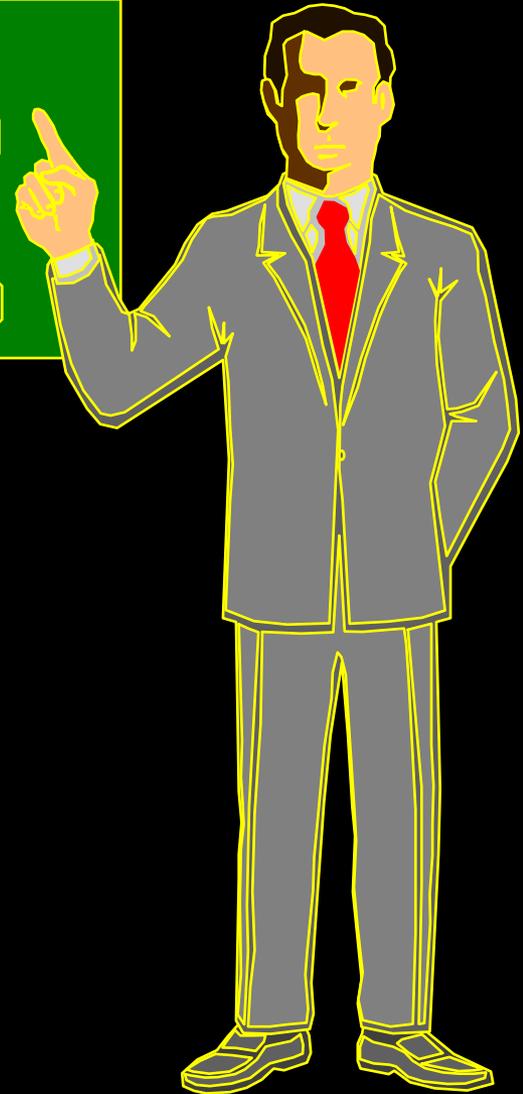


Public Policy

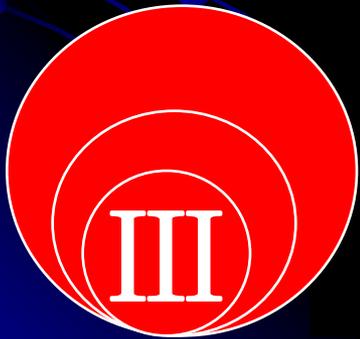
公共政策研究

公共政策分析

公共政策管理

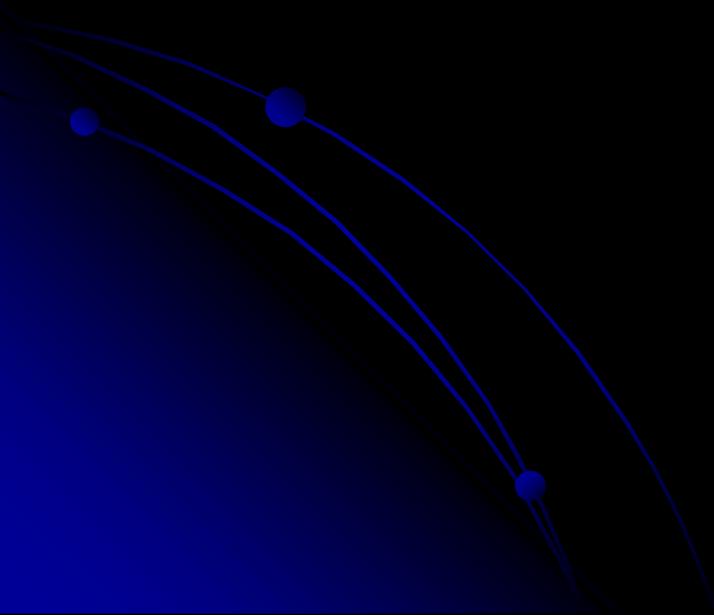


公共政策 管理



Ch7公共政策结构周期管理

公共政策是以执政党组织、政府机构为主的公共部门为解决公共问题而展开的活动。要提升公共政策活动的民主性、科学性和有效性，除了需要进行公共政策研究和开展公共政策分析以外，还需要对公共政策的领域、结构和周期加以管理。



