

# 政策科学的演进逻辑与范式变迁<sup>\*</sup>

郑石明

**内容提要:**政策科学作为一门应用性跨学科研究的新兴学科,在世界各国和各领域因其能解决社会现实问题而蓬勃发展。随着中国改革开放的不断深入,外部环境复杂多变,政策科学势必面临各种新的挑战。文章以政策科学的发展过程为研究对象,系统梳理国内外文献,归纳总结政策科学发展的三个阶段及其演进逻辑,提炼出政策科学研究范式的转换路径。同时,文章针对现阶段政策科学研究存在的问题——对民主性或科学性的盲目追求,提出今后政策科学应当促进民主与科学的融合以及跨学科研究,紧密结合中国的实际情况,创新政策科学理论与方法,推动中国政策科学的繁荣发展。

**关键词:**政策科学 演进逻辑 范式变迁 中国政策科学展望

## 一、问题的提出

为了解决社会问题、推动社会发展和进步,政府需要制定相应的政策,而政策是否科学和合理便是关键所在。学者们通过对各类政策的分析和案例研究,希望总结出一套科学的理论和方法来帮助政府制定和执行更好的政策,政策科学(policy sciences)因此应运而生。它是建立在拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)研究的基础与路线之上的一门新兴学科,也是一种知识传统,其价值追求为实现人类的尊严,注重问题导向、突出情境关系和提倡方法多元化。自从拉斯韦尔提出政策科学至今,学者们已进行了60多年的研究与探索,其知识生产与发展呈现出不同阶段的特征,使人们能更好地理解政策科学的演进逻辑。整体来说,政策科学在理论建构和研究范式方面都取得了长足的发展与进步,但离拉斯韦尔的构想还有较大差距,盲目追求政策科学化或民主化的结果导致两者未能很好融合,进而影响到政策的顺利实施。同时,政策科学发展面临新的情景,必然会遇到新的挑战 and 困境。为了迎接各类挑战,政策科学的研究正在进行范式转换,也呈现出新的发展态势。本文通过梳理政策科学发展历程,归纳总结各阶段的特点和研究范式的转换路径,探索如下问题:政策科学演进的内在逻辑是什么?如何才能实现政策科学民主与科学的有机统一?政策科学今后的发展趋势是什么?中国的政策科学研究存在哪些问题?如何适应新的挑战?本文首先回顾政策科学的产生背景及其内涵特征,然后总结了政策科学的演进过程和逻辑,

\* 本文为国家社会科学基金重大项目“中国大气环境污染区域协同治理研究”(17ZDA063)和国家自然科学基金面上项目“绿色创新政策对环境治理绩效的影响:机制、路径及其效应”(71673308)的研究成果。

再提炼政策科学研究范式的转换和变迁过程,最后展望政策科学的发展方向,为中国政策科学发展提出一些建议和意见,以期推动中国政策科学的繁荣发展。

## 二、政策科学:产生、内涵与特征

### (一)产生背景

20世纪50年代,拉斯韦尔在美国开创性的研究政策科学,原因是美国当时的政治、经济和社会环境发生了重大变化,政府面对内外忧患的局势,各项社会问题层出不穷,如经济滞胀、阶级斗争和社会动乱等,迫切需要寻求解决政府与社会脱离于“水深火热”的有效途径,最终实现经济与社会平稳发展。解决问题成为了美国政府与社会共同的结果导向,也是全社会共同关注的研究课题。在此背景下,美国学者拉斯韦尔早在1943年参与撰写的《权力和社会:政治研究的框架》一书中就首先提出了“政策科学”一词,并对政策科学的内涵进行了简要阐述。<sup>①</sup>拉斯韦尔认为,政策科学的基本范式可以描述为:“政策科学的目标是追求政策的‘合理性’,它必须使用分析模型、数学公式和实证数据,建立可检验的理论。”<sup>②</sup>政策科学的出现为人们带来了理论和方法,帮助决策者制定科学合理的公共政策以解决日益突显的社会问题。1951年《政策科学:范围与方法的近期发展》出版,标志着政策科学的产生。政策科学在各国和地区以及各领域迅速发展起来,是西方社会科学中影响巨大、实践应用广泛和社会效用突显的一门学科。政策科学从它产生起就一直面向应用性跨学科研究,在西方,公共政策(public policy)、政策研究(policy studies)和政策分析(policy analysis)等概念的内涵是一致的。1970年美国社会学家奎德(E. S. Quade)主编的《政策科学》(*Policy Sciences*)杂志正式创刊;1980年美国社会学家纳格尔(Stuart Nagel)主编的《政策研究手册》正式出版;1983年纳格尔主编的《政策科学百科全书》出版,政策科学日渐成熟。1985年美国设立拉斯韦尔奖,授予政策科学研究有重要贡献的学者。国际SSCI重要期刊有:《政策科学》(*Policy Sciences*)、《政策研究杂志》(*Policy Studies Journal*)等。历史最长的政策研究组织(Policy Studies Organization, PSO)创立于20世纪70年代,出版期刊《政策研究杂志》(*Policy Studies Journal*)和《政策研究评论》(*Review of Policy Research*)。公共政策分析与协会(Association for Public Policy Analysis and Management, APPAM)于1979年成立,出版期刊《政策分析与研究杂志》(*Journal of Policy Analysis and Management*, JPAM)。从此,国外的政策研究如火如荼,渐渐步入主流。

### (二)内涵与特征

拉斯韦尔作为政策科学概念的提出者,他清晰简要地阐释了政策科学的三个学科特征:跨学科视角(multidisciplinary)、情境和问题导向的本质(contextual and problem-oriented in nature)、明确的规范性(explicitly normative)。<sup>③</sup>在此之后以色列学者叶海卡·德洛尔(Yehezkel Dror)在美国工作期间推出了三部关于政策科学的重要著作:《公共政策制定检讨》《政策科学幻想》和《政策科学发展》,这三部著作促进了政策科学的快速发展,被誉为政策科学“三部曲”,进一步完善和发展了政策科学范式。<sup>④</sup>

① Brunner, Ronald D., "The Policy Movement as a Policy Problem", *Policy Sciences*, Vol. 24, No. 1, 1991.

② Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1951, pp. 25 ~ 31.

③ Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1951, pp. 8 ~ 10.

