

21世纪
高等学校
社会学与
公共管理
系 · 列 · 教 · 材

21 SHIJI GAODENG XUEXIAO
SHEHUIXUE YU GONGGONG GUANLI
XILIE JIAOCAI

Gonggong Zhengcexue

公共政策学

● 李建军 武玉坤 姜国兵 编著

华南理工大学出版社

21 世纪高等学校社会学与公共管理系列教材

公共政策学

李建军 武玉坤 姜国兵 编著

华南理工大学出版社

· 广州 ·

内 容 简 介

本书包括导论、政策体系、政策过程、政策分析等四编共十三章。作者力图吸收国内外最新研究成果,并将西方理论与中国本土实践相结合。关注理性的思考方式和实践的问题分析是本书的两大特点。本书的方法部分审慎地放弃了过于关注系统理性方法的文本说教,代之以理论化更强而更具有思维方式、思考途径指导意义的理论方法阐述,这更有利于读者在宏观的认识论、方法论层面分析政策问题和政策过程。本书的问题分析部分以每章的案例为切入点,结合案例的过程和特点将公共政策的相关理论在具体的情景下鲜活地展现出来,使初学者清晰地了解如何从政策视角来分析相关的社会问题,使政策科学的理论学习更具有指导实践的现实意义。

除了对政策系统和政策过程的相关阐述外,本书还专设了公共政策的政治学、经济学和伦理学分析,以便读者在更广阔的学科背景下审视政策问题和政策过程。

本书适合高等院校社会学、社会工作、公共管理等专业师生作为教材或参考书,亦可供从事相关工作的实务工作者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学/李建军,武玉坤,姜国兵编著. —广州:华南理工大学出版社,2009.8
(21世纪高等学校社会学与公共管理系列教材)
ISBN 978-7-5623-3181-0

I. 公… II. ①李… ②武… ③姜… 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(2009)第 103963 号

总 发 行: 华南理工大学出版社(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

营销部电话: 020-87113487 87110964 87111048 (传真)

E-mail: z2cb@scut.edu.cn http://www.scutpress.com.cn

责任编辑: 周莉华

印 刷 者: 广州市穗彩彩印厂

开 本: 787mm×960mm 1/16 印张: 16.25 字数: 347 千

版 次: 2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 1~2 000 册

定 价: 28.00 元

版权所有 盗版必究

21 世纪高等学校社会学与公共管理系列教材编委会

顾问：王乐夫（中山大学教授、博士生导师、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）

蔡 禾（中山大学教授、博士生导师、社会科学处处长、政治与公共事务管理学院副院长、中国社会学学会副会长）

徐永祥（华东理工大学教授、博士生导师、社会与公共管理学院院长、中国社会工作教育协会副会长）

沈关宝（上海大学教授、博士生导师、教育部高等学校社会学学科教学指导委员会委员）

包国宪（兰州大学教授、博士生导师、管理学院院长、中国地方政府绩效评价中心主任、甘肃省管理学会会长）

莫岳云（华南理工大学教授、博士、政治与公共管理学院院长）

主任：李大胜（华南农业大学副校长，教授，博士生导师）

主编：张兴杰 易 钢

编委：李建军 张兴杰 易 钢 孔繁玲 胡武贤

汤惠君 张 玉 向安强 史传林 邹静琴

吴顺辉 卓彩琴 贾海薇 钟建英 游艳玲

潘 军

前言

秉怀巨大学科抱负的政策科学自 20 世纪 50 年代产生以来获得迅速发展，并在西方社会生活中发挥着越来越大的作用。20 世纪 70 年代末 80 年代初，政策科学传入我国，吸引了大批研究者并对我国社会经济发展产生了重大影响。当前，我国政策科学研究已由单纯的西方学理引入转向学理引入与本土化理论建构并行的阶段。

急剧变革的社会实践需要科学的理论加以指导，社会主义现代化建设的伟大事业需要几辈掌握现代科学知识的人才共同努力才能完成。面临着社会转型的重大历史契机，政策科学需要与我国本土实践相结合才能发挥出指导社会实践、服务改革进程的科学目的。我们尊重西方学理，但我们更关注中国问题。本着西方学理与中国问题相结合的理念，在综合、总结国内外现有政策科学研究成果和对我国政策过程进行深入思考的基础上，完成了本教材的编著，作为公共管理相关学科的初学者参考用书。

