

# 公共政策变迁的间断均衡与范式转换

——基于 1978—2018 年上海科技创新政策的实证研究

● 孟 激, 张 群

(华东师范大学 经济与管理学部公共管理学院, 上海 200062)

摘要: 为了全面展现公共政策长期变迁中间断与均衡共存的样态, 系统分析变迁过程的机制和推动变迁发生的动力, 本文在间断-均衡框架和政策范式有机结合基础上建构了公共政策变迁分析框架。运用文献计量法、内容分析法和访谈等多种方法, 对 1978—2018 年上海市科技创新政策的变迁逻辑进行了客观梳理和系统剖析, 实证检验公共政策变迁分析框架的有效性。研究发现: (1) 政策变迁阶段的划分以政策总体性目标为主要标志, 结合关键事件和政策数量等因素能够更加准确地判断变迁节点。(2) 政策变迁的作用机制体现为不同场域的行动者运用其资源能力和价值信念, 维持或改变政策目标和形象、调整政策工具及其设置, 政策由均衡走到间断再回到均衡的循环性变迁。(3) 推动政策变迁及范式转换的动力主要是多元行动者的价值理念及其相互作用。该分析框架拓展了间断-均衡和政策范式两种理论框架的解释力, 对于西方政策变迁理论与中国实践结合的深化研究具有启示意义。

关键词: 政策变迁; 间断均衡; 政策范式; 框架构建; 科技创新

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1672-6162(2020)03-0001-11

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.20200429.001

## 1 问题提出

公共政策变迁的理论发展与实践探索在公共政策研究领域始终占据重要地位。改革开放 40 年来, 我国经济、社会发展迅速, 公共政策过程涉及的利益主体愈发多元, 各主体利益博弈的行动模式也日趋复杂多样。当政策目标纷繁复杂、政策问题模糊不清时, 多方行动主体秉持的价值理念往往是引导政策转向和推动政策范式转变的动力<sup>[1]</sup>。因此, 在公共政策领域, 研究政策变迁既要关注变迁过程的内容与结果, 也不能忽视变迁背后各行动主体的价值理念。

间断-均衡框架与政策范式在政策变迁研究中较为常见。Baumgartner 和 Jones 认为政策的长期渐进增长是其主要特征, 但这一相对稳定的时期偶尔会被大规模变化或快速增长的短期阶段打断, 长期渐进与短期突变的政策变迁称为间断-均衡 (Punctuated Equilibrium)<sup>[2]</sup>。间断-均衡框架通过政

策形象转变、政策场域切换以及正反馈和负反馈作用, 探究政策间断与均衡两种变迁结果的发生机制<sup>[3]</sup>。间断-均衡框架认为, 当政策问题由政府次级系统上升至宏观政治系统, 政策目标和政策形象发生根本性转变时, 政策发生间断变迁, 但这与我国公共政策变迁通常自上而下的作用机制不相吻合。在运用间断-均衡框架分析政策变迁时, 已有学者关注到制度因素 (制度结构、政策主体等) 和观念因素 (态度和反应等) 在政策变迁中的作用, 但其如何作用于政策过程和价值理念、具体包含什么, 仍缺乏较为清晰的阐释。

自 1993 年 Hall<sup>[4]</sup>的经典文章面世后, 有关政策范式 (Policy Paradigm) 的研究开始在政策变迁领域兴起。Hall 认为政策变迁过程从某种意义上讲是一个社会学习过程, 即政策变迁是基于过去经验和获取的新信息, 政策制定者调整政策目标、改变政策工具及其设置以解决政策问题的过程。这个过程中, 政府官员、利益集团和政策专家等行动者都是在国家特定时期流行的政治话语中开展活动, 不同行动者主张的价值理念对政策制定影响不容小觑<sup>[4]</sup>。有学者看到了政策范式和间断-均衡的互补性, 尝试将二者结合起来<sup>[5]</sup>, 证明了政策范式对政策变迁的解释力。Daigneault 将间断-均衡框架和政策范式看作是“连体婴”, 意思是间断-均衡框架像一

收稿日期: 2019-11-22

基金项目: 上海市 2018 年度“科技创新行动计划”

软科学研究重点项目 (18692100200)

作者简介: 孟激 (1970-), 女, 毕业于英国肯特大学, 博士, 华东师范大学公共管理学院教授, 研究方向: 科技创新政策; 张群 (1992-), 女, 通讯作者, 华东师范大学公共管理学院行政管理博士研究生, 研究方向: 科技创新、政策分析, E-mail: 52184403001@stu.ecnu.edu.cn。

种“蓝图”,它在操作层面明确了政策应该如何实现其目标,而政策范式则是抽象的,通常包含价值观、哲学原则和世界观等<sup>[6]</sup>。Daigneault 明确了政策范式和间断-均衡框架的共性和差异,为二者的整合提供了基础,但遗憾的是没有进一步的整合性研究。间断-均衡与政策范式的结合研究关键在于解释二者在变迁概念上的对应关系,也就是将两个独立部分整合在一个体系中。在此基础上,整合后的框架能够回应三个主要问题:政策目标何时变化、变化机制如何产生作用和价值理念因素如何驱动变迁发生,这也是本研究希望有所突破的地方。

政策范式从社会学习的视角,建构了政策变迁中的价值理念框架,弥补了间断-均衡框架在变迁动力分析中的不足。二者的有机结合一方面可以克服间断-均衡框架对多元行动者价值理念的忽视,提高原框架的解释力;另一方面赋予政策范式这一抽象型解释框架以具象结构。本文以间断-均衡框架与政策范式为基础,创建适用于中国情境的公共政策变迁分析框架,试图解决两个层面的问题:一是通过梳理政策历史脉络和行动者社会学习的特征,对政策“何时发生变迁”、“如何发生变迁”给予清晰呈现;二是基于政策场域与政策形象的互动、多方行动者的价值理念解释政策“为何发生变迁”,并以改革开放以来上海科技创新政策变迁为例验证该框架的解释力。

## 2 文献回顾

### 2.1 间断-均衡研究

间断-均衡框架跳出了渐进主义逻辑诠释政策变迁的束缚,解释了政策演变过程中长期渐进均衡和短时突变共存的现象。“间断均衡”概念最早起源于进化生物学领域,后由 Baumgartner 和 Jones 引入到公共政策领域,并于 1991 年发表《议程动态性和政策子系统》,提出间断-均衡框架<sup>[7]</sup>。自此,间断-均衡框架被广泛用于多种政策变迁的实证分析,国外的研究普遍见于预算<sup>[8]</sup>、国防<sup>[9]</sup>、社保<sup>[10]</sup>、能源环境<sup>[11]</sup>、贫穷研究<sup>[12]</sup>等政策领域。国内学者对于间断-均衡框架的研究多以案例分析和修正应用为主。案例分析类研究中,国内学者主要以关键事件作为政策间断或者划分政策阶段的依据,通过梳理政策脉络说明政策变迁的节点<sup>[13-15]</sup>。但这类研究重在刻画变迁阶段及其表征,缺乏对变迁机制的深入解读。在框架修正应用类研究中,国内学者主要对其适用条件、变迁主体和变迁原因进行修正,使

