

外部压力下共识形成的政策逻辑

曾明 姜正华¹

【摘要】 受公共资源和决策者注意力有限性的影响,低能见度公共问题会出现政策供给不足的现象。在焦点事件引发的外部压力下,政府决策者与政策参与者逐渐达成共识,完成低能见度公共问题政策供给从无到有再到完善的渐变,以求解决实质性问题。外部压力的差异以及同样压力下问题共识与备选方案共识的强弱不同,会产生不同类型的政策。政策供给渐变的逻辑始于焦点事件引发的外部压力,成于持续外部压力下的共识形成。

【关键词】 政策供给 政策过程 反性骚扰

【中图分类号】 G647.38 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-518X (2021) 06-0219-10

一、问题的提出

自拉斯韦尔的政策科学传统肇始,无论是多源流模型、倡导者联盟框架,还是政策学习与政策扩散理论,公共政策理论的发展都主要立足于对政策活动和政策干预的研究,都有意无意地暗含着一个基本前提:政策主体的主观能动性。^{[1] (P203-219)} 换言之,现代公共政策理论的认识论基础之一是研究可观测的、有目的性的、真实的政策行动。^[2]

大量学者聚焦于政策的生成逻辑,对政策议程的建立展开了丰富的研究,认为政策议程的创建是按照公共权威机构的价值取向及其事先“确定”的技术标准,对各种各样的公共问题进行“体察”和“认定”,并根据认定结果的轻重缓急对公共问题进行排序,以便为下一步的决策活动安排日程。^{[3] (P30-40, P122)}

换言之,政府围绕其功能和使命建立相应的组织机构,设计配套的运行程序和制度,吸纳认同其价值观念的官僚队伍,在组织运转之中根据其偏好建立政策议程,并制定公共政策解决相应的公共问题。然而,公共政策并非仅仅表现为行动,也可能表现为不行动。公共政策的著名定义之一就是政府决定做或者不做的事情。^[4]

政府面对公共问题有时候可能什么都不会做,或者仅仅象征性地敷衍了事,并不解决实质性的问题。对决策者个人、公共组织、政府和政策网络来说,当一个在其管辖范围内的政策问题有若干可能的政策干预予以应对而没有做出干预时,即为“政策不作为”。^{[5] (P645-661)}

事实上,由于政府政策系统资源和注意力的有限性,存在大量未被政策系统常规运转程序注意到,或者发现了但是在政策议程中排序较后尚未投入资源加以解决的低能见度的公共问题。但是,在某些时候政策系统解决公共问题的优先次序会出现意外,某个不在政策议程排序之中的问题会闯入政策议程,或者某个在政策议程中排序比较靠后的问题会突破种种限制成为优先解决的事项,实现政策供给从无到有再到完善的渐变。

¹**作者简介:** 曾明,南昌大学公共管理学院教授;(江西南昌 330031)

南京信息工程大学法学院教授。(江苏南京 210044)

姜正华,南昌大学公共管理学院博士生;(江西南昌 330031)

南昌大学科学技术学院党委副书记,通讯作者。(江西南昌 330031)

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“国家治理逻辑下基层善治的条块关系效应研究”(19BGL204);南京信息工程大学引进人才科研启动经费专项资助;江西省高校人文社会科学重点研究基地项目“高校同级监督体制机制构建研究”(JD18026)

本文研究的对象正是突破政策系统正常运转程序,实现政策供给不足到政策渐进完善的低能见度的公共问题。同时,运用“过程追踪法”对高校性骚扰政策从无到有再到完善的过程进行追踪,分析低能见度的公共问题政策供给的渐变逻辑。

二、文献综述

政策资源的有限性决定了某个时间段政府只能将一部分公共问题纳入政策议程制定政策解决方案,而不能对其余的问题制定政策加以解决。在具体决策之前,政府不得不做出抉择,对处理哪些挑战有所取舍^{[6] (P86-99, P207)},根据其偏好设立政策议程。林德布洛姆(Lindblom)的渐进主义决策理论认为,对那些需要决策的问题采取渐进推动而不是通过综合的变革性的措施来改善现存政策,每次的决策都是在原来的基础上进行微调,一步一步地把政策向前推进^{[7] (P79-88)}。

约翰·金登(John Kingdon)的多源流理论主要研究“为什么会存在有些问题受到了许多关注,而另一些问题则被忽视的情况”^{[8] (P15)},并从问题溪流、政策溪流和政治溪流分析了问题能否得到关注并能否提上政策议程的条件,认为一个来自低能见度的项目被提上政策议程需要危机的发生,以吸引公众和决策者的注意力。

