

岳经纶 郭巍青 主编

Chinese Public Policy Review (Vol.1)

中国公共政策 | 评论

(第1卷)



世纪出版集团

上海人民出版社

岳经纶 郭巍青 主编

Chinese Public Policy Review (Vol.1)

中国公共政策|评论
(第1卷)



世纪出版集团 上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共政策评论. 第1卷/岳经纶, 郭巍青主编.
上海: 上海人民出版社, 2007
ISBN 978-7-208-07266-4

I. 中... II. ①岳...②郭... III. 公共政策-研究-中国-文集 IV. D601-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 109247 号

责任编辑 忻雁翔
特约编辑 叶 华
封面装帧 陈 楠

中国公共政策评论(第1卷)

岳经纶 郭巍青 主编

出 版 世纪出版集团 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

出 品  上海世纪出版股份有限公司高等教育图书公司
www.hibooks.cn
世纪出版 (上海福建中路 193 号 24 层 021-63914988)

发 行 世纪出版集团发行中心
印 刷 上海市印刷七厂
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 15
插 页 2
字 数 272,000
版 次 2007 年 8 月第 1 版
印 次 2007 年 8 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-07266-4/D·1243
定 价 26.00 元

卷 首 语

构建和谐社会的中国公共政策的范式转移

经过近一年的筹备,《中国公共政策评论》创刊号终于面世了。本着“推广政策科学的概念和理论,以关注中国公共与社会问题的解决为依归,既重视理论发展,又关注实际问题,集学术性、应用性和批判性于一体,探索中国的公共政策理论和规律,推动中国公共政策决策的民主化和科学化,提升公共政策的品质和公共治理的质量”的编辑方针。创刊号紧扣“公共政策与和谐社会”这个主题,重点探讨政策范式的转移对构建和谐社会的意义。

随着中国社会结构的转型和社会利益的日益分化,公共政策的辩论和选择对中国社会的可持续与和谐发展具有越来越重要的意义。我国当下正处在社会矛盾多发期,之所以有大量社会矛盾的聚集,一个重要原因是一段时期以来我国在取得了相当的成绩的同时,也逐渐暴露出在公共政策制定和执行中存在严重的偏差,中央政府已经认识到这方面的问题,提出了科学发展观和建设和谐社会的新理念。当前我国的公共问题主要集中在就业、医疗、教育、住房、社会保障、公共安全等方面。可以说,目前我国所面临的公共问题之繁多、社会矛盾之尖锐是前所未有的。这些公共问题和社会矛盾的暴露,甚至恶化,迫切需要我们现行公共政策进行反思,推动公共政策创新,从而有效地回应上述社会矛盾的挑战。简言之,就是要探寻并建构适应科学发展观与和谐社会的新“政策范式”。

“政策范式”概念是政治学家彼得·霍尔(Peter Hall)在研究公共政策制定的过程中,借鉴库恩(Thomas Kuhn)的科学范式概念提出来的。一般来说,范式(paradigm)指的是一个学派或学科据以建构理论、规律、概念的哲学和理论框架。广义而言,任何一种哲学的或理论的框架都可以称为范式。根据霍尔的定义,政策范式是镶嵌在政策制定者头脑中的知识框架(intellectual framework),它不仅支配着政策目标和政策工具的选择和设置,而且还决定着政策制定者对其想要解决之问题的认识。政策范式代表着政策行动的框架,可以根据决策者如何设定政策目标(policy goals)、如何选择政策工具(policy instruments)和如何界定政策问题(policy problems)来加以鉴别。除此之外,政策范式也可以根据政策取向、决策风格和政策语言来加以认识。

政策范式可以在一个国家一定历史时期的整体政策中体现,也可以在某个特定的政策领域中体现。政策范式对公共政策的制定具有决定性的影响。政策范式影响人们对政治经济问题的分析,影响人们对解决问

题的政策方案的思考,因而也就影响了公共政策的议程设置。政策范式也为政策制定者提供了指南针,甚至路线图。简言之,政策范式设定了政治行动者,包括政治家、官员、政策专家、媒体,乃至公众,进行活动的“可能性范围”(parameters of possibility)。

政策范式一旦形成,就会具有相当的稳定性,难以轻易改变。但是,它并非不受挑战。一个稳定的范式如果不能提供解决问题的适当方式,它就会变弱,从而出现范式转移(paradigm shift)。按照库恩的定义,范式转移就是新的概念传统,是解释中的激进改变,科学据此对某一知识和活动领域采取全新的和变化了的视角。通常,范式转移是一个由某一特别事件引发的过程。所谓特别事件是指在现有范式中被证明反常(anomalous)事件增加了,因此为了纠正问题,决策者需要改变工具设定,并尝试新的政策工具。如果这些努力不能奏效,就会出现政策失败(policy failure),进而冲击旧的范式,促使人们去寻找新的范式,进行修正政策的试验过程。

