



ZHONGGUO ZHUANXINGQI
GONGGONG ZHENGCE GUOCHENG YANJIU

中国转型期公共政策过程研究

李 由 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



ZHONGGUO ZHUANXINGQI
GONGGONG ZHENGCE GUOCHENG YANJIU

中国转型期公共政策过程研究

李 由 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP) 数据

中国转型期公共政策过程研究 / 李由著. —北京: 北京师范大学出版社, 2008.8

ISBN 978-7-303-09226-0

I. 中… II. 李… III. 公共政策—研究—中国
IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 105216 号

出版发行: 北京师范大学出版社 [www. bnup. com. cn](http://www.bnup.com.cn)

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京东方圣雅印刷有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 148 mm×210 mm

印张: 19.125

字数: 455 千字

印数: 1~1 000 册

版次: 2008 年 9 月第 1 版

印次: 2008 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

责任编辑: 杜永生

装帧设计: 李葆芬

责任校对: 李 菡

责任印制: 马鸿麟

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

引言

自从国家作为人类生活中的一种重大现象出现后，政治、政府和公共政策就成为影响人类社会发展的的重要因素，主要由政府制定和实施的各种公共政策全面深入地影响着人类活动，这种影响在现代社会尤其显著。从我国的经验看，引致1978~2006年高达9.6%经济增长率的三大因素之一，就是制度变革和政策调整。显然，居民、企业、政党等社会主体在社会生活中对政治、政府和公共政策无论坚持什么立场，采取什么行动，是积极介入、被动接受还是淡漠逃避，都逃不脱政府这只看得见的手的干预。只有全面准确地认识了公共政策及其制定和实施过程，才有可能正确把握现代社会的运行状况和发展方向，有效参与现代社会的发展进程。

公共政策学作为一门独立的社会科学已经有半个多世纪的历史了。长期的社会经济实践和政治学、经济学等社会科学研究表明，个人、市场以自治的方式虽然可以比较有效地解决大部分社会问题，特别是在生产和提供私人物品上具有较高的效率，但社会问题中存在着个人、

市场方式不能解决或不能有效解决的部分，主要是个人、市场不能有效生产、提供公共物品，而公共物品又是人类生存和发展的必要部分，这就是经济学上的市场失败问题和政治学、公共政策上的社会政策问题及公共问题。个人、市场失败意味着单纯依靠个人、市场机制并不能有效地配置资源，解决全部社会特别是社会公共问题；即使微观主体的行为理性，也难以导致宏观经济的有效性、收入分配的公平性和社会运行的和谐性。个人、市场方式在资源配置上的失败主要体现为：外部效应，公共物品，自然垄断，不完全信息、不对称信息和信息的不确定性导致的非理性行为，个人偏好的非稳定性，以及严重的经济周期或经济波动，社会经济的不公正，生态破坏，资源枯竭等问题。

个人、市场方式在解决公共性的社会问题上的失败，为政府介入个人、市场领域，制定和实施公共政策提供了传统的理论基础。政治、政府过程或公共政策过程的基本目标是解决公共问题，为各种社会主体生产和提供他们所不能或不愿生产和提供的、具有外部效应等特征的公共物品。但是，公共政策的必要性和可行性并不是一个不言而喻的命题。现代政府能否真实代表全民意愿，制定和实施公共政策，最大限度地实现个人的全面自由发展和社会福利最大化？转型期我国如何根据国情，制定和实施相应的公共政策？这些都是我们正在思考并有待认真回答的问题。

显然，由于在制定和实施公共政策，生产和提供公共物品等方面，现代社会必须源于个人的效用函数、基于个人的理性选择，而个人对公共物品的价值判断各不相同，不同的效用函数之间没有优劣之分，再由于存在着不同人、不同组织、不同阶级以至不同国家之间的利益冲突，对公共物品的生产和提供问题不能实行独裁或精英决策制度，只能以所有人或大多数人的效用函数为基础进行判断选择，这就需要采取自由、民主

的决策方式和公平、有效的公共管理方式。不过，哈耶克、萨缪尔森、阿罗、布坎南、奥尔森等人关于个人自由、公共选择、集体行动的研究，韦伯、亨廷顿、唐斯、斯蒂格勒、尼斯卡南、哈默、亚当斯和巴尔佛等人关于立法、行政、司法等政府体制的研究，表明民主、法律、政府制度存在着难以克服的一系列缺陷，人们所制定、实施的公共政策与其初衷并不相符，甚至南辕北辙。少数学者甚至认为，个人偏好和个人选择应当是人的基本价值，不存在一个独立或凌驾于个人选择之上的公共选择，甚至依赖于个人偏好的社会福利函数本身也是可疑的理论假设。

