

21世纪经济管理精品教材·公共管理系列

公共政策学

朱春奎 主编

清华大学出版社



21世纪经济管理精品教材·公共管理系列

公共政策学

朱春奎 主编

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书提供了一个易于清晰而又系统把握公共政策学的理论框架。全书主要包括公共政策概论、政策过程、议程设置、政策规划、政策决策、政策执行、政策评估、政策变迁、政策终结与政策分析等内容。

本书适合作为经济管理与公共管理类专业的本科教材或者成人高等教育以及干部教育培训相关专业学生的自学读物,也适合作为MPA、经济管理与公共管理类研究生公共政策课程的教材或辅助教材。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学 / 朱春奎主编. —北京:清华大学出版社,2016

(21世纪经济管理精品教材·公共管理系列)

ISBN 978-7-302-43309-5

I. ①公… II. ①朱… III. ①政策科学—高等学校—教材 IV. ①D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第051236号

责任编辑:陆滢晨

封面设计:汉风唐韵

责任校对:宋玉莲

责任印制:沈 露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

课件下载: <http://www.tup.com.cn>, 010-62770175-4506

印 装 者:北京国马印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:14.25 字 数:329千字

版 次:2016年8月第1版 印 次:2016年8月第1次印刷

印 数:1~4000

定 价:29.00元

产品编号:052814-01

前言

20世纪50年代,美国政治学界发生了一个革命性的变化,即政策科学在传统政治学中开始脱离出来,并逐渐生长成为一门新的科学。从20世纪80年代起,中国学术界也以公共政策为研究对象,开展了对公共政策过程的分析与探索。

1986年7月,时任中共中央政治局委员、国务院副总理的万里,在首届全国软科学研究工作座谈会上作了“加强软科学研究,实现决策的科学化和民主化”的报告,将决策民主化和科学化看成是政治体制改革的重要课题。后来,万里将讲话稿送给邓小平和陈云审阅。邓小平阅后,一字不改,批示:“很好,全文发表!”陈云也做出批示:“这个讲话,解决了我们党多少年以来没有解决的一个重要问题。”1986年8月15日,《人民日报》全文发表了万里的讲话《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》。

应该说,改革开放30多年来,我国在决策民主化和科学化方面已有了长足的实践与进步。加强公共政策教育与研究,探讨和总结中国政策过程中的特点、规律和模式,推动中国政策过程研究与当代政策过程研究相接轨,以更好地服务于决策民主化和科学化水平的提高,是当代中国公共管理学术界的重要责任。

正是基于上述考虑,在清华大学出版社的支持下,我们推出了这本教材。本教材是复旦大学公共政策教学改革与教材建设的一项阶段性成果。根据多年来讲授公共政策课程的经验与体会,我设计了本书的编写大纲,并主持了教材的编写工作。各章的撰写人员为:第一章,朱春奎;第二章,朱春奎、李燕;第三章,吴辰、朱春奎;第四章,李燕、严敏;第五章,朱春奎、宦天雯;第六章,朱春奎、张瑞平、李燕;第七章,马佳铮、吴辰;第八章,严敏;第九章,朱春奎、刘伟伟、余飞;第十章,毛万磊、李燕。全书初稿完成后,严敏、吴辰、李燕作为副主编,协助我做了大量的文献核对与统稿工作。最后由我对全部书稿进行审定。

本书在写作过程中,得到了复旦大学竺乾威和桑玉成教授、中山大学岳经纶和朱亚鹏教授、武汉大学丁煌教授、厦门大学陈振明教授、清华大学朱旭峰教授、郑州大学郑志龙教授等人的支持和帮助,在此一并表示感谢。本书

在写作过程中参考了国内外学者的大量相关研究成果,对此亦表示由衷的感谢!

