

政策科学中的倡导联盟框架及其哲学基础

余章宝

[摘要] 倡导联盟框架是由美国政策学者萨巴蒂尔和简金斯-史密斯在20世纪80年代提出来的。这一分析框架试图对美国发生的政策剧烈变革现象进行解释,同时也是对传统的和流行的政策科学的替代。倡导联盟是指具有某种共同信念体系的政策行动者群体或政策共同体。这个信念体系由内核信念体系、政策核心信念体系和“次要方面”体系三部分构成。倡导联盟框架的哲学基础是奎因“新实用主义”、库恩和拉卡托斯历史主义为代表的后实证主义。

[关键词] 政策科学 倡导联盟 信念体系 后实证主义

自从美国政策学者萨巴蒂尔和简金斯-史密斯在20世纪80年代提出倡导联盟框架(ACF)以来,在短短的十几年中,它先后被美国、加拿大、澳大利亚和英国等学者加以广泛地运用,并且在大多数的政策领域获得了成功。目前,它已经成为政策科学发展的新动向和十分流行的趋势之一。

一、倡导联盟框架的兴起

自从上个世纪30年代中后期罗斯福“新政”和凯恩斯经济政策实施以来,美国联邦政府通过公共政策的方式不断增强社会干预。这主要表现在社会福利政策的创设和扩张。60年代,约翰逊政府推行“大社会”方案,使得公共政策如雨后春笋般地迅速增生。在上个世纪50年代中期,空气污染还很少成为美国公共政策辩论的主题。只有纽约、芝加哥、匹兹堡、圣路易斯和洛杉矶等少数城市将之视为燃煤带来的问题,并实施一些控制性政策。可是,仅仅10年以后,联邦政府的支出就增长了20倍,控制空气污染的州政府增加到23个。加利福尼亚首创了控制汽车尾气排放政策。1967年联邦政府颁布了《联邦空气质量法》,并于1970年又通过了《联邦空气清洁法》。这是一个里程碑式的

法案,它把空气污染控制由过去地方政府和州政府的责任转变为联邦政府的责任。随后,联邦政府还创设了大量的规制性法令来提高空气质量。¹

70年代末,随着排放物得到很好控制,许多地区的空气质量已经有了显著改善,因此,严格执行汽车尾气排放标准的措施就多次被推迟。这样,就使得政策制定者和学者认识到,真正的政策权威在于州政府和地方政府。在80年代,里根政府采取了弱化联邦项目的政策。那些保守主义经济学家倡导更为弹性的经济激励政策来代替“一刀切”的立法标准。加利福尼亚政策再次创新政策,采用替代性燃料即非汽油车辆。这一政策创新推动了联邦政府开始寻求运用经济激励政策来治理空气污染。

美国除了上述的治理空气污染政策以外,诸如能源政策、核能源政策、天然气政策、森林政策以及教育政策在这期间都存在类似的政策创新和政策变迁现象。总之,正是面临着大量政策创设和政策增生现象,并且出现了令人难以置信的政策创新和政策巨变这一现实,才促成了倡导联盟框架的诞生,该理论就是试图对上述现象进行理解和解释。在某种意义上,倡导联盟框架就是一种关于政策创新和政策变迁的理论。

倡导联盟框架是对传统的政治学与流行的

政策阶段理论的局限性的克服。在倡导联盟框架看来,无论是多元主义还是亚系统理论都不能很好地解释美国的政策变迁现象。一方面,多元主义过于“天真”地相信社会团体的自我平衡校正机制,认为既然公共政策被理解为利益团体的均衡,那么这种均衡就不能轻易地被打破,因此也就不会发生政策变迁;另一方面,亚系统理论专注于“铁三角”这个精英联盟。众所周知,精英为了维护自己的既得利益,总是设法维护现有的政策,因此缺乏政策创新精神。由于亚系统理论是一个自上而上的研究途径,它过多地关注联邦政府,忽视地方政府政策创新的能力。实际上,即使“地方政府在执行联邦政府制定的法律时,也会产生政策执行的创新能力”^④。

