

公共管理案例系列教材

公共政策学导引与案例

主 编 陈季修
副主编 付小均

公共管理案例系列教材

公共政策学导引与案例

主 编 陈季修

副主编 付小均

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策学导引与案例/陈季修主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 12
(公共管理案例系列教材)

ISBN 978-7-300-14769-7

I. ①公… II. ①陈… III. ①政策科学-高等学校-教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 234271 号

公共管理案例系列教材

公共政策学导引与案例

主 编 陈季修

副主编 付小均

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 北京东君印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

印 张 17.5

字 数 303 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2011 年 12 月第 1 版

印 次 2011 年 12 月第 1 次印刷

定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

前言

经过近两年时间的努力，本书终于定稿。虽然总觉内容还有进一步精纯的必要，但又感于案例分析所对应客体的时效，实在不能不怀着部分的遗憾而撙笔脱稿。

出于教学的需要，本书各章的内容力求做到形式的统一，其结构一律设计为“目标设置”、“理论综述”、“案例分析”、“总体评述”和“问题思考”五个部分。其中“案例分析”部分又分为“内容梗概”和“要点分析”两个子项。从结构的相互关系上说，上述五大部分各自具有的功能和特点是：作为案例分析导入部分的“目标设置”意在揭示每章主题的研究定位、分析每章主题的作用影响和提出把握研究主题的目的与要求；“理论综述”不是照搬教材的产物，其内容包括基本范畴界定、相关理论渊源和理论内容阐释三个部分；“案例分析”的案例选材严格遵守“真实”、“典型”、“时效”和“普遍”的原则，其中的“要点分析”部分则以再创造为基础力求满足“对应性”、“概括性”、“思辨性”的要求；“总体述评”是结合每章内容进行理论联系实际的更具升华性的概括总结，要比“案例分析”的位势更高，所阐述的内容也更为抽象和富有理论感及系统性；最后的“问题思考”不是就事论事的对案例分析内容的简单重复，而是带有回归色彩的再思考，即换成“问题”的方式将对案例咀嚼后的理解再回归到理论层面的认识，那是一种通过对案例感性材料的剖析进而升华到内在

理性认识层面的产物。同时，本书在对内容的把握上也有如下一些要点需要说明：其一，《公共政策学导引与案例》对应各章的理论以张兆本教授的《新公共政策分析》、陶学荣教授的《公共政策学》和陈振明教授的《政策科学》为线索，结合其他有关资料综合而成；其二，案例选材始终遵循与我国行政改革的热点问题相结合这一原则加以确定；其三，案例分析的内容依照“主流”、“客观”和“富有建设性”的标准予以把握；其四，每章具体内容的安排尽量考虑到教学的需要，力求做到充实而具有逻辑性。

本书的出版，得到了很多有识之士的关怀和帮助。我们首先要感谢为此书项目立项进行评审的首都经济贸易大学专家组成员，特别是首都经济贸易大学前任研究生部主任刘英骥教授和两任科研处处长邹昭晞教授与王曼怡教授，他们的科学态度和严谨公正的管理作风在使该项目最终被纳入正轨的过程中发挥了关键性作用；其次要感谢中国人民大学出版社的刘晶、朱海燕和田芳编辑，是她们不遗余力的合作精神为这套丛书的出版铺平了道路；最后要感谢本教材编写过程中所参考的文献和资料的作者，是他们卓越智慧和忧国忧民的正义情感一直引导和激励着本案例库的写作人员，使其在产生必要的辨析思路和论证观点方面获益匪浅。

本案例库由陈季修教授担任主编，负责提出设计方案，并对全书原始素材进行了从局部到整体的全面再创作；付小均副教授作为副主编对全书原始素材进行了初审；案例库各章原始素材的提供者分别为赵雪（第一章和第六章）、赵艳飞（第二章）、龚伟丽（第三章和第七章）、荆晓迪（第四章和第五章）、张文君（第八章）。同时，常文君、赵婷婷两位同志也为本书最后的收尾工作作出了很大贡献。

