

江苏省人才继续教育培训中心

国家公务员能力建设培训丛书

The Continuous Education and Training Center of Jiangsu



# 国家公务员 公共政策读本

江苏省人事厅组织编写

中国人事出版社



中央人才工作协调小组

国家公务员能力建设培训丛书

国家公务员依法行政能力

国家公务员政治鉴别能力

国家公务员调查研究能力

国家公务员沟通协调能力

国家公务员学习能力

国家公务员创新能力

国家公务员公共服务能力

国家公务员危机管理能力

国家公务员心理调适能力

★国家公务员公共政策读本

国家公务员公共经济读本

国家公务员责任与伦理读本

国家公务员绩效管理读本

国家公务员公众形象读本

国家公务员公文写作与处理读本

国家公务员口才与演讲读本

国家公务员英语(900)句

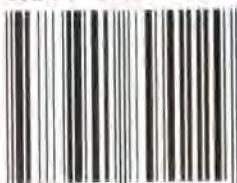
责任编辑：杜 芳

责任设计：殷崇文

责任校对：刘 刚 朱 岩

封面设计：陈飞燕

ISBN 7-80189-422-7



9 787801 894229 >

定价：11.50元

国家公务员能力建设培训丛书



# 国家公务员 公共政策读本



中国人事出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

国家公务员公共政策读本/王强主编. —北京:中国人事出版社, 2005. 12

(国家公务员能力建设培训丛书)

ISBN 7-80189-422-7

I. 国… II. 王… III. 公共政策-公务员-学习参考资料 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 142827 号

**中国人事出版社出版发行**

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

南京碧峰印务有限公司印刷

2005 年 12 月第一版 2005 年 12 月第一次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:6.25 插页:2

字数:149 千字 印数:1—20100

定价:11.50 元

# 《国家公务员能力建设培训丛书》

## 编审指导委员会

主 任:王国生

副 主 任:李小敏 刘国中 赵永贤

委 员:丛懋林 芮明春 陈允丰 周广侠

徐文宝 孙学玉

## 编 委 会

主 任:赵永贤

副 主 任:丛懋林 陈允丰 孙学玉 胡宁生

成 员:戚锡生 李 刚 薛继龙 李晓洲

本书主编:王 强



相比，我省公务员队伍的整体素质已经有了很大提高。随着形势的发展变化，新情况、新问题不断出现，我们既面临“黄金发展期”，又面临“矛盾凸现期”，特别是我省已进入实现“两个率先”的关键时期，对公务员能力和素质的要求越来越高，加强公务员队伍能力建设的任务也越来越重。省委十届八次会议决定，把建设学习型干部队伍作为加强党的执政能力建设的重要内容，有效解决干部队伍中存在的“知识恐慌”和“本领危机”，全面提高各级干部的执政素质和执政本领，并对大规模开展干部培训工作作出了专门安排。我们要认真落实党中央和省委、省政府的工作部署，以政治建设为根本，以能力建设为重点，通过抓好大规模教育培训和加强实践锻炼这两个关键环节，持续提升公务员队伍的整体素质，不断提高广大公务员治国理政的本领，为树立和落实科学发展观，构建和谐社会奠定坚实的基础。

为配合全省以提高公务员能力为主要内容的“5+X”培训工程，省人事厅组织编写了《公务员能力建设培训丛书》。这套丛书坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，紧密结合江苏公务员队伍建设和公务员的思想和工作实际，认真借鉴国内外的成功经验和做法，以公务员能力素质建设和公共管理知识为核心，按照拾遗补缺的原则来确定内容，具有较强的针对性；丛书紧紧围绕江苏优化产业结构，转变经济增长方式，走追求质量和效益的新型工业化之路，统筹城乡发展，加快推进城市化和城

市现代化,逐步实现经济国际化等方面的实际,深入探讨新的形势对公务员九种能力建设的新要求,提出了许多新措施、新办法,具有很强的时代性;丛书在针对公务员的工作特点、学习要求、能力培养等实际情况,既照顾到教材体例的要求,又提供了大量案例,较好地把握了理论与实际的关系,具有较强的针对性和可操作性。参加编写的同志,有的是专家学者,有的多年从事行政工作,不仅具有一定的理论造诣,还有丰富的实践经验。

