

ADMINISTRATION
NO. 1
ADMINISTRATION
高等學校行政管理專業系列教材

王 騷 / 總主編

公共政策 分析的 理論與方法

王達梅 張文禮 / 編著

ADMINISTRATION
ADMINISTRATION
ADMINISTRATION
南開大學出版社

高等学校行政管理专业系列教材

总主编 王骥

公共政策分析的 理论与方法

王达梅 张文礼 编著

南开大学出版社

天 津

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析的理论与方法 / 王达梅, 张文礼编著.

天津: 南开大学出版社, 2009. 1

(高等学校行政管理专业系列教材)

ISBN 978-7-310-03076-7

I. 公… II. ①王…②张… III. 公共政策—分析—高等学校—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 005890 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

南开大学印刷厂印刷

全国各地新华书店经销

*

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

787×960 毫米 16 开本 22.5 印张 2 插页 398 千字

定价: 37.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

总序

在现代社会中,行政管理学,或称公共行政(Public Administration),既是一个新兴的社会管理领域,也是一门发展速度非常快的学科。为什么?一个最主要的原因就是现代人类社会需要民主、高效的行政管理。一般说来,人类社会可以分成私人与公共两大领域。就公共领域而言,多元价值的集合使得其行政管理行为更为复杂。行政管理学,或称公共行政(Public Administration)正是探索这一领域客观规律的实践性学科。其目的就是保障社会公共领域的公平、秩序、效率和发展。不论是教师、学生或各级行政管理人员,在步入行政管理领域时首先应该明确地认识这一基本概念的含义。

从历史发展来看,公共行政学的产生可以追溯到19世纪末期。1887年伍德罗·威尔逊发表《行政学研究》一文,由此揭开了西方国家行政管理研究的序幕。根据伍德罗·威尔逊观点,在现代人类社会发展过程中,政治的职能是如何保障在多元价值条件下公平地制定公共政策,而如何有效地执行公共政策和保障政策目标的实现则是行政的职能。因此,政治学应该以公共政策为研究中心,分析各种法律、政令的产生、发展和变化。但是,社会政治关系包含着复杂的价值认识,无法进行科学性的研究,而作为研究政策执行的公共行政学则可以不受价值判断的影响,根据科学的方法客观地决定如何高效率地执行公共政策。随着现代社会的发展,公共行政不断地得到新学者们的释义更新和补充,公共行政领域中所包含行政决策因素的这一特征越来越明显,这也就使得伍德罗·威尔逊所阐释的公共行政概念的内涵和外延不断产生一些变化。

从19世纪末至现在,行政管理学的发展大体可以划分为三个阶段。19世纪末至20世纪60年代是行政管理学发展的早期阶段,即传统的行政管理学。这个阶段主要强调充分体现在自然科学中的理性和技术对于行政管理的作用。20世纪70年代至80年代是行政管理学的发展时期。在这一时期,行政管理学

获得了突破性发展。这个阶段的行政管理学研究被称为新公共行政学。乔治·弗雷德里克森 1971 年发表的《论新公共行政学》一文是新公共行政学的重要文献。这短短的 20 年之所以能够作为行政管理学的一个发展阶段,是因为学者们开始强调公平、正义等价值对于行政管理的作用,改变了过去只注重强调理性和技术而忽视社会价值的研究取向。20 世纪 80 年代末以来,在“小政府,大社会”,“有限政府”等观念的主导下,社会非政府组织越来越多地担负起公共事务管理的职责,由此也就兴起了所谓的新公共管理运动。随着西方国家新公共管理运动的兴起,行政管理学又从新公共行政学逐步发展到公共管理学(Public Management)。公共管理学既保留了新公共行政学强调理性和价值的特征,同时又在方法和内容上进行了大量扩展,采用经济学的理论和方法对行政管理问题进行研究,并且将研究对象由原来的政府部门(Governmental Sector)扩大到非政府组织或第三部门甚至是具有公共性的私人部门(Public Sector)。

传统行政管理学、新公共行政学、公共管理学分别体现出西方国家行政管理学的不同研究途径和范式。不同的研究范式是根据政治、经济、社会环境的变迁而产生的,它们体现了行政管理学研究的进步,同时也推动着西方国家行政管理实践的发展。

