

◆ 张亲培 主编

# 公共政策

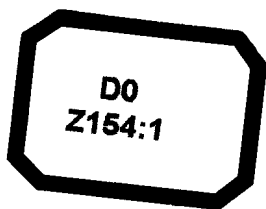
# 基础

Z H E N G C E



吉林大学出版社

J  
I  
L  
I  
N  
U



D0

Z154

# 公共政策基础

张亲培 等著

吉林大学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共政策基础 / 张亲培主编. — 长春: 吉林大学出版社, 2004. 9

ISBN 7-5601-2965-X

I. 公... I. 张... III. 公共政策—高等学校—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 109801 号

**公共政策基础**

**张亲培 等著**

---

责任编辑、责任校对: 李国宏

封面设计: 孙 群

---

吉林大学出版社出版  
(长春市明德路 421 号)

吉林大学出版社发行  
长春市永昌福利印刷厂印刷

---

开本: 850×1168 毫米 1/32

2004 年 8 月第 1 版

印张: 14.25

2004 年 8 月第 1 次印刷

字数: 360 千字

印数: 1—1000 册

---

ISBN 7-5601-2965-X/D · 420

定价: 22.00 元

## 前言：政策分析的三种形式

管理学家哈罗德·孔茨（H.Koontz）曾将管理学领域诸多理论混杂在一起的状况称之为管理理论的丛林。在公共政策领域，自从拉斯韦尔（H.D.Lasswell）提倡政策取向以来，也出现了理论混杂的“丛林”现象。不同的研究方法、缺少一贯性的用语、难以相容的范式纷纷出笼，这一切说明还没有统一的理论体系；但是，回顾迄今公共政策研究走过的道路，可以清楚地梳理出两种关系，即政策分析与科学、知识的关系以及政策与政治的关系。道格拉斯·托格森（D.Torgerson）将由政策分析体现的知识与政治的关系划分为对应于实证主义发展阶段的三种形式：知识置换政治的第一种形式，政治戴上知识假面的第二种形式以及知识和政治间在某种程度上达成调和的第三种形式（托格森，1986）。不用说，这三种形式并不是按历史、时间的顺序严格区分的，比如当今世界，以上三种形式代表的知识与政治的关系是混杂在一起的；但是，从公共政策学的发展以及政策分析所采取的姿态来看，对这三种形式的区分是非常有益的。

### 一、知识置换政治的政策分析

在很久以前，人类就梦想终止政治中的暴力冲突，造就基于客观知识和理性的有序政治。随着 18 世纪启蒙时代的开始

和 19 世纪实证主义的发展，人们看到了这个梦想实现的可能性。初期的实证主义不是靠揭示政治上的利害关系而是靠揭示由近代自然科学与社会科学发现带来的真知灼见，宣告了高效率的工业文明的到来。实证主义严格区别于神学和形而上学思想，它客观地直面世界而观察事实，探寻自然和社会法则。坚信依靠那些法则提供的正确且可信赖的知识能够促进人类文明的进步。事实上，在度过初期工业化的混乱后，果然成就了成熟且和谐的工业社会秩序。此时，可以认为是知识置换了政治。

以知识置换政治的理想是许多现代政策分析的精神底蕴，其实践追求的是技术专家取向，其哲学基础是科学哲学的逻辑实证主义。作为一种哲学思潮，逻辑实证主义在二次大战前特别盛行，可是以它为指针的社会科学与实践应用的接轨却是在二次大战后的 20 世纪五六十年代。在此期间，学者们以实证主义的方式持续进行将社会科学趋向于像自然科学一样提供解释原则的努力。由此，社会科学中这样的实证的技术官僚取向在 1960 年左右达到一个顶峰。在这种思潮导引下，社会科学工作者坚信自己的研究趋近于像自然科学一样客观准确，因而可以把相关的知识像刚性的工业技术一样适用到公共政策的制定和实施中。对取自有政策取向的社会科学的知识的如此信任源于伴随知识自身的实证主义思考方式。根据这样的思考方式，所有的真知识只限于科学的知识，即就事实进行的观察、逻辑推演以及事实间规则关系的确定。这样得来的知识构成事物的先决条件，依此，既可以对现在的事物进行解释和说明，也可以对事物的未来走向进行预测。于是，未来事物似可控制，为了求取更多的可以信赖的社会技术要利用这些知识。

