



高等学校“十二五”规划教材
[公共管理类]

公共政策分析 ——理论与案例

●主 编 荆玲玲

●副主编 张宝生 张燕

高等学校“十二五”规划教材·公共管理类

公共政策分析——理论与案例

主 编 荆玲玲

副主编 张宝生 张 燕

HEUP 哈尔滨工程大学出版社

内 容 简 介

要掌握好一门社会科学的专业知识,不仅需要对接专业理论的准确把握,还需要用实践与案例来加深对理论的理解。本书从理论与案例两个方面分析公共政策,完善了公共政策分析的科学体系,实现了理论与实践的结合,更为读者学习和理解提供了最大的便利。本书内容包括上篇公共政策分析理论,其中有绪论,公共政策的模型,公共政策的形成,公共政策的采纳,公共政策的执行与监测,公共政策的评估以及公共政策的终结与变迁。下篇公共政策分析案例,其中有来自各个不同领域的公共政策案例 17 个。

本书可作为高等学校公共管理类专业专业的研究生、MBA、MPA 及高年级本科生的教学用书,也可供公共管理从业人员借鉴参考,更是公共管理爱好者有益的阅读读物。

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析:理论与案例/荆玲玲主编. —哈尔滨:
哈尔滨工程大学出版社,2014.8
ISBN 978-7-5661-0869-2

I. ①公… II. ①荆… III. ①政策分析 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 199017 号

出版发行 哈尔滨工程大学出版社
社 址 哈尔滨市南岗区东大直街 124 号
邮政编码 150001
发行电话 0451-82519328
传 真 0451-82519699
经 销 新华书店
印 刷 黑龙江省地质测绘印制中心
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 15.25
字 数 350 千字
版 次 2014 年 9 月第 1 版
印 次 2014 年 9 月第 1 次印刷
定 价 29.00 元

<http://www.hrbeupress.com>

E-mail:heupress@hrbeu.edu.cn

前言

PREFACE

当今世界,政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会最大的两股力量。来自各方面的证据表明,政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。在这个复杂的现代社会里,公共政策可以说无处不在。它们有时对你有利,有时对你不利,不仅会带给你愉快和欢乐,也会带给你烦恼和痛苦,对社会生活和公众情感都会产生重要的影响,并成为社会环境不可或缺的重要组成部分。

那么,公共政策到底是什么,为什么要研究它?政策分析有何特点,它与政策倡议有没有区别政策分析是艺术还是技术?它面临哪些重要的障碍?如何进行政策分析?政策分析都有哪些途径?政治学的理论与方法能否派上用场?如何区分理论模型的有效性?它们对政策分析有何贡献?单一模型有没有较为适合的政策分析领域?分析的目标又是什么?

本书以公共政策分析为研究对象,以公共政策分析的过程和步骤为研究主线,以公共政策分析的方法和艺术为研究重点,对公共政策分析从系统性和全面性出发进行了梳理、整合与创新。旨在有效调配社会综合资源及能力,充分运用到公共政策分析、改革、创新与提升的问题上来。

美国著名管理学家,加里斯·摩根(Gareth Morgan)在《组织的形象》一书中强调,应该从多个侧面和多种角度对问题进行观察和分析,并作了一个形象的比喻:当我们试着用自己的眼睛观察外界事物的时候,睁开两只眼睛与闭上一只眼睛显然存在着明显的不同。尽管用一只眼睛进行观察,也能够捕捉到某种“意义”上的事实,但如果能够用两只眼睛去观察,看到的会是另一种“意义”上

的事实。大家不妨都试着这样看一看,通过这一过程我们会从中得到一些启示,当我们都能意识到睁开两只眼睛可以看到更大范围、更高层面的“真实”的时候,为什么还非得闭上一只眼睛不可呢?同样的道理,当我们能够用多种不同的理论和方法解释和分析各种不同的政策现象的时候,为什么还非得把自己局限于一种思维模式、一种分析方法中呢?当我们能够综合运用多种不同的分析方法的时候,很可能会获得一些新的发现,使自己的认识上升到一个新的理论高度。