在结构上，本教材将政策科学分为四大部分。导论部分介绍政策科学的产生与发展状况，着重考察政策科学研究的理论方法和分析路径，使读者明确政策研究的各种方法，凸显本教材的方法论意义。第二部分是政策体系，主要讨论在政策各个环节都发挥重要作用的政策活动者、政策工具和政策决策体制。这三者既可以与相关政策环节相结合来考察政策过程，也可以作为独立的视角进行政策研究。第三部分是政策过程，这部分主要由政策制定、政策执行、政策评估、政策监控与终结以及转型时期中国特色政策过程研究组成。这部分主要描述一项政策从无到有、从有到无的逻辑过程，同时以转型时期的中国政策过程为焦点，考察我国政策过程的特点。第四部分是政策分析，主要包括政策分析的理论模型，公共政策的政治学分析、经济学分析和伦理学分析。

本教材多数章节配有讨论案例，便于读者结合理论思考实践问题。同时所有章节都配有延伸阅读，帮助读者丰富相关知识。

本书由李建军负责策划和组织实施，由李建军、武玉坤、姜国兵三人共同编写，最后由李建军负责统稿工作。各章具体编写情况如下：李建军、武玉坤负责编写第一章、第二章、第三章、第五章、第六章、第七章、第十一章、第十二章和第十三章，姜国兵负责编写第四章、第八章、第九章、第十章和结语。由于作者水平有限，书中

难免存在纰漏之处，敬请读者不吝批评指正。

本教材的出版得到了华南农业大学公共管理学院院长张兴杰教授的大力支持，在此专诚致谢！

作 者

2009年3月13日

目 录

第一编 导 论

第一章 绪论	(3)
第一节 公共政策概述	(3)
第二节 政策科学的兴起与发展	(9)
延伸阅读 西方政策科学中的政策理论知识	(18)
第二章 政策科学的理论探讨	(21)
第一节 政策科学中的理性主义和非理性主义	(21)
第二节 政策科学的研究路径：演绎理论与归纳理论	(25)
第三节 政策科学的价值与研究方法	(34)
延伸阅读 政策科学学科理论建构的三种范式	(39)

第二编 政策体系

第三章 政策活动者	(45)
第一节 政府活动者	(45)
第二节 社会活动者	(49)
第三节 国际活动者	(56)
第四节 影响活动者行为的因素	(57)
案例分析 孙志刚事件	(59)
延伸阅读 媒体监督的良性互动	(61)
第四章 公共决策体制	(63)
第一节 公共决策体制的构成变量	(63)
第二节 自上而下的公共决策体制	(64)
第三节 自下而上的公共决策体制	(66)

第四节 协商式的公共决策体制	(68)
案例分析 深圳市试点行政三分制再造政府	(71)
延伸阅读 “行政三分制”将给深圳一个加速器	(72)
深圳向右,民主向左	(74)
第五章 政策工具	(76)
第一节 政策工具概述	(76)
第二节 政策工具的分类	(78)
第三节 政策工具研究的理论探讨	(85)
案例分析 改革开放以来中国的环境政策及其政策工具选择	(89)
延伸阅读 环境政策的变迁	(91)
第三编 政策过程	
第六章 政策制定	(97)
第一节 政策问题建构	(97)
第二节 议程设定	(100)
第三节 政策规划	(103)
第四节 政策合法化	(109)
案例分析 广州“禁摩”的政策透视	(111)
延伸阅读 公共政策制定的原则	(112)
第七章 政策执行	(116)
第一节 政策执行概述	(116)
第二节 政策执行过程	(123)
第三节 影响政策有效执行的因素、政策偏差及其矫正	(127)
案例分析 免费义务教育在富裕地区仍是“画饼”	(131)
延伸阅读 政策执行研究三十年回顾	(134)
第八章 政策评估	(138)
第一节 政策评估概述	(138)
第二节 公共政策评估的理论探讨	(143)
第三节 公共政策评估的三大领域	(146)
案例分析 南沙石化基地项目评估	(150)

