



普通高校“十二五”规划教材

涂晓芳 编著

比较公共政策



北京航空航天大学出版社
BEIHANG UNIVERSITY PRESS



普通高校“十二五”规划教材

比较公共政策

涂晓芳 编著

北京航空航天大学出版社

内 容 简 介

公共政策的比较研究从 20 世纪 60 年代中期开始,伴随着比较政治学的发展,在 20 世纪 80 年代之后,这一比较研究领域开始逐步成熟和完善,成为政策科学研究领域的一个重要分支。本书主要内容分为两部分:理论部分与实际政策比较。理论部分,包括比较公共政策导论、比较方法论、全球化与新制度论、治理理论、政策网络和政策工程。实际政策比较,包括财政政策、金融政策、产业政策、农业政策、教育政策、社会保障政策、公共住房政策、环境政策。

本书可作为高等院校相关专业本科生、研究生的教材,也适合从事公共政策研究的学者参考阅读,也可供对公共管理感兴趣的普通读者作为社会读本参阅。

图书在版编目(CIP)数据

比较公共政策 / 涂晓芳编著. --北京:北京航空航天大学出版社,2011.8

ISBN 978-7-5124-0530-1

I. ①比… II. ①涂… III. ①比较政策学 IV.

①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 143263 号

版权所有,侵权必究。

比较公共政策

涂晓芳 编著

责任编辑 周华玲

*

北京航空航天大学出版社出版发行

北京市海淀区学院路 37 号(邮编 100191) <http://www.buaapress.com.cn>

发行部电话:(010)82317024 传真:(010)82328026

读者信箱:bhpress@263.net 邮购电话:(010)82316936

北京市媛明印刷厂印装 各地书店经销

*

开本:787×960 1/16 印张:26.25 字数:588 千字

2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷 印数:2 000 册

ISBN 978-7-5124-0530-1 定价:69.00 元

前 言

近年来,各国之间的交流与合作越来越频繁,而交流与合作不可避免地要受到双方国家公共政策的影响。因此,深入了解各国的公共政策,是拓宽交流渠道和提升合作层次必不可少的前提。从学术研究的角度来看,作为一个重要分支,比较政策研究兴起于20世纪60年代,其主要内容有两方面:一方面是探讨不同国家之间实质性政策(如保健政策、税收政策、教育政策、住房政策和环保政策等)内容的比较以及公共政策过程比较;另一方面,一些学者希望研究不同的历史经验和文化积淀所形成的不同文化价值对公共政策制定和执行的影响,或者是从历史-制度的角度研究不同国家的政策过程。比较研究的发展促进了比较政策研究方法的多样化。

本书分为两部分:第一部分主要介绍比较公共政策的概念、发展历程、方法论和比较研究的理论;第二部分是实际政策比较,梳理和描述典型国家主要公共政策的产生、演变和发展,包括财政政策、金融政策、产业政策、农业政策、教育政策、社会保障政策和环境政策。

写作时参考了很多学界前辈的研究成果,在此一并致以谢意。编写本书的目的在于,希望能给学界朋友提供一扇了解各国政策的窗口,但在写作的过程中,也发现了很多无法清晰解答的问题。另外由于能力有限,疏漏之处定有很多,敬请读者不吝指正。

本书编写分工如下:涂晓芳编写第一、二、五、六、八章,涂晓芳、杜孝珍编写第三章,郭佳良编写第四章,纪翠荣、黄莉培编写第七章,唐文文编写第九章,王方、刘静编写第十章。纪翠荣和涂晓芳统校全书。

编 者

2011年8月

目 录

第一章 导 论..... 1

- 第一节 比较公共政策兴起的背景 1
- 第二节 比较公共政策的概念 2
- 第三节 比较公共政策的发展历程 3
- 第四节 比较公共政策的价值定位 4
- 第五节 比较公共政策的方法论 6
 - 一、比较研究方法 6
 - 二、比较方法的运用 6
 - 三、如何比较 7
 - 四、分析架构 8

第二章 比较研究的理论 10

- 第一节 全球化理论 10
 - 一、全球化的概念 10
 - 二、全球化的三个解释流派 13
 - 三、全球化对公共政策的影响 13
- 第二节 治理理论 16
 - 一、治理理论的提出 17
 - 二、治理理论的思想内涵 19
 - 三、治理的发展趋势 20
 - 四、治理理论对公共政策过程的影响 21
- 第三节 新制度主义理论 23
 - 一、制度的功能 24
 - 二、新制度主义的主要流派 25
 - 三、新制度主义对制度概念的发展 26
 - 四、新制度主义与比较公共政策研究 27
- 第四节 政策网络 29
 - 一、政策网络的概念 29
 - 二、政策网络理论的发展脉络 30
 - 三、政策网络对公共政策的影响 32

