



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



公共政策语境中的 话语与言说

杨正联/著

Words and Discourse in Public Policy Context

光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



公共政策语境中的 话语与言说

杨正联/著

Words and Discourse in Public Policy Context

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策语境中的话语与言说/杨正联著. —北京:光明日报出版社,
2010.4

(高校社科文库)

ISBN 978-7-5112-0700-5

I. 公… II. 杨… III. 公共政策—研究 IV. D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第063272号

公共政策语境中的话语与言说

作 者: 杨正联 著

出 版 人: 朱 庆

责任校对: 詹莹莹 陈思玉

责任编辑: 祝 菲 杜 星

责任印制: 胡 骑 宋云鹏

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街5号, 100062

电 话: 010-67078945(发行), 67078243(总编室), 67078235(邮购)

传 真: 010-67078227, 67078233(发行), 67078255(办公室)

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

装 订: 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系调换

开本: 690×975 毫米 1/16

字数: 190 千字

印张: 10.5

版次: 2010年4月第1版

印次: 2010年4月第1次印刷

书号: ISBN 978-7-5112-0700-5

定价: 24.00 元

版权所有 翻印必究



序

公共政策研究的新拓展

严 强

(南京大学公共事务与政策研究所所长)

在公共政策的知识领地中，分布着政策研究、政策分析和政策管理等几个既相互独立又互相渗透的小王国。^① 当今政策科学的发展，主要体现在这些小王国知识存量的持续增长和质量的不断提升上。三个小王国在政策科学的大帝国中分别扮演着不同的角色，起着不同的作用。虽然政策学家们至今仍在围绕政策研究、政策分析和政策管理的确定领域和相互的区别展开着论争，但是对于政策研究偏重理论性、政策分析和政策管理偏重应用性，政策研究的拓展可以更好的推动政策分析和政策管理的发展等方面，人们的认知基本上是一致的。这也是许多进入政策科学领地的青年学者们热心政策研究的原因。

政策研究是一个值得众多研究者贡献聪明才智的大领域。20 世纪 80 年代后期公共政策研究在中国的大学中逐渐被认可，到 90 年代，公共政策研究已经显示出发展的势头。进入新世纪以后，由于中国改革开放的实践要求政府提供更多的公共政策产品，并且呼唤更多的公共政策创新。实践的需要是推动学科知识发展的最终动力。公共政策研究则一下子成为热门话题。像许多已经根深叶茂的老学科一样，公共政策研究的发展也遵循着某些既有的程式：从探讨研究对象、研究范围、学科本质开始，进而进入重要范畴、基本原理的争论，接下来就是研究视角和途径的选择与更新。在这些研究获得进展以后，政策研究又怎样选择自己的前进步伐呢？许多传统学科在新条件下不断前行的经验告

^① 参见严强主编：《公共政策学》，社会科学文献出版社 2008 年版，前言部分。



诉我们，要在学科的交叉、渗透上下功夫，引用和移植其他学科的范畴、方法，形成新的知识片断。杨正联的《公共政策话语研究》走的就是这条回应实践需要，努力促成学科交叉、渗透的研究新路径。

话语研究，特别是话语分析理论是20世纪早期从美国孕育和发展起来的一个崭新的研究领域。20世纪70年代，话语分析开始传入中国大陆。当代话语研究的对象和范围在微观和宏观两个层面上不断演化：在微观层面上，人们的研究焦点逐渐由话语本体向话语生成的心理机制乃至人机对话机制延伸；在宏观层面上，人们的研究视野则逐渐由话语本体向话语主体、话语能力、话语权利、话语文化、话语秩序等话语社会延展。伴随研究焦点和研究视野的转移与扩展，话语分析理论及其独特的研究方法也迅速伸展到语言学、文艺学、传播学、哲学、文化学、政治学、行政学、社会学、历史学乃至自然科学等诸多学科之中。^①虽然公共政策不如上述那些学科那么悠久、成熟，而且就本土范围来说，其孕育、发展比起话语分析来还是要迟了半拍。但是，作为后发学科的公共政策，要迅速发展自己，更需要采用新的发展途径。也正是在这一意义上，杨正联的研究具有特别重要的作用。它至少表明，在中国大陆，话语分析在公共政策学科中找到了阵地，而对于公共政策学科来说，它也没有在知识潮流中失去更新和充实自己的机会。

