

# 公共政策文本分析: 一个理论框架

杨正联

(复旦大学国际关系与公共事务学院 中国 上海 200433)

**【摘要】**通过公共政策话语文本的结构构成、语句有效性条件以及公共政策话语本身的系统性特征的理论考察,初步构建了一个关于公共政策文本分析的理论框架,参照这一理论框架,可以对客观的公共政策话语文本做出学理层面的分析和理解。

**【关键词】**公共政策文本分析; 语句构成分析; 语句有效性分析; 语句构成系统分析

**【中图分类号】**C91 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-7426[2006]01-0024-03

## 话

语是一种语言现象,是说出来的语言符号,话语分析就是要从社会历史的角度说明变化着的话语符号、话语结构及其传播系统是如何使特定的陈述成为可能,在特定的时间、地点及机构情景下出现,并对置身于其中的社会历史过程产生影响。

这里把公共政策定义为:指在具有统一行为能力的人类集体中,为应对特定的集体事务,由该集体内统一行动的规划者(通常指政府)做出的,关于集体成员(包括规划者本身)如何行为和(或)行为目标的规范性计划。公共政策以规划结果形式呈现,指向特定的利益关系状况,并对该集体内部成员具有普遍性的意义(所谓“意义”主要是指价值观念或利益的关联)。

规划指向广泛的集体成员,其意义的现实性首先来自于规划信息的传递和交流。话语是人与人之间进行交流和交往的基本方式,在政治活动中也不例外,公共政策话语乃是政治系统中最重要的话语信息输出,公共政策话语的说出、传播在很大程度上体现了政治系统的运行特征。然而,无论是基于政治权力的自我保护意识——它常常试图对外界隐藏自己的某些活动信息;还是由于认知活动固有的局限性,人们常常很难对现实的政治

过程进行直接、全面的观察和了解。

话语分析的引入为我们展示了一个较为理想的公共政策认知平台,外在的话语符号——主要是文本作为政策话语活动的记录(即使是“误记”),向我们提供了一个可以直接进行科学分析的对象,透过“文本的记忆”,我们或可进入文本背后的过程,进而在话语逻辑的引导下,尝试判断“误记”及其原由。

## 一、语句构成分析

文本分析直接指向公共政策话语的语句构成,“规划”具有多重意涵:比如说明、解释、说服、引导、鼓励、禁止,等等,这决定了公共政策话语的多重复句特征,一个语法逻辑上完整的公共政策表述可以概括为:现实事态为A,它符合价值标准B,因此应当采取行动C,遵从与否的后果D。这样,就可把这一复句进一步分解为四个相对独立的语句形式,分别称之为“实是”语句、“评价”语句、“行动”语句和“后果”句,它们是公共政策文本分析的四个基本变量。

### “实是”语句

“实是”话语是指公共政策话语以陈述的语气指示出,在公共政策话语所规划的行为发生之前,公共事务或公共问题的存在状态。“实是”话语体现着公共政策话语的客观性属性,是公共权力对既定公共事态或公共事件基本状况的认知和描述,传达的是关于公共事态利益构成以及公共事件发生过程的信息内容。

### “评价”语句

“评价”语句是公共政策话语中,体现公共权力对公共事态或公共事件进行价值判断的那一部分,它往往代表着集体中处于主流地位的价值观念。典型的语句形式为:“事态或事件乙符合(或不符合)价值标准B。”

### “行动”语句

“行动”语句以规范性的语气设定了相关主体(包括公共权力的使用者和社会主体)的行为方式或行为取向,这部分语句内容集中体现了公共政策话语的“以言行事”性质。典型的语句形式为:“为了实现特定的政策目标——根据‘评价’话语得出的结论,相关的行为主体应当如何作为(或不作为)。”

### “后果”语句

“后果”话语以断言式的语气指出相关的行为主体在遵从或违背前述关于“评价”和“行动”话语规范的情况下将面对的利益得失前景,反映出公共政策话语在预见未来方面的权威性 or 影响未来的强制能力。