从中国历史发展的角度来看,在古代中国封建社会的皇权专制体制下,行政仍是政府管理的重要内容和手段,其中也不乏当今我们可以借鉴的政治文化精华。在中国古代社会的政府管理过程中,郡县行政区划、税赋、兵役、刑罚、科举、教育、商贸、外交等诸多领域都体现着当时社会背景下的政府管理思想和管理体系,也为当今行政管理学的研究提供了广阔的天地。在 19 世纪末西方行政管理学诞生之初,我国学者也给予了密切关注。1896 年梁启超在《论译书》中就提出“我国公卿要学习行政学”的倡议,并开始翻译有关西方行政管理学的著作。1935 年张金鉴撰写出版了《行政学之理论与实际》一书,被认为是我国的第一部行政管理学专著。同时,各高等院校开设行政管理专业和课程,政府成立行政管理学会,并出版和发行一批行政管理学著作和刊物。然而,由于历史原因,20 世纪 40 年代至 70 年代我国的行政管理学研究基本上处于停滞阶段。

中共十一届三中全会的召开,改革开放和中心任务的转变,既为中国行政管理学的恢复和发展提供了良好的政治条件和社会条件,同时也迫切需要加强行政管理学研究来适应新的社会条件,推动我国政府体制改革和公共管理领域的发展。自改革开放以来,现代中国在经济获得世人瞩目高速发展的同时,也显现出诸多社会公共领域管理的落后与不适应。解决这一问题的首要一点就是

规范、系统地研究探索, 教育培养新型行政管理人才服务于现代社会。由此, 20 世纪 80 年代以来, 行政管理学在我国高校得以快速恢复。可以说, 行政管理学在我国既是一门具有一定历史传统的学科, 又是一门正处于蓬勃发展的新兴学科。但是, 在现代中国的社会条件下, 综合考虑中国古代行政管理传统和现代西方行政管理理念, 一个重要问题摆在我们面前, 就是如何构建适应中国实践情况的行政管理学体系才能适应社会需求。这也是编写这一套教材丛书的基本出发点。

二

从社会现实需求出发, 行政管理学的突出特征是实践性和应用性, 即行政管理学研究必须来源于行政管理实践, 并为推动行政管理的实践发展服务。自改革开放以来, 我国行政管理学的发展明显体现出实践性和应用性特征, 这一特征体现为政府体制改革和职能转变与行政管理学发展是一个相互促进、相辅相成的过程。20 世纪 80 年代以来, 针对计划经济体制下政府管理存在的问题, 我国政府相继进行政府职能转变、行政管理体制、人事制度、公共政策决策、财政制度、行政管理民主化和法制化等诸多方面的改革。行政管理学者对这些问题进行了深入研究, 并提出了一系列对策建议, 为推动政府体制改革、职能转变和提高政府行政管理水平发挥了重要的作用。相应地, 行政管理学本身也得到了快速的发展, 行政管理学建制已日趋完善。从现实情况看来, 行政管理学日益受到各级政府的支持与社会的普遍关注。国家和各省市都基本上建立了各个级别的行政管理学会; 行政管理的有关著作和刊物日渐增多, 行政管理学术活动也日趋活跃; 设置行政管理专业的高等院校数目日益增多, 本科生、研究生的招生规模快速扩大。同时, 行政管理专业人才也日益得到社会认可, 党政部门、事业单位、大型国有企业甚至是私人企业对行政管理专业人才有着相当大的需求, 各级行政管理人员的专业进修教育与实践活动也正在蓬勃开展。2004 年国家人事部人才信息中心发布的人才需求信息显示, 在第二季度北京市招聘数量排前十位的专业中行政管理列为第二位; 在其他省市, 行政管理的人才需求也基本在前十名之列。

行政管理实践在推动行政管理学发展的同时, 也对行政管理学发展提出了更高的要求。社会主义市场经济体制的建立和完善要求进一步转变政府职能, 加快行政管理体制改革的步伐。21 世纪以来, 我国行政管理领域存在着以下亟待解决的重大问题: 如何界定和转变政府职能、理顺政府与社会的关系; 如何优化政府的内部结构、提高效能, 形成权责一致、分工合理、决策科学、执行

