



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21世纪公共管理系列教材

中国公共政策

主编◎朱崇实 陈振明

 中国人民大学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
21 世纪公共管理系列教材

中国公共政策

主编 朱崇实 陈振明

中国人民大学出版社
• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共政策/朱崇实, 陈振明主编.
北京: 中国人民大学出版社, 2009
(21 世纪公共管理系列教材)
普通高等教育“十一五”国家级规划教材
ISBN 978-7-300-11486-6

I. ①中…
II. ①朱…②陈…
III. ①公共政策-中国-高等学校-教材
IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 213665 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21 世纪公共管理系列教材

中国公共政策

主编 朱崇实 陈振明

Zhongguo Gonggongzhengce

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)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2009 年 12 月第 1 版
印 张	32.25	印 次	2009 年 12 月第 1 次印刷
字 数	584 000	定 价	45.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从 20 世纪 80 年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过 20 多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001 年 4 月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于 2001 年 12 月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向

进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理）的课程设置情况，中国人民大学出版社组织全国著名专家，计划从2003年上半年开始，在2年内，陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要，从本科教育的特点出发，从公共管理和公共行政教育的特点出发，在教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，出版高质量的、权威性的精品教材。此外，为了保证教材的质量，更好地反映公共管理本科教学的特点，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的，变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求，对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息，对这套教材提出批评、建议，以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



目 录

第1章 绪论	1
1.1 公共政策与政策研究	2
1.2 政策的类型、目标和工具	9
1.3 市场经济与公共政策	18
本章小结	25
思考题	25
推荐阅读文献	26
第2章 财政政策	27
2.1 财政政策概述	28
2.2 新中国财政政策的形成与演变	38
2.3 转型期我国财政政策的调整与完善	45
本章小结	59
思考题	60
推荐阅读文献	60
第3章 货币政策	61
3.1 货币政策演变的历史轨迹	62

3.2 货币政策目标与工具	76
3.3 中国人民银行及货币政策的机构和制度背景	88
本章小结	96
思考题	97
推荐阅读文献	97
第4章 产业政策	99
4.1 产业政策的理论基础	100
4.2 我国产业政策的演变及其效应	111
4.3 新时期我国产业政策的选择	122
本章小结	128
思考题	129
推荐阅读文献	129
第5章 对外贸易政策	130
5.1 对外贸易政策概述	131
5.2 对外贸易政策的演变与评价	137
5.3 对外贸易政策的调整	147
本章小结	154
思考题	155
推荐阅读文献	155
第6章 国际投资政策	157
6.1 国际投资的理论基础	158
6.2 利用外资政策	167
6.3 对外直接投资政策	173
本章小结	181
思考题	182
推荐阅读文献	182
第7章 就业政策	184
7.1 就业政策的演变	185
7.2 就业政策的评估	193

7.3 就业政策的调整与完善	205
本章小结	216
思考题	216
推荐阅读文献	217
第8章 收入分配政策	218
8.1 收入分配政策概述	219
8.2 我国收入分配政策的演变与收入分配的现状	228
8.3 更加关注公平的收入分配政策选择	242
本章小结	249
思考题	249
推荐阅读文献	250
第9章 社会保障政策	251
9.1 社会保障政策概述	252
9.2 社会保障政策的评估	261
9.3 社会保障政策的调整与完善	274
本章小结	284
思考题	285
推荐阅读文献	285
第10章 人口政策	286
10.1 人口政策概述	287
10.2 中国人口政策的演变与评价	292
10.3 中国人口政策的调整与完善	305
本章小结	312
思考题	312
推荐阅读文献	312
第11章 环境政策	314
11.1 环境政策的基本问题	315
11.2 中国环境政策的内容与评价	321
11.3 中国环境政策的创新	338

