

安徽省高等学校“十一五”省级规划教材

公共政策概论

GONGGONG ZHENGCE GAILUN

徐 彬 安建增 编著

安徽师范大学出版社

安徽省高等学校“十一五”省级规划教材

公共政策概论

GONGGONG ZHENGCE GAILUN

徐 彬 安建增 编著

安徽师范大学出版社

内 容 简 介

本教材对公共政策的基本过程进行了详细的分析与讨论。全书的逻辑框架是从政策过程的大致运行逻辑即决策—执行—评估入手,系统分析与讨论了公共政策的分析模式、公共政策问题、公共政策议程、公共政策目标、公共政策备选方案、公共政策未来预测、公共决策、公共政策执行、公共政策评估和政策变迁等,以求提供一个关于公共政策的基本的、系统的图景。

本教材可以作为各类院校公共管理学、法学、政治学等学科本科生的教材,同时也可以作为了解公共政策与公共政策学的基本读物。

图书在版编目(CIP)数据

公共政策概论 / 徐彬, 安建增编著. — 芜湖: 安徽师范大学出版社, 2011.1

ISBN 978-7-81141-160-7

I. ①公… II. ①徐… ②安… III. ①公共政策 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 011273 号

公 共 政 策 概 论

徐 彬 安建增 编著

出 版 人: 张传开

责任编辑: 郭行洲

装帧设计: 王 芳

出版发行: 安徽师范大学出版社

芜湖市九华南路 189 号安徽师范大学花津校区

邮政编码: 241002

发 行 部: 0553-3883578 5910327 5910310(传真)

E-mail: asdcbsfxb@126.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 芜湖新欣传媒有限公司

版 次: 2011 年 3 月第 1 次修订

印 次: 2011 年 3 月第 1 次印刷

规 格: 787 × 960 1/16

印 张: 19.25

字 数: 367 千

书 号: ISBN 978-7-81141-160-7

定 价: 35.00 元

凡安徽师范大学出版社版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换

前言

公共政策学在我国是一门新兴学科,目前正处于建设时期,并表现出良好的发展态势。《公共政策概论》是公共管理类本科(公共事业管理、行政管理、劳动与社会保障、公共政策、管理科学等)专业的必修课程。然而,目前国内相关方面的教材存在诸多问题。

对于国外的教材:

首先,西方政策学教材的实用性和适用性都是有限的。无疑,公共政策学这一学科是由西方学者所创构,我国的公共政策学科体系很大程度上是在借鉴西方政策学的思想、理论、方法、模型的基础上建立的。但是,我们必须明确,任何人文社会科学理论与思想都是产生在特定的事实背景之中的,任何一种人文社会科学理论都离不开它所处的事实背景,否则就会丧失说服力和解释力。因此,我们必须考虑公共政策学的研究与教学的“本土化”问题。在一定程度上,我们需要借鉴西方的公共政策学,但是我们又绝不能照搬西方的公共政策学。这就决定了西方政策学教材对我国政策学研究的教学指导的实用性和适用性都是有限的。

其次,语言之间的差别所造成的阅读与理解问题。囿于语言系统之间的差别,以及翻译水平的限制,目前国内已经翻译的国外教材在运用时存在语言晦涩、逻辑混乱、不知所云的问题。

最后,西方教材的“专著化”问题,也决定了其具有不适用性。严格地讲,目前国内翻译的西方教材并不是教材,而是专著。主要以专题形式探讨公共政策的理论问题、模型建构问题、方法选择与确立问题等。而对于一般的本科生来讲,阅读这些“教材”必然会出现理解难的问题。

需要强调,国外教材虽然存在不适用的问题,但是这并不等于说我们在教学过程中、开展公共政策研究过程中可以完全抛弃国外的教材。我们仍需大量借鉴国外有关公共政策的概念、理论、模型、方法等。只不过,在借鉴时不是直接照搬,而是要将其充分“本土化”。

对于国内的教材:

首先,国内教材存在“理论性”有余,“实用性”和“现实联系性”不足的问题。当前,公共政策概论方面的国内教材,往往过于强调公共政策学的基础理论、知识框架与体系的介绍与阐述,而在理论联系实际、真正培养学生如何提高分析问题的

