



21世纪 公共行政学系列教材
主编/沈亚平

政策原理 与政策分析

POLICY FUNDAMENTALS & POLICY ANALYSIS

■ 王 骚 编著

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

21世纪公共行政学系列教材/主编 沈亚平

政策原理与政策分析

王 骚 编著



天津大学出版社

内 容 提 要

本书内容可分为三个层次:政策科学的基本知识、政策过程、政策分析的理论模式及基础方法。第一层次包括公共政策基本概念、特征与分类、政策科学的产生与发展、政策形成的政治过程并由此形成政策科学基本知识的框架。第二层次包括政策问题的认定、政策规划与政策合法化、政策执行、政策评估与政策终结,由此阐释了公共政策从无到有、再到终结的动态运行过程。第三层次包括政策分析的理论模式、政策分析的基础方法,由此概括性地介绍了分析公共政策的多元角度及操作方法。章后练习题为读者很好地把握各章内容提供了思考线索。参考文献为读者进行相关研究提供了有价值的参考资料。

图书在版编目(CIP)数据

政策原理与政策分析.王骚编著.一天津:天津大学出版社,2003.6

(21世纪公共行政学系列教材)

ISBN 7-5618-1788-6

I.政… II.王… III.政策科学-教材 IV.D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第039686号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨风和
地 址 天津市卫津路92号天津大学内(邮编:300072)
网 址 www.tjup.com
电 话 营销部:022-27403647 邮购部:022-27402742
印 刷 河北省昌黎县人民胶印厂
经 销 全国各地新华书店
开 本 170mm×240mm
印 张 19.5
字 数 466千
版 次 2003年6月第1版
印 次 2003年6月第1次
印 数 1-4000
定 价 27.00元

编 委 会

主 任 沈亚平

委 员 (按姓氏笔画排列)

马国泉 王 骚 王武岭

朱光磊 何 颖 沈亚平

沈荣华 吴志成 吴春华

吴量福 杨 龙 金东日

侯 波 葛 荃 谭 融

总

序

21世纪公共行政学系列教材

公共行政学科产生于19世纪末20世纪初。一百多年以来,经过几代学者的努力,使得该学科成为社会科学领域中最富有生机和活力的学科之一。公共行政研究所取得的理论成果,对于公共行政学科的完善起到了重要作用,并取得了显著的社会效益。随着社会对公共行政要求的不断提高,民主、理性、效率、公正等已经成为政府运作所追求的核心价值。这一发展趋势为公共行政学科提供了更加广阔的研究空间。

公共行政不仅是一门社会科学理论,也是一个广阔的实践领域。自国家产生以来,作为公共权力的代表,政府履行着社会公共事务管理的职责。与传统社会相比较,当代社会政府的权责范围得到了空前的拓展。在这种情况下,如何增强公共行政能力、提高公共行政效率、卓有成效地对社会事务进行管理,是政府面临的重要问题,也是各国公共行政学界面临的世界性研究课题。因此,世界各国,尤其是发达国家都将公共行政作为理论与实践课题进行积极探索,并且取得了丰硕成果。

对于中国而言,公共行政学仍然是一门正处于发展中的新兴学科,如何根据公共行政及其改革需要,促进本学科的发展仍然处于探索阶段。但是,中国的公共行政学科从恢复研究开始,就具有得天独厚的优势,即中国公共行政学的发展一开始就深植于行政改革的实践之中。自20世纪80年代以来,随着中国改革开放和经济建设的发展,政治体制改革逐步提上了日程。在政治体制改革的整体进程中,政府职能转变是一项十分重要的任务。由于历史原因,中国政府在计划经济体制下,一直采取的是全能型政府职能模式。中国正在进行的政府职能转变,正是将与计划经济体制相适应的全能型政府模式转变为与社会主义市场经济体制相适应的有限政府模式。围绕政府职能转变,中国公共行政学界针对政府在社会生活中的角色、政府职能范围的勘定,以及与此相关的行政体制调整、行政机构改革等问题进行了理论探索,由此推动了公共行政实践的发展和理论研究的繁荣。

