

公共政策制定程序对政策可接受性的影响

李大治^{1,2} 王二平¹

(¹中国科学院心理研究所,北京 100101) (²中国科学院研究生院,北京 100039)

摘要 根据程序公正理论提出公共政策制定程序与公众对政策的可接受性的关系问题。研究一通过访谈不同领域的学者,初步揭示了公共政策及其制定程序存在的问题——对公共问题不敏感,解决问题的措施成效低。研究二用问卷调查公众对一个制定中的公共政策的态度,恰与政策制定者的愿望相反,公众并不认可政府解决问题的设想,也不认同政府举行的听证会的结果。研究三设计了一个非等组前后测准实验,在两个互联网站的电子公告板上比较根据不同的公共政策制定程序的政策的可接受性。结果证明,制定政策时了解公众态度可增强政策的针对性,提高解决问题措施的成效和可接受性。

关键词 公共政策,政策制定程序,可接受性。

分类号 B849

1 问题

自 1951 年 Lasswell 和 Lerner 发表《政策科学:范围与方法的新发展》以来,公共政策 (public policy) 日益受到众多学科研究者的关注^[1]。相比而言,心理学家关注和研究公共政策问题则要晚些。1968 年,美国心理学会成立了一个非常委员会 (the Ad Hoc Committee),专门探讨应用心理学理论和技术帮助政府处理公共事务问题。该委员会决定建立一种应对公共事务的机制,主要包括 3 个成分:(1) 尽早觉察出突发问题迹象的报告机制,(2) 处理相关信息和选择行动的决策机制,(3) 执行决策的效应机制^[2]。之后不久,该委员会专门召开了一个研讨会,讨论为国家公共政策服务的问题。McKeachie 报道了该研讨会的主题,并就心理学家能为公共政策做出什么贡献,怎样为公共政策作贡献,如何组织心理学对公共政策的贡献进行了阐述。这篇报告,可以看作心理学研究服务于公共政策的宣言^[3]。

不同学者对公共政策的理解并不完全相同。其中,既有学科视角的差异,如政治学者 Easton 认为,公共政策是对全社会的价值做权威性的分配^[4],行政学者 Wilson 认为,政策是由立法权者制定而由行政人员执行的法律和法规^[5]。学者们界定的外延也有广狭的区别。这些意见可以归纳为三类:(1) 立法者、政府和政治团体制定的法律、规则、制度等

都属于公共政策;(2) 公共政策仅仅是政府的行为;

(3) 只有政府采取的涉及公共利益和公众价值的政策才是公共政策^[4~12]。本研究采信 Easton 的界定,即公共政策是对全社会的价值做权威性的分配^[4]。这种界定更能够凸显心理学研究与公共政策的联系,以及在制定和推行公共政策中的心理问题。

在公共政策领域的心理学研究积累还不多,大致可分为两类。第一类是通过社会态度调查和其他技术手段及时发现待解决的公共问题,提供给决策部门,转化为公共政策问题,为制定相应公共健康、环保、司法以及社会保障等方面的公共政策提供科学依据^[13~28];第二类是应用心理学方法,帮助政府了解公众对现行政策的满意感和政策实施成效^[13,29]。然而,已有的研究没有注意到政策制定程序与政策的可接受性或公众的满意感的关系。也许,政府官员和学者都认为这是不言而喻的。没有哪个行政部门会有意制定有缺陷的公共政策而触犯公众利益,他们自然对公共管理本身存在的问题也就不可能自明。Simon 指出,人们对社会生活问题的解决,价值判断总是先行的,然后才是选择解决问题的手段^[30]。这就意味着,对同一个公共问题,不同人因利益和立场不同,对解决问题的态度和期望也不同。政策制定者自以为考虑了不同社会群体的不同要求,公众往往未必领情。这一定是政策制定者没有意料到的。另一方面,由于资源有限,一项公

收稿日期:2007-05-02

通讯作者:王二平, E-mail: wangep@psych.ac.cn

1093

共政策往往难以满足所有社会群体的合理要求,结果总会有一些社会群体受益更大,而另一些群体受益较小,甚至利益受损。良好的公共政策应当在不同社会群体的利益间求衡(trade-off)。1996年,Sechrest和Bootzin在Tajfel关于小群体(minimal group)现象研究的基础上提出了政策的可接受性问题。他们认为,任何政策都应尽量避免使社会公众的态度两极化,而应尽量把公众的注意力集中在完成一个共同目标上,从而使公共政策更能为全体公众所接受^[31]。政策的可接受性(acceptability)可以看作不同利益的社会群体对公共政策的态度的一致程度,是公共政策制定者不可忽视的心理因素。

