



政治文化与政治文明书系

中国公共政策制定的 时间成本管理研究

An Analysis of Time Cost Management
in China's Public Policy-making

宋林霖 著

天津出版传媒集团
天津人民出版社



政治文化与政治文明书系

中国公共政策制定的 时间成本管理研究

Analysis of Time Cost Management
in China's Public Policy-making

宋林霖 ©著

天津出版传媒集团
天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策制定的时间成本管理研究 / 宋林霖著

— 天津: 天津人民出版社, 2016.8

(政治文化与政治文明书系)

ISBN 978-7-201-10898-8

I. ①中… II. ①宋… III. ①公共政策—研究—中国
IV. ①D63-31

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 238115 号

中国公共政策制定的时间成本管理研究

ZHONGGUO GONGGONG ZHENGCE ZHIDINGDE
SHIJIAN CHENGBEN GUANLI YANJIU

出 版 天津人民出版社
出 版 人 黄 沛
地 址 天津市和平区西康路35号康岳大厦
邮 政 编 码 300051
邮 购 电 话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电 子 信 箱 tjrmcbs@126.com

策划编辑 王 康
责任编辑 郑 玥
特约编辑 王 倩
装帧设计 卢炆炆

印 刷 高教社(天津)印务有限公司
经 销 新华书店
开 本 710 × 1000毫米 1/16
印 张 15.75
插 页 2
字 数 200千字
版次印次 2016年8月第1版 2016年8月第1次印刷
定 价 50.00元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

政治文化与政治文明书系

主 编：高 建 马德普

行政文化与政府治理系列

执行主编：吴春华

本书获教育部人文社会科学青年基金项目资助
(批准号 10YJC810040)



政治文化与政治文明书系

天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院·天津人民出版社

编 委 会

顾 问：徐大同 赵宝煦

主 编：高 建 马德普

学术委员会(姓氏笔画排序)：

马德普 王浦劬 王乐理 丛日云 任剑涛 孙晓春

朱光磊 何包钢 应 奇 肖 滨 张凤阳 张桂林

杨 龙 杨海蛟 周光辉 林尚立 徐湘林 徐 勇

高 建 韩冬雪 葛 荃 谭君久

编辑委员会：

高 建 马德普 余金成 吴春华 常士闯

刘晓津 佟德志 王存刚 刘训练 王 康

前 言

从遥远的远古时代开始,人类由于群居的实践生活总会滋生出各种各样的问题,于是在这样的生存背景下,人类逐步探索出通过集体行动来有效地解决社会公共问题的一套使用的程序和办法。随着时间的推移、社会的发展,到了近代社会,人类遇到的社会公共问题随之增多,为了快速有效地解决这些问题,开始出现解决公共问题的理论。然而当时的这些理论并没有覆盖上公共政策的名义。公共政策正式发端于二战后,而发源地则是主要的工业发达国家。同时公共政策学是战后社会科学领域发展最迅速、影响面最大、应用领域最广、实证性最强、社会效用最明显的学科之一。

随着公共政策学科的深入发展,研究者们逐渐意识到公共政策的制定与执行的每个环节都是至关重要的,并且制定与执行必须保持高度的一致性,才能保证整个公共政策的准确性。社会环境的日益复杂导致整个公共政策面临的问题也呈现出复杂化态势。在此基础上,公共政策学的研究开始借鉴政府管理的经验与办法,在注重经济的同时考虑效率的因素。在政府管理的过程中,有两个因素一直制约着管理的效果,即时间与成本。当在公共政策的研究中融入了政府管理的理念后,这两个因素也必然引起了公共政策研究者的关注。

时间成本虽然被讨论已久,但被引入公共政策分析和政府行政管理的时间较晚。如今中国处在社会转型期,正在着力打造服务型政府。政府职能的转变,是深化行政体制改革的核心。推进责任重点转移,充分认识到市场在经济社会中所起的主体作用,减少政府对市场的干预,在可控范围内发挥市场的基础性作用;推进职能下放,着力解决职责交叉、推诿扯皮问题,提高行政效能;推进职能加强,着力改善和加强宏观管理,注重完善制度机制。要想完成上述任务,仅仅依靠研究现有的公共政策的理论知识是不能奏效的,因此本书将公共政策全过程和时间成本两者结合起来作为研究的基

