

新编 公共 政策

Fundamentals of Public Policy

基础

张亲培 ◆ 主编

吉林大学出版社
JILIN UNIVERSITY PRESS



新编公共政策基础

(修订版)

Fundamentals of Public Policy

张亲培 主编

吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新编公共政策基础/张亲培主编. —长春: 吉林大学出版社, 2009.2
ISBN 978-7-5601-4087-2

I. 新… II. 张… III. 公共政策—高等学校—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 007966 号

书 名: 新编公共政策基础 (修订版)
作 者: 张亲培 主编

责任编辑、责任校对: 李国宏
吉林大学出版社出版、发行
开本: 787×960 毫米 1/16
印张: 32.5 字数: 591 千字
ISBN 978-7-5601-4087-2

封面设计 孙群
吉林省科华印刷厂 印刷
2009 年 2 月第 1 版
2009 年 2 月第 1 次印刷
定价: 52.00 元

版权所有 翻印必究
社址: 长春市明德路 421 号 邮编: 130021
发行部电话: 0431-88499826
网址: <http://www.jlup.com.cn>
E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

前言 政策分析的社会责任

现代社会中，政策过程中的科学以及科学工作者的作用越来越大，专家的地位及其权力也大幅度上升，拉斯韦尔认为，所谓的世界革命已从阶级斗争转向技能斗争（skill struggle）。社会运营所需的基本的重要知识都呈现出专业化发展状态，而愈来愈不为人们所共有。提供专门知识和技术的专家常常处理大部分人不能理解的问题，专家可以利用自己的知识谋取更多的权力，而非专家的大众却因缺少高度专业化的知识时时被置于不利的位置上。在这种情况下，不仅政策分析的伦理成了问题，政策分析的社会责任也成了问题。责任是知识和力量的函数，政策分析中的强势人物诸如分析家、技术官僚、统治者等，由于他们掌握了知识或特殊的权力，他们的行为会对他人、对社会、对自然界带来比其他人更大的影响，因此他们应负更多的伦理责任，需要有特殊的规范来约束其行为。政策分析的社会责任可以划分为两种，即对理性的责任和对民众的责任。要落实对理性的责任首先又是个伦理问题。因为政策分析的原动力在于为人类社会状态的改善做出贡献，这里所说的贡献必须是以关于社会健康的明确概念，换言之以伦理的基准导入的。这意味着负责任的政策分析是无法回避伦理分析的，舍此政策分析则缺少基本的知性指导；要落实对民众的责任首先是个民主问题。知识和技能是为少数人的利益驱使还是为大多数人的利益服务，最终影响决策的知识来源于单一的渠道还是更广泛的渠道，类似问题可以考验并检验专门知识与活动的大众的责任关系的深度。

托格森认为，政策分析存在三种形式。第一种形式是知识置换政治，第二种形式是政治利用知识。实证主义的政策分析是技术专家取向的，在实践中倾向于以知识置换政治。启蒙主义理想的阴暗面表现在技术官僚统治下，则是知识的退避和权力隐蔽放纵。后实证主义政策分析致力于在批判传统政策分析的基础上进行重新构筑公共政策分析基础的尝试。这是公共政策分析的第三种形式。公共政策分析的第三种形式努力调和知识与政治的紧张关系，通过参与性政策分析回应

对理性的责任和对民众的责任。^①

知识与政治的紧张关系在现代化过程中出现的诸问题，特别是考察技术进步与经济发展、社会发展、环境变化带来的影响时显得尤为突出。技术评估、环境评估、社会评估等效果评估（impact assessment）在多数场合下，体现了狭隘的技术官僚倾向。但是，如果吸收社会中的效果评估成果到制度化层次，那将意味着以前不能预见的问题可以被认识，这是一种与单纯的分析不同的参与性政策分析观。无论是效果评估的理论还是其实践，如果加入了更广泛分析上的关联背景，那么研究计划本身就被当成社会过程来考虑。在这样的效果评估之中，关键在于促使作为研究对象的社会组织自身与过程积极相关，即获致参与性的政策评估。在此，政策分析的重心从执着于分析的方法向关注研究过程移行，非但不会使研究成果劣化，相关过程将会增进社会及政治过程的伦理和责任。

