

基于“政策关系”的政策知识体系论纲

李瑞昌

摘要 公共政策知识体系的根本功能在于解释政策与政策效能之间的关系。西方公共政策知识体系构建由于受到联邦制、地方分权制和任期制的约束,选择了以“政策过程”为研究对象、以“权力结构”为分析单位,建构了政策阶段论与反阶段论知识体系,主要用来理解和解释某一层级政府或某一个部门的政策形成的原因。这一知识体系虽然有相当好的理解力和解释力,但是不能完全理解和解释中国政策实践。中国是单一制国家,实行中央集权制度和干部体制等,政策体系完整,注重政策间关联,厘清政策关系成为中国公共政策解决实践问题的前提。因此,要理解和解释中国公共政策,需要以“政策关系”为研究对象、以“责任结构”为分析单位建构起中国特色的政策知识体系,这应是中国公共政策研究的一项重要任务。

关键词 政策过程 政策关系 知识体系 权力结构 责任结构

DOI:10.19862/j.cnki.xsyk.000147

作者李瑞昌,复旦大学国际关系与公共事务学院教授(上海 200433)。

中图分类号 D0

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2021)03-0073-12

一、问题提出

作为一门新兴的学科,公共政策学在 20 世纪 50 年代诞生于美国。公共政策学融合了多领域与多学科的理论知识和方法体系,成为推动政府决策合理化以及经济进步的关键力量。正基于其所具有的重要的价值与能量,公共政策领域吸引了越来越多的研究者投身其中探索钻研。历经 60 多年的发展,国外公共政策研究在理论构建方面取得了重大进展,形成了政策过程理论和政策工具理论等,共同推动着公共政策研究的不断发展与进步。

20 世纪 80 年代,西方公共政策学开始被中国引进,开启了中国公共政策研究的崭新篇章。在公共政策学引进的初期,一部分学者与政府中的政策研究工作者开始关注这一新兴学科并进行相关书籍和理论的引荐。20 世纪 90 年代之后,公共政策学经过前期的积淀与蓄势,逐渐进入了发展的快车道。自 20 世纪 80 年代至今,中国公共政策学已走过 30 多个年头,公共政策研究成果显著,研究力量不断壮大,理论知识也有一定程度的积累。然而,纵观目前的研究成果,中国公共政策学科现有的理论框架基本上是在借鉴和吸收国外政策科学及相关学科理论框架和基本理论的基础上形成的,缺乏具有本土化特色的政策知识体系。在实践层面上,中国有诸多独特的政策现象缺乏足够理论解释,例如,同一个政策议题会产生大体相同而又有细微差别的政策文本,又如中央制定新政策之前在地方开展大量的政策试点工作,再如会制定出各种类型的规划等等。因此,如何在西方公共政策知识的基础上创新公共政策理论知识,让新的理论知识能够有效地理解和解释中国政策现象,是当下理论应当对实践作出的重要回应。可以说,构建中国自己的公共政策知识体系已经成为目前我国公共政策学科发展最核心、最本质以及最重要的任务。

基于此,本文首先回顾西方政策理论发展,厘清其理论构建的思路,然后梳理分析国内政策研究的现

状、创新点以及不足,最后根据中国国家结构形式、政治体制特点和责任制度,认为可以以政策关系为研究对象,以责任结构为分析工具,构建出属于中国自身的政策知识体系。

二、文献回顾

(一) 西方政策知识体系的发展

20 世纪 50 年代,美国政治、经济和社会环境发生重大变化,社会活动规模日益庞大和社会分工日益细化之间客观存在的矛盾,凸显出当代社会科学解决复杂现实问题能力的不足。为帮助政府与社会脱离“水深火热”的局面,实现经济社会平稳发展,伴随着科学技术的进步,各学科领域渗透制约,政策科学最终应运而生。回顾西方政策知识体系构建历程,可以发现,西方政策知识体系是基于西方尤其是美国的国情,以权力结构为基本工具,以政策过程为研究对象构建起来的知识体系。下文将从权力结构和政策过程两方面梳理、介绍并解析西方的政策知识体系。

1. 以权力结构为分析单位

政策科学发展早期,美国著名学者伊斯顿就从权力结构视角出发,提出政策的本质就在于它能否否定一些人的某些权力而使另外的人得到它。换言之,一项政策,无论是为一个社会、一个小社团或其他组织,都“包含一系列价值分配的决定和行动”。^①学者朴兰逊和柯德在定义政策时,也都从政治权力结构、应用与控制的角度出发。^②美国著名的公共政策学家托马斯·R·戴伊(Thomas R. Dye)在其《理解公共政策》一书中也指出,政策分析涉及在政治生活中“谁得到了什么”“为何得到”以及“有何影响”。^③约翰·加尔通(Johan Galtung)将权力结构分成决策核心层、中心层和边缘层,认为从核心层到边缘层,政策影响力依次减少,核心层对政策其决定性作用。^④可见,“价值”和“权利”“权力结构”成为界定政策的三个主导话语和核心词汇,学者对公共政策中权力结构角度的探索,把对政策内涵的理解引向深入,继而揭示出公共政策的深刻本质。

基于对权力结构的思考,西方学者构建出了很多经典的理论,总结出三种决策模式:精英决策模型、派系决策模型和官僚组织决策模型。其中,精英决策模式,由托马斯·戴伊和哈蒙·齐格勒提出,认为公共政策不是由人民群众通过他们的利益需求与行动决定的,而是由占统治地位的社会精英决定并由政府官员加以实施的。他们从探求掌权阶层在决定国家政策的主要方面中的作用出发,试图从关于全国性精英人物的资料中提出一种分析政策制订过程的理论模式,即“关于国家政策制订过程的寡头论模式”。^⑤精英决策模式以极度冷漠的眼光从政策过程的角度揭示了美国代议制民主的本质。

派系研究则以权力斗争模型来诠释政策,把官员的职位变迁和政府机构的变动视为权力斗争的表征和结果,官员的职位变迁引发所在部门或地区的实力变化,从而改变了他们在政策过程中的发言权和利益得失。20 世纪 80 年代后期,西方的部分研究者开始关注制度层面,出现了一些研究官僚部门及其行为模式的学者和研究成果,提出了官僚组织决策模型。例如,李侃如等人指出,高层精英与官僚部门通过频繁互动共同决定了政策的出台。^⑥西方学者对于政策制定的研究一直贯穿着从精英研究到派系研究,再到官僚组织决策研究这条主线,构建起以权力机构、权力关系为核心的政策知识体系,并深刻地影响了西方未来以及世界其他地区的理论研究。

