



MPA(公共管理硕士)系列教材

陶学荣◎主编

公共政策概论

MPA

*Gonggong Zhengce
Gailun*

中国人事出版社

 MPA(公共管理硕士)系列教材

陶学荣 ◎主编

公共政策概论

MPA

*Gonggong Zhengce
Gailun*

中国人事出版社

MPA(公共管理硕士)系列

公共政策概论

陶学荣 主编

中国人事出版社

《MPA（公共管理硕士）系列教材》编辑委员会

学 术 顾 问： 夏书章 纪宝成 谢伏瞻

编 委 会 主 任： 王乐夫

编委会副主任： 朱立言 邓大松

编 委：（以姓氏笔画为序）

王乐夫 邓大松

朱立言 刘世锦

陈永明 陈庆云

汪铭生（台） 周光辉

陶学荣

宁 骚

曲福田

吴琼恩（台）

娄成武

主 编： 陶学荣



作者简介

陶学荣:

南昌大学MPA首席教授。南昌大学行政管理硕士点首创者，第一导师。先后多次赴港、澳、台及欧洲参加公共管理专业学术交流与参访活动，并曾应邀赴台湾十余所高等学校进行讲学。

现任江西省人民政府参事、南昌大学公共管理硕士(MPA)中心主任，南昌大学行政管理科学研究所所长。

陶学荣同志长期致力于地方政府治理理论与实践研究，颇有建树。先后在国内外核心刊物发表论文《建立适应市场经济之行政管理体制的思考》、《强化环境管理、建设花园城市》、《地方政府行政管理地位的重新界定》、《京九线上江西区域经济发展之思路》、《WTO与政府职能定位》等30余篇，独著、主编《公共行政管理学》、《行政纵览》、《公共行政管理导论》、《政府公关礼仪学》等著作6部，共计130余万字。

前 言

政策科学是一门综合性和应用性很强的迅速发展中的新学科。它发端于第二次世界大战后几个主要的工业发达国家(如美国)。从 20 世纪 40 年代末 50 年代初,一些西方政治家将微观经济学对效率问题的分析研究方法运用于社会科学的政治领域,从而建立起政策分析的基本框架,到 1950 年,拉纳与拉斯韦尔主编的《政策科学、范围与方法的新近发展》问世,经过半个多世纪的研究发展,政策科学已经成为战后社会科学领域里发展最迅速、应用领域最广泛、社会效用最明显的学科之一。它的出现被誉为当代社会科学和管理科学尤其是公共行政学、政治学发展的一次重大突破。

20 世纪 70 年代以后,西方政策科学开始传入我国。90 年代末,政策科学以其对我国政府和社会经济发展的积极影响,以其对那些与公共利益、公共产品、公共服务相关的社会问题的独特视角形成的科学化、民主化的公共决策,成为我国政界、学界极为关注的学术领域。随着北京大学等公共政策系的设立,公共管理硕士(MPA)专业学位的设置的试行,作为核心课程之一的政策科学,其研究与教学体系逐步规范化、制度化、科学化。

本书为公共管理专业的本科生、研究生的“公共政策”课程(或政策科学)提供了一个基本的理论学习框架。全书由导论和 10 章组成。包括有:导论、公共政策基本概念、公共政策的价值、公共政策的环境、公共政策的体制、公共政策的制定、公共政策的工具、公共政策的执行、公共政策的评估、公共政策的终结、公共政策的分析。

本书的编写主要由主编陶学荣教授策划审定完成。南昌大学 MPA 教育中心和行政管理系的部分教师、研究生参与了本书的研讨和撰写初稿的工作。他们是:导论:陶学荣、吴光芸、常青;第一章:刘圣中;第二章:朱旺力、肖小明;第三章:李剑;第四章:林琼、占文军、黄婧;第五章:王萱、贾清萍;第六章:郑利华、李春茂、黄毅锋;第七章:吴光芸;第八章:李荣华;第九章:王锋、邹万平、李剑;第十章:唐兵。

