

公共管理译丛

新公共政策

——民主制度下的公共政策

MPA

PUBLIC POLICY FOR DEMOCRACY

[美]海伦·英格兰姆(Helen Ingram)

[美]斯蒂文·R·史密斯(Steven Rathgeb Smith) 编著

上海交通大学出版社

钟振明 朱 涛 译

公共管理译丛

新公共政策

——民主制度下的公共政策

Public Policy for Democracy

[美] 海伦·英格蘭姆(Helen Ingram) 编著
斯蒂文·R·史密斯(Steven Rathgeb Smith)
钟振明、朱 涛 译

上海交通大学出版社

内 容 提 要

本书是公共管理译丛之一,主要探讨了公共政策对于公民权利和民主制度本身所起的作用。它的主要目的是阐明何为更有效率的公共政策——特别是那些能够平衡或整合公共组织与私有组织之间关系的公共政策,并且促使政府制定出这样的公共政策。本书适合公共管理专业学生及教师阅读。

图书在版编目(CIP)数据

新公共政策:民主制度下的公共政策/(美)英格兰姆编著;钟振明,朱涛译.一上海:上海交通大学出版社,2005

(公共管理译丛)

ISBN 7-313-04052-0

I.新... II.①英...②钟...③朱... III.公共政策—研究生—教材 IV.D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第059756号

新公共政策

——民主制度下的公共政策

海伦·英格兰姆 编著

斯蒂文·R·史密斯

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路877号 邮政编码200030)

电话:64071208 出版人:张天蔚

常熟市文化印刷有限公司印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:14.5 字数:265千字

2005年9月第1版 2005年9月第1次印刷

印数:1-3 050

ISBN7-313-04052-0/D·114 定价:26.00元

版权所有 侵权必究

译者简介

钟振明:男,1975年3月出生,江西会昌人,2003年7月复旦大学国际政治系毕业,获法学博士(国际关系)学位,现为同济大学政治学与行政学系、国际政治研究所讲师,主要从事国际政治、国际关系专业的教学与科研工作。主要研究方向为美欧联盟关系和美国对外战略。曾在国内学术刊物上发表专业论文十余篇。2001年3月至9月,曾赴香港大学美国研究中心从事关于“冷战后美国的联盟政策”的课题研究。

朱涛:男,1969年5月出生,浙江奉化人,2000年7月复旦大学外文系硕士毕业,现为复旦大学管理学院讲师,产业经济系在读博士,主要从事管理学的教学与科研工作。主要研究方向为消费者行为、渠道关系与战略。翻译出版的著作有《英汉对照管理袖珍手册:绩效管理》(上海交通大学出版社2002年出版)和《英汉对照管理袖珍手册:项目管理》(上海交通大学出版社2002年出版)。

总 序

如何提高公共管理的质量和效率已经日益成为各国政府与社会关注的重心。这不仅在于,随着各国经济和社会的发展,人类所面临的需要应对处理的公共事务、社会问题变得日益丰富、繁复和多样化,公共管理能力还被看作衡量一个国家综合竞争力的主要构成要素。

从全球的角度看,近二三十年来,世界各国兴起了一场推动公共管理变革的运动。这场全球公共管理改革运动的战略是寻求降低政府的成本,使政府对于公民、对于市场主体来说变得更加友好,提高公共管理人员的管理能力以及提高政府的生产力。这是一种正在进行中的努力,总的来说,就是要让政府工作得更好,成本更低。

实践之树常青,在当代的公共管理领域尤为如此。的确,没有一个政府,也没有一个经济体,可以故步自封,停滞不前。改进政府公共管理能力是一项永远不会停滞不前的工作,必须不间断地继续下去。各国的政府、公务员和其他公共部门管理者,总是需要按照人民的需要来采取新的业绩标尺以改进工作。不思改进和既得利益者的权力永远是可畏的障碍。改革永无终了这一事实,一直是管理的改革战略和战术的最为重要的教训。

