

Frameworks for Policy Analysis
Merging Text and Context

政策分析框架 ——融合文本与语境

[美]劳尔·雷加诺 (Raul P. Lejano) 著

周靖婕 刘 慧 译

连宏萍 审校



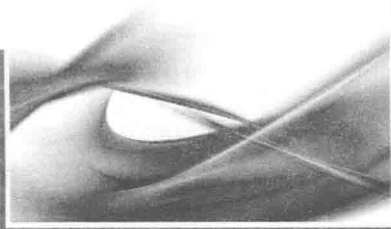
清华大学出版社

 **Routledge**
Taylor & Francis Group

Frameworks for Policy Analysis
Merging Text and Context

政策分析框架 ——融合文本与语境

[美] 劳尔·雷加诺 (Raul P. Lejano) 著
周靖婕 刘 慧 译



清华大学出版社
北 京

北京市版权局著作权合同登记号 图字:01-2016-3552

Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context 1st Edition/by Raul P. Lejano/ISBN: 978-0415952767 Copyright © 2006 by Routledge Press.

Authorized translation from English language edition published by Routledge Press, part of Taylor & Francis Group LLC; All rights reserved; 本书原版由 Taylor & Francis 出版集团旗下, Routledge 出版公司出版, 并经其授权翻译出版。版权所有, 侵权必究。

Tsinghua University Press is authorized to publish and distribute exclusively the Chinese (Simplified Characters) language edition. This edition is authorized for sale and distribution in the People's Republic of China exclusively (except Taiwan, Hong Kong SAR and Macao SAR). No part of the publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.

本书中文简体翻译版授权由清华大学出版社独家出版并仅限在中国大陆地区销售。未经出版者书面许可, 不得以任何方式复制或发行本书的任何部分。

Copies of this book sold without a Taylor & Francis sticker on the cover are unauthorized and illegal. 本书封面贴有 Taylor & Francis 公司防伪标签, 无标签者不得销售。

京市版权局著作权合同登记号图字:01-2016-3552

版权所有, 侵权必究。侵权举报电话: 010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

政策分析框架: 融合文本与语境=Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context: 英文/(美)劳尔·雷加诺(Raul P. Lejano)著;周靖婕,刘慧译;连宏萍审。—北京:清华大学出版社,2017
ISBN 978-7-302-44760-3

I. ①政… II. ①劳…②周…③刘…④连… III. ①政策分析—英文 IV. ①D035-01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 189350 号

责任编辑:朱敏悦

封面设计:汉风唐韵

责任校对:王荣静

责任印制:刘海龙

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>

c-service@tup.tsinghua.edu.cn

社 总 机: 010-62770175

投稿咨询: 010-62772015

地 址: 北京清华大学学研大厦 A 座

邮 编: 100084

邮购热线: 010-62786544

客户服务: 010-62776969

印 装 者: 保定市中国画美凯印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170mm×240mm

印 张: 13.75

字 数: 285 千字

版 次: 2017 年 3 月第 1 版

印 次: 2017 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1~2 500

定 价: 49.00 元

产品编号: 065744-01

题献

谨将此书献给我的母亲艾丽丝,我心中最美丽善良的人;

她是一位教授和人道主义者;

她不断教导我,要以充满信仰和慈悲的心境来做人。

同时将此书献给我的父亲鲁道夫;

他是一位工程师和跑步爱好者;

他时刻鞭策我,要苦心孤诣、一丝不苟、永不言弃。

致谢

我诚挚地感谢以下几位学者,承蒙许可,本书得以引用他们提供的图表:

感谢 Communities for a Better Environment 组织的 Bahram Fazeli,他向本书提供了图 7.1。

同时感谢参与 Pawikan Conservation Project 的 Bebiano Mejino,他向本书提供了图 10.8。

还要感谢 Elsevier 所提供的图 6.1 至图 6.5,它们被引用于 Lejano, R. and H. Rei (2005), Testing the assumptions behind emissions trading in non-market goods: The RECLAIM program in Southern California, *Environmental Science and Policy*, 8: 367-377; 此外,其所提供的图 10.1、图 10.3 至图 10.7 被引用于 Lejano, R. and A. Ocampo-Salvador (2006). Context and differentiation: Comparative analysis of two community-based fishers' organizations. *Marine Policy*, 30(6), 726-736。

