

GONG GONG ZHENG CE GAI LUN

公共政策概论

• 主编 刘春 • 副主编 王军

当代世界出版社

责任编辑 高玉琪 汤玉奇

封面设计 吴洪亮

版式设计 尹 植

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策概论 / 刘春, 王军主编. — 北京: 当代世界出版社, 2000. 4

ISBN 7-80115-320-0

I. 公… I. ①刘…②王… III. 政策科学-概论 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 06384 号

当代世界出版社出版发行

(北京市复兴路 4 号 邮编: 100860)

宣化炮兵指挥学院印刷厂印刷 新华书店经销

开本: 850×1168 毫米 1/32 . 印张: 7.375 字数: 190 千字

2000 年 3 月第 1 版 2000 年 5 月第 1 次印刷

印数: 30000 册 定价: 10.10 元

ISBN 7-80115-320-0/D · 83

说 明

学习和研究政策科学对推进改革开放、社会主义现代化建设具有十分重要的意义。根据教学需要，我们特邀中共中央党校政法教研部政治学教研室组织有关教研人员编写了这本《公共政策概论》。

全书由刘春教授主持编写，由他首先提出编写指导思想，拟定编写提纲。参加本书编写的有：刘春（第一章、第十二章），刘学军（第二章），牛先锋（第三章），张萃萍（第四章），屠春友（第五章），孔祥振（第六章），王军（第七章、第八章），钱镇（第九章），谢春龙（第十章），杨东广（第十一章），胡晓涛（第十三章）。全书最后由刘春教授统审定稿，王军同志协助。

目前，国内关于公共政策的教材还不多见，适合函授学习的教材就更少。本书在参考、吸取国内公共政策研究现有成果的基础上，力求结构合理，内容全面，简明通俗，适合函授教学。书中难免有缺点和疏漏，恳请广大读者提出批评建议，以便今后进一步修改完善。

当代世界出版社

中共中央党校函授学院

2000年3月

AAE66/10

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 公共政策概述	1
一、公共政策的涵义和特点	1
二、公共政策研究的对象和体系	9
第二节 公共政策科学的形成与发展	12
一、西方政策科学的形成与发展	12
二、我国政策科学的形成与发展	14
第三节 学习政策科学的方法和意义	18
一、学习政策科学的方法	18
二、学习政策科学的意义	20
第二章 公共政策的制约因素	23
第一节 公共政策与环境	23
一、公共政策的经济环境	23
二、公共政策的政治环境	25
三、公共政策的文化环境	27
四、公共政策的国际环境	28
第二节 公共政策与政府权力	30
一、公共政策与政府职能结构	30
二、公共政策与政府行政能力	31
三、公共政策与政府权威	33
第三节 公共政策与科学技术	33
一、公共政策与科技发展	34
二、公共政策与信息社会	35

第三章 公共政策与国家公共管理..... 37

第一节 公共政策要素 37

一、公共政策要素的涵义和意义 37

二、公共政策要素的构成 39

第二节 公共政策在国家公共管理中的地位 44

一、公共政策地位的涵义 44

二、公共政策地位的分析 45

第三节 公共政策在国家公共管理中的作用 46

一、导向性作用 47

二、制约性作用 49

三、管理性作用 50

四、分配性作用 52

第四章 公共政策的类别 54

第一节 总政策 54

一、总政策的涵义 54

二、总政策的地位和作用 57

第二节 基本政策 59

一、基本政策的涵义 59

二、基本政策的地位和作用 60

第三节 具体政策 63

一、具体政策的涵义 63

二、具体政策的地位和作用 66

第五章 公共政策问题的确认 69

第一节 公共政策问题的形成 69

一、公共政策问题的构成 69

二、公共政策问题的形成过程 72

第二节 公共政策问题的要件与结构 74

一、公共政策问题的确认要件	74
二、公共政策问题的结构	77
第三节 公共政策议程	79
一、公共政策议程的涵义和类型	79
二、公共政策议程建立的条件	81
第六章 公共政策制定的主体和依据	86
第一节 公共政策制定的主体	86
一、公共政策制定主体的涵义	86
二、政策制定的机关	87
三、政策制定的人员	90
第二节 公共政策制定的依据	92
一、公共政策制定的主观依据	93
二、公共政策制定的客观依据	97
第七章 公共政策的制定	104
第一节 公共政策制定的程序和原则	104
一、公共政策制定的程序	104
二、公共政策制定的原则	107
第二节 公共政策规划	109
一、公共政策规划的涵义和内容	109
二、公共政策规划的分类	112
第三节 公共政策的合法化	114
一、公共政策合法化的涵义	114
二、公共政策合法化的一般程序和要求	117
第八章 公共政策的执行	121
第一节 公共政策执行的涵义和特点	121
一、公共政策执行的涵义	121
二、公共政策执行的特点	123

