

政策学习的议题情境与组织模式

——以国家“十四五”规划编制为例

杨宏山 孙成龙 周昕宇

[摘要] 复杂议题的政策制定需要构建议题学习网络，有针对性地收集相关信息，促进知识生产和应用，提升决策的科学性和正当性。从议题不确定性和知识需求两个维度，区分政策学习的四种类型，分别是集思广益型学习、委托研究型学习、利益协商型学习、专家讲解型学习，解析每一种模式的适用情境和功能定位。选择国家“十四五”规划编制进行案例研究，剖析决策系统面对高度不确定性的政策议题，如何通过有组织的学习途径增进认知，进而将知识生产转化为政策安排。议题不确定性和知识需求直接影响着政策学习的组织模式，随着不确定性降低或知识需求发生变化，政策学习的组织模式也要相应调整。开展政策学习需要区分议题情境，选择适宜的专家或公众参与机制，提高政策知识供给的效率及适用性。

[关键词] 政策制定；组织学习；知识生产；议题情境

政策学习（Policy Learning）是提升政府治理能力的有效途径，决策系统只有持续获取和应用新知识，才能更好地应对内外部环境提出的挑战。改革开放以来，中国政府通过多种途径开展学习，持续改进政策安排，提升政府治理的创新性和适应性。一种观点认为，扩大公众参与，构建大规模的议题学习网络，有利于获取更多知识和信息，提高政策决策的质量和公信力。^① 然而，对于高度专业化的政策议题，不设门槛的社会学习往往无助于增进对问题和对策的认知。我们在文献梳理的基础上，尝试识别关键变量，对政策学习进行类型学研究，致力于回答下列问题：在政策制定中，有组织的学习模式有哪几种类型？分别适用于何种情境？不同模式之间存在怎样的转化逻辑？

一、政策学习研究的文献回顾

当前，世界面临百年未有之大变局，新技术变革加速推进。对于复杂议题的政策制定来讲，决策系统需要通过学习途径增进对不确定性的认知。政策学习的行动主体既包括学者、官员、利益相关者等个体，也包括利益共同体、倡导联盟、政府机构等团体和组织。政策学习的目的在于增强个人和组织的判断力，更好地应对挑战，从而实现政策目标，提高公共服务绩效。为此，决策系统需

作者：杨宏山，中国人民大学公共管理学院教授，yanghsh@ruc.edu.cn；孙成龙，中国人民大学公共管理学院博士研究生，brianscl@163.com；周昕宇（通讯作者），中国人民大学公共管理学院博士研究生，zhouxinyu@ruc.edu.cn。

* 本文系国家自然科学基金重大项目“中国特色政策试验与政府间学习机制研究”（19ZDA123）、中国人民大学本科研究基金重大项目“政策试验模式的国际比较研究”（20XNL022）的阶段性成果。感谢匿名审稿专家的建设性修改意见，文责自负。

① 王绍光、樊鹏：《中国式共识型决策：“开门”与“磨合”》，245页，中国人民大学出版社，2013。

要收集相关知识和信息,用以调整或强化对于一项公共政策的理解和信念。^①

政策学习的研究文献可分为微观、中观和宏观三个分析层面。其中,微观层面的研究将政策学习理解为社会环境中个人获得新知识和洞察力从而改变自身行为的过程。早期关于政策学习的研究关注个体的学习行为,包括内生学习和外生学习两种类型:内生学习属于教训汲取型学习,其学习源来自政策过程的内部,学习的议题通常较小,致力于改进政策工具或技术;外生学习也称社会学习路径,学习源来自政策系统的外部,学习的议题更为广泛,新的政策理念可能对决策者产生重大影响。^②霍尔(Peter A. Hall)指出,社会学习路径往往可能导致政策范式发生重大变迁。^③

中观层面的研究聚焦在组织成员间共享新理念、新知识,建立变革共识,进而推进组织变革。阿吉里斯(Chris Argyris)、舍恩(Donald A. Schön)开创了组织学习理论研究的先河,他们将组织学习界定为发现错误并利用新的理论进行纠正的过程,区分了单环学习和双环学习模式。^④野中郁次郎、竹内弘高在对隐性知识和显性知识进行区分的基础上,认为组织学习是在隐性知识与显性知识之间的交互式、螺旋式转换中完成的,建构了知识转化的SECI模型,其过程可分解为社会化(Socialization)、外显化(Externalization)、组合化(Combination)、内隐化(Internalization)四个阶段,分别负责生产共情性知识、概念性知识、系统性知识、操作性知识。^⑤玛丽·克罗桑(Mary M. Crossan)等指出知识从个人、团队层面推向组织层面,提出组织学习的“4I”模型,即需要经历观察(Intuiting)、解读(Interpreting)、整合(Integrating)和制度化(Institutionalizing)四个阶段,最终实现组织的战略革新。^⑥

宏观层面的研究从制度安排或政策网络的视角,探究政策学习是如何发生的,包括政策试验、政策创新、政策扩散、政策变迁中的学习机制和模式。这类研究通常涉及多方行动主体,致力于探究在政策网络中行动主体之间的互动及学习模式。有研究者提出,政策学习具有多元化的目标和利益诉求,需要构建公共论坛,在不同行动主体之间增进互动,促进知识分享。^⑦一个政府单位的政策创新举措,会引起其他单位关注,通过收集信息和数据,从中汲取经验教训。查尔斯·施潘(Charles R. Shipan)、克雷格·沃尔登(Craig Volden)将政策学习视为政策扩散的一种触发机制,从而区别于竞争、模仿、强制导致的政策传播。^⑧萨巴蒂尔(Paul A. Sabatier)提出倡议联盟分析框架,指出政策学习不仅包括倡议联盟内部的学习,也包括跨越不同联盟之间的学习,通过学习可改变联盟成员的政策信念,从而促使公共政策发生变化。^⑨克莱尔·邓洛普(Claire A. Dunlop)、克劳迪奥·拉代利(Claudio M. Radaelli)根据政策问题的可处理性和参与者的差异性,将决策环

① S. Moyson, et al. "Policy Learning and Policy Change: Theorizing their Relations from Different Perspectives". *Policy and Society*, 2017, 36 (2): 161 - 177.

② 迈克尔·豪利特、M.拉米什:《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,303-304页,生活·读书·新知三联书店,2006。

③ P. A. Hall. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, 1993, 25 (3): 275 - 296.