顺畅、监督有力的行政管理体制；如何健全政府职责，完善公共服务体系，广泛推行电子政务，强化社会管理和公共服务；如何推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，规范行政行为，加强行政执法部门建设，减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预；如何加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门行政管理体系，健全政府部门间协调配合机制；如何推进事业单位的改革；如何科学准确地衡量政府及非政府公共部门的工作绩效等等。这些问题既需要行政管理研究者进行深入分析和探索，又对行政管理专业的人才培养提出了新要求。尽快地解决这些复杂的问题，是中国行政管理走上有序、高效，达到社会各界满意的关键环节。未来一段时间内行政管理专业人才培养目标应该重点考虑以下几点：培养能够从事多种实际行政管理工作的应用型人才，他们能胜任一般层次的行政管理实际工作，同时又具备胜任高层级行政管理工作的潜能潜力；他们不仅应能适应政府机关的行政管理工作需要，同时还能对党务机关、国家权力机关以及各种人民团体、社区、企业事业单位的行政管理性工作具有适应能力；他们既要具备良好的政治、道德素养和心理素质，又掌握行政管理的基本理论和专业技能，能够适应我国行政管理改革的变化和发展的需要。

随着行政管理专业的快速发展，行政管理专业教学也遇到诸多问题和困难，其中最突出的是专业教材建设问题。专业教材是专业发展中专业基本课程体系的反映和载体，专业教材的健全与否和质量高低对专业发展和专业人才培养具有非常重要的意义。现代中国高等教育体系中，自行政管理学恢复以来，行政管理教材建设已经取得了较大进展。1987年深圳大学编写了全国第一套行政管理系列教材，1998年、2002年和2003年厦门大学、东北财经大学、南开大学等高校也都相继编写了行政管理专业教材。然而，行政管理教材建设中仍然存在着一定问题。首先，现有教材的系统性不够强，一些教材丛书多则10余本，少则4本，没有将行政管理及其相关内容广泛囊括进来，多数教材丛书主要涉及公共行政和公共政策等主题，对其他相关主题缺少关注。其次，目前的教材多数供研究生、MPA学员使用，缺乏专门针对行政管理本科教学的基础性教材。再次，目前的教材丛书的内容和体例较为混乱，缺乏统一体例，难以适应高校本科基础性教育的需要。在现实中，行政管理专业基本教材建设欠完善，对行政管理专业的进一步发展和人才培养在一定程度上起到了制约的负面作用。现实中有一些行政管理本科生不断在提出这样一个问题：在大学行政管理专业我究竟学到了什么？我学成以后究竟去干什么？当然解答这一问题，对教师说来也是一个非常复杂的工作。这一问题中包含着对行政管理专业教育目的、社会

实践领域和教育内容体系的询问。通过教材与教师的指导向学生阐释这一问题是一个重要的教育环节。这就要求教材一定要明确体现出本专业的教育目的、社会实践对象和教育内容体系。因此,组织专家、学者编写高水平的适用教材具有重要的实践意义和理论意义。

三

本套“高等学校行政管理专业系列教材”正是为了推动高校行政管理专业教材建设,为培养应用型的适应新时期行政管理改革与发展的行政管理人才而编写出版,是我们为中国高校行政管理专业教材建设贡献的一份微薄力量。

经过诸多专家学者的努力工作,本系列教材推出23本,可分为以下4类:

1. 基础核心课程教材,包括:《行政管理学》、《公共政策》、《组织学》、《行政法学》、《政府经济学》、《行政伦理学》、《领导科学》、《当代中国地方政府》、《当代中国政府与过程》。这一类教材是行政管理专业知识的基础与核心。

2. 方法论与实践方法课程教材,包括:《公共政策分析的理论与方法》、《社会调查与研究方法》、《公共组织绩效评估——模型与方法》、《统计学》、《应用文写作》。这一类教材是行政管理专业的学生掌握基础核心课程内容,将理论知识运用到实践领域的手段和桥梁。

