

Dangdai Zhongguo
zhengce yicheng
chuangjian moshi
fazhan yanjiu

当代中国政策议程 创建模式发展研究

—— 探寻一种
政治社会学的
分析框架

刘伟 著

国家行政学院出版社

当代中国政策议程创建模式发展研究

——探寻一种政治社会学的分析框架

刘 伟 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政策议程创建模式发展研究——探寻一种政治社会学的分析
框架/刘伟著. —北京: 国家行政学院出版社, 2012. 6

ISBN 978 - 7 - 5150 - 0218 - 7

I. ①当… II. ①刘… III. ①政治社会学 - 研究 - 中国 IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 275920 号

书 名: 当代中国政策议程创建模式发展研究
——探寻一种政治社会学的分析框架

作 者: 刘 伟

责任编辑: 侯书生 闫玉峰

出版发行: 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话: (010)68920640 68929037

编辑部: (010)68928875

经 销: 新华书店

印 刷: 廊坊市永清县晔盛亚胶印有限公司

版 次: 2012 年 6 月第 1 版

印 次: 2012 年 6 月第 1 次印刷

开 本: 16 开

印 张: 17

字 数: 250 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5150 - 0218 - 7/D · 090

定 价: 45.00 元

自序

探寻当代中国政策议程创建模式演进与发展的轨迹和走向

在政策科学诞生之初,哈罗德·拉斯韦尔就构建了政策过程的概念图系^①,提出了阶段式的政策过程模型,这种被萨巴蒂尔称为“启发式方法”^②的分析路径也成为早期政策科学研究的主流范式。在此范式下,政策循环中的决策阶段的研究得到了高度重视^③,而包括政策议程创建、政策执行与评估等在内的许多阶段则被悬置或仅被生硬地描述为一个个相对独立的环节。随着研究的深入,学者们逐渐发现借助这种教科书式的模型所进行的“碎片化”分析带有很大的局限性,无法对现实中复杂多变的政策过程进行深入和细致的剖析,充其量“只能作为一种研究工具或者测量杆”^④。与此同时,随着对传统的理性决策模式的质疑和批评,越来越多的研究者开始摒弃以“理性人”假设为前提,认为在区分事实与价值的基础上依靠理性选择就可以达到令人满意的决策结果的片面认识,他们转而选择一种非理性主义的研究道路。受行为主义思潮影响,研究者陆续将视角从抽象描述转移到实证分析上来,他们一改过去那种演绎式的理论建构思路,更多地倾向于运用定量方法对政策过程特定阶段上的具体问题进行归纳式分析,进而提出具有强大现实解释力的分析框架。范式的转换进一步拓展了政策研究领域,逐渐形成了以决策研究为原点,向着“前决策”“后决策”两个方向扩展的发展趋势。伴随着政策科学发展场景的转换,研究者逐渐突破“教科书式”的范式,开始采用一种“全观式”的视角来考量政策过程。借用约翰·W·金登的话来说,“一个思想的时代已经到来”。以此为契机,不同学科的理论研究者进

① Lasswell, H. D., A Pre - View of Policy Science [M]. New York: American Elsevier Publishing Company, 1971, p. 63.

② Jenkins - Smith, Hank C., and Paul A. Sabatier. "The Study of the Public Policy Process." In Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins - Smith, eds., 1993. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press, p. 3.

③ [加] 迈克尔·豪利特, [澳] M·拉米什:《公共政策研究——政策循环与政策子系统》,庞诗等译,北京:三联书店,2006:239.

④ Peter John, Analysing Public Policy [M]. Wellington: Wellington House, 1988, p. 23.

一步推进了政策议程的研究。随着研究的不断推进,学者越发深刻地认识到,对政策过程的关注应该从政策问题的形成机制及其体察和认定的一般过程入手,将民主政治的具体原则运用于政策议程创建过程才能真正遵从和保障政策公共性的价值取向。推而言之,政策议程创建过程与民主政治的运行过程是高度合一的,对前一问题的研究为深入探究后一个问题提供了鲜活的“全息图”。同时,改进和优化政策议程的创建过程是在现代社会践行民主政治理念的最好方式。

