

公共管理硕士(MPA)系列规划教材

公共政策分析

主编 王义保 曹明

Gonggong Zhengce Fenxi

MPA

中国矿业大学出版社

公共管理硕士(MPA)系列规划教材

公共政策分析

主编 王义保 曹明

Gonggong Zhengce Fenxi

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

《公共政策分析》综合反映了国内外公共政策分析的最新理论成果与研究动态,全面地介绍了公共政策分析的基本理论与方法。全书共 10 章,包括绪论、公共政策研究的历史演变、公共政策系统、公共政策工具、公共政策议程、公共政策规划、公共决策与政策合法化、公共政策执行、公共政策评估、公共政策终结。《公共政策分析》可供公共管理专业学术型和专业型(MPA)研究生、本科生学习使用,也可供相关专业研究生或本科生、各级政府管理人员和相关研究人员学习和参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析 / 王义保,曹明主编. —徐州:中国矿业大学出版社,2017.9

公共管理硕士(MPA)系列规划教材

ISBN 978-7-5646-3046-1

I. ①公… II. ①王… ②曹… III. ①政策分析—高等学校—教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 224714 号

书 名 公共政策分析

主 编 王义保 曹 明

责任编辑 齐 畅

出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司

(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)

营销热线 (0516)83885307 83884995

出版服务 (0516)83885767 83884920

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司

开 本 787×960 1/16 印张 19 字数 362 千字

版次印次 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

定 价 40.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

中国矿业大学公共管理硕士(MPA) 系列教材编委会

主 任 段鑫星

副主任 王 超 王义保

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁恒星	王 青	王 超	王 锋
王义保	王成礼	韦长伟	尹保华
刘 蕾	齐建东	许 超	李金齐
杨思留	宋迎法	张长立	张彦华
周云圣	段鑫星	施 炜	曹 明

总 序

公共管理硕士(Master of Public Administration)作为一种专业硕士学位,旨在培养在公共部门尤其是政府机构中从事公共事务管理的领导者、管理者、决策者以及中高级管理人员,契合了中国公共管理日益科学化与现代化的需求,能够满足国家和社会对高层次复合型公共管理人才的需要。在20世纪末,国务院学位委员会于1999年5月第17次会议上正式批准在我国设置公共管理硕士(MPA)专业硕士学位。公共管理硕士(MPA)偏重于应用性与实践性,是国际上通行的专业学位,与工商管理硕士(MBA)、法律硕士(JM)并列为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。

中国矿业大学顺应我国公共管理学科快速发展的潮流,积极推进公共管理专业建设与学科发展。国家安全生产监督管理局于2004年12月致函国务院学位委员会,推荐在中国矿业大学设立公共管理硕士(MPA)专业学位授权点,并达成委托中国矿业大学每年为其培养一批公共管理硕士(MPA)人才的协议。淮海经济区各级地方政府人事管理部门(如徐州市、连云港市、淮安市、商丘市、宿州市、枣庄市、临沂市等)纷纷与中国矿业大学签订委托培养公共管理硕士(MPA)人才的相关协议。2005年2月,国务院学位办批准我校成为公共管理硕士(MPA)专业学位第三批培养单位。中国矿业大学高起点、高标准开展公共管理硕士(MPA)教育,结合公共管理学科特点及学科特色,设立了区域行政管理、土地(矿产)资源管理、教育经济与管理、社会保障、公共安全与危机管理5个专业研究方向,充分体现了中国矿业大学公共管理硕士(MPA)教育的办学特色和方向。12年来,中国矿业大学MPA教育已经得到了全国MPA教指委、国家安监总局、淮海经济区各级政府部门及非政府公共机构的广泛关注和广大学生的热烈欢迎。在2013年全国第三批MPA培养院校教学合格评估工作中,中国矿业大学MPA教育经过自评、专家匿名评审、专家组实地评估,成绩优秀。为了进一步适应培养更高水平公共管理人才的需要,突出中国矿业大学MPA教育的办学特色,中国矿业大学对公共管理学科有关院系进行重新规划,实现学科与教育资源的优化重组,于2016年11月在文学与法政学院基础上,整合高等教育

