

专栏导语

赵德余*

本期组建的“公共政策研究新视角”专栏，收录了本人的《政策实施研究模型的重构与再造：对综合模型的再综合》与李文钊老师的《叙事式政策框架：探究政策过程中的叙事效应》两篇论文。这两篇论文的共同特点是为公共政策研究提供一个分析框架或理论模型。虽然这两篇文章的侧重点存在差异，前一篇侧重于政策实施模型的综合开发，后一篇聚焦于政策过程中的叙事方法的解读。但是，这两篇文章都提出了政策研究的理论解释模型的构造，这一点对探寻公共政策研究的新视角有一定的启发意义。那么，如何发展一种公共政策研究的新的理论或方法视角呢？这是十分值得公共政策理论与实证研究者反复思考和关注的问题。

首先，开发新的政策研究视角离不开对政策科学经典以及流行的学术文献的梳理。任何学科的发展与进步都不可能脱离对历史与现有学术文献的消化和吸收。例如对政策实施研究在国内外已经积累了从第一代自上而下研究模式到第二代自下而上研究模式、一直到第三代综合性的研究模式等大量的学术文献。但是，在中国国内，有关政策实施的研究直到2010年本人在美国期间研究这篇文章《政策实施研究模型的重构与再造：对综合模型的再综合》时，国内的政策实施研究文献仍然比较缺乏。后来2012年本人还主编了一本书《实施公共政策：来自跨学科的声音》，其中收集和讨论了许多关于政策实施的中文文献。但由于各种原因，这篇文章却反而一直没有最终定稿，一直放到2016年才最终完成这篇文章的初稿。正如匿名评审人所指出的那样，的确忽视了提及最近这些年已经开始不断出现的有关政策实施研究的中文文献的增长。同样，《叙事式政策框架：探究政策过程中的叙事效应》一文也注意到了在国内对于政策过程的研究，主要还停留于对ACF\ IAD\ PE\ MS等框架，对于政策过程研究和政策分析的“后现代转向”和“论证转向”关注不够。其中，根据李文钊老

* 赵德余，复旦大学社会发展与公共政策学院，教授。

师的判断，叙事式政策框架是国外目前发展势头较好，试图将“话语分析”和“论证转向”实证化的尝试。国内除了《公共行政评论》2015年以及2016年发表过与政策话语分析相关的一共3篇论文之外，有影响力的政策话语研究很少的一个重要原因是分析框架的缺乏。可见，密切关注国际国内政策理论和方法研究文献的进展对于我们寻找开发新的研究视角是必不可少的。需要指出的是对于政策科学研究的经典文献，有时候也不必因为别人已经做了很好的综述，我们就一定不可以再重新讨论。毕竟每一个研究者在讨论这些文献时所处的理论语境和研究意图是不一样的，即使非常熟悉这些文献的人重新看看这些讨论未必就没有收获。在最近几年的英文政策实施研究文献中我们也同样可以看到类似的研究中对经典文献的重新讨论。

其次，开发新的政策研究的理论或方法视角需要我们对不同类型的政策理论模型或分析方法的特征性差异进行辨别和区分，尤其应善于捕捉不同政策理论视角或方法的适用范围及其优缺点。当然，有些政策模型之间的特征性差异有时候并不是一目了然的。如在讨论政策执行的综合模型时，论文的匿名评审人认为保罗·萨巴蒂尔（Paul A. Sabatier）他的倡导联盟模型并不是政策执行的综合模型。应该说，它是一个讨论政策变迁的模型，这一模型起源于萨巴蒂尔对政策执行的综合研究，但两者本质上还有很大差别。但是，关于萨巴蒂尔的政策变迁模型，我的理解是如果将政策实施动态化，关注萨巴蒂尔所提倡的研究政策实施的长期问题，那么，政策变迁和政策实施研究有时候是交叉或存在重叠的。至于这两者是否在本质上差别很大，我觉得这取决于各人的理解。根据本人的理解有时候这两者差别不是很大。类似的，对于研究政策议程设置的多源流模型，本人的理解是在政策过程研究中，凡是影响政策议程设置的因素同样会影响政策制定、政策实施乃至政策变迁。所以，政策过程的理论模型有时看起来不同阶段的模型是针对不同政策阶段的问题的，但是事实上各个不同阶段的政策模型在本质上是非常相似和相通的。因此，本人及合作者借鉴了政策多源流模型来改造和重构政策实施模型，其实这也是可行的和可以理解的。同样，对于论文《叙事式政策框架：探究政策过程中的叙事效应》，我们直观的感觉是不同层面的叙事式政策框架，其差异和联系是什么？叙事式政策框架作为一种话语分析和主流的政策分析理论模式相比较存在哪些特征性的差异？其具有什么样的分析优势和缺陷？这些问题想必也是我们很多读者在阅读这篇文章时渴望找到答案和回应的。

