



CMR

现代远程教育系列教材

# 公共政策导论

谢明 编著



 中国人民大学出版社



现代远程教育系列教材

# 公共政策导论

谢明 编著

中国人民大学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共政策导论/谢明编著.  
北京:中国人民大学出版社, 2002  
现代远程教育系列教材

ISBN 7-300-03964-2/D·604

I. 公…

II. 谢…

III. 公共政策-远距离教育-教材

IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 083417 号

现代远程教育系列教材

**公共政策导论**

谢明 编著

---

出版发行: 中国人民大学出版社  
(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)  
邮购部: 62515351 门市部: 62514148  
总编室: 62511242 出版部: 62511239  
E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销: 新华书店  
印 刷: 北京市鑫鑫印刷厂

---

开本: 787×980 毫米 1/16 印张: 18  
2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷  
字数: 260 000

---

定价: 20.00 元  
(图书出现印装问题, 本社负责调换)



# 总 序

人类迈进 21 世纪，全球性的科技革命正在越来越深刻地影响着人类的生活、工作和学习方式，教育领域当然也不例外。网络教育以其鲜明的时代特色、充满希望的生命力尤为引人瞩目，已经成为教育领域里突起的一支生力军。

对于网络教育，尽管目前大家看法不尽一致，但一般认为就是利用计算机、计算机网络和多媒体等现代信息技术传授和学习知识的一种全新教育方式。正如现代教育制度产生于工业社会一样，正在兴起的网络教育反映了知识经济社会对教育的新要求。

在知识经济社会，知识对于个人的发展和社会整体进步发挥着决定性的作用。由于知识更新速度

加快，人们对于知识的渴求也越来越强烈，“继续教育”、“终身教育”等教育理念也因此越来越为社会认可，并受到广泛的欢迎。建立在计算机网络技术、多媒体技术以及现代教育学、心理学等基础之上的网络教育应运而生，它突破时间、空间的限制，为一切具有学习热情、学习能力的人敞开了受教育的大门。学校变得没有围墙，因此极大地拓展了教育的空间，充分体现了终身教育的先进教育理念，适应了“学习化社会”里人们个性化学习、多样化学习的需要。

此外，网络教育的出现对于目前仍处于精英教育阶段的高等教育走向普及化有着更为重要的现实意义。进入新世纪后，经济、科技和教育全球化趋势日益加剧，各国经济实力和综合国力的竞争更加激烈，而经济的发展、综合国力的提高，最终都取决于科技和教育的发展。也就是说，国际竞争归根结底是人力资源开发和人才培养的竞争，这已经成为各个国家的共识，我国因此也将“科教兴国”定为长期发展的战略之一。目前，我国接受高等教育的毛入学率仅为10%左右，与发达国家相比有很大差距，而按照“十五”计划要求，到2005年我国高等教育的毛入学率要达到15%。要实现这一目标，单靠传统高等教育手段是很困难的，而网络教育恰恰可为此分忧解难。网络教育利用已有的高等教育资源，通过计算机网络等现代信息技术，可以实现较高的投入收益比，可以有效解决中国高等教育资源相对短缺和教育经费投入不足等问题。教育部为此批准了几十所具有教育资源优势、办学条件成熟的高校开办网络教育，目前，通过网络接受高等教育的人数也在迅速增长，预计到2005年网上大学生将达数百万人。因此，可以毫不夸张地说，网络教育已经成为中国在新世纪增强综合国力、实现高等教育跨越式发展的重要手段。

在这场教育革命中，中国人民大学一直走在最前列。中国人民大学是一所以经济、管理等人文、社会科学为主，兼有信息科学、环境科学等的综合性、研究型大学。建校60多年来，她秉承“永远奋进在时代前列、实事求是、兼容并蓄、服务现实、艰苦奋斗”等五大传统，发展成为中国人文、社会科学人才培养和科学研究的主要基地，在中国现代化进程中发挥着不可忽视的作用，同时也成为在国际上有着广泛影响的著名学府。长期以来，中国人民大学利用自身教育资源



