

学校编码: 10384
学号: 13920081150892

分类号_____密级_____
UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

公共政策制定过程中的非决策影响因素分析

Nondecision-Making Influences on Processes of Public Policy Making

陈粤闽

指导教师姓名: 罗思东副教授

专 业 名 称: 行政管理

论文提交日期: 2011 年 5 月

论文答辩时间: 2011 年 6 月

学位授予日期:

答辩委员会主席: _____

评阅人: _____

2011 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名): 陈粤闽

2011年6月11日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）： 陈粤闽

2011 年 6 月 11 日

摘要

在公共政策制定过程中，通常情况下政策问题一旦形成，就要进入公共决策的议程，并获得积极对待。而现实的情况是，并非所有的公共问题都能够顺利进入公共政策制定者的视野，有一些公共问题始终被排除在政策制定过程之外。但是，不可能因为这些问题没有进入具体政策环节，现实生活中的相关问题就已经解决或不存在了。在政治系统，尤其是各级政府层面，它依然存在，并以自己独有的外界看不到的方式和渠道发挥着作用。这也就意味着，我们在研究政策制定的相关问题中，注意力通常集中在具体政策本身，而大大忽视了在这过程中的所谓“非决策制定”因素。

当前，中国传统的决策体制的合法性基础已在一定程度上受到削弱，虽然各级政府越来越注重对公共问题作出回应，对于将公共政策列入议事日程也已经形成共识。但是，当前的公共政策制定也隐含着一些风险——民主政治制度化水平不高，偏私利益不能有效地通过制度框架加以约束等种种消极现象仍旧存在。本文以公共政策制定中的非决策因素对公共政策所发挥的影响效力为核心研究点，阐述了西方“非决策制定”理论的相关概念和理论体系，并以近年来国内备受关注的一部分公民参与事件为案例，进一步讨论了非决策因素对政策制定若干环节的作用方式，最终通过研究非决策因素对公共政策制定环节的影响力分析，提出了我国在今后制定公共政策的过程中应充分重视诸如公民参与等政策制定环节，从而达到促进公共政策制定的科学化、民主化，提升公共政策合法性的目的。

关键词：政策制定；非决策；影响因素

Abstract

In the process of public policy-making, once policy issue takes shape, it will be on the agenda of public decision and be given positive responses. However, the fact is that not all public issues can come in sights of policy makers easily. As a result, some public issues are always excluded in the public policy-making. Nevertheless, those problems which draw little attention from policy makers will not be self-solved or disappeared just because they are not taken into consideration of concrete policy-making. On the contrary, the problems still exist and play a role in their own unique ways which is unseen by outsiders in political system, notably all levels of government. That is to say, when we conduct research on policy-making related issues, we mainly focus on the concrete policies themselves while ignoring the so-called nondecision-making influencing factors in the process.

At present, the legitimacy basis of China's traditional policy-making mechanism weakens despite the fact that government in all levels attach greater importance to response public policies and reach consensus of listing public policies on the agenda. However, the current public policy-making has implicit risks- the low level of institutionalization of democratic politics, therefore the negative phenomenon being hard to be bound by institutional framework exists. This paper puts the impact of nondecision-making influencing factors in the public policy-making as the core research topic, elaborating related concepts and theory mechanism of western nondecision-making theory. Through the study of some hot cases involved by citizens in China, this essay discusses the mode of action of non-decision influencing factors on certain links of policy-making. At last, based on the analysis of the impact of non-decision influencing factors on public policy-making, the paper suggests that Chinese government should pay enough attention to some links of policy-making such as participation of citizens in order to promote scientific and democratic public policy-making and enhance the legitimacy of public policies.

