



公共政策经典译丛

POLICY PARADOX

THE ART OF POLITICAL DECISION MAKING (REVISED EDITION)

政策悖论

政治决策中的艺术 (修订版)

[美] 德博拉·斯通 著

Deborah Stone

顾建光 译



公共政策经典译丛

POLICY PARADOX
THE ART OF POLITICAL
DECISION MAKING (REVISED EDITION)

政策悖论

政治决策中的艺术 (修订版)

[美] 德博拉·斯通 著

Deborah Stone

顾建光 译

图书在版编目 (CIP) 数据

政策悖论：政治决策中的艺术/[美] 斯通著；顾建光译. —修订版.

北京：中国人民大学出版社，2006

(公共政策经典译丛)

ISBN 7-300-07746-3

I. 政…

II. ①斯… ②顾…

III. 公共政策—研究

IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 140008 号

公共政策经典译丛

政策悖论：政治决策中的艺术 (修订版)

[美] 德博拉·斯通 著

顾建光 译

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010—62511242 (总编室)

010—62511398 (质管部)

010—82501766 (邮购部)

010—62514148 (门市部)

010—62515195 (发行公司)

010—62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北涿州星河印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2006 年 12 月第 1 版

印 张 29 插页 2

印 次 2006 年 12 月第 1 次印刷

字 数 448 000

定 价 49.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

内容简介

本书是当代政策分析领域的一部享有盛名的经典之作，体现了作者锐利的理论洞察力，展示了作者与一般实证分析不同的独到的政策分析维度，揭示了政策分析背后的价值倾向。本书例举了诸如公平、效率、自由乃至测度这些主要的政策分析范畴，指出这些看来平常的范畴背后的价值倾向，它们所反映的不同利益内涵。这些价值的冲突（悖论）与调和体现在政策分析和政策制定的全过程中。读者可以从本书中获得如何理解公共政策的重要的独到之见。

> > >

作者简介

德博拉·斯通是一位具有独立学术见解的美国学者，一生从事公共政策分析的理论研究和教学工作。她曾先后担任美国布兰迪斯大学、麻省理工学院、耶鲁大学、图兰大学以及杜克大学的教授，给这些学校的研究生们讲授公共政策分析的课程。同时，她也是美国《展望》杂志的独立撰稿人，发表有大量政策分析方面的著述，《政策悖论》是她的重要代表作之一。

7-0021-0000

公共政策经典译丛

公共政策经典译丛（第一批书目）

>>>

《议程、备选方案与公共政策》（第二版）

[美] 约翰·W·金登 著

《公共政策制定》（第四版）

[美] 詹姆斯·E·安德森 著

《公共政策评估》

[美] 弗兰克·费希尔 著

《第四代评估》

[美] 埃贡·G·格巴等 著

《政策分析：概念与实践》（第四版）

[美] 大卫·威姆斯 著

《环境政策与政治》（第四版）

[美] 米歇尔·E·克兰夫特 著

○ 《政策悖论：政治决策中的艺术》（修订版）

[美] 德博拉·斯通 著

《公共政策工具——对公共管理工具的评价》

[美] B·盖伊·彼得斯

弗兰斯·K·M·冯尼斯潘 编

丛书策划 / 刘 晶

责任编辑 / 朱海燕 曹沁颖

版式设计 / 王坤杰

装帧设计 / 奇文云海



公共政策经典译丛编辑委员会

学术顾问

彼得·德利翁	(美国科罗拉多州立大学)
威廉·N·邓恩	(美国匹兹堡大学)
约翰·德赖泽克	(澳大利亚国立大学)
苏珊·费恩斯坦	(美国哥伦比亚大学)
约翰·佛雷斯特	(美国康奈尔大学)
马腾·哈杰	(荷兰阿姆斯特丹大学)
威尔纳·帕森斯	(英国伦敦大学)
马丁·瑞恩	(美国麻省理工学院)
博·罗思坦	(瑞典哥德堡大学)
保罗·A·萨巴蒂尔	(美国加州大学戴维斯分校)
德博娜·斯通	(美国布兰代斯大学)
道格拉斯·托格森	(加拿大特伦特大学)

