

公共管理政策分析

··· 韩俊江 袁 湘 杨兹涵 / 著



GONGGONG GUANLI ZHENGCE FENXI

 东北师范大学出版社

公共管理 政策分析

韩俊江 袁 湘 杨兹涵/著

GONGGONG GUANLI ZHENGCE FENXI

东北师范大学出版社 长 春

图书在版编目(CIP)数据

公共管理政策分析/韩俊江,袁湘,杨兹涵著. —长春:
东北师范大学出版社,2012.12
ISBN 978 - 7 - 5602 - 8711 - 9

I. ①公… II. ①韩… ②袁… ③杨… 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 294602 号

□策划编辑:韩 啸

□责任编辑:吴永彤 □封面设计:张 然

□责任校对:吴应明 □责任印制:张允豪

东北师范大学出版社出版发行
长春净月经济开发区金宝街 118 号(邮政编码:130117)

网址:<http://www.nenup.com>

电子函件:sdcbbs@mail.jl.cn

读服务部:0431—84568069 0431—84568213

东北师范大学出版社激光照排中心制版

吉林省吉育印业有限公司印刷

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

幅面尺寸:185 mm×260 mm 印张:11.25 字数:230 千

定价:23.00 元

前 言

公共管理是以政府为核心的公共部门运用政治、经济、管理等方法，实现公共利益，并促进整个社会和谐发展的重要政府职能。一个强大的、民主的、有能力的国家，其公共管理的水平与效率必然是较高的。公共政策是公共管理专业中的一门核心课程，公共政策的实施不仅为公共管理确立宏观的行为方向和整体目标，也为公共管理者的管理与决策提供基本准则和理论依据。公共政策在公共管理过程中起到了重要的理论指导作用，而公共政策目标则要通过公共管理的具体行为得以实现。本书将结合公共管理与公共政策双方面的知识，为学生呈现出更广泛意义上的公共管理政策学体系。

在当今这个复杂的社会中，公共管理与公共政策无处不在，小到融入人们的工作、学习甚至日常生活中，大到涉及社会安全、国家安定甚至世界和平。科学、完善的公共管理政策不仅是社会进步与发展的推动力量，更是整个国家安定的保护伞，是社会环境和人文生活不可缺少的重要组成部分。

政策的制定与执行无疑是重要的事情，但是随着社会多元化的发展，政府面临的已不再是单一的、简单的社会基本问题，而是集普遍性、多变性、尖锐性与关联性为一体的复杂社会矛盾。同时，伴随着社会公众对于生活与工作环境越来越高的需求和期望，公共部门不断面临着公共事务方面的新问题与新挑战。种种因素为公共管理政策的制定与发展带来了越来越多的压力与动力。如何制定完善的公共管理政策，如何确保政策的有效实施，如何有效地管理社会，如何更好地服务人民……这一系列问题都需要进行不断的分析、推理与论证。这就要求公共管理学与公共政策学有效地结合起来，得到更多社会科学、自然科学等先进的理论基础的支撑，并在实践中谋求进步与发展。因此，对于公共管理政策学的分析与研究是不可停滞的。

本书结合了我多年的教学经验与研究资料，将公共管理与公共政策融为一体，进行了全面的分析。全书贯穿四大特色：

1. 开创先例。本书名为“公共管理政策分析”，尝试将公共管理与公共政策融为一体，力图将公共管理与公共政策两门科学的连贯性与相关性展露出来，使两门学科知识在问题研究中相得益彰。

2. 系统易懂。本书对公共管理政策的系统环境与管理流程逐一进行分析，引导初步接触公共管理政策这一学科的学生奠定扎实稳固的理论基础。

3. 结合实际。本书中的每一个部分都伴有与之相对的案例分析，以实际情况印证所学理论知识，可以使知识生动易懂，提高学生的学习热情，促进学生在实际

生活中有效地运用所学理论，发挥知识理论的实际意义与现实作用。

4. 奠定基础。本书运用高等数学知识，理性地讲解了定量分析的理论依据与来源，便于学生知其所以然，从而真正地理解与消化，能在遇到实际问题时，提高变通与创新的能力。

教材在编写过程中，参考了国内外研究成果及教材文献，彰显出中国公共管理学与公共政策学研究领域的进步与成果，在此向这些学者与作者致敬，并表示真诚的谢意。

本书的编写虽告一段落，但是对于公共管理政策学的研究仍在继续，欢迎各位学者提出宝贵意见。社会在发展，科研在进步，相信在我们共同努力下，我国公共管理政策领域会不断创造出新的理论与资源。