总

序

21世纪公共行政学系列教材

20世纪以来,中国的公共行政环境发生了重大变迁。社会转型的启动、世界经济的一体化、知识经济时代和信息社会的来临,都正在对中国的公共行政产生着重要影响。中国的公共行政能否对正在变化的行政环境做出积极的回应,能否通过自身的变革与变化的环境保持动态平衡,对于中国经济和社会的发展具有十分重要的意义。在这种情况下,公共行政学界应当在继续汲取国外先进的管理理念、管理理论和管理原则的基础上,紧密联系中国公共行政环境的变迁和公共行政实践的发展,积极探索适应本国国情的公共行政理论,推进中国公共行政理论范式的转变,以更好地指导中国行政管理改革的实践。

20世纪80年代以来,中国在高等教育中恢复了公共行政学的教学与研究。作为政治学专业的一个组成部分,公共行政学得到了长足的进步:综合性大学相继建立了行政管理专业,在本科、硕士和博士多个层次上进行教学和科研。特别是近些年来,一批高等学校建立了公共管理学院或政府管理学院,一方面使行政学的理论研究转向了理论与实践相结合的管理研究,另一方面也使公共行政学科相对独立,有利于这一交叉性学科的自我完善。2000年,国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士专业学位设置方案》。方案提出,根据新形势下公共管理现代化、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、行为规范的公共行政体系,完善国家公共事务的管理和行政管理干部培训制度,建立高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,批准在条件具备的高等院校首批设置公共管理硕士(MPA)专业学位教育试点。通过MPA专业学位教育,为政府部门及非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才。2003年,国务院学位委员会、教育部为适应社会发展的需要,促进专业学位教育积极发展,提高专业学位人才在高层次人才中所占的比例,决定加大专业学位人才的培养规模,进一步扩大专业学位研究生培养单位的数量。很明显,国家对公共行政学科及其人员培养的重视,将对中国公共行政学科的发展产生深远的影响。“21世纪公共行政学系列

总

序

21世纪公共行政学系列教材

教材”正是为了适应新时期专业教学的需要,为政府部门和非政府公共部门培养高层次、应用性专门人才而编撰出版,也是我们为中国公共行政学科教材建设贡献的一份力量。

本系列教材体现了以下特点。

第一,根据公共行政学科的发展确定系列教材体系,从而使教材具有系统性。公共行政学科教材建设的内容应当根据本学科的发展而不断完善。公共行政学最早以行政法的研究作为开端,从法的角度研究国家的公共行政,实现行政管理的法制化始终被公共行政学界所重视。1887年,威尔逊发表“行政学研究”一文,揭开了西方国家公共行政研究的序幕。而后早期公共行政学的发展,一直以公共行政组织和公共政策执行为中心内容,从而建立了古典的公共行政理论体系。20世纪40年代以后,随着决策科学的兴起,政府的行政决策行为被纳入公共行政学的理论体系,逐步成为公共行政学的一个重要组成部分。伴随着现代信息技术为代表的高科技在管理领域的成功运用,电子政务已经成为公共行政学一个新的生长点,它也必然要进入公共行政学科的内容体系中。因此,本系列教材着眼于公共行政学科的整体发展,涵盖了该学科的主要领域。

第二,坚持理论性与应用性相统一的原则,从而使教材结构具有合理性。本系列教材既突出公共行政的应用特色,又兼顾了相关的基础理论。从教材的遴选来看,既有《决策统计分析》、《公共部门人力资源管理》、《电子政务管理》、《公共管理案例分析》等侧重应用内容的教材,也有《公共行政学》、《政策原理与政策分析》、《政府经济学》等侧重基础理论内容的教材。因此,本系列教材从理论和应用相结合出发,合理地构建公共行政人员的知识与技能结构。