鲍姆加特纳和琼斯(Baumgartner and Jones)的间断-均衡框架^[9]关注公共政策的长期变化,认为政策领域发生的变化与生物进化相似,在通常情况下政策具有稳定性和渐进性的特点,但是偶尔也会出现重大的变化,并用注意力、信息、政策形象、机构变迁等概念对政策的变迁进行解释。但是,多源流理论和间断-均衡框架立足于美国的政治制度和背景,其通过党派竞争打破政策垄断实现政策变迁的解释并不能很好地解释中国政策变迁的现象。

从20世纪90年代后期开始,中国学者从原来的引进、介绍、修正国外政策过程理论和议程设置理论,逐渐开始立足于中国国情对政策议程设置模式进行了本土化的尝试,主要形成了“压力-回应”模式和共识模式。

“压力-回应”模式认为外部压力打开了封闭的政策议程设置,使得公共议程有机会进入政策议程。王绍光认为在20世纪90年代之前,中国议程设置一般采取的是“关门模式、动员模式、内参模式、借力模式、上书模式”五种模式,外压模式比较少见。但是,在20世纪90年代之后随着专家、传媒、利益相关群体和大众的影响力越来越大,外压模式频繁出现。^[6]

政府在外部压力下开始对公共议程进行回应。赵静和薛澜把政府在外部社会焦点事件影响下,直接将相关政策议题纳入决策程序的议程设置过程称为回应式议程设置模式。^{[10] (P42-51, P126)}回应式议程设置的发生机制表现为一个连续被动的“倒逼”启动模式,短期内出现的政策挑战形成对政府的社会压力,是公共政策议程的问题来源。由于问题识别、利益协调与行政能力的不足,政府难以主动地从这些挑战中挑选问题,而焦点事件与政策精英影响着政策议题的选择。鉴于亲民政府形象的树立和行政问责的制度化,政府需要快速地开启政策议程以回应社会压力。^[11]

共识模型认为公共议程之所以能够转化为政策议程,在于决策者对议题达成共识。陈玲提出中国政策过程的一个重要特征是对“共识”的目标诉求。^{[12] (P46-62)}共识型决策,就是由各决策主体、社会团体和大众寻求广泛参与和一致同意的决策过程。

共识模式允许尽可能多的利益相关者商讨政策,所有参与者都有平等机会反映他们的诉求、贡献他们的意见和智慧,决策的产生是各方参与者贡献力量的结果,目标在于尽量减少分歧,积累共识,寻求各方面的同意。^{[13] (P45-59)}一项政策要经过反复论证、广泛讨论之后才会出台,在此过程中,思想库、行业协会、社会公众的介入,使得政策问题不断被重新定义。^{[14] (P59-72, P187)}

在不断的协商和讨论过程中,各方致力于探索如何实现更大的包容性与参与性,并将不同的政策偏好“集结”起来,通过政治系统的整体协作实现有效决策。^{[15] (P36-51)}对于公共议程达成共识进入政策议程的影响因素,王国华和武晗的研究显示,焦点事件能否触发议程取决于议题与决策者达成共识及共识的程度,而能否达成共识不仅受到聚焦能力以及社会压力的影响,还受到议题属性和决策者信念体系间的互动和影响。^{[16] (P36-47, P170)}赵静等认为由于缺乏方案竞争的政治基础和决策舞台,达成共识是政

策出台的唯一标准，共识决策的程度受到政策目标多元化、政策风险程度和政策方案多样性的影响。^{[10] (P59-72, P187)}

这些研究取得了丰硕的成果，然而却将压力和共识分开进行研究。“压力—回应”模式认为政策议程的设立是外部压力的结果，但是该模式不能解释在外部压力下仍旧有不少公共议程未能进入政策议程的现象。共识模式虽然明确了达成共识是政策出台的唯一标准并且对达成共识的影响因素进行了研究，但是属于对政策议程后半阶段的决策进行解释，未能解释政策系统是如何注意到原本并不在其关注范围的低能见度的公共问题。现有研究未能分析外部压力和共识之间的关系，以及外部压力和共识在政策供给渐变中的合力作用。本文试图构建“压力—共识”框架，对低能见度的公共问题政策供给从无到有再到完善的渐变现象进行解释。

三、政策供给渐变的“压力—共识”分析框架

（一）外部压力开启低能见度的公共议程

外部压力来源于执政党对长期执政正当性的需要。民众是政府权力的赋予者，也是政府服务的主要对象^{[17] (P61-65)}，现代国家治理的根本目的是要建立政府主导下的社会多元主体良序互动和协同治理机制，有效回应社会的需求和期望。^{[18] (P61-63)}政府需要通过关注和回应公民的诉求，寻求公共政策的合法化和合理性。^{[19] (P39-46, P154-155)}这种需求和期望通过利益相关者的施压、非政府组织的卷入、大众传媒的转型和互联网的兴起，使潜在的压力转化为现实压力。^[12]