其更加贴近中国的政策过程和体制特性。例如,有的学者将间断-均衡框架的适用条件修正为有限理性与稳定的政治制度结构<sup>[16]</sup>;有的将社会组织、专家、媒体、民众作为推动变迁的主体,取代西方利益集团和第三方议事机构等<sup>[17]</sup>。对于政策变迁的原因,有学者认为决策体制是政策变迁的主要影响因素<sup>[18]</sup>,有学者认为注意力转换是根本原因,而制度结构转型是其来源<sup>[15]</sup>,还有学者将政策变迁归因于宏观层面的价值理念、地方领导班子的态度以及公民的反应<sup>[19]</sup>。既有研究在间断-均衡框架的因果关系探索中做出了很多努力,但对于变迁过程中主体、场域、价值理念等因素间作用的解释仍不够深入和系统,而这恰恰是阐释政策变迁如何发生和为何发生的关键。

### 2.2 政策范式研究

Hall 对于政策变迁研究的贡献在于提出了政策范式及变迁序列变化,并且强调价值理念的作用与变迁动力。Hall 认为政策制定者和行动者习惯性地在一个由各种理念和标准组成的框架中工作,这个框架不仅明确了政策总体性目标和工具类别,还指明了政策要解决的问题性质,并将其称为政策范式。政策范式的序列更迭反映了政策的间断与均衡变迁过程,成为变迁研究的主要依据。其中,第一序列变化是政策设置的常规调整;第二序列是对政策工具的调整,两种变化都属于渐进性变迁;第三序列则是政策总体性目标的改变,意味着政策变迁发生断裂<sup>[4]</sup>。另一方面, Hall 认为价值理念也是政策变迁范式转变的驱动力,主要体现为政府官员、政策专家、利益集团及社会公众等主体的话语、知识、理论、经验、评论等,成为影响政策制定和推导变迁的隐性力量。例如,政策变迁的第一序列中,政策专家可依据所拥有的技术性专业知识帮助政策制定者调整政策设置方案。在第二序列变化中,政府官员的政策执行经验和专业判断,有助于其选择恰当的工具以贴近政策新需求。第三序列变迁通常是在政府、学界、社会人士等共同努力下形成以新范式为核心的政策话语体系,借助政策试验和宣传,新政策范式逐渐实现制度化。

政策范式自提出后受到了广泛的讨论。有的国外学者认为这三种序列在一定条件下可以相互转换<sup>[20]</sup>,有学者主张范式演变是对前期各要素重新排序和整合的过程,而非偶然性的断裂<sup>[21]</sup>;还有学者通过实证研究对政策范式的价值理念提出新的阐释,将其区分为价值观及原则、政策问题的理念、目

的和手段四个部分<sup>[22]</sup>。国内学者对于政策范式的研究大体分为两类。一类是借助政策范式的三种序列,分析政策变迁逻辑。例如有的学者结合 Hall 的范式框架通过政策文本分析研究我国公共就业政策的变迁逻辑,主要依据是政策情境感知、问题认定、目标指向和工具选择等因素<sup>[23]</sup>。类似的研究对政策变迁的表征做出了细致剖析,但遗憾的是,政策文本分析对理论框架的印证和阐释不足,对价值理念(或话语)如何促进政策变迁发生不够深入。另一类研究在第一类研究基础上,结合间断-均衡与政策范式诠释变迁规律。比如,有学者通过政策目标、工具及其设置的变化说明我国社会救助政策发生了间断变迁,而政策场域和政策形象的垄断则形成政策均衡<sup>[24]</sup>。然而,对造成政策间断的影响因素却没有进一步的探究。以上有关政策范式的研究更多停留在政策变迁的过程描述,而对价值理念如何作用于政策变迁仍不够清晰。价值理念和政策范式的转换息息相关,有学者借助政策范式研究分析了我国社会政策范式演进的过程,重点强调了“国家主义”、“发展才是硬道理”、“民生保障”等政策理念之于政策变迁的作用,以此说明社会政策从“社会身份本位”到“人类需要本位”的范式转变<sup>[25]</sup>。

### 2.3 间断-均衡与政策范式的结合

政策变迁研究不仅要呈现其样态的转变,更要挖掘背后的动力因素。间断-均衡框架和政策范式的有机结合正是回应这两个问题的方案。间断-均衡框架与政策范式的结合具备合理性和可行性。其合理性体现在二者的理论互补:间断-均衡框架聚焦于政策变化的机制研究,解释了变迁过程中多种因素相互作用关系,适用于说明政策变迁如何变的问题,但间断-均衡框架缺少对变迁何时发生的清晰界定以及价值理念层面的深度解读。政策范式则主要关注政策变迁的类型和影响变迁的价值理念,它所界定的三种序列有助于判断间断变迁的时机,价值理念有助于进一步回应为何变的问题。但它在变迁发生机制的阐释上存在模糊性,需要间断-均衡框架对多元主体的价值理念及其相互作用加以框定。在可行性层面,本文在间断-均衡框架中政策场域、政策形象、政治系统、反馈机制、政策议程等基本结构之外,将政策范式的总体性目标、政策工具及其设置三个变量及其构成的变迁序列有机嵌入到间断-均衡框架中,作为判断政策间断和均衡的依据;此外,根据政策序列变化进一步剖析行动者的价值理念,说明这些潜在价值理念如何推动

政策从垄断走向崩溃,又是怎样恢复到垄断的稳定状态。

本文通过间断-均衡框架与政策范式的有机结合,构建政策变迁分析框架,使之既能清晰地呈现变迁的间断与均衡形态,又能说明变迁的微观机制和价值理念推力。在框架验证部分,以上海改革开放以来的科技创新政策演变作为案例,阐述其变迁逻辑和框架的适用性。

### 3 框架构建

间断-均衡框架的核心内容是探究制度结构如何形塑变迁结果,通过政策场域(Policy Venue)与政策形象(Policy Image)的互动阐释其对变迁结果的影响。政策场域分为宏观政治系统和政策次级系统,处理专门政策领域议题的场域被称为政策次级系统,而由国家主要领导人、政党组成的更高级别场域则为宏观政治系统<sup>[2]</sup>。在宏观政治系统中,某些问题能够主导议程,并引起次级系统的变化,政策次级系统能够保证大量问题的并行处理,并且通过负反馈作用维持政策垄断和均衡运行<sup>[26]</sup>。当政策问题无法在次级系统中有效解决而引起高度关注时,政策问题就会通过次级系统上升至宏观系统。在正反馈的强化作用下,政策总体性目标发生剧烈转变,政策发生间断变迁。政策形象是政策问题的公共认知,即政策是如何被大众和媒体等社会层面所理解和讨论的,它包含政策内容的描述和评价两个层面。支持性的政策形象是正面形象,正面形象的建立有助于促成政策垄断;对老议题的新认知会引发多种竞争性的政策形象,政策制定者从中选择主导性形象,作为制定政策总体性目标的依据<sup>[2,3]</sup>。

