

国内外经典教材辅导系列·管理类

圣才学习网
www.100xuexi.com

陈庆云《公共政策分析》

笔记和课后习题（含考研真题）详解

主编：圣才考研网
www.100exam.com

赠 140元大礼包

100元网授班 + 20元真题模考 + 20元圣才学习卡

详情登录：中华公共管理学习网（www.100gggl.com）首页的【购书大礼包专区】，

刮开本书所贴防伪标的密码享受购书大礼包增值服务。

特别推荐：公共管理类国内外经典教材名师授课全套光盘。

中国石化出版社

HTTP://WWW.SINOPEC-PRESS.COM

教·育·出·版·中·心

国内外经典教材辅导系列·管理类

陈庆云《公共政策分析》

笔记和课后习题(含考研真题)详解

主编：壹才考研网

www.100exam.com

中国石化出版社

内 容 提 要

国内外经典教材辅导系列是一套全面解析当前国内外各大院校权威教科书的学习辅导资料。陈庆云主编的《公共政策分析》是国内最受欢迎的标准公共政策学教材之一。本书遵循该教材的章目编排,共分为12章,每章由三部分组成:第一部分为复习笔记,总结本章的重难点内容;第二部分是课(章)后习题详解,对该教材的所有习题都进行了详细的分析和整理;第三部分为考研真题详解,精选部分名校近年考研真题,并提供了详细的参考答案。

圣才学习网/圣才考研网(www.100exam.com)提供陈庆云《公共政策分析》等管理类国内外经典教材网授班、全国所有院校管理类考研辅导班(保录班、保过班、面授班等)(详细介绍参见本书书前内页),并精心制作了网授班和面授班的全套授课光盘。购书享受大礼包增值服务【100元网授班+20元真题模考+20元圣才学习卡】。本书特别适用于各大院校学习该教材的师生以及在硕士和博士研究生入学考试中参加公共政策学科目考试的考生。

图书在版编目(CIP)数据

陈庆云《公共政策分析》笔记和课后习题(含考研真题)详解/圣才学习网主编. —北京:中国石化出版社,2010.11
(国内外经典教材辅导系列)
ISBN 978-7-5114-0658-3

I. ①陈… II. ①圣… III. ①公共政策-分析-高等学校-教学参考资料 IV. ①D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第208140号

未经本社书面授权,本书任何部分不得被复制、抄袭,或者以任何形式或任何方式传播。版权所有,侵权必究。

中国石化出版社出版发行

地址:北京市东城区安定门外大街58号

邮编:100011 电话:(010)84271850

读者服务部电话:(010)84289974

<http://www.sinopec-press.com>

E-mail:press@sinopec.com.cn

北京富生印刷厂印刷

全国各地新华书店经销

*

787×1092毫米16开本15印张4彩页359千字

2010年11月第1版 2010年11月第1次印刷

定价:32.00元

《国内外经典教材辅导系列·管理类》

编 委 会

主编：圣才考研网(www.100exam.com)

编委：肖 娟 娄旭海 郭文杰 肖 萌 万对梅
徐少芳 万小峰 胡向木 张文杰 严写水
陆终杰 黄虚心 舒五玲 吴利平 李奋发
许新从 李天堂 连小刚 潘世溢 余应发
张文和 孙汉中 李发良 周益林 苏剑平

序 言

国内外经典教材辅导系列是一套全面解析当前国内外各大院校权威教科书的学习辅导资料。我国各大院校一般都把国内外通用的权威教科书作为本科生和研究生学习专业课程的参考教材,这些教材甚至被很多考试(特别是硕士和博士研究生入学考试)和培训项目作为指定参考书。这些国内外优秀教材的内容一般都有一定的广度和深度,但其课(章)后习题一般没有答案或者答案简单,这给广大读者学习专业教材带来了一定的困难。为了帮助读者更好地学习专业课,我们有针对性地编著了一套与国内外教材配套的复习资料,整理了各章的笔记和课(章)后习题,精选了部分名校近年的考研真题,并提供了详细的参考答案。

陈庆云主编的《公共政策分析》是我国高校采用较多的公共政策学权威教材之一。作为该教材的学习辅导书,本书具有以下几个方面的特点:

1. 整理名校笔记,浓缩内容精华。本书每章的复习笔记均对该章的重难点进行了整理,并参考了国内名校名师讲授该教材的课堂笔记。因此,本书的内容几乎浓缩了该教材的所有知识精华。

2. 解析课后习题,提供详尽答案。本书参考大量公共管理学相关辅导资料,对每章的课(章)后习题都进行了详细的分析和解答。

3. 精选考研真题,巩固重难点知识。为了强化读者对重要知识点的理解,本书精选了部分名校近年的公共政策学考研真题,这些学校均以该教材作为考研参考教材。所选考研真题基本涵盖了每章的考点和难点,特别注重理论联系实际,突显当前热点,同时精选了大量现实案例并进行了分析。