研究所,成立了“公共管理学院”,打破了院系壁垒,调整完善了专业师资结构,进一步实现教育资源共享,提高了中国矿业大学 MPA 教育的整体实力和教育质量。

为进一步加强中国矿业大学公共管理硕士(MPA)教育的内涵建设和特色发展,2016年6月公共管理学院筹集专项资金,成立公共管理硕士(MPA)系列教材编写委员会,由段鑫星任编委会主任,王超、王义保任副主任,根据MPA教指委的课程大纲要求,结合我校多年来MPA教育的经验,拟定了公共管理硕士(MPA)系列教材编写方案。

这套教材努力在“专”“精”“实”上突显特色。“专”表现为参与教材编写的教师都是从事MPA教学的一线教师,系列教材融入了他们多年专注、专心与专业的教学经验,特别是对于一些概念的阐释,更贴近MPA学员的实际,案例选择从课堂中来,从学员的现实生活中来;“精”表现为每一部教材的篇幅都要求短而精,努力以精练、简约、规范的学术语言表达思想,让学员易学易懂;“实”表现为注重实效与实用,努力做到内容“管用”,针对MPA学员的学习特点,重视理论与案例相结合、理论与实际相结合,用理论观照现实。

根据这一构思,我们计划编写出版《公共管理学》《公共政策分析》《政治学概论》《公共经济学》《宪法学与行政法学》《非营利组织管理》《公共伦理学》《社会科学研究方法》《电子政务》《公文写作》《领导科学与艺术》《制度分析与设计》《社会主义建设理论与实践研究》等一套13本教材。这些教材既有教指委的核心课程教材,也有一些具有特色的方向课教材。期待这套教材能够受到MPA学员的喜欢,能够对探索MPA教学起到积极的作用。

这套教材的推出,离不开全国MPA教指委的指导,离不开中国矿业大学出版社的鼎力支持!

我们期待MPA同行、MPA学员能够对本套教材提出宝贵的意见与建议!我们也会根据大家的批评、建议不断修改、完善,努力为MPA教育贡献一份绵薄之力!

编委会

2017年8月

目 录

总序	1
第一章 绪论	1
第一节 公共政策概念	1
第二节 公共政策类型	11
第三节 公共政策功能	22
第二章 公共政策研究的历史演变	31
第一节 前公共政策时期	31
第二节 西方公共政策研究的演变	42
第三节 中国公共政策发展	50
第三章 公共政策系统	59
第一节 政策系统概述	59
第二节 公共政策制定者	69
第三节 公共政策环境	80
第四章 公共政策工具	92
第一节 政策工具概述	93
第二节 政策工具类型	104
第三节 政策工具选择	124
第五章 公共政策议程	135
第一节 政策议程概述	135
第二节 政策议程过程	144
第三节 政策议程激发机制	152

第六章 公共政策规划	162
第一节 政策规划概述	162
第二节 政策规划程序	166
第三节 政策规划方法	182
第七章 公共决策与政策合法化	199
第一节 公共决策概述	199
第二节 公共决策体制	203
第三节 公共决策规则	211
第四节 公共政策采纳与合法化	219
第八章 公共政策执行	227
第一节 政策执行概述	227
第二节 政策执行过程	237
第三节 政策执行策略	244
第九章 公共政策评估	257
第一节 政策评估概述	257
第二节 政策评估过程	263
第三节 政策评估面临的困难	274
第十章 公共政策终结	278
第一节 政策终结概述	278
第二节 政策终结形成原因、类型及方式	282
第三节 政策终结障碍和措施	285
参考文献	294
后记	296