还要特别说明的是:林琼研究生对全书的组稿、收集、整理有关资料作出了有益的贡献。

本书的出版得到了中国人事出版社的大力支持与资助。还要特别感谢责任编辑殷崇文先生、张文春女士的鼎力相助,是他的热情和信赖,使此书得以付梓。

本书在编写过程中,借鉴、吸收了国内外许多有价值的文献,在此表示衷心感谢。

政策科学是门发展中的新学科,由于自己才疏学浅,纰漏之处,敬请学界先进不吝指教。

编者

2005年9月9日

目 录

前言	(1)
导论	(1)
第一节 西方公共政策学概论	(1)
一、起步阶段(20 世纪 50 年代—60 年代)	(2)
二、发展阶段(20 世纪 70 年代—80 年代)	(4)
三、最新发展	(5)
四、总结	(5)
第二节 公共政策分析的基本理论模型	(6)
一、公共政策分析的理论模型概述	(7)
二、公共政策分析的基本理论模型	(9)
第三节 中国公共政策学研究	(19)
一、中国公共政策学的产生	(19)
二、中国公共政策学概述	(21)
三、研究方法	(25)
第一章 公共政策基本概念	(32)
第一节 公共政策概念	(32)
一、政策概念的起源	(32)
二、公共政策概念	(33)
三、公共政策的特征	(37)
第二节 公共政策的功能	(41)
一、目标导向功能	(41)
二、法律规制功能	(42)
三、利益协调功能	(43)
第三节 公共政策类型	(45)
一、从政策内容标准来划分	(45)

二、从政策层级标准来分类	(46)
三、从政策功能标准来分类	(47)
第四节 公共政策系统	(49)
一、公共政策主体	(49)
二、公共政策客体	(59)
三、公共政策系统	(62)
案例:中国农村政策研究中心成立	(66)
第二章 公共政策价值	(69)
第一节 公共政策价值概述	(69)
一、公共政策价值概念	(69)
二、公共政策价值类型	(71)
三、公共政策价值的意义	(74)
第二节 公共政策价值的内涵	(77)
一、正义	(78)
二、效率	(78)
三、平等	(79)
四、民主	(79)
五、秩序	(81)
六、发展	(81)
七、利益	(82)
第三节 公共政策价值的冲突	(85)
一、效率与公平的冲突	(85)
二、民主与科学的冲突	(86)
三、多数人利益与少数人利益的冲突	(87)
第四节 中国公共政策的价值	(90)
一、价值追求的变化历程	(90)
二、价值追求的未来发展	(93)
案例:万州出租车改制风波	(95)
第三章 公共政策环境	(98)
第一节 政策环境概述	(98)

一、政策环境的概念	(99)
二、公共政策与政策环境的相互关系	(100)
三、政策环境的特征	(103)
第二节 政策环境分析	(105)
一、地理自然环境	(106)
二、经济环境	(106)
三、政治环境	(108)
四、社会文化环境	(108)
五、国际环境	(109)
六、工作环境	(110)
第三节 政策网络	(110)
一、政策网络概述	(111)
二、政策网络的关系类型	(114)
三、政策网络的研究途径	(118)
第四节 社会变迁——转型期中国政策环境概述	(121)
一、社会变迁——一种特殊的政策环境	(122)
二、转型期政策环境对公共政策的影响	(123)
三、政策与环境的稳定	(126)
案例:江西省林业产权体制改革	(128)
第四章 公共决策体制	(130)
第一节 公共决策体制概述	(130)
一、公共决策组织	(130)
二、公共决策体制	(131)
第二节 公共决策体制的类型	(134)
一、宏观政治决策体制	(134)
二、微观组织决策体制	(140)
第三节 公共决策规则	(141)
一、投票规则	(141)
二、听证制度	(146)
三、专家咨询制度与脑库	(148)

第四节 中国决策体制	(152)
一、人民代表大会制度	(152)
二、行政领导体制	(154)
三、民主集中制	(156)
案例:福建省全面推行村务决策听证制度	(159)
第五章 公共政策制定	(161)
第一节 公共问题概述	(161)
一、公共问题的概念	(161)
二、公共问题的类型	(162)
三、公共问题对政策的压力	(163)
第二节 政策议程	(164)
一、政策议程的概述	(164)
二、政策议程建立的过程	(165)
第三节 政策制定的模式	(167)
一、理性决策	(167)
二、有限理性决策	(169)
三、渐进决策	(171)
四、系统决策	(173)
五、精英决策	(174)
六、博弈决策	(175)
第四节 政策合法化	(177)
一、政策合法化的概念	(178)
二、政策合法化途径与类型	(178)
第五节 中国公共政策的制定	(181)
一、“有组织无政府”的理性模式	(181)
二、“摸着石子过河”的政策制定模式	(182)
三、“从群众中来,到群众中去”的模式	(183)
案例:城市流动人口子女的教育问题	(186)
第六章 公共政策工具	(188)
第一节 政策工具概述	(188)

