

什么是“好政策”？

——公共政策质量研究综述

陈水生*

【摘要】 公共政策质量是决定国家发展绩效的重要因素。政策质量研究需要回答三个基本问题：公共政策质量的内涵是什么？影响因素有哪些？如何提升公共政策质量？公共政策质量内涵形成了质量本质、政策成败和政策过程三大研究进路。高质量公共政策应对外部环境具有较强回应性、制定过程和政策内容合情合理合法、切实关照利益相关者利益、执行有效和结果合乎政策目标。研究发现，政策环境、政策系统、政策行动者、政策能力和政策资源是影响公共政策质量的重要因素。因此，应树立全系统、全过程和整体性的公共政策质量管理体系，从制度化的政策体系、科学化的制定过程、有效的政策执行和合乎目标的政策产出四个方面提升公共政策质量。未来需要通过更多的实证研究检验公共政策质量的影响因素及其权重，以更深度的案例研究推动中国公共政策质量持续优化，以触发更多的“好政策”，提升公共政策绩效，推动国家治理现代化。

【关键词】 好政策 政策质量 政策成败 制约因素 提升路径

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2020) 03-0172-21

一、引言

在制度主义者看来，决定一个国家发展绩效的关键因素是制度。继诺思（Douglass C. North）（2008）等新制度主义学者提出“制度是重要的”论断之后，阿西莫格鲁（Daron Acemoglu）和罗宾逊（James A. Robinson）（2015）回答了“国家为何会失败”这一重要命题，认为国家失败与成功在于制度的分野。

* 陈水生，复旦大学国际关系与公共事务学院，副教授。感谢匿名评审人的意见。

公共政策研究则强调“好的政策”对发展绩效的重要性,认为公共政策质量是影响发展绩效的重要因素。大到国家治理、发展战略规划和产业发展,小到个体自由与幸福,莫不与公共政策息息相关(安德森,2009)。政策质量决定了公共政策绩效,成为影响经济繁荣、社会发展和民众福祉的关键因素,公共政策质量的重要性逐步为人们所熟知并关注。

政策质量体现了国家解决公共问题的能力(Knoepfel et al., 2007)。国家改善制度体系、提高政策质量将带来重要收益(Scartascini et al., 2013)。高质量的政策可增加政治合法性,是赢得公众支持与信任的武器(宁有才,2012),对解决公共问题、实现公共利益、促进人类生存与发展都具有重要影响。政策质量还是衡量国家政治文明程度的主要标志(刘进才,1999)。公共政策质量也会影响执政绩效,决定运行成本、交易成本和社会损耗(秦德君,2007)。政策质量不是外生的,它取决于国家机构的质量和政府能力,如国会的制度化、司法独立性、公务员素质和政党的制度化。政府能力对政策质量至关重要,更高的政府能力带来更好的政策质量,而更好的政策质量能带来更好的发展绩效(Chuaire & Scartascini, 2014)。

因此,本文基于国内外既有文献,尝试回答以下三个问题:公共政策质量的内涵是什么?影响公共政策质量的因素有哪些?如何提升公共政策质量?以期推进对公共政策质量的深入理解。

二、理解公共政策质量内涵的多重维度

公共政策质量是一个极具争议的概念,为更好地理解政策质量,可以从本质、结果和过程三个视角探讨公共政策质量内涵。

(一) 本质:“质量”内涵的分析维度

质量概念包括了诸多含义与多元解释。质量同时具备主观与客观双重属性:由于评判主体不同,评价质量的标准具有主观性与不可比性,更加凸显了质量认知的重要性;同时,它也是一个客观、可测量的概念(Seawright & Young, 1996)。质量有两层含义:某物的性质或本质特征;区别优秀与劣质的条件。质量也意味着投入最好的技能和努力,尽可能产生最好的结果(Tuchman, 1980)。一般而言,质量是指事物、产品或工作的优劣程度。有学者认为质量包括优秀、价值、符合规范和要求、适用性、损失规避、满足消费者预期等层面(Reeves & Bednar, 1994)。质量还被视为在正确的时间以最佳顺序完成最佳实

践所需的所有工作（Butler & Vaile, 1984）。大卫·加文（David A. Garvin）提出了一个多维度的质量指标，包括绩效、特征、可靠性、一致性、持久性、适用性、美感和感知质量（Garvin, 1984）。有学者在加文的研究基础上构建了一个广泛的质量列表，包括七个主要种类：卓越的、以制造为基础的、以产品为基础的、以使用者为基础的、以价值为基础的、多维度的和战略性的。他们将一系列关于质量的定义描述并整合为一个连续体，这个连续体反映了定义之间互相联系的内在秩序，每个质量定义都会对下一个定义产生影响（Seawright & Young, 1996）。

（二）结果：政策成败的评估维度

许多学者从政策成功与失败的视角研究政策质量。界定政策成败可以让人们从中汲取教训，避免重蹈覆辙（Prasad et al., 2017）。不少学者研究了政策失败的不同表现形式，如政策惨败（Dunleavy, 1995）、治理失败（Vining & Wemer, 1990；Wolf, 1987）、政策灾难（Moran, 2001）和政策异常（Hall, 1993）等。迈克尔·豪利特（Michael Howlett）（Howlett, 2012）比较了政策失败的几个不同概念，如政策事故、错误和异常；他继而将政策成败与政策结果联系起来，如预期目标是否实现、政策对目标群体是否产生了积极或消极影响、旨在解决的问题是否改善等（见表1）。由于判断标准的差异性，有人认为成功的政策在其他人的眼中可能是失败的。完全成功的政策很少出现，而几乎所有政策都存在或多或少的缺陷（McConnell, 2010b）。政策成败与其范围（大小）、可避免性、可见性、意向性、持续性和强度等维度有关（Howlett, 2012）。

表1 政策成功和失败的判断标准

成败的评估维度	成功的标准	失败的标准
政策目标	完成	未完成
对目标群体影响	积极影响	消极影响
结果	问题改善	问题恶化
重要性	重要作为	不作为
支持/反对的来源	关键团体支持	关键团体反对
管辖权比较	最佳实践或比其他更胜一筹的表现	有做得更好的其他管辖者
成本收益比较	高收益	高成本
创新水平	有新的变化	因循守旧
规范的角度	正确的作为	错误的作为

资料来源：Howlett, 2012。

由于在特定政策结果是否构成失败以及导致失败的原因这些问题上存在争议,政策失败因而具有强烈的政治性 (McConnell, 2014)。有学者将政策失败界定为没有实现目标、结果没有达到预期、价值观被篡改、政策过程不成功和问题没有得到解决等方面 (McConnell, 2010a)。彼得斯 (Peters, 2015) 指出,政策失败是公共部门失败的三种类型之一,他详细比较了国家失败、治理失败和政策失败,探讨了其根源、主要特征和可能的补救措施,并将政策失败界定为那些未能达到既定目标或引发重大意外负面后果的政策现象。