④ 黄萃:《政策文献量化研究》,科学出版社,2016年版。

早期拉斯韦尔和德洛尔的研究为政策科学奠定了发展基础,后来的学者们从不同角度并结合其他学科内容,产生了政策科学研究的不同成果:那格尔重点关注政策科学研究目标,通过分析指出,政策科学的目标是研究政府各类公共政策的制定原因、内容性质、实施效果,为政策能够更好地解决各种社会问题提供支持;克朗(R. M. Krone)侧重研究政策的制定系统,通过定量与定性相结合的方法来研究政策科学,其主要内容包括政策的研究目标和方法;奎德通过研究认为,政策科学是一种应用研究,它给出了解决方案使公共政策能够更好地解决社会问题,并让大众能够充分认识到社会问题<sup>①</sup>;邓恩(W. N. Dunn)认为政策科学是一种社会科学,主要应用于解决公共政策问题,其途径是通过科学的论证和各种研究来分析和转换政策信息。

拉斯韦尔在特定的历史环境中创造性地提出了政策科学,并定义了政策科学的内涵、阐述了政策科学的特征,目的是为了帮助人们解决实际的社会问题。在此基础上,诸多学者加入了政策科学研究的队伍,进一步丰富、完善和发展了政策科学内涵。总之,政策科学是一门融合了管理学、政治学、博弈论与公共政策学等多门学科的科学,主要内容是研究政策过程理论知识体系,建立政策过程分析方法,目标是帮助政府制定科学合理的政策,并根据实施效果提出持续改进政策的建议和意见。

### 三、政策科学的演进过程与逻辑

#### (一) 演进过程

在政策科学横空出世之后,学者们纷纷加入到政策科学研究行列。随着时间的推移,政策科学的理论不断演进和完善。本文通过梳理 60 多年来政策科学研究内容,以代表人物和核心观点为依据,将政策科学演进分为了三个阶段:第一阶段为 20 世纪 40、50 年代至 70、80 年代,第二阶段为 20 世纪 80 至 90 年代,第三阶段为 20 世纪 90 年代起至今,见下表 1。

表 1 政策科学演进过程

发展阶段	主要时间段	代表人物	代表作品	核心内容
第一阶段	20 世纪 40、50 年代至 20 世纪 70、80 年代	拉斯韦尔 (Harold D. Lasswell)	《政策科学》《政策科学: 范围和方法的最近发展》	第一次把政策分析与科学联系起来思考, 提出政策科学概念, 标志着现代政策科学的诞生。
		叶海卡·德罗尔 (Yehezkel Dror)	《公共政策制定的再审查》《政策科学构想》和《政策科学探索》	对政策科学作了新的阐释, 对行为科学与管理科学的认识更为客观, 方法论设计更为可行。这一阶段, 确立了政策科学传统与政策过程模型。
第二阶段	20 世纪 80 至 90 年代	叶海卡·德罗尔 (Yehezkel Dror)	《逆境中的政策制定》《政策赌博》《公共政策制定的再审查》	拓宽了政策科学传统的视野, 提出了完整、系统的政策科学理论。这一阶段, 深化了政策科学传统研究议题, 形成了政策过程竞争理论模型。
第三阶段	20 世纪 90 年代起至今	保罗·A·萨巴蒂尔 (Paul A. Sabatier)	《政策过程理论》《政策变迁与学习: 一种倡议联盟途径》	为建构政策科学的理论体系提出指导方针, 详细界定了政策科学的框架、理论和模型的内涵及其相互关系, 并提出发展其理论体系的有效途径。这一阶段, 回归民主价值, 政策科学传统面临新的挑战。

<sup>①</sup> 郁建兴、黄飏:《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》,《政治学研究》,2017 年第 5 期。

1. 政策科学基础理论确立。第一阶段为20世纪40、50年代至80年代,这一阶段确立了拉斯韦尔路线与政策科学传统的基础理论,涌现出政策过程的各种理论模型。

由于缺乏相关历史资料可以借鉴和使用,拉斯韦尔和相关学者们通过调查研究,提出了这一时期两个主要研究问题:政策科学是什么?政策科学的研究对象是什么?拉斯韦尔通过解决“是什么”的问题,明确了政策科学的研究路线,确立了政策科学的传统;通过建立政策过程阶段模型解决了“研究对象”的问题<sup>①</sup>。1943年,拉斯韦尔与麦克道格尔对于上述两个问题便展开了深入的研究,并提出了相对完善的政策科学概念,明确政策科学是解决政府决策、服务人类尊严的科学<sup>②</sup>。1951年,由拉斯韦尔撰写的《政策科学:范围与方法的新近发展》正式发布,该书的发布是政策科学诞生的标志,发展和延伸了政策科学的概念:政策科学是融合多个学科的综合科学,是关于政策过程的所有相关环节的综合知识研究,为后期美国政策科学研究探索浪潮的兴起指明了研究方向<sup>③</sup>。更为重要的是,为将政策科学与其他学科进行区分,拉斯韦尔提出了界定政策科学的三个特征。在此基础之上,拉斯韦尔在1951年发表了《政策科学》,主要从六个方面对政策科学的性质和范围进行了研究,对政策科学的界定特征进行了更为深入的阐述和说明<sup>④</sup>。拉斯韦尔在1956年又提出了一个重要观点,把政策过程划分为七个阶段,即完整的政策过程可以分为情报、提议、规定、合法化、应用、终止与评估。<sup>⑤</sup>拉斯韦尔在1970年进一步丰富和完善了政策过程研究内容,提出将问题导向与研究指导性原则相结合,这也是政策科学的重要特征之一<sup>⑥</sup>。

2. 政策科学高速发展。20世纪80至90年代为第二阶段,该时间段内学者们对于政策科学的研究不断深入,丰富了政策科学关于不同理论切入点、不同研究方法和不同研究视角的研究内容。

在20世纪80年代至90年代,学者们对于政策科学的研究进一步高涨,政策科学也得到了快速的发展。这一时期学者们对于政策科学的研究主要分为两条线路,一条线路是继承拉斯韦尔的研究路径,进一步深入研究政策科学的相关议题;另一条线路是以质疑的方式推进政策科学的研究,即前人设计的政策科学研究议题是否合理,通过不断反思政策过程阶段模型,进一步发展和完善相关支撑理论。两条线路看似呈现出相反的研究方向,但本质上都是对政策实践科学化的探索,丰富和完善了政策科学的理论基础。在此背景之下,本阶段产出了以下两方面的研究内容。

一方面,随着时代的发展和进步,人们的认知水平不断提升和范围拓展,德洛尔和德博拉·斯通(Debra Stone)两位学者从政策制定环境角度入手,希望能探索出一般性理论用于政策制定。拉斯韦尔在提出政策过程阶段模型时,做了一个假设,即存在理想的政策制定环境,然而现实情况中的政策环境并非如假设那样理想且十分复杂,德洛尔发现并抓住这一问题进行了更深层次的研究。通过多年的调查和研究,1986年德洛尔发布了关于政策环境的研究成果——《逆境中的政策制定》。这本书阐述了德洛尔关于政策环境的观点,即政府在制定政策时通常处于逆境状态,但德洛尔对于“逆境”并没有做明确的定义和描述。后期的学者们通过研究总结出德

① Peter DeLeon, "Reinventing the Policy Sciences: Three Steps Back to the Future", *Policy Sciences*, Vol. 27, No. 1, 1994.

② Harold D. Lasswell, "On the Policy Sciences in 1943", *Policy Sciences*, Vol. 36, No. 1, 2003.

③ Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, *Handbook of Political Science*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, pp. 33-41.

④ Paul Cairney and Christopher M. Weible, "The New Policy Sciences: Combining the Cognitive Science of Choice, Multiple Theories of Context, and Basic and Applied Analysis", *Policy Sciences*, Vol. 50, No. 4, 2017.

⑤ Harold D. Lasswell, *The Decision Press: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park: University of Maryland, 1956, pp. 15-32.

⑥ Harold D. Lasswell, "The Emerging Conception of Policy Sciences", *Policy Sciences*, Vol. 1, No. 1, 1970.

