

人事部中国高级公务员培训中心 中国国家人事人才培训网 组织编写

公共政策

PUBLIC POLICY IN CHINA

公务员公共管理核心内容培训用书

丛书总编 贾忠杰

卢涛 编著

知识面广 重点突出

内容精炼 讲练结合



人民出版社

中国出版集团 中国对外翻译出版公司 中国对外翻译出版有限公司 中国对外翻译出版有限公司

公共财政

中国出版集团 中国对外翻译出版公司 中国对外翻译出版有限公司 中国对外翻译出版有限公司

中国出版集团 中国对外翻译出版公司 中国对外翻译出版有限公司 中国对外翻译出版有限公司



人事部中国高级公务员培训中心 中国国家人事人才培训网 组织编写

公共政策

PUBLIC POLICY IN CHINA

公务员公共管理核心内容培训用书

丛书总编 贾忠杰

卢涛 编著

知识面广 重点突出

内容精炼 讲练结合



人民出版社

责任编辑：张京丽

装帧设计：邓刚

责任校对：湖催

图书在版编目CIP数据

公共政策/卢涛编著

—北京：人民出版社，2008.2

ISBN 978-7-01-006819-0

I. 公… II. 卢… III. 公共政策 IV. D0

中国版本图书馆CIP数据核字（2008）第011829号

公共政策

GONGGONG ZHENGCE

卢 涛 编著

人民出版社 出版发行

（100706 北京朝阳门内大街166号）

北京时代华都印刷有限公司印刷 新华书店经销

2008年2月第1版 2008年2月北京第1次印刷

开本：787毫米×1092毫米 1/16

字数：174千字 印张：12

ISBN 978-7-01-006819-0 定价：25.00元

邮购地址：100706 北京朝阳门内大街166号

人民东方图书销售中心 电话：010-65250042 65289539



总 序

胡锦涛同志在党的十七大报告中明确指出：“不断深化干部人事制度改革，着力造就高素质干部队伍和人才队伍”。

我国的公务员是人才队伍的重要组成部分，公务员的综合能力，决定着政府的管理和服务能力；公务员的执政水平，决定着政府的管理和服务水平。

公务员直面人民群众，要服务群众、联系群众、处理各种各样的公共事务，做出大大小小的决定，其素质能力和工作作风，直接关系到党和政府在人民群众心目中的形象，直接影响着党和政府与人民群众的血肉联系，更关系到国家管理的优劣和效率的高低。所以，提高公务员的综合素质和执政能力，是培养党政人才，建设服务型政府的重要措施之一。

2005年4月8日，国家人事部就发布了《关于在全国公务员中开展公共管理核心内容培训的通知》，对进一步加强公务员队伍能力建设和政府自身建设提出了具体要求。

为全面加强行政机关公务员队伍建设，促进“十一五”期间经济社会的健康发展，党和国家制定并发布了《中华人民共和国公务员法》、《干部教育培训工作条例》、《2006—2010年全国干部教育培训规划》和《“十一五”行政机关公务员培训纲要》等等。

这一系列重要法规与文件，是我们进一步提高公务员整体素质建设的规范和重要指导标准。《纲要》强调，要努力造就一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的公务员队伍，必须全面加强公务员培训工作。不仅要围绕提高政府行政效能，加强公共管理核心内容的培训，而且一定要按照建设“服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府”的要求，根据不同地区和部门公务员队伍的特点，深入开展公共行政、公共政策、依法行政、廉洁从政、危机管理等教育培训工作，使得公务员培训工作紧紧围绕党和政府的工作大局，围绕为构建社会主义和谐社会提供服务，这样才能路子越走越宽广，工作越来越有生命力。

我们的培训目标是：使公务员掌握现代公共管理专业知识，提高科学行政、民主行政、依法行政能力，切实树立和落实科学发展观和正确的政绩观，加强



公务员队伍能力建设,进一步提高政府公共管理水平,为经济建设和社会发展提供优质高效的 managed 和服务。公务员的培训学习必须从思想意识、执政能力及行政效能等方面全面提高,才能达到建设高素质、专业化的公务员队伍的要求。

为了贯彻落实党的十七大精神和《“十一五”行政机关公务员培训纲要》的要求,人事部中国高级公务员培训中心、中国国家人事人才培训网与人民出版社合作,组织中央党校、国家行政学院和北京大学、清华大学的部分专家教授和研究人员,编写了《公共管理核心内容系列教程》,这是供广大公务员学习的丛书,她必将成为行政机关公务员的良师益友!