能力与方法、技巧的掌握方面就明显缺乏必要的关注与重视。这就导致教师在具体知识理论讲授过程中,难以有效地贴近实际,无法通过经典、适当的案例讲解与分析来加深学生对理论的了解和把握,“课堂讲授”环节与“实际运作”环节严重脱离;更为关键的是,这还造成学生在学习过程中,由于“理论”缺乏合理的“现实土壤”,无法有效地把握理论,更难以有效地将理论进行现实转化,必然对《公共政策概论》这门课程形成一种“纸上谈兵”的错误认识,最终在根本上背离了该学科较强“实用性”、“现实指导意义”的基调,落入“理论”漩涡之中,难以取得应有的教学评价与效果。

其次,目前国内的教材,很少讲究“案例式教学”,即便有一些案例,也往往保留在机械化内容填塞的层面,即缺乏经典、高质量、合乎中国国情、适合中国学生的案例相配套;同时,在对待案例方面,存在一个重要的认识上误区,往往仅将“案例”看作一种加深理论认识的手段和工具,但值得我们注意的是,关键环节不在于机械地引入工具,而是力争通过案例的引入,教会学生如何有效地“运用”工具,形成一整套政策分析的思维方式,掌握必要的分析技巧与方法,即贵在“分析”过程,而不是“介绍”案例具体内容本身。对于案例选用环节,国内公共政策方面的教材,在编写过程中往往存在以下两种局限:一方面,缺乏编选案例的“本土化”思维。国内教材选用的案例,要么是机械照搬照抄国外教材中引用的案例,要么就是摘抄一些无关痛痒的中国式案例,缺乏正确地“运用”、“加工”案例的指导思想。这就导致了对西方教材缺乏“中国化”的转化过程。我们发现,在教学上,由于中、西方的学生在思维方式、文化传统和价值观念上存在很大的差异,就很可能出现某些案例在西方人眼中十分重要,而在中国人眼中根本不值一提;有些案例在西方人思维方式指导下,很好理解,而在中国人的思维方式中就会出现难以理喻的状况。为此,我们在案例选择上,一定要从实际出发,从中国学生的实际特点出发,精心编选出适合中国学生的案例。另一方面,缺乏编选案例的“关联性”、“拓展性”眼光。在面对案例选择时,我们并不排斥西方案例,相反,对于某些经典的好例子,是十分值得大胆引用的。

我们现在更关注的是《公共政策概论》这门课程实行案例教学的实效性。目前,国内一些教材普遍存在的问题之一,就是在选用案例时,容易陷入中西脱离、古今割断的“孤立式”案例剖析方式之中,无形中也导致我们在判断、分析问题时的思维局限。我们认为,正确而科学的指导思想应当是围绕一个主题或知识点,编选出一系列的贯穿古今、联系中外的案例群,通过针对一个“点”上的全方位的、正反面相结合的对照性剖析,让学生准确掌握分析与看待问题的方法与技巧,在既继承一定文化传统的同时,又紧跟时代的步伐,最终塑造出科学、合理的分析问题的思维模式与方法。本教材在案例选编上下了很大功夫。这也是本教材的一大特色。

其三,国内教材在编写上主要参考或间接参考国外的政策科学理论文章或教材。但是,由于国外语言与我们汉语之间的差别,这使得国内许多教材在语言上“西

化”现象严重,往往给人以晦涩难懂、不知所云的感觉。

最后,国内教材在“政策过程理论”、“政策科学方法”、“政策决策理论”、“政策模型”等方面的引进、本土化分析上取得很大成绩。本教材将在此基础上,继续“发扬这一成绩”。

本教材所追求的特色主要体现在以下几方面。

第一,学科知识体系的重组与创新。通过综合国内外相关教材、学科理论,我们对公共政策学的知识理论体系进行了一次彻底地梳理与重构,力求通过在一种全新的系统化整合理念指导下的有序化分解,让整个学科知识框架进一步彰显出其逻辑的严密性、体系的完整性、知识结构的有序性和方法技巧的现实转化性特点。

