

GONGGONGZHENGCEXUE



西北大学面向21世纪课程教材

MPA

公共管理与MPA核心课程教材

公共政策学

——一种政策系统分析新范式

周树志 著

西北大学出版社

西北大学“211”工程教改研究项目

公共管理与MPA核心课程教材

公共政策学

——一种政策系统分析新范式

周树志 著

西北大学出版社

中国·西安

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学:一种政策系统分析新范式/周树志著.
—西安:西北大学出版社,2000.7
ISBN 7-5604-1478-8

I. 公… II. 周… III. 公共政策学 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 61747 号

公 共 政 策 学

——一种政策系统分析新范式

周树志 著

西北大学出版社出版发行

(西北大学校内 邮编 710069 电话 8302590)

新华书店经销 西北工业大学出版社印刷厂印刷

850 毫米×1168 毫米 1/32 开本 21.25 印张 552 千字

2000 年 7 月第 1 版 2000 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1—2000

ISBN 7-5604-1478-8/D·124 定价:29.50 元

序 言

公共政策学或政策科学,是二战之后诞生于美国的一门跨学科的公共管理科学,是公共管理硕士(MPA)的核心课程。在近半个世纪里,这门新兴学科引起越来越多的政治科学家、管理科学家和诸多科学家们的极大兴趣,并为各国政府和政党,特别是政策研究机构所关注,获得了长足的发展。

我国自实行改革开放政策以来,学习和引进了西方的公共政策科学。中国人虽然起步晚,但进步很快,在短短的10多年里取得了相当大的成绩。特别是随着我国由计划经济转变为社会主义市场经济,政府职能由直接组织和管理社会经济,转变为采用公共政策这只“看得见的手”对社会经济实行宏观调控,为适应这一转变的迫切需要,我国政府决定从今年开始启动MPA教育,政策科学、公共政策、公共决策、政策分析和公共管理等更成为当前诸多科学研究的热门问题。

当然,这门学科研究还存在着不少问题,甚至一些基本概念混乱不清,更没有一个完整的科学理论体系。究竟什么是公共政策,如何科学地制定和实施公共政策,也是众说纷纭。正如国际著名政策科学家美籍以色列学者Y·德热所言:“政策科学一直缺乏完善的概念体系和有影响的理论假设。”^①中国学者在这个领域的基本状况是:大量译介西方、主要是美国学者的论著,或只是总结中国的政策实践经验,低水平的重复很严重,几乎很难找到一本属于自

^① Y·德热:《逆境中的公共政策分析》,王满传译,上海远东出版社,1996年版,第3页。

己的具有知识体系创新的公共政策科学专著。

我写这本书的目的和指导思想是：立足中国，面向世界，融合中西，开拓创新。本书的特点主要是：

第一，概念创新。我做的第一件事，就是澄清基本概念。从第一个“公共政策科学”概念，到最后一个“公共政策发展”概念，我都一一进行了比较分析和讨论，并提出了自己的独立见解。有一些基本概念，例如，“公共政策策划”、“公共政策实现”等，是我自己杜撰的。原有的一些基本概念，例如，“公共政策”、“公共决策”、“公共政策执行”、“公共政策控制”、“公共政策评价”、“公共政策组织”等，我都作了修正，并赋予了新的含义。

第二，知识创新。科学研究的意义在于有所发现，有所发明，有所创造，有所前进。重复前人已经提出的东西，虽然具有科学普及的意义，但是并不具有科学创新的价值。科学研究就是要解放思想，大胆探索，独立思考，求实创新，为本学科的发展作出贡献。这是学者的本能，科学家的职责。因此，本书力求在公共政策科学知识方面有所创新。本书提出的公共政策实践认识形式论、公共政策系统的表层结构和深层结构论、公共政策信息论、公共政策“三·五”执行模式论、公共政策历史评价论、公共政策有序民主论等，或深化扩展了原有的理论知识，或填补了有关方面的空白。

