

公共政策学

严　强
南京大学政府管理学院
行政管理学系
公共事务与政策研究所
yanqiang@nju.edu.cn

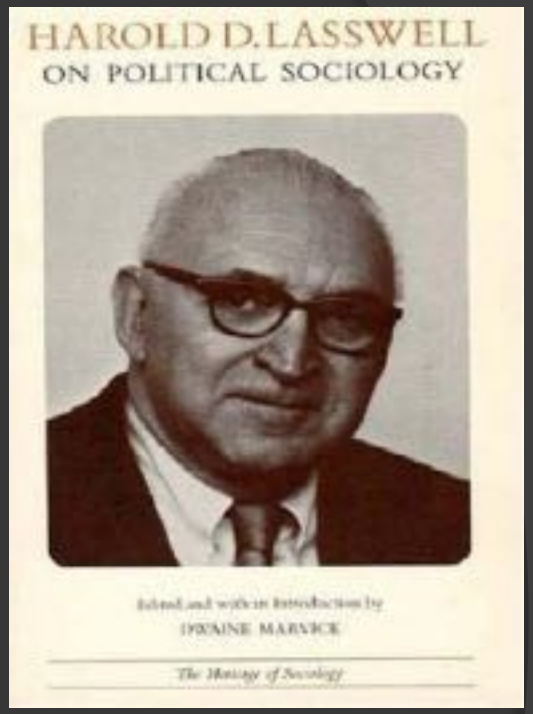


公共政策学的诞生

知识界通常认为，公共政策学首先产生于美国。标志美国公共政策学产生是一次会议和一本著作。所谓一次会议是指1950年在美国西部斯坦福大学召开的“关于国际关系论的革命性、发展性学术讨论会”。所谓一本著作是指作为这次会议的主要成果之一的论文集，1951年由斯坦福大学编辑出版，其书名就是《政策科学》（The Policy Sciences）

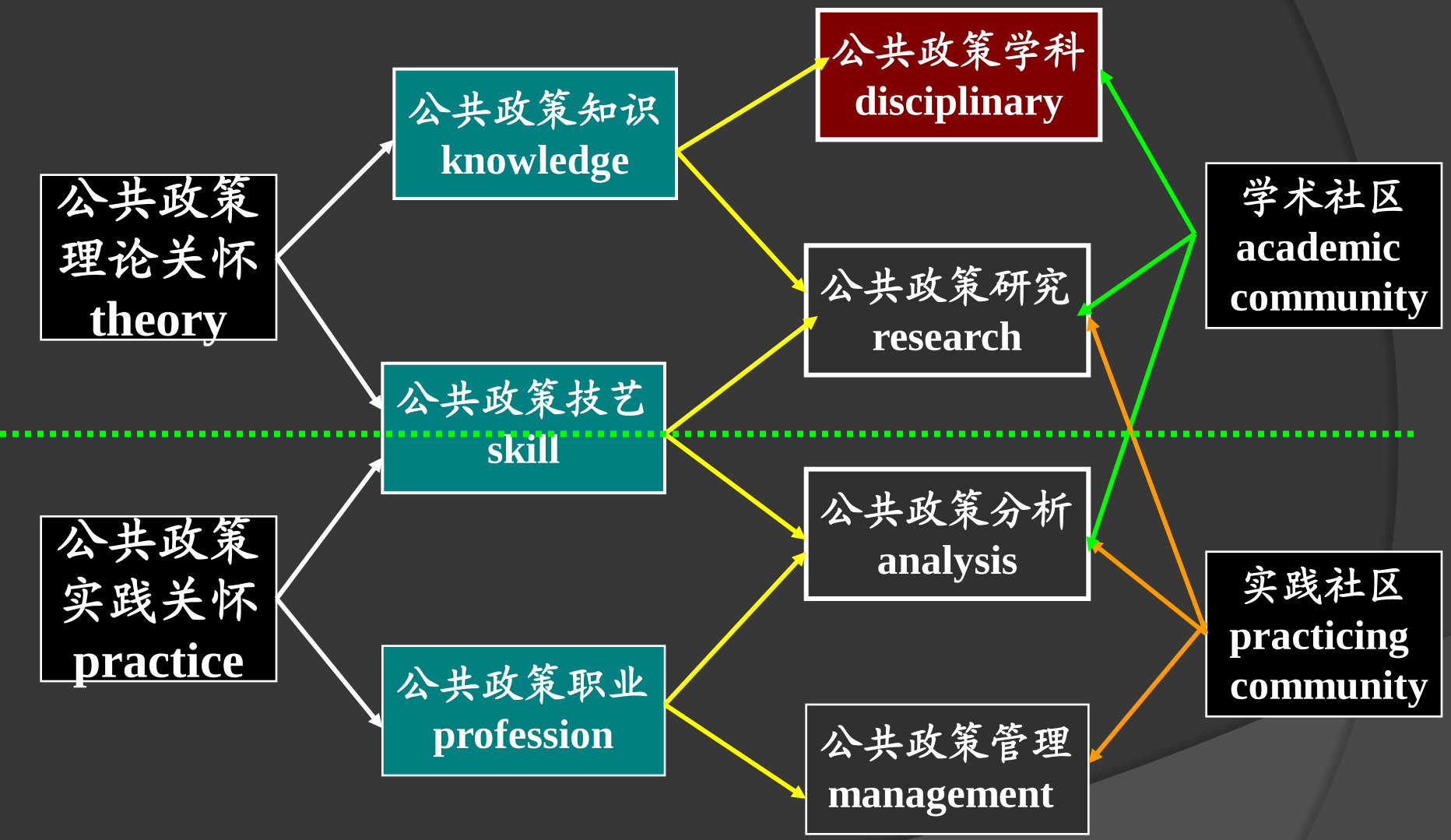
在这次有名的政策科学大会上，斯坦福大学的政治学教授哈罗德．拉斯韦尔对公共政策学下了一个定义：公共政策就是“以制定政策规划和政策替代案为焦点，动用新的方法论对未来发展趋势进行分析的学问”。

作为会议的主持人和论文集的主编，拉斯韦尔被公认为是公共政策学的创始人。





无声革命产生的实践和知识体系



公共政策学在当代的发展

美国学者奥斯特洛姆的公共政策制度主义模式

奥斯特洛姆（**Elinor Ostrom**）为有史以来首位诺贝尔经济学奖的女性得主，也是在2009年第五位摘下诺贝尔桂冠的女性。

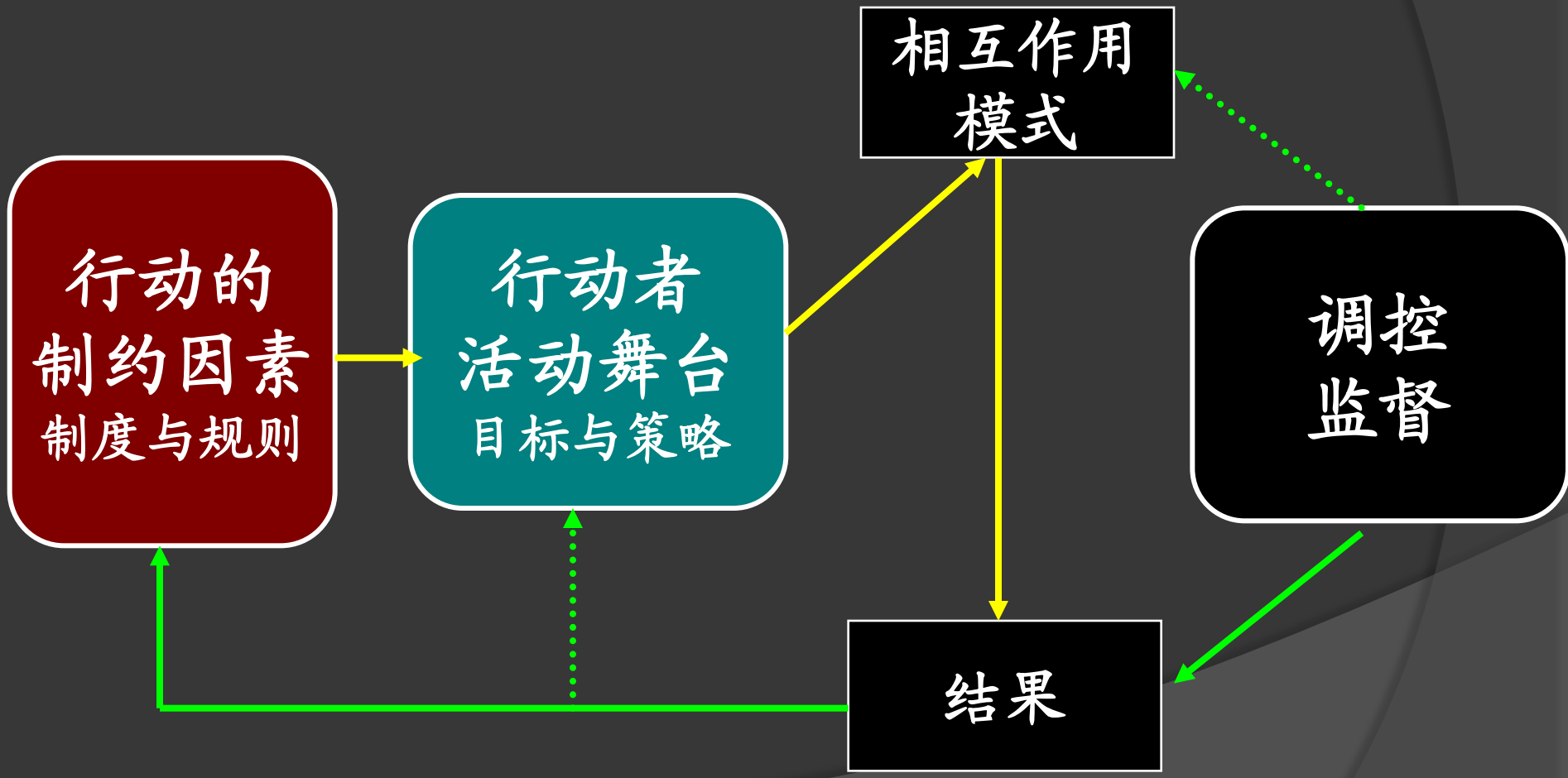
瑞典皇家科学院在颁奖的颂词中，盛赞她在经济管理和公共政策分析上取得了卓越成果。



奥斯特洛姆挑战了公有资产除非交给中央政府或私有化否则就难以妥善管理的传统观念，其研究证明，公有资产只要依据一定的制度安排和设计、实施民主、科学的公共政策就能得到有效的管理。



公共政策研究、分析与管理的新制度主义框架



为什么需要公共政策？

公共政策受到广泛重视

当今，无论是实行民主化的经济发达国家，还是通过社会变革，走向市场经济和民主政治的转型国家，或者是正在积极融入全球化，试图摆脱贫困状况的落后国家；无论是已经执政或试图执政的政党，无论是运转良好或处于动荡之中的政府，无论是政治精英还是草根阶层，都无一例外地关注着公共政策。在现代国家治理中，公共政策的地位有上升的倾向，公共政策活动有扩张的趋势。

由个体来治理公共事务存在困难

公共领域是客观存在的，公共事务是不可少的，但公共生活的治理却不能只依赖个体、家庭，也不能只依靠私营企业、利益集团。这两方面的力量既不愿意为他人着想（个体、私营的本性会搭便车，不愿为其他人牺牲自己利益），也缺乏足够的权威和资源解决公共问题（特别像环境污染、温室效应、跨国犯罪等问题）。



为什么需要公共政策研究？

公共组织未必会完全替个体利益着想

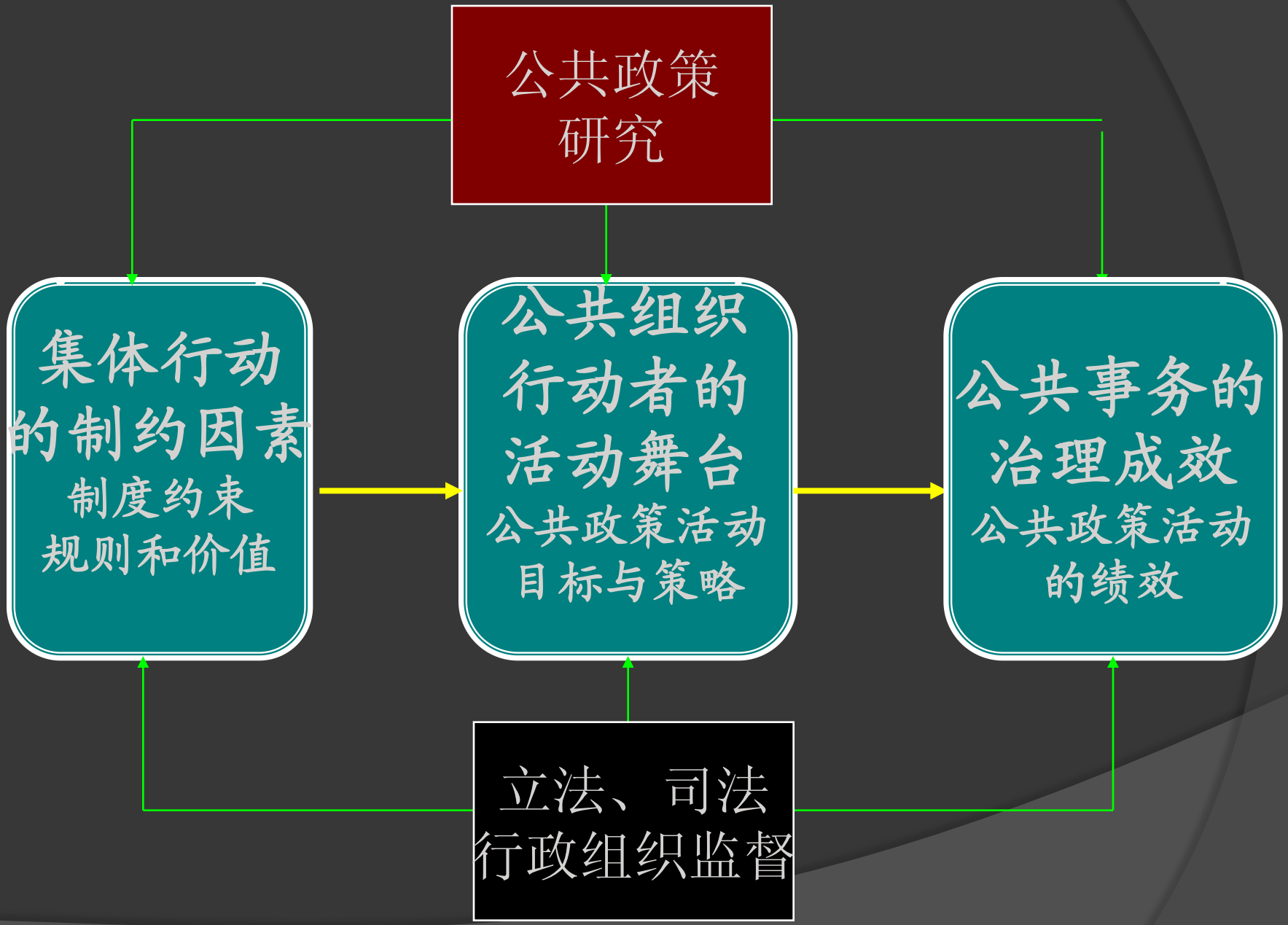
但是，公共组织也不一定有足够的智慧治理事务。公共组织即使有足够的智慧思考问题，也不一定完全为个体利益考虑。另外，公共组织还可能挪用、侵吞有限的公共资源，必须对其加以监督。

因此个体、企业、集团除了不会把所有的权力都让给政府部门以外，也不允许公共部门随心所欲。必须对他们的公共政策行动加以研究、监督。

公共组织没有充裕的资源治理公共事务

公共组织要解决公共问题，实施对公共事务的管理就需要一定的资源。其中包括公共人力资源、公共物力资源和公共财政资源。这三者都是有限的。

因为可供使用的潜在的公共资源是稀缺的，对潜在公共资源的汲取的条件是被严格制约的。因此，能够用来进行公共政策活动的公共资源是有限的，这就需要对公共政策的活动系统和过程加以研究，探索，以便找出既有效率又非常公平的方式和模型。


公共政策
研究
集体行动
的制约因素
制度约束
规则和价值
公共组织
行动者的
活动舞台
公共政策活动
目标与策略
公共事务的
治理成效
公共政策活动
的绩效
立法、司法
行政组织监督

为什么需要公共政策分析？

公共政策活动中包含着潜在矛盾

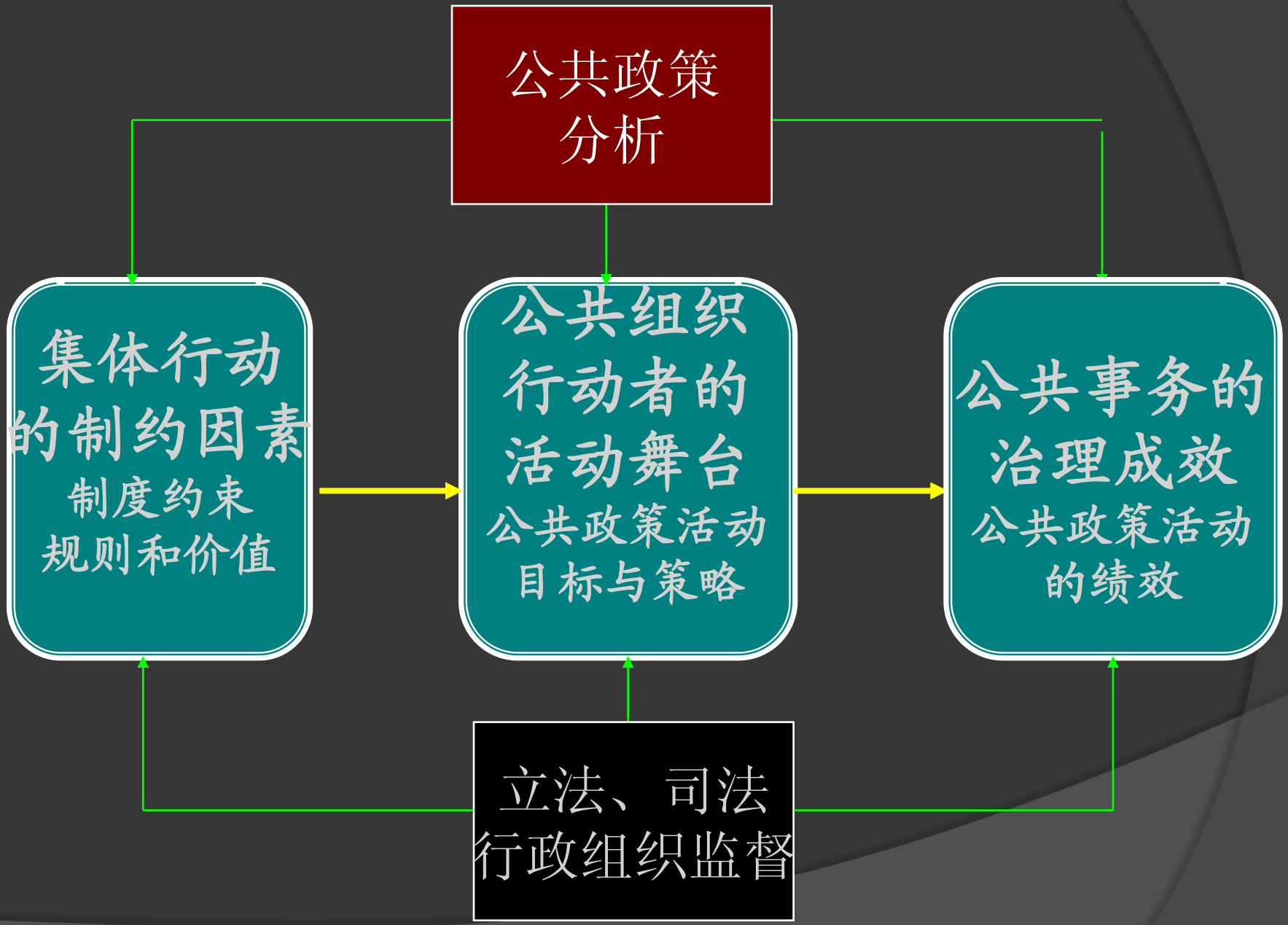
人类生活的公共领域的治理，只能依赖通过执政党和政府主导的、经协商合作进行的集体行动来进行，虽然公共政策成为解决公共问题，对公共加以治理环境的有效手段和工具，但是，政府的公共政策行动一定就是正确的吗？政府的公共政策活动背后真正的原因究竟是什么？政府公共政策活动预期效果和实际的结果是一样的吗？



