第一章
公 共 政 策 科 学

在这一章里，我们准备讨论下面一些问题：

- 公共政策是研究什么的？什么是公共政策的科学界定？
- 公共政策与政治系统、政府、公众利益之间是什么关系？
- 公共政策有哪些基本特征，现代公共政策的主要特点是什么？
- 什么是公共政策功能的属性、向度与类别？
- 什么是现代西方公共政策形成的历史渊源，它的演变经历了哪些阶段？
- 当代中国公共政策产生的历史渊源又是什么，它有哪些发展阶段？
- 公共政策学科形成的标志是什么，它与其它学科存在何种关系？
- 公共政策科学的内部结构如何？

本章将研究下列内容：

1.公共政策的实质与地位。介绍和分析公共政策的各种定义，对公共政策这一核心范畴进行科学界定；阐述公共政策与政治系统、公共政策与政府、

需要全本请访问 www.ertongbook.com

公共政策与公众利益的关系，以此来确定公共政策在现代社会生活及其发展中的地位。

2.公共政策的特征与功能。阐述公共政策基本特征和在现代发展中表现出来的主要特点；从属性、向度和类别三个方面来讨论公共政策的功能体系。

3.公共政策的历史与发展。分别从历史渊源和演变阶段两个方面展现西方和中国公共政策的产生和发展过程。

4.公共政策的学科和内容。论述公共政策学科形成的标志、公共政策学科与其它学科的关系，公共政策科学体系的内部结构。

第一节　公共政策的实质与地位

公共政策作为一门科学首先要确定的就是其性质或实质。公共政策的实质是指公共政策的本质属性与根本内涵。虽然公共政策的本质属性不是显露在外，而是深藏在内的，但是，人们可以通过词源学的考证和对已有定义的分析来加以揭示。公共政策的实质决定着公共政策的一般特征、它在现代社会发展中的地位和在学科体系中的地位。对公共政策社会地位和学科地位的揭示，反过来又有助于人们进一步加深对其本质属性的认识。

1.1　公共政策的实质

研究公共政策，首先要了解公共政策的实质，这一点通常是通过对“公共政策”这一范畴进行定义（definition of category）来实现的。要对公共政策这一核心范畴作出科学界定并不是一件容易的事。因为这一定义必须涵盖和规定公共政策这一学科的基本内容。确定公共政策的定义有多种途径，其中一种较为省力、也较能为人们接受的方法是对已经存在的、并为多数人熟悉的日常词语

及其学术定义加以分析，在此基础上进行科学界定。

对于一定的语言文化来说，某一学科的基本范畴无论是从异质文化引进来的，还是从同一文化中创造出来的，其主要范畴，特别是核心范畴总是要从已经存在的母语词汇中借用或转译，这就使范畴具备了词源学上的联系，范畴的某些涵义通过词源学的考察就能显现出来。同时，某一学科从不成熟走向成熟的演变又往往是通过对该学科核心范畴加以多种定义表现出来的。因此，通过分析已有的范畴定义也能显现其科学的内涵。

在一门科学概论的开头确定该科学核心范畴的定义，其目的是为了对所研究的对象有一个粗略的把握，并为学科知识体系结构准备一个逻辑起点。因此，这种定义只能是简明的，它只是为深入的研究提供出发点。从某种意义可以说，公共政策的所有内容都是对公共政策这一核心范畴的扩展与延伸。

公共政策定义的分析

可以从语词和学术两个角度对公共政策作出分析，为制定公共政策简明定义提供前提。

从词语角度所作的分析

“政策”是现代社会中人们的日常用语。无论是在报纸、电视、杂志上,还是在座谈、研讨、报告中,人们都能处处看到或听到‘政策’这一概念。虽然我们所要讨论的公共政策是现代科学门类中的一个专门的学术范畴，但它毕竟是从日常话语转借过来的，因此，首先对其从词语的角度加以分析，对于进一步理解其学术涵义显然是有帮助的。

据考证,在中国古代并无‘政策’这一固定的词组,只有‘政’与“策”两个分开的字。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”。在近代,中国人所使用的政策一词,其来

源有多种说法。有人认为是从日本传来的。明治维新后，日本接受西方文化，出现英文，他们将‘ policy’翻译为‘政策”。1840 年鸦片战争后，该词在日本明治维新期间又传回中国。〔1〕

