

■马克思主义哲学

当代西方政策科学方法论的范式转向

周 超

(中山大学 行政管理研究中心, 广东 广州 510275)

[作者简介] 周 超(1963-), 男, 云南大理人, 中山大学行政管理研究中心副教授, 博士, 主要从事公共政策分析和科技政策方面的研究。

[摘 要] 20 世纪 70 年代末期以来, 以实证主义方法论为基础的传统政策科学方法论受到了越来越严厉的批评。围绕回到拉斯威尔“民主的政策科学”这一中心议题, 新的政策研究范式、方法和途径不断涌现。这些新兴理论在方法论上, 不仅对实证主义的价值中立学说提出了质疑, 而且对政策研究中的客观实在假设、基础理论和方法都提出了最为激烈的批评, 从根本上动摇了实证主义政策科学方法论的哲学基础。曾经一度被视为政策科学方法论基石的科学合理性理论, 也因此被一种外延更为宽泛的社会合理性理论所取代, 这种政策研究方法论上的范式转向, 最终导致了“政策科学”向“政策研究”的转换。

[关键词] 政策科学; 方法论; 范式转向; 政策研究

[中图分类号] B026 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)04-0529-06

20 世纪 70 年代末期以来, 以实证主义方法论为基础的政策科学受到了越来越严厉的批评。围绕回到拉斯威尔“民主的政策科学”这一中心议题, 新的政策研究范式、方法和途径不断涌现, 各种政策学派如雨后春笋般不断凸现, 发展非常迅速。虽然这些新兴理论之间仍然纷争不断, 但在方法论上, 都共同把批判的矛头指向当时盛行的“政策科学”。它们不仅对实证主义的价值中立学说提出了质疑, 而且对政策研究中的客观实在假设、基本理论和方法, 以及测量工具的可靠性等一系列最为根本性的问题都提出了最为激烈的批评。由于政策科学既不能够提供客观经验真理又不能够提供规范真理, 政策科学的可信性和政策科学的学科地位因此受到了最为严峻的挑战。尽管目前这些新理论仍然处于相互竞争的格局, 还没有一种理论能够真正取得绝对的学科统治地位, 但是, 这些新理论的产生和发展, 已从根本上动摇了实证主义政策科学方法论的哲学基础。曾经一度被视为政策科学方法论基石的科学合理性, 也因此被一种外延更为宽泛的社会合理性理论所取代, 这种政策研究方法论上的范式转向, 导致了政策研究从以追求客观、科学、效率和效益为目的, 热衷于经验研究和定量分析, 片面追求政策过程形式化技术的政策分析, 转向了以追求民主、公平、公众参与和政策效果为目标, 主张恢复和强调规范研究和定性分析, 注重政策过程政治分析的“政策研究”(Policy Inquiry)。

一、政策科学的宏大抱负: 民主的政策科学

政策科学的思想源远流长, 其源头可以追溯到人类文明之初, 然而真正把它作为一门学科来进行系统的研究则是 20 世纪 50 年代以后的事情。二战后, 学术研究领域出现了非常明显的片面专业化分工

倾向,这种专业化的“离心力”使得哲学、自然科学以及社会科学的分化日益加剧,以往科学和实践的和谐性被打破了。1951年,拉斯威尔在《政策科学:范围和方法的新近发展》一书中,对战后学术研究生生态完整性遭到破坏表达了深深的失望。为了减少这种学科之间的“离心力”,拉斯威尔试图通过整合多种学科知识来建立一门全新的、统一的社会科学:政策科学。在《政治科学的未来》一书中,拉斯威尔曾经指出过,当政治科学面对未来的时候,它正处在一个重要的位置上,通过创造性地融合不同层次的思想 and 知识体系,政治科学可以取得一种主动权以实现不同学科和不同方法论之间的协调……建立一门专门用来解决问题的、具有内在一致性的学科,而这门学科的目的是解决社会中人类生活的重要问题。拉斯威尔设想在这门崭新的学科体系中,规范研究和实证研究是同等重要的,人文关怀和自然科学方法都是必不可少的,最终行为主义将服务于人本主义。通过这种跨学科的整合,拉斯威尔相信,政策科学可以超越社会科学的零碎的专门化,建立起一门全新的、统一的社会科学。也正是在该书中,拉斯威尔首次明确地提出并阐述了“政策科学”的构想。在拉斯威尔看来政策科学既不是二战时期华盛顿政府扶持下发展壮大起来的应用社会科学,也不是自己先前在《大众眼中的民主》里所说的行为主义。相反,政策科学应该是围绕一般选择理论的研究。

