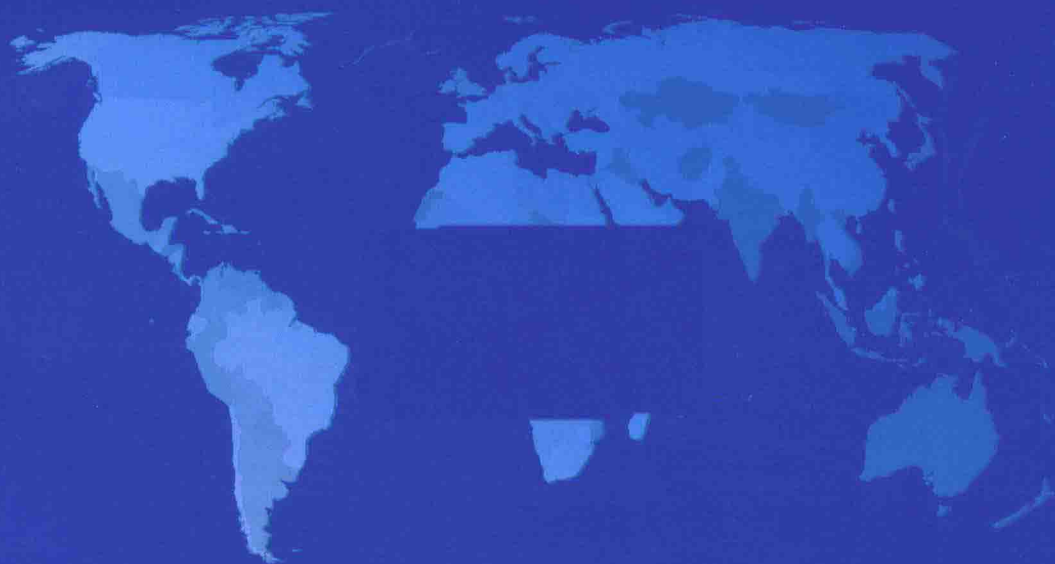


现代远程教育系列教材

Public Policy

公共政策学： 研究、分析和管理

● 胡宁生 编 著



 南京大学出版社

现代远程教育系列教材

公共政策学：

研究、分析和管理

● 胡宁生 编 著



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学:研究、分析和管理/胡宁生编著. —
南京:南京大学出版社,2016.6

现代远程教育系列教材

ISBN 978-7-305-17076-8

I. ①公… II. ①胡… III. ①政策科学—远程教育—
教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 128571 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮编 210093
出 版 人 金鑫荣

丛 书 名 现代远程教育系列教材
书 名 公共政策学:研究、分析和管理
编 著 胡宁生
责任编辑 卢文婷 施 敏

照 排 南京理工大学资产经营有限公司
印 刷 常州市武进第三印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16 印张 45.75 字数 1028 千
版 次 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-17076-8
定 价 108.00 元

网 址:<http://www.njupco.com>
官方微博:<http://weibo.com/njupco>
官方微信号:njupress
销售咨询热线:(025)83594756

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

序

进入 21 世纪以来,科学技术突飞猛进,随着计算机网络的普及、人们对继续教育的渴求,高等教育的方式方法发生了深刻的变化,尤其是采用现代信息技术、以网络学习为主要手段的现代远程教育蓬勃兴起。

自 1999 年在高校开展现代远程教育试点工作以来,我国网络教育呈飞速发展的趋势。试点规模不断扩大,发展顺利,取得了可喜的经验和成果。南京大学顺应时代潮流,依托一流的师资力量和优质丰富的教学资源,积极开展现代远程教育,努力为国家、为社会培养大批高素质的应用型人才。

积极发展现代远程教育时代和社会赋予南京大学的光荣任务,也是南京大学创建世界高水平大学的重要内容。对于这一全新的任务,南京大学本着大胆实践、勇于创新的精神,对基于计算机网络条件下的现代远程教育的办学机制、教学模式、管理模式和运行体系进行了有益的探索,创造性地解决了起始阶段出现的新情况和新问题。

