

|公共管理核心课程系列教材|

公共政策 概论

(第二版)

谢 明 编著

 中国人民大学出版社

| 公共管理核心课程系列教材 |

公共政策 概论

(第二版)

谢 明 编著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策概论/谢明编著. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 5
公共管理核心课程系列教材
ISBN 978-7-300-19204-8

I. ①公… II. ①谢… III. ①公共政策-教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 077526 号

公共管理核心课程系列教材

公共政策概论 (第二版)

谢明 编著

Gonggong Zhengce Gailun

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 25.5 插页 1

字 数 575 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2014 年 6 月第 1 版

印 次 2014 年 6 月第 1 次印刷

定 价 45.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

公共管理核心课程系列教材

编审顾问委员会

主任委员 纪宝成

委员 (以姓氏笔画为序)

王浦劬	尹庆双	邓大松	曲福田	朱正威
任剑涛	齐中英	李成智	张 跃	张再生
陈永明	陈振明	陈晓剑	竺乾威	周光辉
周志忍	娄成武	姚先国	顾建光	徐晓林
唐任伍	童 星	谭跃进	薛 澜	霍佳震

公共管理核心课程系列教材

编审委员会

主任委员 董克用

委员 (以姓氏笔画为序)

方振邦	叶剑平	叶裕民	朱立言	刘 昕
许光建	孙柏瑛	严金明	李绍光	张成福
张康之	陈秀山	秦惠民	高培勇	康晓光
谢 明				

总 序



公共管理是我国新世纪落实科学发展观，建设和谐社会的重要领域，加强公共管理人才培养是社会各界的共识。中国人民大学有着长期培养各级各类公共管理人才的光荣传统，新世纪以来，以成立公共管理学院为契机，学校发挥人文社会科学综合优势，在公共管理学科和专业的建设方面取得了许多新成就。

本科教育是高等教育的基础，对此，中国人民大学和中国人民大学公共管理学院都一直给予高度重视。教材建设是学科建设的重要环节，是教学内容的主要载体，是高等学校教学条件建设的重要内容之一，直接关系到教学质量和人才培养。

根据2007年教育部公共管理类专业教学指导委员会会议的精神，为进一步做好本科教材建设工作，更好地服务于学科建设和教学改革，中国人民大学公共管理学院决定在中国人民大学出版社出版“公共管理核心课程系列教材”。为了落实该系列教材出版计划，2007年4月成立了教材编审委员会，编审委员会根据教育部公共管理类专业教学指导委员会会议的指示精神和中国人民大学公共管理学院的专业建设需要确定了系列教材首批“10+1”书目，即《管理学基础》、《经济学基础》、《公共政策概论》、《行政管理学》、《公共财政》、《公共部门人力资源管理》、《地方政府管理》、《领导科学与艺术》、《宪法与行政法》、《非营利组织》10本教材，同时配套出版《公共管理与公共政策案例》。系列教材实行主编负责制，主编实行公开报名招聘。先后有40多位专家学者进行了申报，教材编审委员会经过认真遴选，最终确定了10名人选作为教材主编。院教材编审委员对每一本教材的编写大纲、编写队伍、教材特色、教材内容、书稿完成时间进行认真的评议。评议通过后才开始教材编写工作。

在公共管理核心课程系列教材的编写过程中，我们力求突出以下几个特点：

第一，立足学科建设和课程建设的需要。本套教材力求把握公共管理学科的发展方向，以公共管理学科建设的指导思想为依据，注重教材建设与课程建设相互衔接。作为公

共管理专业本科生核心平台课程,本套教材的编写注重与一般公共课和专业必修课教材编写的区别。其定位为面向公共管理及其相关专业的本科学生,因此,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能。在编写过程中,力求既符合教学大纲,又不拘泥于教学大纲,充分吸收以往教材的优点,力求编写一套高质量的,具有权威性、创新性、前沿性、启发性的示范教材。

