

## 知识与中国公共政策的议程设置：一个实证研究

时间：2008-06-02 作者：朱旭峰 田君

基金项目：本研究得到国家自然科学基金项目“转型期中国政策议程的触发机制研究”资助，项目号：70673042

[摘要] 本文从政策过程的知识运用理论出发，研究决策者在中国公共政策议程设置过程中的知识运用行为。为此，本文细致区分了来自不同类型参与者向政策系统输出知识的特点，并研究了决策者个人特质和组织特征对他们获取知识并启动政策议程的作用机制。通过对天津市344名局处级领导干部问卷调查的数据分析，本研究在实证上分析了决策者知识运用能力、经验积累和所在机构的组织职能等因素对决策者在公共政策议程设置中的知识运用行为的影响。

[关键词] 知识运用；议程设置；公共政策过程；局处级领导干部

[中图分类号] C934 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2008) 06-0107-07

### 一、引言

学术界已经对当代中国公共政策过程的理论研究发生了浓厚兴趣。王锡锌和章永乐在一篇发表在《中国社会科学》上的论文中，曾用“专家理性和大众参与的双重缺位”来概括当前中国公共决策中存在的问题。他们指出，“行政权在很长一段时期内呈高度集中的强势，渗透到社会与个体生活的每个角落，而与此相应的规则制定或者更准确地说‘政策制定’不仅带有很强的‘行政导向’甚至成为行政权运行中的‘应有之义’”。<sup>[1]</sup>另一方面，王绍光则在另一篇同样发表在《中国社会科学》上的论文中从中国公共政策议程设置的角度，指出中国强人政治的色彩已近销声匿迹。在议程设置过程中，随着专家、传媒、利益相关群体和人民群众发挥的影响力越来越大，“关门模式”和“动员模式”逐渐式微，“内参模式”成为常态，“上书模式”和“借力模式”时有所闻，“外压模式”频繁出现。这表明，议程设置已变得日益“科学化”和“民主化”了。<sup>[2]</sup>但是，针对中国政策过程的实证研究，需要经常面对的困境是，学者们作为“局外人”，往往只能从政府外部观察政府决策行为的表面现象，而学术界对那些“局内人”——政府内决策者的决策行为和心态的了解并不多。因此，我们终究无法判断在中国的公共政策过程中，决策者在现实中到底在多大程度上愿意听取来自政府内部和外部各种声音的状况。

本研究试图克服以往研究的困难，通过向具有较高行政级别的政府领导干部发放调查问卷的方式，了解政府决策者在公共政策议程设置过程中吸纳来自各方信息、意见和建议的倾向性行为。公共政策的议程设置（Agenda setting）是政策循环的起始阶段，是一项政策议题真正受到政策决策者关注并被他们提上议事日程的阶段。<sup>[3]</sup>而在本文中，我们将来自政府内部和外部的各种政策信息、意见和建议统称为“知识”。我们在这里提出的核心问题是：知识在中国公共政策议程设置过程中发挥了多大作用？什么因素会对政府决策者在公共政策议程设置中的知识运用行为产生影响？

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

#### （一）政策过程的知识运用学派

政策过程的“知识运用”（Knowledge Utilization）理论研究探讨的核心问题在于，“在知识与政策之间如何架起桥梁”、“知识如何被政府决策者使用”、“如何促进知识在政策过程中被决策者运用”。早在上世纪70年代，国外学者们就开始关注

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

知识如何对政策过程产生影响。以卡普兰（Nathan Caplan）为代表的一批学者发现并探讨了知识与政策之间的隔阂问题，用“两大群体理论”（two communities theory）解释了由群体价值观差异而造成的研究者和决策者之间的沟通障碍。<sup>[4]</sup>继而以韦斯（Carol H. Weiss）为代表的一批学者深入研究了知识得以转化为政策的机理，比如启迪模型（enlighten model）、经典行政模型（classical bureaucratic mode）、专家政治模型（technocratic model）和工程学模型（engineering model）等等。<sup>[5]</sup><sup>[6]</sup>部分知识运用学派的学者从动力机制的角度出发，探讨了“科学推动型”、“需求拉动型”、“传播型”和“互动型”等知识运用模式对决策者和政策建议者之间行为的影响。<sup>[7]</sup>

