



Public Policy

Community, Instruments and Process

赵德余◎著

公共政策
共同体、工具与过程

Public Policy

Community, Instruments and Process

赵德余◎著

共政策

共同体、工具与过程

图书在版编目(CIP)数据

公共政策:共同体、工具与过程/赵德余著. —
上海:上海人民出版社,2011
ISBN 978-7-208-10061-9

I. ①公… II. ①赵… III. ①政策科学 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 123506 号

责任编辑 刘林心
封面装帧 人马艺术设计工作室·储平

公共政策:共同体、工具与过程

赵德余 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 635×965 1/16 印张 15.5 插页 4 字数 202,000

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10061-9/D·1910

定价 35.00 元

序 言

在我的上一本著作《政策制定的逻辑》的序言中,事实上我已经提及本书《公共政策:共同体、工具与过程》的写作来源主要是基于自己多年来授课讲义修改而成的。应该说,自从2005年以来作为复旦大学本科生公选课和公共管理第二专业课程以及公共行政管理硕士(MPA)课程,本书的内容已经被讲授多次。每一次的讲课,我都要修改和充实讲义。而在每一次课堂讲授以及和学生讨论的过程中,我总能发现一些新的灵感和思考的火花,这些都成了促使我去设法修改和完善讲义的重要驱动力。因此,关于这本书的出版,我的确是非常感激那些选修和旁听过我的这门课程的学生。

不过,正如我以前也反复提到的“公共政策科学研究进展在中国还是非常缓慢的”一样,公共政策科学的理论和方法的教学在中国大学也是相当落后的。由于国内的大学基本上没有专门的公共政策学院和正式的政策学科,有关公共政策课程设置也是非常简单和粗糙,譬如许多学院和研究机构的公共政策原理课程都是由特定领域的研究专家(包括公共卫生专家、人口学家、社会保障学者以及政治学家和经济学家等)开设和主讲的。由于缺乏专业性,一些课程难免过于粗糙和经验性特别强,缺乏理论的系统性,且和国外政策科学研究的学术前沿相脱节。很长时间以来,我一直在思考如何将自已对于公共政策科学的理论和方法的研究与政策学科的教学相结合。其中,一个关键的问题是如何设计一个合理的政策科学学科的课程培养体系,可以兼顾本科生,但主要侧重点放在研究生人才的培养上。

对于研究生的课程体系设置,我细致地研究了美国华盛顿大学

布朗学院、上海交通大学经济管理学院以及我以前读过的一些学校的课程体系，发现一个规律：一个成熟的学科至少应该包括四大类课程。第一类是理论或原理类。第二类是研究方法论的课程（这里特指一个学科自身的研究方法论问题的课程）。第三类是文献类的课程，每个学科都有自己的文献系统，这门课程需要告诉研究生如何寻找有学术价值的学术问题，即问题的源流从哪里来到哪里去，而事实上很多研究生如果没有学习这门课程就不知道做课题和做学位论文的差异，也无从知晓如何提出一个正确的学术问题。第四类课程是关于学科的前沿问题或系列专题讨论课，即这个领域目前研究的进展和现实中存在哪些迫切需要研究的问题。

但是，对于公共管理与公共政策这个新兴学科，目前国内高校还缺乏方法类、理论类和文献类等三大体系的课程，这就意味着我们目前迫切需要开设这样的课程，来强化和改变公共政策类研究生的培养体系。鉴于此，我在2011年初回国之后正式提请学院领导或者学术委员会尽快将自己计划开设的三门新课程（“政策文献导读”、“政策科学方法论”和“政策系统动力学”）加入到研究生的课程培养目录之中，以此试图弥补和校正现行政策科学研究生培养体系的缺陷和不足。当然，对于每一类体系而言，其相关的课程不是唯一的，而是需要不断地开发和设计更多的新课程出来。如对于政策理论类课程，我相信除了本书之外，其他的诸如《政策决策与制定》、《政策变迁理论》、《政策实施研究》等等都是在可选的课程之列。而对于政策方法类的课程，除了系统动力学方法之外，制度主义、政策模拟和实验、政策网络分析以及政治经济学等大量的方法类课程都是拓宽和深化学生研究能力和视野的必要基础。当然，对于政策文献类的课程，随着政策经典文献的翻译和引进工作的不断推进，目前给研究生开设相关的文献导读课程已经不是非常困难的事情了。