第三，体系创新。一门学科没有一个完整严密的逻辑结构体系，是这门学科尚未发展成熟的表现。成熟的学科应当有完整严密的科学逻辑结构体系。为了实现这一目标，我在最初设计这本书的体系框架时，就十分重视体系创新。本书的逻辑结构体系是：第一章，导论，概述公共政策学一般性问题，作为具体研究的向导。第二章，公共政策本质论，探讨公共政策是什么，作为全部公共政策活动的前提。第三章，公共政策系统论，探讨公共政策存在方式。第四章，公共政策信息论，揭示公共政策活动的出发点。第五章，公共政策策划论，讨论公共政策制作的基本内容。第六章，公共政策决

策论,分析公共决策模式。第七章,公共政策执行论,讨论公共政策执行“三·五”模式。第八章,公共政策控制论,讨论公共政策监控的作用和方法。第九章,公共政策评价论,讨论价值观和政策评价标准。第十章,公共政策实现论,揭示公共政策实现的基本规律。第十一章,公共政策方法论,讨论公共政策分析方法系统,作为公共政策活动过程系统的软件支持系统。第十二章,公共政策组织论,讨论公共政策组织的地位和结构,作为公共政策活动过程系统的硬件支持系统。第十三章,公共政策民主论,讨论公共政策系统活动的社会大环境和有序民主论。第十四章,公共政策发展论,分析预测公共政策发展的趋势和前景。本书建构的这个由公共政策学导论和公共政策本质论、系统论、过程论、方法论、组织论、民主论及发展论的八大论逻辑框架,初步形成了一个比较完整的公共政策科学体系的全新范式。

第四,方法创新。本书既不提供最终答案,更不认为自己所论是最高真理,只是把解放思想、实事求是、独立思考、不断探索、开拓创新,视为学者和科学家的本能。在本书作者看来,本书最有价值的东西,不在于概念创新、知识创新、体系创新,而在于作者求实创新的科学精神。作者在进行这一课题研究过程中不仅十分重视搜集资料,更重视创造性地运用比较分析、哲学分析、系统分析和历史分析的方法,这些方法或许用处更大些。

因开拓创新贯穿于本书的方方面面和自始至终,作者不仅提出了一系列新的理论观点,而且提出了一种新的系统思维模式,故取书名为《公共政策学——一种政策系统分析新范式》。

本书作为公共政策科学研究专著,不仅是公共管理硕士(MPA)教育的核心课程教材,而且可以作为各级党校和行政学院干部培训以及普通高等学校公共管理专业高年级本科生的相关课程的教材,也可以作为MPA专业研究生入学考试和国家公务员考试参加者的参考书,以及作为党政干部和一般读者了解公共管

理的理论和方法的读物。

本书初稿写于1996年,四年来多次多处修改。为了尽善尽美,我请任宗哲教授撰写了“第十一章公共政策方法论”的一部分,请赵本义讲师编写了部分“公共政策案例分析”,我的夫人张慧珍女士承担了查找整理资料和誊清书稿的工作,在此谨对他(她)们表示衷心的感谢。

由于本书旨在探索公共政策系统分析新范式,完善公共政策科学体系,缺点和谬误在所难免,恳请有关专家、学者和广大读者不吝赐教!

周树志

1999年9月9日于西北大学

目 录

序言	(1)
第一章 导 论	(1)
第一节 公共政策学概念	(1)
一、公共政策学的对象	(1)
二、公共政策学的性质	(3)
三、公共政策学的结构	(10)
第二节 公共政策学简史	(14)
一、学科前史	(14)
二、创立和发展	(17)
三、现状和趋势	(19)
第三节 研究公共政策学的意义和方法	(22)
一、理论意义	(22)
二、实践意义	(25)
三、学习和研究的方法	(27)
第二章 公共政策本质论	(29)
第一节 公共政策概念	(29)
一、“政策”词源	(29)
二、广义政策说	(30)
三、狭义政策说	(33)
四、公共政策新定义	(36)
第二节 公共政策的本性	(38)
一、实践理性	(39)
二、政治性	(42)