## （二）公共政策议程设置中的知识

任何一个政府都会面临各种各样有待处理和解决的问题，但政府的财政资源、人力资源、信息和精力都是有限的，政府不可能同时去解决所有出现的问题。政府决策者必须有选择性地关注部分政策问题，并对这些问题的重要性进行排序，进而将它们列入有待处理的政策议程。决定政策议程设置的因素是复杂的。金通（John Kingdon）著名的多元流分析框架（Multiple Streams Framework）将政策议程设置过程归因于政府决策系统中问题流、政治流和政策流三股力量的合成：当三股元流汇合到一起时，并在政策企业家的推动下，政策之窗被打开，从而使政策备选方案进入决策议程的可能性大大提高。<sup>[8]</sup>金通的理论提供了探究政策议程设置潜在规律的分析路径，突出出政策参与者在三个元流中影响议程设置的行为模式。在政府决策系统中，政治流、问题流和政策流中的政策参与者影响议程的重要载体就是他们向政策系统输入的知识，这些知识流向决策者，影响着决策者的选择。

经典的知识运用理论一般将社会科学研究成果作为“知识”的主体，探讨专家与决策者之间的互动关系。然而议程设置中的知识并不是只源于专家，政策过程中的每个参与者都为决策者贡献着知识。我们可以根据政策参与者的阶层身份，将公共政策议程设置过程中流动着的知识资源分解为“政府内部的知识”，“专家的知识”，“民众的知识”和“媒体的知识”。一方面，从公共政策议程设置过程中决策者的角度来看，不同来源的知识并没有本质区别，它们都是促使决策者关注某个政策问题的外部因素；另一方面，不同来源的知识又各具特色，它们有着输入政策体系的不同渠道、对决策者产生不同程度的影响并且体现了不同的影响机制。政府内部的知识体现了中国政府组织运作的民主集中制原则；专家的知识体现了专家理性的智力支持；民众的知识体现了普通民众的政治参与和利益表达；而媒体的知识体现了社会舆论的外部压力。四种来源的知识相互竞争、补充和平衡，共同影响着决策者对政策问题的关注，从而促成公共政策议程的设置。

### 1. 政府内部的知识

政府部门内部拥有大量知识资源。政府机关内部全国统一的信息网络是当代中国政府运作过程中发生和接收信息的最大载体。<sup>[9]</sup>政府内部的行政工作人员长期在同一个政策子系统中学习，积累了丰富的实践经验并形成了独特的政策视角。政府的职能部门和官员都肩负着给主管领导收集汇总信息的职责。<sup>[10]</sup>在政策过程中，政府内部的知识借助政府机构的工作程序和信息传输通道汇集到决策者手中，而那些行政人员在获取、解读和传达知识方面具有策略上的优势，因而他们提供的知识能够更加有效地接近决策者并且更加贴近决策者的需求。在公共政策的议程设置阶段，政府内部的知识降低了决策者获取知识和对信息做出反应的时间成本，从而有机会使决策者迅速启动政策议程。由此可见，政府内部的丰富知识资源是决策者进行政策议程设置的重要依据。

### 2. 专家的知识

本文将专家的范围限定在政府外的政策研究者，包括半官方研究机构、高校和民间研究机构的研究人员。专家为政策过程提供专业化的支持、论证、预测和备选方案的储备。专家的知识优势在于对事实和技术问题的专业分析。<sup>[11]</sup>在专业技术要求较

高的领域，决策者需要借助专家知识，深入了解问题的成因、现状，寻求具有可行性的决策方案。在中国，专家群体虽不直接隶属于政府系统，但政府与专家的联系日益紧密。专家和决策者之间建立起的交流机制打通了专家知识向政策过程施加影响的渠道。专家知识可以通过公开发表研究成果、专家咨询会议、学术论坛、课题研究、委托咨询、政府咨询委员会、听证会等方式流入政策系统。但是，由于专家知识的学术性倾向，它不能提供直接转换为对政策目的有用的知识。<sup>[12]</sup>而在公共政策的议程设置这个特定的阶段，专家提供的备选方案和论证技术有时候也可能不符合决策者的迫切需求。只有那些符合特定条件的专家建议才能从“政策原汤”中浮现。<sup>[13]</sup>所以在公共政策的议程设置阶段，决策者只有在为数不多的情况下才会对专家提供的知识发生兴趣，从而启动一项政策议程。

### 3. 民众的知识

民众是个相对宽泛的界定，这里包括所有非政府、非特定专业领域以及与政策相关的利益个人和群体。民众作为一类政策参与者，他们具有参与公共事务的愿望。民众的知识汇集了社会成员的价值倾向和政治愿望，包含了民众对切身利益的关注和对政府的诉求。作为意见表达的重要组成部分，民众的知识进入政策过程需要依赖有序的政治参与渠道，比如信访、公共事务论坛、民意调查、公民请愿、社区会议、听证、协商谈判、信息公开、电子政府等。<sup>[14]</sup><sup>[15]</sup>随着政治参与渠道的拓宽与完善，民众的知识在中国政策过程中所发挥的影响力将逐步增强。如近年来，群众信访制度日益受到中国政府的重视，群众信访问题的处理效果已经和行政领导的政绩考核挂钩，信访问题如果处理不当，不仅可能引发其它社会问题，而且行政领导也要陷入被动地位。因此，在公共政策的议程设置阶段，来自民众的知识使决策者感受到压力，迫使他们启动政策程序。