延伸阅读 张广宁：南沙石化在减污方面有明显优势	(152)
南沙石化项目的真正动力是区域利益	(154)
第九章 政策监控与政策终结	(156)
第一节 政策监控	(156)
第二节 政策终结	(163)
案例分析 18 个省市收费公路建设运营管理情况审计调查结果	(167)
延伸阅读 审计大案、要案	(170)
贪婪的收费公路让政府蒙羞	(171)
第十章 转型时期的中国政策过程	(173)
第一节 转型时期的中国政策过程概述	(173)
第二节 转型时期的中国政策过程特点	(177)
第三节 转型时期的中国公共政策发展	(180)
案例分析 城管与摊贩的博弈	(181)
延伸阅读 城管凶猛：弱者截杀弱者	(183)
 第四编 政策分析	
第十一章 政策分析的理论模型	(187)
第一节 政策分析模型概述	(187)
第二节 有限理性决策模型	(190)
第三节 渐进决策模型	(191)
第四节 精英决策模型	(195)
第五节 团体决策模型	(198)
第六节 系统决策模型	(200)
第七节 垃圾桶决策模型	(203)
案例分析 古巴导弹危机	(205)
延伸阅读 苏联导弹运进古巴的决策分析	(208)
第十二章 公共政策的政治学分析	(211)
第一节 公共政策的政治学基础	(211)
第二节 政策体系中的政治	(217)
第三节 政策过程中的政治	(220)

案例分析 当代中国城市偏向政策的政治根源	(223)
延伸阅读 民生政治时代来临	(226)
第十三章 公共政策的经济学和伦理学分析	(229)
第一节 公共政策的经济学分析	(229)
第二节 公共政策的伦理学分析	(236)
案例分析 经济适用房的经济分析	(242)
延伸阅读 何为住房公平	(243)
结语：中国公共政策范式的演变与发展	(245)
参考文献	(250)

第一编

导 论

第一章

绪论

公共政策学是以公共政策作为研究对象，旨在探讨政策活动及其规律的科学。二战后，政策科学首先在美国兴起并迅速扩展到其他国家，成为当代社会科学教学和研究的重要领域之一，并对社会生活产生重大影响。科学地理解政策现象和政策活动，准确地把握政策活动的主要内容和基本规律，既是政策科学的研究任务，也是这一科学更好地服务社会所必需的。本章将对公共政策学进行简要介绍，对公共政策的内涵、特征、作用、类型和研究发展等方面进行简要探讨。

第一节 公共政策概述

一、公共政策的内涵

“政策科学”一词是由拉斯韦尔和勒纳在 1951 年发表的《政策科学》一书中首次提出的。拉斯韦尔在书中强调政策研究的重要性，认为社会科学家应该从政策过程与政策内容两个方面深入探讨公共政策问题，从而揭开了声势浩大的“政策科学运动”的序幕。

然而，经过半个多世纪的发展，政策科学尚未完成其内部结构的有效整合，也未能形成一致公认的共识性概念，不同学者从不同的学科视角、文化背景和个人价值观等方面对公共政策给出了各自不同的界定。

政策科学的创立者拉斯韦尔认为，公共政策是一种含有目标、价值和策略的大型计划，是以制定政策规划和设计备选方案为焦点，运用新的方法对未来趋势进行分析的学问。

杜威认为公共政策的焦点是公共性和公共问题，关注如何界定和建构问题以及如何将这些问题纳入政策议程。这一定义关注政策的政治意义，政策研究的焦点是如何界定问题和怎样将这一问题纳入政治议程，而对政策方案的规划、政策执行、政策评估等后续过程关注不够。

戴维·伊斯顿认为公共政策是对全社会的价值做权威性的分配。这种理解涉及“谁，什么时候，得到什么”这一政治学的基本问题，突出政策的价值分配功能，把

政策看作是社会公共权威对社会价值的分配过程。这里价值的指向是宽泛的,既包括实物、金钱等有形价值,也包括权力、地位、声望等无形价值。但这种理解忽视了政策“分配”功能之外的其他功能,也没能涵盖公共政策的全部内容。

托马斯·戴伊认为凡是政府决定做或决定不做的事情都是公共政策。这一理解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要采取的行动,而且还涉及政府决定不采取任何行动。“作为”与“不作为”都是政府对待特定事务的态度,两种行为都会带来相应的利益变动。因此,“作为”是政策行为,“不作为”也是一种政策行为,而且某些情况下“不作为”比“作为”更利于达到政策目标。这一观点拓宽了对政策范围的理解,将政策范围延伸到政府的有意不作为方面,但没能提供关于政策本质和内容方面的相关信息。

我国学者陈振明认为政策是国家机关、党政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、条例的总称。

尽管不同学者对公共政策的界定各不相同,各侧重于政策的不同方面,但无论从怎样的区别性背景来理解公共政策,对公共政策的内涵界定都需要回答一些基本的问题。美国学者奈格尔指出,政策分析应该围绕着五个基本的问题展开:“①谁是政策决策者;②政策追求的价值标准是什么;③哪些目标最值得实现;④从较普遍的意义上讲,哪些是备选方案,他们之间的相互关系是什么;⑤良好的政策分析的标准是什么①?”

