

第一章 研究政策过程

摘 要

本章首先点明本书的分析主题，是对政策分析的许多研究途径对政策过程的研究进行考察。接着探讨了“政策”概念的内涵和公共政策的主要特征，指出公共政策最核心的特征，是关乎公共组织干预私人生活的基本原理。在此基础上，我们考察了有关政策过程的研究，指出政策过程研究与对社会中权力的性质的考察和民主政府的必要条件的探索密切关联。公共政策过程是由一系列相互关联的“环节”所构成的完整过程这一看法，与本研究密切关联。我们认为，虽然这一看法可能错误地把我们引向系统分析途径，但对于区分政策过程所涉及的多个不同的方面，还是具有明显的价值。本章最后对研究政策过程的方法进行了简要的评价，认为常用的方法必然是定性方法和解释方法，以及由各种理论“透镜”（lenses）所提出的细致地比较分析视角的研究途径。

导 论

本书旨在探索为理解和解释公共政策过程人们所做的各种努力。它所关注的是政策制定和执行的方式，主要依靠政治学、政治社会学和组织社会学的理论和案例研究作为分析的工具。

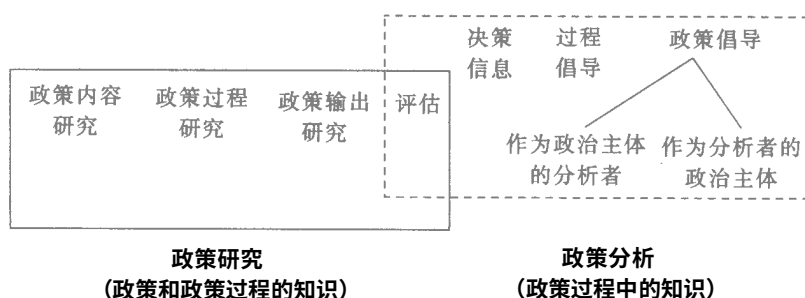
社会科学对政策的研究，已经有很长的历史。毫无疑问，长期以

来,人们一直在以各种方式探求如何运用社会科学知识,来解决政府所面临的问题,影响政府行动和政府政策。在最宽泛的意义上可以说,凯恩斯、韦伯夫妇、甚至卡尔·马克思都是政策研究的专家。我们甚至可以将马基雅维利出版于 1532 年的《君主论》,看做是政策研究的一部专著。

20 世纪初的美国总统伍德罗·威尔逊,当他尚是一位政治学教授的时候,发表了有关这一领域的一篇重要论文(1887)。1950 年代起,政策研究得到迅速发展,尤其是在美国。政治学家哈罗德·拉斯韦尔在其一系列著作(1951,1968,1970)中,提出了“政策科学”(the policy sciences)概念,并构建了政策科学的基本理论框架。政策科学声称,它提供了解决政府所面临的问题的新途径。同时,许多大学开设了政策科学的研究生项目,为政府决策提供咨询的思想库也建立起来了。所有这些创举,基本的目标都在于将长期以来政策分析中一直使用的经济学与政治学、社会学和组织理论中的新思想融合起来,为提高政府决策能力服务。

1980 年代,政策科学研究重点发生了两个方向性的转变,其一一是要求政策分析应该更多地植根于古典经济学的技术方法,公共管理应该吸收利用企业管理的理念。其二是曾经喧嚣一时的发展一种政策设计的“科学”方法的幻想破灭,越来越多的人认识到,政策过程是复杂的,受到一系列外在因素的影响,这些因素难以控制,在某些方面甚至是随意的。本书从本质上说从属于第二种传统。

一些政策分析家对进一步理解政策(政策的分析)感兴趣,一些政策分析家对改善政策的质量(为政策分析)感兴趣,而一些政策分析家则对这两方面都感兴趣(参见 Parsons(1995)对各种理论模式的评论)。此外,还有一种政策分析视角,就是关注目的和手段,在这种情况下,当然也有一大批政策分析家同时关注这两个要素,而反对将它们割裂开来进行分析。豪格伍德和葛恩(Hogwood and Gunn,1981,也请参见 1984)在吸收高登(Gordon)等人(1977)的分析成果的基础上,提出了他们自己的类型学,他们认为共存在七种政策分析,用图 1.1 表示如下:



(资料来源: Hogwood and Gunn, 1981)

图 1.1 公共决策研究的类型

第一, 政策内容研究(*studies of policy content*),从这个视角来进行政策分析的政策分析家, 基本的研究重点是描述和解释具体政策的起源和发展。在英国, 许多社会政策分析采用的就是这种分析方法。从政策内容研究视角来进行着分析的分析家, 一般是选择一个或若干个案例, 通过对案例的分析, 来探索政策制定、政策执行和政策结果。

