

..... 公共管理系列教材

公共政策 分析学

名誉主编 郭 济

主 编 顾建光

顾建光 著

PUBLIC MANAGEMENT TEXTBOOK SERIES

上海人民出版社

..... 公共管理系列教材

公共政策 分析学

名誉主编 郭 济
主 编 顾建光

顾建光 著

PUBLIC MANAGEMENT TEXTBOOK SERIES

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策分析学/顾建光著.
—上海: 上海人民出版社, 2004
(公共管理系列教材)
ISBN 7-208-05025-2

I. 公... II. 顾... III. 公共政策-分析-教材
IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 005114 号

责任编辑 潘丹榕
封面装帧 王晓阳

·公共管理系列教材·

公共政策分析学

顾建光 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行 常熟新骅印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 8 插页 2 字数 181,000

2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月第 1 次印刷

印数 1-4,100

ISBN 7-208-05025-2/D·880

定价 16.00 元

前 言

公共管理作为政府和其他公共组织部门服务于社会的主要职能正越来越成为各国政府和社会关注的中心。这不仅在于随着各国经济和社会的发展,人类所面临的需要应对处理的公共事务、社会问题日益丰富和多样化,还在于公共管理能力被看作关系一国综合竞争力的主要构成要素。

从全球的角度看,近二三十年来,世界各国兴起了一场推动公共管理变革的运动。这场全球公共管理改革运动的战略是寻求降低政府的成本;使政府对于公民、对于市场主体来说变得更加友好;提高公共管理人员的管理能力;以及提高政府的生产力。这是一种正在进行中的努力,总的来说,就是要让政府工作做得更好、成本更低。

在经济全球化的进程中,无论是企业管理还是公共管理方面的任何进步和成功的经验,都很快地为地球每个角落的人们所借鉴和吸收,成为人类的共同财产。就我国的情况来说,在公共管理实践方面有着不亚于其他国家的丰富经验,“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”正成为我国政府公共管理的基本职能。提高政府及其他公共部门的效率和能力正是 21 世纪摆在我们面前的一项义不容辞的紧迫使命。

时间之树常青,当代的公共管理领域尤为如此。没有一个政府,也没有一个经济体,可以停滞不前。改进政府公共管理能力是一项不会停滞的工作,必须不间断地继续下去,政府应该按照人民的需要采取新的业绩标尺来改进工作。改革永无终了这一事实一直是管理的改革战略和战术的最为重要的教训。

相对快速演进的公共管理实践来说,公共管理作为一个学科却正在新生和发育。我们相信,它是会随着公共管理实践逐渐丰富和成熟而成熟起来的。本套教材力图将国际上的新成果与本国的实践以及理论创新加以有机结合。在上海人民出版社的大力支持帮助下,我们在这儿终于能够为读者推出这样一套教材。该教材使用对象可以是高等学校相关专业的学生,MPA和MBA的在职学生,当然更包括政府和其他公共组织的管理者们。如果这套教材能在理论框架的构建上有所创建,能够对我国公共管理实践的发展在理论上提供助益,对读者专业化知识的提高有所助益,我们将感到莫大的欣慰。我们期待着读者提出中肯意见,以便这套系列教材能在公共管理实践的发展中得到充实、成熟和提升。

顾建光

2004年元月于上海

目 录

前 言	1
绪 论	1
第一章 现代公共政策概要	6
第一节 公共政策的界定	6
第二节 现代公共政策的主要特征	9
第三节 公共政策体现为周期性的过程	12
第四节 关于公共政策的分类	15
思考讨论题	19
第二章 现代公共政策学的兴起及发展	20
第一节 公共政策学科的成型与界定	20
第二节 公共政策研究的演进	30
第三节 公共政策研究的主体	39
第四节 如何成为一名更好的公共政策研究者	47
思考讨论题	50
第三章 现代市场经济与公共政策理性	51
第一节 市场失灵及其表现	51
第二节 采取公共政策干预的必要性	63

