

# 公共 政策分析

■ 王俊刚 / 著

PUBLIC POLICY ANALYSIS



山西出版集团  
山西人民出版社

# 公共政策分析

■ 王俊刚 / 著

PUBLIC POLICY ANALYSIS

山西出版集团  
山西人民出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共政策分析/王俊刚著. —太原: 山西人民出版社,  
2006.12

ISBN 7-203-05733-X

I. 公... II 王... III. 公共政策-分析 IV.D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 133791 号

**公共政策分析**

---

著 者: 王俊刚

责任编辑: 秦继华

---

出 版 者: 山西出版集团·山西人民出版社

地 址: 太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

电 话: 0351-4922220(发行中心)

0351-4922217(综合办)

E-mail: [fxzx@sxskcb.com](mailto:fxzx@sxskcb.com)

[web@sxskcb.com](mailto:web@sxskcb.com)

网 址: [www.sxskcb.com](http://www.sxskcb.com)

---

经 销 者: 山西人民出版社

承 印 者: 太原红星印刷厂

---

开 本: 787mm×960mm 1/16

印 张: 15.25

字 数: 250 千字

印 数: 1—1000 册

版 次: 2006 年 12 月第 1 版

印 次: 2006 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-203-05733-X

定 价: 20.00 元

---

# 前 言

## QIANYAN

随着中国经济的崛起和城市化的发展,公共问题层出不穷,这影响到了中国当前和谐社会的构建,同时,公共政策分析在这种背景下快速发展。公共政策分析是用来解决当前实际问题的有效工具,因此,公共政策的分析必须与实际问题相联系。本书就是根据这样的思想来设计的,一方面,对其他基本理论进行概括,从而勾勒出公共政策分析的大体框架;另一方面,在论述的过程中,列举了当前中国产生的一些社会问题,并在每一章的最后编排了综合案例分析。本书这样的框架结构意在通过栩栩如生的实例来帮助读者获得公共政策分析的实战经验。

公共政策分析学科的发展不过短短几十年,但是,由于当前社会问题的复杂性以及其解决实际问题的直接性和有效性,使其获得了迅猛发展。同时,这一学科的理论基础是在其他学科的理论基础之上发展起来的,主要受到管理学、行政学、经济学和政治学的影响,并在这些学科基础之上建立了新的理论。

作为一个蒸蒸日上的发展中国家,中国正处于现代化发展的关键时期,如何建立一套科学化、民主化的公共政策体制是我国政府改革所面临的一项基本任务,因此,公共政策的研究与发展必须将理论与实践结合起来,在不断引进西方理论的同时,实现公共政策研究的本土化。

2006年11月至2007年6月,我在晋北定襄县参加了中国农村第七届换届选举工作和农村基层组织建设,深刻地感受到农村基层的许多农民对政策的理解认识非常深刻;他们所提出的问题,甚至需要专家学者来探讨和解答。政策科学在公务员队伍中的普及和应用已迫在眉睫。这些现实情况,促使我想尽早出版本书,以求得为这一学科的发展尽微

薄之力。

### 一、内容介绍

由于本书是对公共政策基本知识的概括,因此本书的框架结构分为两大部分,即基础理论篇和政策分析过程篇。在基础理论篇中,概括了公共政策分析的一些基本理论和系统构成,包括第一章中描述的公共政策的定义、功能和作用,以及当前中国公共政策的特征;第二章在前人的基础上论述了公共政策产生的逻辑,包括市场和政府双重逻辑;第三章主要是对公共政策的分析进行了概括,主要包括公共政策分析的模式、理论、模型和框架分析;第四章对公共政策的价值和相关理论以及影响个人偏好的理论进行了探讨。第五章主要描述公共政策的主体、客体等系统构成。在基础理论篇中,着重论述了公共政策学科发展以来的各种有关理论基础知识,通过这些理论知识来帮助读者构建完整的公共政策理论。

