

公务员公共管理核心内容培训教材

公共政策

Gonggong Zhengce

主编 汪玉凯

中国人事出版社

公共政策与治理研究中心系列培训教材

公共政策

Gonggong Zhengce

主编 王志刚

中国人民大学出版社

公务员公共管理核心内容培训教材

公共政策

主编 汪玉凯

副主编：何银虎 陈 稹

编 委：（排名不分先后）

汪玉凯 石 伟 何银虎

陈 稹 吴 静 曹誉曦

安卫华 祝明娟 曾永明

尚民志 赵明明

中国人事出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

公共政策/汪玉凯主编. —北京: 中国人事出版社, 2008. 3

公务员公共管理核心内容培训教材

ISBN 978 - 7 - 80189 - 720 - 6

I. 公...

II. 汪...

III. 公共政策—干部教育—教材

IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 032359 号

中国人事出版社出版发行

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

全国新华书店经销

河北零五印刷厂印刷

*

850 毫米 × 1168 毫米 32 开 8.75 印张 190 千字

2008 年 3 月第 2 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1—5000 册

定价: 25.00 元

出版说明

各级公务员是党和国家重要的人才资源，公务员的能力，决定政府的管理能力，公务员执行政策的水平，决定着政府的管理水平。《“十一五”行政机关公务员培训纲要》把围绕提高政府行政效能，加强公共管理核心内容培训作为培训的一项主要内容。全面加强公务员能力建设，不断提高公务员整体素质，使公务员掌握现代公共管理专业知识，提高科学行政、民主行政、依法行政能力，切实树立和落实科学发展观和正确的政绩观，努力造就一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的公务员队伍，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会提供重要的政治保证、组织保证和人才保证是培训工作的首要任务。

为配合公务员公共管理核心内容培训，提高培训质量，使各级公务员不断提高在公共政策、公共行政、公共经济、公共服务等方面的能力素质和科学行政、依法行政的本领，中国人事出版社组织权威专家学者编写了这套丛书。

该套丛书是介绍相关内容的简明读本，框架结构突出重点，语言叙述简明扼要，力求紧密结合我国公务员队伍建设的实际，在编写中尽力做到：一是突出针对性；二是突出实用性。即根据大规模培训的需要和培训工作的实际情况，突出重点、要点，使

读者能较快地掌握基本理论和基本方法，提高培训的时效性；作者把理论、实践和案例有机地结合，联系工作实际，分析言简意赅，语言深入浅出，使相关原理和工作实例有机结合，具有可借鉴性和可操作性。本次出版是在原版基础上作了修订。

我们相信，这套丛书的出版，会对公务员公共管理核心内容培训起到推动和促进作用。同时也希望通过各地公务员培训工作的实践检验，吸收广大读者的意见和建议，使其不断完善，成为一种受大家欢迎的教材。

2008年3月

目 录

第一章 公共政策概论	(1)
第一节 公共政策的内涵与特征	(1)
第二节 公共政策的功能	(3)
第三节 公共政策的类型	(7)
第四节 公共政策的形式	(10)
案例一 南京市拆迁新政	(17)
案例二 吉林省关于达到法定婚龄决定不结婚 妇女的生育权的讨论	(24)
第二章 公共政策系统	(28)
第一节 公共政策主体	(28)
第二节 公共政策客体	(38)
第三节 公共政策环境	(39)
第四节 公共政策的组织系统	(41)
第五节 公共决策体制	(45)
案例一 美国的环境管制政策	(52)
案例二 中国民间智库的艰难发展	(57)
第三章 公共政策制定	(66)
第一节 公共政策议程的设立	(66)
第二节 政策方案规划	(67)
第三节 公共政策合法化	(79)

