

科学语境中的政策问题建构

张康之¹,向玉琼^{1,2}

(1. 南京大学 服务型政府研究所,江苏 南京 210023;2. 南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

摘要:社会治理无非是要解决社会问题,自从社会治理发明了政策工具之后,一直是通过把社会问题转化成政策问题而去达成治理目的的。在近代早期,政策问题建构本来是一个政治过程,然而,在政治现代化的过程中,政治本身选择了科学化、技术化的道路,其中,政策问题建构在科学化、技术化的道路上发挥了引领作用。结果,技术专家主导了政策问题建构过程,以科学的客观性和技术的可操作性排斥了价值考量,使政治过程异化为技术过程。表面看来,政策问题建构反映了客观现实,而且每一项政策也都能够取得巨大成功,实际上,政策科学家或技术专家们却在科学的名义下,把一些虚假的政策问题强加给了公众,真实的社会问题往往被掩盖了起来,而且不断地积累,并使我们的社会滑向了风险社会。

关键词:政策过程;政策问题建构;科学化;技术化

中图分类号:D035-01 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2013)05-0067-09

在近代以来的政治民主制度框架下,政策问题建构是被作为政治过程中的一部分来看待的,而且,根据三权分立的理论设定,政策问题建构权主要是由立法部门执掌的。所以,可以认为政策问题建构权是一项政治权力或立法权,应当在民主制度的框架下运行,应当反映民主的精神并以民主程序为保障。也就是说,根据近代启蒙思想的精神,政策问题建构权的运行无非是民意的表达与聚合过程,是通过民主的途径而把社会问题汇聚到立法部门中,并由立法部门将其转化为政策问题,然后,制定相关的法律或政策并交由行政部门去加以执行,从而达到解决这些问题的目的。在此意义上,无论我们把政策问题建构权看作为政治权力还是称其为立法权,在运行中都包含着一定的价值判断的内涵,从属于某种价值实现的目标。但是,在近代社会对理性、科学和技术的追求中,政策问题建构也走上了科学性、技术合理性的发展道路,其中的价值内涵变得越来越稀薄,对政策问题建构过程中的科学和技术的关注排挤了对价值的关照。对此,有些学者认为政策过程的科学化、技术化把公共政策

从非理性以及没有尊严的政治中拯救了出来;但是,也有学者认为,这种科学化、技术化使社会治理忽视了社会公平、正义等重大的和基本的人类价值。就现实而言,政策问题建构中的科学化、技术化追求使得那些掌握了知识和技术的专家在社会治理中扮演了关键性的角色,形成了专家治国的局面,以至于近代早期启蒙思想家们的民主理想破灭了。当专家走进了社会治理体系的中心时,由于仅仅关注行政管理和社会治理中的科学和技术而失去了对人的生存与交往中的那些基本价值的持有,也在某种意义上沦为异化了的“单面人”。

一、科学化、技术化追求中的政策问题建构

当人们不再争论“一个针尖上能站几个天使”的时候,对理性和科学的追求也就成了知识活动的主旋律。近代社会的发展包含着两个维度,一个是民主与法治的追求,另一个则是对理性和科学的信仰。在社会治理过程中,这两个维度交缠在了一

收稿日期:2013-07-08

基金项目:国家社科基金重大项目“中国特色社会主义社会管理体系研究”(11&ZD070)

作者简介:张康之,男,南京大学服务型政府研究所教授,博士生导师,主要研究方向为行政哲学与文化。

向玉琼,女,南京农业大学公共管理学院副教授,南京大学政府管理学院博士后研究学者,主要研究方向为公共政策。

起,尽管有的时候人们对民主与法治理论得多一些,而在另一些时候则呼唤科学的春天。换一个角度看,近代社会又是走在领域分化的道路上的,整个社会的分化是近代以来社会发展的基本特征,可以说无处不存在着分化,以至于我们今天所面对的是一个碎片化了的的社会。因碎片化而复杂化,因复杂化而具有不确定性。在社会分化的第一级层面上,我们看到的是公共领域、私人领域和日常生活领域的并存。在日常生活领域中,显然是缺乏科学追求的;在私人领域中,科学追求有着无限的动力;而在公共领域中,起初突出的是民主和法治的主题,到了20世纪,科学追求也被作为一个重要主题提了出来,在20世纪的后期,科学追求已经成为排斥了民主和法治的最高主题。所以,在社会治理的过程中,似乎所有的问题都可以通过科学化、技术化的路径加以解决,为了科学的理由,民主、法治、公平、正义等都得为之让路。与之相应,掌握了科学技术的人群也就成了社会治理精英,把持了社会治理的几乎全部权力。如果说在农业社会中是由身份精英主导社会治理的话,那么,在进入工业社会后,人们设想由人民大众及其代表进行社会治理,而在工业社会的行进中,则走上了由技术精英治理社会的道路。在20世纪,社会治理的现实就是技术精英主导甚至把持了治理权,人民大众则完全靠边站,即使发声,也没有人理会。人们可以谈论所谓“民主行政”“参与治理”等,而一旦技术专家出场,公众立马就鸦雀无声。正是在这种背景下,政策问题建构也像决策和执行一样,被纳入了科学化的轨道。

