

迈向证据为基础的社会政策研究

刘 能

内容提要 社会科学知识的生产,不仅有赖于逻辑自明的“以理论为导向的经验研究”(theory-oriented empirical research),有时候也来自针对特定社会干预方案及其后效的实证评估。本文首先给出了一个关于“社会政策”的广义界定,认为在一般性社会干预的视野下,任何一个企图提升人类,或其内部特定人口组群(population segments)之总体福利的公共知识行动(public knowledge action),都具有社会性,因此都是社会政策的一个有机组成部分。在引入作者亲身经历和关注的三个政策案例并见证了社会行动者对特定政策的适应性回应之后,论文提出了迈向“证据为基础的社会政策研究”这样一个倡议,将其看作当代社会知识生产的一个主要来源,并强调指出,对社会政策证据生产之时序性的完整把握在这一知识生产过程中所扮演的核心角色。文章还将该生产时序分解为三个阶段进行细致说明:(1)对嵌入性政策场域(embedded policy field)的定性把控;(2)操作化、多点测量和评估证据的系统采集;(3)作为包容性解释的理论叙事(theoretical narrative [s] as accommodating explanation)的生产和提炼。

关键词 社会政策 未预期后果 证据生产时序 政策场域 问题诊断 需求分析 理论叙事

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2019.03.004

界定“社会政策”

自工业革命以来,伴随着现代性的成长,人类的社会境遇有了很大的变化,其变动的速率也有了很大提升。大规模人口迁移、劳动和产业转移(从较低效率的非机械化农业生产领域转移到以机器化大生产为特征的制造业领域,以及向服务业转移的更高阶段)、家庭的小型化和核心化、民族—国家(nation-state)政治生态的形成,以及特定社会运行形态(如福特制)和国家福利制度的建构和匹配等,早已成为跨文化社会变迁的常态。在这场宏大的多线路社会变迁进程中,社会政策已然成为人类行动者规划、适应和调节社会福利和社会后果的主要工具。从狭义的视角来看,在欧洲社会科学界,社会政策主要指的是以民族国

家制度化社会保障体系为支撑的人类福利提升系统。而从广义的视角来看,社会政策则是“针对感知到的社会问题的集体回应(collective responses to perceived social problems)”(Jimenez, Pasztor, and Chambers 2015: 13),或是导致人类社会福利受损或提升的一整套实践体系(Dean, 2012)。因此,在这一类广义定义下,即使不诉诸社会保障体系内的制度化供给及其背后的再分配实践,我们也可以通过采用针对性的社会干预措施(如税收减免激励、免收通行费、取消歧视性制度和修订社会惩罚机制)来促进社会问题的良性改善。尽管从中国社会科学的当前语境来看,鉴于国家作为主要社会行动者的中心地位,国家的政策意图便几乎等同于社会政策。但也有一些学者持不同意见,认为除了国家及其等级制体系内

的一系列代理人之外,社会组织也可以是社会政策的制定者和发起人,因为社会政策“是某种‘社会组织’基于一定社会价值,为实现其特有的社会目标而制定的行动准则及其体系和由此而形成的知识系统”(谭贤楚、朱力,2017:50)。本文更倾向于接受关于“社会政策”及其主导者的广义界定,认为在一般性社会干预的视野下,任何一个企图提升人类(或其内部特定人口组群)之总体福利的公共知识行动(public knowledge action),都具有社会性,都是社会政策的一个有机组成部分。本文就是在采纳这样一个广义社会政策定义的前提下,展开论述的。

遭遇社会政策

如上所说,政体代理人是当代社会政策的主要供给方。作为现代化都市北京的居民,过去一段时间里,围绕着交通状况改善、城市功能重新定位等政策目标,本人部分地作为参与者,部分地作为旁观者,也感受到了一系列社会政策效果。本人将通过自己亲身经历并关注的三个例子,用来说明个体社会行动者在遭遇社会政策倡议之后的三种典型适应/回应行为:政策效用怀疑、政策细节质疑和政策意图的批判性分析。

1. 政策效用怀疑:公交一卡通的使用如何再塑公共交通参与者的“惯习”?