这样，政府替代个人和市场，解决公共物品的生产和提供就只不过是一种相对有效的、无奈而必要的选择，现代社会是在不完美的市场与不完美的政府之间的选择和平衡过程中向前发展着。在理论或认识上，我们必须抛弃三个幻想：完美的个人、市场社会，完美的政府计划、民主和法制社会，市场与政府的完美结合。如何处理政府与居民、企业、市场、社会之间的关系，确定政府干预社会生活的对象、范围、程度、时间和方法、工具、程序，是人类社会发展中的基本问题。凯恩斯主义、社会民主主义、社会主义市场经济、民主共和主义是对资本主义体制的拯救与改良，而社会主义市场经济、民主法治政治、科学发展和和谐社会也是对社会主义体制的发展与完善。

从历史的角度看，我国正处于从传统农业经济向现代工商业经济、从农村社会向城市社会、从自然经济和计划经济向市场经济、从公有制为主体向公有制和多种所有制并存发展、从封闭社会向开放社会等方面的大改革、大转型的社会主义初级发展阶段。经过了新中国成立以来特别是30年的改革、开放与发展上的转型实践，我国已经确立了社会主义的民主政治、市场经济、开放社会的发展体制。可以说，“社会主义”、“大国”、“初级阶段”是描述我国现状的核心概念，“以人为本”、

“共同富裕”、“和谐社会”是我国发展目标的核心内容,“改革”、“发展”、“开放”是实现我国发展目标包括公共政策目标的基本策略。因此,只有准确认识了转型期我国的社会经济政治发展性质,才有可能在产权界定和保护、市场交易和竞争、经济稳定和增长、社会发展和环境保护等方面制定实施公平有效的政策体系。

我国对公共政策的系统、深入研究只是近二十年的事情。无论在实践上还是在学术上,我们对有关公共政策的一系列问题都还缺乏全面、准确的理解。特别是对于公共问题、公共利益、政策目标、政策绩效、政府失败等基础问题,对于我国转型期社会发展和政策问题的具体特征、政策制定和实施过程、公共政策的内容体系等重大问题,还存在许多需要认真观察、分析和解决的问题。正因为如此,在经济学的学习和教学过程中,我常常旁鹜于制度、政策等问题,而这也是传统的政治经济学的研究范围。

2001年,我荣幸地承担了国家哲学社会科学基金项目“开放经济中的大国产业发展与产业政策”和北京市哲学社会科学规划项目“地方公共物品与首都公共财政政策”。在这些项目的研究中进一步发现,对产业政策和财政政策都不能局限于政策内容本身的分析,而应当深入了解公共政策的制定和实施过程,以及公共政策的分析评估和调整终结。同时,我所讲授的本科生和研究生课程也多涉及公共政策问题。这两方面的因素,直接促成了我对公共政策问题的思考和本书的写作。

从构建一门学科的角度看,公共政策学的理论体系大致可以划分为以下几个组成部分:(1)有关公共政策的基础性理论,包括公共政策的产生和发展,公共政策的研究对象和范围、公共政策的概念和原理、公共政策的研究方法等内容,其中,核心是对公共问题、政策问题和公共利益的界定和分析。(2)有关政策主体的研究,主要是对作为政策制定者和实施者的现代

政府主体的研究。(3)政策过程的研究,包括对信息、规划和决策等政策制定过程的研究,对政策执行过程、政策执行的工具和方法、政策实施中的监督控制,以及政策调整终结等政策实施过程的研究。(4)对公共政策的具体内容或政策产出的研究,特别是转型期我国公共政策问题的研究。(5)对公共政策的研究方法,以及运用这些方法对政策过程、政策影响等方面的分析评估。

按照以上思路,本书通过理论分析和经验、案例研究,试图在以下问题上推进公共政策的研究:(1)公共问题、政策问题和公共政策的性质是什么,如何认识私人问题与公共问题、私人利益与公共利益、私人政策与公共政策之间的关系,如何比较个人、市场方式与公共、政府方式之间的优劣、先后性?如何认识我国转型期的社会经济发展性质和公共问题、政策问题的特征?(2)制定和实施公共政策的社会主体是什么?转型期我国公共政策的主体状况如何?为什么政府成为制定和实施公共政策的法定和核心组织?如何从政策角度认识我国政府主体的改革问题?(3)如何从社会问题中分离和界定公共问题和政策问题,针对政策问题可以提出哪些政策方案,如何比较和评价这些备选方案?如何界定和分析我国转型期的基本政策和具体政策问题?应当通过什么规则或机制,选择哪种方案来解决政策问题?(4)实施公共政策的程序、工具、方法和效果如何?作为发展中社会主义大国,我国具有哪些具体可行的公共政策实施方法?如何分析、评估、调整和终结公共政策?(5)如何认识我国过去和现在已经出台的公共政策体系?我国转型期应有的公共政策体系是什么?如何有效实施我国的公共政策,实现我国和谐社会的发展目标?