第三章 财政政策 37

- 第一节 财政政策的理论与实践 37

第二节 公共支出制度 43

- 一、公共支出的规模 43
- 二、公共支出的结构 44
- 三、各国财政支出制度的特点 46

第三节 公共收入制度 52

- 一、公共收入规模 52
- 二、公共收入结构 56
- 三、政府非税收入管理 57
- 四、各国税制的特点 59
- 五、各国的税收管理体制 63

第四节 政府预算制度 69

- 一、预算组织形式和程序 69
- 二、中央与地方财政关系(预算管理体制)比较 75

第五节 公债制度 80

- 一、美国的公债制度 80
- 二、德国的公债制度 83
- 三、日本的国债制度 85
- 四、摩洛哥的债务管理 87

第四章 金融政策 90

第一节 金融政策的理论与实践 90

- 一、市场经济的发展与政府的介入 90
- 二、金融与经济发展的关系 92
- 三、金融体系中政策性金融的出现 95
- 四、政策性金融的经济功能 97

第二节 主要发达国家的金融组织体系 99

- 一、美国的金融组织体系 99
- 二、英国的金融组织体系 101
- 三、德国的金融组织体系 103
- 四、日本的金融组织体系 105
- 五、法国的金融组织体系 107

第三节 金融模式	108	六、韩国的中小企业政策	195
一、关于金融模式差别的解释	108	第六章 农业政策	199
二、金融模式的比较	109	第一节 农业生产组织形式	199
三、关于金融模式的三种观点	112	一、日本农业协同组织	199
四、金融模式的历史及现状	113	二、美国的农业合作社	201
第四节 金融监管体制比较	116	三、法国——公众性的服务机构	203
一、现代金融监管的形成与演变	116	四、印度——政府惠农政策的有效执行者	204
二、有效金融监管的制度前提	117	第二节 农业支持政策	205
三、金融监管模式比较	120	一、农产品价格支持政策	205
第五节 金融体制与金融危机	122	二、直接支付政策	207
一、发展中国家金融危机——银行主导型金融模式与金融危机	123	三、一般服务支持政策	208
二、美国 2008 年的次贷危机——市场主导型金融模式与金融危机	124	四、农业金融支持政策	209
第五章 产业政策	128	第三节 土地保护政策	213
第一节 产业技术政策	129	一、澳大利亚的土地保护政策	213
一、产业技术政策基本理论	129	二、南非的土地保护政策	214
二、美国的国家产业技术政策	131	三、美国的土地保护政策	215
三、日本的国家产业技术政策	135	四、日本的土地保护政策	216
四、韩国的国家产业技术政策	145	第四节 农产品流通体制	217
五、德国的国家产业技术政策	149	一、荷兰的农产品流通体制	217
第二节 产业结构政策	154	二、巴西的农产品流通体制	218
一、产业结构政策基本理论	154	三、印度的农产品流通体制	219
二、美国的产业结构政策	159	四、韩国的农产品流通体制	221
三、日本的产业结构政策	161	第五节 土地制度	222
四、韩国的产业结构政策	166	一、印度的土地制度	222
第三节 产业组织政策	169	二、美国的土地制度	224
一、产业组织政策基本理论	170	三、日本的土地制度	225
二、美国的产业组织政策	171	四、英国的土地制度	226
三、日本的产业组织政策	172	五、加拿大的土地制度	227
四、德国的产业组织政策	175	第七章 教育政策	229
五、英国的产业组织政策	176	第一节 教育体制	229
第四节 中小企业政策	177	一、英国的教育体制	231
一、日本中小企业的扶持政策	177	二、法国的教育体制	234
二、法国的中小企业政策	183	三、美国的教育体制	237
三、英国的中小企业政策	187	第二节 教育投资	239
四、德国的中小企业政策	191	一、教育投资概况	241
五、美国的中小企业政策	193		

二、教育经费的来源	242	第四节 公共住房金融政策	350
三、教育投资的重点	249	一、美国的住房抵押金融系统	350
第三节 教育改革	250	二、新加坡的中央公积金	352
一、教育思想改革	250	三、日本公私合组的住宅金融体系	354
二、教育课程改革	252	四、瑞典的住房合作社制度	356
第八章 社会保障政策	264	第十章 环境政策	359
第一节 导 论	265	第一节 环境政策的理论依据	359
一、社会保障制度的产生与发展	265	一、环境问题的迫切性	360
二、社会保障制度理论范式的演进	268	二、两种观点的论战	362
第二节 社会保障模式	276	三、环境保护中的市场失灵和政府失灵	364
一、社会保障的模式分类	277	四、可持续发展战略	367
二、社会保障管理体制	279	第二节 各国的环境政策	371
第三节 社会保障基金运营管理	282	一、防治大气污染的政策	372
一、社会保障基金的筹集模式	283	二、防治水污染的政策	380
二、社会保障基金的管理机制	286	三、防治固体废弃物污染的政策	387
三、社会保障基金的运营方式	291	四、控制噪声污染的政策	391
第四节 社会保障制度	294	第三节 各国的环境管理体制	395
一、养老保障制度	295	一、美国的环境管理体制	395
二、医疗保障制度	303	二、日本的环境管理体制	397
三、失业保障制度	315	三、德国的环境管理体制	398
第九章 公共住房政策	324	四、韩国的环境管理体制	399
第一节 公共住房与住房政策	324	五、国外环境管理体制的发展历程及特点	400
一、住房与住房市场	324	第四节 生态环境问题的国际公共治理	404
二、公共住房的概念	325	一、美国关于环境问题的国际公共治理政策	404
三、住房政策概述	326	二、日本关于环境问题的国际公共治理政策	405
第二节 公共住房保障制度	329	三、欧盟关于环境问题的国际公共治理政策	407
一、公共住房保障制度概述	329	后 记	410
二、英国的公共住房保障制度	334		
三、美国的公共住房保障制度	337		
四、韩国的公共住房保障制度	341		
第三节 公共住房发展计划	343		
一、新加坡的“居者有其屋”计划	343		
二、香港的公共房屋发展计划	346		

