 新编公共管理教学丛书


■  
主  
编  
陈  
跃

GONGGONG  
ZHENGCEXUE

# 公共政策学



西南师范大学出版社  
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

 新编公共管理教学丛书

■ 主 编 陈 跃  
副主编 江 凌

# 公共政策学

GONGGONG  
ZHENGCEXUE

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学 / 陈跃主编. —重庆:西南师范大学出版社, 2014. 8

ISBN 978-7-5621-7038-9

I. ①公… II. ①陈… III. ①政策科学 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 187698 号

## 公共政策学

---

主 编:陈 跃

副 主 编:江 凌

---

责任编辑:任志林 郑先俐

封面设计:李建卫

出版发行:西南师范大学出版社

网址:www.xscbs.com

地址:重庆市北碚区天生路2号

邮编:400715

经 销:全国新华书店

印 刷:重庆美惠彩色印刷有限公司

开 本:787mm × 1092mm 1/16

印 张:14.75

字 数:380千字

版 次:2015年1月 第1版

印 次:2015年1月 第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5621-7038-9

---

定 价:30.00元

新编公共管理教学丛书

编 委 会

总主编 陈 跃 吴 江

编 委 亢 犁 邹顺康 王 斌 王作军 葛天博

魏大明 岳 跃 王 崧 彭朝荣 王德新

王 琦 张雪峰 诸彦含

## 总序

ZONGXU

党的十八届三中全会把全面深化改革的总目标确定为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。这就意味着国家的管理制度、管理模式以及运行机制都将发展根本性变化，与此相适应，国家公共部门与社会组织的管理人员素质和能力也将面临新的要求。为了适应改革发展的新变化，培养和造就一大批适应经济社会发展需要的，特别是国家治理体系和治理能力现代化发展要求的合格建设者，我们组织编写了这套“新编公共管理教学丛书”。

该丛书以公共管理的主干课程为依据，以理论应用和实践运行为指向，构建了以《公共管理学》、《公共政策学》、《政府经济学》、《管理学原理》、《行政管理学》、《电子政务》、《行政伦理学》、《人力资源管理》、《公务员制度》、《领导科学》、《地方政府管理》、《社会科学研究方法》等为主体的结构体系，以期顺应法治政府和服务型政府的发展要求，探索和构建公共管理本科教学新体系。

该丛书是由一批高校长期从事公共管理教学和研究工作的中青年学者编写完成的，他们立足于自己的理论研究成果与教学经验的总结，在合理地吸收国内外学者研究成果的基础上形成了独具特色的教学研究成果。其特色和优势在于：一是突出重点，独成体系。丛书教材编写中，十分重视把握本学科的学术前沿问题，突出学科重点，并以重点问题为主线，以学科发展规律为依据，构建独具特色的教材体系。二是立足国情，关注现实。丛书教材编写中，把立足

国情作为出发点，并以中国 60 多年的发展，特别是改革开放 30 多年发展的基本国情为基础，总结公共管理理论与实践发展的成果，揭示中国公共管理理论与实践发展的规律，彰显公共管理发展的中国特色。与此同时，以强烈的问题意识关注公共管理改革发展中的现实问题，探索其原因，提出相应的对策建议，使教材具有较强的现实感和针对性。三是放眼世界，时代意识。丛书教材编写中，坚持世界眼光，全球思维，力求最大限度地吸收和借鉴国外有关公共管理的最新研究成果，并把这些成果与时代发展的特色相结合，以现时代的眼光、现时代的思维来分析和认识世界范围内的公共管理中理论和实践的发展问题，使教材内容具有强烈的时代感和世界性。

该丛书主要适用于高等院校公共管理专业的本科生教学和学习之用，也适用于继续教育，网络教育本、专科学生教学和学习之用，还可作为公共管理部门领导和工作人员学习参考之用。

该丛书在组织编写过程中，编者吸收和借鉴了国内外学者的一些研究成果，得到西南师范大学出版社、西南大学图书馆、西南大学信息中心以及西南大学政治与公共管理学院等单位的大力支持和帮助，西南大学政治与公共管理学院的部分研究生参与了大量的文献收集和整理工作，对此，一并表示衷心感谢！

