

试论政府决策咨询机构的政策教育功能

傅广宛、王娟

2013-01-25 15:58:48 来源:《河南师范大学学报:哲学社会科学版》(新乡)2012年4期

内容摘要: 政策教育是社会教育结构中的一个有机组成部分。决策咨询机构作为联系知识与公共政策、政府与公众的桥梁,不仅承担着生产政策思想和提供政策方案的功能,同时也被赋予了自身以传播公共政策知识,提高公民政策素质的重要使命。政策教育是发扬社会主义民主政治的重要环节,也是政府决策咨询机构职业化的基本目标之一。决策咨询机构政策教育功能的体系由政策教育内容、政策教育对象和政策教育方式三方面构成。政策教育的价值承载表现在有利于政策思想的推陈出新,有利于公共政策制定的科学化、民主化与规范化,有利于公共政策执行的规范化等。

关键词: 政策教育; 内涵体系; 价值

作者简介: 傅广宛(1961-),河南南阳人,华中师范大学公共管理学院教授,博士生导师,主要从事公共政策量化分析及农民权益保障政策研究。

中图分类号: D035-01 文献标识码: A 文章编号: 1000-2359(2012)04-0039-05

随着公共政策学的诞生和发展,以公共政策相关知识为主要内容的政策教育逐渐形成规模。除了高校相关专业设置的正规教育之外,还形成了以决策咨询机构为实施主体、以社会各界人士为实施对象、以公共政策相关知识传授为主要内容和形式的一种新型的社会教育活动,这种活动充分体现了政府决策咨询机构的政策教育功能。但长期以来,无论是对于社会教育的研究还是对于公共政策分析学科的研究,都忽略了政策教育这一新的社会教育现象,国内对政策教育的研究成果更是非常鲜见。这与许多国家规模宏大的政策教育现象很不相称,与我国经济社会发展对于政策教育研究成果的需求也很不相称。在实践上,政策教育主要由决策咨询机构来承担。“政府决策咨询机构是一种相对稳定且独立运作、以从事政策研究和咨询业务为主的机构”[1]。随着政策环境的变迁,政府决策咨询机构的功能也在不断丰富。在维持传统的生产政策思想与提供政策方案功能的同时,政府决策咨询机构进行政策教育的功能日渐突出,已经成为社会教育中政策教育的主要实施者。本文对政府决策咨询机构政策教育功能的内涵、体系及其价值承载进行探索性研究,以全面认识政府决策咨询机构的功能,促进政府决策咨询机构的全面发展,并试图引起国内对于政策教育这一特定社会教育结构中的有机组成部分的更多关注。

一、政府决策咨询机构政策教育功能的内涵

教育的目的反映了一定社会对受教育者的需求,是教育工作的出发点和最终目标。教育的目的规定了教育主体的功能,厘定了教育行为的准则。政策教育作为社会教育结构中的一个有机组成部分,也同样遵循这一规律。政府决策咨询机构的政策教育功能是基于政府决策咨询机构的政策知识和政策技能而对政府决策咨询机构以外的社会群体或个人进行政策知识阐释、政策技能普及的行为。政策教育建立在具有丰富的政策知识和政策技能的基础上,这是其他大多数社会机构难以企及的。通过政府决策咨询

机构对公共政策知识、公共政策本身及相关公共政策过程的阐释,能够加强各社会群体对公共政策的科学规律的认识和理解,从而影响受众的政策选择行为。所以政策教育这种方式是政府决策咨询机构的一种具有常态性的运作过程。

本质上,政府决策咨询机构的“政策教育功能是公共政策分析知识推广的一个重要组成部分”[2]。政策教育的重点在于对受众进行政策基本理论、基本知识、基本技巧以及与整个政策过程相关的各种知识的培训,借以提升政策教育对象特定的决策技能,以便使其在决策过程中可以利用已获得的政策知识、政策信息和政策技能进行分析和判断,并做出更加有效的政策选择。虽然“政策教育的特点是具有政治上的中立性”[3],其目的不在于传播某种价值观,而在于提高政策教育对象的政策知识水平以及参与政策制定的能力,但由于政策教育可以提高公民的政策参与能力,因此,政策教育同政策制定的民主化过程紧密相连。政策教育的效果可以贯穿于整个政策制定过程,从这个意义上说,政策教育是提高一个国家公共政策水平不可或缺的重要手段。从实践来看,政策教育的内容相对宽泛,既需要提供公共政策基础知识,也需要尽可能多地提供与特定公共政策问题相关的信息,因此政策教育的内容是以政策问题为中心的全方位的公共政策知识的提供。政策教育一般发生在政策制定阶段之前,也可以发生在政策制定阶段之中,甚至还可以发生在政策执行和政策评估阶段。这就决定了政策教育的影响是广泛的,可以影响整个公共政策过程,但从一般的政策实践来看,政策教育更多的作用于政策制定阶段。

