



北京高等教育精品教材
BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI



新编21世纪公共管理系列教材

公共政策导论

第四版

Introduction to Public Policy

谢明 编著

 中国人民大学出版社



北京高等教育精品教材
BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI



新编21世纪公共管理系列教材

公共政策导论

第四版

Introduction to Public Policy

谢明 编著

12055
582

中国人民大学出版社
·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策导论/谢明编著. —4 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2015.7
新编 21 世纪公共管理系列教材 北京高等教育精品教材
ISBN 978-7-300-21528-0

I. ①公… II. ①谢… 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 (2015) 第 144497 号

北京高等教育精品教材
新编 21 世纪公共管理系列教材
公共政策导论 (第四版)
谢明 编著
Gonggongzhengce Daolun

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店	版 次	2004 年 4 月第 1 版
印 刷	北京宏伟双华印刷有限公司		2015 年 7 月第 4 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2015 年 7 月第 1 次印刷
印 张	19	定 价	35.00 元
字 数	430 000		

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

作者简介

谢明 中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师，英国伦敦大学玛丽皇后学院政策学硕士、中国人民大学管理学博士，作为高访学者于 2002—2003 年赴美学习考察。到目前为止，已在中国人民大学任教 30 年，有《政策透视》、《公共政策分析导论》、《理解公共政策》、《公共政策导论》等专著、译著和教材多部，曾获得宝钢优秀教师奖、北京市精品课程奖、北京高等教育精品教材奖、北京市教育教学成果奖等。在中国人民大学主要讲授“公共政策分析”、“公共政策原理”、“公共政策研究”等课程，并在北京大学、清华大学、中共中央党校、国家行政学院、北京市委党校、中央部委机关授课，授课对象既有本科生又有博士生，既有一般公务员也有省部级干部，教学风格独特、课堂精彩纷呈，深受好评。

内容简介

本书是北京高等教育精品教材，也是北京市精品课程“公共政策导论”的配套教材。全书旨在帮助读者理解公共政策的学科框架，认识公共政策的基本研究领域，掌握公共政策的主体理论与方法，厘清公共政策过程的发展脉络，达到对现实社会问题的理性观察与认识。

自 2004 年第一版出版以来，本书已经过多次修订，被上百所高校选为教材，深受广大师生的欢迎。第四版本着与时俱进的精神，紧跟社会发展形势，追踪社会热点问题，援引最新政策案例，突出国际化与本土化相结合、理论性与实践性相结合、描述性和解释性相结合、客观性与思辨性相结合、知识性与趣味性相结合的特征，以公共政策过程为研究框架，分析政策周期的一系列功能性活动，系统地介绍了公共政策的基本理论和相关知识，鲜活地展现了政策从无到有的发展周期，生动地描述了形形色色的社会问题，深入地分析了一个个具体的政策案例。第四版着重反映了十八届三中全会以来党和国家治国理政的新战略和新举措，包括亚洲基础设施投资银行的筹建、“一带一路”国家战略、“四个全面”战略布局、养老金并轨等，并以专栏形式增加了关于渐进式延迟退休、柴静的《穹顶之下》以及黑天鹅与可证伪性、合成谬误、漏桶原理等数十个扩展案例和知识链接。

本书不仅适合公共政策、公共管理或相关专业的本科生、硕士研究生和 MPA 等各类学生作为教材使用，也可以作为各级政府管理人员、相关教学和科研人员的培训辅导教材或教学参考书。

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）教育的启动以及高校公共管理类本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域的一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类本科专业教学指导委员会的指导和支持下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”、“21 世纪公共管理系列教材”、“21 世纪公共事业管理系列教材”、“公共管理系列教材”、“公共管理核心课程系列教材”、“21 世纪劳动与社会保障系列教材”、“21 世纪土地资源管理系列教材”、“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”、“十一五”、“十二五”国家级规划教材，普通高等教育精品教材，以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养作出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育

