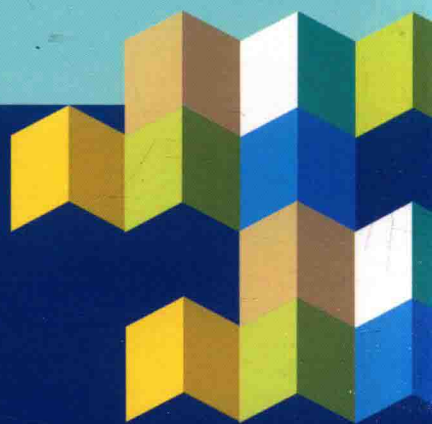


公共管理创新系列教材

公共政策学

杨宏山 编著



*Public Policy
Comparative Perspectives*

公共管理创新系列教材

公共政策学

杨宏山 编著

*Public Policy
Comparative Perspectives*

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策学/杨宏山编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2020. 4
公共管理创新系列教材
ISBN 978-7-300-27602-1

I. ①公… II. ①杨… III. ①公共政策-高等学校-教材 IV. ①D035-01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 237197 号

公共管理创新系列教材
公共政策学
杨宏山 编著
Gonggong Zhengcexue

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	北京密兴印刷有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2020 年 4 月第 1 版
印 张	14.75	印 次	2020 年 4 月第 1 次印刷
字 数	303 000	定 价	45.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

前言

PREFACE <<<

建设创新型国家不仅要提升技术创新能力，也要提升国家治理的政策创新能力。西方学者普遍认为，府际分权有利于促进政策创新，州和地方政府被视为“民主的实验室”^①。然而，改革开放以来，中国通过调整政策取向、开展政策试验、改进激励机制，有效调动了地方政府的创新激情，持续推进国家治理创新进程。中国改革的基本特点是利用各种形式的实践和试验进行学习，从中获取必要的经验教训，进而调整政策内容，以回应不断变化的社会环境^②。在此过程中，中央与地方之间持续进行学习交流，并在互动学习中深化对政策问题及解决路径的认知。

林德布洛姆指出，公共政策并非一经制定就不可动摇，它总是在实践中不断修正，每次修正都是对现行政策的局部、边际性的调适^③。观察中国改革开放以来的政策变迁，它既不是照搬国外政策模式，也不是单向度的“自上而下”改革，而是针对现实问题，持续开展政策试验，并建立府际学习机制，通过总结对方的经验教训，持续对现行政策进行改进。

中国国家治理实行议行融合体制，各级党委实行集体领导和个人分工负责相结合的制度安排，政治与行政高度融合，决策者既主导政策制定，又亲自指挥政策执行。为了减少

① MOSSBERGER K. State-federal diffusion and policy learning: from enterprise zones to empowerment zones. *The Journal of Federalism*, 1999, 29 (3): 31-50.

② 王绍光. 学习机制与适应能力: 中国农村合作医疗体制变迁的启示. *中国社会科学*, 2008 (6).

③ LINDBLOM C E. The science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 1959, 19 (2): 79-88.

偏差，政治决策往往只提出总体目标，不规定具体目标和政策工具，支持行政部门和地方政府建立专题学习机制，在学习中深化认知，进而完善政策内容。

从央地关系的视角看，政策创新是中央政府与地方政府之间建立专题学习机制、增进互动交流、持续学习和采纳新知识的过程。一般而言，一项政策由政策目的、政策目标和政策工具三部分组成。一项创制性政策在刚提出时，出于有限的认知，政策内容并不明晰，只是提出新的愿景，并未形成完备的政策内容^①。在这种情况下，政策创新要落到实处，就必须建立学习机制，持续深化政策认知，进而细化政策方案。

在政策创新中，行动主体可分为第一行动集团和第二行动集团^②。第一行动集团是政策的首创者，它首先预见到某种潜在利益并采取行动，提出新的政策构想，寻求建立倡导联盟，争取实现这一利益。第二行动集团是第一行动集团的支持者，两者共同努力将制度创新落到实处。根据第一行动集团的差异性，在中国制度环境中，推进府际学习有两种路径安排，分别为“W”型路径与“M”型路径^③。

