

*GONGGONG ZHENGCE
LUNZHENG LEIXING*

公共政策论证类型

雷尚清 / 著

GONGGONG ZHENGCE LUNZHENG LEIXING



吉林出版集团股份有限公司

公共政策论证类型

雷尚清 / 著

*GONGGONG ZHENGCE
LUNZHENG LEIXING*



吉林出版集团股份有限公司

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策论证类型 / 雷尚清著 . -- 长春 : 吉林出版集团股份有限公司 , 2016.6
ISBN 978-7-5581-1478-6

I . ①公… II . ①雷… III . ①政策科学—研究 IV .
① D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 122507 号

公共政策论证类型

著 者	雷尚清
责任编辑	齐 琳
封面设计	孙浩瀚
开 本	720mm × 980mm 1/16
印 张	15
版 次	2017 年 2 月第 1 版
印 次	2017 年 2 月第 1 次印刷

出 版	吉林出版集团股份有限公司
地 址	北京市西城区椿树园 15—18 号底商 A222
	邮 编: 100052
电 话	总编办: 010—63109269
	发行部: 010—63104979
官方微信	Han-read
邮 箱	jlpg-bj@vip.sina.com
印 刷	长春时风彩印印刷有限公司

ISBN 978-7-5581-1478-6 定 价: 48.00 元

版权所有 侵权必究

序 言

近年来我国出现了不少由于决策方案质量不高而饱受社会各界质疑的公共政策，例如房地产调控、怒江水电开发、教育产业化、户籍制度改革等，尤其是房地产市场调控政策，几乎所有的政策方案中都要求控制房价过快增长，促进房地产市场健康发展，然而每一次都事与愿违，不仅没有实现房地产市场健康发展的目标，而且房地产价格还节节拔高，屡屡超出普通公众的预期和承受能力，加重了普通公众的经济负担，相关政策方案也成为社会各界“揶揄嘲讽”的对象，政府权威性和公信力因此大打折扣。这实际上提出了一个全新的研究课题：应该关注政府决策方案的质量高低，因为它直接关系着政策执行效果，关乎社会公众利益。可喜的是，国外已有不少学者关注这一现象，通过公共政策论证研究如何提高决策质量，促进社会福祉。不过在国内，专门对此进行研究的学者还不多。从这个意义讲，雷尚清选择的这个研究主题具有较大的理论意义和现实意义，有助于完善我国的公共政策理论，提高公共政策的科学性和民主性。

在研究中，作者系统梳理了国外公共政策论证理论的发展脉络，从中抽象出两个测量公共政策论证的指标：论证开放度和论证理性，并根据其程度高低，交叉组合出四种类型，分别将其命名为“官员—自主决策式政策论证”、“精英—价值主导式政策论证”、“专家—理性判断式政策论证”、“多元—协商论辩式政策论证”。这种分类方法科学合理，分类结果符合中国实际情况，有一定的原创性。为了验证这四种类型，作者采取了案例研究法，从现实案例中选择四个领域的公共政策进行研

究，这种方法也是科学可行的，为四种类型的划分提供了较好的实证支撑。总之，本书所总结出的公共政策论证类型既是对我国公共政策论证特色和经验的总结，也是对公共政策研究理论的深化，值得读者阅读。

当然，本书也不是没有缺陷。例如，全书对国外公共政策论证理论和现实的把握还不够深刻，四种分类也是对复杂现实的抽象，无法全面刻画我国的公共政策论证状况，对每种类型之特点和适用范围的论述也显得有些单薄。不过，尚清是我指导的博士生，从他攻读博士学位以来，我就发现他是一个喜欢读书、刻苦钻研、有研究潜质的青年。毕业后到四川大学从教，更是心无旁骛地踏实做研究，并取得了丰硕的成果。这本《公共政策论证类型》的书稿是作者四年潜心研究的结果，也是一本有分量的学术专著，在本书即将出版之际，作为他的博士生导师，对他表达祝贺，也希望他再接再厉，继续在这个领域深入研究，弥补本书的不足，多出优秀成果。