另一部分学者则把公共政策质量与政策成功联系起来。政策成功是指政策实现了支持者设定的目标,并且没有招致任何重要的批评或获得普遍支持 (McConnell, 2010b)。克尔 (Kerr, 1976) 探讨了政策何时成功,他区分了三种类型的政策成功:实施成功、工具性成功和合理性成功。不同群体可能对成功有不同评价 (Marsh & McConnell, 2010)。博文等 (Bovens et al., 2001) 构建了政策成功的评判标准,并区别了项目成功和政治成功,将政治失败或成功标准界定为政治动荡或稳定,以及公众对政策的满意度或对当局与公共机构的信心。马什和麦康奈尔 (Marsh & McConnell, 2010) 在此基础上构建了过程、项目和政治三个评估维度,并确定了可用于衡量每个维度的成功指标。他们进而指出政策形成过程是政策成功与否的重要却没有受到足够重视的因素。政策形成过程主要指政策制定阶段,包括问题出现并被界定、备选方案形成、利益被征询和做出决策等过程。

(三) 过程:政策过程的研究进路

高质量政策一般指结果很好的政策,公共政策质量内涵的政策过程研究视角可从政策制定、政策执行和政策评估三方面展开。

从政策制定过程来看,高质量政策制定应着眼于政策实质、议程设置与执行间关系的研究,独立于私人团体与个人需要,配备详尽的政策策略,选择有效的政策工具以回应目标群体要求 (Ingram & Mann, 1980)。高质量政策既可以是在规则内协商达成一致意见所形成的政策,也可以是某位睿智社会规划者选择的政策,这些政策具有一定的稳健性,即使面对政治冲击也能保持不变,还能灵活应对经济冲击 (Scartascini et al., 2013)。反观低质量政策,则有两种表现形式:一是决策制定者的主观意图不符合客观现实,政策目标未达成;二是数量和质量上的失败,即政策目标落后于设想的目标或客观标准,或对决策制定者意图与客观效果进行测量后发现政策产生了更多非预期的结果 (Ingram & Mann, 1980)。

从政策执行视角来看,高质量政策一般指有效执行的政策(Weiss, 1982)。政策质量与政策标准相结合,要达到有效性、可接受性、公平性和经济性等目标(Shaw, 1986)。高质量政策具有可操作性,在政策执行过程中能顺利实施。许多国家政策执行质量相当差,这在一定程度上与缺乏有能力、独立的官僚机构和缺乏强有力的司法机构有关。特定国家的政策执行质量取决于该国的政策制定者投资于政策质量的能力(Scartascini et al., 2013)。

从政策评估视角来看,政策质量一般被理解为公共政策的好坏性质与优劣程度。政策质量评估暗含了评价者的价值判断(罗芳, 2007),也体现了公共政策的理性化程度(Mansour, 2010)。政策质量评估判断政策是否合情合法,是否具有可行性,是否体现了利益相关者的利益诉求,以及政策价值与政策效率在何种程度上统一(范柏乃、张茜蓉, 2014)。以上视角有助于我们全面理解公共政策质量的内涵。在此基础上,我们构建了公共政策质量的内涵体系(见图1),以便于进一步分析公共政策质量的影响因素。

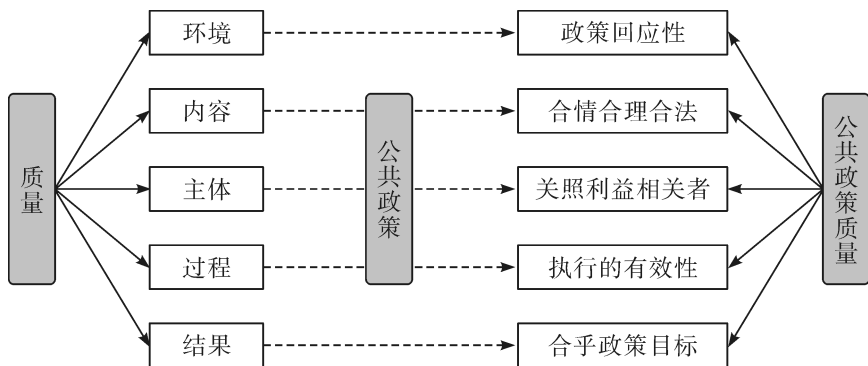


图1 公共政策质量的内涵体系

资料来源:作者自制。

我们认为,公共政策质量可从政策过程论视角进行理解,高质量政策具有以下显著特征:对环境具有较强的回应性,制定过程和政策内容合情合理合法,切实关照利益相关者的利益,执行有效和政策结果合乎政策目标等。公共政策质量内涵首先要置于特定的政策环境下分析,公共政策的出台是为了解决特定环境下的公共问题,因此政策质量首先要适应政策环境的挑战,强化对政策问题的及时回应。其次,政策质量要考察政策制定过程和政策内容,政策制定程序、政策内容和政策价值都要符合合情合理合法等标准。再次,政策质量既要追求和维护公共利益,也要关照和保护利益相关者利益,协调好不同利益群体的利益关系,实现不同阶层之间的融合。第四,任何政策要达到既定效果和预

期目标,有赖于强有力的政策执行,有效的执行过程是政策质量的重要保障。最后,评估公共政策质量到底如何,关键还要看其政策影响与政策结果,即政策产出是否以及在多大程度上实现了预期目标。总之,按照公共政策的内在逻辑分别考察政策环境、政策体系、政策行动者、政策执行和政策结果有助于更好地理解政策质量的内涵体系,继而为分析公共政策质量的影响因素奠定基础。

三、公共政策质量的影响因素

确定影响政策成败的确切因素一直是政策科学界争论不休的话题(Grant, 2009)。在一项里程碑式的研究中,韦弗和罗克曼(Weaver & Rockman, 1993)指出,政府有效性可根据一系列任务和政府执行这些任务所需要的能力衡量,这些能力包括设定和维持优先事项、争取资源、在旧政策失败时进行创新、协调相互冲突的目标、确保政策有效实施、保持政策稳定以便让政策游刃有余、真正发挥政策作用等。从政策过程来看,政策制定、政策发展、政策选择、界定问题、政策期望、有效政策工具的选择、执行异常、政治制度等因素都会对政策质量产生影响(Ingram & Mann, 1980)。霍利特等(Howlett et al., 2015)指出,通过审查政策子系统内外的各种因素,特别是政治制度的性质、治理能力以及政策知识和实践中的不确定性水平,有助于更好地理解政策失败。此外,元政策与制度环境、信息资源与信息整合、公共政策主体、公共政策弹性等也会影响公共政策质量(宁有才, 2012)。詹国彬(2002)指出,影响政策成败的主要原因有政策本身、政策执行主体、政策目标群体、政策资源和政策环境等因素。我们根据公共政策质量的内在运行逻辑,拟从政策环境、政策系统、政策行动者、政策能力和政策资源五个维度分析公共政策质量的影响因素。