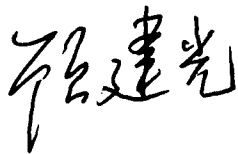
在经济全球化的环境中,各国在公共管理方面的任何进步和成功的经验,都会很快地为地球每个角落的人们借鉴和吸收,成为人类的共同财富。就我国的情况来说,当前正处于经济社会的转型过程中(从计划经济体制向社会主义市场经济体制转型,向新兴工业化社会转型以及向以城市人口为主的社会转型)。我国政府和社会在中国共产党的领导下,结合自身国情,努力探索、开拓,在公共管理实践方面形成了绝不逊色于其他国家的丰富经验。“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”,正成为我国政府公共管理的基本职能。如何提高政府及其他公共部门的效率和能力正是 21 世纪摆在我们面前的一项义不容辞的紧迫使命。

总之,近些年来,世界各国政府在推进政府公共管理方式的转变、提升公共管理能力方面进行了大量的创新,取得了丰硕的成果和成功的经验,当然其中也不免有一些不足与教训。理论界对此也从不同学科的角度在不同层面上做了总结和提炼,发表了不少富有见地的学术成果,著述颇丰,十分值得我们很好地在这方面认真予以借鉴、消化和吸取,以利于我国的公共管理的实践和理论的更好发展。

我国自 1999 年以来开展 MPA 专业学位教育,对于我国政府的公共管理能力

和水平的提升将发挥重大的推动作用。在全球化的背景下,一国公共管理的发展也有赖于国际的借鉴与互动。这套丛书在这方面将发挥重要助益。

上海交通大学出版社积极支持这方面的工作,几年以前就开始先是投入精力仔细选取国际上的经典之作,继而组织力量翻译。这套译丛选取的均是当代颇具影响的学术代表之作,其中的不同著述能够从各自的不同侧面反映当代国际上公共管理实践和理论的新进展。来自理论界和公共管理实践界的读者同仁们或许可从中受益。上海交通大学出版社参与这项工作的编辑们均以十分认真负责和一丝不苟的精神投入,值得称道,没有他们的辛劳也就不会有这样一套富有价值的译丛顺利出版,在此很有必要为他们书上一笔,以致谢意。

A handwritten signature in black ink, reading '张建光' (Zhang Jianguang). The signature is written in a cursive, flowing style.

2004年9月于上海交通大学

译者序

正如这本书的原编者斯蒂文·R·史密斯和海伦·英格兰姆所指出的,本书的主要内容是探讨公共政策对于公民权利和民主制度本身所起的作用。它的主要目的是要阐明何为更有效率的公共政策——特别是那些能够平衡或整合公共组织与私有组织之间关系的公共政策,并且促使政府制定出这样的公共政策。同以往研究公共政策的学者们有所不同的是,本书中收录的论文更加重视研究公共政策的改革对于公民政治参与和公民的民主价值观所产生的影响;研究公共政策的社会结构如何影响到这些政策目标的实现;研究公共政策随着时间的推移产生了何种效果的问题;以及研究如何兼顾提高公共政策实施过程中公民的民主地位和公共政策实施过程中达到一定效率的问题。

当前,各国政府都面临着一个如何摆脱传统科层制政府的僵化窠臼,建立和培养具有合法性基础的、代表与体现公共利益、更具民主与法治精神、同时也更具效率和效能的公共管理的问题。我国政府也不例外。公共政策的整个运行过程都以社会民众为基础,同时也是以保护他们的基本利益为目的的。公共政策的执行也常常需要施政者与民众之间的密切合作。同时,一项公共政策制定好之后,也只有回到民间社会去被检验,才能发现其是否符合实际需要,以及是否需要作进一步的调整。因此,民众参与公共政策的制定过程十分必要。这不仅有助于加深民众对政策意义的理解,而且会增加他们配合政策运行的自觉性,从而提高政策执行的效率。

在我国社会由传统型向现代型转变,政治过程向民主化和法制化方向深入发展之时,公民参与公共政策已是大势所趋。不过,虽然近年来公民参与在我国已得到越来越多的人的接受与支持,形成了前所未有的全新格局,但不可否认,我国公民参与公共政策的总体水平还是比较低,同时也存在诸多现实问题。例如,公民参与的主动性和自觉性较低;公民参与的理性化程度较低;公民参与的制度化较低;以及一些政府官员具有严重的官僚主义思想,不尊重公众应有的政治权利,仅把公众当作公共政策的客体来看待;等等。相信本书的翻译出版将加深人们对这些问题的关注,从而促使我们的政府所制定的公共政策能够一步步地接近理想化的目标。

