

Public Policy

高等学校公共管理类主要课程教材

# 公共政策学

宁 骚 主 编



高等教育出版社  
HIGHER EDUCATION PRESS

高等学校公共管理类主要课程教材

# 公共政策学

宁 骚 主编

高等教育出版社

## 内容简介

本书是一本国内领先水平的公共政策学教材,适合高等学校公共管理类各专业本科生及研究生使用,也适用于政府管理部门及专业研究人员参考使用。

本书紧密围绕公共政策学的学科要素、研究分析方法、公共政策工具、理论模型、评估监控等进行了阐述析论。本书特色在于内容资料新、体例新,逻辑明晰,体系严密。书中较多地反映了当前国内外公共政策学的研究动态及成果,各章中顺理成章地穿插了一些生动案例,章后还附有案例及分析思考题。宜教宜学。

## 图书在版目(CIP)数据

公共政策学/宁骚主编. —北京:高等教育出版社,  
2003重印

ISBN 7-04-012263-4

I. 公... II. 宁... III. 公共政策-理论-高等学校-教材 IV. D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第045282号

---

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-64054588
社 址	北京市西城区德外大街4号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	<a href="http://www.hep.edu.cn">http://www.hep.edu.cn</a>
总 机	010-82028899		<a href="http://www.hep.com.cn">http://www.hep.com.cn</a>
经 销	新华书店北京发行所		
印 刷	化学工业出版社印刷厂		
开 本	787×960 1/16	版 次	2003年8月第1版
印 张	34.5	印 次	2003年9月第2次印刷
字 数	640 000	定 价	39.00元

---

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

**版权所有 侵权必究**

# 前 言

一个学者的研究领域，有时是个人自主选择的结果，但更多的时候是择业时各种因素相互作用的结果，或者是领导安排的结果。我自1970年以来一直研究比较政治学。但从1995年起对公共政策学的研究却花费了相当不少的精力，究其始，却仅仅是因为要完成领导交给的一项任务，从此便在一个新涉足的领域流连忘返，而且越来越感到它与我的主攻领域存在着相辅相成的密切联系。

1995年春，时任北京大学副校长的罗豪才教授安排我（时任北京大学政治学与行政管理系系主任）和晏智杰教授（时任北京大学经济学院院长）分别到日本埼玉大学政策科学研究生院考察。他与时任埼玉大学政策科学研究生院院长的吉村融教授有长期的友好交往，并从相互切磋中产生了一个共识：由吉村融教授筹集一笔资金，资助北京大学社会科学各院系成立一个跨学科的公共政策研究所，为国家公务员培训提供系列课程。当时北京大学政治学与行政管理系的公共政策研究和公共政策学教学尚处于襁褓之中，所以我对罗豪才教授的这个安排很支持，并且寄予了很大期望。我在埼玉大学呆了三个月，吉村融教授那时正忙于筹备日本国立政策科学大学院大学（该大学于1998年建立并由吉村融教授任校长），日本文部省在文部省办公大楼里为他专辟了一间办公室，所以他有广泛的政府和社会联系来安排我的考察活动。我从考察中认识到，中国应当下大力气开展公共政策研究，并且应当在大学社会科学各院系的学生培养方案中设置一系列公共政策学课程，从具有不同专业背景的学生中和具有多年党政工作经验的干部中培养一批有才能的公共政策分析人员。另外，在与吉村融教授多次长时间讨论中，他一再表达一个殷切的期望，即中、日两国的公共政策学研究者加强学术交流，共同构建具有东亚特色的公共政策学范式和政策模型。他的这一期望我一直铭记在心。我清楚地认识到要实现这个期望在短时期内是不可能的，但是中国学者现在就应该努力构建具有中国特色的公共政策学范式和政策模型。

我们现在编写的这本《公共政策学》教材，就是朝着这个方向做的一次新的尝试。自20世纪80年代中期以来，中国内地已经出版了数十种公共政策学教材，这些教材在内容编排和概念体系方面，或宗科学社会主义概论，或宗台湾学者林水波、张世贤著《公共政策》，或直接编译自西方特别是美国的公共政策学论著。对于一个新兴学科来说，在初期阶段这种情况是难免的。然而，它要进入成熟的阶段，其概念体系和理论模型就必须在吸纳境外优秀研究成果的基础上予以重构，使之能够有效地解释中国丰富而生动的经验事实。这

