

# 公共政策分析

张国庆 主编



MPA (公共管理硕士)

系列



復旦大學出版社

[www.fudanpress.com.cn](http://www.fudanpress.com.cn)

MPA (公共管理硕士) 系列

# 公共政策分析

张国庆 主编

復旦大學 出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

公共政策分析/张国庆主编. —上海:复旦大学出版社, 2004. 11  
(复旦博学·MPA系列)  
ISBN 7-309-04212-3

I. 公… II. 张… III. 公共政策-分析-研究生-教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 101548 号

**公共政策分析**

张国庆 主编

---

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 邮编 200433

86-21-65118853(发行部) 86-21-65109143(邮购)

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

---

责任编辑 邬红伟

装帧设计 孙 曙

总 编 辑 高若海

出 品 人 贺圣遂

---

印 刷 上海崇明裕安印刷厂

开 本 787×960 1/16

印 张 27.5 插页 2

字 数 479 千

版 次 2004 年 11 月第一版第一次印刷

印 数 1—6 000

---

书 号 ISBN 7-309-04212-3/D·266

定 价 35.00 元

---

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

## 前 言

应复旦大学出版社之约,我们编写了这本公共管理(MPA)教科书。在编写的过程中,我们设定了这样几个目标:

首先,内容充实。本书试图在有限的篇幅内,为读者提供一个尽可能全面、准确和系统的读本。这个读本应当能够反映当代“公共政策分析”发生和发展的系络,主要的知识、理论和方法,包括具有代表性的学术人物及其标志性的成果,具有典型意义的公共政策事件或现象,以及学术性的政策争论,同时反映公共政策分析领域的重要的研究动态和新的发展趋势,以及需要面对的基本的公共政策分析的理论和实践问题。与此同时,本书亦提出了一些自己的观点。需要指出的是,本书涉及众多的理论、方法、人物、事件、论著,其中相当一部分历来存在广泛的不同的评价。在这方面,本书力求首先能够较为准确、全面地反映不同的观点,然后能够较为公正、客观地进行分析 and 评价。我们希望,本书能够比较准确、清晰、概要地介绍和讨论世界和国内公共政策分析的主要研究成果和发展动态。

其次,理论联系实际。作为教科书,本书除少数章节外,大多安排了与本章内容相一致的案例,而且,这些案例大多是近期发生的、具有一定典型意义的现实案例。我们希望,这些案例有助于读者更为准确、深入地理解相关的理论和掌握相关的分析方法。在我们看来,公共政策分析的实证性是很强的,如果读者愿意不断地收集和分析案例,那将有助于不断提高自己的公共政策分析的能力和应用水准。

再次,学术规范严谨。为了尽可能保证学术规范的严谨,同时为有兴趣的读者提供进一步学习和研究的线索,本书做了几个方面的努力:(1)在给出外国人名的中文译名的同时,对照注明英文人名;(2)直接引文和重要观点引用以脚注方式注明出处;(3)为了方便读者掌握要点和复习,在各章的后面按照统一格式分别设置了“名词与术语”和“复习与思考”两个部分,同时,在本书的最后,按照不同的类别和时间顺序统一设置了“主要参考书目”;(4)力求章、节、目的逻辑结构合理、清晰,语言文字表述准确、精炼,符合中文

规范。

本书的作者大多从事高等教育、学术研究等工作。本书统一设定了章节结构和写作规范,并统一进行了修改和调整。本书各章分工如下:

- 第一章 张国庆
- 第二章 张 瑞
- 第三章 张 瑞
- 第四章 汤敏轩
- 第五章 汤敏轩
- 第六章 孙彩红
- 第七章 孙彩红
- 第八章 刘亚娜
- 第九章 刘亚娜
- 第十章 王佃利
- 第十一章 鲍 静
- 第十二章 王 华
- 第十三章 王 华
- 第十四章 彭云望
- 第十五章 彭云望

应当说,本书大体上反映了现阶段我们关于公共政策分析的认知水平。文中或许存在不足、不当,我们竭诚欢迎读者的批评指正。

北京大学政府管理学院的李丹阳博士研究生对本书的校对和参考书目的补正做了许多辛勤、细致的工作,复旦大学出版社的邬红伟编辑以及复旦大学出版社对本书的出版多有理解和支持,我们一并表示谢意!

