

21世纪公共行政系列教材

公共政策 导论

中国人民大学行政管理学系 组编
谢明 编著

GONGGONGZHENGCHENG
DAOLUN

GONGGONGZHENGCHENG
DAOLUN

21世纪

GONGGONGZHENGCHENG
DAOLUN

中国人民大学出版社

21 世纪公共行政系列教材

公共政策导论

中国人民大学行政管理学系 组编

谢 明 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策导论/谢明编著
北京:中国人民大学出版社, 2004
(21世纪公共行政系列教材)

ISBN 7 300 05471-4/D·1007

I. 公…
II. 谢…
III. 公共政策-高等学校-教材
IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 031119 号

21世纪公共行政系列教材

公共政策导论

中国人民大学行政管理学系 组编
谢 明 编著

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239 (出版部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com(人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京雅艺彩印有限公司		
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次	2004 年 4 月第 1 版
印 张	13.75	印 次	2004 年 4 月第 1 次印刷
字 数	251 000	定 价	18.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

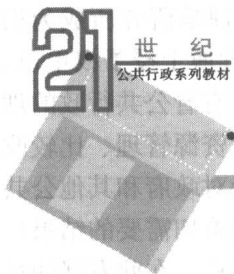
《21 世纪公共行政系列教材》编委会

主编 朱立言

编委 (按姓氏笔画排序):

石永义 石亚军 许文惠 齐明山

张成福 赵国俊 彭和平



丛书总序

历史经验表明，发展水平和现代化水平越高的社会，公共行政也越发达，因而就越需要公共行政科学。公共行政科学对我国经济和社会发展的重要性，正随着我国社会主义现代化进程的推进而日益显现出来，并呈现出良好的发展前景。

公共行政是对政府及其他社会部门、社会公共事务的组织与管理。行政管理学是研究和运用于国家事务、社会公共事务的管理科学与艺术。它通过研究、传播行政管理知识、艺术的信息，培养公共管理的职业人才，改善政府和社会公共部门管理、服务的质量，提高效率，最终达到实现公共利益的良好目的。

在传统社会中，公共行政管理也和其他领域中的管理一样，主要依靠管理人员的经验和悟性。现代行政管理要求从业者有着与其相适应的职业道德和品质；要求管理人员掌握适应这种管理要求的知识和技能。从当前来看，随着社会的政治民主与科学技术的全面进步，公共行政的职能在迅速扩展，公共管理部门迅速增加，公共管理中的分工协作日益增强，社会对政府公共管理质量的要求越来越高，“职业化”成了公共管理领域的一个重要趋势，不经专门化的教训培训，就不可能胜任管理岗位的要求。所以，在现代社会，通过专门教育培养专业型的公共行政管理人才，不仅是时代的迫切要求，也是人们的共识。这是由公共行政自身发展的规律所决定的，公共行政教育成为公共行政职业化的主要途径。

中国人民大学是我国改革开放以来，率先在国内开展行政管理学教学与科研的高校之一。1990年，中国人民大学行政管理学系、行政管理学研究所成为祖国大陆第一家行政管理硕士授予权单位，1998年又成为第一批博士授予权单位，已形成了本科、硕士、博士和在职岗位培训的多种教育层次，有着公共行政的理论与实践、中国行政管理与改革、改革政策、改革组织与人力资源管理、比较改革行政等多个研究方向的学术群体。所有这一切，是社会发展对政府和其他公共组织管理的职业化的迫切需要，从而也是对行政管理学教育的迫切需要的结果。

公共行政科学，自威尔逊以来，经历了100多年的发展历程。在此发展的过程中，可谓是百家争鸣，多重典范竞存。公共行政学之内容也因社会改革与发展，日新月异，美不胜收。在如今，公共行政学呈现出整合政治学、管理学、社会学、心理学、经济学、文化学、哲学、信息科学等多学科的特性，堪称方法多元、内容丰富、学派林立的社会科学之一。在科学发展的殿堂之中，公共行政科学获得了重要的席位。

