

总主编 李如海

国家公务员培训教材

公共政策

主编 魏娜

新华出版社

——国家公务员培训教材——

公 共 政 策

主编 魏 娜

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策/魏娜主编. —北京: 新华出版社,

2004. 3

国家公务员培训教材

ISBN 7-5011-6587-4

I. 公… II. 魏… III. 公共政策—公务员—干部
—教育—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 017273 号

公 共 政 策

主编 魏 娜

*

新 华 出 版 社 出 版 发 行

(北京市石景山区京原路 8 号 邮编: 100043)

新华出版社网址: <http://www.xinhupub.com>

中国新闻书店: (010) 63072012

新 华 书 店 经 销

北京时代华都印刷有限公司印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 10.5 印张 247 千字

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 7-5011-6587-4/D·1045 定价: 18.00 元

国家公务员培训教材

编辑委员会

总 主 编 李如海 中国人民大学国家公务员研究所教授

副 总 主 编 朱立言 中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师,全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会秘书长

刘配书 中国人事出版报刊社高级编辑

编 委 会 (以姓氏笔划为序)

宁炳辉 朱大平 朱立言

刘配书 李如海 张荣臣

总序

公务员制度推行 10 年来,在我国得到了进一步的巩固和完善。目前,我国已具备一支体系完整、素质较高的公务员队伍,他们是建设中国特色社会主义事业,完善社会主义市场经济体制和处理国家事务、推动社会进步的中坚力量,是行政功能网络的基点,在上情下达、下情上报的信息通道中发挥着重要作用。

加入 WTO 后,我国与世界各国的交流和接触日益频繁,世界正朝多极化、全球化、信息化的方向发展,给公务员应对各种复杂局势和提高公共行政管理能力带来了严峻的考验。

“三个代表”重要思想的本质是立党为公、执政为民。胡锦涛同志在 2003 年“七一”讲话中也指出:“群众利益无小事”。这是对各级公务员提出的高标准、严要求。公务员作为人民群众的“公仆”,其公务行政行为直接关系到党群关系、干群关系的融洽,影响着党和

政府在人民群众心目中的形象。

2003年12月19日,新中国成立以来第一次全国人才工作会议在北京召开,胡锦涛总书记在会上作了重要讲话。人事部部长张柏林在会上指出:公务员的培训将以能力建设为核心大规模展开。要重点抓好公务员的学习能力、实践能力,特别是创新能力的培养。鼓励公务员在职自学和参加培训,完善带薪学习制度。所以,各级各类公务员必须以“三个代表”重要思想为指导,身体力行“三个代表”,做学习“三个代表”重要思想的组织者、推动者和实践者,切实提高自身的综合素质。完善社会主义市场经济体制,对公务员依法行政、依市场规律行政提出了新的要求,迫切要求公务员开拓工作思路,增强九项通用能力,提高行政水平。

全国各地正在加紧组织公务员参加各种形式的培训,人事部对此项工作也作了具体安排。

为满足国家公务员培训的需要,根据人事部2001-2005年公务员培训规划的要求,我们组织相关专家、学者编写了这套培训教材。该教材内容体系的规划比较完整,观点新颖独到,阐述简明扼要,文字表达流畅,面向各个层次公务人员的不同需求,在结合各地各类培训教材特点的基础上,增强了科学性、针对性和实用性,使教学活动更加生动实在,使公务员在学习过程中达到触类旁通的目的。

衷心希望这套教材有助于公务员进一步提高政治理论和业务知识水平,不断增强工作创新的能力、科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法执政的能力和总揽全局的能力,更好地适应新形势、新任务的要求,为全面建设小康社会、推动中国特色社会主义事业不断前进起到促进作用。

国家公务员培训教材编辑委员会

2004年2月

目录

第一章 公共政策概述·····	(1)
第一节 公共政策及其含义·····	(2)
一、政策与公共政策·····	(2)
二、公共政策的基本含义·····	(4)
三、公共政策的基本功能·····	(6)
第二节 公共政策的价值·····	(7)
一、价值以及公共政策价值的作用·····	(7)
二、公共决策公共利益取向的基本要求·····	(11)
第三节 公共政策模型·····	(16)
一、社会导向模型与国家主导模型·····	(16)
二、精英主义、多元主义、统合主义、 制度主义模型·····	(18)
三、理性行为模式、渐进模式·····	(21)
第四节 案例与分析·····	(24)
案例一：美国的环境管制政策·····	(24)
案例二：“孙志刚案件”引发的政策变革·····	(28)
第二章 公共政策系统·····	(36)
第一节 公共政策制定的主体·····	(37)
第二节 公共政策的组织系统·····	(43)
一、政策信息系统·····	(43)
二、政策研究与咨询系统·····	(44)

