

对社会政策替代过程的新解释

王 翀 严 强

内容提要 政策终结是政策循环中新旧政策更替的承前启后的环节。无论是政策的研究者还是实际操作者都知道政策终结并不是一件易事。政策终结有多种形式,现实中较为常见的是政策替代,但其过程同样不易。既有的政策终结与政策替代方面的研究既不够丰厚,也存在某些缺陷。传统的政策阶段论模式因过于强调理性,因而用来分析政策替代时解释力不足。近年来,部分学者又基于机会论的考虑,将多源流分析框架作为模式运用于政策终结研究,虽有一定的解释力,但也因缺乏对适用条件、影响变量等方面的考虑,终究不能令人满意。有鉴于此,回归并重新解读多源流分析框架,从渐进主义逻辑和非理性因素影响等方面对其进行必要的补充和修正,则可以在一定程度上起到匡正以上两种解释模式存在的弊端。

关键词 社会政策 政策终结 政策替代 多源流分析框架

王 翀,南京大学政府管理学院博士 210093

严 强,南京大学公共事务与政策研究所所长,南京大学政府管理学院教授 210093

一般认为,我国的社会政策研究始于20世纪80年代,至90年代后期渐渐兴盛起来。总体看来,社会政策研究有两种途径。第一种途径是对社会政策活动中发生的现象进行解释,告诉人们某些政策行为何以发生和怎样发生。可以称为解释论的途径。第二种途径是对社会政策活动中发生的现象进行设计,告诉人们为什么和如何去实施某些政策行动。可以称为设计论的途径。解释论的途径重视探寻社会政策活动中的因果联系和逻辑规则。设计论的途径重视寻找目标与手段之间的关联和行动方案。既有的

社会政策研究大都遵循了设计论的途径,其研究成果也主要集中于政策目标的厘定、政策方案的规划与设计、政策工具的选择以及政策评估等方面,涉及社会救助、社会保险、医疗卫生、教育、住房等诸多政策领域。相对而言,解释论的途径则运用不多。对社会政策活动组成部分的政策替代的研究也可以分别遵循这两种研究途径。本文着重从第一种途径即解释论的途径来对政策替代进行规范研究。

作为政策终结常见形式的政策替代并不是人们想像的那样简单,似乎只要在政策活动中以新政策

本文系国家教育部重大招标项目“加强和改进社会管理”(07JZD0026)。

取代旧政策就了事。公共政策学者巴达奇曾经指出,“如何终结无效的或过时的公共政策、计划或组织日益重要,把政策终结当作政策接受过程是有用的,即接受政策 A,作为其替代的是消除或缩减政策 B,这一过程中存在斗争。这种政策竞争其可资区别的主要特征是既得利益者的活动,他们能推动特别有力的关于平等和公平的道德主张”^[1]。

在现实的社会政策活动中,人们更能体会到政策替代的不容易。比如多数人都知道用政府引导和民间组织相结合来解决社会问题的政策,肯定要比只由政府一方出力来解决社会问题的政策要强,但要真正用前一种政策来替代后一种政策又谈何容易。鉴于政策终结的不易,以及政策替代中存在的种种困难,对社会政策替代过程进行细致的分析考察,并做出合理的解释,无疑具有理论和现实的双重意义。

一、社会政策替代的阶段论解释存在的缺陷

世上万物都免不了发生、发展和最终走向消亡,任何一项社会政策最后走向终结应该是普遍正常的现象。从政策循环的角度来审视,旧政策不去,新政策就来不了。旧政策不终止,新政策就无法进入执行程序,当然也谈不上有效的实施。所谓政策终结是指某项政策在执行一段时间以后,经由慎重评估得出结论,政策的使命已经达成,或政策的目标已无法达成,或政策在实施过程中,由于环境等其他因素的变化,继续实施已经没有意义,或可能导致严重不良后果等,从而确认此项政策已无存在的必要,必须采取适当措施终结此项政策的全部或某些内容。这一结束某项政策的过程或程序就叫政策终结。

