


公 共 管 理 研 究 丛 书

新范式与新工具



公共管理视角下的
公共政策

黄维民 著

中国社会科学出版社

公 共 管 理 研 究 丛 书

新范式与新工具

公共管理视角下的
公共政策

黄维民 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新范式与新工具：公共管理视角下的公共政策/黄维民著.
—北京：中国社会科学出版社，2008.9
(公共管理研究丛书)
ISBN 978-7-5004-7394-7

I. 新… II. 黄… III. 公共政策—研究 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 180098 号

责任编辑 胡 兰
责任校对 曲 宁
封面设计 王 华
技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 丰华装订厂

版 次 2008 年 9 月第 1 版 印 次 2008 年 9 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 14.875 插 页 2

字 数 356 千字

定 价 34.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

在当今全球化背景下的社会，公共管理体系已经成为社会治理和影响人类政治与经济发展的重要力量，在创造和提升每个国家综合竞争优势方面具有不可替代的积极作用。也就是说，一个公开的、透明的、高效的、民主的公共管理体系，无论对社会政治、经济的发展，还是对促进整个社会的和谐方面都是不可或缺的重要因素。

公共管理作为一门重要的学科，诞生于 20 世纪初商品经济和民主政治高度发达的西方国家，已有上百年的历史。在中国，公共管理乃是一个正在发展中的新兴学科，其理论研究与实践还都处在一个不断探索、不断发展的阶段。在当今中国改革开放的大社会背景下，其发展势头很猛，特别是公共管理的理论真谛，越来越受到中国政府与社会公众的礼遇、宠爱和青睐，对它的理论研究如火如荼，使其成为中国社会管理之道的重要理念之基。事实上，中国的改革开放现已到了一个必然触发社会深刻变革的重要历史关头。要在中国广袤无际的大地，为具有如此广度与深度的社会变革推波助澜，提供充满睿智的洞见，培养卓越的领导才能，用科学的理论去指导社会的实践发展，以及大规模地提高

普遍的社会管理水平，公共管理的学科建设和理论研究就不可能不被中国政府提到重要的议事日程上来，因为公共管理这门学科完全契合了当今中国社会非常流行的一个观念，那就是要与时俱进。

公共管理作为一种新的社会治理范式，其主要的研究范围不仅包括公共行政与公共事务，而且还包括公共政策，其研究重点从过去传统行政重视机关的管理转移到了政策的议题和政策的建议。公共政策作为公共管理的重要利器，主要源于当今社会广大公众迫切需要解决日益复杂的公共问题的一种政策需求，是公共管理发展的必然产物。因此，公共政策作为实现公共意志、满足社会政策需求的公共理性和公意选择，是引导并规范社会公众与社群组织的重要行动指南和基本行为准则，对社会利益起着公平合理的权威性价值分配，现已成为当代社会公共管理活动的重要内容和基本手段。对于公共政策所具有的这些基本特征，国内外的专家学者们已经达成了一致性的共识，体现出了在现代社会管理当中实现公共利益最大化的社会和谐理念。一般来说，公共政策的实践过程，实质上就是一个社会利益表达与实现的过程，当某个社会利益集团或者个人提出一项政策诉求的时候，公共政策过程就开始了，而这种提出政策诉求的过程实际上就是一个社会利益表达与实现的过程。在公共管理的视角下，公共政策不再是一个抽象的概念，而是一个具有实质性内涵的实体，在社会利益的分配过程中发挥着积极的作用，扮演着权威性的重要角色。

公共管理强调社会公平正义这一基本价值和理念，为公共政策的发展奠定了一个建立在理性实证主义之上的哲学基础，使得实现公共利益成为公共政策实践的核心要素。也就是说，作为一种严格而完整的社会治理理论体系的公共管理

