



圣才<sup>®</sup>考研网

www.100exam.com

【圣才考研】—考研考博专业课辅导中国第一品牌

国内外经典教材辅导系列·管理类

适用教材:

《公共政策学——政策分析的理论、方法和技术》(陈振明主编, 中国人民大学出版社)

# 陈振明《公共政策学》

## 笔记和课后习题(含考研真题)详解

主编: 圣才考研网

www.100exam.com

**赠 140元大礼包**

100元网授班 + 20元真题模考 + 20元圣才学习卡

详情登录: 圣才考研网 (www.100exam.com) 首页的【购书大礼包专区】,

刮开本书所贴防伪标的密码享受购书大礼包增值服务。

特别推荐: 圣才考研专业课辅导班【保录班、面授班、网授班等】

圣才考研网

www.100exam.com

面授班网授班 考研考博真题  
购书享受大礼包增值服务

密码

中国石化出版社

HTTP://WWW.SINOPEC-PRESS.COM

教·育·出·版·中·心

国内外经典教材辅导系列·管理类

适用教材:

《公共政策学——政策分析的理论、方法和技术》(陈振明编著,中国人民大学出版社)

# 陈振明《公共政策学》 笔记和课后习题(含考研真题)详解

主编: 圣才考研网

[www.100exam.com](http://www.100exam.com)

中国石化出版社

## 内 容 提 要

国内外经典教材辅导系列是一套全面解析当前国内外各大院校权威教科书的辅导资料。陈振明编著的《公共政策学》是国内最受欢迎的标准公共政策学教材之一。本书遵循该教材的章目编排,共分为10章,每章由三部分组成:第一部分为复习笔记,总结本章的重难点内容;第二部分是课(章)后习题详解,对该教材的所有课后习题都进行了详细的分析和解答;第三部分为考研真题详解,精选部分名校近年的考研真题,并提供了详细的参考答案。

圣才考研网([www.100exam.com](http://www.100exam.com))提供全国所有高校各个专业的考研考博辅导班(保过班、面授班、网授班等)、国内外经典教材名师讲堂(详细介绍参见本书书前彩页)。购书享受大礼包增值服务【100元网授班+20元真题模考+20元圣才学习卡】。本书特别适用于各大院校学习该教材的师生以及在硕士和博士研究生入学考试中参加公共政策学科目考试的考生。

### 图书在版编目(CIP)数据

陈振明《公共政策学》笔记和课后习题(含考研真题)  
详解/圣才考研网主编. —北京:中国石化出版社,  
2011.2

(国内外经典教材辅导系列)  
ISBN 978-7-5114-0794-8

I. ①陈… II. ①圣… III. ①公共政策-理论-研究  
生-入学考试-自学参考资料 IV. ①D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第016914号

未经本社书面授权,本书任何部分不得被复制、抄袭,或者  
以任何形式或任何方式传播。版权所有,侵权必究。

#### 中国石化出版社出版发行

地址:北京市东城区安定门外大街58号

邮编:100011 电话:(010)84271850

读者服务部电话:(010)84289974

<http://www.sinopec-press.com>

E-mail:press@sinopec.com.cn

北京东运印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

\*

787×1092毫米16开本12.25印张298千字

2011年2月第1版 2011年2月第1次印刷

定价:25.00元

# 《国内外经典教材辅导系列·管理类》

## 编 委 会

主编：圣才考研网(www.100exam.com)

编委：肖娟 娄旭海 郭文杰 肖萌 万对梅  
徐少芳 万小峰 胡向木 张文杰 严写水  
陆终杰 黄虚心 舒五玲 吴利平 李奋发  
许新从 李天堂 连小刚 潘世溢 余应发  
张文和 孙汉中 李发良 周益林 苏剑平

# 序 言

国内外经典教材辅导系列是一套全面解析当前国内外各大院校权威教科书的辅导资料。我国各大院校一般都把国内外通用的权威教科书作为本科生和研究生学习专业课程的参考教材,这些教材甚至被很多考试(特别是硕士和博士研究生入学考试)和培训项目作为指定参考书。这些国内外优秀教材的内容一般都有一定的广度和深度,但其课(章)后习题一般没有答案或者答案简单,这给广大读者学习专业教材带来了一定的困难。为了帮助读者更好地学习专业课,我们有针对性地编著了一套适用于国内外教材的学习资料,整理了各章的笔记和课(章)后习题,精选了部分名校近年的考研真题,并提供了详细的参考答案。

陈振明编著的《公共政策学》是我国高校采用较多的公共政策学权威教材之一。作为该教材的学习辅导书,本书具有以下几个方面的特点:

1. 整理名校笔记,浓缩内容精华。本书每章的复习笔记均对该章的重难点进行了整理,并参考了国内名校名师讲授该教材的课堂笔记。因此,本书的内容几乎浓缩了该教材的所有知识精华。

