

2016 年中国政法大学行政管理考研资料汇编——陈庆云《公共政策分析》笔记

——育明教育考研咨询师整理汇编·八年积淀

政策过程的一般框架就是我们所说的教科书式的过程模型，也叫阶段模型。把公共政策看作是由政策主体作用于政策客体的决策行为，公共政策分析正是设计并选择政策方案的过程。李永军说过他认为这种简单地建立主体客体的对立划分上的线性过程一般模型存在很大的缺陷，但是却毕竟还是主流的模式。与此相对应，我们看到诸如多源流模型，倡导者联盟框架、间歇性均衡框架，政策传播与创新框架都与此不同，一方面并不简单地把公共政策过程看作是主体对客体的作用，即并不对政策行为者作简单的主体和客体的划分，另一方面认为政策过程不是线性的先制定政策再执行政策的过程，而是复杂多变的。这几种框架是对传统的阶段模型框架的创新。

由于整个政策分析学科内在发展逻辑较为混乱，还未形成统一的模式，所以不用在学科发展上作太多的纠缠，只需要记住每一个模型内部具体说了什么就行了。

这本笔记有很多是用论述和讲述的口吻写的，非常利于理解。虽然内容很多，但并不难记忆。

虽然陈庆云时代和李永军时代考察的重点不一样，前者是利益政策，决策类型，政策过程，后者是政府市场关系及政策工具，但是二者要考察的内容极少超出书本上的内容，只是书上有的东西很容易被忽略罢了。所以最终还是要回归书本，把书本理解得滚瓜烂熟才是根本。

第一章 导论：公共政策分析的基本理论与框架

公共政策（在形式上）是政府、非政府公共组织和民众在对社会公共事务共同管理过程中所制定的行为准则或行为规范。突出公共性，意味着公共政策以公共利益为出发点，政府应当是社会利益的代表者，维护者和增进者。

第一节：公共政策本质

公共政策的概念

政策：与辞海不同，国外学者认为政策主体不仅有政府也有社会团体和个人

公共政策：在本书中，陈庆云说将公共政策的主体限定为政府，不过多地研究其他主体的作用，尽管他同时也承认公共政策主体是“由政府，非政府公共组织和民众所组成的管理体系”。然而事实上本书后面的论述，如李永军写的内容却十分强调其他主体在解决社会问题中的作用，也就是说同一本书前后出现了不一致。陈庆云认为本书研究的是本质上还是政府管理，而不是公共管理。当然他这里是把公共管理和政府管理区分开来了，此处不再赘述。另外，根据公共政策在形式上的定义（上面），陈庆云强调了以下几点：

公共政策制定主体是政府，非政府公共组织和民众；公共政策的需求是社会公共事务；公共政策就是对社会公共事务管理的规范，公共政策主体对社会公共事务实施管理时也要对自身管理制定规则；社会公共事务不见得是社会性公共事务，也可能是政治性的，经济性的等。不过令人费解的是，陈庆云在这里单独提到了治理理论，说公共政策研究十分需要引进治理理论的内容，并且他把治理理论的精髓归纳为“参与，合作，互动，服务”八个字。

中外学者对公共政策的界定：

虽然中外学者对公共政策概念的界定有很多种，但本书对公共政策概念的界定是建立在戴维·伊斯顿的界定基础上的。

戴维·伊斯顿从政治系统分析理论出发，认为公共政策是政治系统权威性决定的输出，它是对全社会的价值作权威的分配。陈庆云的定义就是把人家的“价值”替换成“利益”

公共政策的本质（育明教育注：本章是陈庆云的利益政策学的内容，11年真题考察过）

“利益”是公共政策的核心要素

按照陈庆云的说法，中外学者研究公共政策理论选择了制度，权力，价值，规范，技术等层面，而他所选取的是利益，并认为利益是公共政策核心要素。他还引用了马克思的一些语录来论证利益的重要性。

我说过，利益政策学本质上是属于马克思主义政治学的，马克思主义政治学从来都是把权力和利益研究作为政治研究的核心所在。从近年的考研题目看，他的利益政策学并没有作为过重点考察对象

对社会利益的权威性分配

在对伊斯顿的定义作过修正之后，公共政策就被看作是对社会利益的权威性分配了。那么，政策的形成过程实际上是各种利益群体把自己的利益要求输入到政策制定系统中，由政策主体依据自身利益的需求，对复杂的利益关系进行调整的过程，公共政策的制定与执行就是社会各种利益冲突的集中反映

利益分配的基础及其动态性

虽然有了上面的定义，但陈庆云认为他对伊斯顿的修正还包括对公共政策职能的扩展上，也就是说公共政策**不仅要分配社会利益，还要实现和增进社会利益**，换句话说，利益的分配是需要基础的，是动态的，不增进利益又去分配什么呢？

所以，伴随并对应着社会利益的选择，整合，分配和落实，公共政策的过程相应的以完整的姿态出现。只有把选择，整合，分配，落实，增进这几点结合了起来，才是“动态的”

利益选择：选择与社会整体利益一致的利益，也选择那些与政府自身利益最大化一致的利益，自然不可能完全公正

利益整合：综合地平衡各种利益关系，把利益矛盾尽量控制在较小的范围内。

利益分配：往往是使一部人获得利益，也可以使另一部分人失去利益。

利益落实：其实就是政策的执行程度，也就是分配后的利益的实现程度了。好的政策不能落实的例子很多，这也是后来人们对政策执行这一环节的重要性认识加深的根本原因。

增进社会利益：公共政策不仅要分配利益，更要增进社会利益。后者更多地是效率问题，前者往往是公平问题。

最后，陈庆云说如果不考虑非政府公共组织，**公共政策可以被界定为政府为了实现在特定时期的目标，对社会中的各种利益进行选择与整合，在有效增进与公平分配社会利益过程中所制定的行为准则。**

第二节：公共政策的基本特征和主要功能

基本特征：阶级性；整体性；超前性；层次性；多样性；合法性（这些特征单独考到的可能性不大，但可以作为分析某项具体政策的要素，或者说要判断一个政策是否合理，往往可以从这些角度出发进行论述）

阶级性：明显的政治倾向与阶级性会表现在每项政策中，超阶级的政策是不存在的

整体性：政策要解决的问题是复杂的，政策也就必须是配套的整体

合法性：对于一个步入法治化的国家而言，政策的合法性具有极其重要的作用

主要功能：导向功能；调控功能；分配功能（育明教育注：考试重点）

导向功能：

公共政策是为了解决社会问题而诞生的（这一点要牢记），而要解决问题，就必须对处在不同利益框架内的人们行为确定方向，使之能朝着政策希望的方向发展。

政策导向是行为的导向，也是观念的导向；政策导向有两种作用方式：直接引导和间接引导；

政策的导向功能分为正向引导功能和负向引导功能

调控功能：调控功能是指政府运用政策，在对社会公共事务中出现的各种利益矛盾进行调节和控制中所起的作用。也有直接和间接之分；积极与消极之分（**利益整合**）

分配功能：将利益分配给谁？如何分配？什么是最佳分配？这里只研究第一点。通常情况下，下列三种利益群体和个体容易从公共政策中获得利益：与政府主管偏好一致或基本一致者；最能代表社会生产力发展方向者；**普遍获益的社会多数或绝大多数者。**

第三节：公共政策分析

一、公共政策分析的框架

公共政策分析的内涵：三种对公共政策分析的解释

公共政策分析的模式：三种模式：麦考尔—韦伯分析模式；沃尔夫分析模式；邓恩分析模式

综合分析框架：阶段过程模型

二、公共政策分析要素

政策问题；政策目标；政策方案；政策模型；政策资源；政策评价标准；政策效果；政策环境；政策信息（基本上也就是系统论的观点和生命周期的观点）

三、公共政策分析原则

系统原则；预测原则；协调原则；分解综合原则；民主原则

四、公共政策分析历史沿革

第二章：政府，市场与公共政策的关系分析

（育明教育注：本章无疑是考试的重中之重）

本章考察的是政府与市场的关系，并主要**以经济学的理论为依据。具体来说，就是依据传统的微观，宏观经济学对市场失灵问题的分析以及公共选择理论对政府失灵问题的分析。然后将市场失灵和政府失灵结合在一起，就得到了一个有关政府角色定位的基本理论框架。**

（得到这个框架之后，后面第三章事实上是在用系统论的观点来分析这个框架中的各个要素，紧接着开始了公共政策实际过程，也就是政策过程的生命周期）

这个基本理论的框架的逻辑是很简单的，就是说人类需要不断地解决一系列社会问题，而政府市场正是解决社会问题的两种途径。市场是最基础的，市场失灵了，就为政府干预提供了依据。然而政府也可能失灵，所以就需要考虑这两种失灵的可能性，平衡政府干预的成本和收益，最终决定是否引入公共政策以及引入何种公共政策。

另外，我们很多社会问题都是在社区的范围内解决的。同时，人们也越来越重视第三部门的

作用，于是我们以政府市场关系为核心的探讨就拓展到了政府，市场，第三部门，社区四者之间关系的讨论，但很明显政府市场仍然是核心。

本部分先说了什么是社会问题，然后又说了人们通常追求的价值标准，再然后才是分别说政府、市场、社区、第三部门各自的优势。因为这些途径本身都是解决社会问题的途径，它们不同的特点本质上是因为它们在实现不同的价值尚有程度上的差别，进而有自身的优势和劣势。所以，总结起来：首先是问题与价值，接着是途径的选择

第一节：社会问题及其解决途径

一、社会问题的定义

问题是理想与现实的差距给人们造成的不满状态，**当这种问题扩展到社会中至少一部分人时，也就成了社会问题**。所以社会问题是在一个社会群体的生活中至少另一部分人同时感到不满的状态或现象。

社会问题可以分化分为很多种类型，对于问题的严重性不同的人处于不同的立场和价值肯定会有不同的划分，而政府也是按照一定的规则对这些问题进行排序的，从而确定哪些社会问题要使用公共政策来进行解决，也就是将社会问题转化为公共政策问题。

二、社会问题的认定与价值标准

社会问题的认定：无论是要研究还是要解决社会问题，都需要先对社会问题进行认定。这种认定包括事实分析和价值分析，前者是确定社会问题的各种事实，后者是依据相关联的价值标准进行评判（也就是说认定本身就包含事实认定和价值认定）

社会问题认定过程中的所使用的价值标准：（因此叫做**社会价值标准**）李永军在这里主要选取了三种价值标准来写：社会福利；效率；公平。ppt里这部分的内容要多一些，还探讨了诸如自由，安全等价值的作用

社会福利：

从个人角度讲，福利是个体从消费各种私人或公共的物品中获得的幸福感。公共政策目标自然就是增进社会福利最大化，以尽可能地达到满意状态了。

这里提到了分散的个人福利如何加总为社会福利的问题。也就是两种**社会福利标准**，一种简单加总，一种是权重加总，采取不同的权数组合自然就得出不同的社会福利状况，从而会影响对社会福利的认定，也就是影响对政策问题的认定了。

效率：

生活中的效率是指投入产出比例关系，也就是生产效率。而经济学中所说的效率实际上就是

指帕累托改进。

经济效率的概念又是一种对福利加总困难的一种折衷，因为无论采取哪种社会福利标准，帕累托改进带来的经济效率提高总是社会福利提高的基础。

经济效率的概念是上也包含了生产效率的概念，因为如果一种生产方式没有实现生产效率，那么它必然缺乏经济效率。反过来，如果已经达到了帕累托最优状态（实现了经济效率），那么也就没有生产效率提高的可能了。

除了投入产出所描述的生产效率外，经济效率还包含了更高层次的配置效率，即通过资源在各种物品和服务之间的分配以及物品和服务在社会成员之间的分配效率。事实上，广义的配置效率包含生产效率，因为只有通过合理的配置才有可能达到投入产出的效率化，也就是说，广义的配置效率就等于经济效率了。

公平

公平的概念实际上更复杂而且难以把握，因为无法对人们所处的条件是否相同作出判断，也无法寻求单一的公平的判断标准，无论是绝对的公平也好，相对的公平也好都不完善并且存在争论。ppt里是这样写公平这一部分的：（参见 ppt）

关于效率与公平的问题，可以单独参阅这方面的文章。

三、社会问题的解决途径

我们已经明白，社会问题的解决途径是多样的，并且通常一个社会问题需要寻求多种途径的混合才能得到解决，但是很明显**不同的途径在不同性质的问题中发挥着不同的作用。对同样的问题，不同的途径也会有不同的分工**，这就需要我们了解各种途径的各自的优势和缺陷以便我们能过做出选择了。

作为非正式部门的社区

定义：本书说社区是我们解决问题的最基本途径，那是因为离我们最近的就是社区。如果抛开人们对社区定义的争论不讲，我们可以把**社区定义**为：社区是个体之间通过各种途径形成各种非正式的，但又非常紧密的关系的区域。传统意义上的社区往往是指邻里的空间概念，当然现代社会也出现了虚拟社区。

特点：社区与其他三个部门相比，**最大的特点就在于它的非正式性**，如不需要正式程序，没有正式组织，游离于政府管制之外，所以也被称作是“第四部门”

一般而言，经济与社会发展状况越是滞后，社区在解决社会问题时所发挥的作用越大（那时当然啊，其他的途径都不发达嘛）

除了社区之外，其他三个都是正式部门，三个正式部门特点的概括都是从同样的四个角度：
提供什么？什么性质的组织？是否盈利？什么方式？

政府：一般称为第一部门，主要特点是：

它是社会**公共物品**的主要提供者；有一些正式的**公共机构**组成；在提供物品或服务时一般并不以**营利为目的**；通过合法的**行使强制力**来达到自己的目标

市场：一般称为第二部门，主要特点是：

现代社会中私人物品的主要提供者；由各种正式的私人组织组成；以**营利为目的**；分散决策和基于互利的资助交易是市场提供物品或服务的主要模式

第三部门：除社区，政府，市场之外余下的各种机构或组织，主要特点

可能提供私人物品，也可能是公共物品；由正式的组织构成，但可能是公共组织，也可能是私人组织；一般不以盈利为目标；它的活动往往依靠在人们自愿地提供各种资源并进行自愿的合作来解决问题，所以也被称为“志愿部门”

