

XIANDAIGONGGONGZHENGCEYANJIU



现代公共政策研究

胡宁生 著

中国社会科学出版社

现代公共政策研究

胡宁生 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代公共政策研究/胡宁生著. —北京: 中国社会科学出版社, 2000.9

ISBN 7-5004-2854-5

I. 现… II. 胡… III. 政策科学-研究 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 50032 号

责任编辑 冯 斌

责任校对 李小冰

版式设计 郑以京

封面设计 董志刚

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029453 传 真 010—64030272

网 址 <http://www.cass.net.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 三河朝晖装订厂

版 次 2000 年 9 月第 1 版 印 次 2000 年 9 月第 1 次印刷

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 10.875 插 页 2

字 数 262 千字 印 数 1—4 000 册

定 价 23.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前言

21世纪将是人类更加重视知识、重视技术、重视管理的世纪。在跨入新世纪时,一些包含着管理实践、专门技术的知识门类正在引起人们的关注并逐渐成为“显学”。现代公共政策就是其中之一。

在现代公共政策的发展中,有不少人对公共政策能否成为一门学科表示怀疑。比如,有些学者认为公共政策的知识很琐碎,不完整,很难称得上是一门学科。有些学者则认为在公共政策的研究中,人们不是运用一门学科的知识、理论、方法,而是运用“若干学科”的知识、理论、方法去解决公共政策问题的,因此,存在的只是复数的“政策科学”,而不是一门公共政策学。还有一些学者认为,公共政策研究中最需要讨论的是公共政策是否可行和好坏优劣,这就涉及价值评判问题,因此,存在的是一门处理价值问题的学科即伦理学,而不是所谓的公共政策学。^①

公共政策学科是客观存在的,它是公共政策历史变迁和演化发展的产物。当然,并不是在公共政策历史发展的任何一个阶段上产生出来的知识、理论、方法,都可以称得上是公共政策学的。

^① 参见伍启元《公共政策》(上),台湾商务印书馆1991年版,第38页。

公共政策学科的形成与确立有其严格的标准和标志。公共政策学科之所以能够像其他各种科学门类一样独立存在,是因为它具有自己特殊的学科内容和学科特征。

公共政策学科是否存在,或公共政策学能否成为一门学科,并不取决于公共政策研究是使用一个学科还是多个学科的知识、理论、方法,也不取决于是否讨论价值问题。因为在现代的科学结构中,几乎没有一门学科不在借用或干脆移植其他相关学科的知识、理论、方法;也几乎不存在一门与社会伦理、价值问题完全隔离的社会科学。构成一门学科的标准或条件主要是:有无独立的研究对象,有无完整的知识体系,有无规范的学科建制。

公共政策研究之所以成为一门专门学科,以美国为例,是因为:

▲ 形成了独立的公共政策研究对象

公共政策曾经是政治学研究的内容,行为主义和后行为主义的政治学家都将公共政策视为政治系统的政治产品,甚至认为关注现实的政治学应当特别重视政策。但是,政治学不可能撇开政治行为主体的结构、政治权力的配置、政治系统的运行、政治生活的发展来专门研究公共政策。公共行政也将政策作为自身的重要研究内容,特别是西方60年代的公共行政研究中出现了三大主要趋势,其中一个就是公共政策。^①但是,公共行政也只是强调政策的功能,只是重视研究行政决策过程,而不会将整个学科都变成对公共政策的探讨。社会学也研究社会问题和社会政策,但也只是作为学科的研究内容之一。惟有公共政策学科专门将公共政策作为自己的全部研究内容,并且将公共政策的理论构建、公共政策的运行过程、公共政策的规化分析以及具体公共政策的实践作为研究课

^① Allen Schick, "The Trauma of Politics: Public Administration in the Sixties," F.C. Mosher, ed. op. cit., pp. 142—180.

题,形成与其他学科不同的独立的研究对象。

▲ 建立了系统的公共政策知识体系

围绕独立的研究对象,公共政策学科在发展中逐步形成完整系统的知识。在20世纪五六十年代,美国政策学家和政府官员在公共政策的研究和实践中最为关心的只是有关政策制定系统和政策规划方面的知识。比如,由拉斯韦尔和德洛尔所确立的政策科学范式则过分重视政策制定的研究,而很少涉及政策过程的其他环节。德洛尔甚至将整个政策过程分为元政策制定、政策制定和后政策制定几个阶段。

