



现代远程教育系列教材

公共政策分析

主 编 宋悦华

副主编 田 丹 李 鹏 林 鹤

Public Policy Analysis



大连理工大学出版社

公共政策分析

主 编 宋悦华

副主编 田 丹 李 鹏 林 鹤

大连理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析 / 宋悦华主编. — 大连 : 大连理工大学出版社, 2015.3

现代远程教育系列教材

ISBN 978-7-5611-9785-1

I. ①公… II. ①宋… III. ①政策分析—远程教育—教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 048937 号

大连理工大学出版社出版

地址:大连市软件园路 80 号 邮政编码:116023

发行:0411-84706041 传真:0411-84707403 邮购:0411-84706041

E-mail:dutp@dutp.cn URL:<http://www.dutp.cn>

大连永盛印业有限公司印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸:185mm×260mm	印张:15.25	字数:350 千字
2015 年 3 月第 1 版	2015 年 3 月第 1 次印刷	

责任编辑:孙楠 杨文杰

责任校对:赵阳

封面设计:戴筱冬

ISBN 978-7-5611-9785-1

定价:45.00 元

出版说明

基于计算机网络条件下的远程教育,即网络教育,亦称现代远程教育,已经成为当今推进我国高等教育大众化的新途径。经批准,大连理工大学于2002年2月成为全国68所现代远程教育试点高校之一。大连理工大学现代远程教育以“面向社会、服务社会”为宗旨,以“规范管理、提高质量、突出特色、创建品牌”为指导思想,在传承大连理工大学优秀的教育传统与文化的同时,依托校内外优秀的教育资源,借助于现代教育技术手段,在国家终身教育体系中为社会提供了多层次、高质量的教育服务,已形成具有大连理工大学特色的现代远程教育品牌。

为了进一步提高现代远程教育的教学质量,我院在继续做好现代远程教育网络资源建设、开展好网上学习支持服务的同时,积极组织编写具有远程教育特色的高水平纸介教材。大连理工大学自2007年开始将现代远程教育系列纸介教材的编辑出版工作列入“现代远程教育类教学改革基金项目”加以实施。

现代远程教育系列纸介教材建设立足于现代远程教育的特色,为培养应用型人才服务。现代远程教育系列纸介教材以网络课程的教学大纲为基础进行编写,在内容取舍、理论深度、文字处理上适合现代远程教育学生的实际接受能力,适应现代远程教育学生自主学习的需要。现代远程教育系列纸介教材的编者要求具有较高的学术水平、丰富的教学经验、较好的文字功底,原则上优先选聘本课程网络课件的主讲教师担任编写工作。

目前,经过不断的努力,现代远程教育系列纸介教材已陆续出版问世,特向各位编者及审稿专家表示感谢,同时敬请社会各界同行对不足之处给予批评指正。

大连理工大学远程与继续教育学院

2013年8月

前 言

公共政策分析(也可以称作公共政策、政策科学)是二战以后社会科学领域里迅速发展起来的影响面最大、应用领域最广、社会效用最明显的学科之一。

公共政策是政府行为的直接产品,其本质是对全社会的利益做出权威性分配。公共政策分析的迅速兴起和发展,一方面,与现代社会的管理特征相联系,因为现代政府所面临的是复杂的、多变的、普遍的社会矛盾和问题,直接关系到人们自身境况的改善,因而人们对这类问题的关注与日俱增,对政府的要求也越来越高。人们不仅关心公共政策是如何制定的,更关心政策是如何执行的,以及如何评价政策的实施效果等;另一方面,也与公共政策自身的学科特征相联系,公共政策分析是一门应用性很强、操作技术要求很高的综合性学科,需要综合运用政治学、经济学、法学、社会学、管理学、计算机科学、系统科学等多学科的基础理论。同时由于公共政策对象涉及社会生活中的各个领域,政策内容极其丰富,因此它还需要运用各个不同领域中的专门知识。可以说,公共政策分析很好地回应了现代社会对政府管理科学化、知识化、专业化的需求,也成为现代政府管理的一个象征和体现。在这样的背景下,公共政策的形成及发展有其历史必然性,公共政策分析的地位也愈来愈重要。

