



公共政策分析 教程

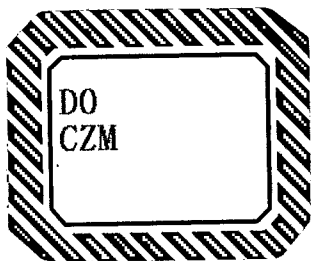
GONGGONG ZHENGCE FENXI JIAOCHENG

陈振明 / 主编

中国城市出版社

公共政策分析教程

陈振明 主编



中国城市出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析教程/陈振明主编. —北京: 中国
城市出版社, 2004.12

ISBN 7-5074-1666-6

I. 公... II. 陈... III. 公共政策—分析 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 132037 号

责任编辑 何玉兴—张伟
封面设计 周国强
责任技术编辑 张建军
出版发行 中国城市出版社
地 址 北京市朝阳区和平里西街 21 号 邮 编 100013
电 话 84275833 传 真 84278264
总编室信箱 citypress@sina.com
经 销 新华书店
印 刷 河北下花园光华印刷有限责任公司
字 数 230 千字 印 张 8.875
开 本 850 × 1168 (毫米) 1/32
版 次 2004 年 12 月第 1 版
印 次 2006 年 6 月第 2 次印刷
定 价 11.90 元

版权所有, 盗印必究。
属印装质量问题印厂负责调换

说 明

公共政策分析是在西方兴起的一个全新的跨学科、应用性研究领域。政策科学以其一系列独特、新颖的范式以及它对决策科学化、民主化和社会经济发展的促进作用，而备受各国学界和政界的共同关注，成为当代国外社会科学及管理科学一个重要而又充满活力的新跨学科领域。

20世纪70年代末80年代初，随着改革开放的伟大历史脚步，西方政策科学传入我国。经过了学界与政界20多年的共同努力，我国的公共政策学迅速发展，无论是学术研究及学科建设方面，还是在人才培养和知识应用方面都取得了显著的成就。近10多年来，公共政策学在大学、党校和行政学院的教学与研究中逐步扎根，成为本科生、研究生以及干部培训的一个重要的学科领域。为了适应需要，我们约请了厦门大学公共事务学院院长陈振明教授主持编写了《公共政策分析教程》这本教材。该教材适合党校、行政学院系统的本科、专科层次的学员，以及其他各类高等院校、成人高校学生学习使用。

在本书编写过程中，作者参阅了许多中外学者的论著，借鉴和吸收了他们的不少研究成果，使本书具有立论新颖、结构精巧、论述详尽的特点。

书中如有错漏、不足之处，敬请读者提出宝贵的批评和改进意见，我们期待今后有机会对本教材加以进一步的修订。

中国城市出版社
中共中央党校函授学院

2006年5月

目 录

第一章 政策分析的范围	1
第一节 政策分析的沿革	1
第二节 什么是公共政策	13
第三节 政策分析学科的模式	21
第四节 中国政策分析学科的建设	36
第二章 政策工具	47
第一节 政策工具研究的兴起	47
第二节 政策工具的种类	53
第三节 政策工具的选择	73
第三章 政策制定	81
第一节 政策议程	81
第二节 方案规划	90
第三节 政策合法化	102
第四节 具有中国特色的政策制定的基本经验	108
第四章 政策执行	114
第一节 政策执行概述	114
第二节 政策执行的过程与手段	119
第三节 影响政策有效执行的因素	130
第四节 中国政策执行的成功经验	140

第五章 政策评估	145
第一节 政策评估概述	145
第二节 政策评估的过程、模式和方法	154
第三节 推进我国的政策评估事业	168
第六章 政策监控	174
第一节 政策监控概述	174
第二节 政策监控机制的构成	179
第三节 政策监控的功能活动和技术	190
第四节 中外政策监控机制的比较	197
第七章 政策的终结、周期与变化	204
第一节 政策终结	204
第二节 政策周期	220
第三节 政策变化	230
第八章 政策分析方法论	240
第一节 系统分析与政策研究	240
第二节 公共政策分析的方法和技术	259
第三节 政策研究中的创造性思维方法	267
后记	278

