



社会转型与公共服务型政府·论丛

胡宁生/著

现代公共政策学

Modern Public Policy

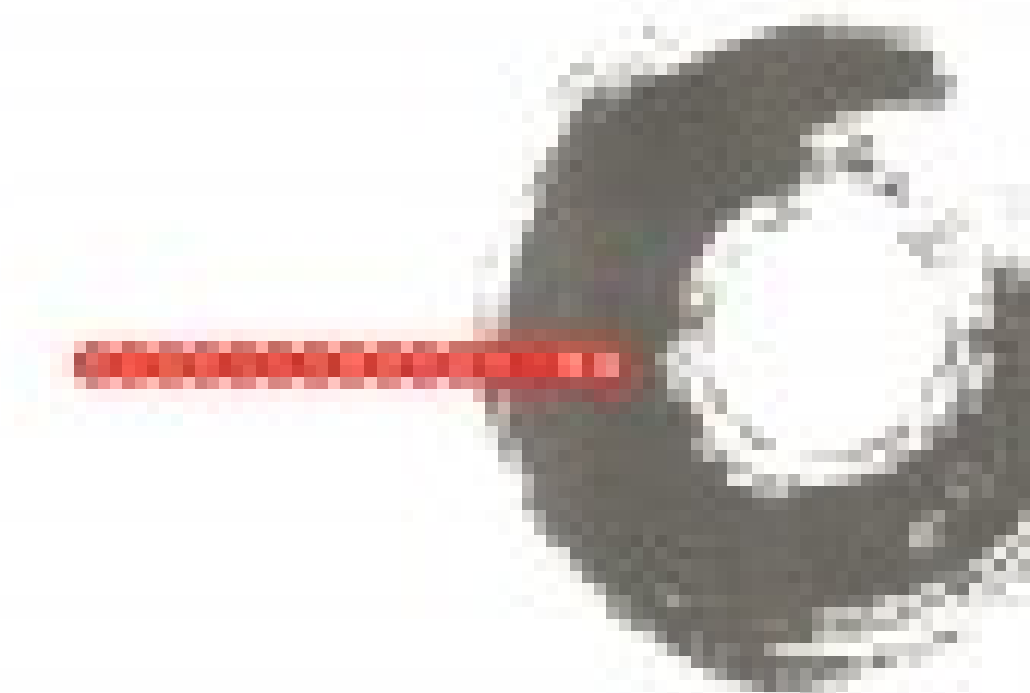
——公共政策的整体透视



中央编译出版社

CCTP

Central Compilation & Translation Press



第四版

现代公共政策学

Modern Public Policy Theory

——普通高等院校教材系列

中国人民大学出版社
RENMIN DAOXUE CHUBANSHE

社会转型与公共服务型政府·论丛

本书由南京审计学院资助出版

胡宁生/著

现代公共政策学

Modern Public Policy

——公共政策的整体透视



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

现代公共政策学:公共政策的整体透视/胡宁生著.

—北京:中央编译出版社,2007.7

ISBN 978-7-80211-452-4

I. 现...

II. 胡...

III. 公共政策-理论

IV. D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第086044号

现代公共政策学:公共政策的整体透视

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街36号(100032)

电 话 (010)66509360 66509367(编辑部)

