

21世纪高等院校教材·公共管理系列

地方公共政策学

主 编 郭剑鸣
副主编 操世元 潘迎春



科学出版社

014038191

D035.5
25

21 世纪高等院校教材·公共管理系列

地方公共政策学

主 编 郭剑鸣

副主编 操世元 潘迎春

图书在版编目(CIP)数据

地方公共政策学/郭剑鸣主编. —北京: 科学出版社, 2014

21 世纪高等院校教材. 公共管理系列

ISBN 978-7-03-040031-4

I. ①地… II. ①郭… III. ①地方公共政策—高等学校—教材

IV. ①D035.5 ①D632.5 ①D632.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第013030号

责任编辑: 王 芳 封面设计: 王 芳
责任印制: 王 芳 印刷: 王 芳

科学出版社出版

北京朝阳区惠新东街10号

邮政编码: 100029

<http://www.sciencep.com>

北京市版权局著作权登记: 01-2014-0010

科学出版社发行 各地新华书店经销

2014年3月第1版 16开 787mm×1092mm 14.12

2014年3月第一次印刷 印张: 18.1

科学出版社



北航

C1724181

D035.5

25

101830210

内 容 简 介

本书主要由地方公共政策分析理论、体制分析、过程分析和地方公共政策部门与创新等内容组成,为研究和学习地方公共政策学讲解分析理论、思维和方法,提高学生分析政策、解决政策问题的能力。地方公共政策,其政策目标、决策体制、政策过程等都有着鲜明的地方特色,是公共政策体系中非常重要的组成部分,但目前国内相关的教材基本阙如,因此,本书试图填补这一领域的空白。

本书既可作为公共管理、政治学、法学和应用经济学等一级学科下的相关本科专业的教材,也可用作党校、行政学院干部培训的参考教材。

图书在版编目(CIP)数据

地方公共政策学/郭剑鸣主编. —北京: 科学出版社, 2014

21 世纪高等院校教材·公共管理系列

ISBN 978-7-03-040031-4

I. ①地… II. ①郭… III. ①地方政府—政策科学—高等学校—教材 IV. ①D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 043030 号

责任编辑: 王京苏 / 责任校对: 黄江霞
责任印制: 阎 磊 / 封面设计: 蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京市文林印务有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014 年 3 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2014 年 3 月第一次印刷 印张: 16 1/4

字数: 385 000

定价: 33.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

主 编 简 介

郭剑鸣 1967年生，江西吉水人，1992年毕业于复旦大学国际政治系，政治学博士，现任浙江财经大学教授、博士生导师、研究生处处长。治学以来，出版政治学、行政学和政策学类学术著作6部，主编教材2部，在《政治学研究》、《学术月刊》、《社会科学战线》等知名刊物发表论文70余篇，被《新华文摘》、人大复印资料系列刊物转载20余篇次。先后获得两次省政府社会科学奖，主持3项国家社会科学规划课题，其中1项为重点课题。

前言

政策科学作为政治学、管理学、经济学、社会学等学科的交叉子学科，自20世纪50年代形成以来发展迅猛，我国从20世纪80年代开始也出现了政策科学研究的热潮。但总结半个世纪国内外公共政策研究所取得的成果，可以看出公共政策研究的领域主要集中在政策科学体系(方法论)、政策过程研究和部门公共政策三大块，很少专门从地方公共政策的层次来讨论政策的主体、过程和效能问题。公共政策研究的方法，多是管理学、经济学的，从政治学的角度出发来观察公共政策，自政治与行政二分法出笼之后，已不多见。特别缺少从中央、地方与社会大三角关系来认识地方公共政策。其实，公共政策作为公共权力的一种表现方式，虽然兼有政治性、管理性和社会性的特征，但其政治属性仍是基本方面。从最直接的关系看，没有公共权力就没有公共政策，公共政策的体制和过程都与政治体制密切相关。所以，无论从方法论还是政策实践需要来看，已有的研究都存在拓展的空间。

