

• 公共管理论丛 •

主编◎彭国甫 颜佳华

公共利益的权威性分配

—— 公共政策过程研究

宁国良◆著

湖南人民出版社

●公共管理论丛●

主编◎彭国甫 颜佳华

公共利益的权威性分配

——公共政策过程研究

宁国良◆著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共利益的权威性分配:公共政策过程研究/宁国良著.

—长沙:湖南人民出版社,2005.4

ISBN 7-5438-3929-6

I.公... II.宁... III.公共政策-研究 IV.D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 027812 号

责任编辑:李雄伟

装帧设计:虢 剑

公共利益的权威性分配

——公共政策过程研究

宁国良 著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

湖南航天长宇印刷公司印刷

2005年4月第1版第1次印刷

开本:730×960 1/16 印张:22

字数:285,000

ISBN7-5438-3929-6

C·174 定价:44.00元

目 录

上篇 公共利益的权威性分配:公共政策过程的本质

第 1 章 利益视角下的公共政策与公共政策过程	(3)
1.1 公共政策与公共政策过程的规定性	(3)
1.1.1 公共政策的基本内涵	(3)
1.1.2 公共政策的基本性质	(6)
1.1.3 公共政策的本质特征	(8)
1.1.4 公共政策过程的内在规定性	(11)
1.2 公共政策过程研究的形成与发展	(13)
1.2.1 公共政策过程阶段论时期	(13)
1.2.2 后公共政策过程阶段论时期	(18)
1.3 公共政策过程研究的基本内容	(20)
1.3.1 公共政策系统及其环境	(20)
1.3.2 公共政策运行的过程分析	(28)
1.3.3 公共政策过程的运行机制	(34)
1.4 利益分析视角下的公共政策过程研究	(37)

1.4.1	利益与公共政策·····	(37)
1.4.2	利益在公共政策过程中的作用·····	(41)
1.4.3	利益分析在公共政策过程研究中的意义·····	(46)
第2章	公共政策问题的确认过程·····	(48)
2.1	公共政策问题的形成·····	(48)
2.1.1	公共政策问题的基本性质·····	(48)
2.1.2	公共政策问题的形成条件·····	(56)
2.1.3	公共政策问题的形成过程·····	(61)
2.2	公共政策议程·····	(64)
2.2.1	政策议程的含义与类型·····	(65)
2.2.2	政策议程创立的途径与策略·····	(67)
2.2.3	政策议程的构建模型·····	(73)
2.3	利益整合与公共政策议程建立·····	(75)
2.3.1	系统议程与利益表达·····	(76)
2.3.2	政府议程与利益综合·····	(78)
第3章	公共政策的规划过程·····	(80)
3.1	公共政策规划的含义与类型·····	(80)
3.1.1	公共政策规划的基本含义·····	(80)
3.1.2	公共政策规划的主要类型·····	(83)
3.2	公共政策规划的程序及其内容·····	(87)
3.2.1	确定政策规划原则·····	(87)
3.2.2	确立政策规划目标·····	(89)
3.2.3	设计公共政策方案·····	(90)
3.2.4	评估公共政策方案·····	(92)
3.3	公共政策的“规划缺口”及其补正·····	(94)
3.3.1	何谓“规划缺口”·····	(94)



3.3.2 “规划缺口”的产生原因.....	(96)
3.3.3 “规划缺口”的补正措施.....	(98)
3.4 危机状态下的公共政策规划.....	(102)
3.4.1 危机决策中的公共政策规划.....	(103)
3.4.2 危机决策中公共政策规划的原则要求.....	(104)
3.4.3 危机决策中公共政策规划的基本步骤.....	(105)
3.4.4 危机状态中公共政策规划完善的注意事项.....	(106)
第4章 公共政策抉择与公共政策合法化的过程	(109)
4.1 公共政策抉择的理论模型.....	(109)
4.1.1 公共政策抉择的认知模型.....	(110)
4.1.2 公共政策抉择的过程模型.....	(115)
4.2 公共政策抉择的影响因素.....	(118)
4.2.1 公共政策制定体制.....	(118)
4.2.2 公共政策抉择主体.....	(120)
4.2.3 公共政策对象.....	(122)
4.2.4 公共政策抉择的手段和方法.....	(124)
4.2.5 公共政策制定环境.....	(125)
4.3 公共政策合法化.....	(126)
4.3.1 公共政策合法化的规定性.....	(126)
4.3.2 公共政策合法化的程序.....	(129)
4.3.3 公共政策法律化.....	(132)
中篇 公共利益的分配与落实:公共政策执行与监控	
第5章 公共政策执行.....	(137)
5.1 公共政策执行的含义、原则和模型	(137)
5.1.1 公共政策执行的含义、特点和作用	(137)
5.1.2 公共政策执行的基本原则.....	(142)

