

公共政策科学研究中的“问题”范式

张润君、任伊扬

2012-12-24 09:34:58 来源:《西北师大学报:社会科学版》(兰州)2012年5期

内容摘要: 公共政策科学总以特定的政策问题为其研究对象,并在特定的社会环境下,确定政策目标,选择政策工具,解决政策问题。政策源于问题又回归于问题,从问题就是“心中的一种理想、期盼与现实之间的差距”这一定义出发,可以阐发出一种将理想追求与现实分析有机结合的政策科学研究范式,即“问题”范式。

关键词: 公共政策科学;“问题”范式;政策问题

作者简介: 张润君(1970-),男,甘肃天水人,西北师范大学教授,西北少数民族教育发展研究中心博士后;任伊扬,西北师范大学马克思主义学院。

中图分类号: C 93-0 文献标识码: A 文章编号: 1001-9162(2012)05-0119-05

一、问题的提出

21世纪,人类社会面临更多、更为复杂的难题,如环境、人口、健康、能源、交通、教育、疾病、贫困、犯罪等。社会的急剧变化和发展对公共政策的制定与执行提出了更高的要求,也为公共政策科学的逐渐成熟和发展提供了重大机遇。建国初,我国人均GDP不足100美元,2003年达到100美元,2008年,首次突破3000美元大关,五年涨了两倍。[1]2011年已达到5432美元,居世界87位。许多国家的发展经验表明,在人均GDP处于1000美元至3000美元的发展阶段,是整个现代化进程中一个非常关键的阶段,也往往是社会矛盾较为严重的时期,热点难点问题以及群体性事件增多,是经济容易失调、社会容易失序、社会伦理需要完善的重要时期。[2](P40)

政策是一个古老的话题,政策科学和政策分析则是一个全新的领域,它的出现被誉为当代西方社会发展过程中的一次“科学革命”(德诺尔、里夫林)、当代西方政治学的一次“最重大的突破”(冯贝米)以及“当代公共行政学的最重要的发展”(罗迪)[3](P1),公共政策科学已经成为当代社会科学中发展速度最快、最富有研究活力的学科之一,并逐渐形成了一整套日趋完善的理论和方法体系。[4](P37)公共政策科学从拉斯维尔的奠基到德罗尔的发展,再到政策过程研究的展开,已形成了一系列丰硕的成果和特定的研究途径以及研究范式,如政治学研究途径、经济学研究途径、伦理学研究途径。政策科学和政策分析在其发展过程中呈现以下特点:

第一,政策科学和政策分析的发展是伴随着社会经济、政治和文化的变迁而发生的,古代和中世纪政策研究角色的分化和专门化与城市文明的产生、发展及复杂化有关;近代政策研究程序的改变则与工业革命、启蒙运动和实验自然科学的产生密切相关;当代政策科学的产生和发展则特别反映了第二次世界大战后人类所面临的复杂问题及政府组织的迅速成长。[3](P12)

第二，政策科学经历了半个多世纪的发展，已经将初创时期内涵的各个要素和内在张力充分表现了出来。政策科学已经并不是由单一的维度构成，其间存在工具理性和价值理性的内在紧张。德罗尔曾呼吁通过综合哲学基础与构建本体理论，引入现实主义研究方法与开创宏观公共政策分析，改进元政策制定系统对公共政策进行理论建构。[5] (P23)

第三，我国政策科学研究与实践步入正轨较晚，公共政策科学的重要性和学科的独立性还没有得到足够的重视，政策分析方法和技术落后，定量分析手段缺乏，对现实政策问题研究不深等现状，与当前我国现实对公共政策科学的期望相去甚远，构建具有中国特色的公共政策科学理论体系和研究范式尤为迫切。

