

政策分析语境中的政策问题建构

张康之 向玉琼

提要: 在政策科学产生之初的 20 年中, 政策分析是这门学科的标志, 甚至一度主导了政策科学的发展方向。政策分析深受逻辑实证主义的影响, 在政策问题建构中倡导应用专业知识与科学技术, 从而将政策问题建构拉入了一个无涉价值的技术领域。这一过程加速了政策问题建构脱离政治领域的进程, 并根据价值中立原则建立起来的行政领域主导了政策问题建构过程。同时, 也赋予经济学家和运筹学家们以政策问题建构的话语权。实际上, 政策分析使工具理性在政策过程中占据了主导地位, 也使政策问题建构的技术化发展到了极致。结果, 规范性因素与价值内涵都在政策问题建构中被祛除了, 政策成为一种体现了科学与技术生产的产品。

关键词: 政策分析; 政策问题建构; 技术专家

中图分类号: D035 - 01

文献标识码: A

文章编号: 1008 - 1569(2015)01 - 0028 - 10

DOI:10.13658/j.cnki.sar.2015.01.004

正如德利翁(Peter deLeon)和奥弗曼(E. Sam Overman)所说的,“政策科学有一个很长的过去但却只有一个很短的历史。”^①自从政策成为社会治理的基本工具以来,政策咨询就是一项事业,一直得到社会治理者自觉或不自觉的应用,然而,政策科学的产生却是 20 世纪的事情。直到 1951 年,“政策导向”才由勒纳与拉斯韦尔(Lerner and Lasswell)提出,这被看作政策科学得以产生的起点。在政策科学产生初期,甚至可以说在很长一段时间内,政策科学是以政策分析的面貌出现。60 年代中期,项目、计划、预算系统(PPBS)推动了政策科学运动的兴起,政策科学运动所倡导的方向就是以 PPBS 为典型代表的政策分析。政策分析深受逻辑实证主义的影响,否定了拉斯韦尔早期对政策科学特征的界定,把政策转化成了数字及其模型的组合,认为政策是由与价值无涉的技术加工而成的。在政策分析中,我们看到的是知识对政治的胜利,早期的民主梦想让位于专业知识和科学技术所代表的理性,技术专家也得以跻身于治理精英的行列,并以理性的名义从人民代表手中堂而皇之地夺过了政策问题建构权。这样一来,政策问题建构权实现了从政治领域向技术舞台的转移,但在此过程中,政治并没有因为技术专家的征服而丧失自己的地盘,而是变换了形态后以另一种面目出现了。也就是说,当掌握了知识和科学的技术专家战胜了民主政治中的代表后,自己却日益显现出了政治化的特征,甚至为了服从政治的目的而表现出对技术理性的怀疑或者歪曲。所以,当技术专家征服了政治和控制了政策问题建构权后,反而使政策问题建构的技术理性追求变得模糊了。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义社会管理体系研究”(项目编号: 11&ZD070)。

作者简介: 张康之, 南京大学服务型政府研究所教授、博士生导师;

向玉琼, 南京农业大学公共管理学院副教授。

一、走向政策分析的政策科学发展

政策科学产生于美国的实用主义哲学导向和知识传统。美国是实用主义哲学的诞生地,这种哲学的基本取向就是支持一个高度实用且功利的知识体系,尤其是杜威的实用主义思想对于政策科学的产生与发展产生了极大的促进作用。杜威主张用实用主义的方法来解决社会问题,在杜威的大量著作中,始终都是围绕着将情报信息运用于社会改革目标这样一个主题展开的,正是沿着这一实用主义的道路,政策科学得以产生。拉斯韦尔曾经对杜威哲学在政策科学产生和发展中的重要作用给予了高度评价,他指出,“政策科学是杜威及其同仁在美国实用主义的发展中所建议的一般研究方法在公共政策中的现代应用。”^②拉斯韦尔认为,政策科学的诞生就是为了解决社会问题,而且每一问题都是在具体的背景中发生的,因此,政策背景也应该通过分析和其他方法来讨论。在政策科学的随后发展中,这种实用主义导向几乎在每一个领域的政策分析中都得到反映。