三、方法性·····	(47)
第三节 公共政策的价值·····	(49)
一、生命价值·····	(49)
二、导向价值·····	(51)
三、管理价值·····	(54)
第三章 公共政策系统论·····	(59)
第一节 公共政策系统概念·····	(59)
一、公共政策系统定义·····	(59)
二、公共政策系统边界·····	(63)
三、公共政策系统特征·····	(65)
第二节 公共政策系统结构·····	(69)
一、公共政策系统微观结构·····	(70)
二、公共政策系统宏观结构·····	(70)
三、公共政策系统深层结构·····	(83)
第三节 公共政策系统功能·····	(86)
一、自我维持功能·····	(86)
二、综合治理功能·····	(88)
三、多功能最大化·····	(90)
附 战略政策系统的威力:海湾战争中美国军事战略 案例分析·····	(94)
第四章 公共政策信息论·····	(98)
第一节 公共政策信息概念·····	(98)
一、公共政策信息定义·····	(98)
二、公共政策信息的要求·····	(104)
三、公共政策信息的功能·····	(108)
第二节 公共政策信息调研·····	(111)
一、政策调研的意义·····	(111)
二、政策调研的态度和方法·····	(113)

三、调查研究的方式和类型	(116)
第三节 公共政策信息处理	(120)
一、公共政策信息流程	(120)
二、公共政策信息加工	(123)
三、建立公共政策信息资料库	(124)
附一 信息灵通效率高:我国第一个省级信息系统	
案例分析	(125)
附二 信息失真损失大:“川气出川”工程案例分析	(129)
第五章 公共政策策划论	(132)
第一节 公共政策策划概念	(132)
一、公共政策策划定义	(132)
二、公共政策策划特性	(134)
三、公共政策策划类型	(135)
四、公共政策策划的意义	(138)
第二节 公共政策问题分析	(140)
一、公共政策问题概念	(140)
二、公共政策问题确认	(142)
三、公共政策问题立项	(146)
第三节 公共政策方案设计	(148)
一、公共政策设计的根据	(148)
二、公共政策设计的原则	(151)
三、公共政策设计的程序	(153)
附一 动员型政策策划:美国向贫困宣战政策	
案例分析	(162)
附二 为了生存而创造:我国农村家庭联产承包责任制	
案例分析	(166)
第六章 公共政策决策论	(171)
第一节 公共政策决策概念	(171)

一、公共政策决策定义	(171)
二、公共政策决策特性	(173)
三、公共政策决策的意义	(175)
第二节 公共政策决策者分析	(176)
一、议会决策模式分析	(177)
二、精英决策模式分析	(179)
三、政党决策模式分析	(182)
四、团体决策模式分析	(185)
五、公民决策模式分析	(188)
第三节 公共决策思维模式分析	(191)
一、经验决策模式分析	(191)
二、理性决策模式分析	(194)
三、非理性决策模式分析	(197)
四、渐进决策模式分析	(199)
五、综视决策模式分析	(204)
第四节 公共决策过程模式分析	(208)
一、政治系统决策模式分析	(209)
二、功能过程决策模式分析	(211)
三、制度程序决策模式分析	(215)
四、公共选择决策模式分析	(218)
五、追踪决策模式分析	(221)
附一 决策中的方案选择:古巴导弹危机决策案例分析	(222)
附二 领袖在决策中的作用:中美建交决策案例分析	(225)
第七章 公共政策执行论	(233)
第一节 公共政策执行概念	(233)
一、公共政策执行定义	(233)

二、公共政策执行的特性	(236)
三、公共政策执行的意义	(238)
第二节 公共政策执行因素分析	(241)
一、公共政策执行者	(242)
二、公共政策执行手段	(246)
三、公共政策执行方案	(248)
四、公共政策目标群体	(250)
五、公共政策执行环境	(251)
第三节 公共政策执行过程分析	(253)
一、公共政策执行过程模式	(253)
二、公共政策执行前的准备	(260)
三、公共政策执行中的活动	(264)
四、公共政策执行后的工作	(271)
附一 公共政策执行难:中国计划生育政策执行	
案例分析	(272)
附二 政策执行中的反复:葛洲坝工程实施案例分析	
.....	(275)
第八章 公共政策控制论	(279)
第一节 公共政策控制概念	(279)
一、公共政策控制定义	(279)
二、公共政策控制的特性	(283)
三、公共政策控制的意义	(285)
第二节 公共政策控制系统分析	(286)
一、公共政策控制系统的层次结构	(287)
二、公共政策控制系统的控制原理	(290)
三、公共政策控制系统的活动程序	(291)
第三节 公共政策控制模式分析	(293)
一、公共政策控制的时态模式	(293)

