



新编公共行政与公共管理学系列教材

公共政策学

Public Policy

黄顺康 / 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



新编公共行政与公共管理学系列教材

公共政策学

Public Policy

黄顺康 /主 编

乔永忠 冯 春 /副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学/黄顺康主编. —北京:北京大学出版社,2013.1

(新编公共行政与公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-21566-1

I. ①公… II. ①黄… III. ①政策科学—高等学校—教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 273808 号

书 名: 公共政策学

著作责任者: 黄顺康 主编

责任编辑: 张盈盈

标准书号: ISBN 978-7-301-21566-1/C·0833

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 新浪官方微博: @北京大学出版社

电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市博文印刷厂

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 19.75 印张 352 千字

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010—62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

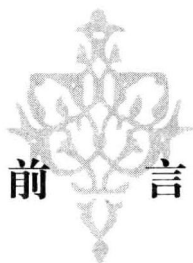
西南政法大学政治与公共管理学院
行政管理专业（国家级特色专业）系列教材编审委员会

主 编 黄顺康

副主编 黄清吉 罗兴佐

委 员 邹东生 淳于森泠 周振超 郑万军

祝 伟 冯 春 乔永忠 周 燕



前言

公共政策学是20世纪50年代在西方工业国家兴起的一门全新学科。在六十年的学科发展历程中,由于运用范围广泛,对优化公共管理具有重要作用,加之受政治学、管理学、经济学、社会学、伦理学等相关学科的综合影响,公共政策学的发展取得了丰硕的研究成果,公共政策已成为政府实施公共管理的主要工具之一。自20世纪80年代我国恢复建立公共行政学科以来,公共政策的研究得到了学术界的高度重视。在众多专家、学者的辛勤努力下,其研究成果斐然。进入21世纪后,随着我国社会经济的高速发展、依法治国的大力推进、民主政治的稳步发展,以及社会管理水平的不断提高,迫切需要政府提高自身制定与执行公共政策的能力,从而对公共政策的研究与教学又提出了更高要求。

公共政策学是行政管理专业的核心课程之一。西南政法大学是国内较早开设行政管理专业的重点高校,早在1985年,我校就成立了司法行政管理系,并招收司法行政管理专业的专科生,1996年开始招收行政管理本科生,2004年开始招收行政管理专业硕士生。2009年我校行政管理专业被批准为国家级特色专业。2001年,法律出版社出版了我们编写的《公共政策学》一书,本书由郑传坤教授主编。作为教学与研究成果的总结,本书获得了学界同仁的认可与好评。近十年来我国公共政策学发展迅速,涌现出了大量的研究成果,许多高校、行政学院(党校)都纷纷设立了相关专业,开设了相关课程。为了适应政府政策实践变化的要求,作为建设国家级特色专业的措施之一,我们借鉴学界同仁最新的研究成果,总结十年来公共政策学界的教学与科学研究的经验,重新编写了这本

教材。

新出版的这本《公共政策学》，我们力求从以下几个方面进行较大的改进和完善：

一、本书不是我们 2001 年版《公共政策学》一书的修订和再版，而是在原书基础上重新编著的一本教材，在体系与内容上都进行了全新的思考。在编写方面既注重对公共政策基本概念与理论的介绍，又注重对政府决策基本过程与环节的剖析；既注重对学界最新研究动态、最新学术观点的梳理，又注重总结我们多年来在教学科研方面的经验教训，力争使本书跟得上学科快速发展，跟得上时代前进的步伐。

二、公共政策学是一门科学性、实践性、应用性和操作性都很强的学科，学科性质与定位决定了本教材在内容编排上必须坚持理论联系实际的原则。我们在以下两方面进行了尝试：其一，在内容的安排上尽可能把理论的系统性与学科的实践性相结合，在大部分章节中都附有“案例分析”，我们希望这些案例有助于读者更为准确、深入地理解相关的公共政策理论，掌握相关的公共政策分析方法。其二，本书十分重视公共政策学的实用技术的介绍，不少章节都介绍了一些实用的模型和技术，第九章还对公共政策学的量化研究方法进行了较为详细的介绍。

三、本教材适合管理学、政治学、社会学等专业公共政策学核心课程教材使用，尤其适合高等学校行政管理、公共事业管理等公共管理类各专业本科生使用，也可作为 MPA 学员及社会各界实际工作人员的学习参考用书。