三、公共政策的决断系统·····	(47)
四、公共政策的执行系统·····	(49)
五、公共政策监控与评估系统·····	(50)
第三节 决策权力与决策体制·····	(50)
一、决策权力的划分·····	(51)
二、决策体制的基本类型·····	(53)
第四节 我国公共政策的主体与权力·····	(57)
一、公共政策主体以及行使权力的方式·····	(58)
二、公共政策制定的领导体制·····	(62)
三、中国政府公共政策制定中存在的问题·····	(65)
第五节 案例与分析·····	(67)
案例一：中国民间脑库的艰难发展·····	(67)
案例二：三门峡工程决策过程及其教训·····	(75)
 第三章 公共政策制定·····	(83)
第一节 公共政策制定的过程·····	(84)
一、对公共政策问题的认知与政策目标的确定·····	(85)
二、政策方案的设计·····	(91)
三、政策方案的评估与抉择·····	(94)
四、公共政策方案的修正与完善·····	(99)
第二节 公共政策制定的政治过程·····	(101)
一、公共政策制定是一个政治过程·····	(102)
二、公共政策制定过程中的主要政治力量·····	(110)
第三节 中国公共政策制定过程的社会化·····	(117)
一、公共政策制定过程社会化的必要性·····	(117)
二、公共决策过程社会化的发展途径·····	(122)
第四节 案例与分析·····	(128)
案例一：美国政府的教育政策·····	(128)

案例二：我国基层教育政策改革的尝试·····	(132)
------------------------	-------

案例三：科学决策，取得长江抗洪胜利·····	(144)
------------------------	-------

第四章 公共政策执行·····	(147)
-----------------	-------

第一节 公共政策执行概述·····	(148)
-------------------	-------

一、公共政策执行的概念·····	(148)
------------------	-------

二、公共政策执行的作用·····	(151)
------------------	-------

三、公共政策执行的理论模式·····	(152)
--------------------	-------

第二节 公共政策执行的因素与障碍分析·····	(155)
-------------------------	-------

一、影响公共政策执行的因素·····	(155)
--------------------	-------

二、影响政策成功执行的障碍分析·····	(157)
----------------------	-------

第三节 公共政策执行过程·····	(159)
-------------------	-------

一、政策执行的准备阶段·····	(159)
------------------	-------

二、行政执行的实施阶段·····	(163)
------------------	-------

三、政策执行的总结与评估阶段·····	(167)
---------------------	-------

第四节 公共政策执行手段·····	(169)
-------------------	-------

一、法律手段·····	(169)
-------------	-------

二、经济手段·····	(171)
-------------	-------

三、行政手段·····	(172)
-------------	-------

四、宣传与诱导手段·····	(174)
----------------	-------

第五节 我国公共政策执行中的问题及解决的 思路·····	(174)
---------------------------------	-------

第六节 案例与分析·····	(178)
----------------	-------

案例一：抗击“非典”战役中的决策与执行·····	(178)
--------------------------	-------

案例二：綦江虹桥跨塌惨案及其教训·····	(181)
-----------------------	-------

第五章 公共政策方法与技术·····	(183)
--------------------	-------

第一节 成本—效益分析方法·····	(184)
--------------------	-------

一、成本 — 效益分析方法概述·····	(184)
二、成本 — 效益分析方法中成本和效益·····	(185)
三、成本 — 效益分析方法的步骤和方法·····	(189)
四、成本 — 效益分析方法的作用和局限性·····	(192)
第二节 决策树方法·····	(195)
一、决策树方法的含义·····	(195)
二、决策树的要素·····	(196)
三、用决策树方法进行分析的步骤·····	(197)
四、决策树方法的优缺点·····	(199)
第三节 头脑风暴法·····	(200)
一、头脑风暴法概述·····	(200)
二、直接头脑风暴法·····	(202)
三、质疑头脑风暴法·····	(206)
四、头脑风暴法的正确运用·····	(207)
第四节 德尔菲法·····	(209)
一、德尔菲法的含义·····	(209)
二、德尔菲法的程序·····	(211)
三、德尔菲法的特点·····	(217)
四、德尔菲法的评价·····	(218)
第五节 案例与分析·····	(220)
案例：京津塘高速公路的成本 — 效益分析·····	(220)
 第六章 公共政策评估·····	(227)
第一节 公共政策评估概述·····	(228)
一、公共政策评估的含义·····	(228)
二、公共政策评估的历史发展·····	(230)
三、公共政策评估的功能·····	(233)
四、公共政策评估的意义·····	(234)