2. 以政策过程为研究对象

根据联邦制的特殊国情,美国的学者将研究视角放在了政策过程上,构建了政策周期理论(也称阶段

① 戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬主译,北京:人民出版社,2012年,第20—28页。

② 转引自谢少华:《政策本质初探》,《华南师范大学学报(哲学社会科学版)》2003年第5期。

③ 托马斯·R·戴伊:《理解公共政策》,谢明译,北京:中国人民大学出版社,2012年,第3页。

④ 约翰·加尔通:《美帝国的崩溃:过去、现在与未来》,北京:人民出版社,2013年,第21—27页。

⑤ 托马斯·R·戴伊:《理解公共政策》,第19页。

⑥ 英迪克、李侃如、奥汉隆:《重塑历史:贝拉克·奥巴马的外交政策》,赵天一译,北京:中国社会科学出版社,2016年,第76页。

论),形成了有说服力且影响深远的知识体系。20世纪70年代的“执行研究运动”、政策评估、政策循环等都是这一视角的理论产物。政策过程也是西方公共政策分析模式获得普适性的主要因素,因为任何政策或者任何地区、任何体制的政策都或多或少可以解构出多个过程进行分析。该理论也成功地将西方的公共政策科学推向了世界。

拉斯韦尔在“政策科学”提出之初就指明,“我们应该意识到政策过程本身是一个合适的研究对象,这主要是因为我们需提高决策的理性程度”。^①1956年,拉斯韦尔将政策过程划分为七个阶段,即情报、提议、规定、合法化、应用、终止和评估。此后的公共政策研究基本上按照拉斯韦尔提出的路径展开,大多学者关注政策过程的知识,形成了政策过程研究的传统。通过理解公共政策是如何产生的,发现政策过程内在规律与模型,试图从程序上去改进公共政策。其中具有代表性的有街头官僚理论,追溯性计划理论、执行结构理论等。声势颇大的“执行运动”就是其中一个重要成就。一般而言,西方学者提出政策执行研究的途径主要有自上而下途径、自下而上途径、政策/行动连续的途径以及工具选择途径;遵循行动、组织、因果、管理、交易、系统、演化等执行理论。在此基础上,学者不断建立分析模型和优化分析方法,构建出更加系统和完善的综合知识体系。

20世纪80年代中后期,随着研究内容的深入和研究视角的打开,学者们关于政策过程有了多元化的研究路径(又称反阶段论),出现了诸多具有代表性的研究成果,如组织间模型、府际关系模型、政策变迁和学习模型、不明确冲突模型等等,构建出多源流框架、间断—平衡框架、倡导联盟框架、政策扩散等框架。政策科学开始朝着新的方向发展并取得了一系列新的突破,这些研究思路与理论成果深刻影响了其他国家的公共政策研究,包括中国学者在内也开始更多关注对政策过程知识的研究。

综观西方政策知识体系的形成,以代表人物和核心观点为依据,可将政策科学演进分为三个阶段:政策科学基础理论确立、政策科学高速发展以及政策科学回归传统^②;也可根据政策科学的研究范式,将其演变划分多种不同的阶段。^③然而,若要解析西方的政策知识体系,就需从更本质的视角入手。首先,从西方国家国情出发,结合西方国家尤其是以美国为典范的联邦体制,解析其理论构建与发展,会发现在西方的政策研究中,最为本质的基础就是权力结构视角,这是数十年来政策研究怎么也绕不开的核心。其次,构成西方政策研究最重要的内容是政策过程,联邦制各州的独立,导致西方政策体系不能构成统一体,这就使得西方学者只能通过解析各个政策共有过程,开展政策研究。外加政党的任期制,政策内容的不稳定等因素,促使其政策研究的中心放在过程、价值等主题上。脱离于政策内容的西方政策知识体系,只能从过程上研究政策,形成了政策的生命周期理论。每种政策都有生命周期,这就使得西方政策研究成果成为各国学习的模板,被学习、模仿,更有甚者照搬照抄。然而,这一理论被放在神话般的地位是有待商榷的,因为其理论建构根植于联邦制的特殊性,但对于一些单一制的国家,该理论的适用性是有限的,解释力也不全面。

在公共政策领域事实上并不存在适用于任何情境的普遍理论,所以对西方公共政策理论的介绍、移植不能替代对中国公共政策理论的建构,除非西方公共政策理论在建构时就考虑到其他民族国家的特殊情境,否则不能证明其普遍的有效性。理论应该蓬勃发展,而不是仅依靠这一种理论体系来分析所有情况,建构属于中国自己的公共政策知识体系成为中国公共政策领域亟需解决的重大问题。

(二) 中国政策研究的跟随与突破

1. 跟随西方政策知识体系

早期的中国政策科学研究基本沿袭了西方的思想脉络,始终没有跳出西方的政策过程框架,未能建构起中国特色、融合思想精华的政策知识体系。1985年,政策学作为一门研究中国共产党和国家生命的科学

^① Lasswell, H.D. The Policy Orientation, in D. Lerner and H.D. Lasswell, eds., *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford: Stanford University Press, 1951, p. 5.

^② 郑石明:《政策科学的演进逻辑与范式变迁》,《政治学研究》2020年第1期。

^③ 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》,《管理世界》2003年第2期。

被提出来,标志着中国政策科学研究正式起步。^①但历经多年发展,却始终未跳出以权力结构为核心,以政策过程为内容的政策周期理论和倡议联盟理论框架。将一项政策理解为关于权力的分配和再分配,政策实施的结果反映出不同人、不同集团、不同社会力量的利益分配。在宏观层面,将中国政府决策活动视为党、政和人大之间的权力和角色分工;在微观层面,将政府决策类型认作一种典型的精英决策,“当代中国的决策者是共产党领导的权力精英,而国家的重大决策权只局限于领袖及党的领导核心手中,社会力量对公共政策的影响力极弱,因而中国的决策模式是一种典型的精英决策,决策过程基本取决于权力精英的作用,特别是深受人格化权力精英的影响”。^②从权力视角,提出了“共识型决策”^③、“集思广益型”决策^④、“共识民主”决策^⑤、“双层互动决策”^⑥等中国特色决策模式。

