

GONGGONG GUANLI SHUOSHI MPAJINGDIAN XILIE

公共管理硕士(MPA)经典系列

公共政策概论

Introduction to Public Policy

陶学荣◎编著

.....分析公共政策的各个阶段

.....阐述公共政策运行的基本程序、方法和对策

综合性和应用性很强的迅速发展中的新学科！
南昌大学公共管理研究代表性成果

江西出版集团·江西人民出版社

GONGGONG GUANLI SHUOSHI MPAJINGDIAN XILIE

公共管理硕士(MPA)经典系列

公共政策概论

Introduction to Public Policy

陶学荣 ◎编著

江西出版集团·江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策概论/陶学荣编著. —南昌:江西人民出版社,
2007.11

(公共管理硕士(MPA)经典系列)

ISBN 978-7-210-03621-0

I.公… II.陶… III.公共政策-研究生-教材 IV.D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 081370 号

公共政策概论

陶学荣编著

江西出版集团江西人民出版社出版发行

江西新华印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:21.75

字数:427 千 印数:1-3000 册

ISBN 978-7-210-03621-0 定价:37.80 元

江西人民出版社 地址:南昌市三经路 47 号附 1 号
邮政编码:330006 传真:6898827 电话:6898893(发行部)

网址:www.jxpgh.com

E-mail:jxpgh@tom.com web@jxpgh.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

公共管理硕士（MPA）经典系列编辑委员会成员

学术顾问：谢伏瞻

赵智勇

郑克强

编委会主任：周文斌

编委：（以姓氏笔画为序）

王乐夫

邓大松

宁 骚

朱立言

刘世锦

曲福田

陈永明

陈庆云

吴琼恩（台）

汪铭生（台）

周光辉

林 琼

娄成武

陶学荣

陶 叟

廖坤荣（台）

主 编：陶学荣

总 序

公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会资源,对社会公共事务进行有效治理的一套制度、体制和机制的安排,是一门关于治理的实践性极强的大学问。作为一门应用性学科,公共管理诞生于20世纪初发达的资本主义国家,至今已有上百年的历史。而在中国,公共管理仍是一门正在发展中的新兴学科。理论研究与实践经验证明,公共管理的发展对于提升整个国家的竞争力,构建一个和谐的、民主的、有责任的、高效率的、透明的政府管理体系具有不可替代的作用。公共行政与公共管理理论的发展无论对社会经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

建立现代化的公共管理新体系,是时代发展的要求,也是全面建设小康社会和实现现代化的制度保障。我国公共管理制度创新要有国际化的视野、本土化的思考和行动,在学习和借鉴发达国家公共管理经验的基础上,从我国的国情出发,建立起适应社会主义民主政治发展、适应社会主义市场经济发展、适应中国社会不断进步要求的,具有中国特色的公共管理新体系。

当代中国正处于一个不断发展与创新的过程之中,政府的行政体制正在进行大规模的改革。致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制,完善国家公共事务和行政管理干部培训制度,建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,构建一个责任型政府、创新型政府与和谐政府,已成为时代发展的主题,决定了我们必须了解和学习系统的公共行政与公共管理知识。与此同时,作为教育与培训公共管理高级人才并从事相关理论研究的教学机构,我们也急需一套贴近社会实践、具有实际操作性、系统培养学生的思维能力和解决实际问题能力的教材。因此,无论是从我国公务员职业技能的提高和管理理念的提升出发,还是从我国公共管理学科建设出发,全面系统地编写、出版这套公共管理硕士(MPA)经典系列无疑是有的放矢、意义深远的。

本经典系列以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论以及江泽民同志的“三个代表”重要思想为指导思想,结合我国国情,借鉴国外先进理论成果与实践成果,深入浅出,将理论与实践有效地结合起来进行撰写。本经典系列具有如下特色:第一,系统性。基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域,内容全面系统,由国外到国内,由抽象到具体。第二,创新性。本经典系列适应公共管理学科交叉性的特点,利用南昌大学作为综合型大学的优势,强调以学科交叉寻找新知识生长点,以开拓新的研究领域与研究方向。第三,前沿性。反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新理论成果、学术主张,为公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供本领域的最新信息、资讯及多视角思考空间。第四,实践性。本经典系列强调案例分析与研究,重视应用性与实践性,注重公共管理者实际操作能力的培养。