是为序！

魏 娜

2016年3月29日于北京中国人民大学求是楼

目 录

第 1 章 导论 / 1

- 1.1 问题提出 / 1
- 1.2 概念界定 / 4
 - 1.2.1 公共政策 / 4
 - 1.2.2 公共政策论证 / 7
 - 1.2.3 政策利益相关者 / 9
- 1.3 现有研究综述 / 15
 - 1.3.1 国外研究 / 15
 - 1.3.2 国内研究 / 18
 - 1.3.3 现有研究评析 / 23

第 2 章 理论基础与研究设计 / 27

- 2.1 理论基础 / 27
 - 2.1.1 国外公共政策论证理论 / 27
 - 2.1.2 公共政策论证理论的理论基础 / 36
- 2.2 公共政策论证的测量指标与类型 / 43
 - 2.2.1 测量指标 / 43
 - 2.2.2 具体类型 / 52
- 2.3 研究设计 / 57
 - 2.3.1 研究方法：案例研究 / 57
 - 2.3.2 案例选择 / 59

2.3.3	分析策略与全书结构	/ 60
第3章	官员—自主决策式政策论证	/ 62
3.1	经济适用房政策（1998—2008）简介	/ 62
3.2	经济适用房政策中的利益相关者	/ 67
3.3	经济适用房政策的论证过程	/ 72
3.3.1	论证开放度	/ 72
3.3.2	论证理性	/ 79
3.4	官员—自主决策的政策论证	/ 85
第4章	精英—价值主导式政策论证	/ 89
4.1	怒江水电开发论争简介	/ 89
4.2	怒江水电开发中的利益相关者	/ 94
4.3	怒江水电开发论证分析	/ 100
4.3.1	论证开放度	/ 100
4.3.2	论证理性	/ 114
4.4	精英—价值主导的政策论证	/ 124
第5章	专家—理性判断式政策论证	/ 133
5.1	新农合试点简介	/ 134
5.2	新农合政策的利益相关者	/ 139
5.3	新农合政策论证分析	/ 144
5.3.1	论证开放度	/ 144
5.3.2	论证理性	/ 161
5.4	专家—理性判断的政策论证	/ 169
第6章	多元—协商论辩式政策论证	/ 172
6.1	新医改方案制定简介	/ 173
6.2	新医改中的利益相关者	/ 176
6.3	新医改方案论证分析	/ 180
6.3.1	论证开放度	/ 180
6.3.2	论证理性	/ 188

6.4 多元—协商论辩的政策论证 / 194

第 7 章 结论与政策建议 / 203

7.1 案例总结与结论 / 203

7.2 完善政策论证，提高公共政策的科学化和民主化水平 / 211

参考文献 / 222

后 记 / 236

图表索引

- 图 2-1 邓恩的政策论证模型 / 29
- 图 2-2 费希尔的“非形式的政策论证逻辑” / 30
- 图 2-3 政策论证的基本程序 / 35
- 图 2-4 图尔敏论证的基本模式 / 37
- 图 2-5 政策论证的一般分析框架 / 39
- 图 2-6 分析框架与结构 / 60
- 表 2-1 公共政策论证的类型 / 52
- 表 2-2 中国公共政策论证类型的案例设计 / 60
- 表 3-1 1998—2003 年我国经济适用房建设情况
(单位: 万平方米) / 64
- 表 3-2 2004—2008 年我国经济适用房建设情况
(单位: 万平方米) / 65
- 表 3-3 中央人民政府关于经济适用住房的主要政策文件 / 67
- 表 3-4 经济适用房政策中的论证参与者 / 74
- 表 3-5 经济适用房政策中的论证议题 / 76
- 表 4-1 怒江水电开发中各利益相关者的态度、主张 / 99
- 表 4-2 怒江水电开发的论证参与者 / 100
- 表 4-3 怒江水电开发的论证内容及议题开放度 / 110
- 表 4-4 怒江水电开发中的论证内容 / 114
- 表 4-5 怒江水电开发中的普遍证立与论证负担情况 / 117
- 表 4-6 主要利益相关者的价值理念 / 126
- 表 5-1 新农合执行情况 / 136
- 表 5-2 2006—2015 年新农合筹资情况 单位(元) / 137
- 表 5-3 新农合部际联席会议成员概况 / 140
- 表 5-4 新农合政策的论证参与者 / 144
- 表 5-5 中央人民政府出台的新农合政策文件 / 151

