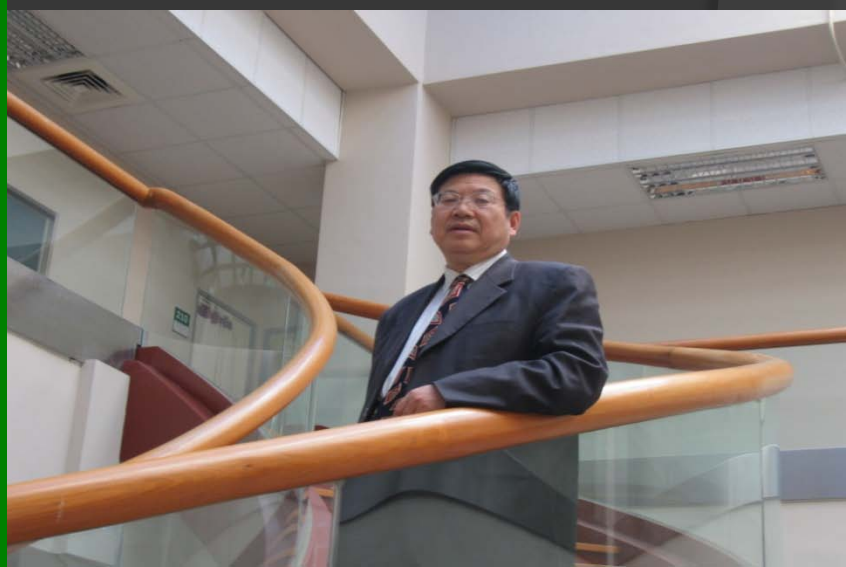




誠樸雄偉
勵學敦行

公共政策学

严 强
南京大学政府管理学院
行政管理学系
公共事务与政策研究所
yanqiang@nju.edu.cn

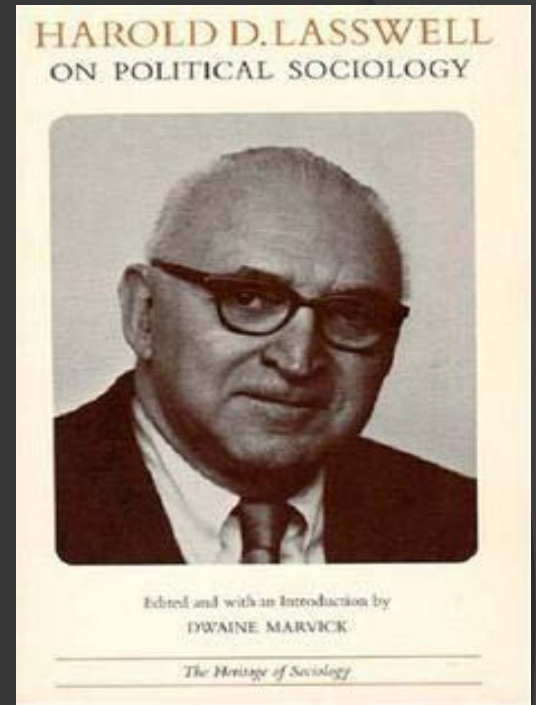


公共政策学的诞生

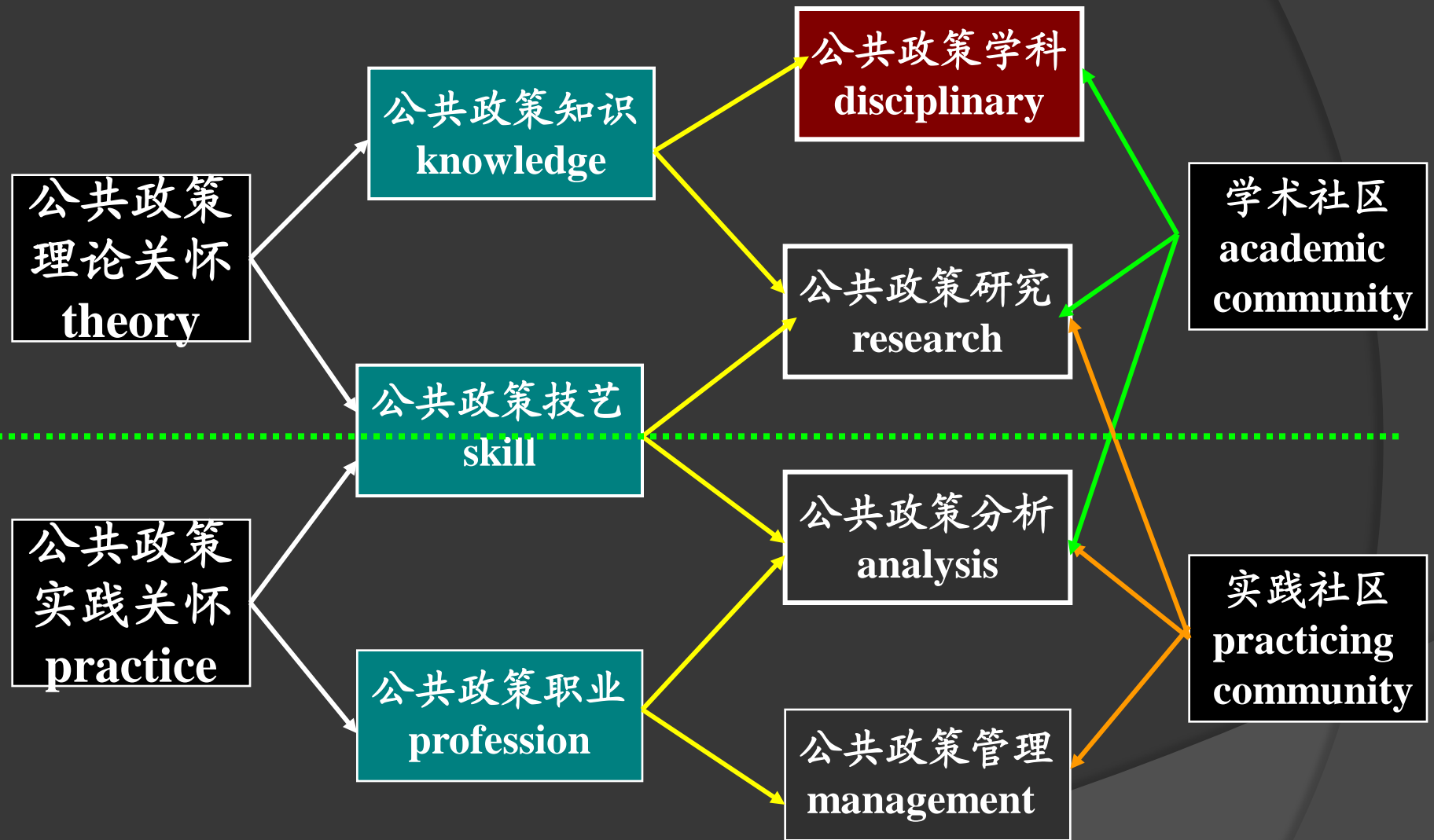
知识界通常认为，公共政策学首先产生于美国。标志美国公共政策学产生是一次会议和一本著作。所谓一次会议是指1950年在美国西部斯坦福大学召开的“关于国际关系论的革命性、发展性学术讨论会”。所谓一本著作是指作为这次会议的主要成果之一的论文集，1951年由斯坦福大学编辑出版，其书名就是《政策科学》（The Policy Sciences）

在这次有名的政策科学大会上，斯坦福大学的政治学教授哈罗德·拉斯韦尔对公共政策学下了一个定义：公共政策就是“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”。