限于作者有限的理解能力和狭窄的认识视野，书中所存问题一定很多，敬请各位专家、读者和教学同仁不吝赐教。

首都经济贸易大学
公共管理科研平台项目负责人

陈季修

2011年10月30日

目 录

第一章 公共政策及其发展	1
一、目标设置	1
二、理论综述	1
三、案例分析	6
§ 1 我国生育政策的发展变迁	6
§ 2 定海古城被毁与政策公共性的流失	12
§ 3 重庆路桥收费年票制听证会纪实	18
§ 4 网络工具运用与政府政策过程	24
四、总体述评	29
五、问题思考	32
本章参考文献	32
第二章 公共政策构建	34
一、目标设置	34
二、理论综述	34
三、案例分析	41
§ 1 税收政策调整反映官方政策主体能力	41
§ 2 多元政策主体关注怒江水电开发	48
§ 3 北京市烟花燃放的“禁改限”显现政策客体影响力	55
§ 4 环境演化过程中的我国房地产调控政策	60
§ 5 面向社会公共问题解决的城市居民最低生活保障	70
四、总体述评	75
五、问题思考	77
本章参考文献	77
第三章 公共政策分析方法	78
一、目标设置	78
二、理论综述	78



三、案例分析	82
§ 1 农村金融体制改革路在何方	82
§ 2 退耕还林政策的成本—收益分析	92
§ 3 西部教育政策分析中德尔菲法的应用	99
四、总体述评	105
五、问题思考	107
本章参考文献	107
 第四章 公共政策制定	109
一、目标设置	109
二、理论综述	109
三、案例分析	114
§ 1 昆明道路“私改公”困局	114
§ 2 消除乙肝歧视的公正之路	118
§ 3 随州磁悬浮风波	125
§ 4 家电下乡：起起伏伏背后的启示	130
四、总体述评	134
五、问题思考	137
本章参考文献	138
 第五章 公共政策执行	139
一、目标设置	139
二、理论综述	139
三、案例分析	145
§ 1 全国推广北京快速交通事故处理模式	145
§ 2 “阳台改革”：拆除防盗笼之争	149
§ 3 搁浅的东莞发红包政策	154
§ 4 襄汾溃坝的启示	159
四、总体述评	165
五、问题思考	169
本章参考文献	169



第六章 公共政策评估	170
一、目标设置	170
二、理论综述	170
三、案例分析	174
§ 1 北京世界文化遗产公园涨价政策方案评估	174
§ 2 对“两免一补”政策的评估	179
§ 3 北京经济适用房政策评估	182
四、总体述评	190
五、问题思考	193
本章参考文献	194
 第七章 公共政策终结	195
一、目标设置	195
二、理论综述	195
三、案例分析	199
§ 1 我国内外资企业税收双轨制的实施与消亡	199
§ 2 “夹生”的举措：关于代课教师清退的思考	203
§ 3 2 600 年“皇粮国税”的终结	214
四、总体述评	220
五、问题思考	224
本章参考文献	225
 第八章 公共政策例举	226
一、目标设置	226
二、理论综述	226
三、案例分析	230
§ 1 我国政务公开政策的践行	230
§ 2 以贵州省非公经济发展的未来解读“新 36 条”	236
§ 3 北京文物保护政策的实施	241
§ 4 我国新修订的《科学技术进步法》的颁布	246
§ 5 《文化产业振兴规划》：我国文化产业发展的催化剂	251



§ 6 从领事保护看我国外交的新特征	256
四、总体述评	261
五、问题思考	263
本章参考文献	264

第一章 公共政策及其发展

一、目标设置

公共政策内涵所体现的核心内容和公共政策理论在我国的运用是本章的重点。

应该说，当代公共政策理论的传播在我国已十分广泛，但如何结合我国国情正确认识并成功运用这些理论仍有很多需要解决的问题。特别是当社会发展的进程作为一种客观的现实力量对政府的政策过程不断提出新的要求时，就必须首先明确这些要求所针对的内容是什么，然后再采取有针对性的举措予以解决。本章所提供的四个案例即是围绕上述观点所设计的，其具体思路为：

