

 21世纪公共管理系列教材

公共政策分析

PUBLIC POLICY ANALYSIS

刘丽霞 主编

PUBLIC
POLICY ANALYSIS

中国商业出版社

21 世纪公共管理系列教材

公共政策分析

刘丽霞 主编

责任编辑：张明

中国商业出版社
(北京广安门内大街100023号)

北京总店：北京前门大街100023号

中国商业出版社印刷厂印刷

787×960毫米 16开 25.2印张 450千字

2008年9月第1版 2008年9月第1次印刷

中国商业出版社

(北京前门大街100023号)

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策分析/刘丽霞主编. —北京: 中国商业出版社,
2008.8

ISBN 978 - 7 - 5044 - 6248 - 0

I. 公… II. 刘… III. 公共政策—分析 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 117850 号

主 编 刘 丽 霞

责任编辑: 陈朝阳

中国商业出版社出版

(100053 北京广安门内报国寺 1 号)

新华书店总店北京发行所经销

中国石油报社印刷厂印刷

* * * *

787×960 毫米 16 开 27.5 印张 420 千字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

定价: 39.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

21 世纪公共管理系列教材 编辑委员会

顾 问：艾洪德 马国强 李东阳 夏春玉 朱立言
汪玉凯 陈振明 竺乾威 杨燕绥 王彩波

主 编：张军涛

执行主编：赵建国

编 委：(按姓氏笔画排序)

于洪平 王雅莉 丛春霞 冯云廷 刘丽霞
毕乐强 吕 丹 张向达 苗丽静 赵秋成
徐雪梅 史 达 郭劲光 靳继东 谢志平

21 世纪公共管理系列教材

总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济的日益发展,公共管理体制的改革已经被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到,我国公共管理体制的落后是制约我国市场化和现代化进程的重要因素。因此,建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,培养高素质、专业化的公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国,公共管理是一个新兴学科。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要,设置了公共管理专业,致力于培养政府及非政府组织的高级管理人才。事实上,由于“管理主义”的发展,公共管理硕士(MPA)教育在西方国家如火如荼,并已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上,取得公共管理硕士(Master of Public Administration)、公共事务硕士(Master of Public Affairs)和公共政策硕士(Master of Public Policy)学位,等于是获得了进入公共管理领域的一个“准入证”以及获得事业成功的基本条件。我国于2001年10月进行了首批24所院校的MPA试点招生,2004年3月进行了第二批23所院校MPA试点招生,2005年5月进行了第三批40所院校MPA试点招生。目前,全国共有MPA试点招生院校87所,MPA教育的发展形势良好,并且公共管理硕士学位与工商管理硕士学位、法律硕士学位一起成为我国文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有迹象表明,公共管理领域将是21世纪我国社会各界关注的一个热点。东北财经大学组织编写的这套《21世纪公共管理系列教材》正是在这样的背景下推出的。

目前,国内虽然已有一些公共管理方面的教材出版问世,但是,鲜有将公共管理



理论与现代经济学、管理学理论结合起来并运用通俗的语言,面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及其运行规律的书籍。东北财经大学作为全国第一所试办 MPA 教育的财经院校,在经济、管理学科方面优势突出,这套公共管理系列教材试图在这方面有所突破。

这套公共管理系列教材的主要特色体现在以下三个方面:(1)前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注,尽量把公共管理领域最前沿的研究成果推介给读者。既保留国外公共管理学之精华,又具有“本土化”的特点,内容较为系统、新颖、通俗和规范。(2)融合性。力求突破一些同类书籍单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角,而将政治学与经济学、管理学、社会学理论融为一炉。尽可能体现基于经济学、管理学知识进行公共管理研究的特色。(3)适用性。除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外,力求最大限度地与中国国情结合起来,以指导中国公共管理的体制改革和公共管理事业的发展。

这套公共管理系列教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域,不同题材之间既有一定的联系和呼应,又相对独立。这套公共管理系列教材为高等财经类院校公共管理专业本科教学的必用教材,也可以作为 MPA 教育各专业的参考教材,还可以作为各级政府部门公务员公共管理知识的培训教材。

