

GONGGONG
ZHENGCE FENXI

公共政策分析

陈庆云

中国经济出版社



公共政策分析

陈庆云

中国经济出版社

(京)新登字 079 号

责任编辑:苏耀彬

封面设计:白长江

电 话:68353705

公共政策分析

陈庆云

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

(邮政编码:100037)

各地新华书店经销

北京云浩印制厂印刷

850×1168 毫米 11.5 印张 290 千字

1996 年 12 月第 1 版 1996 年 12 月第 1 次印刷

印数:0001—5000

ISBN7-5017-3784-3/F·2692

定价:15.00 元

前 言

人们对这样的事实已达到共识：一个国家与地区能否在各种竞争中取得优势地位，在相当大的程度上取决于政府对社会公共事务实行有效管理的水平。公共政策是政府行为的直接产品，其本质是要对全社会的利益做有权威的分配。随着公共行政研究领域的不断扩大，公共政策分析的地位愈来愈显得突出。人们不仅关心政府政策是如何制定的，而且更关心政策是如何执行的，以及如何评价政策的实施效果等等。60年代，美国政府中的许多机构，广泛运用系统分析技术，研究各类公共政策问题，取得了重大进展。特别是60年代后期，美国公众对战争、贫困、犯罪等社会问题所给予的特别关注，进一步推动了公共政策分析的发展。公共政策分析是一门应用性很强、操作技术要求很高的综合性学科。它的深入研究，需要进一步加强运用政治学、经济学、法学、社会学、管理学、计算机科学、系统科学等多学科的基础理论。同时由于公共政策对象涉及到社会生活中各个领域，政策内容极其丰富，所以它还需要运用各个不同领域中的专门知识。正因为如此，国外学者所撰写的“政策分析”著作，大致分为两类：一类是从一般的原理、技术与方法的角度，研究公共政策；另一类是对各项专门政策进行系统分析。

我国开展公共政策分析研究相对较晚，但在众多的专家、学者的辛勤努力之下，其研究成绩斐然。进入90年代以来，大批研究行政学的学者逐步将研究重心转入到政策分析领域，从而进一步增强了政策分析的研究力量。

本书是在为研究生、本科生开设“公共政策分析”课程所写的讲稿，以及近两年在《北京大学学报》、《中国行政管理》、《行

政与法》、《行政论坛》等多种杂志所发表的十余篇论文的基础上修改而成的。按照原定计划，全书共分为四个部分：基础理论篇、过程分析篇、操作技术篇、实践研究篇。为了使该书能适应更多的不同层次的读者需求，本书重点讨论了前两篇的内容，删去了操作技术篇，以及与之相关的许多量化分析的内容。我认为，让那些数学基础相对薄弱的读者，去掌握较多的量化分析技术的来龙去脉，恐怕不太现实。但这并不等于说，不需要从方法论的角度，了解这些分析技术的思想。所以本书仍然在不少章节中，介绍了若干重要的量化模型的基本思想。我相信，在不太长的时间内，公共政策分析中的许多量化模型定将软件化。这样具体的计算问题，可以交给计算机去处理。

在本书的写作过程中，吸收了中外学者大量的研究成果。在此，由衷地向他们表示真诚的谢意。尤其需要说明，本人重点参考了W. N. 邓恩所著的《公共政策分析导论》(*Public Policy Analysis: An Introduction*, 1994)以及斯图亚特·S·那格尔编著的《政策研究百科全书》(中译本, 1990年)两本重要著作中的相关内容。我要感谢所有关心与帮助过我的同事与朋友，以及为本书顺利出版而付出许多劳动的苏耀彬编辑。这里，我要特别感谢我的妻子杨静一副教授，她带病阅读了全部书稿，并提出了许多宝贵的修改意见。

但因本人学识与能力所限，书中肯定会存在不少缺点和错误，敬望同行与读者不吝指教。

陈庆云

于北京大学

1996年7月

目 录

| | |
|-------------------------------|------|
| 第一章 导论：公共政策 | (1) |
| 第一节 公共政策的本质 | (2) |
| 一、中外学者对公共政策的界定..... | (2) |
| 二、公共政策：对社会公共利益的权威性分配..... | (4) |
| 三、结论..... | (9) |
| 第二节 公共政策的特征与功能 | (10) |
| 一、公共政策的基本特征 | (10) |
| 二、公共政策的主要功能 | (13) |
| 第三节 政府 市场 公共政策 | (22) |
| 一、公共政策形成的逻辑起点 | (22) |
| 二、政府干预政策及其缺陷 | (29) |
| 三、政府、市场、公共政策相互关系的再分析 | (36) |
| 第二章 公共政策分析及其历史沿革 | (45) |
| 第一节 公共政策分析的框架 | (45) |
| 一、公共政策分析的内涵 | (45) |
| 二、公共政策分析的三种模式 | (46) |
| 三、综合分析框架 | (53) |
| 第二节 公共政策分析要素 | (54) |
| 一、政策问题 | (55) |
| 二、政策目标 | (56) |
| 三、政策方案 | (56) |
| 四、政策模型 | (57) |
| 五、政策资源 | (58) |
| 六、政策评价标准 | (59) |