(一) 政策环境

不同的社会环境会造就不同政策。环境因素包括经济压力、偶然事件、资源、政治制度和意识形态、外部利益相关者、社会价值观和行政文化等(Weaver & Rockman, 1993)。以往的政策、规范和结构成为现今环境的一部分,参与者被嵌入其中,在潜移默化中考虑新的政策(Hood, 1998)。政策若能在实施过程中寻找到类似的文化背景和兼容的文化土壤就更可能成功(Fawcett & Marsh, 2012),获得社会支持与社会需求相吻合的政策执行和质量就有了保障(Moynihan, 2006)。政策环境中最主要的是元政策与制度环境。具体而言,政策质量首先取决于元政策质量,提升其质量的先决性条件就是元政策的正确、

自觉和有效改进；而好的制度环境是高质量公共政策的必要条件（刘瑞明，2017）。

构建一个注重质量的环境，需要一个复杂且彼此适应、交互作用并持续提升的体系。环境的创造可以积极地刺激和激励组织，使其尽最大努力去重视质量，这将带来更高的社会成员满意度和更低的长期成本，进而持续改进政策质量（Lawrence，1997）。政府在政策形成中需要关注不同群体和不同地域带来的情境差异（宁有才，2012）。先前的政策经验、文化、社会经济与公共政策环境的差异均是影响政策质量的重要因素（Smith，1973）。此外，还要重视政策环境中的合作程度，较低的合作度通常使成员只满足于有限利益，导致政策不稳定或过于僵化（Scartascini et al.，2013）。

（二）政策系统

政策失败可能与政策系统内部原因有关，比如决策者没有照顾利益相关者、没有把握现实的不确定性、采用了错误的信息来源等（Knoepfel et al.，2007）；政策失败也可能与政策系统外部原因有关，比如民众反馈和合法性塑造等；还可能与政策本身有关，比如政策不同目标之间的冲突（Howes et al.，2017）。这些因素既会影响政策设计，也会影响政策制定与执行，进而影响政策质量。

1. 政治制度化

制度环境与公共政策质量间有着紧密的关系，好的制度环境是高质量公共政策的重要保障。更高水平的议会能力、司法独立和官僚素养易于产生高质量政策，能够更好地长久合作的政体能制定更多高质量政策。政策质量与政府治理能力和决策质量有关，一个由专业立法者和适当的组织组成的立法机构，可以制定相对一致和高水平的政策（Scartascini et al.，2013）。政策质量还受政治承诺和政治支持度的影响。比如在巴基斯坦教育政策案例中，缺乏政治承诺与政治家支持是政策问题的根源。巴基斯坦1987年启动了一个扫盲项目，1989年随着政府更迭而停止（Ahsan，2003）。由于缺乏联邦和地方两级政府的政治承诺，当选议员们本应促进教育发展方案的执行，但他们却根据喜好和亲疏分配教师资源。由于政局持续不稳，议员们也不确定自己的任期，因此，许多议员主要致力于争取资源加强他们连任的机会而非利用其政治能力推进扫盲计划，降低了扫盲政策的质量（Ali，2006）。

2. 政策系统的协调

长远来看，公共政策的稳定性（成功的政策是否在政治风向发生变化的情

况下仍保持不变)和适应性(失败的政策是否被取代)对政策质量很重要(Chuaire & Scartascini, 2014),而这离不开公共部门内部的协调。公共政策的成功需要对各个政策系统进行有效协调,但实际协调起来比较困难,因为政府机构面临不同的目标、利益和群体,成功的协调需要一个高级别组织发挥其影响力,并试图迫使其他机构采取不符合其自身利益的行动(Wolman, 1981)。在不完善的政策系统中,政策制定可能因为部门间冲突而影响质量,比如可以独立行使否定权的部门对政策制定部门的反对(Peters, 2015)。因此,基于合作的重要性,每个政策项目都应该建立良好的团队沟通和合作关系(Allen et al., 1992)。此外,政策系统内部存在的监督不善、权力寻租、技术官僚和家长式的惰性、扭曲的政策激励、精英政治、决策程序封闭等问题也会影响政策质量(Prasad et al., 2017)。官僚在制定和执行政策时的利益冲突可能会引发不正当行为以及缺乏适当的问责机制都会影响政策质量(Stephen et al., 2015)。

3. 议程控制与合法性支持

议程控制不仅存在于普通的决策过程,还可以扩充到更广泛的设计和执行领域。议程控制是一种普遍手段,可通过掌控政策系统内的定义权和优先权来影响政策优先级。合法性能给政策一定的支持,合法性不足则会直接影响政策成败。政策公开性和公共舆论也会影响政策质量,专业全面的政策信息披露可以增加部门间以及社会与政策系统间互动,有利于提供更多时间准备和调整政策,以提升政策质量(Fawcett & Marsh, 2012)。比如在后种族隔离时代的南非住房政策案例中,当地政府未能重视由民间社会推动的辩论和相关听证会,行政官僚和政策制定者面临明显的政策失败却缺乏自省,最终导致政策脱离实践(Bond & Tait, 1997)。

(三) 政策行动者

政策行动者包括政策制定者、建议者、执行者、监督者和评估者等,也可分为官方行动者与民间行动者;行动者素质、组织架构和行动者间的关系也会影响政策质量(罗芳, 2007)。政策对经济和社会利益结果的最终影响受制于社会行动者的行为和反应,而这取决于他们对相关政策的未来预期(Scartascini et al., 2013)。成功的政策需要一个控制重要执行资源的立法者或行政官员来监督执行,使其持续发挥影响(Ingram & Mann, 1980)。政策行动者的偏好能鼓励或要求竞争性组织提高政策质量(Lawrence, 1997)。政治行动者的合作能力是影响每个国家政策特征的重要因素,能够使有效的公共政策成为可能,而合作程度受政治参与者的数量、关键政治行动者的跨期联系、委托(授权)、执

行技术的有效性、关键政治行动者行动场域的特征等因素的影响 (Scartascini et al., 2013)。政策系统中公共政策主体所具备的知识存量、知识结构、文化背景、道德品性、社会阅历、历史经验、思维方式和创新精神等因素无时无刻不在影响公共政策质量 (宁有才, 2012)。公共政策主体特性包括执行机关的结构与人员、主管领导的方式和技巧、执行的能力与信心等 (Smith, 1973)。如果政策行动者有耐心且行动足够持久, 那么在这种无限反复博弈的纳什均衡中, 他们能够维持最优政策 (Scartascini et al., 2013)。假若管理人员缺乏某些技能, 则可能无法制定高质量的政策 (Allen et al., 1992)。