以下我们将着重对本书的研究背景和主要特色做一简单的介绍。本书对政策过程理论作了多个方面的修正和拓展。首先，强化了政策共同体的概念在整个政策过程中的地位和作用，并以政策共

同体和政策工具选择作为主线,贯穿整个政策过程,将政策各个子系统或子环节更加紧凑地整合起来。其中,从政策议程设置、政策决策和制定、合法化、政策执行和评估等各个环节,政策共同体的组成结构是处于不断变化之中的,而正是这个变动之中的政策共同体解释了政策过程中的主要产出活动。

其次,增加政策过程理论分析中比较的视角,如对西方政治体制和中国民主集中制下的不同的政策决策规则的比较,这为理解不同政治体制下政策过程的差异提供了一个重要的线索。这种比较的方法贯穿于政策过程的各个环节或主要章节之中。对不同政治体制下政策过程差异的比较分析将有助于减少和消除我们对政策过程存在的普遍的误解和偏见,如“以为只有西方政治体系中的政策过程才是值得追求的”。事实上,通过比较分析之后,我们会发现无论是西方还是中国的政策过程及其决策规则都是各具特色,并且在很多情形下,中国的政治体制下的政策过程也是具有许多明显的民主、效率特征及优越性。

此外,本书的一个突出特征是对现有的政策过程理论各个方面的理论进展进行了系统的梳理和评述,对于其中绝大部分理论进展都给出了修正和发展,使之适合于对中国政治体制下政策过程的解释和运用。不过,尽管如此,我们没有为不同的公共政策理论流派的比较列出专门的一章加以比较和讨论,而是把这一部分的内容留到《政策科学方法论》一书中详细讨论。毕竟,对于公共政策的过程理论,制度主义、马克思主义、公共选择和博弈论以及系统动力学等各种分析理论和方法之间的区别已经非常模糊,将这部分的内容放在《政策科学方法论》一书中加以探讨似乎更为贴切。

最后,和以上的讨论密切相关的是,本书采用了大量的中国政策案例,使之比较好地适应中国的政治现实,对许多公共政策议题进行了评论和分析。本书提及的公共政策议题涉及国家经济转轨、养老保障和医疗卫生改革、节能减排和环境保护、证券市场调控、房地产调控、校园暴力危机干预等大量的政策经验,其中,许多政策案例得到比较深入的讨论。以上多数案例正是当前国家经济社会生活中广

受关注的政策焦点，我相信很多不同专业背景的朋友都可以从阅读本书中获益。

当然，在这个短短的序言结束之处我不应该忘记对那些帮助和支持我进行学术研究的人表达感激之情。我要特别感谢复旦大学社会发展与公共政策学院和公共管理与公共政策国家创新基地的领导彭希哲教授和严锋书记。几年来，我们的领导们一直在思考学院的公共政策科学应该如何发展以及朝何方向发展，为此要求我执笔起草学院公共政策学科发展规划，在此过程中，我感受到他们的重视和期望对于我们年轻的老师而言既是压力，也是重要的动力源。作为年轻老师，我们有责任在公共政策这个新兴的前沿交叉学科中多出一些高质量的研究成果，这对于提升我们落实公共政策学科规划的信心和决心都是十分必要的。同样，我还应感谢梁鸿教授和潘克西博士，我们一起开设“公共政策导论”已经多年，一直以来，我们在课程设计和讲授过程中密切合作，非常愉快。在和梁鸿教授的各类课题合作研究过程中，我获得很多公共政策决策过程中的实践知识，这对于丰富我们的政策理论研究的经验素材都是不可缺少的。复旦大学社会管理与社会政策系陈家华教授和王菊芳教授，社会学系刘欣教授、张乐天教授和周怡教授以及人口所王桂新教授和社会工作系顾东辉教授等很多同事都对我的研究不时给予鼓励和支持。还有很多其他同事和老师的帮助，在此不能一一列举，但一并表示感谢。

