

中国民航 市场监管研究

邹建新 著

ZHONGGUO MINHANG
SHICHANG JIANGUAN YANJIU



中国民航出版社

013045611

F562.6

18

中国民航市场监管研究

邹建新 著



F562.6
18

中国民航出版社



北航

C1653543

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民航市场监管研究/邹建新著. —北京:
中国民航出版社, 2013. 1
ISBN 978-7-5128-0103-5

I. ①中… II. ①邹… III. ①民航运输-市场监管-
研究-中国 IV. ①F562. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 001367 号

责任编辑: 杨玉芹

中国民航市场监管研究

邹建新 著

出版 中国民航出版社
地址 北京市朝阳区光熙门北里甲 31 号楼 (100028)
排版 中国民航出版社照排室
印刷 北京金吉士印刷有限责任公司
发行 中国民航出版社 (010) 64297307 64290477
开本 787 × 960 1/16
印张 13.25
字数 196 千字
版本 2013 年 2 月第 1 版 2013 年 2 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-5128-0103-5
定价 35.00 元

(如有印装错误, 本社负责调换)

前 言

民航业是我国经济社会发展的重要战略产业。改革开放以来，民航业快速发展，行业规模不断扩大，服务能力逐步提升，安全水平显著提高，为我国改革开放和社会主义现代化建设作出了突出贡献。但当前民航业发展中不平衡、不协调的问题仍较为突出，空域资源配置不合理、基础设施发展较慢、专业人才不足、企业竞争力不强、管理体制有待理顺等制约了民航业的可持续发展。

上述问题是2012年7月8日国务院《关于促进民航业发展的若干意见》（国发〔2012〕24号）总结出来的。这些问题可归结为一点：作为世界上第二大航空运输系统，中国民航业虽取得了令人瞩目的发展，但现状并不令人十分满意，相对于经济社会的持续发展对民航业的要求，民航行业的效率较低仍是一个突出问题。尤其是一些关系尚未完全理顺，许多深层次矛盾尚未完全化解。由于行业管理职能分散、协调机制不完善、政策措施不配套，民航业服务国家和区域经济社会发展的需要没有得到充分发挥。同时，行业管理又出现一些新的变化。面对着行业的快速发展和规模的不断扩大，理顺行业管理体制机制、完善行业管理职能变得越发重要。

要适应民航业发展要求，理顺民航业管理体制机制，就要加大民航业主管部门对民航企业的行业管理力度，完善国有大型航空运输企业考核体系，引导企业更加注重航空运输的社会经济效益。市场监管是一项重要的政府行业管理职能，是当前完善民航行业管理体制机制的重要内容之一。长期以

来,关于民航市场监管的研究可谓不少,但主要集中在法规编译方面,仍缺少有水平的理论论著,对市场监管改革实践具有较大指导价值的学术成果更少。本书首次从公共政策视角对市场监管问题进行研究,具有一定的新颖性。市场监管问题历来是经济学、政治学和法学的传统研究领域,但对民航市场监管进行公共政策视角的研究还少有人涉足。本书尝试采用公共政策学的理论对民航市场监管问题进行解读,利用公共政策学这一新的视角来分析传统的民航市场监管问题,试图在民航市场监管政策目标确定、政策方案选择、执行和评估的理论设计与监管实践需求之间建立起有机的联系,从而改进我国民航市场监管的绩效。这样的探索是有益的尝试,它有助于加强对民航市场监管改革顶层设计重要性的认识,有助于提高市场监管政策的有效性,有助于提升民航监管机构制定政策的能力。加强市场监管理论研究仍具有理论意义和现实价值。在这种背景下,本书得以出版,无疑适应了时代的需要。

本书以作者多年的研究积累为基础,阐释了民航市场监管的相关问题,希望它成为推动民航市场监管研究的一份力量。它在如何正确树立监管理念、提升监管机构能力、提高监管政策法规质量等方面提出了许多实例和启示。

本书是公共政策学和民航市场监管实践相结合的成果。它的出版,将有助于民航市场监管的研究,对提高民航市场监管理论研究水平、深化民航市场管理改革具有一定的参考价值。

本书具有以下几个特点:

(1) 视角独特,理论新颖。不囿于人们所熟悉的管制经济学的研究基础和分析框架,引进公共政策的理论来分析、观察和审视问题。

(2) 对象明确,系统全面。针对我国航空市场监管的实际问题进行了深刻的剖析和研究,提出了观点和建议。

(3) 案例感受,策略实用。该书紧密结合民航业的特点,选用了大量民航市场监管的案例加以分析,启发思路,说明问题。

在急速变革的时代,中国民航一直处在改革开放的前沿。写作一本行业

管理改革类的书是一件很不容易的事，往往研究时所提到的一些“市场监管”的问题在出版时可能已经解决了或不再是主要矛盾了，但市场管理的一些矛盾和问题还继续存在，新形势下还可能出现新的矛盾和问题。解决这些新旧矛盾和问题，仍需要我们不断总结经验，运用先进的监管理论（理念）和工具指导实践。改革创新仍是促进民航业发展的动力。

作者

2012年12月

目 录

前言

第一章 导论	(1)
一、从公共政策视角研究民航市场监管的意义	(1)
二、本书的逻辑结构	(9)
第二章 民航市场监管改革和发展的脉络	(15)
一、管制、规制、监管的含义	(15)
二、国内外理论界关于民航市场监管改革的研究现状、观点	(18)
三、民航市场监管改革实践的基本脉络	(24)
四、加快市场监管改革进程的时代要求	(42)
第三章 民航市场监管问题的公共政策分析	(48)
一、政策目标不清晰源于不正确的监管理念	(48)
二、政策主体行为缺失源于监管体制机制缺乏约束	(51)
三、监管对象尚不成熟，监管内容及重点把握不准	(54)
四、政策工具单一源于监管方法和手段落后匮乏	(59)

第四章 国外民航市场监管改革的经验借鉴	(63)
一、美国航空市场监管模式	(63)
二、欧盟航空市场监管模式	(66)
三、美欧在消费者权益保护中常用的政策工具	(67)
四、国外航空市场监管评介分析	(71)
第五章 完善、优化民航市场监管体系	(79)
一、树立科学、规范的市场监管理念	(79)
二、构建高效、专业、全面的监管体系	(84)
三、促进监管对象的成熟，把握监管重点的变化	(90)
四、完善监管方法与手段，提高监管效能	(99)
第六章 加强民航市场监管研究的几个重点领域	(105)
一、确立先进、合理的市场监管改革目标模式	(105)
二、加强民航市场监管机构能力建设是当务之急	(110)
三、市场安全是未来一段时期内民航市场监管的重要内容	(141)
四、加强民航政策影响评价研究，提高监管政策质量	(152)
参考文献	(197)
后记	(200)

第一章 导论

呈现在您面前的这部作品，是笔者从公共政策学的角度对“民航市场监管”所作的一项全景式研究。这项研究源于中国民航正在进行的着力强化市场机制、着力提升监管能力为重要内容的行业管理改革，以及公共政策由此所面临的重大挑战，希望本研究能够对这一时代变革所产生的理论及实践问题作出些许贡献。

一、从公共政策视角研究民航市场监管的意义

（一）民航市场监管改革的概述

改革开放 30 多年来，中国民航业取得了巨大成就。作为世界上第二大航空运输系统，中国民航业进入了快速发展轨道：“十一五”期间，中国民航全行业认真贯彻落实科学发展观，立足于服务国家经济社会发展和改革开放大局，圆满完成了“十一五”规划确定的主要目标和任务。民航运输飞行累计达 2036 万小时、976 万架次，民航旅客运输量超过 10 亿人次，年均增长速度 14.1%；在全球航空运输业和国内综合交通运输体系中，继续保持最快增长速度。全行业投资超过 1 万亿元，利税是“十五”期间的 5 倍。机队规模达到 2600 多架，颁证运输机场总数达到 175 个，覆盖了全国 91% 的经济总量、76% 的人口和 70% 的县级行政单元，全行业有效地应对了国际金融危机的冲击，在全球民航业中恢复最快、增长最快、效益最好。2010 年，实现利润总额 437 亿元，效益创历史最好水平。其中航空公司实现利润总额 351 亿元，占全球航空公司利润总额的 60%。到 2011 年底，全行业共

有运输航空公司 46 家，同比增加 3 家；全国共有民用机场 180 个，较上年增加 5 个；全行业完成固定资产投资 690 亿元。全行业从业人员预计达 120 万人，其中直接从业人员为 59.7 万人。