④ C. Argyris, and D. A. Schön. *Organization Learning II: Theory, Method and Practice*. Addison-Wesley Publishing, 1996.

⑤ 野中郁次郎、竹内弘高:《创造知识的企业》,88-89页,人民邮电出版社,2019。

⑥ M. M. Crossan, et al. "An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution". *Academy of Management Review*, 1999, 24 (3): 522 - 537.

⑦ D. P. Moynihan, and N. Landuyt. "How Do Public Organizations Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives". *Public Administration Review*, 2009, 69 (6): 1097 - 1105.

⑧ C. Shipan, and C. Volden. "The Mechanisms of Policy Diffusion". *American Journal of Political Science*, 2008, 52 (4): 840 - 857.

⑨ 保罗·A.萨巴蒂尔:《政策变迁与学习——一种倡议联盟途径》,47页,北京大学出版社,2011。

境中的政策学习分为认知型学习、反思型学习、谈判型学习、科层制学习四种类型。^①

随着中国改革取得成功，学者们从宏观层面对“中国之治”的政策学习机制进行深入探究，提出了一些解释性框架。韩博天提出，政府通过组织政策试验的方式，在中央与地方之间构建互动机制，从分散试验中进行政策学习，持续将基层的建议和地方积累的经验纳入国家政策，避免了不确定性可能导致的改革动荡。^②王绍光从学习的推动者和学习源两个维度，区分了政策学习的四种模式，分别是决策者—实践、决策者—实验、倡导者—实践、倡导者—实验，其中倡导者是决策圈之外的群体，它们利用各种形式的实践和实验进行学习，针对复杂议题提出改革思路。^③杨宏山、李娉根据第一行动者的差异，提出政府间学习的“W”形（中央发起）和“M”形（地方发起）路径：前者由中央政府提出战略构想，支持地方开展试点，推动一项政策构想从概念转变为方案；后者由地方政府率先开展改革探索，中央政府提供支持后，形成跨层级的议题学习网络。^④

上述研究从不同层次增进了对政策学习的理论认知，同时也存在一定的局限性。微观层次的研究剖析了学习源和学习主体的差异性，但并未区分政策学习的议题特性以及知识需求的差异性。知识具有不同类型，一些知识具有普遍适用性，例如自然科学知识；也有的知识仅适用于特定的时间和空间环境，例如某个地区在当前阶段的住房需求状况。政策学习需要区分议题情境，根据议题的不确定性以及深化认知的知识需求情况，有选择地确定学习源，运用过去的经验和新的信息来调整政策目标或工具，从而改进公共服务绩效。对于涉及多方利益主体的政策议题，如果仅仅依靠专家研究提供技术性知识，往往难以顾及各方利益诉求，影响政策制定的合法性；对于专业性、技术性较强的政策议题，应对不确定性则需要引入专家参与，利用科学知识来增进认知，提升决策系统的判断力。中观层次和宏观层次的研究注意到组织学习伴随着多元主体的互动交流，认为交流机制有助于促进知识流动和传播，进而促进组织变革、政策创新。然而，已有研究对议题情境的探讨较少。如果不区分议题不确定性和知识需求，一味地强调扩大参与面，缺少必要的组织和整合机制，则会降低学习效率，甚至出现久议不决的现象。

基于上述情况，理解政策学习有必要区分政策决策的议题情境，提出更具解释力的理论建构。我们在对政策学习进行概念界定的基础上，根据决策议题的不确定性特征、决策系统的知识需求两个维度，区分政策学习的四种类型，致力于厘清政策学习不同情境与关键行动者的差异性，并选择国家“十四五”规划编制展开案例分析，剖析四种学习模式的应用场景及转化逻辑。

二、政策学习的类型学分析框架

政策制定具有理性和正当性两个方面的目标诉求，理性诉求要求政策制定尊重事物发展的规律性特征，它依赖于科学知识，需要专家发挥作用，而正当性诉求要求公共政策能够获得公众的自愿认同、服从和支持。公众并不具有专家所具备的专业知识，他们基于个人的知识积累和生活阅历对政策安排做出经验判断，这种判断与特定情境下的政策期待具有密切相关性。西蒙（Herbert A. Simon）区分了决策中的“事实”要素和“价值”要素，指出“由于不存在任何价值判断的‘科学’法或‘专家’法，因此无论具备何种专业技能和知识的专家都没有资格执行价值判断的职能”^⑤。作为一种有组织的学习行动，政策学习需要兼顾政策决策的理性和正当性诉求，根据议题特性及知

① C. A. Dunlop, and C. M. Radaelli. “The Lessons of Policy Learning: Types, Triggers, Hindrances and Pathologies”. *Policy & Politics*, 2018, 46 (2): 255-272.

② 韩博天：《中国经济腾飞中的分级制政策试验》，载《开放时代》，2008（5）。

③ 王绍光：《学习机制与适应能力：中国农村合作医疗体制变迁的启示》，载《中国社会科学》，2008（6）。

④ 杨宏山、李娉：《政策创新争先模式的府际学习机制》，载《公共管理学报》，2019（2）。

⑤ 赫伯特·A. 西蒙：《管理行为》，56页，机械工业出版社，2013。

识需求的差异性,构建多样化的学习模式,从而兼容专家参与和公众参与,提升决策的科学性和公信力。

政策学习是公共政策研究和实践中广泛使用的一个概念。对于政府治理来讲,当遇到问题和挑战时,就需要通过学习途径增进认知,为政策应对提供新思路及备选方案。在不确定性情境下,政策学习是增进认知、提升适应性的有效途径^①,然而,学界对政策学习尚未形成共识性的概念界定。与政策学习相关的概念有工具性学习、社会学习、组织学习、认知学习、政治学习、网络学习、单环学习、反思学习等多种术语。^②有研究者将政策学习理解为根据过去的经验和新的信息而调整政策目标或技术的有益尝试。^③也有研究者提出,政策学习是基于新的知识和信息对政策信念和行为(态度、立场和行动)的更新。^④

本文从议题认知的视角,将政策学习定义为决策系统开展的一种有组织、有计划的学习行动,目的在于增进对政策议题及备选方案的认知,提升政策安排的科学性、正当性和兼容性。政策学习具有内嵌的时间表,需要在规定的时间内完成任务,获取必要的知识积累。基于这一界定,政策学习需要区分议题情境和功能定位,选择合宜的组织模式。本研究通过区分政策议题的不确定性以及决策系统的知识需求,提出政策学习的类型学分析框架,剖析不同情境下开展政策学习的组织模式。