基于以下理由，我们相信地方公共政策研究将成为未来政策科学研究的热点：其一，国家政策的功能在一定意义上依赖于地方公共政策作用的发挥，通过研究地方公共政策与国家政策之间的关系，如体系结构、层次划分、资源配置和功能领域等，有利于深化人们对国家整体政策的认识；其二，地方公共政策行为不规范、不合法、不按程序运作的现象不容忽视，不对地方公共政策的理念、体制、过程进行深入研究，并予以调整，不科学、不和谐的发展局面就难以改观；其三，从发展的趋势看，在中央与地方关系的调整中，地方将为中央分担更多的管理职能，也将从中央政府获取更多的授权，同时，各级地方政府在经济社会发展中自身也积累了越来越多的可支配资源，这意味着地方公共政策的空间将逐步扩大；其四，国内外专门讲授地方公共政策的教材也基本阙如，这更凸显出探讨地方公共政策的体系、内容、过程及其相互间的关系等课题的紧迫性。缘此，写一本反映我国地方政府运行实际情况的政策科学教材是我们的夙愿。

可是，要真正开展相关的研究，又时常苦于找不到合适的框架，无从下手。因为，我国各地的实际情况千差万别，各地因应社会发展的政策安排也迥然有别。选择一种政策模式、一个地方的政策过程进行调查研究，虽然很有价值，但其普适性仍是有限的。

以往对公共政策研究的框架多是沿着政策问题、政策主体、政策制定、政策执行和政策评估的路线展开,属于微观式的研究,对政策及其过程的具体特征有较完整的认识。但囿于政策本身的范围,也难以说清政策系统与其他系统的关系,不利于从政策之外的环境透视政策的来龙去脉。

全书分导论和九章编写,基本框架由郭剑鸣教授初拟,由编写组反复讨论而定。郭剑鸣教授担任主编,操世元副教授、潘迎春副教授担任副主编。各章的编写者分别为:导论,郭剑鸣、韦晓蓓;第一章,郭剑鸣、韦晓蓓;第二章,赵映诚、郭剑鸣;第三章,冯涛;第四章,裴志军;第五章,裴志军;第六章,潘迎春;第七章,潘迎春;第八章,操世元;第九章,操世元。最后由郭剑鸣教授统稿、定稿。由于时间仓促,试图面面俱到,或许就只能蜻蜓点水;贯通实然和未然,难免被指摘不自量力。“任何学术批评,都会受到最热烈的欢迎!”我们将以此为勉。

在本书付梓之际,我们要感谢王邦佐、娄成武、竺乾威、陈振明、朱正威、刘东汶等公共政策学前辈的长期关心和指导。科学出版社和王京苏老师为本书的出版付出良多,在此一并致谢!

郭剑鸣携编写组
2014年1月

第三节 地方社会政策·····	116
案例分析:地方债务到底有多少,风险到底有多大?·····	123
第五章 地方公共政策选择机制·····	125
第一节 公共选择与地方公共政策机制·····	125
第二节 外部性与地方公共政策选择·····	132
第三节 决策规则与地方公共政策过程·····	136
第四节 公共政策咨询系统·····	144
案例分析:京津冀 2013 年密集出招治大气污染·····	151
第六章 地方公共决策模式·····	153
第一节 地方公共政策问题的产生方式·····	153
第二节 地方公共政策议程的确立模式·····	164
第三节 地方政府责任制与决策权配置·····	169
第四节 地方公共决策技术与模型·····	172
案例分析:厦门“PX”项目被废的抉择过程·····	179
第七章 地方公共政策执行分析·····	183
第一节 地方公共政策执行权的合理配置·····	183
第二节 地方公共政策执行模式·····	189
第三节 地方公共政策执行中的自由裁量权·····	193
第四节 地方公共政策执行的障碍·····	197
案例分析:深圳城管与小贩的对抗该如何化解?·····	200
第八章 地方公共政策的评估与变更·····	202
第一节 地方公共政策评估模式·····	202
第二节 地方公共政策评估过程·····	211
第三节 地方公共政策的修正与终结·····	216
案例分析:现行经济适用住房政策的利与弊·····	228
第九章 地方公共政策创新·····	230
第一节 全球化背景下的地方公共政策创新·····	230
第二节 未来政府模式与地方公共政策创新·····	234
第三节 合作治理与地方公共政策创新·····	241
案例分析:广东省聘请国际知名人士组成政府政策咨询团·····	251