础,在具体分析政府公共政策执行过程中的管理活动现状、时间成本类型及其干扰因素的基础上,对公共政策执行的时间成本进行较深入、系统的研究,并且在公共政策的每一个部分插入相关的案例,这样可以帮助我们充分地了解公共政策时间成本的内涵,本书试图为我国公共政策执行提供更具有效率和节约成本的方式样本,并探索构建一个能较全面、系统地反映公共政策执行时间成本的管理体系。公共政策时间成本的分析建立在公共政策理论的基础上,公共政策时间成本理论包含行为成本、组织上的研究和决策上的研究,在行动理论、组织理论和博弈理论等各种有代表性的研究基础上,为政府行为提供新的管理方向,拓展和革新公共政策中时间成本的理论,开辟新的视角。

除前言之外本书分为七章。第一章是公共政策制定过程的时间成本。在这一章中主要介绍了公共政策的基本概念和时间成本的内涵。主要回答了什么是公共政策的时间成本和时间成本如何进行管理控制的问题。从第二章开始以逻辑顺序阐述了公共政策各个过程中的时间成本。第二章先对公共政策议程的时间成本管理进行分析,并以议程设置的本质为基础分别采取五个案例分析时间成本的计量。第三章主要阐述了公共政策制定时间成本,与上一章不同的是,在这章中我们在分析时间成本上采用的方式是不同维度不同视角,主要包括:财务成本维度、外部成本维度、机会成本维度、综合维度四个方面。第四章进入到公共政策制定阶段,本章在分析了执行成本和成本形成的原因后列举相关案例进行详细的分析。第五章和第六章分别对公共政策评估和政策终结的时间成本管理进行阐述。第七章对公共政策制定的时间成本管理优化的基本构想。

目 录

第一章 公共政策制定过程的时间成本 / 1	
第一节 公共政策的基本概念 / 2	
一、公共政策含义 / 2	
二、公共政策制定过程 / 3	
三、公共政策制定的影响因素 / 6	
第二节 时间成本 / 7	
一、时间成本研究起源及意义 / 7	
二、时间成本的应用 / 9	
三、时间成本的特征 / 12	
四、时间成本的基本分类 / 13	
第三节 公共政策制定的时间成本 / 14	
一、研究背景与理论基础 / 14	
二、公共政策制定时间成本含义 / 15	
三、公共政策制定时间成本的特殊性 / 17	
第四节 公共政策制定的时间成本管理 / 18	
一、公共政策制定时间成本管理理念 / 18	
二、建立研究框架 / 18	
三、管理方式及控制手段 / 20	
第二章 公共政策议程的时间成本管理 / 22	
第一节 公共政策议程 / 22	
一、公共政策议程的含义 / 22	
二、公共政策议程的类型 / 23	
三、公共政策议程设置的主体 / 26	

四、公共政策议程设置的发展脉络	/ 28
第二节 公共政策议程设置的时间成本	/ 31
一、基本含义	/ 31
二、主要内容	/ 31
第三节 公共政策议程设置中时间成本管理的主要影响因素	/ 34
一、决策体制	/ 34
二、决策主体——大众传媒	/ 34
三、议程设置过程——会议时间	/ 36
第四节 降低公共政策议程中时间成本的策略	/ 37
一、建立完善的议程设置体制	/ 37
二、加强政策议程设置过程中的会议时间管理	/ 38
第五节 案例分析	/ 38
一、公共政策界定性议题——个人信用制度	/ 39
二、周期性议题——房屋拆迁制度的议程设置	/ 43
三、周期性议题——户籍制度改革的议程设置	/ 50
四、引导性议题——PX事件的议题建构以厦门为例	/ 55
五、引导性议题——卧铺客车事件的议程设置	/ 59
第三章 我国公共政策决策的时间成本管理	/ 65
第一节 公共政策决策的基本概念	/ 66
一、公共政策决策实质与作用	/ 66
二、公共政策决策的主要模型	/ 67
三、公共政策决策的主要规则	/ 70
第二节 我国公共政策决策时间成本内涵研究	/ 72
一、问题界定	/ 72
二、公共政策决策时间成本的概念一般化	/ 73
三、公共政策决策过程中时间成本的影响因素	/ 75
第三节 公共政策决策时间成本的构成与分类研究	/ 79
一、公共政策决策时间成本的构成	/ 80
二、静态角度下公共政策决策时间成本的分类	/ 85
三、动态角度下公共政策决策时间成本的产生	/ 87