在政策分析过程篇中,按照公共政策的分析过程阶段进行了论述,包括公共政策问题的产生及政策议程设立过程、公共政策的规划过程、公共政策的决策过程、公共政策的合法化过程、公共政策的执行过程以及公共政策的变迁过程。在这一篇中,强调的是公共政策过程论,将公共政策的产生、制定以及公布看作是一个过程,这并不是我们的专利,许多国内外作者都这样认为,说明过程论已经深入人心,因此,笔者对其过程理论进行了深入的总结。

在本书中,其框架结构主要是在论述基本问题的同时,运用案例分析来进行总结,这些案例都涉及中国目前公共政策状况的一些关键问题,涉及社会生活的方方面面,而且在正文中设有专栏,这些专栏都是一些具体的事例,使文章能够更加通俗化。本书的结构如下:

第一章为绪论。在本章中,对公共政策的定义、功能、分类、作用进行了分析和界定,并对公共政策的研究方法、研究内容进行了总结。最后,分析了中国公共政策的范围、当前中国公共政策的基本特征以及中国公共政策所面临的问题。

第二章论述了政府、市场和公共政策之间的逻辑关系。在本章中,主要列举了政府失灵和市场失灵的原因,这些原因也是公共政策产生的逻辑基础。其中,市场失灵的原因主要有公共物品的提供问题、市场本身的垄断问题、市场经济的外部性问题、信息不对称问题、分配不平等问

题、个人偏好存在的不合理性、市场不完全性；政府失灵的主要原因包括政府机构存在的问题、政府制度存在的问题、政府官僚存在的问题和政府行政过程存在的问题。

第三章论述的是政策分析及过程。主要分析了公共政策分析的内涵、我国进行政策分析的现实意义。公共政策分析模式主要有三种，即麦考尔—韦伯的内容与过程分析模式、沃尔夫的模型分析模式、邓恩的信息转换分析模式以及政策的过程模型。在本章中，笔者将运用奥斯特罗姆教授的这一理论来分析政策过程的理论分析框架和理论模型。其中，政策过程的理论框架主要是介绍萨巴蒂尔所编的《政策过程理论》中所提到的诸多框架中的4种：制度性的理性选择、多源流分析框架、间断—平衡框架以及支持联盟框架。而政策分析模型则主要介绍托马斯·戴伊在《理解公共政策》一书中所提出的8种分析模型：制度模式、过程模式、理性模式、渐进模式、团体模式、精英模式、公共选择模式以及博弈理论模式。

第四章是公共政策的价值以及相关理论分析。公共政策作为政府治理国家的一种工具，其自身的工具价值是非常重要的，这些价值包括公共利益至上、公平与效率。公共政策的相关理论主要包括公共选择理论、新制度主义理论和福利主义理论。在第三节中对公共政策中的“个人偏好”进行了分析。

第五章是公共政策的系统构成。在本章中，笔者将分析公共政策的参与主体构成，这种参与主体不仅包括公共政策的主体，也包括公共政策的准参与主体；第二节分析了公共政策参与主体的能力以及提升的途径；第三节分析公共政策参与客体的构成；第四节分析的是公共政策环境的含义和构成，详细讨论经济环境、政治环境、社会文化环境和国际环境对公共政策的影响。

第六章是公共政策问题的产生及议程设立过程。在本章中，首先分析了公共政策问题的内涵、公共政策问题的特点及分类，并对公共政策问题确认过程中存在的问题和原因进行了分析；在第二节中，主要分析了公共政策问题的形成逻辑以及公共政策问题的分析方法；第三节主要分析了政策议程的建立以及政策议程建立的条件。

第七章论述的是公共政策的规划过程。公共政策的规划过程实际上是公共政策的拟订方案阶段，在这一阶段中，要确定公共政策的目标、设计公共政策方案、评估公共政策方案以及选择公共政策方案。第一节

对公共政策规划的定义、特点和原则进行了分析,并对公共政策进行了系统分析;第二节对公共政策规划的四步骤进行了分析;第三节论述了公共政策规划过程中的民主化和科学化问题。