四、对于这部新版教材，我们在写作与编排时力求规范。章、节的逻辑结构力求合理、清晰；直接引文和重要的参考文献统一用脚注方式注明出处；每一章的前面按照统一格式设置了“知识框架图”与“本章概要”，每一章的后面统一编写了“关键术语”和“复习思考题”；每一章都附上了一定数量的“资料链接”，便于读者进行延伸阅读。

本书由黄顺康任主编，乔永忠、冯春任副主编，各章的具体写作分工是：

第一章 黄顺康

第二章 周正春

第三章 邹东生

第四章 周连辉

第五章 冯 春

第六章 乔永忠

第七章 金 莹

第八章 刘云香

第九章 石海燕

在本书即将付梓之际,我们对为本书作出贡献的诸位同志表示感谢!对帮助过本书编写的专家学者表示感谢!对北大出版社同志的大力支持和帮助表示感谢!

在本书的写作过程中,我们参阅了大量中外文献,吸收了许多中外学者的研究成果,在行文中不能一一注出,在此一并致谢!同时,由于时间和水平所限,书中肯定存在不当甚至错误之处,恳望学界同仁和广大读者批评指正!

编著者

2012年10月25日

于西南政法大学



第一章 公共政策学导论 / 1

内容摘要 / 2

第一节 现代公共政策学的诞生与发展 / 2

第二节 公共政策学的研究对象:公共政策 / 24

关键词 / 39

本章小结 / 39

思考题 / 40

推荐阅读 / 40

第二章 公共政策系统 / 41

内容摘要 / 42

第一节 公共政策的主体 / 42

第二节 公共政策的客体 / 50

第三节 公共政策的环境 / 57

关键词 / 62

本章小结 / 62

思考题 / 63

推荐阅读 / 63

第三章 公共政策决策的理论模型 / 64

内容摘要 / 65

- 第一节 理性决策模型 / 65
- 第二节 渐进主义决策模型 / 71
- 第三节 综合决策模型 / 76
- 第四节 团体决策模型 / 80
- 第五节 精英决策模型 / 84

关键词 / 89

本章小结 / 89

思考题 / 93

推荐阅读 / 93

第四章 公共政策的制定 / 94

内容摘要 / 95

- 第一节 政策议程 / 95
- 第二节 政策规划 / 104
- 第三节 公共政策的合法化 / 106

关键词 / 108

本章小结 / 108

思考题 / 118

推荐阅读 / 119

第五章 公共政策的执行 / 120

内容摘要 / 121

- 第一节 公共政策执行概述 / 121
- 第二节 公共政策执行的过程与手段 / 130
- 第三节 我国公共政策执行偏差原因及矫正 / 146

本章小结 / 156

关键词 / 158

思考题 / 158

推荐阅读 / 159

第六章 公共政策评估 / 160

内容摘要 / 161

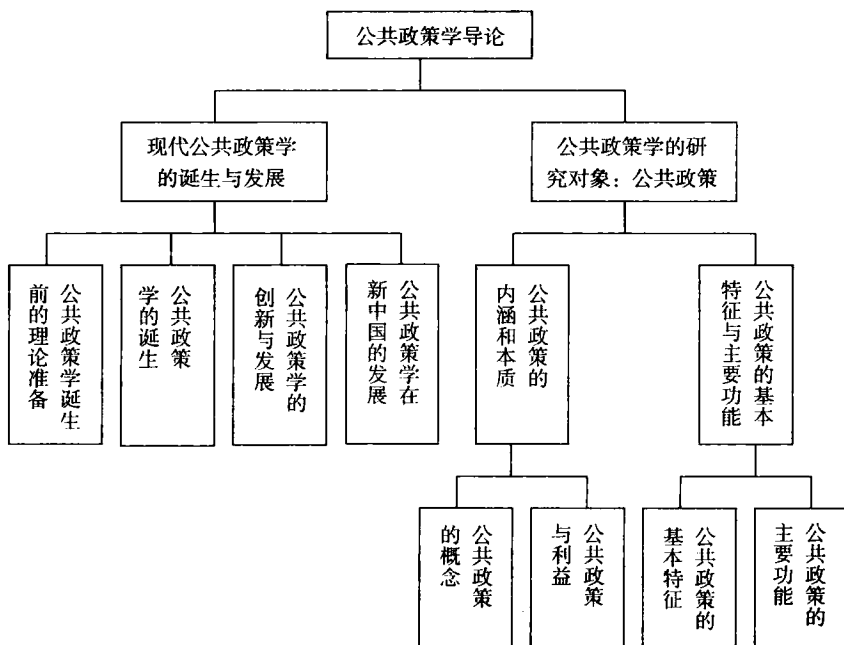
- 第一节 公共政策评估概述 / 161
- 第二节 公共政策评估的实施 / 169
- 第三节 公共政策评估的发展 / 179

