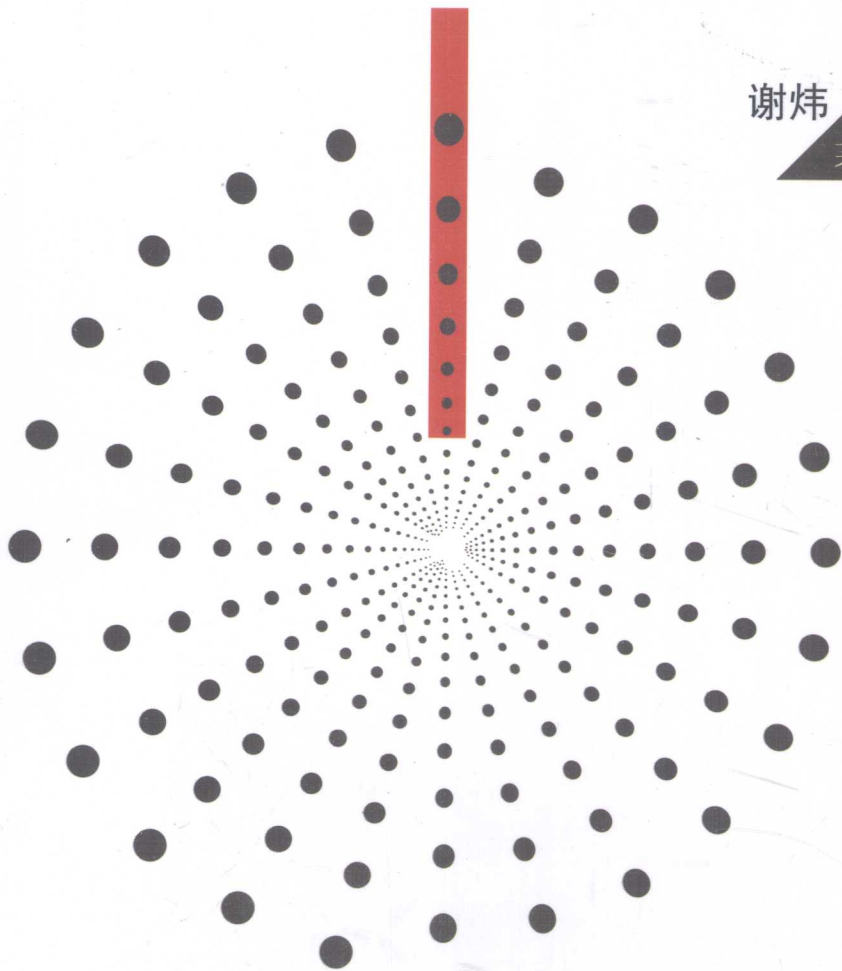


中国公共政策执行中的 利益关系研究

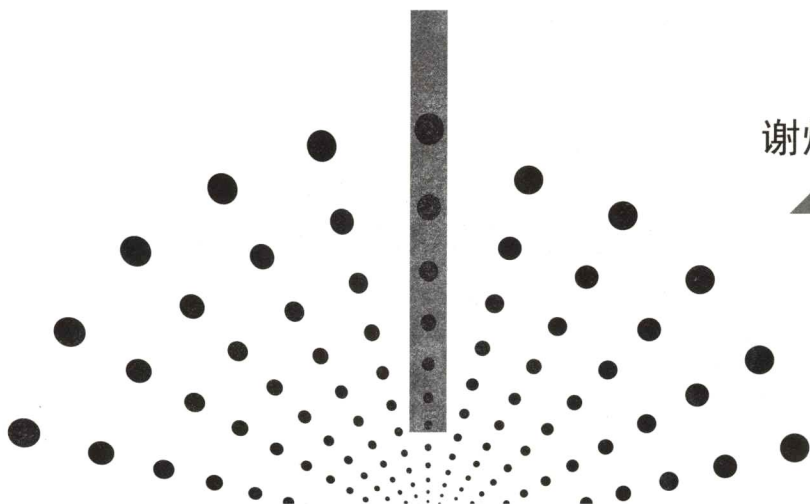
谢炜
著



学林出版社

中国公共政策执行中的 利益关系研究

谢炜
著



学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策执行中的利益关系研究/谢炜著. —
上海:学林出版社,2009.8