这套培训用书,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,紧紧围绕贯彻落实党的十七大精神的要求,以公共管理核心内容培训大纲为依据,依照大纲提出的标准和要求编写成教材,全套共5本,构成了一整套公务员公共管理核心内容培训用书,它紧密结合我国公共管理和公务员队伍建设实际,具有知识面宽、重点突出、内容精炼、适于自学等特点。在策划、编写上突出了三个特性:

一是突出了针对性。根据大规模培训公务员的任务和公务员培训的工作实际,对学科内容进行了合理取舍,突出了重点、要点和关键点。

二是突出了实用性。在原理运用和案例分析上,尽量联系国家行政管理、公共服务和公务员职业发展实际,以提高公务员的实际能力为核心进行阐述。

三是突出了有效性。从众多学科、内容中精选、确定此套用书,充分考虑了公务员工作繁忙等特点,以有限时间获取尽可能多的知识为原则,保证管用、有效。

我相信,这套公共管理核心内容培训用书的出版,必将提高公务员的科学行政、民主行政、依法行政能力,切实树立和落实科学发展观和正确的政绩观,通过典型公共管理案例分析,引导公务员从理论与实践的结合上提高素质、增强本领,为建设我们伟大的祖国奉献出我们的智慧和才华!

贾忠杰

2007年12月



前言

公共政策正受到人们愈来愈多的关注。半个多世纪以来,世界各国,尤其是发达国家,开始放弃放任主义的自由市场经济传统思维模式,公共政策作为政府和社会连接的纽带,已经成为政府调控现代市场经济不可缺少的重要手段。各国的实践表明,社会经济发展的程度越高,政府宏观调控的重要性越明显,公共政策的调控作用和影响也就越大。

从我国的实践来看,自1978年改革开放以来,诸如农村联产承包责任制、国有企业改革、城镇医疗卫生体制改革等各项改革,无不有赖于政府公共政策的创新与引领。这些方面的发展,又与人民群众的生产、生活和切身利益息息相关。各项公共政策的出台、推行和演变,一直是广大人民群众关注的焦点。

我国正处在一个重要的社会转型期,经济持续快速发展,政治民主不断深化,社会利益调整和阶层分化加剧,利益和价值多元化趋势增强,各种矛盾和冲突也日益增多,公共政策作为社会利益的协调手段,需要解决的政策问题也日益复杂,公共政策在公共管理领域地位日渐提高,逐步成为评价衡量政府管理的重要尺度和标准。

党的十七大提出了发展中国特色的社会主义,全面建设小康社会的宏伟目标和科学发展、社会和谐的基本要求,建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家,不仅需要相应的公共政策作为支撑和保障,而且对公共政策的制定和执行等提出了更高的要求。公务员处于政府管理的第一线,其政策水平直接影响政策效果和政府形象。了解公共政策基础知识,提高政策制定和执行能力,是新形势对新时期公务员的必然要求。

本书依据我国公务员管理实际,紧扣公务员公共管理核心内容培训大纲,主要讲述了公共政策的含义、公共政策与法律的关系、公共政策作用的边界以及公共政策制定、执行、评估等方面的基础知识和核心内容。内容精炼,重点



突出，案例丰富，既搭建了公共政策的基本知识框架，又通过小看版、参考阅读等活泼形式展示了相关实用知识；既注重理论和知识体系的完备性，又紧密贴近公务员工作实际，以生动活泼的现实案例加深对相关知识的理解和掌握，增强分析、解决实际问题的能力；课程内容编排繁简适当，既适于集中培训，也便于自学，以达到快速提高能力的目的。

本书在编写过程中参阅了大量文献资料，由于本书主要侧重公共政策基础理论和核心知识的介绍，以便读者能在短时间内掌握基础知识、了解基本方法、提高核心技能，所以仅列出主要参考书目供读者深入研究，未对所有参阅资料一一注明。在此对相关作者表示感谢，同时向中国国家人事人才培训网和人民出版社编辑的辛勤劳动表示衷心的感谢。