正如英国的政策网络试图是对多元主义和合作主义局限性的超越一样,美国的倡导联盟框架是对多元主义和亚系统理论局限性的克服。实际上,倡导联盟框架就是网络中心主义研究途径,本质上也是一种政策网络。正如美国学者格莱夫(C. Greve)所说:“倡导联盟框架与政策网络文献具有十分显著的联系,但是它比传统的网络研究提供了更多的动态网络图景。”^(四)

倡导联盟框架也是流行政策阶段理论的一个替代性方案。政策阶段理论始于20世纪初,发展于60年代中期,成熟和流行于70年代。1951年,拉斯韦尔最先把政策过程分为信息、建议、法令、试行、执行、终止和评估七大阶段。经伊斯顿的进一步地阐发,从此,政策过程阶段理论在政策科学中产生了十分广泛的影响。尽管不同的学者对政策过程的描述存在一定的区别,但其基本指导思想是一致的,即将统一、连续的政策过程依次划分成若干阶段。这些不同阶段同时具有功能性和时间序列含义,即“政策过程的每个阶段包含了不同的时间段、不同政府机构和政策行动者”^⑤。

在萨巴蒂尔和简金斯-史密斯看来,政策阶段理论对于政策科学的发展起过十分积极的作用。但是,这个理论也存在着许多局限性。阶段模型根本不是一个真正因果关系的模型,它缺少联系不同阶段之间的动因,不能提供一个清晰的可供经验检验的假设,对于从始于议

程设定到政策规划、执行和评估阶段序列的描述也是不准确的。大量经验实证研究表明,各个阶段之间的界线十分模糊且顺序变动不定,这种阶段性隐喻内在地包含了“自上而上”视角的偏见。它过多地聚焦于政府,忽视了“由下而上”的活动者;由于政策学习在该理论视野之外,所以,它只能描述政策循环或渐渐演进,但无法解释政策创新。正因为如此,倡导联盟框架的一个重要目标就是对政策阶段模型的替代。^⑥

二、倡导联盟框架的主要内容

所谓倡导联盟是指具有某种共同信念体系的政策行动者群体或政策共同体。由于他们共享一套基本价值观、因果假设以及由此形成的对问题的认知体系,因而,他们能够进行长期的深度协调和合作。倡导联盟具有以下两个鲜明的特征:首先,倡导联盟成员不像亚系统理论那样仅限于单一联邦政府层面的立法委员、行政机构人员和利益组织构成的牢固“铁三角”关系,而是包括那些持有共同信念体系并对政策观念的产生、扩散和评估起着十分重要作用的所有人员。组成倡导联盟的人员可能是来自不同社会身份和不同社会地位的人,如民选官员、政府机构官员、利益组织、专家学者、新闻记者、政策分析者等;同时,倡导联盟的人员常常跨越联邦政府、州政府和地方政府等多重层级的政府组织。正因为如此,相对传统的亚系统理论而言,倡导联盟比“铁三角”具有更大的包容性和广泛性。^⑦

其次,倡导联盟最重要的整合力量不是相同的利益而是相同的信念体系。正如萨巴蒂尔与简金斯-史密斯所强调的那样:“倡导联盟框架的主要特征在于它所关注的焦点是倡导联盟的信念体系。”^⑧在他们看来,“这个框架之所以选择信念体系,而不是‘利益’,是因为信念体系更具有包容性和可验证性”^(五)。虽然利益常常表现为直观的实际利益,但是,在政策过程中,它最终要被观念化为人们的政策偏好或政策目标。更为重要的是,利益常常在某种理论体系中才能清楚地被界定,而这种包含一系列因果

关系认知的理论体系又是基于背后的信念体系。^④总之,倡导联盟框架的主要特征就是把公共政策概念化为某种信念体系规范下的价值次序政策过程表现为竞争性信念体系的价值实现过程。正因为如此,倡导联盟的信念体系是该框架的中心之所在。

