



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21世纪公共管理学系列教材
Textbooks of Public Management and Administration in the 21st Century

公共政策分析 (第二版)

Public Policy Analysis (2nd Edition)

陈庆云 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

公共政策分析 (第二版)

Public Policy Analysis (2nd Edition)

陈庆云 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析/陈庆云主编.—2版.—北京:北京大学出版社,2011.4

(21世纪公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-18664-0

I. ①公… II. ①陈… III. ①政策分析—高等学校—教材 IV. ①D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第048375号

书 名: 公共政策分析(第二版)

著作责任者: 陈庆云 主编

责任编辑: 耿协峰

标准书号: ISBN 978-7-301-18664-0/D·2819

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121 出版部 62754962

印 刷 者: 河北滦县鑫华书刊印刷厂

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 27印张 496千字

2006年4月第1版

2011年4月第2版 2011年4月第1次印刷

定 价: 45.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

第二版前言

政策科学作为第二次世界大战结束后在西方工业国家兴起的一个全新学科,曾被人视为是“当代公共行政学最重要的发展”。在五十多年的学科发展历程中,受政治学、管理学、经济学、社会学、伦理学等相关学科的综合影响,政策科学的发展取得了丰硕的研究成果,公共政策已成为政府实施公共管理的主要工具之一。

自20世纪80年代我国恢复建立公共行政学科以来,公共政策的研究得到了学术界的高度重视。在众多专家、学者的辛勤努力下,其研究成果斐然。进入21世纪后,市场经济的完善、民主政治的发展与和谐社会的构建,迫切需要政府提高自身制定与执行公共政策的能力,从而对公共政策的研究与教学又提出了更高要求。

1996年,中国经济出版社出版了我们编写的《公共政策分析》一书。作为教学与研究成果的总结,该书获得了学界同仁的认可与好评,被许多高校用作本科生和研究生的教学用书,并荣获北京市第五届哲学社会科学优秀成果一等奖。但实事求是地讲,该书的体系和内容均存在较多的不足与缺憾。因此,2006年我们重新编写了这本书,并作为“‘十五’国家级规划教材”在北京大学出版社出版。本书出版后共印刷十次,受到了各方面的肯定和鼓励。因此在北京大学出版社的支持下,我们决定予以修订,并作为“‘十一五’国家级规划教材”再次出版。

总的来说,本书总结了公共政策学界的教学与科学研究的经验,在四个方面做了较大的改进:

一、作为修订和再版的教材,本书在体系与内容上对原书进行了较大修改与变动,既注重对公共政策基本概念与理论的介绍,又注重对政府决策基本过程与环节的剖析,更注重对学界最新研究动态、最新学术观点的梳理。

二、尽管自20世纪80年代以来,公共政策研究受到了国内学术界的高度重视,但时至今日,中国的公共政策研究仍然没有形成自己独特的理论体系和研究方法,公共政策理论与方法的本土化进程依然缓慢。多年来,我们一直致力于用利益分析方法来思考转型期中国公共政策实践中的许多问题,因此书中某些内容体现了我们所提出的“利益政策学”的研究思路。我们期望这样的努力能

对加速公共政策本土化进程有所裨益。

三、公共政策分析是一门实践性与操作性很强的应用社会科学,学科性质与定位决定了本教材在内容编排上必须坚持理论联系实际的原则。我们在以下两方面进行了尝试:其一,每一章后面都附有“案例分析”,我们希望这些案例有助于读者更为准确、深入地理解相关的公共政策理论,掌握相关的公共政策分析方法。其二,本书十分重视公共政策分析的实用技术的介绍。从第八章到第十二章对公共政策分析的技术与方法、特别是公共政策分析的量化方法进行了较为详细的介绍。

四、我们在写作与编排时力求规范。章、节的逻辑结构力求合理、清晰;直接引文和重要的参考文献统一用脚注方式注明出处;每一章的前面按照统一格式设置了“内容概要”与“要点提示”,每一章的后面统一编写了“关键术语”和“复习思考题”;每一章都附上了一定数量的“参考书目”,便于读者进行延伸阅读;在全书后面统一编排了“中英文人名对照表”。

与第一版相比,在第二版中,我们对本书的内容进行了适当的调整和修改。修改内容主要是结合教学实践,更新了部分案例,调整了部分篇章内容,修订了个别文字错误,并根据新华社译名室编的《世界人名翻译大辞典》对书中人名的译法进行了全面订正。

