



15 年北大行管考研第一名郑晗学员笔记

## 育明教育:《公共政策分析》复习指导笔记(1)

### 第一章 导论

- 1、 公共政策的本质(内涵)
- 2、 公共政策的特征
- 3、 公共政策的功能
- 4、 公共政策分析的内涵
- 5、 公共政策分析的综合分析框架
- 6、 公共政策分析要素
- 7、 公共政策分析原则
- 8、 德罗尔对公共政策学科发展的贡献

### 第二章 社会问题的解决途径: 政府、市场、第三部门、社区

- 1、 如何对社会问题进行认定
- 2、 社会问题认定过程中的价值标准
- 3、 社会问题的解决途径
- 4、 社区、市场、政府、第三部门的特点、优缺点各是什么?
- 5、 政府角色定位问题的基本逻辑
- 6、 政府与其他部门关系的类型划分

### 第三章 公共政策系统

- 1、 什么是公共政策系统
- 2、 公共政策主体有哪些
- 3、 公共政策客体有哪些
- 4、 什么是公共政策环境? 它的构成?
- 5、 什么是公共政策工具? 其分类?
- 6、 公共政策工具选择的综合模型

### 第四章 公共政策问题构建

- 1、 问题——社会问题——公共问题——公共政策问题

- 2、公共政策问题的基本内涵或基本要素
- 3、公共政策问题的特性
- 4、公共政策问题的类型（罗威和邓恩的分类）
- 5、政策问题构建的程序
- 6、政策问题构建的程序
- 7、两种基本的政策议程及其区别
- 8、社会问题进入政策议程的途径（影响社会问题进入政策议程的因素、社会问题进入政策议程的触发机制、社会问题进入政策议程的障碍）
- 9、了解：公共政策议程建立的模型

## 第五章 公共政策方案的制定

- 1、公共决策体制的构成（了解）
- 2、全体一致规则和多数规则的特点和缺陷
- 3、政策方案规划的特点、原则和研究途径（了解）
- 4、政策方案规划的基本程序：目标确定-方案设计-方案评估-方案优选
- 5、公共政策合法化的含义（广义和狭义）
- 6、公共政策合法化的程序（了解）
- 7、公共政策法律化的内涵、政策法律化应具备的条件

## 第六章：政策执行

长期以来，政策科学被认为是研究政策制定的科学，人们片面的认为正确的制定政策乃是解决问题的关键，这导致长期以来在政策过程链条上缺少执行这一环节，而事实证明，政策执行的有效性事关公共政策的成败！

### （1） 公共政策执行研究的基本途径

#### 一、自上而下的研究途径

##### 代表人物及模型：

普雷斯曼和威尔达夫斯基

史密斯：政策过程模型（1973）

霍恩和米特：系统模型（1975）

马兹曼尼安和萨巴蒂尔：综合模型（1979）

##### 自上而下研究途径的特点：

- 1、首先预设一个所要取得的明确目标（目标假定），研究的基点是解释为什么政策过程出现或没有出现成功的结果，政策执行研究的价值是怎样使中央政府制定的政策得到更好的落实。

- 2、从中央政策制定者的角度看政策执行问题。
- 3、在价值观上秉承自威尔逊以来的政治——行政二分法理念（在公共政策领域，它表现为政策制定与政策执行的二分法）
- 4、知识基础是韦伯的官僚科层制理论，其核心是行政组织的层级原则和由上而下的指挥控制，政策的执行被看作是一种理性的科学管理活动和技术事务。
- 5、政府行政效率的提高和政策执行问题的解决（行政执行能力和有效性），其出路在于组织的管理与控制。例如，更多的资金，信息的沟通，明确的目标，有力的指挥，有效的监督，对自由裁量权的严格控制等等。
- 6、政策过程被认为是由一系列具有逻辑关系的阶段组成，意向经由决策再到行动，政策执行开始与政策制定终止的地方
- 7、区别政策制定和把政策假设转化为行动的项目设置。
- 8、重视外部环境对政策执行过程的影响。

自上而下途径的优点：为政策执行研究提供了清晰的路线。

自上而下研究途径的不足及受到的批判：

- 1、过多的关注中央行动者的目标和策略，其他行动者在执行过程中扮演的重要角色被忽视了。
- 2、自上而下途径所谓完美执行的必要条件在现实生活中是不可能具备的。明确一贯的政策目标，依法建立的执行程序，敬业、有技能的执行者，充足的政策执行资源，高级领导及利益团体的支持，社会经济条件的变化不危及到政策执行等
- 3、政策制定与政策执行的理论区分，在执行过程中无法维持，因为政策是在执行的实际过程中制定和修正的。
- 4、受第一代政策执行研究风格的影响，自上而下的研究途径不可避免的带有个案研究的局限性，不够理论化，拘泥于个案。
- 5、为了应付不确定性，每个组织都不可避免的拥有自由裁量权，基层官员的活动将由此产生“控制赤字”，因为他们发展出了应付压力的各种办法。
- 6、某些政策并不具有明确的目标，他们通过一系列活动者的复杂互动，在相当长的时间里发展和演变而来，因此并不存在明确的政策评估标准。