本章小结 / 183

关键词 / 186	
思考题 / 186	
推荐阅读 / 187	
第七章 公共政策监控 / 188	
内容摘要 / 189	
第一节 公共政策监控概述 / 189	
第二节 公共政策监控系统 / 197	
第三节 公共政策监控的运行 / 208	
本章小结 / 221	
关键词 / 225	
思考题 / 225	
推荐阅读 / 225	
第八章 公共政策的终结与政策周期 / 227	
内容摘要 / 228	
第一节 公共政策终结 / 228	
第二节 公共政策周期 / 243	
本章小结 / 249	
关键词 / 253	
思考题 / 253	
推荐阅读 / 254	
第九章 公共政策的量化分析 / 255	
内容摘要 / 256	
第一节 公共政策量化分析基础 / 256	
第二节 公共政策量化分析方法 / 260	
第三节 公共政策量化分析的软件应用 / 287	
本章小结 / 299	
关键词 / 303	
思考题 / 303	
推荐阅读 / 305	

第一章 公共政策学导论

【知识框架图】





内容摘要

公共政策是随着公共权力机关的产生而产生的。随着公共政策的产生与发展,人们就开始了对公共政策进行思考和研究。但公共政策学科的产生并非与公共政策的产生同步,而是在一定的社会实践和有关知识积累的基础上提炼和升华出来的。20世纪前半期系统论、信息论、控制论的产生,决策科学的形成,尤其是行为主义的盛行、社会问题的不断增多、政策领域扩大等因素成为公共政策学产生的主要因素。此外,一系列学者的研究为公共政策学的诞生作出了重要贡献。拉斯韦尔被公认为是公共政策学的创始人,德洛尔在1968年至1971年旅居美国期间,写出了被称为公共政策科学的“三部曲”,这是公共政策学的第二个范式,标志着西方公共政策学进入发展阶段。最近半个多世纪,公共政策学取得了长足的进展。公共政策学在这个过程中逐步地具备和发展了它的学科要素,于是这门新兴学科日趋成熟和完备。以上便是本章第一节的主要内容。

公共政策学既是政治科学的一个重要分支学科,也是公共管理学的一个重要分支学科。它作为纯理论研究和纯操作性研究之间的一个过渡性研究领域,既具有重要的理论探索的价值,也具有广泛的社会应用价值。因此,公共政策学现在在很多国家的社会科学研究中都是一门“显学”。本章第二节对公共政策学的研究对象——公共政策的概念进行了比较分析,并引用陈庆云的观点,从公共政策的核心要素“利益”的角度出发,来认识公共政策的本质,然后在此基础上分析公共政策的基本特征和主要功能,以帮助读者对公共政策有一个基本的了解。

第一节 现代公共政策学的诞生与发展

一、公共政策学诞生前的理论准备

任何一门科学知识都有其产生与发展的历史,公共政策学也不例外。对公共政策研究的历史进行考察是必要的。首先,通过学科历史演变的研究可以了解学科发展与社会实践及知识积累的关系。公共政策学科不是从来就有的,而是在一定的社会实践和有关知识积累的基础上产生出来的,随着社会实践的深化和知识积累的增多,公共政策学科研究的主题就会改变,结构形态也会变化,

从而导致学科向前推进和走向完善。其次,通过对学科历史的研究还可以了解学科内在要素的演变。公共政策学科的发展,不仅与人们的政策实践有关,也与政策学科内在的逻辑变化有关。通过公共政策学者理论上的探索和各学派的较量,公共政策学科的范畴不断得到更新、充实,原理不断得到补充、丰富。这两个方面对公共政策学科发展较晚的国家来说,其意义会更大,别国的公共政策学科的形成与发展的历史会成为这些国家在建立和发展该学科时最好的参照系统。

