

# 政策变迁动力的理论分析

柏必成

(中共河南省委党校 公共管理教研部, 河南 郑州 450002)

**[摘 要]**对政策变迁动力的分析是一种解释性的研究,可以对理论的建构有所贡献。借鉴倡导联盟理论、多源流理论和间断均衡理论等主流的政策变迁理论,在明确影响政策变迁的动力因素之后,通过对政策变迁动力因素的分类以及探讨它们对政策变迁的作用机制,可以构建出一个较具综合性的政策变迁动力分析框架,有助于人们对具体政策领域内政策变迁原因的理解与认识。

**[关键词]**政策变迁;动力;政策变迁理论

**[中图分类号]** C934

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1003—7608(2010)09—0050—05

对于一个具体政策领域的研究,应具有历史的视角,通过考察一个领域内政策的长期发展变化情况,我们才能把握某种规律性,以对历史进行检视,对未来作出预测。因此,在政策制定、政策执行与政策评估之外,政策变迁成为一个重要的研究领域。对政策变迁的研究,可以包括多个方面,如对政策变迁轨迹的研究、对政策变迁动力的研究、对政策变迁速度的研究、对政策变迁频率的研究等。其中对政策变迁动力的研究是一个非常重要的方面,正是基于这种研究,才会促进政策变迁理论的构建。自从 20 世纪 80 年代人们开展政策变迁的理论研究以来,学术界已形成了几种主流的政策变迁理论,诸如倡导联盟理论、多源流理论和间断均衡理论<sup>[1]</sup>。这些理论从不同的角度分析了政策变迁的原因和动力,揭示出事物之间的因果联系。在本文中,笔者试图在借鉴三种主流的政策变迁理论的基础上,构建出更具综合性的政策变迁理论框架。而理论框架的构建应遵循一个什么样的过程? 美国学者莱斯特 (James P. Lester) 和斯图尔特 (Joseph Stewart Jr) 认为,政策理论的发展遵循的是从发展概念到构建、检验、综合与修正模型的路径<sup>[2]</sup>。中山大学的马骏教授也指出,任何理论都要借助于一定的概念来构建,因为理论模型的雏形是概念框架,而概念框架描述的又是关键性概念之间的关系<sup>[3]</sup>。因此,笔者在对政策变迁进行理论分析的过程中,首先要确定影响政策变迁的各种动力因素 (这里的动力因素就是以上学者所讲到的概念),然后要明确不

同动力因素对政策变迁的影响机制,最后形成一个政策变迁动力的分析框架。

## 一、三种主流政策变迁理论中的政策变迁动力因素

### (一) 倡导联盟理论中的政策变迁动力因素

1988 年,萨巴蒂尔 (Paul A. Sabatier) 发表了《政策变迁的倡导联盟理论与政策学习的作用》一文,标志着倡导联盟理论 (Advocacy Coalition Framework) 开始形成。之后,在众多学者的努力下,倡导联盟理论逐步得以发展和完善。至今,倡导联盟理论已被欧美学者较为广泛地应用于对能源政策、环保政策、社会政策等的研究<sup>[4]</sup>,该理论也成为一种当前具有重要影响力的政策变迁理论。这一理论中的政策变迁动力因素主要有: (1) 社会经济条件的变化。这一因素可以被进一步细分为两个因素:一是社会条件的变化,二是经济条件的变化。前者是指社会发展形势的变化,如社会问题的增多或减少等;后者是指经济发展形势的变化,如经济的过热或过冷等。(2) 民意与公共舆论的转变。这一因素主要是指公众观念与认识的变化,如公众从认为某一事物具有合理性转变到认为该事物不具有合理性,或者相反;再如公众从认为某一事项具有重要性转变到认为该事项不具有重要性,或者相反。总之,这一因素反映的是公众心理上的变化。(3) 执政者的更迭。这一因素主要是指新的领导人或新政府的当选,如美国新总统的当选、英国新内阁的上台以及我国新一届政府的产生。(4) 来

