

21 世纪高等学校研究生教材

管 理 学 系 列 教 材

公共政策分析引论

GONGGONG ZHENGCE FENXI YINLUN

■ 徐家良 / 主 编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

21 世纪高等学校研究生教材

管 理 学 系 列 教 材

公共政策分析引论

GONGGONG ZHENGCE FENXI YINLUN

徐家良 / 主 编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策分析引论/徐家良主编. —北京: 北京师范大学出版社, 2009.1

21 世纪高等学校研究生教材

ISBN 978-7-303-09771-5

I. 公… II. 徐… III. 公共政策-分析-研究生-教材
IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 200927 号

营销中心电话	010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网	http://gaojiao.bnup.com.cn
电子邮箱	beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 唐山市润丰印务有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170 mm × 230 mm

印 张: 20.25

字 数: 342 千字

印 数: 1~3 000 册

版 次: 2009 年 1 月第 1 版

印 次: 2009 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

责任编辑: 高 玲

装帧设计: 高 霞

责任校对: 李 茜

责任印制: 李 丽

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

序 言

为研究生写一本教材，这是我一直想做但始终都不敢做的事，理由有许多，其中两个主要的理由是：一是研究生的学习带有较强的研究性，研究生的教材自然要提供一些研究性的主题、研究性的思考。这方面的问题，通过教材可以做到一部分，但要全部做到非常难。因为研究性的主题太多，无法囊括完整。二是研究生专业的多样性，造成研究生感兴趣的领域也多元化。在北京师范大学管理学院就读的研究生中，其本科专业有行政管理、公共事业管理、政治学、法学、工商管理、金融学、土地资源管理、经济学、统计学、数学、管理科学与工程、教育学等。不同的本科专业，对研究生的培养既提供了机遇，又提出了挑战。机遇是公共管理的多学科综合优势可以较好地施展，可以思考题材更丰富多彩的问题；挑战是如何把公共管理最基础的知识 and 能力用在教学和研究生中，使这些不同专业的研究生尽快进入角色，思考公共管理的前沿课题。

2006年11月，我在香港中文大学访问，恰好学校在申报硕士研究生学位基础课程建设项目，这样，就梳理了一些思路，向学校申报了《公共政策分析引论》课程。得到申报同意后，着手组织人员写作。

既然编写了教材，就有义务说明，本教材与别的教材相比有什么特色。

本教材有三个方面的特色，有一定的创新：

一是整个框架体系。教材共分公共政策分析导论、公共政策分析环境、公共政策分析理论、公共政策问题发现、公共政策制定、公共政策执行、公共政策监控与终结、公共政策评估与创新、公共政策分析方法九章。

教材所确定的逻辑思路是基本前提、基本过程和基本方法融汇一体,构成一个分析体系。前后章的具体安排是,公共政策分析导论、公共政策分析环境、公共政策分析理论是公共政策分析的基本前提;公共政策问题发现、公共政策制定、公共政策执行、公共政策监控与终结、公共政策评估与创新是公共政策分析的基本过程;公共政策分析方法是基本手段。

二是写作内容。教材兼顾目前学术界都认为比较重要的部分,并在本教材中将公共政策分析理论、公共政策评估与创新单独成章,用墨较多。在什么样的情况下思考问题,又以何种理论来解释和说明公共政策客观现象,这对一个成熟的学科显得非常重要。公共政策分析有诸多的理论,本教材主要介绍了结构功能主义理论、系统理论、精英理论、团体理论、公共政策过程理论,反映出这些理论对学科发展有较大的影响力。公共政策的好坏,既不能停留在逻辑推理上,也不能忽视解决现实问题的能力,需要面对新的挑战,满足现实需求,这就要求人们不仅仅关注公共政策问题发现、公共政策制定、公共政策执行、公共政策监控与终结,而且还应重视公共政策评估与公共政策创新,使公共政策评估成为公共政策调整的依据,确保公共政策科学化和民主化。同时,通过公共政策创新战略,预测公共政策的发展趋势,制定出创新战略方针、战略原则和战略计划,以指导公共政策创新活动。

