



Education

西方社会科学基本知识读本

- 丛书英文版主编\弗兰克·帕金
- 丛书中文版主编\周殿富 韩冬雪
- 丛书中文版执行主编\曹海军

政 策

[英]H.K.科尔巴奇 著
张 毅 韩志明 译



吉林人民出版社

Policy



Education

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

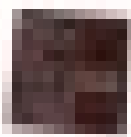
EDUCATION

CHICAGO, ILLINOIS 60637



EDUCATION

CHICAGO, ILLINOIS 60637



EDUCATION

政 策

[英]H.K.科尔巴奇 著
张毅 韩志明 译

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策/(英)科尔巴奇著;张毅等译.—长春:吉林人民出版社,2005.5

(西方社会科学基本知识读本)

书名原文:Policy

ISBN 7-206-04688-6

I.政… II.①科… ②张… III.政策—理论研究

IV.D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 044534 号

H.K.Colebatch

Policy

(Original ISBN:0-335-20972-6)

Copyright © H.K.Colebatch

Original language published by The McGraw-Hill Companies, Inc. All Rights reserved. No part of this publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.

Simplified Chinese translation edition jointly published by McGraw-Hill Education (Asia)Co. and Jilin People's Publishing House.

本书中文简体字翻译版由吉林人民出版社和美国麦格劳-希尔教育(亚洲)出版公司合作出版。未经出版者预先书面许可,不得以任何方式复制或抄袭本书的任何部分。

本书封面贴有 McGraw-Hill 公司防伪标签,无标签者不得销售。

吉林省版权局著作权合同登记 图字:07-2005-1367

政策

著 者:H.K.科尔巴奇 译 者:张 毅等

责任编辑:贺 萍 封面设计:陈 东 责任校对:陆 雨

吉林人民出版社出版 发行(中国·长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

网 址:www.jlpph.com

全国新华书店经销

发行热线:0431-5395846

印 刷:长春市永恒印务有限公司

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:6.125 字 数:100 千字

标准书号:ISBN 7-206-04688-6

版 次:2005 年 5 月第 1 版

印 次:2005 年 5 月第 1 次印刷

印 数:1-5 000 册

定 价:14.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

《西方社会科学基本知识读本》编委会名单

主 编：周殿富 韩冬雪

学术咨议(按姓氏笔画排序)：

万俊人	马德普	马敬仁	丛日云	孙晓春
李 强	任剑涛	应 奇	何怀宏	林尚立
姚大志	胡维革	施雪华	贺照田	高 建
袁柏顺	徐湘林	夏可君	顾 肃	梁治平
曹德本	葛 荃	谭君久	薄贵利	

编 委：孙荣飞 朱海英 刘训练 彭 斌 叶兴艺
赵多方 陆 彬 王 冰 王 新

第一期执行编委：孙荣飞 朱海英

《西方社会科学基本知识读本》

总序暨出版说明

自 19 世纪中后期西学东渐以来，在西方思想和相关书籍引入方面的成就可谓蔚为大观，但总的来说，大都强调系统理论的引进和评介。自 20 世纪改革开放以来，大规模的介绍和翻译西方人文与社会科学的著作成为了“文化热”的先导，其中商务印书馆的《汉译世界名著》、三联书店的《现代西方学术文库》、华夏出版社的《二十世纪文库》，以及《现代西方思想文库》等丛书曾经滋养和影响了数代学人的学术生命。

本套丛书立足于社会科学领域的基本概念，虽名曰基本知识，却并非简单意义上的学术普及，每本小册子的著者皆是该研究领域的专业权威人士。以往这类书籍的引进通常表现为编纂学科史的教材形式，将知识的引介停留在教科书的层次上。故此，作为单纯的基本概念的追本探源式的梳理工作略显不足，这也就使得研究者对各家各派的观点难以获得系统的了解。而从可读性和理论的深入性上来说，本套丛书既适合于初次涉猎该领域的非专业人士、本科生，成为他们的领航性的参考文献，也能够满足于对此领域具有相当知识积累且有一定专深研究的研究者的专业化要求，因此能够将系统性理论的引入与基本概念的拓展齐头并进，可谓一举两得。

需要指出的是，该套丛书以社会科学自诩，而社会科学与自然科学的不同之处就在于它反映了不同于自然科学的文化内涵和根本的价值取向，因此它并不具有自然科学本身拥有的客观性和普世性。毫无疑问，这套丛书是西方社会科学家以西方特有的文化视野和价值取向为基点，看待西方世界和社会的世界观、价值观、人生观的集中反映。对此，我们应该确立批判与扬弃、借鉴与建构并举的思想立场。毋庸置疑，在与西方世界的文化交流与相互学习的过程中，我们不可避免地要接触并吸收西方有益的社会科学文明的普遍性成果，借鉴和利用有益于我国社会主义现代化建设的合理经验以及社会科学研究的分析框架。与此同时，我们也坚决反对食洋不化的崇洋心态和西化倾向，坚持马克思主义的哲学和社会科学观，在坚持学术自主性的“洋为中用”的前提下，实现社会科学的本土化、规范化、科学化。

