

21 世纪高等院校公共管理系列教材

公共政策学

(第四版)

陶学荣 陶叡  主编

PUBLIC POLICY

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



21 世纪高等院校公共管理系列教材

公共政策学

(第四版)

陶学荣 陶叡 主编

PUBLIC POLICY

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

· 大 连 ·

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学 / 陶学荣, 陶叟主编. —4版. —大连: 东北财经大学出版社, 2016.3

(21世纪高等院校公共管理系列教材)

ISBN 978-7-5654-2266-9

I. 公… II. ①陶… ②陶… III. 政策科学-高等学校-教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 033209 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连永盛印业有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 185mm×260mm 字数: 443 千字 印张: 18 3/4 插页: 1

2016 年 3 月第 4 版

2016 年 3 月第 9 次印刷

责任编辑: 田玉海

责任校对: 仲 果

封面设计: 姜 宇

版式设计: 钟福建

定价: 36.00 元

版权所有 侵权必究 举报电话: (0411) 84710523

第四版前言

自2005年12月《公共政策学》出版问世以来，至今已逾十年！一个大国崛起，必须要有强大的智力和软实力支撑。政策科学则是强国之路的原科学之一。《公共政策学》以其编排实用性、体例适应性、案例社会性受到学界同仁的青睐和好评，被许多高校用作本科生和研究生的教学用书，反响良好，多次修订、重印。为适应新时代、新形势的发展要求，借鉴学界同仁最新的研究成果，总结近几年在教学与研究中反映出的问题，我们对该书再次加以修订和改版。

公共政策学之所以在较短的时间内迅速兴起和发展，既与现代社会和政府的经济治理特征息息相关，也与公共政策自身的学科特征相联系。现代政府所面临的问题已不再是个别的、单一的、简单的和基本稳定或一再重复出现的社会问题，而是大量相互关联、相互制约的各种纷繁的社会矛盾和问题，具有复杂性、尖锐性、普遍性、专业性、变化性和发展性的特点。与此同时，公众所关心的问题和感兴趣的焦点，也不再是抽象的理念和原则问题，而是那些与自身利益密切相关的特殊的公共政策问题。比如恐怖袭击、犯罪与社会安全、公平与经济发展、种族与社会和谐、战争与外交方针、污染与环境保护，以及住房、医疗卫生、社会保障、公共交通等一系列实际问题。这就必须由权威机构和智库力量建立一种能够兼容各相关学科优势，且能解决各种现实公共政策问题的全新科学，这就是公共政策学。公共政策学缘于政策科学，是一门综合性和应用性很强的、处于迅速发展中的新科学。

本次修订由陶学荣教授和陶劼副教授主持完成。本书的再次修订，得到了东北财经大学出版社的大力支持，特别感谢田玉海副编审细心审慎、鼎力相助，是他从体例到栏目的创新建议使本书熠熠生辉、历久弥新。

陶学荣 陶劼
2016年元月

第一版前言

公共政策学缘于政策科学，是一门综合性和应用性很强的迅速发展中的新学科。它发端于第二次世界大战后几个主要的工业发达国家（如美国）。20世纪40年代末50年代初，一些西方政治学者将微观经济学对效率问题的分析研究方法运用于社会科学的政治领域，从而建立起政策分析的基本框架，到1950年，拉纳与拉斯韦尔主编的《政策科学、范围与方法的新近发展》问世，经过半个多世纪的研究发展，政策科学已经成为战后社会科学领域里发展最迅速、应用领域最广泛、社会效用最明显的学科之一。它的出现被誉为当代社会科学和管理科学尤其是公共管理学、政治学发展的一次重大突破。

20世纪70年代以后，西方的政策科学开始传入我国。90年代末，政策科学以其对我国政府和社会经济发展的积极影响，以及对那些与公共利益、公共产品、公共服务相关的社会问题的独特视角形成的科学化、民主化的公共决策，成为我国政界、学界极为关注的学术领域。随着北京大学等学校公共政策系的设立，公共管理硕士（MPA）专业学位设置的试行，作为核心课程之一的公共政策学，其研究与教学体系逐步规范化、制度化、科学化。