的优势，在办好全日制高等教育的同时，一直积极开展远程教育和继续教育，不遗余力地为中国高等教育事业做出自己的贡献。随着网络时代的来临，计算机网络等信息技术的发展为远程教育提供了新的技术手段和教育方式。中国人民大学敏锐地把握住了这一教育革命契机，充分意识到由此可能带来远程教育的蓬勃生机，从1997年开始网络教育的筹备和试验工作，并于1998年成立了国内第一所网络教育学院。经过四年的发展，中国人民大学网络教育学院已经成为国内技术手段最先进、最具实力的网上大学。此次出版的“现代远程教育系列教材”，中国人民大学给予了高度重视，成立了专门的编审委员会，力争在两三年内陆续推出“网上人大”财经、管理类系列教材。

按照新世纪人们学习方式的变化和网络教育的特点，出版现代远程教育系列教材，不仅是一项创新工程，也是发展我校网络教育的基础工程。相信现代远程教育系列教材的作者们，一定能根据中国人民大学网络教育的实践经验，创造出适合网络教学和网络学习的，有较高学术水平、反映时代要求的网络教材，把正在兴起的我国网络教育事业推向新的高度。

林 岗

2001年12月10日



现代远程教育系列教材

## 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。

本书是根据网络高等教育的需要专门编写的教材，目的是帮助每一个有志于学习公共政策学的自学者铺就自学成才之路。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》，主要是因为本书的内容旨在向广大学员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到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。

在本书的写作过程中，得到了中国人民大学出版社和中国人民大学网络教育学院的大力支持和帮助，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。

**编著者**

2001年12月

策划编辑：孙景利 徐晓梅 李丽虹

责任编辑：邢伯春

封面设计：龙艺言

版式设计：王坤杰

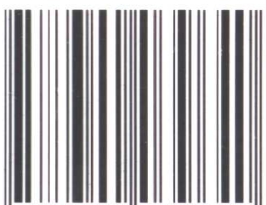


## ◎ 作者简介：

谢明，1958年生于北京。

毕业于中国人民大学和英国伦敦大学玛丽皇后学院，获法学硕士和政策学硕士学位，现任教于中国人民大学行政管理学系。主要讲授《公共政策》、《公共行政》、《人事行政》等课程。主要著作和论文有《行政管理》、《制度激励与可持续发展》、《中国MPA》、“政策分析的理论平台”、“中国公务员制度分析”、“社会问题的自然史观”等。

ISBN 7-300-03964-2



9 787300 039640 >

ISBN7-300-03964-2/D·604

定价：20.00元



现代远程教育系列教材

# 目 录

现代远程教育系列教材

第一章 绪论	1
第一节 公共政策的含义	2
第二节 公共政策的具体表现形式	13
第三节 公共政策的特征、类型和作用	20
第二章 政策主体、政策客体与政策环境	36
第一节 政策主体	36
第二节 政策客体	45
第三节 政策环境	51
第三章 政策模型及其相关理论	63
第一节 模型概述	63



第二节	几种重要的政策分析模型——理解公共政策的有效途径	68
第三节	政策分析的相关理论	98
第四章	政策制定	107
第一节	社会问题的产生	107
第二节	政策问题的确认	111
第三节	政策议程的建立	120
第四节	政策规划	130
第五节	决策与心理	169
第六节	政策的合法性	191
第五章	政策执行	200
第一节	政策执行的含义、特点和作用	200
第二节	政策执行的相关条件	210
第三节	政策执行中需要注意的几个问题	226
第六章	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	236
第三节	政策评估要素	237
第四节	政策评估步骤	241
第五节	政策评估的障碍	242
第七章	政策终结	246
第一节	政策终结的含义和作用	246
第二节	政策终结的对象与形式	248
第三节	政策终结的障碍和措施	251
附录		256
第一部分	应试指导	256
第二部分	学习本课程的要求	270
第三部分	《公共政策导论》课程参考书目	271

# 第一章

现代远程教育系列教材

## 绪 论

在现代社会中，政策可以说无所不在，已经渗透到生活的各个层面。我们到医院看病，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。的确，我们非常需要政策。没有政策的必要干预，就难以保证正常的社会生活秩序。俗话说：“没有规矩不成方圆”，讲的就是这个道理。

在我国，“政策”一词经常为人们在日常生活中所使用，如“落实党的知识分子政策”，“计划生育是我国的一项基本国策”，“改革旧的住房政策”，“改革公费医疗政策”，等等。我们在说这些话或做