第二节：市场失灵、政府失灵和志愿失灵

一、社区的优势和缺陷

优势：

信息优势：范围较小，以紧密的人际关系为基础，信息可以充分地在社区内传播

激励充分：处于社区内部的个体更容易将有关本社区的各种社会问题看成与自己相关的事情，从而积极地参与到问题的解决当中，在其他途径中，这一点就较为困难。

有利于社会资本的提高：各种有利的社会价值会得以形成和提高

具有较好的回应性：同时回应的时间间隔也会有效地缩短

对财政资金的依赖程度较小：社区途径主要依赖民间资金，虽然政府也会给予一定的补贴，但依赖程度较小

缺陷：两点：一是范围较小；二是其非正式性成为社区从外部获得资源的障碍。所以社区解决社会问题的规模较小，通常只是作为辅助手段

二、市场途径的优势和缺陷

优势

市场的优势一句话就是其**解决问题的效率**。具体包括

通过分工和专业化生产促进投入产出效率：市场交易推动社会分工；社会分工推动专业化；专业化促使现代工业生产体系诞生，三者加在一起极大地促进效率

分工和专业化有利于效率的原因：一是利于技术和生产知识的积累；二是规模效益

通过为个体提供充分激励来提高投入产出效率：市场参与者按照市场经济原则来获得报酬；市场能够有效地评价各个参与者的绩效和贡献

通过对社会成员的需求进行评估来保证资源配置效率的实现：市场可以有效通过产品需求量，社会成员愿意支付的价格等（价格机制）来表现社会成员的偏好，从而按照这个偏好去配置资源

缺陷：市场失灵主要来源于两点：（育明教育注：记得是两点，在答题时不要把第二点忘了，垄断，公共物品，外部性和信息不对称都是市场在效率上的缺陷）一是市场本身的不完美，而是市场在公平问题上的缺陷，在某些价值实现上的缺陷，而从市场本身的不完美带来的效率损失这个角度看，它的缺陷可以概括为：

垄断；公共物品；外部性；信息不对称

关于公平问题的缺陷，正如公共行政学书中那段话所说的那样：如果一切都交给自由竞争的市场来处理，那么持续的累积效应会使得原先占有优势的主体越来越扩大……

垄断：

定义是市场的参与者具有了影响市场机制发挥作用的力量，主要是指具有了影响市场价格的力量

垄断的原因：制度方面：一些制度安排使得少数个体（企业甚至个人）独占某些资源或权利，比如，政府在市场准入方面的限制

技术方面的原因：大范围的规模经济

垄断带来效率损失的原因：一旦少数参与者具有了影响价格的能力，那么价格机制反映社会成员偏好的功能就会削弱；垄断者谋取垄断利益的行为最终导致资源配置效率的缺失；最后，垄断利润降低了企业改进管理，提高经营效率的必要性，从而影响投入产出效率的提高

公共物品：

定义：公共物品是指或多或少地具有排他性和竞争性的物品

搭便车和过度消费：由于个体很难向那些消费这些物品的其他个体收取由提供这些物品而应当获得的合理补偿，所以一方面大多数人可能会选择等待别人提供公共物品而享受无成本消费的机会，也就是搭便车，从而导致公共物品无法被生产出来或者是生产不够，另一方面，那些已经被生产出来的公共物品也存在被过度消费的可能。而这两者都是市场机制无法解决的，它们对社会福利都是损失。

外部性

定义: 存在于市场之外不受市场机制调节的活动或影响, 本质是市场缺失。进一步地, 如果某种在市场内部的活动, 其作用和范围有一部分超出了市场机制的影响和控制, 也就是延伸到了市场的外部, 也就是造成了外部效应

原因: 市场保证效率的原因就是依靠价格机制和市场原则使每一个参与者承担相应的成本并获得相应的收益, 当出现了不受市场调节的活动或影响时, 配置效率自然也就无法实现了

建立市场的前提: 产权明晰; 交易成本低 (比如, 交易对象能够测量); 不存在搭便车的可能性

信息不对称

定义: 简单地说, 信息不对称就是指市场的参与各方在掌握对市场交易具有重要性的信息的量和质上出现了差异

信息优势的一方往往会利用信息谋求利益从而使信息劣势方的利益可能遭到损害

信息不对称的原因: 获取信息需要成本

信息不对称的后果: 市场竞争可以达成帕累托效率——作为其基础之一, 市场需求能够反映消费者对商品价值的判断和偏好, 而信息不对称阻碍了这一点, 例如社会在某种产品上的资源配置会超过理想的水平

信息不对称条件下的博弈行为 (ppt)

逆向选择: 旧车市场的例子; 信贷配给的例子; 医疗保险的例子

道德风险: 汽车保险的赔偿额度

逆向选择、道德风险的结果: 阻碍了有利的市场交易

三、政府途径的优势和缺陷

政府的优势集中体现在两个方面: 一个是权威的广泛性; 一个是合法地使用强制力, 具体地:

优势:

能有效地克服“搭便车”现象, 从而获得足够的资源支持

合法的强制力可以减少集体行动的协调成本, 提高效率

广泛的权威比其他组织的行动更有可能影响到广泛的区域和群体

补充: 在解决公平问题上比市场具有优势

缺陷: 主要体现在三个方面: 集体行动; 寻租; 低效率

作为一种加总社会中所有个体的意见的途径, 政府是不完美的

政府为了解决社会问题，就必须明确能够带来效率的社会偏好，把个体偏好加总为社会偏好再进决策，但显然这种加总由于民主投票模式的基本缺陷而很难做到：投票往往是高成本、低效率的，而且任何投票过程都可能存在本质性缺陷，都潜在地具有被操纵的可能性。阿罗不可能定理说明我们在集体行动中无论采用何种加总方式个体意见都是存在缺陷的

政府的决策者未必会自动选择对社会福利有益的政策，而是陷入自身利益的陷阱

1、由于决策最终往往是少数人做出的，如果缺乏完善的监督，就会出现决策者为了少数人的利益而忽视甚至损害多数人利益的可能性

2、李永军从有效监督的供给不足来解释寻租问题，而不是着眼于被监督者的自利行为。从经济学角度讲，由于监督者不能从监督的成果中获得与所付出的成本一样的收益，所以就会出现搭便车现象，从而导致**社会监督的“供给不足”**

3、而由于供给不足使人们获得的收入被称为**租金**，**定义**：政府运用自己的垄断性权利而影响某种物品或服务的稀缺性而获得收入的活动就叫做“**寻租**”

4、政府外的**利益集团**是寻租活动的主要推动者，并依赖于政府与利益集团之间的密切关系

5、**(育明教育注：李永军从纯经济学的成本收益分析来看待寻租)**：寻租活动带来的收益是集成的，分配给少数的利益集团和政府官员，而寻租的成本则由分散的社会成员进行承担，而分散后的由社会成员承担的成本可能小于社会成员为防止寻租活动进行监督的成本，加上搭便车的存在，社会很难消除寻租活动的发生

6、实际上我不得不说的是，寻租问题当然不简单地是个经济学的成本收益分析问题，换句话说即使是搭便车的现象得到解决，社会愿意为监督寻租而付出成本，也不见得这种监督就是有效的，政府的垄断权力以及广泛存在的信息不对称，加上整个行政部门自身的种种特殊性（这在公共行政学中有较多的论述）等等都有可能导致监督的无效，所以无论哪种监督都存在致命的缺陷。

官僚机构的低效率

与企业相比，行政机构的低效率的原因主要有 1、行政机构的**绩效评估**非常困难，（公共行政学对这一点有专门的论述：垄断；产品的特性；生产方式的特性）往往缺乏**监督和激励**行政机构改进效率的手段报酬机制和激励机制总要和绩效联系起来，而对于绩效评估困难的机构来说，这种机制就很难建立了，相反，对于企业而言，最好的绩效评估手段就是市场了

2、**缺乏竞争**：行政机构能否生存下去并不依赖于它在竞争中的获胜

3、与企业人力资源系统相比，行政机构的**公务员体制往往比较僵化**，从而制约了行政机构

的活力

由于缺乏有效的竞争机制和绩效评估的困难，就必须对公务员系统的行为规范作更多的规定，所以制约了行政机构的活力。（可是公务员体制的僵化跟官僚制的特征是结合在一起的，有没有绩效评估其实都很难不僵化）

政府失灵的其他方面：缺乏少数利益保护机制；地方利益与全局利益的冲突；政治周期的影响等等

我要说的是，这里关于政府失灵的阐述还是从经济学的传统理论中的结论出发的，恰恰忽略了一个重要的方面：**政府能力**。这一点我们在公共行政学中有更多的论述，而且事实上在实践中它的重要性比上述任何一个方面都有可能更为重要。或者说，即使上述的缺陷都得到解决，政府也并不是完美的，相反，政府最大的缺陷可能在于它有效地解决社会问题的能力是不足的，这种能力可以被简单概括为正确地制定和有效地执行公共政策的能力。因为一方面政府的资源虽然广泛但也是有限的，政府行为虽然庞大但也是有限度的，另一方面是政府的强制方式可能不适合解决一些特定领域的问题，所以才需要其他的途径。我们可以看到，似乎经济学论述政府缺陷的主要目的并不在于寻求完善政府行为的方案，而是为了论证政府干预的危害性进而阐述自由市场的原则。

四、第三部门途径的优势和缺陷

与社区相比，第三部门具有相对较大的活动范围和解决问题的能力。作为正式组织，它获取外部资源的能力就比社区大，并且由于不依赖于特定的人际关系，所以在选择成员及服务对象上都具有较大的空间

与政府相比，第三部门具有较小的垄断性和相对较大的竞争性。第三部门不可能像政府那样在提供公共物品时拥有垄断权力，而且要面临一定的竞争，这两点可以使其避免政府的缺乏激励和创新的弊端

与政府相比，第三部门对个性化需求具有较好的回应性：由于规模较小，所以较为灵活，可以对小群体做出特殊的安排

其他方面的优势（如与市场相比的优势）：可能对一些有益的社会价值的形成（如公平，慈善）和提高做出贡献，并最终对社会资本的形成和增进做出贡献。

缺陷（第三部门的缺陷被概括为“志愿失灵”）

与政府相比，单纯依靠第三部门不能提供足够数量的公共产品或服务。由于存在搭便车的问题，第三部门往往不能获得足够的资源，并且在地域上和时间上都表现出差别，在富裕地

区和经济发达时，能力就强，反之就弱。这与社区是正好相反的

与政府途径不同，第三部门所提供的志愿服务在分布上可能不平衡：组织自身和其捐助者往往会根据自己的偏好将服务对象限定在特定的人群上（可是任何一种途径都会存在这种不平衡，政府在解决公平问题上可能相对最好）

很可能因受捐助者过多的影响而将家长制作风带入其服务中，这与志愿组织本身的志愿性是相违背的

在吸引优秀人才上具有困难：因为所掌握的资源有限

第三节：政府角色与公共政策

本节的内容其实就是政府定位和职能转换，尤其是公共服务市场化的问题，这种讨论是以上述各种途径在解决社会问题上各自的优势和缺陷为基础的。而且本节分为两部分，前一部分是关于政府角色应该是什么的规范问题，后一部分是政府实际上充当了什么角色的实证问题。对于前一个问题，不得不提到的是“政府角色定位”和“公共政策的理想作用范围”这两个概念。因为制定和执行公共政策事实上政府发挥作用的基本方式，那么政府应该在哪些领域里发挥作用基本上也就是公共政策在哪些领域里发挥作用的问题，所以这两个概念可以不加区分地使用

2、讨论政府角色定位的基本逻辑是

确定起一个价值标准体系，然后根据这个体系对各种途径进行评判，最后在各种方案中进行选择。

3、为什么对政府角色定位会有争论？

从公共行政学中，我们已经知道，政府角色定位问题（主要是政府市场关系问题）已经争论了很长时间并没有定论，也产生了很多理论，这里不能详述。李永军认为存在这种争论的原因可能有两个：

一是我们对各种问题及决途径的认识有待深入：主要是事实层面，还需要获取更多地关于各种途径的特征，优势和缺陷的事实

二是争论各方在选择价值标准方面：价值层面的争论不可能通过进一步的研究来获得解决。而且价值争论总会影响人们对事实信息的加工和理解，当事实与理论和理念不相符合时，遭到唾弃的往往是事实。（如政府干预与自由市场的理念相悖，即使在大萧条时期，自由主义的学者仍然会坚持自由市场而反对政府干预，把经济发展的问题还是归结到政府干预错误的身上）所以，从这个角度看，第一点也是不可能实现的。

4、关于政府与其他部门关系的类型划分

虽然难有统一的价值标准，不同的社会问题的性质的不同也会有影响，但是总的来说政府与其他部门的关系还是可以划分为：**替代型和补充型**

替代型：也就是说根据不同部门解决社会问题的优势和缺陷进行有效的分工，在各自擅长的领域发生作用。那么，凡是在其他部门不能很好地发挥作用，而政府发挥作用时所表现出来的缺陷又不是非常突出的地方，应当是政府发挥作用的地方

补充型：简单地说就是合作型，在解决同一社会问题时政府与其他部门进行合作共同发挥作用。如政府与市场的合作：政府帮助制定市场规则；政府与 NGO 的合作：NGO 具体实施项目，政府帮助其缓解资金压力

另外需要说明的是，**替代型和补充型的关系不是绝对的，在不同的领域内会有不同的表现，至于如何搭配还是要根据社会问题的特征来综合考虑。**

复习到这里，不得不提的是：整个公共政策分析学科的最大特点，在于它以社会问题的解决为核心。以社会问题为一切逻辑的起点，以社会问题的特征为公共政策的基础，所以应该牢牢树立这种观点，这样才能从总体上把握这门学科

