

公共管理系列教材
GONGGONG GUANLI XILIE JIAOCAI

诸大建 刘淑妍 朱德米 周向红 著

zhengce fenxi xinmoshi

政策分析 新模式



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

公共管理系列教材

编委会

主 任	尤建新		
副主任	雷星辉	诸大建	施建刚
委 员	(按姓氏笔画为序)		
	尤建新	孙 荣	吴泗宗
	周 箴	赵 雯	施建刚
	诸大建	雷星辉	霍佳震

内容提要

本书可以看作是有关政策分析新模式的初步思考。全书分为一个导言和四个部分。导言概括了政策分析新模式的三个部分 10 个观点,第一篇论述政策分析的主体研究,第二篇讨论政策分析的影响研究,第三篇论述政策分析的过程研究,第四篇涉及政策分析的领域研究,是对政策分析新思考的一些运用。本书的主要特色在于实现了研究范式上的三个重要转变:一是在政策决定的主体上,从传统的自上而下的精英性的政策机制,转变为基于利益相关者参与合作治理的机制;二是在政策价值的判断上,从传统的经济增长决定型的政策制定与评估,转变为权衡可持续发展所要求的经济、社会、环境的综合效益;三是在政策过程的分析上,从传统的脱离利益相关者参与和脱离可持续性三重底线考虑的政策过程,转变为新的多主体、多目标的过程。全书的核心也因此着重于政策分析新模式的三个系统性概念的贯彻,即政策主体的系统性(主体分析)、政策影响的系统性(影响分析)以及政策过程的系统性(过程分析)。

图书在版编目(CIP)数据

政策分析新模式/诸大建等著. —上海:同济大学出版社,
2007.5

(公共管理系列教材)

ISBN 978-7-5608-3356-9

I. 政… II. 诸… III. 公共政策-分析-教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 055501 号

公共管理系列教材

政策分析新模式

诸大建 刘淑妍 朱德米 周向红 著

责任编辑 沈志宏 责任校对 谢惠云 封面设计 李志云

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn
(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 同济大学印刷厂

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 13.5

印 数 1-4100

字 数 337000

版 次 2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-3356-9/D·101

定 价 23.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

总 序

公共管理是以政府为核心的公共部门,运用管理学、经济学、法学、社会学、政治学、系统科学等多学科的理论与方法,对公共组织和公共事务进行有效治理的管理活动。它与工商管理一起,被认为是推动现代社会进步的两个“车轮”。现代公共管理的教育和研究于20世纪初在西方兴起,迄今已有100多年的历史。它来源于现代机器工业大生产对政府管理科学化、专业化的需要。当代公共管理学呈现出一种多层次和多方向发展的趋势,其核心理论与研究思维正在向复杂、系统、综合集成的科学方向发展,关注解决复杂的公共管理、社会治理和公共政策问题。

经过近20多年稳定的持续发展,中国已从内向型为主的经济体系向全球性经济体系转变,从乡村—农业化社会向城市—工业化社会转变,从社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制转变。经济社会的发展与转型,特别是以人为本、树立全面协调可持续发展的科学发展观推动着公共管理变革。管理复杂、多变、动荡的全球性公共事务、城市事务、经济和社会事务,需要公共组织的再造、公共管理体系的转变和政府管理质量的持续提高,而良好的公共管理则是建设和谐社会的要素之一。

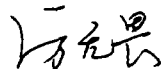
巨大的社会需求促进了公共管理教育和研究的发展。在短短的几年内,我国公共管理的学科和专业建设逐步完善,研究队伍日益壮大,研究机构不断充实,研究成果大量涌现。但是与社会快速发展的需求相比,目前我们的公共管理理论还不能有效地指导改革实践、引导管理改进;本土管理经验提升到理论层次的还比较少;在国际公共管理学界尚未形成中国流派;公共管理专业的教育还不能满足社会的要求,等等。这也表明,我们的公共管理教育和研究有着相当大的发展空间。

同济大学秉着“唱国际歌,走同济路”的理念,注重国际化和本土化有机结合,积极推进公共管理教育和研究的发展。同济大学是中国公共管理专业硕士(MPA)教育第一批试办院校之一。经过几年的努力,同济大学的公共管理教育和研究逐步形成了自身的特色和优势。其战略目标是立足上海、服务长三角、辐射全国、影响亚太地区,打造具有中国特色的、专业化的公共管理教育培养体系。其特色是以经济学和管理学为学科基础,重视理论与实务相结合,重视本土管理经济的挖掘和提升。

