

公共政策学

精选案例评析

叶大凤 编著

丛书总主编 谢舜

公共管理特色教材丛书

GONGGONG ZHENGCEXUE JINGXUAN ANLI PINGXI

广西人民出版社

公共政策学 精选案例评析

GONGGONGZHENGCEXUE JINGXUAN ANLI PINGXI

叶大风 编著

公共管理特色专业教材

 广西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策学精选案例评析 / 叶大凤编著. — 南宁: 广西人民出版社, 2013. 12

ISBN 978-7-219-08719-0

I. ①公… II. ①叶… III. ①政策科学—高等学校—教材 IV. ①D0

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第 303498 号

监 制 白竹林
策划编辑 田 珅
责任编辑 田 珅
责任校对 曾蔚茹

出版发行 广西人民出版社
社 址 广西南宁市桂春路 6 号
邮 编 530028
印 刷 广西大一迪美印刷有限公司
开 本 710mm×1010mm 1/16
印 张 20.5
字 数 300 千字
版 次 2013 年 12 月 第 1 版
印 次 2013 年 12 月 第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-219-08719-0/D·1152
定 价 36.00 元

版权所有 翻印必究

公共管理学的 “普适性”与 “本土化”

(代序)
谢舜

广西大学的公共事业管理专业自2000年开办以来，已经招收了12届本科生。在十多年来的人才培养过程中，在学校和社会各界的帮助下，公共管理学院在公共管理学科和专业建设方面已经取得了初步但是非常显著的成效。经由多方努力，广西大学的公共事业管理专业成为广西壮族自治区重点建设的特色专业，公共管理硕士（MPA）专业学位点成为学位点建设改革试点单位，公共管理硕士一级学科成为广西重点建设学科。公共管理学科建成了多个校外教学研究基地，已经形成了一支包括18位具有公共管理类专业博士学位的33位专任教师的师资队伍，正在承担多项国家社会科学基金、自然科学基金（管理学科）和地方政府的重大科研项目。围绕着提高人才培养质量这个中心目标，公共管理学科的各位老师 in 科学研究、课堂教学改革、课外实践基地建设等方面一直没有停息地进行着各种探索，希望能够不断地完善公共事业管理专业人才培养模式。由广西人民出版社出版的这套教材，是广西大学公共事业管理专业教学团队探索提高人才培养质量的新路子而作的一种新尝试。

在现有的人文社会科学体系中，与哲学、语言学、经济学、法学等传统学科相比，公共管理学在中国仍然是一门新兴的学科。由于学科与专业建设起步晚，办学条件先天不足，社会认同程度低，公

共管理专业科班出身的教师年纪轻、教学经验少,人才培养模式也相对不成熟。目前,公共管理学科的基本理论构架、课程体系,甚至教学案例材料,大都是从西方发达国家引进的。在培养我国公共管理人才的过程中,如何理解并恰当处理公共管理学的普适性与本土化的关系,不只是一个学习理论上的研究课题,更是一个实践层面的操作问题。

基于人类社会生活的共性,人类社会生活中总会存在一些共同的问题及其普遍的规律,相应地也一定会存在用以解决问题的通用原则、技术和方法。基于对这些问题、规律、原则、技术和方法所做的各种研究,任何一种类型的科学理论,一定会有普适性。公共管理学也不例外。在不同的国家,社会大众对基本公共物品或公共服务的需求,政府和非政府的公共组织围绕着公共物品或公共服务的合理、有效地供给而展开的公共事务,在处理(管理)公共事务过程中应该遵循的基本规律、原则,以及被证明行之有效的方式、方法和种种技术手段等,应该具有共通性。作为后发展国家,在对内改革、对外开放的过程中,我们不仅要学习和借鉴西方国家相对成熟的市场经济管理体制和经验,也应该学习和借鉴西方国家相对成熟的政府管理和社会管理的制度设计和经验。正是由于在短时期内从西方快速、大量地引进公共管理学的各种理论和方法,我国公共管理学科在不到 20 年的时间内取得了突飞猛进的发展,开办公管理类专业的高等院校从 10 多年前只有北京大学、清华大学、中国人民大学等几所高等院校发展到今天的上百所高等院校。10 多年来,公共管理学科为我国的公共管理事业培养了各种类型、不同层次的大批人才。公共管理的核心价值及其基本理论和方法已经被广泛应用于我国各类公共事务管理实践中。事实证明,基于公共管理学基本理论和方法的普适性,从公共管理(无论是理论,还是实践)相对成熟的西方国家引进公共管理学的基本理论和方法,是必要的也是有效的。

