

高等院校现代公共管理教材系列

公共政策学

Public Policy

莫勇波 主编 戴昌桥 刘丁蓉 副主编

格致出版社  上海人民出版社

高等院校现代公共管理教材系列

公共政策学

Public Policy

莫勇波 主编 戴昌桥 刘丁蓉 副主编

格致出版社



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学/莫勇波主编. —上海:格致出版社:
上海人民出版社, 2012

高等院校现代公共管理教材系列

ISBN 978-7-5432-2184-0

I. ①公… II. ①莫… III. ①政策科学—高等学校—
教材 IV. ①D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第242189号

责任编辑 罗 康

美术编辑 路 静

高等院校现代公共管理教材系列

公共政策学

莫勇波 主编 戴昌桥 刘丁蓉 副主编

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



格致出版

编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心

印刷 上海图宇印刷有限公司

开本 787×1092 毫米 1/16

印张 19.5

插页 1

字数 183,000

版次 2013年1月第1版

印次 2013年1月第1次印刷

ISBN 978-7-5432-2184-0/C·92

定价 36.00 元

公共政策学就是研究公共政策的学科。该学科在西方国家诞生于 20 世纪 50 年代,发展于 20 世纪 70 年代,拓展于 20 世纪 80 至 90 年代,成熟于目前。伴随着西方公共政策学的兴起与发展,中国公共政策学也在中国公共政策实践的强烈呼唤下于 20 世纪 80 年代产生,其后得到迅速的发展,并取得一系列相关研究成果。

伴随着公共政策学在国内外的相继诞生与迅速发展,公共政策学很快进入了国内外众多高校的课堂,并成为这些高校中公共管理与政治类专业的核心主干课程与必修课程,因此,有关公共政策的教材也不断涌现、层出不穷。但是,目前我国已出版的相关教材普遍存在重理论轻实践、结构体系雷同单一、内容与观点比较滞后、适用范围相对狭窄等问题,无疑无法满足当前我国高校公共管理与政治类专业的公共政策课程教学实践的需要以及我国政府公共政策实践的需要,从而严重影响与制约着我国高校公共管理与政治类专业人才培养目标的实现以及我国政府公共政策科学化的实现。本教材正是在上述背景下编写而成的,其目的就是要尽可能地满足目前我国高校公共政策教学实践的需要与我国政府公共政策实践的需要,以进一步提高我国高校公共管理与政治类专业的人才培养质量,并促进我国政府政策实践的民主化、科学化、规范化与法制化。

本书共分九章,其中第一章为总论,主要阐述公共政策的概念、特征、类型、功能及公共政策学的学科发展历程及研究方法;第二章为公共政策系统,重点阐述公共政策主体、公共政策客体、公共政策环境、公共政策工

具与公共政策周期;第三章为公共政策问题,重点阐述公共政策问题的含义、属性、内容、类型、形成原因、提出主体、分析方法与确认;第四章为公共政策议程,主要阐述与分析公共政策议程的定义、类型、建立的影响因素、建立的阻力及策略;第五章为公共政策的制定,主要阐述与分析公共政策制定的含义、特征、影响因素、程序与模型等;第六章为公共政策执行,主要阐述与分析公共政策执行的概念、特征、过程、手段与模型;第七章为公共政策的评估与监督,主要阐述与分析公共政策评估的定义、作用、要素、类型、步骤、模式以及公共政策监控的主体、功能与机制;第八章为公共政策的调整与终结,主要阐述与分析公共政策调整的含义、原因、作用、功能以及公共政策终结的含义、特点、内容、意义、阻碍及改进措施;第九章为公共政策分析,主要阐述公共政策分析的概念、要素、原则、模型与方法。

本教材的特点主要表现在:一是坚持理论阐述与案例分析相结合,在每一章理论阐述之后,都配有一个与之紧密相关的案例;二是本教材具有较强的新颖性,尽可能地吸收国内外公共政策的最新理论、观点、方法与内容,以确保本教材在理论、观点、方法与内容上具有新颖性与前沿性;三是坚持将西方公共政策理论与中国公共政策实践相结合,做到既学习与借鉴西方公共政策理论精华,但又不是纯粹阐述西方公共政策理论,而是用西方公共政策理论来分析中国公共政策实践问题,实现了西方公共政策理论的中国化;四是本教材在结构体系上有所创新,如目前的公共政策教材大多把公共政策主体、客体与环境看成是公共政策系统的结构构成要件,而本教材却把公共政策主体、公共政策客体、公共政策环境、公共政策工具、公共政策运行周期五个要素看成是公共政策结构构成的要件。再如,目前大多数公共政策教材是把公共政策议程与公共政策问题放在一章中来写,而本教材是将公共政策问题与公共政策议程分成两章来写。