**[收稿日期]** 2010—06—02

**[作者简介]** 柏必成 (1982—), 男, 河南省漯河市人, 管理学博士, 中共河南省委党校公共管理教研部讲师。

自其他政策子系统的影响。这一因素主要是指其他政策领域对某个特定领域内政策的影响作用,如以限制城乡人口流动为目的的户籍政策松动后,城市义务教育政策就必须作出相应调整,以适应那些来自农村的少年儿童的就学需要。(5)政策效果的反馈。这里的政策效果反馈主要是指负面政策效果的反馈,如政策效果不佳使政策制定者重新对原来的政策方案进行评估,并采取相应的改进措施。(6)不同倡导联盟之间的互动。这一因素主要是指不同倡导联盟(倡导联盟由在一个政策领域内持有相同核心政策观念的人所组成,一个政策领域内可以有不同的倡导联盟)之间的交流、对话与辩论,如持有经济自由主义观念的一方试图通过辩论来影响持有国家干预主义观念的一方。

(二)多源流理论中的政策变迁动力因素

在借鉴科恩(Michael Cohen)、马奇(James March)和奥尔森(John Olsen)的垃圾桶模型(garbage can model)的基础上,美国著名的公共政策学家金登(John W. Kingdon)建立了多源流理论(Multiple-Streams Framework),该理论最早出现于1984年金登出版的《议程、备选方案与公共政策》一书中。多源流理论问世以来,引起了学者们的广泛关注,并被应用于对医疗、运输、电信与财政等领域内政策的分析<sup>[5]</sup>。这一理论中的政策变迁动力因素主要有:(1)问题的凸显。这一因素反映着问题的变化情况以及问题的严重性程度。问题的凸显往往会促使人们采取必要的应对措施,如基尼系数(Gini coefficient)的扩大使得收入分配不公问题引起我国政府的高度关注,由此我国政府也采取了多方面的措施来解决这一问题。(2)政治形势的变化。多源流理论将这一因素细分为公共舆论的变化和新政府的当选等,而倡导联盟理论也将公共舆论的变化和新政府的当选包括在政策变迁的动力因素之内,对于这两个因素,前文已进行了分析。(3)政策方案的完善。这一因素是指人们找到针对问题的更好解决办法。更加完善的政策方案的出现会促使旧的政策方案被予以更新,而当更好的政策方案没有产生时,现有的政策就不得不维持原状。(4)政策企业家的大力推动。这一因素主要是指一些关键人物在政策变迁中的重要作用,如由于一个政治家的倡议而使某项政策发生了重大转变。

(三)间断均衡理论中的政策变迁动力因素

20世纪90年代初,鲍姆加特纳(Frank Baumgartner)和琼斯(Bryan Jones)提出了间断均衡理论(Punctuated Equilibrium Theory),这一理论已被应用于对预算、核能、农药等政策的分析当中<sup>[6]</sup>,成为一种被广泛接受的政策变迁理论。这一理论中的政策变迁动力因素主要有:(1)外部环境的变化。这一因素包含的内容十分宽泛,它是指政治、经济、社会形势等的变化。(2)外部关注度

的提高。这一因素是指公众和政府对于某项政策议题或某个政策领域给予更多的重视,如公众和政府认为食品安全成为一个亟须加强的领域,这促使相关政策的出台,以使食品安全问题得到更有效的解决。

二、各种政策变迁动力因素的比较与综合

在分别对倡导联盟理论、多源流理论和间断均衡理论中所包含的政策变迁动力因素进行梳理之后,笔者对这些因素予以比较与综合,以进一步明确那些推动政策变迁的可能因素。

为了方便比较起见,笔者用一个表格将三种理论中所包含的政策变迁动力因素进行归纳,如表1所示:

表 1 政策变迁动力因素的比较			
	倡导联盟理论	多源流理论	间断均衡理论
政策变迁动力因素	社会经济条件的变化	问题的凸显	外部环境的变化
	民意与公共舆论的转变	政治形势的变化	外部关注度的提高
	执政者的更迭	政策方案的完善	
	来自其他政策子系统的影响	政策企业家的大力推动	
	政策效果的反馈		
	不同倡导联盟之间的互动		