政策利益相关者通过各种渠道影响政策制定过程。社会行动者对政策的支持十分重要 (Knoepfel et al., 2007)。目标群体的组织或制度化程度、接受领导的情形也影响着政策质量 (Smith, 1973)。如果没有充分争取持反对意见的利益群体的支持, 政策质量可能会下降并最终失败 (Ingram & Mann, 1980)。齐通 (Zittoun, 2015) 指出, 利益相关者的批评性判断在政策制定中发挥着重要作用。利益相关者不仅直接影响政策制定, 还能通过建构话语对政策质量的判断产生影响。公共机关向关键利益相关者传达政策目标时, 尽可能照顾广泛的社会价值 (Bovens & Hart, 1995), 可以防止因为特殊社会或经济利益导致的政策失败 (Peters, 2015)。但也要注意, 利益相关者也可能通过贿赂或协助政府官员来改变政策内容 (Ascher, 2000)。如果利益相关者反对改革进程和强烈抵制变革, 政策变革最终可能在制定具体规则时失败; 利益相关者不仅会对政策提出批评, 还会试图迫使决策者做出改变 (Mantino, 2013)。

(四) 政策能力

决策者能力会影响政策质量 (Ascher, 2000)。公共政策质量还取决于每个国家是否有能力承担制定和维持有效政策所必需的跨期成本, 这种能力与国会能力、司法独立、官僚独立和专业精神等机构特征有关。一个有效和有能力的官僚机构能提高公共政策的执行质量, 官僚机构的能力和独立性能降低政策倾向于政治化和政治机会主义的可能性, 并提高政策对环境变化的适应性 (Scartascini et al., 2013)。如果决策部门未能将政策目标与实际情况结合起来制定政策实质性框架, 则会导致政策质量下滑 (Snow, 2015)。官僚和目标群体之间的内部协调过程不容易受到公众监督 (Howlett, 2014), 因此, 政策设计创新尤其需要注意政策工具的选择, 以降低政策失败风险并提高政策成功概率 (Linder & Peters, 1990)。

政策设计直接影响政策质量。政策失败最直接的源头是政策设计失误, 其

原因多种多样 (Peters, 2015), 既可能是因为政策目标不明确或过于雄心勃勃, 或很少汲取过往经验教训且制定了很难达到的政策目标 (Ahsan, 2003); 也有可能是因为政策需要满足多个相互冲突的目标, 政策制定者在设计中将这些目标全部纳入会增加政策的脆弱性, 如政府的紧缩措施, 同时削减公共开支和增加税收以达到减少债务的目的可能造成政策的脆弱性以及随之而来的高风险。政策设计中的错误判断也会影响政策质量。一旦决策者对政策所需资源水平、目标的可行性和明确性、执行所需最适当措施等方面的判断出现偏差, 都会导致政策设计失败 (McConnell, 2014)。政策失败可能会触发政策学习, 以降低政策失败再次发生的可能性, 这需要学习关于制度和政策的设计、决策和执行的规划, 并在正确时间将它们安排在正确的地方 (Bovens & Hart, 2016)。

(五) 政策资源

政策资源泛指所有有助于公共政策制定与执行的条件, 包括法律、人力资源、强制力、金钱、信息、组织、共识、政治支持、时间和基础设施等 (Knoepfel et al., 2007)。政治体系中利益集团的谈判机制会使合理的政策需要与可实现的目标达成一致, 从而确保政策成功; 公众和政策制定者间的联系机制 (如政党) 扮演着表达和调节合理政策需要的媒介角色; 合理政策工具的选择和对执行过程的监督, 依赖于政策制定者的经验、专业知识和奉献精神, 并以此来提升政策质量 (Ingram & Mann, 1980)。政府缺乏足够的资金和解决问题的政治意愿可能是政策失败的两个重要原因 (Wolman, 1981)。政策执行质量也受限于决策者在政策能力上的激励程度和在资源上的投入程度 (Berkman et al., 2008)。

技术是一种重要的政策资源。技术因素包括软件技术、政策信息、管理和立法工具等, 这些都会对政策质量产生影响 (Knoepfel et al., 2007)。技术突破或技术故障也会影响政策执行, 进而影响其质量 (Ingram & Mann, 1980)。通过创新技术将元情景下的创新转换到目标情景中, 可以对政策质量发挥积极作用。在此过程中, 睿智的政策设计者必须甄别想法, 并且创造性地使想法与选择的目标情景相适应 (Coletti, 2013)。由于多元化政策目标彼此竞争, 信息对政策决策就尤为重要, 政府需要有效信息帮助制定和评估政策 (Diener, 2009)。信息资源包括供行动者使用的和面向大众的信息 (Knoepfel et al., 2007), 提高信息储量和信息整合能力对政策质量有积极影响 (Weiss, 1982), 因此要建立信息系统以提升政策质量 (Lawrence, 1997)。公共问题模糊和复杂的本质要求政策设计者从社会科学中学习利用技术工具, 在多目标政策框架下比较不同标准的政策选择, 制定高质量政策 (Mansour, 2010)。

四、提升公共政策质量的可行路径

政策质量受政策制定和实施阶段各个因素的影响，因此，公共政策质量提升需要基于政策制定、执行和评估的全过程视角考察。政策制定过程主要包括问题概念化、理论评估和选择、目标细化和方案设计；政策执行过程涉及资源充足性、管理和控制结构、官僚规则制定、政治效力以及反馈和评估（Wolman, 1981）。政策评估通过让政府确定什么是有效和高质量的政策，进而推动政策学习以改善政策（Sanderson, 2002）。麦康奈尔（McConnell, 2010a）将政策成功框架划分为过程、项目和政治三个维度，政策可能在每一方面成功和/或失败，也可能伴随着一系列弹性成功、冲突成功、不稳定成功和失败（McConnell, 2010b）。因此，可从建立公共政策智囊平台，充分利用和整合智力资源；构建“问题—社会问题—公共问题—政策问题”的政策问题识别路径；推行“前一中—后”的政策评估体系，多重把关政策质量；建立公共政策追责机制，通过激发提升政策质量的内动力等方式提升公共政策质量（张维维，2020）。在中国现有政策环境下，推行循证决策、落实政策审计可作为优化公共政策质量的可行路径（陈雪莲，2017）。综合现有研究，基于公共政策质量的内涵体系与政策全过程视角，可从制度化的政策体系、科学化的制定过程、有效的政策执行和合乎目标的政策产出四个方面提升公共政策质量。

（一）制度化的政策体系

高质量政策首先要构建制度化、理性化与稳定性的政策体系。有学者提出了基于跨期合作的政策能力分析框架。当决策行为者能够随着时间的推移达成并维持协议时，可能形成具有稳定性、适应性和连贯性等良好特征的政策。达成这种合作协议的能力取决于决策机构的特征，包括议会决策能力、司法独立、官僚能力、政党制度化和内阁稳定性等（Scartascini et al., 2013）。制度化的政策体系影响政策过程和政策质量，进而产生不同的政治影响。政治影响既包括对执行政策的党派或政府带来的积极影响，也包括对反对党造成的消极影响（Newman & Head, 2015）；还包括民众和社会对政策的接受度和认可度变化，以及对政策系统的外部性影响。

