

政府与公共管理教材系列

现代公共政策分析

XIANDAI GONGGONG ZHENGCE FENXI

郭巍青 著
卢坤建

中山大学出版社

政府与公共管理教材系列

现代公共政策分析

郭巍青 卢坤建 著

中山大学出版社

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

现代公共政策分析/郭巍青,卢坤建著. —广州:中山大学出版社,2000.01

ISBN 7-306-01617-2

I. 现… II. ①郭… ②卢… III. 社会政策-分析 IV. C916

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路135号 邮编:510275)

电话:020-84111998,84037215)

广东新华发行集团股份有限公司经销

广东韶关新华印刷厂印刷

(地址:广东韶关市新华北路50号 邮编:512026 电话:0751-8760690)

850毫米×1168毫米 32开本 11.75印张 295千字

2000年1月第1版 2000年3月第3次印刷

印数:6001-11000册 定价:18.80元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

目 录

第一章 公共政策分析概说	(1)
第一节 公共政策分析的历史背景与学科发展	(2)
一、历史上的政策研究	(3)
二、政策科学的建立	(6)
三、政治发展与公共政策分析	(11)
第二节 公共政策分析的研究对象	(15)
一、公共政策的概念界定	(15)
二、公共政策的领域以及相关学科	(19)
三、公共政策的层级系统	(21)
第三节 公共政策的分析框架与模型	(26)
一、政策过程与分析框架	(26)
二、决策模型	(30)
第二章 公共政策问题的建构	(37)
第一节 政策问题	(37)
一、问题与政策问题	(38)
二、政策问题的基本特征	(41)
三、政策问题的结构	(43)
第二节 政策议程的建立	(46)
一、政策议程的政治学：体制与文化	(46)
二、政策议程的动力学：各种行为者	(49)
三、政策议程的系统论：途径与策略	(55)
第三节 政策问题建构中的若干方法论问题	(59)
一、政策问题建构的思维程序	(61)

二、错误问题再分析：第三类型错误	(64)
三、政策问题建构过程中的创造性	(65)
第三章 公共政策方案的制定	(67)
第一节 政策规划	(68)
一、政策规划的特性	(68)
二、政策规划的主体	(70)
三、政策规划的分类	(72)
四、政策规划的原则	(74)
五、政策规划的程序	(75)
第二节 政策论证	(77)
一、政策论证的基本要素	(78)
二、邓恩模型与论证的理性标准	(80)
三、政策论证的方式	(83)
第三节 政策合法化	(86)
一、政策合法化概述	(86)
二、具体部门政策合法化问题的分析	(90)
第四章 公共政策的执行	(98)
第一节 公共政策执行的理论与模型	(98)
一、政策执行的重要性	(98)
二、政策执行的本质解释：行动还是组织	(101)
三、政策执行的分析路径：自上而下还是自下而上	(104)
四、政策执行的其他分析模式	(108)
第二节 影响公共政策有效执行的因素	(111)
一、政治因素	(111)
二、行政因素	(116)
三、传播因素	(120)

第三节 政策执行效果及其评估	(127)
一、执行效果评估的意义	(127)
二、政策执行的效果	(128)
三、效果评估的困难	(130)
第五章 公共政策的监控	(134)
第一节 政策监控概述	(134)
一、政策监控的涵义	(135)
二、政策监控机制的构成	(136)
三、政策监控的作用	(142)
第二节 政策监控的功能活动	(144)
一、对政策过程的监控	(145)
二、对政策产出和效果的监控	(148)
三、政策调整与政策监控	(150)
第三节 政策监控机制的若干比较分析	(152)
一、西方国家政策监控机制的若干特点	(153)
二、我国的政策监控机制	(157)
第六章 公共政策的定性分析	(166)
第一节 情景分析法	(167)
一、什么是情景分析法	(167)
二、情景分析法的基本步骤	(168)
三、情景分析法的评价	(170)
第二节 合议分析法	(171)
一、缺点列举分析法	(172)
二、希望列举分析法	(173)
三、集团头脑风暴分析法	(174)
第三节 德尔菲分析法	(180)
一、德尔菲分析法的特点	(180)