案例 “中央一号文件” 聚焦三农系统配套

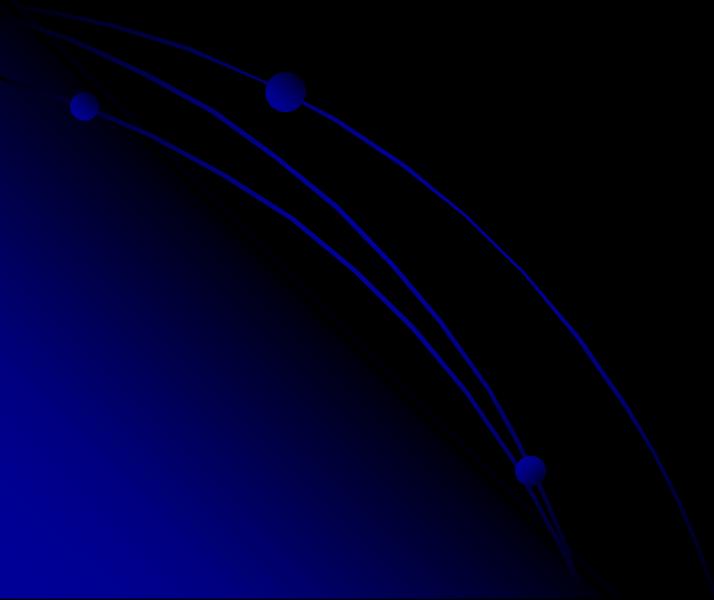




中央一号文件

2012年12月21日至22日，中央农村工作会议在北京举行，中共中央政治局委员马凯主持第一次全体会议，国务院副总理回良玉出席会议并讲话

2012年12月31日，2013年中央一号文件，《中共中央、国务院关于加快发展现代农业，进一步增强农村发展活力的若干意见》正式发布，这是新世纪以来，中共中央连续10年在每年发布的第一号文件。如果从改革、开放算起，这已经是第15个中央一号文件了。



“中央一号文件”指的是中共中央每年发布的第一份文件，它在中国全年工作中具有纲领性和指导性的地位。新世纪以来，中共中央已经连续第十年发布将重点放在“三农问题”上的一号文件。“中央一号文件”，现在也已成为中共中央重视农村问题的专有名词。



“五个一号文件”

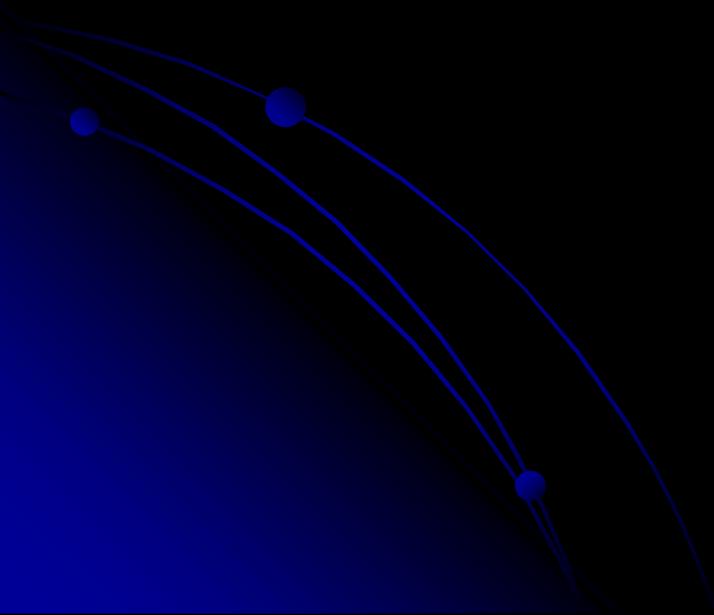
“三农”问题在中国的改革开放初期曾是“重中之重”，中共中央在1982年至1986年连续五年发布以农业、农村和农民即“三农”为主题的中央一号文件，对农村改革和农业发展作出具体部署。这五个“一号文件”，在中国农村改革史上成为专有名词——“五个一号文件”。

●1982年1月1日，中共中央发出第一个关于“三农”问题的“一号文件”，对迅速推开的农村改革进行了总结。文件明确指出包产到户、包干到户或大包干“都是社会主义生产责任制”，同时还说明它“不同于合作化以前的小私有的个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分”。

●1983年1月，第二个中央“一号文件”《当前农村经济政策的若干问题》正式颁布。从理论上说明了家庭联产承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。

●1984年1月1日，中共中央发出《关于一九八四年农村工作的通知》，即第三个“一号文件”。文件强调要继续稳定和完善联产承包责任制，规定土地承包期一般应在15年以上，生产周期长的和开发性的项目，承包期应当更长一些。

●1985年1月，中共中央、国务院发出《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，即第四个“一号文件”。取消了30年来农副产品统购派购的制度，对粮、棉等少数重要产品采取国家计划合同收购的新政策。



● 1986年1月1日，中共中央、国务院下发了《关于一九八六年农村工作的部署》，即第五个“一号文件”。文件肯定了农村改革的方针政策是正确的，必须继续贯彻执行。

新世纪十个一号文件

时隔18年，中共中央总书记胡锦涛于2003年12月30日签署、2004年1月，中央下发《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》，该文件是改革开放以来中央的第六个关于“三农”的“一号文件”，也是新世纪第一个关于“三农”的“一号文件”。