立足公共政策体系特征，制度化的政策体系主要包括政策稳定性、政策适应性、政策协调性与一致性、政策执行、政策效率和政策公共性等特性（Scartascini et al., 2013）。（1）政策稳定性。政策稳定并不意味着政策无法改

变,而是说变化往往是对不断变化的经济状况或以往的政策失败作出反应,而非对脆弱的政治风向做出反应。稳定性包含经济自由度、合法或政治性变化、新政府的继承性、政府行动的一致性和连续性等。(2) 政策适应性。政策适应性是指能根据不断变化的经济状况调整政策,并在明显失败时改变政策的能力。适应性包含政治领导灵活行动的能力、学习能力、用创新代替失败措施的能力、有效回应能力、决策能力、主动制定和执行政策的能力。(3) 政策协调性和一致性。协调性和一致性主要指央地政府间的有效协调。中央政府内部不同机构之间或不同级别政府之间可能缺乏协调,这往往反映了政治互动的非合作性质。(4) 政策执行。政策执行主要指政策执行程度、政策改革的有效性、制定和执行政策主动权的能力、政府收入的有效性等。(5) 政策效率。政策效率指无论政府决定遵循什么样的政策方向,它都能以不同程度的效率实现目标。效率包含公共开支是否有浪费、经济和人力资源是否有效利用、制定和执行是否有效等。(6) 政策公共性。政策公共性指政策在多大程度上促进了总体福利和公共利益而非将利益输送给特定个体、派系或地区。公共性涉及决策时对利益相关者的态度、为了谁(穷人还是富人)以及腐败程度(Berkman et al., 2008)。

为有效提升公共政策质量,应建立健全科学的政策制定体制,划清政策制定权限,调整政策制定范围;加强政策创新,形成政策内生化机制;加强和完善法制,有效规范政策行为(刘进才,1999)。在我国发展社会主义市场经济的具体情境下,应营造良好的决策环境,明确执政党、人大、政府的决策权限、职责和范围,建立健全体制内的政策研究机构;大力发展体制外的政策研究组织;完善决策的信息系统;逐步实现公共决策过程的程序化;大胆借鉴国外先进的公共决策理论方法和技术;提高政策研究人员的知识素质和业务能力;将公共决策纳入法制化的轨道(陈振明,1995),构建制度化和规范化的公共政策体系。

(二) 科学化的政策制定过程

决策过程对政策质量和绩效具有重要影响(Scartascini et al., 2008)。政策失败的主要原因在实施阶段,但根源往往在制定过程而非执行过程(Wolman, 1981)。高质量政策的关键在于良好的政策设计(McConnell, 2010b)。成功的政策制定过程会产生可行和成功的政策方案,但什么是成功的政策制定过程,其本质可能具有争议(McConnell, 2010b)。

科学化的政策制定过程需要解决那些显著的决策惯性问题。决策惯性是指各决策机构在多大程度上朝着一致的方向努力。政策制定者试图解决政府并不

适合解决的问题；之所以不适合解决，原因可能在于他们追求无法实现的目标、使用无效的政策工具、对社会问题的原因知之甚少、试图改变人类行为这些几乎不可能完成的任务（Robertson, 1989）。大型的中央集权组织可能阻碍政策创新，因为信息贫乏、协调缺失、沟通失败和信息过载都会降低集中解决问题的能力（Lindblom, 1977）。有学者（Pressman & Wildavsky, 1983）指出，阻碍、拖延、繁文缛节、重叠、重复、摇摆不定、犹豫不决是国家计划决策的典型病症。

科学的政策制定过程要遵循一定的决策原则。有学者基于交易成本理论，测量了政策制定过程的能力，提出政策制定要达到政策灵活性、政策连贯性、政策公共性和政策稳定性等目标（Lehoucq, 2010）。公共政策制定要遵循充分信息原则、平衡原则、安全原则、胆怯原则、反诘原则、防偏好原则和经济原则（秦德君, 2007），体现效果、效率、充足性、公平性、回应性和适宜性价值（邓恩, 2002）。提升公共政策质量的关键是要增强决策者的决策能力，建立实现充分民主化、发挥咨询专家作用的决策机制；完善政策制定者的责任机制，使个人利益与政策利益挂钩，避免政策的主观随意性。由于政策制定涉及不同主体，政策制定者应获得、了解决策信息，使信息与理论相结合，从而做出科学选择（Weiss, 1982）。提升公共决策能力，最重要的是增强行政部门的决策能力（Scartascini et al., 2013）。

（三）有效的政策执行

政策不能有效执行是降低政策质量的重要因素之一（Newman & Head, 2015）。政策能否有效执行，可通过政策范围的变化、技术必然性的程度、政策一致的程度、执行系统协调特性的程度和政策环境的稳定性衡量（Ingram & Mann, 1980）。有些政策虽然设计得很好，但却在实施阶段失败了，原因可能在于解释问题、组织使命问题、组织协调问题以及资源与组织能力约束等问题的影响（Prasad et al., 2017）。随着政策的实施，政策执行系统各组成部分之间的相互作用会导致差异和紧张。一个政策若是因为合法性不足、受到阻挠等原因不能顺利执行，也会影响其政策质量。导致执行陷阱的主要原因包括：目标陈述不完整、不当的执行机构、政策内部或政策之间的目标冲突、激励失灵、执行机构或高级官员相互冲突的指令、执行机构或执行人员能力有限、支持政策执行的行政资源不足以及未能与受影响的社区有效沟通等（Howes et al., 2017）。

史密斯（Smith, 1973）构建了一个政策执行过程分析模型，模型要素包括

理想化的政策、执行机构、目标群体和环境因素,有效的政策执行要充分重视这几个要素之间的互动。政策稳定性也被纳入政策质量评估中,因为设计得再好的公共政策,如果是短暂的、不断修改的,可能无法取得任何成功。政策有效执行需要具备一定的前提条件,包括优秀的执行主体、良好的执行者心态、充足的执行资源、合理的政府运行机制、规范有序的政府执行流程、质量较高的政策制定、科学有效的监控手段和积极向上的组织文化等(莫勇波,2005)。从政策梗阻研究发现,高质量政策应具有合法性、合理性、明确性、协调性、稳定性、连续性、科学性、目标具有弹性、政策之间能够良性循环的特征(丁煌,2002)。

(四) 合乎目标的政策产出

考察政策产出是否合乎预期目标,进行政策评估非常关键。价值观、立场、兴趣、时间和文化的作用与政策事实一样重要。评估既是一项规范性工作,因为它假定了评估绩效的标准;也是一项政治工作,因为给项目贴上某些标签可能会让参与项目的人政治化(Bovens & Hart, 2016)。政策评估方法也会影响政策质量,比较典型的方法有三种:一种是常识性的方法,即高质量政策指那些被证明是成功的政策;另一种是检验政策制定者在政策研究中的选择是否和实际生活中的选择相符,或者是否和该领域公认专家的判断相符;第三种方法是详细说明达到该政策决策的最优过程,即如果经过了适当的步骤、采取了合理的预防措施,就是好政策(Weiss, 1982)。