围绕公共政策活动展开的辩论

为了让执政党和政府为主的公共机构采取的公共政策政策活动，符合民众的需求，人们就会围绕上述的疑问展开调查、并进行辩论，这就是公共政策分析。




公共政策分析
集体行动的制约因素
制度约束
规则和价值
公共组织行动者的活动舞台
公共政策活动
目标与策略
公共事务的治理成效
公共政策活动的绩效
立法、司法
行政组织监督

为什么需要公共政策管理？

通过结构管理优化政策群落结构

通常执政党和政府的公共政策活动围绕一个不同文化类别的政策用的创新性政策。从而形成一个个政策群落，

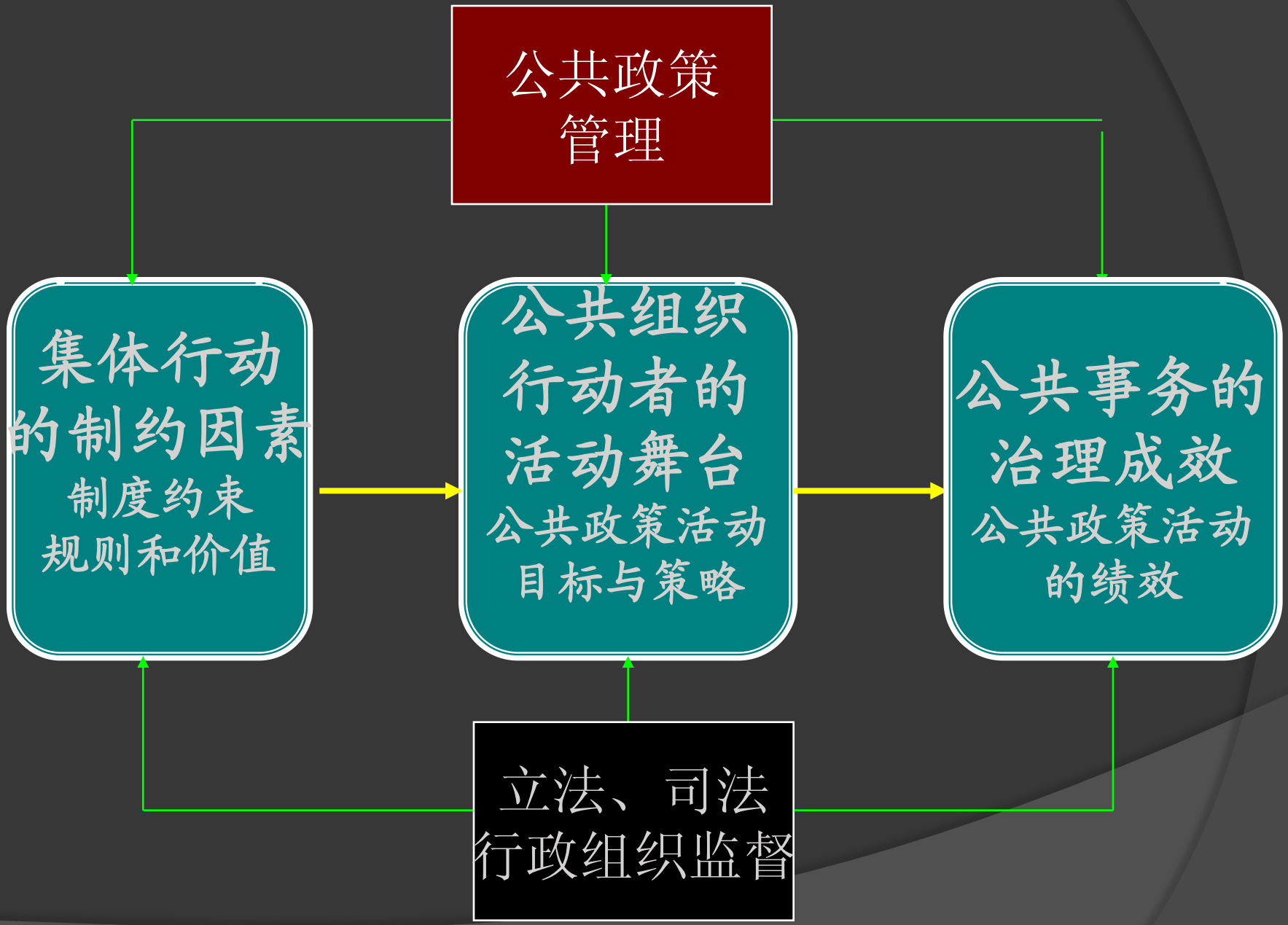
要避免这么多政策之间的冲突，脱节和遗漏，就必须对众多政策的关系、次序加以管理，以形成相互配合、相互制约的政策结构。

通过周期管理保障政策群服务于战略中心

在公共治理中，当出现新的战略中心或新的基本任务时，政策的管理就非常重要。这时需要调整和改变原先的政策群落，或终止某些政策，或制定出一些新的政策，或将原来的政策做变动，再和新的政策结合起来，以便形成服务于新战略和新任务的新的政策群落。

通过特殊政策管理来应急与创新

社会转型时期，挑战与机遇并存。变革和开放既能提供创新的条件和实现新的发展，但也会产生社会运行的动荡与不稳定。前者需要实施创新型的政策，后者需要实施应急型的政策。通过对应急型政策的管理，可以提升提前预警和应对危机的能力；通过对创新型政策的管理，可以创造条件、激发智力，提高整个民族自主创新的能力


公共政策管理
集体行动的制约因素
制度约束
规则和价值
公共组织行动者的活动舞台
公共政策活动
目标与策略
公共事务的治理成效
公共政策活动的绩效
立法、司法
行政组织监督

掌握概念、模型、思维方式，产生理论与实践的互动

要解决好面临的社会公共问题，管理好公共事务，就需要认真谋划并采取有效的行动。但并不是所有的谋划，产生的规则、措施、方针都是公共政策，即使有些是公共政策，但也不完全是民主、科学、有效的公共政策。

学习公共政策，就是要联系实际，掌握公共政策研究、分析和管理的相关知识、概念、模型、技术，用来帮助我们进行理智的、谨慎的思考、参与制定和实施民主、科学、公平、有效的公共政策。

Public Policy

公共政策研究

公共政策分析

公共政策管理



公共政策研究

I

Ch1 公共政策的性质与功能

要研究公共政策，首先需要了解什么是公共政策，即弄清楚它作为人类的活动的实质。同时，还需要了解公共政策活动的特点，以及它在社会治理和变革中所起的作用。

案例 全面取消“以药补医”的政策

随着医改的顺利推进和成效的初步显现，医疗改革逐步进入“深水区”，加快公立医院改革成为“十二五”期间深化医改的重要任务。

而取消“以药补医”机制，推进医药分开，又是确保公立医院回归公益性，进一步缓解看病难、看病贵问题的关键环节



以药补医的弊端

首先，“以药补医”使得医院收入与药品收入直接挂钩，直接刺激医院通过多开药增加收入，不规范的诊疗行为难以避免。

其二，“以药补医”是导致"看病贵"的一个重要原因。过度用药导致医疗费用不合理升高。医院药品费用占医疗总费用的比重达到50%，远高于发达国家的10%～20%。

其三，使一部分原本有技术、有能力为百姓服务的"白衣天使"失信于民，恶化了医患关系。

其四，在“以药补医”政策下，药品生产流通企业和医院都没有动力主动降低成本，医院倾向于卖贵药、用贵药，大量资金消耗在药品流通环节的不正当竞争中，不利于医药行业的健康发展。



2012年4月17日中共中央政治局常委、国务院深化医药卫生体制改革领导小组组长李克强出席全国深化医药卫生体制改革工作会议并讲话。要通过完善基本药物采购制度、规范药品生产流通秩序，把药价降下来，把质量保障好。这是保障群众基本医疗需求和适应多样化需求的有效途径。要以县级公立医院改革试点为重点，做好逐步破除以药补医、创新体制机制、推行便民惠民改革举措三篇大文章，探索走出公立医院改革的路子。


陈 竺


以药养医
医改


医改


“十二五”期间
我国公立医疗机构将
全面取消“以药补医”
2015年
在所有公立
医院全面推开
力争在县级
医院普遍推行
2013年
2012年
在300个试点
县先行推开

取消以药补医时间表

陈竺在全国卫生工作会议上提出，落实取消“以药补医”相关政策，今年在300个试点县先行推开，力争2013年在县级医院普遍推行，2015年在所有公立医院全面推开。“十二五”时期必须理顺补偿机制，全面取消“以药补医”。



相关政策日渐明确

●推进公立医院补偿机制改革，加大政府投入，完善公立医院经济补偿政策，逐步解决“以药补医”问题。

《中共中央 国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》

●推进医药分开，逐步取消药品加成，不得接受药品折扣。医院由此减少的收入或形成的亏损通过增设药事服务费、调整部分技术服务收费标准和增加政府投入等途径解决。

《医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009－2011年）》

●改革公立医院补偿机制。探索实现医药分开的具体途径，改变医疗机构过度依赖药品销售收入维持运转的局面，逐步取消药品加成政策，合理调整医疗服务价格，完善基本医疗保障支付方式，落实财政补助政策。

《关于公立医院改革试点的指导意见》

●推进补偿机制改革。以破除“以药补医”机制为关键环节，推进医药分开，逐步取消药品加成政策，将公立医院补偿由服务收费、药品加成收入和财政补助三个渠道改为服务收费和财政补助两个渠道

《“十二五”期间深化医药卫生体制改革规划暨实施方案》

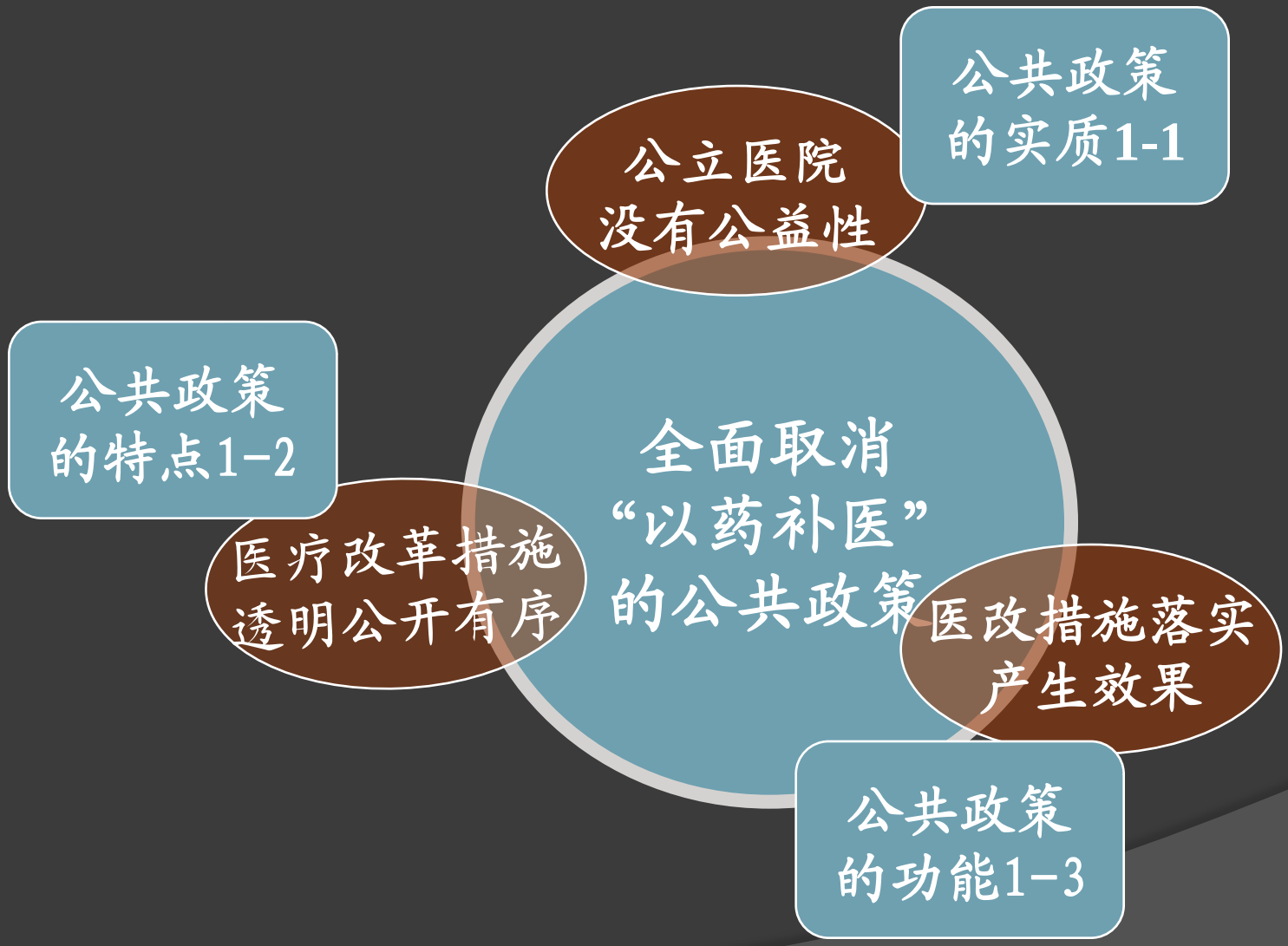
改革政策产生的效果

药品管理的变革

- 深圳：取消公立医院药品加成，患者凭医生处方可到社会零售药店购药
- 潍坊：医院由托管方对药品服务直接管理，医院人员不直接接触药品，只对托管方进行监管
- 宁夏：取消药品加成，实行“零差率”销售，将药房整体托管到大型药品配送企业

医疗付费的变革

- 镇江：推行以人头付费为基础的付费改革
- 北京：推出按病种分组的付费改革
- 上海：推行总额预付改革


公共政策的实质1-1
公立医院没有公益性
公共政策的特点1-2
全面取消“以药补医”的公共政策
医疗改革措施透明公开有序
医改措施落实产生效果
公共政策的功能1-3



§1.公共政策的性质

政策语义（1-1-1）
政策链条（1-1-2）
公共政策定义分析（1-1-3）
公共政策简要界定（1-1-4）

政策的语义考察

政

匡正、校正

策

谋划、应对

Policy



政　策

政策概念进入中国话语体系

与西方的Policy相对应的政策一词进入中国，人们为日常有多种说法的据途径

政策一词进入中国

经由清朝的英国籍海关官员



经由梁启超由日本语传入



经由孙中山从欧美带回



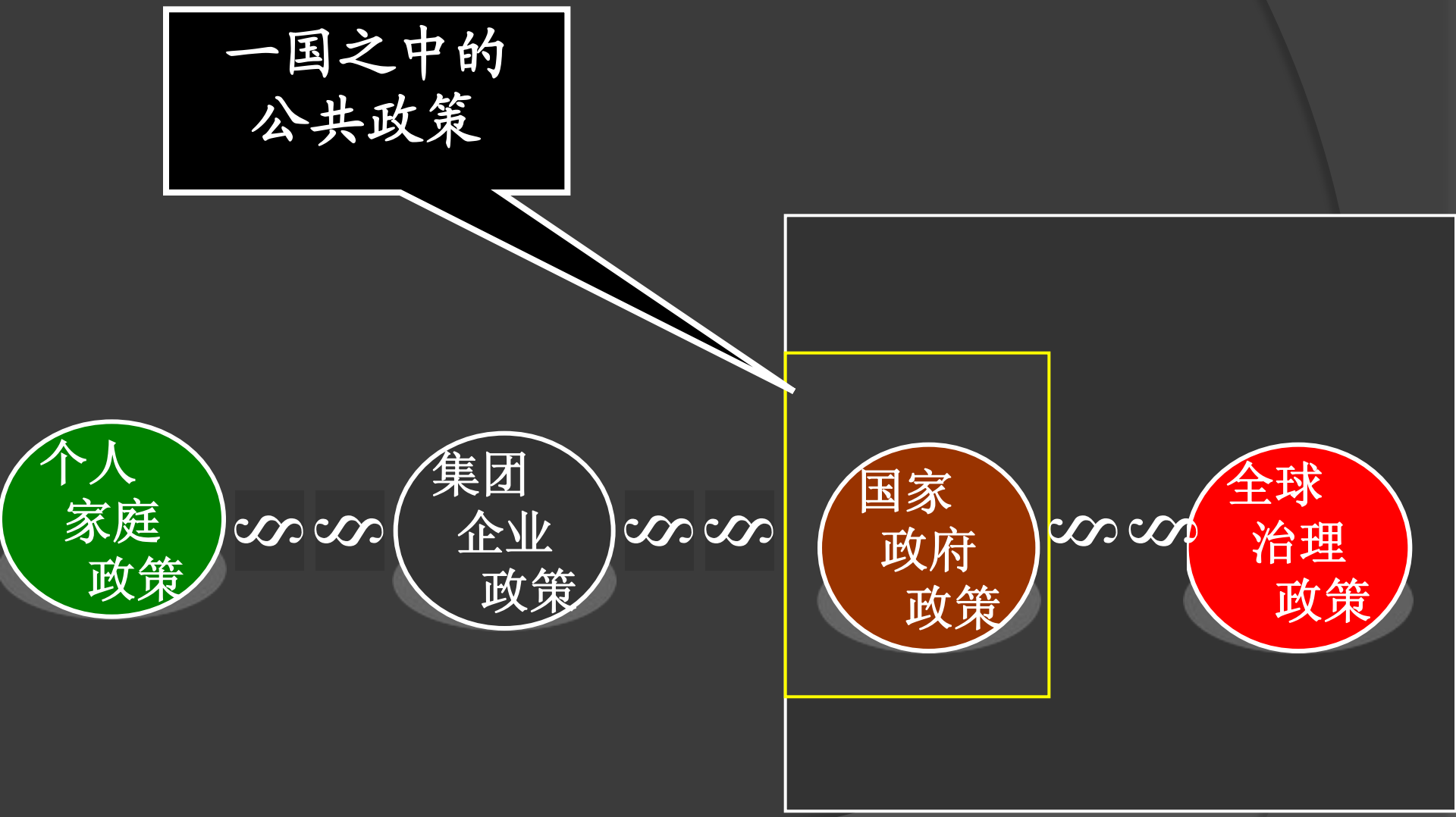
政策的链条

●A家庭夫妇只有一个女儿，夫妇俩商量决定拿出多年的积累，让她出国深造。

●A企业生产儿童玩具，在市场调研中发现独生女孩越来越多，决定多生产适合女孩玩的高级洋娃娃。

● A国在人口普查中发现，由于某些医院迎合某些家庭重男轻女的观念，对胎儿作性别测定，导致全国人口性别比例失调，于是决定禁止医院作这类测定。

●鉴于人口总量不断增加，联合国召开由各国首脑参加的会议，签署宣言，承诺各国的经济增长应以不影响后代发展为前提。


一国之中的
公共政策
个人
家庭
政策
集团
企业
政策
国家
政府
政策
全球
治理
政策

公共政策定义的分析

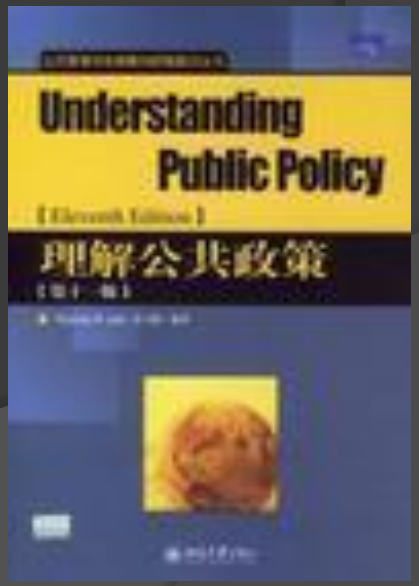


公共政策活动具有多方面性一个研究者只能关注其中的某个方面，得出的界定常常是不一样的

●托马斯. 戴伊（Thomas Dye）公共政策是关于政府所为或所不为的所有内容。可能涉及对行为的管制、组织官僚体系、分配利益行为等。

评价：只强调了政府具有选择的职责，强调了做与不做的决策，

行动主体单一，也缺乏政府行动的因素



●詹姆斯.安德森（James Anderson）：公共政策是某一行动主体或一群行动主体解决问题或相关事务的有意识的行动。(1985)