程序公正理论(Theory of Procedural Justice)认为,除了分配结果是否满足人们的实际需要以外,分配的原则及实施方法也影响人们的公平感受和分配结果的可接受性。而且,对程序的认可更影响所得结果的可接受性^[32,33]。公正的程序能提高人们对程序所产生的结果的评价以及对程序规则的遵守^[34],可以导致人们积极的态度和行为^[35,36]。而只有在程序不公正时,人们的态度和行为才受到结果好坏的影响^[37]。Thibaut和Walker通过模拟诉讼过程的实验证实,无论最终的审判结果是否对自己有利,只要有参与诉讼过程的权利,人们对结果的公正感和接受程度就会显著增加^[38]。Earley和Kanfer的研究发现,有发言权的程序更容易被人们认为是公正的,而且在决策过程的早期提供发言权,比在晚期提供更提高满意度和工作绩效^[34,39]。

有关程序公正研究的启示是,公共政策的制定程序也可能影响公众对政策的可接受性。这就提出了新的科学问题:我国现行的公共政策制定程序存在什么缺陷?政策制定程序的哪些操作可影响政策的可接受性?如何改进政策制定程序可提高政策的可接受性?探明这些问题,可以为各级行政部门改进公共政策的制定程序提出科学建议。

2 研究一:先导研究

公共政策对我国学者、行政官员、公众来说,还是个新概念。因此,本研究首先要探明我国学者如何理解公共政策,如何认识公共政策及其制定程序中存在的问题。对于任何社会,知识分子都是首先接受新观念的群体。了解学者对公共政策的理解,也可以间接推测其他社会群体的认识。

2.1 方法

在查阅相关文献的基础上,形成了访谈提纲。

提问主要包括对公共政策的理解、目前我国公共政策及其制定程序存在的问题,影响公众对公共政策可接受性的因素,以及心理学可以在公共政策领域发挥什么作用等。这是一种半结构化的访谈方法。

研究者个别访谈了来自于高等院校、学术团体和行政部门政策研究机构的学者。在访谈到第10人时,不再能提出新的见解,说明达到模型饱和,因此不再增加被访者。

将访谈录音转换为文字记录,请3名工业与组织心理学专业的研究生作为编码分析者先分别独立阅读5篇访谈记录,提取学者们的观点(特征变量),建立编码本(encoding dictionary)。由于缺少这方面的研究认识,采取自下而上的编码分析路线,按照“提及”和“未提及”编码。然后3名分析者独立编码分析所有10篇访谈记录。最后,汇总3名分析者的编码结果,取多数一致的编码结果为每个被访谈者见解描述。通过计算Spearmann相关系数,分别得到3个编码者两两之间的评价者间一致性系数,经过Fisher Z转换,得出分析者间一致性系数为0.96。

2.2 结果

根据编码者评价的结果,共有8个提及频次低于2次的变量被删除。各个特征变量被提及的频次见表1。

2.3 讨论

如前所述,我国开展公共政策学研究的时间较短,公共政策对我国绝大多数学者来说还是一个新概念。因此,学者们对公共政策的理解存在广义和狭义之分,没有一致的认识。

然而,学者们对目前我国公共政策存在问题的批评却非常一致,主要集中在政策的制定程序方面,特别是集中在政策制定程序的前端,即确定公共政策问题方面。可以想见,这些缺陷使得政府部门既不能及时、准确地发现公共问题,也不能提出有效解决问题的政策措施。学者们对政策可接受性的重要性高度认同,以及心理学应在研究公众心理、提高公共政策的可接受性方面发挥作用的认可,同样也是针对公共政策制定程序的缺陷。

没能访谈到负责制定公共政策的各级各部门行政官员,仅仅归纳了学者的见解,肯定带有一定的局限性。如果适当地表达问题,也许还应该访谈社会各阶层的公众。所得结果会更有意义。

表 1 专家意见归纳结果(提及频次)

问题	内容	提及频次
对公共政策涵义的理解	政府制定、颁布的规定和措施(狭义)	8
	包括法律、行政法规和规范性文件、领导讲话等(广义)	7
	对社会利益的分配或再分配	5
	一个政治过程	5
	解决公共的和公众的问题	4
	符合公共利益的政策	4
	一种公共管理行为	3
	依据规范的制度实施管理	2
	包含公众参与的政策	2
	对我国公共政策问题的认识	政策制定程序有缺陷
对政策可接受性的认识	缺少政策咨询或政策咨询不科学	9
	制定政策的随意性	7
	公众不参与或参与不充分	7
	与公众的实际需要有差距	6
	制定政策存在部门利益倾向	5
	评估机制不健全	5
	出台前论证不充分	5
	听证程序流于形式	4
	必须考虑政策的可接受性	8
	要考虑公众的接受	8
对心理学研究可发挥的作用的认识	要兼顾不同社会群体的利益	4
	公众参与意识不强	4
	传统文化影响公众的接受	3
	公众存在主动接受和被动接受	3
	可接受性取决于政策是否满足需要	2
	要考虑政策执行部门的接受	2
	可接受性低会降低政府威信	2
	公众采取忍受或消极抵制态度	2
	可提供可接受性的指标	7
	应研究政策制定者的心理	3
应作为公共政策的理论基础之一	应作为公共政策的理论基础之一	2
	应研究不同社会群体的心理	2

