



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

农村公共政策与分析

Public Policy and Analysis for Rural Sectors

○ 左 停 徐秀丽 唐丽霞 主编



中国农业大学出版社

ZHONGGUONONGYEDAXUE CHUBANSHE

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

农村公共政策与分析

**Public Policy and Analysis for
Rural Sectors**

左 停 徐秀丽 唐丽霞 主编

中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村公共政策与分析/左停,徐秀丽,唐丽霞主编. —北京:中国农业大学出版社, 2009.1

ISBN 978-7-81117-566-0

I. 农… II. ①左…②徐…③唐… III. 农村经济政策-研究-中国 IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 177660 号

书 名 农村公共政策与分析

作 者 左 停 徐秀丽 唐丽霞 主编

策划编辑 魏秀云

责任编辑 魏秀云 栾 鸥

封面设计 郑 川

责任校对 陈 莹 王晓凤

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路 2 号

邮政编码 100193

电 话 发行部 010-62731190,2620

读者服务部 010-62732336

编辑部 010-62732617,2618

出 版 部 010-62733440

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

e-mail cbsszs @ cau.edu.cn

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

版 次 2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

规 格 787×980 16 开本 27.5 印张 503 千字

印 数 1~3 000

定 价 39.80 元

图书如有质量问题本社发行部负责调换

前 言

自 20 世纪 50~60 年代公共政策科学与分析滥觞伊始,公共政策作为公共管理的重要手段发挥着越来越重要的作用,逐渐出现了公共管理公共政策化、公共政策科学化与民主化的趋势,这一点在我国也是非常明显的,它体现了我国行政体制改革与政治体制改革的重要方向。作为一门新兴的、交叉性的学科,公共政策自 20 世纪 80 年代引入中国后在实践与研究中逐步推进,但总体来说,目前仍处于消化吸收和本土化阶段。近几年“三农”问题被列为国家政策的重中之重,对于农村公共政策的分析也开始成为热点,在这种背景下,不管是教育界、研究界还是公共政策实践者都对基于本土经验之上的农村公共政策分析理论与方法具有强大的、迫切的需求;而另一方面,尽管随着“三农”热点的不断凸显,不同领域、具备不同学科背景的研究者们纷纷以不同的切入点进入到对于公共政策问题的关注中,从而使农村公共政策分析的相关知识积累急剧增长,但总体而言,这些成果还比较零散,缺乏系统性。本书的编纂将在一定程度上弥补这一空白,满足目前教学、科研和实践中的迫切需求。

本书的内容在总体框架上包括两大部分:第一部分侧重于农村公共政策基本理论与实践的介绍,它旨在向读者展示基于中国本土经验之上的、结合国外相关政策理论的一些成熟的公共政策知识体系;第二部分侧重于介绍农村公共政策分析的理论与方法,旨在让读者了解与掌握如何进行公共政策分析与研究的方法与工具。换言之,第一部分侧重于“知其然”,是知识的展示;而第二部分则强调“知其所以然”,是生产知识的方法的介绍。在此框架下,各大章节安排如下:第一部分包括第一章公共政策、第二章公共政策系统、第三章公共政策过程和第四章农村公共政策。这一部分实际上是从横向上的政策系统维度和纵向上的政策过程维度向读者全面展示了农村公共政策的基本概念与理论;第二部分包括第五章公共政策分析模型、第六章公共政策分析方法和第七章农村公共政策分析的实施。这一部分是从农村公共政策分析的学科视角、分析的流派、分析模型、分析的方法论、分析的切入点、分析的内容与框架、分析的具体工具等角度多维度、多层次全面介绍了如何进行公共政策分析。

本书有以下四个特点:

第一,系统性理论与本土化实践的结合。本书区别于其他书最大的特点之一就是其在介绍国外公共政策系统性理论的同时,也展示了丰富的中国农村公共政

策及政策分析的案例。值得注意的是,这些案例介绍不仅是对于现行概念与理论的一种具体阐释,同时也是一种“超越”与“修正”,因为理论总是倾向于“应然”状态或者说是基于国外实践之上的“实然”,但中国的农村公共政策实践的“实然”状态有时并不与之一致,有时甚至南辕北辙。这也在一定程度上便于我们找到进一步构建中国农村公共政策本土化分析框架的切入点。

第二,政策理论与政策分析方法的结合。从上述对于本书框架体系的介绍中也可看出,本书实际上做了这样一种尝试,即将政策分析的方法与使用这些方法所产生的知识成果进行了一定的融合。具体而言,在第一部分介绍系统性概念与理论的同时,本书进一步提示了政策分析的关注点,而在第二部分展示政策分析方法的基础上也深入指出运用此种方法已经产生了哪些既定的政策理论与突破,并将这些植根于实践之上的理论成果契合入第一部分的内容介绍中。

第三,理论的前沿性。本书在系统介绍经典的公共政策理论与实践的基础上,对一些学术前沿也进行了介绍,这些前沿反映了政策分析视角的多元化、分析方法的后实证主义倾向,比如在介绍经典的关注政策制定者与执行者的政策分析视角外,本书强调了政策目标群体和受影响群体对于政策的形塑过程;在介绍了传统的强调如何缩减政策执行偏差,避免“非线性化”过程的研究之外,本书展示了某些人类学家、社会学家对于政策过程“非线性过程”现实的正视,并在此基础上强调如何构建弱势主体的协商沟通能力,从而将改善政策的渠道引往别处等。这些学术前沿的研究成果尚不系统,但对于它们的介绍利于读者把握政策科学与政策分析发展的趋势特点。

第四,内容的可读性和视角的广泛性。除案例外,本书还充分利用专栏、图、表等形式提高本书的可读性。在案例的安排上,除了西方个别经典案例外,本书主要采用中国农村公共政策中的实际案例;同时,考虑到公共管理领域的广泛性,案例中也包括其他一些中国典型的非农村公共政策内容。公共政策本身是一个学科视角多元化的研究领域,本书将强化这一特点,在案例分析及理论的介绍中注重采用多学科透视,尤其加入了一些新兴的交叉学科的视角,比如发展学。

本教材的编写经过编委的多次讨论,终成框架,在写作的过程中结合了多年的教学和研究实践。目前中国农业大学人文与发展学院本科生“农村发展与管理政策”课程、农村发展与管理专业硕士研究生“农村公共政策分析”课程已经过三年(2004—2007)的教授,公共管理硕士(MPA)的“公共政策分析”、社会保障专业的“社会政策专题”、农业推广硕士的《农业科技与农村发展政策》教学也有1~2年的教授经历。在从事教学的同时,我们也进行了大量宏观、中观和微观不同层次、不同规模的农村公共政策分析研究,其中,比较大型的比如退耕还林政策和天然林保

护政策的执行过程研究、森林生态效益补偿政策的社会经济环境影响评估研究、中国财政扶贫资金的瞄准与偏离研究、中国集体林政策研究、中国农村社会政策调研分析、中国农村发展与扶贫政策对贫困和减贫影响评估分析、自然保护区政策研究、生态补偿政策、农民权益保护政策研究以及一年一度的中国农村情况报告等。在这些教学和研究的过程中“教学相长”、“教研相长”，本书可以说是对这些年教学研究成果的一种转化。

本书可以作为本科生、硕士研究生、农业推广硕士和公共管理硕士关于公共政策学习的教材和政策实践者的参考书。本科生在使用这本教材时，重点则应该放在本书关于公共政策基础知识的前四章，了解有关公共政策科学的基本知识；不同类型的硕士生则应该重点学习和掌握公共政策分析的理论和方法，掌握公共政策分析的基本工具，同时还能获得与政策分析相关的研究选题（比如政策分析的切入点）和研究实施（比如政策分析的方法与工具）等方面的知识和技巧。政策实践者通过本书的阅读不仅可以获得系统的公共政策理论体系，同时还能具备多元的分析视角和掌握政策发展的前沿态势。此外，需要注意的是，在政策分析发展已经超越了“生产政策解”的目标旨趣后，在现行决策断裂（尤其在我国部门立法、政治决策和行政执行混合）的背景下，本书对于决策相关复杂网络中任何一个节点上的信息贡献都有利于我国农村公共政策的改善，尽管有时这种贡献并不是明显的、清晰的和直接的。