人们常讲的西方公共政策学实际上指的是美国的公共政策学科。公共政策学科首先在美国形成并获得巨大发展,日本学者药师寺泰藏曾指出,公共政策学之所以诞生于美国,是因为美国“的确具有适合公共政策学生长的土壤”。所谓适合公共政策学产生的土壤,主要是指当时的美国社会所具有的三种特别的因素:普遍流行的行为主义方法、日益加剧的社会问题、政策领域扩大,正是这三种社会文化因素构成了公共政策学在美国诞生的现实条件。下面介绍中国古代的政策思想和西方一些学者对政策学研究作出的贡献。

1. 中国古代政策思想的主要内容

中国古代积累了丰富的有关“治国平天下”的方略、思想和观点。如先秦诸子百家的大量论著、冯梦龙的《智囊补》、晁错的《论贵粟疏》和《备塞劝农疏》、桓宽的《盐铁论》、诸葛亮的《隆中对》、柳宗元的《封建论》、韩愈的《谏迎佛骨表》等等,都是政策分析的名篇。^① 内容主要包括:(1)“世异则事异,事异则备变”的政策思想。(2)以民为本、政在得民的政策原则。(3)“惠民”、“养民”、“富民”的政策传统。(4)重农抑商的政策主张。(5)“不患寡而患不均”的政策倾向。(6)无为而治的政策构想。在古代中国,有关政府政策的知识、思想和观点都没有发展成“公共政策学”这门相对独立的学科。这主要是因为:由于古代国家在政治体制上尚非依据“主权在民”的理念设计而成,国家权力的公共性和政府政策的公共性都还没显露出来,参与决策的人很少且决策过程纯属“黑箱”运作,因此人们有关政府政策的知识、思想和观点大多是对政策结果所做的观察和分析,而不是对政策过程所做的观察和分析。众所周知,只有当研究者能够对政策过程进行直接地或比较直接地观察和分析的情况下,才有可能产生公共政策学。^② 可见,中国古代虽然有方略、思想和观点,但却没有公共政策,更没有公共政策学。

2. 亚当·斯密对政策研究的贡献

亚当·斯密对政策研究的贡献包括:(1)他谴责一切封建关系,既对重商主

^① 宁骚主编:《公共政策》,高等教育出版社2000年版,第6—8页。

^② 同上书,第9页。

义进行了严峻的批判,又克服了重农学派认为只有农业才创造财富的偏见,力图证明刚刚诞生的资本主义生产关系的合理性,证明只有分工进一步发展才能增进整个社会的福利,反对一切阻碍经济自由的政策和学说,并提出了一套理论和经济政策。(2)他有关政策与市场关系的理论对整个自由资本主义时期国家的经济政策和社会政策提供了一种基本的政策理念,界定了政策的范围和方向。经济自由是它的基本观念。(3)在研究方法上,他以经济人的利己心这一假设作为立论的基础。

3. 卡尔·冯·克劳塞维茨的贡献

卡尔·冯·克劳塞维茨的贡献包括:(1)他提出系统的战略决策思想,认为应当把战争或战争中的各个战局看成一条完全由相互衔接的一系列战斗所组成的锁链,并把每一个战斗都看成这条锁链中的一个环节。他认为要取得相对的优势,即在决定性地点上巧妙地集中优势兵力,就往往必须准确地选定决定性地地点并使自己的军队一开始就有正确的方向,就必须有决心为了主要的东西而不惜牺牲次要的东西。这样,他就正确地设定了战略、策略和战术之间的关系,为政策研究中“政策链”、“政策群”概念的形成奠定了基础。(2)他将战略要素区分为精神要素、物质要素、地理要素和统计要素。(3)他强调战略决策须依据条件的变化而变化,从而为公共决策如何根据内部情势和外部环境的变化而予以修正和完善提供了很好的思路。

4. 卡尔·马克思的贡献

卡尔·马克思的贡献包括:(1)他的全部理论为世界各国无产阶级政党的战略与策略提供了理论指导,规定了根本的政策目标和实现目标的重要途径,为社会主义国家各个发展阶段的元政策和各项基本政策,甚至为各个领域的部门政策,提供了基本的政策理念,界定了政策的范围和方向。(2)他的辩证唯物主义的认识论为政策研究从注重政策结果到注重政策过程的转变指明了方向,而且政策研究遵循这样的认识论路线能够正确地勾画出政策过程及其各个主要阶段的一般特点。(3)他的历史唯物论为我们深入地研究各种社会现象,探索社会发展的固有规律提供了科学的方法论。