3. 思想与制度课程教材,包括:《中国行政管理思想史》、《西方行政管理思想史》、《中国古代行政制度》、《西方行政制度》。这一类教材从社会历史发展的角度,展示管理思想与行政制度方面的知识,启发学生智慧,使学生的知识结构更加完善,历史经验与异国经验更加丰富,为实践活动打下雄厚的基础。

4. 实践性管理课程教材,包括:《工商行政管理》、《市政管理》、《中国公务员制度》、《公共部门人力资源管理》、《公共关系学》。这一类教材展示一部分不同的行政管理社会实践对象,为学生步入社会实践领域打好基础。当然这一部分内容只是冰山一角,远远没有展示出行政管理实践对象的全部。例如,公共财政、教育管理、公共消防、公共交通、公共卫生与医院管理、突发事件与危机管理、电子政务等等,诸多领域公共管理知识与技能的教育,为教师和研究人員留下了广阔的教学空间和研究命题。

概括说来,本系列教材体现出以下特点:

第一,教材的系统性进一步增强。现实中政府行政管理事务具有复杂性,涉及多个领域和多种学科,需要行政管理人员尽可能地掌握更多的行政管理知识和技能。因此,与其他专业的教材相比,行政管理教材的种类更多。同时,行政管理的理论知识和技能必须符合行政管理实践的发展才能具有实用性,这

就要求教材建设必须与时俱进。因此,本系列教材除了包括《行政管理学》、《公共政策》、《组织学》等核心课程教材外,还根据行政管理实践发展的新要求编写了相应的教材。根据公共部门绩效评估的日益重要性,编写了《公共部门绩效评估》;根据当前行政管理人员公文写作能力不够强的现状,编写了《应用文写作》;根据政府公共关系的处理日趋受到重视,编写了《公共关系学》。

第二,教材形式比较丰富。因为学生对专业知识的理解处于启蒙阶段,因此,本科教学是一件十分艰难且不易取得明显效果的事情,要获得良好的教学效果,就必须吸引学生的注意力,引起学生的兴趣。本系列教材不仅介绍行政管理的理论知识和技能,还引入了一定量的背景资料、案例。这不仅有助于扩充学生的知识面,而且还能够引起学生的兴趣,提高教学效果。

第三,教材创新性较强。行政管理的理论创新主要体现于学者发表的专著和文章中,但专著和文章不能等同于教材,因为专著和文章主要论述作者自己的观点,逻辑推理较强,且通常是一家之言,而教材则强调对基本和通用理论知识的介绍。然而,教材也不能够与专著和文章的观点脱节,它必须吸收专著和文章中的观点以体现行政管理的最新研究成果。本系列教材就是在广泛吸收国内外最新相关文献和观点的基础上写成的,体现出较强的前沿性和创新性。

第四,教材适合本科教学要求。为了满足本科教学的特点和要求,每本教材都有本章重点和课后练习题。本章重点引导学生从整体上把握本章的内容,课后练习题供学生思考之用,有助于加强对章节内容的理解和把握。

本系列教材主要适用于行政管理专业本科教学,也可适用于公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,还可以作为相关专业社会办学和培训的教材与参考书,同时也可作为公务员扩充行政管理知识与技能的阅读书目。

本系列教材的编写以南开大学周恩来政府管理学院牵头,邀请了天津师范大学、广东外语外贸大学、山东大学威海分校、西北师范大学、南昌大学、中共天津市委党校等兄弟院校参加。南开大学周恩来政府管理学院参与编写的人员与书目有:王骚、蒋建荣,《应用文写作》;金东日,《组织学》;郭大水,《社会调查与研究方法》;李瑛,《公共组织绩效评估——模型与方法》与《统计学》;蔡声霞,《政府经济学》。天津师范大学政治与行政学院参与编写的人员与书目有:吴春华,《行政管理学》与《中国公务员制度》;赵冬,《公共政策》;仲崇盛,《公共部门人力资源管理》。广东外语外贸大学政治与公共管理学院参与编写的人员与书目有:王达梅,《公共政策分析的理论与方法》。山东大学威海分校法学院参与编写的人员与书目有:葛荃,《中国行政管理思想史》;张铭,《西方行政管理思想史》;赵沛,《中国古代行政制度》;古莉亚,《西方行政制度》;