引言

从某种意义上说,本书讲述了虚构政策的历程。同时,也制定了今后改善政策分析的行动指南。文中所谓的“虚构”,仅仅是指用不受外界影响的象征性系统来表示政策空间,并借此在当前空间内寻求解决方案的做法。

我们谈到政策时,往往喜欢用比喻,或许从这一点说起更有助于理解。比方说,我们往往把政策说成是药方或者社会配方类的存在,似乎只要用到厨房里,就能得到想要的结果。另一种比喻是把政策比作地图,能够在无限可能性中为我们指明社会应遵循的最理想途径。还有一种现代化的比喻,那就是把政策比作望远镜,而政策专家们就像伽利略一样,从中窥探宇宙的奥秘。政策就是斯芬克斯之谜的答案。

综观各种比喻表达,贯穿其中的是,在我们根深蒂固的观念里,政策是分析的过程,是在无限的可能性中探索这些复杂错综之中所蕴含的真实或者亘古不变之道的做法。与“综合”截然相反,“综合”在一开始就假设会得出完全不相关的概念,而“分析”却依靠深入晦涩之中的洞察力。但如果是虚构的分析,这种分析不过是先验性分析的进一步确定——换言之,不过是发现我们在一开始就已经形成的观念。

我们普遍认为,重要的并不是“寻找政策问题的答案意味着什么”,或者“政策如何反映我们当前所处的生活”,又或者“我们可以如何开展政策设计这项过程”这样的问题。我们还是用比喻来说,喻体是望远镜,而不是一览无余的窥镜。这也就是说关键的不是自我反映,而是分析发掘和揭示,正如淘金过程中的探索。我们得停下来,跳出去看这世界,震动它一两下,直到我们能够从中探得要旨。因此,政策分析本身从一开始就注定要经过反复的探索和评估、对比和选择的过程。本书中讨论了这一过程,提供了处理政策问题的有效方法,同时也提出了深刻的限制因素。

我们举一个简单的例子来说明这些问题。从20世纪80年代起,发展机构纷纷开始利用市场的经典比喻(看不见的手)来仔细诊断现代政府的弊病。虽然各种模型复杂程度多种多样,但这种模型却极为简单:通过完全竞争市场上的定价信号,实现需求和成本无失真沟通的理想模型。市场中任何妨碍这些价格信号完美传输的因素都会导致这个理想模型失真。如今的问题是,我们将这些

模型制度化,还按照这些模型改革整个经济。简单的模型造成了简单的制度配方,而在这一案例中,即为世界贷款机构的内部配方,这也就是所谓的“结构性调整计划”。这一计划包括理想市场的晦涩模型直接带来的一系列措施,因此几乎完全针对的是那些可能会造成模型失真的因素。这些就是从不受外界影响的象征性空间所提取的解决方案,也就是所谓“模型”和放之四海而皆准的药方。于是,世界各国就都实行了这一方案,无论其财富、人口统计情况、历史、机构经验和习俗如何千差万别。毫无疑问,这个通用的措施计划自然是在不同的地方产生了不同的结果(更多有用的叙述,参见 Rapley, 1996)。

从虚构视角研究政策存在风险。这是因为,构建出不受外界影响的象征性系统之后,我们会在其中探索解决方案,而且可能会不知不觉地带入一些先入为主的观念,而这种虚构会让决策者忽略我们正面对着的具体现实环境。此外,脱离背景的分析会让我们忽略环境是极其复杂的。实际情况往往会不可避免地超出不受外界影响系统范围的维度,而这也正是本书的出发点。

本书目标

本书的基本目标很简单。我们想要找到突破虚构、将背景和复杂意识重新纳入政策分析中的方法。因此,我们需要寻找增强分析维度和真实性的方法。为此,我们希望本书能够实现以下几点:

- (1) 界定政策分析迄今为止所涉及的范围,指出如何才能越过外界影响模型的限制进行拓展分析。
- (2) 通过增加多政策语言设施,增强分析师的分析维度。
- (3) 发掘出新的能够重新将背景、经验和复杂情况切实融入分析过程中的分析方向。

本书的主要目标在于提出新的分析方法,能够清楚地认识政策形势不可言喻的复杂性。而为了实现这项目标,我们需要研究当前的分析情况,以探究这些分析的局限性,并且开始设想前进的方向。在每个案例中,我们都会通过使用的方法指出其视野的局限性及存在的问题。在这一过程中,我们迟早会意识到这些方法都只片面地认识到了政策形势的不同方面。特意梳理一遍现有的政策分析范围还有一个原因。那就是在这一过程中,分析师迟早会明白要想认清政策形势的复杂性,我们每个人都需要掌握不同的政策语言。为此,分析师应从熟悉各种政策语言的过程中得到有益的收获。从另一方面来说,梳理当前的分析范围能够为本书的后半部分做好铺垫,也就是为概述政策分析的新方向奠定基础。

