

高等学校公共管理类专业系列教材

公共政策学

主 编 麻宝斌 王庆华

高等教育出版社

高等学校公共管理类专业系列教材

公共政策学

GONGGONG ZHENGCEXUE

主 编 麻宝斌 王庆华

高等教育出版社·北京

内容简介

本书基本遵循了以政策过程为主的研究范式,主要包括14章,分别是:公共政策概述、公共政策演进、公共政策价值、公共政策环境、公共政策主体、公共政策议程、公共政策规划、公共政策合法化、公共政策执行、公共政策工具、公共政策评估、公共政策变迁、公共政策终结、公共政策展望。

本书注重理论与实践相结合,旨在结合国外经验、立足中国问题,提出面向未来的解决方法和方案。语言力求通俗化、人性化。各章均配有关键术语、本章小结等;同时,章后配有二维码关联在线测评,用手机扫一扫即可检验学习效果。

本书适合公共管理类专业、政治学类专业学生作为教材使用,也可供社会相关人士阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学/麻宝斌,王庆华主编. -- 北京:高等教育出版社,2016.6

ISBN 978-7-04-045281-5

I. ①公… II. ①麻… ②王… 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(2016)第085522号

策划编辑 牛杰	责任编辑 牛杰	封面设计 姜磊	版式设计 杜微言
插图绘制 杜晓丹	责任校对 李大鹏	责任印制 尤静	

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印 刷 北京四季青印刷厂
开 本 787 mm×1092 mm 1/16
印 张 21.5
字 数 520千字
购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598

网 址	http://www.hep.edu.cn http://www.hep.com.cn
网上订购	http://www.hepmall.com.cn http://www.hepmall.com http://www.hepmall.cn
版 次	2016年6月第1版
印 次	2016年6月第1次印刷
定 价	36.00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

物 料 号 45281-00

编委会名单

编委会主任：崔运武

编委会委员（按姓氏拼音排序）：

崔运武 戴文标 黄 崑 李成智 刘 毅

麻宝斌 吴建南 赵春盛 朱仁显

(一)

政府存在的基本要求，就是处置公共事务以满足公众需求，促进社会的存在和发展。政府管理公共事务的方式，是随着历史的发展而发展的。而这一发展的内在逻辑，在于现实对公共事务管理方式提出新的需求和挑战，而现实的改变和理论的研究，迟早会促进思想与观念的转变，进而推动实践中公共事务管理方式的变革，然后又进一步形成了与这一变革相适应并促进变革走向深入的理论。

人类对公共事务专业化的管理，是从 19 世纪末期开始的，其标志就是基于政治与行政二分、科学管理、马克斯·韦伯的官僚组织理论和英国文官制度而构建的现代科层制政府，同时，随着政府对公共事务的垄断，也形成了相应的公共事务管理理论——公共行政理论。由是，随着 20 世纪 70 年代末至今的政府管理改革或者说新公共管理运动的展开，基于理论与实践的互动，针对公共管理市场模式的出现和逐步走向成熟，相应的公共事务管理理论业已出现——一个新的注重以政府为核心、多元主体合作共治、协力做好公共事务管理的理论。

当然，对当前是否已有一个不同于传统的公共行政的新的公共管理理论，人们仍然有不同的观点，但如果我们从托马斯·库恩关于一个新的学科模式出现的基本要素，即范式的承载主体——科学共同体（scientific community）、范式的本质内容——如何看待世界的信念、范式的运动方式——轨迹的连续性与非连续性的统一来看，可以肯定的是，公共管理至少已是一个正在成长的新的研究范式。这一点，在我国，从 20 世纪 90 年代中期教育部规定的学科专业目录的调整，以及近期社会科学研究及管理部門的及时调整，也足以说明。