到了20世纪七八十年代,美国公共政策的研究开始向政策过程的其他环节发展。60年代美国联邦政府实施的大约300项政策,到70年代就需要进行评估,实践的需要,使得有关公共政策评估的知识大大丰富起来。70年代对政策评估的结果说明,美国联邦政府60年代相当多的社会改革政策之所以失败,其中重要的原因在于政策执行出了问题,这启发了相当多的公共政策学家将研究重点转移到政策执行方面,从而导致公共政策的知识迅速得到增长。同样是70年代的政策评估,使公共政策终止的知识得到充实和发展。

到了20世纪90年代,美国的公共政策研究又开始在原有的主题上加以深化并努力拓展出新的研究领域。在这一时期,公共政策学科中增加了有关公共政策与社会哲学、公共政策与政治伦理、公共政策与社会道德关系的知识;公共政策与组织行为相互联系的知识得到阐发;公共政策调查方面的知识也变得更为充实。

可见,公共政策作为一个学科门类,其知识的结构是随着实践的扩展和研究的深入而日益合理化的;其知识的整合也是随着实践的增多和研究的发展而不断走向系统化的。现代公共政策学科主要包含着下列四方面的系统知识:公共政策理论的知识、公共政策过程的知识、公共政策分析的知识、公共政策实践案例的知识等。

▲ 具备了一定的公共政策学科建制

从公共政策研究比较发达的国家和地区来看,公共政策之所以能够成为一门学科,还在于它具备了一定的学科建制。在大学中建立系科,建立政策科学的专业协会,出版专业刊物,成立专门的政策研究机构,政策研究专业化。到20世纪70年代末,美国的许多大学开始招收公共政策的本科生,有些大学设立了公共政策专业硕士点和博士点,形成了公共政策学科规范的课程体系。美国不少大学的校园内成立了独立的公共政策研究机构。如密歇根大学、哈佛大学、加州大学伯克利分校、匹兹堡大学、耶鲁大学都先后有了公共政策研究所。

70年代,美国还相继成立了公共政策方面的社团。如1971年,建立了美国政策研究学会(The Policy Studies Organization),1977年成立了美国政策评估研究学会(Evaluation Research Society),1979年成立公共政策分析和管理学会(Public Policy Analysis and Management Society)。与此相适应,出版了一批公共政策的期刊,比较著名的有《政策科学期刊》(Journal of Policy Sciences),《公共政策期刊》(Journal of Public Policy),《政策研究期刊》(Policy Studies Journal),《政策分析与管理期刊》(Journal of Policy Analysis and Management)等。

另外,一批民间的公共政策研究机构也产生出来。比较著名的有:布鲁金斯研究所(The Brookings Institution),斯坦福研究所(Stanford Research Institute),美国企业研究所(American Enterprise Institute)与传统基金会(Heritage Foundation)等。

现代公共政策不同于传统的学科,它是一门交叉科学、软科学和应用科学。

▲ 公共政策学是一门交叉科学

公共政策学与政治学、公共行政、社会学、管理学、系统科学、

数学是相互渗透、相互交织的。进行公共政策研究必须具备多方面的知识:理解、控制和改造环境的知识;理解、控制和改造人的知识;利用环境和对社会事务进行控制、计划、协调的公共管理知识。正是从这个意义上,杰克·普拉诺认为:公共政策是“注重科学的方法和观点来研究公共政策的制定以及解决公共问题的跨学科性学科”。^①著名政策学家克朗也指出:“越来越多的具有必要的学术素养和实际经验的学者、科学家、政策顾问都感到要有明显具备跨学科特点的政策科学”。^②

▲ 公共政策学是一门软科学

公共政策与物理学、化学、生物学这类“硬科学”不同,它主要不是给人提供有关事物性质、属性的知识,而是提供运用理论、模型、系统的方法,以便帮助政策的制定者、执行者和评估者更科学地工作。比如政策分析就是综合运用系统分析与经济学的定量分析方法,再加上政治学的定性分析方法,借助于各种模型和各种解决问题的技巧,处理和整理信息,以识别和发现可能的政策选择,从而制定出既反映公众利益,又符合社会发展目标的满意政策。

在公共政策研究中,理论的运用是为了引导政策制定和分析,而避免出现立即将政策用于实践来检验其是否正确的“试误法”,这样就不会导致不必要的政策失败和社会动荡。政策研究中模型的运用则在理论与现实之间架起桥梁,可以利用模型来表述、演绎或检验理论思维的成果。这些都属于软科学。

▲ 公共政策学是一门应用科学

公共政策有自身的理论,有自己的方法,是一门科学。但是,政策研究不是仅仅为了完善政策的理论与方法,而是为了给政策的制定者、实施者提供可行的程序与技巧,去更有效、更快捷地发现