3 研究二:现行公共政策制定程序缺陷的实证分析

在本研究进程中,恰遇北京市政府就出租汽车运价上调举行听证。这是一个事关北京市民和出租汽车司机等各方利益的典型公共政策问题。本研究即时跟踪这一政策制定的程序,同时调查市民和出租汽车司机的态度,以剖析现行公共政策制定程序存在的问题。据行政主管部门的官员表示,由于燃油价格连续上涨,造成出租汽车企业经营困难,出租汽车司机的收入降低。政府早就考虑上调出租汽车

运价。应对以前几次燃油价格上涨,政府采取了油价补贴的政策。随着最近一次的燃油涨价,政府决心调整出租汽车运价。显然,主管部门此次制定的政策主要考虑的是出租汽车从业人员,决心早已下定。接下来的听证会,主要是为新政策出台寻求合理性证明和公众支持。这就自然产生了一系列的问题——这种听证会形式能否普遍代表公众的意见?涉及利益的各社会群体的真正态度是什么?什么才是能真正解决出租汽车经营困难的有效措施?比较利益攸关各社会群体的真实态度与听证会结果,也许更有助于剖析公共政策制定程序存在的问题。

3.1 方法

应用自编的问卷调查市民和出租汽车司机的态度。问卷内容主要包括对出租汽车运价上涨的态度、对听证会代表性的态度、认可的问题及解决办法等。其中 A 卷为市民填写,共 23 个项目, B 卷为出租汽车司机填写,共 17 个项目。两种问卷有 16 个项目完全相同,以 Likert 型五点量表来测试被试的态度,由“1 - 非常不同意”到“5 - 非常同意”分别为“非常不同意”、“比较不同意”、“无所谓”、“比较同意”、“非常同意”。

被试为随机抽取的北京市 11 个区的 186 位市民和 63 位出租汽车司机。为确保被调查的市民均为此次出租汽车调价的利益高卷入者,研究者专门选择正等候出租汽车或刚下出租汽车的成人。问卷发放集中在调价政策颁布前后的一个月时间内,采取当下发放、当下作答收回的策略,回收率为 100%。所采取的样本在年龄、收入等都基本呈现正态的分布,性别、地区和职业等也分布较为均匀。

3.2 结果

表 2 显示,多数被调查市民和出租汽车司机均不赞成涨价方案,均不认可听证会的代表性,均认为涨价以后会减少出租汽车的客运量,均不认为涨价是解决出租汽车行业经营困难的有效办法。有相当数量的市民和司机认为降低“车份儿”(上交出租汽车公司的租金和管理费)和打击“黑车”(非法运营载客的车辆)是解决目前困难的有效办法。

对市民和出租汽车司机对各项目回答的分布作 t 检验,表明市民和出租汽车司机的态度仅在个别项目上存在显著差异,但这些差异也仅仅表现在“同意”和“不同意”的程度,而在“同意”和“不同意”的方向上没有显著差异,见表 3。这些主要是市民和出租汽车司机的不同利益和立场的表现。

表 2 市民和出租汽车司机的基本态度

项目	被试	态度 (%)				
		非常不同意	比较不同意	无所谓	比较同意	非常同意
涨价方案合理	市民	33.3	29.6	11.3	17.2	4.8
	出租汽车司机	39.7	19.0	12.7	12.7	9.5
听证会能代表我的意见	市民	34.3	19.4	21.0	20.4	2.2
	出租汽车司机	46.0	17.5	27.0	6.3	1.6
涨价后会减少客运量	市民	9.7	12.4	15.6	36.6	22.0
	出租汽车司机	1.6	9.5	1.6	27.0	55.6
涨价是解决办法	市民	30.6	33.9	10.2	12.4	4.8
	出租汽车司机	42.9	15.9	22.2	9.5	3.2
降低“车份儿”是解决办法	市民	2.7	7.5	10.2	32.3	43.5
	出租汽车司机	1.6	0.0	1.6	12.7	84.1
打击“黑车”是解决办法	市民	12.9	12.4	18.3	23.7	25.8
	出租汽车司机	6.3	9.5	15.9	22.2	44.4

表 3 市民和出租汽车司机态度差异的 t 检验

项目	市民			出租汽车司机			t (双尾)
	M	SD	n	M	SD	n	
涨价方案合理	2.26	1.250	182	2.31	1.404	58	-0.268
听证会能代表我的意见	2.54	3.320	182	2.00	1.080	61	1.256
涨价后会减少客运量	3.51	1.269	182	4.31	1.038	59	-4.822***
涨价是解决办法	2.50	3.523	173	2.08	1.193	59	0.893
降低“车份儿”是解决办法	4.10	1.078	182	4.77	0.638	62	-5.934***
打击“黑车”是解决办法	3.40	1.390	176	3.90	1.274	61	-2.463*