2010年,北京推行公交一卡通,乘客以预付费无记名电子账户的形式付费,并需在指定车门前上车和下车。实施这一政策的意图是多元的:除了节约人力资源(售票员),通过推行一种受规训和规划的集体行为来提升通行效率(乘客),重构多路线公交站台的站车秩序(司机群体)之外,一个小规模内部循环的数据系统的生产(理性化)及其所代表的高度现代性(技术时尚),当然也是隐含的政策目标的一部分。第一个政策目标是节约人力资源,实际上在实施初期并未真正达成,因为流动人口(初期很大概率未能拥有一卡通)的购票需求仍然存在,而后期则因出于安全需要而增设安全员的做法(以及可能的来自售票员群体的对失业或下岗的内部抵制)而导致政策目标的梯次放弃。本人最为关心的则是,在乘客和司机群体这两类核心公交参与者中,看起来由科技植入而引发的系统变化,是如何与他们之前的交通

“惯习”(此处指公共交通参与者长期养成并下意识地表达出来的交通行为、偏好和心智;参见 Bourdieu,1986 [1984]) 相互动的?因此,作为参与者和旁观者,本人的学术疑问便是围绕这两类人的可能“行为变迁”而提出的:在北京公交载客量爆满的前提下,乘客会不会修改之前的乘车行为并采纳一种新的乘车行为?公交车司机的行为如何发生变化?他们如何集体性地建构起一种新的车站秩序(包括但不限于依次排队、等候进站等外显行为)?本人最初的预测是,乘客和司机群体将会很难改变自己的固有行为,因此,一卡通出行将在重塑这两类核心交通参与者的行为上遇到很大麻烦。时至今日再来回顾这个案例,事实证明,公交一卡通政策的推行还是相当顺畅的:非高峰期间的行为依从性相对较高,而高峰时期则掺杂着依从性和灵活性的双重运用。可以说,这样一个案例对于我们观察社会行动者是如何适应某一政策领域内的系统变化的,至少提供了很好的理论线索。

2. 政策细节质疑:机动车牌照摇号制度、辅助政策设计和未预期后果

2011年,北京实施新机动车牌照摇号制度。摇号制度的基础是随机性概念,每位参与者都拥有相等的非零概率来获得其收益(购车牌照)。从政策设计的角度来看,机动车牌照摇号系统也是高度规划的现代性(highly programmed modernity)的一个体现——可投入运行的交通容量的增长是高度可控的。在此之前,国人大概也已经通过将近20年的福利彩票和体育彩票实践,系统地理解了每一个摇号系统的原始公平性(crude justice)。作为该政策的旁观者和潜在受影响者,本人的疑问在于:该政策如何处理“相对剥夺情绪”(即拥有多年入库历史但未中签者的怨恨情绪)?延伸开来,从政策的公众评价的角度来说,作为制度公平基础的“随机性运气”(random luck)是否足够在此类关键资源的分配中扮演文化润滑剂的角色?是否需要引入入库总时长奖励之类的辅助政策供给(选择性激励)来对冲某些申请者日益提升的“相对剥夺感”?另外,从未预期后果的角度来看,我们也还可以进一步询问,机动车牌照摇号制度真的是有效遏制交通需求和平均出行水平的手段吗?是否因为该制度的存在,导致了高需

求者通过制度外的黑市手段获得满足的可能,从而使一个相对较低的平均出行水平,提升到一个相对较高的水平,从而限制了政策达成其初始目标?更为甚者,与机动车牌照摇号同属北京交通流量限制一揽子计划的尾号限行政策,实际上反而有可能提升了特定家庭的购车需求,从而导致政策总体目标的再次失调?

