



领导干部MPA必读核心课程

MPA



公共政策分析



【中】张泰峰 教授 【美】Eric Reader博士
总策划/北京中哈管理研究院

这是一套给各级领导干部和国家公务员奉献的MPA学习尊典；

这是一套中西合璧的本土化MPA必修教材；

这是一套走出大学高墙的MPA经典读本。

不出国门，坐拥哈佛公共管理之大成；不进北大，通揽光华卓越领导之精髓。

MPA将带给您超群的能力和胆识，塑造您优秀的品格和魄力，伴随着您的希望和奋斗，
把您送上卓越的成功之路。



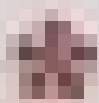
郑州大学出版社



國立中央大學MPA學位學系

MPA

公共政策分析



國立中央大學MPA學位學系

2013.10.10

0035-51

2:4



领导干部MPA必读核心课程

MPA



公共政策分析



【中】张泰峰 教授 【美】Eric Reader 博士
总策划/北京中哈管理研究院

这是一套给各级领导干部和国家公务员奉献的MPA学习经典；

这是一套中西合璧的本土化MPA必修教材；

这是一套走出大学高墙的MPA经典读本。

不出国门，坐拥哈佛公共管理之大成；不进北大，通揽光华卓越领导之精髓。

MPA将带给您超群的能力和胆识，塑造您优秀的品格和魄力，伴随着您的希望和奋斗，
把您送上卓越的成功之路。



郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析/《MPA 必读核心课程》

编写组编. —郑州:郑州大学出版社,2003.3

(MPA 必读核心课程)

ISBN 7-81048-709-4

I. 公... II. 公... III. 公共政策—分析
—研究生—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 017649 号

MPA 必读核心课程

公共政策分析

本书编写组

出 版:郑州大学出版社
经 销:全国新华书店
印 刷:北京泰山兴业印务有限责任公司
开 本:720×1010mm 1/16
字 数:2200 千字
印 张:180
版 次:2004 年 2 月第一版
印 次:2004 年 2 月第一次印刷
书 号:ISBN 7-81048-709-4/F·19
全套定价:312.00 元(本册定价:39.00 元)

本书如有质量问题,由经销店负责调换



前 言

正当 MBA (Master of Business Administration, 工商管理硕士) 风靡全球、方兴未艾之际, 一个全新的概念——MPA (Master of Public Administration, 公共管理硕士) 又亮丽起来。可是, 千百万奋斗在政府及其他公共部门的工作者, 或为报考条件, 或为修读经费, 或为修读时间而望门兴叹。为解兴叹者覬觐之情, 我们组织编写了这套 MPA 核心课程自修丛书, 帮助你把 MPA 课堂搬回到家。《公共政策分析》, 正是其中一门。

本书在逻辑结构上共分两大部分, 第一部分即第一章到第八章为理论基础, 第二部分即第九章到第十四章为实际操作。

其中, 第一部分的前三章讲述了公共政策的基本概况, 包括概念梳理、特征功用、运行流程, 以及进行政策分析的理论基础与模型; 第四章到第八章从政策问题到政策终结与周期, 与读者共同探讨了公共政策运行的全过程, 包括政策问题的形成与认定、政策的制定与推行、评估与监控, 以及依据评估结果而做出的政策去留即政策终结与政策周期的形成。

第二部分即第九章到第十四章, 针对当前我国具有代表意义的部分政策, 结合入世后受到的影响, 进行了较为全面系统的分析。在具体分析过程中, 本书力求运用科学规范的语言, 对自修者进行细致入微的辅导, 以达到让自修者能独立运用公共政策分析的相关理论知识, 对现实中的具体政策进行分析的最终目的。

公共政策分析是一门体现现代科技尤其是社会科学新成就的综合交叉和前沿学科, 具有广阔的发展前景, 对于推进社会主义民主政治建设, 特别是政策决策的科学化与民主化具有重要意义。

因此, 在编写过程中, 我们本着专业理论通俗化、教学内容社会化、权威学说操作化的原则, 使其尽量适合广大公务员及其他有志于 MPA 自修者口味, 最终轻轻松松地修完 MPA 这套核心自修教程, 成为一个优秀的公共管理人才。



