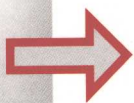


公共管理丛书
GONGGONG
GUANLI



政策科学 ⑤

中国公共政策

Zhengce Kexue Yu Zhongguo Gonggong Zhengce

□ 总主编 周庆行
□ 主 编 梁 平



重庆大学出版社

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

Administration

政策科学与中国公共政策

Zhengce Kexue yu Zhongguo Gonggong Zhengce

主 编 梁 平

副主编 赵有声 吴文华

余曙光 罗 章

重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策科学与中国公共政策/梁平主编. —重庆:重庆大学出版社,2009.7

(公共管理丛书)

ISBN 978-7-5624-4864-8

I. 政… II. 梁… III. ①政策科学—研究②公共政策—研究—中国 IV. D0 D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 061854 号

全国新华书店经销

重庆升光电力印务有限公司印刷

*

开本:880×1230 1/32 印张:14.125 字数:367千

2009年7月第1版 2009年7月第1次印刷

印数:1—3 000

ISBN 978-7-5624-4864-8 定价:26.00元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换
版权所有,请勿擅自翻印和用本书
制作各类出版物及配套用书,违者必究

总 序

公共管理是一种整合政府与非政府公共组织,充分运用现有的公共权力,在改革和完善对社会公共事务的治理过程中,致力于维护、拓展与分配公共利益以持续地向公民提供优质公共产品、公共服务的管理活动。与此相应,公共管理学应是创造性地将政治学、社会学、经济学、法学、系统科学及管理学等诸多学科的理论与方法融为一体,研究政府和非政府公共组织的管理活动及其规律的学科体系,是一个多学科交叉渗透、集成创新的学科群,是一门追求卓越治理的科学和艺术。它对于发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,促进政府转变职能,改进管理方式,完善深入了解民情,充分反映民意,广泛集中民智,切实珍惜民力的决策机制以推进决策科学化、民主化,加快全面建设小康社会的进程,具有极为重要的理论支撑作用和实践导向功能。

现代公共管理及公共行政的研究与教育始于 20 世纪初的西方发达国家,至今已有上百年的历史,我国的公共管理与公共行政的研

究和教育从 20 世纪 80 年代开始恢复和重建,并随着我国改革开放的深入和拓展得到长足进展。进入 21 世纪,当创新成为人类社会发展的主题和趋势时,公共管理与公共行政所要研究和解决的问题也随着我国全面建设小康社会战略的启动而日益增多,公共行政与时俱进、集成创新的重要性也将日益凸现。为应对经济全球化和加入 WTO 的挑战,我国将在 21 世纪初加快传统行政向公共行政的转变:实现从全能行政向有限行政转变,从人治行政向依法行政转变,从管治行政向服务行政转变,从暗箱行政向透明行政转变,从免责行政向责任行政转变;从而建立和形成“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制和国家公共管理创新体系,进一步完善国家公共事务和管理干部培训制度,建设高素质、专业化、年轻化的国家公共事务和行政管理干部队伍。

1999 年 5 月国务院学位委员会第 17 次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于 2001 年 10 月在北京大学、清华大学、中国人民大学等 24 所高校首次进行 MPA 招生考试,第一批 MPA 学员已于 2002 年正式入学。然而,由于我国区域间经济和社会发展差距扩大的趋势尚未扭转,导致西部与东、中部地区的教育差距也日益突出。在西部 12 个省、市、自治区中,设置有公共管理或公共行政本科专业的高等院校可说是凤毛麟角,至于在研究生层次上培养公共管理学科类人才,则只有西安交通大学一花独秀。因为在国家确定招收 MPA 学员的 24 所高校中,除西安交通大学外,其余 23 所院校都集中在东部和中部地区,而地处西南的 6 个省、市、自治区至今没有一所高校获得招收 MPA 学员的办学权。而一大批训练有素、熟悉国际惯例及世贸规则,深谙管理技巧且德才兼备的公共管理人才的缺失,已成为严重制约西部大开发战略顺利实施的瓶颈。因此,调整学科结构和办学的区域结构,拓展公共管理教育,解决办学单位分布失衡的问题,认真探索和研究公共管理在西

部地区发展的路径及其规律,努力创造条件,为西部地区培养合格的研究生和本科层次的公共管理人才已迫在眉睫。为此,重庆大学出版社组织了西南地区(除西藏自治区)高校从事公共管理和公共行政的有关专家编写了公共管理丛书。本丛书在吸取了国外及东、中部地区相关高校已出版的专著及系列教材的成果基础上,按照教育部本科教育学科分类规定及国务院学位办确定的《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》的要求,不仅包括8门(除政治理论与外语之外)核心课程,而且涵盖了公共管理所属的各个二级学科领域及各新兴学科的方向性必修课程和部分选修课程。