评价：强调存在着许多行动主体及其利益；强调了活动是以解决问题为取向的；强调了行动主体的自觉意识

缺乏责任与能力的限制

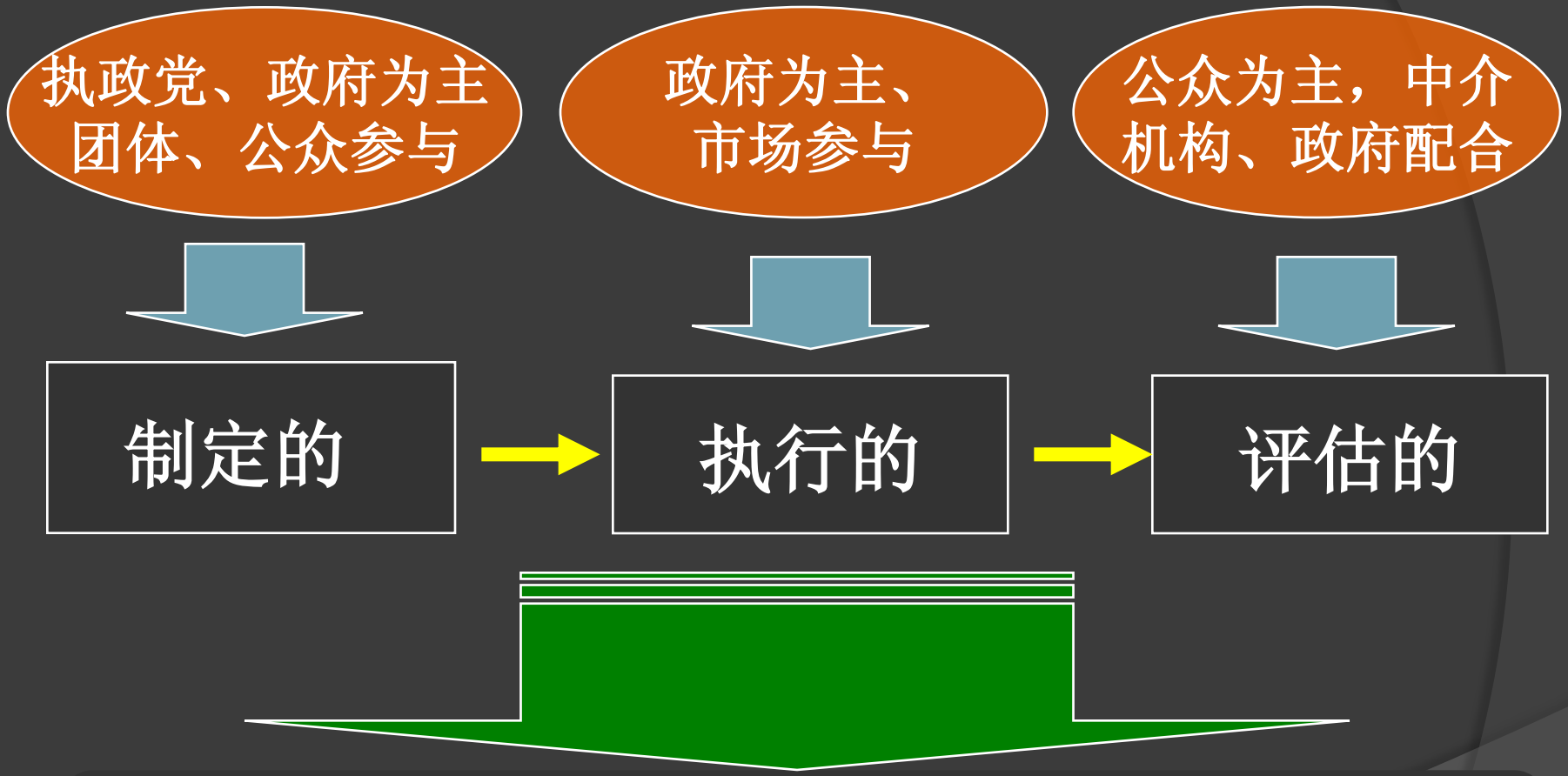


●威廉. 詹金斯（William Jenkins）：公共政策是由政治行动主体或团体主体在特定的情境中制定的一组相关联的决策包括目标选择、实现目标的手段，这些政策原则上是行动力所能及的。

评价：强调了多种行动主体，强调了一组相关联的决策；强调了政府决策范围是力所能及；强调作为工具的目标选择和与目标相关的手段的目标导向

缺乏解决问题的取向

公共政策简要定义



在责任和能力范围内
以解决公共领域公共问题为宗旨的活动



§2 公共政策的特点

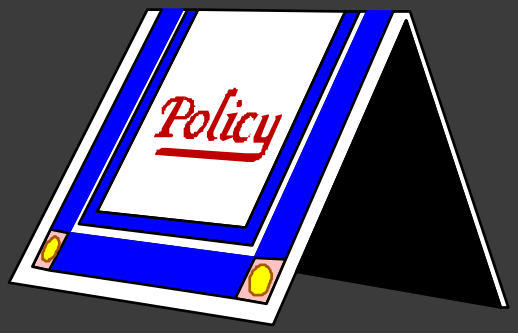
公共政策的政治性（1-2-1）
公共政策的公共性（1-2-2）
公共政策的能动性（1-2-3）

公共政策的政治性

- 政治决定

  公共政策是执政党和政府作出的、以解决公共领域中的公共问题为宗旨的政治决定。

  政治不仅研究公共权力和获得与运行，关心“谁，什么时候，获得什么？”而且关心如何提高政府本身的能力和怎样改善治理效果。公共政策活动中不可缺少政治的元素



公共政策中的政治和公共政策中的经济如同两只在相反方向上迅跑的兔子。如果只追其中一只，就会放跑另一只。L. 米德（Lawrence M.Mead）认为应当将具有评价性的、关注投入产出的经济学的公共政策研究和具有说明性的、关注价值的权威性分配的政治学的公共政策研究要整合起来。先以政治学的政策研究作为环境，再在政治环境下使用更为精细的经济学研究方法





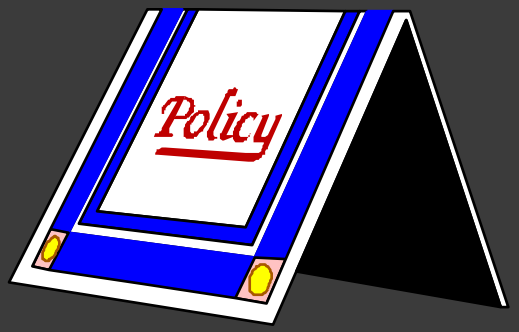
●民主活动

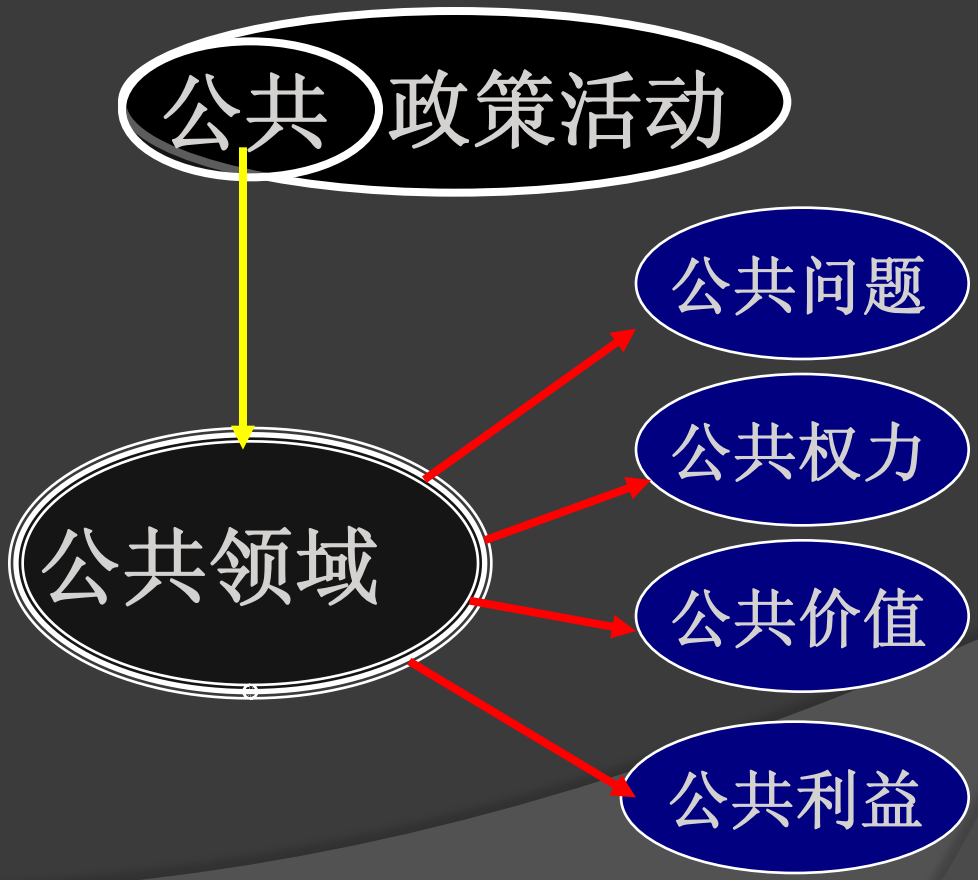
公共政策是多个利益相关者通过论辩、竞争和合作的民主活动

仅仅从经济学、社会学、文化学上来理解公共政策是远远不够的。公共政策既然与政治相关，它的本性中就包含政治民主的要求。从根本的价值取向上来说，公共政策必须是民主的。

公共政策的公共性

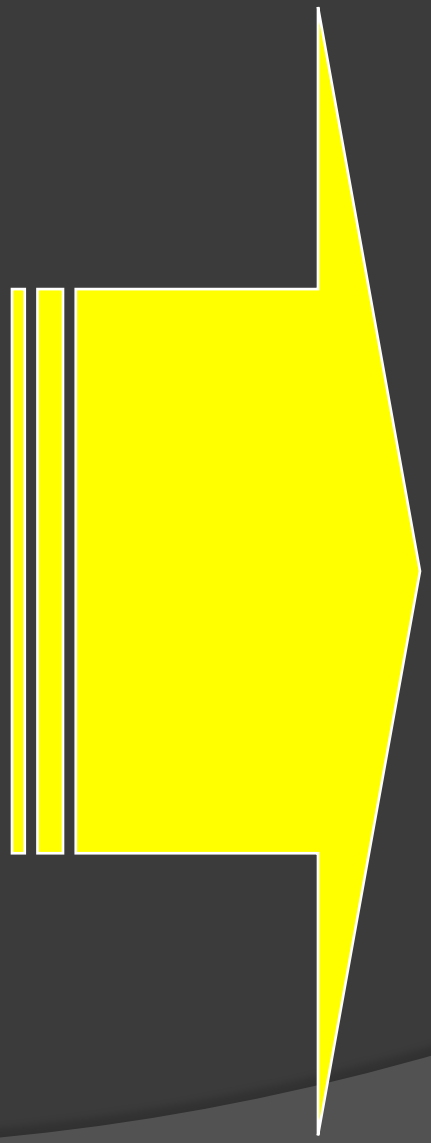
- 维护公共利益





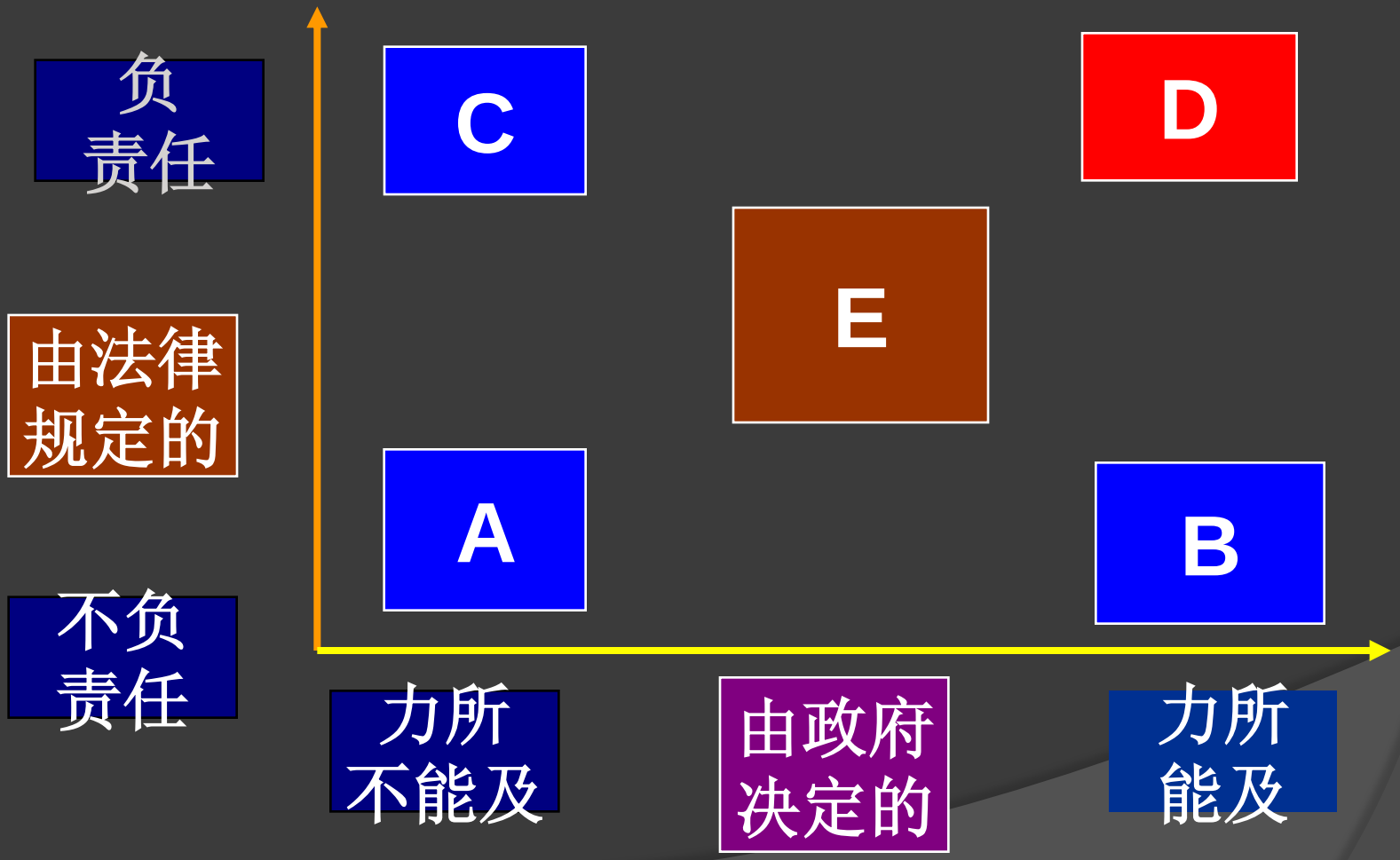
●解决公共问题

- ○存在一些与既定秩序不相吻合的现象、情况
- ○相关的公众议论纷纷
- ○媒体展开焦点报道
- ○舆论领袖发表意见
- ○部分利益相关者已经行动



公共政策问题
民众与社会关注
要求政府行动

●履行公共责任

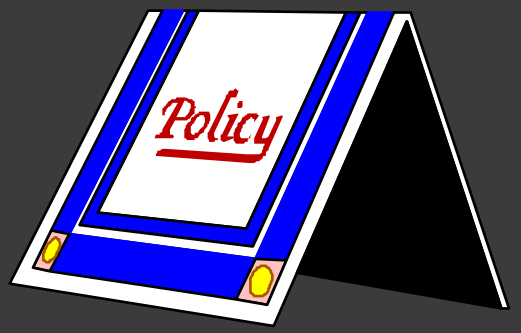


公共政策的能动性

- 治理手段

  公共政策是执政党和政府立足于负责任和力所能及，管理公共事务，使社会达到善良治理的一种计划手段。

  公共政策活动的主体必须在资源有限和人们利益需求无限的矛盾状况下，为回应和满足公众、集团的多方利益要求，为社会的持续发展，采取有计划的项目选择。



政策学家 威尔达夫斯基（Aaron Wildavsky）曾指出，经济学家告诉人们为了获得什么而应当抛弃什么，政治学家则告诉我们谁为什么得到什么，政策分析家则是在我们希望得到的结果中，从可以做的立场出发，给人们提供在一定条件下解决问题的方案。

公共政策属于折中性的选择，与其说是适当，不如说明是能实行；与其说是完美无缺，不如说是可以满足；与其说是值得，不如说是可以承受

- **自觉活动**

  公共政策是以解决问题为中心的、满足多元利益需求的、事实和价值相统一的能动的、自觉的活动。

  公共政策活动体现了人类建构自己生活的社会结构和社会关系，解决公共问题的能动性。在这种能动的活动中，解决问题是中心、满足多元利益需要是轴心、事实价值统一是核心

- **科学活动**

  公共政策的目的是要在有限的资源供给和不断增长的公众需求之间求得平衡，因此，在政策活动中必须强调使用合理的方法、合适的技术和合法的程序，从而必然是自觉能动的科学活动。



§3.公共政策的作用

公共政策的导引功能 （1-3-1）
公共政策的调控功能 （1-3-2）
公共政策的分配功能 （1-3-3）
公共政策的应急功能 （1-3-4）
公共政策的创新功能 （1-3-5）

公共政策的导引功能

政策导引功能的实现机制

社会活动主体的行为是可以改变的，从而也是规范和引导的。制定与实施公共政策正是针对因利益矛盾而引发出来的公共社会问题去确立一定的合理的行为准则，凭借这些准则去规范和制导人们的行为，改变社会的人力、物力、财力等资源在空间的分布与时间流动方面的配置，从而对社会发展的方向、速度、规模进行约束。保证社会运行有合理的秩序，并朝向某种既定的目标。

政策导引功能实现的途径

公共政策的导引功能主要通过两种途径表现出来的。一是目标控制的途径。凡是公共政策都有明确的目标。在公共政策的制定中，必须依据公众的利益要求、既定的社会环境条件与政府的责任能力，确定科学的、有效的目标体系。政策的实施则是将社会生活中原来存在的复杂多向、矛盾冲突的个别目标强制地纳入一个统一的既定目标体系之中，从而使人们朝着大体相同的方向有序地前进。