编者

出版导言

虽然近些年在市面上大量出版了有关政策分析、政策科学方面的著作，但是很少有著作像科尔巴奇的这本书这样把政策本身当作一个问题和线索来著述，正如作者本人指出的，“这本书是对政策的一般性指南，而不是对任何特殊政策的介绍”。如果我们常常在深入政策模型和政策问题分析的过程中忘记了对政策本身具有的宏观的学术感觉的话，那么科尔巴奇的书则是一本能够找到感觉的线路图。

同样对于初学者而言，本书的叙述非常细腻，提及的众多问题都是更加专业化的书籍所直接引用而未加以解释的，或者是处于专业缝隙间的问题。如果直接阅读专业性很强的著作，初学者往往对这些问题生吞活剥，继而对复杂概念的理解缺乏整合性，本书可以看成是一本很好的向导，初学者完全可以借此找到

方向和起点。更可贵的是，作者在讲述某个观点的同时往往附加了案例，这使得解释更加饱满，因此完全可以满足那些初学者的要求。

编 者

2005 年 4 月 20 日

前 言

政策是一种观念，贯穿于我们筹划生活的所有方法之中：应用于公共生活的广泛参与之中——公共官员、当选议员、政治活动者、专家、记者和其他一些人——应用于他们尝试着塑造一种组织公共生活的方法之中。我们会在各种各样的组织当中碰到它（政策）。例如，我们会在一所中学里发现一本家庭作业政策，其中详细记录了学生、教师以及家长们的期望，还有其他一些例子，如一个住院病人可以回家的时间可能会由一种出院政策（程序）所决定。或者我们发现政策为各种各样的组织所使用。河流污染的治理是通过制定一个蓄水量管理政策来管制所有影响河流的行为。或者雇主、工会以及技术学院都会制定一种行业培训政策。并且我们也会看到，对那些寻求变革权力的院外活动者来说，政策可以提供一种途径。政治活动者能够在诸如全球变暖或者平等的就业机会等主题上提出政策。

但是，政策首先是一个概念——即，一种人们用以清楚地

政 策

阐明世界的观念——所以我们必须将其理解为在分析统治的过程中所运用的一种概念。它是如何被运用的？它阐明了什么？它与其他分析模式如“结构”，“过程”和“管理”是如何关联的？

我们也不得不牢记，政策并非一个简单的标签，而是它所描绘的过程的一部分。提到“遗产继承政策”（例如），并不是简单地持一种中立方式来谈论那里存在的事物，这种思考方式集中关注某些事物（历史建筑的价值）而不是其他一些事物（如拆毁它们并修建一个办公高楼的可行性）。所以在检验政策概念的过程中，我们需要考虑它是如何被实践者以及理论评论家们所运用的。

本书是为一系列的读者而写的，既包括实践者也包括评论家。有许多人对特殊领域（环境）感兴趣，并想了解拥有“环境政策”意味着什么，以及这些政策是如何出台的。有许多学生对政治过程感兴趣，想知道如何把“政策”（或者“公共政策”）与现存的分析术语如“政治”，“制定规则”或者“决策”恰当地联系起来。并且，有那么一些人对我们深处其中的统治方式这类更广泛的问题感兴趣，这类问题看起来其含义远远不止“政府决定做什么”的问题，并且他们似乎关注各类实体的多样性行为如何汇聚成稳定而可预见的各种行为模式，这种模式正是因此而（并非经常）被贴上政策的标签。

致 谢

我要感谢那些对改善本书中的分析有所帮助的人们。多年来，在与 Bernard Schaffer（他是第一个激发我对政策的兴趣的人），Robert Parker 和 John Ballard 的友谊和探讨中，我受益匪浅。Kuring - gai 学院，塔斯马尼亚大学以及新南威尔士大学的同事和学生们也给予了我极大的鼓励，我尤其要感谢 Ralph Chapman, Pieter Degeling, Sue Keen, Peter Larmour, Mark Lyons, 以及 Chris Walker 对我的帮助。我要感谢澳大利亚国立大学的 Geoffrey Braithwaite 和 Barry Hindess, 以及在斯坦福的 Dick Scott 和 Jim March, 感谢他们的友好和鼓励。我尤其感激 Bristol 大学政策研究学院的 Randall Smith 和他的同事对我多年以来的支持。新闻界的两位不知姓名的读者为出版提供了一些尤其具有建设性的批评，Alan Cochrane 对这一版的草稿提出了具有真知灼见的评论。我还要感谢 Sally Crossing, 他针对初版给我提供了一个见多识广的活动家的评论。Bristol 的 Pieter Degeling, Sue Keen, Chris Walker 以及公共政策方向的硕士阅读了草稿的部分原文，并在批评方面使我诸多受益。但是使我最受益匪浅的是