2. 解析课后习题,提供详尽答案。本书参考大量公共管理学相关辅导资料,对每章的课(章)后习题都进行了详细的分析和解答。

3. 精选考研真题,巩固重难点知识。为了强化读者对重要知识点的理解,本书精选了部分名校近年的公共政策学考研真题,这些高校均以该教材作为考研参考教材。所选题目基本涵盖了每章的考点和难点,特别注重理论联系实际,突显当前热点,同时精选了大量现实案例并进行了分析。

圣才学习网([www.100xuexi.com](http://www.100xuexi.com))是一家为全国各类考试和专业课学习提供名师网授班、面授班、在线考试等全方位教育服务的综合性学习型门户网站,包括圣才考研网、中华公共管理学习网、中华管理学习网、中华物流考试网等50个子网站。其中,中华公共管理学习网是一家为全国各种公共管理类学历考试和公共管理学专业课学习提供全套复习资料的专业性网站,为考生和学习者提供一条龙服务的资源,包括:面授班与网授班、在线考试、历年真题详解、模拟试题详解、专项练习、笔记讲义、视频课件、学术论文等。

圣才考研网([www.100exam.com](http://www.100exam.com))是圣才学习网旗下的考研考博专业网站,提供全国所有院校各个专业的考研考博辅导班(保过班、面授班、网授班等)、经典教材名师讲堂、考研题库系统(在线考试)、全套资料(历年真题及答案、笔记讲义等)、考研教辅图书等。购书享受大礼包增值服务【100元网授班+20元真题模考+20元圣才学习卡】。

**考研咨询:** 010-62516421, 4006-123-191(免长途费)

**考研辅导:** 圣才考研网 [www.100exam.com](http://www.100exam.com)

**管理考试:** 中华管理学习网 [www.100guanli.com](http://www.100guanli.com)

中华公共管理学习网 [www.100gggl.com](http://www.100gggl.com)

**官方总站:** 圣才学习网 [www.100xuexi.com](http://www.100xuexi.com)

圣才学习网编辑部

# 目 录

<b>第1章 绪论</b> .....	( 1 )
1.1 复习笔记 .....	( 1 )
1.2 课后习题详解 .....	( 8 )
1.3 考研真题详解 .....	( 12 )
<b>第2章 政策分析的基本框架</b> .....	( 36 )
2.1 复习笔记 .....	( 36 )
2.2 课后习题详解 .....	( 46 )
2.3 考研真题详解 .....	( 49 )
<b>第3章 问题界定</b> .....	( 58 )
3.1 复习笔记 .....	( 58 )
3.2 课后习题详解 .....	( 65 )
3.3 考研真题详解 .....	( 66 )
<b>第4章 目标、指标和标准</b> .....	( 74 )
4.1 复习笔记 .....	( 74 )
4.2 课后习题详解 .....	( 77 )
4.3 考研真题详解 .....	( 81 )
<b>第5章 备选方案</b> .....	( 86 )
5.1 复习笔记 .....	( 86 )
5.2 课后习题详解 .....	( 90 )
5.3 考研真题详解 .....	( 93 )
<b>第6章 未来预测</b> .....	( 97 )
6.1 复习笔记 .....	( 97 )
6.2 课后习题详解 .....	( 104 )
6.3 考研真题详解 .....	( 105 )
<b>第7章 方案比较与择优</b> .....	( 108 )
7.1 复习笔记 .....	( 108 )
7.2 课后习题详解 .....	( 116 )
7.3 考研真题详解 .....	( 119 )
<b>第8章 政策执行与监测</b> .....	( 128 )
8.1 复习笔记 .....	( 128 )
8.2 课后习题详解 .....	( 136 )
8.3 考研真题详解 .....	( 137 )

<b>第9章 结果评估</b> .....	(156)
9.1 复习笔记 .....	(156)
9.2 课后习题详解 .....	(163)
9.3 考研真题详解 .....	(167)
<b>第10章 政策变迁</b> .....	(174)
10.1 复习笔记 .....	(174)
10.2 课后习题详解 .....	(178)
10.3 考研真题详解 .....	(182)

# 第1章 绪论

## 1.1 复习笔记

### 一、公共政策、政策系统和政策过程

#### 1. 公共政策的含义

公共政策是指国家(政府)、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动或所规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。其基本内涵包括以下几个方面:

(1)公共政策由特定的主体,即由国家或政府、执政党及其他政治团体所制定及执行,政策体现了主体的意志,有法定的权威性。

(2)公共政策具有特定的价值取向,要实现特定目标或目的。同时,政策又在特定的历史时期内起作用,具有时效性。

(3)公共政策表现为由一系列行为所构成的行动过程,是政府为解决特定社会问题以及调整相关利益关系而采取的政治行动过程。

(4)公共政策是一种行为准则或行为规范。

#### 2. 公共政策的本质及功能

(1)作为政治控制或阶级统治的工具。政策集中反映或体现统治阶级的意志和愿望,是执政党、国家或政府进行政治控制或阶级统治的工具或手段。

(2)作为公共管理的手段。政策作为执政党、国家或政府的公共管理的工具或手段,服务于社会经济的发展 and 文化的进步。

(3)作为利益关系的调节器。政策作为分配或调整各种利益关系的工具或手段,是各种利益关系的调节器。

#### 3. 政策系统

政策系统是指由政策主体、政策客体及其与政策环境相互作用而构成的社会政治系统。政策系统内部各因素的联系是否得当,直接影响到政策的运行是否顺畅,并决定政策效果的好坏。

##### (1)政策主体

政策主体是指直接或间接地参与政策制定、执行、评估和监控的个人、团体或组织。政策主体的构成因素一般都包括立法机关、行政机关、司法机关、政党、利益团体、思想库、大众传媒和公民等。

##### (2)政策客体

政策客体是指政策所发生作用的对象,包括政策所要处理的社会问题和所要发生作用的社会成员两个方面。政策最基本的特征是充当人们处理社会问题、进行社会控制以及调整人们之间关系特别是利益关系的工具或手段。

##### (3)政策环境

政策环境是指影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和。



从系统论的角度看，凡是影响政策的存在、发展及其变化的因素皆构成政策环境，包括自然环境和社会环境两大部分。自然环境主要是指一个国家或地区的地理位置、面积大小、气候条件、山川河流、矿藏资源等，它对一个国家或地区的内外政策具有影响和制约作用。社会环境主要包括政治、经济、社会和文化状况以及体制或制度等方面，它对公共政策起着更直接更重要的影响、制约甚至决定性作用。具体内容如下：

①社会经济状况。社会经济状况或发展水平是一国或地区的公共决策的最重要的依据。政府要想制定出合理的政策方案，并使它取得预期效果，首要的和根本的是从本国或本地的实际情况尤其是社会经济发展的现实出发。

②体制或制度条件。政策总是在一定经济和文化体制或制度下制定和实施的。体制或制度为公共政策提供外部的组织环境，其中尤以政治体制和经济体制最为重要。政策过程的状态如何，在很大程度上受制于现实体制。

③政治文化。政治文化是人类政治生活中的主观意识范畴，是人们对有关政治方面的信仰、理论、感情、情绪、评价和态度等历史和现实的总和。作为政策环境的重要组成部分，政治文化对政策过程产生深刻的影响。可以把渗透、影响政策过程的政治文化称为政策文化。政治文化的各个层次——政治意识、政治价值观和政治理想等——影响或制约公共政策过程。

#### (4) 国际环境

一国或地区的公共政策不但受制于国内环境，而且同样受制于国际环境。特别是当代全球化、市场化和信息化的浪潮的出现，使得国际环境因素在一国或地区的政策制定与执行中的地位和作用日益加强。

### 4. 政策系统的划分

现代化、科学化的公共决策系统是由信息、咨询、决断、执行和监控等子系统所构成的大系统。政策过程及其各项功能活动是由这些子系统共同完成的，这些子系统各有分工、相互独立，又密切配合、协同一致，促使政策大系统的运行得以顺利地展开。

#### (1) 信息子系统

由掌握信息技术的专门人才组成，从事信息的收集、整理、储存和传递等活动，为公共决策提供信息资料。

#### (2) 咨询子系统

又称参谋子系统或智囊子系统，它是由思想库(现代政策研究组织)以及各种专家、学者所组成的子系统。它集中专家们的集体智慧，运用科学的方法和技术，为公共决策提供方案和其他方面的咨询服务。

#### (3) 决断子系统

又称中枢子系统，由拥有决策权力的高层领导者所组成。决断子系统在整个公共决策系统中居于核心地位，既是公共决策活动的组织者，又是政策的最终决定者，领导公共决策活动的全过程。

#### (4) 执行子系统

由政策执行组织及其人员特别是政府行政机关和行政人员所构成。它是政策系统的有机组成部分，其主要职责是将政策方案转变为政策效果。

#### (5) 监控子系统

监控子系统是整个政策系统的一个有机组成部分，是体制内和体制外的有关部门、单位

和个人所组成的一个子系统。它的作用贯穿于整个公共决策过程尤其是政策执行的过程之中，目的是使政策目标得以顺利实施，避免政策的变形走样，保持政策的权威性和严肃性。

## 5. 政策过程

政策主体、政策客体及其与政策环境的相互联系和相互作用，使得政策系统呈现一个动态的运行过程。

### (1) 政策过程本质上是一种政治过程

①政策系统的运行即是公共决策的过程或政策过程，就其本质来说是一种政治过程。公共决策的主体是国家、政府及执政党，它通过政治过程决定资源在不同公共物品之间的配置或决定全社会价值、利益在不同阶层、团体或个人中的分配。公共决策作为集体行动，表现为政治权力的运行过程，它按照政治的程序和规则而运转。