三是教材结构。通过板块的方式,用内容提要、学习目标、引导案例、案例分析、思考题、阅读书目六个板块来建构每章的内容,尽可能做到形象、生动和通俗。

可能有人会问,为什么要把教材名称定为《公共政策分析引论》,而没有命名为《公共政策分析》或《公共政策》、《公共政策学》,主要是考虑到,一本教材很难把一个学科所有的内容都纳入其中,我们所做的工作,仅仅是把其中主要的部分加以整理,因此,用《公共政策分析引论》就能解决整体与局部的关系,不会引发矛盾和产生不必要的误解。

教材在写作过程中,参考了国内外最新的研究成果,体现中国公共政策实践的具体情况,使研究性的主题、研究性的领域渗透在基本知识、基本材料的介绍过程中。

本教材的编撰,要感谢各位编写者的热情参与,他们是北京师范大学管理学院的王洛忠副教授、汪波博士,北京林业大学的高兴武博士、张玲研究生。具体的分工如下:第一章、第三章、第八章由徐家良撰写;第二章、第四章由汪波撰写;第五章、第六章由王洛忠撰写;第七章、第九章由高兴武、张玲撰写。各撰稿人都是高等学校中的年轻学者和教师,承担了大量的教学科研和管理工作,在百忙中能够抽出时间集中编写实属不易,作为主编向这些参编者表

示衷心的感谢。本书的出版，衷心感谢北京师范大学出版社的大力支撑，感谢北京师范大学出版社高玲编辑，多次与我沟通，商讨版式和交稿时间。正巧遇上我在哈佛大学访问，交稿时间一拖再拖，高玲编辑的来信，对我来说是一种鼓励，督促我加快节奏，尽快完成统稿任务。

在写作过程中，我们参考了大量的国内外公共政策分析的教材和论文，在此向这些作者们表示诚挚的谢意。

我夫人范笑仙副研究员常常在饭后茶余与我探讨一些问题，她对我写作思路的形成提供了不少灵感；与女儿沫沫一起游泳和听歌，既是一天劳累后的放松，更是精神上的愉悦。“后喻文化”的力量确实强大，父母辈从子女辈那里能学到和了解到不少新鲜的东西，与他（她）们一起分享成长的快乐，丰富并充实生活的内涵，真心感谢她。

这一次《公共政策分析引论》教材的编写虽然告一段落，但它所带来的研究和思考却没有停止，还将继续。我们期盼着老师、同学和其他读者们多提宝贵意见和建议，以便下次修订时继续完善。

徐家良 美国波士顿贝蒙特

2008年9月15日

目 录

第 1 章 公共政策分析导论 /1

【内容提要】 /1

【学习目标】 /1

【引导案例】 /1

1.1 公共政策的概念与特征 /4

1.1.1 公共政策的概念 /4

1.1.2 公共政策的特征 /8

1.2 公共政策研究的起源与阶段 /10

1.2.1 公共政策研究的起源 /10

1.2.2 公共政策研究的阶段 /11

1.2.3 中国的研究状况 /17

1.3 公共政策分析的性质与内容 /19

1.3.1 公共政策分析的性质 /19

1.3.2 公共政策分析的内容 /24

1.4 公共政策的分类与功能 /27

1.4.1 公共政策的分类 /27

1.4.2 公共政策的功能 /29

【案例分析】 /31

【思考题】 /34

【阅读书目】 /34

第 2 章 公共政策分析环境 /35

【内容提要】 /35

【学习目标】 /35

【引导案例】 /35

- 2.1 公共政策环境的特征 /38
 - 2.1.1 系统性 /39
 - 2.1.2 互动性 /39
 - 2.1.3 复杂性和多样性 /40
 - 2.1.4 联动性与定向性 /41
 - 2.1.5 稳定性与突发性 /41
- 2.2 全球化与公共政策分析 /42
 - 2.2.1 全球化的内涵 /42
 - 2.2.2 全球化开辟全新的公共政策领域 /43
 - 2.2.3 全球化导致公共政策主体的国际化 /45
 - 2.2.4 全球化影响着公共政策的价值选择 /47
- 2.3 政治环境与公共政策分析 /48
 - 2.3.1 政治制度制约着公共政策的制定与实施 /49
 - 2.3.2 政治环境决定公共政策的民主化程度 /51
- 2.4 经济环境与公共政策分析 /53
 - 2.4.1 经济环境对公共政策的决定作用 /53
 - 2.4.2 公共政策对经济环境的反作用 /56
- 2.5 文化环境与公共政策分析 /60
 - 2.5.1 政治文化与公共政策分析 /61
 - 2.5.2 社会文化与公共政策分析 /62
- 2.6 生态环境与公共政策分析 /64
 - 2.6.1 生态环境对公共政策的制约 /64
 - 2.6.2 公共政策与可持续发展 /65
- 【案例分析】/66
- 【思考题】/67
- 【阅读书目】/67

