

浙江大学公共管理丛书

A PUBLIC ADMINISTRATION

公共政策： 理论与方法

◎ 王诗宗 著

浙江大学出版社

浙江大学公共管理丛书

公共政策：理论与方法

王诗宗 著

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策:理论与方法 / 王诗宗著. —杭州:浙江大学出版社, 2003.5
ISBN 7-308-03297-3

I. 公... II. 王... 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(2003)第 023560 号

出版发行 浙江大学出版社
(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)
(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)
(网址: <http://www.zjupress.com>)

责任编辑 余健波

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 850mm × 1168mm 1/32

印 张 7.25

字 数 182 千字

版 印 次 2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月第 1 次印刷

印 数 0001 - 4000

书 号 ISBN 7-308-03297-3/D·160

定 价 15.00 元

浙江大学公共管理丛书

编辑委员会

主 任 陈子辰 胡建森

副 主 任 姚先国

委 员 (按姓氏笔划为序):

王沛民 张 钢 陈子辰

陈国权 陈荣富 吴次芳

余逊达 余潇枫 郑仓元

郁建兴 姚先国 姚耿东

胡建森 贾生华

丛书主编 郁建兴

总 序

刚刚闭幕的十届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案,标志着改革开放以来我国第五次政府机构改革正式启动。这次改革将以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照完善社会主义市场经济体制和推进政治体制改革的要求,坚持政企分开,精简、统一、效能和依法行政的原则,进一步转变政府职能,调整和完善政府机构设置,理顺政府部门职能分工,提高政府管理水平,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。毫无疑问,这次改革的全面推进和深入,对公共管理学这一运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系,提出了新的更高要求。同时,它也为公共管理学获得大发展提供了重要契机。

我国的公共管理理论与实践有着悠久的历史。但是,由于众所周知的原因,我国的现代公共行政与公共管理研究和教育直至20世纪80年代才得以恢复和重建。1999年5月,国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试。至今,全国24个MPA试办院校已顺利招收两届学员。MPA专业学位的设置,为我国公共管理学科的制度化建设迈出了一大步。近几年来,公共管理学科在学术团体、专业杂志、书籍出版、基金资助渠道、教育培训、职业化以及图书馆新的收藏目录的确定等方面,也都有了较大发展。

浙江大学作为全国24个MPA试办院校之一,努力探索着公共管理的研究与教育。为反映浙江大学公共管理研究与教育的最

• 1 •

新成果,我们编辑出版了这套“浙江大学公共管理丛书”。本丛书第一辑包括了《全球化:一个批评性考察》、《公共管理学引论》、《政治学导论》、《行政法》、《公共部门经济学》、《公共政策:理论与方法》、《公共行政伦理学》等7种。在编写过程中,我们注重将学科的主要知识领域与一些重大理论和实践问题相结合,注意将学术前沿与当前中国现实管理实践相结合,注重将理论性与应用性相结合,力图体现我校公共管理学科发展的特色。因此本丛书适用面较广,除适合MPA学员使用外,也适合公共管理学科各类学生及各级公共管理人员作为教育培训的学习参考资料使用。当然,编写这套丛书对我们来说还是一个初步的探索和尝试,其中一定存在着不足、错漏之处,敬请读者朋友和大方之家不吝指正。

现在时值生机勃勃的春天,这套丛书的出版能够迎来我校公共管理学科建设的春天吗?我们努力着。

“浙江大学公共管理丛书”编辑委员会
2003年3月

目 录

第一章 现代政策研究的缘起及政策概念	(1)
一、现代政策研究的兴起	(2)
二、公共政策的内涵分析	(8)
三、当代公共政策的基本特征	(13)
四、公共政策的几个相关概念	(17)
第二章 影响公共政策的主要因素	(23)
一、政治系统自身因素	(25)
二、外部环境因素	(30)
三、内部环境因素	(35)
第三章 政策分析的过程描述与难点分析	(46)
一、政策分析的主要环节	(46)
二、进一步的解释	(50)
三、政策分析的难点分析	(63)
第四章 政策分析中关于“人”的理论	(76)
一、对个人的利己性假定	(77)
二、争取利益的行动者	(83)
三、政策选择和群体的偏好显示	(92)
四、公共政策中的基本价值观	(99)