韩俊江

2012年9月

目 录

第一章 公共政策分析概论	1
第一节 公共政策的概念与特征	1
第二节 公共政策的起源与发展	6
第二章 公共政策系统	14
第一节 公共政策的主体与客体	15
第二节 公共政策的环境	20
第三节 公共政策分析模型	23
第三章 公共政策制定	34
第一节 公共政策制定概述	34
第二节 公共政策制定的动态过程	40
第三节 公共政策制定的合法性	48
第四章 公共政策执行	55
第一节 公共政策执行的内涵与功能	56
第二节 公共政策执行过程与方式	58
第三节 影响公共政策执行的因素	63
第四节 公共政策执行机制的构建	67
第五章 公共政策评估	73
第一节 公共政策评估概述	73
第二节 公共政策评估的类型	79
第三节 政策评估的程序与方法	80
第四节 政策评估的障碍	84
第六章 公共政策监控	89
第一节 公共政策监控概述	89
第二节 政策监控的功能活动	93
第三节 我国公共政策的监控机制	98

第七章 公共政策终结·····	104
第一节 公共政策终结概述·····	105
第二节 公共政策终结的基本内容·····	108
第三节 公共政策终结的障碍及其策略·····	110
第四节 公共政策创新·····	114
第八章 公共部门绩效分析·····	121
第一节 公共部门绩效评估概述·····	121
第二节 公共部门绩效评估的要素·····	127
第三节 公共部门绩效评估的基本程序·····	129
第四节 公共部门绩效评估的改革和发展·····	131
第九章 第三部门分析·····	138
第一节 第三部门组织的概念及特征·····	139
第二节 西方第三部门组织的发展及其作用·····	141
第三节 我国的第三部门组织·····	147
第十章 公共政策分析方法·····	152
第一节 公共政策的定量分析·····	152
第二节 公共政策定性分析·····	155

第一章 公共政策分析概论

【引导案例】

让人民生活得更加幸福、更有尊严

“新的一年，我们要更加努力工作，切实解决好民生问题。千方百计创造更多就业机会，持续提高城乡居民的收入水平，让每个劳动者各尽所能，各得其所。加快完善社会保障体系，使人民群众老有所养、病有所医、住有所居，努力解除他们的后顾之忧。大力发展教育事业，促进教育公平，提高教育质量，让每个孩子都能上学、上好学。我们所做的一切，都是为了让人民生活得更加幸福、更有尊严。”

——温家宝 2010 年春节团拜会上的讲话

公共政策具有一定的历史性。它具有调控和管理社会规范体系以及连接政府和社会关系的作用，同时也是现代公共管理的重要组成部分。如今，公共政策已成为政府及公共部门实施管理与控制的一种必不可少的手段。随着当代世界各国的发展，多数国家已经认同科学、民主的制定和实施公共政策的重要性，并且在广泛的实践中得到验证，因此公共政策也得到了快速发展。公共政策作为一门独立的学科体系已成为第二次世界大战以来社会科学领域中发展最快、应用最广泛、影响最大、实证性最强和具有最明显的社会效益的学科之一。这里，我们首先应着重研究公共政策的概念、本质、特征、类型、功能，以及公共政策及政策分析研究的兴起与基础理论等，这对于我们更好地理解 and 把握公共政策过程及政策分析具有重要的意义。

第一节 公共政策的概念与特征

一、公共政策的概念

国内外学者从不同的角度和标准对公共政策的概念和范围给出不同的定义。这里应用一些学者的不同观点来加深对公共政策的理解。

国外学者主要有戴伊、威尔逊、安德森、伊斯顿、卡·弗里德里奇、盖伊·彼得斯等。

(1) 戴伊 (Thomas R. Dye) 认为，凡是政府决定做或者不做某件事的行为就是公共政策。^① 以威尔逊 (Woodrow Wilson) 为代表的一些学者认为，公共政策

