

21世纪公共管理系列教材



普通高等教育“十五”国家级规划教材

Public
Administration

Public
Management

公共政策学

——政策分析的理论、方法和技术

陈振明 编著



中国人民大学出版社

普通高等教育“十五”国家级规划教材
21世纪公共管理系列教材

公共政策学

——政策分析的理论、方法和技术

陈振明 编著

中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员 (以姓氏笔画为序)

- 王 名：(清华大学教授)
- 王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 王乐夫：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，中山大学教授)
- 王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)
- 邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)
- 毛寿龙：(中国人民大学教授)
- 曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)
- 朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)
- 张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)
- 张成福：(中国人民大学教授)
- 陈庆云：(北京大学教授)
- 陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)
- 郑功成：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)
- 周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)
- 娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)
- 夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)
- 高培勇：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)
- 董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)
- 薛 澜：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，清华大学教授)



代 序

中国公共政策学研究的 现状与未来*

陈振明

公共政策学（政策科学或政策分析）是第二次世界大战后首先在西方兴起的一个全新的跨学科、应用性研究领域，它的出现甚至被说成是当代西方政治学和行政学乃至整个西方社会科学的一次“革命”。政策科学以其一系列独特、新颖的范式以及它对决策科学化、民主化和社会经济发展的促进作用，而备受各国学界和政界的共同关注，成为当代国外社会科学及管理科学的一个重要而又充满活力的新的跨学科领域。

20世纪70年代末80年代初，随着我国改革开放的伟大历史脚步，西方政策科学传入我国。起初，一些高校学者和实际部门的政策研究者注意到了国外社会科学中的这个新领域，着手进行介绍、引进和初步的研究工作。80年代中期，特别是1986年，万里同志在全国软科学工作座谈会上作了《决策民主化科学化是政治体制改革的一个重要课题》的报告，明确提出要做“政策研究”这一重大课题，这成为我国公共政策学研究走上正轨的一个契机。进入90年代，我国公共政策学发展的重要性和迫切性被越来越多的人所认识，公共政策学的研究与教学逐步体制化，它作为我国社会科学和管理科学研究的新兴领域的地位开始受到

* 本文系作者在已发表的《21世纪中国政策科学的研究方向》（载《北京行政学院学报》，2001（1））等文章的基础上整理、修改而成。

重视。

经过学界与政界 20 年的共同努力，我国的公共政策学从无到有，迅速发展，无论是在学术研究及学科建设方面，还是在人才培养和知识应用方面，都取得了显著的成就。这主要表现在如下几个方面：

首先，学术研究取得了积极成果，初步建立起中国公共政策学的理论框架。20 年来特别是近 10 年来，一批公共政策学的国家和省部级课题得以完成，在国外公共政策学理论和方法成果的评介、引进和消化，马克思主义经典作家以及毛泽东、邓小平的政策和策略理论的研究，中国政策系统及其运行，中国政策实践经验的总结以及中国优秀的政策遗产的继承，当代中国及世界现实政策问题的研究等方面，都取得明显的进展。公共政策学的基本概念、理论和方法的探索已见成效，初步确立了中国公共政策学的基本理论框架。这一理论框架有两种主要表现形式：一是围绕政策系统及其运行这一核心，既研究公共政策的实质、原因和结果，又研究政策过程，尤其是通过政策过程的各个基本环节或功能活动（制定、执行、评估、监控和终结等）的研究，建构公共政策学的知识体系；二是采取板块式的体系，将公共政策学的知识分为基本理论、现实政策和分析方法三大块。

20 年来，我国公共政策学的研究取得显著成果，出版或发表了一批论著和译著。20 世纪 90 年代，国外公共政策学的一些代表性论著包括林德布洛姆的《政策制定过程》、安德森的《公共决策》、那格尔主编的《政策研究百科全书》、德洛尔的《逆境中的政策制定》等有了中译本；这几年，国外公共政策学论著的翻译引进速度大大加快，一大批译著已出版或即将出版，如韦默和维宁的《政策分析——理论与实践》、帕顿和沙维奇的《政策分析和规划的初步方法》、邓恩的《公共政策分析导论》、萨巴蒂尔主编的《政策过程理论》、米切尔·黑尧的《现代国家的政策过程》等；由中国人民大学出版社推出的“公共政策经典译丛”也已经陆续出版。国内学者也出版了数十部公共政策学的专著或教材，较早的代表性著作有张金马主编的《公共政策学导论》、陈庆云编著的《公共政策分析》，陈振明主编的《政策科学》等。学者们还在国内外各种刊物包括《中国社会科学》、《政治学研究》、《中国行政管理》和《管理世界》等权威刊物发表了大量的学术论文。近 10 年来，我国公共政策学领域的文献不断增加，这从一个方面说明它是一个迅速发展、充满活力的新学科领域。