三、公共政策执行的作用	125
第二节 公共政策执行的原则、程序和手段	126
一、公共政策执行的原则	126
二、公共政策执行的程序	128
三、公共政策执行的手段	130
第三节 公共政策执行的影响因素	132
一、认识政策执行影响因素的意义	132
二、政策执行的主要影响因素	133
第九章 公共政策的评估	138
第一节 公共政策评估的内容和意义	138
一、公共政策评估的内容	138
二、公共政策评估的意义	139
第二节 公共政策评估的标准和过程	142
一、公共政策评估的标准	142
二、公共政策评估的过程	145
第三节 公共政策评估的类型和方法	147
一、公共政策评估的类型	147
二、公共政策评估的方法	150
第四节 公共政策评估的制约因素	154
一、客观条件的限制	154
二、主观因素的影响	155
第十章 公共政策的调整	158
第一节 公共政策调整的涵义和意义	158
一、公共政策调整的涵义和特征	158
二、公共政策调整的意义	161
第二节 公共政策调整的依据和程序	163
一、公共政策调整的依据	163
二、公共政策调整的程序	164
第三节 公共政策调整的内容和方法	168

一、公共政策调整的内容	168
二、公共政策调整的方法	171
第十一章 公共政策的终结	174
第一节 公共政策终结的涵义和意义	174
一、公共政策终结的涵义	174
二、公共政策终结的意义	176
第二节 公共政策终结的依据和方式	178
一、公共政策终结的依据	178
二、公共政策终结的方式	181
第三节 公共政策终结的障碍和途径	183
一、公共政策终结的障碍	183
二、公共政策终结的途径	185
第十二章 公共政策方法论	189
第一节 公共政策方法的涵义和意义	189
一、公共政策方法的涵义	189
二、公共政策方法的意义	191
第二节 公共政策制定的方法	192
一、理性决策法	193
二、渐进决策法	194
三、政治协调决策法	196
四、政治系统决策法	198
五、综合决策法	199
第三节 公共政策分析的方法	201
一、公共政策分析的意义和特点	201
二、公共政策分析方法的内容	203
第十三章 公共政策文件的制定	208
第一节 公共政策文件制定的一般要求	208

一、公共政策文件制定的程序要求	208
二、公共政策文件制定的语言要求	212
三、公共政策文件撰写者的素质要求	213
第二节 公共政策文件的书面形式	216
一、公共政策文件书面形式的特点和意义	216
二、公共政策文件书面形式的种类和具体要求	217

第一章 绪 论

政策是自国家产生以来就一直存在的历史现象。古代时就有
人研究政策在国家的政治统治和管理中的地位和作用。到当代，公
共政策研究已形成独立的学科。公共政策研究的深入发展，对政
策实践起着重要的指导作用。特别在我国，人们日益认识到，深
化对公共政策客观规律的认识，直接地关系着在改革开放的进程
中公共政策制定和执行的正确性和有效性。所以，研究和学习政
策科学具有十分重要的现实意义和理论意义。

第一节 公共政策概述

一、公共政策的涵义和特点

（一）公共政策的涵义

政策是人类社会的管理形态发展到国家阶段的特有现象。在
原始社会时期，社会的经济生活中没有私有制现象，社会成员之
间不存在阶级剥削和压迫的关系，作为阶级斗争工具的国家也没
有出现。因而为国家统治和管理所特有的政治手段——政策，还
未成为调整社会成员关系的主要手段。那时，社会管理主要依靠
原始民主制度和氏族头人的权威，通过对集体事务的共同参与和
决策来维持社会生活的秩序。

当原始社会的生产力有了进一步的发展时，生产方式中出现了
复杂的分工关系，私人所有制成为经济制度的主要内容，社会
成员分裂为剥削阶级和被剥削阶级、统治阶级和被统治阶级。在
这种社会对立的基础上，国家作为对立关系的产物以及维持这种

社会对立的力量便出现了。在国家这种政治形态中，维持国家统治和社会管理的一个重要的手段就是政策。政策的作用随着国家职能的扩大而扩展。政策既反映统治阶级的意志，又体现社会公共生活的规则。特别到现代社会，政策手段所反映的价值内容和作用的领域日益广泛，因而政策也被人称为公共政策。公共政策的概念特指国家和政府的政策行为，从而将其与政党及其他社会团体的政策区别开来。