项工作是极其艰难的。本书所作的尝试，主要有这样几个方面：第一，认真研究和广泛利用国外特别是英语文献中公共政策学宏富的学术资源，同时注意考察一定的理论、概念、模型与一定的经验事实和文化传统之间的联系；第二，注重考察改革开放以来中国的政策实践，构建基于中国经验的公共政策过程理论模型，全书的内容安排尽可能地与该模型的展开建立起逻辑联系；第三，公共政策学有两大源头，即政治科学和管理科学，因此长期存在着管理主义的政策分析与作为政治学的一个亚领域的政策理论之间的对立与相互攻讦。我们认为这两种取向的公共政策学各有优势与弱势，应当相互补充与融合，汇成一个新的体系。本书在这方面也做出了努力。第四，发达国家特别是美国的公共政策学教材，以培养学生成为职业的政策分析者和政策评估者为旨归，因此内容以方法论教育尤其是操作性方法的训练为主。就我国现在的大学本科教育的培养目标来说，文科学生基本上是一种素质教育，因此本教材在内容编排上以进行理论教学为主、以操作性方法的训练为辅。为引导学生树立将来成为职业的政策分析者和评估者的志向，本书专辟一章介绍职业的政策研究组织和研究者。第五，公共政策学是一门经验科学，因此理论教学应当与生动、丰富的经验事实相联系，在教学方法上就是要与案例分析相结合。本书在各章正文和练习题中编入了五十多个案例，相信对这种结合会起到好的作用。

我担任《公共政策学》的主编，自然地就要承担起起草拟编写提纲、物色撰稿人、召集著者共同研究、改定文稿等职责。本书著者的分工是：

宁 騷（北京大学）第一章、第四章、第六章第一、二、三节；

林 震（北京林业大学）第二章，第十一章；

彭宗超（清华大学）第七章，第八章（与任丙强合作）；

任丙强（北京大学）第八章（与彭宗超合作）；

傅广宛（武汉工业学院）第三章；

杨诚虎（北京机械工业学院）第五章，第六章第四节；

宁国良（湘潭大学）第九章；

徐家良（北京大学）第十章；

胡启生（安徽省委办公厅）第十二章（第三节第一目由林震撰写）；

参考文献与案例一览表由林震编排而成。

常征、王庆兵、欧阳景根、张海青、宋瑞芝诸位为文稿的录入付出了辛苦的劳动，在此我向他们表示诚挚的感谢！

最后我要特别感谢本书的责任编辑李捷女士，她为本教材的编辑出版所做的工作，令我铭感于心。

宁 騷

2003. 6. 15 于北京大学蓝旗营

# 目 录

<b>第一章 公共政策学的学科要素</b> .....	(1)
第一节 什么是公共政策学 .....	(1)
第二节 研究对象与概念体系 .....	(3)
第三节 公共政策学的研究方法 .....	(14)
第四节 公共政策学的产生 .....	(23)
第五节 公共政策学的发展 .....	(47)
第六节 为什么学习公共政策学 .....	(59)
<b>第二章 公共政策的研究视角和路径</b> .....	(62)
第一节 公共政策研究的多学科视角 .....	(63)
第二节 公共政策的系统分析和矛盾分析方法 .....	(71)
第三节 公共政策的历史—比较分析方法 .....	(77)
第四节 公共政策的经济—社会分析方法 .....	(84)
第五节 公共政策的制度分析方法 .....	(96)
第六节 公共政策的价值、超理性与宏观分析方法 .....	(103)
<b>第三章 政策研究的资料搜集与分析方法</b> .....	(114)
第一节 研究方式的类型划分及其选择 .....	(114)
第二节 一手资料的搜集与分析(上) .....	(117)
第三节 一手资料的搜集与分析(下) .....	(133)
第四节 二手资料的搜集与分析 .....	(142)
第五节 定量资料分析 .....	(146)
第六节 定性资料分析 .....	(173)
<b>第四章 公共政策的本质、构成与功能</b> .....	(178)
第一节 什么是公共政策 .....	(178)
第二节 公共政策的本质和特征 .....	(186)
第三节 公共政策的构成与功能 .....	(199)
<b>第五章 政策系统与政策行为者</b> .....	(232)
第一节 政策系统的构成及其环境 .....	(232)
第二节 公共权力与公共政策 .....	(245)
第三节 公民、社会团体、政党与公共政策 .....	(258)
第四节 公共决策体制 .....	(268)
<b>第六章 公共政策过程的理论模型</b> .....	(276)
第一节 模型及其认识论意义 .....	(276)

