

PUBLIC *Administration*



当代公共管理精品教程系列

公共政策学

PUBLIC POLICY SCIENCE

严 强 / 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

PUBLIC Administration



当代公共管理精品教程系列

公共政策学

PUBLIC POLICY SCIENCE

严 强 / 主编

陈 潭 苏向荣 / 执行主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 当代公共管理精品教程系列 ·

公共政策学

主 编 / 严 强

执行主编 / 陈 潭 苏向荣

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 教材事业部 (010) 65281150

电子信箱 / jiaocai@ssap.cn

项目负责 / 武 云

责任编辑 / 戴军明 马 爰 李天明

责任校对 / 康鲁妍

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 32.5

字 数 / 580 千字

版 次 / 2008 年 6 月第 1 版

印 次 / 2008 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0230 - 7/D · 0095

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

主编寄语

PUBLIC POLICY SCIENCE

编写教材的最大难处是无法兼顾具有不同知识需求的各类读者的需要。即使是专门针对 MPA 学位教育需要而编写的教材,也难以完全满足 MPA 学员中不同类别和层次的人员追求不同知识和研究不同问题的需求。比如,有些 MPA 学员期望今后致力于从事公共政策研究,有些则是想在公共政策分析方面有所提高,也有些人则对以后从事政策管理感兴趣。在美国,政策学家拉斯威尔比较赞成培养更多的公共政策研究家,德洛尔则认为应当培养出更多的合格的公共政策分析家,金顿则提出要有一批善于进行政策管理的政策企业家。其实,在实际社会生活中这三方面的政策人才都不可缺少。好的公共政策教材就必须能兼顾上述三种教学对象的需求。

为了适应 MPA 学位教育中培养研究、分析和管理这三类公共政策人才的需要,教师在使用本教材时可以针对不同培养对象,选择不同的讲授和研讨内容。若教学对象是公共政策研究人员,教师可重点讲授第一编和第二编的内容。若教学对象是政策分析人员,教师则可重点讲授第二编和第三编的内容。如果教学对象是政策管理人员,教师则可以重点讲授第二编和第四编的内容。对于 MPA 学员来说,也可以根据自己的爱好和将来从事的工作,依据上述内容配置有选择地加以研读。

在教材每一章的正文之前安排了两个栏目:一个是“案例导入”,目的是试图提供一些与本章内容相关的小案例,让阅读者较为轻松、好奇地进入将要学习的内容。另一个是“研修要求”,在阅读导入性案例时,提醒学习者关心某些方面的问题并进而提出本章研修需要理解和把握的若干问题,使学习者对需要关注的内容做到心中有数。

在每章的正文后面,我们还增加了一些旨在帮助读者加深对教材内容了解和把握的栏目。“本章小结”是对一章内容中最为重要的部分的概括,以便让读者

在学完一章后，能把握住该章的基本线索。“关键概念”是从每章的众多概念中挑选出最为主要的概念提醒学习者特别关注。“问题与思考”是方便学习者在学完一章以后能自我检验一下自己对知识掌握和运用的程度。“知识补充”则是满足一部分具有研究潜力的学习者求知的需要，主要是围绕每章的内容再增添一些有关的背景资料、各种不同的见解或更为深入的探讨等方面的信息。“建议进一步阅读的书目”是为了满足一部分学员深入研究的需要而特地开出的阅读清单。“参考文献”则是为了帮助阅读本教材的人了解本书在编写时所参考和引用过的著作。

