

顾建光 著

公共政策分析述论

The Theory
of Public Policy
Analysis

■ 公共管理核心课程教材 ■

上海人民出版社

■ 公共管理核心课程教材 ■

顾建光 著

公共政策分析述论

The Theory
of Public Policy
Analysis

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析述论/顾建光著. —上海:上海人民出版社, 2013

公共管理核心课程教材

ISBN 978-7-208-11420-3

I. ①公… II. ①顾… III. ①政策分析-高等学校-教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 101099 号

责任编辑 王舒娟
封面装帧 傅惟本

• 公共管理核心课程教材 •

公共政策分析述论

顾建光 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 720×1000 1/16 印张 25.25 插页 4 字数 392,000

2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-11420-3/D·2274

定价 52.00 元

前言

关于公共政策的 合法性基础及其重要性

近些年来,“公共政策”在当今社会已经成为社会不同阶层和群体的热门话题,这是因为,公共政策所要应对解决的问题均是社会集中关注的问题,通常是与处于不同社会群体中的人们的现实生活密切相关的,社会大众对于各类公共政策概念及其效果的关怀,自然也就与日俱增。人们已经习惯于各项公共政策每天见诸我们的各种新闻媒体。

长期以来,随着市场经济带给人们的财富日益增长,大家也逐渐形成了一种“共识”,这就是,市场机制是人类社会创造财富同时也是分配财富的最为有效的途径。说到市场机制,其实也没有什么特殊的神秘性。市场机制的本质特征在于,将每个个体创造财富的动力与其自身的物质利益获取直接挂起钩来。对于传统的“市场原教旨主义”来说,市场机制得以有效运行的前提,就是必须尽量避免对其所加的任何干预。

显然,这种为私人物质利益诉求所驱动的增长,本身具有内在的短视性。从中长期发展的角度看,这样的增长具有较大的盲目性。近年来,诸如环境的灾难性破坏、地球上可用的不可再生资源日益枯竭、能源匮乏、收入和财富分配的悬殊,以及由此而来的严重社会冲突,这类由短视的市场驱动所带来的后遗症日益泛滥凸显。尤其具有讽刺意义的是,在市场机制通过市场原教旨主义理论的美化演绎而得到主流社会阶层共识的同时,间歇性爆发的经济和金融危机,常常将社会抛入恐慌的深渊。如这一次爆发于美国并波及全球的金融危机,其向经济危机演化的后续影响至今尚未终结。

我们应该看到,这样的冲击将不仅局限于对各国经济所造成的巨大伤害,也对各国确保经济、社会安全运行体制的信用度造成了严重冲击。人们对生活于其间的体制、机制能否确保其福祉和安全产生了疑虑。市场体制周期性出现的危机状态一再告诫人们,对于市场体制过度盲从,尤其是据此形成倾向性的意识形态,看来也并非没有问题,并非不可置疑的。所以,从更深刻的哲学理性的层面上看,这里向人们提出的是这样一个严肃的问题:当基于私人利益诉求的市场机制,在一些重要的方面出现偏离人类理智诉求的轨道时,为了应对人类社会所面临的困境与挑战,仅仅依赖头痛医头、脚痛医脚的局部修补,对于长期效果来看是否有用?是否还有必要考虑通过超越这种“私人理性”的范畴,基于人类“集体共同理性”,来制定相关的公共政策,以便对人类现有行为后果的失当之处作出适当的校正或者说干预呢?

事实胜于雄辩。基于市场内在失效所导致的经济危机的现实,让人们不得不承认,当市场机制(以所谓“理性经济人”为假设前提)运行出现失效情况时,以公共部门为代表所谓“集体共同理性”就应该出来发挥纠偏的作用。这对于当今社会来说,公共政策干预显然取得了充分“合法”的地位。如果说在20世纪20—30年代经济大萧条时一些国家所采取的应对危机的校正行动还仅仅是一种应急性反应的话,那么,自第二次世界大战以后,首先欧洲大陆各国纷纷启动所谓“社会福利国家”建设的实践,就已经不能用简单应急补救来解释了。应该说,这是各国有着长远眼光的政治家们出于主动选择的建设性行动。在各国富有建设性的社会实践以及与此相应的理论建设这两者的互动作用下,以“集体共同理性”为前提的公共政策,对于市场失效所造成后果纠偏或者说干预的合法地位,可以说已逐渐成为各国和各社会阶层的共同认识了。