表 5-6 全面推广阶段中央政府的重要政策方案	/ 154
表 6-1 新医改方案制定中利益相关者参与论证的程度	/ 180
表 6-2 新医改方案制定中的论证议题	/ 183
表 6-3 新医改方案制定中的普遍证立与论证负担情况	/ 188
表 7-1 政策论证属性：案例比较	/ 204
表 7-2 中国公共政策论证的主要类型	/ 207

第1章 导 论

1.1 问题提出

近年来，随着互联网技术的发展和公民意识的觉醒，社会公众对政府政策更加关注，不仅在事关自己切身利益的公共政策中据理力争，维护自己的合法权益，甚至在一些与己无关的重大政策上，也倾注了大量心血，或质疑其公开度，或不满其具体方案。例如，2003年，当国家发改委提出《怒江中下游流域水电规划报告》，同意云南省对怒江水电资源进行开发时，环保部门、地方政府、水电开发公司、民间环保组织、专家学者、当地居民、甚至国际组织和外国政府，都不同程度地介入其中，发表针锋相对的观点——或坚持开发、言辞凿凿，或激烈反对、慷慨陈词，争论的焦点也从开发方案的科学性、合理性转移到方案制定的民主性和程序合法性，一时间，怒江开发从一个纯粹的水电工程升级为备受瞩目的公共事件，一直到现在，关于是否开发，以及怎么开发的问题，仍不时出现在新闻媒体的报道中，牵动着各方神经。与此类似，教育产业化、新医改、户籍制度改革、人口政策、听证制度等，都引起了社会的广泛关注，政府、利益集团、专家学者、社会公众等围绕这些议题提出各种观点，你方唱罢我登场，争辩激烈，大有硝烟弥漫、不达目的不罢休之势。

为什么会有这么多的公共政策引起大众、社会和专家们的质疑，而此前这样的事情却较少发生呢？常见的解释是随着经济社会发展和互联网技术的普及，政府以外的人们更容易获得相关政策信息，因而能够对

政府决策进行监督,这意味着政府管理更加公开透明,也表明公民权利意识不断觉醒。然而问题在于,即使政府管理越来越透明,公民权利意识不断觉醒,如果政府决策本身没有缺陷的话,也不会引起这么多的批评、质疑、讨论。所以,关键不在于公民权利意识觉醒,且越来越“挑刺”,而在于政府的政策质量,以及制定这一政策的过程存在较大缺陷。这突出表现在,在一些事关公民切身利益的公共政策上,决策者较少采用民主参与的方式,通过真正的参与、对话提高决策质量,减少民众质疑,而是用惯常的政府决策为主、社会象征性参与的做法,关起门来制定政策,结果出台的政策方案质量太低,漏洞百出,前后矛盾,不得不草草收场。事实上,一项质量较高的公共政策,其目标应经得起质疑,假设应经得起考验,方案应经得起比较,唯有经过批评、质疑、论证的过程,公共政策才最有利于民众。^①正如梅耶所指出的,政客知之甚详,但是社会科学家却经常忘记,公共政策是由语言构成的,无论是书写的还是口语的,在所有政策过程的各个阶段中,辩论是其核心。^②可见,参与、对话、质疑、论辩对提高公共政策质量有多么重要!然而目前我国的很多决策并未做到这一点,这凸现出对之进行分析研究的紧迫性和重要性。