本系列公共管理专业教材体现了“同济特色”:注重管理实务能力培养和思维训练相结合,注重应用性和能力培养,注重在案例分析过程中进行管理思维的训练。在充分吸纳国际最前沿的管理理论基础,进行本土化转化,满足中国发展的需要。

本系列教材的读者对象,主要是公共管理专业的大学生、研究生及其教学、研究人员,尤其适用于渴望在理论和实践能力上都得到显著提高的MPA研究生;同时也为从事公共管理实践的主管领导和公务员,提供了学以致用理论参考和实务工具;为关注中国公共管理改革,关注公共管理研究领域最新进展的相关人士,提供了国际化的研究视角和本土化的研究成果。

我真切希望本系列教材的编著出版和不断的修订完善,能够为中国公共管理的改革实践和理论建设作出积极的贡献。



2005年12月于同济大学

前 言

当前,国内有关政策分析的学术著作以及教科书已经汗牛充栋,并且还在不断涌现之中。如果只是一般地为了教学的需要,我们并无必要再去费功夫研究和撰写现在这么一本书——只要从现有的书海中选一本体系上稍微好一点的即可。问题是,我们发现现有的许多政策分析的理论与方法,与当前世界可持续发展和公共治理的政策实践,特别是与中国科学发展观指导下的和谐社会的政策实践,存在着严重的脱节。因此,需要研究能够适应世界和中国当前政策实践的新的政策分析的理论与方法,写出有新的思考的政策分析研究著作和教学书籍。

产生以上这样的想法,有一段时间不短的心路历程。上个世纪90年代中期开始,在从事可持续发展理论研究的同时,笔者以及我们的研究团队比较多地介入了面向政府的政策研究和咨询工作,主持和参加过一些比较大的项目。其中,与上海有关的项目有中国21世纪议程—上海行动计划研究、2010年世博会与城市生活质量研究、崇明建设生态岛发展战略研究、上海建设世界城市研究、上海循环经济白皮书编制研究以及上海和一些部门五年发展规划的政策咨询等;与国家相关的项目有中国环境与发展委员会循环经济与清洁生产研究、国家中长期科技战略规划咨询循环经济研究、全国人大循环经济立法研究;有国际组织支持的项目有亚洲开发银行上海苏州河环境治理评估研究、联合国儿童基金会中国非正式教育项目评估研究、联合国开发署环境友好城市指标研究、世界银行中国发展循环经济政策体系研究等。在上述政策咨询和研究中,我们当然希望运用时下流行的有关政策分析的理论与方法。但是发现:现有许多书中的政策分析的理论与方法,虽然不乏有用的个别观点和方法,总体上却无法适应和指导当前以可持续发展为内容的新的发展模式下的政策实践。一开始,我们只是把这种情况看作是科学哲学家库恩所说的“可以通过修改而调整的传统范式的偶然的异常”,但是当这种异常越来越多的时候,我们觉得是需要像国际上某些敏锐的政策分析研究者所注意到的那样,对流行的政策分析的理论与方法,在核心观念与方法的意义考虑某种程度的变革了。

于是,我们腾出研究时间从“武器的运用”转入到了“武器的批判”。通过从具体的政策咨询案例思考政策分析的元问题,通过对国际上相关研究文献的搜索、研读以及与相关研究者的交流,我们认为:世界可持续发展与面向可持续发展的合作治理新发展模式的确立以及中国科学发展观与和谐社会概念的提出,事实上已经对政策分析的传统理论与方法提出了变革性的要求。我们认为,要使政策分析的理论与方法能够服务和指导当前发展模式转变下的政策实践,需要在研究范式上实现三个重要的转变:一是在政策决定的主体上,要从传统的自上而下的精英性的政策机制转变为基于利益相关者参与合作治理的机制;二是在政策价值的判断上,要从传统的经济增长决定型的政策制定与评估转变为权衡可持续发展所要求的经济、社会、环境的综合效益(所谓可持续发展的三重底线);三是在政策过程的分析上,要从传统的脱离利益相关者参与和脱离可持续性三重底线考虑的政策过程转变为新的多主体、多目标的过程,要把政策制定、政策执行、政策评估看作是对政策效果进行前馈控制、同馈控制、反馈控制的整体化