3. 政策意图的批判性分析:北京市人口调控政策的多重动机

2016年,北京开始借治理“拆墙打洞”推行以业控人的人口调控政策。这一政策充分体现了中国都市地带对外来人口的矛盾态度和关于人口的一个基本的意识形态立场。具体来讲,公用事业的资源容量约束、围绕首都功能定位的空间规划重构和特定的空间美学,构成了理解政体上层之政策意图的三大结构性因素;而将人口看成一种负担而非一种资产的观点,则是支撑这一政策意图的意识形态基础。除了这一宏观判断之外,本人也将北京市的这一人口调控实践作为一个学术课题,亲身观察并指导学生围绕该议题做毕业论文。我们初期的学术问题是,从人口调控过程中获得的部分绩效数据来看,为什么从行政等级制上层下达的指标在基层成倍扩展了?后期的学术问题则转变为,在等级制上层自上而下推进的运动式政策执行过程中,在等级制中下层的政体行动者那里,潜藏着哪些重要的动机?我们发现,级差地租和土地的财政产出、关于空间的政治和文化分类(政治风险和地点污名化)、变动的保护人—被保护人关系(changing patron-client relationship)和与此相关的一个更新了的寻租生态,以及关键事件(大兴火灾)所引发的各类相关行动者的认知重构,成为我们理解此次人口调控实践的核心理论要素(马芳园,2019;迟孟昕,2019)。因此,从作为学者和居民的双重身份来看,我们需要一种理论分析的视角去理解特定的政策意图和政策过程,而这恰恰是社会政策研究生产社会科学知识的一个重要契机。

“证据为基础的”社会政策研究

基于以上三类个人政策遭遇经验,本人在此特别提出一个倡议,即当前中国社会科学界的社会政策学术活动,应该结合社会科学知识生产这

一理论目标,推行以“证据为基础的”社会政策研究。此处,我们的焦点并不仅仅在于桥梁(bridging)政策研究者和政策制定者之间存在的立场和视野差异,并希望政策制定者能够好好利用政策研究团队所带来的政策机遇空间(Bogenschneider and Cobertt,2010),而且是希望社会政策的研究者在研究伊始,就将理论生产的学术目标,与政策模拟、政策设计和政策评估等一系列应用目标结合在一起。因此,“证据为基础的”社会政策研究不仅仅包括了目标更为专一的评价性基础数据、过程数据和结果数据的采集工作,而且也包括以理论生产为目标的更为宏大的理论化工作(如定性个案制度分析和定量中层理论建构)在内。

1. 两类核心证据:理论证据和评估证据

我们此处所提倡的“证据为基础的”社会政策研究,所涉及的证据类型,不仅仅包括了评估证据,也包括了理论证据。其中理论证据,与一般定性研究的质性资料并无二致,讲求的是通过将政策过程看作是嵌入于特定社会文化场景之中的一般性社会行动或社会实践的一部分,借以反映一个特定社会的权力过程、文化/制度心智和大众认知框架,由此呈现出其作为理论叙事之基础的特性来。评估证据则又可具体分为以下四类数据:来自政策对象的需求分析数据、来自政策制定者的动机分析数据、关于政策刺激的测量数据(也称政策操作化数据)和来自政策结果的效果评价数据。简而言之,要想对特定政策的恰当性(包括一般所言的必要性和可行性)和效能做出充分的评价,研究团队必须采集政策对象的需求数据、政策制定者的动机数据、政策执行过程中的投入产出数据和政策的短—中—长期后效数据。在特定的政策案例中,上述几类评估数据(尤其是中长期后效数据),并非只发生在政策对象个体身上,而是有可能扩展到一个社区、一个工作团队和某一特定文化区域的社会结构和组织心理的层面。前者可以1976年起源于孟加拉国的小额贷款这一社会工程为例(Schmid,2010),后者则可以美国社会学家Samuel Stouffer及其同事在第二次世界大战中执行的经典组织社会学研究为例(Stouffer et al.,1949):在小额贷款的案例中,这一创新金融实践最终改变了孟加拉国农村社区的女性地位和传统的性别关系,并重新界定了基层

社区内社会信用的含义;而在美国军队的案例中,相对剥夺感最终通过各军种晋升速度这个中介变量影响到了军队士气。在这里,尽管我们关注的似乎是特定的减贫政策或军队晋升政策及其长期后效,但从理论生产的角度来看,围绕社会赋权(social empowerment)和相对剥夺(relative deprivation)等理论概念展开的理论化工作,也许更值得重视。

2. “证据为基础的”社会政策研究为何少见?

