

21世纪公共行政系列教材

公共政策 导论 (修订版)

中国人民大学行政管理学系 组编
谢明 编著

GONGGONGZHENGCE
DAOLUN

GONGGONGZHENGCE
DAOLUN

21 世纪

GONGGONGZHENGCE
DAOLUN

中国人民大学出版社

21 世纪公共行政系列教材

公共政策导论

(修订版)

中国人民大学行政管理学系 组编

谢 明 编著

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 (修订版) / 谢明编著.

北京: 中国人民大学出版社, 2009

(21 世纪公共行政系列教材)

ISBN 978-7-300-10310-5

I. 公…

II. 谢…

III. 公共政策-高等学校-教材

IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 020978 号

21 世纪公共行政系列教材

公共政策导论 (修订版)

中国人民大学行政管理学系 组编

谢明 编著

| | | |
|------|---|-----------------------|
| 出版发行 | 中国人民大学出版社 | |
| 社 址 | 北京中关村大街 31 号 | 邮政编码 100080 |
| 电 话 | 010-62511242 (总编室) | 010-62511398 (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 | |
| 印 刷 | 北京宏伟双华印刷有限公司 | |
| 规 格 | 170 mm×228 mm 16 开本 | 版 次 2009 年 3 月第 1 版 |
| 印 张 | 17.5 | 印 次 2009 年 3 月第 1 次印刷 |
| 字 数 | 313 000 | 定 价 25.00 元 |

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《21 世纪公共行政系列教材》编委会

主编 朱立言

编委 (按姓氏笔画排序):

石永义 石亚军 许文惠 齐明山

张成福 赵国俊 彭和平

历史经验表明，发展水平和现代化水平越高的社会，公共行政也越发达，因而就越需要公共行政科学。公共行政科学对我国经济和社会发展的重要性，正随着我国社会主义现代化进程的推进而日益显现出来，并呈现出良好的发展前景。

公共行政是对政府及其他社会部门、社会公共事务的组织与管理。行政管理学是研究和运用于国家事务、社会公共事务的管理科学与艺术。它通过研究、传播行政管理知识、艺术的信息，培养公共行政的职业人才，改善政府和社会公共部门管理、服务的质量，提高效率，最终达到实现公共利益的良好目的。

在传统社会中，公共行政管理也和其他领域中的管理一样，主要依靠管理人员的经验和悟性。现代行政管理要求从业者有着与其相适应的职业道德和品质；要求管理人员掌握适应这种管理要求的知识和技能。从当前来看，随着社会的政治民主与科学技术的全面进步，公共行政的职能在迅速扩展，公共行政部门迅速增加，公共行政中的分工协作日益增强，社会对政府公共行政质量的要求越来越高，“职业化”成了公共行政领域的一个重要趋势，不经专门化的教育培训，就不可能胜任管理岗位的要求。所以，在现代社会，通过专门教育培养专业型的公共行政管理人才，不仅是时代的迫切要求，也是人们的共识。这是由公共行政自身发展的规律所决定的，公共行政教育成为公共行政职业化的主要途径。

中国人民大学是我国改革开放以来，率先在国内开展行政管理学教学与科研的高校之一。1990年，中国人民大学行政管理学系、行政管理学研究所成为祖国大陆第一家行政管理硕士授予权单位，1998年又成为第一批博士授予权单位，已形成了本科、硕士、博士和在职岗位培训的多种教育层次，有着公共行政的理论与实践、中国行政管理与改革、改革政策、改革组织与人力资源管理、比较改革行政等多个研究方向的学术群体。所有这一切，是社会发展对政府和其他公共组织管理的职业化的迫切需要，从而也是对行政管理学教育的迫切需要的结果。

公共行政科学，自威尔逊以来，经历了100多年的发展历程。在此发展的过程中，可谓是百家争鸣，多重典范竞存。公共行政学之内容也因社会改革与发展，日新月异，美不胜收。在如今，公共行政学呈现出整合政治学、管理学、社会学、心理学、经济学、文化学、哲学、信息科学等多学科的特性，堪称方法多元、内容丰富、学派林立的社会科学之一。在科学发展的殿堂之中，公共行政科学获得了重要的席位。