作为会议的主持人和论文集的主编，拉斯韦尔被公认为是公共政策学的创始人。



无声革命产生的实践和知识体系



公共政策学在当代的发展

美国学者奥斯特洛姆的 公共政策制度主义模式

奥斯特洛姆（**Elinor Ostrom**）
为有史以来首位诺贝尔经济学奖的
女性得主，也是在2009年第五
位摘下诺贝尔桂冠的女性。

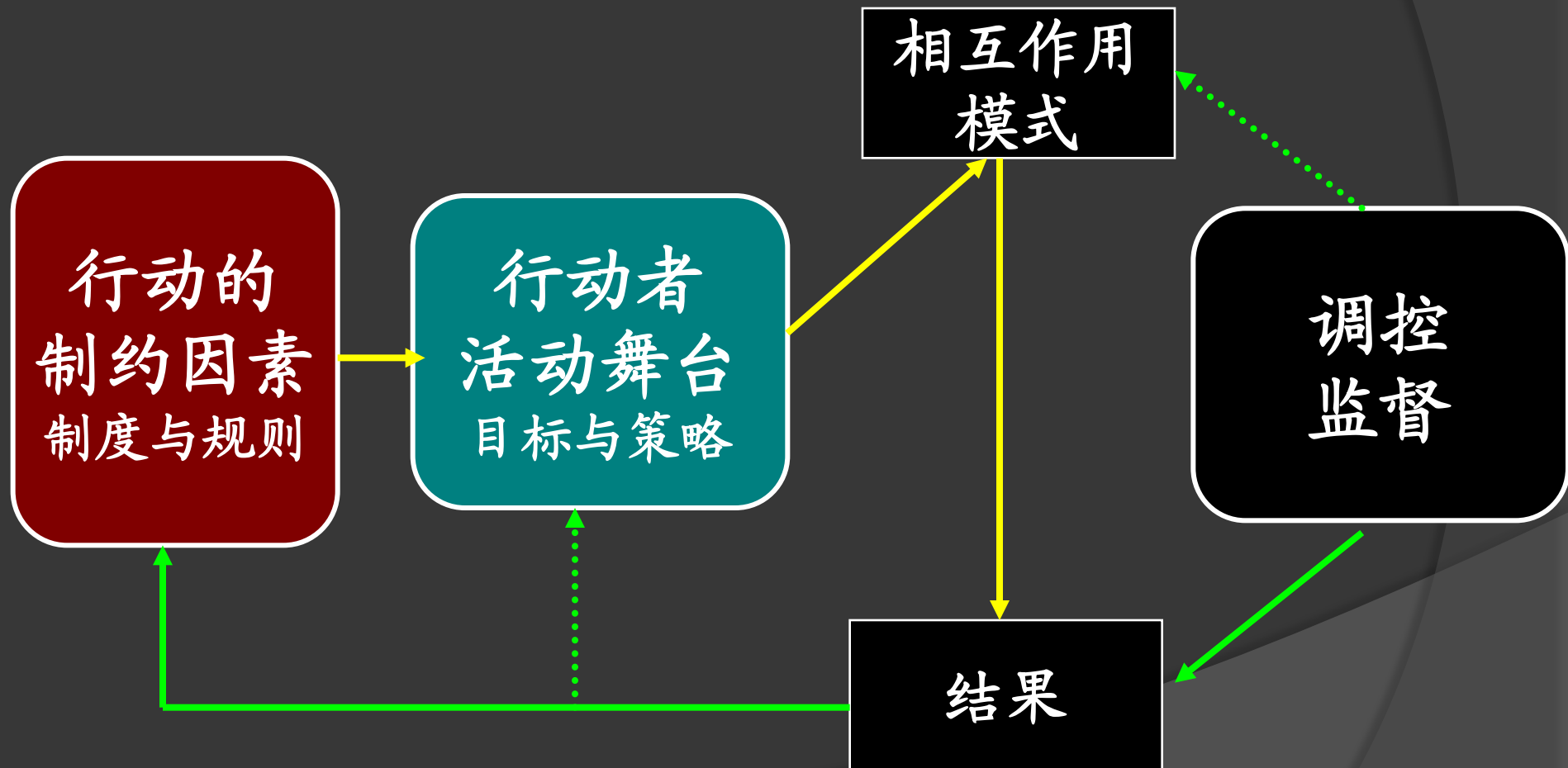
瑞典皇家科学院在颁奖的颂词
中，盛赞她在经济管理和公共政
策分析上取得了卓越成果。



奥斯特洛姆挑战了公有资产除非交给中央政府或私有化否则就难以妥善管理的传统观念，其研究证明，公有资产只要依据一定的制度安排和设计、实施民主、科学的公共政策就能得到有效的管理。