东北财经大学
21 世纪公共管理系列教材编写组
2008 年 8 月

前 言

进入 20 世纪以来，科学技术的发展取得了辉煌的成就。而人类直接用于政策决策的知识、处理社会问题的能力却仍十分有限。20 世纪中叶以来，各种面向应用的综合学科大量涌现，并且有一个明显的特点，就是几乎所有的社会科学都与重要的政策问题发生越来越密切的联系，但是其中，只有政策科学作为一种全新的知识领域，把研究的目标直接指向政策制定。1951 年，哈罗德·拉斯维尔和丹尼尔·勒纳发表了《政策科学：范围与方法的新发展》一文，自那时起，公共政策分析作为一种新兴研究领域逐步成为学界和实务界的主流话语之一，甚至被誉为当代西方社会科学发展中的一次“科学革命”（德罗尔语）！冯贝米称它是当代西方政治学“最重大的突破”，罗迪更认为这是“当代公共行政学最重要的发展”。

政策科学在多学科基础上进行跨学科的研究，使得它解决社会问题的能力不断增强，研究的范围也日益扩大。现在的政策科学研究和分析已经成为包括政治家、政策分析家、科学工作者、实际政策制定者在内的高层次的学术活动和社会活动的主要内容。目前已经发展起来的公共政策分析和管理专业，也已成为我国普通高校公共管理类以及 MPA 正式的教育科目。这样的发展是令人震惊的，取得这样的成就也令人赞叹。政策科学作为一门学科，它的出现超越了一切传统的科学观念，为人类面对未来的决策提供了崭新的工具和方法；政策科学也是一条纽带，它把理论研究、应用研究和开发研究连为一体；政策科学还是一个窗口，在通过对各国政策制定的比较研究中我们可以找到克服逆境、寻求发展的道路。

发展政策科学，建立有中国特色的政策科学的学科体系以及现代政策研究组织并大力发展相关的正式教育，是具有战略意义的大事。

本书的编写，正是在这样的背景下展开的。全书是在国内外相关学者研究成果的基础上，通过作者多年的各个层次的教学实践，以及对公共政策分析近年来长足发展所作的借鉴、概括和总结而形成的。全书的内容框架主要是三大部分：



第一部分，首先是对公共政策本身的理解，公共政策分析的基本内容以及分析的基础性理论，再就是对于政策系统的分析理解。

第二部分，主要强调政策过程的分析。一个完整的政策过程，应该是从政策问题开始到政策问题的解决为止，即从政策问题的提出与确认，政策制定、政策执行、政策评估、政策监控与政策调整到政策终结这样一个完整的政策周期。

第三部分，政策分析方法的介绍。主要是政策分析在政策过程中主要方法的介绍。

本书在编写过程中，既强调基础理论的学习理解，也侧重政策分析实践中对政策分析与研究方法的训练与把握。学习公共政策分析的直接目的应该是增强对政策进行分析与研究的能力，从而提高政策制定与政策执行的质量，进而提高政策效率。本书在写作上层层深入，逻辑性强，特别注重理论联系实际，适合作为各大专院校公共管理（行政管理）、政治学等相关专业及 MPA 政府公务员、公共部门工作人员培训基本教材。

本书主要编写者是东北财经大学公共管理学院的刘丽霞、郭劲光、王玮等教师。主编刘丽霞给出了全书的体系结构并对全部书稿进行了总纂、补充与修订。具体的写作分工如下：刘丽霞编写第 1 章、第 2 章、第 5 章；郭劲光编写第 4 章、第 11 章；王玮编写第 3 章；李婷婷编写第 6 章；潘雯编写第 7 章，史萌萌编写本章案例；程晨编写第 8 章；耿妍妍编写第 9 章；杨阳、史萌萌编写第 10 章。

本书的最终成稿得益于国内外相关学者的研究成果，在此请恕我们不能一一列举，只能表示深深的敬意。同时，由于我们对公共政策分析研究的深度不够，也缺乏更多的政策实践，书中错漏在所难免，恳请学界同仁和广大读者批评指正。

刘丽霞

2008 年 8 月

目 录

第 1 章 公共政策概论	(1)
1.1 公共政策的理解	(1)
1.2 公共政策的特征、类型与功能	(9)
1.3 市场经济与公共政策	(18)
第 2 章 公共政策分析	(30)
2.1 政策分析概述	(30)
2.2 政策分析的历史发展与未来方向	(38)
2.3 政策分析的研究途径	(48)
2.4 政策分析人员	(53)
第 3 章 公共政策系统	(60)
3.1 公共政策系统的构成	(60)
3.2 公共政策系统的划分	(87)
第 4 章 公共政策分析基础	(96)
4.1 公共政策分析的基本模式	(96)
4.2 公共政策分析的条件与步骤	(133)
第 5 章 公共政策问题确认与分析	(145)
5.1 公共政策问题概述	(145)
5.2 公共政策问题的确认	(151)