### 4. 媒体的知识

媒体具有信息量大、覆盖面广的特点，是社会信息沟通和互动的平台。媒体作为国家和社会之间的关键连接，能够影响政府和社会在公共问题及其解决方案方面的偏好。<sup>[16]</sup>媒体的知识有制度化的传递渠道，如新华通讯社等中央与各级地方新闻机构以参考消息的形式向不同级别领导机关汇报信息，把社会中的各种情况、动态和问题传递到决策中枢，以此途径媒体的知识直接进入了决策过程。<sup>[17]</sup>此外，媒体与政府的沟通以公开的形式进行，媒体在议程设置上扮演着越来越积极主动地角色，积极为各种利益诉求开辟表达的空间。<sup>[18]</sup>媒体采用“是否报道某问题”、“是否突出报道某问题”、“报道的优先排序”这三个策略，<sup>[19]</sup>把少数人关心的议题变成相当多人关切的公众议题。因此，媒体知识还可以借助公共舆论的力量间接地进入政策系统，从而影响着决策者对政策问题的议程设置。

## 三、理论假设

“如何促进决策者的知识运用”，一直是知识运用学派学者关心的核心问题。学者们进一步开展了众多卓有成效的理论与经验研究。我们可以将已有的政策过程研究的相关结论归结为以下几点：（1）研究成果越符合用户的需求，知识运用的可能性越大；（2）知识的扩散传播机制越健全，知识运用的可能性就越大；（3）研究者和潜在使用者之间的联系互动越频繁，知识运用的可能性就越大；（4）研究成果本身的性质（如定量研究还是定性研究）与知识运用之间存在非常复杂的关系。<sup>[20]</sup>—<sup>[28]</sup>本研究将突破以往的研究思路，从政策过程中知识的最终使用者，即决策者的角度出发，把决策者的特质与组织特征视为新的政策过程中知识运用的决定因素。

决策者个人特质和组织特征的差异会产生知识需求的差异。本文通过决策者的知识运用能力、经验积累、组织职能和行政地位这四个方面来概括这些差异。在议程设置这个阶段，这些差异会对知识运用产生怎样的影响，决策者倾向于听取什么样的知识呢？本文从理论上对这些问题的答案做了预测。

### （一）决策者知识运用能力

知识运用能力是知识使用者应具备的接受、认知、理解、采纳知识的综合能力。

[29] 在政策过程中，知识提供者向潜在的知识使用者传播和扩散知识。一般认为，决策者的知识运用能力越强，决策者的知识运用行为可能性也就越大。[30] 但中国的情况更加复杂。

学历：学历是评判一个人知识运用能力的常用标准。受教育经历相对较丰富的人，意味着他们在知识的学习和理解能力方面受到更多的培养和训练。因此我们可以假设，决策者的学历越高，对新知识的接受、认知能力越高，他在政策议程阶段发生知识运用行为的可能性也就越大。

专业技术职称：在中国，反映个人知识运用能力的标准还有“专业技术职称”。某人拥有某一层次的专业技术职称，就表明他经过了严格的考试、考评以及评审程序，已经具有该层次职务所要达到的水平与能力，专业技术职称是受聘担任某些专业职务的必备条件。具备专业技术职称的人在从事特定政策领域的工作中，对该领域的知识掌握更加专业。所以，我们有理由假设，具有专业技术职称的决策者，熟知专业技术知识，对本领域的专业知识的接受速度快、理解能力强，因而他们发生对专业知识运用行为的可能性就会高于那些没有专业技术职称的决策者。而那些非专业化知识，对从事具有较高专业背景的决策者的参考价值不大，无法引起他们的兴趣，阻碍他们对这些知识的运用。因此，我们可以假设，拥有专业技术职称的决策者对专业知识的使用的可能性较大，而对非专业知识的使用的可能性较小。在本文的研究中，来自民众的知识和媒体的知识可以被认为是相对非专业的知识。

