

■ 蒋硕亮 主编

公共经济与管理·政策分析系列

公共政策学

Public Policy

 復旦大學 出版社

■ 主 编 蒋硕亮

公共经济与管理·政策分析系列

公共政策学

Public Policy

 復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学/蒋硕亮主编. —上海: 复旦大学出版社, 2018. 7
(公共经济与管理·政策分析系列)
ISBN 978-7-309-13771-2

I. 公… II. 蒋… III. 政策科学-高等学校-教材 IV. D035-01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 152193 号

公共政策学

蒋硕亮 主编

责任编辑/王雅楠

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143 出版部电话: 86-21-65642845

上海四维数字图文有限公司

开本 787 × 1092 1/16 印张 18 字数 385 千

2018 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-13771-2/D · 937

定价: 36.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。

版权所有 侵权必究

作者简介

蒋硕亮，上海财经大学教授，博士生导师。主要研究方向为行政改革与公共政策。中国行政体制改革研究会城市治理研究中心秘书长，中国行政管理学会会员，上海行政管理学会理事。曾在《政治学研究》《中国行政管理》等重要期刊上发表论文 30 多篇。出版《国家公务员复合利益均衡激励论》《中国（上海）自由贸易试验区制度创新与政府职能转变》《公民教育与廉洁文化建设》3 部专著。先后主持国家社会科学基金和国家自然科学基金等省部级以上课题 5 项。

公共经济与管理·政策分析系列

■ 公共政策学

策划编辑 张蕊青
责任编辑 王雅楠
封面设计 杨倩倩

试读结束：需要全本请在线购买：www.ertongbook.com



序

上海财经大学公共经济与管理学院是一个既富有历史积淀,又充满新生活力的多科性学院。其前身财政系始建于1952年,是新中国成立后高校中第一批以财政学为专业方向的教学科研单位。经过60多年的变迁和发展,财政学科不断发展壮大,已成为教育部和财政部重点学科,为公共经济学的学科发展和人才培养作出了重要贡献。2001年,在财政系基础上,整合投资系,新建公共管理系,组建了公共经济与管理学院,从而形成了以公共财政、公共管理和公共投资三个方向为基本结构,以公共事务为纽带,以培养具有国际化视野的公共管理人才为使命,以公共经济与公共管理学研究为核心的跨学科教学和研究机构。

公共经济与管理学院具有海纳百川的悠久文化渊源。半个多世纪以来,创立和推动学科发展的知名教授中既有毕业于美国、日本和法国等著名国际高等学府、具有极高学术声望的海外归国学者,如杨阴溥、冯定璋、曹立赢、席克正、周伯康、尹文敬教授等;也有长期致力于中国财政经济、投资经济研究、具有重要社会影响的著名教授,如苏挺、李儒训、葛维熹、俞文青教授等。他们曾引领了我国财政学科的发展,奠定了学科人才的培养基础,也为上海财经大学在公共经济领域开拓了一片沃土,培育了一批财政、投资和税收学科的学术带头人。

经济体制改革掀开了中国历史新的一页,也给学院的发展注入了勃勃生机。目前学院已经发展成为由财政、投资、税收、公共管理、社会保障与社会政策五个系组成的本科、硕士和博士学位的人才培养体系,拥有10个本科专业、15个硕士专业和7个博士专业授予点,同时建立了以9个研究所中心/所为基础的科研团队。2012年年末,中国公共财政研究院诞生;2013年,作为上海市教委建立的十个智库之一的公共政策与治理研究院成立,从而构成了以学院为主体,以两个研究院为两翼的“一体两翼”教学科研组织结构,成

为以公共经济和公共管理理论为基础,以提供政府公共政策咨询为己任的开放型、跨学科协同创新研究平台,开启了学院融教学管理、学术研究、政策咨询为一体,协同发展的新征程。

传承历史,继往开来,学科建设是学院整体建设的重要组成部分,是学院的龙头工作。而课程建设既是学科建设的中心环节,又是承载专业教学重任的关键桥梁。抓好课程建设不仅是深化教学改革的一项重要措施,也是学科自身建设的根本大计。为了深化学院课程体系改革,推动将优质科研资源转化为教学资源,落实教授为本科生上课制度,帮助学生提高自主学习能力,提升学校人才培养质量和水平,学院在课程建设上,明确了名师领衔、团队攻关,“以系列教材建设为品牌,以精品教材建设为目标,以实验性和务实性教材建设为特色”的教改思路。