第二, 政策过程研究(*studies of the policy process*),从这个视角来进行政策分析的政策分析家, 所关注的是政策制定的动态的过程中, 公共问题的产生和发展以及在问题发展过程中各种不同的要素的影响, 政策过程研究当然会关注政策内容, 但是, 他们的主要兴趣是剖析对政策规划的各种影响。政策过程研究经常也关注具体的公共问题或政策领域, 但是, 其分析的重点是有关组织的政策过程, 或在特定社区、社会中影响政策的要素。

第三, 政策输出研究(*studies of policy outputs*), 从这个视角来进行政策分析的政策分析家, 力图解释不同的国家或地方政府间, 开支水平或公共服务提供差异的原因。戴伊 (Dye) 称这种视角的研究为政策确定研究(*studies of policy determination* , 1976, p. 5), 这种研究将政策作为因变量, 试图透过社会、经济、技术和其他要素来理解它们。输出研究在美国受到广泛关注, 不仅在戴伊的著作中, 在英国和其他欧洲国家, 也有越来越多的学者关注它。这种研究取向一个特别复杂的应用领域, 是试图解释各国之间社会福利政策发展的差异 (要了解对这方面研究的简要评论, 可参见 Baldwin, 1990, 第一章)。

第四,评估研究(*evaluation studies*),标志着政策分析和分析政策之间的分界线。由于评估研究关注分析政策对人们的影响,有时它也被称为效果研究(*impact studies*)。评估研究可能是描述性的,也可能是规范性的。

第五,决策信息(*information for policy making*),主要是收集和处理有关的信息情报,以支持决策者进行决策。这些信息可能来自对政府运作进行考察所得出的看法,成为规范化的控制过程的一个组成部分;也可能是政策分析专家运用他们的知识,分析实际问题所得出的结论。

第六,过程倡导(*process advocacy*),这是政策分析(*analysis for policy*)的一个变种。这种研究取向的分析家,寻求改进决策体制的性质。过程倡导研究取向主要致力于通过政府职能和任务的重新配置,来改进政府机器,通过发展政策规划系统和决策评估的新方法,来提升政策选择的基础。

最后,政策倡导(*policy advocacy*),这是指分析家个人或与他人一起,可能通过压力集团,在政府决策过程中,提出具体的政策方案和理念,来影响政府决策的行动。

本书主要讨论第二种形式的政策分析,当然,在讨论过程中,不可避免会涉及其他相关类型的政策分析。1950年至1980年期间,各种形式的政策研究依托各自的优势迅速发展之时,政策过程分析只是一个很小的组成部分。如果能够制定恰当的政策,政策设计的困难也能够解决,相应的社会问题也就会迎刃而解。只有少数人——对现代政府解决问题的愿望持怀疑态度的“左翼”激进分析家,和对政府解决问题的能力持怀疑态度的“右翼”分析家——提出异议,建议应该更多地关注与决策有关的因素。显然,在政策分析发展过程中,主要的分析家的研究一直处于规范分析(*prescription*)和描述分析(*description*)之间,以政治和组织的现实主义精神,努力寻求基本的解决方案。但是,规范分析在政策研究中一直占主导地位。

本书认为,可以将研究的重点放在描述分析上,对政策内容和政策变迁方式的把握,应该建立在对决策实践科学分析的基础上,对政策过程的性质的探索,因此对政策内容和政策变迁方式研究具有重要

价值。当本书的前身在 1984 年出版的时候，这一观点尚是一种全新的观点，现在它已是政策研究中一种流行的看法了。现在的问题可能是，政策研究领域充斥着悲观的现实主义，以至于难以就政策变迁、决策和政策执行模式创新等重大问题展开辩论。本书作者坚持认为，必须继续努力去理解政策过程——不管它看起来可能是怎样的非理性和无法控制——将理解政策过程作为控制政策过程的关键性的第一步。

政策过程的考察，是在为实际政策分析和政策行动提供必要的知识基础。有人可能会说，我们是想建立一种有关政策过程分析和更广泛的政策分析概念相互关系的理论（discipline），就像物理学和工程学之间的相互关系理论那样。问题在于我们是在一个后牛顿时代的世界中做这一努力的。在这一时代，很多知识不过是对什么能够行得通、什么行不通的经验总结（由从事实际工作的人或者试图劝说他们的人得出的结论）。当初建构“政策科学”的抱负，是基于对社会科学建立一种可靠的知识——一系列社会运行规律的能力的信仰，今天，可能很少有人会持这一信仰。确实，科恩（Kuhn, 1962）甚至曾教导我们，对物理学中最可靠的知识也要持怀疑的态度。在社会政治科学领域，我们认识到复杂性、变动性和我们所研究的社会主体的意识等都限制了我们的眼界，阻碍着我们建立一般的理论。我们认识到，尤其是在政策研究这样的领域，我们不能使用实验方法，而必须经常使用定性方法来研究现象。因此，虽然有人主张政策过程研究的目标是为更积极的政策分析提供一种“纯粹的”基础性理论，但绝不能过分强调两者之间的区分。人们之所以进行描述分析，是因为他们想做规范分析。相反，那些直接致力于进行规范分析的人，不管他们的理论来源是学术研究，还是他们自己的职业实践，总是想将他们所说的植根于对“是”（is）的现实评估的基础上。

