

认真对待民主治理中的注意力

——评《再思民主政治中的决策制定：
注意力、选择和公共政策》

王家峰^{*}

布赖恩·琼斯（2010）. 再思民主政治中的决策制定：注意力、选择和公共政策. 李丹阳译. 北京：北京大学出版社. 共 255 页.

管理学大师西蒙认为，在今天这个信息丰沛的时代，匮乏的将是注意力（Simon, 1971: 40-41），因而生意场上不可避免地将会爆发吸引注意力的“生死之争”。在琼斯教授看来，政治生活中同样也会存在着争夺注意力的竞争。因为“当政策制定者们的注意力不断变换时，政府的政策也紧跟着发生变化。”（中文版序言，第1页）因而，通过对民主政治过程中注意力及其配置的研究，就可以透视公共政策在现实中的制定及其变化情况，并因此了解民主政治的实际运作。由此，琼斯教授可谓为理解民主政治及其治理，开辟了一条新的分析路径，即所谓的“注意力驱动的政策选择模型”（Jones & Thomas III, 2013）。在这个模型中，民主政治的运作与公共政策的过程都被看作是由注意力来驱动的（Bryan, 2001: 145）。

一、民主：偏好聚合 vs. 信息处理

布赖恩·琼斯（Bryan D. Jones）是美国当代最为著名的政治科学家之一，

^{*} 王家峰，南京师范大学公共管理学院，副教授。

基金项目：国家社科基金青年项目“建设服务型政府与完善政府社会服务功能研究”（10ZCC022）、南京师范大学高层次人才科研启动基金项目“服务型政府的治理体制研究：有效性与回应性的重构”、江苏省优势学科。

笔耕不辍，著述等身。他的研究兴趣主要集中在政策过程、治理机制以及决策与组织行为等方面。在对政策议程以及决策模型的研究中，琼斯教授继承了西蒙的有限理性思想，并以稀缺的注意力为基础概念，详细地探讨了个人与组织的有限注意力如何影响了政策的选择与变化、机构的设计与变迁等问题，将人类行为与心理科学的研究成果引入了政治学的研究之中，从而对政治科学的研究做出了独特的贡献。这本《再思民主政治中的决策制定》一书，也被誉为对这一研究路径具有开创性的意义，其结论有改变人们看待政治问题方式的潜力（Maltzman, 1995）。这本书也因此获得政治心理学会最佳图书的“罗伯特·莱恩奖”以及国际政治科学学会所颁发的公共政策与行政最佳图书的“查尔斯·莱文”奖。在这部著作中，琼斯教授突出表达了有限的注意力及其变化是政策制定及其变迁的基本原因这一观点。

在传统的意义上，几乎所有的社会科学著作都会认为，偏好的传递对于民主政治具有基础性的意义。因为民主政治的特征就是对公民的选择作出一视同仁的回应（Dahl, 1971），民主政治运作的精髓就在于公民向政治精英表达偏好，而政治精英据此制订出与之相一致的政策。于是，政治就被视为一个偏好输入与政策输出的系统过程（Easton, 1965），对民主政治的大量研究就集中体现为，以回应性为主题探讨如何使政策产出与公民偏好保持一致（Manza & Cook, 2002）。因而，政治科学的理论主要关注的就是如何通过有效的公民参与方式，将公民对政策问题的偏好与政府管理的产出联系起来（Schumaker, 1975）。这已经成为对民主政治及其运作过程进行科学研究的主流方式。

在导论中，琼斯教授对上述以偏好为基础的传统研究提出了批评。他认为，社会选择理论的研究成果已经揭露了偏好传递视角的问题。阿罗的不可能定理显示，除非存在严格的限制性条件，否则没有哪种偏好集合机制能够产生均衡的政策方案。在实际的政策过程中，政策结果往往与偏好聚合的制度有关，在决定民主政治的政策选择过程中，重要的不是偏好，而是制度结构。正是出于对行为主义和理性选择理论研究成果的反思，“新制度主义”在民主政治的研究中开始兴起（彼得斯，2011：15）。但是，从目前有关制度结构的模型化研究来

