



(严强主编)公共政策笔记 严强主编)公共政策笔记 中南大学行政管理专业考研用书记

公共政策学笔记前言

第一章 公共政策 公共政策活动

第一节 公共政策 公共政策活动的实质

1、从一般政策到 公共政策 公共政策，突出的是公共政策 公共政策活动中公共性的增强。公共政策 公共政策正是具有公 共性的解决社会 公共政策 公共政策 公共政策 问题的政策。这里讲的公共性有四个方面的含义：一是强调公共政策 公共政策活动主 要发生在社 公共政策 会公共领域；二是强调在公共政策 公共政策活动中，执政党组织和政府部门需要运用公共 权力；三 公共政策 是强调在公共政策 公共政策活动中需要协调的是公共利益；最后强调在公共政策 公共政策活动中应当 遵循和 公共政策 公共政策坚持的是公共价值。

2、从中国转型社会的现实出发，可以做出如下的公共政策 公共政策界定：公共 公共政策 公共 政策是以执政党和政 府为主的公共机构，在一定的政治背景下，经论辩、竞争、合作的民 政策 主途径，以科学方法选 择适合的工具，采取行动解决社会公共问题、求得社会进步的活动 过程。

3、本书对公共政策 公共政策的定义表明：（1）公共政策 公共政策是执政党和政府做出的以解决社会 公共政策 公共政策 问题为宗 旨的政治决定；（2）公共政策 公共政策是执政党和政府立足于责任和能力范围，使社会 公共政策 达到善良治理 的一种手段；（3）公共政策 公共政策是以解决问题为中心的、满足多元利益需求的、 公共政策 事实和价值统一 的能动活动；（4）公共政策 公共政策是多个利益相关者通过论辩、竞争、合作的 公共政策 民主活动；（5）公共 政策是强调使用方法、技术和程序的科学活动。

4、公共政策 公共政策的一 公共政策 些基本特征（1）公共政策 特征：特征 公共政策活动是以解决公共问题为取向的（发现并确认社会公共问题是 政府公共政策 活动中最为重要的前提）；（2）公共政策 公共政策 公共政策活动是以政府及其公共部门为主 公共政策 导的；（3）公共政策 公共政策活动是以公共权力的运用为依托的；（4）公共政策 公共政策活动是以科学民 公共政策 公共政策 主决策为生命的；（5）公共政策 公共政策活动是以维护公共利益为目标的。

5、如何看待中外著作中 公共政策 多种多样的有关公共政策 公共政策的定义？（1）托马斯 戴伊 托马斯.戴伊 托马斯 戴伊“凡是政 公共政策 府选择所为或所不为之诸事即公共政策 公共政策”的定义曾被很多人引 用。这一定义强调了在公共 公共政策 公共 政策活动中政府选择的因素，强调了其中包含做与不做的决策， 但缺乏或没有强调政府行 政策 动的因素。（2）威廉 詹金斯 威廉.詹金斯 威廉 詹金斯“公共政策 公共政策是由政治行动主体或 公共政策 团体在特定的情境中制定的一组相关联 的决策，包括目标选择、实现目标的手段，这些政 策原则上是行动力所能及的。”的定义也 具有一定的代表性。它强调了政府决策范围是 其力所能及的，强调了公共政策 公共政策活动中政府行 动的一面，并指出这些行动需要有目标选择 公共政策 和与目标相关的手段的配合。（3）由于詹姆斯 安德森 詹姆斯.安德森 詹姆斯 安德森的 公共政策著作比较早地被翻译到中国来，书中的公共政策定义 也为许多人所接受。安德森 公共政策 策 公 共 政 策 公 共 政 策 公 共 政 策



认为，公共政策 公共政策是，某一行动主体解决问题或相关事务的有意识 的活动。 强调了现实的公 公共政策 公共政策活动中存在许多行动主体， 强调了公共政策 公共政策是以解决问题为 取向的， 强调了公共政 公共政策 公共政策 公共政 公共政策定义总是与人们现实的社会治理任务联系在一起，因此， 策 行动主体的自觉意识。公共政策 不存在一个能包揽一 切、永远正确的绝对的公共政策 公共政策的定义。在不同时期，不同阶段，人 公共政策 们总是要概括出与现实 社会治理相适合的，具有某种相对性的公共政策 公共政策定义。

第二节 公 公共政策 共政策活动的基本功能

一、常态社会中公共政策

公共政策活动的基本功能：引导功能、调控功能、 共政策 公共政策 分配功能。

1、公共政策 公共政策的引导功能 (1) 公共政策 公共政策的规范导向功能主要是通过两种途径表 公共政策 公共政策 现出来：一是借助于目标要素，规范 人们的行为方式；二是借助于价值要素，规范人们的行为方向。(2)公共政策 公共政策发挥的规范作 用可以分为直接导向和间接导向，在一定条件下，两 公共政策 者可以相互转变。(3) 公共政策 公共政策的导向 功能，从作用的结果来衡量，可以有正向的导向，公共政策 也可以有负向的导向。

2、 公共政策的调控功能 (1) 公共政策调控功能的基础包括两方面： 公共政策 公共政策 一是这种调控的必要性， 社会之所以需要运用 公共政策 公共政策进行调控， 是因为现实社会中存在 着各种不同的利益群体， 它们之间不可避免地会 有摩擦、 冲突甚至对抗， 政府必须使用 公共政策这一有效的工具来对各种利益群体的矛盾进 行调控；二是这种调控的可能性，社 公共政策 会之所以能够运用公共政策 公共政策进行调控， 乃是因为现代社 会的运行不是一个自发的、 无序的 公共政策 过程， 而是一个依据客观规律的、 有序的、 按比例的过程。(2) 公共政策 公共政策的调控活动 也有直接与间接两大类型，公共政策 公共政策还可以分为平衡调控和非平 衡调控两种方式； 就调控 结果来说，则有积极调控与消极调控两类。

3、公共政策 公共政策的分配功能 (1) 一般来说，政府 公共政策 的公共政策 公共政策所体现的分配原则主要有三种：一种是为追求效率而鼓励 扩大差别的原则，二 公共政策 是为消灭差别而牺牲效率的原则（计划经济体制下），三是效率与公平 相统一的原则（市 场经济体制下）。(2) 能从政府的公共政策 公共政策中获益的社会公众通常有以下几类： 一是 公共政策 与政府的主观偏好相一 致的公众；二是能代表社会发展方向的公众；三是在社会中成为大 多数者的公众。

二、转型社会中公共政策 公共政策活动特殊功能 (1) 社会均衡稳定功能 公共政策 公共政策 的作用在于：当矛盾还没有加剧和激化时，协调社会不同群体的利益，化解这 些矛盾；当 某些激化，引发社会动荡时，缓解社会冲突，防止社会混乱，使社会有良好的秩 序，保持 稳定，促进社会转型和体制转型。(2) 社会公平正义功能 在转型社会中， 效率和公平是 需要经常注意和处理的一对矛盾。 公共政策 公共政策的作用在于通 过各种协调、补偿措施，尽量实 现个体之间、社会集团时间、社会层次之间、代与代之间在 机会方面的公平、平等、公正。(3) 促进社会变革求新的功能 在社会转型时期， 重要的任务是破除无 效 率 的 、 已 经 同 社



会发展要求不相适应的旧体制，这需要解放思想、大胆变革、向外开放，但是旧的体制是不会轻易消失的。公共政策的作用就在于，通过基于新的利益追求和新的行为规则设计的公共政策公共政策创新，来突破旧的机构设置和旧的制度安排，逐步形成新的组织机构、新的制度安排，保证在新的利益结构出现后，能够促使其成长、壮大，并推动新的组织、制度安排的出现，以促进社会的变革、发展。

第三节 公共政策 公共政策活动的历史演变

一、西方公共政策

公共政策科学的创建时期（20 世纪五六十年代） 美国政策科学的创建与政策历史的演变 1、公共政策 公共政策 两次大的政策争论和一次学术讨论会有关。所谓两次政策争论，一次是有关罗斯福“新政”的政策争论，另一次是由奥本海默引发的原子能政策争论。一次学术会议是指在斯坦福大学召开的“关于国际关系论的革命性、发展性学术讨论会”（简称 RADIR 学术会议）——美国公共政策 公共政策学产生的最为重要的标志性事件。在这一时期，对政策制定过程的研究，大多采用的线性思维方式，将政策制定规划视为由若干环节按照程序组成的循序推移的过程，只重视自然科学，只有枯燥的数字，因而是一门“冰冷”“生硬”的学科。

2、公共政策 公共政策 公共政策学进入发展阶段的标志是德洛尔（以政策科学的发展时期（20 世纪 70 年代）西方公共政策 公共政策 色列耶路撒冷希伯来大学教授）1968 年至 1971 年旅居美国期间写出的被称为公共政策 公共政策 科学“三部曲”的出版。构成德洛尔 公共政策 公共政策三部曲的是《重新审查公共政策 公共政策的制定过程》（1968 年）《政策科学探索》、（1971 年）《政策科学构想》、（1971 年）。在美国，20 世纪 60 年代后期和 70 年代前期出现了公共政策 公共政策研究中的“超前倾向”（偏重公共政策 政策咨询），70 年代中期则出现了“滞后倾向”（偏重于政策周期研究）。

3、公共政策 公共政策 （20 世纪 80 年代） 公共政策 公共政策从 20 世纪 50 年代正是成为政治科学自我批判时期 公共政策 公共政策学、公共行政科学中的重要分支以后，经过 60 年代的政策咨询研究，70 年代的包括政策 执行、政策评估、政策终结在内的政策周期研究，发展至 80 年代，开始进一步转向有关政策效率、政策信息多元化、政策学家与政治家关系的研究。在这一时期，政策学家比较多地对学科采取谨慎的批判态度。

4、公共政策科学拓展新的研究方向时期（20 世纪 90 年代）（1）20 世纪 80 年代后期和 90 年代，是美国和西方公共政策 公共政策科学突破性发展的时期。以金顿、奥斯特罗姆、萨巴蒂尔为代表的一批学者，在批判阶段论模型的基础上，发展和深化了政策过程的研究。政策过程被看成是政策系统中政策行动主体、实体机构、政策价值和政策工具构成的子系统的能动过程。（2）在 20 世纪 90 年代，公共政策 公共政策分析 公共政策 也取得了突破性的进展。以费切爾为代表的美 国和西方政策学家，批判了纯技术的专家治国观点，将割裂的事实与价值重新统一起来，发展出一套实证辩论的 政 策 分 析 整 体 理 论。