为了传播公共行政之理念、理论、方法与技术，适应中国社会职业化公共管理者教育、发展与训练的需要，我系组织编写公共行政系列教材，教材范围涉及公共行政科学之基本层面。

教材的编写坚持以邓小平理论为指导，坚持理论联系实际的科学精神，紧密追踪国内社会变革的实践，及时吸收国际上新的有益的学术思想，在我们长期教学与科研的基础上，在我们与国内外兄弟院校学术交流的基础上，在学术界与实际工作部门成果的水平上，力争有所突破，再上新台阶，再创新水平，站在时代和学术前沿的起跑线上。我们热切希望公共行政学界和实际工作部门的同志们给予批评指正。在这里，我们谨向《21世纪公共行政系列教材》的读者、学习者和批评者致以敬意。

《21世纪公共行政系列教材》编委会

1999年4月

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，现实压力和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。

本书是根据高等院校教学的需要专门编写的教材，目的是帮助学生掌握公共政策学的基本知识。本书有别于传统型的以“教”为中心的教科书，无论是在内容和形式方面还是在体例和风格方面都有一些变化，力求避免出现教师不讲、学生不会的情况。

本书取名为《公共政策导论》，主要是因为本书的内容旨在向广大学生提供一种对公共政策总体上的认识和把握，力争做到在浅显平实的语言叙述中，让学生渐渐领会公共政策的知识框架，了解公共政策的基本研究领域，掌握公共政策的主体理论和方法，理清公共政策过程的基本脉络，达到对现实社会问题的理性观察与认识。

本书主要讲述公共政策的含义、政策系统的构成、政策模型的作用、政策制定的过程、政策执行的条件、政策评估的作用和政策终结的概念等方面的内容，虽然在各章节的讲解中涉及到一些现实社会中的具体政策，并对相关问题进行了一定的分析与评论，但书中并没有设专章来讲述具体的公共政策，如农业政策、教育政策、财政政策、人口政策等。这样做的主要原因还在于本书的“导论”性质。

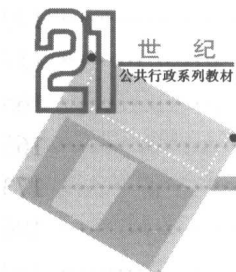
在我国，公共政策学的教学与科研工作目前仍处于学习与起步阶段，吸收和消化现代政策理论及其研究方法仍是我们面临的主要任务，但引进中更要注意移植，实现政策理论的本土化。因此，本书强调理论的具体应用，注重实际问题的分析和解决。而且，为了避免“淮南为橘，淮北为枳”的不良倾向，本书在强调本土化的同时，也注意了政策科学体系的规范性。

在本书的写作过程中，得到了中国人民大学出版社的大力支持和帮助，谨此表示衷心的感谢。

由于本人学识所限，书中难免有错误和疏漏，敬望同行不吝赐教，欢迎读者批评指正。

谢 明

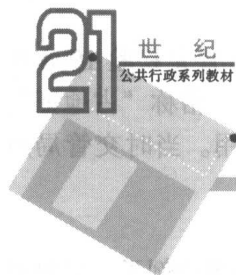
2004年3月



目 录

第一章 绪论	1
第一节 公共政策的含义.....	2
第二节 公共政策的具体表现形式	11
第三节 公共政策的特征、类型和作用	17
第二章 政策主体、政策客体与政策环境	30
第一节 政策主体	30
第二节 政策客体	37
第三节 政策环境	42
第三章 政策模型及其相关理论	52
第一节 模型概述	52
第二节 几种重要的政策分析模型——理解公共政策的有效途径	55
第三节 政策分析的相关理论	80
第四章 政策制定	87
第一节 社会问题的产生	87
第二节 政策问题的确认	90
第三节 政策议程的建立	98

第四节	政策规划	106
第五节	决策与心理	139
第六节	政策的合法性	157
第五章	政策执行	165
第一节	政策执行的含义、特点和作用	165
第二节	政策执行的相关条件	173
第三节	政策执行中需要注意的几个问题	186
第六章	政策评估	190
第一节	政策评估的含义和功能	190
第二节	政策评估的类型	194
第三节	政策评估要素	194
第四节	政策评估步骤	198
第五节	政策评估的障碍	199
第七章	政策终结	201
第一节	政策终结的含义和作用	201
第二节	政策终结的对象与形式	203
第三节	政策终结的障碍和措施	205
	主要参考书目	209