“政策”概念的内涵

《牛津英语词典》在界定“政策”这一概念时，是这样概括它“现有的主要内涵”的：“政府、政党、统治者和政治家等采取或追求的一系列

行动；所采取的任何有价值的行动系列。”我们将专门去讨论这一定义中的“公共”一词，但是首要的是要理解政策不仅仅是一种决定——它也是一系列的行动。

但是，这显然不足以界定一个政策。可能我们所能做的只是采用柯林汉姆(Cunningham)的典型英国实用主义。柯林汉姆是英国一位前高级文官，他认为：“政策就像大象一样——你能够认出它，但却很难界定它。”(1963, p. 229)与此十分类似的一个模糊的途径，是由弗兰德(Friend)和他的同事所提出的。他们认为，“政策本质上是一种姿态，一旦确定下来，有利于构成一种情境，未来的一系列决定都将在这一情境中作出”(1974, p. 40)。

其他的学者试图更好地界定政策。海克劳(Heclo)对政策进行了界定，与《牛津英语词典》的定义一样，他强调行动：“一项政策可以看成是一系列行动或不行动，而不是具体的决定或行动。”(1972, p. 85)与此相关，戴维·伊斯顿(David Easton)指出：“一项政策是由配置价值的一系列决定和行动构成。”(1953, p. 130)还有一个定义是由金肯斯(Jenkins)提出，他把政策看成是“有关目标选择以及在特定情境中实现它们的手段的一系列相互关联的决定”(1978, p. 15)。史密斯(Smith)则认为：“政策概念意味着理性地选择行动或者不行动，而非相互依存的力量的影响”，他像强调行动一样，强调“不行动”，提醒我们：“注意力不应该放在那些导致变迁的决定上，而且也应该对那些反对变迁、没有在立法机关所制定的法令中得到体现，因此难以观察的决定保持敏感性。”(1976, p. 13)

通过以上定义可以发现，很难将政策看成一种十分具体的现象。有时，政策可能以一项决定的形式表现出来，但更常见的情况是，它要么意味着一系列的决策，要么可以看成仅仅是一种取向。从以上定义还可以发现，政策制定出来并不意味着有关的需要已经在政策中确定下来，在政策过程中的执行环节，而不是在决策环节，政策经常继续演进(evolve)。

让我们进一步考察一下上述定义中所提出的政策意味着一系列行动或者一系列决策，而不是一个决策这一看法。要了解这一看法，需要把握以下几点：首先，决策网络(a decision network)经常是相当复

杂的，它可能意味着行动的发生。在一个长时期中发生并远远扩展到最初的决策过程之外的一系列决定，可能构成这一网络的一部分。

第二，即使在决策阶段，政策并不总是以一个单一的决定，而是趋向于以一系列决定的形式表现出来。这一系列决定加在一起，就构成了对什么是政策的大致共同的理解。

第三，随着时间的推移，政策必然发生变迁。要么因为对以前的决定进行渐进的调整，要么因为重大的方向变化，昨天对意图的阐释可能与今天的不同。在政策执行过程中所获得的经验也可能反馈到决策过程中来。这并不是说，政策总是在变迁，而仅仅是想表明，政策过程是动态的，而不是静态的，我们需要意识到问题的变动性。

第四，进一步地，恰如豪格伍德和葛恩(1984)所强调的那样，许多政策的制定过程，还涉及到“政策终结”(policy termination)或决定“政策延续”(policy succession)等复杂的任务(也可参见Hogwood and Peters, 1983)。

第五，由第三和第四点可以推出，政策研究的一个重要分析主题，是对不决定(non-decision)的考察。所谓的不决定，也就是海克劳(Heclo)和史密斯所指的不行动(inaction)。有人认为，许多政治行动所关注的是维护现状，抗拒对现存价值配置格局的挑战。对这种政治行动的分析是考察政策过程动力的必要组成部分。