圣才学习网(www.100xuexi.com)是一家为全国各类考试和专业课学习提供名师网授班、面授班、在线考试等全方位教育服务的综合性学习型门户网站,包括圣才考研网、中华公共管理学习网、中华管理学习网、中华物流考试网等50个子网站。其中,中华公共管理学习网是一家为全国各种公共管理类学历考试和公共管理学专业课学习提供全套复习资料的专业性网站,为考生和学习者提供一条龙服务的资源,包括:网授班与面授班、在线考试、历年真题详解、模拟试题详解、专项练习、笔记讲义、视频课件、学术论文等。

圣才考研网(www.100exam.com)是圣才学习网旗下的考研考博专业网站,是一家提供全国所有院校考研考博辅导班(保过班、面授班、网授班等)、题库系统(在线考试)、全套资料(历年真题及答案、笔记讲义等)、教辅图书等全方位教育服务的大型考研平台。

圣才考研网提供陈庆云《公共政策分析》等管理类国内外经典教材网授班、全国所有院校管理类考研辅导班(保录班、保过班、面授班等)(详细介绍参见本书书前内页)。购书享受大礼包增值服务【100元网授班+20元真题模考+20元圣才学习卡】。

详情登录网站: www.100exam.com(圣才考研网)

购书购盘热线: 010-62573996 QQ: 742045041(北京圣才书店)

圣才学习网编辑部

目 录

第一章 导论：公共政策分析的基本理论与框架	(1)
1.1 复习笔记	(1)
1.2 课后习题详解	(6)
1.3 考研真题详解	(12)
第二章 政府、市场与公共政策的关系分析	(16)
2.1 复习笔记	(16)
2.2 课后习题详解	(20)
2.3 考研真题详解	(26)
第三章 公共政策系统分析	(29)
3.1 复习笔记	(29)
3.2 课后习题详解	(36)
3.3 考研真题详解	(47)
第四章 公共政策问题的构建分析	(48)
4.1 复习笔记	(48)
4.2 课后习题详解	(55)
4.3 考研真题详解	(62)
第五章 公共政策方案的制定分析	(66)
5.1 复习笔记	(66)
5.2 课后习题详解	(73)
5.3 考研真题详解	(83)
第六章 公共政策内容的执行分析	(89)
6.1 复习笔记	(89)
6.2 课后习题详解	(99)
6.3 考研真题详解	(109)
第七章 公共政策效果的评价分析	(126)
7.1 复习笔记	(126)
7.2 课后习题详解	(132)
7.3 考研真题详解	(142)
第八章 公共政策分析方法论	(149)
8.1 复习笔记	(149)
8.2 课后习题详解	(158)
8.3 考研真题详解	(169)
第九章 公共政策过程中的分析方法	(172)
9.1 复习笔记	(172)

9.2	课后习题详解	(181)
9.3	考研真题详解	(186)
第十章	公共政策分析模型与框架	(192)
10.1	复习笔记	(192)
10.2	课后习题详解	(197)
10.3	考研真题详解	(204)
第十一章	公共政策分析的量化方法(一)	(215)
11.1	复习笔记	(215)
11.2	课后习题详解	(219)
11.3	考研真题详解	(225)
第十二章	公共政策分析的量化方法(二)	(227)
12.1	复习笔记	(227)
12.2	课后习题详解	(232)
12.3	考研真题详解	(234)

第一章 导论：公共政策分析的基本理论与框架

1.1 复习笔记

一、公共政策的本质

1. 公共政策的概念

(1) 公共政策的含义

公共政策是指政府、非政府公共组织和民众，为实现特定时期的目标，在对社会公共事务实施共同管理过程中所制定的行为准则或行为规范。

(2) 政策

《辞海》对“政策”的定义是：国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则。这个定义包括四层内容：

- ①政策制定主体是“国家与政党”；
- ②政策存在的基本形式是“行动准则(规范)”；
- ③政策的目的是“实现路线与任务”；
- ④政策的时效是“一定历史时期”。

(3) 公共管理与公共政策

公共政策主体是“由政府、非政府公共组织和民众所组成的管理体系”，在此所涉及到的政策主体仅指政府，不研究其他主体的作用。因此，包括对公共政策的界定，都会从“政府管理”而非“公共管理”视角下进行阐述。