当前,政策议程研究在学术界引起了越来越多的关注,已经成为一个多学科竞相考察的热点领域。除了政策科学从“社会问题如何转化为政策问题”这一视角进行实证性研究,提出了一系列有很强现实解释力的分析框架之外,包括公共管理、民主理论以及新闻传播等方面的学者所进行的很多研究也都涉及这一领域。虽然由于旨趣和视角的不同,学者们在研究中所采用的术语、方法和分析思路各有特色,但是从对象选取和内容设定来看,他们在很多方面都涉及对“前决策”阶段的描述与分析。第一,研究民主理论的学者比较多地从应然层面来回答特定社会问题应该按照什么样的路径和程序转化为政策问题才是符合民主价值理念的,才是符合正义原则的。在他们的研究视阈中,政策议程创建活动为民主政治的实践提供了“素材”和“场域”,二者在过程上是吻合的,在目标上都指向公共问题的解决。因此,学者们往往基于已有的或新建构的一套民主政治运行体系对现实层面的政策过程进行理论性的描述、评价与反思,并在此基础上进行规范性研究,其最终目标是如何从价值取向和制度设计上确保公共治理品质的不断提升。第二,随着媒体作为“第四权力”在公共生活中扮演着越来越重要的角色,新闻传播学领域的学者们对政策议程创建活动的研究也日益深入,并且逐步形成了媒体议程→公众议程→政策议程这一独具特色的分析路径。与前者主要从应然层面进行规范性研究不同,这方面的学者则比较多地从实然的角度,以描述性研究为基本方法来解释特定社会问题是如何被媒体设置成为议题并通过各种舆论工具的宣传、放大和透视作用形成公共舆论,进而被排上决策者的议事日程的。此类研究围绕媒体在议题设置中的作用分析,从现实政治过程的视角进行实证考察,对特定社会问题如何借助于媒体的作用在公众系统中生成相对集中和明确的民意诉求给予了细致和全面的分析与解释,其研究为我们深入和准确地分析政策议程创建活动,特别是公众议程的形成脉络提供了很好的借鉴。第三,自20世纪80年代以来,人类社会步入了全球性治道变革的新时期,随着政府再造运动的展开,以及治理、善治理念的导入,建立在官僚科层制基础上的,以政府规制为主要特征的传统治理模式逐渐走向解体,一种建立在公共协商基础上,契

合“网络状”社会体系和“无疆界”组织结构要求，以开放和参与为主体特征的新型治理模式正在全球范围内舒枝展叶。治理模式的跃迁不仅推动了政策研究范式的发展，而且还大大促进了政策实践中价值理性的回归，有力地矫正了一直以来在政策过程中存在的工具理性“极化”的现象。在此背景下，学者们逐渐由以往比较多地关注政策过程中的技术因素转向进行诸如“谁在制定政策”、“为谁制定的政策”等价值选择方面的探讨，包括政策议程在内的“前决策”阶段也逐渐受到越来越多的关注。但是，相比决策研究方面已经取得的丰硕成果，当前对于政策议程的理论考察还处于起始阶段，要打开这个“黑箱”，探究其内在机理，还需要在已有的基础上借鉴多学科的理论成果，进一步转变思路，寻找新的研究路径。

中国的公共政策研究体系是在改革开放的大潮中崭露头角并日渐成形的。转型时期我国政策领域的剧烈变动为国内学者检视西方政策科学理论，以及探索我国政策过程的优化路径提供了一块优质的“实验田”。改革开放三十多年来，中国已经顺利地完成了从“革命模式”向“维新模式”的转变，成功地迈上了现代化的发展道路，不仅初步建立了社会主义市场经济制度，而且开始全面融入全球化的发展潮流之中。在改革和开放“双引擎”的强力驱动之下，市场活力不断地冲破旧有的观念和体制的桎梏，不仅改变了传统的利益结构，而且重塑着公众的价值观念，既淡化了意识形态的控制色彩，也重新界定着政府与社会的力量格局。因此，我国的公共政策环境发生了深刻的变迁。概括地看，这种变迁至少包括以下几个方面。第一，决策机制发生了明显的转变。改革开放前，少数领袖人物的个人意志以集体的名义直接体现在具体的政策过程中，政策形成过程具有浓厚的主观性和非程序化色彩。改革开放以后，随着人格化权威的下降，集体决策体制重新恢复并不断完善，决策民主化已经迈出了至关重要的一步。第二，公共政策的内容日益丰富。随着转型社会政治、经济和文化领域的不断扩展，公共政策的内容也日渐丰富，由改革开放前主要体现为路线和方针的狭义范畴向着包括各项制度、规范以及意识形态等方面内容的广义范畴发展。第三，公共政策的结构不断充实和扩展，围绕着特定社会问题的解决，政策结构日益多元和复杂，已经由过去的单一政策类型向着“政策群”的方向发展。第四，政策过程的开放程度有了进一步的提升，由改革开放前的封闭体系逐渐走向开放，规范化的政策参与有了相对健全和完善的制度性保障，由此带来的变化是长期作为政策被动受众的体制外行为主体由被遮蔽和被忽略的缺席状态转变为可以积极介入政策过程的在场状态。第五，与此相关的是民众的政策意识普遍提高，参与能力也有了

