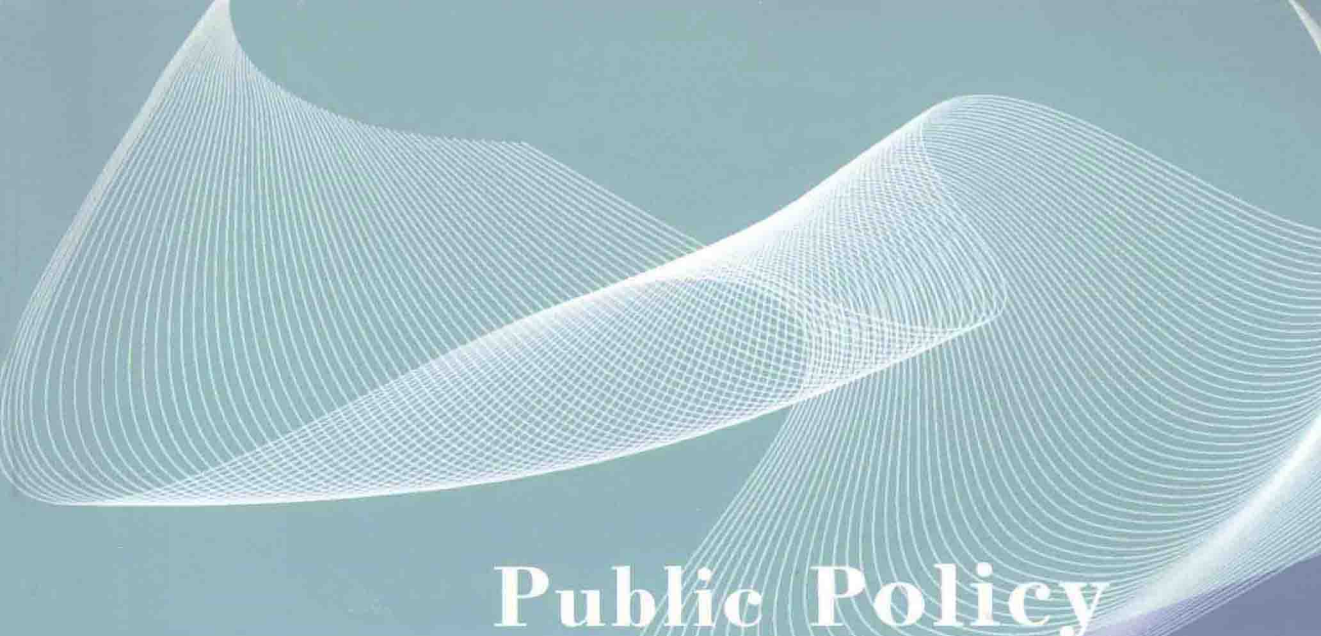




Public Policy

公共政策

◎ 李勇军 周惠萍 编著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

Public Policy

公共政策

徐 章壽 鄭 國華 編著

公共政策

李勇军 周惠萍 编著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策/李勇军,周惠萍编著. —杭州:浙江大学出版社,
2013.11

ISBN 978-7-308-12368-6

I. ①公… II. ①李… ②周… III. ①政策科学
IV. ①D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第240044号

公共政策

李勇军 周惠萍 编著

责任编辑 邹小宁

文字编辑 黄丽丹

封面设计 王聪聪

出 版 浙江大学出版社

(杭州市天目山路148号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州教联文化发展有限公司

印 刷 浙江富林印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 20.5

字 数 461千

版 次 2013年11月第1版 2013年11月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-12368-6

定 价 42.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

前言

经济学家告诉人们为了获得什么而应该抛弃什么,而政治学家告诉人们谁为什么得到什么。那么,作为公共政策学家则要在人们所希望的事物当中,从采取何种过程,以可以做什么事情的立场上,给人们提供在一定条件下的解决问题方案。当然,并不是任何问题都可以解决,在更多的情况下,所谓解决问题只是某种程度的改善的努力而已。因此,公共政策分析的认识论是实用主义和经验主义的。这是因为人们重视实际效果与经验,可以让人们从失误和失败中学到什么是具有实际效果的。而当人们的预测或公共政策方案没有效果时,人们需要根据“事实”重新检讨公共政策主张的合理性,并提出新的假设来否定以前的解释理论、目标与手段,从而形成更好的解释理论与方案。由于问题的本质是人的需要与预期之间的差距,围绕解决问题的活动在本质上也是人的社会建构活动,既受现实社会价值世界的“嵌入性”影响,又是一个不断检讨、整理与建构价值世界的过程。因此,在这一过程中,必然存在分歧,需要通过政治过程予以解决。而以何种政治过程以及采用何种方案则既要具有合法性,又要具有合理性,才有可能将人们解决问题的努力达到改善而不是恶化的目的。因此,公共政策学在学科属性上,则正如拉斯韦尔所强调的,它是关于民主主义的学问,并需要学界与政界共同努力,它的哲学基础是逻辑经验主义并对时间和空间极其敏感。由于发现和解决问题的活动,很难区分领域,并需要了解政策问题及公共政策自身演变的社会变迁与过程。因此,公共政策学也具有跨学科的属性,并且是一门以社会变迁和发展为研究对象、以动态模型为核心的学问。^①