主 编 陈振明 张成福

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁 煌 毛寿龙 刘 晶 许光建 陈庆云
张梦中 张 昕 张金马 竺乾威 周志忍
胡象明 郭巍青 谢 明 董克用 薛 澜

《公共政策经典译丛》

总 序

政策科学是第二次世界大战后在西方兴起的一个综合性和应用性很强的全新学科，它的出现被誉为当代社会科学和管理科学尤其是行政学、政治学发展的一个重大突破。政策科学以其一系列独特、新颖的范式以及它对公共决策的科学化、民主化和对社会经济发展的巨大促进作用，而备受各国学界和政界的共同关注，成为当代国外社会科学和管理科学中的一个重要的而又充满活力的新兴学科，成为 20 世纪 70 年代以后西方公共管理研究领域的一个新方向。

20 世纪 70 年代末 80 年代初，伴随着改革开放的伟大历史脚步，西方政策科学传入我国。一些高校学者和实际部门的政策研究者注意到了国外社会科学中的这个新领域，着手进行介绍、引进和初步的研究工作；80 年代中期，特别是 1986 年，万里在全国软科学工作座谈会上做了《决策民主科学化是政治体制改革的一个重要课题》的报告，明确提出要做“政策研究”这一重大课题，促使我国的政策科学研究逐步走上正轨；到了 90 年代末，我国政策科学发展的重要性和迫切性已被越来越多的人所认识，政策科学的研究与教学逐步体制化，它作为我国社会科学和管理科学研究的新兴领域的地位得以确立。经过了学界与政界二十多年的共同努力，我国的政策科学由无到有，迅速发展，无论是学术研究及学科建设方面，在人才培养和知识应用方面都取得了显著的成就。特别是近几年，许多高校、党校和行政学院纷纷开设这一领域的课程，开办相关的本科生专业和研究生专业方向以及 MPA 专业学位，使我国政策科学学科的教学和科研呈现迅猛发展的态势。

但是，我国政策科学的研究与教学刚起步不久，水平不高，仍有不少问题需要解决，有不少薄弱环节亟待加强。一个突出的问题是：学术界对于西方政策科学的引进、消化和吸收的工作做得不够。迄今为止，国内政策科学方面的译著尚



为零星出版，种类和数量不多。目前国内学界仍缺乏对西方政策科学理论和方法的系统了解以及对它的最新趋势的跟踪研究，批判、消化和吸收工作也就难以深入展开。因此，当务之急是要紧密跟踪国外政策科学发展的最新趋势，大胆借鉴其新理论和新方法成果。

我国改革开放和现代化建设事业尤其是市场经济的发展、加入 WTO 和政治—行政体制改革的深化，对政策科学的研究提出更高的要求。我国公共决策的科学化民主化以及依法行政、依法治国更需要政策—法律的相关知识，这也为政策科学的发展提供了极好的发展机遇。新形势要求我们迅速改变政策科学的研究与教学比较落后、水平不高的局面，克服目前政策科学发展中存在的问题与困难，迅速提高我国政策科学的研究及教学水平，以适应迅速变化的公共管理实践的需要，迎接新世纪的挑战。

政策科学的研究对象是政策实践、政策系统及其运行；它以行动取向，体现理论与实践的有机统一；它的目的和功能是提供政策相关知识，为现实政策实践服务。一方面，政策科学以各国具体的政策实践为基础，它要反映各国具体的政策系统、过程与经验，因而各国的政策科学具有自己的特色；另一方面，现代政策科学是西方的产物，西方政策科学的许多理论、范畴和方法反映了人类政策过程的本质或规律性，属于全人类的共同文化成果，可以为我所用。“他山之石，可以攻玉”。中国政策科学的发展必须既立足于对中国政策实践及现实政策问题的研究，又大胆借鉴西方的政策科学的理论和方法，充分吸收其积极成果。

