

21 世纪公共管理类系列规划教材



公共政策 分析

陶学荣 崔运武 主编

Public Policy
Analysis

华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>



21世纪公共管理类系列规划教材

公共政策分析

主 编 陶学荣 崔运武

编 者 (以姓氏笔画排序)

王 锋 李 玫 朱旺力 李 剑 李荣华

郑利华 林 琼 吴光芸 唐 兵 贾清萍

华中科技大学出版社
中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析/陶学荣 崔运武 主编. —武汉:华中科技大学出版社,2008 年 6 月
ISBN 978-7-5609-4572-9

I. 公… II. ①陶… ②崔… III. 公共政策-分析-高等学校-教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 074194 号

公共政策分析

陶学荣 崔运武 主编

策划编辑:周小方

封面设计:潘 群

责任编辑:曹 红

责任监印:周治超

责任校对:周 娟

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87557437

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:湖北新华印务有限公司

开本:787mm×960mm 1/16

印张:27 插页:2

字数:401 000

版次:2008 年 6 月第 1 版

印次:2008 年 6 月第 1 次印刷

定价:39.80 元

ISBN 978-7-5609-4572-9/D·83

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行部调换)

内容提要

Abstract

公共政策分析是一门综合性和应用性很强的迅速发展中的新学科。由于公共政策涉及社会生活中各个领域,政策内容极其丰富,所以它还需要运用各个不同领域中的专门知识。本书在吸收中外学者的研究成果的基础上,全面系统地对公共政策的分析方法、制定过程、执行和评估,以及政策终结进行了探索。全书以公共政策作为研究对象,从不同的视角,全面透视了公共政策从酝酿产生到终结的全部过程及其在每个阶段的特点,揭示了政策过程的内涵与实质,为决策的民主化、科学化提供了理论和实践依据。

本书文笔流畅,通俗易懂,并辅以案例分析,可读性强。可作为教材供公共管理类本科相关专业高年级学生选用,同时适合作为 MPA 研究生、公共管理硕士研究生教学与公务员培训教材。

《领导科学与艺术》、《社会保障概论》、《电子政务》、《行政法》、《公共部门人力资源管理》、《公共政策分析》、《公共管理学》、《政治学》、《公共经济学》、《定量分析方法》作为“21 世纪公共管理类系列规划教材”第一批书目的出版,是在 MPA 专业教育取得长足发展和公共管理类学科获得进一步深入拓展的基础上应运而生的。

一、编写原则

“21 世纪公共管理类系列规划教材”在编写上主要遵循以下原则。

第一,科学性与思想性相结合的原则。科学性是思想性的基础,思想性是科学性的灵魂。教材编写坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,贯彻科学发展观,以正确的观点、方法揭示事物的本质规律,建立科学的知识体系,形成正确的概念。

第二,理论联系实际的原则。教材编写注重联系学生的生活经验,已有的知识、能力、志趣、品德的实际,联系理论知识在实际工作和社会生活中的实际,联系本学科最新学术成果的实际,通过理论知识的学习和专题研究,培养学生独立分析问题和解决问题的能力。

第三,创新性原则。教材注意吸收国内外最新理论研究与实践成果,特别是我国公共管理教育的理论研究与实践的经验、教训,力求在编写上有所突破,有所发展,形成特色。

二、特色定位

“21 世纪公共管理类系列规划教材”的特色定位主要涵盖以下方面。

(1) 国际化与本土化的平衡,注重本土化。吸收和借鉴国

□ 际上比较成熟的理论、方法、概念、范式、案例,切忌照本宣科、拿来就用,脱离中国具体国情和社会现实,而应该与中国的国情和实际情况密切结合,体现本土化特色,在此基础上进行研究才能发现问题、解决问题,有所启发、有所创新。

(2) 全面加强案例分析。公共管理学科需要坚实的学术底蕴作为基础,但它更是实践性与应用性很强的学科,只有通过大量典型的、成熟的案例进行分析、研讨、模拟训练,才能拓展学生的眼界,积累学生的经验,培养学生独立分析问题、解决问题、动手操作的能力。

□ (3) 寻求编写内容上的突破与创新。结合当前已经出版的公共管理系列教材存在的不足之处,结合当前学生在学习和实践中存在的困难、亟须解决的问题,积极寻求内容上的突破与创新。

“21 世纪公共管理类系列规划教材”的读者对象定位在公共管理硕士研究生层次、MPA 研究生,同时可供公共管理类学科或专业高年级本科生阅读参考,也可供公务员培训、相关专业本科生使用。

