

GONGGONG

# 公共政策制定：

ZHENGCE

择优过程与机制

王满船/著

ZHIDING

 中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

GONGGONG

# 公共政策制定

ZHENGCE

过程与机制

王康 著

ZHIDING

中国政法大学出版社

# 公共政策制定：择优过程与机制

王满船 著

中国经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共政策制定：择优过程与机制/王满船著. - 北京：  
中国经济出版社，2004.9

ISBN 7 - 5017 - 6720 - 3

I. 公… II. 王… III. 公共政策 - 制定 - 研究  
IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 107644 号

出版发行：中国经济出版社（100037·北京市西城区百万庄北街3号）

网 址：WWW.economyph.com

责任编辑：聂无逸（13701326619）

责任印制：张江虹

封面设计：红十月工作室

经 销：各地新华书店

承 印：北京艺辉印刷有限公司

开 本：A5 1/32 印 张：10 字 数：225 千字

版 次：2004 年 9 月第 1 版 印 次：2004 年 9 月第 1 次印刷

印 数：1 - 3000 册

书 号：ISBN 7 - 5017 - 6720 - 3/F·5354 定 价：25.00 元

---

版权所有 盗版必究

举报电话：68359418 68319282

服务热线：68344225 68353507 68341876 68341879 68353624

中国经济书店：66162744

地 址：西四北大街 233 号

# 前

# 言

十几年前，当我首次涉足公共政策这一学科领域的时候，公共政策作为一门学科在国内尚未建立起来。当时相关教材和书籍寥寥无几，在国家的学科目录里也没有她的位置。但在过去十年里，公共政策学科在我国获得了迅速发展。这主要体现在以下几个方面：其一，从国外翻译引进的和国内作者写出版的教材、著作不计其数；其二，国家教育主管部门将公共政策正式列入了学科目录，许多综合性大学设置了公共政策专业，授予学士、硕士、博士学位，标志着公共政策作为一门学科在我国已正式建立；其三，成立了全国性的和地方性的学术组织，如中国政策科学研究会和中国行政学会下设的全国政策科学分会；其四，开展了多种形式的以公共政策为专题的学术研讨活动；其五，诞生了大量官方的和民间的政策研究机构，为辅助公共部门的决策开展了咨询研究工作。对照一下这门学科在其

## 前 言

诞生地美国的发展，我国以约十年的时间走过了美国近三十年的历程。发展如此迅速，一方面反映了我国学术界蓬勃向上的气氛，另一方面也反映了我国政府管理以及非政府管理实践对这一学科知识的迫切需要。

作为近年来一直在公共政策领域从事教学与研究工作的学者，作者在为该学科的迅速发展感到由衷高兴的同时，也希望为这门还相当年轻的学科的理论发展和实践应用尽绵薄之力。鉴于国内一般介绍性的“导论”、“概论”类的教材和“初探”、“简析”类的著述已经很多，本书希望在此基础上稍激进进一步，专门就公共政策的制定做比较深入的探讨。因此，对于在很多一般性介绍的书籍里已予论述的内容，本书尽可能避开。

全书的结构框架基本上是根据作者对公共政策制定的理解而安排的。第一章概括了理论界关于公共政策及政策制定的主要观点，并在此基础上引出了作者对政策制定的理解；第二章探讨了公共部门进行政策干预的理论，以为实际工作者决定什么时候应该采取政策措施加以干预提供一个分析框架；第三至第六章基本上是按照政策制定过程的一般顺序，探讨了其中几个环节的选择行为；第七章对第六章讨论的政策评估中的两项专门内容进行了讨论；第八章围绕改进政策制定的目标对政策制定过程中发挥作用的几种主要机制的内涵及其改进措施进行了探讨；最后一章就改进政策制定的一些总体性的问题，特别是困扰政策制定改进的一些因素做了讨论。

## 前 言

公共政策制定与执行过程与机制

本书的读者对象应是公共政策领域的专业研究人员和已经掌握了公共政策学科基础知识的实际工作者，尤其是从事政策制定的政府管理人员和辅助决策的政策研究人员。事实上，本书中的有些观点得益于作者与在国家行政学院学习的中高级公务员的讨论与交流，在此特向他们致以诚挚的谢意。

