

第一章

公共政策分析的理论渊源



引例

商务部的成立与学者的超前建议

商务部是在原国家经贸委、国家计委、国家外经贸部相关职能的整合下组建的。国务院机构的组成在很长的时期里实行国家经贸委、国家计委和国家外经贸部这种商务三分方案。随着经济体制改革的发展,市场经济体制逐步确立,再加上加入 WTO 成为日益紧迫的课题,机构设置造成的弊端日益显露。为解决上述问题,上海市几名学者进行政策研究并提出政策方案,推动了商务部的成立。

1999 年初,中国商业政策研究会副会长万典武等与另外 27 名前政府官员、学者、专家联名上书国务院总理,反映机构设置造成的问题。2001 年初,上海市流通经济研究所的 3 名研究人员和上海大学工商管理系的 1 名副教授组建了以汪亮为组长的国家商贸体制改革研究课题组,开始就万典武等人提出的那些已经显得很突出的问题进行研究。

来自上海的三位学者抓住中国即将加入 WTO 的大背景,对照商贸经济发达的美国和日本的政府管理体制模式,结合中国商贸体制的历史沿革与实际问题的,就我国国家机构设置与商贸事务管理之间的对应关系,展开调查和研讨。他们的基本思路是走大机构、大市场、大流通的路线,直接借鉴美国商务部和日本通产省的模式。

经过研究发现,三分体制的症结是国内贸易与国外贸易分割、国内市场与国外市场分割、进出口配额分割、工贸不结合,因而在一端造成机构臃肿,职能既重叠又分散,在另一端造成流通成本增高,产业链条人为切断,削弱了市场对第二产业的导向、带动、催化等功能。三位学者认识到,随着市场经济体制的确立,就要求产业政策转向,即“以生产型为主的产业政策正在过去,以商贸型为主的产业政策正在走来。”生产型部委办的撤销,只意味着“以市场为导向”的进一步强化,而不等于取消了工业。在新的经济体制下,应当“以市场为导向,通过商贸带动应用技术的推广和高新技术的开发。”

根据研究结论,他们提出了改革我国商贸机构管理体制的对策方案。该方案对“我国政府经贸管理体制功能再造的基本思路”就是“解放和发展流通生产力,确立经贸产业在现代经济发展中的龙头地位”;而方案的主要建议就是内外贸合一,将国家经贸委、国

家计委、国家外经贸部的相关职能整合组建为国家商务部。

2001年5月三位学者着手写作研究报告,完成稿以《我国政府商贸管理体制与日美模式的比较研究》为题,共有77页,计39354字。汪亮作为代表赶赴北京,将研究报告递交给国务院某部门负责人。该负责人认为:“这个方案很具有超前性。”2002年10月课题组获悉,其研究报告提出的改革方案被采用已成定局,下一届政府将“内外贸合一、组建商务部”。2003年3月10日第十届全国人大第一次会议通过的国务院机构改革方案,决定将国家经贸委、国家计委、国家外经贸部的相关职能整合组建为国家商务部。3月25日,国家商务部挂牌成立。

(资料来源:宁骚.公共政策学[M].北京:高等教育出版社,2003:19.原文有改动。)

第一节 公共政策分析的兴起与发展

一、公共政策分析的源起

政策分析作为一种特殊的人类活动,随着社会组织的变化而变化,而社会组织又伴随着生产技术的发展与相对稳定的居住形式的发展而变化。西方学者认为,公共政策分析,不仅与自治程度较高的部落文明有关,也与整个世界的城市文明的扩散与分化有关。

在古代和中世纪,与政策分析相关的知识与城市文明演化密切相关。早在古巴比伦时期,当时的统治者为了建立必要、统一、公正的社会公共秩序而制定的《汉谟拉比法典》就集中反映了稳定城市居住区域的经济和社会发展的基本要求。例如,其中有这样的条款:“如果地方长官占有了人们的税款或原谅叛逃者,则他们要被处以死刑。”“在任何情况下,官员、收税者和警察都不能出卖田地、花园和房屋。”与《汉谟拉比法典》一样,不少早期文明地区所颁布的法典,在维护越来越复杂的城市居住地的稳定以及调节商品和公共事业之间出现的矛盾等方面均起到了相当积极的作用,不仅促进了社会的发展、受教育阶层的发展,也促进了与制定政策相关的知识发展。不过,用现在的标准来看,这些古代所产生的知识,相当多一部分是非科学的。人们重视的是政策的结果,而不关心提出政策的过程。在古希腊,有关政策分析的知识,多为少数个体所掌握,而不像后来欧、亚两洲的许多国家那样,整个受教育阶层都在影响着政府的决策。

随着中世纪城市文明的逐步扩散和分化,各种政策分析的专门人才应运而生。当统治者对做决策无能为力之时,他们会不断地被君主和国王招募去在财政、战争等方面提出建议,或提供技术上的帮助。韦伯曾对公共政策分析人才的历史演化过程这样描述:关键的一步是,位于骑士之上的统治者因知识浅薄,无法对财政管理提供什么。同样,在战争中,军事技术的发展需要有专家或掌握专门技术的军官。而法律程序的分化,又需要有一定的受过专门训练的法官。在财政、战争、法律三大领域,一些发达“城邦国”中的

专门的技术官员确实取得了成功。不仅如此,在相当多的地区,他们中的有些人赢得了无偏见、无私利、超脱于现实政治、不被权力与经济利益所诱惑的殊荣。

然而,直到18世纪欧洲工业革命期间,政策研究才有了相对独立的地位。因为在这一时期,越来越多的人相信科学技术会给人类社会带来巨大进步,这一思想在政策制定者与他们的咨询者心目中占据了主导地位。人们不断认识到,自然科学和社会科学是认识 and 解决社会问题的重要手段,从而使过去的神秘主义、魔法等在预测中逐步让位于科学。这意味着在政策分析中,实证方法与量化的科学方法在政策制定中处于中心地位。当然,这一结果是逐渐形成的,即使到了19世纪,也与现在有着明显差距。比如1850年,有人向英国伦敦统计学会(后改为皇家统计学会)提交了一份研究计划,要求对每日都市街道产生的马粪量的研究进行资助。显然,这个建议被礼貌地驳回了,理由是此项计划不是学会优先赞助的对象,该例说明实证与定量研究方法在当时还未被普遍应用。19世纪以前,也有不少著名的哲学家、国务活动家试图对决策及其在社会中的作用给予系统地解释,但他们依据的论点往往来源于权威、礼仪和哲学原则。

直到19世纪,产生了一个重要的变化,也就是依靠经验与定量研究政策方面的长足进步,人们开始重视系统地搜集资料。比如1801年,英国进行了首次人口普查,随之而来的是统计学与人口统计学逐步发展为独立的学科。在英国的曼彻斯特和伦敦,统计学会相继成立,学会大都由银行家、实业家和学者组成。他们试图寻找对社会问题进行思考的新方式,注重用统计数字来反映城市化以及资本主义工业生产中相互关系的调整。欧洲的其他国家,如法国和德国,也有不少研究者直接深入社会最底层进行调查研究,获得了实际生活中的第一手资料,这对政府的政策,如养老保险等政策的制定与修改产生了较大影响。在19世纪,不仅制定政策的知识结构发生了变化,研究方法也随之变化。判断是非标准不再是依据权威、礼仪与哲学原则,而是更多地看重其是否与经验观察结果一致。

二、公共政策分析的诞生与发展

随着罗斯福新政的出台,大量社会科学家涌入政府,对各种政策的制定产生了深刻影响。比如当时的国家计划局,后改为国家资源计划局,其中大部分成员是专业社会科学家。该局的主要任务是收集和分析事实,研究具有较大影响力政策之间的联系和政策的执行情况,在深入调查和认真思考的基础上,提出国家发展方向与进程的总设计。这一时期,社会科学家的基本任务是研究解决问题的方法,而不是如后来那样,通过建立政策模型或由社会实践来检验政策。第二次世界大战前后,需要解决的实际问题更多,而问题规模大,普通团体的研究能力也十分有限,必须依靠政府的大力支持,这就使得政府在对政策研究的方面又大大向前迈进一步。

1951年,拉斯韦尔与D·勒纳合编了《政策科学》一书,首次对政策科学的基本范畴

与方法等内容做出了规定,奠定了政策科学的基础,标志着政策科学的诞生。该书的出版虽在当时引起了极大反响,但因内容论述深奥难懂,没有能够在社会上产生更大影响。拉斯韦尔曾对政策科学概述了六大特征:第一,政策科学是关于民主主义的学问。民主体制必须作为它的基本前提,由于政策与个人选择相关,因此必须先搞清楚个人对政策的反应,然后再进行干预。政策科学必须对政府和政治权力有敏锐的洞察力。第二,政策科学的哲学基础建立在理性实证主义之上。为追求政策的合理性,使用数学“公式”和“实证性”数据,坚持科学方法论进行分析是必要的。第三,政策科学是一门对于时间和空间都非常敏感的科学。当选择某一模型进行政策分析时,需对该模型时间和空间信息后进行明确记录。第四,政策科学具有跨学科的特点。尤其要强调政治学 and 经济学,政治学和社会学、心理学的合作。这一认识特别受到了第二次世界大战前后美国特殊的社会背景的影响。第五,政策科学是一门必须由学者和政府官员共同研究的学问。学者们非常需要了解政府官员对政策的认识 and 所掌握的数据。第六,政策科学必须具有“发展概念”。要以社会发展为研究对象,建立动态研究模型。

20 世纪 50 年代初前后,美国兰德公司在政府的政策制定中做了大量工作,创造出不少新的研究方法。比如在分析国防政策中,它提出:怎样才能以最有效的方式保障国家安全?需要多少资金用于国家防务?这些资金如何在不同的军事职能部门分配?如何保证最有效地使用这些资金?作为一门新兴学科,公共政策分析从 20 世纪 60 年代开始在美国得到了发展。政府机构广泛运用系统分析技术研究各类公共政策问题,取得了重大进展。



拓展案例

1968 年至 1971 年,Y. 德洛尔发表了著名的政策科学三部曲,即《公共政策制定的再审查》《政策科学探索》与《政策科学构想》,推动了政策科学的学科独立,标志着公共政策分析的发展进入到了第二阶段。德洛尔批评了拉斯韦尔过分推崇行为科学方法论的作用,分析了管理科学与行为科学方法的局限性,提倡系统群的研究方法,

确立了包含 12 项内容的总体政策论。同时,德洛尔与政策分析家奎德合作创办了《政策科学》刊物,倡导举办了政策科学国际培训班,为政策科学的传播与发展做出了杰出贡献。以德洛尔为首的一派政策科学家,他们所提出来的理论观点已在这一学科中处于领先地位,成为政策科学的基本范式。该理论的基本内容如下:(1)政策科学的目的在于认识和端正社会发展方向。关于政策制定系统,特别是国家政策制定系统的改善,以及运用有效方法、知识来处理政策过程等内容,是政策科学的主要任务。(2)政策科学所关注的政策制定系统是宏观的公共制定系统。(3)政策科学打破了许多学科之间的传统界限,吸收了多学科的有益知识。(4)政策科学的建立,首先是以抽象的政策制定理论框架为基础的,所以它在理论与应用研究之间架起了桥梁。(5)政策科学不仅运用一般科学研究方法发现知识,而且第一次把个人的经验、社会常识也纳入学科知识系统中。(6)政策科学试图将探讨价值、价值协调、价值代价和信奉价值的行为确定为基本内容,