由复旦大学出版社出版的“公共经济与管理系列丛书”旨在推出上海财经大学公共经济与公共管理课程建设的成果。这套丛书既是学院全体教师劳作的园地,又是学院教学展示的窗口。

在公共经济与管理系列丛书出版之际,谨致以最美好的祝愿。

刘小兵

2014年9月10日



前 言

完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化是十八届三中全会提出全面深化改革的总目标。国家治理现代化既是治国理政的目标,也是治理国家的连续过程。在国家治理现代化进程中,公共政策体系与政策能力现代化是其重要组成部分,国家治理现代化离不开政策体系与政策能力现代化。政策体系与政策能力现代化是解决当前中国现代化进程中面临的政治、经济、文化、社会等各方面公共问题的长效与治本之策。政策体系与政策能力现代化含义丰富、特征鲜明。涵括政策基本理念、政策价值与使命、政策工具、政策体系与政策能力之间的关系现代化,它们相互依存、相互促进,共同推进政策体系与政策能力现代化。

政策体系与政策能力现代化作为一项与时俱进的系统工程,具有以下一些主要特征。

第一,整体与部分的统筹性。政策体系是由一个个具体政策组合而成的,必然会形成整体与部分的对立统一。良好的政策体系具有“格式塔效应”^①。政策体系化要求证基于矛盾化解的公共政策原则框架、概念命题、形式实质的最大公约数。政策体系的整体效应占据程序与实体的制高点,俯瞰政策个体的普遍性与特殊性,积极扩大乘数效应,及时消解对冲效应^②,实现整体对部分的超越与超脱。由于现实公共政策问题的纷繁复杂与相互勾连,以及“政策处方”副作用的不可逆性,往往造成整体效应流失。甚至主观上的“政策悖论”^③所带来的非预期性和不可计算性也会造成部分对整体的创伤和损害。在这种

① 政策体系作为一个整体所具有的价值和作用,要大于各个单独的组成部分的简单相加。

② 乘数效应是指随着政策作用的累积,会产生数量相乘而强烈爆发的结果,比如一次次纸币的超发不断透支国家信用,最后导致国家经济的全面崩溃。对冲效应是指两种作用相对相反的政策效应相互抵消,正如一个进水管进水而一个出水管出水,池子里水量可能保持不变。

③ 政策悖论是指预期为民众带来福利的政策却产生危害民众的结果。比如近年来中国一线城市为限制房价屡次出台调控政策,但与预期相反,调控一次,房价上涨一次,出现典型的“政策悖论”。

情况下,分清政策总分、主次、大小、正负等层面和维度就显得格外重要。在特殊情况下“弃车保帅”的抉择可能就是保全整体的较好选择。

第二,部分与部分的兼容性。组建政策体系的各个部件(政策个体)并不会天然一致,这是由政府机构的“部门林立”与“部门利益”所决定的。政出多门、政出多人、政策碎片化与政策利益化必然带来政策之间的相互违背与冲突。甚至地方或部门敢于制定与国家层面的重大政策相抵触的红头文件,构成或轻或重的体系违反^①。有鉴于此,体系思维映照成为阻断“违逆对策”的重要机制设置。一方面,体系思维有利于公共决策者在政策议程与方案设计阶段的审慎评估,尤其是现场发掘体系违反并及时排除,促成错误之预防。另一方面,体系思维助推现有部门政策之间的漏洞与逆反的甄别,并及时加以填补与纠正。这就是说,政策研究与政策分析应借助体系思维方法,力求揭示政策体系内在价值与逻辑的一致性与周延性,将政策秩序的价值、概念、命题、规范等范畴调适一致,并在各个政策文本上明确显现。因此,体系拷问与评估是一项不可或缺的永续工作,通过纵横检视每一个别政策规范的意涵和脉络,并以体系的形式加以体现,厚植政策体系之下每个组件的兼容一致性。

