



HAERBIN SHANGYE DAXUE XUEZHE WENKU

公共政策学

王曙光 李维新 著



中国财政经济出版社

哈尔滨商业大学学者文库

公共政策学

王曙光 李维新 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策学/王曙光, 李维新著. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.5

(哈尔滨商业大学学者文库)

ISBN 7-5005-7200-X

I. 公… II. ①王…②李… III. 公共政策学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 030854 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@ drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 14.375 印张 369 000 字

2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 000 定价: 29.00 元

ISBN 7-5005-7200-X/F·6297

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前言

公共政策学是研究公共政策的问题、制定、实施、监控、评估、调整和终结等系统过程及其规律的科学。它是第二次世界大战以后逐步形成的跨学科、综合性的研究领域，也是注重方法研究及其实践性、应用性较强的新兴学科，并随着时代的进步和社会经济的发展及其研究的深入而逐步走向科学与成熟。

当前，我国有关公共政策方面的研究和著述较多，其政策理论研究及其实践也取得了可喜的成就，但只能说政策科学研究及教学处于起步阶段，仍存在着薄弱环节或问题需要解决，如政府官员对公共政策缺乏科学的认识，具有中国特色的公共政策科学体系还未形成等。在已出版的政策学、政策科学和公共政策等著述中，它们或偏重于政策理论研究而缺少实践研究，或者强调政策过程或政策内容或政策分析等方面的研究，为此我们根据教学体会和有关研究，撰写了《公共政策学》一书。

本书是根据公共政策理论的基本内容与方法，结合西方和我国的客观实际、发展需要及其对相关问题的研究，确定了公共政策基础、公共政策过程、公共政策实务和公共政策分析四个部分 12 章的具体研究内容。第 1—2 章和第 7—9 章由王曙光执笔，第 5—6 章和第 10—12 章由李维新执笔，第 3—4 章由王曙光和李维新共同

执笔，最后由王曙光修改定稿。

本书在写作过程中，参考了许多著述和资料，并在书后作了附录；同时还得到了哈尔滨商业大学、中国财政经济出版社的领导及同仁志士的支持和帮助。在此，我们表示由衷的感谢！

限于作者水平和时间上的仓促，书中的缺陷和不足，敬请读者批评惠正。

作者

2004年2月

目 录

一、公共政策基础篇

1. 公共政策学绪论	(1)
1.1 公共政策研究的历史进程	(2)
1.2 公共政策学的学科属性	(12)
1.3 公共政策学的理论体系	(19)
1.4 公共政策学的研究意义	(29)
2. 公共政策的功能与要素	(36)
2.1 公共政策的概念及特征	(36)
2.2 公共政策的分类与功能	(41)
2.3 公共政策的组成要素	(52)
3. 公共政策环境	(67)
3.1 公共政策环境概述	(67)
3.2 公共政策的经济环境	(73)
3.3 公共政策的政治环境	(80)
3.4 公共政策的自然环境	(91)
3.5 公共政策的国际环境	(95)

二、公共政策过程篇

- 4. 公共政策制定与实施 (100)
 - 4.1 公共政策的制定 (101)
 - 4.2 公共政策的实施 (131)
- 5. 公共政策监控与评估 (155)
 - 5.1 公共政策监控 (155)
 - 5.2 公共政策评估 (184)
- 6. 公共政策调整与终结 (210)
 - 6.1 公共政策调整 (210)
 - 6.2 公共政策终结 (218)

三、公共政策实务篇

- 7. 经济政策 (234)
 - 7.1 产业政策 (235)
 - 7.2 财政政策 (247)
 - 7.3 货币政策 (276)
 - 7.4 财政与货币政策的配合 (289)
- 8. 政治社会政策 (295)
 - 8.1 国防与外交政策 (295)
 - 8.2 人口与就业政策 (311)
 - 8.3 社会保障政策 (325)

9. 科技文教政策	(338)
9.1 科技政策	(338)
9.2 教育政策	(352)
9.3 文体政策	(364)