新世纪以来的8个中央一号文件

2011年 《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》

2010年 《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》

2009年 《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》

2008年 《中共中央国务院关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》

2007年 《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》

2006年 《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》

2005年 《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》

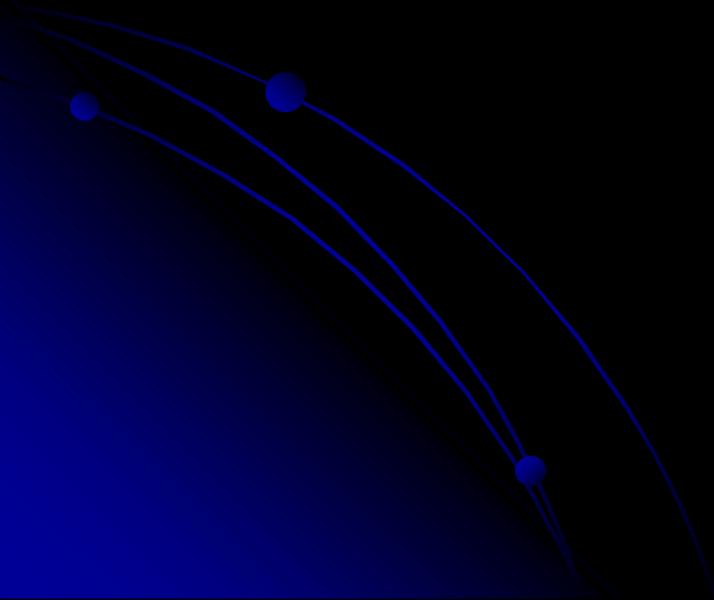
2004年 《中共中央国务院关于促进农民增收增加收入若干政策的意见》

连续、配套、重点

连续

五个一号文件，是连续支持农村以联产承包责任制为主要内容的改革。

十个新世纪一号文件，是连续支持强农惠民增收和建立新农村建设体制。



配套

2012年2月1日发布的《关于加快推进农业科技
创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》，
是新世纪以来指导“三农”工作的第9个中央一号
文件。前8个一号文件的主题集中在新农村建设，
让农民增收。第9个一号文件突出强调部署农业科
技创新，把推进农业科技创新作为今2012年“三
农”工作的重点。

科技创新驱动，
技术推广能力，
加强科技培训，
改善设施装备，



2012年中央一号文件七大亮点

亮点一：突出“三农”基础地位
 突出农业基础性地位，是新世纪以来中央一号文件的鲜明特征，也是保障国家粮食安全的根本选择，是加快现代农业建设的内在动力。具有鲜明的公共性、基础性、社会性，必须紧紧抓住世界科技革命方兴未艾的历史机遇，坚持科技兴农战略，把农业科技摆上更加突出的位置，下决心突破体制机制障碍，大幅度增加农业科技投入，推动农业科技跨越发展，为农业增产、农民增收、农村繁荣注入强劲动力。

亮点二：突出“强农”政策取向
 进一步加大对农业农村投入力度，着力争取农业好收成，着力促进农民持续增收，着力维护农村社会和谐稳定。

亮点三：突出“惠农”政策取向
 围绕农民增收，强生产保障性，强民生保障性，进一步加大对农业农村投入力度，着力争取农业好收成，着力促进农民增收增收，着力维护农村社会和谐稳定。

亮点四：“三化”联动“强农”政策取向
 持续加大农村电子商务“三化”建设，持续加大国家现代农业示范区

亮点五：突出“科技”支撑作用
 农业科技是确保国家粮食安全的基础支撑，是突破资源环境约束的必然选择，是加快现代农业建设的决定力量，具有显著的公共性、基础性、社会性。

亮点六：突出“人才”支撑作用
 对农村基层干部、涉农科技人员、新型职业农民、农民工等，落实培训和就业政策，实现农村劳动力增收与基层农业从业人员工资收入平均水平衔接。进一步完善乡镇农业公共服务机构管理体制，加强对农村推广工作的管理和指导，切实改善基层农技推广工作条件，创新激励机制和考核评价考核工作机制。2012年基层农业技术推广体系改革与建设试点县基本覆盖所有农业县（市、区、县），农业技术推广机构条件建设达到国家全部标准。

亮点七：突出“金融”支撑作用
 着眼把国内外农产品市场变化，提高农村金融保障水平，确保主要农产品有效供给和市场稳定，保障价格合理水平。

2012中央一号文件五个新特点

- **体现民生新政**
 加大城乡统筹和提高农民国民待遇，重于就业、补贴和基础设施建设。
- **调整农业战略**
 强调农业多功能性、突出生态环保。
- **推进城镇建设**
 发展以城关镇和中心镇为主的城镇化，带动农民就近就业等。
- **构建良性治理**
 加强社会组织建设和化解冲突。
- **增加农业投入**
 继续加大三农投入，增强农业基础地位并推动农村金融改革。

2013年交通部出台了十项举措。其中包括：

研究制定适应全面建成小康社会新要求的农村交通运输发展目标和指标体系；

重点推进乡镇和建制村通沥青(水泥)路，同步实施必要的安全防护设施和中小桥梁工程，加强重要县乡道和县、乡、村客运站点改造建设；

推动建立农村客运公共财政保障政策，开展引导性试点工作；

积极推动城乡客运一体化发展，研究建立城乡道路客运一体化管理机制和运营模式，鼓励有条件的地区积极开展农村客运公交化改造等。

建设现代农业要重点抓好六个方面的工作



涉及农村政治、经济、文化、社会、生态各个领域

涵盖

农业投入
粮食生产
农业装备
农业科技
农村市场
农业体制

重点周期

五个一号文件: (1984-1988)

突破政社合计划体制的农村改革

十个一号文件:

强农惠农增收 (2004-2011)

农业经营体制 (2012-2013)

