



公共管理硕士

系列教材

公共政策分析引论

顾建光 编著

AN INTRODUCTION TO PUBLIC POLICY ANALYSIS



MPA



武汉出版社
科学出版社

公共管理硕士(MPA)系列教材



D0
G547

公共政策分析引论

AN INTRODUCTION TO PUBLIC POLICY ANALYSIS



A1039271

顾建光 编著

武汉出版社
科学出版社

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析引论/顾建光编著. —武汉:武汉出版社, 2002. 10

公共管理硕士(MPA)系列教材

ISBN 7-5430-2720-8

I. 公… II. 顾… III. 公共政策—分析—研究生—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 078642 号

书 名:公共政策分析引论

编 著:顾建光

责任编辑:肖德才 齐大勇

封面设计:刘福珊

责任校对:徐建文

出 版:武汉出版社

武汉市汉口新华下路 103 号 430015

(027)85606403 (027)85600625

E-mail: yibianshi@sohu.com

科学出版社

北京市东黄城根北街 16 号 100717

(010)64010628 (010)64033551

<http://www.sciencep.com>

印 刷:湖北省通山县印刷厂 经 销:新华书店

开 本:787×960mm 1/16

印 张:13 字 数:170 千字 插 页:2

版 次:2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

印 数:0001—3000 册

ISBN 7-5430-2720-8/D·271

定 价:20.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

AN INTRODUCTION
TO PUBLIC POLICY ANALYSIS

公共政策分析引论

作者简介

顾建光，上海交通大学教授，现任全国MPA教育指导委员会委员，中国行政管理学会理事，上海交通大学公共政策研究所所长、公共管理系主任，1992年9月至11月、1994年3月至1995年5月赴英国伯明翰大学公共政策学院做高级访问学者，2000年9月至2001年1月赴日本庆应大学经济学部做高级访问学者。长期从事公共政策学、公共管理学、宏观经济政策以及地区经济发展研究，积累了丰富的成果，撰写发表了大量专著和论文，成绩卓著。发表专著如《机遇与挑战——论上海国际中心城市的建设》等10余种，论文如《从公共管理到公共行政的范式转型》等70余篇。

内容提要

全书力图以一种较为简明通俗的表达来说明公共政策分析这门课程的主要内容和基本范畴。本书的第一、二、三章侧重公共政策的学科背景、学科构成以及学科意义的论述；第四、五、六章讨论公共政策分析的基本原理、基本方法以及模型的意义；从第七章到第十一章则以公共政策过程为主线，分别展开政策分析在政策过程各阶段表现的概括和探讨。

总 序

提高公共管理水平是当务之急

发展经济,固然要重视提高经济领域的管理水平,但如果公共管理水平不能及时得到相应的提高,那就或迟或早地会产生这样或那样的消极影响,有时甚至非常严重。一个常见和简单的例子,如某些行政审批手续,在发达国家两三个小时可以办妥的事情,而在某些发展中国家和地区,却要两三天、两三周、两三个月,甚至两三年或更久。这就是公共管理方面存在的差距!究其原因,总少不了人员素质问题。

近现代对管理的研究,是从工商界开始的,并将管理学作为一门新兴学科来建立和发展,一直保持着最积极、最活跃以及不断创新的研究状态和势头。其理论观点和学派之多,有“理论丛林”之称。新的管理理论、方法、体制,很多首先在经济领域提出、试行和实施,然后推广、普及到其他领域。值得注意和必须指出的是:在企业管理研究的带动下,研究管理之风逐渐形成和进入其他管理领域。在时间顺序上,公共管理学科的问世,正是紧随其后事。

本来,社会经济要发展,各级政府和所有公共部门的工作,都必须予以密切配合和大力支持,而不能有所妨碍。否则,社会进步便难以顺利向前发展,更不用说加速发展了。可见,发展和繁荣经济必须提高公共管理水平是大势所趋。