本书除了介绍公共政策基本概念、公共政策系统和公共决策体制等基本内容外,从公共政策问题构建、方案制定、政策执行和效果评估四个阶段入手介绍了公共政策分析的相关内容。本书没有在公共政策分析专门的尤其是定量的分析方法上耗费笔墨,是因为考虑到本书属于概论性质的教材,更侧重于介绍公共政策分析的一般性原理和方法,专门的方法和技术可以参考相关的书籍和教材。本书具有较强的适用性,可以作为相关专业的专科生、本科生和研究生学习公共政策分析的课堂教材和辅导书籍。

在本书编写过程中,吸收了中外学者大量的研究成果,在此对相关学者表示诚挚的谢意!本书依据大连理工大学远程与继续教育学院《关于加强现代远程教育文字教材建设的意见》,从应用角度出发编写,并配有网络视频、多媒体课件,能充分满足各类学员自主学习的需要。本书的出版得到了大连理工大学远程与继续教育学院的帮助和支持,在此

表示衷心的感谢！另外，要特别感谢大连理工大学张志刚教授为本书评审，并提出了宝贵的修改意见和建议。大连理工大学行政管理专业研究生吴宗哲、徐文佳、曾湘瑀也参与了本书的编写。全书撰写分工如下：1~5章，田丹、林鹤、宋悦华；6~10章，宋悦华、李鹏、吴宗哲、徐文佳、曾湘瑀。宋悦华负责全书框架设计和统稿工作。

因学识与能力所限，书中肯定会存在不少缺点和错误，敬请同行与读者不吝指教。

编 者

2015年1月

目 录

第 1 章 公共政策概述	1
1.1 公共政策的概念和内涵	1
1.1.1 公共政策的概念	1
1.1.2 公共政策的内涵	4
1.2 公共政策的本质和特征	5
1.2.1 公共政策的本质	5
1.2.2 公共政策的特征	9
1.3 公共政策的基本功能	11
1.3.1 导向功能	11
1.3.2 调控功能	12
1.3.3 分配功能	12
1.4 公共政策的分类	13
1.4.1 横向分类	14
1.4.2 纵向分类	15
第 2 章 公共政策分析及历史沿革	18
2.1 公共政策分析的研究范畴及特点	18
2.1.1 公共政策分析的主要概念	18
2.1.2 公共政策分析的内涵	20
2.1.3 公共政策分析的模式	21
2.1.4 公共政策分析的综合分析框架	23
2.2 公共政策分析历史沿革	23
2.2.1 公共政策分析的历史孕育	24
2.2.2 公共政策分析的形成时期(20 世纪 50~60 年代)	25
2.2.3 公共政策分析的发展时期(20 世纪 70 年代)	26
2.2.4 公共政策分析的反思时期(20 世纪 80 年代)	27
2.2.5 公共政策分析的拓展时期(20 世纪 90 年代)	28
2.3 公共政策分析人员及其作用	29
2.3.1 公共政策分析人员	29
2.3.2 公共政策分析人员的工作分布	30
2.3.3 公共政策分析人员的作用	30
第 3 章 公共政策系统与决策体制	33
3.1 公共政策主体	33
3.1.1 公共政策主体的含义与类型	34
3.1.2 官方公共政策主体	34
3.1.3 非官方公共政策主体	37

3.2 公共政策客体	48
3.2.1 社会问题	48
3.2.2 目标团体	49
3.3 公共政策环境	50
3.3.1 社会经济状况	50
3.3.2 制度或体制条件	51
3.3.3 政治文化	53
3.3.4 国际环境	55
3.4 公共决策体制概述	56
3.4.1 公共决策体制的构成	56
3.4.2 公共决策体制的结构	57
3.4.3 决策权力	59
3.5 公共决策体制的类型	62
3.5.1 公共决策体制的分类	62
3.5.2 人民代表大会制	63
3.6 现代公共决策方式	64
3.6.1 投票规则	64
3.6.2 过半数规则的变异形式	66
第4章 公共政策研究中若干基本范畴	69
4.1 公共政策的经济学分析	69
4.1.1 公共政策分析的经济学基础	69
4.1.2 公共政策分析中的经济学方法	70
4.2 公共政策的伦理学分析	75
4.2.1 政策分析的伦理学基础	75
4.2.2 政策研究中的价值分析	79
4.2.3 政策分析的职业伦理	83
4.3 公共政策工具的选择	86
4.3.1 公共政策工具概述	86
4.3.2 公共政策工具的分类	87
4.3.3 公共政策工具的选择模型	91
第5章 公共政策问题构建分析	96
5.1 公共政策问题概述	96
5.1.1 公共政策问题的定义	97
5.1.2 公共政策问题的特征	99
5.2 公共政策问题构建的程序	100
5.2.1 公共政策问题的构建	101
5.2.2 公共政策问题的论证	103
5.2.3 第三类错误	104
5.3 公共政策议程的建立	105
5.3.1 公众议程与政府议程	105
5.3.2 影响社会问题进入政策议程的因素	107
5.3.3 政策议程的引发机制	108