(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 <http://www.cctpbook.com>

经 销 全国新华书店

印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司

开 本 787×960毫米 1/16

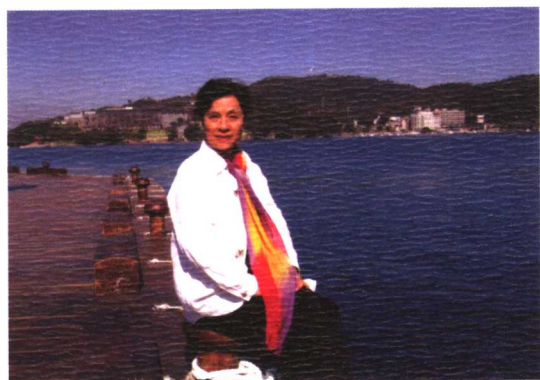
字 数 390千字

印 张 27.25

版 次 2007年7月第1版第1次印刷

定 价 45.00元

本社常年法律顾问:北京建元律师事务所首席顾问律师 鲁哈达



胡宁生，南京审计学院公共管理与绩效评估研究院院长，教授、博士。享受国务院特殊津贴，教育部高等学校高职高专公共管理类教学指导委员会主任委员，江苏高校重点建设学科首席带头人，江苏省“六大人才高峰”高层次人才培养对象；教育部人文社会科学百所研究基地北京大学政治发展与政府管理研究所兼职研究员。曾主持4项国家社科基金项目，10多项省部级项目；学术代表作：《中国政府形象战略》、《现代公共政策研究》。现为多家政府部门与咨询公司顾问。研究方向：公共管理、公共政策、政府绩效管理。

电子邮箱：huns@nau.edu.cn

内容提要

这是一部从整体上系统透视公共政策的著作。全书构建了一个以公共政策活动为起点的，包含公共政策因素系统、公共政策运行过程、公共政策建构分析、公共政策理论研究等公共政策学科中主要分支门类的逻辑框架。力求汇集公共政策学科在国外的最新发展动向，尽量反映社会转型时期中国公共政策学科发展的丰富成果。该书适合政府部门、高等院校及相关研究机构中从事公共政策研究、分析的人员阅读参考，也适合 MPA 学员、公共行政本科生和第三部门中的决策者使用。



《社会转型与公共服务型政府丛书》序

改革、开放的大潮已经在中国这片古老而又充满生机的土地上涌动了三分之一一个世纪。20 世纪上半叶在这片大地上发生了新民主主义革命,作为革命党的中国共产党和劳苦大众经过 28 年的奋斗,开启了多快好省地建设社会主义的历程。20 世纪下半叶和 21 世纪初的跨世纪社会转型,作为执政党的中国共产党和当了国家主人的人民大众,经过 28 年多的艰难探索,开启了又好又快地构建社会主义和谐社会的征程。

30 年改革开放,30 年新旧体制转轨,30 年社会主义转型。虽然在人类历史的长河中,在中华民族上下五千年的辉煌历程中,这一时段只是弹指一挥间,但是,它却留下了太多的经验、太多的惊喜和太多的惊讶。中国的奇迹会让我们的对手花费好多年去争论,中国的经验需要我们花十多年去研究,中国的繁荣会让我们好几代人去享用。

我们是这场震撼世界的改革开放的参与者,我们是新旧体制转轨的审视者和经历者,我们更应该是社会主义社会转型的思考者和研究者。也许我们的后人会将这一特定时空中发生的变化作为历史事件来考证,作为已有的案例来分析。但是,他们终究是间接的感受者,我们作为当事人、参与者更应当用自己 and 同辈人的切身感受去对这一伟大事件作出描述、解释和探究。虽然中国的变革、转轨和转型,其成功的原因、积累的经验 and 开辟的道路,需要用历史的长镜头才能辨认清楚,然而近镜头的研究 and 审视也有其独特的价值。

人类社会的运行有三种基本方式,一种是生产和再生产同一社会制度和形态的平稳的建设方式;一种是消灭旧形态旧制度、建立新形态新制度的剧烈的革命方式;还有一种是通过新旧体制转轨、促使社会建设模式更替的转型方式。20 世纪 70 年代末开始的中国社会的改革开放就是有别于社会剧烈革命和社会平稳建设的渐进性的社会主义社会转型。这是作为执政党

的中国共产党领导的在巩固社会主义根本制度的前提下,重新探索社会主义本质和社会主义建设道路,让社会主义优越性充分发挥出来,建设更加富强、民主、繁荣、和谐的现代化国家的一次伟大的、成功的、对许多后发国家来说具有启示意义的尝试。

