

理解政策变迁过程:三重路径的分析

骆 苗¹,毛寿龙²

(1. 山东师范大学,山东 济南 250014;2. 中国人民大学,北京 100872)

摘 要:倡议联盟分析框架、多源流以及间断—均衡理论作为主流的政策过程分析路径,从不同的视角对政策变迁的过程进行了解释,以焦点事件、观念变迁以及政策目标的调整为元素的关键点解释了政策变迁的动因;政策企业家的概念则进一步解释了政策变迁过程中的行为。三重路径对政策变迁过程的解释有助于更好地理解转型时期中国社会的政策变迁,但基于西方社会的制度背景,政策变迁的过程难以摆脱制度情境的影响,需要对三重路径分析中国问题的适用性做进一步讨论。

关键词:政策变迁;倡议联盟分析框架;多源流分析框架;间断—均衡分析

中图分类号:D035-01 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7168(2017)02-0058-08

在政策变迁长达数十年的研究中,政策研究从不同的视角对该问题进行了深入的分析,影响政策变迁的因素得到了细致的解释。早期的公共政策学者以政策过程阶段的分析视角对政策的各个过程进行分解以解释政策变迁,研究在不同阶段公共政策是如何有效运作的,强调不同政策阶段的连续有序性,认为公共政策的演变是一个循环周期,根据目标和情境公共政策被制定、执行、评估和再调整^[1](p.542)]。20 世纪 80 年代以来,许多学者在反思政策变迁现有分析的基础上,通过对传统的政策过程阶段模型进行修正提出了多个政策变迁分析的新框架。当前主流的分析框架包括倡议联盟框架、多源流分析框架以及间断—均衡理论,三重路径从不同的视角分析政策变迁,那么这些路径对影响政策变迁的因素互动机理有何不同?借鉴西方制度背景下的主

流政策变迁路径解释中国的政策变迁需要哪些情境性调试?三重路径对政策变迁的分析对解释我国转型过程中的政策变迁有什么启示?

一、主流政策过程的解释框架:三重路径

(一)倡议联盟分析框架:情境因素、信念体系、政策学习

倡议联盟从外生变量和政策子系统之间的互动来剖析政策变迁(参见图 1),寻求将倡议联盟和政策变迁结合起来^[2]。倡议联盟分析框架对政策变迁的分析基于四个主要前提条件:一是外生变量通过限制政策子系统参与者的选择范围和参与者影响政策子系统;二是影响政策子系统中倡议联盟的信念体系;三是政策子系统包括多个层级的参与者;四是可以信念体系对公共政策和项目的理论指导进行概括^[3](pp.16-17)]。倡

收稿日期:2016-12-27

基金项目:国家社会科学基金项目“中国公共管理改革 60 年研究”(10BGL081)。

作者简介:1. 骆 苗(1986—),女,山东淄博人,山东师范大学公共管理学院讲师,博士;

