



 信毅教材大系

公共政策学

• 杨道田 编著

Public Policy



 复旦大学 出版社

 信毅教材大系

公共政策学

• 杨道田 编著

Public Policy



 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学/杨道田编著. —上海:复旦大学出版社,2015.12
信毅教材大系
ISBN 978-7-309-12017-2

I. 公… II. 杨… 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(2015)第 310072 号

公共政策学

杨道田 编著

责任编辑/徐惠平 戚雅斯

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

浙江省临安市曙光印务有限公司

开本 787×1092 1/16 印张 19 字数 406 千

2015 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-12017-2/D·782

定价:40.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

“信毅教材大系”编委会

主 任 王 乔

副 主 任 邓 辉 王秋石 刘子馨

秘 书 长 陈 曦

副秘书长 王联合

编 委 许基南 匡小平 胡宇辰 李春根 章卫东

袁红林 陆长平 汪 洋 罗良清 毛小兵

邹勇文 蒋悟真 关爱浩 叶卫华 尹忠海

包礼祥 郑志强 陈始发 陆晓兵

联络秘书 宋朝阳 张步云

世界高等教育的起源可以追溯到 1088 年意大利建立的博洛尼亚大学,它运用社会化组织成批量培养社会所需要的人才,改变了知识、技能主要在师徒间、个体间传授的教育方式,满足了大家获取知识的需要,史称“博洛尼亚传统”。

19 世纪初期,德国的教育家洪堡提出“教学与研究相统一”和“学术自由”的原则,并指出大学的主要职能是追求真理,学术研究在大学应当具有第一位的重要性,即“洪堡理念”,强调大学对学术研究人才的培养。

在洪堡理念广为传播和接受之际,德国都柏林天主教大学校长纽曼发表了《大学的理想》的著名演说,旗帜鲜明地指出“从本质上讲,大学是教育的场所”,“我们不能借口履行大学的使命职责,而把它引向不属于它本身的目标”。强调培养人才是大学的唯一职能。纽曼关于“大学的理想”的演说让人们重新审视和思考大学为何而设、为谁而设的问题。

19 世纪后期到 20 世纪初,美国威斯康星大学查尔斯·范海斯校长提出“大学必须为社会发展服务”的办学理念,更加关注大学与社会需求的结合,从而使大学走出了象牙塔。

2011 年 4 月 24 日,胡锦涛总书记在清华大学百年校庆庆典上,指出高等教育是优秀传统文化的重要载体和思想文化创新的重要源泉,强调要充分发挥大学文化育人和文化遗产创新的职能。

总而言之,随着社会的进步与变革,高等教育不断发展,大学的功能不断扩展,但始终都在围绕着人才培养这一大学的根本使命,致力于不断提高人才培养的质量和水平。

对大学而言,优秀人才的培养,离不开一些必要的物质条件保障,但更重要的是高效的执行体系。高效的执行体系应该体现在三个方面:一是科学合理的学科专业结构;二是能洞悉学科前沿的优秀的师资队伍;三是作为知识载体和传播媒介的优秀教材。教材是体现教学内容与教学方法的知识载体,是进行教学的基本工具,也

是深化教育教学改革,提高人才培养质量的重要保证。

一本好的教材,要能反映该学科领域的学术水平和科研成就,能引导学生沿着正确的学术方向步入所向往的科学殿堂。因此,加强高校教材建设,对于提高教育质量、稳定教学秩序、实现高等教育人才培养目标起着重要的作用。正是基于这样的考虑,江西财经大学与复旦大学出版社达成共识,准备通过编写出版一套高质量的教材系列,以期进一步锻炼学校教师队伍,提高教师素质和教学水平,最终将学校的学科、师资等优势转化为人才培养优势,提升人才培养质量。为凸显江财特色,我们取校训“信敏廉毅”中一前一尾两个字,将这个系列的教材命名为“信毅教材大系”。

“信毅教材大系”将分期分批出版问世,江西财经大学教师将积极参与这一具有重大意义的学术事业,精益求精地不断提高写作质量,力争将“信毅教材大系”打造成业内有影响力的高端品牌。“信毅教材大系”的出版,得到了复旦大学出版社的大力支持,没有他们卓越视野和精心组织,就不可能有这套系列教材的问世。作为“信毅教材大系”的合作方和复旦大学出版社的一位多年的合作者,对他们的敬业精神和远见卓识,我感到由衷的钦佩。