由于范式是一套公认的核心理念,也就是“共识”。因此,范式的转移不是一件容易的事件。按照霍尔的分析,范式转移是社会学习(social learning)过程的一部分。所谓社会学习就是为了解决政策问题而进行的对新理念的集体探寻。参与这个学习过程的,不仅有政府官员、政治家、政策专家,还有媒体,乃至普罗大众。在探寻过程中,媒体、政党、市民和政策制定者之间进行了深思熟虑地辩论。他们不仅仅是在追求他们自己的利益,他们同时也在寻求解决社会经济问题的方法。社会学习视角的主要贡献是让我们关注理念在政治中的作用。它提醒我们,国家—社会的关系不能从一方对另一方所施加“压力”这个角度来进行全部意义上的描述,这种压力无论是通过政党、有组织的利益集团、行政机构,还是政策网络来施加的。国家与社会两者之间的理念流动(a flow of ideas)也可以把国家与社会联系起来。就此而言,政策制定就是社会学习。

进入新世纪以来,针对我国改革开放中出现的各种问题和矛盾,我国的政策制定者、政策专家、媒体,以及公众进行了广泛地探索。一系列对公共政策影响深远的事件的发生也极大地推动了这种探索,如非典疫情的暴发与蔓延,孙志刚事件,矿难的频繁发生,以及环境的恶化。这些事件为中国政府和人民提供了社会学习的良机,也展现了中国政府和人民的政策学习能力和推动政策变革(policy change)的决心。中国政府政策学习的成果主要表现在“科学发展观”的提出与构建“和谐社会”思想的形成。2003年10月,中共十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出了坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展,明确了“五个统筹”(five unified arrangements)的新发展方针,即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹

经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。这种以人为本的科学发展观已成为我国制定“十一五规划”的基本指导原则。2004年9月,中共十六届四中全会正式提出建构“和谐社会”的新概念,这是新领导层在提出“以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观”之后的又一重要理念,它体现出党和国家在新世纪关于建设有中国特色社会主义的重大战略思考和政治理想。2006年11月,中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》进一步全面系统地论述了构建和谐社会的若干重大问题,阐述了构建和谐社会的指导思想、目标任务和原则,并提出了相应的政策原则。

我们认为:科学发展观、和谐社会等重要概念的提出和发展,标志着一种以人为本的公共政策新范式正在中国形成。这种新公共政策范式彰显了中国政府所倡导的“立党为公,执政为民”的公共政策价值观,凸现了中国公共政策的公共性和人民性,体现了公共政策服务于公共利益的本质要求,从而对中国公共政策的发展和政府施政带来深远的影响。事实上,自2003年以来,中国的众多公共政策领域,如三农政策、劳工政策(农民工政策)、教育政策、医疗政策、住房政策等,都出现了新的变化,这显示出新的公共政策范式正在对各个重要政策领域产生影响。可以说,中国的公共政策正在从单一经济增长(GDPism)的范式转向以人为本的(people-centered)新范式。然而,新范式要取代旧范式并不是一朝一夕的事。

基于上述思考,《中国公共政策评论》第1卷主要探讨新世纪以来我国主要公共政策领域发生的变化。为了理解和推动这些变化,我们引用了“政策范式”概念,并在这一概念的指导下,对若干重要政策领域发生的变化进行了梳理、分析。为了全面理解“政策范式”这一重要的公共政策概念,我们组织翻译了彼得·霍尔的文章《政策范式、社会学习和国家:以英国经济政策的制定为例》,本文的翻译得到了霍尔教授的大力支持和协助。霍尔的文章为本卷提供了理论框架和分析视角。

运用霍尔教授政策范式和范式转移的概念,作者们对发展政策、住房政策、教育政策、公共卫生政策、社会福利政策、第三部门政策,以及农民工这一具有中国特色的政策领域的变化进行了系统梳理,指出了已经出现或正在出现的范式转移。但需要指出的是,不同的作者对政策范式概念的理解和运用不尽一致,有的比较严谨,有的则比较宽泛。此外,本卷还对2005年和2006年中国公共政策的实践进行了简要的回顾和分析。

