

XIANDAI GONGGONG ZHENGCE
FENXI GAILUN

现代 公共政策分析 概论

彭正波 赵瑞峰 编著

航空工业出版社

桂林工学院教材建设基金和人文社会科学系科研基金资助

现代公共政策分析概论

彭正波 赵瑞峰 编著

航空工业出版社

北京

内 容 提 要

公共政策分析是公共管理相关专业的最重要的核心课程之一。本书是一部有关公共政策分析的概论性的教材,力图就公共政策分析的主要内容作较为全面而又扼要的概述。全书的内容体系框架主要有三大部分:第一部分,介绍了现代公共政策的源起和发展,在论述公共政策主要研究范畴的基础上,介绍了公共政策系统和模型。第二部分,主要强调政策过程的分析。一个完整的政策过程,应该是从政策制定开始到政策终结,形成一个完整的政策周期。第三部分,是政策分析方法的介绍,主要介绍了系统分析方法、定性分析方法和定量分析方法。

本书可以作为公共管理相关专业学生相应核心课程的教材,也可以作为从事公共政策研究的人员、政策制定者、各级政府管理人员的参考读物。当然,对于企业界、非政府以及社会各界需要了解公共政策分析基本原理的人来说,本书也可以作为有益的入门读物。

图书在版编目(CIP)数据

现代公共政策分析概论/彭正波,赵瑞峰编著. —北京:
航空工业出版社, 2009. 3

ISBN 978 - 7 - 80243 - 239 - 0

I. 现… II. ①彭…②赵… III. 公共政策—分析—概论
IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 009012 号

现代公共政策分析概论

Xiandai Gonggongzhengce Fenxi Gailun

航空工业出版社出版发行

(北京市安定门外小关东里 14 号 100029)

发行部电话: 010 - 64815615 010 - 64978486

北京地质印刷厂印刷

全国各地新华书店经售

2009 年 3 月第 1 版

2009 年 3 月第 1 次印刷

开本: 787 × 1092 1/16

印张: 14.75

字数: 349 千字

印数: 1—3000

定价: 32.00 元

前 言

公共政策分析是公共管理相关专业的最重要的核心课程之一。该课程的教学目的是让学生掌握公共政策分析和政策科学的基本概念、理论和方法以及分析技术，并学会将这些概念、理论、方法和技术用于现实公共政策问题的分析，提高公共政策的理论素养和实践能力。

本书结合了编写者们多年的教学经验和教学研究，从学生的特点出发，特别是教学互动方面掌握的信息，实现教材与学生的有效对接，使教材通俗易懂而又能指导实践；注意跟踪当代国内外政策科学的最新研究成果，同时立足于国情，紧密结合当前我国的政策实践，收集我国公共政策的典型案例，使内容更加丰富，学生有能力掌握。在内容上将政策科学理论和实践有效结合，使学生在掌握公共政策原理的基础上，运用政策工具分析政府政策。在时效性上追踪最新国内外热点，结合时事，使学生产生极大的学习兴趣。在方法论上，引入介绍基本的分析工具和模型，使学生掌握有效的分析工具，实现文理科的有效整合。

本书是一部有关公共政策分析的概论性的教材，力图就公共政策分析的主要内容作较为全面而又扼要的概述。全书的内容体系框架主要有三大部分：第一部分，介绍了现代公共政策的源起和发展，在论述公共政策主要研究范畴的基础上，介绍了公共政策系统和模型。第二部分，主要强调政策过程的分析。一个完整的政策过程，应该是从政策制定开始到政策终结，形成一个完整的政策周期。第三部分，是政策分析方法的介绍，主要介绍了系统分析方法、定性分析方法和定量分析方法。

本书可以作为公共管理相关专业学生相应核心课程的教材，也可以作为从事公共政策研究的人员、政策制定者、各级政府管理人员的参考读物。当然，对于企业界、非政府以及社会各界需要了解公共政策分析基本原理的人来说，本书也可以作为有益的入门读物。