第一章 政策分析的范围

政策分析又称政策研究、政策科学。政策分析或社会科学中的政策研究方向的想法始于 20 世纪 50 年代初拉斯韦尔的思考以及思想库的政策分析实践。到了 60 年代末 70 年代初，这种新的研究方向迅速发展并制度化，成为当代西方政策分析的基本领域之一。政策分析将科学知识尤其是社会科学知识与公共决策过程密切联系起来，提倡以问题为中心，而不是以学科为中心的知识产生方式；政策分析的倡导者们力图克服政治学及其他社会科学将理论与实践相脱离，片面强调学术研究的局限性，提出一门能把各种知识和方法直接运用于解决社会政治问题的新学科。它是一门以实践取向的学科，是适应人类利用已有知识和方法去改进政策制定系统，提高政策质量的需要而产生的。政策分析的研究对象是政策实践或实际的政策过程，它的目的和功能是提供政策相关知识，为政策实践服务。因此，政策分析不是纯理论科学或基础研究，而是一门应用性很强的学科，可以说体现了理论与实践的高度统一，它既来源于实践，又在实践中得以应用和发展。

第一节 政策分析的沿革

作为一门研究政策相关知识的学科领域，政策分析源远流长。它的源头可以追溯到人类文明之初，因为有了公共事务的管理，也就需要政策相关知识的研究。从古代及中世纪的历史典籍中，我们可以找到大量关于政策及政策相关知识研究的论述，而近现代特别是 19 世纪和 20 世纪上半期社会科学的发展为政策分析学科的诞生奠定了坚实的基础；在经济学、社会学、政治学、

行政学、运筹学和系统分析等学科领域积累起来的政策相关知识、政策研究理论和方法及技术，则构成了政策分析学科发展的直接先导或基础。而采用交叉学科的方法，着力从政治学和行政学领域研究公共政策问题，促使政策分析学科正式出现则是 20 世纪 40—50 年代以后的事。

一、政策研究的起源

政策问题是伴随着人类文明尤其是国家的形成而出现的。公共政策总是统治阶级意志的集中体现，是统治者维护其政治统治的根本政治措施。因此，不论是哪个统治阶级，政策的制定和实施总是他们首要关心的事务。随着社会的发展以及政策制定的因素的复杂化，一些专门为统治阶级出谋划策的政策研究人员（谋士或智囊）便会应运而生，因而也就会出现有关政策和政策研究的经验和思想。

中华民族为全人类留下了关于政策及政策研究的大量思想遗产。中国历代统治者重视政策，留下大量治国安邦的方略。在中国漫长的历史中，涌现了一大批与政策和政策研究密切相关的著作。例如，诸子百家尤其是孔子、荀子的著作中有大量治国安邦的至理名言；《孙子兵法》不仅是兵书，而且还是“国策”，虽然主要是军事谋略的研究，但也有大量的一般政策思想；《史记》、《资治通鉴》等不朽名著记载了许多政策研究的真知灼见。

在古代西方及世界其他地方，我们同样可以找到政策及政策研究的思想源头。西方古代历史典籍也记载了大量统治的经验，古代圣哲如亚里士多德、柏拉图以及近代的马基雅维利等人的政治著作中都可以找到有关政策和政策研究的论述。产生于公元前 18 世纪的《汉谟拉比法典》是公共政策最典型的例子。而中世纪的统治者召集专家在财政、战争和法律等方面提出政策建议，也是运用政策的一个典型。

近现代社会科学的发展为二战后政策分析学科的诞生奠定了

坚实的概念和方法论基础。早在拉斯韦尔等人采用跨学科方法致力于研究公共政策问题以前，社会科学的某些领域尤其是经济学、社会学和政治学已经展开了对经济、政治和社会政策问题以及政治过程和决策过程的专门研究，并且取得相当高的理论成就。