倡导联盟框架把联盟的信念体系理解为一个具有等级结构的观念体系,它具有三个层次。

第一,内核信念体系(Deep Core Beliefs)。这是一套有关根本规范性和哲学本体论的公理信念体系。这是个人从孩提时代逐渐形成的一套人生哲学信念。例如,有关人类本性善恶的信念,有关自由、安全、权利、知识、健康、爱、美等基本价值的相对优先性,有关分配正义的基本标准,等等。

第二,政策核心信念体系(Policy Core Beliefs)是指为了实现内核信念体系的基本策略和根本政策立场,如对重要因果关系的认知和对问题严重性的认知。它进一步可区分为两个方面:基本规范性认知体系和有关实际经验成分的认知体系。前者包括基本价值的优先性取向,如那些福利是关注全体还是某些社会集团?后者包括权威在政府与市场之间的合理分配、权威在不同层级政府之间的合理分配以及各种政策手段的优先性,如规制、保险、教育、直接付费、税收信用等,此外还包括社会解决问题的能力。

第三,“次要方面”体系(Secondary Aspects)是以经验证据为基础的工具性决定,以及为实现其政策核心信念所进行的必要的信息搜寻。它包括:特殊情景下某个问题具体方面的严重性,不同空间和时间中的各种因果关联的重要性,大多数有关行政规则、预算分配、个案处理、法规解释、甚至法规修改等方面的决定。^⑤

上述高度结构化的信念体系是从抽象的、规范信念向具体的、经验的方面渐次排列,并且具体的信念受更为抽象的信念约束。

对于内核信念体系来说,它是很难被改变的,它类似于一种宗教信仰的转变。对于政策核心信念体系来说,其基本规范性认知体系调整起来比较困难,但是,有关实际经验成分的认知体系可以随着一段时间的实证证据累积而改变。至于信念体系的“次要方面”,则随着新的

经验资料和数据不断地调整其工具性的策略。

人们对某个重要政策议题的关注会形成一个有关该问题的政策亚系统。在这个政策亚系统中,存在着多个倡导联盟。这些不同的倡导联盟由于信念体系不同,各自的政策偏好和政策目标也不同。同时,由于不同的信念体系之间存在着竞争,为了更好地维护自己的信念体系或价值观,联盟成员不得不吸收对手信念体系中的合理因素,这个过程就是政策学习或政策取向学习的过程。

这种联盟政策取向学习的结果,推动了占主导地位的联盟信念体系的“次要方面”和政策核心体系发生一定程度的改变和调整,因此,公共政策呈现着一个渐进的和不断演进的过程。

然而,由于内核信念体系是人们从小形成的一套稳定的哲学信念体系和抽象价值体系,属于规范领域,因此,那些仅仅与经验层面相关的政策取向学习所发生的内生性变化,不能改变人们的内核信念体系,甚至连政策核心信念体系都不能发生实质性的改变。真正能促使政策核心信念体系改变的是来自政策亚系统的非认知(Noncognitive)的力量。这种力量首先是指现实世界发生的巨大变化。这种外部巨变包括四个方面:第一,社会经济条件的重大变化,如社会运动的出现或者经济发展的骤减。如1973年阿拉伯石油禁运引发了能源危机和能源价格上涨,改变了人们原来对空气污染控制严厉的态度。第二,公众舆论的重大转向,它会影响到人们对问题严重性和政策手段优先性的判断。第三,选举重新结盟所引起的统治联盟系统的重大变化和联盟内部人员更替引起的联盟成员构成的改变。前者如1980年里根大选获胜,戏剧性地改变了联盟资源配置,那些持保守主义信念的联盟迅速获得优势地位;后者是指人员的死亡或退休改变了政策亚系统的联盟结构。第四,其他政策亚系统的政策决策和影响。因为一个政策亚系统的政策产出具有政策溢出效应,甚至影响其他政策亚系统的结构和资源。例如,仅仅税收法律的变化就会影响众多政策亚系统。

外部巨变对政策亚系统形成了巨大的冲击,但是这种冲击仅仅为改变政策核心信念体系提供了某种机会。这就是说,来自政策亚系

统之外的巨变仅仅是促使某些倡导联盟的政策核心信念体系发生变化的必要条件但不是充分条件。这是因为：“外部事件仅仅为改变政策核心信念体系提供了某种机缘。如果这种改变真的能够实现的话，则还需要劣势的倡导联盟对这机缘进行阐释和利用。”¹¹相反，如果优势联盟成功抵消这个机缘的效果，那么，政策核心信念体系就不会发生改变。

