



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

公共政策

Public Policy

徐 晨 编著



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

Public Policy

徐 晨 编著

WWW.
euibe.com



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

内 容 简 介

本书以公共政策的基本知识结构为框架,介绍了政策过程的阶段、环节、因素之间的相互关系及其对政策结果的影响,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的原理和方法分析我国公共政策实践的能力。通过案例分析,为学习和实际工作能力的提高奠定基础。

本书以方法论为核心,在此基础上,公共政策可以派生出多个具体的学科与研究方向,并且可以在不同的政策领域诸如财政税收、教育卫生、医疗与社会保障等进行深入的实证研究。通过丰富的案例,本书中的政策研究几乎涵盖了政府管理的所有领域,了解和学习掌握公共政策知识可以建立专业的研究基础。

图书在版编目(CIP)数据

公共政策/徐晨编著. —北京:对外经济贸易大学出版社,2008

(对外经济贸易大学远程教育系列教材)

ISBN 978 - 7 - 81134 - 085 - 3

I. 公… II. 徐… III. 公共政策-高等教育:远距离教育-教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 046689 号

© 2008 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

Public Policy

徐 晨 编著

责任编辑:徐海艳

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

唐山市润丰印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸:185mm×230mm 18.625 印张 372 千字

2008 年 5 月北京第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 81134 - 085 - 3

印数:0 001—5 000 册 定价:28.00 元

编审委员会名单

名誉主任 刘 亚

主 任 谢毅斌

副 主 任 仇鸿伟 李福德

委 员 (按姓氏笔画排列)

王立非	王丽娟	王淑霞	刘 军
刘传志	张凤茹	张新民	沈四宝
沈素萍	吴 军	邹亚生	陈 进
杨言洪	杨晓军	冷柏军	李柱国
李家强	郑俊田	胡苏薇	赵忠秀
赵雪梅	曹淑艳	韩 风	彭秀军

总 序

中国远程教育的发展经历了三代：第一代是函授教育；第二代是广播电视教育；20世纪90年代，随着现代信息技术的发展，以网络为基础的第三代现代远程教育应运而生。到目前为止，教育部批准开展现代远程教育试点的高校共67所。对外经济贸易大学远程教育学院（简称“贸大远程”）是在中国加入WTO后的第一年，于2002年3月正式成立的。

现代远程教育作为新生事物，对传统的教学模式、学习习惯、获取新知的途径等产生了巨大的冲击。如何在网络时代打造学习型社会，构筑终身教育体系，是当今时代的重大课题，现代远程教育试点高校为此进行了许多卓有成效的探索。在网络教育的具体实践中，贸大远程始终坚持依托学校的整体优势和特色，坚持知识的内在逻辑性与职业、行业的市场需求的统一，坚持开展面向广大在职人员的现代远程教育，逐步形成了独具我校特色的“7+1”学习模式（即网络课堂、网上答疑、课程光盘、教材资料、适量面授、网上串讲、成绩检测，以及第二课堂活动），为学生个性化学习提供了广阔的空间。自2003年起，贸大远程连续3年蝉联新浪网、择校网、搜狐网和《中国电脑教育报》联合评出的全国“十佳网络教育学院（机构）”称号。值得一提的是，“国际贸易实务”课程荣获国家级奖项，“商务英语”等7门课程荣获北京市优秀教材一等奖和精品课程称号，另有10余门课程在全国性的远程教育课程展示会上获得大奖。

几年来丰富的现代远程教育实践和教学经验积累，为我们出版成龙配套的贸大远程系列教材奠定了厚实的基础。目前，普通高等学校的现有教材并不完全适合远程教学，市面上真正用于现

代远程教育的成规模的网络教材还不多见,与网络课件相配套的系列教材更是寥寥无几,因此为接受远程教育的广大莘莘学子专门设计符合他们需要的教材已成为现代远程教育发展的迫切需求。