在体制转轨和社会转型中,一切都要经受考验,一切都在为适应内外的压力和挑战而积极变革。作为社会主义自身完善的改革,社会转型自始至终都是由执政党和政府来主导的。这种上层的主导和人民群众的创造是相互结合、相互建构的。改革和社会转型的逻辑要求改革的主导者也要接受改革。这就构成了中国社会变革中一个重要的主题即社会转型与政府改革的互动。这同样也成为政治学和公共行政学学科发展中一个富有生命力并充满吸引力的研究领域、方面和课题。

中国的改革、开放最初是由担任着执政党和政府重要职务的政治精英和政治权威们以超凡的智慧和胆略发起的。当整个社会被带上变革、开放的大道时,原有的政府结构、职能、运行方式就显得与社会变革的要求不相适应了,继续变革的要求就成为促使政府自身变革的动力,而政府的变革又成为推动社会更大变革的动力。这种互为动力、相互促进的变革、开放,推动着政府不断地改变自身的结构、规模、职能、绩效和形象。当朱镕基同志担任国务院总理启动新一轮政府机构改革时,一些学者为了显示这次改革的巨大决心和深刻性,用“第七次革命”来加以标识。从这一轮政府改革以后,在全国范围内又陆续启动了好几回侧重点有所变化的政府改革。如果仍以革命的次数来做标识,那么这种革命从改革开放之初算起,至今可能已经有十多次了。

其实政府的改革过程和类型并不能简单地用多少次革命来区分。政府改革的回合和尝试的内容,总是和改革、开放的进程以及社会转型的阶段性密切相关的。因此,重要的不是记住政府改革了多少次,而是要对改革、开放的特性和进程作出研究。人们现在意识到改革、开放只是促进社会转型的手段和途径,它是政治权威们顺应历史潮流和人民的意愿而选择的治理国家的手段和工具。改革、开放决不是最终目的,不能乱提所谓的要将改革、开放的大旗一直扛下去之类的含糊口号,如果只把改革、开放作为目的,

我们会陷入为改革、开放而改革、开放的误区,甚至还会做出假改革、伪改革、乱改革的蠢事来。

总结30年的社会转型的经验与教训,人们也意识到,不能将一时用于歌颂的语言和人们能够真正做到的事情等同起来。一个大国的改革、开放,和由此推动的社会转型是非常复杂多变的、既带有必然性又充满偶然性的曲折过程,是一个人们不易把握的过程。再聪明、权力再大的人,也不能事先就将其完全规划好、设计好。改革、开放有其内在的逻辑,但它既不是摆在那里让人们一眼就看清看透的,更不是由少数人事先规定出来的。我们惟一能做的就是采取“摸着石头过河”的方法,不断探索,不断创新,包括不断试错,在大胆的尝试中努力发现并逐步把握社会转型的客观历程和规律。

在20世纪80年代初,改革的观念还远远没有为多数人所接受时,人们对改革进程的认识是十分模糊的。惟一能让学者们展望的只是以经济发展和人们生活可能达到的富裕程度为理想目标而区分出的分三步走。当新世纪刚刚来临,中国经济增长速度出现持续快速上升时,到处是一片莺歌燕舞时,不少人满以为社会转型的路走出来了,有些学者甚至提出改革就是经济改革,经济体制已经转轨了,社会转型该收场了,但在经受了2003年到2004年的一连串社会突发事件,社会中潜伏的各种矛盾逐渐显露时,大家的认识清醒多了,更多的人迅速意识到前一阶段的改革事实上陷入了“单兵独进”的片面性,政府的职能定位也出现了片面性。