多年来,南京大学始终秉承“抓好教学改革、突出课程建设、形成办学特色”这个优良办学传统,从 20 世纪 80 年代的以“课堂教学、学术活动、科学实验和社会实践”为主体的“三元结构”,到 90 年代的“融业务培养与素质教育为一体、融知识传授与能力培养为一体、融教学与科研为一体”的“三个融合”教学模式,都取得了显著的成效。在现代远程教育中,一方面要采用现代化的教学方式,另一方面要突破并解决课程改革的难点和重点,大力培育名牌课程,着力加强教材建设。如何准确定位课程、如何组织课程内容和教学模式、如何弥合零起点和非零起点学生的知识和技能差异,都是放在我们面前需要着力研究解决的新问题。我校网络教育学院按照“精化原理、强化应用、融入实际、综合交叉”原则,组织具有丰富教学经验的骨干教师,结合近年来教学科研的新成果,针对远程教育以网络学习、业余学习为主要形式的特点,编著出版了一批既体现理论与实际相结合、又满足学生个性化发展要求的教材。

希望网络教育学院继续做好后续教材的编写工作,加强名牌课程与优秀教材建设,努力实现我校网络教育“名师、名课、名教材”的“三名工程”建设目标。

陈太良

目 录

绪论编 公共政策学科

第0章 公共政策学科的产生与内容	3
一、研修的内容	3
§ 1. 公共政策学科的诞生	3
§ 1.1 公共政策学的渊源	3
§ 1.2 公共政策学科的诞生	4
§ 2. 公共政策学科在当代的发展	4
§ 2.1 新制度主义政策分析框架	4
§ 2.2 公共政策活动的主要领域	5
§ 3. 现代国家治理需要公共政策	8
§ 4. 现代国家治理需要公共政策研究	9
§ 5. 现代国家治理需要公共政策分析	10
§ 6. 现代国家治理需要公共政策管理	10
§ 7. 运用正确的方法研修公共政策学	11
二、政策词典(英汉对照)	12
三、知识补充	13
四、背景资料	20
五、人物介绍	38
六、经典阅读	40
七、课程案例	42
八、学习思考	46

第一编 公共政策研究

第一章 公共政策的性质与功能	51
一、研修的内容	51
案例导入:全面取消“以药补医”的政策	51
§ 1. 公共政策的性质	53
§ 1.1 政策的语义考察	53

§ 1.2 政策的链条·····	54
§ 1.3 公共政策定义的分析·····	55
§ 1.4 公共政策的简要定义·····	55
§ 2. 公共政策的特点·····	57
§ 2.1 公共政策的政治性·····	57
§ 2.2 公共政策的公共性·····	57
§ 2.3 公共政策的能动性·····	58
§ 3. 公共政策的功能·····	58
§ 3.1 公共政策的导引功能·····	58
§ 3.2 公共政策的调控功能·····	59
§ 3.3 公共政策的分配功能·····	59
§ 3.4 公共政策的应急功能·····	60
§ 3.5 公共政策的创新功能·····	60
二、政策词典(英汉对照)·····	61
三、知识补充·····	62
四、经典阅读·····	70
五、课程案例·····	77
六、学习思考·····	83
 第二章 公共政策的系统与要素·····	86
一、研修的内容·····	86
案例导入:各地“异地高考”办法的出台和实施·····	86
§ 1. 公共政策的外部环境·····	90
§ 1.1 公共政策外部环境的内涵·····	90
§ 1.2 公共政策外部环境的特点·····	90
§ 2. 公共政策的主体客体·····	92
§ 2.1 公共政策的主体·····	92
§ 2.2 公共政策的客体·····	93
§ 2.3 政策利害关系人·····	94
§ 2.4 政策标的群体类型·····	95
§ 3. 公共政策的价值·····	95
§ 3.1 公共政策价值的涵义与功能·····	95
§ 3.2 公共政策价值的特点·····	97
§ 4. 公共政策的工具与资源·····	101
§ 4.1 公共政策的工具·····	101
§ 4.2 公共政策的资源·····	103
二、政策词典(英汉对照)·····	104
三、人物介绍·····	105
四、知识补充·····	106