Key words: policy-making; non-decision; influencing factors

目 录

一、引 言	1
(一) 选题意义	1
(二) 研究框架和研究方法	3
1. 本文的研究目标	3
2. 本文的主要研究内容和框架	3
3. 本文的研究方法	4
二、非决策的概念及其产生	5
(一) 公共政策制定及非决策相关概念分析	5
1. 公共政策	5
2. 公共政策制定及其主要环节	6
3. 非决策的概念	8
(二) 非决策的产生	10
1. 政策议程的设立途径	10
2. 非决策的产生	12
三、非决策因素对公共政策制定环节的影响力分析	17
(一) 非决策因素对政策制定若干环节的作用方式	17
1. 系统权力角度	17
2. 制造政治冲突	18
3. 强化偏好的动员	19
4. 利用现有的制度缺陷	20
(二) 非决策因素对公共政策制定环节的消极影响	20
1. 非决策因素势必限制部分社会问题进入决策制定环节	20
2. 非决策因素势必影响公共政策制定的科学性和民主性	21
3. 非决策因素势必增加公共政策制定的决策成本	21
(三) 我国部分公共政策制定案例中的非决策因素影响力分析	22
1. 厦门 PX 事件	22

2.部分地区出租车罢运事件.....	24
四、非决策因素对于完善我国公共政策制定过程的启示.....	27
(一) 重视调查研究,规范社会问题进入政策制定过程的途径.....	27
(二) 大力推动政府信息公开,避免信息不对称对决策制定的影响.....	29
(三) 提高利益主体组织化程度,充实和完善现有利益表达机制.....	30
(四) 注重非政府组织建设,充分发挥其在参与政策制定中的作用.....	31
(五) 建立良好的沟通互动关系,扩大利益协商机制范围.....	32
(六) 强化人大和信访制度,进一步完善公众对政策制定的制约机制.....	34
五、结 语	36
参考文献	37
致 谢.....	39

厦门大学博硕士论文摘要库

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Table of Contents

Chapter I Introduction	1
Section I Significance of the topic	1
Section II Research framework and methods	3
1.Research objective	3
2.Major reseach contents and framework	3
3.Research methods	4
Chapter II The concept of non-decision and its origin.....	5
Section I Analysis of public policy-making and non-decision related concepts.....	5
1.Public policy	5
2.Public policy-making and major links	6
3.Concept of non-decision	8
Section II The origin of non-decision	10
1.Founding approach of policy agenda	10
2.Origin of non-decision	12
Chapter III Analysis of impact of non-decision factors on public policy-making	17
Section I The mode of action of non-decision factors on several links of policy-making	17
1.From the perspective of systematic power.....	17
2.Political conflicts making	18
3.Emphasis on preferential mobilization	19
4.Making use of the current institutional flaws	20
Section II Negative impact of non-decision factors on public policy making	20
1.Non-decision factors prevent certain social problems from policy-making	20
2.Non-decision factors is set to influence scientific and democratic public policy-making	21

3.Non-decision factors is bound to increase the cost of public policy-making	21
Section III Analysis of the impact of non-decision factors on some public policy-making cases in China	22
1.Xiamen PX	22
2.Taxi strike in some parts of China	24
Chapter IV Enlightments of non-decision factors for perfecting public policy-making in China	27
Chapter V Conclusions	36
References	37
Acknowledgements	39

厦门大学博士论文摘要

一、引言

（一）选题意义

在一国的社会政治活动过程中，始终贯穿着各种公共政策的制定、执行和评估。公共政策是随着公共权力机关的产生而产生的，它是人类社会活动的组织性、计划性和目标性的集中体现。公共政策的本质是用以解决社会矛盾、平衡利益冲突、管理社会公共事务，因此公共政策是各种利益共同作用的结果，公共政策制定的整个过程就是多种力量相互博弈的过程。当今世界，公共政策已经成为各国政府调控现代市场经济和进行社会管理不可或缺的重要手段之一，其作用和影响愈来愈大。良好的公共政策能调动人们的积极性，减少人们之间的利益冲突，使他们相互协作；能适当配置有限资源，实现社会效率和社会福利的最大化，总之，高质量的公共政策能促进经济的繁荣，推动社会往良性方向发展。而作为公共政策过程的第一环节，公共政策议程在公共政策研究中占有重要的地位。它实质上是政策主体所提供的一个问题清单，这个清单决定了什么问题会引起政策制定者的关注，并纳入到正式的政策程序之中继而影响到社会价值的分配。在现代国家的政策过程中，政策议程已然成为国家与社会互动的一个首要方面。与之相关的问题涉及政策问题的产生机制、公共政策议程的设定途径等等。但是，在实际政治生活中，人们所面对的问题往往是纷繁复杂的，且只有少数的公共问题可以进入政府的议事日程。那么，在一个给定的时间段里，是什么因素促使公共政策制定主体及其周围的人们对某些问题关注而对另一些问题却不予关注呢？由此分别将会导致什么样的结果、产生怎样的影响呢？