洛尔所指的“逆境”，是指政策制定者在制定政策时所面临的各种困难和挑战<sup>①</sup>。德洛尔为了解决政策制定中的“逆境”问题，深入研究了“政策中枢决策系统”，提出了诸多设计来完善和优化决策系统。

另一方面，随着研究的深入和政策科学知识的普及，政策过程阶段模型不断被学者们丰富和完善。在早期的研究中，学者们的研究重点是政策制定的不同环节，其中具有代表性是德洛尔的政策过程“三阶段论”，即元政策制定、政策制定和后政策制定。但实现情况反映出政策过程阶段模型的重点并不仅仅是政策制定，政策执行环节同样重要<sup>②</sup>。20世纪80年代初期学者们首先从政策执行者的角度入手，发展了诸多研究理论，其中具有代表性的有街头官僚理论、追溯性筹划理论、执行结构理论等<sup>③</sup>。20世纪80年代中后期，随着研究内容的深入和研究视角的打开，学者们关于政策执行有了多元化的研究路径，出现了诸多具有代表性的研究成果，如组织间模型、府际关系模型、政策变迁和学习模型、不明确冲突模型等等。<sup>④</sup>

3. 政策科学回归传统。20世纪90年代起至今为第三阶段，在该阶段对于政策科学的研究又聚焦到民主价值的回归，同时经过几十年的发展，政策科学研究也遇到了新的瓶颈期。

在这个时期，政策科学发展的一个最重要的趋势就是民主价值的回归。通过学者们几十年的研究和发展，政策科学在研究方法、研究视角、理论基础等方面都得到了丰富和完善，同时也被更为广泛地应用到政策制定中去，如随机模型、路径依赖模型被学者们应用到政策制定环节分析中<sup>⑤</sup>。但是伴随着研究的深入，新的问题又呈现在学者面前：政策科学的民主价值如何体现？政策科学下阶段的研究重点是什么？这些问题关乎政策科学今后的发展方向和高度。在政策科学提出之时，拉斯韦尔便将民主作为该科学的一个支点，但在后期的发展过程中，学者们似乎只看到了科学性，而忽略了民主性，这样造成的结果是政策科学有诸多理论模型、研究方法做支撑，但在解决实际政策问题时过于理论化而缺乏实操性。越来越多的学者意识到民主价值对于政策科学的重要性，其相关研究也逐步开始探索政策科学的民主性。由此可见，通过学者们前期的研究和探索，政策科学的科学性已经得到充分的体现和保障，下一阶段民主性的研究将成为政策科学的侧重点和发展方向。

政策科学研究经历了三个不同阶段的发展，本质上是以人为核心，以更好地服务政策制定、解决社会问题为目的，逐步完善理论体系，调整研究方向和重点。

## （二）演进逻辑

根据上文所述演进过程，可总结出政策科学主要的演进逻辑为（见图1）：20世纪70年代之前是问题导向型，即人们为了拥有更好的政策去解决社会问题而建立了政策科学，因此人们重点研究政策决策和形成，这是政策过程的第一步。这一阶段主要是政策科学理论的提出和完善。20世纪80到90年代是科学性探索的驱动。实践告诉人们，制定了好的政策并不一定能妥善解决问题，因为在政策执行过程中会出现诸多问题影响政策执行效果，所以学者们又把大量精力投入到政策执行研究中去。同时人们认为政策执行过后并不代表已经结束，还要对其作用的效果

① 叶海卡·德洛尔：《逆境中的政策制定》，第4~5页，上海远东出版社，1996年版。

② Deven Carlson, “Trends and Innovations in Public Policy Analysis”, *Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. S1, 2011.

③ Peter DeLeon, “The Democratization of the Policy Sciences”, *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 2, 1992.

④ 曹堂哲：《政策执行研究三十年回顾——缘起、线索、途径和模型》，《云南行政学院学报》，2005年第3期。

⑤ Michael Howlett and Jeremy Rayner, “Understanding the Historical Turn in the Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing Models of Policy-Making over Time”, *Policy Sciences*, Vol. 39, No. 1, 2006.

进行评估,以便对相关政策提出改进建议和意见,因此一轮新的研究热点产生。人们建立科学的理论体系和研究方法的需要推动了政策科学的不断演进和发展。20世纪90年代至今是政策科学传统本质的回归,即对民主价值的追求。人们通过理论和模型保障了政策科学的科学性,为政策决策者提供了决策理论和方法,但却忽略了政策的民主参与性,民主价值无从体现,为此对于政策科学的研究又聚焦到民主价值的回归。

总的来说,政策科学理论的提出都与当时的社会现实问题紧密相关,并建立在一定的社会基础之上,同时受到社会文化和哲学思想的影响。早期从事政策科学研究的学者专注于知识的开发与运用,有的专注于政治领域的研究。后实证主义阶段,学者将政策科学研究重点转向如何平衡两者之间的关系,实现了从实证主义到批判实证主义,再到后实证主义的转换。虽然有的学者认为实证主义与后实证主义的争论表现为是使用定量研究方法还是定性研究方法,但实质上是更深层次反映了研究取向的差异,即行为主义与传统政治学取向之间的差异,这为政策科学的研究带来了新的研究课题,即如何将行为主义与传统政治学研究取向相结合,如何促进科学与民主的融合,推动政策科学的进一步发展。

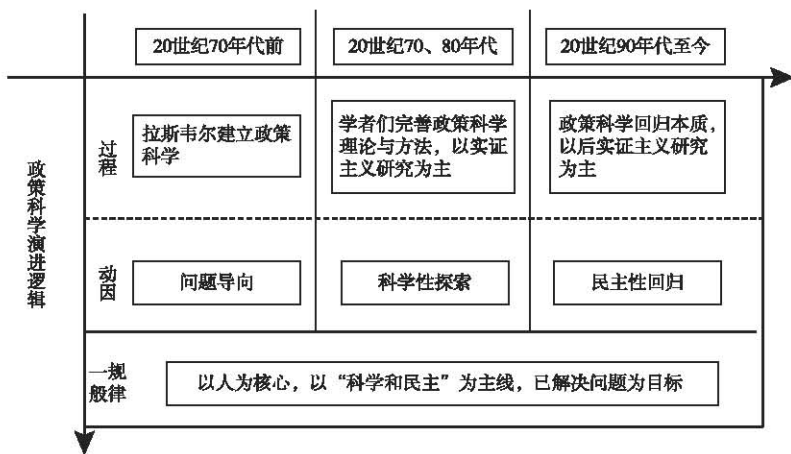


图1 政策科学演进逻辑

#### 四、政策科学研究范式的转换与变迁

在政策科学理论研究得到发展的同时,其研究范式也随着时代的变迁与时俱进。任何一种研究范式的转换都有其深刻的内在逻辑及现实原因。政策科学的“初次革命”发端于二战后的美国,这一阶段逻辑实证主义方法在政策科学研究领域占据正统主导地位。到20世纪70年代末,实证主义一家独大的局面被打破。<sup>①</sup>学者们发起对传统政策分析体系的批判,如对价值问题忽视的批判、对脱离社会实际情境的批判等,这将传统政策分析放置在被共同质疑、探索和改变的状态中。在这一背景下,政策科学重新进入公众和学者研究课题之中,并重点聚焦于民主参与和民主价值的研究。在此过程中,“后实证主义”(postpositivism)研究范式应运而生并日渐成熟

<sup>①</sup> Frank Fischer, *Reframing Public policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 4 ~ 11, pp. 117 ~ 202.