公共政策研究、分析与管理 的新制度主义框架



为什么需要公共政策？

公共政策受到广泛重视

当今，无论是实行民主化的经济发达国家，还是通过社会变革，走向市场经济和民主政治的转型国家，或者是正在积极融入全球化，试图摆脱贫困状况的落后国家；无论是已经执政或试图执政的政党，无论是运转良好或处于动荡之中的政府，无论是政治精英还是草根阶层，都无一例外地关注着公共政策。在现代国家治理中，公共政策的地位有上升的倾向，公共政策活动有扩张的趋势。

由个体来治理公共事务存在困难

公共领域是客观存在的，公共事务是不可少的，但公共生活的治理却不能只依赖个体、家庭，也不能只依靠私营企业、利益集团。这两方面的力量既不愿意为他人着想（个体、私营的本性会搭便车，不愿为其他人牺牲自己利益），也缺乏足够的权威和资源解决公共问题（特别像环境污染、温室效应、跨国犯罪等问题）。



为什么需要公共政策研究？

公共组织未必会完全替个体利益着想

但是，公共组织也不一定有足够的智慧治理事务。公共组织即使有足够的智慧思考问题，也不一定完全为个体利益考虑。另外，公共组织还可能挪用、侵吞有限的公共资源，必须对其加以监督。

因此个体、企业、集团除了不会把所有的权力都让给政府部门以外，也不允许公共部门随心所欲。必须对他们的公共政策行动加以研究、监督。

公共组织没有充裕的资源治理公共事务

公共组织要解决公共问题，实施对公共事务的管理就需要一定的资源。其中包括公共人力资源、公共物力资源和公共财政资源。这三者都是有限的。

因为可供使用的潜在的公共资源是稀缺的，对潜在公共资源的汲取的条件是被严格制约的。因此，能够用来进行公共政策活动的公共资源是有限的，这就需要对公共政策的活动系统和过程加以研究，探索，以便找出既有效率又非常公平的方式和模型。