(一) 政策议题的不确定性

政策议题的不确定性(uncertainty)是指对于政策问题及发展趋势、政策选项、结果及效果的不可预知程度。不确定性是政策学习研究的一个经典维度,它与政策问题的可处理性密切相关。高度不确定性对政策决策构成了关键挑战,对于具有高度不确定性的政策问题,需要依赖专家研究或通过社会学习途径增进认知。^⑤格特鲁德·哈多恩(Gertrude H. Hadorn)等研究者剖析了不确定性的三种情形:政策选项、政策结果和政策价值的不确定性。^⑥如果决策系统对政策问题缺乏充分认知,或者决策者之间存在分歧,难以形成共识,政策选项就具有不确定性;对于已经确定的政策方案,也会由于统计和环境的不确定性,难以准确判断特定结果出现的概率;在结果不确定的前提下,也就难以判断政策干预所产生的价值。在高度不确定背景下,决策过程需要引入学习机制,避免“政策短视”导致政策失败。斯雷亚·奈尔(Sreeja Nair)、迈克尔·豪利特(Michael Howlett)提出,在高度不确定情形下,政策制定通常要采用“低后悔”策略,实行“边做边学”,以提升决策的适应性。^⑦

政策议题的不确定性既与环境的不稳定性以及议题的复杂性密切相关,也与决策系统针对一项议题的知识储备直接相关。在知识储备不充分的情况下,一项政策议题就会交织着大量异质性因素,导致议题所涉及的问题呈现出混乱、错杂、无序等特征。如果凭借现有的认知水平,无法准确

① S. Nair, and M. Howlett. "Policy Myopia as a Source of Policy Failure: Adaptation and Policy Learning under Deep Uncertainty". *Policy & Politics*, 2017, 45 (1): 103-118.

②⑦ B. Zaki, et al. "A Systematic Review of Policy Learning: Tiptoeing through a Conceptual Minefield". *Policy Studies Yearbook*, 2002, 12 (1): 1-52.

③ W. Kerber, and M. Eckardt. "Policy Learning in Europe: The Open Method of Co-ordination and Laboratory Federalism". *Journal of European Public Policy*, 2007, 14 (2): 227-247.

④ 保罗·A. 萨巴蒂尔:《政策变迁与学习——一种倡议联盟途径》,18-19页,北京大学出版社,2011; C. A. Dunlop, and C. M. Radaelli. "Policy Learning in Comparative Policy Analysis". *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2022, 24 (1): 51-72.

⑤ J. H. Kwakkel, et al. "Coping with the Wickedness of Public Policy Problems: Approaches for Decision-making under Deep Uncertainty". *Journal of Water Resources Planning and Management*, 2016, 142 (3): 1-5.

⑥ G. Hirsch-Hadorn, et al. "Decision Strategies for Policy Decisions under Uncertainties: The Case of Mitigation Measures Addressing Methane Emissions from Ruminants". *Environmental Science and Policy*, 2015, 52: 110-119.

界定政策目标及工具选择，那么，该议题的不确定性就会很高。^① 随着知识积累的增加，当从错杂状态中筛选出关键变量，厘清了各个要素之间的逻辑关系，复杂议题就会变得结构化、清晰化。从这个意义上讲，决策系统有关议题的知识积累状况，对不确定性状况具有根本性影响。^②

（二）政策制定的知识需求

政策制定需要运用知识，深化对决策议题及各方诉求的认知，提升决策的理性和正当性水平。其中，理性要求决策系统按照事物发展的规律性和自然进化原则来考虑问题，而正当性要求公共政策规定的秩序得到民意的认可，具有广泛的公信力。理解政策学习的知识需求，有必要对知识进行分类，厘清知识的不同类型及各自功能。哈耶克（Freidrich A. Hayek）将知识区分为科学知识（scientific knowledge）与情境性知识（knowledge of the particular circumstances）两种类型。^③ 其中，科学知识由专家负责生产，采用高度抽象的方式，反映事物发展的规律性特征和趋势；而情境性知识与特定的时间和空间相关联，未经系统的梳理和提炼，以不全面且时常矛盾的形式展现出来。在政策制定过程中，决策者既要应用科学知识，提升决策的理性和科学性，也要应用情境性知识，提升决策的包容性、正当性和适应性。为此，政策制定需要建构多样化的政策学习模式，让专家、官员、利益相关者都能够参与进来。

根据知识拥有者的差异性，有研究者进一步区分了知识的三种类型：专家知识、官员知识、利益相关者知识。^④ 专家知识以科学的模型和方法为基础，并接受同行评审的严格检查，在科学有效性方面具有优势。官员知识与政府运作实践尤其是政治行政规范密切相关，强调知识的政治和战略应用，这类知识也讲究专业性，但并不像科学知识那样需要接受严格的同行评审。^⑤ 当面临复杂情境时，官员就会引用行政知识来支持他们的观点。利益相关者知识与人们的日常实践密切相关，它属于一种经验性见解，具有情境性、地方性和多样性特征。

基于上述，根据知识的共识性特征，我们将知识分为学理性知识与地方性知识两种类型。学理性知识是可重复验证的专业性知识，这类知识通常与科学知识相关，反映了事物发展的客观规律及因果关系，具有抽象性、结构性和广泛适用性。这类知识由受过专门训练的专家负责生产，他们对情境性知识进行系统梳理，从经验事实中抓住普遍特征，由此提出命题、原理、原则，在更广的时空范围内具有共识性。地方性知识是与特定的时间、空间、社群环境相关联的观察、见解和信念，这类知识依赖于特定的社会场景和利益格局，与个人或群体的生活经验、实践体验密切相关；脱离了具体场景的约束，人们对这类知识则难以持有共识。

（三）政策学习的四种模式

在政策制定过程中，决策系统需要通过学习行动获取新的知识和信息，并利用知识和信息来更新政策信念，进而调整政策目标和工具。本研究将政策学习界定为一种有组织的学习行动，从而区别于个体性质的自主学习。根据政策议题的不确定性、决策系统的知识需求两个维度，我们区分出政策学习的四种情境及组织模式，分别是集思广益型学习、委托研究型学习、利益协商型学习和专家讲解型学习，如表 1 所示：

① F. H. Knight. *Risk, Uncertainty and Profit*. University of Chicago Press, 1921.