本经典系列是江西省出版的第一套公共管理硕士(MPA)经典系列,是南昌大学MPA教育中心主任陶学荣教授领衔执笔、精心策划,并在境内外公共管理学界各位贤达的悉心指导下,由一批中心专兼职教师和研究生深入研究、辛勤耕耘、团结协作而成。该经典系列共有13册,全面、系统地反映了当代公共管理理论与实践的发展,具体可分为3个系列:(1)公共管理理论系列。涵盖了公共管理理论的主要知识领域,注重国内外公共管理理论的结合,内容全面系统、简明通俗。包括《公共行政管理学导论》《现代管理学》《公共政策概论》《中外行政体制研究》《公共行政的变革》5册。(2)公共管理实务系列。本系列主要是让读者在理解公共管理理论的基础上,掌握国内外公共管理的技术、方法,提高公共管理的能力和水平。包括《公共管理案例》《定量分析法》《信息技术与应用导论》《市政学》《行政法学》5册。(3)区域公共管理系列。主要针对江西省情,学以致用,立足本上,借鉴国内外、省内外公共管理实践经验来提高本省的公共服务水平和公共管理能力。包括《公共管理研究前沿》《江西省省情研究》《地方政府管理与区域经济发展》3册。

本经典系列除适合MPA研究生使用外,同样也适用于公共管理学科的研究生、本科生及各级行政管理人员作为学习、培训教材使用。

本经典系列从2006年初由南昌大学和江西人民出版社开始策划和组织出版工作,并成立了由中外公共行政与公共管理领域的知名专家和学者组成的编辑委员会。作者来自境内外,突破了一个学校、一个区域的界限,博采众长,兼容并蓄,为教材的编写带来了许多新的观点,增添了新的色彩。

随着社会不断的进步、市场经济体制不断的完善,公共行政与公共管理的实践也将不断改革与完善,这无疑将推动公共行政与公共管理理论的发展,推动公共管理学科不断地创新。本经典系列只是一个初步的探索和尝试,还希望广大读者对这套经典系列提出批评建议,以便于我们不断修订、完善。

编者

2007年10月

前 言

政策科学是一门综合性和应用性很强并处于迅速发展中的新学科。它发端于第二次世界大战后几个主要的工业发达国家(如美国)。从20世纪40年代末到50年代初,一些西方政治家将微观经济学对效率问题的分析研究方法运用于社会科学的政治领域,从而建立起政策分析的基本框架,到1950年,拉纳与拉斯韦尔主编的《政策科学、范围与方法的新近发展》问世,经过半个多世纪的研究发展,政策科学已经成为二战后社会科学领域里发展最迅速、应用领域最广泛、社会效用最明显的学科之一。它的出现被誉为当代社会科学和管理科学尤其是公共行政学、政治学发展的一次重大突破。

20世纪70年代以后,西方政策科学开始传入我国。90年代末,政策科学以其对我国政府和社会经济发展的积极影响,以其对那些与公共利益、公共产品、公共服务相关的社会问题的独特视角形成的科学化、民主化的公共决策,成为我国政界、学界极为关注的学术领域。随着北京大学等公共政策系的设立、公共管理硕士(MPA)专业学位的设置及试行,作为核心课程之一的政策科学,其研究与教学体系逐步规范化、制度化、科学化。

本书为公共管理专业的本科生、研究生的“公共政策”课程(或政策科学)提供了一个基本的理论学习框架。全书由导论和10章组成。包括:导论、公共政策基本概念、公共政策的价值、公共政策的环境、公共政策的体制、公共政策的制定、公共政策的工具、公共政策的执行、公共政策的评估、公共政策的终结和公共政策的分析。

本书的编写主要由主编陶学荣教授策划审定完成。南昌大学MPA教育中心和行政管理系的部分教师、研究生参与了本书的研讨和撰写初稿的工作。他们是:导论:陶学荣、吴光芸、常青;第一章:刘圣中;第二章:朱旺力、肖小明;第三章:李剑;第四章:林琼、占文军、黄婧;第五章:王萱、贾清萍;第六章:郑利华、李春茂、黄毅锋;第七章:吴光

芸;第八章:李荣华;第九章:王锋、邹万平、李剑;第十章:唐兵。

还要特别说明的是,林琼老师对全书的组稿、收集、整理有关资料作出了一定的贡献。

本书在编写过程中,借鉴、吸收了国内外许多有价值的文献,在此表示衷心的感谢。

政策科学是一门发展中的新学科,由于自己才疏学浅,纰漏之处,敬请学界先进不吝指教。

编者

2007年9月9日

目 录

前言

1

导论

1—28

第一节 西方公共政策学概论

—— 2

一、起步阶段(20世纪50—60年代)

—— 2

二、发展阶段(20世纪70—80年代)