帮助决策者对价值观进行选择。(7)政策科学的一个研究主题与重要方法,是鼓励、激发有组织的创造性,包括价值观的创造。(8)政策科学中的基本模式、概念及其方法论,其赖以发展的源泉是社会改革和在改革环境中政策过程的变化。(9)政策科学强调未来,但又认为今天是过去与未来的纽带,对时间很敏感,坚持历史研究方法。(10)政策科学既要科学的理性知识在政策过程中的意义进行研究,又承认超理性过程的重要作用。(11)政策科学以实证哲学为基础,其研究主题是自身的规范、假说、潜在理论学术基础及其应用。(12)政策科学认为规范的创新是必需的、严格的,应符合科学的基本标准。

从20世纪70年代至80年代,伴随着许多学科的专业学会的建立与发展,美国许多社会科学研究分支纷纷成立专门研究政策的组织,各种相关的杂志、论文、书籍等数量迅速增加。美国许多主要大学相继建立了研究公共政策的研究生学位点,开设了一大批课程。不少大学的政策研究中心或机构,与社会上庞大的非学院式的政策研究机构保持着十分密切的联系。从林德布洛姆首次提出“政策分析”这个概念后,“政策分析家”成了对政府一种官方公职的描述。在以上背景下,“政策分析”成了美国20世纪建立起来的重要知识行业之一。

三、后工业时代的公共政策分析

作为20世纪兴起的新学科,公共政策分析在后工业社会越来越由受过教育的专业技术阶层所支配的历史转化背景下,基于政策分析的专业化问题,形成专家政治指导派和专家政治协商派两大流派。

专家政治指导派认为,政策分析的专业化,意味着权力从决策者向政策分析者转移。改进公共选择的质量最有效的途径,就是让更多的政策分析家提出广泛有效的分析。该学派提出了五条主张:第一,随着社会政治、经济的不断深入发展,社会中各个决策领域的复杂性和相互依赖性不断增强,从而向旧知识提出了挑战,越来越需要与政策相关的新知识产生。第二,当代社会问题可以由专业政策分析家提出新的专门知识加以解决。第三,政策选择在技术上的复杂性提供了让高水平的专业政策分析家直接介入的广阔途径。第四,地位高的专业政策分析家的直接参与决策,增强了他们对重要政策决策施加影响的权力。第五,政治家对专业政策分析家的依赖性不断增长,削弱了政治家自身的权力,使政策决策权从政治家向政策分析家转移。

与之相抗衡的专家政治协商派的观点认为,政策分析专业化及其相关的活动,意味着提高决策者和其他占支配地位的群体在分权方面寻求到更有效的新途径。基于这种假设,他们认为,政策决策中作为专门知识消费者的决策者在很大程度上决定了与政策相关知识的生产者——政策分析家们的活动。因此,政策分析家的根本作用是使真正掌握权力的人所做的决策合法化,即用科学技术语言加以论证。这一学派提出了六条主张:第一,主要政策的选择反映了社会共同体中不同群体之间相冲突的价值观。第二,相

互间的冲突要求在政治体制中主要通过政治权力的权威来解决。第三,谁的政策要求被作为政策确定下来,谁就在利益冲突中取得胜利,相反则失败。第四,专业政策分析家在利益冲突和政策制定过程中所起的作用是为决策提供科学和技术的依据并使其合法化,以缓解冲突和提高决策者及其他占支配地位的群体权力,使之更有权威。第五,专业政策分析家应通过科学和技术为利益集团服务。他们中立、无私,但只是一种工具。第六,如果政策失败,政策分析家很可能被当作替罪羊,分担政治失败的责任。

专家政治指导派和专家政治协商派的相同之处在于,都认为社会的发展要求决策者更多地征求专家意见,专家应该为决策提出更有效的科学、技术依据并使之合法化。两种学派的主要区别在于,指导派把专家看作是权力的分享者,而协商派强调的是专家的从属性,把专家看成是权力的工具。

然而,这两种观点在解释后工业社会的若干现象时并不完全确切,每一种观点都片面地强调了当代社会中的某些特征而忽视其他特征。公共权力机构掌握着社会利益的权威性分配。尤其在“行政国家”出现后,公共权力渗透到社会领域的各个方面。公共政策主要涉及权力、财富、利益、义务、责任的分配,其后果将有利于一些人,同时不利于另外一部分人。因此,公共政策的制定过程,无法摆脱利益冲突的影响。公共决策结果往往是利益妥协和力量暂时均衡的结果。公共政策不可能按照旁观者的超然立场,以最理性化的结果产生。相反,参与公共政策制定的不同角色,包括各种类型的专家本身,也无法摆脱特定利益集团的背景。各角色的先入之见加大了公共政策的不确定性,以至于若干决策从形式上看是理性的,或基本是理性的,但实际上却是非理性的。

第二节 公共政策分析概述

一、公共政策分析的含义与特征

(一) 公共政策分析的含义

政策分析的含义,可以从理论和技术这两个角度进行阐发。

一些学者比较倾向于以理论的角度来看待政策分析,认为政策分析的目的是要发展出一套能够适用于所有政策的理论体系,他们认为,政策分析者所希望发展的理论,绝非仅适用于对某一项政策、某个政策领域或一些个案进行具体解释,而是要能够对不同时间不同空间的政策进行比较全面地解释。总之,政策分析是运用科学理论解决政策选择和实施问题的过程,这些政策可能涉及国内、国际等多方面的事务。

另有一些学者更多地从技术角度看待政策分析,认为政策分析的目的是对具体的政策制定和实施提出合理的解释和建议。政策分析只是一种分析的形态,其功用在于产生

和提出有价值的信息,用以改良决策者进行判断的基础。政策分析的目的不是产生某种一锤定音的政策建议,而是帮助人们在现实可能性和期望之间建立逐渐一致的认识,产生一种新型的社会相互关系与社会心理模式。这种模式使人们对政府的某项职能产生新的共识,其结果是使各个政治集团之间的活动更为协调,行为更趋一致,矛盾得到缓解,冲突趋于减少。

看重政策分析中理论因素的学者,往往对政策分析做较为宽泛的理解。他们认为,政策分析不仅是对政策制定的分析,还包括对政策执行和政策评估的分析。重视政策分析中技术因素的学者,则常常对政策分析做较为严格的限定,从狭义上进行理解,他们只将政策分析限定在政策制定的环节中。

综合来看,政策分析是依据一定的政策理论、知识,运用各种分析方法和技术,帮助决策者制定和优化具体政策的过程。政策分析必须以一定的政策理论和知识为基础。这里讲的政策理论包括两个层次:一是有关政策的本质、结构、类型、功能、过程等方面的理论;二是用于政策分析的认识理论、因果理论和系统理论。政策分析也必须以一定的知识为前提。主要包括必要的常识与专业知识,有关的自然科学知识与社会科学知识以及各种经验知识。政策分析是运用一定方法和技术的思维与实验过程。

政策分析强调分析人员必须熟练地掌握某些分析方法和技术,并借助模型来对正在制定中的政策或已经制定出来的政策加以思考。多数政策分析是通过个体和集体的思维来进行的,但有时为了对政策方案进行必要的检验和优化,还必须进行局部的实验。

(二) 公共政策分析的特征

作为一门应用学科,政策分析需要学习和借鉴其他学科,它是一个由多种学科背景、多种技术方法和多种理论模型组成的综合研究领域,其特色主要表现在如下四个方面:

第一,理论与实践的结合。进行政策分析主要是出于科学和专业上的双重考虑。从科学角度而言,政策分析无疑有助于公共政策的制定和执行,从而进一步提高政府对社会的管理水平。而科学和专业却是两个完全不同的认知层次,前者的目标是探求理论知识,后者的目标则是运用这些理论知识去解决社会中的实际问题。理论与实践的结合是政策分析最为突出的特征。

第二,复杂的学科背景。政策分析具有跨学科的特点,从而成为各研究领域学者们共同关注的焦点。政策分析所涉及的学科包括政治学、哲学、经济学、心理学和社会学。除此之外,政策分析还要求了解与公共政策有关的历史、法律、人类学和地理学方面的知识。而进行政策分析时使用的量化技术和计算机科学对政策形成、执行和评估所产生的影响也是巨大的。

第三,多架构的研究方法。正如威尔达夫斯基(A. Wildavsky)所指出的那样:“政策分析是一个应用性的边缘学科,其内容不是由学科界限所决定,而是由所处的时代及其环境与问题的特征所决定。”政策分析需要结合各种具体情境运用不同的分析模型,它强

调的是针对性和适用性。因此,政策分析不能视野狭隘,而要博采各种研究方法和学科之长。

第四,广阔的研究领域。在现代社会里,公共政策可以说是无所不在,它已经渗透到社会的各个层面和生活的各个领域。人们到医院去看病,会受制于国家的医疗卫生政策;送孩子去学校读书,会受益于国家的义务教育政策;骑车或开车上路,需要遵守交通管理规定;过节燃放鞭炮,需要避开禁放区域。政策分析与公共政策如影相随,好的政策往往源于有效的分析。一般而言,政府和公众所关心的问题都是政策分析所要涉及的研究领域。

二、公共政策分析的原则

公共政策分析活动是个复杂的过程,但无论如何,一些基本原则是必须遵循的。人类社会不是由若干个人简单组成的统一体,而是有组织有秩序的系统。

(一) 系统原则

社会上的一切事物都存在着相互依赖的关系,组成了多层次的复杂系统。某项政策不仅本身可看成是一个系统,而且它不可能孤立存在,总是与其他政策相联系处于一个政策体系之中。所以,不论制定何项政策,都要把它置于特定的政策体系中考虑,搞清楚它与其他政策的关系,充分估计政策体系的整体效应。如果某项政策从某个角度或局部范围分析是合理的,但在整个体系中产生一定负面效应,那就应该想到要制定什么样的政策与之配套,或者暂时不执行这项政策。坚持正确处理全局与局部关系,坚持统筹兼顾,是系统原则的基本要求。既看到全局要统率局部,局部要依赖全局;又要看到全局也依赖局部,局部好坏直接影响全局结果。要反对只讲局部不顾全局的倾向,也要反对只讲简单服从全局而不讲兼顾局部的倾向。政策系统是动态的,系统的未来状态部分取决于过去状态,观察目前的行为和结果,是为了进行目前与未来的调节。这种动态的循环作用,值得政策分析高度注意,认识不到这种动态中的联系是大量公共政策失效的重要原因。

