

《自上而下的政策制定》评析

郭炜佳

摘要 《自上而下的政策制定》是托马斯·戴伊的著作之一。本文侧重从公共政策制定过程的途径来逐步评析《自上而下的政策制定》的各个过程,随后就书中关于精英集团的一些过于绝对的说法提出了相关见解,最后以利益集团和媒体为例探讨了本书对我国目前的借鉴意义。

关键词 自上而下 政策制定 精英集团 利益集团

中图分类号 D09

文献标识码 A

文章编号 1009-0592(2010)08-276-03

《自上而下的政策制定》一书的作者托马斯·R·戴伊是美国林肯公共服务研究中心的主席,曾经担任佛罗里达州立大学麦肯锡政府研究系教授。托马斯·R·戴伊在美国的政府与公共政策研究领域享有盛名,是该领域内的学术权威,撰写了大量的专著和论文。如《自上而下的政策制定》、《谁掌管美国》、《理解公共政策》、《民主的嘲讽》等。其中《自上而下的政策制定》就是其中比较有代表性的一个,具有很大的社会影响力。

一、政策制定:一种反传统的批判与理解

《自上而下的政策制定》全书结构清晰,内容紧凑,书的前两章可以看成是整本书的奠基和总括的部分,主要讲解了什么是“自上而下的政策制定”以及财富和权力在政策制定过程中的重要性。后面的章节则从不同的角度一一展开,具体地分析政策制定的过程是怎样自上而下的。在诸多介绍传统的自下而上的政策制定过程的书中,托马斯的《自上而下的政策制定》中所阐述的观点显得是那么的新颖和独特。在探讨政策制定过程的时候,他没有延续前人的问题界定,议事日程的设定,政策的制定,政策的立法,政策的执行以及政策评估这样的过程,而是另辟蹊径,从美国的实际出发。

《自上而下的政策制定》一书全面评估了国家的精英集团如何将他们自己的价值观念、兴趣爱好转化为公共政策的过程。本书论证的观点是,即使在像美国这样看似民主高度发达的国家,公共政策也是自上而下制定,而不是自下而上制定的。以前,谈到美国的民主政体,人们更多想到的是“三权分立”、“两党制”,民主,人权等等。而托马斯在本书中则通过了大量的案例、图示和数据告诉了我们,事实并不是我们想象中的那样的。判断一个政治制度是否民主,关键要看最广大人民的意愿是否得到充分的反映,最广大人民当家作主的要求是否得到充分实现,最广大人民的合法权利是否得到充分保障。可大量的事实和数据告诉我们,在美国这样的民主国家,在许多焦点问题的政策取向上,美国公众的意向和观点与现行的国家政策存在明显的分歧;超过半数(77%)的美国公众并不认为联邦政府代表的是人民的利益。而作为联邦政府,代表的不是人民群众的利益,那又是谁的利益呢?托马斯在他的另一本著作《谁掌管美国》中,揭示了隐藏在法治背后的美国最有权势的大资本家进行阶级统治的秘密:“在美国,有这样一个权势集团,他们仅占美国人口的百万分之二,却拥有全国半数的工业资产,五分之四的银行资产,一半以上的交通运输业与公共事业和三分之二的保险业资产。由于这个集团的存在,美国国家的政治权力形成了双层结构,即掌握最高权力的权势集团和政府、国会、联邦法院等‘直接决策者’,而直接决策者的行动仅仅是制定国家政策这个远为复杂的程序的最后阶段。”其实,在仔细阅读《自上而下的政策制定》和通读《谁掌管美国》

后,就会发现这两本同为托马斯的著作,其实有很多相似相通的地方:揭示了在现代资本主义国家中,作为大资产阶级核心的权势集团,怎样以他们掌握的巨额财富为载体,将他们的意志和要求传达给直接决策者政府、议会和法院,而掌握表层政治权力的直接决策者又是怎样将逐步集中起来的权势集团的利益要求,有序而周全的变成国家的政策、法律和法规。

二、政策制定:以精英集团、财富、权力为基础和过程

在本书的第一章,托马斯·R·戴伊首先定义了什么是公共政策和精英集团,然后又开门见山的提出了自上而下的政策制定模式。关于公共政策的概念,有各种各样的说法,在中外有关政策科学方面的文献报道中,有数十种之多,至今仍没有一致公认的定义。而在本书中,托马斯·R·戴伊认为,“凡是政府决定做的或不做的事情”就是公共政策。而所谓的精英集团“占据着团体组织机构中能分配社会资源的权力位置”。自上而下的政策制定模式,描述了国家的精英集团通过什么样的过程将他们自己的价值观念和兴趣爱好转化为公共政策。这些过程可以细化为几个相互独立的路径,即政策的形成过程、利益代表集团的运作过程、候选人选举过程、民意的制造过程、政府使政策合法化的过程和政策执行的过程、政策结果的评估过程。

