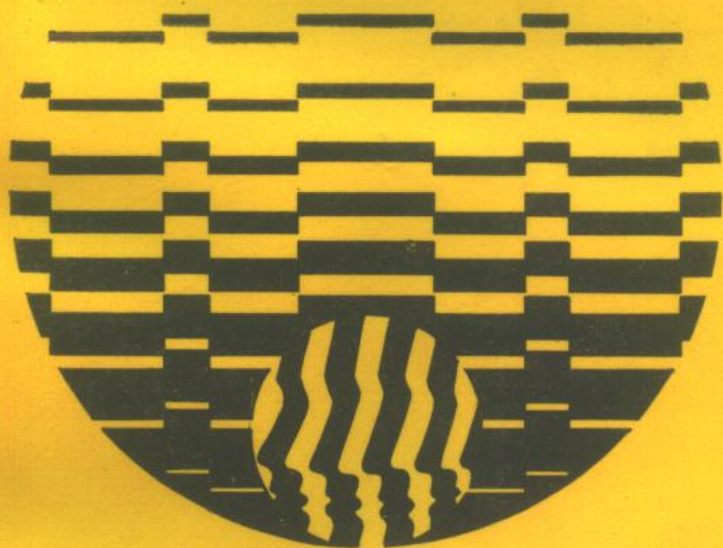


二十世纪文库

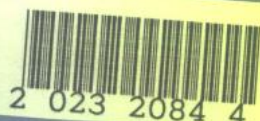
# 公共决策

〔美〕詹姆斯·E·安德森 著

唐 亮 译



华夏出版社



# 公共决策

WENKU.

〔美〕詹姆斯·E·安德森 著

唐 亮 译

华夏出版社

1990年·北京



责任编辑：张海滨

封面总体设计：郭力 钮初 呼波

李明 王大有

本书封面设计：徐天离

# **PUBLIC POLICY-MAKING**

*by*

*James E. Anderson*

Holt, Rinehart and Winston, 1979

## **公共决策**

〔美〕詹姆斯·E·安德森 著

唐亮 译

•  
华夏出版社出版发行

（北京东直门外香河园北里4号）

新华书店经销

北京市双桥印刷厂印刷

•  
850×1168毫米 32开本 7.25印张 171千字 插页2

1990年12月北京第1版 1990年12月北京第1次印刷

印数 1—3000册

ISBN 7-80053-208-9/D·027

定价：5.20元

## 前 言

近年来，公共政策研究在政治科学家中已极为流行和得宠。现在，有许多政治科学家对政策研究、政策分析和政策科学这些领域发生了兴趣，或他们的研究涉及到这些领域。公共政策方面的课程和研究计划不断涌现。某种政策研究机构正在顺利地发展，并且那些对政策感兴趣的人也可以得到某些新刊物如《政策科学》、《政策分析》和《政策研究》杂志。

尽管存在着上述对公共政策的兴趣，然而，人们就什么是公共政策，如何研究及它是否是政治科学家理应关切的对象并没有取得一致的意见。仍有一些人主张，过程而非政策是政治科学家拥有的适当的领域，绝大多数政治科学家并不关心这种争论。而本书正是为他们所作。我认为，没有充分的理由能够说明政治科学家不能同时关注过程和政策。

一种研究政治的政策研究法同时研究过程和政策。人们从某一政策问题（例如，通货膨胀、平等就业机会，或美苏关系）着手进行分析，然后研究政府做了些什么，怎样做的，以及实现的效果。机构、过程和政治要素（例如，公共舆论）的作用均得到了考虑，它们都有助于确定和决定政府就某一问题采取或不采取什么行动。

本书的重点主要是政策形成的过程。它将提出一种分析政策形成的研究方法。在组织对公共政策的探讨，并解决研究中出现的复杂事务中，我发现这种研究方法是有益的。本书既不提供最

后的答案，也不宣称最高的真理。虽然第五章分析了公共政策某些方面的实质，但谈得并不很多。倘若读了本书以后，读者对公共政策形成的复杂性有了某种更好的理解，并且试图对未来的公共政策进行分析，那么，作者也就聊以自慰了。