与各种常规社会科学学科相比，公共政策科学实现了一定的范式转换，形成了一系列新的范式。它将科学知识尤其是社会科学知识与公共决策过程密切联系起来，提倡以问题为中心，而不是以学科为中心的研究方法，政策科学的倡导者们力求指出当代社会科学尤其是管理科学和行为科学的褊狭性，提出一门能把各种知识和方法直接运用于改进公共决策系统，提高政策质量的新学科，因而各种学科的理论和方法在政策科学的新框架中获得了新的意义。[3] (P15)可以说，公共政策科学总是以特定的一个社会问题为其研究对象，并在特定的社会环境下，提出问题，分析问题，解决问题。公共政策离不开社会问题。从问题就是“心中的一种理想、期盼与现实之间的差距”这一定义出发，可以阐发出一种从理想追求到现实分析的公共政策科学研究范式，即我们所谓的“问题”范式。

二、“问题”范式的涵义

1962年，库恩发表《科学革命的结构》，首次提出范式(Paradigm)概念，因其内涵的丰富性和解释科学发展的革命性观念而受到自然科学界和社会科学界的广泛关注。在公共政策学界，早在20世纪70年代，德罗尔就提出了政策科学范式的思想，但是将政策范式作为一种操作化的定义对公共政策实践进行研究的当属彼得·霍尔。霍尔认为，政策范式就是“政策背后的大致目标，决策者为了实现该目标必须解决政策背后的广泛的目标以及相关问题和难点，此外，在很大程度上将会用到各类手段以达到目标。”[5] (P22)霍尔的政策范式具体由政策目标、政策工具和政策问题三个基本要素组成，并且这一范式业已得到公共政策科学界的广泛认同。

在公共政策的实际操作中，无论是政策目标的确定，还是政策工具的选择，都是建立在对政策问题正确界定和有效解决这个基点上的。其实，界定问题就是在确定政策目标，解决问题就是在选择政策工具，一切都是紧紧围绕政策问题而展开的。由此，我们可以从什么是政策问题这一命题中阐发出公共政策科学研究中“问题”范式的涵义。

公共政策问题首先表现为社会问题，进而表现为公共问题，公共问题经过一定的政策议程，方可成为政策问题。严格地说，这三个概念是有区别的，社会问题是外延最广的概念；社会问题如涉及社会上相当多的人或影响较大，那么这部分问题就是公共问题；政府所面临的公共问题很多，只有少数能被政府摆上议事日程，并加以处理，这些被处理的问题就是政策问题。[3] (P50)

什么是问题?常见的定义有以下几种：(1)要求回答或解释的题目；(2)必须研究或者讨论的矛盾和疑难；(3)关键或者重要之点；(4)事故或者意外。

什么是社会问题?代表性观点大致有：(1)乔恩·谢泼德和哈文·沃斯在其代表作《美国社会问题》一书中把社会问题定义为：一个社会的大部分成员和一部分有影响的人物认为某种社会状况不理想或不可取，应该引起全社会关注并设法加以改变的问题。[6] (PP. 1—2) (2)琼斯认为，社会问题可以定义为产生“一些人的需要、挫折或不满足，由本人所认定，或被他人所认定，而寻求解决方法”的环境或状况。(3)安德森认为，社会问题可以定义为某种条件或环境，这种条件或环境引起社会上某一部分人的需要或不满足，并为此寻求援助或补偿。(4)从唯物辩证法的观点看，社会问题就是各种各样需要解决的社会矛盾。(5)马奇和西蒙认为，社会问题就是要达到的状态与观察到的状态之间的距离。[3] (P50) (6)我国学者谢明认为，从抽象意义上讲，社会问题就是指实际条件与应有条件之间的偏差，或者实际状态与社会期望状态之间的差距，而这种偏差或差距往往会导致社会的紧张状态，它超越了个人稳定的环境和范畴，牵涉较为广泛的社会关系。[4] (PP. 102—103)