一、公共政策终结	(360)
二、公共政策继续	(370)
三、公共政策法律化	(372)
第三节 公共政策实现的规律	(374)
一、公共政策质量互变规律	(375)
二、公共政策利益分配规律	(376)
三、公共政策效力周期规律	(380)
附一 宏观调控见成效:中国经济“软着陆”案例分析	(385)
附二 “一国两制”结硕果:香港回归祖国案例分析	(389)
第十一章 公共政策方法论	(394)
第一节 公共政策方法观	(394)
一、公共政策方法的概念	(395)
二、公共政策方法的特性	(398)
三、公共政策方法的体系	(400)
四、公共政策方法的地位	(401)
第二节 哲学思维方法	(402)
一、本体思维方法	(402)
二、知性思维方法	(404)
三、辩证思维方法	(408)
第三节 系统分析方法	(411)
一、系统特征分析方法	(411)
二、系统逻辑分析方法	(413)
三、系统工程分析技术	(416)
第四节 模型分析方法	(418)
一、模型分类与建模原则	(418)
二、系统动态仿真模型	(419)
三、博弈对策模型	(421)

附一 囚犯二难博弈对策模型分析·····	(421)
附二 齐王与田忌赛马博弈对策模型分析·····	(422)
四、决策树模型·····	(423)
附 某社会福利政策试点方案决策树模型分析·····	(424)
第五节 数理分析方法·····	(426)
一、数理分析分类·····	(426)
二、相关回归分析法·····	(431)
附 新疆“八五”时期保险预测案例分析·····	(441)
三、马尔柯夫分析法·····	(443)
附 应用马尔柯夫法预测棉花产量案例分析·····	(447)
第六节 历史分析法·····	(449)
一、历史条件分析法·····	(449)
二、阶级关系分析法·····	(456)
三、群众路线方法·····	(460)
附 利益分析方法:美国加州智力保健案例分析·····	(463)
第七节 创新思维方法·····	(471)
一、创新思维方法特点·····	(471)
二、专家会议法·····	(473)
三、头脑风暴法·····	(474)
四、主观概率预测法·····	(475)
五、交叉影响法·····	(476)
六、德尔斐法·····	(477)
附 运用德尔斐法对我国生物高新技术产业发展预测 与评价案例分析·····	(480)
七、脚本写作法·····	(486)
第十二章 公共政策组织论·····	(491)
第一节 公共政策组织观·····	(491)
一、政治学的组织观·····	(491)

二、管理学的组织观	(494)
三、公共政策组织观新说	(499)
第二节 公共政策组织职能体制	(504)
一、公共政策研究组织体制	(505)
二、公共政策决策组织体制	(508)
三、公共政策执行组织体制	(514)
第三节 公共政策组织层级行为	(517)
一、中央级公共政策组织行为	(517)
二、地方级公共政策组织行为	(521)
三、基层级公共政策组织行为	(526)
附 精简机构是一场革命:中国政府第四次机构改革 案例分析	(529)
第十三章 公共政策民主论	(537)
第一节 公共政策民主观	(537)
一、公共政策体系和人民的关系	(537)
二、两种不同类型的公共政策民主观	(542)
三、建构新的公共政策有序民主观	(552)
第二节 民主制定公共政策	(559)
一、公共利益表达	(559)
二、公共政策倡议	(567)
三、公共决策规则	(572)
第三节 民主实施公共政策	(576)
一、民主执行公共政策	(576)
二、民主监督公共政策	(580)
三、民主评价公共政策	(583)
附 营造民主的政策环境:中国村民自治案例分析	(589)
第十四章 公共政策发展论	(596)
第一节 公共政策发展观	(596)

一、公共政策发展概念	(596)
二、公共政策发展逻辑	(599)
三、公共政策发展战略	(601)
第二节 公共政策发展动力	(605)
一、元动力:经济要求	(605)
二、直接动力:政治要求	(609)
三、重大动力:文化要求	(613)
第三节 公共政策发展前景	(618)
一、改善公共政策组织系统	(618)
二、创造公共政策分析新方法	(627)
三、开创公共政策发展新局面	(637)
附 公共政策发展的必然性:中国从计划经济走向市场 经济案例分析	(643)
参考文献	(651)
附录 专家鉴定评审意见	(662)
跋	(670)