第二,实现学科体系表现形式的“本土化”转换。虽然目前中国公共政策研究已经开始努力将西方政策理论与概念转化为“本土化”的知识体系。但是,这种“转化”的结果与理想状态仍有相当大的距离,还需要我们进一步地努力。因此,本教材在编写过程中十分注重公共政策学的知识体系“本土化”转换问题,以期之较为容易地被中国学生了解和吸收。比如,我们注重融入中国的表达方法和思维方式;充分考虑到中国学生与西方学生的不同之处;挖掘中国的案例等。

第三,讲究教材编写与教学过程紧密结合。在编写时注重《公共政策概论》在教学中实行案例式教学方法的配合使用。为此,我们在本教材融入大量的经典的、联系实际的、易于理解的案例与具体理论相配套,以加深教材的“联系实际”的力度和“现实指导”价值。

第四,教材内容力争实现“简”而不“漏”。目前国内相关教材在编写过程中存在着一个普遍的倾向——将西方的理论内容全部纳入到该学科体系中。这样做确实可以使《公共政策概论》的内容十分丰富。但是,这种做法也使得教材显得非常之“厚”,动辄五六十万字,三四百页,价格也相对较高。因此,我们在本教材的编写过程中力争做到“简”而不“漏”——在学科体系完备、知识内容不减少的基础上,通过图表、简单述评等方式实现教材的“简洁明快”。

第五,本教材非常注重专业敏感度、专业思维力和专业能力倾向的培养。我们认为,公共政策教学之根本目标不在于让学生了解和掌握知识本身,而在于通过教学提高学生专业知识理论素质,形成一定的专业敏感度、专业思维力和专业能力倾向。尤其是对于《公共政策概论》这门实用性、现实联系性很强的学科,它更要求学生通过学习掌握必要的政策分析技巧与方法,形成一定的政策制定和分析思维,并最终指导实践。因此,在教材中我们将有争议的问题列出,并提请读者们讨论;注意对现实政策问题和政策实践的分析。

本教材也是安徽省高等学校“十一五”省级规划教材,安徽师范大学校级精品课程的最终成果之一。本教材由安徽师范大学社会学院副教授徐彬博士主编(提出本教材的编写理念和大纲,承担第一章、第七章、第八章、第九章、第十章的编写与



最终统稿工作);安徽师范大学社会学院教师安建增(编写第二章、第三章、第四章)、何晔(编写第五章、第六章)参与编写。

在本教材的编写和出版过程中,得到了安徽师范大学出版社的郭行洲老师的大力支持,得到了社会学院领导的热心指导和社会学院公共事业管理教研室全体老师的热心帮助。同时,我们还参阅了大量中外文文献,汲取了中外学者的研究成果。在此,对所有为本教材的编写、出版作出共享的人士,表示衷心的感谢。

由于学识和时间的限制,本教材的缺点与谬误在所难免,恳请有关专家、学者和读者批评指正,不吝赐教。

编 者

二〇一一年二月二十八日

目 录

前 言	编者
第一章 绪 论	1
第一节 公共政策的含义	1
第二节 公共政策的系统结构	10
附录一	23
第二章 公共政策分析的基本模式	37
第一节 公共政策分析理论模式	37
第二节 公共政策形成的理论模式	47
附录二	58
第三章 公共政策问题的界定与政策议程的建立	63
第一节 公共政策问题概述	63
第二节 公共政策问题的界定过程	69
第三节 公共政策议程	71
附录三	80
第四章 公共政策目标	101
第一节 公共政策目标概述	101
第二节 政策指标	108
附录四	111
第五章 公共政策备选方案及其设计	118
第一节 公共政策备选方案及其设计的必要性	118
第二节 政策备选方案的来源	119
第三节 政策备选方案设计的依据和原则	126
附录五	134
第六章 公共政策备选方案前景的预测	142
第一节 前景预测的含义及其类型	142
第二节 几种预测的方法论基础及其逻辑根据	144
附录六	148

第七章 政策备选方案的比较与择优	149
第一节 政策方案比较的内容	149
第二节 方案比较的方法	155
第三节 公共决策的模式	168
第四节 公共政策的合法化	187
附录七	190
第八章 公共政策的执行	199
第一节 公共政策执行概述	199
第二节 公共政策执行的影响因素	212
第三节 公共政策执行的工具选择	218
附录八	226
第九章 公共政策评估	249
第一节 政策评估的基本问题	249
第二节 政策评估活动	261
附录九	269
第十章 公共政策变迁	271
第一节 公共政策变迁概述	271
第二节 公共政策实现	275
第三节 公共政策调整	278
第四节 公共政策中止	284
第五节 公共政策发展	291
附录十	296
主要参考文献	300