② R. Mosadeghi, et al. "Uncertainty Analysis in the Application of Multi-criteria Decision-making Methods in Australian Strategic Environmental Decisions". *Journal of Environmental Planning and Management*, 2013, 56 (8): 1097 - 1124.

③ F. A. Hayek. "The Use of Knowledge in Society". *The American Economic Review*, 1945, 35 (4): 519 - 530.

④ J. D. Rinaudo, and P. Garin. "The Benefits of Combining Lay and Expert Input for Water-management Planning at the Watershed Level". *Water Policy*, 2005, 7 (3): 279 - 293.

⑤ J. Edelenbos, et al. "Co-producing Knowledge: Joint Knowledge Production between Experts, Bureaucrats and Stakeholders in Dutch Water Management Projects". *Environmental Science and Policy*, 2011, 14 (6): 675 - 684.

表1 政策学习的四种模式

		决策系统的知识需求	
		地方性知识	学理性知识
政策议题的不确定性	高	集思广益型学习	委托研究型学习
	低	利益协商型学习	专家讲解型学习

1. 集思广益型学习

该模式的基本情境是政策议题的不确定性凸显,决策系统对政策问题的界定尚未形成共识,需要了解利益相关者的诉求,识别亟待解决的政策议题,对与特定时空环境相关联的地方性知识具有迫切需求。在此背景下,决策系统面向社会开放政策议程,鼓励多方主体参与,形成头脑风暴和发散思维,集聚各方思考和诉求,提升政策制定的包容性和适应性。这类政策议题的不确定性较高,知识生产需要听取各方意见,包括公共部门、社会各界及利益相关者的见解和建议。集思广益型学习需要构建开放的议题学习平台,鼓励各方分享经验、观点和知识,在不同来源知识和信息的交流中,增进对政策问题的认知,从而降低决策议题的不确定性。^① 在中国体制下,决策系统在重大政策制定过程中,注重通过座谈会、咨询会、征求意见等方式,收集各方意见和观点,在诉求整合的基础上凝聚共识,确定改革方向和目标定位。^②

2. 委托研究型学习

这种学习模式的基本情境是决策系统确定了政策议题,但政策选项、结果及效果具有高度不确定性,政策制定对学理性知识具有迫切需求,决策系统将学习任务委托给富有造诣的专家,交由其承担与特定议题相关的知识生产任务,旨在增进对事实和规律的认知,提出系统化的政策方案。对于设定的政策议题,如果决策系统的知识积累不足,难以提出新方案或预判改革效果,就需要通过社会选择机制,邀请具有前期研究基础的专家组建课题组,承担专题研究任务,提供政策分析和备选方案,提高政策知识的生产效率。政策专家既包括高校、科研机构的研究者,也包括官方智库、研究部门的从业人员。^③ 委托研究型学习一般会设定时间表,专家在规定时间内完成课题研究,提交专题报告。决策系统对研究报告进行再提炼,生成政策原型。成功的委托研究型学习要求专家不仅拥有与政策相关的学理性知识,还需要具有政策沟通的能力和技巧,与决策者及利益相关者保持积极互动,协调不同的立场、诉求和意见,为政策制定提供基于知识整合的有效方案。

3. 利益协商型学习

这类学习的基本情境是政策问题及对策的不确定性较低,决策者对政策选项及结果具有较为清晰的认知,由于政策制定涉及利益格局的调整,决策系统需要倾听利益相关者的意见,获取地方性知识,从而优化政策安排,提升政府治理的包容性、政策创新的兼容性。在此情境下,利益相关者也会讨价还价,决策者与多方主体进行互动,彼此分享信息、立场和诉求,各方在沟通中增进利益协调,从而触发利益协商型学习。如果说集思广益型学习侧重于政策议题的提出和选择,那么,利益协商型学习则侧重于利益诉求的表达与协调,各方主体通过表达立场、交换意见,对可能的冲突进行协调,一般不针对事实性问题进行讨论。^④ 这种学习类似于贝琳达·麦克法根(Belinda McFadgen)所定义的政治学习,通过听取各方的意见、偏好和诉求,基于对话进行利益协调。^⑤

① G. Majone. *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. Yale University Press, 1989.

② 王绍光、樊鹏:《中国式共识型决策:“开门”与“磨合”》,114-115页,中国人民大学出版社,2013。

③ 朱旭峰:《中国社会政策变迁中的专家参与模式研究》,载《社会学研究》,2011(2)。

④ 王锡锌、章永乐:《专家、大众与知识的运用——行政规则制定过程的一个分析框架》,载《中国社会科学》,2003(3)。

⑤ B. McFadgen, and D. Huitema. "Are All Experiments Created Equal? A Framework for Analysis of the Learning Potential of Policy Experiments in Experimental Governance". *Journal of Environmental Planning and Management*, 2017, 60 (10): 1765-1784.

为了尽可能集聚共识，决策系统通常会组织集体论坛，鼓励各方进行讨论、辩论和协商。利益协商型学习注重将公共利益置于优先考虑，有助于维护政策制定的正当性和政策实施的稳定性。^①

4. 专家讲解型学习

这类政策学习是在议题和政策安排的不确定性很低、政策实施对学理性知识的需求较为迫切的情况下，政府系统组织专家进行政策宣讲，旨在加快新政策的传播，帮助各方准确领会新政策的价值导向、目标定位及学理基础。这里所讲的专家，既包括政策研究专家，也包括政府系统的决策者及当事官员。针对一项政策议题，如果决策者对政策目标、工具和预期结果具有清晰认知，已经完成了政策方案制定，公众期待了解政策制定的主要考虑和背景情况，就为专家讲解型学习提供了现实需求。这类学习一方面通过自上而下的途径组织实施，执行者根据专家讲解获取背景信息，更好地领会政策精神；另一方面也会通过大众传播途径，形成广泛的社会学习效应，便于公众了解并遵守相关规则。邓洛普将这类学习界定为科层制学习（learning in hierarchy），作为等级性规则体系的组成部分，社会成员需要承认并服从这些规则。^② 组织专家讲解型学习，面向目标群体讲解新政策，邀请专家撰写解读文章，有利于促进政策传播，使正式规则成为人们遵守的规范和标准，并内化到个人的隐性知识库中。在科层体制下，地方政府也会主动学习上级政策，推动政策落地。