早在1925年,时任美国政治学会会长梅里亚姆(Charles Merriam)就呼吁重视对应用社会科学的研究,“我们有可能看到在社会科学本身的一个更为紧密的融合,在异化的必要过程中它们在很多情况下都过于孤立。在处理基本问题如惩罚与预防犯罪和酗酒、人类移民这一烦恼问题、黑人关系问题以及大量的工业行业农业问题等中,显而易见的是,无论是经济学本身、还是政治学本身、还是历史学本身的事实和技术都不足以来分析和解释这些问题。”^③也就是说,要解决某一社会问题,应该整合社会学、人类学、经济学以及政治学等多学科的知识,并将其应用到实际问题的解决中。但很可惜的是,梅里亚姆的声音当时并没有引起人们的足够重视,科学界并没有马上转向对应用社会科学的关注。不过,在随后的经济大萧条以及“新政”中,科学共同体逐渐放弃了之前对政治漠不关心的超然姿态,开始积极地投身于政治实践中。随着实用主义的观点得到广泛接受,社会学家、经济学家以及物理学家们开始努力把他们的专业知识和所掌握的技术应用于实践,同时,二战以及战后的一段时间也为他们这样做提供了绝佳的机会。战争期间对科学技术的需求推动了自然科学的大力发展,同时加速了自然科学理论向实际操作技术的转换。这一经验在战后得到社会科学的效仿,引发了科学技术化的运动。在政治实践中,战争期间政策过程中积累起来的大量应用科学技术的经验也在战后政府结构的改造和政策过程中发挥了作用,表现出对技术和科学的重视,并努力寻求科学技术的应用,从而出现了施曼特(Jurgen Schmandt)和卡茨(James Everett Katz)所说的这种情况:“在这个时期,美国人经历了从行政福利国家向科学国家的转型。”^④当技术和科学知识在战后广泛地应用于对社会问题的观察时,政策问题建构的实践对技术的需求也日益增强,并促进了政府与科学家之间依存关系的形成。最终,在应用社会科学的发展中,梅里亚姆在芝加哥大学的学生拉斯韦尔确立起了政策科学这门生产和应用与社会相关知识的学科。

但是,在拉斯韦尔提出了政策科学的构想后,并没有立即引起学界的关注,在几乎10到15年的时间内,政策科学一直处在拉斯韦尔独白的状态,这可能是因为当时的话语环境依然被行为主义所掌控。另一方面,战后的政治学内部出现了纷争,进而产生了分裂,各派学者都处于某种思想危机状态,也无暇关注政策科学这一新的学科构想,更不用说去理解它的价值了。所以,直到1971年,拉斯韦尔还是将自己的思想描述为“政策科学前瞻”。不过,这一时期的政治实践中包含着呼唤政策科学出现的巨大呼声。因为,战后的利益集团政治趋于成熟,对政策问题建构权的争夺也变得非常激烈,从而促进了智库如雨后春笋般地成长起来,而智库的活跃则表现出了对政策科学的渴求。在此过程中,兰德公司发挥了示范的作用。兰德公司

在50年代就开始大力宣传将系统分析的方法应用于政策问题的解决中,受其影响,国防部的项目计划预算系统(PPBS)在各部门中得到广泛推行,这在经济学和运筹学闯入政策研究领域过程中发挥了推动作用。基于系统分析的要求,运筹学与成本收益分析得到了广泛应用,从而直接促成了对理性决策模型的青睐和推广,并使人们普遍接受了理性决策模型是理想决策样板的观念。由此可见,虽然政策科学的构想是由拉斯韦尔提出的,但真正促进这门科学成长的力量则来自于利益集团政治,是利益集团争夺政策问题建构权的活动日趋激烈而表现出了对智库的依赖,而智库的活动又需要得到政策科学的支持。所以,正是现实的政治实践促使政策科学的产生与发展。

当然,与此同时,反对理性决策模型的声音也从未停歇过。如林德布洛姆(Charles E. Lindblom)认为,理性决策模型不适合以“竭力对付”(muddling through)为特征的政治现实,相反,渐进决策模型更适合于一个追求民主的多元主义政治环境。林德布洛姆代表了较为极端的声浪,主张关注政治而不是科学。比较而言,舒尔茨(Charles L. Schultze)尽管也反对完全理性的决策模型,但其声音要显得稍温和一些,他所主张的是一种“基于自由放任的政治决策”与“理性目标导向的以系统分析为基础的政策决定”之间的“中间道路”。不过,对“中间道路”作出巨大理论贡献的是德罗尔(Yehezkel Dror)。1967年,在《公共行政评论》中,德罗尔呼吁发展一种新的职业,就是专门从事政策分析工作。他说,“当代美国联邦政府内部(还有其它一些国家内部)的主要改革动向是基于将一种经济方法用于公共决策。这种方法根源于经济理论,特别是微观经济学、福利经济学和定量决策理论;这种方法的主要工具是运筹学,成本—效果分析和成本—收益分析以及规划预算和系统分析;这种方法的新职业是系统分析员。”^⑤政府决策可能需要更高级类型的知识,“这个专业知识在各种问题领域里为公共决策所做的事情,应该就是系统分析在防务决策的某些领域所做的事情。为了满足这个相当困难的需求,各种各样的导向、思想和系统分析工具必须得到开发,以便用于复杂的、不能量化的问题和系统。更进一步说——这将是更重要和更困难的——政治学和政治现象必须作为分析的焦点。对提出的这个专业学科,‘政策分析’这个术语对其似乎是适合的,因为它在一个较宽的政治意义上将各类系统分析的政策概念结合起来。”^⑥正是在德罗尔这里,“政策分析”的概念被正式提了出来,而且是作为将政治背景与系统分析结合起来的一个概念。这也证明了“系统分析事实上成为政策科学的一个组成部分”^⑦,从而使带有系统分析标签的“政策分析”概念可以更好地描述政策科学的特征,也就是说,政策科学是以政策分析为基本内容的。