为了传播公共行政之理念、理论、方法与技术，适应中国社会职业化公共行政者教育、发展与训练的需要，我系组织编写公共行政系列教材，教材范围涉及公共行政科学之基本层面。

教材的编写坚持以邓小平理论为指导，坚持理论联系实际的科学精神，紧密追踪国内社会变革的实践，及时吸收国际上新的有益的学术思想，在我们长期教学与科研的基础上，在我们与国内外兄弟院校学术交流的基础上，在学术界与实际工作部门成果的水平上，力争有所突破，再上新台阶，再创新水平，站在时代和学术前沿的起跑线上。我们热切希望公共行政学界和实际工作部门的同志们给予批评指正。在这里，我们谨向《21世纪公共行政系列教材》的读者、学习者和批评者致以敬意。

《21世纪公共行政系列教材》编委会

1999年4月

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。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，理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 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。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，现实压力和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，理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

教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

为服务一线老师的教学工作，我们为本教材制作了相应的 Powerpoint 教学课件，任何一位采用本书为授课教材的老师都可免费获得课件。为保证这些课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料并邮寄或传真给我们，我们将在收到信件或传真后 48 小时内通过 E-mail 给您发送有关课件。关于人大出版社公共管理出版分社的其他图书信息，请登录 <http://www.crup.com.cn/gggl> 查询。

我们的联系方式：

地址：(100872) 北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1506 室

中国人民大学出版社公共管理出版分社

电话：(010) 62515647 62514775 (传真)

E-mail: ggglcbfs@126.com

兹证明 _____ 大学/学院 _____ 院/系 _____
专业 _____ 学年第 _____ 学期开设的 _____ 课程，
采用中国人民大学出版社出版的 _____ (书名、作者) 作
为本课程教材。授课教师为 _____，授课班级共 _____ 个、学
生 _____ 人。授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人： _____

通信地址： _____

邮 编： _____

电 话： _____

E-mail: _____

系/院主任： _____ (签字)

(系/院办公室章)

200 _____ 年 _____ 月 _____ 日

| | |
|---------------------------------|----|
| 第一章 绪 论 | 1 |
| 第一节 公共政策的含义..... | 1 |
| 第二节 透视“公共”概念、理解公共政策..... | 6 |
| 第三节 政治与政策——从政治角度理解公共政策 | 16 |
| 第四节 市场与政策——从市场角度理解公共政策 | 24 |
| 本章小结 | 28 |
| 思考题 | 28 |
| 第二章 公共政策的性质与类型 | 29 |
| 第一节 公共政策的表现形式 | 29 |
| 第二节 公共政策的特征 | 35 |
| 第三节 公共政策的分类 | 39 |
| 第四节 公共政策的作用 | 48 |
| 本章小结 | 52 |
| 思考题 | 52 |
| 第三章 政策主体、政策客体与政策环境 | 53 |
| 第一节 政策主体 | 53 |
| 第二节 政策客体 | 61 |
| 第三节 政策环境 | 66 |

| | |
|-----------------------------|------------|
| 本章小结 | 75 |
| 思考题 | 76 |
| 第四章 政策模型及其相关理论 | 77 |
| 第一节 模型概述 | 77 |
| 第二节 几种重要的政策分析模型 | 80 |
| 第三节 政策分析的相关理论 | 106 |
| 本章小结 | 112 |
| 思考题 | 112 |
| 第五章 政策制定 | 113 |
| 第一节 社会问题的产生 | 113 |
| 第二节 政策问题的确认 | 116 |
| 第三节 政策议程的建立 | 127 |
| 第四节 政策规划 | 139 |
| 第五节 心理效应与决策质量 | 179 |
| 第六节 政策的合法性 | 187 |
| 本章小结 | 193 |
| 思考题 | 193 |
| 第六章 政策执行 | 194 |
| 第一节 政策执行的含义、特点和作用 | 196 |
| 第二节 政策执行的相关条件 | 206 |
| 第三节 政策执行中需要注意的几个问题 | 223 |
| 本章小结 | 230 |
| 思考题 | 230 |
| 第七章 政策评估 | 231 |
| 第一节 政策评估的含义和功能 | 231 |
| 第二节 政策评估的类型 | 238 |
| 第三节 政策评估要素 | 239 |
| 第四节 政策评估步骤 | 243 |
| 第五节 政策评估的障碍 | 245 |
| 本章小结 | 246 |
| 思考题 | 246 |
| 第八章 政策终结 | 247 |
| 第一节 政策终结的含义和作用 | 247 |

| | |
|---------------------|------------|
| 第二节 政策终结的对象与形式..... | 250 |
| 第三节 政策终结的障碍和措施..... | 254 |
| 本章小结..... | 259 |
| 思考题..... | 259 |
| 主要参考书目 | 260 |