尽管作者希望就公共政策制定中的一些细节问题做稍微深入的探讨，但这种探讨仍然是初步的，其中有些问题本书实际上只是开了题，还有待今后做进一步的研究和探讨。由于作者能力和时间所限，书中的有些观点难免有偏颇错误之处，希望读者朋友不吝指正，特别是书中对现行政策的一些看法，未必正确，若有不妥，还望有关部门仅将之视为学术探讨，多加海涵。

正如本书最后一章题目所表明的那样，改进政策制定是有方向无终点的追求，那么，对如何改进政策制定的探讨也是没有终点的事业。本书作者愿与读者朋友一道，为此做不懈的努力。

王满船

2004年8月于北京昆玉河畔

公共政策制定：  
择优过程与机制



## 前言

### 第一章 导论：对政策制定的理解

- 一、政策制定与公共管理 ..... (1)
  - (一) 决策是一切管理实践成败的关键 ..... (1)
  - (二) 改善政策制定是政府管理永恒的主题 ..... (4)
  - (三) 改善政策制定是当前我国的迫切需要 ..... (6)
- 二、对公共政策的理解 ..... (7)
  - (一) 对公共政策“公共性”的理解 ..... (8)
  - (二) 公共政策发挥作用的方式 ..... (10)
  - (三) 公共政策的功能 ..... (13)
  - (四) 公共政策的形式 ..... (14)
- 三、对政策制定的理解 ..... (16)

公共政策制定：  
择优过程与机制



## 目 录

(一) 过程视角 .....	(16)
(二) 系统视角 .....	(22)
(三) 模型描述 .....	(25)
(四) 本书的理解 .....	(30)

### 第二章 政策干预的理论基础

一、公共政策作用的边界 .....	(33)
二、个体失律与公共政策干预 .....	(36)
(一) 作为个人的个体失律与公共政策干预 .....	(36)
(二) 作为组织的个体失律与公共政策干预 .....	(40)
三、市场失灵与公共政策干预 .....	(42)
四、社会失范与公共政策干预 .....	(49)
五、价值追求与公共政策干预 .....	(54)
六、政策失效与公共政策干预 .....	(55)

### 第三章 政策干预领域选择

一、政策议程的拟定 .....	(60)
(一) 政策议程的内涵 .....	(60)
(二) 公共问题进入政策议程的途径 .....	(61)
(三) 影响政策议程拟定的主要因素 .....	(66)
二、政策优先序的排列 .....	(69)
(一) 为什么要排列优先序 .....	(69)
(二) 排列政策优先序的标准 .....	(71)
(三) 排列政策优先序的方法 .....	(74)

三、政策干预点的选择 ..... (82)

    (一) 供给管理还是需求管理 ..... (83)

    (二) 末端治理还是根源治理 ..... (86)

    (三) 观念调节还是行为调节 ..... (90)

#### 第四章 政策的价值和目标选择

一、公共政策的价值相关性 ..... (93)

    (一) 政策制定过程中价值观的影响 ..... (94)

    (二) 政策执行中价值观的影响 ..... (97)

    (三) 价值观的转变对公共政策影响的一个例证 ..... (98)

    (四) 公共政策对社会主流价值观的影响 ..... (102)

二、政策制定中的价值选择 ..... (103)

    (一) 当代公共政策制定中的核心价值 ..... (103)

    (二) 政策制定中的价值冲突 ..... (107)

    (三) 影响政策价值选择的主要因素 ..... (112)

三、政策目标的选择 ..... (117)

    (一) 政策目标的涵义 ..... (117)

    (二) 战略目标的排序 ..... (118)

    (三) 具体政策目标的设定 ..... (121)

#### 第五章 政策手段选择

一、政策手段概述 ..... (125)

    (一) 政策手段的内涵 ..... (125)

    (二) 政策手段的类型 ..... (126)

## 目 录

(三) 各类政策手段的具体形式 .....	(128)
二、不同政策手段的作用机理和效果比较 .....	(134)
(一) 作用机理的比较 .....	(134)
(二) 效果的比较 .....	(136)
三、不同政策手段的适用条件比较 .....	(144)
(一) 不同政策手段有效实施的条件要求 .....	(145)
(二) 不同政策手段适用的情形 .....	(148)
四、政策手段的选择与应用 .....	(149)
(一) 政策手段选择要点 .....	(149)
(二) 不同政策手段在实践中的应用 .....	(151)