第四节 我国政府公共政策决策的时间成本管理 / 88	
一、全国人大常委会制定的法律草案的过程 / 90	
二、全国人民代表大会对法律案的审议 / 91	
第五节 案例分析 / 93	
一、财务成本维度下的校车政策实证研究 / 93	
二、外部成本维度下的计划生育政策实证研究 / 97	
三、机会成本维度下的突发性事件应急政策实证研究 / 100	
四、综合维度下的美国公路政策实证研究 / 105	
第四章 公共政策执行的时间成本管理 / 111	
第一节 公共政策执行基本概念 / 112	
一、公共政策的执行 / 112	
二、公共政策执行的特征与政策执行行为 / 112	
第二节 公共政策执行的基本功能及分类 / 113	
一、公共政策执行的基本功能 / 113	
二、政策执行的三种分类 / 114	
三、公共政策的自由裁量权 / 116	
第三节 公共政策执行时间成本及特点 / 118	
一、公共政策执行时间成本及特点 / 118	
二、执行成本的障碍因素及其时间成本 / 118	
三、中国公共政策执行时间成本概述 / 120	
第四节 公共政策执行时间成本的管理 / 123	
一、分析执行过程及执行时间分析 / 123	
二、加强公共政策执行时间成本管理的建议 / 128	
第五节 案例分析 / 129	
一、常规公共政策 / 129	
二、新公共政策 / 130	
三、城市务工人员失业返乡给南召县带来的新情况新问题 / 132	
四、城市务工人员返乡的原因分析 / 133	
五、做好当前城市务工人员再就业工作的主要做法 / 134	
六、存在的问题和不足 / 135	
七、对策和建议 / 136	

八、应急公共政策 / 138

第五章 公共政策评估的时间成本管理 / 139

第一节 公共政策评估时间成本的相关概念 / 139

一、公共政策评估的含义 / 139

二、公共政策评估过程时间成本含义 / 140

三、公共政策评估过程时间成本的特征 / 143

第二节 公共政策评估时间成本作用与分类 / 144

一、公共政策的时间成本评估必要性 / 144

二、公共政策评估过程时间成本的分类 / 146

第三节 公共政策评估时间成本管理的影响因素 / 148

一、制度性前提薄弱 / 148

二、可评估性分析缺乏 / 148

三、政策评估共同体的存在 / 149

四、政策不确定性的局限 / 152

五、资源配置不均衡 / 152

第四节 公共政策评估时间成本管理 / 154

一、我国公共政策评估现状 / 154

二、显性评估时间成本构成 / 156

三、隐性评估时间成本分析 / 161

第五节 案例分析 / 167

一、婚检政策分析 / 167

二、食品安全政策分析 / 169

三、简政放权之行政审批改革 / 172

第六章 公共政策终结的时间成本管理 / 175

第一节 政策终结时间成本的基础理论 / 175

一、政策终结的含义 / 176

二、公共政策终结的时间成本的含义 / 177

三、政策终结的必要性 / 177

第二节 影响政策终结的时间成本的因素 / 178

一、政治博弈与互动造成的高时间成本 / 178

二、政策终结类型的复杂化造成高时间成本 / 179

三、深入分析影响政策终结时间成本因素 / 181	
第三节 政策终结的策略模式及时间成本管理 / 185	
一、休克策略 / 185	
二、非正式终结策略 / 185	
三、桥梁策略 / 186	
四、缓冲政策 / 187	
五、逆动策略 / 187	
第四节 降低公共政策终结时间成本的路径选择 / 188	
一、推进宣传工作,减少抵触 / 188	
二、建立公共政策终结的程序机制 / 188	
三、适当运用强制力推行政策终结 / 189	
四、作出必要妥协,减少公共政策终结的代价 / 189	
第五节 案例分析 / 190	
一、食品免检政策的发展 / 190	
二、个性化车牌政策的紧急叫停与重新回归 / 196	
三、家电下乡政策及其延续 / 197	
四、身份证制度的变迁 / 201	
五、计划经济体制的终结 / 205	
第七章 中国公共政策制定的时间成本管理优化的基本构想 / 209	
第一节 中国公共政策制定的时间成本管理优化的理念与原则 / 209	
一、合法原则 / 210	
二、合理性原则 / 212	
三、效率原则 / 213	
四、责任原则 / 214	
第二节 中国公共政策制定的时间成本管理的战略工具选择 / 215	
一、基础战略:转变政府职能 / 216	
二、核心战略:以公众需求为导向 / 218	
三、技术战略:以大数据为依托 / 219	
四、结果战略:精细化的绩效考评管理 / 221	
第三节 中国公共政策制定的时间成本管理的机制创新 / 223	
一、建立科学民主的决策机制 / 224	