我国在实行以经济建设为中心的改革开放过程中,为了提高管理人员素质,继引进 MBA 教育之后,又让 MPA 教育“登陆”,

是非常及时的。首批开办 MPA 教育的 24 所高校面临的共同困难之一,是缺乏能够理论结合实际、学以致用,既有中国特色,又同国际接轨的教材。经过认真讨论,决定采取试行分头编写的办法,以便发挥优势,共同提高。

这套系列教材是 13 所高校(由北到南为哈尔滨工业大学、东北大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业大学、天津大学、西安交通大学、中国科技大学、上海交通大学、同济大学、浙江大学、华中科技大学、国防科学技术大学)通力合作的成果,受到各校领导的高度重视和武汉出版社、科学出版社的热情帮助。尽管通常“第一个火车头”是不会很完善的,但是从无到有、难能可贵。而且据我了解,编写者们原有基础较好,研究有素,态度积极,他们努力使这套教材实现预期目标。相信经过试用,再进行修订、补充、加工,必将更加符合要求。提高公共管理水平毕竟是当务之急,我们有理由对中国的 MPA 教育寄予厚望。

夏书章

2001 年 8 月于广州

MPA

公共管理硕士(MPA)系列教材

AN INTRODUCTION
TO PUBLIC POLICY ANALYSIS



- 《公共管理学》
- 《公共政策分析引论》
- 《定量分析方法》
- 《公共经济学概论》
- 《政治学》
- 《行政法学》
- 《信息技术及应用》
- 《知识管理导论》
- 《电子政务导论》
- 《公共伦理学》
- 《公共组织理论》
- 《现代城市管理》
- 《土地管理学》
- 《政府战略管理》
- 《公共项目管理与评估》
- 《社会保障学》
- 《公共危机管理》
- 《环境政策与管理》
- 《公共部门人力资源管理》
- 《公共部门绩效管理》
- 《领导科学》
- 《国家公务员制度》
- 《公共管理案例库》

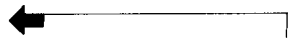
责任编辑 肖德才
齐大勇
封面设计 刘福珊
责任校对 徐建文



目 录

第一章 导言	(1)
第一节 公共政策对于现代社会的重要性	(1)
第二节 公共政策的基本概念	(4)
第三节 现代公共政策主要特征	(6)
第四节 公共政策的分类	(8)
第二章 现代公共政策学科及研究	(12)
第一节 公共政策学科成型与发展	(12)
第二节 公共政策研究的发展	(21)
第三节 我国公共政策研究的主体	(29)
第四节 如何成为一名更好的公共政策研究者	(33)
第三章 现代市场经济与公共政策理性	(37)
第一节 市场失灵及其表现	(37)
第二节 采取公共政策干预的必要性	(46)
第三节 公共政策科学化和民主化建设是市场经济发展的要求	(49)
第四章 公共政策分析的基本原理	(51)
第一节 公共政策分析的实证原理	(51)
第二节 政策分析的价值原理	(54)

第三节	政策分析的规范原理	(61)
第四节	政策分析的可行性原理	(64)
第五节	政策分析的优化原理	(66)
第五章	公共政策分析方法	(70)
第一节	进行公共政策分析的准备	(70)
第二节	公共政策分析的基本特征	(74)
第三节	公共政策分析的主要方法	(80)
第四节	当前政策分析研究的发展趋势	(89)
第六章	公共政策的分析模型	(90)
第一节	模型与公共政策研究	(90)
第二节	关于公共政策模型的评估标准	(94)
第三节	建立概念模型的步骤	(95)
第四节	类型学	(97)
第五节	评估类型学的标准	(99)
第七章	公共政策问题的提出	(101)
第一节	公共政策问题的认定	(101)
第二节	政策问题分析及其过程	(114)
第八章	政策形成	(119)
第一节	政策目标的设定	(119)
第二节	政策方案设计	(129)
第三节	关于政策形成的解释模型	(138)
第四节	政策决定的不同阶段	(142)
第五节	当代中国公共政策决策体制特征分析	(143)
第九章	政策实施	(149)