最后，上述定义提出了政策是否可以看作是没有决定的行动这一问题。可以说在一定时期中的一系列行动构成一个政策，即使这些行动没有经过一个决定的正式认可？在这个意义上，政策主要可以看作是一种结果，这是有关主体可能希望看作为有目的的行动的后果，或者不愿看作为有目的的行动的后果。政策的研究者现在已经将研究的重点更多地转移到较低层次的主体身上，以更好地理解政策制定和执行。有时这些主体被称作“街道层官员”(street-level bureaucrats, Lipsky, 1980)。有人指出，在某些情境中，政策实际上是在系统的这一层级上制定的。对街道层官员在政策过程中的地位和作用的研究，对于平衡决策研究的自上而下研究视角(top-down perspective)和行动取向的自下而上研究视角(bottom-up perspective)，是至关重要的。行动因此与决定一样可以当作是政策分析的对象。街道层官员对政策的

影响将在有关章节中加以研究分析。

作为把政策看成是“所采纳和追求的行动”方针这一观点的对立物，那种认为可以把政策简单地看成是政治过程和官僚过程的观点，导致了政策过程研究的两个重要的主题：（a）政策和政治的关系；（b）政治行动是（或应该是）有目的的，这一观点成为有关政策的一种主流的观点。

《牛津英语词典》对“政策”一词进一步的研究分析表明，政策一词在英语中有一个有趣的演变历史。把政策看成是一种“深思熟虑的、便利的、或有用的过程”，或者是一种“权宜之计、策略、计谋、诡计”的观点，现在都已经过时了，帕森斯指出，莎士比亚曾以多种不同的方式使用政策一词：“政策蕴涵着政治假象和政治欺骗的艺术。外在的形式和表象是构成权力的要素。莎士比亚运用了马基雅维利哲学的理念，权力不能单纯依靠暴力来维持。权力的维持还需要马基雅维利意义上的政策：恰如作者在《雅典的泰门》中所说的那样，‘政策引导意识’。”（Parsons, 1995, p. 14）

在有些语言如法语和意大利语中，对政策和政治则不加区分。对政策一词在语言学中的演变情况进行简要的考察，其目的是要强调，政策一词不仅在过去曾被看做是政治策略中的一种重要的要素，在今天依然可以这么看。我们需要了解的是，当有人强调他们有一个政策时，他们到底所指为何？他们是否并不仅仅是想使我们相信，他们在有目的地采取有效的行动？艾德曼（Edelman, 1971, 1977, 1988）就曾对政策一词的“象征性”用法给予高度的关注。进一步地，即使他们能够使我们相信，我们仍然需要问：他们所指的政策的内涵到底是什么？类似“机会均等政策”这样的用法尤其需要以这种方式加以解释。

还有另外一种可能性：政策声明是为了使我们相信偶然事件或有关的主体实际上没有控制的事件是有计划地进行的，而在事件发生后所提出的理性化的做法。洛维斯（Lewis, 1995）引用了19世纪巴格达一位哲人的话来说明这一点：“政府的基础是欺骗。一旦欺骗成功并延续下去，就转变为政策。”

现代政策理论的一个特色是认为政治家应该有政策，以便选民作出选择；政府则应该系统地贯彻实施这些政策。政策研究正是在这一

观念的影响下兴起的，政策分析的许多研究成果都是在帮助政府理性地决策这一愿望的推动下形成的。然而政治家们并不一定以这种方式来看待这一作用，对他们来说，权力可能比政策更重要，权力也可能被用来实现私人的目的，而不是去努力解决政策分析家们所提出的问题。

在许多有关政策的现代学术文献中，对“理性”模式的推崇，暗含着一种期望：政策过程是有组织的、系统化的。在介绍政策过程的有关研究成果时，有必要告诫读者，对那些想当然地认为政策制定过程是有组织的并有明确的目标的学术成果，应该带着怀疑的精神去读。正确的看法是政策应该如此，但实际上是否如此，则是一个有待研究的问题。

公 共 政 策

在上面所引用的《牛津英语词典》对政策一词的定义中，政策被界定为是“由一个政府、政党、统治者、政治家等”所采取的行动。但是它接着提出了一个更宽泛的定义，从而超出了这一范畴。个人有时也谈到采取“政策”，各种形式的组织通常也这样做。本书主要是研究“公共政策”的，从这个意义上说，在国家或国家组织是政策主体时，公共政策的定义与上面所探讨的政策定义有什么本质的区别吗？答案是就政策的基本特点来看，实际上“没有”区别；但是，国家政策的合法性特别重要，它对其他政策有指导作用，从这个意义上来看，公共政策与其他政策存在着差异。这就使我们面临两个困难，一是关于国家的性质，二是如何证明国家作为政策供应者的作用。

有关国家的最基本的定义，是将国家界定为一定地域内的一套完整的、上下统属的组织系统。从这个意义上看，既可以从构成国家的组织着手，也可以从这些组织所履行的功能着手，来界定国家。国家组织包括议会及其所属的立法机构，包括政府官僚机构和国家各部门的行政部门，以及主要由法院构成、其职责在于通过他们的判决执行法律的司法机构。国家组织包括各个层级的组织——中央国家组织、地区国家组织和地方国家组织。