ISBN 978-7-80730-857-7

I. 中… II. 谢… III. 公共政策—研究—中国
IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 103884 号

中国公共政策执行中的利益关系研究



作 者——谢 炜

责任编辑——王后法

特约编辑——郁 蕙

封面设计——钱烜杰

出 版——上海世纪出版股份有限公司

学林出版社(上海钦州南路 81 号 3 楼)

电话:64515005 传真:64515005

发 行——新华书店上海发行所

学林图书发行部(上海钦州南路 81 号 1 楼)

电话:64515012 传真:64844088

印 刷——上海港东印刷厂

开 本——890×1240 1/32

印 张——8.5

字 数——20 万

版 次——2009 年 8 月第 1 版

2009 年 8 月第 1 次印刷

书 号——ISBN 978-7-80730-857-7/C·25

定 价——25.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。)

目 录

导 论	(1)
第一节 引入性问题思考	(1)
一、研究范畴的确立:公共政策执行	(1)
二、研究视角的确立:利益关系	(2)
三、政策执行研究中的难点	(3)
第二节 相关文献观点综述	(5)
一、西方学界研究公共政策执行的成果综述	(6)
二、西方学界以利益关系为视角研究公共政策执行的 成果综述	(9)
三、我国学界研究公共政策执行的成果综述	(15)
四、我国学界以利益关系为视角研究公共政策执行的 成果综述	(23)
第一章 概念、假设、研究范式和基本理论	(28)
第一节 概念界定	(28)
一、公共政策	(28)
二、公共政策执行	(32)
三、利益	(34)
四、博弈	(38)
第二节 假设	(40)

2 中国公共政策执行中的利益关系研究

一、公共政策执行研究中的“资源稀缺”假设	(41)
二、公共政策执行研究中的“经济人”假设	(43)
第三节 研究范式	(47)
一、公共政策执行研究中的制度分析	(48)
二、公共政策执行研究中的成本—收益分析	(52)
三、公共政策执行研究中的博弈模型	(56)
第四节 基本理论	(59)
一、公共选择理论	(59)
二、公共政策过程理论	(63)

第二章 我国公共政策执行的主体层面

——政府间利益关系	(76)
第一节 我国公共政策执行主体的构成	(77)
一、我国的国家结构	(77)
二、我国各级公共政策执行主体	(78)
第二节 我国公共政策执行过程中中央政府与地方 政府间利益关系	(81)
一、中央政府与地方政府的利益关系	(81)
二、公共政策执行裁量权与地方政府利益扩张	(89)
三、公共政策执行过程中中央政府与地方政府利益 关系的具体表现	(93)
第三节 我国公共政策执行过程中地方政府间 利益关系	(98)
一、公共政策执行过程中地方政府间利益博弈的 “公用地悲剧”	(99)
二、公共政策执行过程中纵向地方政府间利益博弈	(102)
三、公共政策执行过程中横向地方政府间利益博弈	(106)

第三章 我国公共政策执行的主体人格化层面

——行政人利益关系	(119)
第一节 行政人利益	(120)
一、行政人职务分类	(120)
二、行政权与行政人利益	(122)
第二节 行政人利益博弈的可能性:公共政策执行	
考核缺位	(130)
一、公共政策执行评估的缺位	(131)
二、公共政策执行过程中官员问责制的缺憾	(136)
三、公共政策执行过程中非领导职务类公务员考核	
的弊病	(142)
第三节 公共政策执行过程中行政人利益关系的表现	(146)
一、公共政策执行过程中上下级行政人利益关系的	
表现	(148)
二、公共政策执行过程中同级行政人利益关系的	
表现	(151)

第四章 我国公共政策执行主体与对象层面

——政府、目标群体利益关系	(154)
第一节 公共政策执行过程中政府与微观经济主体	
利益关系	(155)
一、政府与微观经济主体的关系	(155)
二、公共政策执行过程中政府与微观经济主体利益	
关系的表现	(158)
第二节 公共政策执行过程中政府与事业单位利益	
关系	(164)
一、政府与事业单位的关系	(164)