第二,注意反映国际上新近研究成果。20世纪80年代以来,在国际公共管理领域的研究中,出现了一些值得注意的新领域和新思路。伴随着西方国家政府重塑运动的兴起和发展,一些新理念和理论正在广泛传播,例如,新公共管理理论强调经济价值的优先性;强调市场机制及竞争功能在公共行政体系中的作用;强调企业管理理论和方法在公共部门的运用;强调服务及顾客导向的强化。而新公共服务理论则是以美国著名公共行政学家罗伯特·B·登哈特为代表的一批公共行政学者基于对新公共管理理论的反思而提出的。其主要观点是,如何促进公共服务的尊严和价值;如何将民主、公民权和公共利益的价值观念重新肯定为公共行政的核心价值观。尽管这些思想和理念来自西方国家,但我们不难从中发现其可供借鉴之处。本套教材力求借鉴国际上新近研究成果,为我国公共管理的理论创新和公共服务型政府的建设提供一些新的思考视角。

第三,注意科学严谨地对待前人的成果。本套教材在引用他人成果时较为严谨。如对他人的成果,均力求在理解的基础上加以转述;在引用时,均注明出处。对国际上的主要理论观点,大多标注了原著出处。这将有利于学生阅读相关文献和继续研究。

第四,立足公共管理的特点,注重案例的分析研究。公共管理属于应用性很强的学科,它要求该专业学生应该具有发现问题、分析问题和解决问题的能力,因此在教学方面,应当理论联系实际,强化案例教学。为此,本套教材配套出版了《公共管理与公共政策案例》,案例的编写体现了较好的资料性、启发性的特点,为学生进一步学习提供了帮助。

以上这些特点,提高了本套教材的价值。再加上本套教材的主编大都在高校从事公共管理学的教学工作,因而他们能较好地将公共管理专业知识与教学实践结合起来进行有关内容的安排和行文的撰写,以适应公共管理类专业教学的要求。

由于教材编写和出版时间较紧,再加上公共管理学科本身发展很快,本套教材肯定还有许多不足之处,敬请读者不吝指正!

中国人民大学公共管理核心课程系列教材编审委员会主任委员

中国人民大学公共管理学院院长

董克用

第二版前言



我们沿用《公共政策概论》第一版的风格，在前言里继续以讲故事的方式开始，借此表现教育的一些基本理念。

第一个要讲的故事是关于美国石油大亨洛克菲勒^①的教子心得。他的小儿子生性多疑。有一天，父亲让孩子爬上一个高架子。孩子不知所以，借助梯子犹犹豫豫地爬了上去。可这时候父亲突然把梯子抽走了。孩子哭着说：“爸爸，我怎么下去呀？”父亲说：“孩子，你现在往下跳，我会在下面接住你的。”孩子站在高高的架子上，欲跳又止。父亲没有催促，只在下面耐心等待。孩子犹豫了好久，感到绝望，最后两眼一闭跳了下来。父亲张开双臂，稳稳地接住了他。孩子惊喜地睁开双眼，长长地出了一口气。父亲轻轻地抚着他的头发说：“孩子，我想让你记住，任何时候，这世上若连父亲都不信任，你还能信任谁呢？”这个故事给我们的启示是：接住生性多疑的孩子是为了培养他的信任感。父亲的举动体现了因材施教的教育理念。

第二个要讲的是战国时期著名思想家庄子讲过的一个“朝三暮四”的故事。有一养猴的老翁每天给猴子喂橡子。当橡子不太多的时候，老翁想限制一下猴子们每天的进食。他对猴子们说：“早上给你们喂三颗，晚上给你们喂四颗，如何？”这群猴子听了后很是愤怒，于是老翁赶紧提出了另一个分配方案：“好吧，如果你们不满意，那就早上给你们喂四颗，晚上给你们喂三颗，怎么样？”猴子们听了后都拍手叫好，高兴得不得了。“朝三暮四”的成语即由此而来。其实道理并非如此简单。对于老翁而言，分配方案的确没有实质性的变化，不管是“朝三暮四”还是“朝四暮三”，他并没有因为这种改变而多付出什么。