5.3.4 进入政策议程的条件与障碍	109
5.3.5 公共政策议程建立的模型	111
第6章 公共政策制定分析	116
6.1 公共政策制定概述	116
6.1.1 公共政策制定的基本问题	116
6.1.2 公共政策制定的主要环节	119
6.1.3 影响公共政策制定的因素	119
6.2 公共政策规划的程序	121
6.2.1 公共政策目标的确立	121
6.2.2 公共政策方案的设计	122
6.2.3 公共政策方案的评估	123
6.2.4 公共政策方案的抉择	126
6.3 公共政策合法化	128
6.3.1 公共政策合法化的内涵	128
6.3.2 公共政策合法化的地位和作用	129
6.3.3 公共政策合法化的程序	129
6.3.4 公共政策法律化过程	131
6.3.5 公共政策合法化过程中需要注意的问题	131
第7章 公共政策执行分析	135
7.1 公共政策执行概述	135
7.1.1 政策执行研究的兴起	135
7.1.2 政策执行的含义	136
7.1.3 政策执行的原则	138
7.2 公共政策执行的过程与方式	139
7.2.1 政策执行的前期准备	139
7.2.2 政策执行的实施过程	141
7.2.3 政策执行的监督控制	142
7.2.4 政策执行的方式	142
7.3 影响政策执行的主要因素	144
7.3.1 政策问题的特性	144
7.3.2 政策本身的因素	145
7.3.3 政策外的因素	146
7.4 公共政策失效及对策分析	149
7.4.1 公共政策失效的含义及分类	149
7.4.2 公共政策失效的主要表现形式	150
7.4.3 公共政策失效的原因	151
7.4.4 公共政策失效的对策	152
第8章 公共政策评估分析	157
8.1 公共政策评估概述	157
8.1.1 公共政策评估的含义	158
8.1.2 公共政策评估的功能	159

8.1.3 公共政策评估的类型	160
8.2 公共政策评估的基本要素	162
8.2.1 公共政策评估主体	162
8.2.2 公共政策评估客体	163
8.2.3 公共政策评估目的	163
8.2.4 公共政策评估标准	163
8.2.5 公共政策评估方法	164
8.3 公共政策评估流程及模式	166
8.3.1 公共政策评估流程	166
8.3.2 公共政策评估模式	168
8.4 我国公共政策评估的发展与完善	171
8.4.1 我国公共政策评估的现状	172
8.4.2 我国公共政策评估存在的问题及原因解析	173
8.4.3 探索解决我国公共政策评估困境的对策	175
第9章 公共政策周期与终结分析	185
9.1 公共政策周期	185
9.1.1 公共政策周期概述	185
9.1.2 公共政策周期的重要性	187
9.1.3 公共政策周期的影响因素	188
9.2 公共政策终结	189
9.2.1 公共政策终结的含义	190
9.2.2 公共政策终结的客体	190
9.2.3 公共政策终结的方式	191
9.2.4 公共政策终结的作用	193
9.2.5 公共政策终结的障碍及应对策略	194
9.3 我国公共政策周期与终结	196
9.3.1 我国公共政策周期的特点	197
9.3.2 我国公共政策终结的现状	197
9.3.3 我国公共政策终结的对策选择	198
第10章 公共政策分析方法	202
10.1 公共政策的理论模型	202
10.1.1 模型及其认识论意义	202
10.1.2 公共政策的主要理论模型	203
10.2 公共政策定量分析方法	211
10.3 公共政策定性分析方法	212
10.3.1 个人判断法	213
10.3.2 头脑风暴法	213
10.3.3 德尔菲法	217
10.3.4 辩证分析法	219
10.3.5 公共政策定性分析中相关基本概念	220
参考文献	229