^① 徐家良，公共政策分析引论，北京：北京师范大学出版集团，2008：4。

是由具有立法权的政治家制定并由公务人员执行的法律和法规。^① 这两个定义对公共政策的行为主体做了范围上的界定，他们强调的是政府的作为，排除了企业组织主体与社会组织主体在公共政策制定中的决定作用。

(2) 公共政策分析的创始人拉斯韦尔 (Harold D. Lasswell) 和亚伯拉罕·卡普兰 (A. Caplan) 认为，公共政策是一个有目的价值与实践的计划纲领。^② 伊斯顿 (David Easton) 则强调，公共政策是对一个社会进行的权威性价值分配，包含着一系列分配价值的决定和行动。^③ 权威性的价值包括财富、技能、权力、知识、安全、职位、资源和声望等。这种定义的特点在于重视公共政策的目的。

(3) 安德森提出，公共政策是建立在法律基础上的具有权威性的活动，其制定主体是政府机关和政府官员。除此之外，公共政策的发展也受非官方活动者和因素的影响。^④ 布罗姆利认为，公共政策本质上是关于规定个体和集体选择的制度安排的结构。这两位学者从法律权威与制度安排两个特征着手，对公共政策给出了定义。而邓恩的观点有所不同，他明确区分了分析工具和分析因素的作用，反映出不同特征。他认为，政策分析本质上是一个认知过程，而政策制定是一个政治过程。以上学习者的共同点在于突出了公共政策的特征。

(4) 盖伊·彼得斯认为，公共政策是由一系列的政府行为、政策产出、政策冲突构成的。公共政策表示在政治过程中形成的目标，反映决策联盟期望的社会结果，反映领导人认为可用以取得这些结果的手段。^⑤ 卡·弗里德里奇 (Carl J. Friedrich) 强调，政策是在某一特定的环境下，个人、团体或政府有计划的活动过程。^⑥ 政策就是政策制定主体在适当的时间运用合理的方法以实现某个既定目标或达到预期目的。这三个不同的公共政策定义反映出公共政策过程是一个受到多个因素制约的复杂过程，这些因素包括政府行为、政策产出、政策冲突、社会期望、领导人选择取舍、机会、障碍等，体现出了公共政策过程的重要性。

(5) 还有学者强调公共政策结果的地位，认为公共政策系统的产出，通常以条例、规章、法律、法令、法庭裁决、行政决议等形式出现。^⑦

(6) 美国学者拉雷 N. 格斯顿认为，公共政策是由那些掌握或影响官方政府职能的人们所做的基本决策、承担的义务与其行为的结合。^⑧ 在一般情况下，这种结

① 伍启元. 公共政策. 香港: 商务印书馆有限公司, 1989: 4.

② Harold D. Lasswell and Abraham Caplan, *Power and Society*, Yale University Press, New Haven, p. 71.

③ [美] 戴维·伊斯顿. 政治体系——政治学状况研究. 北京: 商务印书馆, 1993: 122-123.

④ [美] 詹姆斯·E·安德森. 公共政策. 北京: 华夏出版社, 1990: 4-5.

⑤ [美] 威廉·N·邓恩. 公共政策分析导论. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 91.

⑥ [美] 加布里埃尔·A·阿尔蒙德, G·宾厄姆·小鲍威尔. 比较政治学——体系、过程和政策. 上海: 上海译文出版社, 1987: 331.

⑦ [美] E. R. 克鲁斯克, B. M. 杰克逊. 公共政策词典. 上海: 上海远东出版社, 1992: 32.

⑧ [美] 拉雷·N·格斯顿. 公共政策的制定. 重庆: 重庆出版社, 2001: 5.

合由决策者以及受到该项政策影响的人们之间的互动而产生,并由合法当局为回应政府内部及外界的要求,被迫重新做出合理的决定。这一定义表明,公共政策活动是社会各种活动的集中体现,它会受到企业组织主体和社会组织主体社会活动的影响。这一定义主要突出公共政策的回应性。

除了国外学者对公共政策的内涵有不同见解之外,国内学者也从不同角度给出了不同的定义。

张金马教授认为,公共政策就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。^①他把党组织也作为公共政策的主体之一。陈振明教授认为,政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为了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、条例等的总称。^②