从一定意义上说,公共政策存在本身就是为了对市场机制和市场效果进行校正或者说干预。当然,就此为止,我们关于基于集体共同理性的政策干预范畴讨论,仍然没有超越有关维护和校正市场失效的域限。这样的讨论还始终是围绕着市场机制和体制的轴线展开的。更为重要的问题层面在于,我们关于公共政策合法性的讨论,还必须超越以市场为参照系来讨论问题的局限性。

就人类的行为动机来说,任何社会均不可避免地有着出于个体私利动因的行为活动。与此同时,也必不可少地需要基于集体共同理性的社

会行为。无论是历史的追溯还是现实的分析都告诉我们,对于处在任何时间地点的不同社会来说,无条件全凭个体私人利益激励的理性,显然不足以构成人类社会有效经济活动的充分前提。我们看到,乃至亚当·斯密本人所述的市场机制得以有效运营的合理框架(法制)的建设,也已经体现了人类集体共同理性的蕴涵前提。

自20世纪70年代以来,西方各国主流价值观上的右转倾向,“新自由主义”和“新保守主义”学派的兴起,这些导致了所谓的“华盛顿共识”。其基本的价值理念就是,可以通过放任倾向的自由市场路径来解决人类面临的各类不同问题,并形成了包括有关经济问题、社会问题乃至政治问题的解决方案。从实践上讲,特别在美国的里根总统和英国的撒切尔首相主政时期,政府部门积极推行各种市场化和私有化的改革方案。其中包括:放松市场监管、公共服务市场化(包括政府部门的管理)、政府的分权与放权,以及削减各种政府责任的内容。

范围广泛的市场化改革实践,在很大程度上降低了人们对于国家公共政策效能的关注。世界上许多其他国家也都纷纷效尤,约束政府的作用,以便让各类市场主体充分发挥作用。甚至是在传统上属于公共部门的领域,也都成了新自由主义理论的“试验场”,并在一时构成了压倒性的改革目标。如果说缩减政府干预的改革是正确的,那么提升公共政策调控能力就不应重新被放到特别优先的地位,甚至可能成为一个不值得予以认真探讨的问题。公共政策只能起到边缘性的作用。在很多人看来,努力提升公共政策效能似乎并不符合现代国家的理念。然而,自20世纪后期以来,世界各国连续上演金融危机和经济危机(最主要的如:东亚金融危机、日本金融危机以及此次发端于美国的国际性金融危机)的大戏,充分暴露出市场失效以及各国在应对市场失效时公共治理能力低下所导致的严重后果。

现实表明,在推动总体性的经济和社会建设方面,市场机制并不一定具有压倒性优势。一些西方国家的资本市场不断地给经济带来了巨大的损失,由此也造成了在社会福利、退休金以及就业方面的严重问题。新兴经济体按照自由市场经济的理念积极采取国家放松管制和放任国际资本自由流动,再加上其国内金融监管的放开和自由化,所有这些举措恰恰是要为造成上世纪末亚洲金融危机承担主要责任的。以美国为主的一些西方国家在金融监管方面以新自由主义理念导向的放任倾向,恐怕更需要

为这一次席卷全球的金融危机承担主要的责任。不少新兴经济体的政府和学界,对于如候鸟式迁徙的国际投机性资本,产生越来越多的疑虑。人们所看到的景象是这类投资对本地的工业和经济所造成的负面作用。外来投资往往导致本地关键产业部门的分崩瓦解。本地企业最终成为外来大跨国公司的附庸。众多的案例表明,这样的市场后果将引发人们要求政府公共部门提升公共政策能力,增加政策的有力干预。