二战前,在美国知识界比较崇尚实用主义和功利主义的科学知识观。这种哲学立场导致了自然科学和社会科学家坚持不懈地追求将知识和技术运用于解决社会现实问题,因此应用社会科学常常成为学术界津津乐道的话题。而政策研究通常就被看做是“应用社会科学”或“社会工程学”样板。简单地说,这种应用社会科学的研究方法就是用各种已有的社会科学知识来改进社会方案和公共政策。社会科学研究人员将在各自所从事的学科框架内建立理论、检验假说、扩大理论的解释能力和预测能力。政策研究人员的工作则是运用各种社会科学理论研究成果和思想来解决现实问题。显而易见,如此理解社会科学和政策研究的关系是非常狭隘的,这样不仅必然导致政策分析人员的研究工作过分地依赖于社会科学研究人员的研究成果,而且也必将导致社会科学理论与实践之间的分离,同时也大大延缓了社会科学知识应用到实际的过程。实际上,这种理论对于“真理”和理论进步的关注远远甚于在给定的时间和条件下为决策者提供最佳的决策信息。

早在 20 世纪 50 年代初,拉斯威尔就坚决拒斥这种把政策研究和社会科学之间的关系理解为狭隘的、工具论的观点。他明确指出,政策科学是一门专门研究政策制定、执行过程的科学,它专门就某一具体政策问题的资料进行分析并提出解释。他强调说,对政策进行一种专业性的研究决不意味着会把精力浪费在大量的社会问题上,恰恰相反,政策科学家正是应当研究那些在调节人类社会中最为基础的而又常常被忽视的问题,并发展成为一门“民主的政策科学”。为此,拉斯威尔提出了政策科学的六项主张:(1)政策科学是关于民主主义的学问。由于公共政策涉及个人的选择问题,它必须以民主的体制为前提,因此,是一门“民主的政策科学”;(2)政策科学的哲学基础是实证主义的方法论。拉斯威尔认为政策科学应该追求政策的“合理性”,使用数学“公式”和实证性“数据”,是一门用科学的方法论进行分析研究的学问;(3)政策科学是一门对于时间和空间都非常敏感的学问。政策分析必须建立在历史背景和情景的基础上;(4)政策科学具有跨学科的特性,是一门多学科共同合作研究的学问;(5)政策科学是一门必须由政府官员参与共同研究的学问;(6)政策科学是一门具有“发展建构”理论的学问。

从拉斯威尔的上述主张中,我们不难看出政策科学这门崭新的学科体系的宏大抱负。在拉斯威尔宏大学科体系的建构和设想中,科学与民主、行为主义与人本主义、实证研究和规范研究、定量分析和定性分析都是同等重要的,最终行为主义将服务于人本主义、科学将服务于民主。通过学科间的整合,把有关政策过程的知识与政策过程中的知识相互结合起来,关注效率但最终的目标是实现民主。政策科学最终将真正发展成为一门不折不扣的“民主的政策科学”。