也有人认为“政策”可能是由在中国生活的西方人翻译出来的。据载，英国传教士李提摩太在 1895 年曾给大清朝廷呈送了一份《新政策》，要求清政府设置新政部，聘请英美等国人士来主管新政，故中国就有了‘政策’这一词语。〔2〕

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。

在对公共政策进行词源学考察时，必须注意两点。一是虽然汉语中没有现成的“政策”一词，但却有与“政策”意义相同或相近的词语，人们也正是在政策的意义上使用它们的。这些词语有“路线”、“战略”、“方针”、“策略”、“计划”、“措施”等。可以将‘路线’、“战略”看作是‘总政策”将‘政策’、“方针”看作是‘基本政策”将“策略”、“计划”、“措施”看作是‘具体政策”。

二是由于中国社会的‘公’领域与‘私’领域没有得到明确的划分，‘私’领域还不够发达，因此，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”。因此，中国的公共政策研究者的一个重要任务，是要将中国历史上大量的有关“规范的计谋”的知识、理论与方法同现代的公共政策研究结合起来。

〔1〕 孙光《政策科学》，浙江教育出版社，1988 年版，第 1 页。

〔2〕 邢国华《政策学原理》，江西人民出版社，1989 年版，第 3－4 页。

（注：本书中所用的公共政策是指由政府及其它非政府的公共机构制定并实施的，旨在对社会公共领域中的公共事务实行有效管理的政策，它不同于个人生活中的决策，也不同于企业中的政策。另外，虽然法律也是公共机构制定并实施的行为规范，但由于法律具有特殊性，本书所讲的公共政策，一般不包括法律。为了行文方便，书中在没有特别强调时，所用的“政策”就是指公共政策。）

● 从学术角度所作的分析

从 20 世纪 80 年代开始，国外特别是西方的公共政策知识传入中国，并与正在深入开展的全方位的社会改革开放实践结合起来，“公共政策”这一概念迅速成为政府部门、学术理论界中的流行用语。但是在当代，无论是国外学术界，还是中国学术界，人们对公共政策概念的认识是很不一样的，关于公共政策的界定不仅多样，而且相互间也存在矛盾。

目前可以找到 10 多种关于公共政策的定义，从现有的文献资料来看，有关公共政策的定义大体上可以归纳为以下三个主要类别：

○“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。如威尔逊（Woodrew 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。在威尔逊看来，公共政策主要是一些法律和法规；这些法律与法规又是由政治家制定出来的并且只是交给公共行政人员去执行的。〔1〕伊斯顿（David Easton）则认为：公共政策是“对全社会的价值所作的权威性分配”。〔2〕

〔1〕 参见伍启元《公共政策》（上），台湾商务印书馆 1985 年版，第 4页。

〔2〕 D. Easton, “The Political System”. N. Y. : Knopf, 1953, P. 129.

需要全本请访问 www.ertongbook.com

这类界定强调的是：公共政策是政府为解决社会发展中的重大问题而实施的规范控制手段；公共政策是政府从自身利益和公众利益出发进行的具体管理；公共政策是以政府为主的由各种利益个体与群体参与的管理活动。

○ “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。如拉斯威尔（Harold D. Lasswell）与卡普兰认为：公共政策是“具有目标、价值与策略的大型计划”。[1]安德森（J. E. Anderson）则认为公共政策是“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”。。[2]

这类界定强调的是：公共政策是政府有明确目标的活动；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；公共政策是包括决定、实施等环节在内的具有连续性的活动过程。

○ “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。”（林金德等《政策研究方法论》，延边大学出版社 1989 年版，第 3 页。）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。”[3]伍启元在《公共政策》中指出：“公共政策是一个

〔1〕 H. D. Lasswell and Kaplan, “power and Society”, N. Y.: McGraw - Hill Book Co. . 1963, P. 70

〔2〕 詹姆斯·安德森《公共决策》，唐亮译，华夏出版社，1990 年版，第 4－5 页。

〔3〕 张金马《政策科学导论》，中国人民大学出版社，1992 年版。

政府对公私行动所采取的指引。”[1]

这类界定强调的是：公共政策是政府为实现某一目标而制定的谋略；公共政策是引导个人和团体行为的准则；公共政策是管理部门保证社会或某一区域向正确方向发展的行动计划或方案。

