



公共政策经典译丛

PUBLIC POLICY INSTRUMENTS

EVALUATING THE TOOLS
OF PUBLIC ADMINISTRATION

公共政策工具

对公共管理工具的评价

B·盖伊·彼得斯

B.Guy Peters

[美]

弗兰斯·K·M·冯尼斯潘

Frans K.M.van Nispen

编

顾建光 译

中国人民大学出版社



公共政策经典译丛

PUBLIC POLICY INSTRUMENTS
EVALUATING THE TOOLS
OF PUBLIC ADMINISTRATION

公共政策工具

对公共管理工具的评价

B·盖伊·彼得斯

B.Guy Peters

[美]

弗兰斯·K·M·冯尼斯潘

编

Frans K.M.van Nispen

顾建光 译

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策工具：对公共管理工具的评价 / (美) 彼得斯等编；顾建光译。
北京：中国人民大学出版社，2006
(公共政策经典译丛)
ISBN 7-300-07531-2

I. 公…
II. ①彼…②顾…
III. 公共政策
IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 093009 号

公共政策经典译丛

公共政策工具

——对公共管理工具的评价

[美] B·盖伊·彼得斯 弗兰斯·K·M·冯尼斯潘 编
顾建光 译

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	三河市新世纪印务有限公司	
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次 2007 年 1 月第 1 版
印 张	17 插页 2	印 次 2007 年 1 月第 1 次印刷
字 数	257 000	定 价 29.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



公共政策经典译丛编辑委员会

学术顾问

- | | |
|-----------|---------------|
| 彼得·德利翁 | (美国科罗拉多州立大学) |
| 威廉·N·邓恩 | (美国匹兹堡大学) |
| 约翰·德赖泽克 | (澳大利亚国立大学) |
| 苏珊·费恩斯坦 | (美国哥伦比亚大学) |
| 约翰·弗雷斯特 | (美国康奈尔大学) |
| 马腾·哈杰 | (荷兰阿姆斯特丹大学) |
| 威尔纳·帕森斯 | (英国伦敦大学) |
| 马丁·瑞恩 | (美国麻省理工学院) |
| 博·罗思坦 | (瑞典哥德堡大学) |
| 保罗·A·萨巴蒂尔 | (美国加州大学戴维斯分校) |
| 德博娜·斯通 | (美国布兰代斯大学) |
| 道格拉斯·托格森 | (加拿大特伦特大学) |

主 编 陈振明 张成福

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁 煌 毛寿龙 刘 晶 许光建 陈庆云
张梦中 张 昕 张金马 竺乾威 周志忍
胡象明 郭巍青 谢 明 董克用 薛 澜

《公共政策经典译丛》

总 序

政策科学是第二次世界大战后在西方兴起的一个综合性和应用性很强的全新学科，它的出现被誉为当代社会科学和管理科学尤其是行政学、政治学发展的一个重大突破。政策科学以其一系列独特、新颖的范式以及它对公共决策的科学化、民主化和对社会经济发展的巨大促进作用，而备受各国学界和政界的共同关注，成为当代国外社会科学和管理科学中的一个重要的而又充满活力的新兴学科，成为20世纪70年代以后西方公共管理研究领域的一个新方向。

20世纪70年代末80年代初，伴随着改革开放的伟大历史脚步，西方政策科学传入我国。一些高校学者和实际部门的政策研究者注意到了国外社会科学中的这个新领域，着手进行介绍、引进和初步的研究工作；80年代中期，特别是1986年，万里在全国软科学工作座谈会上做了《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，明确提出要做“政策研究”这一重大课题，促使我国的政策科学研究逐步走上正轨；到了90年代末，我国政策科学发展的重要性和迫切性已被越来越多的人所认识，政策科学的研究与教学逐步体制化，它作为我国社会科学和管理科学研究的新兴领域的地位得以确立。经过了学界与政界二十多年的共同努力，我国的政策科学由无到有，迅速发展，无论是学术研究及学科建设方面，还是在人才培养和知识应用方面都取得了显著的成就。特别是近几年，许多高校、党校和行政学院纷纷开设这一领域的课程，开办相关的本科生专业和研究生专业方向以及MPA专业学位，使我国政策科学学科的教学和科研呈现迅猛发展的态势。