政策的 领域管理

15个一号文件
和农村政治经济、
文化社会有何关联

15个一号文件
前后有什么
不一样

15个一号文件
涉及那么多政策，
如何处理

政策的 周期管理

政策的 结构管理



昵图网 www.nipic.com BY: 往生已逝

No.20120531203524638139

§ 1. 公共政策的类别管理

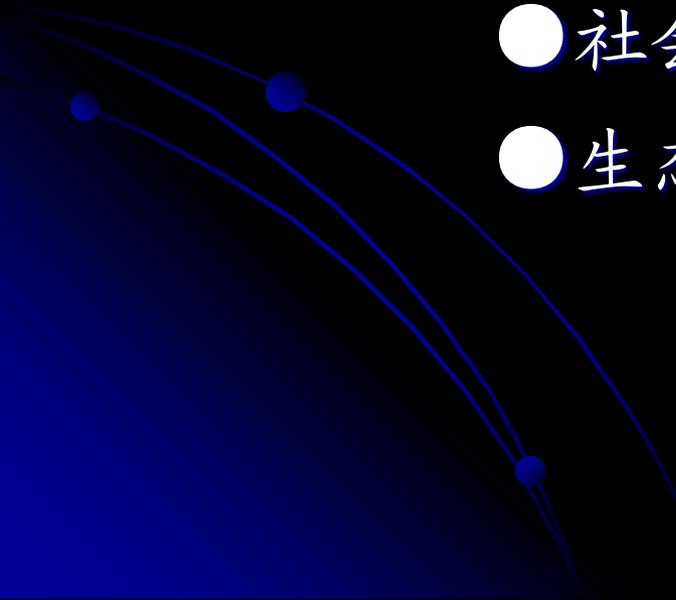
政策领域类别与管理 (7-1-1)

政策层级类别与管理 (7-1-2)

政策功能类别与管理 (7-1-3)

§ 1.1 政策领域类别与管理

主要的领域政策

- 政治领域政策
 - 经济领域政策
 - 文化领域政策
 - 社会领域政策
 - 生态领域政策
- 

政治领域政策

政治领域政策的内涵

政治领域政策就是经济上占居统治地位或领导地位的阶级及其政党为调节、处理人们政治关系中产生的问题所设立的种种原则、准则、法规的总和，

我国现阶段政治政策的任务 and 目标是规范人们的政治行为，理顺政治关系，合理配置公共权力，监督其合理、合法、有效的运行，从而保证基本政治制度得以坚持，使政治生活民主、稳定、有序。

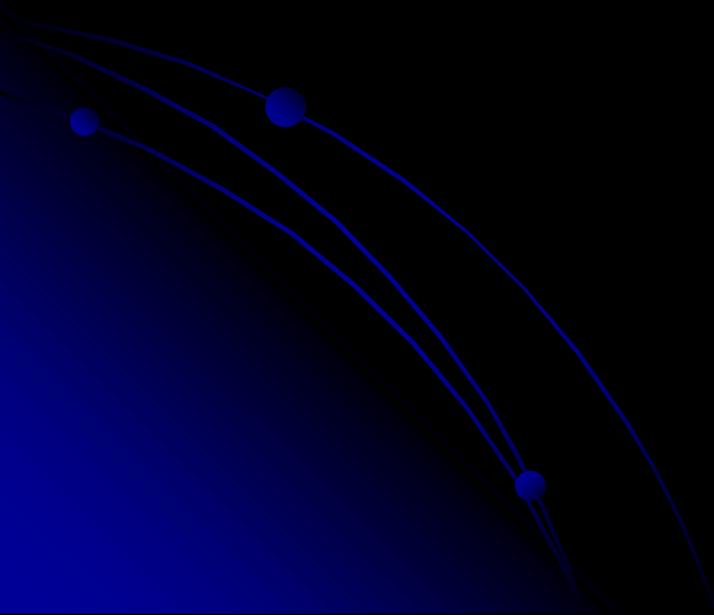
政治领域政策的类别

现实中的政治政策在习惯上可能是以制度、战略、措施等形式表现出来的。

主要有国际战略、外交政策、国防政策、军事战略、安全政策；还有社会分层政策、政党制度、立法制度、选举制度、司法制度、行政制度、公共人事管理与公务员制度、民族政策，一国两制政策等等。

中国政治领域政策的重点

支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，健全社会主义协商民主制度，完善基层民主制度，全面推进依法治国，深化行政体制改革，建立健全权力运行制约和监督体系，巩固和发展最广泛的爱国统一战线



经济领域政策

经济领域政策的内涵

一个社会的经济政策是为了解决经济生活中发生的矛盾和失范状态，由政党和政府部门制定和实施的，以制约人们的经济行为的各种经济规范、准则、措施、策略的总和。

我国现阶段经济政策的任务与目标是促进和保障经济增长、经济效率、经济稳定、经济公平、经济可持续发展。

经济领域政策的类别

宏观经济政策是指政府有意识有计划地运用一定的政策工具，调节控制宏观经济运行，以达到一定的宏观经济目标的政策总和。一般包括充分就业政策、经济增长政策、物价稳定政策和国际收支平衡政策。

微观经济政策是指为了提高资源配套效率、调节微观经济行为主体关系的政策总和，主要有价格政策、收入政策、消费政策、就业政策等等

中国经济领域政策的重点

加快转变经济发展方式，推进经济结构战略性调整，推动工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，完善基本经济制度，深化财税、金融体制、资源性产品价格和要素市场等方面的体制改革