政策终结有多种方式,如政策废止、政策缩减、政策合并等等^[2],其中,又以新政策取代旧政策最为常见,称之为政策替代。并不是任何一项新政策都可以去替换任何一项旧政策的。进入社会政策替代过程的新旧政策既要有相同性也要有差异性。两者的相同性在于所要解决的政策问题基本相同。两者的差异在于新政策要在方法上和操作程序上同旧政策相比有较大变化,其目的是为了地解决旧政策所无法解决的问题,以保证实现原定的政策目标。

但在现实中,旧政策终结不仅非常困难而且终结的不及时还会造成恶果。一旦旧政策不能顺利终结,不仅会导致原先的政策问题难以得到解决,而且

在徒耗政策资源之余,其负面效应还会日益发酵膨胀,使原先的政策问题进一步恶化。新旧政策替代究竟难在哪里,内在的因果联系是什么,政策替代行动有什么逻辑?一些政策学者曾尝试对这些做出解释,以期增进对这一政策现象的了解,揭示其中的规律,以便能对政策替代的活动有所预见。

政策阶段论是人们在研究社会政策替代中使用最多的一种解释模式。在政策研究中,人们最先创设的有关政策过程的逻辑模型就是阶段启发法模型,又简称为阶段论模型。虽然不同的政策学家对政策过程应当包括的阶段的数量及需要处理的内容有不同的见解,从而产生出政策过程七阶段说、六阶段说、五阶段说等等属于阶段论的亚模式。但传统的政策阶段论都有其共同特点,即偏向于强调政策过程中前后连贯的逻辑性,将政策运行视为是一个由议程设置、政策制定、政策执行、政策反馈、政策评估直至最后的政策终结组成的完整的周期。政策终结被理解为这一呈线性发展的政策过程的必然结果。

政策阶段论解释模式虽符合人们的认知习惯,但经不起细加追问。首先,这一解释模式错误的将政策终结视为是一个完全独立的环节。政策阶段论将政策活动作了简单的分割,并机械地规定了政策环节的先后顺序。但事实上,政策过程中的任何一个环节包括政策替代在内都渗透和贯穿在整个政策过程之中,并非是断然割裂的孤立行动,也不可能是严格依次发生的。政策替代究竟始于何时、何处,是一下子终结产生替代,还是逐渐终结渐进替代的?这本身就是个问题。为了弥补这一缺陷,一些学者提出了政策“部分终结”的概念^[3];其次,这一解释模式也未能清楚地说明影响政策终结包括政策替代的因素。政策阶段模式虽然列举了政策终结过程中存在某些阻碍因素或变量,但是这些因素和变量在具体的政策环境中是如何发挥作用影响政策替代的?各种影响因素之间又有什么关系?阶段论模式并没有就此作出进一步的阐释;第三,该解释模式忽视了政策活动中非理性因素对政策替代的作用。政策阶段论模式所赖以成立的理论基础是政策主体的理性行为,由于过分强调政策过程的理性化,必然会将政策替代中大量的非理性行为的因素排除在外,这在赞同渐进主义政策模式的学者那里引起了巨大的困惑。因为在新旧政策替代中,人们遇到的和见到的恰恰是

需要花力气处理的大量的非理性行为。

正当人们因对政策阶段论模式不能很好地解释政策替代而感到焦虑时,政策过程研究中出现的反阶段论潮流给了许多研究政策终结和政策替代的学者提供了新的希望。对政策阶段论不满的一些政策学者从机会论的立场出发,提出了与拉斯韦尔等人关于政策过程阶段论的传统观点相对立的看法。机会论者认为,政策过程各阶段并非有严格的界限,也不一定分成明显的若干阶段,其中,政治因素发挥着重要作用,政策过程就是政治过程。党派协商、利益团体间的争斗、政治精英间的政治利益交换、以及国家、大型利益团体和社会间的互动关系等都对政治过程,包括对政策终结、政策替代过程产生影响。虽然许多批评政策阶段论的学者都聚集在反阶段论的旗帜下,但由于各人对阶段论的批评和修正各有侧重,从而产生出渐进主义、多元主义、统合主义、多源流等非线性的政策过程模式。此外,还出现了强调“不按牌理出牌的无政府状态”的垃圾桶模式^[4]。虽然这些新起的政策过程模式由于太过零碎,一时还无法和传统的政策阶段论分庭抗礼,但终究开辟了对政策替代做出新的逻辑解释的新路。