本书作为桂林工学院“十一五”规划立项教材，得到了桂林工学院教材建设基金和人文社会科学系科研基金的资助，在此表示衷心的感谢！

目 录

第一章 公共政策分析概论	1
第一节 公共政策分析的源起与发展	1
一、公共政策分析的源起与发展	1
二、公共政策学科成形与发展	3
三、政策科学与政策分析	4
第二节 公共政策分析的概念	7
第三节 公共政策分析的研究对象与范畴	9
一、公共政策分析的研究对象	9
二、公共政策分析的研究范畴	10
第二章 公共政策系统	18
第一节 公共政策主体	18
一、官方的政策主体	19
二、非官方政策主体	20
第二节 公共政策客体	23
一、公共政策问题	24
二、目标群体	25
第三节 公共政策环境	25
一、地理自然环境	29
二、经济环境	29
三、政治环境	30
四、社会文化环境	30
五、国际环境	31
第四节 政策主体、客体与环境的相互关系	31
一、政策主体与政策客体的关系	31
二、政策主体与政策环境的关系	32
三、政策客体与政策环境的关系	32
第三章 公共政策分析理论模型	34
第一节 模型与公共政策分析	34
第二节 公共政策分析模型	35

一、理性决策模型	35
二、渐进决策模型	36
三、规范最佳政策模型	37
四、政治系统决策模型	38
五、团体决策模型	39
六、精英决策模型	41
第四章 公共政策制定	44
第一节 公共政策问题的形成	44
一、公共政策问题的含义	48
二、公共政策问题的特征	50
三、公共政策问题的类型	52
四、公共政策问题的确认	53
第二节 公共政策议程	55
一、公共政策议程的含义与类型	55
二、建立政策议程的途径	57
三、公共政策议程建立的模式	59
第三节 政策方案规划	60
一、政策方案规划的含义	60
二、方案规划的原则	60
三、方案规划的程序	62
第四节 政策方案合法化	69
一、政策合法化的概念与含义	69
二、公共政策合法化的地位和作用	70
三、公共政策合法化的程序	71
四、公共政策法律化	75
第五章 政策执行	77
第一节 政策执行概述	77
一、公共政策执行的含义、特点和作用	78
二、公共政策执行的原则	80
第二节 公共政策执行的过程与手段	81
一、公共政策执行的过程	81
二、政策执行的手段	85
第三节 影响公共政策执行的因素	86
一、政策本身的因素	88
二、政策执行主体的因素	89

三、政策以外的因素	90
第四节 公共政策执行偏差及对策	91
一、公共政策执行偏差的含义及其表现形式	92
二、公共政策执行偏差的原因	93
三、政策执行偏差的危害	95
四、公共政策执行偏差的矫正	95
第五节 公共政策执行机制的构建	96
一、公民参与机制	96
二、沟通协调机制	97
三、监督控制机制	98
第六章 政策评估	100
第一节 政策评估概述	100
一、政策评估的概念与内涵	100
二、政策评估的作用	104
第二节 政策评估的要素	107
一、评估主体	107
二、评估客体	108
三、评估目标	109
四、评估标准	110
第三节 政策评估的类型	114
一、正式评估和非正式评估	114
二、内部评估和外部评估	115
三、事前评估、过程评估和结果评估	116
四、单一政策评估和复合政策评估	117
第四节 政策评估的程序与方法	117
一、公共政策评估的一般程序	117
二、公共政策评估的基本方法	119
第五节 政策评估的障碍	123
一、来自公共政策自身的障碍	123
二、来自政策制定者和执行者的障碍	124
三、来自评估者的障碍	125
四、评估条件欠缺	125
五、其他方面的障碍	125
第七章 政策监控	128
第一节 政策监控概述	128

一、政策监控的含义及意义	129
二、政策监控的分类	131
三、政策监控的基本原则	132
四、政策监控的基本条件	133
第二节 政策监控的功能活动	133
一、政策监督	133
二、政策控制	135
三、政策调整	136
第三节 我国的政策监控机制	138
一、我国政策监控机制的组成	139
二、完善我国政策监控机制的若干思考	144
第八章 政策终结	150
第一节 政策终结概述	150
一、政策终结的含义	151
二、政策终结的特点	152
三、政策终结的重要意义	152
第二节 政策终结的基本内容	153
一、政策终结的原因	153
二、政策终结的对象	154
三、政策终结的方式	155
第三节 政策终结的障碍及其策略	157
一、政策终结的障碍	157
二、消除政策终结障碍的策略	161
第四节 政策创新	163
一、政策创新的含义	163
二、我国政策创新的特点	167
三、推进政策创新的思考	169
第九章 系统分析方法	171
第一节 系统分析概述	171
一、系统	171
二、系统分析的概念	172
三、系统分析的特征	172
四、系统分析的基本原则	173
五、系统分析的作用与局限性	174
第二节 公共政策系统分析的过程	177

