

GONGGONG ZHENGCE GAINIAN MOXING YU YINGYONG

公共政策：概念、模型与应用

宋锦洲 编著



東華大學出版社

公共政策：概念、模型与应用

宋锦洲 编著



東華大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策：概念、模型与应用/宋锦洲编著. —上海：东华大学出版社，2005.2

ISBN 7-81038-914-9

I. 公... II. 宋... III. 公共政策-研究 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 011971 号

执行编辑 吴川灵

责任编辑 张 平

封面设计 可 人

公共政策：概念、模型与应用

宋锦洲 编著

东华大学出版社出版

(上海市延安西路 1882 号 邮政编码 200051)

新华书店上海发行所发行 无锡春远印刷厂印刷

开本：850×1168 1/32 印张：12.5 字数：313 千字

2005 年 2 月第 1 版 2005 年 2 月第 1 次印刷

印数：0 001-3 000

ISBN 7-81038-914-9/B·12

定价：26.00 元

目 录

第一章 公共政策的性质.....	(1)
一、 公共政策的概念	(1)
二、 政策分析的概念	(4)
三、 公共政策的类型	(8)
四、 公共政策主体	(13)
五、 公共政策客体	(16)
第二章 政策演进与价值理念	(19)
一、 西方公共政策的演进	(19)
二、 政策过程周期的演进	(24)
三、 公共政策的基本理念	(28)
四、 影响决策行为的价值标准	(34)
第三章 公共政策的理论模型.....	(37)
一、 模型的形式及其作用	(37)
二、 制度主义理论模型	(44)
三、 团体理论模型	(46)
四、 精英主义模型	(51)
五、 公共选择理论模型	(55)
六、 过程理论模型	(59)
七、 完全理性模型	(63)
八、 有限理性模型	(69)
九、 渐进主义模型	(71)

十、 综合决策模型	(75)
十一、 系统分析模型	(76)
十二、 博弈理论模型	(80)
十三、 邓恩的信息转换模式	(83)
第四章 政策议程建立与政策规划	(87)
一、 社会问题与政策问题	(87)
二、 政策问题的认定	(90)
三、 政策议程的确立	(95)
四、 政策规划的过程	(101)
五、 政策方案的合法化	(108)
第五章 政策执行	(112)
一、 政策执行的内涵	(112)
二、 公共政策执行的模型	(115)
三、 公共政策执行的影响因素	(124)
四、 公共政策执行的控制过程	(125)
第六章 政策评估	(128)
一、 政策评估的内涵	(128)
二、 政策评估的标准	(130)
三、 政策评估的步骤	(134)
四、 政策评估的方法	(135)
五、 政策评估的制约因素	(141)
第七章 政策调整与政策终结	(144)
一、 政策调整的内涵	(144)
二、 政策终结的理由、类型与方式	(145)
三、 政策终结的障碍	(149)
第八章 环境保护政策	(151)
一、 环境保护的政府干预与政府失灵	(151)
二、 政府在环境保护中的作用	(157)

三、我国水环境保护和水污染控制的政策分析	(161)
四、政策中战略环境影响评价	(169)
第九章 公共卫生政策	(193)
一、弱势群体医疗服务的现状与问题	(193)
二、医疗保障的制度性缺陷	(197)
三、完善医疗保障体系,构造弱势群体的医疗救助制度	(205)
第十章 社会保障政策	(276)
一、社会分化、弱势群体与政策选择	(276)
二、中国社会保障政策	(291)
三、现行社会保障制度的形成及实行中的问题	(293)
四、中国社会保障制度改革的现状及焦点	(297)
第十一章 三农政策	(301)
一、影响农民收入增长的体制性障碍	(301)
二、农民状况与政策的关系	(320)
第十二章 可持续发展政策	(331)
一、西北半干旱区农业可持续发展的模式选择	(332)
二、水资源可持续的公平与效率	(360)
第十三章 公共政策决策	(369)
一、我国地方政策的决策模式	(369)
二、公共抉择的渐进理论分析	(384)
参考书目	(394)