目前本书的具体分工是:

陈庆云 第一章、第八章、第九章

李永军 第二章

曾军荣 第三章、第七章

王洛忠 第四章、第五章、第六章

郑益奋 第十章

郁俊莉 第十一章

黄 璜 第十二章

在本书第二版即将付梓之际,对诸位作者的努力与合作表示感谢,对北京大学出版社耿协峰等同志的大力支持和帮助表示感谢。

在本书写作过程中,我们参阅了大量中外文文献,吸收了许多中外学者的研究成果,在行文中不能一一注出,在此一并致谢!同时,由于时间和水平所限,书中肯定存在不当甚至错误之处,恳望学界同仁和广大读者批评指正!

陈庆云

2011年4月2日

第一章 导论:公共政策分析的基本理论与框架	1
【内容概要】	1
【要点提示】	1
第一节 公共政策的本质	2
第二节 公共政策的基本特征与主要功能	11
第三节 公共政策分析	17
【关键术语】	31
【复习思考题】	31
【案例分析】	31
【参考书目】	33
第二章 政府、市场与公共政策的关系分析	35
【内容概要】	35
【要点提示】	35
第一节 社会问题及其解决途径	36
第二节 市场失灵、政府失灵和志愿失灵	43
第三节 政府角色与公共政策	55
【关键术语】	60
【复习思考题】	60
【案例分析】	60
【参考书目】	66
第三章 公共政策系统分析	67
【内容概要】	67

【要点提示】	67
第一节 公共政策主体	68
第二节 公共政策客体	74
第三节 公共政策环境	77
第四节 公共政策工具	80
【关键术语】	90
【复习思考题】	90
【案例分析】	90
【参考书目】	91
第四章 公共政策问题的构建分析	93
【内容概要】	93
【要点提示】	93
第一节 公共政策问题概述	94
第二节 公共政策问题构建的程序	101
第三节 公共政策议程的建立	105
【关键术语】	119
【复习思考题】	119
【案例分析】	119
【参考书目】	121
第五章 公共政策方案的制定分析	123
【内容概要】	123
【要点提示】	123
第一节 公共决策体制	123
第二节 政策方案规划的综合分析	130
第三节 政策方案规划的基本程序	136
第四节 公共政策合法化	146
【关键术语】	150
【复习思考题】	150
【案例分析】	150
【参考书目】	151

第六章 公共政策内容的执行分析	153
【内容概要】	153
【要点提示】	153
第一节 政策执行的理论研究	154
第二节 公共政策执行的模型	168
第三节 公共政策执行过程与方式	182
【关键术语】	192
【复习思考题】	192
【案例分析】	193
【参考书目】	195
第七章 公共政策效果的评价分析	197
【内容概要】	197
【要点提示】	197
第一节 公共政策评价概述	198
第二节 公共政策评价的操作	207
第三节 公共政策的终止	215
【关键术语】	220
【复习思考题】	220
【案例分析】	221
【参考书目】	222
第八章 公共政策分析方法论	223
【内容概要】	223
【要点提示】	223
第一节 现代科学方法论与模型方法	224
第二节 数学分析的基本模型	229
第三节 事实、价值、规范与可行性分析	241
第四节 利益分析的内容及其实现途径	247
第五节 系统方法与系统分析	258
【关键术语】	270
【复习思考题】	270
【案例分析】	271

【参考书目】	273
第九章 公共政策过程中的分析方法	274
【内容概要】	274
【要点提示】	274
第一节 构建公共政策问题的方法	274
第二节 政策备择方案的优化技术	280
第三节 预测及预测方法	288
第四节 政策效果评价方法	301
【关键术语】	308
【复习思考题】	308
【案例分析】	308
【参考书目】	315
第十章 公共政策分析模型与框架	317
【内容概要】	317
【要点提示】	317
第一节 公共政策的政治分析模型	318
第二节 公共政策的理性分析模型	326
第三节 公共政策的分析框架	334
【关键术语】	340
【复习思考题】	340
【案例分析】	341
【参考书目】	343
第十一章 公共政策分析的量化方法(一)	344
【内容概要】	344
【要点提示】	344
第一节 规划方法	344
第二节 决策方法	366
第三节 投入产出分析方法	380
【关键术语】	385
【复习思考题】	385
【案例分析】	386

