

MPA

南 京 大 学 M P A 教 育 丛 书

公共政策学

严 强 王 强 著

南京大学出版社

4
南京大学 MPA 教育丛书

公共政策学

严强 王强 著

南京大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策学 / 严强 王强编著. —南京: 南京大学出版社, 2002. 4

(南京大学 MPA 教育丛书 / 张永桃主编)

ISBN 7-305-03786-9

I. 公... II. ①严...②王... III. 公共政策-理论-研究生-教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 026493 号

丛 书 名 南京大学 MPA 教育丛书
书 名 公共政策学
编 著 者 严强 王强
责任编辑 王振义
出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮编 210093
电 话 025 - 3596923, 3592317 传真 025 - 3303347
网 址 <http://www.njupress.com>
电子信箱 nupress1@public1.ptt.js.cn
经 销 全国新华书店
印 刷 南京天文印刷厂
开 本 880×1230 1/32 印张 13.5 字数 339 千
版 次 2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷
印 数 1 - 3000
I S B N 7-305-03786-9 / D·447
本册定价 22.00 元

* 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。

总 序

备受国人关注的 MPA 教育终于在中国大陆正式起动了。1999 年 5 月,国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》。这个方案第一条就明确指出:“根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,完善国家公共事务和行政管理干部培训制度,建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,特设置公共管理硕士专业学位。”2000 年 8 月,国务院学位委员会办公室发出《关于开展公共管理硕士(MPA)专业学位试点工作的通知》,决定北京大学、清华大学、中国人民大学、南京大学等 24 所高校从 2001 年起正式开展这一专业学位的试点工作。我校从收到这个通知起,即为实施 MPA 专业学位设置方案做好一切准备工作。

公共管理硕士(MPA)专业学位是以公共管理学科及其他相关学科为基础的研究生教育项目,其培养目标是培养从事公共事务、公共管理、公共政策研究与分析等方面的高层次人才,为政府部门和非营利的非政府公共机构培养具有现代公共管理理论和公共政策素养,掌握先进分析方法及技术,精通某一具体政策领域的专业化管理者和政策分析者以及其他公共服务人才。国际通用的相关专业名称有公共管理硕士(Master of Public Administration,缩写为 MPA),公共政策硕士(Master of Public Policy,缩写为 MPP),或公共事务硕士(Master of Public Affairs,缩写为 MPA)。目前我国试办的是公共管理硕士专业学位,但实际上也包含或体现了公共政策和公共事务硕士专业学位的主要内容和要求,故可以统称为 MPA 学位。从世界范围看,MPA 已成为许多国家培养

高层次、应用型公共管理人才的主要途径之一,并与工商管理硕士(MBA)专业学位、法律硕士(JM)专业学位一起,成为发达国家人文社会科学高层次职业研究生教育的三大支柱。从我国实际情况看,现在设置MPA专业学位,是推进政府机构改革、建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍的需要,是新时期新形势下国家公务员队伍建设的迫切要求;是社会主义市场经济建立和完善过程中非政府公共机构不断发展之需要,是非政府公共机构专业化队伍建设的迫切要求;也是我国学位与研究生教育改革和发展之需要,是高等学校面向新世纪培养高层次应用型、复合型人才的重要途径之一。十多年来,公共管理学科及相关专业的长足进展,已为开展MPA教育创造了最重要的条件,可谓瓜熟蒂落、水到渠成。

作为MPA教育试点学校之一的南京大学,是国家教育部直属的一所综合性重点大学。学校拥有众多国内外著名科学家和一大批大有发展潜力的中青年学者。在现有2000余名教师和科研人员中,教授、副教授1100余人,其中两院院士21人,第三世界科学院和外籍院士3人,在岗博士生导师400多人。学校现有15个学院,38个系,5个公共基础课教研部、室,还设有研究生院、继续教育学院等;现有57个本科专业,7个第二学士学位专业,106个硕士点,66个博士点,还拥有10个博士学位授权一级学科点,14个博士后流动站,18个国家重点学科和11个省重点学科,10个国家重点实验室,10个国家基础学科研究和教学人才培养基地。现在,这所历史上被誉为“中国科学发展主要基地”的百年学府,正以一贯的“严谨求实,勤奋创新”的学风和校风,为创建世界高水平大学而努力奋斗。这是我们能办好MPA教育的雄厚基础和力量源泉。