本书的出版应该继续献给我快满一岁半的可爱的儿子赵成禹以及妻子曾峥。对我而言，去年在国外从事访学活动，作为丈夫，我深深地欠下对于家庭应尽的责任。原本今年回国之后将会有更多的时间陪陪可爱的儿子，可是现在看来情形和我原来的预想并不吻合。我想这本书还得继续献给她们母子，以此作为自勉。

中国政策科学的事业和我的孩子一样已经开始茁壮成长，我们仍需努力！

赵德余

2011年5月1日于复旦大学

目 录

序言	1
第一章 理解公共政策:范围、层次与性质	1
一、政策的范围:生活中每天面对的政策问题	1
二、政策的水平层次:从社区到国家	11
三、公共政策的性质:概念界定	14
四、理解公共政策:一个概念性框架	20
五、结论与讨论:本书的研究目的	22
第二章 政策过程的因果结构与解释模式	24
一、引言	24
二、政策分析的政治因果系统	25
三、政策解释的结构框架:共同体、工具和过程	36
四、结论与进一步讨论	44
第三章 政策共同体及其行动者:角色、作用与资源	45
一、政策共同体与行动者	45
二、官方的制定者:行政当局、文官与立法机构	46
三、非官方的参与者	52
四、政府组织体制与社会组织资源	58
五、三权分立民主与民主集中制下政策参与者角色的比较	66
六、有待讨论的问题	71

第四章 政策工具：比较与选择	72
一、引言	72
二、政策工具的界定与分类	73
三、各类政策工具的制度特征及其适用边界比较	81
四、政策工具的组合与选择依据：一个权变的观点	94
五、政策工具选择的政治特征：共同体与过程	99
六、结论与讨论	100
第五章 问题识别与政策议程设置	102
一、导言：政策问题的性质	102
二、政策问题的类型与特征	103
三、影响政策议程设置的因素：对问题的识别与界定	110
四、公共政策议程的设置模式	119
五、结论与讨论	129
第六章 政策决策与制定	131
一、概念和问题	131
二、解释政策制定的各种模式：政策是如何制定的	132
三、决策共同体：谁制定以及如何制定了政策	141
四、民主集中制下的公共政策制定：中国的经验模式	150
五、结论与讨论	152
第七章 公共政策合法化的逻辑	154
一、引言	154
二、政策合法化的层次与性质：共同体的主体权限配置	155
三、政策合法化的政治过程：中国与美国的经验比较	161
四、合法化的政治逻辑：两个案例的反思	164
五、结论性评价	173

第八章 政策执行的解释模式:从多元到综合	175
一、引言	175
二、政策执行过程的解释:若干经典模型	176
三、政策执行过程解释的理论模式:分类与比较(1)	182
四、政策执行过程解释的两种视角:分类与比较(2)	189
五、执行共同体与政策工具选择性实施:民主集中制下的 政策执行案例	196
六、结论与讨论	200
第九章 政策评估、政策学习与变革	202
一、政策动态学:评估、学习与变革	202
二、政策评估的类型及其政治特性	204
三、从政策评估到政策变迁:政策共同体内的政策学习	209
四、学习驱动政策变革的动力学:内生、传播与创新	216
五、结论与讨论	219
第十章 结束语:公共政策研究的挑战与展望	221
一、公共政策的复杂性	221
二、如何构建公共政策理论	222
三、如何扩展公共政策研究的理论与方法基础	224
四、政策科学研究在中国的兴起与展望	226
参考文献	228

