

 21 世纪远程教育精品教材

· 经济与管理系列 ·



公共政策原理

GONGGONG ZHENGCE YUANLI

谢 明 主 编

 中国人民大学出版社

21 世纪远程教育精品教材·经济与管理系列

公共政策原理

谢 明 主 编

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策原理/谢明主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2013. 9
21 世纪远程教育精品教材. 经济与管理系列
ISBN 978-7-300-18052-6

I. ①公… II. ①谢… III. ①政策科学-远程教育-教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 215483 号

21 世纪远程教育精品教材·经济与管理系列
公共政策原理
谢 明 主 编

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	北京诚顺达印刷有限公司	
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次 2013 年 12 月第 1 版
印 张	17.75	印 次 2013 年 12 月第 1 次印刷
字 数	406 000	定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

总 序

我们正处在教育史、尤其是高等教育史上的一个重大的转型期。在全球范围内，包括在我们中华大地，以校园课堂面授为特征的工业化社会的近代学校教育体制，正在向基于校园课堂面授的学校教育与基于信息通信技术的远程教育相互补充、相互整合的现代终身教育体制发展。一次性学校教育的理念已经被持续性终身学习的理念所替代。在高等教育领域，从 1088 年欧洲创立博洛尼亚（Bologna）大学以来，21 世纪以前的各国高等教育基本是沿着精英教育的路线发展的，这也包括自 19 世纪末创办京师大学堂以来我国高等教育短短一百多年的发展史。然而，自 20 世纪下半叶起，尤其在迈进 21 世纪时，以多媒体计算机和互联网为主要标志的电子信息通信技术正在引发教育界的一场深刻的革命。高等教育正在从精英教育走向大众化、普及化教育，学校教育体系正在向终身教育体系和学习型社会转变。在我国，党的十六大明确了全面建设小康社会的目标之一就是构建学习型社会，即要构建由国民教育体系和终身教育体系共同组成的有中国特色的现代教育体系。

教育史上的这次革命性转型绝不仅仅是科学技术进步推动的。诚然，以电子信息通信技术为主要代表的现代科学技术的进步，为实现从校园课堂面授向开放远程学习、从近代学校教育体制向现代终身教育体系和学习型社会的转型提供了物质技术基础。但是，教育形态演变的深层次原因在于人类社会经济发展和社会生活变革的需求。恰在这次世纪之交，人类社会开始进入基于知识经济的信息社会。知识创新与传播及应用、人力资源开发与人才培养已经成为各国提高经济实力、综合国力和国际竞争力的关键和基础。而这些仅仅依靠传统学校校园面授教育体制是无法满足的。此外，国际社会面临的能源、环境与生态危机，气候异常，数字鸿沟与文明冲突，对物种多样性与文化多样性的威胁等多重全球挑战，也只有依靠世界各国进一步深化教育改革与创新，促进人与自然的和谐发展才能得到解决。正因为如此，我国党和政府提出了“科教兴国”、“可持续发展”、“西部大开发”、“缩小数字鸿沟”以及“人与自然和谐发展”的“科学发展观”等基本国策。其中，对教育作为经济建设的重要战略地位和基础性、全局性、前瞻性产业的确认，对高等教育对于知识创新与传播及应用、人力资源开发与人才培养的重大意义的关注，以及对发展现代教育技术、现代远程教育和教育信息化并进而推动国民教育体系现代化，构建终身教育体系和学习型社会的决策更得到了教育界和全社会的共识。