政策教育是同“政策宣传”相关联的一个概念,但政策教育和政策宣传却是两个不同的概念。政策宣传是针对特定政策问题的特定方案所做的宣传活动,具有明显的价值偏好性,其目的是宣传政府决策咨询机构所支持的观点,引导和劝诫那些有悖于政府决策咨询机构政策理念的公众行为,使其符合政策宣传者的偏好。通常情况下,政策宣传是政策执行的前奏,是推动政策执行的工具,也是扩大政策影响的一种手段。其重点在于提供充分的政策信息,使受众能够全面了解政策,进而能够深刻理解政策,增加对于政策的认同感。政策宣传的内容一般仅限于具体的政策方案,通过对具体的政策方案中蕴含的政策目标的宣示、政策内容的传播,使政策方案的本质和意义被更多的公众所了解,最大限度地取得利益相关人的认同,引导其政策行为,以便配合公共政策的执行。

政策宣传的过程并不是给予公众选择政策方案的机会的过程。公众只是被动地作为政策方案的接受者,没有机会根据自身的利益偏好参与该政策的制定。政策宣传具有阶段性和期限性,阶段性指的是政策宣传一般是在政策执行的前期,是政策执行的一个铺垫,一旦政策开始实施,政策宣传就开始逐渐退出政策执行阶段的舞台,结束了自己的阶段性任务;而期限性意味着任何政策方案的宣传必须与当时经济社会发展的要求相适应,错过了特定的时期,也就错过了让公众接受政府决策咨询机构的政策观点的机会。而政策教育侧重于基础知识和基本原理的普及,所以,与政策宣传所受到的苛刻要求不同,经济社会发展对政策教育的要求相对比较宽松。在这方面,政策教育必须与经济社会发展相适应这一阶段性特征并不突出,这就决定了政策教育具有非常明显的常态性。

政府决策咨询机构的政策教育与政策宣传同属政策推广的组成部分,两者存在明显的差异,也存在明显的联系。在具体的政策实践过程中,两者存在相互重叠和相互交织的部分,这种相互重叠和相互交织的最明显特征是共同为公共政策的推广提供服务。政策教育与政策宣传不是完全隔离的两种功能,在实际政策过程中,很难把二者分开。同时,政策教育与政策宣传也互相作用、相互渗透。政策教育为政策宣传提供了理论依据,政策宣传为政策教育拓展了发挥更大作用的空间。从本质上来看,政策教育是政府决策咨询机构职业化的基本目标之一,而政策宣传则可以看做政府决策咨询机构对于符合自己价值取向的公共政策方案所做出的推进过程,也是政府决策咨询机构的一种致力于政策合法化过程的努力。政策教育较政策宣传更具有广泛的普遍意义。

二、政府决策咨询机构政策教育功能的体系构成

与那些以传授普通文化知识为主的浅层次社会教育的功能有所不同,政府决策咨询机构的政策教育功能除了具有社会制约性之外,还受到公共政策这一政府治理工具的制约。在多种因素的制约下,政府决策咨询机构政策教育功能的体系构成一般由政策教育的内容、政策教育的对象和政策教育的方式三方面所构成。

(一)政府决策咨询机构政策教育的内容

推广政策知识，是政策教育最基本的内容，也是建设一个理性的公民社会的前提。政府决策咨询机构的政策教育无疑能够提高公民的政策知识素养，使其在拥有科学的政策知识的基础上做出政策选择。政策教育的内容大致分为两个方面。一方面是常规的公共政策的基础理论知识和基本技能的培训，另一方面是关于特定政策问题的信息提供与分析。常规性的公共政策基础理论知识和基本技能是进行公共政策规划的基石。政府决策咨询机构的常规性公共政策基础理论和基本技能培训，主要通过举行各种开放式的学术会议、论坛和培训班来实现。例如美国的布鲁金斯研究所就专门设有公共政策教育中心，为公共部门和私人部门的有需求的各类人员提供高质量的公共政策相关课程，为他们进一步参与公共政策制定奠定知识基础。