政策是现代社会治理的基本工具,或者说,政策成为社会治理的基本工具本身就意味着一种治理文明形态的出现,通过政策而不是倚重于权力去开展社会治理,所反映出来的是社会治理的进步和文明化。在工具的视角中,政策的科学化以及在可操作性意义上的技术化都是合理的追求,不应遭到任何质疑。但是,一切工具都是为人所用的,是被用来解决问题和达成行动目的的。如果人们在使用某种工具时不仅不能解决问题反而使问题变得更加严重了,那么,我们应当如何来认识这种工具以及这种工具的使用方式呢?政策就是这样。政策原本是社会治理的工具,而社会治理是为了谋求一种合乎人的本性的生活形态,是为了保障人的生活水平的不断提高和促进人际关系走向和谐,政策作为社会治理的工具应当发挥着促进社会治理实

现这些目标的功能。可是,当人们的视线局限于政策的科学性和技术水平方面时,政策的性质和功能都发生了变化,社会治理也因此而发生了变化,科学成了目的,政策的科学性和技术水平成了关注的重心,而社会治理的应有目标却迷失了。这就是社会治理的异化,是社会治理追求科学化、技术化的一种自反形态。其中,政策过程的科学化、技术化,特别是政策问题建构的科学化、技术化追求,起到了推波助澜的作用。

应当承认,在政策问题建构中追求科学化、技术化是合乎近代以来社会治理建构的逻辑的,在启蒙思想中是包含着对理性和科学的追求的。威尔逊所提出的政治—行政二分原则使行政成为一个相对独立的领域并走上科学化、技术化道路,这虽然与启蒙思想存在着形式上的差别,而在实质上,则是合乎启蒙思想的逻辑的,应当看作是对启蒙思想的进一步阐发,是启蒙思想的精细化发展。我们可以断定,威尔逊虽然在对行政的“拯救”使行政走上科学化、技术化追求之路,但他显然没有想到行政部门会攫取政策问题建构权,从古德诺对行政的规定来看,是严格地把行政定位在执行的地位上的。事实上,虽然在20世纪初已经出现了行政部门参与政策问题建构的迹象,但是,在“新政”之前,政策问题建构仍然主要是在政治领域完成的,由政治精英主导。那时,尽管文官队伍已经成长起来,但其活动基本上还是在政治—行政二分原则之下展开的,与政治部门保持着分立的态势。也就是说,政策问题建构是政治部门应当承担起来的一项职能。而当行政部门在科学化、技术化追求中取得越来越大的进展,而且引起了代表和政治家们越来越多的关注时,政治部门对理应关注的价值问题则逐渐地冷淡了起来。我们知道,政治部门以及整个政治过程永远都不可能在科学化、技术化追求中交出令人满意的成绩单,在它自身表现出了科学化、技术化追求无力的情况下,就会让其他部门代替它去实现这种追求,或者说,让其他部门去致力于科学化、技术化追求,而自己则从旁监督。这样一来,出于科学化、技术化要求的政策问题建构向行政部门转移也就是必然的了。

我们知道,在政治—行政二分的情况下,行政部门因为与政治纷争相隔离而专注于技术,从而获得了技术上的优势。特别是在20世纪初期私人部门的管理技术迅速发展的条件下,科学管理的许多技术创新也被引进了行政部门之中,使行政部门

表现出了技术上的大幅提升。当行政部门获得了政策问题建构权后,立即就显现出了对社会问题甄选上的科学性,即不是根据公众的意见而是根据社会发展的要求去把那些具有重大影响的社会问题转化为政策问题,让计划专家和管理专家在政策问题建构上发挥主导作用。美国的进步主义运动倡导在公共计划和政策过程中使用理性的社会科学方法,倡导用科学规划的决策程序取代政治的非理性,这些都反映到了政策问题建构中来。我们看到,由于政治—行政二分原则得到遵守,也由于科学管理为行政提供了科学方法和哲学基础,数学和科学成为解决管理问题的工具,即通过对各种稀缺资源进行最优配置而去实现效率目标。因而,政策问题建构更多地是基于科学的考虑而不是如实地去反映社会问题。这说明,政策问题建构的科学化是与整个行政管理的科学化一致的,其中,政治—行政二分原则为行政部门的管理科学化、技术化提供了前提,而在科学管理运动中形成的经验与方法也被引入到行政部门中来,从而使行政管理的科学化、技术化成为现实。但是,承担着科学、技术追求的主体如何能够得以完善,也是一个需要加以解决的问题。恰在此时,韦伯的官僚制理论弥补了这方面的需要。也就是说,尽管科学管理使得公共行政朝着科学化的方向迈出了一大步,但公共行政的科学化、技术化的道路最终是在韦伯的理论中得到确认的,韦伯是第一个系统地运用技术和行政策略来将现代理论努力追求的理性化的人引入到行政实践中来的。韦伯认为,官僚制是一种基于合理性设计的组织形式,是工业社会组织的典型形态。尤其是自19世纪末文官制度建立起来之后,现实的官僚体系已经形成,官僚制就是从理论上对行政组织所进行的描述。在官僚制组织理论建构起来之后,官僚体系因为有了官僚制理论的指导而得到迅速发展,成为工业社会中最具合理性的组织形式。从此,行政管理的科学化、技术化追求有了组织依托。