正是基于上述考虑，我们组织翻译了这套《公共政策经典译丛》，以较系统、全面地反映西方政策科学发展的现状和理论成就，为我国公共政策分析学科的教学和科研提供参考资料与理论借鉴。

《公共政策经典译丛》选取目前在西方（主要是美国）最有影响、最新版本的公共政策领域的教科书或专著，提供当代国外公共政策学科及其分支研究的概貌，并展示出其新的学科框架、研究途径和知识体系。所选教材或专著有两个共同特点。一是学术水准高。作者基本上都是公共政策领域及其分支学科的名家，这些教科书或专著是其主要的代表作或成名作，凝结了作者多年的研究心得与教学经验；它们在西方的政策分析及公共管理学界产生了广泛影响，被经常引证，并被许多大学作用教材或教学参考书。这些教科书或专著大都经过较长时间的检验，有的经过多次的修订或再版。二是理论与实践密切结合，现实感、实践性和应用性强。这些教科书或专著面向的是当代西方的公共政策实践，探讨公共政策

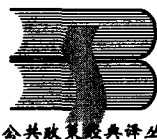
实践中出现的新课题；作者用大量的实践经验和案例材料来说明相关的理论问题；所提出的理论与方法针对性、操作性较强，具有现实的应用价值。

《公共政策经典译丛》具有权威性、学术水平高和实践性强的特点。译丛将展示当代西方公共政策学科的新视野与新途径，它的出版将填补国内公共政策领域的一些空白点，为我国的读者特别是公共管理各专业的师生、研究人员提供公共政策学科的崭新知识体系，为我国公共政策知识体系的创新提供很好的参照和借鉴；它所提供的新理论、新方法以及新的概念框架和思维方式对于我国公共部门的决策者和管理者更新观念、开阔视野和增加理论素养，对于推进我国公共决策的科学化和民主化，具有现实的理论与实践意义。我们相信，《公共政策经典译丛》的问世，必将有力地推动我国公共政策及公共管理学科的教学与研究的发展，并对市场经济条件下和“入世”背景下的我国公共政策与公共管理实践产生积极的影响。

《公共政策经典译丛》编辑委员会

2003 年 7 月

译者前言



本书自 1988 年由美国诺顿出版公司首次出版（书名为《政策悖论与政治推理》）以来，已经出了三版，最近的版本是 2002 年的《政策悖论：政治决策中的艺术》（修订版）。本书已经成为公共政策领域一部具有重要学术地位的著作，在美国的高校、研究机构流行，成为经典之作，一直得到美国公共政策界的广泛好评。

在当今公共政策领域盛行的是实证的科学化倾向。翻开大多数公共政策教科书，均可以目睹这样的风格。就公共政策分析方法来说，基于市场理论、经济学说以及计量的方法具有压倒性的倾向。单向的思维方式无论看来多么有理总有其局限性。公共政策涉及公共的领域，或者用本书中的用语来说，是有关共同体的范围。单一的实证、市场、经济的方法论基础未免片面和不足。从理论的角度看，公共政策首先涉及公共利益，或



者说“价值”的层面。从实践的层面看，公共政策过程的不同阶段都面临不同利益群体的博弈。拙见认为，本书的启示之点正在于公共政策分析的这种较为宽广的视角。

作者对看来抽象、没有异议的公共政策分析作了深层的理论剖析。各个政策领域都不是没有异议的，而是处处存在着矛盾和悖论。在作者看来，悖论不过是给我们带来麻烦，悖论会破坏逻辑的基本原则：一样东西不能同时为两样东西。两个相互矛盾的解释不能同时为真。悖论就是这样一种不可能的情况。然而，在政治生活中却充满了这样的情况。举例来说，如作者在书中所谈到的，政治家们通常至少有两个目标。第一个是政策目标，即他们乐于见到如他们所愿地成就或挫败某个项目或建议，他们乐于看到某个问题得到适当的解决。但也许更为重要的是他们的政治目标。政治家们总是想要维持他们的权力，或者得到更多的权力，以便能够实现他们的政策目标。可见，作者的这种分析是紧贴政治实践和社会生活的。作者在本书中的许多思想都具有原创性和很大的感召力。因此，对于高等学校相关专业的学者、学生，对于进行政治决策的官员们，或者对于想要了解政策分析和政策制定过程的公民来说，本书都可以起到启发心智的效用。