基于以上原因,贸大远程按照学校一级教学管理体制,本着为社会、为学生服务的宗旨,致力于教学质量的保证和提高,特组织了国际经济与贸易学院、金融学院、国际商学院、英语学院、公共管理学院等学院的优秀教师,以目前开设的两个学历层次的7个专业为依据,以现有的导学课件为基础,编写了这套远程教育系列教材。本套教材共分为外语、经济贸易、工商管理、法律、金融与会计、行政管理、综合7大系列,全面覆盖两个学历层次7个专业的上百门课程。为了打造贸大远程优质教材品牌,我们与清华大学出版社和对外经济贸易大学出版社达成协议,计划3年之内全部出齐。

本套教材在策划编写过程中,严格遵循现代远程教育人才培养的模式与教学客观规律,充分考虑到远程学生在职和成人继续教育业余学习的实际情况,专门为远程学生量身定制而成,具有较强的针对性、实用性和可操作性。本套教材的编写具有如下特点:

一、在教材体系和章节的安排上,严格遵循循序渐进、由浅入深的教学规律;在对内容深度的把握上,考虑远程教育教学对象的培养要求和接受基础,其专业深度比本科有所降低,基础面相对拓宽,不是盲目将内容加深、加多,而是做到深浅适中、难易适度。

二、在每章开篇给出明确的学习目标与重点难点提示,涵盖了教学大纲的重点或主要内容。相对于传统的学校教育,远程教育更倚重于学生的自学能力和自控能力。明确的教学目标有利于学生带着任务有目的地学习。同时,教材中充分考虑到了学生学习时可能遇到的问题,给他们以提示和建议。由于本套教材的作者都是经过挑选的具有长期教学经验的优秀教师,且大多数作者都来自远程教学的第一线,是远程网络课件的主讲老师,能够为学生提供比较丰富的、切中要害的问题解答,从而使远程学生在学习时少走弯路。

三、在章后和书后分别设置“同步测练与解析”和“综合测练与解析”栏目,涵盖了本章及本书的重要知识点,并给出了详尽的参考答案,对难题还进行分析点评,列出解题思路与要点,更加方便学生自学。测验是检验教学目标是否达到的有效手段。由于远程学生是在虚拟的网络课堂上课,远离教师,处于相对独立的学习环境;教师不能通过直接交流,了解学生对学习内容的掌握情况;学

生也由于与教师、同学之间的分离,无法判断自己的学习状况。针对这种情况,我们在教材中设置了大量自测自练题目。旨在通过这种自测自练方式,积极引导
学生及时消化和吸收所学知识,不断加深对教材内容的理解,阶段性检查学习
效果,全面复习和掌握所学知识,综合评判自己对知识的掌握程度,巩固最终学习
成果。

四、考虑到有些专业课程具有较强的社会实践性,在教材的编写上也力争做
到理论联系实际,注重案例的引入。尽可能安排一个或多个案例,并进行详细的
分析讲解。旨在通过案例教学,对课程重点难点进行深化分析和实操训练,加强
学生对知识点的理解和记忆,强化学生分析问题、解决问题的能力以及动手操作
能力。

在本套教材的编写与出版过程中,我们得到了众多业界专家学者的真诚理解
与支持,得到了清华大学出版社与对外经济贸易大学出版社的通力合作,在此向
他们一并致以衷心的感谢。在前所未有的战略机遇期和“十一五”期间,相信本
套教材的出版,必将是全国远程教育界一件很有意义的事情。衷心祝愿现代远程
教育在建立学习型社会、构筑终身教育体系的进程中,在推动中国教育事业向现
代化大教育形态的历史转变中,迈出更大更坚实的脚步。

对外经济贸易大学远程教育学院院长

谢毅斌

2006年7月于北京

前言

公共政策是公共管理学科中发展迅速并且独具特色的一门主要课程,在公共管理学科体系中有重要的地位。本课程是在公共经济学、政治学、社会学的知识基础上系统研究公共政策基本原理与理论,公共政策分析方法和模型,公共政策制定、执行和评估的原理、方法和技术的专业学科基础课程。本课程的任务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,掌握公共政策的主要理论和方法,理清公共政策制定过程的基本脉络,达到对现实政策问题的理性观察与认识,提高学生的政策理解能力和决策能力。