| | |
|-----------------------------------|------|
| 七、政策效果 | (60) |
| 八、政策环境 | (60) |
| 九、政策信息 | (61) |
| 第三节 公共政策分析原则 | (61) |
| 一、系统原则 | (62) |
| 二、预测原则 | (62) |
| 三、协调原则 | (63) |
| 四、必要多样性原则 | (64) |
| 五、分解综合原则 | (65) |
| 六、民主原则 | (66) |
| 第四节 公共政策分析历史沿革 | (67) |
| 一、政策分析产生的历史背景 | (67) |
| 二、政策科学的诞生与发展 | (69) |
| 三、后工业社会的政策分析 | (73) |
| 第三章 公共政策分析方法论 | (77) |
| 第一节 现代科学方法论 | (77) |
| 一、科学方法的三个层次 | (77) |
| 二、现代科学方法论的内容 | (78) |
| 三、现代科学方法的认识论原则 | (78) |
| 第二节 公共政策分析方法论基本内容及其相互关系 .. | (79) |
| 一、事实分析 | (80) |
| 二、价值分析 | (82) |
| 三、规范分析 | (85) |
| 四、可行性分析 | (87) |
| 五、利益分析 | (89) |
| 第三节 公共政策分析的模型方法论 | (93) |
| 一、关于模型方法的基本思想 | (94) |
| 二、政策分析中的数学模型 | (96) |
| 三、建立数学模型应该注意的问题 | (98) |

| | |
|---------------------------------|-------|
| 第四节 系统方法与系统分析 | (99) |
| 一、系统方法 | (99) |
| 二、系统方法的基本要求 | (105) |
| 三、系统方法与公共政策分析 | (107) |
| 四、系统分析及其主要作业 | (109) |
| 第四章 政治决策与数学分析的基本模型 | (117) |
| 第一节 政治决策模型 | (117) |
| 一、理性决策模型 | (117) |
| 二、渐进决策模型 | (121) |
| 三、精英决策模型 | (125) |
| 四、集团决策模型 | (126) |
| 五、系统决策模型 | (128) |
| 第二节 数学分析模型 | (129) |
| 一、规划论 | (130) |
| 二、决策论 | (135) |
| 三、对策论 | (139) |
| 第五章 公共政策问题构建分析 | (148) |
| 第一节 公共政策问题及其基本特征 | (148) |
| 一、政策问题的定义 | (149) |
| 二、政策问题的基本特征 | (151) |
| 三、政策问题的类型分析 | (153) |
| 第二节 公共政策问题程序的确定与论证 | (156) |
| 一、政策问题确定程序 | (156) |
| 二、政策问题的论证 | (158) |
| 第三节 构建公共政策问题的方法 | (160) |
| 一、边界分析 | (160) |
| 二、分类分析 | (162) |
| 三、层级分析 | (164) |
| 四、类比分析 | (165) |

| | |
|---------------------------------|-------|
| 五、多角度分析····· | (166) |
| 六、假设分析····· | (167) |
| 第四节 建立公共政策议程 ····· | (169) |
| 一、政策问题进入议程的途径····· | (170) |
| 二、安德森的看法····· | (173) |
| 三、政府处理公共政策问题的轻重缓急····· | (174) |
| 第六章 公共政策方案制定分析 ····· | (176) |
| 第一节 公共政策方案制定是个动态过程 ····· | (176) |
| 一、政策方案制定的综合分析····· | (176) |
| 二、政策目标的确定····· | (178) |
| 三、政策方案的设计····· | (183) |
| 四、创造性思维····· | (186) |
| 五、备择政策方案的优化技术····· | (189) |
| 第二节 预测及预测技术 ····· | (202) |
| 一、关于预测理论的一般性讨论····· | (202) |
| 二、直观判断预测分析····· | (207) |
| 三、因果预测分析····· | (209) |
| 四、时间序列分析····· | (215) |
| 五、马尔可夫模型分析····· | (217) |
| 第三节 公共政策方案的论证与采纳 ····· | (219) |
| 一、政策方案论证的基本要素····· | (219) |
| 二、政策方案论证的结构模型与理性标准····· | (220) |
| 三、政策方案论证的方式····· | (223) |
| 四、政策方案论证方式的比较分析····· | (225) |
| 五、政策方案的合法采纳····· | (227) |
| 第七章 公共政策内容执行分析 ····· | (230) |
| 第一节 公共政策执行的基本理论与模型 ····· | (230) |
| 一、政策执行的理论····· | (230) |
| 二、政策执行的模型····· | (232) |