在“W”型路径中，中央政府担当第一行动集团的角色，它率先预见到潜在利益，是政策创新的发动者，提供第一动力。出于有限的认知，中央政府只是提出新的政策导向，尚未形成操作化的具体方案。为进一步深化认知，需要选择代表性的试点开展政策试验，从中总结经验教训，进而细化政策内容。相应地，地方政府响应中央政策，建立专题学习机制，在学习中深化认知，形成操作化的政策方案。这样，第一行动集团与第二行动集团之间形成互动学习，运用学到的新知识推进政策创新。

在“M”型路径中，地方政府率先做出创新决策，形成第一行动集团；中央政府作为第二行动集团介入，两者合作展开以创新为导向的政策学习。政策创新的前提是行动具有潜在的预期收益。在“M”型路径下，地方政府率先预见到潜在利益，愿意支付一定成本，将其转化为现实收益。地方政府创新取得成效后，中央政府给予支持，提供激励因素，则会引导更多地方政府跟进学习。

中国治理的府际学习受政治权威的影响较为显著，地方政府的创新不仅受上位法约束，也要接受上级指挥和指导，中央对地方创新拥有最终的解释和决定权^④。符合中央期望的政策创新会被确立为典型经验，成为政策学习的榜样；而未获中央认可的政策创新，则会被悬置起来，随着时间推移被消解。

理解国家治理的政策过程，需要立足特定的制度环境，识别政策过程的规律性特征，推进知识体系建设。本教材基于中国治理的制度环境，介绍国外公共政策研究的知识体系，并致力于通过中外比较研究，透视中国特色的公共政策过程，展现近年来本土学者提

① 杨宏山. 创制性政策的执行机制：基于政策学习的视角. 中国人民大学学报, 2015 (3).

② DAVIS L E, NORTH D. Institutional change and american economic growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1992: 8.

③ 杨宏山, 李娉. 政策创新争先模式的府际学习机制. 公共管理学报, 2019 (2).

④ 刘培伟. 基于中央选择性控制的试验：中国改革“实践”机制的一种新解释. 开放时代, 2010 (4).

出的一些理论模型或分析框架。

本教材具有以下三个特点：(1) 基于政策过程的视角。致力于梳理公共政策学科在政策主体、政策议程、政策决策、政策执行、政策评估、政策创新、政策学习、政策试验、政策扩散、政策变迁、政策终结、政策分析等领域的知识积累，展现全面系统的知识体系。(2) 基于比较研究与政治制度差异性的视角。注重展现中国特色的政策过程，为学生提供多元化的理论建构。(3) 注重吸收近年来学界在公共政策研究领域的最新成果。

本教材从撰写到出版，历时3年多。在公共政策研究和课程教学中，毛寿龙教授、谢明教授、李文钊教授、陈振明教授、丁煌教授、苏竣教授、朱旭峰教授、朱春奎教授、朱亚鹏教授、杨立华教授、刘伟副教授等提供了富有启发性的意见和建议。在教材撰写中，我的学生黄文浩、石晋昕、李娉、周昕宇在资料收集和制图方面提供了支持。在此一并表示感谢。

本书难免存在缺漏，敬请批评指正（电子邮箱：yanghsh@263.net）。

杨宏山

目 录

CONTENTS <<<

第 1 章 导论	1
1.1 公共政策的含义	1
1.2 公共政策的结构与功能	7
1.3 政策科学研究的发展	10
1.4 政策科学的研究领域与方法	15
本章小结	18
关键术语	18
复习思考题	19
第 2 章 政策系统	20
2.1 政策系统的要素	20
2.2 行动主体	22
2.3 政府结构	27
2.4 政策过程	32
2.5 政策工具	35
本章小结	44
关键术语	44
复习思考题	44
第 3 章 政策模型	45
3.1 理论模型的类型与功能	45

