



since 2006

十年专注考研专业课

高校教师博士授课

育明教育

专注考研 始于 2006

育明考研网校 www.517kaoyan.com

学习 改变 命运

政策科学(第二版)——陈振明——考研精编笔记

第一章 政策科学的“研究纲领”

第一节 政策科学的兴起

拉斯韦尔——德洛尔政策范式

政策分析途径或方法上的分野：纯粹的全面模式和反全面模式。纯粹的全面模式：认同系统分析作为元理论，以统计经验主义作为方法化和以价值的最大化作决策标准；反全面模式：以认同多元主义和渐进主义作为元理论，以脉络背景和案例分析作为方法论以社会合理性（利益的整合）作为决策标准。

政策科学的历史演变：第一，政策源远流长，在当代政策科学出现以前，政策科学经历了漫长的孕育时期。第二，从历史上看，政策研究的主要目的是为政策制定者提供政策相关知识或信息，以使他们做出



决策。因此，从一开始，政策科学就具有明确的实践方向。第三，政策科学的理论、方法和技术在历史上发生过明显的改变。随着近代经验研究的成长，政策科学才变成由自己特殊程序所指导的活动，在 20 世纪，定量分析方法不断成长，五六十年代之后，政策科学的重心向政策分析倾斜，则反映了这一研究领域的范式转变。第四，政策政策分析的进化是伴随着社会经济、政治和文化的变迁而发生的，古代和中世纪政策研究角色的分化和专门化与城市文明的产生、发展及复杂化有关；近代政策科学研究程序的改变则与工业革命、启蒙运动和实验自然科学的产生密切相关；当代政策科学的产生和发展则特别反映了第二次世界大战后人类所面临的复杂问题及政府组织的迅速成长。

第二节 什么是政策科学

政策科学的研究途径：在西方政策科学的发展中，形成了几种较有影响的学科途径，即政治学途径、经济学途径和社会心理学途径。其次，可以从某些社会科学的理论、假设或模型出发来研究公共政策及其过程，由此形成的研究途径多种多样。

1、政治学的研究途径。托马斯·戴伊在《理解公共政策》中概括了公共政策研究的八种模型或途径，即制度模型、过程模型、集团模型、激进模型、对策模型、系统模型和理性模型。安德森

(1) 系统途径：从系统论的角度研究公共政策问题，将公共政策看作对周围环境所提出需求和支持的反应。将公共政策看作政治系统的输出。系统途径注重环境与政治系统的相互作用和社会反映。政治系统的政策输出可能改变环境，改变环境提出的要求，以及改变政治系统的自身特点。政策输出可能会产生新的要求，而这种新要求将进一步导致政策输出。在这种循环反复中，公共政策源源不断地产生。从系统论观点来看，政策系统的运行表现为一个系统的不断输入、转换、输出的过程。首先，政策环境把种种要求和支持传导给政策主体，从而输入政策系统。这里所谓要求，是指个人和团体为满足自己的利益而向政策系统提出采取行动的主张；所谓支持，是指团体和个人遵守选举结果、缴纳税收、服从法律以及接受权威性的政策系统为满足要求而做出的决定或采取的行动。这些要求和支持通过政策系统内部转换，变成政策方案输出，作用于环境，引起环境变化，产生新的要求；而这种新的要求气馁到政治系统，进一步导致政



策输出。在这种循环往复中，政策便源源不断地产生，政策系统的运行得以持续进行。

(2) 过程途径：将政策看作一种政治行为或政治行动，通过政治与政策的关系对政策的政治行为进行阶段性或程序化研究，这显然是行为主义政治学观点在公共政策研究上的反映。二战后，行为主义政治学对各政治角色的行为进行研究，试图发现一个统一的行为行为过程。根据各种政治活动与政策的关系，划分各阶段，即：分析问题、确认目标、规划方案、合法化、政策执行、政策评估等。这样，政策过程被视为由一系列的政治活动所构成。根据政策过程每一步骤的特点，对政策加以分析，从而发现政策是如何形成的以及决策应当如何做出。

(3) 团体途径。将公共政策看作利益集团之间相互作用、相互斗争以及彼此协商、定约和妥协的产物。团体理论是美国政治学的主导理论（也是多元主义的理论基础）。它认为，利益团体的相互作用和斗争是政治生活的主要行为。利益集团是一种政治组织，个人只有通过这种组织才能在政治生活中变得重要起来，它架通了个人与政府之间联系的桥梁。因此，政治实际上就是各种利益集团之间的斗争，政治系统通过各种手段（如确立集团之间的游戏规则、协调各种冲突的利益、以公共政策加以干预）来处理各利益集团之间的冲突。团体理论的主旨是将所有重大的政治活动都描述为利益集团及政治组织之间的相互争斗，政策制定被视为一种处理来自各利益集团压力的活动，政策则是这些利益团体之间斗争、妥协的结果。在任何时候，公共政策都是占支配地位的团体的利益的反映，一个团体的势力或影响力取决于它的人数、财产、组织化程度、领袖能力、内聚力以及与决策者联系的密切程度等。利益集团的影响力的改变都可能引起政策上的变化，随着各利益团体影响力的消长，政策将变得有利那些影响力增强的团体，而不利于影响力减弱的团体。

(4) 精英途径。认为公共政策是那些居统治地位的领袖人物的偏好和价值观的反映。精英理论的观点 1) 社会总是划分成有权势的少数人和无权力的多数人，社会资源分配是由前者所掌握的 2) 少数人并不代表被统治的大众，精英是不平等的从上层社会中挑选出来的 3) 非精英者向精英位置的移动是缓慢的，并且可以保持稳定而避免发生革命 4) 精英们在社会系统中的基本价值行为和维护社会系统方面具有较为一致的看法



5) 政策所反映的是精英的价值取向而非群众的要求, 政策的变化是渐进而非革命的 6) 活跃的精英很少受麻木不仁的群众影响, 他们对群众的影响力远远大于群众对他们的影响力。精英途径从政治学精英理论出发, 认为政策反映的是精英的偏好、价值观和利益, 而不是群众的要求; 政策的变化或完善实际上是精英们的价值观变化的结果; 群众对于政策是麻木不仁的, 不知情的; 实际的舆论导向是领袖或精英们左右群众对政策问题的意见, 而不是相反。因此, 政策实际上变成领袖按自己的偏好作选择, 而政府不过是执行领袖们做出选择的机构; 政策自上而下由领袖提出并加以执行, 而不是自下而上产生于群众的要求。

(5) 制度途径。这种途径将政策看作政府机构或体制的产物。政府机构赋予政策三个特征: 合法化、普遍性和强制性。这正是公共政策区别于其他社会团体或组织的规章制度或个人决策的根本之点。制度或体制是个人或组织的结构化行为方式; 或者说, 一个制度是一整套长期存在的人类行为的规范化模式。正是各机构在行为模式上的不同, 才把立法、行政和司法这些政府机关区别开来。政府的制度或体制对公共决策过程及政策的内容会产生重要影响。不同的政府制度、结构或体制可能产生非常不同的政策后果。制度途径强调研究制度安排及机构设置和政策内容之间的关系, 并将这些关系放到可比较的系统的规范中加以调查研究。

2、经济学的研究途径: 用经济学的理论假定、概念框架、分析方法及技术来看待公共政策问题。

(1) 福利经济学途径。福利经济学主要内容: 市场是有缺陷的, 它并不能总是有效地分配资源, 或者说, 不能加总个人的效用最大化行为而最优化全体社会福利。在存在市场失灵的情况下, 必须依靠政府来补充或取代市场机制。

政策上来看: 认为政府有责任纠正市场失灵, 因为最优化的社会结果并不是由纯粹的个人决策所产生的, 面临着行动要求的政府必须首先确定市场失灵是否正在引起社会问题。如果确定需要政府干预, 那么, 关键是要发现最有效的干预办法(政策手段), 而最有效的办法是成本最低的方法, 并且用来确定它的分析技术是成本——收益分析。

(2) 公共选择理论。是 20 世纪 70 年代发展起来的一种“新政治经济学”或“政治的经济学”, 80 年



代以后被广泛运用于公共管理和公共政策领域。公共选择理论将“经济人”假说、交换范式和方法论个人主义应用到政治和公共政策领域。公共选择理论假定：政治行动或者个人（不管是决策者还是投票者）都被自利的动机所引导而选择一项对其最有利的行动方案。由此，公共选择理论得出了一系列关系公共政策及其过程的理论解释：投票者更像是一个消费者；压力团体可以看作政治消费者协会或有时作为合作者；政党变成企业家——他们提出有竞争性的一揽子服务和税收计划来交换选票；政治宣传等于商业广告；政府机构就是公共公司——它们依靠动员和获得充分的政治支持以掩盖成本。

（3）新制度主义。有也被称为“新组织经济学”，是一种影响力不断加强的公共政策研究途径。强调制度在政治生活中的决定性作用，认为制度自身是人类设计的产物，是工具性指向的个人目的集合的结果；制度之所以在社会中存在，是因为它们可以克服社会组织中的信息障碍和减少交易成本；在社会中，两种能最小化交易成本的组织是市场和等级制（官僚制）；作为持续不断的正式或非正式的规则，制度规定行为角色、约束行为和形成期望，因为它们不仅增加或减少交易成本，而且形成偏好。

新制度主义途径认为，制度结构是社会和政治生活的基本建筑材料，个人的偏好、能力和基本的认同以这些体制结构作为条件；历史发展是路径依赖，一旦做出某种选择，它便未来的可能性；决策者在特定时期可利用的选择范围是那些早期确定了的制度性能的函数。所以，并不是制度引起行动，而是它们通过形成问题的解释和可能的解决方案，通过限制解决方案和选择以及它们被执行的方式而影响行动。

第三节 中国政策科学的建构

第二章 政策与政策系统

政策系统是由政策主体、政策客体及其与政策环境相互作用而构成的社会政治系统。政策系统是政策运行的载体，是政策过程展开的基础。

第一节 政策的内容与实质

定义及内涵：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

行政管理考研高级咨询师 qq: 3073914370 苏老师 719668910 安老师 493371626 李强老师

全国免费咨询热线 400-6998-626



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。

内涵：1、政策主体 2、目标取向 3、活动过程 4、行为规范

二、政策的本质：三个方面：政策集中反映或体现统治阶段的意志和愿望，是执政党、国家或政府进行政治控制或阶级统治的工具或手段；政策作为执政党、国家或政府的公共管理的工具或手段，服务于社会经济的发展和文化的进步；政策作为分配或调整各种利益关系的工具或手段，是各种利益关系的调节器。

三、政策的基本功能：导向功能、控制功能、协调功能、象征功能

四、政策的分类：1、从协调方式的角度看，分配性政策、调节性政策、自我调节性政策和再分配性政策 2、从纵向的角度看，依政策空间层次的不同，分为总政策、基本政策和具体政策 3、从横向角度看，依涉及社会生活领域的不同，分政治政策、经济政策、社会政策和文化政策。

第二节 政策系统的构成

政策主体：直接或间接地参与政策制定、执行、执行、评估和监控的个人、团体或组织。

政策客体：1、社会问题（公共问题、政策问题）：如果问题没有得到表达，就不可能构成政策问题 2、目标团体

政策环境：戴维划分为社会内部环境和社会外部环境，本书分为自然环境、社会环境（政治、经济、文化、教育、法律、人口、科技状况等）

1、社会经济状况：是公共决策的最重要的依据。首先，社会经济状况是制定政策的基本出发点；其次，经济实力是政策制定和实施的基本特质条件；最后，社会特质经济利益的分配调节，是一定历史时期政策体系，特别是大量经济社会政策得以确定的主要根据。

2、体制条件。新制度主义 体制是国家机关、企事业单位的机构设置、隶属关系和权责划分等方面的体系和制度的总称。体制为公共政策提供了外部组织环境。体制的影响：首先，体制在政策制定过程中起着十分重要的作用（可行性；涉及多个部门，利益分配、权力划分；政策执行的下放权力），要想改变政策的制定过程，就要改变政策制定系统内部的机构设置，就要协调各组织之间的利益，调解在政策问题上



发生的冲突。长期以来，我国的政策形成过程往往是先由相关职能部门提出意见，然后由领导决定，其中缺少带有统揽全局性质的研究和咨询环节，因而政策失误的可能性较大。实践证明，政策失误不是某一个机构或个人的问题，根本性的还是体制问题。其次，一项政策的决策，往往是在多个方案中选择的，选择的结果与体制密切相关，要考虑执行决策机关的关系及管理权限等，即体制制约着政策的选择，体制上容纳的可能性决定了政策选择的结果。再次，体制的习惯势力的大小和所占优势的程度（传统科层制的惰性、习惯和惯性），影响着人们对各种社会利益和社会问题的认识和表达以及这些利益和问题得到正确解决的机会。最后，体制制约着政策的执行（政出多门，缺少授权，利益关系，缺乏了解）。政策方案与执行机构的利益是否协调也影响政策的执行。旧体制还制约着新政策的执行。新的重大政策的执行，必须有与之配套的新体制。

3、政治文化（1）政治意识，一种是内在的心理形态，一种是外在的文化形态。首先，政治心理是一种潜在的社会力量，它通过一定的社会实践主体起作用。人们对政治的态度、情绪、动机等心理态势，直接影响到人们的政治行为。现代社会政策的制定往往十分重视对社会政治心理的了解和分析。占主导地位的社会政治心理，诸如社会情绪、社会思潮、公众的社会舆论等，往往是某种社会变革、政治和经济危机的预兆。这种预兆显示出社会上一定的阶级或统治集团的政治要求和思想倾向，因而是制定政策的一种重要依据。其次，文化形态的政治意识对政策过程直接发生影响的是政治理论和政治意识形态。反映和表达阶级及其正常根本利益和愿望成了政策的价值取向和行动准则。（2）政治价值观。政治价值观一经形成，就以相对定型的观念模式存在，规范和约束政治主体的政治行为，规定政策实践的指向。一是影响政策目标的确定和方案的制定。政策主体总要以一定的价值观和价值尺度去认识和衡量政策问题，认识要解决的政策问题所面临的各种利害关系，从而形成解决问题的价值取向、政策的目标和方案。政治价值观不同，同一政策问题的解决会形成迥然相异的政策方案。二是影响对政策方案的评价。政策评估在某种意义上也就是用特定的政治评价标准和价值尺度对政策方案进行价值分析并做出价值判断。标准不同，对方案利弊得失的评价也不同。三是影响方案的选择。（3）政治理想。政治理想在政治社会化的作用下转化为政治信



仰，成为政治社会的定向因素和精神云集，从而规定了政策的动机、基本目标、基本方向和指导原则。

4、国际环境。全球化、市场化、信息化

第三节 政策系统的运行

从系统发生论的观点出发，可以把公共政策看作政策主体、客体与环境相互腹膨胀的产物。政策系统的运行实质上就是政策主体、客体与环境相互作用的过程，它是由**信息、咨询、执行和监控等子系统**所构成的一个有机大系统。它的**实际运行则表现为政策制定、执行、评估、监控和终结等环节所组成的活动过程**。

一、政策主体、客体与环境的相互关系

二、政策子系统的划分：政策系统由信息、咨询、决断、执行和监控等子系统所构成的，相互联系、相互依存、相互作用的一个大系统。在这些子系统中，决断子系统是政策系统的核心，具有权威性和主导性的特点（提出政策课题，考虑政策目标确立，组织政策方案设计，负责政策最终决定）。决断子系统根据信息系统、咨询系统提供的信息和预选方案，并由总体设计部门做出切合实际的规划和计划。信息子系统是公共决策系统的一个基础。公共决策的过程就是信息的输入、转换和输出过程，即从信息系统那里输入决策所需要的信息，掌握人民大众对政策的要求和意见，形成政策问题，经过研究、咨询之后、出台政策，通过政策实施把信息输送出去，再将其作用结果反馈回来，并氯碱 此调整和完善政策，对要求是客观、准确而又及时。咨询子系统是另一个基础部分，它参与政策的制定，主要是根据客观实际，参照历史经验和未来预测结果，以系统内外的各种信息为基础，对决策问题提出科学的依据和可行的方案，供决策系统参考，对其要求是客观准确，并富于科学性和创造性。政策系统的良性运行的决断子系统的要求是：决策正确合理，规划周密可行。执行子系统贯彻决断子系统的指令，实行科学、高效的管理。它是政策系统运行的实践环节，其作用是使条文上的政策转化为履行客观世界的活动，实现政策目标。因此，它是政策主体与客观相互作用中最具有直接性的环节，对它的要求是执行坚决有力、科学高效。监控子系统贯穿全过程，主要是负责监督政策的制定和实施，以控制政策失误，确保围绕着政策目标执行政策，保证政策的权



权威性和严肃性。它还应灵敏地反映出执行结果与目标之间的差异，并及时向信息系统提供信息，使决策能得到及时调整，提高效率。对它的要求是：真实无误，及时迅速。

第三章 政策活动者

第一节 官方的政策活动者

一、立法机关

立法者或政治家在政策过程中的行为，公共选择理论分析了西方代议民主制条件下立法或政治家的行为特征，认为，政治家或立法者在政策过程中是以“经济人”面目出现的——即追求自身利益的最大化，表现为在选举中当选或再次当选。所以政治家的行为是为了在选举中获得更多的选票或支持率。而为获得选民的支持就必须许诺制定并执行某些能够给选民带来利益的政策或提供更多的公共服务。政治家在公共政策及项目的拨款预算中，也往往支持最大化的预算方案，以便更多的资金来回报支持他们的选民；他们对实施某项政策的费用一般都采取暧昧态度，因为政策费用总是由纳税者（选民）负担的，如果负担太重，可能降低支持率。因此，政治家总是设法让选民弄清真正的政策费用负担。

二、行政机关。

当代行政权力扩张，出现了“行政国家”或“以行政为中心”趋势，行政机关在政策过程中的地位和作用愈显突出。行政机构在政策过程中的作用巨大，这不仅在于行政机构是政策执行的主导机构，而且在于它日益参与政策制定的事务。行政部门可以制定某些法规或政策（尤其是行政法规），而且可以使别的国家机关制定的法律或政策不起作用。此外，一些国家的行政部门还是立法或政策建议的重要来源，不仅积极提交法案，而且主动进行游说，向立法机关施压。

公共选择学者定义行政官员在政策过程中的行为：尽管行政官员与政治家不同，不是由选民选出的，而是由行政机关任命的，但这些官员同样按照“经济人”假设行事，即追求自己利益的最大化，他们在公共行



为的动机中包含了自利的动机。一个官员可能追求如下的目标：薪金、职务津贴、公共声誉、权力、任免权、机构的产生、容易改变事物”等。为达到这些目标，就必须扩大自己所属的行政部门的规模，由此可以提高影响，增加晋升的机会，而最终这一切都必须依靠预算的最大化来实现，即通过尽可能多的增加预算，来扩大机构，增加公共服务，其结果是公共物品及服务超过社会的需求，导致政府扩张（机构膨胀）、财政赤字严重。

三、执政党

现代国家的政治统治大都通过政党政治的途径来实现。正常履行着“利益聚合”功能，即政党努力将利益集团特定要求转变为一般的可供选择的政策方案。

中国共产党在政策过程中的主要作用是政治领导和向国家机关尤其是政府部门推荐重要干部。政治领导方式：使党的主张经法定的程序变成国家的意志，通过党组织的活动和党员的模范带头作用，带动广大人民群众，实现党的路线方针政策。因此，政策方面的领导是党的政治领导的主要内容。

公共选择政党的角色与政治家类似。西方，政党在选举中通过某些政策承诺来获得更多选民的支持以确保当选。许多情况下，这种迎合选民需要的政策倾向导致了“短视”，即追求近期目标而牺牲长远利益。这是政策失误以及政府失败的一个重要根源。公民选择理论奠基人布坎南指出，政党及其候选人为赢得选民的支持而尽量迎合其胃口，回避选民不喜欢的政策。繁荣时期增税和削减公共开支易引发选民反对；萧条时期，由于靠发行公债的赤字预算来筹资，选民意识不到税收增加的负担，因而易受选民欢迎。这些政策实施，能在短期内使选民满意，使政党及候选人得到更多支持，但从长期来看是有害的，导致赤字增长，导致通货膨胀。西方经济学家发现一个规律，大选前执政党一般采取扩张性政策降低失业率取悦选民；选后又采取紧缩性的财政、货币政策，以抑制通货膨胀。政党的这种策略使经济出现波动，这就是所谓的“政治经济周期”

四、司法机关



第二节 非官方的政策活动者

主要包括利益团体、公民（选民）、大众传播媒介及思想库等。

一、利益团体

当某个群体提出一项政治要求时，政治过程就开始了。这种提出要求的过程称为利益表达，利益表达的主体称为利益集团。利益团体是基于某种共同价值、共同利益、共同态度或者是某种职业和行业而形成的正式、非正式团体和群体等社会组织。目的在于建立、维持、增进共同利益和共同态度所蕴涵的行为模式；其职责是履行利益聚合功能，以保障或增进其成员的利益作为最高目标。利益集团的形成：利益分化、利益争斗。二战后，政府摆脱“守夜人”模式，干预市场，经济作用加强，影响政府政策成为利益集团表达和获得利益的重要途径。

公共选择理论认为，利益团体的行为动机及原则也是按“经济人”假设行事的，即追求自身利益最大化。公共政策制定，实际上是对社会价值和资源（利益）的调整和重新分配。政策不是针对一个人的，而是针对社会全体成员，或是针对一类人、一群人（阶级、阶层、集团、群体）。然而，社会却没有完全一致的价值和利益存在，只有团体与个人的价值和利益存在。这种情况下，政策制定者必须运用政策来协调和解决这种冲突，理顺各利益团体间的关系，否则政策难以贯彻执行。任何一种政策，如能使大多数团体感到可以接受，就表示了某种均衡状态。这时，政策就成为大多数利益团体的一种协调和妥协的产物，也是竞争和斗争的产物。由此，公共决策从某种程度上可以看作是利益团体的一种协调和妥协的产物，也是竞争和斗争的产物。

利益团体对政策影响力的大小，取决于团体自身所处的地位、成员多少、声望大小、财力厚薄、组织强弱、领导力高低、内聚力状况及运用策略情形等诸多因素。利益团体影响决策方式主要有游说、宣传、捐款、推举代表参政、抗议等。

托克维尔和达尔关于现代民主的“社会制衡”思想强调：一个由各种独立的、自主的社团组成的多元社会，可以对权利构成一种“社会的制约”。每一阶层或层次的社会成员往往有共同的经济利益和政治利益，而



维护自己利益的最好方法就是这一阶层的社会成员组织起来，以组织的形式和组织的力量同其他社会阶层发生各种关系。其组织形式越完善、组织力量越强大，其利益保护就越有效。这样，在一个多元社会，利益集团作为社会政治行动的基本单位之一，影响社会基本政治秩序。这种集团往往集中了个体的需求，形成集团利益并以集体的形式表现出来，于是形成政治力量，也就是政治压力。另外，利益团体还推举自己代表参政议政，充当利益集团的喉舌并为其争取利益，团体则作为这些代表的支持系统，起着协商立场、组织资源的作用。利益团体监督着公共权威，以便阻止它们的越权行为。利益集团还提供了公民参与政治的渠道，使得它们的权利成为有影响力的、受到承认和保护的东西。在美国国会、行政当局和利益团体之间存在着一个非正式的“铁三角”。

利益集团的存在与发展及对政治生活的参与，是现代社会多元化的一个表现。在政策过程中的作用表现在：一是以各种方式将社会的变化及该集团的要求表述出来，以期影响公共政策的制定、采纳与实施；二是将国家的意志和信息传达给社会并对其加以管理，构成一个中介体。

中国：随着多元化利益格局的形成和发展，利益集团已经从政治领域分享出号为，进入成长轨道，成为一种重要的社会力量，它将对公共决策产生日益重要的影响。如何建立和完善利益集团成长的法律制度环境，理顺政府改革与社会组织发展的互动关系，以及如何充分发挥利益集团在权利制约、增强公民的公民意识、满足社会多元化需求等方面的作用，尽量限制其消极作用，值得研究探讨。

二、公民

公民不仅是政策主体的构成因素，而且也是政策发生作用的对象即政策客体

公民影响政策的途径有：1、以国家主人或主权者的身份，对某些重大政策问题直接先例主权，如对宪法的修订、领导人的选举、基本国策或重要地方性政策采取直接投票的方式加以决定 2、用间接或代议的方式，选出自己的修改并执行公共政策 3、使用各种威胁性方式（如请愿、示威游行、罢工、罢课）反对某些政策，迫使政府将问题提上议事日程；4、通过参加利益集团，借助团体的力量去影响政策，或通过制造舆论或游



说的方式去影响政策 5、对实施的政策采取合作或不合作的态度，以此影响政策结果等。

由于政策执行在很大程度上取决于政策对象的合作程度，因此，作为政策对象的重要组成部分，公民参与政策制定合法化将明显增加政策的透明度，有利于他们对政策的认可和接受，也自然有利于之后的政策执行。

公共选择理论家们从“经济人”假设出发，认为政治领域中的选民和经济领域中的消费者的动机是一样的，即出于自我利益的最大化原则，他们在政治领域中的投票行为取决于投票获得的收益和投票所支出的费用之比。选民所期待的收益取决于他们对自己所希望的政策得到实施的期望值，即只有自己所支持的候选人当选时才能使希望的政策得到实施。

三、大众传播媒介

大众传媒被称为“第四种权力”，“很少能劝人怎么想，但却成功地劝说人想什么”。其作用为：反映社会所发生的公共问题，同时其传播的信息是对政策信息和政策问题进行选择、整理、淘汰、处理，经过层层加工和筛选后，再提供给公众的。它建构的“第二现实”影响受众对问题内容及其性质的认知和态度，进而影响着政策议程的建立。它能为政策制定创造良好的公众支持的环境，从而扩大政策诉求群体，提高政策问题的认知程度。大众传媒的“焦点效应”，可以形成强烈的政策舆论压力，促使决策系统接受来自公众的愿望和要求。大众传媒是连接政府与社会的桥梁和中介，可以扩大公众对政策制定的参与程度，使分散的公众公开表达自己的诉求，是实现决策科学化和民主化的重要载体。

第三节 现代政策研究组织

现代政策研究组织是由各种专家、学者组成的跨学科的综合性和政策咨询组织，其主要的工作是进行综合性政策理论研究、政策规划、政策设计、政策分析、政策评估等，帮助政府部门进行决策，以提高公共政策质量。

现代政策研究组织的特征：1、以改进政策制定为目标。2、研究人员构成的多学科性 3、从事政策研究和咨



询的相对独立性 4、运用现代科学理论和先进技术手段（如系统论、信息论、控制论、离散结构论等）

现代政策研究组织的类型：按服务对象和所起作用不同可分为 1、官方思想库 2、半官方思想库 3、民间思想库：优点是：获取真实信息有有利条件：保持政策研究的连续性和系统性，克服行政性研究机构因领导人更迭和领导人注意力转移而影响政策研究课题和条件的弊端，有利于决策透明度、开放度和民众参与度 4、跨国思想库