为了克服政策分析中的技术官僚取向，获致参与性政策分析，必须要完成一系列超科学的理论运作。例如，为了处理提出的政策问题，政策分析必须做法理学式的工作，即在使用决策原则、考虑有效和妥当的决策分析的各个方面之先，必须评价论证的恰当性、事实根据的可靠性、数据的准确性和可信性、科学方法的本质限界、隐藏结论的陷阱等因素；为了接近真理，分析者不是靠模型和法则，而是通过倡议和证伪的过程去努力。最佳的分析成果，不是关于最恰当战略的计算，而是为不完全且矛盾重重的事实评估设计程序规则和社会机制。

基于以上分析，为了在政策分析中更好地关照社会责任，必须注意以下几点：

第一，以重新考察政策科学的认识论来作为关照社会责任的出发点。关于人类和社会的学科，与以自然为对象的学科不同，其目的不能由牛顿式的模型来预测和控制，而必须通过人们自由的省查而确定。客观性是贯穿整个研究的重要目标，但作为研究对象的问题选择和研究的结果并不意味着是价值中立的，而且，应该发现和验证的现实与研究者的思考方式也并非相互孤立存在的。因此，政策分析家应该被责成就其研究问题的选择以及研究结果的评价明确地表明自己的立场、期待和价值偏好。这些因素是研究经纬的重要组成部分。明确与研究有关的特殊利益并将之与社会利益相协调，这是分析家的社会责任。一旦在政治选择中注入专门知识，知识与利益关系问题则不可避免地发生。

第二，既然现代社会的技术官僚倾向是不能免除的，必须要思考抵抗其威胁

^① 详见本书第一章第三节的论述。

的有效方法。舒茨 (A.Schuts) 倡导的培养“有识市民” (well-informed citizen) 就是一个很好的方法。舒茨认为, 所谓有识市民是指自身能够判断谁是有能力的专家, 而且在听取不同专家的相反意见后自己能够下结论的市民成员。有识市民的增多意味着市民参与政策分析能力的提高和监督公共决策的社会氛围的形成。因此, 照应社会责任的政策选择是与具有参与专门知识的有识市民的积极行动紧密相连的。要培育有识公民, 必须对社会人进行公民教育, 媒体、大学等教育传播机构负有不可推卸的责任。

第三, 在尊重专家不可替代作用的同时, 为了激活政策过程的民主化, 有必要设定有利于专家、决策者与市民的对话、讨论、协商以及学习的体系化规则。而且, 还要清除妨碍民主政策过程的障碍, 鼓励支援和促进政策过程民主化的制度创新。对于关照政策分析中的社会责任, 重要的是不厌其烦地反复考察政策过程中分析中的作用以及政策过程的基本性质。

基于以上认识, 这本《公共政策基础》既想为培养政策分析专家尽绵薄之力, 也想为大众了解公共政策提供参考文献。如果说公共政策学的专业教育倾向于培养专门的政策分析工作者, 普及政策学知识则志在对普通人的政策考量和行为选择有所贡献。从当今世界政策无所不在的意义上说, 人们无一幸免地成为政策动物, 也因此情愿或不情愿地成为政策分析者。每个人都要进行政策分析, 这必然涉及分析立场、分析形式、分析方法等诸问题, 骨子里是理性与价值的问题、行为与信念的问题, 而最终必然落实到社会责任上。我们不仅要进行政策分析, 我们也要思考我们需要怎样的政策和政策分析, 从而切近我们需要怎样的政治和制度的问题。在日益走向开放社会、致力于建设政治文明的当代中国, 这样的思考无疑具有十分重要的现实意义。