在上述教育转型与变革时期，中国人民大学一直走在我国大学的前列。中国人民大学是一所以人文、社会科学和经济管理为主，兼有信息科学、环境科学等的综合性、研究型大学。长期以来，中国人民大学充分利用自身的教育资源优势，在办好全日制高等教育的同时，一直积极开展远程教育和继续教育。中国人民大学在我国首创函授高等教育。1952年，校长吴玉章和成仿吾创办函授教育的报告得到了刘少奇的批复，并于1953年率先招生授课，为新建的共和国培养了一大批急需的专门人才。在20世纪90年代末，中国人民大学成立了网络教育学院，成为我国首批现代远程教育试点高校之一。经过短短几年的探索和发展，中国人民大学网络教育学院创建的“网上人大”品牌，被远程教育界、媒体和社会誉为网络远程教育的“人大模式”，即“面向在职成人，利用网络学习资源和虚拟学习社区，支持分布式学习和协作学习的现代远程教育模式”。成立于1955年的中国人民大学出版社是新中国建立后最早成立的大学出版社之一，是教育部指定的全国高等学校文科教材出版中心。在过去的几年中，中国人民大学出版社与中国人民大学网络教育学院合作策划、创作、出版了国内第一套极富特色的“现代远程教育系列教材”。这些凝聚了中国人民大学、北京大学、北京师范大学等北京知名高校学者教授、教育技术专家、软件工程师、教学设计师和编辑们广博才智的精品课程系列教材，以印刷版、光盘版和网络版立体化教材的范式探索构建全新的远程学习优质教育资源，实现先进的教育教学理念与现代信息通信技术的有效结合。这些教材已经被国内其他高校和众多网络教育学院所选用。中国人民大学出版社基于“出教材学术精品，育人文社科英才”理念的努力探索及其初步成果已经得到了我国远程教育界的广泛认同，是值得肯定的。

2005年4月，我被邀请出席《中国远程教育》杂志与中国人民大学出版社联合主办的“远程教育教材的共建共享与一体化设计开发”研讨会并做主旨发言，会后受中国人民大学出版社的委托为“21世纪远程教育精品教材”撰写“总序”，这是我的荣幸。近几年来，我一直关注包括中国人民大学网络教育学院在内的我国高校现代远程教育试点工程。这次更有机会全面了解和近距离接触中国人民大学出版社推出的“21世纪远程教育精品教材”及其编创人员。我想将我在上述研讨会上发言的主旨做进一步的发挥，并概括为若干原则作为我对包括中国人民大学出版社、中国人民大学网络教育学院在内的我国网络远程教育优质教育资源建设的期待和展望：

- 21世纪远程教育精品教材的教学内容要更加适应大众化高等教育面对在职成人、定位在应用型人才培养上的需要。
- 21世纪远程教育精品教材的教学设计要更加适应地域分散、特征多样的远程学生自主学习的需要，培养适应学习型社会的终身学习者。
- 在我国网络教学环境渐趋完善之前，印刷教材及其配套教学光盘依然是远程教材的主体，是多种媒体教材的基础和纽带，其教学设计应该给予充分的重视。要在印刷教材的显要部位对课程教学目标和要求做明确、具体、可操作的陈述，要清晰地指导远程学生如何利用多种媒体教材进行自主学习和协作学习。
- 应组织相关人员对多种媒体的远程教材进行一体化设计和开发，要注重发挥多种媒体教材各自独特的教学功能，实现优势互补。要特别注重对学生学习活动、教学交互、学习评价及其反馈的设计和实现。

- 要将对多种媒体远程教材的创作纳入到对整个远程教育课程教学系统的一体化设计和开发中，以便使优质的教材资源在优化的教学系统、平台和环境中的有效的教学模式、学习策略和学习支助服务的支撑下，获得最佳的学习成效。

- 要充分发挥现代远程教育工程试点高校各自的学科资源优势，积极探索网络远程教育优质教材资源共建共享的机制和途径。

中华人民共和国教育部远程教育专家顾问
丁兴富

前言

专业知识和技能很重要，生活中这类例子可以举出很多。20 世纪 50 年代美国有一家工厂的生产线出了故障，厂里的技术人员检查了好久也不知道毛病出在哪儿，于是请了一位厂外的专家来修理。专家对机器检查一番后用粉笔在一个部件上画了一个圈，然后告诉厂里的人，这个机器部件出了问题，把它换了就可以了。果然，换了新部件后，生产线正常运转了。厂方为了感谢专家的帮助，破例让专家自己开价。专家也没客气，开口就要 1 万美元，这个开价不禁让厂方人员倒吸了一口凉气，因为按当时的薪酬水平，这个钱够厂里一个技术人员挣几年的。只是用粉笔在机器上画了个圈，举手之劳却狮子大开口，未免忒狠了点吧？厂方代表虽然嘴上什么也没说，但脸上的表情说明了一切。专家微笑着说道：“用粉笔画个圈确实是举手之劳，真没什么了不起，也就值 1 美元吧，但是知道在哪儿画圈可不容易，这应该值 9 999 美元。”一番话说得厂方代表顿感惭愧，1 万美元如数送上，并对专家深表感谢。