与其他关于公共政策的著作的阐述不同，本书将公共政策分析与公共政策决策两者区分开来加以论述。本书着重分析了潜藏在各类政策分析背后的那些基本范畴，比如平等、效率、自由，乃至各种衡量尺度，并指出，这些范畴本身就可能是充满悖论的，而这些悖论常常要通过冲突的政治过程来予以消解。德博拉·斯通在书中还论证了一些主要的政策改革的方法，它们涉及推动这类改革的动机、规则、诉求、法律权利以及权力机关的重组等。而这些是要比政策工具的选择复杂得多的社会过程。

我们先分析一下作者在本书中的基本观念和思路。

按照政策科学这个新兴学科领域的传统，政策分析被还原成了纯粹的理性思考、理性分析。然而，在现实中，即便是在今天对于公共政策过程的具体论述也表明，实际决策往往是“偏离”纯粹的理性分析的。按照理性的分析来看，每一件事情都有一个也仅有一个清楚的含义。事情也许都要么好要么坏，要么大要么小，要么多要么少。理性分析的一个标志在于找到一个共同的指称，即一个用以测度和判断的标尺。作者在本书中所持

的是对这种传统观点的批判态度，并且希望在政策分析方面具有更多的悟性和人性因素。

作者认定，有四个理由可以说明世界需要“政策悖论”。

首先，理性是人类思考和感知的一个狭隘概念，人们常常不可避免地陷于悖论。不过，人们还是可以生活在歧义和悖论之中的。原因就在于，悖论之所以成为悖论，是因为它从一种视野来看待问题的结果。假如我们能够跳出一个视野，我们就可以很好地与他人共处，而不会有那么多的相互伤害。政治学就应该成为从不同视野出发来相互帮助的一种方式。作者意在构建一种政策分析的模型，它能够接受政治学作为一种有价值的创造性的过程。

其次，政策分析领域已经成为了一个以经济学及其将社会看作市场模型为主导的领域。从微观经济学的角度来看，市场是由一些不具备社区生活内容的原子式的个体所组成的。这些个体具有各自独立的喜好，它们之间的关系完全是一种相互交易的关系，为的是实现个体利益的最大化。就像许多社会科学家一样，作者不认为市场模型是一种关于世界存在的令人信服的描述方式，因而也不是作者情愿生活于其间的世界。作者需要有一种分析，这种分析是从某种社区模型出发的。个体在这样的社区中，生活于与他人联系的网络中，他们相互依存和相互忠诚，在这里他们为公共利益同时也为个人的利益而奋斗。这种分析不会像大多数经济学家那样把个体的喜好当作“既定”的东西，而是会考虑到人们是从什么地方获得关于世界的观念的，以及这些观念又如何塑造了他们的欲望以及他们的观点。

再次，政治学还没有找到关于政策是如何构成的十分令人信服或令人满意的解释。除了理性选择模型（在这种模型中，政策是人们各自为了自身利益而斗争的随机结果）以外，政治学者们采纳一种非现实主义的“生产”模型。按照这个模型，政策是在不同阶段上组装而成的，就好比是从流水线上下来的产品。在诸如社会福利、国防等不同的问题领域所进行的大量的有关争议的案例研究得出的结论是，政策制定是一个复杂而具有很大的随机性的过程。社会科学学者们对大量的案例研究进行了概括，可是这方面的概括真的有点令人摸不着头脑。举例来说，有一本论述政策实施的顶尖的著作这样说，“假如有关计划能得到高度的政治支持，那么政策实施就更可能取得成功。”（假如一项政策计划没有得到政治支持，但却得到