在当代中国社会科学语境中,社会政策研究似乎从一开始就因为其看起来所具的工具性、应用性和实践性而与理论研究有所区别。事实上,社会人类学家关于畜牧草场退化之后引发的政策供给(舍饲和定居工程)的长期制度后效的研究(陕锦风,2014);社会学家关于浙江东北沿海渔民产权制度变革史及其对渔业生产效率之促进和约束的研究(毛丹、孙焯,2018),以及社会人口学家对低出生率现象的长期关注(郑真真、张春延,2017),都包含有理论解释的视角在内。尽管如此,在整个中国社会学的当代研究实践中,“证据为基础的”社会政策研究仍然相对少见。究其原因,不外乎以下两点:一是空间意义上的解释,着落在社会学学科相较于其他强势社会科学学科(如经济学)而言较低的学科入侵能力和屡屡受挫的政策话语权(正如我们在《新婚姻法》和《新劳动法》的立法过程中所看到的那样);二是时间意义上的解释,在于“证据为基础的”社会政策研究,必须完整把控理论证据和评估证据生产的整个时序,而这个时序上的完整把控,往往可遇而不可求。空间意义的解释和时间意义上的解释两者之间仍然保持着一种独特的相关关系:当社会学学科的入侵能力和政策话语权相对有限的时候,它更可能只在社会政策过程完整展开的某些时间片段中介入进来发挥作用,因此丧失了对整个证据生产时序的完整把握。当然,借助于口述史或回溯性深度访谈等特殊技术,理论取向的社会政策研究仍然有可能局部还原政策过程的全貌。

社会政策证据的生产时序

我们首先对社会政策证据的生产时序做一个简要的介绍。尽管某种意义上来说,这一时序看

起来似乎更着眼于评估证据的采集,但也并不排斥重要理论证据的积累。在真实的社会科学研究实践中,研究者往往是半途加入到对某个政策领域或政策议题的关注之中的,尤其是在具有丰厚学术史传统的大型政策领域,如人口政策、产业政策或医疗改革政策。我们此处所给出的社会政策证据的生产时序,也许更适合于对某个政体机构或社会组织所推行的、边界清晰完整的具体政策倡议——如省级人民政府的禁毒人民战争倡议、某个行政辖区内重性精神疾病患者的社区康复计划、省级行政区出台的特定人口生育鼓励政策,或者针对某贫困连片区的精准扶贫政策供给等等——的研究。从程序上来看,这个社会政策证据的生产时序至少包括了如下三个阶段:(1)对嵌入性政策场域(embedded policy field)的定性把控;(2)操作化、多点测量和评估证据的系统采集;(3)作为容纳性解释的理论叙事(theoretical narrative[s] as accommodating explanation)的生产 and 提炼。其中第一和第三阶段更着眼于理论证据的采集、分析和提炼,第二阶段更着眼于评估证据的测量、采集和数据处理,而第一个阶段又可辨析出五个内部环节或步骤。

(一) 对嵌入性政策场域的定性把控

中文社会科学对嵌入性这个概念的应用,最初可追溯到对起源于早期经济人类学(Polanyi, 2001 [1944])和晚期新制度主义研究取向(Granovetter, 1985)的学术思想在各自学科领域的引介(汪和建,2000;桂勇等,2003;李汉林等,2005)。自此之后,社会科学界普遍借用“经济活动内嵌于具体的社会网络、政治架构、文化传统等制度性基础之上”这一理念,用于阐释某类具体社会行动必然受到容纳它的制度性生态系统之架构或影响的社会过程,包括但不限于如下具体案例:近代工业化(戴一峰,2003)、农村合作医疗制度(顾昕、方黎明,2004)、乡村政治生态(陆益龙,2006)、非政府组织和乡村旅游发展(杨莹、孙九霞,2018)、创意产业园区发展(何金廖等,2018)和唐卡产权建构(刘生琰,2018)等。因此,本文所说的“嵌入性政策场域”,指的就是政策行动受到相关基础性制度生态之架构和影响的一个具体空间情境。在这里,基础性制度生态既包括了国家的政治制度和意识形态理念(方卫华,2002),