尤其是随着互联网的普及，焦点事件引发传统媒体和新兴媒体的互动，将问题暴露在决策者的视野之中。即一个重要的事件把例行的日常问题转化为一种普遍共有的、消极的公众反应，公众反应反过来成为政策问题的基础，而政策问题随之引起焦点事件。^[20]如果政治家或官员不能主动地回应及解决公共问题或者解决得不够理想，那么就要面临巨大的社会压力。^{[21] (P75-82)}因此，焦点事件把与公众正在考虑的议题合一，形成压力，推动问题进入决策。触发机制是压力的催化剂，而压力引起人们要求新的公共政策或改变现有的公共政策^{[22] (P30-32)}，促使低能见度的公共问题进入政策议程，激活政策供给渐变的触发机制。

（二）共识推动低能见度的公共议程变现为公共政策

有的焦点事件并不能开启政策议程，即使开启政策议程也未能产出政策，主要是政策系统尤其是主要决策者缺乏共识。政策过程的实质，是行为主体之间的利益妥协、意见融合直至形成一定程度的共识。^{[14] (P59-72)}共识可以指在一个社会中由于共同接受的基本价值和信仰系统而形成的一致意见，具体来说就是针对公共政策问题的一致意见。^[23]

在中国，虽然公共政策的参与者越来越多，共识的范围也越来越广，但是最终起决定作用的还是政府。只要民主治理仍然需要政府在其中发挥主导性或基础性作用，那么从严格的意义上讲，政府回应本身就远比公民参与重要得多。^[24]因为不管公民参与的程度如何，它的效果最终还是取决于政府及其官员如何回应^[25]，取决于决策者是否真正认可外部压力下进入其视野的公共问题和解决方案。

共识过程即意见收敛的过程，它与信息流动的方向、官僚组织的层级、参与政策制定的组织及网络等均相关。^{[12] (P46-62)}同时，其也受到协商次数、官僚组织的等级序列和目标差异性、意见群体的多元化程度和利益相关者的数量、政策自身的风险程度^{[26] (P63-77)}，以及焦点事件中议题的意识形态相关性等因素的影响^[15]。

因此，在外压模式下启动的低能见度公共议程，可能只是决策者采取的化解压力的临时性行动，并未形成共识，一旦压力消解政策行动可能终止，而并未解决实质性的问题。因此，政策参与者需要保持持续的外部压力，使决策者真正认识到问题的严重性，不断完善并提供成熟可操作的政策方案，促进与决策者间的共识形成，从而推动决策者下决心调动资源解决实质性问题，这样才能真正地实现政策供给由从无到有再到完善的渐变。

（三）政策供给渐变的“压力-共识”分析框架

根据上文分析，本文提出了政府政策供给渐变的逻辑分析框架（如图 1）。由于政策资源的有限性，以及决策者注意力的有限性，政策系统在同一个时间段内只能关注并优先解决符合其偏好的公共问题，而较难关注并解决低能见度公共问题。

但是，在焦点事件等外部压力下，低能见度公共问题会进入政策系统和决策者的视野并达成共识，被提上政策议程得到政策供给。低能见度公共问题的政策供给存在三种情形：政策供给不足、低效率政策和实质性政策。

“压力缺乏—共识缺乏”下的政策供给不足。政策系统结构和运行的制度，以及筛选公共问题进入政策议程的程序，都是相对理性和固定的。处于金字塔顶端的决策者的时间和精力都是极为稀缺的资源，同时能够抵达决策者的通道也是极为有限的。

[27] (P26-37)

在某一个时间范围内政策系统和决策者只能根据其偏好关注其认为重要的公共问题，而过滤掉其认为不重要的公共问题。低能见度的公共问题在常规条件下本身聚焦能力不足，相关利益群体对政策系统和决策者的影响力较弱，难以进入政策议程，导致政策供给不足。

“压力产生—共识激发”下的象征性政策。由于焦点事件的爆发、专家学者的建言并通过政策系统内部向决策者施压，政策系统和决策者开始关注到低能见度的公共问题。但是，由于时间短、认识不足、备选方案准备得不充分，以及利益群体的利益尚未得到平衡，利益相关者、问题发现者和传递者、政策管理部门、决策者对问题和备选方案尚未达成共识，这时政策系统会采取回应式议程和象征性政策对压力进行回应。

象征性政策是相对于实质性政策而言的。实质性政策提供的是具体的、有形的资源或实质的权力，涉及公共资源和利益的分配；而象征性政策更多的是通过价值引导、政策宣称或确立愿景等来描述政策方向，或对实践进行理念引领。^{[28] (P153-163)} 由于政策议程与媒体议程会互相影响，即使政府出台象征性政策也会更加得到媒体的关注，利益相关者会借此机会继续扩大影响，促使政策系统继续完善政策。