显而易见,公共政策研究是一个宏大而理想化的主题和结构,仅仅依靠一个人的力量和一本书的篇幅肯定是难以完成的。如各门社会科学都探讨了社会公共问题和公共利益,对于

公共利益却迄今没有达成共识,本书只是给出了公共问题、公共利益的一种解释;现代社会的政策主体包括了政府、公民、企业、政党、利益集团等社会结构,本书只是研究了政府主体;政策分析是公共政策的重要组成部分,本书没有具体分析公共政策的诸种方法;公共政策的内容包罗万象,主要包括产权政策、市场政策、经济稳定与增长政策、社会发展政策,本书都没有展开分析。由于篇幅和字数所限,我删去了原稿第七章关于财政政策工具、货币政策工具、收入分配政策工具的约6万字的内容,以及原稿第九章政策内容、第十章产权政策、第十一章市场政策、第十二章经济增长政策、第十三章社会发展政策总计22万字的内容。可以说,本书只是有关我国社会经济转型期的公共政策过程的一般性问题的初步探讨,许多重大问题未能进行深入、具体的分析。读者如果了解这部分具体内容,可到北京师范大学经济与工商管理学院网站查阅我的《公共政策讲义》。

公共政策学是一门新兴、综合性、应用性的学科。在研究工作中,我尝试运用多学科的研究方法,整合多学科的研究成果,特别是着力运用经济学的思想和工具。在有关政策问题、政策主体、政策过程等方面,既提出公共政策的规范性命题,又进行客观冷静的实证性描述和分析,还根据最新资料而整理出了一百多个公共政策方面的案例,最后还尝试提出了我国转型期公共政策的具体建议。而最终选择了著作而非论文的叙述形式,只是自认为著作易于整合和容纳更大量的知识,能够比较系统和完整地表达关于公共政策问题的看法。

作为人文社会学科的从业者,最大的荣幸在于现时代为我们提供了丰富的研究资料和宽松的研究环境。在此,感谢国家哲学社会科学基金项目、北京市哲学社会科学规划项目、北京市社会科学理论著作出版基金的大力资助,感谢北京师范大学经济与工商管理学院、北京师范大学出版社等单位 and 诸多同

事、学生的热忱支持。

人文社会学科研究要耐得寂寞，要出精品，要对学术演进有所贡献，本书虽然离这一标准还有很大差距，但这是我在研究和写作中一直努力不懈的目标。至于书中存在的舛误和不足，诚望读者不吝指正，以帮助我不断改进。

李 由

2007年10月20日

目 录



CONTENTS

引言	1
第一章 公共政策导论	1
第一节 公共政策学的产生和发展	1
第二节 公共政策的定义和类型	16
第三节 公共政策的理论结构和研究途径	26
第二章 我国转型期的政策问题	45
第一节 社会问题的解决方式	45
第二节 政策问题与公共利益	62
第三节 转型期的政策问题	79
第四节 社会实践的评价标准	93
第三章 作为公共政策主体的政府	115
第一节 公共政策的行动主体	115
第二节 政府的性质、权力和机构	127
第三节 我国的政府体制	171
第四节 政府的规模和职能	188
第四章 政策问题和政策规划	205
第一节 政策问题和政策系统	205
第二节 政策过程中的信息	216
第三节 政策议程与政策规划	242
第五章 公共决策及其形式	285
第一节 公共决策的制度和模型	285
第二节 公共决策的程序和规则	316

第三节	我国的公共决策体制	329
第四节	公共政策的形式和内容	343
第六章	公共政策的执行过程	357
第一节	公共政策的执行原则	357
第二节	公共政策的执行工具	380
第三节	公共政策的执行方法	412
第七章	政策实施的监督过程	449
第一节	政策执行的政府监督	449
第二节	政策执行的社会监督	471
第三节	国民经济的监测预警	498
第四节	政府责任与社会自治	509
第八章	公共政策的分析评估和调整终结	530
第一节	公共政策分析	531
第二节	公共政策评估	544
第三节	公共政策的调整和终结	568
后记		597