第二节 基于西方经验的政策过程理论模型	(277)
第三节 “上下来去”——基于中国经验的政策过程理论模型	(287)
第四节 公共决策的科学化与民主化	(290)
<b>第七章 公共政策问题的形成与认定</b>	(293)
第一节 公共政策问题的界定、属性与分类	(295)
第二节 公共政策问题的形成与提出	(301)
第三节 公共政策问题的分析方法	(307)
第四节 公共政策问题的认定	(313)
<b>第八章 公共政策的规划与抉择</b>	(325)
第一节 公共政策目标的确定	(326)
第二节 公共政策方案的规划	(334)
第三节 公共政策的抉择	(348)
<b>第九章 公共政策执行</b>	(364)
第一节 公共政策执行的含义、原则和模型	(364)
第二节 公共政策执行的过程、资源和手段	(373)
第三节 影响公共政策执行的主要因素	(384)
第四节 公共政策执行偏差及其矫正	(392)
第五节 公共政策执行机制的构建	(399)
<b>第十章 公共政策的评估与监控</b>	(405)
第一节 公共政策评估的含义、作用和主体	(405)
第二节 公共政策评估的过程、标准和影响因素	(418)
第三节 公共政策评估的方法	(427)
第四节 公共政策的监控	(434)
<b>第十一章 公共政策的变动、终结与周期</b>	(445)
第一节 公共政策的稳定和变动	(447)
第二节 公共政策的调整	(457)
第三节 公共政策的终结	(466)
第四节 公共政策的周期	(479)
<b>第十二章 公共政策的研究及其应用</b>	(485)
第一节 公共政策的研究者与研究组织	(485)
第二节 研究活动：政策规划、政策分析和政策预测	(500)
第三节 应用活动：政策评估和政策咨询	(519)
<b>参考文献</b>	(531)

## 案例目录一览

案例 1-1	谁的决策是公共政策学的研究对象	(3)
案例 1-2	上海学者的“超前性”建议	(19)
案例 1-3	甲申三百年祭(摘要)	(25)
案例 1-4	谏逐客书(译文)	(28)
案例 1-5	北京市朝阳区妇幼保健院与疫情赛跑	(61)
案例 2-1	关于正确处理人民内部矛盾的问题	(75)
案例 2-2	京沪高速铁路应该谨慎上马	(81)
案例 2-3	社会主义初级阶段及其政策	(89)
案例 2-4	种粮大县的政策调整	(113)
案例 3-1	青年职业意向调查	(131)
案例 3-2	城镇实际失业率已达警戒线	(141)
案例 3-3	关于《叶利钦日记》的内容分析	(144)
案例 3-4	20 亿美元的新建运河开凿计划仿真	(168)
案例 3-5	以环境为代价的经济增长是不可持续的发展	(174)
案例 3-6	某市政府对“城市居民最低生活保障制度”的评价调查	(176)
案例 4-1	抗击非典中的三个决定	(178)
案例 4-2	利奥·斯特劳斯:美国好战派的导师	(191)
案例 4-3	布什减税,给富人送钱	(196)
案例 4-4	我国商品房消费者权益保护的尚方宝剑	(209)
案例 4-5	上海重罚随地一口痰	(228)
案例 4-6	薪水多高才能养住廉洁	(231)
案例 5-1	深圳市政府的“行政三分制”	(235)
案例 5-2	决策三峡	(240)
案例 5-3	“看不见的手”与“看得见的手”	(252)
案例 5-4	一个乡党委书记的心声	(261)
案例 5-5	联合国安理会的决策规则与伊拉克战争	(270)
案例 5-6	阻止耕地变小区	(275)
案例 7-1	中国政府运作的问题与机构改革	(293)
案例 7-2	核能政策的国际争议	(299)
案例 7-3	阿根廷的经济危机	(301)
案例 7-4	城市流动人口子女教育问题	(313)
案例 7-5	世界第一个克隆婴儿诞生	(323)