导论

公共产品与公共政策

【本章导读】

本章主要概述公共产品与公共政策的关系，公共政策学的产生、发展脉络，树立以公共产品的供给为中心来分析公共政策的思维，建立公共政策分析的框架。

【重点与难点】

1. 理解公共产品与公共政策的关系。
2. 公共政策分析的缘起。

第一节 政府职能与公共产品

政府是公共产品的主要提供者，法律、制度和公共政策又是最重要的公共产品，因此，制定、实施并开展公共政策分析无疑是政府的重要职能之一。

一、公共产品及其类型

(一) 公共产品的含义及特征

公共产品(public good)是一个政治学与经济学交叉创新的术语。作为政治学术语，它强调产品供给与消费的公共性，是私人产品的对称；作为经济学术语，它强调产品供给的成本与消费的效用。因此，一般认为公共产品是指能为绝大多数人共同消费或享用的产品或服务，它具有消费或使用上的非竞争性和受益上的非排他性，其效用也不可分割，如国防、外交、公安、司法等服务，以及义务教育、公共福利事业等。

早在20世纪末，奥地利和意大利学者就将边际效用价值论运用到财政学科研究上，论证了政府和财政在市场经济运行中的合理性、互补性，形成了公共产品理论。1919年产生的林达尔均衡是公共产品理论最早的成果之一，林达尔认为公共产品价格并非取决于某些政治选择机制和强制性税收，恰恰相反，每个个人都面临着根据自己的意愿而确定的价格，并均可按照这种价格购买公共产品总量。处于均衡状态时，这些价格使每

个人需要的公共产品量相同,并与应该提供的公共产品量保持一致。因为每个人购买并消费了公共产品的总产量,按照这些价格的供给恰好就是每个个人支付价格的总和。林达尔均衡使人们对公共产品的供给水平问题取得了一致,即分摊的成本与边际收益成比例。总之,林达尔均衡是指个人对公共产品的供给水平以及它们之间的成本分配进行讨价还价,并实现讨价还价的均衡。

萨缪尔逊分别于1954年、1955年发表的《公共支出的纯粹理论》和《公共支出理论的图式探讨》提出并部分地解决了公共产品理论的一些核心问题,例如,如何用分析的方法定义集体消费产品,怎样描述生产公共产品所需资源的最佳配置的特征。他在《公共支出的纯粹理论》一文中将公共产品定义为这样一种产品:每一个人对这种产品的消费并不减少其他任何人对这种产品的消费。这一描述成为经济学关于纯粹的公共产品的经典定义。

1956年,蒂鲍特(C. M. Tiebout)发表了论文《一个地方支出的纯理论》,随即出现了大量关于地方公共产品的文献。地方公共产品是指,一些公共产品只有居住在特定地区的人才能享用,因此,个人可以通过迁居来选择他消费的公共产品。布坎南在1965年的《俱乐部的经济理论》中首次对非纯公共产品(准公共产品)进行了讨论,使公共产品的概念得以拓宽。该理论认为,只要是集体或社会团体决定,为了某种原因通过集体组织提供公共物品或服务,便是公共产品。此后,关于公共产品供给机制的研究又产生了公共选择理论(public choice theory),大大拓宽了公共产品理论的视野,深化了公共产品理论的内涵。

1973年,桑得莫(A. Sandom)发表了《公共产品与消费技术》,着重从消费技术角度研究了混合产品(准公共产品)。

根据已有的研究文献和公共管理实践的检验,公共产品一般具有以下三个特征:

一是效用的不可分割性。公共产品作为一个整体,在政府管辖区域内不区分消费单位或个体予以提供,其效用是不可分割的。换言之,如果可以区分对象供给或对象可以分割消费,就不是公共产品。例如,法律、政策、制度安排以及国防、外交、治安等公共服务就是最为典型的公共产品。相比之下,私人产品可被分割成许多可以买卖的单位,谁付款,谁受益,如服装、笔、书籍等。

二是非竞争性。一部分人对某一产品的消费不会影响另一些人对该产品的消费,一些人从这一产品中受益不会影响其他人从这一产品中受益,受益对象之间不存在利益冲突。从学理上讲,非竞争性有两方面含义:①边际成本为零。这里所述的边际成本是指增加一个消费者对供给者带来的边际成本。例如,增加一个电视观众并不会导致发射成本的增加。②边际拥挤成本为零。每个消费者的消费都不影响其他消费者的消费数量和质量。如国防、外交、立法、司法、公安、环保、工商行政管理以及从事行政管理的各部门所提供的公共产品都属于这一类,不会因该时期增加或减少了一些人口享受而变化。此类产品增加消费者不会减少任何一个消费者的消费量,增加消费者也不会增加该产品的成本耗费。其在消费上没有竞争性,属于利益共享的产品。

