

新编福建省国家公务员培训系列教材

MPA

福建省人事厅 福建行政学院 组织编写

公共政策学

刘瑛华 编著

福建人民出版社

新编福建省国家公务员培训系列教材

福建省人事厅 福建行政学院 组织编写

公共政策学

刘瑛华 编著

福建人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策学/刘瑛华编著. —福州: 福建人民出版社,
2003. 12

(新编福建省国家公务员培训系列教材)

ISBN 7—211—04383—0

I. 公... II. 刘... III. 公共政策—理论—干部教育—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 112942 号

新编福建省国家公务员培训系列教材

公共政策学

GONGGONG ZHENGCE XUE

刘瑛华 编著

*

福建人民出版社出版发行

(福州市东水路 76 号 邮编: 350001)

福州屏山印刷厂印刷

(福州市铜盘路 278 号 邮编: 350003)

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 9 印张 2 插页 220 千字

2003 年 12 月第 1 版

2003 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1—10000

ISBN 7—211—04383—0

D·407 定价: 17.70 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换。

新编福建省国家公务员培训系列教材
编 审 委 员 会

主任委员：陆志华 王兴喜

副主任委员：吴钦霖 陈芝如

刘磁生 朱立民

委 员：(按姓氏笔画为序)

王秉安 卢绍武 刘璜华

陈振华 林月英 林传德

洪长春 徐小佶 涂建玲

序 言

中 华 人 民 公 共 行 政 学 院

按照《国家公务员暂行条例》和《国家公务员培训暂行规定》的要求，公务员培训正步入法制化、规范化、科学化的轨道，一个“目标明确、法规配套、机制健全、模式确定、内容丰富、方法科学、保障有力、管理规范”的公务员培训体系正在初步形成。

21世纪以信息技术为代表的科技革命对各领域的影响不断加深，国际经济结构调整加速，经济全球化明显加快等新形势、新变化的出现以及我国加入世界贸易组织（WTO）对行政体制的改革提出了新的要求，对政府公共服务提出了新的挑战。因此，加大公务员培训的力度，把公务员培训教育放在国民经济和社会事业发展中的突出地位，树立培训教育是政府最有效投资的理念，围绕福建省“十五”规划的战略目标，努力培养造就一批信念坚定、思想过硬、业务精通的高素质公务员队伍，已成为公务员队伍建设的一个重要课题。

加强培训教材建设是开展公务员培训的一项重要的基础性、战略性和前瞻性工作。福建省人事厅和福建行政学院组织省内专家、学者，依照公务员培训客观规律，参照公共管理硕士（MPA）教育的教材，重新编写福建省国家公务员培训系列教

材，这是一件很有意义的事。它不仅是推进公务员培训教学改革的重要切入点，而且是提高教学质量的关键环节和核心问题。

由福建省人事厅和福建行政学院共同组织编写的这套新编福建省国家公务员培训系列教材有《加入世界贸易组织与中国行政管理改革》、《公共行政管理学》、《政府经济学》、《公共政策学》、《行政法学》、《政府人力资源管理》、《公共领导学》、《行政伦理学》、《管理案例教学的理论与应用》等九种。

整套系列教材的编写，坚持以邓小平理论、江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导，以贯彻落实《中共中央关于印发〈2001—2005年全国干部教育培训规则〉的通知》（中发〔2001〕4号）文件的精神为宗旨，结合公务员培训的实际需要，立足于为公务员培训工作和各级政府决策服务的指导思想，具有知识面宽、重点突出、内容精练等特点。在编写上突出了几个重要原则：一是突出实用性。在适当照顾学科理论性和系统性的同时，将原理的阐述与案例分析相结合，突出其实际的应用性，力求提高公务员运用知识分析、解决问题的能力。二是强调针对性。根据公务员培训的特点，对学科内容进行合理取舍，突出重点、要点。三是适度的超前性。随着我国加入世界贸易组织，政府在推动经济发展和社会资源配置中的职能与角色也正在发生着深刻的变化。转变政府职能，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系；政府公务员应首先转变观念，优化知识结构，提高现代行政管理水平。为此，教材的内容结构、知识体系不仅要体现公务员培训要适应时代要求的特色，还要具有适度的超前性。四是保证适用性。在系列教材的编写体例、篇章结构等方面适应公务员培训的需要，保证公务员培训教学活动的顺利进行。

公务员培训工作是一项实践性很强的工作，公务员培训教材的建设更需要不断地在实践中不断地进行研究与探索。愿这套系列教材

在培训实践中不断总结、完善和提高，愿更多的同志关心和研究公务员培训的问题，也愿有更多的力作问世，促进国家公务员培训教材的建设，提高公务员培训质量，为建设高素质、专业化的国家公务员队伍作贡献。

