


公共管理与政治学系列

政策科学

——公共政策分析导论

(第二版)

陈振明 主编

 中国人民大学出版社


公共管理与政治学系列

政策科学

——公共政策分析导论

(第二版)

陈振明 主编

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政策科学：公共政策分析导论/陈振明主编. 2版.
北京：中国人民大学出版社，2004
(公共管理与政治学系列)
ISBN 7-300-02592-7

- I. 政…
- II. 陈…
- III. 公共政策-分析-高等学校-教材
- IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 072376 号

公共管理与政治学系列

政策科学

——公共政策分析导论 (第二版)

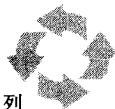
陈振明 主编

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239 (出版部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京鑫丰华彩印有限公司		
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次	1998 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 2 版
印 张	43.5 插页 2	印 次	2006 年 2 月第 5 次印刷
字 数	682 000	定 价	48.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

出版说明



公共管理与政治学系列

公共管理和政治学是当代社会科学及管理科学的两大学科，也是与社会经济发展密切相关、应用性前景十分广阔的领域；而 MPA（公共管理硕士）与 MBA（工商管理硕士）、JD 或 JM（法律硕士）一起构成了当代大学文科职业研究生教育的三大支柱。

20 世纪 80 年代中期，我国恢复了政治学与公共行政学的教学与研究。经过近 20 年的发展，目前这两个学科在我国社会科学和管理科学的研究与教学中均占有重要的一席之地。特别是 90 年代末以来，随着我国市场经济体制的建立和政治—行政体制改革的深化，公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理和政治学本科专业的大量开设，公共管理以及政治学学科业已成为当代中国社会科学和管理科学领域研究及教学的一个



充满生机活力和具有远大前景的学科。近期国内的许多大学都把公共管理与政治学以及MPA教育作为社会科学及管理科学的一个重点发展领域，纷纷成立政治与公共管理领域的学院，就充分说明了这一点。

厦门大学政治学与行政学系以及MPA教育中心是我国公共管理和政治学人才培养的重要基地之一，该系的公共管理、政治学的学科发展具备了相当的规模与优势，1998—1999年，我社出版了由厦门大学陈振明教授主编的“公共管理与政策分析丛书”（MPA Series），这是我国首批出版的直接面向公共管理以及MPA教育的教学参考书，该丛书因其知识创新力度大、贴近我国公共管理实际而受到了学术界的好评，被当做公共行政学知识体系以及公共管理学的开创性著作。该丛书出版后多次重印，被多方引证和广泛使用，获得了多项省部级优秀科研和教学成果奖，取得了很好的经济和社会效益。

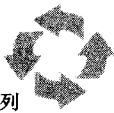
但是，由于当时的条件所限，该丛书作为公共管理创新研究的初步尝试，有一定的局限性，且出书种类不多；同时，该丛书问世的四五年来正是我国公共管理学科的理论与实践迅速发展的时期，公共管理的学术研究、知识应用和教育培训都取得了显著进展，特别是大量新文献的涌现（例如，我社推出“公共行政与公共管理经典译丛”），展示了当代西方公共管理学科的新视野、新途径、新理论及新成就，故此，我们认为，该丛书的某些观点和材料已过时。这就需要对该丛书加以修订和扩充。

有鉴于此，我社决定约请陈振明教授担任主编，将“公共管理与政策分析丛书”（MPA Series）改版和扩充，更名为“公共管理与政治学系列”。一方面，新的系列丛书将在保留公共管理领域原有的《公共管理学》和《政策科学》这两种书目并加以修订的同时，增加一些反映公共管理理论和实践发展的新选题；另一方面，增加与公共管理密切相关的政治学领域的若干选题。这套丛书将陆续出版，它既可以作为公共管理和政治学各专业的本科生和研究生，特别是MPA学生的教材，也可以作为公务员培训的教学参考书，还可以作为其他希望增长公共管理和政治学领域知识的读者的一般性读物。

中国人民大学出版社

2003年4月

前 言



公共管理与政治学系列

本书是《政策科学》（中国人民大学出版社，1998年版）的新版（第二版）。1998年，在完成“国家教委面向21世纪课程改革计划项目”——“政策科学的教学内容研究”的科研任务，并总结多年的教学与研究经验的基础上，我们编写出版了《政策科学》一书。该书有其特色和优点，出版五年来多次重印，被广泛地使用和引证，尤其是被许多高校用作本科生和研究生的教材或教学参考书，并获得了多项省部级优秀教学或科研奖。简言之，《政策科学》获得了学界的好评和较好的社会效益。

但是，受当时政策科学发展状况尤其是资料条件和研究水平的限制，该书的内容和体系都有明显的不足和缺漏。同时，《政策科学》问世至今已经过去五年，这五年正是我国政策科学学科的教学和科研迅猛发展的