二是价值和行动控制的途径。公共政策是事实和价值的有机统一。凡是公共政策都包含一定的价值体系、规范体系和行动体系。价值体系的作用在于告诉人们政府所提倡的政策是有用的、应当的、必须的；规范体系的作用在于告诉人们行为的界限，指出哪些行为是允许的，哪些是不允许的；行动体系则告诉人们为达到政策的目标应当怎么做，采取何种途径去做。通过价值、规范和行动方面的指导，人们就能改变观念，统一认识，实施规范的行为。

公共政策的调控功能

政策调控功能实现的基础

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利益上的摩擦、冲突以至对抗，最终阻碍公众利益持续、有效的增长。

如果对个人与个人、个人与集体、集团与集团、人的活动与自然生态的关系加以统筹，就能保证公众利益的均衡合理，从而提供有效的增长条件。

公共政策正是通过不同主体的利益公开诉求、平等竞争、民主论辩，在统筹均衡多方利益的基础上，规定出大家认可的行动的目标和价值，从而调节和控制社会朝着既定的战略方向前进。

政策调控功能实现的类型

公共政策活动发挥调控作用有直接与间接两大类型。公共政策是划分领域的，某项公共政策对与其对应的领域所起的调控作用是直接性的，而对于其他相关的领域来说，其调控作用则是间接的。比如作为基本国策的人口政策，它对于人口增长与优化有直接的调控作用，但对于产业结构的提高与优化，则只有间接的作用。

政策调控功能实现的方式

公共政策的调控还可以分为平衡调控与非平衡调控两种方式。社会的发展既可以在各种利益平衡的状态下实现，也可以在突出重点、有意倾斜的非平衡状态下实现。平衡与非平衡在社会发展中总是交叉出现的。因此，政府在利用公共政策调控社会发展时，既可以使用平衡的方式，也可以使用非平衡的方式来进行。

公共政策的分配功能

政策分配功能实现的原则

一般地说，政府的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；二是为消灭差别求得平等而牺牲效率的原则；三是效率与公平相统一的原则。

在计划经济体制下，执政党和政府推行的公共政策在分配功能上贯彻的是牺牲效率的平均主义原则。在市场经济体制下，执政党和政府所制定与实施的公共政策坚持实行的是效率与公平统筹兼顾的分配原则。

政策分配功能实现的途径

公共政策的分配可以通过三种途径来实现。

一是第一次分配途径，这是制定相应政策，依据劳动的数量、质量，依据创造财富的要素贡献的大小加以分配。

二是第二次分配途径，这是制定实施一定政策，通过公共财政和公共预算进行的分配，目的是对因天赋差异或机会不均等而产生的弱势群体和因历史、地理等因素造成的落后地区进行补助，体现的是公平、正义的原则。

三是第三次分配途径，这是制定实施相关政策，通过支持和发展慈善和公益事业，对社会群体、落后地区和遭遇灾难人群的救助。

公共政策的应急功能

政策应急功能实现的条件

在转型社会中，由于新旧体制交替、磨擦，社会利益出现新的分配和资源配置，这些都会导致原有既得利益团体的不满和社会新的弱势群体的出现。当社会出现新的、严重不均衡时，就会出现某些动荡和突发事件。

另外，由于自然界自身的运动，也会出现地震、海啸、飓风等自然灾害。由于人类不理智、不健康的生产与生活方式也会导致食品卫生事故、技术和生产安全事故、高致性的传染病等等，这些都需要人类采取积极行动，加以应对和处理。

政策应急功能实现的机制

公共政策在应对突发事件和化解社会危机中发挥作用主要是通过三种机制来实现的。

一是预警机制。是当突发事件和危机还处于潜伏时，就展开日常风险管理、制定预案，积极预警；

二是化解机制。当矛盾冲突已经出现，但还没有加剧和激化时，就展开利益协调，化解矛盾，避免危机事件出现。

三是应对机制。当某些矛盾激化、引发社会动荡，出现社会突发危机事件时，公共政策的作用则是隔离危机、挽救生命财产损失，防止社会混乱，恢复社会正常秩序。

四是反思学习机制。当突发危机事件平息之后，通过制定相关政策，总结经验，寻找薄弱环节，加强培训和演练，形成有效的危机应对法制、体制和机制。

公共政策的创新功能

政策创新功能实现的条件

在社会转型时期，重要的任务是破除旧的无效率的、已经同社会发展要求不相适应的旧体制。虽然旧体制总是同社会旧的利益结构、旧的机构设置及陈旧的制度安排联系在一起，又具有极强的惯性。这就会出现一种状态：一方面旧体制的弊端已经显露出来，逐渐失去人们的信任。另一方面，要求获得新的利益的人们期盼着革新，向往新的政策。这种旧体制衰败和无效与多数人革新观念的高涨的对峙就为公共政策发挥创新作用准备了条件

政策创新功能实现的途径

公共政策的创新作用是通过鼓励新的利益群体，依据新的规则开展行动实现出来的。当新的政策规范突破旧的机构设置和旧的制度安排，引领追求新利益的群体展开新的行动时，新的组织机构、新的制度安排就会逐步出现，并且在新的利益结构的支持下，不断成长、壮大、完善。通过新的政策的传播、不断的完善，当最终形成新的利益结构、新的机构设置和新的制度安排时，政策的创新功也就能最终实现出来。

Ch2 公共政策的系统与要素

公共政策是人类发明出来的自觉活动。这种活动以政党组织和政府机构为主，在一定的外部环境或背景条件下，依据一定的价值，选择合适的工具，约束或支持相关机构和人员的行为，以此来解决存在的公共问题，维护社会公共利益。

要理解并参与公共政策活动，就需要对这些活动的外部环境或背景条件加以研究，还需要对这些活动内部的构成要素，及其相互关系加以探索。

案例　各地“异地高考”办法的出台和实施

改革开放推动着人力资源的转移。从农村进入城市的流动人口不断增加，进城务工的农民在异地工作的时间变得更加长久，其子女在流入地参加高考的问题也变得日益迫切。

2012年9月1日国务院办公厅发出文件，　要求各地在2012年12月31日前出台实施异地高考的具体办法。





政策动议的背景

异地高考的问题在全国普遍存在，但矛盾格外突出的，是在流入人口数量特别密集的大城市，比如北京、上海、广州，即所谓的北上广。根据相关统计资料显示，在北京，2008-2009学年度，30073名非北京户籍的小学毕业生中，最多只有24685名学生能在北京继续读初中；12599名非北京户籍的初中毕业生中，最多也只有5484名能在北京继续读普通高中。大量的外地孩子在北京读完一部分课程后，就不得不忍痛离开北京、离开家人，回到原籍读书。这种状况直接导致非本地户籍的学生在北京难以升学，尤其是难以参加高考。

在上海，情况也差不多。义务教育阶段已经接纳了40多万外来务工人员的子女，他们很快就会面临中考问题，如果中考问题不解决，这些孩子将有很大一部分要回原籍所在地读书，由此会产生新的农村留守儿童问题。当然，即使能在上海留下来升入高中的农民工子女，他们也很难取得异地高考的资格。



公共舆论的焦点

这种状况不得不引起公众和政府的思考。公共舆论的焦点集中在两个方面。

舆论焦点的一个方面是争论什么是阻碍异地高考的根源？不少舆论认为造成这种明显的教育不公的根源是旧体制下形成的僵化的户籍制。许多网友指出户籍制度是导致教育不公的根本原因，实施异地高考能够突破户籍制度的束缚，能有效地促进教育公平。

人民网舆情监测室统计的结果显示，有48%的网友认可这一观点。



但是，也有舆论认为造成这种教育不公状况的根源不是户籍制度，而是教育资源分配不均和招生制度不合理。他们认为，开放异地高考无助于实现教育公平，反而会带来很多新的问题，比如大城市人口恶性膨胀，催生新的进入城市的限制标准，当地人的教育权益也会被削弱。

人民网舆情监测室的统计结果显示，有19%的网友认为异地高考无助于教育公平。要想真正实现教育公平就必须在全国范围内均衡的分配教育资源，改革现有的招生制度。

舆论焦点的另一方面是争论落实异地高考政策有多大可能性。尽管绝大多数网友力挺实施异地高考政策，但对其落的前景却抱有悲观的态度。

人民网舆情监测室的统计结果显示，认为异地高考政策能够很快落实的网友实在是寥寥无几，另外有23%的网友认为异地高考实现难度很大，因为它牵扯到方方面面的利益和关系，绝非是一个仅靠教育部门努力就能解决的问题，所以这种教育不公的状况最终不会有多大的突破。



现实的利益矛盾

全国人大代表、中山市中山纪念中学的校长贺优琳认为，如果真的实行异地高考，设计操作很复杂，需要对招生资源包括高校的招生指标重新洗牌，必须根据每个地方考试的人数进行指标的再分配，否则对持有广东户籍的人口就会造成冲击和不公。国家高考政策对欠发达地区实行保护政策，而发达地区比如广东，高校多、教育资源也多，假如放开异地高考，哪个地方好考，人就涌向哪里，结果必然会造成混乱。在广东，考生高考的难度已经很大，假如资源不重新分配，允许只要在当地务工的人员的子女都可以参加高考，则广东户籍考生的压力会更大。

政策方案建议

全国人大代表、重庆市政协原副主席陈万志表示，应该放开随迁子女的高考资格，“方向先明确下来，其余就是制度设计的问题”。

陈万志说，虽然很多孩子父母的户籍不在北京，但他们出生在北京，成长在北京，读书在北京，却不让人家在北京参加高考，确实不太公平。



但是如果异地高考的大门一下子全放开，也会引起很大的问题，可能会有生源大省的考生到中西部地区参加高考，挤占当地考生的机会。因此，在制度设计上，必须设置一定的门槛和条件，“不能让考生想过去就过去，更不能快考试了，才突击转过去”。

陈万志认为，放开随迁子女的高考大门，并不等于任何人都能够获得异地高考的资格。各地可以根据当地的条件设置一些门槛，比如父母连续在当地工作多少年，连续纳税多少年，学生本身在当地连续就读多少年，过了这一门槛的农民工子女才能在当地参加高考

异地高考门槛的设置要根据各地条件而定，“有些城市，特别是大城市，最初的门槛可以设得高一点，比如要求父母连续纳税时间定长一点”。

陈万志认为放开异地高考这项教育制度的改革需要政治领导人的决心。在程序上可以上升到立法层面。“先充分博弈，尊重大多数民意”，让各地根据各自情况，综合考虑各个方面利益，找到一个可行的方案。

官方的回应

2011年3月10日，在列席十一届全国人大四次会议时，针对流动人口子女“异地高考”的呼声，教育部部长袁贵仁指出，城市应当为稳定就业者子女的就学负责。

袁贵仁说，我们鼓励各省市结合实际，尽快推出异地高考方案，有些省市确实存在难度的，教育部将具体协调。同时，异地高考也不意味着完全开放，而是存在“条件准入”：一方面要考虑城市的承载能力；另一方面也需要家长满足在当地工作等条件。谈及方案公布时间表时，袁贵仁爽快地表示：用不了10个月。





2012年8月31日，中国政府网刊发了国务院办公厅转发教育部、国家发展和改革委员会、人力资源和社会保障部以及公安部的《关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试工作意见》的通知。

要求各地在2012年12月31日前出台实施异地高考的具体办法。

各地政府出台的办法

北京、天津公布的是“过渡方案”；

贵州、安徽均为“暂行”方案；

辽宁、湖北、海南等省则称之为“试行”方案。



上海提出居住证积分达到规定值有望在沪高考

上海就《上海市居住证管理办法（草案）》公开征求意见。上海准备对居住证进行“积分制”管理，持《居住证》A证的人员，其子女可在上海参加中考、高考。这是四大直辖市中，首个对异地高考予以正式回应的大城市。

广东提出三年内试行异地高考

广东省政府颁布《深入推进基本公共服务均等化综合改革工作方案（2012—2014年）》，明确规定在2014年前，广东将试行异地务工人员子女在输入地就读学校参加中考、高考，探索省内高职高专院校接受外省户籍考生的入学申请。这意味着，广东将在3年内试行让外地学生在广东参加中考、高考，到时在广东就读中学的外地学生不必再回到户籍所在地参加考试

门槛设置：社保“门槛”多为3年

在门槛设置上，安徽、福建、浙江、山东、江西五省份没有对需要“异地高考”的考生父母(或法定监护人)提出额外的条件。

而北京、上海、广东等11省不同程度地对考生父母提出了社保要求。其中，天津、上海社保年限尚未明确，其余省份社保年限多为3年。

另外有8个省份没有明确提出父母或监护人的工作要求，有6省份没提及父母或监护人住所的要求。

实施的年限：20省承诺2012年有条件放开

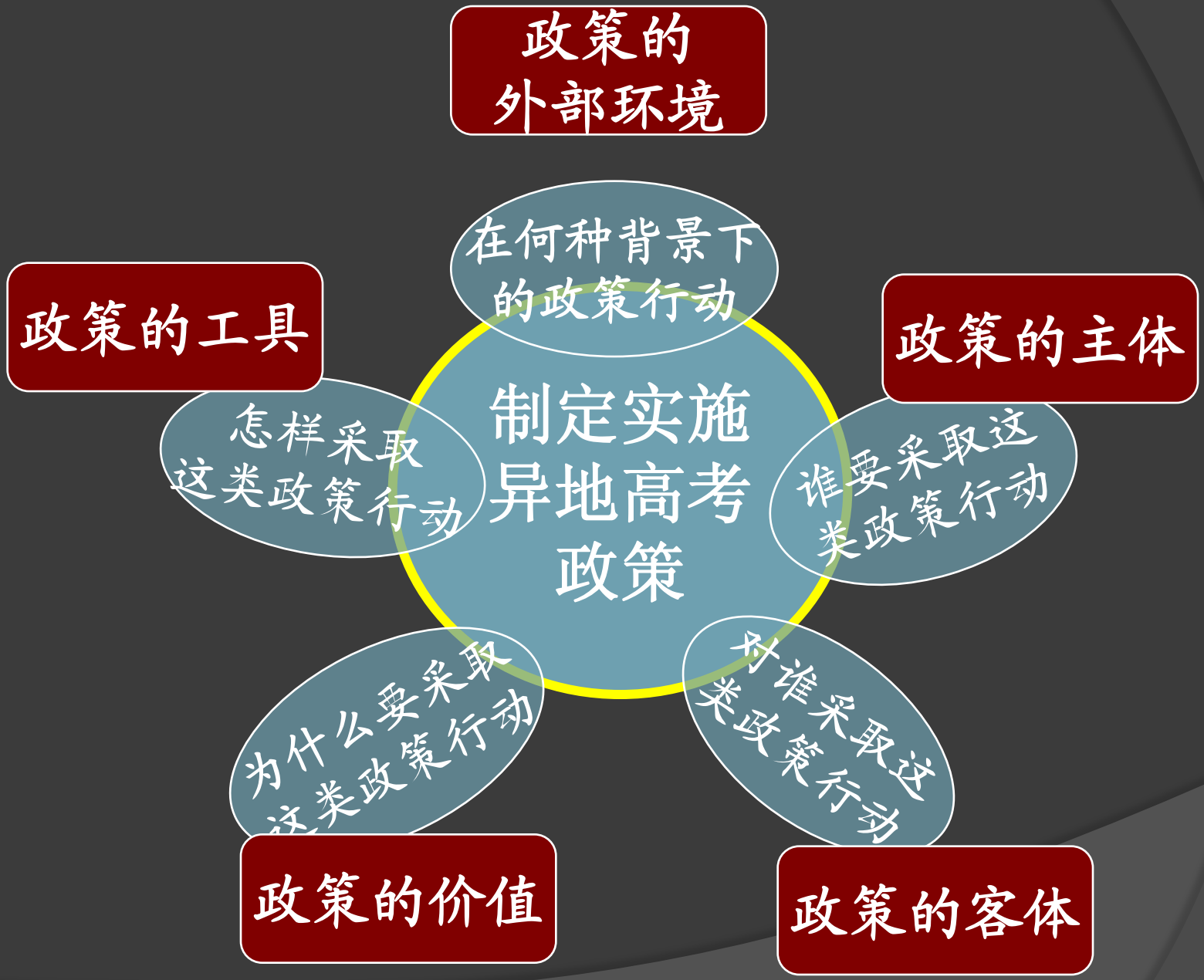
有20省份提出在2012年就实施有条件放开“异地高考”。这些省份中包括安徽、江苏、广西、云南、重庆、浙江、江西、湖南、湖北、河南、山西、河北、黑龙江、吉林、辽宁、天津、广东(高职)、新疆(往届中职生考高职)和内蒙古。

其中有些省份同意随迁子女只要满足规定的条件就可以与当地考生享受同等的报考和录取高校的待遇，而有的省份则规定实施异地高考考生的报考范围只能限定在高职(天津、广东和新疆)，或省属高校(云南的部分非滇籍随迁子女考生），而不能填报高水平的大学。

贵州、福建、上海、四川、宁夏、陕西(高职)、山东和海南等地则要等到2014年才实施有条件的“异地高考”。

开放的程度：有超过20个省份同意对异地生无差别招录

除了上海和广东，包括山东、河南、河北、黑龙江、吉林、辽宁、浙江、江西、湖南、湖北、贵州、安徽、福建、内蒙古、山西、陕西、江苏、广西、云南、四川、重庆、甘肃和海南，有23个省份在制定“异地高考”政策时，将最终的目标设定在异地考生与省域内考生在考试录取方面，做到无差别对待，或无特别限制性对待。

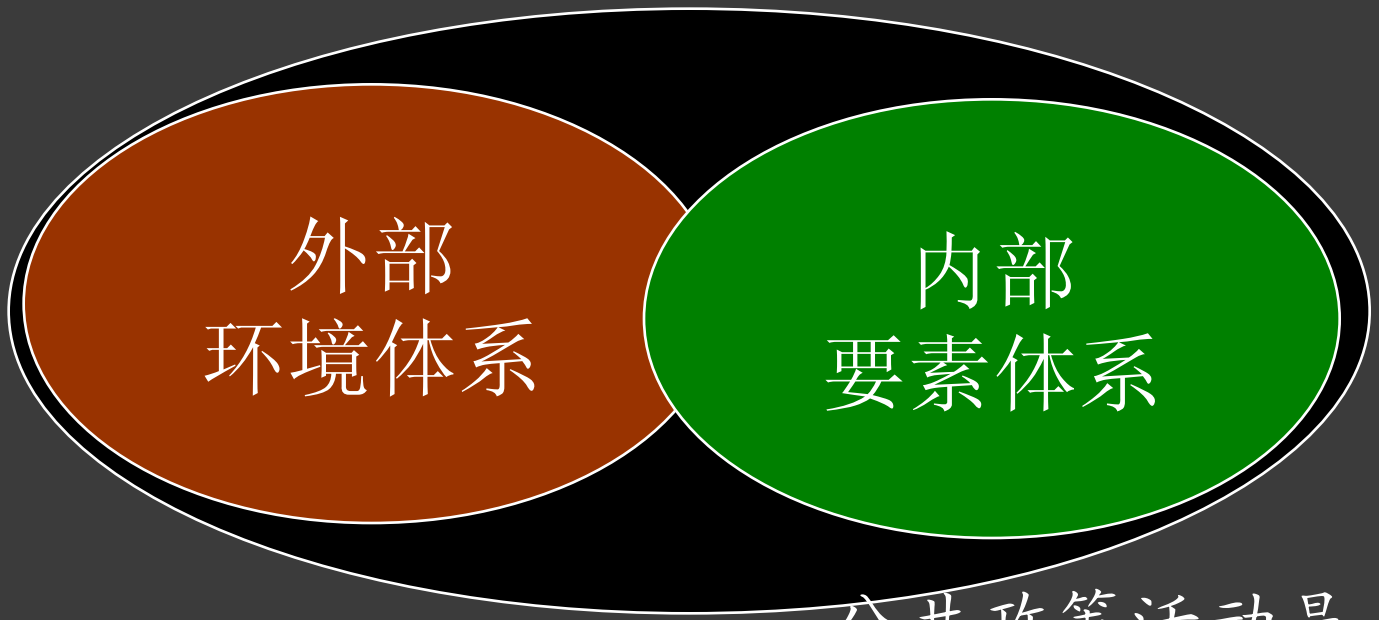

政策的
外部环境
在何种背景下
的政策行动
政策的工具
政策的主体
制定实施
异地高考
政策
怎样采取
这类政策行动
谁要采取这
类政策行动
为什么要采取
这类政策行动
对谁采取这
类政策行动
政策的价值
政策的客体