5. 马克斯·韦伯对公共政策研究的贡献

马克斯·韦伯对公共政策研究的贡献:(1)他强烈地主张对社会、政治现象进行文化解释,甚至将社会科学称做文化科学。(2)他认为,人的行动或社会行动包括两个基本要素:动机和目标。(3)他提出了官僚制理想模型,并通过对官僚制组织结构的设计而探讨了合乎理性的、科学的决策模型。(4)他在社会科学

方法论上的建树,就是提出了理想类型和主张价值无涉。

二、公共政策学的诞生

(一) 公共政策学的创立者哈罗德·D. 拉斯韦尔

公共政策学的创立者是哈罗德·D. 拉斯韦尔(Harold D. Lasswell),他是政治学行为主义学派的先驱者和重要代表人物之一,早在1943年的一个备忘录中,他就提到了“政策科学”的概念,而这一概念在出版物中的首次出现则是在他与卡普兰合著的《权力和社会:政治研究的框架》(1950年)一书中。学界一般认为,公共政策学诞生的标志是美国著名政治学家勒纳(D. Lerner)和拉斯韦尔共同主编的《政策科学:视野与方法的近期发展》一书的面世。该书出版于1951年,是由卡内基基金会赞助、在斯坦福大学召开的“关于国际关系理论的革命性、发展性学术讨论会”的会议论文集,该讨论会的参加者除勒纳和拉斯韦尔外,还有人类学家玛格丽特·米德、社会学家罗伯特·默顿、经济学家肯尼斯·阿罗、心理学家爱德华·希尔兹等被认为是“学界泰斗”的一批著名学者。该书首次提出并界定了“政策科学”(Policy Sciences)这一概念,指出“政策科学是用于解决社会问题、特别是解决那些结构和关系都很复杂的社会问题的工具”。书中所收论文对公共政策的概念、政策科学的学科特点和基本范畴、科学的决策方法等,都做了比较深入的探讨,拉斯韦尔在论文集中他的一篇题为《政策方向》(The Policy Orientation)的文章中,第一次对政策科学的对象、性质、发展方向和政策过程等学科要素做了论述。他认为政策科学或社会科学中的政策方向应当超越社会科学各学科的门户界限而具有跨学科的性质;主张这门学科致力于一般选择理论的研究,并采取一种全球观点,重视政策的历史脉络但尤其要面向未来;要求学科建设“关心解释政策制定和政策执行过程,关心搜集数据并提供对特定时期政策问题的解释”。拉斯韦尔还为揭示公共政策的价值分配功能提供了最初的思路,这些研究奠定了公共政策的学科基础。这本书被誉为“公共政策学的开山之作”。在20世纪40年代后半期的研究中,拉斯韦尔还阐明了政治科学与政策科学之间的关系,他认为对政治学的实证部分即政治科学的研究,应重视对公共政策的研究。在他看来,政府机构所做的规定、行政命令、法律文件都是一种动态的政府行为,对政府决策行为的科学研究是政治科学的重要内容。^①

拉斯韦尔揭示了这门学科的如下特点:(1)它是关于民主主义的学问。公共

^① 宁骚主编:《公共政策》,高等教育出版社2000年版,第26—27页。

政策学是与个人选择相关联的学问,归根结底,它须以民主的政治体制为前提。政府须首先弄清楚公民个人对政策的反应,然后再进行政策干预。公共政策学还须对政府和政治权力具有敏锐的洞察力。(2)它的哲学基础是逻辑实证主义。公共政策学追求政策的“合乎理性”,使用数学公式和实证性“数据”,以科学的方法论作为研究、分析的工具。(3)它是一门对于时间和空间都极敏感的学问。当选择某一模型进行政策分析时,这个模型须在时间和空间上有明确的记录。也就是说,政策是特定时空环境中政策问题的解决方案,记住这一点对于政策研究来说极其重要。(4)它具有跨学科的性质。拉斯韦尔指出政策科学不等于政治学,它融汇了其他社会科学,具有新的学科体系。如果研究政治学、经济学、社会学、心理学以及其他学科的学者开展合作研究,那么就能够找到最好的解决政策问题的办法。(5)它是一门须和政府官员共同研究的学问。从公共政策学的研究对象的特殊性来说,学者们非常需要了解政府官员对政策的认识和所掌握的数据;同时,政府官员也需要了解学者们的政策研究思路和政策建议。(6)它是一门以社会变迁和发展为研究对象、以动态模型为核心的学问。公共政策学须重视发展概念,当研究一项以社会发展为前提的政策的实施时,须注重观察它究竟给社会带来了哪些积极的变化。^①