第一章 绪 论

学习公共政策,首先便需要认识并掌握公共政策的含义、属性、功能等。同时,还需要把握公共政策的系统结构及其要素。这便是我们第一章要阐述的内容。

第一节 公共政策的含义

公共政策是研究政策科学的基础,讨论与分析公共政策的本质、特征及公共政策的功能是进行公共政策研究的出发点。众所周知,将公共政策作为学科研究对象的时间并不长,对于公共政策理论的探讨还处在繁盛时期,因此,在公共政策研究领域对于公共政策的定义也表现出了丰富性与多样性。为便于对公共政策的理解,在此,我们将中外有关公共政策定义的代表性观点列出,以便从中找出一些规律性的东西。

一、西方学者关于公共政策的定义

公共行政学的首创者之一,美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为:政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规。^[1]从这一定义中可以看出,威尔逊的界定将政府的大型计划、政府首脑的指示报告、政府会议决议文件和政府的某种特定意图等排除出了政策范围;另外,他将政策制定者、执行者限定为政治家和行政人员,也缩小了政策制定者与执行者的主体范围。

美籍加拿大学者戴维·伊斯顿(David Easton)提出:“公共政策是对全社会的价值做权威性的分配”。^[2]托马斯·戴伊(Thomas R.Dye)说:“凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策。”^[3]伊斯顿强调公共政策的“价值分配”功能,他和戴伊一样,把指导行动的准则等同于行动本身,都存在一定的片面性。

政策科学的主要倡导者和创立者哈罗德·拉斯韦尔(Harald D.Lasswell)与亚伯拉罕·卡普兰(A·Kplan)认为:政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”。^[4]可见,他们认为政策是一种“大型计划”,这就与威尔逊的观点一样有一定的局限性。因为

[1] 伍启元.公共政策[M].香港:商务印书馆,1989:4.

[2] D. Easton, The Political System. New York: Kropf, 1953, p.129.

[3] Thomas R. Dye, Understanding Public Policy(6th, ed.), Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc., 1987, p.2.

[4] H. D. Lasswell and A. Kaplan, Power and Society. New Haven: Yale University Press, 1970, p.71.

“计划”可以是政策,但政策并不仅局限于计划或方案,计划只是政策的一个子类。

罗伯特·艾斯顿(Robert Eyestone)认为:公共政策就是“政府机构和它周围环境之间的关系”。^[1]艾斯顿从生态学的角度论述政策的含义,有一定的创新意义,同时他还强调了政府的主导地位。不过这一含义也有缺陷,公共政策不仅仅是政府的专利,公共政策系统当中也还有很多其他主体,诸如个人、咨询组织、利益团体等。

詹姆斯·安德森(James E. Anderson)则认为:“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”。^[2]卡尔·弗里德里奇(Carl J. Friedrich)认为:政策是“在某一特定的环境下,个人、团体或政府有计划的活动过程,提出政策的用意就是利用时机、克服障碍,以实现某个既定的目标,或达到某一既定的目的。”^[3]他们强调了公共政策的主体多元化问题。这种界定重在强调公共政策是为了实现某种“目的”,对于公共政策的“公共性”特征则关注不多。实际上强调“目的”也是有局限性的,因为目的可能是公共目的,也可能是私人目的,而私人目的不是公共政策的本质要求和本质属性。

在公共政策领域作出杰出贡献的奥斯汀·兰尼(Austin Ranney)则认为,公共政策是“所选择的一种行动路线或者意图的宣示(a selected line of action or a declaration of intent)。”

不能否认,西方学者关于公共政策内涵的表述,基本上概括了它的主要含义:(1)公共政策是由政府或其他权威人士所制定的计划或规划,公共政策具有明确的公共目的、目标或方向,不是自发或盲目的个人行为;(2)公共政策系统当中除了政府之外还有很多主体,诸如政党、利益团体、政府首脑等等;(3)公共政策是对社会所做的权威性价值分配,具有强制性、公共性;(4)公共政策是一系列活动组成的过程,具有周期性和过程性。(5)公共政策是所选择的一种行动路线或者意图的宣示。

二、我国学者关于“公共政策”的定义

孙光认为:“政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则,它表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程”。

王福生指出:政策可以解释为“人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略”,“简言之,政策就是治党治国的规则和方略”^[4]。

张金马指出:“政策是党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行为的准

[1] R. Eyestone, *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971, p. 18.