第一章 导 论

公共政策是第二次世界大战以后产生于美国的一门新兴的交叉学科。公共政策作为一门学科的出现,既是当今世界政治、经济和社会迅速发展的必然要求,也与战后美国特殊的社会状况密切相关。公共政策的出现,在解决一系列的社会问题、减轻政府决策压力、满足公众的愿望和要求等方面有着举足轻重的作用。从20世纪60年代中期开始,伴随着比较政治学的发展,公共政策领域的比较研究开始起步。20世纪80年代之后,这一比较研究领域开始逐步成熟和完善,成为政策科学研究领域的一个重要分支。

第一节 比较公共政策兴起的背景

比较公共政策的研究兴起于20世纪60年代初期,当时该研究途径仅被视为探讨比较政治的研究途径之一(Hancock, 1983),比较政治学者希望从政策的过程与结果来观察政治体系的性质,并未成为独立的研究领域。海登海姆(Heidenheimer, et al, 1975)在当时最具代表性的比较政策研究著作《比较公共政策:欧洲与美国社会选择之政治》一书中指出:跨国性政策研究仍处于萌芽阶段。

何以比较公共政策无法成为一个独立的研究领域?据Cyr和deLeon(1975)的看法,可以归结为下列几个原因:

第一,比较研究非常难以概念化、组织化与执行,比较研究涉及的国家很多,搜集与分析资料更困难;尤其是进行比较研究的人力与财务成本,更阻碍了研究工作的进行。第二,比较公共政策继承了公共行政的传统,仍以美国政府为比较的基础,致使比较公共政策以美国议题为主体,无形中限制了其研究范围。第三,学术界与实务界的沟通不够,公共政策专业训练课程中欠缺有关比较公共政策的教育,不知如何进行比较研究。第四,社会科学中比较研究法遭遇的问题很多,如概念一致性、测量一致性、语言一致性与抽样问题等都难以克服,形成比较上的困难(Warwick和Osherson, 1973)。

尽管比较政策研究遭遇了许多困难,但戴伊等政策学者(Dye, 1966, P. 1; Dawson and Robinson, 1968, P. 466)指出:政治科学的主要责任之一是研究政策结果,公共政策是政治科学应该寻求解释的重要因变项。基于公共政策在比较政治中的核心地位,比较公共政策的研究十分重要。

比较公共政策研究的兴起背景有以下几点(Leichter, 1977, P. 584~585)^①:

(1) 以计算机为基础的资料分析技术,推动了大规模的跨国性比较研究的发展,特别是公共支出与预算分析领域的兴起。

(2) 以政治体系模式为导向的比较政治研究,过分重视政治投入功能,如政党、利益团体、选举行为等,以致足以代表产出功能的公共政策则被忽略,比较政治学者认为有必要研究此一领域。

(3) 政治学者对政治研究进行批判与检讨,认为:政治科学的研究应该回归到传统政治学对于价值问题的研究,而不应过分专注于政治现象的科学分析与事实描述。如政治学者伊斯顿(Easton, 1969)宣称“后行为时代”(Postbehavioral era)的来临,主张政治的研究不应仅着重于政治科学的发展,而应将政治科学的分析架构与方法应用到政策问题的研究上。

(4) 政府的规模日趋扩大,其所扮演的角色日趋重要。政治学者 Hofferbert(Hofferbert, 1974)指出:公共决策,其制定者,特别是政府所制定的政策在集体与个人生活中扮演着关键性的角色。

从20世纪70年代末、80年代初开始,比较公共政策研究与相关期刊大量兴起,一些大学也开始设置比较政策研究课程,比较公共政策的学术研讨会更是方兴未艾。近年来,跨国性的公共政策研究大量兴起,如尼古(Nagel, 1991)的《全球政策研究》(Global Policy Studies),将研究范围拓展到世界性的政策问题,如温室效应、AIDS、贸易保护、知识产权等问题。