但是，我国政策科学的研究与教学刚起步不久，水平不高，仍有不少问题需要解决，有不少薄弱环节亟待加强。一个突出的问题是：学术界对于西方政策科学的引进、消化和吸收的工作做得不够。迄今为止，国内政策科学方面的译著尚为零星出版，种类和数量不多。目前国内学界仍缺乏对西方政策科学理论和方法



的系统了解以及对它的最新趋势的跟踪研究，批判、消化和吸收工作也就难以深入展开。因此，当务之急是要紧密跟踪国外政策科学发展的最新趋势，大胆借鉴其新理论和新方法成果。

我国改革开放和现代化建设事业尤其是市场经济的发展、加入 WTO 和政治—行政体制改革的深化，对政策科学的研究提出更高的要求。我国公共决策的科学化民主化以及依法行政、依法治国更需要政策—法律的相关知识，这也为政策科学的发展提供了极好的发展机遇。新形势要求我们迅速改变政策科学的研究与教学比较落后、水平不高的局面，克服目前政策科学发展中存在的问题与困难，迅速提高我国政策科学的研究及教学水平，以适应迅速变化的公共管理实践的需要，迎接新世纪的挑战。

政策科学的研究对象是政策实践、政策系统及其运行；它以行动取向，体现理论与实践的有机统一；它的目的和功能是提供政策相关知识，为现实政策实践服务。一方面，政策科学以各国具体的政策实践为基础，它要反映各国具体的政策系统、过程与经验，因而各国的政策科学具有自己的特色；另一方面，现代政策科学是西方的产物，西方政策科学的许多理论、范畴和方法反映了人类政策过程的本质或规律性，属于全人类的共同文化成果，可以为我所用。“他山之石，可以攻玉”。中国政策科学的发展必须既立足于对中国政策实践及现实政策问题的研究，又大胆借鉴西方的政策科学的理论和方法，充分吸收其积极成果。

正是基于上述考虑，我们组织翻译了这套《公共政策经典译丛》，以较系统、全面地反映西方政策科学发展的现状和理论成就，为我国公共政策分析学科的教学和科研提供参考资料与理论借鉴。

《公共政策经典译丛》选取目前在西方（主要是美国）最有影响、最新版本的公共政策领域的教科书或专著，提供当代国外公共政策学科及其分支研究的概貌，并展示出其新的学科框架、研究途径和知识体系。所选教材或专著有两个共同特点。一是学术水准高。作者基本上都是公共政策领域及其分支学科的名家，这些教科书或专著是其主要的代表作或成名作，凝结了作者多年的研究心得与教学经验；它们在西方的政策分析及公共管理学界产生了广泛影响，被经常引证，并被许多大学用作教材或教学参考书。这些教科书或专著大都经过较长时间的检验，有的经过多次的修订或再版。二是理论与实践密切结合，现实感、实践性和应用性强。这些教科书或专著面向的是当代西方的公共政策实践，探讨公共政策实践中出现的新课题；作者用大量的实践经验和案例材料来说明相关的理论问



题；所提出的理论与方法针对性、操作性较强，具有现实的应用价值。

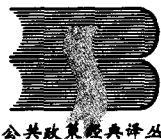
《公共政策经典译丛》具有权威性、学术水平高和实践性强的特点。译丛将展示当代西方公共政策学科的新视野与新途径，它的出版将填补国内公共政策领域的一些空白点，为我国的读者特别是公共管理各专业的师生、研究人员提供公共政策学科的崭新知识体系，为我国公共政策知识体系的创新提供很好的参照和借鉴；它所提供的新理论、新方法以及新的概念框架和思维方式对于我国公共部门的决策者和管理者更新观念、开阔视野和增加理论素养，对于推进我国公共决策的科学化和民主化，具有现实的理论与实践意义。我们相信，《公共政策经典译丛》的问世，必将有力地推动我国公共政策及公共管理学科的教学与研究的发展，并对市场经济条件下和“入世”背景下的我国公共政策与公共管理实践产生积极的影响。

