



高等学校“十二五”规划教材 | 管理类

公共政策学

——理论与实践

◎ 黄维民 慕怀琴 编著



西安电子科技大学出版社
<http://www.xduph.com>

高等学校“十二五”规划教材 | 管理类

公共政策学

——理论与实践

黄维民 慕怀琴 编著

西安电子科技大学出版社

内 容 简 介

本书详细介绍了西方公共政策的发展演变与研究现状,同时全面论述了中国公共政策的发展现状与基本特征。

本书共八章:第一章、第二章论述了公共政策的性质、研究对象和基本范畴,探讨了公共政策的历史和逻辑渊源;第三章介绍了公共政策的体系、环境、类型、主体以及公共政策的价值标准与价值选择;第四章至第八章讨论了公共政策的制定、执行、分析与评估等问题,并在此基础上提出了公共政策异化产生的原因和治理的有效措施。

本书可作为高等院校经济管理类、公共管理类相关专业本科生的教材,也可作为广大公共政策研究者和政府公务员的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学:理论与实践/黄维民,慕怀琴编著. —西安:西安电子科技大学出版社,2013.8

高等学校“十二五”规划教材

ISBN 978-7-5606-3095-3

I. ① 公… II. ① 黄… ② 慕… III. ① 政策科学—高等学校—教材 IV. ① D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 159078 号

策 划 李惠萍

责任编辑 李惠萍 雷露深

出版发行 西安电子科技大学出版社(西安市太白南路2号)

电 话 (029)88242885 88201467 邮 编 710071

网 址 www.xduph.com 电子邮箱 xdupfb001@163.com

经 销 新华书店

印刷单位 陕西天意印务有限责任公司

版 次 2013年8月第1版 2013年8月第1次印刷

开 本 787毫米×1092毫米 1/16 印 张 13

字 数 304千字

印 数 1~3000册

定 价 22.00元

ISBN 978-7-5606-3095-3/D

XDUP 3387001-1

如有印装问题可调换

本社图书封面为激光防伪覆膜,谨防盗版。

前 言

在当今全球化背景下的社会，公共政策已成为社会治理和影响人类政治与经济发展的重要力量，在创造和提升每个国家综合竞争优势方面，具有不可替代的积极作用。也就是说，一个公正的、透明的、高效的、民主的公共政策体系，无论是对于社会政治与经济的发展，还是对于促进整个社会的和谐与稳定，都是不可或缺的重要因素。

公共政策学作为一门重要的学科，诞生于 20 世纪 50 年代商品经济和民主政治高度发达的西方国家，现已有 60 多年的历史。在中国，公共政策学乃是一个正在发展的新兴学科，其理论研究与实践还都处在一个不断探索、不断发展的阶段，但是在当今中国改革开放的社会背景下，公共政策学的发展势头很猛，特别是公共政策学的理论真谛，越来越受到中国政府与社会公众的礼遇、宠爱和青睐。人们对它的理论研究如火如荼，使其成为中国社会管理之道的重要理念之基。事实上，中国的改革开放现已到了一个必然触发社会深刻变革的重要历史关头。要在中国广袤无际的大地上，为具有如此广度与深度的社会变革推波助澜，提供充满睿智的洞见，培养卓越的领导才能，用科学的理论去指导社会的实践发展，以及大规模地提高普遍的社会管理水平，公共政策学的学科建设和理论研究就不可能不被中国政府提到重要的议事日程上来，因为公共政策学这门学科完全契合了当今中国社会非常流行的一个观念，那就是要与时俱进，坚持科学发展观。

公共政策作为一种新的社会治理范式，作为公共管理的重要利器，主要源于当今社会广大公众迫切需要解决日益复杂的公共问题的一种政策需求，是公共管理从过去传统重视机关的管理转移到政策议题和政策建议的必然产物。因此，公共政策作为实现公共意志、满足社会政策需求的公共理性和公意选择，是引导并规范社会公众与社群组织的重要行动指南和基本行为准则，对社会利益起着公平合理的权威性价值分配作用，现已成为当代社会公共管理活动的重要内容和基本手段。对于公共政策所具有的这些基本特征，国内外的专家学者们已经达成了共识，体现出在现代社会管理中实现公共利益最大化的社会和谐理念。一般来说，公共政策的实践过程，实质上就是一个社会利益表达与实现的过程，当某个社会利益集团或者个人提出一项政策诉求的时候，公共政策过程就开始了，而这种提出政策诉求的过程实际上就是一个社会利益表达与实现的过程。因此，在社会的有效管理下，公共政策不再是一个抽象的概念，而是一个具有实质性内涵的实体，在社会利益的分配过程中发挥着积极的作用，扮演着权威性的重要角色。

在人类社会文明进步的过程中，人们不断强调社会公平正义这一基本价值和理念，为公共政策学的发展奠定了一个建立在理性实证主义之上的哲学基础，使得实现公共利益成为公共政策实践的核心要素。如果说作为一种严格而完整的社会治理理论体系的公共管理的诞生，起初还仅是作为人类社会已经进入现代发展时期的产物的话，那么作为公共管理重要工具的公共政策的诞生，恰恰是现代社会生活之公共领域日趋扩张并与私人生活领域形成鲜明对照和内在紧张之事实的集中反映。因而作为可以有效配置社会公共资源、极大

地影响公共部门形象的公共政策，正是作为这一现代社会发展趋势的价值产物而凸显出来的一个应用型学科，并决定着政府管理社会的质量和价值导向。因此，从某种意义上讲，影响公共管理的首要因素，也是最重要的因素，乃是公共政策。因为公共管理的一切有效性，完全取决于高质量的公共政策学。