还有所谓的超国家组织，在一定程度上，这种超国家组织与普通

的国家组织以同样的方式运作。欧盟是一个典型的案例。欧盟到底在多大程度上拥有强制性的权力，是一个争论着的问题。它的强制性权力受到欧盟各成员国的限制，每个国家都希望保持自己的合法强制地位（在前南斯拉夫各共和国情况也是如此）。各种组织从中央政府那里所享受的自由度差异很大。

国家组织的复杂结构还有一个重要的层面，这就是国家可能通过那些具有许多私人组织特点的组织来进行运作。虽然这已经成为现代政府的一个特殊的构成部分，人们也越来越多地使用“治理”（governance）一词，以强调与传统的正式组织“政府”之间的差异所在，但是这实际上不是什么新问题。这种治理模式早已有之，尤其是在国家形成的初期，国家雇佣雇佣兵，签约委托地方准自治的贵族收税和代理执行法律。在许多早期的民族国家中，整个政府系统最初不过是王室的扩展。而在其他社会中，中央集权的政府系统的建立，在很大程度上是主权者和宗教组织结盟的结果。

在现代历史条件下，上面所讨论的现象则是对那些已经被广泛接受为政府职能一部分的职能进行转型，交由其他机构来代理。这就意味着要在政府和“私人”机构之间签订合同，由私人机构运作一项公共服务的一部分直至全部。这种机制常常被看作是一种单纯的政策“执行”机制，有关的决策仍然由政府来做，但是，恰如本书后面将要研究的那样，决策和执行实际上很难区分。一种重要行动的代理，尤其是垄断性行动的代理，必然会影响到对政策的控制程度。一个相关的现象是公私伙伴关系，在这种情况下，资源既来自公共收入，也可能来自私人资源；对政策的控制权显然也会由双方分享。最后，在介绍这一主题时，“私人的”与“公共的”一词一样，是放在引号中的，当存在各种不同的因素包括各种国家组织之间的复杂的伙伴关系时，就很难界定它。而且，私人组织并不一定就是私人营利性组织，在这一意义上，由志愿性组织（甚至可能是由小股东或组织起来的雇员所组成的大型利益集团，虽然对这些组织的性质存在着争论）与国家构成协作关系，也可以看做是进一步整合国家和社会，提高民主参与水平的一种重要举措。

由此，上面讨论过的另一个主题，即国家作为政策主体的问题，就

自然被提了出来。为了分析这一问题，需要首先对政策的类型加以区分。一种广泛流行的政策分类，将政策分为以下几种形式（Lowi, 1972）：（1）再分配型政策（2）分配型政策（3）管制型政策（4）构成型政策。虽然这里并不能系统地考察这种分类，但是由这一分类我们可以看到，在国家直接采取行动汲取赋税、分配收益和服务的同时，也对私人行动进行管制，并对国家组织进行设计和重新设计（“构成型政策”）。因此，在政策过程中，不可避免地会存在国家主体和非国家主体之间的复杂的互动关系。

历史记录表明，虽然在发展过程中曾经历曲折，各个社会具体的发展进程也不相同，在过去 200 至 300 年中，国家作为政策制定者的作用一直在稳步地增加。实践表明，由于社会的复杂程度大大增加，只有强制性的非市场组织才能有效履行的社会功能增加了，虽然威权主义政体所存在的问题影响了国家的形象，但是，除了有组织的宗教团体偶尔对国家构成挑战，民族国家在过去的历史发展中已经成功地取代了它的竞争对手。民族国家既是从其他社会组织中衍生和发展起来（这一进程被看作是可以使社会组织更有效地运作），也是对它们的一种强制力量（这种强制力产生于对社会组织成功的控制）。国家行动的合理性来源于前者；而对“侵略性”国家的攻击则可能是因为后者。由于复杂精致的经济组织的发展，国家逐渐超越市场机制成为分配过程的主体。根据问题的性质，国家要么管制市场，要么取代了市场。

虽然这一问题属于有关效率和正义的深层次的哲学和意识形态问题，超出了本书的研究范畴，但是，为了强调公共政策的特点，还是有必要对有关的观点进行梳理。

经济理论试图证明在何种环境条件下，市场制度不能令人满意地运作。对于那些相信市场制度是解决绝大多数社会分配问题恰当手段的人（例如，可参见 Culyer, 1980）来说，这一成果有助于证明在何种环境下国家（或至少集体）干预可能是合理的，对那些试图界定这一点的研究来说，这是一种贡献。