四、公共政策分析篇

10. 公共政策分析基础	(386)
10.1 公共政策分析概述	(387)
10.2 公共政策分析的模式	(392)
10.3 公共政策分析的过程	(397)
11. 公共政策的系统分析	(409)
11.1 公共政策系统分析的基础	(409)
11.2 公共政策系统分析的基本要求	(415)
11.3 公共政策系统分析的基本方法	(424)
12. 公共政策的经济分析	(432)
12.1 公共政策经济分析的基础	(432)
12.2 公共政策经济分析的方法	(438)
主要参考文献	(447)

一、公共政策基础篇

公共政策基础主要讨论和阐述公共政策研究的历史进程、学科性质、研究对象、研究方法、理论体系和研究意义，公共政策的基本概念、特征、类型、功能和主体、客体等要素，以及公共政策的政治、经济、社会和国际等环境问题。

1. 公共政策学绪论

公共政策学是第二次世界大战以后逐步形成的综合性、多元性的新兴学科，也是实践性、应用性较强的中介学科，并随着时代的进步和社会经济的发展及其研究的深入而逐步走向科学、成熟。在绪论中，主要研究和阐述公共政策研究的历史进程及其学科属性、理论体系和研究价值。

1.1 公共政策研究的历史进程

政策是人类社会发展到一定历史阶段的产物，是随着阶级和国家的产生而形成的社会政治准则。但是视公共政策研究为一门科学，却只有几十年的历史。在经济学、社会学、政治学、行政学、运筹学、系统分析等学科领域中，其政策的相关知识、研究理论和技术方法，已构成了公共政策学发展的基础。20 世纪 40—50 年代，从政治学和行政学领域来研究公共政策问题，标志着公共政策科学的形成。由于学者和政府官员的共同努力，政策科学在产生后的几十年间，迅速成长壮大，这对各国政府的公共政策制定和社会经济发展产生了巨大的影响，成为各国政界和学术界共同关注的研究领域。考察公共政策研究的产生与发展，有助于我们深入理解公共政策系统及其过程。

1.1.1 西方公共政策的形成与发展

1.1.1.1 西方公共政策研究的兴起

为维护阶级的统治就需要研究政策的制定和实施，因而产生了“政治求助于科学、官员求助于学者”的政策研究活动。在西方古代历史典籍中，记载了大量统治者的经验与思想，在古代圣哲如柏拉图和亚里士多德等人的政治思想和著作中，就有政策主张和政策研究的论述。近代和现代社会科学的发展，为第二次世界大战后政策学的诞生奠定了理论基础。社会科学中的经济学、政治学和社会学等领域，已经展开了对经济、政治和社会政策问题以及决策过程的专门研究，并对公共政策问题的研究取得了一定的理论成就。

在经济学领域中，较早地重视了对经济政策的研究。如英国古典政治经济学家威廉·配第、亚当·斯密、大卫·李嘉图等人的著述，就有经济政策内容的研究和阐述。亚当·斯密在 1776 年出版的名著

《国富论》中，主张经济自由主义，全书五篇就有两篇专门讨论经济政策问题，主张政府的经济政策应是消极的，政府只不过充当“守夜人的角色”。李嘉图的《赋税原理》一开始便提出研究经济政策问题，但他们所注重的是经济领域中的公共政策原则和政策建议及其选择问题。20世纪30年代出现的凯恩斯理论就是为经济政策服务的，提出国家干预的经济政策，主张在经济萧条时扩大政府的财政支出和赤字，以便扩大社会的有效需求。在第二次世界大战后的几十年间，经济自由主义与国家干预主义轮流坐庄，对世界各国的经济政策产生了难以估量的影响。诺贝尔经济学奖首位得主丁伯根(J. Tinbergen)对经济政策学做出了突出的贡献，他注重将计量经济学的理论和方法运用于经济政策研究之中，并建立了荷兰经济模型和美国宏观经济模型；同时研究了一系列有关政策措施的时间效应问题，也试图建立能进行短期发展预测、确立政策目标设计和政策措施的模型。至此，经济学领域对经济政策学的研究取得了一定的进步，其内容涉及政策的制定原则、评价标准、目标体系和工具选择等方面。

