

吴元其 周业柱 等著

公共决策体制与 政策分析

第六章

第五章

第四章

第三章

第二章

第一章

公共政策和政策科学

第一节 公共政策的含义和本质

一、公共政策的界定

政策是人们熟知的概念。人们在日常生活中，经常会从报刊、电台、电视等媒体中看到或听到这样那样的政策，而每个人的活动和生活无一不受到政策的影响，但熟知不等于真知，到底什么是政策，即使是古今中外的学者文人也是见仁见智，莫衷一是。

我国古代就有“政”和“策”两字，但它们是分开使用的。“政”乃政治、政事、政权、政务；“策”乃策略、策划。在英文当中，最初也没有“政策”这个词，只有“政治”(politics)。随着近代资本主义国家和政党的出现，从政治中逐步演变出“政策”(policy)，指的是政府、政党等组织为完成特定目标对所要采取的行动的一种表达方式。日本人在汉唐时期大规模吸收中国文化，引进包括“政”和“策”在内的汉字，明治维新后，开始更多地受到西方文化的影响，他们在接触到“policy”一词后，把日文中的汉字“政”和“策”两字的含义合在一起，将 policy 翻译成“政策”，以指政府、政党在政治上所采取的方针、策略以及推行的手段。

近现代以来，政策的概念已经泛化使用了，不仅指政府的治政方针、策略和手段，同时也包括企业、社团等赢利或非赢利组织

国家行政学院出版社

公共决策体制与政策分析

吴元其 周业柱 等著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共决策体制与政策分析/吴元其等著. —北京:
国家行政学院出版社, 2003

ISBN 7-80140-264-2

I. 公… II. 吴… III. ①决策学 ②政策—分析

IV. ①C934 ②D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002 第 106893 号)

书 名	公共决策体制与政策分析
作 者	吴元其等著
出版发行	国家行政学院出版社 (北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
经 销	新华书店
印 刷	北京地矿印刷厂
版 次	2003 年 1 月北京第 1 版
印 次	2003 年 1 月北京第 1 次印刷
开 本	850 毫米×1168 毫米 32 开
印 张	15.5
字 数	378 千字
书 号	ISBN 7-80140-264-2/D·123
定 价	30.00 元

序

张金马

公共政策分析的多学科性和跨学科性的特征决定了公共政策分析的开放性和多元性。因此，在公共政策分析过程中，来自社会科学、行为科学、自然科学以及人文科学等学科领域的专家，由于他们各自知识背景的不同，所选择的公共政策分析的途径也不同。

托马斯·戴伊认为，公共政策并不是政治学的一个新辟的领域，因为早期的政治哲学的著作已显示出对政府公共政策、公共政策成因以及对公共政策的社会影响等问题的关注，但是政治学更多关注的是对政府组织和结构、与公共政策制定相联系的政治行为和程序进行研究，从未真正重视对公共政策本身的研究。具体来讲，“传统”政治学主要就政府组织结构和哲学意义上政府的公平进行研究，所涉及的研究领域包括：宪法体制，政府实体，政府间的关系，以及立法、行政、司法机构的组织和运行，着力描述的是公共政策从中产生的组织体制，而关键性的政府组织体制与公共政策之间的相关性却被忽视了；现代“行为”政治学家主要研究与政府相关的程序与行为，所涉及的研究领域包括：个体与群体行为的社会与心理基础，投票和其他政治行为的决定因素，利益集团和政党的功能，对发生在立法、行政、司法等部门中的各种程序和行为进行描述，虽然描述了决定公共政策的具体程序，但它并没有直接涉及到各种程序和行为与公共政策内容之间的关联性。现在，许多政治学家都把他们的注意力放到公共政

策上,对政府行为原因和结果进行描述和解释。研究的领域包括:描述公共政策的具体内容;分析社会、经济与政治因素对公共政策内容的影响;探寻各种政府组织体制和政治程序对公共政策所产生的影响,以及评价公共政策对社会所产生的预测和不可预测的结果。