(3) 在 20 世纪 90 年代,西方公共政策 公共政策的研究表现出两种主要趋势:一种趋势是对原有 公共政策 的 研究主题进行深化, 另一种趋势是拓展新的研究方向。对原有主题的深化研究主要集中在两个问题上:一个问题是公共政策 公共政策的伦理、价值, 另一个问题是公共政策 公共政策与公共管理 公共政策 公共政策 的关系。对于公共政策 公共政策的伦理、价值问题,自从有了公共政策 公共政策研究,人们就已注意到了这 公共政策 公共政策 方面的 内容。至 20 世纪 90 年代,学者们感兴趣的是究竟从哪些途径去探索公共政策 公共政策的 公共政策 伦理价值。关于公共政策 公共政策与公共管理的关系问题,也是一个老问题,20 世纪 90 年代学者 公共政策 们不是去 讨论两者的区别,而是探索两者的结合。关于拓展新的研究方向,也主要集中在 两个方面:一是开辟新的研究领域,增强公共政策 的应用性,二是加强理性意识形态,由 传统的政策决策研究转向政策调查研究。

二、中国公共政策 公共政策的传统与发展

(一) 中国公共 公共政策 公共 政策产生的历史渊源

1、中国古代产生和积累了丰富的政策谋略思想 (1) 形成了以民为本、政策 事异备变的政策思想; (2) 建立了恩威并施、以柔克刚的施政原则; (3) 形成了中政策 辩论、政策分析的传统; (4) 形成了完整的国策谋略体系。

2、马克思主义为当代中国准 备了宝贵的政策研究传统 (1) 马克思、恩格斯、列宁、斯大林等无产阶级政治家留下的政 策思想与政策实践; (2) 其次是毛泽东关于政策策略的光辉理论与实践。

(二) 中国公 公 共政策发展的主要阶段

1、中国公共政策 公共政策科学的孕育阶段(20 世纪 80 年代) (1) 从 20 共政策 公共政策 世纪 70 年代末开始,中国社会进入改革开放的新时期。1979 年至 20 世纪 90 年代初, 以邓小平为代表的中国共产党和中国政府在东方辽阔的土地上进行了成功的震惊世 界的制 度和政策创新的实践。(2) 公共政策的丰富实践为政策科学门类的创立提供了条件; 同时, 公共政策 改革开放中出现的大 量政策问题特别是社会转型时期的经济政策方面的问题也向公共政策 公共政策 研究提出了要求。这为 公共政策 公共政策科学的发展提供了条件。

2、中国公共政策 公共政策学科的开创阶 公共政策 段(20 世纪 90 年代) 20 世纪 90 年代是中国公共政策从开始从政治学和公共行政学中 公共政策 公共政 分离出来成为一个独立 的研究领域的时期,其标志主要有三个方面:一是开设了公共政策 公共政策 课程,创办了研究机构, 培养了研究生;二是出版了一批公共政策 公共政策的教材。

第四节 公共 公共政策 政策活动的主要领域 从大的方面划分, 可以将公共政策 公共政策分为政策理论领域和政策实践领域。政策 公共政策 进一步划分,可 以分出政策研究、政策分析、政策管理和政策操作四大领域,其中较为确 定的是政策研究、 政策分析、政策管理。

一、公共政策 公共政策学科

1、公共政策 公共政策学科是人类知识 公共政策 公共政策 中的一个领域。公共政策 公共政策学科首先是一个以“解决问题”为取 向的知识领域、重在行动的 公共政策 知识领域。2、政策研究的宗旨是为了更好地运用政策工具解决社会问题。这就规定公共政 公共政 公共政策学科又是以多种知识的相互渗透为特征 特征的知识 策科学在本 质上是应用性的。3、公共政策 公共政策 特征体系。4、公共政策 公共政策学科还是将规范、技艺和方法有机结合的知识领域。5、 公共政策 公共政策学 公共政策 科还要求政策的分析者具有获取真实信息的技术和提出各种政策建议的技术; 要求参加政 策制定的利益团体、政府官员、政党组织的代表在政策辩论中发挥协商、说服、 竞争的技 巧;要求政策的执行者在贯彻政策时发挥驾驭全局、调动大多数人积极性、化消极 因素为 积极因素的艺术。

二、公共政策 公共政策研究 公共政策 公共政策研究包括对政策基础理论的研究,还包括对 公共政策 具体政策运行过程的研究,以及对 政策分析中的过程、模型及方法的研究。三、公共政策 公共政策 分析

1、广义的政策分析把凡是对政策系统所作的知识投入,包括政策专家的智慧投入,都 统称 为分析。较



为狭义的政策分析指的是在政策规划和决策阶段，由政策专家做出的分析。2、现代的公共政策 公共政策分析因为对政策的构件及其变量采用多元操作，对政策过程和结果采用 公共政策 多重方法研究，对政策相关者采用多重利益分析，对政策模型采用多变量考察，对研究的知 识采用多媒体交流，从而是批判复合主义的。

3、公共政策 公共政策分析的目的是创造、评价和交流 公共政策 政策运行的过程之中的知识。

4、公共政策 公共政策分析常常被定义为相关知识的交流、创新和批判 公共政策 性检索。5、公共政策 公共政策分析的主要工作是进行政策问题的构建，同时，对各种政策方案的未 公共政策 来前景做 出预测，另外，还需要提出政策行动建议。

6、在公共政策 公共政策分析中，人们还需要 公共政策 使用大量的信息，借助于运筹学、系统分析的方法。

四、公共政策 公共政策管理 目前公共政策 公共政策管理 公共政策 公共政策 还处在孕育和初步发展时期。人们主要关心的是两个方面的工作：一个方 面是有关公共 公共 政策的结构与周期管理，另一个方面是有关创新和危机型政策的管理。做好这 两个方面 政策 的管理工作，将有助于实际政策过程的运行，有助于政策执行中各类资源的合理配 置，也有助于社会转型的政策创新和危机的处理。第一篇 公共政策 公共政策系统

第二章 公共政策 公共政策主体

第一节 公共政策 公共政策行动主体的特性与构成

一、公共政策 公共政策行动主体的特性（具体性、对应性、 公共政策 代理性、能动性、社会历史性）

1、公共政策 公共政策活动中的行动主体，是指参加到整个公共政策 公共政策 公共政策 过程之中的，对政策的规划、决 策、执行和评估起到实际作用的具体组织机构和代表组织 机构的个体构成的能动体系。

2、公共政策 公共政策行动主体具有具体性。

3、公共政策 公共政策行动主体具 公共政策 公共政策 有对应性。（1）第一层面是公共政策 公共政策的制定与实施所要改变的状态，这种公共政策 公共政策客体就 公共政策 公共政策 是作为政策 问题的社会公共问题。（2）第二个层面是公共政策 公共政策执行中所要直接作用的对 公共政策 象，这种政策客体主要是处在社会不 同层次、不同范围内的应由具体政策来规范、制约社 会成员与社会事件。（3）第三个层面是公共政策 公共政策所要解决的核心问题即人们之间的利益矛 公共政策 盾。

4、公共政策 公共政策行动主体具有代理性。

5、公共政策 公共政策行动主体具有能动性。公共政策 公共政策行动 公共政策 公共政策 公共政策 主体的能动性还表现在他们在不同的层次 上参加到政策活动之中，决策核心、中心和边缘。（思想库就属于决策的中心层范畴）

6、公共政策 公共政策行动主体的具体社会历史性。（社会民 公共政策 主的发育程度、人们普遍接受的教育程 度、供人们参与公共论辩的技术水平的高低）

二、政策行动主体的构成（P40—45）1、政策行动个体和行动群体；2、制度内主体与制度外 主体；3、政策制定主体、执行主体与评估主体；4、政策的国家公共法权主体、社会政治 法权主体和社会非法权主体。

第二节 公共政策 公共政策活动中的具体行动主体



一、以个体出面的政策行动主体 1、政党组织代表；2、政府部门官员；3、利益团体代表；4、研究机构代表；5、大众媒介代表；6、公众代表。

二、以组织机构出面的政策行动主体（P52—55） 1、政府组织机构；2、社会组织机构；3、国际组织机构。

第三节 公共政策 公共政策行动主体面对的矛盾

1、在政策行动主体系统中蕴藏着两对主要矛盾：一是矛盾是包括组织机构及其代理人在内的政策行动主体内部所包含的矛盾，它表现为具体的执政党组织和政府部门的政策行动主体与社会的政策行动主体之间的矛盾；另一对矛盾是与政策相关的组织机构和作为它们的代理人的政策行动主体与既定的社会具体制度、体制和机制之间的矛盾。（P59）

2、前一对矛盾制约和规定着后一对矛盾。在社会转型和特色社会主义的建设中，前一对矛盾需要运用协调和谐的办法来解决，后一对矛盾则需要通过大胆的体制来解决。

第三章 公共政策 公共政策价值的地位

一、政策中的问题、事实与价值

1、第一种见解认为政策价值 第一节 公共政策 公共政策问题是政策活动中的主导因素。相当多的人从公共政策 公共政策的产生 及其功能的角度来 公共政策 公共政策 思考，认为在政策活动中解决社会公共问题是首要的目的。因此，政策问题应处于整个政策活动的主导地位。2、第二种比较流行的见解认为，事实才是政策活动的主导因素。3、第三种见解认为政策活动应以技术为主导因素。4、经过论辩，从20世纪80年代后期开始，西方尤其是美国的公共政策 公共政策研究又转向以政策价值为主导因素的轨道。公共政策 公共政策系统 公共政策 不能以政策问题为主导，因为政策问题是经过人们的价值论辩 价值论辩才从一般社会公共问题进入政策议程而成为政策问题的。公共政策 公共政策系统也不能以政策事实为主导，因为离开了价值，事实就无法得到解释。5、20世纪90年代，西方公共政策 公共政策分析也发生了突破性的进展。公共政策 以费彻尔为代表的美国和西方政策学家，批判了纯技术的专家治国观点，将被割裂的事实与价值重新统一起来，发展出一套以价值取向为主导因素的实证辩论的政策分析整体理论。6、总结国外公共政策 公共政策研究中主导因素转变的经验，自觉重视价值在政策活动中的作用是很 公共政策 有必要的。