虽然取得这些成就和进步，但中国民航行业发展的现状并不令人十分满意：相对于经济社会的持续发展，民航行业的效率较低已经成为一个突出问题；民航行业发展、资源利用和环境保护之间的矛盾日益突出；市场运行可靠性水平相对较低，服务质量不高，消费者权益保护跟不上客观需求；航空运输与经济社会发展需要不够协调；行业管理水平较低，市场的监管能力还存在明显的不足。所有这些问题都会对民航业的理性调整、整个国民经济的健康可持续发展及社会进步产生影响。

对此，应有清醒的认识。民航行业监管机构须同时承担促进产业发展和维护公平、有效竞争的多重使命。坚持以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观的提出，使公平竞争的目标变得日益重要，促进产业发展的目标依然任重而道远，实现民航行业由大到强的转变也须加快发展步伐。

2002 年的中国民航体制改革是中国民航行业经历的最重大改革之一。政府和企业已经分离，航空运输企业资产进行了重组；区域航空枢纽正在建设。2002 年中国民航体制改革的核心是推进航空运输业发展和运营的市场化，同时对民航行业实行有效的经济监管。民航总局不再代行脱钩企业和下放机场的国有资产所有者职能，构建了民航总局、地区管理局和航空安全监督管理局办公室“两级政府、三级管理”的行业管理新体制。新的管理体制下，民航各级行政机构按照职责划分，在履行行业管理的职能方面取得了一定的成绩。但在这一新的管理体制下，民航行业管理部门内部的组织机构、职责划分和管理模式还存在一定问题，包括如何加强民航行业主管部门的作用问题，总局、地区管理局和监管办三级管理机构之间的职责定位问题，行业监管重心下移问题，监管办^①的名称、规格、布局问题等，这对进一步发挥行业主管的作用造成一定的影响。民航“两级政府、三级管理”的管理

^① 2009 年以来，全国民航省级安全监督管理局已陆续改称监管局。

体制需要不断调整，以适应民航快速发展的需要。转变政府职能，推进民航监管能力建设，已成为保证我国民航行业公平、持续、健康、和谐发展急需解决的具有方向性、战略性的重要问题。

我国民航市场化改革虽起步较早，但理论储备、经验积累乃至认识的统一还需要有一个循序渐进的过程，加之民航改革的法规建设相对滞后，相关机构间的职能配置有待进一步整合，民航市场管理缺位、错位、越位的问题还没有从根本上得到解决。因此，认真研究和尽快解决我国民航监管面临的各种问题，切实加强我国民航监管机构能力建设，已经成为保证民航健康持续发展的重要和紧迫任务。经过一系列改革，当前我国民航市场已初步形成基本竞争的格局，而随着民航市场竞争主体逐渐增加，我国民航市场的利益关系更加复杂，这就要求监管政策与重点进行相应调整。此外，随着民航技术的飞速发展，民航业务和网络正在发生根本性的变革，这种变革要求民航监管迅速作出反应和调整，从而更好地适应和促进民航行业的发展。因此，加强民航监管能力建设已成为当前民航行业发展的内在要求，是改善民航监管体系、提高民航监管效率的重要组成部分。

对于中国民航来讲，当前与建立起统一、开放、竞争、有序的航空运输市场的目标还有一段距离，航空运输市场中还存在很多不规范之处，而刚刚组建起来的各级市场管理部门，还缺少监管理论的指导和实践经验，对于市场监管中遇到的诸多问题，更是缺乏有针对性的监管依据和恰当的监管手段。因此，如何借鉴国外先进的市场监管理论和实践经验，建立起适合我国民航发展的市场监管体系；如何吸取国内外监管实践的经验和教训，建立起符合中国航空运输市场特点的监管模式；以及如何结合中国航空市场的客观现实，采用行之有效的市场监管方法，已成为民航各级政府所面临的新课题。这些问题的解决将推动我国民航业与国际民航业管理方式的接轨，将为我国民航业创造更加公正、规范的发展环境，将极大地促进国内民航业的发展。

当前，民航监管机构同我国许多行业一样，也存在宏观调控和微观监管没有分开，主管机构集宏观调控、市场监管和公共服务三项职能或其中两项职能为一体的现象，不但使其本身的市场监管难以做到公正公平，而且还严