在计划对本书的修订中，豪斯顿大学 (University of Houston) 的阿兰·斯通 (Alan Stone) 和布鲁斯·奥本海默 (Bruce Oppenheimer)，亚利桑那大学 (University of Arizona) 的约翰·穆尔 (John Moore) 向作者提供了帮助。

詹姆斯·E·安德森

1978年8月于豪斯顿天学

## 目 录

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 前 言 .....             | 1   |
| 第一章 公共政策之研究 .....     | 1   |
| 一、何谓公共政策? .....       | 2   |
| 二、为何研究公共政策? .....     | 8   |
| 三、决定形成理论 .....        | 11  |
| 四、政策分析的方法 .....       | 20  |
| 五、本书的计划 .....         | 30  |
| 第二章 决策者和他们的环境 .....   | 34  |
| 一、政策环境 .....          | 34  |
| 二、官方的政策制定者 .....      | 44  |
| 三、非官方的(决策过程)参与者 ..... | 52  |
| 四、政治的层次 .....         | 58  |
| 第三章 政策的形成和通过 .....    | 65  |
| 一、政策问题 .....          | 65  |
| 二、政策日程 .....          | 69  |
| 三、政策建议的提出 .....       | 79  |
| 四、政策决定 .....          | 89  |
| 第四章 政策的实施 .....       | 114 |
| 一、谁实施政策? .....        | 115 |
| 二、行政管理过程 .....        | 120 |
| 三、服从 .....            | 140 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第五章 公共政策.....           | 152 |
| 一、公共政策的类型.....          | 153 |
| 二、控制技术.....             | 165 |
| 三、政策形成的动因：天然气案例.....    | 173 |
| 第六章 政策效果、评价及变革.....     | 183 |
| 一、政策效果.....             | 185 |
| 二、政策评价中的问题.....         | 189 |
| 三、政策评价过程.....           | 194 |
| 四、政策评价中的政治：智力开发的案例..... | 202 |
| 五、为何政策未能取到预期的效果.....    | 207 |
| 六、对政策的反应.....           | 209 |
| 第七章 政策研究和公共利益.....      | 217 |
| 一、方法论问题.....            | 219 |
| 二、公共利益.....             | 222 |

## 第一章 公共政策之研究

本世纪60年代和70年代初美国武装干涉东南亚的后果之一，便是4.5万名以上的美国士兵丧生，更多的士兵负伤，数百亿美元的耗费在印度支那的战争中。反对战争的抗议和示威随之出现。许多年轻人被投入监狱，另一些年轻人则为躲避征兵而去了加拿大。社会中玩世不恭盛行，越来越多的人对政府持不信任态度。的确，很难估计美国的东南亚政策对美国产生的影响，更不用说去估计它给东南亚和世界其它地区带来的恶果。

“高峰期”坐在汽车上的美国城市居民对拥挤不堪的高速公路深感烦恼，他们也体会到了公共政策产生的影响。政府的各种政策强调公路的建设，努力使石油价格廉价和稳定，但忽略了公共运输系统的发展，并从总体上鼓励了城市的蔓延。别的政策能否产生某种更能使人满意的运输系统当然是一个可以讨论的问题。不过，这里要强调的是，目前困扰着美国城市的交通拥挤问题不是一个“自然的”问题，它并非简单地发生。相反，大事件伴随着正常的过程而展开。公共政策在很大程度上决定了现今的城市环境。

在日常生活和学术活动（如政治学的课程）中，我们经常提到公共政策。公共政策一词用得非常广泛，如“美国的外交政策”。“苏联的经济政策”或“西欧的农业政策”。它也可用来指更具体的政策。如联邦政府关于企业合并的政策，德克萨斯州关

于向市场运输农产品的政策和纽约市关于清除积雪的政策。尽管公共政策看起来很抽象，或者被认为是“发生”在某人身上的某些事情。但正如上述两个例子告诉我们的那样，公共政策并非如此。在日常生活中，所有人都深受众多的公共政策的影响。