目 录

▣ 前言 政策分析的社会责任 1

▣ 第一章 公共政策引论 1

第一节 公共政策界说 1

一、公共政策勃兴的背景 2

二、公共政策释义 9

三、公共政策的演进 18

四、公共政策的限界 21

第二节 公共政策理论的生成和发展 23

一、公共政策理论的体系化 23

二、公共政策理论的展开 30

第三节 公共政策分析 41

一、公共政策分析的涵义、特点和类型 41

二、公共政策分析的基本因素 43

三、公共政策分析的基本内容 45

四、公共政策分析的三种形式 48

▣ 第二章 公共政策体制 55

第一节 公共政策体制概述 55

一、公共政策体制问题的提出 56

二、公共政策体制的涵义 58

三、公共政策体制的特征 61

四、公共政策体制的地位与功能 63

第二节 公共政策体制的要素、内容与类型 65

一、公共政策体制的核心要素 65

二、公共政策体制的主要内容 73

三、公共政策体制的基本类型 77

第三节 公共政策体制的变革与发展 79

一、公共政策体制变革与发展释义 79

二、公共政策体制变革的内容 80

三、公共政策体制变革的方式 82

四、公共政策体制变革与发展的影响因素 85

五、公共政策体制变革与发展的过程及其管理 87

第四节 西方国家公共政策体制的实践模式 89

一、西方国家公共政策权力结构 89

二、西方国家公共政策组织结构 94

三、西方国家公共政策功能配置 95

四、西方国家公共政策运行机制 97

第五节 中国公共政策体制的实践模式及变革方向 103

一、中国的公共政策权力结构 103

二、中国的公共政策组织结构 109

三、中国的公共政策功能配置 113

四、中国的公共政策运行机制 117

第三章 公共政策主体 123

第一节 公共政策主体的界定 123

一、公共政策主体的概念范畴 124

二、公共政策主体与客体的关系 127

第二节 公共政策主体的分类、构成和素质 134

一、公共政策主体的分类 134

二、公共政策主体的构成 137

三、公共政策主体的素质 155

第三节 公共政策主体的整合 159

一、国家权威主体的权力配置 160

- 二、社会主体的政治参与 164
- 三、公共政策主体整合与社会治理结构的变迁 167

第四章 公共政策问题建构与议程设定 172

第一节 公共政策问题建构 172

- 一、公共政策问题研究 172
- 二、公共政策问题背景 174
- 三、公共政策问题识别 175
- 四、公共政策问题分析 179
- 五、公共政策问题优化 198

第二节 公共政策议程设定 201

- 一、公共政策议程的基本形式 202
- 二、公共政策议程的触发机制 204
- 三、公共政策议程设定的模式 208
- 四、公共政策议程创立的途径和策略 211
- 五、公共政策议程的阻滞障碍与秩序重建 215

第三节 公共政策问题建构与议程设定的中国视野 219

- 一、中国政策问题的现实视野 219
- 二、中国政策议程的现实视野 222

第五章 公共政策形成 230

第一节 公共政策规划 230

- 一、公共政策规划的涵义 230
- 二、公共政策规划的类型 233
- 三、公共政策规划的依据 234
- 四、公共政策规划的原则 238
- 五、公共政策规划的程序 241

第二节 公共政策论证 253

- 一、公共政策论证的基本要素 254
- 二、公共政策论证的方式 255
- 三、公共政策对话 257

第三节 决策的理论模型 259

- 一、理性途径与政策形成 259
- 二、政治途径与政策形成 267
- 三、公共选择与政策形成 275
- 四、博弈论与政策形成 277
- 五、决策模型的整合 279