[2] [美]詹姆斯·E.安德森.公共决策[M].北京:华夏出版社,1990:4.

[3] Carl J. Friedrich, *Man and His Government*. New York: McGraw-Hill, 1963, p. 79.

[4] 周树志.公共政策学[M].西安:西北大学出版社,2000:31.

则或指南。其表现形式有法律、规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等”。^[1]

张国庆指出：“可以认为，一切涉及选择现象的研究和应用都可归属于公共政策范畴”。^[2]

陈振明指出：“政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期内为实现或服务于一定社会政治、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”^[3]。

周树志指出：“所谓公共政策，就是政府和政党为处理公共事务实现公共管理而制定和实施的公共行为规范、行为准则和活动策略。”^[4]

林水波、张世贤指出：公共政策是指“政府选择作为或不作为的行为”（这类似于戴伊的政策定义）。^[5]

伍启元指出：“公共政策是政府所采取对公私行动的指引”^[6]。

综合上述定义，可以看出，大陆学者一般都强调政党和政府的政策主体地位，相对忽略了社会政治团体的主体性，过于强调政策的目标取向而忽略了政策的过程特点。台湾学者则在一定程度上忽略了政党的政策作用。我们认为，正确理解公共政策就必须理解和把握公共政策的基本内涵：一是政策主体，主要包括政策的制定者、执行者、评估者、监控者、政策的目标群体等。二是目标指向，即公共政策的产生、运行与发展都有着一定的目标性，指向公共利益和社会福利。当然，由于社会的发展性，公共政策又是在特定的历史时期内起作用，具有时效性，公共政策不是无意识或偶然性的行为，目标指向明确。三是政策的过程性，公共政策包括一系列的政策环节和过程，是政策主体服务于特定目标而采取的一系列活动。包括政策制定、政策决策、政策实施、政策评估、政策发展等。四是行为规范，毛泽东同志指出：“政策是革命政党一切实际行动的出发点，并且表现于行动的过程和归宿。一个革命政党的任何行动都是实行政策，不是实行正确的政策，就是实行错误的政策；不是自觉地就是盲目地实行某种政策。”^[7]政策在某种意义上讲，也是一种行为准则或行为规范，它规定对象应做什么和不应做什么；哪些行为受鼓励，哪些行为被禁止。五是公共政策的强制性，即公共政策具有强制性，要求相关政策主体必须接受，否则就会受到相应的处罚；公共政策的实施是以合法的强制力为基础的。六是公共政策的可操作性，因为公共政策要求相应的主体必须接受，这就要求

[1] 张金马.政策科学导论[M].北京：中国人民大学出版社，1992：17.

[2] 张国庆.现代公共政策导论[M].北京：北京大学出版社，1992：6.

[3] 陈振明.政策科学[M].北京：中国人民大学出版社，1998：30.

[4] 周树志.公共政策学[M].西安：西北大学出版社，2000：36.

[5] 林水波、张世贤.公共政策[M].台北：五南图书公司，1982：9.

[6] 伍启元.公共政策[M].香港：商务印书馆，1989：4.

[7] 毛泽东选集：第4卷[M].北京：人民出版社，1991：1286.