第3章 公共政策分析理论 /69

- 【内容提要】/69
- 【学习目标】/70
- 【引导案例】/70
- 3.1 结构功能主义理论 /72
 - 3.1.1 主要代表人物 /72

3.1.2	主要思想 /72
3.1.3	简要评述 /75
3.2	政治系统理论 /75
3.2.1	主要代表人物 /75
3.2.2	主要思想 /76
3.2.3	简要评述 /80
3.3	精英理论 /81
3.3.1	主要代表 /81
3.3.2	主要思想 /81
3.3.3	简要评述 /86
3.4	团体理论 /86
3.4.1	主要代表人物 /86
3.4.2	主要思想 /87
3.4.3	简要评述 /89
3.5	决策过程理论 /90
3.5.1	主要代表人物 /90
3.5.2	主要思想 /91
3.5.3	简要评述 /95
	【案例分析】 /96
	【思考题】 /97
	【阅读书目】 /98

第4章 公共政策问题发现 /99

	【内容提要】 /99
	【学习目标】 /99
	【引导案例】 /99
4.1	社会问题的内涵与特征 /101
4.1.1	社会问题的内涵 /102
4.1.2	社会问题的特征 /104
4.2	公共政策问题的内涵与特征 /105
4.2.1	公共政策问题的内涵 /105
4.2.2	公共政策问题的基本特征 /107
4.2.3	公共政策问题的分类 /110