本书以公共政策的基本知识结构为框架,介绍了政策过程的阶段、环节、因素之间的相互关系及其对政策结果的影响,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的原理和方法分析我国公共政策实践的能力。通过案例分析,为学习和实际工作能力的提高奠定基础。

本书以方法论为核心,在此基础上,公共政策可以派生出多个具体的学科与研究方向,并且可以在不同的政策领域诸如财政税收、教育卫生、医疗与社会保障等进行深入的实证研究。政策几乎涵盖了政府管理的所有领域,了解和学习掌握公共政策知识可以建立专业的研究基础。

本书编写过程中,参考和借鉴了国内外主要的大学本科教材和比较著名的案例,在此特别表示衷心的感谢。由于受时间和编者学识所限,错误和疏漏在所难免,欢迎大家批评指正。

编者

2007年11月于惠园



目 录

第一章 绪论	1
第一节 公共政策的历史发展.....	2
第二节 公共政策的学科性质.....	6
同步测练与解析	21
第二章 政策与政策系统	23
第一节 公共政策的内容与实质	24
第二节 政策系统的构成	28
第三节 政策系统的运行	33
同步测练与解析	41
第三章 政策活动者	43
第一节 官方的政策活动者	44
第二节 非官方的政策活动者	48
第三节 现代政策研究组织	51
同步测练与解析	62
第四章 公共决策体制	65
第一节 公共决策体制概述	66
第二节 公共决策体制的类型	71
第三节 现代公共决策方式	75
同步测练与解析	86
第五章 政策工具	89
第一节 政策工具概述	90
第二节 基本政策工具	92
第三节 政策工具的选择	100

同步测练与解析	107
第六章 政策制定	109
第一节 政策议程	110
第二节 方案规划	114
第三节 政策合法化	115
第四节 中国政策制定过程的特点与经验	120
同步测练与解析	127
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	134
第四节 影响政策有效执行的因素	139
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	172
第九章 政策监控	175
第一节 政策监控概述	176
第二节 政策监控的功能活动	179
第三节 中外政策监控机制的比较	185
同步测练与解析	196
第十章 政策终结与周期	199
第一节 政策终结	200
第二节 政策周期	206
第三节 政策变化	208
同步测练与解析	215

第十一章 政策分析的步骤与方法	219
第一节 政策分析的过程框架及步骤.....	220
第二节 问题界定的方法.....	222
第三节 目标确立的方法.....	225
第四节 方案搜寻的方法.....	227
第五节 结果预测的方法.....	230
第六节 方案比较的方法.....	233
第七节 效果评估的方法.....	234
同步测练与解析.....	241
第十二章 公共政策的经济学分析	243
第一节 政策分析的经济学基础.....	244
第二节 政策研究的经济学途径.....	246
第三节 公共选择.....	249
第四节 政策分析中的经济学方法.....	252
同步测练与解析.....	259
第十三章 政策分析中的创造性思维	261
第一节 理性、有限理性和渐进主义.....	262
第二节 创造性思维的特征和作用.....	266
第三节 创造性思维的方法.....	270
同步测练与解析.....	277
参考文献	278

C

CONTENTS

Contents

Chapter 1 Introduction	1
1.1 The History of Public Policy	2
1.2 The Fields of Learning about Public Policy	6
Exercises & Answers	21
Chapter 2 Policy & Policy System	23
2.1 The Content and Nature of Public Policy	24
2.2 The Constitution of Policy System	28
2.3 The Operation of Policy System	33
Exercises & Answers	41
Chapter 3 The Participants of Public Policy	43
3.1 The Official Participant	44
3.2 The Non-official Participant	48
3.3 The Modern Organization of Policy Research	51
Exercises & Answers	62
Chapter 4 The System of Policy Making	65
4.1 Introduction of Policy-making System	66
4.2 The Type of Policy-making System	71
4.3 The Mode of Modern Policy-making System	75
Exercises & Answers	86
Chapter 5 The Tools of Public Policy	89
5.1 Introduction of the Tools of Public Policy	90
5.2 The Fundamental Tools of Public Policy	92
5.3 The Choice of the Tools of Public Policy	100