(4) 中外学者对公共政策的界定

①伍德罗·威尔逊认为，公共政策是由政治家，即具有立法权者制定的，而由行政人员执行的法律和法规。这个定义对政策内容规定得太窄，并受到政治与行政二元论的影响。

②拉斯韦尔与卡普兰认为，公共政策是一种具有目标、价值与策略的大型计划。这个定义强调了政策作为一种以特定目标为取向的行动计划，以及它与一般计划的区别，但内涵过于笼统。

③托马斯·戴伊认为，凡是政府决定做的或者不做的事情就是公共政策。这个定义强调了政策的表现形式，特别提出了“不做”的形式，但它没有严格地指出政府要做的事情与决定做的事情之间存在着偏差。

④国内学者张金马认为，公共政策是党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行动的准则或指南。其表现形式有法律规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示，以及行动计划与策略等。这个定义比较全面地指出了公共政策的表现方式，而且突出了它是一种行为规范，但没有把公共政策的本质反映出来。

⑤陈振明认为，政策是国家机关、政党以及其他政治团体在特定时期内，为实现或服务于一定的社会政治、经济、文化目标而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、方针、条例等的总称。这个定义外延了政策主体，包括了“其他政

治团体”，同样也强调了政策是行动准则，但仍然没有反映公共政策的实质。

(5)对戴维·伊斯顿界定的评价

戴维·伊斯顿从政治系统分析的理论出发，认为公共政策是政治系统权威性决定的输出，因此它是对全社会的价值作权威的分配。这个定义包含了四层内容：

- ①公共政策的实质是分配；
- ②分配的内容是价值；
- ③分配是面向全社会的；
- ④分配的行为与结果具有权威性。

2. 公共政策的本质

(1)“利益”是公共政策的核心要素

(2)对社会利益的权威性分配

公共政策的本质是社会利益的集中反映，政策的形成过程，实际上是各种利益群体把自己的利益要求输入到政策制定系统中，由政策主体依据自身利益的需求，对复杂的利益关系进行调整的过程，公共政策的制定与执行是社会各种利益冲突的集中反映。

(3)利益分配的基础及其动态性

①利益选择。政府作为公共权力的占有者，其分配利益首先考虑其政治统治的目的。政府所制定的公共政策，必须符合统治阶级的利益要求。同时政府应首先选择那些与社会整体利益一致的方面。

②利益整合。政府在向社会各成员分配利益时，除了考虑到社会的整体利益与政府利益之外，还要充分考虑到社会各成员之间的利益相关性。

③利益分配。公共政策本身并不是资源，而是由于政策实施后一部分人的利益得到满足，这意味着政策起到了向社会有关成员分配利益的功能。

④利益落实。政策分配利益，满足一部分利益群体的合理要求是十分重要的。但更重要的是这些利益群体能否按照政策规定的目标，获得应有的利益，这不仅是相关的利益群体关心的事，更应该是政府关心的事。

(4)增进社会利益

公共政策不仅要分配利益，更要增进全社会的利益。仅仅注重利益如何分配是不行的，应当更加注重社会利益的增加。

(5)公共政策的本质

公共政策是政府依据特定时期的目标，通过对社会中各种利益进行选择 and 整合，在追求有效增进与公平分配社会利益的过程中所制定的行为准则。

- ①不涉及非政府组织，公共政策体现政府的政治行为，是政府活动的产物；
- ②公共政策的本质是要解决利益的增进与分配问题；
- ③公共政策对利益的分配，是一个动态过程；
- ④公共政策对社会利益的分配服从于政策主体对利益的追求；
- ⑤公共政策对社会利益的分配过程，是有时间与空间限制的；
- ⑥公共政策仅仅是某些规范，未有结果；
- ⑦有效增进与公平分配社会利益；
- ⑧社会利益包括公共利益、共同利益和个人利益；
- ⑨用社会利益取代公共利益。