相较于后者，也就是那些没有受到公共政策制定者关注的问题而言，我们对进入政策制定者视野的诸多问题的认识是比较充足的。通常情况下，一个社会问题通过特定的途径成为了政策问题，并进入公共政策制定程序（公共政策议程），随后的环节大致是政策制定者为解决这一问题提供备选方案、产生博弈、制定并形成公共政策、执行、评估等等。在这个过程中，我们注意到，通常社会问题成为政策问题后，也就是政策问题一旦形成，就要进入公共决策的议程，并获得积极对待。但现实的情况是，并非所有的公共问题都能够顺利进入公共政策制定者

的议程表，有一些公共问题却始终被排除在政策制定过程之外。

传统的公共政策相关理论研究只关注那些已经进入到政策制定过程的具体公共政策，并认为，只有这样具体成形的公共政策才会对社会产生影响。但实际上并非如此。例如，我们仅从一种权力运行的角度出发来看，查尔斯·赖特·米尔斯就认为：“权力精英由这样一些人组成——其地位使他们可以超越普通人所处的普通环境，也使他们可以作出具有重大影响的决定。相对于其所占据的关键位置而言，他们是否做出如此决定并不重要。不采取行动或不作出决策，这本身就是一种比作出决策具有更大影响力的活动。”^①由此可见，公共政策的制定者们对于社会的影响方式并不只是通过积极制定公共政策和执行公共政策，政府在社会问题上消极不作为或积极不作为同样会对社会产生巨大影响，这一行为方式反映到政策科学领域就属于本文所要研究的领域——“非决策制定”（Nondecision-making，简称“非决策”，部分文献译为“不决策”）理论的问题。

处在转型期的中国，现实社会的问题层出不穷。从公共政策制定的角度来观察，我们已经发现，并不是所有这些问题都会进入政策制定者的视野，更不是政策制定者一旦注意到这些问题就可以制定相应的政策或法律予以解决。那些没有进入政策系统的问题，不可能因为其进入不了具体政策制定环节，现实生活中的相关问题就已经解决或不存在了。在政治系统，尤其是各级政府层面，它依然存在，并以自己独有的外界看不到的方式和渠道发挥着作用。这也就意味着，我们在研究政策制定的相关问题中，注意力通常集中在具体政策本身，而大大忽视了在这过程中的非决策因素。西方国家对于非决策问题的研究起步比较早，理论发展也比较成熟。但是在中国，非决策的相关理论还尚未被人们充分关注，在政策研究领域中的论著则是极其缺少，笔者在查阅资料和撰写文章的过程中所能够学习或借鉴的文章和观点就极为有限。^② 鉴于此种情况，且因为非决策相关理论对

^① 查尔斯·赖特·米尔斯著，王崑、许荣：《权力精英》，南京大学出版社 2004 年，第 2 页。

^② 国内学者陈庆云在其《公共政策分析》、钱再见在其《现代公共政策学》一书中均引用了詹姆斯·E·安德森在《公共政策制定》中对“非决策”相关理论的介绍。张金马在其《政策科学导论》一书中对公共决策过程中类似“非决策”理论的相关现象进行了描述，但并未明确提出“非决策理论”这一概念。吉林大学徐静在其学术论文《非决策理论及其启示浅析》中，对“非决策理论”作了定义阐述，她认为，非决策就是在具体政策制定环节开始之前，具有政策控制力和影响力的个人或群体，通过运用权力的多种形式，以正当理由为借口或直接以非正当的作用方式，将要进入政策制定过程的社会公开或潜在的问题，限定在其所期望的范围之内的行为。刘雪凤、许超则在学术论文《团体理论视野下的“非决策问题”分析》中，透过对美国政府运作模式的分析，阐述了“非决策理论”对西方国家政府的作用方式。此外，国内许多学者在其论著中描述了“隐蔽议程”这一概念，参见陈水生《隐蔽议程形成机制中的利益集团和政治精英》、连承龙《公共政策制定过程中隐蔽议程问题的原因及对策分析》等文章，“隐蔽议程”在公共政策制定过程中的独特现象与“非决策”理论相近，但形成机理和作用方式却不尽相同，本文仅引用其中某些观点。

