

杨腾原 著

思想模型 与政策变迁



MENTAL MODEL AND THE POLICY CHANGE

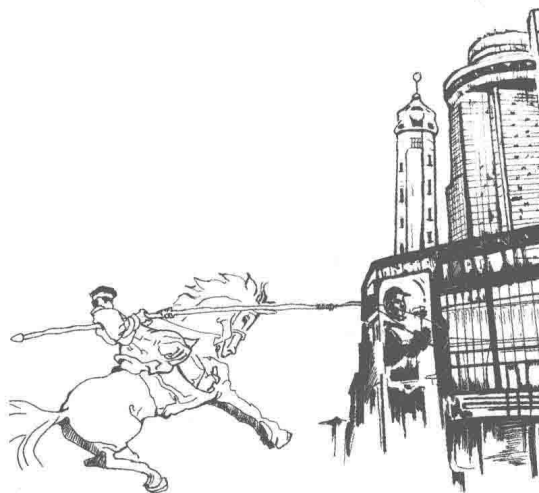
以草原政策及其变迁历程为研究对象

Case Study on the Grassland Policies for
the Inner Mongolia Steppe



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

杨腾原 著



思想模型 与政策变迁

MENTAL MODEL
AND THE POLICY CHANGE

以草原政策及其变迁历程为研究对象

Case Study on the Grassland Policies for
the Inner Mongolia Steppe



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

思想模型与政策变迁：以草原政策及其变迁历程为
研究对象 / 杨腾原著. -- 北京：社会科学文献出版社，
2017.3

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0483 - 8

I. ①思… II. ①杨… III. ①公共政策 - 政策科学 -
研究 IV. ①D035 - 01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 047257 号

思想模型与政策变迁

——以草原政策及其变迁历程为研究对象

著 者 / 杨腾原

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 刘 荣 吕霞云

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：16 字 数：213 千字

版 次 / 2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0483 - 8

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

谨以此书献给乌力雅苏

内容简介

政策变迁是公共政策的常态。解释政策变迁的发生逻辑是公共政策学的一项内容。既有研究主要认为政策变迁是政策系统之内外部力量对比变化的结果，即政策系统的外部环境变化及其形成的压力引起政策系统内部政策行为者的权力结构、利益结构或者知识结构的变化并由此改变其互动形态进而导致政策变迁。这种解释的费解之处在于，权力结构、利益结构或者知识结构的变化以及由此改变的互动形态是如何表现为政策变迁的，也就是这些必要条件如何被汇集为足以引起政策变迁的触发因素。为此，本书构建了一种用思想模型解释政策变迁的逻辑，即给定政策系统的外部变化及其压力，能够解释政策变迁的变量因素是思想模型。思想模型是人为了理解外在世界而构造的内在映像，思想模型与其反映的外在世界在结构上是相同的，其构成要素包括理念、话语和预期行动，这三种要素形成一种自内而外、由里及表、逐步外显的关系和作用过程。思想模型发挥作用的一般机制表现为政策行为者通过理念构建、话语表达或形成预期行动来描述和理解原型。在该模型中，理念是内核，预期行动是外围，话语居于中间。

按照惯常的研究思路，公共政策及其变迁是政策系统运行的结果。

政策系统的运行就是行为者的持续互动。行为者的互动一是以权力为基本动力，二是以理性（即能够感知利益并采取行动影响权力）为基本假设。据此，权力和利益如果能够对政策的形成与变迁有所作用，就需要透过行动者的理解——具体行动者如何考虑局势、如何表达利益诉求、如何设计行动方案——这就是本书关心的思想模型。思想模型有助于理解政策系统的运行机制。本书以针对内蒙古草原实施的草原政策为案例，展示思想模型用以解释政策变迁的逻辑。