注: * $p < 0.05$, ** $p < 0.001$

另外,面对价格上涨,市民出行方式的选择意愿也发生了一些改变,见表 4。

表 4 涨价以后,市民出行方式的新选择

项目	态度 (%)				
	非常不同意	比较不同意	无所谓	比较同意	非常同意
乘坐公交、地铁	0.0	2.2	19.0	28.5	33.3
遇急事儿乘坐出租汽车	1.1	3.8	14.0	28.0	44.6
乘坐“黑车”	24.2	14.0	17.7	14.5	14.5

从出租汽车司机自我报告的每日工作时间看,北京的出租汽车司机长期处于超时工作状态,见表 5。

表 5 出租汽车司机工作时间 (%)

班组	8~10h	10~12h	12~14h	14h以上
单班	10.0	23.3	36.7	30.0
双班	6.25	25.0	6.25	62.5

3.3 讨论

一般来说,一项公共政策的出台意味着对所涉

不同社会群体利益的调整和再分配。存在利益冲突的不同社会群体,对政策的态度往往也是不同的,甚至是完全相反的。但是在此次政策制定的个案中,本应有利益冲突的乘客和出租汽车司机对待涨价政策的态度却几乎完全一致:都认为这项政策不合理,涨价不是解决问题的有效办法。这种出人意料的態度上的一致,特别是按照主管部门的预测可能会增加收入的出租汽车司机也对政策不支持,造成出租汽车服务关系的服务方和被服务方对政策都不满意的结局,充分暴露出了此类政策本身及制定程序的缺陷——政策制定者对问题的症结定位不准确,解决问题的措施不得当。

据新闻媒体报道,25名听证代表(其中有3人未到现场,提交了书面意见)中,有16人赞成,9人反对,2名参加听证会的司机代表均表示赞成^[40]。但从本研究调查的结果看,绝大多数市民和出租汽车司机都不赞成涨价方案,与听证会的多数意见相左;超过半数的市民和出租汽车司机还认为听证会代表的发言不能代表他们的意见。虽然本研究的抽样还无法证明其代表性,但至少可以说明,听证会不具有广泛的代表性,依靠它当然也不可能制定出高

可接受性的政策。这正暴露出我国现行公共政策制定程序的缺陷。

问题的症结究竟在哪儿?根据有关社会报道,北京市出租汽车总量过剩,而且还有难以准确统计数量的“黑车”(非法运营载客的车辆),这也是造成经营成本高、收入低的一个重要原因。此次调查显示,出租汽车司机只有超时工作(单班司机平均需要每天工作10.5h,双班司机平均需要每天工作9.4h,当班那天要工作18.8h)才能交足“份儿钱”(出租汽车公司收取的租金和管理费)。因此,控制出租汽车保有量和取缔非法运营载客的车辆,是两个亟待解决的关键问题。此次调价显然不能有效解决这些问题,所以连出租汽车司机也不接受调价政策,就没什么奇怪的了。值得注意的是,出租汽车运价上调以后市民出行方式发生了改变,出租汽车司机的运营方式也从“跑活儿”(开着车寻找乘客)变为“趴活儿”(停着车等人坐车),恰恰给了本该着力打击的非法运营载客的车辆以可乘之机。这些变化,也许是政策制定者没有想到的吧。该个案典型地暴露出我国现行的公共政策制定程序的重大缺陷:不能及时、准确地发现公共问题,出台的政策只能是隔靴搔痒。这样的政策,可接受性自然也差。

本研究的局限在于,只调查了市民和出租汽车司机两个社会群体。实际上出租汽车运价调整政策还涉及政府主管部门和出租汽车公司等方面。此外,对出租汽车公司收取的租金和管理费的构成,也没有深入探明。如果能够得到这方面的信息,对问题的分析会更加透彻。

4 研究三:公共政策制定程序与可接受性关系的模拟实验

研究二的实证分析证明,政策制定程序的缺陷导致行政部门难以了解公众真实的、迫切的需求,也不可能制定出有效解决问题的政策。那样的公共政策可接受性必然低。根据程序公正理论,本研究设想,如果在公共政策制定程序的前端,增加了解公众态度的环节,应该既能提高政策解决公共问题的针对性,又能提高政策的可接受性。本研究拟验证这一研究假设。

4.1 方法

设计一个非等组前后测的准实验,选择互联网两个网站上以贴图为主的电子公告板(BBS)作为研究对象。BBS是网站以主题信息吸引人参与交流活动的虚拟社区。网站招聘若干兼职管理人员(版

主)管理相应版块和参与人员。为汇聚人气,各BBS对参与者都有基本相同的要求,对不同卷入程度的浏览和发布信息者赋予不等的权利。如,须登录注册才有资格参与评论;访问达到一定频次方可发布信息等。这就自然形成了利益不同的社会群体。每个BBS每天虽有大量的过路浏览人群,但各自都有相对固定且卷入度较高的注册网友。用这种虚拟社区模拟现实社会生活是可行的。本研究虽不能干预改变电子公告板(BBS)中现行利益分配的政策,但可以通过倡议开展主题活动,暂时改变主题活动的政策及其制定程序。