二、公共政策的基本特征与主要功能

1. 公共政策的基本特征

(1)阶级性。公共政策是公共权力机构为解决某一社会问题而制定的行为规范，是政府政治行为的产物，政府的政策要体现阶级的意志。

(2)整体性。公共政策要解决的问题是复杂的，许多问题交织在一起，相互影响。孤立地解决某一问题，往往是不成功的，因此需要整体地分析、解决问题。

(3)超前性。尽管公共政策是针对现实问题提出的，但政策是对未来发展的一种安排与指南，必须具有预见性。

(4)层次性。政策作为政府行为的产出项，根据不同层次的政策主体，会具有不同规格。

(5)多样性。公共政策的多样性，显然源于政策的“公共”特征，也随着政府职能的扩展而显示出多样的特征。

(6)合法性。政府行为的政策具有一定法律性质，既要依靠社会舆论来维持，更要通过国家的强制力量来监督执行。

2. 公共政策的主要功能

(1)导向功能

①政策的导向，是行为的导向和观念的导向。公共政策是规范人们行为的准则，倡导的是告诫人们应该按照什么原则，做什么事而不能做什么事。

②公共政策的导向功能，有两种作用形式：一种是直接引导，另一种是间接引导；从作用结果来看，公共政策的导向功能包括正向引导功能和负向引导功能。

(2)调控功能

①公共政策的调控功能是指政府运用政策，在对社会公共事务中出现的各种利益矛盾，进行调节和控制的过程中所起的作用。

②公共政策的调控功能有直接的和间接的两种形式。中央政策，即那些宏观调控政策，直接起到调控的作用，同时也对企业的发展起到了间接调控作用；政策的调控功能，有积极与消极之分。

(3)分配功能

①为减少社会成员之间的利益摩擦，需要站在公正的立场上，用政策来调整现实的利益关系。

②利益究竟分配给谁？容易从公共政策中获益的主体有：

- a. 与政府主观偏好一致或基本一致者；
- b. 最能代表社会生产力发展方向者；
- c. 普遍获益的社会多数或绝大多数者。

三、公共政策分析

1. 公共政策分析的框架

(1)公共政策分析的内涵

公共政策分析是对政府为解决各类公共政策问题所采取的对政策的本质、产生原因及实施效果的研究。

(2)公共政策分析的三种模式

①麦考尔—韦伯分析模式

- a. 政策内容的规范性分析。主要涉及到政策的本质而不是程序性。使用批判方式分析

一个特定的公共政策；“未来分析”，分析目前政策的未来结果，或探讨各类适用于预测未来的政策。

b. 政策内容的描述性分析。把与政策内容相关的一个或多个属性看成是政策过程的解释变量，继而研究它们对公共政策内容的影响。

c. 政策过程的规范性分析。主要是程序性的政策分析，其中包括对现行政策程序所提出的改进建议和一整套新程序。这类研究经常采用如系统分析、运筹学等多种理性模型。

d. 政策过程的描述性分析。经常针对政策周期的一个或几个阶段进行讨论。在政策周期所包含的如政策表述、决策、实施、效果评价和反馈等阶段中，研究最多的是政策表述和效果评价阶段。

②沃尔夫的分析模式

a. 认真收集和分析所研究的政策领域中各种数据资料；

b. 运用数据分析结果建立研究领域或系统内部的各种变量间的关系；

c. 建立分析模型，详细说明因变量与自变量之间的关系；

d. 提出多种可供选择的项目和政策，其中包括具有“基准性”的现有的项目或政策；

e. 检验所选择的方案模型，对所描述的目标完成结果进行比较，切实评价这些政策；

f. 对执行过程的分析。

③邓恩的分析模式

a. 政策分析的三种方法

第一，经验方法。主要是描述某一公共政策的因果关系，指出某事物是不是存在，因而提供的信息是描述性的。

第二，评价方法。主要是决定某项政策的价值，即是否值得这样做，与之相关的信息是评价性的。

第三，规范方法。对所解决的公共问题，提出一种引导性方向，即告诉人们应该做什么，与之相关的信息是指导性的。

b. 政策分析的内容

构建问题；描述与现行政策问题相关的已有政策；预测为解决问题所提供的相关政策能够产生何种结果；评价已有和将产生的政策价值；提供将要实施的政策会产生哪些有价值的信息。邓恩特别强调几点：

第一，问题将会影响其他环节的作用与评估，处于中心调节地位；

第二，分析程序经常表现为一种等级关系；

第三，政策提出不仅以事实，而且也以价值为基础；

第四，在整个分析中，要重视提供信息和信息转化的地位。

c. 政策分析的三种主要形式

第一，预测分析涉及到政策行为启动和执行之前信息的产生与转变过程；

第二，回溯分析主要是限于政策实施后信息的获取和转换上；

第三，综合集成分析是一种全方位的分析形式。

(3)综合分析框架

公共政策分析的基本框架主要包括：

①公共政策问题的构建；

②公共政策方案的制定与通过；

③公共政策内容的实施；

④公共政策效果的评价。

2. 公共政策分析要素

(1)政策问题。某一公共政策能否顺利提出，在一定程度上取决于人们是否对政策问题取得共识。政策问题是从大量社会问题中筛选出来的，人们对它们所做出的判断是否准确，既取决于经验知识，还取决于伦理道德方面的价值观念等。

(2)政策目标。指政策所希望取得的结果或完成的任务。如果没有目标，政策方案是无法确定的。但目标不明确，也同样会使政策出现偏差。确定目标是分析的前提。

(3)政策方案。为实现某一目标，可采用多种手段或措施，统称为备选方案。拟定可供选择的各种备选方案，也是政策分析的基础。需要拟定出一定数量的可行方案进行对比选择。体现政府行为的备选方案，集中了统治者的意志。