译者

2004年9月于上海

1 公共政策和民主制度	1
第一编 政策塑造与公民权	13
2 公共政策和公民权	17
3 公民权建设过程中的临床推理权威	39
4 建设公民权:政策设计方案中的微妙信息	58
第二编 告知和动员公民	83
5 民主制度下的政策设计方案: 一种对信息公开运动的分析	87
6 公民行动计划及图克森城的参与政治	102
7 移民改革:对一个新选民群体的授权	115
第三编 为促进对公民的授权而制定的公共政策 ...	137
8 运用以市场为基础的激励手段 来对穷者授权	141
9 政府契约中的新政治学:公民与 非营利组织的角色	171
10 空心州:公共服务的私人供给	187
第四编 重新调整公共政策和公民权	197
11 调整公民职责和权利的公共政策	200

1 公共政策和民主制度

斯蒂文·R·史密斯和海伦·英格兰姆
(Steven Rathgeb Smith and Helen Ingram)

在许多先进的工业化国家,人们正在进行一种很基本的重新思考,这一思考的对象就是有关政府、社区组织和公民在公共政策中的角色问题。20世纪90年代初期,对于西方民主国家没有能够处理好社会问题的批评之辞一度十分盛行。如今,学者和政策分析家们已经超越了这类批评,转而研究可以让民主制度运转得更好的政策、战略和行动问题。

在公共政策领域的这个新发展的一个很好的例子就是克林顿政府活跃的议事日程。据说上任伊始,克林顿总统就十分支持通过社区组织、政府发起的合作行为以及以社区为基础的发展项目等方式进行的国家服务计划。这些动议反映了一种努力:重新建构政府以便加强公共政策的效率,并且使得公共政策对公民更加具备灵活的反应能力。

许多这样的想法在积极建议变革的第一批著作之一——由戴维德·奥斯本(David Osborne)和泰德·盖伯勒(Ted Gaebler)所撰写的《重新创造政府》一书中已经提到。^①这本书也已经成为联邦、州和地方等各个层次的公共管理领域中一本标准的参考书。该书的两位作者建议重新塑造公共服务,以便使政府能够集中处理服务管理和协调的事务,而由那些私有的、营利或非营利的组织去从事具体的服务活动。

目前学界正出现一股研究如何改革政府并找到新的办法以满足公民之需要的热潮,而我们这本书正是在这样的背景下编写成的,其目的就是要探究政策对于公民权利和民主制度所起的作用。本书的作者们设想了一种新的民主制度,在此制度下,政策扮演的是一种新的角色——在自我管理的过程中对公民进行接触、启发和授权。我们希望这有助于明确一种研究日程,以界定政府、社区组织和公民三者之间在公共政策中分别担当何种恰当的角色。

本书的总体目标是要阐明并且促使政府制定出更有效率的公共政策,特别是那些能以新的不同方式来平衡或整合公共组织与私有组织之间关系的公共政策。

^① 奥斯本和盖伯勒(1992)。

本书同时还有四个更加具体的目标和主题。

第一,本书的作者主张人们应该重新重视就公民权和民主制度问题进行的政策分析。政策分析曾一度倾向于集中关注效率问题和相关的成本—收益考虑。虽然这些关注已经很有价值地说明了必须进行改革以提高政府的工作效率,然而,它们却在总体上忽视了执行这样的公共政策后产生的影响问题,或者说这些改革对于公民参与和民主的价值观所产生的影响问题。同样,许多政策分析家们也往往绕开对于社区或者公共组织—私有组织之间关系的研究。

第二,本书所收集的各篇论文都试图就公共政策的社会结构如何影响到这些政策的目标和政策倡议的成功问题提出各自的见解。例如,接受公共服务的群体后来往往变得有所疏远,从而导致较低的参与率和政策计划实施过程中所表现的低效率。

第三,以往有关政府重新建构及社区计划的许多研究并没有从纵向的角度对政策效果问题进行过分析。^① 本书的部分作者则分析了公共政策随着时间的推移产生了何种效果的问题。这样的研究反过来将为政策制定者就政策设计和改革的问题提供指南。