研究者与两个BBS版主协商,同时举办主题分别为“我眼中的世界”和“我眼中的社会”的原创摄影作品展,赛期为一个月。A版块为实验组,第一周发布活动倡议,首先征求网友对展赛活动的要求和建设,该周最后一天,以版主名义正式发布根据网友们的建议制定的展赛规则,随后正式开始展赛征稿。B版块为对照组,第一周的第一天即以版主名义发布研究者拟定的展赛通知及展赛规则,随即正式开始征稿。由此可知,对照组征稿时间要比实验组多出一周时间。在本模拟实验中,以展赛规则及其制定程序模拟现实生活中的公共政策及其制定程序。观察记录两个电子公告板(BBS)实验前10天内和实验期间每天的新增发帖数、原创摄影作品发帖数、展赛投稿数,作为可接受性的操作指标。通过比较两组结果,检验实验效应。

4.2 结果

根据两组实验前和实验期间日投稿数的描述统计,见表6,得到的结果是:日发帖总数在实验前和实验期间均为实验组高于控制组;而原创摄影作品日发帖数在实验前和实验期间均为控制组高于实验组,但实验期间对展览活动的投稿数和参与展览投稿的人数均为实验组高于控制组。

表7为实验前和实验期间两组之间的差异比较。实验前,实验组和控制组每日新增发帖数存在显著差异($t=8.519, p<0.001$),为实验组高于控制组;每日新增原创作品发帖数也存在显著差异($t=-10.725, p<0.001$),为控制组高于实验组。

实验期间,实验组和控制组每日新增发帖数依然存在显著差异($t=16.903, p<0.001$),仍为实验组高于控制组;每日新增原创摄影发帖数也依然存在显著差异($t=-4.289, p<0.001$),且仍为控制组高于实验组,但两组的差异较之实验前有所缩小;每日新增实验主题展览活动的投稿数也存在显著差异

($t = 2.801, p = 0.01$), 为实验组高于控制组。

表 6 实验前和实验期间两组日投稿数比较

组别	统计时 间(天)	实验前				统计时 间(天)	实验期间						
		发贴量 (个)		原创摄影 发贴数(个)			发贴量 (个)	原创摄影 发贴数(个)	展览活动投稿				
		总计	日均	总计	日均				总计	日均	总计	日均	投稿人数
实验组	10	579	57.9	0	0	23	1403	61	97	4.22	97	4.22	33
控制组	10	119	11.9	78	7.8	31	402	12.97	266	8.58	48	1.55	26

表 7 实验前和实验期间, 两组之间的差异比较

时间	项目	实验组			控制组			t (双尾)
		M	SD	n	M	SD	n	
实验前	每日新增发贴数	57.9	16.769	10	11.9	3.213	10	8.519***
	每日新增原创摄影发贴数	0	0	10	7.80	2.30	10	-10.725***
实验期间	每日新增发贴数	61	13.369	23	12.97	3.071	31	16.903***
	每日新增原创摄影发贴数	4.22	4.462	23	8.58	2.292	31	-4.289***
	每日新增展览投稿数	4.22	4.462	23	1.55	1.150	31	2.801**

注: ** $p = 0.01$, *** $p < 0.001$

表 8 为实验前和实验期间两组各自差异的比较。对实验组来说, 每日新增发贴数在实验前和实验期间没有显著差异 ($t = -0.567, p > 0.05$), 但是每日新增原创摄影发贴数在实验前和实验期间有显著差异 ($t = -4.533, p < 0.001$), 实验期间原创摄影

发贴数显著增加。对控制组来说, 每日新增发贴数在实验前和实验期间没有显著差异 ($t = -0.946, p > 0.05$), 每日新增原创摄影发贴数 ($t = -0.936, p > 0.05$) 在实验前和实验期间也没有显著差异。

表 8 实验前和实验期间, 两组各自的差异比较

组别	项目	实验前			实验期间			t (双尾)
		M	SD	n	M	SD	n	
实验组	每日新增发贴数	57.9	16.769	10	61.0	13.369	23	-0.567
	每日新增原创摄影发贴数	0	0	10	4.22	4.462	23	-4.533***
控制组	每日新增发贴数	11.90	3.213	10	12.97	3.071	31	-0.946
	每日新增原创摄影发贴数	7.80	2.30	10	8.58	2.292	31	-0.936

注: *** $p < 0.001$

4.3 讨论

首先需要说明的是, 两个电子公告板 (BBS) 的基础差异很大。控制组所在的 BBS 本来就原创摄影作品为主, 经常举办类似的展赛活动, 投稿人有相对固定的人群。实验组所在的 BBS 在实验前几乎没有原创摄影作品, 也从未组织过主题展赛活动, 是否能有参与此次主题展赛活动的投稿人未知。基于这种背景认识, 实验组能成功举办这次原创作品展赛本身, 间接说明了展赛政策的高可接受性。

实验期间两组在展赛作品投稿量和投稿人数上的显著差异, 直接说明了实验处理效应, 但是能否说明是由政策的可接受性差异所致呢? 分别比较实验前后两组日发贴量和日原创作品发贴量, 可以看出,