②公共决策程序或规则是公共决策体制的一个基本组成部分。在现代社会中，有两种基本的公共决策体制，即民主的决策体制和非民主的决策体制；非民主决策体制的典型是独裁决策体制；民主的决策体制则有两种形式，即直接民主制和代议民主制。

③在民主决策体制中经常使用的投票规则有一致同意规则、过半数规则、最优多数规则和加权投票规则等。每一种投票规则均有其优劣，它是否有效取决于其成本的高低。投票规则的成本有外在成本和决策成本两种。

a. 外在成本。指在决策规则的选择中，由于其他人的行动而使单个参与者预期个人所承担的成本，或者说，是一项政策方案的实施将给那些偏好与之不一致的人所带来的损害，这种成本是通过集体决策的内在强制性而施加给单个参与者的。

b. 决策成本。指单个参与者为使集体决策得到所需的同意人数而耗费的时间和精力，即决策过程所耗费的人力、物力和时间成本。

### (2) 政策过程的阶段途径

了解政策过程的最成熟和最有影响的途径是阶段途径。该途径将政策过程划分为一系列阶段或环节——通常包括政策议程、政策规划与合法化、执行、评估和终结等阶段，并在每一阶段讨论影响政策过程的各种基本因素。

#### ①阶段途径的主要成就

a. 简化了复杂的政策过程，将涉及众多因素和活动的政策过程分解成若干阶段或环节，并对每一阶段加以解剖和分析，这是了解政策过程的实质的必不可少的一步。

b. 带来了众多的关于政策过程各阶段研究的成果，加深了人们对政策过程的认识，丰富了政策科学的理论。

#### ②阶段途径的局限性

a. 把复杂的政策过程还原为若干阶段来分别加以研究，并往往用线性的观点来看待各阶段的关系，即把它们看作是一种在时间上前后相续的过程。

b. 并未深入探究政策过程中的因果关系，对政策过程的解释不充分，也难以进行预言。

c. 对政策实践的了解是片面的，其应用也是有限的。

## 6. 政策过程的新理论框架

### (1) 制度理性选择框架

制度理性选择不是单一的框架，而是一类框架。这类途径或框架的焦点是，制度规则是如何改变由物质上的自我利益所激励的自觉理性个人的行为。尽管大部分制度理性选择文献集中在一系列特殊的制度，但是其一般的框架的范围十分广泛。它是目前政策过程的新理论

框架中较为成熟和较具影响力的途径。奥斯特罗姆的《制度理性选择：制度分析和发展框架的评估》一文对这种途径作了很好的说明。

### (2)多源流框架

由金顿在《议程、备选方案和公共政策》一书中根据科恩、马奇和奥尔森等人的有关组织行为的“垃圾桶模式”而提出。它将政策过程看作由三股源流所构成的过程：问题流(由关于各种问题的数据以及各种问题定义的支持者所组成)、政策流(包含政策问题的解决方案的支持者)和政治流(由选举和民选官员所组成)。依据金顿的观点，这三种源流平时彼此独立运行，只有当“机会窗户”打开时，才允许政策企业家将不同的源流配对。如果政策企业家取得成功，那么结果就是重大的政策变化。尽管多源流框架并不总是清楚和内在一致的，但它似乎可以应用于非常广泛的政策领域，它的文献在社会科学中也被广泛地应用。

### (3)中断—平衡框架

最初由鲍姆加特纳和琼斯在《美国政治中的议程和不稳定性》一书中提出。它认为，美国的政策过程以被短期的重大政策变化所打断的长期渐进变化作为特征。当反对者设法形成新的“政策形象”并探索多方面的政策发生的可能性时，就会发生重大的政策变化。这一框架最初被用于解释立法变化，最近它的应用范围被扩展，用于分析和解释联邦政府预算的长期变化。

### (4)辩护联盟框架

由萨巴蒂尔和詹金斯—史密斯在《政策变化和取向的学习》和《政策变化和学习》等论著中提出，它主要关注政策次属系统中辩护联盟——每个联盟由来自于不同机构的享有共同政策信念的行动者所构成——的相互作用。这种框架花了大量的时间来描述政策精英的信念系统，并分析那些可能出现的跨联盟政策取向学习的条件。这种途径在经合组织国家中引起了相当浓厚的兴趣，也带来了某些建设性的批评。