由于时间仓促、水平有限,书中缺点和错误在所难免,恳请广大读者和专家批评指正。

朱春奎

2016年6月于复旦大学文科楼



目录

第 1 章 公共政策概论	1
1.1 公共政策的性质	1
1.1.1 公共政策的含义	1
1.1.2 公共政策的形式	3
1.1.3 公共政策的类型	5
1.1.4 公共政策的特征	7
1.2 政策科学的兴起与发展	8
1.2.1 政策科学运动的兴起	8
1.2.2 政策科学的发展期	10
1.2.3 政策科学的拓展期	13
1.2.4 当代中国公共政策学的发展	14
1.3 公共政策的研究范围	15
第 2 章 政策过程	22
2.1 政策过程的含义与特征	22
2.1.1 政策过程的含义	22
2.1.2 政策过程的特征	23
2.2 政策过程阶段论的提出与发展	24
2.3 政策过程阶段论的贡献与争议	28
2.3.1 政策过程阶段论的贡献	28
2.3.2 政策过程阶段论的争议	29
2.4 超越政策过程阶段论	32
2.4.1 政策子系统与政策网络	32
2.4.2 寻求更好的理论	34
第 3 章 议程设置	39
3.1 政策问题与议程设置	39
3.1.1 政策问题的性质	39

3.1.2	政策议题的类型	40
3.1.3	政策议程的含义	41
3.1.4	政策议程的类型	42
3.1.5	议题进入政府议程的因素	43
3.2	议程设置的过程模型	44
3.2.1	外部建议模式、动员模式和内部建议模式	45
3.2.2	纳尔逊的阶段模型	46
3.2.3	多源流分析框架	46
3.2.4	戴瑞和罗杰的议程设置模型	49
3.2.5	王绍光的政策议程设置模式	50
3.3	议程设置的途径与触发机制	52
3.3.1	政策议程设置的主体	52
3.3.2	政策议程设置的途径	53
3.3.3	政策议程设置的触发机制	54
第4章	政策规划	57
4.1	政策规划概述	57
4.1.1	政策规划的含义	57
4.1.2	政策规划的类型	59
4.2	政策规划的过程和原则	60
4.2.1	政策规划的过程	60
4.2.2	政策规划的原则	63
4.3	政策设计、学习与移植	65
4.3.1	政策设计	65
4.3.2	政策学习	67
4.3.3	政策移植	68
4.4	政策规划者及其行动组合	69
4.4.1	政策规划者	69
4.4.2	政策规划者的行动组合	70
第5章	政策决策	79
5.1	政策决策的理性模式	79
5.1.1	全面理性模型	80
5.1.2	有限理性模型	81
5.1.3	渐进决策模型	82
5.1.4	混合扫描模型	83
5.1.5	垃圾桶决策模型	84
5.1.6	子系统决策模型	85

5.2	政策决策的政治模式	86
5.2.1	精英主义	87
5.2.2	多元主义	88
5.2.3	马克思主义	89
5.2.4	统合主义	90
5.2.5	专业主义	90
5.2.6	科技官僚体系	91
5.3	政策合法化	91
5.3.1	政策合法化概念与过程	91
5.3.2	政策合法化策略	93
第6章	政策执行	97
6.1	政策执行概述	97
6.1.1	政策执行的含义与特征	97
6.1.2	政策执行的理论演进与研究途径	99
6.2	政策执行模型	105
6.2.1	政策执行过程模型	105
6.2.2	政策执行系统模型	106
6.2.3	政策执行博弈模型	107
6.2.4	政策执行循环模型	108
6.2.5	政策执行组织模型	110
6.2.6	政策执行综合模型	112
6.2.7	政策执行基层官僚模型	114
6.2.8	政策执行沟通模型	115
6.2.9	规划过程—执行结果模型	117
6.2.10	政策执行模糊—冲突模型	118
6.3	公共政策的有效执行	121
6.3.1	成功执行的标准	121
6.3.2	成功执行的条件	122
6.3.3	邻避情结和政策服从	123
第7章	政策评估	127
7.1	政策评估概述	127
7.1.1	政策评估的含义	127
7.1.2	政策评估的类型	128
7.2	政策评估的过程与模式	133
7.2.1	政策评估的基本流程	133
7.2.2	政策评估的主要模式	135