内蒙古自清末以来从“蒙地”向北方草原转变的历程，正是其从“边疆地带”转变为“民族地区”的历程，亦是被纳入现代国家并持续施以一套草原政策的过程。“人-畜-草”历来被当作一种看待草原的模型，既有草原政策无不是从这个模型结构去辨识草原问题的。作为对草原时空及存在于其中的草原问题的响应，草原政策取决于相关政策行为者如何看待“人-畜-草”这个模型。该模型的结构虽然保持稳定，但是对三种要素的重心所在或者对该模型的总体判断则因时因势而异，由此形成不同的思想模型。根据思想模型的内容构成，这些差异会表现在理念、话语和预期行动这三个方面或者其中的某个方面，进而外化成一项或一套政策。一方面，用“定下来”、“围起来”和“退出来”概括草原政策的三个阶段，既形象地展示了各阶段草原政策的重心所在，也显示出草原政策在不同阶段上和各阶段之间的变迁历程。通过发掘每个阶段“潜伏”在草原政策背后的思想模型，再将三个阶段的思想模型纵向地联系起来加以审视，我们就能发现，正是思想模型的改变导致草原政策的变迁。另一方面，对两部《草原法》的对比分析显示，随着北方草原完成了行政化，国家得以为其提供一套稳定的思想模型。由于遵循了相似的思想模型，两部草原法对照显示的政策变迁并非剧变，而是法律条款的扩充和可操作性的增强，其最大变化在于国家实施草原治理的预期行动的精细化。案例分析表明，来自国家的思想模型型塑了草原政

策，也成为引起政策辩论的根源，这源于国家提供的思想模型挤出了蕴含本土知识的地方性。在“现代”时空下，草原政策必然要介入草原。调整思想模型才是草原政策能够切实造福于草原的必要条件。

关键词：思想模型 政策变迁 草原政策

目录

CONTENTS

导 论 / 1

第一章 基本概念和文献综述 / 11

第一节 基本概念 / 11

第二节 文献综述 / 24

第三节 讨论和小结 / 42

第二章 思想模型与政策变迁 / 45

第一节 思想模型及其构成 / 45

第二节 思想模型影响政策变迁的机制 / 63

第三节 讨论和小结 / 66

第三章 草原政策的变迁历程与思想模型的解释 / 67

第一节 草原政策的近代背景 / 68

第二节 定下来：草原政策的启动和转向 / 90

第三节 围起来：市场化导向的草原政策 / 116

第四节 退出来：生态观下的草原政策 / 131

第五节 讨论和小结 / 143

第四章 草原法与思想模型：基于两部草原法的对比 / 146

第一节 草原法的成法概况 / 147

第二节 草原法及其体现的政策变迁 / 150

第三节 讨论和小结 / 154

第五章 进一步的讨论：基于跟“照搬说”的对话 / 157

第一节 草场承包与“照搬说” / 158

第二节 “照搬说”陷入了“简单化”的窠臼 / 163

第三节 照搬还是自我强化：草原政策及其变迁逻辑 / 169

第四节 讨论和小结 / 181

第六章 结论和其他 / 184

参考文献 / 192

附 录 / 209

后 记 / 242

图表目录



图 0-1	本书的写作结构	6
图 1-1	公共政策的变与稳	17
图 1-2	对公共政策的空间分类和领域分类	23
图 1-3	行为主体互动论的机制示意图	30
图 2-1	模型和思想模型是认识外在实体的方法	47
图 2-2	三个层次的思想模型	48
图 2-3	思想模型之于公共政策的适用性	50
图 2-4	模型、思想模型和政策模型	53
图 2-5	思想模型的构成要素	62
图 2-6	思想模型之于政策变迁	65
图 2-7	思想模型之于草原政策及其变迁	65
图 3-1	从“蒙地”到北方草原的历程（1902~1949 年）	89
表 1-1	政策变迁的两种属性和四种情形	26
表 1-2	解释政策变迁的变量及其因果机制	34
表 2-1	一种比较体系里的“思想模型”	60