本书为公共管理专业的本科生、研究生的“公共政策”（或“政策科学”）课程提供了一个基本的理论学习框架。全书由11章组成，包括：导论、公共政策基本概念、公共政策的价值、公共政策的环境、公共政策的体制、公共政策的制定、公共政策的工具、公共政策的执行、公共政策的评估、公共政策的终结、公共政策的分析。

本书由陶学荣教授主持编写，南昌大学MPA教育中心和行政管理系的部分教师、研究生参与了本书的研讨和撰写初稿的工作。具体编写分工如下：导论：陶学荣、吴光芸、常青；第1章：刘圣中；第2章：朱旺力、肖小明；第3章：李剑；第4章：林琼、占文军、黄婧；第5章：王萱、贾清萍；第6章：郑利华、李春茂、黄毅锋；第7章：吴光芸；第8章：李荣华；第9章：王锋、邹万平、李剑；第10章：唐兵。

本书的出版得到了东北财经大学出版社的大力支持，特别感谢责任编辑田玉海先生的鼎力相助，是他的热情和信赖，使此书得以付梓。

本书在编写过程中，借鉴、吸收了国内外许多有价值的文献，在此表示衷心感谢。

政策科学是一门发展中的新学科，由于编者才疏学浅，纰漏之处，敬请学界先进不吝指教。

编 者

2005年9月9日

目 录

导 论	1
学习目标	1
引导案例	2
§0.1 西方公共政策学概论	3
§0.2 公共政策分析的基本理论模型	7
§0.3 中国的公共政策学研究	16
本章小结	24
关键概念	25
综合训练	25
第1章 公共政策概论	27
学习目标	27
引导案例	28
§1.1 公共政策概念	29
§1.2 公共政策的功能	35
§1.3 公共政策类型	38
§1.4 公共政策系统	41
本章小结	53
关键概念	53
综合训练	53
第2章 公共政策价值	55
学习目标	55
引导案例	56
§2.1 公共政策价值概述	57
§2.2 公共政策价值的内涵	62
§2.3 公共政策价值的冲突	68
§2.4 中国公共政策的价值追求	72
本章小结	75
关键概念	75
综合训练	76
第3章 公共政策环境	77
学习目标	77
引导案例	78
§3.1 政策环境概述	79

§3.2 政策环境分析	84
§3.3 政策网络	88
§3.4 社会变迁——转型期中国政策环境概述	95
本章小结	99
关键概念	100
综合训练	100
第4章 公共决策体制	102
学习目标	102
引导案例	103
§4.1 公共决策体制概述	104
§4.2 公共决策体制的类型	106
§4.3 公共决策规则	111
§4.4 中国决策体制	119
本章小结	127
关键概念	127
综合训练	128
第5章 公共政策制定	129
学习目标	129
引导案例	130
§5.1 公共问题概述	131
§5.2 政策议程	133
§5.3 政策制定的模式	135
§5.4 政策合法化	143
§5.5 中国公共政策的制定	146
本章小结	151
关键概念	151
综合训练	151
第6章 公共政策工具	153
学习目标	153
引导案例	154
§6.1 政策工具概述	155
§6.2 政策工具的类型	158
§6.3 政策工具的运用	167
§6.4 中国政策工具	172
本章小结	177
关键概念	178
综合训练	178

第7章 公共政策执行	180
学习目标	180
引导案例	181
§7.1 政策执行概述	182
§7.2 政策执行模型	187
§7.3 公共政策的自由裁量权	194
§7.4 政策执行的障碍	196
§7.5 中国公共政策执行	202
本章小结	206
关键概念	207
综合训练	207
第8章 公共政策评估	209
学习目标	209
引导案例	210
§8.1 政策评估概述	210
§8.2 政策评估过程	217
§8.3 政策评估的模式	220
§8.4 中国公共政策评估	226
本章小结	232
关键概念	233
综合训练	233
第9章 公共政策终结	235
学习目标	235
引导案例	236
§9.1 政策终结概述	237
§9.2 政策终结的必要性与可行性	243
§9.3 政策终结的策略	248
§9.4 中国公共政策终结	253
本章小结	258
关键概念	258
综合训练	258
第10章 公共政策分析	260
学习目标	260
引导案例	261
§10.1 公共政策分析概述	262
§10.2 公共政策分析的步骤与方法	267
§10.3 公共政策分析模型	274