二、关于政府角色定位和公共政策作用范围的一些事实

全球的公共政策变现出一些共同的趋势：**市场化趋势；第三部门作用增强；社区角色变迁**

1、市场化趋势

定义：市场化趋势是指政府通过全面的改革来建立或深化市场在解决社会问题过程功能中所发挥的作用（这个定义是从公共服务的市场化角度来看的，就是更多地发挥市场在提供公共物品和服务中的作用，使公共服务主体多元化，没有涉及或者说至少没有明确涉及有关政府内部管理的市场化，当然这也是根据整本书的论述来的，如果想要更多更富的关于市场化概念的解释，可以参看句华老师的书）

主要表现：（这里的概括很不全面，而且很多新的理论都没有提到，政府市场关系问题还是公共行政学中更重要，公共政策学只是提出标准，而公共行政学则在寻找标准，注重实践）

政府管制改革：在许多领域放松了管制，在另一些加强了管制，可以理解为政府与其他部门角色的重新划定

经济转轨：包括计划经济体制国家的经济转轨，发挥市场在资源配置中的基础作用

华盛顿共识：新自由主义推动的自由市场的全面推广，加强市场角色

2、第三部门发挥越来越重要的作用

第三部门数量急剧增长；越来越多地对立承担许多社会职能；政府也越来越强调与第三部门

的伙伴关系

3、社区角色的变迁

一方面，正式部门不断地取代非正式部门，政府，市场和第三部门都在侵蚀社区

另一方面，全球都在实践中强调社区的重要性，包括与社区的合作

第三章：公共政策系统分析

（育明教育注：系统分析可以说是政策生命周期的基础——政策工具是考试重点）

定义：公共政策系统是由公共政策主体，政策客体，政策工具及其与政策环境的相互作用而构成的社会政治系统。（政策系统分析可以说是政策生命周期理论的基础。）

第一节：公共政策主体

定义：公共政策主体是**直接或间接地参与公共政策全过程的个人团体或组织**。那些具有法定权威参与**制定**公共政策的人们是**官方决策者**，而不具有这种权威但可以参与政策过程的利益集团，政党组织，大众传媒，个人等等都是**非官方参与者**（官方与非官方的划分是从**政策制定**上的作用分的，政策制定才是真正权力的体现嘛）以下对各个主体特征的论述主要是从他们对政策制定的影响角度说的。

一、官方参与者

在中国，官方参与者指的是广义政府和执政党：三大权力机关和中国共产党

立法机关：

在美国，立法机关的立法权力较大，但在国防和外交上，总统权力较大；在中国，全国人大及其常委会统一行使立法权，其他主体如国务院，地方人大等都没有独立立法权，其立法行为只是全国人大立法的一部份。**立法机关制定的政策具有最高效力**。另外，全国人大具有决定权，任免权和监督权。决定权通常是解决重大政策性问题和急需解决的社会问题

行政机关：

行政机关是贯彻执行国家的法律和政策，管理国家的内政外交行政事务的机关，运用公共政策对社会公共事务进行管理。所以**行政机关是公共政策的直接运用者**。在美国，行政国家的出现；**在中国，国务院统一领导各级行政机关工作，拥有行政立法权，行政管理权等**

司法机关

在美国，司法机关在公共政策制定中发挥着重要作用，可以通过司法审查权，法令解释权等对公共政策的内容和性质产生较大的影响。**在中国，司法机关的作用更多地体现在政策执行和监督方面，并没有真正成为政策制定的主体**

中国共产党

我国现行的政治体制是中国共产党领导的议行合一的体制。**我国公共政策的制定与执行，实际上是以中国共产党组织为首的所有履行当代中国社会公共权力的组织机构的决策与执行过程。**党的政治领导，最根本的公共政策原则由党来制定，通过立法机关使党的意志上升为国家意志；党对国家意识形态的主导地位

二、非官方参与者：利益集团，政治党派，大众传媒，思想库，公民个人

非官方参与者属于体制外的力量，最终是要通过施加压力来改变决策者的行为才能实现政策目标。（这是非官方参与者与官方参与者的本质区别）

利益集团

定义：利益集团是具有共同态度和利益向决策者提出特定要求的集团。**特点：**这个定义本身也就说明了利益集团的两个特点，一是具有共同的利益和主张，一是**影响公共政策的制定。**利益集团本质上是一种利益表达机制，也被称为压力集团。它的作用方式往往是游说，示威，政治捐款等

政党

在西方国家政党**对政策制定的影响**是通过赢得选举来实现的。值得一提的是，各党之间的政策主张有趋同的趋势，并且总是力图提出育种位选民最接近的政策主张

大众传媒

大众传媒是公民获取信息的主要来源。它的作用主要体现在两个方面：

传播公共政策信息，实现政府与民众的双向沟通，为公民参与政策制定提供途径
引导社会舆论，影响公共政策议程设置

思想库：现代政策研究组织的别称

由于政策问题变得越来越复杂，决策困难度加大，科学决策就离不开政策咨询。所以政策研究机构的崛起代表了未来决策发展趋势。思想库的类型按其归属可分为官方，非官方，民间，国际

公民个人

虽然分散缺乏组织，但却是最广泛的政策参与者，其参与方式也是广泛的。借助舆论，借助集团，投票，充当智囊，请愿示威等等

第二节：公共政策客体（“被管的事”和“被管的人”）

公共政策的制定和执行是围绕着社会问题展开的，所以公共政策的直接客体是社会问题。同

时，政策要通过规范社会群体的行为来实现，所以其间接客体是社会群体。但是主体和客体的划分不是绝对的，很多人同时具有了主体和客体的双重角色。

一、公共政策的直接客体：社会问题（一句话：“被管的事”）（强调其复杂性和构建性）

公共政策关系的是社会问题，而不是私人问题，当然后者可能转化为前者

制定公共政策目标在于消除社会群体的实际状态与期望之间的差距

要区分社会问题，公共问题和公共政策问题的区别，只有引起普遍关注的才是公共问题，只有进入政府议程的才是公共政策问题

并非所有的社会问题都需要政府解决，也并不是所有的问题政府都能解决，也不是所有的问题政府都想解决，（也不是所有的问题政府都已经察觉到）

社会问题包括多个领域：政治领域，经济领域，文化领域，狭义社会领域

二、公共政策的间接客体：目标群体（一句话：“被管的人”）（强调其能动性）

定义：所谓目标群体就是那些受公共政策规范，管制，调节和制约的社会成员

目标群体不是公共政策的被动接受者，而对主体具有能动的反作用，而且前面也提到这两者之间是可以相互转化的，人们往往同时具有主客体的双重角色。

公共政策所要调整和规范的是不同利益主体之间的利益差别，（也就是陈庆云所说的利益整合），要处理好具有社会分享性的公共利益、具有组织共享性的共同利益和具有私人独享性的个人利益之间的关系（要和谐，汗）（其实这段话是在论证公共政策的定义，那就是公共政策是对社会价值的权威分配。当然还应该包括利益增进等）

由于目标群体是能动的，那么目标群体对某项公共政策态度对于政策目标能否实现具有重要的影响。人们往往会从利益获得和成本承担的状况来确定自己对某一特定政策的态度，但这并不是唯一的因素，还包括诸如价值观，认知，传媒影响等等（在后面关于政策执行的论述中还会提到目标群体的一些其他特征诸如复杂性对政策执行的影响）

第三节：公共政策环境

按照系统论的观点，一切事物都处于一个更大的系统之中，是这个更大系统的子系统，而这个更大的系统就构成了子系统的生态环境。对于公共政策也是一样的，如果把公共政策从制定到执行到评估看成是一个子系统，那么一切对这个过程产生影响的因素就都是公共政策子系统的生态环境。所以：本部分把公共政策环境泛泛定义为所有一切对政策过程产生影响的因素。可以分为一般环境和工作环境，前者是一般的所有作用公共政策因素的综合，后者是指一般环境中具体地与公共政策发生作用的因素

公共政策环境的构成：经济环境；政治环境；社会文化环境；国际环境

经济环境

经济环境是制定和执行公共政策的**基本出发点**：政策系统不可能超越经济环境所提供的物质条件和限制，通常也不能未必经济体制的框架

经济环境**提供了**公共政策系统运行**所必需的资源**：政策过程所需的人力，物力，财力总要受到经济环境中获取

经济环境**影响了**公共政策系统的**经济目标取向**：经济政策是现代公共政策的主要内容，经济状况，如经济利益矛盾，经济资源分配等决定了公共政策的目标取向

政治环境：包括政治体制，政治文化，政治关系等，对公共政策系统的三方面决定

决定着公共政策系统的**性质**：公共权力在政策主体之间的分配方式和运行机制决定了政策系统的性质

决定着公共政策系统的**民主化程度**：如果政治环境是封闭的，体制内与体制外力量缺乏沟通，那么政策系统就是不民主的，反过来只有政治环境具有通畅的制度化民意表达机制，决策民主化才能实现

决定公共政策的**合法化程度**：一方面，与上一特点相连，民主化程度往往决定着合法化程度；另一方面，只有具有了依法行政的政治环境，公共政策才有可能从内容到形式实现合法化

社会文化环境（注意这里的社会文化环境只是指社会文化方面的东西，不是广义的社会环境）

影响公共政策系统运行所需的**智力条件**：教育文化发达的社会能够为政策系统提供高素质的人才，发达的政策手段，先进的政策信息，提高公共政策运行的效率和质量

影响公共政策运行所需的**伦理和心理条件**：政策制定者的良好责任感，目标群体的良好心理素质都为政策的科学制定和有效运行提供条件

国际环境：即包括一般的**国际规则**，也包括与一国发展密切相关的**国际关系**

影响公共政策系统的**价值选择**：和平与发展的国际环境使得一国更容易追求经济价值

影响公共政策系统的**参照系选择**：全球化的趋势带来的政策系统之间的互动为政策目标的定位和手段选择提供了参照

影响公共政策系统的**性质**：许多国际组织深刻地影响着一国公共政策的进程

第四节：公共政策工具（**育明教育注**：关于各类政策工具优缺点的论述要参考李永军的 ppt）

政策工具这一部分之所以重要，一来是因为它和解决社会问题的各种途径直接相关，事实上核心还是政府市场关系问题，二来是因为政策执行的研究越来越受到人们的关注，人们逐渐

地认识到政策工具的重要性，甚至认为**政策工具的选择和政策选择本身同样重要**，它直接关系到一项政策能否达到预期的目标。复习本部分时要和“解决社会问题的途径”和“政策执行的手段”的内容结合起来。也就是说：政策工具是政策执行的工具，是作为主体运用的工具，不是本身发挥作用的工具，它属于政策系统，也属于政策生命周期系统（在陈振明的书中，政策工具的内容是放在政策执行一章中的，而在这本书中却被人为地分离开来了）书中这样概括政策工具研究为什么受到重视的原因：

政策执行的复杂性以及政策执行的失败引起人们的反思；

福利国家的失败和政府工作的低效率导致人们对工具途径的政治及意识形态上的支持；

当代社会科学实践行的增强导致学者对工具性更多的追求；

政策科学研究领域自身的扩展

定义：政策工具是实现政策目标的手段，是连接目标和结果的桥梁，是将政策目标转化为具体行动的路径和机制。（育明教育注：考试重点，必背）

政策工具的分类有很多种，不仅在政策科学内部，事实上许多学科如公共行政学，政治学等都对政策工具有过相关的论述，作为独立学科的政策科学中，国外有很多学者都做出了自己的分类。北大的书中着重介绍的自愿性工具，混合性工具和强制性工具来自于加拿大学者霍赖特和加梅什。陈振明对政策工具的分法我个人觉得是比较不错的，总体来说是围绕着政府如何借助非政府的力量来实现政策目标，和当代政府改革的诉求相一致。它把政策工具分为：市场化工具，工商管理技术和社会化手段三类。**市场化工具是指政府发挥市场在资源配置中的作用来提供公共服务；工商管理技术是指把企业的管理理念和方式借鉴到公共部门来；社会化手段是指更多地利用社会资源。（育明教育注：考试重点，必背）**某种意义上说，句华的那本《公共服务的市场化机制》中所说的“市场化”就是陈振明提到的“市场化工具”和“工商管理技术”。前者是政府利用市场管理社会，后者是政府利用市场改革自身。

更具体地说：陈振明所说的三种工具分别包括

市场化工具包括：民营化；用者付费；管制与放松管制；合同外包，内部市场

工商管理技术包括：战略管理技术；绩效管理技术；顾客导向技术；目标管理技术；全面质量管理技术；标杆管理技术和企业流程再造技术等等

社会化手段包括：社区治理；个人与家庭；志愿者组织；公私伙伴关系等

前面已经提到，这些工具其实都是与当代政府改革的诉求相一致的，从这个意义上讲，所有这些手段其实都是同传统的单一的行政命令工具，法令工具等刚性工具相对立的，代表了新

的政府治理即公共服务市场化的发展潮流。

对于当代政府改革的这个潮流而言，它所波及的理论早已经层出不穷了，更是表现出了极大的跨学科性。一方面政治学，公共行政学，政策分析学都在各自的理论框架内对其进行研究，另一方面无论是在学科内部不同理论的研究，还是各学科之间，又都表现出了或交叉，或互动，或呼应，或批判的理论格局。

陈振明在书中还提到了**公共政策工具选择的标准**：（如果说李永军关于选择何种解决社会问题的途径的界定是在规范性地说我们应该怎样做，陈振明在这里所说的政策工具的选择问题则是实际的过程是怎样运作的。在考试中，碰到选择何种政策工具和途径的问题，除了界定具体的价值外，还要想到有陈振明的这些论述在下面）