岳经纶 郭巍青

2007年2月

于中山大学行政管理研究中心/

政治与公共事务管理学院

目 录

政策范式、社会学习和国家:以英国经济政策的制定 为例	彼得·霍尔(1)
从经济政策到社会政策:中国公共政策格局的历史 性转变	王绍光(29)
中国发展概念的再定义:走向新的政策范式	岳经纶(46)
住房问题与住房政策的范式转移	朱亚鹏(62)
科学发展观与我国教育政策的范式转移	杨东平(77)
社会权利与和谐社会:关于中国福利政策的新视角	郭巍青(93)
从公共卫生到大众健康:中国公共卫生政策的范式 转变与政策挑战	刘继同(107)
从零和博弈到相互增权:中国社团发展政策的新 思维	顾 昕 王 旭(121)
论中国农民工政策范式的转变	崔传义(133)
中国农民工政策的重大调整:走向新政策范式	仇国平 温卓毅(157)
农民工政策的范式转移及其障碍	蒋晓阳 黄黎若莲(170)
改革以来中国涉农信息化政策的范式转移	全志辉 董筱丹(189)
2005—2006 年中国公共政策回顾	涂 锋(212)

政策范式、社会学习和国家： 以英国经济政策的制定为例*

彼得·霍尔**

【摘要】 本文的目的是探究社会学习的本质,以及政策变迁过程。本文以英国 1970—1989 年的宏观经济政策制定为例,通过解剖政策过程(也就是根据所涉及的变化程度将政策变迁分为三种子类型)和引入政策范式概念,探索了社会学习在政策制定过程中的作用,尤其是社会学习和国家自主性之间的关系,发现了比现时所知更丰富的社会学习的变化情形。本文研究的问题包括:应该怎样理解理念和政策制定之间的关系?政策变迁背后的理念是如何变动的?社会学习过程是像组织理论引导我们期望的那种相对渐进的过程,还是以剧变或在政治变迁中广泛运用的“断续性平衡”为特点?官僚是不是社会学习的主要行动者?政客和社会组织是否也扮演一定的角色?本文对当代国家理论具有重要的贡献。

【关键词】 政策范式 社会学习 理念 国家—社会关系 宏观经济政策制定 政策过程

Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain

Peter Hall

Abstract The object of this article is to examine the nature of social learning and the more general process whereby policies change with a view to resolving some of these issues. Based on the case study of the macroeconomic policymaking in Britain between 1970 and 1989, and by disaggregating the process where by policy changes into three subtypes according to the magnitude of the changes involved and invoking the concept of policy paradigms, this article explores the role of social learn-

* 本文译自 *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (April 1993), 275—296。中文简体字版权属于中山大学行政管理研究中心,未经许可,不得转载。本文由中山大学政治与公共事务管理学院研究生彭科和温卓毅翻译,本刊主编岳经纶博士审校。中英文摘要由岳经纶博士根据英文原文归纳。温卓毅同学对本文的注释和参考书目的重新编排付出了辛勤的劳动,编者在此表示真心的感谢。

** 彼得·霍尔:哈佛大学教授,著名政治学家。

ing in the policymaking process, especially the relationship between social learning and the autonomy of the state, and discerns more variation in social learning than hitherto recognized. The main questions addressed by this article include: How should we understand the relationship between ideas and policymaking? How do the ideas behind policy change course? Is the process of social learning relatively incremental, as organization theory might lead us to expect, or marked by upheaval and the kind of "punctuated equilibrium" that often applies more generally to political change? Are bureaucrats the principal actors in social learning, or do politicians and societal organizations also play a role? This analysis has important implications for contemporary theories of the state.

Key words Policy Paradigm, Social Learning, Idea, State-society Relation, Macroeconomic Policymaking, Policy Process

过去几十年来,比较政治研究深受国家理论(theories of the state)的影响。国家理论首先是由新马克思主义者为了回应资本主义持续性这个问题而发展起来的,至今已有多种形态(Krasner, 1984; Carnoy, 1984; Evans, 1985)。它们的中心论点是:国家本身(广义上理解为一国的行政、立法和司法机构)对公共政策的性质有重要影响,在面对有组织的社会利益集团和选举联盟时具有相当的独立性,否则,就是这些社会利益集团和选举联盟在推动政策了。用一位国家理论者的话来说,就是,政策不应被视为“由国家所承受的一系列压力所组成的矢量图,它按照其中最强大的社会力量所推动的方向前进”(Krasner, 1978:26)。从这个意义上说,国家理论,也许偶尔有些夸大,是对多元主义(pluralist)过分强调政策的社会起源的一种有益的矫正(Almond, 1988)。