人文社科英才”的宗旨，从本科教育的特点出发，从公共管理教育的特点出发，为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上，“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能，同时，也尽可能地体现创新性和前沿性，反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性，并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践的不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。我们将紧跟公共管理学科的发展，与所有作者一起，不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息，对本套教材提出批评和建议，以使我们能够在所有读者和作者的帮助下，与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

第四版前言



有个“特修斯之船”（Ship of Theseus）的传说，据说是最为古老的思想实验。它描述了一艘已经在海上航行了几百年的船，在此期间，其部件不间断地被维修和替换。比如一块船板腐烂了，它就会被马上替换掉，以此类推，直到船上所有的部件都换掉了，都不是最开始的那些了。那么，到这个时候这艘船是否还是原来的那艘“特修斯之船”呢？或者它已经成为一艘完全不同的船？如果它已不是原来的那艘船，那么在什么时候它不再是原来的那艘船了？其实，这个实验的核心思想在于强迫人们去反思身份仅仅局限在实际物体和现象中这一常识。“特修斯之船”就是“特修斯之船”，它不会因为更换了部件而改变了身份。

对于一本教材的修订而言，有点像“特修斯之船”的现代版。内容的改变，案例的替换，好比把一块块船板进行更新，即使有再大的改变，《公共政策导论》还是原来的那本教材。

实践性强是公共政策学科一个非常重要的特点，因此，教材的编写要有与时俱进的精神。《公共政策导论（第三版）》于2012年2月出版，被评为2013年北京高等教育精品教材，这是一种鼓励，也是一种鞭策。从《公共政策导论（第三版）》出版至今已有三年时间，政策理论有了新的发展，政策实践也有了很大变化：中共十八届三中全会在京召开，政策的顶层设计^①频频出台；习近平同志提出“四个全面”战略，宣示治国理政全新布局；党政军领域反腐败斗争步步深入，“老虎”、“苍蝇”无处藏身；中国发起成立亚洲基础设施投资银行（简称亚投行），抢占国际金融制高点；中国推出“一带一路”国家战略，体

^① “顶层设计”原是一个工程学术语，本义是统筹考虑项目各层次和各要素，追根溯源，统揽全局，在最高层次上寻求问题的解决之道。“顶层设计”一词在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中首次出现，目前已成为中国新的政治名词。

现了和平共处、相互包容、合作共赢的发展思路；中国高铁“走出去”的步伐越来越快，“高铁外交”不断升温；中国计生政策做出重大调整，从“只生一个”到“单独二胎”；中国股市受政策利好推动，A股日成交额破2万亿元大关，创出世界纪录……为了更好地反映这些变化，我们有必要对《公共政策导论（第三版）》进行及时的修订。

经济学里有一个叫作“池塘效应”的原理：池塘里的荷叶在第一天长出一片，第二天新长出两片，直到它掩盖半个池塘，需要49天时间。可是令人瞠目结舌的是，荷叶全部掩盖另外半个池塘，仅仅需要一天的时间！因为荷叶是以几何级数增长的。现代科学技术发展越来越快，信息量呈几何级数增长，知识更新的周期越来越短，新的社会事物、新的科学规律及原理不断涌现，科学知识应用于社会实践的范围不断扩大，极大扩充了某一学科的内容，这些都对教材的编写提出了更大的挑战。