其次，学术交流日趋活跃，学科制度化建设初具规模。从 20 世纪 80 年代末开始，中国公共政策学的学术交流逐渐活跃起来，一大批国外著名的公共政策学家来华讲学，例如那格尔、德洛尔、弗莱什曼等人曾到中国人民大学、中国社会

科学院、国务院发展研究中心作公共政策学或政策分析的学术讲座或主持研讨班；一批在国外学习公共政策学的学生和访问学者相继回国服务（其中不乏取得英美等国的公共政策博士或硕士学位者），他们带回了国外公共政策学发展的大量新信息；一些高校、科研机构、行政学院以及政策研究部门与国外大学的公共政策学院或思想库建立了正式或非正式的学术交流关系，使中国的公共政策学发展日益与国外接轨，有力地推动了中国公共政策学的国际化与规范化。国内公共政策学界的学术交流也相当活跃，举办了大量的国际性和全国性的公共政策学方面的学术研讨会。

与此同时，公共政策学的学科制度化建设也初具规模（学科的制度化建设是指学术团体、基金来源、出版发行渠道、教育培训、职业化、图书馆收藏目录的确立等方面的建设）。例如，在学术团体方面，已成立了两个全国性的研究组织：一个是1992年成立的全国公共政策学研究会（挂靠中国行政管理学会）；另一个是1994年成立的中国公共政策学学会（挂靠国务院发展研究中心）。有些省市也相应成立了公共政策学的研究会或学会。在基金来源方面，从“七五”开始，国家、各省市和大学、科研机构的科研基金就将公共政策学或政策分析的课题列入资助范围。目前，国家自然科学基金、国家社科基金、教育部的社科规划都加大了对公共政策学科的资助力度（尤其是近年来国家自然科学基金已资助了公共政策学科方面的多个杰出青年基金项目）；各级政府部门则更多地资助实际政策问题的研究。在出版渠道方面，尽管目前全国没有公共政策学或政策分析的正式专门杂志，但各种综合性社会科学期刊都乐意接受这方面的稿件；各家出版社也愿意接受这个领域的书稿，近期公共政策与公共管理成为了一个出版热点，多家出版社已推出公共政策及公共管理的丛书、系列教材或译丛。

再次，公共政策学逐步在高校扎根，人才培养的形势喜人。近10年来，公共政策学的教育培训迅速发展，它在大学、党校和行政学院的教学与研究中逐步扎根，成为本科生、研究生以及干部培训的一个重要的学科领域。目前，在我国高校的公共管理、政治学等学科各专业的本科生教育中，公共政策学（政策科学或政策分析）已经成为最重要的基础课（主干课）或专业课，不少高校还开出系列课程；近年来，一些高校（如中山大学、西北大学和北京大学）陆续开设了公共政策本科专业，另一些高校（如厦门大学）则在政治学或行政管理本科专业中设立公共政策专业方向。党校和行政学院也相继开设公共政策学方面的单科或系列课程。20世纪末，有的学校，如厦门大学和北京大学在政治学和行政学学科中成立公共政策教研室或研究所；近期，许多大学纷纷成立公共政策研究所或公共政策系。