一、界定问题	177
二、确认目标	178
三、设计方案	178
四、调查研究	178
五、建立模型	179
六、评价方案	179
七、确定方案	180
第十章 公共政策的定性分析方法	185
第一节 专家预测法	185
一、个人判断法	185
二、专家会议法	186
第二节 德尔菲法	188
一、设计意见征询表	189
二、确定专家名单,组成专家调查小组	189
三、确定专家小组后,在预测小组的领导下,发出和收回意见征询表	189
四、统计结果分析	190
第三节 脚本写作法	191
第四节 运筹博弈分析法	192
第十一章 公共政策的定量分析	197
第一节 定量分析基础	197
一、公共政策的定量分析概述	197
二、定量分析模型的建立	198
第二节 公共政策预测分析方法	206
一、预测分析的基本内容	206
二、预测的常用方法	208
第三节 公共政策的选择方法	211
一、确定性决策分析法	211
二、风险性决策分析法	212
三、不确定性决策分析法	213
第四节 公共政策评价方法	216
一、政策评价方法概述	216
二、评价指标数量化方法	218
三、模糊综合评价方法	220

第一章 公共政策分析概论

- 了解公共政策分析的源起与发展
- 掌握公共政策分析的概念
- 熟悉公共政策研究的对象和范畴

第一节 公共政策分析的源起与发展

一、公共政策分析的源起与发展

政策科学奠基人哈罗德·拉斯维尔认为，政策科学所关注的是政策相关知识，即公共决策过程知识和公共决策过程中的知识。由此界定来看，可以说政策科学源远流长，与人类文明历史同样悠久。在国家产生后，须要处理众多的公共社会问题，这就必须有政策研究活动并用相应的研究程序和方法，产生政策相关知识。公共政策是统治阶级意志的集中体现，是统治者维护其政治统治的根本政治措施。因此，不论是哪个统治阶级，政策的制定和实施总是他们首要关心的事务。随着社会的发展以及政策制定因素的复杂化，一些专门为统治阶级出谋献策的政策研究人员（谋士或智囊）便应运而生，因而也就出现了有关政策研究的经验和思想。中国历代统治者也都非常重视政策问题，并留下大量治国安邦的方略。而且中国历史上也出现了一批杰出的智囊人物，如足智多谋的军事家孙子、未出茅庐已运筹帷幄的诸葛亮、敢于直谏的魏征等，他们也留下了一大批与政策和政策研究密切相关的著作。诸子百家，尤其是孔子、荀子的著作中有大量治国安邦的至理名言；《孙子兵法》不仅是兵书，而且还是“国策”，虽然主要是军事谋略的研究，但也有大量的一般政策思想；《史记》、《资治通鉴》等不朽名著记载了许多政策研究的真知灼见；^① 明朝冯梦龙的笔记文学作品《智囊补》记录了从先秦到明代惊心动魄的政策实例凡 1238 例。

世界其他地方也同样可以找到政策及政策研究的思想源头。古代圣哲，如亚里士多德、柏拉图、阿奎那、马基亚维利等人的政治著作中可以找到有关政策和政策研究的论述。在西方，智囊及智囊制度出现很早。在古希腊和古罗马时代，就出现了类似中国春秋战国时代“士”阶层的“智者”阶层，这些智者中有不少是专门从事政策咨询或充当谋士的。而智囊的制度化最早出现在西方一些国家的军队中。大约在 18 世纪中期，

^① 陈振明：《政策科学》，3 页，北京：中国人民大学出版社，1998。

瑞典和法国的军队开始设立参谋或参谋长的正式职务。到了19世纪初，普鲁士军队采取了参谋本部制，这种制度后来被西方各国效仿，而这其实就是现代西方思想库的前身。近现代社会科学的发展为第二次世界大战后政策科学的诞生奠定了坚实的概念和方法论基础。早在拉斯韦尔等人致力于采用跨学科方法研究公共政策问题以前，社会科学的某些领域，尤其是经济学、社会学和政治学，已经展开了对经济、政治和社会政策问题以及政治过程和决策过程的专门研究，并且取得了相当高的理论成就。