在当代中国，可以说正是得益于建立社会主义市场经济体制改革的开展和深入，以及社会主义市场经济体制的初步确立，公共管理模式的转换已成为一个不以人的意志为转移的客观进程。概言之，这一客观进程的内在逻辑是，一方面，建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入，导致了公共需求的日益丰富和复杂，对政府公共管理的方式提出了新的要求。另一方面，正是随着建立社会主义市场经济体制改革的开展和深入，以民间组织或非营利组织为基本组织形式的社会（公民社会）从无到有，不断发展，这也是致使公共管理模式从干预走向市场的重要因素。党中央和国务院

及时地认识了当代中国公共需求的发展变化,把握了公共管理发展的内在逻辑,因而随着改革的深入,提出必须以社会主义市场经济运行的基本要求来确定政府职能,必须大力培育和发展社会中介组织,并且制定了一系列促进民间组织发展的方针和政策,要求加强社会管理和公共服务职能,提出要努力提高干部和公务员的现代公共管理素质,建立一个既与当代公共管理发展总体趋势相一致、又符合中国特点的新型公共管理体制。总之,当今中国,公共管理模式的转换应该已是一个不争的现实。

正如有学者指出的那样,当代西方的“新公共管理”在实践上与传统的公共行政或者说公共管理有明显的不同,因而在理论与实践的互动中形成了对传统公共行政理论的重大变革,进而形成“新公共管理理论”。^①当代中国公共管理模式的转换作为一种在中国出现的客观现实,一种在中国未曾有过的新的公共管理实践,它为能够对这一实践做出解释并做出进一步改革导引的理论的构建提出了要求。正因为如此,在当代中国的社会科学领域,自20世纪90年代中期至今,公共管理研究已成为一个理论热点,一个正在探索的理论面向现实的重要领域。

(二)

对社会科学而言,一个学科形成后,必然需要深入地展开学科理论研究和培养学科专业人才,同时,理论研究也是人才培养质量的基础和保证。

如何进行理论研究?公共管理是对公共事务的管理,就此而论,公共管理是共通的、普适的,但任何一个国家的公共管理,无不是在自己历史发展和现实条件,尤其是在自己的政治和公共管理制度下展开的,从而有自己的特点,回应自己国家特定的需求。在当代中国,对公共管理理论的探索,我们认为基本目标有二:

第一,总结研究当代世界的公共管理变革和理论发展。具体言之,即审视当代世界范围内,尤其是20世纪70年代末期以来政府管理改革先行国家公共管理改革的实践,总结其经验和教训,研究新公共管理理论产生的动因、理论发展的脉络,如从管理主义、公共选择理论,到新公共管理理论,再到治理理论、新公共服务理论内在的发展逻辑与现实影响因素。在把握当代世界范围内公共管理变革的基本趋势、追踪理论发展前沿的基础上,探求公共管理中具有普适性的因素,本着“他山之石,可以攻玉”的原则,促进当代中国公共管理变革及理论的发展。

第二,探索有中国特色的,能对中国公共管理实践有解释、说明和预测的公共管理理论。当代中国的公共管理,是对当代中国公共事务进行协调和控制的过程。这一过程是在基于中国文化传统的发展,在当代中国特定的社会经济发展条件下,在有中国特色的社会主义政治制度下,在中国共产党的领导下展开的,是有中国特色的公共管理模式。因此,对当代世界范围内公共管理理论的追踪和研究,归根结底,就是要探索有中国特色的公共管理理论,尤其是要通过这一理论的探索和建构,对改革开放以来我国经济的高速增长、社会稳定、民主进步、人民群众不断增长的物质和文化需求得到满足、公众生活质量不断提高的这一“中国模式”做出令人信服的解释和说明,为未来的进一步发展基于公共管理做出有参考价值的预测。

如何展开这一探索,从理论建构的角度看,我们认为最基本的就是要基于学科的综合性的来进

^① 陈振明. 从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的范式变化. 政治学研究, 1999(1).