首先,比较倡导联盟理论与多源流理论中的政策变迁动力因素。倡导联盟理论与多源流理论共涉及10个政策变迁动力因素,其中执政者的更迭包括在政治形势的变化之中,因此,在这两个因素之间只需选择政治形势的变化即可。多源流理论还认为政治形势的变化包括公共舆论的变化,但考虑到公共舆论的变化反映了公众观念和心理上的变化,笔者仍将民意与公共舆论的转变和政治形势的变化视为两个相互区别的不同因素。问题的凸显这一因素在多源流理论看来很可能是由社会经济条件的变化或政策效果的反馈所引起的,但考虑到这些因素之间仍存在着显著的差别,笔者既不对其中的某一因素予以舍弃,也不对这些因素进行合并。另外,来自其他政策子系统的影响、不同倡导联盟之间的互动、政策方案的完善以及政策企业家的大力推动这4个因素是相互区别的,同时,这4个因素与社会经济条件的变化、民意与公共舆论的转变、政策效果的反馈、问题的凸显和政治形势的变化这5个因素也是相互区别的,因此,笔者也不需要在这9个因素之中进行舍弃与合并。这样,通过对10个政策变迁动力因素的比较,得到9个可能的政策变迁动力因素。

其次,将所得到的9个政策变迁动力因素与间断均衡理论中的两个政策变迁动力因素进行比较。在这11个政策变迁动力因素中,外部环境的变化可以分解为社会经济条件的变化、政治形势的变化、民意与公共舆论

的转变等因素,因此,在考虑了社会经济条件的变化等因素后,可以对外部环境的变化这一因素予以舍弃。外部关注度的提高这一因素与前面所得出的 9 个政策变迁动力因素是相互区别的,因而在这 10 个因素中无需进行舍弃与合并。这样,通过上面的比较,就进一步得到 10 个可能的政策变迁动力因素。

三、对政策变迁动力因素的进一步调整

下面对所得到的 10 个政策变迁动力因素作进一步的分析与调整,以得出一些具有分析意义的政策变迁动力因素。(1)社会经济条件的变化这一因素可以被细分为社会条件的变化和经济条件的变化两个因素,对此,前文已经提及。由于社会条件的变化又表现为社会形势的变化,经济条件的变化又表现为经济形势的变化,因此,最终可以将社会经济条件的变化分解为社会形势的变化和经济形势的变化这两个因素。(2)民意与公共舆论的转变反映的是公众观念的变化,由于政策目标群体是公众中的一部分,公众观念的变化也会反映在政策目标群体观念的变化上,又由于政策目标群体比一般公众对于政策过程具有更大的影响力,因此,可以将公众观念的变化聚焦于政策目标群体观念的变化之上。这样,民意与公共舆论的转变这一因素就被最终调整为政策目标群体观念的变化。(3)外部关注度的提高反映的是公众与政府对某个政策领域或某一政策议题的重视程度,而公众的关注最终要通过政府的关注才能对政策变迁发挥出实质性的影响作用,政府的关注即政策制定者的关注,因而可以将外部关注度的提高这一因素调整为政策制定者关注度的提高。(4)来自其他政策子系统的影响反映的是其他领域内政策及其效果的影响作用,因此,可将这一因素最终确定为其他政策领域的影响。(5)政策效果的反馈在倡导联盟理论和多源流理论看来都是指负面政策效果的反馈,因此,可以将这一因素最终明确为负面政策效果的反馈。(6)问题的凸显这一因素涉及问题的内容(什么样的问题)及问题的严重程度,因此,可以将这一因素最终转化为问题及其严重性的变化。(7)政策方案的完善这一因素反映的是人们对问题解决办法的掌握情况,因此,这一因素可被转化为解决方案可行性的增强。(8)由于不同倡导联盟之间的互动是在西方国家的政治背景和政治逻辑下产生的,因而本研究对这一因素不予分析。(9)政策企业家的大力推动这一因素主要强调的是关键人物对于政策变迁的促进作用,在我国,政策制定者一般被视为政策变迁中的关键人物,因此,在考虑政策制定者关注度的提高这一因素后,就不再对政策企业家的大力推动这一因素作单独分析。(10)对于政治形势的变化这一因素,笔者不作调整。但笔者认为这一因素并不仅仅是指新政府的当选,