在学科自身范围内的公共政策研究，已经走过了从探索政策活动的系统与要素，到细致分辨与刻画政策过程中的环节与动力的历程。虽然，关于政策活动系统、其内在的要素及其网络的研究，仍旧有许多空间；关于政策过程，尤其是有别于“阶段启法框架”的动态的、非线性的模式的研究还刚刚起步，^②但是，这方面已有的知识积累，特别是本土化的成果已经相当丰厚了。跳出学科自身的范围，大胆地移植和引入有生命力的新知识、新方法，努力拓展学科研究领域，则是值得提倡和鼓励的事情。

与只注重政策主体、政策客体、政策资源、政策价值、政策工具这类政策活动要素的传统研究相比，与只盯住政策议程、政策规划、政策决策、政策执行、政策评估、政策联盟、政策网络这类政策过程环节的探索相比，政策话语

① 话语研究渗透到公共行政领域的最有代表性的成果是福克斯和米勒合著的研究话语指向的后公共行政。参见福克斯、米勒：《后现代公共行政——话语指向》，中国人民大学出版社2002年版。

② 保罗·萨巴蒂尔认为，传统的政策过程理论是一种刻板的阶段启发法，是教科书法。他提出了另外一些更有希望的理论性框架。参见保罗·萨巴蒂尔主编：《政策过程理论》，三联书店2004年版，第一章。



的研究更能体现政策活动的系统性、综合性和动态性。首先，任何政策话语都必须存活并流行于一定的政策话语语境之中。这种语境是由具体的、既有的理论、制度和组织关系有机结合而决定的。一旦占据主导地位的理论观念、制度体制和组织结构变了，话语的语境就改变了。某项政策，某个政策群落如果要保持自己的生命，就必须在新的话语语境下，形成新的语言符号体系。这就充分体现了政策活动的系统性特征。其次，政策话语研究也赋予了政策活动的动态性特征。政策话语是通过政策行动主体的言说行为表现出来的。研究政策话语的言说就能将政策活动中的政府组织成员与社会大众的互动关系、契约式协商合作展现出来。第三，政策话语的构成与言说行为又能把政策运行中所不可缺少的制度、信息、利益及行动、后果有机结合起来，从而从另一个侧面展示出政策活动的综合性特点。

话语分析经过上个世纪的发展已经相当成熟，公共政策学科也是当代社会科学中比较重要的门类。要让这两个学科交叉，让其中有亲和力的知识要素有机结合起来是一件艰难的工作。虽然本书的作者在这方面进行了有益的探索和尝试，并且运用一些简明的模型勾画出政策话语知识的框架和轮廓，但这仍然是初步的。其最大的价值不是终结了这方面的研究，而是开启一条新的研究路径，展现了一个更大的政策研究的空间。

2010年3月25日



CONTENTS 目 录

导言 / 1

第一章 公共政策话语构成 / 10

第一节 公共政策话语的实质性构成 / 10

一、公共政策话语的公共性 / 10

二、公共政策话语中的“利益关系” / 16

三、公共政策话语中的“调节” / 22

第二节 公共政策话语的形式构成 / 27

一、“实是”话语 / 28

二、“评价”话语 / 32

三、“行动”话语 / 37

四、“后果”话语 / 41

第三节 FEAR 模型及其意义 / 43

第二章 公共政策言说 / 51

第一节 言说行为假设 / 51

第二节 政府言说 / 56

一、政府组织成员：个性与权力 / 56

二、政府言说的形态 / 60



第三节 非政府言说	/ 64
一、非政府言说主体	/ 64
二、参与言说形式	/ 70
第四节 创新性公共政策言说	/ 71
一、创新性公共政策言说中的政府组织成员	/ 72
二、创新性公共政策言说活动中的非政府主体	/ 77
第五节 公共政策对话	/ 82
一、公共政策对话的机制	/ 82
二、公共政策对话的环节	/ 87
 第三章 公共政策语境	/ 94
第一节 理论语境	/ 95
第二节 制度语境	/ 103
一、宪法制度语境	/ 103
二、法律制度语境	/ 108
三、社会制度语境	/ 112
第三节 关系语境	/ 116
一、中国共产党组织与政府组织之间的关系	/ 116
二、中央政府组织与地方政府组织之间的关系	/ 120
第四节 TIR 模型及其意义(一)	/ 124
第五节 TIR 模型及其意义(二)	/ 133
 结 语	/ 146
 参考文献	/ 152
 后 记	/ 156