第一节	公共政策实施的作用与意义	(149)
第二节	政策实施的不同阶段	(151)
第三节	政策实施的运作过程与机制	(152)
第四节	政策实施效能的实现条件	(153)
第五节	政策实施中可能出现的问题与纠正	(155)
第六节	确保政策有效实施的条件	(160)
第十章	政策评估	(164)
第一节	政策评估的意义	(164)
第二节	政策评估的类型	(166)
第三节	政策评估的一些方法与特点	(172)
第四节	我国的政策评估状况及其完善	(176)
第十一章	政策修正、终结与创新	(183)
第一节	政策修正	(183)
第二节	政策终结	(185)
第三节	政策创新	(189)
主要参考文献		(195)
后 记		(197)





Contents

Chapter 1	Introduction	(1)
Section 1	The Importance of Public Policy in Modern Society	(1)
Section 2	Basic Concept of Public Policy	(4)
Section 3	Main Characteristics of Modern Public Policy	(6)
Section 4	Classification of Public Policy	(8)
Chapter 2	Discipline Development of Modern Public Policy	(12)
Section 1	Discipline Formation and Development of Modern Public Policy	(12)
Section 2	Development of Public Policy Research	(21)
Section 3	The Main Bodies of Public Policy Research in China	(29)
Section 4	How to Be A Good Public Policy Researcher	(33)
Chapter 3	Public Policy Rationales and Modern Market Economy	(37)
Section 1	Market Failure and Its Presentations	(37)
Section 2	Necessary Interventions of Public Policy	(46)
Section 3	Scientific and Democratic Public Policy is the Demand of Market Economy	(49)
Chapter 4	Basic Principles of Public Policy Analysis	(51)
Section 1	Positivist Principles of Public Policy Analysis	(51)



Section 2	Value Principles of Public Policy Analysis	(54)
Section 3	Normal Principles of Public Policy Analysis	(61)
Section 4	Feasible Principles of Public Policy Analysis	(64)
Section 5	Optimal Principles of Public Policy Analysis	(66)
Chapter 5	Methods of Public Policy Analysis	(70)
Section 1	Preparation for Public Policy Analysis	(70)
Section 2	Basic Characteristics of Public Policy Analysis	(74)
Section 3	Basic Methods of Public Policy Analysis	(80)
Section 4	New Tendencies of Public Policy Research	(89)
Chapter 6	Models of Public Policy Analysis	(90)
Section 1	Models and Public Policy Analysis	(90)
Section 2	Standards for Model Evaluation	(94)
Section 3	Steps for Model Construction	(95)
Section 4	Typology	(97)
Section 5	Standards for Typology Evaluation	(99)
Chapter 7	Public Policy Problems	(101)
Section 1	Identification of Public Policy Problems	(101)
Section 2	Analysis of Public Policy Problems and its Process	(114)
Chapter 8	Public Policy Formation	(119)
Section 1	Establishment of Public Policy Goals	(119)
Section 2	Design of Public Policy Programs	(129)
Section 3	Explanation Models for Public Policy Formation ...	(138)
Section 4	Stages of Policy Making	(142)
Section 5	Main Characteristics of Public Policy Making in China	(143)
Chapter 9	Public Policy Implementation	(149)
Section 1	Significance of Public Policy Implementation	(149)
Section 2	Stages of Public Policy Implementation	(151)





Section 3	Operation Mechanism of Public Policy Implementation	(152)
Section 4	Good Performance of Public Policy Implementation	(153)
Section 5	Problems and Its Correction in the Process of Public Policy Implementation	(155)
Section 6	Conditions for Effective Policy Implementation	(160)
Chapter 10	Public Policy Evaluation	(164)
Section 1	Significance of Public Policy Evaluation	(164)
Section 2	Types of Public Policy Evaluation	(166)
Section 3	Some Methods of Public Policy Evaluation	(172)
Section 4	Public Policy Evaluation and Its Improvement in China	(176)
Chapter 11	Public Policy Change, Termination and Innovation	(183)
Section 1	Public Policy Change	(183)
Section 2	Public Policy Termination	(185)
Section 3	Public Policy Innovation	(189)
References	(195)
Postscript	(197)