7.3	政策评估方法	138
7.3.1	政策评估的方法演进	138
7.3.2	量化评估与质性评估	140
7.3.3	政策评估的问题与陷阱	143
第8章	政策变迁	148
8.1	政策变迁研究的兴起与发展	148
8.2	政策变迁的概念与类型	149
8.3	政策变迁的研究路径	154
8.4	政策变迁的理论模型	156
8.4.1	倡议联盟框架	156
8.4.2	间断均衡理论	159
8.4.3	社会学习模型	163
8.4.4	政策建制理论	165
8.4.5	模型比较与适用性分析	167
第9章	政策终结	175
9.1	政策终结概述	175
9.1.1	政策终结的概念	175
9.1.2	政策终结的类型	176
9.1.3	政策终结的意义	180
9.2	政策终结的原因与影响因素	181
9.2.1	政策终结的原因	181
9.2.2	政策终结的推动因素	182
9.2.3	政策终结的阻碍因素	184
9.3	政策终结的理论模型	186
9.3.1	柯克帕特里克、莱斯特和彼得森的终结模型	186
9.3.2	亚当、鲍尔、科尼尔和斯杜丁格的组织终结分析框架	187
9.3.3	格雷迪和叶的政策终结的决策模型	188
9.4	政策终结的策略	190
9.4.1	巴尔达克的政策终结策略	190
9.4.2	德利翁的政策终结策略	191
9.4.3	贝恩的十二种终结策略	191
9.4.4	莱文的组织衰退应对策略	192
9.4.5	斯拜耶尔的政策终结执行策略	193
9.4.6	弗兰茨的政策终结可用资源	194
9.4.7	吉瓦一梅对终结策略的总结	194

第 10 章 政策分析	197
10.1 政策分析的含义与类型	197
10.1.1 政策分析的含义	197
10.1.2 政策分析的特征	198
10.1.3 政策分析的类型	200
10.2 政策过程中的政策分析	201
10.2.1 政策问题的建构	202
10.2.2 政策未来的预测	203
10.2.3 政策行动的建议	204
10.2.4 政策执行的监测	205
10.2.5 政策绩效的评估	206
10.3 政策分析师的角色与伦理	206
10.3.1 政策分析师的角色	206
10.3.2 政策分析师的伦理	210
10.3.3 如何做一名优秀的政策分析师	213

公共政策概论

现代社会,公共政策可以说是无处不在,如影相随。它们有时对你有利,有时对你不利,不仅能引起愉快和欢乐,也会带来烦恼和痛苦,对我们大家的日常生活有着重要影响。对公共政策的系统研究有助于加深我们对公共政策本质的认识,增进我们对政治行为和政府治理的理解。

1.1 公共政策的性质

1.1.1 公共政策的含义

据考证,在古汉语中,“政”与“策”是分开的,“政者,正也”,本义为规范、控制;“策,谋术也”,本义为计谋、谋略。在英文中,“policy”最初并不存在,它是随资本主义国家和政党的发展而从“politics”一词派生而来的。当它第一次在英语中出现时,倾向于指代治理的整体模式,后来才逐渐用来表示政治家们想要做的。明治维新后,日本学者从流传到日本的汉字中选了“政”和“策”两字,从而创造出了新的“政策”一词,以对应于“policy”。中国人中较早使用“政策”一词的是梁启超,在他的《戊戌政变记》中就有“中国之大患在于教育不兴,人才不足,皇上政策首注重于学校教育之中,可谓得其本矣”。后来,孙中山也在文章中使用“政策”这一概念。此后,“政策”一词便在中国社会上流传开来。政策可以广泛地指各类社团和组织为完成特定目标而决定采取的行动,而我们关注的是政府部门制定的公共政策。

何为公共政策?这个概念看似简单,但当对其进行严格考察时,却变得十分复杂。一般而言,公共政策是政府用来解决在其职责范围内出现的各种社会问题的手段或行动纲领,广泛应用于社会各个领域,如经济政策、社会福利政策、环保政策等。同时,公共政策也具有明显的跨学科特征,不同的研究者会从不同的分析角度,应用不同的理论和方法研究不同的政策现象。因此,对公共政策的理解无论是在实务界,还是学术界,均难以形成统一的定义。不同视角下的定义不胜枚举,按照概念界定侧重点的不同,可归纳为政策过程型定义、管理职能型定义、行为选择型定义和行为准则型定义四个主要类别。