第一章

绪 论

在现代社会中，政策可以说无所不在，已经渗透到生活的各个层面。我们到医院看病，会受制于国家医疗政策；孩子能进入学校读书，得益于国家的教育政策；人们外出旅行，开车上路，需要遵守交通管理规定；结婚生子不能违反计划生育政策；等等，政策似乎与我们大家形影不离。的确，我们非常需要政策。没有政策的必要干预，就难以保证正常的社会生活秩序。俗话说：“没有规矩不成方圆”，讲的就是这个道理。

在我国，“政策”一词经常为人们在日常生活中所使用，如“落实党的知识分子政策”，“计划生育是我国的一项基本国策”，“改革旧的住房政策”，“改革公费医疗政策”，等等。我们在说这些话或做这些事的时候，是如何理解“政策”一词的含义的呢？

2000年，辽宁省沈阳市率先实施新的交通管理办法，规定在五种交通事故中行人需负全责，说得直白和通俗一点，就是“行人违章，撞了白撞”。继沈阳之后，国内其他一些城市如上海、济南等迅速跟进，相继出台了一些类似的地方交通法规。

1993年10月，北京市人大常委会第六次会议一致通过了《北京市关于禁止燃放烟花爆竹的规定》。1993年12月1日，该法规正式生效。

在进行了大量前期准备工作的基础上，北京市在 1995 年 5 月 1 日开始正式执行《北京市严格限制养犬规定》。

1999 年北京市交通管理局出台了一项政策：不论是买新车还是检验 1998 年 1 月 1 日以后上车牌的旧车，都要事先办理一个停车泊位证明，俗称“占地证”。办“占地证”就意味着每年要交 1 500 元~2 000 元的占地费用。当时交管局声明：办“占地证”是为了规范停车秩序，逐步实行一车一位。

这些都是公共政策吗？

如果让我们去认识形象、具体的政策，每个人都能举出很多的例子，但要把多种具体抽象为一个概念，可就不那么容易了。有些事物我们很好定义，如医生、小说家、老师等。有些事物我们就很难定义，如政治、制度、政策等。即使容易定义的概念也会产生看法上的分歧，更不用说那些不容易定义的概念了。那么，我们究竟应该怎样去表述“公共政策”这个概念呢？

第一节 公共政策的含义

一、什么是公共政策

公共政策具有明显的跨学科特征并被广泛应用于社会各个领域，不同的研究者会从不同的分析角度，应用不同的理论和方法去研究不同的政策现象，而不同的公共政策实践亦需要具有针对性的、不同的公共政策理论与方法，这就使得对公共政策概念的解释遇到一些麻烦。在学术领域，人们对公共政策含义的理解歧义颇多，并没有形成一致的界定和彼此的认同。这里我们只提及一些最具代表性的观点并加以适当的讨论。

行政学鼻祖，美国学者伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）先生认为，公共政策是由政治家（具有立法权者）制定的并由行政人员（国家公务人员）执行的法律和法规。^① 这一定义主要是从政策制定和政策执行的角度对公共政策进行界定，对理解公共政策具有一定的启发性，但它很不全面。首先，制定政策的人不只限于政治家，直接或间接参与政策制定的还有公众、社会不同阶层和各利益团体的代表，以及政府机构的一些公务人员。其次，执行政策的人也不仅限于国家公务人员，还应包括一些政治家、司法人员和有关群众。再次，公共政策的表现形式多种多样，其范围远比法律法规更为宽泛，如政府的大型计划、政治首脑的讲话和指示、政府会议通过的决议等。

^① 参见伍启元：《公共政策》（上册），4 页，台北，台湾商务印书馆，1985。

美国政治学家哈罗德·拉斯维尔 (Harold D. Lasswell) 在创立政策科学时曾提出, 公共政策是“一种含有目标、价值和策略的大型计划”^①。这一定义强调了公共政策的设计功能及其目标取向, 有一定的道理, 因为理性的政策制定通常会有科学的论证和合理的程序。但是, 行动计划和方案难以涵盖所有的公共政策, 而且, 把目标要素当做公共政策的必要条件也欠妥当, 因为公共政策的目标有时并不十分明确。