第二节 公共政策评估的类型·····	(236)
一、正式评估和非正式评估·····	(237)
二、内部评估和外部评估·····	(238)
三、事前评估、执行评估和事后评估·····	(240)
四、政策影响评估、政策效率评估、政策 效益评估·····	(243)
第三节 公共政策评估的标准·····	(245)
一、公共政策评估标准的基本内涵·····	(245)
二、制定公共政策评估标准的原则·····	(248)
三、公共政策评估标准的主要内容·····	(249)
第四节 公共政策评估的程序与模式·····	(253)
一、公共政策评估的程序·····	(253)
二、公共政策评估的模式·····	(257)
第五节 案例与分析·····	(263)
案例一：贫困地区生育公共政策评估研究·····	(263)
案例二：关于某市《关于征收城市容纳费》 公共政策·····	(270)
第七章 公共政策分析·····	(274)
第一节 公共政策分析与政策分析家·····	(275)
一、什么是公共政策分析·····	(275)
二、政策分析家的类型与素质·····	(277)
第二节 公共政策分析的模式·····	(279)
一、伊斯顿的系统途径模式·····	(279)
二、麦考尔—韦伯的分析模式·····	(280)
三、沃尔夫的分析模式·····	(281)
四、邓恩的分析模式·····	(283)
五、总体与综合分析模式·····	(285)

第三节 公共政策分析的基本内容·····	(286)
一、胡伍德与奎恩的分析内容·····	(286)
二、陈庆云的分析内容·····	(289)
第四节 公共政策分析的步骤与方法·····	(294)
一、公共政策分析的步骤·····	(294)
二、公共政策分析的方法·····	(297)
第五节 案例与分析·····	(305)
案例一：美对华应采取“遏制接触政策”·····	(305)
案例二：美应对中国实行有限接触政策·····	(309)
参考文献·····	(316)
后 记·····	(320)

国家公务员培训教材

公共政策

第一章

公共政策概述

DI YI ZHANG
GONGGONG ZHENGCE GAISHU

内容提要：

公共政策是指具有公共权力的组织与个人，为实现一定的目标而对国家与社会公共事务做出处理的一种结果。它体现为政府的法律、法规、制度以及具体的行为。公共政策又是政策主体在对社会价值进行总体判断的基础上，对社会利益的一种分配和调节。在我国，公共政策反映了国家与人民整体利益与要求。正如毛泽东同志指出的“政策是革命政党一切实际行动的出发点，并且表现于行动的过程与归宿。一个革命政党的任何行动都是实行政策。不是实行正确的政策，就是实行错误的政策；不是自觉地，就是盲目地实行某种政策。”^①公共政策体现了一定的社会价值，同时也反映了一定的利益要求。从多种角度分析公共政策模型主要有：精英主义、多元主义、统合主义、制度主义模型；同时，也可以从国家导向与社会导向来区分公共政策模型。