第八章是公共决策过程。公共政策的决策过程是公共政策分析中非常重要的一个环节,在这个环节中,各个利益相关者对决策权力的诉求产生了决策体制的衍化;公共政策决策模型构建了公共政策决策的不同标准,从而产生了不同的方法;公共决策体制和公共决策原则也是非常重要的。在本章中,首先分析了公共决策的传统模型和综合模型;第二节分析了公共决策的方式,包括公共决策的体制分析、集体决策的方式和公共决策的原则;第三节分析了科学决策与民主决策。

第九章是公共政策的合法化过程。决策者制定出公共政策后,需要通过一定的程序使公共政策获得合法性地位,这一过程就是公共政策的合法化过程。合法化过程使公共政策方第具有法律的效力和权威性,为公共政策的有效执行提供了前提。公共政策的合法化不仅是公共政策获得权威性地位的过程,也是实现决策过程民主化的过程。

第十章论述了公共政策的执行过程。公共政策的执行过程是公共政策过程中的关键阶段。在本章中,首先对公共政策的执行内涵进行了界定,对公共政策的三种执行途径和三种观点进行了分析,并分析了公共政策执行的作用;在第二节中,主要分析了公共政策执行的模型;在第三节中对影响公共政策执行的因素及对策进行了分析。

第十一章论述了公共政策的变迁过程。首先论述公共政策的评估内涵、模式和过程,以及评估的方法;在第二节分析了公共政策调整的主要原因、内容、面临的障碍以及促进公共政策调整的有效措施;第三节论证了公共政策修正的必要性,并提出了公共政策修正的方式;第四节对公共政策的终结进行了论述,分析了公共政策终结的原因、障碍以及终结的方式。

## 二、编写说明

在对本书进行写作的过程中,尤其注意以下方面:

首先,注重理论的整合和过程分析。在写作过程中,将相关的公共政策理论进行论述和分析,国外理论是先进的,因此对其进行了梳理和总结,但国内的政策理论是重要的,实现公共政策的本土化才是本书的目的。理论整合的目的是在过程分析中运用,因此,本书注重环节和过

程的分析。

其次,笔者在每一章的背后设计了一个案例和专栏。这些案例和专栏涉及国家生活的各个领域,包括改革、医疗体制、土地、审计、公共卫生事件等,同时这些案例也是当前中国社会急需解决的问题,比如土地调控问题、驻京办问题、医疗体制改革问题,可以说,这些问题是当前社会的敏感性问题,政府如何采取政策关系到整个社会的稳定与和谐。在对案例问题进行分析总结的同时,笔者在每一个案例后面设计了相关的问题,使读者能够对社会政策进行分析。可以说,这些问题是当前中国社会中最引人注目或者影响巨大的公共政策问题,是与中国的社会现实紧密联系在一起,这正是本书的独特之处。

第三,理论与实际相结合。笔者在阐述理论的过程中,注意与中国的实际相结合,通过对中国的理论分析来进行总结,因此,在介绍西方理论的过程中,更注意对中国的一些情况进行分析。

本书参考了大量的中外著作,借鉴了众多中外学者的研究成果,在书中不能一一指出,作者在此表示感谢。在写作过程中,王华梅女士承担了大量的资料收集、分类等工作,并撰写了本书第一章《绪论》部分。由于时间仓促,水平有限,书中肯定存在不当之处,恳请学界同仁和广大读者批评斧正!



# 目录

## MULU

### 第一篇 基础理论篇

<b>第一章 绪论</b> .....	(3)
第一节 现代公共政策研究 .....	(3)
第二节 公共政策的分类及作用 .....	(9)
第三节 公共政策的研究方向:内容、过程与方法 .....	(12)
第四节 当代中国公共政策的范围与基本特征 .....	(16)
案例分析:中国的绿色 GDP 之路 .....	(18)
<b>第二章 公共政策原理:政府、市场与公共政策的逻辑</b> .....	(25)
第一节 市场失灵的根源 .....	(25)
第二节 政府失灵的根源 .....	(28)
案例分析:国家发展和改革委员会 2005 年度 预算执行审计结果 .....	(34)
<b>第三章 政策分析及过程</b> .....	(39)
第一节 公共政策分析的内涵 .....	(39)
第二节 公共政策分析的三种模式 .....	(42)
第三节 政策分析的过程理论 .....	(48)
第四节 政策过程的主要理论框架 .....	(53)
第五节 政策过程分析的模型 .....	(57)
案例分析:个人所得税改革 .....	(61)
<b>第四章 公共政策的价值及相关理论分析</b> .....	(68)
第一节 公共政策中的价值分析 .....	(68)