二、价值取向在政策活动中的作用 1、正是依据政策行动主体的主观价值判断 才能确定和诊断公共政策 公共政策问题。（所谓第三类错误 就是政策分析人员找对了行动方案却解 公共政策 决了一个错误的问题。）2、政策行动主体正是为了维护和实现自己的政策价值才参与政策辩论的。（公共政策 公共政策活动的 最重要的属性是其民主性和科学性。）3、政府制定、实 公共政策 施政策是为了实现整个社会和制度的价值。4、政策决策中执政党是以主流意识形态价值来 评判政策方案的。5、政策的最终效果也是以社会价值作为评估标准的。

第二节 公共政策 价值的特点

一、政策价值的层次性 1、公共政策 公共政策价值的一个重要特点是其层次性。2、可 公共政策 以按照政策价值重要程度来划分，通常将政策价值分为核心政策价值、近核政策价值、外围政策价值三个由内至外的层次。也可以以政策价值设计和实施的主体来划分为中央层面的政策价值、地方层面的政策价值、



基层层面的政策价值。3、但在实践中，最有效的政策价值划分是以政策发挥效能的范围为标准的，分为政策项目价值、社会价值、制度价值。（P73—74）

二、政策价值的多样性 公共政策 公共政策价值的另一个特点是其多样性。一方面的含义是政策价值会在不同的社会生活领域体现出来；另一方面的含义是指即使是处在同一层次、同一领域中人们对制定和实施的公共政策公共政策的价值选择仍然可能是不一样的。

三、政策价值的变迁性 1、一种最为常见的方式是不同层级的政策具有不同的价值定位；2、另一种主要方式是不同政策周期中政策价值的演变。（先富发展→增长发展→和谐发展）

第三节 公共政策 公共政策价值的论辩

一、政策价值论辩意义 1、政策价值论辩 价值论辩，就是在公共政策 公共政策过程 价值论辩 价值论辩 公共政策 中，多种政策行动主体依据一定的程序和规则，围绕具体的公共政策 公共政策的价值取向展开相互 公共政策 辩驳的复杂过程。（政策价值论辩 价值论辩和整体公共政策 辩是有区别的，其只是整体公共政策 公共政策论 价值论辩 公共政策 公共政策 价值论辩 价值论辩的必要性（1）策论辩中的一个组成部分，但是一个其主导作用的部分。）2、价值论辩 一方面，解决社会公共问题的政策中所包含的价值因素是逐步暴露的，政策行动主体 只有 参与到现实的政策规划和实施的过程之中，对政策情景加以理解、解释，对政策问题加以 诊断、 确认和构建， 甚至还需要在政策试验中加以总结、 反思， 才能逐步接触到包含在若干 政策方案中的、 由潜在状态转变为显露状态的种种价值因素。（2）另一方面，显露出来的、展现在政策行动主体面前的政策价值因素，也不完全是单一的 和明晰的。因为政策价值具有层次性、多样性和变迁性的特点，人们无法一下子就能选定 某种价值。3、政策价值论 价值论 公共政策过程中，每个行动主体都有建立在不同利益追求基础上的价值 辩的意义 在具体的公共政策 公共政策 倾向。要形成一个建立在各种利益协调基础之上的被大多数政策行动主体所认可的政策价值，就必须经过一个民主的价值论辩 价值论辩过程。在政策行动主体平等对话、充分论辩的前提下，价值论辩 让更多价值取向相互竞争，并且在竞争中实现协调，只有这样，具有共识性、合理性和兼容性的政策价值才能最终产生和被确定下来。4、无论是事前还是事后的价值论辩 价值论辩，都会 价值论辩 涉及三个层次的价值：政策项目所包含的现实价值、政策整体目标所包含的社会价值、政策整体作用所包含的制度价值。5、人类活动范围日益扩大，面临的公共问题向上可以达到 全球治理的层面，向下则可以追溯到地方治理的层次。在这种情况下，我们要进行价值论 价值论 全国性政策， 还有全球性政策。

二、政策价值论辩特征 辩的政策不仅有地方性政策、 价值论辩 策价值论辩 价值论辩具有公共性、对抗性、逻辑的论证性、有力的说服力、持续的过程性（中断性 价值论辩 持续、无中断性持续）、具体的场域性、主客观条件性等基本特征 三、政策价值论辩 特征。价值论辩的特征 价值论辩 原则 1、真正的、有效的政策价值论辩 价值论辩需要在平等的原则下进行（平等的资格、同等程度 价值论辩 度的尊重）。2、政策价值论辩 价值论辩必须依据一定的程序进行。3、政策价值论辩 价值论辩必须控制在 价值论辩 价值论辩 一定的规模上。

第四章 公共政策 公共政策工具

第一节 公共政策 公共政策工具的实质和作用

一、政策工具 的研究与实质 1、公共政策 公共政策工具的兴起（1）到 20 世纪 90 年代，政策工具的



研究已经成 公共政策 为西方政策科学研究中的新热点。 兴起原因： 一是政策执行的复杂性导致某些公共政策 公共政策实 施的失败，在探寻失败原因时，促 使人们对政策执行中工具选择与运用做出反思； 二是为 改变福利国家社会政策失误以及政府管理效率低下的状况， 政府治理改改提上议 事日程， 促使人们更多地从选择新的治理工具方面寻找革新的道路； 三是当代政策科学研究日益朝 着应用性方向发展，人们关注政策的贯彻实施， 促使研究 者更多地考虑有助于操作的工 具性知识； 四是政策科学研究的领域是不断扩展的， 人们不断寻找新的研究领域， 过去 不太受人们 注意的政策工具也逐渐被纳入到学科的范围之中。 2、政策工具的实质 （1） 关于政策工具实质，研究者们认识不完全一致，大体上有三种理解： 一是将政策工具理 解为实现政府行为的机制； （欧文·休斯） 二是将政策工具理解为政府推行政策的手段； （迈 克尔·豪利特和 M.拉米什） 三是将政策工具理解为实现政策目标的活动。 （霍格威尔夫） （2） 本书的定义： 政策工具就是执政党和政府部门选择并确定的， 运用来实施政策方案， 解 决社会公共问题，达到政策预期目的和目标的途径和手段。 首先，执政党组织和政府部门 是政策工具的选择者和运用者；其次，执政党和政府选择 和运用政策工具是为了完善公共 公共 政策的规划、决策；再次，执政党和政府选择和运用再次工 具是为了实现政策目的和目标。 政策

二、政策工具的作用与发展 1、政策工具的作用（联系政策目的和目标与政策结果之间的组 带） （1）政策工具是实现政策目标的基本途径； （2）政策工具的选择是关系到政策成败 的关键。 2、政策工具的发展 纵观 20 世纪七八十年代以来的当代西方政府改革与治理， 主要是在工具和技术层面上 展开， 即摒弃传统的政策工具， 引入新的政策工具， 构建政 府治理新模式。 从某种程度上说，“新公共管理”视野下的政府再造正是通过致力于政 策工具的重新选择、 设计和应用才取得 成功的。 第二节 公共政策 公共 政策 工 具 的 类 别 1 、 霍 莱 特



和拉梅什依据政策工具的强制性程度，将政策工具分为自愿性工具、强制性工具和混合性工具三类。2、自愿性政策工具是指通过个人、家庭、社会组织或市场发挥作用，在自愿基础上解决公共问题的手段、途径与方法。包括：家庭与社区、自愿性组织、市场。（优缺点 P97—99）3、强制性政策工具也成为直接政策工具，它借助于国家或政府的权威及强制力，迫使目标群体及个人采取或不采取某种行为，以此来实施公共政策。公共政策，解决社会公共问题。包括：规制、公共企业、直接提供。（优缺点 P99—101）4、混合型政策工具兼有自愿性工具和强制性工具的特征。在允许政府将最终决定权留给私人部门的同时，还可特征，特征以不同程度地介入非政府部门的决策过程。包括：信息与劝诫、（赠补贴款、税收激励、票证）、产权拍卖、征税和用户费用。（优缺点 P102—106）

第三节 公共政策 公共政策工具 的选择

一、政策工具选择的途径（P106—110）

- 1、公共政策工具的选择存在五种研究途径：公共政策传统途径、精制途径、制度途径、公共选择途径和政策网络途径。
- 2、政策工具选择的影响因素（1）已确定的政策目标；（2）政策工具自身的特征（3）政策工具应用的背景；特征；特征（4）先前的政策工具选择；（5）政策过程的非制度因素；（6）政策过程中的资源配置。

第二篇 公共政策 公共政策过程

第五章 公共政策 公共政策议程

第一节 公共政策 公共政策议程的地位与类型

一、政策议程的地位 1、政策议程的实质：公共政策 公共政策议程是由一程序构成的过程，指的是社会公共问题 公共政策 题进入由政策行动主体构成的政策子系统的范围并成为政府特别关注的、在深思熟虑后下决心要加以解决的公共政策 公共政策问题的过程。2、政策议程的相关问题：政策议程的分类问题、公共政策 相关因素问题、设置的机制、设置的途径。3、政策议程的作用 拉雷.N.格斯顿说过“公共议程：政治决策的焦点。”原因在于：一方面是政策议程是政策过程的首要环节；另一方面是政策议程是政府在社会价值进行权威配置的基础。

二、政策议程的类型 1、实质性议程与象征性议程 2、公开的议程和隐蔽的议程 3、系统性的议程与制度性议程

第二节 公共政策议程设立的激发机制

一、政策议程激发机制类型 1、理性模式的激发机制；2、政治模式 政策 式的激发机制；3、多源流模式的激发机制

二、政策议程激发机制的构建 1、政策议程激发机制构建的行为基础 2、政策议程激发机制构建的影响因素（需要或利益、认识或文化、规则或制度、影响力或权力、情境或环境）3、政策议程激发机制构建的重大事件（重大事件的范围、强度、时间）正是重大事件形成了出发机制，从而使政策之窗打开，政策议程的设立就完成了。

第三节 公共政策 公共政策议程设立的主要途径

一、政策议程设立的影响因素 1、政策行动主体的特性；2、政策行动主体的态度（积极参与、被动参与、



冷漠)。

二、西方政策议程设立的主要途径(各自特点及优缺点 P138—140) 1、外部推动模式; 2、社会动员模式; 3、内部推动模式; 4、联盟替代模式。

三、中国政策议程设立的多种途径(各自特点及优缺点 P1140—144) 1、关门模式; 2、动员模式; 3、内参模式; 4、借力模式; 5、上书模式; 外压模式。