上述三类有关公共政策的定义，既有差异性，也具有共同性。其共同性在于，都强调了公共政策是与以政府为主的公共部门的活动联系在一起的；都认为公共政策是必须付诸实施的、有目的的方案、计划、措施；都同意公共政策是为解决社会发展问题的活动。其差异性在于，有的人侧重于公共政策的公共管理方面；有的人更重视公共政策的活动过程方面；有的人较多地关注公共政策的行为规范和准则的方面。

公共政策定义是否准确、清晰，关系到整个公共政策知识体系的科学程度。但是，公共政策概念定义的多样性所反映的并不是概念本身的不准确与含混不清，而是表明：一、公共政策是一个由多个学科的知识交叉渗透而形成的边缘性、综合性的新兴学科，由于其内容的复杂性,从而导致其特征、属性的多样性；二、人们对公共政策的认识具有多视角、多层次的特征，不同的学者正是从不同的视角、不同的层次、不同的方面对公共政策进行规定，才得出了不同的定义；三、公共政策的实践与理论不是僵化不变的，而是处在动态的发展之中，因此，随着公共政策的实践经验的丰富与对公共政策认识的深化，就会出现不同的公共政策定义。

■ 公共政策的简明界定

前面已对若干公共政策的定义作了分析。在此基础上，我们可以结合当前的实际需要与学科发展的趋势，对公共政策给出一个简单的、然而是本质性的规定：公共政策是以政府为主的公共机

〔1〕 伍启元《公共政策》,商务印书馆(香港)有限公司,1989年版,第 1 页。

构为确保社会朝着政治系统所确定、承诺的正确方向发展，通过广泛参与的和连续的抉择以及具体实施而产生效果的途径，利用公共资源，达到解决社会公共问题，平衡、协调社会公众利益目的的公共管理活动过程。公共政策是对社会的公私行为、价值、规范所作出的有选择性的约束与指引，它通常是通过法令、条例、规划、计划、方案、措施、项目等形式表达出来的。

这一本质规定在尽量保留已界定的共同内容的基础上，将“管理职能”“活动过程”“行为准则”等有差异的内容有机结合起来。上述的公共政策定义表明：

一、公共政策有一定的制定与执行主体。不是任何人或任何组织都能制定和实施公共政策的。从政治体制内外关系来区分，公共政策主体可以分为国家公共法权主体、社会政治法权主体和社会非法权主体。国家公共法权主体指的是居于法律规定的法权地位、获得法律授权、享有公共权威，可以制定、执行和评估公共政策的机构与职位。在我国，除了立法机构、行政机构、司法机构是国家公共法权主体外，由于宪法规定中国共产党在国家政治生活中发挥积极、主导作用，因此，共产党也是国家公共法权主体。上述国家公共政策法权主体属于体制内的政策行为主体。属于公共政策的社会政治法权主体有见诸于公众的利益集团，参政党，作为个体的公民。属于社会公共政策的非法权主体有不见诸于公众的利益集团，新闻媒体等。

从人们在政策制定与执行中的作用来区分，公共政策主体可以分为政策制定主体、政策执行主体、政策评估主体。这三者有时是重叠的，有时是分开的。就政策的制定主体来说，也可以依据在决策中的作用分为决定主体、参议主体与参与主体。公共政策的决定主体通常指在对政策预案选择时，能够作出最终决定的主体。政策参议主体是指政党、政府系统内外的专职的或兼职的政策咨询人员、政策分析人员。政策参与主体是指在政策制定过程中发

表意见的公众。

二、所有的公共政策制定出来都是为了解决社会公共问题的，是为了保证社会总的系统朝着政治系统所确定、承诺的正确方向发展而作出的对社会公私行为的约束与指引，因此，任何公共政策都是具有强烈的“目标取向”的。从根本上讲，公共政策是一项政治措施，是对社会进行政治统治和政治管理的方式。因此，制定、执行、评估公共政策的总体目标就是要保持社会稳定，保证社会公正、民主、和谐地发展。从具体的公共政策来说，其目标是为了解决已经客观存在并且对社会秩序的维护和社会的正常发展已构成威胁的公共问题，由此来协调、平衡公众的利益矛盾和冲突。