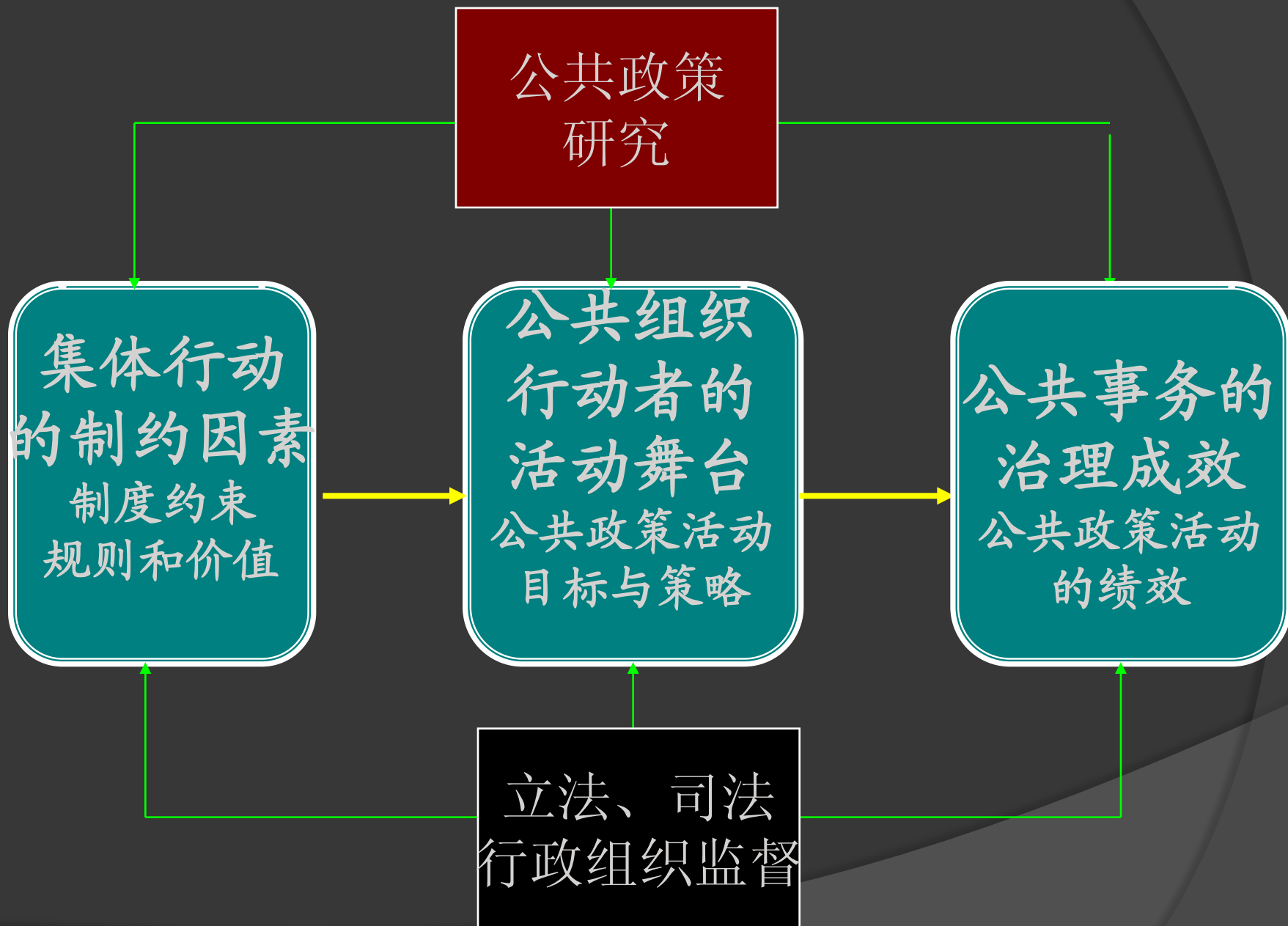
公共政策
研究

集体行动
的制约因素
制度约束
规则和价值

公共组织
行动者的
活动舞台
公共政策活动
目标与策略

公共事务的
治理成效
公共政策活动
的绩效

立法、司法
行政组织监督



为什么需要公共政策分析？

公共政策活动中包含着潜在矛盾

人类生活的公共领域的治理，只能依赖通过执政党和政府主导的、经协商合作进行的集体行动来进行，虽然公共政策成为解决公共问题，对公共加以治理环境的有效手段和工具，但是，政府的公共政策行动一定就是正确的吗？政府的公共政策活动背后真正的原因究竟是什么？政府公共政策活动预期效果和实际的结果是一样的吗？