## （二）经验积累

奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）在对人类行为的特征进行研究后指出，人们的短期决策受到制度规范和探索过程的影响，而从长期的积累过程来说，他们是力求做到最好但同时又是易犯错的学习者。[31] 初到某个职位任职的官员，因为缺乏任职经验，他们比较容易听他人的意见。中国政府部门经常发生领导干部岗位轮换和晋升，当某政府决策者的职位发生调动或被升迁到更高级别的新岗位时，他们需要对新机构所管理的政策领域开展学习。在现任职位上的工作年数可以充分说明决策者在当前职位上的经验积累程度。任现职时间越长，在本部门积累的经验也就越多。因此，我们可以假设，随着决策者任现职年限的增长，决策者逐渐由初学者变为经验丰富的人，他们在决策时受外部知识的影响的可能性就会降低。

## （三）组织职能

政策过程中的知识运用，还受到使用者所在工作领域的特定需求的影响。在专业性政策领域工作的决策者，对知识的需求更大。在中国，“条”与“块”是政府基本的组织结构。“条条”指的是从中央到地方各级政府业务内容性质相同的职能部门，按不同的业务内容从横向分设工业、农业、财贸、文教等不同的职能部门系统。“块块”指的是由各个层级地方政府。[32] 纯属“块块”的部门一般是那些服务于地方政府的综合性行政部门，如市政府办公厅等。从这样的组织结构不难看出，处在“条条”中的政府组织负责专门政策领域的管理，专业化程度较高。知识资源在“条条”的结构中流动，对专门政策领域的专业知识需求量大。而处在“块块”中的政府组织负责某个政府层级的综合性行政事务，接触特定政策领域的业务相对较少，对专门政策领域的专业知识需求量也就相对较少。因此，我们可以假设，处于“条条”部门中的决策者比“块块”部门中的决策者在决策过程中运用知识的概率要高。

## （四）行政地位差异

决策者在行政组织中的地位，决定了其拥有的资源。在中国，我们一般把行政级别作为测量决策者行政地位的指标。行政级别越高，决策者拥有资源越多，获取知识的渠道越多。行政级别越高，决策处理的政策问题越复杂，对知识的需求越大。但另一方面，政府官员在面临复杂的政策问题时最缺乏的能力就是如何有效地管理时间。

[33] [34] 由于在政策过程中获取并采纳知识是一个需要耗费大量时间的工作，在公共政策议程设置过程中，过多有待决策者学习并采纳的知识往往受到时间的约束而出现饱和。因此，综合上述正反两种作用机理，在这里我们无法判断行政地位与知识运

用之间的关系。

表1 中国公共政策议程设置中决策者知识运用行为的理论假设

变量	指标	决策者知识运用的预测	
决策者知识运用能力	学历	+	
	专业技术职称	专业知识	非专业知识
		+	-
经验积累	任现职的年数	-	
组织职能	“条条”部门	+	
行政地位	行政级别	?	

综上所述，我们在理论上提出了有关影响中国公共政策议程设置中决策者知识运用行为的若干假设。各种理论假设见表1。

#### 四、 研究设计

##### (一) 问卷发放

为研究决策者在中国公共政策议程设置中的知识运用行为，本文作者于2007年开展了一次“政府决策科学化、民主化机制建设调查问卷”。本次问卷调查的主要内容是政府决策机制以及决策者的行为和态度。

本次调查涉及的政府官员包括天津市政府各组成部门、直属机构、特设机构、部门管理机构、各区县等政府机关中的司局级和处级领导干部。他们可以被认为是在政府机构中具有较高行政级别的决策者。问卷发放采用分层抽样方式：第一层为政府机关，被调查单位的选择采用全样本方式发放，即对天津市政府办公厅在册的所有司局（区县）级政府机关发放调查问卷；第二层为个人，对各单位内部领导干部的抽样按照随机抽样方式，共发放432份问卷。最后，本次调查共回收了来自天津市全市64个司局（区县）级单位的344份有效问卷，问卷回收率达到79.6%。需要说明的是，由于问卷只要求受访者提出所有因素中最有影响的前三名，没有出现在这三项中的备选项并不代表对受访者完全不重视那些因素，而是重视程度没有达到前三名。所以，在数据处理中，编码为0的数据并不意味着该决策者对该类知识完全不关注。

##### (二) 变量设置

###### 1. 因变量

在问卷中，我们专门就“议程设置中的知识运用”设置了一道多项选择题。题干是“在下列什么情况下将使您关注某问题进而开始决策程序？”。此题的选项设置了众多可能引起公共政策议程的情况，供受访者选择。选项包括内部工作人员的建议、公开发表的专家研究成果、群众信访、媒体报道、工作需要、突发事件、领导人事变动等等。调查问卷采用提名法，要求受访者从众多情境中列出他所认为的对议程设置影响最大的前三个选项。