5.3 公共政策问题的分析	(160)
第6章 公共政策制定与合法化	(169)
6.1 政策议程	(169)
6.2 公共政策方案的规划	(177)
6.3 公共政策合法化	(189)
6.4 具有中国特色的政策制定的基本经验	(196)
第7章 公共政策执行	(207)
7.1 公共政策执行概述	(207)
7.2 政策执行的过程与手段	(213)
7.3 创造性地执行政策的问题	(220)
7.4 影响政策有效执行的因素	(233)
7.5 具有中国特色的政策执行的基本经验	(242)
第8章 公共政策评估	(248)
8.1 政策评估概述	(248)
8.2 政策评估的标准	(254)
8.3 政策评估的过程、模式和方法	(257)
8.4 政策评估面临的困难	(264)
8.5 推进中国政策评估事业的思考	(268)
第9章 公共政策监控与政策调整	(279)
9.1 公共政策监控概述	(279)
9.2 政策监控的功能活动	(285)
9.3 中外政策监控机制的比较	(291)
9.4 政策调整	(301)



第 10 章 公共政策终结与政策变化	(313)
10.1 公共政策终结	(313)
10.2 政策周期	(326)
10.3 政策变化与政策风格	(334)
第 11 章 公共政策分析过程中的主要方法	(341)
11.1 公共政策问题界定的方法	(341)
11.2 目标确定的方法	(352)
11.3 方案搜寻的方法	(363)
11.4 结果预测的方法	(375)
11.5 方案比较的方法	(394)
11.6 结果评估的方法	(408)
附录：“孙志刚事件”背后的公共政策过程分析	(417)
参考文献	(425)

第 1 章

公共政策概论

公共政策概论 1.1.1

公共政策概论 1.1.1

公共政策概论 1.1.1

公共政策是人类社会发展一定阶段的产物，属于调控和管理社会的规范体系的一部分，也是现代公共管理的重要组成部分。政府与社会的关系需要由公共政策作为主要纽带相连接。政府以及公共部门正是通过一系列的公共政策，来实施管理与控制的。从当代世界各国的发展来看，科学、民主的制定和实施公共政策的重要性，已经为多数国家和地区所认同，并在广泛的政策实践中得到印证，公共政策研究也很快发展起来。作为一门学科，公共政策分析已成为第二次世界大战以来社会科学领域迅速成长和崛起的影响最大、应用领域最广泛、实证性最强和社会效用最明显的学科之一。这里，我们着重研究公共政策的概念、本质、特征、类型、功能以及公共政策及政策分析研究的兴起及其基础理论等。

1.1 公共政策的理解

现代社会中，政策已经渗透到生活的各个层面。我们出门旅行，开车上路，需要遵守交通管理规定；孩子能进入学校读书，受益于国家的教育政策；到医院去看病，会受制于医疗卫生政策；结婚生子则不能违反计划生育政策……在我国，政策一词也经常为人们的日常生活所使用。如“积极的财政政策”、“计划生育政策”、“住房政策”、“医疗保险政策”等等，政策可以说无处不在。当然，我们也非常需要政策。政府要进行国家与社会事务的管理，政策是其必要的手段，没有政策的必要干预，难以保证正常的社会生活秩序。



政策是现代生活中使用非常广泛的概念之一，但无论是在日常生活，还是在学术领域，人们对它的定义却还没形成统一的认识。那么，我们究竟应该怎样去表述和理解“公共政策”这个概念呢？还是从国内外不同的学者对公共政策的认识和理解开始。

1.1.1 公共政策的内涵

1. 国外学者对公共政策的定义

(1) 威尔逊及伊斯顿的观点

威尔逊的观点：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。

伊斯顿的观点：公共政策是对全社会的价值做有权威的分配。

以上的界定是以公共政策的管理职能为中心内容的，这类界定强调：公共政策是政府为解决社会发展中的重大问题而实施的管理手段；公共政策是政府从自身利益和公共利益出发进行的具体管理；公共政策是政府为主的由各种利益个体与群体参与的管理活动。