第四,本书的作者们建议制定具体的政策来提高公民在民主过程中的地位,同时又不牺牲政策的效率。许多学者和政策制定者已经认识到,那些为了促进公民们更多的政治参与而制定的政策(例如在社区团体计划管理方面的分权)可能已经对公共政策产生了无意识的消极影响。本书中的各篇论文将正视这些问题,并且为政策制定者们就公共服务方面的改革问题提出有价值的建议。

公民权、民主制度和公共政策

有关重新建构政府的想法以及对于在传递公共服务过程中要求建立公共组织和私有组织之间新合作方式的渴望并非是最近才有的事情。20世纪60年代的许多计划,例如社区行动计划、社区精神康健中心、邻里康健中心和“领先”计划等,都是以社区为导向,并以公共组织提供资助和私有组织进行管理相结合的计划。这些计划的运转大部分是依靠私有的、非营利的组织来进行的,而这些组织的参加者都是自愿加入的公民。至少在最初的时候,这些计划十分依赖于那些自愿加入的公民。这些计划的目标是要为公民们提供一种参与公共服务管理和政策制定过程方面更大的机会。也就是说,这些计划的制定是为了使公民能更多地

^① 我们的研究与政治科学领域正在展开的有关“新的政策创造一个新的政治”的研究有共同之处。参见斯奇内德(1935);洛威(1964);布朗(1983);皮尔森。

参与公共服务的设计和实施过程。但是,制定这些计划的最初希望往往由于地方政要和社会福利从业人员试图控制该计划而受到打击。有些计划(例如“模范城市计划”)还被指责为设计得很糟糕而且不可行。

然而,对于公共服务递送之新方式的兴趣并未因此而有所减退。20世纪80年代人们对于志愿行动者和社区的呼吁反映了这一点。这其中就包括现在人们经常提到的、由布什总统针对社会问题而提出的“曙光1000计划”(1000 points of light)。^①

与此相关的是,许多学者对改造和重构市民社会以作为巩固民主制度的一种方式的问题也很感兴趣。“市民社会”这一术语有许多种意思,而且,这一术语也存在了很长的时间。但是,它一般是指那些建构“在现代国家和资本主义经济条件下代表社会自治之价值观和兴趣”^②的社会和政治组织的努力。从这个角度上说,自愿性的协会和政治组织对于为个人提供一种通过国家或市场的力量自由地参与社会生活的机会来说具有特别关键的作用。

对于支持建设一个充满活力的市民社会的那些人来说,他们总是要求对福利国家进行一次重大的重新定位。数十年来,福利国家的发展都是基于这样一种设想:公共组织可以逐渐地扩大它们为社会福利的资金提供和管理而承担的责任;相应的,那些自愿的、私有性质的组织则可以逐渐地减少它们所承担的责任。然而,公共组织责任的这种扩张已经受到了来自左翼人士和右翼人士两方面的质疑。如今,许多的政策制定者和公民已经把自愿性协会、自助团体、社会运动组织以及其他的中间性组织视为国家社会保障的重要替代力量,而这些替代力量可能对公民授权起关键作用。

最近许多学者对社群主义(Communitarianism)所表现的兴趣也同这样的诉求具有共通之处,它们都反映人们要求以社区和自愿性组织的力量来平衡日益猖獗的个人主义和国家力量的发展。^③实际上,社群主义者往往把社区服务和自愿性组织更多的介入同更成熟的民主制联系在一起。他们相信社区组织可以促进公民权的发展,而这在长远来看将有助于民主制的进一步发展,并且扭转以往经常出现的投票率下跌和某些群体疏远政治体制的那些趋势。在理想的条件下,社区组织也有助于促进个人对其自身行为和社区问题承担更大的责任。正因为如此,许多的社群主义者支持“邻里值班”计划以及由社区自身发起的旨在消除本社

① 波尔特(1989);格拉泽(1988, pp. 118~39);贝拉等人(1985)。

② 科恩和阿拉图(1992, p. 30)。

③ 迈克尔·J·森德尔:《民主党和社区问题》,载于《新共和》,1988年2月22日,第20~23页;伊兹奥尼(1991)和彼得·斯坦菲尔斯:《一种混合了左派和右派思想的政治运动》,载于《纽约时报》,1992年5月24日,第E6页。