第四节	具有中国特色的政策制定的基本经验	(81)
案例一	北京市城铁票价出台内幕	(84)
案例二	科学决策不炸坝分洪	(86)
案例三	我国基层教育政策改革的尝试	(89)
第四章	公共政策执行	(102)
第一节	公共政策执行概述	(102)
第二节	公共政策执行的过程	(108)
第三节	公共政策执行的手段	(110)
第四节	公共政策有效执行的条件	(112)
第五节	具有中国特色的政策执行的基本经验	(133)
案例一	减轻农民负担的政策执行问题	(135)
案例二	抗击“非典”战役中的决策与执行	(141)
案例三	綦江虹桥垮塌惨案及其教训	(145)
第五章	公共政策评估	(147)
第一节	公共政策评估概述	(147)
第二节	公共政策评估要素	(150)
第三节	公共政策评估的步骤	(156)
第四节	公共政策评估的模式	(157)
第五节	推进中国政策评估事业的思考	(164)
案 例	贫困地区生育公共政策评估	(167)
第六章	公共政策终结	(175)
第一节	公共政策终结概述	(175)
第二节	政策终结的对象与形式	(177)
第三节	公共政策终结的障碍	(180)
第四节	政策终结的策略	(182)

案例一	“孙志刚案件”引发的政策变革	(184)
案例二	某市《关于征收城市容纳费》的制定与 取消	(193)
案例三	某市出租车营运权有偿使用试行办法	(197)
第七章	公共政策监控	(200)
第一节	公共政策监控概述	(200)
第二节	公共政策监控的功能活动	(203)
第三节	我国的政策监控机制	(207)
案例一	祸害百姓的“环保项目”该谁负责	(211)
案例二	三门峡工程决策过程及其教训	(217)
第八章	公共政策分析	(226)
第一节	公共政策分析的理论框架	(226)
第二节	公共政策分析的基本内容	(233)
第三节	公共政策分析的步骤	(239)
第四节	公共政策分析的方法	(242)
案例一	长江三峡工程的论证与决策	(252)
案例二	上海市医疗保障制度改革的实践	(263)
参考文献	(272)

第一章 公共政策概论

第一节 公共政策的内涵与特征

一、公共政策的内涵

公共政策是由政府或其他政策主体制定的、调整全社会利益关系并具有鲜明的目标或方向的政治行动或所规定的行为准则，它是一系列条例、法令、措施、办法等的总称。

由以上定义可看出，公共政策包括以下内涵：

(1) 公共政策由特定的主体，即由国家或政府、执政党及其他政治团体所制定及执行。

(2) 公共政策具有特定的价值取向，要实现特定目标或目的。

(3) 公共政策是政府为解决特定社会问题以及调整相关利益关系而采取的政治行动。

(4) 公共政策是一种行为准则或行为规范。

二、公共政策的特征

1. 公共政策具有公共性

现代社会的政府职能可以划分为政治统治职能与公共管理职能两种类型。其中，公共管理职能是政府职能的重要领域和基本

方面。随着生产力的不断发展，社会关系的不断变化，社会公共事务日益增多，政府职能的发展趋势也就日益丰富、复杂和扩大。许多公共问题如人口问题、环境问题、资源问题、再分配问题等等，均被列入现代政府的管理范围之内，因而也就成为公共政策所要解决的主要政策问题。

2. 公共政策具有合法性

公共政策要让政策对象接受，就必须具有合法性。政策的合法性也是政策具有权威性的保证。公共政策要具有合法性就必须经过一个合法化的过程，这个过程可以分为两个部分，第一部分是政治系统的合法化；第二部分是公共政策的合法化。如果政治系统不能被公众所认可，它所输出的政策必然难以被公众所接受；没有政治系统的合法性，公共政策的合法性也就无从谈起。

3. 公共政策具有强制性

公共政策的权威性是以其合法性为基础的，政策只有经过合法化的过程，才能具有对公众的约束力。

一般而言，一项政策不可能符合所有人的利益，有时不得不为了多数人的利益牺牲少数人的利益，为了全局的利益牺牲局部的利益，为了长远的利益牺牲眼前的利益。因此，一项政策的出台，对于那些不愿做出利益牺牲的对象而言，不能不带有一定的强制性，这种强制性往往同一些惩罚性措施相联系，若没有这些措施作后盾，政策就会成为一纸空文。

4. 公共政策具有层次性

公共政策有其层次要求。一般而言，高层次的政策对低层次的政策具有指导作用，但它往往都是概括性很强的原则规定，难以直接规范人们的行为，可操作性不强。只有把高层次的政策逐