的生命循环。我们将以上的三个变革,概括为政策分析新模式的三个系统性,即政策主体的系统性(主体分析)、政策影响的系统性(影响分析)以及政策过程的系统性(过程分析)。于是,我们尝试着将这样一种根本性的工具性再思考运用于自己的政策研究和咨询之中,内容涉及城市战略、资源环境、基础设施、公共卫生、基础教育、科技创新等重要的公共政策领域,获得了一些好的政策产出,得到了一些好的用户反馈。

本书可以看作是我们有关政策分析新模式的初步思考的框架性小结和研究工作的阶段性成果。书中对以上三个方面的内容进行了初步的论述与展开。全书分为一个导言和四个部分。导言概括我们提出的政策分析新模式的三个部分10个观点,第一篇论述政策分析的主体研究,第二篇讨论政策分析的影响研究,第三篇论述政策分析的过程研究,第四篇涉及政策分析的领域研究,是对政策分析新思考的一些运用。全书由诸大建提出基本框架,诸大建、朱德米、周向红、刘淑妍分头撰写,然后由诸大建、刘淑妍最后统稿。由于撰写时间短促以及思想上还需要加强磨合,我个人对本书的当前面貌并不是很满意的,因为还可以把政策分析新思考的观点和逻辑在全书内容中贯穿得更明晰一些和更透彻一些。同时,由于我们的研究还是非常初步的,肯定存在着这样那样的不成熟、不完善的地方。但是不管怎样,我们希望把它看作是政策分析新探索的一个初级版或1.0版,希望在此基础上能够进行进一步的探索。如果这样的探索能够引起大家对当前政策分析模式的一些根本性的新思考,我们的努力也就感到非常有回报了。

诸大建

2006年10月14日

目 次

总序
前言

导论 政策分析新模式的 10 个要点	(1)
要点 1 政策分析要包括主体分析、影响分析与过程分析	(2)
要点 2 政策分析涉及官方安排者、非官方活动者、专业化研究者	(3)
要点 3 主体分析要考虑谁是政策过程最主要的利益相关者	(4)
要点 4 公众参与的程度和范围取决于不同的政策要求	(5)
要点 5 政策的影响分析要权衡经济、社会、环境的综合影响	(6)
要点 6 通过多目标的影响分析选择、实施、评价可接受的政策方案	(7)
要点 7 将公众方法与专家方法结合起来以界定政策问题	(8)
要点 8 政策制定要求政策制定者与利益相关者在目标与行动上达成一致	(9)
要点 9 政策实施取决于具有冲突-协调与委托-代理特征的合作伙伴关系	(10)
要点 10 政策评价要包括政策评价者与政策过程中的利益相关者	(11)
参考文献	(11)

第一篇 政策分析的主体研究	(13)
第一章 政策研究与政策科学的知识渊源	(15)
1.1 躺在西方文明遗产上的政策科学	(15)
1.2 美国的实用主义和工具主义影响下的政策科学	(16)
1.3 应用性社会科学推动下的政策科学	(17)
1.4 政策科学的构建	(18)
1.5 政策科学发展与变革	(19)
1.6 结论	(20)
参考文献	(20)
第二章 政策实践与政府核心功能的变革	(21)
2.1 机构改革	(21)
2.2 预算改革	(23)
2.3 人事改革	(25)
2.4 控制改革	(28)
2.5 结论	(29)
参考文献	(30)

第三章 政策网络与政策管理的利益相关者	(31)
3.1 复杂的政策问题与政策科学的变革	(31)
3.2 政策网络的知识谱系	(33)
3.3 政策网络的基本含义	(35)
3.4 政策网络的类型与功能	(38)
3.5 利益相关者、网络结构与政策管理	(41)
3.6 结论	(44)
参考文献	(45)
第四章 公民参与与政策分析的公众相关者	(46)
4.1 公民政策参与的三种形式	(46)
4.2 政务公开的基本含义	(47)
4.3 中国政务公开的案例研究	(50)
4.4 结论	(57)
参考文献	(57)

第二篇 政策分析的影响研究 (59)

第五章 政策分析的影响评价	(61)
5.1 影响评价概述	(61)
5.2 影响评价在政策过程中的运用	(62)
5.3 影响评价的基本分析方法	(65)
5.4 影响评价中的政策咨询	(67)
5.5 结论	(68)
参考文献	(68)

第三篇 政策分析的过程研究 (69)