在各种情境中，我们用“内部工作人员的建议”表征“政府内部的知识”，用“公开发表的专家研究成果”表征“专家的知识”，用“群众信访”表征“民众的知识”，用“媒体报道”表征“媒体的知识”。只要受访者提到了四种知识运用情境中的任意一种，我们就认定该受访者在政策议程设置阶段较倾向于受到（一般性的）“知识”的影响而做出启动决策程序的判断。而只要受访者提到了四种知识运用情况中的某一种，我们就判定该受访者在政策议程设置阶段较倾向于受到该项知识的影响而做出启动决策程序的判断。这样，我们就构造了一个“一般性的知识运用”的因变量，即“决策者是否运用了知识启动公共政策议程”；四个分类型的知识运用的因变量，即“决策者是否运用了政府内部的知识启动公共政策议程”、“决策者是否运用了专家的知识启动公共政策议程”、“决策者是否运用了民众的知识启动公共政策议程”和“决策者是否运用了媒体的知识启动公共政策议程”。

###### 2. 自变量

依据本文的理论假设，模型设置了4组自变量。自变量分别是决策者知识运用能

力、经验积累、组织职能和行政地位。决策者知识运用能力用学历和专业技术职称表示,学历设置为虚拟变量,“研究生以上学历”包含了博士和硕士,其它学历定义为“本科及以下”,为参考项。专业技术职称为虚拟变量,正高级、副高级、中级和初级职称统归为“有专业技术职称”,“无专业技术职称”为参考项。经验积累用任现职年数测量,任现职年数是连续的数值型变量。组织职能变量分为“条条”和“块块”部门。我们将工业口、农业口、城建口、经济口、科技口、政法口、交通口和其它部门统归为“条条”部门,将未明确政策领域的政府机关作为参考项。行政地位为虚拟变量,将局级、副局级统归为“局级”,处级、副处级统归为“处级”,为参考项。

### (三) 统计量描述

表2和表3分别为问卷调查中“决策者是否运用了知识”(因变量)和决策者个人特质和组织特征(自变量)的统计量描述。

**表2 调查问卷样本因变量统计量描述**

议程设置阶段的知识	决策者知识运用 (n = 344)
“知识”	145 (42.2)
政府内部的知识	56 (16.3)
专家的知识	18 (5.2)
民众的知识	60 (17.4)
媒体的知识	20 (5.8)

注:表中第一行的“知识”包含了政府内部的知识、专家的知识、民众的知识和媒体的知识。数字表示决策者知识运用的频数,括号内数字代表百分比。

**表3 调查问卷样本自变量统计量描述**

变量	指标	值	分布
决策者知识运用能力	学历	研究生以上 (%)	101 (67.2)
	专业技术职称	有 (%)	108 (31.4)
组织职能	“条条”部门	是 (%)	135 (39.2)
经验积累	任现职年数	平均值(年)	6
		标准差(年)	4.461
		最大值(年)	32
		最小值(年)	1
行政地位	行政级别	局级 (%)	58 (16.9)

从上述决策者知识运用行为的特征描述可以看出,在公共政策议程设置阶段,有42.2%的局处级领导干部在启动决策程序时采纳了“知识”。这个数字说明,在中国政策过程中,知识在一定程度上发挥着较大作用。在对“知识”依据来源进行分解后,我们发现了每种知识被使用的概率并不平衡:政府内部的知识 and 民众的知识被局处级

领导干部选中的概率要明显高于专家的知识媒体的知识。这种差距说明了知识的属性与决策者需求之间存在着微妙的关系。政府内部的知识存在于决策者周围，取用便捷，容易理解，适应需求，为决策者提供了政府视角的信息。民众的知识中包含了民众对热点问题的关注和利益诉求，决策者从中能够感受到来自公众的压力，从而关注政策问题并启动决策程序。专家的知识理论学术性较强，在众多知识中，并不一定吸引决策者的注意力。而媒体的知识被采纳的概率偏低，说明中国的媒体在政策过程中对议程设置的影响力还较弱。

#### （四）实证结果

模型因变量为（1，0）虚拟变量，适合使用二项logistic回归方法。每个模型都采用将所有协变量强制进入（enter）回归方程方法进行统计。首先，我们要观察在议程设置阶段，决策者的特质和组织环境与决策者的知识运用行为是否存在关系，数据是否支持上文的理论假设。