该丛书作为公共管理学本科教学的主要教材，期望加强与国内高校的交流与合作，以进一步推动公共管理教学的改革与创新，促进公共管理教材建设的新发展。

由于编者水平所限，丛书中难免有疏漏和欠妥之处，敬请广大读者批评指正。

丛书编委会

2014 年 9 月于西南大学绩鑫楼

# 目 录

<b>第一章 导论</b> .....	1
<b>第一节 公共政策的形成与发展</b> .....	2
一、西方公共政策的形成与发展 .....	3
二、我国公共政策的发展 .....	5
<b>第二节 公共政策的内涵、功能和特征</b> .....	7
一、公共政策的内涵 .....	7
二、公共政策的功能 .....	9
三、公共政策的基本特征 .....	12
<b>第三节 公共政策学的研究对象、学习的意义和方法</b> .....	15
一、公共政策学的研究对象 .....	15
二、学习和研究公共政策学的意义 .....	16
三、学习和研究公共政策学的方法 .....	18
<b>第二章 公共政策分析的理论基础</b> .....	22
<b>第一节 公共政策分析的原理和模型</b> .....	23
一、公共政策分析的原理 .....	24
二、公共政策模型 .....	30
<b>第二节 公共政策的本质和价值</b> .....	32
一、公共政策的本质 .....	32
二、公共政策的价值 .....	33
<b>第三节 公共政策分析理论</b> .....	37
一、阶级理论 .....	37
二、国家主义理论 .....	38
三、公共选择理论 .....	39
四、制度主义和新制度主义理论 .....	39
五、福利经济学理论 .....	40
六、多元主义理论 .....	41
七、团体理论和社团主义理论 .....	41

八、系统论 .....	42
九、博弈论 .....	42
十、精英理论 .....	43
<b>第三章 公共政策系统</b> .....	<b>46</b>
<b>第一节 公共政策主体</b> .....	<b>47</b>
一、决断主体 .....	47
二、参议主体 .....	48
三、参与主体 .....	50
<b>第二节 公共政策客体</b> .....	<b>52</b>
一、公共政策问题 .....	52
二、目标群体 .....	53
<b>第三节 公共政策体系</b> .....	<b>55</b>
一、按社会生活领域分类 .....	55
二、按公共权力配置分类 .....	56
<b>第四节 公共政策环境</b> .....	<b>59</b>
一、国内环境 .....	59
二、国际环境 .....	60
<b>第四章 公共政策工具</b> .....	<b>63</b>
<b>第一节 公共政策工具概述</b> .....	<b>64</b>
一、公共政策工具的内涵 .....	64
二、公共政策工具研究兴起的背景及途径 .....	66
<b>第二节 公共政策工具的分类</b> .....	<b>70</b>
一、自愿性政策工具 .....	70
二、强制性政策工具 .....	73
三、混合性政策工具 .....	75
<b>第三节 公共政策工具的选择和评价</b> .....	<b>79</b>
一、公共政策工具评价的标准 .....	79
二、公共政策工具选择的影响因素 .....	81
<b>第五章 公共政策问题</b> .....	<b>86</b>
<b>第一节 公共政策问题的识别</b> .....	<b>87</b>
一、公共政策问题的内涵与特性 .....	87
二、公共政策问题的分类 .....	90
三、公共政策问题的形成因素 .....	91



第二节 公共政策问题分析 .....	93
一、公共政策问题的提出主体 .....	93
二、公共政策问题分析的一般步骤 .....	95
三、公共政策问题分析的主要方法 .....	95
第三节 公共政策议程 .....	99
一、公共政策议程的内涵与类型 .....	99
二、公共政策议程建立的条件 .....	102
三、公共政策议程建立的基本模型 .....	103
第六章 公共政策制定 .....	109
第一节 公共政策的规划 .....	110
一、公共政策规划的含义及原则 .....	110
二、公共政策规划的思维方法 .....	113
三、公共政策规划的程序 .....	115
第二节 公共政策的决策 .....	117
一、公共政策决策的内涵及价值取向 .....	117
二、公共政策决策的步骤 .....	119
第三节 公共政策制定的理论模型 .....	121
一、理性决策模型 .....	121
二、有限理性决策模型 .....	122
三、渐进决策模型 .....	123
四、系统决策模型 .....	124
五、精英决策模型 .....	124
六、集团决策模型 .....	125
第四节 公共政策的合法化 .....	126
一、公共政策合法化的含义 .....	126
二、公共政策合法化的过程 .....	127
第七章 公共政策执行 .....	131
第一节 公共政策执行概述 .....	132
一、公共政策执行的含义 .....	132
二、公共政策执行的研究途径和基本理论 .....	134
三、公共政策执行的模型 .....	136
第二节 公共政策执行的过程 .....	139
一、公共政策执行的阶段 .....	139
二、公共政策执行的资源 .....	142

