

· 四川大学精品立项教材 ·

# 公共政策分析

GONGGONG ZHENGCE FENXI

主 编 杨 斌  
副主编 张 平 吴耀宏



四川大学出版社

· 四川大学精品立项教材 ·

# 公共政策分析

*G*ONGGONG ZHENGCE FENXI

主 编 杨 斌  
副主编 张 平 吴耀宏



责任编辑:曾春宁  
责任校对:曾 鑫  
封面设计:墨创文化  
责任印制:王 炜

### 图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析 / 杨斌主编. —成都:四川大学出版社, 2015.1  
四川大学校级立项教材系列  
ISBN 978-7-5614-8328-2

I. ①公… II. ①杨· 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 (2015) 第 020631 号

### 书名 公共政策分析

---

|      |                         |
|------|-------------------------|
| 主 编  | 杨 斌                     |
| 出 版  | 四川大学出版社                 |
| 地 址  | 成都市一环路南一段 24 号 (610065) |
| 发 行  | 四川大学出版社                 |
| 书 号  | ISBN 978-7-5614-8328-2  |
| 印 刷  | 郫县犀浦印刷厂                 |
| 成品尺寸 | 185 mm×260 mm           |
| 印 张  | 14.75                   |
| 字 数  | 356 千字                  |
| 版 次  | 2015 年 2 月第 1 版         |
| 印 次  | 2015 年 2 月第 1 次印刷       |
| 定 价  | 28.00 元                 |

---

◆ 读者邮购本书,请与本社发行科联系。

电话:(028)85408408/(028)85401670/  
(028)85408023 邮政编码:610065

◆ 本社图书如有印装质量问题,请  
寄回出版社调换。

◆ 网址: <http://www.scup.cn>

版权所有◆侵权必究

## 前言

进入新世纪以来,随着经济、社会的不断发展,公共政策分析领域的研究顺应公共管理实践的发展而持续深入,政策分析学科的教育教学工作亦应不断改进,以适应当前公共管理现代化、科学化与专业化的发展要求,为培养出高素质的公共管理及政策分析人才,促进国家公共事务与行政管理体系的高效运转、规范协调打下坚实的基础。

本书是公共管理类专业基础课程指导性教材之一。本书根据公共管理学科领域的专业特点和公共政策理论与实践的发展,从本科教学的实际出发,对公共政策分析课程的体制与内容进行了探索、尝试,力图将公共政策的基本原理与实际运用相结合,将公共政策分析的思维方式与具体方法相结合,将公共政策的经典理论与前沿发展相结合。全书分为原理篇、方法篇与专题篇,试图通过对公共政策分析基本原理、具体方法与各个政策专题的系统阐释,促使学生明确公共政策分析学科的基本理论框架,切实掌握公共政策分析的具体方法,并通过对我国主要领域政策实践的梳理与分析,搭建起政策分析理论、方法与公共政策实践的联系,使学生能真正学以致用。

本书的主要特点如下:

第一,为响应教育部、财政部“高等学校本科教学质量与教学改革工程”的号召,更好地满足经济与社会发展对应用型人才、复合型人才和拔尖创新人才的需要,强调公共政策分析的基础环节与主线框架,使学生建立起对公共政策学的系统了解与总体认知,促使学生从基本框架上把握公共政策分析的整体脉络;引入公共政策分析的数理方法与实践案例,促进对学生实践创新能力的培养。

第二,在章节具体内容中添加实例等方式促使公共政策分析理论与实践的紧密结合,注重对政策分析原理的运用,强调对学生实际分析能力与动手操作能力的训练、培养。

第三,注重公共政策分析技术的介绍。本书第六、七、八章详细介绍了公共政策分析中常用的数量分析技术,如统计分析方法、成本—效益分析方法、政策预测方法等。通过对定量分析方法较为全面地阐述,勾勒出公共政策分析技术方法体系的轮廓,帮助学生树立起公共政策分析的科学思维,了解和掌握公共政策分析的技术工具。