本教材适用对象较广泛,既适用于政治学专业、行政管理专业、城市社区管理专业、电子政务专业、劳动与社会保障专业、土地资源管理专业等专本科教学,又适用于政治与公共管理类研究生与MPA教育的教学,还适用于党政机关公务员培训,同时,对公共政策研究者和对公共政策感兴趣的社会人士也有一定的参考、学习与借鉴作用。

本教材是莫勇波教授、戴昌桥副教授、刘丁蓉博士三位合作撰写而成的。具体分工如下:第一章、第六章、第九章由莫勇波撰写,第二章、第三章、第四章由戴昌桥撰写,第五章、第七章、第八章由刘丁蓉撰写,最后由莫勇波教授审核定稿与交稿。

在本书编写过程中,编写者参考、借鉴、引用了许多相关学者的研究成果,这些研究成果为本书奠定了理论基础。但我们并没有一一注明所有注释与参考文献,而只列出主要的,敬请相关学者谅解并向你们深表谢意!

由于学识水平及时间有限,故书中难免有错误、疏漏与偏颇之处,恳请专家学者与读者赐教、指正!在此还要特意感谢广东商学院公共管理学院与出版社同志对本书出版的支持与帮助!

第一章 总论 001

第一节 公共政策概述 001

一、公共政策的概念 001

二、公共政策的特征 003

三、公共政策的类型 007

四、公共政策的功能 013

第二节 公共政策学的学科发展历程及研究方法 015

一、公共政策学的定义 015

二、公共政策学的研究对象 016

三、公共政策学科的形成与发展 017

四、公共政策学的研究方法 024

本章小结 031

第二章 公共政策系统 037

第一节 公共政策主体 037

一、公共政策主体的含义 037

二、公共政策主体的特征 038

三、公共政策主体的分类 040

四、公共政策主体的一般构成 041

第二节 公共政策客体 047

一、公共政策客体的定义 047

二、公共政策客体的属性 047

三、公共政策客体的原则	048
四、公共政策客体的类型	048
第三节 公共政策环境	050
一、公共政策环境的内涵	051
二、公共政策环境的特征	051
三、公共政策与公共政策环境的关系	053
四、公共政策环境的构成	056
第四节 公共政策工具	058
一、公共政策工具的含义	059
二、公共政策工具的特征	060
三、公共政策工具的功能	061
四、公共政策工具的类型划分	062
五、公共政策工具的选择	067
第五节 公共政策周期	072
一、公共政策周期的内涵	072
二、公共政策周期理论	073
三、公共政策运行周期的转换	075
本章小结	077

第三章 公共政策问题 082

第一节 公共政策问题的含义、属性、内容及类型	082
一、公共政策问题的含义	082
二、公共政策问题的属性	084
三、公共政策问题的内容	085
四、公共政策问题的类型	086
第二节 公共政策问题的形成原因与提出主体	087
一、公共政策问题的形成原因	087
二、公共政策问题提出主体	090
第三节 公共政策问题的分析方法	091
一、多角度分析法	091
二、类别分析法	092
三、原因层次分析法	093

四、类比分析法 093

五、头脑风暴法 094

六、历史分析法 094

七、现状分析法 095

八、趋势分析法 096

第四节 公共政策问题的确认 096

一、公共政策问题确认的主体 096

二、公共政策问题确认的条件 098

三、公共政策问题确认过程 099

本章小结 101

第四章 公共政策议程 106

第一节 公共政策议程的定义及类型 106

一、公共政策议程的定义 106

二、公共政策议程的类型 107

第二节 公共政策议程建立中的影响因素及政府功能 108

一、公共政策议程建立中的影响因素 108

二、公共政策议程建立中的政府功能 111

第三节 公共政策议程建立的阻力及策略 112

一、公共政策议程建立的阻力 112

二、公共政策议程建立的策略 113

本章小结 114

第五章 公共政策的制定 118

第一节 公共政策制定概述 118

一、公共政策制定的内涵与特征 118

二、公共政策制定的目标和影响因素 119

第二节 公共政策制定的影响因素 122

一、公共政策制定的理性因素与非理性因素 122

二、公共政策制定中的信息与技术因素 127

三、公共政策制定中的民意参与 130

第三节 公共政策制定程序 131

- 一、公共政策目标确立 131
- 二、公共政策方案设计 133
- 三、公共政策方案评估 134
- 四、公共政策方案抉择 136
- 五、提出最佳政策方案建议 138
- 第四节 公共政策制定的模型 138
 - 一、理性决策模型 138
 - 二、渐进决策模型 141
 - 三、规范最佳模型与混合扫描模型 144
 - 四、系统决策模型 146
 - 五、博弈决策模型 147
- 第五节 公共政策合法化 148
 - 一、公共政策合法化的本质 148
 - 二、公共政策合法化过程 150
 - 三、我国公共政策合法化的缺失与改进 152
- 本章小结 155