## 第六章 政策方案的评估与选择

一、政策评估的基本概念 .....	(157)
(一) 政策评估的涵义 .....	(157)
(二) 政策评估的种类 .....	(160)
(三) 政策评估的历史发展 .....	(163)
(四) 政策评估模型 .....	(166)
二、政策评估的一般过程 .....	(169)
(一) 了解政策基本内容及相关背景 .....	(170)
(二) 确定政策相关方 .....	(171)
(三) 界定政策目标 .....	(172)
(四) 构建政策影响模型 .....	(173)
(五) 设计研究方案 .....	(174)
(六) 搜集资料 .....	(182)

## 目 录

(七) 分析资料 .....	(183)
(八) 撰写和提交或发布政策评估报告 .....	(183)
三、政策评估的两个案例 .....	(184)
(一) 案例一：美国德克萨斯州一项计划生育服务政策的评估 .....	(185)
(二) 案例二：长江三峡工程论证与决策过程中的评估 .....	(188)
四、政策方案的选择 .....	(198)
(一) 政策方案选择的主体 .....	(198)
(二) 政策方案选择的标准 .....	(199)

## 第七章 政策的社会影响和环境影响评估

一、政策社会影响和环境影响评估的重要性 .....	(202)
二、政策社会影响的基本范畴 .....	(205)
三、政策社会影响的识别与评估 .....	(213)
(一) 政策社会影响的识别 .....	(213)
(二) 政策社会影响评估方法的选择 .....	(214)
(三) 政策社会影响评估中的公众参与 .....	(216)
四、政策环境影响的范畴 .....	(218)
(一) 对自然生态环境资源的影响 .....	(218)
(二) 对人体健康和人类其他福利的影响 .....	(222)
五、政策环境影响的经济评估 .....	(224)
(一) 环境影响的经济价值 .....	(226)
(二) 环境影响经济评估的主要步骤 .....	(227)

(三) 环境影响经济评估的方法 ..... (231)

## 第八章 政策制定的科学化民主化机制

一、对政策制定科学化民主化的理解 ..... (236)

    (一) 对政策制定科学化的理解 ..... (237)

    (二) 对政策制定民主化的理解 ..... (240)

    (三) 政策制定科学化与民主化的关系 ..... (241)

二、政策制定科学化民主化机制的内涵 ..... (244)

    (一) 从政策制定过程探讨发挥作用的主要机制 ... (244)

    (二) 从我国决策机制改革的目标探讨需要哪些政府  
        决策机制 ..... (248)

    (三) 不同决策机制的具体内涵 ..... (249)

三、我国政府决策机制的不足及其完善 ..... (253)

    (一) 问题察觉机制 ..... (254)

    (二) 沟通协调机制 ..... (259)

    (三) 公众参与机制 ..... (262)

    (四) 专家咨询机制 ..... (265)

    (五) 中枢决断机制 ..... (269)

    (六) 决策制约机制 ..... (271)

## 第九章 结束语：改进公共政策制定

——有方向无终点的追求

一、政策失败的常见原因 ..... (276)

    (一) 政策干预失当 ..... (277)

## 目 录

(二) 问题诊断错误 .....	(278)
(三) 价值和目标选择错误 .....	(280)
(四) 政策设计不合理 .....	(280)
二、危机中的政策制定 .....	(283)
(一) 危机中政策制定环境的特点 .....	(283)
(二) 危机中政策制定的原则 .....	(284)
(三) 危机中政策制定的过程 .....	(287)
三、改进公共政策制定的困境 .....	(288)
(一) 政策制定中的理性与非理性冲突 .....	(288)
(二) 政策制定中的“正隐负显”规律 .....	(289)
(三) 公共政策的不可重复性 .....	(291)
四、走出困境之路 .....	(291)
(一) 体制 .....	(291)
(二) 机制 .....	(293)
(三) 领导人 .....	(294)
(四) 公众 .....	(295)
参考文献 .....	(297)
后记 .....	(302)