§10.4 我国公共政策分析的发展	282
本章小结	287
关键概念	288
综合训练	288
主要参考文献	290

导 论

学习目标

引导案例

§0.1 西方公共政策学概论

§0.2 公共政策分析的基本理论模型

§0.3 中国的公共政策学研究

本章小结

关键概念

综合训练

学习目标

通过本章的学习，你应该能够：

1. 了解西方公共政策学的3个发展阶段。
2. 了解我国公共政策学产生的历史背景。
3. 掌握公共政策分析理论模型的内涵和主要几种模型的特征。
4. 运用各种政策分析模型和研究分析方法解析现实社会中的政策现象。

引导案例

“8·12”天津滨海新区爆炸事故背后的“安评”隐患

一、事故经过

2015年8月12日晚11时许,天津滨海新区第五大街与跃进路交叉口的一处集装箱码头发生爆炸。第一次爆炸发生在2015年8月12日23时34分6秒,近震震级ML约2.3级,相当于3吨TNT,第二次爆炸发生在30秒钟后,近震震级ML约2.9级,相当于21吨TNT。现场火光冲天,多位市民反映,事发时10公里范围内均有震感,抬头可见蘑菇云。爆炸发生后天津塘沽、滨海等,以及河北河间、肃宁、晋州、藁城等地均有震感,造成轻轨东海路站建筑及周边居民楼受损。截至2015年9月13日,事故中抢险救援牺牲110人,另有55人遇难,尚有8人失联。

事故发生后,党中央、国务院高度重视,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平立即做出重要指示,要求天津市组织强有力力量,全力救治伤员,搜救失踪人员,尽快控制和消除火情,查明事故原因,严肃查处事故责任人,做好遇难人员亲属和伤者安抚工作,维护好社会治安,稳定社会情绪,注意科学施救,切实保护救援人员安全,国务院速派工作组前往指导救灾和事故处理,各地要汲取此次事故的沉痛教训,坚持人民利益至上,认真进行安全隐患排查,全面加强危险品管理,切实搞好安全生产,确保人民生命财产安全。

二、“走形式”的安全评价

此次重大爆炸事故的起因是天津东疆保税港区瑞海国际物流有限公司所属危险品仓库发生爆炸。天津东疆保税港区瑞海国际物流有限公司成立于2011年,是天津海事局指定危险货物监装场站和天津交委港口危险货物作业许可单位。曾多次进行危化品事故演练,2014年8月,公安部门对该企业进行了多方面检查。其仓储业务中主要的商品分类,基本上都属于危险及有毒气体。该企业安全工作的方针是“更科学、更严谨、更规范,对生命负责”,同时,格外强调“安全”,并称:“金钱再好,没有生命美好,时间再紧,没有安全要紧。”“安全不是万能的,没有安全却是万万不能的。”为瑞海公司提供安评服务的机构,是一家名为天津中滨海盛卫生安全评价监测有限公司。2012年,该公司信息网上公开的情况曾受到国家安全监管总局办公厅的通报表扬。

类似于PX等重大化工企业的安全事故,安评甚至要比环评更加重要,但无论是行业内还是法律管理上,安评的关注度都还赶不上环评,并且“走形式是安评领域普遍存在的问题”。按照规定,每3年需做1次安全评价,但很多时候企业和政府都因为中间没有出过事故,就忽略了更新安全评价这一环节,往往直接延期3年。

8月14日,国务院安委会发出紧急通知,决定立即在全国范围内深入开展危险化学品和易燃易爆物品专项整治,进行安全评价。根据国家安全生产监督管理局于2007年1月发布的《安全评价通则》,安全评价内容要包括前期准备、辨识与分析危险、有害因素、划分评价单元、定性定量评价、对策措施建议和安全评价结论。其中,最关键的就是风险辨识,有何危险源,会有何影响,怎么进行应对。

【案例思考】

1. 天津滨海新区爆炸事故中反映出哪些安全评价问题?
2. 环境评价、安全评价为什么重要?
3. 公共政策应如何发挥应有作用?