① 杰克·普拉诺:《政治学分析辞典》,中国社会科学出版社1986年版,第104页。

② 克朗:《系统分析和政策科学》,商务印书馆1986年版,第29页。

政策问题,确定政策目标,提出政策方案并作出尽可能满意的抉择。因此,政策研究的宗旨是为了更好地运用政策工具解决社会问题,这就是公共政策学的本质特点。

杰克·普拉诺就公共政策的这一特点指出:“政策科学与相关学科的‘纯科学’不同,它主要是一门‘应用性’科学。”^①

公共政策学科的应用性特征决定了其生命力和发展的源泉就在于它能运用于社会实践,并在实践中不断发展。因此,公共政策学科的内容安排及其取舍,是以能否符合实际操作为前提的。依据这一前提,公共政策学科的基本内容可以分为两大块:一是有关模型的知识;二是有关模型运用的知识。这两大块知识是紧密联系、相互依赖的。只有建立了相应的模型,操作应用才有依据;只有通过实际的操作运用,人们才能检验和改进模型。在一定意义上也可以把整个公共政策学科视为是一个大政策体系。模型的知识是元政策,运用模型的知识就是具体政策。

公共政策学科的知识分为三类:第一类是公共政策理论模型知识。主要研究公共政策的本质、要素、结构、功能、环境、过程、周期。第二类是公共政策过程模型知识。主要研究公共政策的制定、执行、评估。第三类是公共政策的分析模型知识。主要研究公共政策分析的功能、组织、模式、方法。这三类模型知识是环环相扣,从抽象到具体,从理论到实践的。理论模型演绎出过程模型,而分析模型是服务于过程模型的。

公共政策学科的运用模型知识主要是探讨从总政策、基本政策到具体政策三个层次上的有关政策制定、执行及其变化的过程;对不同国家的同类政策加以比较分析;为未来社会的可持续发展作出政策建议。

公共政策学科是新兴的边缘性学科。这种学科的性质决定了

^① 杰克·普拉诺:《政治学分析辞典》,中国社会科学出版社1986年版,第104页。

它与政治科学、公共行政、公共管理、法律科学是相互联系、相互渗透的。但是,公共政策科学与这些相关学科中的任何一门都是有区别的,任何一门其他学科都取代不了公共政策学。

▲ 公共政策与政治科学的关系

公共政策与政治科学既相互联系,又相互区别。公共政策与政治科学两者的联系主要表现在:(1)在起源上,公共政策是从政治科学中分化出来的。在政治科学中原先就包含着公共政策的内容,这部分知识后来获得发展,从政治科学中分化出来,成为一个专门学科;(2)在内容上,公共政策是政治科学的重要组成部分。公共政策的制定、执行、评估本身就是政治事务,作为现实政治生活实际内容的政治过程主要的就是在政治系统中居于统治地位的阶级与政党运用手中掌握的公共权力制定与实施公共政策的过程;(3)在保障上,公共政策需要政治科学提供支撑。公共政策的制定和实施必须运用公共政治权力,公共政策合法性的基础是政治系统的合法性,公共政策的实施也需要政治权威作为重要资源。

公共政策与政治科学两者又存在差别,主要表现在:(1)公共政策与政治科学研究的重点不同。公共政策研究的重点是政策制定、执行和评估的模型和方法;政治科学研究的重点则是政治行为主体的活动、政治权力的配置、政治制度的维持与创新、政治系统的运行和发展;(2)公共政策与政治科学使用的主要范畴不同。公共政策科学使用的主要概念是政策问题、政策议程、政策规划、政策执行、政策评估、政策终止等;而政治科学使用的主要概念是政治行为、政治主体、政党、政治权力、政治制度、政治文化、政治系统等;(3)公共政策与政治科学运用的主要研究方法不同。公共政策研究中更多地是使用程序、模型等分析工具,而政治科学研究更多的是使用结构、功能、系统等分析工具。

▲ 公共政策与公共行政的关系

公共政策与公共行政之间也存在既相互联系,又相互区别的关系。公共政策与公共行政的联系主要表现在:(1)两者的主体是相同的,公共政策制定、执行的主体主要是政府及其部门,而公共行政管理的主体也主要是政府和政府部门;(2)两者的资源是相同的,公共政策运行中所需的人员、经费、权威来源于公共人力资源、公共财政、公共权力,而这些也正是公共行政管理所需要的资源;(3)两者的目标是相同的,科学、合理的公共政策的制定及实施与合理、依法的公共行政管理都是为了管理好社会公共事务,树立政府的良好形象,保证社会的稳定发展。