这些事的时候，是如何理解“政策”一词的含义的呢？

2000年，辽宁省沈阳市率先实施新的交通管理办法，规定在五种交通事故中行人需负全责，说得直白和通俗一点，就是“行人违章，撞了白撞”。继沈阳之后，国内其他一些城市如上海、济南等迅速跟进，相继出台了一些类似的地方交通法规。

1993年10月，北京市人大常委会第六次会议一致通过了《北京市关于禁止燃放烟花爆竹的规定》。1993年12月1日，该法规正式生效。

在进行了大量前期准备工作的基础上，北京市在1995年5月1日开始正式执行《关于严格限制养犬的规定》。

1999年北京市交通管理局出台了一项政策：不论是买新车还是检验1998年1月1日以后上车牌的旧车，都要事先办理一个停车泊位证明，俗称“占地证”。办“占地证”就意味着每年要交1500元~2000元的占地费用。当时交管局声明：办“占地证”是为了规范停车秩序，逐步实行一车一位。

这些都是公共政策吗？

如果让我们去认识形象、具体的政策，可能每个人都能举出很多的例子，但要把多种具体抽象为一个概念，可能就不那么容易了。有些事物我们很好定义，比如医生、小说家、老师等。还有些事物我们就很难定义，比如政治、制度、政策等。即使容易定义的概念也会产生看法上的分歧，更不用说那些不容易定义的概念了。那么，我们究竟应该怎样去表述“公共政策”这个概念呢？

## 第一节 公共政策的含义



### 一、什么是公共政策

公共政策具有明显的跨学科特征并被广泛应用于社会各个领域，

不同的研究者会从不同的分析角度,应用不同的理论和方法去研究不同的政策现象,而不同的公共政策实践亦需要具有针对性的、不同的公共政策理论与方法,这就使得对公共政策概念的解释遇到一些麻烦。在学术领域,人们对公共政策含义的理解歧义颇多,并没有形成一致的界定和彼此的认同。这里我们只提及一些最具代表性的观点并加以适当的讨论。

行政学鼻祖,美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)先生认为,公共政策是由政治家(具有立法权者)制定的并由行政人员(国家公务人员)执行的法律和法规。<sup>①</sup> 这一定义主要是从政策制定和政策执行的角度对公共政策进行界定,对理解公共政策具有一定的启发性,但它很不全面。首先,制定政策的人不只限于政治家,直接或间接参与政策制定的还有公众、社会不同阶层和各利益团体的代表,以及政府机构的一些公务人员。其次,执行政策的人也不仅限于国家公务人员,还应包括一些政治家、司法人员和有关群众。再次,公共政策的表现形式多种多样,其范围远比法律法规更为宽泛,如政府的大型计划、政治首脑的讲话和指示、政府会议通过的决议等。

美国政治学家哈罗德·拉斯维尔(Harold D. Lasswell)在创立政策科学时曾提出,公共政策是“一种含有目标、价值和策略的大型计划”<sup>②</sup>。这一定义强调了公共政策的设计功能及其目标取向,有一定的道理,因为理性的政策制定通常会有科学的论证和合理的程序。但是,行动计划和方案难以涵盖所有的公共政策,而且,把目标要素当做公共政策的必要条件也欠妥当,因为公共政策的目标有时并不十分明确。

美籍加拿大大学者戴维·伊斯顿(David Easton)认为,“公共政策是对全社会的价值作权威性分配”<sup>③</sup>。这种定义是从传统政治学原理的角度理解公共政策,侧重于公共政策的价值分配功能。其中所涉及的“价值”应从广义去理解,它是指所有有价值的东西,不仅包括实物、资金和知识,还包括权力、声誉和服务。这种理解隐含了一个最基本的

① 参见伍启元:《公共政策》(上册),4页,台北,台湾商务印书馆,1985。

② 参见林水波、张世贤:《公共政策》,8页,台北,五南出版公司,1982。

③ 参见伍启元:《公共政策》(上册),4页,香港,香港商务印书馆,1989。



政治学假设,即利益及利益关系是人类社会活动的基础,而政府的基本职能就是对利益进行社会性的分配。公共政策是政府进行社会性利益分配的主要形式,即决定什么人取得什么和取得多少。但这种理解至少忽视了公共政策除分配之外的其他功能。公共政策的内容远非“分配”二字可以囊括,它不仅涉及分配以前的事情,而且涉及分配以后的事情,即处理生产与消费领域的问题或若干其他不属分配领域的问题。