21 世纪的分析

21 世纪之初,人们往往对制度持怀疑态度——至少,对我们希望这些制度能够体现的理想追求心存疑虑。当然,时至今日,我们早已见识到对“自由”“发展”“爱国”和“国家”这类概念的滥用已达到无法忍受的程度,但这也许是因为这些构想及勾勒这些构想的制度并不符合我们生活的需求和条件。也许,这些观念的构建完全脱离了我们现实情形的即时性和复杂性。在我们目前为止见证的这个新世纪动荡的形势之中,亟需清晰的思路 and 观点,能够帮助我们在暴风雨中寻得些许慰藉,即使转瞬即逝。

美国的西海岸永远都是如此的阳光明媚,在此处写作的过程中,我总是禁不住陷入对美国梦的思考,这巨大无比却又简单空洞的理想充满了讽刺,因为它显然没有考虑到经济、种族和政治差距,而这些差距正严重分化着这个国家。因此,本书也试图立足于我们生活的普遍而又复杂的环境,展开背景分析。

接下来,读者会看到强烈的概念倾向——首先,我需要声明,日常生活的政治确实与所有人都息息相关,这关联具有普遍性却又不乏复杂性,这确实是大胆的说法,但却并不绝对。无论我们希望达成共同愿景的渴望程度如何,最终将我们会聚到一起的正是日常生活的复杂性和即时性。处于各种主张和意识形态争鸣的大背景下,越来越多的人会问自己:这些事物到底是什么意思?要知道,这个问题可不简单,因此我们希望得到的答案也必定不简单。而这就是分析的开始。

有人认为政策的真相是由擅于政治“博弈”的人塑造的故事组成的。然而,这并不是政策的制定依据。相反,政策甚至必须能够反映出日常情况的即时性和复杂性。有的难民生活在空荡荡的偏远难民营里,身处灾难的边缘,对他们而言,无论我们如何塑造或者重塑概念体系,都不能解析掉他们的饥饿或悲痛。有的福利工作者六个月前还炙手可热,在各个项目中忙得焦头烂额,如今却因为最近的预算周期就断送了自己的前程,对他们而言,我们并不能用意识形态就取代他们的位置。同样我们也不能简单地把制度背后的努力和围绕这些实际情况的实践看作是夸夸其谈。这反映出本书的另一个强硬观念立场:坚持通过经验的考验来评价政策和我们的分析。这就需要分析能够认清现实情况的复杂性和丰富多样。

这就引出了本书中非常重要的一个观点,即为了摆脱虚构的范围,政策需要背景支撑。我们所说的背景支撑并不是某些理论理想的折中,而是恰恰与之相反。正是凭借背景支撑,政策分析才能够实现从实践和理论的维度上处理意外

事件的经验。实际上,在本书的后半部分,我们就会开始认识到回归背景和经验会如何推动更丰富的新分析的理论 and 实践。尽管如此,我们也已经认识到政策分析的要点在于得出解决方案,而这些解决方案,正如某位作家所言,是“为组织关系、协调行为以实现共同目标而制定的持续的策略”(Stone,1997)。本书认为要想找到这样的策略需要背景支撑。而背景支撑反过来又要求我们回归现实,我们可以先来研究一个现实政策在其背景中产生的例子。

(1) 你运营一家非营利组织,过去四年间,这家机构为近期移民提供了无须预约的咨询服务和培训中心。但是最近,不仅联邦和国家支持越发收紧,而且基于信仰的组织和私人服务更是越来越多。随着客户需求和条件的逐步发展,对员工的能力要求也越来越高。你会如何改变服务定位,甚至考虑组织本身需要作出哪些改变呢?

(2) 你是规划师,现在发现所在城市不仅交通堵塞严重,而且一直以来也没有规划的传统。你满心想着让规划过程更合理,但是你会从何处入手,而且你希望实际效果达到怎样的改变? 工程中的最大项目涉及一个新的高档购物中心的选址,但是决策过程却深受市政厅根深蒂固的想要从事房地产投机项目的观念。在这种情形下,你要如何开始规划改革?