§1.公共政策的背景环境

政策环境的内涵（2-1-1）
政策环境的特点（2-1-2）
政策环境的层次（2-1-3）

公共政策环境的内涵



公共政策活动是一个系统，总体上可以区分为外部环境体系和内部要素体系，两者是相互作用的。所谓政策的外部环境即是作为政策活动外部环境和背景条件的各层次、各方面因素的总和。

公共政策外部环境的特点

政策环境具有多样性

政策的外部环境因素是复杂多样的，既有外部国际的、地区的政治经济文化状况及其发展趋势，也有国内的政治经济文化社会和生态的状况及其发展趋势。同时，以往实施过的政策及其影响、正在实施的其他政策及其效果，这些都构成某一政府部门在制定、实施政策时不能忽略的外部环境因素和背景条件。

纵向的层级
全球
地区
国家共同体
一国



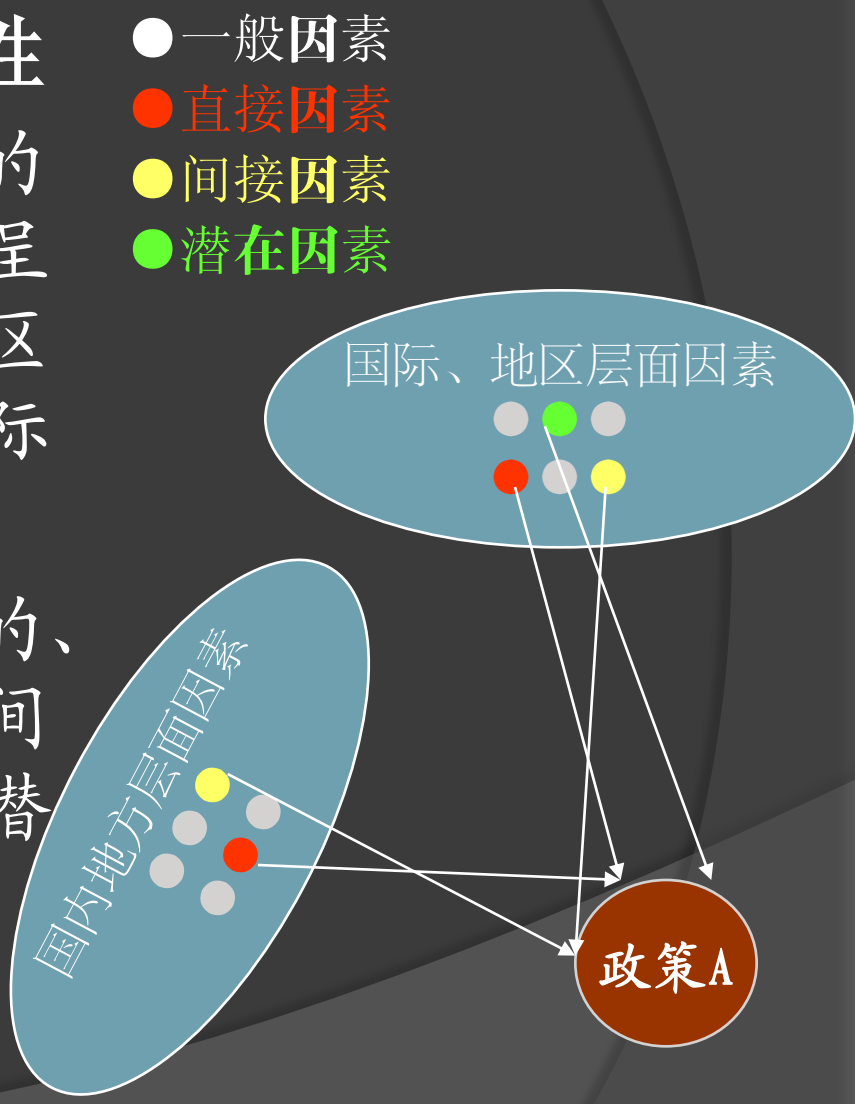
政策外部
的环境体系

横向的领域
政治、经济、文化、社会、生态

政策环境具有具体性、潜在性

不能抽象地谈论某个政策的国内外环境体系。政策环境呈背景条件必须是对一定行政区划内的具体政策活动产生实际影响的多种因素的总和。

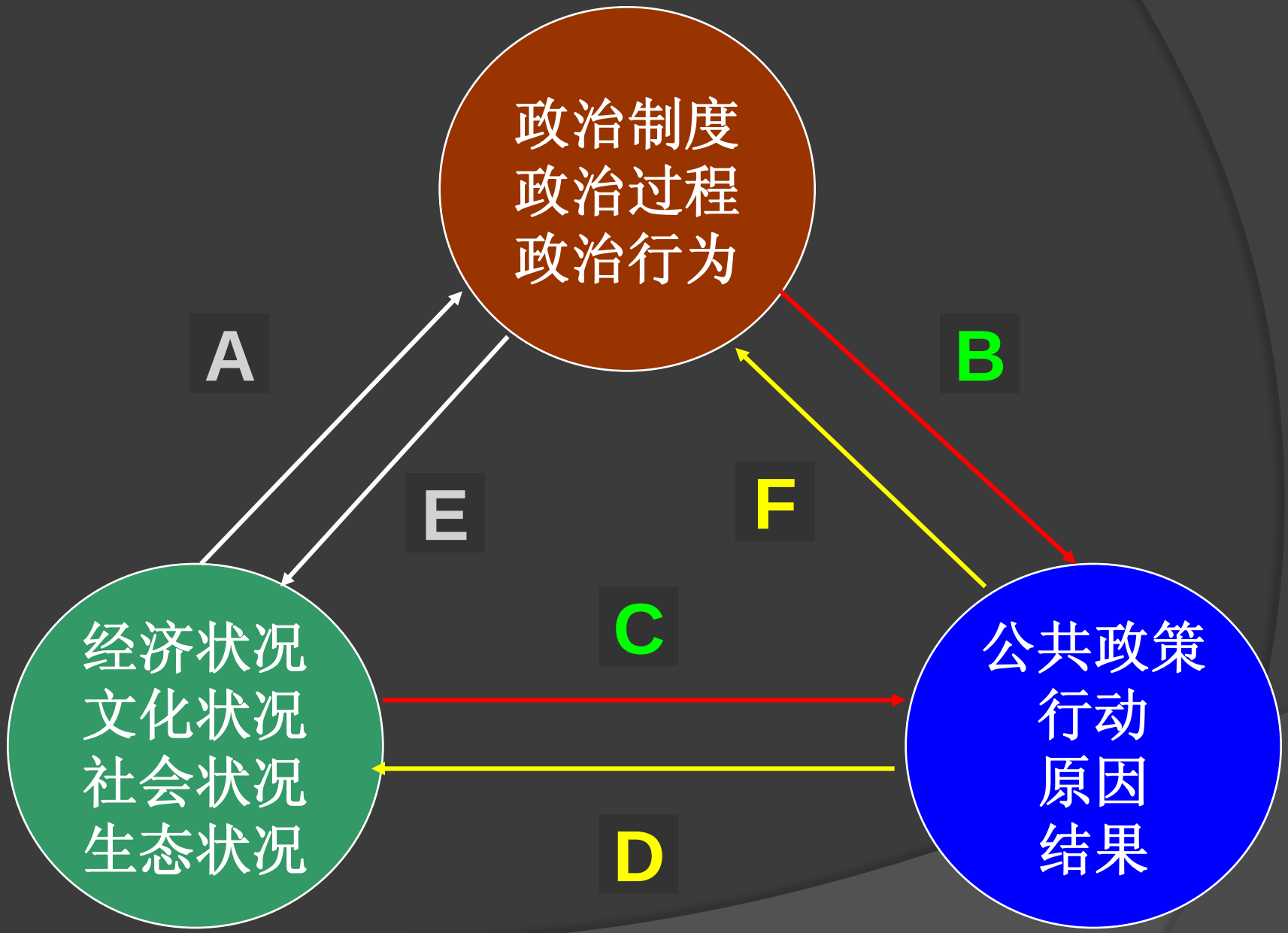
有些政策环境因素是明显的、直接的，有些环境因素则是间接的，甚至有些环境因素是潜在的。



政策环境体系与政策活动具有互动性

公共政策行动、原因、后果既受政治制度、过程和行为的影响，又作用于政治制度、过程和行为；

公共政策行动、原因、后果既受经济、文化、社会状况，还有自然生态状况的影响，又作用于经济、文化、社会和自然生态的状况；

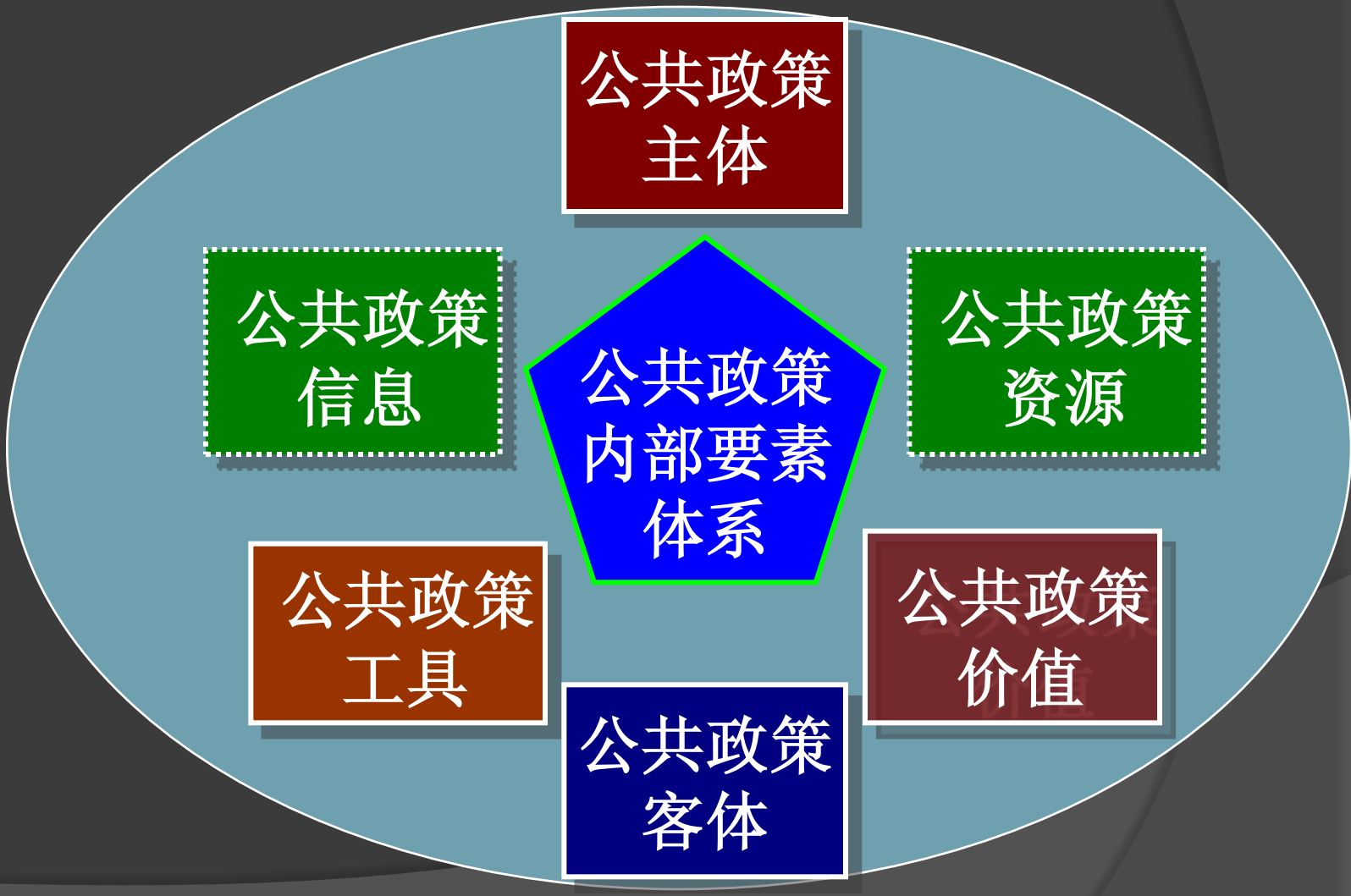

政治制度
政治过程
政治行为
A
B
E
F
C
经济状况
文化状况
社会状况
生态状况
公共政策
行动
原因
结果
D



§2.公共政策的主体客体

政策主体类别（2-2-1）
政策客体层次（2-2-2）
政策利害关系人（2-2-3）
政策标的群体类型（2-2-4）

公共政策的内部要素体系



公共政策的主体

公共政策活动主体的类别

公共政策研究首先要弄清楚是谁在从事政策活动，从政策的过程来衡量，则有三大类主体：

- 政策制定主体
- 政策执行主体
- 政策评估主体

这三类主体最好是分开的，才能做到相互制约、相互监督

在政策规划阶段上需要关注的政策行动主体

- 政策制定的决策主体
- 政策制定的参与主体
- 政策制定的咨询主体
- 政策制定的分析主体



在政策执行阶段上需要关注的政策行动主体

- 政策执行的责任主体
- 政策倡导（营销）主体
- 政策执行的协调主体
- 政策执行的操作主体



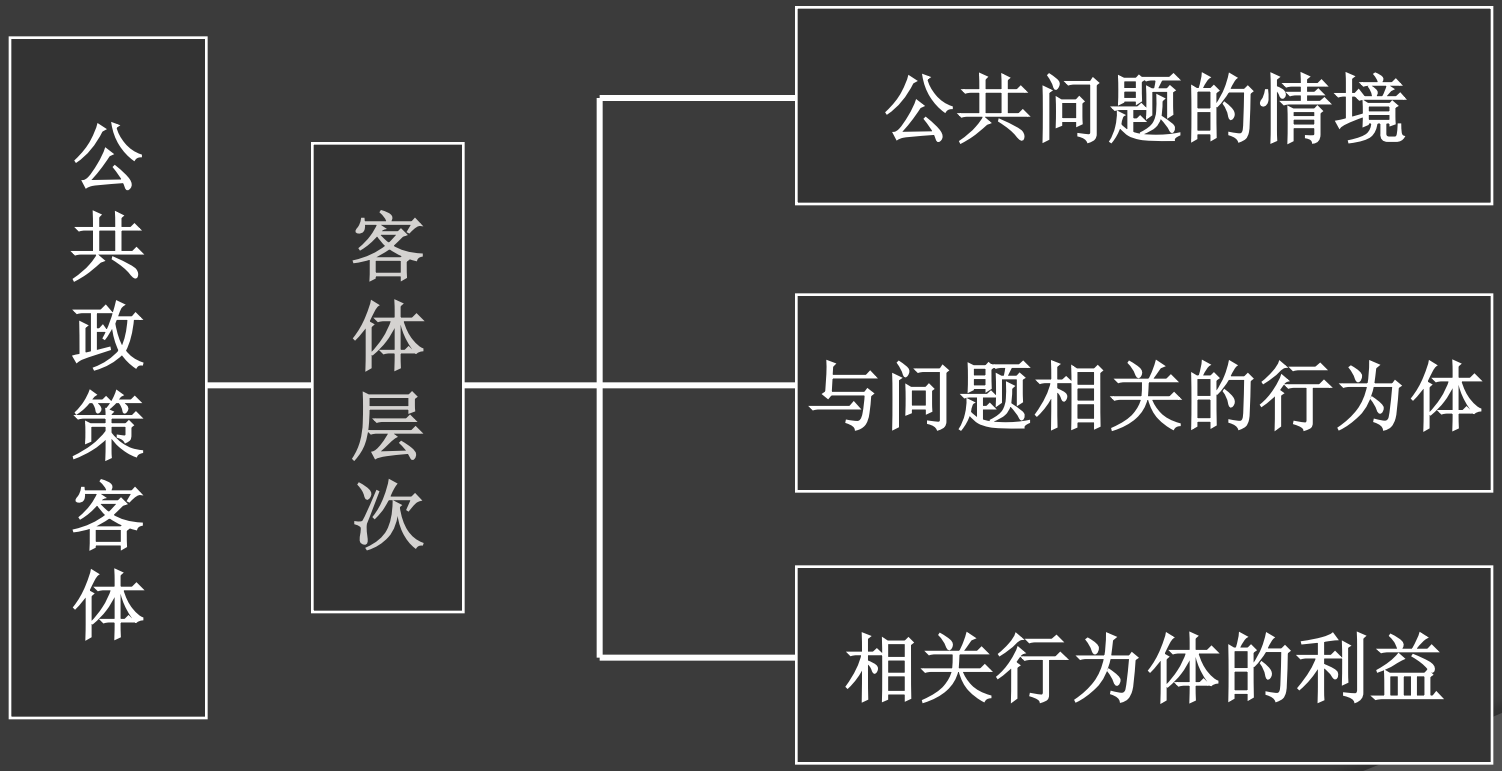
在政策评估阶段上需要关注的政策行动主体

- 政策客观评估（监督）主体
- 政策主观评估（监督）主体

在实际的政策评估中主观的和客观的行动主体的配置方式是多种多样的

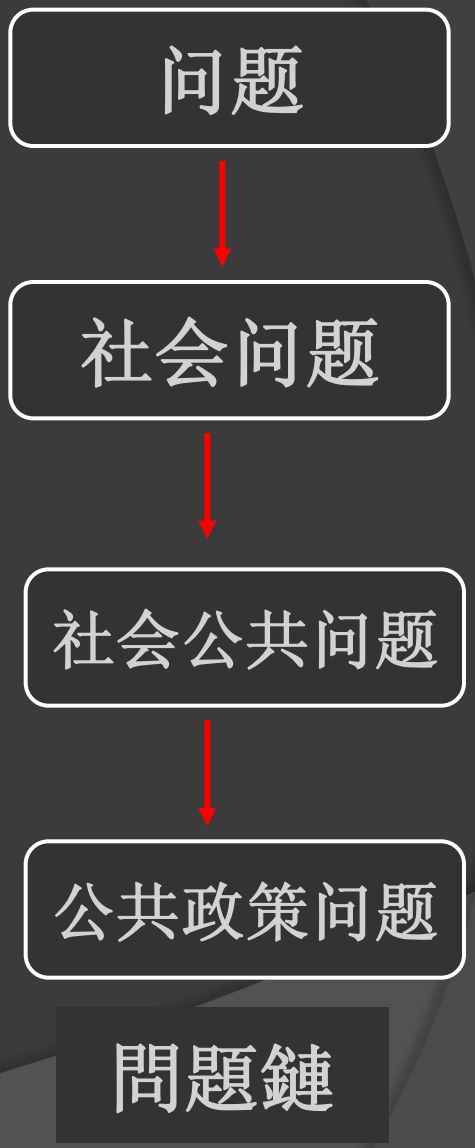


公共政策的客体



政策问题的情境

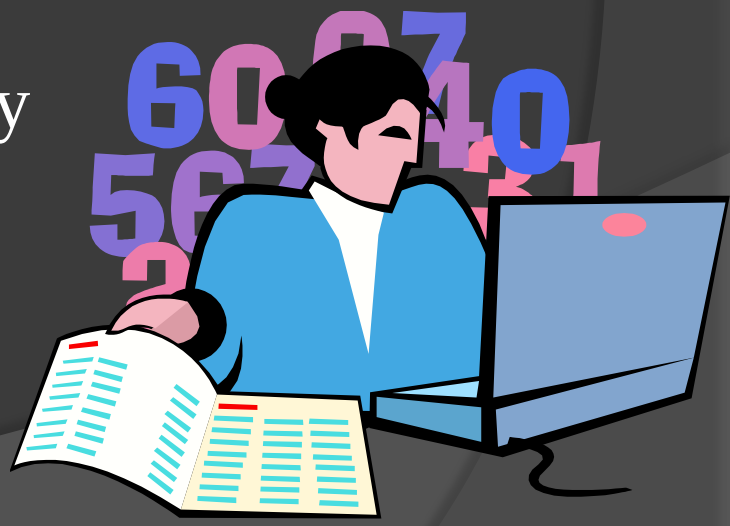
- 出现混乱状态和发现标示问题的客观事实
- 问题为多数人所觉察，产生不满、焦虑
- 现实状况与多数人的利益期望发生冲突
- 一定的团体和组织产生抗争行动
- 混乱状况必须由政府采取政策行动来解决