政策过程中议程设置研究提出了“关门模式”“内参模式”“上书模式”“动员模式”“借力模式”和“外压模式”等六种模式^⑦,受到了学术界的广泛推崇与引用,但其构建本质还是建立在国外学者彼得·迈(Peter J. May)等人的议程设置二维分类标准^⑧基础上,没有绕开政策过程框架,所以这一中国模式也是建立在西方理论基础上的“中国模式”。事实上,中国政府政策研究一直深受西方理论的影响。并且,和西方研究相似,权力利益视角在相当长一段时间内占据了主导地位。^⑨

政策过程中执行研究,成果最为丰富。国内学界主要运用自上而下、自下而上和综合这三种路径,分析和探讨中国政策执行的内在逻辑,进而总结出中国政策执行模式。学者们提出了中国政策执行中的“政策空传”现象^⑩、“政治势能”^⑪概念等,并将政策执行总结为行政性执行、变通性执行、试验性执行和象征性执行等模式^⑫以及政策学习模式^⑬,还有定义性政策变通、调整性政策变通、选择性政策变通和歪曲性政策变通四种执行变通形式。^⑭也有学者提出了“上下来去”政策过程模型^⑮,借鉴政策选择、政策制定和政策实施过程来分析中国政治改革中渐进性和持续性等特征。^⑯还有一些学者将多源流框架、倡导联盟、政策网络、政策工具等理论运用到中国政策过程分析之中,推广和普及政策过程理论研究。^⑰

总体而言,国内对中国公共政策的研究分为三种路径:第一种路径是借鉴政治学理论,结合中国政治特色,讨论中国政策的决策过程,并试图发展具有中国特色的政策过程理论。第二种路径是在权威体制的概念框架下,讨论中国的政策过程及其运行模式。第三种路径是借鉴政策过程的阶段论和反阶段理论,以此对中国政策过程进行研究^⑱,无论哪条路径都展示了西方理论对于中国政策研究根深蒂固的影响。可以说,国内对政策的研究逻辑基本上都是沿着西方政策理论的应用与修正展开的,即基于中国政策过程与情境修正西方理论,并建构中国理论,却始终没有跳出西方学者设下的分析框架。

① 孟繁森:《应创立一门研究党和国家生命的学科——政策学》,《政法论坛》1985年第2期。

② 胡伟:《政府过程》,杭州:浙江人民出版社,1998年,第145页。

③ 陈玲、赵静、薛澜:《择优还是折中?——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型》,《管理世界》2010年第8期。

④ 鄢一龙、王绍光、胡鞍钢:《中国中央政府决策模式演变——以五年计划编制为例》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2013年第3期。

⑤ 杨光斌:《中国决策过程中的共识民主模式》,《社会科学研究》2017年第2期。

⑥ 钟裕民:《双层互动决策模型:近十年来中国政策过程的一个解释框架》,《南京师范大学学报(哲学社会科学版)》2018年第4期。

⑦ 王绍光:《中国公共政策议程设置的模型》,《中国社会科学》2006年第5期。

⑧ Peter J. May and John W. Handmer, “Regulatory policy design: cooperative versus deterrent mandates,” *Australian Journal of Public Administration*, Vol 51 No. 1, March 1992.

⑨ 薛澜、陈玲:《中国公共政策过程的研究:西方学者的视角及其启示》,《中国行政管理》2005年第7期。

⑩ 李瑞昌:《中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究》,《公共行政评论》2012年第3期。

⑪ 贺东航、孔繁斌:《中国公共政策的政治势能》,《中国社会科学》2019年第4期。

⑫ 杨宏山:《政策执行的路径—激励分析框架:以住房保障政策为例》,《政治学研究》2014年第1期。

⑬ 杨宏山:《创制性政策的执行机制研究——基于政策学习的视角》,《中国人民大学学报》2015年第3期。

⑭ 庄垂生:《政策变通的理论:概念、问题与分析框架》,《理论探讨》2000年第6期。

⑮ 宁骚:《中国公共政策为什么成功?——基于中国经验的政策过程模型构建与阐释》,《新视野》2012年第1期。

⑯ 徐湘林:《面向21世纪的中国政策科学》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2000年第4期。

⑰ 朱亚鹏:《公共政策过程研究——理论与实践》,北京:中央编译出版社,2013年,第5页。

⑱ 李文钊:《公共政策研究的范式变迁及其超越》,《中国人民大学学报》2019年第4期。

2. 可喜的中国创新

国内一部分学者从权力分析中脱离出来，转而从政策试点、政策学习、知识运用等角度来研究政府决策的形成乃至政策变迁过程，虽然没有脱离西方过程框架，但也从中总结出了一些可喜的经验及发现。在政策扩散的研究中发现了中国的政策扩散与联邦国家不同，中国政策创新扩散纵横交错，中央政府对各地区政策创新的回应政策创新扩散中扮演的重要角色；而基于分散的联邦主义下的政策扩散理论很难解释中国政策创新扩散模式与路径。有些学者构建了波浪式层级吸纳扩散模式，提出将地方经验汇入国家政策并加以推广是中国改革成功的主要经验，纵向层级吸纳扩散路径是中国的特殊政策扩散路径，地方政策创新为中央政府所吸纳，形成点源扩散，通过中央政策倡导实现了全国性政策扩散，并构成中国政策扩散常态。^①虽然现有的研究仍是沿袭西方研究路径，但是发现和提出了中国政策扩散特殊路径，中央政府在政策扩散中扮演着不可或缺的角色，这也提醒我们研究中国政策体系离不开对中央与地方关系的讨论，离不开对体制、结构的观察，只有先从本质上厘清这些关系，才能进一步梳理出政策知识体系。

要构建中国特色政策科学的学科体系、理论体系和话语体系，还需结合中国特色的政策和策略思想，必须认真学习研究并系统梳理党中央的政策思想、政策观点和政策论断，勾画出党中央治国理政的政策思想体系，分析党中央治国理政的政策思想的实践检验、创新经验及其所形成的政策实践风格。学者们看到了党中央治国理政的政策思想对于构建中国体系，表达中国智慧的重要价值，并积极展开研究。结合习近平同志的治国理政思想，总结了中国特色政策制定过程六个方面的经验，包括实事求是的思想路线，从人民的利益出发的根本宗旨，民主集中制的组织原则，调查研究的优良作风，群众路线和协商对话的基本方法，循序渐进与重点突破相结合的决策模式。^②