(3) 你是某国际发展机构的项目协调员,目前正参与一项旨在支持发展中国家海岸资源管理的装置。历年来,各个非政府组织已就最佳方案进行了健康、广泛的交流,因此你收到了来自各方的项目建议书。但是,你越发不能区别这些建议书,或者越发不能评定各个资助项目的优劣了。你会如何在越来越同质的言语中寻求值得参考的经验、新视野和需求?

(4) 你是公益性团体的立法分析师。参议院拟通过一项降低玉米糖浆进口关税的法案,这会损害你所代表的选民的利益,其中一些选民是当地的农民。但是,法案中还包括一项针对低收入家庭的债务减免新计划,而其中许多受益者也是你的选民。那么,代表该团体,你对这项提案将采取怎样的立场?

但是政策空间可能包括通常不会纳入此范畴的情形和问题。

(1) 你一直参加市中心贫民区的一个长期无家可归者的联合会,而且联合会日益壮大。月末钱不够用,必须搬离所谓的旅馆的时候,你只能依靠州扶贫补贴、食物券和非营利性的收容所生存。但是近来随着失业赔偿金的变化,你发现每个月的钱能支撑的时间越来越短了。你会怎样找到度日的新途径?

(2) 你是边境巡逻站的主管,如今面临着两项任务,一方面,政府部门采取了新举措来加强跨境审查;而另一方面,边防人员内部也出现越来越多的暴力事件。你会如何着手改革该机构?

(3) 你是国家政治分析师,而所在国家当前正考虑彻底改变政治制度。该

项提案(例如,从议会制变为总统制)得到了越来越多立法机构成员的支持,但并不是因为它对公众利益的影响,而完全是政治企业家的野心使然,他们想要从总统换届和政治动荡中牟取利益。你会如何分析这一提案?

跳出虚构

我们为什么会讨论关于政策的比喻?因为政策分析会受到模型的影响,而模型实际上就是引申后的比喻。比喻和模型都是有效的手段。说得更直接点,模型就是实体化,即用来象征现实的虚构。但是,需要注意的核心要点是,政策不会只局限在模型的范围内而不受外界影响。举个简单的例子,模型飞机要么不能主动飞,要么能飞却不能乘坐。如果它既能飞也能乘坐,那它就不是模型飞机了。模型可以被利用,被操纵,但真实的世界却达不到这样的效果。尤其是当我们要应对的不仅仅是物质现实,还涉及形形色色的社会现实的时候,这问题就更复杂了。我们之所以使用模型来代替现实是因为模型是能够控制和操纵的。模型是我们制造出的世界,而在这个世界里,一切由我们做主。

如今,以政策为本体的比喻还有很多。比如说,有人说政策是种社会构建。也就是说,政策是形成(思想)诡计的手段,而且这些诡计能自由交流和操纵,但却从来不受约束。这种说法倒也没错,但是我们要明确,如此断然地把政策全然理解成构建无疑是为诡计辩护。无论政策构建程度如何,政策都不可能仅仅是诡计。本书要说明的观点之一便是 21 世纪的政策应该转向现实和实质性的内容,换言之,要跳脱虚构的思路。这就是我们应该理解的政策与政策模型的主要差异——政策是而且也应该是种启动(一种引发机制)。这就是本书主要的观点之一,政策并不单单是种构建。我们不仅应该实现实体化,还应该切实参与其中。本书中,实在找不到更合适的词,我们姑且把这种观点称为“后建构主义”。

如果我们敢于冲破政策本质的限制会怎么样呢?下文我们还会谈到这个话题,但是现在,我们先来看一个天真的(但却未免冒失的)政策分析定义。

政策分析就是我们得出将为当前形势带来有利变化的一系列公共行为的过程。

为什么说这个定义未免冒失呢?因为定义中涉及“行为”这一概念。所谓行为,就是实际情形中发生的实际变化,也就是说,分子必须移动。如今,这是一个非常重要的概念。所谓公共,仅仅指的是任何影响到任意社会群体的事件,无论是正式的还是非正式的。有些变化根本不涉及物理活动。比方说,镇上制定了这样一条政策:“即日起,镇名改为‘中东镇’。”但是,即使是在这个例子中,只要细心些,也不难发现确实发生了分子移动。政策分析师应该承担起审视所产生