五、经典阅读	115
六、相关研究	129
七、课程案例	145
八、学习思考	148
第三章 公共政策的规划与决策	151
一、研修的内容	151
案例导入:国有土地上房屋征收与补偿条例的制定与实施	151
§ 1. 公共政策过程模型	154
§ 1.1 公共政策的过程及其模型	154
§ 1.2 公共政策过程的主要特点	154
§ 1.3 公共政策过程模式的探讨	155
§ 1.4 公共政策过程模式的争论	156
§ 1.5 公共政策改进型过程模式	157
§ 2. 公共政策的议程	158
§ 2.1 公共政策议程的涵义	158
§ 2.2 公共政策议程的类型	158
§ 2.3 公共政策议程设立的模式	160
§ 3. 公共政策的规划	161
§ 3.1 公共政策规划的涵义与任务	161
§ 3.2 公共政策规划的特点	162
§ 3.3 公共政策规划的思维逻辑	163
§ 3.4 公共政策规划的主要程序	163
§ 3.5 公共政策规划中的团体组合	165
§ 4. 公共政策的决策	166
§ 4.1 公共政策决策的涵义	166
§ 4.2 公共政策决策的特点	166
§ 4.3 公共政策决策主体模型	167
§ 4.4 公共政策决策的思维模型	167
二、政策词典(英汉对照)	170
三、知识补充	172
四、经典阅读	183
五、相关研究	203
六、课程案例	211
七、学习思考	223
第四章 公共政策的执行与评估	226
一、研修的内容	226
案例导入:1977 年恢复高考方案的实施	226

§ 1. 公共政策的执行	233
§ 1.1 公共政策执行的涵义	233
§ 1.2 公共政策执行的特点	233
§ 1.3 公共政策执行的过程	234
§ 1.4 公共政策执行的途径	236
§ 1.5 公共政策执行过程模型	238
§ 2. 公共政策的评估	240
§ 2.1 公共政策评估的涵义与作用	240
§ 2.2 公共政策评估的特点	241
§ 2.3 公共政策评估的标准	242
§ 2.4 公共政策评估的类型	242
§ 2.5 公共政策评估的方式	243
§ 2.6 公共政策的学习	244
§ 2.7 公共政策的变迁	246
§ 3. 公共政策活动中的公众参与	247
§ 3.1 公共政策活动中公众参与的作用	247
§ 3.2 公共政策活动中公众参与的形式	248
§ 3.3 公共政策活动中公众参与的途径	249
二、政策词典(英汉对照)	251
三、知识补充	252
四、经典阅读	258
五、相关研究	275
六、课程案例	305
七、学习思考	330

第二编 公共政策分析

第五章 公共政策分析的任务与人员	335
一、研修的内容	335
案例导入:京沪高铁项目的分析论证	335
§ 1. 公共政策分析的实质与特点	338
§ 1.1 公共政策分析的涵义	338
§ 1.2 公共政策分析的实质	340
§ 1.3 公共政策分析的特点	341
§ 2. 公共政策分析的内容与流程	342
§ 2.1 公共政策分析的内容	342
§ 2.2 公共政策分析的流程	347
§ 2.3 公共政策分析与民意	348
§ 3. 公共政策分析的倡导的论证	349
§ 3.1 公共政策分析的事实价值论证	349

§ 3.2 公共政策分析的结构性论证	350
§ 4. 公共政策分析的人员与伦理	352
§ 4.1 政策分析人员的专业角色	352
§ 4.2 政策分析人员的知识素养	353
§ 4.3 政策分析人员的行为类别	354
§ 4.4 政策分析人员的专业伦理	355
二、政策词典(英汉对照)	356
三、知识补充	357
四、经典阅读	368
五、相关研究	375
六、课程案例	386
七、学习思考	390
第六章 公共政策问题建构分析	393
一、研修的内容	393
案例导入:环境治理中要解决的问题是什么?	393
§ 1. 公共政策问题建构的重要性的要求	396
§ 1.1 公共政策问题建构分析的重要性	396
§ 1.2 公共政策问题建构分析的要求	397
§ 2. 公共政策问题的性质和结构类别	398
§ 2.1 公共政策问题的性质	398
§ 2.2 公共政策问题的结构	400
§ 2.3 公共政策问题的层次	401
§ 3. 公共政策问题构建的步骤和陈述模型	402
§ 3.1 公共政策问题建构的步骤	402
§ 3.2 公共政策问题陈述的模型	403
§ 4. 公共政策问题构建的分析技术和方法	405
§ 4.1 边界分析技术	406
§ 4.2 类别分析技术	406
§ 4.3 类比分析技术	407
§ 4.4 假设分析技术	408
§ 4.5 头脑风暴分析技术	410
§ 4.6 多角度分析	411
§ 4.7 层级分析技术	411
§ 4.8 鱼骨图分析技术	412
§ 4.9 问题检点表分析技术	412
二、政策词典(英汉对照)	413
三、知识补充	415
四、经典阅读	420