以拉斯韦尔(Lasswell)、卡普兰(Caplan)、安德森(Anderson)和詹金斯(Jenkins)为代表,提出了以政策过程为中心内容的界定。拉斯韦尔和卡普兰认为,公共政策是包含了目标、价值观和战略的、经过设计的规划,政策过程包括对各种共识、需求和期望的规划、宣传与执行(Lasswell & Kaplan, 1963)。安德森则认为公共政策具有明确的活动方向,是政府有目的的活动,并且建立在法律的基础之上,具有相当的权威性(Anderson, 1979)。詹金斯则将公共政策定义为由政治行动主体在特定情境中制定的一组相关联的决策,包括目标选择、实现目标的手段,这些政策原则上应在行动主体力所能及的范围

内(Jenkins,1978)。此类定义强调了公共政策由不同要素、内容构成的系统性,既包含以目标和价值为中心的价值理性,又体现出以过程和策略为中心的工具理性。公共政策是一种具有连续性的活动过程,包括决定、实施等多个环节。但是,这类界定过于宽泛、笼统,全过程的视角往往无法将公共政策与公共管理、政治学的研究区别开来,从而难以突出公共政策研究的独特性。

以威尔逊(Wilson)、彼得斯(Peters)和伊斯顿(Easton)为代表,提出了以管理职能为中心内容的界定。威尔逊将公共政策界定为具有立法权的政治家制定的,由行政人员执行的法律和法规。彼得斯认为公共政策作为政府活动的总和,无论行为是直接的还是通过代理的,其行为会对公民的生活产生影响(Peters,1993)。伊斯顿则提出,公共政策就是对整体社会价值作权威性分配(Easton,1953)。这里所隐含的基本假设是,利益及利益关系是人类社会活动的基础,政府的基本职能就是对利益进行社会性的分配,而公共政策就是政府实现这一职能的主要形式。此类定义强调了公共政策是政府为解决社会问题而实施的一系列规范、控制手段,是政府从自身利益和公众利益出发进行的具体管理。与威尔逊和彼得斯宽泛地将公共政策界定为一系列法律法规或政府行为总和不同的是,伊斯顿的定义更具有针对性地指出了公共政策的价值分配功能。但是,这种理解却忽视了公共政策所具有的其他的重要功能,比如对社会价值的创造,对社会问题的规范、引导和调控等,并且忽略了政府进行价值分配的标准和方法。

以戴伊(Dye)为代表,提出了以政府行为选择为中心内容的界定。戴伊认为公共政策是政府的一种选择行为,既包括政府选择作为的事项,也包括政府的不作为(Dye,1992)。此类定义强调行为主体的行为选择,关注政府做什么、为什么这样做,以及会产生什么样的效果。而除了政府所采取的行动,政府决定停止的行动和根本不去做的事情也作为一种公共政策的表现形式。但也有研究者对此提出异议,认为它扩大了公共政策的外延,显得过于宽泛,因为在实际中,政府的某些行为只是一种习惯性或非正式的做法,而不一定构成具体的某种政策。

以国内多数学者为代表,提出了以行为准则为中心内容的界定。如张金马(1992)提出,公共政策是党和政府用以规范、引导本国或本地有关机构团体和个人行动的准则或指南。陈振明(1998)认为公共政策是在特定时期中,以实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标的行为或准则,表现形式包括谋略、法令、措施、办法、方法、条例等。陈庆云(2011)则强调了公共政策是政府、非政府公共组织和民众,为实现特定时期的目标,对社会公共事务实施共同管理过程中所制定的行为准则。此类定义中,公共政策作为引导个人和团体行为的准则,为管理部门保证社会朝正确方向发展,提供了行动的计划或方案。

上述四类公共政策的定义,分别从不同视角强调了公共政策及其形成过程的某个环节。尽管他们之间存在较为明显的差异,我们仍可从中归纳出公共政策的共同点。公共政策由一个政治体制中的当权者,如政党、立法者、法官、行政官员和管理人员来制定、实施和评估,其目的是为了解决公共问题,或以实现公共目标、公共利益为取向。公共政策是一种动态的采取行动或决策的过程。综上所述,我们认为,公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的,为解决公共问题、达成公共目标、实现公共利益的行为准则或价值规范。