2. 毛寿龙(1967—),男,浙江奉化人,中国人民大学公共管理学院教授,博士生导师。

议联盟分析框架利用信念体系的层次化、联盟内外的政策学习与政策子系统的互动剖析政策变迁发生的过程及不同程度政策变迁出现的原因。

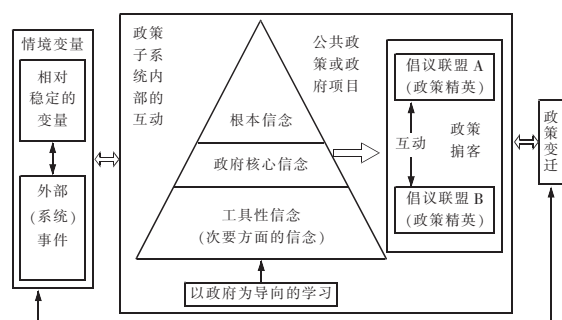


图1 倡议联盟框架中政策变迁影响因素互动的内在机理^①

倡议联盟框架从内部和外部两个层面分析影响政策变迁的因素，认为内部和外部因素的冲击会影响政策变迁，但这种政策变迁并非是非自然发生的，由于存在政治影响，这些冲击需要解读和转变，政策变迁可能由于对一个问题不确定而触发。倡议联盟框架认为政策变迁有两大动力来源：一是个人随着时间推移实现自身目标的努力行为；二是政策子系统外部的干扰因素。因此，倡议联盟框架把一个政策子系统内部的政策变迁看作是二个过程同时作用的产物。首先，政策子系统内部的倡议联盟试图将他们的信念体系的核心信念和次要方面转换为政府政策。其次，萨巴蒂尔将外部干扰因素分为动态的和稳定的两种外生变量，这两种变量共同作用从而对政策子系统构成限制条件和机会。

政策子系统和信念体系是倡议联盟框架分析政策变迁过程的核心概念。政策子系统是“参与处理一个政策问题的一组政策参与者”，其结构对政策变迁具有重要作用（参见表1）。政策子系统的开放程度直接影响政策变迁的类型，在开放性的政策子系统与政策共同体一致性较低的情况下，能够很快实现政策变迁的范式转变，这对政策变迁来说是根本性的。要理解较长时间内发生的政策变迁，“最有用的分类方法就是‘政策倡议联盟’”，该联盟包括“民选及任命官员、利益集团领袖、研究人员等”，这些人拥有共

同的信念体系，在较长时间内保持行动的协调一致。倡议联盟框架是后实证主义政策分析的典型代表理论，强调政策制定过程中的信念体系，认为政策变迁过程中信念体系发挥重要作用，主要包括价值取向、对因果关系（包括问题的重要程度）和世界局势的理解以及对政策工具效力的判断等。将信念体系与政策放在同一平台上进行分析有助于理解政策参与者尤其是技术信念在政策变迁中的作用。每个联盟的信念体系都可以被塑造为一个三维等级化的结构：一是最高最广程度上被共享的信念体系，是包括实体性和规范性信仰的深层内核；二是政策的核心信念，是贯穿于整个政策子系统中联盟的基本行为规范和因果认知，包括基本的价值偏好、认识子系统中核心价值的策略以及处理问题的最佳政府层级和政策工具等，政策的核心信念是联盟的基本黏合剂，象征着政策精英在专业化领域中的基本规范和经验性职责；三是信念体系的次要方面，相比核心信念，在环境变化需要的时候，次要方面更容易发生变动以调试政策需要，尤其是在受到攻击的时候，政策联盟往往会首先放弃信念体系的次要方面以保护政策核心^{[4]（pp. 157-158）}。

总体来看，倡议联盟分析框架最适合用于考察已经存在的、包含清晰政策的政策子系统，其有效地回应了实现政策变迁过程中的三个关键问题：一是影响政策变迁的主要和次要因素；二是在政策变迁过程中，倡议联盟本身如何动员个体以构建联盟、在一段时间内维持联盟的方式以及联盟采取行动的战略意涵；三是政策变迁过程中政策学习的实现过程，尤其是联盟之间的学习。

（二）多源流理论：三条溪流、政策企业家与机会之窗

多源流理论是20世纪80年代中期金登等提出的，解释了在模糊条件下的政策选择过程，是理解政策议程设置和政策变迁的重要路径（参见图2）。该理论建立在机会之窗的概念基础上，借鉴了有限理性和组织理论的研究成果，将整个决策系统作为分析单元，旨在回应政策分析

过程中的三个重要问题:在任何给定的时间,促使政府内部及周围的人们对某项问题关注而忽视另一些问题的原因是什么?为什么有些问题

很重要而其他问题并不这样?对问题及备选方案的选择是怎样进行的?