现代政策研究组织的功能：一方面直接填补掌权者的职责与实际能力之间的差距，另一方面间接直到政府职能作用，为政府机构的有效运行服务 1、提供政策建立，充当咨询参政机构：在公共政策制定过程中，思想库起着承上启下的作用，是联结权势集团和直接决策者的中介，直到使政治系统与社会广泛联结的作用。首先，由于思想库的存在及其中介活动，使得权势集团能够进行有效的利益表达，把手中的经济资源转化为政治权力。其次，思想库将权势集团的意志，通过专家运用广泛论证、归纳而变成具体的政策方案，源源不断地输向“直接决策者”，而政府与国会就是在这些方案中进行选择。最后，通过政策大辩论形成主流政策建议。思想库强调独立研究，有自己的主张，同一问题提出不同以至对立的政策方案，进行政策大辩论，起互相补充和制约作用。这有助于政策方案的衡量和选择，有助于在权势人物之问题在于一种主流看法，避免一种看法和主张的局限性。2、提供学术思想，充当认识机构。追求长远，着眼未来。首先，提出代表某个权势集团的未来政策思想。其次，提出关于人类未来的新思想，及时敲响人类社会所面临问题的警钟。3、提供政策结果信息，充当评估机构。一般注重评估政府各种政策和计划，在政治生活中起着一种“社会医师”的作用。通过对政策进行检查、评估和衡量，来评判政府政策的利弊得失，是否有效运转，是否符合政策制定规则，是否影响或改变政治体系所面临的政策问题。从中不断寻找发现解决问题，从而影响政府政策实施的持续时间和范围，改进政策实施战略和程序、强化政府施能量。最终有利于决策科学化、决策民主化 4、向政府输送官员和专家，充当人才的交流、储备机构。5、制造舆论、传播观点，充当宣传机构。

跨国政策研究组织的不足：一方面，体制内的政策研究组织存在功能“虚化”的问题；第一方面，体



制外，尤其是民营政策研究组织作用小、发展慢。当前大量存在的行政效率低下、一些重大项目建设的决策失误以及政策制定和执行的随意性与非程序化等一系列问题，都与我国决策体制不合理，忽视政策咨询参谋作用有很大关系。官方政策研究组织普遍存在行政性太强而自主独立性和学术性偏弱的弊端，行政性和事务性分散精力，容易导致条块分割、各自为政、行政干扰以及成为领导人的“秘书班子”等问题。有的在研究中习惯于贯彻领导的观点，唯领导意志是图，主要工作就是为领导人起草文稿，当“应声虫”；有的热衷于为领导政策提供注释和寻找论据，为个人意志作注解。推动应有的客观性、公正性和科学性。政策研究要不唯上、不唯书、不唯传统；不先入为主，不搞奉命论证、“御用咨询”，不为“长官意志”所左右，不诠释“指示精神”。

不能混淆谋和断的关系：谋和断两种职能应分开，不能混淆。政策研究只能帮助领导决策而不能替代领导决策。因为定性定量的问题，专家可以通过技术手段分析，而一些无法计量比较、随机因素多的问题，就只能由决策者根据经验和见识，经过周密思考，做出判断和决策。同时，政策研究组织是按程序制订方案，而决策的本质因素往往不是技术的而是政治的，有些问题由于社会现象的随机性，产生了人们对事物认识的不确定性，就需要决策者根据实际，凭胆识和判断进行决策。

中国决策要把一些被实践证明为行之有效的研究方法，如价值分析、制度分析、比较分析、计算机模拟等同我国传统的“解剖麻雀”、“摸着石头过河”、“先试验、后推广”等研究方法结合起来，通过定性与定量分析，深刻认识事物的关系和本质，并根据分析结果，提出多种解决方案，推动规划、预测、论证和决策向科学化、精确化发展。

第四章 公共决策体制

第一节 公共决策体制概述

公共决策体制是决策权力分配的制度和决策程序、规则、方式等的总称。构成因素有：1、决策权力：



一是选举二是反对的自由 2、决策程序 3、决策规则和方式：是政策形成所遵循的原则和采取的投票方式。

“有效率的决策能否出台不是取决于经济学家和政治家的智慧，而是取决于决策规则”。公共决策体制具有一定的共性，如理性和科学，但总的说来，是与政治体制密切相连的，尤其表现在其决策权力的分配制度上。

公共决策体制的结构：韦伯的科层式结构，费勒的“功能性工头制”发展起来的功能化结构、矩阵式结构等，还有系统论出发划分组织结构。本书根据管理层次和管理幅度的不同，将决策体制分为纵向结构和横向结构。1、纵向结构：管理层次与管理幅度的变化决定着决策体制“形状”的变化。管理层级多而管理幅度小，其综合信息呈尖型。权力集中，控制有力，便于决策的统一执行，但不利于发挥下级决策组织的创造性；管理层次少而管理幅度大，其纵向结构就呈扁型形态，便于下级决策组织因地制宜，发挥创造性，但由于分权过大，可能导致政令不行，削弱最高决策的权威性。2、横向结构：同级间构成合作与协商关系，既互相独立又互相协调，既相互制约又相互作用。有利于决策的全面化、科学化，但同时也可能因各决策组织之间相互配合失调而出现决策混乱、互相扯皮

我国决策体制变化及趋势：1、横向结构上，一方面趋于决策与执行的相对分离。执行部门对于政策的执行具有一定自主性和灵活性，提高工作效率和质量，能更好地应对复杂多变的外部环境，而决策部门则可从日常事务中解脱出来，着重于全局性、宏观性的政策制定，并对政策执行过程进行有效的评估和监控。另一方面，在“谋”与“断”的分工中，作为谋的信息咨询部门和政策分析部门越来越受到重视。2、纵向结构上，分权成为体制改革的又。市场化条件下，中央将在一定权限内给予地方更多的自主权，以使地方对本地区进行因地制宜的管理。中央将加强宏观政策的制定以提高宏观调控能力，在此基础上，地方获得更多的决策权。同时，在这一过程中，针对我国的改革现实，中央的权威不应削弱而应加强。分权的趋势使得上级部门的管理层次相对减小而管理幅度相对增大。因此，我国以往公共决策体制的尖型纵向结构将在一定程度上向扁型的纵向结构发展。



决策权力

1、决策权力角逐的中心是利益。利益影响着公共权力的各个层次，在决策权力中表现为四个方面：1、公共决策权力的产生和维护以利益关系为基础。公共权力的产生和存在是为了协调社会中各种不同利益之间的关系 2、公共决策权力的运行实质上就是各种利益相互博弈的过程：体制外各种利益团体与决策者之间、利益团体之间，体制内各决策主体之间，各种利益讨价还价，相互博弈。最终以正式规则形式出现的决策并不是最优决策，而是在综合了各种利益要求基础上的满意决策。3、公共决策权力体制因利益关系的改变而改变。社会发展必然导致社会利益结构改变，新的矛盾和冲突随之而生，公共决策权力体制也要相应重组创新。

决策权力分为正式的决策权力和非正式的决策权力。

2、中西方公共决策权力的分配及动作

第二节 公共决策体制的类型

一、公共决策体制的分类

二、议会制

三、独裁制

四、人民代表大会制

第三节 现代公共决策方式

一、投票规则

二、投票规则中的悖论

三、过半数规则的变异形式

四、决策方式的改进



第五章 政策工具

政策工具是政府治理的手段和途径，是政策目标与结果之间的桥梁。

第一节 政策工具概述

政策工具的分类：本书将政策工具分为三类，即市场化工具、工商管理技术和社会化手段。市场化工具指的是，政府利用市场这一资源有效配置的机制，来达到提供公共物品和服务的目的的具体方式，民营化、用者付费、管制与放松管制、合同外包、内部市场等。工商管理技术是把企业的管理理念和方式借鉴到公共部门中来，吸取有效经验达成政府的政策目标，包括战略管理技术、顾客导向技术、目标管理技术、全面质量管理技术、标杆管理技术和企业流程再造技术等。社会化手段是指政府更多利用社会资源，在一种互动的基础上来实现政策目标，如社区治理、个人与家庭、志愿者组织、公私伙伴关系等。

政策工具研究的途径 1、工具主义，又称古典途径，认为工具至上。即工具的属性本身就构造了政策过程，工具使用及其效果的好坏是由政策工具的特性预先决定了的，政策失败是由于所选择的政策工具存在着缺陷。这种途径假定，可以通过对各种工具进行逐一的经验研究从而形成对各种工具及其应用的解释；而且可以形成一整套工具理论以及确定有关工具的各项原则。2、过程主义：强调的是工具发展的重复性过程，而不是工具的特性。认为各种工具之间有着重要的差别，没有哪一种或哪一类的工具具有普遍的适用性；恰当的工具并不是抽象计算的产物，仅是一种在动态适应过程中的试探性解决办法；工具的恰当与否因具体情况而定。3、权变主义：又称背景研究途径。应根据特殊问题背景去选择工具。4、建构主义：要也解特定工具被采用的背景的特殊性，就必须了解这些工具的主观意义，包括非工具性的伦理内涵。工具代表了一种建构了的实践形式，其意义和合法性被不断地加以建构和再建构。它认为政策工具政策系统中并不起决定作用，仅仅是决定政策过程的众多因素之一。政策系统、政策、决策系统和执行过程受到更多关注。

政策工具研究的走向 对政策工具主体的研究；对新工具的引进及旧工具的批判，以回应社会经济发展，聚



集治理的双边性甚至是多边性；批判古典途径的一个假设是“社会是可以治理的”，强调偶发性事件研究；对政策网络中各主体的研究；工具的动态性；工具的优化组合。

需要重视的是：误解工具是中立的手段而忽视政治性；在评价某一工具时，应采用何种评价标准；在理解工具在政策过程中的角色时，是工具自身的属性重要，还是工具选择的过程重要。

第二节 基本的政策工具

市场化工具

1、民营化：合同外包、出卖资产和垄断权、公私合作，鼓励。优点：降低成本，提高效率，扩大资金，专注政策制定。缺点：丧失直接控制，公平问题，私人部门不易控制。

2、用者付费：把价格机制用于公共服务，经常用于控制外部不经济，特别是控制污染和交通管制。优点：

1) 克服免费提供公共服务导致的不合理配置和浪费 2) 克服无目的的补贴和资助，避免对社会公平造成损害 3) 价格可起到信号灯作用，从而使市场机制在公共服务领域得以良好利用 4) 增加财政收入。缺点：收费水平难以确定；资源可能误置；不能作为处理危机工具；管理成本高且繁杂。

3、管制与放松管制。管制：许可、标准、禁止等。放松管制

4、合同外包：政府与其他组织一样以平等主体的身份进入市场，政府的职责是确定需要什么，通过兑票向私营部门购买物品和服务，然后依照合同监督绩效。优点：是提高服务水平又缩小政府规模的重要途径，是降低成本、节约开始的有效手段。竞争，提高服务水平；可以把常常模糊不政府服务成本以承包价格的形式明确化，有助于强化管理。弱点：可能存在腐败和寻租行为；可能形成对承包商的依赖，罢工、破产时会使公众利益受到损坏。

5、分权与权力下放：有理论认为，官员下放权力，可以更好（军转）涉及中央与地方及上下级之间。体现了决策与执行分离，它超越了层级节制的传统集权模式，实行参与管理，分散部门权力，组织结构扁平化，层级简化，致力于公共人力资源的开发和培训，使之有能力开展创造性的工作，实现了上下级关系由直接



隶属到契约关系的转变和上级对下级的控制由着眼于工作流程到工作效果的变。缺点：不能一味追求分权，分权与权力下放是有底线的，超过这个底线，侵权就会变成分裂，分权不当会导致权力分散，造成新的集权，从而造成腐败。侵权还必须考虑到下层组织的承受力。

6、内部市场：将政府部门人为地划分为生产者和购买者两方，一个公共组织可以雇佣或付费给其他组织以要求提供政府服务。如英国医改。三个前提条件：1) 明确划分生产者和消费者 2) 内部市场主体在内部签订准合同和商业契约，并在此基础上运作 3) 建立一定的付费制度和会计制度作为保障。但是，运作起来需要政府形成一种契约意识和平等的竞争环境、高素质的管理人员和完备的信息管理制度。

7、产权交易。基于这样的假定，即市场通常是最有效的配置工具，政府通过产权拍卖，在没有市场，在市场不积极的公共物品和服务领域建立市场，创造人为的稀缺，让价格机制起作用。优点：创造了市场，将竞争机制引入公共物品和服务，并且是一种具有灵活性的工具。缺点：鼓励投机行为甚至产生欺诈行为。同时是一种不公平的工具。

张成福**市场的自由化**是指政府对已存在的市场管制予以解除，让更多的参与者进入，使其充分竞争，让市场的供需法则能够充分动作。主要方式有：解除管制、民营化和合法化。**市场的促进化**：是指原本的市场机制不存在或失灵，即没有价格机制能够促进有效的交易，政府提供价格措施，使市场机制发生作用：一是利用价格机制分配既有的财货，建立财产权，如水市场、森林财产权等；二是创造可以市场化的财货，如污染许可证交易。**市场的活泼化**，是指对财货的重新分配。原有的市场虽有供需双方，但市场机制运行不佳，1 采取措施激发市场的功能，如有线电视、停车场使用费等。

二、工商管理技术

1、战略管理技术：源于军队的决策过程，主要包含某一最后结果而作的大量准备工作。定义：设计一系列的程序和工具来帮助领导者和管理者明白，他们的组织应该如何做才能生存和发展。战略管理最大的价值在于它能使组织使命、目标和方法连接起来，并利用可获取的资源来实现目标。优点：提供了一种全面综合的组织观念，以实现重心从即时的工作任务向组织整体目标、产出和影响的转变，更好地实现对组织资



源和目标的控制。缺点：需要花费大量的管理性时间和分析性资源，同时，战略管理不仅要明白组织要做什么，还要说明组织不做什么，对于公共部门来说，这可能产生政治上的困难，因为它可能激起反对派和利益团体的反对。

2、绩效管理技术：指为达成组织的目标，通过持续开放的沟通过程，形成组织目标所预期的利益和产出，并推动团队和个人做出有利于目标达成的行为。是一个周期和循环，分为四个步骤，即绩效计划、绩效实施与管理、绩效评估、绩效反馈。政府绩效管理，就是通常说的政绩考核，即看“政绩用干部”的管理制度。绩效管理的目的并不纯粹为了进行对个人绩效的评估而设计的，它的更深层的目的是为有效推进个人的行为表现，引导组织全体人员从个人开始，以致各部门，共同朝着组织整体战略目标推进。优点：它与每个人的切身利益密切相关，可以充分激发个人的积极性和主动性，尤其是地方政府，管理的事务多是比较具体、可量化的工作，故而绩效管理的成绩更是立竿见影。缺点：绩效指标的量化比较难，其可行性也有待检验，绩效的基本资料来源是否可靠也会在很大程度上影响管理成效。

3、顾客导向：基本取向是以顾客为中心，即从顾客的角度出发开展活动和提供服务；以追求顾客满意为基本精神；以社会和顾客的期待为理想目标。组织成员是重要顾客。

4、目标管理技术：政府中的目标管理就是通过预先设计的政府工作目标，激励和引导政府部门和公务人员的管理行为，并对这种行为实施控制，最终实现工作目标的管理方式。通过目标管理，把发展和改革的总体目标，转化为政府工作，协调发展，突出政府工作重点。重点是将竞争机制引入公共管理活动，落实公共管理系统工作责任制，促进转变作风，脱了裤子放屁社会主义，提高工作效率，按照职能和目标逐步理顺公共部门的权限和职责。通过目标管理的导向和协同作用，加强政府工作的横向联系，减少内耗，获取更好的整体功能和管理绩效。优点：可以调动每一成员的积极性，提高工作效率；把总目标分解下达各部门，可增强部门间的沟通协调，保证政令畅通，从而强化行政权威。缺点：目标体系的构建、公共管理目标的量化和可靠存在技术难题；目标管理的双向沟通均与员工素质有很大关系，尤其是在公共组织中，创造一种上下级共同议事、平等相等的氛围很难。



5、全面质量管理技术（TQM）：顾客与质量是最有价值的。优点：促使政府学会如何利用现有的资源配置取得更多的成果，改进政府所提供的服务的质量；激发员工的积极性，赋予他们一些权利，激励他们取得更大的成功。它也存在一些难题：TQM 是一种新思维方法，众无法一下改变原有的工作方式——官僚伤风 只有机构人员有这种，TQM 才有起作用，但人们接受新知识、变革工作方式的能力绝对是有限的。

6、标杆管理技术：即追求卓越模式，是一个甄别和引进最佳实践，以提高绩效的过程。标杆是一种业绩标准，是一个帮助机构发现其他组织更高绩效水平的过程，并昼了解它们是如何达到那种水准的，以便产生那种水准的程序和做法得以应用到自己的组织中。优点：激励组织变革，采纳其它优秀部门优秀的工作和程序；可以促成合作，一旦组织与外部组织就标杆管理开展使用，就成为伙伴关系。不足：组织与标杆组织的相似度不易达成；组织文化、运作方面、技术方面的新任务

7、企业流程再造技术：政府流程再造是一个激进的改进方式，在政治视角内严肃地重新思考和重新设计组织使命、组织文化、组织任务、提供公共物品和服务的过程，并通过不断评估和调整行为方式来取得最佳行为。它是过程管理模式的关键组成。优点：可以提供公共物品和服务的效率和质量；帮助组织应对风险和变化；是一种鼓励个人创造性的新途径，使组织能在国际竞争和日新月异的变革中生存。但是，必须发出一定代价；公共部门的成本难以量化，所以难以评估提高服务和降低成本的比例关系；相对企业而言，在政府机构中打破部门界限和壁垒的难度更大。

三、社会化手段

1、我国，随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，从政府和企业分离出来的社会职能，大部分需要依托城市社区来承担。同时，下岗失业人员一部分滞留在社区，流动人员大量涌入社区，城市老龄化和贫困人口响彻云霄，都需要忙发展和完善基层社区的功能，向以社区为依托的新的管理、保障和服务方式转变。

2、个人与家庭

3、志愿者服务：志愿服务的最大优点是创新，即创造性地迅速确认并满足需求的能力（例如，在救灾方面，



志愿者组织的行动往往比政府快)。由志愿者提供社会服务还可减少对政府行动的需要或减轻政府。但是,其应用范围有限,大量的经济与社会问题不能通过这种手段来自理 志愿者组织容易蜕化成准官僚机构。

4、公私伙伴关系: 1、广义上指公共部门和私营部门共同参与生产与提供物品和服务的安排; 2、指一些复杂的、多方参与的并被民营化的基础设施项目 3、指企业、社会组织或个人和地方政府为发送公共服务状况而进行的一种正式合作。租赁--购买--经营; 租赁--转让、经营; 建设--拥有--经营。优点: 弥补资金不足; 民营企业经验和专业可保证技术可行性, 分担风险; 可促进技术转让, 为政府培训人才。缺点: 竞争是一个关键因素, 如何合理分担风险必须考虑。

5、公众参与及听证会: 决策民主化要求增强政府决策的透明度, 建立公众参与的制度, 赋予公众在决策上的发言权, 公众依照法律赋予的民主权利, 通过各种形式反映社会生活中的各种问题, 提出等方面的建议。

第三节 政策工具的选择

政策工具选择主要发生在政策执行阶段。

政策执行中工具选择的重要性

1、政策工具是实现政策目标的基本途径 2 政策执行本身就是政策工具选择的过程 3、工具选择是政策成功与否的关键。有学者认为, 20 世纪 70 年代以后, 西文国家面临的政府危机, 主要就是在工具的产生的, 即传统的政策工具失灵。“今天我们政府失败的主要之处, 不在目的而在手段 ”。当代政府再造的成功正是政策工具的重新选择的成功。

影响政策工具选择的因素:

1、政策目标. 政策目标为政策工具规定了方向, 为判断政策工具的有效性提供了证券标准。1) 如果目标是单一的, 就要明确目标是什么。目标不明确所带来的工具选择失误是政策实践中经常出现的问题。2、如果目标是多重是的, 就要明确目标构成。因为政策所要解决的问题常常是比较复杂的, 因而政策目标往往不是单一的, 而是多重目标的有机结合; 有些目标甚至是相互冲突的, 反映不同的利益诉求。复杂的目标体系为政策工具选择提出了挑战。例如, 有些目标仅具有象征性意义, 并不具备实质性后果, 不是为了解决



问题，而仅在于影响公众的看法。这样，所选择的工具并不会达成实质性后果 3) 政策工具在执行一段时间后，要考虑政策目标是否已发生转变。如果已转变，就要考虑达成目标的工具是否还有存在的理由，是否需要选择新的工具。实践中经常出现的问题就是，目标已经转变，工具却因其惯性而长期存在。人们批评工具主义忽视工具之间的动态联系，目标被认为是一劳永逸的。但是如果目标已经过时，用它来评价工具的有效性就没有意义了。如果政策变化前后使用同样的工具，那么政策改变几乎没什么意义。一方面，它会传达错误信息即政策是成功的；另一方面，它掩盖政策失误这一事实。

工具主义的研究途径致力于目标理性，认为手段是依据目标做出的选择，并主张目标的手段关系的最优化。而事实上，目标只是影响工具选择的一个因素，此外还受其他因素影响。

2、工具的特性。每种工具都有其特征、适用范围和优劣。选择工具时要将其公有制点都考虑在内，以避免工具的滥用。同时，不同工具有不同的适用范围，被用于解决不同的问题，运用于不同的组织环境。如战略规划最适用于处理外部问题；流程再造适合处理大规模的内部问题；全面质量管理适合处理小规模的内部问题。有时候政治状况不允许政府组织运用标杆管理；在一个没有实施战略规划的组织，全面质量管理会导致以更有效的方式去做错误的事情。

工具主义途径认为每种工具无事有其子程序、主要的活动、实施中的问题及影响，主张通过对每种工具进行经验研究来解释工具的运用，并认为许多工具构成一个工具箱，在仔细研究影响和环境的需求后，就以做出选择。这就是说，工具主义往往把注意力放在目标和手段的联系上，而忽略了工具应用的背景。

3、工具应用的背景。过程主义 1) 执行组织。如执行虽会提高效率，但会改变组织结构，影响组织成员的利益，就不会选择 2) 目标团体。政策直接作用、影响的对象，因此政策工具的实施对目标团体有直接影响；而不同的政策工具对同的影响。目标团体会掏对自身不利的政策工具，使其无法开展，通过各种手段使对自身有利的政策工具继续下去。政策主体在选择工具时，迫于目标团体的压力。。。。3) 其它工具。工具并不是孤立地发挥作用的，不同工具间会相互关联，相互影响，甚至相互冲突。组合拳。4) 政策领域的其他因素。如近年来不可预知的环境变化。。。



4、以前的工具选择：建构主义。建构主义认为，工具被选择的内涵表现在如下三个方面：第一，把过去也考虑进来，工具在运用一段时间后被组织之中。这意味着政策工具选择不是自由选择，也不是自我利益的较量过程；改变工具不仅要求扩充工具箱，而且需要改变组织文化。第二，新工具的主要组成部分出现在旧的范式中，这意味着旧的范式依然有影响。旧的范式会破坏新工具的实际意义。第三，行动者在选择政策工具时不仅考虑效果，而且受传统、路线竹篮打水一场空珠思考和行动方式支配。所以，其焦点集中在工具的形成过程，而不是工具的效果。尽管某种政策工具并不被认为是达成既定目标的最有效的工具，但是，这一工具却仍然被频繁地使用，因为行动者能够达成一致，使冲突最小化。

总的来看，政策工具的选择受到先前工具选择的限制，因此，工具选择依赖于一定的路线。由于这种工具是在过去选择的，要转换成其他工具就会很难（因为已经积累了相关经验，并且目标团体信任它）。这种工具在经过一段时间后已经成了一种路线，背离它会付出额外的努力和代价。从纵向看，这种工具已经内化为组织的执行路线，可选择的其他政策工具根本不被考虑；从横向看，它和其他工具或执行活动交织在一起。这种影响在我国政策实践中也有所体现，组织路线往往限制了对新工具的使用。

5、意识形态：不同的意识形态倾向于使用不同的政策工具

第六章 政策制定

政策过程：政策制定、政策执行、政策评估、政策监控、政策终结与周期

政策制定过程包含了议程设立、方案规划、方案合法化

第一节 政策议程

定义：政策议程就是将政策问题提上政府议事日和，决策领域的过程。

一、政策议程的种类（系统议程和政府议程或有人认为是公众议程和正式议程）

科布和爱尔德的分类 1、系统议程：由那些被政治社区的成员普遍认为值得公众注意，并由与现在政府权威



中的立法范围内的事务相关的一切问题组成。三个要件：1) 该问题必须在社会上广泛流传并受到广泛注意，或者至少必须为公众所感觉 2) 大多数人都认为有采取行动的必要 3) 公众普遍认为，这个问题是某个政府机关权限范围内的事务，而且应给予适当关注。

2、政府议程：由那些引起公共官员密切而又积极关注的问题组成的。政府议程是行动的程序，是决策机关和人员对有关问题，依照特定程序予以解决的实际活动过程，比系统的程度更具体、明确。又可将政府议程的项目区分为旧的事项和新的事项。旧的事项是那些以某种常规的形式出现在政策议程上的事项。官员对这些问题较为熟识，处理方案一般已成型。新的事项是由于特定的情景和事件而产生的，也可能因社会舆论强烈要求引起。旧的事项被认为常能从决策者那里获得处理优先权，因为决策者总是发现政策议程安排满满的，考虑到旧议程的重要性及对之更熟悉，因而认为应对之更为关注。当然，新议程随着时间的推移会变成旧的议程。

两种议程的区别：两种议程是政策议程的两个不同阶段，系统议程一般由一些较抽象的项目组成，其概念和范围模糊，仅是发现问题，提出问题，它可以不提出政策方案或解决办法。政府议程则特定而具体，是对政策问题进行界定或陈述的阶段。问题经一定的描述，为决策系统正式接受，并采取具体方案试图解决的时候，系统议程就转入政府议程。已成为系统议程的问题并不一定能成为政府议程的问题。同样，提上政府议程的问题，也并不一定是系统议程的问题。一般情况下，一个政策问题提出的过程是这样的：某一社会问题进入系统议程，然后再进入政府议程，最后成为政策问题。但实际上，很多问题可能不经过系统议程而直接进入政府议事日程。因为决策者可能根据对社会发展变化的研究，主动寻找问题，把它列入自己的议事日程。系统议程不一定成为政府议程，可能因为问题本身的性质、规模和影响尚未达到应该或能够解决的程度，或是问题的表达方式和途径不符合既定的组织体制和工作程序，或是政策决策判断失误，或是问题涉及决策者本身利益。

二、建立政策议程的途径

社会问题要进入政策议程，既要有能够发现问题的观察机制，又要有在公众与政府、上级与下级之间存在



良好的沟通机制。主要途径有

1、政治领袖 2、政治组织 3、代议制 4、选举制 5、行政人员 6、利益集团 7、专家学者 8、公众 9、大众传播媒介 10 危机和突发事件

三、建立政策议程的策略（政策问题如何被提上议事日程的）

1、社会中部分团体或个体主动，政府只是有限介入：1）政府基本不知道这些问题的存在，因为政府职能膨胀及管辖范围的扩大 2）政府知道问题的存在，但没有权力去处理：有限政府及上下左右制衡 3）政府知道问题的存在，也有权力去处理，但无能力处理：资源 4）政府知道问题的存在，也有能力去处理，但不能马上列入议事日程：轻重缓急

2、政府主动介入发现和解决问题，社会团体或个人只是有限介入：1）对于保护环境这类带有佻性的问题，政府会从更高层次上关心并加以解决：整体长远利益与局部眼前利益 2）对于弱势群体的关注 3）对于各种利益冲突中居于主导地位的一类人：防止歪曲事实 4）保护自身利益的需要。另外，应注意时间与问题焦点的变化

3、政府及社会团体个人都主动：完全一致或基本一致 2：相反，双方主动行为形成尖锐的冲突。

4、政府与个人、团体都不主动介入

四、建立政策议程的模型（罗杰·W。科布在《比较政治过程的议程制定》）

1、外在提出模型：1）政策问题的察觉和提出者以执政党和政府系统以外的个人或社会团体 2）表达或提出了某个要求 3）企图把问题扩散到社会上，使该问题获得系统议程的地位 4）给决策者以足够的影响力，进入正式议程，引起决策者的慎重考虑