第一章 绪 论

本章重点

1. 公共政策的概念与含义
2. 公共政策的特征
3. 公共政策的分类
4. 公共政策的基本功能

公共政策的概念、起源、特征、功能和类型等问题,是学习公共政策分析和政策科学理论的起点,对学习和研究公共政策分析具有十分重要的意义。本章主要内容包括公共政策概念、公共政策类型和公共政策功能。

第一节 公共政策概念

公共政策的起源、概念和特征是公共政策研究的基本理论,只有对其进行深入的了解和认识,才能很好地理解和把握公共政策的本质。

一、公共政策的起源

在日常生活中,政策是出现频率极高的词语。从词源学上分析,在中国古代并没有“政策”一词,只有“政”与“策”分开的词语。古人云:“政者,正也”(见许慎《说文解字》)。“正”的含义为“规范”、“规正”,而“策”的含义是“计谋、谋划、策略”。在《人物志·接识》中有:“术谋之人,以思谋为度,故能成策略之奇。”《战国策》就是用“策”为名。《吕氏春秋简选》中解释:“策,谋术也。”

关于现代词语“政策”一词的来源说法不一。一种说法是政策一词来自日本。日本在明治维新以后,将早先传入的汉字“政”和“策”结合起来,用来翻译英文“Policy”一词,于是就有了“政策”一词。鸦片战争以后,随着中国国门的开放,它逐渐传入中国,成为现代“政策”一词的来源^①。另外一种说法是来自西方人士的翻译。据载,英国传教士李提摩太曾在 1895 年上书清朝廷一份《新政

^① 孙光:《政策科学》,浙江教育出版社 1988 年版,第 1 页。

策》，其内容要求清政府设置新政部，聘请英美等国人士来主管新政。^①而后，梁启超在1899年所写的《戊戌政变记》中开始使用“政策”一词：“中国之大患在于教育不兴，人才不足，皇上政策首注重于学校教育之中可谓得其本矣。”而后，孙中山也在文章中使用“政策”这一概念。此后，政策一词就流传开了。^②

在当代中国，日常所说的政策通常指政府制定的所有规章制度、法规和文件。它常常与“路线”、“方针”、“战略”、“计划”、“措施”、“策略”、“纲领”等词互相替换使用。这些词语都可以归入政策系统中。但是，这些词语还算不上是科学规范的学术概念，对于研究公共政策学的学者来说，必须从这些日常词语中抽象出更有代表性和精确化的概念，它必须能够准确反映出政策的本质特征。

二、公共政策的概念

公共政策学自产生到现在，有半个多世纪的时间，它是一门全新的科学。作为一门综合性的学科，它综合了政治学、经济学、行为科学等传统学科的研究领域和研究方法，具有其自身明确的理论体系、主要方法以及基本的学科范畴。正是由于它跨学科的基本特征，在长达半个多世纪的时间里，出现了许多与公共政策属于同一研究领域的研究名称，如政策科学、政策学、公共政策分析、政策研究、系统分析等。这些使用不同研究名称的研究者的研究重点不同，对于公共政策的概念的解釋也是众说纷纭、莫衷一是。

西方的公共政策学者多从自己的理论体系以及研究重点出发，来说明公共政策的定义。行政管理学的创始人、美国第32届总统伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为，公共政策是“出具有立法权的政治家制定出来的并由行政人员去执行的法律和法规”。这一定义是从公共政策的制定、执行和政策的形式的角度来界定公共政策的。在公共政策学作为一门学科出现以前，这一定义对于人们从政治尤其是行政管理的角度来理解政策，是具有非常重要的意义的。但它也具有很大的局限性。首先，政策的制定者并不仅限于具有立法权的政治家，直接和间接参与政策制定的主体包括政府系统(立法机关、行政机关、司法机关)、政党、利益集团、大众传媒和公民；而政策的执行者也不仅限于公共行政人员，还应该包括一些政治家、司法机构和人员以及公众。其次，公共政策的表现形式也不仅限于法律法规，还有其他多种多样的形式，如政府的大型计划、政府的决议案、政治领导人的讲话、我国习惯所称的各种政府工程等。实际上，由于法律具有特殊性，并且仅为法学的研究对象，因此，一般来说公共政策不包括法律，尽管法律作为公共机构制定并实施的行为规范，本质上也是公共政策