当然,所有研究课题都会留下一些未能解决的问题,而国家理论带来的问题尤其难以解决。如果不是过去多元主义理论所认定的各种因素,那么,国家行动的动机又是什么呢?如果政策过程不是对社会压力做出的回应,那么,我们又应该怎样理解政策过程呢?在这一方面,国家理论者对比较传统的思想路线的否定力量还比不上他们在建构政策制定替代概念方面所作的积极努力。如果说政策制定者是在对“国家利益”进行回应,那么,需要我们思考的就是如何定义这种国家利益(Krasner, 1978)。同样地,如果认为政策反映的是公共官员们不同偏好的平衡,或者是“屁股决定脑袋”(where you stand depends on where you sit)的官僚政治的一种结果,那么,就是把一个很不具体的多元主义模型带回到了国家之中(Nordlinger, 1981:15; Allison, 1971:162—81)。就算是“政策遗产”(policy legacies)决定随后的政策过程的这样的观点也带来了诸如为什么

一些遗产比另一些更有影响力的问题(Weir and Skocpol, 1985)。虽然让我们关注国家的这些文献有着巨大的价值,但是,我们现在看到的国家在很大程度上仍然是一个黑箱(Gourevitch, 1978)。

面对这种困境,国家理论者开始寻找政策过程的替代概念以成就他们对政策的解释。在这些努力中,有一个概念出现的频率特别高,那就是“政策制定即社会学习”(policymaking as social learning)。“政治即学习”(politics as learning)这一概念起源于控制论和组织理论的研究,而以心理学为导向的“政治即学习”已经比较成功地运用于外交政策的制定过程中(Deutsch, 1963; Argyris and Schon, 1978; Rose, 1989; Etheredge, 1981; Etheredge, 1985; Nye, 1987; Steinbrunner, 1974; Hass, 1992; Adler and Crawford, 1991)。然而,对国家理论影响最大的明确论述是出现在赫柯罗(Hugh Heclo)对英国和瑞典社会政策制定的卓越研究当中。赫柯罗认为,“政治不仅从权力而且从不确定性(人们集体性地对如何行动感到茫然)中找到它自身的来源……政府不仅‘行使权力’(power)……而且困惑(puzzle)。政策制定是以社会名义表现出来的一种集体困惑的形式……许多政治互动形成了通过政策表达出来的社会学习过程”(Heclo, 1974:305—306)。

这种观点体现出了一种深邃的洞察力,而且被国家理论者满怀热情地加以了接受。在一篇有影响力的评论文章中,斯科珀(Theda Skocpol)认为,赫柯罗的研究“提出了如何确定和分析自主的国家对政策制定的贡献,即使是在名义上由立法机关和政党控制的宪政体制内”。萨克斯(Paul Sacks)认为“‘政治即学习’这一思路意味着国家内部各组成部分(它们的行为可能是为了国家利益)决定在没有外部行动者强烈反对的情况下做些什么”,由此确认了国家理论的主要原则(Skocpol, 1985:12; Sacks, 1980:358)。社会学习(social learning)的概念很快就成为现代国家理论的关键要素,而且,在更广泛的意义上说,也是政策制定理论的关键要素。

然而,迄今为止被国家理论者运用的社会学习概念存在两个主要问题。

第一,社会学习概念还只是略具形态。由赫柯罗提出的、被许多国家理论者采用的社会学习概念,既不同于在外交政策的研究中广泛使用,并以心理学为导向的学习理论,也不同于组织理论者提出的程序导向的学习理论。它强调的是理念在政策制定中的作用。但是,那些运用这个概念的学者仍然没有提出有关理念切合政策过程之方法的整体图景,也没有提出那些理念可能如何变化的清晰概念。

第二,社会学习过程实际上是否与自主国家概念完全合拍一点都没有弄清楚。社会学习普遍被看作是确认国家自主性的一个维度,但是也可以看成是一个受到社会发展密切影响的过程,而不是一个主要发生在国家内部的过程。

这一观点触及了当下的国家分析中的核心分界线。当前的国家理论可以分为两种类型,一方面是可以被称为国家中心论(state-centric)的一系列理论,它们强调独立于社会压力的国家自主性。这些文献认为,公共政策通常是由那些在相当大程度上摆脱了像利益集团和政党这些传递社会要求的组织之压力的公共官员所制定。另一方面是可以被称作国家结构论(state-structural)的一系列理论。它们虽然也强调国家结构和行动对政策的影响,但是不那么倾向于坚持国家相对于社会压力的自主性。相反,它们承认利益集团、政党和其他处于国家之外的行动者在政策过程中扮演了重要角色。其主要观点是,国家的结构和过去的活动往往影响这些行动者所表达之要求的性质或力量(Katzenstein, 1978; Skocpol and Ikenberry, 1983; Weir and Skocpol, 1985)。如果社会学习是一个主要发生在国家内部的过程,那么它就与国家中心论的观点十分相符。然而,就社会学习包括整体政治系统内更广泛的参与和冲突而言,它与国家结构论的研究路径更为一致。