### (5)政策扩散框架

由 F. S. 贝里和 W. 贝里在《作为政策创新的州彩票抽奖法》和《州的税制创新》等论文中提出。它力图解释在跨州或地方采纳特殊政策创新中的不同，认为这种创新被采纳是特殊政治制度的特点和不同扩散过程的函数。近年来，又有学者将这种途径与政策网络的文献整合在一起。

## 二、公共政策学的范式

### 1. 公共政策学出现的基本原因

(1)人类在当代所面临的社会问题越来越复杂以及人们对政府解决问题能力及表现的不满。

#### ①当代社会问题或政策问题的显著特征

- a. 难以给予明确的界定，即问题的实质和边界难以把握；
- b. 解决问题的办法在实际应用之前往往难以证明是正确的；
- c. 没有什么解决办法可以得到预期的结果；
- d. 解决办法很少是既好又便宜的；
- e. 解决办法的好坏往往难以在公共物品的基础上加以衡量；
- f. 这些办法的公平性不可能加以客观地测量。

#### ②公共政策失败的原因

- a. 靠少数几个人的认真决策去改变社会状况往往是不可能的；

- b. 许多紧迫的问题往往在其原因未被充分了解之前，就必须采取对策，这样所产生的结果往往是难以令人满意的，甚至会把问题弄得更糟；
- c. 有一些问题被认为是不能解决的，或至少在某个特定的阶段是不能解决的；
- d. 有一些问题是可以解决的，然而在解决时却缺乏一致的意见；
- e. 政策的失败有时是由于公共官员尤其主要的决策者的偏见的误导，或由于决策者并不清楚政策的目标是什么；
- f. 有时是由于政府面临太多的压力而无法决策；
- g. 政策失败的另一个重要原因是政策制定者和执行者没有充分地利用分析方法去发现和解决问题，这正是公共政策分析的有用性的内在根据。

(2)当代自然科学和社会科学已经发展出一些可以改善政策系统和提高政策质量的理论和方法，越来越多的社会科学日益把注意力转向与公共政策相关问题的研究。

(3)思想库的成熟及其在公共决策中的地位和作用的日益突出。

思想库的作用主要表现在：

- ①提供政策建议，充当咨询参政机构；
- ②提供学术思想，充当认识机构；
- ③提供政策结果信息，充当评估机构；
- ④向政府输送官员和专家，充当人才交流、储备机构；
- ⑤制造舆论、传播观点，充当宣传机构。思想库的成熟有力地推动了政策科学的形成与发展。

思想库的成熟程度成为衡量一个国家公共决策水平高低的重要尺度。

## 2. 公共政策学的定义

公共政策学是指一个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。其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。

## 3. 公共政策学的研究范围

公共政策学的主要研究内容包括政策系统、决策体制及政策过程，政策分析方法和技巧，政策思维，政策价值观，未来研究，政策战略(元政策研究)，政策规划，重大工程项目的论证与评估，从大政方针到各层次、各部门的具体政策研究等。

(1)克朗认为，政策科学研究的重点有：①政策战略；②政策分析；③政策制定系统的改进；④评估；⑤政策科学的进展。

(2)德洛尔认为，政策科学的核心部分是认识和端正社会发展方向，把不同层次(跨国的、全国的、地区的)政策制定系统的改进作为追求的目标，同时也作为自己研究成果的手段。在他看来，政策科学的主要焦点有：①政策分析；②备选方案创新；③重大政策(基本政策)；④评估和反馈；⑤重大政策的改进等。

(3)英国学者霍格伍德和冈恩在《现实世界中的政策分析》一书中根据高登等人的论述，认为有如下七种不同类型的政策分析：

①政策内容研究。其基本的研究重点是描述和解释具体政策的起源和发展。一般通过案例分析来探索政策制定、政策执行和政策结果。

②政策过程研究。这个视角关注政策制定的动态过程，研究公共问题的产生和发展以及在问题发展过程中各种不同的要素的影响。它也关注具体的公共问题或政策领域，但分析的

重点是有关组织的政策过程或影响政策的要素。

③政策输出研究。这个视角力图解释不同的国家或地方政府间，开支水平或公共服务提供差异的原因。这种研究将政策作为因变量，试图透过社会、经济、技术和其他要素来理解它们。

④评估研究。这是政策分析和分析政策之间的分界线。由于评估研究关注分析政策对人们的影响，有时它也被称为效果研究。这种研究既可能是描述性的，也可能是规范性的。

⑤决策信息。其主要是收集和处理有关的信息情报，以支持决策者进行决策。这些信息可能来自对政府运作进行考察所得出的看法，成为规范化的控制过程的一个组成部分；也可能是政策分析专家运用他们的知识，分析实际问题所得出的结论。