政策试验是中国政策过程中所特有的一种政策测试与创新机制。根据试验的时空性特征及其具体内容、目标侧重点的不同，将政策试验划分为具有时间维度的立法试验、具有空间维度的试验区以及拥有时间和空间双向维度的试点三种类型。^③政策实验选择则取决于体制对各种制度性要素进行鉴别和选择的认知能力、分析能力以及重新加工和组合的能力。将体制因素作为政策实验选择的重要影响因素，彰显了中国的政策试验对于自身体制的适应性，是具有中国特色的实践成果。同时，也是对脱离西方体制视角的重要尝试，对于构建和补充中国政策知识体系具有重要价值。

（三）文献评述

综观国内外政策研究，可以发现中国公共政策学科现有的理论框架基本上是在借鉴和吸收国外政策科学和相关学科知识的基础上形成的。但是，西方的理论并不完全适用于中国。越来越多的学者发现，西方的理论不能很好地解释和解决中国的实际问题。这主要因为一方面两国的权力结构形式不同，美国的决策权力是分散的，而中国政府的决策权力倾向于集中。美国实现联邦制度，联邦与州自己的立宪权，直接导致州与州的法律制度、政策相差很大；而中国是单一制国家，各地都在统一法律和中央政策下制定政策，地方与地方的政策尽管有细微差距，但均不得与上位政策相冲突。另一方面，美国是实行两党制的国家，赢得总统选举的政党不一定在参众两院占有多数席位。由于议员都是由各地方选出的，他们有时会因地方利益而淡化党派色彩，总统制定的决策也有可能遭到执政党议员的公开反对。任期制带来了美国政策内容的不统一，任期前后的政策内容差异巨大，不能形成完整的政策体系。但在中国，党中央的决定是最高决策，下级党组织和普通党员必须严格遵守执行。党全面领导，上下政策的内容具有统一性，形成完整的政策体系，各级各领域各区域政策之间高度关联在一起。

结合上述两个方面，不难发现西方政策体系构建的两个基础，在中国都是不一样的，以西方政策知识体系来解读中国政策现状，解决政策问题的科学性也很难得到确证。中国需要在厘清各种深层次理论与实

① 杨正喜：《波浪式层级吸纳扩散模式：一个政策扩散模式解释框架——以安吉美丽中国政策扩散为例》，《中国行政管理》2019年第11期。

② 陈振明：《公共政策分析》，北京：中国人民大学出版社，2017年，第6—12页。

③ 周望：《“政策试验”的历史脉络与逻辑审视》，《党政干部学刊》2012年第6期。

践问题的基础之上,构建自身政策分析的理论与方法,从而打破西方公共政策分析模式普适性的神话。中国未来的公共政策分析尤其要以明确中国的意识形态、制度、政治、社会文化以及行政体制等方面的具体国情与西方国家存在的巨大差异为前提,从而根据不同的前提条件来实行相应的政策分析理论与实践研究,唯有这样才能避免陷入“唯命是从”“盲目乐观”的研究误区^①,不囿于西方的过程框架。

三、建构以“政策关系”为起点的公共政策知识体系

任何一个国家的公共政策都是与一个国家的政治经济社会体制联系在一起的,公共政策既要作用于这一体制,又要受到这一体制的影响。因此,公共政策研究者需要重新发掘中国情景对政策意味着什么,它对政策有什么影响,我们应该如何研究它。西方政策知识体系应用于中国实践有明显的缺陷,中国公共政策分析需要在持续批判西方政策分析理论与方法基础之上,结合中国具体的社情与国情,根植于中国场域,把握政策的中国视角,厘清政策关系,构建具有中国特色的政策知识体系,从而真正推动中国公共政策研究的持续发展,进而更好地推动实现国家治理体系和治理能力现代化的目标。

(一) 以责任结构作为分析单位

2014年2月17日习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上的讲话中提出:“在学习(政策文件)理解上,要防止一知半解、断章取义、生搬硬套,要弄清楚整体政策安排与某一具体政策的关系、系统政策链条与某一政策环节的关系、政策顶层设计与政策分层对接的关系、政策统一性与政策差异性的关系、长期性政策与阶段性政策的关系,既不能以局部代替整体、又不能以整体代替局部,既不能以灵活性损害原则性、又不能以原则性束缚灵活性。”^②这段讲话提出,学习理解中国公共政策要从五种“政策关系”来把握,与西方理论界所主张的“政策过程”分析路径不同,是一种基于中国自身特点理解政策的新路径。如何从理论上解释中国的“政策关系”?能否建构起新的政策知识体系解释中国公共政策的独特性?这些都是需要回答的问题。

要理解“政策关系”,首先要理解中国政治体制特点。现行中国宪法规定,中国是单一制国家,中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,最高权力机关是全国人民代表大会,最高行政机关是国务院。地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制。根据地方组织法规定,地方各级人民政府是地方国家行政机关,对本级人民代表大会和它的常务委员会以及上一级国家行政机关负责并报告工作,受国务院统一领导,负责组织和管理本行政区域的各项行政事务。同时,地方各级人民政府也是地方各级国家权力机关的执行机关,地方国家权力机关通过的决议人民政府必须贯彻执行。地方各级人民政府一方面要对本级人民代表大会负责,另一方面也要对上一级国家行政机关负责。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,都必须服从国务院的统一领导。据此判定地方政府工作要考虑五重关系:一是各级地方政府都服从国务院统一领导,二是各级地方政府是服从地方党委领导;三是地方各级政府要对地方各级人大负责;四是地方各级政府要对上一级国家行政机关负责;五是地方各级政府对当地人民负责。

由地方各级政府在国家权力体系中的位置可以发现,中国国家权力向上集中,最后集中到中央;越往上,权力越集中。而越往下,地方政府承担的落实上级任务、政策和法律责任越重,直至乡镇,政策兑现到目标群体头上。在同一级政府中,政府组成部门同样实行“首长负责制”,承担某类专项事务的责任。于是,不同层级不同部门有着不同责任要求,责任分担结构特征明显,时常见到“负总责”或“负专责”等表述。此外,上一级政府或行政首长也会根据工作需要安排一些临时任务,从而让地方政府组成部门承担着法定外的职责。与此同时,中国宪法和立法法授予部分地方政府及其组成部门的行政规章制定