质的改变,逐步实现了由“旁观者”向“参与者”的跃迁,主体地位不断增强。从政策实践来看,广大的政策受众不仅关注政策的产出内容,而且更为重视其产生过程的程序正义性以及社会效果的长远性。

转型时期社会体制环境的巨大变化必然带来政策过程及其运行机制的相应调适。因此,通过分析和梳理不同时期政策议程创建活动的一般过程及其内在规律可以为我们从整体上把握改革开放三十多年来中国的公共政策领域的变迁提供有益的分析视角。基于以上思考,本文以探究政策议程创建活动的“情境转换”与“过程变迁”及其内在联系为主旨,以政策议程创建模式为分析单元,提出了体制—过程模型,并以此为工具,以改革开放以来不同历史阶段的政策议程创建活动为考察对象,通过对三种政策议程创建模式的特征、过程及其体制环境的比较分析,力图在探究政策议程创建模式演进之一般规律的基础上,对体制—过程模型的应用进行说明和验证。基于三十多年来我国社会发展阶段的划分,本文将政策议程创建模式依次对应概括为:政治权威主导模式、扩大的精英控制模式和多元主体互动模式。这三种模式各有其独立的存在阶段,并呈现出依次嬗变的发展走势,嬗变的内在依据可以从体制—过程模型所揭示的“情境转换”与“过程变迁”的逻辑关联中得到解释和说明。

政治权威主导模式是当代中国政策议程创建模式演进与发展的起点。改革开放初期的客观形势决定了这一时期的政策议程创建只能是一种“伟人指点江山”的范式。从概念内涵来看,这是一种执政党/政府及其权力精英主导下的,以体制内输入为主要特征的形成模式。回顾这一阶段的历程可以发现,虽然改革的动力和实施的主体来自内外两个层面,既有体制内行为主体宏观层面的战略设计(例如创建经济特区,实施“三步走”的发展战略),也有体制外行为主体(主要是基层民众)“自下而上”的推动(例如瓦解人民公社制度,实施家庭联产承包)。但是,政治权力精英从社会发展的全局主导着改革的方向和路径选择。处在这个发展阶段上,政策议程的创建主要是由来自体制内的政策代理人(特别是执政党内的政治权威)根据特定社会问题在执政党已确立的路线、方针、政策所形成的社会发展格局中的优先序列,基于具体的情势需要推进政策议程的创建。在这一时期的政策议程创建中,政治权威人物可能会就特定的议题进行局部试点和意见征集,但是整个议程创建过程带有鲜明的体制内行为主体自创的特征^①。从体制—过程模型所揭示的逻辑关联来审视,政治权威主导模式的上述特点是

① 当然这种自创可能借助于几种形式进行体制内输入,比如与政治权威关系密切并依附于政治系统的智囊人物(如从中央到地方各级政策研究室的研究人员等)会以内参的形式影响到政策议程的内容。

当时体制环境的必然产物。首先,从宪政秩序要素来看,“文革”结束之后,坚持改革路线的政治权威组织和发动了一系列思想解放运动,在着力消释“以阶级斗争为纲”的传统意识形态色彩的同时,也在全社会营造着“以改革求生存,以改革谋发展”的新型社会意识形态,执政党及政治权威借此重新掌握了顺应民意和时代发展要求的话语权,为其主导这一时期一系列涉及重大改革内容的政策议程创建活动集聚了足够的社会认同和行动支持。其次,从内生性要素来看,随着新一届领导集体的形成,体制内的行为者进一步统一了思想认识,倡导改革的政策共同体逐渐形成并不断发育。同时,随着一度被破坏的民主集中制原则的重新确立,决策系统的运行机制也日渐走向科学和理性,这就为政策代理人的改革理念转化为政策产出提供了有力的组织支持。再次,从外生性要素来看,尽管来自国家层面的政治和思想控制在不断消融,但是由于整体的社会分化程度低,因而,公众的参与意识和能力依然不强,虽然基于改变客观情境的意愿,体制外行为者可能发起过一些创新活动,但是这些创新行动大多与既定制度或政策存在冲突,带有很强的自发性,难以形成完整意义上的公众议程来影响最终的政策议程。当然这些创新行动也有其积极效应,它们往往会成为引发某项制度变迁的诱致性因素,以及推动体制内政策共同体启动某项政策议程创建的触发机制。概括地看,在这种模式之下,政策议程创建的类型主要是内创型和动员型,特别是涉及社会转型中的重大战略选择和制度变迁方面的政策议程,其创建过程大都是以政策权威人物为代表的体制内行为者主导的。例如,让一些人和地区先富起来的政策议程创建、建立经济特区的政策议程创建以及1988年的“物价闯关”中的议程创建等。另外,由于“动员”本身就是政治权威主导模式的典型特征,所以这一时期的动员型政策议程经常出现。例如,提倡一对夫妇只生一个孩子、破除大锅饭等都体现出政治动员的特征。