从更为广泛的层面上看,20世纪90年代以来的一些实践表明,市场途径并不适用于实现集体共同利益的目标。例如,对于城市普通居民来说,在自由放任的市场竞争机制下面,无论是住房安居、接受教育、医疗服务乃至劳动就业等等基本民生需要,对于大多数民众来说,可能均无法得到应有的保障。与此同时,经济发展又再次证明,在市场自身内部也必然存在着对集体共同利益维护的需要。比如,企业必须对其产品确保质量可靠度、公众健康安全度和环境保护信用度;一些有能力的企业还应该承担起对于社会的慈善性义务和责任等等。

人们愈来愈强烈地意识到,一国以公共政策调控质量为核心的治理能力,对于其社会和经济健康发展来说,有着至关重要的意义。当代政府职能的扩张已是不争的事实。与此相联系,各国公共政策的内容亦随之不断丰富。这可以通过以下几个方面来理解。

第一,政府通过公共政策校正市场失效偏差的范围扩大。例如,政府通过中央(国家)银行制度控制货币投入量、利率和汇率,通过税率、税种、关税调整产业结构,通过国家投资引导企业行为取向,如此等等,并因此成为了强大的、主动的行为主体。在日本、韩国等东方国家,政府不仅制定经济规划、经济发展战略、经济发展计划等宏观政策,而且制定用于规范企业行为的经济规制等微观政策,公共政策深深影响了企业的行为选择,促成了“官、产、学”一体化的运行体制,并因此创造了所谓的“东亚模式”。

第二,随着政府大大强化其公共政策主体的地位和作用,政府在诸如社会公平、社会保障、社会安全、国民教育、公共交通、环境保护、自然资源保护等方面广泛制定了大规模的公共政策。政府政策涉及的领域之广泛、程度之深刻、规定之细致,的确值得关注。

第三,就公共政策所涉及的范围和领域来看,公共政策的主体与内容随着人类事务的日益增加而在日益多样化并丰富化。例如,外层空间的

开发和利用问题,公共海域的共同开发和利用问题、核能的和平安全利用问题,国际社会共同联手防止和克服经济危机的蔓延问题等。所有这类问题的出现是不会有终结之日的,且会呈现不断扩大趋势。应对这类问题所体现的人类社会集体共同理性,具有长远眼光的公共政策,也将会推陈出新,层出不穷。

就当前的情况来说,自这次国际金融危机爆发以来,包括美国在内的许多历来标榜自由市场经济的国家也已经不再争论政策干预的合法性问题了。仍然存有异议问题的是,究竟需要在多大规模上进行干预,以及采取什么方式干预(例如,伯南克的美联储所采取的“量化宽松货币政策”的时间和力度)。当然,各国的政策干预在多大程度上可以起到预想的效果,这仍是一个有待时间检验的问题。至于这些政策干预可能会带来什么样的负面效果,则似乎尚未进入大家思考的范围。

有关现代公共政策的理论和实践在我国传播和运用时间并不长,它与我国的市场化改革相伴而行。20世纪90年代以来,陆续引进了相关译著和论文。当前我国正处于经济社会发展和转型的关键时期,相关公共政策的基础性研究和前沿性研究,将日渐凸显其深远的重要性。当前我国经济实力正快速崛起,并处于一个转变发展方式的历史关头,有关公共政策调控方向与效能课题均亟待研究,地方政府的公共政策能力也亟待提升。

本书的论证及其内容是基于以上的理论假设考虑的。笔者长期以来从事公共政策理论与实践研究,书中汇集了笔者多年来对公共政策领域和一些应用领域问题的思考与成果,藉以与公共政策践行者以及本书读者分享。

全书内容按上、中、下三篇来加以归并。上篇所集中讨论的是公共政策分析的基本原理,这部分内容具有概论的性质。中篇汇集了有关公共政策的一些核心前沿理论问题的探讨,学理性的色彩比较强。下篇主要探讨我国当前公共政策实践中的一些重点、难点和热点课题。在全书的内容安排上,考虑到了覆盖面上尽可能的系统完整,便于一般读者的学习。同时也照顾到了研究的前沿性和专论性特点,以便让专业读者能够在一些深入研究领域有所收获。