第三,从现在到未来的进步性。这是指基于现有政策体系守成与接续的政策的与时俱进。变化与发展是政策科学的永恒议题,当政策环境发生改变,政策问题转移,具体政策的调整就时不我待。正如药变随病变,即使有益的政策方案也会持续不变而失之僵化。公共政策活在当下,这里的当下是指政策问题还继续存在,看不出变化的迹象,政策行为存在于政策疗程之中。通过一个或数个疗程医治,察觉药不对症或者病情变化,治疗手段也要及时改变更替。否则,问题不仅得不到消解,反而愈演愈烈,转换成疑难杂症、甚至死症。古有“天变不足畏,祖宗不足法,人言不足恤”(王安石语);今有改革开放没有完成时,只有进行时。这是现在走向未来的必由之路,也是公共政策现代化的归宿。世易时移,公共政策体系没有最好,只有更好,它的进步与进化在现在与未来的宏大事业中搭建一座座畅通的桥梁,呈现低成本高疗效的康健图景。

第四,政策与环境的开放性。公共政策体系是闭合的,也是开放的。公共政策体系的价值观、方法论、话语体系、范畴范式自成一派,政策科学不是作为某一现存学科的更新出现的,而是全新的跨学科领域。“进一步讲,政策科学的新创举之所以重要,就在于现代科学无法适应政策制定的紧迫需要。并且不能适当地处理科学知识、政治权力之间的相互关系问题……总之,如不改善政策制定能力的话,未来社会的发展会产生更大的问题。”^②以此来看,政策体系与政策科学的闭合性体现在它们自身的规范性以及与其他系统的明确边界^③。开放性表征它与环境的相互调适与合拍,不断从环境中吸取各种信息与养分,并以政策输出的方式形塑与改变环境,促进自身的进步与人的全面而自由的发展,因此它不应该封闭,也不可能封闭。

第五,方式方法的创新性。在社会现代化进程中,日新月异成为稳定的常态。尤其是

① 指正在制定的政策与现有政策,尤其是上位政策的冲突与矛盾。

② R. M. 克朗:《系统分析与政策科学》,商务印书馆,1985年,第29、30页。

③ 如红头文件与道德、政治、法律这些体系的区分。

在“互联网+”的时代浪潮中,通过网络的传播扩散、沉淀发酵、纵横捭阖,新问题、新事物、新业态、新手段、新技术等层出不穷。海量信息共享与光速信息传播既是对政策活动的严峻挑战,更是政策活动的“三千年未有”之大机遇。在公共政策活动中,信息收集之便捷,信息处理之深刻,信息传播之广阔,以及虚拟现实、仿真决策、人工智能、趋势预测、效果精算、流程重组、线上服务、实时监控等与政策行为密切相关的工具、策略、路径、技术等等,为政策目标的实现提供无限广阔的空间和数量众多的可选择性。这使得创新不仅可能,而且势在必行。新政策对旧政策的比较优势的鸿沟会越来越大,新陈代谢、先进超越落后、优秀胜过平庸的历史规律不以人的意志为转移。因为只有在方式方法上的拓新,才恰合现代化的价值硬核,才能置之死地而后生。

第六,结构与功能的耦合性。耦合性是指一个复杂结构(一般指软件)内各个模块之间关联程度的量度。公共政策体系类似于一个软件系统,每一个具体政策好比一个个组件或者模块。上下左右具体政策之间的关联程度体现出系统的耦合性。如当下中国的共同富裕政策。不同的结构具有不同的耦合性,其功能的大小强弱泾渭分明。当然,每一个政策按其闭合程度以及与他者关系具有一定的内聚性或自立性,由此展示自身的功能运作。这种功能可能是整个系统所需要的,也可能是部分需要的甚至是不需要的,这就可能造成资源的错配,而通过政策内容耦合(政策文本接续、重叠)、数据耦合(政策信息数据共享)、控制耦合(上位政策对下位政策的监控)、公共耦合(公共空间的进入与公共资源的共享与协配)等路径,将各个组件的功能整合、调剂、搭配,最终达成 $1+1+1>3$ 的功能输出。

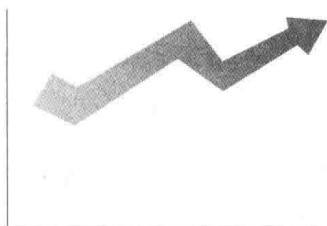
作为国家治理现代化的核心部件,政策体系与政策能力现代化是一个无论如何绕不过去的坎。因为一个国家公共事务的治理需要统一、高效、协调的政策行为。这些政策行为只能来自政策体系与政策能力现代化的凝练。政策体系与政策能力现代化是关乎政策结构与政策功能现代化的宏阔课题。它要探讨在治国理政中如何准确地提出政策问题、深刻地分析政策问题、事半功倍地解决政策问题。