公共政策通常包含人、事、时、地、物、如何以及为何七个方面。其中,“人”指的是谁将受到一项政策的影响,谁将负责制定、执行、评估此政策。“事”指的是一项政策所要解决的问题为何。“时”指的是在执行政策过程中须完成任务的时间点。当公共问题发生后,政府主动或被动地感知其存在,并觉得有必要寻求解决之道时,公共政策才能得以出现。“地”指的是一项政策适用的地区。公共问题发生的地点或其影响之所及大多数在国家和政府所统领的自然空间内,但有时其发生的地点或其影响所及是在国家和政府所统领的自然空间之外,如涉外事务、外交政策、地方政策间的关系等。“物”指的是政策过程中须投入人力、物力和财力,但不一定会用到物力和财力,尤其当政府选择消极不作为的对策时。“如何”指的是完成此政策目标所需经过的程序、步骤及所使用的工具。“为何”指的是政策目的、目标的叙述语句(翰羽,2004)。

1.1.2 公共政策的形式

在现代经济社会中,人们的生产生活受形形色色公共政策的约束和影响。一般而言,公共政策包括立法决策、行政决策、政府预算、司法决策、执政党决策、国际公法条约以及关键决策者的意图和宣示等。这些都是决策和方案的正式形式与表现形式,也都是政府意图的陈述,以引导将该意图实现的活动和行为。

1. 立法决策

立法机关在西方指国会、议会、代表会议之类的国家权力机构,在中国则是指全国及地方各级的人民代表大会及其常委会。立法是人大的首要职权。人大决策主要采取宪法、基本法律、其他法律、人大决定四种形式。在中国,宪法被认为是人民意志和党的主张的统一和融合,一方面集中体现了全国各族人民的意志和利益,另一方面又是党的路线和总政策被赋予法的形态。宪法是所有国家政策的原则性依据,也是政府政策制定过程的指导和规范。

基本法律即全国人大有权制定和修改刑事、民事、国家机构和其他方面的规范性文件。其他法律不是一般意义上的法律,而是指特定意义即现行宪法所界定的意义上的法律,其确切含义是指由全国人大及其常委会制定的行为规范。全国人大常委会有权制定不属于基本法律的其他法律。其他法律涉及外交、社会治安、环境保护、统计、土地管理、工商行政管理、专利等各个领域的各个方面。全国人大常委会还有权解释法律。这种权力,全国人大常委会可以根据现实的需要主动行使,也可以应司法机关和行政机关的请求而行使。立法解释是立法工作的延伸,解释内容与被解释的法律一样,具有法律约束力。

人大具有立法权、决定权、任免权和监督权四大职权。人大决定权行使的结果,就是决议、决定、命令、条例等的制定和颁行。虽然全国人大及其常委所作决议和决定在含义上存在差别:凡是批准性的文件都采用决议的形式,它一般不具有实体的规定性和行为规范性,而是针对已有的文件形式;而决定则是一种对事实做出实体性规定和对行为做出规范的法律文件形式。但就政策科学而言,不仅命令、条例等都属于决定的范畴,而且决议、决定的区别也不具有实质意义。在一定意义上,人大行使决定权,行使任免权、监督权,都属于作决定(宁骚,2011)。

2. 行政决策

行政决策是指国家行政机关在法定的权力和职能范围内,按照一定的程序和方法做出的决定,是当代中国公共政策的一个基本的组成部分。行政决策是国家行政机关的职能的体现,其内容随国家职能的扩大而扩大。当代中国的行政决策主要包括行政法规、行政措施、决定和命令、部门规章三种形式。

我国现行宪法规定国务院有权根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令。另外,国务院还可以根据全国人大授权制定行政法规。从国务院立法的情况来看,行政法规和行政措施、决定和命令在实质构成要件上尚未作出明确规定,而在其形式上则做了区分,即行政措施、决定和命令以国务院文件或国务院办公厅文件的形式发布。两者被统称作“国家政令”,具有相同的法律效力。但是,中共中央和国务院共同发布的文件则被认为是政策性文件,而不是法规(宁骚,2011)。

