


公共管理硕士(MPA)系列教材

政策分析概论

谢明 著

 中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

政策分析概论

谢 明 著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政策分析概论/谢明著.
北京:中国人民大学出版社,2004
(公共管理硕士(MPA)系列教材)

ISBN 7-300-06065-X/D·1135

I. 政…
II. 谢…
III. 公共政策-分析-研究生-教材
IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 108282 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材
政策分析概论
谢明著

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239 (出版部)	
	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	北京市鑫霸印务有限公司		
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次	2004 年 11 月第 1 版
印 张	26.75	印 次	2007 年 7 月第 2 次印刷
字 数	485 000	定 价	32.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《公共管理硕士（MPA）系列教材》 编审委员会

- 顾问** 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授
- 总主编** 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员
- 副总主编** 王乐夫：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，中山大学教授
- 编委** （以姓氏笔画为序）
- 王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授
- 毛寿龙：中国人民大学教授
- 皮纯协：中国人民大学教授
- 许光建：中国人民大学教授
- 朱立言：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授
- 张成福：中国人民大学教授
- 张德信：国家行政学院教授
- 陈庆云：北京大学教授
- 陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指

导委员会委员，厦门大学教授

季明明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，国家行政学院研究员

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡 伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授

高培勇：中国人民大学教授

董克用：中国人民大学教授

谭跃进：国防科技大学教授

薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、副秘书长，清华大学教授

《公共管理硕士 (MPA) 系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群,是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史,在政府管理领域有着丰富的经验,这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说,中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起,迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建,自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,完善国家公共事务和行政管理干部培训制度,建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试,2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士(MPA)专业学位教育水平,保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展,国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材,这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用,但仍存在一些缺陷,即教材

相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



公共管理硕士(MPA)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较新的学科。它发端于第二次世界大战后几个主要的工业发达国家，其后迅速扩展到世界其他国家和地区。可以认为，公共政策（科学）是二次大战以后社会科学领域里发展最迅速、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（科学）之所以会在较短的时间内迅速地兴起和发展，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、基本稳定的或一再重复出现的社会矛盾问题，而是大量相互关联、相互制约的，愈来愈具复杂性、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性问题，而是那些与现实的切身利益密切相关的特殊公共政策问题，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、公共交通等一系列的实际问题。

由于这类问题直接关系人们自身境况的改善，因而使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，应当建立一种既能够兼容各相关学科的优势，又能够解决各种现实公共政策问题的全新的学科。公共政策（科学）就是在这样的背景下产生的。包括社会科学和自然科学在内的诸多学科的不断发展为政策科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。可以这样说，公共政策（科学）的形成及其发展有其历史的必然性。

一、为什么要研究公共政策？

研究公共政策多出于三种缘由，从科学角度看，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、政策与回应等多方面因素的互动关系。公共政策（科学）是一个综合性的学科，它涵盖了社会学、经济学、政治学、历史学、心理学、人类学、法律和行政等学科的理论与方法。公共政策的研究成果将极大地扩展社会科学的广度和深度。从专业角度看，掌握公共政策（科学）的理论与方法能够使我们应用科学知识解决实际问题。换句话讲，政策分析能够产生专业性建议，通过对问题的分析和描述，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（即智库、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，而不是专注于理论的研究和学科的拓展。从政治角度看，公共政策（科学）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。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，有知也总比无知强得多。

二、什么是公共政策？

当我们为北京等国内大城市的交通拥堵感到万分苦恼时，当我们为遭遇非典型性肺炎（SARS）和禽流感而感到惶恐不安时，当我们为国内小煤矿频频发生的安全事故感到忧心忡忡时，当我们为“禁放”（鞭炮）政策的执行难状况感到困惑不解时，我们都不难体会到公共政策的直接影响，它在日常生活中表现得非常具体和形象，它离我们很近。然而，当我们坐在教室里讨论公共政策概念的时候，当我们在学术活动中为此发生激烈辩论的时候，当我们在阅读公共政策经典论著的时候，当我们提笔写作要给出公共政策定义的时候，我们又会感到公共政策似乎离我们很遥远，它在学术领域显得那样笼统和抽象。不仅如此，公共政策