公共政策与公共行政的区别在于:(1)两者需要解决的问题不同,制定与实施公共政策是为了解决社会中出现的公共问题,严格意义上的公共行政管理的目的是为了首先解决各级政府及其部门的职能、效率、编制、程序等方面的问题,以便构建精干、高效、廉洁的政府;(2)两者研究的重点不同,公共政策研究的重点在政策的制定、实施与评估上,公共行政也研究决策问题,但政策的制定、实施只是其管理的一个方面,公共行政管理还要解决公共人事、依法行政、公共管理质量等等其他方面的问题。

▲ 公共政策与公共管理的关系

公共政策与公共管理都是近年来在国内刚刚兴起的新学科,两者之间既有相互联系的方面,也有相互区别的方面。其相互联系主要体现在下列几点上:(1)在研究对象上,公共政策与公共管理有相同的内容。无论是制定、实施公共政策,还是进行社会公共管理,都是管理社会公共事务、解决社会公共问题;(2)在实施过程上,公共政策与公共管理有相同的环节。两者都要经过确认问题、制定方案、计划实施到结果评估的程序;(3)在行为指导上,公共管理要在公共政策的指导下进行。公共政策为公共管理确立整体性

的行为方向与总目标,公共政策规定着公共管理人员在管理中必须遵循的基本准则和要求;(4)在目标实现上,公共政策的目标要通过公共管理来实现。公共政策从总体上来说,只是一种抽象的行为原则与规范,只有通过公共管理的具体行为,才能将公共政策变为现实。

公共政策与公共管理也存在差别:(1)两者的范围不完全一致。公共管理主要体现政府对社会公共事务进行管理的职能,而公共政策不仅涉及公共事务,而且还涉及带有共性的私人事务;(2)两者的主体不完全相同。公共政策的主体主要是政府机构,但也包括立法机构、司法机构,公共管理的主体主要是政府行政部门及其工作人员,立法、司法机构及工作人员并不直接参与对社会公共事务的管理;(3)两者的实施方式不完全一样。公共政策的贯彻、实施,主要是通过规范人们的行为来对利益关系进行权威性分配,公共管理则更多地设立和实施公共项目,直接改善人们的生活质量。

▲ 公共政策与法律科学的关系

公共政策与法律科学既相互联系,又互相区别。两者的联系表现在:(1)在功能上,公共政策与法律都是利用公共权力对社会的公共利益进行调节,而且调节的手段都带有强制性,只是强制的程度不完全相同;(2)在形式上,公共政策与法律都是以条文、规定、规范的方式出现的,法律属于严肃的公共政策,是高层次的公共政策;(3)在与政治的关系上,公共政策与法律都是政治的重要产物,又都是政治的主要实现环节。

公共政策与法律的区别表现在:(1)两者制定的主体有差别。法律的制定者只能是一个国家中宪法规定的立法机构,公共政策的制定者既可以是行政机构,也可以是立法机构、司法机构;(2)两者的实施主体不同。法律的实施主体只能是司法机构,公共政策的执行者主要是行政机构,但立法机构、司法机构也可以实施公共政

策;(3)两者的表现形态也有差异。法律具有统一的实行标准和很强的可操作性,公共政策只是一定的规范、原则,要实施还需要将其具体化,转换成执行细则;(4)两者的稳定性不一样。法律一旦制定,就比较稳定,长期有效,不允许经常更改;公共政策是针对一定的问题制定的,一旦问题解决或环境发生变化,政策就需要终止或修正。

如果我们再把视野扩展一点,就会发现现代公共政策是一个完整的体系,它是管理职能、专门职业与学科知识三者的有机统一。首先,公共政策是以政府为主的公共部门对社会公共领域进行管理的手段、行为和过程;其次,公共政策又是经过专门的知识与技能训练的群体所从事的以政策咨询、规划、分析、评估为主要内容的社会职业;最后,公共政策还是客观地反映公共政策实践的理論、方法,以知识形态表现出来的一个科学门类。

现代公共政策的这三个方面仿佛是一个三棱柱的三个面,既相互区别,又相互制约、相互透渗,不可分割。作为公共部门手段、行为和过程的公共政策管理实践,必须以作为一门学科的公共政策的理論、方法为指导;作为知识形态的公共政策学科其产生、发展和完善又必须以政府等公共部门的公共政策管理实践为源泉和基础;而作为一种职业的公共政策分析、规划、咨询、评估,恰恰是联结上述两个方面的纽带,它既要经过公共政策学科理論与方法的专业训练,又必须将这种建立在专业知识与技能基础上的活动与公共部门的管理结合起来,才能发挥效用。