公共政策学的上述学科属性给公共政策研究与公共政策分析提出不同的要求。对于专门研究公共政策学的学者来说,既可以选择在公共政策学理论方面有所建树,也可以选择公共政策分析领域有所成就。而对于其他人员来说,在对公共政策过程理论与分析方法把握的基础上,可以结合自身独特知识结构优势对自己感兴趣或工作与生活需要的公共政策作出自己的分析,而不一定要在公共政策理论的解释性与诠释性上有所建树。

基于上述对其学科属性的分析,本书试图以提高学习人员的政策分析能力为主旨来安排内容。前七章侧重于政策学基本理论,主要由三个部分构成:第一部分为导论,

^①参见:Lasswell, Harold D. and Daniel Lerner, eds. *Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951. 拉斯韦尔不是直接这么表述的,笔者将他概括的六个学科属性表述其中。



只有一章内容,重点探讨公共政策属性与政策形成的逻辑,并介绍政策类型与公共政策学的基本发展过程。第二部分主要涉及政策过程理论与知识的介绍,包括第二、三、四、五、六章。其中,第二章,以合法性与合理性为基础,集中探讨公共政策过程的概念及主要理论。第三、四章主要侧重于政策制定过程。第三章涉及政策制定的理性过程,第四章涉及政策制定的政治过程,重点篇幅放在介绍我国政策制定的过程。第五章介绍政策执行,包括政策执行研究途径、政策执行基本理论、政策工具以及我国政策执行的政治过程。第六章介绍政策评估、调整与终结,包括政策评估基本概念、类型、评估标准、模式、方法、我国政策评估的政治运用以及政策调整与终结。第三部分介绍政策分析,只有一章内容,主要介绍政策分析方面的内容,包括政策分析人员素质与伦理、政策分析模式、政策分析方法。大量的篇幅放在政策分析方法论的介绍。第四部分是具体政策部分,包括后六章内容。涉及的政策类型包括经济政策、文化政策、社会政策、环境政策等。根据笔者的教学体验,在政策理论教学过程中,在每一章都安排大量不同的案例教学,尽管也能取得很好的效果,但是这种案例往往相对分散,不利于提高学生宏观与整体分析能力。因此,本书试图通过介绍具体政策,来提高学生的政策分析能力,并使学生大致了解中国具体政策发生的基本逻辑。

本书为公共管理、政治学等学科及专业的研究生(包括MPA)和本科生提供公共政策课程学习的一个基本框架。由于涉及的内容较多,任课教师可以根据课时、学习对象等就公共政策理论部分与具体政策部分的结合程度进行选择。例如,若课时不允许,可以选择两到三个具体政策的相关内容贯穿公共政策学基本理论部分。而对于学生来说,在通读本书的基础上,可以选择某一两个具体政策深入学习,通过举一反三的方式,提高整体政策的分析能力。对于大学生来说,最重要的是通过教材与老师的教学,更多地延伸学习大量文献本身。只有这样,才能形成真正属于自己的知识体系与分析能力。

本书编写过程中,参考大量的中外文献,吸收许多中外学者的研究成果。笔者尽可能通过参考文献与注释这两种方式注明,并希望以此种方式方便大家延伸学习。同时也借此机会对所引文献作者表示感谢。由于时间和水平有限,若书中有不当甚至错误之处,欢迎专家和读者朋友批评与指正!