## 二、自下而上的研究途径

70年代末以来执行研究的主导途径

主要代表人物及理论：

李普斯基：街头官僚理论

爱尔莫尔：追溯性筹划理论

约恩和波特：执行结构理论

### 自下而上研究途径的特点：

- 1、重视基层官员的作用。街头官僚的自由裁量权、接近执行现场、拥有信息优势，对行政执行拥有巨大的影响力。把基层官员看作政策执行和政策创新的重要因素。
- 2、认为执行活动是多组织和个人之间互动的过程。通过组织间和个人间互动形成的执行结构是影响政策执行有效性的重要因素。
- 3、政策链条中的基层和底层是观察和分析政策执行的基点。
- 4、行政执行过程是不同行动者表达自己意志，提出动议，行动者之间相互谈判和妥协的过程。
- 5、政策执行和政策制定是不可分离的，制定政策是执行过程中的内在组成部分，主张用政策和行动的关系取代政策制定与政策执行的二分法。
- 6、自下而上研究途径内部存在不少具体的差别，从强调基层官员的自由裁量权到多元行动者的复杂互动

### 对自下而上研究途径的批评意见：

- 1、过分强调了基层官僚的自由裁量权。基层官员受制于法律体系、财政经费和组织体制的约束，为他们的自由裁量活动设置了重要的参数。自由裁量权大小与政策执行效率的高低是否具有必然的内在联系？过分强调基层官员的策略和行动能力，容易忽视民主政治系统中的政策领导和政治责任的归属问题（放弃政策形成与执行的二分法，使人们很难区分政治家和文官的相对影响，故而排除了进一步分析民主负责和官员自由裁量权这个问题的可能性）：如果基层官员自由裁量权很大的话，谁来控制他们？谁能保证他们一定能够做好？
- 2、自下而上研究途径只适用于分权的政策环境，在集权的条件下不适用。
- 3、对自上而下途径的批评有失公允。
- 4、将政策过程视为一个变动的无缝隙之网，其中没有决策点，就排除了政策评估的可能性（没有政策可以评估），也无法进行政策变迁的分析（不存在界定的政策之变动）。
- 5、自下而上的主张者一开始并非关心政策执行问题（即政策执行了没有），而是关注在一个特殊的政策领域，实际的行动者之间的相互作用。
- 6、行动者的认知被辨认出来，却没有得到应有的解释。讨价还价规则的起源，互动这之间资源的拥有状况，每个参与者可资利用的策略范围等等，有待解释。

### 两种研究途径的区别：

- 1、以最初的焦点而言：上下：中央政府，下上：某一政策领域的地方执行结构
- 2、以执行过程中主要行动者的认定而言：上下：从中央到地方、从公共部门到私营部门，下上：从地方到中央、从私营到公共
- 3、以评估标准而言：上下：正式目标，下上：评估标准不清楚，但以实现计划为中心。（计划是一个比目标层次更低、更具体的概念）

4、以整体焦点而言：上下：关心政策控制系统如何达成政策制定者所预期的政策结果，下上：强调政策网络中多元行动者的策略互动

(2) 公共政策执行模型（影响政策执行有效性的因素有哪些）

(3) 公共政策执行过程：

- 1、准备阶段：政策宣传、组织准备、物质准备、制定执行计划
- 2、实施阶段：政策实验、全面推广、指挥协调、监督控制
- 3、总结阶段：绩效评估、反馈完善、追踪决策

(4) 政策执行的手段及其各自特点：行政、法律、经济、说服引导、技术（电子政务）

### 第七章：政策效果评价（public policy evaluation）

(1) 什么是公共政策评价的对象：政策效果

(2) 政策效果的几种类型：1、直接效果 间接效果 2、预期效果 附带效果 3、显在效果 潜在效果 4、实质性效果 象征性效果

(3) 政策评价的发展（讲故事，划掉）、公共政策评价的功能与目的（仅作了解）

(4) 公共政策评价的类型及各自优缺点：1、内部评价、外部评价 2、操作人员自己实施的评价、专职评价人员实施的评价 3、受委托进行的评价、不受委托进行的评价 4、事前评价（政策评估）、事中评价（执行评价）、事后评价（效果评价，一般意义上的公共政策评价）