二、社会政策替代的多源流解释模式的不足

政策阶段论是对政策过程进行片面的线性思维的产物。既然这种解释模式在对政策终结中的政策替代做研究时缺乏有效的解释,人们就转而去思考政策过程的非线性解释模式。一些政策学者基于机会论的考虑,尝试直接沿用作为非线性模式之一的多源流分析框架来考察并解释政策终结现象,试图给政策替代研究提供一条新的思路。

多源流分析框架始于金登,其假设源于机会论的观点。在对政策过程的阶段论进行批评的基础上,金登在《议程、备选方案和公共政策》一书中,聚焦于美国健康和运输两个政策领域,通过其长达四年的访谈,在获取大量实证资料的基础上,以有限理性的视角,考察了备选方案如何在各项议程的角逐中胜出,并最终成为政府公共政策的过程。金登的本意是在科恩、马齐和奥尔森等人提出的垃圾桶模型基础上,构建一个对政策议程有关现象进行认识的路径。金登认为,某项议题之所以能得到关注,并能最后成为政府议程,最后得以脱颖而出为政府政策,是由

于此前“问题流”、“政策流”和“政治流”在“政策之窗”或称“机会之窗”打开之际,被某些早有准备的“政策企业家”或“掇客”适时递进的结果。当然,这其中也有各种问题的自我发酵,也有“政策企业家”或“掇客”深谋远虑下的运筹帷幄。(见图1)

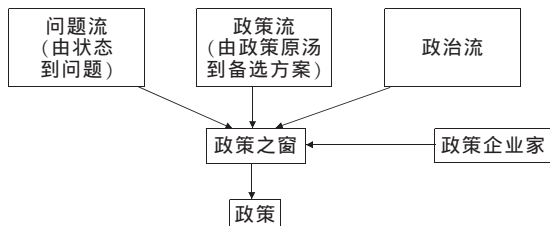


图1 金登的多源流分析框架

1. 问题流

问题流是金登对有关问题现象日益累积的形象比喻。哪些是问题,人们是怎样将某件事情界定为问题的?金登首先区分了“状况”和“问题”,并认为,很多“状况”早就存在,只有当某种“状况”由于指标的变化、焦点事件或危机的发生、不同价值观的介入、相互间的对比或分类的结果所产生的影响到了引起重视的程度时,这才转化为“问题”。“当我们开始相信我们应该就一些状况而采取某种行动的时候,这些状况就可以被界定为问题”^[5]。我们周边每天都会发生很多事情,面临各种状况,如交通拥堵、环境污染、物价上涨、健康卫生等,当政府的力量或资源不可能同时解决应对这些状况时,就产生了对这些状况进行“编目”的需要,即何者是最重要的,是最需要优先解决的,也就是说,何者到了我们必须采取行动的时候,这也就催生了金登所谓的“问题”。而如何判断何者已经到了严重的程度?这就涉及到上述指标、价值观、危机事件等衡量因素,它们往往直接决定了“编目”的顺序。各种状况或“问题”如溪流般涌向决策者面前,乃至形成金登所谓“问题流”。这些以多种面貌出现、形态各异的“问题”,在没有获取相应关注,并形成公共议程或政府议程之前,“问题”的性质难以得到确定,这使得它们得以依照自身固有的逻辑自然地向前发展。

2. 政策流

政策流的形成有赖于此前在政策共同体中存在的“政策原汤”。政策共同体由某一特定政策领域里的专业人员组成,这些人既可以在政府内部,也可以在政府外部。他们都有一个共同的特点,即关注某一