第六章 综合政策分析的基本过程	(71)
6.1 传统理性的政策过程分析	(71)
6.2 综合政策过程分析的提出	(76)
6.3 综合政策过程分析的总体方向与脉络	(78)
6.4 综合政策过程的基本框架和内容	(81)
6.5 结论	(85)
参考文献	(86)
第七章 政策问题分析	(87)
7.1 建立社区导向的问题分析	(87)
7.2 问题分析的基本思路与方法	(90)
7.3 政策问题的议程	(99)
7.4 结论	(105)
参考文献	(106)

第八章 政策方案分析	(107)
8.1 政策方案形成中的利益相关界定	(107)
8.2 创立合作式战略规划组织	(109)
8.3 政策目标与方案的设定	(113)
8.4 方案形成过程中达成普遍共识	(122)
8.5 结论	(126)
参考文献	(127)
第九章 政策执行分析	(128)
9.1 公共网络治理理论及其影响	(128)
9.2 政策执行中的合作关系建立	(130)
9.3 政策执行中的利益冲突	(136)
9.4 建立利益相关的执行监控体系	(141)
9.5 结论	(143)
参考文献	(144)
第十章 政策评估分析	(145)
10.1 建立利益相关的政策评估分析	(145)
10.2 建立政策评估的标准	(148)
10.3 设计利益相关者合作的评估指标	(153)
10.4 政策评估的运行与反馈	(158)
10.5 政策持续与终结	(164)
10.6 结论	(168)
参考文献	(169)
第四篇 政策分析的领域研究	(171)
第十一章 政策领域中的服务相关者模式	(173)
11.1 政策流程服务概述	(173)
11.2 理论背景	(173)
11.3 服务相关者模式构建及方法研究	(174)
11.4 政策制订与服务供给:建设更有效的责任关系	(177)
11.5 结论	(180)
参考文献	(180)
第十二章 基于服务者模式的公共卫生政策分析	(182)
12.1 公共卫生概述	(182)
12.2 公共卫生的属性分析	(182)
12.3 基于服务相关者模式的公共卫生政策分析(以婚前检查为例)	(183)
12.4 结论	(187)
参考文献	(188)

第十三章 基于服务者模式的交通政策分析	(189)
13.1 公用事业分类	(189)
13.2 公用事业的特点及属性分析	(189)
13.3 基于服务相关者模式的公共事业政策分析(以城市交通为例)	(190)
13.4 结论	(195)
参考文献	(195)
第十四章 基于服务者模式的教育政策分析	(197)
14.1 教育的结构体系概述	(197)
14.2 教育的属性分析	(198)
14.3 基于服务相关者模式的教育政策分析(以高等职业教育为例)	(199)
14.4 结论	(201)
参考文献	(202)

导论 政策分析新模式的 10 个要点

一般认为,政策分析的理论与方法要说明三个基本问题,即谁来决定政策(Who)、决定什么样的政策(What)、怎么样来决定政策(How)。不同于现在流行的许多政策分析教科书,本书希望在这三个问题上提出一些新的看法和做法,以便适应当前以可持续发展和公共治理为导向的政策分析实践。这里论述的政策分析的理论与方法由三个部分 10 个要点组成(表 0-1),即与上述三个问题对应的主体分析、影响分析和过程分析。导论重点论述政策分析新模式的 10 个基本观点,以便为以后各部分的论述提供总体上的框架和思考。

表 0-1

政策分析新模式的 10 个要点

	理 论 要 点
基本看法	1. 政策分析要包括主体分析、影响分析与过程分析
主体分析 (谁来决定政策的问题)	2. 政策分析涉及到官方的安排者、非官方活动者、专业化研究者 3. 主体分析要考虑谁是政策过程最主要的利益相关者 4. 公众参与的程度和范围取决于不同的政策要求
影响分析 (决定什么样的政策问题)	5. 政策的影响分析要权衡经济、社会、环境的综合影响 6. 通过多目标的影响分析选择、实施、评价可接受的政策方案
过程分析 (怎么样决定政策的问题)	7. 将公众方法与专家方法结合起来以界定政策问题 8. 政策制定要求政策制定者与利益相关者在目标与行动上达成一致 9. 政策实施取决于具有冲突-协调与委托-代理特征的合作伙伴关系 10. 政策评价要包括政策评价者与政策过程中的利益相关者

(1) 在“谁来决定政策”的主体分析部分(要点 2~4),不同于流行的自上而下特点的精英型决策的模式,我们讨论了基于利益相关者(stakeholder)的政策主体结构,强调政策决定需要考虑政策使用者(被服务者)、政策决定者、政策执行者的互动。