【参考书目】	388
第十二章 公共政策分析的量化方法(二)	389
【内容概要】	389
【要点提示】	389
第一节 描述统计	389
第二节 推断统计	395
第三节 回归分析	402
第四节 回归分析在政策分析中的应用	412
【关键术语】	415
【复习思考题】	416
【案例分析】	416
【参考书目】	418
中英文人名对照表	419

第一章 导论:公共政策分析的基本理论与框架

【内容概要】

工具书《辞海》这样定义“政策”：“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。”美国著名学者戴维·伊斯顿认为，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有权威的分配。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”。公共政策的本质是社会利益的集中反映。公共政策是某类政策主体，如政府依据特定时期的目标，在对社会中各种利益进行选择与整合的基础上，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。公共政策的基本功能有三个：导向功能、调控功能与分配功能。利益究竟分配给谁？在通常情况下，下列三种利益群体和个体容易从公共政策中获得利益：与政府主观偏好一致或基本一致者；最能代表社会生产力发展方向者；普遍获益的社会多数或绝大多数者。公共政策分析的基本框架是：公共政策问题的构建；公共政策方案的制定与通过；公共政策内容的实施；公共政策效果的评价。

【要点提示】

- 政策与公共政策概念的界定
- 公共管理与公共政策
- 利益是公共政策研究之核心要素
- 选择、整合、分配、落实利益是四个基本环节
- 公共政策的本质在于对社会利益的维护、增进和分配
- 社会利益包括以公共利益为核心的三种利益
- 公共政策具有导向、调控和分配功能
- “谁受益”是政策分配利益的关键
- 公共政策分析的基本框架
- 公共政策的六大特征

公共政策是政府、非政府公共组织和民众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。与人们在通常意义上所讲的“政策”略有不同，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。作为公共权力拥有者的政府,应该是社会利益的代表者、维护者和增进者,这样才有可能真正揭示现代政府的政策制定和执行行为的本质特征。这里所论及的“社会利益”,包含着以公共利益为核心的多个层面的利益。

第一节 公共政策的本质

一、公共政策的概念

事实上,无论是对公共政策的理论探索还是实践层面的研究,都需要人们思考如下问题:

- 公共政策主体为什么应该制定政策?
- 公共政策主体为什么应该执行政策?
- 公共政策主体为什么能够制定政策?
- 公共政策主体为什么能够执行政策?
- 公共政策主体如何制定政策?
- 公共政策主体如何执行政策?
- 公共政策主体如何制定最优化(满意)政策?
- 公共政策主体如何在政策执行中获得最优化(满意)结果?
- 公共政策主体实际执行政策的结果如何评价?

毫无疑问,要回答这些问题,首先要回答的是:公共政策主体为什么应该制定(执行)政策?即公共政策主体制定(执行)政策的目的是何在?通俗地讲,即公共政策的本质是什么?

1. 政策

汉语中的“政策”一词,是由汉字中的两个字“政”与“策”组合而成。“政”在中国古汉语中有“政权”、“政事”之意,如人们常说的“不在其位,不谋其政”。“策”在中国古汉语中有“计策”、“策划”之意,如《战国策》中的“策”,是说战国时代各国发生政治事件时所采取的各种对策。

我国现代汉语对“政策”一词的解释,往往与路线、方针、策略相联系。关于“政策”的定义很多,其中最有代表性的是工具书《辞海》对“政策”的定义:“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。”

《辞海》的定义中实际包含着四层内容:

- 政策制定主体是“国家与政党”;
- 政策存在的基本形式是“行动准则(规范)”;
- 政策的目的是“实现路线与任务”;

- 政策的时效是“一定历史时期”。

人们往往发现,在实际生活中为实现一定阶段的路线与任务而制定行为规范的主体绝不仅仅是政党和国家。一般的社会团体或各类组织同样也存在着这种需求,不过是性质、范围和影响力不同而已。《辞海》把政策主体仅限在“国家与政党”层面上似乎太窄,因为按照这种理解,并从我国的现实出发,只能说明政策所体现的是国家的管理行为。