政策范式在探究政策变迁过程中更加注重行动者的角色及其价值理念的变化。Hall 提出的政策范式区分了政策总体性目标、政策工具及设置三个变量,根据其变化的程度将其分为三种变迁类型。推动政策变迁的价值理念来源于多方行动者,核心主体有政治领导人,还有政策专家、政客、政府官员、利益集团等。政治领导人的价值取向是决定政策总体性目标的关键,次级系统的政府官员或政客根据总体性目标选择具体的政策方案。政治领导人的更换或重大政治活动会导致政策范式的转移。此外,影响政策变迁的还有异常情况引发的政策问题、政策试验时导致的失败结果、外部情境对当前政策目标的挑战等。这些因素会使得旧的政策范式失去连贯性和可靠性,行动者需要调整既有的政策



安排,建立新的政策范式,直到新范式走上制度化道路,政策才能均衡发展。

尽管间断-均衡分析框架和政策范式的核心概念和关注视角差异较大(见表1),但对政策变迁存在均衡和间断存有共识,二者能够优势互补,更为全面和深入地诠释政策变迁。具体表现为:(1)政策何时变迁。政策范式的第一序列和第二序列对应均衡变化,正如间断-均衡框架主张的“政策按照之前确定的方案常规微调”<sup>[27]</sup>。第三序列对应政策的间断变化,政策总体性目标改变,这一点正是间断-均衡判断变迁节点时欠缺的依据。因而,政策范式总体性目标的变化可以用来划分政策节点,以此明确政策何时间断变迁、何时均衡发展。(2)政策如何变迁。间断-均衡框架以政策场域与政策形象的作用、正负反馈机制阐释政策问题从产生到解决的过程,弥补了政策范式的模糊和抽象问题。(3)为何变迁。借鉴政策范式多方行动者价值理念及其相互作用可以更清晰地阐释变迁背后的驱动力量,符合我国国家主导-多元参与的政策情境,对于我国公共政策变迁分析具有更好的适用性。

基于以上分析,本文以间断-均衡框架为基础,与政策范式的价值理念分析、政策变迁序列分析有机结合,构建了公共政策变迁分析框架(图1所示),围绕“何时变”、“如何变”和“为何变”三个主要问题分析变迁逻辑,共分三步展开。

第一步,“何时变”。政策分析者需从政策变迁

结果入手,在政策演变历程中找到触发变迁的关键节点,对政策何时发生间断与均衡做出基本判断。政策总体性目标是政策节点的判断标志,它的改变代表着政策由一个范式向另一个范式的更迭。政策总体性目标不变的情况下,政策工具及其设置的调整是政策的均衡变迁。总体性目标改变时,政策形象、政策工具及设置都要发生调整,此时政策发生间断变迁。而关键事件是最能引起人们注意的焦点(故也有学者称之为焦点事件<sup>[14]</sup>),它与当前政策面临的问题以及外部社会经济环境的变化一起,作为政策发生变迁的信号输入到政策场域,引起政策总体性目标和形象的变化(图1所示)。因而,政策总体性目标和关键事件两个变量可以作为判断政策变迁结果的依据。同时,政策数量的变化也能从一个方面较为客观的印证政策变迁的节点,可以作为政策发生变迁的补充证据。

第二步,“如何变”。政策变迁机制表现为政策场域与政策形象的相互作用,这种互动既可能产生以正反馈为特征的快速变化,也可能发生以负反馈为特征的稳定变迁<sup>[2]</sup>。关键事件的发生、外部社会经济情境的变化会引发一系列政策问题,这些政策问题通常会首先进入到政策次级系统中,通过调整政策工具或改变政策设置水平得以解决。此时政策的总体性目标没有发生改变,政策变迁属于第一和第二序列的均衡变迁,负反馈机制在这样的稳定变迁中发挥主要作用。当政策问题没有在政策次级系统

表1 间断-均衡框架和政策范式的比较

	间断-均衡框架	政策范式
理论重点	以政策场域与政策形象的互动解释政策长期渐进与短时突变的变迁结果	借助社会学习解读政策变迁过程
核心概念	政策形象;政策场域;正负反馈;政策垄断与崩溃;问题界定	社会学习;政策变迁;三种序列
共识	政策变迁分为间断式变化与渐进式均衡,均衡期按照之前的政策方案微调或者设立新的方案,间断期的问题界定发生转变	第一序列和第二序列对应均衡变化,政策常规调整,第三序列对应间断变化,政策目标发生转变
优势	政策变迁的作用机制;间断期与均衡期的循环交替符合公共政策长期的演变特点	政策变迁过程的节点划分;变迁价值理念的剖析
有限性	无法判断变迁过程的节点;价值理念层面解释不足	价值理念对政策变迁的作用机制存在模糊性和抽象性

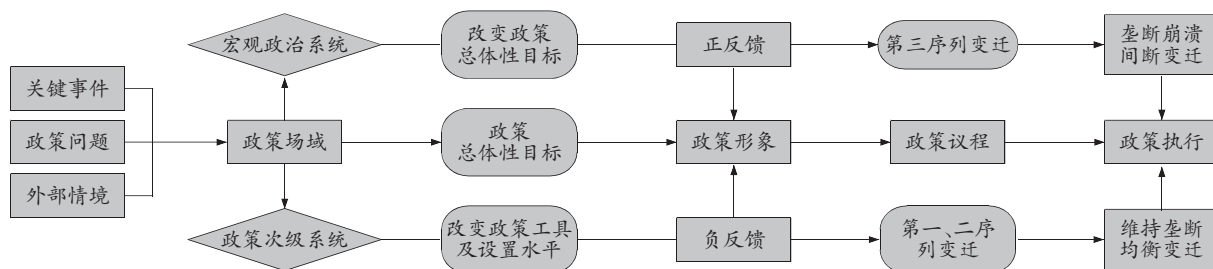


图1 公共政策变迁分析框架

中得到有效解决,就会被宏观政治系统中的决策者关注。重大政策问题进入到宏观政治系统中,引发了政策形象的纷争。经过一系列调研、专家论证,权威决策者选择了其中一种政策形象作为主导性形象,并重新确立政策发展的总体性目标。这一过程即宏观政治系统的正反馈机制在发生作用,政策问题被重新界定以开启新的政策议程,新的政策形象形成,政策范式进入第三序列,政策产生间断变迁。随后,政策次级系统承接宏观政治系统的总体性目标,相应改变政策工具或调整政策设置水平来巩固新的政策形象,政策变迁再一次进入到均衡发展的范式,见图1。

第三步,“为何变”。关键事件和政策问题反映了政策试验的失败和来自外部情境的压力,如国内外社会经济的变革思潮、社会舆论等。当它们作为异常情况进入到政策场域中,引发了不同场域的政策变迁结果。在宏观政治系统中,中央决策层的价值取向往往能够决定政策总体性目标转变。其中,党的决策团体、政治领导人根据国家意识形态和基本价值判断决定政策调整的方向,并制定政策总体性目标。中央各部委即权威行政部门,基于总体性目标设计中央层面的政策方案和政策安排。这种强化新政策形象的正反馈作用形成了政策的第三序列变迁,意味着政策制定者所遵循的政策话语、标准及框架发生了变革<sup>[2]</sup>,政策发生间断变迁。当新的政策形象进入到政策议程中,形成了对政策问题的重新判定,随即引发对政策工具的重新选择等。这一系列政策安排作为层级指令下达到政策次级系统中。政策次级系统的价值理念形成受到政策执行部门的政策经验、专家学者等政策研究群体认知、利益群体的社会影响和媒体创造的公众舆论等影响<sup>[28-30]</sup>。政策执行部门依据过去工作中积累的政策经验或可行的做法,在总体性目标的指导下,调整政策工具或者政策工具设置的水平。然而,政策执行部门不是唯一的行动者,政策专家凭借其特定领域的科学认知帮助执行部门合理地选择政策工具、制定科学的政策方案。此外,有组织的利益群体也会对政策目标和政策方案的制定产生影响。他们又被称为“关切的民众(Attentive Public)”,包括行业协会、特定领域的机构、社会群体等。利益群体