公共政策不仅是一门科学，而且是一个专业，需要有专业知识，更需要有掌握专业知识的专业人员。出版本书最重要的目的就是提供更多的专业知识，培养更多“知道在哪儿画圈的人”。

网络教学的第一本公共政策教材《公共政策导论》2002 年 1 月出版，多次再版和修订，在许多大学公共政策、公共行政和相关专业的教学中使用。《公共政策导论》第三版已被评为北京市精品教材，受到学界同仁的认可和广大读者的欢迎。在此基础上，我们编写了本书，对前期出版的教材进行了总结和提炼。

本书共分八章：第一章“公共政策概述”主要介绍公共政策和政策分析的概念与类型、公共政策的特征与作用、公共政策的基本理念、政策分析的步骤与方法等；第二章“政策制定”重点阐述政策主体与政策环境、社会问题的特征和类型、问题确认的步骤与方法、政策议程建立的条件、触发机制的影响因素、政策模型及其实际应用、政策规划的基本程序和方法等；第三章“听证制度和政策合法化”主要讲述听证制度的起源及引进、听证的步骤与方法、政策合法化的过程、政策法律化的条件与内容等；第四章“政策执行”重点介绍政策执行的特征与作用、政策执行的研究途径与方法、政策执行的条件与局限、政策执行的方针与策略等；第五章“政策工具”主要阐述政策工具的特征与类型、政

策工具的内容及应用、政策工具的绩效与局限、政策工具的选择与应用等；第六章“政策评估”重点介绍政策评估的内容和作用、政策评估的主体与客体、政策评估的步骤与方法、政策评估的局限与障碍等；第七章“危机决策”主要讲述危机的概念与特征、危机决策的要素与关键、舆情监控与危机预警等；第八章“政策终结”主要介绍政策终结的特点与作用、政策终结的对象与形式、政策终结的措施与局限等。

本书有别于传统教材，无论是在内容和形式方面，还是在体例和风格方面都有一些变化。当读者阅读第一章的时候就可以注意到，开篇有本章知识导引、学习提示、预期学习目标、教学活动建议和学习方法指导，章尾有要点回顾、学习自测、综合案例分析题和扩展阅读。

此外，书中很多章节都设有推荐阅读、案例等，这些内容对于活跃教材形式、丰富教材内容、加深概念理解、启发读者思考具有很好的作用。其中引用的很多案例都是对政策相关概念和理论的进一步解释和说明，目的是更形象、更生动地表现政策知识，提高读者的阅读兴趣，增添学习的动力。其中推荐的一些阅读材料，突出了知识要点，拓展了知识范围，对培养读者的“疑问”意识具有很大的帮助。

本书不是我的作品，而是我们的作品，是我和我的同事们共同努力的结果，集中了大家的智慧。参与本书编写的有毛昭晖、王宏伟、张璋、李文钊、刘伟、伏燕、肖燕。借本书出版之机，对他们所做的贡献表示衷心的感谢。

还需要感谢的有中国人民大学网络教育学院的徐健老师，以及中国人民大学出版社的李丽虹老师和冯小妹编辑，她们为本书的出版做了很多的工作，是真正的幕后英雄。

最后需要申明的是，鉴于编写时间和水平所限，本书定有不少错误和疏漏之处，真诚希望广大读者提出批评意见。

谢明

2013年8月25日于北京

目 录

第一章 公共政策概述	1
第一节 公共政策	2
第二节 政策分析	36
第三节 政策分析的基本步骤和基本方法	43
第二章 政策制定	49
第一节 政策主体	50
第二节 社会问题及界定政策问题的方法和步骤	56
第三节 议程设置	67
第四节 从政策过程出发的政策制定模型	79
第五节 从政策主体出发的政策制定模式及相关理论	87
第六节 政策规划	93
第三章 听证制度和政策合法化	124
第一节 听证制度	126
第二节 政策合法化	132
第四章 政策执行	142
第一节 政策执行概述	143
第二节 政策执行的过程和条件	161
第三节 政策执行工具的分类	183
第四节 政策执行的偏差及修正	187
第五章 政策工具	198
第一节 政策工具概述	199
第二节 政策工具的选择	211
第六章 政策评估	219
第一节 政策评估的含义、内容、功能和目的	220
第二节 政策评估的类型	224
第三节 政策评估的要素与方法	226