张国庆

二〇〇四年七月十八日

于北京大学燕北园

# 目 录

第一章 绪论	1
第一节 公共政策界说	1
一、公共政策与公共政策分析	1
二、公共政策分析的发展系络	6
三、公共政策分析的主要研究范畴	8
四、公共政策分析与知识	10
五、公共政策分析与理论	14
六、公共政策分析与超觉理性	17
第二节 现代公共政策的发展特征	20
一、公共政策问题复杂化	20
二、公共政策主体多元化	22
三、公共政策范围扩大化	26
四、公共政策理论和方法丰富化	27
第三节 公共政策的价值选择	28
一、价值与价值标准	29
二、公共政策的价值基点与公众利益	30
三、公共政策的基本价值标准	34
四、公共政策分析的基本途径	36
五、理性主义、价值中立及其修正	37
第四节 公共政策的理论重构	45
一、现代公共政策的困境	45
二、反思价值基点	50
三、构建综合哲学基础和本体理论	57
四、开创现实主义研究方法和宏观公共政策分析	58
五、有效改进元政策和政策制定系统	59

<b>第二章 公共政策的研究范式与研究范畴</b> .....	63
<b>第一节 公共政策的研究范式</b> .....	63
一、范式与公共政策分析的范式 .....	63
二、公共政策分析的西方研究范式 .....	64
三、公共政策分析的中国研究范式 .....	68
<b>第二节 公共政策的研究范畴</b> .....	70
一、公共政策分析的主要概念 .....	70
二、公共政策的基本类别 .....	73
三、公共政策分析的方法 .....	77
四、公共政策的社会效果 .....	79
<b>第三节 公共政策研究范畴的扩展</b> .....	82
一、全球化与公共政策研究范畴 .....	83
二、行政改革与公共政策研究范畴 .....	84
三、公共政策的发展趋势 .....	85
<b>案例2-1 科尔曼报告书</b> .....	88
<b>第三章 公共政策的制度环境与公共信息</b> .....	90
<b>第一节 公共政策的制度环境</b> .....	90
一、公共政策的系统构成 .....	90
二、制度环境与公共政策 .....	92
三、制度环境与公共政策的质量 .....	95
<b>第二节 公共政策的公共信息</b> .....	95
一、公共信息与公共政策 .....	96
二、公共政策与信息资源 .....	97
三、公共政策与信息处理 .....	99
四、公共政策与信息整合 .....	102
<b>第三节 公共政策与制度创新</b> .....	105
一、公共政策与制度创新 .....	105
二、信息化与制度创新 .....	107
三、公共信息、公共政策与制度创新 .....	108
<b>案例3-1 北京动物园“迁”动人心</b> .....	109

<b>第四章 公共政策的主体与权力</b> .....	113
<b>第一节 公共政策主体的概念</b> .....	113
一、公共政策主体的含义.....	113
二、公共政策主体的分类.....	114
<b>第二节 公共政策主体的构成</b> .....	116
一、立法机关.....	116
二、行政机关.....	117
三、政治领袖.....	118
四、官僚集团与公务员.....	118
五、司法机关.....	119
六、政党.....	119
七、智囊团.....	121
八、利益集团.....	121
九、大众传媒.....	122
十、公民与选民.....	123
<b>第三节 公共政策主体的权力</b> .....	123
一、公共政策主体的权力分布与序列.....	124
二、政策主体通过公共政策实现对目标群体的权力.....	128
<b>第四节 公共政策主体的功能</b> .....	130
一、政策制定.....	130
二、政策执行.....	131
三、政策监控.....	132
四、政策评估.....	132
<b>案例 4-1 公共政策主体的多元化趋向——城市社区在危机事件中的作用视角</b> .....	133
<b>第五章 公共政策的客体与利益</b> .....	137
<b>第一节 公共政策客体的概念</b> .....	137
一、公共政策客体的含义.....	137
二、公共政策客体的范围与类型.....	138
三、公共政策客体的构成.....	140
<b>第二节 目标群体的利益</b> .....	141
一、目标群体的利益偏好.....	142