表 1 政策子系统的结构对政策变迁的重要性^②

共同体和网络的一致性	网络隔离共同体的程度	
	高	低
高	封闭性的政策子系统 逐步的渐进性政策变迁	抵制性的政策子系统 逐步的范式性政策变迁
低	竞争性的政策子系统 快速的渐进性政策变迁	开放的政策子系统 快速的范式性政策变迁

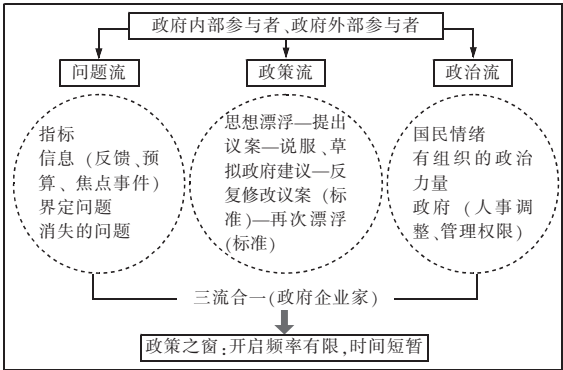


图 2 多源流视角下政策变迁主要影响因素互动的内在机理^③

多源流理论认为即使政策之窗并不经常开启并且开启时间较短,政策变迁也仍然常常会导致公共政策的重大变革。当政策之窗开启的时候,政策企业家试图赢得政府对他所提出的有关问题、观念和政治有关的解决措施的支持。最大、最根本性的政策变化就产生于问题、政策建议和政治的结合。“结合”是多源流理论最大的特点,在一个关键的时间点上,三大源流汇聚在一起,此时问题就被提上了政策议程^{[5](p. 125)}。关键的时间点被称为机会之窗,即“根据跟定的动议而采取行动的机会,呈现并且只敞开很短暂的时间”,其开启依赖于政治溪流的变化。政治溪流之所以产生变迁的一个关键原因就在于问题的界定,通过界定该问题使得政府机构和公众开始关注该问题。因此,问题的界定是政策变迁的首要任务。多源流认为一些普遍的指标、焦点事件(包括危机和符号)以及获得的反馈使决策者认为问题需要被解决,只有把一个建议和一

个被视为真实、重要的问题联系起来,那个政策建议才更有希望被推上议程。因此,多源流理论强调三条源流结合的条件分析,即三条相互独立的源流是通过什么条件实现了汇聚并推进了政策变迁。

多源流分析框架突出分析了焦点事件、危机和符号对政策变迁的动力作用。问题流的出现并不是偶然事件,而是一些积极分子将他们所关注的问题推上政策议程的表现。很多情况下问题并不是不言自明的,需要一些推动力引起政府内部及其周围具有决策权的人的关注,焦点事件、危机和符号在政策变迁过程中就扮演着“引擎”的角色,其作用主要体现在三个层面:第一,它们强化了对某一问题预先存在的知觉,主要是对业已存在的某事具有强化作用;第二,一次危机或危害可以当预警,这些事件可能预示着一个更加普遍的问题;第三,焦点事件等于其他类似的事件配合起来影响政策问题的界定,从而直接影响该问题进入政策议程。重要的政策变迁往往需要关键点,政策行动者会在关键点利用一致的、经过整合的新观念取代原有的观念或范式达成新的政策。

多源流理论对政策变迁的关注更多地聚焦于变迁的发生,即政策变迁发生的条件。政策制定过程本身是一种“提出智力难题—陷入智力困境—走出困境”的过程,政策企业家在该过程中利用自身的影响力凸显问题并提供政策建议以实现政治溪流和政策溪流的结合,在政策窗口出现的短暂时间内抓住时机将准备就绪的方案提

出,从而实现三流合一推动政策变迁。多源流并未对政策变迁程度和政策变迁的多元化影响因素进行深入的探讨,而是对政策制定过程、三条溪流的“流动性”进行了比较深入的分析,机会之窗是政策变迁发生的关键点。

(三)间断—均衡理论:问题界定与议程设置

间断—均衡理论旨在解释政策过程中长期的稳定与偶尔的停滞和间断之间的关系,即政策过程往往受一种稳定和渐进主义驱动,但偶尔这种均衡会被不同于过去的重大变迁所打断^④。间断—均衡理论并不聚焦于纯粹的渐进性政策演变或纯理性选择的政策过程,而是拓展了现有的议程设置理论,在反思渐进主义路径过程中构建了间断—均衡理论的政策分析框架以分析政策变迁过程的动态性。