扩大的精英控制模式主要出现在改革开放的第二个阶段。在这个发展阶段,政策议程创建活动的显著特征就是在效率优先的发展逻辑下,内容明显地偏向经济领域,政策议程的创建过程体现出鲜明的经济理性驱动的特征。与前一种模式相比,这一模式有以下几方面的显著特点。首先,政策议程创建的主体不再仅限于体制内的政治精英,而是逐渐扩展到了包括各类经济专家以及公共知识分子在内的多元精英,尤其是各类掌握着先进技术和管理经验的精英人物不仅影响特定社会问题在某一时期政策清单中的排列顺序,而且对问题解决方案的设计也发挥着重要作用。特别是在“元政策”形成过程中,与前一阶段由高层政治权威在相对封闭的体制环境下的自创和设计不同,这一时期的政策议程创建是以政治精

英为中心，多元精英共同参与和推动下形成的。正是基于议程创建主体结构的变迁，我们认为它是当代中国政策议程创建模式演进与发展的跃迁。其次，从问题体察机制来看，由政治精英一元控制下封闭的体察机制发展为一种多元精英互动下有限开放的问题体察形式，问题体察和认定的效率更高。再次，从政策议程的形成过程来看，随着体制外力量的不断成长和对政策过程介入能力的提升，公众议程的作用被逐步放大，决策议程是在考虑体制外行为者呼声和利益（特别是经济利益）的基础上形成的，其形成的程序合法性也开始被关注。最后，与此前不同，在这种模式下政策议程创建的主导权开始由中央向地方转移。除了一些“元政策”的议程创建由中央在协调各方利益关系的基础上主导外，大量的事关地方发展的经济政策其主导权由地方政府及其权力精英掌控，这在便于因地制宜地制定和执行公共政策之外，也造成了一些不良效应^①。毫无疑问，在改革开放第二个阶段，政策过程的体制环境与之前相比都发生了巨大的变化，这些变化必然要体现在政策议程创建过程中，特别是这一时期在经济发展成就与公共政策的效率取向（经济理性）之间所形成的互为正强化的关系也是促成这一模式的重要因素。而这种正强化关系的形成原因主要包括以下几方面。首先，对发展的片面认识。经过十多年的发展，随着对外开放格局的梯次形成，特别是多种经济形态的出现，个体的逐利行为上升到社会层面，形成全民追求经济增长和财富积累的时代洪流。由此，在公共政策领域中效率取向被极度地放大，而作为改革开放指导理念的“发展是硬道理”被狭隘地理解为“经济增长是硬道理”并进而被片面地定位于“GDP增长是硬道理”，这必然会影响到体制内政策共同体的选择偏好。其次，不恰当的政绩考评机制也加剧了公共政策领域的“GDP导向”。由于社会整体发展的不平衡性，我国改革开放的推进带有明显的地域差别性，地方政府在制度和政策创新中扮演着重要的角色，但是相当长的一段时间以来在不恰当的政绩考评机制下，许多地方官员为了谋求任期内本地的经济增长往往会不计成本（社会成本、隐性成本）地推动有利于本地经济短期发展的政策议程的创建，造成政策过程中经济目标极化现象愈演愈烈。再次，既得利益群体为了维护和强化其利益，运用其“言说”能力进行的影响和干预也直接影响到政策议程的创建。经过十多年的高速发展，社会的分化程度不断加强，我国经济社会生活中日益形成了明显的既得利益群体（包括行政垄断性的行业组织），从实践来看他们对政策议程创建的问题界定和发展走向的影响是现实而有力的。这一时期的代表性个

