生雪崩现象。

参考文献:

- [1] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- [2] Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. **The politics of information: Problem definition and the course of public policy in American** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2015.
- [3] Eissler, R., Russell, A., & Jones, B. D. The Transformation of Ideas: The Origin and Evolution of Punctuated Equilibrium Theory [A]. In Peters, B. G., & Zittoun, P. (Eds.). **Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives** [C]. UK: Palgrave Macmillan, 2016.
- [4] Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing [J]. **Policy Studies Journal**, 2012, 40(1), 1–20.
- [5] Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. **Agendas and instability in American politics** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- [6] Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. **The politics of information: Problem definition and the course of public policy in American** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2015.
- [7] Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. A model of choice for public policy [J]. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2005,15(3): 325–351.
- [8] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005, pp. 33–54.
- [9] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p43.
- [10] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p59.
- [11] Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. **Agendas and instability in American politics** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- [12] 弗兰克·鲍姆加特纳, 布赖恩·琼斯. 美国政治中的议程与不稳定性[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011, 第29页。
- [13] Jones, B. D., Sulkin, T., & Larsen, H. A. Policy punctuations in American political institutions [J]. **American Political Science Review**, 2003, 97(1), 151–169.
- [14] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p151.
- [15] Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. **Agendas and instability in American politics**, 2nd edn [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2009, p25.

- [16] Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. **Agendas and instability in American politics**, 2nd edn [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- [17] Baumgartner, Frank R., Suzanna L. De Boef, and Amber E. Boydstun. **The decline of the death penalty and the discovery of innocence** [M]. New York: Cambridge University Press, 2008.
- [18] Rose, M., & Baumgartner, F. R. Framing the poor: Media coverage and US poverty policy, 1960–2008 [J]. **Policy Studies Journal**, 2013, 41(1), 22–53.
- [19] Workman, S., Jones, B. D., & Jochim, A. E. Information processing and policy dynamics [J]. **Policy Studies Journal**, 2009, 37(1), 75–92.
- [20] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p127.
- [21] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p123.
- [22] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p132.
- [23] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p135.
- [24] Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (Eds.). **Policy dynamics**[C]. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- [25] Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (Eds.). **Policy dynamics**[C]. Chicago: University of Chicago Press, 2002, p7.
- [26] Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (Eds.). **Policy dynamics**[C]. Chicago: University of Chicago Press, 2002, p9.
- [27] Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (Eds.). **Policy dynamics**[C]. Chicago: University of Chicago Press, 2002, p12.
- [28] Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (Eds.). **Policy dynamics**[C]. Chicago: University of Chicago Press, 2002, p6.
- [29] Worsham, J., & Stores, C. Pet Sounds: Subsystems, Regimes, Policy Punctuations, and the Neglect of African American Farmers, 1935–2006[J]. **Policy Studies Journal**, 2012, 40(1): 169–190.
- [30] Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (Eds.). **Policy dynamics**[C]. Chicago: University of Chicago Press, 2002, p18.
- [31] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005, pp.19–20.
- [32] Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. **Agendas and instability in American politics** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- [33] Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. Agenda dynamics and policy subsystems [J]. **The journal of Politics**, 1991, 53 (4): 1044–1074.
- [34] Baumgartner, Frank R., Suzanna L. De Boef, and Amber E. Boydstun. **The decline of the death penalty and the discovery of innocence** [M]. New York: Cambridge University Press, 2008.
- [35] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- [36] Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & True, J. L. Policy punctuations: US budget authority, 1947–1995 [J]. **The Journal of Politics**, 1998, 60(1): 1–33.
- [37] Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & Talbert, J. C. The destruction of issue monopolies in Congress [J]. **American Political Science Review**, 1993, 87(3): 657–671.
- [38] Jones, B. D., Sulkin, T., & Larsen, H. A. Policy punctuations in American political institutions [J]. **American Political Science Review**, 2003, 97(1): 151–169.
- [39] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- [40] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- [41] Eldredge, Niles, and Stephen Jay Gould. "Punctuated Equilibria: An Alternative to Phyletic Gradualism [A]." In ed. Thomas J. M. Shopf. **Models in Paleobiology** [C]. San Francisco: Freeman, Cooper, 1972, pp. 82–115.
- [42] Eldredge, Niles, and Stephen Jay Gould. "Punctuated Equilibria: An Alternative to Phyletic Gradualism [A]." In ed. Thomas J. M. Shopf. **Models in Paleobiology** [C]. San Francisco: Freeman, Cooper, 1972, pp. 82–115.
- [43] Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. Agenda dynamics and policy subsystems [J]. **The journal of Politics**, 1991, 53 (4), 1044–1074.
- [44] Baumgartner, Frank R., Suzanna L. De Boef, and Amber E. Boydstun. **The decline of the death penalty and the discovery of innocence** [M]. New York: Cambridge University Press, 2008.
- [45] Rose, M., & Baumgartner, F. R. Framing the poor: Media coverage and US poverty policy, 1960–2008 [J]. **Policy Studies Journal**, 2013, 41(1): 22–53.
- [46] Breunig, C., & Jones, B. D. Stochastic process methods with an application to budgetary data [J]. **Political Analysis**, 2010, 19

(1): 103–117.

- [47] 朱春奎, 严敏, 陆娇丽. 公共预算决策中的间断均衡模型[J]. 公共管理与政策评论, 2012, (1): 78–89.
- [48] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p92.
- [49] Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & True, J. L. Policy punctuations: US budget authority, 1947–1995 [J]. **The Journal of Politics**, 1998, 60(1), 1–33.
- [50] Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. **The politics of attention** [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- [51] Eldredge, Niles, and Stephen Jay Gould. "Punctuated Equilibria: An Alternative to Phyletic Gradualism. [A]" In ed. Thomas J. M. Shopf. **Models in Paleobiology** [C]. San Francisco: Freeman, Cooper, 1972, pp. 82–115.
- [52] Jones, Bryan D., Frank R. Baumgartner, Christian Breunig, Christopher Wlezien, Stuart Soroka, Martial Foucault, Abel Francois, et al. A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis [J]. **American Journal of Political Science**, 2009, 53 (4): 855–73.
- [53] Bak, P. **How nature works: the science of self-organized criticality** [M]. New York: Springer Science & Business Media, 2013.

Punctuated Equilibrium Theory: Explaining the Stability and Change in Policy Process

Li Wengzhao

Abstract: Punctuated Equilibrium Theory (PET) was proposed by Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones in 1990s. They try to explain the dual policy processes of stability and change using the interaction of policy images and policy venues based on the agenda setting perspective. Compared with other policy process theories, one of the most important characteristics of PET is that it is on the process of evolution while keeping its core proposals. As for this reason, scholars have no common sense of the conceptual frameworks of PET, which impedes the cooperation and further theoretical developments. This article proposes an integrated framework of PET based on the researches of different periods. Focusing on the mutual interactions among the cognition, process and institutions, we address that the framework can be divided into six parts, namely behavior model, political institutions and policy images, stochastic process, negative and positive feedback, core propositions, and research methods. The integrated framework of PET will contribute a lot to the communication, discussion, testing, developments and its applications in China.

Keywords: Punctuated Equilibrium; Disproportionate Information-processing; the Stochastic Approach; General Punctuation Hypothesis

(责任编辑 方卿)