问题设置是政策发生变迁的重要驱动力,不同的界定可能会产生不同的社会回应。该理论认为政策变迁主要有两种形式——深思熟虑的变迁和无意中做的变迁,政策变迁的谱系实际上是两种形式构成的一个自动调整的系统。在问题解决过程中问题的界定并非一成不变,当一个政策处于宏观政治制度的串行处理过程时,初始的问题界定会被改变,社会公众和媒体会给予该问题高度注视,这个时候往往会发生重大的政策变迁。

议程设置是间断—均衡理论用以解释政策变迁的重要理路。议题是政策稳定与否的驱动力,议题的界定能够动员那些先前对议题没有兴趣的人转变注意力参与议题。当议题界定和制度控制结构结合在一起时,就可能带来稳定和快速变迁这两大政治体系特征的轮替。议程对政治问题的讨论可以通过政策子系统的动态变化得以窥视,政策子系统往往受制于一种或多种利益的竞争,其可能在一段时间内稳定存在,但也可在一段时间内破裂。一般意义上讲,随着问题的扩展而被重新定义,旧结构引致的均衡会瓦解,问题处理的议程也被改变。

间断—均衡理论作为分析长期政策变迁的

重要理论,对政策过程中的稳定维持和突然的激变进行了细致的分析,其对政策变迁过程中的间断和均衡状态的剖析对政策过程分析做出了重要贡献,已经被应用于解释预算、立法等多个政策领域过程,随着研究的深入,该框架也得以不断的完善和修正。

二、反思三重路径

西方主流的政策变迁分析路径从不同的视角在多个政策领域对政策变迁进行了有益的解释,提供了理解政策变迁逻辑的重要理论,但这些路径在分析过程中因框架本身存在局限,影响了其在政策变迁实践中的应用。

(一)倡议联盟分析框架的再思考

倡议联盟被视为是研究政策变迁最有前景的理论之一。但随着研究的深入,许多学者也意识到倡议联盟分析框架对政策变迁的解释仍然存在许多值得进一步研究的问题,需要进一步丰富以提升其解释力。

1. 信念体系解释的模糊性。信念体系是倡议联盟分析框架解释政策变化的重要基础和前提要件,但该框架并没有对信念体系本身进行有效说明,也没有对信念体系与倡议联盟行动给予足够清晰的描述,很难从其现有的分析中理解在信念体系作用下联盟的集体行动是如何成为可能的。信念体系和倡议联盟是倡议联盟分析框架的核心概念,倡议联盟的维持依赖于共同信念的联盟成员通常也会参与一致的行动^[3],那么对于信念体系和倡议联盟之间的关系就存在一种疑问:是否共享信念是形成联盟集体行动的唯一决定性因素呢?萨巴蒂尔等人更多地将成员加入联盟看作是信念共享基础上的自发行为,而斯科特认为人们加入组织或联盟的基础是参与者的利益因素,巴纳德也认为成员加入联盟的因素的分析必须要考虑行动者的资源、信息和信念。因此,组织从自在到自为的过程中需要深入理解人类的行为,这种理解不能只单纯地考虑人的动机,而要对人的动机和环境的辨识两个方面进行

分析,毕竟在不存在共同信念体系时,社会激励也可能会驱使个体加入集团。此外,倡议联盟理论对信念体系的解释仍存在两个问题:一是信念体系的稳定性问题;二是影响信念体系稳定性的因素。