总起来说，“政策”一词用来指某一行动者（即某一位官员、某一个团体或某一个政府机构）或一组行动者在既定的活动领域中的行为。对于普通的发言来说，这一定义是合适的。但是，既然本书要对公共政策和它的形成进行系统分析，因此，我们就需要一个更为精确的关于公共政策的定义或概念，以便彼此间进行更好的交流。

## 一、何谓公共政策？

公共政策的定义在政治学文献中到处可见。看来，几乎所有的政治学者都或早或迟地感到有必要给公共政策下个定义。在批评者的眼里，他们所下的定义或多或少是成功的。这里，我们将特别提及其中的一些定义，并评价它们在分析中的有效性。一个可供使用的定义或概念（在某种程度上，我不加区别地使用这两个词），为了使它真正有用并有助于交流，应当指明讨论中的概念的本质特征。

有一种定义认为，“从广义上说”，公共政策就是“政府机构和它周围环境之间的关系”。<sup>①</sup>这一定义的外延太宽，几乎无所不包，这使得大部分学者难以确定它的内涵。另一个定义认

---

<sup>①</sup> 罗伯特·艾斯顿(Robert Eyestone):《公共政策的思路:对政策领导的研究》(The Threads of Public Policy, A Study in Policy Leadership), 印第安纳波利斯, 博布斯-梅里尔出版公司, 1971年, 第18页。

为,“凡是政府决定做的或者不做的事情就是公共政策”。<sup>①</sup>这一定义带有某种大体上的准确性。但它并没有恰如其分地指出,政府决定要做的事情和政府实际所做的事情之间存在着的偏差;此外,这一定义还可能使公共政策被看作包括人事任命、发放执照这些通常被看作不是政策事务本身的活动。理查德·罗斯(Richard Rose)提出,我们不该把政策看作只是某个孤立的决定,而应把它看作是由“或多或少有联系的活动所组成的一个较长的过程”,以及这些活动对有关事物的影响。<sup>②</sup>尽管罗斯的定义有些含糊不清,然而却包含了一种有价值的见解,即政策是一个活动过程,或者说是一种活动方式,而不仅仅是一个关于做什么事情的决定。最后,让我们来看一下卡尔·弗雷德里奇(Carl Friedrich)的定义。他把政策看作是:

“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”。<sup>③</sup>

这里,在把政策看作是一个活动过程的同时,弗雷德里奇补充了一个必要的条件,即政策是朝着某一既定的目的或目标前进的。虽然,了解政府行动的目的或目标常常是一件很不容易的工作;但是,政策包含有目的的行为的思想,看来是关于政策定义的一个必要的组成部分。不过政策仍是指人们就某一事情的实际行动,并不是指仅仅提出要做的事情。

---

① 托马斯·R·戴伊(Thomas R. Dye):《公共政策的理解》(Understanding Public Policy),恩格尔伍德,克利弗斯,新泽西,普伦蒂斯—霍尔出版公司,1975年,第2版,第1页。

② 理查德·罗斯(Richard Rose)编:《英国的政策制定》(Policy Making in Great Britain),伦敦,麦克米伦出版公司,1969年,第X页。

③ 卡尔·J·弗雷德里奇:《人和政府》(Man and His Government),纽约,麦格劳—希尔出版公司,1963年,第79页。

考虑到上述定义所产生的这些问题，我们把以下的表述作为一个有益的政策概念：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。这一关于政策的概念强调的是实际所做的事情，而不只是提出或只是打算做的事情。这一概念还区分了政策和决定，后者只是在众多的可供选择的方案中被选中的那种。

**公共政策**是由政府机关和政府官员所制定的政策（当然，非官方活动家和因素可以影响政策的发展）。公共政策的特点在于：它们是由戴维·伊斯顿（David Easton）称之为政治系统中的“权威人士”，即“长老、酋长、行政官员、立法者、法官、管理人员、参议、君主等人物”制定的。伊斯顿宣称，这些权威人士“处理着政治系统中的日常事务，而政治系统中的大部分人认为他们对这些事务负有责任。”这些权威人士还采取行动，而且，“只要这些权威人士的活动不超出其职权范围，政治系统中的绝大部分成员在大部分时间里，将承认这些活动对他们的约束力。”<sup>①</sup>