的实际变化的任务。所谓实际,就是说我们一开始便是从物理范畴入手,虽然最终的结果未必属于物理范畴。我们先来看看社会中人们赖以生存的物质条件方面的变化,然后再继续深入。分析,正如我们的主张,在于回归此时此地的当下。

关注实际十分关键。在这个日渐互联网化的时代,分析师根本不用到某个团体所在的地方,就能得到这个团体的大量数据(人口普查数据、地图、环境数据、商业等),并将这些数据处理成项目报告。从后建构主义的视角来看,我们要质疑的其中一点就是分析师在没有离开其原有认知的基础上,居然能够开展研究、评估并提出问题的解决方案。分析需要背景支撑。但是,就政策分析师而言,就存在一个问题:如果我们敢于走出小格间,去相应的地方体验政策,那么这可能会对分析产生怎样的影响?我们会看到,我们围绕政策科学建立起来的分析模型多为孤立形式的分析而设,而这些模型确实不需要背景支撑。如果我们能够摆脱这种模型,那么我们在通过走破旧人行道、抽样调查当地的时髦商场或昏暗餐馆等活动进行当地体验的过程中又会达到怎样的视野呢?此外,我们要如何把这种体验纳入分析呢?为这些问题寻找合适的答案需要我们的努力,而这一点正是我们需要跨越长途实地考察的原因。

政策科学中使用了一种很强大的方法,那就是统计分析。在这个模型中,我们追求大量的案例——案例越多,越具有统计意义。但是在追求大量案例的过程中,我们的认知立场会怎么样呢?假设我们需要比较过去10年大城市生活质量的变化,需要利用各种参数进行比较。这种情况下,案例(或者说此例中的城市)数量越大,我们越不能集中关注任意一处地方。这确实会妨碍我们通过为每个城市研究所收集的数据来了解各地的情况。实际上,我们只能研究能够进行系统化测量的其中每一个城市的数据,这会减少我们对统计相关内容的相应观察值。人口普查数据最易得到,对这类分析而言,也是最常利用的数据类型。数据分析就像是乘着认识论的气球越飞越远离这一景观,直到我们能够看清楚这一地区的大概轮廓,看清丘陵山谷的走向,而不是纠结于水洼和小丘;也就是说,直到我们远到足以看清整个形势,而且不会受到细枝末节的影响。但是生活并非存在于全景之上,而是扎根于泥土之中。要注意高对流层的地方空气稀薄,我们根本看不到人。我们或许能看到城市和长廊,或者我们也许能了解土地使用和基础设施的情况,却无法看到在那里生活的人或者理解那些地方。要强调的一点是,政策影响的不是社会而是人和地方,这显而易见,因为社会本身便是一种虚构的工具。如果回归背景之下的细节,那么相应的分析看起来将如何?地方的美丽之处,它的魅力,以及昏暗的街巷将如何?当地生活的人又将如何?如果我们期望分析模型把世界投射于单一空间,我们就会失去此类丰富性。但是如果我们决定重拾这类知识的丰富性,那么我们把这类知识称为“体验”,哪种政

策分析应该纳入这一体验呢？我们如何建立体验与政策建议的联系呢？如何系统地研究体验，使我们的分析富有洞察力且严谨呢？一旦我们远离电脑，走出标准格子间，我们还能继续完成政策分析师的工作吗？统计方法能使之达到可重复的确定性，而体验则是提供了另一种评判标准——真实性。

本书中，我们主要运用了以下两种策略，以使分析跳出虚构：

(1) 有的政策形势在维度上超出了模型范围，因此就需要采用多种视角和框架来理解和描述这些形势。

(2) 我们需要能更好地描述其背景和体验，且更适合处理内在复杂现象的新政策模型。

本书的第一部分和第二部分研究了第一种策略，而第三部分的主题是第二种策略，这一部分在本书之前各部分的基础上，勾勒出政策分析的新行动指南。在这一过程中，我们会遇到不同的政策“语言”——从第一部分彻底的政策数字化处理，到第二部分坚定不移的反实证主义框架，再到第三部分从整体上质疑形式化观点，其中，后者展现了政策思想的新轨迹。

不同的传统

分析师进行分析时，会怎么做？换言之，分析会采用怎样的概念表述立场？说到底，分析是通过无限的可能性找出恰当的方式，那么分析师会如何进行分析？我们暂且来看看这两种路径，分别如图 1(a) 和图 1(b) 所示，每幅图都按照各自的方式，描述了这一探索过程。