2. 外部影响变量的动态性。对于转型社会——尤其是经济社会背景剧烈变动的国家的政策变迁分析——而言,倡议联盟框架最大的缺陷可能在于其把社会结构和社会制度作为外生的相对稳定的变量。倡议联盟分析框架将外部影响变量划分为相对稳定的变量和外部事件两种,认为根本的社会文化和社会结构以及法律框架是相对稳定的,因而制度背景是先验性的。但这个论断对处于大变革时期社会背景不断演化的国家而言是不恰当的,背景因素应该被视为一种不断变化的内生变量,对政策变革产生影响的同时自身也不断发生变化。如果利用倡议联盟分析框架分析转型国家政策变革的过程,需要结合转型时期的制度特点,这对理解政策变迁的逻辑是必要且十分重要的。

因此,在利用倡议联盟分析框架的过程中,应该进一步讨论以下问题:一是聚焦于倡议联盟理论的验证和发展,在框架提供的对政策过程总体描述的基础上,进一步分析联盟的出现过程和联盟间互动;二是利用框架进行公共政策的比较研究,分析不同政策领域和国家是否存在差异;三是对以政策为导向的学习进行分析,学习的模式和跨联盟的学习需要进一步深化分析;四是构建联盟的资源在政策过程中的角色分析,萨巴蒂尔等人定义了制定政策的法律机构、公共观念、信息、可动员的人、财政以及富有技巧的领袖六种资源,需要分析资源在不同联盟的分配与政策变迁的关系;五是倡议联盟与其他政策变迁的分析理论结合起来,调查更多尚未被解释的问题及逻辑^[6]。

(二)多源流分析框架的变量透析

多源流分析框架对政策过程的分析聚焦于政策变迁发生的机会之窗,透视了政策之窗开启

时推进政策变迁的因素之间的互动,以其分析的广泛性在政策过程研究中占得了重要地位。但多源流分析框架的分析缺乏细致的描述,多个变量之间的繁杂互动导致在实际运用过程中的混乱。从某种程度上说,任何政策都可以用三条溪流来概括,不同的政策中溪流毫无差异性的分析缺乏对政策本身的透析,因此,该框架梳理的政策变迁逻辑可能存在偏差。

1. 过多的变量结构。多源流的核心问题是其变量太多,对变量的界定模糊,尚未建立明确的假设,并且结构和操作性非常不确定,很难对其进行证伪。一个好的理论分析框架应该有清楚的动因和议定程度的因果过程,需要细化驱动因素和过程,并且这个分析框架是可以证伪的。但多源流分析框架并没有对驱动政策变迁的因素进行具体化的解释,三条溪流是否如框架本身假定的那样独立发挥作用也没有得到验证,每条溪流的概念内涵比较模糊,更多地应该只是构建了一些溪流的要素,没有指明各个溪流详尽、明确的定义。虽然多源流分析框架也对观念在政策过程中的作用进行了分析,但由于没有对相关的变量进行操作化,缺乏个体行为的清晰模型,导致多源流的分析没有实现对因果关系的有效阐释。同时在实际分析过程中该框架也忽视了先前政策影响现存辩论的作用,对以政策为导向的学习、利益集团和网络对议程设置与变迁的作用考虑不足。

2. 对层级结构与政策过程关系的忽视。多源流分析框架没有对层级结构与政策过程的关系进行研究,对各个层级政府及其相互作用、特定的制度安排及相互之间的关系缺乏系统的研究^[7](p. 14)]。政策过程的影响因素是多元、多层次的,政策变迁除了自上而下外还存在自下而上的模式,低层级的政府在政策变迁过程中也发挥着重要的作用,多源流分析框架只停留在单一层级政府的分析理路很难满足现实政策变迁解释的需要。政策变迁在某种程度上是内部压力和外部压力释放的过程,不同层级都面临着政策张

力,对政策过程的分析需要将层级分析与政策过程结合起来。

因此,源于对美国政治系统和政策体系变迁的分析的多源流分析框架,在分析其他国家和地区政策变迁的过程中存在固有的缺陷。虽然已经有学者将这个框架用以分析欧盟、非洲等其他国家和地区,但脱胎于稳定制度背景下的多源流分析框架的运用仍然局限于渐进模式下的政策分析,缺乏对社会剧烈变动的政策分析,而这对于转型社会的分析无疑存在前置性的弊端。