本文的目的是探究社会学习的本质,以及更广泛的政策变迁过程,同时也希望能解决当中的一些问题。首先,我提出了若干有关学习过程是怎样进行的问题,并试图更全面地详细说明理念(ideas)在政策制定中的角色。然后,我会检验常规学习模式(conventional learning model)以及我自己基于一系列不同类型的政策变迁案例而形成的扩展型学习模式(expanded learning model)的核心命题。在检验的同时,我将下列问题铭记心中:我们应该怎样理解理念和政策制定之间的关系?在政策变迁背后的理念是如何变动的?社会学习过程是像组织理论引导我们期望的那种相对渐进的过程,还是以剧变或在政治变迁中广泛运用的“断续性平衡”为特点(Braybrooke and Lindblom, 1963; Krasner, 1984)?官僚是不是社会学习的主要行动者?政客和社会组织是否也扮演了一定的角色?最后,我会探讨这些案例对国家——社会关系,尤其是社会学习和国家自主性之间的关系的意义。

本文研究的例子都来自从一个特定的经验环境,即1970—1989年间英国宏观经济政策制定的例子。像社会学习这样宽泛的概念值得在多种系络(contexts)^[1]中探索。没有任何单一的个案能完全解决这些问题。

[1] 台湾学者最早把英文“context”一词译为“系络”。詹中原在《公共政策的发展与政策系络》一文指出,系络是指“一种认知图(cognitive map)的形成,它和社会的发展历程,政策所在的内外环境结构有密切的关系”(参见 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-043.htm>)。简单地说,就是一项政策面对的不同方面所组成的网络,包括政策环境、政策体系的性质、政策行动者的互动关系、沟通和服从的机制等,其意涵比“背景”或“环境”更为深广,也更切合学理,应该推广使用。近年来,不少的内地学者已经开始注意到这一概念的重要价值,并在著作中采用,如张成福《公共行政的管理主义——反思与批判》(2001),张国庆《公共政策分析》(2004)。——译者注

然而,英国宏观经济政策制定的环境是一个可以据此验证主流的社会学习概念及其对国家理论之影响的理想环境。一方面,英国经济政策的制定是一个知识密集的过程,长期与学习的概念联系在一起。正如赫柯罗所观察到的,“这种学习和视角变化的重要性只能在特定时期内流行的经济学教条中才能得到清楚的彰显”(Heclø, 1974:312)。另一方面,英国的经济政策制定深受国家理论者运用学习概念所做的卓越努力的影响。^[1]它也提供了据以验证国家中心论关于官员和高级专家支配学习过程的观点的极好例子。因为在像宏观经济政策制定这样高度技术化的领域,以及像英国这样罕有的等级森严和封闭的官僚体制中,官方专家的作用可以发挥到极致。

社会学习过程

我们可以从当代国家理论者所使用的社会学习的主流模式谈起。该模式主要建立在赫柯罗的研究之上,但是国家理论者将他谨慎的表述往前推进了一步。他们所展示出来的学习图景有三个主要特点:

第一,国家理论者认为,影响时段1的政策的一个主要因素是时段0的政策。用萨克斯的话来说,“对这种学习最重要的影响就是过去的政策”(Sacks, 1980:356)。政策对社会和经济环境的反应没有对过去政策结果的反应那么直接。在维尔和斯科珀看来,政策制定者在任何时候追求的利益和理想都受到“政策遗产”或“对过去政策有意义的反应”的影响(Weir and Skocpol, 1985:119; Heclø, 1974:315)。

第二,某个政策领域的专家是推动学习进程的关键人物。他们或者为国家工作,或者在官僚机构和社会知识界交汇处的特殊位置为国家担任顾问。赫柯罗观察到“被迫在所有独立的政治要素中选择一个群体作为最重要的要素……英国和瑞典的官僚机构在所研究的政策中都表现出主导地位”(Heclø, 1974:308; Weir and Skocpol, 1985:138)。总的说来,这个模式倾向于降低政客在社会学习中的地位,而赋予行政官员或某个特殊政策领域的专家特别的重要性。

最后,这种社会学习观点强调国家面对社会压力时的自主行动能力。赫柯罗反对这样的观点:外部因素,如社会经济发展、选举、政党和有组织的利益集团,在社会政策发展中扮演主要角色。他虽然很谨慎但还是得出了这样的结论:“如果一个人被迫去保持政策过程的静止,并在本质上

[1] Economic policymaking in Britain is one of the cases examined by Weir and Skocpol as well as Sacks, and, of course, Britain provided one of the cases in which Heclø developed his concept of social learning. ——原文注