第五章 政策分析中关于物品的理论	(107)
一、政府干预：造成问题还是解决问题	(108)
二、物品分类与处置方式	(117)
三、公共池塘与自主治理	(129)
第六章 政策分析中关于制度的理论	(139)
一、制度对政策的决定性作用	(140)
二、制度的类型和功能	(147)
三、对制度变迁的描述	(155)
第七章 前景预测和方案设计的方法	(164)
一、外推预测方法	(165)
二、理论模型预测方法	(171)
三、政策设计的方法	(175)
第八章 政策评估与政策建议的方法	(186)
一、经济可行性评估中的常见方法	(187)
二、评估中的政治因素	(194)
三、政策展示和建议的方法	(200)
四、政策执行的监测方法	(202)
附录 作为交流手段的政策评论和案例分析	(211)
后 记	(222)

第一章 现代政策研究的缘起及政策概念

当代政策分析是在 20 世纪初特定的社会—经济条件下发展起来的,它的兴起意味着许多原先居于主流地位的重要理论受到了来自实践的挑战。由于政策内容庞杂,又与制度、法律等难以划清界限,所以不应该强求一个确切的定义,而应致力于内涵的追寻。了解当代政策的显著特征并给出一定的解释,会提高我们对政策和政策科学的批判能力。

政策分析 政策概念 政策内涵 政策特征 制度 法律

“政”,意为“政略”、“纲要”;“策”指“谋略”、“计划”。从一定意义上说,凡是由一定主体发出而对其他人产生影响的指令、限定均可称为政策。本书所说的政策特别突出其“公共性”意味。作为调节人类利益关系的手段,自从人类有公共生活开始,公共政策就已经存在。但对公共政策的系统研究,则开始于 20 世纪初。政策是一个古老话题,政策分析(政策科学)是一个较新的领域。市场和政府是并行的控制社会、经济运行的两大力量,政策是实现政府等公共部门对经济社会控制的手段。在现代社会中,政策的合理性、科学性是任何一个负责任、高效率的政府的追求,也为全体社会成员所期待。兴起于西方的现代政策科学之所以在中国受到高度重

视,正是因为市场经济轨道上的发展需要现代的政策手段。了解现代公共政策研究的缘起,进而研究公共政策的本质,对于任何一个接触政策科学的人、对于一个试图将政策科学“中国化”的研究者,均是十分必要的。

一、现代政策研究的兴起

邓恩认为,“伴随着生产技术的新形式和相对稳定的人类居住方式,社会组织发生了变化,政策分析作为一种专门的活动也就随之产生了”^①。的确,关于政策的学术思想有非常久远的历史。例如,在孔子、孟子、荀子等人的先秦著作中,可以找到许多和政策相关的至理名言,甚至在公元前 18 世纪古巴比伦就有了著名的汉谟拉比法典和马赛法(Mosaic Laws)。但这些政策和有关政策的学术思想,不意味着系统的政策研究和政策科学的出现。正像管子的“山有轨(统计、计量——引者注),人有轨,用有轨,人事有轨,币有轨,乡有轨,县有轨,国有轨”^②的管理思想不等于现代科学管理理论的出现一样。现代政策科学的出现,并非一个偶然现象,而是经济发展的必然需求,是经济社会发展的产物。

早期资本主义国家的政府和行政主流理论,受到亚当·斯密、马克斯·韦伯等人的深刻影响。斯密在较为宏观的层面主张所谓最小意义上的政府,而韦伯则在相对微观的层面上提出了行政组织的科层制理论。但在 20 世纪初的产业革命和社会经济迅速发展的背景下,经典理论显得力不从心。在这种情形下,现代政策科学应运而生。

① 威廉·N·邓恩:《公共政策分析导论》,中国人民大学出版社 2002 年版,第 40 页。

② 见《管子·山国轨》。

韦伯倡导的科层制理论强调把各种工作分解成简单、常规化、并且明确的各项任务;建立等级式的权威结构;制定明确的规章制度规范组织成员的行为;最终做到成员只要按照规则进行非人格化的活动就能妥善处理各种各样的公共事务。有人称之为“聪明人制定规则,傻瓜来执行”。但是,即使是接近理想模型的科层制,所能应对的公共事务一般也只是可重复的、简单的且数量有限。事务一旦是复杂的和不可重复的,科层制的缺点就会变得明显。韦伯就曾经指出科层制的一个重要缺陷,“一旦完全建立了,科层制就是社会结构中最难被摧毁的部分……消灭这些组织的想法就会越来越成为一种乌托邦”^①。面对层出不穷、日益复杂的事务,科层制组织会不断膨胀,但很难因时过境迁而收缩,不仅常设机构如此,连非常设机构都不会轻易消失,最终使政府成了问题,而不是解决问题的方法。虽然不能一味反对科层制组织的扩大,但“单方药”的效果却是利弊并存,且往往弊大于利。