基于上述分析，议题不确定性和知识需求共同构成了本文界定的议题情境，直接影响着政策学习的组织模式。对于高度复杂的政策问题来讲，决策系统需要倾听多方意见，增进对事实性和价值性问题的认知，进而设定改革议题。在此情境下，集思广益型学习成为政策制定的必要环节，旨在收集分散的信息和观点，为政策制定提供新视野、新思路、新导向、新定位。在设定了政策议题后，决策系统如果缺少必需的知识积累，深化对政策选项和结果的认知需要引入专家参与，组织委托研究型学习，增加学理性知识供给，并将其转化为政策方案。随着政策制定形成具体方案，政策议题的不确定性显著降低，提升公信力则需要听取利益相关者的意见和诉求，随之，政策制定进入利益协调阶段。利益协商型学习适用于议题不确定性较低、对地方性知识具有迫切需求的情境，政策方案较为清晰，决策系统通过征求意见，了解各方立场和利益诉求，根据反馈改进政策方案，提升政策安排的兼容性。专家讲解型学习适用于议题不确定性较低、对学理性知识有迫切需求的情境，在新政策完成合法化过程后，决策系统组织专家讲解政策要义及背后的逻辑，阐释政策精神及学理基础，推进新政策的传播和实施。

需要辨析的是，尽管上述四种学习模式都有专家参与，但是专家发挥的作用存在差异。在集思广益型学习过程中，专家作为社会成员的一分子发表意见，为确立改革议题和方向出谋划策，在一些重大议题的讨论中，专家并不具有主导性的话语权。对于委托研究型学习而言，与公众相比，专家在学理性知识方面具有显著优势，他们往往发挥着主导作用，负责组织专题研究并提交政策分析报告，提供经过系统梳理的新知识，为政策制定提供决策咨询服务。对于利益协商型学习来讲，专家也可能参与讨论，但就政策的兼容性和公信力来讲，专家观点并不能够替代公众的价值判断和利益表达。专家讲解型学习则由专家主导，他们发挥专业优势，讲解新政策的基本精神及学理逻辑。委托研究型学习致力于生产新知识，为政策创新提供新思维、新方案，而专家讲解型学习的目的在于帮助执行者以及社会各界准确理解新政策，它并不以知识生产为核心使命。

上述四种政策学习模式共同构成了政策制定中组织学习的完整过程。一项复杂议题完成政策制定任务后，决策系统又会设置新的政策议题，组织学习随之进入新的循环过程。政策制定需要根据

^① K. P. Sheldon. "Public Interest Law: A Step Toward Social Balance". *Arizona Law Review*, 1971, 13 (4): 818-822.

^② C. A. Dunlop, and C. M. Radaelli. "The Lessons of Policy Learning: Types, Triggers, Hindrances and Pathologies". *Policy & Politics*, 2018, 46 (2): 255-272.

议题不确定性和知识需求,有针对地获取学理性知识或地方性知识,提升决策的科学性和包容性。需要说明的是,并非所有政策制定都要经历这四种学习模式。对于一项高度复杂的政策议题,如果集思广益型学习未能在决策圈引起共识,议题学习就可能进入悬置状态。决策系统对于一项议题具有较为充分的知识储备,政策制定也可能跨越集思广益或委托研究型学习模式,在提出方案后,直接组织利益协商型学习,征求利益相关者的意见和看法。

三、政策学习:以国家“十四五”规划编制为例

编制经济社会发展“五年规划”是中国政策制定的一件大事,是党和政府领导经济社会发展的一种重要方式。改革开放以来,我国每五年编制一份中长期发展规划,涉及国民经济与社会发展的各个领域,需要听取各方意见,针对重大问题开展专题研究,为解析政策学习的议题情境与组织模式提供了很好的案例素材。本研究聚焦于国家“十四五”规划编制过程,剖析一项高度不确定的政策议题,如何通过有组织的学习途径增进认知,进而将知识生产转化为政策文本。国家发改委及相关参与单位发布了大量的会议纪要、工作纪实及动态信息,媒体也有持续的采访报道,为实证分析提供了丰富的素材和数据资料。本研究通过对参与过国家“十四五”规划的部分专家进行访谈,获取规划编制过程信息,与收集的上述资料进行交叉验证,为过程追踪分析提供证据支持。

以2019年2月国家发改委报送“十四五”规划编制的请示报告为起点,“十四五”规划编制中的政策学习大致可分为四个阶段:第一个阶段是2019年2月至2020年3月,在“十三五”规划中期评估和征求意见的基础上,形成了“十四五”规划的基本思路;第二个阶段是2020年4月至10月,国家发改委组织开展深入调研和专题研究,形成规划纲要框架;第三个阶段是2020年11月至2021年3月,党的十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,为“十四五”规划编制提供了基本遵循,在国务院直接领导下,编制机构起草形成规划纲要,广泛征求各方意见;第四个阶段是2021年3月提交全国人民代表大会审议通过之后,开展规划纲要的解读工作。在五年规划编制的不同阶段,编制机构根据议题特性和知识需求采取差异化的政策学习模式,中央与地方之间、编制机构与学界和公众之间具有持续的互动,旨在利用不同来源的知识,集中多方智慧,提升政策认知水平。

(一) 开展建言献策:集思广益型学习

国家“十四五”规划编制是在全面建成小康社会的前提下,开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年规划。这项工作启动后,为拓展规划编制思路,规划编制部门开展了前期调研工作,并向社会各界征求意见。习近平总书记强调:“要开门问策、集思广益,把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来,鼓励广大人民群众和社会各界以各种方式为‘十四五’规划建言献策,切实把社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验充分吸收到‘十四五’规划编制中来,齐心协力把‘十四五’规划编制好。”^①2020年3月,中央政治局常委会召开会议,决定党的十九届五中全会重点研究“十四五”规划建议问题,并决定成立文件起草组。3月30日,中央发布《关于对党的十九届五中全会研究“十四五”规划建议征求意见的通知》,向党内外人士征求意见。4月13日,文件起草组召开第一次全体会议,正式启动文件起草工作。