最后,需要强调的是:即使白璧,也有瑕疵。本书在编写中,尽管有专家予以指导,但由于时间仓促等诸多因素,不当之处,在所难免。在此,诚请读者批评指正。



目 录

第一章 公共政策概论 /1

公共政策,属于调控和管理社会的规范体系的一部分。本章重点讲述公共政策的概念、特征、功用、内容、结构及其主客体和运行逻辑流程。这对MPA自学者理解和把握公共政策过程以及研究这门课程具有非常重要的意义。

第一节 公共政策 /1

一、公共政策的内涵 /1

二、公共政策的特征和功能 /3

三、公共政策的形式结构和内容结构 /5

第二节 公共政策的主体和客体 /10

一、公共政策主体 /10

二、公共政策客体 /14

第三节 公共政策系统及其运行的逻辑流程 /16

一、公共政策系统的构成 /16

二、公共政策系统运行的诸环节 /20

三、公共政策运行的逻辑流程 /22

第二章 公共政策分析 /25

政策分析是政策科学的研究方法范畴,它使用多种分析方法和分析技术来帮助决策者更好地制定政策。本章从政策分析的原则、要素以及过程和方法出发,对公共政策分析进行全面、系统的分析和论述,以便学者在实际的政策运行过程中去加以理解、掌握和运用。



第一节 公共政策分析的原因 /25

一、公共政策分析的内涵 /25

二、公共政策分析的意义 /26

第二节 公共政策分析的基本原则 /27

一、协调性原则 /27

二、系统性原则 /27

三、预测性原则 /28

四、必要的多样性原则 /28

五、分解综合原则 /29

第三节 公共政策分析的基本要素 /29

一、政策目标 /30

二、备选方案 /30

三、政策效果 /31

四、政策评价标准 /31

五、政策模型 /32

第四节 公共政策分析的过程 /32

一、阐释目标 /33

二、寻找方案 /34

三、预测效果 /35

四、构造模型 /35

五、评估方案 /36

第五节 公共政策分析过程的模式与方法 /37

一、公共政策分析过程模式 /37

二、公共政策分析的系统分析方法 /40

三、公共政策分析的现代定性方法 /43

四、公共政策分析的定量方法 /47

第三章 公共政策分析模型 /53

“模型”，说来都不陌生，如电影电视中的军事作战沙盘、城市建设中的建筑沙盘、飞行器模型等，在现代生活中多见不解。模型是现实的部分化、序列化、简单化、抽象化和代表。通过模型进行思维是人类思维的一个典型特征。

在政策科学分析中，模型（主指概念模型）得到了广泛的应用。这些概念模型是政策科学工作者为了帮助人们理解和解释公共政策产生的原因，



认识和分析其社会结果,思考和预测未来的发展,在公共政策分析中不断总结出来。这些模型体现了对公共政策思考的不同角度,为理解公共政策和进行政策分析提供了多种途径。

第一节 模型及其认识论意义 /53

一、模型 /53

二、模型的特征 /53

三、模型认识论的意义 /55

第二节 西方政策分析的理论模型 /56

一、理性主义模型 /56

二、渐进主义模型 /58

三、规范最佳模型与混合扫描模型 /59

四、政治系统模型 /61

五、机构—制度模型 /61

六、集团模型 /62

七、精英模型 /63

第三节 基于中国经验的决策模型 /64

一、建立中国特色决策模型的必要性 /64

二、“上下来去”决策模型的构建 /65

三、“上来下去”决策模型的容纳性和开放性 /67

第四章 公共政策问题 /69

公共政策问题的形成与认定是政策制定过程的起点,也是政策制定的一个十分重要的环节。美国学者德恩(William N Dunn)就特别强调政策问题构建在整个政策分析过程中的极端重要性:即问题找准了,问题也就解决了一半。因此,要制定政策首先必须挖掘和确认问题,确认政策的关键在于把握政策的内涵,寻找分析问题的方法,探索进入政策议程的途径。

第一节 公共政策问题 /69

一、公共政策问题的内涵 /69

二、公共政策问题的基本特征 /70

三、公共政策问题的类型 /71

第二节 公共政策问题的形成与分析 /72

一、问题、社会问题、公共问题与公共政策问题 /72



- 二、公共政策问题形成的原因 /74
- 三、公共政策问题的提出 /75
- 四、公共政策问题的分析 /76
- 第三节 建立政策议程 /84
 - 一、政策议程 /84
 - 二、进入政策议程的条件与障碍 /85
 - 三、政策议程的构建模型 /87