**表4 议程设置阶段决策者的知识运用行为二项逻辑回归分析**

自变量	决策者的知识运用
学历 (研究生以上 = 1)	. 589** (. 278)
专业技术职称 (是 = 1)	-. 119 (. 269)
“条条”部门 (是 = 1)	. 249 (. 254)
任现职年数	-. 049* (. 028)
行政级别 (局级 = 1)	-. 342 (. 342)
Chi - square	9. 205
-2log likelihood	405. 154
N	302

注：表中所列为回归系数B，括号中的数字为标准误差S. E.。\*\*\*，\*\*，\*分别表示回归系数具有在0. 01、0. 05和0. 10水平上的显著性。

未回答本问题受访者的漏测值为42，因此N=302。下表同。

表4报告的是在议程设置中“决策者的知识运用”因变量的logistic回归估计。我们发现并不是所有的自变量都如表1中预测的那样具有显著性。在决策者特质方面，只有“知识运用能力”和“经验积累”这两个因素与决策者知识运用行为的关系符合预期。表4中的组织职能对决策者知识运用行为并没有多少贡献。

由表4数据可知，在议程设定阶段，决策者的学历越高，发生知识运用的可能性就越大，研究生以上学历的决策者是本科及以下学历的决策者发生知识运用的概率的1.802 ( $e^{0.589}=1.802$ ) 倍。模型结果符合理论预测。任现职年数与发生知识运用的概率呈现负相关关系。在议程设定阶段，决策者的任现职年数越长，发生知识运用的可能性就越小，决策者任现职年数每增长一年，发生知识运用的可能性就减少4.8% ( $1-e^{-0.049}=4.8\%$ )。

反映决策者知识运用能力的另外一个指标“专业技术职称”在表4模型中没有通过检验。我们是否可以依据这个结果而认定决策者的专业技术水平对知识运用行为没有贡献呢?“条条”部门的回归系数没有达到显著性水平,这能否说明组织职能对决策者的知识运用行为没有影响呢?我们需要从表5中寻找答案。

表5 议程设置阶段知识运用的差异二项逻辑回归分析

自变量	模型1 政府内部 的知识	模型2 专家的知识	模型3 民众的 知识	模型4 媒体的 知识
学历 (研究生以上=1)	.083 (.364)	1.235** (.558)	.110 (.355)	.825 (.558)
专业技术职称 (是=1)	.026 (.352)	1.541*** (.567)	-.681* (.374)	-.627 (.636)
“条条”部门 (是=1)	.629* (.331)	-.736 (.584)	.061 (.323)	.031 (.557)
任现职年数	-.070* (.041)	.030 (.059)	-.014 (.034)	-.162** (.083)
行政级别 (局级=1)	.010 (.452)	-.643 (.731)	-.461 (.468)	.207 (.650)
Chi-square	7.296	14.904	4.926	8.037
-2log likelihood	263.767	115.946	284.709	122.777
N	302	302	302	302

注:表中所列为回归系数B,括号中的数字为标准误差S.E.;\*\*\*,\*\*,\*分别表示回归系数具有在0.01、0.05和0.10水平上的显著性。

表5报告的是在议程设置中决策者四类知识运用因变量的logistic回归估计。通过对知识进一步分解,我们可以从表5的分来源的决策者知识运用行为中清楚地看到,决策者对四种来源的知识的选择性使用,与决策者个人特质和组织特征存在密切关系,具有不同特质和任职于不同类型组织的决策者表现出不同的知识运用方面的行为偏好。

学历差异对是否使用“专家的知识”影响显著。在议程设定过程中具有研究生以上学历的决策者运用专家知识的概率是本科及以下学历的决策者的3.44 ( $e^{1.235}=3.44$ 倍)。此结果支持本文前面提出的理论假设。

专业技术职称的差异在是否使用“专家的知识”和“民众的知识”两个模型中表现出截然相反的结果。具备技术职称的决策者比没有技术职称的决策者相比,前者运用专家知识的概率是后者的4.67倍 ( $e^{1.541}=4.67$ 倍),而在运用民众知识这部分,前者只是后者概率的50.6% ( $e^{-0.681}=50.6\%$ )。在是否使用“媒体知识”的模型中,专业技术职称显示出非显著性的负相关关系。具有专业技术职称的决策者对专家的“专业知识”与民众和媒体的“非专业知识”显现出的知识运用行为差异,符合本文的理论预期。从决策者的知识运用能力来看,专业技术职称代表了决策者的专业技术水

平，具有此资质的决策者对专业技术的知识更加熟悉，理解能力更强，他们对知识的专业技术要求也就更高，“专业的知识”比“非专业知识”对他们而言更有参考价值。我们注意到，西方学界长期以来一直所提倡的公共部门的“专家至上主义”（professionalism），即每个工作者都应成为专家，在最近十多年里逐渐受到质疑[35]。而我们所发现的中国政府决策者的专业技术水平与民众知识的运用呈现负相关性的现象也值得我们深思。