通过对不同历史阶段人口政策的介绍从宏观上概括出我国政策演变的过程和其目前所具有的转型期特点，以此厘清我国政策发展的大体走向；通过对定海古城被毁事件和重庆路桥收费年票制听证会纪实两个典型案例对我国在公共政策目标、主体和程序方面如何体现公共性的问题进行了分析；通过对网络介入公共政策过程后所产生影响的阐释，对新技术条件下公共政策理论内涵如何贯彻于我国现阶段政策实践所面临的诸多新问题进行了研究和分析，并在此基础上提出了若干原则性建议，从而为读者在更深刻和更具有发展意义的层面上理解公共政策的灵魂提供帮助。

二、理论综述

（一）公共政策理论的发展

公共政策是权威的国家机构及公共团体为了实现特定的公共目的，对社会价值进行合理配置的决定与实施过程。公共政策学作为一门学科源于二战后以美国为代表的西方世界，从公共政策的创始人哈罗德·拉斯韦尔（Harold D. Lasswell）提出“政策科学”的概念至今，经过五十多年的发展，公共政策理论日臻成熟，其学科体系已取得长足的进展。对公共政策的研究从产生到发展经历了一个演化变迁过程，主要分为三个阶段：

1. 起步阶段（20世纪50—60年代）

作为一门社会科学学科的现代政策研究是在二战后逐步出现的，它的建立与



拉斯韦尔是分不开的。早在 1943 年，拉斯韦尔就在他的一份备忘录中提到了“政策科学”这一概念。1950 年，在《政策科学：范围与方法的新近发展》这本著作中，拉斯韦尔第一次对政策科学的学科性质、研究内容、发展方向作了详尽的论述。自此，在西方特别是在美国，出现了一场来势凶猛的“政策科学运动”。20 世纪 60 年代中期以后，政策科学取得了迅速的发展。著名的哲学家托马斯·库恩（Thomas S. Kuhn）的《科学革命的结构》一书在当时完成了方法论意义上的一次革命，给政策科学的发展注入了活力。60 年代末，当政策科学作为一个独立研究领域刚趋向成熟时，一些著名高等学府的学者就立即把研究方向指向了这个充满希望的新领域。这一趋势充分说明了政策科学研究领域的重要性和生命力，也预示着它在培养政府决策、管理和公共政策分析人才方面的强大优势。

2. 发展阶段（20 世纪 70—80 年代）

在整个 20 世纪 70—80 年代，政策科学研究有了新的进展，在政策系统与政策过程的研究上取得了显著的成就，特别是在政策评估、政策执行和政策终结方面形成了较为系统的理论脉络。70 年代崭露头角的公共选择（public choice）理论可以视为政策科学在这一时期取得的一个突出成就，这种理论实质上是用经济学的视角来研究非市场决策即公共决策问题。进入 80 年代中后期，政策科学研究又出现了一些新的趋势：一是政策科学的研究者从政治学、案例分析等角度去研究政策价值观问题，加强了政策价值观或公共政策与伦理关系问题的研究。二是政策科学与公共行政学日益相互融合，并出现了用公共事务（public affairs）来统指这两个领域的新趋向。三是政策研究的视野进一步拓宽，主张用社会、政治和法律的理性取代经济和技术的理性。总之，经过多年的发展，政策科学已成为美国及西方社会科学中一个独立而又具有相当影响的领域。

3. 最新阶段（20 世纪 90 年代至今）

20 世纪 90 年代西方公共政策的研究表现出两种趋势：一种是对原有研究主题的深化；另一种是对新研究方向的拓展。对原有主题的深化研究主要体现在两个问题上：一个问题是公共政策的伦理与价值。在 90 年代，罗尔斯在《正义论》、布坎南在《伦理与公共政策》、高斯罗伯在《公共管理部门、系统与伦理》中分别提出了有关社会哲学、社会道德和专业伦理的研究方法。另一个问题是公共政策与公共管理的关系。梅尔斯诺和贝拉威在《政策组织》一书中提出了政策管理、政策沟通、政策组织、政策行动四者的相互影响理论；林恩则在《管理公共政策》一书中提出组织行为、政治理论与公共政策的融合思想。对新研究方向



