

The Public Policy Primer

Managing the Policy Process



公共政策过程

制定、实施与管理

Xun Wu M. Ramesh Michael Howlett Scott A. Fritzen

吴逊 [澳] 饶墨仕 [加] 迈克尔·豪利特 [美] 斯科特·A.弗里曾 著

叶林 等 译

The Public Policy Primer

Managing the Policy Process

公共政策过程

制定、实施与管理

Xun Wu M. Ramesh Michael Howlett Scott A. Fritzen

吴逊 [澳] 饶墨仕 [加] 迈克尔·豪利特 [美] 斯科特·A.弗里曾 著

叶林 等 译

图书在版编目(CIP)数据

公共政策过程:制定、实施与管理/吴逊等著;
叶林等译. —上海:格致出版社:上海人民出版社,
2015

ISBN 978 - 7 - 5432 - 2603 - 6

I. ①公… II. ①吴… ②叶… III. ①政策科学-研
究 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 319864 号

责任编辑 顾 悦
装帧设计 储 平

公共政策过程:制定、实施与管理

吴 逊 [澳]饶墨仕 [加]迈克尔·豪利特 [美]斯科特·A.弗里曾 著
叶 林 等译

出 版 世纪出版股份有限公司 格致出版社
世纪出版集团 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081
www.hibooks.cn

发 行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印 刷 苏州望电印刷有限公司
开 本 635×965 1/16
印 张 13
插 页 1
字 数 90,000
版 次 2016 年 3 月第 1 版
印 次 2016 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5432 - 2603-6/C · 142

定价:35.00 元

本书是中山大学“优秀青年教师培养计划”、中国公共管理研究中心公共行政精品项目的阶段性成果。

本书由下列人员共同翻译完成：

叶 林 （中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授）

刘 琼 陈雷雨 张丽华 马颖颖 孙 林 张孟见 原 超

黄天梁 梁维东 踞挺挺 李 妮 龚翔荣 肖棣文 崔志梅

吴瑞财 费 钧 唐 飞 曾 鸣 张文杰 刘 晓 郭肇麟

李 松 郑 宇 林建安 魏君言 周嘉怡 徐 攀

中文版前言

迈克尔·豪利特

叶 林 译

公共管理者在公共政策过程中应该履行的角色与职能是一个被长期关注和研究的问题。希克林(Hicklin)和戈德温(Godwin)在2009年的《政策研究》(*Policy Studies Journal*)杂志上发表的论文中认为,中观层面的公共管理理论可以帮助我们更好地理解政策制定与有效结果之间的关系,公共管理研究的文献应该更好地被应用于政策研究中(Hicklin and Godwin, 2009)。希克林和戈德温认为,公共管理者在公共政策过程中的角色及其行为可能是公共政策研究忽略的一个关键环节,对其进行有效的研究将提升对政策过程的理解,并带来更高效的政策产出。

撰写此书的初衷正是鉴于公共管理及其效能对政策研

中文版前言

究具有极其重要的意义,这在现有的研究中是相对缺乏的。我们通过分析政策过程的本质以及其中公共管理者的行为和态度来推导若干相关的假设和命题。

这本书主要研究政策制定者和实施者在整个政策过程中的行为及其重要性。我们借鉴了其他社会科学领域对政策制定者和实施者的角色和行为进行研究的方法,以此建立更为合理的政策理论。比如,公共管理、政治学和社会学的文献对公共管理组织层级中的各个群体和阶层已经进行了大量的研究(Aiken and Hage, 1968; Hambrick, 1981, Meier and O'Toole, 2006; Walker, O'Toole and Meier, 2007; Walker and Brewer, 2008)。此书的研究发现,在不同的因素影响下,不同的群体和阶层有着迥异的态度和行为,对组织运行的效果带来显著的影响。在这个前提下,对政策制定过程中这些群体的态度和行为的研究将有利于提高政策研究的效果。

政策管理者是政策官僚的成员之一(参见 Meltsner, 1976; Page and Jenkins, 2005; Colebatch, 2006; Colebatch et al., 2011; Feldman, 1989),他们在政策形成及实施阶段

都起到了重要的绩效管理作用(deLeon, 1992, 1999; Howlett et al., 2009; Jann and Wegrich, 2007)。虽然他们并不是政府唯一的政策参谋,但他们通常是具有一定特权的“局内人”,对政府决策起着重要作用(Halligan, 1995; Howlett and Lindquist, 2007; Verrelli, 2009)。

政策咨询体系中包括媒体、公众意见、资深的政治及行政咨询专家、科学家及专业人员和智库等。他们的知识和行动等信息已经被广泛研究(Abelson, 2002; Campbell and Szablowski, 1979; Eichbaum and Shaw, 2007; Hoppe, 2009; Maley, 2000; Petry, 1999; Soroka and Wlezien, 2009)。但是,在政策过程中的其他相关者,包括商业组织、贸易协会、非政府机构、学者、宗教人士、咨询公司等,其中也包括专业的公共管理人员,对于这些群体的研究则相对较少(Cohn, 2006; Colebatch and Radin, 2006; Connaughton, 2010; Jackson and Baldwin, 2007; Perl and White, 2002; Phillips, 2007; Stritch, 2007)。