再次，开发政策研究的新视角或方法十分依赖于对政策过程的新的解释因素地发现以及各种解释因素的重新组合，甚至是新的研究技术的引入等创造性

的学术贡献。可以说，任何政策研究的新视角是不会凭空产生的，其只能产生于已有或现行的政策理论模型的新的解释变量的出现或模型中不同变量之间结构性关系的转变。对于第一篇论文而言，作者试图对已有的经典的政策实施模型的核心变量或解释因素进行重新组合和构造，以形成一个新的所谓动态综合政策实施模型。这个模型也可以视之为政策研究的新的综合性理论视角。而对于第二篇文章而言，作者引介了一种具有后现代色彩的“叙事式政策框架”。在作者看来，“叙事式政策框架的核心是讨论叙事在政策过程中作用，政策叙事是其核心概念，对政策叙事的测量包含形式和内容两个层面，微观、中观与宏观构成了分析的三个层次”。

如何构造一个好的政策理论模型或开发一个新的政策理论方法视角？好的理论模型或方法视角的评价标准是什么？显然，仅仅是识别和区分已有不同政策理论模型的特征性差异乃至局限性是不够的，但这些问题非常复杂，已经超出了这个小小的专栏导语可以讨论的范围了。类似的，还有一些问题如政策模型的边界在哪里？政策模型开发是否应该追求复杂还是越简单越好呢？似乎政策模型能够简单化当然更好，但政策理论模型研究的边界和外延设定是因人而异的，取决于研究者的研究目的和研究的方法。对于第一篇文章，我们承认完全动态化的政策实施模型的确已经非常接近政策变迁模型了。但是，这并不影响我们把注意力和落脚点放置在政策实施的条件和路径上，这里的表述和关注重心与一般的政策变迁研究还是存在一些细微的差异。不过，或许这一点也和评论人提及的萨巴蒂尔的政策变迁和政策实施研究模型有时候难以区分一个道理。在政策动态变迁的语境或条件中讨论政策实施问题的确非常逼近政策变迁研究了。而对于第二篇论文《叙事式政策框架：探究政策过程中的叙事效应》也存在类似的困境，即叙事式政策框架的核心是讨论叙事在政策过程中的作用，政策叙事是其核心概念，对政策叙事的测量包含形式和内容两个层面，但对于一个分析框架而言，其涉及到了政策系统和过程的微观、中观与宏观的三个分析层次。这似乎显示了政策过程或系统无处不存在“叙事”的影子和作用，那么，这样的框架的边界和外延应该确定在哪里呢？因此，无论哪一篇文章，我们都无法回避的一个问题，需要不断地检讨和反思我们在探寻政策科学研究的新视角或构建新的理论模型时所面临的潜在问题和困境。

最后，政策研究新视角的开发还需要经受实践经验或案例资料的检验。虽然这两篇文章都涉及到了新的政策模型或研究方法视角的适应性和经验启示的讨论，但限于文章的篇幅，都没有进行具体案例检验。对于第一篇已经很长了的论文而言，作者计划在其一本书稿《重塑政策实施研究》中，会运用大量不

同类型的政策经验案例从不同角度对其所构建的动态综合模型进行检验。通常对于这样一个政策理论模型的设置研究，即使在英文文献中没有添加经验案例而只纯粹地讨论理论模型，也是很常见的。关于政策理论模型的适用性问题，第一篇论文作者在文章中最后讨论模型的适用性和评论时特别提及了一点，即对于有些政策模式并不一定存在所谓的“服务提供系统”，而只涉及行为规范或激励问题。综合性模型本身具有综合性和包容性，并不需要政策案例或实际的政策情景都满足模型的全部特征，如果没有服务系统只涉及行为规范或激励问题，问题就会更加简化一些，模型的有些部分可以省略或隐去，但其他部分仍然具有指导意义。对于第二篇论文《叙事式政策框架：探究政策过程中的叙事效应》，作者专门使用了一部分的内容讨论了叙事式政策框架对于中国政策科学研究的启示和借鉴意义，并重点讨论如何推进中国政策变迁的经验研究。应该说对于长期的政策变迁史的研究，无论对政策考据史料的运用还是对于政策解释模式的构造，话语分析显然都是一个很有价值的研究手段或新视角。

总之，中国的政策科学研究看起来似乎已经越来越具备了起步的迹象。已有越来越多的学者注意到公共政策作为一门学科的价值和诱惑力，从而开始不断地加入到对政策科学的研究队伍中。虽然国内目前真正研究公共政策科学的学者群体的规模还非常的弱小，但是，一些非常有活力和学术潜力的青年学者正在朝这个领域聚拢。相信在不远的将来，我们会有越来越多的青年学者在政策科学研究的理论和方法体系中崭露头角和有所建树，到那个时候，我们就可以积累出更多的开发政策研究新视角的理论准备和方法技术基础。

参考文献

- 赵德余主编(2013). 实施公共政策：来自跨学科的声音. 上海：上海人民出版社.
- 李亚、尹旭、何鉴孜(2015). 政策话语分析：如何成为一种方法论. 公共行政评论, 5: 55-73.
- 张海柱(2015). 话语建构与“不决策”：对改革开放初期合作医疗解体的一个理论解释. 公共行政评论, 5: 74-93.
- 张海柱(2016). 话语联盟、意义竞争与政策制定——以互联网“专车”论争与监管政策为例. 公共行政评论, 5: 3-23.