第二节	公共政策的相关理论 .....	(72)
第三节	公共政策中“个人偏好”的分析 .....	(76)
	案例分析:Z市暂住证:取消还是恢复? .....	(78)
<b>第五章</b>	<b>公共政策的系统构成 .....</b>	<b>(86)</b>
第一节	公共政策的参与主体 .....	(86)
第二节	公共政策主体的作用方式及优化途径 .....	(92)
第三节	公共政策参与客体 .....	(94)
第四节	政策环境 .....	(95)
	案例分析:北京福寿螺致病事件 .....	(99)

## 第二篇 政策分析过程篇

<b>第六章</b>	<b>公共政策问题的产生及议程设立过程 .....</b>	<b>(107)</b>
第一节	公共政策问题概述 .....	(107)
第二节	公共政策问题的形成过程与逻辑 .....	(113)
第三节	公共政策问题的分析方法 .....	(118)
第四节	政策议程的建立 .....	(123)
	案例分析:卫生医疗体制改革 .....	(127)
<b>第七章</b>	<b>公共政策的规划过程 .....</b>	<b>(135)</b>
第一节	公共政策的规划 .....	(135)
第二节	公共政策规划的过程 .....	(138)
第三节	公共政策规划过程的科学化和民主化 .....	(141)
	案例分析:审计署 2006-2010 年审计工作发展规划 .....	(143)
<b>第八章</b>	<b>公共政策的决策过程 .....</b>	<b>(152)</b>
第一节	公共政策决策的传统模型与综合模型 .....	(152)
第二节	公共决策方式分析 .....	(161)
第三节	科学决策与民主决策 .....	(169)
	补充阅读材料:第十届全国人大常委会第二十三次 会议过程 .....	(171)
<b>第九章</b>	<b>公共政策的合法化过程 .....</b>	<b>(176)</b>
	案例分析:治理“听证会=涨价会” .....	(181)
<b>第十章</b>	<b>公共政策的执行过程 .....</b>	<b>(185)</b>
第一节	公共政策执行的内涵 .....	(185)

第二节 公共政策执行模型分析 .....	(191)
第三节 影响公共政策执行的因素及其对策分析 .....	(194)
案例分析:驻京办问题 .....	(199)
<b>第十一章 公共政策的变迁过程 .....</b>	<b>(206)</b>
第一节 公共政策的评估 .....	(206)
第二节 公共政策的调整和修正 .....	(212)
第三节 公共政策的终结简论 .....	(215)
案例分析:国务院关于加强土地调控有关问题的通知 .....	(218)
<b>参考文献 .....</b>	<b>(225)</b>

**第一篇**

---

**基础理论篇**



# 第一章

---

# 绪论

公共政策是政府实施管理职能并维护社会秩序的主要工具之一,公共政策涉及的范围广泛,涵盖社会的方方面面,因此,对公共政策的研究也在不断深入,在西方国家中,“20世纪50年代起,政策研究得到迅速发展,尤其是在美国。政治学家哈罗德·拉斯维尔在其一系列著作中,提出政策科学的概念,并构建了基本理论框架”<sup>①</sup>。从那时开始,政策科学就一直受到政治学、行政学、管理学、法学、经济学、组织学、社会学以及行为科学的交叉影响,其研究取得了丰硕的成果,并成为一门显学。