总之，随着多元化利益社会的形成和发展，作为社会资源重要分配途径的公共政策的影响力逐渐增强，公共政策已成为人类社会管理的一个重要方面或者一个组成部分，政府利用公共政策来调整、组织社会生产和社会生活，已经成为其管理社会活动的一个重要方面。特别是随着现代社会生活与政府管理活动的日益复杂化，传统的以经验为基础政府决策已经远远不能满足政府现代社会管理的实际需要，必须实现由经验型向科学化决策模式的转变。实践证明，作为社会价值权威性分配的重要机制，公共政策的规范性与科学性既是推动政府重大决策迈向高质量的必由之路，也是促进人类社会管理不断发展的重要途径和有效手段。

在对社会进行有效管理的理论研究过程中，人们早已普遍地认识到，公共政策不仅是社会政治活动的结果，即实现公共意志、满足社会的理性需要，而且也是社会公共管理事务中所制定出的行为规范，引导着广大公众与社群组织的行动。因而，公共政策的需求基础是社会公共事务，其本质属性是公共管理运行的产物，其基本性质是政府维护公众利益的重要手段。许多专家学者甚至认为，公共政策过程实际上就是公共管理运行的核心内容，而公共管理的相关组织就是公共政策的重要主体。在现代社会条件下，作为社会资源重要分配途径与手段的公共政策，其社会影响力正在逐渐增强。因此，在公共管理的理论与实践，要特别强调对公共政策学这门新兴学科的研究，必须涵盖整个公共管理领域，必须成为整个公共管理研究的核心内容与基本价值。

另外，搞清楚公共管理与公共政策两者之间到底是一个什么样的关系这一重要的理论问题，对于完善公共管理的理论与实践，从而促进公共政策学的学科发展，具有重要的理论指导意义与重大的现实意义，是一项带有创新性的研究工作。一般来说，公共管理过程与公共政策过程是相一致的，或者说公共管理过程实质上就是公共政策过程，公共管理主体的行为过程也就是公共政策功能发挥的过程。公共管理的主体通过循环往复的公共政策过程，实现了对社会的有效控制，塑造了良好的公共秩序。因此，从公共管理的视角下研讨公共政策，不仅需要探求公共政策产生的条件、途径、结构及机制，了解其基本的功能，更应该探求公共管理与公共政策两者之间的关系，了解公共政策是怎样实现公共管理的基本职能，是如何涉及社会的各个领域，并对个人和整个社会的发展产生深刻影响的。

在实现公共利益这一基本目标的政治逻辑过程中，就公共管理与公共政策的关系而言，公共管理是公共政策赖以存在与发展的哲学基础，起着主导性作用；而公共政策则是公共管理重要的治理手段和有效的社会管理工具，对公共管理具有能动的促进作用，是政策行政的具体表现。也就是说，在公共管理的实践中，如果公共政策的作用发挥得好，具有无限的活力与创造性，就能够使公共管理的目标顺利地得到实现，反之就会导致公共管理的混乱，损害广大公众的根本利益。因此，公共管理只有依赖公共政策才能有效地增进公共利益，实现合理分配公共利益的管理目标，才可以通过政策问题行管理之道，从而促进人类社会的稳定与和谐发展。公共政策作为公共管理的首要因素，两者之间存在着一种辩证

统一的关系，它们相互联系，相互依存，相互促进，相互作用，最终的目标都是为了实现公共利益的有效增进与合理分配。从某种意义上讲，公共政策既是公共管理活动的基本依据，又是公共管理活动的基本手段，是在公共管理急需积极符号之时出现的一种积极符号，是公共管理的艺术与科学跟管理的艺术与科学的联姻，而且这种联姻是平衡的。

公共政策学作为一门新兴的学科像公共管理一样，在中国的计划经济时期，对于整个社会来说是个非常生疏的概念，直到改革开放春天的到来，公共政策学才成为中国社会科学研究领域发展最为迅速、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当今中国社会得以迅速兴起和发展，既与中国现代社会的管理特征相联系，也与公共政策学自身的学科特点有关系，它是中国公共管理有效解决社会利益冲突的重要机制，也是中国公共管理探求公众参与分配，协调与整合社会诸方面利益的最佳方式，体现了现代社会民主协商的本质特征。

中国作为一个后进入市场经济的国家，目前正处在一个经济体制转轨时期。随着政企的分开，大多数国有企业逐步实行股份制的运行方式，而以公有制为主体的多种所有制经济的共同发展，使得中国政府的职能在很大程度上逐渐转入公共管理的运行方式，公共政策则成为政府管理社会的有效工具。然而，与西方发达国家相比，由于受中国传统政治文化的影响，中国的公共政策学注定与西方国家的公共政策学具有很大的差异，在理论上与实践中都表现出更多的特色。“橘出淮南则为橘，生于淮北则为枳”，这句话主要指的是，任何事物都存在水土不服的“个性”。也就是说，照搬西方国家管理之道的前提，是要看国情与社会生态是否与西方国家相同。因此，当代中国的公共政策，除了在根本的出发点和落脚点上是为广大人民群众谋利益的，表现为与西方国家其阶级属性方面的截然不同之外，在公共政策的制定、执行、分析、评估等过程中的程序与形式、方法与手段等问题上，更应该具有显著的国情特色。

