

世纪远程教育精品教材·经济与管理系列



公共政策 导论

(第二版)

谢明 编著

 中国人民大学出版社

21世纪远程教育精品教材·经济与管理系列

公共政策导论

(第二版)

谢 明 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策导论 (第二版) / 谢明编著
北京: 中国人民大学出版社, 2007
21 世纪远程教育精品教材·经济与管理系列
ISBN 978-7-300-08800-6

- I. 公…
- II. 谢…
- III. 公共政策-远距离教育-教材
- IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 190836 号

21 世纪远程教育精品教材·经济与管理系列
公共政策导论 (第二版)
谢明 编著

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)	010-62511398 (质管部)	
	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	三河市汇鑫印务有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2002 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 2 版
印 张	16.75	印 次	2008 年 1 月第 1 次印刷
字 数	283 000	定 价	28.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

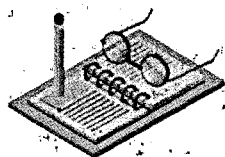
“21 世纪远程教育精品教材”编委会

(以姓氏笔画为序)

丁兴富 尹伟中 任为民

李林曙 张爱文 陈 丽

郝成义 顾宗连 黄荣怀



总 序

我们正处在教育史，尤其是高等教育史上的一个重大的转型期。在全球范围内，包括在我们中华大地，以校园课堂面授为特征的工业化社会的近代学校教育体制，正在向基于校园课堂面授的学校教育与基于信息通信技术的远程教育相互补充、相互整合的现代终身教育体制发展。一次性学校教育的理念已经被持续性终身学习的理念所替代。在高等教育领域，从1088年欧洲创立波洛尼亚（Bologna）大学以来，21世纪以前的各国高等教育基本是沿着精英教育的路线发展的，这也包括自19世纪末创办京师大学堂以来我国高等教育短短一百多年的发展史。然而，自20世纪下半叶起，尤其在迈进21世纪时，以多媒体计算机和互联网为主要标志的电子信息技术正在引发教育界的一场深刻的革命。高等教育正在从精英教育走向大众化、普及化教育，学校教育体系正在向终身教育体系和学习型社会转变。在我国，党的十六大明确了全面建设小康社会的目标之一就是构建学习型社会，即要构建由国民教育体系和终身教育体系共同组成的有中国特色的现代教育体系。

教育史上的这次革命性转型决不仅仅是科学技术进步推动的。诚然，以电子信息技术为主要代表的现代科学技术的进步，为实现从校园课堂面授向开放远程学习、从近代学校教育体制向现代终身教育体制和学习型社会的转型提供了物质技术基础。但是，教育形态演变的深层次



原因在于人类社会经济发展和生活变革的需求。恰在这次世纪之交,人类社会开始进入基于知识经济的信息社会。知识创新与传播及应用、人力资源开发与人才培养已经成为各国提高经济实力、综合国力和国际竞争力的关键和基础。而这些是仅仅依靠传统学校校园面授教育体制所无法满足的。此外,国际社会面临的能源、环境与生态危机,气候异常,数字鸿沟与文明冲突,对物种多样性与文化多样性的威胁等多重全球挑战,也只有依靠世界各国进一步深化教育改革与创新,促进人与自然的和谐发展才能得到解决。正因为如此,我国党和政府提出了“科教兴国”、“可持续发展”、“西部大开发”、“缩小数字鸿沟”以及“人与自然和谐发展”的“科学发展观”等基本国策。其中,对教育作为经济建设的重要战略地位和基础性、全局性、前瞻性产业的确认,对高等教育对于知识创新与传播及应用、人力资源开发与人才培养的重大意义的关注,以及对发展现代教育技术、现代远程教育和教育信息化并进而推动国民教育体系现代化,构建终身教育体系和学习型社会的决策更得到了教育界和全社会的共识。