“21 世纪公共管理类系列规划教材”的出版除了得到主编及参编此套教材的重点院校及单位的大力支持与帮助外,以下院校及单位的领导、老师对我们的工作不仅给予了较大的支持与帮助,也提出了中肯的建议与意见:(以汉语拼音为序)

□ 安徽大学管理学院

东北大学文法学院

国防科学技术大学人文与管理学院

贵州大学管理学院

湖北大学政法与公共管理学院 MPA 教育中心

合肥工业大学管理学院 MPA 中心

湖南大学政治与公共管理学院

武汉理工大学经济学院

华南理工大学政治与公共管理学院
湖南师范大学公共管理学院行政管理学系
暨南大学管理学院行政管理系
兰州大学管理学院
南京农业大学科研处、人文学院
内蒙古大学公共管理学院
清华大学公共管理学院
四川大学公共管理学院行政管理系
山西财经大学公共管理学院
山西大学政治与公共管理学院
苏州大学公共管理学院
新疆大学 MPA 教育中心
湘潭大学管理学院
中国科学技术大学管理学院 MPA 中心
中国政法大学法学院行政法研究所
浙江理工大学法政学院公共管理系
浙江师范大学 MPA 教育中心
中南大学政治与行政管理学院

谨向以上这些院校单位领导、老师表示最诚挚的谢意!

需要说明的是,伴随着社会的发展和进步,信息变化日新月异,MPA 专业教育和公共管理各学科专业知识点也将发生相应的变化,为保持“21 世纪公共管理类系列规划教材”更长久的生命力,希望广大高等院校教师、学生和读者能关心和支持本套规划教材的发展,及时向每种教材的编写者提出使用本套教材过程中发现的问题和修改建议,以便我们及时修订、完善。

“21 世纪公共管理类系列规划教材”编委会

2007 年 12 月

目录

Contents

导论/1

- 第一节 西方公共政策学概论/2
- 第二节 公共政策分析的基本理论模型/7
- 第三节 中国公共政策学研究/20
 - 本章重要概念/34
 - 本章思考题/35
 - 本章推荐阅读书目/35

第一章 公共政策的基本概念/36

- 第一节 公共政策的概念/36
- 第二节 公共政策的功能/41
- 第三节 公共政策的类型/45
- 第四节 公共政策的系统/49
 - 本章重要概念/58
 - 本章思考题/58
 - 本章推荐阅读书目/58

第二章 公共政策的价值/59

- 第一节 公共政策价值概述/59
- 第二节 公共政策价值的内涵/67
- 第三节 公共政策价值的冲突/75
- 第四节 中国公共政策的价值/80
 - 本章重要概念/88
 - 本章思考题/88
 - 本章推荐阅读书目/88

第三章 公共政策的环境/89

- 第一节 政策环境概述/89
- 第二节 政策环境分析/96
- 第三节 政策网络/102
- 第四节 社会变迁——转型期中国政策环境概述/113
 - 本章重要概念/121

□ 本章思考题/122
本章推荐阅读书目/122

第四章 公共决策的体制/123

第一节 公共决策体制概述/123
第二节 公共决策体制的类型/130
第三节 公共决策规则/140
第四节 中国决策体制/155
本章重要概念/171
本章思考题/172
本章推荐阅读书目/172

第五章 公共政策的制定/173

□ 第一节 公共问题概述/173
第二节 政策议程/181
第三节 政策制定的模式/190
第四节 政策合法化/201
第五节 中国公共政策的制定/209
本章重要概念/219
本章思考题/219
本章推荐阅读书目/220

第六章 公共政策的工具/221

□ 第一节 政策工具概述/221
第二节 政策工具的类型/228
第三节 政策工具的运用/238
第四节 中国政策工具/249
本章重要概念/259
本章思考题/259
本章推荐阅读书目/260