历史上，政策概念的形成比政策实践晚得多。无论中国还是外国，最早并无政策一词。英文中的政策（Policy）一词，是由政治（Politics）一词派生而来。在中国，政策一词是到近代才出现的。中国古代虽无政策一词，但有相近和类似的表述。古代的“策略”、“策划”、“国策”等，指的都是治理国家的方法和措施，类似于现在政策一词的涵义。

在近代和现代，政策现象的广泛性使得人们越来越注意和研究政策的一般规律及其表现形式，力图总结出具有指导意义的科学结论。但是，由于政策活动的复杂性，又使得对于政策规律的探讨颇为不易。在政策的定义上，中外学者的表述就不尽相同。这些表述主要有：^①

美国学者伍德罗·威尔逊认为：公共政策是由政治家即具有立法权者制定的，由行政人员执行的法律和法规。威尔逊的这一定义强调了政策是立法机关制定的规范，突出了国家管理过程中的立法和行政的职能分工。但这一定义对于政策主体和政策形式的界定，显然狭窄了。因为除立法机关外，行政机关也具有制定公共政策的功能。不仅法律法规属于公共政策的范围，而且政府的许多决定和命令无疑也属于此列。而且执行政策的并不仅是行政部门，还应包括政治家、司法部门等。

^① 参见张金马主编：《政策科学导论》，中国人民大学出版社 1992 年版，第 17—20 页。

美国学者戴维·伊斯顿认为，公共政策是对全社会的价值作有权威的分配。这个定义的重点在于公共政策在社会价值分配活动中的权威地位。这里指的价值不仅指积极价值，即能给人带来好处的一切事物，如权力、权利、利益、物质、荣誉和服务等；还包括了对人有不利作用的消极价值，如权益的损失、权利的减少及其它种种对人有损失的分配行为。不论积极价值和消极价值的分配，主要都是由政策手段进行的。依照这种观点，一个国家的政策活动不外乎就是把积极价值或消极价值施加于具体的人身上，使人享受到好处或经受损失。然而，这一定义也有片面之处。政策活动实际上并不仅仅着眼于对于社会价值的具体分配，其社会价值的创造和形成上也发挥着极为重要的调整作用。更重要的是公共政策对于社会活动确立规则，以规则的形式规范人们的社会行为，从而建立特定的社会生活秩序。

当代政策科学的倡导者拉斯韦尔和卡普兰认为，公共政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划。这一定义强调政策是一种实现特定目标的计划，任何政策都是为了了一定的目标而制定和执行的，政策面向的是整个社会活动，因此在规模和影响的范围上都具有大型的特点。而且在这一计划中渗透了一定的价值观和相应的策略手段。但是这个定义的内涵过于笼统，并未说明政策作为一种计划的特殊性何在，它与其他社会活动计划的区别是什么。

国内有学者认为，公共政策是党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行动的准则或指南。公共政策的表现形式有法律规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划及策略等。这个定义较为全面地表述了公共政策的表现形式，但并未突出公共政策的实质是什么，特别是没有指出公共政策要解决的主要问题是什么。

国内还有学者认为，公共政策是政府依据特定时期的目标，在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。这个定义强调了公共政策的本质就在于解决利益分配

问题，政策活动就是利益分配活动。从政策的制定到执行就是利益的选择、综合、分配和落实的过程。而且这种利益的分配活动受国家目标的决定和制约，与国家的目标直接相联系。

上述国内外学者关于公共政策的表述角度不同，强调的重点也有差异，其内容都不同程度地具有合理之处。有的强调公共政策的规范性作用；有的突出公共政策在社会活动中的权威地位；有的着重表述公共政策的形式；还有的指出了公共政策的基本任务和本质特点。这都有助于我们从不同的方面认识和把握公共政策现象。

实际上，公共政策实践的广泛性和内容的复杂性，决定了单从某一个角度和方面很难完全描述其特点和本质。因此，关键在于把握公共政策本质的规定性和主要的规律。为此，我们从最广义的角度把公共政策定义为：公共政策是国家为解决社会问题，调整社会的利益关系，根据特定的目标制定的规范和指南。