李勇军 周惠萍

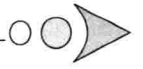
2013年5月

目 录

第一章 导 论	1
第一节 政策及政策科学	1
第二节 政策的“垂直”与“水平”维度	6
第三节 公共政策的类型	11
第四节 政策产生的逻辑	14
第二章 政策过程及其模型	21
第一节 政策过程	21
第二节 合理性与合法性	24
第三节 政策过程模型	30
第三章 政策制定的逻辑过程	58
第一节 政策问题	58
第二节 政策目标	69
第三节 政策方案的设计、评估和选择	75
第四章 政策制定的政治过程	81
第一节 代议制民主制下的政策制定	82
第二节 我国政策制定的主体	88
第三节 我国政策决策过程	100
第五章 政策执行	111
第一节 政策执行	111
第二节 影响政策执行的因素	122
第三节 政策执行的工具	129
第四节 当代中国政策执行	138



第六章 政策的评估及终结	150
第一节 政策评估概述	150
第二节 政策评估标准与指标	154
第三节 政策评估的过程、方法与模式	158
第四节 政府绩效管理	166
第五节 政策的调整与终结	173
第七章 公共政策分析及其方法	177
第一节 公共政策分析、政策分析家与分析模式	177
第二节 方法论层面的公共政策分析方法	187
第三节 学科层面的公共政策分析方法	190
第四节 研究内容层面的公共政策分析方法	192
第八章 经济政策	200
第一节 经济政策概述	200
第二节 财政政策	202
第三节 金融政策	207
第四节 税收政策	222
第九章 文化政策	234
第一节 文化政策及其研究	234
第二节 党的文化政策变迁	237
第三节 文化立法	244
第十章 养老保险制度	248
第一节 养老保险制度概述	248
第二节 我国养老保险制度的改革	252
第十一章 医疗保险制度	264
第一节 医疗保险制度基本问题	264
第二节 我国医疗保险制度的改革与发展	268
第三节 国际医疗保险制度的启迪	276
第十二章 环境政策	280
第一节 我国环境政策概况	280
第二节 我国环境政策演变	286



第三节	我国环境政策执行过程中的问题与对策	289
第四节	发达国家环境政策概况	293
第十三章	住房政策	298
第一节	住房政策概述	298
第二节	国外住房政策概述	300
第三节	新中国住房政策的演化	303
第四节	我国现行的几种住房政策	306
参考文献		313
后 记		318

第一章 导 论

在现代社会,无论是个人生活、公司发展,还是人们的志愿性活动,无论是个人或其所属的组织的琐细环节,还是国家和世界的重大事务,从摇篮到墓地,公共政策无处不在。人们今天生活在两种网络之中,一是组织之网,二是政策之网。并且,随着人们公共空间的不断拓展,组织之网与政策之网相互交融,治理网络的形成已经是一种越发明显的趋势。因此,了解政策不断变化的含义与本质、政策学科的发展历史、政策的基本类型与框架以及政策形成逻辑等构成政策学习的第一步。

第一节 政策及政策科学

一、政策

(一)政策

在英文里,“policy”和“Politics”都源自于“polic”。当“policy”第一次在英语中出现时,倾向于指治理的整体形式。随着政治的发展,“policy”成为解释当选代表和职业官僚之间关系的一部分:政策就是政治家想做的。

在中文里,据《说文解字》解释,“政者,正也”,本义为规范、控制。《吕氏春秋》中提到,“策,谋术也”,本义为计谋、谋略。从词源的角度说,在中国,“政”和“策”一直是两个词。中国现在使用“政策”一词的来源有两种说法。一说是从日本传来的。汉唐以后中国许多汉字传入日本,日本文字中出现“政”与“策”。日本人在接触到英文“policy”以后,就翻译为“政策”。1840年鸦片战争后,中国被迫对外开放,该词在19世纪60年代末日本明治维新期间又传回中国^①。另一说是由在中国的英国传教士李提摩太翻译出来的。他曾于1895年上书清朝廷一份《新政策》,其内容是要求清政府设置新政部,聘请英美等国人士来主管新政。^②

现在人们对政策的理解是,把它看作组织经由一定的程序形成的正式决定。它用

①孙光. 政策科学. 杭州:浙江教育出版社,1988. 2.

②刑国华. 政策学原理. 南昌:江西人民出版社,1989. 4.



于指导组织机构中的人们的各自行为及相互间的行为,并为组织的发展提供目标和实施步骤。由于现代社会的两大组织形式是企业和政府,所以政策可分为企业政策与公共政策。有时,人们习惯将公共政策简化为政策。从组织的角度看,首先,政策与秩序有关。政策暗示着系统和一致性。行为并不是专断的或者任意的,它受制于已知的普遍应用的规则。其次,政策依赖于权威。说什么东西是政策的话,就是在暗示它具有得到权威认可的决策者。最后,政策意味着专业知识。政策不是在真空中存在的,而是与一些公认的实践领域有关,这就意味着知识。它既包括问题领域也包括解决问题的领域。

