

公共管理硕士 (MPA)

系列教程

# 公共政策分析

THE ANALYSIS SIENCE OF PUBLIC POLICY

★ ★ ★ ★ ★ 专业选修课 ★ ★ ★ ★ ★

吴肇基博士◎主编

# MPA



中国财政出版社

# 公共政策分析

中国戏剧出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理硕士 (MPA) 教程/吴肇基主编. —北京: 中国戏剧出版社, 2001. 12

ISBN 7-104-01459-4

I. 公… II. 吴… III. 公共管理-研究生-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 083665 号

公共管理硕士 (MPA) 教程

吴肇基

---

中国戏剧出版社出版

(北京海淀区北三环西路大钟寺南村甲 81 号)

(邮政编码: 100086)

新华书店总店首都发行所 经销

北京金鼎印刷厂 印刷

250 千字 850×1168 毫米 1/32 开本 12.5 印张 0 插页

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1-3000 册

---

ISBN 7-104-01459-4/C·71

全八册定价: 200.00 元

## 序

中共中央党校

冯秋婷 教授

MPA 是公共管理硕士 (Master of Public Administration) 的英文缩写。MPA 学位教育培养的是从事公共事务、公共管理和政策研究等方面的高级人才, 为公共部门, 特别是政府机关和非营利机构培养具有现代公共政策、公共事务或公共管理理论素养, 掌握先进分析方法及技术, 精通某一具体政策领域的领导者、管理者和政策分析者。

在国外, MPA 是一种应用性而非学术性的研究生学位。作为一种专业学位, MPA 最先是在美国发展起来的, 1924 年美国锡拉丘兹大学马克斯维尔公民与公共事务学院首次创办该专业。现在, MPA 教育在欧洲、北美很多国家十分盛行, MPA 与 MBA (工商管理硕士)、法律学硕士一起成为欧美国家文科职业研究生教育的三大支柱。目前, 美国联邦政府中 10% - 20% 的工作人员, 公共政策领域中 50% - 60% 的工作人员具有 MPA 或相近的学位。在韩国, 60 万公务员中, 科长级以上公务员有万人, 这一万人中的 30% 通过在职学习获得 MPA 学位。

随着我国社会主义市场经济体系的逐步发展和完善, 以及加入 WTO, 对政府改革的要求突出出来。各级政府在推动经济及社会协调发展中的作用和管理手段必然发生深刻变化。由此对各级公务员的培养提出了迫切的要求。同时, 随着政府职能的转变, 过去很

多由政府包下来的公共事务职能也将由非政府的公共管理或服务部门，包括各种社会中介组织、基金会、协会等非营利的公共组织完成，这些组织的作用会日益明显，社会对这方面人才的需求也越来越强烈。在此背景下，“旨在为政府部门及非政府公共机构培养高层次、应用型的专门人才”的MPA教育就在我国应运而生了。北京大学、中国人民大学、清华大学、北京师范大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业大学、天津大学、东北大学、吉林大学、复旦大学、华东师范大学、南京大学、浙江大学、厦门大学、武汉大学、华中科技大学、中山大学、哈尔滨工业大学、上海交通大学、同济大学、国防科技大学、中国科技大学、西安交通大学等24所大学已被批准招收MPA。今年是这24所大学第一次招收MPA。这是我国教育领域中继工商管理硕士，法律硕士，教育硕士，建筑学、工程硕士，医学硕士等专业学位之后设立的又一个专业学位，主要面向已经获得学士学位有一定的实际工作经历的政府部门及非政府公共机构的工作人员。可以肯定地说，MPA教育在我国的发展势头将非常强劲，并极大地促进我国政府部门及非政府公共机构工作人员素质的提高，以适应迅速变化着的公共管理实践的需要。

为了适应MPA教育和政府部门及非政府公共机构工作人员学习MPA课程的需要，中国人民大学、北京师范大学、中国社会科学院的6位博士应中国戏剧出版社之邀，编写了MPA核心课程系列教材。这套教材具有系统性、针对性和实用性的特点，可以作为MPA课程的系列教材，作为党校和行政学院干部培训相应课程的教学用书，也可以作为党政干部和对MPA教育有兴趣的各类人员的自学读本。需要指出的是，问题导向、案例教学是MPA教育最普遍、最常用的方法，一般是就某一典型的管理或政策问题，提供背景情况，并指出面临的困境和若干种选择，但没有唯一的正确答案，使学生学会创造性地分析问题和解决问题。因此，使用和学习