二、德尔菲分析法的程序·····	(182)
三、德尔菲分析结果的统计分析·····	(184)
四、德尔菲分析法的评价·····	(188)
第四节 博弈分析法·····	(190)
一、二人零和博弈的基本理论·····	(190)
二、二人非零和博弈的基本理论·····	(196)
三、公共政策的博弈分析方法·····	(199)
第五节 主观概率预测分析法·····	(202)
一、预测与概率的关系·····	(202)
二、主观概率预测分析的方法·····	(203)
三、主观概率预测的统计和计算方法·····	(204)
第七章 公共政策的定量分析·····	(206)
第一节 定量分析中的模型·····	(206)
一、模型的基本要求·····	(207)
二、公共政策分析中的数学模型·····	(208)
三、如何建立数学模型·····	(209)
第二节 预测分析法·····	(210)
一、平均预测法·····	(210)
二、回归分析预测法·····	(213)
三、马尔柯夫概率预测法·····	(218)
第三节 规划分析法·····	(221)
一、线性规划分析法·····	(221)
二、动态规划分析法·····	(224)
三、目标规划分析法·····	(225)
第四节 决策分析法·····	(228)
一、确定性决策分析法·····	(229)
二、风险性决策分析法·····	(229)
三、不确定性决策分析法·····	(238)

第五节 效果分析法·····	(241)
一、效果分析的主要标准·····	(242)
二、成本效益分析法·····	(244)
三、统计抽样分析法·····	(251)
四、模糊分析法·····	(255)
第八章 公共政策的系统分析·····	(258)
第一节 系统科学与公共政策分析·····	(258)
一、系统与系统方法·····	(259)
二、系统方法的意义·····	(261)
三、系统分析及其特点·····	(263)
第二节 系统分析的基本要求·····	(265)
一、系统分析的范畴·····	(266)
二、系统分析的要素·····	(268)
三、系统分析的内容·····	(271)
四、系统分析的程序·····	(277)
第三节 系统分析的基本方法·····	(282)
一、一般定量分析技术·····	(282)
二、定性分析：必要手段·····	(288)
三、系统分析法的局限·····	(293)
第九章 公共政策的比较分析·····	(295)
第一节 定性比较分析：一般认识·····	(296)
一、定性比较分析的意义和作用·····	(296)
二、决策体制的比较性认识·····	(299)
第二节 定量比较分析：基本条件·····	(306)
一、政策收益的可比性·····	(306)
二、政策费用的可比性·····	(308)
三、政策价格指标的可比性·····	(311)

四、政策时效的可比性·····	(312)
第三节 定量比较分析：常见方法·····	(312)
一、直接比较分析法·····	(313)
二、综合比较分析法·····	(313)
三、价值比较分析法·····	(316)
四、定量比较分析的基本程序·····	(323)
第十章 建立公共政策分析新范式——可持续发展	
角度的透视·····	(326)
第一节 现实发展的困境·····	(326)
一、新的市场缺陷问题·····	(327)
二、新的政府缺陷问题·····	(328)
三、新的道德失范问题·····	(329)
第二节 现有分析范式的局限·····	(330)
一、问题取向：以物为中心的局限·····	(330)
二、目标取向：功利主义的局限·····	(332)
三、方法论取向：理性主义的局限·····	(342)
第三节 可持续发展与公共政策分析新范式的	
建立·····	(348)
一、问题取向：以人的发展为中心·····	(348)
二、目标取向：以未来社会利益的实现为原则·····	(350)
三、方法论取向：以定量分析从属于定性分析为	
原则·····	(361)
后 记 ·····	(366)

第一章 公共政策分析概说

公共政策分析是当代社会科学知识体系中的一个重要分支，它以公共政策为研究对象，对公共政策的制定与实施过程及其社会效果进行综合分析与评价。但是这种分析并不是简单地罗列、介绍、解释或宣传一个政府正在实行的各项具体政策。作为一门学科，公共政策分析的任务包括两个基本的方面：第一，阐明或揭示与公共政策有关的各个环节和因素，分析这些环节和因素之间的相互作用如何影响了公共政策的过程、内容和效果。第二，积累、归纳或发展一切能够改进公共政策质量的科学知识，并为这种知识的实际运用提供专业训练。

美国学者哈罗德·拉斯韦尔 (Harold Lasswell) 曾对公共政策分析作过一个非常简明扼要的概括。他说，公共政策分析的任务是创造一种“关于并且用于决策过程的知识”。^① 另一位研究公共政策的美国学者斯图亚特·奈格尔 (Stuart Nagel, 又译为尼古) 则指出，政策分析围绕着五个基本的问题来展开：“(1) 谁是决策者？决策者是指处理方法论问题和实质性问题时，决定备选政策的人；(2) 怎样获得价值标准并以此作为政策标准，以及怎样观察备选方案之间的关系；(3) 什么样的目标值得实现以及它们的重要性如何；(4) 从较普遍的意义讲，哪些是备选方

^① 转引自 William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall International, Inc., 1994, p. 1.