（二）公共政策的特点

就政策现象的具体内容及形式来说，不同的国家有不同的情况，不同的历史时期有不同的表现形式。特别在当代，公共政策实践在各国之间存在着众多的差异。然而，作为同一类型的实践活动，公共政策又有一些带有共性的基本特点，这些基本特点从不同侧面构成了对于公共政策活动的一般性概括。通过对这些特点的分析，有助于我们抓住公共政策的特性，从不同的角度把握和认识公共政策现象。

1. 阶级性。公共政策活动是国家的统治和管理中的特有现象。它是国家的公共权力机关为解决某一社会问题而制定和执行的特定的行为规范，是国家机关特别是政府的政治活动。而国家的一整套机构体系从其产生之日起就是特定阶级实行统治的工具。从国家问世至今，任何种类的国家形态无不打上特定统治阶级的烙印，为其利益和意志服务。政策现象作为一种国家活动，无疑被打上了阶级性的烙印。政策的制订和推行总是直接或间接地

为统治集团的利益和愿望服务，充当统治集团的政治工具。

在当代，公共政策的阶级性并未因政策问题的复杂化和更具有公共性而消失。毋庸讳言，随着大量的生产过程和技术活动被置于公共政策的视野，越来越多的纯公共问题成为政策问题。近几十年来西方国家中的各种非政府组织对于政治生活的参与，对统治集团的权力也形成一定的制约，那种直接的为某个利益集团服务的政策被日益增多的面向全社会利益的政策所取代。但是，由于国家的阶级性并未消失，因此不论公共政策实践怎样表现出超越阶级性而服务于公共利益，都未能在本质上消除为统治阶级根本利益服务的本能。

2. 整体性。社会的存在是一个复杂的有机系统。在社会系统内各个要素和组成部分之间发生着千丝万缕的联系，形成相互制约、相互作用的关系。任何一个政策问题从其产生到发展都不是孤立的，是在同其它要素的相互影响中形成的。这就决定了政策活动必然具有整体性的特征。单个的政策及政策问题都只具有相对独立的意义，只有在整个社会系统的运动中，特别是在与相关要素的关系中，才能找到解决问题的办法和手段。因此，政策的思考和实践必须尊重整体性的规律，对问题进行系统的把握和解决，才能达到政策实施的目的。

实践已经证明，如果不从整体性的角度看待和实施政策，即使暂时解决了问题，也会牵连和引发新的问题。一个客观的政策过程往往包括相互联系的各个环节，还与政策环境的变化密切相关。这就要求我们必须从多视角和多侧面推进政策活动，防止片面性。例如在我国的很多地区，资源开发和发展地方经济的政策，必须要考虑到资源和生态的相互作用关系。如果只注重资源开发，仅看到暂时的经济效益，不注意生态环境的保护，必然使得环境遭到破坏。而环境条件的恶化，直接地影响资源情况，提高资源开发的成本，从而最终导致资源开发的无效益。这种客观规律要求重视政策实践的整体性，必须把资源开发政策和环境保护政策

统筹考虑，不能把二者割裂开来。否则就会出现事与愿违的后果。

3. 价值相关性。通常，公共政策的制订和推行均与特定的价值观相连。特别在公共政策的制定中，决策者信奉的价值观对于政策取向发生决定性影响。价值观一般指人们认识事物的准则和标准。它以认识对象与认识主体之间的利用关系为基础，判断某种事物对人有无好处或有无价值。因而这种观念就被称为价值观。决策者的价值观不同，其主观追求也就不同。体现在政策活动中就是，政策的目标和手段常常受人们的价值观的影响和支配。有时价值观差异较大，会直接导致政策实践的重大不同。

每个社会和制度都有其自身特有的价值观体系。因而构成支配政策实践的精神力量。一个国家统治集团的价值观体系，会通过决策者有意识的活动渗透到具体的政策实践中来。特别是基本的价值观更会反映和体现在关于国家发展和社会前进的大政方针的决策之中。在资本主义社会，私有制构成社会产权体系的基础，因而形成对于私有制予以鼓励、保护的价值观。在这种价值观的指导下，各种政策法规无不围绕如何发展和保护私有制关系而设计，形成推动私有制发展的政策环境。而在社会主义社会，公有制是社会产权体系的基础，公有制的价值观构成组织社会经济生活的指导原则。反映在政策实践上，就会形成推动和保护公有制经济发展的政策体系。

4. 多样性。公共政策的多样性主要体现在其功能上，即公共政策具有多种多样的功能和作用。公共政策作为一种权威活动方式，与社会的各种行动发生相互作用，从而形成多种作用和后果。近几十年来，公共政策的多样性与政府职能的普遍扩展直接相关。现代政府管理范围的扩大，使得政府的职能显著扩展，有越来越多的社会问题需要政府机关调控和处理。各国政府的职能中除了传统的政治功能继续加强外，经济功能、社会功能等也急剧增强。从而直接导致大量的经济和社会问题进入了政策调控的视野，成为政府必须处理的政策问题。政策范围的扩大和政策内容的复杂