对自身利益十分敏感,在具备足够的政治和组织资源时,就会向决策者动员和施压以影响政策走向<sup>[28]</sup>。更需指出的是,信息时代的媒体在政策制定和执行过程中发挥的作用日趋显著。通过媒体的报道和传播,特定事件或特定问题引发公众关注,能够很快地吸引政策执行部门甚至是宏观政治系统中决策者的注意力,打开社会问题上升至政策问题的通路;在政策出台后也可借助媒体平台展示正面的政策形象,为政策形象进入政策议程和后续的政策执行造势。

#### 4 框架验证:上海市科技创新政策变迁

上海是我国改革开放的排头兵和先行试点,其科技创新政策演变是我国科技创新发展40年的一个集中缩影。上海科技创新政策演变过程中既有渐进式发展,在特定时期又存在瞬时的突变,符合间断-均衡分析框架的基本主张。其次,上海科技创新政策的变迁历程在一定程度上能够反映改革开放以来中国科技创新政策的发展规律,具有较强的代表性和典型性。

研究团队搜集了1978年至2018年上海市人大、市政府、各部委等颁布的与科技创新相关的政策文件。通过政府官网、北大法宝、中国法律知识资源总库等多种公开网站,清华大学政府文献中心数据库以及相关政府报告、年鉴等途径收集相关政策文本资料。研究初步收集政策文本1020件,通过人工筛选后剔除重复、内容无关、信息不全等无效政策,最终确定有效分析样本为766件。结合文献计量法、内容分析法,对政策文本的外部属性做出梳理,并对政策工具进行分类和编码,限于篇幅,相关内容分析见研究团队的另一篇文章<sup>[31]</sup>。相关关键事件分析、主要政策制定背后的理念变化等内容来自上海科学学研究所团队关于“改革开放40年上海科技创新政策的演变与启示”的访谈资料<sup>①</sup>。

##### 4.1 政策变迁的间断与均衡

(1)政策目标和关键事件分析。根据政策样本的数据分析和相关背景文献,上海科技创新政策40年来共经历了三次总体性目标的转变:改革开放初期,上海科技工作的总目标是“恢复科技工作和发展经济”;1985年,按照“经济建设必须依靠科学技术,科学技术必须为经济建设服务”的方针,“大力发展高新技术及产业”成为科技工作的首要目标;1995年,上海市科技创新在“科技兴国”和“科教兴市”战略引导下,将“加强一流科技建设、提

①内容来源于上海科技管理干部学院和科学技术政策研究所课题组对上海市历任分管科技政策与法规的负责人的访谈,文中有关上海科技创新政策历史沿革、主线发展与关键事件的描述来源于访谈结果。

升城市综合竞争力”作为核心目标,2006年,科技创新目标进一步升华为“增强城市自主创新能力,建设创新型城市”。2015年至今,“加快建设具有全球影响力的科技创新中心”成为上海科技创新政策的新目标(见表2)。

从关键事件来看,中央层面与上海层面的科技创新领域影响较大的关键事件主要以科技大会、政治领导人讲话、重大战略和计划等形式出现(参见图2)。其中可以视为政策发展里程碑的有以下关键事件:1978年2月上海召开上海科技大会,同年3月第一次全国科学大会召开,上海制定了《上海市1978—1985年重点科学技术发展规划纲要》。1985年,邓小平出席全国科技工作会议,重申“科

学技术是第一生产力”,要解决科技与经济脱节的问题。上海市科委制定了《1986—2000年上海市科学技术长远发展规划》,并启动高新技术产业发展的“星火计划”。1995年的全国科技大会上,江泽民提出实施“科教兴国”战略,上海“科教兴市”战略也随之发布。2006年全国科技大会上,胡锦涛提出加强自主创新、建设创新型国家的战略,国家出台《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020)》及配套措施。上海召开第三次科技大会,制定上海的中长期规划及其配套方案。2014年亚信第四次峰会,习近平视察上海,提出加快建设具有全球影响力的科技创新中心。2015年,《中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动

表2 上海科技创新政策主要政策文本和政策目标(1978—2018年)

年份	主要政策文本	政策总体性目标	年份	主要政策文本	政策总体性目标
1978	《上海市1978—1985年重点科学技术发展规划纲要》	全面恢复科技工作	1998	《促进高新技术成果转化的若干规定》	
	《1986—2000年上海市科学技术长远发展规划》		2004	《上海实施科教兴市战略行动纲要》	加强一流科技建设,提升城市综合竞争力,增强城市自主创新能力,建设创新型城市
1985	《上海市科学技术进步奖励规定》		2006	《上海中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020)》	
	《关于发展科学技术、依靠科技进步振兴上海经济的决定》	大力发展高新技术及产业	2012	《上海市科学和技术发展“十二五”规划》	
1992	《关于上海市高新技术产业开发区深化改革的意见》				
1995	《关于加速科技进步若干意见的有关财税规定》	加强一流科技建设,提升城市综合竞争力,增强城市自主创新能力,建设创新型城市	2015	《关于加快建设具有全球影响力的科技创新中心的意见》	加快建设具有全球影响力的全球科技创新中心
1996	《上海市科学技术进步条例》		2018	《关于本市推进研发与转化功能型平台建设的实施意见》	