案例 8-1	重庆的民告官	(325)
案例 8-2	妇女回家问题的争论	(330)
案例 8-3	青岛市出租车价格听证会	(338)
案例 8-4	古巴导弹危机中的应对方案及实施	(341)
案例 8-5	《中华人民共和国婚姻法》的第二次修改	(357)
案例 8-6	发展高速列车的两大方案评估	(362)
案例 9-1	营口市委贯彻执行家庭联产承包责任制	(373)
案例 9-2	我国农村税费改革试点工作取得明显成效	(376)
案例 9-3	内强素质, 外塑形象, 有效执行交通规费政策	(385)
案例 9-4	农村税费改革执行难	(392)
案例 9-5	中华路建设风波	(404)
案例 10-1	布什政府颁发国家航天政策评估总统令	(405)
案例 10-2	兰州出租车挑战政府定价	(418)
案例 10-3	该不该这样查禁非法运营车	(427)
案例 10-4	凭什么要拆迁人民体育场	(434)
案例 10-5	砍树与保树之争	(443)
案例 11-1	加入世贸组织(WTO)后的政策调整	(445)
案例 11-2	变“限”为“管”——北京市调整养犬规定	(459)
案例 11-3	我国城镇住房实物分配政策的终结	(466)
案例 11-4	昙花一现的个性化车牌	(484)
案例 12-1	国务院发展研究中心: 为中国的发展提供思想的动力	(490)
案例 12-2	RIETI: 追求卓越的日本经济产业研究所	(492)
案例 12-3	以天下为己任的中国科学院—清华大学国情研究中心	(494)
案例 12-4	中国科学院中国现代化研究中心全新的组织运行体制	(495)
案例 12-5	北京天则经济研究所	(529)

# 第一章 公共政策学的学科要素

公共政策是随着公共权力机关的产生而产生的。随着公共政策的产生与发展，也就开始有了人们对于公共政策的思考和研究。近代以来产业革命和科学技术的发展，为人们研究公共政策提供了新的条件和手段；同时哲学思想的进步和一系列社会、人文学科的诞生和发展，则为这种研究提供了方法论的基础。20世纪前半期系统论、信息论、控制论的产生，决策科学的形成，行为科学的诞生和行为主义政治学的进展，凯恩斯主义的出台与政府政策领域的扩大，推动和促成了公共政策学的面世。最近半个多世纪，公共政策学取得了长足的进展。公共政策学在这个过程中逐步地具备和发展了它的学科要素，于是这门新兴学科日趋成熟和完备。

公共政策学既是政治科学的一个重要的分支学科，也是公共管理学的一个重要分支学科。它作为纯理论研究和纯操作性研究之间的一个过渡性研究领域，既具有重要的理论探索的价值，也具有广泛的社会应用价值。因此，公共政策学现在在很多国家的社会科学研究中都是一门“显学”。

## 第一节 什么是公共政策学

公共政策学的学科名称至今尚不统一。究其原因，一是在这门学科最早产生并且至今最为发达的美国，其英语名称有数个并行于世，如 Policy Sciences, Public Policy Sciences, Policy Analysis, Public Policy Analysis, Policy Research, Policy Studies, Policy Inquiry, Public Policy Research, Public Policy Studies, 等等；二是在将这些英语名称对译为中文时，常常出现不同的译名，如 Policy Sciences, 有译为“政策科学”者，也有译为“政策学”者，等等。英文名称的差异，主要反映了从事这门学科研究的学者，在两个问题的认识上的差异：其一是这门学科的科学性问题；其二是公共组织特别是公共权力组织的决策行为的公共性问题。我们在本书随后的章节里对这两个问题都有专门的讨论。在中国大陆，这门学科是改革开放以后才着手引进和逐渐发展起来的，大量的和基础性的研究成果是为大学本科教育编写的教材，所使用的学科名称有这样几种：①公共政策学；②政策学；③政策科学；④政策分析；⑤公共政策分析；

⑥政策研究；⑦公共政策研究。<sup>①</sup>我们认为，虽然不同的学者会使用不同的学科名称，但是这些名称都是对同一学科的称谓，就学科要素而言彼此则没有什么差异，因此可互相替代。本书以“公共政策学”为学科名称，而在行文中作为同一概念也常常提到其他六个名称，且在文献述评、概念界定、理论和方法介绍等方面会普遍地出现对以不同的名称写成的学术成果直接引用和套用的情况。

在对学科名称进行梳理之后，我们现在就有可能并且有必要对公共政策学做出新的界定，同时对公共政策学的学科要素做出新的揭示。

公共政策学是这样一门新兴学科，它尽可能地运用类似于自然科学的研究程序和方法，对政策系统及其环境之间和政策过程诸环节之间及其与系统内外诸影响因素之间进行因果关系或相关性分析，探索公共政策的固有规律，以期改进政策系统、提高政策质量。

这个定义揭示了公共政策学这一学科概念的如下内涵：

(1) 这门学科的研究对象是公共组织、尤其是公共权力机关制定和执行的公共政策。对此，本章第二节将做具体论述。

(2) 按照理性的原则来衡量，这门学科具有准科学的特征。“它崇尚理性又不拒绝非理性思考，它强调定量分析又要与定性分析相结合，它注重经验的历史积累又要使用一切现代化的手段。”<sup>②</sup>尽管如此，执著的科学诉求，强调实证分析，在实证研究中尽可能地运用类似自然科学的研究程序和方法，在强调逻辑一致性的同时又大力强调它的可检验、可验证性，一直是这门学科在方法论上的显著特征。对此，本章第三节将做具体论述。