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	66
思考讨论题	67
第四章 公共政策分析的特点与基本原理	68
第一节 公共政策分析的主要特点	68
第二节 公共政策分析的基本原理	71
思考讨论题	93
第五章 公共政策分析方法	94
第一节 进行公共政策分析的准备	94
第二节 进行政策分析的三个不同角度	99
第三节 公共政策分析的一些基本方法	102
第四节 当前政策分析研究的发展趋势	113
思考讨论题	114
第六章 公共政策的分析模型	115
第一节 模型与公共政策研究	115
第二节 关于公共政策模型的评估标准	120
第三节 建立概念模型的步骤	121
第四节 类型学	123
第五节 评估类型学的标准	126
思考讨论题	127
第七章 公共政策问题的提出	128
第一节 公共政策问题的认定	128
第二节 政策问题分析及其过程	144
思考讨论题	149
第八章 公共政策的形成	150
第一节 政策目标的设定	150
第二节 政策方案的设计	163

第三节 关于政策形成的解释模型	174
第四节 政策决定的不同阶段	178
第五节 当代中国公共政策决策体制特征分析	180
思考讨论题	185
第九章 政策实施	187
第一节 公共政策实施的作用与意义	187
第二节 政策实施的不同阶段	189
第三节 政策实施的运作机制	190
第四节 政策实施效能的实现条件	192
第五节 政策实施中可能出现的问题与纠正	195
第六节 确保政策有效实施的条件	201
思考讨论题	205
第十章 政策评估	206
第一节 政策评估的意义	206
第二节 政策评估的类型	209
第三节 政策评估的方法	216
第四节 我国的政策评估状况及其完善	222
思考讨论题	230
第十一章 政策修正、终结与创新	231
第一节 政策修正	231
第二节 政策终结	233
第三节 政策创新	239
思考讨论题	244
主要参考文献	245

绪 论

公共政策是现代公共管理的重要组成部分,也就是说,现代公共管理的主要途径之一是通过公共政策来对各种社会问题加以宏观调控。公共政策已成为政府与社会相连接的主要纽带。各政府部门正是通过其领域的一系列公共政策,来实施宏观管理的。从当代世界各国的发展来看,科学、民主地制定和实施公共政策的重要性,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,也日益突出、有目共睹。江泽民同志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。”

近半个世纪以来的历史进程表明,我们所处的时代是一个更加重视知识和管理的时代。一些包括管理实践和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”。现代公共政策学就是这样一门学科。

事实上,从某种意义上说,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来看,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的国家公共权力,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”。正因为如此,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、政治功能和政治行为的规则等等亦始终为人们所关注。

自20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以及日益复杂化、多元化和动态化,人们发现,法律制度无疑是重要的,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,政府需要制定相应的政策来予以应对。此外,这儿需要强调的是,从根本上说,法律条文本身也是以已有的公共政策研究和决定为前提的,也就是说,公共政策成为现代社会法律的基础和依据。可见,现代公共政策学科的产生有着深厚的社会背景作用。

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也

越是明显,从而公共政策的调控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。虽然至今只有 50 年的时间,但是由于社会急需,公共政策学发展十分迅速,成为当今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型学科,其研究也侧重应用和实效方面,至今尚未形成完善的政策科学的理论体系。从我国的情况来说,近些年来,公共政策对于我国经济、社会的建设与发展日益显示其重大的现实意义。然而,我国的公共政策学科的引进和发展的时间却不算长。

可以认为,公共政策学科是第二次大战结束后社会科学领域迅速成长和崛起、影响最大、应用领域最广泛、实证性最强和社会效用最明显的学科之一。

公共政策科学之所以会在较短的时间内迅速地兴起和发展,既与现代社会的特征相联系,也与公共政策学科的特征相关。具体体现在,现代各国政府所面临的已不再是个别、单一、简单以及基本稳定或一再重复出现的社会问题和矛盾,而是大量相互关联、相互制约、相互渗透的更加错综复杂的各类社会问题。与此同时,社会公众所关注的问题和兴趣的焦点,也不再是抽象的理念或原则问题,而是那些与切身利益密切相关的特殊的公共政策问题。例如,环境保护、社会安全、经济发展、社会稳定、外交政策,以及住房、卫生、社会保障、公共交通等一系列实际问题。由于这类问题直接关系到人们自身境况的改善,因此人们对这类问题的关注与日俱增。这就使一批具有较高学术素养,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说的公共政策学。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,现实社会公共问题的压力和未来发展导向的需要则为其提供了有力的发展动力。从这一意义上说,公共政策学科的产生和发展是有其历史必然性的。