特定的政策问题。在这个共同体中,各种相关的政策思想犹如一碗“原汤”,在经过一系列辩论、阐释、演讲之后,有些思想沉到了“原汤”之下,不再为人们所重视;有些思想浮了起来,吸引了人们的关注。在金登的描述中,政策流中充斥了各种政策思想如此这般的几番沉浮,而最终能够在这碗“政策原汤”中幸存下来的某种思想,必定是技术上可行,价值上可接受,同时也往往是经过“政策企业家”们刻意“软化”的结果^[6]。但仅有了这些还不够,还需要在思想上附加“解决方法”。金登在区分政府议程和决策议程时指出,当某一主题已经进入决策议程后,还需要有一个行得通、已经被“软化”过、已经拟定的解决办法。金登最后指出,政策流可以产生一个简短的政策建议目录,这是政策共同体对哪些政策建议很重要而达成的一致性共识。

“政策原汤”中翻腾的各种政策思想,何者更重要,更能吸引政府决策者的注意,并可能付诸行动,与是否有解决方案密切相关。没有方案的思想,往往被排在了政策建议目录队列的后面。例如,当前文所述的交通拥堵、环境污染、健康卫生等诸多问题都进入了政府决策的目录,如果其中之一,如健康卫生随附了可行或成熟的解决方案,而其他两项没能有相应的方案,则很显然,虽然它们同时都得到了关注,但健康卫生问题得以先行出台相关政策的可能性会大大加强。

3. 政治流

按照金登的说法,政治流“由诸如公众情绪、压力集团间的竞争、选举结果、政党或者意识形态在国会中的分布状况以及政府的变更等因素构成”^[7]。某段时期内,公众在思考问题时可能有一定的模式或惯性,这就形成了具有主导地位的公众情绪,政治家们通过对国民情绪的感知和利用,在一定程度上可以促进或抵制某项议程,这在网络民意盛行的如今,表现得尤为明显。某些议题经由网络传播后,在民众中形成某种压倒性情绪,其效应被直接放大,构成一段时间内的主流民意,不能说不对政府决策造成了相当大的影响,此类案例已经不在少数。政治家们还要关注各种有组织的政治力量,即压力集团,对于某项议程态度的变化及它们自身力量的消长,并相应调整自己的行为。政府内部的因素,诸如政府各部门权限的调整、人事变动等,都可能对原先四处飘浮的

某些思想或议程产生重大影响。原本应该受到重视的某项议程,由于政府职能的变动而在几个部门间来回推诿,以致错失决策良机。不同领导人由于其风格不同,易于引起其关注的对象也有不同,因此,随着人事变动,不同政策议程浮出水面的机会也会不一样。此外,政治流中共识的达成与政策流中通过说服等“软化”方式不同,更多地是出于交易的考虑,即利益互换,往往充斥了讨价还价。某些人为了能在即将到来的变动中分得一杯羹或保持既得利益,往往会对最初提出的条件进行妥协,或打折扣。

4. “政策企业家”和“政策之窗”

“政策企业家”是对某些政策倡议者的称谓,他们有一个明显的特征,“怀着未来会有所回报的希望而愿意投入自己的资源—时间、精力、声誉,而且有时还愿意投入资金。它们所得到的回报形式可能表现为他们所赞成的政策,因参与而产生满足感,甚或个人职业安全感的增强或职位的提升”^[8]。“政策企业家”需要的不仅是坚持不懈,还需要具备将各种因素结合起来的技巧,他们必须把问题与解决方法相结合,并在政治上被接受^[9]。因此,“政策企业家”们频频出没于问题流、政策流和政治流之间,利用各种形式积极鼓动人们了解、接受某项政策建议。