2、动员模型：政治领袖自己提出政策问题，把把它列入政策议程。政策已被决定，之所以还要建立政策议程，是为了寻求公众理解和支持，以便更好地贯彻实施。动员模型旨在说明决策者为了执行行政命令，如何将问题从正式议程扩散公众议程的意图。

3、内在提出模型：公共组织或接近公共组织的团体，问题扩散的对象是组织内的成员，社会大众直接参与



不多。这是因为提出者不希望把问题列入公众议程中，而希望凭借自身的力量直接将问题纳入正式议程。

第二节 方案规划

方案规划，指的是对政策问题的分析研究并提出相应的解决办法或方案的活动过程，包括问题界定、目标确立、方案设计、后果预测、方案抉择五个环节。

方案规划特点：1、方案规划的目的是为了解决既定的政策问题 2、基本内容是方案设计和方案择扰。方案设计要关注政策目标，目标明确与否直接影响方案的质量。方案的评估与择优要关注方案的可靠性（政治、经济、技术、行政、法律），兼顾未来因素对政策的影响。3、方案规划既是一种研究活动，又是一种政治行为。

方案规划的原则：1、信息完备原则：方案规划实际就是一个与政策有关的信息的输入—处理（规划方案）—输出过程。信息社会里，信息在政策制定中的地位越来越重要。充分、及时而准确的占有信息，是方案规划活动成功的根本保证。

2、系统协调原则：任何事物都牌普遍联系之中，不仅政策本身可以成是一个系统，而且它也不是孤立存在的，总是与其他政策相联系，牌一个政策体系之中。在方案规划时，要从系统论的观点出发，进行综合分析，将整体利益与局部利益相结合，内部条件与外部条件相结合，眼前利益与长远利益相结合，主要目标与将要目标相结合。要注意各项政策之间的相互联系，要考虑到相同层次政策之间的相互联系、相互影响、相互制约关系，既要考虑到不同层次政策之间的纵向协调，又要考虑到相同层次政策之间的横向协调，从而使各项政策成为一个有机整体，想到支持，协调配套，以产生尽可能好的整体效应。政策打架、政策撞车、小政策与大政策抵触等，就是方案规划缺乏系统性的明显例证。

3、科学预测原则：预测是方案规划的前提。方案规划是面向未来的，是在事情发生之前的一种预先分析和选择，故具有明显的预测性。对事物未来发展趋势及其结果的正确与否做出判断，在很大程度上决定着政策的成败。

4、现实可行原则：根据现有人力、物力、财力、时间等条件以及发展过程中的各种变化，对方案进行政治、



经济、技术、文化、伦理、价值等方面的可行性分析，从而使方案建立在牢固的现实条件的基础上，使方案的实施上具有可操作性并有成功的最大可能。

5、民主参与原则：民主的内涵与实质是权力的分享。方案规划中的民主原则首先就体现在政策是否能真正反映人民的要求和愿望，是否能最终使群众得利益和实惠。群众享有同等的权利和利益分配；参政议政中发挥主人翁的作用。特别注意发挥专家智囊团作用。

6、稳定可调原则：政策作为一种社会生活的指导原则，要有一定的连续性和稳定性，要考虑与原有政策的衔接或过渡，避免朝令夕改，大起大落，影响社会稳定。但是，任何方案规划系统又都是一个开放的系统，总于外部环境处于不断的物质、能量和信息的交换之中。环境变化了，政策也必须随之作出相应的调整与变动。现代社会经济文化交流愈益频繁，各种社会问题之间的联系也愈益紧密。一个问题的决策，往往涉及众多的。不念旧恶细节的疏忽，往往造成重大的影响。因此，在方案规划时要从长远出发，给政策留有余地，具有适当的可以调节的弹性，并根据对未来情况做出预测，准备好应变措施。特别要注意执行过程中的信息反馈，一旦发现政策与客观情况不相适应，就及时调整。

三、方案规划的程序

问题界定、目标确立、方案设计、后果预测、方案抉择五个相互关联又区别的阶段。

第三节 政策合法化

政策合法化是指法定主体为使政策方案获得合法地位而依照法定权限和程序所实施的一系列审查、通过、批准、签署和颁布政策的行为过程。

政策合法化的地位和作用：1 是政策制定过程的重要阶段，又是政策执行的前提。2、是决策民主化、科学化和法制化的具体体现：政策合法化是一个吸收民众参与决策、加强政治沟通与协调的过程；也是一个决策选优，对决策方案不断修改、完善，对不良方案过滤、淘汰的过程；更是一个坚持由法定的决策主体，依照法定的权限和程序进行决策，对决策行为实施法制监督的过程。离开政策合法化，所谓决策民主化、



科学化和法制化都是空话。当前，建立健全有关的决策制度，尤其是重大问题决策前经专家充分论证、重大政策通过前向社会广泛征求意见、行政机关政策文件经法制部门的法律审核把关领导下予签发等实践中行之有效的制度

3、政策合法化是依法治国的需要：强调政策合法化，正是强调健全法制、依法治国。当前，政策合法化也是转变政府职能，促进市场经济发育的保障。市场经济就是法制经济，要求政府在法律范围内活动，不得随意以行政命令代替经济规律。政府职能要转向宏观调控，培育和发展统一、开放的市场体系，要努力避免由于政策不合法而造成宏观管理与调控的无序与失调，尤其要注意有些部门和地方伯活动，表面上使政策“合法化”，实际却破坏经济建设，与依法治国的精神背离。

政策合法化的主体及其权限：

- 1、政策合法化主体的基本特征：宏观上的广泛性和微观上的特定性。
- 2、政策合法化主体的权限：1) 主体要有合法依据 2) 注意政策所及事项、地域、措施和手段等的职权限制 3) 注意滞后法律的效力问题：法律的稳定性往往导致不适应客观形势发展的滞后性。滞后的法律，未经废止仍然有效，应提请修改或废止。

政策合法化程序是相对的理论上，政策规划阶段结束后才进入合法化过程。实际上，合法化过程往往又包含有政策规划的行为性质。政策合法化与政策规划有时的确难以截然分开，政策合法化的程序是相对的。正如林德布洛姆所说，政策过程的各个阶段常是重叠的。不同的政策方案，不同的合法化主体，往往导致不同的合法化程序。

政策法律化：享有立法权的国家机关依照立法权限和程序，将成熟、稳定而有立法必要的政策转化为法律。

政策法律化的主体：传统上国家立法权只由议会行使，二战后，随着政府职能的扩张，政府也获得一定的立法权，而且还有扩增趋势。这是对三权分立政体的一个重大突破。

政策法律化的条件：1、有立法必要的政策：政策与法律调整范围不相同，政策对社会生活的调整范围要大。有些政策，如党内政策，对社会不具有普遍适用性，没必要转化为法律。有些领导，如民族宗教，宜用政策加以引导，不应由法律硬性约束。因此，只有调整属于法律调整范围的社会关系的政策，才有必要转化



为法律。2、成熟、稳定的政策。政策与法律都有稳定性，法律相对政策更稳定，政策具有更大的灵活性。法律定型化、规范化，其制定、修改、补充或废止都要经法定严格程序，并受法定时间限制。人们对法律稳定性的期望值也较高。法律的稳定性和政策的灵活性决定了只有经实践检验是成熟的，具长期稳定性的政策才能转化为法律。3、政策法律化是政策合法化的一种重要而以特殊的形式：政策法律化一般是将已经实践检验证明是成熟、稳定的政策转化为法律，即该政策已经处于执行阶段，而不是制定阶段。所以是政策合法化的一种特殊形式。当然，政策也不是把政策原原本本地转化为法律，而是一个重新制定政策或者说是立法的过程。

第四节 中国政策制定过程的特点与经验

美国政策科学界形成了两种政策制定过程分析模式：理性模式和激进模式。理性分析模式又分为理性分析和有限理性分析，后者修正了前者的不足之处，代表人物是西蒙。渐进分析模式代表人物有林德布洛姆。渐进模式又可分为多元决策模式和精英决策模式。理性决策分析家认为，政治决策应建立在充分理性的基础上，其必要性是由政治决定的极其复杂性与关系重大性决定的。有限理性模式则认为决策者在决策过程中受到各种条件的限制，其理性有限，关于决策目标及实现目标的手段的选择也不可能完全基于充分理性之上，决策实现是在各种方案中选择比较满意的，而不是最优的。渐进决策模式则是以“政治互动”的途径来分析和解释政策制定过程。渐进分析中的多元主义认为，决策不是分析的结果而是互动的结果，政治决策过程是各党派、利益集团及垄断资本集团相互斗争、相互妥协让步的过程，分析受权力的制约，因而在决策过程中，科学分析只起微弱作用。精英决策则更认为政治决策补是权力精英为自己和小集团的利益和统治集团的利益而做出的决定。

就理性分析模式而言，它的前提是决策者是理性的，对决策信息有充分把握，而且对决策所带来的后果及影响有充分认识，对收益与代价有科学评估。但中国的政策过程就很难说理性，更多的是一种“有组织的无政府”。就渐进模式而言，多元决策和精英决策都是由外部力量对政府施加压力和要求，其前提是一个



利益高度分散的社会，而在中国，社会结构分化程度较低，社会利益的表达与综合并非由各种社会结构承担，而是由政治系统内部权力精英通过分析研究和调查而将他们所认定的社会利益输入到公共政策中去的。

因此，中国政策制定过程呈现出一种“内输入”特点。

“内输入”来自伊斯顿的《政治生活的系统分析》一书，用来描述由政治角色的经验和活动而不是由社会非政治领域中人们的经验所形成的要求。

中国学者采用伊斯顿的政治系统分析方法，研究中国政治过程的制度结构与非制度性结构，突出了权力精英在中国政治决策中的作用，引入内输入概念，认为内输入是指在社会没有利益多元化的条件下，由政府精英代替人民进行利益的综合与表达。其特征表现为精英之间，而不是多元决策上的社会互动。也就是单轨政治下，国家与社会的关系只有自上而下的行政要求而没有自下而上的政治吸纳。

西方是多元互动，而中国的利益结构分化并不那么明显，长期以来没有形成较为明显的多元利益结构，也没有分化出相应的利益集团以及其他社会性的政策输入结构。加之党的群众路线的决策规范，因而，当代中国的社会性利益表达和利益综合并不主要由社会性结构来承担，而主要是由党组织和政府内部的各级官员来体认的。中国的社会性利益群体主要不是作为利益集团向政策制定者施加压力，作为其“附属物”，更多地发挥在党和政府与人民之间沟通信息、反映情况和“桥梁纽带”作用，更多地呈现出“高度组织化”的政府整合特征，它们在政策输入过程中所承担的初步利益表达功能也可以看作是党和政府的“内部输入”的一种合理的非政府延伸。因而当代中国的政策输入过程表现出高度的政府整合性和组织一体性，呈现出非常强的“内输入”过程。这使得中国政策问题的提出更多地使用内在提出模型和动员模型，而较少使用外部提出模型；也使中国公共政策制定过程中的决策更多地呈现出“单方案决策”而不是多方案选择。正因如此，政策输入成功与否在当代中国公共政策制定过程中扮演着越来越重要的角色。

中国特殊的政治环境决定了政策过程是由政府自身进行利益聚合的表达，政治动力构成了政策形成的客观环境。面对这样一个日益多元化和自下而上要求日益增多的社会，政府是否满足于纯粹的回应作用，以及能否满足不同社会利益的要求，是一个大问题。建立一个与之相匹配的有效“内输入”模式是一个重要的



问题。

二、中国政策制定的原则性要求 1、坚持实事求是 2、坚持调查研究 3、坚持从人民群众的根本利益出发 4、

坚持民主集中制原则：民主基础上的集中和集中指导下的民主

三、国外公众参与制定的方式：1、建立民意调查制度 2、信息公开与新闻媒体的介入 3、举行公开听证会 4、

院外集团与游说制度 5、公民请愿与公民投票 6、协商谈判制度

毛泽东曾说过，群众制定政策，又执行政策。中国共产党当初正是通过“从群众中来，到群众中去”、“集中起来，坚持下去”这样一个自下而上之后又自上而下的反复沟通、实践、修正的过程，使基层群众的意见、要求、利益得以反映到党的各项决策中来。一种强调公众参与的典型，是一种向群众开放的具有反映民意和纠错机制的民主决策方式。

四、“摸着石子过河”的政策制定模式

邓小平说：胆子要大，步子要稳，走一步看一步，看到不妥当的地方就赶快改。我国的政策制定坚持实事求是，从实际出发，循序渐进，形成了“摸着石子过河”的政策制定模式：1、注意探索，大胆创新 2、由浅入深，循序渐进：先从情况比较清楚、条件比较好、阻力及风险较小的事情做起，让那些现实可行的改革方案优先出台，然后循序渐进，逐步解决更为复杂和困难的问题。看准一步，前进一步，一步一个脚印，实实在在地前进，不断实践，又不断地总结经验，修正错误，稳步前进，避免改革出现大的曲折和反复。3、从点到面，协调发展：从纵向的角度看，强调由浅入深循序渐进；从横向的角度看，则强调从点到面协调发展。我国大，各地情况千差万别，发展不平衡，各地差别大，政策“一刀切”是行不通的。

第七章 政策执行

第一节 政策执行概述

政策执行概念：政策执行是一个动态的过程，是政策执行者通过建立组织机构，运用各种政策资源，采取



解释、宣传、实验、实施、协调与监控等各种行动，将政策观念形态的内容转化为实际效果，从而实现既定政策目标的活动过程。。

20 世纪七八十年代西方的“执行运动”

西方政策执行研究的途径:

一是“自上而下”途径，或称为“以政策为中心的途径”或“政策制定者透视”途径。这种途径假定，政策是由上层规划或制定的，然后被具体化为各种指示，以便由下层的行政官员执行。依这种途径，政策过程被看作是一种指挥链条，其中，政治领导人形成政策偏好，这种偏好随行政层次的降低而不断被具体化，为下层行政官员所执行。这种途径关注的焦点是政策制定者，考察他们做什么以及如何将政策付之于实践而生效。普雷斯曼等《执行》一书所采取的正是这种途径。

二是“自下而上”途径。与自上而下相反，以组织中的个人（即参与政策过程的所有行动者）作为出发点，政策链条中的较低及最低层次被当作政策执行的基础；它强调政策或项目的成功依赖于参与执行项目的行动者的承诺与技巧。以韦瑟利的《基层官僚与制度创新》一文为代表。

三是“政策/行动连续”途径。综合自上而下和到自上而下途径。认为应将执行当作一种政策/行动连续，即决策者与实践者随时发生相互作用和谈判的过程。政策制定者将作出限制执行者权力的决策，而执行者将做出规避决策者权力的决策。因而这一途径也可以说是以权力作为焦点的。

四是工具选择途径。即政策决策的实质或形式的过程总是包含着在可用的政策工具箱中选择一种或几种工具。探讨政府选择工具的模式和风格（即为什么选取）。

西方关于政策执行的若干理论模式

1、过程模式：史密斯在《政策执行过程》中认为，政策执行过程中涉及的重大因素有四个方面：1）理想化的政策，指合理正确的政策 2）执行机构 3）目标群体，即政策对象 4）环境因素。具体地说，政策的形式、类型、渊源、范围及受支持度、社会对政策的印象；执行机关的结构与人员，主管领导的方式和技巧、



执行的能力与信心、目标群体的组织或制度化程度、接受领导的情形、先前的政策经验、文化、社会经济与政策环境的不同，均是影响政策执行因素。

2、互动理论模式：麦克拉夫林在《互相调适的政策实施》认为，政策执行过程是执行组织和目标群体之间就目标手段作出的相互调适的互动过程，政策执行有效与否取决于二者相互调适的程度。包含以下几点：

第一，政策执行者与受影响者之间彼此的需要和观点并不一致，基于双方在政策上的利益，彼此必须放弃或修正其立场，寻求一个双方皆可接受的政策执行方式；第二，执行者的目标与手段富有弹性，可因环境因素或受影响者需求、观点及改变而变化；第三，这一相互调适的过程是彼此处于平等地位的双向交流过程，并非传统理论者所说的上令下行的命令过程；第四，受影响者的利益价值与观点仍将反馈到政策上，以致左右政策执行者的利益、价值与观点。

3、博弈博式。尤金·巴拉克用博弈论概念观察执行过程中相差参与者就政策目标所作的谈判、评价与妥协的互动情形。博弈论认为，在冲突和竞争的情况下，每一参加者都寻求最大的收获，并把损失减少到最低程度。把政策执行过程视为一种赛局，其间包括下列因素 1) 政策执行人员，即竞赛者 2) 利害关系 3) 策略与技术 4) 竞争的资源 5) 竞赛规范（取胜的条件）6、公平竞争的规则（即不得作弊）（7）竞赛者之间信息沟通的状况（8）所得结果的不稳定程度。巴得克认为，政策执行的有效与否，取决于各方参加者的“战略”选择

4、循环模式。马丁·雷恩提出执行循环理论，把政策执行过程分为三个阶段 1) 纲领发展阶段 2) 资源分配阶段 3) 监督阶段。这三个阶段是相互循环的，而非直线单向的过程；同时，循环过程亦必受到环境条件的冲击与影响。还强调每一阶段必须奉行如下三项政策执行的原则：1) 合法原则 2) 理性原则 3) 共识原则。政策执行循环理论侧重分析政策执行要素的重复影响力，并强调环境因素对政策执行过程的影响也是具有重复性的

5) 系统模式。米德和霍恩提出的模型。提供了一个系统模型说明执行过程中影响到政策产出的几个相关因素：1) 政策标准与目标 2) 政策资源 3) 组织间的沟通与强化行动 4) 执行机构的特性 5) 经济与政治环境 6)



执行人员的意向

6、综合模式。建构了一个完整的理论模式，认为影响政策执行各个阶段的因素，最主要可分成三大类：1) 政策问题的可行性 2) 政策本身的规制能力 3) 政策本身以外的变数

西方执行运动提出的执行理论：1、行动理论，政策执行被视为对公共政策所要采取的广泛行动 2、组织理论，强调组织在政策执行中的地位，认为只有了解组织是怎样工作的，才能理解所要执行的政策以及它在执行中是如何被调整和塑造的 3、因果理论 4、管理理论 5、交易理论 6、系统理论：将政策执行理解为执行者与环境的相互作用 7、演化理论：主张在政策执行中重新设计目标和修改方案，政策的制定与执行是一个演化过程

政策执行在政策过程中的地位与作用：毛泽东说：如果有了正确的理论，只是把它空谈一阵，束之高阁，并不实行，那末，这种理论再好也是没有意义的。美国学者说，在实现政策目标的过程中，方案确定的功能只占 10%，而其余的 90%取决于有效的执行。

1、检验政策正确与否的惟一标准：实践是检验真理的唯一标准；还可以充实和完善政策。2、政策过程的中介性环节：一方面，任何政策不可能一经制定就完美无缺，需要在执行过程中不断修正、充实和完善。另一方面，任何政策都有时效性，它只能在一定的时空范围内起作用，超过这一范围，这个政策就失去效用或完成使命，就要被新的政策所代替。制定新政策要以事实为依据，尤其要以前一项政策执行后的反馈信息为基本依据，在此基础上制定新的政策。因此，政策执行是政策过程的中介性环节。

第二节 政策执行的过程与手段

一、政策执行过程的诸环节

1、政策宣传：统一思想认识，包括执行者和政策对象

2、政策分解，就是制定计划。一项政策的推出，往往是抽象的基本方向，必须对总体目标进行分解，编制



出政策执行活动的“路线图”，明确工作任务指向，使执行活动有序推进。制定计划的原则：一是客观性原则，切实可行，各项指标，不保守也不冒进；既不是唾手可得，也要稍拔高；要明确不含糊。二是适应性原则：适应环境变化的弹性机制，有适应意外的防范机制。三是全面性原则：统筹各方面，理顺各种关系，分清轻重缓急，防止顾此失彼。四是一致性原则，各机构、上下级工作目标和政策目标保持一致，形成合力。

3、物质准备

4、组织准备：确定政策执行机构；选人用人；制定管理法规制度：目标责任制、检查监督制度、奖励惩罚制度。

5、政策实验：**作用**：政策实验既可以难政策，如发现偏差，及时反馈信息，修改和完善政策，又可从中取得带普遍指导意义的东西，如实施的方法步骤、注意事项等，为政策的全面实施取得经验。那些涉及全局关系的重大政策，非常规性政策特别是带有风险性的政策，受各种因素制约难以精确定量分析的政策，缺乏政策经验、结果难以预料、后果影响深远的政策，都必须经过政策实验。**政策实验的步骤**：1) 选择实验对象：要反对创造条件“吃小灶”、“人为拔高”以证明政策正确。试点必须在全局情况中具有典型性条件，具有普遍性。2) 设计方案要周密：范围较广、变化较大的复杂总是，应有相同条件下的对照组。某些情况下为避免人为因素干扰，采取不公开的方式进行，3) 总结实验结果：总结经验要实事求是，成功经验要理性思考，重视失败的经验。

6、全面实施 7、协调与监控

二、政策执行的基本手段：

1 行政手段：依靠行政组织的权威，采用行政命令、指示、规定及规章制度等行政方式，按照行政系统、行政层次和行政区划来实施政策的方法。权威性、强制性、有限性和时限性

2、法律手段：通过各种法律、法令、法规、司法、仲裁工作，特别是通过行政立法和司法方式来调整政策执行活动中各种关系的方法。权威性、强制性、规范性、稳定性



3、经济手段：根据客观经济规律和特质利益原则，利用各种经济杠杆，调节政策执行过程中的各种不同经济利益之间的关系，以促进政策顺利实施。经济手段运用价格、工资、利润、利息、税收、资金、罚款及经济责任、经济合同等来组织、调节和影响政策执行者和政策对象的活动。具有间接性：不是直接干预，以经济杠杆调节利益关系达到间接控制、有偿性：注重等价交换原则，各方在获取经济利益的权益是平等的、关联性：一种经济手段的变化不仅会引起社会各方面经济关系的连锁反应，而且会导致其他各种经济手段的相应调整，不仅影响当前，而且会波及以后。实践证明，在政策执行过程中，只有正确贯彻特质利益原则，按客观经济规律办事，运用经济手段来调整各方面的经济利益，将实施政策的任务与特质利益挂钩，并以责、权、利统一的形式固定下来，间接规范人们的行为，给人以内在的失去力，才能充分调动人们执行政策的积极性和主动性，增强政策的效力。应注意经济手段和行政、法律手段结合使用。

4、思想诱导手段。常用的手段有制造舆论、说服教育、协商对话、奖功罚过

第三节 创造性执行政策的问题

政策执行中最基本的要求是如何将原则性与灵活性统一的问题，也就是如何创造性执行政策的问题。

一、原则性与灵活性相统一的问题

没有规矩不成方圆。**政策执行中的原则性**，是指执行政策必须遵循政策的实质，保证政策的统一性、严肃性和权威性，严格按政策规定的要求去做，不折不扣地实现政策目标，不得随意变更、曲解、假借、依法政策。**灵活性原则**，是指在不违背政策原则精神和保持政策方向的前提下，坚持从实际出发，采取灵活多样的方式方法，因时因地制宜，使政策目标得到真正实现。灵活性的核心是具体情况具体分析。灵活性是由政策的固有属性决定的：首先，**政策的滞后性**。政策总是针对特定的问题，以时间和条件为转移。政策总是会发生变化，会失去效力，成为过时的政策。其次，**政策具有层次性**：纵向看，中央政策是高层次政策，带有方向性、全局性的原则规定，但中国幅员辽阔，各地差异很大，规定不可能具体，这就要求基层在贯彻执行中必须因地制宜，灵活地制定符合实际的具体政策。横向看各部门政策可能有矛盾，这就需要



执行者灵活掌握。再次，政策的可调整性，留有余地，这给政策执行者留下了空间和余地。最后，任何政策都需要逐步完善：任何政策的执行总会遇到新情况新问题，只有坚持灵活性原则，才能防止教条主义泥坑。

政策执行中，既要创造性地实施政策，又要正确把握政策界限。灵活是在原则所允许的范围内的灵活，而不是违反政策的随心所欲；灵活性的临界点是原则性。如果抛弃原则性，滥用灵活性，就会“上有政策，下有对策”；反之就是教条主义和形式主义。

二、政策变通

政策变通是因人因时因地制宜地执行政策的方法，是政策的原则性与灵活性关系在政策执行过程中的具体体现。也被称为“行政自由裁量权”，因为它是一种不变之中求变的艺术，所以西方学者称之为“行政权的核心。”执行过程中，政策变通是必然现象。

政策变通的形式：1、求神似，去形似：是正确的变通形式，它做到了灵活性与灵活性的辩证统一，抓住政策的精神实质，遵循政策要求，结合实际，创造性地贯彻落实。2、不求神似，只求形似：不正确变通形式，把政策理解成照搬、照抄和照转，缺乏灵活变通性，盲目机械地执行政策。毛主席说，盲目地表面上完全无异议地执行上级指示，这不是真正执行上级指示，这是反对上级指示或者怠工的最好办法。由于执行者能力素质和怕犯错误报原因是造成僵化、保守、封闭、机械的主要原因。3、“既不求神似，也不求形似”：夸大政策的灵活性，否认政策原则性。在地方政府成为相对独立的利益主体格局下，地方政策以利益为标准，有选择性地执行上级政策，符合利益的政策就用足用活，反之就随意变通。

如何做到政策变通正确、合理：1、了解上情：加强政策学习，领会精神实质。政策的基本精神是衡量政策变通合理与否的标准和尺度。要从总体上、趋势上和客观规律上把握政策，要防止囫囵吞枣、不求甚解和断章取义、为我所用。

2、摸清下情。防止走马观花、不求甚解；只看现象，不看本质；只看有利因素，忽视不利因素；静态研究



多，动态研究少。

3、上下情有机结合。要做到政策与实际相结合，必须做政策的具体化工作，包括：上级已经明确的政策，着眼点放在研究本地实际情况和特点，制定具体的实施细节；上级只提供政策思路和一般原则的；上级政策不符合地方实际的，应主动反映，同意后合理变通。

在执行政策中，还要注意：一要充分考虑政策的社会适应能力，根据时间、地点、条件的不同，在贯彻执行的方法、步骤和程度上要有所区别的。有时政策是对的，但人们理解程度和认识没跟上，应掌握时机，因势利导，不能急于求成，否则欲速不达。二是勇于创造性地解决政策执行中遇到的新情况、新问题。

上有政策、下有对策现象剖析

1、上有政策，下有对策现象的主要表现：

（1）你有政策，我有对策——替换性执行。当政策对自己不利时，执行者就制定与上级政策表面一致，实际却违背的实施方案，使上级政策难以真正落实。

（2）曲解政策，为我所用——选择性执行。

（3）软拖硬抗，拒不执行——象征性执行

（4）搞土政策——附加性执行。打着贯彻上级政策要结合实际旗号，自立一套，自行其是，牟取私利。

2、上有政策，下有对策成因

主要原因无非是利益驱动。博弈论认为，在冲突和竞争的情况下，每一个参加者都遵循力求得到最大利益，并把损失减少到最低限度的原则。上下级的利益关系机制：

（1）中央利益与地方利益间的矛盾。一定时期，一个国家的利益总量是个常数，而中央与地方领导所处位置不同，考虑问题的角度与方式不同，对利益的要求也不同，他们在这个利益总量中争取更大的份额而产生利益矛盾。国家制度、法律对中央与地方的利益格局界定不明确，容易使双方都认为某一利益领域属于自己，从而相互争夺，产生矛盾。目前形成了中央与地方之间就政治利益和经济利益讨价还价的不正常状