部门规章是指现行宪法规定国务院各部、委有权根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在部门的权限内,发布命令、指示和规章。这些命令、指示和规章是行政决策的基本组成部分,其中部门规章具有较强的规范性,外部形式也与法律和行政法规相似,是法律和行政法规的进一步具体化。部门规章大都以部长令的形式发布,并须报国务院备案,国务院有权予以改变或撤销。部门规章与行政法规在制定内容上的划分原则是:凡法律未作规定且国务院也未发布过决定、命令的,凡全国性的和涉及几个部门的关系的;凡调整内容是否属于部门职权范围尚不明确的,均须采取行政法规的形式加以规范。在立法实践中,主管各项专业业务的国务院直属机构也行使国务院各部、委发布命令、指示和规章的类似权力。

3. 政府预算

政府预算是政府财政的收支计划,是以收支平衡表形式表现的、具有法律地位的文件。作为政府的公共收支计划,政府预算的功能首先是反映一定时期内政府的活动范围和公共收支状况。通过政府预算,人们可以清楚地了解政府的财政活动。从实际经济内容上看,政府预算的编制是政府对财政收支的计划安排,预算的执行是财政收支的筹措和使用过程,国家决算则是政府预算执行的总结,所以,政府预算反映政府活动的范围、方向和政策。由于政府预算要经过国家权力机关的审批才能生效,因而它又是国家的重要立法文件,体现国家权力机构和全体公民对政府活动的制约和监督。与其他预算相比,政府预算最为正规,要通过严格的程序,经立法机构通过,并正式予以公布。政府预算以法律形式,一经制定,便不能随意更改,没有特殊原因,还必须不折不扣地执行。在我国,每年3月份政府做出预算方案,经人大讨论通过,予以实施。

4. 司法决策

作为国家政权组成部分的司法机关,在公共决策过程中也占有重要的一席之地。我国的司法机关是政策执行和政策监督的重要主体,而作为政策制定的主体,其作用是不大显著的。在当代中国的政策过程中,各级法院和检察院的功能主要在于政策执行,其政策制定的功能则相当弱。中国的司法决策产生于国家最高司法机关的司法解释中。根据法律规定,我国的司法解释是指国家最高司法机关在使用法律的过程中对具体应用法律问

题所作出的解释,这类解释分为审判解释和检察解释两种,解释权分别归全国最高人民法院和最高人民检察院。这类解释是指导性的,对各级司法机关具有普遍的约束力,是办案的依据。全国最高人民法院和最高人民检察院对如何具体应用法律问题,也常常采取联合解释的形式,共同发布法律文件。司法解释的形式是多种多样的,如批复、解答、规定、通知等。司法解释不能任意改变法律的规定,不得与宪法和法律相违背(宁骚,2011)。

5. 执政党决策

政党尤其是执政党是政策主体中的一种核心力量。公共政策在很大程度上可以视为执政党的政策。在我国,中国共产党是全国人民的领导核心,在公共政策制定与执行的过程中起着主导作用。中国共产党制定的政策是在一定的历史时期为实现一定的任务而规定的调整国家之间和国家内部各社会群体之间的行为依据和准则。党的决策以直接和间接两种形式成为公共政策。直接的形式体现在党的历次代表大会和中央全会通过的政策性文件,以及党的主要领导人发表过的一些重要讲话,都是直接采取政府行为而贯彻于社会生活各个领域之中的。间接的形式体现在从党的十三大开始,开始强调党的领导是政治领导,即政策原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权推荐重要干部。

党对国家事务实行政治领导的主要方式是党的主张通过法定程序,变成国家意志。将党的政策变成国家意志的法定程序有三种类型:中共中央与国家机构联合发布政策方案;中共中央提出政策倡议,国家机构据此制定具体的政策方案,并按照法定程序通过;政府决策以党提出的政策原则为依据。总体而言,赋予党的政策以国家政策、政府政策的形式,使之定型化、规范化、法制化,是党更有效地实现其对国家和政府各机构的领导以及在社会生活各领域贯彻其主张的基本途径(宁骚,2011)。从社会主义法治国家的目标来看,党的政策成为公共政策的间接形式应是唯一的形式。但这是一个发展过程,而且可能还是一个比较长的过程。从今天的现实情况来看,党是制定公共政策的重要主体。