(2) 在“决定什么样的政策”的影响分析部分(要点 5~6),不同于流行的基于经济效率或者成本收益的政策影响分析,我们讨论了基于可持续性三重底线(sustainable triple bottom line)的政策价值结构,要求所决定的政策应该考虑政策在经济、社会、环境方面的综合影响。

(3) 在“怎么样决定政策”的过程分析部分(要点 7~10),不同于流行的脱离利益相关者和政策综合影响的模式,我们讨论了由利益相关者介入的政策过程的模式,讨论了由问题、议程、执行、评估四个环节如何权衡政策过程中的经济、社会、环境影响,强调了传统的政策过程需要在四个环节上形成整体化的思考。

要点 1 政策分析要包括主体分析、影响分析与过程分析

与传统的政策分析以过程分析为重点不同,政策分析的理论与方法包括三个方面,即主体分析、影响分析与过程分析,我们提出的政策分析具有与传统政策分析不同的特征(图 0-1)。

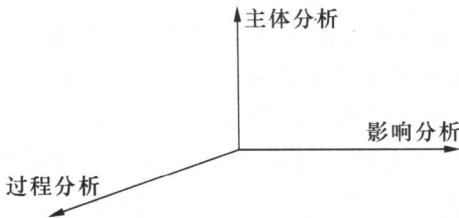


图 0-1 政策分析新模式的三个维度

(1) 主体分析。传统的政策分析是自上而下的精英主导下的政策分析,而可持续发展的政策分析强调好的政策分析应该基于多主体的合作治理或网络治理之上。如果以政府间的合作谓之为体制合作能力,政府与社会间的合作谓之为社会参与能力,那么只有考虑政府与政府之间合作以及政府与社会之间合作的政策分析,才可能产生好的政策效果。可持续发展的治理研究成果表明从低水平的政府合作与低水平的社会参与、低水平的政府合作与高水平的社会参与、低水平的社会参与与高水平的政府合作、到高水平的社会参与与高水平的政府合作,政策效果的程度是依次递增的。

表 0-2 政策分析需要政府间的合作与政府与社会的合作

	低水平的政府合作	高水平的政府合作
低水平的社会参与	差的政策效果	中间的政策效果
高水平的社会参与	低的政策效果	好的政策效果

(2) 影响分析。传统的政策分析一般强调基于成本与收益的经济分析,而可持续发展的政策要求政策分析不仅要有经济影响的分析,而且需要有社会影响和环境影响的分析。好的政策分析应该考虑政策效果在经济、社会、环境三个方面的平衡性,或者说在肯定经济分析的前提下,好的政策分析还需要考虑好的社会影响和环境影响(表 0-3)。

表 0-3 政策分析需要考虑经济、社会、环境的综合影响

	负的社会影响	正的社会影响
负的环境影响	差的政策效果	一般的政策效果
正的环境影响	一般的政策效果	好的政策效果

(3) 过程分析。传统的过程分析一般没有注意政策过程不同阶段的主体差异、影响差异,因此也较少关注过程分析中的方法差异。可持续发展的政策分析注意到政策过程的不同阶段,起作用的政策主体以及影响分析的要素是不同的(表 0-4)。例如,在问题分析的阶段,需要受政策潜在影响的利益相关者参与,政策制定阶段需要有经验的政策研究者参与,在政策实

施阶段需要政府间的相关者参与,在政策评估阶段需要有经验的政策评估者参与。因此需要有针对性地使用不同的方法。

表 0-4 基于主体与影响的政策过程和方法

	问题识别	政策制定	政策实施	政策评估
主体分析 (政策相关者)	政策制定者 政策受影响者	政策制定者 政策研究者	政策制定者 政策执行者	政策制定者 政策评估者 政策受影响者
影响分析 (目的与目标)	政策前有关经济、 社会、环境的影响 分析	政策有关经济、社 会、环境的影响 分析	政策中有关经济、 社会、环境的影响 分析	政策后有关经济、 社会、环境的影响 分析
可用的方法	SWOT 方法 头脑风暴方法	情景分析方法 理性预测方法	时间控制方法 公私合作实施	有无对比方法 控制对比方法