这种强制性的行为规范和准则具有可操作性,从而才能实现特定的公共目标。

三、公共政策定义、特征及其功能

结合中外学者对公共政策的定义,为便于论述,将公共政策定义为:有关政策主体(包括政府、政党、社会组织、个体权威等)为了适应环境的变化与发展,旨在解决公共问题、管理公共事务、实现公共利益,而制定、实施的具有强制性、可操作性的公共行为规范、行为准则和行为策略的总和。

由于公共政策的制定主体有一定的范围要求,其要解决的问题也因此具有相对针对性,公共政策本身的表现形式也有特定的要求。因此,公共政策表现出其特有的一些特征。

1. 政策主体的特定性

公共政策从伦理性角度出发,应是公共利益的集中体现,反映的应是公众的利益。但实际上公共政策作为巩固阶级统治的手段,必然代表了统治阶级的利益。因此作为公共政策的决策者就不可能是任意的,而是有着明确的特定性。可以说公共政策在本质上是政治意志的表达,公共政策的制定是一种政治行为,集中体现了统治阶级的利益需要,是政党、政府为实现其政治目的而制定的各种行动方案和行为准则,因此,代表统治阶级意志的政党、政府就成为公共政策决策的特定主体。

2. 目标取向的特定性

任何政策都是为解决政治、经济、社会、文化领域内的特定问题而制定的,因此,公共政策在制定时就有了明确的目标界定。但是,解决谁的问题、朝着什么方向解决、解决到什么程度,表面上看起来是政策目标的设定问题,实质上是价值判断和价值认定的问题。公共组织制定任何公共政策都是在一定价值观的指导下进行的,从政策伦理角度上讲,公共政策的目标设定一般应体现鲜明的公共价值取向,即为公众的利益服务。在当代中国,党和政府旗帜鲜明地申明要为广大劳动人民服务,因此我国的公共政策就要从维护广大劳动人民的根本利益出发,如果偏离了这个方向,就会造成决策失误。

3. 政策效力的权威性

公共政策作为利益分配和社会关系的调节器,它的运行和有效性必须依赖于它的权威性,没有权威的公共政策是无法实现其功能的。由于公共政策是公共权力为维护公共利益而采取的行动方案和行动准则,因此决策的结果就具有很强的权威性,具体表现为目标实现的强制性、资源配置的强制性和规则运行的强制性。也就是说,公共政策的权威性有两个来源:一是公共政策的主体。公共政策的主体是社会公共权威,因而它赋予了政策的权威性;二是公共政策的客体。公共政策客体是社会公共问题,它涉及社会当中的方方面面,从而赋予了公共政策的权威性。这两个来源最终落实为公共政策的合法性,公共政策一旦经过合法化程序便可获得权威。

4. 政策内容的广泛性

由于公共管理的范围和对象极其广泛,相应地,作为公共管理主要手段和方式的公共政策,必然在内容上也具有广泛性。从公共管理提供公共产品这一职能的角度来看,公共政策的范围涉及政治、经济、文化、教育、科技等国家与社会的各个领域;从公共管理进行资源管理这一职能角度看,公共政策的范围涉及人力、物力、财力和信息等资源的配置;从公共管理进行社会保障建设职能的这一角度来看,公共政策范围则包括社会保障的各个方面;而从公共管理针对的公共组织角度看,只要是公共组织,无论是政府组织自身的管理与运作,还是非政府组织的管理与发展,无一不受公共政策的制约和影响。

公共政策作为现代政府履行公共管理职能,实现公共管理职责的主要手段和方式,其必然表现出其特有的政策功能。概括地说,公共政策功能主要有以下几种。

1. 管制功能

政策问题的解决,一般要通过规定政策目标群体不能做什么来实现。政策主体要制约、禁止政策目标群体不做什么,或者说要使政策目标群体不发生政策主体不愿见到的行为,就必须使政策对其目标群体的行为具有管制功能。这种功能是通过政策的条文规定表现出来的,通常采取两种做法来设定政策的管制功能:(1)条文规定使政策目标群体不能、不愿、不敢超出规范擅自行为,这是政策的积极性管制功能。譬如一些国家和地区的公务员制度条例规定高薪养廉,使公务员认识到奉公守法、忠于职守可以享有很好的待遇并有一个美好的前程,而贪污腐败、玩忽职守必定使这一切化为泡影,这就在政策的条文规定上使政策主体禁止的行为在政策目标群体那里不发生。(2)条文规定使政策目标群体发生违犯规范的行为时受到相应的惩罚,这是政策的消极性管制功能。用于法庭审判的法律条文,一般都具有这种功能。