这两位学者的共同点是指出公共政策的主体是党和国家机关。

张世贤教授则对公共政策的性质做了明确规定,他强调公共政策是政府为解决公共问题,达成公共目标,经由政治过程所产出的策略,是一种策略性的活动。^③

宁骚教授提出,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,^④强调了公共政策的目的。

陈庆云教授强调了公共政策过程的系统性和连贯性。他把公共政策过程细化为选择、综合、分配和落实几个方面,指出:公共政策是政府依据特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。^⑤

张成福教授强调,公共政策是公共权威当局为解决某项公共问题或满足某项公众需要所选择的行动方案或不行动。^⑥徐家良教授提出,公共政策的概念应该是有权组织为了解决公共问题在受到各种内外力量的影响下制定符合要求和配置利益的准则。^⑦张国庆教授认为,公共政策是公权力主体制定和执行用以确定和调整广泛社会关系的行为规范。^⑧

以上三位学者给出的定义包括了公共政策的制定主体、目的和本质。其中,公共政策主体即权威当局,是指行使决策权和执行权的组织,在中国主要指中国共产党各级组织、各级人大、各级政府、各级政协、各级人民法院和各级人民检察院。

综上所述,可以看出公共政策定义包括主体、客体、性质、目的、表现形式和

① 张金马. 政策科学导论. 北京: 中国人民大学出版社, 1992: 17, 20.

② 陈振明. 政策科学——公共政策分析引论: 2版. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 2.

③ 张世贤. 公共政策论. 台北: 五南图书出版公司, 1986: 181-182.

④ 宁骚. 试论公共决策的现代化//现代化进程中的政治与行政: 下册. 北京: 北京大学出版社, 1997: 722.

⑤ 陈庆云. 公共政策分析. 北京: 中国经济出版社, 1996: 9.

⑥ 张成福, 党秀云. 公共管理学. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 100.

⑦ 徐家良. 制度、影响力与博弈. 北京: 中国社会出版社, 2003: 23.

⑧ 张国庆. 公共政策分析. 上海: 复旦大学出版社, 2004: 4.

影响因素等核心内容。结合上述观点可以明确公共政策的概念：公共政策是有关主体以解决公共问题和社会问题为目的，在受到内外环境的影响下所制定的满足需求和配置利益的行为准则和活动方案。

这一定义由以下几个部分组成：

一是公共政策的主体。公共政策有关主体包括行使决策权的组织和个体，那么在中国，公共政策主体就是立法机关、行政机关、司法机关和政党组织以及这些组织中行使决策权的个体。有一个特例是，一旦掌握公共权力决策权的组织将公共权力授权或委托给企业组织主体和社会组织主体，这些组织就掌握决策权，自然而然成为公共政策的主体，其组织中的个体也会成为公共政策的主体。

二是公共政策的目的。公共政策的目的在于满足需求和配置利益。满足需求是满足有关主体及社会其他主体的需求，如企业组织主体、社会组织主体的需求。配置利益，主要指政治利益、经济利益、文化利益等，是满足需求的一种方式。

三是公共政策的表现形式。公共政策的表现形式主要有法令、措施、办法、方法等。

四是公共政策的性质。公共政策是规范政府组织和政府人员的行为，同时要求社会组织和社会成员遵守的一种行为准则。公共政策也是一种在公共事务活动中发挥着重要指导作用的活动方案。

五是公共政策的作用因素。公共政策虽然是由有关主体制定的，但有关主体是在什么情况下受到哪些因素的影响从而制定行为准则，这一点是非常重要的。因此，公共政策就有必要了解政府组织主体、企业组织主体和社会组织主体三者之间的互动关系。

二、公共政策的特征

根据公共政策的分类、概念、范围、目标、过程和效果，可以概括出相应的公共政策特征，显示出与其他的政策的差别。学术界对公共政策的特征归纳为以下几点：

徐家良认为，公共政策的特点有：

- (1) 权力的独占性。
- (2) 内容的复杂性。
- (3) 利益的国家性和公众性。
- (4) 内容的从属性。
- (5) 结果的普遍约束性。
- (6) 非经济性为主与营利性为辅。^①

张国庆从现代公共政策发展趋势的角度出发概括出以下特征：

- (1) 公共政策问题复杂化。

^① 徐家良，公共行政学基础，杭州：浙江大学出版社，2007：205-206。

- (2) 公共政策主体多元化。
- (3) 公共政策范围扩大化。
- (4) 公共政策理论和方法丰富化。^①

宁骚认为,公共政策的基本特征有:

- (1) 政治性。
- (2) 权威性与强制性。
- (3) 公共性与偏好性的统一。
- (4) 应然与实然的统一。
- (5) 回应性与普遍性的统一。^②

张金马强调,公共政策的特征有:

- (1) 阶级性。
- (2) 价值相关性。
- (3) 合法性。
- (4) 权威性。
- (5) 强制性等。^③

张成福强调,公共政策的特质在于,公共权威当局所进行的有意识的行动、问题导向,包括作为或不作为的行动。^④

陈振明从政策科学的角度,对公共政策特征做了概括:政策科学是综合性、跨学科的新领域,以行动为取向,具有描述性与规范性,是软科学的一个重要分支。^⑤除这些基本特征外,公共政策还具有一些时代特征,如干预范围的扩大数量增多,价值变革导致政策目标取向的变化,为适应急剧发展的社会条件更具适应性和创造性、更加先进的政策分析工具、更加广阔的政策视野以及目标多元化、更加注重逆境中政策制定的研究等。

结合上述公共政策的诸多特征,从中可以概括出几点基本特征,主要有:

一是公共政策的主体单一性。只有有权主体才可担任公共政策主体,其中有权主体包括组织和个体。一旦组织和个体拥有公共权力,随之相应的就会制定公共政策。有的组织,如立法机关、司法机关、行政机关,自产生之日起就具有天然的公共权力。有的组织也可以受政府委托或根据法律授权拥有公权力。如果这一公共权力涉及决策,这个组织就是公共政策的主体。如果通过法律授权或政府委托,拥有的是公共事务的一般管理权力,那就没有公共政策的制定权力,就不会成为公共政策的主体。其他社会组织和社会成员仅仅是参与者和影响者,并不直接从事决策

① 张国庆. 公共政策分析. 上海: 复旦大学出版社, 2004: 20-208.

② 宁骚. 公共政策学. 北京: 高等教育出版社, 2003: 193-199.

③ 张金马. 公共政策分析: 概念·过程·方法. 北京: 人民出版社, 2004: 42-44.

④ 张成福, 党秀云. 公共管理学. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 100.

⑤ 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论: 2版. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 17-18.

活动。

二是公共政策指向的公共性和社会性。政策指向的公共性和社会性具体指有权主体只能选择比较重要的,对社会能够产生重大影响的事务来进行决策,这些事务就是公共事务和社会事务。国家安全、国防、军事等属于公共事务,教育、就业等属于社会事务。有权主体只选择公共事务和社会事务进行决策的原因在于,社会事务错综复杂,如果所有的社会事务都由有权主体来做出决策,有权主体就很难满足社会的需求,并且无法达到预期的目标。因此,公共政策活动必须具有公共性和社会性。严格来说,公共事务只能由有权主体独自处理,而社会事务由其他社会组织和社会个体的相互配合下来完成。只有在其他社会组织和社会个体无法处理时,有权主体才会介入其中,履行相应的决策责任。

三是公共政策权威的强制性。公共政策制定者是有权主体,因此它的执行结果直接关系到决策执行的有效性与达到政策目标的程度。公共政策一旦制定,有权主体便将制约其他社会组织和社会成员执行这一政策,必然产生较大的强制性,即其他社会组织和社会成员不能再进行选择,只能服从和执行,否则会受到有权主体的惩罚。这种惩罚轻则教育、罚款,重则限制自由、取消行动,甚至取缔公司、剥夺个人生命。

四是公共政策范围的广泛性。公共政策处理的是公共事务和社会事务,而公共事务和社会事务涉及社会组织和社会成员的多个方面,直接反映出公共政策范围的广泛性。同时,公共政策除对本国公民有效之外,对一国范围内居住生活的非本国公民同样有效。

五是公共政策的利益性。公共政策实际上是与社会组织和社会成员的切身利益密切相关的一些法律、法规和措施。这些利益包括政治利益、经济利益、文化利益和社会利益等。公共政策就是对不同的需求主体进行这些利益的协调与配置,以满足社会的需求。