第五章 公共政策制定 /89

公共政策问题被纳入公共政策议程后,政府必须制定出相应的政策去加以解决。政策制定就成了解决问题的关键环节,在这个环节里,包含着政策目标的确立、政策方案的设计、评估、论证和选择以及最后的政策合法化等一系列复杂的过程。

- 第一节 公共政策制定综述 /89
 - 一、公共政策制定的内涵 /89
 - 二、公共政策制定原则 /90
- 第二节 公共政策制定程序 /91
 - 一、确立公共政策目标 /92
 - 二、设计公共政策方案 /93
 - 三、评估公共政策方案 /94
 - 四、选择公共政策方案 /98
 - 五、公共政策方案的可行性论证 /100
- 第三节 公共政策合法化 /100
 - 一、公共政策合法化的内涵 /100
 - 二、公共政策合法化的程序 /102
 - 三、西方国家的政策合法化 /105
 - 四、公共政策法律化 /107
 - 五、具有中国特色的政策制定经验 /109

第六章 公共政策执行 /111

在公共政策运行的各大环节中,政策执行是极为重要的一环,它把观念形态的政策内容转化为现实效果,从而促成政策问题的解决。在现实中,一项新政策的出台,通过政策执行组织及其成员的努力,能否实现政策目标,



这就要求公共政策分析者从政策执行的条件和影响政策执行的因素等方面去进行深入研究,从而为政策制定和政策执行提供良好的理论依据。

第一节 政策执行的含义、原则和模型 /111

- 一、政策执行的含义 /111
- 二、正确执行政策应坚持的原则 /112
- 三、政策执行模型 /113

第二节 政策执行过程及其手段 /115

- 一、政策执行过程 /115
- 二、公共政策执行手段 /118

第三节 影响政策执行的因素 /120

- 一、政策执行组织及其成员 /120
- 二、政策对象 /124
- 三、公共政策系统的环境 /127

第七章 公共政策评估与监控 /133

一个完整的政策过程,除了科学合理的政策制定和有效的政策执行之外,还需要对政策执行以后的效果进行综合评判,以确定政策的价值,这一活动被称之为政策评估。通过评估,不仅能够判定政策的价值,从而决定政策的延续、终结,而且还能够总结经验,吸取教训,为以后的政策实践提供良好的基础。政策监控是一种特殊形式的政策评估,或者说是建立在评估基础上的一种权力行为。

第一节 公共政策评估 /133

- 一、政策评估的含义 /133
- 二、政策评估的类型 /134
- 三、政策评估的作用 /135

第二节 公共政策评估的标准和过程 /137

- 一、公共政策的评估标准 /137
- 二、公共政策评估的过程 /139

第三节 公共政策评估的方法 /141

- 一、过程对比分析法 /141
- 二、价值分析法 /144

第四节 公共政策评估失效分析 /146



对财政提出的要求。特别是在我国经济体制由计划经济向市场经济的转轨时期,财政政策对于我国的经济改革和宏观经济运行机制的最终确立,有着极其重要的意义。

第一节 财政政策概述 /179

- 一、财政政策的内涵 /179
- 二、财政政策目标及其内容 /180
- 三、财政政策的类别 /181
- 四、财政政策的功能 /182

第二节 国家与企业间的财政分配关系分析 /183

- 一、利润留成政策 /183
- 二、利改税政策 /184
- 三、企业承包经营责任制 /186
- 四、税利分流 /188

第三节 财政政策与货币政策关系分析 /190

- 一、货币政策简述 /190
- 二、财政政策与货币政策的异同 /191
- 三、财政政策与货币政策的配套形式 /193
- 四、我国财政政策与货币政策的配套问题 /195

第四节 我国财政运行问题与发展取向分析 /196

- 一、我国财政政策的重要作用 /196
- 二、财政运行中的问题与原因分析 /197
- 三、当前财政政策的取向 /201

第十章 产业政策分析 /203

亚洲后发工业国,尤其是日本,其经济在 20 世纪 60~80 年代快速发展,这主要与这些国家实施强有力的产业政策密切相关。自 70 年代以后,世界上大多数国家或地区都加强了对产业政策的研究。我国也不例外,尤其是改革开放后在这方面的研究和执行力度更为突出。

