

21 SHIJI GAODENG YUANXIAO GONGGONG GUANLILEI
TONGBIAN JIAOCAI

世纪高等院校公共管理类统编教材

公共政策学

马海涛 温来成 主编

 中国财政经济出版社

21 世纪高等院校公共管理类统编教材

公共政策学

主编 马海涛 温来成

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策学/马海涛, 温来成主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.8

21 世纪高等院校公共管理类统编教材

ISBN 7 - 5005 - 9295 - 7

I. 公… II. ①马…②温… III. 公共政策 - 理论 - 高等学校 - 教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 092300 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph @ cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 15.25 印张 390 000 字

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 23.00 元

ISBN 7 - 5005 - 9295 - 7/F·8073

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

责任编辑 / 刘凤桐

封面设计 / 颜 黎

前 言

在现代公共管理领域，公共政策是公共管理主体实现其经济社会发展战略目标，维护公共利益的重要手段。尽管公共政策实践与公共管理一样古老、久远，但公共政策学的出现，只不过是近几十年的事。而我国公共管理学科的发展和公共政策学的研究，则大体经历了改革开放后十多年的时间。在我国经济体制转轨、社会转型的历史时期，实现社会和谐，全面建设小康社会，积极推进国家工业化、现代化和信息化建设，走可持续发展的道路，对公共政策研究提出了大量的课题。收入分配、城乡差距、社会保障、环境保护、公共卫生、义务教育、治理腐败等等话题，无不引起社会各界关注。因而努力探索公共政策学规律，提高公共政策制定、实施的科学化、民主化水平，增强社会资源配置效率，满足社会公共需要，维护公共利益，促进经济社会健康发展，成为我国公共管理工作的当务之急，也是公共管理学者神圣使命。在此过程，既需对我国五十多年来的公共政策理论与实践进行概括、总结，也要研究、借鉴和吸收当代世界各国公共政策研究的优秀成果，并从人类社会几千年文明史中汲取公共政策和公共管理的智慧。因此，中国公共政策学科发展任重而道远。

为了满足公共政策学的教学和科研工作需要，我们组织编写了这本《公共政策学》本科教材。本书由马海涛、温来成任主编，负责大纲设计、总纂定稿。各章具体分工为：第一章、第八章、第十三章由温来成执笔，第二章由徐焕东执笔，第三章、第

五章由王淑杰执笔，第四章、第六章、第十五章由施青军执笔，第七章由杨燕英执笔，第九章、第十章由李燕、任轶义执笔，第十一章、第十二章、第十四章由姜爱华执笔。由于作者水平有限，书中错误或不当之处，欢迎读者批评指正。

作 者

2006 年 3 月

目 录

第一章 公共政策导论·····	(1)
第一节 公共政策与公共政策学的发展·····	(1)
第二节 公共政策的概念及分类·····	(5)
第三节 公共政策系统·····	(14)
第四节 公共决策体制·····	(28)
第二章 公共政策制定·····	(43)
第一节 公共政策方案制定的基本思路与过程·····	(43)
第二节 公共政策制定过程的不同社会主体及其影响·····	(52)
第三节 政策方案的设计·····	(59)
第四节 公共政策方案的论证与确定·····	(65)
第三章 公共政策执行·····	(69)
第一节 公共政策执行概述·····	(69)
第二节 公共政策执行的过程·····	(76)
第三节 公共政策执行的影响因素·····	(94)
第四章 公共政策评估·····	(106)
第一节 公共政策评估的含义·····	(106)
第二节 公共政策评估的标准·····	(118)

第三节	公共政策评估的程序和方法	(122)
第五章	公共政策监控	(128)
第一节	公共政策监控概述	(128)
第二节	公共政策监控分类及体系	(138)
第三节	公共政策监控原则及过程	(149)
第六章	公共政策分析	(164)
第一节	公共政策分析概述	(164)
第二节	公共政策分析的过程框架	(185)
第三节	公共政策的系统分析	(193)
第七章	财政政策	(203)
第一节	财政政策目标	(204)
第二节	财政政策工具	(206)
第三节	财政政策运行机制	(212)
第四节	中国财政政策实践	(221)
第八章	货币政策	(242)
第一节	货币政策目标	(242)
第二节	货币政策工具	(247)
第三节	货币政策运行机制	(253)
第四节	中国货币政策实践	(262)
第九章	产业政策	(269)
第一节	产业政策概述	(269)
第二节	产业政策功能	(284)
第三节	中国产业政策实践	(290)