行。当代公共管理理论关注的焦点由“内部取向”转变为“外部取向”，由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究，从而使战略管理、管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任及公共管理伦理成为核心问题；它倡导的管理理念，围绕“如何提供公共利益和服务”这一中心问题；它提供的管理的方法和技术，则是十分注重在处理公共管理问题尤其是政府与市场、企业与社会关系时，提供一整套不同于传统公共行政学的新思路与新方法。而这一切之所以成为可能并形成一套较完整的知识体系，则是由于它的知识基础，即公共管理学作为一种广泛和综合的知识框架，把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的知识和方法都融合到了公共部门管理尤其是政府管理的研究中。因此，要追踪研究当代世界的公共管理知识，尤其是要建构有中国社会主义特色的公共管理理论，必须走一条基于以政府为主要研究对象，但又不局限于政府，以公共行政学为基本视野，但又必须同时关注相关的多学科，即基于以公共事务管理为核心，基于公共管理又必须逸出公共管理，逸出公共管理又必须回归公共管理的多学科研究路径。

(三)

学科理论的研究，是专业人才培养的先导。所谓专业，是社会分工、学科知识和教育结构三位一体的组织形态，其中，社会分工是专业存在的基础，学科知识是专业的内核，教育结构是专业的表现形式。三者缺一不可，共同构成高校人才培养的基本单位。专业教育过程，是一个确立人才样式并表述了培养目标，明确知识、能力和素质结构，并落实到课程与教材的过程；而教材是决定人才培养质量的一个基本因素。在我国，20世纪90年代中期以来，随着公共管理学科的确立和公共管理专业的建立^①，在全国公共管理学者和教师的努力下，从“八五”到“十二五”时期，在不同层面展开了公共管理类专业教材的建设，取得了丰硕的成果，回应了公共管理类专业人才培养的基本需求。

“十三五”规划展开在即，随着世界范围内公共管理的发展，随着我国社会主义市场经济体制的基本建立并走向完善，随着改革进入深水区的变革需求，如何在以往教材建设的基础上展开新一轮的教材建设以回应改革发展和人才培养的需求，成为公共管理人才培养中一项新的具有挑战性的任务。高等教育出版社是率先展开这一工作的出版社之一。

2013年，高等教育出版社向公共管理学界征询公共管理新一轮教材建设的方案。2014年年初，云南大学崔运武提出的公共管理类专业教材建设方案得到了高等教育出版社的基本认可。以此为基础，高等教育出版社联合了浙江大学、中山大学、吉林大学、四川大学、上海交通大学、厦门大学和云南大学，组成了编写委员会。2014年4月19日，由高等教育出版社牵头，在云南大学召开了第一次编写会议，讨论了教材体系和书目，以及基本分工和要求。2014年9月20日，在四川大学召开了第二次编写会议，重点讨论了教材的基本内容和基本形式，展开了编写工作。

本套教材的编写力求做到：一是尽可能吸纳当代国内外公共管理研究中得到学界公认的成果（这是教材编写的基本要求），同时，尽可能结合中国公共管理的现实和制度要求，写出中国的特

^① 在我国，行政管理是建立较早的公共管理学科中的基本专业，1997年，除行政管理专业外，又将社会保障、土地资源管理调入公共管理类，同时新建了公共事业管理专业，从而构成了我国最早的公共管理类基本专业。在这一过程中，公共事业管理专业建立的情况是，一些综合大学依托行政管理等专业的师资建立了公共事业管理专业，一些专门院校如师范类、医学类等，则按要求将原来的教育管理、卫生管理等专业更名为公共事业管理专业。

色，回应中国公共管理者培养的要求。二是在教材的表达上，力求简洁、清楚，并尽可能吸收当前教材建设的新技术和新方法，同时，通过教材的引导，拓展学习范围，让读者喜欢用、便于用。