第一章 公共政策的性质

一、公共政策的概念

公共政策是二战后主要是在美国首先发展起来的综合性的、应用性较强的研究领域。西方学者运用政治学、社会学、经济学、统计学、心理学等学科的知识，集中分析研究政策制定、实施及其评价的学问。

人们早已在“政策”概念上使用了丰富多样的词汇，如“路线”、“战略”、“方针”、“策略”、“计划”、“措施”等。我们可以把“路线”、“战略”看作是总政策；将“政策”、“方针”看作是“基本政策”；将“策略”、“计划”、“措施”看作是“具体政策”。让我们先看一下在公共政策领域具有重要影响的学者的见解，以便获得更为准确的理解。

公共政策具有跨学科性质的综合研究领域。众多政策研究者从不同的分析角度，应用不同的理论和方法研究政策现象，他们对公共政策概念作出不同的解释。以下是一些代表性的政策概念的界定。

行政学先驱伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为，公共政策是由政治家制定的，并由行政人员执行的法律和法规。

詹姆斯·安德森(James E. Anderson)认为，“公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策”，而“政策是一个有目的的活动过程，这些活动过程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”。

威廉·邓恩认为，公共政策问题与公共行动、需求、机会有关。公共政策问题表现为通过公共行动去追求某些需求的机会。

哈罗德·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)和卡普兰(A. Kaplan)认为,公共政策是“具有目标、价值与策略的大型计划”。

托马斯·戴伊认为,“凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策”。

罗伯特·艾斯顿(Robert Eyestone)认为,公共政策就是“政府机构和它周围环境之间的关系”。

戴维·伊斯顿(David Easton)认为,“公共政策是对全社会价值作权威性的分配”。

斯图亚特·内格尔(Stuanst Nagel)认为,“公共政策是政府为解决各种各样的问题所做出的决定。”

叶海卡·德罗尔(Yehezkec Dror)在《公共政策再审查》(1989年)一书中指出,政策制定作为“在指导社会行动的两个方案之间进行选择的自觉性意识”。

埃拉·夏坎斯基(Ira Sharkansky)认为:“政府的重要活动即为公共政策”。

林水波认为,公共政策问题是社会上大多数人觉察到的,与他们的价值目标相冲突的、从而利益被剥夺的、必须向权威当局提出的、当局认为在其权限范围内可以采取行动来解决的社会问题。

张金马认为,公共政策问题与个体与集团、政府部门、政府行动、政府议程有关。公共政策问题乃是通过个人与团体提出的、属于政府某些部门权限范围之内的、能列为政府议程的、必须采取行动的社会问题。

综合以上定义,我们可以把公共政策界定为:政策是国家机关、执政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定的社会政治、经济和文化目标所采取的政治行动或所规定的行为准则,

它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。^①

公共政策定义的特征是：公共政策由特定的主体，即由国家或政府、执政党及其他政治团体所制定及执行；公共政策具有特定的价值取向，要实现特定目标或目的；公共政策是政府为解决特定社会问题以及调整相关利益关系而采取的政治行动；公共政策是一种行为准则或行为规范。

以上公共政策的定义可以分为三类：

以威尔逊、伊斯顿为代表的“管理职能”为中心的政策界定。这类界定强调，公共政策是政府为解决社会发展中的重大问题而实施的管理手段；公共政策是政府为自身利益和公众利益出发进行的具体管理；公共政策是政府为主的由各种利益个体与群体参与的管理活动。

以拉斯韦尔、安德森为代表的以“活动过程”为中心政策的界定。这类界定强调，公共政策是政府有目的的活动；公共政策是政府动用大量资源，通过相关的规定、措施来实施决定的活动过程，公共政策是包括决定、实施等环节在内的具有连续性的活动过程。