第六章 公共政策执行 161

- 第一节 公共政策执行的概述 161
 - 一、公共政策执行的概念 161
 - 二、公共政策执行的特征 162
 - 三、公共政策有效执行的相关条件 163
- 第二节 公共政策执行的过程与手段 169
 - 一、公共政策执行的过程 169
 - 二、公共政策执行的基本手段 172
 - 三、公共政策执行偏差及矫正 174
- 第三节 公共政策执行模型 178
 - 一、第一代公共政策执行理论——自上而下的政策执行模式 179
 - 二、第二代公共政策执行理论——自下而上的政策执行模式 184
 - 三、第三代公共政策执行理论——整合型政策执行模式 186

第七章 公共政策的评估与监控 197

第一节 公共政策评估概论 197

一、公共政策评估的定义 198

二、公共政策评估的作用 200

第二节 公共政策评估的要素 201

一、公共政策评估的主体 201

二、公共政策评估的客体 203

三、公共政策评估的标准 204

第三节 公共政策的评估类型与步骤 206

一、公共政策评估的类型 206

二、公共政策评估的步骤 209

第四节 公共政策评估的模式 211

一、目标达成模式 211

二、附带效果模式 212

三、综合模式 213

四、顾客导向模式 214

五、利益相关者模式 215

六、经济模式 216

七、群体评估模式 217

八、实验和准实验模式 217

九、成本—效益分析模式 219

第五节 公共政策的监控概述 221

一、公共政策监控的内涵与类型 221

二、公共政策监控的功能 223

第六节 公共政策的监控机制 226

一、公共政策监控机制的内涵 226

二、西方发达国家公共政策监控机制的特点 226

三、我国公共政策监控机制存在的问题 227

四、完善我国公共政策监控机制的措施 228

本章小结 232

第八章 公共政策的调整与终结 237

第一节 公共政策调整概述 237

- 一、公共政策调整的概念界定 238
- 二、公共政策调整的原因和作用 240
- 三、公共政策调整的程序 244

第二节 公共政策终结概述 245

- 一、公共政策终结的含义与特点 246
- 二、公共政策终结的基本内容及意义 247

第三节 公共政策终结的缺失与改进 251

- 一、公共政策终结的障碍 252
- 二、公共政策终结的措施 254
- 三、中国公共政策终结的缺失与改进 257

第四节 公共政策创新 262

- 一、公共政策创新的内涵 262
- 二、公共政策创新的特点 264
- 三、公共政策创新的困境分析 265
- 四、公共政策创新的对策选择 266

本章小结 270

第九章 公共政策分析 274

第一节 公共政策分析概述 274

- 一、公共政策分析的概念 274
- 二、公共政策分析的要素 275
- 三、公共政策分析的原则 276

第二节 公共政策分析方法 278

- 一、公共政策分析的模型 278
- 二、公共政策分析的定性方法 280
- 三、公共政策分析的定量方法 286

本章小结 290

参考文献 300

第一章

总论

公共政策随着国家的产生而产生,并随着国家的发展而发展演化。当今社会,公共政策无处不在,甚至无时无刻不在影响着人们生产生活的方方面面。那么,如何定义公共政策呢?公共政策的系统及其运转周期又是如何呢?如何制定政策、执行政策、评估政策、完善政策呢?从本章开始,本书将就公共政策的相关理论体系进行系统阐述和充分讨论,并提供相关的案例,以便更好地呈现公共政策的整体面貌。

第一节 公共政策概述

一、公共政策的概念

要理解公共政策的含义,首先要理解“公共”及“政策”的含义。

所谓的“政策”,从词源上分析,是“政”和“策”的合成词。古人云:“政者,正也”,“正”的含义为“规范”、“规正”;而“策”的含义是“计谋、谋略、策略”。因此,从词源上看,“政策”一词指规范的计谋、策略。鸦片战争以后,随着我国国门的开放,