由此可见，社会问题以及政策问题不仅是一种客观的存在状况，而且还是人们主观构造的产物。要正确理解和把握社会(政策)问题的实质，必须将其主观性和客观性有机结合。社会问题是客观的，即指它的存在状况及其数量(比例)大小能够被人们所认识，如经济状况、老龄化倾向和失业问题等。但是，客观性仅仅是社会问题存在的必要条件，而非充分条件。社会问题主要还是被人们感知、觉察到的状况，是由于价值、规范和利益冲突引起的，需要加以解决的状况。如果某种状态并不为身处其中的人们认定为社会问题，那么对于这些人来说，这种状态就不会构成社会问题，尽管有时候在旁观者和其他人眼中，这种情况的确是社会问题。在定义社会问题时，人的价值判断起了非常重要的作用。因此，各政策主体之间的价值冲突和利益冲突，历来都是制约公共政策制定、执行、评估乃至终结等方面的重要因素。

为了将主客观统一起来，也为了坚持价值理性和工具理性的有机统一，我们可以将社会问题理解为人们对人类自身、社会事物健康发展的理想、期盼与现实之间的差距。差距越大，说明问题越大，差距越小，说明问题越小。由此，公共政策科学研究中的“问题”范式具体包括三个要素：问题的应然性、问题的实然性以及二者之间的差距。而范式的展开对应地可分为三个步骤：首先，正确回答问题的应然性(这个问题理应是什么)，即在价值理性的前提下，正确界定、分析政策问题，寻求这一问题的最佳状态，或理想状态，进而制定正确的政策目标；其次，正确回答问题的实然性(这个问题实际是什么)，即在工具理性的前提下，准确反映事物的客观状况，把握客观现状与政策目标之间的差距，进而正确选择政策工具；最后，准确表达二者的差距，寻找产生差距的原因和主要症结，进而提出有效解决问题的方法。

三、“问题”范式的展开

(一)应然性问题的产生及分析

应然性问题或者问题的应然性，即这个问题应该是什么样的，是指人们对某一问题的理想和期盼，即对某一问题的认识、分析以及解决方法的一种最理想的期盼。由于社会成员及其形成的利益团体在社会生产和生活中所处的地位不同，社会分工不同，因而对某一问题的认识、分析、解决方法的最理想的期盼是不同的。问题的应然性有其绝对的一面，也有其相对的一面，这完全类似于真理的绝对性和相对性。问题的应然性源于人们对人类社会、人性和人格最理想的期盼、探索和不懈追求。它揭示的是人类的目的和本性要求，属于价值理性范畴。几乎所有的人文社会科学都以人及其行为为研究对象。对人性的研究构成了社会科学研究的出发点和基本归宿。从人文社会科学对人性的研究来看，哲学对人性的思考是最深刻的，文学对人性的揭批是最深刻的，宗教对人性的坚持是最深刻的，管理学对人性的应用是最深刻的。

特定的价值判断是确定政策目标的前提条件，这种内在的价值判断使认定政策目标的过程带有强烈的主观色彩。政策目标到底为何物，这取决于社会群体及社会成员个人的价值观，具体来说取决于群体及个人在社会中的经济和政治地位、相关利益、伦理道德、传统与历史等因素，特别是政策制定者的价值观在政策目标确定中起着举足轻重的作用。为了充分体现政策科学所倡导的民主、共识和发展，在分析问题的应然性，进而确定政策目标时，应坚持价值理性的基本原则。^①

基于对社会问题研究、解决的实际要求，要弄清问题的应然性，需通过以下两条途径。

1. 解读相关经典文献

经典文献是前人对某一问题的经典描述、分析或解释，它代表了一定时期人们对某一问题认识、分析、解决的最高水平。因此，通过对某一问题的国内外经典文献的解读和研究，有助于对某一问题来龙去脉的把握。所以，对一个问题较为规范的研究来说，必须先进行文献综述，即在前人研究的基础上，进一步深入研究。

文献综述包括两层意思，或可分两个步骤。第一，综。即把某一问题的代表性观点、理论按照研究问题的需要，从某一特定的理论视角出发，按照时间或自身的逻辑顺序，列举出来。第二，述。即评。就是把这些有代表性的观点、理论按照问题研究的需要，进行评论，以加深对问题的理解，并阐明自己研究问题的意义。一般地，述评应达到以下三种境界之一：(1)前人对某一