的拓展也主要体现在两个方面上：一是开辟了新的研究领域，增强公共政策的应用性，公共政策学家开始将研究的兴趣转向一系列新的社会问题；二是强化了研究的理性，由传统的政策决策研究转向政策调查研究。

（二）公共政策的核心

公共性是公共政策的基础，公共政策就是为了公共利益而制定的政策，失去公共性就无所谓公共政策。公共政策的公共性要求公共政策的制定、执行、评估、调整等一系列活动都要充分体现公平性、公正性、公开性以及公治性等原则，从而使社会实现公平正义和利益兼容的协调发展。公共政策的“公共性”可以从下述三个方面的分析得以体现：

1. 公共政策的制定

从理论上说，公共政策是由公共权威机构^①制定的。但在现实活动中，绝大部分公共政策都是由政府制定的。由于政府行使的权力是公权，而公权的最大特点就是它的公共性，所以由政府行使权力制定的公共政策应该体现为全社会提供公共产品和公共服务的基本精神。因此，政府权力不能处于任何经济利益的交叉点上，不能按照等价交换的法则运行，更不能为保证政府利益而压制、歧视一部分社会成员或损害他们的合法权益，否则它的公信力和合法性就会受到质疑并大大降低，甚至会丧失殆尽。

2. 公共政策的主体

公共政策的主体和公共政策的制定者是两个不同的概念。公共政策的主体是指直接或间接参与公共政策过程的团体或个人，这些团体或个人在公共政策制定、实施、执行、评估等各个环节中，不同程度地对整个政策运行过程起着主导作用，享有着政策所规定的权利义务。因此，公共政策的主体既包括政策制定者，也包括广大社会公众；既包括政策的受益者（给予者），也包括政策的受损者（被剥夺者）。也就是说，公共政策的主体囊括了公共政策调整的利益关系所涉及的各方。在现代社会，即使是普通公民也可以通过各种方式广泛进入公共政策的运行过程并表达诉求，使公共政策的主体超越了以往时代的政策制定者和实施者、统治者和被统治者的界限，充分体现了公共政策的公共性。

3. 公共政策的目的

公共政策的目的是调节公众的利益关系和分配公共利益。因此，公共政策要

^① 公共权威机构是一个较为宽泛的概念，在这里，公共权威机构泛指具有特殊权力、能够制定公共政策的政治实体。



充分体现社会公平，兼顾社会绝大多数人的需要，不能对一部分个人或团体持有政策偏见，有意忽视其利益，或者通过牺牲一部分人及其团体的利益以成全另一部分人及其团体的利益。同时，公共政策要优先考虑处于社会底层的弱势群体，尽可能使政策受益面扩大，而不仅仅局限于特殊个人或特殊阶层。另外，公共政策既要考虑受益公平，又要考虑支出公平；既要考虑横向公平，又要考虑纵向公平。

（三）我国公共政策的发展

1. 我国公共政策发展的两个阶段

以 1978 年党的十一届三中全会为分水岭，我国公共政策发展可以分为区别明显、前后相继的两个阶段：

第一阶段是指从新中国成立到党的十一届三中全会。在这个阶段，我国公共政策基本上等同于党的政策，党在革命时期的政策模式成为构造我国公共政策的典范：在指导思想上，继续用阶级斗争的理论作为制定政策的依据，忽略了非阶级性的社会公共问题的解决；在主导价值上，经常用革命的名义冲击正常的建设秩序，把政治是非作为检验政策的最高价值标准；在行为方式上，只习惯于按政策办事而不习惯于按法律办事，实际上形成了政策的权威高于甚至取代法律权威的局面；在政策体制上，强调党的一元化领导和政策决策权的高度集中统一，形成了党政不分的政策运行机制。