第四节 公共政策形成中的影响因素 283

- 一、理性与非理性 283
- 二、信息与技术 287
- 三、权力与民意 289
- 四、全球化与本土化 296
- 五、政策网络与政策社群 302

第五节 中国的决策过程及其变革 304

- 一、政策过程：以理性决策模式为中心 305
- 二、政策过程的改革：以渐进主义为中心 308
- 三、决策科学化与民主化的策略 309

第六章 公共政策合法化 314

第一节 政策采纳 314

- 一、政策采纳的涵义及其重要意义 314
- 二、政策采纳的过程 315

第二节 政策合法化 321

- 一、政策合法化概述 321
- 二、权威部门政策的合法化过程 326

第七章 公共政策实施 334

第一节 公共政策实施概述 334

- 一、公共政策实施的涵义与特点 335
- 二、公共政策实施的过程与手段 337

第二节 政策实施理论的发展轨迹 340

- 一、行政执行理论的演变 340
- 二、政策实施理论的发展 341
- 三、政策实施研究的意义 350

第三节 政策实施的理论模型 352

- 一、政府政策实施模型 352
- 二、政策实施的相互调适模型 354
- 三、政策实施的循环模型 355
- 四、政策实施的过程模型 356
- 五、政策实施的博弈模型 358
- 六、政策实施的组织模型 359
- 七、宏观与微观实施模型 361
- 八、实施变量模型 362
- 九、府际间政策实施模型 364

第四节 政策实施的影响因素 366

- 一、问题的可处理性 366
- 二、政策本身的法定规制能力 367
- 三、政策以外的非法定变量 369
- 四、实施机构如何对待目标群体 374
- 五、对政策实施的有效监督 377
- 六、政策实施责任的追究 382

第八章 公共政策工具 387

第一节 政策工具概述 387

- 一、政策工具研究的兴起 387
- 二、政策工具的涵义 389
- 三、政策工具的特点 391
- 四、政策工具研究的途径 393

第二节 政策工具的分类 396

- 一、政策工具分类研究 396
- 二、基本的政策工具 400
- 三、公共政策新工具 405

第三节 政策实施中政策工具的选择 409

- 一、政策工具选择的原则 409
- 二、政策工具选择的相关因素分析 411
- 三、政策工具选择的模型 416

四、我国政策实施中政策工具的选择 419

第九章 公共政策评估 425

第一节 公共政策评估概述 425

- 一、公共政策评估的涵义、性质和功能 425
- 二、公共政策评估理论的发展 429
- 三、政策评估的现实演进 431
- 四、公共政策评估的类型 434

第二节 公共政策评估系统的构成 437

- 一、公共政策评估的要素 437
- 二、公共政策评估的过程 442
- 三、公共政策评估的方法 444
- 四、影响公共政策评估的因素 450

第三节 中国政策评估存在的问题及对策 453

- 一、中国公共政策评估存在的问题 453
- 二、改进中国公共政策评估的对策思路 455

第十章 公共政策变迁与终结 462

第一节 政策变迁 462

- 一、政策变迁概述 463
- 二、政策变迁的类型 465
- 三、政策变迁的原因 467
- 四、政策失效、政策学习与政策变迁 469
- 五、政策变迁的理论模型 475
- 六、政策变迁的现实思考 479

第二节 政策终结 480

- 一、政策终结概述 481
- 二、政策终结的类型 483
- 三、政策终结的影响因素 484
- 四、政策终结的策略 489
- 五、政策终结的现实思考 490