官僚制组织所拥有的是一种在现代化过程中出现的法理型支配类型,这种支配形式是以规章制度为组织的合法性基础的,它的基本特征是:有持续不断受规则约束的行为与正式经营;有明显范围的权限(管辖权);对各种职位的组织依照官职层级制的原则;用技术性的法规、规范来节制一个职位行为。^[1]但这些原则的运用与实施只有在与专业训练结合起来才能达到理性的目标,因而,只有受过专业训练的人才能成为官僚组织中的一员,这

也反过来证明专门知识与专业技术是官僚组织不可或缺的。这就是韦伯所指出的,“现代的官员接受了一种必然会日益符合现代生活理性技术的专业训练。一切当今世界的官僚制都是在这条道路上运行的。”^{[2]1569}换一个说法就是,“凡是现代专业官员占据主导地位的地方,他的权力都被证明实际上是不可摧毁的,因为满足了他最基本需求的整个组织都要依靠他的运作模式。”^{[2]1569}可见,专业技术上的优势使得官僚制组织始终优越于任何其他形式的组织。“高度发达的官僚机器和其他组织相比,犹如一套机械装置和非机械化产生方式的关系。精确、迅速、明晰、档案知识、连续性、酌处权、统一性、严格的隶属关系、减少摩擦、降低物力人力成本,在严谨的——尤其是独断形式的——官僚制行政中都可以达到最佳状态。与任何团契行政、荣誉行政或业余行政方式相比,训练有素的官僚在所有这些方面都处于优势地位。而且,只要涉及错综复杂的任务,那么有薪的官僚劳动不仅会更精确,归根结底,往往还会比形式上无薪的荣誉服务更便宜。”^[3]所以,官僚制是一种科学化、技术化了的组织形式,官僚制增强了行政管理的科学性,大大提升了发生于行政部门中的一切行为的技术水平。

在官僚制组织理论得以产生的同时,作为社会治理工具的政策在使用频率上也越来越高。这是因为,与19世纪及其以前的任何时候相比,20世纪的社会复杂性程度都得到了大幅增长,不仅依靠权力、经验和智慧的治理捉襟见肘,而且,通过集中公众意见的民主治理和由党派主持的治理也都遇到难以为继的问题,因而,呈现给我们的一个明显的社会治理现象就是越来越多地求助于政策这一社会治理工具。与其他社会治理工具相比,政策具有更为充分的理性特征,在某种意义上,这也可以看作是近代以来理性追求的最大成果。随着官僚制组织理论的产生,也确实找到了能够使用具有理性特征的社会治理工具的理性化主体。近代理性追求的这两大成果中都包含着科学化、技术化的内涵,或者说,理性追求表现出了一种科学化、技术化的发展趋势。一方面,政策这一理性的社会治理工具得到了广泛应用,另一方面,使用这一工具的理性主体得到了理论确认,从而为我们勾勒出了一幅社会治理的新图景:第一,社会治理主体围绕着政策这一理性工具而进行安排和配置;第二,对社会治理主体的理性安排和配置则形成了分工—协作体系;第三,分工—协作对每一个部门以及每一个

职位都提出了专业化的要求,需要专业知识来提供支持;第四,作为治理工具的政策出现了科学化、技术化的路径依赖,表现出对一切新的科学理论和技术手段的急切追求;第五,整个政策过程的驾驭和主持权都向科学化、技术化、专业化水平较高的部门以及人的手中转移。结果,政策问题建构权也逐渐地转移到了行政部门手中。应当看到,官僚制是组织的一种理想形式,在私人部门中也普遍存在着官僚制组织的原型,而且,到了20世纪,政党、议会等几乎所有群体性活动的地方都被按照官僚制的方式组织了起来。然而,比较而言,行政部门则是官僚制水平和程度最高的地方。在行政部门这里,专业化、技术化、科学化以及理性特征都发展得较为典型。所以,政策问题建构权向行政部门转移也就是不可避免的了。

二、决策技术多样化条件下的 政策问题建构

在1937年出版的《行政科学论文集》中,古立克和厄威克提出:“在行政学领域中,无论是公共的还是私人的,基本上说来,‘好’就是效率。行政学的基本目标就是以最小的人力和物质消耗去完成工作,因此,效率是行政学的公理。”^[4]的确,在公共行政的理论和实践中,效率成为一种行政文化,是最基本的信念。随着这一信念的确立,也就为行政职能的扩张打开了方便之门,整个社会都愿意把更多的事情交给行政部门。在这一语境下,政治家们也是乐意于把政策问题建构权交给行政部门的。因为,在政策问题建构中,显然要集中公众要求、收集社会信息和征询专家意见,行政部门对效率的追求也保证了它在这些方面都是高效的,这决定了行政部门获得政策问题建构权也在情理之中。特别是在理性主义决策模型建构起来之后,政策问题建构也成了生产流程中的一个阶段,就像是在组装线上完成的产品,往往是根据科学方法和原则选择所需要的“组装要素”,并对其分析、合理化、筛选和修正,从而使政策问题得以建构起来。沃尔多在20世纪40年代回顾美国行政学发展的历史时说,“在美国过去的50年中,一直都存在这样一些词汇,如原因、反应、科学、专家、进步和效率等。”^[5]其中,效率是第一位的。也就是说,在美国的行政学发展中,科学化追求是主旋律,再加上实用主义和功利主义的哲学导向,使研究者与实践者