(二)公共政策

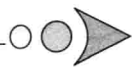
所谓公共政策,是指以政府为代表的公共权力机构针对社会公共问题的解决,经由一定的政治程序制定和执行的法律、法规、条例、办法等的总称。具体而言,公共政策的内涵包括以下内容。

(1)就其目的而言,公共政策是公共权力机构为了解决公共问题而采取的行动方针和行为准则。所谓问题,是指期望和现实之间的差距。从人类自身来说,问题体现人们的需要、受剥夺或不满足感。个人问题是指个人知觉的现实与个人期望的“更好的状态”或“理想的状态”或“值得追求的状态”之间的差距。而公共问题则是指社会现实和社会公众期望的“更好的状态”或“理想的状态”或“值得追求的状态”之间的差距。因此,公共问题的把握取决于三个因素:一是人们对社会现实的把握。尽管社会现实是一种客观的存在,但对社会现实的把握却是一个主观认知的过程。二是人们对“更好的状态”或“理想的状态”或“值得追求的状态”的理解。为了改变现状,人们必须知道所要改善的现状的未来状态(“更好的状态”、“理想的状态”、“值得追求的状态”)。这种未来状态就是政策目标。三是现状和未来状态之间的差距。这种差距有时能以一种量化的方式体现出来,但更多的是人们的一种心理感知或体验。公共问题的存在让人感觉到需求的短缺,产生不安或受剥夺感,需要采取行动加以解决。然而,并非所有的公共问题都需要通过公共权力机构解决。一些公共问题可以通过市场力量解决,另一些公共问题可以通过非政府组织解决。只有这两种力量都不能解决的公共问题才需要公共权力机构独自解决,或通过公共权力机构与市场或非政府组织合作的方式解决。总之,公共政策的产生,最根本的目的就是解决公共问题。

(2)就其主体而言,公共政策的主体是特定主体。政策主体(政策活动者)可以一般界定为直接或间接地参与政策制定、执行、评估、监控和终结的个人、团体和组织。它包括官方的政策主体和非官方的政策主体。官方的政策主体是指政治体制内、行使公共权力的政策过程的政策参与者,包括立法机构、行政机关、司法机关、执政党^①、政治家和官员。非官方的政策活动者是指政治体制外、不直接行使公共权力的政策过程的参与者,主要包括利益团体、公民(选民)、大众传媒以及民间思想库等。

(3)就其内容而言,公共政策就是目标加手段。一定的政策总是要实现一定的目

^①政党在政策过程中的作用,中国和西方有很大的区别。在中国,执政党是宪法认定的领导核心,是政策的直接主体。而在西方,政党首先与权力而不是与政策相联系,只有在大选中获胜的政党才能成为政策的直接主体。而且,在中国,党的纲领、重大决议本身就是政策。而在西方,政党的纲领不能直接作为政策去执行。



标,具有明确的方向性。如政府工作报告,往往体现政府在一定时期内的工作方向。同时,政策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,它需要明确目标指向。尽管有时政策制定者确认的目标和一般民众的目标并不一致,但无论如何,政策还是要有一个或多个目标。同时,为了实现政策目标所使用的方法、途径、资源等就是政策手段或政策工具。政策层次越高,政策目标在政策内容中所占分量越重,并且政策方向性和抽象性越强。政策层次越低,政策手段在政策内容中所占的分量越重,并且政策目标的具体化和可操作性程度越高。

(4)就其过程而言,公共政策往往经由一定的逻辑和政治过程。所谓逻辑过程,是指政策在逻辑上经过问题界定、政策议程、方案规划、政策合法化、政策执行、政策评估和政策终结的过程。所谓政治过程,是指政策经由一定政治和行政过程。政策往往是一定时期内各种政治力量相互斗争、相互协商、相互妥协的产物。

(5)就其形式而言,公共政策可能体现为多种形式。主要包括法律、法规、行政规章、行政命令、司法裁决、报告等。

二、政策科学

(一)政策科学的形成与发展

作为专门研究政策现象的本质和规律的学科,政策科学诞生的时间较晚。从其发展历程来看,20世纪50年代是其形成时期,60年代是其发展时期,70年代以后是其飞速发展和不断成熟的时期。具体来说,政策科学的发展经历以下5个阶段。