区内滥用毒品现象的努力。

某些群体对于国家的疏远,加上人们对于社区作用的持续关注,这些因素促使我们考虑需要重新建构政府,以便加强社区组织在提供公共服务方面所起的作用。这一重新建构是通过委托私有组织在公共服务的递送和资金提供方面承担更大责任以推动管理私有化之努力的一部分。管理私有化包含许多政策,包括减少对公共服务的政府投资,政府同民间的营利或非营利组织签订委托合同,为公共服务提供酬金,准许开展公共教育,以及赋予社区组织以处理公共问题方面更大的权力等。

这些管理私有化的战略至少在部分上是基于这样一种认识:民主制也会产生僵化的、低效率的官僚体系。私有组织和市场竞争将有助于政府在自我管理过程中实现对公民的授权,提高公共服务效率,并且减少特殊利益集团对于政策制定过程所产生的影响,这些都是管理私有化所带来的新希望。本书提及的管理私有化的范例包括:政府同自愿性组织签订合作协议,政府利用私有组织作为中介性组织来管理以政府资金资助的公共计划,民间团体对政府决策过程有意识的介入,以及政府利用非营利的移民支持团体来帮助处理移民对于公民权和居住权地位的申请等。

大部分对于私有化的研究往往倾向于集中关注效率问题。政府同私人组织签订合作协议的行为是否更有助于节省公共管理的经费?政府怎样提高它对合同代理人的管理?鉴于政府面临着一定的财政压力,这样的关注是可以理解的。目前存在的一个明显的问题,同时也是以往的研究较少关注的问题是管理的私有化对于公民权将产生怎样的影响,而这个问题将在本书下面好几个章节中得到详细的分析。

主张政策制定过程中出现更多的公民参与的观点经常遭到政府官员或者学者的反对或怀疑。对于更多公民参与的问题所产生的疑问主要反映在以下三种不同的观点中。首先,一些学者们担心美国实际上已经面临着因为太多的民主而产生的连累。结果,政府被许多的要求所淹没,致使出现瘫痪和政策无能的局面。这一类观点反映在诸如迈克尔·克劳泽(Michael Crozier)、塞缪尔·亨廷顿(Samuel Huntington)和焦基·瓦特努基(Joji Watanuki)等人所写的《民主的危机》等著作中,以及在最近15年间由不少学者所提出的主张根据欧洲式的议会民主制重新建构美国政府的建议。^①提出这类建议的理由是,美国政府太多地允许了利益集团表达它们诉求的机会,并且因此导致政府未能充分地阐明特定的政策目标。议会民主制则往往通过减少利益集团诉求的机会使得政策的制定过程远

① 克劳泽·亨廷顿和瓦特努基(1975);库特勒(1980~1981);罗斯(1980)。

离公众的压力。在议会制度下,政党组织的力量要显得更为强大。比起美国式的、作用正在下降而且显得软弱的政党体制来说,这一点也使得议会制下的政府官员需要承担更多的责任。

第二,公民通过社区组织而展开的政治参与已经为不少学者所批评,他们担心社区组织并不适于为更进一步的政治参与指明方向。卡伦·培盖特(Karen Paget)认为,社区组织在本质上没有能力长期支持公民的政治参与。^① 确实,公民通过社区组织而展开的政治参与可能使得公共政策变得更加不连贯且效率更加低下。培盖特相信,只有政党才有能力应对严峻的挑战,并且为政府政策的推行以及政府官员政治责任的维持创造条件。

第三,一些政策制定者们担心,那些诸如分权和组织社区联盟等重新建构政府的努力可能会对那些不该被授权的人进行授权,并且因此导致无效的和目标逆转的政策。

在本书中,我们尽量不去涉足有关社区组织能力和公民政治参与价值这些问题的讨论,而是努力地为政策制定者提出如何促进民主之复兴的具体战略。虽然我们也意识到了有关增强公民参与问题所存在的困难,但是我们相信,本书下面的几章所提供的经验性研究将表明,那些为了提高公民参与而设计的有价值的途径是值得人们认真考虑的东西。