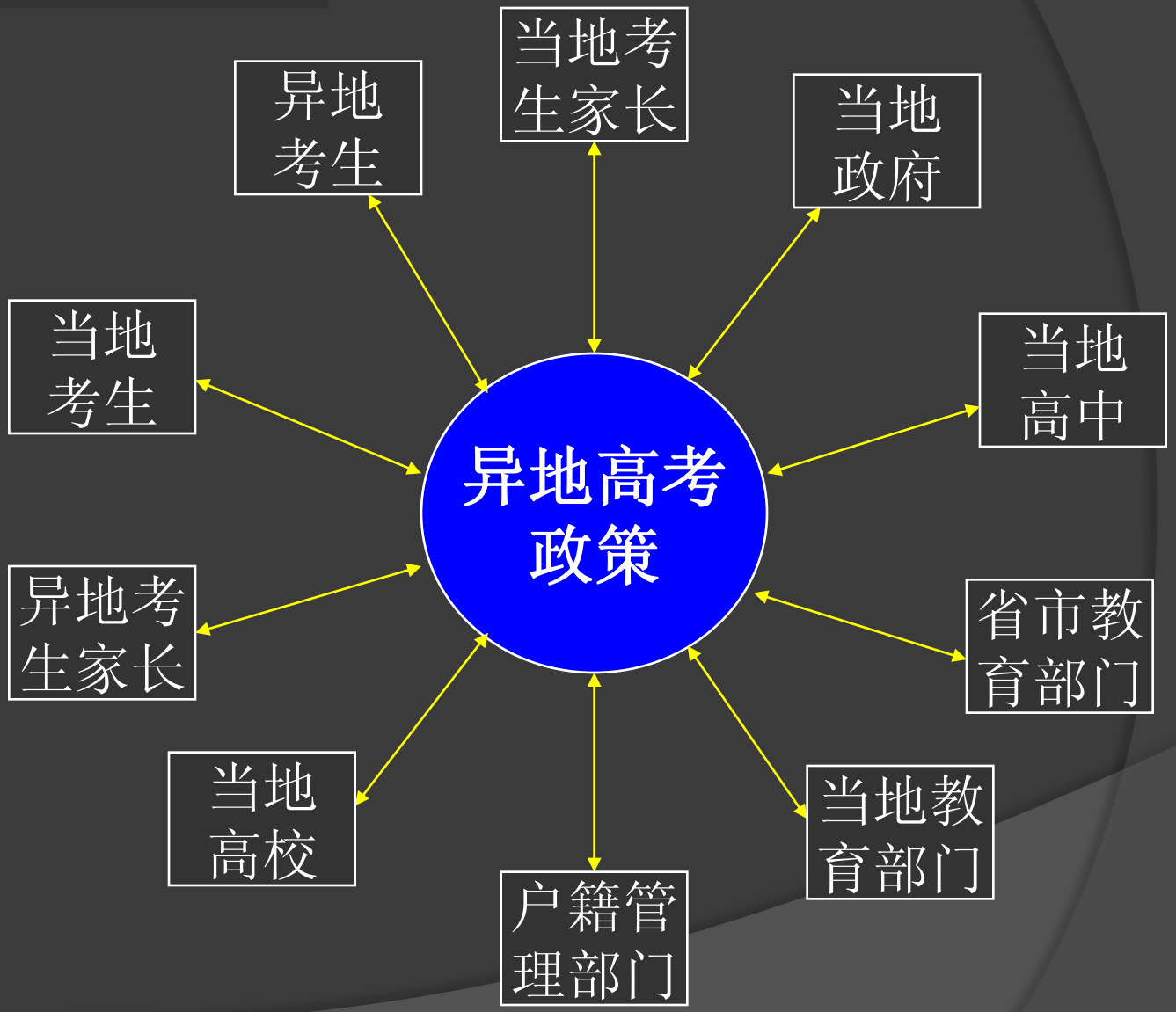
政策客体的行为

在政策问题状态后面起作用的是政策标的群体的行动。

政策问题状态归根到底是由于政策相关者因争取自身利益而引发的行为、行动和活动造成的。在公共政策活动时，必须研究政策利害关系人（Policy Stakeholders）。



利害关系人结构图


异地高考政策
异地考生
当地考生家长
当地政府
当地考生
当地高中
异地考生家长
省市教育部门
当地高校
当地教育部门
户籍管理部门

成为政策利害人的条件

- 具有动机：既可能是获取个体、团体利益的“自利动机”，也可能是实现组织任务的“公益动机”
- 具有信念：有些是出于保护环境的信念，有的是基于持续发展经济的信念，有的是追求政治民主的信念、有的是追求教育平等的信念
- 具有资源：包括物质的、象征的、地位的、技术的资源
- 具有见解：某些政策利害人因掌握某方面政策的特别知识，并有特殊的见解而呈现出强势
- 具有忠诚：政策利害人对团体和组织表示忠诚，从而有很强的凝聚力

政策利害人认定的途径

- 法律强制的途径（the imperative approach）

  许多法律都有保护弱势团体的明文规定，依据法律来确定利害关系人，这一途径的缺点是过于机械、僵硬

- 地位的途径（ the positional approach ）

  根据个人、团体在政策制定结构中的“位置”或地位来认定是否是利害关系人，这一途径的缺点是容易忽略正式组织以外的、没有显著地位的个体或群体

●声誉的途径（ the reputation approach ）

以政策制定中人们在社会上的声誉来确定是否是利害关系人，这一途径的缺点是只关注精英和焦点人物，而忽略社会声望不高的个体或群体

●社会参与的途径（ the participation approach ）

依据个体、团体参与社会活动的积极程度来确认是否是政策利害关系人，这一途径的缺点是忽视不太参与社会活动的“沉默的多数”

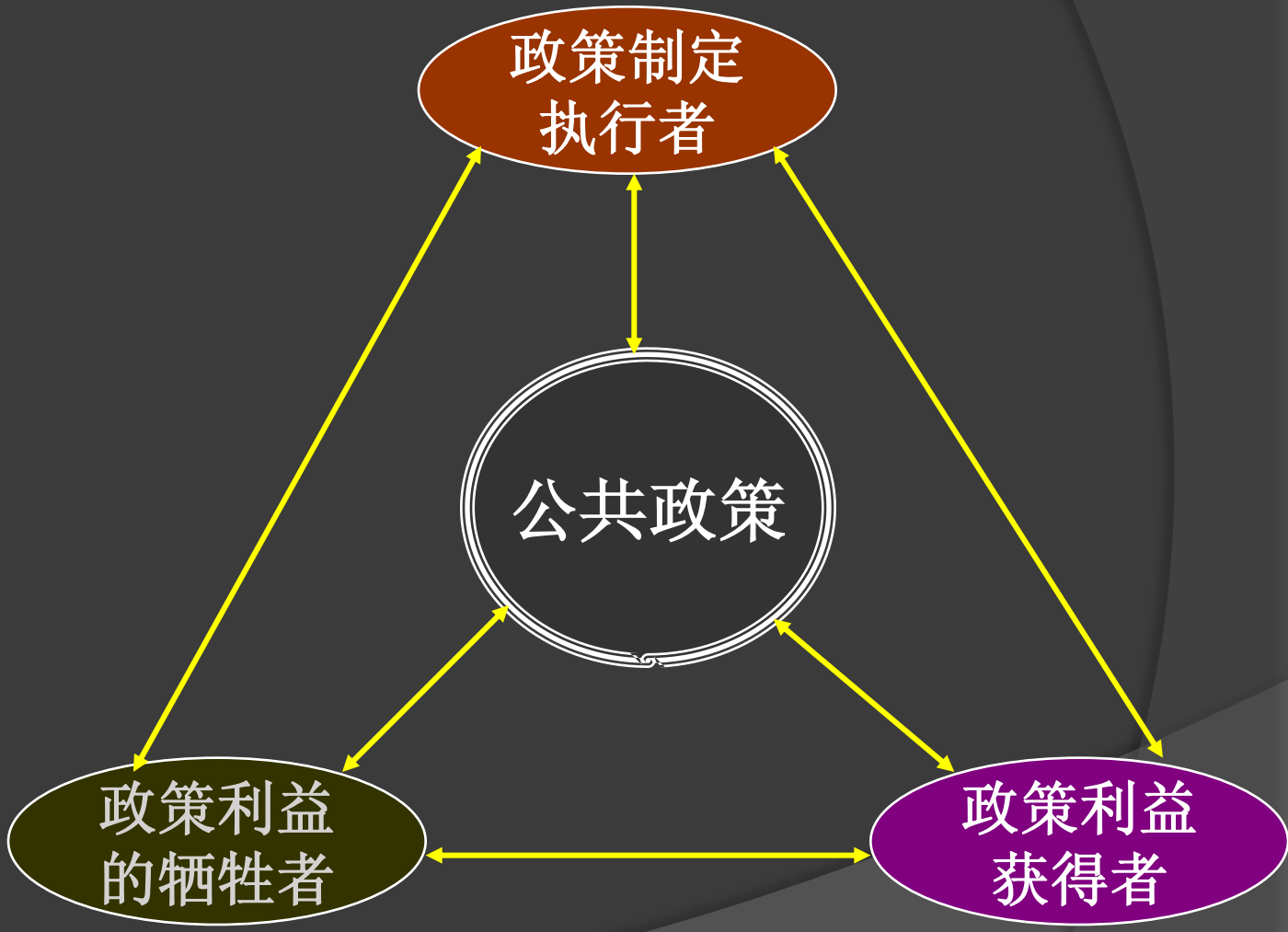
●意见领袖的途径（ the leadership approach ）

将社会上能够左右大众的舆论领袖纳入政策利害关系人，这一途径的缺点是容易忽略大多数非意见领袖的个体或团体

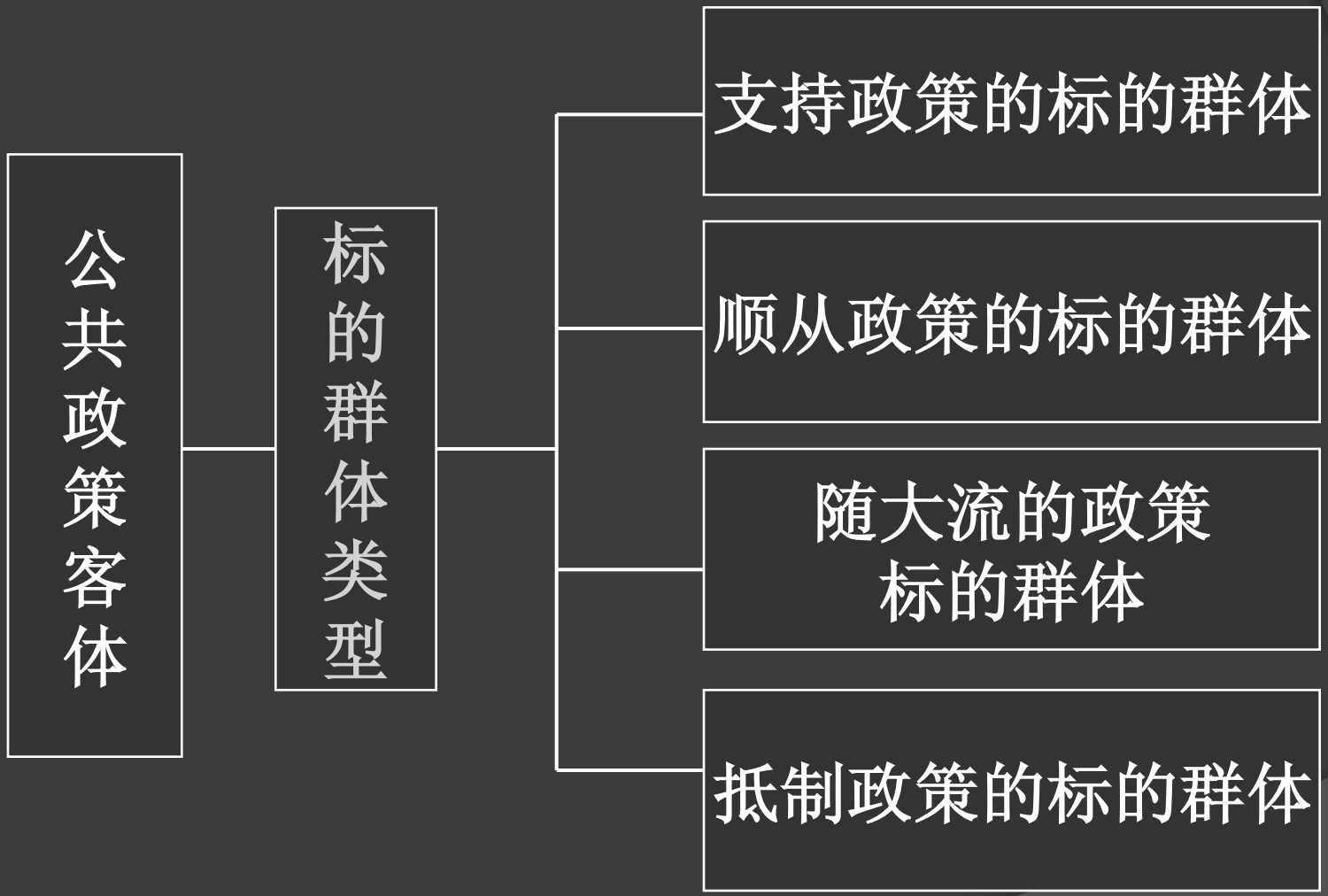
公共政策利害人总体类型

- 政策制定者：指制定公共政策的个人或团体、组织或机构
- 政策受益者（policy beneficiary）：在政策过程中直接或间接获得利益的个人或团体。通常政策的直接受益者称为政策标的团体（target groups）。有些间接受益者是因为与直接受益者具有关系，比如得到福利保障的老人的儿女
- 政策牺牲者（policy victims）：在政策过程中丧失其应得利益的个人、团体、组织。其原因可能是因为：政策设计不当，没有将他们列为关系人；或者是政策产生负作用，对他们产生负面影响；或者该团体缺乏显著的政治地位与立场；或者是某些机会成本的牺牲品