二、政策科学发展的困境及其方法论面临的挑战

虽然最初拉斯威尔的政策科学主张并没有得到学术界的及时响应,但是随着美国战后的重建,尤其是随着约翰逊总统的“大社会计划”以及“向贫穷开战”等重大项目的展开,政策科学的研究和应用范围得到了迅速的发展。在跨学科研究的号召下,最先进入政策科学研究领域的是运筹学家和经济学家。经济学家认为政策科学应该是植根于经济学而不是政治学。他们努力把各种经济学理论和分析方法运用于政策过程的分析。运筹学也在系统分析的伪装下把其独特的方法论工具成功地运用到一系列具体政策问题的分析中。随着大量的经济学理论和定量分析技术在国防政策研究中的广泛运用,不仅使政策科学家获得了一种进行独立分析的可能性,而且也使得政策科学这门社会科学看上去更加的“科学化”。一时间,大量的数字和定量分析技术充斥于各种政策研究报告和学术文献中,系统分析方法几乎成为政策分析的同义词。尽管不少政策分析家本身也开始意识到这种实证主义政策分析方法论的局限性,但是由于计划规划预算决策系统在国防部的大力倡导和推动下,迅速在联邦政府各部门推广和应用,使得成本效益分析、系统分析和定量分析模型几乎成为当时政策科学的代名词。

实证主义政策分析方法论强调经验研究的设计、抽样技术、数据收集程序和结果测量的运用,目的是建立具有预测力的因果模型。在政策分析领域中,准实验研究、多元回归分析、投入产出分析、成本效益分析、运筹学研究和系统分析得到了广泛的运用。这种分析方法是通过舍去一些偶然因素来形成一些客观的假设以构造因果关系。研究的目的是发现一种独立于社会历史背景的客观规律,一种可以指导任何政策制定和解决任何政策问题的客观规律。这种类似于自然科学的研究方法,在当时被政策学者认为是政策分析理论进步的里程碑。政策学者假设政策问题的解决方案可以是最优的,而且政策行动的结果可以被预见,至少可以在概率上做出精确的计算。这些政策分析倡导者的座右铭就是:“只要有技术,就可以解决问题。”政策学者的主要任务就是发现、证明和预测,规范问题不再是政策过程考虑的范畴。这样做其实是把政策科学局限在既定政策目标实现或预期结果的经验分析上。

这种政策分析模型所强调的科学方法在当时看来似乎是恰当的,这主要是因为它接受的是实证主义的客观实在假设和符合论真理论。在实证主义者看来,实在是客观存在的,与观察者相分离的,不会随时间和空间的改变而改变。只要有合理的设计,恰当的操作定义,测量工具和研究技术,实在就能被认识并与外在的理论相联系。实在被看做是客观的,经验丰富的研究者不仅能够识别和辨认客观存在,并且能够用准确语言表达经验世界与其所对应的理论之间的同态同型关系。研究者完全可以保持价值中立。他们甚至主观地认为,政策研究者是明显地意识到价值,但是没有必要对其进行进一步的分析和研究。其实这种以实证主义方法论为基础的理性主义模型早在20世纪50年代就遭到瓦尔多(Waldo, 1952)、达尔(Dahl, 1953)和林布隆(Lindblom, 1953)等学者的批判。林布隆就把政策过程描述成一个不间断的、渐进的和蒙混过关的过程,根本不是什么纯粹理性方法的结果。尽管如此,政策分析的理性主义模型仍然受到了执政当局的支持。究其原因,一是当时行为主义革命正处于发展的高潮,二是方法论本身的似科学性。反到是,20世纪60年代美国社会的几次社会动乱导致了对多元主义的批判。

随着计划规划预算决策系统在联邦卫生、教育和福利部门的推广和运用中遭到挫败,这种以定量分析为主的政策分析方法开始遭到了人们的置疑。人们认为经济学的分析方法太过于简化人类行为,忽视了政策目标和政策问题的复杂性,简化了纷繁复杂的政策过程。最为重要的是,失去政治学、心理学和社会学支持的政策分析把政策问题的规范研究内容给忽略了,把政策过程完全看成是技术过程。而且,以经济学为主主导的政策分析强调效率而忽视了公平,这对于整个社会来说都是不可接受的。

此外,有的学者认为定量分析的方法必须在价值中立的背景下做出,因此,不可能考虑到规范或价值问题。有的学者则认为价值属于决策者考虑的范畴,政策分析人员不应该进入到价值领域,因为这样做将会超出他们的专业能力、技巧和职业道德。事实上,实证主义方法论可以说是强行地把价值和事实