长期以来，公共政策学应该研究什么始终是一个经久不衰的论题。尽管从知识体系的角度开始认识公共政策的意识可以轻松溯源至一百多年前公共行政之父伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)提出的政治行政二分法，但是学者们一直对公共政策的研究领域与价值体系的确立争论不休。近年来，在不断发展的实践中，公共政策学作为一门新兴的学科逐渐形成了一套较为完整的知识体系。特别是从对公共政策学研究比较发达的国家和地区来看，公共政策学已经完全具备了一定层次的学科建制。尽管一些传统的社会科学学科，如政治学、经济学和社会学也涉及政策系统以及政策过程问题，但它们并未将政策系统以及政策过程作为专门的、唯一的研究领域，并未对此加以系统性、全面化和具体的研究，而只有公共政策学才是一个综合运用各种知识和方法，全面研究政策系统和政策过程，深入细致地探求公共政策的实质、原因和结果的新学科，其目的是提供政策相关的知识，改善公共决策的系统，提高公共政策的质量。总之，公共政策学是一门以公共政策现象、公共政策发展条件和公共政策发展规律为研究对象的崭新学术领域，而在这一崭新的学术研究领域，涉及许多学科、许多理论的基本原理。作为一门相对独立的综合性新兴学科，公共政策学以其追求公共利益，关注社会的公平与正义，严格规范社会行为而著称，是社会资源合理配置的有效途径，是公共管理的重要手段。因此，公共政策学作为一门新兴学科，它既是一个研究内容比较复杂、比较困难的知识领域，又是一个令人兴奋、富有挑战意义

的新的科学研究领域。

自 20 世纪 50 年代公共政策学发端以来，人们对公共政策学的学科研究以及与公共政策学直接相关的各种理论和研究方法真可谓层出不穷，丰厚广大，对公共政策学的理解与认识也是众说纷纭。特别是长期以来，什么是一项好的公共政策，一直是一个仁者见仁、智者见智，不断引发人们热烈讨论的话题。但在一点上大家是有共识的，那就是只要能够调动社会公众的主动性、积极性和创造性，维护社会公众利益的公共政策就是一项好的公共政策。反之，哪怕说得再圆，编得再全也没有用。因此，如何去研究公共政策的基本理念、基本原则、基本研究方法等主要内容，探寻公共政策学这门新兴学科的科学发​​展规律，就成为每一位公共政策学教学与研究工作者的重要历史使命。特别是如何积极地构建系统性、整体性、科学性、具有本土化特色的公共政策理论与方法体系，现已成为中国公共政策学研究领域的当务之急和众中之重，具有迫切的时代感需求。

由于作者的学术水平有限，以及研究资料相对匮乏，使得本书中的不足和缺憾在所难免，在许多方面还有待于进一步提高与完善。因此，恳请专家学者和广大读者批评指正，不吝赐教，并通过加强学术间的交流，共同促进中国公共政策事业的发展。实际上，在对公共政策学的研究过程中，作者深感当前中国公共政策学的研究领域不仅理论难点多，而且资料的收集与处理难度较大，特别是其学科基础薄弱，理论研究不够系统和深入，因而还远远不能够适应中国公共政策实践的需要。也正是在这种背景下，作者穷多年之功撰写了本书，目的就是希望充分借鉴国外公共政策学的理论研究成果和发展实践经验，并且紧密地结合中国的具体国情，全面、系统地提出具有中国特色的公共政策学理论与方法体系框架，为解决公共政策学领域中的重大理论与现实问题作出自己应有的贡献。最后，祈愿本书所体现出来的学术价值，以及所具有的良好可读性，能帮助广大读者从中获得有益的东西，并得出理性智慧的启示。

本书在写作过程中，参阅了大量的中外文献，正是那些参考文献作者的真知灼见和非凡的智慧，为本书的写作最终能够顺利完成提供了重要的知识源泉，在此谨向参考文献的作者表示衷心的感谢。

作 者

2013 年 3 月 10 日

目 录

第一章 公共政策学的基本理论探析	1
第一节 公共政策与传统政策的本质区别	1
第二节 公共政策学的研究意义及研究对象与范畴	5
第三节 公共政策的定义及其本质属性	14
第四节 公共政策科学化与民主化的含义	28
第二章 公共政策学的形成与发展	32
第一节 公共政策学形成的历史背景	32
第二节 公共政策学的起源与发展	36
第三节 中国公共政策学的发展现状	44
第三章 公共政策学体系的理论研究	61
第一节 公共政策的类型探析	61
第二节 公共政策的主体分析	68
第三节 公共政策的环境分析	85
第四节 公共政策的价值与价值标准	91
第四章 公共政策制定的理论与实践	103
第一节 公共政策问题的形成	103
第二节 公共政策规划的过程分析	107
第三节 公共政策规划的合法性研究	111
第五章 公共政策执行的理论与实践	114
第一节 公共政策执行的理论探析	114
第二节 公共政策执行的模型分析	119
第三节 公共政策执行偏差的原因与解决措施	122
第六章 公共政策分析的步骤与方法	128
第一节 公共政策分析的理论研究	128
第二节 公共政策分析的基本步骤	133
第三节 公共政策分析的模型研究	140
第七章 公共政策评估体系的理论探讨	150
第一节 公共政策评估质量中存在的问题	150

第二节	公共政策评估质量的相关理论	154
第三节	公共政策评估模型的分析	164
第四节	建立与完善中国公共政策评估体系的启示	175
第八章	当代公共政策的异化与治理措施	183
第一节	公共决策失误的原因分析与治理措施	183
第二节	公共政策制定中公共利益偏离的原因分析与治理措施	189
第三节	公共政策制定中弱势群体利益表达缺失原因分析与治理措施	194
参考文献		198



第一章 公共政策学的基本理论探析

公共政策学是一个以公共政策现象、公共政策发展条件和公共政策发展规律为研究对象的崭新学术领域,而在这一崭新的学术研究领域当中,涉及了许多学科、许多理论和哲学的基本原理。作为一门相对独立的、具有自我研究领域的综合性新兴学科,公共政策学以其追求公共利益、关注社会的公平与正义、严格规范社会行为而著称,是社会资源合理配置的有效途径,是公共管理的重要手段。