公共管理领域的不同行动者需要完成各自的角色任务,同时也拥有不同层次的权力和职能。在组织中,不同层

级的职位和功能决定了这些行动者对组织目标、功能和角色产生的不同阐释。这些差异通常将组织中处于不同层次的行动者通过其共同的目标、职能和角色团结在一起完成组织任务。这些群体在公共组织研究中被赋予社会地位 (Aiken and Hage, 1968)、官僚层级 (Brewer, 2005) 和阶层 (Aiken and Hage, 1968; Walker and Enticott, 2004)。

现有的公共组织研究发现,不同阶层的行动者的行为存在差异 (Frazier and Swiss, 2008; Moore, 1995; Walker and Brewer, 2008; Walker et al., 2007)。对于公共部门的管理者的研究发现,处于较高层级的管理者通常对上级的政客和外部的大环境负责。中层的专业管理人员通常也向上负责,同时兼顾本身的工作职责以及他们所服务的人群的需求 (Brewer, 2005; Lipsky, 1980)。比如,沃克 (Walker) 等学者的研究就发现,在与地方政府官员有关的网络行为中,高层管理人员主要面对中央政府官员,中层管理人员集中服务企业领导及其他部门的负责人,而第一线的工作人员则主要针对贸易协会展开工作。针对官僚体系和结果导向的管理改革研究发现,高级领导通常有较为乐

观的态度,他们的行为较为高效,能够比基层管理者更好地提高结果导向的管理(Frazier and Swiss, 2008; Walker and Brewer, 2008)。这些研究同时还发现,这些差异的产生取决于不同管理者在组织中的角色。这样我们就可以推断出,在组织中处于不同角色的管理者在政策过程中将体现不同的态度和行为。此书根据希克林和戈德温的结论,将研究聚焦于政策管理者的角色以及他们在政策制定过程的不同阶段的专业行为。

此书对政策管理者的本质进行探讨,补充现有文献中针对政策过程的不同阶段这些管理者行为研究的不足,由此能够弥补公共政策研究所忽略的关键环节。同时,此书的研究也指明了未来更有成果的研究方向。比如,有必要通过追踪研究来跟踪在不同的治理制度安排下政策管理者工作的不同模式,或者是进行更多的比较研究,以此判断此书的发现在不同的国家之间或内部是否成立。

为了更好地理解这些问题,以下书籍可作为参考:

Abelson, D. E. (2002) *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Kingston;

McGill-Queen's University Press.

Aiken, Michael, and Jerald Hage(1968) "Organizational Interdependent and Intra-Organizational Structure", *American Sociological Review*, 33, 6, 912—930.

Brewer, Gene A.(2005) "In the Eye of the Storm: Frontline Supervisors and Federal Agency Performance", *Journal of Public Administration Research and Theory* 15, 4, 505—527.

Campbell, C. and G. J. Szablowksi.(1979) *The Super-bureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*. Toronto: Macmillan.

Cohn, D.(2006) "Jumping into the Political Fray: Academics and Policy-Making", *IRPP Policy Matters* 7, 3.

Colebatch, Hal K., and Beryl A.Radin(2006) "Mapping the Work of Policy", *The Work of Policy: An International Survey*, edited by Colebatch, H.K., 217—226. New York: Rowman and Littlefield.

Colebatch, Hal K. (ed.) (2006) *The Work of Policy*:

An International Survey. New York: Rowman and Littlefiel.

Colebatch, Hal K., Robert Hoppe, and Mirko Noordegraaf(eds.) (2011) *Working for Policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Connaughton, Bernadette (2010) “‘Glorified Gofers, Policy Experts or Good Generalists’: A Classification of the Roles of the Irish Ministerial Adviser”, *Irish Political Studies* 25, 3, 347—369.

deLeon, Peter(1992) “Policy Formulation: Where Ignorant Armies Clash By Night”, *Policy Studies Review* 11, 3/4, 389—405.

deLeon, Peter(1999) “The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?”, *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A.Sabatier, 19—34. Boulder: Westview.

Durning, D. and W. Osama (1994) “Policy Analysts’ Roles and Value Orientations: An Empirical Investigation Using Q Methodology”, *Journal of Policy Analysis and*

Management 13, 4, 629—657.

Eichbaum, Chris, and Richard Shaw (2007) “Ministerial Advisers and the Politics of Policy-Making: Bureaucratic Permanence and Popular Control”, *The Australian Journal of Public Administration* 66, 4, 453—467.

Feldman, Martha (1989) *Order Without Design: Information Production and Policy Making*. Stanford University Press.