看，结构虽然成了分析的焦点，但它仍然只是“被当作如天空一样固定的因素来对待”（第3页），并没有成功地整合到分析中去。

那么，有没有一种分析路径既能将结构作为分析的焦点，又能避免将结构视为固定不变的因素？琼斯教授认为，如果从信息处理的角度来理解民主政治中的决策制定，将会改变民主政治研究中的上述缺陷。而且这种研究路径，也没有将偏好的重要性完全排除在外。琼斯教授认为他所要提出的将是一个“能够整合信息处理和偏好最大化的模型”（第3页）。偏好聚合的路径之所以会有问题，是因为偏好一般在短期内较为稳定，因而无法解释公共政策的突然变化（Baumgartner & Jones, 1993）。但信息却能够对这种不稳定进行解释。信息具有“建构和设定的作用”（第4页），能够影响人们对问题的认识与理解。当信息发生了变化，问题会被重新架构起来，人们会从不同的角度来重新理解问题。这个时候虽然人们的偏好没有发生转变，但选择却会发生变化。因此，在理解个人的决策模型时，尽管偏好十分重要，但信息可能更为重要。信息虽然不能完全改变人们的偏好，但它的确可以改变人们的选择。

不仅如此，信息对于民主政治也非常重要。“信息的获得会人们重新框架化他们的决定”（第4页），通过对问题的重新框架化，政策有可能发生巨大的变化，从而改善了政治系统的治理绩效。因而“重新框架化在民主政治行为中特别重要”（第4页），它能够打破政策垄断从而推动政策子系统结构的变化，既能够消除体制上的偏见，也能够增强政治系统的问题解决能力。因此，对于民主政治而言，从信息处理的角度来看，就是如何设计政治系统的结构从而鼓励政体向重新框架化开放，同时又防止这种“认知转换”走向无秩序的歇斯底里。琼斯教授认为，分权但又存在一个积极的中央政府的政体，可能更能实现稳定而开放的重新框架化的目标，提升政治系统的问题解决能力。

二、以注意力为中心的个人决策

由于信息消费的是人们的注意力，因而在信息爆炸的年代，对信息的理解

不如转移到对注意力的理解上。信息是否能够发生作用，最终取决它是否被注意到。因此，信息分析路径实际上强调的不过是注意力与选择之间的关系。这实际上意味着对决策的研究要考虑到人类认知能力方面的限制。因而琼斯教授在这里研究策略就是，从个人决策的模型中引发对政治决策以及政治结构的重新理解。“人类决策的特点如何影响民主公共政策制定的行为？民主制度的结构和组织怎么引导政策制定者对议题的注意力？”（第3页）本书因此分为两大部分。在第一部分，琼斯教授主要着力于解释个人的选择模型，在这个模型中由于注意力的变化，人们的选择如何在偏好没有改变的情况下发生转变；在第二部分，琼斯教授进一步将基于注意力的个人选择模型与民主政治的政策制定联系起来，分析民主政治系统的运作特征及其意义。

在第一部分，琼斯教授首先提出一个日常可见的问题，那就是人们经常会改变之前的选择，也就是所谓的“选择倒转”。为什么会这样？一般的答案要么是人们改变了偏好，要么是存在着非理性的选择。但在人们的偏好没有变化也不存在非理性选择的时候，选择倒转仍会发生。这就存在着传统理论无法解释的“动态选择的悖论”。琼斯教授认为，要解释“动态选择的悖论”，只能从人们的注意力入手。人们的选择并不只是来源于偏好，也来源于语境，“偏好和语境的结合产生了选择”（第4页）。由于决策语境的变化人们的关注点发生了转移，先前以为重要的东西现在变得不重要了，而以前忽略的那些部分现在却变得重要或紧迫起来。这时候，人们就会做出与之前不同的选择。在第一章中，琼斯教授以西蒙的有限理性模型为基础，探讨了由于人类的认知局限性而造成的语境的重要性。他认为，人类的认知局限性所带来的真正困难是“决定一个复杂环境中的哪些方面是与决策任务有关”（第12页）。在选择复杂环境中与决策任务有关的方面，信息和注意力无疑发挥了决定性的影响。

偏好的变化往往是缓慢的，但选择的倒转与偏好的稳定之间并不冲突。问题在于对偏好的传统理解存在着局限性。在第二章中，琼斯教授将偏好区分为两种类型：以实际目标为中心的直接偏好以及更为关注目标根本属性的所谓“斯蒂格勒-贝克尔偏好”。两者之间的区别在于，前者的选择维度是单一的，

人们要选择的只是特定目标本身（如特定的政策或物品）；而后者的选择维度则是多维的，比如在购买汽车时可能要综合考虑油耗、舒适性以及“身份”等。通过将大多数的政策选择都视为“斯蒂格勒－贝克尔偏好”的选择，就可以在不改变人们偏好结构的情况下，来理解公众的政策选择。