(3) 这门学科的研究内容在国家、政府、政党的职能活动深入到社会生活的各个领域的今天，几乎是无所不包、面面俱到的，因为公共政策是其每一项职能活动的行为规则、行动路线和行动方案。显而易见，公共政策的制定和执行涉及并需要各个学科的各个知识领域，所以在学科内容上公共政策学具有跨学科或多学科交叉、渗透的特征。对此，我们将在本章第四、五节考察公共政策学形成与发展过程中做具体讨论。

尽管这门学科的研究内容是极其丰富多样的，但还是可以勾画出一条主线。这条主线就是探索公共政策的固有规律，而探索活动主要有这样几个方面：①研究政策的要素、结构和运行过程；②对政策系统与其环境之间的关系做生态学分析；③研究政策过程诸环节之间的关系；④研究政策过程诸环

<sup>①</sup> 宁骥主编：《公共政策》，高等教育出版社2000年版，第1~6页。

<sup>②</sup> 张金马：《发展政策科学，建立现代政策研究组织的理论意义》，载宁骥等主编：《现代化与政府科学决策》，经济科学出版社2000年版，第35页。

节与政策系统内外诸影响因素之间的关系。应当强调指出,所有这些方面的研究都主要不是在应用层面进行的,而主要是一种经验研究,并在这种研究中致力于发现诸事物、诸过程、诸环节、诸因素之间可能具有的因果关系或某种相关性。在本书第七至第十一章对此将做展开论述。

(4) 这门学科的研究活动具有鲜明的功利性,十分看重研究工作对公共权力机关的功能活动所产生的作用,明确地以改进政策系统、提高政策质量为研究目的。对此,本章第四节将做具体论述。

## 第二节 研究对象与概念体系

公共政策学的学科要素有三个,即研究对象、概念体系和研究方法。在这里,我们首先对这门学科的前两个要素加以界定。

### 一、公共政策学的研究对象

研究对象是学科的第一要素。那么公共政策学的研究对象是什么?让我们首先阅读如下案例。

#### 案例 1-1 谁的决策是公共政策学的研究对象<sup>①</sup>

从2003年3月初起,传染性“非典”型肺炎(严重急性呼吸道综合症,英文简称SARS)开始肆虐北京。人们纷纷做出决策,防治这种传染病。

(一) 中共中央政治局两次开会专门研究北京发生的疫情和防治工作,及时做出部署,于4月20日调整了国家卫生部和北京市政府主要领导的工作。中共中央总书记胡锦涛多次就防治工作做出重要指示,提出了明确的要求。

(二) 国务院成立了全国防治“非典”型肺炎指挥部,由国务院副总理吴仪任总指挥,并兼任卫生部长。国务院先后派出数批“非典”防治工作督查组分赴有关省、市、自治区,全面了解、掌握真实情况,协助和配合地方做好“非典”防治工作。国务院总理温家宝从4月12日到5月5日五次在北京一系列单位视察,研究防治措施并做出指示。国务院新闻办公室于4月20日举行记者招待会,宣布了已经采取的如下措施:(1) 中央明确要求北京市建立防疫工作统一领导机构,由北京市政府统一领导党政军群机关及企事业单位的防疫工作,统一指挥所有的卫生医疗资源,统一收集、汇总、报告疫情。(2) 要特别加强对学校(特别是中小学)、机关、军队等人群密集地方的防疫工作和

<sup>①</sup> 据2003年4月20日至5月10日《人民日报》、《光明日报》和《北京晚报》报道。

监测措施。为避免出现人群大面积流动可能造成疫情扩散，即将到来的五一节暂不实行放长假制度。(3) 要严格疫情报告制度，所有医疗机构都要加强疫情的监测，及时准确地核实疫情，如实上报政府有关部门，绝不允许缓报、瞒报和漏报。(4) 从4月21日起，将原来五天公布一次疫情改为每天公布一次。公布的数字既包括确诊病人数字，又包括疑似病人数字。(5) 对医疗机构采取严密的防护措施，对发病的患者、可疑的患者以及和患者密切接触者采取严密的隔离措施，对民航、铁路、公共汽车以及其他交通工具采取严密的观察、监测和跟踪调查的措施。(6) 对经济困难的患者和农民实行医疗费用救助制度。对医务人员实行发放保健补贴的保障措施，有关费用由国家财政开支。(7) 医院对发现的病人不得以任何理由，更不得以经济原因拒收。如果发现拒收的情况，发现一件处理一件。