《公共政策分析——理论与案例》一书的出版将从多个侧面和多个角度对公共政策问题进行观察和分析。上篇为公共政策分析理论,其中包括:第1章绪论,主要分析公共政策的内涵以及公共政策分析的意义与艺术性。第2章公共政策的模型,主要介绍了8种常用及成熟的用于公共政策分析的理论模型。第3章公共政策的形成,主要从问题确定到议程到方案解读政策的形成。第4章公共政策的采纳,主要从目标、方案、预测与择优方面探讨。第5章公共政策的执行与监测,主要研究公共政策执行与监测中的核心问题与方法。第6章公共政策的评估,主要从评估的方法、标准、步骤与障碍几方面展开分析。第7章公共政策的终结与变迁,主要从终结的类型、方式、障碍与策略方面研究公共政策的终结,并进一步分析公共政策的发展与变化。

本书的写作和完成情况说明如下。主编荆玲玲,副主编张宝生,张燕。主编荆玲玲是哈尔滨师范大学管理学院副教授,硕士研究生导师,负责本书的上篇中第1章,第2章,以及下篇公共政策分析案例的17个案例的编写工作,编写字数24万。副主编张宝生是哈尔滨师范大学管理学院讲师,负责本书的上篇中第5章,第6章,第7章的编写工作,编写字数6万字。副主编张燕是哈尔滨师范大学管理学院讲师,负责本书的上篇中第3章,第4章的编写工作,编写字数5万字。

特别需要说明的是,在本书的编写过程中,借鉴了诸多国内外专家和学者的研究成果,作者在资料来源和参考文献中均已一一列出,在此对他们一并致以诚挚的谢意。另外,也感谢哈尔滨工程大学出版社对于本书出版所给予的大

力支持和帮助。感谢哈尔滨师范大学管理学院研究生马征、姜欢、赵琳为本书出版所做的工作。同时本书的出版还受到黑龙江省教育厅人文社会科学研究项目(1253b006)(1253b004)(12532178)和哈尔滨师范大学青年学术骨干资助计划项目(KGB201005)的资助和支持。最后,由于作者水平有限,书中难免有不当之处,敬请读者批评指正。

编 者

2014年1月



目 录

CONTENTS

上篇 公共政策分析理论

第1章 绪论	3
1.1 公共政策	3
1.2 公共政策分析	32
第2章 公共政策的模型	38
2.1 用于政策分析的模型	38
2.2 传统理性模型	40
2.3 有限理性模型	43
2.4 渐进主义	45
2.5 混合扫描理论	46
2.6 精英理论	47
2.7 制度理论	49
2.8 博弈理论	51
2.9 团体理论	52
2.10 系统理论	54
2.11 公共选择理论	55
第3章 公共政策的形成	58
3.1 社会问题与公共政策问题	58
3.2 公共政策问题的确认	66
3.3 政策议程	72
第4章 公共政策的采纳	81
4.1 政策目标、指标与标准	81
4.2 备选方案	87
4.3 未来预测	98
4.4 决策理论与方法	101
4.5 方案比较与择优	104
第5章 公共政策的执行与监测	108
5.1 政策执行的含义	108
5.2 政策执行的特征与功能	109

CONTENTS



5.3 政策执行的条件与过程	114
5.4 公共政策的监测	123
5.5 影响公共政策执行的主要因素	126
第6章 公共政策的评估	132
6.1 政策评估的含义和模式	132
6.2 政策评估的类型	137
6.3 政策评估的标准与方法	142
6.4 政策评估的步骤与障碍	151
第7章 公共政策的终结与变迁	156
7.1 政策终结的含义和特征	156
7.2 政策终结的类型与方式	158
7.3 政策终结的障碍与策略	161
7.4 公共政策的发展与变化	166
7.5 公共政策的周期	170