属于多元主义或精英主义的解释之间进行选择,那么我们暂时的结论是……后者将显示出更大的解释力。”萨克斯和其他一些人甚至走得更远,认为对社会学习的解释“揭示了政府在制定政策目标时相对于社会压力的强大自主性”^[1](Heclo, 1974:318; Sacks, 1980:356)。

需要清楚说明的是,这是一个相对粗略的模式,还需要在几个方面加以充实。首先,社会学习概念本身应该定义得更加清晰。一般来说,当个体吸收新信息,包括建基于过去经验的东西,并应用到以后的行动中去时,学习就发生了。因此,我们可以将“社会学习”定义为回应过去经验和新信息而调整政策目标或手段的深思熟虑的尝试。当政策变化是作为这样一个过程的结果而出现时,就表明学习发生了。^[2]

此外,我们应该承认学习过程可以采取不同形式的可能性,这取决于相关政策中出现的变化类型。也就是说,社会学习的概念应该被加以分解。为了做到这一点,我们可以认为政策制定通常是一个包含了三个主要变量的过程:指导特定领域之政策的总体性目标(overarching goals);为了实现这些目标所采用的手段或政策工具(instruments);以及这些工具的精确设置(precise settings)。例如,如果政策的目标是要缓解老年人的经济困难,那养老金可以作为被选择使用的工具,而它的设置就是救济金所确定的水平。我们试图要把与救济金水平的简单变化相联系的学习过程,与那些潜在的、更激进的政策基本工具或总体性目标的改变区别开来。

建立在这些区别上,我们可以确认三种不同的政策变迁,并从1970—1989年间英国宏观经济政策制定的实例中对每一种类型加以阐明。

[1] Although I have emphasized the points on which Heclo and theorists of the state seem to agree, there are some issues on which their views diverge. For instance, is policy learning driven primarily by past failures or successes? Heclo (p. 303) notes that policy “has most frequently evolved as a corrective less to social conditions as such and more to the perceived failings of past policy,” while Weir and Skocpol (p. 120) put more emphasis on the way in which policy builds on its past successes. Similarly, is the nature of policy learning seriously affected by the institutional structure of the state or not? Weir and Skocpol (p. 126) argue that it is, while Heclo (p. 308) tends to stress the role of individuals in the learning process. On this see also Hugh Heclo, “Policy Dynamics,” in Richard Rose, ed., *The Dynamics of Public Policy* (Beverly Hills: Sage, 1976), p. 76. ——原文注

[2] Note that this does not necessarily mean that policy becomes better or more efficient as a result of learning. Just as a child can learn bad habits, governments, too, may learn the “wrong” lessons from a given experience. Although learning usually improves the capacity of a state to attain its policy goals, it need not always do so, and a government’s overall goals may also be open to question on other grounds. The main point is that learning reflects a deliberate attempt to adjust policy in the light of past experience and policy-relevant knowledge. ——原文注

首先,英国政策的基本工具的水平(或设置),比如最低贷款利率或财政立场,即使在总体目标和政策工具不变的情况下,它们在1970—1989年间也频繁地变动。年度预算的大多数调整都采取这样的形式:依据过去经验和未来经济预测对政府政策工具设置加以修改。我们可以将这种总体目标和政策工具保持不变,同时工具设置依据经验和新知识做出调整的过程,称为政策的第一序列变化过程。

其次,在1970—1989年间,也有几个在宏观经济政策背后的目标层次大体保持不变,但是作为不满意以往经验的结果,对执行政策的基本手段做出调整的事例。这些事例包括1971年新货币控制体系的引入,1976年控制公共开支的“现金限制”(cash limits)制度的发展,以及1981—1983年间对货币增长严格控制的解除。这种政策总体目标保持原样,政策工具及其配置按照过往经验进行调整的变化,可以说是第二序列变化过程的反映。

最后,1970—1980年英国的经历也带有明显从凯恩斯主义向货币主义宏观经济管制模式转变的特征,这需要政策的三个组成部分同时发生变化:工具设置、工具自身和政策背后的目标层次。这种政策的大规模变化相对来说极少发生,但当它们作为对过去经验的反映确实发生时,我们可以将之视为第三序列变化的例子。^[1]为了理解社会学习是如何发生的,我们也需要对政策过程中理念的角色进行更全面的论述。毕竟,社会学习的概念意味着理念对政策制定有着重大的影响力,即使以前略为提到过理念发挥的作用。为了建立一个更有力的论述,让我们从安德森(Charles Anderson)富有成效的观察开始:对公共政策的审议(deliberation)发生在话语领域……政策是在某个观念和标准体系中制定的,这个体系对其行动者而言是可理解和具有合理性的(Anderson, 1978: 23; Schon, 1977; Walker, 1981; Marris, 1982; Ashford, 1986; Rein, 1986; Jenson, 1989; Dobbin, forthcoming)。更精确地说,政策制定者习惯性地在一个由各种理念和标准组成的框架中工作,这个框架不仅指明政策目标以及用以实现这些目标的工具类别,而且还指明它们需解决之问题的性质。像格式塔(Gestalt)一样,这个框架镶嵌于政策制定者开展工作所使用的每一个术语之中,它的影响力源于它常常被认为是理所当然的,而且作为一个整体难以得到仔细验证。我将把这个解释框架称