绪 论

第一节 公共政策的含义

一、为什么要研究公共政策

在现代这个复杂的社会里，公共政策可以说无处不在，如影相随，已经渗透到生活的各个层面。它们有时对你有利，有时对你不利，不仅能引起愉快和欢乐，也会带来烦恼和痛苦，对大家的生活和情感都有着重要的影响。人们到医院看病，会受制于医疗卫生政策；孩子能进入学校读书，受益于国家的教育政策；出门旅行，开车上路，需要遵守交通管理规定；结婚生子不能违反计划生育政策……政策似乎与我们大家形影不离、息息相关。因此，我们需要对公共政策有所了解 and 认识。

研究公共政策的缘由主要表现在科学、专业和政治三个方面。

从科学角度而言，分析公共政策的成因与结果，有助于增进和提高社会领域的知识，有助于了解社会与经济、政府与环境、问题与回应、政治与政策等多方面因素的互动关系，有助于增进人们对政治行为和政府治理的理解，从而加深对公共政策本质和规律的认识。公共政策是一门综合性的学科，它涵盖了社会学、

经济学、政治学、历史学、心理学、人类学、法学和行政学等学科的理论与方法。公共政策领域的研究成果将极大地扩展社会科学的广度和深度。

集权和分权原则怎样影响政策制定？利益集团、公众舆论或大众传媒对政策采纳有何影响？为什么政府会突然停止对某个问题的持续关注？为什么有些问题能够进入政策议程而另一些却不能？对以上这类问题的研究习惯上被称为“政策研究”（policy study），其所关注的焦点是理论问题。

从专业角度而言，掌握公共政策的理论与方法能够使人们应用科学知识解决实际问题。换句话说讲，政策分析（policy analysis）能够产生专业性建议（policy advice），通过问题的分析和描述，提供行之有效的解决办法。无论是政府内部还是政府外部的政策研究组织（即脑库、智库或思想库等分析机构）通常更关心如何使理论与实践相结合，怎样用政策知识解决具体问题，怎样提供有效的专业咨询，而不是专注于理论的研究和学科的拓展。

有些人想以政策分析和政策评估为职业。在最近几十年中，越来越多的政策分析从业人员把经济理论和数学、统计学的分析技术应用于政策分析实践。由此，政策分析确立了自己最基本的应用方向，即确定现有问题（如空气污染和生活垃圾的处理）并寻求最有效的解决方案（产生最大社会净收益的方案）。政策评估（policy evaluation）往往被视为政策分析的衍生物，它评价政策在多大程度上实现了它们的目标以及产生了什么样的社会效应。

从政治角度而言，政策不仅是为了科学和专业而存在，而且在政治领域也具有举足轻重的地位和作用。它通过提供政治讨论的素材，促进政治意识的提高，从而完善政策制定过程，提高公共政策质量。当然，政治领域不存在价值中立，人们在判断什么样的政策“正确”、什么样的目标“合理”时，必然会产生大量的分歧。然而，即使在这样的情况下，有知也总比无知要强得多。

有很多人希望从事“政策推荐”（policy recommendation）的工作，企盼利用公共政策的知识来规划和推动那些他们认为是“好”的和“正确”的公共政策，即那些服务于他们自身目标或团体目标的政策。他们可能自称是自由主义者、保守主义者、自由意志论者、共产主义者或社会主义者，因而在什么叫“好”、什么叫“对”、什么叫“公平”、什么叫“效率”等方面存在巨大的分歧。政策推荐者的调查努力经常因价值因素而被扭曲，因为他们总是基于自己的偏好搜集数据和进行分析。政策推荐强调更多的是政治因素和政治问题。相比之下，政策研究则更具有客观基础和公正动机。

二、什么是公共政策

在我国，“政策”一词经常为人们在日常生活中所使用，如“计划生育是我