第七章 公共政策的执行/261

第一节 政策执行概述/261
第二节 政策执行模型/268
第三节 公共政策的自由裁量权/279

第四节 政策执行的障碍/281

本章重要概念/292

本章思考题/292

本章推荐阅读书目/292

第八章 公共政策的评估/293

第一节 政策评估概述/293

第二节 政策评估过程/303

第三节 政策评估的模式/307

第四节 中国公共政策评估/315

本章重要概念/327

本章思考题/327

本章推荐阅读书目/327

第九章 公共政策的终结/328

第一节 政策终结概述/328

第二节 政策终结的必要性与可行性/337

第三节 政策终结的策略/346

第四节 中国公共政策终结/354

本章重要概念/364

本章思考题/365

本章推荐阅读书目/365

第十章 公共政策的分析/366

第一节 公共政策分析概述/366

第二节 公共政策分析的步骤与方法/376

第三节 公共政策分析模型/387

第四节 我国公共政策分析的发展/401

本章重要概念/414

本章思考题/414

本章推荐阅读书目/414

主要参考文献/415

后记/419

导 论

——本章导言——

公共政策虽然不是一个全新的概念,但与之相关的研究却是一门新的学科。公共政策学发端于第二次世界大战后几个主要的工业发达国家,其后迅速扩展到许多国家和地区。可以这样认为:公共政策学是战后社会科学领域发展迅速、影响面大、应用领域广、实证性强、社会效用明显的学科之一。

公共政策学之所以在较短的时间内迅速兴起并获得发展,既与现代社会的管理特征有关,也与公共政策自身的学科特征有关。现代政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的、基本稳定的或一再重复出现的社会问题,而是大量的相互关联、相互制约的越来越具有复杂性、尖锐性、普遍性的社会矛盾和问题。与此同时,公众所关心的和感兴趣的问题,也不再是抽象的理念或原则问题,而是那些与自身利益密切相关的特殊的公共政策问题,比如犯罪与社会安全、公平与经济发展、种族与社会和谐、战争与外交方针、污染与环境保护,以及住房、卫生、社会保障、公共交通等一系列实际问题。由于这些问题直接关系到人们自身境况的改善,因而人们对这些问题的关注与日俱增,并因此产生了对政府制定公共政策的能力、程序、方式及公共政策的质量的疑问和不满。这就使一批具有一定的学术素养,同时具备相当实际经验的学者、科学家和政府官员深切感到,应当建立一种能够兼容各相关学科的优势,且能够解决各种现实公共政策问题的全新的学科。这一学科就是我们现在所学的公共政策学。社会科学和自然科学中的诸多学科的不断发展为公共政策学的形成提供了一定的理论基础和实用技术,现实压力 and 未来需要则为其提供了发展的动力。可以说,公共政策学的产生与发展有其历史必然性。



■ 第一节 西方公共政策学概论

公共政策的研究对象并不是从一开始就像现在这样明确的。各种政策从产生到发展经历了一个漫长的演化变迁过程。正是在这一过程中,公共政策的研究对象与内容才逐渐变得清晰起来,公共政策作为一个学科门类才逐渐建立起来。

严格说来,西方现代政策科学(modern policy science)是20世纪50年代以后才发展起来的一门社会科学学科。但是,政策研究作为社会科学中的一个领域在西方却早已存在。

在19世纪80年代以前,西方的政策研究还只是附属于经济科学。80年代以后,这种情况就发生了很大的变化。引起这种变化的一个重要原因是西方的一些国家开始重视对公共行政的研究。政策研究也随之进入了公共行政领域。美国是最早建立公共行政科学的国家。因此政策问题研究比较早地在美国公共行政科学中得到发展。1887年伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在《政治学季刊》第二期上发表了题为《行政的研究》的论文,这是美国公共行政科学正式建立的标志。正是在这篇论文中,威尔逊从公共政策的角度将政治与行政区分为两个领域。他认为政治制度只负责制定或决定公共政策,而公共行政则负责执行公共政策。威尔逊特别指出,政治学应当关心公共政策的发展,应当细心地分析法律、法令的产生与变迁的历史。^① 对美国公共行政科学发展作出了重大贡献的古德诺(Frank J. Goodnow)也十分重视公共政策问题。他也像威尔逊一样,主张政治与行政分开,政治家依据一定的价值标准制定政策,而公共行政却可以以价值中立的态度去执行公共政策。实际上,古德诺把公共政策的制定看成是非理性过程,而公共政策的执行则是理性过程。^② 古德诺和威尔逊的共同点在于,他们都否认政治是一门科学,都相信执行公共政策的公共行政可以完全根据科学和理性来有效地运行。

人类在20世纪40年代以前所作的政策研究还是初步的,政策研究还远远没有上升到学科的地位。对于政策的本质、内容及其研究方法也未能进行深入、详细的说明。但是,这种初步的研究却为现代政策科学的兴起与发展奠定了基础。