层分解并加以具体化，才能使之转化为低层次、具有可操作性的辅助政策。比如，中央政府制定的政策往往是从整个国家的全局出发，对地方政策具有宏观的指导性作用。而地方政府应依照本地区的实际情况，具体分析政策的目标群体，以中央政府的政策为框架，制定出适合本地区情况的政策。

5. 稳定性

公共政策必须保持一定的稳定性。朝令夕改、变化无常的政策，是最不得人心的。这样做不仅会丧失政策的严肃性和权威性，大大降低公众对政策的信任程度，影响社会秩序的稳定和生产力的发展，而且还会给政策执行带来许多麻烦，使政策执行机构无所适从，导致政策难以贯彻执行。

当然，强调政策的稳定性并不是要否定政策的变动性。事物都是发展的，没有一成不变的东西，公共政策应该随着环境的变化而有所调整，但保持相对稳定是绝对必要的。特别是一些关系全局和影响深远的政策，其稳定性具有极为重要的意义。而保持这种稳定性最根本的途径就是政策的法律化，即将政策上升为法律，这也叫政策立法。这样做能够防止因重要领导人更迭等因素所引起的政策大起大落。

第二节 公共政策的功能

一、导向功能

公共政策的导向功能，是指公共政策通过提倡、激励的方式，使有关机构、团体或个人朝决策者所希望的方向努力。如

“改革开放”政策、“让一部分人先富起来”的政策、农村家庭承包责任制政策等等，引导社会组织、公民个人发挥主动性与创造性，发展经济、改变贫穷状态。

公共政策之所以对公众行为具有重要的引导作用，是由于政策本身的权威性以及政策的指导性。这种引导既包括行为的引导也包括观念的引导，它告诉人们应以什么为标准，应该做哪些事和不应该做哪些事。这种行为的引导必然对人的观念变化带来影响，这种影响在社会变革时期表现得尤为明显，这是因为人的观念变化在这一阶段有着强烈的动机需求。

公共政策的导向功能具有两种作用方式：一是直接引导；二是间接引导。比如，我国改革开放后的农村政策直接调动了农民发展农业生产的积极性，引导他们走上脱贫致富的道路；而农村剩余劳动力向城市的大量流入，必然会对城市居民的工作与生活带来影响，起到了农村经济政策间接导向的作用。

公共政策的导向功能从作用结果看，既有正向功能也有负向功能。所谓正向功能是指政策对事物发展方向的正确引导，体现了公共政策与事物发展规律的协调一致；所谓负向功能是指对事物发展方向的错误引导，表现了公共政策与事物发展规律的冲突和矛盾。这里需要强调的是，并非只有错误的政策才具有负导向功能，一些正确的政策也可能产生负导向功能。如西方某些国家的一些社会福利政策，使社会寄生阶层同时受益，懒汉越养越多，这无疑表现了政策的负导向功能。

二、调控功能

公共政策的调控功能是指政府运用政策手段对社会生活中出

现的利益冲突进行调节与控制。政策的调控作用主要体现在调控社会各种利益关系，特别是物质利益关系。在社会生活中人们有着不同的利益需求，而且表现出阶段性的特征，利益的差别使冲突不可避免。为了平衡这种矛盾，保持社会的稳定和经济的发展，作为政府重要管理手段的公共政策需要承担起调控社会利益关系的重任。

公众的利益矛盾经常会涉及以下几方面的问题：第一，人民的利益增长得快一点、激进一点，还是慢一点、稳定一点之间的矛盾。第二，社会中一部分人与另一部分人的冲突。他们同属人民范畴，但处于不同阶层，利益矛盾此起彼伏。如工人与农民之间、国家职工与个体工商户之间、城里人与外来流动人员之间等等。第三，人民这方面的利益与那方面的利益之间的矛盾。

公共政策不仅需要指明人们应该做什么和不该做什么，而且还需要指明人们应该先做什么和后做什么，并以此调控社会群体和个人的行为趋向。因此，公共政策的调控功能还常常表现出其特有的倾斜性。政府工作在不同时期会有不同的侧重点，公共政策就应对此加以倾斜，即在大的目标前提下，优先考虑某一地区或某一领域的发展，并相应对某些利益群体加以保护，如我国特区经济政策和发展第三产业政策等就突出表现了政策的倾斜性特征。

