

公共管理系列教材

现代公共政策学

汪大海 主编

章文光 唐德龙 副主编



清华大学出版社

公共管理系列教材

现代公共政策学

Public
Administration
Series

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书涵盖了公共政策学的一般原理、技术与方法,为公共政策的学习和研究者们提供了一个全面理解公共政策科学的基本体系。本书遵从政策科学的内在逻辑,发挥其跨学科的优势,按照公共政策基础、公共政策系统、公共政策过程、公共政策知识应用、中国公共政策个案研究的内容安排,突出思想性、学术性、操作性、可读性,从而在中外公共政策研究的基础上着力构建了一个具有中国特色的、新的公共政策学框架。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

现代公共政策学/汪大海主编. --北京:清华大学出版社, 2010.12

(公共管理系列教材)

ISBN 978-7-302-23727-3

I. ①现… II. ①汪… III. ①公共政策—理论—高等学校—教材 IV. ①D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第166939号

责任编辑:王 太

责任校对:王凤芝

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦A座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:北京密云胶印厂

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×230

印 张:22

字 数:406千字

版 次:2010年12月第1版

印 次:2010年12月第1次印刷

印 数:1~5000

定 价:35.00元

产品编号:024555-01

公共管理系列教材丛书编委会

主 任：薛 澜
委 员：朱立言 姜成武 唐 伟
张康之 姚先国 刘俊生

序

言

经济全球化时代是一个大转型的时代。知识经济、信息化、市场化、政治民主化以及高度的竞争日益加剧,政治、经济、贸易、金融、科技乃至人们的衣、食、住、行,都在经受全球化的冲击与考验。正如奥斯本和盖布勒所说:“我们生活在一个变化令人吃惊的时代。我们生活在全球性市场的时代,我们的各种经济组织受到巨大的竞争压力。我们生活在一个信息社会里,普通老百姓取得信息的速度几乎同他们的领导者一样快。我们生活在一个以知识为基础的经济中,受过教育的职工对命令只会感到反感,要求有自主权。我们生活在微型化市场的时代,顾客们习惯于高质量和广泛的选择机会。”^①全球化的大转型时代,对中国既是机遇又是挑战,而作为政府行为主要载体的公共政策,将无法回避政治民主的公民需求、市场经济的顾客需求、国际惯例的全球需求。一个新型的公共政策范式,毫无疑问将成为大转型时代公共政策学者的主要课题和重要使命。

公共政策学,或政策科学、政策分析、公共政策、政策研究和公共政策分析,是一门以公共政策为核心研究对象的应用性、综合性学科,它强调问题取向,重视社会价值,推动科际整合。公共政策学产生于20世纪50年代的美国。自从拉斯韦尔首倡政策科学,并强调从政策过程与政策内容两个角度来探讨美国社会问题,以制度、组织结构分析为核心的传统学派由此受到莫大冲击,公共政策学逐渐在后辈学者的努力经营下,开始脱离政治学而朝一个崭新的学科发展。它的兴起和发展与现代政府管理的专业化、科学化和民主化的进程密切相关;它的兴起,同样被认为是当代政治学行政学发展的重要里程碑。“（20世纪）80年代中期以后,政策科学与公共行政学日益相互融合,并最终导致新公共管理范式的出现。公共政策与行政管理如同一个硬币的两面,密切相关,难分彼此。公共政策必须靠行政管理来推行,而行政管理主要是对公共政策的管理。”^②

在我国,公共政策学兴起于改革开放的年代,它和政府行政体制改革,提高行政

① [美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府——企业精神如何改革着公营部门.上海政协编译组/东方编译所译.上海:上海译文出版社,1996.16

② 陈振明.公共管理学科发展的背景和特征.中国行政管理,1999(12)

效率相辅相成。政府需求成为我国公共政策学兴起和发展的重要动力。新中国成立以来,我国政府一直扮演主导角色,制定社会经济发展计划与政策。改革开放以前,中国仿照苏联模式,建立一个以公有制为基础,以行政管理为手段,政府权力高度集中、无所不包的指令式计划经济。改革开放以后,我国逐步建立和完善社会主义市场经济。30多年来,经济持续成长,国民收入大幅提高,国际地位不断上升。当然,产业结构失衡,收入分配严重不均,地区发展差距扩大,生态环境破坏等问题也不断突出。近年来,各级人大对政府评议显著增加,社会自治力量不断兴起,人民参政意愿不断提高,行政官僚独大现象越来越受到制衡,经济市场化后的政治民主化给公共政策的制定带来了巨大影响力。