影响着政策工具选择的因素有以下几种：**政策目标；工具的特性；工具应用的背景；以前的工具选择；意识形态**

政策目标：为政策工具的选择指明了方向，也提出了评判的标准。目标一定要明确，如果是多重目标，要弄清楚目标的构成，还要考虑到在政策执行过程中发生的目标转变。

工具的特性：如同在选择何种路径解决社会问题时要弄清楚每种途径的优势和缺陷一样，政策工具的选择要注意工具的特性和适用范围。（陈振明在这里引用的例子值得一提：**战略规划最适于处理外部问题；流程再造适合处理大规模的内部问题；全面质量管理适合处理小规模的内部问题。有时，流程再造会成为一种灾难，会破坏组织原有的功能系统，将组织置换成一个不能运作的系统；有时特定的政治环境不允许政府采用标杆管理；在一个没有实施战略规划的组织，全面质量管理会导致以更有效的方式作错误的事情**）

工具应用的背景（即社会问题面临的环境和制约）：执行组织；目标团体；其他工具；政策领域的其他因素

以前的工具选择：简单地说就是路径依赖，以前曾经多次使用的工具更容易被人们所利用，因为它所面临的摩擦往往最小，检测和监控成本也最低，一旦旧的工具内化于组织中，新的工具就很难被采用，或者很容易受到旧的工具的影响。建构主义的政策工具观比较强调“以前的工具选择”的作用。这其实和决策模型中所说的渐进模型很相近，决策追求的可能并不是最优工具，往往依据满意标准，并进行渐进决策。

意识形态：当代政府改革总的说可以被看作是市场化的意识形态的，在西方有被遭到批判。抛开这些争论不讲，市场化的工具，包括工商管理技术是政府改革的潮流，也将越来越成为有效的政策工具。但在中国，它们的运用可能会因为意识形态的影响而变得比较谨慎。所以

也有学者提出了“意识形态创新”的观点。

现在回到本书中来：

本书将政策工具划分为自愿性工具，混合性工具和强制性工具三种，是根据政府介入的程度而分的，越向自愿性工具发展，越体现了公共服务市场化改革的趋势，与陈振明比起来，这里所说的分类是根据政府介入程度来分的，那么在我个人看来，陈振明的就不仅包含政府介入的程度，也包含政府介入的方式（即包括政府对市场资源的利用，也包括对政府内部改革）

自愿性工具：家庭和社区；市场；志愿部门

定义：自愿性工具是指几乎没有或很少有政府干预，在自愿的基础上完成任务的工具，包括家庭和社区；志愿部门；市场。如果把这里对政策工具的划分和“解决社会问题的途径”比较起来的话，第二部门，第三部门，第四部门都属于自愿性工具；第一部门则有两种运行方式，一种市场化工具，一种是管制化工具。同时也可以和陈振明关于政策工具的划分的方法结合起来，那么把这三者进行比较，

用下面的表来表示，说不定可以得到一个政策工具类型模型

霍莱特和拉梅什：按政府介入程度的分类的政策工具	李永军：解决社会问题的途径	陈振明：按市场化方式分类的政策工具
自愿性工具	市场；	社会化手段
	社区；第三部门	
混合性工具	政府和市场（市场化）	市场化工具
	政府和社区（合作）	社会化手段
强制性工具	政府	工商管理技术
	政府（内部市场化）	

另外：李永军这样说政策工具和政策途径的关系：

通常，社会问题的解决需要多种途径，即多种政策工具相配合。

尽管关系密切，但“途径”的探讨着重理论和观念而“工具”的探讨则着重操作。

接下来关于家庭和社区，市场和志愿部门的优缺点直接参照李永军的论述。

强制性工具：管制；公共企业；直接提供（育明教育注：关键是记定义，其他的都可以自己忽悠）

定义：强制性工具是指借助政府的权威和强制力，对目标群体的行动进行控制和指导，是高度强制的工具，没有给目标群体留下多少自由决定的余地

管制：

定义：是政府通过一系列行政管理机构对个人和机构的行为做出规定的活动，违反规定的要受到惩罚，包括经济管制和社会管制

经济性管制：比如，对价格和产量的控制、对投资收益的控制、行业进出限制，等等。在出现垄断、负的外部效应、逆向选择和道德风险等问题时，管制是经常的手段

社会性管制：比如，对健康（职业病）、安全（产品安全标准）、歧视（对女性或者少数人群的就业歧视）、环境（空气、水、噪音污染）等问题的管制手段

优点：成本低；不确定性低；行动快；见效快；适于危机管理；对公众有感染力

缺点：扭曲自愿行为和私人活动，导致无效率；抑制创新；缺乏活力；社会服从成本高；处理不好后果比较严重

公共企业：

定义：管制的一种极端形式，三个特点：公共产权；政府直接控制；参与市场

优点：进入私人企业不愿进入的领域，生产不足的公共产品；建立公共企业所需信息比管制少；利润可以积累为公共财政

缺点：政府难以控制；企业可能难以盈利；缺乏竞争，垄断市场，效率低下

直接提供

定义：由公共财政拨款，政府直接提供公共物品和服务

优点：所需信息较少；

混合性工具：信息与规劝；补贴；产权买卖；税收与使用者付费

三、公共政策工具的选择

经济模型；政治模型；综合模型 较为重要，记得背

经济学模型把政策工具的选择看作是特定工具与完成任务之间的技术性配对演练；而政治学模型则认为政策工具在技术上都或多或少地具有可替代性，因此应该把研究焦点放在各种政治力量上，是它们决定了政策选择。二者的不同本质上还是政策研究的政治倾向和技术倾向的对立。综合模型企图将二者结合起来。下面是展开分析

经济学模型

新古典经济学和福利经济学都倾向于使用自愿型工具，但后者对政府干预更为宽容，主张从技术层面分析各种工具与任务之间的配对，选择合适的工具来纠正市场失灵和政府失灵。新古典经济学则从公共选择理论出发，极力推崇市场机制，将政府职能限制在最有限的范围内。

二者都是从纯理论的演绎推理出发来说明政府应该做什么，而对政府行为的实证研究不足，缺乏经验研究基础。

政治学模型

政治学家对政策工具的选择分析着重于经验层面，力图把握政策工具的复杂性，强调理论上各种工具之间的可替代性，综合考虑政策工具的特性，须解决问题的性质，政策在过去处理类型问题的经验，决策者的主管偏好，受影响的社会群体的可能反映方面。可以看出，带有系统分析的色彩。

综合模型

综合模型的提倡者认为上述两种模型都或隐或显地使用了两个相互联系的变量，即国家能力和政策子系统的复杂程度。由此，它用这两个变量建构了一个政策工具选择的二元四维模型。考试时，列出表格之后，要对每一个选择进行解释说明。

第四章 公共政策问题的构建分析

从本章开始就进入公共政策分析的过程模块阶段了，整个政策分析过程从政策问题的构建开始。所谓“公共政策问题的构建是公共政策过程的逻辑起点”。公共政策本质上是问题取向的，关心的就是解决社会问题，这一点我也提到过。首先必须明白，政策问题是构建的，不是自然形成的。政策问题远远不是社会问题本身。

本部分的内容包括：政策问题的特性；政策问题的分类；政策问题构建的环节；政策问题论证的种类以及社会问题进入政府议程的几种途径。

政策问题的构建分析之所以重要不仅仅是因为它是政策过程的逻辑起点，更因为传统的政策研究忽视了对问题的分析，只把政策分析的任务看作是寻求解决问题的办法，把政策问题看成是特定的客观存在而忽视了它其实是人们主观构造的产物，（传统的政策分析只重视政策制定，政策执行也被忽略）所以导致用有效的方法解决错误的问题，而不是错误的方法解决正确的问题。这就是所谓的“第三类错误”

第一节：公共政策问题概述

一、公共政策问题的定义

这里又说了一遍关于问题，社会问题的定义，我不再重复。另外并不是所有的社会问题都会成为政策问题，这在前面也说过，有的不需政府解决，有的政府不能解决，有的政府不愿解

决。最终，**公共政策问题的正式定义是：基于特定的社会问题，由政府列入政策议程并采取行动，通过公共行为希望实现或解决的问题。**这一定义包括以下几方面的内涵，即是“公共政策问题（概念）的内涵”

社会客观现象或问题情境：首先是客观的社会问题

对上述问题的察觉和感知：社会多数人意识到问题的存在后者少数有识之士意识到问题潜在的严重性

价值，利益与规范的冲突：社会问题产生之后，价值利益的冲突就会在不同的主体之间产生了，**当这种冲突激烈到一定程度时，（要求解决它的呼声也会相应高涨）就会引起当局的重视和行动**

团体的活动与力量：某一主体如果想将某一社会问题转化成公共政策问题往往需要借助组织的力量

政府的必要行动：政府往往会选择属于自己职权范围内和能力范围内的，与自身利益一致的问题采取行动，而且政府的必要行动是社会问题转化为政策问题的最后一部也是最关键的一步

公共政策问题的特征：关联性；主观性；人为性；动态性（育明教育注：邓恩的观点）

关联性：政策问题往往并不是孤立的，而是相互关联的，这增加了解决政策问题的难度，要求树立整体协调的观念

主观性：一方面，一个社会问题**能否成为政策问题**依赖于人们对它的主观感知；另一方面，对某一政策问题认识的正确程度和深刻程度，**（如何界定）**依赖于决策者的认知能力和价值取向。正是政策问题的这一特性才导致了前面所说的第三类错误

人为性：政策问题不能脱离试图界定该问题的利害关系人（Stake Holder）

动态性：政策问题会随着情境的变化而变化，需要与解决方案互动，需要被正确的认知和陈述

公共政策问题的类型：政策问题的分类有很多种

罗威对政策问题的分类：分配型问题；管制型问题；再分配型问题（李永军考过这个）

分配型问题：把物品和服务，成本和义务分配给社会中特定群体而引发的政策问题，属于非零和博弈（一方的所得并不建立在另一方的所失之上），几乎所有的提供社会福利的项目都是分配型问题

管制型问题：政府管制者设定明确一致的管制标准和规则，对目标群体从事某种活动处理不

同利益的行为加以限制所引发的政策问题。通常属于零和博弈

再分配性问题：把属于某一目标群体的利益或义务转移给另一目标群体所引发的政策问题，往往是从富裕阶层到贫困阶层的转移支付，也属于零和博弈。

威廉·邓恩的角度：从政策问题结构，也就是复杂程度分：结构优良，结构适度，结构不良。书中有一个表格较好地列出了三种类型的政策问题的特点。

结构优良的问题：

方案和决策者的数量：包含了一个或几个决策者和很少的政策选择方案

方案的价值：决策者之间可以对方案的价值达成一致

方案的结果：每一种方案的结果是已知的，可以控制在一定误差内

这种问题通常发生在公共权力机构的较低层次

结构适度的问题

包含了一个后几个决策者和相对有限数量的政策选择方案

决策者之间可以对方案的价值达成一致

每一种方案的结果是不确定的，很难预测

典型的如囚徒困境，个人理性导致的集体非理性

结构不良的问题

有多个决策者和多个政策选择方案

决策者具有不同的利益和价值，对方案的价值无法达成一致认同，方案的优选也无法排序

每一种方案的结果未知的，概率无法计算

现实的政策问题大多是结构不良型的，而重视并把握这种政策问题就往往对政策分析起着关键的作用，这是因为

它体现了社会价值的冲突性——公共政策本身就是对社会价值的权威性分配。（换句话说，如果没有这种结构不良性，可能社会问题就不能称之为社会问题了，或者说只能算是很容易解决并且不会有较大影响的问题。而这类问题通常是不会进入政府议程成为正式的政策问题的。因此，大多数的政策问题当然是结构不良型的。）

政策制定者倾向于按照自己的价值系统去制定政策，忽略整个社会的偏好——公共性的背离

（结构不良导致的冲突也是检验政策制定者的利益指向是否和公共利益一致的机会。政策制定者对政策方案的价值不同估量事实上反映了他们对方案价值在多大程度上符合公共利益的认知、认同和服从）

政策制定者往往不愿去考虑创新性的政策——缺乏对结构不良问题的应对能力(和上一条紧密相连,这种检验还体现在对能力的检验上,即是否能够好地应对此类问题)

资源有限,政策制定者可以提供的方案也是有限的——限制了解决此问题的可能性

无法预测各个方案正面及负面效果——增加了决策的难度

第二节: 公共政策问题构建的程序

一、政策问题构建的程序: 四个过程, 四种实质内涵, 总结起来就是一下四个阶段:

以“问题感知”体悟“问题情境”: 政策问题构建的前提, 不仅仅是发现单独的政策问题, 更是发现 stakeholders 所感受到的问题情境形态。(社会问题作为一种不满状态往往先是以某种情景呈现出来。问题内含的价值冲突往往具备某些外显的特征, 于是, 对这些特征的观察和感知自然就成为问题构建的第一步。此时, 问题构建者通过这种感知获得了解决问题的动机。问题情景的外线特征越明显, 冲突越强烈, 这种动机往往就越强)

以“问题搜索”认定“元问题”: 以政策科学的概念诠释问题情境, 使之成为政策分析者所能处理的元问题。

以“问题界定”发现“实质问题”: 以专业知识来判断元问题属于哪一个领域的问题, 反映了政策分析者的意识形态

以“问题陈述”建立“正式问题”: 进一步更具体, 更详细地确定问题是什么, 通过数学模型来表达问题。对于结构不良的问题则重在弄清楚问题的性质

在政策问题构建的前两个阶段, 主要运用的是运用了主观研究的方法, 重视政治与社会理性; 后两个阶段则主要运用量化的方法, 重视经济与技术理性。在政策问题的四种内涵之间进行一步步地转化时, 任何一个环节都有可能导致问题认定发生扭曲, 从而导致第三类错误, 所以决策者必须谨慎, 注意保持一致性。

二、政策问题的论证

政策问题的论证实质是在政策问题陈述之后进行的进一步的确认, 无论是对政策问题本身的性质, 还是对政策方案的某些分歧都可以在论证中得到一定的确认。包括小论证, 功能论证, 二级论证, 一级论证

小论证: 将政策问题分解成若干项目, 分项目进行论证

功能论证: 将构成政策问题主要要素的单独分析综合起来从而确定政策问题类型(结构)