(三) 在中共中央、国务院做出重大决策之后，国务院各部、委、局纷纷就“非典”预防和控制工作发出通知：国家发展与改革委员会通知要求各级物价部门严控“非典”商品价格。教育部通知要求高校采取更为严密、严格的措施和快速的反应机制，坚决阻断“非典”在学校的传播。劳动和社会保障部通知要求积极做好参加基本医疗和保险人员“非典”防治工作。卫生部通知要求加强对公共场所和食品生产经营单位的卫生监督，一旦出现“非典”病人或接待过疑似“非典”病人时，立即停业。该部还发布医院控制“非典”感染指导原则：医护人员要采取分级防护，“非典”重症监护病房不得收治其他常规病人，“非典”留观病人应一人一室，发热门诊近距离内须设隔离卫生间，“非典”疑似病人隔离室应具备洗漱排泄条件。交通部制定了《北京及周边省区交通主管部门联防“非典”扩散工作方案》，方案规定：如果在交通工具上发现了“非典”病人或疑似病人，应立即层层上报，经当地卫生防疫部门认定不会继续传播后，才予以放行。若交通主管部门接到病人正在乘坐交通工具出行的消息后，要立即通报交通工具运行沿线的交通主管部门查堵此车，和卫生防疫部门一起，以最快速度堵截。若发现“非典”病人或疑似病人曾在10天内乘坐过此车（船）的，一经发现，交通部门要立即组织对与病人接触过的人员进行追踪和查找。公安部通知要求防治“非典”期间各级公安机关组织足够警力，加强巡逻、防范和控制，严厉打击哄抬物价造谣惑众、借机捣乱等行为。国家旅游局通知要求各地在本地区旅游，不组织跨区域旅游，严防疫情通过旅游向农村扩散。

(四) 中共北京市委、北京市人民政府于4月28日制定并发布了《关于加强北京防治“非典”型肺炎工作的决定》，要求(1) 认真搞好预防，严格落实防、控措施；(2) 发挥社区优势，加强群防群治；(3) 及时公布疫情，鼓励社会监督；(4) 对通过民航、铁路、公路进出北京的乘客实行防疫检查；

(5) 切实做好各级各类学校和托幼园所的防疫工作；(6) 对外来民工和建筑工地实施严格防、控措施；(7) 严格控制各类大型活动，坚决执行文化娱乐场所防治“非典”的各项措施；(8) 严格控制外出开会、旅游、考察等活动；(9) 依靠科技，严格管理，千方百计做好“非典”患者的医疗救治工作；(10) 动员社会力量，关心和帮助工作在防治“非典”第一线的医务人员。在这之前，北京市政府于4月22日做出决定，在昌平区小汤山附近急征用地40.3公顷，建设“非典”定点医院。各单位、各系统7000多名施工人员经过日夜艰苦奋战，于5月1日建成一个一级标准的世界最大传染病医院。4月23日北京市政府发布通告，决定对“非典”重点疫情地区实施隔离，以阻断区域交叉传染。

(五) 北京市政府各职能局也对“非典”防、控工作做出决定，如市国土房管局通知要求强化居住小区清洁卫生，预防“非典”传入社区；市物价局决定对部分市场调节价商品和服务实行最高限价，以抑制与防治“非典”相关的商品和服务价格上涨；市地税局出台若干新规定，对防治“非典”医务工作者的工作补贴免征个人所得税，对通过市卫生局捐赠给防治“非典”工作的现金和物资，可以从应缴纳的企业所得税或个人所得税中扣除；市药监局通知要求各药店销售的预防“非典”中药，每服售价不得超过9元；市教委通知要求如发现“非典”或疑似“非典”病例在学校、幼儿园造成较大影响的，学校、幼儿园可根据实际情况决定是否停课；市交通局等五委、局联合发文规定，2003年5—7月这三个月内，鉴于本市“非典”疫情，对在企业中继续从事营运的出租汽车司机，一律减半价收取承包费；等等。

(六) 中共北京市各区委、各区人民政府都针对本区情况做出了“非典”防、控工作的决定。

(七) 各区政府职能局也做出了相关决定。如朝阳区教委决定，在2003年的幼儿园入园、小学入学、小学毕业生升初中以及初中毕业生考高中的政策上，对在抗击“非典”一线工作的医护人员的子女给予优惠照顾，确保他们进入优质学校和幼儿园。