美国学者托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)认为,“凡是政府决定的或决定不做的事情就是公共政策”。<sup>①</sup>这一界定侧重了政府的作为和无为,突出了公共政策的行为特征,说明公共政策不仅涉及政府所采取的行动,而且还涉及政府决定停止的行动和根本没有做的行动。从这一点来看,它具有重要的启发意义。但是,我们必须知道,政府决定要做的事情实际上和它真正所做的事情是有一定距离的,政治家或决策者往往喜欢在公众面前说大话,以赢得欢呼和喝彩,而实际上他们对政策的贯彻与执行并不十分在意。戴伊的定义看起来忽视了二者之间存在的这种不一致性。政府决定做或不做的事情不一定就会成为政策,它们只是某些决定或某些做法而已;政府正在做着的事情也不一定就能够代表其政策,无意或偶然的行爲在政府活动中是经常出现的,更何况政府活动还包括许多事务性工作,如人事任命和发放执照一类的事情,它们是很难与公共政策挂钩的。

罗伯特·艾斯顿(Robert Eyestone)在《公共政策的思路:对政策领导的研究》一书中指出,“从广义上讲”,公共政策就是“政府机构与其周围环境之间的关系”。这种理解是从系统角度认识公共政策,认为公共政策是政府与其环境互动的结果,突出了环境因素的作用。但这种定义的外延显得过宽。“环境”一词几乎无所不包,这就使得大部分学者难以据此把握公共政策的实质内涵。

英国学者理查德·罗斯(Richard Rose)在《英国的政策制定》(1969年)一书中提出,不该把公共政策只看作某个孤立的决定,而应把它看作是由“或多或少有联系的一系列活动所组成的一个较长的过程”,以及这些活动对有关事物的作用和影响。尽管罗斯的定义并

<sup>①</sup> [美] 托马斯·戴伊:《理解公共政策》,2页,台北,韦伯文化事业出版社,1999。



不十分明确，但它却包含了一种很有价值的见解，即公共政策是一个活动过程或一种活动方式，而不仅仅是一个关于做什么事的决定。

美国学者斯图亚特·内格尔（Stuarts Nagel）认为，“公共政策就是政府为解决各种各样的问题所做出的决定。”<sup>①</sup>内格尔的这种认识是颇具代表性的一种观点。的确，公共政策往往是针对解决各种问题的，但并非所有解决问题的政府决定都可以成为公共政策，如一些不具有合法化功能的政府决定就不是真正意义上的公共政策。

美国学者叶海卡·德罗尔（Yehezkec Dror）在《公共政策再审查》（1989年）一书中指出，政策制定作为“在指导社会行动的两个主要方案之间进行选择的自觉性意识”，其概念可以追溯到古希腊和文艺复兴时期的政治理论。从在方案间进行选择的角度而言，德罗尔认为政策作为一种理念，可以从重商主义者关于商业方面的论著中得到启示，说得直白一点，就是从个人利益出发，做出最大价值的选择。

台湾学者伍启元先生在《公共政策》（1985年）一书中提出：“公共政策是政府所采取对公私行动的指引；公共政策是将来取向的；公共政策是目标取向的；公共政策是与价值有密切关联而受社会价值所影响的；公共政策是由政府或有决策权者所采取或选择的；公共政策是具有拘束性而受大多数人接受的行动指引。”

以上我们列举并讨论了有关文献中一些比较有影响的公共政策的定义。尽管一些学者认为对公共政策具体定义的探究在理论和实践方面并不具有重要的意义，但我们认为对公共政策定义的基本把握还是很有必要的。上述中外学者关于公共政策的界说为我们提供了一些非常有益的启示，即从多种角度看公共政策会产生不同的看法。

综上所述，如果需要对公共政策进行定义的话，似乎可以把其简单定义为：社会公共权威在特定情境中，为达到一定目标而制定的行动方案或行动准则。其作用是规范和指导有关机构、团体或个人的行动，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、政府大型规划、具体行动计划及相关策略等。

在上述定义中，社会公共权威是一个较为宽泛的概念，它既包括

<sup>①</sup> [美] 斯图亚特·内格尔：《公共政策：目标、手段与方法》，1页，美国圣·马丁出版社，1984。