从过程上看,就已经和我们一直学习的传统的自下而上的政策制定过程不同了。我们熟悉的政策制定的过程是:问题界定,议事日程的设定,政策的制定,政策的立法,政策的执行以及政策评估。在这个模式中,所有的活动都发生在政府之内,由公众推动,体现公众的价值观念和偏好。而自上而下的政策制定显而易见的体现的是精英集团的兴趣爱好。

在紧接着的第二章,托马斯·R·戴伊着重论述了财富和权力在政策制定过程中的重要作用。这也为在以后几章的论述做了铺垫。其次,令人感到很特别的是,托马斯还有更深层次的分析了美国人的心理因素,美国是个信奉奋斗和成功的国家,他们认为,“一个人的高天赋、高能力再加上勤奋,其回报应当是高收入”,所以,与其他国家相比,美国很少因为经济不平等问题出现政治分歧和冲突。当然,这也与美国社会阶层流动相对频繁有关,人们有理由相信自己终有一天会出人头地,或者至少能够看到他们的子孙会飞黄腾达,所以,也有一部分是这个原因,人们在能够容忍和迁就社会财富和收入的极度不平等的现象。然而,在公共政治领域,美国人的价值观是绝对的平等——一人一张选票的平等。他们诅咒公民之间政治权力的不平等。政治领域和公共事务方面的以自我利益为中心的行为,被认为是腐败。

在对政策制定过程的分析中,托马斯·R·戴伊向我们描述了政策制定的议事日程是如何通过基金会、智囊团、政策策划组织和媒体组成的网络系统来得到确定的。这样,政策的制定过

程就自上而下地从社会的精英集团流向政府。随后的部分,托马斯用了大量的笔墨来介绍在美国的公共政策制定上具有较大影响力的基金会、智囊团,包括我们所熟知的布鲁金斯学院、福特基金会等等。在第三章的最后,托马斯还向我们介绍了两个全球化的政策策划组织,即外交关系委员会和三边关系委员会,探讨了全球范围内的经济政策的策划和制定,以及全球精英集团之间的往来与合作。

在本书的第四章中,托马斯在分析美国选举领导人的过程时,极力突出了金钱的重要作用。他引用了美国参议院议员斐尔·格拉姆的话,“随叫随到的金钱是候选人最好的朋友”。在本章中,托马斯运用了大量的图标和数据来说明,金钱左右着选举领导人的过程。选举权是西方民主最重要的权利,但在西方国家,选举常常被金钱、财团、媒体和黑势力等所影响和操纵,从而成了“富人的游戏”、“钱袋的民主”和资本玩弄民意的过程。在政治生活高度商业化的美国,谁要想在国家机关中谋求公职,他就需要拿出大量的金钱。在托马斯看来,社会中的精英集团运用金钱来支持和控制能保证其利益偏好的候选人,并在其胜选后将这种利益偏好具体地反映到公共政策中。本来,在竞选中,候选人考虑的应该是民众的利益,可是在这种畸形的选举制度下,为了赢得大款精英集团的必要资金支持,竞选候选人必须使精英们相信,候选人个人的信仰观点与他们的价值观念和利益取舍是一致的,甘愿为他们效犬马之劳。

在领导人选举出来之后,利益集团就积极地参与院外活动。托马斯认为,“国家最有影响力的利益代表集团的发起人、主持者和财力支持者,就是那些公司企业、银行、保险公司、投资公司、律师公司、媒体大王、职业和非职业的商会和各种民众组织”。这些利益集团的活动,主宰着美国政府政策的制定。

托马斯在这部著作的第六章中,描写了自上而下的政策制定过程中一个特殊的群体——媒体。媒体作为“民意的制造者”,在自上而下的政策制定过程中发挥着重要的作用。戴伊认为媒体被赋予了双重角色,即国家精英集团重要组成部分的角色和向政府和民众传达精英集团观点的角色。书中对媒体帝国的特写,让我们更加深入地了解了媒体巨头的实力和地位,他们的社会影响力不容置疑。特别是媒体的“民意制造”的功能,直接说明了媒体在自上而下的政策制定中的重要作用。媒体推动政策议事日程的建立,告知当选的官员必须解决那些问题,同时也告诉民众他们应该关心哪些问题和应该如何看待某个问题。