| | |
|-------------------------------|-------|
| 第二节 公共政策执行的组织、对象与环境的再分析 | |
| | (235) |
| 一、政策执行组织及其成员 | (235) |
| 二、政策对象 | (241) |
| 三、政策环境 | (245) |
| 第三节 公共政策执行是方案形成阶段矛盾的继续 与深化 | (250) |
| 一、联合行动的复杂性 | (251) |
| 二、政策方案的调整 | (252) |
| 三、政策资源消耗中的冲突 | (253) |
| 第八章 公共政策效果评价分析 | (255) |
| 第一节 公共政策效果评价标准 | (255) |
| 一、制定政策评价标准的原则 | (256) |
| 二、政策评价标准的基本内容 | (257) |
| 三、影响政策评价标准的因素 | (258) |
| 第二节 公共政策效果评价的基本程序 | (261) |
| 一、评价方案的制定 | (262) |
| 二、评价实施 | (262) |
| 三、评价的总结 | (263) |
| 第三节 公共政策效果评价方法 | (264) |
| 一、成本效益分析 | (264) |
| 二、统计抽样分析 | (266) |
| 三、模糊综合评价 | (269) |
| 第四节 公共政策调整 | (271) |
| 一、导致政策调整的主要因素 | (272) |
| 二、政策调整的障碍 | (272) |
| 三、促进政策调整的有效措施 | (273) |
| 第九章 中央与地方政策关系分析 | (274) |
| 第一节 研究中央与地方政策关系的必要性 | (274) |

| | |
|-----------------------------------|-------|
| 一、政府主导型经济····· | (275) |
| 二、宏观调控的深化····· | (276) |
| 三、集权分权的平衡····· | (277) |
| 四、权限能力的统一····· | (278) |
| 五、公共利益的分配····· | (279) |
| 第二节 国家宏观调控：统一政策 分级决策 ····· | (279) |
| 一、宏观调控政策的特殊地位····· | (280) |
| 二、统一政策 分级决策····· | (282) |
| 三、应该注意的几个问题····· | (286) |
| 第三节 公共政策制定过程的比较分析 ····· | (288) |
| 一、社会管理权限与政策目标····· | (289) |
| 二、政策信息····· | (291) |
| 三、政策决策者····· | (292) |
| 第四节 财政分配关系中的政策分析 ····· | (293) |
| 一、财政体制调整与变革的回顾····· | (294) |
| 二、实行分税制中的政策分析····· | (296) |
| 第十章 改革中的我国财政政策再分析 ····· | (301) |
| 第一节 财政政策及其作用 ····· | (301) |
| 一、财政政策的内涵····· | (301) |
| 二、财政政策目标····· | (302) |
| 三、财政政策的基本功能····· | (304) |
| 第二节 国家与企业间的分配政策分析 ····· | (305) |
| 一、利润留成····· | (306) |
| 二、利改税····· | (307) |
| 三、企业承包经营责任制····· | (309) |
| 四、税利分流····· | (312) |
| 第三节 我国财政政策的问题与发展选择 ····· | (315) |
| 一、我国财政政策的重要作用····· | (315) |
| 二、财政运行中的问题与原因分析····· | (317) |

| | |
|--|--------------|
| 三、近期财政政策的取向选择····· | (323) |
| 第十一章 公共政策案例分析····· | (325) |
| 第一节 关于《北京市严格限制养犬规定》的分析（定性） ····· | (325) |
| 一、“狗祸”成了社会问题····· | (326) |
| 二、政府规定（草案）出台····· | (328) |
| 三、征集市民意见····· | (329) |
| 四、立法机构的审议····· | (332) |
| 五、实施结果与评价····· | (334) |
| 第二节 关于向美国沿海水域倾倒垃圾的研究（定量） ····· | (337) |
| 一、问题产生的背景····· | (338) |
| 二、相关要素与约束条件分析····· | (339) |
| 三、建立数学模型····· | (342) |
| 四、对数学问题求解····· | (344) |