在上述教育转型与变革时期,中国人民大学一直走在我国大学的前列。中国人民大学是一所以人文、社会科学和经济管理为主,兼有信息科学、环境科学等的综合性、研究型大学。长期以来,中国人民大学充分利用自身的教育资源优势,在办好全日制高等教育的同时,一直积极开展远程教育和继续教育。中国人民大学在我国首创函授高等教育。1952年,校长吴玉章和成仿吾创办函授教育的报告得到了刘少奇的批复,并于1953年率先招生授课,为新建的共和国培养了一大批急需的专门人才。在20世纪90年代末,中国人民大学成立了网络教育学院,成为我国首批现代远程教育试点高校之一。经过短短几年的探索和发展,中国人民大学网络教育学院创建的“网上人大”品牌,被远程教育界、媒体和社会誉为网络远程教育的“人大模式”:即“面向在职成人,利用网络学习资源和虚拟学习社区,支持分布式学习和协作学习的现代远程教育模式”。成立于1955年的中国人民大学出版社是新中国成立后最早成立的大学出版社之一,是教育部指定的全国高等学校文科教材出版中心。在过去的几年中,中国人民大学出版社与中国人民大学网络教育学院合作创作、设计、出版了国内第一套极富特色的“现代远程教育系列教材”。这些凝聚了中国人民大学、北京大学、北京师范大学等北京知名高校学者教授、教育技术专家、软件工程师、教学设计师和编辑们广博才智的精品课程系列教材,以印刷版、光盘版和网络版立体化教材的范式探索构建全新的远程学习优质教育资源,实现先进的教育教学理念与现代信息通信技术的有效结合。这些教

材已经被国内其他高校和众多网络教育学院所选用。中国人民大学出版社基于“出教材学术精品，育人文社科英才”理念的努力探索及其初步成果已经得到了我国远程教育界的广泛认同，是值得肯定的。

今年4月，我被邀请出席《中国远程教育》杂志与中国人民大学出版社联合主办的“远程教育教材的共建共享与一体化设计开发”研讨会并做主旨发言，会后受中国人民大学出版社的委托为“21世纪远程教育精品教材”撰写“总序”，这是我的荣幸。近几年来，我一直关注包括中国人民大学网络教育学院在内的我国高校现代远程教育试点工程。这次更有机会全面了解 and 近距离接触中国人民大学出版社推出的“21世纪远程教育精品教材”及其编创人员。我想将我在上述研讨会上发言的主旨做进一步的发挥，并概括为若干原则作为我对包括中国人民大学出版社、中国人民大学网络教育学院在内的我国网络远程教育优质教育资源建设的期待和展望：

- 21世纪远程教育精品教材的教学内容要更加适应大众化高等教育面对在职成人、定位在应用型人才培养上的需要。

- 21世纪远程教育精品教材的教学设计要更加适应地域分散、特征多样的远程学生自主学习的需要，培养适应学习型社会的终身学习者。

- 在我国网络教学环境渐趋完善之前，印刷教材及其配套教学光盘依然是远程教材的主体，是多种媒体教材的基础和纽带，其教学设计应该给予充分的重视。要在印刷教材的显要部位对课程教学目标和要求做明确、具体、可操作的陈述，要清晰地指导远程学生如何利用多种媒体教材进行自主学习和协作学习。

- 应组织相关人员对多种媒体的远程教材进行一体化设计和开发，要注重发挥多种媒体教材各自独特的教学功能，实现优势互补。要特别注重对学生学习活动、教学交互、学习评价及其反馈的设计和实现。

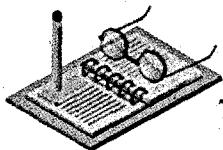
- 要将对多种媒体远程教材的创作纳入对整个远程教育课程教学系统的一体化设计和开发中，以便使优质的教材资源在优化的教学系统、平台和环境中，在有效的教学模式、学习策略和学习支助服务的支撑下获得最佳的学习成效。