第六章 公共政策 6、公共政策规划

第一节 公共政策 公共政策规划的取向与类型

一、政策规划的实质 1、公共政策 公共政策规划是政策行动主体在对政策问题进行分析、研究的基础上, 公共政策 经过民主的程序 和方式, 运用专业知识和技术, 提出相应的解决政策问题的办法或方案, 为政策决策提供必要前提的过程。 2、公共政策 公共政策规划过程是: (1) 多主体参与的民主过 公共政策程; (2) 多个环节衔接的动态过程; (3) 推动问题解决的能动过程。

二、政策规划的取向 1、根据公共政策 公共政策专家罗伯特·梅叶的观点, 公共政策规划主要有以下五个方面的取向: 公共政策 公共政策 目标 取向、变革取向、选择取向、理性取向、集团取向。

三、政策规划的分类 1、根据政策规划的方式可分为常规式政策规划、类比式政策规划、渐进式政策规划、延伸式政策规划、创新式政策规划、中央的政策规划、地方的政策规划、部门的政策规划。

第二节 公共政策规划的步骤与原则

一、公共政策 公共政策的主要步骤 1、步骤: 确立政策目标→设计政策预案 政策 公共政策 →预测方案后果(对客观条件变化和预期效果的预测)→预案可行论证(政治、经济、技术、法律上的可行性)→优化政策预案。 2、确立政策目标 (1) 政策目标是政策制定者希望通过政策实施所达到的最后结果。(2) 在选择和确立政策目标时, 首先要弄清楚政策目标与政策任务的联系和区别; 还需要弄清楚现实与理想的关系; 对现实和理想都需要做出细致的分析和阐述; 还需要协调总目标与子目标的关系; 还要充分考虑影响政策目标的各种因素。 3、设计政策预案 (1) 首先是实践主体的选择, 其次是对行动的方法、途径或手段的选择, 其三是要解决政策实践主体和客体之间相互作用的条件与环境问题。(2) 政策预案的拟定也是一个动态过程, 基本上可以分为两步: 第一步是进行政策方案的轮廓设计(可能的方案数量、初步设计); 第二步是对政策方案加以细化。(3) 在方案轮廓构想过程中, 应遵循三方面的要求: 一是政策方案应尽可能多样化, 应该拿初多个方案供决策者选择; 二是要满足整体上的完备性和个体间的互斥性两个条件; 三是要运用创造性思维。

二、政策规划的主要原则: 针对性原则、可行性原则、系统性原则、规范性原则、具体性原则

第三节 公共政策 公共政策规划中的行动主体组合

一、政策规划中的集体思维 1、集体思维的优势: (1) 可以保证理论与知识的完整性; (2) 可以让不同群体的利益得以充分表达; (3) 可以避免个人决断的片面性与主观性。 2、集体思维的缺陷在于盲目相信只要是集体思维, 其结论就一定是正确的。这种对集体思维的曲解有很多表现: P167

二、政策行动主体的组合形式 1、政策规划主体的组合形式有: 政策网络、政策社群、支持联盟等。 2、政策网络, 是指在政策预案提议的最初阶段上, 解决政策问题的各种方案还刚刚在酝酿, 没有形成界限分明的政策主张的时候出现的一种政策规划主体的组合。其特点是结构具有松散性, 表现在政策预案设计过程中的随意进出。 3、政策社群, 是指在政策中以共同的信息、价值、利益为基础联系在一起的政策行动主体组合。与政策网络的主要区别在于政策行动主体论辩的关注点发生了转移。虽然政策网络也关心如何解决政策问题, 但关注的中心还是哪些解决问题的途径会被执政党组织和政府部门所考虑, 而政策社群则更为关注用何种具体方案来解决问题。 4、在政策规划阶段上, 从政策社群的变化中会形成最为



紧密的政策行动主体间的组合形式 即政策支持联盟。和政策社群相比，不仅紧密程度更强，而且有两个突出的特点：一是加入 支持联盟的主体通常是不同层次的；二是进入支持联盟 的人员不仅有相同的政策信仰和主 张，还拥有一定的政策资源。 三、政策规划中行动主体 共识的形成 在政策论辩中， 政策行动主体围绕政策预案的拟设形成各种组合， 这些主体 的组合通常 是运用交换、说服和强制的手段与方式来达到利益平衡并形成解决政策问题的 共识。交换、 说服和强制这三种共识形成途径既有区别又有联系， 在实践中常常是交叉、 交替和混合使用。

第七章 公共政策 公共政策决策

第一节 公共政策 公共政策决策实质与作用

一、公共决策 的实质 1、 公共政策 公共政策决策就是政策行动主体围绕一定的价值和目标取向， 通过一定的程序 进行竞争、 协商、合作，确定政策行动最终方案的过程。 2、公共决策是： （1）调节平 衡各种利益关系； （2）确立主导性意志和利益（意识形态、制 度安排、建立公共权力机 构、程序和活动规则） （3）提供集体行动的规则。 ；

二、政策决策的作用 1、固化利益 表达的结果； 2、提供政策执行的基础； 3、产生权威性政策产品。

第二节 公共政策 公共政策决策的 主要模型

一、完全理性决策模型 1、理性决策的特征 特征是决策者能够搜集一切决策所需的资 特征 料，获得一切决策所需的资源，通 过思考能够排列出所有可能的行动方案，并选出最佳的 方案。理性决策模型认为，政策实施 的结果就是使社会效益最大化。 2、在政策决策中要 运用完全理性决策模型， 必须严格按照如下步骤进行： 一是建立各种完 备的运作排序目标； 二是提出各种可能的政策方案； 三是预测每一种方案的成本效益和期望 值； 四是计算每一 方案的净预期值；五是比较并确定具备最高净预期值的方案；六是确定最 终选定的政策方 案。 3、依据完全理性决策模型，政策决策者要做出最优的政策选择，就必须具备下列五个 条件： 一是知悉社会的价值偏好及人们的价值侧重； 二是知道所有可供选择的政策备选方案； 三是 明了所有政策备选方案的后果； 四是能计算出每一种备选方案的收益与成本比 值； 五是挑选出来的都是最有效率的备选方案。

二 、 有 限 理 性 决 策 模 型 1 、 所 谓 “ 有 限



理性决策模型”是一种依靠有限的资源和信息，通过不断搜索，得出满意政策方案的决策方法或程式。2、有限理性模型认为，决策选择应该以“令人满意的”为准则去取代“最优化”准则。这种决策模型有四个主要内容：一是决策期盼或标准；二是决策方案；三是决策理性；四是决策方法。

三、渐进决策模型（林德布罗姆）P184 表 7—2 与理性决策模型相比较，渐进决策模型具有如下优势：一是降低了决策活动的复杂性；二是降低了决策成本耗费；三是在对具体目标的政策作决策时更具有可行性；四是渐进的政策变迁能够避免重大的政策失误。

四、子系统决策模型 1、该模型认为，对管理者来说，“怎样作才算是理性的”取决于他们的工作环境，即决策类型和决策者所作决策的种类因议题和制度背景的差异而不同，政策合理性只有在具体的政治和组织环境中才能得到判断。2、在政策子系统的复杂程度和限制条件的严格程序同时约束下，可以采取的决策类型主要有四种：渐进调整型决策、理性探求型决策、最优化型决策、满意型决策。

第三节 公共政策 公共政策决策主要规则 公共决策的规则主要是投票规则。主要有一致同意原则、多数同意原则和过半数同意原则。（▲各种规则的优缺点 P187—189）

第四节 公共政策 公共政策的采纳与合法化

一、政策的采纳 1、公共政策 公共政策制定必须遵循三个维度：一是民主性维度；二是科学性维度；三是合法性维度。2、政策采纳是指政策制定机构和决策者决定采取某项政策方案的过程与行动，是政策制定中最重要也是关键性的阶段。

二、政策的合法化 1、所谓公共政策 公共政策合法化，是指法定主体为使选定的政策方案获得合法地位而依据法定的权限与程序对政策进行审查、通过、批准、签署和颁布的过程。2、政策合法化的主体是具有法定地位的国家机关。不同的政策，其合法化的主体也不完全相同；政策合法化主体在审批、通过、批准政策时，应严格遵守其法定的权限。3、作为国家行政机关，其政策合法化通常要经过下列程序：首先要有法制工作机构的审查；其次通过领导决策会议决定；第三由行政首长签署发布政策。

第八章 公共政策 公共政策执行

第一节 公共政策 公共政策执行的作用和原则

一、政策执行的作用 1、公共政策 公共政策执行是指政策操作者通过建立组织机构，运用各种政策资源，选择相应的政策工具，采取宣传、试验、实施、协调与监控等各种行动，将已合法化的公共政策付诸实践，从而实现公共政策既定目标的动态过程。2、政策执行的作用：（1）实现政策既定目标；（2）发挥政策实际功能；（3）检验政策方案选择；（4）检验政策工具选择；（5）完善后续政策制定；（6）检验政策管理效率。

二、政策执行的原则 1、执行目标与政策目标统一原则；2、原则性与灵活性结合原则；3、刚性制约与柔性协调互补原则；4、时效性与稳妥性兼顾原则；5、对上负责和对下负责统一原则；6、信息传递与信息反馈并举原则；民主与集中



相结合的原则。

第二节 公共政策 公共政策执行的影响因素

一、政策方案的影响 1、政策问题的性质；2、政策方案目标的性质；3、政策方案内容的性质；4、政策方案的科学性；5、政策方案的稳定性；6、政策方案的综合配套性。

二、政策执行机构的影响 1、组织机构的层级和幅度；2、组织内部的权力结构和体制；3、组织内部的凝聚力。

三、政策执行人员的影响 1、执行者的政策水平；2、执行者的政治觉悟与职业道德；3、执行者的意向、责任感、工作作风；4、执行者的知识结构和组织管理能力。

四、政策对象的影响 1、政策对象的利益取向；2、政策对象的受教育程度；3、政策对象的群体力量。

五、政策资源的影响 政策执行中需要多方面的资源，其中重要的是以下几个方面：一是物力和财力资源是最基本的政策资源；二是人力资源；三是信息资源；四是权威资源；五是制度资源。

第三节 公共政策执行的工具选择

1、政策执行的工具选择，主要有三种模式：经济学模式、政治学模式、综合模式。

2、工具选择的政治学模式 （1）政策工具选择的政治模式存在较大缺陷。首先是工具可替代性假设存在不合理性。其次是工具选择随着之间推移强制程度会逐步“升级”与现实不完全相符。（2）林德和彼得斯在别人的研究基础上，整合经济学和政治学模式中的很多概念，从而提出了第三套政治学模式。他们认为下列因素在工具选择中起决定性作用：一是政策工具的特征；二是该国的政策风格和政治文化以及社会分裂程度；三是所关心的机构的组织文化以及它们与顾客和其他机构的关系；四是政策问题所处的环境、时机约束以及行动主体的范围；五是决策者的专业背景、制度关系、认知程度等决策者个人偏好因素。