以及本地社会的文化立场,又包括了政策制定过程中能利用到的各类资源(主要涉及政体符号资源、社会认知资源和可动员的物质资源),还包括了各类行动者稳定的动机体系。我们可以进入到对社会政策证据生产时序的第一阶段——对嵌入性政策场域的定性把握五个细化步骤。

1. 问题诊断和需求分析

问题诊断和需求分析是前后接续的两个重要的定性分析程序,用于辨析某一特定社会政策工程所希望加以干预并使之得以改善的社会处境的真实性和严肃性,其中问题诊断处理的究竟是什么样的长期福利损失,通过一种什么样的社会机制,经历一个什么样的时间过程被生产出来了,而需求分析要处理的则是处在这一长期福利损失中的各类代表性亚人群关于可能干预路径的内生社会想象(endogenous social imagination)。在这个阶段,研究的定性特质较为突出,因为即使表现为数量特征和数量分布的信息,其本质上仍然是定性的。在这里,嵌入性主要表现为,无论是问题诊断,还是真实的需求剖析,都是在一个关于福利损失和缺乏状态的内部文化定义和外部文化定义的互动过程中加以界定和阐述的,而非单方面依赖于更为强大的、拥有更多资源的外部话语体系。因此,对于问题和需求的定性把握,实际上构成了政策能否最终成功达成其福利提升目标的一个重要前提。

2. 政策资源生态分析

在相对准确的问题诊断和需求分析之后,政策场域中的第二个基本定性把握,便是对政策行动可资利用的全部资源的一个系统分析。因此,“政策资源生态”(a prior ecology of policy resources)便是对影响政策目标界定和政策路径选择的所有内部和外部资源的一个总体描述。前面我们至少总结出了三类重要资源:政体符号资源、社会认知资源和可动员的物质资源。其中,政体符号资源主要指的是国家及其内部各级政体代理人对于政策目标和政策工具之合法性与合规性的制度认可;社会认知资源主要指的是政策目标对象、政策执行团队和公共舆论对政策目标和政策工具之恰当性的一个总体态度。可动员的物质资源,主要涉及政策过程所需的财政资源和技术—知识资源,其中财政资源既指中央国家/地方国家

的财政能力,又指决定财政开支的既定优先顺序;与此同时,财政资源也能随时转换成政策过程中必须用到的人力和物力支持。技术—知识资源,则主要涉及达成政策目标、执行和实施政策所需的专门知识和技术流程。一个证据为基础的社会政策研究,必须在政策议题讨论和政策工具设计阶段,就对上述多类资源的实际状况,做细致的定性判断和把握。

3. 政策倡议—执行体系的动机分析

我们把政策倡议—执行体系界定为设计、发动和推动某一具体政策过程的一系列政体行动者或社会组织。而动机分析则涉及这些社会行动者如何在精确问题诊断、有效需求分析和政策资源条件理性评估的基础上,推出和设计特定政策供给框架的中长期合法性生产目标(legitimacy—manufacturing goals)和社会治理目标的优先顺序(social governance priorities)。比如说,精准扶贫政策的推行,不但体现了政体对缩小日益扩大的社会分化局面、减轻高涨的相对剥夺感并为大多属于革命老区的成片贫困山区带来脱贫致富的希望等合法性生产目标,而且隐含了建构普遍获得感和在国内践行人类命运共同体理念之类的社会治理目标。当然,精准扶贫政策的执行,从某种意义上来说,也可能再现了政体内部科层制上层和下层之间的一种特殊空间关系。在2012年以来执政范式发生重大变化之后,精准扶贫政策的推行,扮演着重构科层制上层和下层之关系的作用,正如之前我们在上访治理和维稳实践中所看到的那样:执行绩效成为等级制上下层之间进行深度沟通和基层干部行为—动机重塑的一个核心媒介。