第四,通过对科技、教育、产业、医疗与城市管理等政策专题及相关案例的系统梳理与分析,促使学生对具体领域的公共政策及其制定、执行、评估、监控等各环节建立起更为形象、客观的认识,为其进一步系统、深入地研究公共政策分析打下基础。本部分的内容也可作为公共管理硕士(MPA)教学和上述相关领域实际工作者的参考资料。

本书由四川大学公共管理学院杨斌副教授主持编写,公共事业管理与公共政策系的各位老师和研究生参与了编写工作。本书撰写的分工如下:第一章,杨斌;第二章,张

平；第三、四章，吴耀宏；第五章，张平；第六、七章，杨斌；第八章，彭峰；第九章，张平、吴九思；第十章，彭峰、保佩汝；第十一章，吴耀宏、刘倩；第十二章，张平、吴九思；第十三章，杨斌、董少军。全书由杨斌副教授总撰定稿。本书的案例由技术经济及管理专业 2014 级研究生王少飞、朱莎、张倩，教育经济与管理专业 2014 级研究生王太伟，公共事业管理专业 2011 级本科生王春燕、吴依贤、胡金萍等同学搜集、整理完成，在此表示感谢。

本书在编写过程中借鉴、吸收了陈振明、张国庆、宁骚、陈庆云与詹姆斯·E·安德森、威廉·N·邓恩等国内外知名专家学者的相应观点，以及许多有价值的参考文献，在此表示衷心感谢。

本书是四川大学资助项目，得到了学校教务处领导和专家的支持，对此表示感谢。本书的出版发行得到了四川大学出版社的大力支持，在此感谢出版社领导和编辑的鼎力相助。

变革与发展是当今时代的主题，随着经济的发展与社会的进步，公共政策分析学科的研究范围、理论架构和主要内容等也将不断发生变化，要求我们的教材编写要紧跟时代发展的步伐，结合环境与条件的变化，在各方面持续调整、更新。望广大读者积极反馈信息，对本书提出中肯的批评、建议，以便我们对其不断修订、完善。

公共政策分析是一门综合性、系统性强的新兴应用学科，由于作者学识有限，疏漏之处，敬请学界先达不吝赐教。

杨 斌

2015 年 2 月于四川大学

# 目 录

## 第一篇 公共政策分析原理

### 第一章 绪论

- 第一节 公共政策的含义与分类
- 第二节 公共政策的本质与功能
- 第三节 公共政策分析

### 第二章 公共政策系统

- 第一节 政策主体
- 第二节 政策客体
- 第三节 政策环境

### 第三章 公共政策的制定

- 第一节 公共政策过程的研究框架
- 第二节 公共政策制定的依据
- 第三节 公共政策制定的程序

### 第四章 公共政策执行

- 第一节 公共政策执行概述
- 第二节 公共政策执行的过程与方式
- 第三节 影响公共政策有效执行的因素
- 第四节 公共政策执行的偏差与矫正

### 第五章 公共政策的评估、终结及监控

- 第一节 公共政策的评估
- 第二节 公共政策的终结
- 第三节 公共政策的监控

## 第二篇 公共政策分析方法

### 第六章 公共政策分析中的统计分析方法

- 第一节 公共政策研究资料的收集、整理与显示
- 第二节 公共政策分析中主要的描述统计方法
- 第三节 公共政策分析中推断统计方法的运用
- 第四节 公共政策分析中的定性数据统计分析方法

