

MPA 文库

赵宝煦 主编

Master of Public Administration

Master of Public Administration

公共政策 研究的理论与方法

负杰 著

政策科学之所以重要，就在于现代科学无法适应制定政策的迫切需要，并且不能适应处理科学知识、政治权力以及知识和权力之间的相互关系，而政策科学在这方面则提供了处理这种关系的理论方法和途径。

——林德金

河南人民出版社

MPA

Master of Public Administration

MPA 文库

- 《公共行政原理》(马建川 翟校义 著)
- 《当代中国政府》(王春英 著)
- 《公共政策研究的理论与方法》(负杰 著)
- 《公共行政行为规范》(郎佩娟 著)
- 《公共人事制度》(刘俊生 著)
- 《政府经济学》(鲁照旺 著)
- 《变迁中的管理学》(汤大华 著)

ISBN 7-215-05242-7



9 787215 052420 >

ISBN7-215-05242-7

定价: 26.00 元

MPA 文库

Master of Public Administration

主 编 赵宝煦

执行主编 翟校义

公共政策研究的理论与方法

GONGGONG ZHENGCE YANJIU DE LILUN YU FANGFA

负杰 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策研究的理论与方法/负杰著. - 郑州:河南
人民出版社,2003.1
(MPA 文库/赵宝煦主编)
ISBN 7-215-05242-7

I. 公… II. 负… III. 公共政策-研究 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 017265 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:5723341)

新华书店经销 郑州市欣隆印刷有限公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 A5 印张 13.5

字数 311 千字 印数 1-4 000 册

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

定价:26.00 元

导言 为什么研究公共政策

一、个人生活与社会生活中的公共政策

在日常生活中,我们会经常接触到一些公共政策现象或公共政策问题。它们虽然内容不同、形态各异,但始终伴随在我们身边,只是有些时候能意识到,有些时候意识不到而已。例如,当我们去购物的时候,可以明显地感受到物价的升降对我们生活水平的影响,却难以直接感知国家消费政策和税收政策在其中发挥的作用;当我们或家人十年前去看病、就学的时候,与今天的感受会截然不同,因为国家的医疗和教育政策已发生巨大的变化;当我们作为普通民众从报刊、电视上耳濡目染国家正实施积极财政政策的时候,实际上它已经、正在或即将影响或改变着我们的生活,如此等等。因此,对每一个普通人来说,公共政策虽然是一个相对陌生的领域,但它却无时无刻不伴随在我们身边,并对我们的日常生活产生着广泛而直接的影响。也正因为如此,了解一些公共政策基本知识和运行规律,对每一个人而言都是有益的。否则,作为社会中的一个普通个体,我们将会对公共政策给社会带来的种种变化与差异,感到难以适应或无所适从。

当然,研究公共政策更多地应是专业人士的工作。其中,既包括政府中制定公共政策和执行公共政策的人员,也包括学术界从事政策研究的学者。我们经常会听到他们谈论“政策模型”、“政策案

例”、“政策分析方法”或者“政策系统”和“政策过程”等专业术语,这些术语常常让普通公众感到晦涩难懂,以至于使他们感到政策分析离自己是如此的遥远,难以直接与身边的日常生活相联系。其实,专业术语只是将复杂的政策现象简单化的一种表象或符号,它并不代表事物本身深奥与否,也不代表研究公共政策只是某个群体的一种专利或特权,而与普通民众无关。事实上,从事专业性公共政策研究的这个群体,还负有向公众介绍和宣传公共政策的使命与任务。因此,将复杂的政策问题简单化,加强与公众的交流与沟通,也是公共政策研究专业群体不可推卸的责任。

毫无疑问,从事专业性公共政策研究人士的工作是重要的,他们的工作成果,即所制定、执行或评估的公共政策质量的高低与效果的优劣,无疑会对政府的有效运行和社会未来的发展方向产生直接而重要的影响。正因为承担着如此重大的责任,从事公共政策研究的专业人士往往会感受到来自社会各部门和各行业的有形或无形的巨大压力,这种压力促使他们不断地补充、更新和完善自己的专业知识与能力,以胜任社会不断发展变化对政策研究工作提出的越来越高的要求。因此,学习和掌握科学、系统的政策研究理论与方法,始终是这个专业群体强烈的愿望和迫切的要求。