在第七章中,托马斯对政策的合法化过程进行了分析。他认为,美国政策的合法性是通过政策的制定者们来完成的,而不是通过全民参与的大选来完成。“合法性并不是来自于人民的政策观点与国会所制定的法律之间所达成的任何一致”。事实上,我们很惊讶的发现,在很多高透明度的问题上,美国民众的政策选择与目前现行的国家政策之间反而存在相当的分歧。这从另外一个角度也说明了在美国,“自下而上”的政策制定是行不通的。

政策获得其合法性地位后,就进入了执行的过程。执行贯彻政策过程的权力虽然掌握在华盛顿官僚机构手中,但这一过程却密切受到国家精英集团的直接操纵和利益集团的监控。这样的事实并不让人意外,利益集团从政策制定的开始就一直对其进行监控和渗透,可是真正能让他们收回成本的正是政策开始真正被执行以后,他们没有理由在这个时候放手。

在本书的最后一个章节,托马斯同样对政策的评估过程做出了自上而下的分析。他主要分析了政府主导的政策评估和精英集团主导的政策评估,而这两种评估方式都体现了自上而下的精神。同样的政策,不同的人进行评估,可能会导致完全不同的结果。

三、对论证的若干质疑

然而,在将整本书通篇读完之后,笔者觉得托马斯的观点似乎有点太片面了。本书的观点无非是精英集团如何影响政府议事日程,如何影响国家政治领导人选举,如何操纵政府的政策制定以及如何向民众传达精英集团的观点等等。托马斯的观点让人觉得精英集团几乎是无所不能的,整个国家的政治生活似乎都操纵在他们手中,而普通民众发挥的作用则甚至可以忽略不计。可事实是如他所讲的这样吗?也不尽是如此。就用托马斯自己的观点来说吧,托马斯在第二章(权力、财富与政策制定)中层这样说过:“通常,美国民众把个人的、经济领域的生活与公共的、政治的事务区分得清清楚楚。”;“在经济领域;应得多少就得多少”而造成的不平等是被公众认可的”;“然而,在公共政治领域,美国人的价值观是绝对的平等,他们诅咒公民之间政治权力的不平等,包括由于财富差别而产生的不平等”。所以说,在政治生活领域,如果果真如托马斯所说,精英集团在国家政策制定过程中一手遮天,那么,面对着这样一种如此明显的政治不平等的现象,为什么美国民众都坦然的接受,而很少出现政治分歧或冲突呢?其次,在经济领域,人们之所以会容忍这种不公平,也有很大一部分原因是因为美国社会阶层流动性很高,人们相信总有一天自己或自己的儿女会飞黄腾达。可是从另外一个角度看,美国的精英集团,那些出身上层阶级,受过良好教育,声望卓越的精英集团,他们之所以如此热衷于插手政治,无非是想从中捞取更多更长远的经济利益,特别是对一些大财团来说更是如此,他们想让他们家族、子孙后代都能享受源源不断的财富、荣誉和地位。事实也证明,他们的目的的确达到了,像福特家族、洛克菲勒家族、梅隆家族、杜克家族等等都是美国最富有的家族,至今还控制着美国的很多重要的行业,经济命脉。不得不说这是一个恶性循环,越有钱的人越能积极地参与到政治中去,制定越有利于他们的政策,然后变得愈发的有钱,越没钱的人则越会被排斥到政治生活之外,越没有自己的话语权,继而越落魄。这也是近几年来美国社会阶层流动变缓慢的原因之一吧,个人摆脱社会底层的机会可能在逐渐减少,不同收入群体的分解也正在加强。当人们发现,在政治上他们的权利正在受到无情的剥脱,政府解决的问题永远不是他们所关注的,在经济上财富不平等的状况如此严重,飞黄腾达的目标又是那么的遥不可及的时候。我们又凭什么会相信他们还会对这样的政治存在信心,抱有幻想呢?难道是要靠所谓的媒体向大众传播精英集团的观点吗?显然是不可能的。所以,笔者认为,美国的政治生活,国家的政策制定,并不是像托马斯所讲的那样完全由所谓的精英集团一手操控。至少不是像他讲的那样简单和明目张胆。否则,早就陷入接二连三的政治冲突和分歧中了,甚至可能整个社会都会陷入动荡和混乱中了,更不用说这么多年持续稳定的发展了。在美国成立的两百多年间,三权分立的政治体制一直都有发挥了不可替代的作用,对刚成立初期政权的稳定,后来的巩固,促进民主政治的发展,为经济发展提供一个稳定的环境。很大程度上说可以算是一个比较完美的政体了,至少,是很适应美国社会的政体。但是很可惜的是,在托马斯的这一书中,我们根本没有看到三权分立的政治体制在政策制定过程中发挥作用,似乎在经营集团的眼中,这所有的一切都是可有可无的摆设而已,所谓的权力的制衡和平衡都是可以被他们用金钱打败的,而这种观点是我所不能苟同的。当然,这只是笔者自己的一些想法。