案？(5) 良好的政策分析的标准是什么？”^① 这些观点，较好地描述了公共政策分析的学科特点和基本任务。

提高决策的科学化和民主化水平，是我们现代化建设和改革开放过程中的一项重要任务。为此，我们需要学习和掌握有关公共政策分析的基本知识和基本理论。在人类文明的发展历史中，无论东方还是西方，都有公共政策分析方面的悠久传统。但是从严格的科学意义上看，公共政策分析又是在 20 世纪才真正发展起来的一门新兴学科。本章将对公共政策分析的学科范围、研究方法以及发展历史作概括的介绍。

第一节 公共政策分析的历史 背景与学科发展

从最宽泛的意义上说，政策分析的历史和人类的文明一样古老。可以说，早在人类文明之初，从有了最初步的公共事务管理以来，就出现了对于政策问题的关注和研究兴趣。在英语中，政策 (policy) 一词来源于古希腊语、闪语和拉丁语的混合。古希腊语和闪语的两个词根，polis (意思是城邦国家) 和 pur (意思是城市)，融合成为一个拉丁词：politia，意为国家。它后来又演变成为中世纪时期的一个英语单词：policie，意指从事公共事务或政府管理。这个词最终发展成为现代英语中三个非常重要的单词，即 policy (政策)、police (警察) 以及 politics (政治)。相应地我们看到，现代社会科学的知识体系中也逐渐发展出三个重要

^① [美] 奈格尔：《政策学：综合与评估》，周超等译，中国人事出版社 1991 年版，第 224~225 页。

的学科分支，即政治学、行政管理学以及政策科学。这三个分支在学科范围上有很大的重叠，很难绝对地划分出彼此间的界限，因为它们主要都是在研究政府、政治和政策。

一、历史上的政策研究

政策问题和政策研究是伴随着人类文明尤其是国家的形成而出现的。中国作为世界文明古国之一，在政策及政策的分析研究方面有大量的思想遗产。在中国，辅佐统治者审时度势、运筹帷幄的“智囊”阶层出现很早。夏商时期的家臣，西周时期的命士，春秋战国时期的所谓食客、策士、谋士等等，他们当中的许多人，就是古代的政策研究人员。从东汉开始，出现了正式的智囊制度。东汉、三国、东晋时期设立监察军务的“军师”；汉以后实行宰辅制度，为智囊人员设立了正式的官职；到了清代，地方官吏设立了幕府，实际上就是地方政府的政策研究机构。

与智囊制度的发达相适应，中国漫长的历史中还产生了一大批与政策和政策研究密切相关的思想、言论和著作。诸子百家尤其是孔子和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”；其中关于军事谋略的研究中，包含有大量的一般政策思想。《战国策》中专门记述了策士们的言论和行动，成为我国历史上较为完整的政策研究及政策咨询的著作。《史记》、《资治通鉴》等不朽名著中记载了许多与政策研究有关的真知灼见。^①

在古代西方文明以及世界其他地方的文明中，同样存在着政策及政策研究的思想传统。这种传统首先发源于一些自治程度较高的部落文明，并随着世界的城市文明的扩散与分化而进一步发展。有西方学者认为，政策研究的传统最早可以追溯到美索不达

^① 参见陈振明：《政策科学》，中国人民大学出版社1998年版，第3页。

米亚（现在的伊朗南部）文明的经典之作《汉谟拉比法典》（*The Code of Hammurabi*）。^① 这部法典成文于公元前 18 世纪，由当时巴比伦的统治者撰写，目的是要建立必要、统一、公正的社会公共秩序，集中反映了稳定城市居住区域的经济和社会发展的基本要求。《汉谟拉比法典》以条约的形式对政府的责任、官员的行为，以及公民的权利等作出了规定。例如，其中有这样的条款：“如果地方长官占有了人们的税款或原谅叛逃者，则他们要被处以死刑。”又如，“在任何情况下，官员、收税者和警察都不能出卖田地、花园和房屋”，等等。与《汉谟拉比法典》一样，不少早期文明地区所颁布的法典，在维护越来越复杂的城市居住地的稳定，以及调节商品生产和公共事业间所出现的矛盾方面，起到了相当积极的影响。