Frazier, M. Andrew, and James E. Swiss (2008) “Contrasting Views on Results-Based Management Tools from Different Organizational Levels”, *International Public Management Journal* 11, 2, 214—234.

Halligan, John (1995) “Policy Advice and the Public Sector”, *Governance in a Changing Environment*, edited by B. Guy Peters and Donald T. Savoie, 138—172. Montreal: McGill-Queen’s University Press.

Hambrick, Donald C. (1981) “Specialization of Environmental Scanning Activities Among Upper Level Executives”,

Journal of Management Studies, 18, 3, 299—320.

Hicklin, Alisa, and Erik Godwin (2009) “Agents of Change: The Role of Public Managers in Public Policy”, *Policy Studies Journal*, 37, 1, 13—20.

Hoppe, Robert (2009) “Scientific Advice and Public Policy: Expert Advisor’s and Policymakers’ Discourses on Boundary Work”, *Poiesis* 6, 235—263.

Howlett, Michael, and Evan Lindquist (2007) “Beyond Formal Policy Analysis: Governance Context and Analytical Styles in Canada”, *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, edited by Laurent Dobuzinskis. Toronto: University of Toronto Press.

Howlett, Michael (2009) “Policy Advice in Multi-Level Governance Systems: Sub-National Policy Analysts and Analysis”, *International Review of Public Administration* 13, 3, 1—16.

Howlett, Michael (2011) “Public Managers as the Missing Variable in Policy Studies: A Preliminary Empirical

Investigation using Canadian Data”, *Review of Policy Research* 28, 2.

Howlett, Michael, and Sima Joshi-Koop(2011) “Trans-national Learning, Policy Analytical Capacity, and Environmental Policy Convergence: Survey Results from Canada”, *Global Environmental Change* 21, 1, 85—92.

Howlett, Michael, and Evan Lindquist(2004) “Policy Analysis and Governance: Analytical and Policy Styles in Canada”, *Journal of Comparative Policy Analysis* 6, 3, 225—249.

Howlett, Michael, and Joshua Newman(2010) “Policy Analysis and Policy Work in Federal Systems: Policy Advice and its Contribution to Evidence-based Policy-making in Multi-Level Governance Systems”, *Policy and Society* 29, 1, 123—136.

Howlett, Michael, M. Ramesh, and Anthony Perl (2009) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 3rd ed. Toronto: Oxford Univrsity Press.

Howlett, Michael and Adam M. Wellstead(2011 forth-

coming) “Policy Analysis and Multi-Level Governance: The Limited Autonomy of Sub-National Policy-Workers in Federal States”, *Public Administration Review*.

Jackson, Andrew, and Bob Baldwin (2007) “Policy Analysis by the Labour Movement in a Hostile Environment”, *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, edited by L.Dobuzinskis, M.Howlett, and D.Laycock, 260—272. Toronto: University of Toronto Press.

Jann, Werner, and Kai Wegrich(2007) “Theories of the Policy Cycle”, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, edited by Frank Fischer, Gerald J.Miller, and Mara S.Sidney, 43—62. Boca Raton: CRC Press.

Lipsky, Michael(1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Maley, Maria(2000) “Conceptualising Advisers’ Policy Work: The Distinctive Policy Roles of Ministerial Advisers in the Keating Government, 1991—1996”, *Australian Journal*

of *Political Science* 35, 3, 449—479.

Meier, Kenneth J. (2009) “Policy Theory, Policy Theory Everywhere: Ravings of a Deranged Policy Scholar”, *Policy Studies Journal* 37, 1, 5—11.

Meier, Kenneth J., and Laurence J. O’Toole Jr. (2006) *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Baltimore: John Hopkins Press.

Meltsner, Arnold J. (1976) *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.

Moore, Mark (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Noordegraaf, M. (2002) “Motivated Managers. Motivational Drives of Public Managers”, *La motivation au travail dans les services publics, Logiques de gestion*, edited by T. Duvillier. Paris: L’Harmattan.

Page, Edward C., and Bill Jenkins (2005) *Policy Bureaucracy: Governing with a Cast of Thousands*. Oxford:

Oxford University Press.

Perl, Anthony, and Donald J. White (2002) “The Changing Role of Consultants in Canadian Policy Analysis”, *Policy & Society* 21, 1, 49—73.

Petry, F. (1999) “The Opinion-Policy Relationship in Canada”, *The Journal of Politics* 61, 2, 540—550.

Phillips, Susan D. (2007) “Policy Analysis and the Voluntary Sector: Evolving Policy Styles”, *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, edited by L. Dobuzinskis, M. Howlett, and D. Laycock, 272—284. Toronto: University of Toronto Press, 2007.

Soroka, Stuart N., and Christopher Wlezien (2009) *Degrees of Democracy: Politics, Public Opinion, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stritch, Andrew (2007) “Business Associations and Policy Analysis in Canada”, *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, edited by L. Dobuzinskis, M. Howlett, and D. Laycock, 242—259. Toronto: University of Toronto Press.