(二) 预测原则

制定政策是对未来行为所做的一种设想,是在事情发生之前的一种预先分析与选择,故具有明显的预测性。因为在制定政策时,基本目的是要按照政策制定者的意愿和设想安排未来,去实现一定的目标。要达到这个目的,首先要估计未来会出现的各种后果,即对各种可能发生的事件加以认真考虑,以适应未来的多种变化。预测是根据过去、现在的相关信息,探索和推测所关心的研究领域在未来可能的发展趋势,并估计和评价各种可能的结果。正是由于这个原因,有人认为预测是制定政策的前提。只有建立于可靠预测基础上的政策才是切实可行的。我国在人口、生态与环境保护方面所出现的一些

政策失误,正是因为缺乏真正的科学预测造成的。政策分析中所涉及的预测因素错综复杂,要得到理想的预测结果,必须在预测中全面了解所要研究的政策问题的历史和现状,要注意数据资料的收集和整理,保证其可靠性和完整性。为了使重大问题的预测结果有较高的可信度,需要综合利用预测技术。

(三) 协调原则

公共政策协调的最基本特征是利益的协调。改革开放以来,人们之间的利益关系发生了重大改变与调整,改革中的各项政策与措施,正是为了不断协调社会方方面面的利益关系,提高社会各方面的积极性与凝聚力而制定的。需要指出,人们讲政策协调,往往只看到人与事物的不一致方面,即事物的对立面,而看不到事物之间还有相互联系的一面,尤其是互补的一面,服从互补性原理。政策的利益综合性,实际上是不同对象间所表现出相互排斥的利益经过“合理综合”的结果。政策系统整体性功能的大小,往往由所组成要素之间的协同作用的大小而定。一个完整的政策过程,包括政策方案制定、政策执行、政策评价等多个环节,这些环节也可称之为要素。它们相互联系、相互促进,要发挥政策整体功能,它们之间必须相互配合、相互协调,形成一种统一的政策合力。同样的理由,政策主体、政策客体与环境之间的关系也是如此。协调的目的是为保持某种平衡,平衡前的失调反映着事物间的失衡、无序、不稳定。从利益分析看,失调说明了利益分配失衡,利益关系不稳定。政府从社会改革、发展与稳定的全局出发制定政策,坚持从整体上协调,坚持从利益机制上协调,坚持从平衡—不平衡关系上协调,是政策分析过程中应该坚持的原则。



拓展案例



(四) 分解综合原则

这要求政策分析必须在对政策系统整体把握的前提下,实行科学的分解和总体的组织综合。分解是将具有比较密切结合关系的要素分组化。对政策系统来说,就是要归纳出相对独立、层次不同的子系统。综合则是完成新系统的设计过程,即选择具有性能好、适宜标准化的子系统,设计它们之间的关系。从整体到部分,再从部分到整体,形成更广泛的价值系统。在现代社会中,科学技术的进步使得社会信息量骤增。这造成了时空跨度大、不确定因素多等特点,从而为政策分析带来了一定困难。但不管社会多么复杂,人们总可以把它分为几个相关的子系统,并用以往的经验 and 知识去处理,尤其是将这些子系统的特征与性能做到标准化,以便于计算机操作。分解的规则是既要有利于政策系统设计,保障系统的可靠性,又要便于论证、实施与管理。分解方法是多种多样的,一般可按结构要素、功能要求、时间序列和空间状态等方面分解。该分解的就分解,该综合的就综合,做到“宜统则统,宜分则分,统分结合”。

（五）民主原则

公共政策过程与民主是分不开的。民主的内涵与实质是人民的权利问题,作为政治系统的产出项,公共政策理当要坚持民主原则。公共政策中体现民主原则,首先要回答的问题是那些被选举出来的少数人所制定的政策,是不是真正代表人民的利益,体现广大人民的意志,特别是能否保护和发展人民的整体利益和根本利益。如果广大人民群众只从政府政策那里获得必要的物质利益,而在政治上处于少权或无权状态,这对发展民主政治、保障政策过程中的民主化是难以想象的。坚持民主原则,不仅要求公共政策保障人民在国家政治、经济、文化等各个生活领域中要享有同等的权利与获得公平的利益分配,而且还包括广大人民群众能参政议政,从政策制定的各个环节中充分发挥国家主人翁作用。在一些具体政策上,政府应该不断放权于社会与民众,使更多人参与决策。在那些有关全局性的社会问题的政策制定上,要注意合法的民主程序以及对人民利益的整合和吸纳。

三、公共政策分析的意义

任何科学分析都有一定的目的,具有一定的意义。无目的、无意义的分析是不可能存在的。公共政策分析也具有一定的目的和意义。我国台湾学者林水波、张世贤认为,公共政策分析的目的和理由主要有:(1)政策研究目的;(2)科学的理由;(3)专业的理由;(4)政治的理由。而公共政策分析“其基本功能或价值基点,在于应用人类社会一切可能的知识、理论、方法、技术,以及直觉、判断力、创造力等能力及潜能,正确地制定公共政策和有效地执行公共政策”。因此,从根本上说,政策分析的目的和意义就是为科学制定政策、正确实施政策服务的。具体地说,主要表现在以下几个方面。

1. 公共政策分析有利于将社会科学理论具体应用于实践

公共政策分析是架设在理论与实践之间的桥梁。它对理论进行分析和论证,使理论更切合实际,更符合客观需要,从而将公共政策的理论与实践在立足科学性的基础上融会贯通,以便更好地解决社会实际问题。公共政策分析之所以成为社会科学研究的核心领域,最重要的一点就是社会科学各学科尤其是政治学、经济学和社会学的研究成果(理论知识、理论观点)若要转化为生产力,实现其价值,需在很大程度上依赖于其政策化及较高的政策化程度。换句话说,也就是社会科学的成果必须通过政策这一中介为实践服务,公共政策分析是这些社会科学理论政策化不可缺少的必要前提。

2. 公共政策分析有利于提高公共政策制定的民主化程度

现代科学的政策管理要求政策主体按照一定的程序,运用科学的方法对公共政策环境进行系统分析,客观地考察政策主体和政策客体的相关要素,权衡利弊,合理取舍,使

公共政策合理化、科学化和最优化。这种政策活动往往是个人力所不及的,所谓“智出一群,断出一邦”,便是对现代社会政策活动尤其是公共政策活动的生动描述。智囊团、思想库、政策幕僚等新名词不断出现,其数量也不断增加,他们和科研机构的学者及人民群众一起积极参与公共政策活动,成为公共政策主体的有力臂膀。在公共政策分析过程中,这种集体分析决策模式不仅有助于实现政策的优化,而且有利于发扬民主,调动各方面的积极性。

3. 公共政策分析有利于实现公共政策的科学化

在公共政策分析过程中,公共政策主体运用科学的理论和科学的决策方法,按照科学的原则和程序,对公共政策主客体、政策环境及政策内容进行科学的分析、综合、推理、论证,最后做出客观的判断。在这一过程中,先进的自然科学分析方法、科研成果以及现代化技术和设备的应用,使公共政策主体能够全面、系统地分析和研究各种纷繁复杂的现象,并且透过现象发现问题的本质,从而做出科学的决策。科学的分析是科学决策的前提,科学的决策需要科学的政策分析,公共政策中科学成分的多少是衡量人类文明进步水平高低的重要标志。

4. 公共政策分析有利于进一步提高公共政策能力

政策能力包括政策问题的确认能力、利益整合能力、政策制定能力和政策执行能力,而政策制定是整个政策过程的基础,政策制定的能力是政策能力的主要方面。在通常情况下,公共政策的制定依赖于公共政策分析的结果,正如我国汉代学者司马迁在《史记·淮阴侯传》中所说的“成败在于决断”,而“决断在于析理”,因而公共政策分析的质量直接影响到公共政策制定的质量,影响到公共政策制定能力的发挥,最终影响公共政策的作用与效果。全面、系统、科学地进行公共政策分析,会使公共政策在实施过程中能够对症下药,准确地解决政策问题,实现政策目标,获得药到病除之功效,极大地提高政策能力。相反,如果公共政策分析不到位、不周全,一旦政策出台,就会产生“上有政策,下有对策”的现象,严重时还会出现“把令箭当鸡毛”的后果,致使政策目标无法实现,导致“政策无能”或“政策失效”。

5. 公共政策分析有利于提高工作效率

一方面,在各项管理活动中,工作效率是对管理工作所取得结果的具体度量和评价,也是管理活动所要达到的目的,工作效率的高低是管理机关是否现代化的一个标志,而工作效率的提高来自于研究和运用有效的公共政策,有效的公共政策又源于科学的政策分析。在过去,人们不重视公共政策分析,致使政策出现失误,导致机构臃肿、人浮于事、相互扯皮,民主化和科学化程度较低,办事效率极其低下。另一方面,公共政策的分析过程可以提高政策主体、政策管理人员的素质,提高他们的认识水平和工作能力,使他们具有高度责任感,有利于增强政策活动过程中的相互协调性,进而提高工作效率。因此,只有认真学习、研究和运用科学的方法进行公共政策分析,才能针对实际工作中存在的各

种弊端,有的放矢,采取针对性措施解决政策问题,从而实现政策目标。

6. 公共政策分析有利于满足我国政治与经济体制改革的需要

改革开放以来的实践已充分证明,政策是改革的关键,政策对了头,改革将必然成功。我国当前正在进行的政治体制改革,恰属于政策科学中政策制定系统改进的范畴。要想建立更加高效、灵活的政治与行政管理体制,必须依靠科学的政策分析来完成。在经济体制改革方面也是如此,我国的市场经济能否健康发展,能否应对加入世界贸易组织之后的挑战,在相当大的程度上依赖于能否制定出好的、高质量的经济政策和社会政策。而要制定高质量的公共政策,必须依靠公共政策科学和公共政策分析的有关理论和方法。如对教育的重视程度、技术进步、产业结构的调整、对外开放及体制的改革等政策都需要经过慎重的分析和选择,否则,将导致经济结构的畸形发展,并且影响到社会的安定。

当然,公共政策分析并不是万能的,它不能取代政策制定和实施,也不能解决一切问题。政策分析只能在政策目标的确定、政策方案的评估、政策计划的制订、政策资源的分配、政策战略的选择等方面提供帮助。正如我国台湾学者林水波和张世贤认为的:“政策分析非常着重于解释而不在于开处方。”

第三节 公共政策分析的基本理论

理论来自于实践,又指导实践。政策学研究者通过对政策系统运行实践的分析,提出了一系列政策分析的相关理论。在政策实践中常用的指导性理论有公共选择理论、交易成本理论、福利经济学、团体理论等。

一、公共选择理论

以詹姆斯·布坎南等人为代表的公共选择学派是20世纪60年代初在美国出现的一个新的经济学流派。这一学派创立了公共选择理论,试图通过对“法律-制度-结构”这一社会框架的研究,弥补传统西方经济学侧重个体在经济生活中的供求行为分析的片面性,从而解决政治学与经济学长期隔绝的问题。

(一) 公共选择理论兴起的背景及原因

西方传统的经济学在分析经济问题时,都以亚当·斯密的“经济人”假设作为出发点,即个人参与经济活动的动机都是利己心,其经济行为的目的都是实现个人利益的最大化——作为消费者要实现效用最大化;作为生产者要实现利润最大化。但在分析社会的政治行为时,学者们并没有运用这种“经济人”假设,而是把各种政治团体特别是政府