围绕公共政策活动展开的辩论

为了让执政党和政府为主的公共机构采取的公共政策政策活动，符合民众的需求，人们就会围绕上述的疑问展开调查、并进行辩论，这就是公共政策分析。



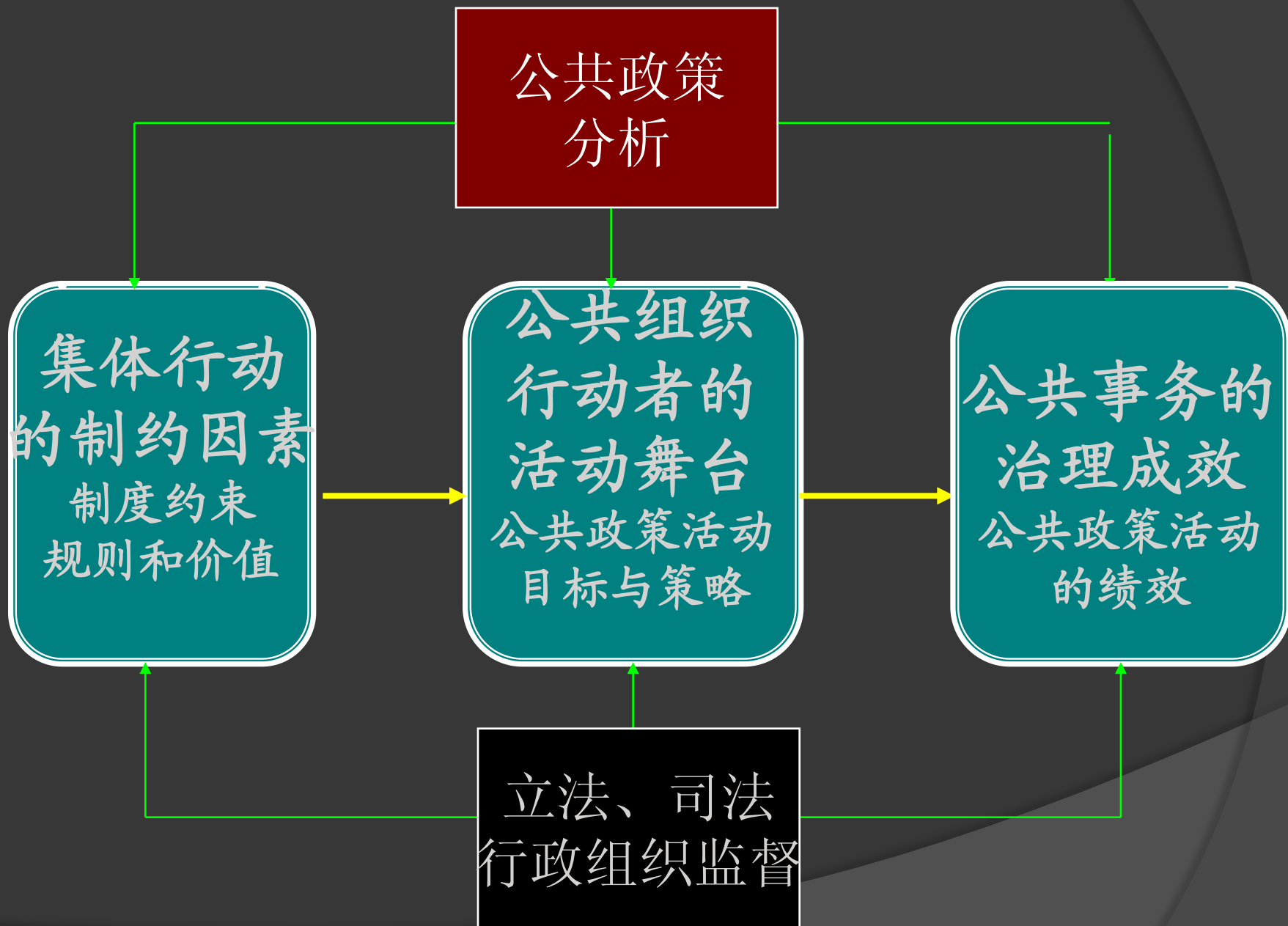
公共政策
分析

集体行动
的制约因素
制度约束
规则和价值

公共组织
行动者的
活动舞台
公共政策活动
目标与策略

公共事务的
治理成效
公共政策活动
的绩效

立法、司法
行政组织监督



为什么需要公共政策管理？

通过结构管理优化政策群落结构

围实策、排政功策、会定政安制同政落，都制济会规不性群动并经也我有渡策活，。自会过政策行策策、还、个策进政政策。策个共务治态政策政个公任政生制政的一的本如、规配状成府基，策如分原形政或策政，再持而和心政会策、维从党中的社政策如。政略域、的政，策。执战领策别配策政通常个同政类分政性通一不化同、的新绕施文不策用创

要避免这么多政策之间的冲突，脱节和遗漏，就必须对众多政策的关系、次序加以管理，以形成相互配合、相互制约的政策结构。

通过周期管理保障政策群服务于战略中心

在公共治理中，当出现新的战略中心或新的基本任务时，政策的管理就非常重要。这时需要调整和改变原先的政策群落，或终止某些政策，或制定出一些新的政策，或将原来的政策做变动，再和新的政策结合起来，以便形成服务于新战略和新任务的新的政策群落。

通过特殊政策管理来应急与创新

社会转型时期，挑战与机遇并存。变革和开放既能提供创新的条件和实现新的发展，但也会产生社会运行的动荡与不稳定。前者需要实施创新型的政策，后者需要实施应急型的政策。通过对应急型政策的管理，可以提升提前预警和应对危机的能力；通过对创新型政策的管理，可以创造条件、激发智力，提高整个民族自主创新的能力