2002年4月

目 录

第 1 章 绪论	1
第 1 节 公共政策学的产生与发展	1
第 2 节 公共政策学的研究对象与学科性质	8
第 3 节 研究公共政策学的必要性	12
第 2 章 公共政策概述	16
第 1 节 公共政策的定义与本质	16
第 2 节 公共政策的特征与功能	26
第 3 节 公共政策的结构与类型	39
第 4 节 公共政策系统	48
第 3 章 公共政策制定	73
第 1 节 公共政策问题	73
第 2 节 公共政策规划	101
第 3 节 公共政策合法化	117
第 4 节 中国公共政策制定的特色	126
第 4 章 公共政策执行	138
第 1 节 公共政策执行概述	138

第 2 节	公共政策执行的理论模型·····	146
第 3 节	公共政策执行的程序与手段·····	153
第 4 节	公共政策有效执行的主要影响因素·····	164
第 5 节	政策执行中的原则性与灵活性问题·····	173
第 5 章	公共政策评估·····	184
第 1 节	公共政策评估概述·····	184
第 2 节	公共政策评估过程·····	194
第 3 节	公共政策评估方法·····	199
第 4 节	中国公共政策评估事业的现状与发展·····	205
第 6 章	公共政策调整·····	212
第 1 节	公共政策调整概述·····	212
第 2 节	公共政策调整的内容与方法·····	219
第 3 节	公共政策调整的原则与程序·····	222
第 7 章	公共政策终结·····	226
第 1 节	公共政策终结概述·····	226
第 2 节	公共政策终结的障碍与对策·····	231
附录	公共政策案例·····	236
案例一	历史性的跨越——中美关系正常化决策·····	236
案例二	日本技术创新政策制定的理论依据及其政策 手段选择·····	245
案例三	科学决策的前提、保障与原则：以“大跃进” 为案例·····	258
案例四	信息不真实：“川气出川”工程不了了之·····	266

参考文献 269

后 记 275

第 1 章 绪 论

第 1 节 公共政策学的产生与发展

公共政策是社会发展到一定阶段的产物。国家出现以后，统治阶级为了实现对国家的有效统治，要根据某一时期国家所要达到的目标要求，规范社会全体成员所必须共同遵守的行为准则，这种规范化了的行为准则就是公共政策。随着公共政策的产生，与公共政策有关的研究也应运而生。翻开历史典籍，无论是中国还是西方，我们可以看到很多公共政策研究的思想遗产，这些都构成了公共政策学形成的先导。而当代社会经济的发展、科技革命带来的飞跃以及相关公共政策学理论方法的成熟，最终导致了现代公共政策学的产生。

一、西方公共政策学的发展阶段

（一）西方公共政策学的形成时期（20世纪 50—60 年代）

西方公共政策学产生于 20 世纪 50 年代初的美国。1951 年，斯坦福大学出版社出版了由拉纳和拉斯韦尔主编的《政策科学：范围和方法的新近发展》一书，被认为是公共政策学产生的标

志。拉斯韦尔也由此被誉为“现代公共政策科学的创始人”^①。

公共政策研究之所以在这一时期受到重视，并首先产生于美国，有着深刻的现实需求和理论背景。早在 20 世纪二三十年代，凯恩斯经济学的政府干预主义的政策主张，就在美国产生了巨大的影响，成为罗斯福“新政”时期制定公共政策的重要的理论依据之一，为美国政府在世界性的经济危机中渡过难关做出了贡献。因此，在美国就产生了“政治求助于科学，官员求助于学者”的公共政策趋向。但这一趋向却为第二次世界大战的爆发所打断。^②

第二次世界大战后，促进公共政策学的形成与发展有三个重要的因素：

第一，社会实践的迫切要求。西方国家尤其是美国，面临着越来越多、越来越复杂多变的社会问题，如何制定科学有效的公共政策来解决这些问题，就成为美国社会各界关注的焦点。特别是对美国社会面临的突出问题，如战争、贫困、失业、种族冲突、环境污染等尤为关切。这一切更使人们意识到公共政策研究的迫切性，从而导致、促进公共政策学的形成与发展。

第二，社会科学的进步为公共政策学的产生提供了必要的理论依据。第二次世界大战后，科学技术的发展出现了纵向分工、横向交叉融合的趋势，涌现出大量新学科，特别是系统分析、运筹学的发展为政策科学的产生奠定了方法论的基础；统计学、数学和经济学等学科也各自独立发展出一些新的概念工具，应用的技术也相应得到改善；传统的其他人文社会科学，如政治学、社