(三)间断—均衡理论的适用性分析

间断—均衡理论源于对美国政策变迁过程的观察,很大程度上是美国政策变革过程的逻辑梳理,其有效性在美国很多政策变迁领域得到了很好的验证,对政策过程中的间断和均衡的分析也是具有启发性的,不少政策过程的学者对其的使用进行了推广。但不可讳言的是该模型没有明确说明不同制度背景下间断出现的差异性,如在政治体制完全不同的美国和中国,间断—均衡的理解可能就存在偏差。

1. 模型本身的困境。间断—均衡理论应该更多地被视为一种模型,存在模型所固有的缺陷,很难在政策实践中发现间断—均衡所描述的那种清晰的均衡或间断。政策产出实践远比间断—均衡理论所假定的间断政策变迁复杂,政策系统几乎不存在该理论所描述的那种分野分明的均衡或非均衡状态,更多的是基于复杂的政策过程互动的政策产出和结果以及多样化的政策产出方式^[8]。作为政策变迁分析的一种重要的视角,它应该能够“繁殖”,但现有的应用更多地是借鉴其对间断、均衡两个术语的使用以说明政策过程中的渐进和突变现象,该分析对政策过程中出现的这种间断和均衡本身的解释是模糊的,没有提出可以进行证伪的假设,这使得该分析框架在实际的政策分析应用中存在瓶颈。

2. 不充分的动态性解释。间断—均衡理论对于政策变迁动态性的解释是不充分的。间断—均衡分析框架认为政策在长期的渐进均衡

过程中会由于突然的跳跃而发生剧烈的抖动,但这个判断并没有对变迁过程出现拐点的驱动因素是怎样结合而导致该政策跳跃进行解释。制度结构改变等因素的结合会导致政策的均衡被打破从而出现政策间断,但这种解释很大程度上是一种模糊的说明,制度结构改变等因素是怎么结合的,在这个过程中政策参与者发挥了什么作用,不同的因素是否具有相对重要性,这种模糊的分析缺乏可证伪性,导致在实际的政策变迁案例分析过程中的应用将受到极大的限制。

因此,间断—均衡理论的适用性受制于其理论的来源和不充分的动态具体解释。对于解释中国、印度等转型期国家的政策变迁,其可能存在的最大问题是理论的来源问题。该框架源于美国,最初的分析对象也是美国不同的政策领域中出现的变迁现象。虽然也有其他学者将该分析框架运用于分析欧盟等美国之外的国家和地区的政策过程,但就其适用的实证研究而言,主要还是分布在社会经济制度相对稳定的西方国家。它没有对不同制度背景下特定间断出现的差异给出可能的解释,也没有对这种转型国家剧烈的制度变革背景与政策过程的关系给予关注,缺乏从制度层面对政策变迁给予有效解释,而这对于转型期国家来说尤其重要。

三、主流变迁理论与转型中国的政策变迁

中国的政策研究起步晚于西方,主流的政策变迁理论给了中国政策变迁问题的研究者以重要的视角和工具。但与西方国家不同,中国自改革开放后进入了一个剧烈转型的时期,政策变迁呈现出自己独特的特点,即转型强烈影响政策过程的方方面面。因此,借鉴西方的主流政策变迁理论,需要结合转型期中国政策领域的特点。

(一)政策变迁的触发因素:关键点

政策变迁并不是一个自发过程,它受多重因素的影响,但这些因素对政策变迁的影响程度是不同的,有些可能带来激进的政策颠覆,有些可能导致政策的局部调试。关键点指的是能够引

致政策变迁的因素集,主要包括观念变革、焦点事件以及政策目标的调整等要素^[9]。在某项政策变迁被引致的过程中,关键点要素并非全部存在,但不同的要素组合会影响政策变迁程度。