第二阶段是指从党的十一届三中全会至今。在这个阶段，党通过总结新中国成立以来的历史经验，在治国的总体方针上作出了重大调整，使我国公共政策发展有了新的变化：第一，我国公共政策逐步成为政府全面管理社会公共事务的准则，党政政策职能开始有了明显的区分；在政府公共政策模式逐渐确立的同时，全球兴起的非政府组织（NGO）也在我国出现，公共政策主体多元化发展的趋势初见端倪。第二，加速了决策科学化和民主化的进程。通过改革开放，党和政府更注意由经验决策向科学决策转化，决策的民主化进程不断加速。

2. 我国公共政策学研究的过程

当代中国公共政策学产生的直接动因是人们强烈希望总结和吸取改革开放前公共政策实践的经验和教训，以及改革开放后现代化建设实践迫切需要政府公共政策的科学化与民主化及政策执行的规范化和高效化。

新中国成立后，由于无视决策科学，缺乏科学民主的决策程序，我们在国家建设与社会发展方面走了许多弯路，有许多政策失败的惨痛教训，这些重创迫使领导层开始认识到建立公共政策科学，实行决策民主化与科学化的重要性。



改革开放后，现代化建设不仅迫切需要加强对公共政策制定问题的研究，而且需要加强对公共政策执行的研究，从决策和执行两个方面来完善公共政策运行机制，尽快提高政府工作效率迫在眉睫。因此，在引进西方政策科学研究成果的基础上，由政府 and 学术界共同努力，中国公共政策学迎来了蓬勃发展的春天。整个 20 世纪 80 年代是中国公共政策学的酝酿阶段；进入 20 世纪 90 年代后，公共政策学的理论研究和实践应用逐渐展开，并取得了许多可喜的成果。经过不断的探索，通过引进、吸收、消化、应用、挖掘、总结、创新等阶段的发展，公共政策学目前已成为中国公共管理学科乃至整个中国社会科学领域的一个极为重要且富有活力的部分，其学科研究体系已经粗具规模。

3. 我国公共政策未来发展的趋势

◆ 党政政策职能分工将进一步深化

执政党与政府的关系问题是我国政治体制改革中的基本问题。虽然在党的十三大关于党政分开目标的推行下，以党代政的局面已经基本改变，但是党政政策职能的分工仍需推进。从我国实际出发，党政政策职能分工的深化将在坚持和完善人民代表大会制度和共产党领导的多党合作与政治协商制度的前提下进行。新的政策体系分工原则应该坚持：党的政策从实现“总揽全局，协调各方”的目标着眼，侧重发挥战略性、前瞻性和原则性的指导作用；政府公共政策从管理社会公共事务和对经济实施宏观调控的目标出发，侧重加强技术性、规则性、操作性功能的发挥。党经过法定程序把自己的政策变成国家意志和政府的政策法规，政府通过公共政策贯彻执行党的路线、方针和政策。

◆ 信息技术将进一步广泛运用

随着信息化时代的来临，以网络为核心的信息技术在人类的发展进程中正起着越来越重要的作用。毋庸置疑，全面推行电子政务已成为我国政府改革技术创新的基本方向。因此，电子政务的推广和应用将为公共行政领域的管理改革和制度创新提出新的要求。网络技术在行政领域的应用和推广，必将改变公共政策的条件和状况，进而影响到公共政策的整个过程。

政府决策核心价值之一就是要从根本上改善政府的公共服务功能，让政府更好地满足对社会服务的要求。即通过电子政务来全面实现由管制型政府向服务型政府的转变，打造真正的服务型政府。同时，随着电子政务的发展和政务公开的不断深入，政府门户网的开通与逐步完善将极大地改善时空不统一、信息不对称的状况。一方面，政府可以通过自身、媒介及各种专门的数据收集公司获得大量的信息，从而制定科学的公共政策，对公众实行有效的管理；另一方面，公众通