研究生教育方面的情况更是令人乐观。20世纪90年代初、中期,我国的名牌大学开始了政策分析的硕士生教育,厦门大学和北京大学分别在1993、1994年在行政学硕士点中设立政策分析方向,培养中国的MPP(Master of Public Policy,公共政策硕士);此后不少综合性大学也在政治学、行政学、经济学和社会学等学科的硕士点中设立政策分析或公共政策方向。政策分析的博士生教育也开始起步,在国家已设立的第一、二、三批行政管理的博士点中大多设有公共政策分析方向(如北京大学、清华大学和厦门大学等),有的大学(例如南京大学和中山大学)则在政治学等学科专业的博士点中设立公共政策分析方向。特别值得一提的是2001年国务院学位委员会批准设立公共管理硕士(MPA)专业学位,在该专业学位中,公共政策及行政管理是其最基本的学科基础;而且大部分MPA试点院校都设立公共政策分析研究方向。MPA专业学位的开办,有力地推动了公共政策学的教学与研究的发展。近期,学界要求设置独立的公共政策硕士学位(MPP)的呼声甚高。

最后,公共政策学知识的应用已经起步,公共政策学的产业化的广阔前景开始展现。在知识应用以及产业化方面,公共政策学以及政策分析的成果开始被应用到改革开放和经济建设的政策决策以及重大工程项目的研究与论证之中,在推进公共决策的科学化民主化方面起着越来越重要的作用;作为公共政策学最纯粹的组织体现的思想库或智囊团在我国开始发育并发挥作用。一些官方的或民间的政策研究机构相继建立,特别是不少综合性大学以及社科院,纷纷成立公共政策研究中心(研究所)或发展研究院一类的政策参谋咨询机构;公共政策学或政策分析作为咨询业的学科基础和人才培养基础的作用开始为人们所认识(这既是社会经济发展需要的推动,也是国外著名思想库或大型咨询公司成功的示范性影响所致)。简言之,公共政策学的产业化前景看好。

但是,我国公共政策学的研究与教学仍处于起步阶段,教学与研究的水平不高,仍有不少问题需要解决,有不少薄弱环节亟待加强。这主要表现在:

一是公共政策学的宣传普及工作做得不够,公共政策学的学术价值和实践价值特别是它可以作为决策科学化民主化的主要支撑学科,它对社会经济的巨大促进作用并未被人们所充分认识。与传统的人文社会科学不同,公共政策学不是一门纯基础研究,而是一门实践性应用性很强的学科,对公共政策学的形成和发展以及应用做出最大贡献的并不是大学的学者,而是思想库的专家。它的发展依靠学者、专家和官员的共同努力。政府官员对这个学科重要性的认识,政府部门积极主动应用公共政策学知识,是公共政策学发展的一个基本条件。而由于公共政策学的宣传普及工作的薄弱,至今还有不少官员和学者不知公共政策学为何物



(在从事实际政策研究者中对公共政策学的无知也并不是个别情况)，更谈不上对它的重视和应用了。因此，如果没有政府的高度重视，如果没有官员与实际的政策分析专家的参与，单靠大学学者的力量，要搞好公共政策学的研究，推动公共政策学的突破是不可思议的。

二是公共政策学的学术研究水平不高，学科的基础不牢，研究人员的整体素质不容乐观。学术界对于西方公共政策学的引进、消化和吸收的工作做得不够，缺乏对西方公共政策学理论和方法的系统了解以及对它的最新趋势的跟踪研究，深入的批判消化和吸收工作也刚刚开始；许多公共政策学的基本理论问题并未得到深入系统的探讨，在公共政策学的研究对象、性质、范围和方法，公共政策学的学科体系及其构成，政策内容的分析和政策过程的研究，马克思主义经典作家以及毛泽东、邓小平政策策略理论的研究，中国政策系统及其运行，古今中外的政策研究经验以及具有中国特色的政策实践经验的总结与提炼等方面都需进一步加强，特别是在形成有自己特色的公共政策学概念、理论和方法上仍需下大功夫。同时，中国公共政策学的学科分化程度较低，公共政策学的分支学科尚未建立起来，政策分析方法与技术的探索、开发和引进做得不够（分析方法、技术尤其是定量分析手段缺乏，是目前公共政策学发展中存在的一个突出问题）；与公共政策学相关的学科尤其是经济学、政治学、社会学的理论基础的探索未深入展开。所有这些问题使得中国公共政策学的学术研究水平不高，学科的基础不牢。因此，尽管国内已有几十本公共政策学的论著问世，但能真正融贯中西、特色鲜明、学术水准上档次的成果并不多见。此外，公共政策学的研究者的整体素质欠佳。尽管目前队伍扩大，但缺乏公共政策学研究所需要的综合知识结构以及政策分析所需要的方法论素养者为数不少，这将严重地制约中国公共政策学的进一步突破与发展。