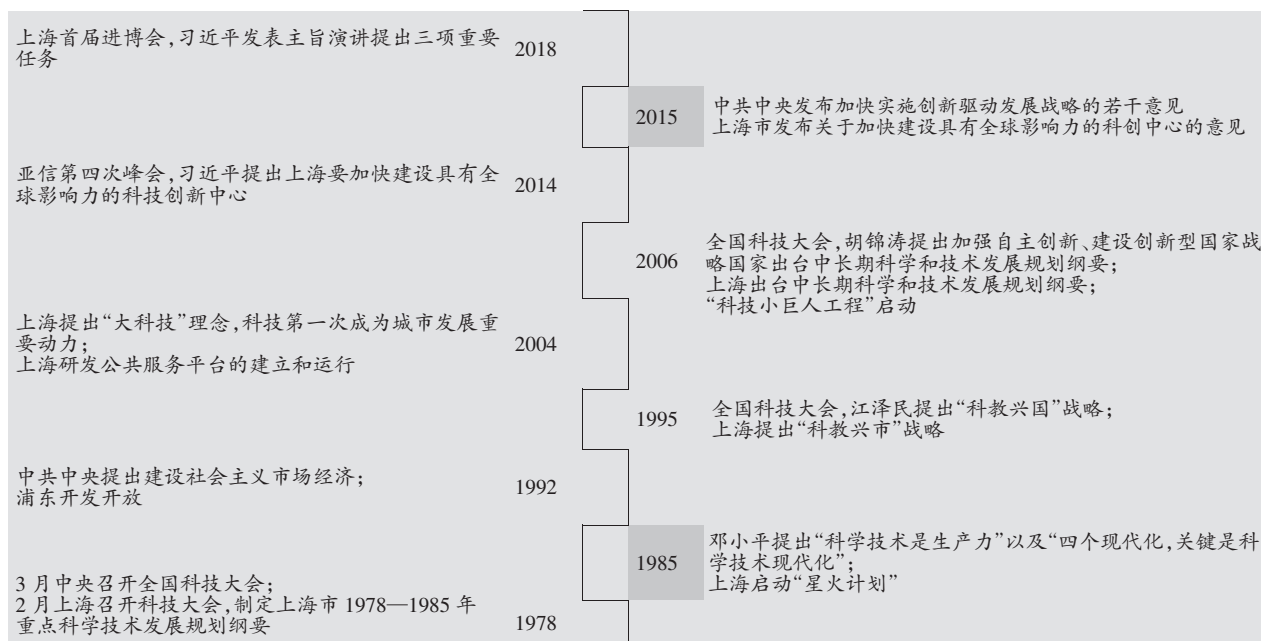


图2 上海科技创新政策变迁的关键事件(1978—2018年)



发展战略的若干意见》的颁布标志着创新驱动战略的提出,上海随及发布《关于加快建设具有全球影响力的科技创新中心的意见》。2018年,上海首届进博会中,习近平发表主旨演讲提出三项重要任务,包括增设上海自贸区新片区、设立科创板、实施长三角一体化国家战略。

(2)政策数量变化。如图3所示,在重大事件和主要政策颁布的几个节点,政策数量均出现了瞬时的剧烈变动。其中,1985年、1995年、2006年和2015年对应的政策数量均处在波谷,且这四年前后的政策数量均呈现先降低后增长的变化,意味着在这几个时间节点发生了政策突变。而2006年至2015年间,政策发文最密集且波动幅度最大,表明这段时期上海政策制定者对于科技创新投入了更多关注。从政策数量变化看,整体演变趋势表现为关键节点出现短时间的增长停滞,紧接着是大幅增长直至稳定到一定政策数量,这种小幅波动持续到下一个间断点的出现,新的数量波动循环开始。

综合以上分析可以判定,在1978年至2018年的40年间,上海科技创新变迁经历了三个主要节点,分别是1985年、1995年和2015年。因而,这三个重要节点作为政策变迁的间断期,间断节点之间的阶段(即1978—1984年、1986—1994年、1996—2014年、2016—2018年)是政策发展的均衡期。在政策均衡期也发生了较多有重要影响的关键事件,但并未根本上改变政策的总体性目标,因而不作为划分间断变迁的节点。例如,1992年,社会主义市场经济的确立和浦东开发,这一年发布的政策主要与高新技术产业开发园区发展和技术进步相关,与1986—1995年大力发展高新技术产业的总目标一致。2004年,上海提出了“大科技”理念、研发公共服务平台的建立,其政策目标是发挥多主体合力促进科技发展,没有改变发展“一流科技”的总体性目标。2006年,自主创新和建设创新型城市战略的提

出是对“科教兴国”和“科教兴市”战略的延续和发展,政策总体性目标始终围绕发展建设“一流科技”和提升城市综合竞争力没有动摇。因此,1992年、2004年和2006年不作为政策间断的节点。

从40年历程的政策目标、关键事件及政策数量的变化来看,上海科技创新政策变迁符合间断—均衡的突变和渐变交错出现的规律,同时伴随政策范式的阶段性变化,具备应用公共政策变迁分析框架的基本前提。

## 4.2 政策变迁的作用机制

政策变迁是一个由均衡期到间断期,再由间断期过渡到均衡期的循环。在这个过程中,政策形象和政策场域在两种反馈机制下相互作用,不同的政策场域和政策主体对政策目标、工具的设置与调整发挥不同作用,最终促成政策变迁和范式转换。上海科技创新政策变迁过程中涉及的主要因素见表3,具体变迁机制剖析如下:

### 4.2.1 政策形象变迁与反馈机制

1978年,全国科技大会的召开宣告科学的春天到来。会上邓小平重申“科学技术是生产力”,并提出“树雄心、立大志,向科学技术现代化进军”的口号。在会议精神号召下,全面恢复科技工作成为政策总体性目标。根据大会部署,上海恢复了科委、科协等科技发展相关机构,上海市委制定了《上海市1978—1985年重点科学技术发展规划纲要》(以下简称“规划纲要”),将“抢时间、争速度,在本世纪内把上海建设成为一个具有世界先进水平的科学技术基地”作为科技工作的主线,这也成为本阶段的政策形象。规划纲要为生产技术研究 and 开发,以及改造传统技术和发展新兴技术奠定了良好的布局,上海的重点科研项目、科研基地、科研所、国家重点实验室得以迅速发展起来,科技人员的积极性得到极大调动,上述措施对总体性目标和政策形象而言,产生了一种负反馈作用,科技和经济的全面

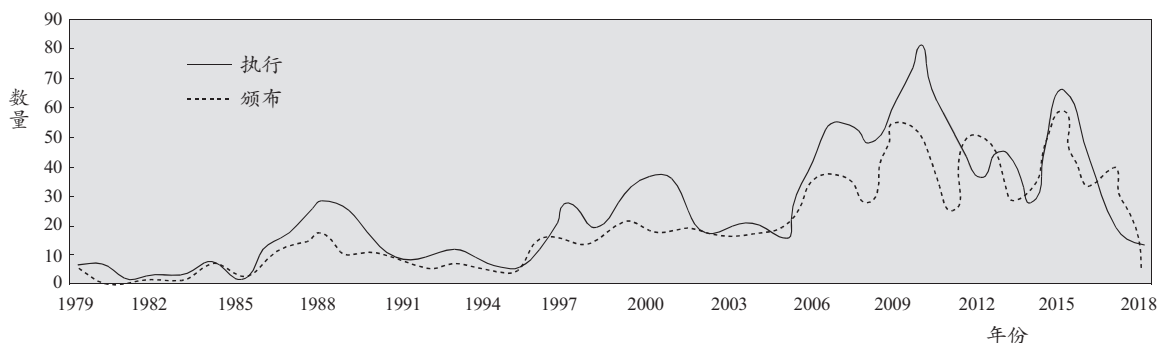


图3 上海科技创新政策数量分布(1978—2018年)

表 3 上海科技创新政策变迁的主要因素

时期	政策形象	反馈机制	政策主体	政策工具
1978—1984	建设科学技术基地	负反馈	上海科委、财政局、税务局	法规管制;人才支持;资金支持
1985	新技术革命挑战和产业技术进步需要科技和经济紧密结合	正反馈	宏观政治系统	税收优惠; 公共服务; 财务金融
1986—1994	大力发展高新技术产业	负反馈	上海科委、财政局	
1995	实施科教兴国战略	正反馈	宏观政治系统	
1996—2005	实施科教兴国和科教兴市	负反馈	上海科委、人社局	资金支持; 公共服务; 政府购买; 外包
2006	加入世贸组织和全球化进程需要自主创新	负反馈	宏观政治系统	
2007—2014	提高上海自主创新能力和城市国际竞争力	负反馈	上海科委、发改委、经信委、教委	
2015	创新驱动发展战略	正反馈	宏观政治系统	
2016—2018	建设具有全球影响力的科技创新中心	负反馈	上海科委、发改委、经信委、知识产权局、人社局	策略性措施; 科技服务