公共政策学作为一门新兴学科,它既是一个研究内容比较复杂、比较困难的知识领域,又是一个令人兴奋、富有挑战性的新的科学研究领域。自 20 世纪 50 年代公共政策学发端以来,人们对公共政策学的学科研究以及与公共政策学直接相关的各种理论和研究方法层出不穷、丰厚广大,对公共政策的理解与认识也是仁者见仁,智者见智,众说纷纭。特别是人们在对公共政策研究的过程中,缺乏一种明确的定义,也没有具体说明公共政策的逻辑基础与研究范畴。好像那些在说话和写作当中使用公共政策这个词的人们,完全知道公共政策一词的含义是什么,并且也假定听众或读者已经搞清楚了这个词的基本特征。因此,目前人们对公共政策的基础性研究,还无法对其做出详细周全、无一缺憾的概括和描述,更缺乏一种权威的理论阐述。其原因是多种多样的,既有公共政策学形成的时间比较短,使其学科实践发展不充分的问题,又有其理论归纳的研究方法不得当,特别是其研究范畴不清晰而引发不同认识与意见的争论性问题。所以可以这样认为,公共政策学作为一门方兴未艾的新兴学科,人们还需要对其本体理论及研究方法进行广泛的研究与探讨,努力从学理上与发展规律中搞清楚公共政策的基本内涵、研究范畴与遵循的价值原则,从而为公共政策学这门新兴学科的发展奠定理论基础,提供科学的研究方法,使之体系趋向于理论化与科学化。因此,作者希望通过对公共政策学学科体系的深入研究,努力探寻公共政策的灵魂与精神。

第一节 公共政策与传统政策的本质区别

政策是一种与人类社会的生存和发展紧密联系的悠久历史活动,是随着国家和人类组织行为而出现的最为古老的人类社会现象之一,其始终作为国家与社会管理当中一种不可缺少的重要手段,时时刻刻影响并规范支配着人类的社会行为,并已具有了几千年的实践发展历史。政策作为我们非常熟悉的一个基本概念,从最广泛的意义上讲,凡是由一定的主体作出,同时对一定的客体产生了一定影响的要求、希望、规定、强制等行为,都可以被视为主体的某种政策。政策涉及目标、工具、决策者,以及工具与目标之间的理论和实



践的相互联系。

在中国历史上，通常政者即政略、纲要，策者即谋略、方术。因此，在古代汉语中，“政”和“策”两个字是分开的。在古代汉语中，“政”字通常具有“政治”、“政事”、“政权”、“正义”等意思。如《论语》说：“不在其位，不谋其政”；《说文解字》注：“政者，正也”；《左传·桓公二年》曰：“政以正民”；《周礼·天官》曰：“建邦之六典……四曰政典，以平邦国，以正百官，以均万民”。以上“政”的含义相当于今天所说的控制社会、管理国家事务、治理民众的意思。古代汉语中的“策”字有两个词义与政策有关。“策”的第一个含义，相当于今天的“政令”、“文件”、“规定”的意思。《释名》注：“策书教令于上，所以驱策诸下也”。“策”字的第二个含义是“计谋”、“对策”、“谋略”的意思。如《战国策》的“策”，讲的就是在战国时代，当各国发生重大政治事件的时候所采取的各种计谋和对策。因此，《礼记·仲尼燕居》中说到：“策，谋也”。《吕氏春秋·简选》也曰：“策，谋求也”。所以，按照中国古代汉语的本意，“政”和“策”就是治理国家、规范民众行为的谋略或规定。政策概念的这一层含义从古代一直延续至今。

据考证，在英文中原无“政策”一词，只有“政治”(Politics)一词，源于古希腊语中的“Poiteke”，意为“关于城邦的小学问”。此后，随着近代西方政党政治的发展，从政治(Politics)一词中逐渐演变出了“Policy”一词，并具有“策略”、“谋略”、“权谋”等含义，主要是被用来指称政党或政府为了实现特定的任务和目标所采取的行动。近代以来，日本学者在翻译“Policy”一词时，从早已传入日本的汉字中挑选了“政”和“策”二字，并将其组合在了一起，译为“政策”一词。所以有人认为，虽然古代汉语中有“政”和“策”二字，但将其二者合用组成“政策”一词，则源于日本。因此，现代汉语中的“政策”一词系外来用语。此外，据有关专家学者的考证，中国人首次使用“政策”一词，最早见于著名学者梁启超在1899年所撰写的《戊戌政变》一文中。梁启超先生在该文中称：“中国之大患在于教育不兴，人才不足，皇上政策若首注重于学校教育，可谓得其本矣。”

我国现代汉语对“政策”一词的解释，往往与路线、方针、策略相联系，因此关于“政策”的定义有很多，其中最具有代表性的是权威工具书《辞海》对“政策”一词所下的定义，即：“政策是国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则。”《辞海》对政策的这一定义，实际上包含着四项基本内容的含义，即：① 政策制定的主体是“国家与政党”；② 政策存在的基本形式是“行动准则”；③ 政策的目标是“实现路线与任务”；④ 政策的实效性是“一定的历史时期”。实际上，《辞海》对政策所下的定义过于简单化，特别是与国内外学术界对公共政策的理解更是相差甚远，充分体现了中国行政体制决策的基本特征。

公共政策作为公共管理的重要内容以及一种新的政策系统范式，诞生于20世纪50年代的美国。此时的美国，政府在对社会进行有效管理的过程中，已经在政策的概念中加入了“公共”这个定语，使其演化成为“公共政策”(Public Policy)，而这—根本变化的主要原因，与美国现代民主政治体制的确立有关，它为现代公共政策学产生的合法性奠定了社会基础。难怪现代政策科学的创始人哈罗德·拉斯韦尔(Harold Lasswell)在对公共政策内涵所做的六点界定的第一点中，就坚定地认为“公共政策学是一门关于民主主义的学问”。政策从传统的政策演变成为公共政策，不仅扩大了政策主体的范畴，而且给政策本身也赋予了新的内容，使得人们对现代政策的理解发生了根本性的变化。可见公共政策概念中的“公