要点 2 政策分析涉及官方安排者、非官方活动者、专业化研究者

安德森在《公共决策》^[1]一书中将政策制定者分为官方的和非官方的两大类:官方的政策制定者是指那些具有合法权威去制定公共政策的人们,包括立法者、行政官员、行政管理人員和司法人员;非官方的政策制定者或组织,包括利益团体、政党和行为个人化的公民等。传统上政策过程的主体有两种类型,一种是政府导向的政策主体,即主要由政府内部制定政策的政策过程;另一种是专家导向的政策主体,即由专家提供政策咨询建议的政策过程;现在我们需要强调的是参与导向的政策主体,它是一种基于政策伙伴关系的政策。这种政策的主体或合作者主要有以下三种。

(1) 官方的安排者。官方的政策安排者是指有合法权力的政策安排者,他们具有政策分析的主导权。从一般的方面来说,立法机关、行政机关、司法机关、政党都是官方的政策安排者。但是就具体的方面来说,这些部门具有不同的政策制定功能。立法机关的主要任务是制定法律形式的政策;行政机关是许多具体政策法规的制定者,司法机关常常通过判例等对政策制定起到一定的影响;政党往往通过政府人员安排的形式来决定公共政策。

(2) 非官方的活动者。非官方的政策活动者可以通过游说、宣传、捐款、抗议等对政策的制定提出重要的建议,但本身没有安排政策的权利。一般包括利益团体、公众(选民)、大众传媒等。利益团体包括赢利性的组织和非赢利性的组织两种类型,他们代表着不同的利益(经济的、社会的、环境的、政治的等),利益团体的意见并不一定反映公共利益;公民(选民)是最广泛的非官方政策主体,公民不仅是政策主体的构成要素,同时也是政策作用的主要对象。在立法的意义上,公民通常通过选举来影响政策;在行政的意义上,公民通过建议的方式来影响政策;在司法的意义上公众可以通过上诉来影响政策。大众传媒包括广播、电视、电影、报纸、杂志、

[1] 安德森. 公共决策[M]. 唐亮,译. 北京:华夏出版社,1990:46.

书籍、电子信息网络等,他们可以通过反映民意来影响政策制定。

(3) 专业的研究者。专门的政策研究者包括个人化的专家学者以及组织化的专家学者两种类型(表 0-5)。组织化的政策研究者有官方的思想库、民间的思想库、半官方的思想库以及跨国性思想库等类型。个人化的政策研究者包括大学中的教授以及独立的研究者等。他们对政策分析的伙伴关系、政策过程的相关技术以及专门领域的政策特征有专业化的研究,可以帮助官方的政策安排者进行政策分析,提高政策分析的质量。但是在现代的多元社会里,专家也是一种利益集团,他们具有自己的利益以及相关团体的利益特征。

表 0-5 政策分析中的活动参与者

	政府安排者	非政府活动者	专业化研究者
类型	立法部门(法律) 行政部门(规划) 司法部门(判例) 政党(人员影响)	利益组织 大众媒体 公民个人	官方的思想库 非官方的思想库 民间的思想库 跨国的思想库 个体研究者

4

要点 3 主体分析要考虑谁是政策过程最主要的利益相关者

政策过程的主体分析不仅要有政策参与者的概念,而且需要有利益相关者的概念。在政策的制定、实施与评价中不能只是一般地提倡参与,而是要在程序上让与政策有直接的利益相关的人员或其代理人参与政策过程。因为“有时候,那些要求广泛分享决策而发出来的巨大声音,可能仅仅代表着少数人孤立的意见,他们试图通过大嗓门来获取由于人数不足而缺失的东西。同样,在喧闹中,由于声音太低而未被听到的要求,有时恰恰可能代表着大多数人的利益。”^{〔1〕}与政策分析有直接利益关系的人包括下列四个方面。

(1) 从政策涉及的对象来看,他们是与政策有利害关系的人与组织。不仅包括非政府的相关服务的提供者、使用者以及对相关服务有特别知识的人,而且需要包括官方的政府相关者(表 0-6)。因为当代许多政策问题已经超越了传统职能部门的界限。这样考虑政策的参与者,可以使政策能够得到较多的认同并得到较好实施。例如,在城市规划中,政策分析的利益相关者应该包括城市规划管理部门、这个地区的开发商和相关公众。但是我们传统的做法是经常把受到政策影响的人或组织回避掉。

表 0-6 政策分析中的利益相关者

	政府部门	企业组织	非赢利组织	非组织个人
合作者				
反对者				
中间状态				

〔1〕 托马斯.公共决策中的公民参与[M].孙柏瑛,译.北京:中国人民大学出版社,2005:57.