国内大多数学者赞同以“行为准则”为中心内容的政策界定。这类界定强调，公共政策是政府为实现某一目标而制定的谋略；公共政策是引导个人和团体行为的准则；公共政策是保证社会和某一区域正确方向发展的计划或方案。

每种界定虽然存在某种程度的不足，但这些界定对于公共政策的研究范围和重点，具有十分重要的意义。公共政策概念的多样性并不是概念本身不准确和含混不清，而是由于下面两种情况：一是公共政策是一个由多学科的知识交叉形成的边沿性、综合性的学科，由于它内容的复杂性导致其特征、属性的多样性；二是

^① 陈振明：《政策科学》，中国人民大学出版社，1998年版，第59页。

人们对公共政策的认识具有多视角、多层次的特征。

二、政策分析的概念

1958年,美国经济学家林德布洛姆(Charles E. Lindblom)发表了《政策分析》一文,首次使用了“政策分析”一词,它表示一种将定性方法与定量方法相结合的渐进比较分析的类型。

奈格尔(Stuart S. Nagel):“政策分析是政府对社会问题决策的性质、原因和效果的研究”。

戴伊(Thomas R. Dye):“政策分析关心的是政府做什么,为什么要做以及做出什么差别,它要描述和解释政策的行为的原因和结果。”

奎德(Edward S. Quade):“政策分析是应用研究的一种形式,用来获得对社会技术问题的更深刻的理解,并提出更好的解决办法。政策分析试图利用现代科学技术去解决社会问题,寻求可行的行动过程,产生信息,排列有利证据,并推导出这些行动过程的可能结果,其目的是帮助决策者选择最优的行动方案。”

邓恩(William N. Dunn):“政策分析是一种应用性的社会科学学科,它使用各种研究和论证方法,产生并转变政策相关信息,以便政治组织解决政策问题。”

小麦克雷(Duncan Macrae, Jr.):“政策分析可以定义为:凭借推理和证据的运用,在一组备选方案中择出最好的政策。”

威廉(Walter William):“政策分析是一种综合有关政策决策研究结果的信息和决定未来有关政策信息的工具。”

巴顿(Carl V. Patton)等:“政策分析是关于备选政策方案(计划或项目)的技术和经济的可行性,政治的可接受性、执行战略和政策选择结果的系统的评估。”

韦默尔(David L. Weimer)等:“政策分析是面向当事人提建议,这些建议与公共决策相关,并反映社会的价值。”

从上面这些引述中可以看出,西方政策分析家对政策分析的

定义及它的研究范围并没有一致的看法。奈格尔和戴伊的定义对政策分析作了最广义的理解，将它等同于政策科学，他们的定义明显地反映拉斯韦尔和德洛尔 (Yehezkel Dror) 所提倡的政策科学传统；奎德和邓恩等人对政策分析作了次广义的理解，将政策分析看作一种应用性的（社会科学）学科，强调使用科学研究方法去解决社会问题，产生政策相关知识或信息，其范围涉及从问题发现到问题解决的整个过程；小麦克雷和巴顿等人则对政策分析作了较狭义的理解，即认为政策分析主要研究备选方案的评估和选择；而 D·韦默尔等人则强调政策分析的职业化方向，即政策分析以当事人为方向，并突出政策分析与价值的相关性。

根据以上界定，我们倾向于采用奎德和邓恩等人的次广义的政策分析概念，将政策分析定义为：政策分析是一个跨学科的、应用性的研究领域，它采用各种研究或论证方法，产生和转变与公共政策相关的信息，以便帮助决策者或当事人发现和解决公共政策问题。政策分析所涉及的是整个政策过程，包括问题界定、目标确定、方案选择和效果评估等环节。在政策分析中，方法论占有主导地位。