① 邢国华：《政策学原理》，江西人民出版社1989年版，第3～4页。

② 胡宁生：《现代公共政策研究》，中国社会科学出版社2000年版，第4页。

的一个表现形式和组成部分。

政策科学的创始人哈罗德·拉斯韦尔把公共政策定义为“具有目标、价值与策略的大型计划”。它侧重说明政策的构成要素及其与一般计划的区别,所谓“大型”是强调对整个社会发展的规划。但这一定义也并不准确,因为并非所有的公共政策都具有十分明确的目标。另外,大型计划也不能涵盖所有的公共政策,有些政策是十分具体的。更重要的是,公共政策不仅是指计划,更要包括行动。但从这里也可以看出,拉斯韦尔的这个定义和政策科学创始初期把公共政策的制定作为政策科学的研究内容而忽视公共政策的执行和评估过程的特点相一致。

托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)认为:“公共政策是政府选择作为或不作为的行为。”这个定义强调了公共政策的表现形式,特别提出了“不作为”的形式,认为政府终止目前的行动和有意不采取行动的态度也是一种公共政策,从而扩大了政策研究的视野。例如,第一次海湾战争期间,在美国向伊拉克及其占领的科威特发动空袭以后,伊拉克为了将以色列拖入战争,从而利用以色列和阿拉伯国家的历史恩怨以赢得整个阿拉伯世界的支持,曾多次向以色列发射“飞毛腿”导弹。但是以色列内阁在经过仔细研究、全面权衡以后,做出“暂时不报复”的决定,这个决定就是一个不作为的政策。当然,这一定义也有缺陷,即它将公共政策的外延无限扩大了,政府的很多事务性的工作如人事任免之类是不能归入公共政策的研究范围以内的。另外,政府还有很多无意的、偶然的行为,或者有一些和已有的正在执行的政策不相符合的行为,也不能算是公共政策。

詹姆斯·安德森(J. E. Anderson)的定义是:“公共政策是一个有目的的活动过程,而这些活动是一个或一批行为者,为处理某一问题或有关事务而采取的。”卡尔·弗雷德里奇的定义是,“公共政策是在某一特定环境下,个人、团体或政府有计划的活动过程。提出政策的用意就是利用时机,克服障碍,以完成某个既定目标或达到某一既定目的。”这两个定义都侧重说明公共政策是相互联系的活动所构成的一个包括决定、实施等环节在内的具有连续性的过程。

戴维·伊斯顿从对政治的系统分析出发,认为“政策是政治系统权威性决定的输出,是为整个社会的价值所做的权威性分配”。这个定义从政治学原理的角度揭示了公共政策是一种价值分配活动,并具有权威性和强制性的特征。这里所说的价值,是指全社会一切对人有用的资源。它假设利益和利益关系是人类社会活动的基础,政府的基本职能就是对利益在整个社会进行权威性的分配,而公共政策,就是政府进行利益分配的最主要形式。但是,这一定义忽视了公共政策的其他功能,比如说创造社会价值。另外,它还忽视了政府应该以何种标准、何种方式去分配社会价值,而无论是创造社会价值还是分配社会价值,其标准和

方式都应该是公共政策学研究的内容,也是政府分配社会价值的“权威性”的重要依据。

不能否认,西方学者关于公共政策概念的表述,基本上概括了它的主要含义:① 公共政策是由政府或其他权威人士所制定的计划或规划,公共政策具有明确的公共目的、目标或方向,不是自发或盲目的个人行为。② 公共政策系统当中除了政府之外还有很多主体,诸如政党、利益团体、政府首脑等。③ 公共政策是对社会所做的权威性价值分配,具有强制性、公共性。④ 公共政策是一系列活动组成的过程,具有周期性和过程性。⑤ 公共政策是所选择的一种行动路线或者意图的宣示。