的诞生，起初还仅是作为人类社会已经进入现代发展时期的产物的话，那么作为公共管理重要工具的公共政策的诞生，恰恰是现代社会生活之公共领域日趋扩张并与私人生活领域形成鲜明对照和内在紧张之事实的集中反映，因而作为可以有效配置社会公共资源、极大地影响着公共部门形象的公共政策，正是作为这一现代社会发展趋势的价值产物而凸显出来的一个应用型学科，并决定着政府管理社会的质量和价值观导向。从某种意义上讲，影响公共管理的首要因素也是最重要的因素，乃是公共政策。公共管理的一切有效性，完全取决于高质量的公共政策。总之，随着多元化利益社会的形成和发展，作为社会资源重要分配途径的公共政策的影响力逐渐增强，公共政策必将成为公共管理的一个重要方面或者一个组成部分；政府利用公共政策来调整、组织社会生产和社会生活，已经成为其管理社会活动的一个重要方面。特别是随着现代社会生活与政府的管理活动的日益复杂化，传统的以经验性为基础政府决策已经远远不能满足政府现代社会管理的实际需要，必须要实现由经验型向科学化决策模式的转变。实践证明，作为社会价值权威性分配的重要机制，公共政策的规范性与科学性，既是推动政府重大决策迈向高质量的必由之路，也是促进公共管理不断发展的重要途径和有效手段。

在对公共管理的理论研究过程中，人们早已普遍地认识到，公共政策不仅仅是社会政治活动的结果，即实现公共意志、满足社会的理性需要，而且也是社会公共管理事务中所制定的行为规范，即引导着广大公众与社群组织的行动，因而公共政策的需求基础是社会公共事务，其本质属性是公共管理运行的产物，其基本性质是政府维护公众利益的重要手段。许多专家学者甚至认

为，公共政策过程实际上就是公共管理运行的核心内容，而公共管理的相关组织就是公共政策的重要主体。^① 在现代社会条件下，作为社会资源重要分配途径与手段的公共政策，其社会影响力正在逐渐增强。因此，在公共管理的理论与实践当中，要特别强调对公共政策的研究，必须涵盖整个公共管理领域，必须成为整个公共管理研究的核心内容。

另外，搞清楚公共管理与公共政策之间到底是一个什么样的关系这一重要的理论问题，对于完善公共管理的理论与实践，从而促进公共政策的学科发展，具有重要的理论指导意义和现实意义，是一项带有创新性的研究工作。一般来说，公共管理过程与公共政策过程是相一致的，或者说公共管理过程实质上就是公共政策过程，公共管理主体的行为过程也就是公共政策功能发挥的过程。公共管理的主体通过循环往复的公共政策过程，实现了社会的有效控制，塑造了良好的公共秩序。因此，从公共管理的视角下研讨公共政策，不仅需要探求公共政策产生的条件、途径、结构及机制，了解其基本的功能，更应该探求公共管理与公共政策两者之间的关系，了解公共政策是怎样实现公共管理的基本职能，是如何涉及社会的各个领域，并对个人社会和整个社会的发展产生深刻影响的。

在实现公共利益这一基本目标的政治逻辑过程中，就公共管理与公共政策的关系而言，公共管理是公共政策赖以存在与发展的哲学基础，起着主导性作用；而公共政策则是公共管理重要的治理手段、有效的社会管理工具，对公共管理具有能动的促进作用，是政策行政的具体表现。也就是说，在公共管理的实践中，

^① Fredrickson, *New Public Administration*, The University of Alabama Press, 1980, p. 189.

如果公共政策的作用发挥得好，具有无限的活力与创造性，那么就能够使公共管理的目标顺利地得到实现，反之就会导致公共管理的混乱，损害广大公众的根本利益。公共管理只有依赖公共政策才能有效地增进公共利益，并实现合理分配公共利益的管理目标，才可以通过政策问题行管理之道从而促进人类社会的稳定与和谐发展。公共政策作为公共管理的首要因素，两者之间存在着一种辩证统一的关系，它们相互联系，相互依存，相互促进，相互作用，最终的目标都是为了实现公共利益的有效增进与合理分配。从某种意义上讲，公共政策既是公共管理活动的基本依据，又是公共管理活动的基本手段，是公共管理的艺术与科学跟管理的艺术与科学的联姻，而且这种联姻是平衡的。

公共政策作为一门新兴的学科像公共管理一样，在中国的计划经济时期，对于整个社会来说是个非常生疏的概念，直到改革开放的春天到来，公共政策才成为中国社会科学研究领域发展最为迅速、影响面最大、应用领域最广、实证性最强、社会效用最明显的学科之一。公共政策之所以在当今中国社会得以迅速地兴起和发展，既与中国现代社会的管理特征相联系，也与公共政策自身的学科特点有关系，是中国公共管理有效解决社会利益冲突的重要机制，也是中国公共管理探求公众参与分配、协调与整合社会诸方面利益的最佳方式，体现了现代社会民主协商的本质特征。