## 第七章 公共政策的成本-效益分析法

### 第一节 公共政策成本-效益分析法的基本原理

### 第二节 公共项目成本-效益分析

### 第三节 公共政策的成本-效用分析法

## 第八章 政策分析的预测方法

### 第一节 预测概述

### 第二节 趋势外推预测方法

### 第三节 理论预测方法

### 第四节 直觉经验预测方法

## 第三篇 公共政策分析专题

## 第九章 科技政策专题

### 第一节 科技政策概述

### 第二节 我国科技政策分析

### 第三节 相关案例分析

## 第十章 教育政策专题

### 第一节 教育政策概述

### 第二节 我国教育政策分析

### 第三节 相关案例分析

## 第十一章 产业政策专题

### 第一节 产业政策概述

### 第二节 我国产业政策分析

### 第三节 相关案例分析

## 第十二章 医疗卫生政策专题

### 第一节 医疗卫生政策概述

### 第二节 我国医疗卫生政策分析

### 第三节 相关案例分析

## 第十三章 城市管理专题

### 第一节 城市管理政策概述

### 第二节 我国城市管理政策分析

### 第三节 相关案例分析

## 参考文献

# 第一篇 公共政策分析原理





# 第一章 绪论

一般而言，政府和相关组织管理社会公共事务，是以具有法定效力的一系列法律、法规、条例、规定等行为准则为依据的，这些行为准则就是公共政策。

“公共政策分析”（republic policy analysis）或称“公共政策学”（republic policy sciences），是关于公共政策的制定与执行的应用型学科。它以公共政策为研究对象，探索公共政策系统、公共政策过程和公共政策环境及其相互作用的规律，旨在运用科学的程序和方法，帮助政策制定者发现和解决公共政策相关问题，实现公共价值。

## 第一节 公共政策的含义与分类

### 一、公共政策的含义

国家是社会管理的主体，其管理的基本对象就是公共事务。国家早期管理的公共事务主要涉及财产与税收、战争与灾害等。随着生产力的进步和社会、经济的发展，以及国家政治的逐步完善，国家管理的职能进一步扩张，现代国家所管理的公共事务涉及社会的各个领域，所管理的社会成员也日益多元化。国家所管理的公共事务本身也日益广阔和复杂。从涉及的领域划分，公共事务包括国家政治事务、经济事务、文化事务和其他事务；从管理的内容上划分，公共事务包括关于国家政体、国体的国家公共事务，关于国家安全的公共事务，关于人事行政、财务行政等的政府公共事务，以及关于全体社会成员切身利益和日常生活紧密联系的社会公共事务等。而管理这些日益复杂的公共事务，政府必然要制定若干的法律、法规、条例、规定等行为准则，以协调和分配社会成员的利益，引导和管控社会成员的行为，以达成公共利益的最大化，而上述的这些行为准则就称为公共政策。

虽然公共政策的发展源远流长，但是关于公共政策的确切含义，目前还没有一致的界定。中外学者对公共政策的定义进行了很多探讨。美国学者戴维·伊斯顿（D. Easton）认为，“公共政策是对全社会的价值做权威性分配”<sup>①</sup>；伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）认为，“公共政策是政治家即拥有立法权者制定的并由行政人员执行的法律和法规”<sup>②</sup>；哈罗德·D·拉斯韦尔（H. D. Lasswell）和亚伯拉罕·卡普兰（A.

① 戴维·伊斯顿，著；马清怀，译. 政治体系——政治学状况研究 [M]. 北京：商务印书馆，1993.

② 伍启元. 公共政策 [M]. 香港：商务印书馆，1989：4.

Kaplan) 认为, “公共政策是一项大型计划, 其中包含政策目标、政策价值和政策策略”<sup>①</sup>。在此基础上, 中国学者也对公共政策提出不同定义。张金马认为, 公共政策是具有权威性的党、政府对团体和个人的行为进行规范的准则、指引<sup>②</sup>; 陈振明认为, “公共政策是政府、党和其他政治团体在一定时期为实现社会目标而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”<sup>③</sup>; 宁骚认为, “公共政策是公共权力机关经由政治过程选择和制定的, 为解决公共问题、达成公共目标、实现公共利益的方案”<sup>④</sup>。

可以看出, 学者们从不同的侧面对于公共政策的内涵进行了研究和阐述, 这些阐述虽然各不相同、各有侧重, 但归结起来不外乎如下的要素, 即政策主体、政策目标、政策过程和政策的表现形式等。综合上述学者的论述, 本书认为, 公共政策就是具有公共权力的主体, 为管理社会公共事务, 调节公共利益, 按照法定的程序和方式, 所制定的方针、谋略、法律、规定、措施等一系列行为准则的总称。

公共政策的内涵可以从如下几点来把握:

(1) 主体的特定性。公共政策是具有公共权力的主体制定的。这就决定了公共政策的直接制定者必须是具有公共权力的主体, 如执政党、国家立法机关、司法机关、国家行政机关等主体。只有这些主体所制定和执行的行为准则才能称之为公共政策。相对而言, 其他的主体, 如其他政党、组织和个人虽然可以在政策制定的过程中通过不同渠道表达意愿, 影响政策制定, 但是毕竟不具有政策的直接制定和执行的权力。