(1)20世纪50年代至60年代末的提出时期。1951年,美国学者拉斯韦尔和勒纳合编的会议论文《政策科学:近期在范畴与方法上的发展》,首次明确提出政策科学的概念。后来,拉斯韦尔较为全面地界定这一学科的内涵。他认为,因为公共政策与社会个人的选择密切相关,所以政策研究必须以民主主义社会体制为政治体制,因此,政策科学是一门关于民主主义的学问。由于,公共政策对于时间和空间相当敏感,所以,政策科学的研究模式应该具有时空概念。政策科学要成为一门科学,应该追求政策分析的科学理性,应该使用数学公式和实证性数据,因此,他认为,政策科学应以理论实证主义为哲学基础。由于政策研究和政府官员有着密切联系,所以政策科学应该是学者与政府官员共同研究的学问。此外,拉斯韦尔还认为,政策科学应具有跨学科性。对于政策学者在决策中的作用,拉斯韦尔认为至少具有三个方面:第一,确定一项决策的目标和价值;第二,搜集和提供有关信息;第三,提出几种政策方案及其选择。尽管拉斯韦尔富有远见地界定了政策科学的丰富内涵,但是在最初的几年内并没有引起人们应有的重视。

(2)20世纪60年代末至70年代中期的咨询时期。60年代中期以后,美国和其他一些西方国家在经济、种族、环境污染等方面出现一系列社会问题。为解决这些问题,约翰逊政府决定实施“大社会计划”。许多学者参与政策方案的设计,为政府提供政策咨询。在实践中,政策学者对政策制定有了深切的认识,形成一大批著作。而政策研究也一反50年代冷冷清清的场面,出现迅猛发展的势头。除拉斯韦尔外,林德布洛姆、德洛



尔、戴伊、洛威、兰奈等学者都参与政策科学的研究,并作出较大的贡献。其中,林德布洛姆的《政治与市场》、叶海卡·德洛尔的政策“三部曲”^①、托马斯·戴伊的《理解公共政策》、洛威的《政策、政治和选择的四种体系》、兰奈的《政治科学与公共政策》等著作,对完善政策科学的知识体系具有十分重要的作用。由于这一时期研究的内容主要是关于政策制定方面的,所以这个时期又被称为政策研究的“趋前倾向”研究时期。

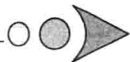
(3)20世纪70年代末的“趋后倾向”研究时期。在这一时期,“大社会计划”的一些项目被实施后,并没有取得预期的效果。这使政策学者开始意识到,政策目标要得到实现,仅有正确的政策方案是远远不够的,政策执行得如何往往也会关系到政策目标能否实现。由于政策分析“趋前倾向”只能在制定方面发挥作用,所以政策执行大有分析、研究的价值。因此,在这一时期一些学者仍然坚持研究政策制定,而另一些学者的研究重点开始转向政策制定之后的研究。这方面的研究主要有两个方向,一是研究政策的“执行与评价”。这一方向主要研究政策执行的过程、影响因素、模式等政策执行方向的内容,评价执行对政策目标的实现程度。二是研究政策在何种条件下需要终结以及如何终结等方面的内容。其中,A. 威尔达夫斯基和普雷斯曼的《执行论》、E. 巴尔达茨的《执行游戏》、G. 富兰克林的《政策执行与官僚制》、P. 德利翁的政策终结理论等具有十分重要的作用。

(4)20世纪80年代以后的比较研究时期。进入80年代以后,在理论研究上,研究的焦点已从政策制定、执行转到政策效率上。研究的视野扩大,不再局限于某一个国家的某一政策领域,而是从世界的范围来观察和比较公共政策的效率。它关注的是,一项政策在什么样的历史条件下,什么样的政治制度中能够达到预定目标的什么程度。因此,作为影响公共政策效率主要因素的政治制度、政府体制和政治文化等,都成为比较研究的对象。阿尔蒙德的《比较政治学》、洛威的《公共政策与美国和法国的科层制》、海登海姆的《比较公共政策》、阿斯弗特的《比较的公共政策》等著作,对比较研究具有开创性的意义。

在这一时期,公共政策学突破原来的束缚和局限,形成自己独特的学科体系,并且受到政治界和学术界的应有的关注和重视。这表现在:首先,学科建设逐渐成熟。70年代以来,美国等一些西方发达国家的许多大学逐步建立公共政策的硕士和博士点,形成公共政策学规范的学术研究和人才培养体系,培养不同层次的专业人才。其次,政策研究机制逐渐普遍化和多样化。在西方许多国家出现官方、半官方和民间的政策研究组织。最后,政策研究的专业化。在一些发达国家出现一批以公共政策分析和评估为职业的队伍。