公共政策学是一门发展中的学科,是指权威的国家机构及公共团体为了实现特定的公共目的,对社会价值进行合理配置的决定与实施过程。它发端于第二次世界大战(以下简称“二战”)后几个主要的工业国家,其后迅速扩展到许多国家和地区。经过半个多世纪的发展,公共政策学已经成为二战后社会科学领域发展最迅速、影响面最大、应用领域最广、实证性最强、社会效用最明显的学科之一。

公共政策学之所以在较短的时间内迅速兴起和发展,既与现代社会的管理特征相联系,也与公共政策自身的学科特征相联系。现代政府所面临的问题已不再是个别的、单一的、简单的和基本稳定或一再重复出现的社会问题,而是大量相互关联、相互制约的各种社会矛盾和问题,具有复杂性、尖锐性、普遍性、专业性、变化性和发展性的特点。与此同时,公众所关心的问题 and 感兴趣的焦点,也不再是抽象的理念或原则问题,而是那些与自身利益密切相关的特殊的公共政策问题,比如犯罪与社会安全、公平与经济发展、种族与社会和谐、战争与外交方针、污染与环境保护以及住房、卫生、社会保障、公共交通等一系列实际问题。由于这些问题直接关系到人们自身境况的改善,因而人们对这类问题的关注与日俱增,并因此产生了对政府制定公共政策的能力、程序、方式以及公共政策的质量的疑问和不满。这就使一批具有一定的学术素养,同时具备相当实际经验的学者、科学家和政府官员深切体会到,应当建立一门能够兼容各相关学科的优势,且能够解决各种现实公共政策问题的全新的学科。这一学科就是我们现在所学的公共政策学。

§0.1 西方公共政策学概论

公共政策学的研究对象从产生到发展经历了一个漫长的演化变迁过程。正是在这一过程中,公共政策学的研究对象与内容才逐渐变得清晰起来,公共政策学作为一个独立的、交叉的、新型的学科门类才逐渐建立起来。

严格说来,西方现代政策科学(modern policy science)是20世纪50年代以后才发展起来的一门社会科学学科。但是,政策科学作为社会科学中的一个研究领域在西方却早已存在。

在19世纪80年代以前,西方的政策研究还只是附属于经济科学。19世纪80年代以后,这种情况发生了很大的变化,引起变化的一个重要原因是西方的一些国家开始重视对公共行政的研究,政策研究也随之进入了公共行政的领域。美国是最早建立公共行政科学的国家,因此政策问题比较早地在美国公共行政科学中得到发展。1887年,伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在《政治学季刊》第二期上发表了题为《公共行政之研究》的论文,这是美国公共行政科学正式建立的标志。正是在这篇论文中,威尔逊从公共政策的角度将政治与行政区分为两个领域。他认为政治制度只负责制定或决定公共政策,而公共行政则负责执行公共政策。威尔逊特别指出,政治学应当关心公共政策的发展,应当细心地

分析法律、法令的产生与变迁。对美国公共行政科学发展做出了重大贡献的古德诺(Frank J. Goodnow)也十分重视公共政策问题,他也像威尔逊一样,主张政治与行政分开,政治家依据一定的价值标准制定政策,而公共行政却可以以价值中立的态度去执行公共政策。实际上,古德诺把公共政策的制定看成是非理性过程,而公共政策的执行则是理性过程。古德诺和威尔逊的共同点在于,他们都否认政治是一门科学,都相信执行公共政策的公共行政可以完全根据科学和理性来有效地运行。

诚然,人类在20世纪40年代以前所作的政策研究还仅是初步的,政策研究还远远没有上升到学科的地位。对于政策的本质、内容及研究方法也未能进行深入、详细的说明。但是,这种初步的研究却为现代政策科学的兴起与发展奠定了基础。

0.1.1 起步阶段(20世纪50年代—60年代)

作为一门社会科学学科的现代政策研究是在二战以后逐步出现的,它的建立是与拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)的名字分不开的。早在1943年,拉斯韦尔就在他的一份备忘录中提到“政策科学”这一概念。1950年,他与卡普兰合著了《权力和社会:政治研究的框架》一书,书中正式使用了“政策科学”这一术语。1950年,劳纳与拉斯韦尔主编了《政策科学:范围与方法的新近发展》(以下简称《政策科学》),在这一著作中,拉斯韦尔第一次对政策科学的学科性质、研究内容、发展方向作了详尽的论述。在西方学术界,人们普遍认为,《政策科学》的问世是政策科学诞生的标志。从20世纪50年代开始,在西方,特别是在美国,出现了一场来势凶猛的“政策科学运动”(Policy Science Movement)。