本丛书具有以下特色:

其一,系统完整,是国内首次涵盖了公共管理全部二级学科及其专业教育主要知识领域的大型丛书。

其二,视野开阔新颖,广泛吸取了我国加入世贸组织以及党的十六大召开后国内外公共管理和公共行政领域新的研究成果,为从事公共管理和公共行政研究及教学的教师、学生、实际工作者提供了最新的专业信息资料和开放、广阔的思维空间。

其三,西部区域特征显著,丛中利用了大量的案例,其中相当部分是取自于西部各省区公共管理和公共行政的实践及理论探讨成果。

其四,注重实用和操作性,突出应用性,强化案例分析的诠释功能,注重能力培养。

其五,古为今用、洋为中用,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,吸取中国传统行政管理思想和实践的精华,借鉴国外先进的公共管理和公共行政所取得的最新研究成果,并将其与新世纪中国全面建设小康社会、推进西部大开发的实践紧密结合,理论联系实际。

本丛书除适合公共管理研究生和本科生使用外,也适合与公共

管理学科相关的研究生、本科生及各级公共管理人员作为培训参考资料使用。

参加本丛书编写的有：重庆大学、西南政法大学、西南师范大学、西南交通大学、西南农业大学、重庆工商大学、重庆医科大学、重庆师范学院、重庆工学院、贵州大学、贵州工学院、昆明理工大学、云南师范大学、广西大学、广西工学院以及重庆市教委等二十几所大学的教师及政府部门的管理人员。他们在公共管理与公共行政教育领域积累了丰富的经验，同时也比较注重社会实践，做到理论与实践相结合。

由于公共管理学作为一个多学科交叉渗透并在不断拓展的知识领域，其理论和在实践中的应用也必然需要不断地发展和完善，再加之我们受知识和实践的限制，本丛书仍有许多缺失和疏漏之处，我们真诚地希望专家和广大读者不吝给予指正，以便我们不断地修订、完善。

周庆行
2003年2月

目 录

上编 政策科学原理

→ 第一章 政策科学概述	3
第一节 政策科学的历史沿革	3
第二节 政策科学的范式	16
第三节 政策科学的发展趋势和意义	31
→ 第二章 政策本质	39
第一节 政策与社会问题	39
第二节 政策与社会目标	44
第三节 政策与行为规范	55
→ 第三章 政策环境	68
第一节 政策的国内环境	69
第二节 国际环境与政策	83
→ 第四章 政策方法	96
第一节 政策方法概论	96

第二节	政策的基本方法·····	100
→	第五章 政策运行 ·····	131
第一节	政策的制定·····	131
第二节	政策的执行·····	151
第三节	政策的评估·····	166
第四节	政策的调整·····	182
第五节	政策的终止·····	191
→	第六章 政策机制 ·····	201
第一节	政策体系·····	201
第二节	政策的运作规律·····	217

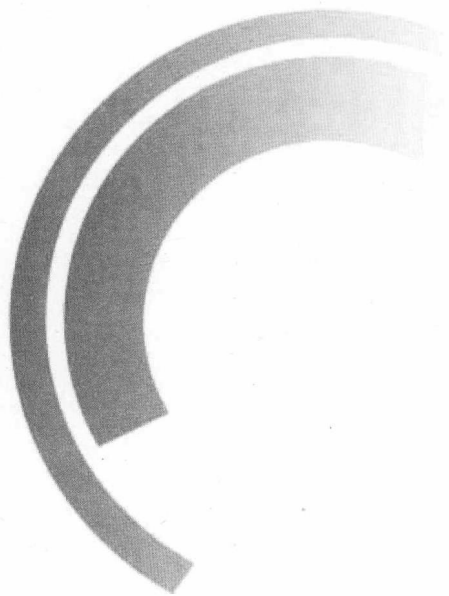
下编 当代中国公共政策

→	第七章 当代中国公共政策概述 ·····	233
第一节	中国公共政策的结构特征·····	233
第二节	中国公共政策的主体构成·····	237
第三节	中国公共政策的运行机制·····	253
第四节	中国公共政策的现存问题·····	271
第五节	中国公共政策的发展趋势·····	283
→	第八章 当代中国的政治政策 ·····	297
第一节	国防政策·····	297
第二节	外交政策·····	303
第三节	民族政策·····	310