3.2 政策模型的构建与评估	48
3.3 经典政策理论模型	51
3.4 中国政策过程的解释模型	56
本章小结	63
关键术语	63
复习思考题	63
第4章 政策议程	64
4.1 政策问题的含义	64
4.2 政策议程的设置	68
4.3 政策议程的理论	72
4.4 议程设置的中国模式	78
本章小结	82
关键术语	83
复习思考题	83
第5章 政策制定	84
5.1 政策制定的程序	84
5.2 政策规划与学习	88
5.3 政策决策体制	98
5.4 政策决策理论	100
本章小结	106
关键术语	107
复习思考题	107
第6章 政策执行	108
6.1 政策执行的基本含义	108
6.2 政策执行研究的演进	112
6.3 政策执行的理论模型	120
6.4 提升执行力的路径	124
本章小结	129
关键术语	129
复习思考题	129
第7章 政策评估	130
7.1 政策评估的含义	130
7.2 政策评估的过程与标准	133
7.3 政策评估的模式	136
7.4 政策评估的方法	141

本章小结	145
关键术语	146
复习思考题	146
第 8 章 政策创新与扩散	147
8.1 政策创新	147
8.2 政策学习	152
8.3 政策试验	155
8.4 政策扩散	158
本章小结	165
关键术语	166
复习思考题	166
第 9 章 政策变迁与终结	167
9.1 政策变迁的研究	167
9.2 政策变迁的类型	170
9.3 政策变迁的理论	173
9.4 政策终结	179
本章小结	183
关键术语	184
复习思考题	184
第 10 章 政策分析	185
10.1 政策分析的含义与类型	185
10.2 政策分析的过程	189
10.3 政策分析中的双重权衡	194
10.4 政策论证与知识应用	200
10.5 政策分析师的伦理道德	203
本章小结	210
关键术语	210
复习思考题	210
参考文献	211

政策科学既是政治学的分支学科，又是公共管理学的分支学科。公共政策研究关注政策过程的一般性理论、不同国家的政策比较，以及特定情境下的政策分析与发展，既具有理论价值，又具有应用价值。随着公共管理学科和智库的发展，政策科学已经成为社会科学中的一门显学。

1.1 公共政策的含义

1.1.1 公共政策的概念

公共政策是常见、常用的一个概念，在社会生活中，特别是在媒体上，人们也经常讨论政府出台的新政策，如高考政策、住房政策、医疗政策、社保政策等。什么是公共政策？这个概念看起来很简单，却又不那么容易准确界定。

中外学者从不同的视角探讨了公共政策的含义。在国外学者的定义中，比较有代表性的主要包括：

政策科学的奠基者拉斯韦尔、卡普兰认为公共政策是“一种含有目标、价值观和策略的，经过设计的规划”^①。这一定义强调了公共政策的构成要素，包括目标、价值观和行动策略。

托马斯·戴伊提出，“公共政策是政府选择要做的事，或者它选择不做的任何事”^②。它“既包括了政府的作为，又包括了政府的不作为。政府无力作为正如其作为，

① LASSWELL H D, KAPLAN A. power and society. New Haven: Yale University Press, 1970: 71.

② DYE, T R. Understanding public policy (9th ed). NJ: Prentice Hall, 1998: 2-4.

可能同样会对社会产生重大的影响”^①。这个定义强调政府的行为选择，阐述了政府决定不采取行动也是一种政策，也具有政策意义。

威廉·詹金斯认为，“公共政策是由政治行动主体在特定的情境中制定的一组相互关联的决策，包括目标选择、实现目标的手段，这些政策原则上是行动主体力所能及的”^②。这个政策定义强调公共政策由一系列决策组成，通常各种决策由政府内部不同的个人或机构来制定。

詹姆斯·安德森提出，“公共政策是由政府机关和政府官员所制定的政策”^③。安德森对政策与公共政策进行了区分，提出公共政策是政府为处理某一问题或有关事务而采取的行动，是政府实际做的事情，而不是政府打算或将要做的事情。

戴维·伊斯顿认为，“公共政策是对一个社会进行的权威性价值分配”，“一项政策的实质在于通过那项政策不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们”^④。这个定义强调了公共政策的价值分配功能。

政策科学引入后，国内学者中具有代表性的定义有：

张金马认为，“公共政策是党和政府采取的用以规范、引导有关机构团体和个人行动的行为准则和行动指南”^⑤。其表现形式包括法律规章、行政命令、政府首脑的书面和口头声明与指示，以及行动计划与策略等。这个定义指出公共政策是一种行为规范，列举了公共政策的表现形式。