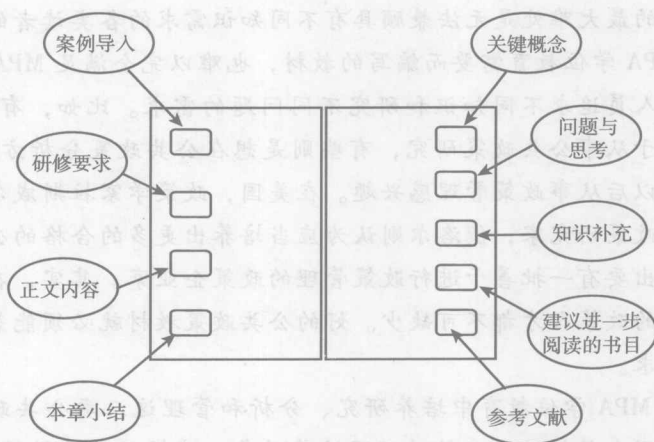


图 0-1 包含多个栏目的公共政策学新编写体例

前 言

PUBLIC POLICY SCIENCE

从远古时代起，无论是在欧洲的古希腊、意大利半岛上，还是在亚洲的黄河和恒河流域的土地上，人类已经在实践中逐步地摸索出通过集体行动来有效地解决社会公共问题的一套实用的程序和办法，并且在某些典籍中也对此类活动作过零星的论述和记载。至近代，人类遇到的社会公共问题则更多，解决这些问题的手段和途径也更为丰富和复杂，研究解决公共问题的理论也随之出现。然而，这些都不是以公共政策的名义问世的。可以说，直至近代，公共政策还一直停留在前科学的形态中。从20世纪50年代初美国学者拉斯威尔和特纳提出政策科学这一新概念以来，公共政策的知识和实践就具备了初步的科学形态。适应工业化、市场化发展的需要，欧美国家的公共部门在解决日益增多的社会公共问题的过程中，不断地发展和完善了公共政策这一打上了现代标记的知识门类和实践领域。

从20世纪80年代中期开始，科学形态的公共政策知识也迅速传入中国社会。追求社会实现优善治理目标的需要，促使这个曾经有过辉煌也有过屈辱而如今下决心要通过改革开放、从后发展的状态下赶超现代化以实现再度振兴与崛起和社会转型的民族，以前所未有的兴趣、热情和创造力，接受并发展了这一新兴的知识门类和实践领域。

在20世纪八九十年代，一批批从西方社会制度和传统文化中产生出来的公共政策的著述，先后被翻译出版。满载着国外理论和经验的公共政策论著作，一时间成了大学课堂中大学生们的必读书，也迅速成了公共管理部门工作人员书架上的新书。虽然此时公共政策仍然只是一小部分人知晓的“精细高贵”的知识，但到了21世纪的头几年，公共政策就从大学的课堂中、从书橱中解放出来，成为各级执政党组织和各级政府部门公职人员在各种场合经常使用的名词。

随着公共政策日益成为社会的日常语言和社会公共治理的手段，大学课桌上、公务员的办公桌上摆的则已是国内学者自己编写的公共政策书籍，但很多内

容仍然是从国外著作中移植过来的，它并不十分适合转型时期中国社会治理的实际。如何从中国社会转型、体制转轨的现实出发，编写出既保持内容结构清晰而又具有广阔的国际视野、既具有强烈而真切的现实关怀而又包含丰富的本土实践经验，并且能通过本土的风格和话语表述的公共政策教材，就成为中国公共政策学科发展的迫切任务。

要完成上述任务，仅仅靠少数人的努力是不能奏效的，它需要有许多人长时间、持续不懈地探索才能产生坚实的成果。作为众多探索者中的一部分，我们尝试编写了这部教材。在进入实际写作之前，我们对近年来出版的国内外的公共政策著作、教材进行了粗略的梳理，目的是想尽可能地明确这些著述中稳定的、富有新意的、对理论和实践的发展具有重要作用的方面，同时也希望能分辨出这些有限的著述中已经显得陈旧的、普适性不强的因素。在此基础上，我们形成了一个结构相对紧凑、内容较为新颖、实用性较强的编写提纲。