区分开来。根据事实价值两分法的实证主义方法论原则,经验研究要独立的超越规范的情景或者意义,因为对科学的定义使得政策学家认为只有基于经验基础的因果知识才有资格成为一门真正的“科学”,社会学家被命令用一种价值中立的方法把他们的研究限制在经验或者事实的现象中。虽然在实际操作中有的专家会改变这种坚持,但是他们为了使自己的研究成果被判断成是有效的,他们至少在方法论的层面上或者表面上会遵守这一原则。在 20 世纪 60 年代末和 70 年代初,这种价值中立被认为是一个恰当的职业规范。但是到 80 年代,实证主义的这种主张受到许多学者的严厉批评,不仅被认为是政策研究者对道德责任的不道德回避,并且具有逻辑和哲学上的错误。

费希尔认为,在政策科学领域中强行的把事实和价值分开将会导致一种“专家暴政”,这种专家暴政强调效率和手段,尝试把内在的规范性政治问题和社会问题转换成为技术性问题。社会科学家往往通过拥有专业技术,来收集公民感兴趣的信息和要求,以协调政府和公民之间的关系,以减少社会冲突,从而形成一种专家——顾客的质询关系。这种专家——顾客质询关系虽然声称在科学上是价值中立的,但实际上社会学家是以科学的名义来合法化其政策导向功能。在 20 世纪 70 年代后期,这种质询关系受到了社会的批判,其实质也就是对专家暴政的批判。人们认为,专家不但不能解决社会中的利益分歧问题,而且被认为缓解了来自外界对权力精英的挑战。专家竟然被认为延续了社会的不公平(Larson, 1979; Wineman, 1984)。到 80 年代,这种建筑在实证主义基础上的政策科学方法论的许多假设都遭到人们的拒斥。正如科恩巴切(Cronbach 1982)米勒(Miller, 1984)所指出,没有任何超越时空的普遍规则,那种企图通过大量的样本研究,精确的科学方法以及大量的变量分析就能导致社会问题解决的想法是行不通的。随着人们对实证主义方法论信心的丧失,人们普遍认识到,价值问题是政策研究中一个不可分割的组成部分。政策研究受到价值影响这一问题已是毫无异议的了。问题的关键在于,政策分析家在何种程度上和以何种方式来处理价值问题。在这一根本性问题上,虽然政策学家提出了各种各样的解决方案,但是这些观点之间的分歧仍然很大。其中比较有代表性的观点有两种:一种观点认为,只须在原有应用社会科学方法论的基础上加上规范研究就行了;一种观点则认为,必须抛弃价值中立原则、客观政策研究和在既定的意识形态立场上确定解决问题的方法。后一种观点在 20 世纪八、九十年代以后逐渐流行起来,并受到理论界和社会的广泛关注。

三、政策科学方法论的范式转向:从科学合理性到社会合理性

政策科学自建立伊始,就是一门以促进民主发展为目的的学科。但是,政策科学近 50 多年来的发展不但没有实现拉斯威尔“民主的政策科学”的宏大抱负,反而因为实证主义的方法论阻碍了政策科学对于民主的追求,使得政策科学陷入了发展的困境。当代西方政策学者在批判以实证主义政策科学方法论的过程中,摒弃以实证主义方法论为基础的政策科学,逐渐转向以后实证主义方法论为基础的政策研究(Policy Inquiry),并且提出了各种各样的政策研究替代性方案。例如,米勒的设计科学理论(Miller, 1984)、林肯和古巴的自然研究方法论(Lincoln, Guba, 1985)、金通(John Kingdon, 1984)的多源流分析框架等等。这些新理论在方法论上,不仅对实证主义的价值中立学说提出了质疑,而且对政策科学中的客观实在假设、基本理论和方法,以及测量工具的可靠性等一系列最为根本性的问题都提出了最为激烈的批评。这些新理论的产生和发展,已从根本上动摇了实证主义政策科学方法论的哲学基础。曾经一度被视为政策科学方法论基石的科学合理性理论,也因此被一种外延更为宽泛的社会合理性理论所取代,这种政策研究方法论上的范式转向,导致了政策研究从“政策科学”向“政策研究”(Policy Inquiry)转换。