同样,对于一个国家和政府而言,加强政策研究工作,不断提高公共政策的质量和水平,也具有特别重要的意义。虽然历史上对公共政策和政策研究重要性的认识,有一个发展变化的过程,而且始终存在着一些分歧,但在现代社会条件下,对这方面的认识正逐渐趋于统一。回顾历史,我们可以发现,从中国古代道家的“无为而治”,到西方国家以“自由放任”的经济政策为基础的治国理念,都力图减少和弱化政府对社会与经济的干预,限制公共政策作用的范围和力度,从而避免因政府误导而引起的混乱和社会效率的降低与丧失,以实现社会发展和自我调节的最大均衡。但是,社会体系的不完善和实际发展的不均衡,并不允许政府完全充当旁观者和“守夜人”的角

色,特别是工业革命(尤其是第二次世界大战)以来,社会分工日益细化,社会体系日渐繁杂,复杂社会问题不断突出和显化,都使社会体系的自我调节功能逐渐弱化,从而对政府的干预和公共政策的作用产生了直接而迫切的需求。其结果,就是导致了现代“行政国家”现象的出现。事实上,这正是现代政府在国家和社会事务中作用不断加强的集中体现和直接反映。这种现象既说明了政府对社会的依赖性逐渐增强,也说明了政府对社会的影响力越来越大。因此,在现代社会条件下,绝对“无为而治”和“自由放任”的政府是不存在的,关键问题是采取何种措施保证政府干预的范围、力度和方式的正确性与有效性。从这个角度而言,加强公共政策研究,从根本上提高公共政策的科学化、民主化和高效化水平,无疑是最为重要而有效的途径之一。

目前,公共政策的质量和水平已成为衡量各国政府管理能力优劣的重要标尺。现代政府也无不把对公共政策的研究和分析作为政府的首要任务。从世界范围看,由于政策的失误而给国家和社会造成巨大损失的例子比比皆是,更有甚者,政策的失误有时会导致整个政府的信任危机和生存危机。所以,重视和加强对公共政策的研究,已成为当代各国政府和政策研究机构面临的重要而紧迫的课题。

二、公共政策研究的理论与现实意义

(一)加强政策研究的理论意义

1. 有利于提高公共政策质量和行政管理水平,减少政策失误,改善政府形象。随着公共政策研究的学科化、职业化和制度化,公共政策的质量将从根本上得以保障。相应地,以制定和执行公共政策为主要内容的行政管理水平必然会得到不断提高,从而最大程度地避免和减少政策失误,增强公众对政府的信任,有效改善政府形象。

2. 有利于打破传统决策体制,使决策、执行和研究体系相对分离,从而建立适应现代社会需要的、新型的公共决策体制。在传统决策体制下,决策、执行和研究机构与职能一体化的倾向,已难以适应

现代社会条件下分工合作和各项职能专业化的要求。因此,加强政策研究工作,增强政策研究的独立性,有利于研究职能与决策职能、执行职能的适当分离,从根本上提高政策研究的专业化水平和公共政策的质量。同时,也有利于在此基础上建立起政府决策、执行和研究体系适当分离的新型公共决策体制。

3. 有利于提高公共政策的透明度和科学化、民主化水平,加强政府与公众在政策运行过程中的互动,增进公众对政策的理解,减少政策实施的阻力。

在传统决策体制下,决策、执行和研究机构与职能一体,使整个公共政策过程处于“暗箱”之中,不仅普通公众,甚至连决策层以外的其他政府体系内部人员,也难以了解政策制定和实施的具体过程。在这种体制下,领导者个人决策代替系统政策研究的现象较为普遍,政策质量难以保证,政策失误现象频频出现。在新型公共决策体制下,决策功能与政策研究的适当分离,不仅有利于提高决策和政策研究的专业化,而且有利于增加政策过程的透明度,减少公众对公共政策的猜疑和误解,加强政府与公众在政策运行过程中的互动,减少政策实施的阻力,最大限度地实现政策目标。

(二) 中国加强公共政策研究的现实必要性

1. 是有效处理当代社会复杂问题,特别是改革开放以来国内、国际重要问题的迫切需要。

改革开放以来,我国政府面临着越来越复杂的社会环境。在这种情况下,仅靠个人的、分散的、临时的决策,已难以适应现代社会对政府发展的要求。目前,原来计划经济条件下单向的、统一的、计划型的公共政策,已被社会主义市场经济所要求的具有针对性的、双向互动的、市场导向的公共政策所代替。在这种情况下,政府所面临的政策问题更为复杂、更难处理。所以,加强政策研究工作就显得格外重要。