《公共政策导论（第四版）》的编写在保持原书整体结构的前提下，在内容上做了较大幅度的调整，增补和修改的文字超过10万，占原书内容的1/4强，替换了一些旧的案例，补充了一些知识链接，增加了一些理论说明，这些对更好地理解书中的内容、增加政策知识、拓宽研究视野会有很大帮助。具体来说，第1章“绪论”在政策举例中提及一些最新的事例，如亚投行筹建、“一带一路”规划、“四个全面”战略等，增加了一些扩展知识的内容，如“直接民主与间接民主”、“公地悲剧”、“服从实验”、“最后通牒实验”等，并对“从公共角度理解公共政策”部分进行了多处修改，增加了公共职能的论述和公共治理的说明。第2章“公共政策的性质与类型”把我国司法机关的司法解释纳入了公共政策的表现形式，并对政策类型和政策作用做了一些举例说明。第3章“政策主体、政策客体与政策环境”增加了“冰山理论”、“组织生态论”、“修昔底德陷阱”、“PEST分析”、“凯尔曼态度形成三阶段说”等专栏内容。第4章“政策模型及其相关理论”在渐进模型中增加了“渐进式延迟退休”与“财政与货币政策中的渐进主义”两个专栏，在制度理论中增加了格雷厄姆·阿利森提出的组织过程模型，在博弈理论中增加了“智猪博弈”模型，在批判性理论中增加了“黑天鹅与可证伪性”的说明，在实验性理论中增加了“林德医生的科学实验”，在中国古代政策观的论述中增加了“‘和’与‘同’”、“守度——行动的艺术”、“老子的人生智慧”等内容。第5章“政策制定”增加了社会问题理论和政策论证模式的阐述，把政策问题确认部分的举例进行了全部替换，涉及雾霾问题、失独家庭问题、计生政策调整问题等，在政策议程部分增加了一些案例说明和知识扩展，如马丁·路德·金的《我有一个梦想》、柴静的《穹顶之下》、“沉默的螺旋”等。在政策规划部分，新增加了一些知识性专栏，如“三人决斗游戏”、“洞穴人寓言”、“选择性观察”等。第6章“政策执行”在政策执行的功能部分增加了关于伦敦拥堵费的案例分析，另外对政策执行过程的各环节也做了具体的案例解读，特别是对政策执行策略的阐述，做了较大幅度的调整。第7章“政策评估”开篇案例做了全部替换，增加了“威尔逊法则与证实偏差”、“阿马蒂亚·森的解决办法”、“无知之幕”、萨缪尔森的“合成谬误”、奥肯的“漏桶原理”等扩展知识的专栏，并对政策评估的标准部分做了重新的整理。第8章“政策终结”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、孟庆晓两位编辑做了许多深入细致的工作，她们认真的态度和负责任的精神令人印象深刻，在此表示衷心的感谢。最后需要申明的是，鉴于时间和水平所限，在本书第四版中定有错误和疏漏之处，恳请大家提出批评意见。

谢 明

2015年5月28日于北京

第三版前言



本书第一版于2004年4月出版，修订版于2009年3月出版，第三版将于2012年1月出版。承蒙读者厚爱，从第一版出版至今，本书已陆续发行几十万册，这个数字使我有些惶惶然，深感作为一名作者的神圣使命和责任重大。

本书修订版出版后，一晃两年多时间过去了。在这段时间里，我的主要精力还是集中于公共政策的教学与研究工作，先后翻译了托马斯·戴伊的《理解公共政策（第十二版）》、詹姆斯·安德森的《公共政策制定（第五版）》和威廉·邓恩的《公共政策分析导论（第四版）》，编写了《公共政策概论》、《公共政策分析概论（修订版）》、《公共政策案例分析》、《管理智慧》等书。这些工作对编写本书第三版提供了非常有益的帮助。

本书是根据高等院校教学需要专门编写的教材，目的是帮助学生领会公共政策的知识框架，了解公共政策的基本研究领域，掌握公共政策的主体理论和方法，厘清公共政策过程的发展脉络，达到对现实社会问题的理性观察与认识。

本书共分八章，主要讲述公共政策的概念、政治与政策的关系、公共政策的表现形式、公共政策的基本类型、政策系统的主要构成、政策环境的影响作用、政策模型的功能、政策分析的思路、政策制定的过程、政策规划的作用、政策执行的条件、执行中的策略、政策评估的方法、政策终结的形式等方面的内容。

本书第三版有些章节的篇幅增加了，还有一些章节的内容压缩了，其中作了较大修改的主要还是一些案例和专栏，去旧增新，以保持与时俱进，体现公共政策实践性的特征。具体来说，第1章“绪论”的内容有所扩展，增加了“全民公决”的内容，并扩展了有关“公共物品”、“公共权力”的讨论。第2章“公共政策的性质与类型”对公共政策类型的阐述进行了一定的修改，举例更多从中国的实际出发。在公共政策分配功能的讨论中，增