但是，无论什么样的社会目标都应该使用这样的社会技术吗？对于这样的提问，从这些知识中却无法找到答案，那是因

为目标不是事实而是与价值相关的问题。知识的领域限于逻辑的、事实的陈述，而不能扩张到关于价值的陈述。在这个意义上，换言之，理性与价值规范的确定无关，不对是否应该有或者是否应该做提供帮助。实证主义对知识领域的以上限定给予以政策分析推进社会科学发展的以巨大的压力。这是因为必须认可，政策分析无论是谁，无论出于什么目的都可以被使用。例如，政策分析是为专制政治所用还是为民主政治所用，是人们关于价值的提问，理性不予回答，这是逻辑实证主义的立场。实际上，由逻辑实证主义带来的理性与价值的严格区分对于初期的实证主义几乎不是问题。因为在他们看来，近代科学技术及产业文明的进步是人类既定发展路线的一个组成部分，它构成了人类客观秩序的一部分。

政策分析的第一种形式与世界发展的一部分同步，采取贡献于成熟且有序的人类文明的实证主义立场，自信已经解决关于理性与价值的问题。正因为政策分析诞生于产业文明高度发展时期，所以政策分析的第一种形式往往认同现存的秩序，关注对现存的机制做小的调整的倾向很强。

## 二、政治戴上知识假面的政策分析

从以上的描述可以看出，政策分析的第一种形式是启蒙主义的，可以说是关于理性文明的启蒙主义的理想借助关于工业秩序和科学技术进步的实证主义理想的再生。但是，就像启蒙主义理想有其阴暗面一样，政策分析的第二种形式也体现了这一点。所谓的第二种形式是第一种形式的美梦的恶化。政策分析本来是要贡献于理性文明的有序进步，无意与政治一决高下，可是，也不曾料到成为政治的仆从。换言之，如果说知识开始时显示了对政治的优越性，但终归为政治所役使。具有技术官僚取向的传统政策分析家罔顾政治现实，几乎是无视政

治、人性、制度结构。这意味着并未对政治状况进行基本的求解，而以价值问题自己的领域不存在为由维持政治中立性的幻象，从而对分析适用的政治背景进行批判性置疑有极强的压制倾向。传统的政策分析一方面主张忠诚于理性，另一方面既服务于现实特定的利益，又对强化现存政治体制的意识形态和秩序起作用。

实际上，政策分析家都有通过政策分析带来的技术和过程的变化改变现存的权力结构的企图，但是，他们会自觉或不自觉地随适用于自己以及同类服务的组织或团体的激励机制而做出反应。因而，传统的政策分析隐蔽的政治一面表现在，极易附和固有的政治现实，并且信同它。即使公共政策学科不去争取，也会被笼络到信同的利害关系者一边。公共政策研究的实践者认为为现实立法的干预是非科学的，不为之。所以，一般将社会问题原封不动地作为他们的科学问题。于是，探求为了能在已确立的政治框架中进行有效地统治，为了能把人们整合到确立的系统中的知识成了他们的使命。这样的政策分析表面上看起来忠实于理性，而实际上可能存在无意识的欺瞒。技术官僚的类型和形象已成为政治修辞学的一部分，非理性的主张和期望会在理性的旗号下提出，暗地里政治戴上了知识的假面。