二、影响目标群体利益的要素 .....	143
三、利益的冲突与协调 .....	144
四、公共政策的利益取向 .....	145
<b>第三节 公共政策的基本系统</b> .....	148
一、公共政策主客体的互动 .....	148
二、公共政策环境 .....	148
三、公共政策基本系统的优化 .....	151
<b>案例5-1 “面子工程”为何栽了面子</b> .....	154
<b>第六章 公共政策的问题与议程</b> .....	157
<b>第一节 公共政策问题概观</b> .....	157
一、公共政策分析中的“问题” .....	157
二、公共政策问题的客观性 .....	161
三、公共政策问题的主观性 .....	163
<b>第二节 公共政策问题的确认</b> .....	164
一、确认政策问题的主体及其交互作用 .....	164
二、政策问题确认的条件 .....	166
三、确认政策问题的角度、过程及方法 .....	168
<b>第三节 公共政策议程</b> .....	170
一、公共政策议程概述 .....	171
二、公共政策议程的启动与议决 .....	173
三、公共政策议程确立的条件、途径和模式 .....	175
<b>案例6-1 “炸楼是民意所向”</b> .....	178
<b>第七章 公共政策制定与合法化</b> .....	181
<b>第一节 公共政策制定概观</b> .....	181
一、公共政策制定的基本问题 .....	181
二、公共政策制定的主要环节或阶段 .....	184
三、影响公共政策制定的因素 .....	186
<b>第二节 公共政策制定的动态过程</b> .....	188
一、确定政策目标 .....	188
二、设计政策方案 .....	190
三、评估、论证政策方案 .....	193

四、抉择政策方案 .....	195
<b>第三节 公共政策合法化</b> .....	198
一、公共政策合法化的含义、地位和作用 .....	198
二、公共政策合法化的层次 .....	200
三、公共政策合法化的过程 .....	201
<b>案例 7-1 长江三峡水利枢纽工程的方案设计与论证抉择</b> .....	203
<b>第八章 公共政策的执行与有效性</b> .....	208
<b>第一节 公共政策执行概述</b> .....	208
一、政策执行与政策运行 .....	208
二、政策执行研究的缘起与意义 .....	211
三、政策执行的原则 .....	212
四、公共政策执行模型 .....	213
<b>第二节 公共政策执行过程与方式</b> .....	217
一、政策执行的一般过程 .....	217
二、政策执行的两个层次：自由裁量与象征层面 .....	219
三、政策执行的方式 .....	221
<b>第三节 公共政策执行与适用主体</b> .....	223
一、政策执行适用主体 .....	223
二、政策适用主体的心理与行为 .....	224
三、政策执行中的沟通与协调 .....	225
<b>第四节 公共政策执行的有效性</b> .....	226
一、影响政策执行的主要因素 .....	226
二、政策有效执行应具备的条件 .....	228
三、改善公共政策执行 .....	231
<b>案例 8-1 我国农村医疗保障政策执行困难</b> .....	232
<b>第九章 公共政策的失效与误区</b> .....	238
<b>第一节 公共政策失效概述</b> .....	238
一、公共政策失效的含义 .....	238
二、公共政策失效的分类 .....	238
三、公共政策失效的表现形式 .....	240
<b>第二节 公共政策失效的原因及对策分析</b> .....	241