本书在编写过程中，中国农业大学人文与发展学院选修过“农村公共政策分析”一课的部分博士研究生和硕士研究生为各章的编写查阅了大量的资料，并部分参与了本书的编写，他们是鲁静芳、王立全、侯婧、高圆圆、廖凯、陈世栋、陈莉、刘媛媛等；中国农业大学人文与发展学院硕士研究生周玉婷、余露参与了本书的校稿工作。本书在编写过程中，借鉴和吸收了国内外许多有价值的文献和参考书，在此表示衷心的感谢！由于编者在时间、知识、经验等各方面的限制，教材中一定还存在着很多的问题和纰漏之处，敬请读者提出修订建议！

编者

2008年7月

目 录

第一章 公共政策与农村公共政策	1
第一节 公共政策的概念	1
一、公共政策定义	2
二、公共政策的基本特征	8
三、公共政策的基本要素	10
四、公共政策与社会政策	16
五、发展干预与公共政策	18
第二节 公共政策的类型	21
一、按照公共政策的功能实现情况分类	21
二、按照公共政策的层次分类	24
三、按照公共政策的领域分类	27
第三节 公共政策的功能	30
一、公共政策功能的类别 ^①	30
二、公共政策的基本功能	32
第二章 公共政策系统	46
第一节 公共政策系统的主体	47
一、公共政策主体概述	47
二、公共政策实践过程中的主体	51
第二节 公共政策系统的客体	63
一、公共政策的目标群体	63
二、公共政策的影响群体	69
三、公共政策的目标问题	69
第三节 公共政策环境	71
一、政策环境概述	72
二、公共政策系统的一般环境	74
三、公共政策系统的工作环境	87
第四节 公共政策的系统划分和运行机制	88
一、公共政策子系统的划分 ^①	88

二、公共政策的运行机制	96
第三章 农村公共政策过程	112
第一节 公共政策过程概述	112
一、公共政策过程阶段论	113
二、政策过程阶段论的贡献及其局限性	114
三、国内学者对公共政策过程的描述	116
第二节 公共政策制定	118
一、公共政策制定的原则	121
二、公共政策问题的产生和确认	123
三、政策议程的建立	130
四、公共政策方案的规划	137
五、公共政策合法化	148
第三节 公共政策执行	160
一、政策执行概述	160
二、政策执行过程	169
三、政策执行的工具	178
四、政策有效执行的前提条件	180
五、政策执行中经常遇到的问题	188
第四节 公共政策的监控与评估	194
一、公共政策监控与评估概述	195
二、公共政策的监控	196
三、公共政策的评估	201
四、中西方政策监控与评估机制的比较	209
第五节 公共政策终结	211
一、政策终结概述	211
二、政策终结的原因、类型与方式	212
三、公共政策终结的障碍	215
四、政策终结的策略	216
第四章 农村公共政策基本内容	224
第一节 农村公共政策内容概述	224
一、农村公共政策的特点	224
二、农村公共政策的发展阶段	225
三、农村公共政策的分类	226