从政治运行的现实来看,在50年代,政策科学只是作为“政府的婢女”而存在,对政府的决策实践没有产生大的影响。虽然在外交和国防领域中的政策计划已经开展了很长一段时间,在五角大楼的国防部门和战争竞赛中也成立了政策计划委员会,但此时尚未确立起来政策分析的意识,更不用说在政府部门中大范围地加以推行。1961年,罗伯特·麦克纳马拉(Robert McNamara)接任国防部长后,带领一批“年轻俊杰”进入国防部的领导层,出于对技术分析的崇拜,他们应用大量的方法来分析军事管理和军事政策问题。但此时是在“系统分析”的理念下开展对国防政策的分析的,主要包括成本—收益分析、运筹学和线性规划等具体方法的应用。在看到了PPBS的广泛应用所取得的成效后,约翰逊总统深受鼓舞,并命令整个联邦政府执行这一系统,因而,系统分析得到了推广。从实践来看,虽然系统分析在其他领域并不像在国防部门那样取得了成功,但分析取向很快被联邦官员、州的行政机构以及大量的分析咨询团体所采纳。“到了六十年代,美国政府的各种机构开始广泛地采纳系统分析方法。”^⑧各种各样的专业力量纷纷建立“研究中心”——智库,以解决诸如国防、经济计划、技术发展、城市发展、反贫困等社会问题,随着多样化的力量介入其中,也随着关注范围的扩大,系统分析已经难以

适应多样化的要求,一些新的分析方法和路径也被不断地引入,从而超出了系统分析概念所能容纳的范围,以至于政策分析的概念得到了越来越多的援用。在“伟大的社会”时期,政策分析迎来了它的黄金时代。随着国内政策问题开始受到更多的关注,包括城市规划者、系统分析员、MBA学员、经济学家以及律师都开始跨越专业限制来共同解决广泛的社会问题,他们纷纷发表自己对于社会问题的看法并努力对政策过程施加影响。

在20世纪60年代,政策分析取得了极大的进展。大量私人基金进入大学,诸如哈佛大学、伯克利大学、密歇根大学、宾夕法尼亚大学等在各种基金的资助下开设了公共政策研究生课程,而且,一些新的关于政策分析的研究生课程不断得以增设,许多具有政策分析导向的公共事务项目研究在大学里得到承担,而且MPP教育开始风行。在20世纪70年代,至少13种关于政策研究和政策分析的期刊得以创立,关于政策研究的组织以及政策分析和管理的学会在这一时期也得以成立。政策科学和政策分析等专业杂志的创立,一方面适应了政策科学发展的要求,另一方面也为政策科学的发展提供了理论上深入交流的平台,从而进一步推动了政策分析的理论研究。这也正是奎德(E. S. Quade)在《政策科学》杂志创刊词中所表达的愿望“第一,为不同政策科学学科中的论文提供一个论坛,这些学科包括政治学、社会学、操作研究、统计决策理论等等,涉及到政策制定、选择、评论、评估以及政策执行,还包括这些方面的方法论文章。第二,推动政策科学的发展,积极鼓励决策与行为科学的融合,促进新的跨学科活动。第三,在政策制定系统和能力的发展上提供帮助。”^⑨1974年5月,美国公共事务与行政学院国家协会(NASPAA)发布了成员学院纲领,将政策分析作为应被包含在所有公共事务项目中的五个核心课程之一而列入其中。至此,在德罗尔提出“作为职业的政策分析”的7年后,政策分析已经成为一种事实上的职业活动。

二、三个维度中的政策问题建构

在政策科学被提出之时,拉斯韦尔界定了政策科学的三个特征“多学科视角”(multidisciplinary perspective)、“性质是环境和问题导向”(contextual and problem-oriented in nature),以及“明确的规范性”(explicitly normative)。从政策科学的发展来看,被作为政策科学三大特征而确立起来的三个方面实际上各自呈现出独立发展的状况,但对于整个政策科学的发展而言,这三个方面的独立发展又起到了相互加强的效果,它们共同描绘出了政策科学的演进轨迹。总体而言,直到20世纪70年代末之前,这三个方面的发展具有明显的方向上的一致性,都指向了政策分析的兴起。显而易见,在政策科学出现之前,是不可能产生对政策过程各个阶段进行区分的意识的,因而,也就不可能出现对政策问题的专门思考和研究。但是,在拉斯韦尔提出了政策科学后,特别是在他所界定的政策科学的三大特征中,关于政策问题建构也就有了可遵循的科学思路了:首先,政策问题建构应当是由多学科共同完成的事情;其次,政策问题有其历史和社会背景,因此,在政策问题建构中不能隔断问题的历史意识与社会关联;再次,政策问题具有明确的规范性,在政策问题建构中不能忽视价值取向与规范准则。遗憾的是,当政策科学走上了以“政策分析”为基本内容的发展道路后,拉斯韦尔用来界定政策科学的这三个特征之构想被彻底抛弃了。

政策科学是一门应用性学科,它必然要跨越专业界限才能获得发展,这一点正是拉斯韦尔所强调的,他明确指出政策科学不应被等同于仅仅由政治科学家所研究的东西。政策科学与政治学间的区别是不言自明的,但与公共行政研究间的区别则经历了一场争论。在政策科学发展的初期,政策科学家有意识地保持了与公共行政学者的距离。虽然政策科学家与公共行