而且也包括其他多种政治事件的发生。在进行了以上调整之后,笔者得出 9 个具有分析意义的政策变迁动力因素:社会形势的变化、经济形势的变化、目标群体观念的变化、政策制定者关注度的提高、其他政策领域的影响、负面政策效果的反馈、问题及其严重性的变化、解决方案可行性的增强、政治形势的变化。

四、政策变迁动力的分析框架

(一)政策变迁动力因素的分类

在前文分析的基础上,笔者将 9 个政策变迁动力因素进行分类,分类的依据是看这些因素处于政策子系统(政策子系统可被理解为特定的政策领域,如教育政策领域、住房政策领域、医疗政策领域等。一个政策领域中包括不同的因素,比如政策问题、政策方案、政策目标群体等)之内还是处于政策子系统之外。处于政策子系统之内的因素我们称之为政策变迁的内部动力因素,处于政策子系统之外的因素我们称之为政策变迁的外部动力因素。

之所以要对政策变迁的动力因素进行分类,是因为不同类型的动力因素对于政策变迁具有不同的影响方式。外部动力因素一般是通过作用于内部动力因素进而影响政策变迁的,内部动力因素对政策变迁的作用在很多情况下则是直接的,当然,一些内部动力因素对政策变迁的作用可能要以另一些内部动力因素作为中介。

以政策子系统作为参照,可以将 9 个政策变迁动力因素分为外部动力因素与内部动力因素两类,前一类因素包括经济形势的变化、政治形势的变化、社会形势的变化和其他政策领域的影响等 4 个,它们位于政策子系统之外;后一类因素包括问题及其严重性的变化、政策制定者关注度的提高、解决方案可行性的增强、负面政策效果的反馈、目标群体观念的变化等 5 个,它们位于政策子系统之内。表 2 是对政策变迁动力因素的分类:

表 2 政策变迁动力因素的分类

外部动力因素	内部动力因素
经济形势的变化	问题及其严重性的变化
政治形势的变化	政策制定者关注度的提高
社会形势的变化	解决方案可行性的增强
其他政策领域的影响	负面政策效果的反馈
	目标群体观念的变化

(二)政策变迁发生的条件

多源流理论认为,政策变迁最可能发生在问题源流、政策源流与政治源流三者的交会处。也就是说,政策变迁有赖于问题、政策方案与政治形势三者的有机结合。正如金登教授所讲,“一个项目被提上议程是由于在特定时刻会合在一起的多种因素共同作用的结果,而

并非它们中的一种或另一种因素单独作用的结果”<sup>[7]</sup>。受这种观点的启发,笔者认为,对于政策变迁的发生而言,问题、决策者的重视与可行的方案三者缺一不可。首先,如果现实中不存在或不明确需要解决的问题,那么也就无所谓决策者对问题的重视和针对问题的解决方案,在这种情况下,根本谈不上政策的制定,政策的变迁也无从发生。其次,如果现实中存在着有待解决的问题,但这种问题却引不起决策者的重视,决策者也不为这种问题的解决去寻求方案,那么新的政策就不会被制定,政策的变迁也不会得以发生。再次,如果现实中存在着严重的问题,同时决策者又对这一问题引起了高度的关注,但决策者却找不到针对问题的可行方案,那么在这种情况下,新的政策同样无法被制定,政策的变迁同样难以发生。因此,政策的变迁需要问题、决策者的重视与可行的方案三者之间的有机结合,当现实中存在着需要解决的问题,同时决策者又对问题引起了重视并能找到针对问题的可行方案时,政策的变迁才会得以发生。下面将政策变迁发生的条件用图 1 表示出来:

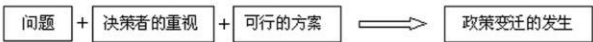


图 1 政策变迁发生的条件

(三) 内部动力因素对政策变迁的影响机制

问题、决策者的重视与可行的方案在什么情况下才会实现结合? 对于这个问题我们可以首先着眼于政策变迁的内部动力因素进行分析。(1)问题及其严重性变化时的结合。新问题的出现或者原有问题的恶化很可能引起决策者的重视,如果决策者同时能找到具有可行性的解决方案,那么,问题、决策者的重视与可行的方案便可以实现结合,相应地,新的政策得以制定,政策的变迁得以发生。(2)政策制定者关注度提高时的结合。当政策制定者的关注度提高时,原来不受重视的问题被提上了议事日程,如果决策者同时也能获得解决问题的可行方案,那么在这种情况下,问题、决策者的重视与可行的方案三者就能实现结合,政策变迁因而得以发生。(3)解决方案可行性增强时的结合。方案可行性程度的增强促使决策者对问题采取新的解决措施,从而实现问题、决策者的重视与可行的方案三者的结合,政策的变迁相应也得以发生。