- 要充分发挥现代远程教育工程试点高校各自的学科资源优势，积极探索网络远程教育优质教材资源共建共享的机制和途径。

中华人民共和国教育部远程教育专家顾问

丁兴富

2005年4月28日



第二版前言

人们在日常生活中会感受到公共政策多方面的影响，这种影响或大或小，或强或弱，或直接或间接，或明显或微妙。以购买家用轿车为例，在车辆安全性能方面和尾气排放方面国家道路交通管理部门和环境保护部门都有关相关的规定。从提车上牌到购置保险，从开车上路到找地方停车，从年度检验到车辆报废，在整个过程中公共政策无时不在发挥其作用。的确，在这个复杂的现代社会里，公共政策可以说无处不在，如影相随。它们有时对你有利，有时对你不利，不仅会带给你愉快和欢乐，也会带给你烦恼和痛苦，对社会生活和公众情感都会发生重要的影响，并成为社会环境不可或缺的重要组成部分。

在政府所做的许多事情当中，政策制定与执行无疑是最重要的事情。然而，现代政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的和基本稳定或一再重复出现的社会问题，而是大量的相互关联、相互制约的越来越具复杂性、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问题，而是那些与自身利益密切相关的特殊的公共政策问题，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、公共交通等一系列实际问题。由于这些问题直接关系到人们自身境况的改善，因而人们对这类问题的关注与日俱增，并因此会产生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。现实的压力和未来的需要为公共政策学的建立与发展提供了契机与动力，包括社会科学和自然



科学在内的诸多学科的不断发展为公共政策学提供了一定的理论基础和实用技术。

本书是根据网络高等教育的需要专门编写的教材,目的是帮助每一个有志于学习公共政策学的自学者铺就自学成才之路。本书有别于传统型的以“教”为中心的教科书,无论是在内容和形式方面还是在体例和风格方面都有一些变化,力求避免出现教师不讲学生就不会的情况。

本书取名《公共政策导论》,主要是因为本书的内容旨在向广大学员提供一种对公共政策总体上的认识和把握,力争做到在浅显平实的语言叙述中,让学员渐渐领会公共政策的知识框架,了解公共政策的基本研究领域,掌握公共政策的主体理论和方法,理清公共政策过程的基本脉络,达到对现实社会问题的理性观察与认识。

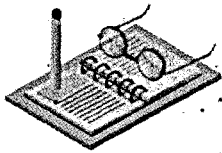
本书主要讲述公共政策的含义、政策系统的构成、政策模型的作用、政策制定的过程、政策执行的条件、政策评估的作用和政策终结的概念等方面的内容,虽然在各章节的讲解中涉及一些现实社会中的具体政策,并对相关问题进行了一定的分析与评论,但书中并没有设专章来讲述具体的公共政策,如农业政策、教育政策、财政政策、人口政策等。这样做的主要原因还在于本书的“导论”性质和教材特征。

在我国,公共政策学的教学与科研工作目前仍处于学习与起步阶段,吸收和消化现代政策理论及其研究方法仍是我们面临的主要任务,但引进中更要注意移植,实现政策理论的本土化。因此,本书强调理论的具体应用,注重实际问题的分析和解决。而且,为了避免“淮南为橘,淮北为枳”的不良倾向,本书在强调本土化的同时,也注意了政策科学体系的规范性。

在本书的写作过程中,得到了中国人民大学出版社和中国人民大学网络教育学院的大力支持和帮助,谨此表示衷心的感谢。由于本人学识所限,书中难免有错误和疏漏,敬望同行不吝赐教,欢迎读者批评指正。

谢明

2007年11月



目 录

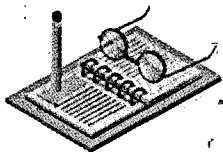
第一章 绪 论	1
第一节 公共政策的含义	2
第二节 公共政策的具体表现形式	11
第三节 公共政策的特征、类型和作用	18
本章小结	32
思考题	32
第二章 政策主体、政策客体与政策环境	33
第一节 政策主体	33
第二节 政策客体	41
第三节 政策环境	46
本章小结	55
思考题	56
第三章 政策模型及其相关理论	57
第一节 模型概述	57
第二节 几种重要的政策分析模型	61
第三节 政策分析的相关理论	88
本章小结	94