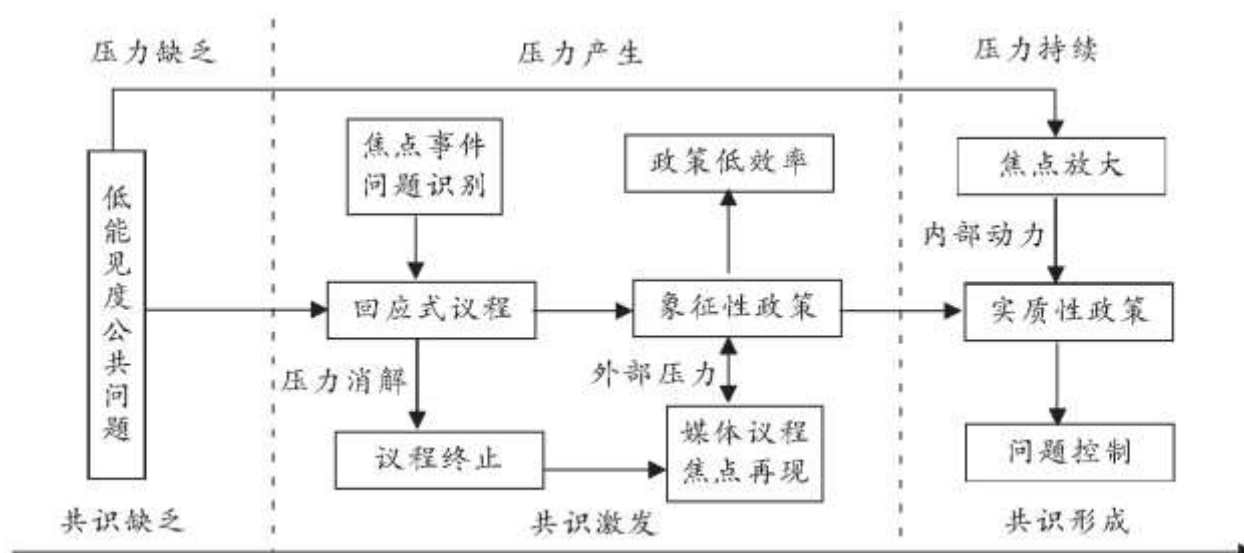


图 1 政策供给渐变的逻辑分析框架

“压力持续—共识形成”下的实质性政策。在实质性政策阶段，由于前期象征性政策的低效率，公共问题未能得到有效解决，外部压力会持续产生，政策系统主体经过前期的研究、沟通和协商，对问题的重要性、解决问题的必要性和备选方案的选择达成了共识，最终出台实质性政策，实现低能见度公共问题政策的有效供给。

四、高校反性骚扰政策供给渐变的“压力—共识”分析

高校性骚扰问题长期存在，但是作为低能见度的公共问题较长时间未能引起公众和媒体的广泛关注，也未能纳入政策议程出台有关政策。近年来，随着互联网的发展和欧洲“METOO”运动蔓延到中国，高校性骚扰问题焦点事件不断爆发。

2014 年 9 月，教育部在《关于建立健全高校师德建设长效机制的意见》中，首次明确高校教师不得“对学生实施性骚扰或与学生发生不正当关系”，高校反性骚扰政策开始了从无到有并渐进完善的过程。

（一）高校性骚扰问题存在但长期得不到政策系统关注

教育部在 2014 年首次将严禁对学生性骚扰写入文件，但并不意味着高校性骚扰问题才刚刚出现。调查研究表明，2014 年之前高校性骚扰问题一直存在。

一是发生率较高。2006 年湖南省女大学生遭遇性骚扰的比例为 44.25%^{[29] (P28-33)}，2012 年上海市大学生遭受同学、朋友、网友、同事、陌生人言语性骚扰的比例为 28.48%^{[30] (P407-409)}。

二是形式多样。这些调查包括的性骚扰形式有讲“黄段子”、发色情短信、强行身体接触或言语侵犯、故意让对方看色情图片、长时间注视身体敏感部位、对私人生活表现出超乎寻常的兴趣和关注、强制异性学生喝酒等^[31]。

三是影响恶劣。无论其严重程度如何，都会对经历这些行为的人的心理和身体健康造成负面影响，也对高校教师群体形象产生了很大的冲击，对高校声誉影响甚大。

从近 20 年来大学生性骚扰事件曝光情况看，高校性骚扰事件在 2013 年之前一直保持着低能见度的状态。高校性骚扰问题在教育领域中属于远离教育核心功能的问题，自身较难吸引政策系统的关注，使决策者对高校性骚扰的问题认识不清，解决问题的紧迫感不强，在缺乏焦点事件等引发的外部压力下高校性骚扰问题较难进入政策议程。