政 策

一个政策的实践者，Peta Colebatch，多年来，她与我共同分享了她的数不胜数的经历和对政治过程的理解，并且仔细地阅读了两个版本的全部草稿，提出了许多建设性的建议。对于她，以及所有那些帮助过我的人们，我要表示最热烈地感谢。

目 录

前 言	1
致 谢	3
第一章 为什么要关注政策?	1
第二章 政策是什么?	9
第三章 谁制定了政策?	29
第四章 在哪里制定政策	50
第五章 政策为了什么?	64
第六章 替代政策的是什么?	88
第七章 人们就政策说了什么?	108
第八章 普通人眼中的政策	127
第九章 如何对待政策?	145
第十章 政策问题的延续	161
译者后记	177

第一章 为什么要关注政策？

尽管一些议员针对妓院位于离 St. Clements Anglican 教堂 40 米远的地方表示担忧，但 Marrickville 议会还是批准了在 Marrickville 大道上开设妓院……

某些议员声称，当议会决定一项申请的时候，就已经表明了一种政策，认为妓院与教堂没什么区别……

在会上，市长 Barry Cotter 发言表示，议会并没有阻止妓院经营的政策……

他说，如果议会拒绝了这项申请，将会在这项注定失败的议案中扔掉纳税人 15 000 元的金钱。

（《土地》[悉尼] 1997 年，2 月 26 日）

就支配我们的方法而言，不论是在对方法的分析之中，还是在方法的实践过程中，“政策”都是一个核心概念。它为评

政 策

论家和参与其中的人提供了一种手段来处理政策过程，以及一种方法来理解统治的复杂性。乔治·W·布什曾经当选为美国总统，全世界所有对此感兴趣的评论家都在问：“他的政策是什么？”对于实践者（如上面引用的例子中的人）而言，政策可能具有关键的重要性。在这个议案当中，市长警告他的同道议员，如果这个议案要申请，并且他们基于一种明确的政策而否决了这个议案，那么法院很有可能会支持议会的决定，但如果根本就不存在这样的政策，议会的决定极有可能被推翻。所以，虽然政策是社会科学当中的概念，但是它并非专属于社会科学家。公共生活当中更广泛领域内的参与者——公共官员、当选议员、社团活动者、科学专家、记者以及其他——都使用这个概念，他们试图以此塑造公共生活的组织方式。例如，提到“遗产继承政策”，并非是持一种中立的方式去谈论那里存在的事物，而是集中关注一些事物（比如历史建筑的价值），而不是另外的一些事物（如拆毁它们并修建一个办公高楼的可行性）。

对于一些参与者而言，政策不得不与控制相关。人们询问最新当选的总统布什的政策，正是基于这样的假定，他将对美国政府实施控制，而对于如何实施控制，他的政策声明将会是一个很好的指针。英国的内阁部长理查德·克罗斯曼则以另一种方式解释政策，他认为当选的领导人必须清楚那些写入选举政策宣言中的东西，即他们将要做什么，以便在赢得大选之后强化与官僚机构斡旋的手腕。因此，政策可以担当一种控制工具：当选的领导人控制官僚，中央官员控制同领域内的成员，

第一章 为什么要关注政策？

公司总部控制业务经理。在陆军办事处里，那些对立的职员更愿意存在一个核心的政策，这样他们就可以避免动用他们自己的意见：“对不起，本机构的政策是任何反对意见都必须以书面方式提交上来。”

但是对于其他的参与者来说，政策是角逐现存秩序和声音参与权利的工具。环境政策的存在并非是由一些被称为“当局”的非实体确认一个问题、并决定如何解决问题所带来的结果。而是息息相关的人们——一些政府机构内部的人，但大多数是机构之外的人——关注一系列正在发生的事件——空气污染、土壤侵蚀、河流沉积等等——并将这些状况确认为所谓“环境”问题的一部分，这些问题要求新的解决方法。倡议一项环境政策（或者平等的受雇权利，或者城市交通，或者信息技术的使用），就是一种挑战现存政策议程和其拥护者们的方方式，并且这种方式还要求承认新的主题和接纳新的参与者。对于组织利益来说，在其领域之内的政策可能性，将会成为他们参与商讨的媒介手段。在一所学校里，设计一个家庭作业政策会调动一系列的人——教师、家长、各个负责人、学生——讨论家庭作业在教育当中所处的位置。对于政府机构内部的参与者来说，政策发展会给他们提供一些用以对抗其他部门的工具。澳大利亚国家竞争政策的发展可以看成是为联邦政府提供了一些对抗州政府的工具，同样也可看作是为国家的主要行政官员们提供了对抗他们自己机构的工具。

对一项政策的倡议也反映出人们关注的焦点从过程（“我们做事的方式”）转向了结果（如此做事产生的影响）。对政策