三、公共政策执行的手段 .....	144
四、公共政策执行的原则 .....	145
<b>第三节 公共政策执行的影响因素 .....</b>	<b>146</b>
一、公共政策问题的性质 .....	146
二、公共政策自身的特性 .....	147
三、公共政策执行主体 .....	148
四、公共政策目标群体 .....	149
五、公共政策环境 .....	150
<b>第八章 公共政策评估 .....</b>	<b>153</b>
<b>第一节 公共政策评估概述 .....</b>	<b>155</b>
一、公共政策评估的含义 .....	156
二、公共政策评估的类型 .....	157
三、公共政策评估的功能 .....	159
四、公共政策评估的要素 .....	160
<b>第二节 公共政策评估的影响因素 .....</b>	<b>162</b>
一、公共政策评估的原则 .....	162
二、公共政策评估的标准 .....	163
三、公共政策评估的过程 .....	165
四、公共政策评估的障碍 .....	167
<b>第三节 公共政策评估的方法 .....</b>	<b>168</b>
一、定量定性评估法 .....	168
二、对比评估法 .....	169
<b>第九章 公共政策终结 .....</b>	<b>172</b>
<b>第一节 公共政策终结的必要性和可行性 .....</b>	<b>173</b>
一、公共政策终结概述 .....	173
二、公共政策终结的必要性 .....	175
三、公共政策终结的可行性 .....	176
<b>第二节 公共政策终结的对象和方式 .....</b>	<b>180</b>
一、公共政策终结的对象 .....	180
二、公共政策终结的方式 .....	182
三、公共政策终结过程中的障碍 .....	183
<b>第三节 公共政策的调整 and 周期 .....</b>	<b>187</b>
一、公共政策调整 .....	187
二、公共政策周期 .....	189

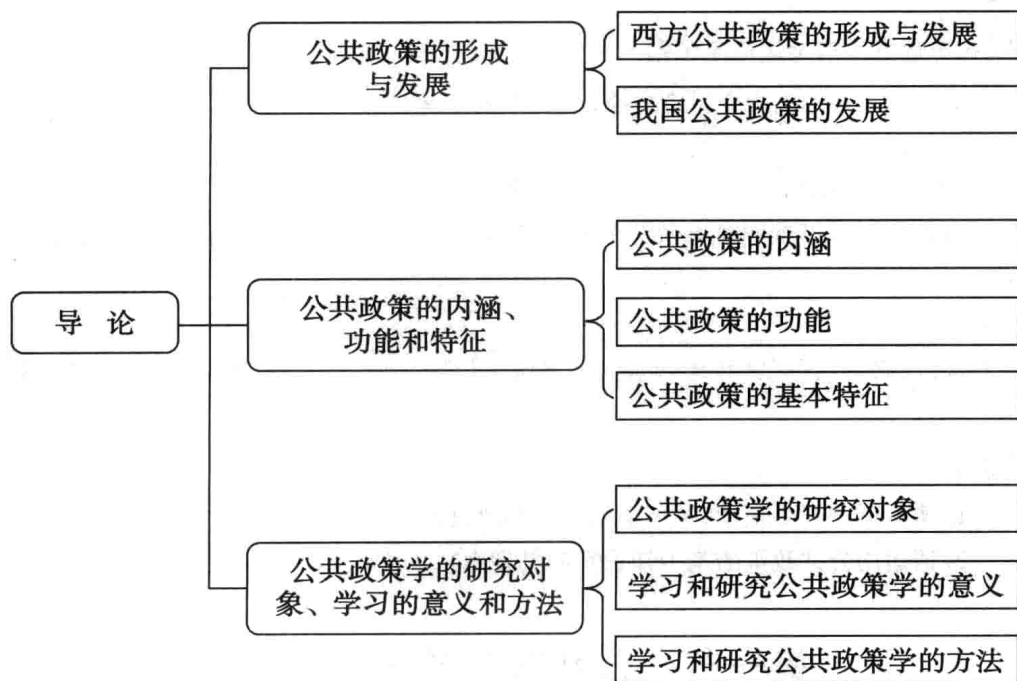
三、公共政策终结的发展对策 .....	191
<b>第十章 中国公共政策 .....</b>	<b>195</b>
<b>第一节 中国公共政策的制定 .....</b>	<b>196</b>
一、中国公共政策制定的主体 .....	196
二、中国公共政策的议程设置 .....	202
三、中国公共政策决策的程序 .....	204
<b>第二节 中国公共政策的实践 .....</b>	<b>206</b>
一、人口政策 .....	206
二、教育政策 .....	210
三、环境政策 .....	213
<b>第三节 中国公共政策的未来走向 .....</b>	<b>216</b>
一、公共政策的价值取向更加注重公正与公平 .....	216
二、公共政策的制定和评估更趋科学化与民主化 .....	217
三、公共政策的政府执行力将不断提升 .....	217
<b>参考文献 .....</b>	<b>220</b>
<b>后记 .....</b>	<b>222</b>