陈庆云认为，“公共政策是政府依据特定时期的目标，通过对社会中各种利益进行选择与整合，在追求有效增进与公平分配社会利益过程中所制定的行为准则”^⑥。这个定义强调公共政策是政府活动的产物，是对利益的分配，本质是要解决利益的增进和分配问题。

陈振明认为，“公共政策是国家机关、政党以及其他政治团体在特定时期中，以实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标而采取的政治行为或规定的行为或准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例的总称”^⑦。这个定义展示了公共政策表现形式的多样性。

谢明认为，“公共政策是社会公共权威在特定情境中，为达到一定目标而制定的行动方案或行为准则，其作用是规范和指导有关机构、团体或个人的行动，其表达形式包括法律法规、行政规定和命令、国家领导人口头或书面的指示、政府大型规划、具体行

① 戴伊. 自上而下的政策制定. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 3.

② JENKINS W. Policy analysis: a political and organizational perspective. London: Martin Robertson, 1978.

③ 安德森. 公共决策. 北京: 华夏出版社, 1990: 4.

④ 伊斯顿. 政治体系: 政治学状况研究. 北京: 商务印书馆, 1993: 123.

⑤ 张金马. 公共政策分析: 概念、过程、方法. 北京: 人民出版社, 2004: 42.

⑥ 陈庆云. 公共政策分析. 北京: 北京大学出版社, 2006: 10.

⑦ 陈振明. 政策科学. 北京: 中国人民大学出版社, 1998: 59.

动计划及相关策略”^①。这个定义既提及公共政策的功能和作用，也展示了政策形式的多样性。

朱春奎认为，“公共政策是公共权力机关为了解决公共问题、达成公共目标、实现公共利益，经过政治过程选择和制定的行为准则或价值规范”^②。这个定义突出了公共政策的目标导向，即解决公共问题、实现公共目标或公共利益。

综上，学者们的定义各有侧重，也有共识，即普遍将公共政策描述为一套行动准则。有鉴于此，我们将公共政策界定为经由一定的政治过程制定的集体行动规则。俗话说，没有规矩不成方圆，公共政策是对社会成员的利益诉求进行政治决策的结果，是社会行动的共同规则。由于存在市场失灵和社会失灵问题，社会成员追求个人效用最大化的行为需要在一定的激励和约束条件下进行。这些激励和约束条件就是经由政治过程所制定的公共政策。如果没有公共政策，就会产生人人追求效用最大化的局面，进而导致社会失序，直至陷入“霍布斯丛林”状态。

公共政策通过提供一系列正式的约束规则及其实施（激励和惩罚）机制，界定人们的行为空间，规范各种社会关系，从而减少社会环境中的不确定性，降低交易费用、促进社会合作与发展。评判一个国家的治理水平，不仅要看公共政策是否完善配套，也要看政策实施及激励、问责机制是否健全。只有建立强有力的执行体制，强化激励和问责机制，使违规者的潜在成本变大，才能有效抑制机会主义，提升政策执行力。

1.1.2 公共政策的本质

公共政策包括规范公共事务和公共管理的各项法律、法规和规范性文件，是国家治理的基本依据，是集体行动的行为准则。公共政策可分为国家性、区域性和地方性政策。国家性政策由中央政府制定，涉及公共事务和政府治理的各个方面，它提供了公共管理的基础制度安排；区域性政策涉及区域内的资源利用、区域发展定位、具体领域管理等规定；地方性政策由地方政府制定，在不违背中央和上级政策的前提下，就地方性公共事务管理出台具体规定。

戴维·伊斯顿从政治系统分析视角出发，认为公共政策是政治系统权威性决定的输出，是对一个社会的价值进行权威性分配。伊斯顿所讲的“价值”是一种抽象概括，包括人、财、物以及权力、荣誉、服务等有价值的东西。根据伊斯顿的界定，公共政策的实质是分配，分配的内容是价值，分配的影响范围涉及整个社会，分配的行为及其结果具有权威性。

基于伊斯顿的分析，从本质上讲，公共政策是对社会价值的权威性分配。在中文的语言习惯中，人们更多地用“利益”一词来表达类似的含义。为便于理解，我们可用“社会利益”一词来代替伊斯顿所讲的“社会价值”。也就是说，公共政策的本质是对社会利益

^① 谢明. 公共政策导论. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 6.