政研究者所关注的场地是相同的,但政策科学研究早期的代表者们认为公共行政所关注的是日常行政而不是政策制定方面的问题,而公共行政的研究者们则认为政策科学的兴起很少提供有新意或有用的东西。这就是政策科学发展初期所遇到的学科环境,正是这种努力与政治学以及公共行政研究区别开来的追求,使政策科学的发展走向了德罗尔所指示的以政策分析为职业的、面向实践的职业建构。必须承认政策科学是脱胎于政治学的,但当政策科学作为一门学科而确立起来后,为了与政治学拉开距离却主动地向经济学投怀送抱。特别是在政策分析得到了广泛接受和认可之后,经济学迅速超越其他社会科学而成为政策分析最为重要的思想方法来源地。经济学家在其理论框架内部创立了量化分析技术,成功地将成本—收益分析植入政策分析中,并迅速成为政策过程方案设计与评估的主导路径。经济分析方法远远超出了经济政策制订的领域,扩散到了几乎所有领域的政策制定中,政策问题建构被看成是基于经济方法计算出来的结果,以至于莱恩伯里(Lineberry)认为,政策科学是根扎在经济学而不是政治学中的^⑩。

当然,政策科学之所以会被经济学所征服并乐意于做经济学的“二奶”,是与这一时期的政治学和行政学的无所作为联系在一起。在二战后的一个很长的时期内,政治学和行政学研究都未能重拾战前的辉煌,而是被行为主义引向了重科学、轻价值的方向,致使理论逐渐枯萎,没有能力去对政府决策施加影响,至多只能提出一些无关痛痒的技术改进建议。当然,二战后的社会恢复重建以及发展也决定了政治学和行政学无法有所作为。因为,这段时间并不存在着制度上重大变动的课题,决定了政治学丧失了研究目标。同样,政府行政层面的体制、组织结构、操作方式等也回复到了战前,这也决定了行政学没有办法开拓自己的“市场”。然而,在战后的恢复和重建中,以至于在其后一段时间的社会发展中,越来越多的社会问题涌现了出来并需要寻求政策途径来加以解决,这就决定了政策科学的发展恰逢其时。在政治学和行政学衰落的过程中,经济学却呈现出一波强势发展势头,因而,政策科学的发展接受经济学的影响也就是顺理成章的事了。正是这一科学环境决定了拉斯韦尔最初设想的“运用多学科的视角”出现了新的变化,从而使经济学、运筹学成了政策科学的主要学科支撑,原本孕育政策科学的政治学和行政学却退场了。经济学在战后迎来了30年的黄金发展期(应当说,经济学是在进入新世纪后,特别是在2008年的金融危机后,才开始走向衰落),这一时期,掌握了经济学分析方法的经济学家(尤其是微观经济学)们在任职期间大多被看成是同行中的智者,尤其是在里根政府时期,所有新的联邦政府规则在颁布之前必须使用成本—收益分析。所以,政策科学事实上被经济学家们所俘获,经济学家借助于方法论的成功而成为跨越各类型政策问题建构的专家。但这种情况在新世纪却带来了恶果,以至于各国政府都不得不在可能较长的时期内背负着这一负担。

背景和问题导向是拉斯韦尔所看重的。在1970年《政策研究》杂志创刊时,拉斯韦尔重申了政策研究中的两种导向,认为“政策科学可被看作是政策过程的知识 and 政策过程中的知识。”^⑪强调“政策过程的知识”关注的是政策过程所处的环境和问题导向,强调“政策过程中的知识”关注的是政策过程中的技术与知识。正是基于两种取向的综合,社会问题能从其政治、经济、社会和文化环境中得以全面理解,从而能够践行拉斯韦尔提出的问题导向的特征。考虑到60年代政策分析的辉煌发展,可以看出,此时拉斯韦尔对这一观点的重申,目的不在于推动“政策过程中的知识”的发展,而是强调“政策过程的知识”。实际上,从20世纪60年代开始,“政策过程中的知识”与“政策过程的知识”就出现分裂,并一直持续至今。“政策过程中的知识”由运筹学家和经济学家知识体系来主导,强调政策分析的地位,“政策过程的知识”则由政治学家来发展,关注政策过程中的阶段理论。

政策分析是直接地从系统分析演化而来的,或者说,政府分析是系统分析应用和发展。爱德华·奎德(E. S. Quade)在《公共决策的分析》一书中指出,“就系统分析理论本身来讲,人们早就感到完全照搬运筹学来分析人类系统是不合适的;当前已经出现了一种不同的系统分析模式,这就是政策科学,并且正在为管理科学提供新的工具。”^⑫事实上,这一发展过程是,系统分析取代了运筹学在政策科学中的重要影响,从而将政策分析引入了自然科学的研究范式中。在系统分析的影响下,政策分析专注于建立模型和技术,从微分方程到排队模式到线性规划到成本收益分析,努力实现的是对经济学、数学中发展起来的技术和方法的应用。反映在政策问题建构上,就是强调运用量化分析等实证分析的方法去尽可能精确地界定政策问题。形成了这样一种思维定势,那就是,无论政策问题产生于哪个领域,都适用于具有普遍性的技术和模型。结果,也就把政策问题建构形塑为寻求最优模型和方法的过程。这些政策勇士努力的目标就是,找到合适的技术模式来建构政策问题,他们的箴言是“拥有技术,愿意旅行”(Have technique, will travel)。^⑬