“错误的政策比贪污更可怕”,而一个错误或不科学的公共政策的出台,多与行政官员盲目自大、褊狭以及听不进批评与建议有关。而我国传统决策体制及模式并未彻底消除,现代化的决策体制并未最终确立起来,诸如价值取向不当、理性分析偏差以及机制缺陷等引起的公共决策失误屡见不鲜,实现公共政策民主化、科学化和规范化,进而适应社会主义市场经济体制,需要转变观念、完善决策机制、扩大民主参与、提高决策者素质以及健全法制规范等。特别地,大转型时代的公共政策需要多方参与,参与的可贵性即在于公共政策的可论辩性。通过多元博弈,会聚官、产、学、研各界专业智慧,凝聚主流民意,为政策制定与执行方提供参考,让政策制定更透明、更公开,让政策方案更有效、更完善,从而获得更为广泛的接受和支持。在经济转型与发展过程中,我国政府对市场的治理是必要的。政府推动总体经济发展计划与政策,发挥专业行政官僚作用,减少利益团体影响,平衡地区发展与缩短贫富差距,保护生态环境,引领经济发展方向,推动实现民主法治国家与公民社会,提升国家利益与满足公众需求。

优质公共政策的实现,可以带给人民福祉、实现国家繁荣和促进社会进步。在我国,系统化、规范化、本土化的公共政策学体系尚未建立,学科发展的研究途径尚显陈旧和狭窄,无法适应大转型时代中国改革开放和现代化发展的迫切要求。面对大转型时代的挑战,中国公共政策学发展既有机遇,更有挑战。创新学科发展的思维方式,开拓新的研究途径,构建具有本土特色的学科体系,是当前公共政策学界面临的一项十分重要的学术任务。基于上述考虑,我们编写了《现代公共政策学》一书。本书旨在系统介绍公共政策知识,探索公共政策的本土化研究,推动政策科学的专业教育发展及其实际应用。本书每一章的基本框架包括:“内容结构图”、“内容提要”、“引导案例”、“正文”、“小结”、“关键概念”、“复习与思考”、“案例分析及(案例)讨论题”、“本章推荐读物”等内容。本书力求把握公共政策学的学科特点及规律,全面介绍国内外公共政策学研究的最新进展,突出公共政策学研究的本土化色彩,并强调内容表达的科学性、生动性及可读性。

本书共14章内容,基本包括:(1)公共政策的含义。主要介绍公共政策的界定、公共政策的源起、政策科学的历史、公共政策的功能、公共政策的类型。(2)政策主体。主要介绍官方决策者、政党、利益集团、大众传媒、思想库以及其他政策主体。(3)政策客体。主要介绍社会问题与政策问题、政策内容的确认、政策边界的界定、政策目标群体。(4)政策环境。主要介绍公共政策与政策环境的关系、政策环境的构成要素、政策环境对决策的影响。(5)政策问题界定与议程设定。主要介绍公共问题与政策问题、政策问题的特性与类型、政策问题的建构与技术、政策议程的设定、我国政策议程的缺失与改进。(6)政策规划。主要介绍政策规划的类型与原则、政策规划的分析架构、政策方案的决策途径与技术、政策方案的预测与建议、我国政策规划的运作实务。(7)政策合法化。主要介绍政策合法化的本质、行政机关的政策合法化、立法机关的政策合法化、政策合法化的策略、我国政策合法化的缺失与改进。(8)政策执行。主要介绍政策执行的意义与影响、政策执行的组织模式、政策执行力模式、政策监测、我国政策执行的缺失与改进。(9)政策评估。主要介绍政策评估的功能与意义、政策评估的类型与标准、政策评估的模式与方法、政策评估的步骤、我国政策评估的缺失与改进。(10)政策终结。主要介绍政策终结的功能与意义、政策终结的对象与形式、政策终结的障碍与措施、我国政策终结的缺失与改进。(11)政策工具与决策技术。主要介绍政策工具的内涵与分类、决策技术的内涵与分类、政策工具与决策技术的选择。(12)政策分析框架。主要介绍政策分析的特质、要素、框架以及政策分析家角色、政策分析与政策研究发展趋势。(13)政策分析的基本模型与方法。主要介绍政策分析的基本模型、公共政策的定性分析方法和定量分析方法。(14)政策知识的应用。主要介绍政策知识的价值与类型、政策知识应用的过程与模式、政策知识应用的思维方法。

本书是集体智慧的结晶。汪大海、章文光、吴群芳、冯锋、唐德龙、孙健、杜加、高牟、吕晓燕、柳祥参加了本书的撰写。在本书的编写过程中,参考了大量国内外有关公共政策学的诸多文献,在此,对本书所引用文献的作者们表示感谢!