^② 朱春奎. 公共政策学. 北京: 清华大学出版社, 2016: 2.

进行权威性分配。公共政策的形成是一个动态过程，各种利益群体把自身的利益诉求输入政策制定系统，由决策者对各种利益诉求进行综合，并以公共政策的形式进行权威性分配。

通过公共政策手段对社会利益进行权威性分配，包括利益选择、利益整合、利益分配、利益落实四个环节^①。

(1) 利益选择。公共部门对社会利益进行分配不是完全中立的，政府在利益选择时具有倾向性。如果政府依赖于某一利益群体，在政策制定时就可能有所偏向，优先考虑其利益诉求；如果政府重视某个领域，就会投入更多的财政资源。在实践中，人们经常看到，政府也是社会中的利益主体之一，也具有自身的利益诉求。政府由公务人员组成，公务人员也有个人的、团体的利益诉求。公共部门在行使公共权力、分配社会利益时具有主观性、倾向性，如对某一利益群体给予政策优惠，使其可以获得更多的利益。

(2) 利益整合。社会是一个共同体，各个群体都具有特定的利益诉求，彼此的利益存在连带关系，有可能相互促进，也可能相互冲突。政府在进行利益分配时，不仅要考虑一个群体的利益追求，也要权衡其他群体的利益诉求，对多元化的利益表达和诉求进行整合，寻求最大公约数，从而兼顾各方，形成一种恰当的平衡状态。

(3) 利益分配。政府通过出台新政策的方式，对既有的利益分配格局进行调整。一项新政策往往会增进一部分人的利益，或减损一部分人的既得好处。例如，国家出台“减税”政策，企业就会从中受益；中央出台“八项规定”，强化了对官员的约束，一部分官员的既得利益就会有所减损。公共政策对社会利益的分配具有权威性，它在完成合法化程序后，对所有社会成员都具有约束力。

(4) 利益落实。政府对社会利益进行分配，不仅要制定政策，还要通过实施政策将利益结构调整落到实处。一项新政策的出台，只是为利益调整提供了正当性和合法性，还需要通过政策执行这一手段，将政策内容贯彻到实践中，将政策目标转化为实际结果，使得利益调整真正到位。

1.1.3 公共政策的形式

公共政策涵盖公共部门制定的一系列集体行动规则，包括：宪法，法律，法规，规章，决定、命令，以及国际条约等。不同规则之间构成一定的等级结构，以协调彼此之间的关系。

1. 宪法

宪法是国家的根本大法，它规定了国家治理的根本原则，属于公共政策的政策，即通常所说的“元政策”。宪法具有最高法律效力，是其他法律和规则的基础，其他法律和规则的制定要以宪法为依据，不能与宪法相抵触。宪法通过确立基本的政治、经济、社会制度，引导着具体制度的产生和发展，并对具体制度具有直接的指导和保障作用。其他法律

^① 陈庆云. 公共政策分析. 北京: 北京大学出版社, 2006: 8-9.

对具体制度的界定都必须以宪法为依据，不能与宪法相抵触。

2. 法律

在宪法之下，国家还制定有许多专门领域的法律。在我国，按照制定机关及调整对象和范围的不同，法律可分为基本法律和一般法律，基本法律由全国人大制定和修改，规定和调整带有基本性和全面性的社会关系，如《刑法》《民法通则》《刑事诉讼法》等。一般法律由全国人大常委会制定或修改，规定和调整某一具体方面的社会关系，如《公务员法》《高等教育法》《文物保护法》等。

3. 法规

法规包括行政法规和地方性法规。在我国，行政法规由最高行政机关——国务院制定，以国务院令的形式公布，其地位和效率低于法律。地方性法规由省级人大及其常委会制定，不得与宪法、法律、行政法规相抵触。设区的市的人大及其常委会可根据本地的实际需要，在不与上位法相抵触的前提下，对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。

4. 规章

规章包括中央和地方行政部门制定的规范性文件。我国《立法法》规定，国务院各部委和具有行政管理职能的直属机构，可在本部门的权限范围内制定规章；省级政府、设区的市、自治州的政府，也有权制定规章。规章具有实用性、具体性的特点，一般以“实施细则”“管理办法”等形式发布。