在 2014 年之前，只有两个法律法规明确反对性骚扰，且既未对性骚扰进行明确界定，也未明确主体责任以及如何处理，可操作性不强。2005 年出台的《教育部关于进一步加强和改进师德建设的意见》提出严厉惩处败坏教师声誉的失德行为，2011 年首次颁布的《高等学校教师职业道德规范》提出不得有不利于学生健康成长的言行，不得损害学生的合法权益，自觉抵制有损教师职业声誉的行为。但是，这两份文件都未明确指出性骚扰问题，国内也没有大学制定学校反性骚扰政策，高校反性骚扰存在政策供给不足的情形。

（二）高校性骚扰问题焦点事件促使政策系统出台象征性政策

高校性骚扰事件的曝光度在 2014 年迎来了转折。2014 年之前媒体合计报道 4 起高校性骚扰事件，其并未引发范围广泛的舆情，2014 年集中报道了 4 起高校性骚扰事件并引发舆情（见表 2）。

表 1 媒体报道高校性骚扰事件数

年份	2006	2008	2012	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
数目	2	1	1	4	2	5	8	20	9	6

注：数据为作者通过百度检索标题中含有“大学生性骚扰”的网页而统计得到的高校性骚扰舆情事件数量。

2014 年发生的 4 起高校性骚扰事件都引发了媒体的报道，受到社会的广泛关注。其中，广西财经学院教师容某、厦门大学教师吴某某性骚扰女学生事件对教育部出台《关于建立健全高校师德建设长效机制的意见》起到了促进作用。

除了媒体报道，在吴某某事件中，256 位来自国内外的高校教师、学者和学生参与联署的两封公开信分别寄给厦门大学校长和教育部部长，呼吁彻查这一性骚扰事件，建议教育部以此事为契机，制定出台《高等教育学校性骚扰防治管理办法》，同时建议厦门大学率先建立高校性骚扰防范机制。^[32]

厦门大学为了回应校友和公众的呼吁，曾组织起草了学校性骚扰防治办法，并提交学校审议。在征求教育主管部门的意见时，教育主管部门认为高校性骚扰问题尚未严重到需要出台专门条例的程度，出台专项的制度反而会引起社会对高校性骚扰问题过多的关注。但是，高校性骚扰问题已经引起了公众的广泛关注并吸引了教育主管部门的注意力。

随着高校性骚扰的信息量增长迅速，高校性骚扰的舆情也接连爆发，将低能见度的高校性骚扰问题显性化，使教育管理部门对高校性骚扰问题有了初步的认识，并感受到来自社会和媒体的压力。为了回应社会的关切，教育部将高校性骚扰防治政策首次嵌入《关于建立健全高校师德建设长效机制的意见》中，表述为宣示性、禁止性的规定。这只是一种象征性政策，对高校性骚扰的概念、发现机制、处理标准、救助机制、执行机制等都未进行具体的规定，可操作性较差、执行难度较大，不能实质性解决高校性骚扰问题。

在《关于建立健全高校师德建设长效机制的意见》出台后 1 个月，四川美术学院退休教师王某某、北京大学教师余某某性骚扰女学生舆情事件接连爆发。北京大学的学生和教师向学校提出出台专门的反性骚扰政策，北京大学为了回应师生的呼吁，组织专家组起草实施办法并经几次审议，但是最终未能出台。未能出台的原因主要有专家对高校性骚扰的概念未达成共识，教育部尚未制定有关高校性骚扰专项政策，只是将制定专项的反性骚扰政策作为回应师生、消解压力的一种举措。

经过长时间的论证和上会程序后，公众的注意力已经转移，来自师生、媒体的压力得到消解，回应式议程终止。可见，在外部压力下，决策者虽然注意到了高校性骚扰问题，但是对问题和备选方案并未形成共识，建立回应式议程和象征性政策作为消解压力的举措，并未能解决实质性问题，高校性骚扰的舆情会继续爆发。

（三）高校性骚扰问题共识推动出台实质性政策

2014 年教育部将高校性骚扰问题嵌入《关于建立健全高校师德建设长效机制的意见》，是在外部压力下建立的一种象征性政策，决策者和政策参与者对高校性骚扰问题和备选方案并未达成共识，高校性骚扰问题未能得到解决。

2016 年美国演艺界反对性骚扰的“MeToo”运动发展成为一场全球公民社会运动，从 2017 年底开始，以王敖教授等为代表的跨国网络开始参与中国的公共空间，并因“徐钢事件”“陈小武事件”“沈阳事件”等逐步发酵，且在 2018 年六七月份借由学术圈、公益圈和公知圈的持续爆料而成为中国网络公共空间内的社会运动。^[33]中国高校性骚扰引发的舆情事件呈增长态势，并在 2018 年达到 20 起，引起了社会公众、媒体、专家、人大代表、政协委员的广泛关注，给决策者带来持续的高压。