自17世纪英国资产阶级革命以来，自由主义的经济思想逐渐在西方占据了统治地位，人们普遍认为政府的作用就是资本主义的“守夜人”，除了少数公共物品由政府提供外，它不应干预社会经济的运行，市场力量的自发作用是最有效率的。因此，在这样的背景下，政府也就很少花费大量的人力、物力去积极地研究经济政策问题。

但是一些后进入现代化行列的国家，为了保护本国还处于幼稚状态的民族工业，争取本国社会经济的独立发展，政府则十分重视对社会经济政策的研究。它们依靠专业人员制定出许多积极有效的公共政策来推动社会向前发展。

到18世纪中叶，重商主义在欧洲占据了统治地位。重商主义的经济学家们注重研究和倡导各种经济政策，并确信只要有了好的经济与社会政策就能兴建与发展现代国家。即使是有自由主义倾向的经济学家亚当·斯密当时也非常重视政策问题。他提出“国富”即国民生产是国家经济政策的中心目标，追求最大或最多的“国富”乃是一个国家必须实行的基本经济政策。而18世纪后期发生了工业革命，提供政策相关知识才成为一个由专门方法指导并不受日常政治利益与偏见影响的相对独立的相对独立的活动。

到19世纪中叶，在一些资本主义发展比较迅速的国家中，市场体制已经日益成熟，相当多的原先由政府承担的经济功能开始让位给市场来调节。与此相适应，在英国的经济领域中，自由主义学派则取代了重商主义成为经济理论中的主流思潮。自由主义经济学家主张政府放任自流，无为而治，听任市场这只“看不见的手”去调节各项经济活动。因此，政府不再像以往那样花费

财力和人力去研究和制定积极的经济政策。一些大学的经济学系，也就停掉了“经济政策”课程。

到了19世纪下半叶，资本主义制度的内在矛盾和问题日益暴露，政府职能的扩大成为社会发展的内在要求。在这一时期，社会科学的诸多领域，如经济学、社会学、政治学等都得到了快速的发展，它们从各自的角度对资本主义社会进行了比以往更加深入的分析，使人类获得了更多有关社会运行的知识，充分使用这些知识以解决各种社会问题恰好迎合了迫切希望解决这些问题的政府的需要。同时，如何维护一个内部高效运转的政府，并使政治家们做出的决策迅速地贯彻到社会中去，这成了当时人们关注的一个焦点。

二、政策分析学科的兴起

在19世纪80年代以前，西方的政策研究还只是附属于经济学等学科。此后，这种情况就发生了改变。一个重要原因是西方公共行政学的出现，使政策研究随之进入了该领域的视野。美国是公共行政学的诞生之地，因而政策研究也较早在美国公共行政学中得到长足的发展。

进入20世纪，政策研究领域出现了一个明显的变化，即主要的社会科学如经济学、社会学和政治学及行政学的职业化。响应政府的号召，一些专门从事社会科学教学与研究的学者，为政府提供政策建议，罗斯福新政时期表现最为突出。在罗斯福新政中，美国国家计划委员会的大部分成员是职业社会科学家，它为20世纪30年代具有代表性政策问题的一般解决办法提供了示范。

第二次世界大战及战后的重新调整给社会科学家提供了机会展现他们在解决实际问题中的价值。军事与内政部门依靠社会科学家解释国家安全、社会福利和国防方面的问题。战争期间的政策研究的重点当然放在战争问题上。

人类在20世纪40年代以前所作的政策研究还是初步的，政

策研究还远远没有上升到独立学科的地位。对于政策的本质、内容及其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分析的兴起与发展奠定了基础。

1951年，斯坦福大学出版社出版了由拉纳（Daniel·Lerner）和拉斯韦尔（Harold D·Lasswell）主编的《政策科学：范围和方法的新近发展》一书，被人们当作政策分析学科诞生的标志。在该书中，拉斯韦尔认为，政策科学不仅要帮助制定更有效的政策，更要提供改善民主实践所需的知识。其实，在拉斯韦尔提出政策科学前，社会科学中政治学、社会学、经济学已积累起政策研究的理论和方法。拉斯韦尔首次对政策科学的对象、性质和发展方向做出规定，奠定了该学科的基础，具有跨学科性、民主性、未来取向和全球观点的基本特征。