### 三、调和知识和政治的政策分析

如上所述，政策分析的第一种形式是知识置换政治，第二种形式是政治压倒知识。针对于此，下面我们探讨消弭知识和政治宿命敌对关系的可能性。通过对传统政策分析的批判，可以揭露启蒙主义理想的阴暗面，使我们清楚地看到在不合理的技术官僚统治下，知识的退避和权力的隐蔽放纵。这种批判不能止于单纯的批判，而要依此为基点进行重新构筑公共政策分

析基础的尝试。此时，后实证主义应运而生了。

实证主义试图通过将分析者与分析对象相分离营造出中立的研究形象。原理式地使研究者成为事实的客观、中立的观察者，这个中立的分析者要发挥将自己掌握的知识应用于社会的中立技术专家的作用；但是，这样的分析者所做的政策分析能否导入现实政治，是一个与政治决策有关的政治问题。即如此的政策分析无论是隐含的还是彰显的，都必须以区分专家与普通民众的特定形态的政治关系为前提。说到采用科学的方法论，采用正确的方法论也好，采用错误的方法论也好，都不可避免地是政治行为的一个形态。专家与民众之间的阻隔并不意味着政治中立，而恰恰是行政国家使然。对此，代表社会科学中科学哲学变化的后实证主义有着与实证主义完全不同的考虑，如果说实证主义使分析者从现实世界中抽离出来变成中立的观察者，而后实证主义则要使分析者作为能动的参与者再回归现实世界。可以说后实证主义赋予了政策分析以政治行为的独特涵义。从客观的观察者到参与观察者（participant observer）的变化，在方法论意义上，像拉斯韦尔等人提倡的一样，分析者不仅必须掌握关于社会的知识（of 的知识），而且还要增进置身社会之中的知识（in 的知识）。社会生活通常意味着对构成特定文化理解样式的语言、行为语言、制度等的共有，即它是以常识为基础的。社会生活的研究者必须要理解这一点。由此看来，研究已然不能与社会完全隔离，而是成为行为的一种特殊样式。参与式观察不只是一个特殊的研究方法，还成为所有研究的基础。政策分析中技术官僚取向的理论基础是实证主义，而支撑政策分析中的参与倾向的是后实证主义。后实证主义理性不像实证主义一样只限于计算和机械化、准确性和精密程度，还必须具备给予社会或政治状况中的行为和分析以指引的知识，而且，还必须增进这样的知识。因为后实证主义的政策

分析一般必须在广泛的政治及历史背景状况中考虑问题，所以，在获得正确性认识的情况下不能回答的问题也很多。而与此不同的传统政策分析，缺乏这样的认识，有无视背景状况、历史以及政治生活的复杂性的倾向。很早就有人认识到了这种传统政策分析的风险。例如卡尔·曼海姆（K. Mannheim）就曾提出在成就领导社会发展的科学政治的同时，也要进行政治教育，以对变化的状况保持持续的弹性姿态。拉斯韦尔提倡关联背景取向，也是基于同样的考虑。

知识与政治的紧张关系在现代化过程中出现诸问题，特别是考察技术进步与工业发展、社会发展、环境变化带来的影响时显得尤为突出。技术评估、环境评估、社会评估等效果评估（impact assessment）在多数场合下，体现了狭隘的技术官僚倾向，但是，如果吸收社会中的效果评估成果到制度化层次，那将意味着以前不能预见的问题可以被认识，这是一种与单纯的分析不同的政策分析观。无论是效果评估的理论还是其实施，如果加入了更广泛分析上的关联背景，那么，研究计划本身就被当成社会过程来考虑。在这样的效果评估之中，关键在于促使作为研究对象的社会组织自身与过程积极相关，即获致参与的效果评估。在此，政策分析的重心从执着于分析的方法向关注研究过程移行，非但不会使研究成果劣化，相关过程将会影响社会及政治过程的特点和本质。