性，推动了政策功能的多样化。

当前，世界各国的政策功能大多呈现出不断丰富、复杂和扩大的趋势。由于政策问题中经济和社会发展问题的增多，因而政策的功能除了过去的统治和管理功能外，政策的服务功能、信息功能、导向功能等也不断强化，而这些功能的增加又使得政策活动更多地介入社会生活的各个方面。就我国的情况来说，公共政策的多样性在改革开放的 20 多年来日益突出。过去我国的政策功能在阶级斗争的影响下，主要集中于政治统治。改革开放以来，随着党和国家的工作重心转到经济建设上来，政策的功能范围急剧扩大。新的公共政策实践面向国家的经济建设和科技教育文化事业的发展，更加突出地强调政策的导向、指引和服务功能。

5. 合法性。在国家政权进行的公共管理中，政策活动必须具有合法性才能发挥应有的效力。通常，广义的合法性包括两层意思，即政策内容的合法性和政策形式的合法性。政策内容的合法性是指政府的政策措施要与规范和指导对象的要求大致吻合，得到他们的认可和接受。也就是说，只有在有关相对人的同意，起码是不反对的前提下，公共政策才具有发挥效力的基础。否则，公共政策本身就失去了合法性的实质。政策形式的合法性是指公共政策的制订和执行必须经过合法的过程和程序。合法的程序是发挥政策效力的保障。现代的公共管理实践证明，即使是受社会成员欢迎和拥护的方针政策，也必须经过合法的程序和步骤才能实施。

公共政策实践表明，只有把政策内容的合法性和政策形式的合法性有机地结合起来，才能使公共政策发挥出应有的效力。我国传统上比较重视政策内容的合法性问题，强调政府的政策要合乎人民群众的意愿，在政策的指导思想重视从群众中来，到群众中去。但是，在政策的形式问题上，很多政府部门的认识就比较薄弱。甚至认为只要政策内容具有正当性，程序问题就无足轻重。这种重实体、轻程序的倾向，直接的影响了党和国家政策的实施。例如，要求有众多的人遵守和执行的政策内容，就应依特定的程序广为周

知,使人们知悉。但这样的政策常常被某些官员作为政府文件封存于保密室内。这样,由于公开程序的不完善,事实上剥夺了人们对于政策内容的知情权,从而极大地影响了政策实施的效果。

6. 权威性和强制性。权威是一种使人信服的力量。公共政策要起到规范和指导特定对象的作用,就必须在社会成员中间形成权威。公共政策的权威性和合法性通常是相互联系的。一般来说,具有合法性的政策,特别是内容的合法性和形式的合法性相互统一的政策,就会具有被广为承认的权威。不具有合法性的政策,一般也不会产生权威性。特别是那些内容缺乏合法性的政策,尽管有时也能在程序上取得合法性,获得通过和推行,但并不会自动产生权威性,很难在人们的心目中树立起使人信服的权威来。

强制性是指对特定对象的强迫和制约。公共政策的强制性是由政策的性质决定的。国家和政府是对社会成员具有强制性的政治机器,公共政策作为国家统治和政府管理的手段,自然具有强制性的特点。就具体政策而言,经常为了公共的利益而要求社会个体成员牺牲或减少自己行为的自由。特别是牵涉到社会利益分配的政策,通常很少有使全体社会成员都同时得到好处和利益的情况,有时候政策的实施要求少数人暂时作出牺牲。对于那些并不自愿放弃个人自由或作出利益牺牲的人来说,公共政策的实施就具有明显的强制性特点。公共政策的强制性体现在对于违反政策的行为人的处罚上。违反了政策规定的义务,就会导致有关政府部门依照特定的程序,依靠国家的强制力,对行为人作出处罚,使其权利或者利益受到损失。

除上述基本特点外,有的学者结合公共政策的发展趋势,还进一步指出当代公共政策的一些新的特点。包括:(1)公共政策干预范围的日益扩大。越来越多的社会生活领域被政府采用政策工具所调控,政策本身的内容因而也日益丰富。(2)政策的制订和执行更富有弹性和适应性。随着社会经济、政治、文化事业的发展,国家之间交往的进一步密切,客观的社会环境和条件发生