

<<公共政策分析>>

图书基本信息

书名：<<公共政策分析>>

13位ISBN编号：9787501737840

10位ISBN编号：7501737843

出版时间：2000-10

出版时间：中国经济出版社

作者：陈庆云

页数：353

版权说明：本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问：<http://www.tushu007.com>

## &lt;&lt;公共政策分析&gt;&gt;

## 前言

人们对这样的事实已达到共识：一个国家与地区能否在各种竞争中取得优势地位，在相当大的程度上取决于政府对社会公共事务实行有效管理的水平，公共政策是政府行为的直接产品，其本质是要对全社会的利益做有权威的分配。

随着公共行政研究领域的不断扩大，公共政策分析的地位愈来愈显得突出。

人们不仅关心政府政策是如何制定的，而且更关心政策是如何执行的，以及如何评价政策的实施效果等等。

60年代，美国政府中的许多机构，广泛运用系统分析技术，研究各类公共政策问题，取得了重大进展。

特别是60年代后期，美国公众对战争、贫困、犯罪等社会问题所给予的特别关注，进一步推动了公共政策分析的发展。

公共政策分析是一门应用性很强、操作技术要求很高的综合性学科。

它的深入研究，需要进一步加强运用政治学、经济学、法学、社会学、管理学、计算机科学、系统科学等多学科的基础理论。

同时由于公共政策对象涉及到社会生活中各个领域，政策内容极其丰富，所以它还需要运用各个不同领域中的专门知识。

正因为如此，国外学者所撰写的“政策分析”著作，大致分为两类：一类是从一般的原理、技术与方法的角度，研究公共政策；另一类是对各项专门政策进行系统分析。

我国开展公共政策分析研究相对较晚，但在众多的专家、学者的辛勤努力之下，其研究成绩斐然。

进入90年代以来，大批研究行政学的学者逐步将研究重心转入到政策分析领域，从而进一步增强了政策分析的研究力量。

本书是在为研究生、本科生开设“公共政策分析”课程所写约讲稿，以及近两年在《北京大学学报》、《中国行政管理》、《行政与法》、《行政论坛》等多种杂志所发表的十余篇论文的基础上修改而成的。

按照原定计划，全书共分为四个部分：基础理论篇、过程分析篇、操作技术篇、实践研究篇。

为了使该书能适应更多的不同层次的读者需求，本书重点讨论了前两篇的内容，删去了操作技术篇，以及与之相关的许多量化分析的内容。

我认为，让那些数学基础相对薄弱的读者，去掌握较多的量化分析技术的来龙去脉，恐怕不太现实。

但这并不等于说，不需要从方法论的角度，了解这些分析技术的思想。

所以本书仍然在不少章节中，介绍了若干重要的量化模型的基本思想。

我相信，在不太长的时间内，公共政策分析中的许多量化模型定将软件化。

这样具体的计算问题，可以交给计算机去处理。

在本书的写作过程中，吸收了中外学者大量的研究成果。

在此，由衷地向他们表示真诚的谢意。

尤其需要说明，本人重点参考了W·N·邓恩所著的《公共政策分析导论》(Public Policy Analysis: An Introduction, 1994)以及斯图亚特·S·那格尔编著的《政策研究百科全书》(中译本, 1990年)两本重要著作中的相关内容。

我要感谢所有关心与帮助过我的同事与朋友，以及为本书顺利出版而付出许多劳动的苏耀彬编辑。

这里，我要特别感谢我的妻子杨静一副教授，她带病阅读了全部书稿，并提出了许多宝贵的修改意见。

但因本人学识与能力所限，书中肯定会存在不少缺点和错误，敬望同行与读者不吝指教。

陈庆云 于北京大学 1996年7月

## <<公共政策分析>>

### 内容概要

公共政策分析是一门应用性很强、操作技术要求很高的综合性学科。它的深入研究，需要进一步加强运用政治学、经济学、法学、社会学、管理学、计算机科学、系统科学等多学科的基础理论。