对不同的公共政策来说，其“目标取向”的具体程度与清晰程度是很不一样的。有的公共政策的目标是非常清楚与明确的。有的公共政策的目标则是不清楚的或是隐含的。有的公共政策的目标是有限的，有的公共政策则有多个目标，甚至各个目标之间还可能是矛盾的。

三、任何公共政策都是主体与客体的统一。公共政策客体是指公共政策发挥作用时所指向的对象。公共政策客体是一个由社会公众围绕利益关系相互作用所形成的某种与‘应有’与‘规范’不相一致的社会状态子系统，它包括了三个层面的内容：公共政策的制定与实施所要改变的状态；公共政策执行中所要直接作用的对象；公共政策所要解决的核心问题即人们之间的利益矛盾。

公共政策所要调整和规范的是人与人之间的利益关系。个人与群体由于在社会生产和生活中所处的地位不同、社会分工不同，因而必定会产生出不同层次、不同性质的利益要求。这些不同的利益要求经过相互影响、交流、碰撞、摩擦，就会产生现实的利益矛盾，这种利益矛盾可能发生在个人与个人之间，也可能发生在个人与群体之间，还可能发生在这部分群体与那部分群体之间，甚至可能发生在政府与公众之间。公共政策的根本目标就是要对种种利

益矛盾加以协调和处理。

四、公共政策是以政府为主的公共机构运用一定的资源进行公共管理的活动过程。公共政策的资源是公共政策运行中可以获得并加以利用的各种支持和条件。充足的、可靠的政策资源是政策正常运行的基础。没有一定的条件，政策就不可能制定出来；即使制定出来了，也无法去实施；即便得到实施，也无力去作客观的评估。

公共政策资源实际上是政策周期性运行中的成本支出。公共政策从制定、执行到评估，都需要耗费大量的人力、物力和财力，没有一定的资源作为投入，就不可能有作为产出的良好的政策效果、政策效率与政策效益。在一般情况下，政策运行中的产出是和其投入成正比的。

五、公共政策需要通过一定的形式表现出来。公共政策的形式有三类，一类是实现政策的手段。公共政策不仅包含目标，而且也包括为实现目标所必须采取的手段。其中包括执行政策所需要的项目、措施、策略、方法和技术。在实施公共政策时，由于同一公共政策所面对的在不同空间、不同时间分布上的存在差异性的政策客体，另外在执行时所能实际提取的资源是不同的，再加上公共政策的执行者对政策目标的理解是不一样的，因而在实施同样的公共政策时所采取的行动路线、策略、方法、措施可能是多种多样的。

公共政策的另一类形式是其多种表现形态，如路线、战略、方针、规划、计划、方案、措施、项目。公共政策在公布时也采取多种形式,主要有法律、计划、文件等。一般地说,路线、战略、方针表达的是较长久的政策，通常以法律的形式下达；规划、计划、方案则属于中长期政策，通常以计划的形式下达；措施、项目属于短期政策，通常以文件形式下达。

公共政策的第三类形式是其文字形式,主要有 指示、意见、纪

要、决定、条例、章程、计划、批复、工作报告,等等。

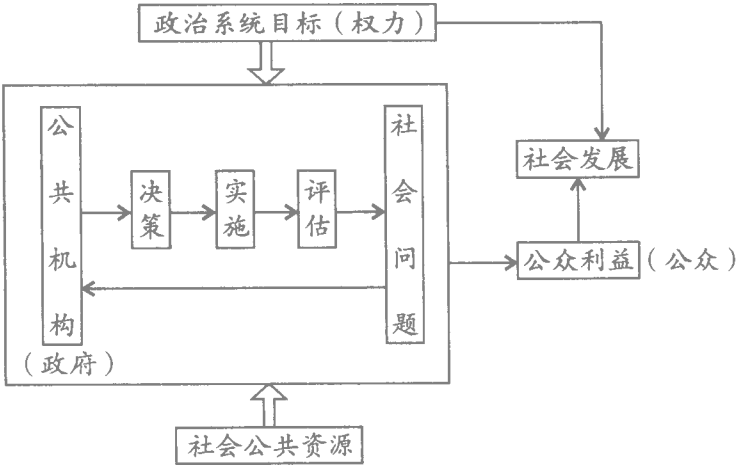


图 1-1 公共政策与社会、政治的关系

1.2 公共政策的社会地位

作为一门学科的公共政策只是整个学科系统中的一个构成部分。它在整个科学知识系统中的作用与重要性是由它在整个学科系统中的地位来决定的。而公共政策的学科地位又是由它在社会生活中的地位决定的。因此，研究公共政策在实际社会生活中的地位就具有至关重要的意义。从公共政策科学的内部结构来说，现代公共政策的基本特点和主要特征，以及现代公共政策的功能体系，也都是由公共政策在社会生活中的客观地位决定的。