由于学识所限，书中难免有错误疏漏，恳请读者批评指正。

作者



中国国家人事人才培训网

www.chinanet.gov.cn

中国国家人事人才培训网是人事部批准建立的国家级培训教育专业网。它依托政府、研究机构和国内外著名院校，按照“创新培训内容，改进培训方式，整合培训资源，优化培训队伍，提高培训质量”的要求，汇聚、整合国内外优秀的学习培训资源，发挥计算机网络技术和卫星信号传输技术的专业优势，统筹规划、合理布局，构建“天、地、人、文”相结合，覆盖全国的培训网络，为各级各类人事人才培训机构和企事业单位，及时提供优秀的培训教育资源，实现培训资源共享。

中国国家人事人才培训网为国家公务员、专业技术人员、企事业单位管理者提供权威、有效的培训课程资源和灵活、多样、便捷的培训方式，与各级各类培训机构开展现场培训、卫星远程培训、网络在线培训、音像图书教材出版、PMP 移动培训、企事业单位培训整体解决方案等全方位的合作，倾力打造沟通国内国外、跨越时间空间、满足个性化要求的国家级培训平台。

中国国家人事人才培训网为您提供的服务

卫星培训：中国国家人事人才培训网提供卫星接收设备及培训收视服务，全年直播 1000 多课时公共管理课程和企业管理课程，并可以通过卫星投递，在客户卫星接收设备上保存，建立客户自己的精品课程资源库和点播平台，随时调阅，实现课程的反复使用。

网络培训：中国国家人事人才培训网开发的 RSPX 网络学习管理平台，制作积累了近千门优秀的网络培训课件可供挑选，把国家高级官员、著名学者和培训大师的培训课程送到客户单位，实现培训需求调查、分类实施、统一考试和数据统计等培训全程管理的自动化。

移动学习资源：中国国家人事人才培训网利用最先进的 PMP 数字移动技术，如：MHD（移动硬盘）、MP3、MP4、MP5、DVD（便携式）、MNC（笔记本电脑）为载体，为机构团体和个人量身定制培训课程，通过贴身多媒体，实现课随人走，移动学习。

音像、图书教材：根据党政机关、企事业单位的要求，提供（或合作出版）各类培训图书、员工手册、音像教材、多媒体课程软件包。数百种企业管理类和公共管理类培训图书、数百种多媒体课程软件包、数十种有声课程，让您的事业永远具有竞争力。

培训整体解决方案：中国国家人事人才培训网的讲师团队，汇聚了数百位政府高级官员、权威专家、国内外一流学者教授和培训师、知名企业家，深入客户单位调研，为客户提供最经济、最有效、最具操作性的培训整体解决方案。

中国国家人事人才培训网真诚希望与各级各类党政机关、群众团体、企事业单位携手，为大家及时提供优秀的培训教育资源和一流的远程培训服务。

专业网站 精品课程 权威专家 高新技术

地址：北京市朝阳区育慧里 5 号（国家人事部事业楼办公区）

中国高级公务员培训中心一楼

邮编：100101

电话：010-84643811

传真：010-84643760

网站：www.chinanet.gov.cn



目 录

总序	1
前言	I
第一章 公共政策的内涵	1
第一节 公共政策的涵义	2
第二节 公共政策的形式与功能	9
案例启迪 1-1：“中央 1 号文件”的制定	18
第三节 公共政策系统	21
案例启迪 1-2：女律师状告交通队 司法建议规范交管拖车	23
参考阅读：当代中国公共政策的特色	28
第二章 公共政策与法律的关系	33
案例启迪 2-1：大连颁布桑拿“封杀令”	34
第一节 政策和法的区别与联系	38
案例启迪 2-2：范本连诉南通市土地管理局土地行政处罚案	40
第二节 政策的合法化与法律化	42
案例启迪 2-3：《反分裂国家法》是对台政策的法律化	43
第三节 正确处理政策与法律的关系	49
案例启迪 2-4：河北“赦免”民营企业“原罪”风波	52
参考阅读：依法治国，建设社会主义法治国家	54
第三章 公共政策作用的边界	58
第一节 市场经济与公共政策	59
案例启迪 3-1：机票从禁折到允许打折	61
第二节 公共政策边界的逻辑起点——市场失灵	63
案例启迪 3-2：向“三陪”小姐收个人所得税的是与非	67