时期，涌现了大量的新文献，许多高校、党校和行政学院纷纷设立相关专业，开设这门课程，并积累起更丰富的教学经验，使得该书已落后于政策科学迅速发展的形势，这就需要对该书加以修订、扩充和改版。

这次修订是在《政策科学》（第一版）和《公共政策分析》（陈振明编著，全国MPA专业学位核心课程教学大纲，中国人民大学出版社，2002年版）的基础上进行的。新版除保留了《政策科学》（第一版）的原有主题外，做了大幅度扩充（增加了6个新主题），并对原有的相当部分章节加以大改甚至重写。本书的修订仍然遵循如下三个原则：一是以马克思主义经典作家以及毛泽东、邓小平的政策和策略理论作为指导；二是注意引进、消化和吸收当代国外的政策科学的研究成果，特别是注意跟踪当代西方政策科学发展的最新趋势，借鉴和吸收其最新的理论与方法成果；三是立足于国情，紧密结合当前我国的政策实践，以我国的政策系统、政策过程以及政策实践作为研究对象，并注意总结具有中国特色的政策实践经验。

本书为公共管理、政治学等学科及专业的研究生（特别是MPA学员）和本科生的“政策科学”（“公共政策分析”）课程提供了一个基本的教学框架。它由3篇16章组成——包括绪论、政策系统篇（4章）、政策过程篇（5章）、分析方法篇（5章）和结论，另加参考文献。由于涉及的主题内容多且广泛，任课教师可以根据授课对象、课程性质和教学时数等方面的实际情况进行适当的选择与增删。

本书修订的任务主要由陈振明教授完成，厦门大学政治学与行政学系2002—2003学年度研究生“政策科学研究”课程班（由2002级各专业的研究生及进修教师组成）的学生参加了本书的研讨和修订工作，他们的参与为陈振明的全面修订奠定了前期的基础。参与各专题研讨和修订的学生分别是：第二章：王传国、林楨、马元富；第三章：张宏平、郑建艇、何林生；第四章：卢霞、储亚萍、王余；第五章：许艳、黄文江、吴法；第六章：时磊、王哲、唐桦；第七章：王传国、顾丽春、张燕君；第八章：陈樱花、林巧凤；第九章：卢琼莹、孙慧英、朱海光；第十章：张娜、曹文杰、金剑锋；第十一章：林洁榕、林炜臻、李洁琼；第十二章：许建民、曾泽川、黄文菊；第十三章：贾玉洁、王娟、洪薇、林姗姗；第十四章：徐志甫、李洁、杨国永；第十五章：刘智勇、欧阳君君、吴盛



光；第十六章：唐文玉、谭英俊、张腾。

另外，还必须说明的是，参加《政策科学》第一版编写的作者除了陈振明（担任主编，并撰写该书的大部分内容）之外，还有骆沙舟、陈加刚、黄斌、李刚、陈炳辉、李孟怡、叶树福、林平、朱仁显、邓卫文、虞维华、黄新华、江秀平、陈孔嘉等，新版保留了旧版相关章节的某些内容。没有他们先前的工作，也许就没有今天这个新版。

本书的修订受到教育部“高等学校优秀青年教师教学科研奖励计划”的资助，新版的问世得到了中国人民大学出版社的大力支持。在本书编写和修订的过程中，我们参阅了大量中外文的文献，吸收了许多中外学者的研究成果；也利用了主编本人的相关著作，特别是《公共政策分析》和《政策分析方法》（讲义，厦门大学政治学与行政学系1998年编印）等书的相关资料。在此，对所有为本书的修订和出版做出贡献的人士，表示衷心的感谢！并诚望读者们一如既往，继续批评指正！

编著者

2003年5月5日

目 录



公共管理与政治学系列

第一章 绪论:政策科学的“研究纲领”	(1)
第一节 政策科学的兴起	(2)
一、政策研究溯源	(2)
二、政策科学运动	(5)
三、从政策科学到政策分析	(11)
第二节 什么是政策科学	(14)
一、政策科学的概念	(14)
二、政策科学的学科性质	(17)
三、政策科学的研究范围	(19)
四、政策科学的研究途径	(19)
五、政策科学的划界	(24)
第三节 中国政策科学的建构	(31)
一、中国政策科学发展的现状	(31)
二、中国政策科学研究的取向	(36)