现在，该是详细说明我们关于公共政策概念的一些含意的时候了。首先，我们所关心的是有目的的或者有明确方向的活动，而不是无意识或偶然的行爲。现代政治系统中的公共政策大体上不是指那些偶然发生的事。其次，公共政策是指政府官员的活动方式或活动过程，而不是他们所作的那些单独的，彼此毫不相关的决定。举例说，一种政策不仅包括就某一问题通过某一法律的决定，而且还包括随之而来的关系到这一法律的贯彻，实施的那些决定。第三，公共政策是指政府在调整贸易、阻止通货膨胀或促进公共住房建筑方面实际所做的事情，而不是它打算做的或将

---

<sup>①</sup> 戴维·伊斯顿，《政治生活的系统分析》(A Systems Analysis of Political Life)，纽约，威利出版公司，1965年，第212页。

要做的事情。如果说立法机关通过一项法律，要求雇主支付不少于所规定的最低限额的工资，但并没有采取任何行动来实施这一法律，结果，在经济行为方面没有发生任何变化。那么，我们就有理由说这一例子中的公共政策实际上是工资非调整政策。看来把某种意图当作政策，无视随后发生的一切，这是荒谬的。第四，公共政策在形式上可以是积极的，也可以是消极的。积极形式的公共政策，包括政府为解决某一特定的问题而公然采取的行动。消极形式的公共政策则包括，政府官员就人们要求政府加入某一事务，作出的不采取任何行动，不做任何事情的决定。换句话说，就是政府在总体上，或某一特定的范围内遵循一种放任主义或不干涉主义的政策。这种无为政策可能对社会或社会中的某些团体具有头等重要的意义。最后，公共政策，至少是积极形式的公共政策，是建立在法律基础上的，因而它们具有权威性。社会成员必须把纳税，服从进口管理，遵守反托拉斯法作为合法的规定加以接受；否则，就有被罚款、判刑、被宣布丧失资格或受到其它法律制裁的危险。

假如我们把公共政策分解成若干范畴，那么，我们就能更全面地认识公共政策作为一个活动过程的性质。这些范畴就是政策要求、政策决定、政策声明、政策输出和政策结果。实际上，这些范畴并不一定以上述顺序相继出现。

**政策要求**是指，政治体系中其它非官方或官方的行为者，就某一面临的问题，向政府官员提出的主张采取行动或不采取行动的那些要求。从关于政府应当做些什么的基本主张，到对某一问题采取特别行动的具体建议，均属政策要求之列。例如，1959年的兰特拉姆——格里芬法案（即《劳工管理报导和揭露法案》）通过以前，一些团体仅仅表达了限制工会权力的基本愿望；而另一些

团体则要求禁止某些在他们看来是应予反对的工会活动。<sup>①</sup>那些促成公共政策产生，而公共政策又力图满足（至少是部分满足）的那些要求，是我们在研究公共政策的形成时要加以重点考虑的。

**政策决定**是指，那些由政府官员作出的，确立公共政策行动的法律地位、指导公共政策的活动方向、确立公共政策的活动内容的决定。政策决定包括关于制定法令，发布行政命令或敕令，颁布行政法规或对法律作重要的司法方面的解释的决定。因而，1890年国会作出的关于制定《谢尔曼反托拉斯法》的决定是一个政策决定。同样，1911年最高法院的裁决也是一个政策决定。该裁决宣布，《谢尔曼反托拉斯法》所禁止的只是对贸易的不恰当的限制。而并不要求取消对贸易的所有限制。上述两个政策决定在被称之为反托拉斯政策的活动进程中有着极其重要的意义。此种政策决定与为数众多的、相对意义上的普通决定形成了鲜明的对比，后者是行政人员在公共政策的具体实施中作出的。退伍军人管理局每年就退伍军人的福利问题作出成百上千个决定；然而，其中的绝大部分属于既定政策范围之内，因而只能看作是普通决定。