^① 冉连:《西方公共政策分析途径的演变及其启示》,《长白学刊》2017年第3期。

^② 习近平:《全面深化改革要对历史负责、对人民负责、对国家和民族负责》,《党建》2014年第3期。

权，赋予所有地方各级政府及其组成部门红头文件（也称政策）制定权，于是，制定和执行政策成了地方各级政府及其组成部分的职责。

中国是单一制国家，有统一的、相对的稳定和持续的政策体系，政策关联度高，政策内容具有连贯性和断点性双重特征。上下位政策具有统一的政策精神及原则，各区域各阶段各时期的政策都彼此相关，彼此影响。一项政策的产生与实施，会受到不同方位、不同层次以及各个时段的影响，在空间、时间以及结构上存在多重关系。因此，中国的政策体系无论是结构上还是功能上有着自身独特性。在结构上，中国某一领域的政策自上而下的政策文本内容雷同很多，细节差异较大；在功能上，自上而下，公共政策覆盖范围呈现倒金字塔结构，越往上政策适用的区域越大，越往下政策适用的区域越小；在时间上，中国有大量的中长期规划也有年度计划，既有短期大会战安排也有长期行动纲要。在实践中，厘清纷繁复杂政策之间的关系，使之能系统化；通过多项政策配合系统地解决政策问题，实现政策效能，是政策活动的重要内容。

就政策研究而言，以政策关系为研究对象，以责任结构为分析工具，研究地方各级政府及其组成部门如何在自己职责范围内，运用系统思维制定和实施政策，从而构建新的公共政策知识体系，是符合国内研究者对中国政策知识体系构建的期望与要求的，能满足学者对中国的政策分析要将过去（此时彼地）、现在（此时此地）、将来（跨时跨地）的情况综合考虑的希冀，能把握习近平总书记提出的全面深化改革政策的五个关系，既是跳出政策过程框架的大胆尝试，也是推动中国政策分析的科学探索。

（二）以政策关系作为研究对象

从系统论而言，关系是指子系统的功能和运行，在一般意义上指的是一个特定的领域中起作用的某些特征。政策关系是指政策行动者将政策置于一定情景下开展互动活动轨迹。政策行动者互动活动轨迹包括两种类型：一种是政策文本轨迹，另一种是政策效能轨迹。所谓政策文本轨迹是指政策运行过程中产生的政策文本体系；政策效能轨迹则是政策改变目标群体的境况。因此，对政策关系有两种理解：一是两个或多个相互关联的政策之间的关系，可称之为“整体范式”；另一种是两个或多个政策之间相互作用的状态，可称之为“行动范式”。前者偏重于结果，后者偏向于过程。政策关系是庞大、统一和多样的政策相互关联的产物，是复杂、多元和多支的政策系统的相互作用的产物。

公共政策知识体系的根本目的在于解释政策与政策效能之间关系，即政策为何能有效解决问题和实现政策目标。西方政策知识体系从政策过程解释了政策与政策效能之间关系。中国公共政策知识体系可以从政策关系解释中国公共政策与政策效能间关系。具体而言，政策关系是政策行动者将政策置于一定情景下开展互动活动轨迹，可以从政策能力和政策情景两个维度勘定政策关系。所谓政策能力是政策改变政策目标群体状况的能力，是政策主体行动的综合反映。政策情景是政策运行的政策系统内部和外部的环境。政策能力可以表现在两个层面：一是结构能力，二是过程能力。结构能力是上下级和同级部门的合作能力。通常，法律规定各级政府及其组成部分的职责，并且授予它们通过政策解决问题的能力。过程能力是政策全生命周期运行的各个环节互动的能力。一般而言，政策周期中各个环节越完整，政策过程能力应该越成熟。政策情景也可分空间和时间两个层面，空间情景是政策适用的区域范围，时间情景是政策适用的时间范围。政策情景共同决定着政策效能（见图1）。

由于单一制国家结构形式和中国共产党长期执政，在政策效能上对长期效应注重超过短期效果，长期性规划政策能级远超于阶段性政策，善于规划被誉为中国公共政策实践的独特现象。这也成为理解、解释和分析中国政策关系的关键。中国是单一制的国家，各级政府及其组成部分都有解决社会问题的职责；法律也赋予了各级政府和各个部门制定和实施政策能力。这一特征造就了中国公共政策体系科学性和统一，中央政策与地方政策在内容上具有统一性。从政策结构能力来看，中国各地区各领域的政策都不是独立成体系的，而是彼此交叉彼此影响，相互制约相互协调，掌握和梳理各区域的政策关系，是中国政策体系的独特要求。从政策过程能力来看，中国政策议程和政策决策环节短，政策执行环节链条长，政策评估能力不足，是中国政策过程能力的显著特征。从空间情景来看，中国的政策应当适应全国，每一个地方政策都

需要考虑国际大环境，又不能脱离国家的综合国情，还要兼顾到本地的小环境，创建具有自身特点的地方政策。从时间情景来看，一项政策既要解决当下的问题又要能推动未来的发展，符合发展的走向与要求。在终身追责制度下，中国政策内容具有连续性；在党的领导下，五年、十年甚至二十年规划都能稳步推进，规划的愿景甚至提前实现。

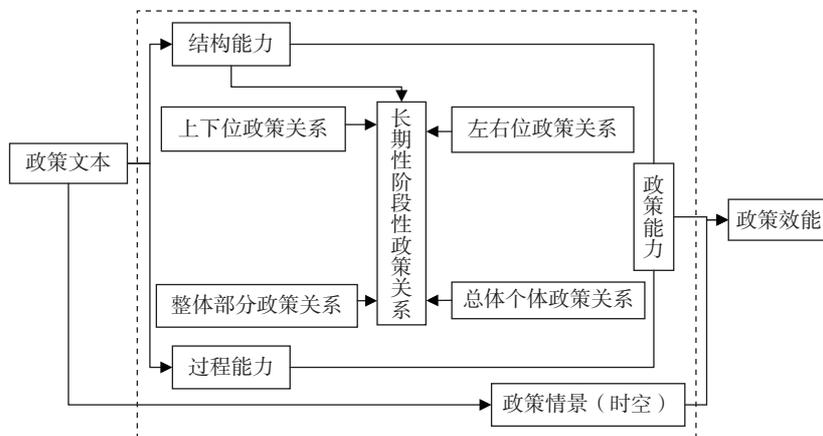


图 1 关系范式下的政策效能

中国公共政策知识体系的构建需要从结构能力、过程能力、时间情景和空间情景等展开，把握结构能力就是厘清上下位和左右位政策关系，把握过程能力就是厘清政策环节间关系。把握时间情景就是厘清政策中时间关系，即长期性与阶段性政策关系，尤其是当前政策与过去政策及未来政策的关系；把握空间情景就是厘清不同地方政策间的关系，厘清整体与部分的关系。此外，横向维度与纵向维度，即结构、过程、时间和空间维度结合时，提出了又一高度的思考要求即总体政策与个体政策的关系，例如，中国的总体政策谋求生态与经济政策的共同发展，但个体政策下有不同的侧重，东部地区的政策积极发展经济，西部地区的政策重视生态保护，最终实现经济与生态的共同发展。