高质量政策需要制定合理的政策目标,并设计有效工具实现这一特定目标,目标越精确越好(Lawrence, 2010)。有学者认为应只考量政策的客观成效(Newman & Head, 2015),但也有学者强调要关注实现产出的成本(Ascher, 2000)。收益也可以被认为是政策的产出,收益不仅仅包括产出与目标的匹配度,还包括在更广泛时空范围内的产出和不同国家政治文化背景下的相对产出。随着时间变动,政策目标和执行努力等都会变化,因此还可以将政策产出分为短期政策产出、中长期政策产出等。产出还需要根据不同的地理或社会系统的边限定进行评估,在不同的边界和空间内产出也会有所不同(Bovens & Hart, 1996)。

政策评估可以通过相关性、影响、效果、效率和生产性经济等因素进行衡量。“相关性”检验政治-行政规划目标间的联系;“影响”用来测量政策规范目标的适配性,通过系统性比较以及正式执行与实际情况的比较来完成;“效果”用来测量政策预期影响和社会现实影响间的关系,通过比较政治-行政规

划中的目标和实际触发的对目标群体的影响来实现；“效率”描绘政策成本与收益间的关系，运用成本－收益分析与成本－效用分析方法，探讨最优配置问题；“生产性经济”标准与投入资源的产出相关，对行政执行进程进行评估（见图2）（Knoepfel et al. , 2007）。

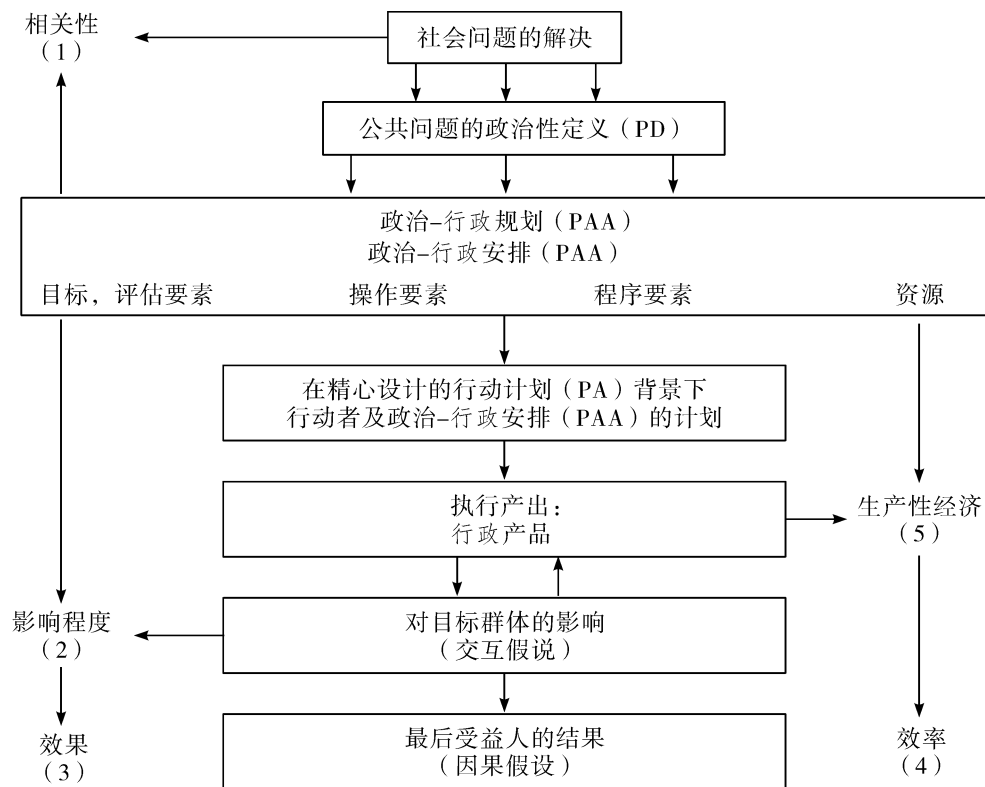


图2 政策质量评估的目标与标准

资料来源：Knoepfel et al. , 2007: 236。

总之，政策能否实现既定目标是政策质量最基础、最直接的评估指标。政策不能达到既定目标、没能产出相应政策结果，可被视为质量低下（Peters, 2015）。高质量政策采用的政策工具至少与其目标一致，并且要为达到目标而服务（Lawrence, 2010）。由于政策目标有时候并不明显，因此不能仅仅着眼于表面目标，而要考察政策系统的实际目标。

五、结语与展望

公共政策质量研究吸引了国内外学者的广泛兴趣，形成了丰硕的研究成果。总体而言，公共政策质量研究呈现以下趋势：首先，公共政策质量研究视角多

元化,从静态的政策质量内涵体系考察到动态的政治、项目和过程的多维度研究,体现了政策质量研究视野的系统深入和多元拓展。其次,公共政策质量研究内容全面,既从全系统视角考察了影响政策质量的多重因素如政治环境、政策系统、政策行动者、政策能力与政策资源;又注重构建全过程的政策质量提升体系,如从动态的公共政策过程评估政策质量、注重考察政策结果与目标的契合度以及保护政策利益相关者的利益。再次,公共政策质量研究方法的科学化,更加强调实证研究和案例研究,如许多国外学者展开了公共政策质量的国别比较研究,这有利于考察不同政治制度和政策体系下公共政策质量的一般性发展规律和地方性知识。以上这些研究趋势对中国公共政策质量研究具有较强的启发意义:一方面要系统梳理和总结国外公共政策质量研究的既有成果,加强与国外公共政策学者的理论对话;另一方面,更重要的也许还在于要立足中国公共政策的丰富实践,通过更多的实证研究检验公共政策质量的具体影响因素及不同因素间的相互关系,运用更详细的案例研究构建中国公共政策质量的评估体系并加以验证,提出具有解释力的公共政策理论模式,从学术和实践两个层面推进公共政策质量研究的系统发展,推动中国公共政策理论与实践的科学化与现代化。

总之,公共政策质量决定公共政策绩效,也是影响一国发展绩效的重要因素,是公共政策科学领域值得深入拓展的研究议题。本文基于国内外研究文献,从公共政策质量的内涵、影响公共政策质量的因素以及如何提升三个方面进行了初步探讨。无论是对政策质量内涵还是影响公共政策质量因素的理解均是非常复杂的,需要结合具体的制度环境和政策背景进行系统研究。本研究的价值在于:一方面呼吁中国公共政策研究者重视对政策质量的深入研究;另一方面,通过文献综述揭示出政策质量的多元化、复杂性与多变性特征,在不同的政治制度、政策体系与政策问题的影响下,政策质量可能呈现复杂多元的面向。因此,我们需要将公共政策质量纳入更微观、具体和比较的研究视野,提炼广为接受的公共政策质量定义,发掘影响中国公共政策质量的主要因素,从而构建科学的政策质量评估标准,形成提升公共政策质量的有效建议。如何通过公共政策质量研究进一步推动中国公共政策的科学化、决策过程的制度化与决策能力提升,进而为推进国家治理体系与治理能力现代化做出应有的学术贡献,还有待公共政策研究者的共同努力。

参考文献

- 陈雪莲(2017). 公共政策失败成因系统分析——兼论政策优化路径. 马克思主义与现实, 6: 193 - 199.