文明的发展一方面导致了日益复杂的社会问题的产生，它要求有新的方式来稳定城市文明、合理分配社会财富、提供对内和对外的安全保障等；另一方面也促进了受教育阶层的发展，促进了与政策制定相关的知识的发展。逐渐地，出现了一些与政策制定相关的“专家”阶层。统治者在某些特定的时候，如战争开始之前或种植季节开始之前，需要借助于这些人的知识和力量，帮助他们进行预测和策划。最早的这种预测往往与神秘性、巫术等分不开，从现代的标准来看并不科学。但是，任何预测最终总要受到实际结果的检验，这就促使了基于客观经验基础上的研究逐渐发展起来。在这种早期的专家当中，最著名的当属古代印度的高提雅（Kautilya），古希腊的柏拉图、亚里士多德，以及后来的马基雅维里。他们都是著名的思想家，也都在很大程度上介入了当时的政策制定和政策咨询的过程。柏拉图关于“哲学王”的理

^① William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice - Hall International, Inc., 1994, p. 35.

想从政策研究的角度来看具有特殊意义。它表明柏拉图清楚地意识到，好的统治者、好的政府和政策，必须要有好的知识作为基础。以这种理念为指导，柏拉图和亚里士多德都积极充当过当时统治者的顾问或导师的角色。

随着中世纪城市文明的逐步扩散和分化，开始形成了较大规模的专门的技术官员阶层，他们往往也就是专门的政策分析人才。统治者越来越需要依赖他们，在法律、财政、战争等方面提出建议，或提供技术上的帮助。韦伯曾对公共政策分析人才的历史演化过程这样描述说：关键的一步是，位于骑士之上的统治者，因为知识浅薄而无法实施有效的财政管理。同样地，战争中军事技术的发展需要有掌握专门技术的军官；法律程序的分化，则需要有受过专门训练的法官，等等。于是，在财政、军事、法律三大领域中，专门的技术官员逐渐占有了重要的地位。其中有些人还赢得了无偏见、无私利、超脱于现实政治、不被权力与经济利益诱惑的职业声誉。和古希腊城邦时期的情况相比较，这个时期的主要进步表现在，受过教育的专业阶层开始整体性地介入了政策过程，而不再仅仅是杰出思想家的个人行为。

18世纪开始的欧洲工业革命同时伴随着意义深远的思想启蒙运动，它为科学的发展奠定了思想基础和社会基础，从此科学取代愚昧，科学的历史地位得以确立。与此相应，与政策研究有关的知识得到进一步的发展，政策研究开始具有相对独立的地位。在这一时期中，人们的思想观念和社会思潮发生了两方面的巨大转变：第一是相信，伴随着科学技术的发展，人类社会可以取得巨大的共同进步。第二是相信，只有经过不断检验而发展的自然科学知识和社会科学知识，才是理解和解决社会问题的唯一客观的手段。因此，无论是在政策制定者还是在为政策提供咨询的专业人士那里，以往的神秘主义和魔法等逐步地让位于经验主义的科学方法。这种转变在政策分析中的一个重要表现，是经

验的实证方法与量化的统计分析方法开始在政策制定中占有越来越重要的地位。当然，这一结果是逐步形成的。即使到了19世纪，也与现在有着明显差距。比如在1850年，有人向英国伦敦统计学会（后改为皇家统计学会）提交一份研究计划，要求资助对每日都市街道的马粪量进行研究。这个建议被很有礼貌地驳回了，理由是此项计划不是学会优先资助的对象。这个例子充分说明了实证与定量研究方法在当时还未被普遍地使用。^①

19世纪以前，也有不少著名的哲学家、国务活动家曾试图对决策及其在社会中的作用给予系统的解释。但他们依据的论点，往往是求助于权威、礼仪和哲学原则。到19世纪，一个重要的变化是，从经验与定量方面研究政策有了长足的进展。人们重视系统地搜集资料。比如1801年，英国进行了首次人口普查。随之而来，统计学与人口学逐步发展为一门独立的学科。在英国的曼彻斯特和伦敦，统计学会相继成立，学会大都由银行家、实业家和学者组成。他们试图寻找对社会问题进行思考的新方式，注意用统计数字反映城市化以及资本主义工业生产中相互关系的调整。欧洲其他国家，如法国和德国，也有不少研究者直接深入社会最低层调查研究，获得了实际生活中的第一手资料。这对政府的政策，如养老保险政策的制定与修改产生了影响。19世纪，不仅制定政策的知识结构发生了变化，而且研究方法也随之变化。判断是非的标准不是依据权威、礼仪与哲学原则，而是更多地看重是否与经验观察的结果一致。