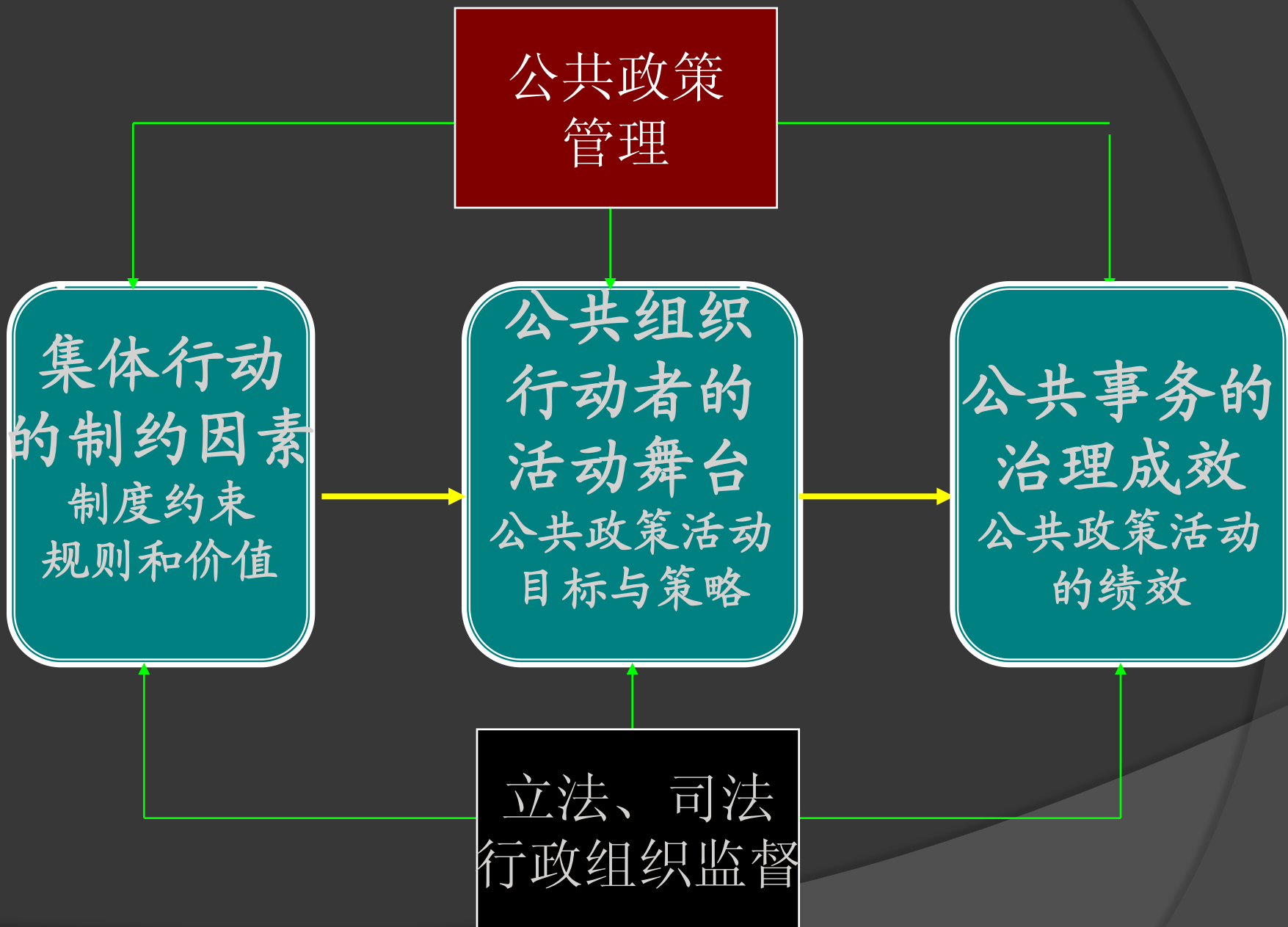
公共政策
管理

集体行动
的制约因素
制度约束
规则和价值

公共组织
行动者的
活动舞台
公共政策活动
目标与策略

公共事务的
治理成效
公共政策活动
的绩效

立法、司法
行政组织监督



掌握概念、模型、思维方式，产生理论与实践的互动

要解决好面临的社会公共问题，管理好公共事务，就需要认真谋划并采取有效的行动。但并不是所有的谋划，产生的规则、措施、方针都是公共政策，即使有些是公共政策，但也不完全是民主、科学、有效的公共政策。

学习公共政策，就是要联系实际，掌握公共政策研究、分析和管理的知识、概念、模型、技术，用来帮助我们进行理智的、谨慎的思考、参与制定和实施民主、科学、公平、有效的公共政策。