三是公共政策学的制度化或学科的组织化建设存在诸多困难和问题。迄今为止，国内的大学或社科院系统中，独立的、成规模的公共政策学院或公共政策学研究所很少，许多建立起来的政策研究中心是虚的，而不是实的；设立本科生专业的学校的数量不多，也没有独立的研究生学位点专业（研究生专业目录名称上迄今为止仍没有“政策分析”）；公共政策学的基金来源不仅渠道有限，而且资助的课题数量及资助的力度还很不够；学术著作的出版遇到了出版资金和发行量不足的问题；目前仍没有全国性的公共政策学或政策分析的专门学术杂志，缺乏学术交流的专门园地（与国外相比，这方面的差距很大）。

四是对现实政策问题的研究不深，公共政策学的应用性、现实性未能充分体现。公共政策学的强大生命力在于它紧密地面向实践，它来源于实践，又为实践



服务。为实际政策问题的解决提供政策相关知识，为这些问题的解决提供理论指导，是公共政策学的基本功能和目的，而目前中国公共政策学的研究与政策实践有些脱节：搞公共政策学研究的人员注重学术，轻视应用；而从事实际政策制定和执行的官员只重视经验实践，忽视理论。因而，现阶段中国政策科学的应用性不够高、现实性不够强。

目前，中国的公共政策学正处于起飞阶段。我国改革开放和现代化建设事业尤其是市场经济的发展和政治—行政体制改革的深化以及决策的科学化民主化的推进，对政策科学或公共政策学的研究提出了更高的要求。我国公共决策的科学化民主化以及依法行政、依法治国、建立社会主义法治国家更需要政策—法律的相关知识，这也为公共政策学的发展提供了极好的发展机遇。新形势要求我们迅速改变公共政策学的研究与教学比较落后、水平不高的局面，克服目前公共政策学发展中存在的问题与困难，迅速提高我国公共政策学的研究及教学水平，以适应迅速变化着的公共管理实践的需要，迎接新世纪的挑战。为此，必须重视下列几个研究取向：

第一，深入研究马克思主义的政策和策略理论。马列主义毛泽东思想和邓小平理论及“三个代表”重要思想是我国的根本指导思想，中国政策科学的研究首先必须以其为指导。这不仅因为它为我们的政策科学研究提供了一般的理论原则和方法论指导，而且政策和策略问题是科学社会主义理论的一个重要组成部分。因此，更加深入地研究马克思主义的政策和策略理论就成为发展中国政策科学的一项首要任务。

马克思主义经典作家高度重视政策和策略在无产阶级革命事业中的重大作用，马克思、恩格斯和列宁在许多著作（如《哥达纲领批判》、《共产党宣言》、《共产主义原理》、《怎么办？》、《社会民主党在民主革命中的两种策略》、《国家与革命》、《帝国主义是资本主义的最高阶段》）中，明确地阐述了政策和策略的含义，提出了无产阶级的政策和策略的基本思想，将政策和策略视为无产阶级政党行动的准则；他们论述了无产阶级制定政策和策略的依据，并阐明了无产阶级的政策和策略原则。

毛泽东同志根据中国革命的具体实践，进一步发展了马克思主义的政策和策略思想。他在许多著作（如《目前抗日统一战线中的策略问题》、《论政策》、《关于目前党的政策中的几个问题》、《论十大关系》、《关于正确处理人民内部矛盾的问题》）中，专门讨论了政策和策略问题。毛泽东同志的政策和策略理论包含了丰富的内容，其中涉及党和国家政策研究的原则和依据，总路线、总政策与具体政策的关系，政策的原则性和灵活性的关系等等。有的学者认为毛泽东同志的政