改革、开放推动和促进了社会转型。现实的社会转型其实是人们自觉行动与不自觉行为互相交织的过程。当人们在非常自觉地论证并实施某些政策时,同时很可能又在非常不自觉地制造着某种片面性。在下一个经济政治社会周期中,人们就会很自觉地纠正已经出现的偏颇,并提出和实施新的政策。在这样操作时,又可能在发挥自觉性的同时出现另一种不自觉性。这样就形成了在短期内的短视并且意识不到这种短视,但时间一长,以长远眼光来透视才能观察到改革、开放和社会转型中存在不同阶段。科学地理清社会转型中客观出现的不同阶段,并对这些阶段的时间延续、政策的基本倾向以及主要特点作出分析,对于认识社会主义社会转型的复杂性、艰巨性和正确选择今后的发展战略是有帮助的。

可以把已经走过的30年分为三个阶段。第一个阶段是旧体制解体或解构阶段,其时间大体上是从20世纪70年代末到80年代末,前后大约10年。在改革、开放的头10年中,曾经有过许多争论,只是为了向前看,为了发展,人们没有让这些争论阻挡探索的脚步。有关社会转型的所有问题几乎都在争论中被不同程度地提了出来,甚至一些后来出现的现象也在改革、开放的初期阶段以萌芽的形态显露出来。只是个性的解放、个人利益的被承认和被尊重,带来了最初的几乎是原初的积极性让社会迅速向前发展,生活质量的提高,贫穷状态的改善,使整个社会充满活力、安全感和信心。虽然双轨制下贪污、官倒、寻租已经出现,但它只是支流,不是主流。

社会转型的第二个阶段是新旧体制交替转轨阶段,其时间大体上是从20世纪90年代初到2003年,前后10多年。从第一个10年中已经激发出来的人的自然性中的追求财富和富裕的冲动更加有力,市场经济一旦摆脱了资本主义专制的束缚并被宣布为是社会主义的经济体制后,从特殊的原始积累中发展起来的私营和民营经济,一下子改变了原有的基本经济制度,形成了以公有制为主体的多种经济并存的新制度。经济全球化则将外部发达国家的作为新型管理文化、具有一定技术含量的工艺和因产业转型升级而暂时闲置的资本载体的机械制造加工企业送到了中国沿海地带,这些来自国际的因素遇上国内廉价的土地、劳动力、能源和不作价值计算的环境,一下子发展出在90年代和新世纪初让西方发达国家目瞪口呆、不得不全力遏制的庞大无比的中国制造业。

西方花了一二百年才发展起来的市场经济,中国人花了十多年时间就轰轰烈烈地搞出来了,但是人们如何处理人的自然性中的物欲追求与人的社会性中的克制、合作、信任的关系,对市场中的一切原始的缺陷如何设置法律的边界将其驯服,依然带有计划模式残余的政府又如何面对正在发展和完善中的市场,所有这一切人们没有来得及仔细思考,以交换为基础的诚信的缺乏,以约束人们行为并提供行动资源的法律的缺乏,在市场条件规范权力运行的律条和制度的缺失,所有这些形成了与经济高度繁荣相冲突的种种社会问题。成绩是新旧体制转轨带来的效应,大量出现的社会问题则是体制转轨付出的代价。



第三个阶段是从2003年至今,这是实施新科学发展观、构建社会主义和谐社会的阶段。在狂热过后,社会现实迫使人们清醒地面对改革、开放中出现的片面性。中华民族的复兴不是一时的繁荣,现代化建设不是简单工业化,综合国力的增强不是拚增长速度,需要居安思危,正视问题,选择新的价值取向,转变路径,改革、开放要和政治、经济、文化、社会建设结合起来。将改革、开放的价值取向从以往的只讲速度、只讲增长、只讲让少数人富裕起来,转移到真正讲效率、讲公正、讲共同富裕上来。改革、开放不能再单维独进、非规范推进,而要多维度合进,以规范法制性范式推进。

在不同的社会转型阶段上,政府改革选择了不同的结构方式、职能和运行模式。在社会转型的第一个阶段,全能型的、统治型的政府并没有全然消失,政府从最初的游离在改革之外,到慢慢地适应改革。政府变革只是集中在机构的并拆、人员的精减上。由于职能没有太大的改变,运行方式也不可能革新。最后的结果就是机构从“臃肿”到“精减”,再从“精减”到“膨胀”,一度陷入越胀越减、越减越胀的恶性循环之中。由于过渡性的双轨制政策设计,也引发了政府内部的初期腐败现象的发生。