王 乔

2012年9月19日

内容提要

本书内容旨在使学生领会公共政策的知识框架，了解公共政策的基本研究领域，掌握公共政策的基本理论和方法，厘清公共政策过程的基本脉络，达到对现实社会问题的理性观察和认识。本书主要介绍了公共政策的概念、主体理论、基本过程和相关方法，内容涉及公共政策的基本知识（概念、特征和作用，主体、客体和环境）、政策分析的概念模型、社会问题的形成与公共政策制定、决策行为及其心理分析、政策执行的有效途径、政策的评估与终结等。本书以公共政策的阶段性方法为框架，按照政策过程的发展顺序展开分析。在强调政策科学体系规范性的同时，更注重实现政策理论和方法的“本土化”，结合我国的具体政策实践，对公共政策的来龙去脉进行了全面的阐释。

目 录

第一章 导论	001
【内容提要】	001
【要点提示】	001
第一节 公共政策概述	001
第二节 西方公共政策学的发展历程	009
第三节 我国公共政策研究发展的现状	016
关键术语	022
复习思考题	022
第二章 公共政策系统	023
【内容提要】	023
【要点提示】	023
第一节 公共政策主体	023
第二节 公共政策客体	029
第三节 公共政策环境	032
第四节 公共政策系统的运行	037
关键术语	041
复习思考题	041
案例分析 谁是文化遗产保护的决策主体——透视 圆明园防渗事件	042
第三章 公共政策的理论模型	045
【内容提要】	045
【要点提示】	045
第一节 模型概述	045
第二节 理性决策模型	049
第三节 非理性与渐进主义决策模型	055
第四节 综合决策模型和系统决策模型	059
第五节 团体决策模型	063

第六节 精英决策模型	065
关键术语	067
复习思考题	067
案例分析 科学决策保卫了荆江大堤	068

第四章 公共政策问题的形成与议程设置

【内容提要】	070
【要点提示】	070
第一节 公共政策问题概述	070
第二节 公共政策问题分析方法	074
第三节 公共政策议程的建立	079
关键术语	091
复习思考题	091
案例分析 关于安乐死问题的争议	091

第五章 公共政策制定

【内容提要】	094
【要点提示】	094
第一节 公共政策制定概述	094
第二节 公共政策规划	103
第三节 公共政策合法化	110
关键术语	114
复习思考题	114
案例分析 医疗体制改革	114

第六章 公共政策工具

【内容提要】	117
【要点提示】	117
第一节 公共政策工具概述	117
第二节 基本的公共政策工具	124
第三节 公共政策工具的选择	133
关键术语	136
复习思考题	136
案例分析 我国社会建设领域创新引导型政策工具	136

第七章 公共政策执行	139
【内容提要】	139
【要点提示】	139
第一节 公共政策执行概述	139
第二节 公共政策执行的过程	144
第三节 公共政策执行的影响因素	150
第四节 公共政策执行过程中的中国经验	151
关键术语	159
复习思考题	159
案例分析 虹桥公共政策执行的案例分析	159
第八章 公共政策评估	161
【内容提要】	161
【要点提示】	161
第一节 公共政策评估概述	161
第二节 公共政策评估过程	170
第三节 公共政策评估的模式	173
第四节 中国公共政策评估	180
关键术语	189
复习思考题	189
案例分析 关于制定危害食品安全刑事案件法律的案例 分析	190
第九章 公共政策监控与调整	193
【内容提要】	193
【要点提示】	193
第一节 公共政策监控概述	193
第二节 公共政策监控的功能活动	200
第三节 公共政策监控机制的构成	203
第四节 公共政策监控的过程	205
第五节 公共政策调整	206
关键术语	213
复习思考题	213
案例分析 “环保局欺骗了人大代表?”	214

第十章 公共政策终结与周期	215
【内容提要】	215
【要点提示】	215
第一节 公共政策终结	215
第二节 公共政策周期	230
关键术语	235
复习思考题	235
案例 一项短命的公共政策 ——国有股减持政策的终止	235
第十一章 公共政策价值观	237
【内容提要】	237
【要点提示】	237
第一节 公共政策价值观的内涵	237
第二节 公共政策过程中的价值冲突	247
第三节 公共政策研究中的伦理问题	254
关键术语	260
复习思考题	260
案例分析 三门峡水利工程	260
第十二章 公共政策分析方法	263
【内容提要】	263
【要点提示】	263
第一节 公共政策分析概述	263
第二节 公共政策分析方法	267
关键术语	289
复习思考题	289
案例分析 案例一：政策频繁换挡 医药营销如何前行?	290
案例二：巴氏奶进口政策收紧对国内乳企影响 几何?	291
参考文献	292
后记	296