同时由于公共政策对象涉及到社会生活中各个领域，政策内容极其丰富，所以它还需要运用各个领域中的专门知识。

正因为如此，国外学者所撰写的“政策分析”著作，大致分为两类：一类是从一般的原理、技术与方法的角度，研究公共政策；另一类是对各项专门政策进行系统分析。

我国开展公共政策分析研究相对较晚，但在众多的专家、学者的辛勤努力之下，其研究成绩斐然。进入90年代以来，大批研究行政学的学者逐步将研究重心转入到政策分析领域，从而进一步增强了政策分析的研究力量。

本书是在为研究生、本科生开设“公共政策分析”课程所写的讲稿，以及近两年在《北京大学学报》、《中国行政管理》、《行政与法》、《行政论坛》等多种杂志所发表的十余篇论文的基础上修改而成的。

全书共分为四个部分：基础理论篇、过程分析篇、操作技术篇、实践研究篇。

在本书的写作过程中，吸收了中外学者大量的研究成果。

## &lt;&lt;公共政策分析&gt;&gt;

## 书籍目录

第一章 导论：公共政策第一节 公共政策的本质一、中外学者对公共政策的界定二、公共政策：对社会公共利益的权威性分配三、结论第二节 公共政策的特征与功能一、公共政策的基本特征二、公共政策的主要功能第三节 政府 市场 公共政策一、公共政策形成的逻辑起点二、政府干预政策及其缺陷三、政府、市场、公共政策相互关系的再分析第二章 公共政策分析及其历史沿革第一节 公共政策分析的框架一、公共政策分析的内涵二、公共政策分析的三种模式三、综合分析框架第二节 公共政策分析要素一、政策问题二、政策目标三、政策方案四、政策模型五、政策资源六、政策评价标准七、政策效果八、政策环境九、政策信息第三节 公共政策分析原则一、系统原则二、预测原则三、协调原则四、必要多样性原则五、分解综合原则六、民主原则第四节 公共政策分析历史沿革一、政策分析产生的历史背景二、政策科学的诞生与发展三、后工业社会的政策分析第三章 公共政策分析方法论第一节 现代科学方法论一、科学方法的三个层次二、现代科学方法论的内容三、现代科学方法的认识论原则第二节 公共政策分析方法论基本内容及其相互关一、事实分析二、价值分析三、规范分析四、可行性分析五、利益分析第三节 公共政策分析的模型方法论一、关于模型方法的基本思想二、政策分析中的数学模型三、建立数学模型应该注意的问题第四节 系统方法与系统分析一、系统方法二、系统方法的基本要求三、系统方法与公共政策分析四、系统分析及其主要作业第四章 政治决策与数学分析的基本模型第一节 政治决策模型一、理性决策模型二、渐进决策模型三、精英决策模型四、集团决策模型五、系统决策模型第二节 数学分析模型一、规划键二、决策论三、对策论第五章 公共政策问题构建分析第一节 公共政策问题及其基本特征一、政策问题的定义二、政策问题的基本特征三、政策问题的类型分析第二节 公共政策问题程序的确定与论证一、政策问题确定程序二、政策问题的论证第三节 构建公共政策问题的方法一、边界分析二、分类分析三、层级分析四、类比分析五、多角度分析六、假设分析第四节 建立公共政策议程一、政策问题进入议程的途径二、安德森的看法三、政府处理公共政策问题的轻重缓急第六章 公共政策方案制定分析第一节 公共政策方案制定是个动态过程一、政策方案制定的综合分析二、政策目标的确定三、政策方案的设计四、创造性思维五、备择政策方案的优化技术第二节 预测及预测技术一、关于预测理论的一般性讨论二、直观判断预测分析三、因果预测分析四、时间序列分析五、马尔可夫模型分析第三节 公共政策方案的论证与采纳一、政策方案论证的基本要素二、政策方案论证的结构模型与理性标准三、政策方案论证的方式四、政策方案论证方式的比较分析五、政策方案的合法采纳第七章 公共政策内容执行分析第一节 公共政策执行的基本理论与模型一、政策执行的理论二、政策执行的模型第二节 公共政策执行的组织、对象与环境的再分析一、执行组织及其成员二、政策对象三、政策环境第三节 公共政策执行是方案形成阶段矛盾的继续与深化一、联合行动的复杂性二、政策方案的调整三、政策资源消耗中的冲突第八章 公共政策效果评价分析第一节 公共政策效果评价标准一、制定政策评价标准的原则二、政策评价标准的基本内容三、影响政策评价标准的因素第二节 公共政策效果评价的基本程序一、评价方案的制定二、评价实施三、评价的总结第三节 公共政策效果评价方法一、成本效益分析二、统计抽样分析三、模糊综合评价第四节 公共政策调整一、导致政策调整的主要因素二、政策调整的障碍三、促进政策调整的有效措施第九章 中央与地方政策关系分析第一节 研究中央与地方政策关系的必要性一、政府主导型经济二、宏观调控的深化三、集权分权的平衡四、权限能力的统一五、公共利益的分配第二节 国家宏观调控：统一政策 分级决策一、宏观调控政策的特殊地位二、统一政策 分级决策三、应该注意的几个问题第三节 公共政策制定过程的比较分析一、社会管理权限与政策目标二、政策信息三、政策决策者第四节 财政分配关系中的政策分析一、财政体制调整与变革的回顾二、实行分税制中的政策分析第十章 改革中的我国财政政策再分析第一节 财政政策及其作用一、财政政策的内涵二、财政政策目标三、财政政策的基本功能第二节 国家与企业间的分配政策分析一、利润留成二、利改税三、企业承包经营责任制四、税利分流第三节 我国财政政策的问题与发展选择一、我国财政政策的重要作用二、财政运行中的问题与原因分析三、近期财政政策的取向选择第十一章 公共政策案例分析第一节 关于《北京市严格限制养犬规定》的分析(定性)一、“狗祸”成了社会问题二、政府规定(草案)出台三、征集市民意见四、立法机构的审议五、实施结果与评价第二节 关于向美国沿海水域倾倒垃圾的研究(定量)一、问题产生的背景二、相关要素