直到20世纪70年代,先进工业社会中有关公民权问题的观点还只是由T·H·马歇尔(T. H. Marshall)的著作所提出。马歇尔的观点认为公民权的存在有赖于政府保证下的民事的、政治的和社会的权利的扩张。^② 在他看来,公民权是所有公民能够完全参与社会所有领域活动的一种平等机会,为了达到这个目标,政府应该起到越来越突出的作用。

但是,马歇尔的著作往往表现为低估或忽视了公共管理机构对于个人和团体的活动自由所施加的严重束缚。^③ 此外,马歇尔集中关注的是权利,而不是作为社会成员应该承担的不可或缺的职责和义务。马克·兰迪(Marc Landy)在其贡献于本书的一篇论文中认为,对权利进行强调的一种结果是决策过程中审慎思辨的削弱。由于权利一般以绝对的要求权而获得,而不是一种可以讨价还价的东西,因而对权利的强调往往抑制了讨论的进行。兰迪主张关于公民权的概念,其目的是促成政策决策过程中更多的审慎思辨和公民参与,尤其是在地方层次上更应该如此。

① 培盖特(1990)。

② 马歇尔(1949, pp. 71~134)。

③ 这些批评部分地可以参见皮尔森(1991, p. 202);迪塞(1914)和哈耶克(1960)。

对马歇尔的另一种批评起因于他认为对公民权的运用是相对无关紧要的东西。但是,正如本书中部分章节所阐明的,公民权的运用是个很有争议的问题,同时,公民权的真正实现也具有相当的难度。几十年来,人们普遍认为公民权的实现问题有赖于通过更多地运用国家权力来解决。但是,这种解决途径的有效性正由于政府面临财政压力问题而越来越受到限制。财政压力问题迫使国家权威的运用受到限制,与此同时,公民对更大程度地参与公共服务和相关计划的期望又继续存在。

对实现公民权问题的一种卓越的解决办法就是在公共组织和私有组织之间建立合作,在此种合作下,国家保留它在管理方面的权威角色,而由私有组织来负责计划的实施。本书中分别由斯蒂文·史密斯(Steven Smith)和布林顿·米尔沃德(Brinton Milward)与凯斯·普劳文(Keith Provan)所贡献的论文都承认这样的合作可能使得国家的界限变得更加模糊,并且带来计划责任和公民权实现之间令人烦恼的困境。不过,他们都对政策制定者提出了可以克服这些政策困境的策略建议。类似地,苏珊·贝克(Susan Baker)和莎利·马斯顿(Sallie Marston)指出,在特定的条件下,中介性组织可以充当一种有助于增强公民参与和提高公共服务效率的有价值的工具。

马歇尔之所以怀疑市场对于促成社会政策目标实现的能力,是因为他相信对市场的依赖将导致公民权的不平等。肯尼斯·高德文(Kenneth Godwin)则在本书中对马歇尔的观点提出了挑战。借助对一些发展中国家的避孕政策所进行的研究,高德文指出,市场方面的动机可以提高穷人和被剥夺公民权的群体接受公共服务的比率并增进对公民的授权。在高德文看来,教育担保人制度在美国可以是一种值得使用并且体现了对市场原则进行运用的方法。

通过重新思考公民权和公共政策之间的关系,本书的作者们也力图扩展政策分析的范围。传统上,政策分析主要是关心效率问题。分析者往往是研究政策决策者所面临的各种政策选择方案,然后推荐出最有效率的一种方案。政策选择的决断将依据推理过程的结果来作出,而这种推理的过程可以通过试验来演示,必要时还可以纠正不当的地方。这种对效率的集中关注往往导致轻视或者忽略了公共政策对公民权的影响。^①它也往往造成在政策评估方面流于简单化。这种途径在运用于评估某个可供选择的行动方案时当然是有所帮助的,然而,一些最重要的政策效果更可能是要经过较长的时期才能看出来或者甚至根本就是无法预料的。