第一章 导 论

【内容提要】

公共政策学是第二次世界大战后首先在美国兴起的一门全新的、跨学科、综合性的学科,是伴随着公共权力机关的产生而产生的。公共政策的兴起不是偶然,它与当代政治、经济、社会、科学的发展密切相关。公共政策是国家、政党、阶级等社会公共权威在其社会政治生活中的重要内容和行为准则,公共政策的制定、执行、监督、评估始终贯穿着社会政治生活的全过程。经过近年的发展,公共政策学已经成为当今世界一个重要的研究领域。研究公共政策,首先需要理解公共政策的定义,这对我们理解和研究公共政策有着十分重要的意义。

【要点提示】

公共政策的内涵与本质

公共政策的基本特征和主要功能

西方公共政策的形成与发展

我国公共政策的发展背景和主要阶段

我国公共政策学的领域研究

我国公共政策学研究的现状

第一节 公共政策概述

公共政策学既是公共管理学的一个重要学科分支,也是政治学的一个核心分支。20世纪50年代,美国政治学界发起了一场政策科学从传统政治学中脱离出来的革命性变革,使之逐渐成为一门新的学科。“政策科学”(policy science)这一概念的提出是由美国著名的政治学家哈罗德·D·拉斯韦尔和丹尼尔·拉纳在1951年合编的《政策科学:范围与方法的新近发展》一书中正式提出,此书的出版标志着政策科学的正式诞生。20世纪60年代,对政策科学的研究更加专业化、规范化,最终一个拥有自己独特的研究领域和研究方法的独立学科——公共政策学开始出现。20世纪70年代以后,公共政策学不仅在理论上继续获得新的发展,也日益受到了学术界、政界等的关注。



一、公共政策的内涵和本质

要研究公共政策,必须先了解其基本含义。西方公共政策理论在 20 世纪 80 年代开始逐渐传入中国,并与改革开放的实践相结合,“公共政策”成为政府机关、学术领域的流行词。但是,无论在外国学术界,还是在中国学术界,人们对公共政策概念的认识也不尽相同。目前,国内外学术界对公共政策的定义尚不统一。因此,了解中外学者对于公共政策的不同看法,对于我们理解公共政策的内涵有很大帮助。

罗伯特·艾斯顿(Robert Eyestone)对公共政策的定义最为广泛。他从行政生态学的角度来解读公共政策,他认为:“从广义上说,公共政策就是政府机构和周围环境之间的关系。”^①利用公式表达该定义即为 $P=f(G,E)$ 。 P 代表公共政策; G 代表政府系统; E 代表生存环境。这一公式表明公共政策是政府与环境相互作用的一个函数。这一定义用系统论的观点来分析和理解公共政策,强调公共政策与环境的互动关系。

美国学者、公共行政学的创始人之一伍德罗·威尔逊基于“政治与行政二分法”的原则,认为公共政策是由具有立法权的政治家制定、由行政人员执行的法律和法规^②。他主张,政治是公共意志的表达,行政是公共意志的执行,强调公共政策是政策制定和行政执行的统一。然而现在看来,这个定义片面地将政府行政机关排除在政策制定者的主体之外。

被誉为“现代政策科学的创立者”的哈罗德·D·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)和亚伯拉罕·卡普兰(Abraham Kaplan)在他们合著的《权利与社会》(Power and Society)一书中指出,“政策是一种为某项目标、价值与实践而设计的计划”^③。强调政策的**目的性和价值性。他们认为,公共政策是一种经过设计和论证、具有明确目标和价值取向的行动计划,强调了公共政策的目标取向、价值取向和实践取向。但该定义将政策等同于计划,忽略了执行的步骤,缩小了公共政策的内涵。

美籍加拿大学者戴维·伊斯顿(David Easton)认为:公共政策是政府对全社会的价值作权威性的分配。所谓的“价值”分配包括权力(power)、财富(wealth)、技能(skill)、知识(knowledge)、安全(security)、声望(prestige)等一切有形和无形的东西。这种理解的前提假设为人类政治活动是基于利益及利益关系,政府有对利益进行分配的职能。

美国著名政治学家托马斯·R·戴伊(Thomas R. Dye)在其 1972 年的著作《理解公共政策》一书中指出:“公共政策就是政府选择要做的或者不要做的事情。”^④这一定义强调公共政策是政府有选择性的行为,政府应当有所为并有所不为,即政府不应当随意干涉。

① Eyestone, Robert, *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*, Indianapolis, 1971, p. 18.