# 第一章

## 导论：对政策制定的理解

### 一、政策制定与公共管理

“管理就是决策。”1978年诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·西蒙在其代表作《行政行为》(Administrative Behavior, 1947)一书中以这样简洁得令人气短却又掷地有声的论断一针见血地道出了看起来纷繁复杂的管理工作的本质和核心。

#### (一) 决策是一切管理实践成败的关键

无论是政府管理还是企业管理，都包括计划、组织、人事、领导、控制与协调等主要职能。仔细考察和分析这

些职能——计划的制定和实施、组织的建构和发展、人员的选聘和任用、领导的取向和方法、控制的手段和力度、协调的时机和策略，等等，哪一项不涉及决策，哪一项的成功不取决于正确的决策呢？

从古至今丰富的管理实践来看，印证决策是管理工作乃至整个事业成败之关键的实例比比皆是。在企业管理方面，当全世界最大的连锁零售商、2001年和2002年连续两年排名《财富》杂志世界500强企业榜首的沃尔玛公司的创始人、一向保持低调拒绝任何媒体采访的山姆·沃尔顿先生临退休前碍于情面不得已接受最好朋友的女儿的采访，面对一个精心设计期望可引出长篇大论的问题——“请问促成您公司成功的因素有哪些？”，他给出的答案竟然只有短短的两个英文单词——“Good decisions（正确的决策）”<sup>①</sup>。

这个答案也许令年轻的记者大失所望，但却道出了众多成功企业家的心声。打开当今世界任何一个成功企业家的传记或者回忆录，我们都能听到这种心声。同样，如果翻阅那些失败企业的纪录，仔细寻觅导致其失败的线索，我们也会发现，大多与管理者的错误决策有关。也许，在很多时候，不是一次决策失误就造成一个企业帝国的轰然

<sup>①</sup> 因为是最好的朋友亲自为初出茅庐走上记者岗位的女儿说情，沃尔顿先生不得已同意接受采访，但提出了一个条件，就是只回答三个问题。于是，年轻的记者就挖空心思设计问题，希望在三个问题的限额内尽可能让沃尔顿先生多谈一些。在文中的第一个问题之后，该记者的第二个问题更加宽泛——“是哪些因素使您能够做出正确的决策呢？”对于这个问题，沃尔顿先生的回答更简短，只有一个英文单词——“Experiences（经验）”。眼看三个问题已去了两个，却只得到了三个单词，该记者的第三个问题未及思考就脱口而出——“有哪些经验让您能够做出正确的决策呢？”沃尔顿先生再次回答了两个单词——“Bad decisions（错误决策）”。



坍塌，而可能是一连串的决策失误最终导致一个企业破产。

在政府管理方面，这种例证更是不计其数。我国北宋史学家司马光的一部《资治通鉴》记载了自公元前403年至公元959年长达1362年的时间里国家盛衰、民族兴亡与各历史时期统治者制定的政策的直接关系。诚然，几千年的华夏正史更多地是一部帝王史，但是，在文学作品和民间传说中，人们津津乐道的却更多地是为这些帝王出谋划策的智囊谋士能臣——周子牙、秦商鞅、汉萧何、唐魏征、宋寇准、元耶律、明伯温，等等。一部《三国演义》，留在人们记忆里的是计谋的较量、策略的争锋。我国现当代革命和建设的历史则为我们提供了最真实、最直接也最有说服力的正反两方面的证明。中国共产党及其领导的军队之所以能从弱小变强大，用小米加步枪打败飞机、坦克武装起来的军队，最终取得革命的胜利，就是因为党中央在一些关键时刻做出了正确的决策。在建国后五十多年的建设和发展历程中，上个世纪50年代后期开始的“大跃进”等左倾冒进政策、60年代中期开始的十年“文化大革命”，这些重大的决策失误使我国的经济社会发展遭受严重挫折；而十一届三中全会以后出台的一系列改革政策，则使我国在二十多年里保持年均8%以上的经济增长率，社会发展水平和人民生活水平也大幅提高。

大量事实证明，无论是企业管理还是政府管理，正确决策是保证管理取得良好成效、保证整个事业取得成功的关键。可以毫不夸张地说，一本企业成败录就是一本企业管理者的决策对错录，一部国家兴衰史就是一部国家统治者和管理者决策正误史。