思考题	95
第四章 政策制定	96
第一节 社会问题的产生	96
第二节 政策问题的确认	100
第三节 政策议程的建立	110
第四节 政策规划	123
第五节 心理效应与决策质量	163
第六节 政策的合法性	171
本章小结	177
思考题	178
第五章 政策执行	179
第一节 政策执行的含义、特点和作用	179
第二节 政策执行的相关条件	188
第三节 政策执行中需要注意的几个问题	202
本章小结	205
思考题	205
第六章 政策评估	206
第一节 政策评估的含义和功能	206
第二节 政策评估的类型	213
第三节 政策评估要素	215
第四节 政策评估步骤	219
第五节 政策评估的障碍	221
本章小结	222
思考题	222
第七章 政策终结	224
第一节 政策终结的含义和作用	224
第二节 政策终结的对象与形式	227



第三节 政策终结的障碍和措施	231
本章小结	236
思考题	236
附 录	237
第一部分 应试指导	237
第二部分 学习本课程的要求	249
第三部分 《公共政策导论》课程参考书目	250



第一章

绪 论

在现代社会中，政策可以说无所不在，并且渗透到生活的各个层面。我们到医院看病，应遵守医疗卫生政策；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……政策似乎与我们大家形影不离。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”一词的含义的呢？

2007年10月15日，胡锦涛总书记在代表中国共产党十六届中央委员会向十七大作报告时，提出了今后四个方面的重要任务：继续解放思想，坚持改革开放，推动科学发展，促进社会和谐，全面建设小康社会！深刻阐明了发展中国特色社会主义的思想保证、强大动力、基本要求和奋斗目标。

为了提高出租房主履行治安责任的意识，B市警方在2007年9月初出台了“五不租”规定，“五不租”具体是指：无合法有效证件的人员不租；从事非法经营活动人员不租；从事非法宗教活动的人员不租；所租房屋用于非法生产、储存、经营易燃、易爆等危险违禁物品的人员不租；违背生活作息规律、有利用所租房屋进行违法犯罪活动可疑的人员不租。

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。2005年7月19日,北京市人大一审《北京市烟花爆竹安全管理条例(草案)》,由“禁放”变“限放”是其最大变化。2005年8月14日,北京市人大法制委员会就“禁改限”召开立法听证会,2007年9月7日,北京市人大常委会二次审议草案修改稿,代表委员对草案修改稿吸取听证会意见表示肯定,并提出进一步的修改建议。9月9日,草案审议通过。

这些都是公共政策吗?

第一节 公共政策的含义

公共政策的概念梳理

公共政策具有明显的跨学科特征并被广泛应用于社会各个领域,不同的研究者会从不同的分析角度,应用不同的理论和方法去研究不同的政策现象,而不同的公共政策实践亦需要具有针对性的、不同的公共政策理论与方法,这就使得对公共政策概念的解释遇到一些麻烦。在学术领域,人们对公共政策含义的理解歧义颇多,并没有形成一致的界定和彼此的认同。这里我们只提及一些最具代表性的观点并加以适当的讨论。

行政学鼻祖,美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)先生认为,公共政策是由政治家(具有立法权者)制定的并由行政人员(国家公务人员)执行的法律和法规。^①这一定义主要是从政策制定和政策执行的角度对公共政策进行界定,对理解公共政策具有一定的启发性,但它很不全面。首先,制定政策的人不只限于政治家,直接或间接参与政策制定的还有公众、社会不同阶层和各利益团体的代表,以及政府机构的一些公务人员。其次,执行政策的人也不仅限于国家公务人员,还应包括一些政治家、司法人员和有关群众。最后,公共政策的表现形式多种多样,其范围远比法律法规更为宽泛,如政府的大型计划、政治领袖的讲话和指示、政府会议通过的决议等。