三、管制功能

为避免影响社会良性运行的不利因素出现，公共政策就要发挥对目标群体的约束和管制职能。这种功能往往通过政策的有关条文规定明确地加以表现，通常采取两种途径达到这一目标。

(1) 积极性管制。政策条文的规定突出正激励原则，即对某种行为加以物质或精神方面的奖励，以刺激这种行为重复出现的频率，从而达到减少其反向行为的目的。

(2) 消极性管制。政策条文的规定突出负激励原则，即对某种行为加以物质或精神方面的惩罚，以抑制这种行为重复出现，从而达到有效管制的目的。

四、分配功能

对社会公共利益进行分配是公共政策的本质特征。分配功能是指公共政策对社会所拥有的各种资源在不同地区、不同部门、不同群体之间的分配进行调节。

每一项具体政策都会涉及“把利益分配给谁”这样一个问题，换句话讲，就是都要面临一个“政策使谁受益”的问题。人的利益需要是不同的，而社会资源却是有限的，因此，政策对利益的分配不可能同时满足所有人的需要，往往是一部分人从中获得了较多的利益，另一部分人却不能从中获取利益或损失了原有的利益。政策的这种利益分配功能对社会的良性运行和稳定发展有着非常直接的影响。近年来，虽然我们一直强调社会公正的原则，但社会的利益矛盾仍突出表现在分配不公的问题上，而物质利益的分配不公，更是公众瞩目的焦点。那些不合理的分配政策如果得不到及时纠正，就可能激化社会的利益冲突，进而使物质利益上的矛盾转化为政治利益上的矛盾。因此，公正分配的问题既是重要的理论问题，又是紧迫的实际问题。

第三节 公共政策的类型

在现代社会，公共政策作为政府对团体和个人行动的有效干预手段，存在于社会生活的各个领域，其数量繁多、形式多样，有时令人难以辨别。公共政策的分类并无定式，根据不同的标准，可以作不同的分类。

一、根据政策层次分类

根据政策层次，可以将公共政策划分为总政策、基本政策和具体政策三种基本类型。

1. 总政策

总政策是一个国家或地区的带有全局性、根本性、决定社会发展基本方向的政策，包括总路线、总方针、总纲领、总政策、总任务、基本路线等。

2. 基本政策

基本政策是次于总政策而在社会生活的各个领域、部门或方面起主导作用的实质性政策，一般可以将基本政策称为基本国策。

基本政策是相对于具体政策的主导性政策，它确定具体政策所应采取的态度、所应依据的假设以及所应遵循的原则。任何一个国家或一个政治系统都会有若干基本政策或国策作为其根本的行动准则，它们常常明确地写在国家的根本大法——宪法里，如果在宪法中没有详细的阐述，那么也可以在国家所信奉的重要思想家的著作中和政府对国家宪法的解释里。此外，一个国家的基

本政策还可以从执政党的党纲里，政治首脑的指示中，政府所参与的国际条约里，一些具体的法律法规和政策条文中发现和确定。

3. 具体政策

具体政策是一个比较宽泛的概念，可以从不同的角度加以理解。广义的具体政策是指除基本政策以外的所有公共政策，包括实质性政策、战略与策略、规则与程序等；狭义的具体政策则单指实质性政策，它主要涉及政府的财政预算和发展计划及政府各个部门（如经济、社会、外交等）的相关政策。具体政策不能背离基本政策，必须与其方向保持一致。

具体政策最典型的特征是变动性，相对基本政策而言，它所持续的时间通常要短得多。政府可根据实际情况的变化，随时改变具体政策。例如，“实行计划生育，控制人口增长”是我国的基本政策，在这一方针的指导下，20世纪70年代执行了“只生一个好，允许生两个”的具体政策。进入80年代后，随着人口形势的进一步严峻，则制定了“只许生一个，严禁超计划生育”的具体政策。

二、根据政策对社会和有关人们之间关系的影响分类

根据政策对社会和有关人们之间关系的影响，可以将公共政策划分为分配性政策、调节性政策、自我调节性政策和再分配性政策四种类型。这种分类方法是美国政策科学文献中最常见的分类方法之一，它是由著名政治学家罗威等人提出的。

分配性政策涉及将服务和利益分配给特定部分的个人、团体、公司和社区；调节性政策与将限制与约束加之于个人和团体