虽然两组存在显著差异, 但在实验前和实验期间, 每日发贴量的差异在方向上没有变化, 都是实验组显著高于控制组; 每日原创作品发贴量的差异在方向上也没有明显的变化, 都是控制组高于实验组, 但差异有所缩小, 且实验期间, 实验组日均展览投稿量高于控制组, 出现了局部的差异方向的改变。在每日原创摄影作品的发贴量上, 控制组在实验前和实验期间没有显著差异, 但实验组则是从无到有, 有了质的变化。这说明, 实验组的操作确实提高了网友对政策的可接受性。

此外, 实验组吸收网友提出的建议, 包括奖励形式和额度, 在正式征稿规则中增加了对投稿为非原创作品的举报奖, 也得到了网友的积极响应。因为

网友的举报,共有3个投稿被认定为无效投稿。而控制组则既没有举报规则,也无人举报。举报行动本身也是一种参与,是对自身正当利益的主动维护。这种质的差异也可以从侧面说明,在政策制定程序中增加征求意见环节所起的作用。

因此,实验结果说明,增加征求意见环节的实验操作提高了网友们对展赛政策的可接受性,验证了研究假设。

本研究毕竟只是操纵一次作品展赛规则制定,涉及的利益分配有限,并未触及网友们更大的利益。这与现实社会生活中的公共政策还是有一定差异的。这种准实验设计也无法控制众多无关变量,只能显示实验处理的作用。

5 讨论

公共政策在我国还是个新概念。本研究访谈到的学者对其理解不尽一致。本研究的理解也未必全面。可以想见,国家公务人员对公共政策的认识未见得比学者更深刻。不了解公共政策的学术概念不等于没有公共政策。由此可以推断,现在各级各类行政部门制定公共政策基本上是因循经验。正因为如此,本研究访谈的学者们虽然也举例说明某个公共政策制定不当或失误,但对制定程序的问题批评最为集中。不同地区、不同社会领域、大大小小的公共政策很难尽数,凡是不当的公共政策都是由于制定程序的缺陷所致。或许可以把公共政策问题看作一个程序决定内容的特例。

本研究认为,我国现行公共政策普遍存在两个问题——对公共问题不敏感;解决问题的措施缺乏有效性。对公共问题不敏感的最著名实例,莫过于温家宝总理替农民工讨要工资。的确,很多公共问题往往要到高层领导人视察发现后,才能引起主管部门重视和解决。研究二涉及一个典型的公共政策及其制定程序的实例,印证了解决问题措施隔靴搔痒、缺乏针对性或有效性的缺陷。而这些缺陷又主要由制定程序的缺陷所致。

听证本来是西方议会政治中就专门问题咨询专家的形式,近年来在我国却被用在公共政策制定程序中。本研究的结果表明,听证会只是对政府已有的政策腹稿表态和舆论造势,无助于提高发现公共问题的敏感性和公共政策制定的成效。仅就听证会规模而言,就谈不上抽样的代表性。还应当认识到,很少有可能一项公共政策只涉及一个社会群体而不波及其他社会群体的利益,也很少有可能一个出台

的公共政策对所有社会群体都有利。这就要求制定的政策在不同社会群体利益间求衡。而仅凭政策制定者的良好愿望和闭门造车是实现不了这一目标的。政策失误的后果不见得会立刻暴露出来,公众对政策的不接受可能首先表现为忍受和抱怨。这些已经是社会失序的先兆。不幸的是,行政部门往往难以觉察到这种先兆,更认识不到政策的失误。公众利益诉求的通道不畅通也是对公共问题不敏感的重要原因之一。这种不满积蓄到一定程度,就会被某个事件诱发,酿成规模更大的群体性事件。就拿出租汽车调价一事来说,这种事件实际已经发生了。

如何做到在不同社会群体的利益间求衡?调查公众的态度是提高政策可接受性的有效途径。通过态度调查,公众既可以表达所关注的公共问题,又可以表达对现行政策的态度和对自己利益的意识。这种态度调查可以发挥三种功能——发现新的公共问题和现行公共政策的失误;了解不同社会群体的利益诉求;检查公共政策施行的成效。第一种功能是辨识和预警社会问题,提出新的公共政策需求,后两种功能则直接服务于新公共政策的制定。

心理学研究向来关注的是微观的个体、群体水平问题。社会的发展,对心理学知识和服务的需求越来越大,也给心理学发展提供了更广阔的空间。心理学研究还应关注和解决社会水平的问题^[41],才能在社会生活中发挥更大作用。本研究只是在探索解决社会水平的问题方面做了初步尝试。

本研究还存在一些缺陷。首先,对现行公共政策的问题只是从学者以第三者的眼光作了初步分析,如果能了解政策制定部门的见解,无疑会更深入认识问题。其次,对公共政策制定程序个案的分析也没有全面涉及所有各方社会群体。第三,只是在虚拟社区模拟操纵政策制定程序的部分成分,对政策可接受性的提高究竟是因为不同网友的利益得到了兼顾,还是因为获得了表达意见的权利和机会,仍不能确定。今后的研究,一方面应深入分析现实社会问题及相关的公共政策,另一方面应深入探明从政策制定程序中获得发言权与利益得到保障分别对可接受性的作用,以及可接受性对政策施行成效的影响。