为了克服政策分析中的技术官僚取向，获致参与式的政策分析，必须要完成一系列超科学的理论工作。例如，为了处理提出的政策问题，政策分析必须做法理学式的工作，即在使用决策原则，考虑有效、妥当的决策分析的各个方面之先，必须评价论证的恰当性、事实根据的可靠性、数据的准确性和可信性、科学方法的本质限界、隐藏结论的旋涡等因素；为了接近真理，分析者不是靠模型和法则，而是通过倡议和证伪的过程

去努力。最佳的分析成果，不是关于最恰当战略的计算，而是为不完全且矛盾重重的事实评估设计程序规则和社会机制。新兴的政策分析的第三种形式要对此前被回避的不确定性和复杂性进行认真对待，因此，它作为被泛化的法理学，去认识关联政治背景的重要性，将包含公共政策的选择代表的博弈关系昭白于天下，从而求取政策替代案的合理根据。

在政策分析的第三种形式中，专家与大众的区别依然存在；但是，专家更强烈地认识到己方的弱点和易犯错误之处，他们也认识到自己的认知分析受到隐性制约或者说他们被责成不得以专门性欺骗非专家群体。通过专家与大众的沟通，两者可以分别体会专门知识与常识的界限是流动、不明确的。通过广泛的参与，可望启发、磨练公众群体能就特定政策以及一般社会走向做出合理的判断。

公共政策学的一个基本问题在于调和知识和政治的关系，在现实的公共政策世界中找出公共政策分析的位置。公共政策分析的第三种形式让我们看到了调和知识和政治关系的可能性。在这个第三种形式下，知识的概念是扩展的，依存于状况的知识即是理性研究的目的，同时又是它的手段。在这里，规范性研究与批判性对话是相生相伴的，理性相对于价值是不自由的。这表达了一种新的政治内涵：知识与政治未必是敌对的，为展开对公共问题的理性讨论而达成的合作与对立的政治均衡接近于亚里士多德式的政治概念。

这本《公共政策基础》主要是写给在校学生的，但也可以作为大众了解公共政策的参考文献。如果说公共政策学的专业教育倾向于培养专门的政策分析工作者，普及政策学知识则志在对普通人的政策考量和行为选择有所贡献。从当今世界政策无所不在的意义上说，人们无一幸免地成为政策动物，也因此情愿或不情愿地成为政策分析家。每个人都要进行政策分析，

这必然涉及分析立场、分析形式、分析方法等诸问题，骨子里是理性与价值的问题、行为与信念的问题。就像以上论述渐次展开的那样，政策分析的三种形式也是大众面临的选择。我们不仅要进行政策分析，我们也要思考我们需要怎样的政策和政策分析。从而切近我们需要怎样的政治的问题。在日益走向开放社会、致力于建设政治文明的当代中国，这样的思考无疑具有十分重要的现实意义。

## 目 录

|                        |        |
|------------------------|--------|
| 前言：政策分析的三种形式 .....     | ( 1 )  |
| 第一章 公共政策引论 .....       | ( 1 )  |
| 第一节 公共政策界说 .....       | ( 2 )  |
| 一、公共政策产生的背景 .....      | ( 2 )  |
| 二、公共政策的涵义 .....        | ( 11 ) |
| 三、公共政策的演进 .....        | ( 23 ) |
| 四、公共政策的限界 .....        | ( 25 ) |
| 第二节 公共政策理论的生成和发展 ..... | ( 28 ) |
| 一、公共政策理论的体系化 .....     | ( 28 ) |
| 二、公共政策理论的展开 .....      | ( 40 ) |
| 第二章 公共政策的制度与组织 .....   | ( 55 ) |
| 第一节 决策制度 .....         | ( 56 ) |
| 一、决策制度的广泛性 .....       | ( 56 ) |
| 二、决策制度与决策环境 .....      | ( 61 ) |
| 第二节 公共政策组织 .....       | ( 65 ) |
| 一、公共政策的组织结构 .....      | ( 65 ) |
| 二、公共政策的组织类型 .....      | ( 71 ) |
| 三、公共政策的决策体制 .....      | ( 76 ) |
| 第三章 公共政策的决策者 .....     | ( 87 ) |
| 第一节 权威决策者 .....        | ( 88 ) |
| 一、直接决策者和间接决策者 .....    | ( 88 ) |
| 二、决策者的素质 .....         | ( 99 ) |