经济学家与运筹学家促进了“政策过程中的知识”的快速发展,但在此过程中,也引发了各种各样的批评。达尔就试图通过对民主和多元主义政治现实的强调去抵销理性计算对政策问题建构的影响。林德布洛姆也激烈地指出分析性的政策制定不可避免地存在局限性,并认为只有在与政治权力的联系中才能完成政策过程。“如果对政策应如何形成这样的问题提出一种纯分析性的、非政治性的方案,这本身就不可能实现。”^⑭林德布洛姆特别强调,“评估和经验分析是交错进行的,也就是人们在同一个时候既对各种价值作出选择又对政策进行选择。说的再详细一点,一个人同时既选择达到一定目标的政策又选择目标本身。”^⑮在目标没有得到一致认同时,对方案的设计与评估没有任何意义,这强调了问题导向对“政策过程中的知识”的意义。与此同时,政策过程研究的倡导者通过发展政策过程的知识来理解政策问题的建构,他们开始关注政策过程的不同政策阶段,提出了政策过程的新模型。如威尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)、布鲁尔和德利翁(Brewer and deLeon)等都将聚焦点放在了对政策过程中不同阶段的研究,他们尽管也使用与政策分析中相同的词汇,如政策评估,但理解的含义却与政策分析者所看到的截然不同。政策阶段的研究者突出的是政策评估中的政治和运作上的意义,也就是更为强调系统环境与问题导向,而政策分析中所说的政策评估则是指对政策分析相关的学科或领域所进行的研究活动,甚至因为过分强调政策评估中的量化分析而直接将政策分析与政策评估等同起来。

不过,尽管这一时期政策阶段理论呈现出繁荣发展景象,却没有完全摧毁政策分析的地位。在一段时期内,关于“政策过程的知识”与“政策过程中的知识”在大学、研究机构和官僚机构中都引发了针锋相对的争论,在各类刊物中更是呈现出激烈交锋的状况。不过,由于系统分析在实践中的应用屡屡导致政策失败,特别是“向贫困开战”、越南战争等政策,都证明了系统分析的失灵,以至于政策分析希望通过斩断与系统分析的联系去谋求新的发展。威尔达夫斯基在《从PPBS中挽救政策分析》一文中将诞生于系统分析的PPBS与政策分析区分开来,认为PPBS的应用碰到了不可避免的问题,“PPBS败坏了政策分析”^⑯,但没有理由认为所有的系统分析都是坏的,“对系统分析的批评需要被再审查。”^⑰通过这样一种与PPBS的划界,政策分析与系统分析被区分了开来,从而在系统分析遭受诟病的同时仍能获得继续发展的空间。所以,虽然PPBS后来被放弃了,但成本—收益分析和项目评估等遗产在很多政府层级中依然被等同于政策分析,而且依然活跃。基于现实发展,在1971年的《政策科学前瞻》中,拉斯韦尔将政策科学家定义为“在公共和公民秩序的背景下关注对决策有启示的技术”的人。^⑱这一定义实际上指明了政策科学研究的方向,那就是出于公民秩序的需要,而不是仅仅作为一项技术

性的事业来加以建构,也就是说,政策过程不能单纯由技术专家来主导。不过,拉斯韦尔说这番话的背景却是:在经验方法席卷一切的时候,拉斯韦尔之前所关注的“背景”被遮盖了,“公民秩序”作为一个更深层次的哲学关怀在战后的几十年中被完全抛弃了。

其实,自政策科学产生之后,就出现了“知识”与“规范”之间争夺政策问题建构权的斗争。关于政策科学属于规范领域还是经验领域的问题,在德罗尔之后饱受争议。政策科学本身就包含了规范性的内容,因为任何政策问题都包含了价值判断,拉斯韦尔在对政策科学的界定中也专门强调了这一点,但面对着政策分析所赖以支持的专业技术与官僚体制,政策科学的规范性研究被置换了。不管是寻求“政策过程的知识”还是寻求“政策过程中的知识”,规范性的考察都被放弃了。在对“政策过程中的知识”的寻求中,最直接的影响是来自于逻辑实证主义方法,“今天的政策分析继承了实证主义遗产的明确无误的印记。”^①作为一种哲学,逻辑实证主义在二战前就已经显现出了其影响力,战后对社会科学的影响更大。将社会科学改造成与自然科学一样的科学这样一种实证主义追求贯穿了整个20世纪50、60年代。就政策分析而言,实证主义的影响是全方位的,到了20世纪60年代,社会科学中的实证主义和技术专家主导达到了顶峰。理查德·弗伦奇(Richard French)曾经说过:“社会科学家有一个信念,他们的学科正在努力达到自然科学所特有的某种确定性,产生的结果能在所有项目中得以实施,因此,社会科学家们对‘硬’技术的运用持有信心。”^②在实证主义者看来,所有真正的知识只能是科学知识,也就是说,这些知识必然是基于对事实的观察,对逻辑的推绎,以及对事实之间因果关系的确定。具有了这种知识,政策问题建构就能通过先决条件来得到解释,也能通过因果关系而推断出未来可能发生的事情。由于任何道德因素和信仰支持都无法从事实中推断出来,因而,政策问题建构只需对事实材料进行加工,任何价值考虑都没有必要,甚至显得多余。工业化以来的“祛魅”在杜威的实用主义和韦伯的工具主义中得到了充分实现,并在60年代直接地体现在了政策过程中。