共”二字对于界定公共政策的基本内涵具有极其重要的意义。因此，公共政策学作为一门新兴的理论学科，它与传统的政策是两个完全不同的概念。特别是从本质特征上讲，公共政策产生的动力源及它与传统政策两者之间最大的区别，就体现在“公共”二字上，而“公共”二字从根本上决定了两者在决策体系、涉及的范围与内容，以及价值取向上的不同。

首先，传统的政策和公共政策分属于两个完全不同的决策体系。传统的政策是一种封闭式的个体决策体系，其政策制定主体不是民主选举的，其制定政策的权力不是社会公众经由法定程序赋予的；政策在本质上体现的不是民意，而是帝王将相的意志，是封建帝王的一道道“圣旨”，缺乏程序上的合法性。因此，传统的政策强调决策程序与过程的高度集中，缺乏政策分析和政策评估，尤其是不允许社会公众参与决策，使得公众缺乏了解和影响公共决策的途径，在整个决策过程中处于被动的地位。传统的政策不能够为公众提供有效参与社会管理与监督的途径，即缺乏公众参与社会重大决策与监督执行的机制，缺乏与公众进行平等、真实对话沟通的社会基础和科学实践。因此，传统的政策体系是一种多为一体的决策模式，每一方都是决策的当事人，几方之间的关系不是一种平行关系，而是一种上下关系，缺乏超然于外的一方进行监督，更多地表现为有限的自我道德监督。总之，传统政策是一种冷政策，它极大地弱化了对决策体系的全面监督，较多地蕴含了决策失误的可能性与普遍性。

在现代民主社会，政府是社会契约的产物，是经由民主程序选举产生的，政府的权力是公民赋予的公共权力，政府行使公共权力的目的就是谋求普遍的公共利益，推动社会的公平与正义，从而有效地保障政府的一系列政策在现代民主程序的规则下运行，这样，既能够充分体现社会公众的意愿，又能够随时接受社会公众的有效监督。因此，由现代民主型政府所制定的公共政策是一种热政策，它积极倡导公众在决策过程中的参与和分享，使得公众在整个决策过程中处于一种主动的状态，从而能够有效地保护公众的个人利益，避免有些公共政策看似公平，但实际上却隐含着巨大的不公平性。因为任何一项公共政策首先应该考虑的是对“私权”的敬畏，只有当穷尽一切办法未能奏效之后，才能为了公共利益的要求而牺牲个人利益。并且，由于涉及对广泛“私权”的伤害，这样的公共政策在出台前必须经过严格的听证程序，让涉及根本利益的公众都能够积极参与到整个决策过程中，避免黑箱操作和信息不对称，以体现社会的公平正义原则。因此，公共政策的决策体系是在公共能量不断增长的基础上逐渐形成的一种开放对话式的群体决策体系，它强调社会分权、政策分析、政策评估和决策中心多元化，强调公众对于重大社会决策的积极参与，具有决策程序不断下移的功能。它以不断提高政府服务技能和服务水平为工作中心，从而使得公民参与公共决策的途径发生了根本性的变化。公民从过去对公共决策的间接参与转换为直接参与。公共政策这种决策体系重视公民的基本权利和社会的公平正义，有着公众广泛参与社会管理的有效途径与良好基础，追求并代表着最广泛的公众利益。

其次，传统的政策所面对的社会管理范围比较狭窄，政策所关注的对象和类型比较单一，具有很强的私立性和个体目的。由于人们对整个社会和自然界的认识水平低下，所以传统的政策基本上是以观念知识为材料，以形而上学的思辨为手段，其核心价值是一种由主观体验支撑起来的信念，因而在制定政策的过程中，既缺乏必要的客观性要求，又缺乏科学理论的指导和实用的技术工具。因此，传统政策的制定手段非常落后，主要依赖大量的经验，这就造成政策的质量通常比较低劣。因为政策得不到质量上的有效保障，所以导



致其在制定过程中具有很大的决策风险。而公共政策则是以科学知识为依据的,是在多门现代科学知识的基础上建立起来的一门新兴学科。所以与传统政策不同,严格意义上的公共政策只有在近现代自然科学兴起与发展之后才能够出现。

公共政策作为公共管理的重要手段,它所涉及的公共事务领域非常广泛,研究的对象和内容不断扩大,政策的类型更加精确与细化,在价值取向方面主要强调社会的公共性,因而在实践中具有很强的公益性目的。特别是公共政策把个人的经验和现代丰富的科学知识,以及不断发展的国家管理理论与专业技术纳入到了学科知识体系当中,使得政府在社会重大公共决策过程中,越来越重视对公共政策项目的分析评估与业绩的考核,从而极大地减少了公共决策的重大失误,不仅提高了政府解决公共问题的社会责任感和效率,而且为公共政策制定、执行以及分析与评估的科学化、民主化奠定了扎实的基础。因此,公共政策是传统经验与现代科学技术的有机结合,它所追求的是一种程序化的公平与效率,所具有的根本意义就在于它是政府在现代社会下科学化、民主化管理社会的有效工具。