简而言之，只有这种来自外部的巨变被政策亚系统中劣势联盟加以巧妙利用，并成功地推翻和替代原来占主导地位的倡导联盟，才会使政策亚系统中的信念核心体系发生重大转变，从而引起政策重大改变。

三、倡导联盟框架的哲学基础

二战后，美国政治学发生了一场“行为主义革命”。政策科学就是行为主义革命的产物。正是在这场行为主义的“新政治科学运动”中，诞生了政策科学，并且成为行为主义政治学的一个重要分支。众所周知，行为主义是以实证主义作为其哲学基础的。实证主义的基本原则就是：一切知识必须建立在可观察和实验的经验基础之上。这一原则包含了以下几个假设：第一，科学知识是在经验事实的基础上归纳和概括出来的某种理论或假说。这种理论或假说最终被还原为经验命题体系，并能够在经验中得到检验或证实，所以，科学知识是具有客观标准的命题体系。正因为如此，一方面，科学活动是追求知识客观性即求真的过程；另一方面，科学知识表现为一个不断积累和理性进步的过程。第二，科学是理性的事业。如果一个命题不能被经验证实其为真或假，它就是非科学的，也是没有意义的命题，属于形而上学的无谓争论。价值观属于规范命题，它仅仅反映个人的主观愿望、情感判断和个人偏好，无法证明其是真是假。正是因为如此，必须把主观性的价值判断排除在科学研究过程之外。

作为行为主义谱系的早期政策科学，不折不扣地贯彻了上述实证主义纲领。政策科学当初产生的目标就使自己成为一门与自然科学一样的经验“科学”，从而对政治现象和政策过程

加以科学的解释和预测。政策科学要求政策研究者价值中立，即远离党派立场，放弃意识形态偏见。“尽管对于政策实用性的要求超过纯粹研究，但是总体上来说，研究者可以得出自己的研究结论。”¹²这就是说，政策科学是追求知识的客观性。

正因为行为主义以实证主义为基础，所以它随着实证主义的兴盛而兴盛；同样，它也随着实证主义的衰落而衰落。实证主义受到以奎因为代表的“新实用主义”和以库恩、拉卡斯托等为代表的历史主义的挑战。由于它们否定了实证主义的经验证实原则，被称为“后经验主义”或“后实证主义”。当行为主义政治学盛行时，它随即遇到了后行为主义“政治学的新革命”的挑战。后行为主义政治学的哲学基础就是后实证主义。正如行为主义革命催生了早期政策科学一样，作为早期政策科学的替代性理论，倡导联盟框架得益于后行为主义“新革命”。换言之，倡导联盟框架是以与实证主义完全不同气质的后实证主义为其哲学基础的。

众所周知，奎因科学整体性网络和拉卡托斯的科学研究纲领都有一个中心—外围的结构。在奎因看来，科学知识是由不同学科原理组成的一个相互联系的整体网络。知识网络的边缘是政治、历史、医学、工程等应用学科。它们与经验事实直接关联，因此对经验事实变化十分敏感。网络中心是高度抽象的数学和逻辑，它们远离和独立于经验事实；在这两者之间则是物理、化学等理论学科。外部经验世界变化通过应用科学间接地对其发生影响。拉卡托斯从功能上把科学研究纲领分为硬核和保护带两个基本组成部分。硬核是指某个学说体系中最基本的观点、方法和原理构成，它是不容反驳和不许改变的。一旦发生改变，该学说体系就会倒塌。保护带是保护硬核的辅助性假设，它主动地把经验事实的矛盾引向自己，从而保护该学说硬核不受到经验事实的反驳。

倡导联盟框架把联盟的信念体系理解为一个具有等级结构的观念体系。一方面，倡导联盟的信念体系与奎因的科学整体网络同构。这个信念体系是由内向外、从抽象向具体逐渐过渡的一个复杂关联网络。处于信念系统边缘或外围的是信念体系的“次要方面”。它直接与有