加了《政策悖论》^①中关于公平困境的有关案例。第3章“政策主体、政策客体与政策环境”增加了对目标群体政策抗拒缘由的分析。第4章“政策模型及其相关理论”对中国古代政策观的阐述进行了较大的修改，增加了一些说明性的内容。第5章“政策制定”增加的内容有社会问题成因分析、社会问题的比喻、议程设置理论等，并在政策问题确认、政策规划原则、思维方法等内容中补充了大量新的案例。第6章“政策执行”在“政策执行的功能”部分中更新了案例，增加了对政策执行过程的阐述，对沟通方面的内容也进行了一定的修改，并在“政策执行的策略”一节中增加了很多新的内容，如执法圈套、诱惑取证、超限效应、诚信为本等；第7章“政策评估”做了较大修改，添加了一些新的案例，分析了政策输出与政策影响的不同，阐述了政策评估的基本内容，强调了评估标准的价值含义，突出了公正性标准的重要性，重点解释了阿罗不可能性定理、帕累托最优、卡尔多—希克斯标准、罗尔斯的差别原则等内容，并增加了评估方法的内容，讨论了生命价值评估的含义。第8章“政策终结”也进行了一些小的修改，更新了一些案例并补充了一些新的说明材料。

本书第三版的成功出版，得益于中国人民大学出版社的大力支持与帮助，特别是朱海燕和田芳两位编辑，她们一丝不苟的敬业精神和无私奉献的工作态度给我留下了深刻的印象，在此表示衷心的感谢！鉴于编写时间和个人水平的限制，本书定有不少错误和疏漏之处，真诚希望广大读者给予批评、指正！

谢 明

2011年12月30日

^① [美] 德博拉·斯通：《政策悖论》，北京，中国人民大学出版社，2006。

修订版前言



人们在日常生活中会感受到公共政策多方面的影响，这种影响或大或小、或强或弱、或直接或间接、或明显或微妙。以购买家用轿车为例，在车辆安全性能方面和尾气排放方面，国家道路交通管理部门和环境保护部门都有关相关的规定。从提车上牌到购置保险，从开车上路到找地儿停车，从年度检验到车辆报废，在整个过程中公共政策无时不在发挥其作用。的确，在现代这个复杂的社会里，公共政策可以说无处不在，它们有时对你有利，有时对你不利，有时会带给你愉快和欢乐，有时也会带给你烦恼和痛苦。总之，公共政策对社会生活和公众情感都会产生重要的影响，并成为社会环境不可或缺的重要组成部分。

在政府所做的许多事情当中，政策制定与执行无疑是最重要的事情。然而，现代政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的和基本稳定或一再重复出现的社会问题，而是各种相互关联、相互制约的越来越具复杂性、尖锐性、普遍性、专业性、变化性和发展性的社会矛盾和问题。与此同时，公众所关心的问题 and 兴趣的焦点，也不再是抽象的理念或原则问题，而是那些与自身利益密切相关的特殊的公共政策问题，比如犯罪与社会安全、公平与经济发展、种族与社会和谐、战争与外交方针、污染与环境保护，以及住房、卫生、社会保障、公共交通等一系列实际问题。由于这些问题直接关系到人们自身境况的改善，因而人们对这类问题的关注与日俱增，并因此产生了对政府制定公共政策的能力、程序、方式以及公共政策的质量的疑问和不满。现实的压力和未来的需要为公共政策学的建立与发展提供了契机与动力，包括社会科学和自然科学在内的诸多学科的不断发展为公共政策学提供了一定的理论基础和实用技术。

本书是根据高等院校教学需要专门编写的教材，目的是帮助学生掌握公共政策的相关知识。本书有别于传统型的以“教”为中心的教科书，无论是在内容和形式方面还是在体例和风格方面都有一些变化，力求避免出现教师不讲、学生不会的情况。