6. 国际公法条约

公共政策的另一个关键来源是国家关系,有些政策跨越国界,以国与国条约或协议的方式呈现,而这些条约或协议往往影响一国国民的生活、行为,如劳资关系和环境、生态保护等。在现今交通发达、世界各地人民接触频繁的时代,国与国之间的关系或协定也直接或间接影响国内民众,而成为政策形式之一。如国际的环境保护公约规范着我国人民与自然生态有关的行为。同时,如欲加入国际社团组织,国内须采取相关政策以符合成为会员资格。因此国家组织的行为与决策或多或少决定国内相关政策的制定与推行。

7. 关键决策者的意图和宣示

政策并不限定在政府官员所作的决定,也应包括政府或官员的行为、方案、支出等政府介入环境的意图,代表了政府欲实现的特定政策。同时在广义的界定中,政府中关键人物的个人意愿、其正式或非正式的宣示也是政府政策的一种形态。关键人物常具有较大影响力,其发言可视为政府政策的方向,而成为行政单位的目标。

1.1.3 公共政策的类型

现代社会生活的各个领域都存在着多种多样的公共政策,其数量巨大、性质复杂、内

容丰富、形式多样,因此,需要将公共政策分类以进行系统和科学的研究。当前对于公共政策的类型划分并无定式。在学界所发展出来的诸多复杂的公共政策分类体系中,颇具代表性的观点包括洛维(Lowi)从利益分配的角度,将公共政策划分为监管型政策、分配型政策、再分配型政策(Lowi, 1964),后来的研究者萨利斯伯瑞(Salisbury, 1968)在此基础上增加了自我监管型政策。

洛维的分类是公共政策研究最有用的概念工具,在过去一直被人们颇有创造性地加以应用。分配型政策是指政府将利益、服务和成本、义务分配给不同的政府机关和社会团体的政策。所有人都可以从这类政策中获得利益,不具有利益和义务上的排他性,如社会福利政策、教育政策、财政补助政策等。因此,对这类政策的研究主要关注不同的配置方式、配置规模对社会总产出的影响程度,从而运用具体、科学、有效的分配标准和方法。

再分配型政策是指政府将某一群体的利益或义务转移给另一群体的政策,使财富、收入、财产和权利在社会各阶层和团体中进行转移性分配。再分配型政策制定的目的是保持最低水平的均等、社会稳定,避免贫富差距拉大。比如个人收入累进所得税就是对富有阶层的财产通过累进税率的征收,转移给贫困阶层,以缩小贫富差距。

监管型政策是指政府针对某些活动的方式、程度及性质等内容所制定的统一的管制规划和规范。此类政策通常具有行业的性质,不同的行业具有不同的行为准则和方式。从政策的功能来看,监管型政策又可分为经济性监管和社会性监管政策两类。其中,经济性监管政策的主要目的是保护生产者和消费者的利益、维护市场及经济发展的秩序和稳定,主要监管方式包括通过许可、认可等手段,对企业的准入、退出、产品或服务的价格或质量、交易方法和条件等进行规制。同时,还包括对垄断和不公平交易的监管。社会性监管政策以保障公众的安全、健康、卫生、福利以及防治灾害、保护环境等为目的,对危害社会安全和秩序的行为实行管制,从而确保公众的基本权利和生活质量,其实质上是以提高社会的福利水平为核心。社会型监管能有效避免生产或消费过程中的各种伤害,如产品质量的安全监管、食品安全监管、交通安全监管、生产场所的安全监管、排污监管、犯罪监管与政策等。

自我监管型政策是指政府未设定严格的、一致性的管制规划和规范,而仅设定原则性规则,由各政府机关和相关团体自行决定采取何种行为,而政府不加干预的政策类型。与管制型政策的执行通常会以一方的获利带来另一方的失利不同的是,此类政策并不会产生利益上的排他性,政策的执行不会以牺牲其他团体的利益为代价。比如一些专业和职业执照的发放,通常由政府制定相关法律法规和标准,将实施权授予相关行业委员会,由专业或职业团体主动提出申请。