第一节 产业政策 /203

- 一、产业政策的内涵 /203
- 二、为什么要实施产业政策 /205
- 三、产业政策体系 /207



第二节 现阶段我国的产业政策状况分析 /209

- 一、中国产业政策的发展历程 /210
- 二、当前产业政策的投资领域和制定原则 /211
- 三、制约我国产业政策实际效果的因素分析 /212

第三节 中国的产业政策,路在何方 /219

- 一、积极应对入世的挑战 /219
- 二、我国的产业政策将怎样面对知识经济的挑战 /220
- 三、加快产业政策调整,实施西部开发战略 /222

第十一章 外贸政策分析 /225

世界经济全球化是对当代世界经济发展总趋势理论的高度概括。它指的是世界各国经济在生产、分配、消费环节的全球化趋势,是生产能力在全球范围内的转移活动。在这一活动中,各国采取什么样的对外经济贸易政策,对该国的发展至关重要,它涉及到一个国家、一个民族的将来。本章在介绍外贸政策及其相关理论的同时,重点分析发展中国家的外贸政策取向和中国的外贸体制改革,旨在帮助读者能更好地独立理解和分析我国的对外经济贸易活动。

第一节 外贸政策综述 /225

- 一、自由贸易理论 /225
- 二、保护贸易理论 /228
- 三、国际贸易政策的基本类型 /230

第二节 发展中国家的外贸政策分析 /232

- 一、实践中的外贸政策 /232
- 二、为什么要实行贸易保护政策 /233

第三节 当代中国的外贸体制改革分析 /234

- 一、实行外贸体制改革的意义 /235
- 二、外贸体制改革的内容 /237

第十二章 改革中的农业政策分析 /241

中国有13亿人口,其中9亿在农村。这9亿多农民的衣、食、住、行等一系列问题,直接牵制着我国的发展。过去如此,今天乃至今后亦然。所以,农民问题是我国的一大根本问题。如何解决这个根本问题,它需要有相关的政策来规范和指导。本章主要从当前我国农业结构调整方面出发,探讨



21 世纪我国农业发展的政策取向,它有助于帮助自学者从根本上分析我国的现行农业政策。

第一节 新时期农业结构调整状况 /241

- 一、我国农业结构调整的历史回顾 /241
- 二、制定农业结构调整政策的依据 /243
- 三、农业结构调整政策的主要内容 /245
- 四、实施农业结构调整政策效果评价 /250
- 五、完善农业结构战略性调整的政策建议 /253

第二节 21 世纪中国农业发展的政策取向 /253

- 一、21 世纪中国农业发展战略 /253
- 二、实施农业比较优势战略的政策建议 /255
- 三、入世后中国农业发展的政策取向 /257

第十三章 科技政策分析 /261

科技政策已成为国家公共政策的重要组成部分。本章在进行科技政策一般概述的基础上,重点对我国改革开放以来重要科技政策的颁行和科技体制改革的进展进行分析和评价,并据此提出政策建议。

第一节 科技政策综述 /261

- 一、科技政策的含义 /261
- 二、科技政策的形式 /261
- 三、科技政策的内容 /262
- 四、科技政策的作用 /263
- 五、制定科技政策的原则 /265

第二节 新时期科技政策效果评价 /267

- 一、科技政策施行与体制改革的成效 /268
- 二、科技政策施行与体制改革中存在的问题 /270

第三节 转轨时期我国科技政策的进一步完善 /272

- 一、关于“科教兴国”战略的贯彻落实 /272
- 二、关于技术政策的完善 /274
- 三、关于科学政策的制定 /275
- 四、关于科技体制改革的继续深化 /276



第十四章 社会保障政策分析 /281

社会保障政策是国家通过国民收入的分配和再分配,对社会成员因年老、疾病、伤残而丧失或暂时丧失劳动能力,或因失业、灾害和不幸事件以及曾为社会尽过义务而生活面临困难者,提供资金或物质帮助以保障其基本生活的社会政策。在我国,主要包括社会保险、社会福利、社会救助和优抚安置等内容。本章主要介绍了我国的社会保障制度,以及探讨了在社会转型时期,如何改善和完善我国的社会保障政策等问题。