2. 引导功能

为了解决某个政策问题,政府依据特定的目标,通过政策对人们的行为和事物的发展加以引导,使得政策具有导向性,如我国政府制定西部大开发的公共政策,就对各类经济组织的投资行为产生引导作用。公共政策的引导是行为的引导,同时也是观念的引导。从作用结果看,公共政策的引导功能有正向引导功能,也有负向引导功能。正向引导是政策对事物发展方向的正确引导,体现了人们对事物发展规律所表现出来的正确认识。负向引导是不正确的公共政策所具有的功能,它将人们的行为引向事物发展规律的反面,违背了绝大多数人的利益,如大跃进时期的“围湖造田”和“大炼钢铁”等政策。当然,那些基本正确的政策,因其具有不可克服的负效应,也可能产生负导向功能。我们既要充分发挥公共政策的正导向功能,又要清醒地认识到它的负导向功能,克服它的消极影响,趋利避害。

3. 调控功能

公共政策的调控功能,指的是政策在调节和控制社会公共事务中的各种社会

矛盾过程中所起的主导作用。它主要体现在调控社会各种利益关系,尤其是物质利益关系上。政策的调控功能有直接和间接两种形式,并且常常表现出特有的倾向性。直接调控的形式主要是行政命令,如政府发现某项投资已出现严重过热现象,可以发布特别决定以关停有关项目。间接调控的形式主要是鼓励和引导,如政府发现某项投资出现过热现象时,可发布一些旨在提高准入条件或提高税收等的政策,阻止资金进一步流入。正确利用政策的调控功能,必须注意与政府的主要目标结合起来,政府目标在不同时期有不同的侧重点,因此,政策要围绕政府的目标表现出鲜明的调控倾向性。

4. 分配功能

公共政策的本质就是实现利益的分配,但作为分配物的利益是有限的,如何解决好这一矛盾是公共政策必须要面对的。因此公共政策只有实现了政策分配功能,才能使公共政策的管制、引导和调控这三项功能得到发挥,从而维持社会长久的利益合作。实现公共政策的利益分配功能,需要解决好三个方面的问题:一是将那些满足社会需求的价值或利益向谁分配;二是如何进行分配;三是什么样的分配方案是合理的乃至最佳的;在通常情况下,公共政策应该把价值或利益分配给最能代表社会生产力发展方向的社会大众,让社会多数成员普遍获益,分配的过程和结果都应该遵循公平的原则。

四、公共政策的类型

由于公共政策本身具有系统性、复杂性,从不同的角度出发可以将其划分为不同的类型。为便于将抽象的公共政策变为更有形的,更接近于实际的可理解的形态,现将公共政策研究领域常用的分类方法介绍如下。一类是公共政策理论研究中习惯使用的层次划分法;一类是与我国国情密切联系的依据体制进行的划分;还有一类则是依据公共政策所在领域的类型划分。

(一)公共政策的层次类型

由于公共政策所面对和要解决的公共政策问题的多样性和层次性,决定了公共政策具有不同的层次类型。在政策理论中通常将其划分为元政策、基本政策和具体政策三个层次。

1. 元政策

元政策最早是由西方学者提出的,德洛尔(也译作“德热”)较早地将改进政策制定系统看作是元政策的基本研究内容。但今天所指的元政策在内涵与外延上已经发生了较大的变化。元政策是作为关于政策的政策而存在的,它主要体现在通过理念与方法、原则与程序对公共政策制定进行规范的行为上,它居于最高层面对基本政策、具体政策提供指导,同时又是两者的基础。基本政策与具体政策的制

定必须要服从元政策所体现的价值、伦理追求。

2. 基本政策

基本政策介于元政策与具体政策之间。其一方面要接受元政策的指导,将元政策中所规定的理念、方法、原则与程序进一步具体化,使元政策通过基本政策变为具有可操作性的公共政策;另一方面它又是具体政策的指导和依据,政府实现公共管理职能的主要手段就是众多的、深入社会生活各个层面的具体政策,这些具体政策由于要解决的问题不同,表现出了较大的差异性,但作为一个国家或政治系统,必须将这些具有较大差异性的具体公共政策统一到一个完整的政策体系中,这样就需要若干规定具体公共政策的基本原则和方向的公共政策,也就是基本政策。基本政策在我国常被称为“基本国策”、“基本路线”,如“一个中心,两个基本点”的基本路线和“实行计划生育,控制人口增长”的基本国策,都属于基本政策。