除绪论外，本书共分成四编。在对公共政策活动的实质、功能、历史和领域作了简略的介绍以后，就进入本书第一编“公共政策系统”。在这一编中，以公共政策行动主体、公共政策价值和公共政策工具等三章，突出了在政策活动中最为重要的三大要素。回答了是什么人、为什么和怎么样进行政策活动的问题。

在第二编“公共政策过程”中，以五章的内容按逻辑顺序阐述了政策议程、政策规划、政策决策、政策执行和政策评估。在这五章中，分别介绍和评述了近

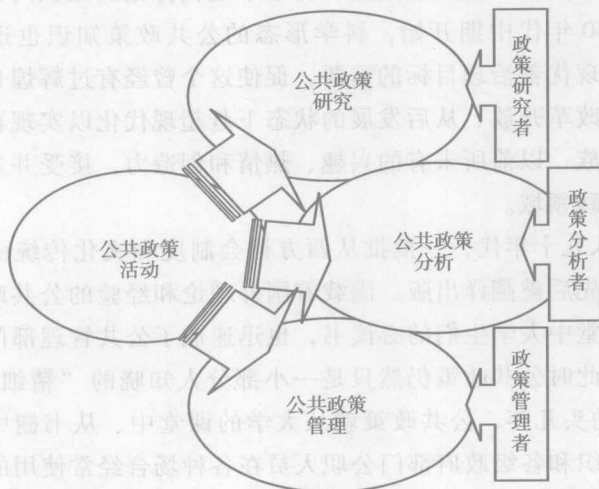


图 0-2 包括研究、分析和管理的公共政策活动领域

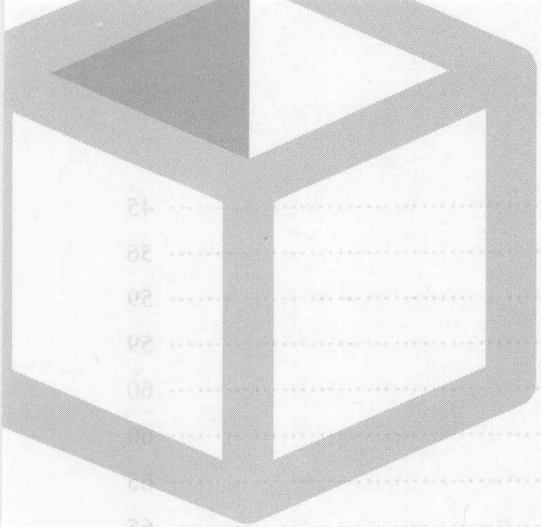


年来国外学者有关政策窗口、政策源流、政策混沌、政策倡导联盟、政策网络、政策平衡间断、政策学习等一些新的概念和理论。

第一、二两编的内容主要是介绍公共政策过程的知识，因此可以合在一起，总括为公共政策研究。

本书的第三编是“公共政策分析”。共四章，分别是公共政策分析的框架和任务、公共政策的问题构建分析、公共政策的前景预测分析、公共政策的行动建议分析。与第二编相对应，这一编是讨论公共政策过程中的知识，属于公共政策分析的范围。

第四编是公共政策管理。共安排了四章的内容：公共政策结构管理、公共政策周期管理、创新型公共政策管理、应急型公共政策管理。



目 录

CONTENTS

PUBLIC POLICY SCIENCE

前 言	1
第一章 公共政策活动	1
案例导入	1
研修要求	2
第一节 公共政策活动的实质	2
第二节 公共政策活动的基本功能	6
第三节 公共政策活动的历史演变	11
第四节 公共政策活动的主要领域	20
本章小结	25
关键概念	26
问题与思考	26
知识补充	27
建议进一步阅读的书目	30
参考文献	31