美籍加拿大大学者戴维·伊斯顿 (David Easton) 认为, “公共政策是对全社会的价值作权威性分配”^②。这种定义是从传统政治学原理的角度理解公共政策, 侧重于公共政策的价值分配功能。其中所涉及的“价值”应从广义去理解, 它是指所有有价值的东西, 不仅包括实物、资金和知识, 还包括权力、声誉和服务。这种理解隐含了一个最基本的政治学假设, 即利益及利益关系是人类社会活动的基础, 而政府的基本职能就是对利益进行社会性的分配。公共政策是政府进行社会性利益分配的主要形式, 即决定什么人取得什么和取得多少。但这种理解至少忽视了公共政策除分配之外的其他功能。公共政策的内容远非“分配”二字可以囊括, 它不仅涉及分配以前的事情, 而且涉及分配以后的事情, 即处理生产与消费领域的问题或若干其他不属分配领域的问题。

美国学者托马斯·戴伊 (Thomas R. Dye) 认为, “凡是政府决定做的或决定不做的事情就是公共政策”^③。这一界定侧重了政府的作为和无为, 突出了公共政策的行为特征, 说明公共政策不仅涉及政府所采取的行动, 而且还涉及政府决定停止的行动和根本没有采取的行动。从这一点来看, 它具有重要的启发意义。但是, 我们必须知道, 政府决定要做的事情实际上和它真正所做的事情是有一定距离的, 政治家或决策者往往喜欢在公众面前说大话, 以赢得欢呼和喝彩, 而实际上他们对政策的贯彻与执行并不十分在意。戴伊的定义看起来忽视了二者之间存在的这种不一致性。政府决定做或不做的事情不一定就会成为政策, 它们只是某些决定或某些做法而已; 政府正在做着的事情也不一定就能够代表其政策, 无意或偶然的行在政府活动中是经常出现的, 更何况政府活动还包括许多事务性工作, 如人事任命和发放执照一类的事情, 它们是很难与公共政策挂钩的。

罗伯特·艾斯顿 (Robert Eyestone) 在《公共政策的思路: 对政策领导的研究》一书中指出, “从广义上讲”, 公共政策就是“政府机构与其周围环境之间的

① 林水波、张世贤:《公共政策》, 8页, 台北, 五南出版公司, 1982。

② 伍启元:《公共政策》(上册), 4页, 香港, 香港商务印书馆, 1989。

③ [美] 托马斯·戴伊:《理解公共政策》, 2页, 台北, 韦伯文化事业出版社, 1999。

关系”。这种理解是从系统角度认识公共政策，认为公共政策是政府与其环境互动的结果，突出了环境因素的作用。但这种定义的外延显得过宽。“环境”一词几乎无所不包，这就使得大部分学者难以据此把握公共政策的实质内涵。

英国学者理查德·罗斯（Richard Rose）在《英国的政策制定》（1969年）一书中提出，不该把公共政策只看作某个孤立的决定，而应把它看做是由“或多或少有联系的一系列活动所组成的一个较长的过程”，以及这些活动对有关事物的作用和影响。尽管罗斯的定义并不十分明确，但它却包含了一种很有价值的见解，即公共政策是一个活动过程或一种活动方式，而不仅仅是一个关于做什么事的决定。

美国学者斯图亚特·内格尔（Stuarts Nagel）认为，“公共政策就是政府为解决各种各样的问题所做出的决定。”^①内格尔的这种认识是颇具代表性的一种观点。的确，公共政策往往是针对解决各种问题的，但并非所有解决问题的政府决定都可以成为公共政策，如一些不具有合法化功能的政府决定就不是真正意义上的公共政策。

美国学者叶海卡·德罗尔（Yehezkec Dror）在《公共政策再审查》（1989年）一书中指出，政策制定作为“在指导社会行动的两个主要方案之间进行选择的自觉性意识”，其概念可以追溯到古希腊和文艺复兴时期的政治理论。从在方案间进行选择的角度而言，德罗尔认为政策作为一种理念，可以从重商主义者关于商业方面的论著中得到启示，说得直白一点，就是从个人利益出发，做出最大价值的选择。

台湾学者伍启元先生在《公共政策》（1985年）一书中提出：“公共政策是政府所采取对公私行动的指引；公共政策是将来取向的；公共政策是目标取向的；公共政策是与价值有密切关联而受社会价值所影响的；公共政策是由政府或有决策权者所采取或选择的；公共政策是具有拘束性而受大多数人接受的行动指引。”

以上我们列举并讨论了有关文献中一些比较有影响的公共政策的定义。尽管一些学者认为对公共政策具体定义的探究在理论和实践方面并不具有重要的意义，但我们认为对公共政策定义的基本把握还是很有必要的。上述中外学者关于公共政策的学说为我们提供了一些非常有益的启示，即从多种角度看公共政策会产生不同的看法。