(4)政策模型。模型是由变量与关系组成的。变量反映随时间或其他条件变化的数值改变程度。明确变量及其相互关系是分析的主要任务。在分析的基础上，通过确定这些部分之间的关系而将其加以组合。

(5)政策资源。在政策制定与实际执行中，都会消耗各种资源，尤其在执行中。政府的“作为”，以能提供多少资源为基础，这是政策分析的前提条件。

(6)政策评价标准。整个政策过程，都有待于建立合适的评价标准。政策制定是政治过程，离不开政治上的评价及其标准。任何一种政策分析都必须是理性的，而且是以多元理性为基础的。多元理性的内容包括：技术理性、经济理性、法律理性、社会理性、实质理性。

(7)政策效果。效果是达到目的时所取得的成果。衡量政策效果的尺度往往用效益和有效性表示。效益大体有三个方面的：社会效益、经济效益与生态效益。政策效果基本由两个因素决定：一是政策执行的成本；二是政策执行的结果。

(8)政策环境。公共政策系统不仅包括政策主体和政策客体等多种要素，而且还包括外在环境。这些制约和影响公共政策的制定与实施结果的外在因素统称为环境因素。

(9)政策信息。公共政策活动实际上是输入关于社会各方面要求与需要的信息，经过转换(领导层的决策)，输出作为所制定的政策内容的信息，其中也包括政策实施情况的反馈信息。

3. 公共政策分析原则

(1)系统原则。政策本身可看成是一个系统，且它不可能孤立存在，总是与其他政策相联系，处于一个政策体系之中。

(2)预测原则。制定政策是对未来行为所做的一种设想，是在事情发生之前的一种预先分析与选择，故具有明显的预测性。

(3)协调原则。政策的利益综合性，实际上是不同对象间所表现出的相互排斥的利益经过“合理综合”的结果，政策系统整体性功能的大小，往往由所组成要素之间的协同作用的大小而定。

(4)分解综合原则。分解是将具有比较密切结合关系的要素分组化。对政策系统来说，即要归纳出相对独立、层次不同的子系统。综合则是完成新系统的设计过程。这要求政策分析必须在对政策系统整体把握的前提下，实行科学的分解和总体的组织综合。

(5)民主原则。民主的内涵与实质是人民的权力问题。坚持民主原则，不仅要求公共政策要保障人民在国家政治、经济、文化等各个生活领域中享有同等的权利与公平的利益分

配，而且还包括广大人民群众能直接参政议政，充分发挥国家主人翁作用。

4. 公共政策分析历史沿革

(1) 古代的政策研究

①18世纪欧洲工业革命期间，政策研究有了相对独立的地位。

②19世纪以前，许多哲学家、国务活动家，曾试图求助于权威、礼仪和哲学原则，对决策及其在社会中的作用给予系统的解释。

③19世纪，制定政策的知识结构和研究方法发生变化，判断是非的标准更多地看重是否与经验观察结果一致。

(2) 政策科学的诞生与发展

①1951年美国政治科学家H. D. 拉斯韦尔出版《政策科学》一书，奠定了政策科学的基础。拉斯韦尔认为政策科学有六大特征：

- a. 政策科学是关于民主主义的学问；
- b. 政策科学的哲学基础建立在理性实证主义之上；
- c. 政策科学是一门对于时间和空间都非常敏感的科学；
- d. 政策科学具有跨学科的特点；
- e. 政策科学是一门必须和政府官员共同研究的学问；
- f. 政策科学必须以社会发展为研究对象，具有“发展概念”。

②叶海卡·德罗尔在1968年至1971年间发表的《公共政策制定的再审查》、《政策科学探索》和《政策科学构想》被称为政策科学三部曲。德罗尔提出的基本内容有：

- a. 政策科学的目的在于认识和端正社会发展方向；
- b. 政策科学所关注的政策制定系统，是宏观的公共政策制定系统；
- c. 政策科学打破了许多学科之间的传统界限，吸收了多学科的有益知识；
- d. 政策科学的建立，首先是以抽象的政策制定理论框架为基础；
- e. 政策科学第一次把个人的经验、社会常识也纳入学科知识系统中；
- f. 政策科学试图将探讨价值、价值协调、价值代价和价值行为确定为基本内容；
- g. 政策科学的研究主题是鼓励、激发有组织的创造性，包括价值观的创造；
- h. 政策科学赖以发展的源泉是社会改革和改革环境中政策过程的变化；
- i. 政策科学强调未来，但又认为今天是过去与未来的纽带，坚持历史研究方法；
- j. 政策科学既对科学中的理性知识进行研究，又承认超理性过程的重要作用；
- k. 政策科学以实证哲学为基础，其研究主题是自身的规范、假说、潜在理论、学术基础及其应用；
- l. 政策科学认为规范的创新是必需的、严格的，应符合科学的基本标准。