首先，这为政策选择的不均衡提供了解释。由于存在着多维的属性，每个政策都会具有相互冲突的目标，因此通过偏好聚合的路径往往无法取得均衡。其次，这改变了对信息的看法。“斯蒂格勒－贝克尔偏好”具有多重的评价维度，当获得的信息发生变化时，议题会被重构，先前被忽略的评价维度会被激活从而获得重视，政策选择就会发生突变。再次，这意味着决策制定并不是单纯的“选择”过程，而是包含有“设计”与“建构”的过程。在“设计”与“建构”的过程中，信息都扮演了重要的作用。在这个意义上，从注意力的角度来理解政治过程中的动态选择就具有了合理性。

在第三章，琼斯教授进一步分析了注意力的概念，以及它在决策过程中的作用。决策者所面对的世界往往是高度复杂的，而人类的处理能力却是有限的。人们只能连续地处理问题，也就是一次考察一个方面。连续处理信息的特征决定了决策者在决策时，只能注意到环境的一个有限部分，而不能同时对行为的所有领域都给予注意。这就意味着注意力的配置会影响决策，决策过程从决策者决定注意什么时就已经开始。决策始于注意力实际上也意味着决策本身是被设计出来。决策者首先会确定“用于结构化决策的评价维度”（第54页），然后再确定关注问题的特定方面，而忽略那些在评价维度看来不重要的方面。这就是注意力的结构，它相当于一个“滤波器”，它会过滤掉问题情境中的一些属性。当注意力发生转变时，决策的评价维度就发生了变化，因而问题情境中以前被忽视的属性会变得突出起来，选择就会出现变化。

所以，在注意力这个概念里会发现两个重要的含义：一是注意力意味着选择性，决策者选择环境的某一方面进行处理；二是注意力意味着一种决策机制，通过注意力环境中的某个突出特征被带入决策结构，成为决策者偏好的对象。因此，政治分析中就会面临一个关键的问题，那就是“是什么使决策制定者关

注环境中那些被选择的部分而忽略的其他部分”？（第 62 页）换句话说，是什么东西引起人们的注意并将人们的注意力固定下来？在吸引和固定政治注意力方面，媒体发挥着重要的作用，它会改变看待社会问题的语境。而这种语境的改变，会使决策者重新看待环境中以前被忽视的方面所具有的价值，从而会改变了先前的选择。

在第四章中，琼斯教授利用美国国会议员在不同时段（不同语境）对越级碰撞机的投票结果，验证注意力模型的有效性。在超级碰撞机的项目中，选择的维度被嵌入一个两维的政策结构中：与经济增长有关的增加公共支出，以及与政府规模有关的消减赤字。当决策者对两个评价维度给予不同的权重时，对项目的投票结果就会发生变化。环境的变化会使其中某个评价维度的重要性凸显出来，这时候改变的不是决策者的偏好，改变的只是问题的语境，它“激活”了某些偏好。注意力的变化动摇了决策者的偏好函数，使之重新排序。这意味着在公共决策的层面，集体选择的结果与注意力的聚合高度相关，尽管它也与偏好的聚合高度相关。在第五章中，琼斯教授通过对美国政府在一些主要政策领域内的政策变迁进行对比，来说明在偏好稳定的情况下，美国公众注意力的变化如何影响了不同领域内的公共政策在议程上的排序。

三、以注意力为中心的民主治理

通过前面的分析，琼斯教授认为政策变化既可以从偏好的角度来理解，也可以从注意力的角度来理解。如果公众偏好发生了变化，那么政策当然会发生变化；但更可能的情况是，政策变化源于公众注意力的变化。这就意味着，民主政治既可以被视为一个对公共物品的偏好满足机制，也可视为一个处理信息和解决问题的机制。（第 116 页）一个开放的民主政治的好处因而就体现在，不需要等待公众的偏好发生改变时才去发现和回应社会问题。它可以在社会问题超越了公众注意力的极限时就去着手解决问题。因此，从注意力的角度来理解回应性，可能更符合公众对民主治理的期待和要求。正是在这个意义，琼斯教