综上所述，如果需要对公共政策进行定义的话，似乎可以把其简单定义为：

^① [美] 斯图亚特·内格尔：《公共政策：目标、手段与方法》，1页，美国圣·马丁出版社，1984。

社会公共权威在特定情境中，为达到一定目标而制定的行动方案或行动准则。其作用是规范和指导有关机构、团体或个人的行动，其表达形式包括法律法规、行政规定或命令、国家领导人口头或书面的指示、政府大型规划、具体行动计划及相关策略等。

在上述定义中，社会公共权威是一个较为宽泛的概念，它既包括国家政府或执政党派，又涵盖宗教团体或宗族势力，泛指具有特殊权力、能够制定公共政策的政治实体。当然，政策既可能是个人制定的，也可能是群体制定的。但个人是代表群体的个人，群体是作为组织核心的群体。特定情境是指特定的历史时期和特定的环境条件，以及公共政策特定的适用范围，即所谓的时空条件。政策目标是政策的灵魂，一般而言，制定政策总是为了达到一定的目标，从主观来看，不会有无的放矢的政策。行动方案是指政策的具体性和可操作性，行动准则是指政策的指导性和原则性。

二、从政治角度理解公共政策：控制、交易与博弈

什么是政治？这似乎是一个不朽的话题。从古希腊的哲学到欧洲文艺复兴时期的思想启蒙，从马克思主义的唯物主义历史观到现代的自由民主理念，无不对政治的定义具有浓厚的兴趣。古希腊哲学家亚里士多德就曾认为，政治只是用以满足团结需要的一种调节手段，政治在利益差异中创造平衡，在价值冲突中创造秩序。古典政治学说和政府理论都是基于这种理念逐渐形成的。社会达尔文主义基于“物竞天择，适者生存”的生物进化观视政治为社会中的弱肉强食。我国民主主义先驱孙中山先生认为，所谓政治就是“管理众人之事”。根据马列主义学说，政治是阶级与阶级之间你死我活的斗争，正如毛泽东同志所讲，“枪杆子里面出政权”。

现代的政治理论家们认为政治并非一个失去父母的孤儿，而是一个几世同堂的大家族，有兄弟姐妹，有父辈祖辈。他们并不满足于单一术语的定义如价值或利益的权威分配，而趋向于给予政治概念一组多元化的解释，尽可能准确地区分政治家族的不同成员。从学术层面上来看，近些年来起主导作用的观点主要有以下三种。

1. 权力与控制 (power and control)

这种观点视政治为一个强制性模型，这是最为传统的一种认识。这种观点认为，政治活动经常表现为一种命令形式而且通常需要以武力作依托。俗话说，弱国无外交，你不具备一定的实力，靠什么去命令和指挥别人，谁又会买你的账呢？

现代社会学之父马克斯·韦伯就把国家定义为在一定领土范围内对武力具有

垄断性的社会机构。国家行使最后的或终极的权力，这种权力至高无上。这一观点与现代某些有关政治体系的想法相吻合，突出了互动体系中的强制职能及其合法性。这种控制模型尽管有助于我们更好地理解政治活动的多种形式，但它不可能涵盖政治活动的所有形式。国家并不只具有警察的职能，统治也不仅仅表现为强制性执行。政治还有其他类型。

2. 讨价还价 (bargain)

最近的一些政治研究强调了政治活动的交易属性，交换政治利益的基本方式就是讨价还价。这种活动通常发生在相互难以靠命令施以控制的人们之间。各方在讨价还价中有付出也有所得，从而达成一个能使大家基本满意的结果。在自由民主的社会制度下，一项政府政策的出台往往就是各种利益集团政治交易的结果。斗争和妥协是政治交易中必不可少的策略和手段。磋商和调解是相互竞争且权力相当的各派政治力量的共同需要，但如果出现互不妥协和谈判破裂的情况，武力的使用和强权的实施也并非不可能。美国总统艾森豪威尔派军队进驻小石城就是一个很好的例证。