从行为主体的角度来说,承担现代公共政策这三方面任务的人员可以是互通的。一名公共政策的研究人员既可以为政府公共政策的制定、执行提供咨询,也可以作为非公共机构的公共政策评估专家;政府部门从事公共管理的公务员,将来最重要的工作就是进行公共政策分析,当然,他也可以从事专门的公共政策研究;作

为政府中或民间的公共政策咨询、分析、评估机构的人员,既可以参与政府的公共政策制定与执行,也可以成为公共政策理论与方法方面的专家。

公共政策研究,是现代公共政策体系的组成部分,而且是其中最为活跃的环节。它是从学科发展的角度,通过总结、分析公共部门的公共政策实践,从理论、方法等方面对现代公共政策进行阐述,其内容主要包括:

- ▲ 现代公共政策的理论研究
- ▲ 现代公共政策的过程研究
- ▲ 现代公共政策的分析研究
- ▲ 现代公共政策的实践研究

现代公共政策的理论研究主要关注下列课题:现代公共政策科学的研究对象与历史发展;现代公共政策的地位与功能;现代公共政策的类型与结构;现代公共政策的环境与资源;现代公共政策的过程与周期;现代公共政策的组织与制度;现代公共政策的关系与规律。

现代公共政策过程研究主要是围绕下列问题展开:现代公共政策的问题确认与议程建立;现代公共政策的规划模式与抉择方式;现代公共政策的实施程序与调整类型;现代公共政策的评价标准和评价方法;现代公共政策的终止依据和终止途径。

现代公共政策分析研究重点讨论的问题有:现代公共政策分析的要素;现代公共政策分析的原则;现代公共政策分析的方法;现代公共政策分析的模型;现代公共政策的前景分析;现代公共政策的行动方案分析。

现代公共政策的实践研究主要是探讨:宏观经济政策的变化;人口政策的变化;科技政策的变化;教育政策的变化;医疗卫生政策的变化;福利保障政策的变化;环境保护政策的变化。

目 录

前 言	1
第一篇 现代公共政策理论 (MPPT)	1
第一章 现代公共政策的对象与历史	3
1. 公共政策的研究对象	3
1.1 公共政策定义分析	3
1.2 公共政策的研究对象	9
2. 公共政策发展的历史轨迹	16
2.1 西方公共政策产生的历史渊源	17
2.2 西方公共政策演变的主要阶段	19
2.3 中国公共政策产生的历史渊源	25
2.4 中国公共政策发展的主要阶段	28
第二章 现代公共政策的地位与功能	31
1. 公共政策的重要地位	31
1.1 公共政策是国家公共权力运行的具体体现	31
1.2 公共政策是政府实施公共管理的重要途径	33

2 现代公共政策研究

1.3 公共政策是政府维护公众利益的主要手段	34
2. 公共政策的主要特点	36
2.1 公共政策的基本特征	38
2.2 公共政策的主要特征	42
3. 公共政策的功能体系	45
3.1 公共政策功能的特征	45
3.2 公共政策功能的向度	47
3.3 公共政策功能的类别	48
4. 公共政策的基本功能	51
4.1 公共政策的制导功能	51
4.2 公共政策的协调功能	52
4.3 公共政策的控制功能	53
4.4 公共政策的推动功能	54
第三章 现代公共政策的类型与结构	56
1. 公共政策的类型	56
1.1 公共政策的分类标准	56
1.2 公共政策的性质类型	60
1.3 公共政策的层次类型	62
1.4 公共政策的领域类型	67
2. 公共政策的结构	71
2.1 公共政策的结构方式	71
2.2 公共政策的结构模式	72
第四章 现代公共政策的环境与条件	75
1. 公共政策环境	75
1.1 公共政策环境特征	75
1.2 公共政策一般环境	79
1.3 公共政策工作环境	84

2. 公共政策运行条件	88
2.1 公共政策条件的类型	88
2.2 公共政策条件的特点	90
2.3 公共政策条件的形成	91
第五章 现代公共政策的组织与体制	94
1. 公共政策的组织结构	94
1.1 政策的正式与非正式组织	94
1.2 公共政策组织的结构	96
1.3 公共政策组织的文化	99
1.4 公共政策组织的网络	102
2. 公共政策组织类型	104
2.1 科层制政策组织	104
2.2 方案式政策组织	105
2.3 矩阵式政策组织	106
3. 公共政策决策体制	106
3.1 公共政策的决策权力	107
3.2 政策决策权力的配置	108
3.3 公共政策的决策方式	109
4. 公共政策过程	110
4.1 公共政策运行过程	110
4.2 公共政策运行阶段	113
第二篇 现代公共政策过程 (MPPT)	119
第六章 现代公共政策问题	121
1. 公共政策问题的性质	121
1.1 公共政策问题的界定	121