为了研判“十四五”时期经济社会发展趋势,把握关键问题,中央不预设前提,在各地开展规划编制的前期调研活动。2020年3月,全国人大常委会办公厅制定调研方案,由8个专门委员会、1个工作委员会负责人带队前往地方进行调研考察,以专题为导向收集资料,广泛征求各方面意

^① 《习近平对“十四五”规划编制工作作出重要指示强调 把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来 齐心协力把“十四五”规划编制好》,载《人民日报》,2020-08-07。

见。到7月中旬，调研团队完成了22份专题调研报告，涉及民族、国家安全、财政经济、社会保障等多个领域，分析了具体领域的情况和问题，对面临的形势和挑战进行研判，以专报形式报常委会领导参阅。2020年4月至10月，国家发改委在开展“十三五”规划总结评估的同时，开展了一系列调查研究，听取各地区各部门希望纳入“十四五”规划的目标指标、重点区域规划、重大工程项目，收集各方的意见、诉求和建议。

除了地方、部门和基层调研外，“十四五”规划编制还通过座谈会、网上留言等方式，广泛收集公众意见。2020年7月至9月，习近平总书记先后主持召开了7场座谈会，包括党外人士座谈会、企业家座谈会、推进长三角一体化发展座谈会、经济社会领域专家座谈会、教育文化卫生体育领域专家座谈会、科学家座谈会、基层代表座谈会，听取相关人士的意见和建议。8月中下旬，“十四五”规划编制工作开展为期两周的网上征集意见活动，《人民日报》、新华社、中央广播电视总台所属官网、新闻客户端、“学习强国”平台同步推出“十四五”规划编制建言献策留言板，为公众参与讨论提供渠道。这是国家五年规划（计划）编制史上首次采用“网络问策”方式，累计收到留言101.8万条，经梳理分析形成1000多条建议，为文件起草工作提供参考。^①

（二）组织专题研究：委托研究型学习

在系统调研的基础上，中央部署开展国家“十四五”规划重大课题研究，致力于运用科学知识，探究应对重大问题的政策思路，提出战略目标和政策建议。国家“十四五”规划编制是一项复杂的系统工程，为了运用科学知识，提升规划的专业性，2019年4月，国家发改委组建成立了“十四五”规划专家委员会，由来自国务院相关部门、全国人大部分专门委员会、中国科学院、中国工程院、中国社科院、中国科协、全国工商联以及北京大学、清华大学、中国人民大学、北京师范大学等高校的64位权威专家组成，委员会成员中既有学术型专家，也有实务型专家。专家委员会成立后，在两年多的时间里，先后召开了四次全体会议和数十次专题研讨会，承担了30余项课题研究项目，围绕“十四五”时期的发展环境、战略导向、主要目标等内容开展专题研究，为讨论“十四五”规划基本思路提供智力支持。

除专家委员会外，规划编制机构还委托在具体领域具有长期研究基础的科研机构承担专项课题，主要有两种委托形式。一种是直接委托研究。中央财经领导小组办公室、国家发改委委托中国社科院、国务院发展研究中心等60多家研究机构和有关部门，承担37项重大课题，开展前期研究，针对一些重点问题寻求解决思路，共形成130多份研究报告。^②除统一立项的委托课题外，编制机构还针对内外部环境变化和重大突发事件提出专项课题，例如新冠肺炎疫情对经济增速的影响、逆全球化冲击产业链供应链的影响等课题，委托研究基础深厚、业务交流密切的机构开展专项研究。另一种是面向社会公开征集课题研究单位，择优委托课题研究任务。2019年，国家发改委战略与规划司分3批发布课题研究需求及研究要点，涉及“十四五”时期的发展目标、最新态势、重大问题等内容，公开征集课题研究单位，经评审共立项36个课题。在前期调研和基础研究的基础上，2020年10月，国家发改委战略和规划司发布“十四五”规划重大课题征集公告，共设置27项研究课题，公开征集研究单位。公告要求申报单位须具有完成课题必备的人才和物质条件，鼓励组建跨领域、跨学科团队联合研究。经评审，中国宏观经济研究院决策咨询部、上海申银万国证券研究所、国家信息中心等28家单位入选，均按要求在2020年12月底前完成研究任务。^③

（三）征求各方意见：利益协商型学习

通过消化专题调研报告、研究报告等资料，文件起草组吸纳多方观点和意见，形成基本思路，

① 安蓓等：《“十四五”规划和2035年远景目标纲要编制记》，载《决策探索》，2021（5）。

② 《韩文秀介绍规划〈建议〉起草有关情况》，见人民网，<http://cpc.people.com.cn/>。

③ 中华人民共和国国家发展和改革委员会官网，<https://www.ndrc.gov.cn/>。

经过内部反复讨论修改,形成《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)征求意见稿。在正式审议前,《建议》稿先后经历了三轮集中征求意见,对各方意见进行梳理、归纳、整合,如表2所示。

表2 “十四五”规划《建议》征求意见过程

阶段	时间	征求意见对象	征求意见结果
第一轮	2020年8月10日	党内部分老同志、各民主党派中央、全国工商联负责人、无党派人士代表	听取党内外意见,提升正当性和共识性
第二轮	2020年8月中旬	全国各地区各部门各单位党委、党组	收到2181条修改意见,起草组吸收各方面意见546条
第三轮	2020年10月26-29日	党的十九届五中全会代表	根据与会代表提出的意见,多次修改《建议》稿

征求意见既是有关各方表达观点的过程,也是协调各方利益诉求,寻求政策共识的过程。2020年8月10日,根据中央政治局会议决定,《建议》稿在党内征求部分老同志的意见,并听取各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表的意见。^①8月中旬,《建议》稿下发全国各地区各部门各单位党委、党组征求意见,收到108个单位和10份党外人士反馈的书面材料,共计2181条修改意见。起草组逐条分析这些意见,对《建议》稿进行增写、改写、精简。10月26日,党的十九届五中全会召开,与会代表经过协商讨论,对《建议》稿提出290余条修改意见。起草组吸收这些意见,进一步对《建议》稿作出修改,形成《建议》修改稿。10月28日,习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议,审议修改稿。29日,修改稿再次提交全会讨论,起草组根据与会代表提出的新意见,对修改稿进行调整,形成《建议》表决稿。当日下午,全会正式审议通过《建议》。