这些理论主要是要解释国家干预应该在什么时候发生，而不是它是在什么时候发生的，这一事实意味着在讨论它对实际国家行动的影

响时，需要谨慎运用有关的看法。当然，既然这些理论引起了对资本主义难以解决或者难以轻易解决的问题的关注，既然经济理论对政治意识形态已经构成了重要的影响，需要研究的是到底哪些观点影响了公共政策的发展。

在讨论这一主题的过程中，有关的学者运用了一系列的概念，其中三个概念尤其重要：(1)外部性；(2)市场无效 (Market inefficiency)；(3)垄断。当市场行为对那些不属于有关行为当事人的人们发生了影响，无论是积极的影响，还是消极的影响，就发生了外部性。最明显的消极影响的例子是污染。在生产某种物品的过程中，一个制造商通过烟囱排出废气，或者向水道排出废水，邻居受到这一行为的影响，这就是典型外部性的消极影响。这里就需要国家干预：由于任何单个受害者缺乏必要的资源来单独采取行动，生产商因此没有动力去避免造成污染，只有国家的介入，才能够避免污染。

积极的外部性本身不是问题的根源。但是，在这种情况下，困难是积极外部性的创造者可能对那些没有付费，但却从中受益的“搭便车者”十分痛恨。如果有人建了一个海堤，来保护他们的财产免受潮水的损害，他们的邻居似乎可能分享海堤所带来的收益。当然，对于海岸下的其他地方，也可能存在着消极的影响（在这一情况下，积极影响和消极影响的结合，进一步强化了对集体行动的需求）。

面对高成本的物品和“搭便车”的可能性，一个个人可能努力促成集体行动（由潜在的受益者分担成本）。在建海堤这一案例中，至少就假定的海堤修建者周围的社区来说，这个海堤有时就构成所谓的“公共产品”，无法将任何人排除在受益者之外。在其他的案例中，受益者则可能是一个相当大的社区。可能最大的一个例子就是一个国家甚至国际的防御系统。如果核威慑真的能够维持和平，那么所有人都会收益。（假定一个国家的居民接受了国家的合法性）国家对国防的垄断是一个最典型的例子。国内治安也有类似的问题。

进一步地，虽然国家努力寻求其他社会主体来代理这些任务，例如前面提到过的雇佣兵，但是一个随之而来的问题就是国家常常不得不面对严重的控制问题。权力赋予了那些对国家并没有绝对忠诚的人——更重要的是还涉及到武器问题。雇佣兵只是与国家有一个合

约，为国家“工作”，并接受国家向他们支付的报酬和赃物，有时他们所收到的报酬仅仅是赃物。如果要发现雇佣兵部队有时撤除了他们对国家的忠诚，尤其是当国家的交易能力受到怀疑之时。在现代社会条件下，在被雇佣者似乎没有更牢靠的基础来对国家表示“忠诚”的情境中，围绕国家与政策执行主体之间的“合同”的性质，又产生了新的问题。

回到外部性这一概念：积极影响和消极影响的外延如何？除了上面所提到的环境保护、法律和秩序、国防等之外，还可以扩展运用于其他领域吗？这里还有其他一些例子，如道路、桥梁、公园等，通过收取通行费，搭便车问题在这些地方可以得到控制。由此主张由公共部门提供这些物品，由于其低下的效率和不公平的资源运用，就是值得商榷的看法。

但是外部性概念的外延可以进一步扩展，例如，如果周围的居民身体健康，每个人在多大程度上收益呢？传染病的“外部”影响是相当清楚的，但是，人们生活在一个健康的社区中，从中所获得的收益绝不限于此，而是多方面的。教育的情况又如何呢？在一个教育水平高的群落中，人们从生活中所获得的收益是否与生活在一个健康的社区所获得的收益不同呢？最后，收入分配的“外部性”如何呢？如果极端不平等的消除，使拥有资源的人们更加安全，免受抢劫、袭击、直至革命的威胁，那么就一定有源自收入保障政策的外部性。

对于最后一个问题，绝大多数经济理论家都可能会说“不”，认为它与外部性概念的原意相距太远。如果他们承认国家干预确有上述影响，他们就可能想讨论这种影响与国家干预的其他间接影响之间的“权衡”(trade-off)问题。恰如上面所言，这里所关注的并不是哲学问题，而是对资本主义经济中国家干预正当性的认同这一事实，而这一点常常远远超越了“公共物品”最表层的内涵。一些经济学家还提出了另一个相关的概念——绩效物品(merit goods, Musgrave, 1959)，不管人们是否想要它，集体(国家)认为它对人们优良生活是有价值的，人们应该拥有它(在经济学家的术语中，这意味着：准备/有能力购买它)。教育和卫生服务有时就被归入这一类型的物品。