第一节 社会保障制度 /281

一、我国社会保障制度的发展历程 /281

二、我国的社会保障体系 /283

第二节 经济社会转型对社会保障改革的要求 /288

一、我国社会保障制度存在的问题 /288

二、新旧社会保障体制之间的矛盾 /289

第三节 我国社会保障制度改革 /294

一、改革的目标 /294

二、改革的原则 /295

三、改革的内容 /296

四、改革的主要途径 /299

第四节 转型时期社会保障政策及制度的完善 /301

一、社会保障政策应和生产力发展水平相适应 /301

二、进一步完善社会保障的管理 /302

三、改革社会保险基金的筹资与管理 /304

四、妥善解决转型过程中的两个难题 /307



第一章 公共政策概论

公共政策,属于调控和管理社会的规范体系的一部分。本章重点讲述公共政策的概念、特征、功用、内容、结构及其主客体和运行逻辑流程。这对MPA自学者理解和把握公共政策过程以及研究这门课程具有非常重要的意义。

第一节 公共政策

一、公共政策的内涵

公共政策是一种同人类社会的生存与发展息息相关的现象,在一个国家的管理活动中,始终贯穿着公共政策的制定和执行,它是国家管理的一种重要手段。因此,对公共政策的研究非常必要而且也十分重要。当今,公共政策的领域,已是一个重要的研究。研究公共政策,首先必须弄清什么是公共政策,这对我们认识和理解公共政策有重要的意义。无论是在日常生活,还是在学术领域,人们对公共政策的涵义的理解,并不一致。下面有代表性的学者的定义分别进行介绍,以利于自学者更好的理解和把握公共政策这一概念。

美国学者威尔逊认为:“政策是由政治家即具有立法权者制定而由行政人员执行的法律和法规。”这个定义体现了威尔逊的行政与政治二分法的思想,他将制定政策看作政治家的活动,而将执行政策看作是行政机关的活动。这个定义,在现在看来显然不够全面。随着经济的飞速发展,国家政治职能逐渐缩小,行政职能不断扩大,行政机关在现代社会中是主要的政策制定者,担负着政策制定的主要任务,如果将行政机关排除于政策制定主体之外显然有失偏颇。

美籍加拿大学者伊斯顿认为:“公共政策是对全社会的价值作有权威的分配。”这种理解有一个假设,即利益及利益关系是人类政治活动的基础,政



府的职能之一就是利益进行分配;公共政策是政府利益分配的主要形式之一;公共政策的分配功能包括对权力、金钱、荣誉、服务等分配。但是这个定义的问题在于,公共政策不仅要分配价值,而且公共政策也会创造价值。

政策科学的创始人之一哈罗德·拉斯维尔和亚伯拉罕·卡普兰认为:公共政策是一项含有目标、价值与策略的大型计划。这一定义强调政策的目标性和价值性,因为公共政策是针对未来制定的,公共政策通常有计划性。但是,公共政策除了有计划方案之外,还应当有执行的步骤,否则公共政策就无法落实。该定义将政策等同于计划,它缩小了公共政策的内涵,也是不全面的。

艾斯顿认为:公共政策是“政府机构和它周围环境之间的关系。”这个定义用系统论的观点来分析和理解公共政策,因为任何政策都产生于一定的环境,而且受到环境的制约,强调公共政策与环境的互动关系,它有助于对公共政策的整体把握。

戴伊认为:“凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策。”这一定义强调政策是政府应当有所为和有所不为。对于政府应当干预的事情,政府必须干预,政府不应当干预的事情,政府就不应随意的干涉。这种观点对于政府的行为强调比较全面,对全能政府观点是一种驳斥和有利的批判。但是这一观点没有就公共政策的实质内容作出说明和解释。

决策论研究者J·E·安德森认为:公共政策是政府的一个有目的的活动过程,而这些活动是由一个或一批行为者为处理某一问题或事务采取的。这一过程是有着明确活动方向的过程,是政府官员的活动过程,是政府实际做的事情而不是政府打算做或将要做的事情,这些事情,在形式上可以是积极的也可以是消极的,并且建立在法律的基础之上、具有相当的权威性。这个定义对公共政策的制定主体、制定过程作了详细的说明,有一定的合理性。

弗里德里奇认为政策是“在某一特定的环境下,个人、团体或政府有计划的活动过程,提出政策的用意就是利用时机,克服障碍,以实现某个既定的目标,或达到某一既定的目的”。这个定义强调了政策的目的性和过程性。

台湾学者林水波、张世贤认为政策是“政府选择作为或不作为的行为”。伍启元认为:“公共政策是政府所采取的对公私行动的指引。”大陆学者孙光认为:“政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则,它表现为对人们的利益进行分配及调节的政治措施和复杂过程。”林德金认为:“(狭义的)政策是管理部门为了使社会或社会中的一个区域向正确的方向