(2) 目的、范围的特定性。公共政策是管理社会公共事务的行为或者行为规范, 因此它关注的是社会整体利益而非一部分人或者组织的利益, 关注的是社会福利的最大化而非部分人或组织的私人利益。其功能和作用是及于全社会的。这使得公共政策既与私人组织(如公司)所制定的战略、策略、制度、章程、合同相区别, 也与一般的非政府组织所制定的战略、策略、制度、章程、合同相区别。

(3) 合法性。公共政策是社会利益或者说价值的权威性分配, 这种权威性分配是建立在一系列法定程序和方式上的, 即必须按照法定的程序制定、颁布、实施、修改和终结相关政策。这是公权力运行的基本方式, 也是公权力运行的显著标志。

(4) 形式的多样性。从上述定义中可以看出, 公共政策的形式是多种多样的, 不一定非得冠以“政策”之名称。这些政策不仅可以表现为执政党的路线、方针、决议, 还可以表现为国家的战略、规划、计划; 不仅表现为法律、法规、措施规定, 也可以表现为政治领袖和行政首脑的发言、指示等。总之, 政策是由多种政策所构成的政策链、政策集合, 这些政策不仅形式不同, 相应的级次、功能、作用范围等也不相同。

## 二、公共政策的特征

公共政策的特征, 是公共政策内涵的重要组成部分。从公共政策的基本含义出发,

① H. D. Lasswell and A. Kaplan. Power and Society [M]. N. Y: Mc Graw Hill Book Co., 1963: 70.

② 张金马. 政策科学导论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1992: 19-20.

③ 陈振明. 公共政策学——政策分析的理论、方法和技术 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.

④ 宁骚. 公共政策学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2003.

可以归纳出公共政策的基本特征如下。

### （一）强制性

公共政策是对整个社会的利益进行整合与协调。一方面，该分配过程体现了利益分配的政治性和权威性。任何政党、政府都是一定阶级和利益集团的代表，要体现其利益诉求，这就是所谓的公共政策的政治性；另一方面，从社会公共事务管理的角度上观察，分配是及于全社会的，是全社会必须遵循的准则，因此要求公共政策具有强制性。当然，公共政策的这种强制性，必须是在公共权力运行的框架内才能成立，也就是说，是以其合法性为基本前提的。

### （二）实践导向性

公共政策多是为具体的政策问题而设的，是对于社会公共事务所存在问题的具体回应，基本目的在于解决问题。因此，公共政策具有实践导向性。这具体体现在公共政策具有层次性，即不同级次的公共政策用来解决不同层面的或者不同方面的政策问题。其次，公共政策具有灵活性。与公共政策的权威性相对应。公共政策在具体实施时，应该结合政策执行主体与能力、政策具体对象的意愿与诉求，以及多变的政策实施环境，对政策进行微调和修订。另外，政策还具有动态性。政策既然为具体的社会公共事务而设，那随着环境、问题自身的演化，公共政策也需要不断地发展和更新。那种政策一旦制定就一劳永逸的想法是不科学的。当然，过度的政策变动也会给政策的效果带来负面影响，这也是需要指出的。

### （三）价值导向性

由于社会价值或者社会利益的复杂性、时代迁移性，因此，公共政策不仅关注政策所涉及的利益分配，还要关注这些分配所依据的相关价值标准和指导思想。比如，对于健康、财富、公平、公正、自由、安全等的不同价值判断及其导向必然体现在不同国家、地区的公共政策当中，并且随着时代的变迁而改变。不同的政体，不同的阶级、阶层，不同的伦理和文化传统影响着公共政策的价值判断。

### （四）系统性

社会公共事务管理的复杂性决定了公共政策的层次性和复杂性。不同的公共政策对应不同的政策问题。因此，公共政策就是一个多层次、多环节、多维度的政策体系。要使公共政策成为一个作用系统，就要求公共政策在纵向上依序衔接，层层相扣；在横向上相互匹配，互为补充，形成一个科学合理的政策链或者政策集合。