第一章 理解公共政策：范围、层次与性质

很简单,亚里士多德只要让他的夫人张开嘴巴,就可以避免犯这样的错误:认为女人的牙齿比男人的牙齿少。

——R. 罗素

一、政策的范围：生活中每天面对的政策问题

每天,当我们打开电视或随手翻开报纸,很容易看到电视的许多财经或政治节目以及报纸充满了对政策问题的争论。其实,这并不奇怪,因为在戴伊(Dye, 2002)看来,“政府所作为和不作为的所有内容”都是公共政策,也就是当我们看到政府在讨论正在采取措施或即将采取行动去应对某一问题时,这就是公共政策问题。但是,戴伊在确定公共政策的范围时,却提出了一个政府支出的限制性条件,即他认为并不是所有的政府行为都会反映在政府支出之中,而只有能够反映在政府支出当中的政府行为才能作为公共政策加以研究。根据这一定义,可以对诸如就业、教育、健康、社会保障和医疗、国防以及自然资源和环境等各项公共职能财政支出占政府财政总支出的比重进行计算并加以比较,可以看出政府公共政策对不同公共问题的重视程度的差异。特别是从横向上如对中国、美国和欧洲各国政府对同样的议题所花费政府开支比例的不同进行比较分析,可以说明不同国家对该政策议题重视的程度存在着差异,而纵向的历史数据的比较又可以发现一个国家对一些政策问题重视程度的变迁状况。当

然，这一视角的研究不在本书的讨论范畴之内。不过，为了清晰地了解政策的范围，根据政策的议题所涉及的领域不同，大体上还是可以将公共政策区分为社会政策，经济政策，人口、资源与环境政策，文化政策以及政治（政策）制度等。

（一）社会政策

广义的社会政策可以包括除经济政策之外的任何社会与文化政治方面的议题，如人口、资源与环境，公共安全和文化以及对外关系等都可以纳入社会政策分析的范畴，但是，狭义的社会政策则仅仅是和社会公共福利有关的规则问题，从而通常也可以称之为社会福利政策。

希尔(Hill, 2000)认为社会政策可以被定义为影响福利的政策行为，用来界定与公民福利有关的国家所起的作用。虽然我们可以争辩说任何公共政策包括经济政策和环境政策在内都会对公众的福利状况产生影响，但是如果将社会政策理解为直接针对以公众福利为目标的政府行为，就比较容易将社会政策和经济政策区分开来。一般看来，社会政策主要涉及公众的社会保障问题、医疗卫生服务、教育、就业促进和公共住房以及贫困和残疾救助等。在中国的流行政治语言中，社会政策通常和建设和谐社会中的所谓“民生”问题紧密联系。在高等院校，这类政策的研究主要分布在社会学系、公共卫生管理系和公共管理系。

专栏 1.1 我国将加快建立新型农村养老保险制度

2008年2月18日，劳动和社会保障部农村社会保险司副司长刘从龙在广州举行的“全国农村计划生育家庭养老保险论坛”上表示，中国将加快建立新型农村养老保险制度，观念上要从以城镇和城镇职工社会保险为重点向建立覆盖城乡居民的社会保险制度转变，新型农村养老保险制度要建立由个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的三方筹资方式，并坚持以个人账户为主。

刘从龙说:“观念上一定要转变。我国农民占的比重还相当大,城乡二元结构还沒能在短时期内改变,因此,需要建立专门的农村养老保险制度。”刘从龙认为,在制度方面,不能满足于把农民工纳入城镇养老保险体系,而要建立适应农村特点的专门的养老保险制度,坚持城乡统筹考虑,和其他保障制度结合起来。随着老龄化的加剧,家庭结构日益小型化,靠代际供养已经难以解决养老问题,个人账户积累筹资模式是应对中国农村人口老龄化的重要对策。新型农村社会养老保险制度要坚持以个人账户为主,个人缴的钱,集体缴的钱,包括政府补贴的一部分放在个人账户上,农民心里踏实,符合农民的心态,有利于提高农民的参保积极性。过去,我们国家实行的是个人缴费、集体补助为辅,国家给予政策扶持的筹资办法。农业税取消后,大部分地方集体经济成为空壳,集体补助难以落实。因此,财政投入非常重要。应当根据财政承受能力、农民缴费能力、当地消费水平等,合理测算待遇水平,根据平均寿命和保险精算原则确定个人账户养老金的缴费标准,适时调整养老金领取标准。

资料来源:《我国将加快建立新型农村养老保险制度》,新华网,2008年2月19日,记者肖思思。

社会政策的分析框架包括以下几个部分:何为社会分配的基础,所分配之社会福利品的具体类型有哪些,提供这些福利品的策略有哪些,如何为这些福利筹集资金。虽然分析需要依赖于明确具体的案例,但分析框架的几个基本要素有助于把握社会政策是如何规定和运作的。如专栏 1.1 所示,中国即将加快新型农村养老保险制度的建设,按照这一思路,可以为此提出许多值得深思的问题:如为什么要加快发展新型农村养老保险制度;现行的农村养老保险政策是什么;对于新型农村养老保险政策而言,政府将如何设计其制度安排;以及政府应如何为之进行筹资;新型农村社会养老保险政策会在多