以上笔者分析了 3 个内部动力因素对政策变迁的影响,需要指出的是,3 个因素中的任何一个都并非只会影响到问题、决策者的重视与可行的方案三者当中的某一项,如问题及其严重性的变化并不是只可能影响到与这一因素相对应的“问题”,而且还可能影响到决策者的重视程度和可行方案的产生。然而,以上 3 个动力因素中某一个的变化并不是政策变迁得以发生的充分条件,也就是说,并不必然引起政策的变迁,如新问题的出现

并不一定会引起决策者的重视,即便决策者予以重视也不一定就能找到可行的解决方案。

总之,以上 3 个因素中的任何一个都有可能实现问题、决策者的重视与可行方案的结合,也都可以促进政策变迁的发生;当 3 个因素中的某一个未能引起政策的变迁时,那么则意味着政策变迁的发生还需要另外的一个或两个因素的作用。因此,政策变迁的发生可能是由于 3 个因素中某一个的作用,也可能是由于 3 个因素中某两个的作用或 3 个因素的同时作用。

对于剩余的两个内部动力因素,它们又是怎样对政策变迁发挥影响作用的呢?

负面政策效果的反馈会提示人们问题还没有得到有效解决,由此也可能引起决策者对问题的进一步关注,同时,负面政策效果的反馈还会促使人们探寻更为可行的方案。因此,在负面政策效果的反馈这一因素的作用下,问题可能会得以进一步呈现,政策制定者的关注度可能会得到提高,解决方案的可行性也可能得到增强。也就是说,负面政策效果的反馈可能对问题及其严重性的变化、政策制定者关注度的提高和解决方案可行性的增强这 3 个因素产生影响,从而作用于政策的变迁。同样,目标群体观念的变化也可能作用于问题及其严重性的变化、政策制定者关注度的提高和解决方案可行性的增强这 3 个因素,从而影响到政策的变迁。比如,目标群体观念的变化可能会使某些问题得以显现,也可能使原来不具有可行性的方案具有可行性。

因此,负面政策效果的反馈和目标群体观念的变化这两个因素是通过作用于其余 3 个内部动力因素进而影响政策变迁的。

在以上分析的基础上,可以用图 2 将内部动力因素对政策变迁的影响机制表示如下:

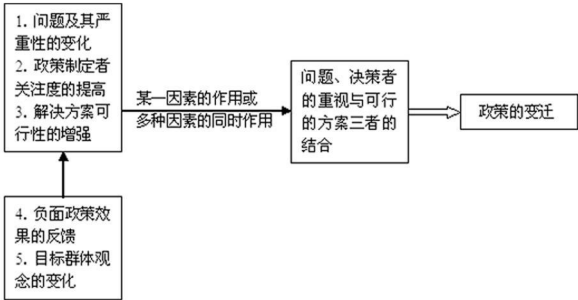


图 2 内部动力因素对政策变迁的影响机制

(四) 外部动力因素对政策变迁的影响机制

前文已经指出,外部动力因素对政策变迁的影响是间接的,它们对政策变迁的影响作用要通过内部动力因素的传导,因而外部动力因素首先是作用于内部动力因素,并通过内部动力因素进而影响到政策的变迁。下面逐一分析各外部动力因素对于内部动力因素的影响作用。

经济形势的变化可能会影响到问题及其严重性程度,如经济形势的变化导致某些新问题的产生。经济形势的变化还可能会影响到政策制定者关注度的提高,如经济的不景气使政府对某个政策领域寄予更多的期望,相应也对这一领域内的问题给予更多的关注。另外,经济形势的变化对解决方案的可行性也具有影响作用,如随着国家经济实力的增强,一些原来不具有经济可行性的方案具有了经济可行性。