这里需要提及美国教育政策的改革和著名的科尔曼报告。科尔曼报告是政策分析实证研究的典范。在其研究之前，人们普遍认为，学校、教师、课程安排、教材编写、教学设备、班级规模、教育投资等是影响教育质量和学生成才的主要因素。科尔曼的研究表明，这些因素都不重要，起决定性作用的因素是学生个人的家庭背景和同班同学的家庭背景。为此黑人居住区的社区学校受到质疑，于是建立了“校车制度”，用校车把黑人孩子拉到白人学校去上学。而这又引起了白人家长和白人学校校方的强烈不满，他们联合起来，手挽手组成人墙，堵住学校大门，不让黑人孩子进入学校。最后，在不得已的情况下，艾森豪威尔只能派军队进驻小石城，强行推行这项政策。由此看来，当协商解决不了问题的时候，强权就会派上用场。

3. 博弈 (gaming)

博弈论运用数学模型解释两个或更多的参与者彼此冲突与合作的行为模式。不像权力与控制理论，更不像讨价还价理论，正规博弈中的参与者并不需要彼此发生直接的影响。他们可以作用于一定的环境以使他们自己（同时也包括其他的人）确保一种结果的形成。博弈的参与者彼此通常不具备命令与被命令的关系，至少在权力关系中难以发现处于优势地位的人。在某些合作性的博弈中有时也会出现讨价还价的现象，通常为达到一定的结果彼此都要付出一定的代价。但是，在其他一些更富有竞争性的博弈中，特别是零和博弈（零和博弈：我得你失；非零和博弈：我得你不一定失，有可能双赢）中，参与者不必相互讨价还价，他们

可以转而命令旁观者或与其讨价还价，就像候选人对选民们所做的那些事一样。例如，选举的目的就是要在与其他参与者的竞争中赢得最多的选票。政治的博弈观强调的是非权力环境中人们的战略与战术，它有助于阐明政治活动的参与者在既不彼此控制也无需直接交换利益的情况下颇令人费解的竞争与合作行为。

以上阐述的三种政治观，只是对政治活动庞大家族的重点成员作了极为简单的介绍，远没有达到详尽无遗的地步，但它们具有非常重要的启发性作用，对于探讨公共政策的含义将有很大的帮助。

三、经济自由主义与国家干预主义：市场与政策的比拼，一场没有结局的争论

古典经济学的代表作是英国杰出的政治经济学家亚当·斯密于1776年出版的经济学巨著《国民财富的性质和原因的研究》，即《国富论》。该书的核心思想是经济自由主义。斯密认为，每个人都力图应用其资本从生产品中获取最大的价值。一般而言，他并不试图增进公共福利，也不知道他所增进的公共福利是多少，他关心的只是其个人的安乐与得失。当他这样去做的时候，有一只看不见的手操纵和引导他去促进另一种目标的实现，而这个目标并不是他实际所要追求的东西。换句话说，人们追逐自身利益的行为经常会导致社会利益的促进，其效果往往要比他真正想促进社会利益时所达到的效果好得多。亚当·斯密的这种观点在当时得到许多经济学家的赞同，他们把其形象地概括为“看不见的手”原理。当代著名经济学家萨缪尔森指出，亚当·斯密最伟大的贡献就在于他在社会经济领域窥探到了牛顿在物质世界所观察到的东西，即自行调节的自然秩序。斯密的经济自由主义向人们传达了这样一种信息：利己动机是社会经济齿轮运转的润滑剂，放任主义是政府经济政策的最佳选择，经济领域不需要政府的干预，市场能够解决所有的问题，出于良好动机的干预可能会导致灾难性的后果，通向地狱的道路可能是由美好的愿望铺成的。

20世纪初，新古典学派从古典学派手中接过了自由主义的大旗，他们继续鼓吹“市场万能”的神话，其代表人物是英国经济学家马歇尔。他所提出的社会发展观及其均衡思想深受达尔文生物进化论的影响，他以“物竞天择，适者生存”的进化观分析社会经济问题，认为社会发展是连续和渐进的，不存在跳跃和突变。经济理论不过是广义生物理论的一个组成部分，企业也和自然界中的生物一样，需要在自由竞争中寻求自身的生存与发展。由此他积极倡导自由竞争，认为市场的竞争机制是克服经济危机最为有效的手段，也是使社会各阶层获取最大福利的必要条件。在马歇尔看来，市场机制具有自发的调节功能，因而经济自由应是社会的必然选择，政府对经济的干预只会起破坏作用。他认为“均衡价格”