特定政策问题的信息提供与分析是政府决策咨询机构政策教育的另外一个主要方面。无论是一般公众还是公共权力机构的决策者，“必须对政策问题和所有备选政策方案及其前景有一个明晰的认识，在此基础上才能作出理性的政策选择”[4]。因此，为公众和决策者提供特定政策问题的广泛的信息及其分析结果，是政府决策咨询机构政策教育的必要内容。政府决策咨询机构主要是以公共政策问题为中心来选择政策教育内容，选择什么样的公共政策问题有一定的客观要求。一般来讲，“选择的公共政策问题必须是受到主要决策者和利益相关者的广泛关注，而且是具有很大争议的问题。特别是结构不良的公共政策问题，这类问题难以找到绝对正确或者错误的答案，往往需要经过民主化的过程进行讨论”[4]。此时，格外需要政府决策咨询机构的政策教育功能来为公众提供足够的相关政策信息及深入的科学分析，使公众对此项政策问题有一个全面深入的理解，以便进行合理的政策选择。

(二) 政府决策咨询机构政策教育的对象

社会教育活动需要教育对象主动积极地参与，需要教育对象和社会教育工作者相互配合。这在某种意义上意味着“政策教育对象的确定是由政策问题所决定的”[3]，如果选择了不恰当的教育群体，再好的政策教育项目也发挥不了作用。利益相关者是政府决策咨询机构政策教育的主要对象。无论是在政策过程中受益还是受损，利益相关者都有了解政策问题相关信息的需求，都有参与和影响政策制定的积极性。政策问题“使得原本没有关联的人群或事件围绕着资源的竞争而聚拢到一起”[5]，选择利益相关者做为政策教育的对象，可以满足其对公共政策问题进行深入了解的需求，为公共政策执行减少阻力；同时，也能够使政策教育更有针对性，取得政策效益的最大化，避免教育资源的浪费。

就某一公共政策问题来说，决策者能否做到科学化和规范化决策，不仅取决于决策体制和决策程序，在一定程度上还取决于决策者所掌握的公共政策知识。因此决策者理所当然地成为政府决策咨询机构进行政策教育的另一类对象。公共政策制定有其必然的科学规律，所以公共政策制定过程既是一个政治过程，也是一个研究过程。决策者是最直接将政策研究成果转化为政策方案的实践者，在整个公共政策的制定过程中具有决定性的作用，是连接科研成果与政策实践的关键，拥有对公共政策方案进行选择的主导性权利。由于受到自身条件的限制，决策者不可能像专家学者那样对政策问题进行精深的研究。在作出决策时，同样存在着对政策问题相关知识信息的需求，以便提升自己对政策问题的认识，做出科学合理的选择。通过政策教育，可以弥补决策者在政策专业知识方面的不足，提升决策者的政策素养和决策技能。

(三) 政府决策咨询机构政策教育的方式

政策教育也是政府决策咨询机构扩大自身知名度和对公共政策施加影响力的机会。为了高效传播政策科学知识，传播政府决策咨询机构的研究成果，扩大自身的影响力，达到政策教育的目的。政府决策咨询机构通常采用以下几种类型的教育方式。

一是举办各种会议。包括举办各种培训班、召开各种学术会议和简介会议等对目标受众进行直接的教育。在不少国家，“政府决策咨询机构有意识地瞄准目标受众，举办一系列的研讨会、专业见面会、演讲会、焦点团体座谈会等来主动吸引目标受众”[6]，这些会议对于出席者基本上没有任何限制，对公众完全开放，可自愿报名参加。“美国国际战略研究中心声称他们每年举办700多次这样的会议”[6]。通过这类会议形式，政府决策咨询机构把新的政策思想和理念传递给公众和决策者，同时经过与政策教育的目标受众之间的互动，还可以启发智慧，产生新的知识和理念。对于政府决策咨询机构和政策教育的受众，这类会议具有相得益彰的双赢效果。