第1章 公共政策概述

本章摘要

公共政策是社会公共权威部门在特定条件下为达到一定目标而制定的行动方案和行动准则。它体现为政府的法律、法规、制度以及具体的行为。公共政策又是政策主体在对社会价值进行总体判断的基础上,对社会利益的一种分配和调节。在我国,公共政策反映了国家与人民的整体利益与要求。公共政策是人类社会发展到一定阶段的产物,属于调控和管理社会的规范体系的一部分。公共政策体现了一定的社会价值,同时也反映了一定的利益要求。

1.1 主要探讨了公共政策的概念和内涵,详细介绍了公共政策的由来与概念。

1.2 主要探讨了公共政策的本质和特征。

1.3 主要分析了公共政策的基本功能,它通过政策的地位结构作用表现出来,它总是在与某种社会目标的联系中得到判定。公共政策的基本功能包括导向功能、调控功能和分配功能。

1.4 主要介绍了公共政策的分类,公共政策所涉及的范围十分广泛,内容丰富,表现形式也多种多样,按照不同的标准和依据,可以对政策进行不同类别的划分。

关键术语

政策 公共政策 公共利益 社会利益 利益选择 利益整合 利益分配 利益落实 利益增进 导向功能 调控功能 分配功能

1.1 公共政策的概念和内涵

公共政策是政府、非政府公共组织和民众在对社会公共事务共同管理过程中所制定的行为准则或行为规范。与人们在通常意义上所讲的“政策”略有不同,公共政策更突出“公共”二字,既意味着对公共性的强调,又意味着以公共利益为出发点,重新审视公共政策的本质及其诸多特征和功能的必要。作为公共权力拥有者的政府,应该是社会利益的代表者、维护者和增进者,这样才有可能真正揭示现代政府的政策制定和执行行为的本质特征。这里所论及的“社会利益”,包含着以公共利益为核心的多个层面的利益。

1.1.1 公共政策的概念

事实上,无论是对公共政策的理论探索还是实践层面的研究,都需要人们思考如下问

题:公共政策主体为什么应该制定政策?公共政策主体为什么应该执行政策?公共政策主体为什么能够制定政策?毫无疑问,要回答这些问题,首先要回答的是公共政策主体为什么应该制定(执行)政策,即公共政策主体制定(执行)政策的目的何在,通俗地讲,即公共政策的本质是什么。

1. 政策

汉语中的“政策”一词,是由汉字中的两个字“政”与“策”组合而成的。“政”在中国古汉语中有“政权”“政事”之意,如人们常说的“不在其位,不谋其政”。“策”在中国古汉语中有“计策”“策划”之意,如《战国策》中的“策”,是说战国时代各国发生政治事件时所采取的各种对策。

我国现代汉语对“政策”一词的解释,往往与路线、方针、策略相联系。关于“政策”的定义很多,其中最有代表性的是工具书《辞海》对“政策”的定义:“国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则。”

《辞海》的定义中实际包含着四层内容:政策制定主体是“国家与政党”;政策存在的基本形式是“行动准则(规范)”;政策的目的是“实现路线与任务”;政策的时效是“一定历史时期”。

人们往往发现,在实际生活中为实现一定阶段的路线与任务而制定行为规范的主体绝不仅仅是政党和国家。一般的社会团体或各类组织同样也存在着这种需求,不过是性质、范围和影响力不同而已。《辞海》把政策主体仅限在“国家与政党”层面上似乎太窄,因为按照这种理解,并从我国的现实出发,只能说明政策所体现的是国家的管理行为。

与之相反,国外也有许多著名学者曾对“政策”下过定义。卡尔·弗雷德里奇把政策看成是“在某一特定的环境下,个人、团体或政府有计划的活动过程”,提出“政策的用意就是利用时机、克服障碍,以实现某个既定的目标或达到某一既定的目的”。这一定义不仅强调了政策是朝着既定目标或目的前进的某一活动过程,而且认为政策主体既有政府也有社会团体或个人。美国学者安德森也认为:“政策是一个有目的的活动过程,而这些活动是由一个或一批行为者为处理某一问题或有关事务而采取的。”