第一节 公共政策及其含义

一、政策与公共政策

何谓“政策”？人们是如何使用“政策”这一名词的？西

^①《毛泽东选集》（第四卷），人民出版社，1991年，第2版，第1286页。

方学者对之进行了归纳。^①

(1)作为某项活动领域的名称：例如，有关政府经济政策、产业政策，或法律和秩序政策的一般统称。

(2)作为一种概括目的或所希望的事务状态：例如，尽量创造工作机会、经由分权促进民主化、打击贫穷的根源。

(3)作为具体提议：例如，限制农地持有在十公顷内、将货币贬值百分之十、提供免费的初等教育。

(4)作为政府决策：例如，国民大会或总统所宣布的决策。

(5)作为正式授权：例如，议会的发案或其他的法律工具。

(6)作为一种计划：例如，作为一种限定范围，或相对具体的政府活动，诸如土地改革计划，或妇女的健康计划。

(7)作为产出：例如，在一项土地改革计划中，实际上有多少土地被重新分配，以及有多少农民受计划影响。

(8)作为结果：例如，土地改革计划对农民所得、生活水平 and 农作物产出的影响。

(9)作为一种理论或模型：例如，若你做 x, y 会发生；若我们增加对制造商的诱因，那么工业产出会增长；若提供乡村地区更多的机会，那么人口外移都市的情况会减缓。

(10)作为过程：例如，作为一种长期过程，它始于议题的发生，经过目标设定、决策，乃至执行与评估。

何谓公共政策，不同的研究者从不同的角度为其所下的定义不胜枚举，具有代表性的有：

伍德罗·威尔逊认为，公共政策是由政治家，即具有立法权者制定的，而由行政人员执行的法律和法规。^②

^① Mark Tumer David Hulmer 著：《政府再造与发展行政》，倪达仁等译，（台湾）韦伯文化事业出版社，2001年版，第61页。

^② 转引自张金马著：《政策科学导论》，中国人民大学出版社，1992年版，第17页。

戴伊(Dye)认为：“公共政策乃是政府选择作为与不作为。”^①

政治学者戴维·伊斯顿(David Easton)界定公共政策为：“整体社会价值的权威性分配。”“这个定义突出了三个思想：制定公共政策是为了价值的分配；分配的范围是全社会；分配的影响力是权威性的。”^②

二、公共政策的基本含义

1. 公共政策制定的主体是掌握着公共权力，能够做出权威性决定的组织与个人

公共政策的制定是拥有管理国家、社会公共事务权力的组织对国家和社会事务的处理做出决定的活动。制定公共政策的组织有立法部门、司法部门、行政部门以及法律赋予公共权力的组织。由于政府组织是公共政策制定的主体，因此政府组织的性质就赋予了公共政策具有以下特性：

(1)公共政策的正当性。它是依照法律的规定和程序制定出来的，被广大民众普遍认可或接受的制度产出。

(2)公共政策影响上的权威性。社会组织和社会团体也产生政策，但是它的影响力和影响的权威性是不能与政府公共政策相提并论的。法律赋予政府组织的权力是公共政策权威性的主要依据。

(3)公共政策范围的普遍性。政府的公共政策能够影响和涉及到社会上所有的组织与人员，而其他组织与团体的政策只能涉及到特定范围的人员。公共政策影响的普遍性是由于政府

① Thomas R. Dye 《Understanding Public Policy》，罗清俊、陈志玮译，(台湾)韦伯文化事业出版社，1999年版，第3页。

② 转引自上书第3页。

权力行使范围的广泛性以及所处理的公共事务范围的广泛性决定的。

(4)公共政策的强制力。政府能够通过公共政策的制定与实施对社会组织与社会成员的行为进行限制。这种强制力是通过政府组织实施的强制性行为实现的，其目的是要求社会成员遵守或接受政府的管理意愿。

2. 公共政策制定过程是一种利益的分配过程

公共政策是社会团体与个人的利益的反映，是政府对社会利益做出的一种权威性分配。社会团体与公民个人对自身利益的追求是社会进步的动力，在利益的追求过程中，个人利益、集体利益、国家利益之间出现冲突与矛盾是自然和正常的。政府是在承认每一个利益主体对利益追求的合理性与正当性的基础上，通过政策的制定来调节和解决人们之间的利益冲突与矛盾。因此，通过公共政策的制定来协调、综合、分配从而满足大多数人的利益，以实现社会公共利益是政府实现社会稳定与发展的重要手段。表现在以下方面：

(1)公共政策的制定是社会公共利益实现的重要手段。由政府来调节的社会矛盾与社会利益是非常复杂的，各个利益团体与个人都通过不同的渠道来反映各自的利益倾向，政府必须通过一定的政策制定程序来把那些带有普遍性的、受大多数人关注的、对社会影响重大的社会问题纳入到公共政策的制定程序中，通过政策的制定过程，来实现公共利益。

(2)公共政策是利益冲突均衡的结果。由一定个体组成的利益团体是实现利益的主要方式。所谓利益团体是指拥有共同态度与利益的团体，它们为了团体的利益对其他团体进行某种利益表达或施加一定的影响，利益团体通过正式或非正式的形式参与和影响公共政策的制定是民主政治的重要体现。所谓公共政策实际上就是利益团体、利益代表之间进行较量的结果，