在经济学领域，经济政策的研究早就备受重视。英国资产阶级古典政治经济学家威廉·配第、亚当·斯密、大卫·李嘉图等人的著作都带有明显的经济政策研究的性质。但古典学者所注重的是经济领域中的公共政策原则和政策建议及其选择问题，极少涉及研究经济政策方法论问题。西方经济政策理论到20世纪30年代有了大发展。理论界一般认为，这时的凯恩斯理论，其实就是他的经济政策理论。同时期的计量经济学的奠基人之一，首届诺贝尔经济学奖得主简·丁伯根也为经济政策学做出了重要贡献。他在20世纪30年代就注意把计量经济学的理论和方法运用于经济政策研究，他建立了荷兰经济模型和美国宏观经济模型。后来，他研究了一系列有关政策措施的时间效应问题，并试图建立能够进行短期发展预测和确立政策目标设计及政策措施的模型，这些工作都是第二次世界大战前后完成的。由此可见，在政策科学形成以前，经济学领域关于经济政策学的研究已取得了长足的发展，其内容涉及政策制定原则、政策评价标准、政策目标体系和政策工具选择等。

在政治学领域，20世纪中叶，西方尤其是美国的行为主义政治学的兴起，从某种意义上似乎可以看作是政策科学诞生的催化剂。^①20世纪中期，美国政治学界掀起了一场行为主义研究的“革命”，以梅里安为首的“芝加哥学派”发动并领导着行为主义研究新潮流。行为主义政治学强调对政府过程尤其是人的行为的研究。主张采用经验科学以及交叉科学方法，确立具有普遍性的、可检验的政治学理论（体系），使政治学“科学化”。行为主义政治学对政策科学的产生有着重要的影响。一般认为，随着政治学的“科学化”，人们可以在公共政策领域内对长期以来进行过规范性探讨的制度、民主化、个人的政治行为等问题进行客观分析，使得政治学与其他科学的结合成为现实，使政策科学这一跨学科的学科具有了分析的可能性。

在社会学领域，西方社会学家也很早就开展了对社会政策的研究。早在1873年，由西蒙拉尔等人发起，德国就成立了社会政策学会。此后，德国社会学家在社会政策方面做了大量研究工作，写下许多这方面的论著，在不少国家产生了重大影响。日本在明治维新时期向德国派遣留学生，他们中的一些人深受德国社会政策思想的影响。明治三十年（公元1897年），日本也成立了社会政策学会，此后也出现不少社会政策方面的论著。英国向来也有社会政策研究传统，尤其是在社会政策理论研究方面颇有建树。伦敦经济学院社会科学系主任、著名社会政策学家马歇尔的《社会政策》一书在西方被公认为是社会政策学研究的范本，迄今已多次再版。

总之，古代的政策研究思想，在经济学、政治学和社会学领域对经济、政治和社会

^① 刘丽霞：《公共政策与公共政策分析》，3页，北京，中国商业出版社，2001。

政策的决策过程的研究成果，构成了当代政策科学形成的先导。当代社会经济的发展，科技革命的展开及政治学理论的发展，最终促成了现代政策科学的诞生，也为公共政策的发展奠定了基础。

二、公共政策学科成形与发展

随着人类社会的发展，作为一种专门化活动的政策研究以及研究者的角色地位，政策相关知识产生的程序和方法就会发生相应的变化。按照目前理论界通行的说法，“公共政策”作为一门学科是在20世纪50年代成形并发展起来的，但因社会需要，发展得十分迅速，逐渐形成当今公共管理学科的一个主要领域。

在西方发达国家，“公共政策分析”是各大学培养公共管理硕士（MPA）的主要课程，并且一些国家开始大力培养公共政策硕士，即所谓的MPP（Master of Public Policy）。我们国家现在也开始了MPA教育的试点工作，“公共政策分析”已经被列入了MPA培养方案的核心课程。

一般认为，现代意义上的公共政策科学是第二次世界大战之后兴起和发展的一门独特的学科。人们通常把美国学者哈罗德·拉斯维尔看作现代政策科学的创始人，认为是他把政策与科学直接联系起来，并赋之以现代意义，把他与他人合著的《政策科学：近来在范畴与方法上的发展》一文作为现代政策科学发端的标志。他们认为，政策科学的根本目的，是要运用正确的、反映现象的方法来帮助政策的制定，以有效地解决人类社会所面临的各种实践问题，并以此来促进人类社会的进步与发展。