第三,反映公共行政实践的最新动态和公共行政学科最新研究成果,从而具有前沿性。上个世纪末以来,国内外公共行政从理论和实践两个方面都取得了很大的进展。作为新时期公共行政教材,应当反映当代公共行政理论和实践的最新研究成果。例如,本系列教材中的《政府经济学》、《当

总

序

21世纪公共行政学系列教材

代西方公共行政》等教材就是在广泛吸收国内外最新相关文献的基础上写成的。其中,《当代西方公共行政》在教材体例安排上做了大胆创新,体现了自己的特色。

本系列教材既适用于行政管理专业本科生、研究生的教学,也适用于公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,还可作为公共部门人力资源培训和相关专业社会办学的教材及参考书。

本系列教材的编写主要由南开大学的教师承担,并邀请了其他兄弟院校的教师参加。对于他们的努力与合作,我们深表敬意和感谢。应当指出的是,任何教材的编写者都试图在依据学科内在规律和特点的基础上突出自己的特色,本系列教材正是我们对高等学校行政管理专业课程体系建设思考的结果。对不完善之处,敬请读者批评指正。

21世纪公共行政学系列教材编委会

2003年4月

前

言

在中国,政策科学是一门新兴的学科,是现代社会科学和管理科学的重要研究领域。政策科学主要以政府决策行为为研究对象,从理论与实践上探索政府公共决策的制定、执行、效果评估过程,以及政府决策与执行系统的改进。因此,政策学也是政治学、行政学、公共管理等学科内容的重要组成部分。

面对现实中需要解决的一系列公共问题,任何国家的政府都要面临着政策制定与执行的任务。政策制定的科学性、有效性,是政府在其公共行政管理过程中尽量减少工作失误的重要保障。从现实情况看来,政府公共行政管理的失误,实际上就是政策制定或执行的失误。从中国说来,政策失误的教训在改革开放以前是沉重的。自改革开放以来,一方面取得了辉煌的经济建设成就,另一方面也面临着公共政策决策科学性、执行有效性的挑战。新形势下政府公共行政发展的要求,将从理论与实践上对政策科学的发展起到促进作用。

从西方发达国家的情况看来,20世纪30年代的经济危机,第二次世界大战,战后政治、经济发展中出现的纷繁、复杂的新问题,以及政府决策失误的惨痛教训等,都使发达国家政府充分认识到建立政策科学的紧迫性和必要性,从而产生了建立和发展政策科学的强烈的社会需求。正是这样一种强烈的社会需求,才使得政策科学自20世纪50年代初在美国产生以来,在半个世纪的时间中充分显示其内在生命力,得到了最快速的发展,并在全世界范围内产生了重大影响。

改革开放后的中国,自20世纪80年中期开始对政策科学给予了极大的关注,在政府和广大学者的共同努力下,一方面快速了解了国际上政策科学发展的相关信息,另一方面也开始了适合中国国情的政策科学从理论到实践的探索。20世纪末期,政策科学虽然在中国高等教育中并不是一个独立的专业,但是,已经作为单独专业的政治学、公共行政学、公共管理等学科都将政策科学作为自己领域的重要研究内容和课程结构的重要组

前

言

成部分。2002年教育部在有关高等院校中开始设置政策科学本科专业的决定,说明政策科学的重要意义在当代中国已经得到社会的普遍认同,并呈现出良好的发展前景。

本教材正是为了适应高等教育政策科学基础理论课程的教学需要,在多年本科课程教学实践基础上编著而成。一方面为满足政策科学基础理论的教学科研需要,另一方面也从政策科学角度为公共行政管理知识结构的建立和学科体系的完善起到促进作用。本教材内容的基本结构包括三个部分:概念性知识与历史性知识、多环节构成的政策动态运行过程、政策分析的理论模式与基础方法。本教材力求突出以下特点:第一,内容上选取基本上已经稳定的研究成果,不选取发散性和扩展性的研究内容,以便于基础性教学;第二,内容阐释上力求详细、深入,便于学习者能够扎扎实实地把握政策科学的基本知识;第三,对于西方政策学家理论观点的阐释,一方面力求保持其在西方特定社会环境下的原意,另一方面力求寻找西方学者理论观点与中国现实情况的结合点,以利于学习者对西方学者政策科学理论的正确理解;第四,每一章后的思考题将为学习者把握、复习章节内容提供线索,书后参考文献为学习者提供进一步思考、深造的资料帮助。总之,本教材主要为政策科学基础理论课程的教学编著,所以实践性政策分析案例教学的相关教材将另行编著。