二级论证: 由决策机构做出的讨论政策目标, 方案, 成本, 效果等问题的论证

一级论证：最终决定政策问题是否进入政策议程的论证

政策问题诊断的误差可能来源于：组织机构；意识形态；无知；信息超载；噪音干扰；时间落差；逃避问题；隐蔽问题；虚假问题。（全是从信息的传递和获取角度论证的）其中：

组织机构：层级化造成的信息扭曲；专业化造成的信息的部门隔离；集权化造成的上层信息超负荷

第三节：公共政策议程的建立（育明教育注：政策议程不是政府议程，不要记错了）

一、政策议程的含义：公众议程和政府议程

系统议程又叫公众议程，是指某个社会问题已经引起社会公众和社会团体的普遍关注，他们向政府部门提出政策诉求要求采取措施加以解决的这样一种政策议程

正式议程又叫政府议程：是指某些社会问题已经引起决策者的深切关注，他们感到有必要为之采取一定的行动，并把这些社会问题列入政策范围的这样一种政策议程。

旧项目与新项目：政府议程中的两种类型：旧项目是指以某种常规形式出现在政策议程上的事项，方案已经成型；新项目是由于特定的时间和情形产生的，也可能因为社会上越来越多恶人要求政府对某些问题采取行动而引起，新项目的优先权不如旧项目

按照政府议程建立过程中各项功能活动的先后顺序，可以把政府议程分为下面四个阶段：

界定议程，规划议程，议价议程，循环议程

两种议程的区别：公众议程一般有一些较抽象和模糊的项目组成，一般也不需要提出具体的方案，政府议程较为正式而且具体。公众议程转化为政府议程是需要具备很多条件的

二、社会问题进入政策议程的途径

私人主动，政府有限介入；政府主动……（四个类型，废话）

值得注意的是，这里提出：对于某些个人认为很重要的问题，

政府只是有限介入的原因：除了我已经说过的

不能管（权限范围之外），管不了（能力资源之外），不愿管（价值利益之外），不用管（必要之外）之外，还包括政府基本不知道这些问题的存在。（这里隐含着各种信息不对称的情形，也包括公众表达方式的失当）这部分省略了，泛读时记得翻翻就行了。

三、影响社会问题进入政策议程的因素

公民个人的作用；利益团体的作用；政治领袖的作用；政府体制的作用；大众传媒的作用；专家学者的作用；问题自身的作用（其实这个应该是最关键的，也是把其他的要素连接起

来的东西，在前面的论述中我们已经反复强调一种观点，那就是对政策工具的选择最终要依赖于对社会问题的特征的认定)

公民个人的作用：一方面社会问题往往由个人问题扩展而来，另一方面个人利用可以利用的资源，包括“非正式关系（超出法定组织制度和工作程序的人际关系）”表达意见，并动员其他人

利益团体的作用：在多元主义看来，现代政府的公共政策过程，在本质上就是众多利益团体代表各自成员的利益，进行利益聚合与表达，通过竞争博弈最终达到妥协的过程。利益团体的作用：压力集团

政治领袖的作用：无论是出于政治使命感，还是处于个人利益，政治领袖因其独特的地位都对社会问题的认定起着关键的作用，但这种影响总是受到多种个人因素的影响

政府体制的作用：政府体制特别是民主程度和开放程度决定着各种作用主体有没有正常的便利的渠道表达自己的意见施加影响，决策的民众参与，政府信息的公开都对社会问题进入政策进程起着较重要的作用，否则很多问题就被排斥了。

大众传媒：作为第四权力，它的作用是广泛和互动的，一方面反映民众的偏好对政府施加压力，一方面通过某些价值（政府价值和社会价值）来引导公众行为

专家学者的作用：专家学者由于本身的知识优势比一般民众具有更强的洞察力和预见力，更容易察觉社会问题的重要性，并借助社会对专家的尊重来使自己的意见在确立政策问题时具有重要影响。淡雅注意：专家学者提出的社会问题必须要得到政治权威的认同和支持才能进入政策议程。

问题本身的作用：不言而喻，除了问题的性质，这里的提出的是：问题的模糊性程度；社会重要性程度；关联期的长短（长期关联性越大越容易受关注）；问题复杂程度；先例的明确程度。它们直接作用的因变量是：“问题到达更广泛的公众的可能性”

社会问题进入政策议程的触发机制（一个学者的观点）

政治领导；危机事件；抗议活动；传媒曝光

社会问题进入政策议程的障碍

政治原则的背离；价值体系的排斥；政府体系的封闭；承受能力的不足；表达方式的失当

政治原则的背离：政策诉求如果背离了政府所坚持的政治原则，就会被千方百计地排除在政府议程之外

价值体系的排斥：与社会主流价值规范相冲突的社会问题很难进入政府议程

承受能力不足是指超出了决策者的承受能力;表达方式失当是指社会问题的表达方式不被政府接受

六，公共政策议程建立的模型

科布的模型：外在创始型；政治动员型；内在创始型

外在创始型：政府系统以外的公民个人或社会团体提出，首先进入公众议程，然后对政府施加压力使之进入政府议程。该模型在民主社会比较常见，但通常的情况是，通过外在创始建立的政策议程，最终不是被彻底否决，就是被修改得面目全非。

政治动员型：具有权威作用的政治领导人主动提出政策意向，使其进入政府议程。这样做主要是为了寻求公众的支持和理解以利于政策的贯彻和实施。

内在创始型：政府系统为解决纯粹的内部问题而提出的政策问题，排斥公众参与，在财富和权力相对集中的社会较为流行

现实中的政策议程建立不是单纯的上述模型，而是不同政治力量的组合分化，体制内与体制外力量的交汇融合

约翰·金登的多源流模型：问题流；政策流；政治流；在社会预先安排下交汇，受到干涉变量的影响，最终建立政府议程

问题流关心问题的界定

政策流从技术可行性角度针对政策问题提出各种建议，往往表现为各种座谈会和争论

政治流涉及政治对于问题解决方案的影响

政策之窗是政策建议的倡导者促使问题进入政府议程的机会

政策活动家是指在政策问题进入政府议程汇总具有重要作用的政策建议倡导者

外溢现象是指某一领域的问题在政府议程上的出现同时也就确定了另一领域的类似问题后来出现在政府议程的机会将显著增加，说白了就是一种**先例**的确定会影响以后类似的问题受到人们关注的程度

多源流模型告诉我们政策问题的构建本身是一重要而复杂的政策制定环节，并不是一种模型就能概括的。

第五章 公共政策方案的制定分析（即决策分析）

政策方案的制定过程就是设计一系列解决问题的备选方案并从中做出选择的过程，这一过程

的基础是科学完善的决策体制，然后根据一定的原则，经过一定的程序才能完成。所以我们先要研究“公共决策体制”

第一节：公共决策体制

定义：简单地说，要实现政策的目标，决策不是一个人能完成的，而是**多元决策主体在分工与合作的基础上，基于各自的权力与责任，进行互动与合作的集体行为**，这就是公共决策体制的概念。或者说，公共决策体制是决策权力与责任在决策主体之间进行分配所形成的权力配置格局和责任分担模式，是多元决策主体在决策过程中的分工合作与**活动程序**。

构成：决断子系统；咨询子系统；信息子系统；监控子系统

决断子系统

决策体制的核心，由决策首脑机关及其领导者组成，对决策负责。其完善应着力于两个方面：**对行政首长负责制**的正确认识和**决策者素质**的提高

行政首长负责制：决策权力归一，责任明确，效率较高，在集体讨论的基础上由首长做出决定，但不意味着家长式领导，要注意加强监督，防范权力滥用

决策者素质的提高

咨询子系统

思想库，智囊团，由专家组成的专门从事开发智力，协助中枢系统进行科学决策的辅助性机构，提供政策信息，科学知识和备选方案。现代决策离不开咨询系统的原因是：

现代社会分工精细，领导者无法搜集庞大的信息；复杂多元的政策目标，需要各行业的知识；瞬息万变的政策环境；现代政府机关的编制有限，人才有限

信息子系统

公共决策的过程是对相关信息进行收集，加工，整理和利用的过程，对信息的掌握和处理程度直接关系到决策成败

我国决策信息系统的建立要做到三点：建立和健全信息网络组织；保证信息的及时准确；实现新手段现代化

监控子系统

决断子系统之外对决策者的决策行为，决策内容和程序进行监督控制，检查其是否合法的机构

监控子系统包括：立法司法的监督；正当的监督；利益集团的监督；公民的监督

执行子系统

决策与执行很难两分，执行子系统也分担着细化决策，补充决策和追踪决策的任务，下一章详述

二、公共决策的择案规则

就是投票规则，这里被看作是“基本决策规则”：全体一致规则；多数裁定规则

全体一致的缺陷：成本太高；无奈的选择和策略行为

多数裁定的缺陷：多数暴政；投票悖论（决策结果随投票次序的变化而不同）

第二节：政策方案规划的综合分析

有了一个科学的决策体制，有了投票规则，就是政策方案制定的实际过程了，本节先介绍政策方案规划的特点和一些原则，下节开始就是具体的程序

定义：政策方案规划的定义就是狭义的政策方案制定的定义（李永军把政策制定的概念扩大化，在方案规划前加上议程确立；在方案选择后又加上政策合法化）

政策方案规划的特性：目标导向；变革导向；选择取向；理性取向；群体取向（群体参与决策，追求群体利益）

政策方案规划的原则

美国学者卡普兰：公正无偏；个人收益；弱势群体利益最大化；分配普遍；持续进行；人民自主；紧急处理

公共政策学者史塔林：集中性；清晰性；变迁性；挑战性；协调性；一致性

台湾学者朱志宏：开放性；前瞻性；策略性；权变性

政策方案规划的研究途径：即如何看待政策方案规划的实质是什么的问题

政策方案规划是适应政治环境的过程：政治的，渐进的，过程的，反分析的，客体化的

政策方案规划时政策方案的系统思考过程：系统的，选择的，规范的，主体化的

政策方案规划是发明政策方案的过程：想象的，灵感而非汗水，创新的

政策方案规划是考验可行性的问题：绩效的，调试的，学习理论与实验理论

第三节：政策方案规划的基本程序（李永军考过各程序面临的任務）

抛开学者的争论不谈，本书把对政策方案规划的程序分为：**政策目标的确定；备选方案的设计；政策方案的评估；政策方案的优选。**总的来说是两个要素，一个是目标，一个是方案。

广义的政策制定等同于从政策问题的构建到政策终结的全过程，而狭义的政策制定指的是政策方案规划的过程。

一、政策目标的确定

政策目标的作用（说到任何目标的重要性都是这三个方面）

是政策方案设计和优选的**基础依据**

是政策方案执行的**指导方针**

是政策**绩效评估**的参照标准

正因为目标的作用比较重要，所以才要保证政策目标的有效性

政策目标的有效性

取决于两个环节：**一是正确设计，一是不同参与者对目标的共识**，要做到以下几点

目标要具体明确：表达要准确；约束条件要具体；要尽可能量化

要具有前瞻性：一定的难度才能产生激励

要具有可行性：分析主客观条件的限制

要具有协调性：多目标之间的一致性

目标与手段的统一：目标的层次性，具体目标往往是具体目标的手段，会形成复杂的目标—手段链，要避免目标置换

但其实要做到这些并不是容易的，也就是说，**澄清和确定政策目标并保证其有效性是有困难的**：表现在：**价值因素；政治因素和目标冲突上**（但是这里的概括比较简单，答题时看情况自己进行补充）

价值因素：政策目标到底确定为什么，很大程度上受到决策制定者的价值判断的影响，而机制受到政治地位，利益偏好，传统习俗等的影响

政治因素：决策是政治的产物，决策者从政治的角度出发常常故意把目标弄得模糊不清

多目标的冲突：横向和纵向上都可能冲突，要分清主次轻重

二、备选方案的设计

两步：政策方案的轮廓设想；对政策方案加以细化——大胆设想，小心求证

政策方案的轮廓设想：两者的不同在于轮廓设想是大致的，所以可以大胆地设想，运用更多的是创造性的思维，之所以备选方案的设计一开始并不要求细节地进行轮廓设想，主要目的也就是在于激发这种创造性思维，省得它受到束缚，在这个过程中要注意：

政策方案整体上的全面性与多样性：既然是创造性思维，当然就要求方案要全面，所以当决策者发现只有一种备选方案而没有其他选择的余地时，就陷入了“霍布森选择”

政策方案彼此间的互斥性：说白了就是指两个方案之间不能有雷同

注重创新性：轮廓设想的核心，要摆脱旧的政策束缚

政策方案的细化设计：和前一个阶段不同，要构造真正具有实用价值的方案，还需要精心设计，只有细化之后的方案才能拿出来进行选择，也就是决策。当然，细化也包括对轮廓设想阶段中的方案进行筛选（明显不可行的连细化都不用了），要注意：

实用性：能确保政策目标的实现

可操作性：各种政策手段，方法都要可操作

细致性：严格的论证和仔细的推敲

三、政策方案的评估

设计出来的方案要进行评估。不过我觉得其实在政策方案的细化设计阶段，评估就是必不可少的了吧，应该已经渗透在其中了。政策方案的评估主要包括以下几个内容：**价值评估；效果评估；风险评估；可行性评估（重点）**

可行性评估无疑是最重要的，因为在中国实际的政策运行中，最缺少的可能就是这个了，案例中的“三拍工程”就可以用这里的理论进行批判

可行性论证包括：技术可行性；经济可行性；政治可行性；行政可行性。

其中，行政可行性是指**行政管理的可操作性**，即使前三者都满足，没有这一点也不行。它包括权威，制定约定；能力；组织支持

四、政策方案的优选：按照系统论的观点，政策制定的导向在于它的最优性，所以政策方案的选择是“优选”过程，以选出最理想的政策。而既然是选择，就要有标准。按照威廉邓恩的说法，