第一编 公共政策系统

第二章 公共政策主体	35
案例导入	35
研修要求	36
第一节 公共政策行动主体的特性与构成	36

第二节 公共政策活动中的具体行动主体	45
第三节 公共政策行动主体面对的矛盾	56
本章小结	59
关键概念	59
问题与思考	60
知识补充	60
建议进一步阅读的书目	65
参考文献	65
第三章 公共政策价值	66
案例导入	66
研修要求	68
第一节 公共政策价值的地位	68
第二节 公共政策价值的特点	73
第三节 公共政策价值的论辩	78
本章小结	85
关键概念	85
问题与思考	85
知识补充	86
建议进一步阅读的书目	89
参考文献	89
第四章 公共政策工具	90
案例导入	90
研修要求	91
第一节 公共政策工具的实质和作用	91
第二节 公共政策工具的分类	96
第三节 公共政策工具的选择	106
本章小结	113
关键概念	113

问题与思考	114
知识补充	114
建议进一步阅读的书目	119
参考文献	119
第二编 公共政策过程	
第五章 公共政策议程	123
案例导入	123
研修要求	124
第一节 公共政策议程的地位与类型	124
第二节 公共政策议程设立的激发机制	129
第三节 公共政策议程设立的主要途径	136
本章小结	144
关键概念	145
问题与思考	145
知识补充	145
建议进一步阅读的书目	147
参考文献	147
第六章 公共政策规划	149
案例导入	149
研修要求	151
第一节 公共政策规划的取向与类型	152
第二节 公共政策规划的步骤与原则	156
第三节 公共政策规划中的行动主体组合	166
本章小结	172
关键概念	172
问题与思考	173
知识补充	173
建议进一步阅读的书目	176

参考文献	176
第七章 公共政策决策	177
案例导入	177
研修要求	178
第一节 公共政策决策实质与作用	178
第二节 公共政策决策的主要模型	181
第三节 公共政策决策的主要规则	187
第四节 公共政策的采纳与合法化	189
本章小结	191
关键概念	191
问题与思考	192
知识补充	192
建议进一步阅读的书目	201
参考文献	202
第八章 公共政策执行	203
案例导入	203
研修要求	205
第一节 公共政策执行的作用和原则	205
第二节 公共政策执行的影响因素	213
第三节 公共政策执行的工具选择	219
第四节 公共政策执行的主要模型	223
本章小结	230
关键概念	231
问题与思考	231
知识补充	231
建议进一步阅读的书目	235
参考文献	236

第九章 公共政策评估	237
案例导入	237
研修要求	239
第一节 公共政策评估的作用与模式	239
第二节 公共政策评估的标准与方法	246
第三节 公共政策学习的类型与途径	256
本章小结	261
关键概念	262
问题与思考	262
知识补充	263
建议进一步阅读的书目	265
参考文献	265

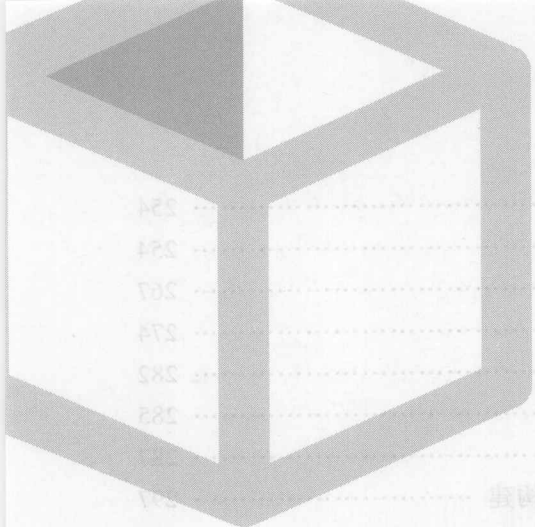
第三编 公共政策分析

第十章 公共政策分析的框架和任务	269
案例导入	269
研修要求	270
第一节 公共政策分析的实质与人员	271
第二节 公共政策分析的特征	280
第三节 公共政策分析的框架	285
第四节 公共政策分析的交流和利用	286
本章小结	289
关键概念	290
问题与思考	290
知识补充	291
建议进一步阅读的书目	293
参考文献	294
第十一章 公共政策的问题建构分析	295
案例导入	295