结合政策分析所要回答的基本问题和不同学者的理解,我们认为公共政策是公共权威机构在其职能范围内,在其对社会发展状况的基本判断基础上,按照某种能够获得公众认可的价值标准从不同的问题解决方案中选择出来的,对社会问题的解决行之有效的法令、策略和办法的总称。公共政策学研究的主要内容包括政策制定、执行、评估、终结等环节和对各个环节均有重要影响的政策活动者、决策体制,等等。

二、公共政策的特征

公共政策是社会公共权威机构在社会认可的价值观的支持下做出的一系列旨在解决社会问题的策略集合。公共政策具有一定的强制性,其有效执行需要相关群体的配合,政策结果会带来一定的利益格局调整并在较长时间内影响人们的行为选择。一般而言,公共政策具有以下特征。

1. 公共性

公共性是指事务所具有的公有的、公用的、公众的、共同的等属性,与私人性相对应。公共政策是社会公共权威机构运用公共权力、利用社会公共资源解决社会问题

① [美] 奈格尔. 政策学: 综合与评估. 周超等译. 北京: 中国人事出版社, 1991: 224 - 225.

的方法的总和,公共政策的制定主体、权力基础、资源基础和目标指向都具有明显的公共性。因此,公共性构成了公共政策的首要特征。

2. 合法性

公共政策的合法性包括两层含义,一是政策要符合法律规范和法律程序的要求;二是政策要符合民意,获得人民的认可。

就第一个方面而言,政策的制定、执行、评估、终结等环节必须符合法律规范的内容和程序,在宪法和法律的框架内展开政策过程,这是公共政策本身有效性、强制性的基础。

就第二个方面而言,政策必须经由广大人民的同意,符合广大人民的根本利益、长远利益要求。政策过程的目的是解决社会问题,促进社会发展,这一目的能否达成的判断标准就是是否满足广大人民的根本、长远利益。因此,政策过程除必须符合法律规范的内容和程序外,还必须符合人民的利益要求,获得人民的认可。这是公共政策获得社会支持、认可和遵守的基础。

3. 政治性

公共政策是在合法性基础上解决社会问题的对策集合,涉及对政策问题的政治认定、政治选择和对社会价值的权威性分配。政策的制定是政党和政府(政治组织)的政治行为。公共政策集中体现了统治阶级的利益需要,是源于政治动机的组织产物,因而它带有鲜明的政治倾向性^①。

4. 整体性

公共政策是一个整体,是由多个具体政策组成的政策体系。公共政策的整体性源于社会问题的整体性。一方面,某一社会问题往往涉及多方利益主体和不同的政策部门,需要多方面的配合才能解决。另一方面,社会问题之间存在极大的关联性,对某一问题的解决可能产生其他问题。因此,政策问题解决需要考虑不同政策主体、不同政策部门和与其相关的其他问题。政策过程强调“一揽子”解决问题,而不是“救火队”式的修修补补。

5. 强制性

政策致力于解决社会问题、调整社会利益格局,促进社会整体利益的增进。政策对社会问题的解决和对社会利益的调整是以其具有的强制性为基础的。强制性意味着对某一既定政策而言,那些利益受损的群体也必须执行该政策。强制性是保证能够顺利执行的基础,也是政策公共性、合法性的重要体现。

6. 相对稳定性

政策是对社会价值的权威性分配,这种分配行为的政治性、权威性要求政策在一定时期内相对稳定,不能“朝令夕改”。既有政策会在较长时间内影响人们的预期,

^① 谢明:《公共政策导论》,北京:中国人民大学出版社,2002:19。

进而影响人们的行为选择,需要在一定时间内相对稳定。但政策又不是一成不变的,需要针对具体情况适时调整。时代的变化、社会经济的发展、社会新情况的不断涌现都将导致原有政策的调整或是新政策的出台。

三、公共政策的类型

按照不同标准,可以将政策分为不同类型。一般而言,按照公共政策发生的逻辑顺序、层次高低和重要性程度来说,公共政策大体上可以分为元政策、基本政策和方面政策^①等三类。