五、相关研究	424
六、课程案例	436
七、学习思考	445
第七章 公共政策行动建议分析	448
一、研修的内容	448
案例导入：重启建造大飞机的政策建议	448
§ 1. 公共政策行动建议的特征和性质	452
§ 1.1 公共政策行动建议的涵义	452
§ 1.2 公共政策行动建议的作用	453
§ 1.3 公共政策行动建议的内容与要素	453
§ 1.4 公共政策行动建议的原则	454
§ 1.5 公共政策行动建议的特点	454
§ 2. 公共政策行动建议的两种选择模型	455
§ 2.1 公共政策行动建议的简单选择模型	455
§ 2.2 公共政策行动建议的复杂选择模型	456
§ 3. 公共政策行动建议的工具选择	457
§ 3.1 公共政策工具涵义与类别	457
§ 3.2 自愿性公共政策工具	458
§ 3.3 强制性公共政策工具	460
§ 3.4 混合性公共政策工具	462
§ 3.5 公共政策工具选择模型	465
§ 4. 公共政策行动建议分析的方法	466
§ 4.1 公共政策行动建议分析技术类型	466
§ 4.2 目标图形化分析技术	467
§ 4.3 价值前提澄清分析技术	468
§ 4.4 价值评价分析技术	468
§ 4.5 成本要素分析技术	469
§ 4.6 敏感性分析技术	470
§ 4.7 合理性分析技术	470
§ 4.8 制约因素图形分析技术	471
§ 5. 公共政策分析中的政策咨询	473
§ 5.1 公共政策分析中的政策咨询及其制度	473
§ 5.2 公共政策分析中的政策咨询与政策智库	475
§ 5.3 公共政策分析中的政策咨询与决策支持系统	476
二、政策词典(英汉对照)	478
三、人物介绍	479
四、知识补充	480
五、经典阅读	492

六、相关研究	498
七、课程案例	519
八、学习思考	523

第三编 公共政策管理

第八章 公共政策结构周期管理	529
一、研修的内容	529
案例导入:中央“一号文件”聚焦三农系统配套	529
§ 1. 公共政策的类别管理	531
§ 1.1 公共政策领域类别与管理	531
§ 1.2 公共政策层级类别与管理	533
§ 1.3 公共政策功能类别与管理	534
§ 2. 公共政策的结构管理	535
§ 2.1 公共政策群落的组合结构	535
§ 2.2 公共政策集群的结构模式	537
§ 3. 公共政策的周期管理	540
§ 3.1 单项公共政策运行周期	540
§ 3.2 公共政策群落运行的战略周期	540
§ 3.3 公共政策群落运行的战术周期	541
§ 3.4 公共政策群落运行周期的转换	542
二、政策词典(英汉对照)	543
三、知识补充	544
四、经典阅读	547
五、相关研究	557
六、课程案例	577
七、学习思考	592

第九章 应急型公共政策的管理	595
一、研修的内容	595
案例导入:松花江水污染事件的应急处理	595
§ 1. 社会危机事件与应急型决策	599
§ 1.1 社会危机事件的实质	599
§ 1.2 社会危机事件的特点	599
§ 1.3 社会危机事件的危害	601
§ 1.4 应急型公共政策的决策	602
§ 2. 应急型公共政策管理的意义与阶段	603
§ 2.1 应急型公共政策管理的意义	603
§ 2.2 应急型公共政策管理的阶段	604