第二节 农村公共政策的具体形式	228
一、国际公约	228
二、国家法律法规	237
三、农村公共政策	243
四、各种农村公共政策性项目	245
第五章 公共政策分析模型	255
第一节 公共政策分析概述	255
一、公共政策分析概念的界定	255
二、公共政策分析的发展	261
三、公共政策分析的学科特点	264
四、公共政策分析的意义	266
五、公共政策分析者	269
第二节 公共政策分析的派别、框架和内容	273
一、公共政策分析的派别	273
二、公共政策分析的框架	275
三、公共政策分析的内容	282
第三节 公共政策分析模型	288
一、理性主义模型(rational model)——决策追求最优解或满意解	289
二、渐进主义模型——公共政策乃过去政策的补充与修正	295
三、公共选择模型——政策是自利个人进行的集体决策	297
四、精英(elite)决策模型——政策是精英的偏好	299
五、制度模型:公共政策是政府部门的活动	302
六、博弈模型:公共政策在竞争情景下的理性选择	304
七、团体决策模型——政策是团体平衡的结果	306
八、政治系统决策模型(political system model)——政策是政治系统的 输出	309
九、过程模型:政策是一个动态的过程	311
十、“人与政策互动”分析模型——政策是政治利益、角色网络和政策叙 事结合的结果	314
第六章 公共政策分析方法	318
第一节 公共政策分析方法论	318
一、公共政策分析方法论的具体内容	318
二、公共政策分析形式的类型	325

第二节 公共政策分析方法	330
一、过程分析方法	331
二、实体/具体政策分析方法	337
三、逻辑实证分析方法	339
四、计量经济分析方法	343
五、后实证分析方法	347
六、参与式分析方法	349
七、规范式/处方式分析方法	350
八、意识形态/价值分析方法	350
九、历史分析方法	354
第三节 农村公共政策分析方法的特殊性	358
一、以农民为中心	358
二、注意多学科融合	359
三、注意农村公共政策分析的特殊性和复杂性	360
第七章 农村公共政策分析的实施	362
第一节 农村公共政策分析的关注点和切入点	362
一、不同学科对公共政策的关注点	363
二、政策过程中不同阶段的关注点	367
三、公共政策分析的切入点	369
第二节 农村公共政策分析的步骤和工具	400
一、农村公共政策分析的步骤	400
二、农村公共政策分析的基本工具	403
第三节 公共政策论证和政策分析报告的撰写	414
一、公共政策论证 ^②	415
二、报告的形式类别	419
三、内容构架	420
四、写作原则	424

第一章 公共政策与农村公共政策

学习目标

1. 了解什么是公共政策
2. 了解公共政策的基本要素是什么
3. 了解公共政策的主要类型
4. 了解公共政策的功能
5. 能够运用公共政策要素分析方法进行公共政策分析

第一节 公共政策的概念

迄今为止,对于公共政策的准确含义,众说纷纭,难以定论。公共政策是随着公共权力机构的产生而产生的,它最关键的特征是“公共性”,具体表现在两个方面:第一,公共政策行为解决的是公共问题,调整的是公共利益,不具有公共性的决策行为不是公共政策,例如案例 1-1 中 4、5 中所描述的公司、个人和家庭针对私人领域内的利益做出的决策,解决的问题不具有公共性,因此不是公共政策;第二,公共政策的制定与执行主体是国家的公共权力机构。离开公共政策的运行,公共权力机构就不可能实现其机构目的,正如毛泽东所言:“没有政策、不讲政策、不研究政策、不执行政策,也就无所谓领导了。”这些公共权力机构包括现代国家中的立法机构、行政机构、司法机构以及一定类型的政治体制中的执政党领导机构等,例如案例 1-1 中 1、2 中所描述的中共中央、国务院、教育部、国家发展改革委员会和财政部等。从最广泛的意义上说,由国家公共权力主体制定,同时对一定的社会行为主体产生一定影响的法律、法规、战略、规划、计划、条例、规章、政令、声明、指示、管理办法、实施细则等,都可以被视为公共政策。

值得注意的是,在 20 世纪 80 年代以来新公共管理运动的影响下,一系列发达国家持续进行的行政改革以权力回归社会为取向,非政府机构(NGO)的公共决策行为也得到越来越多的关注。在中国,随着经济体制改革从中央计划经济向市场经济过渡,全能政府也逐渐转变为有限政府,政府的许多经济和社会管理职能转交

给了一些国有公用事业企业(如邮电、铁路运输、城市公共交通等企业)、国有公用垄断性专业公司(如电力和煤炭统配公司、石油化工总公司等行政性公司)和其他一些非政府机构去行使。由此可见,在某些条件下,作为某种国家公共权力的延伸,得到国家公共权力主体的合法授权的非国家公共权力主体,也可以制定具有公共性强的公共政策,例如案例 1-1 中 3 中的决策就具有公共政策的特性。

案例 1-1 哪些是公共政策?