政策分析具有下列几个基本特征：

1、政策分析是一个跨学科的、应用性的研究领域。政策分析是在当代科学技术进步的基础上产生和发展起来的。作为一个应用性学科，政策分析不仅借助于社会科学及行为科学尤其是经济学、政治学和社会学的理论和方法，而且也借助于哲学、数学和系统分析及运筹学等的理论和方法。然而政策分析与传统的学科尤其是经验科学不同，政策分析的目的是创造与政策相关的知识，关心社会问题的发现和解决。这超出了传统学科对经验规则的解释，它不仅结合和转变相关学科的实质和方法，而且也产生可以用来解决特殊政治背景中的问题的相关信息。经验科学主要关心的是追求真理，并寻求理解和预言；政策分析追求的是似真理或

合理的知识，而不是一定要确定的真的知识，它寻求帮助决策者做出更好的抉择。因此它的主要目的不是对政策过程的精确的了解，而是要更好地操纵现实世界——这甚至可以在对世界现象没有更完全的理解的情况下进行。不过政策分析运用科学的方法，并为科学的传统而努力：由过程所获得的结果可以重复，所有的假定、计量和数据必须明确并服从批评与检验，必须具有客观性。但是政策分析的方法并不都是科学的。事实上，我们有时必须做一些我们认为是正确的事情，而不管它们是否可以检验。

2、政策分析既是方法论，又是艺术。政策分析主要是方法论的研究和应用。在这里，方法论是指创造、评估和交流政策相关知识的标准、规则和程序的体系。这就是哲学家们尤其是科学哲学家们所称的“研究的逻辑”(Logic of inquiry)。经过近四五十年年的发展，政策分析已经形成了一系列在政策分析者中取得认可的方法，如成本—效益分析、计算机模拟，操作博弈等。然而，并不存在固定不变、普遍适用的方法论。由于社会环境、政治传统、意识形态等方面的差别，不同的政策问题需要采用不同的分析方法。既要有定量的方法，也要有定性的方法；即要有理性的方法，也必须有超理性的方法，特别是必须依赖直觉、灵感和判断的创造性思维活动。在这个意义上，政策分析不仅是一门科学，而且是一门艺术。关于这一点，许多著名的西方政策分析家都作了明确的论述。

3、政策分析涉及的是从问题发现到问题解决的整个政策过程。人们过去往往片面强调政策分析是解决政策问题的方法论一面，而忽视它同时也是问题构造或问题发现的方法论的一面。诚然，问题解决是政策分析的关键因素之一，也是政策分析的归宿之所在。然而，要真正解决问题，必须首先正确提出或构造问题。正确提出问题等于成功的一半，解决错误的问题等于白白浪费精力。因此，政策分析既是解决问题的艺术，也是提出问题的艺术。

问题发现本质上是一种概念和理论的活动，它所关心的主要是问题的性质，而不是解决问题的行动；而问题的解决主要是一种实践活动，它主要关心的是行动过程的选择以及这种行动过程是否被恰当地执行，而不是问题的性质。在某种意义上说，提出问题比解决问题更重要。因此，邓恩将问题构造的方法论称为“元方法论”。韦尔达夫斯基(A. Wildavsky)将政策分析看作一种以问题为中心的活动，即分析以政策制定者所面临的问题为主题，并旨在通过创造性、想象和技巧的过程来改善这些问题。

4、政策分析不仅是描述的，而且也是规范的。事实和价值的分离或追求价值中立性曾被当作经验科学的目标，这实际上是实证主义不切实际的科学理想。如果说经验自然科学及传统的社会科学学科并不是真正价值中立的话，那么政策分析则明确以价值为取向。政策分析不仅关心事实，而且更关心价值和行动。因而它不仅是描述的，而且也是规范的。说它是描述的，是因为它同样追求对事实的说明或解释，即追求有关公共政策的性质、原因和结果的知识。说它是规范的，是因为它重视价值评价或分析，它的一个重要目标是创造和批评有关公共政策价值的知识主张或推荐行动的过程，政策分析的规范或价值批评的方面可以由这样说明，即政策相关知识包含了具有价值特征的因变项（目的）和自变项（手段）的互动，这些变项的选择往往涉及在健康、财富、安全、和平、正义、平等和自由一类的价值中作出取舍。选择哪一个价值，并不仅仅是一个技术判断问题，而且往往需要伦理推导。因此，政策分析往往采取应用伦理学的形式。