第一章

公共政策导论

在现代社会,从个人生活的琐细环节到国家和世界的重大事务,从摇篮到墓地,公共政策无所不在,渗透进人类生活的时时刻刻和方方面面。多年前,一位诗人曾经将生活喻之为“网”。在一定意义上,由政府编织的公共政策之网完全笼罩、俘获了现代社会的人类生活。改革开放以来,制度变革、政策调整成为我国1978~2006年经济增长率高达9.6%的三大因素之一。不了解政策及其过程,就无法理解我国社会经济发展问题。因此,观察和分析我国公共政策特别是改革开放以来的公共政策就具有了重大理论和实践上的意义,而这需要从全面认识公共政策学的产生和发展过程,公共政策学的含义和类型,公共政策学研究的内容、途径、方法和理论结构等基础性知识开始。

第一节 公共政策学的产生和发展

政策是现代社会广泛使用的词语,但百姓、专家学者和政府决策部门对政策的理解实际上存在着很大差异。“政策”一词分开了是“政”和

“策”，政是基本制度、全局性的政治纲领、方针，策是指具体的策略、方法、措施；合起来是“政策”，大凡由一定的人或组织做出、对一定的对象产生了一定影响的希望、要求、规则、命令等，都可以视为某种政策，如家庭政策、企业政策、俱乐部政策、政党政策、政府政策、国际政策等。

公共政策学或公共政策理论就是关于公共政策的专门化、系统化的理论和知识。本书所研究的政策是指公共政策，它主要指一个国家的法定权力主体即立法、行政等国家机构制定和实施的，涉及居民、企业、社会团体等社会主体的权利和利益的，特别是公共利益的政策。在现代社会，公共政策表现为宪法、法律、法规、行政决定、发展规划、司法决定、党的政策、国家和党的领导人的讲话等政策形式，以及这些政策的制定和实施过程，而不仅指政党或行政部门制定的政策。为了叙述的简洁，本书中的公共政策有时简称为政策，公共政策学或公共政策理论有时简称为公共政策。

一、公共政策学的产生和发展过程

1. 早期的公共政策思想

社会科学是研究人类的社会行为的学科。在一定意义上，社会科学都是具有实践性、历史性的学科。自分工、家庭、私有制和国家出现之后，主要由政府制定和实施的各種政策就全面深入地影响了人类生活。为了准确认识公共政策的内容、性质和作用，就需要了解公共政策的产生和发展过程。

随着人类的产生，特别是私有制、交易和竞争、阶级阶层和国家的出现，自然灾害、社会治安、贸易秩序、经济稳定、战争等问题逐渐成为需要人类面对和解决的整体性、长期性问题，于是，公共政策就产生了，政府成为制定和实施政策的主导性主体。我国神农、黄帝的神话传说，公元前 20 世纪的苏美尔法典，都反映了古代社会的公共管理和公共政策情况。公

元前 18 世纪制定的汉穆拉比法典,已经系统地表达了古巴比伦从一个蕞尔小邦变成一个地区大国时确立一种统一与公正的秩序的社会需要。

对公共政策的思考和研究可以追溯到古代社会。随着人类文明特别是城市文明的发展,人们开始关注和分析社会公共问题和政府行为,如我国的《尚书》、《法经》、《管子》、《战国策》,古希腊柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》、色诺芬的著作等,都涉及了政治、政府和公共政策问题。

进入近代社会,哲学、伦理学、政治学、经济学、社会学等人文社会科学之间最初还没有严格的学术分工,不同学者的研究工作往往都涉及了公共政策问题。如托马斯·霍布斯 1651 年《利维坦》关于人民主权、契约政府的主张,孟德斯鸠 1748 年《论法的精神》关于权力分立和制衡的论证。亚当·斯密 1776 年出版《国民财富的性质和原因的研究》,高扬自由放任的大旗,反对政府对经济的干预和垄断,而后来的约翰·S. 穆勒、弗里德里希·李斯特、马克思等人则强调政府对社会经济活动的干预。在一定意义上,政治学、经济学、社会学等社会科学的发展史就是自由放任主义与政府干预主义之间的交锋史,社会科学的著名学者几乎都对经济自由和政府干预问题发表过意见。不过,直到 19 世纪末 20 世纪初,政府只是扮演着“守夜人”和“裁判员”的角色,对社会经济活动干预的范围不广,程度不深,政府收入占国民收入的比例一般不超过 10%,对政治、政府和政策问题的研究依然局限在传统的政治学、法学等研究领域。