1. 2005 年 12 月 31 日中共中央、国务院联合制定了《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(即 2006 年一号文件),这份中央“一号文件”从统筹城乡经济社会发展、推进现代化农业建设、促进农民增收、加强农村基础设施建设、加快发展农村社会事业、深化农村改革等 8 个方面,提出 32 条支农、惠农的具体措施。

2. 经过 3 年的试行,2004 年 3 月 1 日,教育部、国家发展改革委员会和财政部三部委联合要求从 2004 年秋季起在全国义务教育阶段推行“一费制”政策,即对学杂费、书本费由中央有关部门规定一个最高收费限额,除此之外,不再向学生收取任何其他费用。

3. 在非典期间,许多国有公用事业企业和一些国有垄断型公司制定了防、控“非典”的措施。如北京市公交总公司规定在上下班高峰时间重点运营线路增加运力,以减少公交车载客人数,降低满载率,保持车厢足够通风等。

4. 为了扩大 S 公司的知名度和对外构建网络的能力,S 公司在 2007 年年初决定拓展公司公关部门的职能,并相应地增强该部门人、财、物方面的配备。

5. H 村村民韩忠恒一家决定与其他村民一起“联保贷款”购买奶牛,并将牛奶卖给当地的奶站。

一、公共政策定义

1. 西方学者对公共政策的定义^①

西方公共政策学者从自己的理论体系以及研究重点出发,来说明公共政策的定义。行政管理学的创始人、美国第 32 届总统伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,公共政策是“由具有立法权的政治家制定出来的并由行政人员去执行的法律和法规”。

这一定义是从公共政策的制定、执行和政策的层面上来归纳出公共政策的定

^①舒泽虎. 公共政策学. 上海:上海人民出版社,2005:39~41.

义。在公共政策学作为一门学科出现以前,人们通常会从政治的角度尤其是行政管理的角度来理解政策。这种理解存在一定的局限性。首先,政策的制定者并不仅限于具有立法权的政治家,还有政府官员、利益集团、大众传媒和公民;而政策的执行者也不仅限于行政人员,还应该包括政治家、司法机构和人员以及公众。其次,公共政策的表现形式不仅限于法律法规,还有其他多种多样的形式。如政府的大型计划、政府的决议案、政治领导人的讲话、惯称的各种政府工程等。实际上,由于法律具有特殊性,并且仅为法学的研究对象,因此,尽管法律作为公共机构制定并实施公共政策的行为规范,本质上也是公共政策的一个表现形式和组成部分,但严格区分起来,公共政策与法律还是有着许多本质的区别的。

政策科学的创始人哈罗德·拉斯韦尔把公共政策定义为“具有目标、价值与策略的大型计划”。它侧重说明政策的构成要素及其与一般计划的区别,所谓“大型”是强调对整个社会发展的规划。但这一定义也并不准确,因为并非所有的公共政策都具有十分明确的目标。另外,大型计划也不能涵盖所有的公共政策,有些政策是十分具体的。更重要的是,公共政策不仅是指计划,更要包括行动。但从这里也可以看出,拉斯韦尔的这个定义和政策科学创始初期把公共政策的制定作为政策科学的研究内容而忽视公共政策的执行和评估过程的特点相一致。