^① 例如，由于地方政府自利性倾向的加剧，致使在某些领域的政策议程创建中出现了隐蔽议程和“不决策”的现象，特别是非法寻租与地方保护主义呈现出泛滥之势。

案有很多。例如,市场化取向下我国医疗卫生政策第一次变迁中的政策议程创建就是一个很有代表性的例子。

多元主体互动模式代表了我国政策议程创建模式演进和发展的基本走向。自2003年以来,政策议程创建的体制环境又开始了新一轮转变,这既有SARS和禽流感等突发性危机事件的触发作用,也是新一届领导集体积极进行社会发展策略调整的必然结果。特别是在落实科学发展观与建设和谐社会等主流话语对社会发展的时代建构下,随着执政党执政理念的更新、政府治理模式的变革、政策价值取向的调适以及公众参与手段的增多,社会的发展模式和公共政策的形成范式进入一个调适阶段。这一时代情境的转换必然会带来公共政策领域内的一系列变化。多元主体互动模式的政策议程创建活动主要体现出如下特征:首先,议程创建主体更加多元,并且逐渐形成精英群体与社会公众相融互动的行动网络。一方面,社会转型的深度推进使各领域间精英流动的速度加快、合作程度增强,传统的由政治精英和经济精英垄断形成的相对封闭的精英结构正在被打破,体现公共理性的知识精英群体在政策议程创建中的力量日渐彰显;另一方面,“新公民参与运动”的出现正在改变着政策过程的外部环境,这也进一步提高了体制外的行为者介入政策过程的积极性和主动性。在此基础上,社会公众影响精英群体的问题体察和认定,精英群体引导社会公众的偏好和行动,两个政策活动单元之间的对话、协商和博弈关系不断理顺。其次,随着精英“融合”趋势的加强,政策议程创建的内容和过程在多元理性的交互作用下更加趋向科学与合理。与之前单一的经济理性引导不同,在这种模式下,效率优先取向开始淡化,公共理性和社会理性逐步凸显,政策议程创建的内容也由经济领域逐渐向社会领域拓展,民生问题在政府的政策清单和行动日程中被置于越来越重要的地位。诚如许多研究专家所言,中国正在走向社会政策时代。再次,政策议程创建过程更加注重程序正义,公众参与的正式性、常规性和有序化程度不断提高。其实多元主体互动的过程也正是多元理性之间彼此碰撞和融合的过程。因此,在这种模式下政策议程创建的过程同时也是多元价值论辩、协商和形成共识的过程,而这正是政策过程中程序正义彰显的有力证明。多元主体互动模式的这些特征同样可以从这一时期体制环境的特征中找到依据。首先,从内生性要素来看,与此前相比,体制内行为者的价值取向、认知特点和行为方式正在转变。这主要表现为,在科学发展观的话语指引下,公共政策领域开始倡导“绿色GDP”,可持续发展由一种价值倡导正在向着一种现实维度的实践转变,这集中体现为在“五个统筹”原则下政府当前的一些政策创新实践。例如,对环境保护问题的关注度大大加强,从而使

得许多与低碳生活和绿色出行相关的政策议题受到越来越多的关注。与此同时,随着民主进程的推进和政府管理模式的变革,体制内行为者正在进行着理念更新和角色调适,逐渐由管制者向服务者转变,其认知特点和行为方式呈现出新的时代特点,更加注重在吸纳社情民意的基础上推动议程的创建。其次,从外生性要素来看,体制外行为主体的参与意识大大增强,组织化程度显著提升,特别是非政府组织和新闻媒体在政策议程创建过程中发挥着越来越重要的作用,他们不仅通过放大问题引导舆论,而且可以在聚合多元行为者的利益要求的基础上,提出公众议程,从而影响政策创新与选择的方向。例如,“孙志刚事件”中《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》的出台、乙肝维权和厦门PX事件中的议程创建都可以看到社会公众的力量。再次,从体制环境的连接性要素来看,伴随着政府治道变革的深入,政策议程创建的开放度在之前的基础上又有了进一步的提高。随着政府信息公开制度建设的不断推进,以及新闻发言人制度、重大社会问题的民主协商与听证制度在实践中的展开,传统的对话结构正在发生变化,体制内与体制外的行为者在政策议程创建过程中的沟通互动的程度大大提高。这种模式下代表性的个案有很多。例如,个税起征点政策的议程创建、废止农业税政策的出台等。