邓恩认为，政策分析寻求产生的信息和似真性论证涉及三个方面的内容，即(1)价值。它的获得是对一个问题是否已被解决的主要检验；(2)事实。它的出现可以限制或加强价值的获得；(3)行动。它的采纳可以导致价值的获得。相应地，政策分析有如下三种主要的分析途径：(1)经验途径。涉及的是事实，关心公共政

策的原因和结果，产生的是描述性知识；(2)评价途径。涉及的是价值，关心某些公共政策的价值问题，产生的是评价性知识；(3)规范途径。涉及的是行动，关心解决公共问题的未来解决方案的推荐，产生的是规范的信息。

一个应用性的社会科学研究领域，它采用各种研究或论证方法，产生和转变与公共政策相关的信息，以便帮助决策者或当事人发现和解决公共政策问题。

政策分析有三种基本类型：(1)未来的政策分析，也称为事前 (pro hoc) 分析或期待 (anticipatory) 分析。(2)回溯的政策分析，也称事后 (post hoc) 分析或描述的 (descriptive) 分析，它是在政策执行后进行的，既可以表示对过去政策的历史分析，也可以表示对一项被执行的新政策的评估。(3)整合的政策分析。未来的政策分析与回溯的政策分析常常被结合起来使用。

三、公共政策的类型

公共政策作为政府对团体和个人行动的有效干预手段，存在于社会生活的各个领域形式各异。根据不同的标准，公共政策可作不同的分类。如根据措施规定的详细程度，公共政策可分为纲领性政策和计划性政策，前者只是规定了总的方向和目标，后者明确规定了具体的行动方向和步骤。按照涉及的不同领域，公共政策可分为福利政策、环保政策、经济政策、卫生政策、教育政策等。

1、一般分类方法

元政策。所谓“元政策”是关于政策的政策。元政策主要是指那些指导和规范政府政策行为的理念和方法。其涉及的内容包括：哪些团体和个人，按照怎样的程序，根据什么样的原则，采用什么样的方式，如何制定公共政策等。

基本政策。基本政策是相对于具体政策的主导性政策，它确定具体政策所应采取的态度、所应依据的假设以及所应遵循的原

则。任何一个国家或一个政治系统都会有若干基本政策或国策作为其根本的行动准则，它们常常明确地写在国家宪法里。也可以从执政党的党纲里，政治首脑的指示中，政府所参与的国际条约里，一些具体的法律法规和政策条文中发现和确定一个国家的基本政策。

具体政策。具体政策可以从不同的角度加以理解。广义上说，具体政策是指除基本政策以外的所有公共政策，包括实质性政策、战略与策略、规则与程序等。狭义的具体政策则指实质性政策，它主要涉及政府的财政预算和发展计划，以及政府的经济、社会、教育等各个部门的相关政策。具体政策必须与基本政策保持一致。具体政策最典型的特征是变动性，相对基本政策而言，所持续的时间较短。政府可根据实际情况的变化，随时改变具体政策。

2、罗威 (T.Lowi) 提出的政策分类

政治学家罗威等人将政策分为分配性的、调节的、自我调节性的和再分配性政策。(1) 分配性政策。涉及到将服务和利益分配给人口中特定部分的个人、团体、公司和社区；(2) 调节性政策。将限制与约束加之于个人和团体的行动有关，它减少那些受调节者的自由和权力。(3) 自我调节性政策。涉及到对某一事物或团体的限制或控制，受调节的团体主动要求，并作为保护和促进自我利益的手段而出现的；(4) 再分配性政策。涉及到政府在社会各阶层或团体中进行有意识的财富、收入、财产或权利的转移性分配。