1.2 课后习题详解

一、概念题

1. 公共政策

答：公共政策是指政府、非政府公共组织和民众，为实现特定时期的目标，在对社会公共事务共同管理过程中所制定的行为准则或行为规范。公共政策更突出“公共”二字。这既意味着对公共性的强调，也意味着以公共利益为出发点，重新审视公共政策的本质及其诸多特征和功能的必要。公共政策的基本特征包括：阶级性、整体性、超前性、层次性、多样性

和合法性。

2. 公共利益

答：公共利益是指公众和社团普遍享有的包含某种金钱利益，或者公众或者社团的权利和义务因之受到影响的某种利益。公共利益通常要遵循四项基本标准：

(1)具有“公共性”。较私人利益而言，公共利益首先是一种公众利益，受益主体具有普遍性或不特定性的显著特点。

(2)具有合理性。由于一种公共利益的实现经常以其他公共利益和私人利益的减损作为代价，因此立法机关在界定公共利益时就应当遵循合理性原则。

(3)具有正当性。公共利益的界定事关广泛的公众利益，立法机关，尤其是地方立法机关和行政机关应当广泛听取、充分尊重公众意见，保证公共利益界定基于广泛的民意之上。

(4)体现公平性。公共利益是一种公众利益，如果以减损少数人的私人利益却又不给予必要补偿的方式来增进公共利益，就会有违正义和公平。

3. 社会利益

答：社会利益是指一定时空范围内的社会全体成员，在一定社会物质生活条件下，基于一定的社会目标而对诸种社会要素和社会状态的共同需要所体现的利益形态。社会利益是广泛个体利益的集中体现，是具体的、独立的利益形态。其内容主要有：具有社会分享性的公共利益、具有组织分享性的共同利益和具有私人独享性的个人利益。

4. 利益选择

答：利益选择是指政府对利益的分配是有一定的导向性和目的性的，作为公共权力的占有者，政府把利益分配给谁，首先来自于政治统治的目的。在阶级社会里，无论何种社会、何种政府，所制定的公共政策，都必须符合统治阶级的利益要求。因此，政府要选择那些与政府的价值取向一致的社会群体作为分配对象，满足他们的利益需要。作为一个相对独立的社会行为组织，政府是由若干成员组成的，每个成员的利益以及他们的总体利益是借政府的机构来实现的。所以制定什么样的政策，政府首先是选择利益，选择那些与社会整体利益一致的方面，也选择那些与政府自身最大利益相一致的方面。政府的这种人为、主观的选择特征，必然使公共政策在分配社会利益时带有明显的倾向性。

5. 利益整合

答：利益整合是指在承认个人利益、局部利益、全局利益、国家利益相对独立和差异性的前提下，强调个人利益、局部利益服从全局利益、国家利益，当它们之间发生冲突时，应把全局利益、国家利益放在第一位。利益整合包括两个基本方面：

(1)纵向的利益整合。主要是中央与地方之间、上级与下级之间、政策制定者与执行者之间的利益整合。实现纵向利益整合的关键是克服狭隘的地方主义、部门主义和极端个人主义的思想行为。

(2)横向的利益整合。主要是各地方政治体系之间、各政策执行机关之间、政府与人民之间的利益整合。通过这种整合，使个人利益、局部利益、国家利益三者得到合理配置，从而避免因利益冲突而导致的公共政策规避。

6. 利益分配

答：利益分配是指国家与项目承担单位之间、单位之间以及承担单位中个人的利益情况。如果利益分配不当就会损伤承担单位和个人的利益导致项目合作破裂。利益分配的结果既能使部分人获得利益，也可以使部分人失去利益。比如物价政策，就经常在生产者与消费

者之间谋取合理的平衡。有时会削弱生产者的利益，有时则抑制消费者的利益。但公共政策的最大特点之一，总是要保护绝大多数人的利益，尤其是绝大多数人的长远利益，而抑制少数人的利益。

7. 利益落实

答：利益落实是指在分配利益时，满足一部分利益群体的合理要求是十分重要的，但更重要的是这些利益群体能否按照政策规定的目标，获得应有的利益，这不仅是相关的利益群体关心的事，更应该是政府关心的事。政府的政策主体地位，需要其主动地把政策内容贯彻到实践中去，产生应有的政策效果，即从本质上讲，使得分配的利益到位。