一些政治家如梁启超、孙中山等开始使用“政策”一词并逐步使其成为使用甚广的现代政治词汇。在当代中国,日常所说的政策通常指“政府制定的所有规章制度、法规和文件。它通常与路线、方针、战略、计划、措施、策略、纲领等词互相替换使用。”而所谓的“公共”,即与“私人”、“个人”相对应。“公共”一词是区别于私人领域而言的词语,意指属于涉及公共领域的现象及事务。现代社会所指的公共现象很多,如公共秩序、公共视野、公共资源、公共舆论,等等;而现代社会所指的公共事务也很多,如公共交通、公共财政、公共卫生、公共教育、公共治安,等等。

因而,公共政策实际上是指涉及公共领域的规范的计谋、策略。

英文中“公共政策”一词为“public policy”,西方社会关于公共政策的定义很多:

公共行政学的创始人伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,公共政策是由政治家即具有立法权者制定的、由行政人员执行的法律和法规。

戴维·伊斯顿(David Easton)认为,公共政策是对全社会的价值所作的权威性分配。

詹姆斯·安德森(James E. Anderson)认为,公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策。

拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)和卡普兰(A. Caplan)认为,公共政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划。

上述关于公共政策的概念各有强调的重点,也各有特色。20世纪八九十年代后,国外关于公共政策的理论传入中国,我国相关学者也开展了对公共政策的理论研究,提出了不少关于公共政策的概念:

台湾学者张世贤认为:“公共政策乃是政府为解决公共问题、达成公共目标,经由政治过程所产生的策略。”

张金马认为:公共政策是“党和政府用以规范、引导有关机构、团体和个人行动的准则或指南。其表达形式有法律规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示及行动计划与策略等等。”

宁骚认为:“公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益的方案。”

陈振明认为,公共政策是“国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条件的总称。”

综上所述,可以看出,当前关于公共政策的定义较多,但多有差异,各有优劣,比如国外学者普遍忽略公共政策的制定主体,而我国学者则过多强调政党和政府在制定公共政策上的作用,从而忽略了社会团体的政策作用。

我们认为:公共政策是国家及地方的权威机构为了解决特定的社会问题、促进公共利益和社会进步而制定的相关规定或公共指导准则,这些相关规定或公共指导准则往往是以法律法规、路线方针、谋略策略、法令、决策、办法、方法、规章制度的形式体现出来的。

要从如下几个方面来把握上述公共政策的定义:

其一,关于公共政策的主体。从横向来看,公共政策的主体包括政党、政府机关、立法机关、司法机关,以及相关的社会团体,等等。从纵向来看,公共政策的主体包括国家、地方等纵向层级的立法、行政及政党、司法等组织。

其二,关于公共政策的目的。公共政策制定及实施的目的在于解决现实的公共问题,促进公共利益和社会进步。

其三,关于公共政策的体现形式。公共政策往往是以法律法规、路线方针、谋略策略、法令、决策、办法、方法、规章制度等形式体现出来的。

二、公共政策的特征

公共政策作为一定时期内解决一定的社会问题、促进社会进步和实现公共利益的公共规定和准则,具有如下几个方面的特征:

1. 公共性

戴维·伊斯顿从政治系统的角度阐释了公共政策的公共性,认为公共政策是政治系统的输出,是公民或团体的“共同性”主张、行为。德国哲学家哈贝马斯则认为,公共政策是在公共领域而非私人领域中形成的,在公共领域中整个社会透过公共媒体交换意见并最终形成“共识”,其所追求的是公共利益和长远利益,而“共识”的达成则是多数人决策的过程。这种“共识”也正是公共政策公共性的体现。欧阳惠结在其论文“试论公共政策公共性提升之道”中,认为公共政策公共性的含义至少包括四个方面的内容:

(1) 公共政策主体的公共性。各种公共权力组织和各种公共组织构成了传统意义上的公共政策的主体。它们之所以构成公共政策的主体,是由于这些公共权力组织有着与一般的私人组织不同的“公共性”特征。公共政策主体的公共性表现

为它们是社会最大部分的人的利益的代表。公共权力机关是公众个人权力让渡的结果,是维护社会公正和弥补市场不足的制度性工具。此外,由于公共政策的施行需要的是公共治理,因此,除了传统意义上的公共权力组织外,每个公民都是公共政策过程的参与主体,这是公共政策主体公共性最直接的体现。