第三节 公共政策边界的约束条件——政府失灵（政策失灵）	68
案例启迪 3-3：“大炮打蚊子”是公共政策资源的浪费	69
案例启迪 3-4：暂住证背后的利益纷争	74
第四节 市场经济条件下公共政策边界的确定	75
参考阅读：罗尔斯和诺齐克：两种公平理论	82
第四章 公共政策的制定	86
第一节 公共政策制定的原则	87
案例启迪 4-1：招生计划据何而定	90
第二节 公共政策制定的程序	91
案例启迪 4-2：河北律师告铁道部引出上浮票价听证制度	92
第三节 公共政策分析方法	103
第四节 具有中国特色的政策制定的基本经验	106
参考阅读：群体决策的择案规则	108
第五章 公共政策的执行	113
案例启迪 5-1：《减轻农民负担工作手册》竟遭禁	114
第一节 公共政策执行概述	114
第二节 政策执行的程序和手段	119
案例启迪 5-2：透析小煤矿“假关闭”	124
第三节 公共政策的有效执行	125
案例启迪 5-3：合法与合理应是科学公共政策的基点	127
案例启迪 5-4：聚焦：电汇留言收费	132
第四节 公共政策执行中的偏差行为及其纠正	135
案例启迪 5-5：“暂行”了 45 年的规定	137
参考阅读：政策分析的相关理论	143
第六章 公共政策评估与终止	146



第一节 政策评估的内涵和作用	147
第二节 政策评估的类型与标准	150
第三节 政策评估的方法与步骤	153
第四节 政策调整与终止	158
案例启迪 6-1: 取消电话初装费	160
案例启迪 6-2: 泉州大桥收费 18 年至今“热征”	165
参考阅读: 政策模型——理解公共政策的有效途径	168
主要参考书目	177



第一章 公共政策的内涵

教程导航

公共政策是人们在日常生活中经常接触、使用，但却往往难以准确定义的一个概念。正确把握公共政策的内涵、形式与功能，是理解政策、正确制定和执行公共政策的基础和前提。本章介绍了公共政策的定义、特征、分类、表现形式及社会功能，分析了公共政策系统的基本构成及其作用和影响，构筑了公共政策的基础知识框架。

学习目标

1. 掌握公共政策的一般含义与特征
2. 掌握公共政策的基本分类和主要表现形式
3. 掌握公共政策系统的构成及其在政策系统中的作用
4. 了解我国公共政策的特色以及与西方政策体系的异同点

在现代社会，政策可以说无处不在，与我们每个人的日常生活都休戚相关。我们外出旅行，需要遵守交通管理规定；结婚生子不能违反计划生育政策；孩子能进入学校读书，得益于国家的教育政策；企业发展要受到国家经济政策影响和制约；国防及外交政策直接影响一个国家的国际形象和地位等等。公共政策在社会生活中扮演着非常重要的角色，它已经渗透到生活的各个层面，并影响到社会的方方面面。它大到可以影响一个国家和民族的发展前途和命运，小到影响到我们每个人的切身利益和日常生活，没有政策的必要干预，就难以保证正常的社会生活秩序。

对于作为社会公共事务管理者的公务员来说，公共政策尤其具有重要意



义。公共政策是政府与社会联系的主要纽带,政府及其职能部门正是通过一系列公共政策来实施管理和控制的。也可以说,我国政府的管理主要是通过政策来实现的。一个政府在一定时期内追求什么样的政策目标,采取何种政策手段,通过什么样的政策过程,采取哪些政策措施,都会对政府管理产生深刻的影响。从整体上了解公共政策,从政策的规划、制定、执行、评估等多角度了解公共政策,正确把握公共政策的内涵、本质、特征、类型和功能,对于提高公务员能力,提升政府管理治理水平,都具有重要作用。

第一节 公共政策的涵义

“政策”是人们在日常生活中经常使用的一个词汇,如“落实党的知识分子政策”,“计划生育是我国的一项基本国策”,“改革旧的住房政策”等等。我们也常说公务员是国家政策的主要执行者。那么,公共政策的本质是什么?究竟应该如何理解“公共政策”的含义呢?