一、政策工具概念	(189)
二、政策工具的特征	(190)
三、政策工具的功能	(192)
第二节 政策工具的类型	(192)
一、经济性工具	(193)
二、行政性工具	(198)
三、管理性工具	(199)
四、政治性工具	(201)
五、社会性工具	(202)
第三节 政策工具的运用	(204)
一、政策工具运用的意义	(204)
二、影响政策工具运用的因素	(206)
三、政策工具运用的实践	(212)
第四节 中国政策工具	(214)
一、中国政策工具的特点	(214)
二、中国政策工具的缺陷	(217)
三、中国政策工具的发展	(219)
案例:土地管理宏观调控的政策工具	(221)
第七章 公共政策执行	(224)
第一节 政策执行概述	(224)
一、西方政策执行理论概述	(225)
二、政策执行的概念	(228)
三、政策执行的意义	(230)
第二节 政策执行模型	(231)
一、团体参与模型	(232)
二、宣传动员模型	(235)
三、权威强制模型	(238)
四、市场激励模型	(240)
第三节 公共政策的自由裁量权	(242)
一、自由裁量权的概念	(242)

二、自由裁量权的运用	(243)
三、自由裁量权的悖论	(244)
第四节 政策执行的障碍	(244)
一、政策规划障碍	(245)
二、政策认知障碍	(246)
三、政策体制障碍	(247)
四、政策资源障碍	(249)
五、外部环境障碍	(251)
第五节 中国公共政策执行	(252)
一、中国公共政策执行的特征	(252)
二、增强中国公共政策执行效能的思考	(255)
案例:退耕还林政策执行有失 陕西某村农民连续自杀	(259)
第八章 公共政策评估	(263)
第一节 政策评估的概述	(263)
一、政策评估的概念	(263)
二、政策评估的标准	(266)
三、政策评估功能和意义	(270)
第二节 政策评估过程	(273)
一、准备阶段	(273)
二、实施阶段	(275)
三、总结阶段	(275)
第三节 政策评估的模式	(276)
一、目标达成模式	(278)
二、附带效果模式	(278)
三、无目标模式	(279)
四、综合模式	(280)
五、顾客导向模式	(281)
六、相关利益人模式	(282)
七、经济模式	(283)
八、职业化模式	(284)

第四节 中国公共政策评估	(284)
一、中国政策评估的现状	(285)
二、中国政策评估的困难	(287)
三、中国政策评估的发展	(289)
案例: 1. 挪威对中国十年政府贷款政策与效果评估	(293)
2. 顾客导向模式在我国现行计划生育政策中的应用	(294)
第九章 公共政策终结	(297)
第一节 政策终结概述	(297)
一、政策终结概念	(297)
二、政策终结的类型	(299)
三、政策周期	(301)
四、政策终结的障碍	(303)
第二节 政策终结的必要性与可行性	(305)
一、政策终结的必要性	(305)
二、政策终结的可行性	(306)
第三节 政策终结的策略	(312)
一、休克策略	(312)
二、缓冲策略	(314)
三、桥梁策略	(315)
四、非正式终结策略	(316)
五、逆动策略	(317)
第四节 中国公共政策终结	(318)
一、中国公共政策终结状况	(318)
二、中国公共政策终结的困难	(319)
三、公共政策终结的未来发展对策	(322)
案例: 现有经济适用房政策应终结吗?	(326)
第十章 公共政策分析	(331)
第一节 公共政策分析概述	(331)
一、公共政策分析概念与意义	(331)
二、公共政策分析与知识	(334)

三、公共政策分析的历史发展	(337)
第二节 公共政策分析的步骤与方法	(338)
一、公共政策分析的基本要素	(338)
二、公共政策分析的步骤与方法	(340)
第三节 公共政策分析模型	(347)
一、公共政策系统分析模型	(347)
二、公共政策过程分析模型	(350)
三、公共政策信息转换分析模型	(352)
四、公共政策成本—效益分析模型	(353)
五、公共政策理性规划分析模型	(355)
六、公共政策风险分析模型	(356)
第四节 我国公共政策分析的发展	(358)
一、我国公共政策分析的发展与特点	(358)
二、我国公共政策分析存在的问题	(360)
三、我国公共政策分析发展趋势	(364)
案例：“孙志刚事件”背后的公共政策过程分析	(366)

导 论

公共政策虽然不是一个全新的概念,但相关研究却是一门新的学科。它发端于第二次世界大战后几个主要的工业发达国家,其后迅速扩展到许多国家和地区。可以认为,公共政策学是战后社会科学领域发展最迅速、影响面最大、应用领域最广、实证性最强、社会效用最明显的学科之一。

