

甚至有人认为公共政策科学已经可以称得上是一门独立于行政学和政治学的专门学科。但从它在总体上接受了行政学的科学追求这一思路来说,它并没有走出行政学为它框定的界域,在某种意义上,公共政策科学实际上是在科学的名义下牺牲了公共政策作为科学的研究对象的完整性,这也就是公共政策科学与实践相分离的根本原因。以致于这门科学现在已经走上了反科学的方面,以案例分析来取代科学的思考,以案例陈述代替科学理解。即使是这样,也不得不为了科学理解而精心地挑选案例,做一些削足适履的工作。当然,案例是完整的整体,不管对它进行怎样的科学加工,也无法掩盖其所包含着价值因素。这也反过来证明,真正能够称得上科学的公共政策科学必然是包含着科学与价值的有机整合的。

一般认为,政治与行政二分原则的提出,为行政学的发展开辟了一方独立的领地,使它不再以政治学的附属学科出现。其实,行政学在管理学、政治学、社会学等许多学科面前,常常有着学科边界不清的尴尬,它无法以研究内容来为自己划界,而只有以研究对象为自己划界。这就说明,单纯把行政定位在公共政策的执行上,并没有赢得行政学独立发展的空间,反而限制了行政学的发展,使它无法包容一切涉及价值因素的研究内容。不仅对于科学的发展来说是这样,而且对于实践来说也是有害的。有时我们想,如果政治与行政二分原则的提出,不被理解成行政学的发展契机,而被理解成对近代以来资本主义社会的一个矛盾现象的解释,可能会更加合理一些。可惜的是,威尔逊不满足于理解现实,而是极力想为实践找出理论根据,所以才出现了今天这种情况。也就是说,近代以来的资本主义社会,在政治方面有着强烈的民主要求,而在行政管理方面出现了权力日益集中的集权体制,把这种情况看作为现实矛盾,寻找解决这种矛盾的途径,可能就会出

现另一种结果。但是,政治与行政二分原则的提出,是肯定了这一矛盾的现实,并根据这个矛盾的现实来把行政之研究专门化,以致于在这种研究指导下的行政实践,走上了片面追求科学化的道路,并杜绝了公共行政民主化的可能性。但是,如上所说,公共行政的活动不仅仅是公共政策的执行,而且也时时包含着公共政策的制定,是完整的公共政策过程的实现。在公共行政的领域中杜绝了民主,也就意味着公共政策在很多情况下是属于个人专断的结果。而常识又告诉我们,个人专断是不科学的,甚至是反科学的。这样一来,那种用工具理性去祛除价值理性之魅的科学化追求不正是在走到了自己的反面了吗?

认识了上述问题,我们就可以明确,公共政策科学是与行政学一体的,是一门科学;公共行政的实践无非是公共政策制定与执行的完整过程,在这个过程中,科学与价值必然是统合于一的。这一点应当成为当代公共政策科学研究和理论建构的基点。

从我国的公共政策实践来看,改革开放后,才进入科学思考的视域,对于公共政策的科学化来说,当然还有着很长一段路要走。但是,我们也发现,在许多问题上所存在着的公共政策供给不足,都不是在公共政策科学化的追求中可以解决的,相反,恰恰是政府及其工作人员的服务观念的淡漠所造成的,是价值的缺位造成了公共政策供给上的不足。所以说,不仅在公共政策科学的研究中,我们需要根据科学与价值的统合原则来建构有中国特色的公共政策理论,而且我们更需要在公共政策的实践上坚持为人民服务的原则,一切从公众的利益和社会的发展出发,政府把公共政策的供给作为为社会为公众服务的手段,为了更好地实现为人民服务的目标去追求公共政策的科学化、民主化,尽可能在公共政策的需求、生成和供给的过程中广泛吸纳公众的参与。

西方政策执行研究运动的兴起

陈振明 厦门大学法政学院教授 361005

20世纪70、80年代,西方尤其是美国公共政策研究领域出现了一场研究政策执行的热潮,形成了声势颇大的“执行运动”。执行研究的学者们写下了大量的论著,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。

在政策科学或公共政策研究中,人们习惯上将政策过程划分为政策制定(规划)、政策执行和政策评估等阶段。尽管政策执行构成政策过程的中介环节,是将政策理想或目标转化为政策现实的唯一途径,因而具有十分重要的地位,但是,在西方政策科学发展的相当长时期内,政策执行并没有引起政策学者们的应有重视,政策科学被认为是研究政策制定的学科,政策过程链条上缺少执行这一环节。

政策执行研究是一种相对新的现象,它的兴起以1973年普雷斯曼和韦达夫斯基(T. L. Pressman and A. Wildavsky)对美国联邦政府的创造就业机会的政策项目——“奥克兰计划”执行的跟踪研究而写成的报告《执行》一书的出版作为标志^[1]。

普雷斯曼和韦达夫斯基的研究表明,奥克兰计划并不是按政策制定者所设想的那样被执行的,它并没有取得预定的目标,问题就出在它被执行的方式上尤其是“联合行动”的困难上,他们的工作引发了政策执行的热潮,导致了70、80年代所谓的“执行运动”的兴起。

西方的“执行运动”持续近20年,政策科学家们写下了大量的论著以及作了大量的实证案例分析,提出了种种关于政策执行研究的途径、模式或理论。纵观

这一时期的执行研究文献,西方学者们所提出的政策执行研究的途径主要有如下几种:

一是“自上而下”途径,或称为“以政策为中心的途径”或“政策制定者透视”途径。这种途径假定,政策是由上层规划或制定的,然后,它们被翻译或具体化为各种指示,以便由下层的行政官员或职员执行。依照这种途径,政策过程被看作是一种指挥链条,其中,政治领导人形成政策偏好,而这种偏好随行政层次的降低而不断被具体化,为下层行政官员所执行。这种途径关注的焦点是政策制定者,要考察他们做什么以及如何将政策付之于实践而生效。普雷斯曼和韦达夫斯基的《执行》一书所采取的正是这种途径。

二是“自下而上”途径。与“自上而下”途径相反,“自下而上”途径以组织中的个人(即参与政策过程的所有行动者)作为出发点,政策链条中的较低及最低层次被当作政策执行的基础;它强调政策或项目的成功与否依赖于参与执行项目的行动者的承诺与技巧。这一途径以韦瑟利和利普斯基(R. Weatherley and M. Lipsky)的《街道层次的官僚与制度创新》一文为代表^[2]。

三是“政策/行动连续统”途径,该途径或多或少有作为“自上而下”和“自下而上”两种途径之综合的意味。按巴雷特和富奇(S. Barrett and C. Fudge)的说法,应该将执行“当作一种政策/行动的连续统”,在其中,在那些寻求将政策执行付之于实践者与那些采取行动者之间随时发生相互作用和谈判的过程^[3]。在这个意义上,这一过程既可以看作“自上而下”,也可以看作“自下而上”,政策制定者将作出限制其他行动者权力的决策,而行动者将作出规避决策者权力的决策。因而这一途径也可以说是以权力作为焦点的。

四是工具选择途径。这种途径从这样一个观察开始——政策执行在很大程度上包含了将一个或更多的政府的基本工具应用到政策问题上,这些基本工具被称为政策工具。不管我们是以“自上而下”设计的方式,还是以“自下而上”的更传统的行政管理方式来研究政策过程,给予政策决策的实质或形式的过程总是包含着在可利用的政府工具箱中选择一种或几种工具^[4]。这种途径处理为什么政府从许多可供利用的工具中选择特定的工具,以及是否可以在政策执行过程中探明工具选择的模式或风格等问题。

“执行运动”的倡导者和追随者们提出了各种的执行理论。较有影响的有如下七种:(1)行动理论——政策执行被视为对某项公共政策所要采取的广泛行动;

(2)组织理论——强调组织在政策执行中的地位,认为只有了解组织是怎样工作的,才能理解所要执行的政策以及它在执行中是如何被调整和塑造的;(3)因果理论——将政策看作一种假设,将政策执行看作是引导人们达到目的地的地图,关心政策过程中的因果关系;(4)管理理论——强调政策执行是一个管理过程;(5)交易理论——认为政策执行是一个政治上讨价还价的过程;(6)系统理论——将政策执行理解为政策行动者与环境的相互作用;(7)演化理论——主张在政策执行中重新设计目标和修改方案,政策的制定与执行是一个演化的过程。

西方的“执行运动”大大地拓展了早期政策科学的研究范围,将长期被人们所忽视的政策执行这一环节或阶段纳入政策科学的视野;研究政策执行的学者们从不同的途径、不同的方面来探讨政策执行过程,并提出了种种的理论,尤其是力图系统地了解影响政策有效执行的各项因素及其相互关系,构造相关的政策执行过程模式,这大大地丰富了政策科学的理论内容。执行研究在某种意义上可以看作是一种力求取代传统公共行政学的新行政管理研究途径,它从传统公共行政学的以机构(官僚体制)为焦点转向以项目及其结果作为焦点,即把项目而不是机构作为基本分析单位。然而,由于作为研究对象的过程涉及的因素多而复杂,执行实践千差万别而使执行研究显得十分困难,执行运动并没有形成成熟和得到公认的理论及范式;并且,执行研究的倡导者们往往得出消极、悲观的结论,给人们描绘出政策或项目很少能起作用或取得预期目标的令人失望的图景。

注释

[1] T.L. Pressman and A. Wildavsky, *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1973, 1979.

[2] R. Weatherley and M. Lipsky, *Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform*, Harvard Educational Review, Vol. 47, No. 2, May, 1975.

[3] S. Barrett and C. Fudge (eds.), *Policy and Action*, Methuen, London, 1981, p. 25.

[4] Christopher C. Hood, *The Tools of Government*, Chatham House, 1986; Stephen H. Linder and B. Guy Peters, *The Logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments*, Knowledge in Society 4 (1991), pp. 125 - 151.

公共政策研究应关注农村社会保障与社会稳定

胡象明 武汉大学公共管理学院教授 430072

社会保障政策是公共政策的一个重要组成部分,它是国家通过立法,采取强制手段对国民收入进行分配和再分配以形成专门基金,对基本生活发生困难的社会成员给予物质上的帮助,以及对全体社会成员提

供普遍福利,以确保社会成员生活权利,从而实现社会安定的一项重要政策。改革开放以来,为了适应市场经济发展的需要,我国在建立和完善社会保障制度方面进行了一系列努力,取得了初步成就。但是,从总体