(5)20世纪90年代以后的拓展研究时期。进入20世纪90年代以后,西方政策研究

^①这三部著作分别是《重新审查公共政策的制定过程》、《政策科学探索》、《关于政策科学的构想》。这三部著作对政策科学的产生、发展及未来作了系统的总结和探索,奠定政策科学研究的一种方向。这一方向是以系统科学和管理科学为基础理论和方法,以科学理性为标准,发展形成政策系统分析理论。这一方向和林德布洛姆的强调以政治学为基础理论,以相互影响和作用的社会政治因素为研究对象的方向是当时政策研究的两大基本方向。



表现出两种趋势。一是对原有的研究主题进行深化,二是拓展新的研究方向。对原有主题的深化主要表现在两个问题上。一是对公共政策的伦理和价值的研究。如罗尔斯的《正义论》、布坎南的《伦理与公共政策》、高斯罗伯《公共管理部门、系统与伦理》。二是对公共政策和公共管理关系的研究。这一时期,研究者积极探索两者的结合。如林恩在《管理公共政策》中探讨组织行为、政治理论和公共政策的融合,梅尔斯诺和贝拉威在《政策组织》中提出政策管理、政策沟通、政策组织和政策行为的联系。

在拓展新的研究方向上也主要表现为两个方面。一是开辟新的研究领域,增强公共政策的应用性。二是加强伦理与意识形态研究,强调政策调查研究。一方面是开辟新的研究领域。公共政策学家将研究的兴趣转向一系列新的社会问题,如电脑犯罪、信息政策、试管婴儿、温室效应等。因为这些新的社会公共问题既是对人类的挑战,也是对公共政策研究的挑战。不少研究者感到,单靠以往的纯客观研究方法不能完全解决这些问题,还必须采取后实证主义为主体的主观研究方法。另一方面是政策调查的兴起。以往公共政策学家过于重视以经济与技术理性为主体的政策抉择研究,总是强调如何使“利益最大、损失最小”,强调如何依据政策制定者的偏好排列方案的优先顺序。这种研究方法在实际生活中已暴露弊端,许多政策学者转向政策调查研究。他们认为不存在一个最佳的即能为社会全体大众都能接纳的政策。所谓好政策就是具有法律正当性的政策。为此,必须通过政策调查、政策辩论获得合理性,并由此确定是否接受某项政策的前提条件。

和西方发达国家相比,我国公共政策学的研究和教学还处在起步阶段,各方面的研究都很薄弱。在理论上,我国的公共政策学主要只是介绍国外的研究成果,并没有把国外的研究成果和中国的公共政策实践结合起来,真正形成有中国特色的公共政策学理论体系。在实践上,公共政策学对于我国实践的影响还很小。不过,自20世纪90年代以后,情况有了很大的改善。主要表现在以下四个方面:一是开设公共政策课程,创办研究机构,培养研究生。90年代,一些全国重点高等学校的政治学、行政学专业中,开设以“政策科学”或“公共政策”为名称的课程;成立从事政策研究的机构;在未被列入国家学科专业目录之内的情况下,一些高校如南京大学在其他专业的名目下,招收以公共政策、政策科学或政策分析为研究方向的硕士生与博士生。二是出版一批公共政策教材。主要有:《行政决策分析》(胡象明,武汉大学出版社,1991年);《公共政策学导论》(桑玉成等著,复旦大学出版社,1991年);《政策科学导论》(张金马主编,中国人民大学出版社,1992年);《政策科学原理》(陈振明主编,厦门大学出版社,1993年);《政策学》(兰秉洁等编著,中国统计出版社,1994年);《公共政策分析》(陈庆云,中国经济出版社,1996年)。三是建立全国性的公共政策科学研究会。1991年8月,中国行政管理学会在吉林省长春市召开全国首届政策科学研讨会。这次会议除了政策科学探讨外,还讨论成立全国政策科学研究会的事宜。1992年10月,在山东省曲阜召开全国政策科学研究会的成立大会,全国政策科学研究会作为中国行政管理学会的研究分会而存在。1999年10月,全国政策科学研究会在江苏省苏州市召开第二次代表大会暨理论研讨会。四是在实践上,政府决策越来越注重政策研究的作用。中央和地方政策研究室



在政策调查、方案规划、评估等方面发挥的作用越来越大,一些民间研究组织也开始出现。

(二)研究政策学的意义

(1)研究政策学既是社会发展的需要,也有助于快速有效地解决社会问题。现代社会是一个高度组织化、专业化和高度变化的社会,面临的各种问题也越来越错综复杂、相互交错,往往涉及政治、经济、行政等诸多领域。因此,单靠传统的某一学科的知识和方法难以应对日益复杂的问题,必须靠一个综合各学科门类的知识和方法的新的研究领域来解决。政策学的形成在一定程度上反映社会的这一需求。因此,政策学的形成是社会需求的必然要求。而加强对公共政策学的研究,有助于快速有效地解决社会问题,促进社会的发展。