1. 长期性阶段性政策关系与历史责任

现行的政策来源有两方面：一是根据新出现的情况，首次制定出来的政策；另一种是从旧有的政策变迁而来。因此，在中国行政实践中经常出现一句话就是“新人新政策、老人老政策”，出现政策双轨期，也称政策过渡期。由于有些政策是针对人的福利的政策，与人的寿命相关联，直接造成了政策双轨期很长，例如，离休政策与退休政策双轨运行了近半个世纪。一般而言，如果长期性政策和阶段性政策不能让政策目标群体都能增益，不能实现帕累托最优，那么，就会带来社会不满，甚至容易造成政策失败甚至废除。由于中国经济体制从计划体制向市场体制变迁，各类政策变化非常大，尤其经济政策革命性变化；政策变化给政府职能及其行使增添了诸多变数。因此，在中国实践工作中处理长期性政策与阶段性政策成为了日常行政工作的重要内容。长期性政策与阶段性政策的关系体现出政策的历史责任，是唯物史观的表现。换句话说，如果政策只考虑阶段性问题而缺乏长期性效应预估，最终可能带来诸多后遗症，这就要求政治家承担历史责任。

2. 上下位政策关系与层级责任

上下位政策关系是由上级机关制定的与下级机关制定的同一议题的政策之间的关系。上下位政策关系有两种类型：一种是下位政策是上位政策的具体执行方案，也就是被学者所言的“文本再生产”^①；另一种是上位政策是下位政策的复制和推广，也就是实务界所说的“地方实践上升为国家意志”。上下位政策关系是我国公共政策关系最根本的一种关系，体现出中央集权制的特点，反映了不同层级政府责任规定性。

① 竺乾威、朱春奎、李瑞昌：《公共管理导论》，北京：中国人民大学出版社，2017年，第97页。

3. 左右位政策关系与部门职责

左右位政策关系是同一区域中不同领域的政策间关系，如经济政策与科技政策间关系等等。因为社会生活有经济、政治、科技等不同领域，这些领域相互关联、相互作用，某一领域的政策会对其他领域造成影响，需要响应的配套政策，逐步形成左右位政策。左右位政策关系反映了社会领域事务密不可分，要注重政策的联动效应。从结构上讲，左右位政策关系是政府职能部门的横向互动关系，是部门职责相互关联。

4. 整体部分政策关系与条块责任

整体政策是指针对某一领域做出的全方位的政策安排。部分政策又称局部政策是针对某一领域中某个具体事项所制定的政策。从逻辑上讲，整体政策是各部分政策的有机整合，如果各部分政策不能整合成为有机整体，那么各部分政策之间就难以协调运转；倘使整体政策不能涵盖各部分政策，那么，整体政策就失去了统筹的功能。整体与部分政策关系时常反映的是我国体制结构中“条块关系”，也体现条块责任。

5. 总体个体政策关系与总专责任

总体政策是针对某一个区域所做出的全面的政策安排，是多个不同领域的政策集合。个体政策是指某一个区域中某一个领域政策，是专门政策及其细化。总体政策与个体政策之间关系不是简单镶嵌关系而是抽象与具象关系。抽象是通过一些基本概念构建起来的知识体系，具象是则是通过现象感知和升华而创作出来的作品。因此，总体政策是对现象进行抽象的政策，个体政策则是具象的政策。可以说，总体政策是个体政策的“政策”，为个体政策提供价值观的指导。总体政策体现的一级政府负总体责任或全面责任，个体政策反映的是一级政府某个专业部门或分管领导负专项责任或专门责任。

总之，以政策关系为研究对象，运用责任结构分析工具构建的政策知识体系，是扎根于中国情景，服务于中国政策发展能够解决中国问题并贴合党中央政策方针，具有科学性与中国特色的政策研究体系。

四、全面发展厘清政策关系的知识工具

毫无疑问，西方公共政策研究的理论为今天中国公共政策知识体系建设提供了重要的基础。只是，我们应有的态度是，不用西方公共政策理论作为自己研究的指南或者去证实它是否适合于中国，而要将它作为自己创建知识体系的素材或论证工具，也就是抛弃“我注六经”的做法，倡导“六经注我”的理念，将西方公共政策理论作为自己研究的工具。

（一）厘清上下位政策关系的过程工具

并非中国公共政策没有生命周期，长生不老，而是中国公共政策生命周期具有多重断裂现象，即一项政策的生命周期并不是发生在单一的一个政府层级之中，而是波及多个政府层级。前文已经谈到，由于中国是个单一制国家，中央制定的政策在地方落实过程中，地方政策要重新制定本地化政策文本，这样直接造成政府层级多少决定了要出台多少下位的执行性政策。于是，在政策周期理论中“制定—执行”的单向链条就演变成了“制定—执行—再制定—再执行”等迂回链条，极易造成政策不断经过“微整形”后变成了“大整容”，政策可能面目全非，政策内容可能与上位政策相距甚远。

为此，实践部门创新运用政策周期理论采取了两种方法调解上下位政策关系。其一是先试点再推广。也就是先让部分地区没有上位政策的情形下先制定下位政策，然后让试点政策经历完整的生命周期，即制定、执行、评估和终结；然后，由上级政府部门根据试点政策结果和效应，决定是否复制推广，由上级政府出台统一的政策。统一政策出台不再采用模糊写法，而是依据试点政策的结果反馈，政策内容清晰明了，下位政策再制定的空间缩小，上下文政策的一致性范围就可以固定下来了。其二是先制定评估标准再出台政策。也就是先制定政策评估的细则，将评估细则作为政策附录，然后再制定政策正文内容，如此一来，下位政策没有了政策目标和政策目标群体修改的空间，只剩下政策工具创新的权限了。通过打乱西方政策周期中政策环节链条顺序，理顺了上下位政策关系。