^① 约翰·D·洛克菲勒（John D. Rockefeller），美国实业家，美孚石油公司创办人。他出生于纽约州里奇福德镇。洛克菲勒是美国历史上最富有的人，是世界公认的“石油大王”。他教子有方，留给世人的《洛克菲勒教子法则》、《洛克菲勒信札：世界首席公民的教子真经》是洛克菲勒一生的思想精华，既包含了父亲对孩子的爱，也有父亲对孩子不断追求上进的殷切希望，还体现了洛克菲勒的财商智慧和管理才华。

但对于猴子而言，却有很大的不同。前者是老翁一方意愿，体现的是命令与服从，后者是双方协商，体现的是自由与选择，因而两者在满意度上大相径庭。由此看来，给予选择权是提高满意度的重要前提条件。

第三个要讲的是 20 世纪 50 年代发生在美国一家小工厂的故事。一天，工厂的流水线突然发生了故障，厂里的技术人员检查了好久也不知道毛病出在哪儿，所以请来了一位厂外的专家。这位专家这敲敲、那看看，检查一番后用粉笔在机器上画了一个圈，然后告诉厂里的人，这里有个部件出了问题，把它换一下就可以了。果然，在更换了机器部件后，流水线重新运转了。厂主为了感谢专家的帮助，同时也想借机显示一下豪爽，破例让专家自己开价。专家也没客气，开口就要一万美元。这个开价令厂主大惊失色，因为按当时的薪酬水平，这个钱够厂里一个普通技术人员挣好几年的。厂主想，只是用粉笔在机器上画了个圈，举手之劳怎么可以狮子大开口，这也未免忒狠了点吧！他嘴上虽然什么没说，但脸上的表情却告知了一切。专家微笑着说道：“用粉笔画个圈确实是举手之劳，真没什么了不起的，要值也就值 1 美元吧，但是知道在哪画圈可不容易，这应该值 9 999 美元。”一番话说得厂主顿感惭愧，点头称是，一万美元悉数奉上，并对专家深表感谢。这个故事给我们的启示是：专业知识和技能非常重要，有了它才可能知道“在哪里画圈”。

公共政策是一门科学性、实践性很强的学科，教材的编写没有完成时，只有进行时。《公共政策概论》2010 年出版，承蒙读者厚爱，已多次印刷。时隔四年，政策理论有了新的发展，政策实践也有了变化，随着新问题的出现，新政策也不断产生。为了更好地反映这些变化，我们本着与时俱进的态度，对《公共政策概论》进行了修订。

此次修订对原书做了较大的调整，修改和增加的内容近半。具体来说，第 1 章的内容做了很大扩展，增加了全民公决、政府收入与政府支出、政府失灵与市场失灵等内容，并对公共概念部分进行了很多修改。第 2 章在结构上做了调整，增加了对政策分析的内容、政策分析的陷阱等方面的阐述，并对政策分析类型、政策分析步骤部分进行了修改，添加了一些新的案例。第 3 章重点对政策理念部分进行了修改，新增并替换了一部分案例。第 4 章只进行了微调，修改了渐进模型、团体迷思、博弈理论的部分内容。第 5 章增加了对社会问题理论的阐述，修改了政策议程类型的部分内容。第 6 章在政策规划原则、思维方法等方面添加了一些新的内容。第 7 章增加了政策合法化的途径和程序公正性理论的阐述，并通过举例（北京市“停车超 3 分钟熄火”立法听证会）介绍了听证会的举行过程。第 8 章增加了对政策执行研究的探讨，重点介绍了三个研究阶段的不同模式。此外，还增加了对政策执行原则的讨论，修改了政策执行策略的大部分内容。第 9 章做了很大的扩展，添加了一些新的案例，区分了政策影响与政策输出的不同，比较详细地介绍了评估的含义和功能、评估的类型、评估的要素、评估的方法，以及评估的步骤与障碍，重点讨论了公平性标准，解释了阿罗不可能定律、帕累托最优、卡尔多—希克斯标准与罗尔斯的差别原则等。第 10 章增加了政策法律化的相关内容和对政策终结类型的讨论，并依据彼得·德利昂提出的理论框架，重点分析了政策终结的六大障碍。