一种纵向的研究方法因此显得更有价值,因为纵向的研究方法要求在较长的

^① 参见黑科勒(1974);洛威(1992)。

一段时间内检测政策的成功或失败。对于社区行动计划所进行的许多政策评估曾经认为,这些计划的执行结果是失败的,因为这些计划据称并没有像计划的支持者或者管理者所期望的那样得到执行。但是,马斯顿(Marston)在本书中指出,在图克森城所开展的社区行动计划已经获得了很大的成就:在计划执行了多年之后,它对图克森城的公民政治参与产生了重大的正面影响,其结果是,政策制定的过程已经朝着更平等和进步的方向发生了很有意义的演变。

这种对纵向研究方法的偏好起因于这样一种核心理念:即认为政策是一系列因素产生相互作用的东西,而不是像某些政策分析家所认为的是一种静态的东西。本书中,由海伦·英格兰姆(Helen Ingram)和安妮·斯奇内德(Anne Schneider)所提供的文章就与这种动态政策的理念相一致。他们所写的那一章表现了两位作者在政策分类以及不同类型的政策对公民权会产生怎样的影响这些问题上所进行的具有重大创新意义的思考。他们认为政策的设计“反映不同人们的决策经常在不同的地方和背景下得到执行,这些决策同时又并不必然都表现为十分的富有逻辑性、理性或者甚至连贯性。”公民们是通过不同的政策类型所传递的信息而在政策实行后相当长的时间段里系统地受到影响。

政策设计与美国政治

政治科学家向来认为政策对于政治动员和参与会产生一种十分重要而且独立的影响,本书中,英格兰姆(Ingram)、斯奇内德(Schneider)以及其他各位学者所贡献的论文则在政治科学家们以往工作的基础上有了某些发展。20世纪60年代,美国政治科学界内各种流行的观点之间存在着很大的不同。受戴维德·伊斯顿(David Easton)作品的影响,有关政策方面的一个共同观点认为政治体制是一种“系统”,在这一系统内,诸如利益集团诉求这样的输入方可以在政治制度的一个“黑箱”之内得到处理,而输出方则表现为公共政策。^①这样的观点由于60年代人们对于国家和地方层次的政策进行的广泛研究而典型化,因为这些研究普遍地将政策视为在特定的政治和经济因素作用下形成的产物。^②

然而,即便是在对国家和地方层次的政策输出问题展开研究的高峰期,由于发现通过以往的途径进行的解释存在严重缺陷,一些新的政策分析方法也已经开始发展起来。首先,有几位学者建议将政策视为一种可以影响政治过程的独立变

① 伊斯顿(1965)。

② 参见多森和鲁宾孙(1963);霍夫伯特(1966);威伦斯基(1975)。关于政治系统中“输出方”的分析可以参见杰克伯斯和李普斯基(1986)。

量。^① 西奥多·洛威(Theodore Lowi)提出设想,认为政策基本上可以归结为分配型、调节型和再分配型等三种类型。分配型的政策类似人们熟知的政治分肥计划,例如农业补贴政策。^② 调节型的政策通过直接强制性的手段对个人行为进行控制。再分配型的政策则要求政治家们将资源从一个集团重新分配到另一个集团。收入税累进制或者社会保障计划就是再分配型政策方面很好的例子。洛威的分析框架早已被许多学者广泛使用,并且因此在政治学的一个又一个问题领域里产生了不少真知灼见。例如,兰德尔·里普雷(Randall Ripley)和格雷斯·富兰克林(Grace Franklin)探究了一些公共机构为寻求公众支持它们所管理的那些类型的政策而遇到的困难。詹姆斯·Q·威尔逊(James Q. Wilson)依据不同的政策以不同的成本和收益情况影响政治而提出了将政策划分为四种类型的模式。^③

还有一个相关的研究体现在穆瑞·爱德尔玛(Murray Edelman)的著作中。爱德尔玛认为政策的象征面会直接地影响到各种组织对于动员和维持政治活力的意愿。^④ 此后,迈克尔·里普斯基(Michael Lipsky)将爱德尔玛关于政策象征面作用的强调运用于他对民众抗议运动问题的研究。^⑤ 里普斯基的研究同本书中一个重要的命题是完全一致的,这个命题就是:蕴涵在各项公共计划中的政策的象征面会对公民的政治参与产生深刻的影响。