本书取名《公共政策导论》，主要是因为书的内容旨在向学生提供一种对公共政策总体上的认识和把握，力争做到在浅显平实的语言叙述中，让学员渐渐领会公共政策的知识框架，了解公共政策的基本研究领域，掌握公共政策的主体理论和方法，厘清公共政策过程的基本脉络，达到对现实社会问题的理性观察与认识。

本书共分八章，主要讲述公共政策的概念、政治与政策的关系、公共政策的表现形式、公共政策的基本类型、政策系统的构成、政策环境的作用、政策模型的功能、政策分析的视角、政策制定的过程、政策规划的作用、政策执行的条件、执行中需要注意的问题、政策评估的方法和作用、政策终结的概念及应用等方面的内容，虽然在各章节的内容里也涉及一些现实社会中的具体政策，并对相关问题进行了一定的分析与评论，但书中并没有设专章来讲述具体的公共政策，如农业政策、教育政策、财政政策、人口政策等。这样做的主要原因在于本书的“导论”性质。

本书修订版在第一版的基础上做了很大的改动，第一章“绪论”的内容扩展为两章，增加了“公共”概念透视的新内容；第二章“公共政策的性质与类型”突出了公共政策类型的阐述；第三章“政策主体、政策客体与政策环境”补充了一些新的说明材料；第四章“政策模型及其相关理论”对有限理性模型的阐述进行了调整，在相关理论中增加了混合扫描理论；第五章“政策制定”补充了很多新的案例，如马加爵事件、苏联卫星上天、突破思维定式等；第六章“政策执行”增加了一些专栏说明材料，如小石城事件、“黑三角”治理、犯人船等，扩展了政策执行需要注意的问题，探讨了法律迷信、破窗理论、多数人暴政、逆反心理等问题；第七章“政策评估”更新和添加了一些内容，如新交法修正案、城市黑车治理、政策评估的消极影响等；第八章“政策终结”也进行了微调。

在我国，公共政策学的教学与科研工作目前仍处于学习与起步阶段，吸收和消化现代政策理论及其研究方法仍是我们面临的主要任务，但引进中更要注意移植，实现政策理论的本土化。因此，本书强调理论的具体应用，注重实际问题的分析和解决。而且，为了避免“淮南为橘，淮北为枳”的不良倾向，本书在强调本土化的同时，也注意了政策科学体系的规范性。

本书在写作过程中，得到了中国人民大学出版社的大力支持和帮助，谨此表示衷心的感谢。由于本人学识所限，书中难免有错误和疏漏之处，敬望同行不吝赐教，欢迎读者批评指正。

谢 明

2008年8月1日

第一版前言



公共政策虽然不是一个全新的概念，但相关研究却是一门新的学科。它发端于第二次世界大战后几个主要的工业发达国家，其后迅速扩展到许多国家和地区。可以认为，公共政策学是战后社会科学领域发展最迅速、影响面最大、应用领域最广、实证性最强、社会效用最明显的学科之一。

公共政策学之所以在较短的时间内迅速兴起和发展，既与现代社会的管理特征相联系，也与公共政策自身的学科特征相联系。现代政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的和基本稳定或一再重复出现的社会问题，而是大量的相互关联、相互制约的越来越具复杂性、尖锐性、普遍性、专业性、变化性和发展性的各种社会矛盾和问题。与此同时，公众所关心的问题和兴趣的焦点，也不再是抽象的理念或原则问题，而是那些与自身利益密切相关的特殊的公共政策问题，比如犯罪与社会安全、公平与经济发展、种族与社会和谐、战争与外交方针、污染与环境保护，以及住房、卫生、社会保障、公共交通等一系列实际问题。