恢复证实了政策设计的有效性,为 1978 年至 1984 年间的政策均衡发展提供了动力。

1985 年,新技术革命挑战和产业技术进步对于科技发展产生更多需求,中共中央出台《关于科学技术体制改革的意见》,改革涉及科研院所的经费调整、竞争性科研计划、科研管理、科技人员下海、创办民营科技企业等内容,为改变“科技和经济两张皮的状况”建立了正反馈机制,促进“大力发展高新技术产业”的政策形象进入到政策议程中。自此,科技和经济的紧密结合成为科技发展的主线,上海市围绕该方针重新部署科技发展战略。上海市科委组织 700 多个单位、1600 多名专家进行调研、预测和论证等前期准备工作和“世界新技术革命”的对策研究。通过专家们提供的依据,上海市制定了《1986—2000 年上海市科学技术长远发展规划》并启动“星火计划”,反映了正反馈机制对政策形象的强化作用。90 年代初,国务院下达浦东开发的政策指令,先后批准了一批国家高新技术产业开发区和经济技术开发区,加速了高新技术产业的发展和产业结构的战略性调整,特别是十四大确立了社会主义市场经济体制建设目标后,推动高新技术产业发展的负反馈作用不断增强,以高新技术产业化为核心的科技创新政策朝向均衡方向发展。

1995 年,中共中央召开全国科技大会,江泽民在会上提出“科教兴国”战略,新的政策形象由此诞生。在新阶段,宏观政治系统确立了“教育为本,经济建设和社会发展转移到依靠科技进步和提高劳动者素质”的科技发展理念。上海市随之提出“科教兴市”战略,并于 2003 年颁布《上海实施科教兴市战略行动纲要》,将当前政策目标进一步细化为“加强技术创新、发展高科技、实现产业化、提高城市竞争力”。该负反馈作用使得“科教兴国”和“科教兴

市”战略的政策形象不断得到加强。进入 21 世纪,加入世贸组织和全球化进程对自主创新的要求日益提高。2006 年,全国科技大会召开,根据胡锦涛会上讲话精髓,政策目标调整为“加强自主创新、建设创新型国家”,上海科技政策形象随之调整为“提高上海自主创新能力和建设创新型城市”。从技术创新到自主创新,从科教兴市战略到建设创新型城市,政策创新层次进一步提高,科教兴国和科教兴市的政策形象得到进一步巩固和提升。2008 年全球金融危机爆发后,我国依靠已有的科技成果度过危机,实施自主创新战略的形象在宏观系统和次级系统中的可靠性得到验证。2011 年张江示范区获批,高科技园区得到进一步发展,与创新驱动和高新技术成果转化相关的政策陆续颁布。自主创新和建设创新型城市的政策设计在实践的不断落实,体现了负反馈机制的强化作用,以企业为主体、市场导向、产学研相结合的技术创新体系逐渐形成。

2014 年,习近平考察上海时提出,要建设具有全球影响力的科技创新中心,该要求在上海层面形成了最初的政策形象。上海市委设立专门课题,由市委书记和市长牵头完成,开展全面调研,并依据调研结果提出“上海建设具有全球影响力科技创新中心”的总体思路和具体举措。2015 年,国务院发布《关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》。上海市随之提出《关于加快建设具有全球影响力的科技创新中心的意见》,两个意见的发布发挥了正反馈的强化作用,将“建设科创中心”的政策形象输入到政策议程中。2018 年,习近平在首届进博会视察上海时提出了三项重要任务,使得科创布局和体制机制改革得到深层推进,以科创中心建设为核心的政策及其配套方案得到持续支持。



#### 4.2.2 政策工具变迁与政策主体

政策工具及其设置的调整是政策范式第一和第二序列转换的特征,根据政策工具使用频率和中心度排名的变化,得以判断政策范式所处的阶段。根据本研究团队的实证研究结果<sup>[31]</sup>,从政策工具的应用比例来看,40年变迁过程中政策工具以环境型和供给型<sup>①</sup>为主,且数量分布不分上下,需求型工具比例很低。各阶段差异很小,因而以政策工具的二级分类作为第二序列的判断依据。根据各阶段政策工具中心度排名,前十位中,法规管制、人才支持、资金支持是各阶段均有的工具。政策工具的变化(见表3中政策工具一列)显示的各阶段除上述三类之外的新工具,或中心度排名发生重大变化的工具,排名越靠前意味着政府越重视该工具的使用。政策主体指的是政策次级系统的主要政策发布部门,在上海科技创新领域,特指上海市科委、发改委等部门。在不同阶段,政策主体分布情况反映了政策目标的侧重点。

1978年至1984年期间,科技创新政策的制定、执行与评估等工作主要由上海市科委联合财政局、税务局等完成,科技资源大多用于支持重点项目和科研机构建设,旨在提高科研人员的积极性、改善基础研究条件等。政策工具的类型集中在应用法规管制、人才支持、资金支持这三类,针对政策工具的调整较少,因而此阶段的政策变迁处在第一序列的均衡期。

1985年,政策总体性目标转变为大力发展高新技术产业、调整产业结构,政策范式发生第三序列的变化。1985年至1994年间,总体性目标维持不变,政策工具和设置发生调整。相较于前一阶段,上海科委、财政局等主体在政策工具的使用中,除法规管制、人才支持、资金支持这三类高频工具外,新增加了税收优惠、公共服务、财务金融、中介服务、贸易管制和技术支持等工具<sup>[31]</sup>。这一阶段,政策工具设置体系撤销了一些力所不能及和长期未取得成果的项目,增设直接作用于经济建设和人民生活的重点科技攻关项目、建立重点实验室等等。此外,还强调科技人才、高校院所及企业的创新作

用,鼓励建立科研生产联合体,加强科研院所与企业的合作联系。总体性目标不变的情况下,政策工具及其设置的调整表明这一时期的政策变迁处在均衡期,范式转换进入第二序列。

1995年,上海市科技创新政策总体性目标转变为“构建一流科技、提升城市综合竞争力”,意味着政策变迁进入第三序列。1996年至2004年间,政策工具的调整表现为资金支持工具的使用,与上一阶段相比上升至中心度第一名<sup>[31]</sup>。工具的设置上更加突出企业的作用,确立了企业的创新主体地位。通过促进中小企业发展、建设高新技术产业园区、建立公共服务平台等方式推进产学研联合和资源整合。除了增设科技项目和提高科研拨款等传统方式,上海市还努力实现部市合作,带动社会各方的共同投资,弱化政府的干预,强化政府的科技服务职能。这一阶段主要的政策主体为上海市科委和人社局,两个部门聚焦人才计划和人才激励发布了较多的配套政策;其他主体如国家税务局、上海市财政局、税务局给予企业技术开发、成果转化等方面的财政税收优惠;上海市财政局和经济委员会针对企业认定、产品认定等颁布了技术支持和法规管制类政策。在工具及其设置调整的情况下,此阶段的政策范式变迁由第三序列进入到第二序列。2006年至2014年间,上海市科技创新政策发文量激增,资金支持仍然是排名首位的工具,公共服务工具的排名进入前十位,并且增加了政府购买和外包这两类新型工具<sup>[31]</sup>。在工具设置的调整上,实行了“科技小巨人工程”、政府采购、首购制度、支持领军人才和创新团队建设、知识产权保护、企业认定等方案,产业布局趋向于高新技术产业和战略性新兴产业,政策变迁仍然保持第二序列的均衡变迁。科委、发改委、经信委及教委等多个行政部门,在这一阶段的政策协同性尤其突出。