事实上,对公共政策进行批评、质疑、澄清的过程称之为公共政策论证。公共政策论证有三大功能:第一,引发改进政策有效性、正确性和有用性的讨论;第二,呈现最有效和经验上正确的结论;第三,劝说他人接受政策论证^③。因此在公共政策研究与实践中不可或缺。然而,公共政策涉及的主体数量繁多、性质与诉求各不相同,政策涵盖的领域和范围也非常广泛,政策问题更加纷繁复杂,这使得对公共政策的批评、质疑、论证过程也异常复杂。因此,要想对如此众多且性质各异的公共政策论证现象进行研究,必须首先找到一种能够简化复杂现实的做法,

① 丘昌泰,《公共政策:基础篇》,台北,巨流图书公司,2004年,第206页。

② Giandomenico majone. Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process. New Haven, CT: Yale University Press, 1989. p1.

③ [美]威廉·N. 邓恩著,《公共政策分析导论》(第四版),谢明等译,北京,中国人民大学出版社,2011年,第286页。

否则研究就无从开始。在社会科学中,对复杂的现实进行简化和描述的有效方法是分类。由于分类方法为我们提供了普适意义的方法论基础,因此公共政策论证研究也可以借鉴、运用。分类是依据经验上可观察和可测量的特质概括某一事物的特点、全貌,将其划分成性质各异的若干种类的研究方法^①,是有序控制和预测的开始,对复杂的现象而言,分类比描述更紧迫^②。它可以帮助政策制定者掌握政策的发展方向与设计蓝图,厘清政策的性质与特色,进而提升政策制定的品质^③。基于此,本书从政策论证的类型入手,描述我国公共政策论证的现状和全貌。核心的研究问题是:在当前的中国,公共政策论证有哪些主要的类型?每种类型的特点是什么?为了回答这一问题,我们需要关注以下三个方面的内容:

第一,公共政策论证离不开相关主体的参与,因此回答公共政策论证的类型必须首先关注:公共政策论证的主体有哪些?每个主体的参与程度如何?

第二,相关主体参与政策论证后必须有具体的论证对象或内容,因此公共政策论证的类型还应该关注:政策论证主体参与论证后其论证的具体议题有哪些?

第三,如果论证主体和论证议题相对确定,那么论证过程又是如何演进的?

笔者认为,只有首先回答上述三个问题,我们才可能总结出中国公共政策论证的主要类型,并分析出每种类型的具体特点。因此本研究将从上述三个方面入手,探讨中国公共政策论证的类型,进而描述我国公共政策论证的基本面貌。

研究公共政策论证的类型意义重大。从理论上讲,虽然西方国家已有不少关于这一主题的研究成果,国内也有一些介绍,但是这些介绍、

① Smith K.B. Typologies Taxonomies and the Benefits of Policy Classification. Policy Studies Journal, 2002, 30 (3): 379—395.

② Theodore j. Lowi. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. Public Administration Review, 1972, 32 (4).

③ 丘昌泰,《公共政策:基础篇》,台北,巨流图书公司,2004年,第19页。

推广不仅十分零散,而且是对西方经验的总结,不一定能够描述中国的现实,因此在西方理论的基础上结合中国语境,探索中国公共政策论证的类型有助于扩展西方理论的适用性,同时推动中国公共政策论证研究的发展、完善。

从政策实践看,如前所述,目前我国政策制定的民主化和科学化水平有待提高,而政策论证的最终目的是促进政策制定的科学化和民主化,因此研究政策论证类型可以帮助我们从政策论证的视角明确影响政策制定科学化和民主化的主要因素,进而探索如何通过政策论证提高决策质量,提升政策过程的民主化水平。