托马斯·戴伊(Thomas R Dye)认为:“公共政策是政府选择作为或不作为的行为”,即政府为解决给定的问题或一系列互相关联的问题而采取的行动或刻意未采取的行动。这个定义强调了公共政策的表现形式,特别提出了“不作为”的形式,认为政府终止目前的行动和有意不采取行动的态度也是一种公共政策,从而扩大了政策研究的视野。例如,以毛泽东为代表的中共第一代领导集体是在“中国人民将在伟大的解放战争中获得最后胜利”的前夕酝酿产生新中国的外交政策的过程中,在处理中英两国之间的“历史遗留问题”——香港问题的时候,采取不作为的态度。大致在1949年1月至7月,新中国的外交方针政策才形成,其中一项重要内容就是毛泽东用形象化语言所阐释的“另起炉灶”和“打扫干净屋子再请客”,“我们采取这种态度,可以使我们在外交上立于主动地位,不受过去任何屈辱的外交传统所束缚。”可以使新中国的外交关系“建立在平等、互利、互相尊重主权和领土完整的基础上”。据周恩来1951年回忆:“我们在全中国解放之前已决定不去解放香港”。这是一项从维护新中国的国家利益出发超越了“简单化”的意识形态束缚的“现实主义”的战略决策。中国政治领导人强调在具体解决香港问题时要“尊重历史、尊重现实”,要“谨慎从事”,要避免在条件不具备、时机不成熟的情况下从“单纯的革命热情”出发“犯冒险主义的错误”,主张在国内、国际形势对我们有利的情况下“一揽子”地解决这一“历史遗留问题”。在条件不具备、时机不成熟时,“暂时维

持现状不变”。这个战略决策就是一个不作为的政策。当然这一定义也有片面性,因为不是政府的所有政策都导致行动,也不是政府所有的行动都是政策,此定义实际上将公共政策的外延无限扩大了,政府的很多日常行政性、事务性工作是不能归入公共政策的研究范围之内的。另外,政府还有很多无意的、偶然性的行为也不能算作公共政策。

詹姆斯·安德森的定义是:“公共政策是一个有目的活动过程,而这些活动是一个或一批行为者,为处理某一个问题或有关事务而采取的。”卡尔·弗雷德里奇的定义是“公共政策是在某一特定环境下,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,以完成某个既定的目标或达到某一既定的目的。”这两个定义都侧重说明公共政策是相互联系的活动所构成的一个包括决定、实施等环节在内的具有连续性的过程。

戴维·伊斯顿从对政治的系统分析出发,认为“政策是政治系统权威性决定的输出,是为了整个社会的价值所做的权威性分配”。这个定义从政治学原理的角度揭示了公共政策是一种价值分配活动,并具有权威性和强制性的特征:这里所说的价值,是指全社会一切对人有用的资源。它假设利益和利益关系是人类社会活动的基础,政府的基本职能就是对利益在整个社会进行权威性的分配,而公共政策,就是政府进行利益分配的最主要形式。但是,这一定义忽视了公共政策的其他功能,比如创造社会价值的功能。另外,它还忽视了政府应该以何种标准、何种方式去分配社会价值,而无论是创造社会价值还是分配社会价值,其标准和方式都应该是公共政策学研究的内容,也是政府分配社会价值的“权威性”重要依据。

2. 中国的政策学者对公共政策的定义^①

我国台湾学者伍启元认为,公共政策是“一个政府对公私行为所采取的指引”。他还指出,公共政策是将来取向的,是目标取向的,是受社会价值影响的,是具有拘束性的。这一定义综合了国外的政策学者的一些定义,强调了公共政策的诸多方面,如公共政策的主体、目标、价值和约束性等。但正如前面所评论的那样,这一定义也有很多缺陷:首先,公共政策的主体不仅限于政府;其次,在市场经济社会中,政府对私人行动的指引,尤其是“具有拘束性”的指引,是应该受到极大的制约的。

我国大陆的公共政策研究学者都注重以马列主义为指导,结合中国共产党和中国的政策理论和实践来揭示公共政策的含义。和西方学者根据自己的研究重点和理论体系强调公共政策的某一方面特质不同,我国的早期公共政策研究者都是试图对公共政策进行准确而全面的定义。他们给出的定义大致可以分为三类:一

^①舒泽虎. 公共政策学. 上海:上海人民出版社, 2005: 42~43.