2. 是在社会主义市场经济条件下深化政治体制和行政体制改

革的迫切需要。

经济体制改革必然引起和促进政治体制和行政体制的改革,而政治、行政体制改革必然会引起包括公共决策体制在内的公共政策系统的调整和完善,而公共政策系统的变化又是影响公共政策质量的重要因素。所以,在社会主义市场经济条件下,加强公共政策和政策系统的研究,为深化政治体制和行政体制改革创造有利的条件,显然具有特殊的意义和重要性。

3. 是现代化建设过程中提高各级各类干部,特别是领导干部素质和政策水平的必然要求。

长期以来,忽视对政策科学理论的学习,在中国干部队伍中是一种较为普遍的现象。这造成了许多干部理论素质不高、政策水平低下的情况,影响了党和政府方针、政策的制定与贯彻执行。因此,加强公共政策和政策科学理论的学习,重视政策研究在各项管理工作中的作用,不断提高各级各类干部,特别是领导干部的政策水平,是今后政府工作的一个重点,同时也是公共管理专业化的必然要求。

三、本书的理论体系安排

无论是对个人而言,还是对政府与社会来说,公共政策研究都具有特殊重要的意义。但是,如前所述,从事公共政策研究更多地、而且主要地应是专业研究人员的职责。所以,本书的定位主要在于为政策研究专业人员提供系统、规范的政策研究理论与方法基础。在此前提下,将尽量以通俗易懂的方式介绍公共政策,使非专业读者能更直观、更全面地理解政策研究工作,以便在实际政策制定和执行中,使政府和公众更好地沟通和互动,更好地实现公共政策所应达到的社会功能。

以这个指导原则为基础,本书的体系框架安排如下:

第一篇,公共政策基础。该部分将主要介绍公共政策的重要性和政策研究的意义、公共政策研究与政策科学的基本概念,以及公共政策研究在世界和中国发展的历史与现状。

第二篇,公共政策系统。该部分将主要研究政策系统在政策研究中的作用。其中,在建立政策系统基本理论框架的同时,将着重分析公共政策主体、客体和环境所构成的政策系统的运行状况,以及对公共政策质量和水平所产生的具体影响。

第三篇,公共政策过程。该部分将主要探讨和分析政策过程的各个阶段或环节所构成的完整的政策周期,包括政策制定、政策执行、政策评估、政策反馈与监控以及政策终结等各方面的理论与现实问题。

第四篇,政策分析方法论。该部分将主要探讨包括系统分析方法、定性分析方法和定量分析方法在内的方法论基础问题,以及政治、经济和数量分析模型在内的政策分析模型在政策研究中的作用和实际运用。

第五篇,公共政策分析示例。该部分将综合运用前几部分的理论和方法,在总结政策分析要素的基础上,有针对性地分析实际运行中的政策案例,使政策研究人员进一步掌握政策分析的基本方法和规范,使理论性和实践性相结合,促进专业研究人员实际政策分析能力的提高。

目 录

导言 为什么研究公共政策.....	1
-------------------	---

第一篇 公共政策基础研究

第一章 公共政策概论.....	3
第一节 公共政策基本概念.....	3
第二节 公共政策的结构、功能与分类.....	19
第三节 政策科学的基本框架	35
第二章 公共政策研究与政策科学的发展	50
第一节 西方政策科学的缘起与发展	52
第二节 马克思主义关于政策和策略的基本思想	63
第三章 中国公共政策研究的历史与现状	76
第一节 古代与近代中国的政策思想与实践	76
第二节 当代中国公共政策研究的现状	80

第二篇 公共政策系统研究

第四章 政策系统基础理论	97
第一节 系统与公共政策系统	98

DAN/49/05

第二节 公共政策系统的基本特征·····	107
第三节 公共政策系统的结构与功能·····	114
第五章 公共政策主体·····	122
第一节 政策主体的概念与特性·····	122
第二节 政策主体的类别与形式·····	129
第六章 公共政策客体·····	142
第一节 政策客体的概念与特性·····	142
第二节 政策客体的构成·····	145
第七章 公共政策环境与政策系统运行·····	149
第一节 公共政策环境·····	149
第二节 公共政策系统的运行·····	162

第三篇 公共政策过程研究

第八章 公共政策制定·····	175
第一节 政策问题的确认·····	175
第二节 政策规划与方案的形成·····	183
第三节 政策合法化与政策采纳·····	190
第九章 公共政策执行·····	199
第一节 政策执行的涵义与特点·····	199
第二节 政策执行的作用与策略·····	205
第三节 政策有效执行的基本条件·····	208
第十章 公共政策评估·····	218
第一节 公共政策评估概述·····	218
第二节 政策评估系统与过程·····	231
第三节 政策评估的基本方法·····	238
第十一章 公共政策监控与反馈·····	244
第一节 政策监控与反馈概述·····	245