拉斯维尔所提出的政策科学化的概念，自20世纪50年代以来，得到了人们的响应和支持。随后学术界在系统分析、统计学、数学、经济学、社会学等领域先后形成了一些新的研究手段或实用工具，为政策科学的兴起和实证化提供了条件。20世纪60年代，美国联邦政府率先吸收和采用了政策科学的研究成果，将其直接应用于联邦政府所面临的若干大型、复杂国策问题的研究和处理，成功地大规模集中和组织了专业力量和生产力量，解决了诸如国防、空间探索、高精尖科技开发等领域里的一些重大问题，从而引起了世界各国政府的普遍重视。

政策科学在各国流行并迅速发展起于20世纪的70年代。几乎每个社会科学学科都建立了许多政策科学的专业性的研究、咨询机构以及学术刊物。如“政策研究组织”（政治科学）、“社会问题研究协会”（社会学）、“社会问题的心理学研究协会”（心理学）等。这种体制化在20世纪80年代更进了一步，出现了多学科的职业学会，如“公共政策和管理学会”（政治科学和经济学）、“社会经济学会”（社会学和经济学），这两个学会每年都举行正规的年会，前者还创办了《政策分析与管理》杂志，该杂志将以前出版的两个刊物《公共政策》和《政策分析》合并，该杂志扩展并深化了20世纪70年代和80年代初建立的主流政策科学杂志如《政策科学》、《政策研究》、《政策研究评论》的研究内容。除了这些杂志以外，还有数百种涉及具体政策领域研究的刊物。在教育培训方面，70年代各主要的大学已相继建立政策科学或政策分析的硕士和博士学位授予点；现在大部分研究性大学设有公共政策研究生院、研究所或研究中心，

他们与几千个非大学的政策研究组织一起被列在《学会百科全书》上。这些组织大部分是在 1950 年以后建立起来的。政策科学的职业化也有相当的规模，政策分析家已成为一种官方的职业描述，而进行政策分析的专门单位已在联邦政府、各州和一些市建立起来，特殊的政策研究团体如“全国市长协会”、“全国城市联盟”等已发展起来。在 20 世纪后半期，政策科学及政策分析作为一个知识型产业迅速发展起来。公共政策学的理论和方法逐渐成为发达国家政府乃至工商企业管理决策的基本方式，以至于形成了所谓未作政策分析不作政策决定的风气。

同时，公共政策学科成为一些发达国家主要大学的进修课程。目前国外大学的公共政策学科的课程内容丰富、门类齐全。以经济学、政治学、领导学、社会学、行政学、运筹学、系统科学和信息科学技术等近代科学技术为基础发展起来的政策科学，尤其是公共政策理论，正在日趋成熟。例如，华盛顿大学公共事务学院 MPA 教育中心开设的课程包括：新闻媒介和公共政策、伦理和公共政策、环境政策伦理和价值等。在哈佛大学最新学年度 MPA 培养方案中，涉及公共政策类课程多达 20 门，诸如，宏观经济政策问题、环境资源经济与政策、环境司法公共政策问题、能源与环境政策、刑事审判政策与管理、全民医疗政策经济学、医疗政策及其管理、社会问题与政策选择、教育政策、美国对外核心政策、国家安全政策、人口与发展政策、国际经济政策分析、非营利组织与公共政策、科学技术与公共政策、信息电信与政策、种族和选举政治与公共政策、新闻出版与公共政策、卫生政策的政治分析与战略等。

三、政策科学与政策分析

现在关于公共政策的研究大致有三种相互交叉而又有着各自领域的学科分类，它们分别是：政策科学、公共政策研究以及公共政策分析。这三者常常被作为同义语来使用。但是，从严格意义上说，政策分析与政策科学之间还是存在着差异。“政策科学”是整个政策研究领域的总称，是政策分析和公共政策的上位概念。“公共政策研究”可以用来表示对现实具体政策的研究。而“公共政策分析”则主要是指对产生政策的相关信息及其方法论的研究。在国际上有分别以“政策研究”、“政策分析”、“政策科学”为名的研究刊物和杂志。当我们说到公共政策分析的时候，我们指的是政策分析者在进行政策分析的时候所采取的各种不同的方式。