罗斯认为(Rose, 1993, Lesson - drawing in Public Policy),政策制定者应该从历史或其他国家的公共政策发展经验中吸取教训,以免重蹈覆辙。费克(Feck, 1992)认为,比较公共政策最大的问题在于,研究发现缺少累积性,因此,我们无法从研究结果中积累一致性的概念与理论;他分析了制度网络、组织结构、文化取向与政策类型四项因素对于政策产出的影响,试图整合出一个跨国性的比较政策类型。

第二节 比较公共政策的概念

作为公共政策学科中一个处于不断完善的研究领域,目前对于比较公共政策的概念界定还不统一。阿诺德·海登海姆认为,比较公共政策是对不同政府追求特定作为与不作为的相关方案进行比较,探讨其如何、为何以及造成何种效果的研究。

费勒尔·海迪认为,比较公共政策就是对政府政策如何开发、为什么要开发及产生何种效果进行跨国研究。除了要考察每个政策领域,如环境政策、教育政策、经济政策、社会政策等,各政策领域的技术发展水平之外,还要探讨策略、方法论和政策应用等问题,并对过去的成就和未来的发展方向做出评价和估计。

^① 参考丘昌泰. 比较公共政策:研究方法论的检讨与展望. 空大行政学报, 1995, 4: 1.

R·罗茨认为,比较公共政策研究涉及政府与治理本质的问题。通过比较研究,可以反映出全球治理模式与政策转移的趋向。

L·格尔汉姆认为,比较公共政策研究可以呈现对同一社会问题不同制度的差别治理效果。

詹米尔·吉尔斯特认为,比较公共政策的分析目的在于,提高我们对于政策制定的内容和过程的理解。

第三节 比较公共政策的发展历程

比较政策研究是公共政策研究中的一个重要分支,它兴起于20世纪60年代,其研究包括对某些特定国家(如欧美国家)之间的比较,不同国别之间实质性政策(如保障政策、税收政策、教育政策、住房政策和环保政策等)内容的比较以及公共政策过程的比较。早年公共政策比较研究由社会学和经济学的发展理论所主导,主要研究和探讨在经济发展和现代化一般过程中,国家是如何做出政策反应的。这种发展理论认为,随着各国从农业社会进入工业社会进而进入发达的现代化社会,每一个国家都要经历同样的发展阶段,而在同一发展阶段各国政府所做出的政策反应是相同的。在这种理论指导下,一些学者试图通过比较政策的研究来检验社会 and 经济发展的一般性理论。进入20世纪70年代以后,这种理论越来越受到人们的批评,因为人们发现各国政府在同一政策问题上所做出的不同反应与它们所处的经济社会发展阶段并不一定相关,如欧洲大陆国家和英、美国家在社会福利政策上的差异。对发展理论模式的批判促进了比较政策研究方法的多样化。一些学者试图证明不同历史经验和文化积淀所形成的不同文化价值对公共政策制定和执行的执行影响。也有学者重新从历史制度的角度研究不同国家的政策过程,把人的行为或组织的行为放在特定的历史环境和特定的制度中进行考察。比较研究的发展和多样化使得公共政策研究突破了美国主流学派(多元主义学派)对该领域的垄断,新协作主义(neocorporatism)、新制度主义(neoinstitutionalism)、政策网络分析(policy networks)和社会选择理论(social choice)等新的理论和方法近期已经在政策过程研究中产生影响。

按照查尔斯·W·安德森的《比较政策分析中系统与策略》中的说法,比较公共政策研究在20世纪70年代早期还是一个“不存在的研究领域”。从20世纪70年代中期开始,伴随着比较政治学的发展,公共政策领域的比较研究开始起步。20世纪80年代之后,这一比较领域逐步发展和成熟,成为政策研究中的一个重要领域,出现了一批颇有影响力的专家学者及著作。从美国的情况来看,20世纪70年代中期开始,学者们对公共政策的兴趣越来越浓厚,出版了无数部著作,发表了大量的期刊文章(许多文章都是专门探讨政策问题的),给本科生与研

究生开设了许多课程,建立了多个专门小组,并召开了许多由专业学会或者其他组织资助的会议。^①按照这个领域先驱者的说法,比较公共政策就是对政府政策如何开发、为什么要开发和产生了什么效果进行跨国研究。^②

美国著名的比较政治学家加布里埃尔·A·阿尔蒙德(Gabrial Almond)大力提倡应用政治学,即公共政策取向的政治学,他对于制度主义、规范主义过于重视演绎法提出了批评并提出了自己的看法。他认为,演绎法对政策方案的选择和政策目标的达成毫无帮助。同时,阿尔蒙德和G·宾厄姆·鲍威尔合著的《比较政治学:体系、过程和政策》一书受到了政治学界的广泛关注,并受到了人们的重视,成为政策研究的经典著作。阿尔蒙德指出,要把政治过程、政府过程、政策过程三者作为同一过程来分析,从而使政策研究与政治学研究紧密地结合在一起,这有利于克服政策研究中的纯技术、纯操作主义倾向。同时,阿尔蒙德把公共政策看做是政治系统输出的产品,公共政策通过提取、分配、管制、象征四种类型的输出而使公众共享福利、安全和自由等政策结果。阿尔蒙德根据政治文化的功能确立了关于体系文化、过程文化和政策文化三个层次的划分。