表 3-1	不同时期的蒙古人口规模 (估计)	71
表 3-2	内蒙古人口 (1770 ~ 1949 年)	83
表 3-3	国家话语的渗透和内蒙古的坚持 (1953 ~ 1957 年)	100
表 3-4	草原政策的话语转换 (1958 ~ 1978 年)	106
表 3-5	思想模型与草原政策 (1947 ~ 1978 年)	115
表 3-6	思想模型与草原政策 (1980 ~ 2005 年)	130
表 3-7	思想模型与草原政策 (2002 年以来)	143
表 3-8	思想模型与草原政策的变迁	144
表 4-1	《草原法》的内容 (1985 年)	150
表 4-2	《草原法》的内容 (2002 年/2009 年/2013 年)	152
表 4-3	决定两部草原法及其变迁方向和变化程度的思想模型	155
表 5-1	科学与地方知识在草原政策上的“冲突”	161
表 5-2	草原政策一贯反对照搬、强调保护草原 (1946 ~ 2017 年)	165
表 5-3	草原政策是围绕“畜牧业现代化”和“草原建设” 形成的政策思路的自我强化	171
表 5-4	既有学术话语里的两种“地方”	178
表 5-5	两种存在差异的思想模型决定了围绕草原政策 形成的辩论	183

导 论

一 研究缘起与研究问题

为什么要研究政策变迁？有两方面的依据。

一方面，政策变迁如同一个窗口，透过它可以观察国家治理体系现代化的实现路径和逻辑。就其功能而言，公共政策是现代国家实施公共治理的工具或场域。言其工具，是指以文本形式表达的一项具体政策；言其场域，是指将国家意志转化为治理思路并用具体政策加以表达的情境与过程。公共政策研究注重讨论政策形态。“变”与“稳”是既有研究对政策形态的基本概括。如果承认政策变迁才是公共政策的常态，就可以将政策变迁视为公共政策本身，进而，政策变迁就是现代国家在实施公共治理过程中必然发生的政策现象，从而成为观察国家治理体系及其现代化的一个“窗口”。

言及国家治理体系的现代化，需要回答的一个问题是：一国之内，到底是一种治理体系，还是若干治理体系？如果是一种，其内部结构是怎样的？如果是若干，这些治理体系之间如何连接？这个问题关心的是“国家治理体系”的内容构成，其核心要旨是如何处理现代国家的“地方性”。通常，与“地方性”所对应的正是一个国家内部在地理区位、

自然资源、民族构成、经济状况、文化形态等诸多方面的多样性，那么，这种基于“地方”的多样性要求国家治理体系的多样化吗？以本书讨论的案例对象为例，北方草原不论在疆域形态还是行政归属上，都是统一政权体系内的“地方”。

按照中国现行的国家结构和宪法框架，中国的国家治理体系必定是一种而不是若干——准确地说，它必定是一套能够兼容地方多样性的体系，其运行实质是依靠执政党的执政能力去响应、协调该体系内部的多样性及其可能蕴含的冲突。执政党的执政能力集中表现在其政策能力上，即调运政策工具应对现实问题的行动及其效果。粗略判断，政策能力表现在两个维度。一是领域维度，即在哪些领域展现政策能力。领域维度是横向的，比如，农业的、牧业的、工业的；政治的、经济的、文化的、社会的、生态的，等等——但每个领域之内又有以组织为载体的权力层级的纵向性，这种纵向性表现为自上而下或自下而上。二是时间维度，即政策能力在时间序列上的变化，或者说，特定领域的政策能否及时响应并妥善处置该领域的问题，这就使得政策在其形态上表现为变迁。将这两个维度整合起来，可以把政策变迁理解为公共政策为响应特定领域内的矛盾状况而在时间序列上表现出来的变化。据此判断，存在一种三层结构。自外向内看去，最外层是政策变迁，中间层是政策能力，内核是（现代化了的）国家治理体系。这个三层结构组成一个紧密的嵌套体，相互牵扯。不是每个可被认定的政策变迁都表现为政策能力的改变，更不能说发生了政策能力的提高；也不是每个可被认定的政策能力的提高都意味着国家治理体系及其治理能力现代化程度的提升。但是，国家治理体系的现代化必然要求政策能力的改观；政策能力的改观必然要表现为政策变迁。