我国台湾学者伍启元认为,公共政策是“一个政府对公私行动所采取的指引”。他同时还指出,公共政策是将来取向的,是目标取向的,是受社会价值影响的,是具有拘束性的。这一定义综合了国外的政策学者的一些定义,强调了公共政策的诸多方面,如公共政策的主体、目标、价值和约束性等。但正如前面所评论的那样,这一定义也有很多缺陷:首先,公共政策的主体不仅限于政府;其次,在市场经济社会中,政府对私人行动的指引,尤其是“具有拘束性”的指引,是应该受到极大的限制的。

我国的公共政策研究学者大都注重以马克思主义为指导,结合中国共产党和中国的政策理论和实践来揭示公共政策的含义。和西方学者根据自己的研究重点和理论体系强调公共政策的某一方面的特质不同,我国的早期公共政策研究者都试图对公共政策进行准确而全面的定义。他们给出的定义大致可以分为两类:一是认为“公共政策是一个政党或国家在一定时期为实现一定的任务而规定的行动准则”。“公共政策是阶级或政党为维护自己的利益,以权威形式规定的在一定时期内指导和规范人们行为的准则。”“公共政策是政治实体为表达统治阶级的利益要求,以权威形式规定的在一定时期内人们所遵循的行为规则。”这类定义着重说明公共政策是一种行为规范。二是认为“公共政策是政党或其他社会政治集团为实现一定时期的总任务而规定的政治行为”。“公共政策是国家或政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则,它表现为对人们利益进行分配和调节的政治行为和复杂过程。”这类定义着重说明公共政策是一种政治行为和由这些行为组成的活动过程。三是认为“公共政策是人们实现某一目标而确定的行为准则和谋略。”这类定义把公共政策主体的行为方面加入了谋略的内容,不局限于行为准则。至于最近一个时期内,一些学者则认为,对于公共政策该如何定义并不重要,重要的是要弄清楚公共政策的内涵。因而他们都没有给出具体的定义,而是侧重于从不同的方面去阐述公共政策,从而达到对公共政策的全面完整的理解。

通过对中西方学者关于公共政策概念的比较分析,我们认为,以上学者的概念各有优劣,从不同角度界定了公共政策的内涵和特征。我们充分吸收以上定义的精华,并总结出一个新的概念:公共政策是权威的国家机构及公共团体为了实现特定的公共目的,对社会价值进行合理配置的决定与实施过程。

这一概念尝试将前面总结的三大要素都包含其中。首先,强调了政策主体。此概念将政策主体界定为权威的国家机构及公共团体,实际上将主体分为两大类:权威的国家机构和社会公共团体。在社会自治性越来越发展的现代,除了政府机构,社会公共团体也逐渐成为主要的公共利益协调组织。所以,这是此概念将二者纳入主体范围的目的所在。其次,这一概念强调了公共政策的公共目的性,任何公共政策都是基于公共目的而制定的,这是它的本质特征。再次,还强调了公共政策的价值分配功能,公共政策最主要的功能就是对社会价值的分配,这是从伊斯顿以来比较公认的判断。最后,这一概念强调了政策制定与实施的静态和动态的相结合,所以指出公共政策包括政策的决定和实施过程两个环节。

三、公共政策的特征

公共政策是政府等权力机构为实现社会公共利益而制定的政策,因而,政府等权力机构所代表的利益直接决定和影响公共政策的价值导向。在不同的社会制度下,在不同的历史发展阶段,公共政策所代表和反映的利益是不同的,所以,公共政策的实施也存在很大的区别。但是,从公共政策的本质属性和基本规律来看,所有的公共政策都具有以下基本特征。