政策利害关系人总体结构



政策标的群体的类型



- **对支持型标的群体的策略**

  政策利益相关者之间具有高度合作的可能性

  政策利益相关者对于政策制定机构能够高度配合

  政策制定机构的策略：创造条件让更多的政策利益相关者参与政策的制定与执行过程中来

- 对反对型的标的群体的策略

  政策利益相关者之间具有低度合作的可能性

  政策利益相关者对于政策制定机构只能低度配合

  政策制定机构的策略：采取措施防御政策利益相关者的干扰或侵扰

- 对混合型标的群体的策略

  政策利益相关者之间具有高度合作的可能性

  政策利益相关者对于政策制定机构只能低度配合

  政策制定机构的策略：创造条件与其中顺从型的政策利益相关者合作

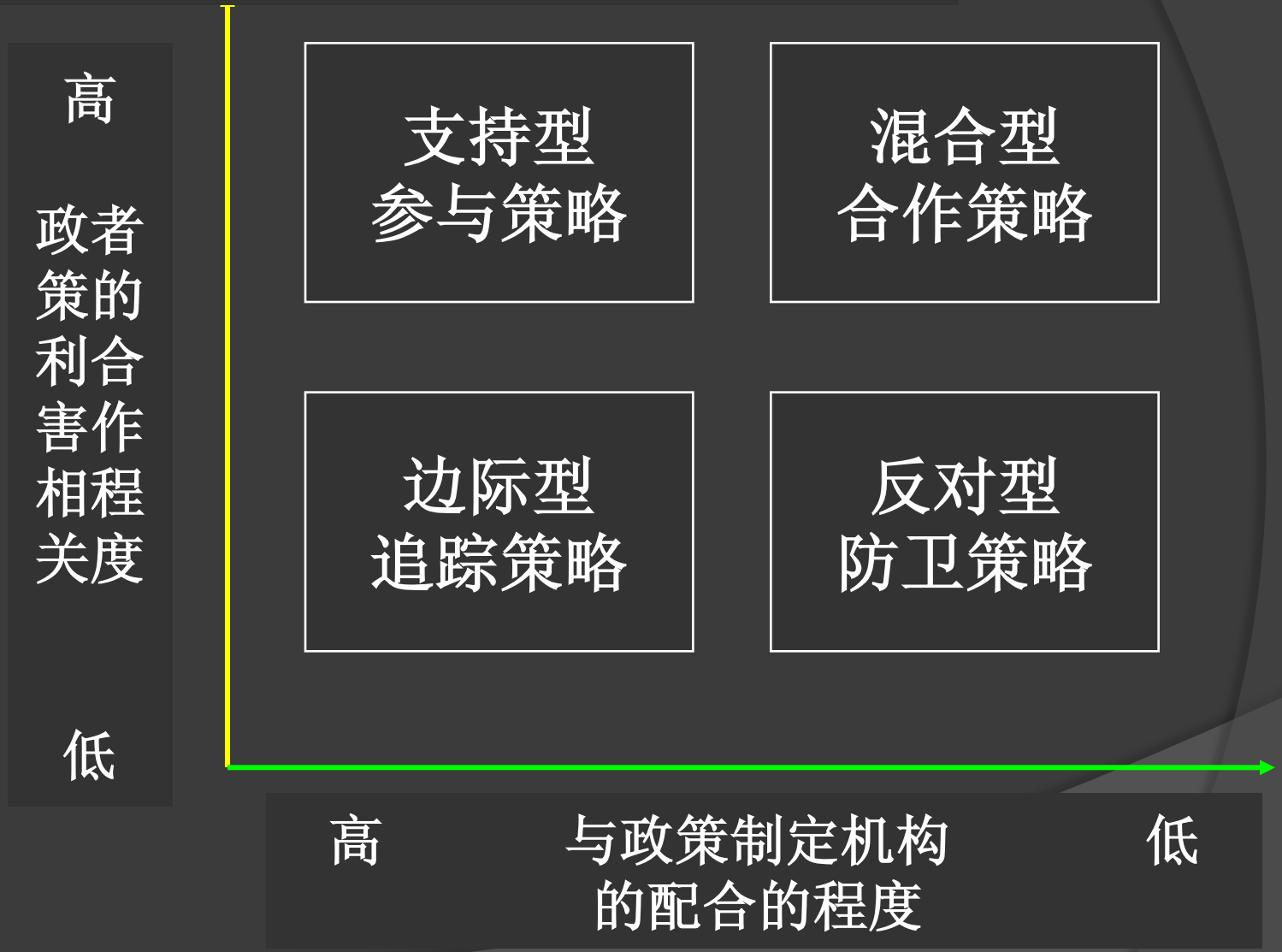
- 对边际型标的群体的策略

  政策利益相关者之间具有低度合作的可能性

  政策利益相关者对于政策制定机构能够高度配合

  政策制定机构的策略：追踪政策利益相关者，争取与其配合

政策主体对政策客体可采取的策略选择





§3. 公共政策的价值工具

公共政策价值选择（2-3-1）

公共政策工具类别（2-3-2）

公共政策资源（2-3-3）

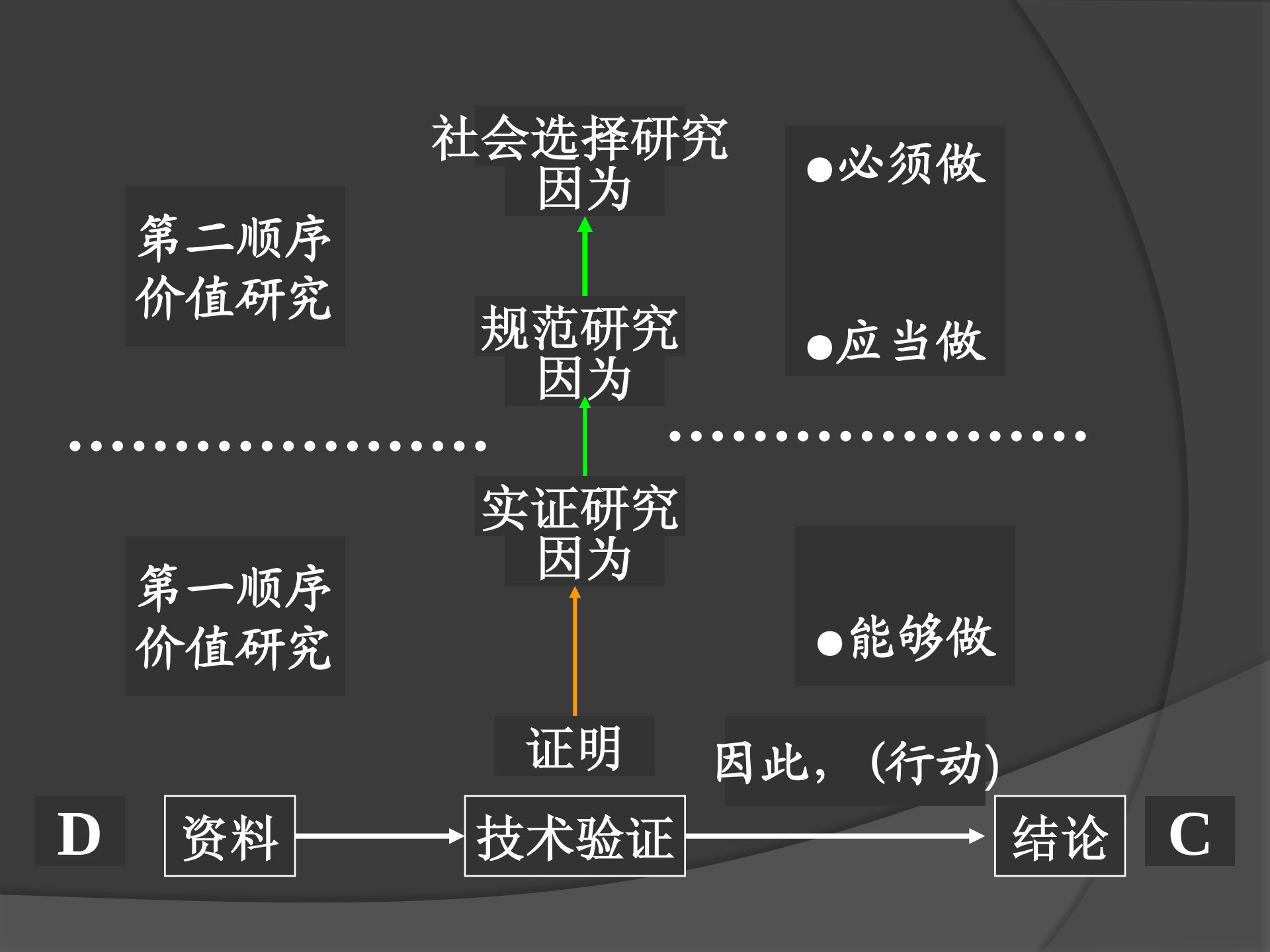
公共政策的价值

公共政策是价值和事实的统一

公共政策的价值决定政策主体采取行动的合理性。

政策价值包括三个层次

- 能够选择的
- 应当选择的
- 必须选择的


社会选择研究
因为
●必须做
第二顺序
价值研究
规范研究
因为
●应当做
实证研究
因为
第一顺序
价值研究
●能够做
证明
因此，（行动）
D
资料
技术验证
结论
C

政策价值具有矛盾性

稳定与革新的矛盾

效率与公平的矛盾

公共政策的工具

以政府行为为标准的政策工具分类

许多政策学家都讨论过政策工具的分类。由于研究的目标和分类的标准不一，产生出来的政策工具类别五花八门。

美国公共政策学者欧黑尔1989年在政策分析与管理学术期刊上（Journal of Policy Analysis & Management）提出了一种以政府作为（A Typology of Government）为标准的政策工具分类方法。

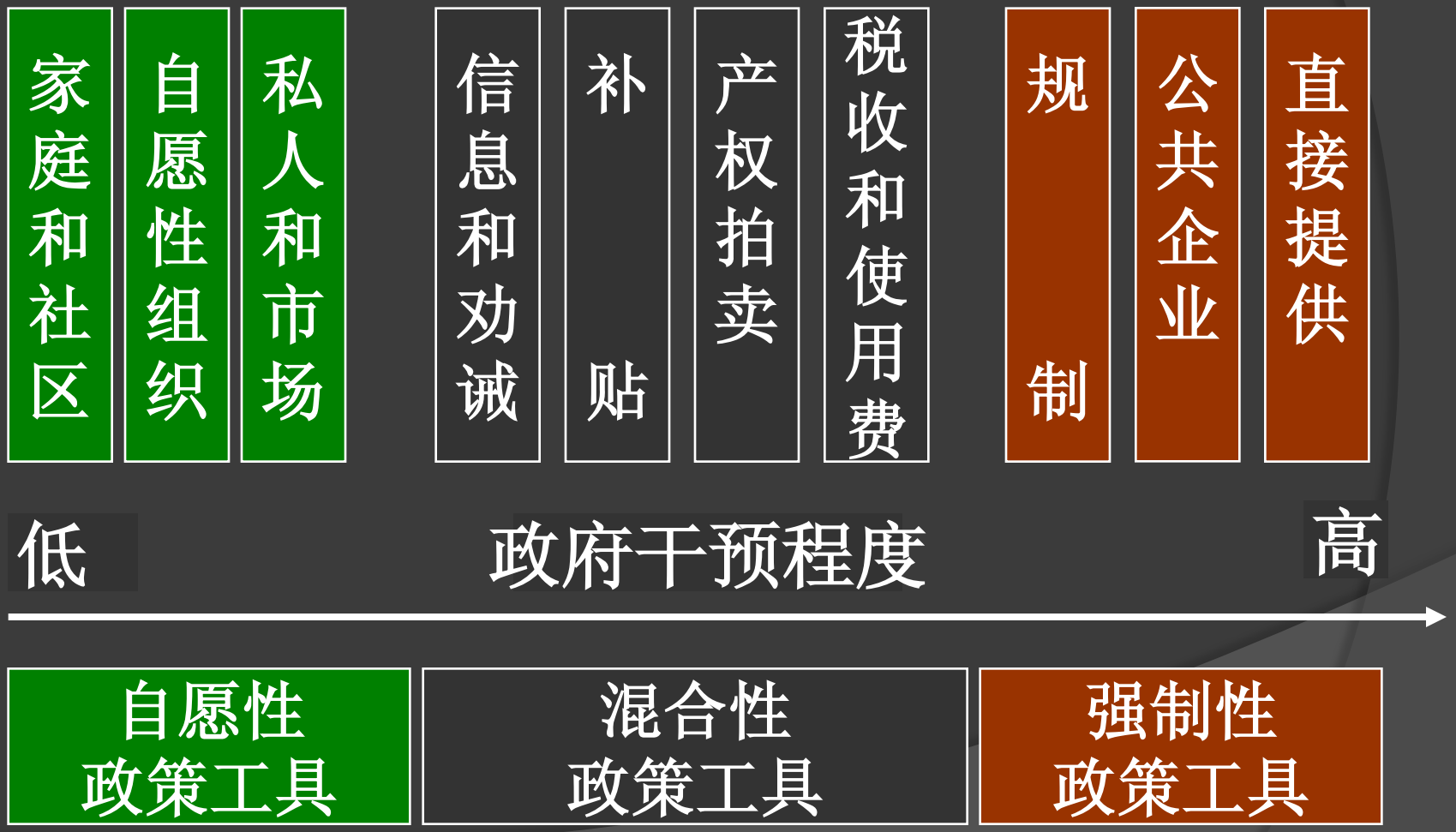
	直接介入	间接介入
用钱	去做 （To make）	收税 （T0 tax）
	去买 （To buy ）	补助 （To subsidize）
不用钱	禁止 （To prohibit）	教育、告知 （To inform）
	强制 （To oblige）	呼吁、恳求 （To implore）

以政府行为的强度为标准的政策工具分类

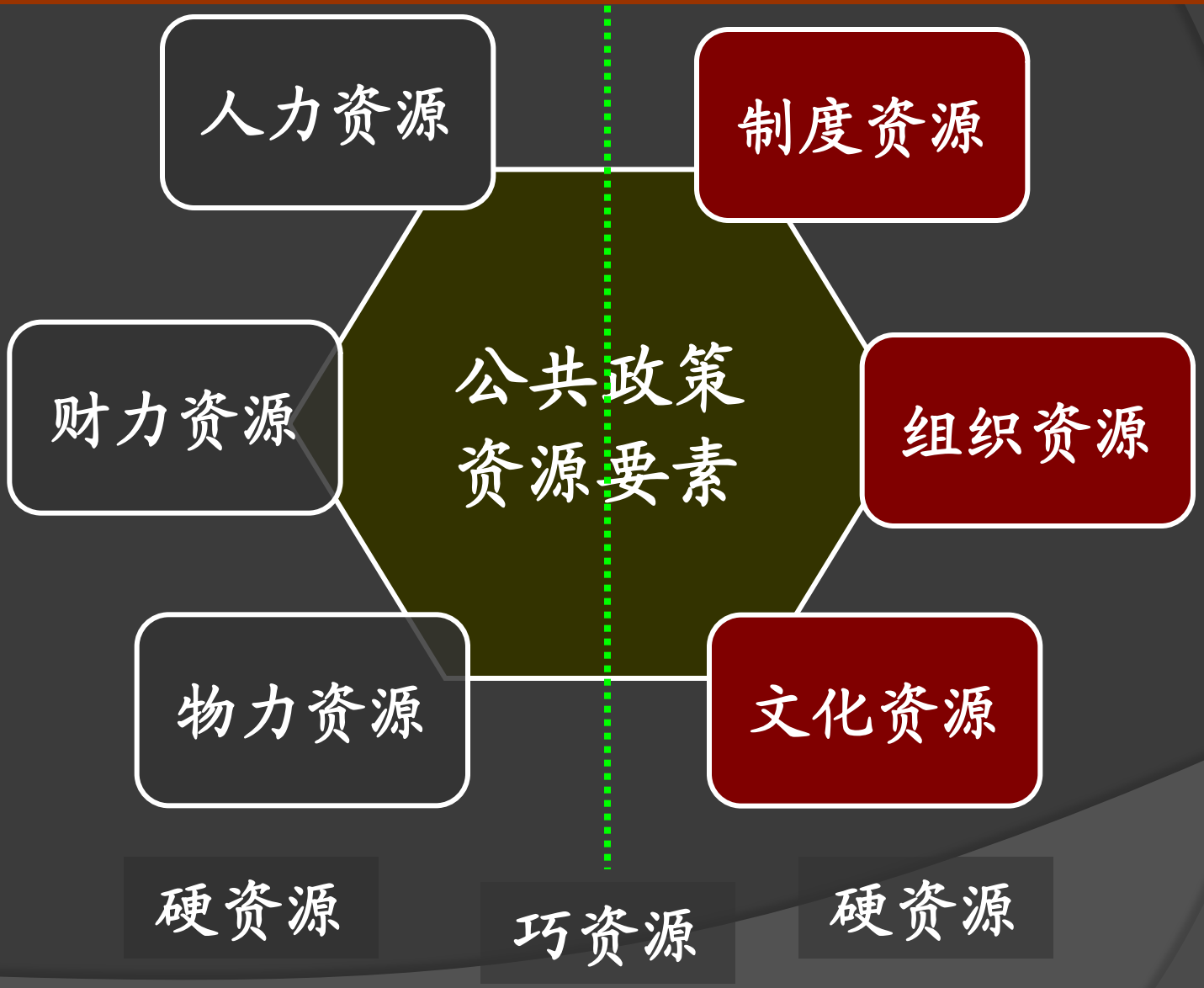
另外一批政策学家提出了以政府治理中干预的强度为标准的政策工具分类。主张将政策工具分为三类。

- 自愿性政策工具
- 强制性政策工具
- 混合性政策工具

公共政策工具类别的图谱



公共政策的资源



Ch3 公共政策的过程与阶段

公共政策不仅是由外部环境因素和内部若干要素构成的结构系统，而且它还是一个动态的系统，公共政策系统的展开就是解决公共问题的过程。

要理解公共政策，就需要了解公共政策过程的模型、它所包含的阶段和环节。

案例　国有土地上房屋征收与补偿条例的制定与实施

国务院1991年制定，2001年6月6日修改颁布、2001年11月1日开始施行的《城市房屋拆迁管理条例》规定，城市房屋可以强制拆迁。

这一条例导致暴力拆迁事件频频发生。在2007年《物权法》颁布后，国务院法制办在2009年12月在网站上依然声称“2001年6月13日发布的《城市房屋拆迁管理条例》有效”。此间全国暴力拆迁愈演愈烈。

其后。北京大学法学院沈岿、王锡锌、陈端洪、钱明星、姜明安五位学者一纸《城市房屋拆迁条例》涉嫌违宪，建议全国人大常委会修改的建议书，才推动国务院展开调研，下决心修改已经失效并且违宪的旧《拆迁条例》。

旧条例为暴力拆迁提供依据

国务院2001年6月6日颁布、2001年11月1日开始施行并沿用至今的《城市房屋拆迁管理条例》规定，城市房屋拆迁必须有利于城市规划和城市旧区改建，被拆迁人必须服从城市改造，在规定的期限内完成搬迁。

由此产生的拆迁模式就是，凡被拆迁人拒绝拆迁的，则实行强制拆迁，政府既是拆迁许可者，又是争议裁决者。由此导演出无数拆迁荒诞剧。



抗争悲剧不断上演

1997年1月29日，上海市乌鲁木齐中路，原来的民乐里、仁德坊、积村、和乐里等里弄民居，几乎都被拆迁，只剩下少数“钉子户”。后来，动迁组故意放火烧死两个居住在麦琪里的居民，此案震惊全国。无人理会。强拆继续进行。2009年11月29日在自己一手竖起的五星红旗下，淋满汽油的唐福珍，决然地点燃了自己。她用这一悲剧告送了旧的一年





暴力后面的利益

研究者朱东恺与施国庆利用统计数据计算：在土地用途转变增值的土地收益分配中，政府大约获得了60%－70%，农民只获得了5%－10%。

而另一位研究者陈铭更具体地计算浙江省某区域土地征收资料，所得增值收益的分配结果是：政府为56.97%，开发商为37.79%，村集体经济组织及农户仅为5.24%。



法学家的良知

2009年12月7日，北大法学院的五位教授联名上书全国人大建议修改旧拆迁条例，建议书指出，国务院自2001年11月1日起施行至今的《城市房屋拆迁管理条例》与《宪法》、《物权法》存在抵触，导致城市发展与私产保护的关系扭曲。



建议书严肃的表明：如果不能从制度源头上处理好城市发展的公共需求与公民财产权保护之间的关系，房屋拆迁引发的社会矛盾和冲突将会进一步加剧，以至严重影响改革发展的进程。

一场令人费解的立法博弈

参与新拆迁条例讨论的多名专家指出，新拆迁条例的制定阻力重重，各种“幕后阻力”公开提出各种反对意见或跳到台前阻拦。反对者中声音最响的是地方政府。

争论焦点之一，什么才是拆迁条例中所称的“公共利益”？另一个重要的争议点则是拆迁补偿问题，这也是房屋拆迁中的核心问题

民众积极参与

首次征集意见时，国务院法制办收到了6.5万多条意见。这说明公众对国家拆迁政策的改变，一直保持着持续高强度的关注。”

王锡锌认为，“在中国近年来社会制度调整的过程中，没有哪次制度的调整能够获得公众如此高程度的合议。”

从2010年1月29日公开征求意见后召开的座谈会、论证会就有27次，760多人次参与。

从2010年12月15日开始，新条例开始二次征求意见。沈岿的评价是：就一个条例，两次征求意见，真是史无前例的。


征收范围
建设项目都应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划，并明确因政府组织实施的能源、交通、水利以及教科文卫体等公共事业以及国家机关办公用房建设需要可以实行房屋征收。保障性安居工程建设和旧城区改建应当纳入市、县级国民经济和社会发展年度计划。经市、县级人民代表大会审议通过
征收补偿
•对被征收房屋价值的补偿金额，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产市场价格
•被征收房屋价值，由具有相应资质房地产价格评估机构，按照房屋征收评估办法评估确定
征收程序
市、县级人民政府作出房屋征收决定前，应当按照有关规定进行风险评估，组织有关部门和专家论证，并将房屋征收范围、征收补偿方案予以公布征求意见
12月15日
国务院法制办公布《国有土地上房屋征收与补偿条例（第二次公开征求意见稿）》
征收实施机构
政府是征收补偿主体，取消建设单位拆迁的基础上，进一步明确，房屋征收部门可以委托房屋征收实施机构，承担房屋征收与补偿的具体工作
强制搬迁
由政府申请法院强制执行，取消行政强制拆迁
拆
征收补偿
•征收范围
•征收程序
•征收补偿主体
•强制搬迁
©EQ365