看作摆脱了利己心的公共机构,作为一个专门为社会谋福利而没有自身利益的组织,其参与主体更是无私奉献的“圣人”。在自由放任时代,由于国家对经济的干预很少,这种分析方法并没有遇到挑战。但是,当凯恩斯主义的国家干预对经济的影响不断加深,人们对政府行为日益关注之时,经济学家们就要着手探讨:政府所制定的各种经济政策为什么会失败或出现偏差?财政赤字、通货膨胀、效率低下和资源浪费等经济困境的根源在哪里?公共选择理论就是在这个时候应运而生的。

结合这一时代背景,我们可以概括出公共选择理论兴起的原因,主要表现为以下两方面。

(1) 凯恩斯理论的兴起与失败。第二次世界大战后,凯恩斯理论成为西方经济学界的主导理论。受凯恩斯理论的影响,西方各国纷纷加强了国家对经济的干预。随着国家对经济的干预,政府职能进一步扩大,政府的规模也不断扩大,这就造成了政府机构膨胀、资源浪费等后果,国家干预陷入困境。在这种情况下,西方经济学界出现了一股声势浩大的新自由主义经济学复兴的浪潮。新自由主义经济学主张反对国家干预,恢复自由放任。而西方经济对政府干预的逐渐依赖,给经济学家们和政治学家们提出了重大的研究课题。20世纪40年代末50年代初,三个年轻的美国经济学家——詹姆斯·布坎南、肯尼斯·阿罗和保罗·萨缪尔森将经济学的分析方法应用于政治领域,力求解释民主政治和社会选择的过程。他们的思想后来发展成为人所共知的公共选择理论、社会选择理论和公共物品理论。而在这三种理论中,当今影响最广泛且争论最大的要属公共选择理论。

(2) 西方经济学研究重点的转移。进入20世纪后,随着资本主义制度的巩固,西方经济学的研究重点从解释资本主义制度存在的合理性转向对资源配置与效率问题的研究。与此同时,经济学的研究方法也发生了重大变革。以马歇尔为代表的一大批经济学家大量地将数学工具引入经济学,使用数学工具研究经济在给经济研究带来便利的同时,也使经济学家过分注重指标分析和模型建立,使经济学越来越抽象、越来越脱离实际。一些不满经济学现状的经济学者主张恢复古典经济学的以“经济人”假设为前提、以分析“交易过程”为核心的方法论,并将这种方法论延伸到对政治市场的分析。

(二) 公共选择理论的研究方法和主要流派

作为公共政策研究的经济学途径的典型,公共选择是一个应用经济学的理论假定和方法来研究非市场决策或公共决策问题的新研究领域。公共选择涉及政治或公共决策的主题领域,这些主题与政治学的主题是相同的,主要涉及国家理论、投票规则、投票者行为、政党政治和官僚机构等。基于这些主题,公共选择理论学者提出了种种的理论,如非市场决策论、代议民主制经济理论、国家理论、政党理论、利益集团理论、寻租理论、官僚制理论、政府扩张论、政府失灵论、俱乐部理论、以脚投票论、财政联邦制论、立宪经济理论等。这些理论的核心是公共决策或公共物品的生产与提供理论。

1. 公共选择理论的研究方法

公共选择理论主要是运用经济学的分析方法来研究政治问题。它的研究方法归纳起来主要有以下三点。

(1) “经济人”假设。众所周知,经济学分析是建立在“经济人”假设之上的。这一假设认为,人们总是尽可能地利用自己的一切资源去获取自身效用的最大化。公共选择理论坚持经济学对人性的这一概括,把“经济人”假设扩大到人们在面临政治选择时的行为分析。认为人就是人,人并不因为占有一个经理位置或拥有一个部长头衔就会使“人性”有一点点改变。进行市场决策的人和进行政治决策的人是同样的,都受自身效用最大化的引导。公共选择理论将人类在市场领域和政治领域中的行为统一起来,“把人类行为的两个重要方面重新纳入单一的模式”。公共选择对“经济人”运用范围的拓展,使得经济学最基本的分析方法,即成本-收益法,能够在政治领域得到应用,为制度分析提供了前提,并由此产生了一系列富有启发性的结论。

(2) 个人主义的方法论。这种方法论认为人类的一切行为,不论是政治行为还是经济行为,都应从个体的角度去寻找原因,因为个体是组成群体的基本细胞,个体行为的集合构成了集体行为。在公共选择理论将个人主义的分析方法带入政治学之前,传统的政治理论一直主要采用集体主义的分析方法。在考察集团行为时,传统的政治学总是把集团当作一个不可分割的有机体,从整体的角度分析其政治行为与社会行为。分析国家时,又通常把国家看成代表整个社会的唯一决策单位,而且认为国家利益和公共利益独立于个人利益。个人主义方法论与传统政治学的这种集体主义方法论不同,它把个人作为最基本和最后的决策者,强调一切公共行为都源自于个人决策。

(3) 交易政治学。公共选择理论用交易政治的观点看待政治过程,把政治过程看作是市场过程。只不过市场过程的交易对象是私人产品,而政治过程交易的对象是公共产品。进入政治领域的人们也有各自不同的价值观和偏好,这些价值观和偏好都应受到承认和尊重。总之,政治制度就是一个市场,在那里,人们建立起契约关系,一切活动都以起码的个人成本——收益计算为基础。所以,没有理由认为,个体公民在选举人秘密投票中的行为与个体消费者在超级市场中的行为有本质的不同。

2. 公共选择理论的主要流派

根据研究方法和主要理论观点上的差别,可以把公共选择理论分为三个学派,它们是罗切斯特学派、芝加哥学派和弗吉尼亚学派。

罗切斯特学派:威廉·赖客是该学派的领袖人物。该学派有两个特点:一是坚持用数理方法研究政治学,在投票、利益集团和官员研究中使用数学推理;二是坚持把实证的政治理论与伦理学区分开来。其更多地运用理性选择理论和政治行为的博弈理论。赖客认为,政治活动是一个博弈过程,政党竞争是一个零和博弈,一方所得是另一方所失,每个政党的最优策略是让对手规模尽可能大,而自己只需保持略有优势(有时甚至是一票之差)就可以战胜对手。因此,在多数票选举制度下,最终将会形成在规模上略有差

异,但仍然是势均力敌的两个政党。因而,冲突和冲突和解是公共选择理论必不可少的组成部分。该学派始终一贯地把实证的政治理论用来研究选举、政党策略、投票程序控制、政党联盟形成、立法机构和政府官员。直到20世纪80年代初,该学派论著的大部分内容都是理论性的和抽象的,基本上不涉及制度内容。这一派的成员大多对西方传统的政治学偏好制度主义持反感态度,注重空间投票模型的研究。同时,该学派的大多数论著不讨论规范问题,他们试图站在中性立场上来研究民主选举中的多数票循环、互投赞成票等现象所造成的缺乏效率、利益集团政治学、官员斟酌权等公共选择。

芝加哥学派:代表人物有贝克尔、佩尔茨曼等。芝加哥学派的自由主义色彩尤其是“反历史”的色彩最为明显。该学派认为,经济学家可以观察解释和描述历史过程,但是不能影响历史过程;改变这个世界的努力总的来说是枉费心机的,是对本来就稀缺的资源的一种浪费。根据这个基本思想,该学派排除了经济学家向政府提供政策建议以及政府干预的必要性。芝加哥政治经济学建立在效用和利润最大化的强假设前提下,它从价格理论和实证经济学的角度来分析政府,主要把政府看作是受追求自身利益的理性的个人所利用的、在社会范围内对财富进行再分配的一种机制。其否认政府是为公众谋利益的,它认为,政治市场只不过是满足起决定性作用的利益集团成员再分配偏好的技术上有效率的机制。它把私人市场分析中所使用的方法扩展应用于政治市场分析。它把政府也看作是一种市场,在这个市场上是货币与权力相交换。另外,芝加哥学派还认为,无论是瞬时均衡还是长期均衡,政治市场总是出清的。在均衡状态下没有一个人可以增加他的预期效用而减少另一个人的预期效用,即政治市场均衡是处于帕累托最优状态。

弗吉尼亚学派:代表人物有布坎南和塔洛克等。该学派的特色是强调方法论上的个人主义和宪法政治经济学。他们认为,个人是社会秩序的基本组成单位,政府只是个人相互作用的制度复合体,个人通过复合体作出集体决策,去实现他们相互期望的集体目标。只有个人才做出选择和行动,集体本身既不选择也不行动。社会选择仅仅是个人做出选择和采取行动的结果。他们认为,如果说外部性、公共物品和信息问题折磨着私人市场,从而造成市场失灵的话,那么,它们也破坏了产生牢固的不可分性并且只限制退出选择的政治市场,从而折磨着老百姓,因此他们提出了政府失灵的观点。而改革方案就是宪法改革。宪法可以看作是能够使个人从相互交易中获得利益的一套规则,政府失灵的原因是约束政府行为的规则过时了或约束乏力。因此要改善政治,就必须改善或改革规则。他们主张对投票规则、立法机构、官员政治和政府决策规则进行一系列改革,通过这些规则起到约束政府甚至是“守夜人”——国家的作用。他们不赞同把未经修改的私人市场理论原封不动地应用于政治市场分析,认为政治市场上的决策者并非总是对现状具有完全的信息;这些决策者不可能总是可以把未来的不确定性转化成确定性的等值,决策者不可能不犯错误。政府失灵是普遍的现象,关键是要进行制度建设和宪法改革。

(三) 批判性总结

1986年,在瑞典皇家科学院举办的诺贝尔颁奖典礼上,斯塔尔教授代表评奖委员会

评价了布坎南和公共选择理论的贡献。他称布坎南的获奖理由是“发展了经济和政治决策的契约论与宪法基础”，他创立的公共选择理论则有如下三方面的理论意义：（1）它将传统经济学的微观理论扩展和应用到对政治制度行政和利益组织的研究中，从而创造出了一种关于政治系统中的不同成员实际中如何运作的内部逻辑一致的实证性理论，而不是一种关于它们应当如何运作的规范性理论。（2）它改变了经济学家们对经济政策诸要件的认识，使许多政治现象很容易得到解释。（3）它为揭示经济和政治决策的基础作出了重要贡献。斯塔尔教授评价道：“这种研究的进一步结果是产生一种不仅整合政治和经济决策，而且将法律制度纳入其中的社会理论。”

公共选择理论虽然是一种颇有争议的学说，在“经济人”假设和个人主义等方法论上有些走极端，它的一些理论还有待检验和证实，但是它用经济学的分析方法来研究公共选择活动和政治行为，把经济学和政治学纳入一个统一的逻辑体系是有积极意义的。公共选择已取得了丰富的理论及方法论成果，它的理论和方法得到广泛的应用，尤其是自20世纪80年代后期以来，公共选择理论的应用范围已经远远超出了主流经济学和正统政治学的研究范围，几乎涉猎了当代所有的社会热点问题。公共选择理论对于公共政策研究具有几个方面可供借鉴之处：第一，公共选择学者从经济学的假设、理论和方法入手来研究政治和公共决策问题，为公共政策和政治学研究提供了一个新的视野、新的研究途径；它用方法论个人主义来取代作为传统政治学主导途径的方法论集体主义，是对公共政策研究政治学途径的有效补充或扩展。第二，公共选择学者丰富了当代政策科学和政治学理论，如它的非市场决策理论、政府失败论、国家与政党理论、投票规则的损益分析、官僚体制与代议制民主的分析，扩展或补充了当代政策科学和政治学的理论研究。第三，公共选择理论有助于增加对当代西方国家公共政策过程的本质及其局限的认识，也加深了对人类公共决策过程及其规律性的认识。