在《政策科学》这一著作中,尤其是其中的《政策方向》一文中,拉斯韦尔的有关论述奠定了政策科学发展的基础。他认为:政策科学或社会科学中的政策方向可以超越社会科学的零碎的专门化,确立起一种全新的、统一的社会科学;局部的问题并不是政策科学所关心的,政策科学将致力于一般选择理论的研究;政策科学是某种不同于应用社会科学的东西,因为它主要关心“社会中人的基本问题”;关心“解释政策制定和政策执行过程,关心搜集数据并提供对特定时期政策问题的解释”。政策科学采取一种全球观点,强调政策的历史脉络尤其应面向未来,重视对变化、创新和革命的研究。虽然拉斯韦尔在20世纪50年代初就指明了社会科学中的政策研究方向,但在此后的十几年里,除了在政策分析的定量方法及技术方面,特别是运筹学、系统分析、线性规划和成本-效益分析等方法及技术上取得成就之外,政策科学的学科建设并没有取得重大突破。60年代中期以后,情况发生了改变,政策科学取得了迅速的发展。著名的哲学家托马斯·库恩(Thomas S. Kuhn)的《科学革命的结构》(1962)在当时起到了方法论的解放作用,给政策科学的发展注入了活力。但为政策科学的突破做出贡献的是一批政策科学家及政策分析者(更准确地说是一批政治学家、经济学家、社会学家和系统分析家),其中最突出的是叶海卡·德洛尔(Yehzekel D. or)。他在1968—1971年短短的几年里,出版了政策科学“三部曲”——《公共政策制定检讨》(1968)、《政策科学构想》(1971)、《政策科学进展》(1971),并发表了一系列政策科学论文。这些著作构成了政策科学发展的第二个里程碑。德洛尔继承和发展了拉斯韦尔的政策科学思想,对政策科学的一系列基本理论问题作了进一步具体详尽(有时近乎繁琐)的论证,从而形成了拉斯韦尔-德洛尔的政策科学传

统。在这些论著中,德洛尔分析当代社会科学尤其是管理科学和行为科学的局限性以及政策科学产生的必然性和必要性,讨论了政策科学的对象、性质、范围及方法论问题。60年代末,当政策科学作为一个独立研究领域刚趋向成熟时,一些著名高等学府的学者就迫不及待地吧研究生教育的眼光紧紧地盯住了这个充满希望和诱惑的新领域。从1967年到1971年短短的几年里,出现了第一批公共政策或公共事务学院或研究所(如密歇根大学公共政策研究所、哈佛大学肯尼迪政府学院、加州大学伯克利分校公共政策学院、兰德公司研究生院、杜克大学政策科学研究所等),开始了这方面的硕士和博士教育。这些著名学府不约而同地兴办政策科学专业的研究生教育项目,充分说明了这一领域的重要性和生命力,说明它在培养政府决策、管理和政策分析人才方面的优越性,有力地推动了政策科学的进一步发展。

0.1.2 发展阶段(20世纪70年代—80年代)

在整个20世纪70年代—80年代,政策科学研究获得了新的进展,在政策系统与政策过程的研究上取得了显著的成就,特别是在政策评估、政策执行和政策终结方面形成了各种理论。首先,政策评估成为一个重要的研究领域。60年代,美国联邦政府推行了许多重大的改革和发展政策,70年代对其中的一部分进行了评估,这在客观上促进了政策评估研究的发展。其次,政策执行也成为政策科学研究的一个重要课题。针对60年代美国社会改革政策的失败,政策执行的研究得到了加强。哈佛大学肯尼迪政府学院首先发表了《公共政策执行问题的报告》,指出对政策执行过程的政治与官僚方面的研究往往为人们所忽视;有些学者(如哈格罗夫)则指出,在政策形成与政策成功之间存在着一个忽略或错失了环节——政策执行,只有加以补充,才能使政策生效;加州大学伯克利分校公共政策学院的普雷斯曼和韦尔达夫斯基等人则对奥克兰计划案例进行了详细的跟踪研究,写成了经典的《执行》一书。他们力图解决失误的政策能否终止、如何终止以及采取何种终止策略的问题,由此形成相关的政策终结及周期理论。最后,70年代崭露头角的公共选择(public choice)理论也可以视为政策科学在这一时期取得的一个成就,因为这种理论实质上是用水经济学的视角来研究非市场决策即公共决策问题。