## 二、语句有效性分析

公共政策规划的意义在于实现其现实的制约效力,这就是公共政策话语的“以言行事”性,它取决于个部分语句内容的有效性。以下沿着上.面的语句结构构成,分而述之

### “实是”语句之真实性向度

“实是”语句体现了公共政策话语对现实状况的客观性描述,因此,话语相对于现实的是否真实就成为决定其有效性的基本标准,真实与否取决于话语所使用的质料——外界利益关系信息的准确性和全面性,而这又在很大程度上受制于信息进入公共政策话语活动的方式。比如是以相关利益关系主体为主导的信息进入;或是以政府组织成员为主导的信息进入;还是以第三者(如学者、媒体工作者等)为中介的信息进入,等等,都会因为主体的角色利益造成信息传递上的差异,这是我们在进行真实性分析时不能忽视的因素。

应当指出的是,由于公共权力的强制性及其向社会、经济领域的延伸,“实是”语句本身就可能具有一定的以言行事功能,突出地表现在它可以取代社会主体对自身利益获取状况的认知,尤其在“实是”语句的真实性程度不高,却又得到社会大众的广泛认同的情况下,它对社会行为,乃至整体社会的历史变迁都会产生深远的影响。这或许可以看作是话语的社会建构性吧。

### “评价”语句之符合性向度

在“评价”语句中,“符合”就是指“实是”语句的描述状况与特定的评价标准之间相一致程度的判断和表述。所以,“符合”的意义在于这样两个方面:首先是是否符合的问题。对于民主、平等、效率这样一些评价标准,绝大多数政治共同体的公共政策话语都不会予以否认,而是把它们当作正面的理念加以倡导,然而,语言系统和利益关系状况本身所固有的复杂性为这两者之

间的连接带来了一定的变数。在这里,各种价值标准在理论中的可论证性受到权力话语的有力挑战,科学理论的证实或证伪经由公共政策话语的种种表达方式,转化成为话语表达背后的权力与权利、利益与利益之间的互动关系。

其次是符合化问题。在“评价”话语中,符合化有两个方面的含义,一方面,如果符合,就通过公共权力赋予其合法性地位,并加以维护、保护和推广;另一方面,如果不符合,则需采取措施促使利益关系状况与价值标准向符合的方向演化。所以,符合化的实质乃是“应该是怎样”的问题。

通过对现实状况的价值评判,或者对某种价值标准的重新定义、解释,公共政策话语引导社会成员对该事件或价值标准的观念态度,影响他们对“行动”话语的社会评价,这在一定程度上体现了公共政策话语的社会文化构建功能。

### “行动”语句之可行性向度

规划只是为人们的行为提出了一个预期的可能,要使行为真正地发生,也即是公共政策话语以言行事效力的实现,还要满足各种现实的行为发生要件,这就是“行动”语句的可行性向度。作为既定的规范性话语,“行动”语句的可行性主要体现在两个方面,即理论可行性和资源可行性。

从“实是”语句到“评价”语句,再到“行动”语句,大体上代表了人们意向性行为的思维线路,在公共政策话语中,则表现为集体行动的规划性。理论可行性即代表着公共政策话语中的科学性成分。而资源可行性则反映出话语中的全力性成分——公共资源在何种程度上支持行动的展开。

围绕着科学性和权力性色彩的话语可行性分析乃是“行动”语句分析的基本内容。

### “后果”语句之真诚性向度

公共政策话语指向未来,促使既定的社会现实状况向政府组织所希望的方向演化。这种未来指向在“后果”话语中又表现前述“后果”介入的真诚性向度,意指政府组织成员在何种程度上愿意或者有能力将其所断言的利益得失状况变为现实。从政府组织成员与相关利益主体的关系角度看,真诚性向度已经具有了人际互动的成分,显然,政府组织成员在这一互动关系中更为主动,他们将着力显示“后果”话语的真诚性,透过“后果”语句的文本表述,我们将力求揭示出其真诚性的程度或真相。

## 三、语句构成的系统性分析

“实是”、“评价”、“行动”和“后果”展出公共政策话语构成在逻辑上的完整过程,而且,它们之间的组合也构成了一个“应是”意义上的公共政策话语系统。

公共政策话语系统的形成,一般有这样两个路径:

第一,话语内容的组合,指在“实是”、“评价”、“行动”和“后果”这几种语句内容上的系统化,在原初的公共政策话语说出中,它们并不是同时出现,而是有着一定的时间差距,比如先是对“实是”和“评价”的描述与论证,过了一段时间以后,才推出“行动”和“后果”语句。也有可能直接就说出“行动”语句,稍后再给以“实是”或“评价”语句的解释,乃至“后果”语句的强调。当然,这里也可能出现某一部分语句内容的缺失或者隐藏,比如“实是”和“评价”语句可以隐藏在关于如何行为的“行动”语句中;“行动”语句暗示于“评价”语句中;“后果”语句则可能暗合于宪法、法律语句之中;

第二, 话语内容指向上的组合。正如现实中的公共事务总是一个网络般错综复杂, 针对特定公共问题的公共政策话语也不会是简单一元的, 同一的公共事务有着不同层面的内容和意义, 因而公共政策话语也需要从不同的层面对其进行表述和规范。在此意义上, 就可能出现不同层面的“实是”语句、“评价”语句、“行动”语句和“后果”语句。整体上看, 它们都是指向一项内部紧密关联的利益关系状况, 但是在话语说出的时间、话语指示的利益关系主体、利益归属领域以及话语说出的主体——政府组织的权力等级上都有可能存在着差异, 这一系列不同的“实是”语句、“评价”语句、“行动”语句和“后果”语句就构成了一个颇具整体性的公共政策话语系统, 或者说公共政策文本系统。

基于公共政策话语构成的系统性, 我们将从这样三个环节展开公共政策文本的系统分析:

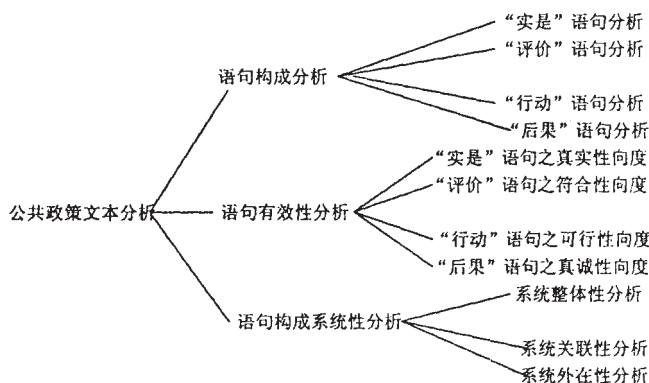
系统整体性分析。这是指在指向特定利益关系事件的公共政策话语中, 必须包含有“实是”、“应是”、“行动”和“后果”这四个方面的话语形式, 即使其中的部分暗合于其它的制度话语(如法律)之中, 也要在该公共政策话语的文本中明示其出处。从效力角度看, 公共政策话语通过制约相关利益关系主体的外在行为实现其调节目标, 一般情况下, 只有能够得到相关利益主体认同和遵从的话语规范才能保证其效力的顺利实现, 并得以稳定和持久。就公共政策总是在寻求公益目标这一点而言, 它合法的强制性的根源也应当在于利益关系主体的个人权利的自愿让渡。从对现实状况的认知、评价, 到在此基础上决定行为的方式和利益取向, 预见行为的后果, 这大致符合人们意向性行为的一般规律, 因此, 可以把由这四种话语形式所构成的这个相对完整的逻辑线路看作是对一项公共政策话语的系统完整性要求。在系统完整性要求之下, 一项公共政策话语的效力, 将取决于这几部分话语内容的整合。根据系统论的观点, 系统部分的优化并不必然导致系统整体的优化, 但是部分的缺失或者过于虚弱则会造成系统整体的瘫痪。以系统完整性的观点看, 当前公共政策话语中突出的问题有: “实是”语句的信息含量不足; “评价”语句的“以言行事”能力——尤其是限制性能力较为强势, 一些意识形态色彩浓厚的价值观念仍在很大程度上制约着人们在社会、经济领域的外在行为。相应地, 由于相关的利益关系主体对于更广泛的利益关系状况的信息认知量有限, “行动”语句的行为规范效力、“后果”语句的断言警示效力也就遭到了一定程度的削弱, 主要表现为相关利益关系主体在参与公共政策言说活动中的被动性。显然, 这系列话语特征无疑会降低政府组织所希望的, 公共政策话语在巨大社会变迁进程的导向性功能。在话语层面, 系统整体功能的优化首先来自于“部分”所提供的话语信息的充足, 这里集中关注的是“实是”语句的信息含量问题。“实是”语句揭示的是客观的利益关系状况信息, 它有时候可以替代相关利益关系主体的社会认知活动, 尤其是在即定的制度信息这一方面。稳定而积极的寻利行为常常是建立在对相关信息的较充足的认知的基础上, 因此, “实是”语句的信息含量问题可能从一开始就造成了整个公共政策话语系统效力的先天不足。