大程度上改变和影响农民的社会福利状况。

(二) 经济政策

在过去的一个世纪，经济政策一直在任何国家的经济社会发展中发挥了举足轻重的作用，尤其对于发展中经济而言，经济政策长期处于政府工作的核心地位。如 20 世纪 80 年代以来，中国政府始终坚持“以经济建设为中心”的指导思想，即尤其强调了经济政策的作用。

在高等院校，这类政策的研究主要分布在经济学院和管理学院。从专栏 1.2 可以看出货币政策的讨论与决策背景蕴含了坚实的宏观经济理论和模型知识，虽然凯恩斯之后，指导货币政策的主流宏观经济模型各式各样，既有经典的凯恩斯总需求管理模型，又有供给学派总供给模型，还有弗里德曼代表的货币主义学派以及卢卡斯等发展的理性预期理论等。因此，如何判断一国宏观经济形势趋势，以及适用于哪一类宏观经济模型以指导货币政策的制定，常常因其对一国经济的平稳发展产生极其重要的整体性影响而超越了国家内部党派竞争以及利益集团的斗争，而且，货币政策的决策还对扎实的宏观经济理论研究有着特别的专业技术要求。于是，许多国家包括美国在内都强调货币政策决策机构（如美国的联邦储备委员会或各国的中央银行）和政治保持一定的独立性，免受政治争论的过度干扰。

专栏 1.2 货币政策操作是渐变过程

在 2007 年 12 月 11 日举行的《财经》年会“2008：预测与战略”上，中国人民银行行长周小川接受了《财经》杂志主编胡舒立的大会采访，并回答了参会者的现场提问。

胡舒立：“刚刚结束的中央经济工作会议强调要实行‘从紧的货币政策’。以前的提法是‘稳健’、‘适度稳中有紧’，从过去‘适度从紧’到‘从紧’之间究竟是否存在着质的转变，还仅仅是量的变化呢？”

周小川：“稳健的货币政策比较中性一点，但是其中也有‘稳’字。而且我一直注意到，‘稳健的货币政策’翻译成英文时有好几种不同译法。‘适度从紧’当然比‘稳健’紧一些，而‘从紧的货币政策’比‘适度从紧’也更稳一些。从文字描述来说应该是这样理解的。”

胡舒立：“也就是说，从‘适度从紧’到‘从紧’不一定是大的质的转折？”

周小川：“应该说，也很少能有一个转折性的操作，其实货币政策的操作总是渐变的。”

胡舒立：“你曾提到中国的货币政策操作是在和全球化进程赛跑，中国在进行刺激消费、降低储蓄的结构性调整，同时全球的结构转移也在进行。市场普遍对明年的国际经济预期没有今年这么乐观，是不是说在赛跑中我们的速度快一点，国际上慢一点，就可以促成中国平稳完成结构转型呢？”

周小川：“这是个很敏感的题目。中国的出口增长很快，对美国也有贸易顺差，而且这个顺差还在增长。一方面中国的生产能力越来越强，同时又不断形成新的生产能力，超过国内需求的部分就是要开发出口；另一方面美国需求过强，特别是家庭储蓄非常低，家庭的消费旺盛。因此，如果美国经济适当的放缓，家庭储蓄稍微提高一些，应该是有助于中国对国际收支不平衡的调整。但是，美国作为全球经济非常重要的一部分，大家都不愿意看到它出现非常显著的或者大幅的调整，那样会给整个全球经济造成很大的不确定性。从这个角度来讲，我们并不是太大地寄望于全球经济形势变化对我们的调整所起的作用。所以，我们更重视的是中国自己的国内经济政策以及结构性调整政策。我个人感觉，中国还是要加大财政、货币政策的调整力度。同时，我们还要仔细地审视每项政策是不是做到了分析准确，对策准确，剩下就是执行的问题。”