重影响了其他专业监管机构的独立性，使后者难以完全发挥其监管职能，这是我国政府行政机构改革的缺陷所在。在民航业也是如此，由于政府监管的目的尚不明确，民航行业监管机构在履行其监管职能时，往往受到宏观调控和微观管理政策的干扰，从而使政府监管偏离其自身的政策目标。

首先，政监合一的制度安排使监管机构承担的职能过多。目前，包括民航局在内的绝大多数的行业监管机构都在不同程度上担负着维护市场稳定、促进行业增长与协调发展、社会稳定等政治目标以及事实上的国有资产保值增值等经济目标。监管机构身份的多重属性，导致监管机构忙于宏观产业政策制定，而无暇顾及专业监管。在市场经济建设初期，政府这样的角色有一定合理性，但从长远来讲，政府不应当也不可能充当“形成市场”的角色。在一个基本可操作的竞争性框架形成之后，应当坚持“政策回归政策，监管回归监管”的改革方向。在政企分离、政监分离的前提下，应通过立法明确民航监管机构的目标、职能及其实施框架，一方面提高监管机构的独立性、可信性及其行为的可预见性，减少政治干预，从而提高投资者的信心，同时，也能够为监管机构的绩效评估提供衡量标准，从而提高其可问责性。

其次，我国民航业政出多门，决策分散，协调难度大。^①如空域分配、航权谈判、飞机引进、行业规划、产业政策制定、机场建设、国有航空企业的资产管理等，分别由军队、外交部、发改委、商务部、财政部、国资委等以及民航管理部门行使或参与决策，又没有综合协调机制，影响了决策效率和政策执行力。在航空市场领域，监管主体也很多，如发改委和民航局都在管机票价格，航空市场秩序工商管、经济垄断商务部门管。多元化的监管主体导致各监管机构间互相争夺监管权力和监管利益，推诿监管责任。民航的监管机构在横向（块）和纵向（条）上都存在不合理的监管权力的重叠与交叉，各监管机构对于权力和利益的争夺导致监管的权威性受损，监管的目标难以实现。在多元主体并存的条件下，如何对各主体在整个监管体系中进行定位，如何划分各监管主体的职责，使其权力明确，互相配合又不互相干

^① 李家祥：《世界民用航空与中国民用航空的发展》，2009年6月19日，《中国民航报》。

扰，成为监管体制研究的重要内容。

尤其是2008年国务院机构改革后，中国民航总局归入交通运输部。本来，监管机构自身的权威性和独立性是保障规制重建效率的因素之一。国内学者的政策思路认为：公正性、独立性和“管政”分离是建立新机制的核心（刘世锦，2006），建立垄断业务和竞争活动分类监管、相互协调的规制体系（王俊豪，2005）等。但随着大部委制的推进，民航总局的监管权力被整合在政府宏观经济或行业综合管理部门中，独立性和权威性被严重削弱。

此外，由于政监合一模式，主管部门与过去所属企业一直有紧密的天然联系（至少社会大众心理是这样的），客观上造成了民航监管机构天然地就缺乏社会公信力，当社会的不信任延伸到市场交易规则时，民航监管机构出台的任何举措，都会遭到社会各界的本能质疑。

综上，民航市场监管改革面临的是这样一个基本的环境：监管职能尚需进一步厘清；监管目标依然多元化，相互干扰；缺乏相对独立的监管主体，监管客体不甚成熟；初见规范但仍亟需完善的市场秩序；监管程序的随意性还是比较大；监管手段、工具缺少多样化；监管专业人才不足。归纳起来，就是行业监管能力亟待提升。这正是2012年7月国务院出台的《关于促进民航业发展的若干意见》^①中指出的民航业发展存在的问题的具体体现之一——专业人才不足，管理体制有待理顺。

总之，民航业的发展需要一个有效的市场监管体系保障，一方面能够为市场经济提供所需的环境，不断提高航空企业竞争力，并进一步走向国际市场；另一方面能够保障航空市场体系的整体安全。当前，我国民航业进一步对外开放，市场竞争更加激烈。在航空业自身面临的国内外竞争更加激烈之时，全球金融危机和欧债危机等又进一步重击世界航空业，但航空业发展的机遇和挑战并存。与此同时，我国航空业监管也面临着更加复杂多变的情况和局面，民航监管政策和监管实践正受到前所未有的挑战，新的环境对转变