下篇 公共政策分析案例

案例1 北京天通苑经济适用房放号——社会保障类	175
案例2 学生成为“重压一族”——教育类	178
案例3 个人所得税起征点多少合适——税收类	180
案例4 北京市交通拥堵成了一道难解之题——交通类	182
案例5 谁泄露了我的信息——民权类	184
案例6 人民的钱对人民不再“神秘”：“参与式预算”试点亮相无锡——民权类	186
案例7 摊贩崔英杰——城市管理类	188
案例8 中国红十字会如何面对公众质疑——医疗卫生类	190
案例9 生死判决 依据科学——关于三门峡水库的争论	193
案例10 城市中心开发	197
案例11 中国实际失业率已达到警戒线	199
案例12 西部山乡的教育实验	203
案例13 古巴导弹危机——为什么美国以封锁应对导弹部署？	206
案例14 美国战略石油储备规模的争议	212
案例15 “就业率神话”是怎样打造出来的？	218
案例16 启蒙计划的评估	222
案例17 计划生育跨入法治时代	226

上篇 公共政策分析理论

第1章 绪 论

政策一词好像很容易让人产生一种距离感,其实,它就在我们身边,与我们的日常生活紧密相连,与我们的喜怒哀乐息息相关。现代社会,公共政策可以说无处不在,已经渗透到生活的各个层面。因此,我们需要对公共政策有所了解,特别是要明确为什么要研究公共政策,以及以什么样的方式进行研究。

1.1 公共政策

公共政策学(政策科学或政策分析)是第二次世界大战后首先在西方兴起的一个全新的跨学科、应用性研究领域,它的出现甚至被说成是当代西方政治学和行政学乃至整个西方社会科学的一次“革命”。

政策科学以其一系列独特、新颖的范式以及它对决策科学化、民主化和社会经济发展的促进作用,而备受各国学界和政界的共同关注,成为当代国外社会科学及管理科学的一个重要而又充满活力的新的跨学科领域。

1.1.1 什么是公共政策

“公共政策(学)”(Public policy)、“政策科学”(Policy sciences)、“政策分析”(Policy analysis)和“政策研究”(Policy studies)是公共政策研究领域常用的几个术语。

公共政策是现代社会政治生活中使用的非常广泛的概念之一。但无论是在日常生活,还是在学术领域,人们对它的含义并没有一致的看法。“迄今为止对公共政策也确无一个标准的定义”(弗兰克·费希尔语)。“政策如同大象——你能够认出它来,却很难界定它”[柯宁汉姆(C. Cunningham)语]。在学术领域,人们对公共政策含义的理解歧义颇多,并没有形成一致的界定和彼此的认同。下面介绍的是一些颇具代表性的观点。

美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,公共政策是由政治家(具有立法权者)制定的并由行政人员(国家公务人员)执行的法律和法规。这一定义主要是从政策制定和政策执行的角度对公共政策进行界定,并借助政策的概念解释了政治和行政的不同,对理解公共政策具有重要的启示意义。

美国政治学家哈罗德·拉斯维尔(Harold D. Lasswell)在政策科学创立之初就曾提出,公共政策实际是“一种含有目标、价值和策略的大型计划”。这一定义突出了公共政策的设计功能及其目标取向,强调了理性的政策制定通常应用科学的论证和合理的程序。

美籍加拿大学者戴维·伊斯顿(David Easton)在《政治体系》(1953)一书中,确定了政



治系统的概念。他认为,政治系统是一个对社会进行权威性价值分配的行为系统,它由整个政治活动组成,并以人际互动为基本单位。政治系统的主要功能是根据社会系统的需要,通过政策的制定和执行对全社会的价值进行权威性的分配。而这种权威性的政策制定和执行其实是一种政治现象。伊斯顿还著有《对政治生活的系统分析》(1965)、《政治制度:对政治学状况的探究》(1971)等著作。他对政策概念的解释主要出于传统政治学原理的视角,侧重于公共政策的价值分配功能。其中所涉及的“价值”应从广义去理解,它是指所有有价值的东西,不仅包括实物、资金和知识,还包括权力、声誉和服务。这种理解隐含了一个最基本的政治学假设,即利益及利益关系是人类社会活动的基础,而政府的基本职能就是对利益进行社会性的分配。公共政策是政府进行社会性利益分配的主要形式,即决定什么人取得什么和取得多少。

美国学者托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)在《理解公共政策》一书中明确指出:“公共政策是政府选择做的或选择不做的事情。”这一定义侧重了政府的作为和无为,突出了公共政策的行为特征,说明公共政策不仅涉及政府所采取的行动,而且还涉及政府决定停止的行动和根本不去做的事情。