系统分析基础上的公共政策分析,可以认为是基于公共政策、公共政策目标之间的关系,在各种备选方案中确定一个能最大程度地实现该目标的最优方案的过程。公共政策分析是运筹学、系统分析的现代发展。美国兰德公司数学部主任认为:“运筹学想要帮助人们把事情办得更好;系统分析也试图做到这一点;另外,它还要找到那些不仅能办得更好,而且要少花钱的目标;公共政策分析试图做到系统分析所要求的一切,此外,它还要求把事情办得更公道。因此,系统分析可以看作包括了运筹学,再加上经济上的考虑和目标的调查以及与此有关的方法。公共政策分析可以看作是包括了系统分析,此外,它还关心公共政策的影响。公共政策分析更多地重视执行,重视政治与组织方面的考虑。”

系统分析基础上的公共政策分析认为,公共政策分析的过程,根据逻辑顺序,可分为如下阶段:

系统阐述。分离有关的问题或争论点;弄清这些争论的来龙去脉;说明目标;发现起作用的主要因素,以及取得对它们之间关系的感性认识。起初这些关系在相当大的程度上是假设性的,因为我们可能还很缺乏相关经验的信息和知识。但是,在阐明这些问题的过程中,将会使分析的逻辑结构呈现出来。在某种意义上,系统阐述是最重要的一步,因为我们努力以不同的方法来限定问题,或者说重新界定问题,而这种努力弄清了该问题是否是虚假的或无价值的,指明了解决问题的方法。

搜索。找出备选方案、数据和关系,并在此基础上进行分析。通常,寻找另外的备选方案(包括对我们已有的方案进行综合和

整理)要比寻找精确的比较方法更有积极意义。备选方案的集合应该包括现行公共政策,并把它作为一种基本方案。通过把其他公共政策的效果与基本方案的效果进行比较,就可能确定新公共政策是否更好,并估算出一项改进的公共政策将花多少钱。

预测。决定接受和执行一项特别的选择方案,其效果依赖于选择方案的性质,也依赖于当这些方案生效时以及在执行中的环境与条件。预测通过做出一些不同的,使备选方案能够操作的条件设计,计算出备选方案的影响。在预测的过程中,分析人员要使用各种类型的模型。但基于统计技术和精确量化模型的预测作用甚微,在预测社会和政治态度的变化,或预测由于发明引起的技术变化,可能通过人的判断和直觉会做得更好。因此,在公共政策研究中,预测未来环境在大多数情况下总是通过脚本写作完成的。

构造模型。构造并使用模型来确定效果。为了对未来系统中不同的管理或实施的办法成本及其他效果作比较,必须在不同条件的一个大范围中对系统的工作性能做出估计。在这方面的标准方法是构造一个关于系统及其环境的模型。对这个模型,我们要优先考虑一种关于系统行为方式的量化描述,这种描述能够预测与操作条件和真实环境相应的范围内的系统性能。如果同一模型还不能够用来表示选取的另一竞争系统的性能和效果,我们还需另一个系统来达到这个目的。在最简陋的形式下,这种模型可能包括一套表格和图解。在复杂精致的水平上,它们可能用数学语言来表示,即表示为代数方程或微分方程的集合,或者是计算机程序。

评估。比较并排列各种备选方案。在比较各种备选方案的基础上,它要求根据一个或更多的标准把各种备选方案排列起来,使得决策者更容易做出选择。系统分析意义上的公共政策分析使用了两种主要的抽象方法来排列备选方案。第一种方法是,当工

作量或效用水平固定时，哪一种备选方案能够以最低的成本完成该项工作量或达到这一效用水平。第二种方法是，当预算固定时，确定哪一种备选方案将产生最大的效用。但这两种方法主要适用于比较备选方案时存在一种清楚的计量成果的方式或一种类似的好替代方法的情形，当涉及到一种纯粹的价值评估时，比如决定是对成人教育还是对公路建设分配资金时，这两种方法就不会有太大的作用。

结论和推荐意见。在这个阶段，公共政策分析家要考虑将以结论的形式告诉委托人什么东西，还要考虑他们被问及推荐的行动方案时，他们将如何作答。由于政府决策是一个理智过程，也是一个政治过程，系统分析得出的结论可能并不能为决策者所接受，但是能有助于公共政策制定者得出一个公共政策结论。分析人员在提建议时要格外小心，因为这些建议会倾向于他们的个人目标和价值观，也会带有他们自己的方法论偏见。他们可做这样的陈述：如果你的价值系统是如此这般，则你应该优先选择 D 或 H，因为……；此外，如果你的实用性是这样，则 A 或 F 应该显得更为可取。