通过理论分析和实践考察,本文认为,虽然在改革开放的不同历史时段上占主导地位的政策议程创建模式存在明显的差异性。但是总体而言,当代中国政策议程创建模式的发展不是简单地由后一种模式取代和覆盖前一种模式,而是由单一化模式向着多种模式并存发展的方向演进。在这一发展过程中体现出如下几方面的特点:第一,政策议程创建的主体由权力精英一元主导向着体制内、外多元主体互动与协作的趋势发展;第二,开放度和参与度不断提高,政策议程创建过程由“关门式”向着“开放式”的方向跃迁;第三,政策议程类型的出现频率和分布情况发生了明显的变化,内在创始型和政治动员型相对淡出,而相融型和外在创始型逐渐成为政策议程形成的主流方式;第四,随着社会发展和公共政策范式的变迁,政策议程创建活动中行为主体的公共理性和社会理性不断凸显,政策议题的内容也逐渐转向社会政策领域。同时,通过运用体制—过程模型对我国三十多年间政策议程创建活动的动态分析揭示了体制环境的变化是导致政策议程创建模式嬗变与发展的内在动因。而通过对“情境转换”引致“过程变迁”并进而促使“模式发展”这一逻辑关联的现实分析,也证明了体制—过程模型可以作为政策议程创建活动纵向对比研究的一般分析工具。

目 录

第一章 政策议程研究的相关概念及理论	1
第一节 政策议程研究的相关概念	2
第二节 政策议程创建的基本功能	7
第三节 政策议程创建的主体分析	13
第四节 政策议程研究的主要理论及评析	21
第二章 政策议程创建模式演进与发展的逻辑:体制—过程模型	29
第一节 体制—过程模型的建构依据及其理论阐述	29
第二节 政策议程创建的体制环境及其要素	38
第三节 政策议程创建模式的内涵及在当代中国语境中的审视	53
第三章 政策议程创建的类型:理论阐释与过程考察	65
第一节 政策议程创建类型的理论阐释	65
第二节 政策议程创建的逻辑过程与发展脉络	73
第三节 政策议程创建的现实过程:基于分类考察的视角	81
第四章 政治权威主导模式:政策议程创建模式演进与发展的逻辑起点	93
第一节 政治权威主导模式的内涵与特征	93
第二节 政治权威主导模式的动力机制	100
第三节 政治权威主导模式的过程与效应	110
第四节 政治权威主导模式的典型案例考察	117
第五章 扩大的精英控制模式:政策议程创建模式演进与发展的跃迁	131
第一节 扩大的精英控制模式的内涵与特征	131
第二节 扩大的精英控制模式的动力机制	137
第三节 扩大的精英控制模式的过程与效应	147
第四节 扩大的精英控制模式的个案考察	153
第六章 多元主体互动模式:政策议程创建模式演进与发展的未来走向	163
第一节 多元主体互动模式的理论内涵	163
第二节 多元主体互动模式的动力机制	170

第三节	多元主体互动模式的过程与效应	179
第四节	多元主体互动模式的典型案例考察	187
第七章	我国政策议程创建模式优化的思路与对策	201
第一节	积极推进政府治理模式的转型	201
第二节	持续提升各类行为主体的活动效能	211
第三节	构建科学合理与可问责的决策机制	224
第四节	努力改善政策议程创建的“软环境”	230
结 语		241
参考文献		245

第一章 政策议程研究的相关概念及理论

我们更了解问题是怎样被弃置的，而并不太了解问题最初是怎样进入政府的议程的，决策者的选择是怎样产生的，为什么有些潜在的问题和可能的选择从未成为被认真关注的焦点。

—— [美] 约翰·W·金登

作为政府对社会价值进行权威性分配的公共政策毫无疑问是执政当局行使公共权威对当前社会生活中面临的现实问题进行求解的功能性产出。但是实践经验又告诉我们并非所有存在于公共领域中的社会问题都能得到政府的积极回应并形成政策产品。相反，只有少量被政府“体察”和“认定”进而列入政策议程的公共问题才能被推进“政策加工车间”，经过一系列的“流水线”作业最终形成具有可操作性的权威方案。因此，政策议程创建是公共政策的逻辑起点，它在整个政策过程中扮演着重要的角色。正如托马斯·戴伊所言：“决定哪些问题将成为政策问题甚至比决定哪些将成为解决方案还要重要”^①。1962年，美国政治学家彼得·巴拉克拉克（Peter Bachrach）和墨顿·巴拉兹（Morton Baratz）发表了一篇题为《权力的两方面》的文章^②，这篇短短的论文之所以很快就成为政治学的经典之作，是因为它指出了一个显而易见、但人们却往往视而不见的简单事实：能否影响决策过程固然是权力的一面，但是能否影响议事日程的设置则是权力更重要的另一面。而在约翰·W·金登看来要研究权力这更重要的另一面就必须展开对“前决策”过程的考察。但是他也指出，这一领域在很大程度上仍然是一个未知的“黑箱”^③。因此，推进包括政策议程创建在内的“前决策”阶段的研究，对于完整地分析政策过程的发展脉络，乃至从更加宏观的层面来把握政治系统运行过程的内在机理都有重要的理论价值和现实意义。

① [美] 托马斯·戴伊著：《理解公共政策》，彭勃等译，北京：华夏出版社，2004：32。

② Peter Bachrach and Morton Baratz. Two Faces of Power. *American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4 (Dec. 1962), pp. 947-952.