在社会转型的第二阶段,由于确立了市场取向的改革,在社会主义市场经济的基本框架下,这时的各级政府官员们已经进入了角色,虽然政府部门中依然有从计划经济年代过来的人员,但干部队伍的年轻化和不断的精简,让一批接受了改革、开放观念的年轻人进入到各级政府。虽然政府的职能、结构、体制并没有彻底走出旧的模式,动员、指令依然是政府管理经济、社会、文化的工具,但是,现在的多数党政干部已经知道政府也有自身利益,他们也知道自已掌握着巨大的信息、物质和权力资源,这些是可以拿出来交换的,加上政绩的驱动,这些形成了巨大的合力,让经济建设的中心任务、中华民族的复兴、中国的现代化一下子变成可以量化的GDP增长速度。政府的变革不再纠缠在规模、机构上了,政府成为经营性公共公司,出现了大大小小的经营型政府,有些学者将这种政府称为是“亲市场的政府”。现在绝大多数人已经领悟到以GDP增长速度为核心指标的政绩趋动型政府、企业化政府决不是适应社会主义市场经济发展要求的、让人民群众满意的新型政府模式。

在社会转型的第三阶段,人们告别了经营政府的观念,开始探索新的政府职能、结构和运行方式。在这段时期,对新型政府的定位的思考是多种多样的。鉴于有些政府面对重大事件无所作为、不负责任的状况,有的地方提出了构建责任型政府的口号;有感于一些政府部门好大喜功,动不动就建大广场、大办展览馆,最后劳民伤财的弊端,提出了建立效率型、节约型政府的主张;也有一些地方出于对官员腐败的深恶痛绝,提出要建设清廉政府的决心。所有这些设想最终聚焦到一点,就是人民的政府,作为公共权力的掌管者和运用者的政府,它的本质和使命只能是改造公共服务的职能。因此,构建公共服务型政府成为社会转型第三个阶段政府模式的惟一选择。

构建公共服务型政府是一项长期的任务。各级政府要规范自己的行为,真正向公共服务迈进,就必须在营造政府的良好形象、构建新型的府际关系、优化政府运行绩效、实行公共政策创新等方面作出努力。

政府作为掌管和运用公共权力、为社会提供以公共事务为内容的公共品的社会组织体系,其行为和活动必然会在社会公众的脑海里留下印记。与个别商家的营销形象不同,也与个别厂家经营的形象不同,政府的形象是公共部门在它所服务的公众心目中的形象。这种形象是由政府在公共服务过程中日积月累营造的,刻印在公众头脑中的,反映在公众人对政府公共服务的信任度、满意度上的综合评价结果。

政府的形象既是政府活动的产物,又是政府治国理政的前提和资源。如果政府在社会公众心目中的形象比较好,这种好形象就会转化为政府以后履行职能、提高公共服务能力的积极资源。反之,政府在人民群众心目中的形象不佳,这种已经在大众头脑中留下的坏印象,就会妨碍政府履行自身的职能,甚至削弱政府的公信力和执行力。

政府需要有良好的形象,但是好的政府形象并不是自然而然地降临到政府身上的,好的形象需要政府的各级部门和政府中的公职人员通过自己不懈的努力来营造的。一个政府全心全意服务于公众,坚持依法行政,勇于承担责任,处处节约廉洁,有较高的公信力,有较强的执行力,它就具有树立良好形象的基础。但是,政府形象的提升,不仅需要有一流的、出色的公共服务,还需要让公众感受、了解、铭记,这就要求政府部门和公职人员不断地