从20世纪70年代初到80年代初,一些学者就政策设计与政治参与两者之间如何建立联系的问题也进行了许多有益的研究。^⑥ 杰弗瑞·普莱斯曼(Jeffrey Pressman)认为联邦在消除贫困和失业方面的计划“创造了政治行动的新领域”,并且促进了以往不太活跃的群体,尤其是少数民族群体的政治动员。^⑦ 丹尼尔·曼支曼尼亚(Daniel Mazmanian)和保罗·沙伯特(Paul Sabatier)指出,政策条例的特点,尤其是它们在目标方面的明确性,会极大地影响到政策的实施,因为它可能抑制官僚机构的判断力,并且为立法方面的疏忽提供某些机会。^⑧

决策过程中一个广为人知的特点——渐进主义(Incrementalism)——也提醒人们关注政策与政治之间的联系。查理斯·林德布罗姆(Charles Lindblom)和阿隆·威德伍斯基(Aaron Wildavsky)断言决策过程是渐进性的;政策制定者开始

① 参见洛威(1964);弗洛曼(1968);威尔逊(1980)。

② 洛威后来将分配型政策的名称又改成为“奖励型的政策”。参见洛威和金斯伯格(1992, p. 656)。

③ 李普雷和富兰克林(1986);威尔逊(1980)。

④ 爱德尔玛(1964)。

⑤ 里普斯基(1968)。

⑥ 这方面的研究文献有很多,比如普莱斯曼和威德伍斯基(1973);德西克(1972)。

⑦ 普莱斯曼(1975, p. 58)。

⑧ 曼支曼尼亚和沙伯特(1983)。

于研究上一年的预算或计划执行情况,在此基础上逐渐地进行政策的调整,而不是从根本上修改政策的优先考虑方面。^①从这个意义上说,正是以往的政策在塑造着政府决策的政治。后来,胡格·黑科勒(Hugh Heclo)又指出,政治是一种社会学习的过程,在此过程中,决策者们往往集体地学习如何行事。这种学习的过程常常受到以往一些政策的影响,因为它们有助于为潜存的新政策确定基本的参数。^②

源于同样的思想传统,劳伦斯·D·布朗(Lowrence D. Brown)也认为,伴随着政府成长的过程,一些新的政策——例如受益群体的范围扩大至老年人的公民健康保障政策以及新的城区援助计划等——已经产生出来。这些新政策创造了不少成就(例如更好的健康保障),但是,它们也带来了新问题(例如无法控制的成本),并且因此引发了以将政策合理化(诸如引入更多的管制措施或者更多的市场竞争)为特征的新政治。随着“合理化政治”发展至中心阶段(伴随着政府成长的过程),政治体制也会发生某些根本性的变化。例如,政府决策机构和扮演政策制定之角色的国会也会随着公共政策的变化以及执行公共政策后所产生的结果的改变而相应地做出一些调整措施。^③

最近,政治学研究中的“新制度主义”(new institutionalist)方法,如詹姆斯·马奇(James March)和约翰·奥尔森(Johan Olson)、苏赞那·伯格(Suzanne Berger)、西达·斯考克保罗(Theoda Skocpol)和其他一些学者所著述的那样,已经提醒人们关注政治机制对于建构政治(包括政治交往和参与)的重要性。^④像英格蘭姆(Ingram)和斯奇内德(Schneider)一样,这些学者指出,象征性政治对于影响公民是否积极地参与政治起着关键的作用。

审慎思辨、政策设计和政策研究

一个运转良好的民主制度所具备的一个基本特征是它能够为决策过程中的审慎思辨(deliberation)提供可能。就此而言,我们的观点和最近一些学者所提出的观点是相一致的,因为这些学者也认为,政治机制和自愿性组织所具备的审慎思辨的功能对于民主制度来说不仅是必要的,而且理应得到加强。^⑤ 审慎思辨的

① 林德布罗姆(1965);威德伍斯基(1964)。

② 黑科勒(1974, p. 304)。

③ 布朗(1983)。

④ 马奇和奥尔森(1989);伯格(1981);斯考克保罗(1992);埃文斯、鲁斯切曼尔和斯考克波尔(1985);斯坦莫、塞伦和劳斯特莱斯(1992)。

⑤ 参见曼斯布里吉(1980);马斯(1983);巴伯(1984)。