## 三、公共政策的分类

公共政策根据不同的标准有不同的分类法。要弄清楚公共政策发生和发展的逻辑顺序及重要性，我们应把握公共政策的基本类别。通常，公共政策在横向上可以分为政治政策、经济政策、社会政策、科技政策和文教政策，从纵向上可以分为元政策、基本政策和具体政策。

### （一）横向分类

公共政策根据其所涉及的社会生活领域，分为政治政策、经济政策、社会政策、科



技政策和文教政策等。这是一种横向分类，政策间通常为并列关系。政治政策主要作用于国家的权力体系构建、行政运行、民族和外交等领域，如“和平共处五项原则”是我国对外关系的基本准则，属于政治政策；经济政策则是作用于国家的经济活动领域，从宏观和微观两个层面调整国家与社会的经济关系、确定政府与市场之间的边界，主要有产业政策、贸易政策、财政金融政策、区域发展政策等；社会政策的核心是社会正义、社会公正、社会协调和社会稳定，其目的在于解决本国当时最迫切的社会问题，如人口问题、社保问题、劳资问题等；科技政策是指在一定时期内，用以确定科技事业的发展方向、指导科技事业的发展战略、实现科技领域的发展目标而制定的行动准则，如2013年出台的《国务院办公厅关于强化企业技术创新主体地位全面提升企业创新能力的意见》就属于科技政策；文教政策主要涉及文化、教育、出版、体育、卫生等领域，对国家物质文明建设和精神文明建设均有重要影响。

## （二）纵向分类

纵向上的政策类别，主要依据政策的层级关系划分，如中央政策和地方政策的划分就是一种政策的层级划分方法。在这种划分中，政策之间通常具有从属关系。最常见的政策层级划分方法是按照政策作用的方式和范围，将公共政策分成元政策、基本政策和具体政策三类。元政策，也称总政策，是关于政策的政策。它是一套用以指导和规范政策行为的理念、方法的总称，其基本功能在于保障其他各项政策遵循同一套政策理念、谋求实现统一的政策目标，以及保持各层次政策的统一、协调，形成有机的整体，也就是经常提到的所谓“顶层设计”。这类政策主要涉及公共政策制定价值、指导思想等导向，也涉及公共政策制定的相关程序设置等。比如，“以经济建设为中心”就是一种方向性的元政策，它指明未来一段时期内，我国的各种政策都应以经济发展为目的。基本政策通常是由执政党和政府制定的一种主导政策，用以给有关团体、个人的行为规定或指明大方向，具有连接、协调元政策和具体政策的作用。它根据对象的不同分为针对全国所有机构部门的根本指导原则和针对某一领域部门的根本指导原则。具体政策有广义和狭义之分，广义的具体政策指所有基本政策以外的公共政策，有学者将其分为实质性政策、策略、规划与程序三类；而狭义的具体政策即是指实质性政策，如财政预算、行动计划、法律方案等。

## 第二节 公共政策的本质与功能

### 一、公共政策的本质

公共政策是国家或者政府管理社会公共事务的基本工具或者依据，因此，政策的出发点或者说核心是什么，就是必须关注的问题。政策的本质主要体现在以下方面。

#### （一）公共政策是社会利益的分配

无论公共政策是什么级次，也无论公共政策在什么领域作用，其核心就在于对价值或者利益的全社会分配。这里所说的价值包括实物、资金、知识、权力、声誉、服务。

无论何种形式和层次的公共政策,从本质上说就是按照既定的准则或者指南,在其社会成员之间分配上述这些价值,并通过这些价值的分配实现引导、调控等社会公共事务管理功能。而从这些价值的内容上分析,这些价值要么是实际的利益,要么是利益的具体体现,要么会在未来给接受人带来利益。因此,从根本上看,公共政策就是对利益的分配和再分配。

### (二) 公共政策是多方利益冲突的均衡结果

社会公共事务管理涉及多个领域、多个环节,也就是说涉及整个社会。而社会的各个成员之间在实物、资金、知识、服务、权利等方面都是有差异的,这种差异使得不同的社会团体对于政策的诉求、利益的安排等具有很大的不同。而且,在一定时期内,社会价值或者社会利益的有限性,决定了社会成员之间存在利益的冲突、博弈。而政策要成为一种公共选择,为大多数成员所接受,就必然是各种利益集团斗争和妥协的产物。