2015年,国家发布《中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》,上海提出《关于加快建设具有全球影响力的科技创新中心的意见》,意味着政策总体性目标转变,第三序列的政策变迁发生。目标的转变随之带来的是政策工具调整,策略性措施(环境型工具)成为中心度最高的政策工具,科技服务作为新型工具被广泛应用,政策对环境型工具的使用比例大幅上升,超出供给型工具15%左右<sup>[31]</sup>,政策变迁开始转向第二序列。在此阶段,科技创新对于深化科技体制改革和政府职能转变的需求更加迫切,创建良

①根据Rothwell和Zegveld的分类方法和科技政策的属性(参见文献[32]),本研究将上海科技创新政策涉及的政策工具分为供给面、环境面和需求面三大类。二级分类为:供给型包括人才支持、信息支持、技术支持、资金支持和公共服务;环境型分为财务金融、税收优惠、法规管制、策略性措施、中介服务;需求型包括政府购买、外包、贸易管制。

好创新生态的“软环境”和体制机制建设成为政府工作重点。从科委、发改委、经信委、知识产权局和人社局等主要部门的政策发布情况来看,工具的设置增大了人才激励、知识产权保护力度,重点关注产学研用协同的技术创新体系建设,通过科技成果转移转化、国企创新、政策专项联动统筹、众创空间等优化措施,激发各类主体的创新活力。

## 5 结论与讨论

### 5.1 上海科技创新政策变迁逻辑

改革开放40年以来,我国经济体制和社会结构转型的步伐不断加快,作为源动力的科技创新在不同时期显示出鲜明的特色。上海科技创新政策的变迁既是多方主体协同发力的结果,也遵循科技与创新发展规律,同时受到科技创新与经济关系的制约。总体来讲,上海科技创新政策40年来的政策变迁逻辑呈现以下特征:

首先,间断-均衡特征显著。40年的政策变迁历程总体可分为三个间断节点(1985年、1995年和2015年)和四个均衡期。各阶段的政策总体性目标分别为“恢复科技工作”(1978年—1984年)、“大力发展高新技术及产业”(1985年—1994年)、“自主创新和建设创新型城市”(1995年—2014年)、“建设全球影响力的科技创新中心”(2015年—2018年)。政策数量也在间断节点的前后呈现先降后增的剧烈变动,在均衡阶段又趋向平缓波动,符合长期渐进和短时突变的间断-均衡变迁规律。

其次,上海科技创新政策变迁主要遵循自上而下的作用机制。以关键事件和外部情境引发的政策问题进入到政策场域中,在宏观政治系统中引发政策总体性目标的改变,进而向政策次级系统传达中央决策团体的战略目标和政策安排;次级系统对复杂的总体性目标分解,出台相关政策承接中央层面的战略目标,并借助专家学者的政策建议设计具体政策细则,具体方案则由科研院所及高校在实践中逐步落实。自上而下的政策变迁是政策快速传导和有力执行的要求,有利于统筹和发挥科技资源功能,采取针对性政策措施满足不同创新主体需求。上海作为全国科技创新发展的排头兵,在科技创新政策的制定与执行过程中都承担“试点者”和“先行者”的角色,政策方案经实践检验成功后,其经验又会在全国推广,实现全国范围的政策变迁。

最后,上海科技创新政策变迁的核心驱动力是宏观政治系统中决策团体的价值取向和政策次级

系统中政府部门的经验判断。除此之外,政策专家和学者构成的科研共同体、各类科研机构的作用也十分重要。我国专家学者主要充当政府智囊团的角色,他们提供的政策建议对于科学决策和完善方案十分重要。科研机构的科研发现和成果转移转化等是科技创新政策不断优化的重要源泉,通过科研院所、高等院校、科技企业、技术平台等机构的科技应用和技术推广,科技创新政策执行的手段和方式得以不断完善,政策目标的制定更符合社会和经济发展的需求。

### 5.2 公共政策变迁框架适用性与解释力

在复杂公共政策情境中,政策演变不仅受到层级制度结构、行政文化等内部因素的影响,还受到异常情况、社会经济变革等外部因素的干扰。各场域的多方行动者均在政策变迁中发挥作用,他们既遵循特定身份的行动模式,又推动政策运行的价值理念不断改变,以适应内外部情境的变化。基于政策范式与间断-均衡框架构建的公共政策变迁框架,将政策情境、政策场域、政策形象、政策目标、政策工具、行动者价值理念等变迁分析的核心要素有机整合,构成了完整的政策变迁分析系统;不仅能够清晰刻画政策变迁何时发生,还能对政策变迁发生的作用机制、不同场域行动主体所秉持的价值理念变化进行解析,从而有效阐述政策变迁如何发生和为何发生。具体体现在:(1)以政策总体性目标为主要依据,结合关键事件和政策数量等因素能够更加准确地划分政策变迁的间断节点;(2)政策变迁的过程即不同场域的行动主体运用已有资源和能力,维持或改变政策目标、调整政策工具及其设置的过程,这个过程也是政策价值理念不断更新的过程;(3)推动政策发生变迁及政策范式转换的动力主要是政策场域中多元行动者的价值理念,政策变迁是行动者价值理念共同作用的结果;(4)在理论发展方面,该分析框架使得间断-均衡框架的价值理念层次得以充实和饱满,拓展了间断-均衡和政策范式两种理论框架的解释力。

推动政策变迁的多方主体既包括宏观政治系统中的政治领导人及决策团体、次级系统的政策执行部门、利益群体和政策专家,媒体和社会公众作为政策参与的重要行动者,其对政策形象的传播和转变决策注意力的贡献也不能被忽视。然而,由于本文选取的案例为科技创新政策的演变,相关的政策文本、关键事件及专家访谈中,对于这两类群体的作用鲜有提及。一方面因为政策过程主要在中央

到地方的科层部门中进行,社会公众特别是普通民众的认知和意见很难进入到决策层面。另一方面,科技创新领域具有较高的专业壁垒,普通民众因不具备专业知识、信息和经验而被隔绝。因而,该案例无法全面展现媒体和社会公众在政策变迁过程中的作用。所以,本文构建的公共政策变迁框架在更大范围公共政策实践中的有效性,还需要借助更多案例进一步验证。