② 张金马:《政策科学导论》,中国人民大学出版社,1992 年,第 17 页。

③ Lasswell, H. D. & Kaplan, A., *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1970, p. 71.

④ Dye, T. R., *Understanding Public Policy* (6th ed), Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1987, p. 2.

美国公共决策论学者詹姆斯·E·安德森认为,“政策是由一个或者一批行为者为处理某一问题或相关事务而做出的、有目的的活动过程”,而“公共政策是由政府机关或政府官员执行政策”^①。表明这一过程有明确的政府行政人员的活动方向及过程。这些活动是建立在宪法或法律权威的基础上,形式上有积极和消极两种。

美籍德国政治学家卡尔·J·弗里德里希(Carl J. Friedrich)认为,政策是“在某一特定的环境下,个人、团体或政府有计划的活动过程”,提出政策的用意就是利用时机、克服障碍,以实现某个既定的目标或达到某一既定的目的。

日本公共政策学者药师寺泰藏认为,公共政策是为“公共”而制定的“政策”。“公共政策”一词本身饱含陈旧不鲜、司空见惯的色彩,但是“公共政策学”确实是一门范围宏大、与众不同的学问,“它所涵盖的政策领域非常广泛,无论进行多少案例研究,到头来也像盲人摸象一样,看不到事物的全貌”^②。

我国台湾学者林水波、张世贤认为,公共政策“是政府选择作为或者不作为的行为”^③。台湾学者伍启元认为,“公共政策是政府所采取的对公私行动的指引”^④。近年来,我国内地学者对公共政策的概念也进行了广泛而深入的研究。孙光认为:“政策是国家和政党为实现一定的总目标而确定的行动准则,它表现为对人们利益进行分配及调节的政治措施和复杂过程。”^⑤张马金等认为:“党和国家用以规范、引导有关机构、团体和个人行为的准则或指南,其表现形式有法律、规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等。”^⑥桑玉成、刘百鸣认为:“公共政策是社会公共权威在一定历史时期为达到一定的目标而制定的行动方案和行为依据。”^⑦陈庆云认为,“公共政策是政府依据特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则”^⑧。朱崇实、陈振明等人认为,“公共政策是国家、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为和所规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称”^⑨。

综合各种看法,本书认为,公共政策是指国家权威机构、政党及其他政治团体在特定时期为实现公意性诉求,围绕特定的目标而制定和执行用以分配和调控社会关系、利益资源等的政治行为或规定的行为准则。公共政策本质上是对社会资源和利益的分配,是一系列的措施、方法、办法、条例、法规等的总称。

① James E. Anderson, *Public Policy - Making*, Orlando, Florida: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1984, p. 3.

② [日] 药师寺泰藏:《公共政策》,张丹译,经济日报出版社,1991年,第9—10页。

③ 林水波、张世贤:《公共政策》,台北五南图书出版公司,1982年,第9页。

④ 伍启元:《公共政策》,香港商务印书馆,1989年,第4页。

⑤ 孙光:《现代政策科学》,浙江教育出版社,1998年,第27页。

⑥ 张金马:《政策科学导论》,中国人民大学出版社,1992年,第19页。

⑦ 桑玉成、刘百鸣:《公共政策学导论》,复旦大学出版社,1991年,第19页。

⑧ 陈庆云:《公共政策分析》,中国经济出版社,1996年,第9页。

⑨ 朱崇实、陈振明:《公共政策》,中国人民大学出版社,1999年,第2页。



二、公共政策的基本特征

(一) 政治性

公共政策是政府等社会公共权威为实现一定的社会目标、解决某一社会问题而制定或选择的行动方案和行为准则。它首先是政府或其他社会公共权威的一种政治行为。政府是统治阶级行使国家权力、实现政治统治的核心工具。而政治统治就是政治斗争中最强大的势力对社会的支配和控制。在阶级社会中,任何政党和政府都是代表特定阶级利益的政治集团,其一切所为本质上都要服从阶级利益的需要。公共政策的制定是政党和政府的政治行为,公共政策集中体现了统治阶级的利益需要,是统治阶级借助社会公共权力实现其统治的重要工具和手段,它集中反映或体现统治阶级的意志和愿望、阶级统治的政治倾向和利益追求,是源于政治动机的组织产物,因而它带有鲜明的政治倾向性。