组织职能在模型1中表现出对使用“政府内部的知识”的显著贡献。在“条条”部门中的决策者比在“块块”中任职的决策者更喜欢使用政府内部的知识，前者是后者的1.88（ $e^{0.629}=1.88$ ）倍。这个数据支持本文关于组织职能与知识运用之间存在正相关性的理论假设。

经验积累的影响力在模型1和模型4中再次得到了验证。在议程设置阶段，决策者任现职年数越长，运用政府内部知识和媒体知识的可能性就越小。决策者任职年数每增长一年，运用政府内部知识的概率就减少6.7%（ $1-e^{-0.07}=6.7\%$ ），运用媒体知识的概率减少15%（ $1-e^{-0.162}=15\%$ ）。在公共政策的议程设置中，经验丰富的决策者受他人的影响较少，他们对判断哪些政策问题应该提上议事日程具有较高的自主性。

## 五、结论

本文对政策过程理论和实证研究开展了一系列新的尝试：第一，本研究选择了“决策者”作为切入点进行中国公共政策过程的理论研究，这为试图探索中国公共政策过程规律的学者们开拓了新的研究方向和路径。第二，本文发展了政策过程的知识运用理论。根据政策参与者的类型，我们将政策过程中的知识进行了解构，细致区分了各种知识的特点以及它们影响政策议程设置的作用机制，并进一步在理论上探讨了决策者个人特质和组织特征与他们各种知识运用行为之间的微妙关系。第三，根据对中国公共政策议程设置中的决策者知识运用行为的实证研究，本文发现多种来源的知识确实对中国公共政策过程发生着重要的影响。这表明当前中国政府的决策民主化科学化建设是卓有成效的。本研究通过对天津市344名局处级领导干部的抽样调查，验证了决策者知识运用能力、经验积累和所在机构的组织职能等因素与决策者在中国公共政策议程设置中的知识运用行为之间存在着复杂关系。本文这些发现将有利于我们设计出进一步推进决策科学化民主化的相关政策和制度安排。

（致谢：本文所使用数据的问卷调查的发放，得到了天津市政府办公厅、天津市政府法制办和天津市行政管理学会的支持，特别感谢天津市政府法制办主任矫捷、副主任袁国华和天津市行政管理学会秘书长张零星的大力协助。作者还要感谢罗力敏在问卷设计、发放和统计工作中的贡献。）

## [参考文献]

### [References]

[1] 王锡锌，章永乐.专家、大众与知识的运用——行政规则制定过程中的一个分析框架 [J]. 中国社会科学，2003 (3).

[1] Wang Xixin, Zhang Yongle. Experts, the Public and Use of Knowledge: An Analytical Framework in the process of Administrative Rule-Making. Social Sciences in China, 2003 (3).

[2] [18] 王绍光.中国公共政策议程设置的模式 [J]. 中国社会科学，2006(5).

[2] [18] Wang Shaoguang. Public Policy Agenda—Setting Patterns in China. Social Sciences in China, 2006(5).

[3] [12] Howlett Michael, Ramesh M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. New York: Oxford University Press, 1995.

[4] Caplan Nathan. The Two Communities Theory and Knowledge Utilization. American Behavioral Scientist, 1979,22(3): 459—471.