第四节 政策评估的步骤和障碍	233
第七章 危机决策	237
第一节 危机决策概述	238
第二节 舆情监控	245
第八章 政策终结	255
第一节 政策终结的含义、地位和作用	257
第二节 政策终结的对象和形式	260
第三节 政策终结的障碍和措施	262
参考文献	268

公共政策概述



本章知识导引

在现代社会中，政策可以说无所不在。我们到医院看病，会受制于医疗卫生政策；孩子能进入学校读书，受益于国家的教育政策；出门旅行，开车上路，需要遵守交通管理规定；结婚生子，不能违反计划生育政策……政策似乎与我们大家形影不离。那么，什么是公共政策？公共政策有什么特征？国家为什么要制定公共政策？我们应该如何理解和我们密切相关的政策？本章将告诉你这些问题的答案。



学习提示

核心概念：公共政策、元政策、导向功能、分配功能、政策分析、政策倡议。

学习重点：公共政策的含义、特征和功能，公共理念，政策分析的类型、特征、焦点和局限。

学习方法：注重实践，用专业知识解释问题。

预期学习目标

1. 掌握公共政策的分类和功能、政策分析的类型和焦点。
2. 了解政策分析的基本步骤和基本方法。
3. 理解公共政策的含义和特征、政策分析的局限性。



教学活动建议

本章学习的重点在于对公共政策的含义、特征和功能理解，对政策分析的理解和应用。目的在于引导学生在学习过程中，着眼于社会实际，能够判断和理解身边的公共政策，做到学以致用。



学习方法指导

建议学生通过“案例分析”的学习方法，在分析案例的过程中，理解知识点，学会运

用公共政策知识理解实际问题。

开篇案例

上海重罚随地一口痰

2003年4月24日,上海市第十二届人大常委会第三次会议审议《上海市人民代表大会常务委员会关于修改〈上海市市容环境卫生管理条例〉的决定(草案)》,对随地一口痰的处罚成了审议的热点。一位担任医院院长的委员指出,痰里含有大量病菌,其中结核杆菌是结核病的罪魁祸首,全球每年有800万人感染结核病。在发展中国家,被感染者70%是青少年。由于痰里含有蛋白质,因而“非典”病毒可以在痰里较长时间地存活。痰液在风干的过程中,随灰尘一起飘浮在空气中,如有人呼吸进去就有可能受到感染。而即便痰液风干了,结核病菌依然会存活一段时间,足见随地吐痰危害之大。委员们对处罚的额度纷纷发表意见。1984年,随地吐痰首次列入上海市的罚款范围,额度为0.2元。今天(2003年),将额度提高到200元,19年间上调了1000倍。一口痰罚200元是不是惩罚太重了?委员们认为:“不重!以往查处随地吐痰者的情况表明,大多数人是认错态度良好,改正起来却很难。在防止‘非典’的紧要时刻,加大处罚力度,给违法者以‘痛感’,对制止类似不文明行为至关重要。”有委员指出,对随地吐痰的罚款力度是随着人们对它的危害程度的认识加深而逐步提高的。1988年因甲肝流行,对随地吐痰的罚款规定从政府规章上升为地方性法规,额度一下子比1984年提高了50倍,人们的反应是平静的。因为随地吐痰的危害性是无法量化的,所以根据“过罚相当”的原则,给违法者以相当的“痛感”是无可厚非的。

经过委员们的认真讨论,会议最终一致通过了对《上海市市容环境卫生管理条例》的修订。

资料来源:甘光华、谢军:《上海重罚随地一口痰》,载《光明日报》,2003-05-21。

思考:

上述案例说明了公共政策的什么功能?