南京大学对开展MPA专业学位教育十分重视。学校MPA专业学位教育工作领导小组已正式成立,并开展了前期工作。按教育部的要求和本校的实施方案,我校的MPA教育依托学校办

学,由研究生院直接管理,公共管理学院具体组织,采取全面统筹、资源共享、保障重点、凸显特色的思路,稳步有序地发展。

南京大学 MPA 专业学位教育由公共管理学院具体组织实施。该院于 1997 年正式组建,下设政治与行政管理学系、社会学系、信息管理系、高等教育研究所、德育教研室等单位,还设有国家公务员考试咨询培训中心、中国政治与行政发展研究所、东亚研究所、心理学研究所、城市科学研究中心、软科学研究所等十多个研究机构。该院现有政治学理论、社会学、情报学 3 个博士点,行政管理、政治学理论、国际政治、社会学、高等教育学、情报学、档案学、图书馆学、马克思主义理论与思想政治教育等 9 个硕士点,在南京大学最集中地汇聚了公共管理之下的几个主要二级学科。该院现有在职教师 98 名,其中教授 28 名,副教授 50 名,博士生导师 11 名。就 MPA 教育来说,该院既在专业课教学方面有比较充裕的师资储备,也在科学社会主义理论与实践等公共课教学方面集中了南京大学最精干的力量,还能以很大的回旋余地,在定量分析方法、信息技术及应用、管理信息系统等应用性、技术性课程方面挑选出高水平师资。这是保障 MPA 教学质量的最重要的条件。

办好一个学校、一个系、一个专业,除了要有一流的师资队伍外,还需要有科学的培养方案,课程体系和高质量的教材。根据 MPA 专业学位教育的培养目标、培养对象、培养方式等方面的特殊性要求,MPA 教育的培养方案要体现公共管理学科的跨学科、综合性和交叉性强的特点及这一学科新发展趋势,要体现这一专业学位教育培养复合型、应用型、通才式优秀人才的特点。在课程结构上,同样要符合和体现这样的基本要求。国务院学位委员会办公室下发的《公共管理硕士专业学位培养方案》强调,MPA 教育的课程设置注重经济学、政治学和法学、定量分析方法和信息技术及其应用,以及重视学生分析和解决实际公共管理与公共政策问题实际能力的训练和培养。整个课程体系大体包括四类课程:一是经济学类课程,包括宏观经济学、微观经济学、公共财政学、政府

公共政策学

经济学等；二是定量分析、计算机应用类课程，包括定量分析方法、信息技术及应用、管理信息系统等；三是政治学、法学、行政管理类课程，包括政治学、行政法、公共政策分析、中国政府与政治、比较政府与政治、国家公务员制度等；社会实践类课程，包括参加调查研究、问题研讨、政策咨询等。除此以外，MPA专业学位教育还应根据不同的专业方向，设置若干体现本专业方向特点和要求的课程。

按照国务院学位办对MPA课程设置的总体考虑，结合我校和我院的学科结构和学科优势，我们先拟定出20门左右课程，组织有关骨干教师编写教材，推出一套《南京大学MPA教育丛书》。我们要求每一本教材都应做到：坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，坚持党的基本路线，遵守国家宪法和法律；反映和阐明所属学科国内外研究的前沿及重大问题，增强学术性；紧密联系我国改革开放和社会主义现代化建设的实际，提出和回答我们所面对的重大理论问题和实际问题，倡导理论创新；体现教材特点，深入浅出，通俗易懂，利于学生自修。每位作者做得如何，要由广大同仁和学员来评判。丛书出版后，我们将广泛听取意见，视不同情况采取不同的改进措施，以使这套丛书日臻完善。我们以十分真诚、热切的心态，期待着广大读者的批评与建议。