虽然拉斯韦尔指明了政策分析中的政策研究方向，但是此后的十几年里，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，政策分析的学科建设并没有取得重大突破。20世纪60年代中期以后，情况发生了改变，政策分析取得了迅速的发展。著名的科学哲学家托马斯·库恩（Thomas S·Kuhn）的《科学革命的结构》（1962年）在当时起到了方法论的解放作用，给政策分析学科的发展注入了活力。政策科学家叶海卡·德洛尔（Yehezkel Dror）在1968—1971年短短的几年里，出版了所谓的政策分析“三部曲”——《公共政策制定检讨》（1968年）、《政策科学构想》（1971年）、《政策科学进展》（1971年）。德洛尔继承和发展了拉斯韦尔的政策科学思想，对政策分析学科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分析学科产生的必然性和必要性，讨论了政策分析学科的对象、性质、范围及方法论问题。

20世纪60年代末,当政策分析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把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,开始了这方面的硕士生和博士生教育。

在整个70—80年代,政策分析学科获得了新的进展,在政策系统与政策过程的研究上取得显著的成就,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。

最近的二三十年,西方的政策分析学科出现了一系列的新变化及新趋势:作为一门统一的社会科学的政策科学范式受到作为一门应用性社会科学的政策分析范式的挑战,政策分析与公共行政学及管理学的合流而导致公共管理学的兴起,公共政策研究的经济学途径的地位越来越突出,政策分析学科在不断分化尤其是出现了比较公共政策、政策伦理学、政策工具研究等分支学科,政策分析在许多主题领域中研究取得新的进展,形成了新的理论。

经过了50余年的发展,在走过了一条以学科化、组织化和产业化的道路之后,政策分析学科目前已进入一个富有成果和令人振奋的时代,它已成为一个相对成熟而具有强大生命力的学术领域。杜克大学教授乔尔·弗莱什曼1988年来中国社会科学院作学术报告时所说的:“目前已经发展起来的公共政策分析和专业,首次成为正式的教育科目,仅仅是在短短的20年里(即20世纪60年代末开始——引者注),这是令人震惊的。在回顾20年的发展时,人们既对这一学术的新发展表示赞叹,又对在这样短的时间内取得如此大的成就感到吃惊。”^①

三、公共政策的理论基础

(一) 市场失灵与政府干预

^① 单天信主编:《当代美国社会科学》,社会科学文献出版社1993年版,第166页。

在经济资源配置中，市场和政府各自应起多大作用，西方经济学家对这个问题的认识有一个辩证发展过程。1776年，亚当·斯密《国富论》的出版标志着西方经济学的诞生。亚当·斯密认为，在市场这只“看不见的手”的引导下，资源能够自动达到最优配置，利己主义动机会使个人在追求自身利益的同时不知不觉地实现社会利益；而政府，尽管是出于良好愿望和社会利益，试图干预资源配置过程，也往往会适得其反。斯密把政府活动仅限于国家安全、法律秩序的维持和社会基础设施的建立和维护。斯密给人们树立的是这样的信念——“自由放任；听之任之；不要干预”。这一信仰牢固矗立了一个半世纪之久。新古典经济学继承了斯密自由放任的思想，不主张政府介入资源配置过程。

从20世纪20年代开始，西方经济自由主义开始动摇，“市场失灵”观点开始抬头。思潮的转向有两个现实原因：一是30年代资本主义大危机粉碎了人们对市场的信仰，并孕育了凯恩斯主义革命；二是40年代苏联集权体制的工业化成就使西方人看到了国家干预和经济计划化的力量。

在市场经济中，如何处理好政府与市场、企业和社会的关系，确定好政府干预社会经济生活的方式、手段、范围和力度，一直是人们关注的焦点。无论是发达国家还是发展中国家，这都是亟待解决的问题。我国是发展中的社会主义国家，正处于社会转型和体制转轨的双重进程中，面临着诸多的社会问题，更加迫切需要充分而合理地发挥政府的作用。公共政策是政府意志的体现，也是政府干预市场最主要的手段，公共政策的基本作用就是调控市场运行，弥补市场机制的不足。