3. 具体政策

具体政策是指针对某一具体社会问题而制定出来的政策。它是基本政策的具体化,是将基本政策贯彻落实的政策。具体政策是处于最底层的公共政策,也是处于最前沿的公共政策,是实践中最容易被人们感知的公共政策。与基本政策相比较,具体政策表现出了更强的问题针对性,也表现出了明显的时效性,它会随政策环境的变化不断地变化与调整。

(二)公共政策的体制类型

公共政策的体制类型是根据一个国家的公共权力机制划分的。公共权力机制决定了一个国家中的各类公共权力主体在何种程度上具有何种决策权力。公共权力机制的核心是政治体制,根据我国的政治体制,我国的公共政策主要包括党的政治性政策、人大立法性政策和政府的行政性政策。

1. 党的政治性政策

在中国现行的政治体制中,中国共产党对国家实行的领导是以政治领导为核心的,党的政策一般具有鲜明的政治性。党的政策要实现国家公共管理的职能,一般需转变成公共政策。在我国的政治生活中,党的政治性政策转化为公共政策一般有两种形式。一是直接的形式,党的历次代表大会和中央全会通过的政策性文件,如党的十一届三中全会公报(1978年12月22日通过);以及党的主要领导人发表的一些重要讲话,如邓小平南巡讲话(1992年1月18日至2月21日),都是直接采取政府行为而贯彻于社会生活各个领域之中的。二是间接的形式,即党将其主张通过法定程序变成国家意志,主要是将党的主张通过立法程序上升为法律。

2. 人大立法性政策

在我国,全国人民代表大会是最高国家权力机关,在立法上享有最高权限,立

法是人的首要职能。也就是说,人大决策活动所制定的政策具有立法性质,是我国国家公共管理所依据的法律。主要有如下五种形式:

(1)宪法。根据现行的1982年宪法规定,全国人大有权修改宪法,监督宪法的实施;全国人大常委会有权解释宪法,监督宪法的实施。全国人大对宪法的每一次修改和解释都意味着我国公共政策的重大变动。

(2)法律。可分为基本法律和一般法律。前者是指全国人大开会期间制定和通过的法律,后者是指全国人大常委会制定和通过的法律。

(3)地方性法规。中国是单一制国家,地方立法通常只是执行国家立法和补充国家立法的结果。根据宪法对立法体制所作的规定,省、直辖市的人民代表大会及其常委会,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可制定地方性法规,报全国人大常委会备案;省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大市的人民代表大会,根据本市的具体情况和实际需要,在不与宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报省、自治区的人大批准后生效,并报国务院和省、自治区的人大常委会备案。

(4)自治条例和单行条例。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例,其中自治区的自治条例和单行条例,报全国人大常委会批准后生效;自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省或自治区的人大常委会批准后生效,并报全国人大常委会备案。

(5)决议或决定。除具有立法权以外,我国人大还有决定权、任免权和监督权等。人大决定权的行使主要表现为人大决定,即人大所制定和颁行的决议、决定、命令和条例等。具体而言,人大决定包括全国人大及其常委会行使宪法明确列举的决定权的那些行为。宪法规定,全国人大有权批准省、自治区、直辖市的建制,决定特别行政区的设立及其制度,决定战争与和平问题,审查和批准国民经济和社会发展规划以及预算,决定国务院各部委的设立、撤销或合并;全国人大常委会有权决定同外国缔结的条约和重要协定的批准和废除,决定战争状态的宣布,决定全国总动员或者局部动员,决定全国或个别省、自治区、直辖市的戒严等等。显而易见,这些决定权的行使就是国家在做出重大决策。

3. 政府行政性政策

我国政府作为各级人大的执行机关和国家各级行政机关,为执行人大和国家的政策,有必要在其职权范围内制定行政政策。具体形式包括以下五种:

(1)行政法规。现行宪法规定,国务院有权根据宪法和全国人大的授权制定行政法规。行政法规的制定属于政府立法活动或行政立法活动,其以总理令的形式发布,是我国公共管理活动中极其重要的公共政策。

(2)行政措施、决定和命令。行政措施、决定和命令不属于行政立法,其制定过程、构成要件和政策效力有别于行政法规。行政措施、决定和命令往往以国务院文