首先,政治性。

自从政策问题作为一个主要的研究领域被纳入政治学的范围以来,公共政策研究就不可避免地具有了政治性色彩。政治学家古德诺认为,政府行为过程实际上是一个制定政策和执行政策的过程,前者表现为一个政治过程,后者表现为一个行政过程。而根据系统论的观点,同样认为公共政策过程就是政治系统的输入输出过程。政治系统首先从环境中输入要求和支持,然后为满足要求而做出决定或采取行动,对社会价值进行权威性分配,这就是公共政策,即系统的输出。在这一过程中,无论是输入还是输出,不但与政治系统有关,而且与政治环境中的各种政治因素相关。

根据马克思阶级分析方法,在阶级社会里,不同性质的国家政权和代表不同阶级利益的政党,为了解决社会问题,维护自身利益,必须制定相关政策,而政策的制定和执行的目的是为了维护本阶级的政治经济利益。由此看出,公共政策是具有政治特性的,具体表现在以下两个方面:

第一,公共政策是通过政治主体来进行的。公共政策行为过程具体表现为政策的制定和执行过程。如前所说,从政治学的角度看,主要是政策制定的过

程,其中,关键的问题是选择什么样的政策问题,谁来制定政策,或者说谁来选择政策。这就涉及政策的主体问题。关于这个问题,不同的学者和理论学派给出了不同的答案,但归根结底都认为公共政策是由政治主体制定的,只不过政治主体稍有差异而已。

第二,公共政策行为过程是一个社会公共权力的运用过程。公共政策过程被认为是一种价值分配机制,而谁能有这种资格去对社会的价值进行分配?无疑,只有社会的公共权力才能产生令公众信服的权威。实际上,利益集团的存在,最大目的就是影响公共权力来维护自身利益。这意味着,一个不握有公共权力的组织或个人无法为政府制定公共政策,一个不参与公共权力运用过程的组织或个人也无法参与公共政策的制定过程。没有社会公共权力做后盾,任何个人和组织制定的政策都不可能成为公共政策,不可能对全社会具有权威性。社会公共权力是公共政策权威性的根本保证。因此,政府政策过程作为政府行使和运用社会公共权力的过程也必然是一个政治过程。

其次,公共性。

公共政策是政府以解决社会公共问题为目标而进行的公共管理,它的目的是维护社会公正,协调公众利益,确保社会稳定发展。日本公共政策学者药师寺泰藏说过,“公共政策的意思与其字面意思相同,即为公共而制定的政策”^①。因此,公共政策必须从全社会绝大多数人的公共利益出发制定和实施各种行为规范,满足大多数人的公共需求。离开了公共性,公共政策就有可能变为某些个人、团体、阶层谋取私利的工具。

尽管公共性是公共政策的重要特征,但对于公共政策公共性的含义却众说纷纭,无一定论。为了更好地理解公共政策的公共性,我们需要进一步阐述公共政策公共性的具体表现内容:

第一,公共政策主体的公共性。

国家、政府和各种公共组织构成了传统意义上的公共政策的主体:它们之所以构成公共政策的主体是由于这些公共权力组织有着与一般的私人组织不同的“公共性”特征。社会契约理论认为,人们是为了共同的利益需要而让渡部分权力并通道契约形成的公共权力机构——政府。政府代表公众的利益去制定服务于全体社会成员的规范和准则。因此,公共性自然是其最大特点。随着治理理论的兴起,除公共权力组织外,公民个体、非政府组织等也可以直接参与公共政策过程,这更是公共政策主体公共性的最直接体现。

第二,公共政策价值观的公共性。

^① [日]药师寺泰藏:《公共政策:政治过程》,张丹译,经济日报出版社1991年版,第2页。

市场机制以追求效率为目标,而公共政策则是为了弥补市场失灵而进行的制度安排。公共政策尽管也追求效率,比如政策资源的配置效率,政策的投入产出效率,但是它的目标更多意义上是追求社会公平、正义、民主,承担社会责任。

公共政策的价值取向是公共利益。公共利益是一切公共政策的出发点和归宿。政府要通过公共政策的制定、实施和评估,进行利益选择、利益综合、利益分配、利益落实来为公众服务。