作为理论体系的公共管理学,它所倡导的核心价值肯定是普适的,但是作为一门引进的应用学科,其理论的实用性要考虑到我们国家的国情、发展阶段和特有的制度架构。能够传播并被广泛接受的任何理论(知识)都是以问题为导向的。或者是解决人与自然之间发生(存在)的问题,或者是解决人与人之间发生(存在)的问题,或者是解决人与自身(肉体与灵魂、此生与来世等)之间的问题。不同类型的理论(知识)只是可能有效地解决不同类型的问题,或者说不同类型的问题需要不同的理论(知识)来解决。即便

是人类遭遇和面临着的同一类问题，也有各种各样的具体形式，解决同一种类型的问题的理论也是各种各样的，它们之间只是具有家族的相似性。可以说，没有任何一种理论是可以用来有效地解决所有问题的。作为一门应用学科的公共管理学，以解决管理实践中的问题为导向是它基本的学科属性。任何一种管理活动都依附于特定的作业活动，特定的作业活动总是在特定的组织（社会）背景下由特定的群体来完成的。与作业活动相关的社会背景（政治制度、经济类型和文化传统等）现实且具体地构成了特定管理活动的约束条件。任何一种公共管理活动也总是在特定的约束条件下进行的。在不同的约束条件下，意味着公共管理活动在家族相似性的基础上会在不同国度表现出各种各样的差异。基于目标问题和解决问题的约束条件上的差异，公共管理学需要本土化，这是学界的基本共识。在不忽略西方公共管理学的基本理论和方法的前提下，我们应当避免不加批判、食“洋”不化地套用国外的理论、概念、方法及工具，而要从本国的管理现实出发，逐渐建立起中国本土的公共管理学理论及相关方法，使公共管理学能更符合中国的社会现实、文化和历史传统，并更好地指导我国的管理实践。这应该成为我们在公共管理学研究与教学中的基本原则。

不只是在中国与西方国家之间，即便是在中国不同地域、不同群体之间，公共问题和公共事务也表现出各种差异。公共管理学的本土化不只是中国化。在公共管理学的普适性或者家族相似性的基础上，进一步强调地方性或者区域性也是公共管理学在中国发展过程中的必然要求。中国社会的构成要素远比西方发达国家更多元、更复杂。多种经济成分并存、区域间经济发展程度的不同、人口分布和基本素质的巨大差异，这是我国公共管理活动面临的客观实际中的重要方面。越来越多的学者开始基于地方性或者区域性展开公共管理相关领域和类型的研究。区域公共管理、区域公共政策等分支学科的出现体现了公共管理学发展的这样一种趋势。像我国广西等少数民族聚居的后发展地区，在反贫困、妇女发展、传统民族文化保护、农村人力资源开发、非政府组织的培育与发展等诸多方面存在着特殊的问题和解决问题的特殊约束条件。通过我们多年来的课题调查研究，我们发现广西农村的公共事务管理有不少特殊问题，解决问题的方式也有很多特点。基于问题和解决问题的条件的差异，探索具体的、差异化的公共问题和公共事务治理之道，有针对性地培养更能适应社会实际的公共管理人才，是我们办公共管理专业

的目标和理想。

为了把我们的专业目标和理想更有效地转化为现实,我们愿意进行各种尝试,即使面临失败的风险和压力。由于生源、就业去向上的差异,不同的高校,尤其是不同的地方高校,在专业人才培养过程中总是会遇到一些特殊问题。地方高校的公共管理专业面向地方招生,针对地方公共管理的实际需求来培养人才,大多数毕业生的职业取向是从事地方基层公共管理工作,他们不仅要掌握公共管理的一般理论和方法,还需要更多地了解我国尤其是区域性的公共管理活动的实际情况。为了满足大多数学生的需要,基于这些特殊问题,除了尽量在人才培养过程中设计一些个性化、差异化培养的教学环节,我们希望通过教师自编教材,在各种课内、课外的教学活动中,把地方性、区域性的公共问题及其现实中能有效解决问题的方式展示出来,提供更多的可能性和选择方案给学生们的讨论。编写这套教材,是满足学生的需要,也是我们教师总结教学经验,将科研成果融入教学工作、提升教学能力的需要,这对于我们公共管理学科的教师也是一项巨大的考验。这套教材,因我们在学识、能力上的局限而存在诸多不足,希望能得到大家的批评指正。