知识阐释

第一节 公共政策

一、公共政策的含义

在现代社会中,政策可以说无所不在,已经渗透到生活的各个层面。我们到医院看

病,会受制于医疗卫生政策;孩子能进入学校读书,受益于国家的教育政策;出门旅行,开车上路,需要遵守交通管理规定;结婚生子,不能违反计划生育政策……政策似乎与我们大家形影不离。的确,我们非常需要政策。没有政策的必要干预,就难以保证正常的社会生活秩序,“没有规矩,不成方圆”讲的就是这个道理。

在我国,“政策”一词经常被人们使用,如“改革旧的住房政策”、“实施从紧的货币政策”、“出台中小学生减负政策”等。那么,我们在说这些话或做这些事的时候,怎样理解“公共政策”一词的含义呢?

公共政策具有明显的跨学科特征,被广泛应用于社会各个领域,不同的研究者会从不同的分析角度,应用不同的理论和方法去研究不同的政策现象,而不同的公共政策实践亦需要具有针对性的、不同的公共政策理论与方法,这就使得对公共政策概念的解释遇到了一些麻烦。在学术领域,人们对其含义的理解歧义颇多,并没有形成一致的界定和彼此的认同,形成了命令控制说、利益分配说、价值转移说、讨价还价说、符号象征说、政治与行政两分论、有为无为论等理论,这里我们只提及一些最具代表性的观点并加以适当的讨论。

行政学鼻祖——美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,公共政策是由政治家(具有立法权者)制定并由行政人员(国家公务人员)执行的法律和法规。这一定义主要是从政策制定和政策执行的角度对公共政策进行界定,对理解公共政策具有一定的启发性。^①但它很不全面。首先,制定政策的人不仅限于政治家,直接或间接参与政策制定的还有公众、社会不同阶层、各种利益团体的代表以及政府机构的一些公务人员;其次,执行政策的人不仅限于国家公务人员,还应包括一些政治家、司法人员和有关群众;最后,公共政策的表现形式多种多样,其范围远比法律法规宽泛,如政府的大型计划、政治首脑的讲话和指示、政府会议通过的决议等。

哈罗德·D·拉斯维尔(Harold D. Lasswell)在创立政策科学时曾提出,公共政策是“一种含有目标、价值和策略的大型计划”^②。这种定义强调了公共政策的设计功能及目标取向,具有一定的道理,因为理性的政策制定通常会有科学的论证和合理的程序。但是,行动计划和方案难以涵盖所有的公共政策,而且把目标要素作为公共政策的必要条件也欠妥当,因为公共政策的目标有时并不十分明确。

美籍加拿大学者戴维·伊斯顿(David Easton)认为:“公共政策是对全社会的价值作权威性分配。”^③这种定义是从传统政治学原理的角度理解公共政策,侧重的是公共政策的价值分配功能。其中所涉及的“价值”应从广义去理解,它是指所有有价值的东西,不仅包括实物、资金和知识,还包括权力、声誉和服务。这种理解隐含了一个最基本的政治学假设,即利益及利益关系是人类社会活动的基础,而政府的基本职能就是对利益进行社会性的分配。公共政策就是政府进行社会性利益分配的主要形式,即决定什么人取得什么和取得多少。但这种理解至少忽视了公共政策除分配之外的其他功能。公共政策的内容远非分配二字可以囊括,它不仅涉及分配以前的事情,而且涉及分配之后的事情,即处理生

① 伍启元:《公共政策》(上册),4页,台北,台湾商务印书馆,1985。

② 林水波、张世贤:《公共政策》,8页,台北,五南图书出版有限公司,1982。

③ 伍启元:《公共政策》(上册),4页,台北,台湾商务印书馆,1985。

产与消费领域的问题或若干其他不属分配领域的问题。

托马斯·R·戴伊(Thomas R. Dye)认为:“凡是政府决定做的或决定不做的事情就是公共政策。”^①这一界定侧重了政府的作为和无为,突出了公共政策的行为特征,说明公共政策不仅涉及政府所采取的行动,而且涉及政府决定停止的行动和根本没有做的行动。从这一点来看,它具有重要的启发意义。但是,我们必须知道,政府决定要做的事情实际上和它真正所做的事情是有一定差距的,政治家或决策者往往喜欢在公众面前说大话,以赢得欢呼和喝彩,而实际上他们对政策的贯彻与执行并不十分在意。戴伊的定义看起来忽视了二者之间存在的这种不一致性。政府决定做或不做的事情不一定就会成为政策,它们只是某些决定或某些做法而已;政府正在做着的事情也不一定就能够代表其政策,无意或偶然的行为在政府活动中是经常出现的,更何况政府活动还包括许多事务性工作,如人事任命和发放执照一类的事情,它们是很难与公共政策挂钩的。