第一章 导言

现代公共政策是政府公共管理的重要功能,或者说,是公共管理的主要组成部分之一。公共政策也是政府与社会相连接的主要纽带。政府部门正是通过一系列的公共政策,实现对社会、经济各领域发展导向以及各项事务的管理,塑造良好的社会、经济和政治秩序。

第一节 公共政策对于现代社会的重要性

从当今世界各国的发展来看,公共政策的重要性已经为多数国家和地区所认同,并在广泛的政策实践中得到印证。

改革开放以来,科学的公共政策决策对于我国经济社会发展的重要性,日益突出,有目共睹。江泽民总书记在中国共产党第十五次全国代表大会上指出,“要把改革和发展的重大决策同立法结合起来。逐步形成深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智的决策机制,推进决策科学化、民主化,提高决策水平和工作效率”。

近半个世纪以来历史进程表明,我们所处的时代是一个更加重视知识和管理的时代。一些包括管理实践、专门技术的知识门类正在引起人们的关注,并逐渐成为所谓的“显学”。而现代公共政策学就是这样一门学科。

政府公共政策有着悠久的历史,经历了漫长的历史演化。但是,由公共政策的实践演化产生的公共政策学科,则是晚近的事了。从人类社会的政治发展历史看,长久以来,国家和社会的公

共权力为少数人或少数的社会阶层(统治阶层)所垄断。以国王为代表的王公贵族无论是在名义上还是在实际上都享有、控制和掌握了几乎全部国家公共权力,并且据此制定和执行服务于自身的国家政策。所谓“普天之下莫非王土,率土之滨莫非王臣”。正因如此,近代以来,资产阶级革命矛头首先指向了“君权神授”的神权逻辑和“王位世袭”的封建法统伦理,提出了资产阶级的以自然法理论和契约论为核心的国家观,进而提出了“立法至上”的政治主张。在资产阶级革命取得胜利以后的相当长一段历史时期内,与“立法至上”的政治主张相一致,法律始终被认为具有决定性的意义。相应地,由法律所决定并保证法律得以实行的政治制度、政治结构、政治功能、政治行为的规则等等亦始终为人们所普遍关注。

自本世纪以来,尤其是第二次世界大战之后,随着社会公共事务的日益增加及其日益复杂化、多元化、动态化,人们发现,法律制度无疑具有重要意义。但是,仅仅依靠现有的法律制度并不能有效地解决人类面临的种种严峻的现实问题。为了应对不断涌现的、复杂的社会公共问题,政府需要制订出相应的政策来。此外,需要强调的是,从根本上说,法律条文本身也是以在先的公共政策研究和决定为前提的。也就是说,公共政策是现代社会的法律的基础和依据。可见,现代公共政策学科的产生有着深厚的社会背景。

从20世纪30年代以来,世界各国,尤其是发达国家,开始放弃放任主义的自由市场经济传统思维模式,公共政策已经成为政府调控现代市场经济的一个不可或缺的重要手段。各国的实践表明,社会经济发展的程度越高,政府宏观调控的重要性就越明显,从而,公共政策调控的作用和影响也就越大。

正是在这样的背景下,公共政策研究兴盛起来,成为于20世纪50年代发端的新兴科学。至今虽然其发展只有50年的时间,但是由于社会急需,发展得十分迅速,成为当今的一门注重实践应用的重要学科。在西方发达国家,公共政策是各大学培养公共管理硕士(MPA)的主要课程。一些学校还设立了公共政策硕士(MPP)专业学位。就学科来说,由于公共政策学科是新兴学科,