一、公共政策失效的原因 .....	241
二、公共政策失效的对策 .....	245
第三节 公共政策误区 .....	247
一、公共政策误区的分析模型 .....	247
二、公共政策误区的表现形式 .....	250
三、走出公共政策误区 .....	254
<b>案例 9-1 武汉“麻木”</b> .....	254
<b>第十章 公共政策与危机管理</b> .....	259
第一节 公共危机与公共政策 .....	259
一、公共危机的含义与特点 .....	259
二、危机的生命周期 .....	261
三、危机与公共政策 .....	264
第二节 公共危机中的政策困境 .....	267
一、公共危机、社会公众与公共政策之间的关系 .....	267
二、危机对公共政策制定的促进 .....	270
三、危机中的政策困境 .....	271
第三节 政策能力的提升与政策创新 .....	273
一、政策制定过程的改进 .....	273
二、危机决策方式的变革 .....	275
三、危机管理体系的建立 .....	276
<b>案例 10-1 北京：历尽劫波斗 SARS</b> .....	277
<b>第十一章 公共政策分析的理论与方法(一)</b> .....	283
第一节 公共政策模型 .....	283
一、政策模型的含义 .....	283
二、政策模型的种类和作用 .....	284
第二节 政策决策方法模型 .....	287
一、传统的理性决策模型 .....	287
二、渐进决策模型 .....	289
三、决策模型的改进 .....	293
第三节 反映政策影响因素的理论模型 .....	296
一、制度模型 .....	296

二、集团模型 .....	299
三、精英模型 .....	302
四、政治系统模型 .....	304
<b>案例 11-1 渐进主义的险境——FDA 的保守主义</b> <b>(1960—2000 年)</b> .....	307
<b>第十二章 公共政策分析的理论与方法(二)</b> .....	310
<b>第一节 制度分析</b> .....	310
一、制度分析的理论框架 .....	310
二、正式制度与非正式制度 .....	312
三、制度的变迁、创新及路径选择 .....	315
<b>第二节 系统分析</b> .....	316
一、政策网络间的关联与捆绑 .....	317
二、系统分析的要素、内容及问题 .....	318
三、系统分析中的政策模拟 .....	321
<b>第三节 价值分析</b> .....	324
一、多元价值的廓清与考量 .....	325
二、价值间的对抗与互补 .....	326
三、价值的认同与表达 .....	328
<b>第四节 质量分析</b> .....	330
一、政策可行性 .....	330
二、政策的执行效率 .....	333
三、政策的信度与效度 .....	335
<b>第十三章 公共政策分析的理论与方法(三)</b> .....	338
<b>第一节 德尔斐分析</b> .....	338
一、德尔斐分析的特点 .....	338
二、德尔斐分析的应用程式 .....	339
三、统计结果检验 .....	341
<b>第二节 一般预测分析</b> .....	344
一、主观概率预测 .....	344
二、超觉理性预测 .....	346
三、模型预测 .....	347

<b>第三节 回归分析</b> .....	349
一、简单线性回归与多元线性回归.....	349
二、回归方程的计算.....	352
三、统计显著性检验.....	353
<b>第四节 模糊分析</b> .....	354
一、关于模糊集合.....	354
二、模糊集合的若干运算.....	357
三、模糊理论的应用.....	360
<b>第五节 成本收益分析</b> .....	361
一、成本收益的量化测算.....	361
二、贴现与净现值.....	362
三、成本收益率与内部收益率.....	365
<b>第十四章 公共政策的监控与调整</b> .....	368
<b>第一节 公共政策监控概述</b> .....	368
一、政策运行、政策效果与政策监控.....	368
二、公共政策监控的一般含义.....	370
三、公共政策监控的特殊含义.....	370
四、公共政策监控的主体与客体.....	371
<b>第二节 公共政策监控机制及其分析模型</b> .....	373
一、立法机关.....	373
二、行政机关.....	376
三、司法机关.....	379
四、政党.....	380
五、公民.....	381
六、利益集团.....	381
七、大众传媒.....	383
八、公共政策监控机制的分析模型.....	383
<b>第三节 公共政策调整</b> .....	384
一、公共政策调整中的变与不变.....	385
二、公共政策调整的原因.....	385
三、公共政策调整的内容.....	387
四、公共政策调整的原则.....	388