四、论证的借鉴意义

不可否认的是,托马斯的这本著作,虽然是以20世纪90年代的美国为背景,但是对现在的我国还是有很大的借鉴意义的。

首先是利益集团的问题。在《自上而下的政策制定》这本书中,利益集团的思想从头贯穿其中。而对于现在的中国来说,存在利益集团的存在已经是一个不争的事实。自1990年代末以后,每当高层有人事变动,中国就会有各种各样的传言;等到权力的转移完成、新领导班子接任,或重要的会议结束了,大部分时候中国民众的大多数又相当失望。这种现象折射了一个深刻的问题,即中国的民众对于每届新领导的政策创新的期望,大部分时候都太高,对重大的改革开放措施的出台都期待过高。期待过高的原因,是它们建立在一个根本的忽视上,即忽视了在改革开放的30年进程中,中国的政治和行政系统里面,已逐步形成了一些相对稳固的特殊利益集团。至于有人问,为什么中国也会出现利益集团呢?原因很简单,就像奥尔森教授在《国家的兴起与衰落》一书中所说的那样:“任何一个国家,只要有足够长时间的政治稳定,就会出现特殊利益集团,而且,它们会变得越来越明白、成熟、有技巧。然后它们就会对这个国家最重要的公共政策、国家的经济发展、社会发展、政治机器,尤其是行政和法律,会越来越知道该怎样操纵,懂得在操纵时怎样找到好的理由。由于他们的技巧越来越娴熟,因而获得的利益也就越来越持续、越多。最终慢慢导致这个国家的经济、社会、行政、法律等方面的体制、政策、组织,变成最符合特殊利益集团的安排,使得该国发展的新动力越来越被抑制,各个部门越来越僵化,这必然导致国家的衰落。”所以,中国在进入改革开放的三十年后,大的动荡越来越少,这无疑为利益集团的形成创造了良好的客观环境。比如说,这三十年新出现的房地产业,无疑就已经是一个利益集团,能在中国做房地产的都不是普通的人,因为土地资源是非常稀缺的。所以,怎样才能使中国不至于国家的发展政策、公共政策在太多的时候被特殊利益集团“绑架”得太过分,才是目前我们需要重点考虑的问题。

(上接第259页)三、注册会计师对第三人民事责任中第三人范围

第三人在因与注册会计师及会计师事务所不发生直接的联系,故第三人在注册会计师民事责任中是一个十分宽泛、不确定甚至是模糊的概念。在以合同相对人原则为主导的时期,注册会计师仅对与其有合同关系的委托人负责,在这一原则突破之后,注册会计师不当执业导致第三人的损害责任才慢慢建立和发展起来。为了避免针对注册会计师的诉讼爆炸,协调会计界与法律界之间的纷争,平衡注册会计师与第三人之间的利益,明晰第三人的范围至关重要。

第三人可以分为已知第三人、应预见的第三人和可预见的第三人。已知第三人是指业务委托合同中指明的审计报告的使用人。如注册会计师知道委托人委托审计的目的为了获得某一企业的投资,则该投资企业就是已知第三人。应预见的第三人是指注册会计师能够大概确定的第三人,这部分人依赖报告的特定目的可以被合理的预见到。一般来说,委托人的债权人就可以作为应预见的第三人,对于应预见的第三人,只有在注册会计师存在故意或重大过失时才应承担赔偿责任。可预见的第三人是指注册会计师无法预见到,但在今后可能会使用报告而与委托人发生业务关系的人。例如:社会上广大的投资者。对于可预见第三人,注册会计师一般不承担赔偿责任。