罗伯特·艾斯顿(Robert Eyestone)在《公共政策的思路:对政策领导的研究》一书中指出,从广义上讲,公共政策就是“政府机构与其周围环境之间的关系”。这种理解是从系统角度认识公共政策的,认为公共政策是政府与其环境互动的结果,突出了环境因素的作用。但这种定义的外延显得过于宽泛,环境一词几乎无所不包,这就使得大部分学者难以据此把握公共政策的实质内涵。

理查德·罗斯(Richard Ross)在《英国的政策制定》(1969年版)一书中提出,不该把公共政策只看作某个孤立的决定,而应把它看作是由“或多或少有联系的一系列活动所组成的一个较长的过程”,以及这些活动对有关事物的作用和影响。尽管罗斯的定义并不十分明确,但它包含了一种很有价值的见解,即公共政策是一个活动过程或一种活动方式,而不只是一个关于做什么事的决定。

斯图亚特·S·内格尔认为:“公共政策就是政府为解决各种各样的问题所做出的决定。”内格尔的这种认识是颇具代表性的一种观点。的确,公共政策往往是解决各种问题的,但并非所有解决问题的政府决定都可以成为公共政策,如一些不具有合法化功能的政府决定就不是真正意义上的公共政策。

叶海卡·德罗尔在《公共政策再审查》(1989年版)一书中指出,政策制定是“在指导社会行动的两个主要方案之间进行选择的自觉性意识”。其概念可以追溯到古希腊和文艺复兴时代的政治理论。德罗尔认为政策作为一种理念,可以从重商主义者关于商业方面的论著中得到启示,说得直白一点,就是从个人利益出发,作出最大价值的选择。

我国台湾学者伍启元在《公共政策》(1985年版)一书中提出:“公共政策是政府所采取对公私行动的指引;公共政策是将来取向的;公共政策是目标取向的;公共政策是与价值有密切关联而受社会价值所影响的;公共政策是由政府或有决策权者所采取或选择的;公共政策是具有拘束性而受大多数人接受的行动指引。”^②

综合以上定义,我们这里把公共政策定义为,社会公共权威在特定情境中,为达到一定目标而制定的行动方案或行动准则。其作用是规范和指导有关机构、团体或个人的行

① [美] 托马斯·R·戴伊:《公共政策新论》,2页,台北,韦伯文化事业出版社,1999。

② 伍启元:《公共政策》(上册),4页,台北,台湾商务印书馆,1985。

动,其表达形式有法律法规、行政规定或命令、国家领导人口头或书面的指示、政府大型规划、具体行动计划及相关策略等。社会公共权威是一个较为宽泛的概念,它既包括国家政府或执政党派,又涵盖宗教团体或宗族势力,泛指具有特殊权力、能够制定公共政策的政治实体。具体而言,关于政策主体,比较具有代表性的看法是政策主体的构成因素主要包括立法机构、行政决策机构(政务官系统)、行政执行机构(文官系统)、司法机构、政治党派、利益集团、思想库、大众传媒等。当然,政策既可能是个人制定的,也可能是群体制定的。个人是代表群体的个人,群体是作为组织核心的群体。所谓特定情境,是指特定的历史时期或特定的环境条件以及公共政策特定的适用范围,即时空条件。政策目标是政策的灵魂,一般而言,制定政策总是为了达到一定的目标,从主观来看,不会有无的放矢的政策。行动方案是指政策的具体性和可操作性。行动准则是指政策的指导性和原则性。