公共政策理念的现代化要求在构建政策体系以提升政策能力的过程中坚守下列原则与规则:问题导向、需求导向、发展导向、科学民主法治决策、切实可行、包容共享、创新择优等。基于这些理念,公共政策现代化肩负促进民众福祉、经济增长、政治民主、社会公平正义等神圣使命和愿景。为了完成上述历史任务,必须采取包括简政放权、公私伙伴关系、社区治理、标杆管理等现代政策工具。最后,要用体系思维处理政策体系现代化与政策能力现代化的关系,使之相互促进,共生共赢,更好地发挥政策体系的整体性效能。

政策体系与政策能力现代化共同组成了公共政策现代化。这一过程只有进行时没有完成时。只要人类社会存在和发展,就不断会有新的公共问题产生。这些新问题的解决存在路径依赖——原来的政策首先介入。但随着情境的转变,旧的政策必然效力衰退,政策随之进行调整完善,甚至用新政策取代旧政策。政策理念、政策价值、政策目标、政策行为、政策关系、政策工具等随之改变,这就是政策现代化的机理。当然,这一过程不会一帆风顺,它会遇到种种阻力和障碍并且充满曲折和艰辛,甚至会暂时倒退。但是,战胜种种

困难,不断向现代化进发,这是政策体系和政策能力本质上的大势所趋。

本教材力求为我国公共政策现代化进程添砖加瓦。本教材的内容包括三个部分:公共政策学的基础知识,包括政策科学基本概念、知识框架与原理原则等;公共政策的运行过程理论,从问题提出、方案设计、方案选择、政策执行、政策评估,再到政策的调整与终结;政策分析的基本理论和方式。由于公共政策活动既是理论性的,又是实践性的,对于初学者来说,案例教学是必要的手段。为此,我们精选若干政策案例附在每章后面,供学生课堂讨论与思考。此外,本书力图吸取政策科学的新理论和分析方法,并注意总结中国特色的政策现代化进程中的实践经验。



目 录

第一章 公共政策与公共政策学	1
第一节 理解公共政策	1
一、公共政策中“公共”的含义	2
二、公共政策的含义	3
三、公共政策的类型、特征与使命	5
四、公共政策的民心导向	9
第二节 公共政策学	14
一、公共政策学的界定	14
二、公共政策学的产生与发展	15
三、公共政策学的引入及其在中国的发展	22
案例 1-1 2015 年“十三五”规划建议稿起草过程解读	24
案例 1-2 公共政策与人类生存	28
第二章 公共政策系统	32
第一节 公共政策主体与决策体制	32
一、官方的政策活动者	32
二、非官方的政策活动者	35
三、公共决策体制	40

第二节 公共政策客体与利益	43
一、社会问题	43
二、目标群体	44
三、目标群体的利益	45
第三节 政策环境	45
一、政治环境的影响	46
二、经济环境的影响	47
三、文化环境的影响	48
四、国际环境的影响	49
第四节 公共政策工具	49
一、组织工具	50
二、管制工具	50
三、经济工具	51
四、信息工具	52
五、社会化工具	52
第五节 公共政策构成要素	53
一、公共政策的五个要素	53
二、政策系统的新特征	55
案例 2-1 设立上海自贸试验区的伟大战略决策	56
第三章 公共政策问题与议程	60
第一节 公共政策问题的含义与特征	61
一、公共政策问题的基本含义	61
二、公共政策问题的主要特征	62
第二节 公共政策问题的产生与发展	64
一、公共政策问题产生的基本过程	64
二、公共政策问题产生的因素	68
三、提出公共政策问题的不同主体	69
四、公共政策问题的发展	72
第三节 公共政策的公众议程与政府议程	74