是认为“公共政策是一个政党或国家在一定时期为实现一定的任务而规定的行动准则”。“公共政策是阶级或政党为维护自己的利益,以权威形式规定的在一定时期内指导和规范人们行为的准则。”“公共政策是政治实体为表达统治阶级的利益要求,以权威形式规定的在一定时期内人们所遵循的行为规则。”这类定义着重说明公共政策是一种行为规范。二是认为“公共政策是政党或其他社会政治集团为实现一定时期的总任务而规定的政治行为”。“公共政策是国家或政党为了实现一定的总目标而确定的行为准则,它表现为对人们利益进行分配和调节的政治行为和复杂过程。”这类定义着重说明公共政策是一种政治行为和由这些行为组成的活动过程。三是认为“公共政策是人们实现某一目标而确定的行为准则和谋略。”这类定义把公共政策的主体的行为方面加入了谋略的内容,不局限于行为准则。至于最近一个时期内,一些学者则认为,对于公共政策该如何定义并不重要,重要的是要弄清楚公共政策的内涵。因而他们都没有给出具体的定义,而是侧重于从不同的方面去阐述公共政策,从而达到对公共政策的全面完整的理解。

在理解公共政策的时候,国内学者的理解有共同点,也有差异。孔繁斌在文章中谈到,国内多数研究学者在政策的中心内容的界定上达成一致意见,即以行为准则为中心内容,认为政策是指某一个或一组行动者在既定的活动领域中的行为。政策体现了政策机构和它周围环境之间的关系,这种关系又为处理这些关系提供了手段。一般来说,公共政策是由政府机构和政府官员制定的,公共政策体现了他们在政治系统和特定环境下的活动方式和活动过程,表达了他们的行为和目的,反映了他们实际所做的事情和效果^①。

尽管研究学者们在中心内容上对公共政策达成了统一,但是由于一些研究者理解公共政策的理念基础不同,对公共政策的阐释是不一样的。孔繁斌针对学者从不同的视角公共政策的概念做了总结^②:一是基于现代政治学的理念,认为公共政策是政府对社会公共利益分配的动态过程。这一分配的基础是政府选择利益和综合利益,分配的关键是落实利益。从社会公共利益中,由利益选择到利益综合,由利益分配到利益落实,这是一个完整的过程。公共政策的过程取向是与这种利益取向完全一致的。二是基于制度经济学的理念,以现代市场经济制度为背景,把公共政策理解为政府运用自己的职能来规范、引导经济法人实体、市场主体和个人行为,有效地调动和利用社会经济资源,实现公平与效率的目标。公共政策是调控现代市场经济不可或缺的一个重要方面和关键因素。社会经济发展的程度越高,公共政策的作用和影响也就越大。三是基于公共管理的理念,认为公共政策是以

①②孔繁斌.中国公共政策的知识状况:主要论域描述.中共长春市委党校学报,2004(1).

政府为主的公共机构,为确保社会朝着政治系统所确定或承诺的正确方向发展,通过广泛的参与和连续的抉择以及具体实施而产生的效果,达到解决社会公共问题和平衡与协调社会公众利益的目的。

综合国内外学者的观点,对于公共政策应从以下这些方面去理解:一是公共政策主体。公共政策体现了主体的意志,具有法定的权威性,因而公共政策有它特定的主体,如政党、政府、公众、利益集团、新闻媒体等,不同的公共政策主体在公共政策过程的不同阶段,其权利和作用是不同的。二是公共政策过程。公共政策是一个包括制定、执行、评估、终结等环节的完整过程。这一过程的任何一个环节对于最终达到公共政策的目标都是十分重要的。同时,这一过程又是具有阶段性的。三是公共政策的表现形式。公共政策可以有多种表现形式,如法律法规、大型计划、政府决议、政治领导人的讲话等。四是公共政策的目标取向。公共政策总是为了解决某一社会问题、实现一定的目标才制定的,它具有明确的目的性。