美国著名公共政策学者斯图亚特·S·那格尔在其出版的《政策科学百科全书》中专门介绍了跨国家及跨文化的政策比较。那格尔指出,政策选择有两种思维:一种是 Tradeoff 思维,用相互排斥的“对半”观念分析政策选择;另一种是 SOS(Super Optimum Solution)思维,用兼容的“最佳解”思维做政策选择,即选择各方均受益的、最适宜的政策。只有“最佳解”的公共政策才能经得起历史的检验。

台湾学者丁仁方提出以国家制度为主要分析单元的比较政策研究。他认为,由于制度存在着普遍性和多重性,即每个国家都有各自不同的制度,但其层次性和制约性的存在使得各国的政策制定必然呈现个性。制度影响着政策的产出及政策结果,能反映公共政策运动的观点,也能凸显比较研究的重要性。从制度设计的角度来看,有目的的制度设计可以引导政府行为以及政策结果的改变。

此外,美国匹兹堡大学比较政治学教授道格拉斯·E·阿斯福特的《比较公共政策》,阿诺德·J·海登海姆、休·赫克罗、卡罗琳·T·亚当斯合作出版的《比较公共政策:欧美社会选择政治学》,以及西奥多·J·洛威的《公共政策与美国和法国的科层制》等著作,都专门论述了比较公共政策,从而推动了比较公共政策研究的进程。

第四节 比较公共政策的价值定位

比较公共政策作为公共政策学的一个重要分支,其产生的直接原因是当代社会各种经济

① [美]费穆尔·海迪.比较公共行政.刘俊生,译.中国人民大学出版社,2006年版。

② [美]费穆尔·海迪.比较公共行政.刘俊生,译.中国人民大学出版社,2006年版。

问题的大量出现以及社会对于解决这些问题的迫切需要。研究比较公共政策的主要目标是了解 and 解决社会问题,提供关于公共政策的基本知识,改善公共决策系统,提高公共政策质量,并拓宽社会科学的研究范围,推进理论的发展。

诚如比较政策学者海登海姆(Heidenheimer, et al. 1990)所指出的:比较公共政策的研究至少可以凸显三种实务上的目的:第一,可以从其他各国的发展经验中,找出设计最佳政策的办法;第二,可以更深入地了解各国政府机构处理公共问题的政治过程;第三,反映出当代国家彼此的交互依赖性。而就理论上的目的而言,比较政策研究至少可以达成两大目标:第一,发展适用于各社会的概念与通则;第二,为国内与外交政策发展出相关的知识基础(Antal, Dierkes, and Weiler, 1987)。因此,比较公共政策的价值在于:

(1) 全球化的冲击与影响需要研究比较公共政策。对于全球化的概念大多数学者认为,全球化是建立在资本、生产、通讯、技术的一体化之上的,既是一种经济现象,具体表现为市场经济的全球化以及信息传播的全球化,同时也是政治现象和文化现象。随着经济生活的一体化,各国的政治和文化也会出现同质化的趋势。沈宗瑞认为,全球化必将产生跨越洲际或区域的行为、互动与权力运作等交流过程。全球化引发社会、政治与经济变迁,并逐渐重塑现代社会与世界秩序,这是一个长期的历史过程。国家经济活动面临重组,与跨国生产、交易与金融体系紧密结合。同时,全球化必将对政府决策、制度、社会势力和资源的重新分配以及结构调整产生影响。具体表现为,各国政府、企业和公民个体在政策选择的相对成本与效益方面必须考虑全球势力与环境的影响程度。同时,全球化造成了社会内部或社会之间社会势力重新配置,各国国内社会、经济与政治等组织与行为的环境形态也受到了全球化的影响。为了应对这些变化,各国政府必将制定各项政策以解决全球化带来和产生的前所未有的机遇和挑战。在这样的情况下,研究比较公共政策,探讨各国政策制定的经验和教训显得非常必要。

(2) 拓展了比较政治的基础。无可否认,比较公共政策研究拓展了比较政治的基础。当我们以政党、民意及利益团体的自主性、合法性及效果比较民主与共产体系时,很容易误以为生活在民主国家的公民生活水平一定比社会主义国家好。如果我们将政策产出与影响加入比较政治的变项后,我们观察的角度与视野无疑扩大了许多。

(3) 避免了因受文化局限给出的结论。发达国家公共政策的发展经验未必适用于其他发展中国家,因为文化背景限制了跨国运用的可能性;透过比较的方式可以将适用于某些国家的命题,在其他国家的系统中加以验证。如以美国经验而言,社会与经济变项对于公共政策的影响远大于政治变项,这项命题是否成立,可以通过比较公共政策的研究加以验证,从而避免了因受文化局限给出的结论。