二、政策科学的建立

尽管政策研究和政策分析可以算是一个有悠久历史的学术领域，但那主要是从思想渊源的角度上说的。从严格的意义上来

① 参见陈庆云：《公共政策分析》，中国经济出版社1996年版，第68页。

说，政策分析作为一门学科是在 20 世纪中期以后才逐步发展起来的。在政策分析的学科领域中，除非专门说明，“政策”一词通常是指“公共政策”，即是指在一定程度的社会参与的基础上，由合法的政府来制定和实施的、旨在解决社会公共问题的政策。显然，“公共政策”不等同于宽泛意义上所讲的“政策”，它比广义的“政策”概念要小一点。同时，它与中国古代典籍中所讲的权术谋略也有很大的区别。一般认为，现代公共政策分析的研究起源于美国。公共政策分析的学科建立有三个方面的标志：专业知识队伍的形成，研究范围的界定和研究方法的发展，以及理论与实践之间的积极互动。

（一）专业知识队伍的形成

与 19 世纪相比较，20 世纪的显著特点是社会科学知识的长足发展和专业的进一步分化。政治科学、经济学、社会学、工商管理学、行政管理学以及其他一些相关的领域，都建立了自己独立的学科范围和学科体系。专门从事教学与科研的大学教授和科研人员取代了 19 世纪的那些统计分析人员、工厂主、银行家等，开始在政策分析领域中担任主角。政府在公共政策的制定和实施过程中，也更多地转向从大学那里取得咨询意见。这种转变在两个方面具有重要意义：

第一，大学教授与研究人员因其工作特点和职业地位，可以在政府与社会之间成为第三方，这使他们能够站在相对客观的立场上，用科学的眼光去考察政策问题。

第二，专业知识队伍的形成构成一个必要的基础，在这个基础上，原来公共政策研究中那种零散的、就事论事的调查和建议才有可能转变为具有学术理论水平的系统概括和深化。

（二）研究范围的界定和研究方法的发展

从 19 世纪末到 20 世纪上半叶，西方社会科学领域中的两个研究方向对于政策科学的建立起了重要的先导和推动的作用。第

一个方向是以马克斯·韦伯（Max Weber）和卡尔·曼海姆（Karl Mannheim）为代表的德国社会学研究。韦伯和曼海姆在知识社会学方面有重要贡献。他们在研究中十分强调，社会科学知识的建立和运用，必须要有价值导向、民主导向以及政策导向。换句话说，不能仅仅停留在科学地认识和说明客观发生的事情上，更重要的是运用科学知识去维护人类尊严。这其中一个重要环节，就是要改善和提高政府管理和公共政策的质量。有学者认为，韦伯的著作中有大量的关于公共政策分析的内容，并且直接介入了一些公共政策的制定过程。曼海姆的一些重要著作，例如《意识形态与乌托邦：知识社会学导论》、《重建年代的人与社会》等，为公共政策研究提供了重要的方法论的原则。因此，他们应当被看作是现代政策科学的先驱者和奠基人。^① 1951年，美国学者哈罗德·拉斯韦尔在斯坦福大学出版社出版了由他和丹尼尔·拉纳（Daniel Lerner）共同主编的《政策科学：范围和方法的新近发展》一书。书中首次提出“政策科学”的概念，用以概括社会科学中的政策研究方向，并对政策科学的对象、性质和发展方向加以系统论述，从而被人们当作公共政策分析这门学科诞生的标志。拉斯韦尔在基本研究方法上继承了韦伯和曼海姆的传统。他认为，政策科学的目的不仅是要促进更有效的决策，而且是要为“促进民主制度的实践提供必要的知识。一言以贯之，要特别强调民主的政策科学，其最终目的是在理论和实践上实现人的尊严”。^②

从韦伯、曼海姆到拉斯韦尔的这种研究路径，构成了 20 世

① William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall International, Inc., 1994, p. 46.

② Harold D. Lasswell, *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, 1951, p. 15.