本书的修订得到了中国人民大学出版社的大力支持和帮助，特别是朱海燕、徐小玲等编辑做了许多的工作，她们实事求是的态度和认真负责的精神令人印象深刻，在此表示衷心的感谢。另外，还需要感谢我的女儿谢获帆，她利用课余时间帮我统计数据并绘制图

表，还为本书画了一些插图，尽管只是采用了其中的几幅，但使本书增色不少，谢谢女儿的支持！

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

2014年2月12日于北京

第一版前言



在美国做访问学者期间，曾不止一次听别人说起过一个故事，这个故事给我留下了很深刻的印象，所以也想讲给大家听听，和大家一起分享。

一天，美国某大学生物系的一年级学生正安静地坐在教室里，他们在等待诺贝尔奖获得者、著名生物学家约翰教授给他们上第一课。上课铃声响过一段时间以后，约翰教授才慢腾腾地走进教室，他把讲义放在讲台上，转过身子在黑板上写了几个很大的字——“分裂理论”。他从细胞分裂开始谈起，口若悬河，滔滔不绝，20多分钟很快过去了，学生们生怕漏掉重要的内容，几乎所有人的笔都在飞快地舞动，记得快的已经在笔记本上写了很多的内容。这时候，约翰教授洪亮的声音戛然而止，大家都惊讶地抬起了头。教授笑了笑说：“非常对不起，我现在不得不命令你们把刚才所记的笔记从自己喜爱的笔记本上撕下来，并把它扯成碎片抛向空中。至于为什么要这么去做，我待会儿会说给大家听。”同学们你望望我，我望望你，被弄得丈二和尚——摸不着头脑，但又不好违抗教授的命令，所以只好很不情愿地撕掉自己的笔记。当教室的地板被纸屑铺满的时候，约翰教授语重心长地对大家说：“我刚才所讲的内容根本不是什么重要的理论，而是一些胡编乱造的东西，数据是假的，事例是假的，条件是假的，当然结论也是假的。可是在20多分钟的时间里，你们当中没有一个人站出来提出你们的疑问。教育的理念不是信而是疑，信与疑虽只有一字之差，但理念背离。学问学问，学贵有问，没有疑问就没有学问。教育最可悲的结局就是盲从，虽然我‘浪费’了你们近半个小时的时间，但我想通过这节课给你们留下一个深刻的印象，并让你们从中受益，我想用我的第一课告诉你们，不要迷信书本和权威，要有独立的思考。罗素先生曾经说过：‘教育的目的是内心的自由，而内心的自由是世界上最可宝贵的东西。’顺便说一下，教授也会犯错误，也会迟到和早退。”说完这些话，他没等学生们反应过来就拿起包离开了教室。教室里沉寂了一会儿，不知是谁带头鼓掌，很快掌声就响成了一片。

故事的真假其实并不重要，重要的是我们能够从中得到哪些启示。作为一名讲授公共政策课程的教师，我也曾尝试在授课过程中利用类似的方式阐明教育的理念，并受到学生们的普遍欢迎。因此，在出版这本教材的时候，我想以此作为开场白。在此，我最想说的一句话是，学习中重要的不是记住书中的内容，而是对这些内容进行分析和思考。

本教材视政策过程为概念框架，以此研究政策周期的一系列功能性活动。政策过程一般可以被划分为广义决策与广义执行两大部分。广义决策包括社会问题的形成、社会问题的确认、政策议程的建立和政策规划的实施；广义执行包括政策方案的执行、执行效果的评估、政策的调整与改变以及政策的废止与终结。

本教材共分三篇——政策理论、政策制定以及政策执行。第一篇主要介绍公共政策和政策分析的概念和类型、公共政策的特征与作用、政策分析的步骤与方法、公共政策的基本理念、政策主体与政策环境、政策分析模型及其实际应用等。第二篇重点阐述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、议程建立的相关障碍、政策规划的基本程序和方法、听证制度的产生与发展、政策合法性的基本内容等。第三篇主要讲述政策执行的条件与局限、政策执行的方针与策略、政策评估的内容和作用、政策评估的步骤与方法，政策终结的对象与形式、政策终结的措施及其局限等。