从较宏观的层面看,斯密所说的最小意义上的政府的职能范围也需要重新考虑。如在政府的经济职能方面,原先政府通常注意到竞争过程会导致垄断的结局,而垄断会构成对公共利益的危害,所以要利用合法的公共权力反垄断。但随着金融资本的兴起,寡头们无需通过竞争就可以通过在资本市场上兴风作浪达到垄断的目的。于是,反托拉斯法案就成为必要。上世纪20~30年代美国经济大萧条时,出现了大量的失业现象,于是,社会保障也成为政府的重要任务。

按照一些学者的看法,现代政策研究最早兴起于美国,触发现代政策研究的关键因素是政府面对客观形势以及当时其他学科进步带来的学术条件。美国工业的大规模发展,必定导致一个伴生

^① 彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,学林出版社2001年版,第21页。

现象,就是人口的聚居。大型城市的出现带来了一系列前所未有的但又理所当然的问题,如交通问题、犯罪问题,甚至垃圾清运问题。而高层次政府也必须面对劳工待遇、失业、土地使用、环境等方面的问题。科层制的行政组织以及政党政治对付公共领域层出不穷的麻烦显得有心无力。另一方面,有利于提高效率的理论却在私有领域取得了巨大的成功,例如泰勒制和福特式大生产,使得T型小汽车价格从8000美金下降至800多美金。管理学等原先被视为与政治科学无关的知识,对人们产生了强烈的吸引力。在20世纪初叶的美国的进步运动(Progressive Movement)中,私有领域、商业社会的规则被人们尝试着应用于公共领域。沃克等人指出:在美国,关于政府与市场的关系,占优势的是在国内实行不干涉主义(laissez-faire),不过在国内战争(即南北战争)到30年代大萧条期间这实际上已经慢慢失去基础。^①在20世纪头20年,进步运动使得政府可以(相对)自由地对社会进行适度干预,政府干涉被设想为是要改变某些明显的不公正现象以及市场无力解决的某些低效现象。

美国的现代政策研究一开始主要侧重于大城市中的问题。这种情况是合乎情理的,因为大城市问题相对于国家层面的问题而言,是相对微观的,和私有领域的问题比较接近。甚至在今天,我们依旧可以看到,相对微观层次的公共领域问题,与私有领域的规则具有良好的亲和性。我国东部某大城市,去年屡次发生地铁候车拥挤,使体弱乘客被挤下铁轨,造成伤害的事件。这个平均受教育年限位居全国前列的城市的市民素质一时受到许多指责。实际上,这时道德审判对于解决问题而言往往是乏力的。解决三个和尚没水喝,恐怕不能指望三个和尚飞快提高道德素养,争

^① 约翰·F·沃克、哈罗德·G·瓦特:《美国大政府的兴起》,重庆出版社2001年版,第1页。

先恐后去挑水。在对伤害事故的讨论中,也有人从管理(技术)角度提出,可以在地铁车站加装位于铁轨和候车区之间的自动门,自动门会与地铁车门同步开闭。不过每个车站的投入会高达数百万元。这样的思路有一定的合理性,然而,如果真能得到如此数额的投入,我们有没有更好的资金使用办法,最后既能解决安全问题,又能缓解地铁拥挤,提高人们的出行效率?私有领域的办法在这里似乎是可以移植的。

到20世纪30年代,美国公共政策研究的范围逐渐扩展。触发这一变化的原因主要是经济大萧条以及外部国际形势。经济危机迫使联邦政府必须承担更多的职责。长时间的经济萧条使得繁荣“即将来临”的论调、将萧条视为对繁荣时期不恰当行为(例如投机)的“洗涤手段”的观点苍白无力;不干预导致市场体系缺乏最基本的支撑,给商业、家庭以及社会带来危害。主要政策问题转化了,政策研究必定随之发生转化;罗斯福新政正是这一转化的明显标志。同时,30年代世界范围内争端不断,战争阴云密布,跨国家的政策问题也呈现在研究者与政治家面前,这又导致了政策研究范围的进一步扩展。