^① 国务院：《关于促进民航业发展的若干意见》（国发〔2012〕24号）指出：“当前民航业发展中不平衡、不协调的问题仍较为突出，……专业人才不足、企业竞争力不强、管理体制有待理顺等制约了民航业的可持续发展。”

监管理念、调整监管目标、改进监管方式、提高民航监管的有效性提出了新的更高要求，迫切需要我们进一步加强民航监管有效性建设。

有效的监管不仅依赖于一个好的环境和合适的监管对象，更依赖于一个高效的监管机构。一个高效的政府监管体系首先其监管权力必须依法取得。其监管权力的行使必须符合法定的条件并遵循法定的程序，监管的对象、范围、程序、方式均应合法。监管机构能够独立、中立地做出自己的决策，不受不当的外部影响。民航市场监管涉及比较复杂、专业的知识，需要由专业的监管机构、大量具有专业知识的监管人员运用专业手段进行监管。

（二）从公共政策视角研究民航市场监管改革的意义

市场监管问题历来是经济学、政治学和法学的传统研究领域，但对民航市场监管从公共政策的视角进行研究还少有人涉足。本书尝试采用公共政策学的理论对民航市场监管问题进行解读，利用公共政策学这一新的视角来分析传统的民航市场监管问题，试图在民航市场监管政策制定、执行和评估的理论设计与监管实践需求之间建立起有机的联系，从而改进我国民航市场监管的绩效。

公共政策的基本功能一般有四个，管制功能、导向功能、调节功能和分配功能。美国著名政治学学者加布里埃尔·A·阿尔蒙德（Gabriel A. Almond）和小G·宾厄姆·鲍威尔（G. Bingham Powell, Jr）在其所著的《比较政治学：体系、过程和政策》中指出，公共政策通过提取、分配、管制、象征四种实际作为的输出类型而使公众获得福利、安全和自由等三种政策结果。由此可见，公共政策的功能就是提取性、分配性、管制性和象征性；通过这些功能手段，公众获得了福利、安全、秩序和自由等方面的公共政策产品。

公共政策的管制功能的含义主要是从规则的约束功能角度出发的，表现在很多领域，比如价格规制、质量规制等等。规制功能往往与特定的秩序目标相关，比如社会秩序、市场秩序和金融秩序的稳定。为避免一些影响社会良性运行的不利因素出现，公共政策就要发挥对目标群体的约束和管制职

能。这种功能往往是通过政策的有关条文规定明确地加以表现，通常采取两种途径达到这一目标。一是积极性管制：政策条文的规定突出正激励原则，即对某种行为加以物质或精神方面的奖励，以刺激这种行为重复出现的频率，从而达到减少其反向行为的目的。二是消极性管制：政策条文的规定突出负奖励原则，即对某种行为加以物质或精神方面的惩罚，以抑制这种行为重复出现的可能，从而达到有效管制的目的。当然，管制功能有可能因为政府追求自身利益等内容而偏离预定的目标。

作为政治学的分支之一，同时吸纳经济学、管理学理论精髓为一身的公共政策学在西方产生和发展已经有半个多世纪的历史了，由于它强大的解释力，自产生以来就不断攻城略地，在政治学、经济学、管理学、社会学和法学等领域得到广泛的应用。在公共政策研究发展的过程中，它已经对西方国家的政府政策制定系统的改善和公共政策质量的提高发挥了重大作用，成为政策过程不可或缺的重要工具。这一点已被我国的政界和学界所认识。改革开放后，我国加快了社会主义建设的步伐，加强政策研究，提高政策质量，减少政策失误就成为政府和学术界共同面对的问题，这也推动了政策科学在中国的发展。

加强管制政策研究，推动政府监管改革在国外早已形成趋势。自 20 世纪 90 年代初起，西方国家立足于宏观层面的政策系统改革，先后进行了各种放松管制改革，例如，美国的“重塑政府运动”、韩国的“第二次建国运动”和日本的“新行动审议会”等。鉴于西方国家实行市场经济制度已有较长的历史，各种规章制度繁多，影响政府的效率，因而，各国政府改革都把精简规章制度作为改革的主要任务。美国在克林顿政府时期进行了“重塑政府运动”，经过几年努力，到 1998 年，削减了 30 万名政府雇员，取消了 31.6 万页不必要的管制、250 项计划，以及 64 万页的内部规定，节约了近 14 亿美元的开支。减少烦琐的政策，是西方政策科学研究与实践的趋势。