在强大的压力下，政策决策者和参与者更加关注高校性骚扰问题。学术界对高校性骚扰问题的研究逐步加深，为决策者进行决策提供了理论支撑。人大代表和政协委员也开始重视高校性骚扰问题，对教育管理部门逐渐重视高校性骚扰问题起到很大的促进作用。

同时，高校性骚扰问题变得更加复杂化，有境外势力借此攻击中国的高等教育制度和成果，高校性骚扰上升为意识形态领域的问题，由低能见度的边缘问题上升为影响国家教育形象的重要问题。教育管理部门面临的压力越来越大，认识逐步加深，解决高校性骚扰问题由外部压力转化为内部动力。

在持续的外部压力下，高校反性骚扰的“象征性政策”渐进完善为“实质性政策”。在共识形成后，2018 年 11 月教育部发布了更严厉的《新时代高校教师职业行为十项准则》，其中明确要求高校教师“不得与学生发生任何不正当关系，严禁任何形式的猥亵、性骚扰行为”，并提出了非常严厉的惩罚和责任追究措施。

2019 年 12 月，教育部等七部门印发《关于加强和改进新时代师德师风建设的意见》，将高校性骚扰作为师德师风问题进行系统治理，逐步建立起一套成体系、可操作、高效率的政策群，使其成为实质性政策。2020 年 5 月，《民法典》对“性骚扰”的概念、责任和举措进行了规定，明确“违背他人意愿，以言语、文字、图像、肢体行为等方式对他人实施性骚扰的，受害人有权依法请求行为人承担民事责任”。同时规定：“机关、企业、学校等单位应当采取合理的预防、受理投诉、调查处置等措施，防止和制止利用职权、从属关系等实施性骚扰。”这一法律条文为教育管理部门出台专项的高校反性骚扰政策提供了法律依据。

五、进一步的讨论：外部压力下不同共识形成的政策类型

尽管在焦点事件带来的持续外部压力下，决策者对高校性骚扰问题和解决方案的共识由弱到强，实现了政策供给从无到有再到完善的渐变。但是，其政策类型的变化，除了压力的强弱外，也受到共识程度差异的影响，具体如图 2 所示。