一般来说，政策分析指的是对一个较为狭小范围内的政策问题提出的供决策者参考的分析报告。这样的政策分析可以出现在各种不同的政策领域，用于准备的时间可以短到数周、长则数年不等。这里所采取的方法是基本数据采集技术。可以将资料收集、文献阅读以及一些理念综合起来，形成一个连贯政策建议。比如说，可以通过这样的分析，形成一份政策建设，向科技部或者向教育部提出，是否应该提出一项具体的科技政策或者教育政策。

政策研究则指的是，就一个广泛的政策问题展开的一项专题研究，诸如，是否需要放松对某个自然垄断行业管制的可行性研究。这类研究可能需要花费较长的时间，如需要一年或者一年以上的的时间。其中所采取的方法可以包括决策分析、成本效益分析、系

统分析或者其他的一些复杂的技术。

政策科学指的是对某项政策干预所获得的成果的学术性评估。例如，分析采用汽车防护带对防止交通事故致命性防护的效果分析。这方面的研究可以由受政府机构委托的大学研究机构进行。这方面的分析所采取的技术可以是定量的，也可以是不那么复杂的定性化的技术，如案例分析。进而，从学科分野的意义上说，关于“政策分析”、“政策研究”和“政策科学”这个学科概念可以作以下的理解。

1. 政策分析

政策分析是指政府面对复杂的政策诉求和复杂的价值标准，将其按照一定的原则组合起来，交予与政策问题相关的专家（政策分析者），由这些政策分析者根据一定的理念，应用一定的方法进行比较研究、预测研究和可行性研究等，并以此构成决策者政策选择和决定的依据。政策分析要求科学性，但也不可避免地会反映出政策分析者的世界观、价值观和人生观等。

一般来说，政策分析存在着两种具有代表性的理解。一种是广义的政策分析。按照这种理解，政策分析应该是一个过程。从知识层向决策层输入的意义上看，它是在公共政策领域内创造与应用社会知识的复杂的社会过程。广义的政策分析可以看作是对整个公共政策过程（政策问题的确认、政策规划、政策执行、政策合法化、政策评估、政策反馈及政策终结）的分析。同时它也包括对政策环境的分析，如国际政治、经济、社会文化环境、参与者以及其他动态因素，例如，立法、司法、行政、利益集团、政党、公民等在政策制定系统中发生影响与作用的机制。另一种是基于系统分析的狭义的政策分析。狭义的政策分析可以被认为是集中于政策和政策目标之间的关系，或者说是在各种备选方案中确定一个能最大限度地实现该目标的最优方案的过程。从这个意义上说，政策分析是运筹学、系统分析的延续发展。

本书是基于广义的公共政策分析。

2. 政策研究

对于政策研究有两种不同的具有代表性的观点（可以说，政策研究是一个最为广义的概念，对它存有多种理解）。以美国学者安·梅伊克尔扎克为代表的观点是：“政策研究是科学，基于技艺的知识和艺术的综合。这里的科学指的是理论、观念和方法原则的体系；这里基于技艺的知识是可用的技术、经验的原则和标准操作程序的整体；这里的艺术是指步骤、风格和一个人的工作态度。”她又指出，“政策研究可以被定义为一个指导研究或分析的过程。旨在为政策制定提供行动指南。”在这一点上政策研究与其他类似的科学（如应用社会学）有本质的不同。而政策科学家斯图亚特·那格尔则认为，政策研究可以定义为：“为解决各种具体社会问题而对不同公共政策的性质、原因及其效果的研究。”持这一观点的学者常常关注政策效果的评估、政策形成的因果关系与过程。

3. 政策科学

提倡政策科学的代表人物是国际公认的政策科学家叶海卡·德罗尔。他的观点是，政策科学是融系统的知识、合理结构的理性、有组织的创造性为一体，研究如何制定优化政策，避免灾难性政策的学科领域。政策科学的核心是把政策制定系统作为研究和改

进的对象，包括政策制定的一般过程及其具体的政策问题。他把政策科学看成提高控制与解决社会问题能力的重要手段。因而，政策科学的主要内容包括：政策制定，即研究制定政策的政策（大政方针或指导具体政策制定的原则）；政策评估；政策制定系统的改进与未来学研究等。