中国作为一个后进入市场经济的国家，目前处在一个经济体制转轨时期。随着政企的分开，大多数国有企业逐步实行股份制的运行方式，而以公有制为主体的多种所有制经济的共同发展，使得中国政府的职能在很大程度上逐渐转入公共管理的运行方式，公共政策则成为政府管理社会的有效工具。然而，与西方发达国家相比，由于受中国传统政治文化的影响，注定中国的公共

政策与西方国家的公共政策具有很大的差异性，在理论上与实践上都表现出更多的特色性。“橘出淮南为橘，生于淮北为枳”，任何事物都存在水土不服的“个性”，照搬西方国家管理之道的前提，是要看国情与社会生态是否与它们相同。当代中国的公共政策除了在根本的出发点和落脚点上是为广大人民群众谋利益，表现出与西方国家的阶级属性截然不同之外，在公共政策的制定、执行、分析、评估等过程中的程序与形式、方法与手段等问题上，更应该具有显著的国情特色。

长期以来，公共政策应该研究什么的争论始终是一个经久不衰的论题。尽管从知识体系的角度开始认识公共政策的意识可以轻松溯源至一百多年前公共行政之父伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）提出的政治行政二分法，但是学者们一直对公共政策的研究领域与价值体系的确立争论不休。^①近年来，围绕着公共政策的一些研究范围，在不断发展的实践中，公共政策作为一门新兴的学科逐渐形成了一整套较为完整的知识体系。特别从公共政策研究比较发达的国家和地区来看，公共政策已经完全具备了一定层次的学科建制。尽管一些传统的社会科学如政治学、经济学和社会学也涉及政策系统以及政策过程问题，但它们并未将政策系统及其过程作为专门的、唯一的研究领域，并未对此加以系统性、全面化和具体的研究，而只有公共政策学科才是一个综合地运用各种知识和方法，全面综合地研究政策系统和政策过程，深入细致地探求公共政策的实质、原因和结果的新学科，其目的是提供与政策相关的知识，改善公共决策的系统，提高公共政策的质量。总之，公共政策是一门以公共政策现象、公共政策

^① Wayne Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar Publishing Limited, 1996, p. 84.

发展条件和公共政策发展规律为研究对象的崭新学术领域，而在这一崭新的学术研究领域当中，涉及许多学科、许多理论和哲学的基本原理。作为一门相对独立、具有自我研究领域的综合性新兴学科，公共政策以其追求公共利益，关注社会的公平与正义，严格规范社会行为而著称，是社会资源合理配置的有效途径，是公共管理的重要手段。公共政策作为一门新兴学科，它既是一个研究内容比较复杂、比较困难的知识领域，又是一个令人兴奋、富有挑战意义的新科学研究领域。

自20世纪50年代公共政策发端以来，人们对公共政策的学科研究以及与公共政策直接相关的各种理论和研究方法可谓层出不穷，丰厚广大，对公共政策的理解与认识也是众说纷纭。特别是长期以来，什么是一项好的公共政策，一直是一个仁者见仁、智者见智，不断引发人们热烈讨论的话题。但在有一点上大家是达成共识的，那就是能够调动社会公众的主动性、积极性和创造性，维护社会公众利益的公共政策就是一项好的公共政策。反之，哪怕说得天花乱坠，编得再全也没有用。因此，在公共管理的视角下，如何去研究公共政策的基本理念、基本原则、基本研究方法等主要内容，探寻公共政策这门新兴学科的科学发​​展规律，就成为每一位从事公共政策教学与研究工作者的重要历史使命。特别是如何积极地去构建系统性、整体性、科学性、具有本土化特色的公共政策理论与方法体系，成为中国公共政策研究领域的当务之急和重中之重，具有迫切的时代需求。

我对公共政策这门新兴学科的兴趣与了解，是从1998年开始的。那一年我刚博士毕业，在当时西北大学公共管理学院的前身管理科学与哲学系系主任张富昌教授的盛邀之下来到该系从事教学工作。作为一位具有学科战略眼光的领导，他对我科学素养与学术研究能力非常信任，积极安排我从事公共管理教学体系