三是非排他性。非排他性是指某些产品投入消费领域,任何人都不能独占专用,而且要想将其他人排斥在该产品的消费之外,不允许他享受该产品的利益,是不可能的,

所有者如果一定要这样办,则要付出高昂的费用,因而是合算的,所以不能阻止任何人享受这类产品。例如,环境保护中,清除了空气、噪声等污染,为人们带来了新鲜空气和安静环境,如果要排斥这一区域的某人享受新鲜空气和安静的环境是不可能的。

(二)公共产品的类型

公共产品的非排他性和非竞争性,要求公共产品:①生产必须由公共支出予以保证;②经营管理必须由非营利组织承担。因此,根据不同公共产品所具有的特征和要素,又可将其区分为纯公共产品和准公共产品。

所谓纯公共产品,一般是指那些为整个社会共同消费的产品。严格地讲,它是在消费过程中具有非竞争性和非排他性的产品,是任何一个人对该产品的消费都不减少别人对它进行同样消费的物品与劳务。

另外,纯公共产品还具有非分割性,它的消费是在保持其完整性的前提下,由众多的消费者共同享用的。例如,交通警察给人们带来的安全利益是不可分割的。可见,具有非竞争性、非排他性,而且不能分割的纯公共产品具有公共消费的性质,即在消费这类产品时,消费者只能共享,消费者也可以不受影响地共享,而不能排斥任何人享用。管理以及从事行政管理的各部门所提供的公共产品都属于这一类。纯公共产品不仅包括物质产品,同时还包括各种公共服务。所以,有时把公共产品与劳务联系在一起来看,除可供公共消费的物质产品外,政府为市场提供的服务,包括政府行政和事业方面的服务也是公共产品。这就是说,广义的公共产品既包括物质方面的公共产品,又包括精神方面的公共产品。纯公共产品一般由政府提供。

所谓准公共产品亦称为“混合产品”。这类产品通常只具备上述两个特性中的一个,而另一个则表现为不充分。准公共产品可分为两类。一类是具有非排他性和不充分的非竞争性的准公共产品。例如,教育产品就属于这一类。教育产品是具有非排他性的。因为,对于处于同一教室的学生来说,甲在接受教育的同时,并不会排斥乙听课。就是说,甲在消费教育产品时并不排斥乙的消费,也不排斥乙获得利益。但是,教育产品在非竞争性上表现不充分。因为,在一个班级内,随着学生人数的增加,校方需要的课桌椅也相应增加;随着学生人数增加,老师批改作业和课外辅导的负担加重,成本增加,故增加边际人数的教育成本并不为零。若学校的在校生超过某一限度,学校还必须进一步增加班级数和教师编制,成本会进一步增加。因而其具有一定程度的消费竞争性。由于这类产品具有一定程度的消费竞争性,因而称为准公共产品。

另一类是具有非竞争性特征,但非排他性不充分的准公共产品。例如,公共道路和公共桥梁就属于这种类型。受特定的路面宽度限制,甲车在使用道路的特定路段时,就排斥其他车辆同时占有这一路段,否则会产生拥挤现象。因此,公路的非排他性是不充分的。但是,公共道路又具有非竞争性。它表现为:一是公共道路的车辆通过速度并不决定某人的出价,一旦发生堵塞,无论出价高低,都会被堵塞在那里;二是当道路未达到设计的车流量时,增加一定量的车的行驶的道路边际成本为零,但若达到或超过设计能力,变得非常拥挤时,需要成倍投入资金拓宽,它无法以单辆汽车来计算边际成本。正因为这类公共产品具有非竞争性和不充分的非排他性,因此也称为准公共产品。

纯公共产品的范围是比较狭小的,但准公共产品的范围较宽。例如,教育、文化、

广播、电视、医院、应用科学研究、体育、公路、农林技术推广等事业单位,其向社会提供的属于准公共产品。此外,实行企业核算的自来水、供电、邮政、市政建设、铁路、港口、码头、城市公共交通等,也属于准公共产品的范围。与上述公共产品相对应的是,私人产品也可以分成两类,即纯私人产品和俱乐部产品。纯私人产品是指那些同时具备排他性和竞争性特征的产品,包括大多数私人产品。此外还有一类称为“俱乐部产品”。这是指在某一范围内由个人出资,并且在此范围内的所有个人都可以获得利益的产品,如消费合作社等。准公共产品一般由准公共组织提供,也可以由私人提供。