3、工具选择的综合模式 （1）国家具有较强能力，政策子系统非常复杂；（2）国家具有较强能力，政策子系统略微复杂；（3）国家所拥有的能力较弱，政策子系统非常复杂；（4）国家所拥有的能力较弱，政策子系统略微复杂。

第四节 公共政策 公共政策执行的主要模型

一、微观层面的政策执行模型 1、政策执行循环模型 （1）由三个阶段构成：拟定纲领阶段；分配资源阶段；监督执行阶段。（2）遵循的三个原则：合法原则、理性原则和共识原则。2、政策执行博弈模型 （1）“博弈”意为游戏、对策。博弈论又名对策论，着重研究人们如何决策以及如何达到均衡。政治科学中的博弈论认为，在竞争和冲突的情形下，每一个参与者都试图获取最大的收益并将损失降到最低限度，从而追求效用或收益最大化，即奉行最大收益—最小损失原则。它是一完全理性经济人为假设前提的。现实生活中，人们的利益冲突与一致现象普遍存在，因而博弈论得到广泛运用。（2）巴德克《执行博弈》一书中认为：政策执行可能遇到四大障碍——资源分散、目标偏差、行政困境、能源浪费。巴德克的这一理论根据费经验的资料，以虚构的理性行为为其理论基础，考虑



变量也不足以说明政策执行过程中的各种情况，而且变量也很模糊，所有这些构成了它的诸多缺陷。

二、中观层面的政策执行模型 1、政策执行过程模型 (1) T.史密斯是最早提出构建影响政策执行因素及其过程模型的学者，他在 1973 年提出了一个描述政策执行过程的模型。(2) 史密斯认为，政策执行过程中，影响政策执行成功与否的重大因素有四个方面：一是理想化的政策；二是执行机构；三是目标群体；四是政策环境。2、政策执行调试模型 (1) 政策执行者与受到影响者之间的需求、价值观念并非完全一致，但基于双方在政策上的共同利益，彼此经过说明、沟通、协商、妥协等确定一个双方都可以接受的政策执行方式；(2) 相互调试的过程是基于平等地位的双向的信息交流过程，而非传统的“上令下行”的单向流程；(3) 政策执行者的手段和目标具有弹性，随所处的环境因素或受影响者需求和价值观念的改变而改变；(4) 受影响者的利益、价值与观点将得以反馈，在政策修正和调整时予以充分反映，从而影响政策执行者的利益和价值取向。

三、宏观层面的政策执行模型 1、政策执行系统模型 美国著名学者霍恩和米特尔提出了政策执行的系统模型。他们认为在政策决定与政策实际效果之间存在许多变量因素，这些变量因素既有系统本身的，也有系统之外的，共同影响着政策决定与政策效果的关系。这些因素归结六个方面：政策目标与标准、政策资源、组织间的沟通与强化行动、执行机构的特性、经济与政治环境、执行人员的偏好。2、政策执行综合模型 政策执行综合模型是有美国学者马兹曼尼安和萨巴蒂尔二人提出的。他们在 1979 年首次提出了综合模型，认为影响政策执行各个阶段的因素最主要可以分为三大类：政策问题的可处理性、政策本身的规制能力、政策本身以外的变量。

第九章 公共政策 公共政策评估

第一节 公共政策 公共政策评估的作用与模式

一、政策评估的作用 1、公共政策 公共政策评估是人们依据一定的标准和方法，对公共政策 公共政策方案规划、执 公共政策 公共政策 行情况和政策效果及价值进行估计和评价的活动。2、政策评估的作用主要表现在一下几个方面：检验政策运行效果、决定政策未来走向（延续、调整、终结）、合理配置政策资源、促进政策制定科学化。

二、政策评估的演变与模式

(一)、政策评估的演变阶段 1、(1) 第一阶段是从 1910 年到第二次世界大战期间，产生了第一代评估模式。这种评估模式的特点是强调“测量”，认为“政策评估即实验室实验”。(2) 第二阶段是从第二次世界大战到 1963 年，产生了第二代评估模式。特点是强调“描述”，主张“政策评估即实地实验”，重视到现实中进行实地调查。(3) 第三阶段是从 1963 年—1975 年，产生了第三代评估模式。特点是强调“判断”，一反第二代评估模式的“客观描述”主张，该模式认为“政策评估即社会实践”，强调了评估中价值判断的功能，将评估的重点放在



社会公平性议题上。（4）第四阶段是从 1975 年至今，产生了第四代评估模式。强调“回应”，主张“政策评估即政策回应”“回应的建构性评估”的核心是“协商”。2、也有学者将古巴和林肯的政策评估的“四阶段”或四中模式，简化为两个阶段：实证主义政策评估阶段与后实证主义政策评估阶段。（1）从评估内容和形式的变化来看，现代政策评估大体上是沿着从技术评估（单一评估），到道德评估（社会评估），再到系统评估（综合评估）的路线发展的。（2）从评估理论开始发展以来，现代政策评估就存在价值判断和技术分析两个层面的分野。3、实证主义政策评估往往导致一下三个问题：（1）过度倾向管理主义；（2）无法调和价值的多元主义；（3）过分强调量化方法。

（二）政策评估的主要模式（优缺点 P244—246）1、测量取向模式 2、目标导向模式 3、决策导向模式 4、实验模式 5、执行评估模式 6、目标中立评估模式 7、回应性评估模式 8、授权评估模式 9、焦点效用评估模式 10、新现实主义评估模式。

第二节 公共政策 公共政策评估的标准与方法

一、政策评估标准 1、生产力标准 2、效益标准 3、效率标准 4、公正标准 5、政策回应度

二、政策评估的程序 1、准备阶段（1）确定评估对象；（2）制定评估方案；（3）挑选和培训人员。2、实施阶段（1）收集政策相关信息；（2）综合分析政策信息；（3）全面评估政策效果。3、总结阶段

三、政策评估的主要方法（优缺点 P251—256）1、成本—效益评估法 2、前后对比法 3、统计抽样评估法 4、专家判断评估法 5、执行群体自我评估法 6、目标群体自我评估法

第三节 公共政策 公共政策学习的类型与途径

一、政策评估与政策学习 1、首先，政策行动主体通过政策评估获取新的信息进行政策学习。2、政策行动主体从政策评估的反馈中进行学习。3、政策行动主体通过基于政策评的反思进行政策学习。

二、政策学习及其类型（▲P258）

三、政策学习的途径（▲P260）

第三篇 公共政策 公共政策分析

第十章 公共政策分析的框架和任务

第一节 公共政策 公共政策分析的实质与人员

一、政策分析的实质 1、公共政策 公共政策分析是在一定理论和方法的指导下政策分析人员所展开的智力活动。公共政策 公共政策分析是指一种对公共政策 公共政策过程的主要环节进行审查、研究并对相关机构提出政策前景预测和公共政策行动建议的活动。公共政策 公共政策分析就是依据一定的政策理论、知识，运用各种分析方法和技 术，帮助决策 者制度和优化具体政策的过程。2、政策分析包含一下四个方面涵义：（1）政策分析主要提供政策规划的必要知识、理论和模型；（2）政策分析可以提供政策过 程 的必要信息，对各种已有的信息加以综合，从而协调多方面的立场；（3）政策分析可以提出解决公共政策问题的某些合理的建议；（4）政策分析能够对已经选择的方案和具体行 公共政策 公共政策 动进 行可行性论证。



二、政策分析人员的素质 从现代公共政策 公共政策分析的需要来看， 一个合格的公共政策 公共政策分析人员应该具备如下方面的知识： 1、选择标准的知识：面对分析对象，懂 公共政策 得选择次要帮助做出评价； 2、 选择分析工具的知识： 知道选择与创造定性与定量分析工具； 3、明确分析工作边界的知识：知道如何科学地对待分析工作的约束条件； 4、使用直觉思维的知识：善于掌握分析对象内部的隐含知识； 5、理论联系实际的知识：善于理解理论与实践的区别与统一； 6、政治知识：了解政策分析与政治过程的关系； 7、新分析工具的知识：善于不断地检验和改进政策分析的工具； 8、目标与结果关系的知识：善于运用一种或 多种途径取得特定结果； 9、价值知识：善于了解自己的价值观、社会主流价值观。

三、 政策分析人员的类型

1、将政治能力分成高、低两类，将分析能力也分成高、低两类，两者 结合，形成三类政策 分析家，即职业型的政策分析家、政治型的政策分析家、技术型的政策分析家。

2、行政型政策分析人员 （1）行政型政策分析人员在进行政策分析时，总是将 政治可行性置于首位。在处理政策与 政治、行政的关系时，他们特别注重的是其与领导之 间的关系。（2）行政型政策分析人员在工作中不过分讲究技术和方法， 他们比较喜欢在 分析人员之间， 在决策者之间做协调与沟通工作。在分析与协调的比例上，他们倾向于综 合、协调，不倾向 于创新。有时，他们也强调分析，但强调的目的只是展示个人的影响力。（3）行政型政策分析人员注重的是政策短期效果。

3、技术型的政策分析人员 （1）技术 型的政策分析人员过分相信技术和方法的功效，他们一般具有较强的分析能力， 但他们缺 乏政治与行政上的主动性。（2）技术型的政策分析人员在对具体政策作出分析时，往往注 重细节，讲究专业知识，喜 欢构建各种作出模型。他们以为模型即使不能解决一切问题， 也能解决大部分问题。因此， 他们十分重视信息的收集、加工，不断地修改模型。（3） 技术型的政策分析人员常常是着眼于政策的未来和长远影响。

4、职业型作出分析人员 （1）职业型作出分析人员兼有行政型和技术型政策分析人员的特点。他们更多地政府看 做是 进行社会公共服务的大企业。从事政策分析的动力既来源于他们对政策分析职业的爱好的， 也来源于一种公共精神，即摆脱私利为社会进步、为公众利益服务的精神。（2）职业型作 出分析人员所关心的如何将政治因素与技术因素合理地统一起来。职业型作 出分析人员重视政策制定中的人际关系，主张必要的政策论辩，在论辩中达到沟通与协调。 他们同样重视专业（向专家请教）和民主（广泛听取公众意见）的作用。（3）职业型作出分析人员在 分析过程中努力将政策的短期成效与长远的效应结合起来。