§ 3. 应急型公共政策的整合管理	607
§ 3.1 各层级政府间的应急公共政策管理的整合	607
§ 3.2 政府部门间的应急公共政策管理的整合	607
§ 3.3 官方与民间应急公共政策管理的整合	608
§ 3.4 日常防范与紧急处理的应急公共政策整合	609
二、政策词典(英汉对照)	609
三、知识补充	610
四、经典阅读	625
五、相关研究	628
六、课程案例	635
七、学习思考	653
 第十章 创新型公共政策的管理	656
一、研修的内容	656
案例导入:从民主恳谈到参与式预算	656
§ 1. 创新型公共政策内涵及其特点	659
§ 1.1 创新型公共政策的内涵	659
§ 1.2 创新型公共政策的特点	659
§ 2. 创新型公共政策的主要类别	661
§ 2.1 强制型公共政策创新	661
§ 2.2 自治型公共政策创新	661
§ 2.3 回应型公共政策创新	662
§ 3. 创新型公共政策的影响因素	663
§ 3.1 利益分化协调因素	663
§ 3.2 初始政策行动设计因素	664
§ 3.3 规则和组织的变换因素	665
§ 4. 创新型公共政策的实现机制	666
§ 4.1 公共政策创新的触发机制	666
§ 4.2 公共政策创新的扩散机制	667
§ 4.3 公共政策创新的发展机制	667
§ 5. 创新型公共政策的绩效管理	668
§ 5.1 公共政策绩效管理的含义与特点	668
§ 5.2 公共政策绩效管理的构成要素	670
§ 5.3 加强和创新公共政策绩效管理	672
二、政策词典(英汉对照)	673
三、知识补充	674
四、相关研究	680
五、课程案例	699
六、学习思考	718

绪论编 公共政策学科

公共政策学科是人类知识体系中的一个特殊领域。作为学科的公共政策是在公共政策的理论与实践基础之上,融合了社会科学、自然科学、工程科学等多个学科的知识和方法,将规范、技艺、方法融于一体,把规划分析、选择决定、计划实施、管理变迁有机结合,以解决重大社会公共问题为目标的完整的知识领域。

首先,公共政策学科是一个以“解决问题”为取向、重在行动的知识领域。公共政策学科作为面向社会公共问题的科学,它要求将理论研究、实际操作结合起来,制定科学、民主、法治、可行、有效的行为规范,去真正解决社会公共问题,以保证人类社会持续、公正、和谐、有序的发展。解决现实的社会公共问题既是这一科学知识体系赖以存在的依据,也是其赖以发展的动力。

公共政策有自身的理论和方法,因而是一门科学。但是,公共政策研究不仅是为了完善政策的理论与方法,而且是为了给政策的制定者、实施者、评估者提供可行的理论框架、思维程序与操作技巧,以便更有效、更快捷地发现和确诊公共政策问题,选择和确定公共政策目标,提出解决问题的方案并做出尽可能满意的抉择,并将相关资源配置起来,组织政策实施,对政策的执行过程和结果加以严格评估。因此,公共政策研究、分析和管理的宗旨是为了更好地运用政策工具解决社会公共问题。这就规定了公共政策科学在本质上是应用性的。杰克·普拉诺就公共政策的这一特点指出:“政策科学与相关学科的‘纯科学’不同,它主要是一门‘应用性’科学。”^①

其次,公共政策学科又是以多种知识的相互渗透为特征的知识领域。因为这一学科所要完成的任务是解决与人类社会、自然环境、工程实施相关的社会公共问题。因此,它需要有处理人与人、人与社会关系的社会科学和人文科学的知识;需要有处理人与自然关系的自然科学知识;需要有处理人与工程关系的工程科学方面的知识。正是在这一意义上,杰克·普拉诺又认为,公共政策是“注重以科学的方法和观点来

^① 杰克·普拉诺:《政治学分析辞典》,中国社会出版社,1986年版,第104页。

研究公共政策的制定以及解决公共问题的跨学科性学科”。^①著名政策学家 R. M. 克朗也指出：“越来越多的具有必要的学术素养和实际经验的学者、科学家、政策顾问都感到要有明显具备跨学科特点的政策科学。”^②第三，公共政策学科还是将规范、技艺和方法有机结合的知识领域。公共政策与物理学、化学、生物学这类“硬科学”不同，它主要不是给人提供各种有关事物的性质、属性的知识，而是在发现社会公共问题后，给人们提供某些规范，通过人们行动的改变，进行利益调整，从而解决现实的社会公共问题。公共政策科学还注重综合运用系统分析与经济学的定量分析方法，再加上政治学的质化分析方法，借助于各种模型和各种解决问题的技巧，处理和整理信息，以识别和发现可能的政策选择，从而制定出既反映公众利益，又符合社会发展目标的满意政策。