第十章 社会保障政策	(306)
第一节 社会保障政策概述	(306)
第二节 社会保障政策与经济社会发展	(318)
第三节 中国社会保障政策实践	(324)
第十一章 人口政策	(338)
第一节 人口政策概述	(338)
第二节 人口政策的功能	(349)
第三节 中国人口政策实践	(353)
第十二章 科技政策	(373)
第一节 科技政策概述	(373)
第二节 科技政策功能	(379)
第三节 中国科技政策实践	(382)
第十三章 教育政策	(400)
第一节 教育政策概述	(400)
第二节 教育政策的功能	(407)
第三节 中国教育政策实践	(411)
第十四章 文化政策	(427)
第一节 文化政策概述	(427)
第二节 文化政策的功能	(429)
第三节 中国文化政策实践	(432)
第十五章 环境保护与可持续发展政策	(445)
第一节 环境保护与可持续发展政策概述	(445)

第二节	环境保护与可持续发展政策的功能作用·····	(453)
第三节	中国环境保护与可持续发展的政策实践·····	(459)
参考文献	·····	(477)

第一章 公共政策导论

第一节 公共政策与公共政策学的发展

一、公共政策的起源

在现代经济社会中，人们的生产生活受形形色色公共政策的约束和影响，诸如财政政策、货币政策、产业政策、人口政策、环境政策等等。一般而言，公共政策是社会公共组织为了管理公共事务，要求其成员遵守的行为规范。而这些公共政策的起源，可追溯到人类文明的早期。只要有人群，就有个人和家庭难以解决的公共事务，就有处理公共事务所遵循的规则。原始社会氏族部落对祭祀、防御等公共事务的管理，是最早公共政策的雏形。而真正意义上的公共政策，则是国家产生以后的事。在国家形成后，政府、议会等公共组织机关利用其公共权力，制定和实施有关政策，实现公共管理目标。在阶级矛盾突出时期，公共政策集中体现了统治阶级意志与利益，不完全代表社会的公共利益。

在中国，从夏、商、周到清王朝退出历史舞台，几千年奴隶社会和封建社会，积累了丰富的公共政策实践，并注意政策研究。春秋战国时期的奔走各国的游说之士，向诸侯们兜售合纵连横政策，不少人成为辅佐诸侯称霸的功臣；《史记》等浩如烟海的历史资料，记录了各朝代政府所实施的各种政策。司马光的

《资治通鉴》力求“鉴前世之兴衰，考当今之得失，嘉善矜恶，取是舍非”，以达到以史为鉴的目的。上述时期的有些政府政策，对中国经济社会发展产生了深远的影响，如“重农抑商”的经济政策、尊奉儒家学说和科举取士的教育政策、削藩和打击地方势力以维护中央集权的政治政策等。其中，“重农抑商”的经济政策如果说在封建社会前期有保护农业，促进生产力发展的进步意义，而经过上千年的历史演变，到封建社会末期时，已成为阻碍工商业发展，影响社会进步的政策，可见其政策效应影响之大。

在西方国家，政府公共政策活动也可追溯到远古时代。亚里士多德等人的著作中反映了早期政府政策的一些情况，在中世纪，随着欧洲城市文明的扩展与分化，国王和贵族招募各种政策专家为他们提供建议和技术帮助。18世纪工业革命后，科学管理方法开始在公共政策分析运用。19世纪，统计学和人口学成为专门学科，对公共政策研究产生推动作用。从产业革命到20世纪初，亚当·斯密、克劳塞维茨和马克斯·韦伯等人，对公共政策研究做出了重大贡献。20世纪初期系统论、信息论和控制论的产生，以及决策科学的出现，为公共政策学奠定了理论和方法基础。在凯恩斯革命以后，公共政策领域得到进一步拓展。

二、公共政策学的产生

如前所述，政府公共政策活动及其政策研究，早在国家形成之初就已开始，而公共政策学形成一门独立学科，则是20世纪中期的事。1951年勒纳和拉斯韦尔主编的《政策科学：视野与方法的近期发展》一书出版，被认为是标志着公共政策学的产生。在该书中，对公共政策的概念、政策科学的特点、基本范畴、决策方法等问题进行了论述，奠定了公共政策学的基础。在该书的序言中，拉斯韦尔提出，政策科学不只限于科学的理论目标，而且也有基本的实践目标。此外，政策科学的目的不仅仅是