根据以上的分析,可以对公共政策做出一个定义:公共政策是政府及其他非政府的公共机构制定和实施的,旨在对社会公共领域中的公共事务实行有效管理,以达到某一特定目标所采取的政治行为或者规定的行为准则,它是一系列法令、措施、办法、条例等的总称(案例 1-2)。

案例 1-2: 公共政策中的“意见”、“通知”、“法规”与“条例”

——以中国发展农村沼气政策为例

1. 发展农村沼气的有关政策规定

●《中共中央国务院关于做好农业和农村工作的意见》(中发[2003]3号)指出:“农村中小型基础设施建设,对直接增加农民收入、改善农村生产生活条件效果显著,要加快发展”,“国家农业基本建设投资和财政支农资金,要继续围绕节水灌溉、人畜饮水、乡村道路、农村沼气、农村水电、草场围栏‘六小’工程,扩大投资规模,充实建设内容。要重点支持退耕还林地区发展农村沼气”。

●《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》(中发[2004]1号)指出,农村沼气等“六小工程”,“对改善农民生产生活条件、带动农民就业、增加农民收入发挥着积极作用,要进一步增加投资规模,充实建设内容,扩大建设范围”。

●《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》(中发[2005]1号)要求“加快农村能源建设步伐,继续推进农村沼气建设”。

●《国务院关于做好建设节约型社会近期重点工作的通知》(国发[2005]21号)文件要求“在农村大力发展户用沼气池和大中型畜禽养殖场沼气工程,推广省柴节煤灶”。

●十六届五中全会要求“大力普及农村沼气,积极发展适合农村特点的清洁能源”。

●《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(中发[2006]1号)指出:要加快农村能源建设步伐,在适宜地区积极推广沼气。大幅度增加农村沼气建设投资规模,有条件的地方,要加快普及户用沼气,支持养殖场建设大中型沼气。以沼气池建设带动农村改圈、改厕、改厨。

2. 发展农村沼气的相关法规

●《中华人民共和国农业法》第五十四条规定:“各级人民政府应当制定农业资源区划、农业环境保护规划和农村可再生能源发展规划。”

●《中华人民共和国节约能源法》第四条规定:“国家鼓励开发、利用新能源和可再生能源”;第十一条规定:“国务院和省、自治区、直辖市人民政府应当在基本建设、技术改造资金中安排节能资金,用于支持能源的合理开发利用以及新能源和可再生能源的开发。”

●《中华人民共和国可再生能源法》第十八条规定:“国家鼓励和支持农村地区的可再生能源开发利用。县级以上地方人民政府管理能源工作的部门会同有关部门,根据当地经济社会发展、生态保护和卫生综合治理需要等实际情况,制定农村地区可再生能源发展规划,因地制宜地推广应用沼气等生物资源转化、户用太阳能、小型风能、小型水能等技术。县级以上人民政府应当对农村地区的可再生能源利用项目提供财政支持。”

●《中华人民共和国退耕还林条例》第五十二条规定:“地方各级人民政府应当根据实际情况加强沼气、小水电、太阳能、风能等农村能源建设,解决退耕还林者对能源的需求。”

在中国农村发展的宏观背景下,在理解上述公共政策定义时需要特别注意以下几个方面:第一,公共政策的设计并不等于公共政策的现实,“纸面上的公共政策”往往与“现实中发生的公共政策”出现分离,在某些农村公共政策实施的末梢——农村社区,公共政策现实甚至与宏观层次的设计背道而驰。因此,农民们才会表示:“政府都在说他们将会做什么,但我们感兴趣的是他们实际上做了什么。”现实中,公共政策的产生、实施、影响是一个动态的、不确定的过程,在这一过程中,公共政策会产生改变。因此,在理解公共政策时,我们应该更多地关注它是如何实