第二节 公共政策的起源与发展

一、公共政策分析的起源与发展

美国政治科学家、政策科学奠基人哈罗德·拉斯维尔认为,政策科学所关注的是政策相关知识,也就是公共决策知识以及公共决策过程中的知识。由此界定可以看出,政策科学具有一定的历史性。自从有了国家以后,随之而来的便是众多的社会问题有待解决,这就需要有政策研究活动和相应的研究程序和方法,从而产生政策相关知识。因为公共政策是统治者维护其政治统治的根本政治措施,是统治阶级意志的集中体现。所以,不管是哪个统治阶级,政策的制定和实施总是统治阶级最关心的事务。随着社会的发展以及政策制定因素的复杂化,一些专门为统治阶级出

谋划策的政策研究人员（谋士或智囊）便应运而生，因而也就出现了有关政策研究的经验和思想。中国历代统治者中也不乏杰出的智囊人物，他们所提出的一些政策方略及一大批与政策和政策研究密切相关的著作不仅在我国广泛应用，而且有的已被外国纳入教科书。诸子百家，尤其是孔子、荀子的著作中有大量治国安邦的至理名言；《孙子兵法》不仅是兵书，而且是“国策”，虽然主要是军事谋略的研究，但也有大量的一般政策思想；《史记》、《资治通鉴》等不朽名著中记载了许多政策研究的真知灼见；明朝冯梦龙的笔记文学作品《智囊补》记录了从先秦到明代惊心动魄的政策实例共 1238 例。^①

世界各国历史中也同样出现过政策及政策研究的思想。古代圣哲，如亚里士多德、柏拉图、阿奎那、马基亚维利等人的政治著作中都能够找到有关政策和政策研究的论述。在西方，智囊及智囊制度的出现很早，在古希腊和古罗马时代就出现了专门从事政策咨询或充当谋士的“智者”阶层，他们类似于中国春秋战国时代“士”阶层。而最早出现智囊的制度化是在西方一些国家的军队中。大约在 18 世纪中期，瑞典和法国的军队开始设立参谋或参谋长的正式职务。到了 19 世纪初，普鲁士军队采取了参谋本部制。这种制度后来被西方各国效仿，而这实际上就是现代西方思想库的前身。近现代社会科学的发展为第二次世界大战后政策科学的诞生奠定了坚实的概念和方法论基础。早在拉斯韦尔等人致力于采用跨学科方法研究公共政策问题之前，社会科学界，如经济学、社会学和政治学就已经展开了对经济、政治和社会政策问题以及政治过程和决策过程的专门研究，并且取得了相当高的理论成就。

在经济学领域，经济政策的研究占有重要地位。这体现在英国资产阶级古典政治经济学家威廉·配第、亚当·斯密、大卫·李嘉图等人的著作中。但古典学者倾向于经济领域中的公共政策原则和政策建议及其选择问题的研究，很少涉及研究经济政策方法论问题。20 世纪 30 年代，西方经济政策理论有了快速发展。在理论界，这时的凯恩斯理论被认为是他的经济政策理论。同时期对经济政策学做出贡献的还有计量经济学的奠基人之一、首届诺贝尔经济学奖得主简·丁伯根。他在 20 世纪 30 年代就开始结合计量经济学的理论和方法研究经济政策，并建立了荷兰经济模型和美国宏观经济模型。后来，他在第二次世界大战前后研究了一系列有关政策措施的时间效应问题，并试图建立能够进行短期发展预测和确立政策目标设计及政策措施的模型。由此可见，在政策科学形成以前，经济学领域关于经济政策学的研究已经有了很好的发展，具体内容涉及政策制定原则、政策评价标准、政策目标体系和政策工具选择等。

在政治学领域，20 世纪中叶，美国行为主义政治学的兴起可以说是政策科学诞生的催化剂。20 世纪中期，美国政治学界掀起了一场行为主义研究的“革命”，

^① 陈振明. 政策科学. 北京：中国人民大学出版社，1998：3.