由于这些问题直接关系到人们自身境况的改善，因而人们对这类问题的关注与日俱增，并因此产生了对政府制定公共政策的能力、程序、方式以及公共政策的质量的疑问和不满。这就使一批具有一定的学术素养，同时具备相当实际经验的学者、科学家和政府官员深切感到，应当建立一种能够兼容各相关学科的优势，且能够解决各种现实公共政策问题的全新的学科。这一学科就是我们现在所学的公共政策学。包括社会科学和自然科学在内的诸多学科的不断发展为公共政策学的形成提供了一定的理论基础和实用技术，现实压力 and 未来需要则为其提供了发展的动力。可以说，公共政策学的产生与发展有其历史必然性。

本书是根据高等院校教学的需要专门编写的教材，目的是帮助学生掌握公共政策学的

基本知识。本书有别于传统型的以“教”为中心的教科书，无论是在内容和形式方面还是在体例和风格方面都有一些变化，力求避免出现教师不讲、学生不会的情况。

本书取名为《公共政策导论》，主要是因为本书的内容旨在向广大学生提供一种对公共政策总体上的认识和把握，力争做到在浅显平实的语言叙述中，让学生渐渐领会公共政策的知识框架，了解公共政策的基本研究领域，掌握公共政策的主体理论和方法，厘清公共政策过程的基本脉络，达到对现实社会问题的理性观察与认识。

本书主要讲述公共政策的含义、政策系统的构成、政策模型的作用、政策制定的过程、政策执行的条件、政策评估的作用和政策终结的概念等方面的内容，虽然在各章节的讲解中涉及一些现实社会中的具体政策，并对相关问题进行了一定的分析与评论，但书中并没有设专章来讲述具体的公共政策，如农业政策、教育政策、财政政策、人口政策等。这样做的主要原因还在于本书的“导论”性质。

在我国，公共政策学的教学与科研工作目前仍处于学习与起步阶段，吸收和消化现代政策理论及其研究方法仍是我们面临的主要任务，但引进中更要注意移植，实现政策理论的本土化。因此，本书强调理论的具体应用，注重实际问题的分析和解决。而且，为了避免“淮南为橘，淮北为枳”的不良倾向，本书在强调本土化的同时，也注意了政策科学体系的规范性。

本书的编写，得到了中国人民大学出版社的大力支持和帮助，谨此表示衷心的感谢。

由于本人学识所限，书中难免有错误和疏漏，敬望同行不吝赐教，欢迎读者批评指正。

谢 明

2004年3月

目 录



第 1 章 绪论	1
1.1 公共政策的含义	1
1.2 公共与私人——从公共角度理解公共政策	8
1.3 政治与政策——从政治角度理解公共政策	19
1.4 市场与政策——从市场角度理解公共政策	26
本章小结	29
关键词	29
思考题	29
第 2 章 公共政策的性质与类型	30
2.1 公共政策的表现形式	30
2.2 公共政策的特征	34
2.3 公共政策的类型	37
2.4 公共政策的作用	44
本章小结	48
关键词	48
思考题	49
第 3 章 政策主体、政策客体与政策环境	50
3.1 政策主体	50
3.2 政策客体	56
3.3 政策环境	63
本章小结	73

关键词	73
思考题	73
第 4 章 政策模型及其相关理论	74
4.1 模型概述	74
4.2 几种重要的政策分析模型	77
4.3 政策分析的相关理论	101
4.4 中国古代政策观	106
本章小结	110
关键词	110
思考题	110
第 5 章 政策制定	112
5.1 社会问题的产生	112
5.2 政策问题的确认	122
5.3 政策议程的建立	128
5.4 政策规划	139
5.5 心理效应与决策质量	180
5.6 政策合法化——政策获得合法性的过程	186
本章小结	192
关键词	192
思考题	192
第 6 章 政策执行	194
6.1 政策执行的含义、特征、功能和过程	194
6.2 政策执行的相关条件	207
6.3 政策执行的策略	214
本章小结	222
关键词	222
思考题	222
第 7 章 政策评估	223
7.1 政策评估的含义	225
7.2 政策评估的类型与要素	231
7.3 政策评估步骤	249
7.4 政策评估的障碍	250
本章小结	251
关键词	252
思考题	252
第 8 章 政策终结	253
8.1 政策终结的含义	253
8.2 政策终结的对象与形式	259