四、政策分析的意义 1、减少 政策的失误；2、可以提高决策的效率；3、能给决策者提供好的建议。

五、公共政策中的知识与理论

（一）公共政策 公共政策分析中的知识 1、常识和相关专业知识；2、自然科学与社会科学知识； 3、经验知识和规范知识；4、显性知识和隐性知识。

（二）公共政策 公共政策分析中 公共政策 的理论（P279—280） 1、认识理论；2、因果理论；3、系统理论。

第二节 公共政策 公共政策分析 的特征

一、政策分析的模式 1、传统政策分析模式 2、现代政策分析模式

二、政策分析的特征 特征 1、政策分析是描述的、阐释的、批评—反思的复合，政策具有描述性； 2、



政策分析 是描述性和规范性的复合；3、政策分析是前瞻性和回溯性的复合；4、政策分析是验证性、确认性和选择性的复合。

第三节 公共政策 公共政策分析的框架 1、公共政策分析的框架主要是研究 公共政策 政策分析中所涉及的内容构成、即要回答在政策分析中 人们究竟要分析什么。2、公共政策 公共政策分析框架的五个环节：（1）问题构建分析；（2）未来预测分析；（3）行动建议 分析；（4）实施监控分析；（5）执行评价分析。

第四节 公共政策 公共政策分析的交流和利用

一、政策分析交流与利用的流程（P287 图 10—4）

二、政策分析的交流 1、政策文件 （1）政策备忘录；（2）政策发布文件；（3）政策执行总结；（4）公文附件；（5）新闻稿。2、政策呈现：将各种书面的政策文件在各种政策集会上呈现出来，即为政策呈现。

三、政策分析的利用 1、政策分析的目的是通过创新、批判性评价和政策相关知识的表达、呈现和 交流，让政策 利益相关者和决策者知悉、利用，从而改善政策的制定和执行过程。在这里， 政策分析知识 成果的利用是最终的目的，也是政策分析发挥效用的关键环节。2、公共政策 公共政策分析中创造的相关知识的利用与三个因素有关：知识利用者的构成；知识利用 的结果；知识利用的范围。

第十一章 公共政策 公共政策的问题构建分析

第一节 公共政策 公共政策问题构建分析的意义与步骤

一、政策问题构建的意义 1、构建政策问题是政策分析人员在不同的拉力艺相关 者所持有的相互分歧的意见中连续地、反复地探究问题的阶段。2、构建问题与问题过程 存在多种依存关系：（1）构建问题和感知问题；（2）问题构建与解决问题；（3）问题 构建与政策分析。3、对问题的构建是否具有创造性取决于它是否满足以下的一个或几个条 件：一是政策分析结果足够新颖，大多数人不能或不愿意得出同样的结论；二是分析过程 不囿于常规，修正甚至抛弃以前惯行的想法；三是分析过程中要激情饱满，坚持不懈，这 样才能使分析处于高强度状态，并持续很长时间；四是分析结果能为问题提供适当的解决 方案，从而在分析人员、政策制定者和其他利益相关 人看来是有价值的；五是最初的问 题呈现出含混模糊的状态，界定也不清楚，因此， 部分的分析活动就是要阐明 问题本身。

二、政策问题构建的步骤 构建问题有四个相互衔接的步骤：问题搜索→问题界定→问题详述→ 问题感知。

第二节 公共政策 公共政策问题的特征 特征与结构类型

一、公共政策 公共政策问题的意义 1、政策问 特征 公共政策 题的研究决定着政策过程的意义；2、政策问题的研究有利于真正问题的解决；3、政策问题的研究还可以大大减少政策资源的耗费。

二、政策问题的特征 政策问题是通过公共活动 特征 能得以实现但未实现的需要、价值或改进的机会。它具有以下几个最重要的特征 特征：1、政 特征 策问题的主观性；2、政策问题的人为性；3、政策问题的动态性；4、政策问题的系统性。



三、政策问题的结构类型（▲P302—303） 1、政策问题分为三类：结构优良的政策问题，结构适度的政策问题，结构不良的政策问题。

四、公共政策问题的确认 1、第一环节是从公共政策问题到社会问题，即产生解决问题的诉求； 2、出现了强烈的公众诉求； 3、形成明显的政策需要。

第三节 公共政策 公共政策问题构建分析的模型

一、政策问题构建分析模型的类别 1、按目的区分有两种主要的模型：描述性模型和规范性模型。（1）描述性模型的目的在于解释或预测政策选择的原因和结果；（2）规范性模型的目的不仅在于解释和预测，也在于取得最佳效用（价值）而提供规则和 建议。其中一个最简单、最为人熟知的规范性模型就是复利模型。 2、按表达方式区分，主要有口头模型、符号模型和程序模型。（1）口头模型用日常语言，而非逻辑符号或数学语言来表达。在使用口头模型时，分析人员通常依赖推理判断来进行预测并提供建议。（2）符号模型的一个实际局限在于其结果不易解释，即便对专业人员也是如此。符号模型在外行人（包括政策制定者）之间很难交流，甚至模型专家也常常对其基本要素存在误解，这主要是因为模型的假设难以清楚地说明。（3）程序模型表示代表政策问题基本特征特征的变量之间的动态关系。它通过模拟和探究数据之间可能的特征关系进行预测，并得到最佳方案。程序模型成本比口头模型和符号模型的成本要相对高一些，主要是由于建立和运行计算机程序要花很多时间，而其程序模型在构建时经常难以找到证明模型假设的数据或论据。最简单的一种程序模型是决策树。

二、政策问题构建 分析模型的使用（P309—310）

第四节 政策问题构建分析的主要方法与技术

一、边界分析： 1、饱和抽样； 2、诱导问题的陈述； 3、边界估计。

二、类别分析： 1、政策问题的类别分析是指对政策问题情势加以界定和区分。分为：逻辑分析和逻辑归类。 2、原则：实质相关原则；类目穷尽原则；类目排斥原则；单一分类原则；等级可辨原则。

三、类比分析 1、个人类比； 2、直接类比； 3、符号类比； 4、想象类比。

四、假设分析 1、假设分析最重要的特征是能够更有效地处理结构不良问题。对这类结构不良问题的常规政策分析经常会遇到四个障碍：（1）政策分析经常以单一或极少数的决策者的假设为基础；（2）对决策问题的性质及其可能的解决方案之间的不同看法，不能用系统的观点认真考虑并加以解决；（3）组织的自我封闭的特点，使得决策分析难以，甚至不可能向组织所偏好的传统决策挑战；（4）大多数的评估标准常常停留于表面特征如逻辑的一致性，而没有将决策问题的认识深入到形成问题的概念基本假设上。 2、假设分析方法的特征（1）假设分析特征：特征方法是从问题可能的解决方案，而不是从问题的基本假设开始的；（2）假设分析法在整个运用过程中，始终尽可能要以同一组资料或与政策相关信息为中心；（3）假设分析法系统地解决了政策分析的一重大难题，以创造性的方式应用一套程序去解决冲突的问题。 3、运用假设分析法一般有以下步骤（1）确定相关人员；（2）假设呈现；（3）假设论证；（4）假设汇集；（5）假设合成。

五、头脑风暴法

优点： 1、能够发挥一组专家的共同智慧，产生专家智能互补效应； 2、使专家交流信息，相互启发，产生“思维共振”，爆发出更多的创造性思维的火花； 3、专家团体所拥有及提供的知识和信息量比单个专家所拥有的知识和信息量要大很多； 4、专家会议所考虑的问题的方面以及所提供的备选方案，比单



个成员单独思考及提供的备选方案更多、更全面和更合理。

缺点：1、与会专家人数有限，代表性是否充分成问题；2、与会者易受权威及潮流的影响；3、出于自尊心等因素，有的专家易于固执己见等。

六、多角度分析

1、技术角度；2、组织角度；3、个人角度。

第十二章 公共政策 公共政策的前景预测分析

第一节 公共政策 公共政策前景预测分析的目的和形式

一、政策预测分析的目的 1、政策分析中的预测是指依据先前政策分析的各阶段所掌握的关于政策问题、目标和方案的信息或知识，对政策(方案)的未来前景做出估计、推测或判断的一种程序或方法。2、政策预测分析的目的 (1) 获取未来社会状态及其发展趋势的信息；(2) 制定政策以控制和规范社会的未来发展；(3) 从未来提供的可能性中选择最佳行动方案。

二、政策预测分析的形式 (▲P328—331) 1、推断形式；2、预言形式；3、猜测形式。

第二节 公共政策 公共政策前景预测结论的局限性

一、预测准确程度的有限性

二、预测形式和方法的相对性

三、预测过程受背景因素的制约性 1、各种机构中激励机制是机构背景差异的重要方面，具有代表性的政府、企业 and 非营利性研究机构；2、预测的时间背景也影响着预测的准确性；3、预测的历史背景在很大程度上影响着预测的准确性。

第三节 公共政策 公共政策预测分析的未来状态和目标

一、政策预测分析的未来状态 1、政策预测分析对象：现行政策结果；新政策内容；新政策结果；政策利益相关者的行为。2、政策预测分析的方法论基础：趋势外推、理论假设和有见地的判断。3、未来状态的三种类型：可能的未来；合理的未来；规范的未来。

二、政策预测分析的目的和目标 1、未来目的和目标的对比 (▲P335 表 12—1) 2、未来目的和目标的来源：(1) 权威；(2) 洞察力；(3) 方法；(4) 科学理论；(5) 动机；(6) 类似事件；(7) 类推；(8) 伦理体系。

第四节 公共政策 公共政策前景预测分析的方法和技术

一、趋势外推法(或称外推预测法) 基于三个假定：持续性、规律性、数据的可靠性和有效性。1、传统时间序列分析。在本方法中，时间具有如下四种基本因素或变动形式：长期性趋势、季节性变动、周期性波动、不规则性变动。2、线性趋势估计。线性回归分析具有两个重要属性：消除偏差、偏差平方和最小。3、非线性序列。邓恩将不具备线性、持久性和规律性的时间序列分成：振动、周期、增长曲线、衰减曲线、突变。4、剧变法。它针对公共政策 公共政策分析的主要假设及运用主要表现在以下公共政策 几个方面：间断过程、系统作为整体、渐进拖延、剧烈的政策变动。