4 中国公共政策执行中的利益关系研究

二、公共政策执行过程中政府与事业单位利益关系的	
表现	(167)
第三节 公共政策执行过程中政府与非营利组织利益关系	(173)
一、政府与非营利组织的关系	(173)
二、公共政策执行过程中政府与非营利组织利益关系的	
表现	(176)
第四节 公共政策执行过程中政府与特定公民	
利益关系	(181)
一、政府与公民的关系	(181)
二、公共政策执行过程中政府与特定公民利益关系的	
表现	(183)
第五章 我国公共政策执行传播层面	
——舆论关系	(190)
第一节 政府在公共政策执行传播中的角色	(191)
第二节 公共政策执行过程中的大众传媒	(195)
第三节 公共政策执行过程中的公共舆论	(198)
第四节 公共政策执行过程中政府、大众传媒、公共舆论间关系	(201)
一、公共政策执行过程中政府与大众传媒间关系	(202)
二、公共政策执行过程中大众传媒与公共舆论间	
关系	(203)
三、公共政策执行过程中公共舆论影响政府行为的	
方式	(206)
第六章 我国公共政策执行过程中的利益优化	(209)
第一节 公共政策执行过程中利益优化的前提:	

公共政策认同.....	(210)
第二节 公共政策执行过程中利益优化的路径:	
多元利益协调.....	(215)
一、公共政策执行主体层面的利益整合:权力界定 与利益归位.....	(216)
二、公共政策执行主体人格化层面的利益优化: 行政伦理与执行责任.....	(224)
三、公共政策执行传播层面的利益优化:信息公开与 舆论监督.....	(231)
结 论:我国公共政策执行的目标指向 ——维护公共利益.....	(242)
参考文献.....	(256)

导 论

第一节 引入性问题思考

一、研究范畴的确立：公共政策执行

作为权威性的社会公共权力主体，政府以公共政策作为管理社会公共事务的主要手段和方式。公共政策的涵义可以从两方面把握：静态层面的公共政策，意指公共政策文本；动态层面的公共政策，则是一个行为过程，包括制定、执行、评估、终结等若干逻辑阶段，其中，公共政策执行是实践政府公共管理活动的中心环节。

在政策过程中，公共政策执行的作用主要体现在四个方面：首先，公共政策执行是实现政策目标的根本途径。美国学者艾利森认为：“在实现政策目标的过程中，方案确定的功能只占 10%，而其余 90% 取决于有效的执行。”^①这一看法尽管可能有失偏颇，却也显示了政策执行之于实现政策目标的重要性。作为政策过程中

^① Allison, G. T. (1971), *Essence of Decision*, Boston, Mass: Little Brown, p. 176.

具体的活动,政策执行直接决定了政策问题能否解决、政策方案能否实现以及解决和实现的程度和范围。^①其次,公共政策执行是检验公共政策正确与否的标准。实践是检验真理的唯一标准,执行作为政策的实践活动,理应成为检验公共政策是否正确的标准。如果某项公共政策在实践中无法推行下去,则政策的制定者必须及时终结政策,以减少对政策相关群体的利益损害。再次,政策执行的效果是修正、补充、完善公共政策的基本依据。针对执行过程中出现的问题,政策方案必须不断进行充实或调整,以提高可行性和有效性。第四,政策执行效果也是新政策制定和发布的探索与借鉴。

基于公共政策执行在公共政策过程中的重要作用,本书将其作为选题的基本范畴进行研究与分析。公共政策执行研究将传统的以机构(官僚体制)为研究重点的模式辅之以政策项目及其结果作为分析对象的方法,因而在某种意义上,可以被看作是一种略微有别于传统公共行政学的研究途径。

二、研究视角的确立:利益关系

一直以来,利益关系都是研究公共政策问题极为重要的范畴。在我国公共政策领域,以利益关系为视角进行研究分析不仅有着深远的理论意义,而且有着较强的现实意义。^②

从公共政策的本质看,公共政策既是一定利益的确认形式,也是利益的调整工具和分配方案,政策所体现的意志的背后乃是各种利益;从公共政策过程看,在政策问题构建、政策方案制定、政策