(2) 拉斯维尔和安德森的观点

拉斯维尔的观点：政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划。这一定义强调政策是一种以特定目的为取向的大型行动计划，实际上主要指具体政策和决策行为。

安德森的观点：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。

以上的界定都认为：公共政策是一个活动过程，而且是有明确目标的活动；公共政策是政府运用大量资源，通过相关的规定、措施来实施决定的活动过程。

(3) 其他学者对公共政策的界定

弗里德里奇的观点：公共政策是在某一特定的环境下，个人或政府有计划的活动过程，提出政策的用意就是利用时机，克服障碍，以实现某个既定的目标，或达到某一既定的目的。



沙波斯基的观点：公共政策是涉及大量人力和资源或关系到很多人的政府决定。

艾斯顿的观点：公共政策是政府机构和它周围环境之间的关系。

戴伊的观点：凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策。

(4) 对国外学者公共政策定义的理解

第一，公共政策是法律和法规的定义排除了政府的大型计划、政府首脑的指示报告、会议决议文件和政府某种特定意图等政策范围；公共政策是法律和法规的定义也缩小了政策制定与执行者的主体范围。

第二，价值分配功能把指导行动的准则等同于行动本身。

第三，大型计划把政策等同于计划是一个错误，计划是政策，但政策包括的范围大于计划。

第四，国外学者的定义主要包括有以下的内容：①政策是由政府或其他权威人士所制定的计划和规划；②政策是一系列活动组成的过程；③政策具有明确的目的、目标或方向，不是自发或盲目的行为；④政策是对社会所做的权威性价值分配。

2. 中国学者关于公共政策的定义

(1) 政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则，它表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程（孙光）。

(2) 政策可以解释为人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略，即政策就是治党治国的规则和方略（王福生）。

(3) 政策是党或其他社会政治集团为实现一定时期的任务而规定的政治行为（刘斌）。

(4) 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（林德金）。

(5) 政策是党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行为的准则或指南，其表现形式有法律、规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划和策略（张金马）。

(6) 政策是国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动准则和行动方向（兰秉洁）。



(7) 政策是国家机关、政党及其他特定政治团体在特定时期为实现一定社会政治、经济和文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称（陈振明）。

(8) 公共政策是指政府选择作为或不作为的行为（台湾——林水波、张世贤）。

从以上的概念理解，大陆的学者过于强调政党和政府的政策主体地位，忽略了社会政治团体的主体性，过于强调政策的目标而忽视了政策的过程特点；台湾的学者则忽视了政党的指导作用。

3. 公共政策内涵

公共政策的定义不管是怎样的，它的内涵则应该从如下几方面加以把握：

(1) 公共政策主体。任何公共政策都有特定的主体，公共政策体现了主体的意志，它与个人、企业等所做出的决定不同，具有法定的权威性。公共政策主体是参与公共政策过程的每一个群体，它可以是政府部门、各类政治或社会团体，也可以是国际组织，还可以是大众传媒、公众或选民等。不同的公共政策主体在公共政策过程中有着不同的权力和义务。

(2) 公共政策的目标取向。一定的公共政策总是要实现一定的目标，具有明确的方向性。同时，公共政策又在特定的历史时期内起作用，具有时效性。公共政策不是无意识或偶然性的行为，目标指向明显。公共政策的目标具有双重性，一方面服务于政治统治，另一方面服务于公共事务，二者既紧密相连，又有所区别。前者保障后者，后者服从于前者。

(3) 公共政策过程。公共政策是一个客观过程，具有阶段性。任何一项公共政策都有酝酿、制定、评估、执行、终结等环节，它服务于某一特定历史时期，或着眼解决某一特定的问题，公共政策不是面向过去，而是面对现在和未来。

(4) 公共政策体系。任何公共政策都不是孤立的，公共政策可分为总政策、基本政策和具体政策，也可分为一般政策和特殊政策，还可分为长期政策、中期政策、短期政策和临时政策。一项政策可与其他政策发生联系，各种政策组成政策体系和过程，相辅相成，共同服务于公共政策目标。

(5) 公共政策功能。不同性质的公共政策具有不同的功能，国家的大政方针主要



服务于政治统治和社会事务,既解决局部性问题,也解决全局性问题。部门和行业的政策是为了推动事业和产业的发展。一项重大政策可能影响到一部分人的事业甚至一个国家的前途和命运。