二、理论假设法（或称理论预测法） 1、理论图形化 2、因果模型 3、回归分析

三、判断预测方法（或称有见地判断方法）（▲P350—358） 1、德尔菲法 2、交叉影响分析 3、可行性评价

第十三章 公共政策的行动建议分析

第一节 公共政策 公共政策行动建议的性质和特征

一、政策行动建议的性质 公共政策 特征 1、政策行动建议是将有关政策前景预测的信息转换为能产生有价值结果的行动信息的过程。 2、政策分析中的行动建议具有重要作用，它可以让政策利益相关者，特别是决策者在决定采取行动时有重要的决策依据。 3、政策行动建议是从多种有关应该做什么的倡议性主张中选择出来的。 4、多种行动倡议性观点认为，应当对多个可能的行动方案进行系统比较和严格评价而不要不惜工本和代价去捍卫某种预先的立场和想法。但是如果倡议性主张过于单一，就会让人们落入过度倡议的陷阱。

二、政策行动建议的特征 1、可行性；2、特征 前瞻性；3、价值依赖性；4、道德复杂性。

第二节 公共政策 公共政策行动建议的两种选择模型

一、政策行动建议的简单选择模型 1、在简单的选择模型条件下，选择是一个涉及三个相关部分的推理过程：一是对要求采取行动的问题进行界定；二是比较两个或两个以上解决方案的结果；三是建议产生最佳结果的方案，即最满足需要、价值或者机会的方案。 2、基本要素：（1）事实前提；（2）价值前提。 3、事实前提与价值前提的区别：（1）提出问题的角度不同；（2）认识形式的表现形式不同；（3）影响决策的作用不同。 4、基本假设（1）单个决策者；（2）产生的结果是确定的；（3）结果只在一个时点上马上表现出来。

二、政策行动建议的复杂选择模型 基本假设：1、具有多个利益相关者、多个决策者，其中的每一方都会给政策选择带来不同的事实前提和价值前提，可能存在相当大的冲突；2、方案的结果具有不确定性，具有风险性；3、结果受时间影响，有随意性。

第三节 公共政策 公共政策行动建议中的理性形式和标准

一、政策行动建议中的理性选择形式 1、冲突选择；2、多种理性形式（1）技术理性；（2）经济理性；（3）法律理性；（4）社会理性；（5）实质理性。

二、政策行动建议中的理性理论：1、完全理性理论；2、不连续渐进理论；3、不可能理论；4、有限理性理论；5、混合扫描理论。 三、政策行动建议中的选择标准 1、效益标准；2、效率标准；3、充分性标准；4、公平标准；5、回应性标准；6、适当性标准。

第四节 公共政策 公共政策行动建议的两种分析途径

一、公共政策行动建议依赖公共选择 1、人类社会 公共政策的物品按其使用的排他性可以分为三类：私人物品、公共物品、准公共物品。 2、公共选择的特点：有多个合法的利益相关者；公共与准公共物品；收入计量的有限可比性；对社会成本和社会收益的公共责任。

二、公共政策 公共政策行动建议的成本收益分析 1、▲特点及优缺点 公共政策 P379 2、成本收益分析的种类（1）内部和外部的成本与收益；（2）可直接计算的和要间接计算的与收益；（3）首要的和



次要的成本与收益；（4）效率净值和再分配收益。 3、成本收益分析的任务（P380）

三、公共政策 公共政策行动建议的风险收益分析

四、公共政策 公共政策行动建议的成本效益分析

第五节 公共政策 公共政策行动建议的若干方法（▲P384—390）

一、目标图 形化法 二、价值澄清法 三、价值评价法 四、成本要素构建法 五、敏感性分析法 六、合理性分析法

第四篇 公共政策 公共政策管理

第十四章 公共政策 公共政策结构管理

第一节 政策结构原则与 类型

一、政策结构的功能与原则 1、政策结构的功能 （1）公共政策 公共政策的结构是指在政策管 公共政策 理活动中，政策管理者依据一定的原则，将不同领域、 不同内容的众多政策组合起来，形 成有利于政策规划、决策、实施和评估的政策群落。（2）单项政策原先是分开制定的，要 让不同的单项政策按一定的原则，汇集于一种结构之 中，这就是政策的结构化。其功能在 于：首先，它能使不同领域、不同次序的政策有机结合 起来；其次，政策的结构化能让政 策执行的计划变得更合理；第三，政策的结构化能让政策 资源的配置变得更为有效；第四， 政策的结构化能让政策评估的结论更为可靠。 2、政策结构的原则 （1）服从总体目标的原 则； （2）减少内在冲突的原则； （3）政策有序实施的原则。

二、政策结构的类型

1、 政策结构主要有两大类型：政策领域结构和政策形式结构。

2、政策领域结构 （1）政策领 域结构指的是在政策结构化时，政策管理者依据不同的社会生活领域将同一领 域的政策组 合成领域政策群落。（2）政策领域结构与三个方面因素有关：社会领域的划分，社会领域 间的关系；各个领域 内部的细分程度。

3、政策形式结构 （1）政策形式结构指的是在政 策结构化时，政策制定者依据一定时空政策活动的总体目标 而不同领域、不同内容的政策 按一定的模式组合而成的政策群落。（2）所谓政策间的上下关系，主要指中央政策与地方 政策、上级政府制定的政策与下级政 府制定的政策、国际相关主体实行的政策和国内实施 的政策之间存在的关联。（3）所谓政策间的左右关系，主要是指在同一层级上，不同领域 政策的相互协调。（4） 所谓政策间的前后关系， 主要指不同政策间存在因果联系或者有 着手段与目的的关联。（5） 政策的形式结构是政策管理工作中特别需要细致和耐心的环节。 因为不同领域、不同 内容、不同层级的政策之间究竟有什么关联，仅仅依靠政策方案是难 以判断的。只深入政策 实施的现场， 了解具体的政策运行和产生的效果， 才能将许多堆 积在一起的政策按其实际的 因果联系一一组合起来，形成各种结构模式。

第二节 政策的 领域结构管理

一、政治领域政策群落

1、政治政策的任务和目标

2、政治政策的地位与功 能 （1） 政治政策的地位与功能是由政治生活在社会整体生活中地位与作用来规



定的。(2) 政治政策的这种优先与支配地位决定了它对其他公共政策 公共政策的规划与运行起着保障与导向的 公共政策 作用。

3、政治政策的系统结构

4、政治政策的创新与发展 (1) 新时期政治领域政策的创新与发展必须着眼于扩大人民民主, 保证人民当家做主; (2) 新时期政治领域政策的创新 和发展必须着眼于发展基层民主, 保障人民享有更多更切 实的民主权利; (3) 新时期政 治领域政策的创新与发展必须着眼于全面落实依法治国基本方略, 加快建设社会主义法治 国家; (4) 新时期政治领域政策的创新与发展必须着眼于实施壮大爱国统一战线, 团结一切可以 团结的力量, 促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的 和谐, 对 于增进团结、凝聚力量具有不可替代的作用。 (5) 新时期政治领域政策创新与 发展必须着眼于加快行政管理体制改革, 建设服务型政府。

二、经济领域政策群落

1、经济政策的目标与任务 (1) 社会经济生活的核心是如何合理有效地配置各种社会的资源, 生 产出更多的产品并合 理地分配它们, 以满足人们不断增长的物质与精神生活的需要。 (2) 从中国是一个发展中国家的基本国情出发, 可以将现阶段经济政策的任务与目标规定 为经 济增长、 经济效率、 经济稳定、 经济公平、 经济可持续发展。

2、 经济政策的地位与作用 (1) 经济政策构成了一国全部政策的基础; (2) 经济政策在很大程度上制约和影响者其他 的政策; (3) 经济政策是一国政策中影响最为普遍和广泛的政策。

3、经济政策的系统结构

4、经济政策的创新和发展 (1) 在全面建设小康社会的过程中, 经济政策创新和发展的重 点是增强发展协调性, 努力 实现经济又好又快发展; (2) 新时期经济政策创新和发展必 须致力于提高自主创新能力, 建设创新型国家, 这是国 家发展战略的核心, 是提高综合国 力的关键; (3) 新时期经济政策创新和发展必须促进和加快转变经济发展方式推动产业 结构优化升级; (4) 新时期经济政策创新和发展必须致力于统筹城乡发展, 推进社会主义 新农村建设; (5) 新时期经济政策创新和发展必须致力于加强能源资源节约和生态环境保 护, 增强可持 续发展能力; (6) 新时期经济政策创新和发展必须致力于推动 区域协调发 展, 优化国土开发格局; (7) 新时期经济政策创新和发展必须致力于完善基本经济制度, 健全现代市场体系; (8) 新时期经济政策创新和发展必须致力深化财税、 金融等体制改革, 完善宏观调控体系。 (9) 新时期经济政策创新和发展必须致力拓展对外开放广度和深度, 提高开放型经济水平。

三、文化领域政策群落

1、文化政策的性质和目标

2、文化政策的 地位与作用 (1) 任何社会都需要制定和实施一整套旨在解决社会运行中产生出来的教育、科技、卫生 等方面的问题的行为规范; (2) 一个社会文化领域中政策的地位和作用, 与 文化生活在整个社会中的地位是一致的; (3) 好的文化政策不仅能协调人们的文化生活, 使人们获得平等的教育、树立积极向上的 理想、获取必要的知识和思维能力、享受健康的 休闲和娱乐, 而且, 还可以为其他领域公共 政策的产生和实施提供智力的、价值的、伦理 的保障。

3、文化领域政策的系统结构

4、文化领域政策的创新和发展 (1) 新时期文化政 策创新与发展的重点是加强文化建设, 明显提高全民族文明素质; (2) 新时期文化政策创 新与发展必须着眼于建设社会主义核心价值体系, 增强社会主义意识形态的吸引力和凝聚 力; (3) 新时期文化政策创新与发展必须着眼于建设和谐文化, 培育文明风尚; (4) 新 时期文化政策创新与发展必须着眼于弘扬中华文化, 建设中华民族共有的精神家园; (5) 新 时期文化政策创新与发展必须着眼于推进文化创新, 增强文化发展活力。



四、社会领域政策群落

1、社会政策的性质和目标 (1) 社会政策是政府为了解决狭义社会生活中的矛盾 和问题, 确保社会正常发展, 所制定 和实施的旨在提供必要的福利和保障的各种原则、准 则和措施。(2) 在关于社会政策的目标问题上, 公认的观点是社会政策的制定和实施是为 了给社会成 员提供福利和保障; 但是, 对怎样提供这种福利和保障的问题则有不同的见解。第一个方面 的争论是, 社会福利保障是全部由政府提供, 还是由政府、社会和个人共同提 供; 第二方面 的争论是, 社会福利和保障是普遍性地向所有人提供, 还是有选择地向特定 的人提供。