5. 决定、命令

决定是对重要事项或重大行动做出的决策或安排；命令是国家机关及其领导人发布的指挥性、强制性的公文。决定和命令的决策程序相对简单，表现形式也多样化，如批复、批示、规定、通知、讲话、宣布等。从中央到地方、基层，各级政府（包括立法机关、行政机关、司法机关）都有权发布决定、命令。在我国，中国共产党中央委员会也通过决定、命令的形式，面向社会发布重大决策信息。

6. 国际条约

国际条约是国与国之间以国际法为准则而确立相互之间的权利和义务的书面协议，可分为双边条约和多边条约。双边条约由两个国家签订；多边条约在多方主体之间签订，也称国际公约，通常是开放性的，非缔约国可在生效后申请加入。国际条约的正式生效，须经过谈判、签字、批准、交换批准书等程序。其一经生效就成为公共政策，对所有国家机关、社会组织和公民都具有法律效力。

由上述内容构成的公共政策体系，彼此之间存在着下位法服从上位法的层级结构关系（见图1-1）。这一层级结构有助于在不同规则之间建立起一种秩序，并使它们在检验中保持一致^①。在这种层级结构下，下位政策要服从于上位政策，宪法具有最高的法律地位。

^① 柯武刚，史漫飞，制度经济学：社会秩序与公共政策。北京：商务印书馆，2000：166-170。

如果不同规则之间出现矛盾，就要通过冲突解决机制，对某一项规定如何与更高层次的成文法衔接做出裁决。

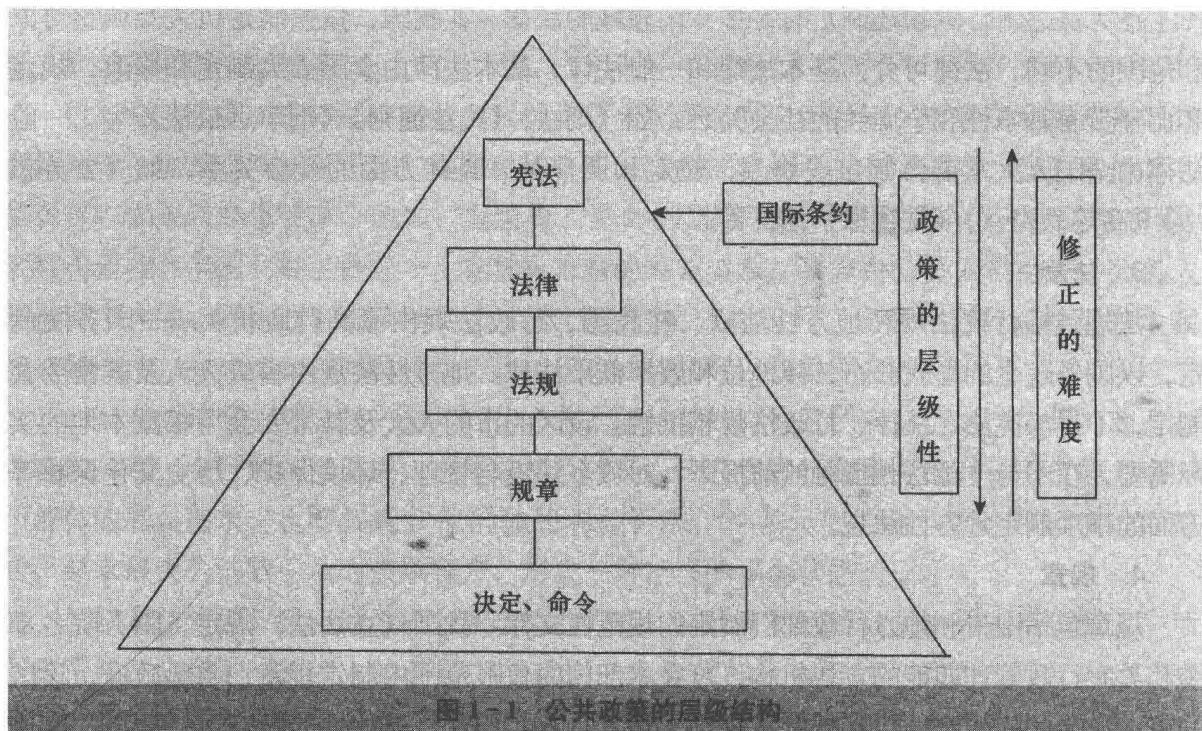


图 1-1 公共政策的层级结构

1.1.4 公共政策的分类

公共政策涉及政治、经济、社会、文化、生态等各个领域，其数量众多、形式多样，它们提供了一系列行为规则，以减少集体行动的不确定性，抑制社会中的任意行为。根据一定的标准，可对公共政策进行分类。