《建议》经审议通过后,成为国家“十四五”规划编制的主要依据,它确定了国家“十四五”时期经济社会发展的基本思路、主要目标以及2035年远景目标,对重大战略举措和重点任务做出明确部署。《建议》通过后,国务院组织起草“十四五”规划《纲要草案》,旨在将《建议》转化为具体方案。国家“十四五”规划形成《纲要草案》后,2021年1月20日,国务院第五次全体会议集中讨论该草案,并决定将其发往各省(区、市)和中央国家机关有关部门、单位征求意见。国务院还组织多场座谈会,听取各领域、各界别人士的意见建议。3月5日,第十三届全国人大四次会议开幕后,规划《纲要草案》提请大会审查。国务院派专人听取各代表团讨论提出的修改意见,对《纲要草案》做了55处修改。其中,全国人大代表陈国民作为残疾人工作者提出的“开展重度残疾人托养照护服务”的建议,被采纳写入《规划草案》。3月11日,大会表决通过决议,批准了国家“十四五”规划《纲要》。

(四) 正式公布实施:专家讲解型学习

随着国家“十四五”规划完成法定程序成为一项公共政策,规划编制过程中的各种讨论和政策选项经整合成为明确的政策安排,政策学习的议题情境发生显著变化,相应地,专家讲解成为“十四五”规划学习的基本组织模式。2021年3月12日,新华社授权发布国家“十四五”规划《纲要》全文,标志着《纲要》正式颁布实施,具有法律效力;3月18日,国家发改委组织召开“十四五”规划实施部署工作电视电话会议,要求各地准确把握国家“十四五”规划精神,有力有序实

^① 李忠杰:《中国规划》,360页,人民出版社,2021。

施好《纲要》。此后，国内媒体聚焦国家“十四五”规划议题，邀请起草组成员、有关部委和研究机构的专家撰文或接受采访，解读“十四五”规划的价值定位、核心主题、发展导向、战略选择、目标指标等。在媒体注意力的聚焦效应下，经由专家讲解和阐释，加快了“十四五”规划精神的传播和扩散。为帮助社会各界准确理解《纲要》内涵及精神，国家发改委还组织专家编写了《国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要辅导读本》，阐述了“十四五”规划的战略意图、主要目标指标、重大任务举措和重大工程项目。

此外，中央政府还组织国家“十四五”规划宣讲团前往地方进行宣讲，指导地方学习“十四五”规划。各地区各单位通过组织专家讲座、集体学习等方式开展《纲要》学习活动，从而在全社会汇聚共识、凝聚各方力量，为贯彻落实“十四五”规划提供共同的认知基础。为支持港澳地区把握国家“十四五”规划机遇，中央政府还组织了专家宣讲团赴香港和澳门进行宣讲。4月16日，国家发改委副主任胡祖才赴澳门宣讲《纲要》，帮助澳门地区有关人员学习领会国家“十四五”规划精神和重大战略举措，更好地谋划澳门未来发展。^①8月23-25日，国务院港澳办等多个部门组成国家“十四五”规划宣讲团赴香港，在特别行政区政府总部、立法会、会展中心、香港科学园等地开展系列宣讲会，讲解“十四五”规划内容，帮助香港各界准确把握规划精神，更好地融入国家发展大局。^②

（五）四种学习模式的动态转化

梳理国家“十四五”规划的编制过程可以看到，经过持续的政策学习，规划编制机构对一系列重大议题的认知由模糊走向清晰。在不同阶段，规划编制对知识的需求具有差异性，编制机构采取了差异化的学习策略。政策制定需要界定政策问题，提出政策目标，拟定并选择备选方案。^③在国家“十四五”规划编制的初始阶段，政策议题处于高度不确定状态，编制机构既要了解经济社会发展面临的主要问题和挑战，也需要厘清思路，对情境性知识的需求较为迫切，急于广开言路、问计求策，政策学习采取了集思广益模式。通过对大量信息进行筛选和分析后，决策系统确定了重点问题，设立重大课题，政策学习转为委托研究型学习。在消化前期调研报告、专家研究成果、各地区各部门提交的意见和建议的基础上，文件起草组对“十四五”规划的目标、思路、任务和主要政策措施形成了日益清晰的认知，撰写完成了《建议》稿。为了协调各方利益诉求，起草组面向各界征求意见，根据反馈修改政策文本，形成利益协商型学习。最后，规划文本经审议转化为公共政策后，政策学习转为专家讲解模式。

王绍光等提出，中国政府在政策规划中形成了一种“集思广益型”学习模式，包括“屈群策（发散思维）、集众思（集中智慧）、广纳言（征求意见）、合议决（集体商定）、告四方（传达贯彻）”等环节。^④我们通过区分政策学习的四种模式，发现集思广益模式只是开展政策学习的一种类型，它发生于备选方案高度不确定的情形下，决策者动员社会各界提供意见和建议，征集政策思路，鼓励建言献策。通过对征集来的信息进行分析，经由“去粗取精、去伪存真”，决策系统确定了关键问题，开始聚焦重大议题领域，政策学习转化为委托研究模式，即设置研究项目，委托专家开展研究，提交研究报告。通过对研究报告进行提炼，转化为政策文本后，还需要开展利益协商型

① 《胡祖才副主任赴澳门开展“十四五”规划〈纲要〉宣讲》，见中华人民共和国国家发展和改革委员会网站，https://www.ndrc.gov.cn/fzqgw/wld/hzc/1ddt/202104/t20210420_1276874.html?code=&state=123。

② 《舵稳当奋楫 逐梦惟笃行——国家“十四五”规划宣讲团赴港活动综述》，见中央人民政府驻香港特别行政区联络办公室网站，http://www.locpg.gov.cn/jsdt/2021-08/26/c_1211345382.htm。

③ 柴宝勇、石春林：《党的领导体制下的政策制定模式及其特征——基于主体、结构和层级的视角》，载《中国行政管理》，2022（2）。

④ 王绍光等：《中国中央政府“集思广益型”决策模式——国家“十二五”规划的出台》，载《中国软科学》，2014（6）。

学习,征求社会各界的意见,以克服思维的片面性,提升政策制定的包容性。随着政策文本转化为正式政策,政府系统组织专家讲解型学习,经媒体传播途径,为社会各界所知晓。

总结“十四五”规划编制的四个阶段可以发现,议题不确定性和知识需求直接影响着学习模式的选择。“十四五”规划编制涉及经济社会发展的各个领域,是一项高度复杂的战略性、全局性、系统性和前瞻性工程。^①在编制的早期阶段,决策系统对发展趋势的认知尚不清晰,亟待开展社会学习,增加地方性知识、情境性知识的积累。通过调研收集了各方观点和意见后,决策系统梳理出“十四五”规划编制的重点领域和重大问题,进而组织专家开展专题研究。随着调研报告和课题研究成果的产出,决策系统对于规划编制的思路和框架逐渐清晰,起草组完成了《建议》的编制。随之,议题不确定性大幅降低,政策学习进入征求意见和利益协调阶段。最后,规划文本经表决通过后,政策学习进入宣讲落实阶段。