(八) 全国政协、北京市政协、北京市各区政协的一些委员积极为抗击“非典”建言献策，如全国政协副主席黄孟复提出民营企业要为防、控“非典”承担起应有的社会责任。

(九) 各医疗、教育、体育和文化机构的党、政领导都做出决策，提出防、控“非典”的措施。如许多学校规定要认真做好教室、午休室和活动场所等的通风换气；每天进行晨检，及时掌握学生健康状况；等等。又如博物馆、展览馆和各种体育场馆原来已经安排举办的群众性文体活动，都予以取消或无限期推迟。

(十) 许多国有公用事业企业和一些国有垄断性公司也制定了防、控“非典”的措施。如市工交总公司规定在上下班高峰时间重点运营线路增加运力,以减少公交车载客人数,降低满载率,保持车厢内足够通风,等等。又如市供电总公司决定把防治“非典”的医院的电力供应作为工作中的重中之重。再如新华人寿保险公司特别对“非典”赔案推出三项特别服务:提供快速理赔通道,对“非典”赔案专案专批,取消定点医院限制。

(十一) 像中国消费者协会这样的社会中介组织,也发出通知,要求各地消费者协会密切关注药品市场动态,警惕不法经销商打着防治“非典”的幌子向消费者兜售假冒伪劣药品。

(十二) 一些民营和外资企业做出决定,捐资支持防、控“非典”工作。联想集团董事会决定捐资1000万元;北京棕榈泉国际公寓(一家在北京投资的外商企业)董事长决定捐资100万元;北京移动通信有限责任公司、内蒙古蒙牛乳业股份有限公司各捐100万元;等等。

(十三) 居委会和居住小区物业管理机构采取一系列措施,防、控“非典”。如勤打扫环境卫生,对电梯、垃圾堆放场所等采取消毒措施,对进出社区的人口实行监控,等等。

(十四) 几乎所有的家庭都把防、控“非典”放在最重要的地位,采取的措施有开窗通风,使空气流通;对餐具、门柄、窗户把手、按钮、电器开关、电话机、电脑键盘等经常消毒;等等。

(十五) 市民个人大都对防、控“非典”给予了特别的重视。如外出时戴上口罩,保持良好的个人卫生习惯,保持家居清洁,注意定时进行运动和足够的休息以增强身体的抵抗力,尽可能地避免到人群聚集的地方去活动,等等。

在这个案例中,至少有15个类型的决策者。那么,哪些类型的决策者的决策行为是公共政策学的研究对象呢?

第一,公共政策学研究的是组织的而非纯个人的决策行为。所谓组织,就是由两个以上的人构成、具有特定的结构和功能、按照一定的目标和形式编制起来的人群体系。在案例1-1中,(一)至(十四)这些类型的决策者都是组织,(十五)则是个人。个人的决策行为,只有在具备组织特征或者参与组织决策过程或者对组织决策行为产生显著影响的情况下,才可能成为公共政策学的研究对象。

第二,并非所有组织的决策行为都属于公共政策学的研究对象,只有公共组织的决策行为才是公共政策学的研究对象。所谓公共组织,就是以管理公共事务、提供公共服务、协调和增进公共利益为目的的组织。离开公共政策的制定和执行,公共组织就不可能实现其组织目的。在案例1-1中,(十四)类

的决策者即以血缘联系为纽带建立起来的家庭，(十二)类的决策者即以营利为目的的企业组织，都不属于公共组织，其决策行为不在公共政策学的研究范围之内，除非这样的行为对公共组织的决策行为有显著的直接影响。

第三，在公共组织中，政府组织即公共权力组织的决策行为，是公共政策学的研究对象的核心和重点。现代国家的立法机构、行政机构、司法机构以及一定类型的政治体制中的执政党领导机构等公共权力组织，合法地拥有并支配着军队、警察、监狱等暴力机器，其决策行为具有不可置疑的权威性，能够在全国范围内以其决策行为最大限度地进行人力、物力、财力的调度和分配。在案例1-1中，(一)至(七)这几类决策者的决策行为，就是本书的主要研究对象。