授在第二部分将注意力的选择模型与民主政治的运作过程联系了起来。

琼斯教授首先提出了一个问题，那就是在公众偏好以及表达和聚集公众偏好的体制保持稳定的情况下，政策却会发生突然的变化。这是偏好聚合模型与代表路径所不能解释的。在琼斯教授看来，理解两者之间关系的核心在于问题的演化。既然在民主政治下，公共政策需要听取多数公众的声音，那么只有在吸引足够多的公众注意时，政策才有可能发生改变。在政治活动中，社会问题在政治冲突和党派竞争中往往会被给予不同的界定，通过对社会问题某些方面给予突出的强调，以吸引公众的关注，就可以对政治议程施加一定的影响力。所以，问题的演化会导致公众的注意力发生了改变，从而引起政治议程方面的变化。在第六章，琼斯教授利用美国的两党选举以及国会的立法活动来说明，不同的政党如何利用对问题的不同定义以唤起公众的注意力从而影响政治和政策过程。问题演化的动力决定着开放政治系统的问题处理过程存在着重大的不稳定性。（第 145 页）

在第七章中，琼斯教授探讨了与注意力有关的问题演化与政治结构之间的关系。琼斯教授注意到美国大多数的政策制定都是在政策子系统内进行的。由于认知能力的制约，无数的政策被制度区分为不同的政策领域，并由主导这些领域的政策子系统平行地进行处理。在这种制度结构中，“立法决策被分解不同的单一维度的结构”（第 151 页），从而使社会议题被分配进不同的委员会进行决策。由于每个委员会（政策子系统）的决策结构是单维度或低维度的，设定者就能够通过将其他维度进行整合以“打包”的方式对政策子系统的产出进行操纵和控制。而政策产出的反馈系统会加强政策制定者与机构之间的联合，这就导致了政策垄断。打破政策垄断局面，只有通过引入新的评价维度，以吸引政治注意力将提交到全国性的宏观政治处理系统才可实现。

因此，“政策变化的关键在于问题定义的变化”（第 170 页）。在第八章，琼斯教授解释了问题演化的动力如何推动了连续的政策变化。随着问题定义的变化，公众对该政策问题的注意力不断增加，中央政策机构对政策问题的注意力就会转移，该问题就会进入中央政策机构的政策议程。原先由政策子系统垄断

的均衡局面就会被打破，突破性的政策变化就会发生。因此，问题演化就是一个冲突扩展和政治动员的过程，政策企业家将议题扩大以吸引更多的公众注意，从而导致政治权力不得不介入到该议题的处理中来（Schattschneider, 1975: 40）。在这里可以发现公共政策制定受到这样一个双重动力的影响，一方是政策企业家将问题不断扩展的动力，另一方是委员会稳定垄断控制的动力。这两种动力在不同的反馈下推动着政策制定走向间断的均衡模式。

议题进入政策子系统处理以后就会被锁定形成路径依赖，问题将会淡出了公众的视野，只被那些感兴趣的人所关注。公共政策将会偏离公民整体的偏好，政策问题的治理效果也就不能达到最优。因此，问题扩展的动力对于改进政策治理的绩效就具有关键的意义，使得政策问题能够在新的维度重新获得关注，改进了政治系统对社会问题的治理能力。政策的这种突变应该视为政治系统的一种自我适应性调整。对于民主治理而言，一个关键的问题就是，“制度是否能够被设计以导致对路径依赖的政策安排或多或少的持续性破坏，从而使新问题可以在不破坏根本制度本身的情况下进入公共辩论”（第 192 页），改变政策子系统垄断下的治理不良问题。通过这种间断地均衡，民主政府成为了一个具有了进化能力的自适应系统。

琼斯教授认为，民主政治体系的优点在于，它通过将绩效的评价维度建立在多元框架中，使得自身具有了更强的适应性。“政府的自适应过程必然包括在几个基本的评价标准之间来回的变化”（第 200 页），因此那种以一种支配性的评价维度来引导政府治理的系统，将缺乏对语境变化也就是环境变化的回应能力，会变得十分脆弱。政治系统除了要对多元的评价维度开放以外，也需要一个分权的政府来加强自身的平行处理能力。分权政府的好处在于，它能够对局部的变化作出迅速的反应，因而能够使公共政策在局部或地方性的层次上达成均衡。当问题出现失衡时，可以通过冲突的扩展来打破垄断性的制度结构，使得议题中央政府的介入下获得处理。这样通过中央调控下的分权治理，民主政治产生了一个双重的自适应过程（第 210 页）。