四、注册会计师承担的民事责任之范围

对基于合同关系产生的责任而言,注册会计师对委托人的民事责任的承担当然可以适用合同法上的相关原理和规定。从法定的损害赔偿范围来看,我认为,基于合同关系基础,注册会计师应当负有损害赔偿赔偿责任,并且以委托人所遭受的实际损害为基

其次是大众传媒的问题。在《自上而下的政策制定》中,托马斯让我们更加深入地了解了媒体巨头的实力和地位,他们的社会影响力不容置疑。他们推动政策议事日程的建立,告知当选的官员必须解决那些问题,同时也告诉民众他们应该关心哪些问题和应该如何看待某个问题。在中国,实行改革开放后,除了经济的快速发展外,中国人狭窄的思维也在一点一点地打开,在和平的环境下改善自己,面向世界开放自己。中国的大众传媒也在突飞猛进地发展。我们现在所处的这个社会环境下,我们不仅可以看到官方的主流媒体依然在宣传的“正统”思想,还很欣慰地看到一些非官方媒体发挥着越来越重要的作用。现今,中国的媒体已不仅仅是在表达政府的意志,媒体的监督作用在日益加强。监督的范围有所扩大,力度和深度也有所加强。其中比较有代表性的有《南方周末》,特别是几年前的《南方周末》观点犀利,见解独特,敢于挖掘很多其他媒体所不敢涉及的领域,这种精神很值得赞赏和肯定。可是近几年感觉似乎不如以前了。的确,与西方的媒体相比,我们的媒体在民意的制造商还有所欠缺,媒体的作用还只是仅仅局限在监督和评估。而对于政策的制定,却很难发挥应有的作用,不能有效地告知政府应该去做什么和民众需要什么。目前大陆的媒体从业人员更多考量的市场的开拓能力和专业文字处理能力,却甚少考虑自己的社会责任和角色。我们需要的是有良知、公正理性的大众传媒,而不是为强势集团代言时奋不顾身,面对弱势集团时又盛气凌人的所谓的“大众”传媒。要知道,媒体一旦失去了民众的信任和支持,也就等于失去了存在的空间。

参考文献:

- [1] 托马斯·R·戴伊. 自上而下的政策制定. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [2] 陈振明. 公共政策学—政策分析的理论、方法和技术. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [3] 托马斯·R·戴伊. 谁掌管美国. 里根时代. 北京: 世界知识出版社, 1985.

础,而且赔偿数额不应该超过因违约而遭受的实际损失,也就是说赔偿的最大范围为委托人的期待利益或信赖利益,但是期待利益和信赖利益不得兼得,否则就是获得双重赔偿了。同时,对于信赖利益的赔偿也有限制,即信赖利益的赔偿额度不应超过整个交易的价值,其原因在于防止不计成本的交易。从合同双方约定的专家责任中责任范围的条款约定来看,其也是产生专家民事责任的直接原因之一,可以说是当事人双方约定的违反合同义务的责任承担方式,符合当事人意思自治原则,司法在对这一类专家责任的承担上应该保护委托人的合法利益。

而在注册会计师执业行为过程中造成委托人的损失产生了合同责任和侵权责任的竞合时,当事人当然可以自由选择要求专家承担合同责任或侵权责任,如果选择合同责任则同样受到前面提到的限制,如果选择侵权责任,则只能以损害的实际数额为限,但同时可以包括精神损害赔偿,而且在归责原则上限于过错归责原则。对于注册会计师专家民事责任的承担上,相关的损害赔偿的限制原则可以适用。例如,过失相抵规则和损益相抵规则。这两个损害赔偿的限制原则的确定,旨在达到公平合理的目的,同时也是法律上诚实信用的要求,保护注册会计师在其执业过程中的合法利益。

参考文献:

- [1] 张新宝. 侵权责任构成要件研究. 北京: 法律出版社, 2007年版.
- [2] 梁慧星. 中国民法典草案建议稿. 北京: 法律出版社, 2003年版.
- [3] 王瑜. 论民法典中专家责任的立法. 绥化学院学报, 2005(3).
- [4] 王利明. 中国民法典学者建议稿及立法理由·侵权行为编. 北京: 法律出版社, 2005年版.
- [5] 田韶华, 杨清. 专家民事责任制度研究. 北京: 中国检察出版社, 2005年版.
- [6] 陈聪富. 侵权规则原则与损害赔偿. 北京: 北京大学出版社, 2005年版.