⑥过程倡导。这是政策分析的一个变种，这种研究寻求改进决策体制的性质。过程倡导研究取向主要致力于通过政府职能和任务的重新配置，来改进政府机器，通过发展政策规划系统和决策评估的新方法，来提升政策选择的基础。

⑦政策倡导。指分析家个人或与他人一起，可能通过压力集团，在政府决策过程中，提出具体的政策方案和理念，来影响政府决策的行动。

#### 4. 公共政策学的“范式”特征

(1)公共政策学是一个跨学科的、应用性的研究领域。

(2)公共政策分析既是方法论，又是艺术。

(3)公共政策分析涉及的是从问题发现到问题解决的整个政策过程。问题发现本质上是一种概念和理论的活动，它所关注的主要是问题的性质；问题的解决主要关注的是行动过程的选择以及这种行动过程是否被恰当地执行。

(4)公共政策分析不仅是描述的，而且也是规范的。

#### 5. 公共政策学的研究途径

##### (1)政治学的研究途径

安德森在《公共决策》一书中将西方政策分析的研究方法或观点归纳为五种理论，即系统理论、团体理论、杰出人物(精英)理论、过程理论和制度理论。

##### ①系统理论

它由戴维·伊斯顿等人提出，从系统论的角度来研究公共政策问题，将公共政策看作对周围环境所提出的要求的反应。或者说，将公共政策看作是政治系统的输出。系统途径注重环境与政治系统的相互作用和社会反映。

##### ②过程理论

这种途径的要点是将政策看作一种政治行为或政治行动，通过政治与政策的关系对政策的政治行为进行阶段性或程序化研究，这是行为主义政治学观点在公共政策研究上的反映。政策过程被视为是一系列政治活动的构成。根据政策过程的每一步骤的特点，对政策加以分析，从而发现政策是如何形成的以及决策应当如何做出。

##### ③团体理论

这种途径将公共政策看作利益集团之间相互作用、相互斗争以及彼此协商、制约和妥协的产物。团体理论是美国政治学的主导理论。它认为，利益团体的相互作用和争斗是政治生活的主要行为，政治系统通过各种手段来处理各种利益集团之间的关系；政策制定被视为一种处理来自各利益集团压力的活动，政策才是这些利益团体之间斗争、妥协的结果。

##### ④精英理论

这是由戴伊和汤姆逊等人提出的一种途径。公共政策研究的精英途径从政治学精英理论

出发，认为政策反映的是精英的偏好、价值观和利益，而不是群众的要求；政策的变化或完善实际上是精英们的价值观变化的结果。因此，政策实际上变成精英按自己的偏好做出选择，而政府不过是执行精英们做出选择的机构；政策是自上而下由精英提出并加以执行，而不是自下而上产生于群众的要求。

### ⑤制度理论

这种途径将政策看作政府机构或体制的产出。政策是由政府机构制定并加以实施的，一项政策方案若不被政府所采纳和执行，就不能成为政策。这正是公共政策区别于其他社会团体或组织的规章制度或个人决策的根本之点。

### (2)经济学的研究途径

经济学途径历来是政策分析或政策研究的一个主导途径。它采用经济学的理论假定、概念框架、分析方法及技术来看待公共政策问题。在当代政策分析学科中，最有影响的经济学途径是福利经济学理论、公共选择理论和新制度学派。

#### ①福利经济学

福利经济学认为，在存在市场失灵的情况下，必须依靠政府来弥补市场机制的不足。从这种假定出发，福利经济学家发展出一种关于公共政策制定的理论，认为政府有责任纠正市场失灵，因为最优化的社会结果并不是由纯粹的个人决策所产生的。

#### ②公共选择理论

公共选择理论将经济人假说、交换范式和方法论个人主义应用到政治和公共政策领域。作为一种公共政策的研究途径，公共选择理论假定：政治行动者个人都被自利的动机所引导而选择一项对其最有利的行动方案。根据这种途径，投票者更像是一个消费者；压力团体可以看作政治消费者协会或有时作为合作者；政党变成企业家——他们提出竞争的一揽子服务和税收的交换选票；政治宣传等于商业广告；政府机构就是公共公司——它们依靠动员和获得充分的政治支持以掩盖成本。

#### ③新制度主义

新制度主义或新制度学派强调制度在政治生活中的决定性作用。政策分析的新制度主义途径认为，持续不断的制度结构是社会和政治生活的基本建筑材料，个人的偏好、能力和基本的认同以这些体制结构作为条件；历史发展是路径依赖，一旦做出某种选择，它便限制了未来的可能性；决策者在特定时期可利用的选择范围是那些早期确定了了的制度性能的函数。