在这种范式转换的背后其实有着深刻的认识论基础。随着量子力学的发展,科学家认识到原子层是不能够被描述成为确定的或可预测。物理学家认为对一个粒子行为的解释很大程度上取决于观察者的位置。也就是说,在解释自然界的一些重要现象时,你所在的位置往往决定着你看的东西是什么。

传统的自然科学把世界理解成是客观的、确定不变的客观实在,这种观点现在看来已经毫无意义了。因此,实证主义已经失去了它坚实的认识论基础。不管是在自然科学还是社会科学中,实证主义的经验分析都遭到了人们的置疑,后实证主义越来越受到人们的关注。后实证主义可以使政策研究应用到一个更加复杂、更加真实的世界中,政策分析不再是独立于经济、社会、文化、历史的抽象理论。后实证主义承认偶然因素的影响,其目标就是分析这些偶然因素是如何在互动中促成有用的知识,因此,后实证主义是一种有关现实的和有限理性的理论。在实证主义中达成共识依靠的是归纳性的经验证明和数据的确定,而在后实证主义中达成共识依靠的是相互竞争的分散观点的整合的过程。对于后实证主义者来说,政治领域中的商谈和辩论是很少关涉数据的,相反,数据背后潜在的假设则是最值得关注的东西。人们只有通过冲突框架来检查实证数据后,才能发现这些数据中有意义的假设是什么。过去的经验研究总是通过少数变量之间的联系来发现规律,但是这些少数变量往往不能够包含所有的数据,这样就使得这种规律的正确性大打折扣。对于后实证主义者来说,他们不关心这些所谓的客观规律,而是关心数据之外的“学习性对话”过程,这种学习对话过程本身关心的不是一个追求证据证明的过程。通过后实证主义的方法论,政策科学的注意力已经从狭窄的经验分析理论转向了人类丰富多彩的公共事务活动。学习性的对话使得知识不再是数据和定量的分析,而是被大家都接受的信念,这种信念不是证明的结果,而是解释性理论的假设、分析标准和经验证明后出现的,这种信念同时受到了学术共同体的保护。后实证主义描述并不是把信念当做一种主体间相互依赖的实验的产物,而是把这种信念看成是一种解释性判断的结果,通过特定的地点、特定时间和特定研究者的研究形成的。从后实证主义的角度看,社会科学可以被理解为理论预设、经验数据、研究实践、解释性判断、不同声音和社会策略的综合。后实证主义认识到用一种技术来定义知识和理性,不管是逻辑演绎还是经验证伪,对于包括科学实践中的多种推理方式来说都是太过狭窄了。科学性的判断,科学研究每个阶段的特点,同样也是证据和论证转向的重要阶段,都是非常多样化的,这种多样化是演绎或者归纳逻辑所不能够捕捉到的。因此,后实证主义用一种实践的逻辑来代替实证主义的形式逻辑。