在政治学领域中，行为主义政治学的兴起，从某种意义上说是政策学诞生的催化剂。受传统政治学制度化、规范化研究方法的局限，以及欧洲大陆的实证主义哲学及社会经验研究方法的影响，20世纪20—30年代的美国政治学界，以梅里安(Charles E. Merriam)为首的芝加哥学派掀起了一场行为主义研究的新潮革命。他们强调对政府过程和人的行为的研究，主张采用经验科学和交叉科学的研究方法，确立具有普遍性的、可检验的政治学理论及其体系，使政治学走向科学化。随着政治学的“科学化”，人们可以在公共政策领域内对政策制度、民主化、个人的政治行为等问题进行客观分析，这在客观上奠定了政策学产生的基础。以后梅里安的新政治科学理论、伊斯顿的一般系统论、阿尔蒙德的结构功能主义、多伊奇的沟通理论等行为主义学派，提倡运用技术手段和定量分析方法，

着重研究个人或团体政治行为，这对公共政策科学的形成产生了积极的作用。

在社会学领域中，德国和日本等学者对社会政策的研究较有成就。1873年由德国西蒙拉尔（G.Schmoller）等人发起成立了社会政策学会，并在社会政策方面做了大量研究工作，在不少国家产生了重大的影响。日本明治维新后受德国政策思想的影响，于1897年成立了社会政策学会，并对社会政策问题开始研究。英国向来就有社会政策研究的传统，尤其是在社会政策理论研究方面颇有建树，著名社会政策学家马歇尔（T.H.Marshall）的《社会政策》一书，被公认为是西方社会政策学研究的范本。

1.1.1.2 西方公共政策研究的发展

在西方文献中，公共政策与政策科学基本上是相同的，如果说有差别的话，就在于政策科学研究包括私人的政策，而公共政策研究则不包括私人的政策。德洛尔认为：政策科学是指研究如何运用有系统的知识、有结构的理性和有组织的创造性来制定政策的一门跨学科的科学。

政策科学产生的标志是美国政治学家拉斯韦尔（Harold D.Lasswell）于1951年出版的《政策科学：范围和方法的新近发展》一书，首次对政策科学的对象、性质和发展方向等问题加以论述，强调政策的历史脉络尤其是面向未来，重视对变化、创新和革命的研究。此后，在美国兴起了一场旷日持久的“政策科学运动”，拉斯韦尔也因此成了“现代政策科学的奠基人”。但是随后的十几年里，他本人除了在政策分析的定量方法及技术方面，特别是运筹学、系统分析、线性规划和成本——效益分析等技术方法上取得成就之外，政策科学的学科建设并没有取得重大的突破。

20世纪60年代末70年代初，政策科学才形成一门独立的学科。著名的科学家、哲学家库恩（Thomas S.Kuhn）的《科学革命的结构》（1962年），在当时起到了方法论的作用，给政策科学的

发展注入了活力。德洛尔 (Yehezkel Drore) 出版了政策科学“三部曲”, 即 1968 年的《公共政策制定检讨》、1971 年的《政策科学构想》和《政策科学进展》, 还发表了一批政策科学论文, 这些著作和论文构成了政策科学发展的第二个里程碑。他继承和发展了拉斯韦尔的政策科学思想, 对政策科学的一系列基本理论问题作了进一步具体详尽的论证, 并关注逆境中的政策制定、政策哲学研究和多值逻辑在政策推理中的应用, 重视高层政策推理, 提出了“模糊赌博观”, 主张建立危机决策、应急体制和重建政策制定系统的理论等, 从而形成了“拉斯韦尔——德洛尔”的政策科学传统。德洛尔主要从事政策规划、高层决策系统、关键性抉择优化、战略构想、行政管理改革和实质政策研究领域的政策咨询与顾问工作, 是国际著名的公共政策研究权威人物, 被许多国家的大学和政策研究机构所聘用, 并担任了 20 多个国际组织 (如经济合作发展组织、联合国开发署)、国家政府及多国公司、大型企业的政策顾问。作为对公共政策研究做出突出贡献的一位著名学者, 1983 年被国际政策研究联合会授予首届拉斯韦尔年度奖; 1986 年荣获美国政治学联合会“福尔布莱特 40 周年纪念的著名学者”称号。

在 20 世纪 70—80 年代, 政策科学在政策系统与政策过程的研究上取得了显著的成就。主要表现在: 一是重视对政策分析的研究, 关注现实具体的政策问题的分析和解决方法; 二是将政策的评估和执行, 作为政策科学研究的重要领域和课题; 三是加强了对政策终结及政策周期理论的研究; 四是运用经济学的途径——公共选择理论, 来研究非市场决策即公共决策问题, 实现社会的公正。