美国政治学家哈罗德·拉斯维尔(Harold D. Lasswell)在创立政策科学时曾提出,公共政策是“一种含有目标、价值和策略的大型计划”^②。这一定义强调了公共政策的设计功能及其目标取向,有一定的道

① 参见伍启元:《公共政策》(上册),4页,台北,台湾商务印书馆,1985。

② 林水波、张世贤:《公共政策》,8页,台北,五南图书出版有限公司,1982。



理，因为理性的政策制定通常会有科学的论证和合理的程序。但是，行动计划和方案难以涵盖所有的公共政策，而且，把目标要素当做公共政策的必要条件也欠妥当，因为公共政策的目标有时并不十分明确。

美籍加拿大学者戴维·伊斯顿 (David Easton) 认为：“公共政策是对全社会的价值作权威性分配。”^① 这种定义是从传统政治学原理的角度理解公共政策，侧重于公共政策的价值分配功能。其中所涉及的“价值”应从广义去理解，它是指所有有价值的东西，不仅包括实物、资金和知识，还包括权力、声誉和服务。这种理解隐含了一个最基本的政治学假设，即利益及利益关系是人类社会活动的基础，而政府的基本职能就是对利益进行社会性的分配。公共政策是政府进行社会性利益分配的主要形式，即决定什么人取得什么和取得多少。但这种理解至少忽视了公共政策除分配之外的其他功能。公共政策的内容远非“分配”二字可以囊括，它不仅涉及分配以前的事情，而且涉及分配以后的事情；即处理生产与消费领域的问题或若干其他不属分配领域的问题。

美国学者托马斯·戴伊 (Thomas R. Dye) 认为：“凡是政府决定做的或决定不做的事情就是公共政策。”^② 这一界定侧重了政府的作为和无为，突出了公共政策的行为特征，说明公共政策不仅涉及政府所采取的行动，而且还涉及政府决定停止的行动和根本没有做的行动。从这一点来看，它具有重要的启发意义。但是，我们必须知道，政府决定要做的事情实际上和它真正所做的事情是有一定距离的，政治家或决策者往往喜欢在公众面前说大话，以赢得欢呼和喝彩，而实际上他们对政策的贯彻与执行并不十分在意。戴伊的定义看起来忽视了二者之间存在的这种不一致性。政府决定做或不做的事情不一定就会成为政策，它们只是某些决定或某些做法而已；政府正在做着的事情也不一定就能够代表其政策，无意或偶然的在政府活动中是经常出现的，更何况政府活动还包括许多事务性工作，如人事任命和发放执照一类的事情，它们是很难与公共政策挂钩的。

罗伯特·艾斯顿 (Robert Eyestone) 在《公共政策的思路：对政策领导的研究》一书中指出，“从广义上讲”，公共政策就是“政府机构与其周围环境之间的关系”。这种理解是从系统角度认识公共政策，认为公共政策是政府与其环境互动的结果，突出了环境因素的作用。但这种定

① 伍启元：《公共政策》(上册)，4页，台北，台湾商务印书馆，1985。

② [美] 托马斯·戴伊：《理解公共政策》，2页，台北，韦伯文化事业出版社，1999。



义的外延显得过宽。“环境”一词几乎无所不包，这就使得大部分学者难以据此把握公共政策的实质内涵。

英国学者理查德·罗斯(Richard Rose)在《英国的政策制定》(1969年)一书中提出，不该把公共政策只看作某个孤立的决定，而应把它看作是由“或多或少有联系的一系列活动所组成的一个较长的过程”，以及这些活动对有关事物的作用和影响。尽管罗斯的定义并不十分明确，但它却包含了一种很有价值的见解，即公共政策是一个活动过程或一种活动方式，而不仅仅是一个关于做什么事的决定。

美国学者斯图亚特·内格尔(Stuarts Nagel)认为，“公共政策就是政府为解决各种各样的问题所做出的决定。”^①内格尔的这种认识是颇具代表性的一种观点。的确，公共政策往往是针对解决各种问题的，但并非所有解决问题的政府决定都可以成为公共政策，如一些不具有合法化功能的政府决定就不是真正意义上的公共政策。