相信通过本书的学习,读者们将系统了解公共政策学的基本知识,提高学习公共政策学的兴趣。当然,本书由于编写时间较为仓促,其中不足及偏颇之处,敬请读者和专家予以指正。

汪大海

目

录

第 1 章 公共政策的含义	1
1.1 公共政策的界定	3
1.1.1 公共政策相关概念	3
1.1.2 公共政策的定义	4
1.2 政策科学的源起	6
1.3 政策科学的历史	9
1.3.1 政策科学的发展脉络	9
1.3.2 政策科学在中国	11
1.4 公共政策的功能	13
1.4.1 公共政策的基本功能	13
1.4.2 公共政策功能的再分析	14
1.5 公共政策的类型	16
【小结】	19
【关键概念】	19
【复习与思考】	19
【本章推荐读物】	25
第 2 章 政策主体	26
2.1 官方决策者	28
2.1.1 立法机关	29
2.1.2 行政机关	30
2.1.3 司法机关	31
2.2 政党	31
2.2.1 政党在公共决策中的角色与功能	32
2.2.2 中国共产党在政策过程中的地位和作用	33

2.3 利益集团	34
2.3.1 利益集团的定义	34
2.3.2 利益集团对公共政策的影响	35
2.3.3 中国现阶段利益集团对公共政策的影响	36
2.4 大众传媒	37
2.5 思想库	39
2.5.1 思想库在政策过程中的作用	39
2.5.2 当前中国思想库的发展及其作用发挥	40
2.6 其他政策主体	42
2.6.1 非政府公共组织	42
2.6.2 公民	44
2.7 政策主体能力的提升	46
2.7.1 政策主体能力的含义	46
2.7.2 政策主体能力提升的必要性	46
2.7.3 提升政策主体能力的途径	47
【小结】	48
【关键概念】	48
【复习与思考】	48
【本章推荐读物】	49
第3章 政策客体	50
3.1 社会问题与政策问题	51
3.1.1 社会问题的概念、特征及分类	51
3.1.2 政策问题的概念和特征	55
3.1.3 社会问题与政策问题的关系	57
3.2 政策问题的确认	57
3.2.1 政策问题确认的意义	58
3.2.2 政策问题确认的过程	58
3.3 政策目标群体	60
3.3.1 政策目标群体的含义	60
3.3.2 政策目标群体的边界	60
3.3.3 政策目标群体对政策的影响和作用	62
3.3.4 政策目标群体的态度取向	64

【小结】	67
【关键概念】	67
【复习与思考】	67
【本章推荐读物】	68
第4章 政策环境	69
4.1 公共政策与政策环境的关系	70
4.1.1 政策环境对公共政策的影响	71
4.1.2 公共政策对政策环境的反作用	72
4.2 政策环境的构成要素	73
4.2.1 国内政策环境	73
4.2.2 国际政策环境	80
4.3 政策环境对决策的影响	83
4.3.1 国内政策环境对公共决策的影响	83
4.3.2 国际政策环境对公共决策的影响	86
【小结】	87
【关键概念】	88
【复习与思考】	88
【本章推荐读物】	90
第5章 政策问题界定与议程设定	91
5.1 问题界定的重要性	93
5.2 政策问题的含义及特征	95
5.2.1 含义	95
5.2.2 特征	95
5.3 政策问题的类型	98
5.3.1 政策问题的层次性分类	98
5.3.2 政策问题的结构性分类	99
5.4 问题界定的方法论	100
5.4.1 问题界定方法的含义	100
5.4.2 结构主义方法论	101
5.4.3 问题界定应注意的问题	101