在这一时期,即便是对“政策过程的知识”的关注,也基本上放弃了规范性方面的考察。在寻求关于“政策过程的知识”的人们看来,政策问题建构是一个渐进调适的过程,在这一过程中,任何价值取向都要经过中和与平衡,最终出现的结果就是,不同取向的观念得到整合后不再有任何价值倾向。一些学者甚至把政策科学等同于政策分析,或者认为“政策分析和政策科学可以互换,均指与公共政策评估相关的应用学科或领域。至于这个学科或领域的人们所从事的工作或活动,我们统称为‘政策评估’。”^③

与此同时,一系列专业性期刊杂志的创立为经验研究提供了平台。奎德看到,在《政策科学》创刊之前,没有哪个杂志专门致力于政策科学研究,尽管在诸如《公共利益和公共行政评论》中存在一些属于政策科学的观点,但重点往往没有放在方法论和定量分析上,因此,“《政策科学》将很可能会花大量精力于方法上,包括规范方法和描述方法,这种方法被用来设计,分析和评估政策,并且因此支撑分析组件。”^④显然,方法可以分为规范研究方法 with 实证研究方法,而且奎德也认识到,“不仅是纯粹的讨论,或者说关于‘硬’学科的‘软’论文,而是关于新的学科的‘硬’论文,这个学科不可避免地带有‘软’的标签,如果就像德罗尔在这个问题上所谈到的,意识到了作为知识来源的超理性的甚至非理性的程序。很多人会对这种整合的、跨学科的政策分析方法感兴趣,因为他们不想被科学蒙蔽眼睛,或者被数学迷惑,或者被掩埋于社会和行为科学家的很多词汇以及特殊的语言中。”^⑤但是,在实证主义的哲学语境中,实证研究方法实际上占据了当时政策研究的主流。从《政策科学》杂志创办之初几年发表的文章中,以及后来《政策分析》、《城市分析》等杂志的创办,都可以看出对实证主义方法论的强调。可能是由于杂志的引导而导致了一种过激的现象,以至于大多数政策研究的文献都带有一种狭隘

的技术取向,更多地集中在方法论问题的探讨上。由于过分地强调了程序、技巧等,导致了政策分析经常性地忽视甚至掩盖了实质性政治问题的结果。

可见,无论是从学科导向、问题导向上看,还是就人们关于规范性的看法而言,政策科学在70年代以前的发展很明显偏离了政策科学成立之初的宗旨,政策问题建构成为一个深受实证主义影响的领域,政策问题建构的话语权已经被掌握了政策分析方法的人所掌控。具体来说,就是由经济学和运筹学的定量分析方法所主导,离拉斯韦尔最初的设想渐行渐远。

三、技术专家主导了政策问题建构

根据托格森(Douglas Torgerson)的研究,政策分析有三张面孔:第一张面孔受到科学理性的主导,受到实证主义全方位的型塑,显现出的是知识对政治的胜利,这也就是我们所经常看到的政策分析的主要特征;第二张面孔是把政策分析的技术导向看作一种噩梦式的东西,认为政策分析不应被视为对理性文明的展示,而是应该作出改变,即在政治背景中开展政策分析,这是为了捍卫政治并展示政治对知识的胜利;第三张面孔是政治与知识的相互支持,政策过程必然依赖于和得益于专业知识的发展,但也受到社会和政治力量的制约,政治与知识不是分离的、对立的,而是相容的和相互支持的。每一张面孔都是从过去发展而来的,但历史并非总是清晰地展示它们发展的线索,所以,虽然20世纪70年代开始了从实证主义向后实证主义的转型,促使政治以及价值的因素在政策过程中的作用凸显了出来,但“第一张面孔仍然笼罩着整个领域。”^②至少在90年代民主化的口号被明确提出来之前,政策问题建构仍然是第一张面孔在主导着。只是在后实证主义开始逐渐地在政策过程中站稳了脚跟的时候,第一张面孔才变得模糊了,政策问题建构才得以挣脱纯技术的、量化分析的完全掌控。

政策分析崇尚科学,而科学能够增进知识,能够实现人们长久以来所追求的确定性,这在充满了不确定性的工业社会中显然是极具诱惑力的。人们渴望建构起真实的客观存在的政策问题,而且人们相信通过科学能够实现这一点,即能够基于科学知识而达成共识,形成政策问题的观念。这是近代以来的一个基本信念。然而,当这种信念付诸实践时,政策过程却转化为消除了一切政治辩论的技术活动,在专家的话语中,任何政策辩论都失去了意义,政策问题建构的责任光荣地落在了专家身上,“专家治国”的现象出现,也实现了“政治的科学化”。在肯尼迪和约翰逊政府时期,技术专家被假定为“伟大的社会”项目中的建筑师,政策问题建构的合法性被完全寄托于技术专家所提供的技术理性,专家在政策问题建构中实际上垄断了话语权。具体来看,20世纪60、70年代,技术专家主要来自于经济学、运筹学、法律以及政治学等领域,但运筹学家和经济学家在政策过程中占据了主导地位,活跃于政策科学研究中的,实际上是一些经济学家和运筹学家。经济学家和运筹学家将政策问题建构看作是一种纯粹的知识生产过程,是远离政治的,这就使得政策问题建构过程愈益贴合了实证研究。