#### 参考文献:

- [1] ARARAL E, ASQUER A, WANG Y. Regulatory Constructivism: Application of Q Methodology in Italy and China[J]. *Water Resour Manage*, 2017, 31: 2497-2521.
- [2] 弗兰克·鲍姆加特纳, 布赖恩·琼斯. 美国政治中的议程与不稳定性[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [3] 李文钊. 政策过程的决策途径: 理论基础、演进过程与未来展望[J]. *甘肃行政学院学报*, 2017(6): 46-67.
- [4] HALL P A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain[J]. *Comparative Politics*, 1993, 25(3): 275-296.
- [5] 孙欢. 间断平衡框架及在我国政策分析中的适用性: 基于政策范式[J]. *甘肃行政学院学报*, 2016(6): 31-42.
- [6] DAIGNEAULT P M. Reassessing the Concept of Policy Paradigm: Aligning Ontology and Methodology in Policy Studies[J]. *Journal of European Public Policy*, 2014, 21(3): 453-469.
- [7] 李文钊. 向行为公共政策理论跨越——间断-均衡理论的演进逻辑和趋势[J]. *江苏行政学院学报*, 2018(1): 82-91.
- [8] JONES B D, BAUMGARTNER F R, JAMES L T. Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-1995[J]. *Journal of Politics*, 1998, 60(1): 1-33.
- [9] JONES B D, CHRISTIAN B. Effects in Government Budgets: Analyzing Long-Term Memory [J]. *Policy Studies Journal*, 2007, 35(3): 329-334.
- [10] JAMES L T. Attention, Inertia, and Equity in the Social Security Program[J]. *Social Sciences*, 1999, 9(4): 571-596.
- [11] BENSON D, RUSSEL D. Patterns of EU Energy Policy Outputs: Incrementalism or Punctuated Equilibrium? [J]. *West European Politics*, 2015, 38(1): 185-205.
- [12] ROSE M, BAUMGARTNER F R. Framing the Poor: Media Coverage and U.S. Poverty Policy, 1960-2008 [J]. *Policy Studies Journal*, 2013, 41(1): 22-53.
- [13] 黄扬, 李伟权. 新媒体环境下网络舆情对政策间断式变迁的影响研究——基于“间断-均衡理论”视角与案例分析[J]. *电子政务*, 2018(9): 48-57.
- [14] 王雄军. 焦点事件与政策间断——以《人民日报》的公共卫生政策议题变迁为例[J]. *社会科学*, 2009(1): 45-50.
- [15] 陈伟, 高力. 间断-均衡模型: 中央“一号文件”农业政策变迁的一种分析框架[J]. *云南行政学院学报*, 2015, 17(2): 104-107.
- [16] 刘开君. 公共政策变迁间断-平衡模型的修正及应用——兼论新中国科研政策变迁的渐进与突变规律[J]. *北京社会科学*, 2016(11): 112-120.
- [17] 李金龙, 王英伟. “间断平衡框架”对中国政策过程的解释力研究——以 1949 年以来户籍政策变迁为例[J]. *社会科学研究*, 2018(1): 64-72.
- [18] 李朔严, 张克. 中国计划生育政策变迁研究(1956-2015)——基于间断均衡模型的视角[J]. *公共管理与政策评论*, 2016, 5(4): 32-42.
- [19] 文宏. 间断均衡理论与中国公共政策的演进逻辑——兰州出租车政策(1982-2012)的变迁考察[J]. *公共管理学报*, 2014, 11(2): 70-80.
- [20] PRINCEN S, HART P. Putting Policy Paradigms in Their Place[J]. *Journal of European Public Policy*, 2014, 21(3): 470-474.
- [21] DIERCKX G, LARSEN H, STEWARD F. Transformative Innovation Policy: Addressing Variety in an Emerging Policy Paradigm[J]. *Research Policy*, 2019(48): 880-894.
- [22] DAIGNEAULT P M. Puzzling about Policy Paradigms: Precision and Progress [J]. *Journal of European Public Policy*, 2014, 21(3): 481-484.
- [23] 朱侃, 郭小聪. 公共就业政策范式变迁及其逻辑研究[J]. *求实*, 2019(5): 42-54.
- [24] 缪燕子. 新中国成立以来社会救助政策变迁研究——基于间断-均衡理论的解释[J]. *中国行政管理*, 2017(11): 84-88.
- [25] 岳经纶, 方珂. 从“社会身份本位”到“人类需要本位”: 中国社会政策的范式演进[J]. *学术月刊*, 2019, 51(2): 68-77.
- [26] 朱春奎, 严敏, 陆娇丽. 公共预算决策中的间断均衡模型[J]. *公共管理与政策评论*, 2012, 1(1): 78-89.
- [27] BAUMGARTNER F R. Ideas and Policy Change [J]. *Governance*, 2013, 26(2): 239-258.
- [28] 王绍光. 中国公共政策议程设置的模式[J]. *中国社会科学*, 2006(5): 86-99.
- [29] 赵德余. 主流观念与政策变迁的政治经济学[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2008.
- [30] 杨腾原. 思想模型: 解释政策变迁的一种思路[J]. *贵州社会科学*, 2015(7): 122-128.
- [31] 宋娇娇. 上海科技创新政策演变与启示——基于 1978-2018 年 779 份政策文本的分析, 第一届“海派集英”政治学与公共管理博士生学术论坛论文集[C]. 上海: 华东政法大学, 2019.
- [32] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Industrial Innovation and Public Policy: Preparing for the 1980s and 1990s[M]. London: Frances Printer, 1981.



ABSTRACTS IN ENGLISH

(1) **Punctuated–Equilibrium and Paradigm Shift of Public Policy Change**

——Empirical Research Based on the Shanghai Science Technology and Innovation Policy during 1978—2018

Meng Wei, Zhang Qun · 1 ·

(School of Public Administration, East China Normal University, Shanghai, 200062, China)

**Abstract ID: 1672–6162(2020)03–0001–EA**

**Abstract:** The objective of this paper is to illustrate the punctuated and equilibrium coexistence in the long-term change of public policy, and examine the mechanism of the change process and the driving force of the change under the background of complex and ambiguous policy process. An integrated framework which combines the discontinuous–equilibrium and the policy paradigm is established for theoretical framework. Based on this, a case study of the science and technology innovation policy in Shanghai from 1978 to 2018 is used for testing the effectiveness of the framework, literature measurement, content analysis and interview are employed in this research process. The research finds that the overall policy objective is the main indicator of the policy change, key events and the number of policies should be used as supporting evidence; Policy changes occur as diverse actors use their ideas and capabilities to maintain or change policy objectives and images, and to adjust policy instruments and their settings. The key driving force for policy change and paradigm shift is the value concept of multiple actors and their interaction with each other. However, the main limitation is that the role of the media and the general public in this case is rarely mentioned in relevant policy texts, key events, and expert interviews. The effect of these two groups on policy change cannot be underestimated, and more attention is needed in the future research. In addition, the applicability of the framework of this paper to a wider range requires more case verification. This paper illustrates the value of our framework by showing how it helps explain the characteristics of the stages of policy change, and how the interaction of actors and their ideas influence policy change. By integrating the two theoretical frameworks, discontinuous –equilibrium and policy paradigm, it adds value to the policy change research in terms of combining western theory with Chinese practice in the future.

**Article Type:** Research Paper

**Key Words:** Policy Change, Punctuated–Equilibrium, Policy Paradigm, Framework Construction, Science and Technology Innovation