系统关联性分析。在完整的系统构成基础上, 系统内各部分的内在关联性——即系统的内部整合度决定了系统效力的实现状况。在公共政策话语中, 内在关联首先是指这四部分话语形式之间的逻辑联系, 即“评价”语句是否或者在何种程度上严格地指向“实是”的利益关系状况; 评价帮助的选择是否符合于这一

状况所反映的利益归属领域、利益存在状态以及利益关系性质等等; “行动”语句的行为制约取向是否或者在何种程度上依照“评价”的结果引导“实是”状况向公益的方向演化; “后果”语句能否或者在何种程度上将个人利益的得失状况与上述调节的过程紧密地结合到一起。这三个环节中的任何一个可能出现的问题, 都会影响到整个话语系统的内部整合度, 进而导致话语制约效力的下降。其次是与这种逻辑线路相关的, 各部分话语形式在时间上的关联性。正如前文中指出的, 各部分话语形式并不必然出现在同一的公共政策话语文本中, 也就是说, 它们不一定是同时说出的, 在这种情况下, 上述的逻辑先后在现实中可能并不意味着时间上的先后, 比如在应对一些突发性的自然或社会事件时, 公共政策话语就可能首先以“行动”和“后果”语句的形式出现, 稍后再做“实是”的描述或“评价”的解释。不过, 在应对一些常规的利益关系事件时, 遵循从“实是”、“评价”, 再到“行动”和“后果”的话语说出顺序, 时间上的间隔可能更有利于个部分话语形式之间的紧密配合。比如, 先说出“实是”话语, 给社会大众和政府组织成员留有一段时间的讨论和反馈, 一是讨论信息内容本身, 对不充分或不符之处进行补充、修改; 二是就如何评价这一“实是”状况进行讨论, 政府组织成员稍后结合这些讨论所得出的“评价”话语可能具有更广泛的社会代表性, 容易获取相关利益关系主体的认同和遵从。其它两个环节的道理也是如此。最后, 考虑到公共政策话语的层级性, 自上而下, 沿着政府组织的权力等级, 说出的公共政策话语也有一个日益具体化的趋向, 这表现为各级政府组织成员根据本地状况及其个人理解对来自于“上级”的公共政策话语所进行的进一步的解释和宣传活动。繁多的解释话语和宣传话语, 以及解释、宣传与原初的话语说出在时间和空间上的间隔都给我们的公共政策话语分析带来了巨大的复杂性和困难, 然而, 越是接近于公共政策话语的具体化层面, 对话语效力的影响可能就越明显, 因为话语正在接近于其欲制约的相关利益关系主体。

系统的外在性分析。考察公共政策话语系统为寻求表述上的合理性和合法性, 并实现其现实效力, 与外界(如科学界、媒体、社会大众、其他政治团体等等)发生的信息或能量的输出和输入关系。

综上所述, 我们沿着语句构成、有效性以及系统性这三个层面初步构建了一个关于公共政策文本分析的理论框架, 依此, 可以对客观的公共政策文本做出学理上的分析和理解。简单的示意图如下:



责任编辑: 李翔宇