8. 政策分析

答：参见本章考研真题详解相关内容。

9. 政策模型

答：按照系统分析的理解，政策模型是指对研究对象和过程某一方面的本质属性所进行的一种抽象描述。政策模型的作用是可以将复杂问题变为易于处理的简单模式，不受现实中非本质因素的约束，易于理解、操作、模拟与优化。政策模型是由变量与关系组成的。变量反映随时间或其他条件变化的数值而改变的程度。明确变量及其相互关系是分析的主要任务。在分析的基础上，通过确定这些部分之间的关系而将其加以组合。政策模型分类：①确定型模型。即通过已知可控和不可控变量的关系来计算所有结果变量；②随机模型。指从变量的概率分布中求出结果。所有的模型讨论，都涉及到总体研究。模型应该首先在整体水平上建立各种关系，并依据需要逐步补充，直至得到最理想的结果。因此最优化模型是在特定假设和约束条件下可以求出最优选择结果的模型。

10. 政策信息

答：公共政策活动实际上是对政策信息进行搜集、传递、加工、使用、反馈的过程，即输入关于社会各方面要求与需要的信息，经过转换（领导层的决策），输出作为所制定的政策内容的信息，其中也包括政策实施情况的反馈信息。政策信息的优化与政策优化是统一的：高质量的信息采集、科学的信息处理、有效的信息传递、快速灵敏的信息反馈等，既能保证政策目标与政策方案的优化，也会保证政策的有效实施。政策信息是反映国家进行各种政策性活动的意志、主张、倾向的信号，并表现这类活动的各种关系。除了那些保密性信息外，搞行政信息垄断是错误的。政策信息原则上应该是开放的，只有这样才能避免因信息闭塞而造成的政出多门、互相抵消、不同步、不配套等问题。获得政策信息应是多渠道的，既有来自大众交流媒介的各种社会渠道，也有来自政府机关的内部渠道。因此，要加强各种信息渠道的沟通。

二、思考题

1. 试论述公共政策的本质。

答：公共政策的本质是社会利益的集中反映。公共政策是政府依据特定时期的目标，通过对社会中各种利益进行选择与整合，在追求有效增进与公平分配社会利益的过程中所制定的行为准则。公共政策的本质可以从以下几个方面论述：

（1）“利益”是公共政策的核心要素

从现有工作的研究基础出发，一般选择的角度是“利益”，因为其是公共政策的核心要素。用“每一既定的社会经济关系首先表现为利益”、“政治权力不过是用来实现经济利益的手段”等马克思与恩格斯的经典语录可以说明这一问题。

(2) 对社会利益的权威性分配

公共政策的本质是社会利益的集中反映，政策的形成过程，实际上是各种利益群体把自己的利益要求输入到政策制定系统中，由政策主体依据自身利益的需求，对复杂的利益关系进行调整的过程，公共政策的制定与执行是社会各种利益冲突的集中反映。

(3) 利益分配的基础及其动态性

①利益选择。政府作为公共权力的占有者，分配利益时首先考虑其政治统治的目的。政府所制定的公共政策，必须符合统治阶级的利益要求。同时政府应首先选择那些与社会整体利益一致的方面。

②利益整合。政府在向社会各成员分配利益时，除了考虑到社会的整体利益与政府利益之外，还要充分考虑到社会各成员之间的利益相关性。

③利益分配。公共政策本身并不是资源，而是由于政策实施后一部分人的利益得到满足，这意味着政策起到了向社会有关成员分配利益的功能。

④利益落实。政策分配利益，满足一部分利益群体的合理要求是十分重要的。但更重要的是这些利益群体能否按照政策规定的目标，获得应有的利益，这不仅是相关的利益群体关心的事，更应该是政府关心的事。

(4) 增进社会利益

公共政策不仅要分配利益，更要增进全社会的利益。仅仅注重利益如何分配是不行的，应当更加注重社会利益的增加。

(5) 公共政策的本质

其内涵有：不涉及非政府组织，公共政策体现政府的政治行为，是政府活动的产物；公共政策的本质是要解决利益的增进与分配问题；公共政策对利益的分配，是一个动态过程；公共政策对社会利益的分配服从于政策主体对利益的追求；公共政策对社会利益的分配过程，是有时间与空间限制的；公共政策仅仅是某些规范，未有结果；有效增进与公平分配社会利益；社会利益包括公共利益、共同利益和个人利益；用社会利益取代公共利益。

2. 为什么说“利益”是公共政策研究中的核心要素？

答：公共政策的本质是社会利益的集中反映。政策的形成过程，实际上是各种利益群体把自己的利益要求投入到政策制定系统中，由政策主体依据自身利益的需求，对复杂的利益关系进行调整的过程。