能够兼容内部多样性的国家治理体系，将通过政策变迁展现其政策能力和治理能力；反过来讲，通过观察具有地方性的政策变迁，也能对

国家治理体系及其现代化的路径和逻辑加以管窥。质言之，政策变迁是国家治理体系现代化的必要条件。

另一方面，对政策变迁的既有研究比较注重回答“什么导致了政策变化的发生”，其重心在于“变”本身而未及深入分析其后果，特别是没有关照这样的问题：为什么那些旨在实现良善结果的公共政策及其变化常常会引起争议？

关于政策变迁是如何发生的，既有研究偏重从政策系统之内外两种空间寻找答案。精英决策论、行为主体互动论是从政策系统内部或者说政策系统的运行机制方面探索政策变迁的动力；社会学习论则偏重探讨政策系统向外拓展的机制及其对政策变迁的作用。这些研究思路无不重在讨论公共政策的产生与变动。问题在于，其一，如果政策系统本身取决于国家治理体系，那就会存在循环论证：国家治理体系的现代化需要通过政策变迁才能实现，但政策变迁本身又是国家治理体系的后果。其二，以本书关注的“针对北方草原实施的草原政策”为例可知，围绕北方草原以及针对草原施行的一套政策，引发一场辩论。草原政策的口吻自认为始终按照草原牧区的实际情况来拟定和调整政策，强调这些政策从来都严格遵照草原实情、遵循牧区规律、尊重农牧民意愿且越来越接近牧区的实际。据守“地方知识”的论述传统却指出，由于脱离草原牧区的复杂现实，草原政策不仅破坏了本来更适于草原的生产和生活方式，撕裂了草原长期保持的整体状态，还破坏了存在于牧民日常生活中的传统文化，结果，草原政策所追求的“发展”和“保护”都适得其反。为什么紧紧盯住草原上的现实问题而发生的政策变迁，却遭到牧民的不解和质疑？这种政策辩论的启示在于：仅关注政策形态上的变化尚不足以构成对政策变迁的完整研究。不是每一项可辨识的政策变化都能带来良善后果，至少未必都能带来被一致认同的良善后果。据此，一种能够解释政策变迁何以发生的理论，同时应该有助于理解其何以被认为偏离价

值预期，还应该为化解由此引发的争议乃至纠正这种认知偏离提供指导。在这一点上，既有研究总体采用了“国家-社会”的二元分析框架并且往往选定了国家立场，无助于理解政策变迁的后果，这就要求在研究思路做出调整。

值得注意的是，以上述两个方面作为研究政策变迁的依据，有着深刻的内在关联。在既有的国家治理话语体系中，政策及其变化总是被寄予“发展”、“进步”、“增长”等价值预设，且能够主导政策变化的主体具有定义、解释、评判这些价值的正当性。在此逻辑之下，如果人们接受这些价值预设从而并不预期发生意外状况，那么只需关注“变”就够了。然而，同样在此逻辑之下，一旦社会感知与这些价值预设不尽一致就难免发生争议。重要的是，这种争议并非辩论双方的“是非对错”，而是双方秉持的思想模型有所不同使然。

本项研究试图指出，现代国家的历程正是政策主体获取上述正当性的过程。在此过程中，“建设强大国家”的理念使国家立场不断得到强化，国家逐步挤出并取代了原本在当地具有合法性的地方力量，获得了定义草原政策并塑造其变迁方向的主导权。因此，既有草原政策及其变迁所依据的思想模型，表达的正是来自国家的理念、话语和预期行动。国家治理体系现代化的内涵之一正是促使该体系变得更加开放、多元、包容，完成这种转变，需要调整思想模型，促使政策变迁朝向有助于国家治理体系现代化的方向。

本书引入“思想模型”这个概念以及相应的分析思路，通过描述草原政策的变迁历程、抽取其变迁的解释逻辑，发现“草原”在现代国家历程中受思想模型作用而变迁的逻辑。本书认为这种随着现代国家的形成而生成的思想模型不但决定了草原政策变迁逻辑，而且成为今天围绕草原政策而存在争议的根源。

根据以上论述，本书的研究问题是：政策变任何以发生？如何理解

围绕草原政策形成的辩论?