**政策声明**是指公共政策的正式公布。政策声明包括立法机关通过的法令，行政命令和行政法令，行政法规和行政规则，法院判决，以及政府官员为说明政府的意图和目标，而为此将采取的行动的声明与演讲。政策声明有时是含糊不清的。我们可以看到由于对法律条款或司法裁定的含意理解不同而引起的冲突，也可以看到人们在分析或试图推测国家政治领导人，如美国和法国

---

<sup>①</sup> 阿兰·K·麦克亚当(Alan K. McAdam)，《劳工立法中的权力和政治》(Power and Politics in Labor Legislation)，纽约，哥伦比亚大学出版社，1964年。

的总统，苏联的统治者所作的政策声明的含意时，由于所花的时间与精力的不同而产生的看法上的矛盾。此外，各级政府机关、各个政府部门、或各政策机构也可能作出相互矛盾的政策声明。例如，在控制环境污染及能源利用问题上，就出现过这种相互矛盾的政策声明。

**政策输出**是公共政策的“具体体现”，是政府在执行政策决定和政策声明中实际所做的事情。简单地说，政策输出是指政府所做的事情，这与政府所说将要做什么是有区别的。这里，我们的注意力集中在已经征得的税收，所建的公路，已支付的福利费，被取消的贸易限制，被封锁的港口，以及所承担的援外工程等事务上。只要考察一下政策输出，我们就会发现。政府实际所采取的政策与其在政策声明中所表示的多少存在着差别，有时甚至差别极大。法律汇编中的许多法律，比如地方政府用以调整星期日的工作和娱乐的“清教徒法规”，<sup>①</sup>就完全没有实施。显而易见，在这种情况下，政策与法律所规定的东西并不是一回事。

**政策结果**是指政府采取或不采取行动，因而有意或无意地对社会造成的结果。这一点可以用美国的福利政策来加以说明。计量福利政策的输出——如政府支出的福利费数额，福利费的人均水平，得到福利政策帮助的人数，等等，是一件非常容易的事。但是，这些活动会产生些什么后果呢？它们会增强人们的保障，提高人们的满足程度吗？它们会削弱个人的首创精神吗？在对有未成年子女的家庭进行补助时，会否象某些人所说的那样，反而产生加剧性关系的混乱和私生子增多的不良后果呢？回答这样的问题是相当困难的。然而，它们把我们的注意力引向公共政策所产生的后果上，而这正是我们作为公共政策分析者应当集中注意的

---

① 泛指严酷的法规 尤其指禁止星期日跳舞、娱乐、宴会等法规。——译注

问题。此外，我们需要了解公共政策有否实现它们预定的目标，本书后面有一章将专门讨论政策评价问题。

## 二、为何研究公共政策？

在教学和研究工作中，政治科学家们通常最关切的是政治过程（如立法和选举过程）和政治系统的要素（如利益团体和公共舆论）。然而，这并不是说，政治科学家们不关心政策。外交政策和与人权及自由相关的政策曾引起了他们极大的兴趣。罗伯特·索尔兹伯里（Robert Salisbury）所称之为的宪法性的政策，即“能决定以后政策行动的决定性的规则是可以确立的”。<sup>①</sup>最能说明“现行的”宪法性政策程序和结构的是议席分配、政府市政管理人员的活动方式和联邦主义。每一种规定都对决定或随后形成的政策发生作用。另外，一些偏爱规范的政治科学家们关注的是政府应该做什么，什么是“合理的”或“正确的”公共政策。不过，在最近数十年中，这种带价值倾向的研究方法处于政治科学的主流之外，因为，政治科学作为一门“科学”被认为应该是价值中立的。稍后，我们将再对这一特定的问题进行讨论。