态。

(2) 政策本身的缺陷。一是有些政策缺乏科学性，不完整，不配套。新老政策之间，大政策和具体实施细则之间，往往没有很好的衔接和配套，没有形成科学合理的政策体系。这一方面给政策执行带来困难，另一方面也给执行者寻找对策、钻空子造成可乘之机。二是政策多变。政策缺乏长远规划，头痛医痛，脚痛医脚。还有的因为人存政举，人走政息。政策多变，朝令夕改，法无常规，缺乏稳定性和连续性，就无法建立起政策的权威性和可信度，也很难遵从它们，上有政策下有对策也就在所难免。

(3) 政出多门，莫衷一是。我国机构繁多，部门林立，职责不清，多头决策，缺乏有效的沟通协调，常是政出多门，甚至相互矛盾。面对众多甚至相互冲突矛盾的政策，执行者不得不采取“优选法”——顶头上司的优先，其他领导的靠后；经济监督、杠杆部门的优先，其他靠后；领导个人交办的优先，集体名义布置的靠后。

(4) 政策执行主体的本位主义和地方利益的驱使。一是干部阶层利益诱发。二是地方部门利益驱使。从地方利益出发，对政策产生对抗反应，上面有漏洞，下面不补；上面有错误，下面加以扩大；上面政策对着不，下面顶着不办。三是干部中存在的错误思想观念的导向。

(5) 政策执行的监控不力。在政策执行过程中，从上到下仍然缺乏强有力的监控机构。

3、“上有政策，下有对策”现象的危害

随着地方政府的自主权不断扩大，地方追求地方利益，甚至将是否符合地方利益作为执行中央政策的准绳，于是产生了“上有政策，下有对策”现象。其分散主义倾向，地方主义、本位主义抬头，人为割裂市场，阻碍全国统一市场的形成；中央政策权威性、严肃性受到国家机器内部的更具自我利益、自我意识、自治权力日益增大的地方政府及其领导者的挑战，长久下去，可能形成“诸侯割据”局面。

4、对“上有政策，下有对策”现象的治理

(1) 从制度上解决合理划分中央和地方事权的问题。在决策问题上，应明确宏观决策中央独统，微观决策地方自主。宏观决策的内容、实施时机与步骤，由中央政府做出。宏观决策由于涉及面广，有些条文不太



具体和抽象，对这样的条文，解决权在中央，地方不应随意解释。在宏观决策实施中，会遇到一些特殊问题，对这样的问题如何解决，最后的裁定权在中央，地方无权自行裁定。宏观决策制定时要做到：内容明确，不能有过度含糊其辞的内容，否则，就会出现曲解政策的现象；宏观决策的基本精神和原则应当高度统一，对全国各地也都是普遍有效的。在制定政策时要避免出现这个地区可以这样做，那个地区可以那样做，以免瓦解宏观决策的约束力，使决策的出台目标与实施结局相差甚远。在宏观决策明确之后，地方可根据决策精神与内容结合本地区的实际情况，自主地决定本地的具体实施办法。微观决策是从宏观决策中衍生出来的。决不能与宏观决策对立。“微观决策地方自主”要求地方在遵循宏观决策的前提下，发挥决策的主动性、创造性。同时，中央和地方都应做到职责权相对应，不能出现哪一方的偏重，做到中央权力与地方权力对称。在政策执行时可考虑，中央明确规定给地方一定幅度的政策执行自由度，明确在哪些问题上可有多大变通权，哪些问题则不能有丝毫变通。还应考虑建立一套部门之间、地方之间政策执行活动的整合机制，防止各部门各地方行动不一，甚至政策措施相互冲突现象的发生。

(2) 加强政策研究，建立科学合理的政策体系。宏观、中观、微观之间，政治、经济文化等各个领域之间，各部门政策规章之间，新旧政策之间，都要进行协调，逐步形成科学合理配套的政策体系。此外，制定政策方案，既要有主体方案，又要有配套方案 既要有整体方案，又要有分类方案。对政策的制定和实施要通盘考虑，总体规划，有计划、有步骤、循序渐进地推进政策。要坚持一切从实际出发，克服政策过程中指导思想超越社会历史条件和客观规律而方式措施上却落后于社会进步的矛盾。政策转换要迂回前进，更具有稳定性和连续性，既不能一成不变，也不能朝令夕改，防止出现政策过程中的无序和空白。

(3) 摆正局部和全局的关系，树立“全国一盘棋”思想。

(4) 加强监督，从严治政。进一步加强监察监督工作；建立和健全相对独立的监督体系；最后，必须实行有法必依、执法必严，违法必究的监督原则。

第四节 影响政策有效执行的因素



1、政策问题的特性：政策问题的性质、政策对象行为的多样性、政策对象人数及其行为需要调适量。2、政策本身的因素：1) 政策的正确性 2) 政策的具体明确性 3) 政策资源的充足性：经费和人力、信息、权威 3、政策以外的因素：1) 目标团体对政策执行的影响：政策总要涉及利益分配和调整，表现为对一部分人的行为进行制约或改变；有利还是不利，调适量的大小。2) 执行人员的素质和工作态度 3) 执行机构组织间的沟通与协调：纵向沟通、横向沟通、执行者与目标团体的沟通。4) 政策环境：政治经济和社会心理环境

第五节 具有中国特色的政策执行的基本经验

1、注重政策宣传 2、注重政策实验：认识的基本来源，也是检验政策的唯一标准，完善政策，避免损失 3、强制执行与说服教育相统一的执行手段。“”徒状况不足以为政策，徒法不能以自行“4、抓中心工作、以点带面的领导方法：主要矛盾；发现、培养和树立典型，以典型示范，促进和推动面上工作发展的一种工作方法。典型示范的作用：一是在干部和群众中建立某种信心——喊破嗓子，不如做出样子二是有突破一点的作用，一个好的典型能带动一大片，使面上的工作突破一点，取得经验全面展开。

第八章 政策评估

第一节 政策评估概述

政策评估是依据一定的标准和秩序，对政策的效益、效率及坐临幸一种政治行为，目的在于取得有关这些方面的信息，作为决定政策变化、政策改进和制定新政策的依据。按不同标准划分，可分为正式评估和非正式评估；内部评估和外部评估；事前评估、执行评估和事后评估。

政策评估标准：巴尔达奇的四种制约因素：技术、政治、经济、财政可行性及行政可操作性。邓恩将评估标准分为六类：效果、效率、充足性、公平性、回应性和适宜性。

本书认为有五个标准：生产力标准、效益、效率、公正标准和政策回应度。



政策评估的意义：1、政策评估是检验政策的效果、效益和效率的基本途径 2、政策评估是决定政策去向的重要依据。政策走向有三种情况：政策继续，政策调整，政策终结：目标已实现，完成政策周期，自然终结；政策环境或问题本身发生了非常大的变化，既有政策已明显不能解决问题，甚至恶化。3、政策评估是合理配置资源的有效手段：通过政策评估，确认每项政策的价值，并决定投入各项政策的资源的优先顺序和比例，以寻求最佳的整体效果；对照以往的资源分配情况，经验教训。4、政策评估是公共决策科学化、民主化的必由之路

第二节 政策评估的过程和模式：

政策评估过程的三个阶段

- 1、准备阶段：1) 确定评估对象，实质是解决评估什么的问题。政策具有相关性，某一结果的产生往往是多项政策共同作用的产物，要清楚划出一项政策作用范围的边界并不容易。并不是任何政策都有必要评估，如某些政策仅具有象征性意义或尚未完全发挥作用 2) 制定评估方案：弄清评估者（主体）、评估对象（客体）、评估目的（出发点）、评估标准（准则）和评估方法（手段） 3、挑选和培训人员
- 2、实施阶段 1) 利用各种调查手段，全面收集政策制定、政策执行、政策影响和政策效益等信息。信息是基础，评估政策的过程其实也是收集处理信息过程。常用方法有：观察法、查阅资料法、调查法、个案法、实验法 2) 综合分析政策信息 3) 综合运用适合的评估方法，对政策进行评估，得出评估结论。
- 3、结束阶段：处理评估结果、撰写评估报告。须注意的是注意让评估结论与政策设计者、决策者、执行者、参与者会面，以便发挥评估的诊断、监督、反馈、完善和开发作用。

政策评估的八种模式：韦唐在《公共政策和项目评估》中，从政府干预的实质结果入手，按“组织者”的不同将评估模式分为三大类，即效果模式、经济模式和职业化模式。细分为：

- 1、目标达成模式。包含两个主要问题，即结果是否与目标一致，结果是否由政策所引起的及程度。三个步



骤：1）明确政策目标及它们的真正含义，并按重要程度加以排序，再把它们转变为可以测量的客体 2）测定这些预定目标实际上实现了多大程度 3）政策促使或阻碍目标实现的程度。**优点：**一是体现了民主：以政策目标作为评估组织者，政策目标本身就是民主政治过程的结果。二是提供客观的评估标准：以项目目标判断项目结果，避免评估者主观价值取向。三是具有简单性。**缺点：**一是忽略了成本。二是在目标不清的情况下难以运用，而政策目标的不确定性又是政策分析中常常问题。三是不考虑意料之外的结果，如预料之外的政策结果。四是忽视了公共政策制定中的隐秘议程作用：将官方公布的表面的政策目标作为评估的“组织者”，而忽视政治游戏现实中的一些重要东西，比如象征性政策，并不真正去实现，这时目标达成评估往往是无效的。五是忽视实施过程，只关心项目结果，而实施结果被看作一个黑箱。

2、附带效果模式，关注非预期的、预料之外的政策结果。附带效果模式的特征是预定目标仍是基本的“组织者”，但要充分考虑到附带效果的存在。附带效果可能是有利的，也可能是不利的，可以是预期的，也可以是非预期的，但都是综合评价政策活动的关键因素。政策可能产生副产品，副产品反过来组成或产生新问题，从而又产生新政策。因此，有学者认为，“越来越多的公共政策是解决过去政策的结果”。**主要挑战**是判断价值时应用什么样的标准，韦唐指出是将知道的每一个单独附带效果的价值与主要效果价值相加或相减。

3、无目标模式。无目标模式的“组织者”是结果。评估者的主要任务是全面观察政策实施，然后找出所有相关的效果，全面关注结果，尤其是一些可能被忽视的结果。无目标模式与附带效果模式区别是：附带效果模式仍然是以基于目标之上的，而无目标模式则完全抛开政策的预定目标和其他事前标准，只分析研究结果，单纯判断结果的价值，针对目标达成模式忽视附带效果，在目标模糊时束手无策时提出的。**不足：**完全忽视评估标准和预定目标，只依赖于决策者和当权正判断，容易导致主观因素的介入，影响评估公正性。有学者指出，项目的效果要和顾客以及受影响的人们的需要相比较，但评估者如何查明需求呢？从方法论上说，找出需要比描述结果更困难。

4、综合模式。评估范围比目标达成模式广泛得多，评估不只已得到的结果上，而至少应包括执行，甚至还



包括计划。按系统论的观点，公共政策可分为投入、转换和产出，整个过程被分成 12 个单元。优点是完整，缺点是只关注官方的具体目标，不重视成本等，而且难理解和操作。

5、顾客导向模式。将政策干预对象的目标、期望、关心甚至需要作为评估的组织原则和价值判断，核心是顾客能否得到满足。顾客导向评估基于这样的观点：公共行政在市场领域为顾客提供物品与服务，顾客表明对服务对服务供应的态度会导致服务音乐会的改进和顾客满意度的提高。顾客导向评估的关键是定位政策的顾客，得出顾客对项目的看法。不明确规定项目的哪些部分应被评估，允许进行广泛的多样的评估。价值的多元化是顾客导向模式的一个显著特征：不同顾客意见不同，甚至相互冲突。**优点：**体现了民主和参与；在公共服务领域，比受规章限制的政府干预下的评估更客观有效。**缺点：**顾客的价值标准是以个人利益倾向为准，顾客个人价值的多元化难以形成对政策总的看法。获取顾客看法投入较大。因此一般是补充作用。

6、利益相关模式：首先要找出卷入或对项目的出台、执行和结果感兴趣的主要团体和个人。**优点：**1) 知识性 2) 应用性：传统的目标达成模式的评估结果往往产生不了什么影响，因为评估者处于孤立地位。而利益相关模式则反映了不同利益相差者的真正需要，提高了评估结果应用于实践的可能性。3) 目标管理性。为没有目标或目标不清楚的政策评估提供了解决问题的策略。**缺陷：**忽视评估成本、耗费资源、缺乏对利益相关者的明确界定、信奉实用主义理论等。

7、经济模式。经济模式特征是关注成本。分为生产率模式和效率模式。

(1) 生产率模式：就是产出与投入的比率。判断准则：过去比较、国内比较、国际比较、水准基点、目标、顾客期望、利益相差者期望、职业准则、最小化、最优化

(2) 效率模式：成本利益分析和成本效能分析。

优点：经济模式是在经济学方法被引进政策科学领域后迅速形成并广泛应用的一种模式。克服了所有效果模式的共同缺陷：忽视成本，从而把成本即政策投入作为一个重要指标纳入评估范畴。**缺陷：**不是万能的，它在对政策的社会影响、象征性的效果和软目标等无法用数字精确表达的项目的评估上是无能为力的。此



外，忽视了民主社会政府干预的其他评价准则，如公正、公平、民主等。

8、职业化模式。主要是同行评议，主要用于公共生活中的一些目标较复杂、技术难度大的领域

政策失败的一般原因

1、政策投入不够：资金短缺、执行不力：投入的人力精力

2、目标团体不配合

3、政策本身的问题，包括：1）政策在目标、内容、管理上彼此冲突，如共同富裕造成地区差距，埋下社会不稳定的隐患。就象《后现代公共行政》所言，“政策是一种自相矛盾的反论，在那里，可能同时存在几种依赖于同一观点的矛盾的真理”。2）有些问题纷繁复杂，解决难度大。包括两种情况：第一，公共问题是多种因素引起的，而政策却可能只是要解决其中的一个或数个问题。第二，许多公共问题因其所涉及的复杂环境，难以解决或彻底解决，这些问题一般都涉及人性或国家利益。3）政策超前或滞后。超前：因为观念滞后还不能被大众接受或现实客观条件不具备招致没有可操作性；滞后：政策形成需要时间，再加上政府某些环节的低效率，当政策制定出来并准备执行时，政策意在解决的问题已发生了性质的变化，该项政策明显不适宜当前的情况。3）国外学术研究表明，官僚们能够转而为狭隘的集团利益服务。研究证实，行政官员中存在着一种同现存政策结合并抗拒可能带来组织变化的创意的趋势。相应地，行政决策可能被排除了重要决策标准的技术取向所支配，这说明由于决策者的有限理性、决策者个人及其所代表的集团或党派的利益与偏好不同，也由于对决策者所掌握的信息有限，以有限的甚至是错误的知识体系或价值体系为指导，决策者制定出的任何一项政策都有可能是不完善的。4）认识不可能绝对正确，是相对的认识论上的认识滞后及政策滞后 5) 有限理性

4、解决某些问题的代价大于收益。

5、外在因素的干扰：如政策注意力转移，外部力量干扰等。



政策评估面临的困难

1、政策目标的不确定性。政策评估一项重要任务就是衡量政策是否达到预定目标，这就要求政策本身具有明确的、可测定的目标。但由于政策问题的复杂性以及政策制定者的一些主观因素，使政策目标难免出现分散和不确定的情况：1) 许多政策目标不可能量化，如政治类和文化类政策 2) 多数政策都具有多重目标，有些目标间还存在着矛盾 3) 在政策执行过程中，政策目标还可能发生变更而被修正 4) 有时，决策者还有意用含糊的、不太确定的形式表达政策目标，以增加应变能力。这都导致了政策政策评估主要价值标准的选择和价值标准序列的排列出现混乱，从而给政策评估造成很大的困难。

2、政策效果的不确定性。政策执行后的影响是广泛的，既有预期的影响，也有非预期的影响；既有显性的，也包括潜在的、不易感知的影响；既有短期的影响，也有长期的影响。

3、政策资源的混合和政策行为的重叠。政策资源的混合指的是投入不同政策的资源彼此纠结在一起，分不清某项资源的支出究竟属于哪一个政策，或某项政策的总投入到底有多少。政策资源的混合使政策的成本难以确定，而其纯效果更无从测定。政策行为的重叠指的是针对相同的或相似的政策问题和政策目标群体，不同的机构和部门都制定并执行各自的政策。各种不同的政策效果混杂在一起，很难将某项政策的实际效果从总体效果中区分出来。

4、政策行为与环境改变之间的因果关系不易确定。除了政策行动的影响外，实际社会情况的改变还会受到政策行动以外其他因素的影响，这就使得政策行动与环境改变之间的因果关系不易确定。

5、评估信息和评估经费缺乏

6、有关机构和人员的抵制。政策评估最终不可避免地涉及政策功能的评判，而政策是由人来制定并执行的，所以，政策评估实质上是对有关人员行为的一种价值判断，政策评估本身就具有批判性，是借助批判手段实现建设性目的的活动。在评估主体来自政府体制之外时，政府经常会持怀疑态度，因为害怕评估会打破现有秩序，或者带来利益的损害。评估通常意味着变革，而“惰性”正是官僚组织的特性之一。

第三节 推进中国政策评估事业的思考



我国政策评估的现状:

1、评估者缺乏对政策评估的科学认识和认真态度。主观误区：一是以研究取代服务。评估研究是虚，不愿提供服务是实。二是以个人好恶取代科学。使绩效不良的政策合理化；以评估掩饰决策失误；以不正当评估诋毁对手。政策评估的目的不在于政策，而在于政策背后的利益。三是以评估为沽名钓誉的手段。夸大正面效果，避而不谈负面效应，视评估为评优，实质上是把评估当作炫耀工作绩效的手段和歌功颂德的工具。四是以形式取代研究。有时政策实际已做出或已实行，借政策评估的形式肯定其合法性。五是以获取资源取代政策目的。

2、评估标准以价值判断为主，评估方法以定性分析为主。由于我国传统与现实十分重视意识形态及首先的作用，养成了评估者用事实判断取代事实分析的思维习惯。用价值判断取代事实分析，用定性评估取代定量评估的行为很多。

3、缺乏相应的政策评估组织：行政化，摆脱不了对行政依赖，附属地位，无法独立自主，客观公正地开展评估和，成为论证上级政策可行性的傀儡。

4、评估对象以政策输出为主，忽视对政策影响的评估。大多是欲出台政策的可行性论证，即使是政策执行效果的评估，也只是对实现目标程度的检测，而更深层次的政策影响的评估却很少涉及。

5、资料和评估经费欠缺

6、公众未能广泛参与政策评估。公众参与政策评估的热情很高，如通过领导接待日、市长电话、来信来访、上访、网络、微博微信、广播电视等舆论，街头巷尾议论。人民群众是政策的直接作用对象，他们对政策执行效果有着最真实深刻的感受。但是，传统行政管理的自上而下的金字塔型的等级模式限制了公民广泛参与政策评估。

发展我国政策评估事业的思考

1、提高对政策评估工作重要性的认识，改变视评估为评优，歌功颂德，正视批判性功能，发挥建设性功能。

2、建立独立的政策评估组织：一是规范健全官方的政策评估组织，把制定政策和评估政策分开各负其责；



二是大力发展民间评估组织，使之成为政策评估的重点。三是加强专业评估人员队伍建设。3、使政策评估制度化：一是实现政策评估的程序化；二是建立评估基金三是重视评估信息的反馈和评估结论的消化吸收 4、明确政策目标、精选评估对象 5、建立健全政策评估的信息系统 6、引入科学的评估理论、方法和技术：现在中国最大的问题不是在于是不是应该引进先进的公共政策理论，而是如何使这些理论本土化，并迅速普及这些先进理论。

第九章 政策监控

第一节 政策监控概述

在政策的制定、执行、评估等环节中，由于信息不充分、有限理性、既得利益偏好以及意外事件，使得政策方案不完善、误解、曲解、滥用政策或执行不力，直接影响政策本身的质量及执行结果。必须进行有效监控。

政策监控定义：是政策监督与政策控制的合称，是为了实现政策合法化与保证政策的贯彻实施而对政策的制定、执行、评估和终结等活动进行监督与控制的过程，其目的在于保证政策系统的顺利运行，提高政策制定与执行的质量，促进既定政策目标的实现和提高政策效率。

政策监控的内涵：1、主体具有层次性和多样性：不同层次的政策和政策过程的不同环节 2、政策客体互相交叉、重合，呈现出复杂的网络状的结构：政策监控的主体往往同时也是客体，二者处于复杂的相互作用之中。3、表现为一个活动过程，而不是一个孤立的环节，贯穿政策过程始终 4、具有目标指向

政策监控分类：1、根据政策过程不同阶段分类：政策制定监控、政策执行监控、政策评估监控、政策终结监控 2、根据政策监控的不同时态分类：事前、事中、事后监控 3、根据政策监控的层次：自我监控、逐级监控、越级监控（包括下对上） 4、根据政策监控的内容：目标监控、关键点监控 5、根据政策主体分类：立法机关、行政机关、司法机关、政党系统、利益集团、公众和大众传媒监控



政策监控的作用：1、保证政策的合法化。中国的宪法解释权在全国人大和常委会，因此，人大及其常委会从法律上来说对政策的合法化负最终责任。包括政策的**形式合法化**和**内容合法化**。实现形式合法化就是要使政策的制定活动严格遵守法定的程序与规则；实现内容合法化就是使政策的目标、方案不违背宪法和有关法规以及——对有些国家来说——不违背执政党的纲领和章程。必须指出的是，即使一项政策从形式到内容都合法化了，也未必就获得了合法性，因为该项政策未必符合公众的愿望和要求，这在历史上并不少见

2、保证政策的贯彻实施。

3、实现政策的调整与完善。认识论认为，人的认识总是滞后于外部世界变化的，政策也有滞后性。这体同政策作为人的认识的产物，一旦制定出来并付诸实施后，需要保持相对的稳定，此即政策的滞后性。它不仅指政策的变动滞后于人的认识的演化，而且更是指政策的变动滞后于外部世界的发展变化。在这个方面，政策监控的作用就在于敏锐地捕捉外部世界的发展、认识的演化和政策之间的差距，以便帮助及时做出调整，使之臻于完善。

4、促使政策终结。政策监控的作用不在于具体实施政策的终结，而是通过本身工作发现那些错误、无效或多余政策，及时报告提交建议，促使政策终结的实现。

第二节 政策监控的功能活动

政策监控是政策过程的一个基本环节，影响和制约着其他各政策环节，本身是不念旧恶动态的过程，在政策过程中起着信息反馈的作用，由政策监控、政策控制、政策调整等功能活动组成。

一、政策监督

政策监督的4个条件：一是建立法规制度，明确政策主体的职责 2、监督主体与客体之间的信息沟通 3、机构设置的独立性以不受掣肘 4、对监督对象有影响权或处置权

1、对政策制定活动的监督：任何一项决策都有可能不完善(见第八章政策失误的原因)。政策合法性：程序合法和实质合法。



2、对政策执行活动的监督（政策执行不力的因素，见第七章）

3、对政策评估活动的监督。**从某种意义上说，政策评估本身就是一种监督活动。**政策评估是对政策价值的评估，虽然评估者承担着“客观的”任务，但他们的工作自始至终都带有自己的价值观、标准和目的，在确定一项政策的影响时，有时缺乏公平的标准。所以，就有必要对政策评估本身进行监督，使其在预计轨道上运行，以达到完善公共政策的预期效果。

4、对政策终结的监督。政策终结是政策运作过程的最后一个环节，也是政策更新、政策发展的逻辑起点。如果没有政策的终结，将失去政策的严肃性，从这个意义上说，对政策终结的监督实际上是对政策严肃性的保证。

二、政策控制

定义：政策控制是指政策监控主体在政策过程尤其是政策执行中，为了保证政策的权威性、合法性和政策的有效执行，为达成特定的政策目标而对政策过程尤其是执行过程的偏差的发现与分析原因并进行纠正的行为。控制的实质是对实际活动的反馈所做出的反应。

政策控制的分类

1、**反馈控制与前馈控制。**反馈控制是政策监控者通过掌握的实际绩效的反馈信息，发现偏差，分析偏差产生挑三拣四在，并采取纠正偏差的活动，是一种主要的控制形式，但有一个十分明显的局限，即时滞问题——从发现偏差到纠正偏差之间有一个时间差，因此，往往使纠正偏差错过时机，或者客观情况发生变化，影响纠偏的效果。前馈控制正好克服之，它是不断利用最新有用信息进行预测，把所期望的结果与预测的结果进行比较，从而事先制定纠偏措施，使实际绩效与期望的结果相一致。

2、按控制人员与控制对象的关系，可分为**间接控制和直接控制**。间接控制是相对于决策分权化而言，因为反馈信息具有时滞问题，政策监控主体往往把控制权力下放给给各级政策执行主体，这就是间接控制。间接控制有一个前提，即被授权执行**监控的一方与授权方有一个一致的价值系统**。否则，监控主体将进行直



接控制，即保留集中控制，保留决策权，对政策各环节进行实时监控，以全面掌握政策系统运行情况，及时控制政策发展方向。

政策控制的程序：1、确立标准：政策目标是政策控制的根本标准，控制的标准来源于政策目标，同时要将政策目的具体化成一系列的具體指标。2、衡量绩效 3、纠正偏差

政策控制循环：制定规划、观察绩效、分析绩效、采取调整行动的循环过程。

政策控制的主要功能在于通过政策控制的主体对政策计划、目标、标准的掌握，及时发现预期政策绩效与实际的政策绩效之间的差距，并分析产生差距的原因，最后决定是重新调配资源加大执行力度或是对政策进行调整、终结等是。

政策调整

从某种意义上说，政策调整是政策方案的重新制定和执行的过程，更准确的说，是政策方案的局部修正、调整和完善的过程。林德布洛姆在《政策制定过程》中把政策制定视为一个没有起始、结束且界限极为模糊的一个相当复杂的分析性及政治性的过程。

政策调整的内容：1、问题的重新界定。发现问题认识并不全面，问题的某些重要方面或边界条件可能变，环境的变化可能改变了问题的性质。2、政策目标的重新确立。如政策目标脱离实际，超出或低于实际条件，或目标太多不易实现。3、重新完善或拟定政策方案。4、调整政策效力。将政策发挥作用的范围和程度进行扩展或限制，如实验方案推广。5、对政策主体、客体的调整。

政策调整的原因和影响

调整的原因是因为主客观原因。

影响：首先，由于决策者的有限理性、信息有限及政策环境的动态发展，决策者所制定出的任何一项决策



都可能是不适时宜的，不完善的。因此必须站在新的高度看问题，适时调整公开政策，才能更好地解决问题。**其次**，政策调整有利于保证公共政策的权威性和严肃性。在实施过程中可能会出现下列情况：一是政策执行的主体之间出现矛盾与意见分歧；二是执行主体与客体发生矛盾，出现冲突；三是几种政策交叉在一起，相互摩擦。这时，就需要暂时中断政策的实施，对政策主体内部关系、主客体关系、同种政策的关系进行调整，使政策有序进行。**最后**，有利于保持公共政策的稳定性和连贯性。公共政策具有空间和时间的相对稳定性，政策调整使公共政策的合理内容在变动中得以保留，适度地调整既可动态发展性，又可保证政策的连续性和稳定性。**消极因素**：浪费已投入的政治资源；挫伤一部分公众积极性；既得利益者推动利益会变得消极，甚至会不满