有时表现为理性的优化选择，有时表现为渐进的补充和修正，有时表现为利益团体间的讨价还价，有时表现为精英人物个人或群体的选择，有时表现为竞争状态下的博弈，有时表现为政府制度的输出，有时表现为政治系统与社会环境的互动，有时表现为由一系列政治活动组成的过程。有人形容公共政策就像一个万花筒，在社会面前展现出多姿多彩的画卷。的确，公共政策在社会政治生活中能够表现为许多种形态，其中既有相互重叠的地方又有自相矛盾的方面，以致我们很难用一个短语或一句话阐明其所包含的内容。

三、怎样研究公共政策？

有一个家喻户晓的古老童话，讲的是盲人摸象的故事。第一个盲人摸到了大象的牙齿，他说大象就像一支矛；第二个盲人摸到了大象身体的一侧，他说大象更像是一堵墙；第三个盲人摸到大象的一条腿，他说大象就像一棵树；第四个盲人摸到了大象的鼻子，他说大象真像一条蟒蛇；第五个盲人摸到了大象的一个耳朵，他说大象好像一把扇子；第六个盲人抓住了大象的尾巴，他说大象更像一根绳子。如果我们把这个寓言故事再发挥一下，想像这头大象正处在一个运动的状态，情况将会显得更为复杂。挂在大象腿上的那位盲人将会经历重复性的椭圆形运动；牢牢抓住大象尾巴的那位盲人将会体验被随机摆来摆去的滋味；其他的几位盲人自然也会随之产生各自不同的感受。运动中的大象将会完全摧毁这些盲人先前对大象的看法。由于面临这些更为复杂的情况，盲人们达成共识就变得更为困难。

看过盲人摸象的故事，我们不禁会这样问自己：公共政策像不像一只大象呢？有时我们像不像那群盲人呢？这种简单的类比能够引发我们很多的思考。盲人摸象的经历无疑告诉了我们这样一个事实：人是有很大局限性的，受主观条件的限制和客观环境的影响，人们对同一问题的认识会有很大的差别。公共政策是一种非常复杂的社会政治现象。这种复杂性提醒我们绝不能片面地去理解和认识它，而应该从多个侧面和多种角度进行观察和分析。这里不妨作一个形象的比喻：当我们试着用自己的眼睛观察外界事物的时候，闭上一只眼和睁开两只眼显然有着明显的不同。尽管用一只眼进行观察，也能够捕捉到某种意义上的“真实”，但如果能够用两只眼睛去观察，看到的会是另一种意义上的“真实”。大家不妨都试着这样看一看，通过这一过程我们会从中得到一些启示，当我們都能意识到睁开两只眼睛可以看到更大范围、更高层面的“真实”的时候，为什么还非得闭上一只眼睛不可呢？同样的道理，当我们能够用多种不同的理论和方法解释和分析各种不同的政策现象的时候，为什么还非得把自己局限于一种思维模式、

一种分析方法呢？一旦我们能够综合运用多种不同的分析方法，就很可能获得一些新的发现，使自己的认识上升到一个新的理论高度。

谢 明

2004年6月于北京



第 1 章 公共政策	1
1.1 公共政策的含义——从概念角度理解公共政策	3
1.2 政治与政策——从政治角度理解公共政策.....	25
1.3 公共政策的具体表现形式.....	31
第 2 章 政策分析	37
2.1 政策分析的基本含义.....	37
2.2 政策分析的研究途径.....	44
2.3 政策分析的基本方法.....	46
2.4 政策分析人员.....	69
第 3 章 公共政策的特征、类型和作用	74
3.1 公共政策的特征.....	74
3.2 公共政策的类型.....	78
3.3 公共政策的作用.....	91
第 4 章 政策主体、政策客体与政策环境	95

4.1	政策主体	95
4.2	政策客体	102
4.3	政策环境	110
第5章	政策模型及相关理论	123
5.1	模型概述	123
5.2	政治模型——公共政策的分析途径	126
5.3	政策分析的相关理论	157
第6章	政策制定过程	170
6.1	社会问题的产生	170
6.2	政策问题的确认	174
6.3	政策议程的建立	183
6.4	政策规划	196
6.5	决策与心理	239
6.6	政策的合法性	262
第7章	政策执行	270
7.1	政策执行的含义、特点和作用	271
7.2	政策执行的相关条件	281
7.3	政策执行中需要注意的几个问题	304
7.4	政策执行的理念	309
第8章	政策评估	321
8.1	政策评估的含义和功能	323
8.2	政策评估的类型	327
8.3	政策评估要素	328
8.4	政策评估步骤	332
8.5	政策评估的障碍	334
8.6	政策评估实例	335
第9章	政策终结	354
9.1	政策终结的含义和作用	356