2. 公共政策学的产生和发展

公共政策不是一个新的概念,但公共政策的系统研究则是一门新兴的学科。公共行政和公共政策的专门研究始于 19 世纪后期,那是经济学、政治学、社会学等社会科学进入学科分工、专业发展的阶段。1873 年,德国成立了社会政策学会,

日本于 1897 年也成立了社会政策学会。1887 年,美国伍德罗·威尔逊在 *Political Science Quarterly* 发表的《公共行政研究》(The study of public administration)一文,被视为公共行政研究的起点。威尔逊认为,行政问题是管理问题而不是政治问题,公共行政是一种职业。1890 年, F. L. 古德诺出版《政治与行政》,系统地提出了政治与行政二分法的思想。同一时期,德国马克斯·韦伯严格区分了社会科学与政策分析中的经验知识和价值判断,强调实证性的政治研究,并开启了官僚制研究的先河。1903 年,美国成立了政治学会。威尔逊在其 1913~1921 年的总统任期内,坚定支持行政改革。1924 年,美国锡拉丘兹大学马克斯韦尔公民与公共事务学院首先开始公共管理的研究生教育。罗斯福新政时期,政府机构开始大量雇用社会科学领域的专家。卡尔·曼海姆 1929 年《意识形态和乌托邦:对知识社会学的介绍》、1940 年《重建时期的人与社会》,瓦尔特·欧肯 1940 年《国民经济学基础》和 1950 年《经济政策的原则》,也为政策研究和制定提供了建设性的知识。

随着公共事务的日益增加、复杂、多样和动态化,单纯地研究政治和法律制度并不能有效解决公共决策和公共管理的现实问题,需要一种新的、能够在既定的政治和法律框架内有效分析和解决社会公共问题的价值观和方法论。第二次世界大战结束后,随着研究政治政府的学者对社会本质、政府与公民之间的关系、政府的权力和责任等问题的重新理解,公共政策作为一门研究政府制定、执行公共政策的社会科学,终于全面突破了传统的、规范性的、政治学和行政学的藩篱,在北美和欧洲得到专门和系统的发展。这些国家的政府出于政府决策、市场竞争、外交防务等方面的需要,开始建立以解决诸如国防、经济计划、空间探索、城市发展等具体政策问题为目标的研究机构,这些研究机构为公共政策的理论建设积累了丰富的经验和数据,提出了许多政策分析的概念和方法。

美国学者哈罗德·D. 拉斯韦尔(Harold Dwight Lasswell)被誉为现代政策科学和公共政策学的创立者。20世纪30年代,行为主义管理学家查尔斯·E. 梅奥和他的学生D. 拉斯韦尔发动“新政治科学运动”,主张把政治理论与政治实践结合起来,传统的政治学和公共行政学走向衰落。1943年,拉斯韦尔和卡普兰提出了“政策科学”(public sciences)概念。1950年,拉斯韦尔与卡普兰合著的《权力和社会:政治研究的框架》,正式提出了政策科学问题。1951年,斯坦福大学出版了由D. 拉纳、拉斯韦尔合编的《政策科学:范围和方法的新近发展》(*The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*)。拉斯韦尔首先对政策科学的对象、性质和发展方向做出了具体规定,认为政策科学具有跨学科、民主、问题导向和全球观点等基本特征,指明了政策科学的发展方向,奠定了政策科学的基础,公共政策开始成为现代社会科学的一门学科。拉斯韦尔在1956年《决策过程》、1963年《政治科学的未来》、1971年《政策科学展望》等著作中,继续发展了政策科学。

拉斯韦尔等人提出的政策科学主张得到了一些人的响应和支持。在这期间,系统分析、统计学、计量经济学、社会学等领域也先后发展出了一些新的研究工具或使用技术,这都为公共政策的发展和应用提供了条件。1953年,D. 伊斯顿出版《政治体系》,对公共政策给予了特别重视。1958年,C. E. 林德布洛姆发表《政策分析》一文,用“政策分析”表示一种将定性与定量相结合的渐进比较分析的模型。进入60年代,美国联邦政府率先在国防、越南战争、民权运动、伟大社会、空间探索、高新技术开发等方面,运用公共政策理论解决大型、复杂的政策问题,美国思想库和大学纷纷开辟公共政策的研究,其中兰德公司的政策研究贡献尤其大。从1967年到1971年,密歇根大学公共政策研究所(1967)、哈佛大学肯尼迪政府学院