## 序

---

这套教材一定要注意与案例分析相结合，注意公共管理的实际能力的培养和训练。

2001年11月27日

于中共中央党校42楼308室

## 前 言

现代公共事务管理不同于传统的事业单位管理，与行政管理也有着严格的界限。它是在管理学、政治学、法学、经济学等学科广泛联系的基础上，发展起来的综合性、应用型学科。加强公共管理事务的管理可以缩小政府规模，提高政府效率，可转变政府职能，把大量过去由政府负责的社会公共事务交由社会非盈利机构负责，公共管理包括公共行政、公共政策、公共决策、公共事务等几个部分。

目前，我国公共管理学科建设正处于起步阶段，关于这方面的教材还没有呈现出百家争鸣的局面。一些是借鉴或翻译了西方国家的原版教材，一些教材的编译还存在着明显的问题。作为公共管理学科的核心课程之一——公共政策分析，本书在马列主义、毛泽东思想和邓小平理论的指导下，本着实事求是的原则，充分借鉴中外政策分析的有益经验，以理论联系实际的方式系统阐述了政策分析的有关理论，并对当前中国各个领域的重点政策及其实施效果进行了解析，既是理论知识的应用，也是对中国现实政策的一个初步认识。本书综合并发展了政策分析方面的优秀成果，使其正确运用到中国现实的政策中去，正确认识这些政策制定的意义。

本书前三章向您介绍展示了公共政策的基本概况，包括发展过程与本质特征，以及进行公共政策分析的基础。从公共政策议程到公共政策评估，与您一起探讨公共政策的全过程。第四章到第八章从政策份析模型谈起具体分析公共政策的问题、判定、执行与评估

等，第九章到第十四章。具体分析公共政策的几个主要方面，比如财政政策、农业政策、工业政策、科技政策，教育政策和环保政策等等。力求用科学而系统的语言，向您提供对公共政策分析的最有力的辅导。

公共政策分析是一个体现当代科技尤其是社会科学新成就的综合交叉和前沿学科领域，具有良好的发展前景，对于推进我国社会主义民主政治建设特别是政策的科学化具有重要的意义。本书只是浩瀚知识海洋的一朵小小的浪花，不求为公策政策分析的发展作出巨大的贡献，只愿为中国政策分析的进步推波助澜。

当然，由于时间仓促，书中难免会有一些错误。还望读者见谅。

编者

2001年10月



# 目 录

<b>第一章 公共政策概论</b> .....	( 1 )
1.1 公共政策的本质.....	( 1 )
1.2 公共政策的特征.....	(12)
1.3 公共政策的地位与功能.....	(15)
1.4 公共政策的历史沿革.....	(24)
<b>第二章 公共政策分析基础</b> .....	(32)
2.1 公共政策分析实质.....	(32)
2.2 公共政策分析框架.....	(38)
2.3 公共政策分析要素.....	(43)
2.4 公共政策分析过程.....	(50)
2.5 公共政策分析原则.....	(52)
2.6 公共政策分析方法.....	(55)
<b>第三章 公共政策过程</b> .....	(65)
3.1 公共政策议程.....	(65)
3.2 公共政策制订.....	(68)
3.3 公共政策执行.....	(72)
3.4 公共政策调控.....	(77)
3.5 公共政策评估.....	(90)