可以相信,出版发行这套丛书,对加强公务员队伍能力建设,提高政府行政效能,将起到重要的推动作用。

《公务员能力建设培训丛书》编审指导委员会

2005年11月1日

# 目 录 CONTENTS

|                                               |      |
|-----------------------------------------------|------|
| 第一章 公共政策概论 .....                              | (1)  |
| 一、公共政策的概念 .....                               | (1)  |
| 二、公共政策的本质、特征 .....                            | (4)  |
| (一) 公共政策的本质 .....                             | (4)  |
| (二) 公共政策的特征 .....                             | (4)  |
| 三、公共政策的结构、类型 .....                            | (11) |
| (一) 公共政策的结构 .....                             | (11) |
| (二) 公共政策的类型 .....                             | (13) |
| 四、公共政策的功能 .....                               | (16) |
| (一) 从重要程度划分, 可分为公共政策的基本<br>功能和辅助功能 .....      | (16) |
| (二) 从表现程度划分, 可分为公共政策的显性<br>功能和隐性功能 .....      | (16) |
| (三) 从空间范围划分, 可分为公共政策的宏观<br>功能和微观功能 .....      | (17) |
| (四) 从时效层次划分, 可分为公共政策的直接<br>功能和间接功能 .....      | (18) |
| (五) 从时间层次划分, 可分为公共政策的即时<br>功能、短期功能和长期功能 ..... | (18) |

|                              |             |
|------------------------------|-------------|
| 案例及分析 .....                  | (19)        |
| <b>第二章 公共政策学的历史与发展 .....</b> | <b>(25)</b> |
| 一、公共政策发展的历史 .....            | (25)        |
| 二、中国公共政策的现状 .....            | (32)        |
| 三、国内外公共政策的发展 .....           | (36)        |
| 案例及分析 .....                  | (41)        |
| <b>第三章 公共政策系统 .....</b>      | <b>(47)</b> |
| 一、公共政策系统与环境 .....            | (47)        |
| (一) 公共政策系统 .....             | (47)        |
| (二) 公共政策环境 .....             | (49)        |
| 二、公共政策主体和客体 .....            | (50)        |
| (一) 政府系统 .....               | (51)        |
| (二) 政党 .....                 | (52)        |
| (三) 政治团体 .....               | (53)        |
| (四) 利益集团 .....               | (54)        |
| (五) 大众传媒 .....               | (56)        |
| (六) 公民 .....                 | (57)        |
| 三、公共决策体制 .....               | (61)        |
| (一) 公共决策体制的概念 .....          | (61)        |
| (二) 公共决策体制的类型 .....          | (61)        |
| 案例及分析 .....                  | (64)        |
| <b>第四章 公共政策制定 .....</b>      | <b>(67)</b> |
| 一、确认政策问题 .....               | (68)        |
| (一) 公共政策问题的内涵 .....          | (68)        |
| (二) 公共政策问题的界定与构造 .....       | (71)        |
| 二、议程的设立 .....                | (74)        |
| (一) 政策议程的概念与类型 .....         | (74)        |
| (二) 政策议程建立的时机 .....          | (76)        |

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| (三) 政策议程建立的主体和策略 .....   | (77)  |
| 三、政策的规划 .....            | (79)  |
| (一) 政策规划的涵义与原则 .....     | (80)  |
| (二) 政策规划的主体 .....        | (80)  |
| (三) 政策规划的程序 .....        | (81)  |
| 四、政策的采纳与合法化 .....        | (84)  |
| (一) 政策采纳 .....           | (84)  |
| (二) 政策合法化 .....          | (85)  |
| 案例及分析 .....              | (86)  |
| <b>第五章 公共政策的执行</b> ..... | (92)  |
| 一、公共政策执行的概念与模型 .....     | (92)  |
| (一) 公共政策执行的概念 .....      | (92)  |
| (二) 公共政策执行的模型 .....      | (93)  |
| 二、公共政策执行的过程与手段 .....     | (98)  |
| (一) 公共政策执行的过程 .....      | (99)  |
| (二) 公共政策执行的手段 .....      | (101) |
| 三、公共政策执行的影响因素 .....      | (103) |
| (一) 公共政策问题对政策执行的影响 ..... | (103) |
| (二) 公共政策本身对政策执行的影响 ..... | (104) |
| (三) 公共政策执行的资源条件 .....    | (105) |
| (四) 政策执行主体 .....         | (106) |
| (五) 公共政策作用对象 .....       | (107) |
| (六) 政策执行环境 .....         | (107) |
| 四、公共政策执行偏差及其矫正 .....     | (108) |
| (一) 什么是政策执行偏差 .....      | (108) |
| (二) 政策执行偏差产生的原因 .....    | (109) |
| (三) 政策执行偏差的矫正 .....      | (111) |
| 案例及分析 .....              | (113) |