5.1.3	公共政策执行的理论与模型·····	(144)
5.2	公共政策执行的体系与环境·····	(153)
5.2.1	公共政策执行体系·····	(153)
5.2.2	公共政策执行的环境·····	(163)
5.3	公共政策执行的过程、资源和手段·····	(167)
5.3.1	公共政策执行的过程·····	(167)
5.3.2	公共政策执行的资源·····	(182)
5.3.3	公共政策执行的手段·····	(186)
5.4	公共政策执行偏差的组织分析·····	(189)
5.4.1	公共政策执行偏差及其组织表现·····	(189)
5.4.2	公共政策执行偏差产生的组织原因·····	(191)
5.4.3	公共政策执行偏差防范的组织创新·····	(193)
5.5	公共政策执行的机制建设与完善·····	(196)
5.5.1	政策执行的信息沟通机制·····	(196)
5.5.2	政策执行的公民参与机制·····	(197)
5.5.3	政策执行的激励机制·····	(199)
5.5.4	政策执行的责任追究机制·····	(200)
5.5.5	政策执行的监督机制·····	(203)
第6章	公共政策监控·····	(204)
6.1	公共政策监控的规定性·····	(204)
6.1.1	公共政策监控的含义·····	(204)
6.1.2	公共政策监控的类型与原则·····	(205)
6.1.3	公共政策监控的地位与作用·····	(209)
6.2	公共政策监控的要素、过程和条件·····	(212)
6.2.1	公共政策监控体系·····	(212)
6.2.2	公共政策监控过程·····	(217)
6.2.3	公共政策监控的基本条件·····	(219)

6.3 公共政策监控的外部效应及其纠正	(221)
6.3.1 公共政策监控的外部效应	(221)
6.3.2 公共政策监控外部效应产生的主要原因	(223)
6.3.3 公共政策监控外部效应的纠正	(226)

下篇 公共利益的平衡与调适： 公共政策评估、调整与终结

第7章 公共政策评估	(231)
7.1 公共政策评估的规定性	(231)
7.1.1 公共政策评估的含义	(231)
7.1.2 公共政策评估的作用	(234)
7.1.3 公共政策评估的类型	(237)
7.2 公共政策评估的内容、过程 and 标准	(241)
7.2.1 公共政策评估的内容	(241)
7.2.2 公共政策评估的过程	(243)
7.2.3 公共政策评估的标准	(246)
7.3 公共政策评估的基本方法	(251)
7.3.1 豪斯评估方法	(251)
7.3.2 对比评估方法	(253)
7.3.3 价值分析方法	(258)
7.3.4 成本评估方法	(260)
第8章 公共政策的稳定、调整与终结	(263)
8.1 公共政策的稳定	(263)
8.1.1 公共政策稳定的内涵	(263)
8.1.2 公共政策稳定的原因分析	(265)
8.1.3 公共政策稳定的主要影响	(268)
8.2 公共政策的调整	(271)

8.2.1	公共政策调整的原因和作用	(271)
8.2.2	公共政策调整的内容和形式	(273)
8.2.3	公共政策调整的原则和过程	(275)
8.3	公共政策的终结	(277)
8.3.1	公共政策终结的主体和客体	(277)
8.3.2	公共政策终结的原因和作用	(280)
8.3.3	公共政策终结的障碍及其对策	(282)

附录

论公共政策执行机制问题	(289)
论政府信息化对公共政策执行的影响	(298)
论公共政策执行中的公民政治参与	(308)
公共政策监督的经济学解读	(317)