政策研究的专业化也在组织方面有所表现。20世纪早期,专业的政策研究部门出现了,比较著名的早期政策研究机构有:1919年建立的有共和党“影子政府”之称的胡佛战争、革命与和平研究所,1920年成立的国家经济研究局,1921年建立的“帝国智囊团”——对外关系委员会,1927年建立的布鲁金斯学会,1934年建立的全国计划学会等。

第二次世界大战以后,公共政策研究由美国扩散到其他主要资本主义国家。除了两大阵营的对抗和竞争外,还有一个内在因素催化了政策科学的发展,这个内在因素便是公民社会意识的“非政治化”倾向。哈贝马斯认为,前期资本主义社会的统治武器是宗教的世界观、神话之类,这种统治武器又转变成“公平交换”观念。

但在晚期资本主义,由于实行国家干预,“公平交换”的观念破灭了。“通过国家干预对经济过程作了不断的调整,起到了一种抵御威胁制度、资本主义放任自流时所产生的机能失调趋势的防御机制的作用。资本主义的实际发展很明显违背了资本主义关于资产阶级社会的观念;按照这一观念,资产阶级社会应该是没有统治的,权力应该是中立的”^①。制度结构不再直接与维护资本主义经济活动私法制度相一致,政治制度的矛盾需要新的意识形态来维护,于是引导人民走向非政治化就成为必要。在上述制度调整的过程中,技术理性成了新的统治工具,它将政治问题转化成技术问题,将实际问题(即对规范的接受或拒绝)非政治化,也成功促使公民规范的非政治化,让人们较为普遍地接受精于算计的“理性思维方式”,明哲保身占据上风。“最先进的工业社会似乎在模仿那种受外在刺激的支配的而不是由规范指导的行为控制模式。通过人为的制度刺激来进行间接的控制与日俱增,特别是在所谓的主体自由领域(如选举、消费和闲暇行为)”^②。政治制度所需要的“群众的忠诚当今只有通过私人需求加以补偿才能产生”^③。当公众被动或主动走向了非政治化,对切身利益的关心会优于其他考虑,对利益的分配必须更加精细,过去较多借助于决策者个人判断的政策形成方式必须更多地依赖对政策的科学理性的研究。

第二次世界大战以后政策研究的繁荣,还得益于其他学科知识的迅速增长和研究方法的改进。在第二次世界大战中,一些参加军事工作的科学家和技术人员运用运筹学等方法取得了很大的成功;战后,这些知识、方法也被用于政策研究。20世纪70年代以后发展起来的计量经济学、统计学、行为科学、决策理论以及系

① J. Habermas, *Toward a Rational Society*, Boston: Beacon Press, 1970, p. 101.

② Ibid. p. 107.

③ Ibid. p. 112.

统科学也使政策研究的手段大为丰富。“政策形成于政治舞台并必须经受政治考验”^①,战后,政策科学的学科立足点——政治科学也发生了变化,这为政策科学的进展提供了更大空间。例如具有代表性的公共选择理论将经济学的市场交换规律应用于政治领域。该理论认为,人类社会由两个市场组成,一个是政治市场,另一个是经济市场。在经济市场上活动的主体是消费者和厂商,人们通过货币选择能给他们带来最大满足的物品;在政治市场上活动的主体是选民、利益集团(需求者)和政治家、官员(供给者),人们通过选票来选择能给他带来最大利益的政治家、政策方案和法律制度。没有理由认为在经济市场上受利己心支配的人会在政治市场上受超个人利益的利他主义动机支配。在两个市场上活动的是“同一个人”。虽然公共选择理论似乎过分主张减少政府干预的范围,而且它的立论基础也受到许多质疑,但它将政治视为个人相互交易的市场,试图用经济理论建立一种严谨的、原理式的政府理论,这对于政策科学而言,却具有明显的方法论意义。因为政治学和经济学之间的藩篱被这一理论部分拆除了,源自与政治学的政策科学便可以更顺利地引进“理性”的、“科学”的方法。而政策研究的理性化、科学化趋向也在客观上迎合了公民对于切身利益的高度关注。