在最后一章，琼斯教授对本书的研究进行了回顾性的总结。琼斯教授认为，

政治活动与经济活动不同，缺乏一个可能通约的评价标准。在存在多维标准的情况下，人们不是将所有的维度都去进行比较，而是根据最突出维度的比较结果来进行政策选择，也就是根据注意力的变化来选择政策。因此，注意力的配置结构对于理解政策过程就具有重要的意义。政治制度起着将注意力固着在有限的评价维度上的作用，民主政治的治理就因此具有了“路径依赖”的特点。然而，通过引入新的评价维度可以引起注意力的变化，从而打破此前由结构引致的均衡，使得政策问题能够在更高的层面得到处理，优化了政策治理的绩效。绩效的概念使得问题辨识和偏好满足同等重要。通过将偏好与语境结合在一起，注意力提供了一个理解民主治理的新路径。

四、结论

自民主政治遭遇治理的危机以来，重新理解和评价民主已经成为了一种理论时尚。规范理论通过发掘各种传统的资源来对民主进行重新包装以唤起民众的信心（金斯伯格，2012），经验理论也在开始尝试重新概念化民主并设计的新绩效标准来衡量民主的发展（Coppedge & Gerring et al, 2011）。在对民主政治的重新理解方面，琼斯教授在本部著作以及随后一系列的研究中发展出来的“注意力驱动的政策选择模型”，无疑具有非常重要的开创性价值。在我看来，这种开创性的价值至少体现在如下几个方面：①将对民主政治的理解从偏好转移到注意力，为在民主决策的研究中引入认知心理学的理论提供了可能。实际上，这也是琼斯教授研究获得公认的主要原因。②以注意力为中心的研究路径将比偏好为基础的研究路径具有更少的规范色彩，并且更加强调问题解决的能力，因而对不同的政治系统具有分析上的普遍适用性。③注意力的路径以一种去意识形态化的实证方式，证明了在一个复杂的政治环境中，开放多元的民主系统如何能够具有更强的适应能力和治理绩效。

当然，琼斯教授的注意力分析也存在着一定的局限性。比如，未能对政治过程中决策者的注意力与公众注意力作出有效的区分，也没有讨论两者之间的

关系。而这个问题可能对于不同的政治系统比如威权体制具有关键的意义。其次,就实证研究来说,注意力的变化如何精确的衡量也是一个问题,可能需要开发出细致的观察指标。而且,人们注意力的变化究竟是由精英操纵或是媒体塑造的结果还是对客观环境变化的真实反映,也是需要认真加以对待的问题。最后,琼斯教授的分析仍然局限于民主的政治系统,而且特别是美国的政治系统。近年来,虽然已经能够看到一些学者将琼斯教授的模型运用于其他民主政体的分析(Jennings & John, 2009),但还没有见到成功地运用于威权政体分析的研究成果。这不能不说是一个遗憾。

参考文献

- 保罗·金斯伯格(2012). 民主:危机与新生. 张力译. 北京:中国法制出版社.
- 盖伊·彼得斯(2011). 政治科学中的制度理论:“新制度主义”(第2版). 王向民 段红伟译. 上海:上海人民出版社.
- Baumgartner, Frank R. & Jones, Bryan D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Coppedge, M. & Gerring, J. et al. (2011). Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspectives on Politics*, 9 (2): 247 - 267.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley and Sons, Inc.
- Maltzman, F. (1995). Review of the book *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice and Public Policy* by Bryan D. Jones (book review). *Political Science Quarterly*, 110 (3): 463 - 465.
- Manza, J. & Cook, F. L. (2002). A Democratic Polity?: Three Views of Policy Responsiveness to Public Opinion in the United States. *American Politics Research*, 30 (6): 630 - 667.
- Jennings, W. & John, P. (2009). The Dynamics of Political Attention: Public Opinion and the Queen's Speech in the United Kingdom. *American Journal of Political Science*, 53 (4): 838 - 854.

- Jones, B. D. & Thomas III, H. F. (2013). Bounded Rationality and Public Policy Decision Making. In Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., Wu, X. Eds. *Routledge Handbook of Public Policy*; 273 – 286. New York; Routledge.
- Schattschneider, E. E. (1975). *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy*. Hinsdale, IL: The Dryden Press.
- Schumaker, P. D. (1975). Policy Responsiveness to Protest-Group Demands. *Journal of Politics*, 37 (2): 488 – 521.
- Simon, H. A. (1971). Designing Organizations for an Information-Rich World. In Greenberger, M. Ed. *Computers, Communication, and the Public Interest*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Press.