推荐阅读

为什么研究公共政策

研究公共政策的缘由主要表现在科学、专业和政治三个方面。

其一,从科学角度而言,分析公共政策的成因与结果,有助于增进和提高社会领域的知识,有助于了解社会与经济、政府与环境、问题与回应、政治与政策等多方面因素的互动关系,有助于增进人们对政治行为和政府治理的理解,从而加深对公共政策的本质和规律的认识。公共政策是一门综合性的学科,它涵盖了社会学、经济学、政治学、历史学、心理学、人类学、法学和行政学等学科的理论与方法。公共政策领域的研究成果将极大地扩展社会科学的广度和深度。

集权和分权原则怎样影响政策制定?利益集团、公众舆论或大众传媒对政策采纳有何影响?为什么政府会突然停止对某个问题的持续关注?为什么有些问题能够进入政策议程而另一些却不能?对以上这类问题的研究习惯上被称为“政策研究”(policy study),它所关注的焦点是理论问题。

其二,从专业角度而言,掌握公共政策的理论与方法能够使人们运用科学知识解决实际问题。换句话讲,政策分析(policy analysis)能够产生专业性建议,通过对问题的分析和描述,提供行之有效的解决办法。无论是政府内部还是政府外部的政策研究组织(即智库、智库或思想库等分析机构),通常都非常关心如何使理论与实践相结合,怎样用政策知识解决具体问题,怎样提供有效的专业咨询,而不是专注于理论的研究和学科的拓展。有些人想以政策分析和政策评估为职业。在最近几十年中,越来越多的政策分析从业人员把经济理论和数学、统计学的分析技术应用于政策分析实践。由此,政策分析确立了最基本的应用方向,即确定现有问题(如空气污染和生活垃圾的处理)并寻求最有效的解决方案(产生最大社会净收益的方案)。政策评估(policy evaluation)往往被视为政策分析的衍生物,它评价政策在多大程度上实现了目标以及产生了什么样的社会效应。

其三,从政治角度而言,政策不仅是为了科学和专业而存在,而且在政治领域也具有举足轻重的地位和作用。它通过提供政治讨论的素材、促进政治意识的提高,从而完善政

策制定过程、提高公共政策质量。当然,政治领域不存在价值中立,人们在判断什么样的政策正确、什么样的目标合理时,必然会产生大量的分歧。然而,即使在这样的情况下,有知也总比无知要强得多。

二、“公共”概念透视

“公共”概念与公共政策的含义有很大的区别,各种“公共”概念都各有其特点,因此,我们必须对“公共”概念有一个更清晰的理解。通过以下相关概念,我们将能进一步理解“公共”概念。

(一) 公共空间

公共空间和私人空间应该有严格的区分。公共空间是提供给大众使用的,每个人都有权利在这个空间活动,于是你的权利只是与他人分享空间,而不是独占空间。如果是100个人在同一个空间,那么你占的空间应该只是1/100,你要尽量照顾到另外99个人的权利。例如,在公共场所不能大声喧哗,那是因为不能妨碍他人的权利,他人有享受安静和不被打扰的权利。如果你旁若无人,不管不顾,公共道德约束不了你的话,那么公共权力可能就需要出场了。

据有关媒体报道,某电视台一名主持人到纽约旅游,在华尔街偶遇一群国内游客在著名的公牛铜雕前做出一些不太文明的举动,他们争先恐后地翻身爬上铜牛摆姿势,连女士也不落后。该公牛铜雕颇高,一个人不容易自己爬上牛身,因此需要有人下面推一把。这群游客兴致很高,逐一留影不亦乐乎,因而影响了其他游客观赏。这位主持人特意写了博客,用“骑牛”事件来说明民族素质,一些网友迅速做出回应,在网上贴出了一系列老外骑在华尔街铜牛上的照片。这位电视台的主持人可能有点言过其实。不过,她的博客的确引发了人们对公共空间问题的一些思考。华尔街铜牛是纽约标志性的雕塑,它是供大家观赏的,如果你爬上去照相,你就是独享了这一公共空间,可能会影响他人,因此是欠妥之举。

长期以来,由于观念和体制上的一些原因,我们对于公共空间和私人空间概念的理解不是很清晰,甚至还有意无意地混淆了两者的区别。在多年的群体主义思想指导下,社会将私人空间压缩到一个很低的限度。如果没有了私人空间,那么也就根本谈不上公共空间和私人空间的区别了。如果不理解公共空间的概念,就很难搞清楚公共政策应该在哪里发挥作用。