我们来看看两个图。他们都是坐着的，都在思考、探求真理。但也要注意他们的不同。你会如何描述这两者，如何比较这两者？从物理角度分析进行比较，虽然两者都坐着，但在其他状态方面截然不同。更重要的一点是，这些图象征着什么？

如我们所说，图 1(a) 中的人在思索。我们如何理解这幅图？我们看到他眉头紧锁，弓着背，肌肉紧绷充满力量。我们会想知道这到底是什么样的力量。也许是对永恒真理的渴望，也许是在考虑某人的未来，也许是在思考丹麦国王之死——无论如何，这个人在通过力量寻求答案，几乎是为探寻真理而深感苦恼。这个人朝着目标猛进，然后实现目标。他可能在说：“思考就是力量，而我必须努力谋求答案。”这个人，实际上，已经成了一个问号。

图 1(b) 中的人也在思索，但其动作与第一个人截然不同。图 1(a) 的思想者向前弓着身子，虽然看似没有动作，但实际上却是充满力量的前倾，而图 1(b) 中的人只是平静地坐着。思想者向前弓着身子，似乎是要拿到他的奖赏，而莲花打

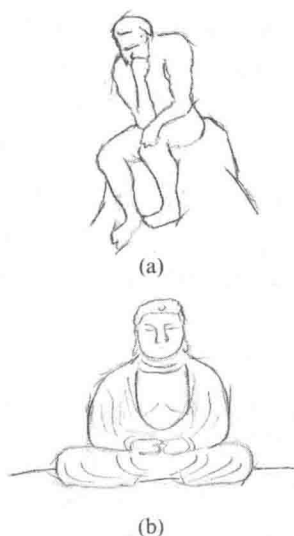


图1 两个坐着的人

坐的人则是老老实实在地坐着,保持不断获取的姿势,准备好接受及融入真理。图1(b)的人已经找到了答案,而且已经化身答案为答案。他通过放手和遵守宇宙对称性得到答案。从某种程度上来说,这一姿势中蕴含着我们之前所说的背景支撑,只不过在这里背景是此时此刻无限而且不可分割的存在。对图1(a)的人而言,通过思考获得真理,而对图1(b)的人而言,只有当所有的先入为主的认知都消失殆尽,只剩下全新觉悟(顿悟)的时候,才能体验并融入真理。

在第1章接触到传统政策分析的理论基础时,我们会发现在政策分析的哲学基础中,有很大一部分是以图1(a)中的人物而非图1(b)中的人物为基础的。这正是我们迫切努力想要摆脱的局限性。在政策分析领域,盛行的理性普遍观念为西方观念。但是,随着我们距离所谓理性的目的性模型越来越远,我们开始要推翻这些基础。在本书的后半部分,谈到了一种也许更接近后者的不同观念——东方模型,在这种模型中,我们寻求能够依据我们自己的体验确定政策的方法,并且通过深刻融入这一体验的现象,第一次开始从全新的角度思考这一问题。

本书大纲

本书分为三部分:

第一部分 实证基础上的政策分析

第二部分 后实证主义的转向

第三部分 后建构之情感

本书开篇讨论了传统的分析模型,在这种理性主义的分析模型中,依据包罗万象的规则来分析和评价政策。无论被称为至善、社会福利函数、目标规划、目标函数还是其他名称,理性模型往往力图将所有相关因素分解成一个量度,然后将其最大化。这种模型把决策转化为类似目标活动的存在,在这种模型中,数值测量只需要针对不同参与因素和将所选总值最大化的一系列行动。第一部分主要围绕理性模型展开,这一理性模型借鉴了很多实证主义学派的思想。在这一部分中,我们梳理了理性模型的历史和理论基础,批判性地回顾了基于理性模型方法的局限性。我们还讨论了我们可以如何解决其中的某些局限性问题。

很多从这种传统模型衍生出的重要备选模型,我们都把它们归为“后实证主义”的范畴——是对传统理性模型依赖的客观量度和标准的反应。这些备选模型以各自的方式将政策描绘成测量和计算之外的其他活动。“后实证主义”这一术语蕴含着想要将决策中的主观和解释性因素视为有效而且实际上也是必备因素的强大意愿。有一种更务实的多元论模型将政策描绘成相互矛盾的提案争论的产物,而非某种理性规范的产物。在后一种模型中,重点不在于最佳的社会路线,而是解释动力学创建政策结果。与这点相关的,是一种建立在批判基础上的政策模型,这种模型把政策结果和过程看作为执政团体创收的政治活动,而且力图渲染这些政策的不公正和不一致。第二部分主要围绕所谓的后实证主义转向展开,其中还介绍了属于这一观念的各种政策分析法。