第三,两者在价值取向上也存在着极大的差异。一般来说,传统的政策在价值取向上强调效率与效能,是一种追求“效率至上”原则的社会价值观。而公共政策的价值观念具有普世意义,它注重社会实践,在实践中寻求社会资源的最佳组合与分配以提高其效率。恪守公共精神和公众利益至上的原则,是其人本主义精神的充分体现。也就是说,公共政策的出发点和基本管理目标是实现公共利益的最大化,并通过在社会的重大决策当中给予公众更多的知情权、参与权和监督权,从而完整地、真实地表达民意,以达到维护公众基本权利的目的,全面实现社会利益的协调与平衡,克服社会资源分配过程中的非公平性、非正义性,使公众真正成为社会利益的最大受益者。因此,公共政策的价值取向和社会意义,就在于对公共利益进行合理的权威性分配,有效地针对了现实与公众心声的回应,契合了公众渴望公平正义的要求。

在现代社会,利益的分化、利益主体的多元化导致人与人之间的经济利益关系更加复杂,市场的主体是追求利益并实现其最大化的理性经济人。因为在利益需要的无限性和社会资源供给有限性的矛盾前提下,人与人之间利益上的冲突会频繁发生。在这种情况下,社会的政治与经济需要稳定、可持续发展,就必须要有个强有力的政策来协调利益关系、缓解利益冲突。这种政策不能是一个代表局部利益的政策,而应该是在社会形象上代表全体公民利益的公共政策。这种公共政策通过确立公平正义的原则,来调节人与人之间的利益关系,以实现社会的稳定与有序的运行。西方著名的功利主义思想家约翰·密尔(John Mill)早在150多年以前就指出:“如果人民大众从人口或任何其他东西的增长中得不到丝毫好处的话,则这种增长也就没有什么重要意义了。”因此,在人类社会的发展过程中,公平正义是社会的稳定器,只有实现了公平正义,才能够有效地维持社会的秩序,避免社会的矛盾与冲突,使得社会的政治与经济保持稳定发展。

从某种意义上讲,公平与正义是公共政策的灵魂与基本法则,是社会分配公平与正义的具体体现,特别是公共政策公平与正义考虑的重心在于结果和分配的效果,强调公平与正义在执行社会规则中的积极作用与对公众的责任,并以公共利益实现的最大化作为衡量其社会发展的唯一标准,突出了在实践中关心公平与正义、处理公平与正义的社会价值,使得公共政策的公共性得到了充分的体现。

在公共政策学领域,公共相对于私人事务与私人领域的区别,泛指社会中的所有人,



而对他们不加以区分,意味着一种集体主义和大众化的倾向,是联结不同人们相互利益的重要纽带,是他们意志合一的具体表现。一般来说,私人事务与公共事务两者之间最主要的区别在于,人的行为仅仅是对一个人负责还是对许多人负责,是对一个人产生影响还是对许多人产生影响,或者人的行为是以自我为中心还是以他人为中心。因此,公共既是一种理念也是一种能力。作为一种理念,公共意味着所有的人为了共同的利益,而不是出于个人的或者家庭的目的才走到一起。作为一种能力,公共意味着人们为了共同的利益而在一起工作的一种积极的、获取信息的能力,所以公共只有在群体及其他复杂的利益整合过程中才能得以展现。此时人们的公共行动与公共行为都被认为是为了达成某种公共利益。

总之,把握了“公共”概念的基本含义,注重“公共性”这一公共政策赖以存在的基础性原则,分清楚传统政策与公共政策在决策体系、社会管理范畴和价值取向上的根本不同,才能够真正把握公共政策学的本质特征。也就是说,只有当为解决社会公共事务中的各种各样的公共问题而制定政策的时候,政策才是真正意义上的公共政策,才真正为公共管理提供了制度层面的有效保障,成为公共管理过程中的重要利器。

综上所述,公共政策是指其主体是国家公共法权主体、社会政治法权主体与社会非法权主体的政策,即指 20 世纪 50 年代以后,以美国著名政治学学者哈罗德·拉斯韦尔等人代表专门研究的,以科学理性为特征的公共管理的公共政策。其使命是关注民主社会中的政策科学规划、社会的普遍价值、社会的合法性和控制,强调公共利益的合理分配和公共责任。虽然公共政策学经过几十年的迅速发展,已经成为一门相对独立的学科,成为具有学术研究意义的新领域。但是,作为一门新兴的学科和研究领域,公共政策学由于其规范较新、学科跨度较大、体系还不是很健全很完善等原因,从而为人们对于它的研究留下了极大的空间。因此,全面了解公共政策学的研究对象,把握公共政策学的研究范畴,是我们学习和运用公共政策学的基础,有助于我们准确掌握公共政策学的本质特征与基本内容。

第二节 公共政策学的研究意义及研究对象与范畴

自 20 世纪 50 年代初在美国产生以来,公共政策学是西方社会科学领域里发展最为迅速、影响作用最大、应用范围最广泛、实证性最强、社会效用最突出的学科之一,在半个多世纪的时间中充分显示其内在的生命力,完全成为了公共管理的利器。公共政策学之所以会在较短的时间内迅速兴起和快速发展,既与现代社会的趋势相联系,又与公共政策学这门学科的特征相关联。在社会不断改革与变动的现代工业化时代,由于社会与各种公共机构之间的关系越来越复杂,越来越相互依赖,政府与公众之间所面临的已经不再是个别的、单一的、简单的和基本稳定或者一再重复出现的社会矛盾与问题。因此,一方面现代政府充分认识到建立与发展公共政策学科学体系的紧迫性和必要性;另一方面,广大的社会公众也迫切需要得知公共政策的制定过程与执行过程,从而综合地评估政府在社会福利、国防、社会治安、教育、医疗、能源、税收、环境保护以及人权等方面正在做什么,特别是政府是怎样将其政策决定付诸实施的,以及为什么政府要改变某些政策措施。以上这些社会需求就是现代政府与社会公众为什么非常关注公共政策学的根本原因。