4.3 公共政策问题构建程序及方法 /112

4.3.1 公共政策问题构建程序 /112

4.3.2 公共政策问题构建方法 /116

4.4 公共政策问题议程 /120

4.4.1 公共政策议程的内涵 /120

4.4.2 公共政策议程的进入条件与障碍 /121

4.4.3 公共政策议程的主体 /124

4.4.4 政策议程的利益博弈 /128

4.4.5 政策议程确立过程的模型 /131

【案例分析】/136

【思考题】/137

【阅读书目】/138

第5章 公共政策制定 /139

【内容提要】/139

【学习目标】/139

【引导案例】/139

5.1 公共政策制定的内涵与原则 /140

5.1.1 公共政策制定的内涵 /140

5.1.2 公共政策制定的特征 /141

5.1.3 公共政策制定的原则 /142

5.1.4 公共政策制定的研究途径 /143

5.2 公共政策制定的主体与特征 /144

5.2.1 官方政策制定者 /144

5.2.2 非官方政策活动者 /148

5.3 公共政策制定的体制 /152

5.3.1 公共决策体制的构成 /152

5.3.2 公共决策体制的择案规则 /153

5.4 公共政策制定的过程 /157

5.4.1 政策目标的确定 /160

5.4.2 备择方案的设计 /160

5.4.3 政策方案的评估 /161

5.4.4 政策方案的优选 /163

【案例分析】/165

【思考题】/166

【阅读书目】/166

第6章 公共政策执行/167

【内容提要】/167

【学习目标】/167

【引导案例】/167

6.1 公共政策执行的内涵与功能 /168

6.1.1 公共政策执行的内涵 /169

6.1.2 公共政策执行的功能 /170

6.2 公共政策执行的理论研究 /172

6.2.1 公共政策执行理论研究概述 /172

6.2.2 公共政策执行研究的基本途径 /176

6.2.3 公共政策执行研究的基本理论 /185

6.3 公共政策执行的主要模型与影响因素 /188

6.3.1 T·史密斯的政策执行过程模型 /188

6.3.2 范·米特与范·霍恩的政策执行系统模型 /189

6.3.3 M·麦克拉夫林的政策执行互适模型 /191

6.3.4 雷恩和拉宾诺维茨的政策执行循环模型 /193

6.3.5 萨巴蒂尔和马兹曼尼安的政策执行综合模型 /194

6.3.6 爱德华的政策执行模型 /195

6.3.7 高金的府际间政策执行沟通模型 /197

6.3.8 保罗·A·萨巴蒂尔的政策支持联盟框架 /200

6.4 公共政策执行的过程与方式 /201

6.4.1 政策执行的过程 /202

6.4.2 政策执行的手段 /207

【案例分析】/211

【思考题】/211

【阅读书目】/212

第7章 公共政策监控与终结/213

【内容提要】/213

【学习目标】/213

【引导案例】/213

7.1 公共政策监控的内涵与主体 /215

7.1.1 公共政策监控的内涵 /215

7.1.2 公共政策监控的主体 /218

7.2 公共政策监控的过程与功能 /222

7.2.1 政策监督 /222

7.2.2 政策控制 /224

7.2.3 政策调整 /226

7.3 公共政策终结的内涵与原因 /226

7.3.1 公共政策终结的内涵 /227

7.3.2 公共政策终结的原因 /229

7.3.3 公共政策终结的方式 /231

7.4 公共政策终结的类型与策略 /232

7.4.1 政策终结的类型 /232

7.4.2 政策终结的障碍 /233

7.4.3 政策终结的策略 /235

【案例分析】/237

【思考题】/239

【阅读书目】/239

第8章 公共政策评估与创新 /240

【内容提要】/240

【学习目标】/240

【引导案例】/241

8.1 公共政策评估的内涵与主体 /242

8.1.1 公共政策评估的内涵 /242

8.1.2 公共政策评估的主体 /247

8.1.3 公共政策评估的作用 /249

8.2 公共政策评估的过程与因素 /251

8.2.1 公共政策评估的过程 /251

8.2.2 影响公共政策评估的诸因素 /252

8.2.3 公共政策评估的选择 /254

8.3	公共政策创新的内涵与主体	/255
8.3.1	公共政策创新的内涵	/255
8.3.2	公共政策创新的原则	/259
8.3.3	公共政策创新的主体	/260
8.4	公共政策创新的类型与策略	/262
8.4.1	公共政策创新的类型	/262
8.4.2	公共政策创新的特点	/263
8.4.3	公共政策创新战略	/264
	【案例分析】	/265
	【思考题】	/268
	【阅读书目】	/268

第9章 公共政策分析方法/269

	【内容提要】	/269
	【学习目标】	/269
	【引导案例】	/269
9.1	公共政策分析方法体系	/270
9.1.1	公共政策分析方法的多层次性	/271
9.1.2	公共政策分析方法的多视角性	/272
9.1.3	公共政策分析方法的选择	/278
9.2	公共政策分析的路径与过程	/280
9.2.1	公共政策分析的路径选择	/280
9.2.2	公共政策分析的过程	/281
9.3	公共政策分析主要方法	/284
9.3.1	系统分析方法	/284
9.3.2	制度分析方法	/289
9.3.3	定性分析与定量分析方法	/294
	【案例分析】	/304
	【思考题】	/305
	【阅读书目】	/305

第1章 公共政策分析导论

【内容提要】

本章主要介绍了公共政策的概念和特征。公共政策是有权主体为了解决公共问题和社会问题所制定的满足需求和配置利益的行为准则和活动方案。通过对公共政策研究起源和阶段的描述,分析了这一学科20世纪50年代出现在美国的历史原因,概括出中国公共政策分析的三个阶段:恢复阶段、重点研究阶段和新一轮引入并中国化阶段。公共政策分析具有独立性、综合性、科学性与艺术性、描述性与规范性、理论性与实践性的特征。公共政策分析的内容包括公共政策分析导论、公共政策分析环境、公共政策分析理论、公共政策问题发现、公共政策制定、公共政策执行、公共政策监控与终结、公共政策评估与创新和公共政策分析方法。根据活动领域和作用对象的不同,对公共政策分析进行了不同的分类。公共政策不仅在内部外部发挥功能,而且有预期功能、过程功能、实际功能、导向功能、协调功能和控制功能,并在过程和结果中有不同的表现。

【学习目标】

- 理解和掌握公共政策的概念、特性和内容
- 了解公共政策分析的演变历史以及在中国的研究状况
- 根据不同的标准,对公共政策进行分类
- 从预期目标、过程目标和结果目标出发,分析公共政策功能