美国学者罗伯特·艾斯顿(Robert Eyestone)在《公共政策的思路:对政策领导的研究》(1971)一书中指出,“从广义上讲”,公共政策就是“政府机构与其周围环境之间的关系”。这种理解是从政治系统角度认识公共政策,认为公共政策是政府与其环境互动的结果,突出了环境因素的作用,强调了政治系统的功能。

英国学者理查德·罗斯(Richard Rose)在《英国的政策制定》(1969)一书中提出,不该把公共政策只看作某个孤立的决定,而应把它看作是由“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物的作用和影响。尽管罗斯的定义并不十分明确,但它却包含了一种很有价值的见解,即公共政策是一个活动过程或一种活动方式,而不仅仅是一个关于做什么事的决定。

美国学者斯图亚特·内格尔(Stuart S. Nagel)认为,公共政策是政府为解决各种各样社会问题所作出的决定。政策研究是对公共政策的性质、原因及效果进行的研究。内格尔的这种观点突出了公共政策的问题导向及其实践特征。

美国学者叶海卡·德罗尔(Yehzekel Dror)在《重新审视公共政策制定》(1968)一书中强调,政策就是在指导社会行动的主要方案之间进行选择的结果,这种观点的渊源甚至可以追溯到古希腊和欧洲文艺复兴时期的政治理论。从选择的角度而言,德罗尔认为政策作为一种理念,可以从重商主义者的论著中得到启示,换句话讲,所谓政策就是从个人立场出发,作出最大价值的选择。

美国学者查尔斯·柯克兰(Charles L. Cochran)和埃利依斯·马龙(Eloise F. Malone)在《公共政策:展望与选择》(1999)一书中提到,公共政策概念源于政治学。从广义上说,对公共政策的研究可以追溯到人类文明的起源,但直到20世纪60年代中期公共政策才成为一



个政治学的附属学科,常被人们称为应用政治学。研究公共政策其实就是研究政府的决定及其旨在处理公共问题的行动。

美国学者詹姆斯·安德森(James E. Anderson)在《公共政策制定》(2003)一书中指出:公共政策是一个或一组行动者为解决一个问题或相关事务所采取的相对稳定的、有目的的一系列行动。这种定义更关注政府实际所做的事情,而不是那些仅仅被提出或打算去做的事情;此外,它还区分了政策与决策的不同,决策本质上是指在众多预案中作出特定的选择,而政策却明显带有过程的特征。

台湾学者伍启元先生在《公共政策》(1995)一书中提出:“公共政策是政府所采取的对公私行动的指引;公共政策是将来取向的;公共政策是目标取向的;公共政策是与价值有密切关联而受社会价值所影响的;公共政策是由政府或有决策权者所采取或选择的;公共政策是具有拘束性而受大多数人接受的行动指引。”

从抽象层面定义公共政策,思路不胜枚举,结果难以统一。有的学者从广义的角度去界定,也有的学者从狭义的角度去解释;有的学者习惯从政治的角度给出定义,也有的学者习惯从行政的角度进行说明;有的学者强调政策的实质性功能,也有的学者关注政策的象征性特征;有的学者认为公共政策具有问题导向,也有的学者认为利益分配是公共政策的核心功能。

参考国内外学者的看法,我们可以将公共政策界定为:国家(政府)、执政党及其他政治团体在特定时期为实现一定的社会政治、经济和文化目标所采取的政治行动或所规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。

我们可以从如下几方面来把握“公共政策”的内涵:

第一,公共政策由特定的主体,即由国家或政府、执政党及其他政治团体所制定及执行,政策体现了主体的意志,它与个人、企业等所作出的决定不同,具有法定的权威性。

第二,公共政策具有特定的价值取向,要实现特定目标或目的。政策不是无意识或偶然性的行为,总是要实现特定的目标,具有明确的方向性。同时,政策又在特定的历史时期内起作用,具有时效性。

第三,公共政策表现为由一系列行为所构成的行动过程,是政府为解决特定社会问题以及调整相关利益关系而采取的政治行动过程。毛泽东同志指出:“政策是革命政党一切实际行动的出发点,并且表现于行动的过程和归宿。一个革命政党的任何行动都是实行政策。不是实行正确的政策,就是实行错误的政策;不是自觉地,就是盲目地实行某种政策。”