公共政策学科还要求政策的分析者和管理者具有获取真实信息、提出各种政策建议、将各类政策的结构及其运行加以协同统筹的技术；要求参加政策制定的公众、利益团体、政府官员、政党组织的代表在政策辩论中发挥协商、说服、竞争的技巧；要求政策的执行者和管理者在组织政策实施时发挥驾驭全局、调动大多数人的积极性、化消极因素为积极因素的艺术。

① 杰克·普拉诺：《政治学分析辞典》，中国社会出版社，1986年版，第104页。

② 克朗：《系统分析和政策科学》，商务印书馆，1986年版，第29页。

第0章 公共政策学科的产生与内容

一、研修的内容

本章将研修以下内容：

- § 1. 公共政策学科的诞生
- § 2. 公共政策学科在当代的发展
- § 3. 现代国家治理需要公共政策
- § 4. 现代国家治理需要公共政策研究
- § 5. 现代国家治理需要公共政策分析
- § 6. 现代国家治理需要公共政策管理
- § 7. 运用正确的方法研修公共政策学

§ 1. 公共政策学科的诞生

§ 1.1 公共政策学的渊源

凡是作为知识领域的学科，都是人类在实践的过程中，从经验的积累和理性的概括中逐渐产生出来的。任何一门学科，在正式成为一个专门的知识领域以前，都有其长久、深厚的渊源。公共政策学科也不例外。

在氏族社会中，尽管当时人类活动的范围非常有限，但人们还是需要解决生活中所面临的公共问题。这种由氏族的首长和军事首领做出决断，并带领氏族成员解决生存发展中碰到的公共问题的举动和过程，就成为最初的公共政策活动。当然，由于当时人类理智发展还处在较低的水平，人们还不可能像今天的普通人那样具备高级的理性思维，许多应对公共问题的政策思考大多是零碎的、经验性的，因而不可能形成完整的公共政策知识形态。

这种零碎的、经验性的政策思维元素是伴随着人类从蒙昧时代到野蛮时代，最后

到文明时代的前进脚步而不断增多的,并且最终以知识形态积累起来并得到传承。在人类古代文明发祥较早,并且延续时间最久远的一些社会政治经济共同体中,诸如古代希腊、古代埃及、古代印度和古代中国,大量流传下来的典籍里,已经有了相当可观的关于公共政策活动及其技艺、策略方面的记载。

中国自古以来就有治国理政、整顿纲纪、论辩策问的传统,这实际上就是在以粗糙的方式进行政策研究、政策分析和政策管理。只是这些理论的、操作的、技艺的知识一直没有能够以公共政策学的名称加以汇集,也没有能够在教育活动中产生出公共政策的专门知识领域。

进入20世纪以后,中国的志士仁人们展开了一系列的改良、变革和革命,以解决中华民族在西方列强的挑战与掠夺下逐步陷入沉沦、衰败的问题。这既是一个民族的历史选择,也是一个民族的艰难抉择。正是在一次次的改良、变革和革命中,中华民族积存起来了丰富的公共政策知识元素。只是中国人喜欢将这些宝贵的知识称为谋划与策略。它们不仅构成了中国本土公共政策学科产生和发展的渊源,也是世界公共政策学科产生和发展的重要渊源。

§ 1.2 公共政策学科的诞生

一门学科的产生必定是一个漫长的历史过程。从严格意义上讲,很难判定一个具体学科产生的具体时间。但知识界通常认为,可以用某部关键性著作的出版,某次会议的举办,甚至可以用某个学者提出的某个重要术语,作为某个学科产生的标志。正是从这一意义上,人们通常认为公共政策学科首先产生于美国。