进入80年代中后期,政策科学研究出现了一些新趋势:一是加强了政策价值观或公共政策与伦理关系问题的研究,政策科学的研究者从政治哲学、案例分析、职业道德等角度或方面去研究政策价值观问题。二是政策科学与公共行政学日益相互融合,并出现了用公共事务(public affairs)来统指这两个领域的新趋向,美国政策科学或政策分析最权威的组织——政策分析与管理学会的成立,目的就是要沟通政策分析研究和管理研究,促进组织管理与公共政策的融合。三是政策研究的视野进一步拓宽,一些学者认为过去的政策科学片面强调经济理性和技术理性,无法解释丰富多彩的政策现象,因此,这些学者主张用社会、政治和法律的理性取代经济和技术的理性。现在,政策科学在美国已经体制化了,包括学术团体、资金来源、出版发行渠道、教育培训和职业化等方面都已相当完备。在学术团体方面,出现了一批学会(如“政策研究组织”“评估研究会”“公共政策分析与学会”)和大量的思想库(如布鲁金学会、斯坦福研究所、企业研究所和传统基金会)。在出版发行渠道方面,出现了一批政策科学或政策分析的期刊(如《政策科学》《政策分析》《政策研究杂志》《公共政策》《政策分析与管理杂志》)以及一批周边期刊(如

《美国公共行政评论》《美国政治科学评论》)；出版了大量的论著或教科书。在教育培训方面，继第一批公共政策研究学院出现之后，许多大学纷纷效仿，设立相同或相似的学院或研究所。现在美国主要的研究性大学都设有公共政策研究生院、研究所或中心，一般的大学都开设了这方面的课程。在职业化方面，“政策分析师”已成为一种正式的职业，联邦、州和地方政府都设立了政策分析职位，再加上大学及思想库的教研职位，政策科学的职业化已达到相当的规模。总之，经过50年左右的发展，政策科学已成为美国及西方社会科学中一个独立而又有相当影响的领域。

0.1.3 最新发展

20世纪90年代，西方公共政策的研究表现出两种趋势：一种是对原有研究主题的深化；另一种是对新研究方向的拓展。

对原有主题的深化研究主要体现在两个问题上：一个问题是公共政策的伦理与价值，在90年代，学者们感兴趣的是究竟从哪些途径去探索公共政策的伦理价值。罗尔斯在《正义论》、布坎南在《伦理与公共政策》、高斯罗伯在《公共管理部门、系统与伦理》中分别提出了有关社会哲学、社会道德和专业伦理的研究方法。另一个问题是公共政策与公共管理的关系。公共政策与公共管理的关系问题是一个老课题，90年代，学者们不再去讨论两者的区别，而是探索两者的结合。梅尔斯诺和贝拉威在《政策组织》一书中提出了政策管理、政策沟通、政策组织、政策行动四者的相互影响理论；林恩则在《管理公共政策》一书中提出组织行为、政治理论与公共政策的融合思想。

对新研究方向的拓展也主要体现在两个方面上：一是开辟了新的研究领域，增强公共政策的应用性，公共政策学家开始将研究的兴趣转向一系列新的社会问题，如电脑犯罪、信息政策、试管婴儿、温室效应等。二是加强理性，由传统的政策决策研究转向政策调查研究。

0.1.4 总 结

总之，经过半个世纪的发展，政策科学已成为美国及西方社会科学中一个独立而又有相当影响的领域。政策科学的产生是当代社会、经济和科技以及社会科学发展的必然产物，随着技术革命、价值革命和管理革命的迅猛发展，西方各国的政府、公共机构和企业所要解决的社会生活中的公共问题也发生了变化：一是各种社会公共领域的问题具有相互依存性，这种相互依存性不仅表现在一国内部政治、经济关系的连锁反应上，而且还表现在国家与国家之间的关联上；二是公共领域中出现的问题日益错综复杂，矛盾与冲突不仅频繁而且交错在一起；三是公共领域中的问题具有不稳定性，一些问题的解决又会引起另一些问题的出现，新的问题会出人意料地涌现，各种新问题层出不穷。