当前中国政策科学教学和发展面临着一个急需解决的问题,即包括定性分析和定量分析的政策分析方法中定量分析方法应该包括哪些内容?自然科学知识较为薄弱的文科学生和进修的现岗行政管理者如何才能真正掌握政策制定的定量分析方法?自政策科学建立以来,一直就是一门文理交叉的综合学科,现实中的政策分析也一直是定性分析与定量分析的综合。系统阐释政策分析的定性与定量方法将是一项复杂的工作。因此,本教材在这方面只是涉及了最基本的内容,为学习者将来的进一步研究奠定基础。关于操作性政策分析方法教学的系统教材也将另行编著。

前

言

对于学习者来说,学习本教材要达到两个目的:第一,掌握政策科学基础理论知识;第二,充分认清政策科学具有广阔的研究空间和等待挖掘的研究深度。总之,要求学习者要在一定的知识基础上,进一步研究探索,开拓创造。

作者

2003.3

目

录

第一章 政策与公共政策

第一节 基本概念的含义	1
一、“公共”概念的认识	1
二、公共政策概念的多种阐释	3
三、公共政策概念的界定	7
四、公共政策的体现形式	8
第二节 公共政策的社会作用与特征	10
一、公共政策的社会作用	10
二、公共政策的特征	13
第三节 公共政策的分类	19
一、不同的分类角度	19
二、功能角度的政策分类	21
三、层次角度的政策分类	25
思考题	30

第二章 政策科学的产生与发展

第一节 政策科学产生的历史条件	31
一、西方现代社会的发展	31
二、美国社会的公共问题	33
三、“脑库”的价值	36
四、相关基础学科的发展	37
第二节 政策科学的产生与发展	41
一、斯坦福学术会议	41
二、政策科学的发展	46
第三节 政策科学的特征及其在中国的发展	54
一、政策科学的本质特征	54
二、当代中国政策科学的发展	58

思考题.....	62
第三章 政策形成的政治过程	
第一节 政策形成中的政治互动	63
一、政治互动理论的提出	63
二、政治互动中的决策主体	67
三、决策主体间的政治互动	71
第二节 公共决策的政治体制	73
一、决策体制的不同形式	73
二、人民代表大会制度	75
三、议会制度	75
四、独裁专制	80
第三节 政策形成中的公共选择	81
一、公共选择理论概述	82
二、公共选择投票规则	83
三、公共选择投票方式	88
思考题.....	95
第四章 政策问题的认定	
第一节 政策问题	96
一、概念的界定	96
二、概念的含义	98
三、政策问题的内在特征	100
四、政策问题的结构与层次	102
第二节 政策问题的产生与发现	105
一、政策问题产生的原因	106
二、科技发展水平与政策问题	111
三、政策问题的发现	113

第三节 政策问题的认定	117
一、政策问题的认定过程	117
二、问题认定中的政策议程	118
三、问题认定的分析方法	124
思考题	128
第五章 政策规划及其合法化	
第一节 政策规划的含义	130
一、概念释义与基本特征	130
二、政策规划的种类	134
三、政策规划情境	137
第二节 政策规划过程	139
一、确定规划原则	139
二、确定规划标准	141
三、确定政策目标	143
四、设计行动方案	145
第三节 政策方案的合法化	149
一、政策合法化的含义	149
二、政策合法化的行政程序	151
三、政策合法化的法律程序	153
思考题	158
第六章 政策执行	
第一节 执行的意义与理论研究	159
一、政策执行的意义	159
二、政策执行的理论研究	161
第二节 执行组织与行动过程	168
一、政策执行的组织形式	169