三、中国政策科学理论体系的建构	(39)
-----------------------	------

上篇 政策系统

第二章 政策与政策系统	(47)
第一节 政策的内容与实质	(47)
一、政策的概念	(48)
二、政策的本质	(50)
三、政策的基本功能	(52)
四、政策的分类	(54)
第二节 政策系统的构成	(55)
一、“主体”和“客体”的概念	(56)
二、政策主体	(56)
三、政策客体	(57)
四、政策环境	(60)
第三节 政策系统的运行	(70)
一、政策主体、客体与环境的相互关系	(70)
二、政策子系统的划分	(71)
三、政策系统运行的各个环节	(77)
第三章 政策活动者	(84)
第一节 官方的政策活动者	(84)
一、立法机关	(85)
二、行政机关	(86)
三、执政党	(88)
四、司法机关	(90)
第二节 非官方的政策活动者	(91)
一、利益团体	(91)
二、公民（选民）	(96)
三、大众传播媒介	(99)
第三节 现代政策研究组织	(100)



一、现代政策研究组织的形成、特征和类型	(101)
二、现代政策研究组织的体制、地位与功能	(105)
三、现代政策研究组织的研究方法和手段	(113)
四、中国政策研究组织的现状与改革	(115)
第四章 公共决策体制	(131)
第一节 公共决策体制概述	(132)
一、公共决策体制的构成	(132)
二、公共决策体制的结构	(133)
三、决策权力	(135)
第二节 公共决策体制的类型	(140)
一、公共决策体制的分类	(140)
二、议会制	(142)
三、独裁制	(145)
四、人民代表大会制	(148)
第三节 现代公共决策方式	(152)
一、投票规则	(152)
二、投票规则中的悖论	(156)
三、过半数规则的变异形式	(160)
四、决策方式的改进	(161)
第五章 政策工具	(167)
第一节 政策工具概述	(167)
一、政策工具研究的兴起	(168)
二、政策工具的内涵与分类	(169)
三、政策工具研究的途径	(173)
四、政策工具研究的主题与走向	(174)
第二节 基本的政策工具	(177)
一、市场化工具	(177)
二、工商管理技术	(183)
三、社会化手段	(189)
第三节 政策工具的选择	(192)
一、政策执行中工具选择的重要性	(192)



- 二、影响政策工具选择的因素 (193)
- 三、选择政策工具的方法 (198)

中篇 政策过程

第六章 政策制定	(209)
第一节 政策议程	(209)
一、政策议程的种类	(210)
二、建立政策议程的途径	(213)
三、建立政策议程的策略	(217)
四、建立政策议程的模型	(219)
第二节 方案规划	(220)
一、方案规划的含义	(220)
二、方案规划的原则	(222)
三、方案规划的程序	(224)
第三节 政策合法化	(224)
一、政策合法化的概念与作用	(225)
二、政策合法化的主体及其权限	(231)
三、政策合法化的程序	(233)
四、政策法律化	(239)
第四节 中国政策制定过程的特点与经验	(241)
一、中国政策制定过程的特点	(241)
二、中国政策制定的原则性要求	(244)
三、政策制定的公众参与和群众路线	(245)
四、“摸着石子过河”的政策制定模式	(247)
第七章 政策执行	(254)
第一节 政策执行概述	(254)
一、政策执行的研究	(255)
二、政策执行的含义	(259)
三、政策执行在政策过程中的地位与作用	(260)



第二节 政策执行的过程与手段	(261)
一、政策执行过程的诸环节	(262)
二、政策执行的基本手段	(266)
第三节 创造性执行政策的问题	(269)
一、原则性与灵活性相统一的要求	(269)
二、政策变通	(272)
三、“上有政策、下有对策”现象剖析	(275)
第四节 影响政策有效执行的因素	(284)
一、政策执行的若干理论模式	(284)
二、影响政策有效执行的诸因素	(289)
第五节 具有中国特色的政策执行的基本经验	(294)
一、注重政策宣传	(295)
二、重视政策实验	(297)
三、强制执行与说服教育相统一的执行手段	(299)
四、抓中心工作、以点带面的领导方法	(302)
第八章 政策评估	(307)
第一节 政策评估概述	(307)
一、政策评估的概念	(308)
二、政策评估的类型	(309)
三、政策评估的标准	(311)
四、政策评估的意义	(313)
第二节 政策评估的过程和模式	(315)
一、政策评估过程的三个阶段	(315)
二、政策评估的八种模式	(317)
三、政策失败的一般原因	(325)
第三节 推进中国政策评估事业的思考	(329)
一、政策评估面临的困难	(329)
二、我国政策评估的现状	(332)
三、发展我国政策评估事业的思考	(336)
第九章 政策监控	(343)
第一节 政策监控概述	(343)