教材的编写实际上是一项十分具有挑战性的任务，要求编写者不仅要有相应的理论功底，以便准确地把握当前理论的成果与前沿，同时还要深入浅出，在有限的教材篇幅中将学科理论精华向学习者讲清楚并让学习者认同乃至喜欢。就此而论，尽管当今世界已是一个信息社会，信息的传递和使用已非传统社会可比，但由于编写者原有的学科基础，以及各自的地域等条件所限，使得我们对当代公共管理理论的追寻和探索，以及教材的编写和表达，难免前瞻与后顾并存、深刻与肤浅共融。但我们以为，一方面，对于思想殿堂里的探索者而言，或许同样重要的，不仅仅在于所得，还在于有一种为理想而追求的精神，一种为中国公共管理理论发展和人才发展贡献一得之愚而带来的欢乐。另一方面，我们也期待着广大的公共管理学者、公共管理专业以及相关学科和专业的师生，提出宝贵的意见和建议，以便我们不断地努力和进步。

是为序！

崔运武

2015年12月27日

前言

公共政策学产生于第二次世界大战之后的主要西方工业国家。经过半个多世纪的发展,已经成为战后社会科学领域里发展最快、应用范围最广、社会效果最显著的学科之一。当前人们一般认为,公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标以实现公共利益的方案,其作用在于规范和指导有关机关、团体或个人的行为,其表达形式包括法律法规、行政规定或命令、国家领导人口头或书面的指示、政府规划等。从公共政策学的产生及发展来看,回应现实社会问题,实现公共利益,始终是公共政策学的内在追求。虽然公共政策学在中国的发展时间较短,但其影响和作用却是不可低估的。无论是国家的经济形势,还是人们的社会生活,都与特定时期公共政策的出台和修正息息相关。

随着政策科学在国内的传播与普及,同时也顺应于国内经济社会发展的现实需求,我国的公共政策学也在较短的时间内获得了长足发展。不仅很多院校开设了相关专业,成立了相关研究机构,以“公共政策学”、“公共政策分析”、“政策科学”为题的教材也层出不穷。在总结前人经验、结合实际教学需求的基础上,我们这本教材也基本遵循了以政策过程为主的研究范式。全书包括14章,分别是:公共政策概述、公共政策演进、公共政策价值、公共政策环境、公共政策主体、公共政策议程、公共政策规划、公共政策合法化、公共政策执行、公共政策工具、公共政策评估、公共政策变迁、公共政策终结、公共政策展望。

与国内已有教材的不同在于,这本教材更加突出公共政策的中国特色。我们力求在介绍基本概念、基本知识和基本能力的基础上,增强学生对中国公共政策体制与运行过程的理解,力求避免简单套用美国的公共行政学概念和范畴。因此,写作过程中我们有意识地澄清理论与现实、中国与西方、观念与实务之区别。再从各章的具体内容来看,每章的内容分3~5节不等,但基本上都包含了三方面内容:一是理论部分,交代相关的基本概念和基本知识;二是现实部分,集中阐述中国公共政策的历史与现实,以现实为主,突出中国的国情特点与问题;三为实务部分,结合国外经验、立足中国问题,提出面向未来的解决方法 and 方案,突出对学生基本技能的培养。与此同时,写作风格以适合教师讲授和学生阅读为原则,一般都遵循了“提出问题—分析问题—解决问题”的基本逻辑,语言力求通俗化、人性化。

本书是集体合作的成果。两位主编共同拟订研究计划,提出写作纲要,统筹推进撰写工作。具

体写作分工如下：第一章，王庆华；第二章，韩开、孙德超；第三章，洪富艳；第四章，孙长虹、张李斌；第五章，王春城；第六章，郭蕊；第七章，王青梅；第八章，关静；第九章，刘兆鑫；第十章，李琦；第十一章，任晓春；第十二章，张海柱；第十三章，陶毅；第十四章，严明明、陈希聪。另外，杜平、张李斌、段易含、杨宇、陈希聪、贾茹等参与了文稿的修改完善工作。最后由主编负责统稿并定稿。