研究公共政策的地位必须同公共政策的本质结合起来。公共政策的本质规定揭示了公共政策与政治系统的关系，公共政策与政府的关系，公共政策与公众利益的关系。正是这三方面的关系决定了公共政策的地位。因此，要了解公共政策在社会生活中的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

地位，就必须认真研究这三方面的关系。

公共政策与社会政治系统的运行

日本的政治学者药师寺泰藏写过一本《公共政策》，这本书是作为“现代政治学丛书”的一种出版的。而且，他还给这本书一个副标题“政治过程”。〔1〕另外，美国一位公共政策学者史蒂文·凯尔曼在其著作《制定公共政策》中将政策的制定看成是“政治选择”，并把它与政策思想、政策实施结合起来，他指出“一旦政治选择已经作出，政策就必须得到落实”，“实物是政策制定过程的一部分，因为正如政治选择详细说明和限定政策思想一样，实施过程也是详细说明和限定那些已经作出的政治选择”。〔2〕这说明，公共政策是政治的一部分，公共政策过程即政策的制定、实施和评估，实质上就是一个政治过程。正因为公共政策是政治生活的重要部分，所以有些学者将公共政策学科作为政治科学的一个分支。

人类是从整个社会系统来考察和研究政治生活的。政治生活被看成是整体社会生活大系统或总系统中的一个子系统。对于这一系统的运行，美国政治学家伊斯顿曾经作过比较深刻的分析。他认为政治系统是一个开放系统，在它之外是社会大系统中除开政治系统的其它各种子系统组成政治生态环境。政治系统正是在这种生态环境中存在和运行的，而这种运行恰恰是围绕公共政策进行的。公共政策既是政治系统运行的起点，又是这一系统运行的产出或产品。许多学者从政治系统、生态环境、系统输入、系统输出、反馈等方面研究了政治系统中的公共政策运行。

政治系统与其生态环境是相互制约、相互渗透的。生态环境对政治系统产生影响，它是社会活动主体对政治系统的要求和支持。要求是指个人和团体为获得自身的利益满足而向决策者提出

〔1〕药师寺泰藏《公共政策：政治过程》，张丹译，北京，经济日报出版社，1991 年版。
〔2〕史蒂文·凯尔曼《制定公共政策》，商正译，北京，商务印书馆，1990 年版，第 4 页。

的各种政策主张；支持则是个人和团体对政治系统决策的接受或服从。要求过多或支持过少都会给政治系统造成压力。政治系统为了维持生存与发展，就必须对来自社会内外的压力作出反应，这种反应就是由权威当局即决策者制定新的公共政策。环境对政治系统的要求和支持是对政治系统的输入，制定和实施的公共政策就是政治系统的输出。这种输出对政治环境产生作用，引起要求与支持的变化。这种变化又成为新的输入，再产生新的输出。如此循环往复，形成政治系统的运行。

如果深入到政治系统的内部考察，人们还会发现，整个政治系统的核心是公共权力，在政治系统制定和实施公共政策的过程中，起着决定作用的是公共权力。政治系统围绕公共政策的运行，实质上就是公共权力的运行。公共权力是一种集中起来的、掌握在法定的公共组织或机构手中的、对整体社会公共事务进行管理的力量。公共权力所起的作用不是针对个体，也不是针对零散的事务的，它所要关心的是整个社会的秩序、矛盾与发展。因而，与经济相比，政治由于其全局性、整体性的特点，而不能不占有首要地位。政治系统运行的总体框架是体现公共权力配置的政治制度，但它只是一种相对静止的、相对稳定的框架形式。在相同的政治制度下,各国的政治生活各具特点,甚至相差甚远,这说明,在政治制度的框架中实际起着作用的，是作为公共权力具体体现的公共政策的制定、执行和评估。