二、交易成本理论

针对为什么政治组织、经济组织和社会组织会出现的问题，人们对现有的演绎理论揭示和解决这些问题的能力产生了怀疑，并直接导致了新制度主义的产生。新制度主义承认制度在政治活动中起着至关重要的作用，并认为社会制度的出现，是为了克服社会组织中信息和交流的障碍。这种分析所采用的基本分析单位与制度范围内个体之间的“交易”有关。在提高或降低交易成本方面，各种制度具有重要的作用。从这个观点看，制度本身是“人类设计的产品，以利益为导向的个体有目的的行为的结果”^①。以行为者为中心的制度主义理论在对个体行为对社会行为影响的分析上有点类似于公共选择理

^① 引自论文 Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

论,而且也直接源于个体和集体行动怎样和为什么影响政治、经济和社会制度的演绎理论。这类理论有许多分支,如新组织经济学、制度分析与发展等。所有这些理论,实际上都是以行为者为中心的制度主义的观点来理解社会过程和现象。

(一) 交易成本理论概述

这类以行为者为中心的制度主义理论的一个重要分支就是以诺思(Douglass C. North)、威廉姆森(Olive Williamson)为代表的交易成本分析。这一学派认识到制度在政治生活中的关键作用,认为一个社会中的制度,包括正式制度和非正式制度的存在,是为了克服信息不对称造成的各种困难,完善社会交换所需要的各种条件。该学派的基本分析单位是在制度范围内各个个体间的“交易”。各种制度对交易成本的影响是非常显著的,或降低或增加交易成本。从这个角度来说,制度是“人类设计的产物,使那些目标明确的人们有目的行动的结果”^①。

1937年,科斯发表《企业的性质》,提出了一个开创性的命题:理解市场经济的关键问题是价格机制本身的交易成本,“企业的显著特征就是作为价格机制的替代物”。在真实世界中,市场上的每一笔交易都必须面对下述三种成本:一是准备合约的成本,二是确定合同的成本,三是监督和执行合同责任的成本。1985年,威廉姆森发表《资本主义经济制度:企业、市场与相关契约》。基于科斯的重要贡献,威廉姆森等创建了完整的交易成本经济学理论框架。该分析框架的逻辑起点是交易和合约,核心的概念是合约人假设和交易特征。处于合约关系中的参与者即“合约人”,其特征是有限理性和机会主义倾向。合约人的有限理性导致了合约的不完备性,而机会主义倾向又可能引诱合约人利用不完备的合约实施机会主义行为,这将不可避免地带来资源配置的低效率。并且由于理性的有限性,合约人不可能在事前就在合约设计中规避机会主义行为,而只能通过事后的治理机制对此加以解决。这种治理机制的选择将取决于交易成本的大小。交易成本的大小主要由其特征决定。在威廉姆森看来,交易存在三个重要的特征——交易频率、交易的不确定性和种类、资产专用性程度,这些特征影响了合约的签订,进而也决定了交易成本的大小。

威廉姆森的贡献使得交易成本分析在解释各种经济组织问题时获得了较大的成功。但是,这种分析框架在政治领域的适用却开始于诺思。在诺思之前,政治组织和政治过程的研究方面,学者们的焦点集中在利益集团之间的博弈、设租寻租行为和管制俘获等问题,忽视了政治过程的交易特征。尽管布坎南和图洛克等公共选择学派已经将政治决策视为政治市场上的交易过程,但是他们还是没有考虑到交易成本在其中的影响。以威廉姆森的《资本主义经济制度:企业、市场与相关契约》为基础通过对政治制度和组织的

^① 引用自论文 Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

研究,诺思 1990 年发表《制度、制度变迁与经济绩效》最早将交易成本概念引入政治过程分析中。诺思认为,理想的政治市场可能达到帕累托最优。在现代代议制民主制度的基础上,所有选民能够准确地判断竞争候选人提出的政策主张以及可能产生的福利净效应。其结果只能是,只有那些最大化政治过程参与者的总收益的政策主张才能得到认可和实施,同时因政策而蒙受损失的参与者也会得到适当的补偿。但是这样的模型过于理想。现实中,政治市场是不完备的。例如,获取政治信息的成本通常很高,委托人和代理人之间承诺难以保障,政治消费者无法预测自己选择的最终结果,等等。与威廉姆森分析经济组织的逻辑相同,如果政治市场是不完备的,那么忽视交易成本的存在将是不明智的。诺思便是从政治市场不完备出发,在政治过程中引入了交易成本分析。在诺思看来,政治过程是一个各种利益集团围绕利益再分配所展开的谈判,而谈判中无疑存在交易成本。如果这种交易成本过高,则将导致政治市场的低效率,而低效率的政治市场是不可能支持经济增长的。一旦政治市场陷入低效率,就很可能出现路径依赖现象,即政治制度长期处于不支持经济增长的状态。诺思把交易成本引入到了政治过程分析中,改变了传统的政治制度与组织、政策制定过程的研究范式。

（二）制度是重要的

像公共选择理论一样,交易成本理论架构也是从简单的人类理性计算行为出发,但不同的是,它强调规则、准则、制度等对政治行为的影响,制度、政府组织影响着国家的行为,而且一个社会的历史发展的独特性决定着其未来的发展选择。那么制度到底是什么?舒尔茨(T. W. Schultz)认为制度是约束人们行为的一系列规则,这些规则涉及社会、政治及经济行为。诺思在《制度、制度变迁与经济绩效》一书中对制度的定义是:“制度是一个社会的游戏规则,更规范地说,它们是决定人们的相互关系的系列约束。制度是由非正式约束(道德的约束、禁忌、习惯、传统和行为准则)和正式的法规组成的。”因此,制度的定义不仅包括正式的组织方式,如官僚体系和市场交易网络,也包括影响个体和集体行为的法律规则和文化准则。这些假设说明该理论对制度、社会结构作用的重视。

制度对行为有非常重要的作用,但对于交易成本学派来说,并不意味着制度决定或产生行为。其逻辑应该是这样的:制度能影响行为,是因为不同的制度对同样的问题有不同的解读,同时,同样的问题由于不同的制度有不同的限制,从而有不同的解决方式,产生不同的结果。个体、团体、阶级直至国家,其利益诉求都不同,都只能在现有组织、法律和规则等一系列正式和非正式制度的背景下,以它们可能的方式去实现它们的利益。制度和行为之间有着互动的关系,正如青木昌彦所言,“制度是关于博弈如何进行的共有信念的一个自我维系系统。制度的本质是对均衡博弈路径显著和固定性的一种浓缩性表征,该表征被相关域几乎所有参与人所感知,认为是与他们策略决策相关的。这样,制度就以一种自我实施的方式制约着参与人的策略互动,并反过来又被他们在连续变化的环境下的实际决策不断再生产出来”。在其他的研究视角中,制度通常被假定为一个既

定因素,政策结果是由政治参与人的行为直接导致的,制度对其影响微乎其微。

新制度主义的兴起促使公共政策的研究从“行为”和“政策”的双项变量变成了“行为”“制度”和“政策”的三项变量。在政治领域,交易成本理论认为,制度之所以重要,是因为制度“形成并使个体和团体政治人合法化,给政治人提供一套行为准则和依据,给政治人对现实理解的明确概念、评价标准……”。在政策领域,就像公共选择理论,这个理论偏爱以市场为基础和导向的政府行为,但理由与其前者不一样,交易成本理论聪明地避开了公共选择中市场与政府大量寻租的关联的描述和推导,因为这样的必然关联,已经有诸多学者指出了其与现实的不符,但理论上又无法证明其关联性。理解制度之所以重要的另一个关键点在于制度变迁带来的潜在利润。诺思向我们描述了制度变迁过程:如果一种制度安排还存在潜在利润的话,就意味着这种制度安排没有达到帕累托最优,因而处于一种非均衡状态。制度非均衡的出现,意味着出现了制度变迁的客观必然性和基本动力。制度变迁的诱致因素,在于经济主体期望获得最大的潜在利润,即希望通过制度创新来获得在已有制度安排中所无法取得的潜在利润。

但是制度的重要性并不表示经济社会的发展必须以政治制度的高效率为前提。诺思曾在1981年提出“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为经济衰退的根源”。他认为,国家具有双重目标,一方面通过向不同的势力集团提供不同的产权,以获取租金的最大化;另一方面,国家还试图降低交易费用以推动社会产出的最大化,从而获取国家税收的增加。而国家的这两个目标经常是冲突的。不少时候,在经济上低效率的制度安排转移到政治上去就可能变得恰当合理了。诺思认为,美国曾经出现这样的例子:“我们故意建立起一个效率低下的政治制度,防止受到一个效率很高但想干坏事的政府的危害。”

(三) 政府与市场的作用:基于交易特征的划分

由于关注交易成本的实质,该学派发展出了一种对产品和服务的分类方法,对区分政府和市场各自的作用范围提供了有益的参考。用这个方法,根据“排他性”和“耗尽性”的交易特征,全社会的产品和服务可分为私人产品、公共池塘产品、俱乐部产品和公共产品四大类。

私人产品占了一个社会生产和提供的全部产品及服务的绝大部分。这些产品,如食物、服装等,一旦出售给一个或部分消费者使用,就无法再售卖给别的消费者,所以私人产品的排他性是最高的,其耗尽性也最高。另一个极端是公共产品(如路灯的光照),无法分割,一个人的享用不会妨碍其他人的享用。在这两个极端之间是俱乐部产品和公共池塘产品。俱乐部产品包括半公共产品,如道路和桥梁,在其可使用边界内,一个人或一部分人的使用不会影响其他人的使用,但一旦超越可使用边界,它就会向私人产品转变,因此这类产品可以向使用者收费。公共池塘产品是指对那些产品的使用无法直接向使用者收费,但其数量会随着使用或消费而减少的产品,如海洋渔业、矿山资源等。

交易成本学派认为,两类社会组织对降低交易成本是最有效的。一是市场,二是科层性组织,或者说官僚体系。在新制度主义的观点中,市场和官僚机构是有效地使交易成本最小化的两种社会组织。在市场形态中,满足信息和其他需求的成本在很大程度上可以这样来描述:众多的生产者和消费者一起分担获取及传播信息以及其他产品和服务的成本。在官僚组织(如现代的大企业)中,这些成本被内部化了。在理想的模型中,政府应该通过市场机制提供公共服务,使公民可以知晓公共服务的真实成本,因而公民将在他们的消费、支出和投资决策上更加理性。