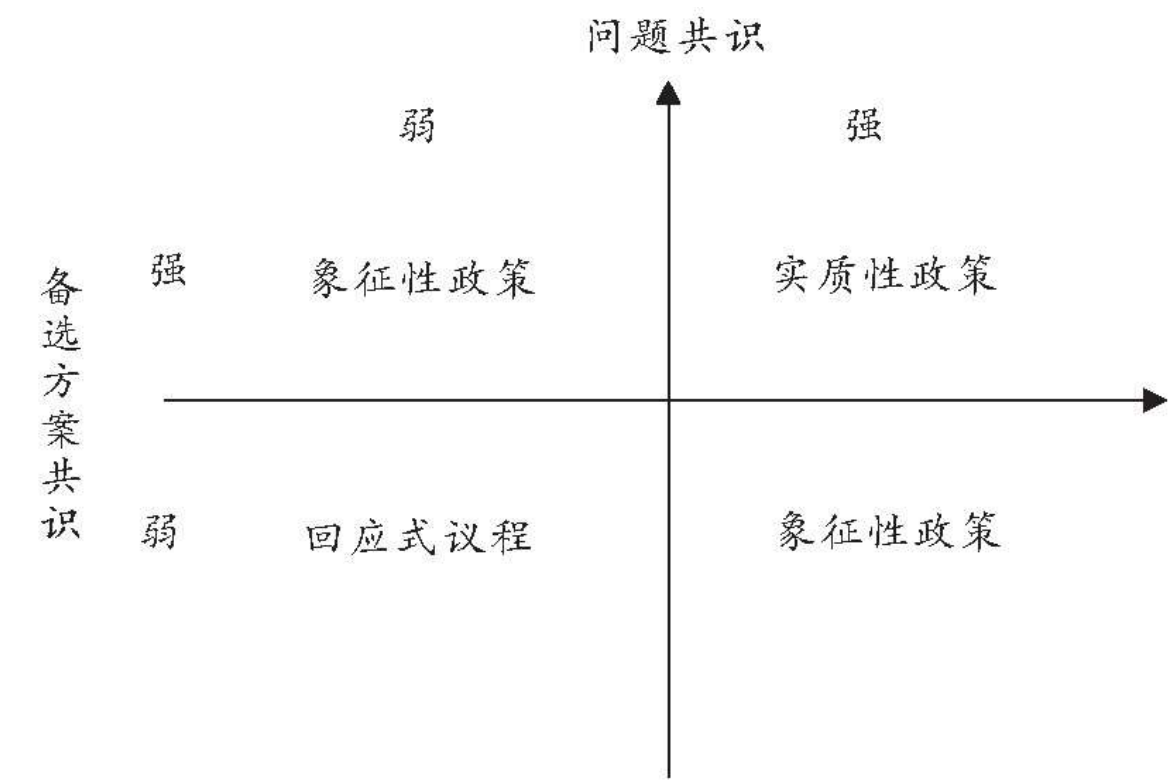


图 2 外部压力下共识与政策类型关系

（一）备选方案弱共识和问题弱共识产生回应式议程

高校性骚扰并非教育领域的核心问题，通常并不能吸引决策者关注。当高校性骚扰焦点事件发生后，政府的舆情处理机制使决策者开始关注高校性骚扰问题，要求回应化解舆情。由于事件的突发性，一方面，高校性骚扰问题的危害性并不能完整得到体现，决策者可能将其作为偶发性事件，解决问题的动力不足，共识较低。

另一方面，学界对高校性骚扰问题研究不够，政府对高校性骚扰问题的政策方案储备不足，仓促之下提出的备选方案难以让决策者满意。为了消解压力，决策者建立回应式议程进行舆情应对，低能见度公共问题虽然开启了政策议程，但是待焦点事件平息后政策议程终止，问题未能得到解决，表现为有效政策供给不足。

（二）备选方案和问题共识不一致产生象征性政策

高校性骚扰备选方案的充分性和决策者对问题的认识是不同的“溪流”，存在备选方案弱共识、问题强共识和备选方案强共识、问题弱共识两种情形。

一是备选方案弱共识、问题强共识。当高校性骚扰焦点事件再次爆发，决策者对问题性质的严重性有较为充分的认识，但是由于政策议题受到社会的特殊关注，公共决策在外部压力下将面临巨大的“时间约束”，政府在有限的时间和资源条件下，只能做出一个仓促的政策理念或方向选择，出台象征性政策。

二是备选方案强共识、问题弱共识。当高校性骚扰焦点事件再次发生时外部压力重新出现，尽管利益相关者或研究者可能有充分的政策准备，但是决策者在对问题严重性认识不足时，并不愿意投入过多资源解决问题，仍旧出台象征性政策，为后续政策完善预留空间，最终未能解决实质性问题，表现为政策低效率。

（三）备选方案和问题强共识产生实质性政策

焦点事件持续爆发促使外部压力转化为内部动力，强共识推动实质性政策。一方面，高校性骚扰焦点事件持续爆发激活“政策沉淀”，使那些实际存在但尚未被决策者察觉的问题，通过焦点事件的聚焦和网络媒介的传播扩散，加剧政策问题的暴露。高校性骚扰由教师的个人道德问题上升为教师形象、教育形象并扩大为意识形态领域的问题，引起了决策者对问题的强共识，不得不正视问题并实质性解决。

另一方面，高校性骚扰焦点事件持续爆发会促进备选方案的完善。高校性骚扰问题在持续的焦点事件下，由媒体议程到公众议程并上升为政策议程，不断吸引利益相关者、研究者、人大代表、政协委员等的关注和研究，政策方案越来越完备，可操作性越来越强，最终形成决策者的强共识。决策者在内部动力的驱使下，出台实质性政策，完成了政策供给从无到有再到完善的渐变。

六、结论与展望

低能见度公共问题会出现政策供给不足。政府资源的有限性和决策者的“有限理性”导致其在一定时间内只能关注并解决一部分公共问题。低能见度公共问题具有模糊性，往往得不到政策系统和决策者的关注。同时，低能见度公共问题又具有冲突性，在政策目标和利益上会与主流价值观和强势利益群体的利益产生冲突，使其在常规条件下难以进入政策议程并获得政策供给。

政策供给的渐变始于焦点事件引发的外部压力。低能见度公共问题在焦点事件爆发时会在短时间内引起社会广泛关注，给政策系统和决策者带来解决问题的压力。为回应社会关切消解外部压力，决策者开始将该问题纳入政策议程。但是，政策过程随着压力的变化而变化，压力消失议程终止，压力持续议程持续。

政策供给的渐变成于外部压力下的共识。持续的焦点事件引发持续的外部压力，提升决策者对问题的认识，推动备选方案的完善，并转化为决策者解决低能见度公共问题的动力。决策者在压力下根据对问题和备选方案达成共识的强弱程度，会分别产生“回应式议程”“象征性政策”和“实质性政策”，逐渐完善政策解决低能见度公共问题，实现政策供给的渐变。