9.2	政策终结的对象与形式	357
9.3	政策终结的障碍和措施	361
第 10 章	相关衔接	366
10.1	公平问题研究	366
10.2	危机决策	378
10.3	互联网与政府决策	387
10.4	分析与思考	391
10.5	网站介绍	405
	参考书目	409



公共政策

在现代社会中，政策可以说无处不在，已经渗透到生活的各个层面。我们到医院去看病，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，政策一词也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含义的呢？

- 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。继北京之后，国内其他一些城市迅速跟进，相继出台了一些类似的规定，限制或禁止燃放烟花爆竹。

- 1995年5月，在进行了大量前期准备工作的基础上，北京市政府开

始正式执行《关于严格限制养犬的规定》。“狗税”第一年登计费是5 000元，以后每年注册费是2 200元，试图通过高额的“狗税”达到“限养”的目的。

● 1999年5月13日，中国人民银行、国家教育部、国家财政部依据《中华人民共和国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》和《中华人民共和国教育法》等法律，正式颁布了《关于国家助学贷款的管理规定（试行）》。其后，国务院办公厅向各省、自治区、直辖市人民政府和国务院各部委、各直属机构配合下发了《国务院办公厅转发中国人民银行等部门关于国家助学贷款管理规定（试行）的通知》，从最高行政层面确认了国家助学贷款这一带有扶贫帮困特征的金融产品。

● 1999年北京市交通管理局出台了一项规定：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1 500元~2 000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。

● 2000年初，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要负全部责任，说得直白和通俗一点，这就是所谓的“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。

● 2003年5月开始，武汉市政府为治理十多年积累下来的痼疾“埋单”，通过“赎买”方式解决麻木（三轮摩托车和人力三轮车）问题，规定对车辆予以优价回收，帮助车主介绍工作，对自谋职业的进行一次政府补贴，对从事个体经营的减免有关税费。

以上所述的这些政府行动属于什么样的性质？它们表现了公共政策哪些特征？

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生活中的例子，但要把多种具体抽象为一个概念，可能就不是那么容易的事情了。有些事物我们很好定义，比如医生、作家、画家、教师等。还有些事物我们就很难定义，比如，政府、政治、制度、政策等。即使容易定义的概念也会发生看法上的分歧，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和理解“公共政策”这个概念呢？

1.1 公共政策的含义——从概念 角度理解公共政策

1.1.1 透视“公共”的概念

何为“公共”？这似乎是一个不难回答的问题。“公共”一词是日常生活中人们常挂在嘴边的字眼，如：

公共利益、公共舆论、公共物品、公共法律、公共部门、公共卫生、公共交通、公共教育、公共广播、公共责任、公共秩序、公共债务

上述这些约定俗成的术语，体现了人们对“公共”概念的基本共识。的确，公共政策所要介入的正是以上这些被称为“公共”的事务或领域。一般而言，建立公共理念的先决条件是：日常生活中存在一个不是私人或纯粹个人的，而是需要大家共同参与和处理的领域及其范围。公共活动是人类活动的一个重要方面，这种活动具有十分显著的社会性特征，它与私人性质的活动具有本质的区别。首先，它需要具备大家共同参与的条件；其次，它要求公共机构（政府部门）进行规范或干预。

显而易见，讨论“公共”就不可能不涉及“私人”，两者在概念和实践层面的对立带给社会科学家无尽的思考。要深入理解公共概念的实质性内涵就不得不从公私关系这一层面加以剖析。那么应该怎样处理二者之间的关系呢？这个问题对任何一个研究政治理论特别是公共政策的学者而言，都是一个再熟悉不过的问题。然而，它却是一个不朽的研究课题，在历史的不断争论中得到演变和发展。从理论与实践的角度来看，公与私的关系表现得极为复杂，两个领域的相互纠缠常常会使人感到眼花缭乱，无所适从。的确，正像一些政治理论家所强调的那样，就两者关系的协调而言，并不存在一元化的途径和方法。从历史和现代的大量文献中可以发现，为了寻求解决或调解公私间的矛盾和冲突，人们已经进行了艰苦不懈的努力，提出了许多非常有价值的学术观点和理论。这些为寻求缓解冲突的有效机制所做的前期探索，在当今的政治思想领域仍留有阵阵回声。

1. 市场至上

在如何认识公私关系问题上，古典经济学派所提出的市场理论作出了有力的解释。这些思想至今仍继续左右着有关公共政策作用的争论。