《公共政策经典译丛》编辑委员会

2003年7月



译者序



半个世纪以来，在国际上，公共政策得到人们与日俱增的关注。经济的发展、社会问题的解决、保障体系的建立、公共安全的建设、自然环境的保护、国际关系的协调、人类生活质量的提升，等等，所有这些都依赖于各国良好的公共政策的设计和实施。

与此同时，公共政策的研究也因而日益得到人们的重视。包括政府机构、半政府机构、高等学校、民间机构在内的广大研究人员纷纷开展各种不同领域的公共政策研究。显然，这些方面的研究受到了来自社会实践力量的强大推动，主要是来自政府公共部门的推动。公共政策正日益成为现代公共管理的最为重要的内容和组成部分之一。显然，现代公共政策的主体已经并不局限于政府部门，尽管政府部门仍然处于主导地位。无论是公共政策的设计、制定、执行还是评估，都要求更多的



专家咨询、社会参与、公民参与。因为，各项公共政策所要解决的正是具有广泛公共性的社会问题，政府是无法包办处理好的。

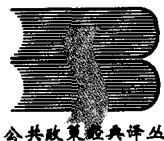
我国改革开放以来的各项实践都离不开公共政策的创新和引领。如：社会主义市场经济体制的建立，农村经济体制的改革，国有企业的改革，科技创新体系的建设，社会化养老体制的建设，公共医疗体制的改革等。我国的政府相关部门、高等学校以及相关科研部门均在不同程度上参与了各项公共政策的研究设计。但是，由于起步较一些发达国家晚，我国在公共政策理论体系建设、各项公共政策的专门化研究方面均尚处于初步、不甚完备的阶段。

本人受中国人民大学出版社委托翻译出版的《公共政策工具——对公共管理工具的评价》一书，经过一年多的利用其他工作之余的“冷板凳考验”，现已完成。本书是在荷兰举行的一次公共政策国际研讨会的文集，其中的论文广涉公共政策的不同侧面。有关于公共政策的纯粹学理性的探讨，有关于方法论的，也有具体的案例性质的讨论。其中不乏周密分析和深邃精到之见。每位作者均阐述了各自不同的观点与论述。毋庸置疑，诚如本书作者在书中所讲到的，公共政策的应用是会受到具体时间和地点改变的影响的，其他国家使用的公共政策不一定就能照搬照抄，我国的实践就充分地说明了这一点。但是，读者一定可以从本书讨论的内容和范围领会到国际上对公共政策领域的研究已经达到的深度与广度，这对引导我国公共政策研究的发展来说，是一个很好的理论启示，对我国公共政策的实践可以起到很好的借鉴作用。

顾建光

2006年3月于上海寓所

作者简介



罗伦内·阿里奥（1961年生）在加利福尼亚大学伯克利分校以及南加利福尼亚大学获得国际关系学位。现在她正在伊默利大学的政治科学系完成她的博士学位研究。阿里奥的研究重点是改革的政治经济。她曾经完成对非洲和拉丁美洲的研究项目，最近的研究集中在波兰及那里的商业利益群体的形成。她作为助理教授任教于旧金山的金门大学国际关系系。

N. A. A. 巴克曼（1953年生）在尼基梅根大学主攻政治学和哲学，并肄业于机械专业。他发表涉猎范围广泛的作品，其中涉及福利国家、非政府组织的作用、医疗服务等。他以荷兰医院建设案例中的治理限制的博士论文获得博士学位。他现在在荷兰开放大学公共与工商学院工作。