Exercises & Answers	107
Chapter 6 The Public Policy-making Process	109
6.1 The Agenda of Public Policy-making	110
6.2 The Planning of Programme	114
6.3 The Legalization of Public Policy	115
6.4 The Basic Experience of Chinese Public Policy Making	120
Exercises & Answers	127
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	134
7.4 The Effective Factor of Public Policy Performance	139
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	172
Chapter 9 The Supervision of Public Policy	175
9.1 The Introduction of Public Policy Supervision	176
9.2 The Function of Public Policy Supervision	179
9.3 The Comparison of the Supervision of Public Policy	185
Exercises & Answers	196
Chapter 10 The Termination & Cycle of Public Policy	199
10.1 The Termination of Public Policy	200
10.2 The Cycle of Public Policy	206
10.3 The Change of Public Policy	208
Exercises & Answers	215

Chapter 11 The Procedure and Method of Public Policy Analysis	219
11.1 The Structure and Procedure of Public Policy Analysis	220
11.2 The Method of Problem Structuring	222
11.3 The Method of Targeting	225
11.4 The Method of Programme Searching	227
11.5 The Method of Forecasting	230
11.6 The Method of Comparing the Programme	233
11.7 The Method of Effect Evaluating	234
Exercises & Answers	241
 Chapter 12 The Economic Analysis of Public Policy	 243
12.1 The Basic Content of the Economic Analysis of Public Policy	244
12.2 The Track of the Economic Analysis of Public Policy	246
12.3 The Theory of Public Choice	249
12.4 The Economic Method of Public Policy Analysis	252
Exercises & Answers	259
 Chapter 13 The Creative Thought of Public Policy Analysis	 261
13.1 Rationality, Bounded Rationality and Incremental Policy Making	262
13.2 The Feature and Function of Creative Thought	266
13.3 The Method of Creative Thought	270
Exercises & Answers	277
 References	 278

C 第一章

HAPTER ONE

绪 论

学 习 目 标

通过本章学习，了解什么是公共政策，公共政策的学科性质、研究途径和研究范畴，公共政策与社会科学其他主要学科的关系。

重 点 难 点 提 示

- 什么是公共政策？如何看待它的学科性质？
- 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。

第一节 公共政策的历史发展

一、政策研究溯源

按照公共政策学科奠基人拉斯韦尔 (Harold D. Lasswell) 的观点, 公共政策所关注的是“政策相关知识”, 即关于公共决策过程的知识和在公共决策过程中需要用到的知识。由此定义来看, 可以说公共政策源远流长, 几乎与人类文明同样古老。随着文明的出现, 尤其是阶级和国家的产生, 就需要处理公共或社会问题, 就必须有政策研究活动, 用相应的研究程序和方法, 产生政策相关知识。随着人类社会的发展, 政策研究作为一种专门化活动, 研究者的角色地位随之变化, 政策相关知识产生的程序和方法就会发生相应的变化。当人类文明进化到这样的阶段, 即人类开始自觉地反思知识与行动的关系, 追求政策相关知识的时候, 公共政策及政策分析就发端了。

拉斯韦尔认为, 分析公共政策的专门程序的出现与“文明相对突然地从自发的部落或氏族社会中的出现”和“世界历史中城市文明的扩展和分化”有关。

在古代文明的发祥地, 我们可以找到政策研究的最初尝试。在古希腊, 有一个“智者”阶层, 他们中的许多人充当统治者的“智囊”, 例如柏拉图曾是西西里统治者的顾问, 亚里士多德是亚历山大的私人教师。我们在西方的圣哲贤人的哲学和政治学著作中可以找到大量的有关政策和政府管理的论述。