第二部分讨论的是一种更具解释性的分析方法,这种分析方法将政策过程视作探讨政策含义的争论。在解释性世界里,政策不过是讲故事的人编造的故事。不同的团体或个人会在同一形势中发现不同的东西,而如今的政策已经变成了关于哪一方的认识在政策过程中更具影响力的问题。另一种解释性方法就是建构主义方法,这种方法把政策视作社会构建(伯格和卢克曼,1966)。最极端的此类模型将政策设想为纯粹的构建——不存在任何终极意义,只取决于解读争论的文本。在这种观点下,来源成了饱受争议的问题。按照这种纯粹的极端看法,问题也就不再是政策的实际,因为就连实际也不过是建构得来的,因此,关键问题变成了政策是如何建构的,由谁建构,建构的有效性如何。有些案例中,分析师会力图寻找调和各种矛盾的构建或叙述,例如通过制定合适的元叙述。本书中,我们不仅研究了理性主义和后实证主义模型的差异,也探究了两者的共性。实际上,从两者都认为政策(或者真理、自然、实际)是分析师意愿建构成的某种存在的角度来看,两者都属于建构主义。而这些观念都属于不受外界影响的象征系统。

我们意识到这两种观念(传统和后实证主义)都能巩固分析的虚构性质。举例来说,在本书的后半部分我们也会谈到,当将政策与实施分成政策过程中两个分立阶段时,我们会考虑强烈却又有些武断的二分法(Pressman 和 Wildavsky, 1979)。这种强烈的观念对政策的影响如此之深,以至于我们逐渐想出这样一种逻辑顺序,并奉为自然法度。也就是说,政策在一些决策中心产生,然后按照假定的时间和空间限制在某一领域实施,这与理性主义模型如出一辙,其立足点也是假定的信息中心。后实证主义或者建构主义的政策观念进一步加深了这种二分法,因为现在能把政策仅仅当作文本来看待和理解。作为一种文本,政策仅需制定,然后从原产地输出并输入到每个地方,再由国家或其他政策主体实施。不管政策是行政或立法部门开明的论证的体现,还是多元化政治战争造成的不可预见而又饱受争议的结果,重点是这些政策表面上并不是这些地方的政策。实际上,作为一种构建,政策并不属于任何“地方”。后建构主义倾向是指跨越政策的文本性,探究政策的真实性。我们对实际情况分析的忠实程度还取决于我们能在分析中追求更高复杂性的程度。回归背景和体验的依据,也就是我们所述的后建构主义,就是第三部分的主题。从某种意义上来说,梳理现有的政策范围(第一部分和第二部分)非常重要,因为第三部分涉及的方法在某种程度上是基于这些方法的。

本书结束时,我们会意识到这一从传统观念发展到后实证主义又发展到后建构主义的逻辑发展进程并不是政策模型的新旧交替过程。相反,我们发现这一发展进程是在逐步积累,过程中各个政策模型互为补充。政策分析的目标是寻求一种政策形势的“深描”(这一表述参见格尔茨,1973; Ryle, 1971)。因为本书中提到的各个政策视角反映出政策形势的不同方面,所以我们不断发现,这给了我们在分析中采用多种视角的动力。

综观全书(主要集中在第三部分),我们寻求使政策分析重新定向于背景、体验和复杂性依据的途径。分析师要开拓视野,也许还有必要以创新性的方法理解现实。我们需要把政策形势作为现象来看待,也就是说,在对形势进行评价、分等和分类之前,我们首先必须体验现实情况。回归到政策的现象解读,并不是说分析可能会变得客观(事实却恰恰相反)。了解到各种不同规模的现象后,我们可能会得出政策形势的一些完全主观的个人经验。此外,分析师应该努力回归复杂性,因为所研究的现实世界从根本上说就很复杂。此外,这尤其要求分析师具备一整套的方法体系,能够把维度重新纳入分析的考虑范围。

在这一点上,我们应该开始理解关于后建构主义模式的属性问题。有时候,当我们假设形势的某些因素为既定甚至客观因素的时候,后建构主义可能是现实主义——不过并不都是如此。它也可能是现象方法,因为我们经常会发现我