公共政策与政治生活中公共权力的这种关联，使公共政策对公共权力的分配和配置产生了作用。公共权力作为整体的、集中起来使用的权力，它要正常地运行并发挥作用，就必须进行合理的分配与配置。公共权力的分配与配置有两个方向。一个是横向的分配和配置，这就是通常所讲的将国家权力划分为立法权、行政权、司法权几个部分，合理分工，相互制衡。另一个就是纵向的分配和配置，这就是通常所说的中央权力与地方、基层权力的划分。

公共权力无论是横向的，还是纵向的分配和配置，都是通过制定和实施具体的公共政策来实现的。比如，在我国，中央的公共财政权力与地方的公共财政权力的划分是通过实施分税的政策来实现的。

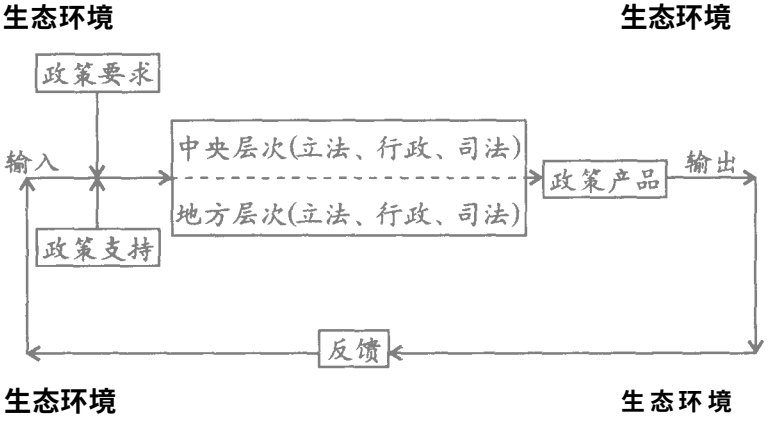


图 1－2　公共权力与公共政策

公共政策与政府公共管理过程

在人们的观念上，政治生活系统、公共权力好象都和一个传统的概念即国家联系在一起的，好象政治生活的中心永远是国家，公共权力全部集中在国家，研究政治就是研究国家。现在来看这种见解至少有两点是不确切的。一是现代社会的发展，使传统的国家中心地位开始动摇。社会中出现越来越多的利益集团，个人的作用也日益加大，社会自治的领域不断扩大，所有这些使以往的惟国家为中心开始向以社会为中心转移。二是一个国家要能存在并发挥作用，必须有政府。真正在政治生活和社会生活中起作用的是政府，不研究政府的职能、作用方式，就不知道政治系统的运行。因此，研究公共政策与政治系统、公共权力的关联，自然就需要进

一步考察公共政策与政府的关系。

在讨论政府与公共政策的关系之前，先要确定一下政府的含义。通常人们所讲的政府包括‘广义政府’和‘狭义政府’两种。所谓广义政府乃是指包括立法、行政、司法等机构和部门在内的政府。所谓狭义政府是指只包括掌握行政权力的机构和部门的政府。公共政策学科在研究政策与政府关系时，既指广义政府，也指狭义政府。一般地说，当讨论到政策的规划、制定、控制、评估时，这时的政策主体较多地是指广义政府；而在讨论政策执行、调整时，这时的政策主体通常是指狭义的政府。

不同规模、结构和职能的政府与公共政策的关系是不一样的。古今中外，出现过许多不同规模、不同结构、不同职能的政府。就一个国家而言，在不同的社会经济发展阶段、时期，政府的规模、结构和职能也会发生变化。总的来说，在 20 世纪 80、90 年代以前，特别是在 50 年代至 70 年代，无论是实行社会主义制度的国家，还是实行资本主义制度的发达国家，都经历过大政府的时期。在几个主要的社会主义国家中，建立了全能政府。这种政府将全社会的事务都包揽在自己手中，无所不包、无所不管。政府管的范围太广、机构太乱、人员太多、职能太杂，政府更多地是凭借政治的、行政的、道德的手段进行管理、控制，政策手段没有成为主要手段。在西方主要的发达资本主义国家中，为了应付突发的经济危机、日益增多的社会问题、不断出现的国际冲突，政府规模扩大，公职人员增多，财政开支加大，出现‘行政国’现象。在这种巨型或全能政府条件下，政府很难集中精力对社会公共领域的事务加以管理，即很少进行现代意义上的公共管理。同时，在进行有限的公共管理时，政府虽然也会制定和实施某些公共政策，但政策不会成为政府主要的管理手段和途径。