都努力通过科学的途径去获得效率。反映在政策问题建构方面,也就意味着更多的科学方法与技术得到使用。当然,实证主义方法是整个社会科学研究中的主流,这一方法也被用到了政策问题建构中来。我们知道,实证主义坚信科学是研究人类行为唯一正确的方法,强调量化研究而否认感性经验在科学研究中的作用。尤其是在二战之后,当逻辑实证主义的中心转移到美国后,与行为科学结合到了一起,使社会科学的美国风格更加彰显,政策问题建构也被要求严格地按照这一方法进行。在这一问题上,最为成功的政策科学建构是由拉斯韦尔做出的。拉斯韦尔基于其在二战中的经验,号召发展一种严格的社会科学概念,其中包含了一个集合了多学科的“政策科学”,从而开创了理性主义的政策研究传统。在拉斯韦尔的努力下,逻辑实证主义方法被原封不动地引入了政策问题建构中。

不过,一个一直令人困惑的现象是,在20世纪60年代的政策运动中,早期的政策科学家起初并没有在政策过程的科学化方面表现出多少热情。这是因为,二战后的社会在复杂性方面迅速增长,在科学管理运动中生成的管理技术已经不能够满足要求。不过,这只是政策科学家们的一个短暂的犹豫,很快地,他们就发现了运筹学这一新技术,并用来增添政策过程中的科学成份。运筹学是在二战期间成长起来的,在战争期间,为了解决武器装备的数量、军事物资分配等问题,决策者非常重视对可供选择的措施进行数量分析,从而带来了分析工具和方法的时兴,其中,表现最为优异的是包括线性规划、系统分析等在内的运筹学。总的说来,运筹学应用科学知识和方法来研究复杂问题,旨在为完成组织目标所需的决策提供数学基础,在战后广泛地应用于非军事性质问题的解决,特别是在管理领域,应用运筹学来理性决策一度成为时尚。在运筹学得到广泛应用的同时,电子计算机也诞生了。电子计算机的发明和应用增加了运筹学的实用价值,因为,电子计算机能借助于数字分析而对那些过于复杂的数学系统进行处理,从而使决策建立在科学的数量分析的基础上,这也同时包括政策问题建构的科学化。因为,在社会较为简单的情况下,对于社会问题的识别是比较容易的,而当社会变得复杂时,就很难直观地去把握真正的社会问题了。运筹学的应用解决了这一问题,使决策者可以通过量化分析而在纷繁的社会问题背后去发现那些具有普遍性和潜在影响较大的问题,并将其转化

为政策问题。对此,即使主张“有限理性”的西蒙也认为,“我们现在正处在决策过程的技术革命之中”^{[6]227}。

运筹学有着诸多分支学科,但其共同特点反映为对数学模型的依赖,有着对理想目标的无尽追求。正是针对这一点,西蒙提出了“有限理性”的主张。其实,西蒙对运筹学广泛应用于决策过程是持肯定意见的,只不过他对应用运筹学的决策所追求的目标和所希望达到的决策境界表示怀疑,才提出“有限理性”。在西蒙看来,决策过程需要把经济学的效用和选择概念与数量工具结合起来,在面对某些类型的问题时,科学方法以及数学都能够为决策提供更好的信息,即发现真实的政策问题。但是,就决策类型而言,存在着程序化决策和非程序化决策,程序化决策所指的是常规性的、重复性的决策,决策技术除了包括传统的习惯、标准操作程序等之外,还包括运筹学、电子数据处理等现代工具;非程序化决策所指的是结构不良的、新的决策,决策技术主要包括判断、概测法、人员培训等传统方法,也依赖培训人类决策制定者以及编制探索式计算机程序等现代方法。由此可见,西蒙是把运筹学的应用归入到程序化决策过程中去的,或者说,是在较为复杂的条件下进行程序化决策时应优先采用的技术,在非程序化决策过程中,其他的方法和技术都远比运筹学更为有用。