(作者为广西大学公共管理学院院长、教授、博士生导师)

目 录

前言	(1)
----------	-----

第一章 公共政策的价值基点与政策系统

案例导读	(3)
案例一 南京梧桐树事件	(5)
案例二 车辆购置税政策	(9)
案例三 湖南嘉禾拆迁事件	(12)
案例四 腾讯 QQ 与 360 网络恶战	(16)
案例五 西安“造湖运动”	(19)
案例六 银川市水价调整听证会	(22)
案例七 微博打拐见证公民巨大的“微力量”	(30)
案例八 “魔兽世界”之争	(33)
案例九 渐进视角下的乳品安全标准	(36)
案例十 南平“医闹”事件	(40)

第二章 政策问题的界定与政策议程

案例导读	(48)
案例一 “比面子”“赛政绩” 公祭之风越刮越热	(50)

案例二	河南“天价过路费案”	(54)
案例三	重大节假日高速公路免费通行政策	(57)
案例四	“民间午托” 安全状况令人忧	(61)
案例五	“出租车艾滋病针头” 事件	(66)
案例六	广州足球赛事安全工作会议：管理过严，引发球迷反对	(70)
案例七	青岛种树事件引舆论风暴	(78)
案例八	高校“禁租令”的命运	(81)
案例九	百色市出租车罢运事件	(84)
案例十	何时不让勇士再流泪	(88)

第三章 公共政策制定

案例导读	(92)
案例一 文昌修路为树改道值不值?	(93)
案例二 “史上最严厉的”新交规	(97)
案例三 北京治堵出“奇策”	(100)
案例四 广州亚运期间免费公共交通政策	(107)
案例五 北京出租车换型拷问公共政策的制定	(112)
案例六 怪相：地方 GDP 总和比国家数据多 5.76 万亿	(118)
案例七 医改备选方案的多元化来源	(121)
案例八 被推迟执行的广州“中考新政”	(125)
案例九 广东高速路统一收费标准人们为何不买账	(129)
案例十 “边城”的门票	(132)

第四章 公共政策执行

案例导读	(136)
------------	-------

案例一	刷房的烦恼	(138)
案例二	紫金矿业污染事件	(144)
案例三	温州顶风上演“断电风暴”	(147)
案例四	《婚姻法》司法解释(三)	(150)
案例五	浙江宁海“地沟油”案	(155)
案例六	博物馆免费开放政策	(159)
案例七	四川宁南特大泥石流灾害事故	(162)
案例八	被家电业说“不”的节能补贴政策	(166)
案例九	“限塑令”政策执行困境	(171)
案例十	上海市警务用车治理	(176)

第五章 政策评估与政策监控

案例导读		(181)
案例一	厦门“PX项目”事件	(183)
案例二	海南“毒豇豆”事件	(186)
案例三	“史上最贵的螺帽”	(190)
案例四	双汇“瘦肉精”事件	(194)
案例五	电梯事故	(198)
案例六	“煤矿领导带班下井制度”执行难	(201)
案例七	中国烟草控制	(206)
案例八	经济适用房为何经历“冷场”?	(208)
案例九	江西“造地增粮富民工程”	(212)
案例十	深圳“4·10”停电事件	(216)

第六章 政策调整和政策终结

案例导读	(223)
------------	-------

案例一	南宁市电动自行车政策调整	(224)
案例二	火车票实名制	(230)
案例三	新修订的《劳动合同法》	(234)
案例四	婚检制度变更	(237)
案例五	番禺垃圾焚烧发电厂选址事件	(241)
案例六	“两费”政策的终结	(245)
案例七	我国劳教制度该何去何从?	(249)
案例八	发泡餐具从禁止到“解禁”	(254)
案例九	云南安宁紧急取消买口罩实名制	(259)
案例十	郑州报刊亭治理	(263)