5.5 问题界定的技术	102
5.5.1 头脑风暴法	102
5.5.2 鱼骨图法	103
5.5.3 问题点检验表	103
5.5.4 追根究底法	104
5.6 政策议程	104
5.6.1 政策议程的定义	104
5.6.2 政策议程的种类	105
5.6.3 公共问题取得议程地位的条件与途径	107
5.6.4 议程设定过程	109
【小结】	113
【关键概念】	114
【复习与思考】	114
【本章推荐读物】	118
第6章 政策规划	120
6.1 政策规划的内涵、类型与原则	122
6.1.1 政策规划的内涵	123
6.1.2 政策规划的类型	125
6.1.3 政策规划的原则	126
6.2 政策规划的分析架构	128
6.2.1 确定政策目标	128
6.2.2 政策方案设计	129
6.2.3 政策方案决策	131
6.2.4 政策方案的可行性论证	131
6.3 政策方案的决策途径与技术	132
6.3.1 政策方案的决策途径	132
6.3.2 政策方案的决策技术	133
6.4 政策方案的预测与建议	135
6.4.1 政策方案的预测	135
6.4.2 政策方案的建议	137
6.5 我国政策规划的运作实务	139
6.5.1 中国公共政策规划的基本经验	140



6.5.2 中国公共政策规划存在的主要问题及其改进	141
【小结】	142
【关键概念】	143
【复习与思考】	143
【本章推荐读物】	144
第7章 政策合法化	146
7.1 政策合法化的本质	147
7.1.1 合法性与政策合法化	147
7.1.2 政策合法化的主体与意义	149
7.2 政策合法化过程	150
7.2.1 立法机关政策合法化过程	150
7.2.2 行政机关政策合法化过程	154
7.2.3 司法机关政策合法化过程	157
7.3 我国政策合法化的缺失与改进	160
7.3.1 我国政策合法化的缺失与问题	160
7.3.2 提升政策合法性的有效路径	162
【关键概念】	164
【复习与思考】	164
【本章推荐读物】	168
第8章 政策执行	169
8.1 政策执行的意义与影响	171
8.1.1 政策执行研究的兴起	171
8.1.2 政策执行的重要性	172
8.1.3 现阶段研究我国政策执行的意义	174
8.2 政策执行研究的模式	175
8.2.1 “自上而下”(top-bottom 或 top-down)途径	176
8.2.2 “自下而上”(bottom-top 或 bottom-up)途径	177
8.2.3 综合途径	177
8.2.4 工具选择途径(instrument-choice)	178
8.2.5 政策执行的网络模式	179
8.3 政策执行力	180

8.3.1 执行力的含义	180
8.3.2 政策执行力的含义及构成要素	180
8.3.3 政府政策执行力的评估标准	182
8.3.4 政策执行力的提升	183
8.4 政策监测	184
8.4.1 政策监测的分类	185
8.4.2 政策监测的主要方式	185
8.5 我国政策执行的缺失与改进	188
8.5.1 政策执行偏差的内涵	189
8.5.2 我国政策执行偏差的表现及成因	190
8.5.3 政策执行偏差的治理与防治对策	193
8.5.4 新公共管理理念下政策执行的发展趋向	195
【小结】	197
【关键概念】	197
【复习与思考】	197
【本章推荐读物】	198
第9章 政策评估	199
9.1 政策评估的内涵	200
9.1.1 政策评估的定义	200
9.1.2 政策评估的种类	201
9.2 政策评估方法	202
9.2.1 政策评估体系研究的现状	202
9.2.2 政策评估的具体方法	203
9.3 政策评估的方式与意义	209
9.3.1 政策评估与伦理	209
9.3.2 我国现行的政策评估的方式	209
9.3.3 政策评估的意义	210
9.4 评估标准的来源与细化	212
9.4.1 评估标准的来源	212
9.4.2 评估标准的分类及其内容	212
9.4.3 政策评价标准选择的原则	218
9.4.4 影响政策评价标准的因素	219

【小结】	221
【关键概念】	222
【复习与思考】	222
【本章推荐读物】	224
第 10 章 政策终结	225
10.1 政策终结的功能和意义	226
10.1.1 政策终结的功能	226
10.1.2 政策终结的意义	227
10.2 政策终结的对象和形式	229
10.2.1 政策终结的对象	229
10.2.2 政策终结的形式	231
10.3 政策终结的障碍和措施	233
10.3.1 政策终结的障碍	233
10.3.2 政策终结的措施	236
10.4 中国政策终结的缺失与改进	239
10.4.1 中国政策终结的缺失	239
10.4.2 中国政策终结的改进	242
【小结】	245
【关键概念】	245
【复习与思考】	245
【本章推荐读物】	249
第 11 章 政策工具与决策技术	250
11.1 政策工具的内涵与分类	251
11.1.1 政策工具的内涵	251
11.1.2 政策工具的分类	253
11.2 决策技术的内涵与分类	257
11.2.1 决策技术的内涵	257
11.2.2 决策技术的分类	258
11.3 政策工具与决策技术的选择	261
11.3.1 政策工具选择的研究途径	261
11.3.2 影响政策工具选择的因素	262