文化领域政策

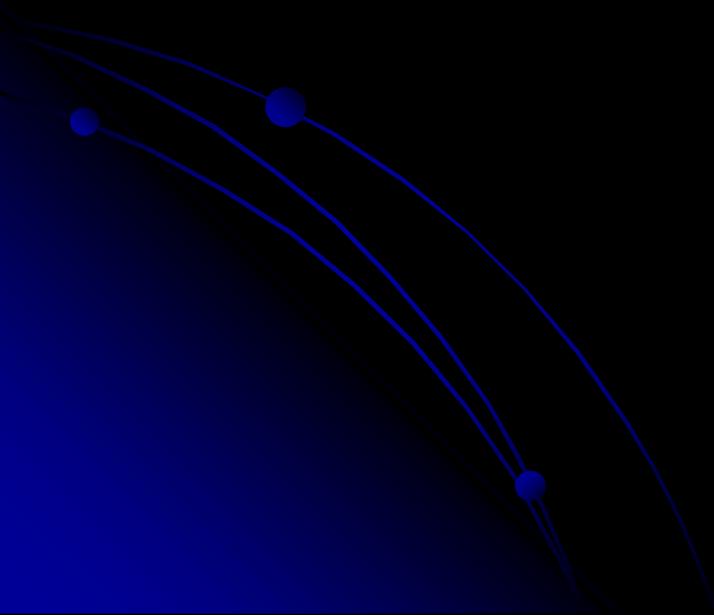
文化领域政策的内涵

一个社会的文化政策是指一国政党组织和政府部门对于文化艺术、新闻出版、广播影视、文物博物等领域进行管理所采取的一整套制度性规定、规范、原则和要求的总和。

我国文化政策的目标和任务是培育一代又一代有理想、有道德、有文化、有纪律的公民，提高整个中华民族的思想道德素质和科学文化素质，以适应社会主义现代化建设的需要。

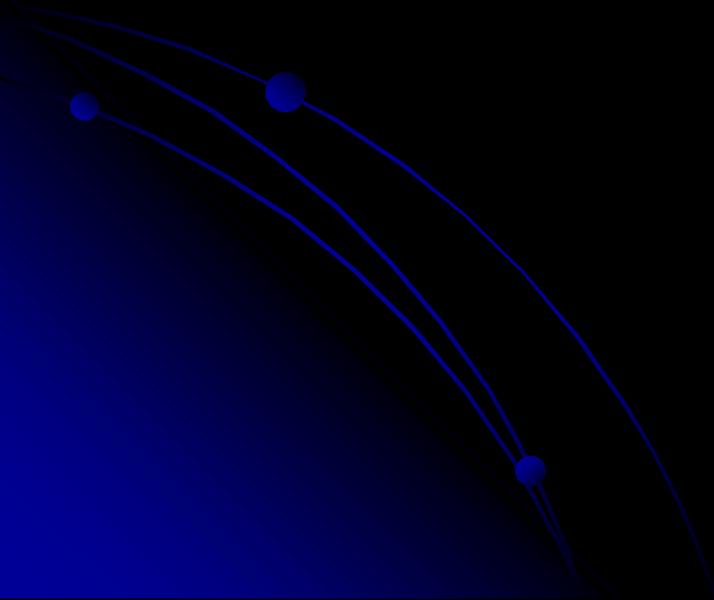
文化领域政策的类别

发展文化事业的政策、发展文化产业的政策、发展体育的政策、发展教育的政策、繁荣出版事业的政策、促进科学研究和技术创新转化的政策



中国文化领域政策的重点

建设社会主义核心价值体系，全面提高公民道德素质，坚持“二为”方向和“双百”方针，丰富人民文化生活，健全现代文化市场体系，增强文化整体实力和竞争力。



社会领域政策

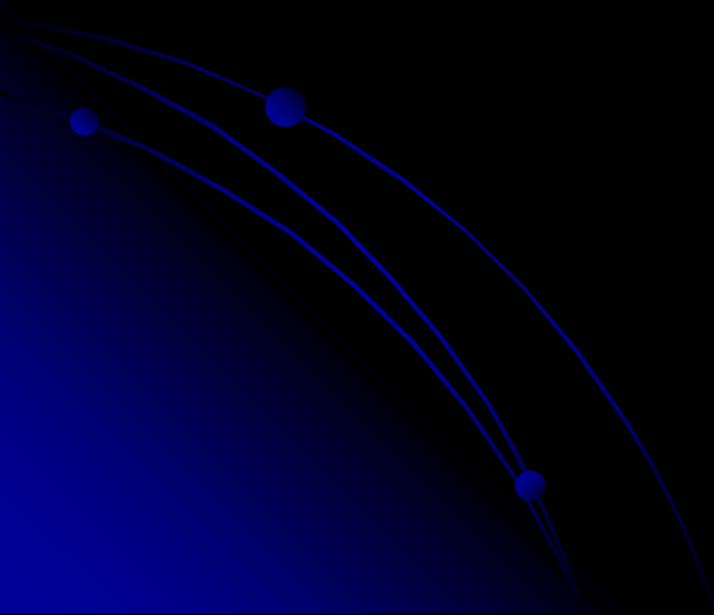
社会领域政策的内涵

一个社会的社会政策是指通过正常指导，国家立法和政府行政干预，解决社会问题，增进社会福利的一系列行动准则和规定的总和。

社会领域政策的目标和任务是规范社会行为、调整社会关系、解决社会矛盾和冲突，促进社会公正安全，实现社会和谐。

社会领域政策的类别

社会政策一般包括社会管理体制、社会保障政策、文化教育政策、医疗卫生政策、城市规划与住房政策、人口政策等。目前，越来越多的社会政策研究把就业政策也包括在内



中国社会领域政策的重点

创新社会管理体制、建设现代社会组织体制、形成良好的社会管理机制，建立健全基本公共服务体系、坚持基本公共服务均等化，实施扩大就业的发展战略、推动实现更高质量的就业，统筹推进城乡社会保障体系建设，推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革、健全全民医保体系，稳定低生育水平。

生态领域政策

生态领域政策的内涵