导 言

公共政策研究的话语取向

语言是人类社会最基本的社会现象之一，人们借助于言语进行思考，维持相互之间的交流与联系。特定的语言内容就是话语。比如政治领域的语言现象我们就可以称之为政治话语活动；还有科学领域的话语活动、日常生活中的话语活动等等。在某种意义上，社会正是通过话语信息的流动实现不同领域乃至整体社会系统的整合的。

二十世纪西方哲学所经历的一次重大变革就是语言学的转向。在维特根斯坦等人的推动下，语言哲学在人文社会科学领域产生了巨大的影响，出现了一大批话语理论及其应用性研究成果，比较突出的有哈贝马斯依托于社会交往理论的话语学研究、福柯的权力话语研究以及利奥塔尔的话语游戏理论等等。

自拉斯韦尔、德洛尔等人倡导的“政策科学”运动以来，“跨学科”一直是学科意义上的公共政策研究所遵循的主要研究方法。在这一思路的引导下，政治学、经济学、社会学、法学乃至一些自然科学都成为公共政策研究范式下重要的理论来源。显然，作为时代思想精华的哲学理论也完全有资格进入此“跨学科”的“资源库”。

日本学者村田忠禧的两篇文章向我们展示了作为社会现象的话语现象在政治学或公共政策研究中的重要意义。在《从〈人民日报〉元旦社论看中华人民共和国的历史》一文中，村田忠禧从每年《人民日报》元旦社论中所使用的词汇的出现频率来说明从1949年到2002年这50多年间中国政治——公共政策的历史变迁^①；在《从改革开放以来的党代会政治报告的词语变化来看中共十六大的特点》一文中，他通过对中共十六大政治报告与改革开放以来即1982年十二大以来历届党代会政治报告的比较分析，考察了报告中常用词语

^① [日] 村田忠禧：《从〈人民日报〉元旦社论看中华人民共和国的历史》，《中共党史研究》，2002年第3期。



的继承、变化和创新过程，以此揭示中国共产党作为一个领导组织，如何通过公开的政策话语引导国家建设并改善自身形象的历史过程^①。村田忠禧发现：“通过各种词汇出现频率的变化，不仅可以了解历史变动的情况，也能发现迄今尚未清醒意识到的问题的存在。”^②然而，不知是出于什么缘故，村田忠禧虽然有着详细的统计资料，但他的研究似乎又仅限于此，很少对这些资料作进一步的理论分析和理论解释，无论是从话语分析的角度，还是从政治学或公共政策理论的角度。

国内学者孟华以符号论为基础，从交流方式和表达方式这两个方面较为系统地阐述了作为人类社会中最重要符号现象的话语活动的机制特征。孟华认为，完整的“句子”通过指涉功能、结构功能、表达功能和交流功能建立了一个以符号为中心的人的世界，在此构建过程中，话语符号将展示出其固有的他性、虚构性、间距性和交流性这四个特征。独白和对话构成了话语交流的两端，也是最基本的形式，而多数的话语交流都介于这两种形式之间。人与人交流的另一面是表达者与话语符号之间的关系，也就是根据表达者的意向选择话语符号表达方式的过程，主要的表达方式有隐喻和转喻两种。^③孟华并没有对日常话语和公共政策话语做出明确的划分，因此，其讨论的乃是关于“普通话语”的理论。

在《后现代公共行政——话语指向》一书中，福克斯和米勒批判了各种制度主义、宪政主义以及社群主义等理论所造成的公共行政研究困境，如政治与行政的僵化分裂、符号的能指与所指之间的脱节等等。他们认为，在后现代状况下，为适应理论与实践变化的需要，关于公共政策的研究也需要建立一种新型的话语理论。福克斯和米勒在概括现代物理学和现象学理论的基础上，提出了一个“公共能量场”的概念，作为其理论的关键词。他们认为，在公共事务治理活动中，各有自身意向和目的的能量或力进行交互作用，从而形成一个公共的能量场。公共能量场是表演社会话语的场所，公共政策在这里产生。他们把话语的产生形式分为：少数人的对话（官僚性的独白性对话）、多数人的对话（后现代的无政府主义的对话）和一些人的对话（真正民主的公共的真实对话）。这样一来，如前文所述，他们的公共政策话语理论也就在某种程