经典作家亚当·斯密以及后来的赫伯特·斯宾塞等人主张政府尽量少用“看得见的手”(公共政策手段)来干预社会团体与个人活动,干预最少的政府就是最好的政府。然而,在 20 世纪经济与社会、科技与生产力迅速进步的情况下,个人之间、部门之间、行业之间、政府与社会之间越来越紧密地相互依存和协作,为利益原因而产生的对抗也越来越常见、越来越复杂。因此,在 20 世纪不干涉

^① 卡尔·帕顿、大卫·沙维奇:《政策分析和规划的初步方法》,华夏出版社 2001 年版,第 211 页。

主义的没落是必然的,公共政策对社会运行的调节、规范作用已经不可或缺。在自由资本主义时代之后,资本主义国家的政策研究走向兴盛,正是上述趋势的一个最好写照。我国实行的是有中国特色的社会主义民主和社会主义市场经济制度,但资本主义国家曾经或正在面对的问题,我们大多也要面对。所以,最初兴盛于西方的政策科学,应该被我们所了解,并应用于中国的问题及中国特色的问题。

二、公共政策的内涵分析

现代公共政策研究是一种综合性极强的工作,在理论方面,它需要融合政治学、管理学、经济学、社会学等学科的知识;而且研究者必须将理论和社会现实有效地结合起来。来自众多学科的相关知识以及纷繁复杂的社会现实常使得研究者眼花缭乱,但在研究公共政策的过程中,对公共政策内涵的共识是研究者对话的基础。为了拥有这个基础,一项必不可少的先期工作是,理解什么是公共政策。

政策是政府和公共部门的干预手段。可以进一步追问的有以下问题:为什么要干预?谁来干预?用什么来干预?什么人受到干预?政策科学的研究者已经为政策下了多种定义,虽然这些定义各自有一些缺陷,但远比某些言之无物却又无懈可击的定义更有见地。

作为政策科学的创始人之一,拉斯维尔(H. Lasswell)和卡普兰(A. Kplan)认为,公共政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”^①。这一定义道出了公共政策必备的三个要素,即目标、策略和价值。政策要有(或隐含)它最终要达到的目标状态;而要达到

① 转引自伍启元:《公共政策》,香港商务印书馆1989年版,第4页。

这样的目标状态,必须有可操作的步骤来实施计划;并且,任何政策都包含某种价值观,制定公共政策的依据不仅仅是事实判断。该定义的缺点也十分明显,计划和公共政策是两个交叉的概念,计划不一定是公共政策,政策中应该包含计划,但仅靠计划却不能构成公共政策。

托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)的定义是:“凡政府决定做的或不做的事情就是公共政策。”^①这个定义有明显的行为主义特征,着重说明政策是一种政府的行为或无为,却没有强调政策的符号形态。它至少有两点启示意义:一、政策不仅涉及采取某种行动及如何行动,而且还可能涉及不行动或中止行动。有时,如果不作为的结果好于任何作为的结果,就可以没有任何作为;有时,看不到解决问题的办法,也可以不作为,如同一句格言所说,“没有解决问题的办法就等于不存在问题”^②。二、政府如何说的远不如政府如何做的更能体现政策内容到底是什么。2002年春季,在我国西部一次以西部大开发为主题的论坛上,许多西部地区的地方政府都想抓住这次机会招商引资,向客商们分发各种介绍本地优惠政策的资料,但效果却很不明显。一位客商表示,在中国,尤其是西部,与其相信那些五花八门的优惠条件,还不如和当地的主要官员搞好关系,这才是投资的可靠保障。不过这个定义也有局限。定义似乎暗示,只有政府可以决定公共政策,其实立法部门和司法部门也可以直接、间接导致公共政策出台。许多国家的议会不仅可以设计关于政策的政策——元政策,有时议会还可能直接通过外交、内政的法案政策。美国国会就“具有作为政策制定的实体运转能力”,“当代国会的活动可以描述为立法,但其实这些立法是以模棱

① T. Dye, *Understanding Public Policy* (6 th. ed.), Engle-wood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall Inc., 1987, p. 2.

② 威廉·N·邓恩:《公共政策分析导论》,中国人民大学出版社2002年版,第2页。