1. 焦点事件。焦点事件的发生往往超出人们的预期,是一种非常态的特殊情境,通常会营造出一种紧张的氛围,先前的主导政策出现了信任危机,将人们的注意力集中到已经被“忘到脑后去了”的问题。多源流理论认为危机或重要事件等焦点事件往往会激发政府部门及其周围人们的关注,从而使得一个问题得到关注并进而进入政府议程,焦点事件往往是政策发生变迁的动因。现存的秩序和确定性是维持现有制度和政策的基础,但一旦出现新的机会或对现有利益相关者的威胁时,通常会加速政策变迁^{[10](p.7)}。例如,2008年中国爆发了以三鹿集团为代表的毒奶粉事件,导致中国的食品安全卫生政策产生了系统性的调整。

2. 观念变迁。观念变迁决定了政策变迁的发展路径,不同的政策参与者在观念框架的形塑过程中的重要程度不同^[9],对观念引致政策变迁的作用也大不相同。政策本身是观念构架的重要内容^{[11](p.10)},人们通过观念来识别并建构生活。观念与政策并不直接相联系,需要参与者的引入。三重路径对观念在政策变迁中的作用都进行了细致的分析:萨巴蒂尔对信念体系进行了分类,认为联盟共享的信念体系是分层次的,不同层次的信念对政策变迁的影响是不同的^[2];金登将观念对人们注意力的影响作为导致政策变迁的关键因素;间断—均衡理论将议程设置及不稳定也归因于观念。改革开放后,中国从极权主义政治转变为权威主义政治,放松了对社会的管制,但政治精英仍然垄断着公共权力、严格控制着社会领域^[12],外部影响及政策企业家的观念变迁对政策变迁的作用往往需要通过政治企业家的观念予以反馈,政治企业家是外部影响和政策企业家倡议的新的政策观念与践行这些观念的政治制度之间的桥梁。因此,政治企业家距离

政策制定最近,其观念的变迁在根本上对政策发展起着决定性的作用。

3. 政策目标的调整。政策目标的调整是政策变迁的重要动力,尤其是经济领域和政治领域目标的调整往往导致国家发生整体性的政策调试。倡议联盟分析框架对倡议联盟本身的信念体系进行了层次化分析,其背后的逻辑是联盟本身政策目标的层次性,核心信念体系与根本性政策目标保持一致。多源流分析框架强调国民情绪对政策变迁的影响,政治流包括政策目标,同时政府对政策目标的调试也会影响到利益集团的行为。改革开放以来,以经济领域为先导的改革不断深化,社会不同层面都进行了多样化的调试,政策目标也发生了变化,与之相匹配的政策随之进行了调整。对政策目标调整的分析是理解政策调试的关键,尤其是在威权主义的中国,政策目标指导政策的制定、调试。

(二)政策变迁的行为分析:政策企业家

在不同的政策变迁分析框架中,政策企业家的称谓有所差别,但三重路径基本都认可其在政策变迁过程中发挥积极作用。政策企业家被视为政策变迁的拥护者;政策精英构成了政策倡议联盟,他们本身存在偏好,其偏好会影响政策子系统中倡议联盟的战略选择;政策掇客更多的是指民选官员,当从事的活动旨在实现机构职责时政策倡议者可能就会变成政策掇客。多源流更多地从问题界定和议程设置的视角分析政策企业家在政策变迁中的作用,他们往往具有某种听证权,拥有政治关系或谈判技能以及坚忍不拔的意志,主要在问题凸显和政策软化过程中发挥积极作用,机会之窗开启之时政策企业家的倡议和推动将促成政策变迁。间断—均衡理论对精英特权集团进行了分析,认为精英特权支配重要政策领域;政策企业家对于建立垄断充满兴趣,该框架认为这些政策企业家(领域专家)会花费大量时间和精力去说服局外人——为推动政策问题进入公共视域并激发利益相关者以推进政策变迁。政策企业家在中国政策变迁中也发挥积

极作用,尤其是政治领袖、专家、智库等,但是我国政策企业家在政策变迁中的作用与西方语境下的政策企业家有所区别,其参与的范围、方式等不同于西方理论中对政策企业家的界定。