(6) 公共政策是一种行为准则或行为规范。政策总有具体的作用对象或客体,它规定对象应做什么和不应做什么;规定哪些行为受鼓励,哪些行为被禁止。政策规定常带有强制性,它必须为政策对象所遵守,行为规范和准则性使政策具有可操作性,从而才能有效地调整各种社会关系,调动各方面积极性,促进社会发展。

1.1.2 公共政策的产生与发展

公共政策是公共权威部门在一定历史时期为实现一定目标而规定的行为依据和准则,它是服务于一定经济基础的上层建筑的重要组成部分,因此,公共政策也有其产生和发展的过程。考察公共政策的起源及本质有助于我们深入理解公共政策系统和公共政策过程。

1. 公共政策的产生

公共政策本身有一个产生、发展和消亡的过程,公共政策是社会发展到一定阶段的产物,它的产生与国家和阶级的产生相联系。在原始社会,由于生产力极为低下,没有剩余产品,没有剥削,没有阶级和国家,更没有公共政策。但是为了协调人们之间的共同劳动,在原始氏族内部,已经出现了某种为氏族成员所共同遵守的行为准则,这就是原始的风俗习惯。这些原始的风俗习惯,成为当时人们所共同自觉遵守的行为准则,调整着人们之间的相互关系,从而保证社会生产、生活的正常进行。因此,它具有类似公共政策的功能,是公共政策的原始形态,或称为“准公共政策”。但是,这种“准公共政策”的规范程度不是现代意义上的政策。

真正意义上的公共政策是社会经济发展到一定阶段的产物,是社会分裂为阶级,有了国家之后产生的。原始社会末期,生产力的发展引起了社会大分工,从而使劳动生产率大大提高,促进了私有制和阶级的产生。社会分裂为对立的阶级,必然导致原始氏族的解体。私有制(尤其是土地私有制)取代了公有制。随着氏族社会的解体,阶级的出现,原来用以规范原始人群社会生活基本准则的风俗习惯——“准公共政



策”，再也无法适应新的社会共同体的需要了。这时，客观上便产生了用一种新的、在更大范围适用的行为依据和准则，来取代原始风俗习惯的要求；而国家的出现，则使这种要求变为现实。伴随着国家而来的是一整套官吏体系。这些国家官吏的一项重要职责，就是根据统治阶级的需要，将统治阶级在某一时期所要达到的某种目标规范转化为社会全体成员所必须共同遵守的行为准则，国家则运用其物质的强制力作为推行这些行为依据和准则的后盾。这种规范化了的行为依据和行为准则，就是现代意义上的“公共政策”。

考察公共政策的产生过程，我们可以得出如下几个基本结论：①公共政策作为上层建筑的一个组成部分，由经济基础决定，并服务于一定经济基础。②与“准公共政策”不同，公共政策所代表和体现的社会中，阶级性是公共政策的一个本质特征。③公共政策的执行带有强制性。换言之，公共政策的有效性根源于国家权力的强制性，这是公共政策与原始风俗习惯的又一个本质区别。

2. 公共政策的发展

公共政策产生以后，在社会生活中，起着规范和指导的作用；但是不同时期的公共政策对社会生活的指导作用不同。在不同历史时期，公共政策的本质、形态都不尽相同。公共政策和其他事物一样，有一个发展过程。从时间上看，公共政策经历了由准公共政策到现代公共政策的发展过程。从公共政策本身来看，其作用方向、决策形式也发生了变化，在某种程度上，我们可以将公共政策的发展理解为公共政策的变化。

就资本主义社会而言，公共政策发生了以下几个方面的转化：①从消极公共政策到积极公共政策的转变。在自由资本主义时期，公共政策是消极的，如对经济领域而言，政府采取“放任主义”公共政策。到了垄断资本主义时期，自由资本主义的不干预理论不能确保社会健康、合理的运行。因此，各国开始改变公共政策，强调国家对社会生活的干预，主张公共政策应积极主动发挥作用，充分介入社会生活，引导、规范社会生活。②从经验公共政策到规范公共政策的变化。工业革命是人类社会生产力发展的一个转折点，它标志着传统社会向现代社会的转变。建立在分散的、狭隘的、落后的传统农业经济基础上的公共政策被建立在统一的、广阔的、联系紧密的现代工