系统分析基础上的公共政策分析，可以达到以下效果：决策者能更充分地考虑面临的各种不同选择；稀缺而昂贵的人力物力资源能够得到有效的利用；能够更好更省地达到目的；肯定能够在有关的资源合理分配、公共政策贯彻、目标设定、解决涉及社会政治文化因素的问题等方面，加强决策能力。一般而言，传统的系统分析不能解决以下问题：带有极强政治色彩的问题；具有深刻社会含义的问题；在决策过程中超理性因素起作用的问题；在做出不同选择时，必须在价值观念和实际价值之间加以权衡的问题；当解决的问题时所希望的战略不是考虑系统各部分之间的平衡，而是要对现存系统进行激烈改变所面临的问题；当不能经过现存组织，而必须通过新的机构去贯彻执行某项公共政策所面

临的问题。^①但是，系统分析基础上的公共政策分析，把系统分析和政治系统较好地结合了起来，在克服传统系统分析的缺陷方面取得了长足的进步。

政治经济学意义上的公共政策分析，主要从政府与市场之间的关系来探讨公共政策，它的理论基础是市场失败理论和政府失败理论，把公共政策的制定看作是在不完善的市场和不完善的政府之间的选择。威默和威宁认为，公共政策的逻辑起点是市场失败，但市场失败不是公共政策的充分条件，因为政府也存在失败。因此，政治经济学意义上的公共政策分析，首先分析是否存在市场失败，然后分析是否存在政府失败，最后才是在比较市场失败和政府失败的基础上进行矫正市场失败和政府失败的公共政策选择。

市场失败和政府失败为公共政策研究者研究公共政策提供了概念框架。政府用以解决公共政策问题的各种行为称为一般公共政策。一般而言，公共政策问题很少有十全十美的解决方案，公共政策分析的责任就是找出什么样的公共政策更有利于改善社会状况。

政治经济学意义上的公共政策分析，是政治经济学的最新研究成果在公共政策分析上的应用，它反映了各国政府公共政策实践的新探索。它强调市场失败是公共政策干预的逻辑起点，但并不是公共政策干预的充分条件，因为公共政策干预带来的政府失败可能远远超过市场失败，因此必须比较市场失败的成本和公共政策干预带来的成本的大小。然而，影响实际公共政策选择的因素错综复杂，而且公共政策的制定往往要求迅速及时，因此如何确定市场失败的成本和政府失败的成本并比较二者的大小常常并不容易。所以政治经济学意义上的公共政策分析更多地具有规范

① R.M.克朗：《系统分析与公共政策科学》，商务印书馆1986年版，第25页。

的意义。

正像叶海卡·德洛尔所说，逆境中的公共政策制定着眼于迷宫公共政策行为，他企图将他的公共政策科学研究方法用于逆境形势，努力发展一般性理论，同时则构思适用的改进方法。他的工作无疑是具有开拓性的，但由于逆境中的公共政策制定的本身的复杂性，这一工作的最终完成尚需公共政策科学的突破。为此，德洛尔对公共政策科学的突破提出了以下要求：为公共政策制定和公共政策科学提供哲学与思想基础；加强历史的和比较的认识；现实主义地处理公共政策制定实际；探求宏观理论；公共政策范式批判；探讨宏观公共政策创新；探讨元公共政策制定乃至统治方式的重建；考虑公共政策制定改进的方法；探讨公共政策制定的输入；扩大学科基础；发展多维的方法、方法论和技术；避免过于分散；加强和提高教育与培训；采取坚韧的态度。

上述不同的研究方法和研究途径在不同的政策问题分析方面具有不同的意义。

我高兴地看到，由吴元其、周业柱等同志编著的《公共决策体制与公共政策分析》一书运用上述多种研究方法，借鉴国外的研究成果，紧密结合中国改革开放以来政策创新和政策变革的实际，深入探讨了政策科学的基本理论，系统分析了部门政策的发展变化。该书的成功表明，针对不同的政策问题正确运用政策分析的研究方法是极为重要的。

目 录

序	张金马
第一章 公共政策和政策科学	(1)
第一节 公共政策的含义和本质	(1)
第二节 社会主义市场经济与政策的功能	(14)
第三节 政策科学及其中国化	(22)
第二章 政策系统	(37)
第一节 政策运行系统的构成要素	(37)
第二节 政策运行系统的总体结构	(50)
第三节 政策的类型结构	(55)
第三章 中国公共决策体制及其改革	(64)
第一节 公共决策体制含义、实质和类型	(64)
第二节 中国的政策系统和决策体制的特点	(71)
第三节 政策系统及决策体制与腐败的产生	(79)
第四节 21 世纪中国公共决策体制改革思考	(92)
第四章 政策制定	(103)
第一节 政策议程	(103)