们需要分析述及政策主体突出的经验——但也未必全都是现象方法。有时候（但也不是从根本上），它也可能是唯物主义。但不变的是，政策必然带有解读性，但解读是这一概念的核心。这一概念的核心在于我们总是未曾动摇地想要跨越分析的决心。正因如此，我们得以理解和仿效我们经验的复杂性。换言之，后建构主义观点涉及突破虚构分析不受外界影响的体系的能力。虽然说我们不会做到立言定说的地步，但是如果必须得这样，也只能如此：

在政策的世界中，不存在所谓的先验分析。

最终，采用模型是无法避免的。综观全书，我们努力找出了各个模型实际反映出政策问题的具体方面所采用的方法。我们还提到了这些模型各自的局限性。关键点并不是模型间的竞争对抗，而是认识到这些模型都是现象的类似体现，而现象仍亟待我们深入分析。关键点在于从反映的角度审视模型，并在真实的背景和其应用体系中运用这些模型。为此，我们需要充分理解现有的模型，包括我们在接下来几章中将要讨论的传统模型。同样也是为此，我们应该重点关注背景的问题。在第三部分，我们围绕着分析依据展开了更明确清楚的讨论，还探讨了如何能使我们的分析更接近政策背景的问题。我们开始思考情景化，或者说政策主体和团体采取政策（也可能是其他地方形成的政策）并让政策为己所用的过程。最终达成的结果应该是某种程度的制度连贯性，即政策通过重塑和改进得到优化，且更适合一定背景的特定需求、动机和意义。为了能够重新建构分析方法，我们就不得不将政策形势当作现象来考虑，也就是说，将政策视作复杂多面案例，这些案例总是不断超出我们的接受能力范围，更不用说描述能力。当分析从反方向发展时，问题就出现了，迫使政策形势在其极其复杂的范围内，适应我们事先建构的分析框架。

有时候，我们会提出文本脱离背景的政策问题。这个问题有多种表现，但最直接的表现就是在一种政策体制中由其国家或其他知识和权威中心制成的政策，随后输出到很远的地方，向当地民众强加这项政策。我们会发现，各种政策模型中潜在的认识论假设是产生这种后果的原因。我们还会发现，不能简单地把真正的政策理解为信号的生成和传输过程中的保真度。而是要明白，政策能够独立或共同建构，能够根据当地临时事件重新解读并进行调整，而且政策是种变动的目标，在意义和应用中总是会不断变化。一旦我们明确了政策分析如何造成文本与背景的分离，我们接下去就讨论如何拉近两者距离的问题。

致读者

我们无法预料这本书会迎来怎样的读者。因为政策研究所牵涉的领域远远

超过了我们敢列出的领域,包括公共管理、卫生保健、环境管理、社会服务、城市规划,还有其他很多领域。本书大部分章节中,尤其是最后四章,探讨了政策“科学”中的新兴研究。但是,本书还应该是公共政策方向学生和从业者所需的重点书目,公共政策也就是研究公共项目的形成和评价的领域。项目评估方向的学生会发现这本书中的分析正适合他们的工作,所以我们也鼓励这些学生能够研究书中的材料。但我们还是不能预料这样的书会迎来怎样的读者。对学科跨度大的读者来说,如艺术史或粒子物理学领域的读者,参与政策研究的必备条件是能够保持好奇和思想开放。

本书的最终目标是描述关于政策分析新框架的研究,详见第三部分。但是,深入了解现有的分析领域对于理解政策分析需要怎样发展的问题十分重要——这是因为新框架往往主要以现有依据为基础。但是,如果您已经非常熟悉理性主义和后实证主义框架的基础和缺陷,就可以直接跳到第三部分(慎用)。另一方面,如果您还不太了解这一领域,就可以把前两部分当作政策分析的指南书。

本书的要点之一便是研究政策形势时,我们应该考虑到它们的复杂性及其背景的丰富多样性。因此,本书中使用了大量的现实个案研究来说明所采用的政策视角,而只有这样才是正确的做法。其中的大多数个案研究都是相对较新的研究项目,而其项目作者也对能够参与此书的撰写深感荣幸。我们希望这些个案研究能够让读者尽可能以最直接的方式接触到最接近现实的政策分析。同样地,我们也希望读者能够在其专业或学术领域实践其中的一些分析方法。我们应该像小猪踏入泥潭一样地去研究分析——小心翼翼地入门,然后开始大展拳脚。