马春霞,《工商行政管理》;范广垠,《市政管理》。西北师范大学政法学院参与编写的人员与书目有:张文礼,《当代中国地方政府》;周红,《行政伦理学》;孙健,《领导科学》;杜睿哲、齐建辉、张芸,《行政法学》。南昌大学公共管理学院参与编写的人员与书目有:吴光芸,《公共关系学》。中共天津市委党校参与编写的人员与书目有:沈莘,《当代中国政府与过程》。

编写教材是一件很累人的事情,对于各兄弟院校参编教师所付出的辛勤汗水以及给予真诚合作,我们表示诚挚的敬意和感谢。任何事物都不可能至善至美,教材编写也一样。对于不完善乃至错误之处,敬请专家学者和广大读者给予批评指正。

高等学校行政管理专业系列教材编委会

执笔:王骚

2008年3月

前言

政策科学产生于 20 世纪 50 年代初,是一个以解决公共问题为导向的、跨学科的研究领域,其出现被认为是“当代公共行政学的最重要的发展”。政策分析的出现比政策科学的产生稍微晚些,大约是 20 世纪 60 年代的事(1958 年林德布洛姆发表“政策分析”一文,首次提出了“政策分析”这一个概念)。政策科学与政策分析有联系也有区别,从大的范围看,政策分析属于政策科学。政策科学强调跨学科性、综合性,因此常被认为是一种“统一的社会科学”(即元社会科学),而政策分析则更强调应用性和技术性,即采用各种定性和定量的方法和技术对政策问题、政策方案、政策结果等分析,提供相关的信息,作为改进公共政策之用。政策科学和政策分析为什么会产生?原因当然比较多,但其中很重要的一点,就是 20 世纪以来人类社会面临着越来越多的、难缠的公共问题,譬如环境污染、能源短缺、健康问题、人口膨胀、贫富差距、犯罪率增加等等。为了应对这些挑战,政策科学和政策分析应运而生,并且得到了快速的发展。

大约在 20 世纪 80 年代,政策科学被引入到中国。在不到 30 年的时间里,政策科学得到了很快的发展,多数综合性的大学开设了政策学专业(包括本科、硕士和博士),成立了各种层次和类型的政策研究会,创办了专业性的学术期刊,出版了一大批政策学方面的著作,发表了一系列论文,所培养的学生开始在社会的不同领域发挥作用。在政策科学发展中,政策分析日益得到重视,呈现出较好的发展势头,这主要得益于政策分析的技术性和强大的应用性。在看到发展成绩的同时,也不得不承认,与发达国家相比,当前中国政策分析的发展水平仅仅处于初级阶段。正如改革开放以来中国经济社会发展中存在的“短腿现象”^①一样,中国的政策分析也存在着“短腿现象”:公共政策的实践非常丰富,

^① 例如:经济发展水平较快,公共产品供给滞后;企业发展水平较快,社会事业发展滞后;城市发展较快,农村发展滞后;东部发展较快,西部发展滞后;经济体制改革进展较快,政治体制改革滞后。

但理论研究却较为滞后。也就是说,面对大量扑面而来的公共问题,政府、非政府组织、专家学者等进行了大量的政策分析,出台一系列的政策,但是面对如此丰富的政策实践,却缺乏充足和有效的政策分析理论的指导,致使一部分公共政策要么缺乏合法性(没有得到公众的认可),要么缺乏合理性(政策手段和政策目标之间不具有因果关系),使得公共政策不能够达到有效地解决公共问题的目的。