显然,组成本书的三个篇章相互之间既有前后连贯的逻辑,同时也有着各自侧重的不同层次和内容。由此,就本书的读者来说,是可以采取各

取所需的态度。初入门者可以将其作为学习读本,重点阅读本书的第一篇,将其余两篇作为深化研读的内容。对于关注公共政策理论前沿问题的研读者而言,可以选择重点阅读本书的中篇,这部分内容可以为您提供有关公共政策理论和基础性研究的不同视角,帮助您了解本领域前沿探索的不同侧面。对于需要了解和研究我国近年来一些具体政策领域的重点问题或热点问题的政策践行者或者研究者来说,可以侧重于阅读本书下篇的内容,这个部分为您提供具有实践价值的研究角度,同时也为您提供一些有关公共政策领域关键课题的可供参考的解决方案。

作者

2013年5月

目 录

前言.....	1
---------	---

上篇 政策分析概要篇

第一章 公共政策的重要性及其概要.....	3
第一节 公共政策成为影响当代社会的重点.....	3
第二节 更好认识和理解公共政策.....	6
第三节 公共政策的分类	13
第四节 作为集体公共行为的公共政策	15
第二章 政策分析基本原理	19
第一节 政策分析的主要特点	19
第二节 政策分析的主要原理	21
第三章 政策分析主要方法	38
第一节 政策分析的准备	38
第二节 政策分析的三个不同尺度	42
第三节 政策分析主要方法举要	44
第四节 公共政策的分析模型	53
第四章 政策形成过程	62
第一节 公共政策问题的认定	62
第二节 政策目标的设定	79

第三节 政策方案的设计	88
第四节 政策形成的解释模型	97
第五节 政策决定的不同阶段	100
第六节 当代中国公共政策决策体制特征分析	101
第五章 政策组织实施	106
第一节 公共政策实施的作用与意义	106
第二节 政策实施的不同阶段	108
第三节 政策有效实施的实现条件	110
第四节 政策实施中的问题与纠正	115
第六章 政策评估与修订	120
第一节 政策评估的意义	120
第二节 政策评估的类型	122
第三节 政策评估的方法	127
第四节 我国的政策评估状况及其完善	131
第五节 政策修正、终结与创新	136

中篇 政策理论研究篇

第七章 公共政策在国家治理和行政中的地位	149
第一节 对国家治理与公共政策关系的重新定位	149
第二节 公共政策与国家治理、行政之间的互动关系	151
第三节 国家治理效能的评判准则及其支持系统	153
第八章 公共政策理性对市场失灵的矫正	158
第一节 市场机制与公共理性的角色定位	158
第二节 市场类型与市场效率	159
第三节 市场失灵的主要表现	161
第四节 公共政策对市场失灵“矫正”的合理性	167
第五节 超越市场:集体共同理性的价值基础	170
第九章 公共政策学科成型与研究演进	176

第一节	现代公共政策学科的逐渐成型·····	176
第二节	公共政策研究的发展·····	184
第三节	公共政策研究主体的构成·····	191
第四节	如何成为良好的公共政策分析者·····	197
第十章	实现良好治理的公共政策基本价值取向·····	200
第一节	公共治理的新价值取向·····	200
第二节	实现良治所需的公共政策评估准则·····	203
第三节	实现良好公共治理的政策参与要求·····	207
第十一章	工具论视角的公共政策研究·····	209
第一节	政策研究的工具论视角·····	209
第二节	工具视角的政策范畴与分类·····	211
第三节	工具视角的公共政策研究路径·····	213
第四节	关于公共政策工具论视角有效性的若干结论·····	215
第十二章	政策工具有效性研究的意义与层面·····	218
第一节	引言·····	218
第二节	可选政策工具研究的意义·····	219
第三节	支持政策工具研究的学科基础·····	222
第四节	开展政策工具研究的不同层面·····	223