结 语

研究政策变迁的意义已经被察觉,许多中国学者开始借助于西方较为成熟的分析框架分析中国的政策变迁问题,取得了令人欣喜的进展。但在主流理论中国化的过程中出现了如下一些问题。首先,国外分析框架的套用存在“水土不服”。国外政策变迁分析框架构建的基础或核心背景是稳定的制度环境,中国快速转型的背景则与之明显不同,国内学者尚未对转型社会中政策变迁的逻辑进行系统分析。其次,国内政策变迁的研究相对分散,没有形成体系,往往聚焦政策变迁的某一个点,缺乏对政策变迁的宏观把握。要真正将西方主流理论中国化需要结合中国转型社会的特点,通过对不同领域中国政策变迁过程进行分析,理解中国政策变迁的特点,调整西方主流分析框架的制度背景性因素,从而提升分析的有效性。

注释:

- ①根据萨巴蒂尔的倡议联盟改编。参见 Paul A. Sabatier; “Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework”. Science Communication, 1987(8-4).
- ②参见 Michael Howlett, M. Ramesh; “Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Post Positivist Analysis of the Policy Process”. Policy Studies Journal, 1998(26-3).
- ③根据金登的多源流分析框架改编。参见金登:《议程、备选方案与公共政策》,中国人民大学出版社 2004 年版。
- ④参见[美]詹姆斯·L·特鲁、布赖恩·D·琼斯、弗兰克·R·鲍姆加特纳:《间断—平衡理论:解读美国政策制定中的变迁与稳定性》,源自保罗·A.萨巴蒂尔的《政策过程》,生活·读书·新知三联书店 2004 年版。

参考文献:

- [1][美]小约瑟夫·斯图尔特,戴维·M·赫奇,

詹姆斯·P·莱斯特. 公共政策导论[M]. 韩红. 北京:中国人民大学出版社,2011.

- [2]Paul A. Sabatier. Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework[J]. Science Communication, 1987, (8-4).
- [3][美]保罗·A. 萨巴蒂尔, 汉克·C. 詹金斯-史密斯. 政策变迁与学习:一种倡议联盟途径[M]. 邓征. 北京:北京大学出版社,2011.
- [4][美]保罗·A. 萨巴蒂尔, 汉克·C. 詹金斯-史密斯. 支持联盟框架:一项评价[C]//保罗·A. 萨巴蒂尔. 政策过程. 彭宗超,等. 北京:生活·读书·新知三联书店,2004.
- [5][美]詹姆斯·L·特鲁, 布赖恩·D·琼斯, 弗兰克·R·鲍姆加特纳. 间断—平衡理论:解读美国政策制定中的变迁与稳定性[C]//保罗·A. 萨巴蒂尔. 政策过程. 彭宗超,等. 北京:生活·读书·新知三联书店,2004.
- [6]Christopher M. Weible, Paul A. Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith, et al. . A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue[J]. The Policy Studies Journal, 2011, (39-3).
- [7][美]保罗·A. 萨巴蒂尔. 寻找更好的理论[C]//[美]保罗·A. 萨巴蒂尔. 政策过程. 彭宗超,等. 北京:生活·读书·新知三联书店,2004.
- [8]Michael Givel. Nonpunctuated and Sweeping Policy Change: Bhutan Tobacco Policy Making from 1991 to 2009. Review of Policy Research, 2012, (29-5).
- [9]Paul Donnelly, John Hogan. Understanding Policy Change Using a Critical Junctures Theory in Comparative Context: The case of Ireland and Sweden[J]. The Policy Studies Journal, 2012, (40-2).
- [10][美]道格拉斯·诺思. 理解经济变迁过程(第2版)[M]. 钟正生, 邢华. 北京:中国人民大学出版社, 2008.
- [11][英]H. K. 科尔巴奇. 政策[M]. 张毅, 韩志明. 长春:吉林人民出版社, 2005.
- [12]康晓光. 未来3—5年中国大陆政治稳定性分析[J]. 战略与管理, 2002, (3).

[责任编辑:张英秀]