第二节 政策制定的原则、程序、方法·····	(111)
第三节 中国的政策制定 ·····	(124)
第五章 政策执行 ·····	(133)
第一节 政策执行的特点和原则 ·····	(133)
第二节 政策执行的过程和手段 ·····	(140)
第三节 政策执行的原则性和灵活性 ·····	(153)
第六章 政策监控、评估与终结 ·····	(161)
第一节 政策监控的特点和意义 ·····	(161)
第二节 政策监控的类型与程序 ·····	(165)
第三节 政策监控的机制 ·····	(170)
第四节 政策评价与政策终结 ·····	(179)
第七章 公共政策分析 ·····	(186)
第一节 公共政策分析的框架 ·····	(186)
第二节 公共政策的决策模型 ·····	(190)
第三节 公共政策的构建分析 ·····	(197)
第四节 公共政策分析方法 ·····	(203)
第八章 产业政策和经济结构调整 ·····	(212)
第一节 产业政策及其作用 ·····	(212)
第二节 产业政策的内容及实施 ·····	(214)
第三节 我国经济结构调整及政策选择 ·····	(225)

第九章 区域发展政策和西部大开发战略	(237)
第一节 区域经济与区域发展政策	(237)
第二节 我国区域发展政策及其演变	(245)
第三节 西部大开发战略	(256)
第十章 经济全球化和外经贸政策.....	(270)
第一节 经济全球化：中国的机遇和挑战	(270)
第二节 对外经济政策	(276)
第三节 对外贸易对策	(286)
第十一章 财政金融政策	(296)
第一节 财政金融概述	(296)
第二节 财政政策	(300)
第三节 金融货币政策	(312)
第四节 财政政策与货币政策的配合	(323)
第十二章 科技政策.....	(326)
第一节 科技政策及其作用	(326)
第二节 我国科技政策的内容及实施	(329)
第三节 “科教兴国”战略和科技政策的完善	(340)
第十三章 信息政策.....	(349)
第一节 信息社会与信息政策	(349)
第二节 信息产业政策	(356)
第三节 信息安全政策	(367)

第十四章 人力资源政策	(375)
第一节 教育政策	(375)
第二节 人事政策	(382)
第三节 劳动政策	(391)
第十五章 社会保障政策	(401)
第一节 社会保障政策的演变	(401)
第二节 社会保障政策的内容	(411)
第三节 社会保障政策的完善	(422)
第十六章 可持续发展政策	(425)
第一节 可持续发展战略	(425)
第二节 人口政策	(431)
第三节 资源政策	(439)
第四节 环境政策	(445)
第十七章 国家安全政策	(454)
第一节 国防政策	(454)
第二节 外交政策	(464)
第三节 “一国两制”政策	(472)
 主要参考文献	 (478)
后 记	(481)

第一章

公共政策和政策科学

第一节 公共政策的含义和本质

一、公共政策的界定

政策是人们熟知的概念。人们在日常生活中，经常会从报刊、电台、电视等媒体中看到或听到这样那样的政策，而每个人的活动和生活无一不受到政策的影响。但熟知不等于真知，到底什么是政策，即使是古今中外的学者文人也是见仁见智、莫衷一是。

我国古代就有“政”和“策”两字，但它们是分开使用的。“政”乃政治、政事、政权、政务；“策”乃策略、策划。在英文当中，最初也没有“政策”这个词，只有“政治”(politic)，随着近代资本主义国家和政党的出现，从政治中逐步演变出“政策”(policy)，指的是政府、政党等组织为完成特定目标对所采取的行动的一种表达方式。日本人在汉唐时期大规模吸收中国文化，引进包括“政”和“策”在内的大量汉字，明治维新后，开始更多地受到西方文化的影响，他们在接触到“policy”一词后，把日文中的汉字“政”和“策”两字的含义合在一起，将 policy 翻译成“政策”，以指政府、政党在政治上所采取的方针、策略以及推行的手段。