第二节 政策监控与反馈机制·····	252
第十二章 公共政策终结与政策周期·····	260
第一节 公共政策终结·····	260
第二节 政策周期·····	268

第四篇 政策研究方法论

第十三章 方法论基础·····	275
第一节 方法论概论·····	275
第二节 系统分析方法·····	282
第三节 定量分析方法·····	295
第四节 定性分析方法·····	307
第十四章 政策分析模型·····	317
第一节 模型分析概论·····	317
第二节 政治分析模型·····	327
第三节 经济分析模型·····	341
第四节 数学分析模型·····	351

第五篇 公共政策分析示例

第十五章 政策分析体例与要求·····	371
第一节 政策分析的基本规范·····	371
第二节 政策分析报告的撰写·····	381
第十六章 案例分析示例·····	389
第一节 政策案例的说明与评析·····	389
第二节 政策分析示例:信息产业政策分析·····	394
主要参考文献·····	418
后 记·····	421

第 一 篇

公共政策基础研究

第一章 公共政策概论

目前,公共政策研究已逐渐形成了一套较为成熟的理论和方法体系,即人们常说的现代政策科学体系。本章主要探讨政策科学的基本范畴和主要概念,特别是公共政策的本质、内涵、主要特征和基本形式,公共政策的结构、功能与分类,以及建立在这些概念基础上的政策科学基本框架。希望通过本章的学习,为大家深入了解公共政策和政策科学,提供一些必备的、同时也是重要的理论概念工具。

第一节 公共政策基本概念

一、公共政策的本质与内涵

(一)公共政策的本质

研究公共政策,首先会面临一些基础性问题,即什么是公共政策,以及公共政策的本质是什么。对这些问题的解答,是所有从事政策科学和公共政策研究的专业人员无法回避的首要任务。关于公共政策的本质,目前学术界还存在一些不同的认识。有的学者从马克思主义的阶级理论出发,认为公共政策是阶级关系在政治领域的直接反映,是阶级统治的工具;有的学者从公共政策所达成的结果出发,认为公共政策实质上是对社会利益的权威性分配与再分配;另外

一些学者则从公共政策的功能出发,认为公共政策实质上是政府实现国家管理和社会服务的手段与工具,并不带有完全的意识形态色彩,等等。虽然目前还有其他一些观点和看法,但总体而言,以上述三种观点最具代表性和普遍性。下面,我们将分别对这些观点进行阐释和评析。

1. 作为阶级统治工具和阶级关系直接反映的公共政策。

马克思主义政策学认为,公共政策是人类社会发展到一定历史阶段的产物,是随着阶级和国家的出现而形成的社会政治现象。在人类社会发展的长河中,作为初始阶段的原始社会不存在私有制,没有剥削和压迫,也没有阶级对立和作为阶级统治工具的政治国家,因而不可能存在体现统治阶级意志和利益的公共政策。直到社会生产发展到一定水平,出现了私有制和阶级,才产生了作为阶级统治工具的国家 and 与之相伴随的公共政策现象,而后者作为实现阶级利益和意志的直接手段,集中体现和反映了社会各阶级在国家中的地位、作用和相互关系。

在阶级社会里,人们由于长期处于不同的阶级地位,因而会产生各自不同的利益要求,进而形成各自不同的、相对固定的政治观点、生活方式、思想道德规范和行为习惯等,这就形成了不同阶级的阶级性的具体表现。对于统治阶级来说,虽然自身已处于统治地位,但要把自己的意志付诸于实践,使自身利益得以充分体现,就必须通过被全社会所普遍认可的合法载体——公共政策来实现。一般而言,公共政策不是统治阶级局部或暂时性利益的反映,而是整个阶级的长远利益和根本利益的要求。虽然每个阶级都会存在不同的阶层和利益团体,在各个历史时期的利益要求也不完全一致,有时甚至是相互矛盾的,但是,统治阶级在制定公共政策的时候,并不会被内部某个特定阶层和利益集团的局部利益,或某个历史阶段的短期利益所左右,而会在一定程度上超越这些具体利益关系,以本阶级的整体利益和根本利益为出发点,去实现对全社会的统治。从这个角度出发,公