壮大。<sup>①</sup> 本文通过梳理实证主义和后实证主义研究范式内容,总结和比较各自特点,探索未来政策科学的研究范式。政策科学研究范式转换见表2。

表2 政策科学研究范式转换

主要阶段	方法论	侧重点	主要分析模型
20世纪40、50年代到70年代	实证主义	科学化	政策过程阶段论模型 技术式政策分析方法,注重经验、实证和理性
20世纪80年代至今	后实证主义	民主化	多源流框架、间断-平衡框架、倡导联盟框架、政策扩散框架、 政策话语分析(Policy Discourse Analysis) 注重解释和批判

### (一) 实证主义的确立及发展

拉斯韦尔认为政策科学可以综合其他学科,创立一门新兴的社会科学,其方法论基础就是逻辑实证主义。他主张政策科学是一门“关心社会中人的基本问题,这个问题非常重要,但长期得不到重视”的学科<sup>②</sup>;还是一门“解释政策制定和执行过程,关心数据的搜集和对特定时期的政策问题进行解释”的学科<sup>③</sup>。拉斯韦尔关于政策科学的逻辑实证主义,可进一步阐述为:“政策科学的目标是追求政策的‘合理性’,它必须使用分析模型、数学公式和实证数据,建立可检验的理论。”<sup>④</sup>

实证主义研究范式注重政策过程的各阶段模型。在1951年出版的《政策科学》一书中,拉斯韦尔与勒那(Daniel Lerner)认为政策方向在政策过程和政策中的信息需求两个领域得到了发展。<sup>⑤</sup> 他们发现政策过程的目的是解决社会中出现的政策问题,因此1970年拉斯韦尔提出政策过程的指导性需要与政策问题相结合的观点,即在政策设计、政策执行、政策评估整个流程中都要以问题为导向,通过分析问题成因、发展趋势、解决方法等内容指导政策过程<sup>⑥</sup>。加里·布鲁尔(Garry D. Brewer)作为拉斯韦尔的学生,深入学习了老师的7阶段论,在此基础之上进行了调整和优化,并在1974年提出了自己的6阶段论,即政策过程可分解为创始、预评、选择、执行、评估与终止六个阶段<sup>⑦</sup>。关于政策过程阶段划分,后来的学者也做了相关的补充研究,其中具有代表性的是查尔斯·琼斯(Charles Jones)的《公共政策研究导论》与詹姆斯·E·安德森(James E. Anderson)的《公共政策制定》。<sup>⑧</sup> 对政策过程框架进行评估的最重要的文献是《政策过程理论》

① Frank Fischer and John Forester, *The Argumentative Turning Policy Analysing and Planning*, Durham, NC: Duke University Press, 1993, pp. 1 ~ 321, pp. 254 ~ 290, pp. 167 ~ 183, pp. 144 ~ 148.

② Harold D. Lasswell, *The Policy Orientation*, In Lerner, Lasswell H D., *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951, pp. 3 ~ 15.

③ Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, *The Policy Sciences, Recent Development in Scope and Method*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1951, pp. 58 ~ 79.

④ Udaya Wagle, “The Policy Science of Democracy: The Issues of Methodology and Citizen Participation”, *Policy Sciences*, Vol. 33, No. 2, 2000.

⑤ Jeremy L. Hall and Gregg G. Van Ryzin, “A Norm of Evidence and Research in Decision-making (NERD): Scale Development, Reliability, and Validity”, *Public Administration Review*, Vol. 79, No. 3, 2019.

⑥ Nihit Goyal, “A “Review” of Policy Sciences: Bibliometric Analysis of Authors, References, and Topics during 1970 ~ 2017”, *Policy Sciences*, Vol. 50, No. 4, 2017.

⑦ Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith, “The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners,” In *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Colorado: Westview Press, 1993, p. 222.

⑧ 张敏:《拉斯韦尔的路线:政策科学传统及其历史演进评述》,《政治学研究》,2010年第3期。

及其后续的几个版本(Sabatier, 1999、2007; Sabatier 和 Weible, 2014; Weible 和 Sabatier, 2017)。在各章节中,政策过程领域的学者们对不同框架诸如多源流框架(MSF)、间断平衡理论(PET)、政策反馈理论(PFT)、倡导联盟框架(ACF)、叙事式政策框架(NPF)、制度分析与发展框架(Institutional Analysis and Development (IAD) framework)、社会生态系统框架(Social-Ecological Systems (SES) framework)和创新与扩散模型(Innovation and Diffusion Models)等进行了审查和评估,并在综合性章节中对广泛主题下的框架进行了对比,为每个框架和框架群提出了新的发展方向。

科学性与合理性是实证主义政策科学的重要主张,政策科学的科学性正是通过实证方式方法来实现。实证主义与后实证主义的争论主要在于政策分析是“技术性”的还是“社会性”的,对“技术性”的强调是实证主义政策科学的一个显著特点,强调经验上的实证在政策科学中的应用,强调技术手段对社会科学研究的作用。政策分析者依据历史数据和出现的相关问题来研究和发现政策制定和执行中的规律,并根据科学规律向政策制定者提出合理的建议和意见<sup>①</sup>。这一过程并不带有任何感性的个人主张,而是纯粹的事实依据反映<sup>②</sup>。随着研究的深入和完善,学者们在政策分析中提出了意向合理化、后果合理化以及程序合理化主张<sup>③</sup>。专家是实证主义重要的抓手,专家作为某一领域的知名人物,掌握了该领域的事实依据和发展规律,有能力为政策决策者提供参考意见,使政策决策更为科学<sup>④</sup>。

## (二)后实证主义出现与发展

从20世纪70、80年代开始,政策分析有了创新性的发展,相对于传统的政策科学有了质的飞跃。在实证主义方法论背景下,民主诉求在政策分析中难以体现。虽然政策学家认为以实证主义为导向也可以体现民主诉求,但随着时间推移和经过实践检验,政策科学无法体现民主,甚至背道而驰<sup>⑤</sup>。后来,人们开始对实证主义研究范式进行批判性思考,并且启动了后实证主义的研究,民主价值才真正回归研究视野,使民主价值重新成为政策科学传统研究的中心。这对于传统政策科学研究的学者来说,是一个振兴理论研究的良好契机,其首要任务是重塑政策科学中民主价值的重要意义和核心地位,推动民主价值的回归;另一个重要任务是如何实现民主价值的回归,关键就是聚焦全链条中那个重要抓手:即“公众参与”<sup>⑥</sup>。20世纪90年代,政策科学著名学者德利翁(DeLeon)指出,政策科学必须关注后实证主义,重视政策分析过程的参与度(PPA)。这个思想与拉斯韦尔提出的“民主政策目标”是一致的,都认为政策科学要以最大程度的民主参与为基础<sup>⑦</sup>。19世纪末,在《重塑政策科学》一文中德利翁指出,要实现拉斯韦尔式政策科学目标,

① Kuhika Gupta, “Comparative Public Policy: Using the Comparative Method to Advance Our Understanding of the Policy Process”, *Policy Studies Journal*, Vol. 40, No. S1, 2012.

② Adam Douglas Henry, “Ideology, Power, and the Structure of Policy Networks”, *Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 3, 2011.

③ Michael Howlett and Jeremy Rayner, “Understanding the Historical Turn in the Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing Models of Policy-Making over Time”, *Policy Sciences*, Vol. 39, No. 1, 2006.