需要说明的是，虽然目前有了明确的高校性骚扰政策文本，但是专项治理高校性骚扰的政策仍未出台。而这一政策是否能真正有效遏制高校性骚扰，还需要进一步观察。另外，低能见度公共问题政策供给并非都是渐进式的，在压力急剧增长、共识迅速形成的条件下，政策系统有可能直接出台实质性政策解决问题。本研究的理论框架运用过程追踪法在高校性骚扰问题中得到了验证，但是还需要进一步的案例验证或者实证研究，这些都有待在下一步展开。

参考文献:

- [1]和经纬. 公共政策与管理研究的新视野——当季国际著名学术期刊论文评介(2019-2020[J]. 公共管理评论, 2020, (1).
- [2]Peters G B. Policy Problems and Policy Design. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.
- [3]刘伟, 黄健荣. 当代中国政策议程创建模式嬗变分析[J]. 公共管理学报, 2008, (3).
- [4]Dye T R. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.
- [5]Mc Connel A, Hart P. Inaction and Public Policy: Understanding Why Policymakers ‘do Nothing’ . Policy Sciences, 2019, (4).
- [6]王绍光. 中国公共政策议程设置的模式[J]. 中国社会科学, 2006, (5).
- [7]Charles E. Lindblom. The Science of “Muddling Through”. Public Administration Review 1959, (2).
- [8](美)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, 2017.
- [9](美)弗兰克·鲍姆加特纳, 布赖恩·琼斯, 等. 美国政治中的议程与不稳定性[M]. 曹堂哲, 文雅译. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [10]赵静, 薛澜. 回应式议程设置模式——基于中国公共政策转型一类案例的分析[J]. 政治学研究, 2017, (3).
- [11]McConnell A, Hart P T. Public Policy as Inaction: The Politics of Doing Nothing. SSRN Electronic Journal, 2014.
- [12]陈玲. 官僚体系与协商网络: 中国政策过程的理论建构和案例研究[J]. 公共管理评论 2006, (2).
- [13]樊鹏. 论中国的“共识型”体制[J]. 开放时代, 2013, (3).

-
- [14]陈玲,赵静,薛澜.择优还是折衷?——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型[J].管理世界,2010,(8).
- [15]王绍光,樊鹏.政策研究群体与政策制定——以新医改为例[J].政治学研究,2011,(2).
- [16]王国华,武晗.从压力回应到构建共识:焦点事件的政策议程触发机制研究——基于54个焦点事件的定性比较分析[J].公共管理学报,2019,(4).
- [17]向俊杰.环境群体性事件的政策伦理研究[J].学习与探索,2015,(4).
- [18]陈新.互联网时代政府回应能力建设研究——基于现代国家治理的视角[J].中国行政管理,2015,(12).
- [19]邝艳华,叶林,张俊.政策议程与媒体议程关系研究——基于1982至2006年农业政策和媒体报道的实证分析[J].公共管理学报,2015,(4).
- [20](美)拉雷·N.格斯顿.公共政策的制定——程序和原理[M].朱子文,译.重庆:重庆出版社,2001.
- [21]王家峰.民主治理中的议程回应性:范式重构与理论阐释[J].天津社会科学,2014,(1).
- [22]刘伟.政策议程研究的代表理论及其评析[J].湖北社会科学,2011,(10).
- [23](美)查尔斯·J.福克斯,休·T.米勒.后现代公共行政——话语指向[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [24](美)约翰克莱顿·托马斯.公共决策中的公民参与[M].孙柏瑛,译.北京:中国人民大学出版社,2010.
- [25]Friedman S.Participatory Governance and Citizen Action in Post-apartheid South Africa.International Institute for Labor Studies,2006,(164).
- [26]Fedrizzi M,Fedrizzi M,Pereira R A M.Soft Consensus and Network Dynamics in Group Decision Making.International Journal of Intelligent Systems,1999,(1).
- [27]徐晓新,张秀兰.共识机制与社会政策议程设置的路径——以新型农村合作医疗政策为例[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2016,(3).
- [28]徐志勇,赵志红.象征性教育政策执行的案例研究——基于学校文化建设政策的探讨[J].首都师范大学学报(社会科学版),2020,(6).
- [29]蒋梅.湖南高校女大学生遭受性骚扰现状与对策研究[J].妇女研究论丛,2006,(S1).
- [30]廉启国,左霞云,楼超华.大学生遭受言语性骚扰及其与健康危险行为的关系[J].中国学校卫生,2012,(4).
- [31]姜正华,曾明.高校性骚扰治理失灵中的大学生容忍度效应分析:基于A省6所校的调研[J].中国青年社会科学,2020,(1).

[32]余瀛波. 200 余学者致信教育部及厦大校长:建防性骚扰机制[N]. 法制日报, 2014-09-10.

[33]郦菁. Metoo 之后:反性骚扰政策在中国的未来[J]. 文化纵横, 2018, (5).