① 金太军,《重视对公共政策执行的研究》[J],《江苏社会科学》,2001年第6期,58页。

② 陈庆云,《公共政策十大理论问题再思考》[J],《中国行政管理》,1999年第12期,34—36页。

内容实施与政策效果评价的全过程中,始终贯穿着利益矛盾;从公共政策分析方法论看,无论是事实分析、价值分析、规范分析,还是可行性分析,都离不开利益分析,利益分析是政策分析方法论中的重要组成部分;从我国改革开放的实践看,一方面,计划经济体制下所形成的利益矛盾继续延续,另一方面人们的利益意识随着改革深入不断觉醒,从而形成了社会利益群体的多元化,进而造成了新的利益上的差距与冲突。公共政策正是在解决这些利益冲突的过程中,不断产生并发挥其应有的功能。

公共政策执行作为公共政策过程中的关键环节,本身即是一个充满利益冲突与竞争的过程,而且人们从事政策执行活动的动力也是由利益推动的。^① 巴瑞特和福吉曾说过,政策执行过程是“一个政策(行动)的连续统一体,在这一连续统一体中,那些寻求将政策付诸实施的人和那些采取行动需要依靠的人之间的互动和谈判过程,随着时间的推移,一直在进行着”^②,正是在这种连续的互动和谈判过程中,公共政策的执行效果才越来越体现各方利益的平衡。

归根结底,公共政策执行是相关群体之间基于利益得失的考虑而进行的一种利益博弈过程。不了解利益与政策文本、利益与政策执行行为之间的关系,我们就无法深刻理解政策执行的内在机理,不进行利益分析,我们就很难找出政策执行问题发生的症结及对策。

三、政策执行研究中的难点

如 J·普雷斯曼和 A·威尔达夫斯基所言,政策执行过程复杂

① 丁煌,《利益分析:研究政策执行问题的基本方法论原则》[J],《广东行政学院学报》,2004年第3期,27—30页。

② S. Barrett and C. Fudge (eds)(1981), *Policy and Action*, London: Methuen, p. 25.

而多变化。^① 同样,政策执行研究也需在发展演进中不断调整。政策执行研究的复杂性使本书在写作过程中面临诸多难点:

(一) 一项公共政策从制定发布到进入执行阶段,中间存有一定的时间差,执行政策时的环境、条件与制定政策时的环境、条件相比会有所改变,因此,必须持续关注调整中的政策执行方案。

(二) 政策制定阶段所拟定的方案、计划,虽然也经过反复论证,甚至经过一定范围的实验,但一旦进入大规模的政策执行阶段,原本潜在的问题、未曾预料的问题就会逐渐显现,给政策执行增加难度,也给政策分析增加了难度。

(三) 一些公共政策(尤其是许多称之为“国策”的公共政策)的时间跨度相当长,可以达十几年甚至几十年,所以,无法用短期内的效果来评判政策执行的状况。

(四) 空间跨度广的公共政策(在本书中主要指中央政府制定并发布的公共政策),在研究其执行过程时必须结合不同区域的具体情况进行分析。

(五) R·里普利和 G·富兰克林曾总结,“在一项政策的执行过程中,一般有 15 个主要参与者参与执行过程”^②。在这个利益分化的时代,包括政策制定者、政策执行者、政策的目标群体、媒体、公众等在内的众多参与者,为了追求群体利益的最大化总是处于利益博弈当中。因此,研究公共政策执行过程,必须尽可能地把握所有政策相关者的利益动因。

(六) 进行政策执行的系统研究,为了达到言之有理、言之有

① Pressman, J. and A. Wildavsky(1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, Calif.: University of California Press, p. 84.

② Randall B. Ripley and Grace A. Franklin(1986), *Policy Implementation and Bureaucracy*, 2nd., Chicago: The Dorsey Press, pp. 21 - 30.