关经验相关联,并随着新的经验事实不断进行调整和改变。处于中心的是内核信念体系。它是一套远离经验世界的抽象的哲学信念,是不易改变的。处于这两者之间的则是政策核心信念体系。它的基本规范性认知体系一端联系着信念内核;有关实际经验成分的认知体系的另一端与信念体系的“次要方面”相联系。正是因为政策核心信念体系这种中介性,所以,它既区别于不能改变的内核信念体系,又与易于对经验事实敏感变化的信念“次要方面”体系不同,它具有相对的稳定性和一定的可变性。

另一方面,倡导联盟的等级结构的信念体系具有拉卡托斯科学研究纲领的功能。正如科学研究纲领的硬核承担着区别另一个科学研究纲领一样,倡导联盟的内核信念体系承载着区别其他联盟的功能。政策核心信念体系既与信念体系的“次要方面”体系共同构成信念体系内核的保护带,同时,信念体系“次要方面”也是它的保护带。只有“一个行动者或联盟在承认政策核心存在弱点前,才放弃信念体系的次要方面。”¹³

倡导联盟框架除了具有上述奎因和拉卡托斯理论的外形外,还具有后实证主义典型的非理性主义和工具主义的特征。库恩在《科学革命的结构》中把范式理解为科学共同体所共有的信念,这种信念规定了他们解决问题的基本方法和观点。这种共同的信念与宗教信仰一样,无法在理性的认知范围内寻找,而是源于非认知的社会心理和社会历史。在常态科学时期,表现为既定的范式下的知识增长;而科学革命的实质就是范式替代和转化。范式变化不是认识的深化和进步,而是心理上的信念转化,即“格式塔转换”。新旧范式之间的转变实质是不同信念体系的更换,就像宗教信仰的改变一样没有连续性、进步性和可约性,而是与原来信念体系的决裂和中断。

倡导联盟框架正是诉诸库恩科学历史主义,它一反实证主义对非理性诸如价值观、信念的排斥态度,突出地强调非理性的信念在公共政策过程中的关键作用。实际上,“倡导联盟框架的主要特征就是集中倡导联盟的信念体系”¹⁴。在倡导联盟框架看来,公共政策本质就是一种信念体系,它反映了各种价值观的优先

次序,因此,政策过程就是竞争性倡导联盟实现其信念体系的过程。换句话说,信念体系对联盟成员的认知起着过滤和筛选的作用,从而突出和放大他们所认为的优先性的价值,同时也规范联盟成员对有关优先性问题的因果关系和各种问题的严重性的判断,从而支配了他们为实现这些价值所采用的手段和策略。

不仅如此,“倡导联盟还清晰地阐述了价值观在政策变化中的作用”¹⁵。在政策亚系统中,占主导地位的倡导联盟,其信念体系通过认知性的政策取向学习而发生信念体系“次要方面”的改变和政策核心体系一定程度的调整,从而表现为公共政策是一个渐进的和不断演进的过程。然而,真正发生并替代原来主导联盟的不是认知性的原因,而是非认知的力量,即:“当原先处于主导地位的倡导联盟被新的倡导联盟推翻后,由于这个新的联盟极力维护作为替代性的政策信念体系,政策因此将发生变化。”¹⁶可见,这与库恩范式概念所要强调的一样,新旧联盟的转换实质上就是该政策亚系统的不同信念体系的转变。正是因为新的政策共同体所持有的新的信念系统占据了政策亚系统的主导地位,所以,旧新政策之间没有连续性、累积性和可约性,相反,表现为政策巨变、中断和创新。总之,“由于倡导联盟框架关注信念体系与观念在政策制定中的作用,因而被看作政策分析中的后实证主义拥护者”¹⁷。