探索形象营造和形象营销的途径。

好的政府形象要建立在政府公共服务的优质绩效上。许多人从企业管理的角度研究了政府的绩效考核,还有不少人将美国政府的绩效评估方法移植过来,应用到中国的各级政府身上。其实,作为考核手段的评估从来就没有缺位过,在计划经济时代,整个社会就通行建规立章,设计各种指标加以考核,严格到对一切都采取“管、卡、压”。而美国联邦当局之所以强调要评估各级政府的绩效,很多是出于强化联邦与州政府关系的考虑。

显然,今天再谈政府绩效已经不能简单地等同于政绩考核了。在现代治理观念下,需要探索的是科学、合理的政府绩效优化管理。政府绩效管理必须立足于优化政府公职人员的服务行为和质量,必须优化政府中的部门和群体服务行为和质量,必须优化政府整体行为和公共服务质量。

在这种围绕政府的使命,通过绩效管理手段来追求政府一流的公共服务水平和质量的管理流程中,无论是个人层面的还是团队层面的、组织层面的绩效考核,包括指标设计、方法创新,都只是一个环节而已。重要的是在适应政府治理的生态环境下,坚持政府公共服务的价值,制定绩效战略,明确各个层面的绩效目标,来达到优化政府绩效的目的。

政府的优良的形象和良好的绩效又是建立在政府公共政策创新的基础之上的。在平稳的建设型社会中,公共政策也会发生变迁。但在转型社会中,公共政策必须适应体制转型的需要实行创新。公共政策创新与社会制度安排的创新常是交叉的,但从一般的逻辑关联上来说,政策创新是促进并推进制度创新的手段。

公共政策的制定和实施是公共服务型政府的一项经常性工作。在转型社会中,公共政策创新是自身实行着变革的政府的一项重要任务。公共政策创新的本质是在社会转型中,政府提供的公共品的范围和界限发生了变化。在计划经济条件下许多物品的公共性与非公共性被搅乱了。在市场经济发展的条件下,国家和社会的关系、政府和市场的关系趋于正常化,公共性的界限也随之清晰起来。

顺应市场体制的发育和完善,作为治国理政重要手段的公共政策必须实施创新。政策创新并不是偏离政策或破坏政策的逻辑过程,而是政策子

系统中存在的政府部门的政治行动主体和非政府部门的政策行动主体的矛盾,政策行动主体的行动与政策活动中的组织机构以及它们维护的规则体系的矛盾发生了变化。这些矛盾成为推动政策更新的动力。

考察社会转型时期的政策创新活动,必须注意其中包含的各种主要的影响因素,导致人们利益追求和行为变化的各种机制。另外,还需要从实际出现的政策创新的案例中概括出政策创新的基本模式。

公共政策创新给转型时期政府的治理增添了活力。改革、开放和社会转型对原有的政府层级安排和不同层级间的政府关系必然产生影响。在计划经济条件下,一直成为国家治理难题的条块关系,在既需要相对集权从而增强后现代化国家超越过程中国家的力量,又需要在全球化、市场化背景下地方政府具有创造性的情况下,开始转化为内容更为复杂的纵向府际关系。原先在计划经济模式和高度中央集权下几乎不存在的平等政府间的关系,现在则凸现为适应区域经济发展的跨域治理的横向府际关系。

由于历史的和现实的种种条件和因素的作用,中国选择了实施复杂的单一制的国家结构制度。它既不同于严格的单一制,也不同于许多幅员辽阔、人口众多的国家中实行的联邦制或邦联制。这种具有特殊性的国家结构的制度安排虽然具有一定的弹性,但也潜伏着许多矛盾。在这一既定的制度框架下,研究政府间的纵向和横向的相互关系已经成为公共行政学和政治学学科发展中非常重要的课题。

中国的改革、开放还在进行,中国社会的新旧体制转轨正在从经济领域向其他领域伸展。中国的社会主义社会转型正在进入决定性的时期,因此,公共服务型政府的建设还有很长的路要走。愿这套研究社会转型和公共服务型政府的丛书能为政府改革的进一步健康发展作出知识形态的贡献。