政策调整能否顺利进行，关键因素是要有一个合理完善的调节机制。我国政策多变或政策僵化的基本原因，就是没有形成一个合理、完善的监控及调整机制。

第三节 中外政策监控机制的比较

一、政策监控机制的构成

政策监控的主体与政策制定及执行的主体在很多时候是一致的

- 1、立法机关对政策的监控 1) 依据法律监控公共政策。不能违背法律，也不能超越法律之上，必须在立法机关所制定的法制框架内活动。2) 听取和审议预算、决策、立项、重大开支等，对公共政策的内容、规模、方向等加以监控 3) 通过对政府的人事任免权、不信任投票来控制公共政策 4) 以质询和质问等方式对公共政策加以监控。5) 通过视察、检查和组成对特定问题的调查委员会对政府各部门的政策及其执行情况进行监督。6) 两院相互进行监控。
- 2、司法机关对政策的监控 1) 裁定公共政策的制定程序与原则是否合法 2) 依法裁定公共政策的内容是否合法 3) 依法监督政策的执行是否合法。由于政策灵活性及行政裁量权的存在，司法机关。。。。 特点：司法机关的权力具有被动性，即只有利害关系人请求后才行使，主要体现的是“不告不理”的诉讼原则，



因此具有局限性。

3、行政机关对政策的监控：是一种纵向的监控。一是行政监控，行政管理机关从行政法规定的行政管理权产生。中央政府对所属部门及地方政府、综合部门、主管部门对下级业务部门。二是专门行政监督机关的监控，即行政监察，其对象是自然人而非法人

4、政党系统对政策的监控。执政党和在野党。执政党：1) 将成员选入立法机关，通过影响立法来监控公共政策的制定 2) 成员列入各级政府 3) 通过党纪国法 4) 影响社会团体、组织和大众传媒。在野党：1) 在立法、行政机关占有一定席位，舆论

5、利益集团对政策的监控。利益集团的存在与发展及对政治生活的参与，是现代社会多元化的一个表现。西方学者认为，公民越来越少通过官方申诉，而是求助于自己的组织来保护他们的利益，并通过这种组织来寻求司法解决。行政过程中的非官方中间人的事前介入要比官方机构的事后监督重要得多。行政过程在政策过程中的作用表现在：一是以各种方式将社会的变化及该集团的要求表述出来，以期影响公共政策的制定、采纳与实施；二是将国家的意志和信息传达给社会并对其加以管理，构成一个中介体。游说活动是利益集团影响公共政策的主要方式：1) 接近：为影响决策，利益集团必须首先接近决策者 2) 掌握提供信息：法律程序的知识；有关正在讨论的问题的专门知识；本问题中所涉团体的信息。3) 基层动员：给议员写信、寄明信片、拍电报打电话等，向媒体提供新闻分析或社论并提供给议员。4、提供竞选支持。

6、公众和大众传媒的政策监控：主要是通过社会舆论的形式。作用很大。但事实上媒介并不自由。大众传媒一旦缺乏进行监督的权利，往往也就丧失了进行监督的主体意识，有可能沦为权力的附属品，而非民意表达的阵地，公众的意志和利益就只能被扭曲地表达出来。再者，社会小部分人的利益或集团的利益反而会比公众利益更为强烈地表现出来。

二、西方政策监控机制的若干特点

1、政策监控的基本依据——分权与制衡原则：市场化

西方政治理论对于权力问题的主要观点是“一切政治权力都必须是有有限制的”，这成为宪政理论的基本原



则之一。人们对政治权力往往抱一种近乎自然的怀疑的倾向，认为掌权者若有机会总会做恶而非行善。树立分立与制衡这一原则运用于公共政策过程，就是任何一个国家机关即任何一种权力都不能单独操纵公共政策，公共政策的制定、实施、调整、终结更多的是一个交易的过程，是由各方及其打赌利益进行谈判的结果。公共官员和私人利益的共同加入以及相互妥协，是西方大部分政治系统政策形成的基本特点。公共政策过程必须照顾到社会各方面的利益、愿望和要求，任何一方的利益都不能被忽视，这使得西方的公共政策的过程由于各方面的参与而成为类似于市场交易的一个过程。因此，可以理解，由于实行非市场体制的国家不可能采纳分权与制衡的原则，所以就不可能具备这种公共政策市场化的特点。

2、社会舆论在政策监控中的显著作用（影响议题、影响态度、反馈）

在西方，新闻自由权是人民主权的一种具体表现。既然国家的权力来源于人民，政权的合法性来自于人民的认同与支持，建立国家及政府的目的就在于谋求人民的幸福、自由等。人民可以表达自己的利益、愿望和要求。一方面表现在宪法所肯定和保护的选举权中，另一方面则体现在新闻自由之中。新闻是自由的，甚至可以是不公正的、歪曲事实的，只要能说出理由即可。无论如何，新闻是有力量的。“新闻媒介的真正功能在于他们能够决定将被决定的事。规定问题的范围，分辨可选择的政策，将民众的目光引向社会、经济及政治危机——这些都是政策制定的重要方面，我们称之为确定议事日程”。决定什么是问题甚至比决定什么是解决办法更重要。公众、团体、官员可以通过形成舆论对现行政策的效果和是否符合现实要求的政策方案做出判断，并在此基础上形成对政策的支持、反对或冷漠态度。这些态度既会影响到公共政策的制定，也会影响到公共政策的采纳与实施，同样会影响评价。

如果对公众所持的态度及倾向有比较准确的把握，那么，政策的可行性将是很大的。这就是信息反馈所要完成的工作。反馈论认为，过去的政策和效果能产生变革的要求或对政策的支持。

“被统治者的舆论是一切统治的真正基础”。萨托利说：“没有自由舆论的自由选举毫无意义可言。我们说人民必须享有主权，但没有内容没有自己看法的主权，不过是一种似权，一种空洞无物的主权。”

社会舆论对于公共政策的影响取决于这一点：国家是否控制着一切或大多数社会化工具和一切传播媒介？



一种声音或多种声音？欧美各国之所以能够对政策过程产生较大影响，只是在于新闻自由有宪法上的制度上的保证，在于任何国家机关、领导人都不敢公然侵犯、损害新闻的自由与独立。

3、司法审查对公共政策的有效

（1）理论渊源。可由启蒙运动追溯到中世纪教权与王权的二立，真至古希腊和罗马，经过历史演变，使得“限权政府”观念深入人心。直接理论来自于孟德斯鸠关于分权与制衡的思想。（2）司法审查的内容：对联邦和州政府行为审查。（3）原则：限制最高法院的权力：诉讼资格、时机、标的问题。评价：石鼓 以权力制约权力，从而使得权力的运行不再是任意的和武断的，即在于保证权力的有序运行。

4、中央政府权力的扩张与政策监控手段的更新

20 世纪，中央政府权力逐步扩张并仍继续，福利政策是主要原因之一。全国统一标准和中央政府的财政拨款。地方政府财政上越来越依赖中央政府。

我国的政策监控机制

1、人民代表大会的政策监控

人民代表大会的政策监控是其立法权派生的，具有最高法律效力的监督形式，它是法律监督、财政监督、人事监督和工作监督的总和，是人民代表大会影响、制约或控制其他国家机关的一种国家行为。可分为法律监督（制定程序和内容）和工作监督（行政、司法和人事）。监督的制度和程序：第一，听取和审议“一府两院”工作报告。第二，审查国家计划和预算。第三，质询。第四，调查委员会。第五，罢免。

2、政府机关的政策监控：行政监察、上级机关对所属部门及下级机关的业务监督和人事任免、所属部门和下级机关根据民主集中制的原则对上级机关的监督与控制（无强制性，可视为信息反馈的一个环节）、因业务性质而产生的综合性的政策监控（跨行业、跨部门如劳动人事、福利、保险税收等）5、专业性的政策监控（主要指审计监督）6、分税、财政拨款和税收返还等。

3、司法机关的政策监控

4、中国共产党的政策监控：1）党对国家生活的领导决定了政策的内容或方向与政策的实施：政治领导、



组织领导、思想领导 2) 党纪监督 3) 通过党的基层组织实施 4) 通过各种大众传播媒介。

5、民主党派对政策的监控：政协会议、常委会会议或主席会议向党、人大、政府提出建议案，各专门委员会提出的建议或有关报告，委员视察、委员提案、委员兴趣报或批评建议。特点是：政协的权力仅在于参政议政，而无权形成有约束力的决议，不具备强制力。

6、人民群众及人民团体的政策监控：选举、表达、向国家机关反映、态度

四、完善我国政策监控机制的若干思考

不足：除执政党系统和行政系统的政策监控之外，人大及常委会、司法机关及社会舆论等主体的政策监控均存在着功能弱化现象，即存在着不敢监控、监控不力或失职之类的现象。如人大的监控操作起来却困难重重。原因：一是党政不分。历史形成的党政不分、以党代政突出了党纪监督，却将法律监督相对弱化。

人大监督的有限存在是人大在我国现实社会生活中有限存在的具体表现。因此，应将党的监督与政策监督的相对分开，将提高人大作用。二是政策监控的具体程序与实施细则的缺失，使得法律上的监控权力因无法进入操作层面而悬置起来。如人大撤销同级政策政策的权力，受理群众申诉、控告的权力，视察、质询等权力，都因缺乏可行的制度与程序而难以实现，成为仅是象征性权力。三是政策监控的主体所得到的有限信息也影响和制约和监控的实际效果。四是政策的国家监督与社会监控脱节，社会监控向党政监控信息渠道不通畅。五是各种监控机制之间空多，权力机关和上级行政机关之间的分歧或纠纷并无相应的国家监控主体来协调；权力机关、司法机关、上级行政机关都能对本级政府的政策进行监控，但在监控范围、程序、处罚等方面没有一个明确的界定。

对策：1、强化立法机关和司法机关的监控功能 2、建立使命法律体系。要用法律规范公共政策的制定、实施、评估和终结等环节。一方面要加强立法工作，使公共政策的运行有法可依；另一方面要加大执行力度，使公共政策依法运行同时也对公共政策的监控确立明确的标准。从而使政策监控具有权威性。3、制定可行的制度程序与具体的实施细则。使法定的权力进入可操作层面的关键性步骤。主要是以规的形式明确政策监控的主体、地位、性质、作用、职权、基本原则、监控对象、监控范围等。4、提高监控者的素质。5、



完善政策监控環，包括建立财产申报制度、建立法定的信息中心。6、建立条块结合的政策监控模式。7、加强公众和大众传媒的政策监控。

第十章 政策终结与周期

政策终结是政策过程的最后一环，但也是承上启下的一环。政策周期理论则把政策制定、政策执行、政策评估、政策监控和政策终结的过程视为一个政策周期，而政治（政策）--经济周期理论则力求说明政策周期与经济周期之间存在着密切关系。

第一节 政策终结

考夫曼**组织生命周期**模型。认为，组织并不象有机体一样经历“年轻、成熟、变老、最后死亡”的生命过程，组织在现实中生成和壮大，但是很少死亡，而公共组织比私营组织更难以在现实中终结。这是因为组织在发展中不断壮大，组织自身抵抗终结的能力不断增强，这正是组织难以终结的根本原因。只有在组织保持活动的能量和其他必要的资源流失以至于组织不再适应环境时，组织才会死亡。

狄龙提出关于**政策终结障碍的理论框架**，包括 6 种障碍：心理上的障碍、机构的持久性、组织和机构对环境的适应性、反终结的联盟、法律秩序上的障碍、终结的高成本。

概念：政策终结是政策决策者通过对政策评估后，采取必要的措施，以中止那些过时的、多余的、不必要的或无效的政策或项目的一种政治（或政策）行为。终结不仅是对五项原则 政策的了结，而且意味着修正或调整。**特征：**强制性、更替性（新老政策更替，是政策连续性的反映）、灵活性（复杂而又困难，必须灵活处理各种动因和关系）

政策终结的实际意义：1) 节省资源 2) 提高绩效（意味着新政策、机构和人员的更新与发展，有利于解决问题，促进政策绩效）3) 避免僵化：一项长期存在，没有及时终结的政策，在发展变化了的环境下，不仅不能解决问题，反而成为解决问题的阻力与阻碍，带来不良后果。4) 优化政策：一是政策人员的优化；二是政策组织的优化



政策终结在我国意义重大：我国处于转型期，许多不适宜新体制的旧政策应予终结；机构改革和政企分开的过程中，一些不适应改革需要的机构需要终结；深化政治体制和政企分开的过程中，政府的机构、功能、政策需裁撤或更新。如行政审批制度改革和一站式办公推行等。终结过时的、失效的政策可以节省有限资源，促进政策更新。

我国政策终结工作的主要问题：一是政策终结的程序不合法。“程序之所以重要，是因为程序是规范政府行为的经常性的、经过时间考验的现实有效的主要途径”。有的地方以红头文件终结一项政策，很随意，违背了政策终结的程序，即政策终结最后要以公报、决定、决议等形式向全社会公布。二是对终结的重视不够。三是政策终结的力度不够，一些过时政策在今天仍然存在。

政策终结的原因：1、财政困难 2、政府的低效率 3、政治意识形态和价值观念的变化 4、行为理论的变化。即关于人性、行政管理和社会服务应如何提供等理论的变化导致政策或项目的终结。5、学习。6、政策系统本身的自我更新的特性：一是政策系统是一个不断进行新陈代谢的系统，必须随着社会经济的发展以及国际形势的变化制定新的政策，而有时只能推陈才能出新。二是政策系统也是一个不断与周围环境互动、修正正身的过程。由于政策环境的变化和不确定性，由于决策者无法预见现在的政策在将来的适应性，因此，终结不能起作用的政策是决策者从他们的错误中吸取教育的途径之一，在某种程度上是政策可持续发展的关键和对政策错误的一种补救。

政策终结的类型：1、功能的终结，即终止由政策执行所带来的某种或某些服务。最为困难的，因为一方面，功能的履行或承担是政府满足人民需要的结果，若予取消，势必引起各方面的反对；另一方面，某项功能往往不是由某项政策单独承担的，而是由许多不同的政策和机构共同承担的，终止往往需要做大量的组织和协调工作。2、机构的终结或缩小：很困难。这就是许多本该随着某项政策历史使命的结束而应裁撤的机构仍然存在的原因。3、政策本身的终结。3、政策本身的终结 4、项目的终结

政策终结的方式。丹尼尔斯在《公共项目的终结》中认为，政策终结的方式有两种：一是与政策效力减弱的自然老化；二是与强烈抵制政策终结的力量博弈的结果。一般而言，有八种方式：1、政策废止 2、政策



替代 3、政策合并：一是将原有政策内容合并到现有政策中，作为现有政策的一部分；二是将多个旧政策调整合并成一个新政策 4、政策分解：当原有政策过于庞杂、目标众多以至影响到政策执行时，用分解的办法，每个部分各自形成一项新政策。5、政策缩减：把政策中过时的部分废除，而保留原来政策中合理的部分；采用渐进方式对政策终结，以缓冲政策终结带来的巨大冲击，逐步协调各方关系，减少损失，表现为缩小对政策的资源投入，减小实施范围，放松政策执行的控制待。6、政策的法律化：为提高权威性和强制力上升为法律或行政法规，这是另一种意义上的政策终结。

政策终结的障碍：

1、相关者的心理抵触：政策制定人、政策受益者

2、现在机构的持续性：政策先机攀岩其他社会政治组织一样，都具有寻求自下而上和自我扩张的本性，哪怕事可做，没有再必要。机构的持续性表现在：1）机构的惯性：机构的惯性使得政策执行一旦开始就很难停止，如要停止，必须从外部施加很大的压力，这是因为机构所固有的惯性使它本能地反对任何变化。2）机构的生命力。当政策终结危及组织的生存时，它会千方百计减轻所面临的压力，或改变策略，或调整结构，想方设法地延续政策终结的过程，给政策终结带来消极影响 3）机构的动态适应性：机构本身有动态适应性，可以随着环境和需要的变化而产生变动，甚至能针对政策终结的各种措施来调整自己的方向，使终结计划夭折或破产。

3、行政机关的联盟：执行某项政策而获取既得利益的行政机关，往往会在政策面临终结时结成联盟，共同反对政策终结。机关间内部团结，对外则拉拢和接近政府内外有影响力的人抵制终结。行政机关比其他任何社会组织更有便利的条件进行政治活动，可以利用自身有利的地位影响公共政策。

4、利益集团的阻碍：公共选择理论认为，利益集团的力量很大，总能左右公共政策，和政治家、政府官员互相利用，形成一个“铁三角”。反对终结的利益集团为维护既得利益

5、法律程序上的复杂性：政策的终止和组织机构的撤销必须按法定的程序办理。程序上的复杂性往往影响



政策终结的及时进行。立法机关在考虑终止某项政策或法律时，往往顾虑重重，举棋不定。

6、社会舆论的压力

7、高昂的成本：一是终结行为本身要付出成本。本恩的 12 条建议中认为要接受短期内费用的增加，要比继续这项政策的花费要多，比如 再就业或对原政策受益者进行补偿。二是现有政策的沉淀成本。沉淀成本是指投入决策、某个计划或项目的时间、资金或其他资源的无法弥补的花费。它限制了目前投入的选择范围，制约了下一步的计划。再造的政策或组织机构已经投入但没得到回报，政策决策者面对投入的沉淀成本，往往处于进退两难的境地；而政策投入的成本越高，终结者下决定终结的难度就超期在。此外，终结有风险，对终结一项政策后的结果不确定。事实上，政策终结后采取的新政策并不能保证一定会带来更好的结果。

终上，政策终结的障碍可归结为两类：一类是不可避免的逻辑障碍，包括人们害怕变革的心理、沉淀成本的存在、政策受益者的心理抵抗、机构的持久性、政策终结自身的成本和法律秩序上的障碍。这或者基于人性，或基于组织的特性，或是现代法治社会的要求。另一类则是政治上的阻碍（非逻辑障碍），包括政府决策者责任缺乏、利益集团的那般、舆论的被操纵。

政策终结的策略（本恩 12 条建议）

政策终结策略是指在政策终止过程中，运用智慧和艺术，实际上也是一种政治过程。

1、重视说理工作，积极争取支持力量。支持者的态度和人数多寡决定政策终结成败的关键；吸引社会公众参加对政策的评估，适时公开政策评估结果；争取第三方力量推动的策略；利用群体的规则、规范、压力归属感和目标来争取支持力量，群体对成员具有强烈的制约作用；注意利益补偿；做出必要的妥协。

2、旧政策终结与新政策出台并举。人们一般不愿意看到政策终结，然而人们一般很少会立刻反对一个新的、较好政策的出台。为缓和政策终结的压力，可以出台与终结并举，使新政策替代旧政策，特别是具有重大影响或关系到广大人民切身利益的政策。

3、选择有利的终结时机和焦点。考夫曼在《时间、机遇和组织》中认为，机遇至成功的政策终结至关重要。



有时，政策终结成功与否完全依赖于时间和机遇。这种时机有：重大政治事件、战争、外交协议，旧政策执行引发重大事故等。这时，民众往往高度一致地支持政府决策。另外一种形式是“转移公众焦点”策略，即政策将公众注意力焦点引到另外的事件，以降低公众对政策终结的关注度，进而减少终结阻力。或者将注意力集中在政策的错误和危害上，向人们展示旧恶终结政策后的美好前景。

4、“力场分析”、传播试探性信息与“闪电”策略。“力场分析”策略也叫知己知彼策略。在政策终结前，必须斟酌政策终结的“政治情境”，反对终结的团体力量虚实、所持的立论基础、所获支持程度及可使用资源等。这就需加强社会调研，及时获取反馈的信息以了解民众心态，估计所涉及的地方和利益团体的影响、损失程度，从而做到心里有数，沉着应对，削弱反对势力，扩大支持基础，顺德实现政策终结。

传播试探性信息，就是正式宣布前，在一些非正式，流露出准备终结的信息，以测定公共舆论对这一行动所持的态度。有助于公众的广泛讨论，从而认清政策终结的必要性，减轻舆论给终结带来的困难。

保密或“闪电”策略。一些带着重大的政策，从整体长远利益出发，必须迅速终结以免错失良机。而预期该政策终结因各种因素影响，如放出试探信息，采取渐进性措施反而可能遭到强大阻力时政府事先保密，突然宣布某项政策终结，运用强制力予以执行。

5、渐进。

6、正确处理好政策终结与政策稳定、政策发展的相互关系。一要处理好政策稳定和政策发展的关系。政策应具有稳定性，朝令夕改会令公众反感，这与政治经济社会的稳定是息息相关的。因为政策问题和政策环境是时时在改变着，政策应当适应形势的需要，所以政策要因地、因时制宜。二是要同时处理好被终结的旧政策与其他相差政策的调整。一项政策一般不是孤立的，而是与多项政策相差。而新政策的出台，也应做好各种辅助、配套政策的制定。三是注意保留原来政策中富有成效的、合理的部分，以尽可能地保持稳定，实现发展。事实上，大多数政策是在原有政策及其后果的基础上产生的。因而，林德布洛姆认为决策是渐进的，公共政策不过是政府活动的延伸。因为一种和以往政策越不同的方案，就越难预测其后果；一种和以往政策越不同的方案，就越难获得一般人对这项政策的支持，其政治可行性就越差。



第二节 政策周期

政策周期是指经过制定—执行—评估—监控—终结这几个阶段后形成的一个周期；同时，它还表明，新的政策往往不是凭空产生的，常常是原有政策的延续，是为适应新情况而对原政策加以修改调整，从而形成政策的一个新周期，实现新老政策的交替循环。

政策制定是核心；政策执行是关键；政策评估是对政策方案合理性的最具权威的检验；政策监控是政策运行中不可缺少的一个环节，贯穿于政策过程的始终，通过政策监控，能够及时发现并纠正政策偏差，从而提高政策绩效，实现政策目标；政策终结则意味着一个旧周期的结束。

不同的政策周期的时间长度是不一样的。这种决定时间长度的因素很复杂，但主要和政策目标的大小远近、环境变化以及实施的难易相关。此外，一项错误的政策，人们希望短一些，尽快结束；正确的政策，人们可能也希望周期短一些，尽快用法律形式固定下来，稳定。

一个旧周期的结束，又意味着一个新周期的开始。政策周期是政策的辩证运动，其核心在于政策自身的扬弃，这种扬弃导致政策不断汲取减价，吐出糟粕，获得发展的内在力量。

从历史发展的角度看，阶级出现，经历了各种社会形态的社会周期，是一个历史范畴，随着历史的推进而灭亡。

政治——经济周期（第三章第一节第6页）

政策过程与经济过程不可分离，相互作用，相互影响。尤其是在市场经济条件下，公共政策作为一国政府干预社会经济生活的主要手段，所以纠正市场缺陷时，政策与经济发展之间的相互关系就更为密切。当政策干预符合经济发展的要求时，经济就蓬勃发展；反之则呈现波动、萎缩乃至停滞状态。由于政策本身是一个运动的周期过程，周期性的政策变化必然会对经济发展产生影响，使经济发展随着周期性的政策变化呈现出不同的发展周期。

西方学者提出政治——（商业）经济周期理论。认为，在西方市场经济和民主政治体制条件下，国家日益干



经济和社会生活，政治（政策）与经济发展之间的关系往往以政治——商业周期的形式出现。西方的民选政府在循环反复的大选周期中动作，它们采取的政策类型随选举周期的时间而变化；在选举前采取受选民欢迎的政策，而在选举后采取不受选民欢迎的政策。

我国的政策周期及其特点：

我国的政策周期变化与经济发展也呈现出周期之间的相互关系。艾克斯坦认为中国的政策周期根源于中国的决策结构和价值系统。克拉克认为中国领导人的政策框架时间是不断变小的。从一项具体政策来看，一方面由于我国尚处于初级阶段，体制、制度不完善；另一方面中国地域辽阔，各地区差异大，发展不平衡。因此，我国的政策并非完全按政策周期的程序进行，而是表现为传达期、贯彻期和变通期。这是中国政策周期表现出来的一个显著特点。传达期即传达动员阶段，两种形式：一是组织系统内自上而下的有组织的内部传达，包括传达文件、领导人讲话、指示、会议精神等；另一种是全国范围内公开动员，如两报一刊。贯彻期，地方政府为迎合中央精神，以中央指标为下限，提出一个较高的经济增长目标，这样层层加码，逐级放大，出现相互攀比，一哄而上的局面。变通期，即“上有政策下有对策”阶段。在这种情况下，决策者被迫实施调整，采取新的政策，又重新进入下一轮的政策传达期、贯彻期和政策变通期。

从政策与政策之间的更替来说，我国的政策周期一般较短，政策目标不断调整，缺乏连续性和稳定性，这在经济领域表现突出。中国经济波动的根源主要来自于政策周期变动形成的外部冲击，表现为：一是中央政府的政治动员冲击所引起的经济扩张期；二是中央政府的政治命令冲击所引起的经济收缩期。政策变化使经济发展处于经济扩张期和经济紧缩期的交替变换之中，并呈现出如下特点：经济扩张期与历次党代会或重要人代会具有一一对应关系；每次经济收缩与历次政府经济紧缩政策相关。经济扩张政策与经济紧缩政策相互交替波动。周期性的经济政策（扩张—紧缩—再扩张—再紧缩）导致了经济发展不断呈现繁荣—衰退—再繁荣—再衰退的循环变化过程，是形成经济波动，加剧波动幅度的重要因素。这也在政策周期理论中得到证明：政府交替执行扩张性政策和紧缩性政策的结果，造成了扩张和衰退的交替出现；政府企图



保持经济稳定，实际上却在制造不稳定。

为什么会出现政策周期性变动的现象？根源在于中国国情的现实性与领导人发展目标的主观性之间的矛盾和冲突。领导人对国家发展抑郁主观的、脱离现实的期望，主要因为：一是出于作为落后大国领导人的责任感、威胁感和危机感。二是要证明社会主义制度的优越性。主观愿望忽视了客观规律，轻视中国的国情的限制因素，政策超前，不全理性，这又迫使领导人调整政策甚至取消原政策，制定新政策，从而形成政策周期现象。

第三节 政策变化

第一节 政策变化的两种基本模式

库恩的科学历史主义理论，其在《科学革命的结构》认为：**科学进步模式**为“前科学—常规科学—反常—危机—科学革命—新的常规科学”的发展过程。而“常规科学—反常—危机—科学革命”则是科学革命的结构模式。简言之，科学进步表现为范式孕育、成长、成熟的常规科学时期，也包含着**范式转换**的革命时期，科学进步就是在渐进与突变、积累与革命的交替中实现的。

参考库恩的科学进步模式，学者提出了**政策变化的两种基本范式**：1）常规变化模式，即政策在保持基本方向或目标的前提下发展演化，或新旧政策之间保持较大程度的连续性 2）范式转换或中断—平衡模式，即政策连续过程出现中断或飞跃，新政策取代旧政策。基础是学习，两种范式分别以两种不同的学习类型为基础——常规变化模式以“吸取经验教训”的学习类型为基础；范式转换模式以“社会学习”（即对社会、政治、经济和文化发展特别是价值观、意识形态变化的感知）作为基础。

常规的政策变化和政策风格

公共政策往往有着惊人的连续性，大量的公共政策在某种程度上是对以往的政策和实践的延续。在这种变化模式中，允许在没有改变政策基本方向的情况下对现有的政策做出修改和补充。



为什么政策有连续性？林德布洛姆的渐进主义认为，通常（并非一直这样）政治上可靠的政策只与原政策有渐进、轻微的差异。差异巨大的政策是不合时宜的；而且由于决策者以及其他参与者为达成共识，必定要进行讨价还价，相互妥协，就不可能导致全新的、最优的政策。所以只有利用“回馈”，通过“稳扎稳打的连续过程、”。因此这种形态的政策分析者及政治系统可能发展出高度的适应力、弹性，提高其面对错综复杂的情况制定出良好政策的适应力和弹性，这些一连串的小步进展却可能造成社会的快速转变。这样，利用回馈的政策后果，并对其进行矫正，保持政策的连续性，通过突破瓶颈，以达到政策效果的渐进递增。