参 考 文 献

- 1 Shan T X, Contemporary U. S Social Science (in Chinese). Beijing: Social Science Documentary Press, 1993. 166
(单天信. 当代美国社会科学. 北京: 社会科学文献出版社,

1993. 166)
- 2 Tyler L. An approach to public affairs: Report of the Ad Hoc Committee on public affairs. *American Psychologist*, 1968, 24 (1): 1~4
 - 3 McKeahie W J. A public policy conference for psychologists. *American Psychologist*, 1969, 24 (6): 593~596
 - 4 Easton D. *The Political System*. New York: Knopf, 1953. 129
 - 5 Wu Q Y. *Public Policy* (in Chinese). Hong Kong: The Commercial Press, 1989
(伍启元. 公共政策. 香港: 商务印书馆, 1989)
 - 6 Dye T R. *Understanding Public Policy* (in Chinese). Huaxia Publishing Co Ltd, 2004
(戴伊. 理解公共政策. 华夏出版社, 2004)
 - 7 Lasswell H D, Kaplan A. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press, 1970. 71
 - 8 Eyestone R. *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971. 18
 - 9 Anderson J E. *Public Policy* (in Chinese). Beijing: Huaxia Publishing Co Ltd, 1990
(詹姆斯·E·安德森. 公共决策. 北京: 华夏出版社, 1990)
 - 10 Zhang J M. *Public Policy Analysis: Concept, Process and Methods* (in Chinese). Beijing: People's Press, 2004
(张金马. 公共政策分析: 概念·过程·方法. 北京: 人民出版社, 2004)
 - 11 Chen Q Y. Thought on "benefit policy studies" (in Chinese). *Journal of Beijing College of Administrations*, 2000, 1: 8~13
(陈庆云. 关于"利益政策学"的思考. 北京行政学院学报, 2000, 1: 8~13)
 - 12 Chen Z M. *Public Policy Analysis* (in Chinese). Beijing: China Renmin University Press, 2003. 584~593
(陈振明. 公共政策分析. 北京: 中国人民大学出版社, 2003. 584~593)
 - 13 Sobel S B, Russo N F. Equality, public policy, and professional psychology. *Professional Psychology: Research and Practice*, 1981, 12 (1): 180~189
 - 14 Kiesler C A, Morton T L. Psychology and public policy in the "health care revolution." *American Psychologist*, 1988, 43 (12): 993~1003
 - 15 Mittemark M B. The psychology of social influence and health public policy. *Preventive Medicine: An International Journal Devoted to Practice and Theory*, 1999, 29: 24~29
 - 16 Nissim - Sabat D. Psychologists, congress, and public policy. *Professional Psychology: Research and Practice*, 1997, 28 (3): 275~280
 - 17 Staples S L. Human response to environmental noise: Psychological research and public policy. *American Psychologist*, 1996, 51 (2): 143~150
 - 18 Staples S L. Public policy and environmental noise: Modeling exposure or understanding effects. *American Journal of Public Health*, 1997, (12): 2063~2067
 - 19 Stout C E (Ed). *The Integration of Psychological Principles in Policy Development*. Westport, CT, US: Praeger Publishers/Greenwood Publishing, 1996
 - 20 Rosenberg A A, Solarz A L, Bailey W A. Psychology and homelessness: A public policy and advocacy agenda. *American Psychologist*, 1991, 46 (11): 1239~1244
 - 21 Kiesler C A. Homelessness and public policy priorities. *American Psychologist*, 1991, 46 (11): 1245~1252
 - 22 American Psychological Association. Awards for distinguished contribution to psychology in the public interest. *American Psychologist*, 1993, 48 (4): 364~375
 - 23 Bass S A, Morris R, Oka M (Eds). *Public Policy and the Old Age Revolution in Japan*. New York, England: Haworth Press, 1996, 203
 - 24 Barusch A S. *Older Women in Poverty: Private Lives and Public Policies*. New York, US: Springer Publishing, 1994. 228
 - 25 American Psychological Association. Psychology and public policy. *American Psychologist*, 1986, 41 (8): 914~921
 - 26 Klemm G L. The efficacy of psychotherapy as the basis for public policy. *American Psychologist*, 1983, 38 (8): 929~934
 - 27 Flanagan T J. Public opinion and public policy in criminal justice. In Longmire, D R, Flanagan, T J (Eds). *Americans View Crime and Justice: A National Public Opinion Survey*. Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, 1996, 151~158
 - 28 Wang E P. Social monitoring system based on public attitudes survey (in Chinese). *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2006, 21 (2): 125~131
(王二平. 基于公众态度调查的社会预警系统. 中国科学院院刊, 2006. 21 (2): 125~131)
 - 29 Reppucci N D. Psychology in the public interest. In: Scheirer C J, Rogers A M (Eds). *The G Stanley Hall Lecture Series*. Washington, DC, US: American Psychological Association, 1985. 121~156
 - 30 Simon H A, Newell A. Human problem solving: The state of the theory in 1970. *American Psychologist*, 1971, 26 (2): 145~159
 - 31 Sechrest L B, Bootzin, R R. Psychology and inferences about public policy. *Psychology, Public Policy, and Law*, 1996, 2 (2): 377~392
 - 32 Li Y, Long L R, Liu Y. Review of organizational justice research (in Chinese). *Advances in Psychological Science*, 2003, 11 (1): 78~84
(李晔, 龙立荣, 刘亚. 组织公正感研究进展. 心理科学进展, 2003, 11 (1): 78~84)
 - 33 Long L R, Liu Y. Review and comment on organizational injustice (in Chinese). *Advances in Psychological Science*, 2004, 12 (4): 584~593
(龙立荣, 刘亚. 组织不公正及其效果研究述评. 心理科学进展, 2004, 12 (4): 584~593)
 - 34 Lind E A, Earley P C. Procedural justice and culture. *International Journal of Psychology*, 1992, 27 (2): 227~242
 - 35 Coquitt J A, Conlon D E, Wesson M J, et al. Justice at the millennium: a meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, 2001, 86 (3): 425~445