下篇 政策专题分论篇

第十三章	我国发展模式的重大战略转型·····	229
第一节	原有增长模式面临严峻挑战·····	229
第二节	发展策略的重大调整·····	232
第三节	更多依托内生要素的发展战略·····	235
第十四章	中国城乡居民不同住房制度的福利效益比较·····	237
第一节	住房对个人福利效益的因素界定·····	238
第二节	政府和市场对住房若干方面的影响·····	240
第三节	当前城乡住房对居民福利影响的差异分析·····	242

第十五章 城市地区实现基础教育均等化的政策探索	249
第一节 我国基础教育均等化政策的形成.....	249
第二节 “两个平等”政策的实施情况.....	252
第三节 “两个平等”政策的执行瓶颈.....	254
第四节 确保“两个平等”政策有效执行的措施.....	261
第十六章 支持服务型政府建设的转移支付政策设计	269
第一节 我国公共财政转移支付的巨大进步.....	269
第二节 转移支付体制亟待完善.....	270
第三节 完善转移支付的政策设计.....	274
第四节 确立完善转移支付的基本原则.....	276
第五节 完善转移支付的实施策略.....	278
第十七章 防范地方政府债务风险的应对策略	282
第一节 地方债务膨胀并向金融风险转移的现状分析.....	282
第二节 地方政府债务风险的特点及成因.....	285
第三节 地方政府债务防范策略.....	291
第十八章 强化金融审计化解金融风险策略	299
第一节 我国金融风险的产生机理.....	299
第二节 防范和化解金融风险的三项策略.....	305
第十九章 以县域经济为载体推进城乡一体化	
——以苏南地区为例.....	311
第一节 县域城乡一体化发展——关于苏南模式释义.....	311
第二节 壮大县域经济——推动长三角一体化的驱动力.....	313
第三节 县域经济——推进城乡一体化的载体.....	315
第二十章 我国出口加工区升级转型策略	319
第一节 我国出口加工区发展成效.....	319
第二节 出口加工区发展中存在的主要问题.....	323
第三节 我国出口加工区升级转型策略.....	330
第二十一章 支持中小企业发展的综合政策研究	
——以浙江省为例.....	336

第一节	营造中小企业良好发展环境的政策选择·····	336
第二节	构建支持中小企业发展的产业政策环境·····	347
第三节	构建支持中小企业发展的融资政策环境·····	354
第四节	帮助中小企业融资的模式构建·····	361
第五节	构建支持中小企业发展的公共服务政策环境·····	380
参考文献·····		388

上篇 政策分析概要篇

第一章 公共政策的重要性及其概要

第一节 公共政策成为影响当代社会的重点

20 世纪中期以来,公共政策的概念正得到当代社会与日俱增的关注。经济能否平稳健康发展、各类社会问题能否得到有效解决、社会保障体系的建立与完善、公共安全体系的建设与维护、自然生态环境的保护、国际关系的协调、人类生活质量的提升等,所有这些问题的有效解决,都有赖于良好公共政策的设计、制定和实施。

就我国改革开放的实践看,各项改革步骤及其推进,无不有赖于现行公共政策的创新与引领。诸如农业经济体制的改革、价格体制的总体改革、国有企业的所有权和经营方式改革,市场经济体制建设的逐步推进、科技创新体系的建设、社会化养老体制的建设、教育体制的改革和完善,以及公共卫生医疗体制的改革健全等,所有这些方面能够取得重大进展和成就都有赖于科学、正确的公共政策的引领。而这些方面的发展,又是与广大人民群众的生活、利益息息相关的。从而各项公共政策出台、推行和演变,也一直成为社会公众瞩目的焦点。显而易见,公共政策设计和制定不仅关系到国家富强、社会稳定,事实上也是与社会每一位公民的利益乃至命运息息相关的。可以不夸张地说,在现实中,公共政策对于我国经济平稳发展、良好的社会治理,以及环境保护和能源科学合理的利用诸方面,均起着牵一发而动全身的作用。

就当前情况看,自党的十八大以来,我国经济建设和社会发展将迈上一个新的历史阶段。我国是在一个新的更高的发展平台上去迎接各种机遇与挑战,这需要以科学发展观统领全局,建设社会主义和谐社会。和谐