主要参考文献	(328)
--------	-------

后 记	(338)
-----	-------

上 篇

**公共利益的权威性分配：
公共政策过程的本质**

【第 1 章】

利益视角下的公共政策 与公共政策过程

1.1 公共政策与公共政策过程的规定性

1.1.1 公共政策的基本内涵

何谓公共政策？国内外学者对此说法不一，观点各异。总体观之，国外学者通常侧重某一方面，而国内学者则主张综合考察。

（1）国外学者关于（公共）政策的代表性定义

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

戴维·伊斯顿（David Easton）认为，“公共政策是对全社会价值作有权威的分配。”^②

政策科学的主要倡导者和创立者哈罗德·拉斯韦尔（Harald

① 转引自伍启元：《公共政策》，（香港）商务印书馆 1989 年版，第 4 页。

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

D. Lasswell) 与亚伯拉罕·卡普兰 (A. Kplan) 认为, 公共政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”^①。

罗伯特·艾斯顿 (Robert Eyestone) 认为, 公共政策就是“政府机构和它周围环境之间的关系”^②。

托马斯·戴伊 (Thomas R. Dye) 认为, “凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策。”^③ 戴伊这一观点后被另一美国学者约翰·戈卢姆所发展。戈卢姆认为, 广义的公共政策是指导执政者决定与行动的一种基本形式, 这些决定与行动是与其所趋向的共同目标结合为一体的, 它包括三层含义: 第一, 要实现的目标、目的; 第二, 表示实现目标拟采取的行动途径或计划的文字声明; 第三, 政策声明所引发的权威者之真正行动或行为。^④

詹姆斯·安德森 (James E. Anderson) 认为, “政策是一个有目的的活动过程, 而这些活动是由一个或一批行为者, 为处理某一问题或有关事务而采取的”; “公共政策是由政府机构或政府官员制定的政策”^⑤。

卡尔·弗里德里奇 (Carl J. Friedrich) 认为, 公共政策是“在某一特定的环境下, 个人、团体或政府有计划的活动过程, 提出政策的用意就是利用时机、克服障碍, 以实现某个既定的目标, 或达到某一既

① H. D. Lasswell and A. Kplan, *Power and Society*. New Haven, Yale University Press, 1970, p. 70.

② R. Eyestone, *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*. Indianapolis: Bobbs-Meril, 1971, p. 2.

③ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (6th. ed). Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall Inc, 1987, p. 2.

④ 转引自弗雷德·格林斯坦、尼尔逊·波尔斯彼编:《政策与政策制定》第八章, 幼狮文化事业公司 1984 年版。

⑤ [美] 詹姆斯·E·安德森:《公共决策》, 唐亮译, 华夏出版社 1990 年版, 第 4 页。

定的目的”^①。

纵观国外学者有关公共政策的定义，由于他们的研究大都是从某一方面进行的，所以不可避免地带有某种片面性。例如，威尔逊和拉斯韦尔等的定义或将公共政策归结为“法律和法规”，或将其归为“大型计划”，都大大缩小了公共政策的外延；弗雷德里奇的定义没有准确揭示公共政策的主体；艾斯顿、戴伊、安德森等虽从生态性、行为性的角度来分析公共政策的内涵，视角独特，但和威尔逊、拉斯韦尔等人一样都未能深入研究公共政策的本质。只有戴维·伊斯顿的观点才开始进入公共政策的内核，即价值^②，但遗憾的是，他的定义不甚全面，未曾就公共政策的目的、价值标准和行为方式等一并进行深入的探讨。

(2) 国内学者关于（公共）政策的代表性定义

伍启元认为，“政策是行动或活动的指引、引导或指示，公共政策是政府对公私行动所采取的指引”^③。

林水波、张世贤认为，公共政策“是执行行动的指引，它是一个人、团体或政府在固定的环境中所拟定的一个行动计划”^④。

孙光认为，公共政策是“国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则”。同时，公共政策又“表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程”^⑤。

张金马认为，公共政策是指“党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行为的准则或指南。其表现形式有法律、规章、行政命令、

① Carl J. Friedrich, *Man and His Government*. New York: McGraw - Hill, 1963, p.79.

② 戴维·伊斯顿的“价值”，不仅包括实物、资金，还包括权力、荣誉、地位、服务等，相当于广义的“利益”。

③ 伍启元：《公共政策》，（台湾）商务印书馆1985年版，第1页。

④ 林水波、张世贤：《公共政策》，台湾五南图书出版公司1987年版，第8页。

⑤ 孙光：《政策科学》，浙江教育出版社1989年版，第14页。

政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等”^①。

陈庆云认为：“公共政策是政府依据特定时期的目标，在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。”^②

陈振明认为：“政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。”^③

宁骚认为：“公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益的方案。”^④

国内学者关于公共政策的定义，总的说来综合性都比较强，都比较重视党和政府的公共政策主体地位，并开始从利益的角度对公共政策的本质进行思考，尽管有些观点尚值得商榷，但这些仍给予我们多方面的启示。我们认为，公共政策是指以政府为代表的公共权力机关为解决特定的社会公共问题，经由一定的政治程序制定或执行的行动方针或行为准则的总称。它的本质在于其是公共权力机关进行社会资源配置和社会利益分配的手段。