2. 公共管理与公共政策

《辞海》对“政策”的解释实际上可视为对“公共政策”的一种理解。

“政策”与“公共政策”之间的差别就体现在“公共”二字上。社会生活中存在着大量的涉及大众利益的公共事务,为规范社会成员的行为,实施有效管理,需要相关主体制定特定的规则。从理论上讲,凡是为解决社会公共事务中的各种问题所制定的政策,都是公共政策。在我国,所有制定公共政策的主体中,最基本、最核心的主体是中国共产党和政府。

除政府(无论是狭义还是广义)外,还有哪些组织是公共政策的主体?不少人认为是NGO,即非政府组织。“非政府组织”是个涉及面较广的范畴,联合国在20世纪40年代提出这个概念时,实质上所指的对象较为宽泛。或许有人会问,在“非政府组织”后面再加上“非营利”的限定,是否就可以体现出制定公共政策的要求?大量实践说明,在社会中确有这些非政府组织,它们把“不以营利为目的”作为组织的基本目标,仅为组织的共同利益而存在,甚至有的还承担了为社会提供部分公共产品(服务)的任务,但它们并不是公共组织,因此谈不上它们所制定的行为准则是“公共政策”。也有学者用“第三部门”来代替前面的“非政府组织”概念,但这似乎也不确切。

从一般意义上来讲,公共政策是由政府、非政府公共组织和民众,为实现特定时期的目标,在对社会公共事务实施共同管理过程中所制定的行为准则。这一定义强调以下四点:①公共政策制定主体是政府、非政府公共组织和民众;②公共政策的需求基础是社会公共事务;③公共政策是社会公共事务管理中所制定的行为规范;④公共政策的主体在对社会公共事务实施管理的同时,也要对自身管理制定准则。

社会公共事务的管理并不仅仅是对社会性公共事务的管理。社会公共事务应该包括政治性公共事务、经济性公共事务和社会性公共事务等。在政治性公共事务中,民众自然是主体之一。社会性公共事务所指的“社会”是相对的,横向层面暂且不论,在纵向层面上就可被划分为多个层次,比如全球、全国、地区(例如我国的省、市、县、乡)、社区。在不同的层次上,社会性公共事务所表现出的内容在质与量上都会有所区别。社会性公共事务所指的“公共事务”,不仅包括人们公认的、涉及所有或绝大多数人的共同事务,而且也包括那些可能转换为前者,但却与部分人(如某些组织或集团)甚至个别人相关的事务。

公共政策的理论与实践研究,十分需要引进治理理论的相关内容。治理理论的精髓可归纳为“参与、合作、互动、服务”八个字。从现有的文献资料来看,有关公共政策的定义可以划分为三个主要类别。

(1)以威尔逊、伊斯顿为代表的以管理职能为中心内容的界定

美国学者威尔逊认为:“公共政策是具有立法权的政治家制定出来的由公共行政人员所执行的法律和法规。”威尔逊的定义体现了“行政与政治二分法”的思想,即把制定政策看作政治家的活动,而把执行政策看作行政机关的活动。显然,随着社会生活的日益复杂化,公共政策不能只局限于法律法规,并且制定公共政策的主体不只是政治家,还包括利益团体、阶级、阶层、社会公众等;执行公共政策的也不只是公共行政人员,也包括政治家、司法工作人员和社会公众等。

美籍加拿大学者伊斯顿认为:“公共政策是对全社会的价值进行权威性分配。”此定义是从传统政治学原理的角度来理解公共政策的,侧重于公共政策的价值分配功能。其中所涉及的“价值”应从广义上去理解,它是指所有有价值的东西,不仅包括实物、资金和知识,而且还包括权力、声誉和服务。这种理解隐含了一个最基本的政治学假设,即利益及利益关系是人类社会活动的基础,而政府的基本职能就是对利益进行社会性分配。公共政策是政府进行社会性利益分配的主要形式,即决定什么人得到什么和得到多少。但这种理解忽视了公共政策除分配之外的其他功能,公共政策的内容远非“分配”二字可以囊括,它不仅涉及分配前的事情,而且涉及分配后的事情,即处理生产与消费领域的问题或若干其他不属于分配领域的问题。这类界定强调,公共政策是政府为解决社会发展中的重大问题而实施的管理手段;公共政策是政府为自身利益和公众利益出发而进行的具体管理;公共政策是以政府为主的由各种利益个体与团体共同参与的管理活动。