过网络不仅可以了解过去只有政府才掌握的政策信息以及政府在公共政策过程中各环节的工作内容,而且还能积极地参与决策过程,从而使公共政策的过程更加科学和有效。

三、案例分析

§ 1 我国生育政策的发展变迁

(一) 内容梗概

我国是人口大国,人口政策始终是关系到国家富强、民族昌盛和人民幸福的基本国策。而如何结合国情制定适宜的生育政策,无疑是解决我国人口问题的关键。

1. 我国早期的生育政策^①

1949年末,全国(不包括台湾省和港澳地区)总人口为54 167万人,出生率为36‰,死亡率为20‰,自然增长率为16‰,总和生育率为6.14。1953年中国第一次全国人口普查结果显示,截至1953年6月30日24时,中国总人口为60 193.8万余人。

1956年9月15—17日,在中国共产党第八次代表大会上,周恩来总理在《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》中指出:“适当地提倡节制生育。”

1957年7月,马寅初在第一届全国人民代表大会第四次会议上发表《新人口论》,强调为了经济的发展控制人口增长的必要性。

2. 我国中期的生育政策

1960年4月10日,第二届全国人民代表大会第二次会议通过中共中央政治局制定的《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要》。《纲要》第二十九条规定:“除了少数民族的地区以外,在一切人口稠密的地方,宣传和推广节制生育,提倡有计划地生育子女,使家庭避免过重的负担,使子女受到较好的教育,并且得到充分就业的机会。”

1962年12月18日,中共中央、国务院发出《关于认真提倡计划生育的指示》,指出:在城市和人口稠密的农村提倡节制生育,适当控制人口自然增长率,

^① 这里是将新中国成立至今的生育政策划分为早期的生育政策、中期的生育政策、后期的生育政策。



使生育问题由毫无计划的状态逐渐走向有计划的状态，这是中国社会主义建设中既定的政策。

1968年，国务院成立计划生育领导小组。1973年12月11—27日，国务院计划生育领导小组办公室在北京召开全国计划生育工作汇报会，提出了“晚、稀、少”的计划生育政策。“晚”是指男25周岁以后、女23周岁以后结婚，女24周岁以后生育；“稀”是指生育间隔为三年以上；“少”是指一对夫妇生育不超过两个孩子。

3. 我国后期的生育政策

1980年9月25日，中共中央发布《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》。为了争取在20世纪末把全国人口总数控制在12亿以内，中央号召所有党员、共青团员，特别是各级干部，用实际行动带头响应国务院关于一对夫妇只生一个孩子的号召，并积极负责、耐心细致地向广大群众进行宣传教育。在提倡一对夫妇只生育一个孩子的同时，还适当强调晚婚晚育。

1982年2月9日，中共中央、国务院发出《关于进一步做好计划生育工作的指示》。指出计划生育工作要继续提倡晚婚、晚育、少生、优生。具体要求是：国家干部、职工和城镇居民，除特殊情况经过批准者外，一对夫妇只能生育一个孩子。农村普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，某些确有实际困难要求生二胎的群众，经过审批可以有计划地安排，但不论哪一种情况都不能生三胎。对于少数民族，也要提倡计划生育，但可适当放宽要求。具体规定由民族自治地方和有关省、自治区根据当地实际情况制定，报上一级人大常委会或人民政府批准后执行。

1982年9月1日，党的十二大，将实行计划生育列为国家的一项基本国策。

1984年4月13日，中共中央批转国家计划生育委员会党组《关于计划生育工作情况的汇报》指出，根据中国当前的实际情况，为到20世纪末把中国人口控制在12亿以内，要继续提倡一对夫妇只生育一个孩子。同时要进一步完善计划生育工作的具体政策，主要是：（1）对农村继续有控制地把口子开得稍大一些，按照规定的条件，经过批准可以生二胎；（2）坚决制止大口子，即严禁生育超计划的二胎和多胎；（3）严禁徇私舞弊，对在生育问题上搞不正之风的干部要坚决予以处分；（4）对少数民族的计划生育问题要规定适当的政策。可以考虑，人口在1000万以下的少数民族，允许一对夫妇生育两胎，个别的可以生育三胎，不准生四胎。具体规定由民族自治地方的人大和政府，有关的省、自治区根据当地实际情况制定，报上一级人大常委会或人民政府批准后执行。