总体来看,洛维在对公共政策的分类中,关注到了不同政策类型独特的政治结构、政治过程、精英和团体关系等。其主要贡献在于,他提出不应以能够适应整个公共政策领域为标准的模式对政策进行宽泛的归纳,而应当具有针对性地考察某一类型的政策,并按照政策的类型进行归纳,深入研究其形成和发展的过程或模式。但是,他的分类受到了多方面的批评和质疑。比如,监管型政策与分配型和再分配型政策的区分十分困难(Greenberg et al., 1977)。此外,由于政策是个动态发展变化的过程,往往开始时是一种类型但后来又变成了另外一种类型,实际运作的政策要比洛维所提出的简单分类更为复

杂。然而另一方面,针对这些质疑,也有研究者提出,一些政策比其他政策相比是更纯粹的管制型政策,比如刑事犯罪政策;而一些政策则是更纯粹的再分配型政策,如累进所得税。同时,如果将洛维的分类视为连续性的而非独立的范畴,那么他的分类仍然能够解释动态的政策过程(Stewart, Hedge & Lester, 2008)。

埃德尔曼(Edelman, 1964)根据政策效果或所分配利益的种类,将公共政策划分为物质性政策和象征性政策。其中物质性政策向受益人提供具体的资源或实质性的权力,或将真正的不利条件强加给那些受相反影响的人,如确立最低工资标准、公共住宅计划拨款、农民收入补贴等政策都具有物质性政策的特征。象征性政策主要依靠的是价值观而不是有形的利益,如爱国主义和社会公平、公正等。

奥尔森(Olson, 1965)根据政策的公私性质,将公共政策区分为公共产品和私人产品。公共产品指的是那些不能只给一些人而将另外一些人排斥在外的利益,体现了公共物品最重要的非排他性,如国防、公共安全、环境和卫生事务等;私人产品指那些可以分割成单位,可阻止其他人的使用或向消费者收取费用的产品。

费尔曼(Froman, 1967)根据政策影响范围,将公共政策分为地区性政策和局部性政策。地区性政策指的是那些能够影响一个地理区域内所有人口的政策;局部性政策则指那些在不同时期、不同人口区域内,影响不同人群的政策。

分类是分析公共政策的基本途径,是一种将各种现象组织成独立的范畴,以进行系统分析的方法。基于不同的研究目的及研究方法,不同研究者对公共政策的分类也不尽相同,形成了复杂的公共政策分类体系。为了更好地判断一种分类是否有用,费尔曼(Froman, 1968)就此提出了评估政策分类的标准,主要包括包容性、相互排斥性、有效性、可靠性、测定层面、操作性和区别对待七项标准。其中,包容性包括体系的分类是否涵盖所有可能的现象,分类是否涵盖了现象的所有层面,分类是否全面;相互排斥性包括分类后的政策是否明确清晰,能否避免重叠,各类是否可相互区别,有助于判断所属类型;有效性包括分类使用的概念能否说明其应指代的事项,分类与其要说明的经验的世界是否非常吻合;可靠性包括其他人是否可以用统一的方法来使用这种分类,是否所有人都可以相同或基本相同的方法使用分类;测定的层面包括分类是否使用了恰当的测定层面,比如名义层面的测定用于对案例进行分类,顺序层面的测定用于为案例排序,间距层面的数据用于按照某种测定尺度具体区分测定对象之间的差异;操作性包括一个现象是否能用一套属性来测定,分类是否适合测定,分类中使用的概念能否测定,区别对待包括分类中使用的范畴是否具有意义?是否具有理论意义。

1.1.4 公共政策的特征

公共政策的制定主体是拥有管理国家、社会公共事务权力的组织,包括立法部门、司法部门、行政部门,以及法律赋予公共权力的组织。同时公共政策所关注和解决的问题是那些对社会发展和人民生活产生影响,甚至构成威胁的,带有普遍性的公共社会问题。因此,公共政策具有公共性、普遍性、权威性与强制性等特征(吴琼恩, 2004)。

公共政策的公共性体现在:公共政策重在解决广大民众最关心的公共问题,代表和实现民众的公共利益。从政策的内容来看,政策所要解决的问题是根据公众的意愿,通过