④ Howlett, Michael, “From the ‘Old’ to the ‘New’ Policy Design: Design Thinking Beyond Markets and Collaborative Governance”, *Policy Sciences*, Vol. 47, No. 3, 2014.

⑤ Roger A. Pielke Jr., “What future for the policy sciences?”, *Policy Sciences*, Vol. 37, No. 3-4, 2004.

⑥ Christopher Robert, Richard Zeckhauser, “The Methodology of Normative Policy Analysis”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 30, No. 3, 2011.

⑦ 杰克·雷斌、巴特利·希可德雷恩、杰拉尔德·J·米勒:《公共管理学手册》,第530~564页,中山大学出版社,2006年版。



民主程序和高度参与的程序是三大措施之一<sup>①</sup>。随后民主参与在政策科学研究中被许多学者所重视,如邓宁(Denning)、费希尔(Fischer)、雷恩(Ryan)和德雷泽克(Dryzek)等人都提出,民主参与有助于提高政策研究的科学性<sup>②</sup>。20世纪末,政策科学家瓦格勒(Wagel)指出,“只有当公众作为政策的参与者和主导者,真正传递出公众的声音,才能真正实现政策科学性,才能达到公众参与的意义”<sup>③</sup>。

公众政策参与是后实证主义的重要观点。后实证主义认为,人是差异化的个体,不同个体的认知具有高度的差异化。由于先天和后天环境的不同,人们对事物的感知和判断必然受到过往经历的影响,其所感受的“事实”其实是事物本身和自身认知结合产物,而且人与人之间的互动也可能影响“化合物”的性质。因此,有学者提出并强调主题互动的概念<sup>④</sup>。由于公众参与政策过程的形式与途径多元化,并且相互间甚至存在一定的利益关系,所以政策决策的过程是知识的碰撞、经历的分享、资源的互换、权力的博弈和利益的斡旋,这使得政策过程具有高度的复杂性和斗争性。如何巧妙设计民主政策决策过程,化解政策过程的冲突,成为政策方针制定和执行不可忽视的问题,也是政策科学的重要工具和手段。埃贡·G·古贝(Egon G. Guba)在《第四代评估》中阐述:“第四代评估提倡全面的积极参与,要求利益相关者处于平等地位,无论是评估方案的设计、实施、解释还是最后的结论等各个阶段,要求政治上完全平等<sup>⑤</sup>。所有评估参与者都有权分享彼此的理解,并努力形成一种公认的、符合常理的、信息量更大的、成熟的共同建构体——拥有全面的观念性平等。这也意味着在整个过程中,参与者都被当作人来对待,而不是实验的对象或研究的主体。在政策过程中专家的角色与地位发生变化,不是科学研究的主导者,而是统筹过程的辅助性工具,公众才是主导。<sup>⑥</sup> 辅助的过程实质就是保证公众的高度参与性,提升公众的参与积极性,为他们提供解决问题所需的资源和支持,确保政策过程的顺利进行。辅助的媒介与手段是多种多样的,因为公众个体的差异巨大,因人而异、因时而异、因地而异,这样才能确保辅助工具均能高效结合,体现个体的独特性,顺利实现对话与沟通。

替代政策过程阶段理论是后实证主义的创新性主张。在过去的研究中,政策过程阶段论被广泛提及,从20世纪90年代开始,学者对于政策过程阶段论模型的批判开始涌现。美国学者史密斯(Smith)和萨巴蒂尔(Sabatier)甚至提出了消灭政策过程阶段论模型的观点,认为该理论的存在影响政策科学的健康发展。这两位学者指出,首先,未进行因果解释是阶段论模型的主要漏洞,这一漏洞导致的直接后果是忽视驱动政策过程前向动力和忽略政策过程驱动后向结果,缺乏理论研究必备的逻辑性;其次是阶段论模型把政策过程过于简化,导致研究理论不够全面,缺乏系统的解释力和说服力;最后是政策阶段过程理论不具备实践基础,缺乏时间和实践的验证<sup>⑦</sup>。这一时期新的理论如雨后春笋般涌现,如埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)的制度理性选择框架(Institutional rational choice)、金登(Kingdon)的多源流框架(the multiple-streams framework)、弗兰克·鲍姆加特纳(Frank R. Baumgartner)和布赖恩·琼斯(Bryan D. Jones)的间断-平衡框

① Deleon P, "Reinventing the Policy Sciences: Three Steps Back to the Future", *Policy Sciences*, Vol. 27, No. 1, 1994.

② 陈振明:《西方政治科学的兴起与学科分化》,《东南学术》,2004年第2期。

③ Udaya Wagle, "The Policy Science of Democracy: The Issues of Methodology and Citizen Participation", *Policy Sciences*, Vol. 33, No. 2, 2000.

④ Larry Laudan, *Progress and Its Problems*, Berkeley: University of California Press, 1977, pp. 47 ~ 62.

⑤ Elizabeth A. Shanahan, Michael D. Jones and Mark K. McBeth, "Policy Narratives and Policy Processes", *Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 3, 2011.

⑥ 孙柏瑛:《反思公共行政的行动逻辑:理性建构与社会建构》,《江苏行政学院学报》,2010年第3期。

⑦ Gilles Deleuze and Guatani Felix, *A Thousand Plateaus*, London: Athlone Press, 1988, pp. 77 ~ 98.

架(Punctuated-equilibrium Framework)、保罗·A萨巴蒂尔(Paul A. Sabatier)和简金斯·史密斯(Jenkins Smith)的倡导联盟框架(The Advocacy Coalition Framework)、皮亚杰(J. Piaget)、科恩伯格(O. Kernberg)和维果斯基(Vogotsky)的建构主义框架(Constructivist Framework)、费希尔(Fischer)、哈杰尔(Maarten A. Hajer)和福柯(Michel Foucault)的政策话语分析(Policy Discourse Analysis)等。

综上所述,实证主义政策科学方法论的基石是科学合理性,讲求客观、科学与效率,注重经验、证据和定量研究,强调政策过程的技术分析,目的是发现规律并进行预测。后实证主义政策科学方法论基石是社会合理性,追求民主、参与和公平,注重政策过程的政治分析和政策效果,强调规范与定性研究方法,目的是促进公民参与政策过程。

### (三)民主与科学相融合

经历60多年来很多学者的研究与探讨,政策科学的研究范式从实证主义走向后实证主义,依旧没有很好解决科学与民主的融合问题。科学与民主并非硬币的两面,民主是政策科学科学化前提,科学是政策科学民主化的目标<sup>①</sup>,在此理念基础之上,本文认为政策科学的研究范式应具备民主化、科学化、复杂化、交叉化的特征。其中民主化是指公众能够平等的参与到政策过程中来,对于政策的制定、评估、优化能够发表自身独立的看法和意见;科学化是指对于政策的制定需要有科学的方法(模型、数据)来作指导。复杂化是指政策系统是一个复杂性系统,<sup>②</sup>该系统理论认为系统成员间相互作用和相互影响,才能呈现出丰富多样的系统特征。系统特征和成员特征是不同的,系统特征不是简单的成员特征的集合,成员特征无法呈现系统特征和宏观特征。随着研究的深入和科学发展水平的提升,特别是互联网信息系统的发展成熟而带来的计算能力的加强,系统分析方法不断完善、成熟和复杂化,最终孕育出各式各样复杂的分析系统,如大数据分析、信息模拟等基于计算机辅助的量化分析系统,这对于当代社会发展和集体行为的诠释分析有着划时代意义<sup>③</sup>。这些系统能够辅助量化人类各式各样的社会行为。首先,量化具有高度的全面性,能够收集社会的多样性信息数据;其次,量化具有高度还原性,如人像模拟、数据仿真等,研究模型都能高度还原真实世界。基于互联网技术的政策分析系统最大的优点就是解决了传统分析系统准确性不足的问题,助力于人们认识未知世界、更加了解社会运作的内在机理。交叉化是指对于政策科学研究不再局限于政治学、管理学等学科,同样涉及到博弈论、经济学等学科内容<sup>④</sup>,从而构成了一个完整政策科学研究范式,图2阐明了政策科学研究范式变迁轨迹。