“芝加哥学派”以梅里安为首发动并引领着行为主义研究新潮流。行为主义政治学对政策科学的产生有着重要的影响。行为主义政治学强调对政府过程，特别是人的行为的研究，主张采用经验科学以及交叉科学方法，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”。随着政治学的“科学化”，人们可以对公共政策领域内一些制度、民主化、个人的政治行为等问题进行客观分析，使得政治学与其他科学得到有机结合，从而让政策科学这一跨学科的学科具有了分析的可能性。

在社会学领域，社会政策的研究也很早就开始受西方社会学家的重视。早在1873年，由西蒙拉尔等人发起，德国就成立了社会政策学会。此后，德国社会学家通过大量研究工作写下的许多社会政策方面的论著，在很多国家产生了重大影响。其中，日本在明治维新时期向德国派遣留学生，他们中的一些人深受德国社会政策思想的影响，并且在明治三十年（1897）成立了社会政策学会，之后也出现不少社会政策方面的论著。英国也有社会政策研究的历史，尤其是在社会政策理论研究方面颇有成就。在西方，《社会政策》一书被公认为是社会政策学研究的范本。本书是由伦敦经济学院社会科学系主任、著名社会政策学家马歇尔所著，至今为止已被多次再版。

总之，古代的政策研究思想在经济学、政治学和社会学领域对经济、政治和社会政策决策过程的研究成果，为当代政策科学的发展奠定了基础。当代社会经济的发展、科技革命的革新以及政治学理论的出现，最终促成了现代政策科学的诞生，也为公共政策的发展提供了基本保障。

二、公共政策学科的形成与发展

随着人类社会的发展，作为一种做专门化研究的政策研究者的社会地位以及专门化的政策研究活动，政策相关知识产生的过程和方法都会发生相应的变化。目前理论界一致认为，“公共政策”作为一门学科是在20世纪50年代形成并发展起来的，并且应社会需要发展得十分迅速，如今已是当今公共管理学科的一个主要领域。

在西方发达国家，“公共政策分析”是各大学培养公共管理硕士（MPA）的主要课程，并且一些国家开始大力培养公共政策硕士，即所谓的MPP（Master of Public Policy）。我们国家现在也开始了MPA教育的试点工作，“公共政策分析”已经被列入了MPA培养方案的核心课程。^①

现代意义上的公共政策科学是第二次世界大战之后兴起和发展的一门独特的学科。人们通常把美国学者哈罗德·拉斯维尔与他人合著的《政策科学：近来在范畴与方法上的发展》一文作为现代政策科学发端的标志，认为是他把政策与科学直接联系起来，并赋予现代意义，因此他被公认为是现代政策科学的创始人。他们认

^① 彭正波，赵瑞峰，现代公共政策分析概论，北京，航空工业出版社，2008：4。

为,政策科学的根本目的在于运用正确的、反映现象的方法来制定政策,以有效地解决人类社会所面临的各种实践问题,并以此来促进人类社会的进步与发展。

拉斯维尔所提出的政策科学化的概念,自20世纪50年代以来得到了人们的普遍认同。随后,学术界通过在系统分析、统计学、数学、经济学、社会学等领域形成一些新的研究手段或实用工具,来为政策科学的发展和实证化提供条件。20世纪60年代,美国联邦政府率先吸收和采用了政策科学的研究成果,取得了一些成果,从而引起了世界各国政府的普遍重视。他们将其直接应用于联邦政府所面临的若干大型、复杂国策问题的研究和处理,成功地大规模集中和组织了专业力量和生产力量,解决了诸如国防、空间探索、高精尖科技开发等领域里的一些重大问题。

政策科学在各国流行并迅速发展是从20世纪70年代开始的。当时,几乎所有社会科学学科都建立了许多政策科学的专业性研究、咨询机构以及学术刊物,如“政策研究组织”(政治科学)、“社会问题研究协会”(社会学)、“社会问题的心理学研究协会”(心理学)等。这种体制化在20世纪80年代更进了一步,出现了多学科的职业学会,如“公共政策和管理学会”(政治科学和经济学)、“社会经济学会”(社会学和经济学),并且每年都举行正规的年会。前者还创办了《政策分析与 管理》杂志。该杂志将以前出版的两个刊物《公共政策》和《政策分析》合并,并且扩展、深化了20世纪70年代和80年代初建立的主流政策科学杂志,如《政策科学》、《政策研究》、《政策研究评论》的研究内容。除此之外,还有数百种涉及具体政策领域研究的刊物。在教育培训方面,70年代各重点大学已陆续建立政策科学或政策分析的硕士和博士学位授予点;现在大部分研究性大学设有公共政策研究生院、研究所或研究中心,他们与几千个非大学的政策研究组织一起被列在《学会百科全书》上。这些组织大部分是在1950年以后建立起来的。政策分析家已成为一种官方的职业描述,而进行政策分析的专门单位已在联邦政府、各州和一些市建立起来,特殊的政策研究团体如“全国市长协会”、“全国城市联盟”等已发展起来。由此可看出,政策科学的职业化也有相当的规模。在20世纪后半期,政策科学及政策分析作为一个知识型产业快速发展起来。公共政策学的理论和方法逐渐成为发达国家政府乃至工商企业管理决策的基本方式,这表现于当时形成的所谓“未做政策分析不做政策决定”的风气。