元政策是关于政策系统总的指导思想和价值标准,是对制定什么样的政策、怎样制定政策、执行政策的根本性规定。元政策规定了政策的价值导向、程序规则和结果走向,可以说元政策就是制定政策的政策。元政策包括三种类型,方向性元政策、价值性元政策和程序性元政策。方向性元政策是对整个政策走向的基本规定,如我国的“改革开放”和“以经济建设为中心”等政策。价值性元政策是对政策系统所要反映的价值理念的整体性规定,譬如“效率优先、兼顾公平”的价值选择。程序性元政策是对政策过程基本程序的规定,如中国共产党关于民主集中制的规定等。^②

基本政策是连接元政策与方面政策的中间环节,是在元政策的指导下,在层次上相对较高、范围上相对较广、时间范围上相对较长的全局性、战略性政策,如我国的“计划生育”基本国策等。

从政策层次方面来说,除了元政策和基本政策以外的政策都可以纳入方面政策的范畴,因此,方面政策涉及的层次较多,范围也较广。它既可以指不同层级政府制定的相关政策,又可以指不同层级政府的不同部门针对本部门所调整的特定社会关系制定的相关政策。

此外,还有很多其他的分类方法。如按照政策涉及的领域来划分,可以将政策分为经济政策、文化政策、社会政策等类型;按照政策目标的多寡,可以将政策分为单目标政策和多目标政策等类型;按照政策的功能来划分,可以将政策分为分配性政策、调节性政策和再分配性政策等类型。

政策类型的划分只是一种相对的划分,并不是一成不变的,各种政策类型也不是相互独立和相互排斥的。对某一政策而言,按照不同标准可能会归属于不同类型。政策类型划分的意义在于有利于保证某种类型的政策与相应的政府部门对应,便于政策管理,同时有利于公众对政策进行相对系统的认识。

① 张国庆. 现代公共政策导论. 北京: 北京大学出版社, 1997: 22.

② 参见郭巍青, 卢坤建. 现代公共政策分析. 广州: 中山大学出版社, 2000: 23.

四、公共政策的功能

现代社会中，公共政策已经成为不可或缺的社会管理工具，对社会政治生活发挥着越来越重要的影响。公共政策作为社会权威机构对社会问题解决和社会价值分配体系，主要具有以下功能。

1. 导向功能

公共政策涉及社会政治权威对社会问题重要性的认定和排序，因而具有重要的导向作用。在价值方面，政策提供了人们的行为标准，框定哪些事情可以做，哪些事情不该做。在行为方面规范人们具体的行为选择，构成了人们的行为边界。例如我国的西部大开发战略，将引导人力、物力、财力等资源流向西部，这将极大的推动中西部开发。这里还要注意政策的负导向功能，如西方某些国家的一些社会福利政策，使社会寄生阶层同时受益，懒汉越养越多。^①

政策的导向功能可以在多个方面得到体现。首先，政策可以帮助社会行为者明确目标，引导社会群体的行为朝着政策目标划定的方向努力，实现分头行动的整体效果。如建设社会主义市场经济需要多个领域、多个方面的共同努力。但无论何种努力和尝试，只要是在迈向社会主义市场经济体系的目标上前进就有助于总目标的实现，引导行为者不会进行无用的消耗，避免走弯路。其次，政策可以指引行为，政策是政治权威对某些社会问题的基本态度、看法和行为的集合。既有政策会对人们的社会行为形成指导，引导人们按照政策鼓励的方面努力而避免政策所抵制行为。最后，政策可以引导思想意识，凝聚观念、消除误解、曲解和思想差异，统一思想、形成共识。

2. 分配功能

政策不仅仅能引导人们的行为，还进行切实的利益分配。政策要解决“谁，什么时候，得到什么”的问题，每项具体政策都将影响整体利益格局，产生一定的利益获得者和利益受损者。政策的分配功能是政策合法性、政治性的具体体现，在符合人民根本利益的情况下，或是关注效率改进或是关注社会公平，但都意味着对利益格局的调整，具有明显的分配功能。

政策的分配功能会在不同领域以不同的形式体现出来，既包括实际物资利益的分配又包括潜在利益资格的分配、既包括财富的初次分配又包括二次分配。

3. 管制功能

政策旨在解决社会问题，引领社会发展。但政策在规范利益关系的同时也构成了人们的行为边界，履行对目标群体的约束和管制功能。这种管制功能体现在以下几个方面。首先，界定政策影响边界和不同主体的行动资格，如不允许国家工作人员及有

^① 谢明. 公共政策导论. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 26.