1. 内容分类法

根据内容的侧重性，公共政策可分为实质性政策和程序性政策。实质性政策涉及政府旨在解决的实质性问题，如义务教育法、高铁建设规划、棚户区改造、“村村通”工程、灾后重建等。程序性政策关注谁负责、如何组织、如何行动等程序性问题。我国的《全国人民代表大会组织法》《国务院组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定了相关机构的组织和运作程序，属于程序性公共政策。

根据分配利益的差异性，公共政策也可分为物质性政策和象征性政策。物质性政策是指向受惠人提供具体的资源或实质性权益，或者使一部分人的物质利益受到损失，如提供住房补贴、发放年终奖励，或没收财物、罚款等；象征性政策是指向目标群体提供的价值观、仪式、典礼等，如国旗、国徽、国歌的规定以及设立纪念日、节假日等。

2. 功能分类法

根据发挥的功能和作用，公共政策可分为分配型政策、再分配型政策、监管型政策、自我监管型政策。西奥多·洛维将公共政策分为分配型（distributive）政策、再分配型

(redistributive) 政策和监管型 (regulatory) 政策^①。在洛维分类法的基础上, 研究者索尔兹伯里提出增加一种类型, 即自我监管型政策^②。

分配型政策将某一方面的权利、利益或义务分配给特定群体, 它一般只产生受益者, 而没有明确的利益受损者。此类政策问题在进入政策程序后, 往往得到特定群体的积极支持, 反对的声音则相对较少。

再分配型政策将社会中某一阶层或团体的权益或义务转移给另一个群体。这种利益转移通常是社会资源从富人流向穷人, 如累进所得税政策, 也可能会出现相反的情况。再分配政策的出台, 可能是社会群体之间博弈的结果, 也可能是执政者主导的利益再分配。

监管型政策是对个人、群体的行动进行限制和约束的政策规范。监管型政策涉及政治、经济、社会、文化、环境等多个领域。从表面看, 它对目标群体施加一定的约束和限制; 但就其实质而言, 监管型政策的实施也会涉及社会利益的权威性分配: 有些群体的利益受损, 有些群体则从中受益。

自我监管型政策不是外部强加给政策客体的, 而是政策客体主动要求的结果, 属于自我调节性质的政策。此类政策是作为保护和促进自我利益的一种手段而出现的。

上述四种类型只是一种类型学划分, 在实际中, 它们经常是融合在一起的。一项新政策可能既有监管性内容, 也有分配、再分配、自我监管的内容。公共政策也是动态发展的, 在实践中可能从一种类型变成另一种类型。

3. 价值导向分类法

根据公共政策的价值导向, 可将其分为公平导向的政策、效率导向的政策、干预型政策、市场化政策等。公平导向的政策致力于合理分配“蛋糕”, 缩小贫富差距, 确保更高水平的社会平等。效率导向的政策致力于做大“蛋糕”, 增加财富总量, 确保快速发展。干预型政策主张政府发挥更大作用, 积极介入经济和社会领域。市场化政策主张限制政府的行动空间, 让市场在资源配置中发挥决定性作用。

1.2 公共政策的结构与功能

1.2.1 公共政策的结构

林德布洛姆提出, 在政策制定中, 决策者通常不是考虑所有的可能方案, 而是对现存

^① LOWI T J. American business, public Policy, case studies, and political theory. World Politics, 1964 (16): 677-715.

^② SALISBURY R A. Presidential address: the analysis of public policy//RANNY A. Political Science and Public Policy. Chicago: Markham Publishing Co., 1968.