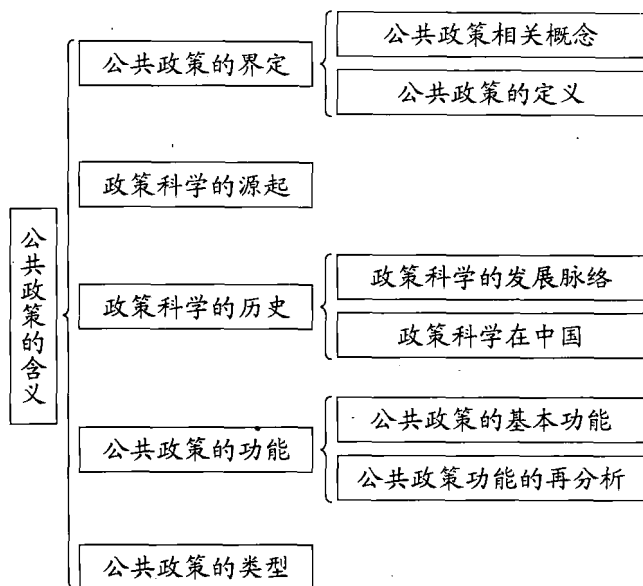
【小结】	265
【关键概念】	266
【复习与思考】	266
【本章推荐读物】	268
第 12 章 政策分析框架	269
12.1 政策分析的特质	271
12.1.1 政策分析的特征	271
12.1.2 政策分析的原则	274
12.2 政策分析的要素	278
12.2.1 从政策过程角度看	278
12.2.2 从政策系统角度看	282
12.3 政策分析的框架	283
12.3.1 政策问题的建构	283
12.3.2 政策方案的制定	284
12.3.3 政策方案的论证	284
12.3.4 政策内容的执行	285
12.3.5 政策效果的评估	285
12.4 政策分析家角色	286
12.4.1 政策分析家扮演了哪些角色	287
12.4.2 政策分析家应具备的素质	288
12.4.3 政策分析家的伦理	288
12.5 政策分析与政策研究发展趋势	290
【小结】	292
【关键概念】	292
【复习与思考】	292
【本章推荐读物】	292
第 13 章 政策分析的基本模型与方法	294
13.1 政策分析的基本模型	295
13.1.1 政策模型：含义、分类与作用	295
13.1.2 政策分析的基本模型概说	297
13.2 公共政策的定性分析方法	305

13.2.1	定性分析及其方法论基础	305
13.2.2	定性分析过程及其主要方法	307
13.3	公共政策的定量分析方法	309
13.3.1	定量分析及其方法论基础	309
13.3.2	统计方法的基本概念	311
13.3.3	定量分析的主要过程	312
【小结】		316
【关键概念】		316
【复习与思考】		316
【本章推荐读物】		318
第 14 章	政策知识的应用	319
14.1	政策知识的价值与类型	321
14.1.1	政策知识的价值	321
14.1.2	政策知识的类型	322
14.2	政策知识应用的过程与模式	323
14.2.1	政策知识应用的过程	323
14.2.2	政策知识应用的模式	325
14.3	政策知识应用的思维方法	326
14.3.1	思维方法	326
14.3.2	政策知识应用过程中的常见思维方法	327
14.3.3	政策知识应用过程中的系统思考	328
【小结】		330
【关键概念】		330
【复习与思考】		330
【本章推荐读物】		332
参考文献		333

第 1 章

公共政策的含义

【内容结构图】



【内容提要】

本章介绍的是公共政策的含义。本章对公共政策及其相关概念进行了界定,并对政策科学的发展脉络以及政策科学在中国的发展状况进行了梳理,同时,本章对公共政策的基本功能进行了分析,还从政府与市场关系角度对公共政策功能进行了进一步的探讨,最后,对公共政策的类型也做了一些介绍。