(2)以拉斯韦尔、安德森为代表的以活动过程为中心内容的界定

美国政治学家拉斯韦尔在创立“政策科学”时曾提出,公共政策是“一种含有目标、价值和策略的大型计划”。这一定义强调了公共政策的设计功能及其目标取向,有一定的道理,因为理性的政策制定通常要有科学的论证和合理的程序。但是,行动计划和方案难以涵盖所有的公共政策,并且把目标要素当作公共政策的必要条件也欠妥当,因为公共政策的目标有时并不十分明确。

安德森认为：“政策是一个有目的的活动过程，而这些活动是由一个或一批行为者为处理某一问题或有关事务而采取的；公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策。”这个定义强调政策是一个过程，而政策的主体不仅仅是政府或政府官员。

这类界定强调，公共政策是政府有目的的活动；公共政策是政府动用大量资源，通过相关的规定和措施来实施决定的活动过程；公共政策是包括决定、实施等环节在内的具有连续性的活动过程。

(3) 国内大多数学者赞同的以行为准则为中心内容的界定

张金马在《政策科学导论》中指出：“政策是党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行为的准则或指南。其表现形式有法律、规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等。”

陈振明等在《政策科学》中认为：“政策是国家机关、政党及其他特定政治团体在特定时期为实现一定社会政治、经济和文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、条例等的总称。”

王福生在《公共政策研究》中认为：“政策可以理解为‘人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略’，简言之，政策就是治党治国的规则和方略。”

伍启元在《公共政策》中认为：“公共政策是政府所采取的对公私行动的指引；公共政策是将来取向的；公共政策是目标取向的；公共政策是与价值有密切关联而受社会价值所影响的。”

可以看出，我国学者强调了党和政府的政策主体地位，而忽略了社会政治团体的主体性；强调了政策的目标取向，而忽略了政策的过程特点；强调了政策的表现形式，而忽略了其本质特征。

这类界定强调，公共政策是政府为实现某一目标而制定的谋略；公共政策是引导个人和团体行为的准则；公共政策是保证社会或某一区域朝正确方向发展的实施计划或方案。

总之，中外学者都力图给公共政策下一个恰当的定义，但由于角度不同及利益取向方面的差异，因而对公共政策做出了不一致的解释。

综合中外学者关于公共政策的定义，本书认为，公共政策是社会公共权威部门为了实现一定的公共目的而实施的有计划的活动过程。它表现为经过政治过程而选择和制定的旨在解决公共问题、达成公共目标、分配和增进公共利益的行为规则或行动方案。其表达形式有法律规章、行政规定和命令、政府大型规划、具体行动计划及相关策略等。

1.1.2 公共政策的内涵

公共政策的内涵可以从如下几方面来把握。

(1) 政策主体

任何政策都有特定的主体，即国家权威机构、政党及其他政治集团、团体。政策体现了政策主体的意志，它与个人、企业等所做出的决定不同，具有法定的权威性。

(2) 目标取向

一定的政策总是要实现一定的目标，具有明确的方向性。同时，政策又在特定的历史时期内起作用，具有时效性，政策不是无意识或偶然性的行为，目标指向明确。

(3) 活动过程

政策是主体服务于特定目标而采取的一系列活动,是与谋略、措施、办法、规定密切相关的一系列政治行为。毛泽东曾指出:“政策是革命政党一切实际行动的出发点,并且表现于行动的过程和归宿。一个革命政党的任何行动都是实行政策,不是实行正确的政策,就是实行错误的政策;不是自觉地,就是盲目地实行某种政策。”

(4) 行为规范

政策是一种行为规范或行为准则,政策总有具体的作用对象或客体,它规定对象应做什么和不应做什么;规定哪些行为受鼓励,哪些行为被禁止。政策规定常带有强制性,它必须为政策对象所遵守。行为规范或准则使政策具有可操作性,从而实现特定的社会目标。