研修要求	296
第一节 公共政策问题建构分析的意义与步骤	296
第二节 公共政策问题的特征与结构类型	300
第三节 公共政策问题构建分析的模型	306
第四节 政策问题建构分析的主要方法与技术	311
本章小结	319
关键概念	319
问题与思考	320
知识补充	321
建议进一步阅读的书目	322
参考文献	323
.....
第十二章 公共政策的前景预测分析	324
案例导入	324
研修要求	326
第一节 公共政策前景预测分析的目的和形式	326
第二节 公共政策前景预测结论的局限性	331
第三节 公共政策预测分析的未来状态和目标	333
第四节 公共政策前景预测分析的方法和技术	337
本章小结	358
关键概念	358
问题与思考	359
知识补充	360
建议进一步阅读的书目	360
参考文献	360
.....
第十三章 公共政策的行动建议分析	362
案例导入	362
研修要求	365
第一节 公共政策行动建议的性质和特征	366

第二节 公共政策行动建议的两种选择模型	367
第三节 公共政策行动建议中的理性形式和标准	371
第四节 公共政策行动建议的两种分析途径	377
第五节 公共政策行动建议的若干方法	384
本章小结	391
关键概念	391
问题与思考	392
知识补充	392
建议进一步阅读的书目	394
参考文献	394
第四编 公共政策管理	
第十四章 公共政策结构管理	397
案例导入	397
研修要求	399
第一节 政策结构原则与类型	399
第二节 政策的领域结构管理	405
第三节 政策的形式结构管理	423
第四节 政策的周期结构管理	424
本章小结	430
关键概念	430
问题与思考	431
建议进一步阅读的书目	431
参考文献	431
第十五章 创新型政策管理	433
案例导入	433
研修要求	434
第一节 公共政策创新的特点与类型	434
第二节 公共政策创新的主要影响因素	440

第三节 公共政策创新的主要实现机制	455
本章小结	465
关键概念	466
问题与思考	466
知识补充	467
建议进一步阅读的书目	468
参考文献	468
第十六章 应急型政策管理	469
案例导入	469
研修要求	471
第一节 危机事件与应急型政策决策	471
第二节 应急型公共政策管理的意义与步骤	479
第三节 应急型政策管理的综合模式	483
第四节 应急型公共政策的整合管理	487
本章小结	493
关键概念	493
问题与思考	494
知识补充	494
建议进一步阅读的书目	497
参考文献	497
后 记	498



图目录

CONTENTS

PUBLIC POLICY SCIENCE

图 0-1	包含多个栏目的公共政策学新编写体例	2
图 0-2	包括研究、分析和管理的公共政策活动领域	2
图 1-1	公共政策活动	1
图 1-2	转型社会中公共政策的社会均衡稳定功能	10
图 1-3	公共政策活动中的主要领域	25
图 I-A	公共政策系统	33
图 I-B	公共政策活动中外部和内部生态及其互动	34
图 II-A	公共政策过程	121
图 5-1	公共政策议程的类型	128
图 5-2	政策议程设立的多源流模型	132
图 7-1	完全理性决策模型	182
图 7-2	渐进决策模型	185
图 7-3	集团决策模型	196
图 7-4	精英决策模型	198
图 7-5	公共选择决策模型：政党竞争中的投票最大化模式	201
图 8-1	雷恩和拉宾诺维茨的政策执行循环模型	224
图 8-2	史密斯的政策执行过程模型	225
图 8-3	麦克拉夫林的政策执行调适模型	227
图 8-4	霍恩和米特尔的政策执行系统模型	228
图 8-5	马兹曼尼安和萨巴蒂尔的政策执行综合模型	229
图 9-1	成本—效益评估方法（1）	251
图 9-2	成本—效益评估方法（2）	252
图 9-3	“前—后”对比评估	253
图 9-4	“投射—实施后”对比评估	253