既然存在着程序化决策和非程序化决策两种类型,而且存在着多种可供选择的决策方法,那么,基于运筹学的理性决策就不应绝对化。所以,西蒙认为,“不管过去二十年出现的程序化决策制定技术的意义如何重大,不管由于转用更复杂的程序而在减少以前被认为是非程序化的领域方面的进步有多大,这些发展对管理决策制定活动的重要部分仍然未加触动。许多,或多数由中层和高层管理处理的管理问题仍不能顺当地进行数学的处理,也许永远不行。”^{[6]53}尽管如此,西蒙对决策中的技术应用还是给予了充分的肯定,特别是在非程序化决策中,技术的应用有着非常重要的意义。西蒙认为,“非程序化决策制定过程正在经历一场革命,其重要性有如目前在企业组织改变程序化决策的革命一样。有关人类问题解决的本质已经有了某些重大发现,而它们在商业应用的最初的潜在可能已开始出现。这些发现定会对企业组织制定非程序化决策的方法产生日益增大的影响。”^{[6]53}同时,西蒙也努力寻找克服新方法局限性的途径,他提出了两

点:“其一,是找到如何从实质上增加人类在非程序化环境中解决问题的潜力。其二,是找出用计算机帮助人类解决问题而又不将问题简化成数学形式或数字形式的方法。”^{[6]54}也就是说,运用技术的方法去解决技术的局限性,这就是西蒙给出的一条路径。

在决策中突出强调技术的作用不仅形成了技术依赖,也提高了技术专家的地位。因为,越是重视技术,知识与权力的结合也就会越紧密,专家就会在政策制定中享有更多的话语权,而且,专家们不会满足于政策问题确认后的技术参与,而是很自然地进入了政策问题建构过程。在政策问题建构科学化、技术化追求中,政策问题往往被界定为政策目标与现实情况的差距,或者,是对尚未达到预期目标的现实的描述。由此推论,政策问题就是一种外在于主体的客观现实,主体行动只不过是揭示这种客观存在,但并不能以自己的价值追求影响到政策问题的客观性。也就是说,客观存在的是社会问题,政策问题建构者无非是要将社会问题转化为政策问题。社会问题是芜杂的,必须通过观察、分析而把真正的社会问题揭示出来,这就意味着需要依赖于技术专家的活动。技术专家不只是一个人,即使一个技术专家也可能掌握不止一门技术,技术专家在知识和专业上的差异也会表现为技术的多样性。此外,还有多种因素会影响到技术专家对社会问题的认识。为了保证技术专家作为人的因素不至于影响政策问题的客观性,就必须要求技术专家保持价值上的超脱,以求做到对事实的如实描述。或者说,社会问题只是一些现象,只有通过技术专家所掌握的科学和技术才能将其转化为真正的“事实”。当社会问题转化为政策问题时,所获得的也就是终极意义上的“事实”。在这个过程中,如果技术专家持有某种价值倾向的话,就会妨碍对客观事实的揭示,因此必须对技术专家的价值加以祛除。这些都是合乎科学的思路的。但是,一旦这样做了,政策问题在何种意义上是社会问题的真实反映,也就是非常可疑的了。在决策科学化、技术化成为一种话语霸权的条件下,技术知识拥有了绝对性的地位,相应地,技术专家也就垄断了发言权,似乎只有他们,才能够认识和把握社会问题,才有资格将社会问题转化为政策问题。因而,在整个决策过程中,对技术专家的依赖日益增强。

在20世纪60年代,随着PPBS(Planning, Programming, Budgeting System,即计划项目预算系统)

的普遍应用,直接促成了政策科学运动的兴起。公共政策运动是管理型社会治理的又一个巅峰表现,是工业社会为了寻求理性的治理手段而在规则制定方面的突破。公共政策运动将人们的视野引入到了对规制制定的关注,特别是作为其重要分支的政策分析更是强调尽一切可能将量化分析引入到政策研究中,这种以模型、数据为支撑的学术思潮使合理性的追求也渗透到了政治领域。在20世纪70年代,政策科学的地位得到大幅提升,然而,也正是在这个时候,科学与民主间的龃龉也变得越来越严重,对科学化、技术化的强调总也无法整合到民主的框架中。科学与民主的矛盾也回射到了政策科学的研究中来了,出现了技术取向的政策分析与强调政治价值的政策过程模式两种研究路径。总的说来,在20世纪70年代之前的政策研究中,大多数“政策科学”文献都带有一种狭隘的技术取向特征,主要集中于方法论问题,这也反映了政策分析在政策科学中所占据的分量。政策分析强调程序与技巧,政策问题建构应被设计为对“最佳”答案的找寻,这依赖于专业技术的使用与方法论的思考。在此之后,则出现了两种研究路径并存的情况,重视政治价值的政策过程研究显然是在对政策科学技术化追求的反思中出现的。

20世纪是自然科学凯歌行进的世纪,在自然科学所取得的巨大成功的影响下,社会科学的研究者也急于进入“正统职业”的行列,因而表现出了以坚定的信念和热情效仿自然科学方法的激进行为。邓恩列举了一系列政策问题的分析方法,包括边界分析、类别分析、层次分析、综摄法、头脑风暴、多角度分析、假设分析、论证图形化等方法^{[7]178},而在政策问题建构过程中最为经常涉及到的则是因果论证、数量测定、假设评估、异同比较等逻辑方法。应用这些方法,政策问题建构过程也就成了对政策目标与现实之间的距离进行测量和计算,对于每一项列出来的得失作加减,以实现充分的量化。这样一来,不仅政策问题建构过程可以计算,政策问题本身也应量化,政策问题建构的精确性也就取决于古贝所谈到的“硬性数据”^{[8]13},即可计量的数据,可以精确地测量出来,并且能够用强大的数字和统计工具进行分析。根据这样一种思维,无法被测量的事物就是不真实的,只有数据才能说明问题,因而,政策问题就是由一些可以还原为数据的因素构成的。结果,出现了金登所描述的现象:问题并不是通过某种政治压力或对人的认识的重视