◆理论述评

- 陈振明(1995). 改善公共决策系统 提高公共政策质量——市场经济条件下的政府决策行为研究. 开放潮, 6: 41-42.
- 道格拉斯·C. 诺思(2008). 制度、制度变迁与经济绩效. 杭行译. 上海: 上海三联书店.
- 德隆·阿西莫格鲁、詹姆斯·A. 罗宾逊(2015). 国家为什么会失败. 李增刚译. 长沙: 湖南科学技术出版社.
- 丁煌(2002). 政策执行阻滞机制及其防治对策. 北京: 人民出版社.
- 范柏乃、张茜蓉(2014). 公共政策质量的概念构思、测量指标与实际测量. 北京行政学院学报, 6: 1-7.
- 刘进才(1999). 政策质量是政治文明的主要标志. 中国行政管理, 12: 65-66.
- 刘瑞明(2017). 产业政策成功的前提条件. 探索与争鸣, 1: 43-45.
- 罗芳(2007). 影响公共政策质量的主要因素分析. 湖南行政学院学报, 4: 10-11.
- 莫勇波(2005). 政府执行力: 当前公共行政研究的新课题. 中山大学学报(社会科学版), 1: 68-73.
- 宁有才(2012). 公共政策质量的影响要素分析. 湖北社会科学, 7: 31-33.
- 秦德君(2007). 公共政策的国家产出: 质量与绩效. 社会科学, 3: 43-53.
- 威廉·N. 邓恩(2002). 公共政策分析导论. 谢明等译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 詹国彬(2002). 对政策成败原因的探析. 改革与开放, 9: 4-5.
- 詹姆斯·E. 安德森(2009). 公共政策制定. 谢明译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 张维维(2020). 政策质量影响政府绩效的理论模型构建对策. 领导科学, 4: 4-6.
- Ahsan, M. (2003). An Analytical Review of Pakistan's Educational Policies and Plans. *Research Papers in Education*, 18(3): 259-280.
- Ali, S. (2006). Why Does Policy Fail? Understanding the Problems of Policy Implementation in Pakistan - A Neuro - Cognitive Perspective. *International Studies in Educational Administration*, 34(1): 2-20.
- Allen, P., Bennett, B. & Carrillo, M. (1992). Quality in Policy Modeling. *Interfaces*, 22(4): 70-85.
- Ascher, W. (2000). Understanding Why Government in Developing Countries Waste Natural Resources. *Environment Science and Policy for Sustainable Development*, 42(2): 8-18.
- Berkman, H., Scartascini, C., Stein, E. & Tommasi, M. (2008). *Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset*. Washington, DC: Inter - American Development Bank Research Department.
- Bond, P. & Tait, A. (1997). The Failure of Housing Policy in Post - Apartheid South Africa. *Urban Forum*, 8(1): 19-41.
- Bovens, M. & Hart, P. (1995). Frame Multiplicity and Policy Fiascoes: Limits to Explanation. *Knowledge and Policy*, 8(4): 61-82.
- Bovens, M. & Hart, P. (1996). *Understanding Policy Fiascoes*. NJ: Transaction Publishers.
- Bovens, M., Hart, P. & Peters, B. G. Eds. (2001). *Success and Failure in Public Governance: A*

- Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bovens, M. & Hart, P. (2016). Revisiting the Study of Policy Failures. *Journal of European Public Policy*, 23(5): 653 – 666.
- Butler, J. R. & Vaile, M. S. B. (1984). *Health and Health Services: An Introduction to Health care in Britain*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Chuaire, M. F. & Scartascini, C. (2014). *The Politics of Policies: Revisiting the Quality of Public Policies and Government Capabilities in Latin America and the Caribbean*. Inter – American Development Bank. Department of Research and Chief Economist . Policy Brief . No. IDB – PB – 220
- Coletti, P. (2013). *Evidence for Public Policy Design*. London: Palgrave Macmillan.
- Diener, E. (2009). *Well – Being for Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunleavy, P. (1995). Policy Disasters: Explaining the UK’s Record. *Public Policy and Administration*. 10(2): 52 – 70.
- Fawcett, P. & Marsh, D. (2012). Policy Transfer and Policy Success: The Case of the Gateway Review Process. *Government and Opposition*, 47(2): 162 – 185.
- Garvin, D. A. (1984). What Does Product Quality Really Mean?. *Sloan Management Review*, 26(1): 25 – 43.
- Grant, W. (2009). Intractable Policy Failure: The Case of Bovine TB and Badgers. *British Journal of Politics and International Relations*, 11(4): 557 – 573.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain. *Comparative Politics*. 25(3): 275 – 296.
- Hood, C. (1998). Individualized Contracts for Top Public Servants: Copying Business, Path – Dependent Political Re – Engineering – or Trobriand Cricket?. *Governance*, 11: 443 – 462 .
- Howes, M., Wortley, L., Potts, R., Howes, A., Neumann, S., Davidson, J., Smith, T. & Nunn, P. (2017). Environmental Sustainability: A Case of Policy Implementation Failure?. *Sustainability*, 9(2): 165.
- Howlett, M. (2012). The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy – Making. *International Political Science Review*, 33(5): 539 – 555.
- Howlett, M. (2014). From the “Old” to the “New” Policy Design: Design Thinking Beyond Markets and Collaborative Governance. *Policy Sciences*, 47(3): 187 – 207.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Wu, X. (2015). Understanding the Persistence of Policy Failures: The Role of Politics, Governance and Uncertainty. *Public Policy and Administration*, 30(3 – 4): 209 – 220.
- Ingram, H. M. & Mann, D. E. (1980). *Why Policies Succeed or Fail*. New York: Sage Publications.
- Kerr, D. H. (1976). The Logic Of “Policy” and Successful Policies. *Policy Sciences*, 7(3): 351 – 363.
- Knoepfel, P., Corinne, L., Frédéric, V. & Hill, M. (2007). *Public Policy Analysis*. Bristol: The