二、提供公共产品:政府的基本职能

与传统社会不同的是,现代社会普遍以市场经济作为基本的经济制度。在这种经济制度下,用于社会化大生产的社会资源的配置,除了少量是政府垄断型的计划配置外,绝大部分通过市场来实现资源的有效配置与利用。但是,现代经济生活的实践和现代经济学理论告诉我们,市场并不是万能的。

市场本身无法克服周期性,无法解决消费者“搭便车”的现象,无法限制和消除垄断现象,无法消除个人收入上的两极分化和地区发展不平衡,无法提供包括国家安全等在内的公共物品,无法解决外部不经济的现象等。市场的这些缺陷会导致市场的失败。防止和挽救市场失败的科学需求,决定了现代社会必须由政府调控。

在市场经济条件下,政府能围绕其所肩负的各项使命而展开活动,其活动范围涉及国家安全、外交、行政管理等社会公共事业、城市公用事业、社会公益事业。我们一般可以将政府职能分为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”四个方面^①。提供公共产品和服务是政府的主要职能之一。

一方面,市场经济条件下的公共产品和公共服务不可能完全市场化。社会主义市场经济只是经济部分进入市场,而政治和社会是不能进入市场的。一旦政治与社会都进入,市场腐败就滋生了。公共产品的市场化,既不会带来效率,也不会带来公平,带来的只是权力优先。当掌握权力的政府官员拿公共产品的订单与市场主体企业进行交换时,权力与市场的结合滋生了权力寻租的空间。“当今社会,政府在经济社会生活中扮演的角色越来越重要,它的触角已经渗透到社会经济的各个领域,生老病死、衣食住行。以至于人们很难想象,没有政府,自己将如何生存。公共产品与服务的本质特性决定了政府投资的必要性,政府在这一公共部门领域投资是必然的。”^②公共服务资金是通过税收筹集的,而不是在服务过程中筹集的,因此,不能市场化。政府用的是民众(消费者)的纳税,民众是出了佣金的,政府只是特殊“经纪人”。无论是斯密还是穆勒、萨缪尔森,他们得出的结论是一致的,即公共产品只能由政府来提供。

另一方面,公共产品由私人提供会带来效率损失。“广义的公共产品理论给政府的

^① 中国共产党十六届三中全会,中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定,人民日报,2003-10-22(1)。

^② 刘立峰,公共产品与服务的投资方式,中国投资,2008,(5):30~33。

存在以及政府干预提供了一个更详尽的解释。”^①“公共产品”作为经济学概念，其核心特征是“非竞争性”和“非排他性”。例如，消防队的服务具有非竞争性的特点，把某些人排除在受益范围之外在技术上是不可可能的；城市街区比较拥堵的道路不具有非竞争性的特征，多一辆车就会增加一分拥堵，但要设卡收费、把一些人排除在消费之外几乎不可能。由于成本大、收益小，私人投资动力不足，以及消费的外部性和“搭便车”行为的存在，在公共产品的供给中市场是失灵的，提供这些服务的成本不可能通过向消费者收费而收回，必须或者由国家付费，或者依靠民间捐赠。公共产品不能进入市场，只能由政府来提供，如果指望公共产品的提供者向用户收费来收回成本，最后的结果只能是公共服务提供不足。

“由于公共物品的私人提供量会出现普遍不足，政府必须插手提供公共产品。”^②也就是说，在公共产品的供求出现市场失灵的情况下，由政府负责公共产品的供给，便成为市场经济条件下政府的基本职能。奥尔森在其《集体行动的逻辑》中就指出，一个国家首先是一个为其成员——公民——提供公共产品的组织。由此我们可以看出，政府作为一个组织有义务为社会提供公共产品，人们也有理由相信政府提供公共产品的合理性。

当然，这个结论的前提条件是，政府供给公共产品的效率要高于市场制度的效率。政府提供具有非竞争性和非排他性特征的纯公共产品和服务，包括国防、法律制度、行政管理、基础科学研究、环境保护等；政府也提供具有非竞争性或非排他性，同时具有受益上的外部性的准公共产品，如医疗服务和教育。

然而，公共产品的来源具有多元性，公共产品与私人产品间不存在泾渭分明的边界。某些产品之所以采用“公共”的方式来提供，是因为不存在合理的私人提供的可选方式。而某些公共产品如公共住房和公共教育，在作用上可能与私人物品极为相似，提供主体也可以多元化。“让市场起作用”是我国社会主义市场经济体制改革的基本追求，但这并不意味着否定政府在市场经济中的必要作用。公共产品的供给短缺，长期以来一直是制约我国经济社会发展和市场作用发挥的瓶颈因素。社会主义市场经济体制顺利转轨，就必须通过政府改革，充分发挥政府的经济作用，增加公共产品的供给。