### (三) 公共政策是内容和过程的互动

公共政策无论从制定还是从实施的角度观察,都不是单体现在其政策内容的合理性上,而更多地体现在公共政策从制定、执行到评估、监控、终结等一系列的过程中,体现在政策内容和政策过程的互动过程上。也就是说,成功的公共政策不仅仅体现在其内容上,还体现在从制定到终结的各个环节上政策行为的合理性。因此,政策研究当然不能仅仅停留在政策方案的制定与选择,还应该关注公共政策的各个环节和各个阶段,关注政策的整个周期。

## 二、公共政策的功能

所谓公共政策的功能,是指公共权力机构运用公共政策管理社会公共事务时,对其所起作用的设定。公共政策的科学定位不仅有助于政策的制定,也有助于政策的执行,最终促进政策效用最大化。

### (一) 分配功能

公共政策的本质就是利益或价值在社会成员之间的分配,因此,分配功能是公共政策的基本功能。公权力机构通过制定公共政策,在社会各个成员之间分配实物、资金、知识、权力、名誉、服务等,从而实现其对社会公共事务的管理目的。因此,面对有限的社会资源,分配什么、向谁分配、怎样分配就成了公共政策必须面对的问题或者出发点。可以说,利益或者价值的合理分配,既是公共政策的作用对象,也是公共政策达成目的的标志,如我国的九年义务教育制度体现的是对于教育服务的分配,税收制度体现的是国家与私人的财富分配等。

### (二) 导向功能

对于社会成员的思想引导和行为引导,使社会生活能够按照统一的、明确的目标运行,是公共权力机关管理社会公共事务的一个重要的职能,因而与之相应的公共政策也就具有导向功能。政策的导向可以表现在政策的价值观、政策的理念上,如我国在改革开放初期提出的“让一部分人先富起来”,以及现在倡导的“以人为本,尊重生命”、“基本公共服务均等化”等思想都是政策价值观的体现。政策的导向还可以体现在具体

的利益分配上,如建立城市居民最低生活保障制度、建立社会养老保险制度、建立贫困人口社会救助制度等。

政策的导向功能具有两面性,一个具体的政策可以产生正向导向功能,也会产生负向的导向功能。正导向是政策对于事物发展方向的正确引导,符合大多数人的利益,是正确的政策。而负导向则完全相反,违背了大多数人的利益,是错误的政策。需要指出的是,由于公共政策并不能满足一切人的利益,而且公共政策本身存在局限性,使得即使是基本正确的公共政策也会产生负导向功能。

### (三) 管制功能

通过制定相关的政策条文与规定,对目标成员的行为进行限制和约束,即通过政策对象的不愿、不能和不敢作为来达成政策目标,从而实现社会公共事务的管理,这就是政策的管制功能。政策实现管制功能主要有积极管制和消极管制两种具体方式。积极管制就是采用精神和物质的正向激励,鼓励政策对象选择与管制目的一致行为。比如,优生优育的相关奖励政策,就是鼓励计划生育,使得育龄夫妇少生、优生,达成控制人口规模的政策目的。而消极管制就是采用物质和精神的惩罚措施,直接限制被管制行为的出现,如对于假冒伪劣产品责任人的处罚,对于破坏生态环境的相关责任人的处罚等。

### (四) 调控功能

由于社会资源的有限性、社会需求的多样性和社会主体的多元性,使得社会利益在分配过程中充满矛盾和冲突。这些冲突表现在社会不同主体之间,表现在不同的利益之间,还表现在不同地区之间。比如,在我国存在的城乡二元经济结构所导致的“三农”问题、城乡差异问题、各区域发展不平衡问题等,这些问题说到底,都是利益分配的冲突,或者最终会导致利益分配的冲突和矛盾。公共政策的调控功能就在于协调和整合这些社会利益关系,特别是社会物质利益关系,减少和化解社会冲突、矛盾,达成社会各个成员利益的相对平衡,以利于社会的稳定和经济的发展。