根据交易成本学派的基本原理,政府不应该干预只涉及私人产品的交易和行为,而应该采取措施保护基本的财产权利和防止犯罪行为损害这类产品的交易。但是,政府有责任提供公共产品,因为市场在不受激励的条件下不会主动提供无法产生利润的产品和服务。政府不能像提供公共产品一样提供俱乐部产品,俱乐部产品必须由其使用者付费。从这个视角看,建造和维持公路和桥梁的成本不应该由全体纳税人承担,而让使用者免费使用这些设施,这样会导致使用者将俱乐部产品当成公共产品。对于公共池塘产品,政府的职责在于以许可的方式确立产权制度以防止它们被耗尽,例如公开拍卖捕鱼数的配额。

(四) 批判性总结

这一研究框架强调,国际国内规则、制度和行为影响交易成本,进而影响政策制定。但是,它不能提供一个关于初始制度的前后一致的解释。按照该理论,个人和集体的偏好是由制度塑造的,那么就难以解释制度和规则是如何被制造出来的,以及一旦制度和规则被确立,它们又是如何变迁的。

对交易成本政治学的另一个有力的批评集中在政治市场是否存在这一问题上。林岗曾经激烈地批判过诺斯的观点。诺斯认为,“政治制度的市场,尤其是宪政制度的市场从来就不存在,它只是一种新制度主义的幻觉。政治制度的市场之所以不存在,原因在于政治关系与市场交易是性质不同的两码事:前者规定社会中不同利益集团、阶层和阶级之间统治与从属、主导与依附的关系,其基础是支配经济资源以及政治资源、军事资源和文化资源的权力在不同社会集团、阶层和阶级之间的不平等的分配以及由此而产生的强制;后者规定的是自由和平等的交易主体的相互关系,其基础是交易者之间权利的平等以及权利交换的互利性和自愿性。政治关系,尤其是宪政秩序,规定了哪些社会成员之间的相互作用具有权利平等的交易主体的相互关系的性质以及形式上的平等权利交易的具体社会经济意义”^①。如果政治市场不存在,那么交易成本政治学便成了一个建立在海市蜃楼之上的理论。这一研究框架集中于关注将个体偏好整合为集体决策的制度和规则的影响,无论这些制度和规则是正式的法规和政治制度,还是非正式约束。然而,

^① 林岗. 诺斯与马克思: 关于制度变迁道路理论的阐释[J]. 中国社会科学, 2001(01): 55-69+206.

当表达偏好的制度深刻影响表达出来的偏好的时候,了解人们的行为想要什么是很难的。交易成本学派的学者并没有通过个体心理来解决这一问题。

三、福利经济学

福利经济学可能是公共政策研究中应用最广泛的理论。实际上,大部分字面上称为“政策分析”的研究都是福利经济学的应用,尽管没有什么精确的表述,这种理论的基本主张是通过市场机制,个体的决策行为能够影响大多数社会决策。但福利经济学同时又认为,市场并不总是能有效地分配资源,或者说,不能聚集个体的效用最大化行为使社会福利最优化。在这种被称为市场失灵的情况下,福利经济学认为政治组织可以作为市场的补充或者取代市场。福利经济学的原理最初由英国经济学家阿尔弗雷德·庇古提出。尽管他自己仅仅界定了在市场失灵的情况下,一些产业有产生垄断的倾向,消费者和投资者在获取必要的信息以便做出决策方面很是无能为力,但后来的研究者认为,这样的市场失灵会表现出更多的现象。

(一) 福利经济学的发展

福利经济学作为一门独立的学科诞生于1920年,以庇古《福利经济学》的出版为标志。庇古是公认的“福利经济学之父”。在庇古看来,福利是对享受或满足的心理反应。个人的福利可以用效用来表示,整个社会的福利应该是所有个人效用的简单加总。他还区分了“社会福利”和“经济福利”,社会福利不仅包括人们从物质产品消费中获得的满足,还包括所处的社会环境状况;而经济则指社会福利中能够用货币衡量的那一部分。庇古提出,“在很大程度上,影响经济福利的是:第一,国民收入的大小,第二,国民收入在社会成员中的分配情况。”根据边际效用基数理论,庇古提出了他的两条基本福利命题:国民收入总量愈大,社会经济福利就愈大;国民收入分配愈是均等化,社会经济福利就愈大。第一个基本福利命题关涉社会资源的最优化配置,因为国民收入总量的最大化取决于社会生产资源的最优化配置。第二个基本福利命题针对的是收入分配问题。他把边际效用递减规律引入到了货币上,认为高收入者的货币边际效用小于低收入者,把富人的一部分钱转移给穷人的收入均等化政策可以增加社会经济福利。

庇古创立的福利经济学以效用基数理论为基础,然而这个基础一直受到质疑。1932年罗宾斯(L. Robbins)在《经济科学的性质和意义》一书中对福利经济学提出了深刻的批判。首先,“没有办法能够检查出,在和B比较之后A的满足的大小。……内心省察不能使A衡量B的心理活动,也不能使B衡量A的心理活动。因此,没有办法对不同人的满足加以比较”。其次,个人效用是一种主观评价。福利经济学从事研究“应该是什么”的经济政策问题研究,不属于研究“是什么”的实证经济学。最后,“凡是使我们说明政策好坏的经济学都是不科学的”,因此福利经济学不是经济学家所应当研究的固有科学。正

是在这样的背景下,20世纪30年代,福利经济学发生了一次大的转折,区别于庇古的福利经济学,这之后的福利经济学被称之为新福利经济学,之前的被称为旧福利经济学。新福利经济学放弃了效用基数理论,采用了序数效用论和无差别曲线等新的分析方法,试图回应这些批判。1939年,卡尔多发表《经济学的福利主张与个人之间的效用比较》一文,提出了福利标准或补偿原则的问题。继而,希克斯、西托夫斯基、李特尔、柏格森、萨缪尔森等利用效用序数论、帕累托最优补偿原理、社会福利函数等概念构建起了新福利经济学。他们主张把价值判断从福利经济学研究中排除出去,代之以实证研究;主张福利经济学的基础应该是边际效用序数论,而不是边际效用基数论;主张把交换和生产的最优条件作为福利经济学研究的中心问题,反对研究收入分配问题。和庇古一样,新福利经济学也提出了几条基本福利命题:个人是他本人的福利的最好判断者;社会福利取决于组成社会的所有个人的福利;如果没有一个人的境况变坏,而至少有一个人的境况得到改进,那么整个社会的境况也就得到改进。前两个命题有效回避了效用的计算问题和效用的人际比较问题,从而撇开了收入分配问题,第三个命题借用了帕累托改进的概念。

但是,福利经济学的危机并未就此结束。1951年,肯尼斯·阿罗(Kenneth J. Arrow)在《社会选择和个人价值》一书中提出了阿罗不可能性定理。所谓形成社会福利函数,就是在已知社会所有成员偏好的情况下,通过一定的程序,把各种不同的个人偏好次序整合为单一的社会偏好次序。但是,阿罗用数学证明的结果恰是,在非独裁的情况下,不可能存在有适用于所有个人偏好的社会福利函数。20世纪70年代,福利经济学在克服阿罗不可能性定理带来的冲击上有了新的突破。1970年,阿马蒂亚·森(Amartya Sen)发表了《帕累托自由的不可能性》一文,提出著名的“帕累托自由悖论”。森认为,以序数效用论为基础的帕累托标准是与帕累托标准所主张的自由主义原则相冲突的;但从现实道德准则出发,帕累托标准和自由主义原则都是正确的,那么唯一可能出问题的地方就是新福利经济学的价值理论基础——效用序数论。阿罗不可能性定理正是揭示出了效用序数论的固有缺陷:在缺乏其他信息的情况下,只使用效用序数提供的信息进行社会排序是不可能的,因为效用序数论无法提供相对充分的人际间效用比较方面的信息。

(二) 市场失灵和政府失灵

福利经济学的基本定理蕴涵着政府干预的合理性。福利经济学有以下两个基本定理。福利经济学第一基本定理是,如果所有的生产者和消费者面临完全竞争的市场,那么市场竞争可以导致帕累托最优的结果。这表明,运行良好的竞争经济能够实现帕累托效率的资源配置,不需要政府干预。然而,有效资源配置是否就是社会追求的目标是受到质疑的。但是,帕累托效率的要求只考虑了效率,却忽视了公平。福利经济学第二基本定理认为,任何一个帕累托有效配置都能够由竞争性市场机制来实现,这恰恰为政府干

预提供了某种理论基础。如果某种社会资源配置状况虽然满足帕累托效率,但这种分配不公平,政府可以适当干预,进行收入转移,然后由竞争性市场机制发挥作用,同样能够达到帕累托最优。

市场失灵是政府干预最强有力的理由。综合福利经济学基本定理本身蕴涵的政府干预合理性,政府干预具备双重目标:一是考虑到分配公平,二是挽救经济效率。在导论部分,我们已经略微提及了市场失灵的各种表现。这里,我们还有必要详细了解下市场失灵。在福利经济学看来,市场失灵至少包括以下几个方面:

(1) **自然垄断**。通常是指这样一种生产技术特征:面对一定规模的市场需求,与两家或更多的企业相比,某单个企业能够以更低的成本供应市场。如果没有政府的规制,像在供电、铁路、邮电和通信等行业,最早建立起必要的基础设施的企业将凭借其成本优势让其他企业无法与之竞争。缺乏竞争的必然结果是社会经济福利的损失。

(2) **不完全信息**。不完全信息意味着消费者和投资者缺乏足够的信息来做理性决策。例如,没有政府规制的医药公司将缺乏激励去披露其产品的副作用,或者消费者没有足够的经验和专业水平去评估这些产品的效果。

(3) **外部性**。外部性指这样一种情况:生产某种产品的成本不是全部由生产者承担的,而被转移到生产过程之外的人身上,即社会成本与个人成本的不一致。这个方面最为典型的例子是企业的污染成本,企业的污染收益是企业获得的,而污染成本却是全社会承担的。

(4) **公共地悲剧**。当公共产权资源(如水域鱼类资源、森林资源等)在没有规制保护的情况下被开发,市场就会出现失灵。在这些情况下,人们为了获益,通常会选择在短期内增大对资源的使用强度和频率,尽管所有的使用者将因此蒙受长期的损失。

(5) **破坏性竞争**。企业之间的恶性竞争会引起对工人和社会的消极影响。过度的竞争将会降低净收益,导致工作条件的不必要的恶化,进而也会影响整体的社会福利。

这些只是市场失灵的核心形式,另一些学者扩大了市场失灵的概念。教育、技术研究和开发、艺术和文化、社会和平和稳定等都被认为可以产生“正外部性”,但是市场通常难以有效地提供。

虽然市场失灵为政府干预经济提供了机会,但是市场配置资源的低效率并不意味着政府能够做得更好。例如,在一些情况下,政府解决外部性问题的成本可能超过了外部性本身的成本。另外,理论上证明政府能够矫正市场失灵,但是现实并不一定如此,因为政府和人一样也会犯错误,也就是说政府也存在政府失灵。政府失灵至少包括三个方面:

(1) **组织置换**。当行政机构控制某种特殊产品或服务的生产时,它们很可能用自己的私人目标或者组织目标代替公共目标。这意味着最大化预算或者权力,或者组织的其他任何价值。在这种情况下,政府矫正市场失灵的行为将会使效率更低。

(2) **衍生外部性**。某些政府行为,如健康保险项目,对社会和经济有着广泛的影响,也会对市场生产的产品和服务产生影响,并会对社会福利的总体水平产生一定影响。

(3) 寻租。利益集团通过各种合法或非法的手段,如游说或行贿等,促使政府帮助自己建立垄断地位,以获取高额垄断利润。政府干预经济是寻租的前提,寻租的活动将会导致资源的无效配置,造成大量的社会经济资源浪费。

尽管市场失灵和政府失灵的概念和起源存在很大的争议,但是福利经济学家还是在这些概念上建立了公共政策的分析框架。他们认为,政府有责任矫正市场失灵,因为最优的社会产出不会是无序的个人决策的结果。当市场失灵带来了重大的社会问题时,政府应该挺身而出,2020年由新冠肺炎疫情导致的经济危机便是一个很好的例子。但是,为了避免政府失灵,在尝试矫正市场失灵之前,政策制定者必须十分谨慎地评估自己矫正市场失灵的能力。我国和世界其他国家在此次抗疫中的巨大差异,充分彰显了我国的制度优势和政府治理国家的强大能力。

(三) 消费者剩余:福利变化如何衡量

福利经济学的主要分析工具有两个:一是帕累托最优,二是消费者剩余(consumers surplus)。帕累托最优确定了福利变化的应然方向,而消费者剩余则帮助我们衡量福利变化的量值。这里我们主要讨论消费者剩余。消费者剩余是衡量经济环境变化引起的福利变化的一个非常实用的工具。

消费者剩余的概念最早是由法国工程师杜皮特(J. Dupuit)提出来的。1844年杜皮特发表了《论公共工程效用的度量》,注意到消费者对于一种货物的支付意愿通常高于他的实际支出,从而得到一种“超额的满足”,因此只用财务分析方法并不能正确评价公共工程项目对整个社会的经济效益的影响。然而,使这个概念真正得到普及并产生影响力的是英国经济学家马歇尔(Alfred Marsha)。他在《经济学原理》中对消费者剩余下了这样的定义:“一个人对一物所付的价格,绝不会超过而且也很少达到他宁愿支付而不愿得不到此物的价格;因此,他从购买此物所得的满足,通常超过他因付出此物的代价而放弃的满足,这样,他就从这种购买中得到一种满足的剩余。他宁愿付出而不愿得不到此物的价格,超过他实际付出的价格的部分,是对这种剩余满足的经济衡量。这个部分可以称为消费者剩余。”

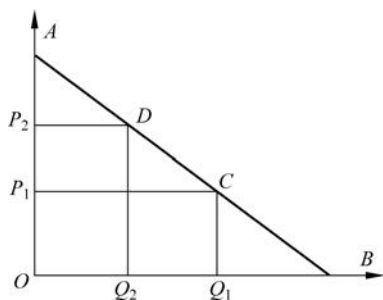


图 1-1 消费者剩余

在图 1-1 中,线 AB 是某一产品的需求曲线, P 表示价格, Q 表示产量。假设消费者能以现行市场价格 P_2 买到他们需要的所有产品。这样产品的供给曲线 P_2D 就是在这个价格上的水平线,此时的需求量为 Q_2 。现假设有更多的设备用于产品生产,产品的供给曲线位移到 P_1C 。在新的均衡点,价格下跌到 P_1 ,产品的消费量增加到 Q_1 。那么,消费者的境况变好了多少?或者说,消费者愿意花多少钱以单价 P_1 的价格来消费 Q_1 的产品,而非以 P_2 的价

格来消费 Q_2 的产品?

需求曲线表示的是个人消费一单位的产品愿意支付的最大数量。大多数人为第 Q_2 个产品愿意支付 P_2 的价格。但是,当供求均衡点在 C 点时,消费者购买每一单位的该产品只需要支付 P_1 ($P_1 < P_2$) 的价格。从这个意义上说,消费者在购买第 Q_2 个产品时,享有 $P_2 - P_1$ 的剩余。消费者愿意支付的产品价格超过他实际支付的产品价格的差额便是消费者剩余,这个差额使消费者获得了额外的满足。从消费者剩余可以推导出某些重要的政策结论:政府应该对收益递减的产品征税,得到的税额将大于失去的消费者剩余,用其中部分税额补贴收益递增的产品,得到的消费者剩余将大于所支付的补贴。

(四) 成本—收益分析

成本—收益分析是政府以市场方式制定政策从而达到资源再分配目标的一个基本技术,试图用经济方法取代市场讨价还价的价格确定方式,使政策抉择达到帕累托最优。帕累托最优就是,采取任何一个行动,都必须至少给个人带来好处,但却不损害任何人。如果说帕累托最优在市场上能够做到——尽管这一点争论也很激烈,但在公共政策领域,这几乎是不可能的。任何一项政策都只能为一部分人带来益处,伴随的总是另外一些人利益的受损,问题是利害面的大小。由帕累托最优的困境产生了被称为卡尔多—希克斯标准的福利经济学:政策选择要使净福利最大化。在这个标准下,一项政策即使使某些人受损,但如果总福利大于损失,也应该被采纳。

成本—收益分析提供了一组评价政府政策结果的系统方法,使政策制定者可以确定一个政策就总体而言是否有益。进行成本—收益分析,一般需要以下四个步骤:

- (1) 列举一个可供选择的政策所能产生的不利和有利结果;
- (2) 评估政策结果发生的可能性;
- (3) 如果该政策结果出现,评估其给社会带来的成本或者收益;
- (4) 将(2)和(3)相乘,计算出每一个政策结果可能带来的损失或收益。

虽然成本—收益分析的步骤十分清晰,但是现实中成本—收益分析并没有这么容易。要想有效地使用成本—收益分析,我们还必须讨论计量政府项目的收益与成本的两种主要方法。第一种是消费者剩余。原则上,产品的社会收益可以用消费者剩余来衡量,因为消费者剩余反映的正是该产品最终消费者的净收益。但是问题在于,大多时候,消费者剩余难以直接测量。第二种是影子价格。在测量政府政策的成本和收益时,经常会遇到这样的问题,即许多成本和收益是无形的或非市场化的,不存在市场价格,或者这些价格不能完全反映出政策的边际社会成本或收益。而所谓的“影子价格”就是针对无价可循或价不当的产品或服务的替代价格。

在做成本收益分析时,必须考虑到的另一点是贴现率。不同时期的货币价值是不一样的。大多数的公共项目的建设周期或使用周期都会超过一年,不同时间发生的成本或收益不能直接相加,而应将不同年度所发生的成本或收益按照一定的贴现率(通常按照

国债利率),换算成同一时间上的成本与收益,然后进行比较。

有时候,成本收益分析还存在几个隐含的困难。特雷斯克(Tresch)指出了其中常见的错误:连锁反应花招,指成本—收益分析中包括了间接收益而不包括相应的间接成本,使得政策看上去更加有利;劳动力花招,指成本收益分析把工资当作政策的收益而不是成本;重复计算花招,指成本—收益分析错误地将收益计算两遍。

在实际的操作层面,成本—收益分析并没有被政府部门所广泛采用。一方面是因为这个分析方法本身存在较多的问题,特别在政府目标存在分歧的时候往往失效;另一方面,是因为政策制定者并不希望自己的政策项目接受严格的审查。此外,在有些重要的领域,成本收益分析是被禁止使用的。例如,政府在规制环境时,一般很少考虑成本大小。对于质疑,官员一般会回答说“这不是钱的问题,而是国家的百年大计”。

(五) 批判性总结

福利经济学为我们思考不同经济状态的合意性提供了一个标准框架,但是对于福利经济学的批评从来没有停歇过。除了上文提到过的争议,还有两个批评值得我们思考。其一,福利经济学是基于高度个人主义的,把如何最大化个人效用置于中心位置。一个良好的社会意味着社会中的每个成员都处于幸福状态。但是,在实际生活中,社会目标不限于此,还包括个人政治权利最大化、信仰等。福利经济学假设个人最了解什么东西能给他们带来最大的效用,然而如果承认个人的偏好可能是堕落的,那么研究如何使其效用最大化就显得毫无意义了。其二,福利经济学的评价标准是基于结果的,而没有考虑到过程。各种情况用资源配置的结果来评价,而不是用配置是如何决定的来评价。对社会的评价,也许用配置的过程来评价会更加适合:人们能自由地订约吗?公共程序是民主的吗?

四、团体理论

团体理论对公共政策而言也是一个十分重要的理论,它关注的焦点不是个体而是群体。团体理论中最广为人知的是多元主义和法团主义。前者源自美国,而且一直在美国政治学中占据着重要的地位;后者源自欧洲,在欧洲的政治学中的地位也如多元主义在美国的地位。

(一) 多元主义的发展和主要观点

多元主义思想最早可以追溯到美国的国父之一詹姆斯·麦迪逊(Jame Madison)和一位来自法国,却是19世纪早期美国社会政治的最杰出观察者托克维尔。麦迪逊在著名的《联邦党人文集》第十篇中提出:“党争就是一些公民……团结在一起,被某种共同情

感或利益所驱使,反对其他公民的权利,或者反对社会的永久的和集体的利益。”党争带来严重的后果,使人们“彼此仇恨”,使人们“更有意于触怒和压迫对方,而无意于为公益而合作”。但是,党争“植根于人性之中”,“造成党争的最普遍而持久的原因,是财产分配的不同和不平等。有产者和无产者在社会上总会形成不同的利益集团”。麦迪逊认为,“党争的原因不能排除,只有用控制其结果的原则来求得解决”。“自由由于党争,如同空气于火,是一种离开它就会立刻窒息的养料。但是因为自由会助长党争而废除政治生活不可缺少的自由,这同因为空气给火以破坏力而希望消灭动物生命必不可少的空气是同样的愚蠢。”托克维尔在《论美国的民主》一书中指出,美国人结社的习惯是美国民主的基本养分。“在法国,你所看到的在新事业中居于首位的是政府,在英国看到的是人的等级,而在美国,你会发现是协会。”他提到,“世界上没有哪个国家比美国更加成功地把协会的原则适用于实现众多的目标。”

然而,多元主义作为一种学说被正式确立是阿瑟·本特利(Arthur Bentley)在1908年的贡献。之后,该学说经过不断修正和完善,但本特利的主要观点仍然是多元主义理论的基石。第二次世界大战后,此理论的贡献者包括罗伯特·达尔(Robert dahl)、纳尔逊·波尔斯比(Nelson Polsby)、厄尔·兰萨姆(Earl Lantham),尤为突出的是戴维·杜鲁门(David Truman)。例如,罗伯特·达尔在1961年出版的《谁统治:美国城市中的民主和权力》以纽黑文市为研究对象,选择了城市重建、教育政策和政治任命三个问题进行分析。他发现,不同的团体和个人参与了这三个方面的决策,个人或团体都拥有各种资源,有其在特定专属领域的影响力,但没有任何个人或团体足以垄断城市的整个决策过程。多元主义的其他著名作品包括了阿瑟·本特利的《政府过程》、戴维·杜鲁门的《政府过程》、罗伯特·达尔的《民主理论导言》、纳尔逊·波尔斯比的《社区权力和政治理论》和厄尔·兰萨姆的《政治的集团基础》。