本章小结	347
思考题	347
推荐阅读文献	347
第 12 章 科技政策	349
12.1 科技政策概述	350
12.2 我国现行科技政策的评价	358
12.3 转型期我国科技政策的完善	370
本章小结	377
思考题	378
推荐阅读文献	378
第 13 章 教育政策	379
13.1 教育政策概述	380
13.2 我国现行教育政策的演变、构成及评价	387
13.3 我国教育政策的调整	409
本章小结	421
思考题	422
推荐阅读文献	423
第 14 章 卫生政策	424
14.1 卫生政策概述	425
14.2 我国卫生政策的演变与分析	430
14.3 我国卫生政策改革的取向	440
本章小结	449
思考题	449
推荐阅读文献	450
第 15 章 住房政策	451
15.1 住房政策概述	452
15.2 我国住房政策的演变	454
15.3 我国住房政策存在的主要问题分析	462
15.4 我国住房政策的调整与完善	467

本章小结	481
思考题	481
推荐阅读文献	482
参考文献.....	483
后 记.....	498



第 1 章

绪 论

本书是对中国公共政策即转型期我国的基本经济社会政策的研究，以实质性的政策领域为主题。在具体探讨各项现实的基本经济社会政策之前，有必要先对公共政策及政策研究的理论基础加以说明。

重点问题

- 公共政策与政策系统
- 政策过程的理论
- 政策研究的学科范式
- 公共政策的基本类型
- 政策目标与政策工具
- 市场经济与公共政策
- 转型期中国经济社会政策的内容

1.1 公共政策与政策研究

1.1.1 什么是公共政策

学术界有许多关于公共政策的定义，例如，“凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策”（托马斯·戴伊）；“公共政策是对全社会价值作权威性的分配”（戴维·伊斯顿《政治系统》）；“政策是一个有目的的活动过程，这些活动过程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”（詹姆斯·安德森《公共政策制定》）；等等。

我们将公共政策定义为：国家（政府）执政党及其他政治团体在特定时期为实现一定的社会政治、经济和文化目标所采取的政治行动或所规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。

公共政策具有以下四个基本特征：

第一，公共政策由特定的主体即由国家或政府、执政党及其他政治团体所制定及执行。它是一种公共决策，是统治阶级意志的集中体现。它与个人决策、企业或市场决策不同，具有法定的权威性。

第二，公共政策具有特定的价值取向，要实现特定目标或目的。政策主体尤其是执政党和政府总是试图通过制定和执行政策来实现自己的价值目标。同时，政策总是在一定的时期内起作用，具有很强的时效性。

第三，公共政策是政府为解决特定社会问题以及调整相关利益关系而采取的政治行动，是与谋略、法令、措施、办法、规定等密切相关的政治行为。公共决策是一种政治过程，按照政治的程序和原则运转，这又明显地区别于企业或市场决策。

第四，公共政策是一种行为准则或行为规范。它总有具体的作用对象或客体（即目标团体），规定目标团体应做什么或不应做什么，鼓励或限制这些团体去做某事。政策作为一种规范或准则，带有强制性，必须为目标团体所遵守。

政策的本质及功能集中地体现在三个方面：一是政策集中反映或体现统治阶级的意志和愿望，是执政党、国家或政府进行政治控制或阶级统治的工具或手段；二是政策作为执政党、国家或政府的公共管理的手段，服务于社会经济的发展 and 文化的进步；三是政策作为分配或调整各种利益关系的工具或手段，是各种利益关系的调节器。所有政策最终都表现为对利益关系的处理，总要给一些阶级、阶层或团体带来好处，而对另一些阶级、阶层或团体带来损害或不增加利

益。当然,也有少量的政策会给全社会都带来益处。

1.1.2 政策系统与政策过程

1. 政策系统及其构成

政策系统是公共政策运行的载体,是政策过程展开的基础。政策系统是由政策主体、政策客体和政策环境三种因素及其相互作用所构成的社会政治系统。在该系统中,政策主体是最基本或首要的因素;而政策系统的运行即政策过程,它由若干活动环节或阶段组成。政策系统是政策科学研究的一项重要内容,是研究政策过程的前提或出发点。政策系统内部各因素的联系是否得当,直接影响到政策的运行是否顺畅,并决定了政策效果的好坏。

(1) 政策主体。

政策主体(政策活动者)一般可以界定为直接或间接地参与政策制定、执行、评估和监控的个人、团体或组织。但是,由于各国的社会政治制度、经济发展状况、文化传统等方面的不同,各国的政策过程存在着差别,政策主体的构成因素及其作用方式也有所不同。