到 20 世纪 80、90 年代，无论是西方发达国家，还是社会主义国家，都提出了改革政府的要求。在这场全球性的跨世纪的政府

改革中，人们关心的是两个问题。一是在经济全球化、全球市场化的大趋势下，社会还需要不需要政府，如果还需要政府的话，要一个什么样的政府；二是现代政府通过何种手段和途径才能最公平、最有效地实施对社会的公共管理。

在第一方面问题的争论中，除了少部分坚持绝对的自由主义观点的理论家和实际工作者外，人们普遍认为虽然不断走向完善的市场经济能够解决很多问题，但市场终究具有自身无法克服的缺陷，这就要求人们借助于政府来保证社会经济公平、稳定、持续地向前发展。市场是一只“看不见的手”，它能推进经济竞争，提高效率，但是它本身无法克服运行的周期性、无法解决消费者“搭便车”的现象、无法限制和消除垄断现象、无法消除个人收入上的两极分化和地区发展上的不平衡、无法提供包括国家安全等等在内的公共物品、无法解决外部不经济的现象。市场的这些固有缺陷，会导致市场的失败。正是防止和挽救市场失败的客观需求决定了现代社会必须存在政府。

但是，以往的巨型政府、全能政府给社会造成了许多的损害，现在，人们在同意保留政府时，就不得不考虑一个严肃的问题：社会要的是什么样的政府？对于这一问题，西方国家和社会主义国家都作了思考，并在实践中作了回答。西方一些发达国家，从时代的变化和本国社会经济发展需要出发，提出了“重塑政府”、“改革政府”的口号，努力进行政府治道的变革和政府治理范式的创新。美国、英国、日本等国家，大力缩减政府规模，改革政府结构，更新政府管理途径与方式。社会主义国家在 80、90 年代也开始了政府改革。在全方位的社会改革和对外开放中，社会主义国家逐步构建起市场经济体制，传统社会迅速向现代社会转型，这些变化最终都汇集为促进政府改革的推动力量。要把社会主义改革、开放彻底、深入地开展下去，要构建完善的市场经济体制，建成真正民主、法治的政治体制，建设高度文明的思想文化体制，关键就在于要通

过精减机构、分流人员、转变职能、依法行政，建立起一个职能合理、精干高效、廉洁民主的政府。

通过变革，人们现在已经普遍认识到，作为一个规模适当、机构合理、依法行政的政府必须限制自己的活动范围，规定自己的合理职能，选择切实可行的管理手段和途径。现代的政府无需去取代、干涉个人的家庭生活和个人的发展，也无需去干预不属于政府组成部分的企业经营。政府活动的正确范围是社会中的个人、企业、自治组织所无法管理的公共领域。政府应当将主要精力放在利用控制公共资源、公共财政，为社会公共领域提供公共物品和公共服务上。

在公共管理中，政府需要履行法定的职能，首先是政治管理职能。政府作为国家公共权力机构的一部分，必须通过立法机构依据一定程序表达社会的公共意志，同时还必须执行那些已经表达出来的社会公共意志。政府作为国家的组成部分，又必须担负起建设国防、保卫领土和主权完整的职能，另外，政府还有保障社会安全的责任。其次是经济管理职能。政府作为社会的最重要的管理机构，必须对社会经济稳定和发展负责任。在市场经济条件下，政府合理职能的基础是培育市场、规范市场、防止和挽救市场失败。第三是社会管理职能。政府也必须对社会的教育、科技、卫生、精神生活的发展发挥作用。因此，现代社会中的政府必须肩负起政治管理、经济管理和社会管理的职能。

政府履行合理职能，对社会进行公共管理的手段是多种多样的。可以是政治的、行政的手段，可以是道德的、文化的手段，也可以是法律的手段。但对于一个机构较少、人员精减、依法行政的政府来说，它要依据上述的职能对社会加以管理，最科学、最民主、最有效的途径和手段是在公共领域中为个人、群体的行为制定并实施具有约束性的规范和准则，这就是公共政策。公共政策是现代政府履行合理职能，进行公共管理的最主要的，也是最重要的方

需要全本请访问 www.ertongbook.com