这种理性上的扩张,它把科学合理性扩展到了社会合理性理论。后现代政策分析理论,开始不再强调传统的理性方法,也不再纠缠于“科学合理性”与“政治合理性”之间的区分,而是更多的强调“合理的意识形态(rational ideology)”。帕里斯和雷诺兹(Paris and Reynolds, 1983)把“合理的意识形态”置于政策研究的中心。政策论证,采纳一项政策的理由,将决定政策研究的形态和过程。在这种“合理的意识形态”的观点看来,政策分析的注意力不在是因果关系而是探究政策论证的前提。按照帕里斯和雷诺兹的观点,实证主义者对稳定的、永恒的、存在于观察者之外的经验实在的关心并不重要。把实在理解为永恒的、客观的东西,在他们政策研究的逻辑中没有意义。在合理的意识形态观点中的实在,依据的不是真理的符合论,而是真理的一致性理论。举例说明,通过“合理的意识形态”的方法,经验主义的合法性来自对选择性的政策论证的评价。实在存在于旁观者的眼中,同样存在于论据和结果自身。在基本方面,这种方法论与人文学科中的解释学很相似,这些学科中的学者不断探求一个特定时间段的背景。目标是对意义的一致看法,而不是对客观实在的认同。在这种合理的意识形态中,政策研究代替了传统的政策科学的客观性模型。这种“社会合理性理论”有利于政策科学的历史情景性和规范性。图尔明不经意地给政策科学提供了一种新的定义,合理性并不可以得到所有问题的答案,不管这些理论是真的还是假的,是好的还是坏的。然而,政策分析理论的任务是帮助有关人员在具体的问题上、具体的环境中以及具体的论坛或者组织内做出最好的政策,这才是政策科学应该担当的角色。费希尔借用哈贝马斯的观点,提出了政策辩论的逻辑,用来形成一个完整的政策辩论框架。作为一种辩论的方法,它并不是提供正确的或者是错误的答案,其主要的作用是推导出为什么一项政策会比另外一项政策更好。作为一种政策分析工具,它的目的是激起辩论以及形成一种开放式的交流,在一个反复质询的过程中来形成一种“学习性的对话”。邓恩(William Dunn)也提到了政策辩论模型,他介绍了如何使用有用的数据、主张、正当的理由和背景来构造和分析一个复杂的政策论题。

在以实证主义方法论为基础的传统政策科学中,政策专家的任务是证明与发现规律,然后做出预测。而以后实证主义为基础的政策研究,专家的角色不再是一种价值中立的科学工作者,相反,专家是一种公民参与政策过程的辅助性工具,辅助的过程就是要提高公民归纳他们感兴趣的事物的能力以及帮助他们取得解决问题所需要的知识和资源。辅助的媒介是一种高度复杂的对话,这种对话牵涉到个体的差异性、教育背景和当时主流的政治气候。后实证主义对规范问题的关注使得政策科学逐渐地回归到民主的轨道上,至少,避免了价值中立的纯经验定量分析的局限。但是政策研究的前景并非是完全乐观的,虽然避免了民主的缺失,但是如何在发展民主的同时避免“大多数人的暴政”,这是一个令许多政策学者非常头痛的问题。另外,后实证主义本身也难以走出相对主义的困境。而对于当代政策学者来说,关键的问题不仅仅是理论上的创新,更重要的还是如何结合政治制度的设计和安排来实现民主的取向,只有在制度设计上做出相应的改革,“民主的政策科学”才有可能成为现实并且促进民主的发展。

[参 考 文 献]

- [1] LAUDAN, Larry. Progress and Its Problems[M]. Berkeley: University of California Press, 1977.
 [2] BERNSTEIN, Richard J. Between Objectivism and Relativism: Science, Hermeneutics [M]. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1983.
 [3] DELEUZE, Gilles & FELIX, Guatani. A Thousand Plateaus[M]. London: Athlone Press, 1988.
 [4] 周 超,林丽丽.从证明到解释:政策科学的民主回归[J]. 学术研究, 2005, (1)

(责任编辑 严 真)

Paradigm Shift of Modern Western Policy Science in Methodology

ZHOU Chao

(Research Center of Public Administration, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Biography: ZHOU Chao (1963-), male, Doctor, Associate professor, Research Center of Public Administration, Zhongshan University, majoring in public policy and S & T Policy.

Abstract: From the late 1970s, traditional methodology of policy science based on the positivism has gradually undergone serious criticism. There is a continual emergence of new paradigm, method and approach of policy study surrounding the issue of back to “the policy science of democracy” by Lasswell. These newly emergent theories not only question the value-free doctrine of the positivism, but also launch a most severe criticism over the objectivism hypothesis, basic theory and methodology in policy studies, which shocked fundamentally the philosophic basis of positivism. Scientific rationality, which was once thought to be the cornerstone of methodology of policy science, is being replaced by a broader theory of social rationality theory. The paradigm shift in methodology by policy science resulted in a shift from policy science to policy inquiry.

Key words: policy science; methodology; paradigm shift; policy inquiry