策决策理论有三个基本立足点，即立足于实际，立足于群众和立足于调查研究。

邓小平同志在改革开放的新形势下，提出了有中国特色的社会主义理论，丰富和发展了马列主义毛泽东思想的政策与策略理论。他的主要贡献是，高度重视实事求是思想原则在政策制定和执行中的作用，强调政策的连续性、稳定性，强调政策的成龙配套，形成有机体系，突出政策检验的实践标准及生产力标准等。在新的历史时期，党的第三代领导集体又提出了“三个代表”重要思想；最近，新一届中央领导班子又提出了“科学发展观”。这些都推进了中国特色社会主义理论的发展，丰富了马克思主义的政策与策略理论。

第二，大胆借鉴古今中外的政策理论和政策经验。“古为今用，洋为中用”应该是我们研究中国政策科学的一个基本原则。因此，要建立具有中国特色的政策科学理论体系，就必须认真研究、大胆借鉴迄今为止全人类所创造的政策理论和经验。

——借鉴西方政策科学的理论和方法成果。西方政策研究的历史悠久，积累了丰富的政策经验和政策研究思想，这些经验思想是我们发展政策科学所应研究和利用的对象。更重要的是，现代政策科学是西方的产物，西方政策科学的许多理论、范畴和方法反映了人类政策过程的本质或规律性，属于全人类的共同文化成果。西方政策科学理论体系为我们建立中国政策科学理论体系提供了参照，其合理的理论、方法及技术等可以为我所用。当前要注意跟踪国外公共政策学发展的最新趋势。最近二三十年，西方的政策科学研究出现了一系列的新变化及新趋势：政策科学作为一门统一的社会科学的范式受到作为一门应用性社会科学的政策科学范式的挑战，政策科学与公共行政学及管理学的合流导致公共管理学的兴起，公共政策研究的经济学途径的地位越来越突出，公共政策学科不断分化，尤其是出现了比较公共政策、政策伦理学、政策工具研究等分支学科，公共政策学科在许多主题领域尤其是政策过程的研究领域取得新的进展，形成了新的理论。

——必须继承和发扬我国古代政策研究的优秀传统。中国古代政策研究的成就辉煌，中华民族为全人类留下大量的优秀政策研究遗产，研究和整理祖先遗留下来的这些政策文化遗产，是我们建立和发展政策科学的一个重要途径。中国古代典籍不仅记载了历代统治者的治国方略或政策，记载了各种实际运用的谋略和谋术，而且也记载了政治家、圣哲、贤人、谋士、军师们对政策经验的总结及关于政策研究的思想和方法。发掘、整理古代的政策经验及思想，可以提炼出某些带有中国政治和文化传统的政策理论及政策方法。

——必须下大力气认真研究和总结中国共产党人 80 多年来尤其是改革开放以来的政策经验和政策理论。中国共产党人一向高度重视政策和策略在革命和建



设中的作用。在长期革命斗争中，中国共产党人积累了丰富的政策经验，也留下了一些深刻的教训；同时，形成了许多政策研究的原则、理论和方法，如政策制定必须从客观实际出发；注意借鉴总结历史经验；坚持从群众中来到群众中去的群众路线；必须把党的政策变为千百万群众的自觉行动；必须在实践中检验、修正和发展政策等等。可以说，毛泽东和邓小平的政策思想是中国共产党人的政策经验的最高总结，具有中国特色的政策科学理论必须充分体现中国共产党人所创造的政策经验和政策理论及方法。

第三，大力加强公共政策学的基本理论和方法论研究，迅速提高该学科的学术水平。与传统的社会科学的各学科（如政治学、经济学、社会学等）相比，公共政策学具有更广泛的学术框架，它提倡以问题为中心而不是以学科为中心的知识产生方式，围绕政策问题的解决而整合来自于各种学科的知识和方法（特别是政治学、经济学、社会学、管理学、心理学、哲学、数学、统计学、运筹学、未来学等学科的知识和方法）。因此，当前中国公共政策学必须下大力气加强对基本理论和方法的探索，进行知识创新，提高自身的学术水平。当务之急是要特别重视作为当代公共政策学的主要理论基础的经济学的研究，并加强政策研究或政策分析方法尤其是定量方法及技术的开发。如果说20世纪70年代以前公共政策学更多的是依靠政治学途径的话，那么70年代以后，它更多的依赖于经济学途径。任何公共政策都有经济的方面，而经济政策又是公共政策的一个主要部分，因而运用经济学的假定、理论和方法来研究公共政策问题的重要性和适用性是不言而喻的（公共选择理论的兴起及成功充分说明了这一点）；而经济学在公共政策研究中的地位和作用这一点是目前我国公共政策学界所重视不够的一个问题。因此，必须加以重视并深入研究。同时，目前我国公共政策学研究中明显地存在着一种定性多、定量少的倾向，定量分析方法及技术严重缺乏。须知，没有定量分析手段，就没有公共政策学以及政策分析；该学科在很大程度上是建立在运筹学、统计学等学科和线性规划、损益分析和系统分析等方法成熟的基础之上的。新时期的中国公共政策学必须在研究方法尤其是定量分析技术的开发上下苦功，否则要取得突破是不可设想的。