许多西方政策科学的论著或教科书讨论了政策主体(政策制定者、执行者和评估者等)问题。安德森在《公共政策制定》一书中将政策制定者分为官方的和非官方的两大类:官方的政策制定者是指那些具有合法权威去制定公共政策的人们,包括立法者、行政官员、行政管理人員和司法人员;非官方的政策制定者,包括利益团体、政党等。

(2) 政策客体。

政策客体指的是政策所发生作用的对象,包括政策所要处理的社会问题(事)和所要发生作用的社会成员(人)。政策最基本的特征就是充当人们处理社会问题、进行社会控制以及调整人们之间关系特别是利益关系的工具或手段。从事的角度看,公共政策所要处理的是社会问题、公共问题或政策问题。一种社会状况构成社会问题或政策问题与否、问题的严重性程度如何是与人的主观判断密切相关的。从人的角度看,政策所发生作用的对象是社会成员,这些受规范、受制约的社会成员称为目标团体。政策所要调整或规范的是人的行为以及人与人之间的关系尤其是利益关系。政策鼓励人们去从事某些活动,而禁止人们去从事另一些活动,引导人们朝向政府所期望的目标前进。人们在社会生产和生活中存在着各式各样的、错综复杂的关系,而其中最基本的是利益关系。党和国家的政策要指导人们处理好全社会成员的利益与各种利益团体利益之间的关系。

(3) 政策环境。

所谓的政策环境,就是指影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和。从系统论的角度看,凡是影响政策的存在、发展及其变化的因素皆构成政策环境。它包括自然环境和社会环境两大部分。自然环境主要是指一个国家的地理位置、面积大小、气候条件、山川河流、矿藏资源等,它对一国的内外政策具有影响和制约作用。社会环境主要包括:政治状况、经济社会状况、文化状况、教育状况、法律状况、人口状况、科技状况、国防状况等等,它对公共政策起着更直接、更重要的影响、制约甚至决定的作用。在当代,影响政策的主要环境因素有:社会经济状况、体制或制度条件、政治文化以及国际环境等。

2. 政策过程理论:旧途径与新框架

政策主体、政策客体及其与政策环境的相互联系和相互作用,使得政策系统呈现一个动态的运行过程。按照伊斯顿(David Easton)的政治系统论观点,政策系统的运行表现为一个系统的不断输入、转换、输出的过程。政策环境首先把种种要求和支持传导给政策主体,从而输入政治体系。在这里,所谓要求,是指个人和团体为了满足自己的利益而向政府提出采取行动的主张;所谓支持,是指团体和个人遵守选举结果、缴纳税收、服从法律以及接受权威性的政府为满足要求而作出的决定或所采取的行动。这些要求和支持通过政治体系内部转换,变成政策方案输出,作用于环境,引起环境变化,产生新的要求。而这种新的要求反馈到政治体系,进一步导致政策输出。在这种循环往复中,政策便源源不断地产生,政策系统的运行得以持续进行。

(1) 政策过程的阶段途径。

公共政策是一种复杂的社会现象,它涉及众多的相互作用着的因素,并表现为由一系列功能活动环节所构成的过程。作为一门研究政策内容和政策过程的学科,政策科学从一开始便把政策过程作为核心的主题。在20世纪80年代以前,政策过程研究的基本和主导的途径是阶段途径,即把政策过程分为若干阶段来加以分别的研究,这种途径被称为阶段启发法(the stages heuristic)。近20年来,阶段途径受到了批评与挑战,人们提出了各种新的替代途径或概念框架,从而丰富了政策过程的理论。

尽管如此,目前了解政策过程的最成熟和最有影响的途径仍然是阶段途径。这种途径发源于拉斯韦尔(Harold D. Lasswell),经过琼斯(Charles Jones)、安德森(James Anderson)、布鲁尔(Garry D. Brewer)和狄龙(Peter DeLeon)等人的论述,在20世纪七八十年代成熟起来,成为了解政策过程的基本的甚至是唯一的途径。该途径将政策过程划分为一系列阶段或环节——通常包括政策议