(2) 公共政策价值观的公共性。与市场机制追求效率的目标不同,公共政策作为一种弥补市场不足的制度安排,它的目标和价值观更多地体现在追求社会公平、正义、民主,承担社会责任,等等。公共政策价值观的公共性首先体现为追求民主理念中的公众的高度参与,公众参与是公共政策的基石,公共政策的过程实际上就是公众与公共权力的互动过程。公众参与程度是衡量民主化的一个重要指标。其次,公共政策作为一种弥补市场不足的制度安排,是把维护社会公正作为自己不懈追求的目标的,政府通过公共政策克服市场机制在追求效率过程中造成的分配不公。再次,公共政策关系到千千万万人的利益,它是公众选择的结果,而不是个人谋取私利的工具,因此,维护公共利益是一切公共政策的出发点和目的。

(3) 公共政策手段的公共性。公共政策的实施和执行更多地需要借助于公共权力。公共政策手段的公共性也体现在公共权力的公共性上。公共权力实质上是一种大众的共同权力,它是公众权力让渡给政府的结果,本质上是一种凝聚和体现公共意志的力量,是一种“公意”的体现。

(4) 公共政策对象的公共性。公共政策的主体对公共事务的处理首先是从公共问题入手,公共问题是公共政策的逻辑起点,公共问题的解决必须借助公共权力来完成。因而,公共政策解决的是国家公共事务、政府公共事务和社会公共事务,无疑这些公共事务都具有鲜明的公共性。公共事务的公共性体现为公共事务是社会全体公民的事务而不是某个个人或团体的事务。

2. 权威性

公共政策乃国运所系、民生所依,它是指国家、执政党及其他政治团体在特定时期为实现一定的社会政治、经济和文化目标所采取的政治行动或所规定的行为准则,必然具有一定的权威性。公共政策的权威性是指公共政策对于政策执行者和政策对象具有强制性的约束力,要求人们按照政策规范自己的行为,不管人们是否愿意,都必须坚决执行,否则就会受到一定的处罚。

首先,公共政策的权威性来自于公共政策最终决定者的权威性。公共政策是公共机构及相关的社会组织所制定、实施的约束人们行为的规范与准则。由于政

策的最终决定者是掌握公共权力的机构及其代表者,其执行者和评估者也主要是政府部门或政府授权的非公共部门。因此,公共政策的制定、执行更多地表现为自上而下的运动。作为这种运动的基础与支撑的是政府后面强大的国家力量,这就使得公共政策从一开始就具有较高的权威性。公共政策权威性的存在,会对人们产生一种自然而然的强制性,并逐渐演变成为一种遵守和执行的自觉性。

其次,公共政策的权威性还来自于公共政策的强制性。公共政策的强制性主要源于公众利益的差异性与多层次性。公众的利益要求是不同的,满足了一部分人的利益要求,就有可能满足不了、甚至还会损害另外一部分人的利益;满足了绝大部分人的利益要求,还会损害一小部分人的利益;满足了人们眼前的、近期的利益要求,就有可能损害人们长远的、根本的利益。公共政策在协调、平衡公众利益时,不可能将这些利益上的差异性、层次性完全消除,那些利益要求得不到满足、甚至既得利益受到损害的人,就会很明显地感受到公共政策某种程度上的强制,感受到来自于公共政策的权威性。

再次,公共政策的权威性还来自于公共政策的惩罚性。公共政策的强制性往往是与一些惩罚性措施相联系的。若缺乏惩罚性措施,有些政策就会失去其权威性和合法性,无法贯彻执行,政策也就成了一纸空文或口号。例如,对于违反目前我国的人口政策而超生者,在宣传教育的同时也采取罚款、降级降职等措施,以体现政策的权威性。公共政策的惩罚性有时还表现在对政策执行者不执行政策时的惩罚,例如,负责执行某项公共政策的政府部门负责人,由于玩忽职守而导致政策无法落实和政策执行偏差,就有可能受到行政上的责任追究,甚至会受到降职、减薪等方面的严厉惩罚,从而使其感受到公共政策的权威性。

3. 公开性

作为涉及公共利益的公共政策,毫无疑问必须具有公开性。这种公开性不仅表现为公共政策过程的公开性,还表现为政策信息和政策内容的公开性,以及政府公众政策议题的公开性。

其一,公共政策的制定过程必须是公开的。公共政策的过程实际上就是公众与公共权力的互动过程,因而公众参与程度是衡量民主化的一个重要指标。公共政策的形成不是“密室谋划、暗箱操作”,而是光明正大、公开透明的产物。除少数紧急状态下的特殊事务,公共政策的制定过程应充分保障公众的参与权,要讲求公众发表意见的公开而又合法的途径,强调公众舆论监督。