与之相反,国外也有许多著名学者曾对“政策”下过定义。卡尔·弗雷德里奇把政策看成是:“在某一特定的环境下,个人、团体或政府有计划的活动过程。提出政策的用意就是利用时机、克服障碍,以实现某个既定的目标,或达到某一既定的目的。”^①这一定义不仅强调了政策是朝着既定目标或目的前进的某一活动过程,而且认为政策主体既有政府也有社会团体或个人。美国学者安德森也认为:“政策是一个有目的的活动过程,而这些活动是由一个或一批行为者,为处理某一问题或有关事务而采取的。”^②

2. 公共管理与公共政策

我们认为,《辞海》对“政策”的解释实际上可视为对“公共政策”的一种理解。

“政策”与“公共政策”之间的差别就体现在“公共”二字上。社会生活中存在着大量的涉及到千百万人利益的公共事务,为规范社会成员的行为,实施有效管理,需要相关主体制定特定的规则。从理论上讲,凡是为解决社会公共事务中的各种问题所制定的政策,都是公共政策。在我国,所有制定公共政策的主体中,最基本、最核心的主体是中国共产党和政府。

除政府(无论是狭义还是广义)外,还有哪些组织是公共政策的主体?不少人认为是 NGO,即非政府组织。我们认为,“非政府组织”是个涉及面较广的范畴,联合国在 20 世纪 40 年代提出这个概念时,实质上所指的对象较为宽泛。或许有人会问,在非政府组织后面再加上“非营利”的限定,是否就可以体现出制定公共政策的要求?大量实践说明,在社会中确有这些非政府组织,它们把“不以营利为目的”作为组织的基本目标,仅为组织的共同利益而存在,甚至有的还承担了为社会提供部分公共产品(服务)的任务,但它们并不是公共组织,因此谈不上它们所制定的行为准则是“公共政策”。也有学者用“第三部门”来代替前面的“非政府组织”概念,在我们看来,这似乎也不确切。我们一直坚持沿用“非政府公共组织”概念。

我们认为,从一般意义上讲,公共政策是由政府、非政府公共组织和民众,

① [美]詹姆斯·E.安德森:《公共决策》,华夏出版社 1990 年版,第 3 页。

② 同上书,第 4 页。

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。这里,我们对这一定义强调四点:

- 公共政策制定主体是政府、非政府公共组织和民众;
- 公共政策的需求基础是社会公共事务;
- 公共政策是社会公共事务管理中所制定的行为规范;
- 公共政策的主体在对社会公共事务实施管理的同时,也要对自身管理制定准则。

除了需要对定义的内涵进行强调外,我们还想针对定义中的相关概念做简要说明:

- 社会公共事务的管理并不仅仅是对社会性公共事务的管理。社会公共事务应该包括政治性公共事务、经济性公共事务和社会性公共事务等。在政治性公共事务中,民众自然是主体之一。
- 社会公共事务所指的“社会”是相对的,横向层面暂且不论,即使在纵向上就可划分为多个层次,比如全球、全国、地区(例如我国的省、市、县、乡)、社区。在不同的层次上,社会公共事务所表现出的内容在质与量上都会有所区别。
- 社会公共事务所指的“公共事务”,不仅包括人们公认的、涉及到所有或绝大多数人的共同事务,而且也包括那些可能转换为前者,但却与部分人(如某些组织或集团),甚至个别人相关的事务。
- 公共政策的理论与实践研究,十分需要引进治理理论的相关内容。我们认为,治理理论的精髓可归纳为“参与、合作、互动、服务”八个字。

尽管我们认为,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”,但为讨论问题方便,本书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,我们都会从“政府管理”而非“公共管理”视角下进行阐述。

3. 中外学者对公共政策的界定

作为研究行政学和政策科学的基础,公共政策如何定义,受到了相关研究者的普遍关注。然而,中外学者的认识与解释差别很大。我们认为,十分有必要对这个基础理论问题进行认真研讨。

中外学者分别对公共政策的内涵,做出了如下几种比较有代表性的界定^①:

(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。

^① 转引自张金马:《政策科学导论》,中国人民大学出版社1992年版,第17—20页。

(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。但该定义没有把公共政策的本质反映出来。^①

(5) 国内学者陈振明认为,“政策是国家机关、政党以及其他政治团体在特定期限内,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。”^②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。但这个定义既认为政策是政策主体所采取的政治行为,又说它是一种行动准则。制定准则固然是政治行为,但政策实质是“行为”还是“准则”?