第四，全面展开对公共政策学分支领域的探索，建立健全公共政策学的学科体系。国外公共政策学在其形成与发展的半个世纪的历程中，形成了众多的主题领域或分支。“政策科学”作为学科领域的总名称，包含着政策科学总论、政策分析方法、公共政策（本国公共政策研究）、比较公共政策、政策伦理学（政策价值观或公共政策与伦理关系研究）、战略研究、未来研究以及公共选择、经济政策学、社会政策学等分支，甚至对公共决策过程（政策过程）的基本环节或功



能活动的分别研究也形成专门的分支，如政策战略（元政策）研究、政策规划研究、政策执行研究、政策评估（或项目评估）研究等。而在我国，政策科学的学科分化程度相当低，基本上停留在政策科学的一般理论和方法（总论）的研究上，大部分分支学科并未分化、成型。大部分高校、党校和行政学院为学生开出的政策科学课程也只有“公共政策学原理（或导论）”一门。因此，针对这一缺陷，新世纪的中国公共政策学必须全面展开对该学科的各分支领域，特别是政策分析方法、经济社会政策、比较公共政策、政策伦理学、政策过程、政策评估（项目评估）等分支的研究，加强学科分化步伐，建立健全中国公共政策学的学科体系。

第五，立足于对现实政策问题的调查研究，增强公共政策学的应用性、现实性和本土化。公共政策学的研究对象是政策实践、政策系统及其运行；它以行动取向，体现理论与实践的有机统一；它的目的和功能是提供政策相关知识，为现实政策实践服务。一方面，公共政策学反映了人类公共决策过程的本质或规律性，因而它的许多理论和方法带有客观真理性和普遍适应性，即公共政策学具有一般的国际规范；另一方面，公共政策学以各国具体的政策实践为基础，它要反映各国具体的政策系统、过程与经验，因而各国的公共政策学具有自己的特色，即公共政策学必须本土化。因此，新世纪的中国公共政策学必须处理好规范化（国际化）与本土化（特色）、主观性与客观性、价值与真理之间的关系，在充分注意国际规范，吸收国外公共政策学研究的积极成果的基础上，立足于对中国政策实践及现实政策问题（尤其是改革开放和市场经济发展中的重大政策问题）的研究，加强政策相关知识在政府决策过程中的应用，发挥公共政策学理论在政策实践中的指导作用，突显中国公共政策学的应用性、现实性和本土化。



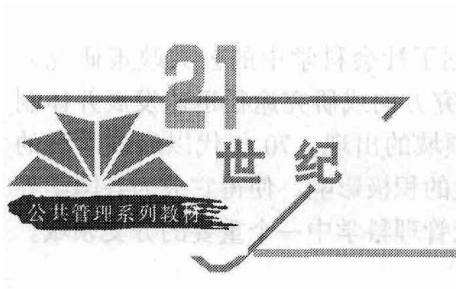
目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 公共政策、政策系统和政策过程	2
1.2 公共政策学的范式.....	14
1.3 公共政策学的意义.....	33
案例：生死判决 依据科学 ——关于三门峡水库的争论	44
第 2 章 政策分析的基本框架	48
2.1 政策分析的不同模式、理论和方法论.....	49
2.2 政策分析的构成因素.....	59
2.3 政策分析的程序.....	63
案例：城市中心开发	78
第 3 章 问题界定	81
3.1 政策问题的性质.....	82
3.2 问题界定的过程.....	88
3.3 问题界定的方法.....	95
案例：中国实际失业率已达到警戒线.....	109