# 第一章 导论

## » 学习目标

- 了解和认识公共政策的形成与发展
- 理解和把握公共政策的内涵、功能和特征
- 明确公共政策学的研究对象和特征
- 掌握公共政策学的学习方法

## » 知识结构



## » 引 入

**材料 1:**

为了确保地震应急工作高效、有序进行,最大限度地减轻地震灾害,从家庭、学校到地方政府,都制定、颁布了“破坏性地震应急预案”。具体方案如下:

**一、家庭地震应急预案**

为了保证家庭平安,减少地震灾害损失,特制定家庭地震应急预案如下:

(一)进行住房安全性分析,确定出家中避震最安全的地方。(分析居室结构的墙体,找出承重墙及承重墙角;观察厨房、卫生间、卧室的结构,判断其最安全的地点。)

(二)根据确定的避震安全地点,明确震时家庭成员安全避险的位置和姿势。(家庭每个成员震时各自往哪里躲避以及采取什么样的恰当姿势保护身体。)

.....

**二、学校地震应急预案**

为了加强学校预防地震灾害安全管理,减少地震灾害带来的危害,保证师生安全,某学校特制定如下应急预案:

(一)抗震救灾指挥部成员立即进入各自岗位履行各自职责。

(二)根据灾情,及时组织救援队伍,迅速开展自救互救。

.....

**三、省市地方政府地震应急预案**

为了保证本地区人民生命财产安全,预防和减少地震灾害造成的危害,规范和加强地震灾害的安全管理,特制定如下预案:

(一)地震部门加强震情监视,随时报告震情变化。

(二)根据震情发展和建筑物抗震能力以及周围工程设施情况,发布避震通知,必要时组织避震疏散。

.....

资料来源:根据《国家破坏性地震应急预案》《学校地震应急预案》《家庭地震应急预案》改编。

**问题:**

1. 请问以上三个预案,哪一个属于公共政策?
2. 请运用公共政策的基本知识阐明其理由。

## 第一节 公共政策的形成与发展

公共政策是伴随着社会公共问题的出现,公共权力机关和强制执行机构的产生而产生和发展的。

## 一、西方公共政策的形成与发展

公共政策是伴随着人类社会的发展而发展的。只要有人群生活的地方,就会有公共问题和公共事务的存在;有了公共问题和公共事务的存在,就会有管理和解决公共问题的组织和机构,并产生解决这些问题的公共政策。在不同的历史发展阶段,公共政策的内容和表现形式具有明显的阶段性特征。在原始社会,人们以氏族部落组织为单位进行生产和生活,由此产生的公共问题和公共事务都采用氏族组织管理方式来处理,这时的政策带有明显的家族性、宗教性,因而还谈不上真正意义上的公共政策,最多称其为公共政策的雏形。在奴隶社会和封建社会,公共问题和公共事务的确定带有专制性,由此而产生的公共政策带有个人专断性,因而公共政策的公共性是大打折扣的。现代意义上的公共政策,则是以民主国家的产生、公共权力机构和强制执行机构的建立为基础的,是民主国家或公共权力机构为了解决公共问题和公共事务,规范社会成员的行为而制定的政策。