目前，政治科学家在研究公共政策——即描述、分析和解释政府活动的原因和后果方面的兴趣与日俱增。托马斯·戴伊正确地指出：

“这涉及到对公共政策内容的描述、评价环境的力量对

---

① 罗伯特·H·索尔兹伯里：“公共政策分析：理论和作用的探究”（The Analysis of Public policy, A Search for Theories and Roles），载于奥斯汀·兰尼（Austin Ranney）编：《政治科学和公共政策》（Political Science and Public Policy），芝加哥，马卡姆出版公司，1968年，第159页。

公共政策内容的影响，分析各种制度方面的规定和政治过程对公共政策的影响，探究各种公共政策对政治系统产生的结果，以及从可以预料和不可预料的后果这两个方面评价公共政策对社会产生的影响。”<sup>①</sup>

这样，人们就会直接寻求下列问题的答案：反托拉斯政策的实际内容是什么？都市化和工业化对福利政策产生了什么样的影响？国会的组织怎样对农业政策的确定发生作用？选举影响公共政策的方向吗？福利计划有助于社会的政治稳定吗？谁受益于现行的税收政策或城市振兴计划？谁又受害于这些政策？

这就产生了本节标题提出的问题：为何研究公共政策？或是问：为何要进行政策分析？对此，人们认为，研究公共政策的理由包括科学的，专业的和政治的三个方面。<sup>②</sup>

**科学的理由。**研究公共政策的目的是为了更好地了解政策的起因，发展过程和它给社会带来的影响。通常这又反过来增加了人们对政治系统和社会的理解。在进行这种分析时，政策被看作是一种自变量或应变量。当它被认为是**应变量**时，人们的注意力集中于决定政策内容的政治因素和环境因素上。例如，权力在压力集团和政府机构间的分配如何影响政策？都市化和国民收入如何影响政策的内容？如果把公共政策视为**自变量**，人们的注意力则转到了政策对政治系统和环境的影响上。政策是如何影响对政治系统的支持或对未来政策的选择？政策对社会的进步产生了什么样的作用？

**专业的理由。**唐·K·普赖斯(Don K. Price)对“科学阶层”

---

① 托·戴伊：《公共政策的理解》，第5—7页

② 参见奥斯汀·兰尼：“政策内容的研究：一种选择的框架”，(The Study of Policy Content, A Framework for Choice)，载于兰尼编：《政治科学和公共政策》，第13—18页。

和“专业阶层”进行了区分。他认为，前者只是为了寻求知识，后者则是努力将科学知识运用于解决实际的社会问题。<sup>①</sup> 这里，我们不想讨论政治科学家是否有助于公共政策目标的确立。虽然这绝不意味着所有的政治科学家将会同意许多人所说的那样，作为政治科学家的政治科学家在这方面并不比门外汉有更多的技能。此处的答案是：如果我们知道某些有助于公共政策确立的要素，或者我们知道既定政策的某些后果，那么，我们就将处于这样一种地位，即我们能为个人、团体和政府获取政策目标的行动提供有益的意见。这类意见将直接指明，什么样的政策能用来实现特定的目标，以及什么样的政治因素和环境因素容易导致某一特定政策的产生。例如，它使我们能够指出，如果人们要阻止经济上的垄断，那么，就必须采取这样那样的行动。从性质上来说，这类问题是实际问题，的确确实要求人们进行科学的研究。无疑，实际的知识是描述和解决社会问题的前提条件。

**政治上的理由。**如上所述，至少有部分政治科学家并不以为政治科学家可以置身于政策目标的确定之外。相反，他们认为，公共政策的研究意在保证政府采取正确的政策以获取“合理的”目标。他们拒绝接受政治分析家们应努力做到价值中立这种观念，主张政治科学不应在现今的政治问题和社会问题上保持沉默或显得无能为力。尽管社会上对什么是“正确的”政策和“合理的”政策目标存在着大量的分歧，他们仍希望按照人们愿望的方式提高公共政策的正确性。这些政治科学家的努力在一定程度上产生了效果。

现在，我们应对**政策分析**和**政策倡议**作一明确的区分。政策

---

<sup>①</sup> 唐·K·普赖斯：《科学的等级》(The Scientific Estate)，坎布里奇，马萨诸塞：哈佛大学出版社，1965年，第122—135页