(2) 从政策涉及的目标来看,他们应该是对政策目标有利益冲突的人与组织。包括有赞同政府目标人群中有重要影响的人与组织,与政府目标不一致人群中有重要影响的人物,以及公众内部目标不一致的人与组织。让这些人员参与进来,就可以平衡与化解政策制定中的利益冲突。例如,在房屋动迁中就要考虑相关的支持和反对拆迁的个人、开发商、社会组织、政府相关部门以及其他相关的人员。

(3) 从政策过程的质量来看,他们应该包括对政策分析有潜在兴趣的那部分人和组织:一是能够提供对解决问题有用的信息的人,例如关于消费者偏好的信息;二是能够帮助接受决策或者促进政策执行的人。

(4) 从政策对象的范围来看。政策过程的参与者不仅应该考虑有组织的团体,而且需要考虑无组织的个人。如果管理者忽视某个有组织的团体存在,转而去征询其他更广泛的公众意见,那么就on能冒被该团体反对的危险,甚至可能危及决策的执行;但是如果忽视目前尚未组织起来的公众的存在,其面对的风险可能会更大。因为如果这些公众最终意识到自己在某项问题上的利益受到侵害而激烈反对,那么这项决策的执行就会嘎然而止。总的来说,在利益相关者的初始界定中,参与决策的人应局限于那些需要参与的人与组织。一方面,政策过程过于排他,所产生的风险可能要大于过于宽泛所产生的风险;另一方面,政策参与过于宽泛,也会使政策制定过程产生不必要的复杂化。

要点 4 公众参与的程度和范围取决于不同的政策要求

与以前的政府主导型以及精英主导型的政策过程相比,今天的参与导向的政策分析非常重视公众参与政策过程。但错觉是认为公众参与越多,政策效果就越好,现在已经到了需要思考这个问题的时候。事实上,公众参与的强度是需要加以科学控制的,并不是任何类型的政策过程都需要尽可能多的公众参与。这样就可以“既避免支持者为公民参与抱有的单纯热情,又避免批判者为公民参与持有的深度怀疑”。理由在于政策分析受到政策质量与公众接受两个方面的制约:一方面,政策制定质量的高要求一般会要求抑制公众参与的程度;另一方面,公民对于政策的接受性一般会要求有更多的公众参与。因此需要区分不同的政策过程有不同的公众参与要求(表 0-7)。

表 0-7 不同程度的公众参与

	质量要求高	质量要求低
接受要求高	伙伴关系型的公众参与 (参与型的公共决策)	政策理解型的公众参与 (整体性的公众协商)
接受要求低	公众协商型的公众参与 (分散型的公众参与)	信息获取型的公众参与 (改良式的自主决策)

(1) 信息获取型的公众参与。以获取信息为目标的公众参与政策过程必须遵守两个原理:第一。由于在信息交流过程中并没有赋予公民施加影响的权力,因此这种方法必须保证公民在参与过程中花费的时间和精力为最小;第二,这些方法一般要求公民以个人的身份参与而

不是以团体的身份或名义参与。因为公民集合起来要花费相当的时间和精力(违反第一条原则),而且公民集成团体还增加了他们潜在的动员能力和决策影响能力。这种类型的公民参与方法有:关键公众接触法、公民发起的接触法、公民调查以及新沟通技术等。

(2) 政策理解型的公众参与。以政策理解为目的的公众参与政策过程也必须遵守两个原理:第一,必须能够解决与公民分享决策权力的问题,因为管理者只有通过这种权力的分享,才能让公民对政策理解和认同,同时有可能促进公民投入较多的时间和精力;第二,要求将公民作为整体来看待,因为只有这样,才能使公民对公共决策的认同形成集体意识或共识。这方面的方法有:公民会议、咨询委员会以及协商调解解决等。

(3) 公众协商型的公众参与。对于公众与政府之间存在分歧意见的决策,这种决策只有在参与各方很好地处理意见差异的过程中得以建立并发挥作用,这时候需要建立公众协商型的政策分析。合作成功与否可以表现在两个方面:一个是满足伙伴关系中政府与非政府之间利益实现的结果;二是对如何达成上述结果抱有良好的愿望和情感(过程问题)。

(4) 伙伴关系型的公众参与。对于公众与政府之间存在分歧意见的决策,这种决策只有在政府与非政府很好地处理意见差异的过程中得以建立并发挥作用,这时候需要建立伙伴关系型的政策分析。高级的公众参与方法包括:申诉专员和行动中心、共同生产、志愿主义、决策中制度化的公民角色和保护公共利益的结构等。