从行为学的角度分析，人的利益追求是人类行为的动因。社会由无数个体组成，没有每一个个体的利益，自然也无从谈起社会的利益。但个人只有在集体或社会中才能得到发展，个人的利益必须同集体利益、社会和国家的利益有效地结合起来。无产阶级的利益原则是：个人利益、集体利益和国家利益是统一的。一旦它们之间发生矛盾，个人利益要服从集体和国家的利益。无产阶级获得政权后，每一项重大方针政策的制定和实施，都要考虑到全社会的整体利益。在承认每一个利益主体对利益追求的合理性和自主性的基础上，解决好人们之间的利益矛盾，使得人们在承担对社会的义务和责任的同时，对利益的追求真正成为社会进步的动力。具体地说，政府利用公共政策，去保护、满足一部分人的利益需求，同时抑制、削弱甚至打击另一部分人的利益需求。通过政策作用去调整利益关系，在原有利益格局的基础上形成新的利益结构。正是从这个意义上讲，公共政策的本质应该是政府对社会实行权威性的利益分配。

3. 如何理解“社会利益”的内涵？

答：(1)社会利益是指一定时空范围内的社会全体成员，在一定社会物质生活条件下，基于一定的社会目标而对诸种社会要素和社会状态的共同需要所体现的利益形态。社会利益是广泛个体利益的集中体现，是具体的、独立的利益形态。

(2)社会利益所包括的内容是：具有社会分享性的公共利益、具有组织分享性的共同利益和具有私人独享性的个人利益。用包括以公共利益为核心的三种利益之和的社会利益，取代人们常用的“公共利益”，即公共政策要增进的不仅仅是惟一的公共利益，而是范围更广、内容更丰富的社会利益。

(3)公共政策的本质是对社会利益的权威性分配。假如一定要把公共政策理解为“它是对整个社会价值所做的权威性分配”的话，那么为免于对“价值”一词有宽泛的理解，同时又能突出公共政策的本质，不如把“价值”改为“利益”。也就是说，公共政策的本质是社会利益的集中反映。政策的形成过程，实际上是各种利益群体把自己的利益要求输入到政策制定系统中，由政策主体依据自身利益的需求，对复杂的利益关系进行调整的过程，公共政策的制定与执行是社会各种利益冲突的集中反映。

(4)政府常常利用公共政策，去保护、满足一部分人的利益需求，同时抑制、削弱甚至打击另一部分人的利益需求。通过政策作用去调整利益关系，在原有利益格局的基础上形成新的利益结构。正是从这个意义上讲，公共政策的本质应该是政府对社会利益实行的权威性分配。因此，可以在戴维·伊斯顿对公共政策的定义中，把“价值分配”改为“利益分配”。

4. 如何理解公共政策的调控功能？

答：公共政策的调控功能是指政府运用政策，在对社会公共事务中出现的各种利益矛盾，进行调节和控制的过程中所起的作用。既有调节作用，也有控制作用。调节作用与控制作用往往是联系在一起的，经常是调节中有控制，控制中达到了调节。

(1)政策的调控作用，主要体现在调控社会各种利益关系，尤为重要是物质利益关系。现实社会里存在着追求各种不同利益的群体。他们中有些人的利益是一致的，有些人的利益则不一致。有些人在一定时期内，利益是一致的，而在其他时期内又会不一致。

(2)公共政策的调控功能，有直接的和间接的两种形式。对中央政策而言，那些宏观调控政策，如以产业政策为核心的经济政策，控制人口增长、保护生态平衡等政策，对我国经济的发展、人口的数量和质量、环境的保护，都直接起到了调控作用；同时，它们也对企业的发展起到了间接调控作用，政府制定政策去调控市场，市场引导企业的生产、经营，促使资源的优化配置。在计划经济体制下，人们混淆了两种调控方式的区分，使宏观经济政策产生了许多消极作用。

(3)政府政策的调控功能，常常还表现出特有的倾斜性。因为政府目标在不同时期会有不同的侧重点，政策要围绕政府目标的侧重点，鲜明地倾向于政府工作的某一方面，即政府在满足整体利益的前提下，优先对某一领域，以及相应的某一些利益群体施加保护或者采取促进性措施，使之得到充分发展，而这些措施往往是倾斜政策的重要内容。

(4)政策的调控功能，也有积极与消极之分。消极的调控作用又称负调控功能。这种消极作用，往往是因强调一种倾向而掩盖了另一种倾向所致。比如，强调扩大地方自主权的“分灶吃饭”政策实施后，中央财政收入出现了较为明显的下降趋势。

5. 如何理解公共政策的利益分配功能？

答：公共政策应具有利益的分配功能。这种功能需要回答三个方面的问题：将那些满足