在以上论述中,出现了“政策变迁”、“政策变化”、“政策变动”等不同的表述。后文将对这些概念进行界定与厘清。

二 研究思路与研究方法

本书旨在以草原政策及其变迁为案例对象,整合出一个可以解释政策变迁的分析思路。既有研究用“外部压力-内部反应”的思路将政策变迁视为对政策系统外部变化的反应,本书承认这种研究思路的学术价值。但是,出于如下三点考虑:其一,政策系统之外部与内部的界限并不固定,从而一种变化到底属于政策系统外部环境的变化还是政策系统自身的内部变化,其实是不确定的;其二,难以确认政策系统外部环境发生的哪些或哪种变化跟政策变迁之间存在关联^①;其三,即便既有研究已经充分注意突发事件造成的危机效应及其对政策变迁范式转换的作用,那也不能忽视孕育这些危机的常规原因——本书将“外部环境的变化及其造成的压力”视为一种常量或者给定状态。本书认为能够解释政策变迁的一种变量因素是思想模型。

就研究方法而言,本书主要采用了案例法和文献法,辅以访谈法。

1. 案例研究方法。案例研究是探索难于从所处情境中分离出来的现象时采用的研究方法。^② 本书所用解释变量的抽象性和政策变迁这个现象的复杂性,为案例研究方法的应用提供了可能性。本书以针对内蒙古草原施行的草原政策为案例对象,主要梳理新中国成立以来草原政策的历史变迁,以此勾勒草原政策的整体轮廓并刻画某些细节,为解释草原政策的变迁提供一种理论视角。

^① 相关讨论可以参考杨腾原:《论政策系统与政策过程的关系》,《内蒙古大学学报》2013年第2期。

^② 罗伯特·K. 殷:《案例研究方法的应用》(第2版),周海涛译,重庆大学出版社,2009,第11页。

2. 文献研究方法。文献法就是搜集和分析现存的有关文献资料，从中选取信息，以达到研究目的的方法。需要在文献群中选取适用于本书的资料，并对这些资料做出筛选、分析和使用。文献有三个来源，一是官方出版的传记、回忆录、文件汇编等；二是其他研究者或研究机构对内蒙古草原、牧区所做的实地调研以及基于这些调研完成的学术研究；三是其他文献，包括报纸文章和电子资源等。

3. 作为上述两种方法的补充，本书还使用了访谈法。访谈主要用于验证文献资料的可靠性，比如“草畜双承包”的实际落实情况、政策执行者对于草原政策的理解等。访谈对象来自内蒙古自治区赤峰市巴林右旗，是在旗政府和苏木政府供职的干部。

三 写作结构与基本内容

如图 0-1 所示，除了导论之外，本书共六章。导论回答了为什么要研究政策变迁，介绍了本书的研究问题、研究思路、研究方法、写作结构、基本内容等。

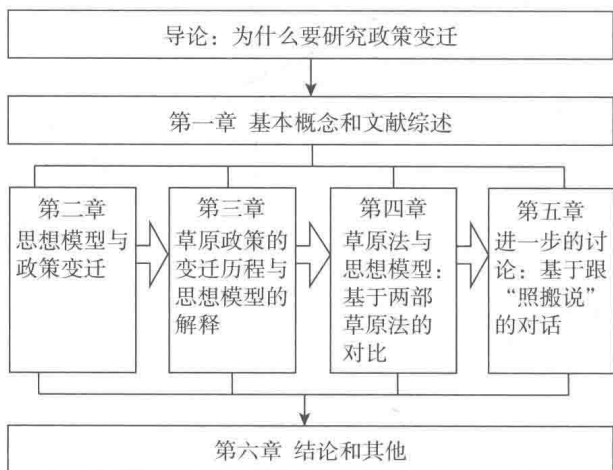


图 0-1 本书的写作结构