究其原因,笔者认为,主要有两个方面:第一,政府与学者之间有较大距离。一般而言,理论的形成和发展必须建立在丰富的实践基础上,但多数政策学者在研究公共政策时却难以获知政府进行政策分析和决策的真实情况。政府决策过程对于多数学者而言,是一个捉摸不透的“黑箱”,他们只能站在很远很远的“地方”观察政府的决策。在这种情况下,想建立起有效指导政府决策的理论是困难的。这种问题出现的原因主要在体制上,不能一下子改变,只能慢慢来。第二,学者自身的原因,即在政策分析的研究过程中,过于强调西方的政策分析理论和模型,并直接采用这些理论和模型分析中国的公共政策现象,缺乏本土化的研究。这种情况在中国比较突出,譬如,经济学家很喜欢采用西方的宏观经济理论模型分析中国的宏观经济状况,并提出政策建议。事实上,中国经济体制、政府与市场的关系与西方国家有着很大的区别,因此,这种“直接拿过来就用”的研究是不合理和不可取的。再如,现在很多学者对于应用博弈理论分析中央政府与地方政府关系乐此不疲,但博弈理论的一个基本要求是博弈双方地位平等,彼此能够自主地作出理性选择。中国的中央政府与地方政府关系是不平等的,地方政府的选择明显地受到中央政府的限制,因此,采用博弈理论分析中央政府与地方政府关系是欠妥当的。由于缺乏本土化研究,使得我国政策分析的理论与实践在很大程度上相脱节,理论不能够有效地指导实践。

针对当前中国公共政策分析的研究中存在的这些问题,本书在结构和内容安排上尽可能有所改进。本书在基本结构安排和内容设置上的基本原则是:既介绍和引用西方国家的政策分析理论,又紧密结合中国的实际情况;既继承传统的政策分析理论体系,又进行必要的创新。全书共分为9章,前4章主要阐述公共政策分析的基本理论内容,包括公共政策与公共政策分析概述、公共政策分析的性质、政策分析的结构框架与政策论证、公共政策分析中事实与价值的关系。这是对公共政策分析理论和方法的基本认识,是进一步学习公共政策分析方法的基础。后5章根据公共政策运行不同阶段分别论述政策分析的具体方法,包括政策问题认定和分析方法、公共政策方案分析方法、政策执行的监

测方法、政策评估方法。这种结构安排的目的是希望读者对公共政策分析的理论和方法有全面的认识——既了解公共政策分析的基本理论，又掌握公共政策分析的具体方法。

本书在结构和内容上力求进行创新，创新之处主要有如下四个方面：

一是对公共政策分析的性质进行阐述。公共政策分析的性质是，政策分析作为一门学科与其他学科相区别的特征和属性。认识一个事物通常要把握其性质，但当前多数学者对于公共政策分析的性质却鲜有论述。本书主要从理性、意识形态、假设、讨论四个方面比较系统地讨论了公共政策分析的性质。

二是政策分析的结构框架与政策论证。政策分析的结构框架也就是政策分析的基本过程和环节，是解决公共问题的思维和行动过程。关于政策问题、政策方案、政策执行和政策效果的分析，都必须在政策分析的结构框架中完成。政策论证是对某种政策结论进行论证和分析的过程，其目的是为该政策结论的合理性提供依据。本书将对这两方面的内容进行阐述。

三是对公共政策分析中事实与价值的关系进行论述。公共政策分析的对象和内容比较繁多，但大体可以将这些对象和内容归纳为两种类型——事实与价值。从某种意义而言，公共政策分析实际是对事实与价值两种要素进行分析。然而，我国多数政策学者还没有意识到这个问题，也很少提及如何处理两者的关系。本书将对政策分析中事实与价值的关系以及两者在政策分析中的应用问题展开分析。

四是在公共政策方案分析方法中增加了利益分析方法和价值分析方法。公共政策方案分析的核心是对方案的合理性进行分析，找出合理的政策方案。但目前多数政策学者偏重于对政策方案的经济合理性（政策成本与收益）进行分析，而在很大程度上忽视政策方案的价值合理性（是否公平和公正）、社会合理性（是否符合社会主流价值观）、政治合理性（是否具有政治可行性）等方面的分析。本书引入利益分析方法和价值分析方法，就是希望对解决这些问题有所裨益。

不得不承认的是，这种创新和改进仅仅是一种努力和尝试。它并不能够完全解决公共政策分析中存在的各种问题，甚至还存在着错误的可能性。所以恳请各位前辈、同行和广大读者不吝赐教。