琼斯认为，政策参与者团体往往倾向于对相关的政策领域加以垄断，只有当这种垄断被新的参与者团体打破时，才可能出现明显的政策变化。

这两种解释都表明，政策变化的常规模式（政策的高度连续性）的原因乃是在于同一批政策参与者或团体长期主宰相关领域政策的制定与执行，相关的政策问题总是被放在相似或相同的脉络和途径中加以处理的。这就形成了所谓的**政策风格**。

政策的发展变化总是离不开一定的政治环境、政治生态及政治文化的影响与制约，特定的政治重大政治文化甚至对政策变化的范式起着决定性作用。在特定的历史条件和民族习惯思维或领袖人物工作作风、思考方式的作用或影响下，有的国家政府与政党在制定和改变政策的过程中，形成了保守的经验型的政策变化模式；有的政府与政党则形成创新型的政策变化模式。

理查森认为，政策风格是由政府解决问题途径和政府与社会团体关系的模式这两种因素决定的。影响政策风格的变项主要有两个：1、政策主体的构成，包括行动者及其观念、价值观、思维方式 2、国家所具有的自主性，包括行政管理能力

三、政策发展中的“范式”变化（中断——平衡模式）。

公共政策所持有的“政策范式”，诸如关于社会问题的性质及其解决办法，政策所具有的方向、目标及其



所赖以生成的价值观、信念、意识形态等发生转变，而引起这种变化的往往是社会学习过程。范式变化表现为政策连续性的中断或政策渐进过程的中断。

霍尔将政策范式变化过程分为**六个阶段**：1、范式稳定 2、反常的积累 3、实验 4、权威的破灭 5、争议 6、新范式制度化

第十一章 政策分析的步骤与方法

政策分析过程包括六个步骤：1、确定政策问题 2、确立政策目标 3、搜寻设计备选方案 4、预测备选方案的结果 5、方案比较择优 6、评估政策实施效果

第一节 政策分析的过程框架及步骤

根据奎德的论述，可将政策分析的基本因素概括为七个方面：问题、目标、备选方案、模式、效果、标准和政治可行性

问题：政策分析的逻辑起点。成功地界定问题等于完成了分析任务的一半

2、目标 3、备选方案 4、效果：对目标而言有利的，利益；成本。外在效应。5、标准：一般的决策标准有交通、效率、适当性、公平性、回应性和合适性等。常常采用成本—收益分析（损益分析）或成本—交通分析作为方案比较选择的标准。6、模式 7、政治可行性。可分为三个方面：政治资源限制——包括 1 政治支持度、政治和行政技术；2 分配限制——政治是整个社会对价值所做的权威性分配，分配的差距有一定限度；制度限制——政治分析不能为所欲为，必须在一定的制度限制内进行。

政策分析理性过程模型

定义：理性过程模型是指决策者和政策分析人员在分析过程或决策过程中可以使分析或决策符合逻辑且客观；他们有清晰的目标，而且在决策过程中所有行为都能导致选择那种最能实现目标的备选方案。



理性模型包含如下**基本假定**：1）、目标取向 2）知道所有可能的备选方案 3）偏好明显 4）偏好持续不变 5）没有时间或成本的限制 6）最后的抉择将使结果最大化。

理性模型的主要缺陷：1、社会上没有一致公认的价值存在，只有特殊群体与个人的价值，而且许多价值是彼此冲突的，这些冲突的价值难以比较和衡量 2、决策环境尤其是政治及权力的影响使决策者无法观察到或正确衡量各种社会价值，决策者本身的动机和目标往往是难以捉摸的 3、决策者有时并不原意使结果最大化，只期待满足进步的要求，他们一旦找到一个可行的方案，就不想继续寻找最佳方案了；4 决策者受个人能力、需要和资料的限制，这妨碍他们进行理性决策 5、再造政策的沉积成本（投资）大大减少了决策者考虑其他政策方案的机会 6、现有的科学技术尤其是社会科学的预测能力，不足以帮助决策者了解每一政策方案所产生的后果。所以，若要遵守政策分析的理性模式的话，理性模式与大致正确的决策之间必须妥协。

理性模式的重要性：提出一系列的分析方法与技术；它是一种理想，即使现实不可能完全依此行事，也提出进行分析的基本框架。既要重视理性因素，也要重视半理性或非理性因素。采用理性分析的基本框架时，也要吸取半理性或非理性如渐进模型、综合模型的因素。

第二节 政策问题界定的方法

政策问题界定或政策问题构造，就是用来产生关于政策问题性质及其潜在解决办法的政策分析程序及方法。一半。正确的方法解决错误的问题。

政策问题的性质

1、政策问题的动态性 2、政策问题的关联性：按系统论的观点，世界上的一切事物都处于相互联系的中，政策问题也不便，某一领域的问题总是与其他领域的问题交错影响，不存在完全孤立的政策问题。3、政策问题的主观性：主观对客观的反映。政策问题的客观环境和人们主观意识相结合的产物，带有鲜明的主观色彩。

政策问题界定的过程 7 个步骤



1、思考问题：建构问题框架并以数据等信息充实，形成准确和完整的描述。要明确作为问题界定基础的价值观，弄清政策有关者的价值观是如何影响问题的表述。2、勾勒问题的边界：详尽说明问题产生的地点、存在多长时间以及对影响该问题历史性事件。要考虑到政策问题的关联性，不论与政策问题相关的问题是被妥善解决了或是恶化，都可能影响政策分析。3、寻求事实依据：多渠道搜集数据并核实。问题的表述很重要。4、列举目的和目标：行动者的目的和目标不同决定了对问题解决方案的要求不同，某些目标和目的必须进行试探性的表述，并随着分析的进程加以个性 而另一些则必须加以推测。5、明确政策范围：指一个问题中所要考虑的变量的范围，如时间、幅度、受众大小等。6、显示潜在的损益：分析相关参与者和利益集团在政策问题上潜在的损益情况。7、重新审视问题的表述

政策问题界定的方法

1、边界分析：饱和抽样（或滚雪球抽样）2、问题陈述（调查）3、边界估计。重视专家的作用。2、分类分析：逻辑划分和逻辑归类。要达到逻辑一致性。规划：实质相关性、穷尽性、排他性、一致性、层次区别性。如集合论思维。3、层次分析，帮助查明问题情境的可能原因：可能原因、合理原因和受控的原因，规则同上 4、综摄法（类比法：）个人类比（分析者假设自己处于同一个问题情境）、直接类比、符号类比、幻想类比 5、头脑风暴法，一种产生思想、目标和战略的方法。是一种产生创造性思维的方法。是一种会议技术，依靠相关领域专家的知识、经验和分析判断能力以及向他们提供有关的行情材料，请他们对未来的变化态势做出判断、估计、集思广益、产生真知灼见。头脑风暴小组应是专家；思想产生和评估应严格分开，防止思维被批评、争论打断；保持开放和放松；仅当第一阶段（思想产生阶段）的思想已经穷尽时，才进入第二阶段即思想评估阶段；思想评估阶段结束时，应对意见进行整理，分清主次，形成一个包含问题的概念化及潜在解决办法的建议。6、多面透视：被明确用来处理复杂的结构不良的问题。1）技术透视：根据最优化模式来看待问题及解决方法，并强调在概率论、损益和决策分析、计量经济学和系统分析基础上的技术。2）组织透视：将问题视为从一种组织状态到另一种组织状态有序渐进的一部分。标准的操作程序、原则、惯例是组织透视的主要特征。3）个人透视：从个人的理解、需要和价值来看待问题及其解决方



法，强调以直觉、魅力、领导和自利作为控制政策及其影响的主要因素。7、假设分析，用来对有关政策问题的冲突性看法进行创造性综合的技术，包含了其他的技术的应用，也是用来处理结构不良的问题。包含五种程序 2) 利害关系人的认定 2) 提出假设 3) 质疑假设 4) 汇集假设 5) 综合假设。特点：克服了政策分析的 4 个局限：1) 政策分析常常假定有单一的决策者，其有明显的价值偏好顺序 2) 政策分析不能系统地考虑各种关于问题的本质及其解决办法的相互冲突的观念 3) 大部分政策分析是在组织内部进行的，组织的“封闭性”使得分析者难以或不能对流行的问题的看法产生质疑 4) 只涉及表面特征，而不涉及那些构成问题概念化基础的基本假定 8、论证图示：假设分析方法中的技术，应用图表展示，以绘制政策争论因素的重要性和合理性的图表，评估矛盾的因素。9、问题文件法：由 PPBS（计划-规划-预算系统）形成的一种界定问题的综合性方法。

第三节 目标确立的方法

现实生活中，政策目标受各种因素的制约并非一目了然的。因此，在规划方案之前澄清并最终确定解决政策问题的目标从某个角度看，规划政策目标的过程也是酝酿行动的过程。

澄清和确定政策目标的困难：（价值因素、政治因素、目标的多重性及冲突）

1、价值因素。特定的价值判断是确定政策目标的前提条件，这种内在的价值判断使认定政策目标的过程带有强烈的主观色彩。政策目标到底为何物，这取决于社会群体及社会成员个人的价值观，具体来说取决于群体及个人在社会中的经济和政治地位、相关利益、伦理首先、传统与历史待因素，特别是政策制定者的价值观在政策目标确定中起着重要作用。

2、政策因素。政策目标是政治过程的产物，非个人拍板的结果。因此，决策者从政治的角度出发，常常故意把目标弄得模糊不清。此外，利益集团对决策所施加的影响也增加了目标确定的难度。如棉花流通体制改革。

3、目标的多重性及冲突。现实的政策目标可能是一个多重的系统：在纵向上看是多层次的，在横向上则是



多方面的。在政策目标系统中，主要目标和将要目标、长远目标和短期目标、定性目标和定量目标错综复杂地交织在一起，这使得确定目标变得困难重重

澄清和确定目标的途径与方法

- 1、价值分析（1）价值判断构成确定政策目标的基本前提。其确定某种目标或目的是否值得去争取，争取的手段能否被接受以及取得的结果是否良好。价值研究通过价值的确认与分析使隐含的价值问题逐步显现；它的前提假定是：价值观是人类行为或行动的一个主要决定因素。（2）价值观是由复杂的历史、地理、心理、文化和社会经济因素所决定的超理性或非理性的既成的东西，而不是理性的思考结果。（3）价值分析中主要涉及的是：政策及其目标的价值含义、价值的一致性；绝对价值和相对价值 对明确价值观的可行性的限制；价值组合、价值冲突以及价值观的加强和改变（4）为明晰目标而作价值分析，通过这一途径主要解决的是目标反映论证的价值观，目标受众的利益等问题。要着重考虑决策者及其他政策参与者的价值判断。价值分析首先要问：谁的价值观在起作用？谁的偏好、利益得到反映？（5）价值观是非理性的
- 2、影响政策目标的政治因素包括决策者的政治立场和政治需要以及各种利益集团政治诉求。
- 3、处理多重及冲突的目标。奎德认为，如果在政策目标这个问题上存在争论，即人们不能在目标问题上达成一致或无法确定目标，那么就应努力寻找一个能取得共识的更高级或更一般性的目标。可以采取“最优途径”和“满意”途径来确定一个偏好的目标。
- 4、目标最优化的方法和技术。多目标的最优化问题实质上是在各种目标和各种限制条件之间寻求合理的妥协。1）化多为少法 2）重排序法 3）分层列序法 4）直接求非劣解法 5）层次分析法

第四节 方案搜寻的方法

一、备选方案的必要性与来源

如果说问题界定是为了发现问题“是什么”，目标确立是为了确定“做什么”，那么备选方案就是解决“怎么做”的问题。搜寻备选方案是着手实现政策目标的第一道重要程序，它有待再加工。从而形成政策方案



的“高级阶段”，即最优方案才是可以执行的政策方案。设计方案必须要有预见性。备选方案的产生遵循以下原则：创新原则、约束原则、多样原则、时间原则、相互排斥原则。产生备选方案应按先发散后收敛的思维步骤，即大胆假设，小心求证。

2、备选方案的来源：1、由政策问题的性质以及政策目标所派生的 2、与现状相符而又尚未实施过的方案 3、现有政策（它本身是一个应考虑的方案，也是许多新方案产生的基础） 5、向专家请教 6、根据权威的要求 7、对相似或类似问题的推导和类比 8、某些特殊安全的启示 9、对相关案例的调查结果 10、从政策参与者的价值观及信念、法律的规定和科技知识中进行推导者

二、备选方案产生的步骤与方法

1、搜寻与发现

1) 头脑风暴法。2) 文献评论法。“太阳底下没有什么是新鲜的”。许多问题常被他人各种场合提到过，问题在于找出它们。3) 快速的调查。横向调查和纵向调查 4) 与理想的比较 5) 无所作为（保持现状）的分析。6) 实践经验的比较 7) 被动的收集和分类。当政策分析达到一定的阶段，有些备选方案可能会自动出现 8) 类型学的发展。如果问题可以归类，内在联系或类似性质会变得更清楚。如查明被影响的团体及他们对每种备选方案的可能反应，最后提出他们比较能接受的特殊手段。9) 类比。

2、设计和创造：方案轮廓的设想和细节设计

1) 系统综合分析法：将所研究问题视为一个系统，用系统方法论把该系统分成若干结构和功能上特有的形态特征，并加以重新排列组合，产生新概念。基本步骤：一是明确政策问题的性质；二是列出据以解决问题的形态特征；三是明确每个形态特征的可能变量，建立形态模型；四是确定方案及其价值；五是选择方案

2) 提喻法。其一，变陌生为熟悉，即异质同化过程，从毫不相关的事物中找出其本质中相似之处，从而使未知变已知。分成小问题，深入了解问题实质，寻找对全局影响最大的问题或问题的方面。其二，变熟悉为陌生，即同质异化，即用新的观点方式来考虑已知的问题，变已知为未知，然后再把未知为新知，也就



是打破约定俗成的一些意见和看法，从新的角度去观察问题。

3) 情景分析法。是一种定量与定性分析相结合的方法，又称为脚本法。在预测基础上，考察方案随其影响因素变化而变化的方向和程度，强调突发因素对预测结论的可能影响。比较有效和可操作性的方法

4) 偶然联想链法。

5) 放大、缩小、结合、重排等，还可以通过考虑如何执行来个性潜在的备选方案，即通过改变决策点、影响点和如何处理风险问题而揭示潜在的备选方案

6) 可行性的处理。将可处理的变项结合成一个首尾一致的策略而设计出备选方案，并随着问题的重新界定和评估标准的修改，进一步修正这些策略。

3、筛选

选择标准一般是看：符合客观实际——按客观规律办事；符合全面利益——有利于政策总目标的实现；经济效益、社会效益；切实可行

方法：比较法：横向比较、纵向比较；综合归并法：吸收和综合两个或多个方案的优点与合理内容，形成一个更合理完善的方案；经验分析、抽象分析、试点分析、效益分析、案件分析、代价分析、灵敏性分析

应注意的事项：不要过分依赖过去的经验；不要急于批评别人的意见，不要让好的主意溜掉；避免过早锁定问题的定义；避免过早形成偏好；防止未经评估而排除备选方案；注意在条件变化时，重新考虑以前被排除了的备选方案。

第五节 结果预测的方法

一、政策分析中的预测方法论基础及其逻辑依据

1、趋势外推法。常用于中短期经济预测与技术预测。根据过去的变化趋势预测未来的方法。前提是：预测对象的变化规律从过去到现在直至未来是基本不变的，即发展的过程是渐进的，没有变量，利用现有



数据资料，发现预测对象的变化趋势，并推向未来。增长曲线法、时间序列预测法

2、因果分析法。常用于经济领域。强调找出事物变化的原因，找出原因与结果之间的联系方式，并据此预测未来。前提是：预测变量（结果变量）与其他解释变量（原因变量）之间的联系方式是不变的或各变量间的“结构”是不变的。回归分析法、运筹学方法、经济计量模型方法、投入产出分析法等。

3、直觉预测法。靠预测者经验学识和分析能力作预测，更有“艺术特色”，更多受主观影响，常用于难以量化的领域，如社会预测、技术预测与科学预测。德尔菲法、头脑风暴法、交叉影响分析法、相关图示法、类推法、空缺分析法、脚本法等。其过程是回溯推理过程，即分析者从一个猜测的事态出发，然后寻找支持这一猜测的数据和假定。

二、外推预测的方法

外推预测是以预测系统的历史和现实状态为原因，以系统未来状态为结果，找出两者之间必然系统的程序。这种必然的联系是以变中的不变、偶然中的必然、起伏中的平静、混乱中的有序、现象中的本质为理论依据的。**六个步骤**：确定预测对象，选择应预测的参数；收集预测必需的内外信息，并以数据的形式将它们定量地表示出来；利用已知数据拟合曲线方程 利用曲线方程进行趋势外推；预测说明及进行预测准确度分析；研究预测结果在制定决策中应用的可能性。

1、时间序列分析方法。将预测目标的历史数据按照时间的顺序排列成时间序列，然后分析时间的变化趋势，外推预测目标的未来值。

2、回归分析方法

三、理论预测的方法

外推预测的逻辑在本质上是归纳的，理论预测的逻辑在本质上是演绎的，它主要采用演绎推理的形式，从一般的陈述（公理、定律、命题）推出特殊的陈述。

理论图示：有助于揭示收敛的、发散的、系列的和周期的论证

因果模式



四、直觉预测的方法

1、德尔菲技术：一种获得、交换和发展关于未来事件的灵通信息的直觉预测程序，其过程是利用一系列简明扼要的问卷和对所获意见的有控制的反馈，从而获得一组专家的统一意见。初期被用于通过专家来证实建立在经验数据基础上的预测，后也被用于价值方面预测。

五个原则：匿名性；循环反复：判断加总，发回给每个专家，相互学习每个人先前判断；有控制反馈：汇集起来的判断以总结性意见形式出现；统计性的团体答案——个人应答以中心趋势、离宗趋势和频率分配的形式加以表述；专家共识。

四个步骤：1、指示讨论的问题 2、指示专家组对所预测问题的理解和看法 3、信息的多次反馈，以求得专家意见的收敛 4、作出最终评价。

主观概率预测法：可以预测未来事件发生的结果，也可以预测事件成功的可能性。

3、交互影响分析：通过考虑事件的相互作用来预测事件发生概率；如甲出现或不出现，则乙出现或不出现的直觉概率。目的是查明哪些将促成或制约其他相关事件出现的概率依赖于另一个事件的出现。

4、情景模拟法：又叫脚本写作法。可用于问题的界定中，也可应用于政策未来的预测中。它把研究对象分为主题和环境，通过对环境的研究，识别影响主题发展的外部因素，模拟外部因素可能发生的各种交叉情景，以预测主题发展的各种可能前景。着重研究偶发事件及决策要点的一系列假设事件。

第六节 方案比较的方法

常用的政策标准有效益、效率、充分性、公正性、回应性和适当性等。

确定绩效标准的困难 一是政治过程的本性使得决策者不愿明确陈述出相关政策目标，而目标不明确，也就难以明确绩效标准；二是被提出的每个政策方案或项目往往都不是单一目标，而是多个目标；每个目标一般有几个相关的绩效标准，每个标准也可以有几个相关的尺度；三是政策分析者本人也可能被公共部门尤其是政府部门请来为不同的团体做分析工作，也许不愿意放弃多重的、冲突的目标及绩效标准。



方案比较的内容与方法:

陈庆云在《公共政策分析》中指出,方案比较的内容大致包括:效益分析、条件分析、代价分析、灵敏性分析。本书采用巴达克认为,技术可行性、政治可行性、经济可行性和行政可行性是四种主要制约因素。

1、技术可行性 是从技术的角度衡量政策是否能够达到预期的目标:一是是否具备实施某项政策方案的技术手段,使政策目标的实现成为可能;二是在现有的技术水平或方法论上达成目标的可能性有多大,即能在多大程度上实现政策目标。技术可行性的一个重要标准是**效力或效能**。效力标准关注的焦点是政策方案是否会达到,能在多大程度上达到政策目标;现实生活的变化是否是政策行为本身引起的,还是其他因素作用的结果。政策方案的影响有直接的,也有间接的;有短期的,也有长期的;有可量化的,也有不可量化的;有充分的,也有不充分的。这些都会对效力标准的界定产生影响。如果效力标准具体明确,可以量化,则很容易制定衡量的尺度。

2、经济可行性。标准是可用资源的可能性。包括两方面:一是某一备选方案占有和使用经济资源的可能性,进而实现政策目标的可能性;二是实施某一政策方案所花费的成本和取得的收益。政府财政资源是有限的,任何政策方案占有和使用经济资源也是有限的。因此,任何一项公共政策都存在一个争取公共经济资源的问题。一般来说,“公共政策的经济资源占有量与其政策目标的期望值成正比关系”。当然,这还涉及一个成本效益问题。如果某一方案的成本大于收益,这项政策显然是不可行的。

经济可行性的具体标准有投入产出(O/I),效率,效力、利润率等。有两个基本标准:成本——效益分析或损益分析与成本——效能分析。

3、政治可行性。邓恩认为是可接受性、回应性、合法性和公正性等。马杰在《论政治可行性概念》中,认为是满足所有相关的约束或限制:1)政治约束:政治资源的约束,由政治资源的利用所引起的对政策可能性的限制,包括对所提出政策的政治支持程度、政治和行政技巧的熟练程度等。2)分配约束:在受政策影响的个人和群体中分配利益和成本时必须考虑的限制,反映的是当事人或团体的相互依赖关系,通常被



描述为帕累托可适性。3) 体制约束：公共决策的过程在很大程度上是体制化了的。因而，政策制定者的选择自由总是受一系列政治决策规范的限制。

澄清政治约束并确定政治可行性的方法有：1) 立法唱名分析、专家意见和重复抽样、调查和面谈等评估可利用的政治支持水平 2) 用各种建立在帕累托可适性基础上的方法检验分配约束 3) 公共选择理论发展起来的某些方法、塔洛克和唐斯的官僚体制经济模型、韦达夫斯基等人对预算和计划等政治决策过程的经验研究等。

4、行政可行性

也称行政或管理的可操作性，重要性：假如一项政策方案或项目在技术、经济和政治上都是可行的，但却不能贯彻执行，政策就是不可行的。行政可行性包含：行政管理系统能否将政策具体化？执行者有多大的授权及控制力？有没有备选的执行方法等。**具体标准：权威、制度约定、能力、组织支持。**权威标准：政策执行集团或代理人必须获得进行改革、要求其他集团合作、确定优先权的权威。制度约定要求所有工作都必须为政策执行者承担责任。能力包括财政能力和工作人员的个人能力。组织支持

第七节 效果评估的方法

政策效果定义：政策执行后对客体及环境所产生的影响和效果，包含：政策预定目标的完成程度、政策的非预期影响、与政府行为相关的各种环境的变化、投入政策的直接成本和间接成本。

政策效果类型：1、直接效果 2、附带效果：对并非直接作用的组织、环境产生效能，超出政策制定者原来的目标的期望，成为一项政策的副产品。3、意外效果：出乎政策制定者预料。4、潜在效果：如一项政策实施了却无成效，但其投入沉淀到另一项政策的运行过程中，在另一种情境起作用。政策潜在效果的不易测定，给政策效果带来挑战 5、象征性效果：有些公共政策的内容是象征性的，它可能的有形效果微不足道，其初始用意不过是为了让目标团体得到印象，以为其要求正在或将得到满足，以减轻政策压力，或激发某种精神。



评估标准：政策评估实质上是一种价值判断。本书采用 **5 个标准：**生产力标准、效益标准、效率标准、公平标准和政策回应度。

生产力标准。解放生产力、发展生产力是社会主义的本质要求

效益标准：以实现政策目标的程度作为衡量效果的尺度。运用这个标准时，要注意：一是政策目标必须明确具体，评估效果才有依据；二是要分析绩效的充分性，才能衡量政策是否充分地实现了目标要求；三是分析政策的总体效应，给社会带来了什么影响和后果；四是注意政策的全部效益，以便进行客观而全面的评估。

效率标准。即政策效益与政策投入之间的比率。两种基本评估形式：一是单位成本所能产生的最大价值；二是既定目标所需要的最小成本，关注一项政策的投入量是多少、有无产出、产出多少、投入产出的比率是多少、有无其他一些最有效而成本最小的途径。效率和效益标准不同。一个最爱效率的政策并不一定能取得最高效益。反之亦然。

公平标准。指政策执行后，导致与该政策有关的社会资源、利益及成本在社会不同群体间公平分配的程度。公平是衡量政策的重要标准。一项好的政策必须兼顾公平与效率，只有建立在公平基础上的效率才是真正的效率。

政策回应度。指政策实施后对特定团体需求的满足程度。以政策回应度为标准，其目的是为了从总体上衡量政策对社会的宏观影响。只要政策对象认为满足了自己的利益要求，焕发出较高的热情和积极性来促进社会进步，政策的回应度就高。

建立评估标准的困难：1、政策目标的不确定性：政策问题的复杂性和高度政治性以及决策者的主观因素，政策目标难以明确。另外，政策的多样性也会给明确政策目标造成困难。2、政策效果多样性。政策效果有预期的和非预期的、潜在的、直接的和间接的、正面的和负面的。一方面有些效果难以测定，或根本



无法测定；另一方面，不同效果难以用同一标准来衡量。3、法规制度的限制；4、评估标准本身力求数量化、具体化，但很多政策效果往往是认识、态度、心理等主观问题，难以量化并确定标准。

效果评估的方法：

1、成本—效益分析法 2、前后对比法 1) 简单前—后对比 2) “投射—实施后”对比分析法 3) “有一—无”政策对比分析 4) “控制对象—实验对象”对比分析 3、政策对象评定法 4、专家判断法 5、自评法

第十二章 系统分析方法

第一节 系统分析概述

系统分析构成政策科学的主要方法论基础。政策政策分析借鉴了管理科学的经验，将系统分析方法及运筹学（狭义管理科学）的经验，将系统分析方法及运行学方法直接运用于政策研究，将其视为自己的方法论基础。

奎德认为：“运筹学要帮助人们把事情办得更好；系统分析也试图做到这点，另外，它要把事情办得更好且更便宜；政策分析试图做到系统分析所要示的一切，此外它还要求把事情办得更公道。因此，系统分析可以看作包括了运筹学再加上经济的考虑以及对目标和手段的相互作用的研究。政策分析可以被视为包括了系统分析，但加上政策的分析性影响。政策分析更加重视执行以及对政治和组织方面的考虑”

系统概念：若干处于相互联系之中并与环境发生相互作用的要素或部分所构成的具有特定功能的整体。
整体性、有机关联性、结构层次性、环境开放性和有序性。要素是系统存在的基础；**系统的性质取决于要素的结构；环境；联系。**

系统分析概念：是一种系统研究的方法，它运用现代科学的方法和技术对构成事物的系统的各个要素及其相互关系进行分析，比较、评价和优化可行方案，从而为决策者提供可靠的依据。根据客观事物所具



有的系统特征，从事物的整体出发，着眼于整体与部分、整体与结构及层次、结构与功能、系统与环境等方面的相互联系和相互作用，以求得优化的整体目标的政策分析方法。

系统分析特征：1、以整体为目标 2、以特定问题为重点 3、运用定量分析方法 4、凭借价值判断：许多因素是无法定量分析的，需以经验和判断加以衡量。而且，由于许多资料是不确定的变数，不能符合客观环境的变化。因此要凭借价值判断，纵使权衡。

系统分析的基本原则：1、内部条件和外部条件相结合的原则。系统的内部矛盾是决定事物性质的根本原因，但这种内部矛盾不是孤立的，而是与环境因素相联系的、具体的内部矛盾，环境的变化对一个系统有着很大影响。2、当前利益与长远利益结合。3、局部利益和整体利益相结合的原则。4、定量分析与定性相结合的原则。定量分析侧重于用数字来描述、揭示事件、现象和问题；定性分析则侧重于用评议文字描述现象和问题。两者不是对立的，而是互为联系、互为补充。有的定性分析也有数据的佐证，而大多数定量分析也离不开定性分析的理性思维。遵循定性一定量一定性循环过程，两者相结合。