^① 刁田丁、兰秉洁、冯静编著：《政策学》，第 16 页，北京：中国统计出版社，2000。

^② 刁田丁、兰秉洁、冯静编著：《政策学》，第 16 页，北京：中国统计出版社，2000。

社会学、心理学、史学和哲学等，也为政策科学的产生提供了认识基础。然而，当代科学尤其是社会科学的这些进展并未直接促进或提高人类对公共政策问题的解决能力，因此也迫切需要一门超越社会科学的片面专门化，以人类社会的基本问题作为研究对象，以端正人类社会发展方向为目标的跨学科综合性的新研究领域。因此，公共政策学的产生也是社会发展的内在要求。

第三，思想库和智囊团的成熟为公共政策学的兴起奠定了组织实践及方法论基础。在公共政策学产生前后，思想库在美国率先发展起来，如兰德公司、巴特尔研究所、小阿瑟研究所等。这一时期思想库的特点是集中了大量高水平的各种专家及科学家，应用多学科知识来研究公共政策问题。思想库作为公共政策研究最纯粹的组织体现，发展了公共政策研究的方法论。

在西方公共政策学的形成时期，公共政策学重视对政策制定过程进行分析和研究。拉斯韦尔把政策制定划分为七个阶段，即信息、建议、法令、援引、实施、评价、终止，第一次使公共政策研究具有了科学的形态。拉斯韦尔认为公共政策学家在决策过程中可做三种贡献：一是确定一项政策的目标和价值；二是搜集和提供有关信息；三是提出几种政策方案及其最佳选择。^① 在这一时期还有其他一些公共政策学著作相继问世，如查尔斯·林德布洛姆的《渐进调适科学》、查尔斯·琼斯的《公共政策研究导论》、托马斯·戴伊的《理解公共政策》等。

（二）西方公共政策学的发展时期（20世纪70年代）

公共政策学应公共管理实践的需要而形成，但由于行为主义思潮占据主流地位，公共政策学并没有得到应有的重视。终于，

^① 刘斌、王春福等著：《政策科学研究》，第一卷，第4页，北京：人民出版社，2000。

在 20 世纪 70 年代，公共政策学进入了一个新的发展时期。“后工业化社会”的到来，公共社会问题增多，迫切需要政府提高对复杂经济运行问题及复杂社会问题等的管理能力，同时，随着政策研究工具和政策研究方法的不断成熟，为公共政策学的发展提供了有利的条件。这个时期的公共政策学研究呈现两种发展趋势：一种是“趋前倾向”，即在政策制定的过程中注重“政策咨询”。这时的美国思想库与智囊团的发展尤为活跃，这些机构在政策研究的过程中，广泛运用统计学、数学、心理学政策模拟等方法，起草各种政策方案，提出各种政策建议供政府部门参考，这时的公共政策研究的领域也得到了扩展，如兰德公司也从过去只研究军事政策和经济政策扩大到政治、行政方面的政策研究。另一种是“趋后倾向”，即指在公共政策研究中偏重于“政策周期”的研究趋势。在公共政策的实践中，“政策咨询”固然重要，但这只是为政策制定提供必要的信息。政策不仅是信息处理的结果，也是利益冲突与妥协的结局，公共政策作用的真正发挥还必须注意政策执行、政策评估、政策终止等问题的研究。这样公共政策研究就转向于对政策整个生命周期进行探讨。

在这一时期，西方公共政策研究的代表著作是以色列教授叶梅卡·德洛尔在美国兰德公司担任高级顾问时撰写的著名的政策科学“三部曲”：《重新审查公共政策的制定过程》（1968年）、《政策科学构想》（1971年）、《政策科学探索》（1971年）。

（三）西方公共政策学的比较研究时期（20世纪 80 年代）

这一阶段西方公共政策学的研究视野进一步扩大，研究重点从政策咨询、政策执行，扩展到政策效率、政策信息多元化等方面。其中，对政策效率的研究角度也不再局限于对一国的某一项政策的研究上，而是在世界范围内来观察、比较公共政策的效率。这一研究领域成为公共政策学的一个重要分支，在作为影响

公共政策主要因素的政治制度、政府机构、政府文化等方面的比较研究上取得了丰富的成果。主要代表著作有：奈格尔的《政策研究百科全书》（1984年）、阿尔蒙德的《比较政治学》（1978年）、海德·海默尔等人的《比较公共政策》（1990年）等。