但是，国家行动的正当性，还受到其他理由的支持。其中一个理

由就是国家系统使雇主更容易实现成本的社会化。公共教育和培训系统降低了雇主的成本。当其他雇主猎取了那些他们花钱培训开发的人才时，公共教育和培训系统则减轻了他们所遭遇的问题。帮助老人和病人则使雇主更容易解雇效率低下的员工。失业保险同样可以减少在工作机会短缺时期解雇工人所带来的冲突，并帮助失业者以更经济有效的方式，来应对自己的再就业问题。

纯粹经济理论建立在作为买方和卖方的所有各方当事人，对他们所有的选择都具有充分理性这一假设的基础上。而现实世界的经济学承认，由于知识的不完备，市场存在着许多不完美的地方。正是由于市场的缺陷，为国家介入市场活动，减少知识的不完备性，提供了可能性。国家对劳动力市场的干预，国家将劳动力的购买者介绍给劳动力的出卖者，主要就是基于这种考虑。这只是一个国家对短期问题干预的案例。同样，也存在着长期的问题，因为公民可能发现，按照经济学模型所假定的方式行动是十分困难的，尤其是当他们有病或丧失劳动能力时。实际上，即使是那些曾设计了糟糕的法律系统的铁石心肠的理论家，有的也承认，有的个人难以像“经济人模型”所期待的那样行动。

对垄断问题的研究，主要关注的是竞争着的供应者在进入一个市场的过程中，所可能遭遇的困难。具有讽刺意味的是，极端市场自由主义者承认，在避免垄断权力的滥用方面，国家具有重要的功能。“守夜警察式的国家”有责任约束那些试图扭曲市场的市场主体。但是，另一个有关的研究者所关注的问题是，在何种情境下，实际上很难维持竞争。这里最关键的情境就是存在着一个垄断的供应者，或接近垄断的供应者，一个竞争着的供应者将会发现市场进入成本相当高。水、电和煤气的供应，是典型的案例。运输系统的情况类似（尤其是在诸如铁路这样的地方，它们使用固定的设备），大量的医院和学校组织也是如此。因此，就有一种观点，主张国家拥有所有权，或者进行管制，以避免任何现有的组织利用他们的地位，或国家干预和补贴，来创造一个第二供应者。

有关外部性、知识不完备和垄断的经济理论，因此为管制和再分配等公共政策提供了一系列正当性依据，这一经济理论是一种可能为

资本主义社会的国家所严肃对待的理论。但是，这些观点到底在什么意义上是有价值的，还存在着理论问题。如果可以相信外部性是普遍存在的，知识不完备是一种基本现象，而非是一种例外，垄断是一种基本的趋势，那么，自然的逻辑结论就是国家社会主义。但是，实用的社会主义者不得不承认，既存在着‘市场失灵’的可能性，也存在着‘国家失灵’，即公共组织在运作过程中，在效率和公平方面能力丧失的可能性(参见 Self, 1993，对这一问题有精到的论述)，这两种可能性同时存在。

说到底，公共政策是国家组织的控制者决定要做的事。社会主义意识形态试图证明在社会生活几乎所有领域国家干预的正当性，至少在苏联解体之前是如此。而资本主义社会的政治家们也并不就不希望运用公共政策来塑造社会。他们与社会主义政治家之间的主要差异，可能主要在于他们依然关注如何维持“私人”因素的存在，国家在社会生活中主要扮演管制者和援助者的角色。但是作为政治家，他们面对着人们不断提出的要求，需要他们采取行动来处理问题、需要和不满。例如，英国和美国的右派理论家也试图设计公共政策，来解决他们所探求的有关家庭生活、性行为 and 毒品消费等方面的问题。类似地，许多政治体制中的政府都对艺术、音乐和文学等文化行动进行补贴，而这些领域很容易看作是没有“外部”影响的简单的市场行为。最后，对于媒体关注的特殊问题，一旦媒体提出“为什么政府不做点什么？”政治家们常常很快会作出反应。在撒切尔夫人执政期间，英国公共政策就有两个有点滑稽的案例，一个是作为应对足球流氓行为的一种措施，政府试图对足球比赛的观众人数加以限定；一个是政府试图禁养‘危险的狗’。

以上讨论了在国家 and 市场这两种社会组织之间进行选择的可能性。但是，社会治理机制并不仅仅有这两种形式，可能还存在着其他可能的选择。这些机制从许多方面看都比国家和市场出现得早，并且仍然在发挥作用。这就是用分享式的组织和分享式的准则，而不是用正式的组织来治理社会行为。家庭生活和社区生活就是用这种方式来管理的。我们也是将“文化”看作是影响组织模式选择和组织成员行为模式选择的重要因素。社会学家们将现代社会的发展，看作是从