公共政策学之所以在较短的时间内迅速兴起和发展,既与现代社会的管理特征相联系,也与公共政策自身的学科特征相联系。现代政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的和基本稳定或一再重复出现的社会问题,而是大量的相互关联、相互制约的越来越具有复杂性、尖锐性、普遍性、专业性、变化性和发展性的各种社会矛盾和问题。与此同时,公众所关心的问题 and 兴趣的焦点,也不再是抽象的理念或原则问题,而是那些与自身利益密切相关的特殊的公共政策问题,比如犯罪与社会安全、公平与经济发展、种族与社会和谐、战争与外交方针、污染与环境保护,以及住房、卫生、社会保障、公共交通等一系列实际问题。由于这些问题直接关系到人们自身境况的改善,因而人们对这类问题的关注与日俱增,并因此产生了对政府制定公共政策的能力、程序、方式以及公共政策的质量的疑问和不满。这就使一批具有一定的学术素养,同时具备相当实际经验的学者、科学家和政府官员深切感到,应当建立一种能够兼容各相关学科的优势,且能够解决各种现实公共政策问题的全新的学科。这一学科就是我们现在所学的公共政策学。包括社会科学和自然科学在内的诸多学科的不断发展为公共政策学的形成提供了一定的理论基础和实用技术,现实压力 and 未来需要则为其提供了发展的动力。可以说,公共政策学的产生与发展有其历史必然性。

第一节 西方公共政策学概论

公共政策的研究对象并不是从一开始就像现在这样明确的。各个政策从产生到发展经历了一个漫长的演化变迁过程。正是在这一过程中,公共政策的研究对象与内容才逐渐变得清晰起来,公共政策作为一个学科门类才逐渐建立起来。

严格说来,西方现代政策科学(Modern Policy Science)是20世纪50年代以后才发展起来的一门社会科学学科。但是,政策研究作为社会科学中的一个领域

在西方却早已存在。

在 19 世纪 80 年代以前,西方的政策研究还只是附属于经济科学。80 年代以后,这种情况就发生了很大的变化。引起这种变化的一个重要原因是西方的一些国家开始重视对公共行政的研究。政策研究也随之进入了公共行政的领域。美国是最早建立公共行政科学的国家。因此政策问题比较早地在美国公共行政科学中得到发展。1887 年伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在《政治学季刊》第二期上发表了题为“行政的研究”的论文,这是美国公共行政科学正式建立的标志。正是在这篇论文中,威尔逊从公共政策的角度将政治与行政区分为两个领域。他认为政治制度只负责制定或决定公共政策,而公共行政则负责执行公共政策。威尔逊特别指出,政治学应当关心公共政策的发展,应当细心地分析法律、法令的产生与变迁的历史。^①对美国公共行政科学发展做出了重大贡献的古德诺(Frank J. Goodnow)也十分重视公共政策问题。他也像威尔逊一样,主张政治与行政分开,政治家依据一定的价值标准制定政策,而公共行政却可以以价值中立的态度去执行公共政策。实际上,古德诺把公共政策的制定看成是非理性过程,而公共政策的执行则是理性过程。^②古德诺和威尔逊的共同点在于,他们都否认政治是一门科学,都相信执行公共政策的公共行政则可以完全根据科学和理性来有效地运行。

人类在 20 世纪 40 年代以前所作的政策研究还是初步的,政策研究还远远没有上升到学科的地位。对于政策的本质、内容及其研究方法也未能进行深入、详细的说明。但是,这种初步的研究却为现代政策科学的兴起与发展奠定了基础。

一、起步阶段(20 世纪 50 年代—60 年代)

作为一门社会科学学科的现代政策研究是在二战以后逐步出现的,它的建立是与拉斯韦尔的名字分不开的。早在 1943 年,拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)就在他的一份备忘录中提到“政策科学”这一术语。1950 年,他与卡普兰合著了《权力和政治:政治研究的框架》一书,书中正式使用了“政策科学”这一概念。1950 年,拉纳与拉斯韦尔主编了《政策科学:范围与方法的新近发展》,^③在这一著作中,拉斯韦尔第一次对政策科学的学科性质、研究内容、发展方向作了详尽的论述。在西方学术界,人们普遍认为,《政策科学》的问世,是政策科学诞生的标志。从 50

①彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,第 14-15 页,中共中央党校出版社,1997 年版。

②彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,第 28-32 页,中共中央党校出版社,1997 年版。

③Allen D. Putt, J. Fred Springer, Policy Re2 search: Concepts, Methods, And Applications, New Jersey, Prentice - Hall, Inc., 1989, P 12.