（四）西方公共政策学的拓展新的研究方向时期（20世纪90年代至今）

20世纪90年代以后，西方公共政策学的研究表现出两种主要趋势：一种是对原有政策研究主题进行深化，另一种是拓展新的研究方向。关于对原有政策研究主题的深化研究，主要集中在两个问题上，一个是公共政策的伦理、价值，另一个是公共政策与公共管理的关系。关于拓展新的研究方向，也主要集中在两个方面。一是开辟新的研究领域，增强公共政策的应用性。一系列新的社会问题进入了公共政策研究专家视野，比如计算机犯罪、信息政策、试管婴儿、温室效应等。二是加强理性意识形态，由传统的政策决策转向政策调查研究。他们认为不存在一个能为社会全体大众都能接纳的政策；所谓好的政策，就是具有法律正当性的政策。为此，就必须通过政策调查、政策辩论获得合理性，并由此确定出是否接受某项政策的前提条件。^①

经过了半个世纪的发展，公共政策学已进入了富有成果和令人振奋的时代，随着社会实践对公共政策学的迫切要求，它已成为一个具有强大生命力的学术领域。

二、中国公共政策学的发展

在我国，对公共政策问题的研究历史十分久远。中国古代的

^① 胡宁生著：《现代公共政策研究》，第24—25页，北京：中国社会科学出版社，2000。

政策问题研究主要包括四个方面：政策思想的研究、谋略思想的研究、政策实践的研究、国策谋略专著的研究，这些研究为我们留下了宝贵的政策思想遗产。在近代中国，马克思主义的政策和策略思想以及毛泽东的政策和策略的理论对中国的政策实践具有重要的指导意义。但是直到 20 世纪 80 年代之前，我国还没有从学术上建立起公共政策学的科学体系。

自 1978 年中国改革开放以来，中国领导人制定了把经济建设放在首位的全党、全国的工作总方针。在轰轰烈烈的改革开放实践中，面对的许多新情况新问题，对政策、制度的创新提出了更高的要求。为了更好地适应社会主义现代化建设和社会主义市场经济发展的科学决策的客观需要，构建具有中国特色的公共政策科学体系得到了广泛的重视。

20 世纪 80 年代是中国公共政策学的酝酿阶段。一些学者一方面积极研究、翻译、介绍西方公共政策学的研究成果，一方面加强对中国古代公共政策思想的研究，为我国公共政策学的发展奠定了理论和思想基础。

20 世纪 90 年代至今是中国公共政策学的开创阶段。公共政策学的研究在中国普遍展开，并从政治学与公共行政学中分离出来，成为一个独立的研究领域。

第一，表现在学术交流日趋活跃。不少著名的政策学家先后来华讲学，我国也先后派出学者赴国外学习公共政策学。

第二，学术团体的活动也日趋活跃。1991 年 8 月，中国行政管理学会召开了全国首届政策科学研讨会。1992 年 10 月，全国政策科学研究会成立，与会代表就社会主义市场经济条件下如何开展政策研究的问题进行了热烈的讨论，并决定以“联络、组织、交流、倡导”为活动方式，积极推动政策科学的研究工作。1994 年，中国政策科学研究会成立，这个全国性的公共政策研

究团体的任务是在邓小平建设有中国特色的社会主义理论的指导下，广泛联合社会各界力量，深入开展对政策科学理论和我国各项具体政策的调查研究；不断探讨我国公共政策研究的基本理论、基本规律和基本特点，有效地指导和促进我国公共政策研究工作的进展；通过广泛的实际调查研究活动和先进的信息处理手段，及时为我国各级决策部门和社会各界提供政策咨询意见。学术团体的频繁活动推动了公共政策研究的发展，如2001年全国政策科学研究会年会的主题是“政策科学与政策创新”，指出政策创新是我国公共政策研究中十分紧迫的问题，一百多名与会代表针对中国加入世界贸易组织后经济社会发展的新形势，探讨了中国公共政策创新的背景、目的、途径和模式，大大丰富了中国公共政策学的研究。

第三，这一阶段，一批公共政策的教材也纷纷出版，在一些高等院校也开设了公共政策课程并开始培养研究生。2001年，全国行政学院系统首届“政策科学师资班”开班，来自全国行政学院系统的三十多位教师参加了学习，为行政学院系统开设公共政策学课程培养了师资力量，并提出了公共政策学应成为全国公务员培训的核心课程。作为公务员提高行政管理素质基地的行政学院，开设公共政策学课程，对在职公务员进行公共政策学素质的教育，对提高公务员行政水平，意义十分重大。

在短短的二十多年中，中国公共政策学从无到有，发展十分迅速。针对公共政策研究的现状，必须从以下几个方面做出努力：加强学科自身的基础理论建设；加强中外公共政策的比较研究；改善中国公共政策学研究的组织体制，实现政府自身的研究机构、民间政策研究机构、高等院校的政策研究机构协同作战；加强当前中国公共政策实践的研究；培育职业化的公共政策研究、规划和评估队伍。