4. 政策目标对象的动机和行为模拟

政策目标对象指的是政策供给面对的首要群体和受其扩散影响的其他社会行动者。举例来说,医保覆盖范围的变动,不仅影响到了某些罕见病病人的直接福利,而且也影响到了他们的主要社会支持体系(家人和近亲)的照顾负担。这一个模式也可以扩展到残疾人、精神疾病(如智力障碍)、自闭症和老年痴呆症政策人群中,因为繁重的照顾负担使得家庭成员也日益成为急需社会承认和社会救济的对象。看起来,似乎直接的政策对象是客户人群本身,但在某种意义上,照顾者

(或社会支持体系内的直接利益相关者)的动机符合和相伴随的政策回应,最终成了评价政策框架是否可行,能否最大限度达到其政策目标的一个重要条件。因此,如何对一个扩展了的政策目标对象谱系进行政策动机和政策行为选项的一个事先模拟性评估,便成了特定政策供给框架最终出台之前的一个不可或缺的步骤。

5. 政策供给框架的明确

对嵌入性政策场域的定性把握的最后一个步骤,就是政策供给框架的明确。我们把包括政策目标、政策资格认定、政策分类待遇细节、政策退出条件和处理特殊情境的辅助性救济政策在内的一个制度总体,统称为政策供给框架。它是前面四个定性步骤的一个自然产品:通过问题诊断、需求分析、政策倡议—执行体系的动机分析和政策目标对象的行为模拟,我们大概可以制定出一个符合政策目标及其效率期待的供给框架来。以中国海洋渔业领域执行多年的燃油补助政策为例,政策目标为抑制渔业生产船只的非法生产动机以有效维持禁渔期制度的有效性并达成渔业资源保护的年度目标;政策资格认定指的则是依据生产船只的船籍来认定补助资格;政策分类待遇细节在这里指的则是船只类型、作业模式和船员类型(船老大—船员)在政策中的分化待遇;而政策退出条件则取决于一个有效渔业生产单位的认定原则;最后,处理特殊情境的辅助性救济政策,则涉及海损事件发生后如何继续认定补助资格的具体条款。当然,对整个燃油补助政策供给框架的社会评价未必都是正面的:从本人的视角来看,至少涉及产权补偿和劳动补偿的不均衡问题,以及由此引发的船主和船员间的利益冲突,以及补助资格认定方面众多未预期的工具性行为,包括船籍买卖和套取燃油补助行为等。

(二) 操作化、多时点测量和评估证据的系统采集

证据生产时序的第二阶段,包括了围绕政策实施过程展开的、前后接续的多个数据采集过程,主要涉及评估数据的定量采集,和针对政策实施过程的个案制度分析框架下的定性数据采集。嵌入性权力机制、认知互动和过程—事件分析视角,是后者一个典型框架。我们将在第三部分——作为包容性解释框架的理论叙事的生产和提

炼——中对此加以具体阐明。此处,我们仅对评估证据的采集做出进一步说明。

1. 操作化

操作化是定义的一种方式,即人们把对某一事物的测量程序,当作它的操作化定义。如智商就是智商量表所测量的特性。在这里,操作化主要包括两层含义:一个是政策供给作为实验刺激的给定,以及实验组和控制组的分配;另一个则是效果指标(因变量)及其解释指标(自变量)之测量方案的明确。在前一种含义中,操作化是对政策供给方案中的政策纳入资格的明确,如城市最低生活保障政策供给中,低保资格线的划定;由此,在后续的政策效应评估环节,低保家庭变成了实验组,其他社会特征相似的非低保家庭则成了控制组。在后一种含义中,操作化不但需要指明政策效果评估的结果指标(因变量),而且需要从理论上假定可以预测效果的重要理论变量(自变量),并将其纳入评估数据的系统采集中。仍以城市低保政策为例:城市低保家庭成员各方面的福利提升(如营养状况的改善、相对剥夺感的减轻、社会参与水平的提升和社会参与领域的扩展等)便是最主要的效果指标,而低保家庭的认知能力和信息利用水平则是政策供给和政策效果之间最主要的中介变量。