的行为做渐进的、边际性的小调整，公共政策总是“不断地被制定并修正”^①。出于有限认知的原因，决策者对政策问题和环境状况的认知是有限的，任何决策者都不可能完全知晓客观世界，都不可能预见到所有的可能状态并做出规定。因此，政策制定只能基于有限理性，公共政策总是不完备的，总是存在表述模糊的地方，甚至缺失某些关键内容。

一般而言，一项公共政策由政策目的、政策目标、政策工具三个要素构成（见图1-2）。

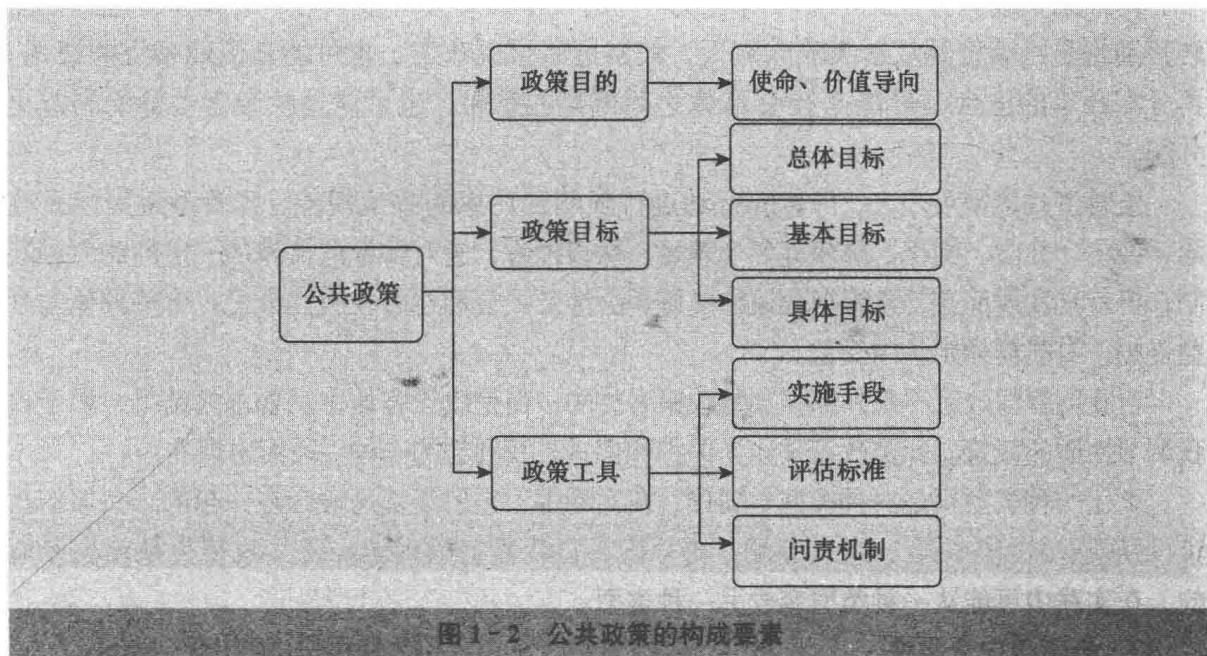


图1-2 公共政策的构成要素

1. 政策目的

政策目的即价值取向，它反映了决策者的宏观愿景和价值取向。每项政策都具有价值定位或诉求，它表达了决策者的价值偏好。政策目的通常采用较为抽象的表达，如促进发展、提高效率、保障自由、维护安全、发展民主、维护公正等。

不同的政策目的之间既有互补性，又存在冲突性。斯通指出，“我不相信有什么能被社会上所有人都接受，并以同样的方式影响每一个人的客观标准”^②。以平等与效率为例，两者通常被认为是零和博弈，一方得到的多，另一方就得到的少。在实践中，许多政策争议都是在两种导向之间寻求平衡。

尽管如此，政策目的仍是公共政策的组成要素，它表达了宏观愿景，赋予公共政策正当性。以我国《“十三五”国家信息化规划》为例，该规划阐述了“十三五”时期国家信息化建设的政策目的：树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，推动信息技术更好服务经济升级和民生改善，让信息化更好造福国家和人民，为国家治理体系和治理能力现代化提供坚实支撑。

① LINDBLOM C E. The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 1959, 19 (2): 79-88.

② 斯通. 政策悖论. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 前言.