① [日] 村田忠禧：《从改革开放以来的党代会政治报告的词语变化来看中共十六大的特点》，《中共党史研究》，2003年第1期。

② 《中共党史研究》，2002年第3期，第80页。

③ 参见孟华：《符号表达原理》，青岛海洋大学出版社，1999年版。



度上走回到了传统的民主理论论域，因此，可以认为，在批判哈贝马斯话语理论具有返回传统的基础主义倾向的同时，其自身理论似乎更接近于西方传统的政治哲学理念——尤其是启蒙思想，虽然在后现代的旗帜下，他们使用了一系列全新的专业术语。另外，对“正当”或“民主”的公共政策对话的价值诉求，也使理论具有了明显的规范色彩，对现实状况的认知和解释稍显不足。^①

著名的语言学家索绪尔认为，语言就是一种社会制度，对于特定的社会共同体而言，语言本身就构成了一个制约性的系统。^②正是在这一点上，话语研究得以和公共政策研究中的制度分析取向相契合。

概念

在本书中，基础性的概念大致可以划分为四个大的系列，即利益系列、制度系列、话语系列和公共政策话语系列，它们大都来自于其他理论家相关的研究成果，经过进一步改造之后，成为具有较全面解释效力的概念体系。

利益反映了人们为维持生存和发展的主观需求状况，是行为最基本的意向性内容，在社会科学研究中，利益主要表现为人与人之间的利益关系。笔者从四个方面展开利益概念的构建：第一，利益的存在状态，分为观念的、欲求的和实际占有的这三种形态；第二，利益的归属领域，即是利益关系的归属领域，分为：政治领域中的利益或利益关系，以权力和权利为基本标的；经济领域中的利益或利益关系，以物质或金钱为基本标的；社会文化领域的利益或利益关系，以社会影响力或社会地位为基本标的。第三，利益归属主体，从主体角度，利益可以分为个体利益、群体利益、集体利益和国家利益，它们也构成了利益关系的主体；第四，利益关系性质，在一致和矛盾的框架内，利益关系性质将进一步细化为同一关系、包容关系、冲突关系、相容并列关系和冲突并列关系这五种。

制度是制约人与人之间社会关系的规则或规定，制度的意义或者说制度效力的实现就在于制度化过程，基于此，又可以把制度概念的讨论延伸至制度话语、组织投入和行为制约实效这三个层面。其中，制度话语指可以用语言形式表现出来的，在人们之间进行交流或传递的规则信息。它可以是具有统一的内容与形式的正式文本，如宪法、法律和公共政策，统一的文本凸显了该制度话

^① 参见福克斯和米勒：《后现代公共行政——话语指向》，楚艳红等译，中国人民大学出版社2002年版。

^② 参见索绪尔：《普通语言学教程》，高名凯译，商务印书馆2002年版，第37-39页。



语的社会权威性；也可以是约定俗成的制度信仰，如道德规范、社会风俗和惯例等等，这时候，更强调制度话语在主体的心理内化，以及主体对制度的个人理解与解释。行为制约实效指行为主体的制度取向后果，也就是一个共同体或社会根据制度话语所形成的“秩序”。通常，制度取向就代表了某种利益取向，制度话语所包含的社会行为规则将会对相关行为主体的利益状况造成一定影响，或是鼓励、机会和条件；或是反对、打击和阻力。但是，制度话语一般并不直接作用于或者说直接导致行为制约实效，很多情况下，都需要组织投入作为二者之间的中介，尤其是在具有公开、统一文本的宪法、法律和公共政策的制度化过程中。组织投入就是指以资源投入的方式，促进特定行为主体的组织化过程，组织化水平以组织成员构成、组织领导、组织规则、组织目标以及组织意识等因素为衡量标准，资源则主要包括主体独立性资格、使用资源（暴力强制能力和财政强制能力）以及与相对稳定的控制对象的关系地位（或资格）这三个方面。

公共政策也是一种制度形式，是由政府组织成员制定的，除去宪法和法律以外，用以调节公共事务中的利益关系状况的规则或规定，其语言形式即是公共政策话语。一般情况下，政府组织成员都在公共政策话语活动中发挥着主导性的作用，但这里并不排斥社会大众在公共政策活动中的主动参与，及其实际参与所具有的规范性意义。