中国的MPA刚刚起步，其成长、成熟定会经历一个漫长的过程，特别需要大家去关心、呵护和参与。我校MPA专业学位班的正式开办以及这套丛书的正式出版，定能对我国MPA的发展产生积极的推动作用。这是我们的愿望，也是我们的责任。

张永桃

2001年6月6日

前 言

“公共政策学”(public policy)是近 10 多年来在中国的大学课堂、新闻媒体、书刊杂志、政府文件上出现频率较高的新术语。在一个社会处于变革和转型时期,社会科学研究中常常会发生这样的事,有好多新奇的学科,往往是名词概念出新在前,真正的研究、实践在后;而且经过一番研究之后就会发现,原来对我们来说是新的东西并不新,在别人那里早就有了。公共政策也是如此。虽然公共政策这一词语在人们口头上和书面中已经用了好多年,但是真正的公共政策研究还刚刚起步,就连有关公共政策的学科定位和自身概念在学界还存在着模糊认识(张金马:“公共政策:学科定位和概念分析”,《北京行政学院学报》,2000 年第 1 期);至于在公共政策的制定、实施和评估这些实践环节上,人们的争议则更多。

另外,无论是理论研究者,还是实际工作者都发现,西方的学界、政府、官方的和民间的研究机构,早在 20 世纪 50、60 年代就共同促成了被称之为是“无声革命”(quiet revolution)的“政策科学运动”。(丘昌泰《公共政策:当代政策科学理论之研究》,台北,远流图书公司,1997 年版,第 1-2 页。)到了 70、80 年代,公共政策运动已经在西方尤其在美国蓬勃展开。至 90 年代,政策科学运动则在西方进入茁壮成长时期(丘昌泰:《公共政策:当代政策科学理论之研究》,台北,远流图书公司,1997 年版,第 35-49 页。)

因此,仔细考察西方自 20 世纪 50 年代以来的政策科学运动的演变发展,结合我国政策制定和实施的传统经验和当代社会变革的实际情况,在理论与实践两个层面上认真扎实地开展公共政

公共政策学

策研究,构建公共政策学科,推进公共政策实践,乃是一项十分迫切的任务。本书还算不上是严格意义上的公共政策研究,它只是为人们了解公共政策提供的向导,是一本公共政策导论。

由于公共政策的研究还处于起步阶段,国内很多研究者和实际工作者在关于政策科学、政策研究、政策分析这些概念、范畴间的区别与联系问题上,存在着种种不同的见解。这些问题恐怕还有待于通过长时间细致深入的学术论争和实践检验才能弄明白,以求得一些共同的认识。但是,就公共政策在社会生活中发挥的作用或扮演的角色来说,其基本的地位和属性还是清楚的:

首先,公共政策是一个学科门类,具有特殊的对象、内容和结构;

其次,公共政策是一个多因素系统,具有复杂的要素与关系;

第三,公共政策是政治系统的一种产出,具有合理的层次与结构;

第四,公共政策是一个动态过程,具有客观的环节与周期;

第五,公共政策是一种操作技术,具有特殊的模型与方法;

因此,我们准备依据上述的理解,分别从政策科学、政策系统、政策结构、政策过程和政策分析这五个方面来介绍现代公共政策。这五个方面分别适合于政策的研究者、政策的决策者、政策的规划者、政策的执行者和政策的分析者。