二是发行出版物。发表政策研究成果是政府决策咨询机构进行政策教育的另外一种方式。政策教育对象具有广泛性和分散性。出版物作为政策教育的物质载体，具有成本低廉、不受时空限制等特点，可以超越政府决策咨询机构所受到资金和空间限制。教科书可以成为直接的政策教育的课本，而专著、论文及报告则可以间接成为受教育者学习的课本。做为传统的学习形式，出版物更容易被受教育者所接受。同时，发行出版物可以更加详细地表达政府决策咨询机构的观点，并且便于检索和查阅。将相关领域的优秀成果汇集在一起，有利于受教育者对大量的研究成果进行比较和选择，从不同的角度进行学习，全方位提升自己的政策知识素养。

三是建立网络。在现代社会里，网络是政府决策咨询机构进行政策教育更为方便的工具。计算机、数据库和网络是构成现代决策咨询必不可少的三大支柱。发达国家不少政府决策咨询机构已经借助信息技术实现了决策咨询的多功能服务和全方位服务。几乎所有的国外政府决策咨询机构都有自己的网站，并在线发表大量的政策问题的相关信息，还开通微博、论坛与公众进行互动交流，为公众获取相关政策信息提供了更加方便快捷的渠道。近年来我国不少政府决策咨询机构也逐渐建立了自己的网站和数据库。

四是借助媒体进行间接的教育。媒体和政府决策咨询机构的关系十分密切。因为媒体并非专业的政策分析机构，缺乏对公共政策问题进行专业分析的能力。当媒体有报道公共政策问题的需求时，往往要借助于政府决策咨询机构的研究成果，况且稀缺性公共政策信息也容易成为媒体吸引公众的焦点。从这个意义上理解，媒体也是决策咨询的机构传播政策研究成果的载体。从发达国家的实践来看，媒体上对政府决策咨询机构的政策研究成果的引用率往往被当作衡量政府决策咨询机构影响力强弱的主要指标。政府决策咨询机构可以通过电视演讲、接受采访以及在报刊上开辟专栏等方式把政策相关知识传递给公众，还可以通过建立自己的电视演播室自主规划政策教育内容，并把这种教育方式常态化，向公众进行相对系统的公共政策知识的传递，从而达到间接教育公众的目的。

三、政府决策咨询机构政策教育的价值承载

社会教育和社会善治从来就是密不可分的。与社会教育重要性的凸显节奏同步，政策教育在现代社会中已经成为一种独特的重要教育渠道和教育力量，在人们认识政策规律和社会治理中发挥着越来越重要的作用。按照一般的理解，“专业性社会教育机构主要是以文化、公益事业为主，旨在增进民众科学文化知识、提高民众文化艺术修养、强健民众身体素质的社会教育设施”[7]，但政策教育在其欣欣向荣的过程中却彰显出普通专业性社会教育机构难以替代的独特价值。政策教育独特的价值承载主要表现在以下三个方面。

（一）在政策思想形成阶段，政策教育有利于政策思想的百家争鸣

政策教育架起了知识、公众和政府三者相互连接的桥梁，这种桥梁作用有利于各种不同政策思想的汇聚和沟通，也满足了维持有效的政府决策反馈机制的需要。历史多次证明，百家争鸣百花齐放的局面必然有利于新的政策思想的形成。由于其桥梁作用使然，政府决策咨询机构在践行自己的政策思想，促进政策制定科学化和政策过程合理化的同时，也容易成为新的政策思想的发源地。但这一点必须以一个国家民主化过程的高度发展为前提。不少国家政府决策咨询机构的发展证明，政府决策咨询机构的发展程度与一个国家民主化的发展程度成正相关关系。政府决策咨询机构的发展反过来又促进了民主化的发展，在很大程度上在于其有助于打破精英决策模式的垄断。精英决策属于一种决策过程，但基于少数人垄断的决策过程不是理想的决策模式，不利于政策思想的百花齐放和百家争鸣。打破目前在不少场合存在的精英决策过程，“必须缩小专家与仅仅‘受过教育的一般公民’之间的差距”[8]，才能实现多种政策思想并存的局面，而政府决策咨询机构的政策教育功能无疑能够成为承担这个使命的主力军之一。

（二）在政策制定阶段，政策教育有利于政策制定的科学化和民主化

从教育与社会发展的关系来看，“教育起着促进整个社会的民主化、现代化和科学化的作用”[9]。其中，在推进社会民主化方面，政策教育所起的作用尤为明显和直接。随着社会的发展，大量复杂的充满争议的公共政策问题不断涌现。对于经济发