二、建立合理标准的管理机制 / 225

三、建立规范高效的运行机制 / 226

四、建立严密完善的监督机制 / 227

参考文献 / 229

后 记 / 239

第一章 公共政策制定过程的时间成本

世间万物唯一不变的,就是变化本身。组成我们生活的各种因素无一不在变化着。环境的变化、自然因素的改变总会带给我们各种各样的问题。有些是由于自然界的运动给人类的生存和生活带来的问题,如气温变高、刮风下雨、地震海啸,这些自然现象对于自然界本身来说,无所谓是问题还是不是问题,它们只是单纯的一种自然现象。但是一旦将自然界的变化与人类的具体生活联系起来;或者从人类的角度来观察这些现象时,有些自然现象本身就是问题。如全球变暖、地震、海啸,由于这些现象的出现会造成人类生命或财产的损失,因此它们不仅仅是一种不可控制的自然情况,而且是已经涉及了人类正常生活的问题,于是它们有了社会的特征。从这个角度讲,它们属于公共政策研究的范畴,公共政策正是解决社会问题的工具。

政府向社会提供公共物品时缺乏合理的市场机制的调节,而是在单一的政治途径下运用行政权力支撑决策机制,向纳税人提供基本的国防、法律、基础教育等社会服务。而对这一过程的合理解释即为制定公共政策的过程,政府通过公共政策的执行来厘清社会中存在的公共问题与社会矛盾,实现社会利益的最大化。因此,政府几乎每天都要作出大大小小与资源配置相关的各种选择,作出选择的过程即为公共政策过程。公共政策就是政府选择做与选择不做的事情。政府通过制定公共政策来决定如何向社会提供公共物品,提供哪些公共物品,公共物品的提供需要覆盖什么样的目标群体等。因此,公共政策是考查政府效率的主要指标,决定着社会资源配置的效率和结果。效率的实现一般是与成本联系在一起的,公共政策作为衡量政府行政效率的手段,要实现公共政策的效率性必须将成本的考核放在比较突出的位置上。公共政策作为理论与实践相结合的产物,成本的核算比较复杂,既包括会计学领域内可量化的经济成本,也包括社会影响与进行社会选择所需的机会成本等。总之,我们将公共政策制定过程的各部分成本进行明确的

划分后,得到时间成本的概念。

探讨时间成本评估就不可能将时间成本的概念完全局限于公共政策理论当中,而是需要借鉴其他学科的理论。从经济学的角度可以从成本的基本概念来论证时间在公共政策中的重要性,以量化的方法来衡量时间成本,缩减时间成本。从管理学的角度分析时间与成本之间的关系,是把时间从各项活动中单独抽取出来,作为独立的元素影响着政府管理活动。政府作为公共服务部门的职责是维护社会和公民利益,即在保证私人利益的前提下,实现社会利益的最大化,当然这里所说的私人利益并不是广泛的私人利益,而是在产权制度下个人合法的权利与义务。而社会公共利益是一个比较宽泛难以量化的概念,政府实现社会公共利益的途径是单一的,即向社会提供公共物品,以此满足人们对那些“必要而又不愿意自己提供的物品或服务”的需求。在政府管理中,时间成本作为一种管理工具,可以用来加强时间的规划与管理,进而提高工作效率,促进服务型政府、节约型政府的构建。

第一节 公共政策的基本概念

一、公共政策含义

公共政策概念不同于一般意义上的其他概念,它最突出的特点是具有公共性与时效性。政策制定者们针对现实生活中存在的公共问题制定出具有一定合法性的有关公共事务的计划、规定和法规,同时这些规章制度必须为公共利益服务。根据这样的性质,研究者在公共政策的制定过程中加入了许多规范性的价值性要素,并根据这一标准来确定研究方向和研究方式。