参考文献 496

后记 502

图 目 录

- 图 1-1 伍启元的层次性政策分类 15
- 图 1-2 政策循环 18
- 图 1-3 政策分析与市场系统和政治系统的互动 42
- 图 1-4 政策分析的程序 46
- 图 1-5 政策利害关系人与政策、环境的互动 48
- 图 2-1 公共政策权力的结构 74
- 图 2-2 公共政策组织结构 75
- 图 4-1 一般意义上政策分析流程图 175
- 图 4-2 政策问题域 176
- 图 4-3 政策问题识别的非阶段模式 178
- 图 4-4 政策问题结构质量与解决难度的关联 181
- 图 4-5 公共政策问题层次与解决难度的关联 182
- 图 4-6 图尔敏论证模式 185
- 图 4-7 鱼骨图分析模式 190
- 图 4-8 问题树结构模型 192
- 图 4-9 利害关系人分析模式 193
- 图 4-10 追根究底法示例图 197
- 图 4-11 公众议程与政府议程的形成 203
- 图 4-12 作为公共政策“催化剂”的触发机制 205
- 图 4-13 触发机制影响因素的三维模型 206
- 图 4-14 “多源流”模式图示 209
- 图 4-15 媒体关注议题之于公共议程的影响 213
- 图 5-1 政策论证的结构 256
- 图 5-2 精英决策模型 269
- 图 5-3 系统结构过程 279
- 图 5-4 伊斯顿的政治系统动态反应模式 281

- 图 5-5 公民政策过程：权力与民意的共同作用 293
- 图 5-6 公民政策参与的四种情形 293
- 图 7-1 官僚科层关系模式 341
- 图 7-2 政府政策实施模型 353
- 图 7-3 政策实施的相互调适模型 355
- 图 7-4 政策实施的循环模型 356
- 图 7-5 实施过程模型 357
- 图 7-6 政策实施的组织模型 360
- 图 7-7 宏观与微观实施模型 362
- 图 7-8 政策实施变量模型 364
- 图 7-9 府际间政策实施模型 365
- 图 9-1 “前—后”对比分析 446
- 图 9-2 “投射—实施后”对比分析 446
- 图 9-3 “有—无”对比分析 447
- 图 9-4 “控制对象—实验对象”对比分析 448
- 图 10-1 倡导联盟框架图 476

表目录

- 表 1-1 山口二郎的九种政策类型 16
- 表 1-2 德洛尔的公共政策制定的规范最佳模型 31
- 表 2-1 萨巴蒂尔政策信仰系统的结构 86
- 表 2-2 西方政府职能的类型 96
- 表 4-1 政策问题的结构类型 180
- 表 4-2 问题构建的基本方法 184
- 表 4-3 SWOT 分析步骤 194
- 表 4-4 议程设定三种模式 208
- 表 4-5 西方学者对建立政策议程途径的归纳 212
- 表 5-1 预测的三种类型 248
- 表 5-2 Root Method 和 Branch Method 262
- 表 5-3 2×2 的博弈 277
- 表 5-4 胆小鬼对局的赋值行列式 278
- 表 5-5 决策的参数 283

表 5-6	基本决策类型	283
表 5-7	不同的公民参与决策程度对社会发展进步的影响	295
表 5-8	政策网络的类型	303
表 5-9	政策社群与议题网络	304
表 7-1	政策实施理论比较表	349
表 8-1	政策工具的光谱	398
表 8-2	政策工具类型	399
表 8-3	“公共”服务提供的制度安排	400
表 8-4	政策工具选择的综合模型	419
表 9-1	传统评估与建构主义评估比较	432
表 9-2	政策评估的指标体系	442
表 10-1	政策变迁的研究现状	464
表 10-2	豪利特和拉米什对政策变迁的分类	466
表 10-3	政策学习类型与政策变迁	474