（二）厘清左右位政策关系的组织工具

反阶段论政策过程理论认为，很多政策走不完政策生命周期就草草结束了，因为国家结构的联邦制和

政治人物任期制度导致上一任政治领导制定的政策来不及执行,就被下一任通过自己否决权给废止了。因此,反阶段论政策过程理论认为,研究政策生命周期中每一个环节中政策主体行动过程更能解释哪些政策能获得成功和哪些政策又失败了的原因。中国公共政策并非没有过程,没有政策主体之间的游说和对每个政策环节的影响,只是因为中国政策过程权力集中以及任期制,导致当政者影响项目活动容易而影响政策难度大。但是,政策过程理论对于如何理顺左右位政策关系具有重要价值。

为了理解左右位政策关系,实践过程中,往往会采取下述三种措施:一是确定政策制定和执行的牵头部门和配合部门。确定牵头部门和配合部门的实质就是确定政策主体主责和次责,也是明确政策的类型,例如由民政局牵头制定、人事与社会保障部配合制定的养老政策,民政部就是政策的主责部门,政策也属于民政政策。二是多部门共同出台政策。对于需要多个部门共同行动平摊责任的政策,需要多部门共同制定。三是制造“政策机会之窗”。为了保障主政策和配套政策顺利出台,就需要从政治流、机会流和政策流等方面制造“政策机会之窗”,为政策出台提供了相关机会。

(三) 厘清整体与部分政策关系的管理工具

整体政策与部分政策不协调之处在于政策目标和政策工具不相容。政策目标理论将公共政策目标中利益诉求分为公共利益和私人利益。整体政策所确定的总目标是实现公共利益,而部门政策所确定的分目标更偏向部门利益。政策目标是政策执行预期达到的目的、要求和结果,是以价值判断作为前提和基础的,包括总的政策目标与细分的政策任务,总目标起着支持、引导、推动或激励作用,具体到不同的政策,根据政策制定者所希望产生的作用,其直接目标可能会有所区别,表现在资源分配的方式、制度合法性等方面。理顺政策目标关系,一是要保持总体政策目标与具体政策任务的统一性,即确保政策执行行动与政策目标保持一致,避免政策执行偏差;二是要保持地方政策目标与中央政策目标的统一性,避免其他复杂社会问题的衍生。譬如,在中央提出长三角区域一体化的政策目标后,长三角地区差异化的社保政策却未将这一政策目标考虑在内,产生了长三角地区各省市之间的养老保险制度壁垒,阻碍了国家推进长三角一体化总体政策目标的实现。

政策工具是实现特定政策目标的机制与手段。不同类型政策,有不同政策目标,有不同的政策工具。如何把不同类型政策的政策协调起来,避免某一类型政策的政策工具对另一类型政策产生负面效应,避免不同类型政策的政策工具冲突影响整体政策效果,是处理整体政策与部分政策关系的重要内容。理顺政策工具的关系,一是理顺不同类型政策工具间的关系,如自愿性工具(非强制性工具)、强制性工具、混合性工具之间的关系,掌握政策工具随经济社会发展变化呈现的规律,如从强制到自愿,由刚性到柔性的转变。二是理顺政策工具价值间的关系,不同的政策工具存在价值取向上的差异,政策工具的非中立性主要源于公共部门本身价值取向的多元化,如对效率、公平、回应性等价值选择存在差异,需要提高政策工具间不同政治特性和意识形态的协调性。三是要理顺政策工具与政策目标实现的关系,要结合政策目标选择恰当、可操作的政策工具。四是要理顺政策工具本身的客观性与政策过程中的行动者对政策工具选择的主观偏好选择关系,如在干部政策实施考核中,通过约束性指标对政策行动者的非理性行为进行限制和规范。

(四) 厘清总体与个体政策关系的伦理工具

总体政策是对整体性政策的概括与抽象,整体政策是对个体政策的概括与抽象,总体政策为个体政策提供价值观的指导。总体政策反映的是多个个体政策内在的精神与风格。总体政策与个体政策关系的实质是一贯的政策风格与政策价值观与政策风格之间的关系。

中国公共政策过程中最稳定主体就是中国共产党。中国共产党在中国公共政策过程中发挥着总揽全局、协调各方的作用。中国共产党在政策过程中的作用往往是通过制定总体政策来实现的。各级政府及其组成部门根据自己权责大小和职能范围制定个体政策。事实上,各级政府及其组成部门在长期政策制定和执行的实践中已经形成了独特的政策风格。各种政策风格和与时俱进的政策价值观之间保持一种张力。因此,让政策风格的工具理性与政策价值观相协调,理顺总体政策与个体政策关系就显得极为重要了。

一是妥善处理不同部门的政策风格。所谓政策风格,可视为在长期实践中形成的政策工具选择和运用

特色,体现在政策工具及其组合的类型偏好上,也包括运用的方式和程度特征,其背后是特定情境中的利益分配格局。公共政策作为治理的工具,本身不会产生价值,而是被社会建构的价值。一旦个体公共政策形成,就会产生连贯性,在政策子系统中形成政策垄断,对某个政策问题的解释和常规的解决方案路径依赖,形成所谓的“部门政策风格”。大多数政府出台的政策不过是过去政策和实践的延续而已,只有当新的成员或新的子系统打破垄断,革命性的政策才会出现。因此,常规情境下,政策问题的处理,都是依据已有的解决方式来进行的,渐渐成长了一种政策风格。建构政策风格,首先要尊重不同地区或部门政策制定的特殊模式,其次要从政府解决问题的方式、政府与其他行为主体关系的交互作用中解剖不同的政策风格,在批判性学习中形塑适合中国公共政策成长的政策风格。

二是平衡总体价值观与具体政策价值之间的关系。政策风格的背后是价值观,既有社会核心价值观又有部门价值观。具体政策也有政策自身的价值追求,与具体政策价值相联系的是利益多样性,多数公共政策都涉及以利益为核心的价值分配。在具体政策价值选择上,要考虑特定政策风格下政策价值的层次关系,一方面通过政策表层价值和深层价值的统一来实现,简单来说就是处理好特定政策问题解决与社会发展之间的关系,将特定的政策价值放在整个社会运行和发展的结构和情景中考察,因为,决策者进行决策选择时会受到社会经济条件、政治压力、制度程序、时空限制以及决策者本身的价值观和需求影响,应该将公平、民主、法治等核心价值作为政策价值的根本出发点,促进总体福利和公共利益增长。另一方面是通过保持特定政策价值与总体政策价值的动态一致性来实现,即保持社会中经济、文化、政治等具体政策领域价值的平衡以及社会总体性政策规划中政治价值、经济价值、文化价值等具体价值的平衡,实现多领域政策价值间相互协调,与政策风格相得益彰。