第三,公共政策手段的公共性。

公共政策的实施和执行更多是借助于公共权力的行使来实现的,公共政策的主体通过运用所掌握的具有强制性的公共权力来实施和执行公共政策。公共政策手段的公共性体现在公共权力的公共性上。公共权力的公共性也就是公共权力实质上是一种大众的共同权力,它是公众权力让渡给政府的结果,本质上是一种凝聚和体现公共意志的力量,是一种“公意”的体现。因此,公共权力不是少数人的工具,凌驾于社会之上而成为少数人专有和独享的公共权力实际上已经丧失了它的公共性,其公共政策自然失去了合法性。因而,从某种意义上来说,公共权力的公共化是维护公共政策公共性的重要保证。

第四,公共政策对象的公共性。

公共政策是针对公共问题而产生的,解决的是国家公共事务、政府公共事务和社会公共事务,这些公共事务都具有鲜明的公共性。公共事务的公共性体现在公共事务是社会全体公民的事务而不是某个个人或团体的事务。公共政策的主体对公共事务的处理首先是从公共问题入手,公共问题是公共政策的逻辑起点,公共问题的解决必须借助于公共权力来完成。同时,公共政策最终要达成的目标是实现社会公众的公共利益。因此,公共事务、公共问题和公共利益的公共性正是公共政策公共性的体现。

再次,合法性。

合法性被认为是政府行政的最基本条件,如果一个政府缺乏必要程度的合法性,它将很快崩溃瓦解。关于合法性,德国著名的学者马克斯·韦伯曾对合法性进行了系统的分析与探究。在他看来,若要维持统治的持久存在,必须唤起合法性的信仰。合法性是人们对权威者地位的确认和对其命令的服从。当然,合法性的权威并不是固定不变的,他曾把人们对权威的信仰分为三种类型:传统型、法理型和克里斯玛型。

当代德国法兰克福学派的领军人尤尔根·哈贝马斯也认为,“合法性意味着某种政治秩序被认可的价值”^①。统治能够得到被统治者的承认,是因为统治得

^① [德]尤尔根·哈贝马斯:《交往与社会进化》,张博树译,重庆出版社1989年版,第211页。

以建立的规则或基础是被统治者可以接受的乃至认可、同意的。因此,公共政策如果要想得到人们的认可并被有效执行,合法性是关键。而公共政策合法性也自然是政府追求的目标。

公共政策合法性包含两个部分:实质合法性和形式合法性。实质合法性是指公共政策本身内容是否反映大多数人的公共利益以及是否符合事物的发展规律,具体可以从合功利性、合规律性和合规范性等价值角度来考量。政策是为了解决社会问题、实现社会公益而制定的规范与准则,因此,合功利性是政策产生和存续的基础,是政策的主要价值目标之一。合规律性是指公共政策的制定与实施应在科学理论和方法的指导下,遵循客观规律、准确分析政策问题,探求出正确的政策方案,实现政策目标。合规范性是指政策的具体内容和解决社会问题的方案办法必须与现行的宪法、法律、国家政策或传统习惯等社会规范相符合,不能逾越于它们之上或背离法治精神。

形式合法性是指公共政策的来源与程序的合法性,也即是公共政策的主体和过程程序是否符合法定规范或传统规范。在现代社会中,政策合法性应该是在形式合法性基础上的实质合法性,是两者的有机统一,缺一不可。只讲实质合法,不讲形式合法,必然导致人治,反之则会导致教条。^① 公共政策的形式合法性涵盖公共政策主体的合法性和政策过程的合法性。政策主体合法性是指政策主体应按照宪法和法律所赋予的权限、权力和权利参与到政策制定和实施的不同阶段,发挥不同的职能与功效。政策主体是指参与公共政策制定、执行、评估、反馈等活动的个人和组织。根据政策主体在政策过程中的不同职能和作用,可以分为政策决策主体、参议主体和参与主体。三类不同的政策主体在政策活动的不同阶段有着不同的掌控、影响和参与政策的能力与权限。公共政策过程的合法性是指政策的形成、决定和实施过程要符合法律法规的规定,政策的活动程序要明确具体、公开透明。合理公正的政策程序是政策科学化、民主化的基石,是法治社会公共政策的应有之义,是政策合法性的重要基础和来源。