系统分析的作用与局限性

作用：帮助人们理解政策系统及对不同的政策系统加以比较，鼓励对系统的不同部分进行同时研究；关注系统中的结构和层次的特点；开拓新的研究领域，突出对未知东西的探索；转换视角，从不同的角度或侧面看问题；考虑目标和解决问题的要求时，同时注意考虑协调、控制、分析水平和贯彻执行执行的问题；注意进行从目的到手段的全面调查。

缺陷：1、各个具体方法之间仍难以协调。如人们难以使定量分析和定性分析的指标、结果等形成一个可比较的完整体系。如对公共政策系统进行定量分析时，其指标和结果往往难以与政策在处理信仰、民族、政治、文化等问题中进行的定性分析结果进行比较。2、系统分析方法仍会在解决公共政策问题时表现出元始有。公共政策系统分析法由于考虑到了理性的、超理性的、文化的、政治及价值观的因素，因而，能够减少孤立地解决问题的方法所造成的对问题的歪曲。但也有歪曲真实的问题。人们为解决复杂的问题而制定的政策和采取的行动中，有可能导致同样的问题，或使原来问题更严重，从而陷入某种恶性循环。如为



低收入者建造住房计划，又会增加新问题，加重问题。

第二节 系统分析的内容

一、整体分析

1、系统的各要素和单元对系统整体均有其独特作用，突出整体中的任何局部的作用都将影响整体效果的发挥，应按各守其位、各尽其责的观点对待各组成部分，不能废止夸大或缩小任一部分作用 2、系统的各组成部分必须按照系统的整体目标进行有序化，偏离系统整体目标或分散目标都会增加系统的内耗，导致整体功能的无输出或少输出。3、必须不断调整和处理各要素中不合理或相互矛盾的成分，以促进系统各组成部分的均衡发展，提高整体效能（短板效应）4、系统的整体功能大于部分功能之和。不能把系统看成孤立的静止的僵化的存在，把握好系统、子系统、要素之间以及它们与环境之间的相互联系和相互作用。线性规划、非线性规划、动态优化及排队论等。

二、结构分析

系统的结构是指系统内部诸要素的排列组合方式。结构分析是寻求系统合理结构的途径和方法，其目的是找出系统结构上的层次性、相关性和协同性等特征，使系统的组成要素及其相互关联在分布上达到最优组合和输出。

1、层次分析。系统各层级既有相对独立性，又有相对关联性，这样既有利于各层级子系统的独立活动，又有利于系统的整体存在和整体功能发挥。五个步骤：建立层次结构模型；构造判断矩阵；层次单排序；一致性检验。以重要性次序评价和选择方案。

2、相关分析。要素或单元之间相互依存、相互作用和制约，其中的某一要素发生变化，其他要素也要相应变化；要素与系统整体的关系，要素改变，整体也必然随之改变，反之亦然；系统与环境的相互关系，系统变化可能引起环境变化，环境也会影响系统，环境对系统的发展具有很大制约作用。

3、协同分析。指系统中各部分发展变化的同步性，即系统的变化引起系统各要素及环境的变化的必然性和



规律性。只有保持互相协作和相互一致，才能保持系统自身的稳定性。

三、逻辑分析。是对系统的实质内容进行逻辑的分析，以揭示系统逻辑结构的方法。过程如下：目标、备选方案、模型、费用、效果、评价、优化。

四、环境分析。一个系统总是处于更大的系统之中，成为更大系统的子系统，而更大的系统构成了该子系统的生态环境。一方面，环境向系统输入各种资源和要求，环境是系统存在和发展的前提，环境影响、制约甚至决定系统的性质和功能。另一方面，系统也向环境输出产品，系统的存在和发展同样影响着环境的变化。输入、输出、需求、支持

第三节 系统分析中的定量技术和定性方法

一、系统的定量分析技术

定量分析技术分为确定型的和随机分析技术。确定性，是指那些可用于只有一种势态，并在做出可接受的假定之后，其变量、限制条件、不同的选择都是已知的、确定的，按一定的统计置信度可以预见的方法或技术。

随机型分析技术则是应用于不确定型或风险决策的分析方法及技术。存在一个以上的态势，并且需要估计和确定每和状态时，要计算在每一种态势下用每一种决策选择所得出的输出结果。因为可供选择的数量很大，可用数学、统计推论和概率论等方法，在可接受的假定条件下减少不确定性。

1、确定性的分析技术

1) 线性规划：研究一定数量的人力和物力资源条件下，如何科学恰当地运用这些资源获得最大的效益，或者在一定技术条件下，寻求最优化的技术。数学语言就是在一定的约束条件下，寻找目标函数的极值问题。

2) 动态规划。处理的对象是含有时间因素的决策问题，即动态决策问题。如果在多阶段决策的每个阶段中含有有随机因素的影响，那么决策就不可能用一个确定的数值来表示，而需要用一些可能的值及相应



的概率来描述。这就需要建立动态规划的随机模型解决问题。

3) 网络分析技术。将研究与开发的规划项目和控制过程作为一个系统去加以处理, 将组成系统的各项任务各个阶段和先后顺序, 通过网络形式统筹规划, 分别按轻重缓急进行协调, 使此系统对资源进行合理地安排, 有效地加以利用, 达到最少的时间和资源消耗来完成整个系统的预期目标, 取得良好的经济效益。

3、随机分析技术

1) 排队论。用来研究服务系统工作过程的一种数学理论和方法。在这种系统中, 服务对象何时到达及其占用系统的时间长短, 均无从预先确定。这是一种随机聚散现象。它通过对每个随机服务现象的统计研究, 找出反映这些现象的平均特性规律, 从而改进服务系统的工作状态。也就是用概率论的方法, 分析所要服务的客流, 预测服务阻塞的程序, 在经济上进行合理的设计或改善服务系统。

2) 马尔柯夫分析。又称马尔柯夫预测法, 它是利用某一系统的现在状态及其发展动向去预测该系统未来状况的一种分析方法和技术。对于一个系统, 由一个状态转换至另一个状态的过程中, 存在着转换概率, 而且这种转换概率可以依据其紧接的前一状态推算出来, 而与该系统的原始状态和此次转移以前的有限次或无限次转移无关。

3) 决策树。指利用树枝形态的图像模型来描述决策问题, 它将各种方案以及这些方案可能性的大小、可能出现的状态以及可能产生的结果都绘制在一张图上, 使决策分析可直接在决策树上进行, 其决策标准可以是损益期望值或经过变换的其他指标值。

二、系统分析中的定性分析方法

对于诸如带有极强的政治色彩、在决策过程中的非理性或超理性作用突出、必须在价值观和实际价值之间加以权衡一类的问题, 或者问题涉及的系统结构不清, 收集到的信息不太准确, 或是由于评价者的偏好不一, 对所提方案评价不一致, 难以形成常规的数学模型时, 可以采用定性的系统分析方法。

1、因果分析法。利用因果分析图来分析影响系统的因素, 并从中找出产生某种结果的主要原因的一种定性分析方法。



2、KJ 法

3、目标—手段分析法。将要达到的目标和所需要的手段按照系统展开，一级手段等于二级目标，二级手段等于三级目标，依次类推，便产生了层次分明、互相联系又逐级具体化的分层目标系统。将总目标若干层次的分目标，需要很大的创造性。其实质是运用效能原理不断进行分析的过程。

第十三章 公共政策的经济学分析

经济学构成了政策分析的一个主要基础。经济学途径是政策科学研究的主导性途径之一为政策分析提供了相关的概念框架、理论模式和分析技术，为解决现实问题提供了实证的分析工具。经济学分析方法则是政策分析方法的重要组成部分。

第一节 政策分析的经济学基础

一、经济学定义：许多学者是认为是一门研究人类经济行为尤其是经济选择行为以及经济政策的学科。许多人直接认为就是一个选择问题。包括：生产什么、如何生产、为谁生产、社会资源如何充分利用。

二、经济学的分类

1、微观经济学与宏观经济学 2、理论经济学和应用经济学（描述经济学和数理经济学）3、实证经济学和规范经济学（实证经济学描述世界是什么，用函数等表达原因结果；规范经济学涉及价值判断，涉及应该是什么）。理论学派：福利经济学、凯恩斯主义、供给学派、货币学派

三、经济学与政策分析的相关性

经济学与制定政策特别是经济政策为重要内容：古典政治经济学以亚当·斯密《国富论》为代表 到 19 世纪下半叶的福利经济学 到 20 世纪 30 年代的凯恩斯主义

罗宾斯等人认为，经济学从稀缺性的角度看待人类行为，将稀缺资源及其用途的选择作为自己的研究主题。

经济学者要考察特定决策或选择行为（不管是私人决策还是公共决策或公共选择行为）的利益和成本。因此，从理论上说，经济学与政策分析密切相关，前者是后者的一个重要的学科基础，，经济学分析是政策



分析的一个重要组成部分。二战后，以公共选择学者开始，一批政治的经济学者将经济学的分析方法应用到政治和公共决策领域，经济学分析在公共政策研究中的地位和作用突显出来。

在经济学中，福利经济学、微观经济学以及公共选择和新制度学派对于公共政策研究影响最深。

社会福利理论研究重点一是为实现社会福利最大化条件下定义；二是关于一个经济组织如何影响全体社会成员的福利问题。关注重点如收入的再分配将促进收入的均等化，即意味着平等；资源的有效配置意味着效率。因此，平等和效益是福利经济学的基本社会目标，也是其基本政策目标。社会福利对公共政策的重要意义在于：。第一，公共政策的制定必须从社会整体利益出发，以实现社会整体利益即社会福利的优化作为根本目标。第二，公共政策必须关注社会中个人的福利，但要求个人福利以社会福利为前提。第三，公共政策在关心人的全面福利的同时，必须把经济福利放在考虑的位置，正确处理好经济福利、政治福利和文化福利之间的关系。

微观经济学对公共政策研究的作用表现在，它为政策问题的分析提供了强有力的分析工具以及概念框架，有助于澄清公共行动的真实成本和开支，了解这些行动对个人和团体所产生的影响。政府的职能在很大程度上讲是经济上的职能，如果没有重要的经济后果，就难以思考和评价政府的政策或项目。另一个优点是使对公共问题的争论由规范转到实证，更多地用事实和数字说话。毫无疑问，没有一项公共政策是单纯靠理性计算出台的，但微观经济学分析可以增加决策的科学性和合理性。

相关性还表现在，经济学的许多分支学科都有将研究成果应用到政策问题的传统。以政府是否参与社会保障计划为例。经济学家萨缪尔森提出迭代模型理论，社会保障分为投资型和转移型。在经济发展社会，转移型社会保障计划会使整个社会的福利提高。

经济学与政策分析的相关性及用经济学的理论知识来分析公共政策问题的有用性。经济学既可以为政策的制定提供理论建议，又可以增加政策中包含的科学成分。同时，不管是政策出台及实施，都不是单纯从经济学出发，或政策学出发，而要把二者科学结合起来。



第二节 政策研究的经济学途径

一、政策研究的经济学途径的基本内容

政策研究的经济学途径，也就是采用经济学的理论假定、概念框架、分析方法及技术来看待公共决策问题。

按照阿马切爾在《经济学和公共政策》一文中的概括，政策研究的经济学途径基本内容是：

- 1、经济理论是实证的或非规范的，它由事实命题而不是价值判断组成。这意味着经济学要为决策者提供实证的知识，而不是某些“应然”的指导。
- 2、经济学理论解释某些事件的结果，允许“如果，则B”类问题，一般不预言A的出现。
- 3、经济学家倾向于用市场过程来解决社会问题
- 4、经济学家强调去澄清各种选择，并使特定选择的机会成本尽可能清楚
- 5、经济学家更有可能认识到现存选择中的替代机会
- 6、经济学家使用渐进的和边际的途径
- 7、经济学家倾向于用个人的途径来做社会分析
- 8、经济学理论对所有经济系统和体制背景都是适应的

凯恩斯的有效需求不足。原因：边际消费倾向递减，资本边际效率递减及流动偏好。在解决这一问题时，面临多种政策组合，如财政政策和货币政策的配合使用，但不同的政策在作用机制、传导方式、政策时滞等方面差别很大，在实施的过程中又存在着一定替代性，因此应详细分析各种政策在解决社会问题时所产生的效用，诸如可采用成本—效能分析。如积极的财政政策与稳健的货币政策相配合。

微观和宏观两个角度入手。在政策分析时既要充分吸收、借鉴西方政策分析的理论和方法成果，又要立足于国情及现状进行有中国特色的政策分析研究。

二、经济学的基本假定和概念框架

1、经济学的基本理论假定

- (1) “经济人”假设。“经济人”假设是指各微观主体都是以追求利益最大化为目的的“经济人”或



“理性人”，他们自觉地按照利益最大化的原则做事，即制定利益最大化的目标并获得最大化的利益。经济人假设是就政策制定的主体而言的，政策决策中每个人。。。

(2) 资源的稀缺性。指相对于人类社会的无限的欲望而言，生产这些物品的资源总是不足的，即资源的相对有限性。人力资源与非人力资源是有限的，生产与提供此两类稀缺资源也是有限的，需要人们通过价格互相交换。资源稀缺性假设是就政策制定的客体而言的。西方经济学家认为稀缺性是一切经济问题产生的根源，是经济学的出发点。

(3) 信息的不完全、不对称。专业分工造成了信息的不对称。由于市场竞争的不完全性，导致了交易双方不能处于平等的地位，主要表现为信息的不完全、不对称，这导致了在信息不对称的环境中，隐瞒行为以及集体“搭便车”行为的产生，需要政策制定相应政策解决。

(4) 交易费用大于零。由于信息的不对称，在交易中要了解相关信息，要寻找交易的对象，要管理和监督交易行为，交易的复杂性和不确定性，这些都要产生交易费用，包括政府在改革过程中的机会成本和转制成本。

(5) 外部效应普遍存在。经济学家从外部效应入手分析政策制定过程，奥尔森从集体行为入手，诺思从“搭便车”行为分析，还有寻租活动会产生巨大的外部负效应。

后三者属于新制度经济学的范围，其正逐渐成为主要的政策分析的经济学途径。

2、政策分析中的经济学概念

自由市场模式：成本：包括无形成本和有形成本，政策分析中应正确处理成本与边际成本、沉淀成本和机会成本的概念；收益：可以是有形的、无形的、货币可以衡量的和无法衡量的、短期的、长期的等。成本——收益分析法构成了政策分析的主要方法。主体资格。外部性：指市场不能确定价格的积极的现象或影响，公共政策的目标是将外部性的价格加入到市场的定价中去，政府通过行政手段受到的外部性损失予以补偿，对从外部性中获益的予以征税，实现外部不经济向外部经济的转变。弹性：反映的是经济变量之间的函数关系，表示的是作为因变量的经济变量的相对变化对于作为自变量的经济变量的相对变化的反映程



度，可分为需求弹性、供给弹性、收入弹性等。边际。

三、几种主要的经济学分析框架

1、微观经济学框架。框架包括：价格理论、消费者行为理论、厂商生产理论、成本理论、分配理论及微经济政策分析与制定等。微观经济学是一门选择性科学，为政策制定者提供了政策建议的目标取向。在政策分析时，致力于政策分析与经济学的交叉研究，把政府作为独立的微观个体，运用演绎法和数学模型，运用各种行政手段，解决在市场经济运行中存在的市场失灵，使各种资源得到最优化的配置，以社会效用最大化为目的来讨论政府的微观行为。其中包括估算政府制定政策的机会成本与沉淀成本，及取得社会效益的最大化及指导其他微观主体的社会行为等。使公共问题的争论转化为实证分析的有效途径，提高决策的科学性。

2、宏观经济学框架。政策制定者运用总量分析方法及宏观经济模型，分析社会总体的经济行为及其后果，制定各项宏观经济政策，实现促进就业、稳定物价、促进经济增长等社会目标。包括社会产量、收入与价格水平理论、失业与通货膨胀理论、经济周期理论、经济增长理论及宏观经济政策等理论。

3、福利经济学框架。抽象说，福利经济学讨论的是社会选择标准的界定、收入的再分配及资源的优化配置。福利经济学的框架是建立在社会选择标准的基础之上的，这包括配置效率或帕累托效率、满足这项原则的必要条件、公平理论及实施的原则、社会福利函数及各个学派的公式、社会最优选择等等。

公共政策运用福利经济学的有关理论分析了政府的现实政治、经济制度，从微观经济层次角度，对垄断、外部性、公共产品、收入不公平等社会现象进行剖析，提高政策运行效率，由政府针对市场中存在的市场失灵等问题，制定微观经济政策，实现收入的公平分配；从宏观经济层次的角度，在封闭的经济中，制定货币政策、财政政策、收入政策和价格政策，保证经济的平衡运行。在开放的经济中，政府通过对货币及汇率制度进行国际标准化的管理，实现国际收支平衡。

4、制度经济学框架。广义。。。横向角度看包括公共选择理论、法与经济学、集体行为的逻辑等相近理论。



制度经济学框架在公共政策分析中，在中国的制度变迁中体现得尤其明显。新制度经济学研究“制度运转的费用”，通过对交易费用的高低判断制度的运行效率，还可以用“制度变迁的成本”或“改革成本”来差别不同改革道路的优劣。中国更多的学者注重用制度经济学现实地分析人与人之间的利益冲突，以及“改革成本”及改革导致的利益分配不均来解释改革与发展中出现的许多问题。如产业结构和就业结构的背离，地区差距等。

第三节 公共选择理论

公共选择理论是一个应用经济学的理论假定和方法来研究非市场决策或公共决策问题的新研究领域，又被称作政治的经济学或新政治经济学。公共选择是研究集体决策的科学，两层含义：一是集体性。有人群的地方集体决策就不可避免，因而公共选择必需的；二是规则性，在存在偏好差异的情况下，必须决定规则使人们行为协调起来，人们必须进行决策以选择能反映一般人偏好的规则。有学者认为：如果经济学是研究经济，政治学是研究政治领域问题，哲学是研究理想的学科，那么公共选择理论既是政治学、经济学，又是哲学，即借公共选择理论为契机，以实现社会科学内部的结构调整。

二、公共选择理论的兴起

奠基人：布坎南

1、公共选择理论兴起的背景及原因。传统经济学分析问题，以亚当·斯密的“经济人”假设为出发点，即个人参与经济活动的动机都是利己心，经济行为目的都是为了个人利益最大化。但在分析社会的政治行为时，并没有运用“经济人”假设，把政治团体尤其是政府看作摆脱了利己心的公共机构，为社会福利而没有自身利益的组织。在自由放任时代，国家对经济的干预很少，这种分析方法并没有受到挑战。但当凯恩斯主义的国家干预对经济的影响不断加深，人们对政府行为日益关注时，人们就要着手研究政府的各种经济政策为什么会失败或有偏差，财政赤字、通货膨胀和效率低下、资源浪费的根源。公共选择此时应运



而生。

以布坎南为首将经济学的分析方法应用于政治领域，力求解释民主政治和社会选择的过程，发展成为公共选择理论。公共选择理论认为，人们必须破除凡是国家政府会全心全意为公共利益服务的观念，不应视政府为应公众要求提供公共物品的机器，而要看到政府即是由个人选出的，也是由个人组成的群体。因此，选举规则 and 个人的多元目标追求是决定政府行为，在任何不合理的选举规则下产生的政府以及政府官员为满足不合理的个人追求而采取的行动，都将把经济状况和社会福利引入恶化的境地。

2、公共选择理论的思想渊源：维克塞尔的财政理论；意大利的公共财政学派；18—19 世纪的投票数学研究；亚当·斯密为代表的古典政治经济学；美国开国元勋的宪政观念。

3、公共选择理论的学派及主要代表人物：布坎南为代表的弗吉尼亚学派

三、公共选择理论的主题和方法

1、公共选择理论分析的思路：1）做出与一般经济学相同的行为假设（理性、功利的个人）2）把偏好显示描述为类似于市场（交换活动、投票、俱乐部）3、提出与传统价格理论相同的问题（均衡存在否，是否稳定，是否有帕累托效率，如何形成的）

1、公共选择理论的主题：缪斯认为公共选择的主题与政治学的主题是相同的，涉及国家理论、投票规则、投票者选择、政党政治和官僚机构等。勒帕日认为，涉及四个基本主题 1）政治制度和最佳经济状态之间关系 2）发展出有关官僚体制的经济理论 3）深入研究代议制政治制度运转的逻辑及缺陷 4）找出能够说明某些政治制度历史发展的经济因素，尤其是对国家、合法性、正义等概念的逻辑探讨。

由以上主题，提出了种种理论，如公共决策论、代议民主制理论、国家理论、政党理论、利益集团理论、寻租理论、官僚制理论、政府扩张论、政府失灵论、俱乐部理论、以脚投票论、财政联邦制论、立宪经济理论。核心是公共决策或公共物品的生产与提供理论。

2、公共选择理论的研究范围

皮科克把公共选择理论的研究范围划分为三大政治市场：初级政治市场、政策供给市场和政策执行市场（他



又认为可用于国际政治、组织内部政治等)。1) 在初级政治市场上, 政治家把政策卖给选民, 选民则为政治家支持选票。这个市场上的供求分析构成公共选择理论的基本原理, 这些原理包括各种不同的投票制度的结果, 如一致同意的选举制度、少数服从多数选举制度、中间投票人定理等。2) 在政策供给市场上, 官员为了实现当选政策的政策目标将提供不同的行政手段。对这些手段的供求分析构成官员经济理论、政府扩张理论和政府失灵理论等。3) 政策执行市场上, 主要分析政策执行给一些人带来的影响, 如纳税人、获得福利的人、获得行业补贴的人等, 这些人或多或少被动调整行为来适应法律的要求。

3、公共选择理论的研究方法

1) “经济人”假设。坚持经济学对人性的这一根据, 把“经济人”假设扩大到人们在面临政治选择时的行为分析。认为人就是人, 不会因为一个头衔会使“本性”有一点改变。进行市场决策的人和进行政治决策的人是同样的, 都受自身效用最大化的引导。将人类在市场领域和政治领域两个重要的方面的行为统一起来。这使得经济学最基本的分析方法, 即成本——收益法, 能够在政治领域得到应用, 为制度分析提供了前提。

2) 个人主义的方法论。这种方法论认为人类的一切行为, 不论是政治行为, 还是经济行为, 都应从个体的角度去寻找原因, 因为个体是组成群体的基本细胞, 个体行为的集合构成了集体行为。个人主义方法论与传统政治学的集体主义方法论不同, 把个人作为最基本和最后的决策者, 强调一切公共行为都源自于个人决策。

3) 交易政治学。用交易的观点看待政治过程, 把政治过程看作市场过程。只不过政治过程交易的对象是公共产品。政治领域的人也有不同的价值观和偏好。政治制度就是一个市场, 人们建立起契约关系, 一切活动都以起码的个人成本——收益计算为基础。

四、对公共选择理论的评价

法国学者亨利·勒帕日这样评价: 1) 成功地把经济人范式用于政治领域, 有助于增强这一范式的用途 2) 填补了古典自由主义理论中最重要的空白之一, 即自由主义者过去没有充足的理由来驳斥对手对公共行政的



盲目信赖。而且它避开了著名的阿罗定理对整个现代政治思想造成的障碍（阿罗定理认为从逻辑上说，人们不可能建立完全协调一致的集体选择制度；没有一种投票制度能以令人满意的方式沟通个人和集体，因而十全十美的民主政治是不存在的）。公共选择理论在个人行为 and 集体选择之间重新架起了一种桥梁 3）最富创造性的贡献之一，是对国家的发展提出了一系列合理的解释，即：西方民主政体是一种过时的政治技术的俘虏，现代国家的增长和发展只有利于特权公民阶层，即官员阶层。这些解释有利于更君子坦荡荡了解现代国家规模增长的原因即财政赤字等经济政策。

第四节 政策分析中的经济学方法

公共政策大都具有经济上的效果或需要经济上的投入，这是经济分析方法应用于公共政策分析的现实基础；而演绎法、“经济人假说”和方法论个人主义则构成经济学分析的主要逻辑基础。

一、成本——效益分析方法

公共政策中效益的特征：1）经济效益与社会效益的统一 2）宏观效益与微观效益的统一 3）直接效益与间接效益的统一

要注意：1）直接收益与成本、间接收益与成本 2）内部收益与成本、外部收益与成本 3）有形收益与成本、无形收益与成本

贴现的分析评价方法 1）净现值法 2）净现值率法 3）内部收益率法：利率、影子利率。影子价格：针对无价可循或有价不当的商品，理想的影子价格应为不存在社会失灵时的帕累托效率均衡价格

二、成本——效能分析法：不用货币单位计算备选方案的社会效益，只计算每个备选项的有形成本，并以成本最低为择优的标准。缺陷：提出的备选方案应无差别地实现同一目标，要做到很难。

三、公共定价法

市场经济中，所有经济行为都采取自我效用最大化的行动，价格成为行为信号，价格机制是实现资源最优配置的主要机制。公共定价法就是把市场等价交换原则引申运用到公共服务的提供和使用中，通过制定和



调整公共服务的价格或收费标准，适当地约束和限制社会对该公共服务的消费量，从而使公共服务得到最有效、最节约的使用，以达到提高公共支出收益，提高财政资金使用效益的目的。公共定价实际上包含两个方面：纯公共定价和管理定价，两者都涉及两个方面，即定价水平和定价体系。定价水平是指政府提供每一单位公共物品的定价是多少。定价体系是把费用的结构和需要结构（家用、公用、企业用，高峰、低峰）的定价组合。

第十四章 公共政策的伦理学分析

政策分析不仅是描述性的，而且也是规范性的。所谓描述性是指对事实及客观存在的因果关系的分析；规范性涉及的是以某种价值判断为前提的评价活动。

第一节 政策分析的伦理学基础

某种意义上讲，政策分析是一门关于选择的科学，而人们的选择行为以价值判断或价值观为基础。价值是隐藏在一切选择行为背后的最根本的原因。人们在制定政策时潜意识地认识到，在政策过程各环节都存在着价值分析和价值判断的内容，但实践上却往往忽略，这是因为政策分析传统上没、没有进行伦理分析的哲学传统和政治传统。随着威尔逊等人的政治与行政的二分原则提出，再到韦伯的官僚制理论的盛行，公共行政领域职业化倾向增强，公共行政被视为价值中立，废弃价值分析，导致公共行政科学化，技术理性、工具理性推向极致。

伦理学以首先问题和价值判断为研究对象，是一门研究价值和价值观的学科，涉及的是应该、不应该的问题，探讨什么是道德上的善与恶、正当与错误。

事实上，在公共政策过程中，并非完全遵守某种单一的伦理价值观，而是各种政治价值和政策伦理观在现实政治制度构架之中协商的结果。罗尔斯在《正义论》中认为，从头再来最基本的道德和政治价值层面的是公共理性的观念，它是属于秩序良好之宪政民主社会的一种构想，关怀怎样理解政治关系的问题；这一概念的内涵是由一组关于正义的政治概念所赋予的，而不是通过某种单一政治概念获得的。因此，公



共政治的伦理价值体现的是一系列共识，这实际上是一种民主精神。

二、政策分析与伦理学的相关性

政策分析要解决以下几个问题：1）描述性问题。探讨公共政策的原因和结果方面的问题，涉及对政策问题的调查研究，对政策过程中存在的事实状况和政策所产生的结果等方面的信息与分析。2）评价性问题。涉及对一项政策的价值认定，一项政策的产生是为满足有关主体的某些需要，这便是政策目标，一项政策好坏就是依据主体对需要满足程度的判断。这里，政策的价值认定问题的依据便是决策者本人的价值观 3）倡导性问题，对这一问题的研究主要是为了提供有关的行动方案，决策者此时行动方案的选择也主要依据个人的价值偏好。行动方案的优劣在不同的人看来是不同的，在很大程度上就是决策者依据个人的价值观念来进行聚会的。邓恩认为，政策分析的范围和方法部分是描述性的，但是也是规范性的，它的重要目的之一便是产生这种后果对过去、现在和将来几代人具有价值的信息。