政策方案优选的标准有：效率；效益；充分性；公平性；回应性；适当性

标准虽然有了，但并不是所有的人都能对政策方案形成共识。换句话说，政策方案优选中共识的形成是在说决策者们是如何达成共识的：三个途径：交换（利益交换），说服和强制。实践中三者是交叉混用的

政策方案优选中常犯的错误：两种：利益偏差导致的错误；技术偏差所导致的错误

第四节：公共政策的合法化（研究政策方案的制定问题，千万别忘了不是选出一个方案就完了，还要进行政策的合法化，完成了这一步，政策制定才算真正完成）

定义：最终选择的政策方案只有经过一定程序的审查，才能在全社会具有约束力，这就是公共政策的合法化。广义的政策合法化是指政策被公众认可，接受，遵守的过程，狭义的合法化从法律来讲，是说公共政策要具有

合法的主体：对于政府而言，法无明文授权，政府不得为之；对民众而言，法无明文禁止，人人得而为之。决策主体依法组建，依法获得授权是公共政策合法化的前提条件。

合法的程序：程序是规范决策主体行为的有效途径，防止个人行为代替组织行为，但又要避免程序主义。

合法的内容：政策内容不能违法宪法和法律，通常通过司法审查确保。

程序公正：其中，关于合法的程序有必要强调一下：程序决策的重要性在于它是规范决策主体行为的有效途径，以免公共政策的制定演变成随机性行为，这一点在中国很重要，换句话说，保证公共政策的形式合理化比实质合理化更具有迫切性

内容合法：就是指不能违背法律。那个封堵高考移民政策的案例就是例子

公共政策合法化的程序：不同的部门是不相同的

立法机关：提出议案；审议议案；表决和通过议案；公布政策

行政机关：法制工作机构的审查；领导决策会议决定；行政首长签署发布政策

三，公共政策法律化

公共政策的法律化是政策合法化的最终形式，也叫政策立法。通常能够转化为法律的政策都是那些经过实践检验的，比较成熟和稳定地发挥作用的政策

主体：政策法律化的两个主体：立法机关和行使委托立法权的行政机关

一般而言，政策能够上升为法律的条件有三个：对全局有重大影响，再就是其稳定性和有效性了

第六章 公共政策内容的执行分析

政策执行研究在相当长的一段时间内被政策科学研究者忽视，政策科学被看作是研究政策制定的学科，然而“要想使政策科学成为应用的科学而不仅仅是理论科学，就必须重视政策执行问题，不仅要重视政策执行本身，而且应当在政策执行与政策制定之间建立起紧密的联系”，所以在 20 世纪七八十年代时，产生了“政策执行运动”

第一节：政策执行研究的理论研究：三代研究。自上而下；自下而上；两者综合。关于自上而下和自下而上的研究途径的特点，参照公共行政学以及 ppt 中的概括进行几种记忆，考的可能性很大

第一代政策执行研究：深受古典行政模式的影响。古典行政模式的三个特点：**官僚科层制；**

政治行政两分法：效率至上（科学管理）原则

行政组织的结构特征是集权的，层级制的，严格的命令控制体系

政治行政两分，政治家负责制订政策，行政人员负责执行

行政管理遵循科学管理原则，追求效率

在这种行政模式下，政策执行的结果往往被假设成与政策制定的预期一致的，但是以这种模式为基础的政策执行研究却已经认识到了两者之间的鸿沟了，所以才有了第一段中的引言，

这一时期的研究特点是：

偏重于政策执行实务及个案研究：从个案中发现政策执行的问题

自上而下的分析途径

- 1.以政策制定为核心，从政策制定者角度透视政策执行
- 2.强调制定与执行的分工
- 3.政策过程是个指挥链条，形成上令下行的命令体系
- 4.政策制定者的价值偏好被下级不断具体化并执行

第二代政策执行研究

建立在第一代执行研究的基础上，主要特点是强调政策制定与执行的互动

决策者与执行者在目标制定上合作

重视基层官员的适应策略，充分利用基层官员的自由裁量权推进政策执行，被喻为“草根途径”

第二代政策执行研究认为古典的行政模式需要民主，功绩，中立的领导者，容易犯孤独组织综合症。

政策执行依赖于“多元组织集群”的相互关系

第三代执行研究

试图整合以上两种模式的概念架构，以解释政策执行结果出现差异的原因，进而对未来的政策执行模型做出预测

注重向前探索和向后探索的结合

强调执行机构间的网络关系与政策执行力的表现

代表有：府际政策执行沟通模式和支持联盟框架

三代研究各有优缺点，一般而言：第一代适用于**管制性政策与再分配政策**，第二代适用于**自我管制政策与分配政策**。第三代尚在完善中

二：公共政策执行研究的基本途径

这部分又对自上而下和自下而上的两种研究途径进行了详细的说明

自上而下的研究途径

一般意义上：

把高层政府的决策作为研究出发点，集中研究某种权威性的决定如何被组织分工实践并实现目标

上策根据偏好制定目标，基层落实执行

层级指挥命令体系，中央控制变量很重要

注重上级对下级的指挥和监督

张金马的对自上而下途径的特点总结：

研究及解释政策执行为什么成功或不成功，建立在目标假定的基础上（目标是明确的，政策执行研究的价值就在于怎样使中央政府的政策得到更好的贯彻）

从高层制定者的角度看问题，决策是高层的“财产”

价值观上秉承政治行政两分法

知识基础是科层制理论，核心是层级原则和命令控制体系，政策执行被看作是理性的科学管理活动

政府效率提高和政策执行问题的解决的出路在于组织的管理与控制，信息，资金，指挥，目标，监督等

实践中对这一研究途径的批判

过多地关注中央和高层的目标，其他行动者的角色被忽略了，而事实上后者的策略性创造力和自由裁量权对政策执行起着重要的作用

其所谓完美的执行的必要条件在现实生活中是不可能具备的，如目标的模糊，不充足的资源，环境的变化等

政策制定与政策执行的理论划分在现实中很难维持，过于理想化。制定中有执行，执行中有制定。

带有个案研究的局限性，显得拘泥

自下而上的研究途径

一般意义上：

以组织中的个人作为出发点，处于政策链条的低层次

政策过程是政策是行为者之间的讨价还价，而不是单纯地由上层以法令控制

所有的政策都会被下级以自己的想法修正

强调给下层官员更多的自由裁量权以适应环境

自下而上途径的两个分支学派

爱尔莫尔：从基层角度探讨执行效率问题，称为**草根途径**，也叫“**基层官员权力观**”

约恩和波特：彻底否定科层执行观，从多元互动这角度研究，称为“**执行结构**”研究

如果说传统的执行研究包含的一方面是排斥政府之外的社会团体对政策执行的作用，另一方面是政府内部上级对下级的控制的话，那么爱尔莫尔反对的是第二点，而约恩和波特则彻底超出政府组织系统，系统分析政府之外的社会力量对政策执行过程的影响

爱尔莫尔：

传统的模式仇视自由裁量权，认为它在最好的情况下是必要的恶，在最坏的情况下是对民主制度的威胁，然而爱尔莫尔认为我们不能假定上层能控制一切，而应该重视下级自由裁量权的作用。他认为

政策执行是个复杂的互动过程，不单单靠制定者的意图和雄心

有效的自由裁量权和重要，而不是单纯的命令监督系统

妥协，交易等互惠性远比监督功能重要

约恩和波特的理论建立在“**组织社会**”的基础上，主要观点如下：

包含多元组织的执行结构是政策执行的核心：这种多元组织结构不一定是正式的，不一定是与政府命令直接发生关系的，可以是潜在的介入政策的官方或非官方机构

政策执行以**计划理性**为取向：与传统的**组织理性**不同：在计划目标下的自我选择和自我参考的过程

包含多元的目标和动机：主体是多元的，利益、目标和动机自然就是多元的

以权威关系而非阶层命令体系：注意权威与权力的区别

地方自主性：中央的掌控能力有限

执行结构内部包含许多**次级结构**：由执行特定角色的次级团体构成，可能发展为定型组织，也可能以临时组织出现

自下而上研究途径的贡献在于：它促使我们能够正视执行过程中执行结构之间的互惠性与裁量权。**对自下而上途径的批评：**

过分强调基层官员的自由裁量权：一方面自由裁量受到多方面的法理限制，另一方面它与行

政效率之间不见得有必然的联系，更容易忽视民主和政治责任

自下而上的途径在实践中只适用于分权的环境：绕开了现实政治中对政策执行的先验性限制，如政治体制，官僚层级制，法律制度等

对自上而下研究途径的批评有失公允：他们一个重视中心忽视边缘，一个重视边缘忽视中心

两种研究途径的区别

以最初的焦点看：一个强调中央，一个是地方执行结构

以执行过程中的主要行动者认定而言：一个是中央，公营部门到私营部门；一个是反过来

以评估标准而言：前者强调正式目标的完成，后者标准不清楚

以整体焦点而言：前者关心政策执行如何不偏离政策目标，后者是强调政策网络中的多元互动

三、公共政策执行研究的基本理论：行动理论；组织理论；博弈理论

行动理论：

行政执行包含着一连串的行动，行动是政策执行的关键，政策执行的研究要以行动过程和行为性质为中心

这些活动中以解释活动，组织活动和实施活动最为重要

合理的执行活动是保证政策目标实现的关键，甚至可以弥补政策决定的缺陷

行动理论的局限在于：忽略了对行动主体的研究，忽略了更广泛的其它社会因素的作用

组织理论：

组织是政策执行的关键，研究政策执行要充分了解组织的运作

组织是政策执行主体，政策以组织机构为依托，以组织原则为保证

政策成功或失败可以组织得到集中反映

组织研究可以从政策执行角度深刻反映政治，反映政策的过程和特征

博弈理论

政策执行是政治上讨价还价的交易过程，

在交易背景下，政策目标和方案的重要性和可靠性会大打折扣（分析与政治）

把政策过程看成博弈，由竞赛者，利害关系，规则，信息，竞争策略组成

把人们对政府运作的认识从静态的层级引向动态的府际关系

第二节 公共政策执行模型（书中也说，这部分只是简单介绍，所以了解即可，不要深究）

70年代中期后出现了不同的公共政策执行模型

一、T·史密斯的政策执行过程模型

我看其实基本上是系统论的观点，把政府看作是政策输出系统，向目标群输出政策而产生社会张力，引发冲突。它说是政府设立新的公共事务机构改变原来的处理模式的复杂行动影响政策成败的关键因素可以归结为以下四类：**理想化的政策；执行机构；目标群体；环境因素**，强调要素之间的互动和与环境的反馈

微观缺陷：对执行人员的重要性关注不够

二、范·米特与范·霍恩的政策执行系统模型

政策执行过程中会存在六大因素影响政策执行绩效

它们分别是：**政策目标与标准**：是否是清晰可行的目标；**政策资源**：包括所有运用于政策执行的资源；**组织间的沟通与强制行为**：规范，激励，惩罚；**执行机构的特性**：政治经济和社会**环境**；**执行者偏好**。

此模型没有考虑目标群体

三、麦克拉夫林的政策执行互适模型

把政策执行看成是执行者与受影响者之间就目标和手段做相互调试的一个过程

强调由于执行者与受影响者的观点和利益不一致而带来的互动，使目标和手段富有弹性，不断地调试以赋予政策新的含义，双方都不是被动的。

此模型是个简化的模型。对其它因素忽略过多

四、雷恩和拉宾诺的政策执行循环模型

把政策执行看作是介于政策意向与行动之间的动态过程，由拟定纲领、分配资源和监督执行三个阶段组成，并不断重复循环

说明了政策环境对政策执行产生的基础性影响

强调政策过程重复循环的价值

抹杀了目标群体的存在

五、萨巴蒂尔和马兹曼尼安的政策执行综合模型

把在政策执行中起较大作用的主要因素分为三类，类似于多元流模型

政策问题的可处理性

政策本身定规制能力

政策以外的变量

六、爱德华的政策执行模型

把影响政策执行状况的因素分为：沟通，资源；执行者偏好，官僚组织机构

沟通：政策内容和知性方法能否准确地传达给执行人员

资源：人员；信息；设备；权威

执行者偏好：执行者有较大的自由裁量权，对执行的影响较大

官僚组织机构：标准作业程序和执行权责分散化

其中，官僚制的标准作业程序可能对政策执行的不利影响包括：

- 1、限制执行人员执行能力的发挥，无法适应环境
- 2、产生目标置换
- 3、抵制创新与变迁

七、高金的府际政策执行沟通模型

试图综合自上而下和自下而上两种途径

分析重点在于政府间关系对政策执行的影响，突出地方政府的相对独立性

提出了各影响因素之间的相互影响，这在以前是容易忽略的

继承者将府际关系划分为四个类型：合作共事性；合作但维持地方自主型；逃避式各自为政型；争斗性各自为政型

八、萨巴蒂尔的政策变迁支持联盟框架

用“政策变迁”取代“政策执行”，意味着政策执行过程本身就是改变政策内涵，政策取向的学习过程

此模型作为政策分析的方法不仅仅用于政策执行分析

政策变迁最好以**政策子系统**的观念来诠释，而不是以政府组织的变迁来诠释。

政策子系统包含公私部门的行动者，政府官员，知识精英等，基于相同的价值和利益形成支持联盟，采用若干倡导策略，以便影响政策。策略的冲突需要政治掮客的协调

政策在政策子系统中得以形成并获得执行

要理解政策变迁，还要有相对稳定的系统参数和外生于子系统的事件

此模型重在理论解释，而不是为实践者提供指导

第三节：公共政策执行过程与方式

如果前面所有的途径，理论，模型都是从理论上解释和研究公共政策执行的过程，那么本节的内容则是在说明在实践中执行者是如何操作的，因此，政策执行的过程被分为三个阶段：

政策执行的准备阶段，政策执行的实施阶段，政策执行的总结阶段

一、政策执行的过程

准备阶段：宣传准备；组织准备；物质准备；制定执行计划

进行政策宣传，加强政策认知

定义：政策宣传是指向社会公众宣布和传播政策的意图和内容，引导社会公众的行为向着宣传者所希望的方向发展。贯穿于政策实施的始终，是先导，更是手段。其作用如下：

- 1、**有助于提高政策执行者的政策认知：**调动执行积极性，防止出现理解偏差
- 2、**有助于提高目标群体的政策认知：**提高民众支持度，通过说服教育来制造良好的舆论环境