中公共政策这门核心课程的教学与研究。正是在这种极大的信任与关怀下，使我在书山和学海的迷惘与困惑中，把公共政策这门新兴学科作为自己科学研究的生长点，从此与公共政策这把公共管理的有效利器结下了不解之缘，并以积极严谨的科学态度全身心地投入到公共政策的教学与研究之中。

2002年1月至2003年3月，受国家留学基金委员会的派遣，我有幸赴土耳其安卡拉大学做高级访问学者。在对土耳其这个交织着东西方文化、汇集古今文明的小亚细亚女神做全面的体制考察之后，还对这个在中东地区最大的发展中国家的公共政策发展现状进行了详细的了解，我对公共政策在不同国家、不同文化背景下的发展情况又有了新的感觉与领悟。这既增强了我对公共政策的感性认知，又促进了对公共政策的理性思维，使我对公共政策的教学与研究经历了一个知者、能者与智者的发展演变过程，目前已达到一个对公共政策这门新兴学科知之较深的自觉理解性阶段。我对公共政策的教学与研究完全进入了辩证理性之门。作为10年来从事公共政策教学与研究的标志性成果，在一种慢工细作的状态下，我花费了整整3年的时间，在从事公共政策多年的教案以及前期研究成果的基础上，通过了解与收集大量国内外最新的研究成果与学术动态，在前人研究的基础上，撰写出了《新范式与新工具：公共管理视角下的公共政策》这本学术著作。

本书能够得到顺利出版，首先要感谢西北大学公共管理学院院长席恒教授的大力支持。在我撰写《新范式与新工具：公共管理视角下的公共政策》这本学术著作的时候，他不但积极鼓励我，给予我极大的精神支持，而且还在百忙的工作中抽出宝贵的时间多次与我进行学术交流，为我在公共政策的研究过程中遇到学术难题时答疑解惑，并提供一些最新的研究思路与学术观点，在这里我向他表示衷心的感谢。此外，我还要感谢自己行政管理

专业、国际政治专业的硕士研究生郭君、李阳阳、杨雯晶、慕怀琴等同学。她们在我撰写本书的过程中，主动帮助整理翻译了大量的外文资料。特别是慕怀琴同学为了我的书能够早日出版，牺牲了大量的休息时间主动地帮助我整理相关学术资料，甚至还帮助我做了许多撰写书稿的案头工作，如电脑打字与排版，以及在网查阅下载重要的学术资料等，在这里我向她表示衷心的感谢，并祝愿她学业有成，早日成才。

另外，由于笔者的学术水平有限和研究资料相对匮乏，本书有不足和缺憾在所难免，在许多方面还有待于进一步的提高与完善。恳请专家学者和广大读者们批评指正，不吝赐教，并通过加强学术间的交流，共同促进中国公共政策事业的发展。实际上，在对公共政策的研究过程中，我深感当前中国公共政策的研究领域不仅理论难点多，而且资料的收集与处理难度较大，特别是其学科基础薄弱，理论研究不够系统和深入，因而还远远不能够适应中国公共政策实践的需要。也正是在这种背景下，我穷3年之工撰写了本书，目的就是希望在公共管理的视角下，充分借鉴国外公共政策的理论研究成果和发展实践经验，并且紧密地结合中国的具体国情，全面地、系统地提出具有中国特色的公共政策理论与方法体系框架，为解决公共政策领域中的重大理论与现实问题作出自己应有的贡献。希望本书有助于广大读者从中获得许多有益的东西，并得出理性智慧的启示。

本书的出版得到西北大学 211 办公室、西北大学公共管理学院的大力支持，在此表示诚挚的谢意。

黄维民

2008 年 6 月 18 日

目 录

前言	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 公共管理范式的提出	(2)
第二节 公共管理中的政府职能转变	(24)
第三节 公共管理与公共政策的关系	(39)
第二章 公共政策的内涵分析与研究范畴	(54)
第一节 公共政策与传统政策的本质区别	(55)
第二节 研究公共政策的意义及其研究对象与范畴	(63)
第三节 公共政策的定义及本质属性	(82)
第四节 公共政策的科学化与民主化	(111)
第三章 公共政策的历史与逻辑探源	(119)
第一节 公共政策形成的历史背景	(120)
第二节 公共政策的发展演变	(141)