帮助制定有效的政策，而且也要提供改善民主实践所需要的知识。拉斯韦尔认为，公共政策学的特点有：（1）政策科学是民主主义的学问，它涉及个人选择，必须以民主体制作为前提；（2）政策科学的目标是追求政策的“合理性”，它必须用数学公式和实证数据建立起可检验的理论；（3）政策科学是一门对时间和空间都非常敏感的学问，即它所选择的政策分析模型必须在时间和空间上加以明确记录；（4）政策科学具有跨学科的特性，它要依靠政治学、社会学、心理学的知识来确立自己崭新的学术体系；（5）政策科学是一门需要学者和政府官员共同研究的学问，后者的实践经验对政策科学的发展具有重大意义；（6）政策科学以社会变迁和发展为研究对象，所以必须建立动态模型。^① 拉斯韦尔还将政策过程概括为情报、建议、规定、行使、运用、评价和终止七个阶段。

在拉斯韦尔之后，德洛尔在其《政策制定检讨》（1968）、《政策科学构想》（1971）和《政策科学进展》等著作中，对公共政策的概念、性质、发展方向等问题进行了深入讨论，为公共政策学研究做出了重要贡献。20世纪70年代中期，拉斯韦尔为政策在社会科学中定位的要求研究制度化了。在美国，许多社会科学都建立了直接从事应用与政策研究的专门组织，其中，公共政策与管理协会等专业团体创立，并创办《政策分析与管理》杂志等刊物。同时，主要大学设立了政策分析的研究生课程和学位。美国联邦政府、大部分州和一些较大的自治州都成立了专门从事政策分析的机构，政策分析成为20世纪后期美国知识行业之

^① Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, *The Policy Science: Recent Development in Scope and Method*. Stanford University Press, 1951. 转引自陈振明主编《政策科学》，中国人民大学出版社2003年版，第7页。

—。①

三、改革开放后政策学在中国的发展

改革开放后，随着政治思想领域的拨乱反正，我国在 20 世纪 80 年代中期恢复了政治学、行政学的教学与研究工作，开始介绍西方公共政策理论与实践，一些公共政策领域的著名教材、著作陆续翻译出版。同时，改革开放后大量经济社会政策问题需要研究，需要总结新中国社会主义建设的经验教训，决策的民主化、科学化问题已提上议事日程。1986 年 7 月全国软科学学术会议上，国务院副总理万里做了《决策民主化科学化是政治体制改革的一个重要课题》的报告，提出做政策研究这一重大课题。这表明政策研究问题已得到政府高层决策人士的高度重视。此后，中央与地方党政机构逐步建立了专门的政策研究机构，公共政策研究在我国得到迅速发展。

经过 20 多年的努力，中国公共政策学科发展取得了长足进步。第一，初步形成了中国公共政策学理论架构。对公共政策基本概念、理论体系、研究方法等内容进行了较深入的研究，成为公共政策学科发展的重要基础，基本形成学科框架。这一时期，出版了一批有一定影响的专著和教材。第二，建立了专业学术机构。1992 年成立全国政策科学研究会（挂靠中国行政管理学会），吴明愉教授任理事长；1994 年成立中国政策科学学会（挂靠国务院发展研究中心），马洪教授任会长。之后，有些省市自治区也相应成立了政策科学研究会或者学会。第三，形成了一支专职教学科研队伍，人才培养走向规范化、制度化轨道。随着行政学、政治学专业的恢复与发展，许多院校相继开设公共政策方

① 参见威廉·N·邓恩：《公共政策分析导论》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 41—60 页。

面的课程，有的院校还设立了公共政策本科专业。在研究生教育方面，一些综合性大学在政治学、行政学、经济学和社会学专业中设立公共政策方向。2001年国务院学位委员会批准设立公共管理硕士（MPA）专业学位，公共政策是其核心课程之一。1998年起国家设立了行政管理专业博士点，这些博士点大都包含公共政策方向，或者开设公共政策课程。这样，形成了健全的人才培养体系。与国家现代化建设对公共政策研究的巨大需要相适应，我们有理由相信，公共政策学科在中国具有广阔的发展前景。