而引起政府决策者的关注,问题引起政府决策者关注的原因常常在于某些指标完全表明那儿本来就有问题存在,指标被用来描述问题,而问题则经常地被用来讲政治故事。^[9]

在政策问题建构的科学化、技术化追求成为时尚的年代,对理性计算和控制系统的质疑也在增加。例如,达尔和林德布洛姆就批评了理性综合方法,认为它是不可行的,他们分别通过“多元主义民主”和“渐进主义模式”来对政策问题建构进行新的解释。在代表了理性和大规模规划的PPBS系统失败之后,更多的学者开始反思,对把政策问题削减为一系列定量指标或数据的做法提出质疑,认为这样做不可能刻画出政策问题的全貌。在尼克松政府时期,政策知识分子的身影一度从中心舞台上消逝了,尼克松政府的政治基调更多的是由律师和商业人士来定,但“这并不是意味着社会科学从政治场景中衰退了。实际上,被重新工具化去界定保守主义的议程,社会科学在尼克松政府时期依然发挥着重要作用。”^{[10]161}不过,政策分析在这一时期还是发生了一定的转向,通过强调一种新的政策技巧来使政策更为科学,这就是政策评估研究的兴起。与政策分析的不同在于,“政策分析主要强调预期政策目标的意涵,而评估研究则表现出了回溯性,致力于对产品结果的测量。”^{[10]161}政策评估得出的结论在这一时期得到了高度重视,1967年,国会修订了一些基本的贫困法案,将评估要求包括进去。1969年后,尼克松政府很快增加了新的和更为紧急的对项目结果进行衡量的命令。政策评估应当属于政策过程的后端,但是,评估研究也对政策问题建构产生了影响,由于政策评估的结果得到高度重视,实际上也意味着作为政策过程前端的政策问题建构需要更进一步地贴近“科学政治”的要求,从而使技术专家不得不采取新的方式继续扮演作为“内行”的政策科学家的角色。

三、政策问题建构中的虚假政策问题

民主的基本内涵就是,国家和社会中的一切事务都是人民自己的事务,人民对国家拥有主权,在人民对自己的事务加以治理不可行的情况下选择自己的代表开展社会治理,在代表对人民的各种各样的具体要求进行抽象并找出普遍性的因素时,形成了公共事务。虽然公共事务很难被确认为人民中的任何一位成员的事务,但是,人民对公共事务

享有充分表达意见的权力,人民有权让自己的要求得到关注。当然,公共事务的繁杂也决定了人民的代表无法承担起全部社会治理任务,因而,人民的代表需要雇佣专职人员承担日常性的社会治理任务,从而形成了行政部门。在此逻辑中,行政部门所承担的社会治理任务并不是由自己确认的,在终极意义上,是由人民确立起来的,出于操作的方便,是由人民的代表确立的,而议会正是人民的代表聚集和从事政策问题建构的场所。然而,在技术进步所取得的辉煌成就下,这一前提被取消了。政策问题被当作一个有着特定目的并加以定制的问题,政策问题的建构始终在追求一种理性建构,这是需要经过科学构思、理性计划的行动。在对科学的作用和使命的无可争议的理解和接受中,在实现美好社会之梦想的责任感召之下,人们坚信能对政策问题进行全面科学的建构,并且放心地将政策问题建构权交给专家和精英。技术决策虽然没有完全取代利益集团政治,但是专家的观点却总被视为优先于公众要求。实际情况是,在技术追求中,政策问题建构的主体不再是公众,也不再是公众的代表,是否掌握技术则成了能否拥有和行使政策问题建构权的标准,而且在技术的魔力下,行使政策问题建构权的技术专家与未能参与政策问题建构的普通人民之间的紧张关系竟然神奇地消失了。技术精英进行的政策建构很少听到批判的声音,因为技术的光环已经被转换为对专家政治的臣服。技术被等同于科学,科学被认作为理性的全部。这样一来,通过科学知识与技术而建构起来的政策问题就被认为是揭露了客观真理,反映了客观事实。事实是不存在异议的,因此,技术专家建构的政策问题不存在协商的余地。对此,阿伦特称之为“事实的强制性”。

当技术专家拥有了政策问题建构权的时候,不仅公众失去了这一权力,而且,公众的代表也失去了这一权力,因而,“在政治科学中,对统计技术、博弈论和理性化选择模式的崇拜已经将政治研究降低为一个越来越徒有其表的(和无生气的)事业,这一事业排挤任何类型的批判工作。政治领域在历史上就被理解为一个截然不同的公共场所,在那里,公共利益和目标将被论及,民主参与和社会改革也可能被论及。这种领域已逐渐被转变成一个点,在这一点上,它只指称一系列无联系的老一套做法。经验性和形式性的工作过多地论及那些最容易测量到的现象——选举、政党、利益团体、立