进入 20 世纪 80 年代中后期, 政策科学研究出现了一些新趋向。主要表现在: 一是加强了政策价值观或公共政策与伦理关系问题的研究, 强调公共权利, 如布坎南的《伦理与公共政策》和高罗普的《公共部门的管理、系统与伦理学》等; 二是政策科学与公共行政学日益相互融合, 并出现了用公共事务来统指这两个领域的新

趋向，如林恩的《管理公共政策》等；三是比较公共政策研究有了新的发展，如安德森（C.W.Anderson）的《比较政策分析中的系统和策略》、莱切特（Howard Leichter）的《比较公共政策问题和观点》和海德海默尔等人的《比较公共政策》等；四是重视对政策工具的研究，如胡德（C.Hood）的《政府的工具》和波特斯（B.Guy Peters）的《公共政策工具》；五是政策研究的视野进一步拓宽，一些学者主张以决策者的偏好排列优先顺序选择和解释方案，用社会、政治和法律的理性取代经济和技术的理性，把政策科学研究引向了高层政策制定领域。

20 世纪 90 年代以后，政策科学的发展又有了新的变化趋势。主要表现在：一是高度重视宏观政策分析，探索改善政策制定系统和进行政策创新的方法，促使政府政策制定的改进；二是加强规制政策研究，将精简规章制度作为推动政府行政改革的主要任务，如美国“重塑政府运动”和日本的“新行动审议会”等；三是各国政府重视对政策的绩效评估，包括既开展了对环保、人权、贸易、教育、投资等具体政策的评估，也进行了政府政策制定能力的评估。因此，20 世纪 90 年代后政策科学的发展趋势，对于提高公共政策的质量和政府政策能力等方面，均有着现实的积极意义。经过半个多世纪的发展，在走过了一条学科化、组织化和产业化的道路之后，公共政策科学目前已成为一个相对成熟而具有强大生命力的学术领域。

综上所述，公共政策自产生以后，在经济和社会生活中，起着规范和指导的作用。但经历了从消极公共政策到积极公共政策的转变，即从政府采取“放任主义”的公共政策，到强调国家对社会生活的干预，主张公共政策应积极主动发挥作用；从经验型到规范型公共政策的变化、从单一型到综合型公共政策的变化以及从解决一个问题到为解决“问题群”而制定公共政策的变化。

1.1.2 我国公共政策的形成与发展

1.1.2.1 我国古代的公共政策思想

原始社会由于没有阶级和国家,也就没有公共政策。但为协调人们之间的共同劳动,出现了某种为氏族成员所共同遵守的行为准则,即原始的风俗习惯,具有类似公共政策的功能或称为公共政策的原始形态。真正意义上的公共政策是社会经济发展到一定阶段的产物,是社会分裂为阶级、有了国家之后产生的。奴隶制国家——夏王朝建立以后,原来用以规范原始人群社会生活的风俗习惯,再也无法适应新的社会共同体的需要了,客观上便产生了用一种新的、在更大范围适用的行为依据和准则,这种规范化了的行为依据和行为准则,就是现代意义上的“公共政策”。

考察我国公共政策的产生过程及其历史记载可以发现,中华民族为全人类留下了关于政策及政策研究的宝贵思想遗产,并有着大量的治国安邦方略。大体包括以下几个方面:

(1) 政策思想研究。中华民族几千年创造的辉煌文明与政府政策有着不可否认的关系。主要包括:儒家的中庸之道、道家的无为而治、墨家的济世思想、法家的法治观念等政策思想;世异则事异、事异则备变的政策理念;重农抑商的政策主张;惠民、养民和富民的政策传统;不患寡而患不均的政策倾向;以民为本、政在得民的政策原则。

(2) 谋略思想研究。我国古代统治者辅佐们,审时度势、选择时机进行政策咨询和建议,并取得了积极的效果。如春秋战国群雄争霸,诸侯们为独揽天下纷纷招贤纳士、养聘食客,有识之士则挟术怀策周游列国,是国家富强政策的研究者。《史记》中记载:“魏有信陵君,楚有春申君,赵有平原君,齐有孟尝君,皆下士,喜宾客以相倾”,他们为诸侯争霸立下了汗马功劳。《战国策》专门记述了这些策士们的言论和行动,是我国历史上第一部较为完整的政策