## 第三节 公共政策分析

### 一、公共政策分析的概念

从历史演化的角度观察,政策分析是与公共政策密切相关的概念。公共政策是因社会管理功能的需求而产生的。最早的关于公共政策的论述记载于古巴比伦汉谟拉比石碑上的《汉谟拉比法典》。在中国的古代、中世纪的欧洲等也对公共政策进行了研究,提出了一些在现代来看也是影响深远的政策思想和具体政策。

而公共政策研究成为一门学科则仅仅只有 60 多年的历史。1951 年,由拉纳和拉斯韦尔出版了其合著的《政策科学:范围和方法的最近发展》一书,对于政策科学的对象、性质、特征、方法等基本范畴进行了全面的论述,奠定了政策科学的基础。随后,德洛尔在 1968 年到 1971 年间相继发表其著作《公共政策制定检讨》(1968)、《政策科



学构想》(1971)、《政策科学进展》(1971),被称为是政策科学的三部曲。在这些著作中,他定义了14项政策科学的基本范式,对于政策科学进行了进一步的阐释和论证,完善了政策科学。

政策科学与政策分析的联系,其来源之一是应用数学、系统论、运筹学、管理科学的发展。可以说,政策科学的最大推动力来源于这些自然和管理科学家的努力,后者着力于进行公共政策的“分析”。这种分析有别于传统的社会科学的思路和方法,强调运用各种科学的、定量的方法,采用科学程序,对于公共政策问题及相关的公共政策进行预测、评估,努力使政策科学建立在“科学”的方法和“科学”的程序上。另外,20世纪在美国出现的“政策运动”,着重于对战争、贫困、犯罪等社会问题的分析和关注,也是推动政策分析与政策科学紧密联系的基本原因。

“政策分析”一词首先出现在美国经济学家林德布洛姆(Charles E. Lindblom)于1985年发表的《政策分析》一文中,他把“政策分析”表示为一种定性、定量相结合的渐进比较分析的类型。此后,中外学者对“政策分析”作出了各自的阐述和分析。那格尔(Stuart S. Nagel)和戴伊对“政策分析”的理解是最广义的,将它等同于“政策科学”,他们的定义明显地反映了拉斯韦尔和德罗尔(Yehezkel Dror)所提倡的政策科学传统。奎德(Edward S. Quade)和邓恩(William N. Dunn)等人将“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解决相关社会问题,并产生相关政策知识或信息,其范围涉及从问题发现到解决的整个过程,他们对“政策分析”作了较广义的理解。小麦克雷(Duncan Macrae, Jr.)和巴顿(Carl V. Patton)等认为政策分析主要是对备选方案的评估和选择,他们对“政策分析”进行了较狭义的理解。而韦默尔(David I. Weimer)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(观)的相关性。<sup>①</sup>美国兰德公司的查尔斯·沃尔夫则强调政策分析的技术含量,把公共政策分析理解为“科学理论方法应用于解决政策的选择和实施问题”<sup>②</sup>。

我国学者陈庆云、陈振明等也对于政策科学或者政策分析进行了比较系统和详细的阐述。

从政策科学和政策分析的发展,以及学者们的相关定义我们可以看出如下的特征:首先,政策科学和政策分析是密切联系的概念,无论在理论界还是实践中,二者的界限并不明确,至少目前尚没有公认的界限。因此,在本书中,我们对政策科学与政策分析不加严格的区分。其次,政策科学或者政策分析,强调运用各种研究和论证的方法,强调运用数量方法,强调运用科学的程序,强调“科学范式”的建立和运用。最后,政策科学或者政策分析是一门综合性的应用型学科,其实质不过是用新的学术框架将各种知识进行有机结合,将政治学、经济学、社会学和系统论、运筹学、管理学相结合,将社会科学的传统思路和科学的程序相结合,并将其运用到公共政策问题的分析中,实现

① 陈振明. 公共政策分析 [M]. 北京, 中国人民大学出版社, 2002: 1-2.

② [美] 查尔斯·沃尔夫. 市场或政府——权衡两种不完善的选择: 兰德公司的一项研究 [M]. 北京: 中国发展出版社, 1994.