公共政策作为一门学科在西方应该是从20世纪50年代开始的,经过20世纪70年代的发展,再到20世纪90年代的创新使其不断发展完善。

### 1. 公共政策的形成时期(20世纪50—60年代)

现代意义上的公共政策是以西方公共政策理论的形成作为标志的。公共政策之所以在20世纪50年代引起学术界的高度重视不是偶然,而是与20—30年代经济危机之后凯恩斯主义和罗斯福新政的影响密切相关的。20世纪30年代,资本主义经济危机爆发导致凯恩斯主义的产生,凯恩斯关于政府干预经济的政策主张对挽救经济危机发挥了巨大的作用,并在美国乃至世界都产生了巨大的影响。20世纪40年代,美国总统罗斯福为打破经济危机造成的贸易壁垒,推动自由贸易的发展,提出了一系列经济政治发展政策,对改变世界经济格局产生了极大的影响,并使美国度过了世界性经济危机难关。正是在这样的背景下,政策科学引起学术界的重视,从事政策科学研究的专家也受到高度关注。当时美国社会有一种说法:“政治求助于科学,官员求助于学者”,就是最好的写照。

二战以后,特别是从20世纪60年代开始,政治科学的研究发生了新的变化,这个变化主要表现为注重行为主义的研究范式,注重政策制定和执行的研究。其主要代表人物是哈罗德·拉斯韦尔和丹尼尔·勒纳,他们在合著的《政策科学:范围和方法的新近发展》中首次对政策科学的对象、性质和发展方向等问题进行了论述,重视对变化、创新和革命的研究。此后,美国兴起了一场旷日持久的“政策科学运动”,哈罗德·拉斯韦尔也因此被称为公共政策科学的创始人。

### 2. 公共政策的发展时期(20世纪70年代)

20世纪70年代,世界经济政治处于大发展、大调整时期。经济发达国家经过二战以后的调整,在科技革命的推动下,经济迅速发展,社会结构也随之发生变化;发展中国家经过民族解放运动获得国家独立和民族解放以后,随着世界经济结构、产业结构的调整,工业化进程不断加快;值得注意的是,在经济发展的同时,社会的贫富差距、环境污染、国际债务等问题开始出现,世界各国都在探寻经济社会稳定发展的新思路、新对策。在这样的背景下,叶海卡·德洛尔于1968—1971年写出了被称之为公共政策科学“三部曲”的《重新审查公共政策的制定过程》《政策科学探索》和《政策科学构想》。在这些成果中,他继承和发展了拉斯韦尔的政策科学思想,进一步阐述了政策科学中的一系列理论问题,并关注逆境中的政策制定、政策哲学研究和多值逻辑在政策推理中的应用,主张

建立危机决策、应急体制和重建政策制定系统的理论等,形成了“拉斯韦尔—德洛尔”的政策科学系统。

20世纪70年代,公共政策研究开始注重政策的制定与执行的结合。在政策制定中,一方面注重发挥政策的咨询功能,把公共政策的研究同直接服务于政府决策结合起来,发挥“智囊团”“思想库”的作用,在美国建立的以兰德公司为代表的一批久负盛名的公共政策咨询研究所、研究中心就是最典型的代表;另一方面注重政策的科学性和合理性,强调在制定政策时要充分考虑社会不同利益群体的利益,充分反映不同利益群体的诉求,并不断改进和完善政策,使其更具科学性和合理性。在政策执行上,开始注重政策制定出来以后如何推行的问题,对整个政策的生命周期进行研究开始成为一个重点,注重政策的执行、评估以及终结研究。突出表现为,德洛尔在完成政策科学的“三部曲”的同时,作为兰德公司的高级研究员,发表了许多讨论公共政策理论与实践的专题论文,并于1969年组织和领导了世界上第一个政策科学研究小组,加强对政策运行的研究。不仅如此,德洛尔在美国还创办了《政策科学》杂志,并直接参与《政策科学》的编辑工作。与此同时,洛威的《政策、政治和选择的四种体系》,斯图亚特·S.奈格尔的《决策理论和法律程序》等书籍也陆续出版。

### 3. 公共政策的自我批判时期(20世纪80年代)

世界经济经过60年代的迅速发展之后,速度开始减慢,到70年代中期,经济发展出现了一种前所未有的滞胀现象,使得盛行近半个世纪的凯恩斯主义宣布破产。经济的滞胀不仅影响经济发展,而且带来一系列社会问题,与此同时,经济全球化和信息化不断发展,世界性市场形成。在这样的社会背景下,世界各国,特别是发达国家的经济学家和社会科学工作者都在积极探索应对之策。其中,最核心的问题是政府的角色定位问题,传统的政府管理意识和管理模式显然不能继续沿用,必须进行相应的改革。于是,一场“重塑政府”“再造公共部门”的“新公共管理”运动在西方悄然兴起。