不过,人们很快就发现,更多的力量进入了政策问题建构过程,除了系统分析员与经济学家,受到政府高度信任的律师也凭借他们非常熟悉的国内政治知识而成为通才型的专家,为政策问题建构提供政治分析和理论知识。此外,政策制定系统本身也产生了自己的专家,他们深谙政治协商与谈判之道,对公民参与以及选民投票行为有敏锐的知觉,由于他们的行为有助于维护当权者的利益,因而成为决策者重要的谋士。在这一时期,除了政府内部吸纳了大量专家之外,政府外部出现了大量的顾问团体和智库成员,他们作为远离政治的科学家的代表,以客观中立的姿态提供政策信息与咨询。由于发展迅速以及在政策过程中愈益突显影响力,顾问团体被称之为“第五部门”,与立法、行政、司法以及监管部门并立。这样,来自不同知识背景、

具有不同专业技术的专家,竞相在政策问题建构中展示自己所掌握的技术,他们联合起来以专业知识去赋予政策过程以合理性。可以说,专业联盟和政策专家构成了所有主要政策过程中的“隐蔽层级”,他们将专业知识嵌入到现代政府的官僚结构中,推动了“专业化国家”的出现。虽然介入到政策问题建构过程中来的主体增多了,但是,他们基本上都持有实证主义的方法,不仅没有改变政策问题建构中的技术理性,而且纷纷在实证主义方法的应用上进行竞赛,在它们的竞争中反而将技术理性推到了更高地位。

由于政策分析是在官僚结构中进行的,从而增强了专家的话语权。我们知道,就技术的本性而言,应当是开放的,但当政策分析在官僚结构中去应用技术的时候,却把技术结构化到了官僚结构之中,从而使技术也变得封闭了。结构化的技术将技术的享有者与非享有者隔离开来,公众与技术专家被分成了两个阵营,专家因为掌握技术而享有权威,公众则陷入完全失语的状态。随着技术的结构化和导向了神秘化的方向,这两个阵营之间形成了不可跨越的鸿沟。技术专家掌握了公众所不具备的专业知识和技术,因而被认为能够代替公众来更为理性地揭示社会问题,公众因为专业知识的缺乏而被剥夺了本应享有的政策问题建构权。民主要求政策问题建构需要在政治辩论中进行,而技术专家使这个过程取消了,人们已经生成一种对技术的迷信,认为只有得到了技术支撑才能使政策具有理性。费希尔对此批评道,“政策科学运动和其文献都天真地追随着一些过时的假设。一是过分简单的假设,认为好的政策知识必然导致优化的政策决定。另一个是这种观念,即好的政策科学是‘价值中立的’。当代经验并没有显示任何一种假设的可靠性,虽然两者都坚定地奠基于学科中。放到一起,他们构成了学科最强有力的神话:即政策科学关注的如果不全部是政策专家,也超越了政治的游戏。”^⑤事实上,政策分析使科学与民主对立了起来,在对科学的追求中否定了民主,用反政治的方式开辟了另一种政治——技术霸权的政治。

总之,在政策分析的强势影响下,政策问题建构被塑造为一个技术理性的领域,政治问题科学化、技术化了,技术专家作为理性的代表活跃于其中,而公众则被排除在外。不过,在政治科学化的同时,科学的政治化也发生了,或者说科学家开始凭借着自己的专业知识而觊觎政治。我们知道,科学家也是人,也会有着自己的政治立场,特别是当他们参与到党派竞争中去的时候,特别是当他们拿了某个利益集团的经费的时候,就会根据自己的党派倾向、政治偏好和实际得利而向自己所拥护的组织出借自己的声望和专业知识。这样一来,科学已经被沦为政治的手段,加速了政治的病态化,让政治可以随时用科学的名义去阉割社会问题,只要在某个政治势力有某个方面的需要时,就可以将自己所设想的问题说成是社会问题,强加给公众,并在对这一问题的政策建构中去谋取利益和赢得合法性。当然,即便是在技术理性霸权达到了高峰的20世纪70年代,政策科学家也没有完全取代政策行动者的地位,但是,当他们用科学来为既定的观点辩护时,往往界定了有效政策意见的范围,以至于即使以政治面目出现的政策辩论发生了,却由于政策科学家们可以把政治观点隐藏在科学的幌子之下,并用科学的名义去主导政策选择,从而使政治的性质发生改变,成为公共利益的异化形态。事实上,到了20世纪80年代,在社会生活的广泛领域中,技术专家的活动都具有高度政治化的特征,以至于人们认为知识分子已经成为一个“新阶级”,为维护特殊利益而行动。对于许多人来说,“政策分析家们开始表现得更像律师而不是科学家,十分热衷于提出适合其客户需要(而不是科学)的论据。”^⑥以专家面目出现的一批人,习惯于谁给钱就为谁办事。他们声称价值中立,但他们在为付费者服务方面从来也不愿意中立,他们的专业知识和技术,都只为那些愿意付费的人服务。只要你付费,不管有没有这样一种社会问题,都可以以技术的名义证明这是一个存在着的而且非常严重、非常急迫的问题,并开展将其转化为政策问题的建构过程。所以,虽然各种各样的