(二) 公共性

由于公共利益的社会共享性和它所具有的相对普遍的影响力,因此确保公共利益的增进和分配是当代公共管理的根本目的^①。公共政策作为公共组织实施公共管理的重要措施和手段,自然内在地具有公共性的特征。

公共政策的公共性特征,首先表现在公共政策问题取向的公共性。在一个政治系统中,有各种各样的矛盾和问题,但是并不是所有的矛盾和问题都会成为公共政策解决的对象。实质上,有相当的矛盾和问题都未能纳入公共组织的视野。只有那些有助于保障和增进公共利益的矛盾和问题,才能进入公共政策的议程。一些矛盾和问题之所以未被列入公共政策议程,或许是因为公共组织暂时还无力(如条件不具备等)解决,又或许是因为它们本来就属于私人领域的范畴,应由私人政策予以解决。

其次表现在公共政策目标取向的公共性。一旦公共政策问题确立之后,就进入解决公共政策问题阶段。在这一阶段中,无论是公共政策的制定,还是执行,从理论上讲,都必须按照实现公共利益帕累托最优的原则,确定公共政策的目标和选择行动方案。也就是说,公共组织在借助公共政策手段行使公共权力、承担公共责任、解决政策问题的过程中,必须谋取公共利益,而不能在私人领域侵犯私权,或为少数人甚至公共组织自己谋取私利。公共政策的公共性是由现代社会的政治特征和现实状况所决定的。现代社会的基本政治特征便是民主政治,政府只有获得多数民众的支持,才能行使公共权力,这就要求政府管理社会的主要手段——公共政策必须代表民意、体现“公意”,否则,就可能导致政府的合法性危机。如果公共组织不能秉承服务和增进公共利益的宗旨,仅从纯粹私人的角度考虑,那么公共权力的“合法(性)”行使将是难以理解的”。

(三) 权威性

公共政策的权威性主要指公共政策在其适用范围内具有普遍的约束力,得到广大社会成员的遵守和认同。公共政策之所以具有权威性,是由以下三方面的因素决定的:

^① 张庆东:“公共利益:现代公共管理的本质问题”,《云南行政学院学报》,2001年第4期。

一是公共政策的制定主体公共组织具有特定性。换言之,只有特定的组织或机构才具备公共政策制定主体的资格。这种特定性或来自法律的明确授权,如政府及其职能部门、第三部门;或在长期的历史发展过程中形成的,如一些国家的执政党。二是公共政策的运作程序和规则具有严格性。在现代社会,无论是公共政策的制定,还是执行,都必须是法定主体按照法定程序进行,任何组织和个人都不得违反。程序和规则的严格性,是公共政策合法性的源泉。因为没有程序的严格性不仅无法保证公共政策形式的合法性,而且公共政策内容的合法性也将失去根基。在一个法治社会,具有合法性的公共政策,在其管辖范围内的所有组织和人员必须遵守和服从,即公共政策面前一律平等。三是公共政策实施具有强制性。公共政策的实施主要不是依靠执行机构和目标群体的内在强制,而是依赖于外在强制。政府和第三部门制定的政策是由国家强制力保证实施的,政党政策是由党的组织纪律保证其实施的;对拒不执行政策或歪曲政策的行为,都将作出相应的处罚,使其权利或者利益受到损失。

(四) 层次性

随着公共客体的无限丰富化和复杂化,公共政策一定是有其层次要求的,“一刀切”的政策往往推行困难。一般而言,高层次的政策对低层次的政策具有指导作用,但它往往都是概括性很强的原则规定,难以直接规范人们的行为,可操作性不强,只有把高层次的政策逐层分解并加以具体化,才能使之转化为低层次一系列具有可操作性的辅助政策。比如,中央政府制定的政策往往是从整个国家的全局出发,对地方政策具有宏观的指导性作用。而地方政府应依照本地区的实际情况,具体分析政策的目标群体,以中央政府的政策为框架,制定出适合本地区情况的政策。