18 世纪以前,世界上多数的政府都被自我生存和潜在的外敌威胁所消耗,因此,政治



组织与行政机构之间有十分明显的隔膜,所以它们很少做出决策,而做出决策的主要是独裁者、君主和极少数的统治者,以及不具代表性的立法机构。因此在相当长的一段时期内,国家和社会的公共权力是被极少数的王公贵族所垄断,并制定和执行着服务于自身的国家政策,使得政策在本质上根本不能够代表民意,完全体现的是帝王贵族的意愿。此时的国家政策基本上不体现社会公众的根本利益,在制定过程中缺乏民主程序,不具有一定的公共性。正因为如此,近代西方新兴的资产阶级首先将革命的矛头指向了传统社会“君权神授”和“王位世袭”的封建法统与封建伦理,提出了资产阶级的、以自然法和契约论为核心的国家观,发表了著名的《人权宣言》、《独立宣言》等宣扬“民主、自由与人权”的政治观念,进而提出了“立法至上”的政治主张,要求实行全民参与的“民主政治”。19世纪中叶,西方代议制政府开始在世界一些国家形成,特别是随着社会公众政治参与的不断增多,使得政策在制定与执行过程中,既能充分体现社会公众的意愿,又能够接受社会公众的监督。

第二次世界大战之后,随着社会公共事务的不断增多,以及日益复杂化、多元化和动态化的发展趋势,西方国家的政府首先感觉到重大的公共决策越来越需要社会公众的参与,以使其具有合法性,因此西方国家的政府开始关注其统治下的一系列社会公共问题,政府公共行政的目的也只有一个,那就是根据社会公众的意愿履行公务,从而承担起解决社会公共问题的重要职责。此时西方国家的政府逐渐地认识到,仅有良好的法律制度并不能够有效地解决人类社会所面临的种种严峻而复杂的现实问题,这中间既有目的是否正确、动机是否合理的问题,又有方式是否合法、手段是否有效的问题。因此,政府急需一种崭新的、能够在既定的法律制度框架内有效解决各种社会问题的价值观和方法论体系,这种逐渐形成的价值观和方法论体系,就是以现代社会的一切问题为诉求和行为对象的公共政策,并以此来促进人类社会的进步与和谐发展,最终实现社会的善治。所以,用公共政策来完成传统行政体制的蜕变,彻底改变由少数政治家、社会精英决定政策的“自上而下”的“沙发决策模式”,放松对社会的政治控制,广泛听取公众的意见,考虑公众的感受,加强与公众的联系,让广大的社会公众参与并分享公共政策的制定、执行、分析与评估过程,就成为公共管理的基本范式。

公共政策作为公共管理的重要内容和利器被普遍地接受并且得到迅速发展是在20世纪60年代。美国政府率先吸收和采用了公共政策学学科的研究成果,将公共政策直接应用于联邦政府所面临的若干大型、复杂的国策问题的研究和处理中,成功地大规模集中和组织了专业力量和生产力量,解决了诸如国防、宇宙探索、高新尖端科技的开发与利用等领域里的某些重要问题,从而引起了世界各国政府和国际社会的普遍关注。在此期间,不仅涌现出了大量有关研究公共政策学的专业性组织和学术刊物,而且公共政策学无一例外地成为世界各工业发达国家主要大学的进修课程。尤其是公共政策学的理论和方法,不仅在许多国家的各级政府部门中被广泛地应用,而且由于其所具有的潜力和普遍的适用性,公共政策学同时也在许多私营部门得到了极大的推广,成为第二次世界大战以后最受人们关注的学科之一。

进入20世纪80年代,公共政策学的理论和方法已经成为工业发达国家的政府乃至企业管理决策的基本方式,其基本核心理念是:①公共治理构成一个在政策制定与政策执行之间不断循环的周期系统;②政策制定与政策执行具有不可分割性;③分权的政策执行比自上而下的政策执行更为有效;④政策周期主要是一个政治过程,强调社会的公平与正义,而不仅仅强调管理效率;⑤在政策执行过程中,政策网络比科层制更有效。公共政策学的



这些基本核心理念，在政府与企业当中形成了一种社会管理现象——未作政策分析，不作政策决定。这种社会管理现象，不但强调社会实践中政策分析和政策评估的重要性，而且强调政策制定与政策执行过程中的社会公平性、代表性、响应性、参与性和责任感，是一种以时间动作分析和寻求社会资源为最佳组合而不断提高管理效率的科学理论。

公共政策作为公共管理中一种独特的社会现象，它的制定、执行、分析与评估涉及社会生活的方方面面，并对社会利益的分配与平衡有着深刻的影响，这就使得公共政策的现象成为一个极其复杂的社会现象，因而对公共政策现象的研究也必须要结合相关的社会科学。所以人们可以认定，公共政策学的研究是一个结合了众多社会科学的综合性研究。长期以来，公共政策学研究已经成为包括多种理论、知识体系和方法论的庞大而复杂的科学体系。这是因为任何一项政策的制定与执行，都要涉及目标群体的确定，涉及资源的筹集与合理的配置，涉及人力的组织与安排以及有效政策手段的选择等，要做好所有这些方面的工作，需要科学的精神和对科学知识的广泛运用。也就是说，有效地利用科学知识和技术，可以使公共政策学的各个部分、每个环节以及彼此之间的衔接与协调，具有合理性和可行性。公共政策学研究的创建就是人们为了运用科学知识和科学方法来研究政策问题，用公共政策学的科学研究取代不科学的政策制定范式，以避免公共政策制定与执行过程中的盲目性与非理性，从而不断提高公共决策的科学性，不断提高公共政策的质量。因此，研究公共政策的意义就在于它已成为政府管理社会的有效工具，它体现了人类社会在发展过程中管理范式不断变迁的理想追求。在现代社会中，如果一个政府缺乏公共服务理念与社会诚信，不能充分发展政策科学和有效利用理性的方法去制定与执行公共政策，不去追求民意和社会公平正义的基本价值理念，不能为民兴利、促进社会和谐稳定的发展，那么这个政府就根本无法去应对各种复杂的社会问题，就极有可能失去社会的公信力，并最终失去管理社会的合法性——社会公众的信任，终将会被社会公众所抛弃，这是现代人类社会重要的隐形管理规则。