公共政策制定与社会生活实际产生了巨大影响，本人认为将非决策这一研究范畴引入我国的公共政策制定过程中加以研究和探讨是十分必要和紧迫的，这对于我们理解中国公共政策效果和政府决策过程应该具有非常重要的意义。

（二）研究框架和研究方法

1. 本文的研究目标

当前，中国传统的决策体制的合法性基础已在一定程度上受到削弱，虽然各级政府越来越注重对公共问题作出回应，对于将公共政策列入议事日程也已经形成共识。但是，当前的公共政策制定也隐含着一些风险——民主政治制度化水平不高，偏私利益不能有效地通过制度框架加以约束等种种消极现象仍旧存在。本文以公共政策制定中的非决策因素对公共政策所发挥的影响效力为核心研究点，阐述了西方“非决策”理论的相关概念和理论体系，以近年来国内备受关注的一部分公民参与案例为示例，进一步讨论了非决策因素对政策制定若干环节的作用方式，最终通过研究非决策因素对公共政策制定环节的影响力分析，提出了我国在今后制定公共政策的过程中应充分重视诸如公民参与等政策制定环节，从而达到促进公共政策制定的科学化、民主化，提升公共政策合法性的目的。

2. 本文的主要研究内容和框架

本文主要通过笔者对非决策理论的相关英文原著进行分析、研究和理解后，结合自身关于非决策理论研究的构想，运用规范的分析方法，对非决策的概念、产生途径和影响等方面进行阐释，进而提出非决策理论对中国政策制定过程及相关制度建设等方面的深刻启示，并以此反思公共政策制定过程和政治过程，预防和防止非决策问题的发生及其带来的消极影响，强化政策制定效果和提高政策总体水平。基于此，本文的主要研究框架如下：

第一章（引言部分）主要阐述了选题背景和意义，分析了全文的研究目标，提出了文章将以公共政策制定中的非决策因素对公共政策所发挥的重要影响力为核心研究点，探究如何防止非决策制定带来的消极影响，从而达到促进公共政策制定的科学化、民主化，提升公共政策合法性的目的。

第二章，从公共政策及政策制定的相关概念和理论入手，阐明了公共政策的

制定过程实际上就是各种利益的输入、输出、协调和反馈的过程，在这一基础上根据国内外相关文献的评述，归纳了非决策制定的概念和特征，进而深入探究非决策的产生过程。

第三章，非决策产生后会对政策系统的运行带来非常深刻的影响，本章力图通过非决策对政策制定环节的作用分析和其他相关理论研究，并结合对我国现阶段一些典型的公共决策案例讨论，重点阐述非决策制定对政策系统产生的影响效力。

第四章，以当前我国公共政策制定的现实情况为切入点，通过研究非决策制定这一理论对公共政策的影响力因素来解释和解决我国公共政策体制存在的主要症结，得出了完善公共政策制定环节中公民参与力度等若干启示和经验，进而更有利于我国公共决策体制的反思和改进。

第五章（结语部分），总结全文，对主要论点，即非决策对公共政策制定的影响力分析进行再次深入提炼和阐述，提出了这一研究领域还有需要值得进一步细化思考和探究的内容。

3. 本文的研究方法

关于本文的主要研究方法，笔者认为，非决策制定问题在本质上应该是一种公共政策制定领域的问题。因此，公共管理学和政策科学的研究视角、框架体系、理论要素都是本文所探讨问题的基础。此外，本文还采用了对相关文献进行综述和评论的文献研究法、归纳和演绎的分析方法、比照国内外经验得出分析结论的比较研究方法、制度研究方法、案例分析研究法、描述我国公共政策制定现状问题的实证研究法等方法，用以揭示具体问题。

二、非决策的概念及其产生

（一）公共政策制定及非决策相关概念分析

非决策制定的现象是公共部门进行公共政策制定过程中产生的。和私人问题的解决不同，如果没有公共问题的产生、如果公共问题没有进入政策议题设定的过程，就不会出现“非决策”。因此，笔者认为有必要从公共政策及政策制定的相关概念和理论入手，进而深入探究非决策制定的概念和特征。