③ [美] 约翰·W·金登：《议程、备选方案与公共政策》，丁煌，方兴译，北京：中国人民大学出版社，2004：2。

第一节 政策议程研究的相关概念

概念是分析问题的逻辑起点。诚如维特根斯坦所言,“概念引导我们探索”^①,是否形成广为接受的概念体系也是我们判断一门学科发展水平的重要标准。依托政策科学的发展,政策议程研究受到越来越多的关注,但是由于当前跨学科的整合力度不够,政策议程研究还缺乏一系列被广泛接受的概念和分类^②。因此,厘清相关概念是推进该项研究的基本任务。

一、政策议程的概念界定

随着多学科研究的同时展开,政策议程的概念逐渐丰富起来。但是也带来了一个问题,那就是当前还没有形成一个公认的概念。从已有的研究来看,国内外的研究者提出了一些有代表性的表述,大致可以归为如下三类。

1. 从政府或政策制定主体的视角

从应然层面来看,一切公共政策都是为了寻求价值、确认价值、实现价值、创造价值和分配价值^③,而掌握公共权力的组织和个人无疑是影响这一过程的核心因素。政策科学一直以来都秉承了政治学的考察视角,力图通过分析公共权力主体(特别是政治领袖与权力精英)的价值取向、利益偏好以及行动逻辑来解释政策过程中的一般现象。因此,具体到政策议程研究也有相当一部分学者倾向于从政府(或政策制定者)的视角界定概念,这部分学者大都认为政策议程创建过程是由执政当局与权力精英进行问题的体察和认定等一系列活动构成的。科布和艾尔德认为政策议程是“一组值得政府合法关注的政治纷争,一组按计划应引起决策层积极而密切关注的事物”^④,这一概念强调了政府在政策过程创建中的主体作用,揭示了政策议程创建与政府处理政治纷争和进行利益分配的内在关联性。他们的概念得到了约翰·W·金登的支持,他将政策议程形象地将其概括为,“政府官员在任何给定的时间给予某个受关注的主题编目”^⑤。金登的这个概

① [奥] 维特根斯坦:《哲学的逻辑》,上海:商务印书馆,1962: 540。

② Barbara Sinclair. The Role of Committees in Agenda Setting in the U. S. Congress [J]. Legislative Studies Quarterly, Vol. 11, No. 1, (Feb., 1986), pp. 35-45。

③ 张国庆:《现代公共政策导论》,北京:北京大学出版社,1997: 48。

④ Roger W. Cobb and Charles D. Elder, Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda - Building [M]. Baltimore: John Hopinks University Press, 1972, p. 22。

⑤ [美] 约翰·W·金登:《议程、备选方案与公共政策》,丁煌,方兴译,北京:中国人民大学出版社,2004: 4。

念得到了许多人的认可，它简洁概括地揭示了政策议程的本质属性，也表明了这项活动最终与政府决策活动之间的关系。詹姆斯·E·安德森指出，“在人们向政府提出的成千上万的要求中，只有其中的小部分得到了公共决策者的密切关注”。他认为“那些被决策者选中或决策者感到必须对之采取行动的要求构成了政策议程”^①，在这一概念中他强调政府和决策者的选择在政策议程创建过程中的作用；我国学者王满船更进一步地将政策议程理解为机构议程，即有关决策机关考虑采取政策行动予以解决的公共问题的计划表^②。舒泽虎认为，在对公共政策问题有了正确的分析结论以后，就要把公共政策问题纳入到政府的议事日程，并制订合适的公共政策方案加以解决，这就是政策议程^③。张国庆认为：“所谓政策议程就是指将政策问题提上公共部门的议事日程，公共部门正式决定进行讨论和研究，并准备如何制定有效政策加以解决的过程”^④。另一位国内知名的政策研究学者张金马认为，政策议程就是“将政策问题纳入政治或政策机构进行的行动计划的过程，它提供了一条政策问题进入政策过程的渠道和一些需要给予考虑的事项”^⑤。曾峻也认为，政策议程就是公共决策机构决定是否允许某一公共问题进入议程并优先加以解决的过程^⑥。概括地看，这一类学者在概念界定时倾向于从政治系统内部来寻找政策议程形成的动力，把议程创建看作以政府（执政党）及其决策主体为代表的体制内行为者的活动。