第四,公共政策是一种行为准则或行为规范。政策总有具体的作用对象或客体,它规定对象应做什么和不应做什么;规定哪些行为受鼓励,哪些行为被禁止。政策规定常带有强制性,它必须为政策对象所遵守。



1.1.2 公共政策的类型、特征与功能

一、公共政策的类型

在现代社会,公共政策作为政府对团体和个人行动的有效干预手段,存在于社会生活的各个领域,其数量巨大、内容繁杂、形式多样、性质复杂,因此要把他们都解释清楚是很不现实的。公共政策的分类并无定式,根据不同的标准,可以作不同的分类。从传统角度来看,根据措施规定的详细程度,公共政策可分为计划性政策与纲领性政策,前者明确规定了具体的行动方向和步骤,后者只是规定了总的方向和目标;根据涉及的不同领域,公共政策可分为国防政策、外交政策、经济政策、人口政策、教育政策等;根据政策制定的不同机构,公共政策可以划分为行政的、立法的、司法的;根据政策出台的不同时间,公共政策也可作出相应划分,如根据中华人民共和国成立后的不同历史阶段,公共政策可以划分为过渡时期(1949—1957年)政策,全面建设时期(1957—1966年)政策,“文化大革命”时期(1966—1976年)政策,“两年徘徊”时期(1976—1978年)政策,社会主义现代化建设时期(1978年至今)政策。

尽管这些一般性的分类方法在区分不同政策方面比较便捷,但是它们在概括能力上表现出明显的缺陷,因为它们没有真正反映公共政策的基本特征和实质内容。下面有关分类方法的介绍将使读者对公共政策的涉及范围、多样性和目标的差异有更深刻的理解。

1. 实质性政策和程序性政策

(1) 实质性政策

实质性政策与政府将要采取的行动有关,如修建高速公路,实施福利计划,抓捕恐怖分子,禁止零售酒精饮料等。实质性政策会直接给人们带来利益或产生不便,并分配相关收益和支付必要成本。2008年面对全球金融危机日益演化为全球经济衰退,中国政府强力启动了刺激内需计划——国务院出台的新措施将在未来两年内新增约4万亿元的投资。相当于2007年全国固定资产投资的29.2%。这项政策具有典型的实质特征。这4万亿投资的大体构成涉及这样几个方面:民生工程(保障性住房、棚户区改造、农村电网改造、农村道路建设、农村危房改造和游牧民定居工程等)、基础设施的建设(铁路、公路、机场、水利等)、社会事业方面(教育、卫生、文化、计划生育等)、节能减排、生态工程、调整产业结构和进行技术改造、汶川大地震灾后重建。

(2) 程序性政策

与实质性政策相比,程序性政策则只涉及怎样采取行动和由谁来采取行动的问题。根据这样一个定义,程序性政策就包括了一些法律,如组织法。这些法律是行政机关创建的基础和依据,并决定行政机关的职权范围,规定行政机关在执行任务时的程序和手段,对其运作还提供了行政的、司法的和其他方式的控制。当然,程序性政策也可能会有重要的实质性结果,即“怎么做”和“谁来做”可能对实际做了什么(政策结果)具有重要影响。在行



政领域,一些人往往会试图利用程序性问题推迟或阻止实质性的决定与政策的通过,他们擅长此道,有办法使用程序规则来推迟行政机关的行动。某一行政行为可能因为采取了不恰当的程序而遭到诘难,看似是程序问题,但实际试图抵制的却是政策的实质内容。

2. 分配性政策和再分配性政策

(1) 分配性政策

分配性政策涉及将服务和利益分配给人口中的特定人群——个人、团体、公司和社区。有些分配性政策只向少数人提供利益。如美国发生次贷危机后,2008年6月美国政府出手救助联邦国民抵押贷款协会(Federal National Mortgage Association,简称Fannie Mae,中文俗称“房利美”)和联邦住房贷款抵押公司(Federal Home Loan Mortgage Corporation,简称Freddie Mac,中文俗称“房地美”)。另一些政策则向大多数人提供利益,如农业收入补贴政策、房屋抵押贷款的减税政策、义务教育及职业培训计划等。