从公共政策视角研究民航市场监管问题的意义体现在：

首先，通过公共政策视角的分析，有助于提升民航监管机构的政策能力。政策能力是监管机构首要的能力，加强监管机构能力建设的第一要务就

是加强政策能力的提升。基于我们的研究，要使中国民航行业的市场绩效明显提高，必须尽快在市场化、企业改革和建立现代监管三个方面同时取得实质性成效。本书研究将要解决的是建立现代监管的核心问题，即如何从内部和外部两个方面提高中国民航监管机构的能力，同时深入研究中国航空运输市场的建立和监管问题。更重要的是，通过认真研究和分析，了解导致中国民航市场监管能力和监管效率不高的因素有哪些，哪些是短期内急需改进和提高的，哪些是可以在民航市场的层次和范围内逐步完善的，哪些则是一个长期的不能超越的历史进程。

其次，通过公共政策视角的分析，有助于加强对民航市场监管改革顶层设计重要性的认识。2010年10月，中国共产党十七届五中全会提出“改革的顶层设计”后，许多人讨论这一话题，但在民航改革研究中似乎少有讨论。“顶层设计”这一概念源于大型工程领域的设计理念，其基本内容是指，为完成某一大型科技项目，必须实现理论上一致、功能上协调、结构上统一、资源共享、部件标准化。它后来被广泛应用于众多领域制定改革方案、发展战略和公共政策制定。从公共政策角度看，改革过程就是一系列政策制定、执行、评估、反馈、终结的过程。从30多年的改革经验与教训总结中，我们发现，如果没有顶层设计，市场改革措施往往会出现冲突，包括改革措施之间相互冲突、局部与整体冲突。市场改革还可能会走偏，因此导致市场体制本身的缺陷固化甚至加剧，最终成为市场改革应当改革的对象。对于已在30多年渐进改革轨迹上快速发展的中国民航来说，“渐进改革”与“快速发展”这一特点本身，决定了其多年历史积累的现实困境是错综复杂的，因此在今后市场改革政策选择中，防止多种政策间效应的相互“抵消”和“过度”迭加，评估并讲究各项政策的综合效应远比选择某一政策工具更重要。

第三，通过公共政策视角的分析，有助于提高市场监管政策的有效性。民航市场监管的有效性在很大程度上取决于行业监管政策的有效性，并具体体现于民航市场监管政策工具的有效性。改革开放30多年来，民航市场监管政策法规建设取得了很大发展，初步解决了市场监管重点领域无法可依的

问题。民航市场监管政策法规的主要矛盾已由填补立法空白逐步转变到提高立法质量上来，而提高立法质量的一个重要途径就是建立和完善政策法规评估机制，改变以往立法模式中更多关注法规立项和起草过程（技术评价），忽略法规实施效果（经济评价），给企业、社会带来的影响分析等问题。通过开展立法前法规（政策）影响分析以及立法后评估，可针对法规在实施过程中反映出的立法方面的不足之处，分析、查找问题并研究提出相关建议，避免在今后立法工作中重复出现此类问题。比如，许多作为民航市场监管规则的规章、规范性文件在发布实施后并没有得到有效执行，实际被搁置或被选择性适用，其中执行不力的一个重要原因，却不在执行本身，而在于缺乏切合实际的政策方案。要对市场监管政策法规的执行效果予以判断和评估，检验民航市场立法和执法水平，发现民航市场监管政策法规制定和执行过程中存在的问题，在提高市场监管规则有效性和执行力的同时，提高民航市场监管的执法水平，从而提高监管政策工具的有效性。基于我们的研究，要使民航行业市场监管政策的绩效明显提高，应该在提高监管政策质量上狠下工夫，要积极跟踪学习国内外先进经验和工具，深入研究监管政策影响评价在民航引入的可行性及必备的条件。

二、本书的逻辑结构

（一）公共政策的基本构成要素

一般说来，公共政策的基本构成要素主要有四个：

1. 目标

公共政策目标是公共机构为确保社会朝着政治系统所确定、承诺的正确方向发展而做出对社会和行为的约束与指引。任何公共政策都具有强烈的“目标取向”。从根本上讲，公共政策是一项政治措施，是社会政治统治、治理的方式。（总体目标：保持社会稳定，保证社会公正、民主、和谐的大发展。具体目标：了解已经客观存在并对正常社会构成威胁的公共问题，协