第七章 公共危机与公共政策

案例导读		(268)
案例一	响水化工厂爆炸谣言引恐慌	(270)
案例二	“什邡事件”	(277)
案例三	抢盐风波	(282)
案例四	安徽马鞍山群体事件	(287)
案例五	广西龙江河镉污染事件	(289)
案例六	从“孟连事件”到“孟连经验”	(294)
案例七	太湖蓝藻污染事件	(298)
案例八	北京“7·21”特大自然灾害	(301)
案例九	延安城管暴力执法事件	(303)
案例十	“秦火火”“立二拆四”网络造谣事件	(307)
后记		(313)
附录		(314)

公共政策学是公共管理学科的主干课程，是一门综合性、应用性、实践性较强的学科。公共政策学的价值在于对实践的指导作用，能运用政策理论解决政策问题，因此其教学目的不仅是理论知识和理念的传授，更重要的是将政策科学理论“内化”为学生运用理论与实证分析、研究的方法，培养和提高学生的政策问题意识和应对政策问题的实际能力。

公共政策学是一门理论性和实践性均很强的学科，目前在教学内容、教学方法等方面仍面临一些难题，制约了教育目标的实现。一是从教学内容来看：部分政策理论过于“西化”，不适应中国政策理论和政策实践发展的需要。目前教材中的公共政策学理论多来源于西方国家政策实践的研究，以西方国家政治、经济和文化为背景，这些理论也许对西方国家公共政策与管理有指导意义，但不少理论却难以解释我国面临的政策现实。为此，我们应在对西方公共政策学理论成果的消化、借鉴与创新的基础上，加强对公共政策学理论体系的本土化研究，建立以我国政策实证调查研究为基础的系统公共政策理论。二是从实践教学来看，缺乏有中国和广西区域特色的公共政策案例，制约了公共政策学教学效果的提高。目前在我国的公共政策学教学中，大多数本科生缺乏社会实践的经验，对许多政策理论感到茫然。而让在校本科生进行大量的政策实践是不可行的，案例教学法则是学生了解政策理论和政策实践的桥梁。为此，我们以有助于培养和提高学生的政策问题意识和应对政策问题的能力为目的，力图编写一本教师主持、学生参与的，能够较好反映我国现实和广西区域特色的

《公共政策学精选案例评析》，希望能对政策科学的学习与和研究起到积极的作用。

编者

2013年10月26日

第一章 公共政策的价值基点与政策系统

案例导读

公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的，为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益的方案。理解公共政策，首先要了解公共政策的价值基点，才不至于走进政策制定与执行的误区。维护和增进公众利益是公共政策的价值基点，但现实生活中公众利益的确定作为一种政策行为，面临很多难题，不时出现打着维护公共利益的幌子侵害公共利益之事，如何正确理解和区分公共政策中的公共利益成为公共政策理论与实践中的热点和难点问题。

同时，公共政策是一个系统，是由政策主体、政策客体在一定的政策环境下构成的有机整体。^① 其中，政策主体包括国家公共法权主体（通常包括立法机关、行政机关、执政党组织、司法机构等）、社会政治法权主体（在野党、利益集团、非政府组织、公民等）和社会非法权主体（智囊团、社会舆论、秘密团体等）三大类，这些主体通过不同的方式直接或间接介入政策制定过程。政策客体指的是政策所发生作用的对象，包括政策所要处理的社会问题及其目标群体。政策主体与客体的相互作用及政策系统的运行离不开政策环境。理解公共政策，应有系统的、动态的观点，并把握公共政策主体、客体与环境的发展特点与趋势。

^①张国庆：《公共政策分析》，上海：复旦大学出版社，2007，P148。

在政策分析发展过程中，形成了不同的理论模式与方法，包括全面理性模式、有限理性模式、渐进模式、博弈模型、多源流框架和制度理性选择框架等，运用这些模式和新理论框架，有助于更好地分析和理解中国的公共政策。

因此，本章选择了涉及公共政策的价值取向、价值标准、政策制定或执行中的公共利益与其他利益冲突、不同政策主体对政策制定的影响、政策客体中的目标群体利益等方面的案例，并尝试运用渐进模式、多源流框架、博弈模型等政策模型进行分析和解读。