近现代以来，政策的概念已经泛化使用了，不仅指政府的治政方针、策略和手段，同时也包括企业、社团等赢利或非赢利组织

的方针策略。不过企业等赢利组织的政策是围绕着企业的经济目标确定的，是广义上的私人政策。政府的政策是面向整个社会，为了实现社会发展目标而制定的，处理的是公共事务。我们把政府政策称之为公共政策，就是为了区别于企业政策一类的私人政策。

何为公共政策？为了界定这个问题，给公共政策下一个明确而又相对准确的定义，我们有必要分析一下政策科学形成以来的主要观点。

1. 国外几种提法

“现代行政学之父”伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）认为：公共政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规。这个定义带有明显的“政治——行政二分法”特征，且缩小了公共政策的范围和制定主体。公共政策不仅包括法律法规，还包括政府的计划、指示、决议，甚至政府领袖的某些特定意图和表征符号也会起到公共政策的功能。

政策科学的创立者哈罗德·拉斯维尔（Harald D. Lasswell）和亚伯拉罕·卡普兰（A. Kaplan）认为：公共政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划。这个定义既包含了公共政策的工具理性，又注意到了公共政策的价值理性，应该说极有见地。但宽泛地把公共政策等同于计划则是不可取的。计划可以是政策，但政策并不天然就是计划。并且将政策等同于计划，会把公共政策和私人政策相混淆。

托马斯·戴伊（Tomas R. Dye）认为：凡是政府决定做或者不做某件事的行为就是公共政策。这一定义不仅看到了政府的“为”，又注意到了政府的“不为”，“不为”和“为”都是公共问题的重要解决之道。但是，公共政策主要指政府的行为结果而非行为本身，把公共政策看成是一种政府行为并不完全贴切。

罗伯特·艾思顿（Robert Eyestone）的定义则最为宽泛。他认为：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。确实，公共政策就是政府系统与其生存环境之间的互动，公共政策体现了政府及其环境的双重诉求。因此，艾思顿的观点是比较深刻的。但是，政策只是政府处理自身与和环境关系的一种选择，显得太空泛。

后行为主义政治学家戴维·伊斯顿（David Easton）认为公共政策是对全社会的价值做有权威的分配。这个观点指出了公共政策的价值分配功能，因而颇受学界的青睐。但是，这一定义本身存在四个问题：什么是价值？公共政策分配什么样的价值？公共政策仅止于对价值的分配吗？这种价值的分配一定是二者必具其一的或选吗？戴维·伊斯顿对这些问题都语焉不详，使得这个定义很难准确把握。

2. 中国学者的观点

中国是一个政策大国，但中国的政策科学研究起步较晚，中国的学者在借鉴西方学者的各种公共政策定义的基础上，结合中国的国情和历史传统，从各个角度提出了有关公共政策的各种定义。这里择其要者转述如下：

孙光：政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则，它表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程。

刘斌：政策是政党或其他社会政治集团为实现一定时期的任务而规定的政治行为。

王福生：政策可以解释为，人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略，简言之，政策就是治党治国的规则和方略。

林德金：（狭义的）政策是管理部门为了使社会或社会中的一个区域向正确的方向发展而提出的法令、措施、条例、计划、方案、规划或项目。

张金马：党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行为的准则或指南。其表现形式有法律、规章、行政命令、政府首脑

的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等。

陈振明：政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定的社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行动准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。

林水波、张世贤（台湾）：公共政策是指政府选择作为或不作为的行为。这类似于戴伊的政策定义。

伍启元（台湾）：公共政策是政府所采取对公私行动的指引。”^①

3. 本文观点

由此可见，各家定义都从某个侧面揭示了政策的内涵及本质，都有可取之处。综合上述各家之说，我们认为，对公共政策下定义应满足以下几个要求：其一，应把公共政策和一般政策尤其是私人政策区分开来，突出“公共”性质。其二，公共政策不仅是政策主体的行为结果，同时是政策主体的行为过程。其三，公共政策的定义作为政策学的奠基石和学科起点应该内含学科的基本内容，整个政策学的框架应成为这个定义的逻辑展开。根据以上要求，公共政策是国家机关和政治团体为了实现某种政治目的，管理公共事务、配置公共资源和分配公共利益，而制定和实施公共行为准则的过程和结果。

二、公共政策的内涵

公共政策的内涵包括公共政策的主体、客体、目标取向、过程和结果表现形式。

① 以上所列定义均转引自陈振明：《政策科学》，中国人民大学出版社 1998 年版。