[1] It should be apparent that this classification reflects a lexical ordering: first order learning represents a change in the simplest of policy variables; second order learning changes both instruments and their settings; and third order learning entails a change in all three sets of variables. We can also imagine a process of “fourth order learning” similar to the one that Argyris and Schon (pp. 18—26) call “deutero-learning,” in which policymakers learn how to learn. However, a full discussion of that topic is beyond the scope of this study. ——原文注

作政策范式(policy paradigm)。

英国宏观经济政策的制定清晰地按照这种政策范式演进。战后大部分时期,英国政策建立在与约翰·梅纳德·凯恩斯有关的、高度连贯的理念体系上。一旦与英国金融体系的组织机构相适应,凯恩斯的理念马上就在英国财政部的程序中得到制度化,并形成许多标准教科书中所谓的“新古典综合派”(neoclassical synthesis)。凯恩斯的理念详细说明了经济世界的面貌,观察经济世界的方式,通过政策可以达到的目标,以及要达到这些目标应该使用的工具。它们成了政策制定者据以观察经济及自身角色的三棱镜(Brittan, 1970; Mosely, 1984; Blackaby, 1979)。

这些政策范式与托马斯·库恩(Thomas Kuhn)所定义的科学范式十分类似,我们可以利用这种相似性去发展关于如何在公共政策制定中进行学习过程的一些假设^[1](Kuhn, 1970)。例如,参照库恩的思想,我们可以对相对来说不同种类的政策变迁进行定位。第一(first order change)和第二序列变化(second order change)可以被看作“常规的政策制定”的例子,即在不对既定政策范式整体条件带来挑战的情况下进行政策调整的过程,这与“常规科学”(normal science)很相似。相反地,第三序列变化(third order change)可能要反映一个非常不同的过程,其特征是与某一政策范式有关的政策话语(policy discourse)的整体条件有了根本的改变。如果说第一和第二序列变化保持了通常在政策样式(patterns of policy)中常见的广泛延续性的话,那么,第三序列变化则常常是与政策的周期性间断相关的断裂过程。这种分析的一个显著意涵是,政策的第一和第二序列变化并不自动引发第三序列的变化。就像在科学变化的例子中一样,常规的政策制定可以持续一段时间而不一定促成一个范式转移,而後者的形成则是相当不同的。

第一序列变化的过程往往表现出渐进主义、足够满意(satisficing)和常规化决策,这些通常与政策过程相联系的特征(Lindblom, 1968; Wildavsky, 1968; Rose and Karran, 1987)。第二序列变化和新政策工具的发展可能往战略行动的方向上迈进了一步。但是,第三序列变化则比较令人困惑:现有文献对这一过程的模式化提供的指引非常少。不过,我们可以利用库恩的科学进步图景去发展一些关于范式转移过程或政策第三序列变化会如何进行的假设。

这样的说明应该从以下的观察开始:从定义上讲,范式并非可以用科

[1] Of course, Kuhn's arguments have generated considerable controversy among philosophers of science, but they remain highly suggestive and potentially even more applicable beyond the natural sciences. Cf. Imre Lakatos and Alan Musgrave, eds., *Criticism and the Growth of Knowledge* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), and Joseph Rouse, *Knowledge and Power* (Ithaca: Cornell University Press, 1987). ——原文注

学或技术术语来进行完全量度的。由于每个范式都对政策制定者面对的世界运作状况有不同的说明,而且每种说明都不相同,因此,让不同范式的倡导者对一个共同的数据体(common body of data)达成一致意见常常是不可能的,这个数据体是偏爱某一范式的技术判断赖以建立的依据。^[1]以下是三个有关的重要启示。