但是，过多地让政府垄断一个国家或社会的公共产品供给又容易导致政府的无限膨胀和效率递减、政府失灵、财政负担加重等问题。因此，要科学定位政府在公共产品供给中的角色，放弃政府对公共产品的垄断，适度干预公共产品供给。

1. 合理调整政府的经济活动领域

要科学透视政府的经济角色，明确政府与市场的合理边界。政府应从绝大多数私人产品直接生产领域退出，通过民营化和股份制改造等方式，将国有资产转移到教育、科学、安全秩序和社会保障等公共产品领域，以改变公共产品领域政府投入不足的现状。政府应至少承担如下公共产品的供给：公共性较高的公共产品、不易或不应该由非政府组织供给的公共产品及非政府组织无力或排他成本过高的公共产品。

^① Samuelson P A. The pure theory of public expenditure. The Review of Economics and Statistics, 1954, (36): 387~389.

^② 保罗·A. 萨缪尔森. 经济学. 萧琛等译. 北京: 中国发展出版社, 1992: 82.

政府在放开公共产品的生产之后,仍然是公共产品的最终提供者,其职责主要体现在私人市场和非营利组织提供公共产品的制度约束和引导上。为了防止私人企业在追求利润最大化过程中过分偏离公共利益,政府对其经营活动还需给予必要的管制。而非营利部门虽然满足社会的需求,或体现公共利益,却是从某一个角度、某一个侧面出发的,不能达成社会一致的任务,因此,政府对其监督和指导是相当重要的。

2. 完善公共产品的提供方式

将政府直接生产和间接生产结合起来,提高公共产品的供给效率。一般来说,除了某些公共产品如国防、规则和秩序应由政府直接生产外,大多数公共产品可以采取政府间接生产的方式,即政府利用各种预算安排和制度安排引导私人部门参与公共产品生产,在公共产品的提供过程中引进市场和私人力量,以提高公共产品的供给效率。

纯公共产品或自然垄断性较高的准公共产品都由政府直接生产,如国防、货币、邮政、电力、铁路、社会保障、军工等。政府提供公共产品所需资金,一般通过税收来提供 and 保证。而那些竞争性或排他性较强、公共性较弱的公共产品,政府可以借助市场或第三部门的力量间接提供,通过政府采购、政府补助、公私合营等方式,实现公共产品的供给。

3. 中央与地方合理分工

根据公共产品的公共性程度、规模经济大小和受益范围,明确各类公共产品应由哪一级政府负责提供,明确中央政府和地方政府的事权与财权划分。

从受益范围上来说,公共产品分为全国性公共产品、区域性公共产品和地方性公共产品。全国性公共产品可以在全国范围内提供,给所有消费者享用,如国防、外交及在全国实施的法律制度;区域性公共产品只在一定地域范围内提供,如西部大开发战略对西部省份有效的优惠政策;地方性公共产品的受益范围相对较小,仅限于地方消费者,如一个城市的路灯。

根据公共产品的受益范围,对中央政府和地方政府之间的供给职能加以区分。一般来说,全国性公共产品如国防、外交、金融制度等由中央政府提供,地方性公共产品如交通、公园、消防等由地方政府提供。由于某些地方性公共产品完全由地方政府提供,会造成一部分效率损失,为了规避风险,一些地方政府会“免费搭车”,坐享其成,导致了地方政府提供公共产品的无效率。因此,在公共产品实际提供过程中,中央政府也经常介入地方性公共产品的提供。对于地方政府产生的外部性,中央政府可通过征税或补贴的方式加以纠正;对于地方政府“搭便车”问题,中央政府可以通过对地方政府的转移支付加以解决。

在政府体系中,层级越高的政府具有的政治性越明显,政治统治职能占有主导地位;随着政府层级下降,政治性下降而社会性上升,社会管理和公共服务职能占据主导地位。对于中央政府而言,政治统治职能居于优先地位,包括维护国家安全、促进经济发展、维持社会稳定。对于地方政府而言,提供公共产品的基础设施职能和社会服务职能,即提供公共产品方面的职能居于优先地位,包括制度供给和创新职能、提供良好的公共服务。