做好组织准备

- 1、**定义：**做好机构的设置和人员的配备。执行是靠组织完成的
- 2、**组织原则：**无论是使用旧的机构，还是组建新的机构执行政策都必须遵循一定的规则：根据只能需要，不能因人设岗；机构要完整，统一指挥；机构只能设置要配套；权责一致；必要的沟通机制
- 3、**人员配备原则：**人是最活跃的因素，是政策执行的最终承担者。现代政府管理对人员素质有更高的要求。专业知识；工作作风；创新能力；职业精神；分析问题和解决问题的能力；应变呢管理：总之是合理的个人素质结构和优化的群体素质机构
- 4、完成组织和人员配备后，要有配套的管理制度：目标责任制，检查监督制；奖励惩罚制度等

进行物质准备

任何政策的执行都需要有充足的物力和财力保障，一方面根据各项开支科学编制预算，一方面做好必要的设施准备

制定执行计划

制定出来的政策虽然是一整套的方案，但往往是抽象性和原则性的，缺乏具体的实施细则，也未必具有可操作性（虽然理论上政策制定上就必须考虑可行性的问题，但实践中政策制定阶段的可行性论证往往是不够的，也往往因为是原则性的所以没办法做的太细，所以**政策执行计划不是政策方案本身**）。政策执行计划的制度能够要遵循三个原则：客观原则；弹性原则；统筹原则

实施阶段：政策试验；全面推广；指挥协调；监督控制

政策试验

定义：一项新的政策在正式推广之前，根据目标群体的状况和政策适用范围，选择具有代表性的地区或群体，使用较少的成本和时间，试行政策的办法。其意义在于

- 1、减少政策执行的风险
- 2、降低执行成本：从试验中吸取教训，改善政策
- 3、政策试验的示范效应有利于使人们接受新政策，从而提高政策执行效率

进行政策试验要注意三个方面：选点的代表性；实验方案的设计要周密；重视对试验结果的总结与分析

全面推广

重视原则性与灵活性的统一，既保持政策精神实质，维护政策权威性，实现政策目标，又要采取灵活多用的方式，使目标真正实现。如果抛弃了政策原则性，就会产生“**上有政策，下有对策**”的现象

指挥协调

政策执行是复杂的管理活动，需要不同机构和不同人员的配合，由于不同的管理权限和不同人员的人力素质的不同，以及价值和利益的冲突带来的摩擦都需要有指挥协调在整个政策执行过程中加以控制

监督控制

执行者对政策认识的差异或理解适当以及价值和利益差别都会使执行偏离制定者的目标，所以必须要有良好的监督控制，及时检查执行过程中是否出现了偏差

总结阶段：绩效评估；追踪决策

绩效评估

- 1、是检验政策执行效率与效益和公平性的基本途径
- 2、是决定政策去向的重要依据
- 3、是进行追踪决策的必要前提

追踪决策

当政策执行的主客观情况发生重大变化时，就需要进行追踪决策。追踪决策不是对原有决策方案的修补，而是根本的修正与变革，可以说是重新决策

二、政策执行的手段（这里是从传统政治学的角度来说政策执行的手段的，而实际上公共政策学中的政策执行手段应该是“政策工具”部分的内容，所以，李永军的ppt里在讲到这部

分时干脆用的就是“政策工具”的论述。这里说：行政手段；法律手段；经济手段；说服引导手段；技术手段

行政手段：

定义：行政机关利用规章制度，命令指示，组织纪律等方式来推进公共政策的执行

特点：权威性；强制行；具体性；无偿性；发挥作用快

不足：容易只考虑行政角度而忽略政策规律和各方面的利益；行政手段使用频繁会挫伤下级的积极性和创造性；需要有效地监督以防止权力滥用

法律手段

定义：通过法律，法令，司法等工作，主要是行政立法和司法来调整政策执行活动中的各种关系

特点：除了和行政手段一样具有强制性和权威性以外，还具有规范性，稳定性，程序性（程序正义）

经济手段

定义：根据客观经济规律和物质利益原则，利用各种经济杠杆调节各种不同经济利益的关系以利于政策执行的方法

特点：间接形；有偿性；关联性

说服引导手段

较少使用强制手段，更容易被接受，是促进政策目标群体增强政策认知和认同的很好方法。

相反，武断和专行的方式容易遭到反抗。要注意目标群体的思想问题

技术手段

是指运用网络技术，信息技术等现代科学技术来提高行政效率。主要是电子政府工程：对于促进政务公开，转变政府职能，优化公共服务，建立政府与民众间的互动机制，提高政策执行的效率和质量都有着至关重要的影响

关于影响政策执行的因素是个遗漏的内容。书上好像也没有。要从其他参考书上总结

同时，至少记住几个重要的模型，可以用来分析具体的政策执行问题

政策本身的合理性和合法性，政策目标；执行者（资源，组织能力，协调能力）；政策工具；环境；目标群体

第七章 公共政策效果的评价分析

一、公共政策评价的含义

咨询 QQ: 2472686232

咨询热线: 18310386173

本章的标题是“公共政策效果”评价，而不是“公共政策”评价，目的在于确定此处的研究对象是**公共政策效果**的评价，而不包含政策的全部过程（如政策制定时的方案评估）。学术界关于公共政策评价含义的三种界定分别是：对政策方案的评价；对政策全过程的评价；对政策效果的评价。由此看，本书选取的是第三种。

政策效果：

定义：一般被看作是公共政策实施对客体及环境产生的影响和效果，不同于**政策目标**，也不同于**政策产出**。要注意区分。等同于政策目标，就忽略了政策的全部效果；而政策产出只能告诉人们政府做了什么，不能告诉人们政策产生了什么实际影响。

内容：所以**政策效果**包含几下几方面的内容：完成目标的程度；政策的非预期影响；与政府行为相关的环境的变化；投入政策的成本；收益与成本的比率

类型：直接效果；附带效果；潜在效果；象征性效果

直接效果：直接作用于问题和目标群体的

附带效果：外溢到其他问题和非目标群体的

潜在效果：短时间内看不出效果的

象征性效果：表示性的

二、公共政策评价的发展

概论：现代意义上的公共政策评价是在 20 世纪之后发展起来的。在一战之前就有学者利用社会学等方法对政策进行评价。大萧条时期和二战时期出于战争的需要使得政策评价有了较多的用武之地。二战后的为经济复苏提出的大量政策都加强了政策评价的需要，这种迫切性到了六七十年代随着政府大规模干预经济时更被加强了，而当代政府体制改革的进展，建立绩效政府，责任政府的要求更是强化了政策评价的要求。

分阶段：美国学者古巴和林肯把公共政策评价研究分为四个阶段：

测量：政策评估即实验室试验，提供技术性测量工具

描述：政策评估即实地试验，强调实地调查

判断：政策评估即是社会试验，强调价值判断，重在社会公平性议题

协商：政策评估即是政策制定，利益多元主义

三、公共政策评价的功能与目的

公共政策评价的功能：政策评价既是技术问题，又是政治和社会过程
提供政策运行的可靠信息，**提升政策质量**

检查政策目标与政策执行存在的问题：纠正目标或纠正执行

提出政策建议和分配政策资源的依据：决定政策是否延续或终止

向各利益相关者提供政策信息，构建良好社会关系

四、公共政策评价的类型

正式评价与非正式评价：前者规范客观标准但成本高，对人力物力财力要求多；后者灵活多样成本低但不客观公正

内部评价与外部评价：前者掌握信息容易但很难具有客观性；外部评价尤其是目标群体的评价应受到重视，但采集信息较困难

事前评价，执行评价与事后评价：这已经不是单单的政策效果评价了

第二节：公共政策评价的操作

一、公共政策评价的标准（可以运用于具体的评价方案的设计）

要确定统一的标准困难在于：政策目标的不确定性；法规制度的限制；政策效果的非预期性；量化与主观的矛盾，不易量化

邓恩提出的公共政策评价标准：效益；效率；充足性；公平性；回应性；适应性（**育明教育注：考试重点，必背，10年考察过**）

综合价值判断与事实判断，根据各学者的看法，**公共政策的评价标准大致有八个方面：**投入工作量；绩效；效率；充分性；公平性；适当性；执行力；社会发展总指标

二、公共政策评价的程序

公共政策评价由**四个基本内容**组成：规范；信息；分析；建议。其实就是确定标准，搜集信息，分析信息，提出建议

三个阶段：准备阶段；实施阶段；总结阶段

准备阶段

确定评价对象：要清楚地划出一项公共政策的作用范围的边界并不容易

明确评价目的：有了目的才能确定标准，如是评价政策效果基本内容中的哪一个

选择评价标准：建立在事实分析和价值分析上的指标体系

规定评价手段：建立评价机构和人员，确定评价步骤和方法

实施阶段

利用各种调查手段，全面搜集政策信息

综合分析政策信息

选用适当的方法，进行评价，得出结论

评价总结阶段

写出评价报告；总结评价工作：对政策效果进行客观描述，做出价值判断，提出政策建议，并对评价活动本身进行说明和总结，以提高以后的评价水平

政策执行主体和评价者之间会对评价报告有不同的看法，建议者和被建议者的关系

三、公共政策评价的影响因素（重要）其实这也是上面说的评价标准难以确定的原因

公共政策评价并不是件容易的事，要清楚地认识影响公共政策评价的各种因素，才能形成对公共政策评价的合理期待，有助于推动公共政策评价合理进行

公共政策目标的多元性和弹性：多元的就难以确定主次轻重；弹性的就难以量化

公共政策效果的多样性和影响的广泛性：确定评价对象的边界很困难

政策资源的混合和政策行为的重叠：资源是混合使用的，难以确定某个政策的成本；同样，目标群体是被多个政策作用的，也很难确定某个政策的影响程度

行动与效果之间因果关系的不确定性：社会情况的改变往往受到政策行动之外的因素影响，如：内在变迁；长期趋势；外在事件

信息获取的难易程度：政策评价必须依赖于足够的公共政策信息，但一方面政府不重视信息管理，另一方面不倾向于政务公开

公共政策评价的资源保障水平：由于评价工作的价值未得到充分认可，所以决策和执行者不愿把有限的资源分配给政策评价

相关机构和人员的态度：政策评价可能触及相关机构和人员的利益，他们的抵触心理，怀疑心理，惰性心理，对权力的支配心理，独占心理，对自身方案的偏好心理等等都会使他们排斥、贬低政策评价

四、公共政策评价的基本方法

基本方法：前后对比法

后面会介绍三种量化方法：成本收益分析；统计抽样分析和模糊综合评价

第三节：公共政策的终止

政策效果评价完成后，决策者需要对政策的去向做出选择：大致的选择有：政策补充；政策修正；政策终止

政策终止不仅仅以为取消错误的过时的政策，也意味着制定新的政策的开始

一、公共政策终止的对象：虽然终止的是“政策”，但政策是由多个部分构成的，所以政策

终止的对象就有四种类型：功能；组织；政策；计划

功能：终止由政策执行带来的服务：往往会遭到既得利益者的抵制，而且由于一个功能是由多个政策是由多个政策实现的，所以要做许多协调工作

组织：缩减或撤销组织：同样会损害到组织成员的切身利益

政策：停止某项具体政策的执行，阻力较小

计划：执行政策的具体措施和手段的终止

二、导致公共政策终止的主要因素：三个因素：价值；环境；资源

两种情形：政策评价后发现：要么政策已经完成其使命，要么政策是失败的

两种属性：政策终止不仅仅技术问题，还是政治问题，其中发挥关键作用的是政治价值和意识形态，所以对政策中值得分析不能局限于经济和效率方面的问题。

主要因素：决策者的价值取向的变化；政策环境的变化；政策资源的不足或未得到有效利用

三、公共政策终止的阻碍

心理上的抵触：政策制定者；政策执行者；政策受益者

组织的持续性：组织具有寻求生存和自我扩张的本性，即使没有存在的必要也会千方百计地维持自身，并不断地调整自身

反对势力的联盟：既得利益者组成的压力集团

法律上的障碍：政策的终止和组织的撤销需要严格的法定程序，费时费力

高昂的成本：现行政策的沉淀成本和政策中实施所需付出的成本

四、公共政策终止的策略：进行力场分析

重视说服工作，消除抵触情绪

公开评价结果，争取支持力量

旧政策终止与新政策出台并举

不放“试探性气球”

只终止必要的部分，减少终止代价

第八章 公共政策分析方法论（略）

第一节：现代科学方法论与模型方法（略）主要内容是

科学方法的三个层次：公共政策分析中的模型方法与数学模型

第二节：数学分析的基本模型

线性规划：决策变量；约束条件；目标函数

决策论：确定型决策；风险型决策；不确定型决策

对策论：局中人；策略；局势；有鞍点的对策

第三节：事实，价值，规范与可行性分析

政策分析的四个基本范畴

可行性：政治可行性；经济可行性；技术可行性

第四节：利益分析的内容及其实现途径

利益是基本的分析方法，实现作为社会利益核心的公共利益，与具有组织分享系国内共同利益和私人独享型的私人利益之间的和谐；但往往被停留在价值层面探讨

利益分析与制度分析，权力分析，文化分析，组织分析，伦理分析等的关系

利益分析与政策分析四个基本范畴的关系

公共政策的利益分析框架：利益主体与利益结构分析；利益需求分析；利益实现方式分析；

利益分配结果分析

公共利益是公共政策的核心目标

对公共利益的不同解读：公共利益是公共政策的核心目标，必须对公共利益进行展开研究。

但是学术界对什么是公共利益并没有统一的定义，充满着分歧。从一般意义上而言，公共利益是具有社会分享性的，为人们生存，享受和发展所需的资源和条件。这里的社会分享性是指分享机会的无差异性和分享方式的双重性。前者是指分享机会的均等性，后者是指公共利益分享既有自愿的分享也有强制的分享。