(5) 公共政策评价的八个标准：1、投入资源 2、效果和效益 3、效率（比例关系）4、充分性 5、公平性 6、适当性 7、执行力 8、社会发展总指标（ $1+2=3$ ,  $4+5=6$ , 7 讲公共政策执行状况的评价 8 是最终目的和最终评价标准）

(6) 政策评价的程序：

- 1、准备：评价对象、评价目的、评价标准、评价手段
- 2、实施：信息收集（完整性）、信息综合分析（科学性）、作出评价（客观性）
- 3、总结：写出评价报告、总结评价工作（以期改进提高）

(7) 政策评价的影响因素

(8) 什么是公共政策终止，公共政策终止的对象

(9) 影响公共政策终止的主要因素、障碍及其克服

### 第八章：公共政策分析方法论

(1) 了解什么是事实分析、价值分析、规范分析和可行性分析

(2) 利益分析的基点：认为利益分析在揭示人类行为的内在动力和社会现象的根本来源方面，有着充裕的解释力

(3) 了解：利益分析与事实、价值、规范、可行性分析的关系

(4) 利益分析框架：（陈庆云提出）1、利益主体分析 2、利益需求分析 3、利益实现方式 4、利益分配结果



(5) 什么是公共利益（一定不会考，感兴趣可以了解下。因为这在学术界众说纷纭，甚至有的学者认为，公共利益根本就是个不可能进行界定的概念，也有人认为根本不存在所谓的公共利益）

(6) 了解：系统的特性和系统分析的基本要求

### 第九章：政策过程中的分析方法

（注意与第八章的区别，前者是分析方法，方法比较具体、多样，而后者是方法论，更要思辨和概括）

（因为综合2里没有名词解释的题型，而本章内容又不适合采取别的题型进行考察，故本章不重要）

本章重点了解以下方法即可：边界与类比分析、多角度分析、决策树法、特尔非法（直观预测分析、凭借经验直觉和洞察力）、回归分析（因果预测分析、是一种理论预测，凭借的是科学方法）、成本效益分析

### 第十章：公共政策分析模型与解释框架

公共政策分析模型是对复杂公共政策过程的简化表述，它突出了公共政策及政策过程的本质特征，是公共政策研究中的主要内容板块

公共政策解释框架是西方公共政策研究针对传统政策过程阶段模型的缺陷与不足而提出的一些公共政策的解释框架，有助于人们进一步理解政策过程的复杂性和多样性

1、了解：制度分析模型、新旧制度分析的区别

2、精英分析模型：

- (1) 基本内容：1) 所有政治系统都分化为两个阶层：统治者和被统治者 2) 公共政策是统治精英的偏好和价值体现 3) 处于少数的统治者并不是广大被统治者的群众代表 4) 活跃的杰出人物很少受群众的直接影响，相反，杰出人物影响群众远远超过群众对他的影响 5) 非杰出人物向杰出人物的转化是个缓慢而又持续的过程 6) 在社会制度的基本价值观和维护这一社会制度方面，杰出人物的看法是一致的

- (2) 评价：1) 对我们的最大启示：公共政策并非是集合大众意见而成，而是由社会上少数人所决定，尤其是在一些民主根基并不深厚的地方。该模型在一定程度上反映了代议民主制下各国决策的实际可能的情形 2) 政治精英的分析方法，为比较政治分析开辟了新的研究途径 3) 将公共政策视为精英偏好、精英不受民众影响、不是人民大众通过他们的需求和行动决定公共政策而是统治精英决定公共政策，政府只是执行已经决定的政策，从这个角度讲，精英分析模型更多的强调了社会少数的精英阶层的利益，在一定程度上偏离和忽视了公共政策的“公共”原则，漠视了公众的公共利益。

3、集团分析模型：

- (1) 主要内容：1) 在社会生活中，存在着各种有着自身利益的群体或团体，这些群体或团体围绕着各自的利益权利和价值进行竞争 2) 各个团体或群体都有权参与政策决定过程 3) 政府在政策制定过程中处于被动地位，他的角



色是协调利益集团间的分歧和矛盾，使其通过对话和妥协最终达成一致 4) 政策制定过程的核心是各种政策利益期望的平衡 5) 公共政策偏向于影响力大的利益集团 6) 公共政策的稳定性依赖于团体斗争均衡状态的持续

(2) 在该模型中，政府的主要作用：1) 规则制定：制定团体竞争的游戏规则并担任裁判 2) 达成一致：平衡各方利益，力求达成妥协一致 3) 执行政策：通过各种措施推动公共政策的执行