1.2 公共政策的本质和特征

1.2.1 公共政策的本质

政策的制定、执行及其执行结果都是为了解决一定的社会问题,调整社会利益关系。公共政策的本质集中表现在两个方面:公共政策与公共利益;公共政策调节公共利益的程序。

1. 公共政策与公共利益

政治系统中公共权力的运行,政府在公共领域实施的公共管理,最终的落脚点都是社会成员的公共利益。任何一个民主社会都承认主权在民,权力的最终来源是社会公众。公共权力规定和保护着社会公众的权利,借助于公共权力的限制和保护,公众凭借自己的权利来实现其利益。这里的“利益”,主要是指人们为了生存与发展以及获得幸福和自由所必需的资源 and 条件。公共政策的形成过程实际上就是各种利益团体把自己的利益要求投入政策的制定系统中,由政策主体依据自身的利益要求对复杂的利益关系进行调整的过程。政策的规划、分析、决定和调整都是围绕着不同个人、团体的利益来进行的。在这里,公共权力的分配及配置与个人、团体之间利益的竞争或协调是融合在一起的。在政治生活中,人们关心的是:哪些人的利益要求被反映到了决策中?是何种利益促使政府或团体将某个社会问题列入政策议程?究竟是哪些人为了何种利益在决策,他们是如何决策的?政策制定后是怎样实施的?政策执行后哪些人和团体的利益发生了变化?等等。

以公共政策作为主要手段和途径的政府公共管理,其根本目的是为了对公共利益进行协调和平衡。在社会主义国家中,政府是人民利益的代表者,其公共管理的根本宗旨只能是为人民即绝大多数公众服务。这种服务的主要途径是制定和执行公共政策。因此,公共利益是一切公共政策的出发点与归宿点。政府要通过公共政策的制定、实施和评估来进行利益选择、利益综合、利益分配和利益落实,以达到持续不断地增加公共利益的目的。

正是公共利益将公共政策、政治系统中的公共权力、政府的公共管理联结在一起,因此,理解公共利益是理解公共政策的重要前提。

社会公众具有两方面的含义。一方面是指具体社会中所有人的集合。这种含义的公

共利益就是一个集合概念,它指的是与个体利益相对应的全体社会公众的利益或公共利益。另一方面是指与政府或官方相对应的民众的总称。它是一个非集合概念,可以包括公众个体。这种含义的公共利益指的是与国家利益、政府利益相区别的民众的利益,或称为群众利益。

公共政策研究是在上述两层含义上使用公众与公共利益的。现实社会中的公众具有动态性的结构,公共利益具有多层次、多元性的特征。因此,要制定和实施公共政策,必须对公众的构成加以具体分析,对公共利益的类型加以具体区分。

(1) 公众有多数人与少数人的区分

“多数人”通常是指社会上追求某种利益要求的多数成员,“少数人”则是指社会上对某种利益追求不感兴趣的数量较少的社会成员。比如,社会上愿意出钱让自己的子女读大学的人可能是多数,而不愿意将钱花费在子女的大学教育上的人是少数。在多数情况下,人们使用“绝大多数”与“极少数”来衡量社会公众的数量结构。

“多数人”与“少数人”又是两个相对的概念,因为无论是多数还是少数,都是就特定的政策问题、某种具体的情境和某种具体而现实的利益要求而言的。对于某个公众个体来说,在某个问题、某种利益的要求上,他可能属于“多数人”的行列;而在另外的问题、另外的利益要求上,他则可能站在“少数人”一边,即不存在永恒不变的“多数人”和“少数人”。

一项公共政策是否合法,其重要的衡量标准是看绝大多数人满意不满意、答应不答应。只有绝大多数人满意的、答应政策才是可行的,通得过的政策既是合理的也是有效的政策。如果政策只是为了满足极少数人的利益要求,这项政策即使制定出来了,也是不合理、不合情、不合法的,从而无法实施。多数人的利益与少数人的利益往往是矛盾的甚至是冲突的,为了满足多数人的利益要求,有时不得不牺牲少数人的利益。

对于少数人,政府在公共管理中决不能忽视。尽管这部分人的利益要求与多数人的利益要求是相矛盾的,但是,他们也是公众的一部分,也应当享有公平的待遇。因此,在制定和实施公共政策时,必须兼顾少数人的利益要求。

(2) 公众有强势团体与弱势团体的区分

由于现代社会中利益的高度分化,容易形成明显的或潜在的利益团体。某些利益团体由于掌握着较多的政治、经济资源,甚至与政府部门中的某些决策者有着种种关系,其利益要求总能得到反映与重视,这类团体就是强势团体。另外,公众中也有某些团体缺乏经济与政治资源,其利益要求很难得到重视与满足,这类团体就是弱势团体。政府在制定公共政策时,一定要对强势团体特别是由少数人组成的强势团体加以限制,而对于具有正当利益要求的弱势团体加以保护。