(4) 可以进行准实验。虽然每一个国家都有其实施公共政策的背景,但并非意味着其他国家无法加以学习,并加以吸收和实施。例如枪支管制政策,英国犯罪率低,不少人归功于枪支管制政策的实施;而美国犯罪学学者认为,枪支管制政策应该先在各州进行政策实验,视实验成效,再决定是否推广。

(5) 指导政策实践。比较公共政策通过比较的方法研究公共政策的因果关系,在了解其他国家实际政策的基础之上,为本国制定相关政策提供指导和借鉴。至少 200 年以来,欧洲学者中一直有从事比较研究的人员。公共行政研究的先驱们非常重视借鉴欧洲经验来认识和改善美国行政。为了使比较更有意义、更具价值,比较必须基于丰富材料的收集和评价之上。

第五节 比较公共政策的方法论

亚里士多德运用比较的基本方法收集、获取和分析经验资料,首创了一门作为经验科学的《政治学》。比较是人类认识世界的基本方法。比较公共政策是对于如何、为何发展政府政策,将产生何种政策效果的跨国性研究(Heidenheimer, et al. 1975)。比较公共政策的重点在于比较,在于对各国的政策制定和政策执行为什么比较、如何比较做出界定。

一、比较研究方法

在对比较研究方法的认识上,霍华德·威亚尔达在他的著作《比较政治学导论:概念与过程》中明确提出,比较的研究方法要求在同一研究中观察和分析的对象必须是不少于两个并且是互为参照系的个体或群体,比较的直接目的是辨识它们之间的差异性和相似性。比较始于对事物外部特征的描述,进而对其异同作出分析和解释。他认为,比较可以应用在任何事物的研究中,但是要使得比较更具有学术意义和研究价值,比较分析必须选择和使用一定的理论工具。因此,比较的方法不是排他的,而是可以容纳其他理论方法和技术方法的一种应用性广泛的方法。^①

作为一种应用性很强的研究方法,比较方法的应用视野非常广泛。在比较公共行政领域、比较政治学、比较行政法、比较政治制度等多个研究领域,比较的研究方法都得到了淋漓尽致的发挥和使用。这不仅拓宽了研究范围,提供了更宽泛的研究领域,更为研究者寻找到了收集经验资料以及划定学科边界的科学方法和尺度。例如,在比较政治学研究领域中,比较政治学的研究对象必须界定为民族国家,至少应当是独立的政治体系,所以现时代的比较政治学可以简单地概括为“对民族国家的比较”。霍华德·威亚尔达指出,只有跨国的政治比较研究才属于比较政治学,明确这一点对于研究比较政治学是非常必要的。因为除此之外就很难划定比较政治学的学科边界。由此可见,比较研究方法在应用方面具有很强的实践意义。

二、比较方法的运用

作为一门经验科学,比较公共政策研究注重从现有的客观实际出发,通过跨国界的对比研究以及实证研究和经验分析,总结出各国政策制定固有的规律性。对于公共政策的比较研究,

^① 霍华德·威亚尔达. 比较政治学导论:概念与过程. 北京大学出版社,2005 年版,第 15 页。

研究者可以跳出本国的局限,为制定高瞻远瞩的公共政策提供经验和指导。

一般来说,在比较的方法中最便于理解和操作的是快照法^①,即在某一给定的时间点上比较两个或多个国家以及专门机构的具体行为,而这一时间点通常就是当下;同时,比较可以是在同一时间横向比较不同国家的状况,也可以是在不同的时间段上加以比较,以验证同样的过程。在比较研究的类型上主要包括国别研究(即对某个国家的某一制度、政治过程或公共政策进行研究)、对两个或更多国家的研究、区域研究、跨地区研究以及全球比较研究。

比较公共政策的研究,最先是以发达国家为主要研究对象,特别是美国、加拿大等美洲国家,以及欧洲国家。黑克洛(Heclo, 1974)探讨英国与瑞典的所得维持政策之社会政治层面;葛罗斯(Groth, 1971)从分配性途径(Distributive approach)探讨比较政治发展,他将国家类型划分为民主与独裁国家,然后以政治参与、团体生活、税赋与预算、经济政策、教育政策、文化政策、社会福利、社会变迁、正义、官僚体系与文官制度指标来比较这些不同国家的特质。葛罗斯的著作是比较政治领域的,但无可否认,他的研究途径则是公共政策的比较。

行为科学革命发生后,比较政策研究逐渐采取量化统计的分析方法。其研究的焦点为社会经济条件与政策产出之间的关系,在研究国度上,也开始将兴趣转移到对发展中国家的研究。派尔(Pryor, 1968)运用量化方法,分析十四个市场经济与计划经济国家,并以国防、福利、教育、行政、内部安全与研究发展指标来探讨这两个不同经济体系的特质。