成功的“政策企业家”总是守候在“政策之窗”左右,耐心等待“政策之窗”的开启。所谓“政策之窗”是指能使政策进程发生重大转变的时机或事件。金登认为,政治流、问题流中发生的某些事件,可能给政策议程的提出创造了便利条件。而这些事件有些是可以预测的,有些是不可预测的,另有些可能是某些“政策企业家”刻意创造的。这也就要求“政策企业家”能把握不期而遇的机会,也即在“政策之窗”开启时准确判断、及时推动某项政策出台。

不难设想,某项议题的提起,或许正值与此相关的旧政策行将没落之际。新的议程或政策的出台,加速了旧政策的退出。因此,正是在此意义上,赋予了多源流分析框架运用于政策替代过程的合理性。

由美国公共政策学家金登所创立的多源流分析框架的优势在于放弃了政策活动绝对理性化的假设,能够解释官僚机构出现的某些非理性行为,在一定程度上回应了渐进主义者的困惑,特别是在回答政治因素在终结过程中的作用时,能够做出比政策阶段论模式更为合理的解释。但将其运用于政策终

结分析,也有难以胜任之嫌。首先,该种解释走向了传统政策过程阶段论的反面,过于强调其中的偶然性因素,可能导致研究对象的不可捉摸;其次,金登的本意毕竟不是关注政策的终结,而是议程的设定及其如何转化为政策,由此,该分析框架适用于政策终结有其局限,应是在新旧政策交替之际,而不能适用于政策终结的全部情形,如政策的直接废止;其三,政策过程常有反复,政策终结往往也不能一次完成,其每一次推进前后所表现出来的间断性和平衡性如何,在既有的限制条件下,“问题流”、“政治流”和“政策流”等三流如何得以顺利合并?该分析框架对此有所疏漏。此外,原生于美国的该分析框架有无普适的意义,能否吸纳各国或地区的本土性因素?这些都是需要进一步斟酌、完善之处。

三、社会政策替代过程的修正型多源流分析

鉴于上述分析,本文尝试对多源流分析框架进行回归溯源,在此基础上,兼顾渐进主义逻辑和非理性因素的影响,由此探寻一条关于社会政策替代的新的解释路径,以期弥补既有解释的不足。

金登提出多源流分析框架的本意是考察新政策如何出场,并不涉及旧政策之退出。这与政策替代的场景有所不同,政策替代的实质在于推陈出新,为使得政策的功能得以延续,旧政策的终止必然要求新政策的及时补位,因此,政策替代的过程大多伴随着新旧政策间的竞争,虽然总的趋势是新政策扩张,旧政策退缩,但其中充斥着变数和反复,这也就决定了政策替代不能一蹴而就,而是要经历“终结—均衡—再终结”的过程,最后才能达成新旧政策的完全替代。据此,为适应上述情境,对多源流分析框架做如下修正:

1. 问题事件

一项政策可能会在多方面引发各种“状况”,自然,这些“状况”可能会经历金登所说的由“状况”到“问题”的界定过程,从而走入政府决策者的视野。但是同一个“问题”可能有很多种解读,如贫困问题,既可以看作是社会再分配机制不完善,也可以被解读为是因为教育的不平等导致了部分人群的竞争能力不足,也可以被看作是地区经济欠发展导致……。这就涉及到不同的政策,如再分配政策、教育政策、经济发展政策等。那么,“问题”与政策间的对应关系是如何建立起来的?这实际上关乎到“问题”性质的判

定。随着类似“问题”的日益聚集,一方面,该类问题的某些明显特征逐渐表露,从而使得其性质倾向愈益凸显;另一方面,由于政府所处的政治环境以及面临的压力越来越大,界定其性质也愈加迫切。于是,“问题”的自我发酵和时势之迫,使得各种“问题”的症结日益归结为某种政策。