然后,强制性。

公共政策的强制性主要源于社会利益的差异性与多层次性。现代社会是一个利益多元化的社会,不同的利益主体之间存在着诸多矛盾和冲突。公共政策在解决具体的公共问题的过程中,可能难以兼顾不同的利益主体,满足了一部分人的利益要求,就有可能满足不了、甚至还会损害另外一部分人的利益;满足了绝大部分人的利益要求,还会损害一小部分人的利益;满足了人们眼前的、近期的利益,就有可能损害人们长远的、根本的利益。公共政策在协调、平衡公众利

^① 谭海波:《公共政策的合法性探究》,载《山东省经济管理干部学院学报》2004年第5期。

益时,不可能将这些利益的差异性、层次性完全消除,那么对于那些利益要求得不到满足、甚至既得利益受到损害的人,公共政策依然要得到执行,不可避免地要采取强制性措施。公共政策都包含着奖惩机制,人们只要遵循政策去行动,就会获得好处;相反,人们违反准则去行动,就会受到惩罚,因此,任何公共政策都带有明显的强制性,有很多人感觉不到这种强制性,不是强制性不存在,而是它已经转化为内在的适应性了。

另外,公共政策是由政府等公共权力机构制定的。而公共权力的背后基础和支撑是强大的国家力量。公共权力一经产生,便只有以警察、监狱、军队这些暴力型工具为后盾的暴力强制性。这些暴力强制性是必需的,没有它们的存在,公共权力的裁判权很难实现,一切企图公正公平的裁判效力都将失去保障,公共权力很可能陷入软弱无力的危急状态,再好的愿望和制度都可能只是一个摆设。所以,公共政策制定以后,为了保证行政管理目标的实现,公共权力机关对于不履行行政义务的相对方采取强制措施。但需要注意,强制性的行使必须限制在必要的限度之内,所采取的措施必须要有法律法规的明确规定,否则,将导致行政专制和对公民合法权益的侵犯。

再有,价值性。

任何公共政策都是价值选择。伊斯顿的著名定义是“政策是对社会价值的权威性分配”。这是因为,社会价值是社会公众生存的根本,价值是公众生存中孜孜以求的目标。几乎所有重大社会问题都是和社会价值的分配相关的,而解决这些公共问题的公共政策就扮演着价值调配的角色。在现代国家产生以前,还没有一个统一的中央政府能够担负这种职责,社会价值分配基本上是地域化的和采邑制的,社会价值分配也是分散的。只有到了现代国家产生以后,国家权力被高度集中到统一的中央政府手中,国家总体价值分配体系才建立起来,统一的价值分配市场也才形成。因此,中央政府就能够集中国家权威制定统一的公共政策来实施总体价值调配。

公共政策的内容就是价值配置,那么,政治生活中有哪些公共价值呢?公共价值一般包括地位、尊重、安全、秩序、利益等。一定社会总会形成受到公众所关注和追求的特殊地位等级,地位越高受到的尊重越多。哈罗德·拉斯维尔曾说过:“尊重是座难以攀登的金字塔。”各种社会等级森严的地位体系赋予了尊重不同的内涵,要获取更多的尊重,人们必须在等级金字塔体系上艰难地攀登。作为政治生活重要标志的公共政策,首先必须对代表公共地位的等级和尊重价值进行合理配置,只有这样才能够将尊重价值回归到公共观念中。对地位和尊重价值的合理配置主要表现在对公共职位的公开化、公平化设置的行为中,如议会代表的公开竞选、公共官员的公开考试、公共职位的公开竞聘都属于这一类行为。