—— 4

三、最新发展

—— 5

四、总结

—— 5

第二节 公共政策分析的基本理论模型

—— 6

一、公共政策分析的理论模型概述

—— 7

二、公共政策分析的基本理论模型

—— 9

第三节 中国公共政策学研究

—— 18

一、中国公共政策学的产生

—— 18

二、中国公共政策学概述

—— 19

三、研究方法

—— 23

第一章 公共政策基本概念

29—61

第一节 公共政策概念

—— 29

一、政策概念的起源

—— 29

二、公共政策概念

—— 30

三、公共政策的特征

—— 33

第二节 公共政策的功能

一、目标导向功能

二、法律规制功能

三、利益协调功能

四、政治象征功能

五、社会发展功能

第三节 公共政策类型

一、从政策内容标准来划分

二、从政策层级标准来分类

三、从政策功能标准来分类

第四节 公共政策系统

一、公共政策主体

二、公共政策客体

三、公共政策系统

案例：中国农村政策研究中心成立

第二章 公共政策价值**62—87****第一节 公共政策价值概述**

一、公共政策价值概念

二、公共政策价值类型

三、公共政策价值的意义

第二节 公共政策价值的内涵

一、正义

二、效率

三、平等

四、民主

五、秩序

六、发展

七、利益

第三节 公共政策价值的冲突

一、效率与公平的冲突

二、民主与科学的冲突

三、多数人利益与少数人利益的冲突

第四节 中国公共政策的价值

一、价值追求的变化历程

二、价值追求的未来发展

案例：重庆万州出租车改制风波

— 81

— 81

— 84

— 86

第三章 公共政策环境

88—116

第一节 政策环境概述

一、政策环境的概念

二、公共政策与政策环境的相互关系

三、政策环境的特征

— 88

— 89

— 90

— 92

第二节 政策环境分析

一、地理自然环境

二、经济环境

三、政治环境

四、社会文化环境

五、国际环境

六、工作环境

— 95

— 95

— 96

— 97

— 97

— 98

— 98

第三节 政策网络

一、政策网络概述

二、政策网络的关系类型

三、政策网络的研究途径

— 99

— 99

— 102

— 106

第四节 社会变迁——转型期中国政策环境概述

一、社会变迁——一种特殊的政策环境

二、转型期政策环境对公共政策的影响

三、政策与环境的稳定

案例：江西省林业产权体制改革

— 109

— 109

— 111

— 113

— 115

第四章 公共决策体制

117—144

第一节 公共决策体制概述

一、公共决策组织

— 117

— 117

二、公共决策体制	118
第二节 公共决策体制的类型	121
一、宏观政治决策体制	121
二、微观组织决策体制	126
第三节 公共决策规则	127
一、投票规则	127
二、听证制度	131
三、专家咨询制度与脑库	133
第四节 中国决策体制	136
一、人民代表大会制度	137
二、行政领导体制	139
三、民主集中制	140
案例：福建省全面推行村务决策听证制度	143

第五章 公共政策制定

145—168

第一节 公共问题概述	145
一、公共问题的概念	145
二、公共问题的类型	146
三、公共问题对政策的压力	147
第二节 政策议程	148
一、政策议程的概述	148
二、政策议程建立的过程	149
第三节 政策制定模式	150
一、理性决策	151
二、有限理性决策	152
三、渐进决策	154
四、系统决策	155
五、精英决策	157
六、博弈决策	157
第四节 政策合法化	160
一、政策合法化的概念	160
二、政策合法化的途径与类型	161

第五节 中国公共政策的制定	163
一、“有组织无政府”的理性模式	164
二、“摸着石头过河”的政策制定模式	164
三、“从群众中来,到群众中去”的模式	165
案例:城市流动人口子女的教育问题	167

第六章 公共政策工具

169—200

第一节 政策工具概述	169
一、政策工具概念	170
二、政策工具的特征	171
三、政策工具的功能	172
第二节 政策工具的类型	173
一、经济性工具	174
二、行政性工具	178
三、管理性工具	179
四、政治性工具	181
五、社会性工具	182
第三节 政策工具的运用	183
一、政策工具运用的意义	184
二、影响政策工具运用的因素	185
三、政策工具运用的实践	190
第四节 中国政策工具	192
一、中国政策工具的特点	192
二、中国政策工具的缺陷	195
三、中国政策工具的发展	197
案例:土地管理宏观调控的政策工具	199

第七章 公共政策执行

201—233

第一节 政策执行概述	201
一、西方政策执行理论概述	202

二、政策执行的概念	205
三、政策执行的意义	206
第二节 政策执行模型	207
一、团体参与模型	208
二、宣传动员模型	210
三、权威强制模型	213
四、市场激励模型	215
第三节 公共政策的自由裁量权	217
一、自由裁量权的概念	217
二、自由裁量权的运用	218
三、自由裁量权的悖论	219
第四节 政策执行的障碍	219
一、政策规划障碍	219
二、政策认知障碍	221
三、政策体制障碍	222
四、政策资源障碍	223
五、外部环境障碍	225
第五节 中国公共政策执行	226
一、中国公共政策执行的基本经验	226
二、增强中国公共政策执行效能的思考	227
案例:退耕还林政策执行有失 陕西某村农民连续自杀	231