<b>第四章</b>	<b>公共政策分析模型</b> .....	(104)
4.1	公共政策分析模型概述 .....	(104)
4.2	公共政策的影响因素 .....	(108)
4.3	政治决策模型 .....	(114)
4.4	数学分析模型 .....	(120)
<b>第五章</b>	<b>公共政策问题的分析</b> .....	(139)
5.1	公共政策问题概论 .....	(139)
5.2	公共政策问题的认定与论证 .....	(145)
5.3	公共政策问题的分析方法 .....	(149)
5.4	公共政策问题的议程的建立 .....	(158)
<b>第六章</b>	<b>公共政策制定的分析</b> .....	(163)
6.1	公共政策制定的流程 .....	(163)
6.2	公共政策制定的预测分析 .....	(172)
6.3	公共政策制定的方案的拟订与采纳 .....	(186)
6.4	公共政策制定的法律化 .....	(192)
<b>第七章</b>	<b>公共政策执行的分析</b> .....	(195)
7.1	公共政策执行的概论 .....	(195)
7.2	公共政策执行的影响因素 .....	(198)
7.3	公共政策执行的原则 .....	(208)
<b>第八章</b>	<b>公共政策的评估分析</b> .....	(211)
8.1	公共政策评估概述 .....	(211)
8.2	公共政策评估的标准 .....	(217)
8.3	政策评估的基本程序 .....	(225)
8.4	公共政策评估的方法 .....	(228)
8.5	公共政策评估的失效分析 .....	(234)
<b>第九章</b>	<b>财政政策分析</b> .....	(240)
9.1	财政政策的内涵 .....	(240)

---

9.2	财政政策的手段	(248)
9.3	税收政策分析	(253)
9.4	财政政策的问题与发展取向	(262)
9.5	分析中国的积极财政政策	(267)
<b>第十章</b>	<b>农业政策分析</b>	<b>(276)</b>
10.1	制定农业政策的原则	(276)
10.2	我国农业政策要点	(280)
10.2	分析土地管理政策	(283)
<b>第十一章</b>	<b>工业政策分析</b>	<b>(296)</b>
11.1	中国国有企业现状	(296)
11.2	制定工业政策的基本原则	(301)
11.3	国企改革政策	(304)
11.4	分析国有企业改革政策	(312)
<b>第十二章</b>	<b>科技政策分析</b>	<b>(325)</b>
12.1	科技政策制定的原则	(325)
12.2	我国科技政策构成因素	(329)
12.3	分析我国科技政策	(338)
<b>第十三章</b>	<b>教育政策分析</b>	<b>(342)</b>
13.1	现代教育的特点	(342)
13.2	现时期我国教育政策	(349)
<b>第十四章</b>	<b>环境保护政策分析</b>	<b>(355)</b>
14.1	环境问题概述	(355)
14.2	分析中国改革开放后的环境政策	(363)
<b>附录一</b>	<b>国外著名 MPA 院校巡礼</b>	<b>(369)</b>
<b>附录二</b>	<b>全国首批 MPA 试点院校的巡礼</b>	<b>(387)</b>
<b>附录三</b>	<b>MPA 报考指南</b>	<b>(394)</b>

# 第一章 公共政策概论

## 1.1 公共政策本质

公共政策是研究政策科学与行政学的基础，但它的定义究竟是什么？我国学者与外国学者对此有不同意见。在此，我们将它们分别列出。

### 一、外国学者的解释

公共政策是什么，外国学者的理解如下：

①公共政策是对全社会的价值作有权威的分配。此定义强调了公共政策的价值分配功能，其中的价值应该作广义的理解。（戴维·伊斯顿）

②公共政策是有立法权的人制定的，而由行政人员执行的法律和法规。（此定义内涵太窄，是政治与行政二元论的体现。）（伍德·威尔逊）

③公共政策是指拥有价值、目标与策略的宏大计划。（此定义突出了政策是以某特定目标为导向的行动计划，和它与一般计划的区别，但广义过于笼统。）（卡普兰）

④所有政府决定做的或者决定不做的事情就是公共政策。（这个定义说明了政策的表现形式，尤其可贵的是提出了“不做”的形

式，但它没有指出政府要做的事情与决定不做的事情之间的差别。) (托马斯·达伊)

## 二、我国学者的看法

我国有些学者认为，公共政策是党和政府用来引导、规范有关个人行动、机构团体的指南或准则。它的表现形式有①法律规章、②行政命令、③行动计划与策略、④政府首脑的书面或口头声明和指示等等。(这个定义虽然比较全面地指出了公共政策的表现方式，也突出了它是一种行为规范。但是没有反映公共政策的本质。)

综上所述，我们可以看出以下几点：

1. 公共政策是有明确活动方向的过程。有以下四个方面的表现：

①目的明确 公共政策绝对不是偶然行为而产生的结果，它总是具有政府的明确目标。不同的政策，有着自己不同的目标。

②活动的过程 公共政策体现政府的活动方式，指的是那些有相互联系、相互影响的决定，而不是孤立的、毫无联系的决定。一项政策不仅包括某一项法律性的规定，也包含有与之有关联的贯彻实施行为的规定。