- [5] Weiss Carol H. The Many Meanings of Research Utilization. Public Administration Review, 1979,29(5): 426—431.
- [6] Wittrock Bjrn.Social Knowledge and Public Policy, in Wagner Weiss C, Peter Wittrock B, Wollmann H. ed. Social Sciences and Modern States National Experiences and Theoretical Crossroads (Advances in Political Science). New York: Cambridge University Press, 1991.
- [7] Landry Rejean, Amara N., Lamari M. Utilization of Social Science Research Knowledge in Canada. Research Policy, 2001,30(2): 334-346.
- [8] [13] Kingdon John. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd ed. New York: Harper Collins, 1995.p165, p143.
- [9] [10] [17] 朱光磊.当代中国政府过程 [M] .天津: 天津人民出版社, 2002. 210, 210, 217.
- [9] [10] [17] Zhu Guanglei. The Governmental Process of Contemporary China.Tianjin: Tianjin People's Press, 2002.p210, p210, p217.
- [11] 王锡铤.我国公共决策专家咨询制度的悖论及其克服——以美国“联邦咨询委员会法”为借鉴 [J] .法商研究, 2007(7).
- [11] Wang Xixin.The Paradox of the Expert Consulting Institution in China's Public Policymaking and Its Countermeasures—Comparing with the Federal Advisory Committee Act. Studies in Law and Business, 2007(7) .
- [14] 王洛忠.我国转型期公共政策过程的公民参与研究——一种利益分析的视角 [J] .中国行政管理, 2005(8).
- [14] Wang Luozhong. The Research of Citizen Participation in Public Policy Process in China's Transitional Period: A View of Interest Analysis. Chinese Public Administration, 2005(8).
- [15] 王建军, 唐娟.论公共政策制定的公民参与 [J] .四川大学学报(哲学社会科学版), 2006(5).
- [15] Wang Jianjun, Tang Juan. Participation of citizens in Public Policy Formulation. Journal of Sichuan University(Social Science Editon), 2006(5).
- [16] 汪凯.转型中国: 媒体、民意和公共政策 [M] .上海: 复旦大学出版社, 2005.
- [16] Wang Kai. China in Transitional Period: Media, Public Opinion and Public Policy.Shanghai: Fudan University Press, 2005.
- [19] 陈力丹, 李予惠.谁在安排我们每天的议论话题? [N] .学习时报, 2005-11-22.
- [19] Chen Lidan, Li Yuhui. Who is Making Our Daily Topics?Study Times, 2005-11-22.
- [20] Dearing James, Gary Meyer. Protraying the New: Communication between University Innovators and Potential Users. Science Communication, 1994,16(1):11—42.
- [21] Edwards Laura. Using Knowledge and Technology to Improve the Quality of Life of People Who Have Disabilities : A Prosumer Approach.Philadelphia, PA:Pennsylvania College of Optometry, 1991.
- [22] Oh Cheol. Issues For Thinking of Knowledge Utilization: Introductory Remarks, Knowledge and Policy. International Journal of Knowledge Transfer and Utilization, 1997,10(3): 3—10.
- [23] Rich Robert. Measuring Knowledge Utilization Process and Outcomes, Knowledge and Policy. International Journal of Knowledge Transfer and Utilization, 1997,10(3):11—24.

[24] Dunn W. N. Measuring Knowledge Use. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1983, 5(1):120—133.

[25] Frenk J. Balancing Relevance and Excellence: Organizational Response to Link Research with Decision Making. *Social Science Medicine*, 1992,35(11):1397—1404.

[26] Maclean David. Positioning Dissemination in Public Health Policy. *Canadian Journal of Public Health*, 1996,87(2):40—43.

[27] Rejean landry, Maktar Lamari, Nabil Amara. The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies. *Public Administration Review*, 2003,63(2):192-205.

[28] Oh Cheol, Robert Rich. Explain Use of Information in Public Policy making. *Knowledge and Policy*, 1996,9(1):3—35.

[29] Knott Jack, Aaron Wildavasky. If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1980,1(4):537—578.

[30] Maclean David. Positioning Dissemination in Public Health Policy. *Canadian Journal of Public Health*, 1996,87(2):40—43.

[31] Elinor Ostrom. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2005,102—109.

[32] 马力宏.论政府管理中的条块关系 [J]. *政治学研究*, 1998(4).

[32] Ma Lihong. Relations between Linear Departments and Local Regions in Government Management. *Journal of Political Science*, 1998(4).

[33] Peter Drucker. *The Effective Executive*. New York: Random House, 1967.

[34] Alec R. Mackenzie. *The Time Trap*. New York: AMACOM, 1982.

[35] Mirko Noordegraaf. From “Pure” to “Hybrid” Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains. *Administration & Society*, 2007, 39(6):761-785.

（作者单位：朱旭峰，南开大学周恩来政府管理学院副教授，公共管理学博士；田君，南开大学周恩来政府管理学院硕士研究生，天津 300071）

## **Knowledge and Agenda Setting in the Chinese Policy Process: An Empirical Research**

Zhu Xufeng Tian Jun

[Abstract] This article discusses decision makers' knowledge utilization behavior in agendasetting in the Chinese public policy. The article makes a further study of the knowledge inputted into the public policy system from different policy participants, and the effect of decision makers' characteristic and organization characteristic on acquiring the knowledge and starting the agenda. The authors conducted a questionnaire survey of 344 decision makers at bureau and division levels in Tianjin Government. These data provide empirical evidence of relationship among knowledge utilization capability, career experiences, organizational function and knowledge utilization behavior.

[Key words] knowledge utilization, agenda setting, public policy process, cadres at bureau and division levels

[Author] Zhu Xufeng is an associate professor at Zhou Enlai School of Government, Nankai University; Tian Jun is a postgraduate at Zhou Enlai School of