法行动、政策制定步骤等等。从这一范式中被排除的是广泛的‘意识形态的’或‘规范的’话语,这种话语不符合实证主义假设(大部分包括对社会运动的研究)。”^[11]在政策问题建构中强调科学和技术,要求价值中立,因而,政策问题建构不再是一个政治过程,而是从属于技术话语,方法论的思考往往掩盖了真实的政策问题。

其实,许多政策问题是无法还原为单纯的理性知识和“硬性”数据的。在我们这样一个信息社会中,数据是随处可得的。但是,现实社会是复杂的,远不是在统计数据中能够得到真实反映的,仅仅依靠统计数据,是无法准确地建构起完整的政策问题的。大量的统计数据不仅无法准确描述他们所要建构的问题,反而使真实的问题变得模糊起来。数字的清晰和形式的逻辑合理性常常是一种科学的幻相,而对数字的强调又可能使得政策问题的其他部分被忽略。相较于数据的数量,思想的质量似乎在政策问题建构中更为重要,当思想和价值观的话语被挤到一旁时,公众话语在技术主导下被非政治化了,公众在数据面前也怀疑起了自己的要求,也不知道哪些问题应当成为政策问题。对科学和技术的信仰赋予了技术专家以这样的权力,让技术专家通过政策问题建构的实际行动去告诉公众:这些问题是属于他们的问题,是需要被作为政策问题建构起来的。实际上,正如福迈尼所指出的,风险评估和成本—收益分析这一对息息相关的技术——我们时常要依靠这些技术——“根本不能产生我们所欲望的确定答案”。^[12]实证主义所要求的定量研究根本不具有形成正确结论的科学性质,实证主义方法论所形成的“科学”的政策问题只是一种神话,是一种理论幻觉。

科学与政治不同,科学要求价值中立,而政治则必然是包含着价值的。在科学与政治求同的过程中,虽然人们相信真正代表了公共利益的政治也是科学的政治,但是,那是就科学能够真实地反映公众的意见和要求而言的。从现实的政治运行中来看,运用实证方法的科学所注重的是形式,在祛除了价值的时候,往往是无视公众的意见和要求的。由于科学已经拥有了绝对性的信仰功能,即使科学拒绝和排斥了公众的要求,公众也不可能对科学提出怀疑,更不用说表示抗议了。政策问题建构本来是一个政治过程,如果科学的(价值中立的)客观性能够服从于政治的话,是可以成为有用的工具的。但是,在政策问题建构过程中,科学和技术

排挤了政治,或者说,让政治从属于科学和技术。让复杂的社会现实服从单一的科学标准,让平等、效率、公正等多重要求从属于简单的可操作性技术,结果,也就必然导致政策问题建构的异化。正如斯通所指出的,“我不相信有什么能为社会上所有的人都接受并以同样的方式影响每一个人的客观、平等的标准,我同样不相信所有的分配从道德意义上来说均是对等的”^{[13]17},科学的客观性面对社会问题的复杂性时恰恰变得不再客观了,技术的可操作性面对多元目标时反而会导致荒唐的后果。所以,当科学和技术排挤了政治时,政策问题建构过程所给予我们的只能是一些虚假的政策问题。

我们知道,在十八世纪的启蒙运动前后,科学是具有批判功能的,它在张扬人类理性的过程中是要将人从宗教教条中解放出来。“然而科学理性的理论到头来不仅仅瞄向神灵,而且还对准了一切形而上学的思想——包括道德和自由。‘知识’与‘信息’剥离开,规范和事实被分隔;科学手段日益脱离了对人类解放的承诺,将自然改变为一种统治对象,而科学手段本身则沦为谁出价最高就为谁效命的娼妓。”^[14]因而,技术成为历史谋划的媒介,在技术的作用下,文化、政治和经济都并入了一种无所不在的制度中。这一制度用生产效率和增长潜力稳定了社会,吞没了或者排斥了所有的其他选择。数据本身不能说话,但经常“会受到正被测度的人、进行测算的人以及对别人所作测度解释和利用的人的有意、无意的操纵。”^{[13]178}如通过统计数据引起人们对某一事情的关注,不是为了激发人们变革的激情,而是为了维护自己的功绩与地位。从这个意义上看,使用数字所进行的测量也是为了达到一种权力控制。正是出于权力控制的需要,才会存在着大量的关于测量什么以及如何测量的现象。在进行测量的过程中,选择什么样的手段以及意图得出什么样的结果,或者说对数字作出什么样的解释,都无非是从属于控制的目标。斯通对于这点说的非常精彩,“数字总是对世界的描述。既然作为描述,它们相比诗歌或者油画也就不具有什么更大的真实性。数字对于经验的反映可能多多少少与通常的反映相关,但正如现实主义、印象主义以及抽象派的表现主义绘画一样与普遍的反映多少有所相关而已。数字的真实性就与艺术品一样。就好比诗歌和绘画是人们收集、引用、展示以及对其做出回应的艺术品一样。但是,数字作为公共政策中描述社会的方式的主导地位只是新近的事情,也