了良好的实施条件，你并不需要为此而付出任何代价。）由于作者坚持认为在公共政策领域存在着跨越不同问题的领域以及跨越不同决策阶段的一般论据，因而需要有一种政策分析模型来帮助作者认识并形成可重复的论据和反论据。简言之，作者需要创造的是一种关于政策论据的修辞学。

最后，最近，公共政策和政策分析领域崇拜客观性和一些确定的规则。人们的目标是从政策行为中导出一些规则，这些规则可以自动地导致客观意义上的“最佳”政策成果。作者不相信对于“善”可以有客观的检验，或者对于人的行为来说有什么可以自发地产生最佳成果的规则。我们所需要的是这样一种分析，它将政策分析的概念、政策问题陈述以及政策工具看作政治主张本身，而不是赋予这些东西以某种作为普遍真理的特权。

总而言之，本书的目标是要构造并提出一种政治分析，这种分析珍视人的头脑的丰富性和差异性，这种分析赋予政治和社区以更多的价值，这种分析使潜藏在所谓科学真理背后的政治主张变得更加明显。

作者贯穿全书的论点是，人们用来设定政策目标、界定政策问题和判定解决方案的每一个分析标准都是具有政治意义的构造。无论是平等、效率、社会尺度、因果关系、效能或者任何别的什么东西，都不存在所谓的“黄金标准”。此外，作者也不相信有什么能为社会上所有的人都接受并以同样的方式影响每一个人的客观、平等的标准，不相信各类分配方式在道德意义上说均是对等的。作者关注的是价值的重要性。在本书的每一章中，作者都试图说明为何政策分析人士或者决策者必定会将他们自己的价值带到相关的内容中去。

同样地，即便报酬、处罚、规则和其他的政策工具并不与自发的和可预测的机械规则相容，也不等于说，所有的决策或者让人们改变其行为的手段，都同样地支持民主、公正或者互助。比方说，某些引导性的体制会创造出更多的自主和个体自我决定，另外一些则可能更多地导致个体之间的一致性及其合作。每一种可以设想到的政策工具或解决方案都会对诸如平等、民主或自由这样的价值带来广泛的效果。忽略这些效果会导致狭隘的、扭曲的、最终是非政治的政治分析。

作者坚持认为，处于政治冲突核心地位的广泛目标和原则，诸如平等、效率、自由和安全等，绝不可能被还原为一些绝对的标准。因此，这



些标准也无法告诉我们应该如何来最佳地决定政策问题。不过，一些广泛的目标和原则还是可以作为一个社会渴求的目标，它们可以成为人们自己和未来世代的理想和希望。这些目标可以起到团结人民为一个更好的世界而奋斗的作用，不过人们在使用这些词语的时候应该说清楚它们的确切含义。在就这些理想的意义进行论证的时候，要求人们不仅是自身利益的追求者。如果人们要说服那些不同意自己观点的人，那么他们也就必须能够接受其他人的不同观点。构想更好的世界（不止是公正、和谐、自由的世界）的能力，以及不断地提出问题和解决问题的能力，是让人之所以成为人的本质所在，它给了我们以改进自己的机会。对于因含混的目标、不精确的问题界定以及无效的政策工具造成的困难，假如想要依靠计算器来加以处理的话，那就未免太愚蠢了。

德博拉·斯通先后担任美国麻省理工学院、耶鲁大学、杜克大学的教授，给这些学校的研究生讲授公共政策分析的课程，同时也是《美国展望杂志》的独立撰稿人，发表了大量政策分析方面的著述。作者的这些看来有点抽象的论点，在贯穿全书的表述中，都通过具体案例和事例来加以展开分析和论述，读来生动、富有启发。作者在语言学方面有很好的素养，在分析中常常采取语言学和修辞学的视野。诚如一些评论家所述，在本书中，处处体现出作者的智慧、想象力和大胆的推论。读者们自然可以从中不断地发掘出许多智力的宝藏。