2. 新旧政策间的交织和竞争

在金登所谓的政策流中,备选政策方案如何在“政策原汤”中翻腾沉淀乃至脱颖而出是个复杂的过程。在政策替代的场域中,得益于新政策已经确定,因而这一过程相对简单,政策流始终是由两条清晰和明确的新旧政策组成。新旧政策交互作用的最终结果是完成政策替代,旧政策终结,新政策上位。在此过程中,新旧政策的属性及其交织竞争是决定政策场景变幻的关键因素,其中涉及的主要变量包括,政策的法理理由和法律依据、政策长期存续的惯性、政策的能见度和复杂性、政策的利益分布、新旧政策间的角力等。它们在政策进程中的作用表现如下:一、政策的功能、任务越清晰、明确、稳定,则政策越不易终结;二、政策合法性依据越强,则越不易终结,反之亦然;三、政策存续的时间越长,其惯性也就越强,相应地,终结起来也就越困难;四、政策越不易为人们所感知,距人们越远,技术性越强,则越不易受大众影响;五、人们总是根据自身利益受政策影响的情况,决定对政策终结的态度;六、新旧政策角力或相互作用的结果,决定了政策终结的进展。新政策胜出,则易于终结,旧政策胜出,则终结受阻。

3. 政治环境

政策过程也是政治过程,构成政治环境的主要影响变量包括,当前主导性的价值观、政策联盟或同盟(包括支持和反对两种态度)、妥协的可能性、公众的情绪、地域性特点(包括地理辖区等方面的特点)等,它们在政策进程中的作用表现如下:一、来自上层的主导性价值观或政策偏好倾向于新政策的价值取向,则易于终结;二、支持终结联盟的力量越强大,则越易于推动终结进程。反之,反终结联盟越强大,则终结的进程越难以实现;三、终结过程中,如终结方可以接受妥协,则易于达成协议,实现终结过程中的突破,但终结也就越不彻底,同时,阶段性特征越明显;四、公众的情绪在一定程度上可以影响政策终结的结果;五、地方传统因素决定了政策终结的地方

性特点。

4. 限制条件

旧政策的终结总是面临某些阻力或限制条件,主要有,保守主义的困扰、立法上的障碍、终结成本的顾虑、对终结结果的恐惧和不确定。这些都是新旧政策交接中的掣肘因素,它们在政策进程中的作用表现如下:一、组织应对环境的能力越强,则越不易终结;二、既有的法制环境对旧政策的支持性越强,新政策的合法性依据越不足,则旧政策越不易终结;三、如具有充足的终结经费保障,则可以降低终结的难度;四、对终结信心不足,则不易终结。

5. “政策企业家”、媒体舆论和“政策之窗”

在推陈出新的政策场域中,“政策企业家”以及舆论媒体的作用不可小觑,他们往往是推动政策进程的积极力量,特别是在网络舆情日益发达的今天,媒体可以迅速成就某项政策的外部条件。“政策企业家”们为“软化”新政策热情奔走,提供政策学习的场所,利用各类媒体宣传造势,并注意营造特定的政策氛围。此时,“政策之窗”则成了万事俱备后的东风。

社会政策替代过程中,某一突发事件或政治环境中的变化,都有可能打开了一扇“政策之窗”,其中也包括在某些时候,“政策企业家”们主动有意地创造或加速某扇“政策之窗”的开启。“政策企业家”们总是聚集在政策周围,他们心怀期待,或是积极守望,密切关注,或是直接成为“设计者”,创造条件,推动“政策之窗”的开启,通常“政策之窗”开启的缝隙并不大,而且转瞬即逝。因此,成功的“政策企业家”必须抓住这个稍纵即逝的机会,适时果断递进早就准备好的政策方案,从而将新政策一举推上议程,直接迫使旧政策退出。否则,“政策之窗”一旦关闭,又将陷入无法预知的等待之中。

6. 决策者

决策者也就是政策终结过程中的领导者,正是他们才能适时做出政策终结的决定。2002 年, Hajime Sato 在《日本麻风病隔离政策的废除——通过领导者的政策终结》一文中,通过对日本麻风病隔离政策的考察揭示出,只有在熟练终结者的领导之下,问题才会最终带到前台,并在关键人物间达成一致,于是政策才最终得以废止^[10]。因此,成熟且有经验的决策者审时度势,藉由“政策之窗”的开启,借助“政策企业家”递进的某项政策方案,果断抉择,或是维持现状,这