- Policy Press.
- Kraft, M. E. & Kamieniecki, S. (2012). *The Oxford Handbook of U. S. Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Lawrence, D. M. (1997). Quality Lessons for Public Policy: A Health Plan's View. *Health Affairs*, 16(3): 72 – 76.
- Lawrence, R. Z. (2010) *How Good Politics Results in Bad Policy: The Case of Biofuel Mandates*. Discussion Paper 2010 – 10, Belfer Center for Science and International Affairs; CID Working Paper No. 200, Center for International Development. Cambridge, Mass: Harvard University.
- Lehoucq, F. (2010). Political Competition, Constitutional Arrangements, and the Quality of Public Policies in Costa Rica. *Latin American Politics and Society*, 52(4): 53 – 77.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets: The World's Political – Economic Systems*. New York: Basic Books.
- Linder, S. & Peters, B. G. (1990). The Design of Instruments for Public Policy. In Nagel, S. S. Ed. *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes, and Norms*. New York: Greenwood Press.
- Mantino, F. (2013). *Why Policies Fail? An Institutional Model Explaining Success and Failure Factors of Rural Development Policies in Europe*. XXVth ESRS Congress. 29 July – 1 August 2013 in Florence, Italy.
- Mansour, A. M. E. (2010). Use of “Policy Analysis” to Improve the Quality of Policy – Making by Government and Non – Governmental Organizations. *Current Issues of Business & Law*, 6(1): 159 – 183.
- Marsh, D. & McConnell, A. (2010). Towards a Framework for Establishing Policy Success. *Public Administration*, 88(2): 564 – 583.
- McConnell, A. (2010a). *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*. New York: Palgrave – McMillan.
- McConnell, A. (2010b). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In – Between. *Journal of Public Policy*, 30(3): 345 – 362.
- McConnell, A. (2011a). Success? Failure? Something in – between? A framework for Evaluating Crisis Management. *Policy and Society*, 30(2): 63 – 76.
- McConnell, A. (2011b). *Understanding Policy Success*. Basingstoke: Palgrave.
- McConnell, A. (2014). *Why Do Policies Fail? A Starting Point for Exploration*. Paper Presented at Political Studies Association (PSA) 64th Annual International Conference 14 – 16 April, 2014, Manchester.
- Moran, M. (2001). Not Steering but Drowning: Policy Catastrophes and the Regulatory State. *Political Quarterly*, 72(4): 414 – 427.
- Moynihan, D. (2006). Ambiguity in Policy Lessons: The Agencification Experience. *Public Administration*, 84(4): 1029 – 1050.

- Newman, J. & Head, B. (2015). Categories of Failure in Climate Change Mitigation Policy in Australia. *Public Policy and Administration*, 30(3-4): 342-358.
- Peters, B. (2015). State Failure, Governance Failure and Policy Failure: Exploring the Linkages. *Public Policy and Administration*, 30(3-4): 261-276.
- Prasad, R., Badgular, S. & Prasad, M. (2017). Understanding Policy Failure: Implementation of National Rural Health Mission in India. *Asian Journal of Research in Social Sciences and Humanities*, 7(8): 348.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1983). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Reeves, A. & Bednar, D. A. (1994). Defining Quality: Alternatives and Implications. *Academy of Management Review*, 19(3): 419-445.
- Robertson, D. B. (1989). *Planned Incapacity to Succeed? Policy - Making Structure and Policy Failure*. *Policy Studies Review*, 8(2): 241-263.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, Policy Learning and Evidence - Based Policy Making. *Public Administration*, 80(1): 1-22.
- Scartascini, C., Stein, E. & Tommasi, M. (2013). Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Public Policies. *Journal of Applied Economics*, 16(1): 1-32.
- Seawright, K. W. & Young, S. T. (1996). A Quality Definition Continuum. *Interfaces*, 26(3): 107-113.
- Shaw, C. D. (1986). Quality Assurance: What the Colleges Are Doing. *Kings Fund Quality Assurance Project*, May: 3.
- Smith, T. B. (1973). The Policy Implementation Process. *Policy Sciences*, 4(2): 197-209.
- Snow, D. (2015). Explaining a Policy Failure: Jurisdictional Framing, Federalism, and Assisted Reproductive Technologies in Canada. *Canadian Public Policy*, 41(2): 124-136.
- Stephen, D. B., Jan, R. G. & Glenda, C. (2015) Why Do Policies Fail in Nigeria?. *Journal of Education & Social Policy*, 5(2): 57-66.
- Tuchman, B. W. (1980). The Decline of Quality. *New York Times Magazine*, 2: 38-47.
- Vining, A. R. & Weimer, D. L. (1990) Government Supply and Government Production Failure: A Framework Based on Contestability. *Journal of Public Policy* 10(1): 1-22.
- Weiss, J. A. (1982). Coping with Complexity: An Experimental Study of Public Policy Decision - Making. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2(1): 66-87.
- Weaver, R. K. & Rockman, B. A. (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Wolf, C. Jr. (1987). Markets and Non - Market Failures: Comparison and Assessment. *Journal of Public Policy*, 7(1): 43-70.
- Wolman, H. (1981). The Determinants of Program Success and Failure. *Journal of Public Policy*. 1(4): 433-464.

Zittoun, P. (2015). Analysing Policy Failure as An Argumentative Strategy in The Policymaking Process: A Pragmatist Perspective. *Public Policy and Administration*, 30(3-4): 243-260.

责任编辑：岳经纶

关于《公共行政评论》采用结构化摘要和政策之窗的启事

为提升论文可读性和影响力、推动公共管理学术研究与政策实践的互动，本刊探索新的文本展现方式。具体如下：

一、结构化摘要

1. 从2020年第3期开始，经验研究类文章之摘要将以结构化方式呈现。
2. 理论探讨类论文、文献综述、短篇书评可沿用传统的无结构化摘要。
3. 结构化摘要分为以下四部分（总字数不超过500字）：

【问题】用一句话扼要介绍研究背景，即研究问题从何而来。研究问题是什么？尽量以问题形式展现，总共不超过三句话。

【方法】用何种证据回答研究问题？数据收集方法和分析方法分别是什么？数据并不仅限于量化数据，也包含定性资料、档案等经验证据。

【发现】数据分析的结果为何？是否回答了研究问题？

【结论】文章对于知识增量（理论、文献）以及现实世界的意义。

二、政策之窗

公共管理研究既需要理论基础，又要有实践指向。为了增加公共管理研究与真实世界问题的关联度，从2020年第2期开始我们倡议作者撰写提供100字左右的“政策之窗”，后续将陆续推开。但是：

- (1) 此为可选项，我们尊重作者的选择；
- (2) 理论探讨类论文、文献综述、短篇书评无需撰写政策之窗。

具体如下：

- ⚙ 内容：接地气，对准现实问题，清楚阐明文章对解决何种问题有何种作用；
- ⚙ 对话：假设一位公共管理实践者正在阅读这篇文章；作者所提政策建议应该与文章的发现具有相关性，不要随意引申；
- ⚙ 风格：要点方式陈列，最多三点，至多100字；尽量避免专业术语和抽象词汇，降低阅读障碍。