胡宁生

2006年12月写于金陵

前言

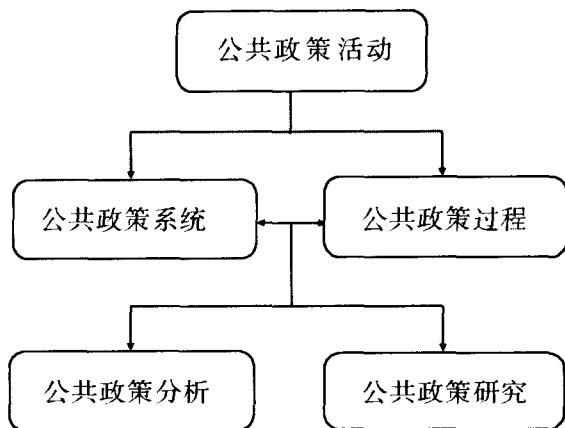
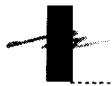


图 现代公共政策总体逻辑结构

现代公共政策是理论与实践的统一。公共政策的实践早已有之,但作为对公共政策实践作出专门研究的理论和学科知识则是到了20世纪50年代初才在西方国家建立起来。公共政策学科的出现需要一定的社会历史条件和知识准备,而社会实践的变化和学科内部的论争又推动着公共政策学科不断地明确自己的研究范围并使知识体系进一步发展完善。

现代公共政策理论以公共政策活动的规律作为自己的主要研究对象。规律是现象、事物、过程中内在的、必然的、重复出现的联系。规律是不依人们的主观意志为转移的。正因为这样,规律只能被发现,而不能被创造。现代公共政策理论和实践中所包含的规律也具有这种性质。但是,正像任何规律都需要解释和表述一样,现代公共政策过程中的规律也需要一定形式的理论来加以阐述和表述。这种对公共政策规律的阐释是相对的,因为不同的研究者会选择不同的逻辑框架来建构反映和展现现代公共政策活动的



规律。从这一意义上来说,现代公共政策活动规律是被发现的,而有关现代公共政策规律的理论知识体系的逻辑表现形式则是被创造的。

本书所选择的表述和解释现代公共政策活动规律的理论形式是由五个部分构成的逻辑体系。作为理论知识体系起点的是公共政策活动。任何学科的知识体系都有其逻辑起点,而且人们通常都把学科知识体系表述的逻辑起点与研究的逻辑起点两者合为一体。现代公共政策也不例外。许多学者都赞成将公共政策活动作为公共政策学知识体系表述和研究的逻辑起点。

公共政策系统是探索公共政策活动中的一些主要因素,它们分别构成了公共政策活动的外部生态和内部生态。正是公共政策活动的内外生态间的相互作用,产生出公共政策的过程。公共政策系统是对公共政策活动的静态描述,而公共政策过程则是对公共政策活动的动态解析。作为公共政策活动的其他两个重要方面则是公共政策分析和公共政策研究,它们是以公共政策系统和公共政策过程为基础的,是公共政策系统和过程知识的具体运用。

目 录

《社会转型与公共服务型政府丛书》序	1
前 言	1

第一编 公共政策活动

第一章 公共政策活动的实质和功能	3
第一节 政策活动的连续谱	3
第二节 公共政策活动的实质	6
第三节 公共政策活动的特性	12
第四节 公共政策活动的功能	20
第二章 公共政策活动的内容和类别	32
第一节 公共政策活动的内容	32
第二节 公共政策活动的类别	42
第三章 公共政策学科的发展和规范	51
第一节 公共政策学产生的条件与特点	51
第二节 公共政策学科的发展轨迹	60
第三节 公共政策学科的学科规范	73

第二编 公共政策系统

第四章 公共政策的外部生态体系	83
第一节 公共政策外部环境的特征和影响	83
第二节 公共政策外部生态的层次性与现实性	91
第三节 公共政策活动内外生态间的互动	100