2. 多时点测量

为了最终能够辨析出政策后效,一个多时点的测量方案是必须的。这样一个多时点测量方案,主要涉及如下三个步骤:(1)效果指标和解释指标的确立和基线数据的采集(前测);(2)多时点后测数据的采集;(3)政策效果的分离:包括前后测数据的比对,以及实验组和控制组效果数据的比对。这是一个相对理想的方案,要求政策评估的发起者在政策发布初期,或者政策具体实施之前,就做好系统前测的预算;或者政策研究团队在政策执行之初,就能够介入到评估证据系统采集的工作之中,因为相比于前测意识而言,控制组的设立,或外生干扰因素的控制和政策效果的分离,更难进入到非专业评估团队主导的政策后效评估的一般程序之中。

系统评估数据的应用方向,除了识别出政策效果影响的具体机制之外这一理论旨趣之外,最主要的是为后续的政策坚持或政策调整提供证

据。当系统评估数据得到了较为正面的政策后效数据,则原先的政策供给框架被证明为恰当的,应当坚持下去或仅做微调;而当系统评估数据显示政策后效数据较为可疑,则可以大致得出政策目标未能实现,或者政策手段无效的结论。这两个结论,最终将成为政策目标修正、政策供给框架细节调整的主要证据。结合前面第一阶段“对嵌入式政策场域的定性把握”,以及接下来要谈到的“作为包容性解释的理论叙事”这两个定性理论技术,政策评价和政策调整便同时拥有了定性解释和定量分解的意涵。

(三) 作为包容性解释的理论叙事的生产和提炼

针对每一个特定的政策,都应当而且可能提炼出一种特定的包容性解释框架来,这一解释框架将不仅对政策的出台和成型做出解释,也要对政策后果,以及政策实施过程中出现的未预期结果做出解释(景军,2003)。此处,包容性的含义有两层:第一层含义便是包容性首先是嵌入性的,也即政策场域的内生性因素,尤其是政策空间内的结构性因素(资源生态)和文化—认知性要素(动机、意图、偏好和习惯等),构成了理解政策制定、政策执行和政策后效的主要机制;另一层含义则是,包容性也是互动的和自适应的,即政策相关社会行动者——包括政策制定者、政策执行者和政策目标对象——之间的信息沟通、符号展演、文化建构和权力操控行为,将持续对政策过程的各个环节实施实质性的影响力,最终造成政策搁置、政策变形和政策目标转换等各种情形。对中国政策领域的长期观察,将会让我们体认到如下几种理论叙事的持续解释力:比如政体中心性假设对政策优先顺序的界定(参见章高荣对《慈善法》立法如何进入立法议程的讨论);再如,关于政体合法性动机的诸多考量,将会极大影响到某一特定政策实践的财政地位,如关于校车配备和免费午餐的讨论;有时候,中央—地方关系的讨论框架解释了多个监管体系的纵向整合,如环保、药监、国土资源等;另一些时候,因地制宜、变通和地方性适应等叙事话语解释了自上而下的政策是如何在基层被搁置和转型的;还有一些时候,诸如地方性庇护网络、寻租和治理资源交换之类的理论术语,解释了显著的政策执行偏差现象,如城乡低保政

策的资格滥用问题;最后,选择性激励、选择性执法和多种形式的符号交换,解释了我们在征地、拆迁和维稳等涉及产权变更和权益约束的地方性执法过程中看到的灵活威权主义政治实践(Lee and Zhang 2013)。

“证据为基础的社会政策研究”的方法论议题

限于篇幅,本文只能在结语部分,匆匆提及“证据为基础的社会政策研究”所需关注的方法论议题。除了实验设计的稀缺性、前测机会的阙如和外生变量干扰的控制和剥离之外,其他重要的方法论议题还包括了“问题诊断”的深度、需求分析的真实度、前置政策资源生态的变动性和未预期后果的中心性等。本人将另行撰文,围绕多个政策案例,就上述重要方法论议题展开充分的论述。本人深信,当代中国社会转型和社会干预的宏大实践,为发展“证据为基础的社会政策研究”准备了丰富的经验素材和理论要素。在坚持理论证据和评估证据并行、定性制度分析和定量机制分析相结合的前提下,加上对上述方法论原则的尊重,“证据为基础的社会政策研究”将生产出一系列优秀的研究成果,丰富关于国家发展主义的理论解释,并帮助阐明当代中国社会干预的实质。