1. 公共政策

公共政策是人类社会活动的组织性、计划性、目标性的集中体现。人们在社会活动中为了有效地实现自己的活动目标，必须通过一定的活动规则和行为准则、明确的活动计划和具体的行动方案来组织公共生活，规制集体行动。公共政策是二战之后才被人们创建并逐渐获得普遍重视的一门应用性极强的综合性新兴学科。目前，学术界对于公共政策的定义尚无一致看法。公共行政学的创始人，美国政治学家伍德罗·威尔逊基于“政治与行政二分法”的理论认为，公共政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规。戴维·伊斯顿提出了“公共政策是政府对整个社会的价值作权威性的分配”。詹姆斯·E·安德森认为，公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策，而政策则是“一个有目的的活动过程，这些活动过程是由一个或一批行为者为处理某一问题或相关事务而采取的”^①。这个定义主要强调了公共政策的目标取向性。

国内学者朱崇实、陈振明等认为，公共政策是“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整治行动和所规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称”^②。陈庆云认为，公共政策是政府依据特定时期的目标，在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则^③。张国庆则强调，公共政策即要达到的目标或目的、为达成目标而作的宣示或拟采取的行动，以及由

^① 詹姆斯·E·安德森著，谢明等译：《公共政策制定》（第五版），中国人民大学出版社2009年，第3页。

^② 朱崇实、陈振明：《中国公共政策》，中国人民大学出版社2009年，第2页。

^③ 陈庆云：《公共政策分析》，北京大学出版社2006年，第9页。

声明所引发的权威者的实际的政策行动^①。

值得一提的是，美国著名政治学家托马斯·戴伊在其《理解公共政策》一书中认为，“公共政策就是政府选择要做的或者不要做的事情”^②。这一观点首先强调了公共政策是一种具有选择性的政府行为，同时它也包含了一个有价值的见解，即公共政策在本质上是一门实践科学。这个定义及其内涵对于我们分析政策制定者在制定公共政策时会采取“非决策”的方式具有很大的帮助，而大多数的“非决策”状况都是政府选择了它可以“不要做的事”。同样的，我国台湾地区的学者林水波、张世贤也根据戴伊的观点认为公共政策是指“政府选择作为或者不作为”^③。

虽然中外学者对于公共政策概念的理解各不相同，但是公认的公共政策的基本含义却是可以归纳得出的。笔者认为，公共政策的主要含义应该包括：（1）公共政策是一种有计划的、由政府等公共权威作出的行为，这种行为通过政府政策进行宣示，既包括了政府制定的政策，也包括了“非决策”即不作为的行动方式；（2）公共政策是一种选择的行为，其政策主体总是选择那些能够实现自己的价值目标的行动方案；（3）公共政策对于目标团体具有约束力和强制力。根据这三点含义，一般来说，如果一项公共政策本身符合目标群体的利益诉求，那么这项公共政策的约束性和规范性就会被人们自觉自愿的服从和遵守。而实际上，利益团体之间永远都会存在着各种各样的矛盾和冲突，政策制定者无论是制定政策或者选择“非决策”方式，都首先是政府或者其他社会公共权威的一种政治行为，反映的是统治阶级的政治倾向和利益诉求。如果出现利益冲突的情况，公共政策就必须通过强制力才能实现自己的价值追求。因此，为了最大限度的减少公共政策过程中的资源浪费，缓和不同利益团体之间的冲突和矛盾，政策制定者在制定公共政策的过程中充分注重各方面利益的关切、积极吸纳公民参与就成为一种必然的趋势。

2. 公共政策制定及其主要环节

公共政策制定是治理公共事务最主要步骤与途径。我们把公共政策看做一个系统的过程，公共政策制定就是公共政策全部过程的第一个、也是首要的阶段，

^① 张国庆：《公共政策分析》，复旦大学出版社 2004 年，第 9 页。

^② 托马斯·戴伊著，孙彩虹译：《理解公共政策》（第十一版），北京大学出版社 2008 年，第 1 页。

^③ 林水波、张世贤：《公共政策》，（台湾）五南图书出版公司 1982 年，第 9 页。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库