R. 巴格丘斯（1956年生）曾获得雷顿大学的公共管理硕士学位，获得鹿特丹伊拉斯姆斯大学博士学位。他目前在荷兰教育、文化与科学部工作。

H. Th. A. 布雷塞尔斯（1953年生）特温特大学政策研究与环境政策教授，清洁技术与环境政策中心主任。此外，他还是该大学公共管理学院的政策科学兼职教授。他发表或出版了大量文章和著作，并完成了政策研究的若干报告，涉及政策工具、政策实施、政策评估以及政策网络和环境领域。

H·A·德·布鲁金（1962年生）获得鹿特丹伊拉斯姆斯大学博士学位。他现在在德尔夫德技术大学社会工程、政策分析与管理学院工作。他的研究重点在政策问题和公共组织的内部管理。

M. M. 多贝克（1960年生）现任堪萨斯本尼迪克丁学院的政治科学助理教授。他对欧洲私有化问题有着广泛的研究。他公开出版的作品有：《私有化的政治逻辑》（韦斯特普特，普拉戈尔出版社，1993），《财产权的政治经济》（纽约，剑桥大学出版社，1997）。

H. A. M. 霍芬（1959年生）研究领域是公共管理与哲学。他在雷顿大学公共管理系工作。他的博士论文主题涉及荷兰技术政策的政策工具选择与应用。现任海牙政策研究与咨询学会理事会理事。他当前的研究领域是经济与环境保护间的关系。

R. J. 英特威尔德（1942年生）现任海牙荷兰政府学院院长。他还是尤特雷恰特大学社会科学研究生院院长，阿姆斯特丹大学的组织学教授，担任荷兰政府部门的咨询专家，担任欧洲议会、经合组织以及世界银行的顾问。

D. J. 克拉安（1947年生）曾在鹿特丹伊拉斯姆斯大学学习公共法和经济学。他也曾在这所大学教授“公共法和公共管理”课程。他于1990年在这所大学取得博士学位。自1982年以来，他一直在荷兰财政部预算



处工作。自1987年以来，担任政策评估局局长。他在各种期刊上发表公共经济和公共选择方面的论文。他的最新著作是《预算决策——一种公共选择的方法》（剑桥，剑桥大学出版社，1996）。

S. H. 林德尔（1950年生）在位于休斯敦的得克萨斯大学公共卫生学院任管理与政策科学副教授。他在艾奥瓦大学政治学专业获得博士学位。他长期以来研究政策形成、政策风险以及制度设计，最近研究组织设计过程中的强化对话机制。他最近的一些论文发表在《政策科学》、《卫生政治学期刊》、《政治法律》等杂志上，出版著作《环境政策制定要义》（纽约，圣尼出版社，1997）。

B·盖伊·彼得斯（1944年生）匹兹堡大学美国政府研究教授，剑桥大学努菲尔德学院的访问研究员。他最近与J. P. 奥斯生合编了一本从比较的视角看待行政改革的著作《来自经验的教训》（奥斯陆，斯堪的纳维亚大学出版社，1996）。

A. B. 林格林（1942年生）鹿特丹伊拉斯姆斯大学和雷顿大学的公共管理和公共政策教授。他的研究领域在公共政策，具体包括政策工具、政策评估、环境政策以及公共政策过程制度环境。他是荷兰公共管理协会前主席（1983—1989年），他积极参与编辑出版和咨询工作。

E. F. 坦霍伊维尔霍夫（1954年生）德尔夫德技术大学社会工程、政策分析与管理学院教授。他的研究主要涉及环境、基础设施领域的治理问题。

弗兰斯·K·M·冯尼斯潘（1951年生）德尔夫德技术大学系统工程、政策分析与管理学院教授。乔治梅森大学公共政策学院的公共预算访问教授。鹿特丹伊拉斯姆斯大学公共管理系教授。他的学术成果集中在公共政策分析和公共预算。他目前的研究集中在政府处理预算赤字的比较。