第三节	中国公共政策的发展现状·····	(157)
第四章	公共政策科学体系的理论研究·····	(190)
第一节	公共政策的具体类型·····	(191)
第二节	公共政策主体分析·····	(204)
第三节	公共政策环境问题分析·····	(240)
第四节	公共政策的价值与价值标准·····	(251)
第五章	公共政策执行的理论研究与分析·····	(275)
第一节	公共政策执行的理论探讨·····	(277)
第二节	公共政策执行的模型分析·····	(284)
第三节	公共政策执行偏差的原因分析与 解决的措施·····	(291)
第六章	公共政策分析的步骤与方法·····	(304)
第一节	公共政策分析的理论研究·····	(305)
第二节	公共政策分析的步骤·····	(318)
第三节	公共政策分析的模型研究·····	(331)
第七章	公共政策评估质量问题研究·····	(349)
第一节	公共政策评估质量问题的提出·····	(350)
第二节	关于公共政策评估质量问题的初步探讨·····	(359)
第三节	公共政策评估的新模型·····	(379)
第四节	对中国公共政策评估的启示·····	(402)
第八章	当代公共政策的异化与治理措施·····	(417)

第一节	公共决策失误的原因分析与治理措施·····	(418)
第二节	公共政策制定中公共利益偏离的原因 分析与治理措施·····	(429)
第三节	公共政策制定中弱势群体利益表达缺失 原因分析与治理措施·····	(440)
参考文献·····		(446)

第一章

导 论

人类社会从近代以来逐渐完成了由农业的自然经济向工业化的商品经济、市场经济的社会转型，极大地促进了科学技术和社会生产力的发展。在社会管理的模式上也经历了一个由国家实行严格的管制，不断向以参与、合作、互动、服务为特征的社会治理模式的演进，实现了国家向社会的不断回归，从而导致现代社会公共生活领域日趋扩展，对公共事务的组织管理程度与制定程序要求也日益提高，呈现出在公共领域与私人领域之间不断分化的特征。尤其是现代社会生活当中公共领域的生成与扩展，不仅直接孕育了现代公共管理理念和科学管理的诞生，而且使得政府的社会管理职能发生了根本性的变化，社会管理具有一定的可预期性和科学规范性，即政府管理社会的根本任务和手段就是通过法律法规与公共政策，不断整合与调节各种社会管理机制，通过社会组织与成员之间的平等自治，有效地完成社会利益与社会资源的合理分配，最终实现社会的公平与正义。

然而，在人类社会经济不断发展和取得社会管理进步的同时，由于制度条件、治理机制和管理理论的缺失与不完善，导致

人类社会产生了社会严重失调的一系列公共问题。如何有效地解决这些严重失调的公共问题，实现人类多元利益格局中的利益协调与社会和谐，就成为人类发展中的重要社会治理目标。为此，人类近代的思想家们从不同的角度提出了实现社会公平与效率和谐统一的治理理论，并进行了解决社会根本性问题的一系列制度设计。其中公共管理范式的提出，以及随之推动的公共政策新学科的发展，实现了人类在探讨与追求最佳社会治理模式过程的理念与实践的高度统一。所以，了解现代社会公共生活领域的基本结构、关系与特征，特别是了解现代公共管理的科学范式及其基本理念，乃是我们讨论与研究公共政策的先决条件。如果我们将公共管理一般地理解为人类社会生活之公共领域的有序组织、公共负责和制度化治理的话，那么公共政策则是公共管理的基本价值维度、行为规范和公共管理精神的集中体现。

第一节 公共管理范式的提出

范式 (Paradigm) 这一概念，是美国科学哲学家托马斯·库恩 (Thomas S. Kuhn) 科学哲学理论中的一个关键性概念，这一关键性概念具有模式、模型、范例等含义。1962年托马斯·库恩在其发表的《科学革命的结构》一文中首次提出的所谓“范式”，是指为进一步的科学研究提供模式的特定科学成就，即为多数甚至是全部的研究者所认同和接受的一套成文或默许的制度，包括科学的理论、方法、术语、假设、体系原则、操作规则等诸多方面。所以“范式”这一概念可以理解为一一定科学共同体掌握的科学理论体系，也可以理解为运用这一体系的心理认知因素以及指导、联系两者的自然观的综合体。一般来说，新旧“范