许是在文化史上的当代现象——并非数字具有某种现实的结果。”^{[13]185}

在价值中立的面具之下,在科学和技术的神圣性武装之下,技术专家不仅排挤了政治,而且可以轻松地祛除关于政策问题的道德考虑。所以,作为政策问题灵魂的道德与价值被忽略了,不管公众受到什么样的社会问题所困扰,只要技术专家指出某个问题是政策问题,公众就必须接受,即使这是一种指鹿为马行为。“科学击败了改革与倾向性。但是这个胜利却给道德与伦理领域的事业带来了难以预料的后果,以科学为后盾的技术理性冲击了规范判断,将伦理考量交给了事后诸葛亮。”^[15]当然,我们也必须承认,科学化、技术化的政策问题建构也在一定程度上或一定范围内解决了某项社会问题,但是,那可能是某个不甚重要的问题。在科学化、技术化的政策问题建构中,重要的、关键性的甚至实质性的社会问题往往被掩盖了起来,或者因为问题的复杂性而被有意识地忽略了。所以,在科学化、技术化的政策问题建构每一次都取得了巨大成功的背后,是那些重要的社会问题不断地积累起来。也正是由于这个原因,我们看到社会治理如此高效而社会问题却越来越多。我们的生存环境、社会生态都日益恶化。我们对政策的每一决策都抱着赞赏、敬畏的态度,我们以为它能够使我们的生存状况得到根本性的改善,然而,滑向风险社会的速度却日益加快。所有这些,均拜技术专家所赐。这是因为,技术专家以科学的名义进行了政策问题建构,其实他们往往是用虚假的政策问题欺骗了我们,我们对其科学性表达信服的时候,却把人类的命运交给了他们并任由他们摆布。这就是政策问题建构科学化、技术化的后果。走出这种状态,也许需要一种政治自觉,即还原政策问题建构的政治属性。

参考文献:

- [1][德] 马克斯·韦伯. 经济与历史: 支配的类型[M]. 康乐, 等, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004: 390.
- [2][德] 马克斯·韦伯. 经济与社会(2卷)(下册)[M]. 阎克文, 译. 上海: 上海人民出版社, 2010.
- [3][德] 马克斯·韦伯. 经济与社会(2卷)(上册)[M]. 阎克文, 译. 上海: 上海人民出版社, 2010: 1113.
- [4] Luther Gulick, Urwick L. Papers on the Science of Administration[R]. The Rumford Press, 1937: 192.
- [5] Dwight Waldo. The Administrative State[M]. New York: The Ronald Press Company, 1948: 19.

[6][美]赫伯特 A 西蒙. 管理决策新科学[M]. 李继,译. 北京:中国社会科学出版社,1982:227.

[7][美]威廉 N 邓恩. 公共政策分析导论(2 版)[M]. 谢明,等,译. 北京:中国人民大学出版社,2002:178

[8][美]埃贡 G 古贝,伊冯娜 S 林肯. 第四代评估[M]. 秦霖,等,译. 北京:中国人民大学出版社,2008:13.

[9][美]约翰 W 金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌,方兴,译. 北京:中国人民大学出版社,2004:114.

[10]Frank Fischer. Technocracy and the politics of expertise [M]. Sage Publications, Inc,1990:161.

[11][美]卡尔 博格斯. 知识分子与现代性的危机[M]. 李俊,蔡海榕,译. 南京:江苏人民出版社,2002:142-143.

[12][美]戴维 约翰 法默尔. 公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性[M]. 吴琼,译. 北京:中国人民大学出版社,2005:278.

[13][美]德博拉 斯通. 政策悖论——政治决策中的艺术(修订版)[M]. 顾建光,译. 北京:中国人民大学出版社,2006.

[14][美]斯蒂芬 埃里克 布隆纳. 重申启蒙——论一种积极参与的政治[M]. 殷果,译. 南京:江苏人民出版社,2006:3.

[15][美]艾贻博,百里枫. 揭开行政之恶[M]. 白锐,译. 北京:中央编译出版社,2009:49.

(责任编辑:刘浩)

Construction of Policy Problem in Scientific Context

ZHANG Kangzhi¹, XIANG Yuqiong^{1,2}

(1. *Research Center of Service-oriented Government, Nanjing University, Nanjing 210023, China;*
2. *College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China*)

Abstract: Since the policy instrument is invented, the government has been transforming the social problem into policy problem in order to achieve good governance. In the early modern time, the construction of policy problem is a political process. In the modernization process, however, the political life chooses a scientific and technological path in which the construction of policy problem takes the lead. As a result, the technological experts control the construction of policy problem, and they make the political process into a technological process by stressing the objectiveness of science and the operation of technology and by excluding the value consideration. Policy scientists or technological experts impose false problems to the public in the name of science. Therefore, real social problems are hidden and assembled, which leads the society into a risky one.

Key words: Policy Process; Construction of Policy Problem; Scientization; Technicalization