3、詹姆斯·安德森提出的政策分类

詹姆斯·安德森在《公共决策》^①一书中指出：传统的一般性分类方法把政策划分为实质性的（如劳工、福利、人权和外交

^① [美]詹姆斯·E·安德森：《公共决策》，北京：华夏出版社，1990年版，153-165页。

事务)、制度性的(如立法、司法和行政政策)、时间性的(如新政时期、第二次世界大战后、19 世纪后期等)。但并没有抓住政策的基本特征,难以适用于概括的目的。于是,他提出几种更为有用的分类:

(1) 实质性政策与程序性政策;

(2) 分配性政策与调节性政策、自我调节性政策与再分配性政策;

(3) 物质性政策与符号性政策;

(4) 个人利益性政策与集体利益性政策;

(5) 自由的政策与保守的政策。

3、弗雷德·弗罗霍克划分的政策类型

弗雷德·弗罗霍克在《公共政策》^①一书中从政治概念入手对公共政策进行了概括,他主张把公共政策分为以下三种类型:

(1) 规章型政策。公共政策的一种比较明确的形式就是规章。其中最具代表性的形式是立法。这些立法从整体上讲,通常是为了对社会上的人际互动关系做出规定。例如:食品和药品管理委员会、交通委员会、国内商业委员会等,这些机构主要负责贸易、税率、安全、交通,以及不计其数的一般性商贸活动和其他不胜枚举的社会生活领域。

(2) 分配型政策。分配型政策就是把物品和服务提供给社会中特定的群体。社会福利和公共卫生领域是应用分配型政策最显著的领域。几乎所有提供社会福利的项目都是分配性的。公费医疗制度和医疗补助制度、食品代用券项目、对多子女家庭的援助项目、退伍军人管理项目以及其他一些有关项目,都是为那些符合标准的人提供一定数量的现金和其他类型的支付手段,如服务、

^① Fred M. Frohock, *Public Policy: Scope and Logic*, Prentice Hall, 1979, p. 9-15.

设施、食品代用券等。分配型政策比较间接的形式是“社会安全保障”政策，例如社会安全项目，这类政策在资金分配上主要考虑是否符合标准的问题，不太关注需不需要的问题。

(3)再分配型政策。再分配型政策的目的是为了对一种或多种社会和经济报酬的原有格局进行重新安排。累进税政策通常被视为再分配型政策的典型范例，因为政府按比例从富人手中收取比穷人更多的钱。生产性安排的基本变动或综合服务方面的一些变化，如工业的政府拨款和社会化的医药政策，也是对财富进行了重新的安排，所以同样属于再分配型政策。比如，社会福利项目不断加大的成本必然会影响到一些财富分配的基本结构。这类政策直接关系到富人和有权人的利益损失，所以实行起来非常困难，容易引起争议。

4、其他政策分类

(1)资本型政策。商业部门和政府(地方政府和州政府)也能够从联邦政府那里得到分配性财物。分配型政策是公共政策的一个重要组成部分，其中一些为消费者提供物品和服务，比如一些为穷苦人和老年人提供服务的政策；另一些则主要是为了实现效益最大化或完成生产目标，如对某些工业进行的财政补贴。这种类型的政策主要是用来描述分配的第二种形式。既然存在这种附加类型的资本型政策，那么就有必要提到另一种混合型的政策，即中央政府把资金拨给市政府和州政府，市政府和州政府再通过一定的分配计划依次把这些钱下拨，用于消费项目或资本项目。

(2)伦理型政策。公共政策也对道德问题确立正确的行为规范。1973年美国最高法院通过了一项提案，规定在怀孕的前三个月堕胎是合法的。然而，最高法院在堕胎问题上并没有真正解决道德上的争议：尽管堕胎行为得到了法律的认可，但许多人仍坚持认为这种行为从道德上说是错误的。但根据法院决定所颁布的公共政策明确规定了社会生活的这一领域，人们应该做什么或