可见，至今人们对于政策研究、政策分析与政策科学还存在着不同的理解，但是，我们还是可以见到以下相同点。

第一，公共政策学是在多学科基础上，为适应现代社会所面临的许多重大社会问题的复杂化处理的需要，而发展起来的最新学科领域。因此，它具有系统性、多元性、面向未来、与高层决策相关性、创造性以及重在指导行动的学科特点。

第二，公共政策学所涉及的知识几乎涵盖人类创造的所有知识领域。它包括环境知识（处理人与自然的关系，主要是自然学知识）、社会知识（处理人与社会的关系，主要是社会科学与人文科学的知识）与管理知识（如何使用前两个方面知识的知识）。因而，政策制定所涉及的对象范围也正是与人类生活有关的全部领域。

在政策研究、政策分析、基础研究、技术研究之间存在着某些差异。不过，从各国政策研究的文献来看，过分强调政策研究、政策分析、政策科学的区别似乎并无太大必要。如果有差别的话，主要表现在政策分析并不直接面向行动，但较之基础研究更具技术性；政策研究则是直接面向行动而又能解决基本社会问题的研究活动。

因而，我们可以将公共政策分析看作一个多学科、应用性的研究领域。它采取各种研究和论证方法，形成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。政策分析是政策科学中技术性、实证性最强的组成部分。它综合和发展了系统分析的定量研究方法，管理科学的模型建构，经济学的宏观、微观分析手段，政治学的决策模型理论，以及政策科学本身对价值和超理性因素的考虑。它的基本框架包括：对政策内容的规范性研究，对政策内容的描述性研究，对政策过程的规范性研究，对政策过程的描述性研究。

到此，从政策科学及政策分析的历史演化，我们可以得出以下几个基本结论。第一，政策科学源远流长，在当代政策科学出现以前，政策科学经历了漫长的孕育时期。第二，从历史上看，政策研究的主要目的是为政策制定者提供政策相关知识或信息，使他们做出决策。因此，从一开始，政策科学就具有明确的实践方向。第三，政策科学的理论、方法和技术在历史上发生过明显的改变。随着近代经验研究的成长，政策科学才变成由自己特殊程序所指导的活动，在 20 世纪，定量分析方法不断成长，五六十年代之后，政策科学的重心向政策分析倾斜，反映了这一研究领域的范式转变。第四，政策科学及政策分析的进化是伴随着社会经济、政治和文化的变迁而发生的，古代和中世纪政策研究角色的分化和专门化与城市文明的产生、发展及复杂化有关；近代政策科学研究程序的改变则与工业革命、启蒙运动和实验自然科学的产生密切相关；当代政策科学的产生和发展则特别反映了第二次世界大战后人类所面临的复杂问题及政府组织的迅速成长。

第二节 公共政策分析的概念

政府的行政行为源于公共政策，而政府基于政策的一般行政行为有以下几个方面。

第一，确认公共政策问题。政策总是针对一定的问题而制定的。政府的工作存在着哪些问题，这些问题中的哪些问题是需要政府来解决的，这些问题的范围、性质、真假、大小及处理的轻重、缓急、难易在哪里，等等，都需要通过某种程序或方法加以确认。

第二，确定公共政策的目标。政府出台某项政策是出于什么样的目的，要达到什么样的目标，目标的价值或效益有多大，达到这个目标需要花多大的努力和具备哪些条件，等等，政府都要对此加以认识并且回答。

第三，公共政策方案的拟订与选择。公共政策的决策人员需要对某个社会公共问题拟订多个政策方案，并对这些方案进行分析、综合、评价，对之进行整体优化，然后选择其中之一，再通过一定的合法性程序，确定公共政策方案。

第四，公共政策的推行与实施。政府在实施某项公共政策之前，要进行必要的社会动员，宣传、解释政策的意义和作用，奠定政策实施的社会基础。政策实施过程还要通过一定的信息反馈渠道，追踪了解并分析政策实施的经济效果和社会效果，对公共政策存在的偏差进行必要的纠正。

基于政策行为的上述特征，学者们多视角地对公共政策分析的含义做过许多概括和解释，较有代表性的观点有以下几种。

托马斯·戴伊将政策分析定义为，公共政策分析应该表明其首要的关注是解释，而不是规定。通俗地说，也就是公共政策分析在于说明“政府做什么，为什么这样做，以及这样做会带来什么不同”^①。戴伊注重的是有关政府活动的原因和后果的描述及对政策行为的选择。