①② 彭和平等编译,《国外公共行政理论精选[M]》,北京:中共中央党校出版社,1997:14-15,28-32。



一、起步阶段(20 世纪 50—60 年代)

作为一门社会科学学科的现代政策研究是在第二次世界大战以后逐步出现的,它的建立与拉斯韦尔这个名字分不开。早在 1943 年,拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)就在他的一份备忘录中提到“政策科学”这一术语。1950 年,他与卡普兰合著了《权力和社会:政治研究的框架》一书,书中正式使用了“政策科学”这一概念。1950 年,劳纳与拉斯韦尔主编了《政策科学:范围与方法的新近发展》(以下简称《政策科学》),^①在这一著作中,拉斯韦尔第一次对政策科学的学科性质、研究内容、发展方向作了详尽的论述。在西方学术界,人们普遍认为,《政策科学》的问世,是政策科学诞生的标志。从 50 年代开始,在西方、特别是在美国,出现了一场来势凶猛的“政策科学运动”(policy science movement)。

拉斯韦尔被誉为“现代政策科学的创立者”。在《政策科学》尤其是其中的《政策方向》一文中,他首次对社会科学中的政策研究方向即政策科学的对象、性质和发展方向等问题加以论述,奠定了政策科学发展的基础。他认为政策科学或社会科学中的政策方向可以超越社会科学的零碎的专门化,确立起一种全新的、统一的社会科学;时下局部的问题并不是政策科学所主要关心的,政策科学将致力于一般选择理论的研究;政策科学是某种不同于应用社会科学的东西,因为它主要关心“社会中人的基本问题”,“关心解释政策制定和政策执行过程,关心搜集数据并提供对特定时期政策问题的解释”。政策科学采取一种全球观点,强调政策的历史脉络尤其是面向未来,重视对变化、创新和革命的研究。虽然拉斯韦尔在 50 年代初就指明了社会科学中的政策研究方向,但是在此后的十几年里,除了在政策分析的定量方法及技术方面,特别是运筹学、系统分析、线性规划和成本-效益分析等方法及技术上取得成就之外,政策科学的学科建设并没有取得重大突破。60 年代中期以后,情况发生了改变,政策科学得以迅速发展。著名的科学哲学家托马斯·库恩(Thomas S. Kuhn)的《科学革命的结构》(1962 年)在当时起到了方法论的解放作用,给政策科学的发展注入了活力。但为政策科学的突破作出贡献的是一批政策科学家及政策分析者(更准确地说是一批政治学家、经济学家、社会学家或系统分析家),其中最突出的是叶海卡·德洛尔(Yehzekel Dror)。他在 1968—1971 年短短的几年里,出版了所谓政策科

^① Putt A D, Springer J F. Policy Research: Concepts, Methods and Applications[M]. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1989: 12.



学的“三部曲”——《公共政策制定检讨》(1968年)、《政策科学构想》(1971年)、《政策科学进展》(1971年),以及发表了一批政策科学论文。这些著作构成了政策科学发展的第二个里程碑。德洛尔继承和发展了拉斯韦尔的政策科学思想,对政策科学的一系列基本理论问题作了进一步具体详尽(有时近乎烦琐)的论证,从而形成了拉斯韦尔-德洛尔的政策科学传统。在这些论著中,德洛尔分析了当代社会科学,尤其是管理科学和行为科学的局限性,以及政策科学产生的必然性和必要性,讨论了政策科学的对象、性质、范围及方法论问题。60年代末,当政策科学作为一个独立研究领域趋向成熟时,一些著名高等学府的学者就迫不及待地紧紧地盯住了这个充满希望和诱惑的新领域。从1967年到1971年,出现了第一批公共政策或公共事务学院或研究所(如密西根大学公共政策研究所、哈佛大学肯尼迪政府学院、加州大学伯克利分校公共政策学院、兰德公司研究生院、杜克大学政策科学研究所等),开始了这方面的硕士生和博士生教育。这些著名学府不约而同地兴办政策科学专业的研究生教育项目,充分说明这一领域的重要性和生命力,说明它在培养政府决策、管理和政策分析人才方面的优越性,有力地推动了政策科学的进一步发展。

■ 二、发展阶段(20世纪70—80年代)