《南京大学 MPA 教育丛书》编委会

- 总 主 编** 张永桃
- 副 总 主 编** 严 强 童 星 张鸿雁 张凤阳 任天石
- 编委会人员** 张永桃 南京大学公共管理学院院长、教授、博导
严 强 南京大学公共管理学院副院长、教授、博导
童 星 南京大学研究生院副院长、教授、博导
张鸿雁 南京大学公共管理学院副院长、教授、博导
张凤阳 南京大学公共管理学院政治与行政管理学系主任、教授
- 任天石 南京大学出版社社长兼总编辑、编审
- 李 刚 江苏省人事厅公务员管理处处长
- 周晓虹 南京大学公共管理学院社会学系主任、教授、博导
- 苏新宁 南京大学公共管理学院信息管理系教授、博导
- 濮励杰 南京大学人事处副处长、教授、博导
- 冒 荣 南京大学公共管理学院高等教育研究所副所长、教授
- 孙建军 南京大学公共管理学院信息管理系副主任、教授,研究生院办公室主任
- 王振义 南京大学出版社副编审

CONTENTS

Chapter 1 Policy Science

- Section 1 The Essence and the Position of the Public Policy
- Section 2 The Characteristic and the Function of the Public Policy
- Section 3 The History and the Development of the Public Policy
- Section 4 The Scope and the Structure of the Policy Science

Chapter 2 The System of the Public Policy

- Section 1 The Super-Environmental and the Resources System of the Public Policy
- Section 2 The Subject and Object System of the Public Policy
- Section 3 The Organizational and Institutional System of the Public Policy
- Section 4 The Consultation and Information System of the Public Policy
- Section 5 The Track and the Cycle of the Public Policy

Chapter 3 The Structure of the Public Policy

- Section 1 The Types of the Public Policy's Layer
- Section 2 The Functional Types of the Public Policy
- Section 3 The Policy Types in Different Fields
- Section 4 The Uncertain Types of the Public Policy

政 治 理 论

- Section 5 The Types of the Policy Form
- Section 6 The Manner and the Model of the Policy Structure

Chapter 4 The Process of the Public Policy

- Section 1 The Public Policy Problem
- Section 2 The Public Policy Agenda
- Section 3 The Programming of the Public Policy
- Section 4 The Legitimation of the Public Policy
- Section 5 The Implementation of the Public Policy
- Section 6 The Control of the Public Policy
- Section 7 The Evaluation of the Public Policy
- Section 8 The Expiration of the Public Policy

Chapter 5 The Public Policy Analysis

- Section 1 The Foundation of the Policy Analysis
- Section 2 The Type and the Model of the Policy Analysis
- Section 3 The Procedure and the Method of the Problem Analysis
in Public Policy
- Section 4 The Method and the Model of the Policy Formation
Analysis
- Section 5 The Forecast of the Policy Action
- Section 6 The Model and the Method of the Policy Implementation
Analysis
- Section 7 The Model and the Method of the Policy Evaluation
Analysis

目 录

总序

前言

第一章 公共政策科学·····	1
第一节 公共政策的实质与地位·····	2
1.1 公共政策的实质·····	2
1.2 公共政策的社会地位·····	11
第二节 公共政策的特征与功能·····	21
2.1 公共政策的特征·····	21
2.2 公共政策的功能·····	31
第三节 公共政策的历史与发展·····	42
3.1 西方公共政策学科的发展·····	43
3.2 中国公共政策的传统与发展·····	57
第四节 公共政策学科的范围与结构·····	63
4.1 公共政策学科形成的标志·····	63
4.2 公共政策学科的研究范围·····	66
4.3 公共政策知识的内部结构·····	71

第二章 公共政策系统	79
第一节 公共政策的环境超系统与资源系统	80
1.1 公共政策的环境超系统	81
1.2 公共政策的资源系统	92
第二节 公共政策的主体系统与客体系统	100
2.1 公共政策的主体系统	101
2.2 公共政策的客体系统	107
第三节 公共政策的组织系统与体制系统	112
3.1 公共政策的组织系统	112
3.2 公共政策的体制系统	127
第四节 公共政策的咨询系统与信息系统	131
4.1 公共政策咨询系统	131
4.2 公共政策信息系统	139
第五节 公共政策的运行轨迹与周期	149
5.1 公共政策的矛盾运动	150
5.2 公共政策系统的运行过程	153
5.3 公共政策的运行周期	157
第三章 公共政策结构	159
第一节 公共政策层次类型	160
1.1 公共政策分类的意义与标准	161
1.2 公共政策的层次类型	164
第二节 公共政策的性能类型	172
2.1 不同性质的公共政策	173
2.2 不同功能的公共政策	175
第三节 公共政策的领域类型	183
3.1 政治领域的政策	184
3.2 经济领域的政策	187