这些简单的社会组织形式（社区），向正式的组织（社团）的演进。当然，他们也认识到这种发展是需要付出代价的，例如内部的、直接的面对面关系的丧失，人们因此会试图抗拒这一发展。可以说，有关国家和市场关系的一些争论是源自对这两种机制之外的令人满意的其他机制的渴求。在分析集体问题解决方案的过程中，考勒巴琦和拉姆（Colebatch and Larmour）（1993, p. 17）讨论了这一主题。他们所提出的可供选择的机制不是两种，而是三种：（1）官僚制组织。它按照层级组织原则建立，实行规范化运作；（2）市场。这是一种实行私人所有制的机制，人们的行为受自动动机支配，以‘诱因’和‘价格’作为组织原则；（3）社区。实行集体的自我限制，由准则和价值所治理。他们还进一步研究分析了实践中这三种模式在多大程度上是混合的。本书主要分析如何透过官僚制组织形式，来采取国家行动。但是有关市场的问题会穿插其中，不仅因为它是国家的一种重要替代物，更主要地是因为市场组织与经济权力密切相关，而经济权力是影响国家的一种关键性的资源。社区主要是作为一种背景因素加以考虑，它对行政文化和官僚行为的影响是模糊的，有时很难加以分析。

论政策过程研究

通过上面的讨论，可以发现，对公共政策过程的研究，需要建立在国家权力的性质深入分析的基础上。以下三章将重点分析这一主题。到底哪一种政策过程能够有效运作，要回答这一问题，其前提是要了解谁在支配着政策过程。在有关政策过程的理论观点中，如果忽略这一点，实际上就是想在国家中不存在着支配因素。这种看法与多元主义理论认为权力被相当公开和公平地竞争着的看法是一致的，但是，与那些以马克思主义理论或精英理论为后盾的理论观点则是相对立的，这些理论认为，权力是按照一定的明确的结构分布着的，支配性在很大程度上蕴涵在国家机器本身的性质之中。

有关国家控制问题的争论的一个重要因素直接涉及到权力的性质本身。达尔给权力下了一个十分简单明晰的定义：“A 可以让 B 做他不原意做的事情，A 对 B 就有权力”（Dahl, 1957, p. 203）。问题是这

一定义把权力的运用看成是一种看得见、摸得着的有形的过程。而达尔的批评者们则指出,许多权力更多地是以一种更隐蔽的方式,通过微妙的文化过程,影响人们决定自己的行动和利益的方式,而加以运用(尤其请参见 Lukes, 1974, 对达尔的批判)。为了解决这一问题,人们尝试使用其他的词汇,例如权威、影响和支配。词汇的变换并没有真正解决问题,但它确实引起了人们对权力运用方式的关注。克劳克 (Knoke) 为我们提供了一个有用的途径,他使用“影响”一词来描述“当一个主体故意向另一个主体传递信息,并因此改变了后者的行动序列时所发生的事情”(Knoke, 1990, p. 3),用“支配”一词来描述“一个主体通过提供或者撤除某种收益或损害,来控制另外一个主体的行为”(p. 4)时的情况。他的研究成果,有助于我们超越有关权力运用方式的一种简单的模式。但是,这并没有解决高度结构化的权力问题。恰如卢克斯 (Lukes)所言,这里所存在的困难就是如何证明“我们所预期的 B 会有思想,或者以不同的方式行动”,这就提出了一个困难的问题,那就是假定行动或者不行动可能并不符合他或者她的利益。在后面考察对多元主义权力观的批评时,我们还会回到这一主题。

有关国家和权力的争论,与有关民主的争论密切关联。宽泛地说,对我们所考察的有关社会(在大部分英文著作中,这当然就是指美国或英国)中,如何确认根据民主原则所建构的权力系统对国家的影响程度,存在着互相冲突着的看法。虽然现代政治科学家认识到,任何理想的民主模式的实现都存在着问题,但是,对于任何具体的制度系统为公共参与所提供的范围,不同的学者则有着不同的看法。有时,这些看法之间的差异,与有关一个瓶子到底是一半空的还是一半满的这一争论极其相似。但是,在对美国民主持乐观看法的多元主义阵营和强调少数人支配,例如,强调“军队—工业界(精英人物)综合体”(Mills, 1956)支配的新马克思主义者或精英主义阵营之间,还是存在着重大的分歧。

一个相关的问题,是政策转换为行动的全过程的方式应该加以考虑。代议制民主理论把公意 (the popular will) 的表达看成是对政治系统的“输入”,经过政策过程的各个环节,形成作为“输出”的政策结果。19 世纪一篇有影响的论文,强调在政策过程中,明确区分政治和行政的必要性 (Wilson, 1887)。在这一区分法的影响下,随后提出