



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

公共政策 (第二版)

Public Policy (Second Edition)

徐晨 编著

www.
uibe.com



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

对外经济贸易大学远程教育系列教材

公共政策

(第二版)

Public Policy

(Second Edition)

徐 晨 编著

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

内 容 提 要

本书以公共政策的过程或者说“生命周期”为基本结构和框架,介绍了政策过程的各阶段、各环节、各因素以及它们之间的相互关系及其对政策绩效的影响,从而使学生了解西方公共政策学科的产生、发展及研究现状,掌握我国党和政府制定与执行政策的理论和方法,初步形成运用公共政策原理和方法来分析我国公共政策实践的能力。通过案例分析和讨论,也希望为学生学习和实际工作能力的提高奠定一定的基础。

本书以社会科学方法论为核心宗旨。在此基础上,公共政策内容的学习可以结合学生本人的专业与工作背景,延伸至多个具体的交叉学科与研究方向,并且可以在不同的公共部门领域诸如财政税收、教育卫生、医疗与社会保障、文化事业等进行更加深入的实证研究。

图书在版编目(CIP)数据

公共政策 / 徐晨编著. —2版. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2015

对外经济贸易大学远程教育系列教材

ISBN 978-7-5663-1463-5

I. ①公… II. ①徐… III. ①公共政策-高等教育-远程教育-教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 216121 号

© 2015 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

公共政策 (第二版)

Public Policy (Second Edition)

徐 晨 编著

责任编辑: 张俊娟

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

北京华创印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm×230mm 19 印张 403 千字

2015 年 11 月北京第 2 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-1463-5

印数: 0 001-3 000 册 定价: 32.00 元

编审委员会

名誉主任 刘 亚

主 任 门 明

副 主 任 王丽娟 李福德

委 员 (按姓氏笔画排列)

丁志杰 于海纯 王 军 王 稳

王立非 刘 军 汤谷良 许德金

李景瑜 杨言洪 杨晓军 邹亚生

张凤茹 陈 进 洪俊杰 徐学军

黄健青 崔鑫生 彭向刚 彭秀军

韩 风 蒋先玲 董 瑾 鲍 禄

戴长征

总 序

2012年正值对外经济贸易大学远程教育学院(简称“贸大远程”)成立10周年。10年来,贸大远程在组织结构、管理体制、招生网络、教学管理、技术平台、教材建设、课件开发等方面已形成了自己的特色。远程教育的名人名师战略、西部战略,以人为本、终身学习的服务理念,以及多元互动的国际化办学特色已在社会上产生了较大的影响力,成为业内公认、全国知名的优秀网院之一。2010年在全国远程教育十周年庆典表彰活动中,贸大远程一举荣获网络教育教材建设奖金奖、国家网络精品课程(网络教育)建设组织奖银奖、优秀网络课程推广奖银奖、优秀论文奖和远程教育贡献奖等五项大奖,成为全国69家试点高校获奖最多的高校之一,受到了教育部和全国高校现代远程协作组的充分肯定和高度赞誉。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》强调指出:要“大力发展现代远程教育,建设以卫星、电视和互联网等为载体的远程开放继续教育及公共服务平台,为学习者提供方便、灵活、个性化的学习条件”。中国现代远程教育经过十余年发展,为实现教育大众化、促进教育公平、加快教育教学改革、推进教育信息化等做出了重要贡献。在远程教育系统中,教材无疑是与远程学习者关系最为密切的一个要素。抓好教材建设是办好远程教育的一项十分重要的工作,应充分认识教材建设在远程教育工作中的必要性和重要性。近年来,随着现代远程教育工程试点工作的展开,作为教学资源建设的一个重要组成部分,远程教育教材的研发也越来越为各办学机构所重视。早在2006年,即“十一五”规划开局之年,贸大远程就率先组织本校具有



丰富教学经验的优秀教师，以所开设的两个学历层次的七个特色专业为依据，以现有的导学课件为基础，编写了一套“对外经济贸易大学远程教育系列教材”。本套教材共分为经济贸易、工商管理、法律、金融与会计、行政管理、外语、综合七大系列，全面覆盖贸大远程相关专业的上百门课程。到目前为止，本套系列教材已经编写出版了近90种，其中，《商品学》《投资管理》《公共关系学》《经济法学》和《商务英语写作》先后被评为“北京高等教育精品教材”；《公文写作》《世界贸易组织概论》《大学英语》《国际商法》等教材经多次重印，仍畅销不衰。本套系列教材以品种全、质量高、成规模、销量大而著称，其选用者不仅限于贸大远程，而且涉及其他高校远程学院和培训机构；不仅在学校教学中发挥了重要作用，而且在社会上也具有良好的使用效果，产生了一定的社会效益和经济效益。