一个社会的生态领域政策是指政党组织、政府部门制定的一系列保护和利用环境资源的行为原则、法则和措施的总和

生态领域政策的任务和目标科学的保护和利用环境资源，保障和促进人与自然、人与人、人与社会的和谐共生、良性循环，以求得社会的全面发展、持续繁荣。

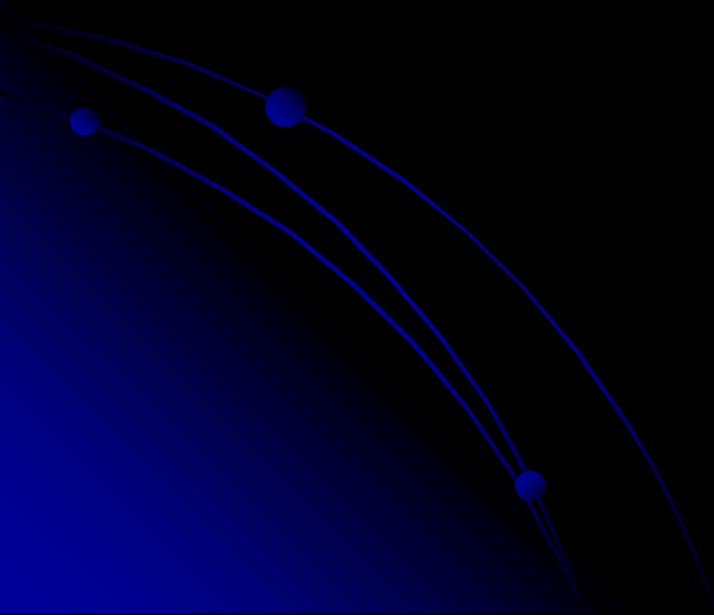
生态领域政策的类别

在资源保护方面，主要有稀有资源保护政策，水资源保护政策、海洋资源保护政策、土地资源保护政策、金属资源保护政策、能源保护政策，等；

在环境保护方面，主要有“预防为主，防治结合”政策，“谁污染，谁治理”政策，“强化环境管理”政策和“环境影响评价”、“同时设计、同时施工、同时投产使用”、“排污收费”，“环境保护目标责任”，“城市环境综合整治定量考核”，“排污申请登记与许可证”，“限期治理”，“集中控制”等八项制度。

中国生态领域政策的重点

优化国土空间开发格局，全面促进资源节约，加大自然生态系统和环境保护力度，衽代际补偿，加强生态文明制度建设



领域政策的统筹

传统的领域政策管理是政治、经济、文化等政策的管理

从四位一体管理到五位一体管理。党的十七大将经济、政治、文化、社会建设“四位一体”的中国特色社会主义事业总体布局，写入了党的章程。致力于中国现代超越和民族振新。

十八大报告最新提出经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的总体布局，致力于实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴。

§ 1.2 政策层级类别与管理

中央地方基层政策层级体系

中国是一个实行复杂单一制的政治共同体，从中央、地方到基层，政党组织和政府形成五个层级结构，并设有实行一国两制的特别行政区。

与此相对应，形成四种有隶属关系的政策层级体系：

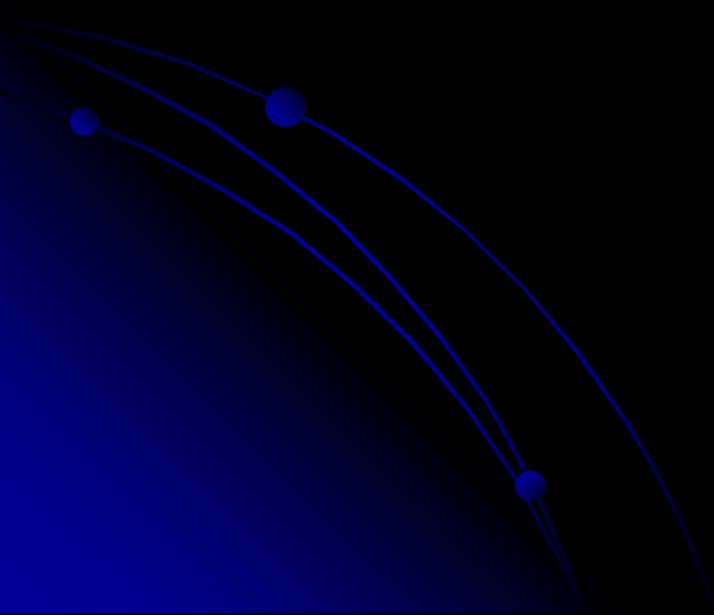
- 中央政策体系
- 包括省、市、自治区，政地级市在内的地方政策体系，
- 包括县和县级市、乡镇在内的基层政策体系，
- 另外还有直接对中央负责的特别行政区政策体系。