### (3)马克思主义的观点

马克思主义为公共政策研究提供了一整套系统的理论和方法论。公共政策分析的马克思主义途径典型地体现在阶级分析上。公共政策研究的阶级分析途径认为，资本主义社会的公共政策反映的是资产阶级的利益，是资产阶级不同集团利益冲突的表现；公共政策是资本家手中的工具，它被用于维护资本主义制度和增加剩余价值，并以牺牲劳动者的利益为代价。用阶级分析方法，可以更深入地认识当代资本主义国家政策的实质。

## 三、公共政策学的意义

### 1. 政策分析的职业化

(1)政策分析的职业化是指在政府部门、研究机构、咨询公司、大专院校中从事专门的政策分析或政策研究活动。

(2)职业化具有其标准和过程。根据奈格尔和米尔斯的观点，一件工作尤其是指那些需要较高专业化知识的工作要成为职业，必须包括下列几种基本的因素：

①必须有专门的教育培训机构或项目，以便人们为准备从事一项职业而参与学习。由这些机构或项目毕业的人，必须经过某种考试获得某种证书，才能被承认为这种职业的正式成员。

②在工作描述中，必须有某种表示这种职业的工作。

③必须有从事这一职业的人自己的组织或专业行会，这些组织致力于发展、改善本专业或行业的理论和技艺，特别热衷于专业杂志、论著及其相关文献的出版。

④必须有一种明确的或被认可的职业伦理规范，这种职业伦理规定就业者应如何对待当事人、一般公众及同行。

## 2. 研究公共政策学的理由

(1)纯粹科学上或学术上的理由。即学习和研究公共政策学是为了更好地理解政策的起因、发展过程和它给社会带来的影响。

(2)职业上的理由。对于公共政策的原因、结果以及政策系统和政策过程本质的了解，可以更有效地利用社会科学知识去解决社会问题。

(3)政治上及行政上的理由。它在政治上可以保证国家、政府采纳正确的政策，规范社会的发展方向，并达成一定的目标。

(4)公共政策分析有助于提高行政管理水平。公共政策分析为行政部门提供政策相关知识，特别是关于政策执行中的各种因素、障碍及克服手段的知识，使他们了解政策制定、执行和评估的本性，了解政策客体即受政策作用的个人、群体或组织的利益和要求，掌握政策管理的方法和技术，从而更好、更有效地执行政策，更快地达成政策目标，提高行政效率。

## 3. 研究公共政策学的现实意义

(1)提高我国决策科学化、民主化的迫切需要。

(2)促进我国社会主义市场经济发展的迫切需要。

(3)深化我国政治体制及行政体制改革，加强我国政治文化建设的迫切需要。

# 1.2 课后习题详解

## 1. 解释公共政策、政策系统和政策过程概念。

答：(1)公共政策的概念

公共政策是指国家(政府)、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动或所规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。可以从如下方面来把握“政策”的内涵：

①公共政策由特定的主体，即由国家或政府、执政党及其他政治团体所制定及执行，政策体现了主体的意志，具有法定的权威性。

②公共政策具有特定的价值取向，要实现特定目标或目的。政策不是无意识或偶然性的行为，总是要实现特定的目标，具有明确的方向性。同时，政策又在特定的历史时期内起作用，具有时效性。

③公共政策表现为由一系列行为所构成的行动过程，是政府为解决特定社会问题以及调整相关利益关系而采取的政治行动过程。

④公共政策是一种行为准则或行为规范。政策总有具体的作用对象或客体，它规定对象应做什么和不应做什么；规定哪些行为受鼓励，哪些行为被禁止。政策规定常带有强制性，它必须为政策对象所遵守。

## (2) 政策系统的概念

政策系统是指由政策主体、政策客体及其与政策环境相互作用而构成的社会政治系统。政策系统是公共政策运行的载体，是政策过程展开的基础。

现代化、科学化的公共决策系统(政策系统)是由信息、咨询(参谋)、决断、执行和监控等子系统所构成的大系统。政策过程及其各项功能活动是由这些子系统共同完成的，这些子系统各有分工、相互独立，又密切配合、协同一致，促使政策大系统的运行得以顺利地展开。

## (3) 政策过程的概念

政策过程是指政策主体、政策客体及其与政策环境的相互联系和相互作用，使得政策系统呈现一个动态的运行过程。

伊斯顿提出的政治系统论观点认为，政策系统的运行表现为一个系统的不断输入、转换、输出的过程。政策环境首先把种种要求和支持传导给政策主体，从而输入政治体系。其中，要求是指个人和团体为了满足自己的利益而向政府提出采取行动的主张；支持是指团体和个人遵守选举结果、缴纳税收、服从法律以及接受权威性的政府为满足要求而做出的决定或所采取的行动。