<b>案例 14-1 中国城镇住房政策调整</b> .....	389
<b>第十五章 公共政策的评估与终结</b> .....	393
<b>第一节 公共政策评估及其理论发展</b> .....	393
一、公共政策评估的历史与缘起 .....	393
二、公共政策评估的含义 .....	394
三、公共政策评估的意义 .....	397
四、公共政策评估理论的发展 .....	397
<b>第二节 公共政策评估的标准与理论架构</b> .....	400
一、公共政策影响的 6 个层面 .....	400
二、公共政策评估的理论架构 .....	401
<b>第三节 公共政策评估主体</b> .....	406
一、评估过程的参与者 .....	406
二、政府机关从事政策评估不力的原因 .....	408
三、学者从事政策评估工作可能引起的问题 .....	409
<b>第四节 公共政策终结概述</b> .....	410
一、公共政策终结的原因 .....	410
二、公共政策终结的内容 .....	411
三、公共政策终结的方式 .....	411
<b>第五节 公共政策终结的力场分析与策略</b> .....	412
一、公共政策终结的倡导者 .....	412
二、公共政策终结的反对态度 .....	413
三、公共政策终结的策略 .....	415
<b>案例 15-1 强制性收容遣送政策及其终结</b> .....	417
<b>主要参考书目</b> .....	420

# 第一章 绪论<sup>①</sup>

## 第一节 公共政策界说

自第二次世界大战前后兴起以来,经过约 60 年的发展,现代公共政策(分析)已经积累了丰富的理论和方法。但是,这并不表示人们对现代公共政策(分析)有一致的观点。事实上,关于现代公共政策(分析)的几乎每一个问题,人们都有许多不同理解,本节主要介绍和讨论涉及现代公共政策(分析)基本属性的问题。

### 一、公共政策与公共政策分析

有人说,公共政策是古老的,公共政策分析却是全新的。事实上,正是得益于公共政策分析的理论和方法的支持,才形成了现代公共政策的理论和方法。在此意义上,公共政策分析与现代公共政策如同连体孪生兄弟,有着强烈的共生共存的关系,以至于人们经常可以忽视两者的区别。基于这种情况,本书在大部分情况下亦混同使用。但是,在严格的意义上,它们还是存在着一些比较明显的差异。

#### (一) 公共政策

政者政略、纲要,策者谋略、方术。就其功能而言,公共政策是一种与人类社会的生存和发展相联系的悠久的历史现象,是最古老的人类社会现象之一。作为公共权力、公共职能、公共责任的伴生物,自公共权力(政府)产生起,公共政策事实上就一直伴随着人类社会。从最广泛的意义上说,凡由国家公权

<sup>①</sup> 本章取自作者的《现代公共政策导论》的有关部分,但新增、修改、调整了部分内容。

力主体制定,同时对一定的社会行为主体产生一定的影响的法律、法规、战略、规划、计划、条例、规章、政令、声明、指示、管理办法、实施细则等等,都可以被视为主体的某种公共政策。就其约束力而言,公共政策具有明显的行为规范特征。在某些条件下,作为某种国家公权力的延伸,得到国家公权力主体合法授权的非国家公权力主体,亦可以制定具有公共政策约束力的行为规范。

自20世纪50年代以来,出现了许多与公共政策属于同一领域的研究名称,例如,政策科学、系统分析、公共政策分析、政策研究、社会工程、系统工程等。期间,关于公共政策的确切涵义,亦是众说纷纭,莫衷一是。我们讨论其中一些最具代表性的观点。