1.1.2 公共政策的基本性质

(1) 公共政策是公共权力机关的政治行为

任何公共政策都是以政府为代表的公共权力主体，通过一定的政治程序制定和执行的。公共政策由以政府为代表的公共权力机关来制定和执行，说明公共政策是特定公共权力机关的产物，具有法律的权

① 张金马：《政策科学导论》，中国人民大学出版社1992年版，第19～20页。

② 陈庆云：《公共政策分析》，中国经济出版社1996年版，第9页。

③ 陈振明：《政策科学》，中国人民大学出版社1998年版，第59页。

④ 宁骚：《论公共决策的现代化》，载《现代化过程中的政治与行政》（下册），北京大学出版社1987年版，第722页。

权威性。公共政策通过一定政治程序来制定和执行,则说明公共政策是—定政治活动过程的产物,其权威性不仅来自公共政策主体的合法性,而且还来自于公共政策过程的合法性。

(2) 公共政策目的是为了—解决特定的社会公共问题

社会公共问题是私人难以在自己比较局限的范围内有效解决,不得不由作为公共权威的政府或其他公共服务组织解决的问题。^① 这些问题通常包括三个方面:①维持现行社会的正常运转;②解决现实社会运转中的障碍;③国家和社会发展趋势的预测和发展规划的确定。社会公共问题基本上囊括了国家和社会运转中关系重大的社会、经济、政治问题,它们的解决属于政府当然的职能范围。因此,公共政策既然是当代国家进行公共管理的基本手段,那么它必须以解决公共问题、实现公共利益为出发点和归宿。

(3) 公共政策的本质是—定阶级意志、利益的集中体现和表达

公共政策是公共权力机关进行社会资源配置和社会价值分配的手段。价值归根结底是利益的反映。公共政策无论是对社会资源进行配置,还是对社会价值进行分配,在阶级社会中,它总是代表不同阶级、阶层利益的政党及其他政治组织进行维护自身统治的工具,其最终目的都是为了维护本阶级的政治利益或经济利益。当然,任何阶级都不是铁板—块,而是由各个不同的阶层或利益团体组成的。这些阶层或利益集团在各个历史阶段其利益往往各不相同,甚至是相互矛盾的。因此,某—阶级在制定政策(尤其那些基本政策或总政策)时,总会为了整个阶级的根本利益而放弃某—阶层或某个利益集团的局部利益。在某些特殊情况下(如现实政治力量对比的变化等),为了本阶级的根本的、长远的利益,还会牺牲部分眼前利益或局部利益,向敌对阶级作出某种让步和妥协。

(4) 公共政策通常表现为—种“为”或“不为”的准则和规范

① 卢坤建:《公共政策释义》,《中山大学学报》2001年第4期。

任何公共政策，均是通过要求或制约、提倡或禁止公共政策制定者所希望或所不希望的行为发生，从而来解决公共问题，优化资源配置，实现公共利益的。公共权力主体“为”或“不为”的选择或活动，构成公共政策发挥作用的最基本的形式。

1.1.3 公共政策的本质特征

(1) 公共性与政治性的统一

公共政策是为“公共”而制定的“政策”^①。由于公共利益的社会共享性以及它所具有的相对普遍的影响力，确保公共利益的增进和分配逐渐成为当代政策过程的根本目的，公共性逐步成为当代公共政策的基本特征。公共政策的公共性要求公共政策必须立足于整个社会的发展，从社会绝大多数人的利益出发制定和执行各种行为规范。公共政策的政治性源于公共政策主体的阶级性。任何政策都是由一定的政治组织，更确切地说是以政府为代表的公共权力机关为实现其政治目的而制定的行动方案和行为准则。因此，制定出来的政策必须服从或服务于这些政治性组织的任务和目标，必须反映和代表这些政治性组织所处阶级的利益和意志。公共政策具有鲜明的阶级性和政治性。

公共政策的公共性与政治性有一致的方面，也有相互矛盾的一面。当公共政策作为政治统治的工具，其代表的特殊利益与代表的社会公众利益一致时，公共政策的公共性与政治性就能很好地结合在一起；但当其代表的特殊利益与其代表的社会公众利益不一致甚至发生冲突时，公共政策的公共性与政治性就会产生矛盾。在现代社会里，随着民主政治的发展，公共政策的公共性与政治性之间的矛盾正逐步趋于缓和，更多地呈现出结合的趋势。

(2) 整体性与层次性的统一

公共政策的整体性是指公共政策所固有的相互作用，相互依赖，

① [日] 药师寺泰藏：《公共政策》，经济日报出版社 1991 年版，第 2 页。