2、社会政策的地位与作用 (1) 社会政策都是与社会成员的衣食住行、生老病 死密切相关的; (2) 社会政策的实施有利于实现社会的公平; (3) 社会政策实施有利于 社会的安定和稳定。

3、社会政策的系统结构

4、社会政策的创新和发展 (1) 新时期社会 政策创新 and 发展的重点是加快发展社会事业, 全面改善人民生活; (2) 新时期社会政策创 新和发展必须致力于优先发展教育, 建设人力资源强国; (3) 新时期社会政策创新 and 发展须致力于实施扩大就业的发展战略, 促进以创业带动就业; (4) 新时期社会政策创新 and 发展必须致力于深化收入分配制度改革, 增加城乡居民收入, 合理的收入分配制度是社会 公平的重要体现; (5) 新时期社会政策创新和发展必须致力于加快建立覆盖城乡居民的 社会保障体系, 保障 人民基本生活; (6) 新时期社会政策创新和发展必须致力于建立基 本医疗卫生制度, 提高全民健康水平; (7) 新时期社会政策创新和发展必须致力于完善社会管理, 维护社会安定团结。

第三节 政策的形式结构管理 一、政策的塔式结构模式; 二、政策的树状结构模式; 三、政策的链状结构模式; 四、政策的圈层结构模式; 五、政策的网络结构模式。

第四节 政策的周期结构管理

一、单项政策运行的周期 (P425 图 14—1) 1、 公共政策运行的周期主要涉及三个方面的问题: 一是单个或单项公共政策 公共政策的运行周期; 二是公共政策集群运行的周期; 三是公共政策 公共政策周期间的转换。 2、对于单项的公共政策 公共政策的运行 公共政策 公共政策 公共政策 周期可以从两个视角来研究: 一个是管理的视角, 一个是问 题的视角。

二、政策集群运行 的周期 1、政策集群的战略周期; 2、政策集群的战术周期。

三、公共政策 公共政策运行周期的转换 公共政策 1、主导性政策的转移; 2、部分政策的终止; 3、创立新的政策。

第十五章 创新型政策管理

第一节 公共政策 公共政策创新的特点与类型

一、政策创新的特点 1、政策创新是指处于社会转 型时期的执政党、政府、社会公共组织和公众, 为实现新的利 益分配与再分配, 促使社会 原有体制、规则和组织发生变革, 最终构建新的体制的公共政策 活动。

2、特点: (1) 公共政策 边界性; (2) 新质性; (3) 持续性; (4) 互动性; (5) 渐进性。

二、政策创新的类型



- 1、按照政策创新的方向来分类：自上而下的公共政策 公共政策创新和自下而上的公共政策 公共政策创新。 公共政策 公共政策
- 2、依据政策创新的主体态度来分，可分为：执政党和政府强制推动型政策创新、社会利益群体与执政党、政府结合的回应型政策创新、社会自治型的政策创新。
- 3、强制型的政策创新要求：（1）执政党首先要制定出一整套变革计划和措施以保证创新最终能到预期的目标；（2）执政党和政府要将公共权力垄断在手中，以借助于强力来推行各项新的公共政策（3）公共政策；公共政策 还需要执政党和政府，包括组织和机构中的所有成员对旧体制的弊端有深刻的认识，对人民群众的利益需求有充分的、正确的了解，从而才能保证这种政策创新得到人民群众的 支持，能为破除旧体制、构建新体制服务。

缺陷：（1）诺内特·塞尔兹尼克在谈到压制型法律设计时曾强调压制型法律具有两个特征 法律与政治的紧密结合、官方的自由裁量权蔓延。（2）执政党和由它领导的政府很难在整个改革还没有充分展开之前就能预先设想好一套能达到改革最终目的的创新性政策，多数情况下是“摸着石头过河”“边干革命边学”、。（3）如果只有执政党和政府主动地强制推行政策创新，二没有人民群众，特别 是需要改变 利益分配的利益群体的支持和响应，这种政策创新是很难传播、扩散的。

- 4、回应型政策创新（1）在体制转轨或新旧体制更替的阶段，最为可行的是选择回应型的政策 创新方式。（2）特点：首先，是一个国家在过渡时期推进和实现体制转轨阶段公共政策 公共政策运 公共政策 行的主要内容；其次，是非常态的政策运行过程；第三，可以发生在一个国家社会过渡时期的不同阶段，而回应型政策创新则是同过渡时期的一个特殊阶段即体制转轨阶段相联系的；第四，是一个 逐步的、系统性的创新。

- 5、自治型政策创新 重视了在体制转轨 过程中公众从切身利益出发所发挥出来的政策创新的智慧与能力，但是， 过度地否定政府和公共权威的作用也会导致无政府状态。

第二节 公共政策 公共政策创新的主要影响因素

一、利益分化协调因素（P441—444）

二、初始政策设计因素（1）对于政策创新活动中的初始设计 的分析，可以从初始设计者、初始政策内容、对政策 行为风险的预测三个方面来进行。（2）所谓政策创新的初始设计有两层含义：一是指一个政策创新活动周期的起点，另一个 是指 一个大的、系统的政策创新活动的最初发动。（3）一些人之所以成为创新政策的初始设计 者，往往是以下因素决定的：一是在旧体制下 被压制得非常厉害的人；二是已经认识到自 己利益受到侵害的人；三是有过某种突破旧规则 的经验的人；四是遇到突发事件，在旧政策下已经无法正常生活下去的人。（4）政策创新活动的初始设计者或发动者的变换有两种 主要表现：一是在不同的政策创新 循环周期中，成为初始政策设计者或发动者，并不是同 一批人；二是在不同的政策周期中，成为初始政策发起者的角色层次会发生变化，最为常 见的现象是初始设计者可能在普通行为 者与公共机构的代表时间发生变换。（5）初始政 策设计在内容上的特性：首先，必须具有突破性（前奏性的试探、类似政策移 植）；其次，必须具有强烈的扩展性，或具有强烈的可仿效性；再次，必须具备一种酵母的 功能。

三、规则和组织的变换因素（P449—453）

四、公共政策创新三个主要影响因素的相互关系 1、 公共政策 政策创新过程中的三个影响因素两两之间



是相互联系的； 2、利益分化和协调的因子处于核心地位； 3、规则和组织变换处于枢纽地位； 4、初始政策的设计则处于酵母的地位。

第三节 公共政策 公共政策创新的主要实现机制（P456—465） 公共政策 公共政策创新的实现机制主要有：政策 创新触发机制、政策创新扩散机制、政策创新发展机制。 这些机制作用的时间和内容是不相同的， 只有将这些机制结合起来， 政策创新才能实现。

第十六章 应急型政策管理

第一节 危机事件与应急型政策决策

一、危机事件的特点和类型

- 1、危机事件的特点： 恐惧性、扩散性、不确定性、紧急性、阶段性、警示性。
- 2、危机事件的类型 （1）按照可控程度分： 完全不可控制的自然灾害引发的社会危机事件、由间接可控的自然灾害引发的社会危机事件、 由直接可控的特大事故引发的社会危机事件、 由完全可以控制的社会利益冲突引发的社会危机事件。（2）按照社会危机所直接面对的主体为标准分类：企业面临的危机事件、政府管理的危机；（3）按照影响范围和危害程度分类：轻型的、中型的、大型的和巨型的。
- 3、危机事件的危害 （1）人民的生命遭受威胁；（2）社会财产遭受损坏；（3）社会正常生活中断；（4）人们的精神悲观恐惧。

二、应急型政策的决策

1、常态下的政策决策

- 2、危机状态下的政策决策 （1）在目标取向上，必须选择迅速控制危机蔓延、保护 人民生命财产安全的简单目标；（2）在时间约束上，因时间紧迫，必须是即时决策；（3）在信息约束上，信息常常是不完全的、不及时的、不准确的，只能是快速决断；（4）在政策人力资源的约束上，因临时急需而且面对的都是原有的知识储备不能应对的特殊问题，决策者自身素质和专业技术也会出现严重匮乏的现象；（5）在决策技术的约束上，应对危机事件的决策，一般的政策分析技术和设备往往失灵，人们需要的是特别的“高、精、尖”的技术；（6）在决策程序上，因为时间紧迫，必须快速决策。决策权必须高度集中，决策者主要是依靠自己智慧和审时度势，而且需要多方面专家形成综合智力来参与；（7）在决策效果上，危机事件下的决策只能在模糊的条件下做出模糊决策，这种决策具有非预期性，决策的结果难以预料，风险极大。

第二节 应急型公共政策 公共政策管理的意义与步骤

一、应急型政策管理的趋势和意义 1、趋势（P479—481） 2、意义：（1）保护公众的利益；（2）增强政府的合法性；（3）完善政府的职能；（4）加速政府的变革。

二、应急型公共政策管理的步骤 1、准备阶段；2、反应阶段；3、恢复阶段；4、消除阶段。

第三节 应急型 公共政策管理的综合模式（P483—487）

第四节 应急型公共政策 公共政策的整合管理

一、各层级政府政策的整合

二、政府部门间政策的整合



since 2006

十年专注考研专业课

高校教师博士授课

三、官方与民间政策的整合

四、早期预警与危机应对政策的整合（▲P492—493）

1、在对突发危机事件的处理和管理中，必须确立安全发展和全面风险观念。所谓确立安全 发展观念包括两层意思：（1）人类只要追求发展， 就会遇到突发危机事件， 必须在发展中发 展出更有效的突发危机处理和管理能力；（人 2） 类遭遇的危机是人类社会不理智发展的方式， 不适当、不理智的生活方式和行为方式的结 果。

2、所谓全面风险观念是在突发危机事件到来之前，在日常的管理中就树立风险意识， 将集 中的危机管理转变为经常的危机管理。（1）首先是要对社会生活的正常参量进行研 究；（2） 必须尽可能地形成数字化预警指标体系；（3） 建立预警体系网络。

育明考研课程特惠

课程体系	包含内容	价格
优惠资料包	考研历年真题 重点笔记 两次名师一对一指导 赠送复试指导	仅398
考研专业课全程视频指导	考研专业课全程视频 赠送考试资料	仅1280
暑期特惠小班	分为基础强化和冲刺两个阶段，为期一周。赠送专业课全套资料，复试免费辅导面试	仅3160
专业课一对一	VIP个性化辅导36课时。复试阶段可协助联系导师。	8800元起
状元集训营	从2015年1月直到12月31日。小班课程200课时，VIP个性化辅导36课时。复试阶段可协助联系导师。	36800元起