据的要求,必须对大量具体的公共政策案例进行分析。类别丰富的公共政策包括农业政策、卫生政策、拆迁政策、教育政策、征兵政策、税收政策、能源政策、环保政策、货币政策、宗教政策、人口政策等等,而各种不同类别的公共政策又分别包含了数不胜数的政策细则且还在不断增加或变更中。因此,如何在众多的政策执行实践中找准恰当的案例来支撑不同章节的内容就成为颇费周章的工作。

这些难点给研究工作的展开带了挑战。如何将其影响程度减至最低,是本书所致力于达成的方向。

第二节 相关文献观点综述

现代政策学研究始于 20 世纪 50 年代,而有关公共政策执行的研究在 20 多年后兴起——首先从美国开始,随后扩展到欧洲大陆。

在西方政策科学发展的相当长时期内,政策科学被认为是研究政策制定的学科,政策执行并没有引起应有重视,而成为“在公共政策研究过程中,在政策制定研究和政策评估之间,存在着的一个遗漏的环节”^①。葛恩曾说:“学者们经常把关注的重点放在政策形成方面,而将政策执行的‘实际细节’交给行政官员。”^②政策执行研究之所以被冷落,按照唐纳德·S·冯美特和卡尔·E·冯霍恩的归纳,与下列因素有关:1. 人们天然地假设政策执行是简单

① Hargrove, E. C. (1975), *The Missing Link*, Washington, DC: The Urban Institute, pp. 45 - 53.

② Gunn, L. (1978), Why is implementation so difficult?, *Management Services in Government*, November, 33, pp. 76 - 169.

的,命令式的,这一过程并不包含什么值得学者注意的问题;2. 人们十分关注规划——项目——预算,而规划——项目——预算非常强调行政决策者的权威,它排除了下层人员对执行问题的责任;3. 任务的艰巨性使很多学者望而却步,从方法论的角度思考,政策执行的研究涉及严重的限制问题,它经常很难界定相关群体;4. 需要花费很多时间和资源。^①

20 世纪 70 年代,公共政策执行研究被忽略的状况得以改观,政策分析家们在肯定政策执行对于达成政策目标的重要作用的前提下,提出了各种关于执行研究的途径、理论及模式,拓展了政策科学的研究范围,丰富了政策科学的理论内容。

一、西方学界研究公共政策执行的成果综述

从政策执行研究兴起至今的三十余年间,西方学界对公共政策执行的研究以时间为标准可以划分为三个阶段。^②

1973 年到 20 世纪 70 年代末期的是执行研究的第一代。第一代执行研究的重点在于细节性的描述某项特定政策是怎样在一个或几个地区得到执行的过程。其研究贡献包括:1. 把以前停留在决策上的研究重点转移到具体政策的项目执行上来。2. 区别作为创设初始条件的政策制定和把政策假设转化为行动的项目设置。3. 强调了在执行过程中的政策子系统(如州政府和地方政府以及诸多利益团体等)的重要性,由于这种子系统,政府不能顺利地控制和调整执行过程。4. 重视外部环境对政策执行过程的影响。

① Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn(1975), The Policy Implementation Process, *Administration and Society*, February, 6(4), pp. 88-445.

② [韩]吴锡泓,金荣枰,《政策学的主要理论》[M],金东日译,上海:复旦大学出版社,2005 年,427—428 页。

第一代的执行研究虽然有上述贡献,但也有一些缺点。由于这些研究只停留在特定执行案例的叙述上,因此这一研究对理论开发和关于执行的知识积累没能做出多少贡献。此外,由于大部分案例研究基本上是执行失败案例,所以对执行的否定性观点成为主流。

周期跨度从 20 世纪 70 年代末延续到 20 世纪 80 年代末的第二代执行研究把重点放在开发分析复杂的政策执行现象所需要的分析框架上,研究了影响执行的主要变量,也有强调州政府在政策执行中重要性的研究。第二代政策执行研究所做出的贡献有:

1. 提出政策执行与政策制定是不可分离的,制定政策是执行过程中的内在组成部分,主张用政策和行动关系取代政策制定与政策执行的二分。
2. 为了说明变化多样的政策执行而进行了理论探讨。
3. 指出了在系统而实证地研究执行上所面临的诸多难题。

第二代的研究也有不足之处。虽然指出了影响政策执行的很多变量,但要把它应用到多种多样的政策领域,还存在着许多困难。而且只是强调州政府的作用,但没有系统地研究在州政府层次上进行的各种政策执行之间的差异,同时关于执行的诸多假设和主张也没能得到后来研究的验证。