目 录

总序	1
前言	1
第一章 公共政策与公共政策分析概述	1
第一节 公共政策概论	1
一、公共政策的界定	1
二、公共政策的特征	7
三、公共政策研究的必要性	10
第二节 公共政策分析的基本概述	13
一、公共政策分析的含义	13
二、公共政策分析的特征	18
三、公共政策分析的意义	20
四、公共政策分析的局限性	22
五、公共政策分析人员	25
第三节 公共政策分析的原则	29
一、系统性原则	30
二、价值中立原则	31
三、参与原则	32
四、经济性原则	32
第四节 公共政策分析的发展历程	33
思考题	38

第二章 公共政策分析的性质	40
第一节 作为理性的政策分析	41
一、理性政策分析的发展	41
二、理性的含义	43
三、全知理性政策分析模式	44
四、有限理性政策分析模式	46
第二节 作为意识形态的政策分析	49
一、意识形态的含义	50
二、理性政策分析的虚伪性	51
三、意识形态在政策分析中的作用	53
四、作为意识形态的政策分析的局限性	54
第三节 作为假设的政策分析	56
一、政策分析在认识论上是假设	58
二、政策分析是假设的原因	59
三、作为假设的政策分析的意义	60
第四节 作为讨论的政策分析	61
一、后现代主义与政策讨论	61
二、政策讨论与交流的过程及其要素	64
思考题	66
第三章 政策分析的结构框架与政策论证	68
第一节 公共政策分析的要素	68
一、政策问题	69
二、政策目标	69
三、政策方案	70
四、政策执行	70
五、政策结果	70
六、政策利益相关者	71
七、政策相关信息	71
八、政策环境	72
九、政策资源	72
第二节 公共政策分析的结构框架、信息与方法	72

一、公共政策分析的结构框架	72
二、政策相关信息	76
三、政策分析方法	78
第三节 公共政策分析形式	80
一、前瞻性政策分析	81
二、回溯性政策分析	82
三、综合性政策分析	83
第四节 公共政策分析模式	84
一、非政策分析过程的政策分析模式	84
二、政策过程分析模式	87
第五节 公共政策论证	94
一、政策论证的要素和结构	94
二、政策论证的模式	100
思考题	111
第四章 公共政策分析中事实与价值的关系	112
第一节 政策分析中事实与价值关系的基本观点	113
一、哲学领域对事实与价值关系的争论	113
二、政策分析中事实与价值相分开的观点	116
三、政策分析中事实与价值相联系的观点	123
第二节 政策分析中事实与价值关系分析	129
一、事实与价值的含义及其在政策分析中的作用	130
二、政策分析中事实与价值的关系	135
第三节 事实与价值的关系在实际政策分析中的应用	142
思考题	147
第五章 政策问题认定与分析	148
第一节 政策问题的概述	149
一、政策问题的含义	149
二、政策问题的特征	155
三、政策问题的种类	157
第二节 政策问题议程	162
一、政策议程的含义	163

二、政策议程的种类	164
三、政策议程建立的影响因素	168
第三节 政策问题认定过程	172
一、政策问题的构建过程	174
二、问题界定的七个步骤	178
三、政策问题分析的三个步骤	181
第四节 政策问题认定的方法	186
一、边界分析方法	187
二、类别分析方法	189
三、层级分析方法	190
四、综摄法	191
五、假设分析	192
思考题	193
第六章 公共政策方案分析的基础	195
第一节 公共政策方案规划的概述	195
一、公共政策方案规划的界定	196
二、公共政策方案规划主体	197
三、公共政策方案规划的类型	199
第二节 公共政策方案规划过程	203
一、对公共政策方案规划过程的认识	203
二、政策方案规划原则的确定	205
三、政策目标的确定	208
四、搜寻和设计政策方案	212
五、备选方案的评估	216
六、政策方案的选优	220
思考题	223
第七章 公共政策方案分析的方法	224
第一节 公共政策方案分析方法之一：预测方法	224
一、政策方案规划中的预测	225
二、政策方案预测常用的方法	228
第二节 公共政策方案分析方法之二：成本—效益分析方法	240