<<公共政策分析>>

与约束条件分析三、建立数学模型四、对数学问题求解

## &lt;&lt;公共政策分析&gt;&gt;

## 章节摘录

利益选择。

政府对利益的分配，不是任意的，无的放矢的。

作为公共权力的占有者，政府把利益分配给谁，首先来自于政治统治的目的。

在阶级社会里，无论何种社会、何种政府，它们所制定的公共政策，都必须符合统治阶级的利益要求。

因此，政府要选择那些与政府的价值取向一致的社会群体利益，作为分配对象。

毫无疑问，在剥削阶级占统治地位的国家里，其政策从根本上讲自然是为少数剥削者的利益而制定的，它与剥削阶级的价值取向一致。

而在无产阶级掌握政权的国家中，公共政策的制定和执行，是要维护无产阶级和广大劳动人民的根本利益的。

不过，这中间有种认识需要澄清：作为社会总代表的各级政府，除了全社会的利益之外，有没有自身的利益？人们愈来愈清楚地认识到，在市场经济下，政府也是多元利益主体之一，也要寻求自身的最大利益。

作为一个相对独立的社会行为组织，政府是由若干成员组成的，每个成员的利益以及他们的总体利益是借政府的机构来实现的。

所以制定什么样的政策，政府首先是选择利益，选择那些与社会整体利益一致的方面，也选择那些与政府自身最大利益相一致的方面。

这种人为、主观的选择特征，必然使公共政策在分配社会利益时带有明显的倾向性。

比如，少数政府官员偏袒某些利益群体，经常给予这些利益群体“优惠政策”，使得他们从政策中获得更多的利益。

明白了这一点，就容易理解为什么我们有时也会出现事与愿违的公共政策。

然而无产阶级政权与一切剥削阶级政权的本质差别在于，无产阶级政党能勇于修改或中止一切不利于人民群众根本利益的公共政策。

利益综合。

美国著名经济学家罗尔斯认为，所谓社会是为获取共同利益组成的协同事业体，因而各社会成员在通过建立社会及其相互协作以增加利益这点上，具有互相一致的利害关系。

至于社会总体所获得的利益，如何向每一个社会成员进行分配，却构成了人与人之间表现在利害关系上的相互对立的态势。

所以政府在向社会各成员分配利益时，除了考虑到社会的整体利益与政府的自身利益之外，还要充分想到社会各成员之间的利益相关性。

政策本身所反映的利益关系，是通过社会问题表现出来的。

社会上，人们已获得的利益和想要得到的利益之间总是存在着差距，因而由利益差距所形成的个人利益与他人利益、集体利益的矛盾总是客观存在的。

为解决由错综复杂的利益关系所产生的矛盾，持有不同利益的政策制定者会提出或制定出不同的政策，引导有关组织和个人采取不同的行动。

与社会公共利益紧密相关的公共政策，是要提供一种普遍遵循，或者至少相关人员应该遵循的行为准则，规范人们在追求利益所出现的矛盾或冲突中的行为。

政府必须综合地平衡各种利益关系，或简称为“利益综合”。

利益综合建立于利益选择的基础之上，前者既是后者的逻辑结果，又是现实结果，而且往往是两种结果的有机统一。

利益综合，除体现在政治行为与普遍准则上，还体现在原则性与灵活性的结合上。

现实社会中，利益是多元化的。

政策既要反映社会大多数人的利益需求，又要兼顾保护少数人的合法利益。

政策的作用，是要调动人的积极因素，排除那些消极因素，把各种利益矛盾尽量控制在较小的范围之内，以保证社会的稳定与发展。



## &lt;&lt;公共政策分析&gt;&gt;

## 利益分配。

不少人认为，政策是一种资源，谁得到了政策，谁就拥有了一定资源。

实际上，公共政策本身并不是资源，而是由于政策实施后保证了一部分人的利益得到满足，这意味着政策起到了向社会有关成员分配利益的功能。