问题的研究还存在空白；(2)前人对某一问题的研究还存在不足；(3)前人对某一问题的研究需要和实践相结合。

2. 解读相关法律政策规范

在一个法制健全、民主化程度较高的社会里，对社会问题的解决，必须在现有法律政策的范围内寻求解决途径。所以，深入学习，钻研现有的法律政策，有助于问题的解决。在我国，尤其在这个迅速变革的时代，在社会加速转型的时期，旧有的法律政策已跟不上时代变化的需要，而新的问题又大量涌现，形成了很多的“制度真空”、“政策真空”，所以，在解读现有法律政策的同时，还要勇于创新，完善法律制度。

(二) 实然性问题的产生及分析

实然性问题或者问题的现实，即这个问题现在(实际)是什么样的，它是指人们对某一问题现状的理解和把握。问题的实然性是客观的、复杂的，它来自于人们的实际生活。

分析或回答问题的实然性，一般应经历问题界定和问题描述两个阶段。问题界定是对问题进行特定分析和解释的过程。首先要根据一定的方法对问题进行必要的分类，其次要对问题进行必要的诊断。诊断问题应把握好两点：一是差距何在，二是原因何在。问题描述是指运用可操作性语言，如运用数量的、文字的、符号的、图表的等方式，对问题进行明确表述的过程。问题描述应做到真实详尽，切忌人为夸大或缩小。具体可分三个步骤进行：(1)弄清问题的实际状况——设计问卷，深入调查。(2)寻找与问题应然性的差距——准确表达，数据说话。(3)发现问题突出的特征及原因——认清问题的本源及其发展趋势。

对实然性问题的回答必须坚持工具理性，正确运用实证分析方法。韦伯将数学形式等自然科学范畴所具有的量化与预测等理性计算的手段，用于检测人们自身的行为及后果是否合理的过程，叫做“工具理性”，即通过实践的途径确认工具(手段)的有用性，从而追求最大价值的功效，为人的某种功利的实现服务。政策科学自诞生起就秉承了理性精神，并且政策科学本身就蕴含着对价值理性和工具理性的双重关注。[5](P11)而运用数学、统计等量化技术手段分析社会现象，在经济学、管理学、社会学等学科中已表现得非常突出。

(三) 准确表达差距

应然性问题和实然性问题的差距就是公共政策所关注的核心，它不仅决定着政策目标的确立，还决定着政策工具的选择，甚至还可能导致政策不作为。所以，差距表达一定要客观、准确，努力做到用数字说话、用公式说话、用模型说话，这也是政策科学研究方法上的一种趋势。

从本质上说，应然性问题与实然性问题的差距是价值判断与事实判断的差距。②受政治行为主义流派的深刻影响，传统公共行政学一直秉承了“价值中立”的原则，致使“价值”与“事实”、“应然”与“实然”长期处于分离状态。罗尔斯《正义论》的问世与传播对“价值中立”原则产生了致命性冲击，对“价值中立”所倡导的效率第一也给予了根本性的否定，并将政府的代表性、回应性、参与性与社会公正等价值作为公共行政者的首要价值。罗伯特·D.帕特南的社会资本理论实现了“价值”与“价值中立”的有效融合。对于公共政策科学来说，社会问题的发现及有效解决，始终是公共行政者要面对的主要问题。实践证明，如果公共政策科学不能有效解决社会实际问题，它的价值将大打折扣。毋庸置疑，公共政策科学中价值与价值中立漫长的融合之路才刚刚起步，但我们相信，两者的融合趋势必将随着人类社会的发展而加速发展。

四、结论

公共政策科学研究中的“问题”范式，倡导以问题为中心，在价值理性和工具理性的指导下，对问题的两面，即应然性和实然性进行分析研究，实现了政策目标、政策工具和政策问题的有机统一，具有较强的操作性，能有效解决政策问题。在公共政策科学研究中要正确运用“问题”范式，需要做好以下几方面的工作：