四、总结与讨论

政策学习是决策系统针对政策问题或现实需求,建立组织化的专题学习机制,获取新的知识和信息,增进对政策议题和备选方案认知的过程。政策学习具有内嵌的时间表,需要在规定的时间内完成学习任务,获得必要的知识积累。改革开放以来,中国国家治理通过改革政策学习的组织模式,将官员、专家和利益相关者纳入议题学习网络,促进知识生产、分享和交流,显著提升了政策制定的科学性、回应性和适应性。

本文在文献梳理的基础上,从政策议题的不确定性和决策系统的知识需求两个维度,构建了政策学习的类型学分析框架,区分了四种学习模式,分别是集思广益型学习、委托研究型学习、利益协商型学习和专家讲解型学习。集思广益型学习适用于议题高度不确定、决策系统对地方性知识具有迫切需求的情境,旨在收集各方诉求和观点,经整合后设定政策议题;委托研究型学习适用于议题复杂、政策制定对学理性知识具有迫切需求的场景,决策系统委托专家承担特定议题的知识生产任务;利益协商型学习发生于议题不确定性较低、对地方性知识具有迫切需求的场景,旨在提升政策安排的兼容性和公信力;专家讲解型学习适用于议题不确定性低、政策实施需要准确理解核心要义及内在逻辑的场景。

这四种学习模式并不是相互孤立的,随着议题不确定性和知识需求发生变化,政策学习模式也会发生转变。我们选择“十四五”规划编制进行案例分析,观察不同阶段的认知需求及学习模式的变迁。案例研究发现,在规划编制的早期阶段,决策系统对主要矛盾和重大挑战的认知不足,对于关键领域和重大议题尚未形成清晰认识。为取得认知突破,决策系统问计于民,采取集思广益型学习。随着开展调研和座谈的推进,决策系统获取了大量信息和数据,对发展趋势和关键问题做出初步研判,并提出重大课题。随之,政策学习转为委托研究模式,组织专家开展专题研究,把握重要领域的发展趋势和政策需求。在认真研究分析调研报告、课题报告的基础上,起草组对于规划编制的思路逐渐清晰化。当规划《建议》稿、《纲要草案》完成后,政策学习转为利益协商模式,编制机构面向社会各界征求意见,开展协商讨论,采纳合理建议。《纲要》正式发布后,中央组织专家团队到各地进行宣讲,各地也主动开展学习活动。

政策议题的不确定性和决策系统的知识需求直接影响着政策学习的组织模式。面对一项亟待解决的决策难题,决策系统需要获取并运用新的知识和信息,提升决策的科学性、正当性和公信力。在上述四种学习模式中,专家都可能参与进来,但其发挥的作用有着差异。对于集思广益型学习、利益协调型学习来讲,专家只是作为社会成员的一分子发挥作用,并不具有主导性的话语权;而对

^① 尹俊、徐嘉:《中国式规划:从“一五”到“十四五”》,242页,北京大学出版社,2021。

于委托研究型学习、专家讲解型学习来讲，专家则发挥着更为重要的角色。政策学习需要区分议题情境，根据议题不确定性状况以及决策认知的知识需求，选择合适的学习模式。提升决策质量，既要引入专家参与，运用学理性知识，增进对事物发展规律的认知，提升决策的科学性，也要增进府际互动、政社互动，善于运用地方性知识，提升决策的正当性和公信力。厘清议题情境、知识需求与学习模式之间的逻辑关系，有针对性地调整政策学习模式，有利于提高知识供给的效率和适用性。

在统一领导体制下，面对具有高度不确定性的改革议题，如何提升决策系统的政策学习能力，是亟待回答的理论和实践课题。政策学习发生于政策过程的各个阶段。近年来，学界对于中国特色政策议程、政策试验、政策创新、政策扩散的讨论，都提及学习机制发挥了重要作用。然而，已有研究尚未对政策学习的概念做出清晰界定，制约了相关研究的知识建构，使得理论对话和知识积累面临困难。本文在以下方面对政策学习研究有所贡献：一是从议题认知的视角，将政策学习界定为政策系统开展的一种有组织的学习行动，从而区别于个体性质的自主学习，剖析了政策知识的两种类型，为政策学习的学理探讨提供了更为明晰的研究边界；二是从政策议题的不确定性、决策系统的知识需求两个维度，提出一个类型学分析框架，区分了政策学习的四种类型，剖析了各自的适用情境和功能定位，有助于深化对政策学习模式的结构化认知。

On Issue Contexts and Organizational Modes in Policy Learning: Taking the Compilation of the “14th Five-Year” Plan as an Example

YANG Hongshan, SUN Chenglong, ZHOU Xinyu

(School of Public Administration and Policy, Renmin University of China)

Abstract: The making of policies on complex issues requires the construction of a network of thematic learning, intentional collection of relevant information, promoting the production and use of knowledge, and improving the scientific degree and credibility of decision-making. From the perspectives of thematic uncertainty and knowledge demand, this study discusses four modes in studying policies: collective wisdom commissioned research, interest negotiation, and professional interpretation. Each mode has its corresponding applicable contexts and functions. This study further selects the making of the “14th five-year” plan as a case study, in order to analyze how the decision-making system can improve the understanding of policies through organizational learning and transforming knowledge production into policy arrangements in confronting the uncertainty of the issues in decision-making. This study finds that thematic uncertainty and knowledge demand directly affect the organizational mode in studying policies. As thematic uncertainty decreases or knowledge demands change, the organizational mode for the study of policy should be adjusted accordingly. It is required to distinguish the circumstances of issues, to choose appropriate expert or public participation mechanisms, and to improve the effectiveness and application of the supply of policy knowledge.

Key words: Policy making; Organizational learning; Knowledge production; Thematic context

(责任编辑 林 间)