对不同的政策对象来说，公共政策所分配的利益，经常是对一些人是直接的，而对另一些人是间接的。

一般地说，人们从政策那里所得到的好处，从程度上看是不等的。

比如，获得减免税政策的企业，是直接利益的获得者，而与这些企业生产、供销相关的其他组织与个人，很可能是这一政策的间接获益者。

前面我们已经提到，分配利益的结果既能使部分人获得利益，也可以使部分人失去利益。

比如物价政策，就经常在生产者与消费者之间谋取合理的平衡，有时会削弱生产者的利益，有时则抑制消费者的利益。

但公共政策的最大特点之一，总是保护多数人利益，尤其是多数人的长远利益，而抑制少数人的利益。

不过，人们从政策中获得利益或失去利益不是绝对的，还会出现这样的情况：某一政策使得一些人既获得利益，又失去了利益。

比如人口流动政策，使得农村剩余劳动力大量涌入城市，这固然使农民得到利益，同时给城市居民也带来了某些生活服务方面的很大方便，从中获得了好处。

但因流动人口管理上的困难以及其他多种原因，城市居民的利益又常常受到了程度不同的侵犯。

至于对那些失去利益，而又不接受作出让步或牺牲的政策对象来说，公共政策会对他们构成一种强制性的规范。

## 利益落实。

政策分配利益，满足一部分利益群体的合理要求是十分重要的。

但更重要的是这些利益群体能否按照政府的预定目标，获得应有的利益。

这不仅是相关的利益群体关心的事，更应该是政府关心的事。

政府的政策主体地位，需要它们主动地把政策内容贯彻到实践中去，产生应有的政策效果，即从本质上讲，使得分配的利益到位。

比如，为了减轻农民负担，中央、国务院曾多次制定了相关政策，三令五申地指出：严禁向农民乱摊派、乱收费、乱集资以及“打白条”等现象发生。

然而在实际执行过程中，许多地方的农民负担十分沉重，农民的实际利益仍受到了严重损伤，使他们产生“被剥夺感”。

很显然，中央政策，是要真正减轻农民负担，保护农民利益的，但政策不能有效地落实，就意味着农民没有从政策中获得利益。

在政策的基本思想指导下，选择好政策目标是政策制定中的主要内容。

因为它是政策制定者希望通过政策实施所要达到的目的。

有了正确的目标，就有了努力奋斗的方向，便于依据目标的内容，拟定各种备择方案，从中选取满意的结果。

有了正确的目标，可以基本统一那些因信仰、价值、利益存在着差异，在政策制定与实施全过程中的不同参与者。

有了正确的目标，可以对政策实施情况加以控制，顺利地实现目的，同时对政策结果提供可评价的标准。

政策目标的有效性取决于两个主要环节：一是政策目标的设计正确；二是不同的参与者对政策目标的共识。

没有认清政策目标，就设计政策方案，是很难避免失误的。

必须对目标进行深入、全面分析，分清什么是主要目标(必须实现)，什么是次要目标(尽可能实现)，什么是再次要目标(期望实现)。

从政策制定过程可知，目标的确立，与政策问题有关。

## &lt;&lt;公共政策分析&gt;&gt;

每一个特定的政策问题，都具有特定的性质。

与此相类似，每一个特定的政策目标也具有特定的性质。

既然问题是客观现实与期望结果之间的差距，那么政策目标必然是政府所要达到的理想状态和衡量达到目的指标。

科学地确定政策目标，会涉及到许多因素。

但公共政策目标首先是一种特定的政治目标，不同于人们的普通行为目标，也不同于一般的管理目标。

它集中反映了不同政策主体对政策的认同程度。

即使同一目标，各行动主体所赋予它的重要性也大不一样。

处于不同地位的主体，会从各自不同的政治价值观、实际利润追求标准来衡量这一政策目标重要程度。