项目和课题满天飞,但是公众没有能力去设立基金会,没有发包项目意识,因而,也就不可能让掌握了专业知识和技术的专家去替他们说话。虽然公众在民主制度之中还被声称拥有权利,但这些权利至多是在专家觉得有用的时候,才利用一把。

在现代社会,技术是社会精英群体的标志,所以,当技术专家出现在政治领域中时,必然会排斥公众的讨论,并以“中立”的姿态介入到政治事务中来,成为政策问题建构中一个“隐蔽的层级”。就这一时期的政策问题建构现实来看,技术专家一直努力去展示科学洞察问题实质的功能,并宣扬根据科学结论而进行的政策问题建构能够降低不确定性。在技术专家所展示的科学结论面前,无论是政治家还是公众,不管如何不情愿,也必须接受。这就是技术专家窃取了政策问题建构权的状况。对于政治家而言,出于自身的利益需要,往往能把公众蒙住就足矣,因而,也乐于同政策科学家、技术专家合作,通过技术专家去说服公众,并认同其业绩。比如,许多学者就指出,约翰逊期间的“向贫困开战”就是由技术专家建构起来的一项政策。在当时的美国,贫困并不是一个需要通过一场运动来加以解决的问题,但政策科学家用大量的数据说服了公众相信美国存在着严重的贫困问题。在贫困问题并不严重的条件下向贫困开战,肯定是能够取得良好业绩的,公众受到了欺骗,而政治家则从中获益。所以,决策者是愿意有一群技术专家围绕其左右并提供政策建议的,以便在任何需要的时候让技术专家出面对付难缠的公众。所以,政策科学的发展促进了技术专家与政治家联盟,政治家与技术专家相互利用而去达成自己的所需要的东西——合法性、声誉、良好的收益等。至于真实的社会问题,政治家和技术专家都不愿意去触及,因为那些问题解决起来太过困难,谁也无法从中获益。因此,所有严重的和解决起来比较困难的社会问题都被搁置起来,并不断地积累。而公众面对技术专家的一堆又一堆数据和技术模型也不知道他们所面对的是什么样的社会问题,甚至他们总是能够被技术专家所说服,相信技术专家强加给他们的所谓社会问题,愿意接受技术专家与政治家合伙作出的政策问题建构,并期待着生活状况的改善。但他们的良好愿望一次又一次落空了,整个人类却被带入了风险社会,在危机事件频繁发生的条件下,公众变得更加依赖技术专家。也许到了人类再也无路可走的时候,技术专家与政治家的合谋才会终止,但那也是人类历史的终结。

注释:

①③⑩⑬[美]彼得·德利翁、[美]E·萨姆·奥弗曼《政策科学史》,载于杰克·雷斌等主编《公共管理学手册》,中山大学出版社2006年版。

②④转引自[美]罗伯特·海涅曼等著《政策分析师的世界(第三版)》,李玲玲译,北京大学出版社2011年版,第35、14页。

⑤⑥[以]耶赫兹克尔·德罗尔《政策分析员:政府机构中的一种新的职业角色》,载于彭和平编《国外公共行政理论精选》,中央党校出版社1997年版。

⑦⑧⑫[美]R. M. 克朗《系统分析与政策科学》,陈东威译,商务印书馆1985年版,第28、28、13页。

⑨⑲⑳E. S. Quadé “Why Policy Sciences?”, *Policy Sciences*, Vol. 1, No. 1, 1970.

⑪Harold D. Lasswell, “the emerging conception of the policy sciences”, *policy sciences*, Vol. 1, No. 1, 1970.

⑭[美]查尔斯·E·林布隆《政策制定过程》,朱国斌译,华夏出版社1988年版,30页。

⑮Charles E. Lindblom, “the science of ‘muddling through’”, *public administration review*, Vol. 19, No. 2, 1959.

⑯⑰Aaron Wildavsky, “rescuing policy analysis from PPBS”, *Public Administration Review*, Vol. 29, No. 2, 1969.

⑱转引自G. David Garson, “from policy science to policy analysis: a quarter century of progress?” *policy studies journal*, vol. 9, No. 4, 1980.

⑲⑳⑳Douglas Torgerson, “Between knowledge and politics: three faces of policy analysis”, *policy sciences*, vol. 19, 1986.

㉑㉒[美]弗兰克·费希尔《公共政策评估》,吴爱明、李平等译,中国人民大学出版社2003年版,第3、9页。

㉓Frank Fischer, “Technocracy and the politics of expertise”, Sage Publications, Inc, 1990, P144.