在市场经济体制下，社会资源的配置是通过价格机制的作用来实现的。但市场调节及价格机制的作用有一定的前提条件，而且市场本身并不是万能的，会出现市场失灵的现象。由于存在市场缺陷以及市场失灵，因此需要政府干预，以调节市场机制，弥补市场缺陷，纠正市场失灵。各国市场经济发展的历史以及理论

研究成果表明，没有单纯的市场经济，只有市场调节与政府的调控相结合的混合经济。在市场经济发展的过程中，政府在市场运作中主要扮演着以下5种角色：公共物品的提供者、宏观经济的调控者、外部效应的消除者、收入财产的再分配者、市场秩序的维护者。

所谓市场失灵，是指由于市场机制本身的某些缺陷和外部条件的某种限制，使得单纯的市场机制无法把资源配置到最佳的情况。市场失灵有3种类型：一是市场固有失灵，这种失灵即使是完全竞争市场也是存在的，政府干预主要针对这种失灵；二是市场不发育或产权关系不明造成的市场失灵，这种市场失灵应通过加速市场发育和明晰产权关系来消除，行政干预只能作为临时措施；三是由政府干预导致的市场失灵，如我国的经营许可证和地区关卡形成的行政性垄断，这种市场缺陷只能靠取消行政干预来消除。

市场失灵的主要原因是：第一，个人自由与社会原则存在矛盾。一方面是基于个人效用最大化原则的帕累托最优概念与社会收入公平原则不一致，效率与平等是市场无法解决的一对矛盾；另一方面是价值取向问题。个人价值取向与社会价值取向会产生矛盾。市场无法自行解决这些冲突。

第二，现实中的经济运行不能满足完全竞争的假定。市场经济存在独占、寡头垄断、垄断竞争、自然竞争与过度竞争，这几种情形都会引起社会效率损伤。

第三，外在效应的存在是市场无法解决的。所谓外在效应是指一个人或一个企业的活动对其他人或其他企业的外部影响。市场机制的特点是它针对买卖双方的供求情况，即交易情况起作用。但实际情况往往是一项经济交易不但直接影响交易双方，同时影响到与交易无关的第三者。

第四，单纯的市场调节无法为社会提供公共物品和服务，造成“市场失灵”。国防、社会治安、科学技术、机场、铁路、运

河、供水、供电等部门，其产品或服务为公众所共享，称为公共物品。这种物品具有不可分性、非竞争性和非排他性的特征。由于公共物品多为投资大、利润少、风险大的长期发展项目，如把它变为由市场组织或承担，必然会产生不足，进而影响社会资源的总体开发、利用程度和福利水平，因此，对于公共物品，市场是失灵的。

第五，单纯的市场调节无法解决国民经济发展的战略性、全局性、长远性问题，形成“市场失灵”。单纯的市场调节所能解决的仅仅是微观平衡的问题，而对于宏观的总量失衡，及由此引起的经济波动、通货膨胀等的调节却是无能为力的。^①

总之，市场经济中存在着“市场失灵”的现象。市场并不像传统经济学家们说得那么美好。要达到“帕累托最优”状态，就必须依靠政府的力量。政府对社会经济生活干预的基本手段是制定和实施公共政策，用政策法规以及行政手段来弥补市场缺陷，纠正市场失灵。

（二）市场失灵与政府失灵

20世纪40年代末50年代初，经济自由主义或新古典经济学开始复兴，经济学文献中出现了是对“政府失灵”的论证。西方经济思潮的这种演变也有两个现实原因：一是发达资本主义国家高失业率与高通货膨胀率同时并存的现实与凯恩斯主义国家干预理论相矛盾。按照凯恩斯主义观点，通货膨胀率与失业率只存在交替关系，政府制定宏观政策至少可以实现物价稳定和低失业率之中的一个目标。但现实并非如此，说明宏观政策无效；二是60年代以后，社会主义国家和许多发展中国家在经历了初期快速工业化之后，经济普遍缺乏效率，出现了迈向分权和市场的改革浪潮；发展中国家在发展起步阶段都强调计划化、政府干预、

