

## 陈庆云《公共政策分析》笔记

### 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

##### 中外学者对公共政策的界定：

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

##### 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

1. 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？
2. 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”
3. **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
4. **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。
5. **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。
6. **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。
7. **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。

8. 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：

1. 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的行为确定方向，使之能朝着政策希望的方向发展。
2. **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）

1. 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，再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）

### 第一节：社会问题及其解决途径

#### 一、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：

1. 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。
2. 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：

1. 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。
2. 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。
3. 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。
4. 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。

## 二、社会问题的解决途径

**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。**

### 作为非正式部门的社区

1. **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。
2. **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”
3. 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？

1. **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

2. **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

3. **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：**

1. **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

2. **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。
  3. **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
  4. **具有较好的回应性**：同时回应的时间间隔也会有效地缩短
  5. **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

1. **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
2. **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
3. **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：

1. **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
2. **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
3. **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：

1. **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
2. **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

1. **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
2. **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
3. **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

1. **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
2. 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
3. 信息不对称的原因：获取信息需要成本
4. 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
5. 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：

1. 能有效地克服“搭便车”现象，从而获得足够的资源支持
2. 合法的强制力可以减少集体行动的协调成本，提高效率

3. 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

4. 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**

1. 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

2. 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中的，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。

3. **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）

4. **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

5. 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

为什么对政府角色定位会有争论？



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。

### 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

### 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）

#### 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

### 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：

1. 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
2. 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）

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

## 第三节：公共政策环境

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

## 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）

**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）

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

1. **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。
2. **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，将组织替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)

3. 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
4. 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。
5. 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。

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：

1. 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。

2. 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：**

1. **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

2. **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

3. **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：**

1. **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

2. **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

3. **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**

1. **定义：**由公共财政拨款，政府直接提供公共物品和服务

2. **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**

## 第四章 公共政策问题的构建分析

1. 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。

2. 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。

3. 政策问题的构建分析之所以重要不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。

**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）

1. **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
2. **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
3. **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）
4. **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）

1. **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。福利政策、教育政策、财政补助政策等。
2. **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。例如污染管制政策、交通管制政策。
3. **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**：

1. **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
2. **方案的价值**：决策者之间可以对方案的价值达成一致
3. **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
4. 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

1. 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
2. 决策者之间可以对方案的价值达成一致
3. 每一种方案的结果是不确定的，很难预测
4. 典型的如因徒困境，个人理性导致的集体非理性

### 结构不良的问题

1. 有多个决策者和多个政策选择方案
2. **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
3. 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

1. 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。）
2. 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）
3. 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）
4. 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
5. 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：

1. 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）

2. 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。
3. 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
4. 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。

### 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

1. 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
2. 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，他们感到有必要对之采取一定的行动，并把这些社会问题列入政策范围的这样一种政策议程。
3. 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
4. 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
5. 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

#### 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）

1. 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
2. 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
3. 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

4. **政府体制的作用**：政府体制特别是**民主程度和开放程度**直接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。
5. **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
6. **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。
7. **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**

1. **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
2. **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
3. **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

## 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

1. **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。

2. **构成**：**决断子系统；咨询子系统；信息子系统；监控子系统**

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务）



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。

### 三、政策方案的评估

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）**

**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**

**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

**公共政策法律化：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

## 第六章 公共政策内容的执行分析

**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。**

**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：**

1. 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
2. 上策根据偏好制定目标，基层落实执行
3. 层级指挥命令体系，中央控制变量很重要
4. 注重上级对下级的指挥和监督

**实践中对这一研究途径的批判**

1. 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
2. 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
3. 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。



4. 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：

1. 以组织中的个人作为出发点，处于政策链条的低层次
2. 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
3. 所有的政策都会被下级以自己的想法修正
4. 强调给下层官员更多的自由裁量权以适应环境

对自下而上途径的批评：

1. **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
2. **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
3. **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

1. 以最初的焦点看：一个强调中央，一个是地方执行结构
2. 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
3. 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
4. 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

#### 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

#### 第三节：公共政策执行过程与方式

##### 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**

1. 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

2. 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：根据实际需要，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；应变能力；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

### 3. 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

### 4. 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**

#### 1. 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

#### 2. 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

#### 3. 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

#### 4. 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

### 1. 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

### 2. 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：

1. **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
2. **特点：**权威性；强制性；具体性；无偿性；发挥作用快
3. **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

1. **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
2. **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

1. **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
2. **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

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：

1. **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。
2. **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
3. **类型：**直接效果；附带效果；潜在效果；象征性效果
4. **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

### 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）

1. **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
2. **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**）
3. 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

1. 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
2. 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
3. 选择**评价标准**：建立在事实分析和价值分析上的指标体系
4. 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

1. 利用各种调查手段，全面搜集政策信息
2. 综合分析政策信息
3. 选用适当的方法，进行评价，得出结论

### 评价总结阶段

1. 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
2. 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

1. 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
2. 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
3. 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
4. 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
5. **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
6. 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
7. **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



### 第三节：公共政策的终止

1. 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
2. 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

1. **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
2. **组织**：缩减或撤销组织：同样会损害到组织成员的切身利益
3. **政策**：停止某项具体政策的执行，阻力较小
4. **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

1. **心理上的抵触**：政策制定者；政策执行者；政策受益者
2. **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
3. **反对势力的联盟**：既得利益者组成的压力集团
4. **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
5. **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

1. 重视说服工作，消除抵触情绪
2. 公开评价结果，争取支持力量
3. 旧政策终止与新政策出台并举
4. 不放“试探性气球”
5. 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

1. 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
2. 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
3. 利益分析与政策分析四个基本范畴的关系
4. 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。

## 第九章 公共政策过程的分析方法

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：

1. 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。
2. 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。
3. 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：

1. 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。
2. 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

3. 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

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，有限理性决策和渐进式决策。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：

1. 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
2. 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
3. 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。是以国家为中心的研究
4. 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

1. 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。
2. 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

3. 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。阶段模型的提出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：

1. 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。
2. 由于缺乏因果机制，不能提供验证经验假设的明确基础。
3. 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。
4. 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。
5. 阶段模型把政策周期当作时态的分析单元是不恰当的。
6. 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。