第四，政府组织以外的公共组织，被称为非政府组织(英文简称为NGO)。具体地说，非政府组织指的是社会团体、基层群众自治组织、各种事业单位(如学校、医院、科研机构等)。它们也称非政府公共部门(Non-governmental Public Sector)，或者介于政府与企业之间的第三部门，主要任务也是处理社会的各种公共事务，提供各类公共物品。如何界定这个部门的属性特征，学者们至今仍在进行深入探讨，其中美国约翰·霍布金斯大学非营利组织比较研究中心莱斯特·塞拉蒙教授(Prof. L. Salomon)所做的界定，则受到比较广泛的重视。他认为，具有如下属性或特征的组织属于非政府公共部门：①正式组织(Formal Organization)，即有正式的组织机构，有成文的章程、制度、有固定的工作人员等；②非政府(Non-governmental)，即不隶属于政府或不受其支配；③非营利分配(Non-profit Distributing)，即不以营利为目的，不进行分红或利润分配；④自我治理(Self-governing)，即有独立的决策和执行能力，自主运营，自我管理；⑤志愿(Voluntary)，即成员的参加，特别是资源的集中不具有强制性、组织活动有一定比例的志愿者参加；⑥非政治性(Non-political)，即不是政党组织，不参加竞选等政治活动；⑦非宗教性(Non-religious)，即不是宗教组织，不进行宗教活动<sup>①</sup>。当然，各国国情有别，并非每个国家的非政府公共部门全部具备这些属性和特征。就当代中国的情况来说，政协、共青团、工会、妇联、侨联、工商联等非政府组织，具有很强的政治性，起着准政府组织的作用。即使像各种经济仲裁委员会、消费者协会等更多地依靠市场手段而较少地依靠法律和行政手段这样的公共组织，与准政府组织也颇多相似之处。在案例1-1中，(八)和(十一)就是这样的公共组织在做决策。另外，随着我国的经济体制从中央计划经济向市场经济过渡，全

<sup>①</sup> Laster M. Salomon, *The Emerging Sector, Maryland*; The Johns Hopkins University Press, 1994, P. 20



能政府也逐渐地转变为有限政府，政府的许多经济和社会管理职能转交给了一些国有公用事业企业（如邮电、铁路运输、城市公共交通等企业）和一些国有垄断性专业公司（如电力和煤炭统配公司、石油化工总公司等行政性公司）去行使。这一类公共组织的决策行为，也往往具有公共决策的性质。由于自20世纪80年代以来在新公共管理运动的影响下，一系列发达国家持续进行的行政改革以权力回归社会为取向，于是非政府公共部门得到了更大的扩展，非政府组织管理的作用越来越受到人们的重视，公共政策学对非政府公共组织的决策行为也给予了越来越多的关注。在案例1-1中，（十）类决策者的决策行为所具有的公共性，就是显而易见的。

各个层级的公立学校、医疗保障机构、研究机构、文化和科学技术机构、体育设施的管理机构等以提供公共服务为主并在一定范围内进行公共管理的公共组织，各单位的决策仅限于在本单位的范围内实施，其公共性很有限。在案例1-1中，（九）类的决策者的决策行为就是如此。因此，这类公共组织的决策行为，通常不被列入公共政策学的研究对象中。

综上所述，就行为取向而言，公共政策学的研究对象主要是公共权力组织的决策行为，兼及一部分非政府公共组织的公共性强的决策行为；就结果取向而言，公共政策学的研究对象就是公共政策，因此简单地讲，公共政策学是一门研究公共政策的学问。

公共决策行为，或者说公共政策，是一种极其复杂的社会、政治现象。那么，公共政策学要从哪些方面去研究这种现象呢？

### （一）公共政策的本质与属性、构成与结构、特征与功能

概括地说，公共政策学首先要研究的是：公共政策是什么。这种研究使人们认识到公共政策学既不同于决策科学，也不同于行政决策学和立法学。具体地讲，虽然这几门学科研究的都是组织的决策活动，但是相互之间存在着重要区别：作为决策科学研究对象的决策，指的是包括企业、交通系统、军队、学校、医院、公共组织等在内的各种组织在管理中形成的决策。<sup>①</sup>作为行政决策研究对象的行政决策，属于管理决策的一种，主要是指国家行政机关为履行政府职能，针对要解决的问题制定与选择行动方案，作出决定的活动。<sup>②</sup>作为立法学研究对象的法律制定，指的是有关的国家机关依照法定权限和程序，制定各种有不同法律效力的规范性文件的活动。它不仅包括立法机关依法制定法律的专门活动，而且包括国家行政机关和次级国家行政机构依法定权限和程序制

<sup>①</sup> 李铁映：《决策研究》，载《哲学研究》1984年第4期。

<sup>②</sup> 许文惠、张成福、孙柏瑛：《行政决策学》，中国人民大学出版社1997年版，第2页。