这里主要是在语用学的意义上理解话语概念，联系到现实的话语实践活动，可以分为话语构成、言说行为和语境等三个层面，这三个层面也构成了文章的整体研究框架。话语构成指话语的语言表现形式，沿着认知现实和主观导向的思维逻辑，又可以将其分为“实是”、“评价”、“行动”和“后果”等四种形式或四个部分，同时，公共政策的研究指向也赋予了话语本身以“公共性”、“利益关系”以及“调节”等方面的内涵。言说行为是话语活动的动态部分，话语信息的交流，乃至利益、制度化概念都在主体的言说行为中发生关联，也正是通过言说行为的分析，将揭示公共政策话语活动所具有的突出的“以言行事”特征。在通常的话语理论中，语境即话语的使用环境，如言说主体之间的关系地位、话语的符号载体及其现实指向等等，它们在很大程度上决定了特定话语的语用学含义。但在本书中，由于既定的公共政策研究指向，上述的语境内容已在公共政策话语分析和公共政策言说行为的分析中有所体现，而语境与公共政策的结合，即公共政策语境，则把研究视角引向宏观的社会领域，从这里，更多地进入到当代中国的社会现实，考察具体的理论、制度及组



织关系对当代中国公共政策话语活动的影响。

研究方法

本书使用的研究方法主要是模型方法和文本分析法。

模型方法模型是相对于“原形”而言，按《词海》的定义，模型方法就是“以研究模型来揭示原形（被模拟对象）的形态、特征和本质的科学方法。”^① 模型一般可以分为物质模型和思想模型两大类，这里使用的是后者，它“是客体在人们思想中的理想化反映、摹写，在人们头脑中创造出来，并被运用在思维中进行逻辑推理、数学演算和理想化实验。”^②

书中主要构建了三个彼此相关的理论模型，模型的建立过程即是一系列理论创新的过程。

“利益”和“公共性”概念的引入，使得话语理论走出了单纯的形式化，立足于政府组织成员的“以言行事”，我们得以进入公共政策的话语分析，从“实是”、“评价”、“行动”和“后果”几个方面讨论公共政策话语的语言构成。在“实是”、“评价”、“行动”和“后果”这几部分话语形式的内容及其之间关系的规范性讨论过程中，逐步确立了关于公共政策话语分析的 FEAR 模型。模型的构成主要体现为这样一系列环节：第一，各部分话语的语用学意义及其规范性含义，如“实是”话语的现实状况表述及其真实性向度、“评价”话语的价值状况表述及其符合性向度等等；第二，联系到实质性构成的规范意义，如“实是”话语的公益表述取向、“评价”话语的多元化价值取向等等；第三，“实是”、“评价”、“行动”和“后果”这几部分形式内在关联的系统规范性意义，这主要是指系统的完整性要求和内在关联性要求。

借助于哈贝马斯的交往行为理论以及诺斯的制度理论，笔者选取制度、信息、利益和资源作为构建关于公共政策言说行为分析模型即 ICIR 模型的基本变量，各变量围绕着政府组织成员和社会大众的公共政策言说或参与言说行为产生的逻辑关联形成了模型的理论框架。其中，利益因素主要是引导行为意向的产生；信息的获取或沟通状况侧重于行为目标的确定；而制度因素和资源因素则在很大程度上决定着行为的实际发生及其后果，当然，由于人类行为的反复性和主体的学习能力，行为的每个环节其实都是这四个因素共同作用下的产物。在公共政策话语活动中，基于言说主体的角色差异，对于政府言说而言，

① 《词海》（中），上海辞书出版社 1999 年版，第 3750 页。

② 《词海》（中），上海辞书出版社 1999 年版，第 3750 页。



一般强调的是由制度而来的权力因素，而在非政府言说这一方面则偏重于利益的因素，也正因为如此，模型中对四个因素的论述将凸显其认知和规范意义。自启蒙运动以来，平等、自由就逐渐被确认为人类最根本的价值理念，结合政府组织成员和社会主体的公共政策言说或参与言说行为，笔者还力图构建一个契约式的公共政策言说模式，它对应于话语分析中讨论的权力话语、科学话语和民主话语，构成了关于公共政策话语活动的另一个动态的理论规范。结合契约式的言说行为模式，公共政策言说行为分析在很大程度上转化成为对公共政策对话活动的理论分析。