1.2 概念界定

1.2.1 公共政策

公共政策是现代社会的政府的基本职能之一。对公共政策的界定也有不同的视角,例如,从管理职能的角度看,“凡是政府决定做的或不决定做的事情就是公共政策”^①,从价值分配的角度看,“公共政策是对全社会的价值作权威性的分配”^②,而从行为准则的角度看,“政策是执政党和政府采取的用以规范、引导有关机关团体和个人的行为准则和行动指南”^③。不同的角度揭示出政策的不同本质,显示了研究者对公共政策的不同认识。事实上,不能把公共政策看作某个孤立的决定,而应把它看作“由或多或少有联系的一系列活动所组成的一个较长的过程”,以及这些活动对有关事务的作用和影响^④,因此最能揭示公共政策内涵的是活动过程和环境互动的角度。

从活动过程的角度看,公共政策是一个动态的、连续的、与其他

① Thomas R. Dye. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N. J. Prentice-hall Inc.. 1987, p2.

② D. Easton. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science. New York: Knopf, 1953. p129.

③ 张金马,《公共政策分析:概念·过程·方法》,北京,人民出版社,2004年,第42页。

④ 转引自谢明著,《政策分析概论》,北京,中国人民大学出版社,2007年,第24页。

有关问题有联系的过程。例如,安德森认为,公共政策是“一个或一组行为者为解决一个问题或相关事物所采取的相对稳定的、有目的的一系列行动”^①。弗里德里希指出,政策是“在某一特定环境下,个人、政府或团体有计划的活动过程。提出政策的用意就是利用时机、克服障碍,以实现某个既定的目标,或达到某一既定的目的”^②。格斯顿主张,公共政策是“由那些掌握或影响官方政府职能的人们所做的基本决策、承担的义务与其行为的结合。在多数情况下,这些组合由那些要求变化者、决策者和受到该政策影响的人们之间相互的作用而产生。”^③这些定义强调了公共政策的过程特征,指出公共政策是公共权力机关履行的有明确目标的活动过程,这一过程涉及各种政策资源的有效配置,包括做出决定、发布措施、组织实施等。过程的角度契合政策论证的本质,因为政策论证是各个利益相关者表达观点、阐释理由、互相辩论的连续、动态过程,从这个意义上讲,过程论的公共政策概念为分析政策论证提供了铺垫。

然而,公共政策论证不仅是一个辩驳过程,还表现为各个利益相关者之间、利益相关者与其环境之间的互动、影响,因此环境视角的公共政策定义也能够指导对公共政策论证的分析。在环境视角下,公共政策就是“政府机构和周围环境之间的关系”^④,“可以被描述为不同个体所构成的扩散过程的产出,这些个体在一个正式组织占主导地位的小群体中相互作用。这些组织在一个由政治制度、各种规定和措施组成的体系中运行,它们都处于社会和文化的影响之下。”^⑤

以过程和环境互动的视角为基础,本研究将公共政策界定如下:

(1) 从主体看,公共政策主要由政府等公共权威机构推动。公共

① 詹姆斯·E. 安德森,《公共政策制定》(第五版),北京,中国人民大学出版社,2009年,第3页。

② Carl J. Friedrich. *Man and His Government*. New York: McGraw-hill. 1963, p79.

③ [美]拉雷·N. 格斯顿著,《公共政策的制定——程序和原理》,朱子文译,重庆,重庆出版社,2001年,第5页。

④ R. Eyestone. *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*. Indianapolis: Bobs-merril. 1971, p18.

⑤ Laurence Lynn. *Managing Public Policy*. Boston: Little Brown. 1987, p239.