多元主义理论依赖于政治过程中利益集团的主体地位。“团体的经验以及与个人的联系是基本的……通过团体,人们去了解、解释他们存在于其中的社会,并对社会做出反应。”在《政府过程》一书中,阿瑟·本特利认为不同的利益在不同的团体中都会有具体的诉求,而这些团体是由有着相似的利益关切的许多个人组成的,因此才会说“社会本身就是由组成社会的各种集团的复合体”组成的。杜鲁门修正了本特利的概念,认为所谓的利益可以分为两种——隐性利益和显性利益,进而形成了两种团体——潜在团体和组织性团体。在杜鲁门看来,隐性利益构成了潜在团体的基础,当它面临挑战时,可能将会导致组织性团体的产生。

多元主义理论中的群体或团体,不仅数量众多,形态自由,具有交叉重叠的特点,而且缺乏具有代表性的垄断者。这意味着,同一个人可能属于不同的团体,以追求不同的个人目标。交叉性的会员被认为是促进不同团体之间的合作,消除矛盾的关键机制。另外,相同的利益可能由一个以上的团体来代表。例如,多数的工业化国家存在众多以环境保护为目标的团体。在多元主义的视角中,政治就是各种竞争性的利益和团体相互妥

协的过程,而公共政策是各种团体为了达到其成员集体利益进行竞争和妥协的结果。多元化的政治过程是动态的,是随着团体对现实状况、对政府行为或其他团体行为的反应而变化的。政府政策也更多地反映着新的社会经济状况,并不断受到不同团体力量的冲击。新的问题产生新的团体,当某新团体形成时,旧的平衡就会被打破。当团体发生调整变更时,其自身利益的诉求也会相应发生变化。当“一个阶级或团体对现实状况不满时,政治过程便发生运转,从而产生一种新的平衡”。然而,不是所有的团体对于政治和政策的影响力都是等同的。事实上,不同的团体在财政和组织资源方面存在很大的差异,正是这些资源决定了它们影响政治过程的能力。

（二）法团主义的发展与主要观点

在欧洲,法团主义可以追溯到中世纪。中世纪时期,国家就和行业协会签订契约,让渡垄断特许和自我监管方面的权力,来换取对其主要活动的检查和控制权力。法团主义的发展与国家干预密切相关,第二次世界大战结束初期,人们一度将法团主义与法西斯主义联系起来。目前学术界对法团主义存在着较大的分歧,也没有产生关于法团主义的统一定义。但是,德国学者菲利普·施密特(Philippe Schmitter)的定义具有一定的代表性,即法团主义是一个利益代表的系统,这一系统中的构成单位组成有限数量的组织,这些组织是一种单一的、强制性的、非竞争性的组织,实现了层级的分化和功能的分化,由国家认可或颁发执照,并获得授权在它们各自的领域的交换过程中垄断性地代表有关社会主体的利益,控制着利益集团领导人的选择以及要求和支持的表达。

依照菲利普·施密特的解释,法团主义和多元主义都是“以法团形式组织起来的民间社会的利益同国家的决策结构联系起来的制度安排”。与多元主义不同,菲利普·施密特认为法团主义具有六大特征:第一,在某一社会类别中法团组织的数量有限;第二,法团组织形成非竞争性的格局;第三,法团一般以等级方式组织起来;第四,法团机构具有功能分化的特征;第五,法团要么由国家直接组建,要么获得国家认可而具有代表地位的垄断性;第六,国家在利益表达、领袖选择、组织支持等方面对这些法团组织行使一定的控制权。也有学者指出法团主义区别于多元主义的地方在于:代表主要企业的利益团体构成了有限数量的组织,政策领域大多集中在经济与工业方面;利益集团内部是科层结构,其领导者能够向成员传达意志;企业之间以及企业与政府之间的连接非常紧密,因而产生政治与经济运作的一致共识;政府在政策过程中扮演更加积极的角色。

（三）利益集团与公共政策

公共利益的定义是不明确的,因为每个人都有不同的利益诉求。当然,我们或许可以通过投票的方式来决定公共利益。当投票人的意见一致时,公共利益是明确的,在多数决定原则下,会产生多数人的利益和少数人利益之间的矛盾。虽然在定义公共利益上

存在困难,但我们还是需要一个这样的定义,不然我们没法将公共利益与政治决策者的个人利益或利益团体的特殊利益相比较。我们可以从反向来理解,即,什么不是公共利益?如果政治决策者为社会中的特殊利益集团提供有区别的待遇,而该利益集团没有道德或伦理上的理由通过这些公共政策受益,同时,使利益集团受益的政策给社会大众带来损失,那么我们可以说,这种政策的决定是不符合公共利益的。如果政治决策者的个人利益与公众(或投票人)的公共利益不同,在投票任何政治代表之间就存在一个委托—代理关系。政客的个人利益是赢得选举。为赢得选举,政客不仅需要投票人的支持,也需要筹集金钱,用于竞选开支,政治宣传也需要金钱。因此政客的个人利益是有充足的金钱支付这些费用从而赢得选举。

“租金”一词用于描述狭隘的特殊利益集团从政治决策中得到的利益。通过影响公共政策获得寻租权利或创造寻租权利就是所谓的寻租。“寻租”这一词本义用于形容寻求租金的人。我们这里所说的租金更主要的是通过政治支持来获得的。特殊利益集团从政治支持中寻租,并为了得到租金提供政治人赢得竞选所需要的金钱。接受特殊利益集团金钱的政客就与特殊利益集团达成一份提供利益或租金的隐性契约。

大多数的利益集团的目标是狭隘而自利的,但有的利益集团秉持普惠的社会目标。例如,利益集团可能认为公共财政支持的医学研究所覆盖的人口太少,不能保证研究和治疗的有效发展,或者利益集团可能希望政府对环境问题应该给予更多的关注,这种利益集团的目标是非常有社会价值的,而且也无非议。

但这种情况并不多见。寻求影响公共政策的行业集团通常都有它们自己的特殊利益考量。例如,工业利益集团可能希望阻止那些要求工业界投资与消除污染有关的立法;货车运输行业集团可能追求扩大公路网络的公共投资;产业界可能寻求反对外国进口,或者寻求从政府那里得到补贴或优惠;农业或森林集团可能反对动植物保护政策;制药公司可能寻求延长药品的专利期限,或不批准与它们的产品形成竞争的新产品上市等。其实即便是残疾人联合会这样的组织也在不断寻求它们的自身利益。这些利益集团的一般原则是以广泛的公共利益为代价寻求狭隘的利益。

由于通常特殊利益集团的利益不同于普惠的公共利益,政客为了接受特殊利益集团的金钱,就会损害公共利益。这种对公共利益的损害正是政治人(决策者和投票人)之间委托—代理关系存在的基础。然而现实中,在这些关系的处理上表现形式并不会那么直接。可能公共政策制定者会用特意地隐藏特殊利益集团的政治利益的方式选择公共政策,这样的做法比较不受公众的注意。例如,立法者可以将特殊利益集团的利益加入法律条款,与特殊利益集团获得利益产生极少,甚至没有关系,用词也比较艺术。或者,可以为某个产业提供特殊的税收减免或补贴,而不是直接将公共资金提供给政治受益人。为了利用税法提供的特殊利益由政府预算通过直接收入转移支付提供,这就会引起公众的注意。选择性的税收减免或补贴可以隐藏在税法繁杂的条文中。

(四) 批判性总结

团体理论存在很多难以解释的问题。例如,众多团体之间讨价还价的成本问题。随着利益集团数量的迅速增加,多元主义强调的讨价还价变得异常复杂和成本高昂,团体之间的协调也变得更加困难,联盟之间冲突的可能性加大。不仅如此,由于某些政策领域,如运输业、银行利率、航空贸易、核能电力、政府土地、农产品的价格保护和军用设备



即练即测

等控制于不同精英手中,普通的消费者、纳税人或大众的利益很难得到反映。然而,更大的冲击是曼库尔·奥尔森(Mancur Olsen)在1965年的《集体行动的逻辑》一书中提出的:自私而理性的团体不会采取行动来实现他们共同的或团体的利益,因为团体利益的公共物品性质会导致团体成员普遍的“搭便车”行为。



思考与练习题

1. 试述公共政策分析产生的背景。
2. 公共政策分析的意义有哪些?
3. 试用交易成本理论解释中国改革开放以来的主要政策。

参考文献

- [1] 谢明. 公共政策分析概论(修订版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.
- [2] 李金珊, 叶托. 公共政策分析: 概念、视角与途径[M]. 北京: 科学出版社, 2010.
- [3] 谭开翠. 现代公共政策导论[M]. 北京: 中国书籍出版社, 2012.
- [4] 张国庆. 公共政策分析[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2004.
- [5] 陈振明. 公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.
- [6] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [7] 朱广忠. 我国政策科学研究存在的问题及改进——同贺中国行政管理杂志创刊30周年[J]. 中国行政管理, 2015(8): 158-160.
- [8] 徐湘林. 面向21世纪的中国政策科学[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000(4): 183-189.
- [9] 何鉴孜, 李亚. 政策科学的“二次革命”——后实证主义政策分析的兴起与发展[J]. 中国行政管理, 2014(2): 97-103, 123.
- [10] 陈振明. 是政策科学, 还是政策分析? ——政策研究领域的两种基本范式[J]. 政治学研究, 1996(4): 80-88.
- [11] 陈振明. 寻求政策科学发展的新突破——中国公共政策学研究三十年的回顾与展望[J]. 中国行政管理, 2012(4): 14-17.
- [12] 樊春良. 科技政策科学的思想与实践[J]. 科学学研究, 2014, 32(11): 3-9.
- [13] 周柏春, 孔凡瑜. 美国科技政策发展实践及其对中国的启示[J]. 科技进步与对策, 2011, 28(4): 101-105.

- [14] 徐湘林. 中国政策科学的理论困境及其本土化出路[J]. 公共管理学报, 2004(1): 20-25, 92.
- [15] 黄璜. 政策科学再思考: 学科使命、政策过程与分析方法[J]. 中国行政管理, 2015(1): 113-120.
- [16] 李文钊. 拉斯韦尔的政策科学: 设想、争论及对中国的启示[J]. 中国行政管理, 2017(3): 139-146.
- [17] 黎友焕, 廖子灵. 日本科技创新的实践模式和政策导向对广东的启示[J]. 西安电子科技大学学报(社会科学版), 2017, 27(2): 5-11.
- [18] 陈振明. 政策科学的起源与政策研究的意义[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 1992(4): 86-91, 103.
- [19] 丁煌. 发展中的中国政策科学——我国公共政策学科发展的回眸与展望[J]. 管理世界, 2003(2): 28-38, 58.