第二节 公共政策与公共产品的供给

公共政策作为一种制度性的公共产品,是政府对社会进行管理和干预的核心工具。而公共产品的有效供给则是在公共政策的引导、调节、支撑和保障下进行的。

一、公共政策:一种基本的公共产品

公共政策是现代社会使用非常广泛的概念。在西方学术领域有以下几个代表性的定义:

公共行政学的奠基者之一伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,政策是由政治家即具有立法权者指定的,而由行政人员执行的法律和法规^①。这一定义主要从政策制定与政策执行的角度来界定公共政策,对理解公共政策具有一定的启发性。

哈罗德·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)和亚伯拉罕·卡普兰(A. Kaplan)在创立政策科学时提出,公共政策是“一种含有目标、价值和策略的大型计划”^②。这一定义突出了公共政策的设计功能及其目标取向,强调理性的政策制定通常应用科学的论证和合理的程序。

戴维·伊斯顿(David Easton)认为,公共政策是对全社会的价值做权威性的分配^③。这一定义主要是从传统政治学原理的角度理解公共政策,侧重于公共政策的价值分配功能。

詹姆斯·E. 安德森(James E. Anderson)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”^④。该定义更关注政府实际所做的事情,而不是那些仅仅被提出或打算去做的事情。

我国学者的主流观点赞同以行为准则为中心内容来界定政策。

例如,《辞海》对“政策”的解释是,“党和国家为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则”。

陈庆云认为,公共政策是政府依据特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则^⑤。

宁骚认为,公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题,达成公共目标,以实现公共利益的方案^⑥。

陈振明认为,政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一

① 伍启元. 公共政策. 香港:商务印书馆,1989:4.

② Lasswell H D, Kaplan A. Power and Society. New Haven: Yale University Press, 1970: 71.

③ Easton D. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science. New York: Alfred A. Knopf, 1953: 129.

④ 詹姆斯·E. 安德森. 公共决策. 唐亮译. 北京:华夏出版社,1990:4.

⑤ 陈庆云. 公共政策分析. 北京:中国经济出版社,1996:9.

⑥ 宁骚. 公共政策学. 北京:高等教育出版社,2003:185.

定社会政治、经济、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、方法、条例等的总称^①。

也有学者认为,公共政策是社会公共权威在特定情境中,为达到一定目标而制定的行动方案或行动准则。其作用是规范和指导有关机构、团体或个人的行动,其表达形式包括法律法规、行政规定或命令、国家领导人口头或书面的指示、政府大型规划、具体行动计划及相关策略等^②。

日本公共政策学者药师寺泰藏说过,“‘公共政策’的意思与其字面意思相同,即为‘公共’而制定的‘政策’”^③。政策公共性,“是公共政策形成的逻辑起点,是公共政策分析的理性取向,是公共政策的元属性,一般表现为公正性、公平性和公开性三个基本维度,是公共政策问题分析、制定分析、执行分析、评估分析的价值基础和精神内核”^④。公共性要求政府在制定、执行、评估、终结政策过程中始终以公共利益为首要的考量标准。政府能力主要体现在政府通过公共政策来解决人民的公共问题,满足人民的需求。

可以看出,学界对公共政策的界定主要有四种倾向:

一是将公共政策的形式定位于一种规范。持这种观点的主要有威尔逊、拉斯维尔、张金马、陈振明、陈庆云、王福生等。他们大都把公共政策看成一种行为准则。它总有具体的作用对象或客体(即目标团体),规定目标团体应做什么或不应做什么,鼓励或限制这些团体去做某事。政策作为一种规范或准则,带有强制性,必须为目标团体所遵守^⑤。

二是将公共政策的功能锁定为分配。伊斯顿是这种观点的典型代表,伍启元也持类似的立场。其核心是强调政策对利益关系的调整、取舍作用。

三是将公共政策的内容规定为公共机构特别是政府的行为。戴伊、林水波、张世贤、刘斌在这方面的认识近乎一致,他们认为这样才足以将政府行为与其他机构的行为区分开来。

四是将公共政策的形成看做一个系统的过程。林布隆、安德森、弗里德里奇、艾斯通、孙光等都注意到政策形成中的利益博弈、信息转换,以及政策制定中政府与外界环境的互动关系。

当然,也有不少学者是持四种倾向兼而有之的看法。这些研究成果为我们的深入探索提供了有益的参照,但其中的一些界定也未免有各执一词之嫌。我们认为,公共政策是公共权力机构在与社会充分交流的基础上,依法对公共利益或公共事务做出的规范性安排。

综合以上各种观点,公共政策可以定义为:公共权力机关经由政策过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标、实现公共利益的方案、准则和行动计划。公共政策的本质意义是政府对社会公共利益的权威性分配。要全面洞察公共政策的本质和特

① 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论. 北京:中国人民大学出版社,2003:50.