第一，强化“问题”意识。马克思说过，每一个时代总有属于它自己的问题，准确把握和解决时代问题，才能把社会推向前进。因此，要深入研究改革和建设中有全局性、战略性、前瞻性的重大问题，深入分析制约经济社会发展的重点、难点问题，深入研究干部群众关心的热点、难点问题，把解释问题与解决问题统一起来，使研究成果更好地转化为党和政府的方针政策，转化为国家的法律法规，转化为推进各行各业发展的对策建议，切实发挥党和人民事业思想库、智囊团作用。〔7〕

第二，树立正确的世界观、人生观和价值观。以社会主义核心价值观体系为引领，坚持严谨治学、实事求是、民主求实的学风；深入实际，深入群众，努力从人民群众广阔而丰富的实践中发现问题，提炼研究题材，汲取思想养分，提出真知灼见，创造学术精品；坚持与时俱进的精神，不断推进理论创新；增强社会责任感，加强学术道德修养，做人、做事、做学问相一致，坚决抵制各种不正之风。

第三，深入调查，大兴求真务实之风。公共政策科学的发展前景和它自身的优势就在于实际调查。一要建设好一批公共政策科学研究基地，努力在创新型经济研究、法制建设研究、教育体制改革研究、“三农”问题研究、文化旅游产业研究、社会保障制度研究等方面产生重大科研成果，造就若干个面向现实问题的、有较高知名度的科研优势方向和科研团队，建设若干个特色鲜明的政策研究高地，在不久的将来，使其成为有较高知名度的专业化“智库”；二要建设好一批实践调研基地，真正“沉下去”，服务地方、农村和企业。

第四，坚持工具理性，正确运用实证分析方法。政策科学的繁荣发展，必须秉承理性精神，综合运用数学、统计等量化技术手段分析社会现象，努力做到用数字说话、用公式说话、用模型说话，不断创新政策科学研究方法。

注释：

①按照韦伯的阐释，价值合乎理性是人“有意识地对一个特定的举止的伦理的、美学的、宗教的或者其他阐释的无条件的固有价值的纯粹信仰”。韦伯所讲的价值理性，与马克思所讲的“人的交往形式”，现象学者所说的“主体间性”，尤尔根·哈贝马斯所言的“合法性”、“交互理性”等范畴都是相通的。转引自托马斯·戴伊著《理解公共政策》第13页，北京大学出版社，2008年版。

②英国著名的哲学家休谟最早提出事实判断与价值判断问题，他视价值中立与价值问题为“是”与“应该”或者“实然”与“应然”的问题。

参考文献：

〔1〕五年涨两倍，中国人均GDP破3000美元〔N〕. 环球时报，2009-03-09.

〔2〕红旗大参考编写组. 建设社会主义核心价值观体系大参考〔M〕. 北京：红旗出版社，2007.

〔3〕陈振明. 公共政策分析〔M〕. 北京：中国人民大学出版社，2003.

〔4〕谢明. 政策透视：政策分析的理论与实践〔M〕. 北京：中国人民大学出版社，2004.

〔5〕〔美〕托马斯·戴伊. 理解公共政策〔M〕. 北京：北京大学出版社，2008.

〔6〕〔美〕乔恩·谢泼德，哈文·沃斯. 美国社会问题〔M〕. 太原：山西人民出版社，1987.

〔7〕李卫红. 围绕中心服务大局，充分发挥高校哲学社会科学的思想库作用〔N〕. 中国教育报，2010-07-29.

文档附件：

隐藏评论

用户昵称： (您填写的昵称将出现在评论列表中) 匿名

请遵纪守法并注意语言文明。发言最多为2000字符（每个汉字相当于两个字符）

0594

发表

中国社会科学院电话：010-85195999 中国社会科学网电话：010-84177865；84177869 Email：skw01@cass.org.cn

投稿邮箱：skw01@cass.org.cn 网友之声信箱：skw02@cass.org.cn 地址：中国北京建国门内大街5号

版权所有：中国社会科学院 版权声明 京ICP备05072735号