无论是在公共政策话语的内容分析，还是言说行为分析上，笔者都立足于一种系统论的观点。系统内部有一相对封闭的结构构成和运行线路，同时，系统又是开放的，在与外部环境的不断的信息和资源的交换、交流过程中，系统才得以维持其生存和更新。在这里，系统环境就是公共政策话语活动的外在语境。语境的中心仍是公共政策话语活动，因此，语境模型的构建也是以前两个模型为理论基础的。相对于系统而言，环境总是更具开放性的，所以，似乎很难把所有的因素都提出来做充分的考察，这里，借助于现实的背景以及制度理论的启发，把语境因素主要归结于理论、制度和组织关系这三个方面。其中，理论乃是公共政策话语的主要观念来源；公共政策话语与其它的制度话语一起表述社会的秩序；而组织关系则制约着公共政策话语活动的现实架构，理论因素、制度因素和组织关系因素在制约公共政策话语活动及其反作用中相互联系。三者之间的关系类似于文化的不同存在状态的划分。这就是关于公共政策语境分析的 TIR 模型。

语境在宏观层面制约着公共政策话语活动，但是，从人类改善自身境遇的活动中创造并改造着文化这一点而言，语境又是可以改变的，并使之有利于公共政策话语的规范性要求。在理论上，沿着个人观念、观念的广泛认同及其现实化这一逻辑线路，笔者的讨论将归结于组织投入这一点，认为缺乏现实的组织投入的制度话语创新很可能流于毫无实效的“空话”。组织投入是制度构成中连接话语层面和行为制约后果——即社会秩序层面的中介，组织投入也将是公共政策话语中权力性、科学性和民主性的决定因素。

模型具有实践功能。一方面，是认知性的。系统的理论构造为社会认知活动提供了一个较为全面的思维参照。通过对现实状况的概念描述和分析，我们将会从整体上把握公共政策话语活动的面貌和本质。另一方面，理论模型也即是代表我们价值取向的“理想型”，是人们在现实活动中力求实现或遵循的行



为标准,在此意义上,权力性、科学性和民主性,以及平等、自由的公共政策对话乃是现实的公共政策话语活动指向并实现公益目标的根本要求。沿着认知和规范的目的,进入对当代中国公共政策话语活动的考察,其实,上面所述的理论逻辑,在很大程度上就体现了某种实践的思路。不过,实践的过程可能沿着一个大致相反的方向,也就是说,最具符号性特质的公共政策话语文本将作为一系列实践活动的后果呈现,而组织投入才是实践的起点,但也不排斥对话语文本和言说行为进行同时的规范。一旦走入现实,就会使我们不得不关注于更多的“历史问题”,制度(或公共政策话语)的创新和稳定都是在历史进程中展现,历史也赋予言说者以“以言行事”的行为资源。因此,讨论当代中国的公共政策话语活动,离不开对改革开放以前乃至革命时期的历史回顾,在纵向的历史变迁中考察理论、制度和组织关系对公共政策话语活动造成的交互性影响。

文本分析法使用系统化、抽象化的语言来描述和解释社会生活是社会科学研究的主题之一,在此意义上,绝大多数的社会科学理论都可以看作是社会历史理论。人们无法回到历史,对历史的考察只能依托于“历史的记忆”。自从人类社会进入文明社会以来,以文字记录为核心内容的文本材料就成为了研究社会历史过程的主要资料来源。

不过,作为话语现象的记录文本并不必然与客观事实高度一致。首先,由于受记录者的认知能力、表达能力等方面因素的限制,记录可能会有所偏差;其次,掌握着记录话语权力的记录者,可能会出于某种主观的目的,故意“误记”。在中国历史上,由皇室主持编写的“正史”就常常会出现这种情况。最后,本书中使用的文本材料主要是指反映制度规则的文本,但由于现实中制度规则的多层面以及不同层面制度效力之间存在着差异,即使是作为行为规范的制度话语文本,也难以准确地反映其所要调节的社会生活的全貌。最重要的是,社会理论研究的根本目的在于理解和解释文本“背后”的社会事实,进而寻求符合主观目的的变革,因此,对于研究者而言,文本本身的重要性首先表现为其工具性的功能(不过,这里并不否认当今许多单纯的“文本研究”的价值)。

以文本材料作为分析对象有两个较为明显的优点:一是客观性。因为文字往往是客观且公开地存在在那里,所以,“误记”本身也将作为一种话语现象而成为分析的对象;二是与此相关的现实性。在理论模型的基础上去理解或解释文本内容,将进一步引导我们的研究进入到具体的社会生活状况,这在某种