也意味着先前的终结努力暂时归于失败;或是采取相应策略,开始终结进程,主要是体现在终结方式和速度上,既可以选择渐进式的终结,也可以选择突发式的终结。苏珊·科克帕瑞克(Susan E.Kirkpatrick)等人强调终结速度这一因素,认为,终结速度越快,则反对者越来不及组织起来,终结过程中受到的阻力也就越小^[11]。这种假设实际上与贝恩所说的“不要释放探空气球”^[12]如出一辙,同时也是对突发式终结方式的肯定。但这种一夜之间终结某项社会政策在我国政策实践中并不多见,我国的政策变迁大多数都伴有预先性的政治动员等活动。(见图 2)

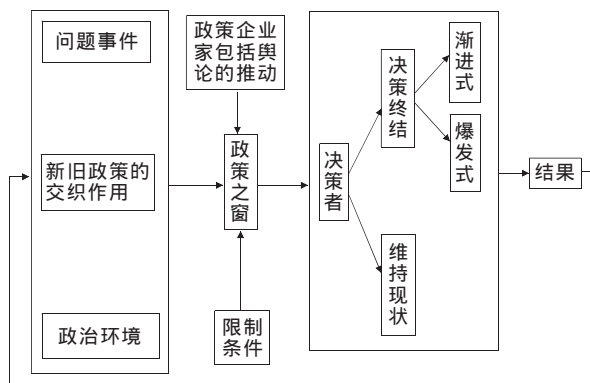


图 2 修正的政策多源流模式

运用修正过的政策多源流模式可以对社会政策替代的整体过程进行合理的解释。在这一政策模式下,政策替代过程中的因果联系与逻辑程序可以描述如下:

某一政策场域中,与该政策有关的各种问题日益累积,其负面效应渐渐扩散,此时,旧政策仍在发挥调节作用,同时在与新政策不断发生冲撞时勉力支撑。对于旧政策而言,清晰的任务功能、明确的合法性依据、长时间存续的惯性、完善的组织性以及人们怀旧的心理等都有助于延缓旧政策的生命力,围绕旧政策所形成的利益格局使得既得利益者易于形成政策同盟,从而在新旧政策替代中形成中坚的阻碍力量。与此同时,由于价值观和政策偏好的转向,新政策往往能得到来自上层的认同,在获取经费保障上有所便利。此外,新政策挟“政策企业家”的强势运作,逐渐在认同感上拉近与民众的距离,从而赢得更多的支持。在一定条件下,新政策的支持力量也会以退为进,与旧政策妥协以换取胶着局面的突破和新政策的出台。当“政策之窗”出现时,决策者须审时

度势,慎重考虑“政策企业家”递进的政策议程,做出维持现状、突发式终结或渐进式终结的决策。决策者判断各项条件已经成熟,就会决定突破阻碍条件的制约,将整个政策进程向前推进一步,完成阶段性替代任务,至此,社会政策替代过程在上述各种变量的作用下,完成了第一轮演变。应该说,政策替代的过程以渐进式居多,我们常听到的一句话“新人新政策、老人老政策”,实际上就是说明了在一段时期内新老政策共存的情形。

此后,整个政策场域表现出相对均衡的态势。前述各种影响因素重新蛰伏,蓄势待发。而聚集在新旧政策周边的各方行动者及其同盟,则在新的起点酝酿新一轮角力的具体行动。看似平静的政策场域,实则潜流汹涌。新旧政策相互竞争,冲撞并不断侵蚀对方的领地,而更深层次的问题、矛盾在这一阶段继续凸显累积,进而又一次形成政策场域发展的瓶颈,并渐渐成为各方关注的焦点。此时,矢志革新的“政策企业家”们仍在不懈努力,他们不断巩固阵地,召集同盟,协作行动,欲将“革命进行到底”。反终结力量则于退守中步步为营,不放弃最后的抵御,同时还可能偶有反击。而“政策之窗”的再次开启,给了决策者又一个终结旧政策的机遇,于是,政策替代过程完成了第二轮转变。此后,政策过程又将上演之前的一幕,直至旧政策完全退出历史舞台。