③连贯性程序 政府采取的一系列活动，不仅组成了相互依存、相互影响的一个连续过程，而且在时间上是严格有序的。

④放大效应 在公共政策的规定与实施过程中，每一个环节的成功完善与否，都会对后续环节产生重大影响，产生“失真放大”效应。

2. 公共政策是指政府带有选择性的管理行为。表现在四个方面：

①反复选择 公共政策是政府依据自身利益以及全社会利益的需要不断作出选择的结果，不是一般的政治行为，也不是随便的管理。

②两种形式 公共政策，从形式上看既可以是积极的政策，也可以是消极的政策。“作为”或“非作为”的确定，由政府整体利益决定。

③社会管理 公共政策最终要解决的问题，就是那些维持社会稳定与发展的大问题，这些问题明显地表现出社会管理的特征。

④实际行为 公共政策是政府实际正在做的事情，而不是准备要去做的事情。人民更愿意看重政府为维护其政治统治的实际行动。

3. 公共政策是指政府按照统治阶级的意愿对社会生活所作出的行为准则。它表现在以下四个方面：

①权威地位 公共政策的制定主体，是以公共权力作为后盾的，是社会性的公共权威，其影响力与地位必然要求政策的对象接受与执行政策。

②普遍效力 公共政策既与公共权威相联系，又涉及的面较广，它的实施会对社会的利益关系作普遍的、直接或间接的调整。

③政府主体 公共政策是政府的政策，无论对“政府”是从广义还是狭义上来理解，制定政策的主体都是政府。可见公共政策与企业战略是不同的。

④政治价值 政府代表统治阶级的利益，所以体现政府意志的政策，当然要维护统治阶级的利益与地位。

### 三、公共政策本质是政府对社会公共利益的权威性分配

美国学者戴维·伊斯顿对公共政策所下的定义突出了三个思想：制定公共政策是为了进行分配。

分配的范围是全社会。

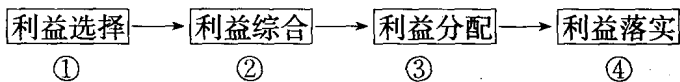
分配的影响力是具有权威性的。

但什么是价值？从古至今，有多种解释：不仅哲学意义上的价值，也有经济学意义上的价值；既有物质价值，又精神价值。总的

而言，价值的大小，是按照满足人们需要的程度而定伟大的无产阶级导师。马克思认为，人类活动，可分为三类：①为生存而斗争，②为享受而斗争，③为发展而斗争。由此，人的需要可被概括为生存需要、享受需要和发展需要。美国马格·斯诺把人的需要分为、生理、安全、社交、尊重、自我实现五种阶梯式的需要。简单而言，可分为物质需要与精神需要。满足人类的这种需要究竟是什么？笔者认为那些供人类生存、享受和发展的社会资源，就是指是利益。人们的一切努力都与自身的利益息息相关。

人类行为的动因是人的利益追求。无数个体组成了社会，没有每一个个体的利益，自然也无从谈起社会的利益。但个人只有在集体或社会中才能得到发展，个人的利益必须同集体利益、社会和国家的利益有效地结合起来。无产阶级获得政权后，每一项方针政策的制定和实施，都要考虑到全社会的整体利益。在承认生一个利益主体对利益追求的合理性的基础上，协调好人与人之间利益矛盾关系，使人产对利益的追求成为社会进步的动力。通过政策作用去调整利益关系，在原有利益格局的基础上形成新的利益结构。所以，公共政策的本质应该是政策对社会实行权威性的利益分配。故应把戴维·伊斯顿对公共政策的定义中的“价值分配”改为“利益分配”。

另外，公共政策的功能不仅限于社会分配。人们不仅会关心分配前的状况，也会关心分配后的结果，和其他在分配以外的问题。实际上，政府分配利益是一个动态过程，它的基础是政府选择利益和综合利益；它的关键是落实利益。在社会公共利益中，从利益选择到利益综合，从利益分配到利益落实，这是一个完整的过程。