在古代中国, “士”阶层的出现很早, 他们中的许多人是辅助统治者审时度势、选择时机、进行政策咨询的谋士。上可追溯到夏商之家臣, 西周之命士, 春秋战国时期群雄争霸, 有识之士挟术怀策周游列国。《战国策》专门记述了这些策士们的言行, 可以说它是人类历史上第一部较为完整的政策研究及咨询的著作; 诸子百家的著作也包含了大量的政策研究思想和经验。中华民族为人类留下了丰富的政策思想遗产。

中世纪城市文明的分化和扩展产生了一种便于专门知识发展的职业化结构, 政策相关知识及这种知识的产生者的角色在缓慢地发生演化, 封建统治者召集各种专家来提供公共领域的政策建议, 特别是在那些统治者自己难以作出决策的领域。根据韦伯 (Max Weber) 的观点, 这些领域主要是财政、战争和法律领域。政策相关知识的产生者的角色在中世纪已经分化, 主要的团体是: 专家官员或韦伯所称的“职业政治家”; 教会牧师, 包括基督教徒、婆罗门教徒和佛教徒等, 他们是中世纪专门知识生产和传播的主要团体; 大学教师, 这是中世纪新出现的知识分子群体; 大学培养出来的法官, 人文主义的文学家等, 他们在政策制定中的作用相当突出。

到了近代, 随着工业革命的来临和经验研究的成长, 政策研究或政策相关知识的产生

逐步变成一种相对自主的、由其本身的特殊程序所指导的活动，并逐步建立在系统的经验数据的基础上。进入 20 世纪，政策研究领域出现了一个明显的变化，即主要的社会科学学科如经济学、社会学、政治学及行政学的职业化。如果说产生政策相关知识的团体在 19 世纪主要是银行家、工业家、记者以及统计学会的学者的话，那么在 20 世纪则主要是大学教授，尤其是社会科学学者了。这些教授、学者从事专门的教学研究，他们日益增加地为政府提供有关政策制定和行政管理的建议。就背景、经验和动机而言，他们是社会科学职业化的成员。职业的社会科学家对政策制定的实践产生越来越重要的影响。

在美国，社会科学家在 W·威尔逊政府和 H·胡佛政府开始产生积极影响，然而，他们向政府部门的大量流动是在 F·罗斯福的“新政”时期，在这一时期建立起许多新的政府机构，其成员大部分由社会科学家担任。第二次世界大战及战后的调整给社会科学家们提供了证明他们在解决社会问题中的价值的机会。

总之，公共政策并不是突然降生的，它经历了漫长的历史孕育时期。古代和中世纪的政策研究思想和经验是公共政策的早期思想源泉，近现代经验研究的成长、应用社会科学的成长及其职业化是公共政策发展中的重要事件，而近现代社会科学对政策研究理论和方法的讨论则构成当代公共政策的先导。二战后社会政治经济和科技的发展，最终导致公共政策的诞生。

二、公共政策运动

1951 年，斯坦福大学出版社出版了由拉纳（Daniel Lerner）和拉斯韦尔主编的《公共政策：范围和方法的最近发展》一书，这被人们当做现代公共政策诞生的标志。此后，在美国兴起了一场旷日持久的“公共政策运动”。

现代公共政策的产生是当代社会、经济和科学技术高度发展的必然产物，也与它的诞生地——美国——特殊的社会发展状况相关。德洛尔认为，现代公共政策的发展是众多因素相互作用的结果，这些因素包括思想库的成熟、人们对重大决策问题兴趣的增加、公众对科学能够解决政策难题的信仰、政策制定者日益增长的需要，以及经济学的示范性影响等。邓恩等人认为，公共政策的发展主要是当代社会问题的复杂化以及为处理这些问题致使政府组织扩展的结果。

拉斯韦尔被誉为“现代公共政策的创立者”。他在《公共政策：范围和方法的最近发展》一书中，首次对政策的对象、性质和发展方向作出规定，奠定了公共政策的基础。他认为，公共政策将关心“社会中人的基本问题”，它将采取一种全球观点，强调政策的历史脉络，强调对变化、创新和革命的研究。在拉斯韦尔看来，公共政策具有以下几个基本特征：

（1）公共政策是关于民主主义的学问，它涉及个人的选择，必须以民主体制作为前提。