第四节	政府机构改革	317
→	第九章 当代中国的经济政策	328
第一节	积极财政政策	328
第二节	产业政策	337
第三节	国有企业改革政策	345
第四节	区域发展政策	354
第五节	西部大开发政策	362
→	第十章 当代中国的社会政策	370
第一节	全面建设小康社会政策	370
第二节	收入分配政策	375
第三节	中国城市化政策	386
第四节	社会保障政策	390
第五节	就业政策	399
第六节	可持续发展政策	408
→	第十一章 当代中国的科教文化政策	416
第一节	科技政策	416
第二节	教育政策	425
→	参考文献	434
→	后记	437

上 编

政策科学原理



第一章 政策科学概述

政策科学作为一门新兴的学科,对于当今世界尤其是已经“入世”的中国的公共管理的发展,起着愈来愈明显的推动作用。对于这门起源于西方的学科,不仅要弄清它的基本原理,更要结合中国的实际,建立起适合中国国情的科学体系。对此,首先必须研究政策科学所涉及的一系列基本问题,包括它的历史沿革、科学含义、学科性质、主要内容、研究方法和意义等,这是本章的主要任务。

第一节 政策科学的历史沿革

政策科学有其产生与发展的历史。对这门学科的历史进行研究,首先可以了解政策科学发展与政策实践的关系,明确政策科学是在政策实践及相关知识积累基础上产生,并随政策实践的深化和知识积累的增多不断改变主题及结构形态而不断走向完善,是历史与逻辑的统一。其次,这种历史研究还可以帮助我们了解政策科学内在的逻辑演变,弄清通过理论的探索和学派的较量,政策科学的范畴

和原理是怎样不断得到更新、充实和丰富的。

一、西方政策科学简史

西方政策科学产生时,是以已经成熟的相关学科知识作为其历史渊源的。认识这种历史渊源,可以更好地把握西方政策科学的内涵。

(一) 西方政策科学产生的历史背景

政策科学出现于20世纪50年代的美国绝非偶然,这与它产生之前西方国家尤其是美国,在经济学、政治学、社会学等领域研究的长期积累和不断深化有着直接、密切的关联。

1. 经济学方面,经济政策的研究为政策科学的形成奠定了一定的基础

早在17—19世纪,资产阶级古典政治经济学便形成了若干经济政策的研究成果。1776年,英国资产阶级古典政治经济学家亚当·斯密(Adam. Smith)发表了《国民财富的性质和原因的研究》(即《国富论》或《原富》)一书。该书共5篇,其中第三、四篇在分别考察从罗马帝国到18世纪后期经济发展史和经济学说发展史时,专门讨论了经济政策问题。英国资产阶级古典政治经济学的杰出代表和完成者大卫·李嘉图(David. Ricardo)于1817年出版的代表作《政治经济学及赋税原理》,也提出了研究经济政策的问题。19世纪70年代以后,边际主义经济学和福利经济学逐步发展起来,西方经济政策理论也相应地更趋成熟。20世纪30年代,出现了以约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard. Keynes)为代表的凯恩斯主义(Keynesianism)。凯恩斯于1936年出版了他最有影响的著作《就业、利息和货币通论》(《The General Theory of Employment, Interest and Moneys》,简称《通论》),主张采用国家干预经济的政策以实现充分就业和经

经济增长,对第二次世界大战后主要资本主义国家的经济政策产生了重大影响。因而,凯恩斯理论就是一种经济政策理论。与此同时,还出现了经济计量学派(又称计量经济学派)。他们于1930年底在美国成立了“经济计量学会”,并从1933年起定期出版《经济计量学》杂志,其代表人物主要有挪威经济学家弗瑞希(R. Erisch)、荷兰的丁伯根(J. Tinbergen)、美国的库普曼(T. C. Koopmans)、里昂惕夫(W. W. Leontief)、马夏克(J. Marschar)等。经济计量学把经济理论、数学和统计学结合起来,运用数理统计方法,根据实际统计资料进行估算后加以验证,为经济变量之间依存关系的定性叙述提供定量资料,以预测未来和规划政策。这一理论通过建立各种经济模型,为企业和政府的政策规划作出了重要贡献。总之,政策科学形成前,经济政策的研究已涉及政策制定原则、政策评估标准、政策目标体系、政策工具等广泛内容,为政策科学的产生奠定了坚实基础。