案例一

南京梧桐树事件^①

2011年3月9日，一张照片在网民间竞相传阅照片显示，南京市区的太平北路道路两旁的40多棵粗大枝丫的法国梧桐“不翼而飞”，车水马龙中仅余一段光秃秃的路面。经了解得知，因地铁三号线建设需要，南京将迁移1700棵行道树，其中就包括太平北路那40多棵梧桐。此消息一出，南京市民纷纷提出救树，各大媒体也对此事进行了批评报道。

压力之下，一心想要“移树”的南京市政府终于坐不住了。3月15日下午，南京市副市长陆冰带领市城管局和地铁建设指挥部相关人员及各大媒体进行了现场办公调研。

南京市地铁指挥部和市城管局作出回应称，地铁三号线是一条南北客流主干线，对稳定南京市轨道交通线网起着重要的作用，而根据地铁站地质状况，地铁站施工必须移植现状树木。

南京市地铁建设指挥部表示，他们高度重视地铁施工期间的树木保护，多方案研究，平衡好“保大树、保交通”的关系，已经尽量减少了施工对树木的影响。如浮桥站站位由最初方案移至太平北路两侧水杉中间的路中方案，减少水杉移植47棵，减少大树移植188棵。

与此同时，南京市地铁建设指挥部还打破设计常规，压缩车站站台宽度，减少出入口数量和尺寸等措施，将地铁施工对绿化的影响降到最低。

^① 案例改编自《南京“梧桐树为地铁让路”风波调查市 政府正面回应》，新华网，2011年03月17日；郑晋鸣：《从南京护绿历程看大树不该被移走》，光明日报，2011年3月17日。

南京地铁建设指挥部和市城管局表示,要建设地铁,移树是难以避免的,他们将在广泛征求市民意见的基础上,继续做好地铁车站设计方案的优化,尽最大努力少移植树木,并采取一切措施做好行道树的保护和施工后的绿化恢复工作。

当天,南京市政府宣布将主城区 1000 多棵要迁移的树减至 600 多棵。

然而,对于已将行道树视为城市生命一部分的南京市民,“少移树”的回应并没能平息他们的不满。3月16日,不少南京市民自发走上街头,细心地为可能遭砍伐的梧桐树系上绿丝带,以这种无声的方式表达心中的不满。随着“树给地铁让路”风波愈演愈烈,多家媒体陆续刊发了对“梧桐让路”事件的报道。

3月17日,南京制定《关于进一步加强城市古树名木及行道大树保护的意見》(以下简称《意見》)。该《意見》提出,要实行严格的“补绿”制度,移一补二养三。城市中的古树名木、行道大树,任何单位和个人不得擅自砍伐、移植。所有市政工程规划、建设都要以保护古树名木为前提,原则上工程让树,不得砍树。经批准的重大基础设施建设项目,凡涉及需移植古树名木或数量较多、规格较大的行道树的,应主动提出避让和保护方案,并与主体方案共同报批。

如果确实要移,该《意見》也制定了严格的条条杠杠,设立三道“关卡”以最大程度地保护这些绿色生命。首先是严密的审批程序。其中,主干道的树木需要移植的,由市城市绿化行政主管部门批准并报市人民政府备案;次干道、支路、街坊路的树木需要移植的,由所在区城市绿化行政主管部门提出审核意见,报市城市绿化行政主管部门批准;公共绿地的树木需要移植的,由市城市绿化行政主管部门批准;机关、团体、部队、企事业单位和居住区中的树木需要移植的,由所在区城市绿化行政主管部门提出审核意见,报市城市绿化行政主管部门批准;在城市重点敏感路段移植树木或移植树木数量较大的,作出行政审批前必须先进行公示,广泛征求社会公众意见,市城市绿化行政主管部门根据公众意见审慎作出审批意见,并报市人民政府备案。

其次是完善的技术保障。移树工程要制定完备的移植方案,由园林绿化专业单位实施,确保当年的存活。公共绿地上的树木移植原则上应就近安置在绿地、广场和公园内。养护单位应建立健全养护档案,确保成活率并加强