(五) 选择性

无论是公共政策目标的确定、方案的设计和决断,还是公共政策的执行、调整、评估和终结,均是相关公共组织进行选择的结果。一言以蔽之,公共政策的选择性特征贯穿于公共政策运行过程的始终。公共政策的选择性特征是由人们认知的差异性、目标群体利益需求的多样性和公共政策资源的有限性所决定的。公共政策是客观见之于主观的产物,由于公共组织中人员的经历、学识、价值偏好、思维方式、所处地位等诸多因素的不同,并且,人类认识能力的有限性和公共政策环境的复杂性,必然导致人们在认知同一问题或矛盾产生的原因、影响以及解决方案方面存在一定的差异。公共政策只能从这些方案中选择或综合出一种方案作为行动的依据。目标群体是指受公共政策影响的,必然对公共政策采取适当反应的群体或个体。目标群体的利益需求有眼前的、有长远的,有合理的、有不合理的,有个体的、有群体的,有物质的、有精神的,有固定的、有变动的,有独享的、有共享的,等等。很显然,公共组织面对如此复杂多样的利益需求,不可能一一予以满足,必须从中作出取舍。政策资源涉及人、财、物、权威和信息等诸要素。公共组织进行公共政策制定、执行、评估,需要有一定的政策资源作支撑。在一定的时间内,由于受到公共政策环境系统总体状况和公共组织能力的影响,公共组织所能提取和加以利用的政策资源,尤其是经费与物质设施方面的资源是有限的。与此同时,社会需要公共组织通过公共政策来解决的问题却非常广泛。资源的有限性和问题的广泛性,决定了公共组织在对待社会问题时,不可能、也不应该眉毛胡子一把抓,只能将钱



用在刀刃上。

(六) 多样性

公共政策无论是作为公共管理的手段,还是作为一门学科都具有多样性的特征。作为公共管理手段的公共政策,其多样性表现在:首先,公共政策问题具有多样性。如有政治的、经济的、文化的、社会的,有国内的、国际的,有全局的、局部的等。其次,公共政策类型具有多样性。由于公共政策问题具有多样性,所以为解决公共政策问题而制定和实施的公共政策也有多种类型。如按其内容和地位可分为总政策、基本政策和具体政策;按其制定主体层次可分为中央政策和地方政策;按其适用范围可分为对外政策和对内政策;按其适用时间可分为短期政策、中期政策和长期政策;按其自身性质与要求可分为稳定性政策和探索性政策,等等。最后,公共政策的功能也具有多样性。如公共政策实施后,其效果有可能是积极的、消极的、无效的或喜忧参半的。作为学科的公共政策,其多样性主要表现在公共政策分析模型和分析方法两个方面。就公共政策模型而言,在公共政策制订中经常使用的模型主要有:政治系统理论模型、精英理论模型、团体理论模型、理性决策理论模型、渐进决策理论模型等;在公共政策执行中经常使用的模型有:过程理论模型、相互调适理论模式、循环理论模式、浴盆模型等。公共政策的分析方法有定性分析方法和定量分析方法两种。定性分析方法有价值分析法、规范分析法、可行性分析法、德尔菲法、主观概率预测法、超觉理性分析法。定量分析法有预测分析法、效果分析法、投入产出分析法、模糊分析法等。

三、公共政策的主要功能

公共政策的功能就是指公共政策所能发挥的作用和公共政策所具有的意义。目前,学术界对公共政策功能的表述并不一致。有的归纳为导向、调控和分配功能,有的归纳为制约性、导向性、管理性和象征性功能,有的归纳为导向、控制、协调、管理、分配、规范、中介、监督、再生和动力功能等。它们各有道理,各具特点。我们依据公共政策作用的对象,则可将其功能归纳为五种,即导向功能、调控功能、管制功能、规范功能、分配功能。

(一) 导向功能

公共政策的导向功能是指政策引导人们的行为或事物的发展朝着政策制定者所期望的方向发展。公共政策导向功能所包含的一项重要内容是规定目标、确定方向。就是把整个社会的政治生活、经济生活、文化生活等表现出的复杂的、多面的、相互冲突的、漫无目标的行为,纳入明晰的、单面的、统一的、目标明确的轨道,使社会有序地发展。引导功能是政策的积极性功能,这项功能告诉我们,“政策不仅要告诉人们什么是该做的,什么是不该做的,而且还要使人们明白,为什么要这样做而不那样做,怎样才能做得更好”。无数事实表明,制定正确的政策,合理调整人们的利益关系,保障人民群众的根本利益和公民权利,引导人们为实现国民经济和社会发展的预期目标努力奋斗,是能够激发千百万人的革命热忱和创造精神的。公共政策的引导是行为的引导,也是观念的引导。所以,政策导向功能的一项重要内容是教育指导、统一认识、协调行动、因势