2. 政治学方面,行为主义政治学的兴起,成为政策科学产生的催化剂

20世纪20—30年代,美国政治学界掀起了一场行为主义研究的“革命”。以芝加哥大学政治系系主任查尔斯·梅里安(Charles E. Merriam)教授为代表的“芝加哥学派”(Chicagoshool)发动并领导了这一研究新潮流。早在1925年,梅里安在政治学会会长任职演说中就预言,政治行为学将是今后政治学研究的方向。随后,他带领一大批政治学家和研究生,着力研究政治行为,创立了“新政治科学”理论。与此同时,还出现了伊斯顿的一般系统论、阿尔蒙德的结构功能主义、多伊奇的沟通理论等有影响的行为主义学派。另外,行为主义政治学的研究在实践中也取得了不斐的成绩。例如,一批第二次世界大战中移居美国的犹太学者,受美国政府的委托,利用当时欧洲社会科学中时兴的以E·杜尔克姆数据分析为中心的行为主义方法,对复员军人等社会问题进行政治行为分析,取得许多成绩。又如,政治社会学家保罗·罗斯菲尔德在美国社会科学研究院和洛克

菲勒财团支持下,对1940年美国总统大选中俄亥俄州艾利城选动向进行跟踪调查,形成《投票:关于总统大选中的决断过程的研究》一书的研究成果,促成了选举的量化研究。所有这些,汇集成为这个时期以美国为中心的行为主义政治学研究的新浪潮。行为主义政治学强调对政府过程特别是对人的行为进行研究,主张采用经验科学及交叉科学方法,确立具有普遍性的、可检验的政治学理论体系,使政治学“科学化”。行为主义政治学对政策科学的产生有着直接的重要影响,它帮助人们在公共政策范围内,对制度、民主化、个人政治行为等问题进行客观分析,使政治学与其他科学(包括社会科学和自然科学)结合起来,从而确立了政策科学这一跨学科的科学。

3. 社会学方面,社会政策研究长期积淀的成果为政策科学的产生创造了必要条件

早在1873年,德国社会学家西蒙拉尔(G. Schmoller)等人发起成立了社会政策学会。此后,德国社会学家进行了大量研究,出了不少有重大影响的成果,如麦克斯·韦伯(Max Weber)出版的论文集《阶级、形势和政党》便产生了广泛的影响。1897年,日本也成立了社会政策学会,出版了不少论著。英国富有社会政策研究的传统,尤其在理论研究方面颇有建树。伦敦经济学院社会科学系主任马歇尔(T. H. Marshall)所著《社会政策》一书,一直被公认为社会政策研究的范本。第二次世界大战期间,美国的社会政策研究便取得了一定成果。战后,随着国内社会问题的日益严重和增多,社会政策研究得到私人基金组织如福特基金会的资助,并被国家科学基金会纳入国家基本计划,还得到政府的大力支持,从而取得了长足的发展。政策分析已经介入到政府的决策过程之中,政策实施和政策评价受到重视,政策学家还进一步认识到道德标准应当成为政策科学的核心,伦理与价值评判应融入到政策规划和制定的过程中,从而为政府计划和政策的制定及贯彻执行提供了许多有价值的参考资料。

总而言之,西方政策科学是西方经济学、政治学、社会学的研究

发展到一定阶段的必然产物。

(二) 西方政策科学的历史演进

西方政策科学产生与发展的历史,可以根据其研究侧重点的不同而划分为4个时期。

1. 创立时期(20世纪50年代—60年代末)

1951年,由纽约卡内基财团赞助,在美国斯坦福大学召开了“关于国际关系论的革命性、发展性学术讨论会”(RADIR)。众多美国社会科学界著名人士,如政治学家丹尼尔·勒纳,哈罗德·拉斯韦尔;文化人类学家玛格丽特·米德;经济学家肯尼思·阿罗;心理学家爱德华·华尔兹;社会学家罗伯默顿等,参加了这次会议。这次会议的主要成果是由斯坦福大学出版社出版,由哈罗德·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)和丹尼尔·勒纳(Daniel Lerner)主编的论文集《政策科学:范围与方法的近期进展》(简称《政策科学》)。在这次会议上,拉斯韦尔首次给政策科学下了一个定义,即政策科学是“以制定政策规划和政策替代案为焦点,动用新的方法论对未来发展趋势进行分析的学问。”《政策科学》论文集的出版,标志着政策科学的诞生。拉斯韦尔与追随他并为政策科学作出卓越贡献的叶海卡·德洛尔(Yehetzehel Dror)则被誉为“现代政策科学的创立者”。

政策科学在20世纪50年代至60年代末创建时期的主要贡献集中体现在拉斯韦尔的著述中。以拉斯韦尔为代表的观点成为这一时期政策科学研究的主流。

(1) 拉斯韦尔首次对政策科学的对象、性质和发展方向进行了论述,奠定了政策科学发展的基础。他认为,政策科学是一门全新的、统一的社会科学;它将致力于一般选择理论的研究;它不同于其他应用社会科学,它关心解释政策制定和政策执行的过程;它采取全球观点,强调政策的历史脉络,尤其是面向未来,重视对变化、创新和革命的研究。