(二) 公共政策学的初步发展

自公共政策学诞生之日起,由拉斯韦尔等人倡导的行为主义就是这个学科的主导范式。与此同时,主要是由西蒙创立的、自管理科学(主要是公共管理学)领域里成长起来的决策科学和行为主义也同样是其主导范式。因此,公共政策学与决策科学一开始就形成你中有我、我中有你的难分难解之势。公共政策学是属于政治科学的一个分支学科还是属于管理科学的一个分支学科的争论,至今没有停止。

20世纪50年代和60年代前半期,公共政策学取得的进展主要是在两个方面:(1)在政策分析的定量方法和技术方面,尤其是在系统分析、运筹学、线性规划以及成本—收益分析等方法和技术的应用上,取得了显著的成就。公共政策学的研究成果从形式上看越来越自然科学化,以至于连研究公共政策学的学者也认为这门学科“充满了复杂难懂的数学公式和原理”,“拼命地想使自己异乎寻常地复杂化、理性化”,成了“一门令人费解的高难学问”。(2)许多政治学研究者,包括一批著名的政治学家在内,日益重视政治科学的公共政策取向,投身于

^① 宁骚主编:《公共政策》,高等教育出版社2000年版,第27—28页。

公共政策学研究。除拉斯韦尔以外,以下三位政治学家为例:

其一是戴维·伊斯顿。他于1953年著成《政治体系——政治学状况研究》一书,对公共政策学给予了特别的重视。他指出,政治学的任务就是了解社会政策应当是什么,哪种政策应当如何制定出来并付诸实施。政治学对权力的关注,只是从它致力于研究政策如何制定和执行中引申出来的。他又指出,政治学之所以要以政策为研究取向,原因就在于一项政策的实质是不让一部分人享有某些东西,而允许另一部分人占有它们;换句话说,就在于一项政策包含着一系列分配价值的决定和行动。

其二是林德布洛姆(Charles E. Lindblom),他是对公共政策学这个领域关注和贡献甚多的著名政治学家。他于1956年出版《政策分析》,1959年在美国《公共行政评论》杂志上发表论文《渐进调适的科学》,1963年出版《决定的策略——政策体系是一种社会过程》,1965年出版《民主的智慧——经互相调节产生的决策》,1968年出版了《决策过程》。特别是他1959年的那篇论文,一举奠定了他在公共政策学这个学科领域中的重要地位。

其三是阿尔蒙德(Gabriel Abraham Almond)。他大力提倡应用政治学,即公共政策取向的政治学。他批评法理主义、制度主义、规范主义的政治学过于重视演绎法则,它对政策方案的选择和政策目标的达成无所助益。他在1960年出版的《发展中地区的政治》一书中首次构建了他的结构功能主义政治分析理论框架,1966年在他与鲍威尔(G. Bingham Powell, Jr.)合著的《比较政治学:发展研究途径》和《比较政治学:体系、过程和政策》等书中对这个理论框架做了新的探讨。这个影响深广的理论框架,在结构方面分为体系、过程和政策三个层次,从新的视角对政策分析做了探讨。阿尔蒙德的结构功能主义在两个方面对公共政策学作出了突出贡献:(1)它把政治系统的过程、政治过程、政府过程、政策过程作为一个统一的过程来进行分析,从而使政策研究与政治学研究紧密地结合在一起,这有利于克服政策研究中的纯技术、纯操作主义倾向。(2)它把公共政策看做政治系统输出的产品,并将公共政策的功能概括为四种类型,即提取性功能、分配性功能、管制性功能和象征性功能。^①

^① 宁骚主编,《公共政策》,高等教育出版社2000年版,第29—31页。