我国学者严强从中国转型社会的现实出发,认为公共政策是以执政党和政府为主的公共机构,在一定的政治背景下,经辩论、竞争、合作的民主途径,以科学的方法选择合适的工具,采取行动解决社会公共问题,求得社会进步的活动过程。虽然不同学者从不同角度对公共政策进行定义,但基本的含义是不变的,例如政府主体一定是政策主体,政策一定是为解决社会问题存在的。

公共政策系统是指“政策制定过程中所包含的一整套相互联系的因素,

包括公共机构、政策制度、政府官僚机构以及社会总体的法律和价值观”，我们认为现代公共政策系统主要包括公共政策主体、公共政策组织、公共政策权力和决策体制等主要内容。公共政策主体是指直接与间接参与公共政策制定、执行、评估和监督控制的组织与个人。公共政策的组织系统包括信息系统、研究咨询系统、决断系统、执行系统、监控与评估系统。决策权力是法律赋予的对公共事务进行决断的权力，政府组织内部与外部，围绕着决策权力的行使进行着不同的权力划分。公共政策决策体制既是决策权力划分的体现，同时又是不同国家、不同文化、历史、民族传统在决策权力行使中的制度体现。

目前我国正处于社会转型期、社会发展的攻坚期，在坚持以经济建设为中心的基础上，新旧制度交替、摩擦，社会利益出现新的格局和配置，这些都会导致原有利益团体产生不满的情绪、社会新的弱势群体出现。如何解决社会利益分配的不均衡，如何正确贯彻新制度，这就需要由公共政策来平息矛盾，化解危机，营造和谐的社会秩序。纵观世界历史，每个国家在经历政治转型或经济转型时，总是这个国家最动荡的时期，在这一时期如果正确及时地处理社会问题总能事半功倍地促进整个社会的转型。而在这一过程中，公共政策起着举足轻重的作用。

二、公共政策制定过程

公共政策制定过程有广义和狭义之分：一类是广义上的公共政策制定过程，从政策问题的确认开始，一直到政策评估和政策终结为止；一类是狭义上的公共政策制定过程，指从确认政策目标到抉择政策方案的过程。前者从宏观的角度，关注从问题的确认到政策终结的一个完整周期；后者从微观角度，研究政策方案的决策过程。

宏观上，公共政策制定过程从对问题的确认开始，通过政策议程设定使社会问题进入政策议程，决策者制定公共政策，优选出方案并将其合法化，之后由执行机构执行方案；在方案执行后对其评估以测其效，并对方案进行终结的操作。这是“政策循环”的一个典型过程。

政策制定可以看作一个过程——政策是如何按一定步骤制定的。但是在现实中这些过程是相互交织的。（见表1-1）

表1-1 公共政策制定的五大环节

过 程	行 为
议程设定	针对某些社会问题作出决策,决定哪些问题需要解决
政策制定	对已经决定解决的问题提出相应的政策和方案
政策执行	组织有关的部门和机构,提供相关费用与服务、征税
政策评估	对已经执行的政策方案进行有效性评估,以测其效
政策终结	已经施行的政策在解决社会问题后终止该政策

(一) 议程设定

公共政策议程设定是整个公共政策制定过程的首要环节,科布和爱尔德将政策议程界定为:“那些被决策者选中或决策者感到必须对之采取行动的要求构成了政策议程”。我国学者张金马认为:“政策议程就是将政策问题纳入政治或政策机构的行动计划的过程,它提供了一条政策问题进入政策过程的渠道和一些需要给予考虑的事项。”^①综上所述,议程设定就是一种过程,是将公共问题纳入决策领域的过程,只有将一个公共问题通过具体的渠道纳入政府议事日程,才能使公共问题得到有效的处理与解决。

(二) 政策制定

政策制定的概念有广义与狭义之分。广义上的政策制定是指一个政策周期的全部内容,即议程设定、政策制定、政策执行、政策评估、政策终结。而狭义的政策制定可以理解为政策形成或政策规划,具体而言是指政策规划与政策合法化的过程。

在一项公共问题被纳入政府政策议程的范围内后,接下来的环节就是要规划设计解决问题的方案阶段。叶海卡·德罗尔认为,政策规划就是“为达到目标所采取的手段,即对未来所采取的行动作最后决定的准备过程”。我国学者陈振明认为:“所谓方案规划(政策规划),指的是对政策问题进行分析研究并提出相应解决办法或方案的活动过程。它包括问题界定、目标确

^① 张金马:《政策科学导论》,中国人民大学出版社,1992年,第146页。