## 第一节

### 现代公共政策研究 |

---

#### 一、公共政策的内涵分析

政策科学是于20世纪50年代在西方兴起的一门学科。在此之前,研究政治现象的途径纷繁复杂,在这些途径中,有的关注人的本质和人的行为,比如行为主义理论;有的关注社会和国家的特点,比如政治文化理论;有的关注阶级与国家的关系,比如马克思主义理论,等等。以上研究均意在说明,作为政治现象主要角色之一的政府在此以前关注的是如何在其利益的范围内调整公共利益,而政策科学则是伴随着第二次世界大战以来国家行政事务不断加重、政府行政成本居高不下以及公民参与意识不断增强而发展起来的,各国政府为了有效及时地处理复杂的事务,从而关注公共政策和公共政策的制定。正如同政策科学的倡导者哈

---

① [英]米切尔·黑尧:《现代国家的政策过程》,2页,北京,中国青年出版社,2004。

罗德·拉斯韦尔以及其他学者所认为的那样,“他们希望政策科学取代传统的政治研究,把政治理论与政治实践结合起来,而不至于陷入正式的法律研究那种毫无结果的困境”<sup>①</sup>。

公共政策这一概念从其诞生之日起,就有许多专家学者试图对其做出界定,因为只有对其进行界定,才能从界定的角度进入这一领域,因此,我们有必要对其进行梳理,从而厘清本书中所涉及的概念、特点以及发展脉络。在界定公共政策的定义之前,让我们先来分析国内外各位专家学者对公共政策的定义。

戴维·伊斯顿认为,“公共政策是对全社会的价值做权威性的分配”<sup>②</sup>。此定义将公共政策视为一种管理工具,其内容和目的是要对价值进行分配,其分配的范围则是全社会。至于按照何种标准和取向来进行分配,在此定义中并未指出。伊斯顿的定义是从价值的角度对公共政策的输入和输出过程做出的解释,但并没有涵盖效率与民主的因素。

哈罗德·拉斯韦尔和亚伯拉罕·卡普兰认为,政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”<sup>③</sup>。此定义将公共政策看作是一个系统化的网络,这个网络结构非常规则,含有目标、价值和策略等要素,但此定义的不足之处在于,公共政策不仅是静态的计划,而且是一种动态的过程;在现实中,其所要解决的社会问题是复杂的,整合的公共政策往往是基于长远利益和当时当地的状况使一部分人受益的各种政策的有效结合,而不只是一项复杂的计划。

托马斯·戴伊认为:“公共政策是关于政府所为和所不为的所有内容。它所关心的是政府行为涉及的许多内容……因此,公共政策可能涉及对行为的管制、组织官僚体系、分配利益行为等。”<sup>④</sup> 托马斯所认为的公共政策是政府做出行动的机构以及政府所做出的行动。托马斯视公共政策为一项各种行动主体和行动的集合,确定了其价梳取向,其客观性分析角度在于政府是如何做的,即对政府进行的是实证性分析,而在现实世界中,规范性的分析同样是我们所孜孜以求的,并且人们为

① 迈克尔·豪利特和 M. 拉米什:《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,4 页,三联书店,2006。

② D. Easton: *the Political System*, P<sub>129</sub>, New York, Kropf, 1953.

③ H. D. Lasswell and A. Kaplan: *Power and Society*, P<sub>71</sub>, New Haven, Yale University Press, 1970.

④ [美]托马斯·戴伊:《理解公共政策》,2 页,北京,华夏出版社,2004。

这种期盼在不断地努力,政府应该如何做也是公共政策的一部分,忽略公平与效率、民主与参与都是有失偏颇的。

国内学者张金马认为:“政策是执政党和政府采取的用以规范、引导有关机构团体和个人的行为准则和行动指南。”<sup>①</sup> 此定义明确了公共政策的主体是政府和执政党,其功能在于引导和规范其行为,其内容则是准则和行动指南,此定义指出了政府行动的一般方式,即政府为了规范和引导其他团体的行为而确定法律法规和各种原则,而实际上,政府所制定的公共政策,不仅是为其他团体提供一个准则或者指南,而且要通过其自身的力量来调动社会的力量解决社会中存在的实际问题,因此公共政策中应当包含政府主导以及相关利益者参与的形式,而且包含政府制定公共政策过程中所追求的效率、公平和民主等价值取向。