这场政府改革运动是以公共政策的自我批判来推动的。其代表性成果是公共选择理论、新公共管理理论、治理理论。它们是在批判传统的行政管理理论的基础上产生和发展起来的。公共选择理论针对传统公共行政管理中存在的诸多弊端,特别是政府失灵等展开批评,强调政府为了自身利益也有可能像市场失灵一样出现政府失灵,政府并不是市场的有益补充和有效的矫正机构。因此,要重塑政府,严格界定政府的作用范围,实行有限政府。政府的作用主要在于生产和提供必要的公共物品。新公共管理理论在批判传统行政管理中政府干预过大问题时,强调通过民营化等形式,把公共服务的生产和供给交由市场和社会力量来承担,而政府主要集中于拟定政策、建立激励机制等掌舵性职能。治理理论批判了传统行政管理中的政府垄断行为,要求把公共事务的管理权限和责任从政府的垄断中解放出来,由一元主体管理变为多元主体参与管理的公共治理,其表现形式为:多元联合治理、自主治理和多中心治理。

### 4. 公共政策的拓展时期(20世纪90年代)

20世纪90年代,世界经济发展出现了严重的不平衡,以美国和欧盟为代表的发达国家经济发展较好,苏联和东欧社会主义国家发生了剧变,经济发展陷入混乱状态,发展中国家经济发展面临许多困难,全球经济出现了许多新问题,比如,人口膨胀和老龄化问题、自然环境恶化问题、粮食匮乏问题等。这些问题的出现,使各国政府都在思考如何调整和完善政府管理,以更好地关注社会发

展过程中的公共利益问题。正是在这样的背景下,西方公共政策的研究在继续关注政策效率、政策信息化等问题的基础上,更加注重拓展新的研究领域,使公共政策研究呈现出两大趋势:一是把原有的研究主题继续深化;二是努力拓展新的研究领域。

对原有研究主题的深化研究,主要集中在公共政策的伦理、价值和公共政策与公共管理的关系上。关于公共政策的伦理、价值问题,许多学者从社会哲学、社会道德和专业伦理等多角度进行研究,形成了一系列研究成果,具有代表性的有:罗尔斯的《正义论》、布坎南的《伦理与公共政策》、高斯罗伯的《公共管理部门、系统与伦理》。关于公共政策与公共管理的关系问题,学者们更多地研究了政策管理、政策沟通、政策组织、政策行动以及组织行为、政治理论与公共政策的融合问题,其代表性成果有:梅尔斯诺和贝拉威的《政策组织》、林恩的《管理公共政策》等。

关于拓展研究的新领域,主要集中在加强政策的应用性和调查研究。关于政策的应用性问题,主要体现为许多公共政策研究者将政策理论的研究转向实际问题的研究,使理论更好地运用于实践,解决现实发展中的问题。比如,信息化所带来的电脑犯罪问题、信息政策问题、科技进步带来的试管婴儿问题、温室效应问题等。关于政策的调查研究问题,主要体现为许多学者对公共政策过于重视经济与技术理性为主体的研究方式表示不满,认为这种传统的研究方式在实际生活中已经暴露出弊端,需要进行调整,强调政策研究应该注重实际调查,主张不存在一个最佳的即能为社会全体大众都接纳的政策。因此,必须通过政策调查、政策辩论获得其合理性,以此作为确定是否接纳某项政策的前提条件。

## 二、我国公共政策的发展

### 1. 公共政策思想的历史发展

中国是一个具有悠久历史和灿烂文化的文明之国,在几千年的历史发展中积累了丰富的公共政策思想,成为研究和发 展公共政策的宝贵资源。

#### (1) 策略思想

中华民族是一个富于创造性和智慧性的民族,而民族的灿烂文化与智慧结晶的重要成果之一就是丰富的策略思想。最具代表性的是:儒家的中庸之道、道家的无为而治、墨家的济世思想、法家的法治观念等思想。其中,最具影响力的是:“世异则事异,事异则备变”的政策思想;以民为本,政在得民的政策原则;惠民、富民的政策传统;重农抑商的政策主张;不患寡而患不均的政策倾向;无为而治的政策思想等。这些思想本质上是“治国之道”“为政之道”,是一系列关于治国理政的方针策略。