(3) 公共利益的眼前利益与长远利益、全局利益与局部利益的区分

在不自觉的状态下,个体公众往往重视眼前利益和局部利益,甚至会出现为眼前利益而牺牲长远利益、为局部利益而牺牲全局利益的举动。政府在制定公共政策时,就应当对各种利益要求加以选择和综合,将公众的长远利益与眼前利益结合起来,将公众的全局利益与局部利益结合起来,有时甚至要为长远利益、全局利益而放弃某些眼前的、局部的利益。

在研究公共政策与公共利益的关系时还必须注意,政府制定与实施的公共政策既会给公众带来利益,同时也需要公众付出一定的代价。在公共政策的运行中,利益享受者与代价付出者有时是一致的,有时是不一致的,并且对某个个体或群体来说,享受的利益与

付出的代价在量上与质上有时也是不一致的。通常包含下列几种关系:享受的利益与付出的代价相等;享受的利益大于付出的代价;享受的利益小于付出的代价。

2. 公共政策调节公共利益的程序

(1) 利益选择

政府对利益的分配,不是任意的、无的放矢的,作为公共权力的占有者,政府把利益分配给谁,首先来自于政治统治的目的。在阶级社会里,无论何种社会、何种政府,其所制定的公共政策都必须符合统治阶级的利益要求。因此,政府要选择那些与政府的价值取向相一致的社会群体作为分配对象,满足他们的利益需要。按照马克思主义的观点,在剥削阶级占统治地位的国家里,其政策从根本上讲自然是为少数剥削者的利益而制定的,它与剥削阶级的价值取向一致。而在无产阶级掌握政权的国家,公共政策的制定和执行,是要维护无产阶级和广大劳动人民的根本利益。

不过,这中间有种认识需要澄清:作为社会公共权力代表的各级政府,除了全社会的利益之外,有没有自身的利益?大量实践使得人们越来越清楚地认识到,政府也是社会多元利益主体之一,也要寻求自身的最大利益。作为一个相对独立的社会行为组织,政府是由若干成员组成的,每个成员的利益以及他们的总体利益是借政府机构来实现的。因此制定什么样的政策,政府首先是选择利益,选择那些与社会整体利益相一致的方面,也选择那些与政府自身最大利益相一致的方面。

政府的这种主观的选择特征,必然使公共政策在分配社会利益时带有明显的倾向性。比如,少数政府官员偏袒某些利益团体,经常给予这些利益团体“优惠政策”,使得他们从政策中获得更多的利益。明白了这一点,就容易理解为什么我们有时也会出现事与愿违的公共政策。

(2) 利益整合

美国著名学者罗尔斯认为,所谓社会是为获取共同利益组成的协同事业体,因为各社会成员在通过建立社会及其相互协作以增加利益时,具有互相一致的利害关系。至于社会总体所获得的利益,如何向每一个社会成员进行分配,却构成了人与人之间在利害关系上相互对立的态势。因此政府在向社会各成员分配利益时,除了要考虑到社会的整体利益与政府利益之外,还要充分考虑到社会各成员之间的利益相关性。

政策本身所反映的利益关系是通过社会问题表现出来的。在社会上,人们已获得的利益和想要得到的利益之间总是存在着差距,因而由利益差距所形成的个人利益与他人利益、组织利益的矛盾总是客观存在的。为解决由错综复杂的利益关系所产生的矛盾,政策制定者会制定出不同的政策,引导持有不同利益的相关组织和个人采取不同的行为。

与社会利益紧密相关的公共政策,要提供一种普遍遵循或者至少相关人员应该遵循的行为准则,规范人们在追求利益时所出现的矛盾或冲突中的行为。政府必须综合地平衡各种利益关系,或简称为“利益整合”。利益整合建立在利益选择的基础之上,前者既是后者的逻辑结果,又是实现结果,而且往往是两种结果的有机统一。

利益整合,除体现在政治行为与普遍准则上,还体现在原则性与灵活性的结合上。在现实社会中,利益主体的利益是多元化的。政策既要反映社会大多数人的利益需求,又要兼顾保护少数人的合法利益。政策的作用,是要调动人的积极因素,排除那些消极因素,把各种利益矛盾尽量控制在较小的范围之内,以保证社会的稳定与发展。