D. L. 维尔梅尔（1950年生）罗切斯特大学公共政策与政治科学教



授。他的研究领域是政治经济以及政策分析的技术。他最近的著作有：《成本—收益分析：概念与实践》（新泽西，学徒会馆出版社，1996）。与安东尼·伯德曼合编了《财产权经济：在中央计划经济改革中的制度变革与信用》（纽约，剑桥大学出版社，1997）。

K. B. 伍德西德（1944年生）古尔夫学院政治科学系副教授。



致 谢



公共政策经典译丛

在本书成书的不同阶段，一些作者都对它做出了贡献。我们首先要感谢的是 H·A·德·布鲁金。H·A·德·布鲁金先生是本项研究汇集的政策工具评价研讨会的召集人。他为该项研究提供的专业知识具有重大价值。我们还要感谢 R. 英特威尔德，他慷慨地承担了这次会议的经费。我们同样要非常感谢 K. 海恩斯和 R. 斯托，是他们帮助我们有关手稿进行了完善。需要感谢的还有 M. 库斯特拉，他帮助检索了最为难以检索的文献。最后，还要感谢在 E. 埃尔加的工作人员的帮助。

B·盖伊·彼得斯
弗兰斯·K·M·冯尼斯潘

目 录



公共政策经典译丛

绪 论	1
作者 B·盖伊·彼得斯 弗兰斯·K·M·冯尼斯潘	
引论	1
本书内容	4
概要	8

第一编 政策工具研究的艺术状态

第 1 章 研究政策工具的传统方法	11
作者 H·A·德·布鲁金 H. A. M. 霍芬	
1. 引言	11
2. 政策工具研究的渊源	12
3. 工具的概念	13
4. 当前研究政策工具的状况	15
5. 研究工具：理论的发展	22



	6. 对于工具视角的评估	26
	7. 结论	30
第 2 章	政策工具研究：四个思想学派	32
	作者 S. H. 林德尔 B·盖伊·彼得斯	
	1. 引言	32
	2. 谱系简图	34
	3. 四种不同的研究途径	35
	4. 概念框架与政府的政策工具选择	41
	5. 结论	44
第 3 章	在政策工具的恰当性与适配性之间权衡	45
	作者 R. 巴格丘斯	
	1. 政策工具选择	45
	2. 一种工具霸权?	47
	3. 制度性的研究	51
	4. 进一步阐述制度方法	53
	5. 教育部门与政策工具：适配或适当?	57
	6. 结论与蕴含意义	62

第二编 搜寻政策工具

第 4 章	对政策工具的背景性探讨	69
	作者 H·A·德·布鲁金 E. F. 坦霍伊维尔霍夫	
	1. 导言	69
	2. 网络特征	70
	3. 治理的不同层面	73
	4. 操作层面：第二代政策工具	75
	5. 战术层面	77
	6. 战略层面：作为网络管理的政策工具使用	80
	7. 结论	84
第 5 章	在政策网络中的政策工具选择	85
	作者 H. Th. A. 布雷塞尔斯	

1. 导言	85
2. 政策网络的拓扑学	86
3. 作为制度规则的政策工具的特征	92
4. 政策网络与政策特征之间的关系	94
5. 政策网络的四种类型及其相关的政策 工具选择	98
6. 总结	103
第 6 章 从公共选择的角度看政策工具选择	105
作者 D. J. 克拉安	
1. 引言	105
2. 政客与官僚的利益	106
3. 规范与实证的方面	109
4. 结论	114
第 7 章 工具设计的政治环境：东欧私有化的案例	119
作者 罗伦内·阿里奥 M. M. 多贝克 D. L. 维尔梅尔	
1. 导言	119
2. 私有化的经济理论	120
3. 一种私有化的政治理论	126
4. 在私有化过程中设计权衡机制	128
5. 对后共产主义私有化的解释	133
6. 结论	146

第三编 政策工具的节律

第 8 章 政策工具动力学	151
作者 R. J. 英特威尔德	
1. 导言	151
2. 政策工具	151
3. 政策动力学	152
4. 政策工具分析	154