标志美国公共政策学科产生的是一次重要会议和一本重要著作。所谓一次重要会议是指1950年在美国西部斯坦福大学召开的“关于国际关系论的革命性、发展性学术讨论会”。所谓一本重要著作是指作为这次会议的主要成果之一的论文集,它是1951年由斯坦福大学编辑出版的,其书名就是《政策科学》(*The Policy Sciences*)。

正是在这次有名的政策科学大会上,斯坦福大学的政治学教授哈罗德·拉斯韦尔(Harold Lasswell, 1902—1977)为公共政策下了一个经典定义:公共政策就是“以制定政策规划和政策替代案为焦点,运用新的方法论对未来发展趋势进行分析的学问”。作为会议的主持人和论文集的主编,拉斯韦尔被公认为公共政策学的创始人,也有人称他为“公共政策科学之父”。

§ 2. 公共政策学科在当代的发展

§ 2.1 新制度主义政策分析框架

公共政策学在20世纪50年代诞生以后,不仅在美国本土,而且在世界各地都获得了迅速的发展。有关公共政策研究、分析和管理的规范、技术和技艺日趋增多,不同的理论和实践范式相继出现。其中最有影响力的是埃莉诺·奥斯特洛姆(Elinor Ostrom, 1933—2012)创立的公共政策研究、分析与管理的新制度主义框架。奥斯特洛姆为有史以来首位诺贝尔经济学奖女性得主,也是第五位摘下诺贝尔桂冠的女性。

瑞典皇家科学院在颁奖词中,盛赞她在经济管理和公共政策分析领域取得了卓越成果。

奥斯特洛姆挑战了公有资产除非交给中央政府或私有化否则就难以妥善管理的传统观念,其研究证明,只要依据一定的制度安排和设计,并实施民主、科学的公共政策,公有资产就能得到有效的管理。

在奥斯特洛姆的新制度主义理论中,制度是核心概念,也是新制度主义分析方法的理论基石和逻辑起点。在新制度主义的理论框架中,对制度的最初理解是将其看成一系列的规则、组织和规范等。“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为”,“制度提供了人类相互影响的框架,它们建立了构成一个社会,或更确切地说,构成一种经济秩序的合作与竞争关系”。这种制度定义强调的是一种关系,一种约束,如约束婚姻的规则、政治权力配置的规则、资源与收入的分配规则,货币、公司、合作社、遗产法和学校等都是制度。

作为一种规则,制度通常被用于支配特定的行为模式与相互关系。当制度是一种或者一套行为规则时,这种规则就有正式与非正式之分。正式的制度如家庭、企业、工会、医院、大学、政府、货币、期货市场,等等。相反,价值、意识形态和习惯等就是非正式制度安排的例子。

制度还体现为某种结构性的安排,如组织。在政治生活中,主导着人们政治生活的基本因素就是组织,“现代经济和政治体系中的主要行为者是各种正式的组织,法律制度和官僚机构是当代生活的支配性角色”。国家、政党、人大和政府机构等都是社会生活中的制度安排。政治制度、政治组织在塑造个人行为动机和偏好方面发挥着重要作用。

§ 2.2 公共政策活动的主要领域

自20世纪50年代初拉斯韦尔发动一场静悄悄的革命,使作为一门学科的公共政策学诞生以后,公共政策活动的领域就不断扩展和分化,形成了相对独立的知识体系。从大的方面划分,这一学科知识体系可划分为政策理论领域和政策实践领域;进一步可以划分出政策研究、政策分析和政策管理三大领域。

公共政策研究

在公共政策科学体系中,政策研究具有重要的作用。只有在经过深入持久的、不断积累的科学研究,从而使获取的政策知识存量不断增加的情况下,政策科学才能获得发展。人类社会一直存在以决策为中心内容的政策活动。在公共政策科学诞生以前,人们早就有了有关公共政策的实践的、经验的活动。公共政策科学只不过是在这种人类大量的自发性政策活动和经验基础上产生出来的专门知识领域。但是,要将人类自发的政策实践和经验转化为带有确定性、规律性和重复性的理论、技艺和方法,就需要进行专门的科学研究和知识创造。

关于公共政策研究的内容与范围,在国外有两种见解。一种强调广义,另一种强调狭义。前者对政策研究采取了较为宽泛的理解,认为公共政策研究几乎涵盖了政