3.3	社会领域的政策	193
3.4	文化领域的政策	198
第四节	公共政策的不确定性类型	202
4.1	风险型公共政策	203
4.2	过渡型公共政策	207
第五节	公共政策的形式类型	207
5.1	公共政策的形式分类	207
5.2	政策文件撰制程序与规格	208
5.3	公共政策书面形式类型	210
第六节	公共政策结构的方式与模式	213
6.1	公共政策结构方式	213
6.2	公共政策结构模式	218
第四章	公共政策过程	221
第一节	公共政策问题	222
1.1	研究政策问题的意义	223
1.2	公共政策问题的性质	224
1.3	公共政策问题的特征	225
1.4	公共政策问题的发现	227
第二节	公共政策议程	229
2.1	公共政策议程的类型	229
2.2	建立公共政策议程的时机	231
2.3	建立公共政策议程的主体	233
2.4	建立公共政策议程的策略	234
第三节	公共政策规划	236
3.1	公共政策制定的流程	236
3.2	公共政策目标的确立	239
3.3	公共政策方案设计	243

政 治 理 论

3.4	公共政策决定	245
第四节	公共政策合法化	249
4.1	公共政策采纳	249
4.2	公共政策合法化	250
第五节	公共政策实施	252
5.1	公共政策执行的性质	252
5.2	公共政策执行的原则	258
5.3	公共政策执行的影响因素	262
第六节	公共政策的调控	270
6.1	公共政策调控系统	270
6.2	公共政策的控制	274
6.3	公共政策的调整	277
第七节	公共政策评估	286
7.1	公共政策评估的实质	286
7.2	公共政策评估的步骤	289
7.3	公共政策评估的类型	291
7.4	公共政策评估的障碍	294
第八节	公共政策终止	296
8.1	政策终止的实质	297
8.2	政策终止的对象	299
8.3	政策终止的方式	301
8.4	政策终止的障碍	304
第五章	公共政策分析	307
第一节	公共政策分析的基础	308
1.1	公共政策分析的功能	309
1.2	公共政策分析人员	314
1.3	公共政策分析与理论和知识	320

1.4	公共政策分析的过程	327
1.5	公共政策分析中模型的使用	333
第二节	公共政策分析的类型与模式	339
2.1	公共政策分析的类型	339
2.2	公共政策分析的模式	340
第三节	公共政策问题分析的步骤与方法	348
3.1	公共政策问题调查分析	348
3.2	公共政策问题认定分析	349
3.3	公共政策问题结构模型	350
3.4	公共政策问题论证分析	353
3.5	公共政策问题分析方法	354
第四节	公共政策制定分析的方法与模型	358
4.1	最优化政策制定方法	359
4.2	满意性政策制定方法	361
4.3	渐进性政策制定方法	364
4.4	综合分析政策制定模型	367
4.5	团体协调政策制定模型	369
4.6	政治精英政策制定模型	370
4.7	政治系统政策制定模型	372
第五节	公共政策行动前景预测分析	374
5.1	公共政策行动的分析因素	374
5.2	公共政策行动预测分析方法	378
5.3	公共政策行动风险分析	386
第六节	公共政策执行分析的模型与方法	391
6.1	公共政策执行的过程模型	392
6.2	公共政策执行的调适模型	393
6.3	公共政策执行的循环模型	393
6.4	公共政策执行的主体模型	395