参考文献

1. 迟孟昕《人口疏解中的房东与租客:关系与行为逻辑》,北京大学社会学系硕士论文,2019年。
2. 戴一峰《网络化企业与嵌入性:近代侨批局的制度建构(1850s-1940s)》,《中国社会经济史研究》2003年第1期。
3. 方卫华《西方社会政策的嵌入性与新特点》,《江苏行政学院学报》2002年第4期。
4. 顾昕、方黎明《自愿性与强制性之间——中国农村合作医疗的制度嵌入性与可持续性发展分析》,《社会学研究》2004年第5期。
5. 桂勇、陆德梅、朱国宏《社会网络、文化制度与求职行为:嵌入问题》,《复旦学报》(社会科学版)2003年第3期。
6. 何金廖、黄贤金、司月芳《产业集群的地方嵌入与全球生产网络链接——以上海文化创意产业园区为例》,《地理研究》2018年第7期。
7. 景军《国家同志:移民、媒体和一位农村老年妇女的自杀》,《中国乡村研究》2003年第2期。

8. 李汉林、渠敬东、夏传玲、陈华珊《组织和制度变迁的社会过程——一种拟议的综合分析》，《中国社会科学》2005年第1期。
9. 刘生琰《市场产权的文化嵌入性：一项基于热贡唐卡产权构造的社会学阐释》，《青海社会科学》2018年第6期。
10. 陆益龙《嵌入性政治对村落经济绩效的影响——小岗村的个案研究》，《中国人民大学学报》2006年第5期。
11. 马芳园《人口疏解何以可能：北京市人口疏解的政策执行》，北京大学社会学系硕士论文，2019年。
12. 毛丹、孙焯《传统渔业产权制度改造：进展与意外——舟山市螺门社区调查》，《学海》2018年第2期。
13. 陕锦风《青藏高原的草原生态与游牧文化：一个藏族牧业乡的个案研究》，中国社会科学出版社，2014年。
14. 谭贤楚、朱力《“社会政策”的若干问题》，《未来与发展》2017年第10期。
15. 汪和建《新经济社会学的中国研究》，《南京大学学报》2000年第2期。
16. 杨莹、孙九霞《乡村旅游发展中非政府组织与地方的关系：一个双重嵌入的分析框架》，《中南民族大学学报》(人文社会科学版)2018年第6期。
17. 章高荣《立法议程设置和决策的本质：解释慈善法制定》，北京大学博士毕业论文，2019年。
18. 郑真真、张春延《生育意愿与生育行为：江苏的现实》，社会科学文献出版社，2017年。
19. Bogenschneider, Karen, and Thomas J. Cobert, *Evidence - Based Policymaking: Insights from Policy - Minded Researchers and Research - Minded Policymakers*, Routledge, 2010.
20. Bourdieu, Pierre, *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*, Routledge, 1986 [1984].
21. Dean, Hartley, *Social Policy: A Short Introduction*, Polity, 2012.
22. Granovetter, Mark, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91(3), 1985, pp. 481 - 510.
23. Jimnez, Jillian A., Eileen Mayers Pasztor, and Ruth M. Chambers, *Social Policy and Social Change: Toward the Creation of Social and Economic Justice*, Sage, 2014.
24. Lee, Ching Kwan, and Yonghong Zhang, "The Power of Instability: Unraveling the Micro - foundations of Bargained Authoritarianism in China", *American Journal of Sociology*, 118(6), 2013, pp. 1475 - 1508.
25. Polanyi, Karl, *The Great Transition: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, 2001 [1944].
26. Schmid, Laureline, *Micro - credit, Women's Empowerment and Socio - Cultural Consequences: The Case of Rural Bangladesh*, VDM Verlag Dr. Müller, 2010.
27. Stouffer, Samuel A., Edward A. Suchman, Leland C. De Vinney, Shirley A. Star, and Robin M. Williams, Jr., *The American Soldier: Adjustment During Army Life*, Princeton University Press, 1949.

作者简介：刘能，北京大学社会学系教授、博士生导师、副系主任，北京大学中国社会与发展研究中心副主任。北京，100871

(责任编辑：毕素华)