第一章 导论：公共政策

在通常的理解中，“政策”一词往往与路线、方针、策略相联系。《辞海》中定义政策是“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”。显然，按照此定义，政策体现了国家的管理行为。事实上，为实现一定阶段运行任务而规定行为准则的主体，绝不仅仅体现在政党、国家身上，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。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，而且在卡尔·弗雷德里奇看来，政策主体不仅有政府、团体，甚至有人。美国学者安德森也认为：“政策是一个有目的活动过程，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 人们对政策的认识之所以那样窄，是因为把它理解为是表达政府为实现一定目的而采取的一系列活动。这实际上不是对“政策”的理解，而是对“公共政策”的理解。它们之间的差别就体现在“公共”二字上。从理论上讲，凡是为解决社会公共问题的政策，都能看成是公共政策。但在所有制定公共政策的主体中，最基本、最核心的是党和政府。因此不少人才把公共政策看成是基本由政党和政府为处理社会公共事务而制定出的政治谋略，或行为规范。需要说明的是当前政策科学

① 詹姆斯·E·安德森：《公共决策》，华夏出版社，1990年，第3页。

② 同上，第4页。

所研究的对象，侧重于研究公共政策。

第一节 公共政策的本质

作为研究行政学和政策科学的基础，公共政策的定义是什么？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。

一、中外学者对公共政策的界定

公共政策内涵是什么，中外学者作出如下界定：^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。）

戴维·伊斯顿认为，公共政策是对全社会的价值作有权威的分配。（这个定义侧重于公共政策的价值分配功能，但对价值可以有广义的理解。）

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。）

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的偏差。）

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、

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

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。但定义没有把公共政策的本质反映出来。）

尽管以上著名学者对公共政策的看法并不一致，但我们仍然会从中归纳出以下几点有益的看法。

（一）公共政策是政府有选择的管理行为。具体地讲，它体现在四个方面：

1. 社会管理 公共政策最终要解决的问题，都是那些要维持社会稳定与发展的大问题，明显地表现出社会管理特征。

2. 实际行为 公共政策是政府实际做的事情，而不是准备要做的事情。人们更多地是看重政府为维护其政治统治的实际行动。

3. 反复选择 公共政策是政府依据全社会利益以及自身利益的需要不断选择的结果，既不是一般的政治行为，也不是泛泛的管理。

4. 两种形式 公共政策从形式上看既可以是积极的，也可以是消极的。“作为”或“不作为”的确定，服从于政府的整体利益。

（二）公共政策体现了有明确方向的活动过程。具体地讲，它体现在四个方面：

1. 明确目的 公共政策不是偶然行为所产生的结果，总是具有政府的明确目标。不同的政策问题，有着不同的目标。

2. 活动过程 公共政策体现了政府的活动方式，而不是那些孤立的、毫无联系的决定。一项政策既包括某一法律性的规定，也含有与之相关的贯彻实施规定的决定。

3. 连贯程序 政府所采取的一系列活动，它们之间不仅组成了相互依存、相互影响的连续过程，而且在时空上是有序的。

4. 放大效应 公共政策的制定与实施过程中，每一个环节的完善与否，都会对后续环节产生重大影响，尤其会产生“失真放大”效应。

(三) 公共政策是政府对社会生活,按照统治阶级的意愿所作出的行为准则。具体地讲,它体现在四个方面:

1. 政府主体 公共政策是政府的政策。无论对政府是从广义还是狭义上的理解,制定政策的主体是政府。由此可知公共政策与企业战略的界限是十分严格的。

2. 政治价值 政府代表政治统治者的利益,所以体现政府意志的政策,理所当然要维护统治阶级的利益与地位。

3. 权威地位 制定公共政策的主体,是以公共权力为后盾的,是社会的公共权威,其地位与影响力必然要求政策对象接受与执行合法的政策。

4. 普遍效力 公共政策不仅与社会的公共权威相联系,而且所涉及的面较广,它的实施会对社会的利益关系作普遍的、直接或间接的调整。

二、公共政策:对社会公共利益的权威性分配

美国学者戴维·伊斯顿从政治系统分析理论出发,认为公共政策是政治系统权威性决定的输出,因而得出了前面所下的定义。这一定义突出了三个思想:

- 1) 制定公共政策是为了价值分配。
- 2) 分配的范围是全社会。
- 3) 分配的影响力是权威性的。

其实,什么是价值?它可以有多种解释:既有哲学意义上的价值,又有经济学意义上的价值;既有物质价值,又有精神价值。一般地说,价值的大小,总是按照满足人们需要的程度而定。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。因此,人的需要可概括为生存需要、享受需要和发展需要。美国学者马斯诺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,可划分为物质需

要和精神需要。满足人类的这两种需要是什么？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，是利益。人们的一切努力都与自身的利益有关。

我们认为，假如把公共政策一定要理解成为“是为整个社会所做的权威性价值分配”的话，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”，即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，这也是我们前面主张的，可以把戴维·伊斯顿对公共政策的定义，关于“价值分配”改为“利益分配”的理由。

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。从逻辑上看，人们会沿着“分配”的