20 世纪 90 年代,在第一代和第二代执行研究的基础上,西方学者开始研究政府间的政策执行,这被称为第三代政策执行研究。第三代政策执行研究的科学性表现在:1. 把执行研究的主要概念明确地予以界定。2. 把决定不同政策执行模式的诸多因果关系具体化。3. 把影响执行的诸多变量组织化并开发执行模型以及能够检验这种假设的科学的概念界定和评价。^①

① [韩]吴锡泓,金荣梓,《政策学的主要理论》[M],金东日译,上海:复旦大学出版社,2005 年,427—428 页。

西方学界对公共政策执行研究的三个阶段分别对应了公共政策执行的三种研究模式。

自上而下(Top-down)的研究模式是巴瑞特和福吉^①对 20 世纪 70 年代初期到 70 年代末这一阶段的政策执行研究主导途径的概括,该研究模式的代表人物包括《执行:华盛顿的宏大期望是如何在奥克兰大破灭的》一书的作者 J·普雷斯曼和 A·威尔达夫斯基^②;提出执行综合模型的萨巴蒂尔和马兹曼尼安^③等。在他们的著作中,政策被看作是处于行政系统“最高层”的决策者的专属权,“自上而下的政策制定观意味着:决定的重要性取决于它是在科层等级的哪一层做出的;因此,最重要的决策是由政府机构的最高人物做出的,而处于科层等级中级层次的人们,只是执行决策罢了”^④。很显然,自上而下的研究模式适用于分析明显是由“高层”发布、目标明确的行动。

自下而上(Bottom-up)研究模式为第二代政策执行研究的学者们所推崇,李普斯基^⑤对街头官僚的研究,埃尔默^⑥对追溯性筹划的研究,贺恩和波特^⑦对执行结构的研究为其主要代表。自下

① Barrett, S. and C. Fudge (eds)(1981), *Policy and Action*, London: Methuen.

② Pressman, J. and A. Wildavsky(1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, Calif.: University of California Press.

③ Sabatier, P. and D. Mazmanian (1979), The Conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives, *Policy Analysis*, 5 (Fall), pp. 481 - 504.

④ C. Page. Edward(1992), *Political Authority and Bureaucratic Power*, Harvester Wheatsheaf, p. 61.

⑤ Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage.

⑥ Elmore, R. (1980), Backward mapping: implementation research and policy decisions, *Political science Quarterly*, 94, pp. 16 - 601.

⑦ Hjern, B. and D. O. Porter(1981), Implementation structures: a new unit of administrative analysis, *Organizational Studies*, 2, pp. 27 - 211.

而上研究模型以组织中的个人(即参与政策过程的所有行为者)作为出发点,政策链条中较低及最低层次则被当作政策执行的基础。在该模式看来,政策不是由法令和规则控制的,而是组织成员之间讨价还价的过程。因此,项目应该要反映下级官员的想法和意见,至少应该在行为模式上反映下级官员的想法。自下而上的倡导者们认为,与自上而下模式相比,自下而上模式没有预先设定的假设,在自下而上模式中,很少有可能暗含着有关因果关系,有关主体和机构之间层级化的、或者任何其他的结构关系,或者应该在主体和机构之间发生什么的假设。自下而上的研究模式适用于分析复杂的、存在大量自由裁量权的政策过程。

第三代政策执行研究主要采用整合式研究模式,郭锦等人^①的府际关系模式和萨巴蒂尔等人^②的政策变迁和学习模式等均可归入此类。整合式研究模型认为,政策的执行结果是由联邦政府、州政府、州政府能力、州政府决策结果等各种变项交互影响而形成的。执行过程不仅贯穿着上下级之间的控制与互动,还包含着与政策体系内其他政策主体的谈判和影响。整合式研究模型在一定程度上是对自上而下模式和自下而上模式的综合运用,在 20 世纪 90 年代后的执行研究中大行其道。

二、西方学界以利益关系为视角研究公共政策执行的结果综述

在西方公共政策的研究领域,以利益关系为视角进行公共政

① Malcolm L. Geoggin, Ann O'M. Bowman, James P. Lester, & L. J. O'Toole (1990), *Implementation Theory and Practice: Toward a Third generation*, Glenview: Scott, Foresman.

② Sabatier, P. and H. Jenkins-Smith (eds) (1993), *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*, Boulder, Colo.: Westview Press.