同时,公共政策学科也成为一些发达国家重点大学的进修课程。目前,国外大学公共政策学科的课程内容丰富、门类齐全。政策科学是以经济学、政治学、领导学、社会学、行政学、运筹学、系统科学和信息科学技术等近代科学技术为基础发展起来的,同时公共政策理论也正在逐渐成熟。例如,华盛顿大学公共事务学院MPA教育中心开设的课程包括新闻媒介和公共政策、伦理和公共政策、环境政策伦理和价值等。在哈佛大学最新学年度MPA培养方案中,涉及公共政策类课程多达20门,诸如宏观经济政策问题、环境资源经济与政策、环境司法公共政策问题、能源与环境政策、刑事审判政策与管理、全民医疗政策经济学、医疗政策及其管

理、社会问题与政策选择、教育政策、美国对外核心政策、国家安全政策、人口与发展政策、国际经济政策分析、非营利组织与公共政策、科学技术与公共政策、信息电信与政策、种族和选举政治与公共政策、新闻出版与公共政策、卫生政策的政治分析与战略等。

【相关案例一】

国务院召开深化医药卫生体制改革领导小组全体会议

2012年7月19日，中共中央政治局常委、国务院副总理、国务院深化医药卫生体制改革领导小组组长李克强主持召开国务院深化医药卫生体制改革领导小组第十一次全体会议。他强调，要围绕“十二五”深化医改重点工作和人民群众迫切需要，健全多层次的医疗保障体系，提高重特大疾病保障水平，破除以药补医，形成公立医院运行新机制，把医改不断推向深入。

会议听取了国务院医改办公室负责人关于今年上半年医改进展情况和下半年工作安排的汇报，审议了关于开展城乡居民大病保险的指导意见。会议认为，上半年医改各项重点工作扎实推进，基本医保人口覆盖率稳步提高，基本药物制度实施范围继续扩大，县级公立医院综合改革试点全面启动，一些大城市也开展了公立医院改革路径的有益探索，医改成果进一步巩固和深化。

在认真听取有关部门负责人意见后，李克强说，医改是一项关系全局、涉及人民群众切身利益的重大改革。进一步深化医改，能够改善民生、提高人民健康水平，还能带动消费、促进相关产业发展，有利于稳定经济增长、推动结构调整和发展方式转变。目前医改已进入深水区 and 攻坚阶段，难点问题进一步显现。要坚持保基本、强基层、建机制，努力在健全全民医保体系、完善基本药物制度和推进公立医院改革等重点方面取得新的突破，并统筹推进相关配套改革。

李克强指出，大病保障是衡量一个国家医疗保障水平的重要标准。目前，我国全民基本医保已经覆盖城乡，但大病保障制度尚未建立，群众大病医疗费用负担仍然较重，因病致贫、因病返贫的问题和风险还比较突出，往往一个人得大病，全家陷入困境。近几年，不少地方在大病保险方面开展了积极探索，取得了成功经验。要下决心抓紧把大病医保纳入全民医保范围，拓展和延伸基本医保的功能，这有利于从制度上筑牢、织密社会安全网，切实解决大病患者的特殊困难，解除他们的后顾之忧，给病人及其家庭带来希望、带来温暖。

李克强强调，建立大病保障制度，要注重创新机制，把基本医保与商业保险结合起来，相互衔接、功能互补。一方面，要加大政府投入，逐步提高基本医保最高支付限额，用于支持群众看大病；另一方面，要发挥市场机制的作用，鼓励地方因地制宜，采取政府委托办理、购买服务等办法，支持商业保险机构承办大病保险，这样可以充分发挥其专业优势，提高运行效率和服务水平，放大基本医保的效用，