不过，我国公共政策学科的发展，无论是与发达国家学术水平，还是与我国现代化建设需要相比，都有较大差距。在基本理论方面，目前仍以引进、介绍西方公共政策理论为主，结合本国实际的理论创新还处在起步阶段；在研究方法方面，以定性分析为主，定量方法水平不高；在实际运用方面，政策科学的有关知识还有待普及，政策评估等业务还没有走上制度化、规范化、社会化的道路；在公共政策决策领域，决策的民主化、科学化还需要进一步探索，等等。

第二节 公共政策的概念及分类

一、公共政策的概念

如前所述，人类自从有了公共管理活动，就开始了公共政策的实践、认识，到20世纪中期，公共政策学形成一门独立的学科。于是人们从不同的角度、不同方面，对公共政策提出了界定。中外学者提出了形形色色的关于公共政策的概念。

在西方学者中，较有代表性的观点有：公共政策是“一种含

有目标、价值与策略的大型计划”；^① 公共政策是由政府机关和政府官员所制定的政策；^② 公共政策是一个政府选择要做的任何事，或者它选择不去做的任何事；^③ 公共政策是对一个社会进行的权威性价值分配。一项政策的实质在于通过哪项政策不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们。^④

我国学者对公共政策所做的定义中，较有代表性的观点有：公共政策是“党和政府用以规范、引导有关机构、团体和个人行动的准则或指南。其表达形式有法律规章、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与策略等等”；^⑤ 公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标以实现公共利益的方案；^⑥ 政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济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。^⑦

上述中外学者提出各种公共政策的概念，各有其特色和不足，结合我国公共政策的理论与实践，概括已有的学术共识，我们提出一个简要的公共政策概念。即公共政策是公共权力机关和其他政治团体为实现一定时期内的公共管理目标，而制定和实施的一系列行为准则、规范的总称。就其表现形式而言，公共政策有法律、规章、法令、措施、办法、方法、通知、条例等多种形态。公共政策的这一概念，可从以下几方面来理解和把握。

① H. D. Lasswell and A. Kaplan, *Power and society*, NH: Yale University Press, 1971.

② 参见[美]詹姆斯·E. 安德森：《公共决策》，唐亮译，华夏出版社1990年版。

③ 参见 Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, HJ: Prentice Hall, 1998.

④ 参见[美]戴维·伊斯顿：《政治体系——政治学状况研究》，商务印书馆1993年版。

⑤ 张金马主编：《政策科学导论》，中国人民大学出版社1993年版。

⑥ 参见宁骚主编：《公共政策学》，高等教育出版社2003年版。

⑦ 参见陈振明主编：《政策科学》，中国人民大学出版社2003年版。

一是公共政策主体。公共政策的主体是公共权力机关和其他政治团体，具体包括立法机关、行政机关、司法机关、执政党等，与企业、个人等私人主体做出的决策、决定有根本区别，公共政策具有权威性、强制性。

二是公共政策目标。各项公共政策有其明确的目标，是为了达到一定公共管理目的，无论是总政策、基本政策，还是部门具体政策，都具有这一特点。如实行计划生育是我国现阶段的一项基本国策，即基本政策，其目标是控制人口数量，提高人口质量，实现人口与经济增长、资源、环境的良性循环和可持续发展。

三是公共政策过程。从动态的角度看，公共政策表现为政策制定、执行、评估、监控与终结等完整过程。要实现公共政策目标，就需要在公共政策制定和实施的各个阶段、各个环节实行有效管理与控制，否则，难以达到政策初衷。

四是公共政策形态。就公共政策表现形式而言，公共政策有法律、规章、法令、措施、办法、方法、通知、条例等多种形态，归纳起来，都是对政策对象提出的行为规范、准则。即要求政策对象做什么、不做什么，哪些行为是政策允许、鼓励的，哪些是政策限制甚至禁止的，以达到调节政策对象行为，规范经济社会活动，实现政策目标的目的。

二、公共政策的本质与特征

从公共政策形态、现象观察，公共政策涉及对纷繁复杂的各类经济社会现象的调节、控制，但从本质上讲，公共政策是公共权力机构和其他政治团体为维护社会公共利益而对经济社会运行所作的调控行为。在阶级社会，公共政策是统治阶级意志、利益的集中反映。公共政策的根本目的，在于维护社会的公共利益。而公共利益在不同时期、不同领域有不同含义。在阶级社会，统