对于远程教育的教材而言，“质量与特色”是一个至关重要的问题。教材是否具有远程特色，是否适合远程学习者学习，直接关系到学习者的学习成效，也关系到远程教育的质量。贸大远程在系列教材的策划初期，就高度重视学生在开放教育环境中的个性化学习需求，突出成人教育和远程教育的教学规律，专门为远程学生量身定制。在系列教材的编写与出版过程中，学院高度重视教材建设，始终与作者和出版社保持密切联系，注重收集来自教师与学生的反馈信息，对教材进行及时有效的评价与更新，注重教材的系统性、针对性，确保教材的质量。在系列教材的使用过程中，随着国家政治经济形势的不断变化，国家法律法规的不断颁布与修订，学科的不断发展与知识的不断更新，以及学习者需求的不断变化，贸大远程审时度势，及时根据学院“十二五”教材建设规划作出了对第一版系列教材进行修订再版的决定，以顺应形势的变化、学科的发展以及学习者的需求，适应学院事业发展的新战略。工作着眼点从追求教材的“数量与规模”逐渐转为注重教材的“质量与特色”，着力打造贸大远程优质教材品牌。

第二版远程教材的修订，除了要继续保持和发扬第一版教材在编写体例、结构形式、版式设计等技术层面的原有特色外，更加注重对教材内容及体系的更新和创新，使之更加突出现代远程教育人才培养模式与教学规律，更加体现远程课程体系、教学内容和教学方法方面的改革创新，更加注重理论联系实际和对学员应用能力的培养，更能适应成人教育对象业余学习并以自学为主的特点和需要，较之第一版教材具有更强的针对性、实用性和可操作性。现代远程教育的一个本质特征就是教的行为和学的行为在时空上的相对分离，并以计算机、多媒体、网络为主要媒体的教育形式。在这种新的教育体制下，传统的纸介质教材虽然不再

是教学活动的主要媒介，但是在当前技术条件还十分有限的情况下，它仍然是远程教学活动必不可少的辅助工具。有鉴于此，本次远程教材的修订工作，更是有针对性地提出了交互性、一体化的修订策略。力争在导学教材自身的交互性方面有所突破，并力争在媒体建设上实现一体化。将纸质教材与多媒体教学资源有机结合，充分发挥远程教育电子媒体教学资源的优势，减少纸质教材的篇幅。纸质教材要求简洁明了、重点突出。在纸质教材讲清楚基本概念、基本知识、基本技能基础上，拓展阅读参考资料，将与课程内容相关的法律法规、工具模板、操作范例等以多媒体网络资源的形式提供给学生。伴随第二版教材的修订工作，与之相配套的导学课件也将进入新一轮的更新制作阶段。

一套教材只有经过市场的考验，不断修订、完善与更新，才能打造成为精品之作。第一版远程系列教材的出版，已经过去整整6年了，经过贸大远程广大师生两至三轮教与学的使用与实践，经过社会大众学习者多年的选用与检验，教材的组织者、编写者和出版者从中积累了丰富的编写与出版经验。随着学院对教材工作的更加重视，我相信在不久的将来，将会有一批体系更加成熟、内容更加实用、形式更加新颖的新版教材陆续问世。步入“十二五”新的历史发展阶段，贸大远程将与时俱进、不辱使命，本着对学生、对社会高度负责的精神，及时推出第二版远程教育系列教材，这是我们贸大远程人为推动中国远程教育的进一步发展所尽的一份教育者的责任。

“读书百遍，其义自见。”希望广大学员养成读书的好习惯，多读书，读好书，并且学以致用。衷心祝愿本套系列教材的修订再版，能够进一步满足接受远程教育的广大学子日益增长的教育需求，伴随大家不断成长和进步。

对外经济贸易大学远程教育学院院长



2012年7月于北京

再版前言

公共政策在现代国家治理的知识与实践体系中至关重要,此种重要性的凸显实源于公共政策分析中独到的方法论与跨学科融合的知识特征。我认为,公共政策已经成为公共管理学科的一种新范式(New Paradigm)。因此,公共政策学科发展迅速且独具特色,大致可用“以政治与社会为基础、以方法与思维为工具、以实践与问题为导向”来描述其特征。