哈罗德·拉斯维尔则将公共政策定义为，包括了“目标、价值和实践的项目计划”^②。他强调了作为政府行为的公共政策的设计功能及其目标性。

戴维·伊斯顿认为，公共政策是“政府活动的影响”。他强调了公共政策的价值分配功能。

奥斯汀·兰尼认为，公共政策是“经选择的行为路线，或者是一种意向的宣布”。

詹姆斯·安德森把公共政策定义为，“一个行为主体或者一组行为主体在一个问题或者一件所关注的事情的时候所遵循的一个有目标的行为过程”^③。强调政策是一个过程，而政策的主体不仅仅是政府或政府官员。

戈文·斯塔林则认为，公共政策应该是一种综合学科的努力以形成正确的决策。其

① T. R. Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, INC., 1975), p. 3

② H. D. Lasswell and Kaplan, *Power and Society* (N. Y.: McGraw-Hill, Book Co., 1963), p. 70

③ J. E. 安德森. 《公共政策》，唐亮译，5页，北京，华夏出版社，1990。

他的学者如 G. 布鲁尔和 P. 德朗等，则将政策分析看作试图为决策者提供建议。

以上论述在概念表述上有所不同，在分析角度上也各有侧重，但还是可以看出这些不同定义的共同点在于它们都涉及到了为解决某个公共问题（或者是现实的，或者是想象的）的政府活动的过程、序列或者模式。或许我们可以将公共政策简单地定义为，公共政策就是合法的政府为解决公共问题而做出的正式决定或安排。但是不论如何定义，对于公共政策的理解都应包括下列几个方面。

第一，公共政策主体。公共政策主体是公共政策制定者，包括了立法机关、行政机关、司法机关以及由它们授权的有关机构或部门。不同的公共政策主体制定的政策有不同的适应范围。

第二，公共政策目标。一定的公共政策都要达到一定的任务和目标，具有明确的方向性。这种任务和目标具有双重性，一方面服务于政治统治，另一方面服务于公共事务。二者既紧密相连，又有所区别：前者保障后者，后者服从于前者。

第三，公共政策过程。政策是一个客观过程，具有阶段性。任何一项政策都有酝酿、制定、评估、执行、终结等环节，它服务于某一特定的历史时期，或者着眼解决某一特定的问题。政策不是面向过去，而是面向现在和未来。

第四，公共政策选择。公共政策是政府面对各种备选方案时做出的最终决定。在任何一个特定的问题上，不可能只存在一种绝对正确的、显而易见的、社会一致同意的解决方案。如果这种情况存在的话，将根本没有、也不需要有什么政策。所以公共政策就是由政府做出的一种“公共选择”。

第五，公共政策功能。不同性质的公共政策具有不同的功能，国家的大政方针主要服务于政治统治和社会事务，既解决局部性问题，也解决全局性问题。部门和行业的公共政策是为了推动事业和产业的发展。

第六，公共政策知识。政策作为解决问题的方案，必然包含和体现对已有知识的运用。所以公共政策不仅反映了政府的政治立场（利益倾向和价值倾向），而且反映了政府的知识水平。

至此，我们可以认为公共政策是这样一门学科：它的逻辑过程至少包含了三个要点，即欲达到的目标或目的、为达到目标而做的宣示或拟采取的行动，以及由政策声明所引发的权威者的实际政策行动。由此，公共政策可以定义为：公共政策，就是政府这样的权威机构运用其职能来规范与引导经济法人实体、市场主体和个人行为，以及有效地调动和利用社会经济资源，以实现公平与效率等价值目标的主张或决定。

其实，给公共政策下个什么样的定义并不重要，文字上简明扼要的定义，对于初学者可能是一个方便的起点。但就目前公共政策分析的研究情况来看，如何定义并不是一个很重要的问题，实际上也不一定有很大的价值。真正重要的，是把握政策的内涵，结合实际理解公共政策的基本特征。自 20 世纪以来近半个世纪的发展过程中，围绕着公共政策领域出现了许多不同学科的名称，如政策科学、公共政策分析、公共政策研究、公共政策学、政策学，等等。名称的不同反映了在研究路径和方向上的某种差异。例如，“公共政策分析”学派被认为是特别强调量化方法和数学工具使用的一个分支。不过对于本书的使用目的来说，我们将只在日常意义上使用这些名词，而不对它们作严