【引导案例】

谁来救市才合适?^①

面对不景气的房地产市场,政府是否应该救市的争论一波接着一波,尽管没有共识,但一些地方政府已经出台措施为楼市提气。

2008年9月7日,西安市政府公布《关于恢复房地产业发展的若干意见》。按照这份文件,从2008年9月4日起至2009年12月31日,在西安购房者,将根据购房款总额,享受1.5%、1%、0.5%三个等级的财政补贴。尽管补贴金额并不大,但这种“居民购房、政府补贴”的做法还是掀起了波澜,相比较之

^① 根据以下材料整理而成,题目为编者所加。李松涛:《地方政府出台措施回暖楼市 卖地收入减少引来政府救市》,载《中国青年报》,2008-09-09。

前一些地方政府救市的做法,这种做法更为直接。

然而,在国家房地产市场宏观调控远未结束的背景下,类似这样的地方救市措施是否应该出台?这样的措施出台究竟会对房地产市场形势产生怎样的影响?

1. 政府救市实惠居民还是开发商

“以财政补贴给购房者,好像是帮穷人,其实是在托房价。”“表面看是补贴穷人买房,实际上是拿纳税人的钱替房地产商托市!”尽管是补贴购房者,但奇怪的是,西安市政府的这种做法却引来不少反对的声音。西安市的这份补贴方案覆盖面非常广,从90平方米以下的小户型到144平方米以上的大户型,从一手房到二手房,只要购房,都能享受补贴。此外,西安市对经济适用住房购买资格也作出了调整。原标准是全年家庭总收入不超过33200元的家庭可以购买经济适用住房,现在只要家庭人均年收入不超过上年度全市城镇居民人均可支配收入,就可以购买经济适用住房。我爱我家房地产经纪公司副总经理认为,“表面上看,西安市的这种做法是在补贴购房者,实际上却是在补贴开发商。”政府这么做就是鼓励居民买房,如果居民在这种政策的鼓动下加入购房队伍,开发商的销售状况就会大为改善,从而迅速回笼资金,缓解资金链紧张的局面。

不仅仅是西安市政府在为当地楼市造势,此前,河南等地也都出台了“促进房地产业发展”的措施。这些措施包括降低公积金贷款首付比例、减免交易税费、办理户口等内容。按照这些地方政府的说法,这么做的目的就是使房地产恢复,促进房地产业发展。从2007年下半年开始,房地产市场的金融政策突然收紧,随之而来的则是房地产市场的清淡,交易冷清、市场观望,开发商的资金链突然间紧张了起来。

2. 救市措施暗含什么

尽管一些地区的房地产市场出现了或明或暗的优惠购房,但房地产市场的整体清淡并没有得到改善。这种对市场预期的悲观直接传导到了各地的土地市场,从2007年下半年开始,土地流拍、开发商不愿拿地的事件不断发生。北京中原房地产经纪有限公司董事总经理认为,我国房地产业已经出现连续10个月的“价量齐跌”,土地市场显然已经受到整体价量齐跌的影响,新地拍卖价格持续下降,囤地的开发商早就开始寻求资金合作,弃地而去的开发商也早已出现。2007年12月,成都推出总面积约258亩的三幅地块,全部流拍。2007年底,厦门市最后一场土地拍卖会中,出让的六宗地有四宗“流拍”,整场土地拍卖会从开始到结束,全程不到15分钟。有统计显示,2008年上半年,全国土地市场上有40多块地流拍,大量土地仅以底价成交。而在2006年、2007

年上半年,土地市场地王频频出现。地方政府出台救市措施,最直接的动机就是土地出让金减少。土地出让金是地方政府财政收入的重要支柱,一些房地产开发量大的城市,土地出让金要占到财政收入的一半以上。从2007年下半年开始的房地产市场转冷,使得开发商不再竞相拿地,地方政府的财政收入肯定受到了影响。

在北京大学房地产研究所所长看来,地方政府出台这些救市措施,主要是出于维护房地产市场预期的目的,想透露给消费者、开发商一个信息:政府希望房地产市场稳定。“不同的城市,其房地产市场形势并不相同,是否出台救市措施主要取决于当地政府对房地产市场的判断,未必出台了措施的地方房地产市场形势就非常不好。”这些年来,土地出让金在各地财政收入中的重要性都在提高,肯定是地方政府要认真考虑的内容。目前,我国一些地方政府出台了对于房地产市场救助的措施,看起来与国家整体的房地产宏观调控并不完全一致。“中央确定大的思路,但具体落实还是靠地方,中央有中央的考虑,但地方也有地方的利益驱动。”