案例

公共空间还给公众

8月6日晚上6点,钵池山公园跳蚤市场开始试营业,近千名市民前往“淘宝”。蓝色的遮阳棚下,人头攒动,百姓淘的是“宝”,收获的是闲置物品循环利用的理念,当然还有盛夏里不尽的惬意。

虽然国内外许多城市的公园都有跳蚤市场,但在淮安,钵池山公园的跳蚤市场是第一家。不论这个市场未来的发展如何,对淮安来说,这都将是淮安城市发展史上的一次“事

件”。它表征了这样的理念：城市是百姓的城市，广场、公园等公共空间是百姓的家园。

曾几何时，我们的城市陷入了这样一个“怪圈”：一面是以“美化城市、改善生活”为口号的轰轰烈烈的公园、广场、绿地建设，另一面却是以环境维护、秩序规范为理由的收费经营。公园、广场、绿地多了，城市更美了，但这座城市的公共空间并没有向市民百姓敞开，而是演变为相关部门获取利益的工具。

在这样的境遇中，百姓与公园之间的交集并不是很多，许多公园整日门可罗雀，园内设施闲置得令人心慌。换句话说，公共空间的建设换来的并非“城市让生活更美好”，而是“城市让少数单位和个人生活更美好”。事实上，少数单位和个人的生活也并不一定因为收费而更美好。市区一家公园负责人就曾告诉笔者，买票入园的时候，一天能有100名游客就不错了，而免费开放以后，每日光入园健身的市民就超过5000人，一下子提升了园内游乐项目的地租，效益反而好过免费开放之前。

由此可见，门票不仅是市民与公共空间之间的藩篱，更是城市管理者心中的一道藩篱。从2008年开始，市区主要公园陆续免费开放。公园免费开放后的“井喷”现象表明，公园收费的种种理由只不过是城市管理者自设藩篱。内心的藩篱拆除，公共空间的公共性得以呈现，市民百姓会迅速回馈以积极的行动。

这次钵池山公园跳蚤市场的开放，是淮安市把公共空间还给公众的又一大举措。它表明，政府试图为市民百姓创造新型的公共生活。从轰动全国的和谐城管到如今的跳蚤市场，我们可以看到淮安城市管理理念的不断演进，进而看到这座城市充满活力的未来。但是，在为跳蚤市场叫好的同时，我们还应该清醒地认识到，这一征程远未到终点。城市管理如何更好地服务于市民百姓？公共空间如何更多、更好地还给公众？我们的政府和百姓都还有很多功课要做。

（二）公共物品

公共物品的分析是公共选择理论的一项重要内容。所谓公共物品（public goods），是指那些能够被所有人得到的物品和服务。换句话讲，如果把公共物品提供给任何个人，那么也必须提供给所有的人。对单一消费者而言，该物品或服务的成本要远远高于其价值。所谓私人物品，是指那些通过市场选择而被个人消费的物品，而且只有那些为之付费的人才有权利对其进行支配。经济学家萨缪尔森认为，公共物品的主要特征是不可分割性，即它面向所有人，不具有排他性。而私人物品带有明显的排他性。公共物品用税收和借贷的方式予以支付，而私人物品则通过在市场条件下运行的价格体系予以支付。显然，消费者都不会愿意一个人支付公共物品的费用而让别人来消费。好比要修一座灯塔，照亮的会是所有航行到此的船只，谁会愿意自掏腰包呢？人们称这种现象为“灯塔效应”。

什么才会被认为是公共物品？20世纪60年代以来，这一直是经济学家们争论的焦点。布坎南在1968年就曾对萨缪尔森所提出的公共物品这个概念的纯正性提出质疑。他认为，很多物品都难以进行非常清晰的界定，一些公共物品同样具有一定程度上的排他性。对此，他提出了一种俱乐部理论，并认为俱乐部形式的存在能够通过一种收费的机制排除部分公共成员的参与。这种理论的出现告诉了人们这样一个事实：纯粹的公共物品毕竟是少数，更多的则是“准公共物品”或不纯粹的公共物品。从理论上讲，只要承认一种服务是公共的，它就应该由国家来承担，而且要对所有人开放，但实际情况并非如此。公共物品