美国学者叶海卡·德罗尔(Yehezkec Dror)在《公共政策再审查》(1989年)一书中指出，政策制定作为“在指导社会行动的两个主要方案之间进行选择的自觉性意识”，其概念可以追溯到古希腊和文艺复兴时期的政治理论。从在方案间进行选择的角度而言，德罗尔认为政策作为一种理念，可以从重商主义者关于商业方面的论著中得到启示，说得直白一点，就是从个人利益出发，做出最大价值的选择。

台湾学者伍启元先生在《公共政策》(1985年)一书中提出：“公共政策是政府所采取对公私行动的指引；公共政策是将来取向的；公共政策是目标取向的；公共政策是与价值有密切关联而受社会价值所影响的；公共政策是由政府或有决策权者所采取或选择的；公共政策是具有拘束性而受大多数人接受的行动指引。”

以上我们列举并讨论了有关文献中一些比较有影响的公共政策的定义。尽管一些学者认为对公共政策具体定义的探究在理论和实践方面并不具有重要的意义，但我们认为对公共政策定义的基本把握还是很有必要的。上述中外学者关于公共政策的界说为我们提供了一些非常有益的启示，即从多种角度看公共政策会产生不同的看法。

综上所述，如果需要对公共政策进行定义的话，似乎可以将其简单定义为：社会公共权威在特定情境中，为达到一定目标而制定的行动方

^① [美] 斯图亚特·内格尔：《公共政策：目标、手段与方法》，1页，纽约，圣·马丁出版社，1984。



案或行动准则。其作用是规范和指导有关机构、团体或个人的行动，其表达形式包括法律法规、行政规定或命令、国家领导人口头或书面的指示、政府大型规划、具体行动计划及相关策略等。

在上述定义中，社会公共权威是一个较为宽泛的概念，它既包括国家政府或执政党派，又涵盖宗教团体或宗族势力，泛指具有特殊权力、能够制定公共政策的政治实体。当然，政策既可能是个人制定的，也可能是群体制定的。但个人是代表群体的个人，群体是作为组织核心的群体。特定情境是指特定的历史时期和特定的环境条件，以及公共政策特定的适用范围，即所谓的时空条件。政策目标是政策的灵魂，一般而言，制定政策总是为了达到一定的目标，从主观来看，不会有无的放矢的政策。行动方案是指政策的具体性和可操作性，行动准则是指政策的指导性和原则性。

■ 从政治角度理解公共政策：控制、交易与博弈

什么是政治？这似乎是一个不朽的话题。从古希腊的哲学到欧洲文艺复兴时期的思想启蒙，从马克思主义的唯物主义历史观到现代的自由民主理念，无不对政治的定义具有浓厚的兴趣。古希腊哲学家亚里士多德就曾认为，政治只是用以满足团结需要的一种调节手段，政治在利益差异中创造平衡，在价值冲突中创造秩序。古典政治学说和政府理论都是基于这种理念逐渐形成的。社会达尔文主义基于“物竞天择，适者生存”的生物进化观视政治为社会中的弱肉强食。我国民主主义先驱孙中山先生认为所谓政治就是“管理众人之事”。

现代的政治理论家们认为政治并非一个失去父母的孤儿，而是一个几世同堂的大家族。他们并不满足于单一术语的定义如价值或利益的权威分配，而趋向于给予政治概念一组多元化的解释，尽可能准确地区分政治家族的不同成员。

一、权力与控制（power and control）

这种观点视政治为一个强制性模型，这是最为传统的一种认识。这种观点认为，政治活动经常表现为一种命令形式而且通常需要以实力作后盾、武力作依托。俗话说，“弱国无外交，落后就会挨打”，讲的就是这个道理。

现代社会学之父马克斯·韦伯就把国家定义为在一定领土范围内对武力具有垄断性的社会机构。国家行使最后的或终极的权力，这种权力至高无上。这一观点与现代某些有关政治体系的想法相吻合，突出了互