本书的出版得到了高等教育出版社的大力支持，特别感谢牛杰编辑的多次督促，没有她的热情与信赖，就不会有这本书的面世。

在本书写作过程中，我们参阅了大量中外文文献，吸收了许多学者的研究成果，在此表示最真挚的谢意！同时，由于研究水平和时间的限制，书中一定存在不妥或不当之处，恳请各位同仁和广大读者批评指正。

主 编
2016年1月

目 录

- • • 001 第一章 公共政策概述
 - 002 第一节 公共政策的内涵
 - 009 第二节 公共政策的分类
 - 012 第三节 公共政策的功能
 - 015 第四节 公共政策的本质
- • • 023 第二章 公共政策演进
 - 024 第一节 20 世纪以前中国和西方国家的政策研究
 - 028 第二节 20 世纪中期公共政策学的创立及初步发展
 - 033 第三节 20 世纪 60 年代后期对公共政策学的反思及进一步发展
 - 036 第四节 20 世纪 90 年代以来公共政策学的发展趋势
 - 040 第五节 新中国成立以来公共政策学的发展
- • • 047 第三章 公共政策价值
 - 048 第一节 公共政策价值概述
 - 051 第二节 公共政策价值系统
 - 056 第三节 中国公共政策价值的历史演进
- • • 067 第四章 公共政策环境
 - 068 第一节 公共政策环境概述
 - 072 第二节 政策环境的构成要素
 - 080 第三节 中国政策环境对公共政策的影响

• • •	089	第五章 公共政策主体
	090	第一节 政策主体的界定
	095	第二节 政策主体的构成
	101	第三节 政策主体的规范
• • •	111	第六章 公共政策议程
	112	第一节 政策问题的确认
	117	第二节 政策议程的设置
	125	第三节 公共政策议程设置的中国视角
• • •	135	第七章 公共政策规划
	136	第一节 公共政策规划的基础理论
	142	第二节 公共政策规划的模型研究
	147	第三节 公共政策规划的中国实践
• • •	159	第八章 公共政策合法化
	160	第一节 公共政策合法化概述
	166	第二节 公共政策合法化过程
	171	第三节 中国的公共政策合法化
• • •	181	第九章 公共政策执行
	182	第一节 公共政策执行概述
	190	第二节 公共政策执行过程
	201	第三节 公共政策执行分析
• • •	209	第十章 公共政策工具
	210	第一节 政策工具理论概述
	217	第二节 政策工具的中国实践
	224	第三节 政策工具运用分析

• • •	233	第十一章	公共政策评估
	234	第一节	公共政策评估概述
	242	第二节	公共政策评估体系
	252	第三节	公共政策评估方法
	260	第四节	中国公共政策评估
• • •	269	第十二章	公共政策变迁
	270	第一节	公共政策变迁的基础理论
	282	第二节	中国社会转型与公共政策变迁
	286	第三节	公共政策变迁中的关键问题
• • •	291	第十三章	公共政策终结
	292	第一节	公共政策终结概述
	297	第二节	公共政策终结的影响因素
	303	第三节	中国的公共政策终结
• • •	311	第十四章	公共政策展望
	312	第一节	现代公共政策研究的多方位探求
	315	第二节	后工业社会的公共政策发展
	321	第三节	中国的公共政策发展