中央地方基层多层级政策产出结构

由执政党中央和中央政府制定、采纳并推行的公共政策。这类公共政策一般是以整个国家为背景，以执政党的执政目标、路线和战略为价值取向，以维护广大人民的根本利益和国家的核心利益为宗旨的带有原则性、总括性、普遍性特征的公共政策。这是公共政策产出结构中的第一级产出。

省、市、自治区和地级市政党组织和政府依据管辖范围内的具体的政策环境和背景条件，对中央的政策作出更符合本地情况的变动和细化，成为能够在地方范围内贯彻实施的政策。这种对中央政策的变通和细化，既可以是联系本地实际的选择实施的重点，也可以增加一些配套的具体政策。经过地方政府的政策加工形成的能够在地方政府范围内实施的政策，这是政策的第二级产出。

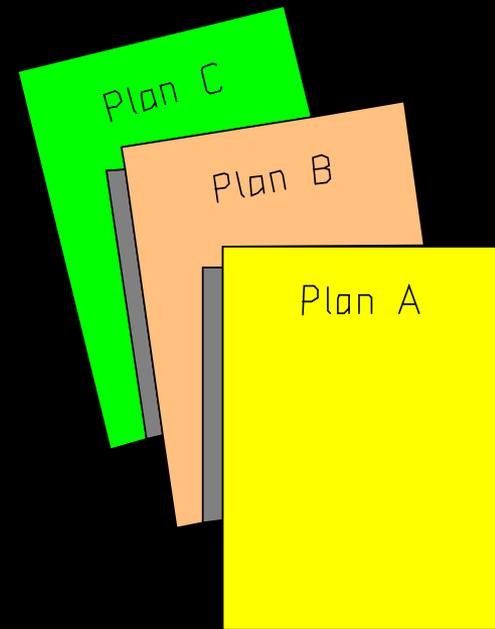
县级、乡镇级的政党组织和政府，依据本县、本乡镇的实际情况，将中央的政策、省、市、自治区政党组织和政府的政策再次细化为能够解决当地政府管辖范围内的社会公共问题的新的政策产出。这是第三级政策产出。