这些要求和支持通过政治体系内部转换，变成政策方案输出，作用于环境，引起环境变化，产生新的要求。而这种新的要求反馈到政治体系，进一步导致政策输出。在这种循环往复中，政策源源不断地产生，政策系统的运行得以持续进行。

## 2. 什么是公共政策学？如何理解它的“范式”特征？

答：(1) 公共政策学的含义

① 公共政策学是指一个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。

② 广义的公共政策学是对不同的公共政策的性质、原因和结果进行的研究；狭义的公共政策学可以界定为对目标、方案及社会效果之间的相互关系的研究。

### (2) 公共政策学的“范式”特征

① 公共政策学是一个跨学科的、应用性的研究领域

公共政策学是在当代科学技术进步的基础上产生和发展起来的。作为一个应用性学科，公共政策分析不仅借助于社会科学及行为科学尤其是经济学、政治学和社会学的理论和方法，而且也借助于哲学、数学和系统分析及运筹学等的理论和方法。

② 公共政策分析既是方法论，又是艺术

公共政策分析是方法论的研究和应用。在这里，方法论是指创造、评估和交流政策相关知识的标准、规则和程序的体系。然而由于社会环境、政治传统、意识形态等方面的差别，不同的政策问题需要采用不同的分析方法，既要有理性的方法，又必须有超理性的方法，特别是必须依赖直觉、灵感和判断的创造思维活动。在这个意义上，公共政策分析与其说是一门科学，倒不如说是一门艺术。

③ 公共政策分析涉及从问题发现到问题解决的整个政策过程

人们过去往往片面强调政策分析是解决政策问题的方法论一面，而忽视它同时也是问题构造或问题发现的方法论的一面。实际上，政策分析既是解决问题的艺术，也是提出问题的艺术。



④公共政策分析不仅是描述的，而且也是规范的

公共政策分析既关心事实，也关心价值。一方面，它是描述的，追求对事实的说明或解释，即追求有关公共政策的性质、原因和结果的知识；另一方面，它也是规范的，重视价值评价或分析，它的一个重要目标是创造和批评有关公共政策价值的知识主张或推荐行动的过程。政策分析有如下三种主要分析途径：

- a. 经验途径涉及的是事实，关心公共政策的原因和结果，产生的是描述性知识；
- b. 评价途径涉及的是价值，关心某些公共政策的价值问题，产生的是评价性知识；
- c. 规范途径涉及的是行动，关心解决公共问题的未来方案的推荐，产生的是规范的信息。

### 3. 公共政策学有哪些主要的研究途径？

答：政策分析是一个跨学科、综合性的研究领域，它可以有不同的研究途径、方法或观点。政策分析可以从不同的社会科学学科的框架中来加以研究，在西方(美国)政策分析的发展中，形成了几种较有影响的学科途径，即政治学途径、经济学途径和社会心理学途径；可以从某些社会科学的理论、假设或模型出发来研究公共政策及其过程，由此形成的研究途径更是多种多样。

具体内容参见本章复习笔记相关内容。

### 4. 如何看待政策分析的职业化发展？

答：政策分析的职业化从一个侧面反映了政策分析及政策科学这一学科的发展演化及其广阔的前景。作为20世纪后半期兴起的知识工业的一个重要组成部分，政策分析日益成为一个热门的职业。在西方尤其是美国，政策分析已成为一门正式的职业并具备了相当的规模；在我国，许多人在政府机关或研究单位从事着实际的政策分析工作。随着市场经济体制的建立和完善，政策分析及其职业化将在我国迅速成长壮大。

#### (1) 职业化相关内容

政策分析的职业化是指在政府部门、研究机构、咨询公司、大专院校中从事专门的政策分析或政策研究活动。与普通社会成员进行某些政策分析的活动不同，政策分析的职业化表示将政策分析或评估、因果解释作为自己日常工作的大部分或全部。

#### (2) 职业化的标准

职业化具有其标准和过程。为了使一件工作或获得收入的活动成为职业，它必须满足一些基本条件，并经历一定的过程。根据奈格尔和米尔斯的观点，一件工作尤其是指那些需要较高专业化知识的工作要成为职业，必须包括下列几种基本的因素：

①必须有专门的教育培训机构或项目，如法学院、医学院、公共政策学院等教育机构，以便人们为准备从事一项职业而参与学习。

②在工作描述中，必须有某种表示这种职业的工作，这样的描述可以是律师、医生、政策分析者或项目评估者等。

③必须有从事这一职业的人自己的组织或行会，这些组织致力于发展、改善本专业或行业的理论和技艺，特别热衷于专业杂志、论著及其相关文献的出版。

④必须有一种明确的或被认可的职业伦理规范，这种职业伦理规定就业者应如何对待当事人、一般公众及同行。

#### (3) 我国的政策分析的职业化发展

我国的政策分析职业化已开始起步，主要表现在：