展、公平分配、公共财政、学校教育等涉及大数人公共利益的问题，每个利益相关者的看法可能迥然不同。这些解决问题的顺序没有单一的标准。“利用科学知识所做的推断不能替代价值的选择”[3]，专家和政策制定者由于受自身条件的限制有时也难以做出有利于社会最广大人民的根本利益的最好决策。必须借助于公民参与过程，才能有效解决这些问题。拥有基本政策知识方面的素养和足够的相关政策信息是公民参与政策制定的前提，政府决策咨询机构的政策教育为公众参与政策制定提供了便捷条件。政策基础知识和技能的教育培训为公众参与公共政策的制定奠定了理论和技术基础；对政策信息的广泛传播，使公众对政策问题有了一个全面的了解和分析；通过举办各种学术会议和公共论坛等，能够为公众参与公共政策问题的讨论提供一个公共空间，专家、公众和决策者通过各种思维的碰撞，产生智慧的火花，使得政策制定过程能够集思广益。在政策制定阶段，政策教育无疑有利于公共政策制定过程的科学化和民主化。

(三) 在政策执行阶段，政策教育有利于公共政策执行的规范化

达成政策目标是公共政策过程的落脚点，政策目标是否达成是判断公共政策方案成败的标准之一。达成政策目标的途径是政策执行。按照自下而上的政策执行理论，政策链条中较低及最低层次是政策执行的基础，政策成功与否，依赖于执行者的承诺与技巧。这里的承诺，指的是下级对上级的承诺，建立在对于政策方案认同的基础上。而技巧，则是对政策执行的科学规律的掌握，建立在政策知识的基础上。这就是说，除了政策实施的物质方面的准备外，政策执行者和政策对象必须有一定的政策知识素养及对政策的精神实质、政策的内在机理及政策目标的透彻了解，政策执行过程才能顺利展开；与此同时，提高政策对象的政策认同感，营造政策执行的良好环境也同样重要。执行政策的前提是必须统一思想，而这些都离不开政府决策咨询机构的政策教育。政府决策咨询机构作为以政策研究为中心的非赢利机构，更容易获得公众的认可和信赖，通过各种手段向公众进行政策相关信息的传播，有利于营造政策执行的良好环境，统一思想认识，保证政策的顺利实施，为政策目标的顺利实现提供最有利的条件。

参考文献：

- [1]傅广宛，刘晓永，毛志凌. 我国政府决策机制的变迁与思想库的发展[J]. 当代世界与社会主义，2011(1).
- [2]Jerri Cockrel. Direction for Public Policy Programming. Cooperative Extension Service, University of Kentucky[EB/OL]. (1997-12-02)[2011-05-26]www.ca.uky.edu/agc/pubs/ip/ip21/ip21.pdf.
- [3]Richard Barrows. Public Policy Education: Key Concepts and Methods[EB/OL]. (2007-04-02)[2011-05-26]http://okcimc.com/titles/lifeskills-citizen/CSunit2/W1publicpolicyedu.pdf.
- [4]B. L. Flinchbaugh. Public Policy Education: A Model With Emphasis on What and When. Increasing Understanding of Public Problems and Policies, Farm Foundation, 1973.
- [5]林小英. 理解教育政策：现象、问题和价值[J]. 北京大学教育评论，2007(4).
- [6]James G. McGann. Think tanks and policy advice in the United States[J]. Foreign Policy Research Institute, 2005(8).
- [7]陈金屏. 张蹇社会教育思想研究[J]. 南通工学院学报(社会科学版)，2003(6).
- [8]Dmitry Zaytsev. Analytical Communities and Think Tanks as Boosters of Democratic Development[EB/OL]. (2010-12-14)[2011-05-26]http://saopaulo2011.ipsa.org/sites/default/files/papers/paper-951.pdf.
- [9]王冬华，王非. 社会教育学概论[M]. 北京：教育科学出版社，1992：68.

文档附件：

隐藏评论

用户昵称： (您填写的昵称将出现在评论列表中) 匿名

请遵纪守法并注意语言文明。发言最多为2000字符（每个汉字相当于两个字符）

8192

发表

中国社会科学院电话：010-85195999 中国社会科学网电话：010-84177865；84177869 Email：skw01@cass.org.cn

投稿邮箱：skw01@cass.org.cn 网友之声信箱：skw02@cass.org.cn 地址：中国北京建国门内大街5号

版权所有：中国社会科学院 版权声明 京ICP备05072735号