公共政策是建立在经济学(公共经济学)、政治学、社会学等西方近现代社会科学规范之上,系统研究公共政策的基本原理与理论、分析方法和模型,以及议程、制定、执行、评估和变迁等公共政策过程的专业学科基础课程。课程的基本目标是使学生从总体上认识和把握公共政策的基本知识框架,了解公共政策的基本研究领域,掌握公共政策分析的主要理论、方法和技术,厘清公共政策过程的基本脉络,实现对现实政策问题的理性观察与深度认识,提高学生的政策理解能力和政策决策能力。

本书此次再版,主要进行了三个方面的修订。首先是在结构上将全书分为三篇,即公共政策系统、公共政策过程和公共政策分析方法,使得结构更加合理清晰;其次是更新了大部分案例,提高了案例教学的可操作性;最后是对语言文字和习题进行了修订,反映了本课程远程教育近年来答疑、互动交流的一些问题、反馈和教学感受。

本书在编写过程中参考和借鉴了国内外主要的同类教材,在此特别表示衷心感谢。田媛、卞元月、周琴琴、莎丽肯·古丽、李振欣、王玉婷、吴振宇等同学也参加了本书的编写工作,在此一并表示感谢。由于时间和编者学识所限,错误和疏漏在所难免,敬请不吝指正。

编者

2015年9月于北京

目 录

第一篇 公共政策系统

第一章 绪论	3
第一节 公共政策的历史发展	4
第二节 公共政策的学科性质	8
同步测练与解析	18
第二章 政策与政策系统	21
第一节 公共政策的内容与实质	22
第二节 政策系统的构成	26
第三节 政策系统的运行	31
同步测练与解析	37
第三章 政策活动者	41
第一节 官方的政策活动者	42
第二节 非官方的政策活动者	46
第三节 现代政策研究组织	50
同步测练与解析	57
第四章 公共决策体制	61
第一节 公共决策体制概述	62
第二节 公共决策体制的类型	67
第三节 现代公共决策方式	70
同步测练与解析	82
第五章 政策工具	85
第一节 政策工具概述	86
第二节 基本政策工具	88
第三节 政策工具的选择	96



同步测练与解析	102
---------	-----

第二篇 公共政策过程

第六章 政策制定	107
第一节 政策议程	108
第二节 方案规划	112
第三节 政策合法化	114
第四节 中国政策制定过程的特点与经验	119
同步测练与解析	125
第七章 政策执行	129
第一节 政策执行概述	130
第二节 政策执行过程与手段	131
第三节 创造性执行政策的问题	135
第四节 影响政策有效执行的因素	138
第五节 中国特色政策执行的基本经验	142
同步测练与解析	147
第八章 政策评估	149
第一节 政策评估概述	150
第二节 政策评估的过程和模式	152
第三节 推进中国政策评估事业	160
同步测练与解析	165
第九章 政策监控	167
第一节 政策监控概述	168
第二节 政策监控的功能活动	171
第三节 中外政策监控机制的比较	177
同步测练与解析	188
第十章 政策终结与周期	191
第一节 政策终结	192
第二节 政策周期	197

第三节 政策变化	200
同步测练与解析	208

第三篇 公共政策分析方法

第十一章 公共政策的过程分析	213
第一节 政策分析的基本因素及过程框架	214
第二节 政策问题界定	216
第三节 政策目标确立	219
第四节 备选方案搜寻	221
第五节 政策结果预测	224
第六节 备选方案比较	227
第七节 政策效果评估	228
同步测练与解析	233
第十二章 公共政策的经济学分析	237
第一节 政策分析的经济学基础	238
第二节 政策研究的经济学途径	240
第三节 公共选择	243
第四节 政策分析中的经济学方法	246
同步测练与解析	253
第十三章 政策分析中的创造性思维	255
第一节 理性、有限理性和渐进主义	256
第二节 创造性思维的特征和作用	260
第三节 创造性思维的方法	264
同步测练与解析	271
综合测练与解析	273
综合测练与解析 (一)	273
综合测练与解析 (二)	278
综合测练与解析 (三)	283
参考文献	288