在20世纪70—80年代,政策科学研究获得了新的进展,在政策系统与政策过程的研究上取得显著的成就,特别是在政策评估、政策执行和政策终结方面形成了各种理论。首先,政策评估成为一个重要的研究领域。60年代美国联邦政府推行了许多重大的改革和发展政策,70年代对其中的一部分进行评估,这在客观上促进了政策评估研究的发展。其次,政策执行也成为政策科学研究的一个重要课题。针对60年代美国社会改革政策的失败,政策执行的研究得到了加强。哈佛大学肯尼迪政府学院首先发表了一篇《公共政策执行问题的报告》,指出对政策执行过程的政治与官僚方面的研究往往为人们所忽视;有些学者如哈格罗夫则指出,在政策形成与政策成功之间存在着一个被忽略或错失了环节——政策执行,只有加以补充,才能使政策生效;加州大学伯克利分校公共政策学院的普雷斯曼(J. L. Pressman)和韦达夫斯基(A. B. Wildavsky)等人则对奥克兰计划案例进行详细的跟踪研究,写成经典性的《执行》一书。他们力图解决失误的政策能否终止、如何终止以及采取何种终止策略的问题,由此形成相关的政策终结及周期理论。最后,70年代崭露头角的公共选择理论也可以视为政策科学在这一时期取得的一个成就,因为这种理论实质上是用经济学的方法来研



究非市场决策即公共决策问题的。

进入 80 年代中后期,政策科学研究出现了一些新趋向。一是加强了政策价值观或公共政策与伦理关系问题的研究,政策科学的研究者从政治哲学、案例分析、职业道德等方面去研究政策价值观问题。二是政策科学与公共行政学日益融合,并出现了用公共事务(public affairs)来统指这两个领域的新趋向,美国政策科学或政策分析的最权威的组织——政策分析与管理学会的成立,目的就是要沟通政策分析研究和管理研究,促进组织管理与公共政策的融合。三是政策研究的视野进一步拓宽,一些学者认为过去的政策科学片面强调经济理性和技术理性,无法解释丰富多彩的政策现象,因此,这些学者主张用社会、政治和法律的理性取代经济和技术的理性。现在,政策科学在美国已经体制化了。其体制化的内容包括学术团体、资金来源、出版发行渠道、教育培训和职业化等方面都已相当完备。在学术团体方面,出现了一批学会(如政策研究组织、评估研究会、公共政策分析与管理学会)和大量的思想库(如布鲁金学会、斯坦福研究所、企业研究所和传统基金会)。在出版发行渠道方面,出现了一批政策科学或政策分析的期刊(如《政策科学》、《政策分析》、《政策研究杂志》、《公共政策》、《政策分析与管理杂志》等),以及一批周边期刊(如《美国公共行政评论》、《美国政治科学评论》等),出版了大量的论著和教科书。在教育培训方面,继第一批公共政策研究学院出现之后,许多大学纷纷效仿,设立相同或相似的学院或研究所。现在美国的主要研究型大学都设有公共政策研究生院、研究所或研究中心,一般的大学都开设了这方面的课程。在职业化方面,“政策分析家”已成为一种正式的职业,联邦、州和地方政府都设立了政策分析职位,再加上大学及思想库的教研职位,政策科学的职业化已达到相当的规模。

■ 三、最新发展

20 世纪 90 年代西方公共政策的研究表现出两种趋势:一种是对原有研究主题的深化,另一种是拓展新的研究方向。

关于对原有主题的深化研究,主要体现在两个问题上。一个问题是公共政策的伦理与价值。在 90 年代,学者们感兴趣的是究竟从哪些途径去探索公共政策的伦理价值。罗尔斯在《正义论》、布坎南在《伦理与公共政策》、高斯罗伯在《公共管理部门、系统与伦理》中分别提出了有关社会哲学、社会道德和专业伦理的研究方法。另一个问题是公共政策与公共管理的关系。关于公共政策与公共管理的关系问题,也是一个老的课题,90 年代学者们不再去讨论二者的区别,而是将二者相结合。梅尔斯诺和贝拉威在《政策组



织》一书中提出了政策管理、政策沟通、政策组织、政策行动等四者的互动理想理论,林恩则在《管理公共政策》一书中提出组织行为、政治理论与公共政策的融合思想。

关于拓展新的研究方向也主要体现在两个方面。一是开辟了新的研究领域,增强公共政策的应用性。公共政策学家开始将研究的兴趣转向一系列新的社会问题,如电脑犯罪、信息政策、试管婴儿、温室效应等。二是加强理性意识形态,由传统的政策决策研究转向政策调查研究。