关于公共利益的几点新思考：

需求数目不是判定公共利益的唯一标准，社会分享性才是判定公共利益的基本标准

公共利益不仅仅表现为单一的国家利益或表现于单一的领域内：社会具有不同层次，因此以社会分享性定义的公共利益自然也有层次性。不仅仅是空间范围上，在横向的领域划分中，利益往往不是局限在单一的领域的，而是横跨注入政治，经济，文化等等方面。

公共利益并不一定完全体现真善美：抽象的公共利益体现在价值和规范层面，而具体的公共利益体现在事实和描述层面，通过具体的公共产品和服务表现出来。而后者和前者不一定总是统一的。

从动机、过程和结果三个视角的结合上综合判定公共利益，重点在于结果：利益作为一种资

源和条件是客观的，为了防止小团体打着公共利益的旗号追求私人和小团体利益，就必须从结果上判定。

第五节：系统方法与系统分析

系统方法是社会科学最为广泛使用的方法，即把事物放在一个系统的形式中加以考察，从整体与部分之间，整体与外部环境之间的相互关联和相互作用中综合地考察对象，以达到最佳的处理问题方法。

系统的含义：系统是由两个以上要素组成的，具有一定的结构和功能，与外部环境发生联系和相互作用，具有从要素的量的组合到整体质的飞跃的矛盾的统一体。

系统的特性：整体性；关联性；动态性；目的性；环境适应性

系统方法的基本要求：整体性；综合性；最优化

第九章 公共政策过程的分析方法

本章讲述的方法是在本书介绍的公共政策的各个阶段所用到的方法，所以被具体地分为了**公共政策问题的构建方法**，**方案选择方法**，**预测方法**，**政策效果评价方法**等等。但要指明的是：这些方法本身可以被运用到公共政策的过程的各个环节

第一节：构建公共政策问题的方法：观察；边界类比；兰德；多角度

观察法

边界与类比分析

边界分析就是要划定研究对象的边界，找出与其他事物严格区别的本质属性。事实上边界划分是较为困难的，因为事物是普遍联系的，划界本质上意味着割裂

类比分析就是根据两类事物之间某些方面的类似推出他们在其它方面也可能类似的一种方法。当对于某一个政策问题的特性缺乏足够的论证时，类比实际上一种节约成本并且明显有效的方法。人的类比；直接类比；想象类比

兰德式的问题分析法

定义问题；描述问题；寻找可能原因；检验可能原因；证明真正原因；潜在问题分析

多角度分析

技术角度：使用理论的技术方法，如成本收益分析；决策分析；经济计量学等

组织角度：把政策问题看成是一种组织状态向另一种组织状态有序发展的组成部分

个人角度：把政策问题看成是个人的感知，需求与价值作用的结果

除了上述四种方法之外，陈振明在他的书中还提到了以下几种：

层次分析：识别可能的原因，似真的原因和行动的原因

头脑风暴法：假设分析，论证图示，问题文件法等

第二节：政策备选方案的优化技术

选择方案的一般方法：经验分析；抽象分析；比较分析；因果分析；试点分析

选择方案的具体方法：效益分析；条件分析；成本分析；灵敏度分析

下面是四种常用的方法：

效用分析：风险态度：保守型；冒险型；中间型

决策树法：决策过程的一种有序的概率图解表示

灵敏度分析：寻找稍加变化就会引起决策改变的率值

优序图分析：把复杂的比较与方案选择问题转化成两两比较的问题

第三节：预测及预测方法：直观预测法；因果预测法；时间序列分析

直观预测法：德尔斐法和相互影响矩阵

德尔斐法详述

德尔斐技术是一种获得、交换和发展未来事件的灵通信息的直觉预测程序，是利用一系列简明扼要的问卷和对所获得意见的有控制的反馈，从而取得一组专家的最可靠的统一意见。

德尔斐法的五个基本原则：

匿名性：所有专家分别个人作答，匿名性得以严格保密

循环反复：个人的判断被汇集加总，并在一个系列的过程中发回给每个参与的专家，允许社会学习和修改先前的判断

有控制的反馈：汇集起来的判断的交流以对问卷作答的总结性测量的形式出现

统计性的小组答案：个人的应答用中位数，中趋势，频率分布等统计形式加以表达；

专家共识：德尔斐法的宗旨是创造条件让专家达成某种共识作为问卷调查最后的和最重要的产品

德尔斐法的缺点：专家不愿意回答与专业无关的问题；权威专家会服从于集体回答的意见；匿名性使得不少人对预测的责任感的冷漠。

相互影响矩阵：

为了克服德尔斐法的缺陷，通过条件概率充分描述或说明被预测的各个项目之间的支持和排

斥作用，从而实现对某一事件发生概率的估计。事件之间的相关性通过矩阵表来实现
在分析矩阵中的各要素时，要注意以下三个量：一是反映各个不同概率之间增量关系的影响强度；二是影响作用的方向的量，表现为正负；三是影响作用的时滞量，表现为一个事件发生到另一个事件发生之间的间隔。

因果预测法：因果预测分析就是利用已知的因果关系去预测未来，依据理论的假设去建立过程的因果模型进而进行推测。常用的有回归分析和系统动力学模型。

回归分析：

根据一组实测的数据去设想变量之间的关系得出一个函数，使这个函数的轨迹尽可能与实测数据吻合，即期望值与实际值之间的差距最小，这个函数就叫做回归函数。得到回归函数之后，就可以根据自变量的变化去预测因变量的变化。

回归方法做出的预测要估算其准确程度，得到的预测值往往不是确定值而是一个置信区间。在建立多元回归方程时，往往要舍弃一些非关键变量

系统动力学模型：

通过对复杂系统的子系统之间的相互关系进行模拟从而预测整个系统的发展趋向的方法。这一模型的基本假设是系统的行为模式是由系统的结构决定的，环境对系统行为模式的影响只能通过这种内部结构来决定，因此就可以通过分析这种结构本身来预测行为模式。整个预测过程通过绘制因果关系图，系统流程图和构造数学模型的过程来实现。

时间序列分析：时间序列是随时间的变化而得到的观察值的集合。时间序列分析本质上是一种归纳，即把过去的特征进行归纳得出未来。基本假设是观察得到的资料是可信的；变化趋向和形式是可以外推的。

趋势外推法和突变方法：书上没具体写它们是什么，只写了它们适用于什么情况。

第四节：政策效果评价方法：政策评价方法不断改进和创新，这里介绍三种常用的量化方法。成本收益分析；统计抽样分析；模糊综合评价（模糊数学，目标弹性多元）

成本收益分析：

概括起来，成本收益分析就是通过对成本和收益的测定和比较来分析政策效果是否达到预期的一种方法。

一般而言，收益大于成本时，政策就是有效的，而收益与成本的比率越大，政策的有效性就越强。在不同的政策方案之间进行比较时，就选择收益成本比率最大的。

政策运行成本的构成：政策制定费用；衔接成本；摩擦成本，操作费用

统计抽样分析：

事实上统计抽样分析可以用于政策过程的任何阶段，而不仅仅是政策评价阶段。它是指而具抽样调查的资料推断总体的一种方法。必须保证样本是随机抽取的，要利用数理统计原理对抽样误差进行控制

模糊综合评价：

综合评价是对多种因素影响的对象进行总的评价，若其中所涉及的是模糊因素时，综合评价也就是模糊综合评价了。它适用于目标多元性和弹性的政策评价。

模糊综合评价的步骤是两个：先按每个因素单独评价；再按所有因素综合评价

分别根据民众单项评价确定各个因素各自的评价向量，再乘以权重向量，得到一个最终评价向量。拿每个因素的值除以总值和就得出综合指标的评价向量了。

第十章 公共政策分析模型与框架

这里所说的**模型与框架的区别**：所谓模型，旨在说明公共政策是什么，从政策的本质分析政策。又包括政治模型和技术模型，即分别把政策看作政治和技术。而所谓框架，旨在描述政策过程是如何展开的，包括生命周期框架、支持联盟框架、间断性均衡框架等。框架的抽象性比模型较弱。阶段模型在这里是个框架，不是个模型。

公共政策的分析有两种价值和两个方向，即公共政策分析和政治的公共政策。前者是技术理性的，追求科学的决策制定与执行，而后者则是政治考量的，更多地属于政治学的研究范畴。其实狭义的政策分析就是指技术理性，因此才会有“政治”与“分析”的对立。本书介绍的制度模型，精英模型和集团模型，包括陈庆云提到的利益分析模型；都属于政治学研究的宏观模型，而公共选择理论（李永军在 ppt 里提到）则可以看作是微观模型。技术的公共政策分析模型包括三个决策模型，即完全理性决策，有限理性决和渐进式决策。至于系统分析的模型，则既可以用于政策分析，也属于政治的公共政策，是跨越两种方向之间的方法。

至于本书说的政策分析框架实际上针对**政策过程**阶段模型的不足而提出的框架（关于此框架更详细的评价见“其他参考书目笔记”中的张金马的书的笔记）

第一节：公共政策的政治分析模型

制度分析：

制度研究和制度分析是政治学的主要支柱，自然也是政治的公共政策的主要方法，制度分析关注的是公共部门正式的或非正式的制度设计，以及这些制度和结构所产生的作用

关于制度概念的三种界定：康芒斯；科斯；诺斯；

康芒斯：制度是集体行动控制个人行为的行为准则

科斯：现代产权经济学：制度是关于产权安排和调整的规则

诺斯：制度就是结构和游戏规则

旧制度主义：更多地关注制度的属性和制度的规范性导向、制度对社会的影响力。研究价值是规范性的，探讨如何追求最好的制度，更多地从正式制度和成文规则角度出发，较忽视对个人的研究。是静态的研究。**是以国家为中心的研究**

新制度主义：把个人因素纳入到制度分析的视野，吸收了行为主义和理性选择的要素，**是以社会为中心的研究**，是旧制度主义与理性主义，行为主义互相影响和渗透而发展形成的新的研究途径

精英分析

公共政策很大程度上是被精英操纵的，反映的是精英的价值和偏好，而不是大众的需求和意愿。决策过程少数的精英与大多数无决策权的群众分离开来。

精英分析提醒人们公共政策并非集合大众的意见而形成，而是由少数人决定的，尤其是在民主根基不深厚的地方

精英分析更多地强调了精英阶层的利益，偏离了公共政策的公共原则，漠视了公共利益

集团分析

公共政策是集团斗争的产物，体现了相互竞争的集团的均势，公共政策是利益集团互动的结果。集团是个人与政府之间发生关系的纽带。政府扮演的是调节利益集团关系的角色

公共选择分析（见李 ppt）

第二节：政策分析的技术模型（技术上，政策就是决策。公共政策分析就是如何科学地制定政策的过程。所以**政策分析的技术模型就是决策模型**）

完全理性决策模型；有限理性决策模型；渐进决策模型；（公共行政学还提到了）混合扫描模型

第三节：政策分析的框架

阶段模型：从功能和时间上把公共政策划分为不同的次过程。将政策过程分为问题构建、方案选择、政策执行、政策评估各个阶段组成的循环过程，犹如一个生命周期。阶段模型的提

这意味着人们对政策的理解从制度转向了过程，也就是从政治转向了技术，使政策研究集中到具体的政策阶段，使之可以管理和操作。也就是说，政策分析从技术分析中诞生，从淡化政治的行为科学主义开始。但是后来的学者提出应该从政治、经济和社会的环境入手，提出政治互动的动态途径来分析和理解政策过程。这其实是把政策分析从技术又拉回政治上来。他们指出了阶段模型的缺陷：

阶段模型（生命周期模型）的缺陷：

本质上并不是一个因果模型，缺乏推动一个阶段走向另一个阶段的动力。虽然为政策分析提供了方便，但并没有指出各阶段之间的链条和相互影响。

由于缺乏因果机制，不能提供验证经验假设的明确基础。

现实中的政策过程往往与阶段模型的描述发生偏离，阶段模型的描述是不充分、不准确的。注重条文主义和自上而下的分析方式，一个看似完整而又流畅的政策过程事实上隐含着这样的逻辑：政策是由立法者的意图决定，忽视了多个行动者。

阶段模型把政策周期当作时态的分析单元是不恰当的。

阶段模型无法有些奥迪队政策分析和政策导向的学习进行整合，因为它往往只关注政策影响的时候评价，缺乏动态的视角。

学者们所提出的其他几种框架：支持联盟框架；间断性均衡框架；政策创新和传播框架；

第十一章 公共政策分析的量化方法（一）

第一节：规划方法

对于规划问题，通常都是三步：确定决策变量；确定目标函数；确定约束条件。然后就是输入计算机直接解了。其中，第一步确定决策变量是至关重要的。只有有了决策变量才能把现实问题转化为数学问题。

线性规划：投资问题（那个四个项目的问题）；物资调配（那个三地往另三地调东西的问题）

整数规划：数目问题（人员数量，飞机数量，调配中心数量）

0-1 规划：选址问题；指派问题等

动态规划：资源分配问题（科室分设备的问题）最短路问题

非线性规划：如果规划问题中目标函数或约束条件中的变量是非线性函数，那这种规划问题就是非线性规划。在 EXCEL 中，只要在“规划求解”的选项中不选择“采用线性模型”，

就是利用非线性规划求解。

第二节：决策方法

确定型决策：规划方法就行；另外还有盈亏平衡分析决策法；净现值决策方法

不确定型决策：

悲观主义原则：在需求状况最差情况中选择收益最大或者损失最小的。

乐观主义原则：在需求状况最好情况中选择收益最大或者损失最小的

等可能性原则：假设各种情况出现的概率是相等的，计算每种情况的期望收益。

最小机会损失原则：比较各方案的最大损失值，选择损失最小的。

未看的就剩下确定型决策和博弈论。