未来的政策科学研究范式,应该既拥有科学所要求的合理性与专业性,又兼顾民主所提倡的多元化和公平性。该范式对于政策科学的研究具有高度概括性和全面性,涵盖了政策问题的剖析、政策议程的设定、政策分析方法的制定、政策分析工具的执行、政策结果的评估、政策发展阶段的变迁、政策分析全过程终止等七个阶段。政府机构、社会公众、专家学者均参与到其中,既发挥了专家的专业性,又保证了政策的公平性。最后,通过跨学科的交融,依托大数据技术,可以使制定的政策能更精准地解决社会实际问题。

① 薛澜、赵静:《转型期公共政策过程的适应性改革及局限》,《中国社会科学》,2017年第9期。

② 欧阳莹之:《复杂系统理论基础》,上海科技教育出版社,2002。

③ Steven Kelman, "The M in APPAM: Holding on to a Prescriptive Past as we Grope Towards a (multi-) Disciplinary Future", *International Public Management Review*, Vol. 4, No. 2, 2003.

④ 迈克尔·浩特、M. 罗密西:《政策子系统框架和政策改变:政策过程的后实证分析》,《国家行政学院学报》,2005年第1期。

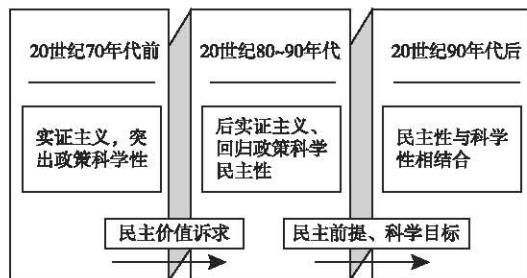


图2 政策科学研究范式变迁

#### (四) 跨学科研究推动政策科学范式创新

跨学科(interdisciplinary)这一术语最早由著名心理学家 Woodorth 在 1926 年提出<sup>①</sup>,1970 年,他对跨学科的定义是迄今为止使用最为广泛的定义,他认为:“跨学科是用以形容两个或多个学科相互作用的一个形容词。这种相互作用可以从简单的思想交流到一个相当大的领域内组织概念、方法、流程、认识论、术语、数据以及研究和教育机构的相互融合。”<sup>②</sup>政策科学作为一门跨学科的新兴学科,跨学科研究推动了政策科学研究范式的创新:如复杂科学与公共政策融合而成的复杂性公共政策、行为科学与公共政策融合而成的行为公共政策以及协同治理等。

20 世纪 80 年代诞生的复杂性科学是系统科学发展的前沿领域。与坚持还原论的简单科学不同,复杂性科学的研究对象是物质的复杂性和复杂系统,其目标是认识世界的复杂性。<sup>③</sup>以耗散结构理论、协同学、超循环理论、突变论、混沌论等为代表的复杂性科学为公共政策的发展提供了有借鉴意义的方法论启迪。但是在复杂性愈加明显的世界中,由于政策和计划的实施发生于复杂的系统之中,许多的理念和实践问题阻碍了社会的进一步发展。<sup>④</sup>正是在这样的背景下,复杂性科学的跨学科发展促进了复杂性公共政策的诞生。复杂性公共政策的主体包含政府、市场以及社会公众、非营利组织和非政府组织等社会混合体。复杂性公共政策面临的社会现象同样也是复杂的,许多公共部门问题,例如城市的可持续性、公共卫生、交通运输等都面临着动态和复杂的挑战,需要公共行政人员和政策制定者不断了解和调整政策战略,以适应不断变化的环境。<sup>⑤</sup>公共部门系统的复杂性要求领导者在管理常规挑战和应对动态情况所需的适应性实践之间取得平衡,以使其保持一致和高效。<sup>⑥</sup>正因为如此,复杂性公共政策的制定并不需要严格地按照传统政策制定的流程。但是,与传统的线性公共政策制定相比,复杂性公共政策的制定要对政策环境和政策主体关系作出更多的考量。未来的政策研究应当通过复杂法则和简单法则的综合

① 刘仲林:《交叉科学时代的交叉研究》,《科学学研究》,1993 年第 2 期。

② Berger, G., Introduction, in L. Apostel, G. Berger, A. Briggs & G. Michaud (Eds.) *Interdisciplinarity: Problems of Teaching and Research in Universities*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 1972, pp. 21 ~ 74.

③ 金吾伦、郭元林:《复杂性管理与复杂性科学》,《复杂系统与复杂性科学》,2004 年第 2 期。

④ Moulton S and Sandfort J R., “The Strategic Action Field Framework for Policy Implementation Research”, *Policy Studies Journal*, Vol. 45, No. 1, 2017.

⑤ Tanya Heikkila, “Evidence for Tackling the Complexities of Water Governance”, *Public Administration Review*, Vol. 77, No. 1, 2016.

⑥ Murphy J., Rhodes M L, Meek J W, et al., “Managing the Entanglement: Complexity Leadership in Public Sector Systems”, *Public Administration Review*, Vol. 77, No. 5, 2016.

使用,为政策的可追溯性建立一种起点或基线,从而实现政策流的正确调解、解释和评估。<sup>①</sup> 复杂性科学的出现给自上而下的传统公共政策领域带来了全新的方法论。与精确区分“好与坏”的二元传统政策判断不同,复杂性科学揭示出世界中的现象是复杂的、无序的、非线性的,强调通过内部和外部协同加深对现象的解释。“人类活动规模的不断扩大和相互联系,对政策过程有重要意义,我们不能再把政策背景视为固定在政策过程执行时间尺度上不动了”。<sup>②</sup> 公共政策的研究理论也逐渐突破了传统的政治学途径,转向了经济学、管理学途径,研究视野也不断扩大,形成了对政策网络、社会政策等理论的高度聚焦。<sup>③</sup> 西蒙的有限理性决策理论、林德布洛姆的渐进主义决策、马奇的垃圾桶决策等模型不仅在一定程度上揭示了公共政策的复杂性和不确定性,还深刻反映了公共政策研究从实证主义到后实证主义、后现代主义话语体系范式的转变。