从 20 世纪 70 年代开始，西方政治学和公共行政学日益重视对公共政策学的研究。越来越多的政治学家、行政学家将其研究集中在公共政策的制定、执行、分析与评估过程上。特别是在政治学领域，公共政策过程的研究已经成为支柱性研究之一。一般来说，公共政策学的经验性研究，坚持较为传统的描述性和记述性的分析方法，主要从宏观与微观两个层次分析和探讨公共政策的制定与发展过程。以宏观理论模式为基础的公共政策过程研究，比较注重政策或政策领域的长期发展与变化，以及政治思潮、社会观念、政府组织、非政府组织和社会制度等因素对公共政策发展变化的影响，特别是注重公共政策对社会发展变化的影响。而以微观理论模式为基础的公共政策过程研究，则注重于在公共政策过程中对单个行动者的行为分析，试图从对公共政策过程进行的全面细致的观察中，归纳出政治精英、利益团体和官僚机构的行为模式，以及这些行为模式产生的制度和文化原因。总而言之，通过执行公共政策、不断分析公共政策、全面评估公共政策，来不断提高和改善公共政策学的科学性 with 有效性，尽量减少重大决策中的失误，就成为现代政府管理社会最基本的手段与有效方式。因为，公共政策学研究讨论的完全是现代社会发展之道与社会和谐之道。研究公共政策学可以帮助人们了解政治与经济状况之间的联系，了解政府、非政府组织与公众之间的关系，了解社会体系对这些问题的反应，从而科学地理解公共政策抉择的前因后果，以及政府的价值观念与行为对这些社会公共问题所产生的影响，从而增进人们



对社会发展规律的认识,提高解决社会问题的能力。因此,公共政策既可以看做是一个关联变量,又可以看做是一个非关联变量,对解决政府与社会、政府与公民等关系时所体现的“自由—民主—权威”的关系原则,具有普遍的意义。

分析与探索公共政策学既是一门艺术,也是一种技巧。说它是一门艺术,是因为它要求人们在发现和描述社会问题的过程中、在设计缓解这些问题的公共政策以及发现这些公共政策是否有效的过程中,具有一定的洞察力、创造力和想象力。说它是一种技巧,是因为它一般要求人们在完成上述任务的过程中必须掌握一定的知识,包括哲学、经济学、政治学、管理学、历史学、人类学、社会学、心理学、法学,以及统计学方面的知识。一般来说,公共政策学研究打破了许多学科之间的传统界限,吸收了多学科的有益知识,具体表现为综合了哲学、经济学、社会学、人类学、心理学、历史学、法学、管理学和政治学的理念、价值和方法,拓展了社会科学的研究范围与对象,从而提高了公共政策学研究的重要性、可靠性与科学性,并推进该理论的不断深化与发展。出于某种专业性的需求,通过对公共政策的研究,还可以向人们提供某些专业性的政策咨询,使得社会公众能够积极地参与到公共政策的制定与执行当中。因此,理解公共政策学产生的前因后果,以及公共政策在公共管理当中所具有的社会影响力,可以使人们较好地运用社会科学的知识,解决实际的社会问题,而广泛系统的公共政策专业知识,是为人们解决社会弊端开出处方的前提条件。

在现实社会中,如果有了一个明确的发展目标,那么什么样的公共政策能够最为有效地实现这一发展目标,就成为—个需要科学研究的重大问题。一般来说,政府机构以及私人性质的公共政策研究组织(也就是人们所称的智囊团)通常更加关注的事情是如何在社会实践中运用好公共政策,所以他们最需要的是广泛的专业政策咨询,而不是如何发展科学理论。换句话说,公共政策研究能够产生专业化的政策建议,其形式就像“假如……就会……”、“如果……就会……”等之类的陈述,为实现预定的公共政策目标而建言。公共政策学的研究有利于保证国家制定与执行正确的公共政策,以实现社会公正的发展目标,保障社会公众的合法利益。因为公共政策学的研究不仅要服从于科学理解和专业咨询的目的,还要为政治讨论提供信息,增进社会公众对政治的了解程度,从而提高公共政策制定与执行的质量。当然,这是一些非常主观性的目标,在如何建构行之有效的公共政策和公正、公平的社会发展目标方面,公众往往在政治价值判断的层面上经常无法达成共识。但是,当公共政策面对巨大的社会危机的时候,政治不能表现得软弱无力和保持沉默,政治有道义去发展公正有效的公共政策。因此,在公共政策学的研究过程中,了解政治对公共政策的作用,探寻不同制度安排和政治过程对公共政策的影响,评估公共政策预期和预料之外的社会后果是非常重要的。总之,公共政策的提出及其广泛应用,不仅从理论上对 19 世纪末 20 世纪初以美国人伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)与弗兰克·古德诺(Frank J. Goodnow)为代表的政治与行政“二分法”的形态观提出了挑战,还拓展了公共管理的研究范畴,提供了一整套社会治理的新技术、新方法与新理念,强化了科学决策、民主决策在公共管理过程中的重要性。

公共政策学作为现代政治科学的一个重要分支,作为公共管理的重要工具,其主要研究的是政府为管理社会公共事务、实现公共利益,运用公共权力而制定和实施的公共行为规范、行动准则和活动策略。由于现代国家行政改革的实际需要,公共政策学理论现已成为公共领域普遍关注的一个焦点。然而,无论是强调国家对教育、公共卫生、社会保障、