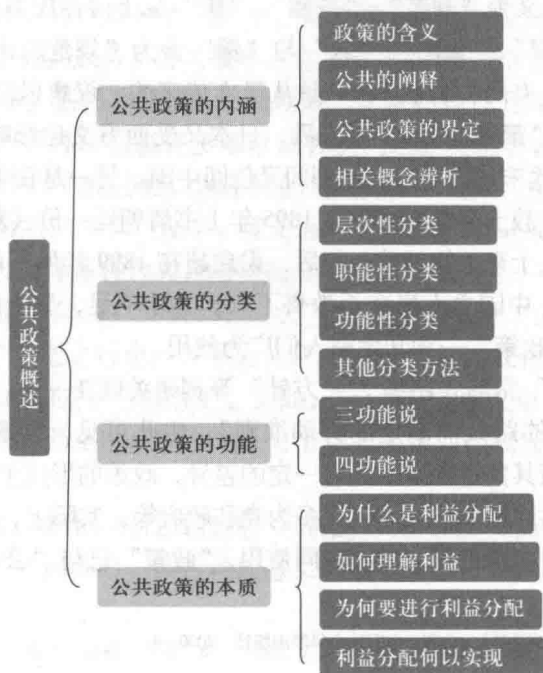
第一章

公共政策概述

本章导读

公共政策学以公共政策为研究对象，所以，“什么是公共政策”便成为全书展开的逻辑起点。本章以对“政策”和“公共性”的解读为切入点，通过对中外“公共政策”概念丛林的梳理，概括公共政策的含义；以层次、职能、功能为主要划分标准，归纳公共政策的类型；以提取、分配、管制、象征为分析维度阐释公共政策的功能，进而分析得出公共政策利益分配的本质。可以说，这一章展现了一幅关于公共政策概念的全景图。

知识路线图



回顾中国改革开放 30 多年来经济的高速发展和社会的全面进步,政策的有效和有力始终重要的作用因素。就经济发展和社会进步中的每个个体而言,政策与每个人的生活都息息相关,从出生、上学、工作、退休到辞世,人的一生都不同程度地受制于政策。在中国,对政策常常赋予“红头文件”的称谓。当我们被一系列的红头文件左右着生活时,理应追问:到底什么是政策?公共政策的属性是什么?公共政策是靠什么影响我们的?形形色色的政策的本质是什么?归结起来就是一个关键问题:我们应该如何理解公共政策。

第一节 公共政策的内涵

解读公共政策内涵的关键在于对“政策”与“公共”两个概念的理解。政策与公共政策是否有区别?公共赋予政策以怎样的规定性?如何理解与政策有关联的相关概念——这则成为解析公共政策的出发点。

一、政策的含义

(一) 中国语境下的政策

政策研究思想源远流长,它的源头可以追溯到古代文明。据考证,中国古代“政策”一词最早是分离的“政”与“策”两个字,并无“政策”这一固定的范畴。许慎在《说文解字》中道:“政者,正也。”“正”的本义为“规范”、“控制”。“策”见于《吕氏春秋·简选》的“策,谋术也”。“策”的本意为“计谋”、“谋略”。“政”与“策”合为“规范的计谋”。

政策一词在中国使用,有两种说法^①:一是从日本传来的。汉唐以后中国许多文字传入日本,日本文字中出现“政”和“策”。明治维新以后,日本又受西方文化影响,将英文“policy”翻译为“政策”,19世纪60年代末日本明治维新期间又传回中国。另一是在中国的西方传教士将 policy 翻译过来的。据载,英国传教士李提摩太曾在 1895 年上书清朝廷一份《新政策》,要求清政府设置新政部,聘请英、美等国人士来主管新政。其后,梁启超在 1899 年所写的《戊戌政变记》中使用了“政策”一词。他认为:中国之大患在于教育不兴,人才不足,皇上政策首注重于学校教育之中可谓得其本矣。后来,“政策”一词开始被人们广为使用。

在当代汉语中,“政策”常与“路线”、“方针”等词语关联在一起。《辞海》中,将政策视为“党和国家为实现一定时期的路线而制定的行动准则”。由此可见,政策有党的政策、国家政策。严格地说,政策与公共政策其实在外延上具有一定的差异,政策的形成主体既可能为党和政府,也可能为企事业单位,而公共政策的形成主体更多为党和政府等。实际上,在很多著述中,并未将政策与公共政策截然区分,许多情形下二者被混同使用,“政策”已与“公共政策”通用了。

^① 参见胡宁生. 现代公共政策研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2000:4.