#### (2) 谋略思想

中国历史上许多仁人志士都把能为统治者建言献策作为最大的成就。因此,在中国历史发展中积累了丰富的谋略思想。《史记》中记载:“魏有信陵君,楚有春申君,赵有平原君,齐有孟尝君,皆下士喜宾客以相倾”,他们在诸侯争霸中为各自的诸侯提供了大量的谋略,改变了诸侯争霸的态势和格局,留下了许多长期适用的谋略思想。除了《史记》记载的谋略思想家和谋略思想外,在历史上还有许多广为人们传颂的谋略思想家,比如,战国时期“足智多谋”的孙子,三国时期“未出茅庐而知三分天下”的诸葛亮,唐朝“敢言直言”的魏征等都是其中的杰出代表。



### (3) 政策实践思想

在中国政治历史发展中,注重政策的实践性、应用性研究是一大特色。在清代,许多地方官吏设立幕府,实际上就是地方政府的政策研究机构,其幕僚是政策的研究者。近代中国遭受各国列强的入侵,逐渐沦为半殖民地半封建社会,无数有识之士和爱国志士,为探索救国救民之路,不断提出具有实用价值的政策建议。比如,明清之际思想家顾炎武提出的经世致用思想,强调关注社会现实,面对社会矛盾,将所学知识用于解决社会问题,以求达到国治民安的实效;洋务运动时期的“中体西用”思想,强调要以三纲五常为核心的儒家学说为体,以西方传入的科学技术为用,以此办法来挽救封建王朝的统治危机;戊戌变法时期,以康有为为代表的维新派思想家提出了改变君主制为君主立宪制,发展工业、振兴商业,兴学校、废八股等为主要内容的维新思想;伟大的革命先行者孙中山先生提出了民族、民权、民生的“三民主义”和联俄、联共、扶助农工的三大政策。这些政策都具有很强的实践性,对于中国社会的发展变革都产生了重要影响。

## 2. 我国公共政策的现实发展

新中国成立以来,我国的公共政策发展大致经历了两个时期:第一个是从新中国成立到党的十一届三中全会开始全面改革开放时期;第二个是从十一届三中全会到现在的发展时期。

### (1) 改革开放前公共政策的发展(1949—1978年)

新中国成立以后,特别是生产资料所有制改造基本完成以后,面对全面建设社会主义的历史任务,党和国家领导人对革命和建设形势的最初判断是完全正确的,即强调革命时期大规模的急风暴雨式的群众阶级斗争已经基本结束,当前的主要任务是解决人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾,因此,党和国家的工作重心应该转移到经济建设和发展生产力上来。这个认识是符合当时中国基本国情的,遗憾的是受到国内反右斗争扩大化和国际上波兰和匈牙利事件的影响,党和国家主要领导人对形势的认识发生了偏差,并改变了最初的正确判断,认为社会主义和资本主义“谁胜谁负”的问题还没有解决,需要开展社会上的阶级斗争和党内的政治斗争。在这样的宏观政策影响下,公共政策的制定、执行、评估和终结都带有明显的阶级斗争的性质。

在政策制定上,强调以阶级斗争的理论为依据,注重阶级斗争的规律对政策制定的决定作用,忽视经济社会发展的客观规律对政策制定的影响,并用阶级斗争的意识来规定政策的适用范围,忽视社会非阶级性的公共问题的政策设计和解决办法。

在政策执行上,强调党的一元化领导和政策执行的高度集中统一,并以政治运动的方式推进政策的执行,把主观发动的政治运动作为重要的方式去推行政策,使政策执行带有明显的主观随意性,严重影响了政策的实效性。

在政策评估上,强调政策的政治性和阶级性,忽视政策的社会性和科学性,把公共政策只作为政治斗争的工具,忽视公共政策对社会建设、社会公共问题解决的重要意义,把政治是非作为检验公共政策的最高标准,导致党政领导干部普遍养成了只注重政策的政治性,不管政策的经济效益和社会效益的心理。

在政策终结上,强调政策所体现的阶级性和斗争性,在以阶级斗争为纲的历史条件下,政策是否终结,主要是看政策能否为阶级斗争服务,不能很好地服务于阶级斗争的政策就会被终结,完成