■ 四、总结

总之,经过半个世纪的发展,政策科学已成为美国及西方社会科学中的一个独立的而又有相当影响的社会科学领域。政策科学的产生是当代社会、经济和科技,以及社会科学发展的必然产物。随着技术革命、价值革命和管理革命的迅猛兴起,西方各国的政府、公共机构和企业所要解决的社会生活中的公共问题也发生了变化:一是各种社会公共领域的问题具有相互依存性,这种相互依存不仅表现为一国内部政治、经济关系的连锁反应,而且还表现在国家与国家之间的关联上;二是公共领域中出现的问题日益错综复杂,矛盾与冲突不仅频繁而且交错在一起;三是公共领域中的问题具有不稳定性和变动性,一些问题的解决又会引起另一些问题的出现,新的问题会出人意料地涌现,各种突发问题层出不穷。

顺应上述变化,20世纪西方的公共政策无论是在理论还是在实践方面都具有许多新的特点。首先,公共政策的数量增加,多数国家的政府放弃自由放任的理论,转而采取积极干预的立场,制定和实行了更多的经济、社会政策;其次,公共政策的范围扩大,政府干预的不再是社会生活的某个方面、某些部门、某些集团,公共政策几乎涉及所有的领域,政策内容覆盖到经济、政治、社会、文化、国防、外交、军事、技术、交通、卫生、教育等各个方面;再次,公共政策的目标增多,以往公共政策的目标可能是单一的,但是社会生活的相互关联日益紧密,一种政策的实施,其产生的效果是多重的,有时甚至是意料之外的,因此,政策的目标越来越复杂化、多重化;最后,公共政策的不确定性增强,政策制定和执行的环境日趋复杂、多变,因而制定政策时所要考虑的变量增多,不确定性因素也增多。

同时,第二次世界大战后,西方科学技术取得了突飞猛进的进展,科学技术出现了纵向分工、横向交叉融合的趋势,涌现出大量新学科,特别是系统分析、运筹学的发展为政策科学的产生奠定了方法论基础。当拉斯韦尔开始提倡政策科学的时候,统计学、数学和经济学等学科各自独立发展出一



些新的概念工具,应用技术也相应得到改善,其他的传统人文社会科学学科如政治学、社会学、心理学、史学和哲学也为政策科学提供了知识基础。然而,当代科学尤其是社会科学的这些进展并未直接促进或提高人类对政策问题的解决能力,或者说科学的发展水平与它的解决社会问题的实际状况不成比例;现有的社会科学的片面专业化及单一实证主义的研究方式反而使理论与实践脱节,离开了对重大社会问题的研究和解决。因此,迫切需要超越社会科学的片面专门化,以人类社会的基本问题作为研究对象,以端正人类社会发展方向为目标的跨学科、综合性新研究领域,这种社会科学进步的内在动力或要求是政策科学产生的一个必要条件。

■ 第二节 公共政策分析的基本理论模型

公共政策分析是一门综合运用各种知识和方法来研究政策系统和政策过程,探求公共政策的实质、原因和结果的学科。它的目的是提供政策相关知识,改善公共决策系统,提高公共政策质量。公共政策分析具有综合性、跨学科性的特点,是在吸收其他学科,尤其是政治学、经济学、社会学、管理学、心理学、哲学、统计学、运筹学、系统分析等学科的知识和方法的基础上形成和发展起来的,加之目标政策本身的复杂性和公共政策分析专家的偏好各不相同,决定了政策分析理论模型的多样化。那么究竟什么是政策分析的理论模型?公共政策分析的基本理论模型有哪些呢?

■ 一、公共政策分析的理论模型概述

(一) 公共政策分析理论模型的含义及特点

当我们讨论公共政策分析的理论模型时,其实是在探究政策分析专家进行政策分析的方式方法。通过理论模型,公共政策的制定和执行中的各种因素可以得到比较清晰的界定,使抽象复杂的现实政策得到概括和量化,这无疑有助于我们更好地理解公共政策。

基于以上的理解,我们可以尝试对公共政策分析理论模型作如下解释,即它是公共政策分析者为了研究某类或某个特定领域的公共政策,依据相似性原则而创造或选择一种理论分析系统来代替现实的研究对象,并对认识对象作出抽象描述的一种理论分析方法。毫无疑问,每一位政策分析专家都会经常使用一种或几种适合自己的政策分析模型。然而,对于任何政策分析专家来说,那种放之四海而皆准的政策分析模型是不存在的。但是,我们通过研究,发现在这些纷繁复杂的各种模型背后总有这样那样的相似