公共政策学科的创始人之一哈罗德·D·拉斯维尔(H. D. Lasswell)和亚伯拉罕·卡普兰(A. Kaplan)认为:公共政策是一项含有目标、价值与策略的大型计划<sup>①</sup>。这种理解强调作为政府行为的公共政策的设计功能及其目标性,是有一定道理的,因为理性的公共政策通常会经由科学的论证、在有序的条件下逐步展开。但是,公共政策在基本功能上是一种基于事实判断和价值判断的行动哲学(采取行动和解决问题),而不是科学哲学(寻求真理)。换言之,因其性质所然,公共政策当然要关注合法性、合理性、公正性等社会价值标准,但更关注如何寻求和运用一定的方法以有效地解决实际的社会公共问题。在此意义上,正确地制定公共政策固然重要,有效地执行公共政策同样重要,包括对公共政策的评估等等。毕竟,社会效果而不是“计划”才是公共政策的目的。

政治学学者戴维·伊斯顿(D. Easton)认为,公共政策就是对全社会的价值作权威的分配<sup>②</sup>。这种理解从政治学原理的角度出发,强调的是公共政策的价值分配功能。其中,关于“价值”的理解是最广义的,它包括了一切现实和潜在的有用的资源。这种理解暗含着一个基本的政治学假设,即利益及利益关系是人类社会活动的基础,而政府的基本职能,就是对利益进行社会性的分配。公共政策就是政府进行社会性利益分配的主要形式。但这种理解至少忽视了公共政策的3个主要问题:首先,从人类社会发展的意义上说,公共政策的功用不仅在于分配社会价值,更在于创造社会价值;其次,从逻辑上说,政府首先必须建立起自身的价值标准,才可能对社会价值进行分配,换言之,政

① H. D. Lasswell and A. Kaplan, *Power and Society*, N. Y. : McGraw-Hill Book Co., 1963, p. 70.

② D. Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, N. Y. : Knopf, 1953, p. 129.



府根据什么标准分配社会价值,才能使得分配具有公信力;再次,政府通过什么方式分配社会价值,才能为社会普遍认同,并使自身的权威地位得以延续。这3个问题分别关系到公共政策的目的、价值标准和行为方式,进而关系到“权威分配”的社会可行性。

政策科学研究者托马斯·R·戴伊(T. R. Dye)认为,公共政策是政府选择作为或不作为的行为<sup>①</sup>。这种理解突出强调公共政策的行为特征,实际上暗含着一种假设前提,即公共政策在本质上是一门实践科学。的确,这反映了公共政策的基本的学科特征之一。另外,这种理解把公共政策视为一种“选择”行为,而以比较为基础的“选择”正是公共政策的理性基础。这种理解把“不作为”作为公共政策的一种表现形式,显然扩大了公共政策的外延。但这种理解显得过于宽泛了。实际上,政府的某些行为可能只是一个并未对社会行为主体构成约束的“决定”,或者只是某种习惯性或非正式的“做法”,而不一定构成了具体某种政策。再则,这种理解可能忽视了政府决定与政府行动之间的不一致性。

决策理论研究者詹姆斯·E·安德森(J. E. Anderson)认为,公共政策是政府的一个有目的的活动过程,而这些活动是由一个或一批行为者为处理某一问题或事务采取的。这一过程是有着明确活动方向的过程,是政府官员的活动过程,是政府实际做的事情而不是政府打算做或将要做的事情,这些事情在形式上可以是积极的也可以是消极的,并且建立在法律的基础之上,具有相当的权威性<sup>②</sup>。这种理解强调公共政策的动态性,把公共政策视为一个完整的过程加以框定,并强调公共政策的实证性,因而有其合理性。但这种理解还是忽视了价值判断与政策方法的重要性,作为政策过程的研究,尤其忽视了政策执行的特殊重要性。

自20世纪90年代初期公共政策研究引入中国之后,国内的研究者亦就公共政策的含义提出了一些看法,列举如下:

观点之一:公共政策是“党和政府用以规范、引导本国或本地有关机构团体和个人行动的准则或指南。其表达形式有法律规章、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等”<sup>③</sup>。

观点之二:“政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或

① T. R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1975, p. 3.

② 参见〔美〕詹姆斯·E·安德森著,唐亮译:《公共决策》,北京:华夏出版社1990年版,第4—5页。

③ 张金马主编:《政策科学导论》,北京:中国人民大学出版社1992年版,第19—20页。