从政策过程来看，价值影响渗透到政策过程的各个环节中。人们都是以各自形成的价值体系去认识这个世界的，个人对世界的感受不同，对自身的需求也就各异。在一项政策实践活动中，政策制定和执行的目的就可能反映了那些涉及政策制定和执行过程中人们的内心主观愿望和他们对过去、现在和未来的看法。

价值观深刻地影响着政策分析者的分析态度，一种问题在某些人看来是大问题，但对另外的人来讲则不是，由此产生了对问题的界定不同，进而影响对方案的选择。同样，政策执行者对一项政策的接受与执行与其所认同的价值观相一致的，影响到对一项执行的执行力度。公众对一项政策的认同与否也直接与其所认同的价值标准相联系，公众的反对会使一项政策“流产”。价值观还影响了一些公认的伦理首先准则，人们以此来评价一项政策的做活 同时，价值观也影响着政府自身的角色定位，以使政府做自己应该做的事情。因此，整个政策过程都是在价值观的影响下运作的。

三、政策价值观

价值观：人们的行为受潜在于某种文化系统中的特定价值观所支配，价值观是在社会实践的基础上形成的。

人们所处的社会生产方式、经济地位、文化背景赋予一个社会群体的价值观以共性，人们的先天禀赋以及



后天的文化教养与生活道路又赋予每个人的价值观以个性特征。价值观一旦形成，就在人的意识中起着支配作用。价值的评判与活动的选择决定着社会中的人心所向，积久而形成一种时代精神。

政策价值观指的是公共政策的价值取向模式，反映了政策过程中人的共有的偏好、愿望和目标。

政策价值观的构成要素，主要由政治因素和心理层面的因素构成。

1、政策因素由政策理论、政策理想和意识形成构成：1) 政策理论。是对国家政策系统和政策过程的系统化了的的基本看法和意向，直接反映了社会经济运行和生产方式的状况，直接体现了社会阶级关系以及不同阶级的地位和利益。政策理论是政策的行动指南，任何政策都是在特定的理论指导下做出的。2) 政策理想。

对政策体系和政策过程的期望和对未来发展的设计，是社会的定向因素和精神支持，规定了政策动机、政策目标、政策方向和指导原则。往往转化为政治信念，是政策价值观中最重要的方面。3) 意识形态：指一定阶级、正常及利益集团对政治现实、政治关系、政治发展的认知理解，集中表达了政策主体的根本利益，是政策主体政策行为的出发点和归宿。意识形态是一种观念体系，它包含了人们稳固的、长期的基本政治态度。不同的意识形态要求人们有不同的政治行为，意识形态总是以某种价值体系为其核心组成部分的。

2、心理层面因素：4) 政策认知：不同的价值认知主体 5) 政策感情：对政策系统的感情如果过于强烈，不仅无助，而且导致过高的政治期望值，影响政策主体的反应平衡，产生对政策系统的无望，适度的期望和怀疑精神是必要的 6) 政策态度

四、政策价值观的功能

政策价值观构成公共决策的一个基础。它影响、制约政策主体和政策客体的活动，渗透到政策过程的各个环节。通过政策主体的政策实践活动，观念形态的价值观转化为现实的政策力量。

(1) 政策价值观对政策主体的影响。一是规范功能。政策价值观约束政策主体思想和行为，是认识客体对政策系统的利益关系，从而做出选择性决策的指导性原则。一定的政策价值观模式对决策者有着原则性要求，只有当其行为符合这些原则要求时，才能被社会公众所接受，通过他们的输出过程才会实现。二是引导功能。一个社会普遍认同并提倡的某种政策价值观，即可引导政策主体的价值取向和价值判断标准，并



以这些判断的结果决定自己的政策行为，以自己所认同的政策价值观来指导行为。三是调节功能。对决策者个人的行为具有调节作用，当个人的行为不符合他们所隶属的政策系统所应有的价值取向时，系统的共同取向将实际地产生对个人的压力，要求适当地调整其行为，使各种主观选择达到更大的一致性。调整作用使用政策过程与政策价值观保持理性，不至于相互矛盾。

(2) 政策价值观对目标团体的影响。一是对政策态度的影响。对政策情感的影响。对政策认知的影响。

(3) 政策价值观对政策过程的影响。政策过程中，政策价值观实现了从观念形态到物质实践的过程，通过这一过程的信息收集和反馈，不断调节政策过程本身。政策价值观对政策问题的认定、政策目标的确定、政策方案的选择、政策的执行和评估都有直接影响。

第二节 政策研究中的价值分析

70 年代之前的政策分析坚持实证观点或理性主义观点。那时的政策分析往往受逻辑实证主义的影响，反对将价值分析作为政策分析方法的基本组成部分，坚持实证主义的事实与价值分开的观点，主张政策分析的“价值中立性”，认为价值分析势必影响政策分析的科学性。70 年代末开始出现伦理学和价值分析。

价值分析概念：价值观是所有行为的主要决定因素，回答以下问题：为了什么目的，多大风险，应优先考虑什么。

价值研究与行为研究及规范研究的关系：处于核心地位。行为研究是什么事情？价值研究回答喜欢什么？

规范研究回答应该如何？

价值分析的标准与原则

价值分析的作用主要是制定和应用标准来评价政策价值观与政策选择，力求给予政策实践以指导。主要内容是提出并评价价值论点正确性的判断标准。中心问题是用什么标准证明政策行为的正确性、有益或公正。

1、价值评价标准类型：1) 义务论标准：本质上是否符合某一传统原则 2) 目的论标准：从行为效益，是功利主义的 3) 本质论标准 4) 品德论



2、价值评价的一般原则：1) 合规律性与合目的性的统一：主体需要与客观世界相贯例 2) 社会选择与个人选择的统一 3) 兼顾与急需的统一：突出重点，兼顾一般 4) 择优与代价的统一：价值的选择总要付出代价

价值分析的方法

1、规范性和经验性探索

如何看待公平和毅然决然这对公共政策的基本价值目标呢？公平属于价值理性范畴概念，效率则是工具理性的界限之内。这意味着公共管理者不能是价值中立的。一方面，经济效率是实现社会公平的必要条件：不效率社会无序、浪费、贫困无法实现公平；另一方面，贯彻公平理念，可博得信任支持，提高政府威信，取得行政效应和效率。公平与效率的统一是相对的，冲突不可避免。应根据背景情势定夺，贫穷国家应效率优先、兼顾公平；发达时或公共政策对公众权益影响较大时，反之。现代公共政策追求的公平是达到效率目标的公平，追求的效率是实现社会公平的效率。

2、元伦理的研究方法。回答关于规范性伦理主张本身的问题。政策分析中，价值分析有时是以帕累托最优之类的评断准绳为基础的。

价值分析的难点问题

1、“合理”问题：价值一元论通常要求保持价值中立，价值多元论则从揭价值冲突出发，强调价值的多元化和价值中立的空想性，但难免陷入不可知论。因此说某种价值认识具有合理性仍不失可取性。

2、“价值中立”

3、“价值冲突”问题。具体表现为两难抉择（两种几乎同等重要的价值需要发生冲突）和悲剧性抉择（社会缺乏占主体地位的公众普遍认同的价值观、共同目标和行为准则，必须在不可选择的对象中做出抉择）



政策研究中的价值分析是决策者实现决策功能的前提和基础，是决策者政治人格的核心部分。政府或政策决策者是利益的权威分配者，它所用的不可量化的尺度是正义和公正。公正的核心就是处理好自我利益与公共利益的关系。政策价值选择在本质上应是政策主体目的性与客观规律性的统一；政策选择要体现公共利益，协调各方面的利益关系。

第三节 政策分析的职业伦理

罗尔斯在《正义论》指出，任何社会应该使所有社会关系中的公平或，因此公共政策以公平而非平等来加以评断。他认为，人的能力或成就并非生而平等，一个正义社会社会是无论其公平在社会中所处的地位为何，他所担当的义务与责任都是公平的。而在公共政策制定中，公平又是如何决定的呢？要做好两件事：1) 政策制定者必须对他所占据的职业保持漠视的状态 2) 设计一项政策时，必然使其职位得到好处，但一个正义的政策最好仅为个人带来最少的利益或成本，且可以为社会大众所接受。

政策分析职业伦理的基本内容

1、道德品质要求 (1) 公正 (自我利益与公共利益的关系) (2) 勇气 (面对权贵，直言不讳；一视同仁，坚持原则) (3) 乐观 (坚定信心，勇于创新) **2、行为选择要求** (1) 政策选择要具有实践性 (2) 应是目的性与规律性的统一 (3) 政策动机要体现广大人民的利益 (4) 政策选择要协调各方面的利益关系 (5) 要具有前瞻性 **3、价值判断要求**：1) 价值判断要以事实为根据。2) 以公共利益为重 3) 利益与义务的统一

第十五章 政策分析中的创造性思维

政策分析是一个复杂的创造性思维活动过程，理性思维与超（非）理性思维、定量方法与定性方法、事实分析与价值分析、形式思维与辩证思维交替发挥作用。



一、理性和有限理性

理性主义的定义： 理性方法是一种强调逻辑推理和精确的计算方法，最典型的就是定量分析方法及其技术。而政策分析中的理性主义模式则是一种主张将理性方法（定量及定性方法）作为政策研究的主导方法或惟一方法的观念。理性主义模式又可称为纯粹理性模式或全面理性主义模式。

定性主义的要点： 根据这一思维，为了理性决策，决策者必须知道所有的社会价值偏好及相对权重，知道所有可能的备选方案可能产生的所有后果；必须能够估计每一政策方案可能得到或者失去的社会价值比例，能够选择最经济有效的政策方案。

理性主义同经济人假设： 理性模式同经济学中的“经济人”假设关系密切，该假设认为：个人具有明确的个人价值序列观，他们总是设法扩大某种满意价值，且总能找到一切适用的方法，并清楚每一方法的后果，因此总能合理做出选择，从而取得满意的价值。经济人假设为理性主义模式提供了两个基本的假设：人具有无限的认识能力和存在一致的价值序列。

理性主义的评价： 理性主义表现的是一种对“客观理性”的追求，是理想化的决策模式，反映了民主社会中人们对于科学合理的公共政策的强烈要求，是有益借鉴，但其忽视了决策过程的复杂性，同决策情境存在太多背离，片面夸大理性方法尤其是定量分析方法的作用，受到西蒙、林德布洛姆等的批评

批评要点：

1) 假设前提方面：一是其基础假设之一是社会存在一致的价值序列，而这些价值、目标不但可知道，并可量化显示。这个假设遭到“阿罗不可能定理”的严峻挑战，阿罗否定了社会中存在着一致的价值观的可能性。在社会多元化时代，自主主义的真谛在于对不同的价值观和偏好的宽容，很难找到一个普世价值取向。如果强制做出价值判断和利益分配，有益民主原则，同时激化社会矛盾。二是另一个假设前提是人有无限的认知能力。人的认识是有限度的；无限的认知能力需要无限的资源作为基础，因为人类认识社会的过程需借助一系列的资源作工具。

2) 资料收集问题。首先，人的认知能力是有限的。其次，理性主义模式需要对所有价值与偏好的



了解。实际中很困难，即使能得实现，真实性也要大打折扣：既然理性主义模式假定每个人都是“经济人”，那么都具有趋利避害、最大化个人利益的取向，在面对同自己利益相关的偏好调查时，可能夸大或掩饰，因此偏好调查极可能失真。再次，决策过程中，政策最终决定也并非理性主义模式要求的那样，因为时间限制，是严格建立在完备信息的基础上，相反，资料的收集和处理有时是与决策同步进行的。最后，这种信息搜集要耗费大量的金钱和时间成本，同现实不一致，同其本身追求的经济最优化抵触。

3) 决策者个人的问题。决策者受专业背景、个人价值伦理的影响。每个人的学习能力是有限的，很难对价值正确排序。受利益集团的左右。政治平衡等。

2、有限理性

提出的背景。西蒙提出有限理性概念，认为现实的决策者面临的是这样一种情境：1) 模糊且没明确边界的问题 2) 选择方案不完备 3) 问题背景（问题环境）不明确 4) 预测各备选方案的效果困难 5) 价值、偏好和利益排序不完备 6) 有限的时间、技术和资源。西蒙认为，由于人类知识的不完备、预测困难及人类活动或行为范围的有限性，使得纯粹理性是不存在的。人类决策行为依赖的是有限理性，而不是纯粹理性或弗洛伊德的非理性，而是介于理性和非理性之间的有限理性。

有限理性的要点：决策者对备选方案的选择，所追求的不是最优方案，而是次优或满意的方案；决策者在“满意”标准和有限理性之下，面对一个简化了的决策，不必去检视所有的可能备选方案。

有限理性决策者追求的是主观理性（相对于理性主义的客观理性），寻找的不再是理想化的最优方案，而是产生于自身决策条件基础上的“满意”或“足够好”方案。与“经济人”概念，提出“行政人”概念。

缺陷：同理性主义一样，**割裂了目的和手段的互动联系**。先确定明确的目标，再依此指导选择合适的手段。事实上，人们的价值偏好并非固定不变的，管理学中的马斯洛需求层次理论就证明了这点——当人们的较低层次的需求得到满足之后，便开始以更高层次的需求为目标。应该注意的是，人们的许多行为通常受到社会环境的巨大影响。所以，**割裂手段和目的之间的互动而进行方案抉择，潜藏着方案偏离目标要**



求的可能性。

二、渐进主义

背景： 西蒙批评理性主义，并提出“渐进主义”，后来叫“边际调适科学”或“断续的渐进主义”。

认为政策过程是如此零碎和复杂，各种力量博弈其中，以至于理性分析只具边际效果。关于处理政策问题的方案除了小的变化之外，在政治上是不可行的，即政治上可行的东西是“那种渐进的或边际上不同的现存政策，具有本质上差别的方案不在此列”

要点： 渐进主义把政策制定看作各种政治力量、利益团体相互作用、讨价还价的过程，对过去政策加以修正、补充的渐进的过程。他修定，政策制定是一个序列，即通过一条政治和分析步骤的长链，一条没有开端和终结、没有准确的边界的长链展开。1、在政策问题的界定上，人们受知识和能力的限制，不可能对问题的所有方面及相关的所有环境因素作全面系统的分析，只需集中于人们熟悉的、有经验的那些方面上，这就降低了复杂性。2、在政策目标的确立上，难以一下子就确定一个清晰明确的政策目标，只需确定一个大致的方向，在沿着方向前进的过程中，目标自然会逐渐明确起来，这可以灵活调整目标或给方案留有余地。3、在政策方案的设计上，渐进主义并不需要对原有政策进行一揽子改变的全新方案，只需对原有政策进行部分修正或变化较小的方案，把创新限于边际范围内。4、在政策方案的抉择上，决策并非是运用理性分析的结果，而是各种政治力量相互作用、协商或妥协的结果，方案是根据现实政治力量的相互协商、妥协所达到的平衡点来敲定的。

优点： 1、相比于理性和有限理性，渐进主义追求的不仅是经济合理性，而是更进一步的政治合理性。受经济学自由竞争模式的影响，渐进主义抛弃了政策由表达集体之善的政府来指导的看法，相反，政策是社会中无数社会团体“释放和吸收”的结果，判断一项政策优劣标准也随之变化，一个好的政策标准是政策制定者的同意。

2、更适合于处在当今社会剧变的环境下人们追求平稳的心理，因为其强调政策只不过是对原有政策做出的边际性的调整和矫正，并不鼓励创新。在面对一个复杂的政策问题时，渐进主义模式能够较大地节约



沉淀成本，减小社会剧烈变动的程度。对于复杂问题的解决常常意味着更熟练地运用渐进主义，不间断的碎步积累

局限性：首先，按照渐进主义途径取得的政策，必然只是反映最有权势的团体的利益，因为团体间存在着各自权力地位的不同，弱势群体和组织涣散的团体的要求可能得不到体现。所以，政府有责任承担起维护公平和正义的任务，从而保证社会稳定。其次，渐进主义容易忽视基本的社会创新，因为它只关注短期目标，寻求的只是同以往政策有限差别的政策。这种倾向于保守的政策取向当然可以为一项政策赢得更好的政治支持。最后，这种模式可能比较适合于节奏较慢的社会环境。如果社会系统发生了根本的改变，那么，援引旧例便会导致政策的失败。社会系统改造过程中，长远的目光更为重要。

显然，渐进主义看到了政策制定过程中的政治、价值因素的作用，注意到政策的连续性和稳定性问题，但是，低估甚至否定了理性分析在政策分析过程中的地位和作用，而且带有明显的保守倾向。

三、理性分析方法的作用及其局限性

作用： 政策分析不能单任经验、想像、臆断或直觉，必须有准确可靠的数字资料的分析作为依据。定性分析以及创造性思维只能单测度的，其结果只能指出大致的方向或区间范围，无法得出精确的结论，必须要定量分析来完成。**首先,所有的政策问题都具有质和量的两个方面**，或者说是质和量的统一，两者同样重要，而且从认识论的角度看，量的方面的认识是在质的方面的认识基础上进行的，因而是一种更高层次认识。首先，定量方法能使有关的知识条理化、专门化，能比较一些变量的变化以及将这些变量和其他变量加以比较。其次，定量分析使公共政策所面临的复杂而又不确定的问题更容易把握，它为规定系统的输出提供了判断标准，反馈控制。最后，定量分析方法比其他的方法更客观、准确和严密。

局限： 1、定量分析模型得出，如果环境变了，原为最优的方案未必最优甚至错误 2、理性方法是一种静态的方法，得到的方案大多是长期性的。3、理性方法得到多个同样的政策方案，必须用非理性的方法去选择 4、理性方法遇到的最大困难是如何对各种不能量化的因素加以处理，如心理因素、社会政治制度、价值观、意识形态等。



第二节 创造性思维的特征和作用

创造性思维在政策分析中的作用

1、在公共决策及政策分析过程中，分析者经常面对不适宜采用定量分析技术的情况，必须靠非理性思维或创造性思维研究。2、有的公共政策问题尽管可以解决，但仍存在某些难以量化的因素，如牵涉社会、政治、心理、意识形态、宗教等多种因素，就不能单纯靠理性分析，必须结合创造性思维尤其是专家的经验、直觉、灵感和判断来分析解决。3、即使那些能够进行定量分析的问题，在进行定量分析以前，也要注意听取专家的意见，充分利用他们的直觉和判断。

创造性思维的培养：

- 1、保持年轻的心态，敢于创新和承担责任
- 2、注意收集、贮存信息
- 3、克服从众心理，不盲从群体思维。群体活动中，每个人的活动目标都应该符合群体目标，当个人活动偏于群体活动时，会感受到群体的压力，因而个体行为与群体目标或多数成员的行为会产生趋同现象。由于政府官僚体制的特性，强调下级对上级的服从，强调领导权威，更容易形成从众心理。
- 4、在决策系统内培养一种质疑现状的文化
- 5、决策领导者的支持
- 6、鼓励组织学习

第三节 创造性思维的方法

一、专家预测法 1、个人判断法（个人头脑风暴法） 2、专家会议法（集团头脑风暴法）

二、德尔菲法：采用匿名通信和反复征求意见的形式，向与所预测领域的专家分别提出问题地专家们在互不知晓、彼此隔离的情况下交换意见，而后将他们回答的意见综合、整理、归纳匿名各专家，再次征求



意见，然后再加以综合反馈，这样经过多次反复循环、技术处理，最后得到一个比较一致且可靠性较大的预测结果。

三、脚本写作。灵敏性测验。要回答的问题是：决策者要实现的目标在 5 年、10 年、20 年或更长时间内与环境之间有多大的相关性；为了改进和实现这些目标以确保它们适应未来的环境，必须采取哪些措施。

四、运筹博弈。博弈学是一门研究相互影响着的局中人进行策略选择时的行为科学。运筹博弈是由人参与的模拟活动，博弈的局中人通过通过扮演各种角色来相互影响，从而模拟个人、团体或社会经济部分的行为。作用：运筹博弈作为一种解决公共政策现实问题的理论工具，具有重大的方法论作用。它突出了政策分析活动中多个利益主体的行为所产生的影响的分析，应用博弈论的理论、方法有可能得到社会系统中个人较为真实的描述，并对公共政策实施的后果做出较为准确的预测；大大开阔了眼界，为决策理论的发展提供了一个有趣的思路，拓宽了政策科学方法论的研究领域，特别是在冲突情境下进行决策时，它发挥的作用更为明显。

第十六章 结论：走向公共决策的科学化、民主化和法制化

两种基本的决策类型

市场经济条件下，存在着两种基本的决策类型：一种是市场决策，另一种是非市场决策（公共决策）。所谓的市场决策也就是市场主体（企业和个人）根据市场供求关系来决定私人物品的生产和供应。所谓的非市场决策或公共决策则是国家或政府部门为公共物品的生产及供应，为宏观市井经济及社会的运行而做出的决策。

1、就决策主体来说是不同的。

2、就决策对象和程序来说，市场决策通过市场过程选择资源在私人物品之间的配置。在市场过程中，企业按供求关系决定生产什么、如何生产和为谁生产，个人或消费者则依自己的偏好和收入，通过一定的



市场秩序，用货币选票来决定自己所需的私人物品的数量。而公共决策则通过政治过程决定资源在不同公共物品之间的配置，在政治过程中，作为投票人和选民的消费者按政治程序投票决定公共物品的产量。

3、就决策原则来说，市场选择或决策基本上遵从自愿交换的原则，消费者所消费的物品正好是他自己所需要的数量，不多也不少；而公共决策作为一种政治决策，带有一定的强制性，消费者或投票人要遵从少数服从多数的原则。

4、就决策方式来说，在市场决策中，消费者为需方，厂商为供方，各经济单位之间存在竞争，竞争与市场机制促使厂商去满足消费者的需求，实现社会效益；而在公共决策中，需方为投票人或选民（居民与厂商），供方为政府机构，各方面由类似于是竞争的民主联系在一起，民生程序促使政府努力为投票人或选民服务。

市场经济对公共决策提出的新要求

1、市场经济对公共决策的科学化提出了更高的要求。这是因为：一是政府的行政管理体制相应地进行变革和调整。为充分发挥市场对资源的优化配置作用，政府对经济社会事务的管理逐渐由微观管理和直接管理变为宏观管理和间接管理，其决策更具政策导向性和发展方向性，一般属于管理层次较高、管理幅度较广、管理范围较广的决策。二是市场经济具有开放性，特别是加入 WTO 后，融入世界，国际竞争加剧，而国际竞争的重要方面之一就是以公共决策能力为重点的政府管理水平的竞争。

2、市场经济对公共决策的民主化提出了更高的要求。计划经济体制下的政企不分、政事不分、微观、直接管理与宏观管理和间接管理不分，政府一身二任，既是管理者又是经营者和操作者。随着政事、政企分开，企业、部门和地方都有了各自独立的利益，而政府成为独立于各种利益主体之外的真正管理者，它只代表公共利益、国家利益和人民利益。因此，各利益主体为争取更多的利益，其参政意识更强，更要求民主。

3、市场经济对公共决策的法制化提出了更高的要求。市场经济是法制经济，它要求所有参与市场的政府部门、社会组织和个人都要严格按法律行事，公共决策的法制化正是为规范政府的决策行为，它是市场经济



的必然要求。

由于公共决策过程本身的复杂性及困难，使得即使在市场体制相当完善的情况下，也难以避免公共决策的失误。这是因为：第一，要将分散的、对立的个人利益及偏好综合成为公共利益往往是困难的，甚至是不可能的。按公共选择理论奠基人布坎南的观点，在公共决策中实际上并不存在根据公共利益进行选择的过程，而只存在各种特殊利益之间的“缔约”过程。第二，即使现实中存在着一些利益比较一致的情况，现丰的各种决策体制和决策方式因其各自的缺陷而难以达到最优的或理想的政策。第三，决策信息的不完全性。决策信息的获取问题困难而且需要成本的，因而许多政策实际上是在信息不充分的情况下做出的，这就难免出现决策失误。第四，人们的“短视”效应。由于政策效果的复杂性，选民和政治家较倾向于选择具有急功近利的政策而传诵那些具有长远效益的政策。

二、我国公共决策的现状

改革开放后我国公共决策起了很大的进步，表现在：

1、真正确立了我国社会主义的公共决策的根本指导思想和原则，将以经济建设为中心，建设中国特色社会主义作为政府公共决策的根本指导思想，消除了以往以“阶级斗争为纲”的公共决策指导思想。同时，在实践中总结出成功的决策经验、理论和方法，坚持实事求是的思想路线，确立民主集中制的组织原则，发挥调查研究的优良作风，采用“从群众中来，到群众中去”的思想路线，创立循序渐进“摸着石子过河”的政策制定模式，以“三个有利于”、“生产力标准”作为检验政策的标准，以“三个代表”“科学发展观”作为决策的逻辑指南和最终归宿，确立了一系列行之有效、中国特色的公共决策的基本原则和方法。

2、随着政治体制的改革和完善，开始着手解决决策体制的一些长期存在的制约因素。公共决策体制的改革与完善。鲜明提出从决策体制上解决党政策决策职责不分，权力过分集中的弊端；提出克服决策过程中的主观主义、经验主义和个人独断专行的作风与行为；提倡尽可能采用科学合理的决策程序及方法，最大限度地集中群众的智慧和力量，反映人民群众的诉求和利益。注意改革和完善公共决策体制以及以及一些具



体制度，如建立了决策、决策信息系统、决策监控系统、决策执行系统四位一体的现代决策机制，同时在中央和地方的党政、政企关系上有了一定突破。各级党政策决策机关都积极完善重大决策的规则和程序，建立社情民意反映制度，建立了与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度，进行专家咨询等。

3、建立健全专门的政策研究机构。

4、逐步采用现代化的决策方法、程序和技术。不经过深刻的调查研究不做决策、不经系统的咨询谁不做决策、不经过充分征求各方面的意见不做决策的“三不”原则已经成为越来越多的决策者的自觉意识。

三 推进我国公共决策的科学化、民主化和法制化

当前，我们可以从下列几个主要反面入手，来改进公共决策系统，提高公共决策的科学化、民主化和法制化的水平。

1 更新思想观念是前提

观念是行动的仙道，当前我们必须大力提倡科学、民主、法治精神，摒弃一切不适应时代要求和市场经济发展的旧观念，树立现代化的决策观念。

2 完善公共决策体制是根本

3 夸大民主参与是基础

- (1) 决策者必须从人民的根本利益出发，以“人民拥护不拥护”、“人民赞成不赞成”、“人民高兴不高兴”、“人民答应不答应”作为决策的出发点和依据；
- (2) 决策者要有民主的品质；
- (3) 决策中枢要实行民主；
- (4) 决策过程要充分实行民主。

4 提高决策者的素质是关键

5 健全法制规范是保证



since 2006

十年专注考研专业课

高校教师博士授课

育明考研课程特惠

课程体系	包含内容	价格
优惠资料包	考研历年真题 重点笔记 两次名师一对一指导 赠送复试指导	仅398
考研专业课全程视频指导	考研专业课全程视频 赠送考试资料	仅1280
暑期特惠小班	分为基础强化和冲刺两个阶段，为期一周。赠送专业课全套资料，复试免费辅导面试	仅3160
专业课一对一	VIP个性化辅导36课时。复试阶段可协助联系导师。	8800元起
状元集训营	从2015年1月直到12月31日。小班课程200课时，VIP个性化辅导36课时。复试阶段可协助联系导师。	36800元起

}