---

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 第二节 社会决策者 .....           | (105) |
| 一、政治参与在政策体系中的作用 .....     | (105) |
| 二、影响公共政策的社会因素 .....       | (110) |
| 第四章 公共政策问题的认定 .....       | (120) |
| 第一节 公共政策问题 .....          | (121) |
| 一、政策问题的内涵 .....           | (121) |
| 二、政策问题的特征 .....           | (124) |
| 三、政策问题的结构 .....           | (127) |
| 四、政策问题的分析 .....           | (130) |
| 第二节 公共政策议程 .....          | (139) |
| 一、政策议程的基本形式 .....         | (139) |
| 二、政策议程的创立及其策略 .....       | (142) |
| 第五章 公共政策的制定 .....         | (151) |
| 第一节 政策规划 .....            | (151) |
| 一、政策制定的科学依据 .....         | (152) |
| 二、政策规划的原则 .....           | (157) |
| 三、政策规划的程序 .....           | (160) |
| 第二节 政策论证 .....            | (167) |
| 一、政策论证的基本要素 .....         | (168) |
| 二、政策论证的方式 .....           | (171) |
| 第三节 公共政策制定中的影响因素 .....    | (172) |
| 一、公共政策制定的理性因素与非理性因素 ..... | (173) |
| 二、公共政策制定的信息因素 .....       | (179) |
| 三、公共政策制定的媒体因素 .....       | (180) |
| 第四节 决策的理论模式 .....         | (181) |
| 一、传统的政治学模式 .....          | (181) |
| 二、理性模式及其修正 .....          | (188) |
| 第五节 全球化对公共政策制定的影响 .....   | (206) |

---

|                          |              |
|--------------------------|--------------|
| 一、全球化及其效应 .....          | (206)        |
| 二、中国政策选择的全球化向度 .....     | (216)        |
| 三、全球化对政策规划的影响 .....      | (227)        |
| <b>第六章 政策的合法化 .....</b>  | <b>(234)</b> |
| 第一节 政策采纳 .....           | (234)        |
| 一、政策采纳的含义及其意义 .....      | (234)        |
| 二、政策采纳的过程 .....          | (236)        |
| 第二节 政策合法化 .....          | (244)        |
| 一、政策合法化概述 .....          | (244)        |
| 二、权威部门政策的合法化过程 .....     | (252)        |
| <b>第七章 公共政策的实施 .....</b> | <b>(260)</b> |
| 第一节 政策实施理论的发展轨迹 .....    | (261)        |
| 一、行政执行理论的演变 .....        | (261)        |
| 二、政策实施理论的展开 .....        | (262)        |
| 三、政策实施研究的意义 .....        | (269)        |
| 第二节 政策实施的模式 .....        | (272)        |
| 一、实施机关互动模式 .....         | (272)        |
| 二、实施系统模式 .....           | (274)        |
| 三、实施对策模式 .....           | (276)        |
| 四、宏观与微观实施模式 .....        | (278)        |
| 五、政策环境关系模式 .....         | (281)        |
| 第三节 影响政策实施的主要因素 .....    | (282)        |
| 一、问题的可处理性 .....          | (282)        |
| 二、政策本身的法定规制能力 .....      | (284)        |
| 三、政策以外的非法定变量 .....       | (288)        |
| 四、实施机构如何对待目标群体 .....     | (295)        |
| 五、对政策实施的有效监督 .....       | (298)        |
| 第四节 政策责任的追究 .....        | (306)        |