4. 对戴维·伊斯顿界定的评价

美国著名学者戴维·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。^③这个定义包含了四层内容:

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

需要说明,西方学者提出的“价值”一词,有着丰富的内涵,“它不仅包括实物、资金,还包括权力、荣誉、服务等等有价值的东西”^④。我国学者对“价值”的理解,与国外学者略有差别。如《现代汉语词典》中说:价值一是指“体现在商品里的社会必要劳动。价值量的大小决定于生产这一商品所需的社会必要劳动时间的多少。不经过人类劳动加工的东西,如空气,即使对人们有使用价值,也不

① 张金马:《政策科学导论》,第19—20页。

② 陈振明:《政策科学》,中国人民大学出版社1998年版,第59页。

③ 参见 David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Knopf, 1971, pp. 129—134。

④ 张金马:《政策科学导论》,第18页。

具有价值”。二是指“积极作用”，如有价值的作品。这里，价值的第一个定义是从经济学的角度界定的。实际上，从哲学、伦理学、美学与政治学的角度，学者的理解还存在着相当大差别。

一般地说，价值的大小总是按照满足人们需求的程度而确定。马克思主义认为，人类活动可分为三类：为生存而斗争、为享受而斗争和为发展而斗争。^①因此，人的需要可概括为生存需要、享受需要和发展需要。美国学者马斯洛把人的需要分为生理、安全、社交、尊重和自我实现等五种需要。简单地讲，这些需要可划分为物质需要和精神需要。满足人类这两种需要的东西是什么？显然是那些供人类生存、享受和发展的社会资源；通俗地讲是“好处”；规范地说乃是“利益”。人们的一切努力都会与自身的利益有关。

二、公共政策的本质

1. “利益”是公共政策的核心要素

从中外学者研究公共政策理论的成果考察，人们选择了从制度、权力、价值、规范（非制度）、技术等多层面开展研究，其成果斐然。从现有工作的研究基础出发，我们选择的角度是“利益”，因为它是公共政策的核心要素。为更有说服力地阐述我们这一认识，特摘录无产阶级革命导师马克思与恩格斯的语录，以说明利益研究对公共政策的重要性。

- “人们为之奋斗的一切，都同他们的利益有关。”^②
- “这三大阶级的斗争和它们的利益冲突是现代历史的动力，至少是这两个最先进国家（指英、法）的现代历史的动力。”^③
- “‘思想’一旦离开‘利益’，就一定会使自己出丑。”^④
- “每一既定的社会经济关系首先表现为利益。”^⑤
- “政治权力不过是用来实现经济利益的手段。”^⑥
- “人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要衣、食、住以及其他东西。”^⑦
- “这种共同的利益不是仅仅作为一种‘普遍的东西’存在于观念之中，而且首先是作为彼此分工的个人之间的相互依存关系存在于现实

① 参见《马克思恩格斯全集》第34卷，人民出版社1972年版，第163—164页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1995年版，第187页。

③ 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第250页。

④ 《马克思恩格斯全集》第2卷，人民出版社1957年版，第103页。

⑤ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第209页。

⑥ 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第250页。

⑦ 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社1960年版，第31页。

之中。”^①

- “‘共同利益’在历史上任何时候都是由作为‘私人’的个人造成的。”^②

2. 对社会利益的权威性分配

我们认为,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。

对利益的需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。但个人只有在组织或社会中才能得到发展,个人利益必须同组织利益、社会和国家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责任和义务的同时,对利益的追求真正成为社会进步的动力。

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,我们主张可以在戴维·伊斯顿对公共政策的定义中,把“价值分配”改为“利益分配”。

3. 利益分配的基础及其动态性

与戴维·伊斯顿的定义不同的另一点是,我们认为公共政策的功能绝不仅限于分配上。公共政策确实有分配利益的功能,但这种利益分配的基础是社会利益的增进。如果仿照经济学的语言做一个类比,分配社会利益是分蛋糕,而这种分蛋糕的基础就是做蛋糕。所以公共政策的实质之一是如何增进社会利益。

即使单从分配的逻辑上看,人们会沿着“分配”的思路提出问题:为什么应该这样分配?为什么能够这样分配?分配的结果是什么?需要不需要再分配?即人们既会关心分配前的状况,又要关心分配后的结果,以及若干其他的分配以外的问题。

分配利益是一个动态过程,在增进社会利益的前提下,分配的基础是选择利

① 《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社1960年版,第37页。

② 同上书,第276页。