在1949年美国芝加哥的一次跨学科的科学会议上,“行为科学”这一学术术语正式确立,它产生于管理工作实践。在20世纪20、30年代以前,大多数管理学派的研究都以“事”为中心,而忽略了对“人”这一行为主体的研究,行为科学的诞生恰好弥补了这一空缺。这一时期的学者将行为科学引入公共政策领域,把政策科学的知识基础由原来的理性经济假设改变为人性综合模式假设,把心理学、神经科学、脑科学、行为经济学等跨学科知识融入到政策科学范畴之内,使政策科学研究产生了显著的变化。在保持原公共管理制度框架不变的情况下,行为科学能通过政策文本、信息、政策工具等层面的变革来提升政策有效性,而随着这些变革的深入,公共政策制度框架发生了新的变化。研究显示,行为公共管理关注的是一系列可观察到的认知偏差,包括:认知忽视、时间不一致偏好和自我规制困难<sup>④</sup>,这些偏差源于三种潜在的认知机制,即可及性、厌恶损失和过度自信/乐观<sup>⑤</sup>。其中,心理内容可及程度的决定因素包括可用性、确认、定位和光晕、恐惧症、对可能性的误解和回忆;行为上的可预测差异来自于损失厌恶<sup>⑥</sup>;过度自信被认为是教育<sup>⑦⑧</sup>和环保<sup>⑨</sup>领域偏见判断的认知原因。

近年来,由于环境污染问题的日益严重,加之环境污染的外部性,为了破解邻避冲突,防止环境污染防治过程中可能产生的“公地悲剧”和“搭便车”效应,一种新的治理形式——协同治理应运而生,取代了政策制定和实施过程中的传统模式,将公共和私人利益相关者聚集起来,参与以

① Paul Manna, Susan L. Moffitt, “Traceable Tasks and Complex Policies When Politics Matter for Policy Implementation”, *Policy Studies Journal*, Early View, 2019.

② Anderies J M, Janssen M A, “Robustness of Social-Ecological Systems: Implications for Public Policy”, *Policy Studies Journal*, Vol. 41, No. 5, 2013.

③ 丁煌:《发展中的中国政策科学——我国公共政策学科发展的回眸与展望》,《管理世界》,2003年第2期。

④ Moulton, Stephanie, Michael J. Collins, Cazilia Loibl, and Anya Samek, “Effects of Monitoring on Mortgage Delinquency: Evidence from a Randomized Field Study”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 34, No. 1, 2015.

⑤ Battaglio Jr R P, Belardinelli P, Bellé N, et al., “Behavioral Public Administration Ad Fontes: A Synthesis of Research on Bounded Rationality, Cognitive Biases, and Nudging in Public Organizations”, *Public Administration Review*, Vol. 79, No. 3, 2019.

⑥ Battaglio Jr R P, Belardinelli P, Bellé N, et al., “Behavioral Public Administration Ad Fontes: A Synthesis of Research on Bounded Rationality, Cognitive Biases and Nudging in Public Organizations”, *Public Administration Review*, Vol. 79, No. 3, 2019.

⑦ Barrows, Samuel, Michael Henderson, Paul E. Peterson, and Martin R. West, “Relative Performance Information and Perceptions of Public Service Quality: Evidence from American School Districts”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 26, No. 3, 2016.

⑧ Meier, Kenneth J., Søren C. Winter, Laurence J. O’Toole Jr., Nathan Favero, and Simon Calmar Andersen, “The Validity of Subjective Performance Measures: School Principals in Texas and Denmark”. *Public Administration*, Vol. 93, No. 4, 2015.

⑨ Liu, Xincheng, James Stoutenborough, and Arnold Vedlitz, “Bureaucratic Expertise, Overconfidence, and Policy Choice”, *Governance*, Vol. 30, No. 4, 2017.

共识为导向的决策<sup>①</sup>。协同治理解决的是公共难题,这些难题往往难以仅凭一个部门或单个组织的力量得到解决,需要通过多方主体共同参与、平等协商,以达成共识,并制定和执行相关治理政策的一种公共管理模式。由于协同治理牵涉到多主体,更需要跨多学科的知识,以构建合理的协同治理分析框架,吸收最新的理论成果与实践经验,使研究更具科学性与系统性。协同治理倡导的多元参与,能够打破部门主义、边界主义的隔阂,最大限度地调动政府、社会、企业、非政府组织等各类主体的积极性,激发他们的能量,通力合作,去解决当今时代日益复杂的公共问题,对我国社会管理模式创新有着非常重大的意义。

作为政策科学新的范式,这种跨学科的发展,将为政策科学带来新的契机与活力,使政策科学的研究成果更加丰富、公共政策的制定与执行更加科学化和民主化。

## 五、结论与启示

本文通过梳理国内外主要政策科学研究文献,明晰了政策科学内涵,梳理了政策科学演进逻辑及其研究范式的变迁历程,并对政策科学未来的研究范式提出了设想。在此基础之上结合中国实际,展望中国政策科学研究和发展的方向。

### (一) 政策科学发展总结

自拉斯韦尔提出政策科学至今,已经走过六十多年,通过一批批学者的研究探索,政策科学已经成为一门体系完备和相对科学的学科。

本文研究认为,政策科学的演进主要有以下几点内容:一是政策科学演进的核心动因是人们对于政策有效性的追求,即希望能通过建立政策科学理论和方法,来帮助参与者充分表达自身的想法和建议,推动决策者科学地制定公共政策,从而有效的解决社会问题;二是政策科学的演进不是单纯的理论体系变更,而是立足现实问题,通过实践需求而不断发展和完善,即现实问题催生理论方法,理论方法应用于现实问题,周而复始,使得政策科学在解决现实问题的过程中不断演进;三是科学性和民主性是政策科学演进的两条主线,两者相辅相成。民主性是科学性的基础前提,科学性是民主性的必然要求。

在政策科学演进的同时,研究范式也在不断调整变迁中,其主要特点如下:(1)政策科学研究范式的变迁紧紧围绕民主性和科学性两个要求展开,形成了两类研究方向;(2)前期学者们以科学性作为政策科学研究范式主线,主张实证主义,致力于解决政策的合理性与科学性问题;(3)后期学者们以民主性为政策科学研究范式主线,主张后实证主义,致力于解决政策的合法性与民主参与问题;(4)经过对民主性和科学性的研究学者们发现,将两者单独剥离开来无法取得最佳的效果,应当以辩证统一的思想来研究政策科学的民主性与科学性,通过两者的有机结合来探索政策科学研究范式的发展方向,可以更好地将政策科学应用于政策实践,解决社会实际问题。

### (二) 政策科学发展趋势

经过多年的发展沉淀,政策科学以前辈研究学者的观点和理论为指导,快速形成独具派系特色的研究分支,也成为独具一格的知识系统,在政策运动历史长河中熠熠生辉<sup>②</sup>。从20世纪90

<sup>①</sup> Ansell, C., and Gash, A., "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 4, 2007.