CONTENTS

Series One: The System of Public Policy

Chapter 1 Introduction	3
1.1 The History of Public Policy	4
1.2 The Fields of Learning about Public Policy	8
Exercises & Answers	18
Chapter 2 Policy & Policy System	21
2.1 The Content and Nature of Public Policy	22
2.2 The Constitution of Policy System	26
2.3 The Operation of Policy System	31
Exercises & Answers	37
Chapter 3 The Participants of Public Policy	41
3.1 The Official Participant	42
3.2 The Non-Official Participant	46
3.3 The Modern Organization of Policy Research	50
Exercises & Answers	57
Chapter 4 The System of Policy Making	61
4.1 Introduction of Policy Making System	62
4.2 The Type of Policy Making System	67
4.3 The Mode of Modern Policy Making System	70
Exercises & Answers	82
Chapter 5 The Tools of Public Policy	85
5.1 Introduction of the Tools of Public Policy	86
5.2 The Fundamental Tools of Public Policy	88

5.3 The Choice of the Tools of Public Policy	96
Exercises & Answers	102

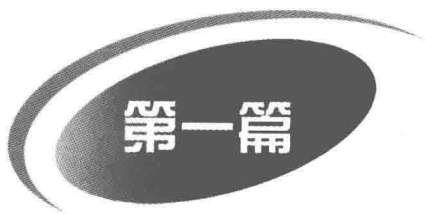
Series Two: The Process of Public Policy

Chapter 6 The Public Policy-making Process	107
6.1 The Agenda of Public Policy-making	108
6.2 The Planning of Programme	112
6.3 The Legalization of Public Policy	114
6.4 The Basic Experience of Chinese Public Policy Making	119
Exercises & Answers	125
Chapter 7 The Performance of Public Policy	129
7.1 The Introduction of Public Policy Performance	130
7.2 The Procession & Method of Public Policy Performance	131
7.3 The Creativity of Public Policy Performance	135
7.4 The Effective Factor of Public Policy Performance	138
7.5 The Basic Experience of Chinese Public Policy Performance	142
Exercises & Answers	147
Chapter 8 The Evaluation of Public Policy	149
8.1 The Introduction of Public Policy Evaluation	150
8.2 The Procession & Method of Public Policy Evaluation	152
8.3 Improving the Evaluation of Public Policy in China	160
Exercises & Answers	165
Chapter 9 The Supervision of Public Policy	167
9.1 The Introduction of Public Policy Supervision	168
9.2 The Function of Public Policy Supervision	171
9.3 The Comparison of the Supervision of Public Policy	177
Exercises & Answers	188
Chapter 10 The Termination & Cycle of Public Policy	191
10.1 The Termination of Public Policy	192
10.2 The Cycle of Public Policy	197

10.3 The Change of Public Policy	200
Exercises & Answers	208

Series Three: The Analysis Method of Public Policy

Chapter 11 Analysis of Public Policy Process	213
11.1 Basic Elements and Framework of Policy Analysis	214
11.2 Defining Policy Problems	216
11.3 Establishing Policy Objectives	219
11.4 Searching Alternative Proposals	221
11.5 Forecasting Outcomes of Policy	224
11.6 Comparing Alternative Proposals	227
11.7 Policy Impact Evaluation	228
Exercises & Answers	233
Chapter 12 The Economic Analysis of Public Policy	237
12.1 The Basic Content of the Economic Analysis of Public Policy	238
12.2 The Track of the Economic Analysis of Public Policy	240
12.3 The Theory of Public Choice	243
12.4 The Economic Method of Public Policy Analysis	246
Exercises & Answers	253
Chapter 13 The Creative Thought of Public Policy Analysis	255
13.1 Rationality, Bounded Rationality and Incremental Policy Making	256
13.2 The Feature and Function of Creative Thought	260
13.3 The Method of Creative Thought	264
Exercises & Answers	271
Comprehensive Tests & Analysis	273
Comprehensive Tests & Analysis I	273
Comprehensive Tests & Analysis II	278
Comprehensive Tests & Analysis III	283
References	288



公共政策系统

C 第一章

CHAPTER ONE

绪 论

学 习 目 标

通过本章学习，了解公共政策基本概念、学科性质、研究途径和研究范畴，以及公共政策与其他社会科学的关系。

重 点 难 点 提 示

- 什么是公共政策？如何看待其学科性质？
- 如何评价公共政策研究的两种基本范式？
- 公共政策研究的政治学途径与经济学途径的内容、作用及联系。