国内学者陈庆云认为:“公共政策是政府依据特定时期的目标,通过对社会中各种利益进行选择与整合,在追求有效增进与公平分配社会利益的过程中所制定的行为准则。”<sup>②</sup> 此定义的突出之处在于将利益放在了公共政策内容的核心,此概念是对伊斯顿所强调的“价值”概念的细化,将价值这一高度抽象概念细化为各种具体的利益,强调了效率和公平。但是,政府在调整各种利益的过程中,其所确定的目标代表的却未必是公共利益,而是基于政府自身利益的考虑,或者只是基于个别领导者的私己利益,因此,此时所制定的公共政策效率越高,对民主和公平的损害就越大,那么也就无法将其确定为社会的行为准则。

国内学者陈振明认为,公共政策是“国家(政府)、执政党及其他政治团体在特定时期为实现一定的社会政治、经济和文化目标所采取的政治行动或所规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称”<sup>③</sup>。将公共政策的主体扩大至其他政治团体,将公共政策限定为谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称,此定义将公共政策视为静态的规则,而将国家(政府)、执政党及其他政治团体的利益置于最高地位,忽视了其他公民的参与以及相关利益者的利益。

从以上学者对公共政策的分析中我们可以看出,以上学者对“公共

① 张金马:《公共政策分析:概念·过程·方法》,41页,北京,人民出版社,2004。

② 陈庆云:《公共政策分析》,10页,北京,北京大学出版社,2006。

③ 陈振明:《公共政策学——政策分析的理论、方法和技术》,4页,北京,中国人民大学出版社,2004。



政策”的界定既有共同性,也存在差异性。这种定义的共同性是由公共政策本身的特点和性质决定的,而差异性则是由于从不同的角度观察而造成的,因此,理论本身并不是矛盾的,而是由于知识背景的差异或者时代的局限而造成了理论整合的不足。首先,我们来分析一下各个定义中的共同点:

公共政策的制定和执行主体是政府或者执政党。

公共政策的内容核心是价值或者利益。

公共政策的表现形式为法律和行为准则,具有复杂多样性。

公共政策是一种过程,是政治过程、技术过程和分析过程的结合。

其不同点主要有以下几点:

首先,国外学者倾向于从动态的角度来考察公共政策,而国内学者大部分从静态角度来界定公共政策。国外学者大部分认为,公共政策是一种过程性概念,公共政策在初始阶段仅表现为某一个单项的规则,这种规则往往以一定的形式表现出来,比如,法令、法规和条例等等。随着事态的进展,这项规则往往会成为社会规则网络的一部分,或者随着事态的发展而变迁或消亡,同时,政策执行过程中对经验的反馈也会促使政府对政策进行调整,因此,“政策过程总是动态的,而不是静态的,我们需要意识到问题的变动性”<sup>①</sup>。而相对国内学者而言,其对公共政策的界定模式往往是某一主体为了达到何种目的而采取的一项规则。在这样的诸多定义中,他们认为公共政策应当是政府颁布的一系列法律规章的集合,这一系列集合构成了公共政策的范围和作用;而认为公共政策的变动则是政策执行过程的范围。我们无意于支持或否定国外、国内学者对公共政策的定义,因为二者是从不同的角度来观察公共政策现象,从而得出了不同的结论。

其次,有的学者注重公共政策的过程研究,而有的学者则偏重于公共政策的内容研究。公共政策的形成是一个过程,而对已形成的公共政策进行阐释则主要在于其内容和功能。因此,许多学者认为公共政策是政府利用大量资源来实施规则的过程,而这些规则就是我们平常所说的谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。因此,将公共政策的表现形式界定为公共政策也是恰当的。

综上所述,我们将公共政策定义为:公共政策是作为国家强势力量的

<sup>①</sup> [英]米切尔·黑完:《现代国家的政策过程》,7页,北京,中国青年出版社,2004。