|                   |       |
|-------------------|-------|
| <b>第六章 公共政策终结</b> | (117) |
| 一、公共政策终结的概念和特点    | (117) |
| (一) 公共政策终结概念      | (117) |
| (二) 公共政策终结的特点     | (118) |
| 二、公共政策终结的依据与途径    | (119) |
| (一) 政策终结的依据       | (119) |
| (二) 政策终结的途径       | (119) |
| 三、公共政策终结的阻碍和策略    | (123) |
| (一) 政策终结的阻碍       | (123) |
| (二) 政策终结的策略       | (126) |
| 四、公共政策的周期         | (130) |
| (一) 政策周期的内涵       | (130) |
| (二) 我国的政策周期及其特点   | (131) |
| (三) 研究政策周期的意义     | (132) |
| 案例及分析             | (133) |
| <b>第七章 公共政策评估</b> | (136) |
| 一、公共政策评估的概念与作用    | (136) |
| (一) 公共政策评估的概念     | (136) |
| (二) 公共政策评估的作用     | (137) |
| 二、公共政策评估过程与影响因素   | (138) |
| (一) 公共政策的评估过程     | (138) |
| (二) 公共政策评估中“人”的因素 | (140) |
| 三、公共政策的评估方法       | (142) |
| 四、公共政策监控          | (152) |
| (一) 政策监督          | (152) |
| (二) 政策控制          | (154) |
| (三) 我国的政策监控机制     | (155) |
| 案例及分析             | (158) |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 第八章 公共政策分析 .....       | (162) |
| 一、公共政策分析概念与框架 .....    | (162) |
| (一) 公共政策分析概念 .....     | (162) |
| (二) 公共政策分析框架 .....     | (164) |
| 二、公共政策分析要素与过程 .....    | (167) |
| (一) 公共政策分析要素 .....     | (167) |
| (二) 公共政策分析过程 .....     | (169) |
| 三、公共政策分析研究的理论与方法 ..... | (172) |
| (一) 公共政策分析研究理论 .....   | (172) |
| (二) 公共政策分析研究方法 .....   | (174) |
| 四、公共政策预测 .....         | (179) |
| (一) 公共政策预测 .....       | (179) |
| (二) 公共政策预测方法 .....     | (180) |
| 案例及分析 .....            | (182) |
| 参考书目 .....             | (187) |

# 第一章 公共政策概论

公共政策是人类社会发展到一定阶段的产物，属于调控和管理社会的规范体系的一部分。在这一章中，我们将着重阐述和讨论公共政策的概念、本质、特征、结构、类型、功能等，这对于我们全面、深入地理解和把握公共政策具有重要的意义。

## 一、公共政策的概念

自公共政策概念诞生以来的近半个世纪的发展进程中，围绕着这一概念出现了许多不同的学科名称。如政策科学、公共政策分析、公共政策研究、公共政策学、政策学等等，名称的不同反映了在研究路径和方向上的某种差异。不过我们将只在日常意义上使用这些名词，而不对它们作严格区分。对于“公共政策”和“政策”这两个概念也是如此。严格地说，政策是一个更大的概念，它还包括了私营部门的政策。尽管如此，无论是公共政策还是“非公共政策”，都必然经历问题界定、方

案选择、组织实施、效果评估等过程。因此，从过程分析的角度来看，可以不对两者作区分。

政策科学的创始人之一拉斯韦尔和另外一位学者亚伯拉罕·卡普兰认为，公共政策是一项含有价值、目标与策略的大型计划。<sup>①</sup> 这种理解强调了作为政府行为的公共政策的设计功能及其目标性。

政治学学者戴维·伊斯顿认为，公共政策就是对全社会的价值作权威的分配。这种理解从政治学原理的角度出发，强调了公共政策的价值分配功能。这里的“价值”一词是个最广义的概念，它指的是一切有用的资源，包括有形的资源和无形的资源。伊斯顿的理解以政治学中的一个假设为前提，即利益以及利益关系是人类社会活动的基础，而政府则以其最高权威身份，实施利益的分配，公共政策就是进行利益分配的主要形式。<sup>②</sup>