二、执行组织的政治分析·····	172
三、政策执行的行动过程·····	175
第三节 政策执行的影响因素·····	179
一、执行研究的理论观点·····	179
二、政策执行影响因素分析·····	182
思考题·····	188
第七章 政策评估与终结	
第一节 政策评估的基本认识·····	189
一、政策评估的意义与概念·····	189
二、政策评估标准·····	192
三、政策评估的片面认识与消极目的·····	196
第二节 政策评估的理论研究·····	199
一、政策效果评估·····	200
二、评估结果的实用性·····	202
三、批判评估·····	205
四、反应性建构主义评估·····	207
第三节 评估内容与政策终结·····	209
一、评估的过程与内容·····	209
二、政策评估面临的现实问题与策略·····	215
三、政策终结·····	220
思考题·····	223
第八章 公共政策分析模式	
第一节 政治分析型模式·····	224
一、制度分析模式·····	224
二、精英分析模式·····	228
三、团体冲突均衡分析模式·····	232

目

录

第二节 围绕“理性”探索的分析模式	236
一、理性分析模式	236
二、渐进分析模式	240
三、混合扫描与规范最佳分析模式	244
第三节 系统型分析模式	247
一、政策过程分析模式	247
二、政治系统分析模式	250
三、博弈分析模式	252
思考题	256
第九章 政策分析基础方法	
第一节 数据分布与描述	257
一、频数分布	257
二、频数分布的描述	260
三、频数分布的离散度	266
第二节 决策优化分析	269
一、不确定性决策	269
二、风险决策	272
三、成本效益分析	275
第三节 预测分析	278
一、德尔菲预测法	278
二、矩阵移变预测法	282
三、趋势预测分析法	285
思考题	290
参考文献	
后 记	

第一章

政策与公共政策

政策(policy),是我们熟悉的一个概念。伴随人类文明史的发展进程,政策始终作为国家与社会管理一种不可缺少的重要手段,影响、支配着人们的社会行为。公共政策(public policy),是20世纪中叶之后由西方国家首先提出的概念,20世纪80年代之后被引入改革开放后的中国。在现实中,人们提起政策,一般就是指现代意义上的公共政策。然而,如果从理论上给予科学阐释,政策与公共政策并不是两个完全等同的概念。因此,从基础理论上把握政策科学,必须首先从这两个基本概念开始。

第一节 基本概念的含义

概括说来,掌握基本概念一方面要了解“政策”这一概念的内涵,另一方面要了解公共政策中“公共”概念的要义。从现实意义上说来,把握了“公共”概念的含义,也可以说就是把握了现代公共政策的本质。

一、“公共”概念的认识

政策作为一种社会现象,随着国家和人类组织行为的出现,很早就出现在人类历史上。在早期人类社会中,不论是与外部自然界搏斗以求得生存,还是调整国家或非国家组织的内、外部关系,人们都需要进行政策实践活动。任何人或组织针对所要解决的问题,制定行动目标,分析可用资源,明确行动步骤和行为规范,这在本质上可以说就是一种政策规划;将制定的政策规划付诸实施,就是一种政策执行;针对政策实施效果总结经验教训,则是一种政策评估。随着人类社会的不断发展,政策实践的内容越来越丰富,也越来越复杂。但是,政策概念的形成相对人类政策实践却相当滞后。在西方国家中,英文政策(policy)一词是从政治(politics)一词中派生而来的。日本在明治维新时期,从西方国家引进了policy一词,并且采用与其语义相近的汉字“政”与“策”加以连用,将其译为“政策”。19世纪末期,随着当时变法维新运动的兴起,政策一词又传入中国^①。

^① 兰秉洁,刁田丁:《政策学》,2页,北京,中国统计出版社,1994。