2. 从问题产生与发展逻辑过程的视角

追踪社会问题的发展以及政策主体的回应一直以来都是政策科学研究的基本思路。毫无疑问，在决策分析过程中，“政策问题的发现、认知和判断是进行公共决策活动的起点。所有决策活动的展开以及所有的决策程序，都是围绕公共行政问题的解决而运行的。而且行政问题的性质、程度、涉及范围的差异决定了公共政策性质、所涉及的范围、目标的选择、采取相应行动的差异。因此，对公共政策问题的判断就成为公共决策活动的一项重要内容”^⑦。从政策形成的一般过程来看，政策议程研究正是阐释特定社会问题如何发展为政策问题并最终转化为具体政策产出的首要环节，它从关注哪些问题能够进入决策议程入手，为探究政

① [美] 詹姆斯·E·安德森著：《公共决策》，唐亮译，北京：华夏出版社，1990：69。

② 王满船：《公共政策制定：择优过程与机制》，北京：中国经济出版社，2004：61。

③ 舒泽虎编著：《公共政策学》，上海：上海人民出版社，2005：168。

④ 张国庆：《公共政策科学》，上海：复旦大学出版社，2004：171。

⑤ 张金马主编：《政策科学导论》，北京：中国人民大学出版社，1992：146。

⑥ 曾峻：《公共管理新论——体系、价值与工具》，北京：人民出版社，2006：304。

⑦ 刘熙瑞主编：《公共管理中的决策与执行》，北京：中共中央党校出版社，2003：117。

府决策“黑箱”的内在运行机制提供了一个独特的视角。因此,从社会问题的发展脉络以及政府对问题的体察和认定过程入手对政策议程的概念进行界定就成为一个重要的视角。这类学者大都认可从特定问题出现到进入政策议程一般会经过问题→社会问题→公共问题→公共政策问题的发展过程。托马斯·A·伯克兰指出,政策议程就是“一系列问题的集合,是对那些引起公众和政府官员注意的公共问题的原因、标志、解决方法和其他方面的因素的理解”^①。伯克兰强调政策议程创建过程与不同主体对问题的理解之间是紧密相关的,他将问题发展脉络与政策议程创建过程结合起来考察,参照问题发展的一般过程指出从逻辑意义上来看,完整的政策议程建构要经历一般议程→公众议程→制度议程→决策议程这样四个依次递进的发展阶段。伯克兰的研究为我们对政策议程创建过程进行精细化分析提供了借鉴。我国学者胡平仁认为,“社会问题被认定为政策问题,并被纳入到决策机构的议事日程或行动计划的过程,就是政策议程”^②,他认为政策议程创建不仅是政府对特定问题的一般认定,还应该形成有针对性的行动计划。总体而言,上述学者在进行概念界定时主要是从社会问题生成和发展的一般过程入手来定义政策议程,从社会问题本身寻找议程创建的动力,这是一种常规的研究方法,但是它为我们结合实际探究政策议程形成的脉络创造了条件。

3. 从政策参与者的视角

还有一些学者从公民参与在当代公共政策过程扮演着日益重要的角色这一实际情况出发,倾向于将政策议程的创建过程描述为是由外在于政治系统的社会公众、团体组织以及新闻媒体积极推动的结果。这种界定视角充分考虑了当代公共政策过程中的一个基本事实:公共政策的形成始于社会公众的利益表达。随着公民社会力量的壮大,社会公众及其组织化的团体借助于选举、游行、示威以及制造舆论等正式和非正式的参与方式影响着政策过程及其产出。而在许多研究者看来,这种影响首先就表现在公众的参与会制约着政府及其决策者对特定社会问题的体察和认定。从这一视角进行概念界定的学者普遍关注公众议程的研究。王绍光认为,“公众议程是社会大众认为政府应该关注的问题。尽管人们的看法不尽相同,但假如定期进行民意调查的话,从对‘什么是最紧迫的社会问题’的回答中就能描绘出公众议程变化的轨迹”^③。因此,从体制外行为者的政治参

^① Thomas A. Birkland, *An Introduction to Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, New York: M. E. Sharpe, Inc., 2001, p. 106.

^② 胡平仁:《政策问题与政策议题》,载《湘潭大学社会科学学报》,2001,(1):110

^③ 王绍光:《中国公共政策议程设置的模式》,载《中国社会科学》,2006,(5):87。