第一章 公共政策引论

无论对于中国还是世界来说，人口问题、土地问题、环境问题、能源问题、教育问题、国防问题、福利问题、医疗问题、犯罪问题、反恐问题等难以数清的问题都是在现代社会中必须应对的难题。这些难题可以单独构成一个重要问题，这些难题又是相互关联的，特别是这种关联表现为几个难题密切相关并相互作用。因而，要解决 A 问题，必须先解决 B 问题，在解决 B 问题之前，又不能忽视 C 问题，而 C 问题的解决又取决于 D 问题的处理，如此这般，最后才回到解决 A 问题上。就非研究的谁来解决问题、如何解决问题的角度而言，所有的难题都必须上升到公共组织决策和执行即公共政策（public policy）的层次上考虑。在国际化的今天，对于政府来说，由于面临问题的复杂性、长期性和由此带来的不确定性，通过决策和执行解决问题不仅需要广阔的视野、巨大的资源、国际的合作，而且必须在不同的利害关系者之间进行利益和价值的调停。尽管与实际操作试比高，研究性的理论总是矮子，但是学理层面的研究恰恰是解读公共政策问题的复杂性、长期性、不确定性的基础。作为公共政策研究领域巨擘的德洛尔（Y. Dror）教授的第一法则指出：政策问题的困难度和危险性以几何级数增加，而具有处理政策问题能力的某些人只以算术级数增加。这也表达了丰富和发展公共政策学的紧迫性和必要性的诉求。本章将从公共政策的基本范畴开始，对公共政策的涵义、产生背景以及公共政策学的创立和发展以及政策分析等进行解释学意义上的工作，以便为解读公共政策问题以及与之相伴的政策过程、政策分析做一个必要的铺垫。

第一节 公共政策界说

公共政策勃兴有着深刻的时代背景和学术渊源，在这样的前提下，公共政策成为一个可以相互讨论和辩驳的范畴。

一、公共政策勃兴的背景

20 世纪以来,政府角色的转变和社会科学知识的跃进共同构成了公共政策勃兴的时代背景,并且开发了公共政策大显身手的领域,促使公共政策学理愈加丰满。

(一) 从“守夜人”到“道德人”

作为 19 世纪古典经济学的创始人亚当·斯密(A. Smith)声称发现了增加社会财富的秘诀。在著名的《国民财富的性质和原因的研究》(《国富论》)一书中,他认为,增加社会财富有赖于市场经济和自由竞争。私人在追求自身利益的同时也促进着全社会利益,政府应采取自由放任的经济政策、鼓励私人追求自身的利益,让“看不见的手”去自发促进资源在全社会范围内的最优配置。所谓“看不见的手”,就是指那种对社会经济活动进行制约和调节的市场机制。亚当·斯密认为,最能满足人类生活需要的经济体制,就是让人们自由劳动、自由交换的市场机制。在市场经济中,分工能够发展,消费能够最有效地满足,生产效率能最快地得到提高。人人想方设法使自己的资源产生最高效益。一般的人不必去追求对公共利益有什么贡献,他(她)只关心自己的安康和福利。这样他就被一只看不见的手引领着,去促进原来不是他想要促进的利益。在追求自身利益时,个人对社会利益的贡献往往要比他自觉追求社会利益时更为有效。

与“看不见的手”相对的政府的政策可被称为“看得见的手”,斯密认为政府应少用自己“看得见的手”去引领公私行动,而应多放任市场中“看不见的手”去调节和引领经济活动。按照他的经济自由主义观点,斯密把国家职能限定在必要的范围内,第一,国家不应该运用资本和财产进行生产活动,这是无产国家的主张。第二,国家应该进行民间不能进行的有用活动,即只创造市场再生产过程的基础。这样,斯密把国家活动限定在国防、维持治安,特定的建筑事业等公共事业上。这些国家活动都是非生产性的,这些活动的目的在于对外保护国民经济不受外国侵犯,在国内则预防妨碍个人自由经济活动的不正当行为,通过建造和维护道路、桥梁、港湾、促进商业和贸易事业发展,并且依据教育、宗教政策提高劳动者的劳动生产率,维护社会秩序等。通过实现上述效用,创造进而改善生产力基础。国家不干预经济,只是担负国防、维持治安和其它若干公共事业的任务,这种国家,主导想法是成为“守夜人”国家,建立廉价政府。国家原则上拒绝自己拥有财产、资本并取得财产收入和企业收入。财产、资本委托私人管理对增加财富更为有利。国家的活动既然是非生产性的,那么国家活动应限定在