② 谢明. 政策分析概论. 北京:中国人民大学出版社,2004:24.

③ 药师寺泰藏. 公共政策:政治过程. 张当译. 北京:经济日报出版社,1991:2.

④ 陈潭. 公共性:公共政策分析的一般范式. 湖南师范大学社会科学学报,2002,(4):132.

⑤ 朱崇实,陈振明. 公共政策. 北京:中国人民大学出版社,1998:3.

征,可以从以下五个方面来把握:

一是公共政策的公共性。这是公共政策的基本属性,它又包含五层含义:①公共政策价值观的公共性。市场机构以追求效率为目标,而公共政策则是为了弥补市场失灵而进行的制度安排。公共政策的价值取向是公共利益,公共利益是一切公共政策的出发点和归宿。政府要通过公共政策的制定、实施和评估,进行利益选择、利益综合、利益分配、利益落实,从而为公众服务。②公共政策的制定者只能是公共权力机关,非公共权力机关非经公共权力机关的授权不能制定公共政策。社团和公民个人只能从参与的角度表达政策意愿,提供政策支持或向政府输入反对意见,即便是利益集团、思想库和大众传媒这些对政策的制定有着重要影响的组织,也不是政策制定的中枢系统,而是其中的咨询参谋系统。有的学者将公共政策的主体区分为官方主体和非官方主体两类^①。这是一种将政策泛化的倾向。③公共政策的内容是处分公共利益,针对公共事务,离开公共领域就没有公共政策作用的空间,公共政策在私人领域没有权威可言。公共政策针对公共问题而产生,解决的是国家公共事务、政府公共事务和社会公共事务,借助公共权力,最终实现社会公众的公共利益。正如伊斯顿所说:“公共政策是对全社会的价值做权威性的分配。”④公共政策手段的公共性。公共政策的实施和执行更多是借助于公共权力的行使来实现,公共政策的主体通过运用所掌握的具有强制性的公共权力来实施和执行公共政策。公共政策手段的公共性体现在公共权力的公共性上。⑤公共政策的相关信息是公开的,公共政策的条款必须在规定的媒介上发布,方便政策所涉机构或个人查找。如果公共政策制定后,仅为公共机关内部知晓,而被调节方无从了解政策内容,则政策就不能成为公共政策。公开性是公共政策合法有效的重要构成要件。因为,公共政策是为规范、指导各种社会组织和个人行为而制定的,只有让受公共政策规范、指导的对象明确政策要义,才能发挥公共政策的应有作用;公共政策的科学化、民主化,客观上要求公共政策的制定过程必须公开;在一般情况下,公共政策需要通过公众传播媒介来加以宣传,以增强政策的透明度和政策效果。

二是公共政策的权威性。公共政策是公共权力机关制定的,是针对公共事务的一种安排,具有普遍的约束力。它是一种准法律规范形态,不同于个人、企业 and 市场决策,也不同于公共权力机关针对特定对象所做出的具体行政行为。

三是公共政策的规范性。一方面,公共政策表现出政府对所调节的对象在行为上的一种约束或许可,它为受众提供的是一套行为模式。另一方面,公共政策也是对公共权力机关自身行为方式的一种约定,它意味着公共机关在政策所规定的范围内不得随意行事。因此,公共政策的规范作用是双重的。公共政策的规范形式可以是决定、措施、办法、计划、方案、规划或项目等,但不包括法令、条例和规章等法规性文件。

四是公共政策的合法性。虽然人们对合法性的含义还颇有歧义,但其核心有两点:①知识体系(学理、法理、制度、观念、文化)安排的合法性;②外在系统认同(服从、配合、拥戴)的合法性。对公共政策的合法性而言,前提是要求公共政策的产生和运作合乎法律的安排,包括政策主体、政策过程、政策内容和政策形式各个方面符合法律的

① 詹姆斯·E. 安德森. 公共决策. 唐亮译. 北京: 华夏出版社, 1990: 44.