一、公共政策议程概述	75
二、公共政策的公众议程	76
三、公共政策的政府议程	77
四、公共政策议程建立的方式	78
案例 3-1 《关于对流动人口中适龄儿童少年实施义务教育的暂行办法》 政策的制定	81
第四章 公共政策制定与合法化	83
第一节 公共政策制定概述	83
一、公共政策制定的含义	83
二、公共政策制定的基本原则	85
三、公共政策制定的影响因素	86
第二节 公共政策制定的基本程序	88
一、确定政策目标	89
二、设计政策方案	91
三、政策方案的评估论证	92
四、抉择政策方案	94
第三节 公共政策合法化	96
一、公共政策合法化概述	96
二、公共政策合法化的程序	99
三、公共政策合法化的实现途径	100
案例 4-1 深圳“禁摩限电”引发社会舆论关注	103
第五章 公共政策执行与有效性	105
第一节 政策执行概述	105
一、政策执行的含义	105
二、政策执行在政策过程中的地位与作用	106
三、政策执行的特点与原则	107
四、政策执行理论	108
五、政策执行模型	109
第二节 政策执行过程与工具	111

一、公共政策执行的过程	111
二、公共政策执行的手段	115
第三节 影响政策有效执行的因素	117
一、政策问题的特性	117
二、政策本身的因素	118
三、政策执行主体	118
四、政策对象	120
五、政策环境	121
第四节 我国政策执行中的阻滞问题及防治对策	122
一、我国政策执行中的阻滞问题	122
二、针对我国政策执行中的阻滞问题采取的防治对策	124
案例 5-1 中国民生政策为何执行“梗阻”	126
第六章 公共政策评估	128
第一节 公共政策评估的含义与功能	128
一、政策评估的含义	128
二、政策评估的作用	129
第二节 公共政策评估要素	131
一、评估主体	131
二、评估客体	132
三、评估目标	133
四、评估目的	133
五、政策评估标准	134
第三节 公共政策评估步骤与方法	136
一、政策评估的步骤	136
二、政策评估的方法	138
第四节 我国公共政策评估的障碍分析	139
一、我国政策评估面临的困境	139
二、我国政策评估理论研究现状	141
第五节 国外公共政策评估及其借鉴	142

一、国外公共政策评估的做法和经验	142
二、国外公共政策评估的借鉴	144
案例 6-1 上海市私家车车牌拍卖政策市民满意度评估	146
第七章 公共政策监控、调整与终结	151
第一节 公共政策监控系统	151
一、政策监控的含义	151
二、政策监控的分类	152
三、政策监控的基本条件	154
四、政策监控的作用	154
第二节 公共政策监控过程	155
一、政策监控的基本原则	155
二、政策监控过程	156
三、政策监控的主要环节	159
四、政策监控机制的构成	161
第三节 公共政策的调整	163
一、政策调整的内容	163
二、政策调整的原因和影响	163
三、政策调整的功能活动	164
第四节 公共政策的终结	165
一、政策终结概述	165
二、政策终结的原因与类型	166
三、政策终结的障碍	167
四、政策终结的策略	169
案例 7-1 上海“敬老卡”政策调整	171
第八章 公共政策模型	175
第一节 公共政策模型概述	175
一、什么是模型	175
二、政策模型的含义	176
三、政策模型的有效性	177

第二节 传统理性决策模型	178
一、理性模型的理论依据	178
二、理性模型的主要缺陷	179
三、理性模型的重要性	181
第三节 有限理性与渐进决策模型	181
一、有限理性模型：决策追求满意解	181
二、渐进主义模型：新政策是对旧政策的补充和修正	183
第四节 系统决策模型	184
一、系统模型：政策是政治系统的输出	184
二、沃尔夫的系统分析模型	185
第五节 政策过程模型	186
一、麦考尔-韦伯的内容过程分析模型	186
二、公共政策的动态过程	187
第六节 精英模型与集团模型	188
一、精英模型：政策是精英们的偏好	188
二、集团模型：政策是集团利益的平衡	191
案例 8-1 中国人口政策的渐进调整模型	192
第九章 公共政策失败及防治	195
第一节 公共政策失败的含义与类型	195
一、公共政策失败的含义	195
二、公共政策失败的类型	196
三、公共政策失败的表现形式	197
第二节 公共政策失败的原因	198
一、决策方面因素	198
二、人的因素	199
三、公共政策本身的因素	200
四、公共政策资源因素	202
五、程序方面的因素	202
六、政府失灵问题	203