1) 利益选择。政府把利益分配给谁，首先来考虑政治统治的目的。在阶级社会，无论哪种社会、哪种政府，它们所制定的公共

政策，都必须符合统治阶级的利益要求。因此，政府会选择那些与政府的价值取向一致的社会群体利益，作为分配对象。而在无产阶级掌握政权的国家中，公共政策的制定和执行，是以维护无产阶级和广大劳动办民的根本利益为目的的。

但有一个问题要注意：作为社会总代表的各级政府，除了全社会的利益之外，有没有自身的利益？随着改革开放的深化，人们越来越清楚地认识到，在市场经济条件下，政府也是多元利益主体之一，也要寻求自身的最大利益。所以制定政策时政府首先是选择利益，选择那些与政府自身最大利益相一致的方面。这种主观、人为的选择性特征，必然使公共政策在分配社会利益时带有明显的倾向性。少数政府官员偏袒某些利益群体，经常给予他们“优惠政策”，使得他们获得更多的利益。只要明白了这一点，就容易理解为什么我们有时也会出现事与愿违的公共政策。但是无产阶级政权与一切剥削阶级政权的差别在于，无产阶级政党能勇于修改或中止一切不利于人民群众根本利益的公共政策。无产阶级政党始终以人民的根本利益为奋斗目标与制定和执行政策的依据。

2) 利益综合。政府在向政府各成员分配利益时，不仅考虑到社会的整体利益与政府的自身利益之外，还要充分考虑社会各成员之间的利益相关性。

人们已获得的利益和想要得到的利益之间总是存在着差距，所以由利益差距所形成的个人利益与他人利益、集体利益的矛盾总是客观存在的。为解决错综复杂的利益关系所产生的矛盾，有不同利益观点的政策制定者会提出或制定出不同的政策，引导、规范有关组织和个人采取不同的行动。而政府必须综合地平衡各种利益关系，（简称，“利益综合”）。利益综合是建立于利益选择的基础之上的，前者既是后者的逻辑结果，又是现实结果，而且往往是两种结果的有机统一。利益综合，也体现在原则性与灵活性的结合上。在现实社会中，利益是多元化的。政策既要反映社会大多数人的利益



需求，又要兼顾保护少数人的合法利益。政策的目的是，在于人的积极因素，排除那些消极因素，把各种利益矛盾尽量控制在较小的范围之中，从而保证社会的稳定与发展。

3) 利益分配。有人认为，政策是一种资源，谁得到了政策，谁就拥有了一定资源。但是，公共政策本身并不是资源，而是由于政策实施后保证了一部分人的利益得到满足，这意味着政策起到了向社会有关成员分配利益的功能。对不同的政策对象而言，公共政策所分配的利益的，是对一些人是直接的，而对另一些人是间接的。

另外，分配利益的结果既能使一些人获得利益，也可以使一些人失去利益。公共政策总是保护多数人利益，尤其是多数人的长远利益，而抑制少数人的利益。但是，人们从政策中获得利益或失去利益不是绝对的，可能两者兼而有之：某一政策使得一些人既获得利益，又失去了利益。比中说人口流动政策，使得农村剩余劳动力大量涌入城市，这使农民得到利益，同时给城市居民也带来了生活服务上的很大方便。但因流动人中管理上的困难以及其他多种原因，城市居民的利益又常常受到侵犯。对那些会失去利益，而又不接受作出让步或牺牲的政策对象来说，公共政策是对他们的一种强制性规范。

4) 利益落实。政策分配利益过程中，最重要的是利益群体能否按照政府的预定目标，获得应有的利益。这既是利益群体关心的事，更是政府关心的事。政府在政策上主体位，寻常经主动地把政策内容贯彻到实践中去，产生应有的政策效果，本质上讲，使得分析的利益到位。例如，为减轻农民负担，党中央、国务院多次制定了相关政策，三令五申地指出：严禁向农民乱收费、乱摊派、乱集资、“打白条”等。但在实际执行过程中，不少地方的农民负担仍然十分沉重，农民的实际利益仍然受到了严重损伤，使他们产生了被剥削感。很显然，中央政策，在于真正减轻农民负担，保护农民利益，但政策没有被有效地落实，就意味着农民没有从政策中获得