(五) 厘清长期性与阶段性政策关系的价值工具

从实质上讲,长期性政策与阶段性政策关系就是政策与环境之间的关系。长期性政策是依据事物发展的客观规律而做出的政策安排。阶段性政策则是根据政策环境变化而确定的短期政策安排。公共政策与政策环境是相互联系、相互依存、相互影响的关系。一方面,公共政策对政策环境具有改善和塑造的能动作用。另一方面,政策环境主导着公共政策的制定与执行,公共政策是社会环境发展变化的产物,公共政策要“因时而定”“因势而变”,保持政策价值观与政策内外部环境变化的一致性。

首先,厘清当前政策环境的客观性与阶段性政策合理性之间的关系,确保公共政策能解决当下的社会问题。政策的合理性是政策所具有的因果联系,一方面强调政策是否能针对性回应和有效解决客观环境中的政策问题,另一方面侧重政策内容是否反应了政策环境的现实和规律,其本质是政策与客观实际是否相符。首先,政策制定者要本着实事求是的原则制定符合治理需要且能满足公众切实诉求的公共政策。要以科学的调查作为决策的起点,对政策问题进行把脉问诊,充分了解民情、掌握实情。其次,政策制定要坚持科学决策原则,做到以问题为导向,求真务实、精准施策、讲求实效,要从程序和方法上推动决策科学化。此外,政策执行者要本着“实践出真知”的态度执行政策,并努力创造有利于政策实施的环境和条件。

其次,厘清未来政策环境的不确定性与政策变迁的关系,确保政策能灵活应对未来环境的变化与挑战。政策环境处在变化的时间序列中,时间之箭的概念认为时间是一个相似和线性的事件序列,以未来作为终极参考点,计划导向就是基于这种时间观念而做出。其基本假设是:世界是复杂的,环境和组织的发展本质上是不确定的和模糊的;一种“好的”管理能适应这种不确定性,并试图预先解决将会产生的问题。为了这样做,管理者潜在地需要一种关于未来样式、事件和发展的条件与群体的总体观。因此,在政策环境变化中,首先要理顺政策稳定与政策变通的关系,即保持中央统一政策精神的前提下,地方政府在自由裁量权的空间范围内,根据地方知识和特殊性对中央政策进行具体化处理和政策文本再生产,变通执行公共政策。这就要求中央在特定治理情景中设定政策目标并决定政策实施的优先顺序,赋予地方反复试验空间,鼓励地方政府开展政策试验,将政策的“正确性”判定交由执行过程,建立“上下来去”政策调整过程,从而保证公共政策的创新性、灵活性和有效性。

最后，厘清现行政策与未来政策间的学习与变迁的关系，政策学习是根据过去的政策后果和新信息，调整政策的目标或改进技术；政策变迁是指对既有政策的修改、调整或者用新政策取代旧政策的现象，从其内容和形态上看，政策变迁包括政策变动、政策演进或政策范式转移。在政策与环境的影响过程中，环境的变化通常是潜移默化的，缺乏有效的信息反馈，政策的制定与执行者需要具备分析特殊环境变化的基本逻辑能力，防止外部环境变化引起政策中心价值的改变。在政策与环境的适应过程中，要把学习作为基本政策工具，通过自我建构、内化、吸纳等推动政策变迁，同时，采用权变的方法选择政策变迁的工具。

回顾中国政策科学发展，20 世纪集中在对西方政策科学的介绍、引进和初步研究上，在学科本土化发展方面稍有欠缺。21 世纪中国政策科学应迅猛直追，建构自己的知识体系。本文从中国政治体制、发展阶段、基本国情出发，创造性地提出基于政策关系的政策知识体系论纲，试图精准把握政策的结构、过程、时间以及空间等维度，厘清长期性与阶段性、上下位、左右位、整体与部分、总体与个体等政策关系，结合西方政策过程理论、政策思想精华、中国语境以及时代发展，构建起具有中国特色，能够指导中国政策实践的知识体系（见表 1）。我们力求从中国独特的政策实践经验析出抽象理论，为理论发展添砖加瓦，同时为中国的发展与改革提供理论引领，为国际公共政策研究贡献中国理论与中国智慧。

表 1 两种政策知识体系比较

	“政策过程”知识体系	“政策关系”知识体系
研究对象	政策过程	政策关系
逻辑起点	权力结构	责任结构
内容构成	政策阶段论与反阶段论	政策关联度
西方理论	政策周期论，多源流理论，间断均衡理论， 倡议联盟理论等	政策扩散，政策学习，政策工具
中国创新	政策试点，变通执行，“上下来去”，政治势能	长期性与阶段性政策，上下位政策，左右位政策， 整体部分政策，总体个体政策等
政治体制	联邦制/邦联制/地方分权制	单一制/中央集权制/垂直管理
制度情景	政务官任期制	任职制

（本文为复旦大学上海市中国特色哲学社会科学学术话语体系建设基地的阶段性成果）

（责任编辑：王胜强）

An Outline of Policy Knowledge System Based on Policy Relations

LI Ruichang

Abstract: The basic function of public policy knowledge system is to explain the relation between policy and policy effectiveness. This paper argues that the construction of western public policy knowledge system is constrained by federalism, local decentralization and tenure system. It chooses “policy process” as the research object and “power structure” as the analysis unit to construct the knowledge system of policy stage theory and anti-stage theory, which is mainly used to understand and explain the reasons for the policy formation of a certain level of government or a department. Although this knowledge system has a good understanding and explanatory power, it can not fully understand and explain China’s policy practice. China is a unitary country. It implements the centralized system and cadre system, and has a complete policy system. Paying attention to the relations between policies and clarifying the policy relations have become the preconditions for China’s public policies to solve practical problems. Therefore, to understand and interpret China’s public policy, we need to take “policy relations” as the research object and “responsibility structure” as the analysis unit to construct a policy knowledge system with Chinese characteristics, which is also an important task of China’s public policy research.

Key words: policy process, policy relations, knowledge system, power structure, responsibility structure