<sup>②</sup> 陈振明:《是政策科学还是政策分析:政策研究领域的两种基本范式》,《政治学研究》,1996年第4期。

年代以来,政策科学传统研究有了两个实质性的变化和发展。首先,由实证主义发展至后实证主义,学者开始放弃实证主义,而更多青睐后实证主义研究方法,甚至选择使用更加多元化的方法来进行研究。其次,由科学传统发展至民主传统,这与后实证主义的发展紧密相关,政策科学研究开始重新审视民主价值的地位,将其作为政策科学研究的中心。有别于重视科学价值的研究,民主价值及公众参与途径成为了政策科学研究者的核心和重点<sup>①</sup>。加之后现代政策科学的诞生与发展,政策设计(Policy Design)、政策网络(Policy Network)、政策协同(Policy Synergy)和政策话语分析等后现代政策科学成为了主流理论和分析框架,是对传统政策分析理论的超越,为公共政策分析提供了重要思想和工具。由此,可展望未来政策科学的发展趋势:一是从重视科学价值到重视民主价值,这一知识转向重塑了政策科学的目标,形成“以政策情境为基础,以满足公众需求为导向,反复博弈和权衡并追求政府治理的高效性和科学性”的知识体系,即科学与民主融合,推动跨学科研究,将实证与规范研究相结合;二是从上述两个变化可以发现,以往的研究是片断式的解读,而今后的研究将更加注重整体性的分析和把握,未来趋势是多元主义,从宏观上来讲,研究的不断完善和成熟本质上也是一种革命性的转向,政策科学将从经济理性或工具理性到社会理性,逐步发展成为多元理性;三,跨学科研究创新政策科学研究新范式。跨学科研究正在全球范围内如火如荼地展开,也给政策科学的发展带来了新的契机,产生了复杂性公共政策、行为公共政策、协同治理等一系列跨学科公共政策理论体系,丰富了政策科学研究的内容,使得政策科学的研究不仅在管理学、政治学、经济学、社会学等学科内得到发展,而且在更广阔的领域内寻找发展空间与动力,获得超乎以往的动力和创新机会。目前,国际上举办众多政策科学和政治科学领域的顶级会议,如公共政策分析与管理学会年会(Association for Public Policy Analysis & Management, APPAM)、公共管理研究学会年会(Public Management Research Conference, PMRC)、美国公共管理学会年会(American Society for Public Administration, ASPA)、国际第三部门研究学会大会(International Conference of the International Society for Third-Sector Research, ISTR)、美国政治学年会(American Political Science Association, APSA)、国际政治学双年会(International Political Science Association, IPSA)、欧洲政治学会(European Consortium for Political Research, ECPR)、国际研究年会(International Studies Association, ISA),为全球的公共政策学者进行跨学科研究提供了良好的平台与机会,学者们针对当下政策科学领域的重要话题及新兴问题进行了深入讨论,有力地促进了全球政策科学学者的交流。

### (三) 启示

中国的政策科学研究始于20世纪80年代初,受改革开放和理论“补课”要求的影响,为了解决各种社会问题而不断发展。改革开放促进了我国经济的快速发展,同时打开了国内外学术交流的通道,中国学者们也开始了政策科学的研究。直到20世纪末,中国政策科学的发展主要集中在对西方政策科学的介绍、引进和初步研究,在学科本土化发展方面稍有欠缺。进入21世纪以后,中国经济社会建设的进一步推进和政策实践的需要推动了政策科学的快速发展,理论建构与教学体系日趋成熟,政策科学研究成果不断丰富,出现了一批杰出的研究学者和相关成果,尤其是初步建立起中国政策科学的理论框架,形成了政策科学人才培养机制,政策科学的相关理论和研究范式也被应用到政策制定中,政策科学已经成为我国社会科学的重要组成部分<sup>②</sup>。

<sup>①</sup> Deleon P., "Reinventing the Policy Sciences: Three Steps Back to the Future", *Policy Sciences*, Vol. 27, No. 1, 1994.

<sup>②</sup> 薛澜:《迈向公共管理范式的全球治理——基于“问题—主体—机制”框架的分析》,《中国社会科学》,2015年第11期。

然而,在取得长足进步的同时,政策科学在中国的发展也存在着诸多掣肘和问题。首先,政策科学缘起于国外,其理论依据和研究范式出发点是解决国外的社会问题,然而中国的政治体制和发展环境与西方存在很大区别,因此在政策科学本土化的研究上还需要进一步加强。中国政策科学还未摆脱对西方政策科学的模仿,在话语体系方面,受西方政策科学的影响也仍然十分显著,难免存在套用西方政策科学话语体系的现象。有学者指出,由于在理论和方法方面,中国政策科学仍有照搬西方和其他学科体系的现象,对自己理论的发展与创新都有所缺乏,本土化水平低,导致整个政策科学学科发展缓慢,使得学科整体长期停留在较低的水平。<sup>①</sup>因此,如何消化和吸收西方政策科学的精华,对中国政策科学的进一步发展至关重要;其次,国外政策科学研究起步早,积累丰厚,第一时间掌握了研究新动向、新方法,而我国学者往往还停留在对上一阶段理论、方法的消化和吸收上,难以跟上研究趋势,在政策科学学科建设与政策分析人才培养方面投入也不足;最后,国内对于政策科学的研究大部分还停留在理论层面,对其相关研究范式涉猎较少,尤其是定量方法研究。而且,政策科学的理论研究滞后于实践,还未建立健全政策科学知识的应用机制,如何解决科学研究与实践应用之间的鸿沟仍是有待解决的重要问题。

面对上述问题,政策科学在中国的进一步发展可从以下几方面着手。首先,要进一步拓展我国政策科学学术研究的深度和广度,夯实政策科学基础理论,加强政策科学范式研究。现阶段我国对于政策科学的理论研究主要是学习和借鉴国外的相关成果,并没有形成符合我国国情的理论成果,还在模仿阶段。对于政策科学的研究范式,我国学者主要倾向于定性方法,缺乏对于定量方法的研究和使用。然而,定量方法中的模型和数据正是对政策科学的科学性最好阐释。这要求我们学者要熟练掌握统计学、运筹学、系统分析等相关学科知识。同时,大数据技术的兴起,给数据分析、仿真模拟带来了质的飞跃。因此,我国政策科学的发展和突破要聚焦在定量分析技术上,并善于将定性方法与定量方法结合起来。其次,不同研究领域不再独立分割,而是相互交叉影响,政策科学也是如此,既拥有自身研究领域,同样也是社会科学的重要组成部分。因此在开展政策科学研究时,我们既要加强自身研究领域的深度,又要拓宽其研究领域的宽度,要站在社会科学发展的全局上看问题,拓展政策科学研究的主题,更好地将政策科学应用到社会问题解决实践方案中去。同时,要研究我国国情,构建、细化、丰富和完善政策科学研究体系,深入探索各个分支领域。随着时代的发展,对于政策科学的研究不再广而泛,而是根据社会发展需要逐步聚焦到某一面或者某一点,因此要了解政策科学分支领域,如各领域的公共政策、政策分析方法等,结合自身兴趣和特长选择合适的细分领域深入研究。只有做好政策科学细分领域的研究,才能推动整个政策科学的进步。最后,要深入调查研究我国的政策实际问题,找出政策实践中的矛盾问题,使政策科学真正实现本土化,更好地服务于我国政策科学研究。政策科学的基本规范和前沿理论成果均来源于国外社会问题的实践总结,具有重要的借鉴意义,但是我们并不能照搬照抄直接应用于我国政策实践中来。我国的政治体制、发展阶段、社会国情、教育水平等均与欧美国家有着巨大差异,必须立足于我国实际,以我国现实政策问题为切入点,例如关注改革开放、环境污染、医疗卫生、教育公平、科技创新、公共危机与应急管理等重大政策问题研究,充分应用政策科学相关理论与研究范式,推动我国政策决策的科学性和民主化。

作者:郑石明,暨南大学公共管理学院、应急管理学院(广州市,510632)

(责任编辑:孟令梅)

<sup>①</sup> 徐湘林:《中国政策科学的理论困境及其本土化出路》,《公共管理学报》,2004年第1期。