一般说来,分配性政策涉及使用公共资金来支持特定的团体、社区或产业。那些寻求利益的人们并不相互直接竞争(尽管也有特例,如大型项目的选址,往往只能有一方胜出),这类利益并不意味着由任何特定团体支付,而是由公共财政承担,即由所有纳税人支付。因此,分配性政策一般只产生受益者,而没有明确的受损者。一个地方政府及其相关支持者在为他们的计划项目争取授权和资金支持的同时,并不会反对其他地方采取类似的行动,可能还会形成一定的同盟。因此,绝大部分项目在进入决策程序后往往支持者众多而反对者寥寥。

(2) 再分配性政策

再分配性政策是政府有计划的积极行动,涉及社会各阶层和团体中财富、收入、财产和权利的转移性分配。例如,穷人和富人之间的利益再分配。“其目的不是财产的使用而是财产本身,不是平等地对待而是平等地拥有,不是行为而是状态。”

再分配性政策的通常模式是资源从有产者流向无产者。但是,这个流向也可能会出现相反的情况。由于再分配性政策多涉及金钱、权利或权力的再配置,所以往往难以制定和通过。那些拥有财富和权力的人很难心甘情愿地放弃他们的既得利益,并会努力阐述他们为获得财富所承受的巨大压力和所承担的巨大责任。既然金钱和权力在政治世界中是很好的筹码,因此拥有者也就有了进行抵抗的有效手段。

具有或者曾经具有再分配性质的政策包括累进收入税、医疗保险和医疗补贴、扶贫计划、选举权法以及立法机构席位的重新分配等。以美国为例,约翰逊政府的“反贫困”计划代表了把财富和其他资源向黑人和穷人转移的政策努力,但遭到保守派的强烈抵制,而且总统班子的支持也不力,该计划渐渐偃旗息鼓,无疾而终。美国司法部曾花很大气力去实施的《选举权利法》,使得黑人选民登记、投票的数量有了大幅增加,而且还使一些黑人在南部地区竞选成功。建立在支付能力基础上的累进收入税(即收入高的人应当适用更高的税率,税率从14%~50%分成十几个档次),由于边际税率的逐渐减少(一些人认为高边际税



率既会侵害个人自由又会影响经济增长),它的再分配效果现在也大打折扣。

总之,再分配性政策不仅难以通过,而且难以维持,就像上面讨论的收入税政策一样。对大多数人来说,结果或条件的平等(即收入或生活水平的平等)对他们其实并没有太大的吸引力,他们更为关注的是机会上的平等。

3. 管制性政策和自我管制性政策

(1) 管制性政策

管制性政策是对个人或团体的行动加以限制和约束的政策。或者说,这类政策减少了受管制对象的自由和权利。管制性政策不同于分配性政策,后者的实施只会增加利益相关者的自由与权利。当我们谈到管制性政策时,我们的注意力往往会更多地集中到商业领域,如对污染的控制和对汽车的控制。但对有些人而言,这些正是需要放松政府管制的领域。实际上,管制性政策涉及的最重要的领域还是针对个人权利、财产保护、打击犯罪、防范恐怖等社会性管制方面,这类政策主要包括平等就业、物权保障、刀具管制、扫黄打非等,其中也会涉及对个人行为的一些规定。

管制性政策的形成通常涉及两个团体或团体联盟之间的冲突。其中一个团体或团体联盟试图将某种管制加给对方,而另一方则试图加以抵抗,声称这种管制要么毫无必要,要么所提出的是一种错误的控制方式。在这种冲突中,管制性的决定会产生明显的赢家和输家,尽管最终赢家所得到的一般少于他们想要得到的。当赢家是以公共利益为目标的团体时,他们并不会得到直接的物质利益,如2000年9月1日起开始施行的《中华人民共和国大气污染防治法》提供的是广泛的社会利益,而非集团利益。