政策论研究者托马斯·戴伊认为，公共政策是政府选择作为还是不作为的行为。这种理解同样是从政治学的角度出发，突出了政府在政策争论中的最终决定权。也就是说，在开放、竞争的条件下，围绕着特定的社会公共问题会有大量的争论和不同的选择，而公共政策就是政府的选择（包括政府不选择的决定）。另外一位美国学者史蒂文·凯尔曼持有同样的看法，他认为公共政策是一种政治决定，“政治决定是意见有分歧的人们的集体选择；在这些决定背后，存在着政府的强制性权力”。<sup>③</sup>

一般认为，公共政策是指国家机关或者执政党制定并付诸实施的旨在解决某一问题的具有权威性的行动准则。在本书中我们

① 桑玉成、刘百鸣：《公共政策学导论》，复旦大学出版社，1991年6月，第2页。

② 张国庆：《现代公共政策导论》，北京大学出版社，1997年，第7-8页。

③ [美] 史蒂文·凯尔曼：《制定公共政策》，商务印书馆，1990年，第11页。

用比较习惯的表达方式将公共政策简单地定义为：公共政策是合法的政府为解决公共问题而作出的正式决定或安排。就这一定义我们对公共政策的理解包括了下列几个方面：

第一，制订公共政策是由拥有合法权威的政府来完成的，它是政府的一种行为或者准确地说是社会公共权威的一种行为。因此我们把公共政策与一般的企业战略、销售计划等微观决策区别开来。这里所指的社会公共权威，是指能够运用它的强制力量对社会公共事务作出权威性决定，对社会资源作出权威性分配的政治实体。

第二，公共政策是政府或社会公共权威为解决某种社会问题或解决某种社会矛盾而作出的选择，因此制定公共政策的目的是为了了解决社会公共问题，这些问题归根到底是一个公共资源的分配问题。它包括两个方面：一是维持社会稳定所面临的问题，另一个是社会的延续和发展所产生的矛盾。

第三，公共政策可以表现为法律、政令、计划、方案、程序安排等形式，只要它们涉及公共资源的分配，可以认为，政府或社会公共权威之所以要制定公共政策就是要提供一种供普遍遵循的社会生活行为准则和行为依据。

第四，公共政策是公共选择的产物，是政府面对各种备选方案时作出的最终决定。在任何一个特定的问题上，不可能只存在一种完全正确、显而易见、社会一致同意的解决方案。因此政策制定本身就是一种选择的过程，所以公共政策就是由政府来作出的一种“公共选择”。

第五，公共政策是知识运用的产物。政策作为解决问题的方案，必然包含着和体现了对已有知识的运用。所以公共政策不仅反映了政府的政治立场（利益倾向和价值倾向），而且反映了政府的知识水平。

## 二、公共政策的本质、特征

### (一) 公共政策的本质

通过了解公共政策的概念，我们可以对公共政策的本质有比较清楚的认识：所谓公共政策的本质，集中表现在两个方面：公共政策的本质是阶级意志、利益的集中体现或表达；公共政策服务于社会的进步和发展。

不同阶级、阶层利益的政党及其他政治组织，都面临着各种各样、错综复杂又千变万化的社会问题，为了解决这些社会问题，他们就必须制定自己的公共政策；而任何公共政策的制定和执行都以维护本阶级政治上、经济上的利益为宗旨的。对统治阶级来说，促进这些问题的解决，有效地达到对被统治阶级的控制维护整个社会的稳定是他们制定和实施公共政策的着眼点、出发点；对于被统治阶级来说，它要反抗统治阶级的压迫，寻求自己的出路，就必须通过代表自己利益的政党或其他政治集团、集中本阶级人们的意志，针对各种社会问题向统治者提出政策建议，推动制定一系列有利于自身利益的政策，以达到自身生存、发展的目的。

公共政策是社会阶级利益的表达与执行，同时，它又服务于社会的总体发展。国家往往通过组织经济活动，发展科技文化事业，管理社会公共事务，从而使国家履行管理社会事务方面的职能。这种职能必然通过国家公共政策而体现出来，公共政策在执行过程中，通过对各种社会资源的利用，对各种社会潜能的挖掘，在总体上实现公共政策目标的同时，推动社会经济文化的发展。

### (二) 公共政策的特征

#### 1. 公共政策的价值取向性

政府制定的公共政策，无论是针对什么领域，都要涉及应当