（二）西方语境下的政策

在西方，“政策”的概念可以追溯到古希腊和文艺复兴时代的政治理论中。英语中原无“政策”一词，只有“政治”（*politic*），源于古希腊语中的“*poiteke*”，意为关于城邦的学问。换言之，最早时期政策、政治、行政的概念并没区分开。比如，《牛津英语辞典》对政策的解释是“政治的睿智、治国的本领、慎重的引导、权术以及被政府与党派采购的行动”。也有辞典对政策作出了同义词与反义词的解释：同义词是“治国术、行政、智慧、计划、作用、行动、战术、战略、明智等”，反义词是“无目标”。从中不难看出，尽管政策、政治、行政等词语并未在早期文献中得以区分，但是对政策是政府有目标的行为的判断已得到确认。

第二次世界大战以后，世界各国的政治家和理论界对国家、政府、政治与行政都倾向于采用一种合法化的表达方式，对政策表示了极大的关注，将其视为政治的理性表达的工具。不少民主制国家更希望通过政策去解释其合法化的制度体系，表明官员的努力工作。于是，政策的概念受到重视，并从与其他概念的混同中独立出来。其中有代表性是霍格伍德对政策用法的阐释，即政策是：一种社会活动领域的标签；对总体目标与事物期望状态的一种表达；对事物的一种专门性建议；正式的核准结果；一项计划，一项社会产品；一种结果；一种理论和模型；一个政治过程。^①

这些表述一方面区分了政策与政治两个概念，即政策可以是一项社会产品，是对事物的一种专门性建议，政策被赋予中性的内涵；另一方面政策说明在官僚制下政府要做什么、怎么做、不想做什么、为什么不想做。随着民主制度的发展，政治家们也把政策的制定作为获得选民支持和宣传政治目的的工具。有时政策成为民众与政治家、官僚们民主交换的一种货币。

二、公共的阐释

公共的概念对人们来说，可能既熟悉又陌生。因为公共部门、公共物品、公共舆论、公共交通、公共教育、公共卫生、公共服务、公共秩序、公共利益等词汇常常出现在人们的生活中，但是对给出“公共”概念的内涵，则并非易事。长期以来，学术界对“公共”概念外延的直观理解比较明确，但在具体探讨其内涵时却面临许多难以回答的问题。美国学者德怀特·沃尔多（Dwight Waldo）指出，我们可以采用不同的方法，从不同的角度探索“公共”的意义，并结合各国的社会观念和具体国情来理解“公共”一词。在中、英文语义中，公共（*public*）含有公（有）的、公众的、公用的、公共的、公开的等多种含义，均指社会层面的非个体性，强调的都是多数人的共享、共有和共用。在我国，根据《辞海》的解释，“公”的中文含义为“公共、共同”，与“私”相对。《礼记·礼运》曰：“大道之行也，天下为公。”即为此意。《汉语大辞典》中“公共”意为“公有的”、“公用的”、“公众的”、“共同的”。因此，“公共”的中文语义强调多数人共同或公用。

公共与私人相对的关系，乃至进一步的政府与市场的关系，都成为不同时期思想家研究“公共”的视域。

“公共”的性质、性格、属性、特性或特质，可谓之“公共性”（*publicness*），亦为公共政策的本质所在。而所谓“公共”（*public*），其古典的意义有两个来源：一为希腊字 *pubes*，本义为“成