第八章 公共政策评估

234—264

第一节 政策评估的概述	234
一、政策评估的概念	234
二、政策评估的标准	237
三、政策评估的功能和意义	240
第二节 政策评估过程	243
一、准备阶段	243
二、实施阶段	244
三、总结阶段	245

第三节 政策评估的模式	— 246
一、目标达成模式	— 247
二、附带效果模式	— 248
三、无目标模式	— 248
四、综合模式	— 249
五、顾客导向模式	— 250
六、相关利益人模式	— 251
七、经济模式	— 252
八、职业化模式	— 253
第四节 中国公共政策评估	— 253
一、中国政策评估的现状	— 253
二、中国政策评估的困难	— 255
三、中国政策评估的发展	— 257
案例：1. 挪威对中国政府贷款政策与效果评估	— 261
2. 顾客导向模式在我国现行计划生育政策中的应用	— 262

第九章 公共政策终结

265—294

第一节 政策终结概述	— 265
一、政策终结概念	— 265
二、政策终结的类型	— 267
三、政策周期	— 268
四、政策终结的障碍	— 270
第二节 政策终结的必要性与可行性	— 272
一、政策终结的必要性	— 272
二、政策终结的可行性	— 273
第三节 政策终结的策略	— 278
一、休克策略	— 279
二、缓冲策略	— 280
三、桥梁策略	— 281
四、非正式终结策略	— 282
五、逆动策略	— 283

第四节 中国公共政策终结	— 284
一、中国公共政策终结状况	— 284
二、中国公共政策终结的困难	— 285
三、公共政策终结的未来发展对策	— 287
案例：现有经济适用房政策应终结吗？	— 290

第十章 公共政策分析

295—328

第一节 公共政策分析概述	— 295
一、公共政策分析概念与意义	— 295
二、公共政策分析与知识	— 298
三、公共政策分析的历史发展	— 300
第二节 公共政策分析的步骤与方法	— 301
一、公共政策分析的基本要素	— 301
二、公共政策分析的步骤与方法	— 303
第三节 公共政策分析模型	— 309
一、公共政策系统分析模型	— 309
二、公共政策过程分析模型	— 311
三、公共政策信息转换分析模型	— 314
四、公共政策成本—效益分析模型	— 315
五、公共政策理性规划分析模型	— 316
六、公共政策风险分析模型	— 317
第四节 我国公共政策分析的发展	— 319
一、我国公共政策分析的发展与特点	— 319
二、我国公共政策分析存在的问题	— 321
三、我国公共政策分析发展趋势	— 324
案例：“孙志刚事件”背后的公共政策过程分析	— 326

参考文献

329—334

导 论

公共政策虽然不是一个全新的概念,但公共政策学却是一门新的学科。它发端于第二次世界大战后几个主要的工业发达国家,其后迅速扩展到其他国家和地区。可以认为,公共政策学是二战后社会科学领域发展最迅速、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。

公共政策学之所以在较短的时间内迅速兴起和发展,既与现代社会的管理特征相关联,也与公共政策自身的学科特征相关联。现代政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的和基本稳定或一再重复出现的社会问题,而是大量的相互关联、相互制约的越来越具有复杂性、尖锐性、普遍性、专业性、变化性和发展性的各种社会矛盾和问题。与此同时,公众所关心的问题 and 兴趣的焦点,也不再是抽象的理念或原则问题,而是那些与自身利益密切相关的特殊的公共政策问题,比如犯罪与社会安全、公平与经济发展、种族与社会和谐、战争与外交方针、污染与环境保护,以及住房、卫生、社会保障、公共交通等一系列实际问题。由于这些问题直接关系到人们自身境况的改善,因而人们对这类问题的关注与日俱增,并因此产生了对政府制定公共政策的能力、程序、方式以及公共政策的质量的疑问和不满。这就使一批具有一定学术素养,同时具备相当实际经验的学者、科学家和政府官员深切感到,应当建立一种能够兼容各相关学科的优势,且能够解决各种现实公共政策问题的全新的学科。这一学科就是我们现在所学的公共政策学。包括社会科学和自然科学在内的诸多学科的不断发展,为公共政策学的形成提供了一定的理论基础和实用技术,现实压力 and 未来需要则为其提供了发展的动力。可以说,公共政策学的产生与发展有其历史必然性。