另外,从负面的角度看,由于公共政策制定与执行中的失误,导致一些国家行政的低效率,乃至引发了社会的动乱、经济的倒退、财政的危机以及在国际市场竞争中衰败的事例,比比皆是。事实上,在许多发达国家,公共政策与公共行政已成为推进政府这部机器正常运行的缺一不可的两个轮子。公共政策必须靠公共行政来推行,而公共行政主要就是制定和实施公共政策。

总之,随着社会经济的现代化程度的提高,随着人类文明程度的提高,随着现代信息社会的发展,随着公民意识的提升,社会公共事务也就日益广泛、日渐增加、日趋复杂,这些都说明了包括现代政府在内的公共部门的责任在增加,这些在很大程度上是需要由公共政策来加以调控的。此外,现代市场经济并不等同于数个世纪以前的原始和粗放的商品经济,完全意义上的放任主义的市场经济理念已经不被人们所认同。现代市场经济是人类理性对于市场运作调控、规制、规范的结果,而这些也都是现代公共政策的成果。实际上,法制的本质是达成社会共识的公共政策的恒定化的结果。公共政策的重要性对于现代文明社会的重要性可见一斑。

社会的压倒性需求会推动一门科学学科的成型和发展,公共政策学科就是这样的一门具有极强实践意义的学科。它从20世纪中期开始迅猛发展起来。由于作为一门学科其发展的时间不长,至今也尚不能算成熟,但是,从一定的意义上说,公共

政策成了现代政府的主要行为方式,成为研究政府和公共管理的主要领域,吸引了大批的专家学者进行探讨研究。因而,也已经登堂入室,进入一些著名大学相关学科的课程目录。公共政策是公共管理学科的主要内容之一。我国 MPA 教育试点一开始,就把“公共政策分析”作为十门核心课程之一。公共政策对于我国改革开放以来建设进程的重要意义是不言而喻的。因为,无论是在改革开放之初,还是之后的改革开放的进程的推进,以及经济的高速发展,均离不开科学合理的公共政策的制定和实施。

本书是一部有关公共政策分析的概要性的教材,力图就公共政策分析的主要内容作扼要的概述。无论是对于我国的公共管理和行政管理专业、MPA 学生、从事公共政策研究的人员、政策制定者、一般政府官员以及企业界和社会各界需要了解公共政策分析原理的人们,都应该是一本有助、有益的入门书。本书的第一章阐述公共政策基本概念,现代公共政策的主要特征;第二章描述现代公共政策作为一个学科的发展历程及其特点;由于公共政策是要对现实社会和经济中出现的问题进行干预,所以,第三章就现代市场经济的失灵以及政策干预的理性展开论述;随后的第四章、第五章和第六章分别就公共政策分析的基本原理、方法和模型作具体讨论;由于公共政策在实质上并非静止的状态,而是一个动态的过程,政策分析渗透在政策过程的每一个环节,因此后面的第七至第十一章各章均是有关公共政策过程的各个环节的分析。

第一章 现代公共政策概要

第一节 公共政策的界定

公共政策的特点在于其现实性、应用性和普遍性,它与社会生活的各个层面均会有密切的乃至深刻的关系。不仅政府部门、企业界以及别的部门会对各方面的政策十分关心,社会的每一位公民均会出于各自的切身利益考虑,而对不同的政策予以关注和关心。也就是说,公共政策就在我们的身边,无时无刻不在影响着我们的生活。而当我们碰到各种社会问题的时候,也常常会诉诸政策手段和政策过程来予以解决。

那么,公共政策的具体形态究竟是什么呢?看看我们身边,各种公共政策形式随处可见。平时,我们可以从各种媒体(包括电视、电台、报纸、杂志和各种公报,再加上现在的网络等)上,读到看到政府部门发布的各种法律、法令、法规、规定和条例等等,它们都是公共政策的样本。然而,从理论上说,公共政策究竟是什么,不同学者可能仍然会给出一些各不相同的定义。由于公共政策学尚是一个有待进一步成熟和规范的学科,我们将国外

一些学者对公共政策分析、公共政策概念给出的不同定义,加以概括归纳,陈述于下,以供参考:

- 托马斯·戴伊将政策分析定义为有关政府活动的原因和后果的描述和解释。他的观点是,公共政策分析应该表明其首要的关注是解释,而不是规定。通俗地说,也就是,公共政策分析在于说明“政府做什么,为什么这样做,以及这样做会带来什么不同”。
- 哈罗德·拉斯维尔则将公共政策定义为,它包括了“目标、价值和实践的项目计划”。
- 戴维·伊斯顿认为,公共政策是“政府活动的影响”。
- 奥斯汀·兰尼认为,公共政策是“经选择的行为路线,或者是一种意向的宣布”。
- 詹姆斯·安迪生把公共政策定义为“一个行为主体或者一组行为主体在关注一个问题或者一件事情的时候所遵循的一个有目标的行为过程”。
- G.斯塔林则认为公共政策应该是一种综合学科的努力以形成正确的决策。
- G.布鲁尔和 P.德朗则将政策分析看作试图为决策者提供建议。

所有这些不同定义的共同点在于,它们都谈论到了为解决某个公共问题(或者是现实的,或者是想象的)的政府活动的过程、序列或者模式。

从最广泛的意义上说,凡由一定的政策主体(就公共政策的主体来说,主要当然是指政府)作出并对一定的政策客体(政策问题、政策对象)产生一定影响的要求、希望、规定和强制等等,都可以被视为主体的某种政策。就主体与客体发生的关系而言,政策具有明显的行为和实践的特征。很明显,公共政策是指

其主体为国家公共法权主体的政策。

我们也许可以认为,公共政策是政府发挥其职能的手段,是以政府为主的公共机构为确保社会朝着政治系统所确定和承诺的正确方向前进,通过广泛参与的和连续的抉择以及具体实施产生效果的途径,通过利用公共资源,来达到解决社会公共问题以及平衡、协调社会公众利益目的的公共管理活动过程。其核心是在市场行为与政府干预之间作出选择。政府运用公共权力和公共资源对社会施加影响的行为都可以被视为公共政策。公共政策是对社会的公私行为、价值及规范所作出的有选择性的约束与指引,它通常是通过法令、条例、规划、方案、措施和项目等形式表达出来的。许多国家的事实表明,政府公共政策制定与执行得正确与否,对经济发展、社会稳定与进步起到了决定性的作用。

其实,也许关于公共政策的精确定义,从理论上讲并不一定具有十分重要的意义,在实践上也没有十分关键的重要性。这是因为,公共政策作为一种理论和方法从一开始就同时吸收了众多学科的有益的成果,并在自身广泛的实践中不断综合、纯化,生成了许许多多新的理论和方法。由于公共政策的实践几乎覆盖了人类社会的所有领域,而不同的研究者会应用不同的理论和方法去研究不同的政策现象,不同的政策实践亦需要不同的政策理论和政策方法,这就使关于公共政策的概括变得比较困难。

不过,我们还是可以从一般意义上认为,所谓公共政策就是由政府这样的权威机构运用其职能来规范、引导经济法人实体、市场主体和个人行为,以及有效地调动和利用社会经济资源,以实现公平与效率等价值目标的主张或决定。

世界各国,尤其是发达国家的现状表明,公共政策已经成为

调控现代市场经济不可或缺的一个重要方面和关键性因素。

综上所述,我们可以认为,公共政策是这样一门学科:它的逻辑过程至少包含了三个要点,即欲达到的目标或目的,为达成目标而作的宣示或拟采取的行动,以及由政策声明所引发的权威者实际的政策行动。它以现实、合理、有效和可行的政策为追求目标,通过诸如理论与实践、定性与定量、宏观与微观、规律与个别情况、必然与偶然、实际与假设、理念与创造力、想象与可行性、战略与策略等一系列理论和技术方法的有选择的应用,并通过政策制定系统的改进,来制定切实可行、行之有效的政策规范,以解决那些直接关系到社会公众生存和人类社会未来的公共政策问题。这儿的最重要之点不在于对公共政策科学作出学理性的、全面的界定,而在于能够把握住现代公共政策的精神实质,把握住它的学科体系,把握住它的主要研究方法,进而为公共政策的实践提供行动指南,提供可靠的方法。

第二节 现代公共政策的主要特征

一般来说,公共政策是公共意志的体现,它要求政策制定者与政策实施者具有行为一致性和执行重复性,这是公共政策的行为特征。

公共政策还是一个权威性的价值分配方案,因为任何一项具体政策都涉及其相关群体的利益,这是公共政策的价值特征。

公共政策不仅是一种手段,还是政府为了达到某一目标而采取的一系列活动,这些活动都是为了处理某些社会问题和政府事务而介入这个过程的。公共政策是政府相对恒定而持久的决策,这些决策都有一个生命周期,这是公共政策的过程特征。