20世纪80年代末期,比较研究学者开始重视政策过程与政策投入对于政治体系特性的影响,第三世界国家成为研究对象(Grindle, 1980; Malloy, 1977),方法上日趋多元。米葛道尔(Migdal, 1977)指出:当代比较公共政策的研究路线有三条:第一条,政策制定过程及其对政策结果的影响,如蒙哥墨力(Motgomery, 1978)搜集到了二十多个国家的家庭计划资料,从而归纳出不同的政策制定过程类型。第二条,政策议题的研究,针对不同公共政策议题进行比较研究,探讨其政策上的特质。米葛道尔(Migdal, 1977)认为:前面两种研究途径对于第三世界国家的研究有其限制,因而提出“比较政策系统”(Comparative policy contexts)的概念,即公共政策的第三条研究路线。比较政策系统,一方面关心政策制定过程本身的研究,如资源与行动者的动员、重要政策行动者的组织、情报的搜集等;另一方面则强调形成公共政策的系统背景:如行动者的认知、地区与受影响的团体;制度环境,如制度的安排、一致性与调适性的程度;历史事件,从历史发展的观点分析政策之间的关系。

三、如何比较^②

如何比较的问题,其实就是指应该采取何种方法进行公共政策的比较。一般而言,可以包含以下方法:

① 霍华德·威亚尔达. 比较政治学导论:概念与过程. 北京大学出版社, 2005年版, 第14页。

② 丘昌泰. 比较公共政策:研究方法论的检讨与展望. 空大行政学报, 1995年第4期, 第4页。

(1) 个案研究。以个案研究的方法,选择特定政策议题,如某项立法的制定与执行(Christoph, 1965)、某项政策行动的决定(Allison, 1971),进行比较研究是相当普遍的方法。以政策问题领域而言,环保政策、教育政策、税收政策、住房政策、社会保障政策的比较研究文献相当丰富。不过,此类研究的问题在于个案研究发现的推论性不够,无法以相同的理论架构与方法进行政策知识的积累。

(2) 集群资料分析。以联合国、国际组织或各国政府公布的统计资料为基础,以公共支出与政府预算为研究焦点,是相当重要的研究途径,其界定公共政策为公共支出的形态(Cutright, 1965; Peters, 1972; Pryor, 1968; Wilensky, 1975)。一般而言,此类研究有两种类型:横断面研究(Crosssectional study)与纵贯性研究(Longitudinal study)。前者以各国为分析单元,公共政策结果为因变项,自变项是政治、社会与经济变项,运用多元相关分析或多元回归分析探讨自变项与因变项之关系;后者则以时间为分析单元,选定一些政策结果变项的长期性资料进行时间序列的分析,以找出其发展形态(Hancock, 1983)。此研究的主要目的是凸显出一个政治体系的社会经济条件对于政策结果的影响。如李斯克《比较公共政策》一书(Liske, et al. 1975, P. 279~280),将公共政策结果视为因变项,自变项则是环境因素与公共支出,前者从财政收入、机会成本与集体效用函数(Aggregate utility function)三个经济学的角度加以分析;后者则以政府在国防、健康政策的经费支出为指标,然后以统计分析方法建构自变项与因变项之间的关系。该研究途径的最大缺点为:第一,他们似乎重视公共支出的政策决定因素(Policy determinants),而非政策过程因素,使我们无法了解政治因素对于公共支出的影响;其次,公共支出并非了解政治体系特性可信赖的指标,如法国公共部门的支出比例低,是否就表示公共政策的绩效不好?

四、分析架构

综合当前比较公共政策的文献来看,正如阿尔蒙德(Almond, 1981, P. 103)指出的:公共政策研究确实是多元形式的展览会,它们是叙述的、量化的、跨国的、横断面的、跨国性的单一政策、跨国性的多项政策,更不用说许多政策研究的后设理论与后设政治。一般来说,比较政策研究的分析架构有4个层次:

(1) 一般性与理论性的观点。包含两种不同的概念:第一,澄清社会的概念。多数比较政策研究基于理性主义与社会多元主义的“自由”概念之上,因此,多数研究隐含着社会民主取向(Social democratic orientation)。此类学者运用经济或行为分析方法探讨政策制定过程及其社会结果,如艾许福德(Ashford, et al. 1978)的研究中,相当强调国家对于社会的主控角色,他们认为国家的制度安排与精英限制可以决定政策结果。第二,澄清有关公共政策的基本概念。这些学者非常强调政治因素对于政策性质的影响(Ashford, et al. 1978; T. B. Smith, 1975)。罗尔斯(Rawls, 1972)认为:公共政策可以视为政治的自变项或政治的因变项。