政党组织政府部门内多层次政策类别

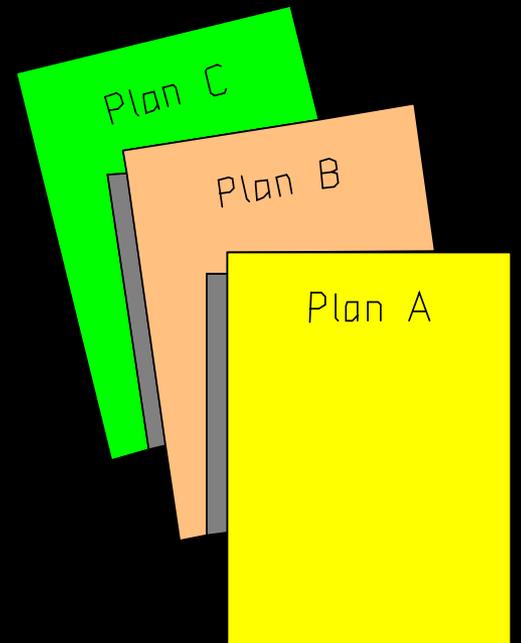
政治政策（political policy）

通常是执政党提出的长期的或一个时期的战略方针、原则。有时又称为战略性政策、政党政策、基本政策。其特点是具有统括性、原则性、理想性



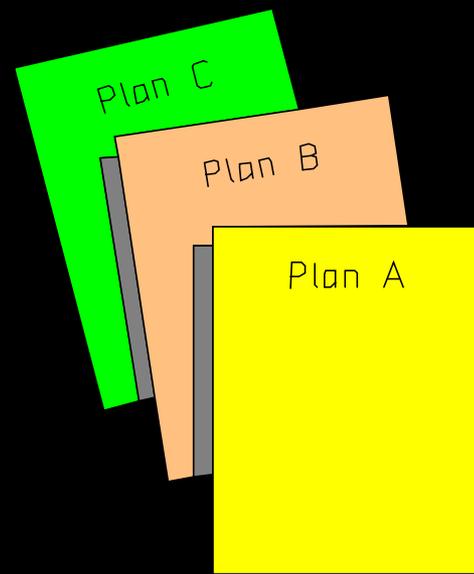
政府政策（government policy）

又称国家政策，由执政党组成的政府形成政策主张，其目标在于落实执政党的政治政策。其特点是较为具体、详细



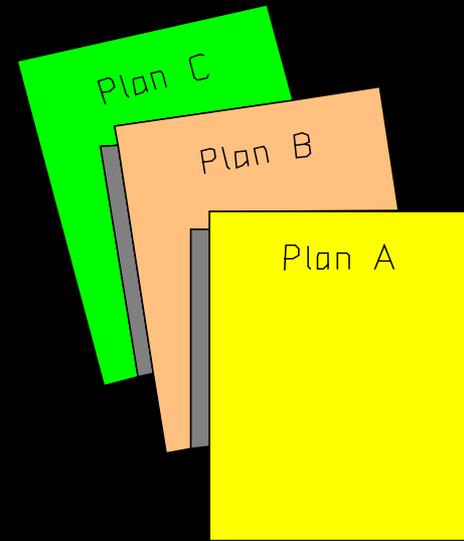
首长政策 (executive policy)

行政首长在政府政策的指引下，依据计划的顺序和预算的状况所拟定的实施政策。其特点是计划性



行政政策 (administrative policy)

是指实现政府政策和首长政策所拟定的一系列行动纲领。有时又称为行政措施、行政法规。其特点是具详细性、操作性



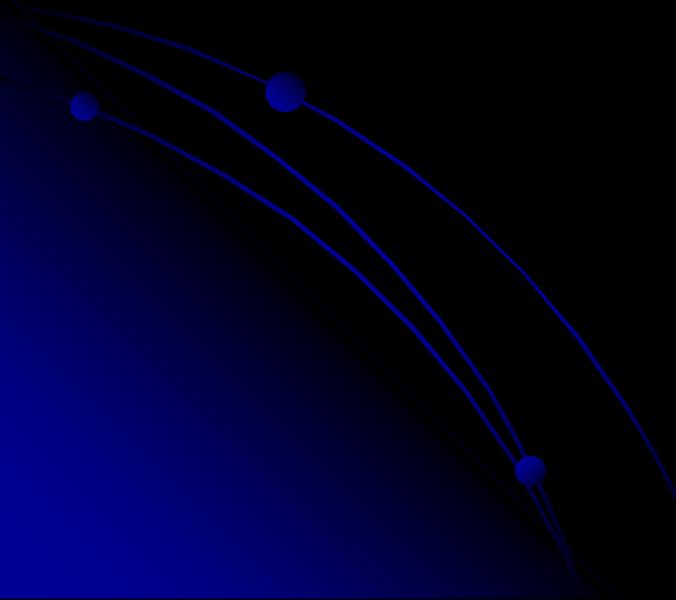
政策层级结构的管理

基层、地方要从实际出发，依据中央政策精神，形成符合基层和地方背景条件和具体政策环境的政策产出，并形成有相对独立性的政策体系。

基层的政策体系要服从并配合地方政策体系，地方政策体系要服从并配合中央政策体系。特别行政区的政策体系首先要服从一国的原则，同时又要有较大的自主性，体现不同制度的特点。

在具体的政府部门中要形成行政政策、首长政策、政府政策和政治政策的层层节制和相互贯通。

依据政策层级形成上下连通的政策执行结构：
逐级实施的政策执行结构；底层突破，上层支持，
全面推广的政策执行结构；顶层设计、底层创新
相结合的政策执行结构。



§ 1.3 政策功能类别与管理

政府规制型政策（regulatory policy）

由掌握公共权力的政府部门所设立并执行的，禁止个人和集团某些行为的政策。

由于管制者和被管制者之间形成“你得我失”的关系，因此呈现的是零和赛局（zero sum game）的政策形态。

在数学上则可表示为：

$$+ A + (- A) = 0$$

自我规制型政策 (self-regulatory policy)

权威部门只规定原则性的规则，由政府部门和政策标的团体自行决定采取行动的政策是自我管制型政策。

因为不存在管制者和被管制者之间形成“你得我失”的关系，因此呈现的是是非零和赛局 (nonzero sum game) 的政策形态。

- 在数学上则可表示为：

$$+ A + (+ B) \neq 0$$

分配型政策（distributive policy）

掌握公共权力的权威当局对社会上各种利益集团的利益划分作出规范。分配政策的作用在于对各个利益集团加以制约。

由此形成的是“有福大家享”，“有祸大家担”的关系，因此呈现的是非零和赛局（zero sum game）的政策形态

在数学上则可表示为：

$$+ A + (+ B) \neq 0$$

再分配型政策（redistributive policy）

掌握公共权力的政府当局将利益或义务分配给政府部门或政策标的集团，让其承担或享受政策。

这类政策导致的关系是“你得了一分，必然是对手失去一分”，呈现的是零和赛局（zero sum game）的政策形态

在数学上则可表示为：

$$+ A + (- A) = 0$$

功能性政策结构的管理

任何一个社会的公共政策活动中，需要制定和实施不同类别的功能性政策。即使是在政治民主获得极大发展的国家，仍旧需要政策规制性政策。在社会转型时期，必要的规制，包括经济规制和社会规制是不可少的。但是随着宪政法治的推行，规制性的政策会越来越少，自我的政策会逐步增多。

在现代化建设过程中，分配性政策和再分配性政策的作用将日益凸现。制定科学、合理的分配和再分配政策将是执政党和政府的重要任务。