程、政策规划与合法化、执行、评估和终结等阶段，并在每一阶段讨论影响政策过程的各种基本因素。

作为政策科学的奠基人，拉斯韦尔在《政策科学》（1951年）、《决策过程》（1956年）和《政策科学展望》（1971年）等著作中力求提供“一种能够获得关于任何集体行动的主要阶段的一般化图像的概念地图”。尤其是在《决策过程》这一论著中，他将决策过程划分为情报、建议、规定、行使、应用、终结和评价七个阶段。这是关于政策过程的阶段划分的起源。^①

后来，拉斯韦尔在耶鲁大学的学生布鲁尔发表了一篇题为“政策科学的出现”的论文，文中根据拉斯韦尔的思路，提出了政策过程的六个阶段学说，这六个阶段分别是创议、估计、选择、执行、评估和终结。六阶段说对20世纪70年代中期以后政策过程的阶段框架的形成产生了深刻的影响。^②

对于政策过程的阶段途径的流行产生较大影响的作者及著作还有：琼斯的《公共政策研究导论》（1970年、1977年和1984年）。该书将政策过程看作是由如下11个功能活动环节或阶段所构成的过程，即感知/定义、汇集、组织、表述、议程确立、方案形成、合法化、预算、执行、评估、调整/终结^③；安德森的《公共政策制定》（1975年、1979年），该书将政策过程的功能活动划分为如下五个范畴：问题的形成、政策方案的制定、政策方案的通过、政策的实施、政策的评价^④；布鲁尔和狄龙的《政策科学的基础》（1983年），该书确立了政策过程的基本阶段及其理论基础^⑤。此外，梅（Judith V. May）和韦达夫斯基（Aaron B. Wildavsky）在《政策周期》（1978年）这一论著中也提出了类似的政策过程的阶段模式。^⑥

作为一种最早的和较为成熟的政策过程模式，阶段途径产生了广泛的影响。阶段途径的主要成就表现在：一是简化了复杂的政策过程，将涉及众多因素和活

① 参见 Harold D. Lasswell, *The Policy Orientation*, In Daniel Lerner and Harold D. Lasswell eds., *The Policy Sciences*, Stanford: Stanford University Press, 1951; Harold D. Lasswell, *The Decision Process*, College Park: University of Maryland Press, 1956; Harold D. Lasswell *A Pre-View of Policy Sciences*, New York: American Elsevier, 1971.

② 参见 Garry D. Brewer, *Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline*, *Policy Sciences* 1974, 5 (3), (September), pp. 239-244.

③ 参见 Charles Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3d ed., Belmont, Calif.: Wadsworth, 1984.

④ 参见 James Anderson, *Public Policy-Making*, New York: Praeger, 1975.

⑤ 参见 Garry Brewer and Peter DeLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, Monterey, Calif.: Brooks/Cole, 1983.

⑥ 参见 Judith V. May and Aaron B. Wildavsky eds., *The Policy Cycle*, Beverly Hills, Calif.: Sage, 1978.

动的政策过程分解成若干阶段或环节，并对每一阶段加以解剖和分析，这是了解政策过程的实质所必不可少的一步。二是它带来了众多的关于政策过程各阶段研究的成果，加深了人们对政策过程的认识，丰富了政策科学的理论。特别是 20 世纪七八十年代，它引发了对政策议程、政策执行、政策评估和政策终结的深入研究，产生出一批有影响的论著。三是它为了解现实的政策运行提供了一种有用的概念框架，尤其是它与常识相一致，易于被接受、把握和应用于实践之中。

然而，阶段途径也有其局限性。它把复杂的政策过程还原为若干阶段来分别加以研究，并往往用线性的观点来看待各阶段的关系，即把它们看作是一种在时间上前后相续的过程；它并未深入探究政策过程中的因果关系，对政策过程的解释不充分，也难以进行预言；它对政策实践的了解是片面的，其应用也是有限的。因而这种途径被有的学者称为“教科书途径”。