(2) 政策决定因素(Policy determinants)。决定各国政策发展的因素是什么?这是比较

政策学者关心的课题。根据威廉斯基(Wilensky, 1975)对于 64 个国家的公共支出与国家发展水平之间所进行的集群横断面分析,经济发展水平为影响公共政策最重要的因素,这是社会经济决定论(Socioeconomic determinism)的典范。卡斯托斯(Castles, 1979)认为,组织性团体,如政党才是最主要的因素。艾许福德(Ashford, 1990)从制度与政治过程(Institutional-political process)的角度认为国家的制度安排与制度性权力,才是政策结果的决定因素。最值得注意的是统合主义(Corporatism)的研究途径,政治学者史密特(Schmitter, 1974)认为,当代公共政策主要是由政府、商业界与劳工代表共同协议达成的,这种思潮称为统合主义,是今天许多欧洲国家决定公共政策的主要方式。

(3) 政策过程研究。比较政策研究学者强调从政策过程探讨公共政策,如黑克洛(Hecklo, 1974)提出的五个政策过程模式:第一是社会经济条件与政策结果相互连接的模式,类似于公共支出的研究;第二与第三个模式试图连接政治与政策结果,前者强调政党在政策过程中的角色,后者强调选举在政策过程中的角色;第四个模式强调压力团体的重要地位。他认为前述四个模式都不足以呈现政策过程的特色,唯有从社会学习(Social learning)角度观察政治精英及其对政治环境的回应,才能彻底掌握公共政策过程的特质。海登海姆等人(Heidenheimer, et al. 1975, 1990)从利益团体、政党、社会经济发展等因素观察公共政策过程,仅能看出政策如何因外在压力而改变,而从国家结构的安排与能力的行使来观察政策结果,才能掌握其特质;他们以健康、住宅、教育、大众运输为政策领域的研究焦点,以美洲与欧洲国家为对象,比较其不同的政策过程。此研究途径的问题是,目前存在太多的政策过程模式,究竟何种为最理想的模式,似乎仍无定论。

(4) 政策产出与评估。政策产出方面,包括健康政策、住宅政策、就业政策等,主要探讨政府制定与执行这些政策的范围、组织、成本与利益的分析,研究的国度以北美与西欧国家为主,积累了相当丰富的观点与信息。在政策评估方面包括:第一,短期政策冲击的评估;第二,公共政策对于民主危机、福利国家、资本主义或统合主义的长期影响;第三,分析与描述性的研究,主要是有关理论修正与概念解释的分析性研究,以及该研究发现对于指导政府政策行动的规范性研究(Peters, 1972, 1977; T. B. Smith, 1975)。

第二章 比较研究的理论

比较公共政策主要涉及三个方面的问题:(1)各国政策有什么区别?(2)各国政策为什么有这些区别?(3)政策对社会产生了什么影响?第一个问题是指政府做出了什么决定(政策产出),第二个问题是指哪些因素导致了不同的政策产出,第三个问题是指政策效果。也就是说,从政策分析的角度来说,政策比较主要解决描述、解释和评价三个层面。因此,要回答这三个问题,就要在一定的理论方法指导下,分析产生某一具体公共政策的历史条件,研究各国公共政策产生的制度背景。那么,我们就需要了解,全球化作为近 30 年来日益凸显的现象,对公共政策造成了什么影响?蓬勃兴起的治理浪潮对政府决策有什么影响?公共政策要在一个社会中顺利运行,有赖于该社会正式和非正式制度的配合,以形成一种均衡状态,才能发挥其应有的功能,那么,新制度主义和比较公共政策研究有什么关系?兴起于 20 世纪 70 年代的政策网络理论,作为一种描述和解释政策过程的分析手段,对公共政策有什么影响?

第一节 全球化理论

全球化是自 20 世纪 80 年代以来在世界范围内日益凸显的新现象,是当今时代的基本特征。全球化还没有统一的定义,从物质形态来看,全球化是指货物与资本的越境流动,经历了跨国化、局部的国际化以及全球化这几个发展阶段。货物与资本的跨国流动是全球化的最初形态。在此过程中,出现了相应的地区性、国际性的经济管理组织与经济实体,以及文化、生活方式、价值观念、意识形态等精神力量的跨国交流、碰撞、冲突与融合。全球化对公共政策也会带来很大的影响,例如,全球化效应的加深,使得政府需要借助更多非传统公共部门的资源来处理社会问题;企业和第三部门随着信息的掌握,可能会在某些领域分享政府的某些职能;因此,公共部门如何与私人部门和第三部门合作,将是全球化对政府的一个挑战。

一、全球化的概念

全球化是自 20 世纪 80 年代以来在世界范围内日益凸显的新现象,正如澳大利亚学者沃特斯(M. Waters)所说:“就像后现代主义是 20 世纪 80 年代的概念一样,全球化是 20 世纪 90 年代的概念,是我们赖以理解人类社会向第三个千年过渡的关键概念。”^①然而,对于全球化的内涵界定分歧很大,正如哈佛大学的乔治·洛奇(George C. Lodge)所说:“全球化的概念是如

^① Malcolm Waters. Globalization. London: Routledge, 1995, P. 1.