一、政策监控的含义	(344)
二、政策监控的分类	(345)
三、政策监控的作用	(346)
第二节 政策监控的功能活动	(349)
一、政策监督	(349)
二、政策控制	(353)
三、政策调整	(356)
第三节 中外政策监控机制的比较	(359)
一、政策监控机制的构成	(360)
二、西方政策监控机制的若干特点	(367)
三、我国的政策监控机制	(372)
四、完善我国政策监控机制的若干思考	(379)
第十章 政策终结与周期	(387)
第一节 政策终结	(387)
一、政策终结概述	(388)
二、政策终结的原因、类型与方式	(392)
三、政策终结的障碍	(395)
四、政策终结的策略	(399)
第二节 政策周期	(403)
一、政策周期的内涵	(403)
二、研究政策周期的意义	(405)
三、政治—经济周期	(407)
四、我国的政策周期及其特点	(408)
第三节 政策变化	(412)
一、政策变化的两种基本模式	(412)
二、常规的政策变化和政策风格	(414)
三、政策发展中的“范式”变化	(416)



下篇 政策分析方法

第十一章 政策分析的步骤与方法	(427)
第一节 政策分析的过程框架及步骤	(428)
一、政策分析的基本因素	(428)
二、政策分析的过程框架	(429)
三、理性过程模型的基础及其局限性	(431)
第二节 政策问题界定的方法	(432)
一、政策问题界定的概念	(432)
二、政策问题的性质	(433)
三、政策问题界定的过程	(434)
四、政策问题界定的方法	(436)
第三节 目标确立的方法	(441)
一、澄清政策目标在政策分析中的地位和作用	(442)
二、澄清和确定政策目标的困难	(442)
三、澄清和确定目标的途径与方法	(444)
第四节 方案搜寻的方法	(446)
一、备选方案的必要性与来源	(446)
二、备选方案产生的步骤与方法	(448)
三、若干应注意的事项	(454)
第五节 结果预测的方法	(454)
一、政策分析中的预测	(455)
二、外推预测的方法	(457)
三、理论预测的方法	(459)
四、直觉预测的方法	(460)
第六节 方案比较的方法	(462)
一、方案比较中的绩效标准	(462)
二、确定绩效标准的活动及其困难	(463)
三、方案比较的内容与方法	(464)



第七节	效果评估的方法	(468)
一、	政策效果的概念	(469)
二、	政策效果的类型	(469)
三、	评估标准	(471)
四、	效果评估的方法	(472)
第十二章	系统分析方法	(479)
第一节	系统分析概述	(479)
一、	系统分析的形成与发展	(480)
二、	系统分析、运筹学与政策科学的关系	(481)
三、	什么是系统分析	(482)
四、	系统分析的特征	(485)
五、	系统分析的基本原则	(486)
六、	系统分析的作用与局限性	(488)
第二节	系统分析的内容	(489)
一、	整体分析	(489)
二、	结构分析	(490)
三、	逻辑分析	(493)
四、	环境分析	(493)
第三节	系统分析中的定量技术和定性方法	(494)
一、	系统分析中的定量技术	(495)
二、	系统分析中的定性方法	(509)
第十三章	公共政策的经济学分析	(515)
第一节	政策分析的经济学基础	(515)
一、	经济学的定义	(516)
二、	经济学的分类	(516)
三、	经济学与政策分析的相关性	(519)
第二节	政策研究的经济学途径	(523)
一、	政策研究的经济学途径的内容	(523)
二、	经济学的基本假定和概念	(529)
三、	几种主要的经济学分析框架	(532)
第三节	公共选择理论	(534)



一、公共选择理论的界定	(534)
二、公共选择理论的兴起	(535)
三、公共选择理论的主题和方法	(539)
四、对公共选择理论的评价	(542)
第四节 政策分析中的经济学方法	(544)
一、成本—效益分析方法	(544)
二、成本—效能分析方法	(553)
三、公共定价法	(554)
第十四章 公共政策的伦理学分析	(566)
第一节 政策分析的伦理学基础	(566)
一、伦理学及其分支	(568)
二、政策分析与伦理学的相关性	(571)
三、价值、价值观和政策价值观	(573)
第二节 政策研究中的价值分析	(581)
一、公共政策价值分析的兴起	(581)
二、什么是价值分析	(582)
三、价值分析的标准与原则	(583)
四、价值分析的方法	(586)
五、价值分析的难点问题	(589)
第三节 政策分析的职业伦理	(590)
一、政策分析职业伦理的特殊性	(591)
二、政策分析职业伦理的不同观点	(593)
三、政策分析职业伦理的基本内容	(594)
四、加强我国政策分析的职业伦理建设	(597)
第十五章 政策分析中的创造性思维	(601)
第一节 理性、有限理性和渐进主义	(602)
一、理性和有限理性	(602)
二、渐进主义	(607)
三、理性分析方法的作用及其局限性	(610)
第二节 创造性思维的特征和作用	(612)
一、创造性思维的内涵	(612)