(3) 评价：1) 利益集团活动的必要性：利益聚合与表达、形成议程、公民通过其对政府进行监督、政策制定 2) 最大启示：公共政策是利益集团之间力量均衡的结果，是政府受集团压力的综合表现 3) 利益集团平衡的思想，对政策过程的描述是比较中肯的 4) 符合决策过程中民主与制衡的要求 5) 缺陷：夸大团体在社会生活中的作用，低估政府作用，利益集团活动是造成巨大政治不平等的根源，利益集团在追求自身狭隘利益或片面的利益时忽视共同的福利

(4) 再说几点：1) 不要以为有着共同的愿望就一定是志同道合的朋友 2) 不要以为有着同样的举动就证明在致力于共同的事业 3) 手段性目标与实质性目标有着本质的差异

#### 4、完全理性决策模型

(1) 完全理性决策的含义：基于经济人假设，认为理性的政策是能达到最大社会效益的政策，人们在决策时遵循效益最大化原则，决策最优方案，谋求最大利益。作为决策的主体，始终坚持理性化活动，不存在任何非理性成分

(2) 基本内容：1) 面临一个单一问题 2) 目标明确 3) 方案择优

(3) 完全理性决策的必备条件：1) 全部信息 2) 全部方案 3) 清楚那些直接或间接参与公共政策制定的人们的价值偏向及所占的相对比例 4) 准确预测每个方案的结果

(4) 完全理性决策的障碍（或该模型的缺陷）

1) 价值层面：人是感情动物，并不只追求单一的物质利益；没有相互认同的社会利益，只有特殊的团体和个人利益，且经常相互冲突，而冲突的利益和成本又无法比较和进行权衡；政策制定者并无动机实现社会利益最大化，而追求个人利益最大化

2) 理性层面：完全信息和完全方案是不可能的（时间、成本和人的精力都是不允许的）；人的预测、计算能力不足；政策方案结果的不确定性促使政策制定者肯能萧规曹随，以降低风险性；大型官僚体系中专业化分工带来的协调问题

#### 5、西蒙的有限理性决策模型：

(1) 对理性决策模型的批判（同上）

(2) 西蒙试图修正理性决策模型，提出了有限理性决策模型。其主要内容有：

1) 由于人的理性是有限的，决策者不追求最优，而追求满意方案。他认为最优解只在数学上和理论上存在，在现实生活中不存在，这是因为：最优的标准不一，因而也就不存在最优；即使存在最优，也很难用完全的信息把它找到；即使找到，最有也可能随事物和环境的不断变化已不再是最优

2) 为得到满意方案，在决策时应确定一套标准，以说明什么是令人满意的最低限度的替代办法，若替代办法满足甚至超过了标准，则替代办法是令人满意的

3) 按照这些满意准则去进行选择

#### 6、渐进决策模型：

(1) 渐进决策模型的核心思想：在民主政治中，由于多元主体的参与制衡，政府的公共政策实际上只是过去政府活动的持续，只是根据过去的经验对现行的政策作出局部的边际性调整。因为选择与现行方案差别不大的政策，其不确定性和危险性最小，容易达成妥协和一致。政策成功与否取决于是否能够在渐进演变过程中统一对既定政策的认识，关于政策的社会趋同程度是成败的关键。

(2) 渐进决策的特点：1) 只考虑与现状差别不大的目标，只考虑结果不确定性比较小的方案 2) 针对实际情况在目标和方案间进行微调 3) 不是在行动之前确定方案，而是根据一个个步骤来随时对方案进行修正 4) 不追求一蹴而就，而是在一个渐进的过程中逐渐解决社会问题 5) 与社会中的其他主体分担分析、制定和评价政策的责任

(3) 渐进分析的合理性：1) 符合人性特点 2) 符合社会现实 3) 决策所选方案与现实状况差距不大，可以预测，风险小，容易接受 4) 在一时无法搞清楚人们的各种需求从而无法立刻确定解决方案时，渐进决策以不断尝试的方式，找出一种满意的结果 5) 渐进方式比较稳定，易于控制，能及时纠正错误，不会造成大起大落（邓小平的摸着石头过河）

(4) 缺陷：1、它仅仅将政策决策看成是一门应用性科学，而没有考虑到它同时也是一门民主的理论 2、保守和维持现状的倾向 3、注重短期目标 4、不关注重大的战略性决策 5、渐进决策模型意味着多数政策是由社会中的强势集团作出的，因为保持现状往往对强势集团和既得利益有利，从而忽视了社会底层。





## 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 |