译者接受本书的翻译以来，在繁忙的其他工作之余，利用所有本可放松休息的时间，历时一年半，终于将此译作完稿，奉献给本领域的读者。或有翻译不到之处，恭候同仁教正。

顾建光

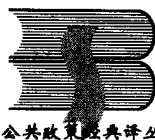
2006年3月于上海



献给吉姆

总是徘徊于夏日噪音和政策下的某个地方

前言



viii

在我读七年级的第二或第三星期的某个时候，我们学校举行了首次火警操练。火警操练在一所具有某些新规矩的新学校中是需要学习的众多规则中的一个。这些规矩包括：按照承诺的准则行事；不同的教师教授不同的主课；每一节课都有时间规定；不具灵活性的作息程序表；用打铃来管理每一件事情；等等。火警一经发出，我们排成一列鱼贯而出，严格按照教师的指令行动，在一处高地排队。

我站在阿德勒的旁边，阿德勒是我的朋友，我们是初识，互相都很喜欢对方。我和阿德勒一块上了几次课。当阿德勒在课堂上发言时，她似乎显得十分聪明，很羞涩，又很温柔。阿德勒的肤色是褐色的，她是个优秀的学生。阿德勒是这所学校里唯一的黑人学生。虽然她不是我所认识的第一个黑人，但她是我认识的第一个



与我同龄的黑人。我觉得，阿德勒总是那么优秀一定与她的沉默寡言有关。我也是极为羞涩的，不愿意表现得人头地。我觉得，在各种场合都显得那么显眼一定是很难堪的。因此，我对阿德勒在尴尬的境地中始终表现得那么温文尔雅有一种敬畏之感。

就在我们长长的队列立正排好之际，一个男孩骑着自行车从自行车道上拐过来。他在我们的队列前面绕了个大圈，似乎对在这天没来学校而我们在学校这一点有幸灾乐祸之感。他朝着我们的队列转过来，直冲阿德勒和我而来，当他骑车的弧线的端点最接近我们的时候，他嘲笑地说：“你们该回家去了，洗个澡，你们真脏。”

x 我对他的这种话感到刺痛，恶心。我想要保护阿德勒，用某种方法为她防卫。但是，他已经把话说出来了，我也无从挽救了。我想要对阿德勒说点什么，让她不去在意刚才发生的事情，可又不知道该说些什么。我真想把那小子揍个灵魂出窍，可他已经走远了。此外，我长得弱小，不是个好斗手，我知道我恐怕比在场的所有人都小。最后，我想起来，我可以告诉老师。这个男孩很狡猾，他趁老师听不见的时候讲了那番话。如果我将方才他说的话告诉老师，老师肯定会处罚他并给阿德勒一些帮助的。

这时，所有的老师都在昂首挺胸地绕着队列转，维持秩序，要我们保持安静，告诉我们顺着队列逐一报出自己的名字。在这样一本正经、成人方式的严格的课上，我如果大声地告诉老师刚才发生的事情，那就意味着讲了按规定我们不该讲的话，这也就意味着破坏了上课的规则。因为害怕出头露面，只想做个好学生，于是我也就没有声张。

我在这里讲这样一个故事，是因为，我在这里第一次碰到了一个政策悖论问题。尽管在当时我并没有从这样的角度来看待这一问题（在当时，我只是把它看作我自己在道德上的懦弱表现）。这是一种社会实践——火警操练——其目的当然是保证我们的安全。但是，尽管老师似乎能控制整个世界，他们却不能制止攻击我们的任何暴力行为，甚至不知道我们中的一个人受到了伤害。

这里有一套从表面上看起来似乎是完全公平的规则。这些规则就好比交通管制，它们只是确保事情顺利地进行，而不是那种明显地将某些好处授予某个群体或者某个阶层的规则。但是，假如我们只是遵循这些规则，暴力事件就会盛行，作为牺牲对象将会受到伤害。我认识到，一些普通的