比如对产业政策目标，不同行为主体的看法不一。

一、宏观调控政策的特殊地位 市场经济是以市场机制为基础，有效地配置资源的竞争经济。

由于市场经济本身有其不可克服的弱点和消极方面，因此，作为对市场作用的补充，现代实行市场经济的国家无不对经济的发展进行宏观管理，靠有效的宏观调控保证市场有序竞争。

尽管在不同的国家里，市场经济被称之为“自由市场经济”、“计划市场经济”、“社会市场经济”等等，名称不一，但从实质看，其差别不过是政府干预市场的方式和调控的程度不同而已。

我国社会主义市场经济是具有中国特色的市场经济的新模式。

一方面，与一般实行市场经济的国家一样，同经济运行相适应的基础性的资源配置手段仍是市场调节，国家从宏观上干预市场的发展。

另一方面，我国社会主义市场经济之所以不是自由化经济，其根本原因就在于必须在中国共产党领导之下，利用国家政权对经济运行实施宏观管理。

简单地说，这个模式是在坚持社会主义的条件下实行市场经济。

社会主义的本质是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，防止两极分化，走共同富裕的道路。

我们不仅需要如西方实行市场经济的那些国家那样，重视政府的宏观调节，而且要从坚持社会主义的基本国情出发，把宏观调控看成是建立社会主义市场经济体制必不可少的组成部分。

因为市场经济本身的弊端，如唯利是图、盲目生产、市场垄断、短期行为、两级分化等副作用，是与社会主义市场经济的总目标格格不入的。

从这个意义上讲，我国社会主义市场经济能否成功的关键，是政府的宏观调控。

市场经济本身无“姓资”与“姓社”的区别，但所有资本主义国家搞市场经济，都是以生产资料私有制为基础的。

前苏联和东欧那些原来搞计划经济的国家，在从计划经济向市场经济的转化中，都伴随着私有化运动。

而我们的社会主义市场经济，是在坚持公有制为主体的条件下实行的。

若不改革政府职能，切实加强政府，尤其是中央政府的宏观调控的能力，要实现建立社会主义市场经济的改革目标是难以想象的。

我们搞了几十年的计划经济，尽管从苏联移植过来的这一经济体制，曾在特定的历史条件下起过积极的作用，有成功的一面。

但从总的看，计划经济的弊端，越来越严重地阻碍了我国生产力的发展。

我们现在正是由传统的计划体制向市场机制转轨。

为了保护市场的发展，保持转轨中一定程度上的平衡性是事关重大的。

正是由于这个原因，与发达市场的国家相比，我国各级政府在培育市场方面承担着更特殊的重大责任。

党的十一届三中全会后，我国开始了经济体制的改革。

从总的方面看，体制改革的方向就是利用市场和机制发展生产力。

在邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论指引下，党的十四大明确提出了建立社会主义市场经济



## <<公共政策分析>>

体制的奋斗目标，并在全国人民代表大会上得到了确认。

社会主义市场经济的发展，进一步带来了我国经济的高速发展。

针对经济生活中的过热现象，1993年下半年，中央和国务院及时采取了宏观调控措施，大力整顿了金融秩序，稳定了经济发展的好势头，为1994年经济的持续发展创造了更好的条件，同时也积累了如何进行宏观调控的经验。

实践证明，宏观调控在我国社会主义市场经济中具有特殊重要的地位。

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问:<http://www.tushu007.com>