3. 美国政府接手“两房”,我国政府是否需要救市

2008年9月7日当天,美国财政部长亨利·保尔森宣布,美国政府接手“两房”。这一举措被称为美国历史上最大的救市举动。“两房”是指美国规模最大的住房抵押贷款融资机构“房地美”和“房利美”。在目前美国12万亿美元的住房抵押贷款中,有42%来自这两家机构。受美国房地产泡沫破裂影响,这两家机构早已深陷泥潭,在2007年,两家机构的损失超过140亿美元。美国财政部长亨利·保尔森表示,之所以采取政府接管的措施,是因为房利美和房地美规模庞大,与金融系统关系密切,其中任何一家垮掉都会导致美国以及全球金融市场的大动荡。

尽管政府接管两家机构需要投入巨额资金,但保尔森认为,放手让它们倒闭对金融市场的冲击将比这个代价要严重得多。

那么,美国政府的出手救市是否给我国带来启示,我国也需要政府采取救市的措施?美国政府接手“两房”跟我国地方政府救市完全不同。房地美、房利美是有政府资助的企业,在其陷入困境的情况,美国政府接手有利于企业的运作,从而保护拥有两家公司债务的债权人。而在我国,开发商远没到没有出路的境地,地方政府出台措施更多跟土地收入减少有关。对于“两房”被接管,目前还没有看到具体措施,在一些金融业内专家看来,美国政府的接管并不意味着将“两房”国有化,从而不会将“两房”的债券变成国家债务,接管只是为了避免金融市场出现剧烈震动。

也有专家认为,尽管美国政府出手接管“两房”,依然不会改变美国房地产

市场下滑的现状。我国房地产市场的问题还是房价问题。现在这个阶段房价依然高位运行,如果开发商支撑不下去,完全可以降价出售,再不行还可以转让项目,或者吸引民间资本进入。有学者表示,美国政府接手“两房”是在提醒人们要注意金融安全。为了防止美国次贷危机在中国发生,政府监管部门不仅应严厉打击房地产市场的投机炒作行为,而且要进一步完善现有的住房金融制度,比如禁止没有资质的房地产开发商进行住房预售,引导房地产市场的价格调整使绝大多数居民有能力购买。

[分析提示]一旦市场无法完成自由竞争和有机协调的时候,政府就有可能伸出“看得见的手”,采取相应的措施,维护市场与社会的基本秩序。

1.1 公共政策的概念与特征

1.1.1 公共政策的概念

从不同的角度和标准,对公共政策的内涵和范围有不同的判断。国外的学者和国内的学者对公共政策概念的理解就有一些不同。

国外学者主要有戴伊、威尔逊、安德森、伊斯顿、卡·弗里德里奇、盖伊·彼得斯等。

①强调政府的作为。戴伊(Thomas R. Dye)认为,凡是政府决定做或者不做某件事的行为就是公共政策。^①以威尔逊(Woodrow Wilson)为代表的一些学者认为,公共政策是由具有立法权的政治家制定并由公务人员执行的法律和法规。^②这两个判断对公共政策的行为主体作了范围上的界定,排除了企业组织主体与社会组织主体在公共政策制定中的决定作用。

②重视公共政策的目的。公共政策分析的创始人拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)和亚伯拉罕·卡普兰(A. Caplan)认为,公共政策是一个有目的价值与实践的计划纲领。^③伊斯顿(David Easton)则强调,公共政策是对一个社会进行的权威性价值分配,包含着一系列分配价值的决定和行动。^④权威性的价

① Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, New Jersey, 1972, p. 2.

② 伍启元:《公共政策》,4页,香港,商务印书馆有限公司,1989。

③ Harold D. Lasswell and Abraham Caplan, *Power and Society*, Yale University Press, New Haven, 1950, p. 71.

④ [美]戴维·伊斯顿:《政治体系——政治学状况研究》,122~123页,北京,商务印书馆,1993。