由于后实证主义拒斥实证主义的经验实证原则,否认价值与事实的区分,突出非理性,因此,无论奎因的新实用主义还是库恩的历史主义,都放弃对知识客观性的追求,转向实用主义的工具主义立场。奎因主张科学知识是应付环境的工具的概念系统。库恩认为范式是科学共同体共有的信念,它是解决科学研究中的各种难题的工具。工具只有好坏、有用无用之分,没有什么真假可言。知识的真与假仅仅相对于某个范式而言,因此只有约定意义。

萨巴蒂尔和简金斯-史密斯之所以称倡导联盟框架为“框架”,就是基于他们共同的工具主义“哲学假设”。他们把自己的理论理解为一种“概念性透镜”(Conceptual Lens)以及观察世界的一个视角。¹⁸它仅仅是一系列简化世界的假设,从而启发和帮助人们对现实的公共政策过

程进行观察、解释和预测。正因为如此,倡导联盟框架最初明确地列出了三类假设——支持联盟假设、政策变迁假设和政策取向学习假设,并在实际案例分析运用中不断地修正和完善。然而,尽管如此,他们认为倡导联盟框架之所以作为传统的政策科学和流行的政策科学的一个替代,并不是因为它更“正确”,仅仅是因为它在帮助人们对政策过程的观察、解释和预测中显得更有用。简而言之,倡导联盟框架放弃实证主义对知识客观性的追求,采用了后实证主义的工具主义立场。

注释:

¹ Paul A. Sabatier, “Policy Change over a Decade or More”, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Colorado: Westview Press 1993, p. 13.

④Ibid., p. 37, p15.

④Carsten Greve, “New Avenues for Contracting out and Implications for a Theoretical Framework”, *Public Performance & Management Review*, Vol. 24, No. 3. (Mar., 2001), pp. 272.

^{1/4} Hank C. Jenkins- Smith and Paul A. Sabatier, “The Study of Public Policy Processes”, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Colorado: Westview Press 1993, p. 2.

^{1/2} Ibid., pp. 1- 3, p. 9.

^{3/4} Paul A. Sabatier, “Policy Change over a Decade or More”, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Colorado: Westview Press 1993, p. 25, p. 17.

⑧Hank C. Jenkins- Smith and Paul A. Sabatier, “The Dynamics of Policy- Oriented Learning”, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Colorado: Westview Press 1993, p. 41.

⑨Paul A. Sabatier, “Policy Change over a Decade or More”, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Colorado: Westview Press 1993, p. 28.

⑩Thomas Oatley, *International Political Economy: Interests and Institutions in the Global Economy*, Pearson Longman, 2006, pp. 12- 13.

⑪Paul A. Sabatier, “Policy Change over a Decade or More”; Paul Sabatier and Hank Jenkins- Smith, “The

Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners,” *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Colorado: Westview Press 1993, pp. 30- 31; pp. 220- 221.

¹¹ Paul Sabatier and Hank Jenkins- Smith, “The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners,” *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Colorado: Westview Press 1993, p. 222.

¹² Diane Stone, *Capturing the Political Imagination, Think Tanks and the Policy Process*, Portland: Frank Cass, 1996, p. 13.

¹³ Paul A. Sabatier, and Anne M. Brasher, “From Vague Consensus to Clearly Differentiated Coalitions: Environmental Policy at Lake Tahoe, 1964- 1985”, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Colorado: Westview Press 1993, p. 177.

¹⁴ Hank C. Jenkins- Smith and Paul A. Sabatier, “The Dynamics of Policy- Oriented Learning”, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Colorado: Westview Press 1993, p. 41.

¹⁵ Jenny Stewart, “Value Conflict and Policy Change”, *Review of Policy Research*, Volume 23, Number 1 (2006), p. 185.

¹⁶ Daniel Kuebler, “Understanding the Recent Expansion of Swiss Family Policy: An Idea- Centred Approach”, *Journal of Social Policy*, 36, 2, (2007), p. 222.

¹⁷ Meno Fenger & Pieter- Jan Klok, “Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework”, *Policy Sciences* 34, 2001, p. 158.

¹⁸ Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins- Smith, “Preface”, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Colorado: Westview Press 1993, p. xi, p. xii.

(作者:厦门大学公共事务学院副教授、博士)

(责任编辑:严海波)