研究著作。我国历史上诸如“足智多谋”的军事家孙子、“未出茅庐”而知天下三分的诸葛亮，以及“敢言直谏”的魏征等人，正是智囊人物的杰出代表。

(3) 国策实践研究。东汉后，开始实施智囊和宰辅制度，如设立监察军务的“军师”。此后，政府官员、希望考取科举功名的读书人都是政策的研究者；清代地方官吏设立的幕府，实际上就是地方政府的政策研究机构，幕僚是政策的研究者。在中国漫长的历史进程中，涌现了一大批与政策研究密切相关的著作，诸子百家尤其是孔子、孟子、墨子的著作中有大量治国安邦的至理名言；《论语》、《史记》和《资治通鉴》等不朽名著，记载了许多政策研究的真知灼见；明朝冯梦龙的作品《智囊补》，记录了从先秦到明代惊心动魄的政策案例 1 238 个。尤其是《孙子兵法》，它不仅是一部兵书，而且还是“国策”。从唐代传到国外至今，《孙子兵法》现已被译为日、英、法、德、俄等数十中文本，并广泛应用于政治、军事、体育、文化、企业管理和商业竞争等领域。

近代中国也有许多新的思想和观念，都直接影响着政策的制定与实施。如鸦片战争时的经世致用思想、洋务运动时期的中体西用思想、戊戌变法时期的变法维新思想等，伟大的革命先行者孙中山先生，提出了民族、民权、民生的“三民主义”和联俄、联共、扶助农工的三大政策，它们作为不同时期的思想和主张，对政府的政策及社会的变迁有着不可忽视的重大影响。

1.1.2.2 我国公共政策研究的现状

(1) 我国公共政策研究所取得的成就。新中国成立后，我国初步建立政策研究体系，出版了一些研究成果，为现在的公共政策研究积累了许多宝贵的资料。20 世纪 70 年代末至 80 年代初，西方的政策科学开始引起我国学术界的注意，一些专家、学者着手进行这一领域的介绍、引进和研究工作。1986 年，万里同志在全国软科学工作座谈会上做了《决策民主化科学化是政治体制改革的一个

重要课题》的报告，明确提出要做“政策研究”这一重大课题，促进了我国的政策科学研究走上正轨。在计划经济体制下，政府公共政策的范围广、无所不包。20世纪90年代后，随着我国改革开放的不断深入和现代化建设步伐的加快，特别是建立社会主义市场经济体制任务的提出，政策科学发展的重要性和迫切性被越来越多的人所认识，公共政策研究取得了许多可喜的进步。主要表现在以下几方面：

第一，建立健全了公共政策研究组织机构。改革开放以后涌现出了各种类型的公共政策研究机构，这些组织规模不一、性质各异，研究范围与内容有所不同。大体上分为三种：一是官方与半官方政策研究组织，对政府部门的决策者影响很大。具体又分为中央和地方政府的政策研究组织，前者如中共中央、全国人大政策研究室和国务院发展研究中心、中国国家信息中心、中国国际经济信息中心、中国统计信息咨询服务中心等；后者如地方各级党委、人大、政府下设的政策研究室、信息中心等组织。二是学术性政策研究组织，以学术性研究为主。主要有全国性或区域性专业政策研究学会和团体政策研究机构，如1992年成立的以吴明愉为理事长的全国政策科学研究会，1994年成立的以马洪为会长的中国政策科学学会，以及中科院、社科院、各专业研究院和其他团体所属的政策研究组织（中心、所、室等）。其特点是学科广泛、人才众多、视野开阔、思想解放，有些实行教学与研究并重，对政府的政策制定的影响呈逐渐上升的态势。三是民间政策研究组织，如企业、公司、集体或个人创办的政策研究所、咨询公司和研究会等。这种政策研究、信息咨询机构为社会提供服务，虽然数目不多，但具有较强的生命力，对政府和社会都有极大的益处。目前，我国的各种类型的政策研究组织，集中了一大批的高素质的专家学者，构成一个高智力的研究系统，支持和保证了政府决策的科学化进程。

第二，公共政策研究取得了可喜的成就。20世纪90年代以