要点 5 政策的影响分析要权衡经济、社会、环境的综合影响

从可持续发展的角度看,现代化是一个由经济系统、社会系统、环境系统组成的复合系统,它同时进行着经济再生产、人口再生产和生态再生产。因此,面向可持续发展的政策分析需要兼顾政策的经济影响、社会影响和环境影响,使得政策效果能够达到三个效益的平衡或优化。从传统的基于经济增长的政策分析转变为面向可持续发展的政策分析,需要有以下三种情况的优化。

(1) 在一般的和总体的情况下,政策分析要权衡政策的经济效益、社会效益与环境效益。可持续发展政策分析的基本准则可以归纳为经济(Economy)、公平(Equity)、生态(Ecology),或曰政策分析的“3E模型”(图0-2)。这意味着公共政策的制定、实施与控制需要有利于实现

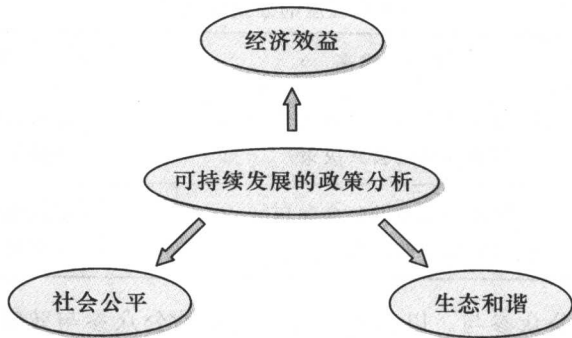


图0-2 可持续发展的政策分析

经济繁荣、社会公平、生态友好的发展,或创造生产发展、生活富裕、生态和谐的局面。这种多目标的影响分析在综合性的发展规划以及重大项目的政策分析中尤其重要。以城市发展战略的政策分析为例,按照可持续发展的“3E 原则”,就是要求城市经济、社会、环境三维复合结构的各个子系统都有正的增长,从而使得城市三维复合结构的总功能得到强化,总量呈增加态势。如果不是这样,城市的发展就不是可持续的。

(2) 在特殊的以及具体的情况下,政策分析要分别考虑经济、社会、环境相互间的平衡。这包括三种情况:一是政策分析要兼顾经济影响与社会影响的平衡,这是要考虑政策的效果应该达到经济增长与社会发展的和谐,例如在制定经济政策时考虑经济效率与社会公平之间的关系;二是政策分析要兼顾经济影响与环境影响的平衡,这是要考虑政策的效果应该达到经济增长与环境安全的和谐,例如在制定产业政策时要考虑产业发展的经济贡献与环境要求;三是政策分析要兼顾社会影响与环境影响的平衡,这是要考虑政策的效果应该达到社会发展与环境安全的和谐,例如在淘汰某些落后产业时要考虑结构调整的环境影响和就业能力等。

(3) 政策过程的影响分析为基于利益相关者的主体分析提供了理论支撑。政策过程的影响分析强调了政策分析需要考虑政策的经济影响、社会影响、环境影响,特别是要纠正和防止传统政策分析中重经济效益、轻社会效益和环境效益的情况。从主体分析的角度来看,这就是要求有代表不同利益的利益相关者参与政策过程,因为只有不同利益相关者的参与才能制定出具有利益平衡性质的公共政策。

要点 6 通过多目标的影响分析选择、实施、评价可接受的政策方案

政策过程影响分析的实质是根据可持续发展的三维目标系统地提出、比较或者评价政策方案。这种多目标的影响分析方法可以应用于政策分析的不同环节,即政策方案的提出、实施、评估之中。政策方案的影响分析一般包括下列过程与方法(表 0-8)。

表 0-8 政策方案的影响分析及其评价

目 标	标 准	政策方案以及评价			
		现行政策	备选政策 1	备选政策 2	备选政策 3
经济效益与影响(A) (经济可接受性)	A ₁	差	中	好	中
	A ₂	差	差	中	中
社会效益与影响(B) (社会可接受性)	B ₁	差	中	好	很好
	B ₂	差	中	中	很好
环境效益与影响(C) (环境可接受性)	C ₁	差	很好	很好	中
	C ₂	中	差	中	中
结 论	提出建议方案: (1) 规范化的建议方案内容(目标、指标以及对策) (2) 在评估的基础上提出建议方案以及实施对策				