(2)研究政策学有助于提高政策过程的科学化、民主化。研究政策学有助于在理论上完善政策制定、执行、评估、调整和终结等方面的知识和方法。而这些知识与方法可以用来指导公共政策实践,使公共政策的制定更加科学,执行更加有效,评估更加准确,调整和终结更加及时。与此同时,政策学十分强调对政治官员、一般公众和专业知识人员在政策过程中的作用以及参与时机、方式等方面的研究。这些研究结论一旦被应用于实践,必将有助于提高政策过程的民主化程度。

(3)研究政策学有助于提高政策制定、执行和评估人员的能力与水平。政策制定、执行和评估是政策研究的主要内容之一。政策学者通过对政策制定和执行实践的总结和理论概括,有助于政策制定和执行知识的完善。这些知识通过各种教育方式可能传递给政策制定者和执行者,提高他们在政策制定和执行方面的能力和水平。

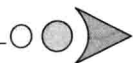
(4)研究政策学有助于提高公众对公共政策的理解,提高他们运用公共政策争取和保护自身或公共利益的能力。同样,政策学的知识通过社会化、教育等方式可以传递给一般公众,这样一方面有助于提高公众对政策问题、政策目标、政策内容的认识,增加他们对政府政策的理解。另一方面有助于他们了解政府的政策过程,了解他们在政策过程中的权利以及影响政策的方式和途径,增加他们运用政策争取和保护自身或公共利益的能力和水平。

第二节 政策的“垂直”与“水平”维度

一、政策的“垂直”与“水平”维度

政策的“垂直”维度将政策看作与“统治”相关。权威性的决定与自上而下传递有关,得到批准的决策者选择那些能够使他们支持的价值得以最大化的行动路线,并且将这些政策传达到下属那里去实施。^①当然,“垂直”维度也可能包括基层官员沿自下而上

^①[英]H. K. 科尔巴奇. 政策. 张毅力,韩志明译. 长春:吉林人民出版社,2005. 31.



的路线层层上报以获得批准或支持的过程。“垂直”维度强调合法性权威、理性选择和工具性行动的力量,强调构建统治过程以保持执行服从,同时也关注“垂直”官僚等级的能力、结构和激励。从“垂直”的维度看,政策活动是一种“决策支持”,检查决策的执行情况并希望目标的实现,其重点是在纵向权力等级线上。

“水平”维度关注的是不同组织的政策参与者之间的关系。政策操作既是横跨组织的界限而发生的,也在这些界限之内发生,存在于不同组织的参与者之间而形成的默契和承诺的结构,以及在任何一个组织之内权威性决定的垂直传达。政策既与组织间的这些纽带有关,也与它们如何形成和继续有关,以及与参与者理解政策问题的解释框架有关,还包括这些纽带得以调动的制度形式。^①从“水平”的维度看,政策活动实际上是一种“协商”、“妥协”、“联盟的构建”以及“商定结果的实现和认可”。其着眼点主要在于大量的参与者,他们议程表的差异以及利用官方决定问题的局限性上。

政策两个维度之间的关系,如图 1.1 所示。权威性决定的实施要求等级性权威序列之外的其他相关者的合作。^②并且,水平层面上达成的共识性谅解必须通过“垂直”维度才能实行,如政府部门的决策、政策指示及法令。