^① 转引自张金马：《公共政策分析：概念·过程·方法》[M]，北京：人民出版社，2004：39-40。

熟”(maturity), 衍生而成“公共”(public), 指的是一个人在身体和心智上的发展成熟, 并能够了解自我和他人之间的息息相关或联结; 另一个来自另一个希腊字 koinon, 英文字的“共同”(common) 由其衍生, 而 Koinon 又是从另一个希腊字 komois 衍生而来, 本义是“关心”(care with)。根据这些字源的意义, 学者莱内(H. Rainey)则以三个不同的因素来分析“公共性”, 并说明公共组织的特征, 分别是环境因素(公共组织缺乏市场的竞争, 并受立法、司法等规范)、组织与环境的互动(公共组织之生产常涉及外部性、惩罚性、独占性等), 以及组织角色、结构与过程(公共组织需以公共利益为目标, 并需对民众公平、响应等)。柯蒂斯·梵提瑞斯(Curtis Ventriss)进一步补充其看法, 认为“公共的行动按其定义是具有互动性的, 而且能产生各种公共性的结果或影响, 因此, 所谓的‘公共’, 必然展现于政策行动规划与思辨过程中的公共学习能力”。弗雷德里克森(Frederickson)进一步指出, 公共的意义不仅是能与他人共同努力, 而且是能于当中关照他人。哈贝马斯(Habermas)所指的公共领域与公共性, 是形成符合公共利益的共识, 以确保公共领域的建构及民主价值的实践。再者, 公共性是有时空性的, 不同时空的公共性仍有差异存在, 且不同的人由于观察角度的不同, 对于公共性的看法也不同。政府内部的公共性与整个社会的公共性, 实具有互为因果的关系。^①

要准确理解“公共性”, 还需要区分“公共利益”与“共同利益”。这一区别又与滕尼斯和韦伯所使用的是社会史研究中共同体—社会的历时态二元分析模式有关。德国现代社会学家斐迪南·滕尼斯(F. Toennies)在其名著《共同体与社会》中, 区分了共同体/社群(gemeinschaft)和社会/结合体(gesellschaft)两种社会类型。他指出, 共同体是古老的、小范围的, 表现为血缘共同体、地缘共同体和精神共同体。无论哪种形式, 共同体都是整体本位的, 其意志是不可分割的有机体, 个人意志被消解于其中。随着人们交往的发展与个性的发达, 共同体瓦解, “社会”取而代之, 它是非自然进程即“有目的的个人”之间的联合, 以个人意志为基础, 因而是个人本位的。马克斯·韦伯(Max Weber)沿用了这组概念来界定两种不同的社会关系: 当参与者主观感受到彼此间有相互隶属关系, 并建立在情感性或传统性的基础上时, 这可以说是“共同体关系”(vergemeinschaftung)。相对地, 当个人在社群或组织中只寻求利益的平衡与结合, 那么这便是“结合体关系”(vergesellschaftung)。借用共同体—社会的分析框架, 传统社会普遍具有共同体的特征, 在共同体背景下存在的是所谓“共同利益”, 共同利益作为调节共同体(公)与个体(私)之间关系的指导原则, 更关注整体利益与私人利益之间对立的一面, 并要求其中的个人牺牲自己的利益服从共同体的公共利益; 而在现代社会背景下, 利益高度分化, 也由此逐步确认起国家对个人权利的保障, “公共利益”才得以出现, 公共利益作为调节个体与个体之间关系的指导性原则, 着眼于个体之间的一致性, 强调对不确定主体的权利与利益的平等保护。

“公共”作为前缀, 用以修饰、限定、强化“政策”, 说明“政策”具有“公共性”, 而非一般的政策。日本学者药师寺泰藏曾经简明扼要地指出: “公共政策”的意思与其字面意思相同, 即为“公共”而制定的“政策”。^② 公共性是公共政策的基础, 是公共政策的本质特征。公共政策的公共性要求公共政策的制定、执行、评估、调整等环节都要充分体现公平性、公正性、公开性以及公治性等原则。公共政策的非公共性是指公共政策诸要素(包括公共政策主体、公共政策目标、公

① 参见詹中原. 公共政策问题建构过程中的公共性研究[J]. 公共管理学报, 2006(4).

② 药师寺泰藏. 公共政策[M]. 张丹, 译. 北京: 经济日报出版社, 1991: 2.