^① [美] 斯蒂格利茨：《政府经济学》，春秋出版社1988年版，第105页。

国有企业的作用，奉行内向型发展战略。但从 50 年代末开始无一例外地遇到了由此引发的发展难题，都在寻求利用市场促进经济发展的新道路，纷纷转向市场导向或出口导向的经济发展战略。

就像市场机制不是万能的一样，政府干预也并非完美无缺。西方经济的实践证明，市场不能调节或调节不好的事情，政府并不一定能调节或调节得比市场更好，政府调节过程中也会出现失灵现象。而且，政府失灵会给社会带来更大的危害。

政府失灵是指政府对经济干预不当，未能有效地克服市场失灵，甚至阻碍和限制了市场功能的正常发挥，引起了经济关系的扭曲，加剧了市场缺陷和市场紊乱，从而没能使社会资源实现优化配置。

政府失灵的主要表现：一是由于行为能力和其他客观因素的制约，政府干预经济的结果不能实现预期的社会公共目标。这是政府失灵的最一般表现。二是政府干预经济达到了预期目标，但效率低下、成本昂贵，导致资源并未能得到有效充分利用。三是政府干预经济达到了预期目标，也有了较高的效率，但损害了市场效率和社会公平目标的实现。四是政府干预经济由于决策失误而导致经济水平波动，背离了政府干预经济的初衷。这主要表现为政策随机多变和政策失误。五是政府干预经济的范围和力度过大，超出了纠正市场失灵的合理需要，造成资源配置扭曲。也就是说，政府管了不该管的事。六是政府干预经济的力度不够，难以弥补市场失灵，不能使市场的功能按照干预目标发挥作用。

政府失灵的主要原因：一是政府行为目标与社会公共利益存在差异。社会实际上并不存在作为政府公共政策追求的所谓的公共利益。政府不是一个超脱于现实社会经济利益关系的万能的神灵之手。无论是政府官员还是政府机构，都有自己的行为目标，这些目标并不是与社会公共利益划等号的。政府官员也是“经济人”，也要追求自身利益。政府机构也是具有自身利益，将政府

官员的利益内在化为政府的利益。在西方发达市场经济国家中，政府并非完全代表社会公共利益，它往往为一些有影响的特殊利益集团所左右。

二是现有的决策体制及方式（投票规则）本身有缺陷。以多数原则为基础的民主制是现代国家所采用的一种通用的决策体制，它较之于独裁制或专制体制，是一种巨大的进步和更合理的决策体制。但是，韦默和维宁在《政策分析》一书中指出，无论是直接民主制，还是间接（代议）民主制都有其内在缺陷：前者中固有的问题有周期循环或投票悖论和偏好显示是否真实问题；后者中固有的问题主要是被选出的代表由于其“经济人”特性而追求自身利益的最大化，而不是选民或公共利益的最大化，而选民却难以对其实施有效的监督。^① 现有的投票规则或表决方式（如一致通过、过半数、相对多数、绝对多数、2/3多数等）也远非是完美的。例如，多数原则不可能是完全民主的，它将出现多数人对少数人的强制；一致同意原则的决策成本太高，容易出现议而不决，贻误时机。

三是信息不完全。由于缺乏有效的动力刺激和相应的约束，由于政府机构的低效率，特别是由于广泛的私人利益的存在，因此，政府要获得全面准确的信息是十分困难的。由于费用的昂贵和时间的限制，基层的许多信息永远不能反映到政府机构中来。另外，由于制度因素和人为因素，基层传上来的信息很可能经过修正或是虚假的。因此，根据不全面、不准确的信息制定的政策难以达到预期效果。

四是政府机构效率低下。由于政府机构垄断了公共物品的供给，政府官员缺乏追求利润的动机，政府官员缺乏有效的监督，因而政府官员往往是高投入、低产出。

^① David L. Weimer & Aidam R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, New Jersey: 1992. p. 113—130.