政治形势的变化也可能使一些问题得以显现,如由于某些政治禁锢被破除,以前被掩盖着的问题可能会得以显现。另外,政治禁锢的破除和政治限制的取消也可能使政策制定者对原来习以为常的问题引起关注,同时可能使政策制定者采取那些原来根本不具有生存土壤的解决方案。这说明政治形势的变化对于政策制定者关注度的提高和解决方案可行性的增强这两个因素也具有影响作用。

社会形势的变化如同经济形势的变化和政治形势的变化一样,也可能对问题及其严重性的变化、政策制定者关注度的提高、解决方案可行性的增强这3个因素产生影响。比如,社会主义和谐社会的构建使得政府对更多的社会问题(环保问题、医疗问题、教育问题等)给予关注,并促使更多的社会问题解决方案的产生。

经济形势的变化、政治形势的变化和社会形势的变化这3个因素之所以具有以上影响作用,主要是因为这3个因素属于宏观背景因素,而任何一个政策领域或政策子系统都处于宏观环境之中,不可能不受到宏观背景因素的影响。

另外一个外部动力因素,即其他政策领域的影响则不属于宏观背景因素,这一因素可被视为一个中观因素,比经济形势的变化等因素要微观,比一个政策领域内的具体因素(如负面政策效果的反馈等内部因素)又要宏观。作为一个中观因素,其他政策领域的影响也能作用于我们所要研究的政策领域或政策子系统之内的一系列因素。比如,其他政策领域既可能对我们所要研究的政策领域产生消极影响,又可能对我们所要研究的政策领域产生积极影响,当产生消极影响时,会使我们所要研究的政策领域内产生新的问题,并进而引起政策制定者对这些问题的关注;当产生积极影响时,则会为我们所要研究的政策领域内更完善和更可行方案的产生提供有利条件。

通过以上分析,可以用图3将政策变迁动力分析的理论框架予以表示,图3也反映出了外部动力因素对政

策变迁的影响机制。

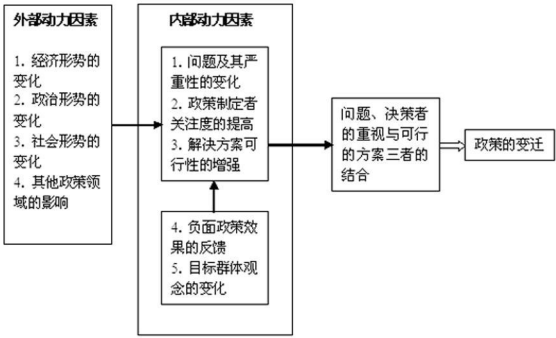


图3 政策变迁动力分析框架

至此,笔者在借鉴三种主流的政策变迁理论之基础上,已构建出了一个政策变迁动力分析的理论框架,力图使这一理论框架更具综合性,同时也使之符合中国的实际,具有本土化特征。不过,对这一理论框架的有效性,还需要我们在研究中结合具体的政策领域进行实证检验,并在实证检验中对这一框架作出进一步的完善。

[参考文献]

[1]E. A. Shanahan, M. K. McBeth, P. L. Hathaway and R. J. Amell. Conduit or contributor? The role of media in policy change theory[J]. Policy Sciences 2008, (41).

[2][美]詹姆斯·P. 莱斯特,小约瑟夫·斯图尔特. 公共政策导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003. 30~31.

[3]马骏. 中国公共行政学研究的反思:面对问题的勇气[J]. 中山大学学报(社会科学版),2006,(3).

[4]P. A. Sabatier. The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance to Europe[J]. Journal of European Public Policy 1998, (1).

[5]毕亮亮. “多源流框架”对中国政策过程的解释力——以江浙跨行政区水污染防治合作的政策过程为例[J]. 公共管理学报,2007,(2).

[6]S. Walgrave and F. Varone. Punctuated Equilibrium and Agenda-Setting: Bringing Parties Back in Policy Change after the Dutroux Crisis in Belgium[J]. Governance: An International Journal of Policy Administration and Institutions 2008, (3).

[7][美]约翰·W. 金登. 议程、备选方案与公共政策(第2版)[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004. 225.

[责任编辑:薛瑞汉]