（2）政策过程的新理论框架。

20 世纪 80 年代末以来，阶段途径因其自身的问题与局限性受到了许多政策科学学者的批评。1987 年，青木昌彦在一篇题为“教科书式的政策过程与执行研究”的论文中首次对阶段途径提出质疑，认为被广泛应用的阶段途径并未得到准确的说明，因而不能成为一种“范式”。^①从 1988 年开始，萨巴蒂尔（Paul A. Sabatier）在多篇论著中对阶段途径加以批评，要点有：一是阶段途径并不是一种真正的因果理论，因为它并未揭示出政策过程各阶段之间的内在因果关系；相反，每个阶段的研究都形成自身的而几乎与其他阶段无关的理论。二是它对各阶段的先后顺序的描述是不准确的。实际上，政策过程的各个阶段是交叉的、相互作用的。例如，项目的评估影响议程的确立，政策规划与合法性也随官僚试图执行模糊不清的法规而出现。三是阶段途径带有一种偏见，它所注重的是一种立法上的、自上而下的过程，其焦点集中在重大法规的通过与执行上，而忽视了在特定的政策领域内存在无数的政策和法规的执行与评估的相互作用。四是这种途径往往持有唯一或单一的政策周期的假定，把政策过程的循环反复和长期性及复杂性过分简单化了。萨巴蒂尔等人得出的基本结论是：阶段启发法已经过时，必须建立起更好的理论框架来取而代之。

最近 20 年来，西方政策科学学者在批判反思阶段启发法的基础上，提出了各种关于政策过程的新理论框架，包括制度理性选择框架、多源流框架、中断—平衡框架、倡导联盟框架、政策传播框架、因果性途径、权力角斗场理论、文化

^① 参见 Robert Nakamura, The Textbook Process and Implementation Research, *Policy Studies Review* 1, 1987: pp. 142-154.

理论、建构主义框架、政策论域框架等。下面是萨巴蒂尔主编的《政策过程理论》一书所介绍的几种较有影响的新理论框架：

1) 制度理性选择框架 (Institutional Rational Choice Framework)。该途径或框架的焦点是，制度规则是如何改变由物质上的自我利益所激励的自觉理性个人的行为的。尽管大部分制度理性选择文献集中在一系列特殊的制度上，但是其一般框架的范围十分广泛，并且已被应用到美国和其他国家的重要的公共政策问题上。它是目前政策过程的新理论框架中较为成熟和较具影响力的途径。奥斯特罗姆 (E. Ostrom) 的《制度理性选择：制度分析和政策框架的评估》(载于《政策过程理论》一书中) 对这种途径作了很好的说明。

2) 多源流框架 (Multiple-Streams Framework)。它是由金顿 (J. Kingdon) 在《议程、备选方案和公共政策》(1984 年) 一书中根据科恩 (Michael D. Cohen)、马奇 (James March) 和奥尔森 (M. Olson) 等人的有关组织行为的“垃圾桶模式”提出的。该框架将政策过程看作是由如下三股源流所构成的过程：问题流 (由关于各种问题的数据以及各种问题定义的支持者组成)、政策流 (包括政策问题的解决方案的支持者) 和政治流 (由选举和民选官员组成)。金顿的观点是，这三股源流平时彼此独立运行，只有当“机会窗口”打开时，才允许政策企业家将不同的源流配对。如果政策企业家取得成功，那么结果就是重大的政策变化。

3) 中断—平衡框架 (Punctuated-Equilibrium Framework)。它最初是由鲍姆加特纳 (Frank Baumgartner) 和琼斯 (Bryan Jones) 在《美国政治中的议程和不稳定性》(1993 年) 中提出的。^① 它认为，美国的政策 (制定) 过程以被短期的重大政策变化打断的长期渐进变化作为特征。当反对者设法形成新的“政策形象”并探索多方面的政策发生的可能性时，就会发生重大的政策变化。

4) 倡导联盟框架 (Advocacy Coalition Framework)。它是由萨巴蒂尔和詹金斯-史密斯 (Hank C. Jenkins-Smith) 在《政策变化和政策取向的学习》(1988 年) 和《政策变化和学习》(1993 年)^② 等论著中提出的，主要关注政策次属系统中倡导联盟——每个联盟由来自于不同机构的享有共同政策信念的行动者所构成——的相互作用。这种框架花了大量的时间来描绘政策精英的信念系统，并分

① 参见 Frank Baumgartner and Bryan Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1993。

② 参见 Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith eds., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993。