顺应上述变化，20世纪西方的公共政策无论是在理论方面还是在实践方面都出现了许多新的特点。首先，公共政策的数目增加，多数国家的政府放弃自由放任的理论，转而采取积极干预的立场，因而制定和实行了更多的经济、社会政策。其次，公共政策的范围扩大，政府要干预的不是社会生活的某个方面、某些部门、某些集团，公共政策几乎涉及到所有的部门、层次、领域和集团，政策内容覆盖到经济、政治、社会、文化、国防、外交、军事、技术、交通、卫生、教育等各个方面。再次，公共政策的目标增多，以往公共

政策的目标可能是单元性的，但是社会生活的相互关联日益紧密，一种政策的实施，其产生的效果是多重的，有时甚至是意料之外的，因此，政策的目标越来越复杂化、多重化。最后，公共政策的不确定性增强，政策制定和执行的环境日趋复杂、多变，因而制定政策时所要考虑的变量增多，不确定性因素也增多。

§0.2 公共政策分析的基本理论模型

公共政策分析是一门综合地运用各种知识和方法来研究政策系统和政策过程，探求公共政策的实质、原因和结果的学科，它的目的是提供政策相关知识，改善公共决策系统，提高公共政策质量。公共政策分析具有综合性、跨学科性的特点，是在吸收其他学科尤其是政治学、经济学、社会学、管理学、心理学、哲学、统计学、运筹学、系统分析等学科的知识和方法的基础上形成和发展起来的，加之目标政策本身的复杂性和公共政策分析专家的偏好各不相同，这就决定了政策分析理论模型的多样化。那么，究竟什么是政策分析的理论模型？公共政策分析的基本理论模型有哪些？本节将对此予以阐述。

0.2.1 公共政策分析的理论模型概述

1. 公共政策分析理论模型的含义及特点

当我们讨论公共政策分析的理论模型时，其实是在探究政策分析专家进行政策分析的方式方法。通过理论模型，公共政策的制定和执行中的各种因素可以得到比较清晰的界定，使抽象复杂的现实政策得到概括和量化，这无疑有助于我们更好地理解公共政策。

基于以上的理解，我们可以对公共政策分析理论模型尝试作如下解释，即：公共政策分析理论模型是公共政策分析者为了研究某类或某个特定领域的公共政策，依据相似性原则而创造或选择一种理论分析系统来代替现实的研究对象，并对认识对象作出抽象描述的一种理论分析方法。毫无疑问，每一位政策分析专家都会经常使用一种或几种适合自己的政策分析模型。对于任何政策分析专家来说，放之四海而皆准的政策分析模型是不存在的。但是，我们通过研究发现，在这些纷繁复杂的各种模型背后总有这样那样的相似之处。通过对这些相似之处的研究、总结和归纳，我们可以找到一些规律性的东西，而且我们发现总有一些模型被更频繁、更有效地使用，这些就是我们所谓的公共政策分析的基本模型。我们试图通过对这些模型的研究，为政策分析者、政策制定者和政策分析爱好者提供一定的帮助。

虽然公共政策分析的理论模型多种多样，但并不等于它们是主观臆造出来的，事实上它们有着现实的根据和自身的特点。把握这些特点，对于构建、理解和使用这些模型具有重要意义。公共政策分析理论模型的特点可以概括为以下几个方面。

首先，公共政策分析的理论模型具有抽象性和概括性的特点。政策分析的理论模型是对现实政策系统的抽象，一方面，模型不能把现实政策系统的所有特性和变量包括其中；另一方面，模型又要尽可能地把握研究对象的主要特性和关键变量。政策分析的理论模型还具有概括性，它是基于研究对象的重要作用机理和结构构建，要突出研究对象的本质因素，忽略次要因素。所以说，公共政策分析的理论模型并非对现实政策的简单的、机械的描述，而是对研究对象的高度抽象和概括。