可以说,上述描述即是社会政策替代过程的常态,政策替代也正是在这样一个集小胜为大胜的期待和实现中,逐渐得以完成。作为政策研究者和从事政策实务的人员不应对此过程预想的过于简单平顺,其间有曲折、有反复、甚至是偶有退缩。

大多数政策终结的过程并非巴达奇所谓的“爆发式终结”^[13],由于多种因素的影响,这一个过程通常会表现出渐进式的特征,政策替代也是这样。长期累积的矛盾、痼疾日益显现,旧政策虽经诸多改进,然而囿于旧的体制局限,终觉调节乏力,难以为继。而新政策适时破茧而出,小心谨慎地试探身手,从而开启政策替代之门。需要指出的是,新政策的上场与旧政策的退场既是同步的,也往往是不彻底的,这就出现了政策场域中新旧政策同时发生作用的情形。此后,新政策不断以新面目获取关注、扩大合法性基础,如春风化雨般渗入各项政策子系统其间,虽因应形势之需,新旧政策共存、竞争、共舞的场景交替掩

映,但两相替代的逻辑线索却是一贯的。一方面,处于终结中的旧政策尚未退出,仍在某些领域内某种程度上发生作用,代表旧政策的力量或其拥护者、同情者仍在动员,整合各种资源,以期延长其生命力;另一方面,新政策的同盟者、同情者等也在不断地积蓄力量,利用各种机会场合,力求获得政策主导权,以扩大自己的地盘。在这一竞争博弈过程中,新旧政策依时据势,互有进退,如同两军交战,政策空间呈胶着状态,其实质是新旧政策在共同调整着某些社会关系。与此同时,新旧政策又各自在为下一阶段的拉锯战做好准备。这一进程长短总体上视新旧政策力量对比强弱而定。旧政策虽竭力抵抗,但毕竟韶华渐去,风流不再,最终难免走入历史尘埃。

注释

[1][13]Bardach, Policy Termination as a Political Process, Policy Sciences (1976) pp.123-131, pp.123-131.

[2]宁骚:《公共政策学》[北京]高等教育出版社2003年版,第470—471页。

[3]参见:庄文忠:《政策体现和政策变迁研究:停建核四政策个案分析》[台北]国立政治大学公共行政系博士论文,2003。

[4]丘昌泰:《公共政策》[台北]巨流图书有限公司2004年版,第62—63页。

[5][7][8]约翰·W·金登:《议程、备选方案与公共政策》,丁煌译[北京]中国人民大学出版社2004年版,第138页,第184页,第155页。

[6]根据约翰·W·金登的说法,“政策原汤”是指在某个政策共同体中充斥的各种关于政策建议和备选方案的政策思想,而“软化”则是指政策企业家或倡导者采取各种方式,如论坛、讲座等,以消弭或降低政策共同体中对特定政策思想的抵制,进而使得该政策为公众所知并最终接受的过程。

[9]保罗·A·萨巴蒂尔:《政策过程理论》,彭宗超、钟开斌译,[北京]三联书店2004年版,第100页。

[10]Hajime Sato, Abolition of Leprosy Isolation Policy in Japan: Policy Termination through Leadership, Policy Studies Journal, 2002; 30, 1; ABI/INFORM Global p.29.

[11]Susan E. Kirkpatrick, James P. Lester, The Policy termination Process: A Conceptual Framework and Application to Revenue Sharing, Policy Studies Review, Spring 1999, 16:1.

[12]Robert Behn, How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-Be Terminator, Policy Analysis, Vol.4, No.3, 1978.

[责任编辑:方心清]