教材在每一章节中结合讲述内容附有一些专栏说明，这对于丰富教材内容、加深概念理解、启发读者思考、培养“疑问”意识具有很好的作用。教材中引用了很多的事例对政策相关概念和理论加以说明，以期能够更形象、更生动地传达政策知识，提高教材的可读性。同时，还针对现实生活中的一些政策问题，运用案例分析方法进行分析，从而体现出政策“实践性”特征。每章后都附有本章小结和思考题，目的是帮助读者更好地把握教材内容，更深入地研究政策过程的各个阶段。

正像书名所表明的那样，《公共政策概论》只是对公共政策知识做了一个框架性的介绍，只是为读者提供了一个研究公共政策的起点。希望读者能够由此出发，在公共政策的知识海洋里畅游。

本教材的成功出版，得益于中国人民大学公共管理学院领导和同事们以及中国人民大学出版社的大力支持与帮助，特在此表示衷心的感谢！鉴于编写时间和个人水平所限，书中难免有不少错误、疏漏之处，恳请广大读者批评、指正！

谢明

2010年1月10日于北京

目 录



第一篇 政策理论

第 1 章 绪论	3
1.1 公共政策的含义	3
1.2 “公共”概念透视	15
1.3 公共政策的分类	24
1.4 政府收入与政府支出	30
1.5 政府失灵与市场失灵	37
本章小结	52
关键词	52
思考题	52
第 2 章 政策分析	53
2.1 政策分析的基本含义	53
2.2 政策分析的局限与陷阱	59
2.3 政策分析的类型	62
2.4 政策分析的基本步骤	68
2.5 内容分析：词频统计与公共政策焦点	76
2.6 政策分析人员与思想库	77
本章小结	79
关键词	79
思考题	80

第3章 政策理念、政策主体与政策环境	81
3.1 政策理念	81
3.2 政策主体	96
3.3 政策环境	102
本章小结	110
关键词	110
思考题	110
第4章 政策模型及相关理论	112
4.1 模型概述	112
4.2 政策模型——公共政策的分析途径	117
4.3 政策分析的相关理论	140
本章小结	149
关键词	149
思考题	149

第二篇 政策制定

第5章 社会问题与政策议程	153
5.1 社会问题	153
5.2 政策问题的确认	167
5.3 政策议程的建立	172
本章小结	187
关键词	187
思考题	187
第6章 政策规划	188
6.1 规划原则	189
6.2 思维方法	197
6.3 政策规划程序	211
6.4 群体决策	231
本章小结	236
关键词	236
思考题	237
第7章 政策合法化与听证制度	238
7.1 政策合法化	238
7.2 听证制度	247
本章小结	261
关键词	261
思考题	261

第三篇 政策执行

第 8 章 政策执行	265
8.1 政策执行概述	265
8.2 政策执行的研究途径	282
8.3 政策执行的原则	290
8.4 政策执行的影响因素	295
8.5 政策执行的策略	310
本章小结	325
关键词	325
思考题	325
第 9 章 政策评估	327
9.1 政策评估的含义和功能	327
9.2 政策评估的类型	340
9.3 政策评估的要素	342
9.4 政策评估的方法	350
9.5 政策评估的步骤与障碍	356
本章小结	358
关键词	359
思考题	359
第 10 章 政策终结	360
10.1 政策终结的含义和作用	361
10.2 政策终结的对象与形式	367
10.3 政策终结的障碍	374
10.4 政策终结的措施	376
本章小结	382
关键词	382
思考题	383
参考文献	384

第一篇

政策理论



1.1 公共政策的含义

1.1.1 为什么要研究公共政策

在这个复杂的现代社会里，公共政策可以说无处不在，已经渗透到生活的各个层面。它们有时对你有利，有时对你不利，既能让人愉快和欢乐，也会给人带来烦恼和痛苦，对大家的生活和情感都有着重要的影响。人们到医院看病，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、息息相关。因此，我们需要对公共政策有所了解和认识。

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