---

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 第八章 公共政策的评估 .....               | (309) |
| 第一节 政策评估概述 .....                | (309) |
| 一、公共政策评估的一般意义 .....             | (309) |
| 二、公共政策评估理论的发展 .....             | (311) |
| 第二节 政策评估的程序和方法 .....            | (315) |
| 一、政策评估程序 .....                  | (315) |
| 二、政策评估方法 .....                  | (336) |
| 第九章 公共政策分析 .....                | (344) |
| 第一节 公共政策分析基础 .....              | (344) |
| 一、公共政策分析的原理 .....               | (344) |
| 二、公共政策分析的过程 .....               | (351) |
| 第二节 公共政策分析的模型 .....             | (358) |
| 一、构建公共政策分析模型的意义和局限 .....        | (358) |
| 二、公共政策分析的理性主义模型 .....           | (361) |
| 三、公共政策分析的政治学模型 .....            | (366) |
| 第三节 公共政策分析的方法 .....             | (366) |
| 一、公共政策的定性分析方法 .....             | (366) |
| 二、公共政策的定量分析方法 .....             | (369) |
| 第十章 中国的政策过程 .....               | (374) |
| 第一节 中国决策的权力结构 .....             | (374) |
| 一、党的决策权及其权力结构 .....             | (375) |
| 二、全国人民代表大会为首的立法机关的<br>决策权 ..... | (376) |
| 三、国务院为首的执行机关的决策权 .....          | (377) |
| 四、中国政府决策的领导体制 .....             | (380) |
| 第二节 政策过程：以理性决策模式为中心 .....       | (383) |
| 一、政策目标的确立 .....                 | (383) |
| 二、政策方案的制定 .....                 | (385) |

---

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 三、政策方案的最终通过·····                 | (387) |
| 第三节 政策过程的改革：以渐进主义为中心·····        | (388) |
| 第四节 长春市的公共管理与公共政策·····           | (391) |
| 一、与中央及地方政府的关系·····               | (391) |
| 二、政府架构、职能及协调机制·····              | (393) |
| 三、行政决策体制·····                    | (398) |
| 四、行政监督·····                      | (401) |
| 五、公共政策的问题界定、制定、执行、调整<br>及评估····· | (403) |
| 六、政策个案分析·····                    | (406) |
| 主要参考文献·····                      | (431) |
| 后 记·····                         | (437) |

## 第一章 公共政策引论

无论对于中国还是世界来说，人口问题、土地问题、环境问题、能源问题、教育问题、国防问题、福利问题、医疗问题、犯罪问题、反恐问题等难以数清的问题都是在现代社会中必须应对的难题。这些难题可以单独构成一个重要问题，这些难题又是相互关联的，特别是这种关联表现为几个难题密切相关并相互作用。因而，要解决 A 问题，必须先解决 B 问题，在解决 B 问题之前，又不能忽视 C 问题，而 C 问题的解决又取决于 D 问题的处理，如此这般，最后才回到解决 A 问题上（例如中国控制 SARS 疫情的个案）。就非研究的谁来解决什么问题、如何解决问题的角度而言，所有的难题都必须上升到政府决策和执行即公共政策（public policy）的层次上考虑。在国际化的今天，对于政府来说，由于面临的问题的复杂性、长期性和由此带来的不确定性，通过决策和执行解决问题不仅需要广阔的视野、巨大的资源、国际的合作，而且必须在不同的利害关系者之间进行利益和价值的调停。尽管与实际操作试比高，研究性的理论总是矮子，但是学理层面的研究恰恰是解读公共政策问题的复杂性、长期性、不确定性的基础。作为公共政策研究领域的巨擘德洛尔（Y. Dror）教授的第一法则指出：政策问题的困难度和危险性以几何级数增加，而具有处理政策问题能力的某些人类只以算术级数增加。这也表达了丰富和发展