权威机构包括立法机构、行政机构、司法机构、执政党、具有公共决策权的社会组织、政治系统的权威人士。在现实中,个体、私人部门、利益集团、社会组织、政策研究组织、新闻媒体等也可参与公共政策过程,因此也是公共政策的主体之一。

(2) 从内容看,公共政策以待解决的各种公共问题为主要内容,目的是对这些社会问题及其体现的利益进行协调、处理,进而分配公共利益,规制、引导社会成员的行为。

(3) 公共政策有一系列静态的表现形式,包括“一种含有目标、价值和策略的大型计划”^①,“政府活动的总和,无论行为是直接的还是通过代理”^②,“政府为解决各种各样的问题所作出的决定”^③,“管理部门……提出的法令、措施、条例、计划、方案、规划或项目”^④,“社会公共权威……为达到一定目标而制定的行动方案或行动准则”^⑤,等。概而言之,决定、法令、措施、条例、计划、方案、规划、项目、方法、政府行动等都是公共政策的表现形式。在中国语境下,公共政策还体现为:中国共产党的政策,包括各种文件、领导人的讲话、决定等;人大立法,如宪法、基本法、地方性法规、自治条例、单行条例、决定等;行政机关决策,如行政法规、行政措施、决定、命令、行政规章;司法机关判决,等。

(4) 公共政策还是一个动态的过程。就此而言,公共政策可分为问题界定、议程设立、方案抉择、政策合法化、政策执行、政策评估、政策监控、政策调整等环节,公共政策本身就是围绕这些环节所进行的动态、循环的过程。

(5) 就功能而言,无论何种政策,它都是对非私人物品进行的权

① H D. Lasswell, A. Kaplan. Power and Society. NH: Yale University Press, 1970, p71.

② B. Guy Peters. American Public: Promise and Performance (3d ed.). NJ: Chatham House, 1993, p3.

③ 此为斯图亚特·那格尔对公共政策的界定。转引自谢明著,《政策分析概论》,北京,中国人民大学出版社,2007年,第24页。

④ 林德金,陈洪,刘珠江编著,《政策研究方法论》,延吉,延边大学出版社,1989年,第3页。

⑤ 谢明,《公共政策导论》(第三版),北京,中国人民大学出版社,2012年,第5页。

威性分派方案，因而具有导向、管制、调控、分配、象征等功能。

1.2.2 公共政策论证

公共政策论证是指导对公共政策问题展开讨论的主要工具。^①邓恩认为，政策论证是解释为什么应以特定方式转换信息的主张和基本假设，包括政策相关信息、政策主张、根据、支持、反驳、限定词六个相互关联的部分。^②丘昌泰指出，政策分析家最重要的工作是与不同的政策利害关系人进行理性的辩论、恳切的对谈，一项好的政策其目标须经得起质疑、假设应经得起考验、方案应经得起比较，唯有经过这样批判、质疑与辩论的过程，公共政策是否真的于民有利才能显现出来，这就是政策论证的精义。^③吴定认为，政策论证是指在政策运作过程中，政策参与者寻找有利的资讯以强化本身的政策主张，并且提出驳斥的理由，以抗辩其他不同主张及看法的一种做法，目的在于促使决策者接纳或拒绝某项政策方案。^④这些界定都很有意义，它指出了政策论证的本质、结构和过程。在此基础上，本书接受吴定对政策论证的界定，认为公共政策论证是政策利益相关者寻找有利的政策信息，提出相关的政策主张，并提出驳斥的理由以抗辩其他不同主张的行为。政策论证的最终目的是通过政策利益相关者的参与、辩论，选择最优的政策方案，促进决策者、民众接纳或拒绝某种政策主张，提高政策制定的科学化和民主化水平。

正如邓恩所指出的，从结构和过程看，政策论证包含政策相关信息、政策主张、根据、支持、反驳、限定词六大部分。然而这不足以概括政策论证的全貌，例如，谁参与了论证，参与者论证的内容是什么，论证中遵循了哪些规则，论证是如何进行的，这些问题都不能在邓恩的分析

① Frank Fischer, John Forester. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham and London: Duke University Press. 1993.

② [美]威廉·N. 邓恩著，《公共政策分析导论》（第二版），谢明等译，北京，中国人民大学出版社，2002年。

③ 丘昌泰，《公共政策：基础篇》，台北，巨流图书公司，2004年，第206页。

④ 吴定，《政策管理》，台北，联经出版事业股份有限公司，2003年。