一、公共政策的概念

自从有了国家,便有了政策,现代意义上的公共政策概念的产生和研究主要是在第二次世界大战以后在西方(主要是美国)兴起的。

在古汉语中,“政者,正也”,其本义为“规范”、“控制”;而“策,谋术也”,其本义为“计谋”、“谋略”。若将两词合起来则为“规范的计谋”。

中国人较早地使用政策这一词语的是梁启超。1899年,他写了《戊戌政变记》,其中就有“政策”一词。他认为“中国之大患在于教育不兴,人才不足,皇上政策首注重于学校教育之中可谓得其本矣”。后来,孙中山也在文章中使用“政策”这一概念。此后,政策一词便在中国社会上流传开来。

“公共”是与“私人”相对应的一个概念。由于中国社会的“公”领域与“私”领域没有得到明确的划分,尽管也有学者将企业等社会组织用于约束内部员工的规章制度也纳入广义“政策”范畴,一般来讲,人们在使用“政策”一词时,在多数情况下总是将政府的“政策”与“公共政策”通用,讲政府的



“政策”时，多是指“公共政策”。比如《辞海》中的“政策”被解释为“党和国家为实现一定时期的路线而制定的行动准则”。本书对此也未作严格区分。

一般说来，公共政策可定义为：公共政策是公共法权主体制定的对适用法人、自然人具有约束力的行为准则和行为规范。其表现形式包括法律、法规、条例、规章、政令、管理办法、实施细则、战略、规划和计划以及政府首脑的书面或口头声明和指示等。在有些情况下，公共部门不采取任何行动也代表着一种公共政策。

👉 小看板：公共政策的不同定义

中外学者关于公共政策的定义也有不同的观点，大体上可以归纳为以下三个主要类别：

1. “管理职能”型定义

以威尔逊、伊斯顿为代表的以管理职能为中心内容的界定。如公共行政学首创者之一——美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)就认为，“公共政策是具有立法权的政治家制定出来的由公共行政人员所执行的法律和法规”。

美籍加拿大学者戴维·伊斯顿(David Easten)认为，“公共政策是对全社会的价值作权威性分配”。

托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)认为，“凡是政府决定做的或决定不做的事情就是公共政策”。

2. “活动过程”型定义

以拉斯维尔、安德森为代表的以“活动过程”为中心内容的界定。政策科学主要倡导者和创立者哈罗德·拉斯维尔和亚伯拉罕·卡普兰(Harold D. Lasswell and A. Kplan)提出，公共政策是“一种含有目标、价值和策略的大型计划”。

詹姆斯·安德森(James E. Anderson)则认为：“政策是一个有目的的活动过程，而这些活动是由一个或一批行为者，为处理某一问题或有关事务而采取





的”；“公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策”。

3. “行为准则”型定义

以国内多数学者为代表的以“行为准则”为中心内容的界定。如林金德在《政策研究方法论》中所说：“政策是管理部门为了使社会或社会中的一个区域向正确的方向发展而提出的法令、措施、条例、计划、方案、规划或项目”。

张金马在《政策科学导论》中认为：“政策是党和政府用以规范、引导有关机关团体和个人行动的准则或指南”。

伍启元在《公共政策》中指出：“公共政策是一个政府对公私行动所采取的指引”。

上述定义描述了公共政策不同侧面，正确把握公共政策内涵须注意以下几点：

(1) 公共政策是由特定的主体、政府或其他权威人士所制定的计划、规划或采取的行动；

(2) 公共政策具有特定的价值取向，要实现特定目标或目的。公共政策是目的性很强的活动，它是为解决某种具体政策问题而制定的；

(3) 公共政策是一种行为准则或行为规范。政策有具体的作用对象，它规定了对象如何做和怎样去做，并且是带有强制性的规范；

(4) 公共政策是以社会利益为核心的社会价值的分配；

(5) 公共政策不只是一个孤立的决定，而是一个由一系列活动所构成的过程。

公共政策是以政府为主的公共法权主体意志的体现。在一定的意义上可以认为，制定和执行公共政策构成了政府公共管理的主要活动和过程。

二、公共政策的本质

所谓公共政策的本质，指的是最能体现公共政策内涵的根本属性。从上面对公共政策内涵的不同解释可以看出，公共政策的本质集中表现在以下三个方面：