在“垂直”维度,政策“决策者”容易确定,往往是基于官僚等级的职权等级。但是,在“水平”维度,政策“决策者”往往要根据实际政策过程中的实际影响确定,并不容易确定。

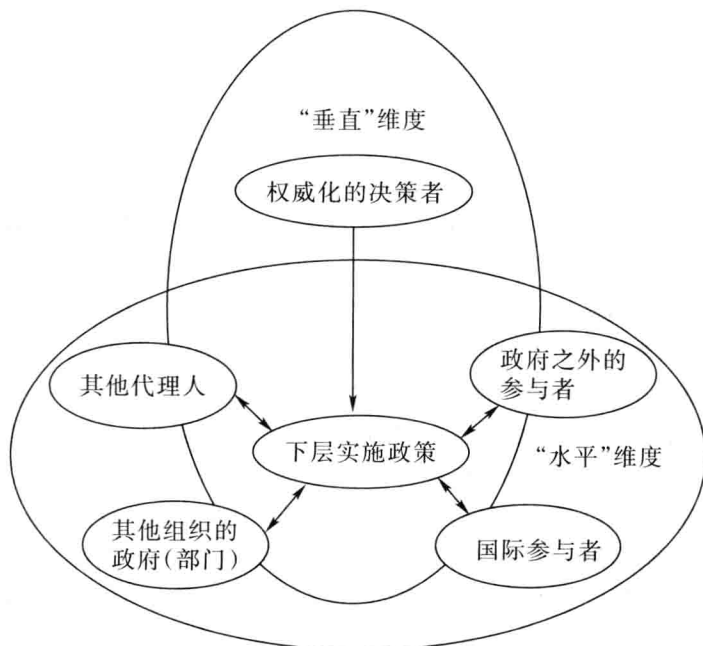


图 1.1 政策的“垂直”维度与“水平”维度

随着政府及跨政府、市场及跨市场、公司及跨公司、非政府组织及跨非政府组织的不断发展,社会组织化的程度不断提高,而组织自身在其内部与组织间关系上同时也出

①[英]H. K. 科尔巴奇. 政策. 张毅力, 韩志明译. 长春: 吉林人民出版社, 2005. 31.

②[英]H. K. 科尔巴奇. 政策. 张毅力, 韩志明译. 长春: 吉林人民出版社, 2005. 32.



现网络化的现象。因此,就出现社会的组织化与组织的网络化的“两化”现象。与“两化”现象相应地出现权力的“碎片化”。与此相应的,一方面生产与流通不断突破部门、地区和领域的界限,成为一种基于价值与供应链的“组织网络式”供应局面。另一方面,政策与公共问题也大大地突破部门、地区和领域的界限,成为一种融入不同参与者的政策与治理网络。在这种情况下,无论是市场、公司,还是政府的权力都不断被“碎片化”。在这种背景下,“网络联接”与“网络开放”弥补政策过程与治理过程的空隙,成为融合多力量的平台。这也反映学界以一种相对松散的、注重不同主体力量的“网络”整合“碎片化”的美好愿望。在这种情况下,治理网络与政策网络逐渐成为反映政策学进一步发展的两个时髦词语。

二、治理网络

治理网络是一种集科层、市场及网络组织与其协调机制于一体的互动式、综合式的组织与管理形态。治理网络的出现,一方面反映一种继科层和市场治理机制之后的第三种基本治理机制,即网络治理机制的出现。另一方面反映一种既不同于科层组织又不同于市场组织的新型组织类型的出现,即网络组织或中间组织的出现。一方面,尽管网络机制如同市场机制一样,具有自发性,但是它不像市场机制那样主要通过基于自由竞争和商业准则的价格机制所形成。另一方面,尽管如同科层机制一样,网络机制具有人为设计性,但它不像科层机制那样主要通过基于有意图的行政或管理结构来协调。网络机制一方面具有“组织化”变量特性,另一方面又具有“自组织”变量特性。前者包括通过有意图的命令行动来建立和维护网络,而后者包括通过不断地“重新装配”和“演化”的非命令式互动,形成一种自发秩序。网络机制一方面具有自利驱动的市场工具理性的一面,另一方面又具有官僚制中的程序理性的一面。网络倾向于一种扁平的组织结构,至少是参与者作为一种平等主体参与其中的治理。^①威廉姆森(Williamson)在科斯(Coase)交易成本分析理论的基础上,较早地发现,在以纯粹的市场和纯粹的科层制作为两极的连续统之间,还存在其他的组织形态,他将其称为组织的中间或混合形式。^②另一部分学者则从社会学的角度探讨这种特殊的组织形态。他们认为,这种组织形态更多地依赖于网络中的经济行动者之间,在长期反复的互动中形成的关系、共同利益和声誉,而不是价格与权威的命令机制。^③在这种组织中,由个体、群体关系或纽带所形成的社会网络是其网络基础,它往往以关系嵌入与结构嵌入的方式产生影响。但是,治理网络并不是一种只强调网络机制和网络组织的治理机制,而是一种试图综合三者优势的综合型治理机制。与政策网络专注于政策问题不同,治理网络更多的是关注组织间甚至是组织内部的合作问题。例如,现在许多学者开始关注企业间基于价值链或生产链的合作网络治理问题。还有一部分学者关注企业间的知识共享、创新的合作网络问题。

^① Grahame F. Thompson. *Between Hierarchies and Markets. the Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford university press, 2003. 22—25.

^② Williamson, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York. The Free Press, 1985.

^③ Powell Walter W. *Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization*. *Research in Organizational Behavior*, 1990(12): 295—336.