资料来源：郭琼：《货币政策操作是渐变过程》，财经/中国经济网，2007年12月11日。

专栏 1.2 显示了西方 2008 年金融危机全面爆发之前,中国货币政策的主要决策者对于如何操作和调整货币政策的一些判断和看法。其中,值得讨论的问题有:货币政策调整的目标是什么,货币政策调整的方式及其特征是什么,为什么是渐进变化的过程,货币政策制定与执行是分开的吗,货币政策是由谁负责制定的,又是由哪些部门如何制定的。专栏 1.2 提供的信息表明中国在 2008 年上半年在西方金融危机开始恶化的背景下仍然继续维持适度从紧的货币政策。从今天回过头去重新审视这一阶段的政策,许多人可能会对此有不同的反思和评价。

(三) 人口、资源与环境政策

人口、资源与环境政策的大部分理论基础来源于人口学和经济学,尤其是人口、资源与环境经济学本身也是经济学的一个重要分支。但是,人口学的许多研究理论还与社会学以及其他学科有紧密的关系,而资源环境和生态学、环境工程学之间的关联,以致现行的经济学理论难以给予足够充分的支持,或者说经济政策在某种意义上是难以完全包括人口、资源与环境政策问题的。同时,这一问题在当今社会具有越来越重要的世界性和政治复杂性。鉴于上述原因,我们把人口、资源与环境政策单独列出来,与经济政策并列讨论就不仅仅是一种纯粹的人为安排,而且也的确具有部分理论知识渊源的依据。在高等院校,这类政策的研究主要分布在经济学系、人口学系、环境工程系以及公共管理系等。

一直以来,人口、资源与环境政策十分关注人口、贫穷、增长、资源与环境之间错综复杂的关系,如什么样的政策机制可以在何种程度上以何种方式影响人口的出生率和死亡率,是否存在最优的出生率和死亡率等问题。罗马俱乐部的研究唤醒了人们对经济增长可持续性的关注和担忧,但是,如何解决环境问题的效率和公平之间的矛盾并设计相应的政策工具则是至关重要的问题(Sterner, 2005)。对于那些贫困的或依赖于自然资源而谋生的农民而言,如何诱导他们

采用新型高产或可持续性技术,以避免对资源的过度使用或放弃继续利用破坏生态系统的方法,这一直都是政策设计者面对和关心的难题。

专栏 1.3 大力抓好节能降耗和保护环境

今年要把节能降耗、保护环境和节约集约用地作为转变经济增长方式的突破口和重要抓手。在节能环保方面,重点做好以下工作:一是完善并严格执行能耗和环保标准。新上项目必须进行能源消耗审核和环境影响评价,不符合节能环保标准的不准开工建设,现有企业经整改仍达不到标准的必须依法停产关闭。二是坚决淘汰落后生产能力。“十一五”期间,关停5000万千瓦小火电机组,今年要关停1000万千瓦;五年淘汰落后炼铁产能1亿吨、落后炼钢产能5500万吨,今年力争分别淘汰3000万吨和3500万吨。加大淘汰水泥、电解铝、铁合金、焦炭、电石等行业落后产能的力度。三是突出抓好重点行业和企业。加强钢铁、有色金属、煤炭、化工、建材、建筑等重点行业,以及年耗能万吨标准煤以上重点企业的节能减排工作。全面实施低效燃煤工业锅炉(窑炉)改造、区域热电联产等重点节能工程。坚持优先发展城市公共交通。四是健全节能环保政策体系。注重发挥市场机制作用,综合运用价格、财税、信贷等经济手段,促进节能环保工作。深化重要资源性产品价格和排污收费改革,完善资源税制度,健全矿产资源有偿使用制度,加快建立生态环境补偿机制。保护和合理开发利用海洋资源。五是加快节能环保技术进步。积极推进以节能减排为主要目标的设备更新和技术改造,引导企业采用有利于节能环保的新设备、新工艺、新技术。加强资源综合利用和清洁生产,大力发展循环经济和节能环保产业。六是加大污染治理和环境保护力度。增加国债资金和中央预算内资金,支持城镇生活污水、垃圾处理和危险废物处理设施建设。继续搞好“三河三