(2) 自我管制性政策

同管制性政策相似,自我管制性政策同样涉及对某些事物或某些团体的限制和控制。然而,二者的不同点在于,自我管制性政策受到被管制团体更多的控制,而且他们把其用作保护和促进自身成员利益的一种手段。在一些国家存在几百种专业和职业执照,如树木整形师、拍卖师、调酒师、律师、教师和医师等。通常发放的关于医疗方面的执照就有按摩师、牙医、牙科保健师、急救人员、验光师、药剂师、内科医师、脚病医师、注册护士、心理医师、保健医师和社会工作者。就这类政策的形成而言,通常的模式是,某一专业或职业团体主动从政府部门寻求关于营业执照发放的立法。由于利益关系,他们参与政策制定的热情很高。而在这些团体之外,社会上则很少有人对之感兴趣。结果便是某一关于发放营业执照的立法获得通过,实施权就被授予了行业委员会。这类组织无疑会受到执照持有团体的多方控制。不难想象,在相当长的一段时间内,要进入该行业会受到诸多的限制,而且其索取的专门服务价格也会不断上升。这种自我管制很难说一定能够提高服务的质量。

4. 物质性政策和象征性政策

根据所要分配的利益类型,公共政策还可分为物质性政策和象征性政策。物质性政策是将有形的资源和实质性的权利给予受益人,或将真正的不利条件强加给那些受相反影响



的人。确立最低工资标准、给公共住宅计划拨款、给农民提供收入补贴等政策在内容和效果上都具有物质性特征。

相比之下,象征性政策对人们几乎没有什么真正的物质性影响。它们并不交付表面上似乎要交付的东西,也不分配有形的利益。确切地说,这些政策多涉及人们所珍视的一些价值观,如和平理念、爱国主义和社会公正等。对这一类政策效果的评价有时似乎就显得没有什么必要了。谈到象征性政策,这里需要提一下“德克萨斯州诉约翰逊案”(Texas v. Johnson)。

绝大多数政策既非纯粹的象征性政策,也不是完全的物质性政策。相反,这两类政策可以被视为一个物体的两级,大多数政策落在两极之间,并依据象征性或物质性的程度来确定其在物体中的位置。教师节在中国的设立明显表现出象征性政策的特征,对推动尊师重教的社会风尚、提高教师的社会地位具有重要意义。而政府“限塑令”颁布后,虽然商场和超市的塑料购物袋使用量明显减少,但政策的棱角在农贸市场已被逐渐磨平。由此看来,“限塑令”从象征性走向物质性还有一段不短的路程。2008年5月1日起开始施行的《北京市公共场所禁止吸烟范围若干规定》在执行中也遇到不少障碍,只能说是介于象征性政策和物质性政策之间。

此外,由于行政活动(政策执行)的干预,或者由于立法机关(政策制定)没有通过政策实施时所需资金的预算,被立法语言标榜的物质性政策有时也会演变成象征性政策。政策声明与政策输出其实并不是一回事。一方面,一些政策提出的实质性目标,如果没有相关资金作保障,那么就会成为实质上的象征性政策。另一方面,政策也可能从更多的符号类型向更多的物质类型转化,如在过去很长一段时间里,中国环境污染的控制政策更多表现出象征性特征。立法虽然写在纸上,但实际做的并不多。进入21世纪,公众对污染问题日益关注,政策执行活动不断增加,政府部门的相关立法活动也有所增多,其结果是随着《大气污染防治法》《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》等一系列法律法规的出台,污染控制政策变为更富有实质性特征的政策。

在分析政策效果时,物质性-象征性分类法尤其有用,因为它把我们的注意力带到了正式的政策声明之外,并提醒我们注意符号在政治行为中的重要作用。

5. 涉公政策和涉私政策

所谓涉公政策和涉私政策实际是指涉及公共物品提供和涉及私人物品提供的政策。公共物品最重要的性质是非排他性,即没有任何有效的方法可以做到在向某些人提供此种服务的同时把其他人排除在外;也没有任何方法可以计算哪些人比其他人从此项服务中得到更多的收益。国防便是一个标准的例子。因此,一个理性经济人是不会自愿支付国防建设所需资金的,他倒乐意选择让别人支付费用而自己搭便车。所以国防必须由政府通过税收加以提供。其他公共物品的例子还有清洁的空气、公共安全、交通控制和卫生行动等。与公共物品相比,私人物品就可以任意进行拆分,通过市场进行买卖,让使用者和受益者付