第一,一个政策范式据以取代另一个的过程更可能是社会学意义上的而不是科学意义上的。也就是说,虽然专家的观点变化可能发挥一定作用,但他们的观点可能是有争议的,而且范式之间的选择极少能够只在科学的基础上进行。从一个范式到另一个范式的移动最终需要一组更具政治色彩的判断,其结果不仅依赖于竞争性派别的争论,而且也依赖于在更广阔的制度框架内的地位优势、在相关冲突中能掌握的辅助资源,以及能够影响一组行动者将其范式强加给其他人之权力的外部因素。

第二,权威问题可能是范式变化过程的核心内容。面对专家们相互冲突的观点,政客不得不决定把谁视为权威,尤其是在复杂的技术问题上,而政策社群(policy community)将展开竞争以控制对问题的权威。换言之,政策权威核心(locus of authority over policy)的重大改变很可能先于一个范式向另外一个范式的转移。

最后,政策试验和政策失败的例子很可能在范式转移中扮演关键角色。与科学范式一样,政策范式可能受到在现有范式条件下出现的异常情况的影响,也就是那些不能完全理解甚至令人困惑的发展的威胁。随着这些情况的积累,通常情况下,会专门努力去扩展现有范式的条件以解决这些问题。然而,这样做将逐步破坏原有范式的知识连贯性和精确性。对付这些异常情况的努力也可能需要进行调整现有政策路线的试验,但是如果范式确实不能对付这些不协调的发展,这些试验将导致政策失败,从而逐渐削弱现有范式的权威,甚至其倡议者的权威。

因此,作为第三序列变化之特征的从一个范式到另一范式的运动,往往包括异常情况的积累,政策新形式的试验,以及促成政策权威核心发生转移并引发对立范式之间更广泛竞争的政策失败。这种竞争可能会大大超出国家自身的界限,进入更宽广的政治领域。这种竞争只有在新范式的支持者获得政策制定的权威地位,并能够重新安排政策过程的组织和标准操作程序,从而使新范式得以制度化时才会结束。

[1] In this respect, many policy paradigms resemble those found in natural science. For an argument that elaborates and establishes this point more fully with regard to the Keynesian and monetarist paradigms in economics, see Peter A. Hall, *The Political Dimensions of Economic Management* (Ann Arbor: University Microfilms, 1982), ch. 2. ——原文注

这个社会学习的扩展图景多大程度上与英国在1970—1989年间宏观经济政策制定的情况合拍呢?这个例子对当代国家理论有什么潜在影响呢?要回答这些问题,我们需要对代表三种类型政策变迁的案例进行探索。这些都是从始于1970年的英国宏观经济政策制定过程中提取的例子。因为篇幅有限,每个例子只能做简要回顾。我将集中论述与上述社会学习模型最相关的特征。

第一序列变化

如前所述,由于政策制定者为了回应过往政策的结果和新发展而调整预算决定,政策中的第一序列变化在这一时期中的每一年都会发生,而且每年常常不止发生一次。这个过程的大致情况已为人熟悉。从为了达到特定宏观经济目标而调整财政和货币工具这个意义上说,该过程是分析性的。但是,从任何年份可供选择的范围通常严格受到主流范式的限制这一点来说,这个过程又是非常常规化的。在这一时期的大部分时间内,这些政策调整可以用“足够满意”决策模型来预测(Mosley, 1986: ch. 4; Young and Sloman, 1984: 65—83)。

第一序列变化过程与当代国家理论流行的社会学习图景极其接近。年度财政报告和预算报告显示,现有(时点1)的政策是有意识地根据过去(时点0)的政策结果来制定和论证的。有充分的证据表明,公务员系统中的专家在这个过程中发挥了主导作用。他们既控制了向财政大臣提供建议的机会,又控制了据以提出这些建议的种种预测的权利。首相和财政大臣可以将一个政策往某个方面而不是其他方面推进,就像爱德华·希思(Edward Heath)在1972年推行全面增长政策,以及卡拉汉(James Callaghan)在1978年坚持实行更低的税阶那样。但是,他们缺少技术性的专业知识去改变由他们下属官员控制的宏观经济管理方向,而其他的大臣实际上对宏观经济政策制定根本毫无影响力(Keegan and Pennant-Rae, 1979; Hall, 1992; Browning, 1986: 331)。

正如国家理论者会预测的那样,第一序列变化过程似乎也相对摆脱了那种我们通常将之与更广泛的政治系统相联系的多元压力。不同的团体在每年预算制定之前都会向财政大臣提出预算要求,但这些要求大都在财政部被打了折扣。1971年,英国产业同盟以些许让步换取了对零售价格管制的承诺,而政府则做了一些政策修改以换取工会联合会对1975—1976年间的收入政策的支持。不过,这些事例必须要与在此期间外部群体的要求被忽视的大量例子对照来看(Young and Sloman, 1984: 75—77; Hall, 1982: 657—674)。