程度上体现了研究的经验主义取向。

本书中使用的文本主要有两个来源，其一是公开的出版物，比如个人的理论著作、通过媒体或由政府直接发布的宪法、法律或公共政策规定等等；其二是主观加工过的话语文本，这里主要是指制度话语文本，一是为了分析的便利，在内容庞大复杂的公共政策话语系统中进行概括，选取能代表其核心调节取向的“关键词”，充当分析的对象，比如“文化大革命”、“改革开放”都是这方面的公共政策话语文本；二是对那些约定俗成的、本身就缺乏统一形式的制度话语的概括，比如关于道德和社会风俗等方面的制度话语文本。

结构

总体上看，有两条逻辑线路贯穿于全书：

其一是对话语活动的认知机制。对话语的考察首先是从外在的话语现象入手的，这就是极具符号特征的话语文本，在公共政策的特有内容下，我们以“公共性”、“利益关系”和“调节”为基础，讨论话语文本在“实是”、“评价”、“行动”和“后果”这样几个方面的结构构成。然而，外在的话语文本提供给我们的，主要是静态的符号信息，或者说，是“点状”的现象信息，考虑到“误记”等因素，它们远不能满足我们从整体上认识现实社会的研究目的，因此，分析的视点需要进一步向话语文本的说出者乃至文本的产生过程伸展，进行公共政策话语的言说行为分析。言说主体是言说行为分析中的关键因素，由说者和听者构成，在公共政策言说活动中，我们大致把它划分为政府组织成员和非政府组织成员即社会大众这两个部分，二者之间通过公共政策言说或参与言说所发生的互动关系——公共政策对话是言说行为分析关注的中心。文本分析和行为分析在很大程度上展示了公共政策话语活动的全貌，但这种展示基本上仍局限于理论模型的构建，一旦进入到现实的社会政治领域，我们就会发现，作为制度话语一部分的公共政策话语，并不总是直接来源于政府组织成员和社会大众之间的互动性对话，它可以来自于个人的理论成果；它与其他制度话语一起，在相互影响中形成特定政治共同体的秩序，而作为其现实化载体的组织实体之间的关系也将会极大地制约着公共政策话语活动的形式、内容及其效力后果。正是立足于公共政策话语的理论来源、制度背景和组织载体，本书得以超越单纯的理论构建，沿着历史和社会的维度，进入当代中国的个案，展开关于公共政策语境的具体分析。

其二是对公共政策活动取向的规范性展望。“公益”是公开意义上的公共政策活动的永恒的价值关怀，也是本书讨论的价值基础。从利益的归属主体角



度看，公益即是特定的政治共同体成员们一致（或多数、大多数）认同、认可（可能是默认）的自身利益。对于公共政策活动而言，公益有一个形成、表达、确认和落实的过程，在这一过程中，将涉及科学、民主和权力这样一些颇具现代性的价值概念。反映到公共政策话语层面，就是其中的科学话语成分、民主话语成分和权力话语成分，它们与话语实质性构成中“实是”话语的真实性、“评价”话语的符合性、“行动”话语的可行性以及“后果”话语的真诚性高度相关。相对而言，权力性——公共权力是公共政策话语之所以为公共政策话语的基础，它更多地指向话语效力的现实性，是公益的强制力保障；而民主性和科学性则执着于公益的内涵确定。所以，一般情况下，只有这三者在公共政策话语中发挥着均衡的实质性作用时，才能确保公益取向的顺利实现。然而，作为一种价值表述，科学、民主和权力等概念往往以理想化的目标形态存在，在话语文本中，理想化表现为真实性、符合性、可行性和真诚性等程度问题，而在话语文本的产生——言说层面，则体现为言说活动的科学性、民主性和权力性（公共权力与个人权利之间的关系）。本书以一个契约式的公共政策言说模式为进一步的价值基础，通过政府组织成员与社会大众之间的公共政策对话活动来讨论这一问题。现实中的话语文本不止是公共政策话语文本；而公共政策言说活动也只是政治活动的一个方面，无论是基于话语系统的认知还是对言说行为模式的全面考察都不足以确保公共政策话语活动的价值设定，因此，从寻求影响公共政策话语活动外在制约因素，并在科学化、民主化和权力化的逻辑基础上，我们最后讨论公共政策话语活动的理论语境、制度语境和组织关系语境，在讨论中展望改善后的中国公共政策话语活动机制。

综上所述，FEAR 模型、ICIR 模型和 TIR 模型结合在一起，就构成了一个全新的对公共政策话语活动进行整体性分析的理论模型。这些模型在很大程度上也形成了本书的主体结构，其释义图如下：