第4章 目标、指标和标准	114
4.1 政策目标	115
4.2 政策指标	128
4.3 评估标准	138
案例：西部山乡的教育试验.....	142
第5章 备选方案	146
5.1 备选方案的必要性与来源	147
5.2 备选方案产生的步骤与方法	151
案例：古巴导弹危机.....	161
第6章 未来预测	169
6.1 未来预测概述	170
6.2 外推预测	176
6.3 理论预测	185
6.4 直觉预测	192
案例：美国铁合金工业的预测.....	198
第7章 方案比较与择优	205
7.1 方案比较的内容	206
7.2 方案比较的方法	215
7.3 方案抉择	226
案例：美国战略石油储备规模的争议.....	237
第8章 政策执行与监测	244
8.1 政策执行的基本理论	245
8.2 政策执行中的工具选择	259
8.3 政策执行中的监测	269
案例：“就业率神话”是怎样打造出来的？	276
第9章 结果评估	282
9.1 政策评估概述	283
9.2 政策评估的过程和模式	290

9.3 政策评估的方法	303
案例：启蒙计划的评估	316
第 10 章 政策变迁	321
10.1 政策调整	322
10.2 政策终结	326
10.3 政策变化	338
案例：计划生育跨入法治时代	344
代结语 中国政策制定与执行的成功经验	347
参考文献	357
后 记	367



第 1 章

绪 论

重点问题

- 公共政策、政策系统和政策过程
- 公共政策学的兴起
- 公共政策学的学科范围
- 公共政策学的范式特征
- 公共政策学的研究途径
- 政策分析的职业化发展
- 研究公共政策学的理由
- 公共政策学的现实意义

“公共政策（学）”（public policy）、“政策科学”（policy sciences）、“政策分析”（policy analysis）和“政策研究”（policy studies）是几个经常用来表示公共政策研究领域的术语。这是一个第二次世界大战后首先在西方（主要是美国）兴起的跨学科、综合性和应用性的新研究领域。从 20 世纪 40 年代末、50 年代初开始，一些美国大学的学者及思想库的专家致力于一个以人类社会的基本问题尤



其是公共政策问题为对象的新学科研究，开创了社会科学中的公共政策研究方向。到了60年代末、70年代初，这种新的研究方向或研究途径迅速发展并体制化，最终导致了一个相对独立的公共政策学领域的出现。70年代以后该学科的进展以及它对现实政策实践和社会发展所产生的积极影响，使得它成为各国学界和政界共同关注的学科，成为当代社会科学及管理科学中一个重要的分支领域。

1.1 公共政策、政策系统和政策过程

根据唯物辩证法和科学哲学的观点，任何一门学科都以客观世界的某一类事物、现象及其过程作为自己的研究对象，它要揭示这一类事物或现象及其过程的本质联系和规律性，并通过概念、命题、原理和方法在思维中加以再现，形成学科的理论体系。公共政策学（或公共政策分析）以社会政治生活中的政策领域，即现实的政策实践、政策系统及政策过程作为研究对象，它的基本目标是端正人类社会的发展方向，改善公共决策系统，提高公共政策制定质量。因此，公共政策学有自己相对独立的研究领域——以公共政策、政策系统及政策过程作为研究对象，这正是公共政策学成为一个相对独立学科的基本前提。因此，在具体界定什么是公共政策学之前，有必要先了解“公共政策”、“政策系统”和“政策过程”这几个基本概念。

1.1.1 公共政策

公共政策（政策）是现代政治生活中使用得非常广泛的概念之一。但无论是在日常生活，还是在学术领域，人们对它的含义并没有一致的看法，“迄今为止对公共政策也确无一个标准的定义”（弗兰克·费希尔语），“政策如同大象——你能够认出它来，却很难界定它”[柯宁汉姆（C.Cunningham）语]。下面是西方学界的几个有代表性的定义：

公共行政学的首创者之一，美国学者伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）：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。^①

美籍加拿大学者戴维·伊斯顿（David Easton）：“公共政策是对全社会的价值做权威性的分配”^②。

① 转引自伍启元：《公共政策》，4页，香港，商务印书馆，1989。

② D.Easton, *The Political System*. New York: Kropf, 1953, p.129.