- 36 Lin X W, Che H S, Zhang P, et al. Procedural justice and its psychological dynamics (in Chinese). *Advances in Psychological Science*, 2004, 12(2): 264 ~ 272
(林晓婉, 车宏生, 张鹏等. 程序公正及其心理机制. *心理科学进展*, 2004, 12(2): 264 ~ 272)
- 37 Brockner J, Wiesenfeld B M. An integrative framework for explaining reactions to decisions: Interactive effects of outcomes and procedures. *Psychological Bulletin*, 1996, 120(2): 189 ~ 208
- 38 Greenberg J. Organizational justice: yesterday, today, and tomorrow. *Journal of Management*, 1990, 16(2): 399 ~ 432
- 39 Earley P C, Kanfer R. The influence of component participation and role models on goal acceptance, goal satisfaction and performance. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 1985, 36: 378 ~ 390
- 40 A hearing of witnesses on the taxi fare rate: most of the delegates supported to increase (in Chinese). 北京出租车调价听证会: 多数代表赞成涨价. http://news.xinhuanet.com/auto/2006-04/26/content_4476911.htm
- 41 Wang E P. Social significance of psychology and social responsibility of psychologists (in Chinese). *Advances in Psychological Science*, 2003, 11(4): 361 ~ 362
(王二平. 心理学的社会意义与心理学家的社会责任. *心理科学进展*, 2003, 11(4): 361 ~ 362)

Impact of Public Policy - making Procedures on the Acceptability of A Public Policy

Li Dazhi^{1,2}, Wang Erping¹

¹ Institute of Psychology, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China)

² Graduate School of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100039, China)

Abstract

This research addresses the problems of public policy - making procedures. In conducting our research, we considered public policy as the allocation or reallocation of interests or resources among different members of the public. Due to limited resources, administrations should trade off all interests among different segments of society when formulating a policy. Unfortunately, in recent years there have been several mass conflicts with administration of public policy. This infers that some people's interests were ignored or harmed by certain policies. According to the theory of procedural justice, people may accept the unexpected result if they consider the procedure is just. This research hypothesizes that there are certain problems in current policy - making procedures and that improving these procedures may make policies more acceptable.

A pilot study was conducted by interviewing ten scholars from a range of disciplines. The interview record transcripts were coded by three analysts. The results indicate that: 1) Most of the scholars criticized current public policies as lacking sensitivity to public issues; 2) Most of them considered that current public policies do not resolve problems effectively; and 3) They all considered that psychology research may enhance awareness of public issues and improve the effectiveness of policy.

In study 2, the procedure of public policy was tracked and compared with a social survey. The Beijing government would like to increase the taxi fare rate to cope with the rising price of petroleum. Although the majority of delegates in a hearing of witnesses supported the policy consideration, the social survey of 186 residents and 63 taxi divers indicated that both of them oppose the consideration. The findings indicate that the hearing of witnesses was not able to delegate the opinions of the public, resulting in the policy failing to resolve the problem.

Study 3 was a nonequivalent control group quasi - experiment. Visitors of two Internet Website were chosen as subjects for original photo games. For the experiment group, visitors were invited to express their desires and suggestions on the game rules for one week, and then declare rules referencing the suggestions before starting the game. Meanwhile, the control group simply declared the rules at the beginning of the game. Compared with the two games during four weeks, the experiment group submitted more photos than the control group.

The results of this research imply that, the good will of policy makers is not enough to make a policy effective. Surveys on public attitudes at the beginning of the policy - making process can allow policy makers to better determine public issues, assess the tradeoff of public interests, help ensure policies are more acceptable, and help foster a harmonious society. The authors of this research suggest that psychology research should take more social level problems into account in the policy - making process.

Key words public policies; policy - making procedures; acceptability