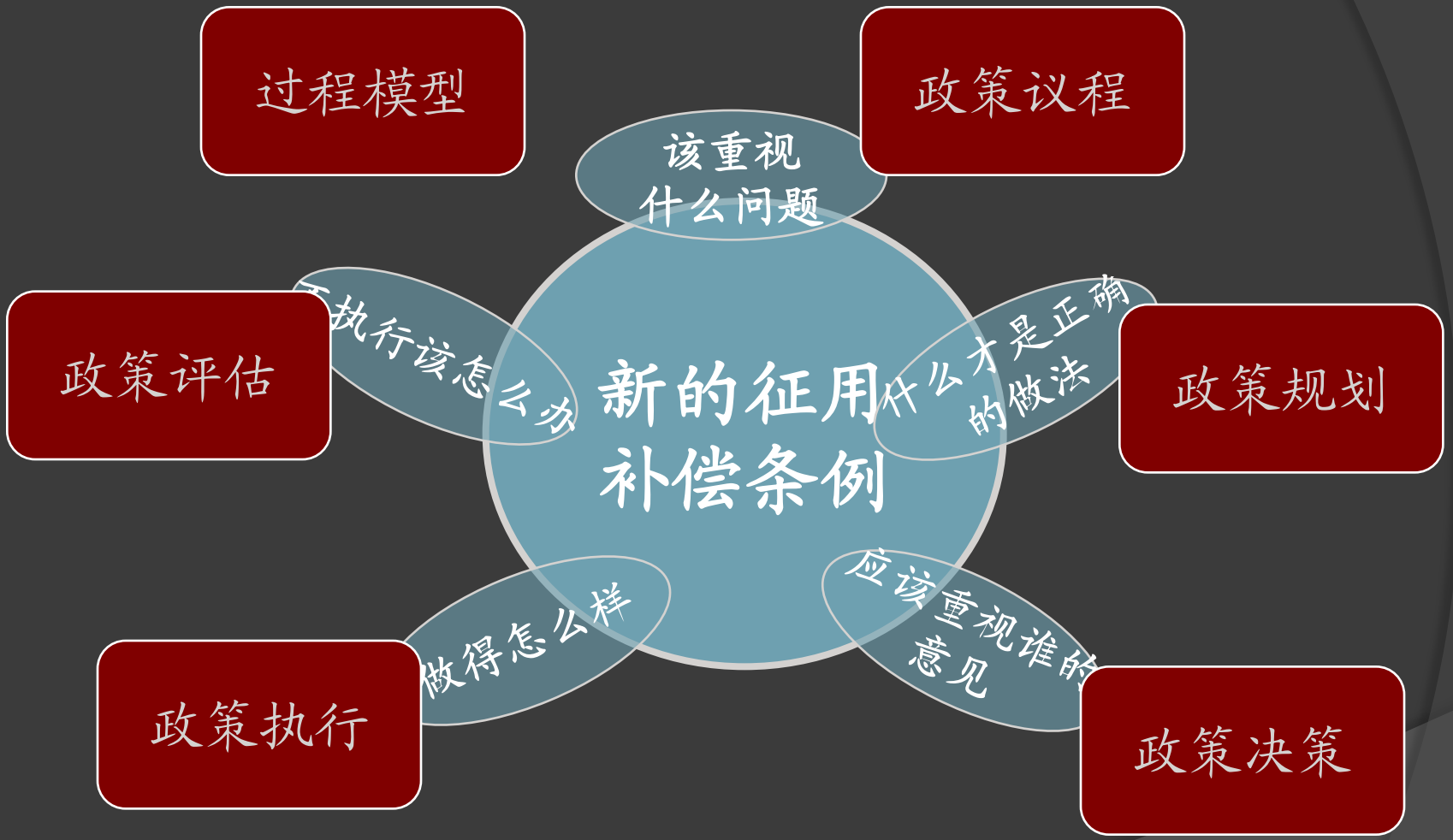

国有土地上
房屋征收与补偿条例

加大新条例执行力度

从2011年1月《国有土地上房屋征收与补偿条例》出台以来，中央、国务院相关部门已连续出台整治违法拆迁行为的多项措施，坚决制止违法征地拆迁、切实维护人民利益。

- 2011年3月：中纪委监察部:重点监察新拆迁条例实施情况;
- 2011年5月中旬：国办、国土部连发通知，要求加强征地拆迁工作的监督检查;
- 2011年9月9日：最高法强调慎用强拆，禁止以服务大局为名行危害之实;

- 2011年9月25日 ，监察部、国土资源部、住房城乡建设部、国务院纠风办四部门会同有关省、区纪检监察机关和纠风部门对上半年发生的11起强制拆迁致民众伤亡的案件进行了调查处理，给予党纪政纪处分和行政问责的有57人，其中副省级1人，市厅级4人，县处级20人，乡科级及以下32人。涉嫌犯罪移送司法机关处理的有31人。


过程模型
政策议程
该重视
什么问题
政策评估
执行该怎么办
新的征用
补偿条例
什么才是正确
的做法
政策规划
政策执行
做得怎么样
应该重视谁的
意见
政策决策



§1. 公共政策过程模型

政策过程及其模式涵义（3-1-1）
政策过程的特点（3-1-2）
政策过程模式探讨（3-1-3）
政策过程模式的争论（3-1-4）
政策改进型过程模式（3-1-5）

公共政策的过程及其模型

公共政策过程

或称政策运行过程，是政策行为主体具体的政策行为、行动和活动的总和，它包括了从政策活动开始直至终了的所有的步骤、环节和程序，也包括内部各阶段、环节间的互动。

公共政策过程模式

是指以简化的方式再现所有政策运行过程中普遍包含的一般逻辑上的程序步骤、阶段环节和实际操作行为。

模式通常是用一组知识或一套符号陈述或呈现出来的。

模式虽然不是实际的政策过程，但它可以帮助人们去认识和规划实际的政策过程。

公共政策过程的特点

过程主体的多元性与流动性

传统的政策过程研究只关注执政党组织和政府部门在政策过程中的能动作用。现代公共政策过程研究在关注政党组织、政府部门等纯公共机构作用的同时，还更多的关心非营利性、非政府性组织、利益团体、大众媒介、公众、市场等民间的组织和私人部门在政策过程运行中所起的作用



从空间和时间上来审视，政策过程中的参与者是进进出出的，富有流动性的。有些政策主体在政策规划阶段很活跃，有些政策主体则在政策执行时才加入进来。不同个体、不同利益集团表达的利益诉求的程度也是变异的，有些主体的利益诉求一开始很强烈，接下来就减缓，甚至消失，有些主体的利益诉求开始时很微弱，但后来又突然变得异常强烈



过程要素的层次性与动态性

政策过程是由一系列要素、环节构成的。其中包括政策环境、政策问题、政策方案、政策执行、政策评估等等，这些要素和环节中又包含着更多的次一级的要素和活动单位。无论是主导性的要素、环节，还是次一级甚至更为细微的要素、环节，都不是机械的或绝然分割的，它们相互间有着关联和互动

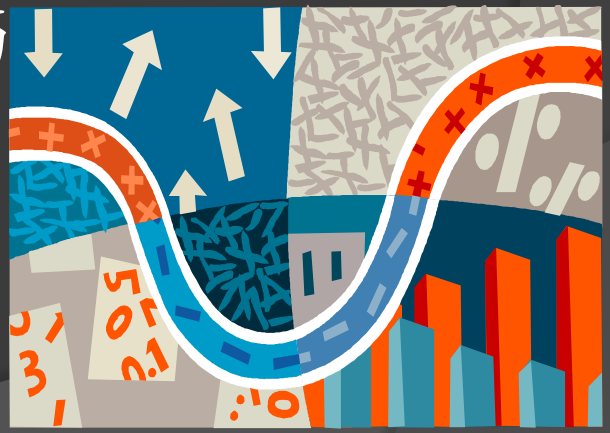


在实际的公共政策活动中，各行政区划的政府之间、不同层级的政府之间，政府的不同部门之间、不同的利益团体之间都发生着相互作用，公职人员、个体、民间组织、集团之间都在不停顿的组合、分解、重新组合，相互影响，相互作用，这也是政策过程之所以呈现出复杂性、变异性、动态性的重要原因



过程环节的弹性

政策过程中包含着许多步骤、程序、环节，但并不表示任何一项现实政策的过程都要千篇一律的经历所有的步骤、程序和环节，在具体的政策过程中，有些环节、甚至阶段则可以忽视、跨过、省略。政策行动所经历的一系列步骤、程序、环节在时间上也富有弹性，有些历时较长，有些则非常短暂。



过程流向的复杂性

现实中的公共政策过程既可以是自上而下的运行的，也可能是自下而上运行的，有时自上而下和自下而上的两种运行过程向会交融在一起。

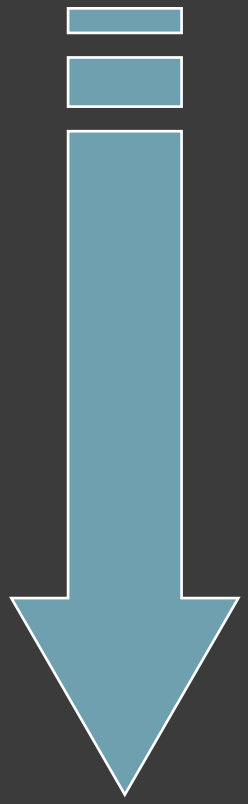


这种公共政策运行方向是自上而下的，先由上层或顶层制定，再由中层协调，最后交由基层贯彻、执行、操作

上层

中层

基层



这种公共政策运行方向也则是自下而上的，先由基层提出需要，中层加以协调，最后由上层规划、决定并加以推广、贯彻

上层

中层

基层

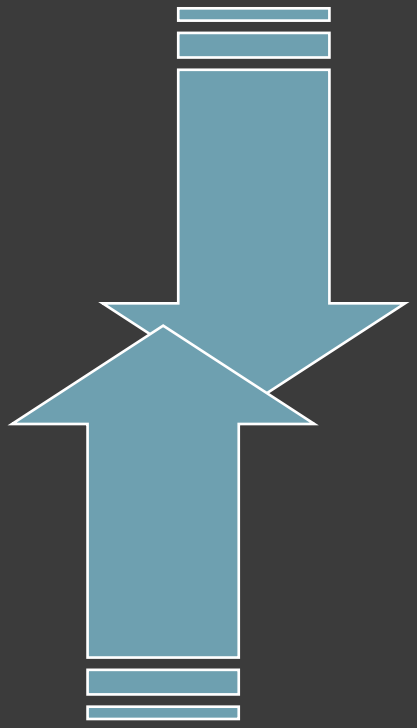


这种公共政策的运行方向则是混合性的。既有基层的创新，自下而上；又有上层的引领，自上而下；中层则是将两者加以联结

上层

中层

基层



公共政策过程模式的探讨

政策过程的阶段论的探索

20世纪50年代至80年代，对公共政策过程的探索主要是围绕阶段论展开的，又称为“阶段启发论”，具有重要意义的是三大步：

- 拉斯韦尔提出7阶段模式
- 布鲁尔提出6阶段模式
- 安德森和琼斯提出5阶段模式



7阶段模式

公共政策的创始人拉斯韦尔在50年代将复杂的政策过程加以简化，分出了不连续的7个阶段:

- （收集、加工、处理）信息
- （供决策者们选择的）建议
- （决策者决定行动的）法令
- （计划过的行动方案）试行
- （由法院和行政部门）执行
- （已有政策被取消或）终止
- （对政策执行结果的）评估



6阶段模式

美国公共政策学家布鲁尔（Cary Brewer）在70年代提出了包含有6个阶段的政策应用模式:

- （对政策问题的理解确认）发现/开始阶段
- （对方案风险、收益、技术）预评估阶段
- （对多个方案作采用不采用的）选择阶段
- （对已经选择的方案加以实施）执行阶段
- （对政策执行过程的结果进行）评估阶段
- （对已经过时失效的政策加以）终止阶段

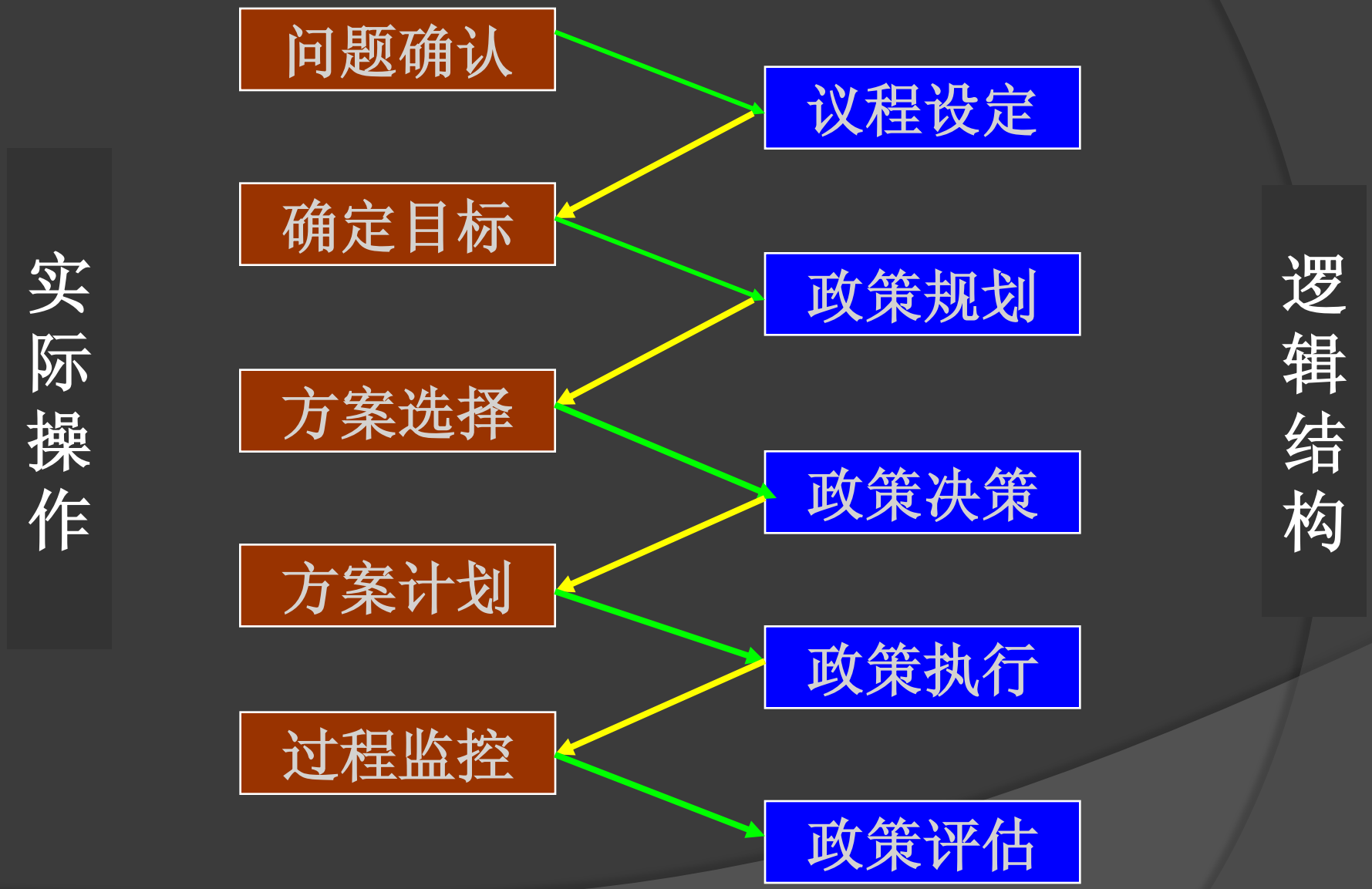


5阶段模式

美国学者安德森和琼斯在吸取布鲁尔的模式中的合理成分后，于70年代中期提出了著名的5阶段模式:

- 议程设定阶段（Agenda-Setting）
- 政策制定阶段(Policy Formulation)
- 政策决策阶段(Decision-Making)
- 政策执行阶段(PolicyImplementation)
- 政策评估阶段(Policy Evaluation)



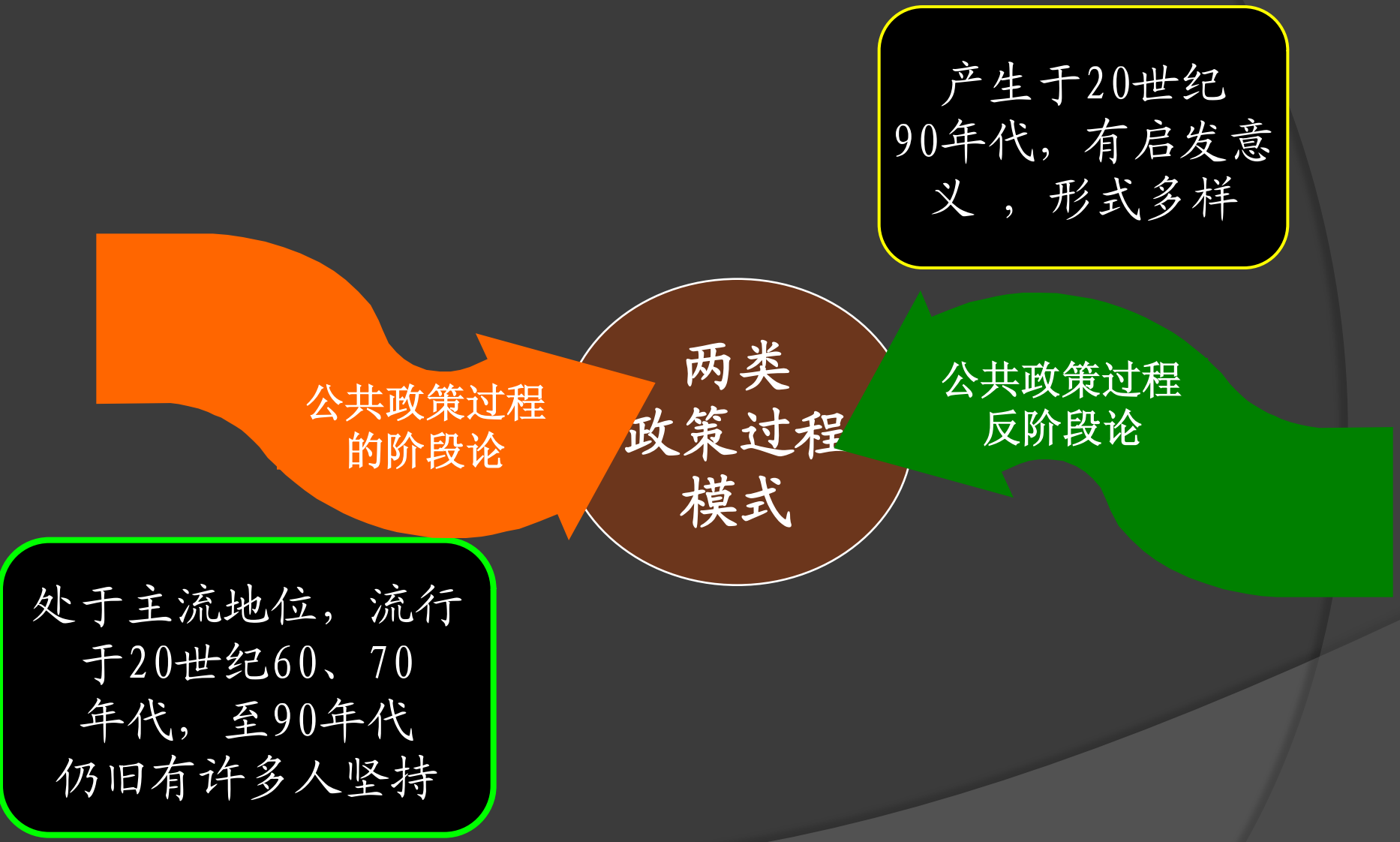

实际操作
问题确认
确定目标
方案选择
方案计划
过程监控
议程设定
政策规划
政策决策
政策执行
政策评估
逻辑结构

公共政策过程模式的争论

过程的阶段性与反阶段性

20C80年代后期和90年代，是美国和西方公共政策过程研究产生突破性发展的时期。以金通(John Kingdon)、奥斯特洛姆(Elinor Ostrom)、萨巴蒂尔(Paul Sabatier)为代表的一批学者，在批判阶段论模型的基础上，发展出政策过程的新理论。

他们将政策系统中出政策子系统，由政策行动主体、政策价值和政策工具构成。在政策的子系统中，政策行动主体以联盟、网络、社群的方式在政策过程中发挥重要作用。


产生于20世纪90年代，有启发意义，形式多样
公共政策过程的阶段论
两类政策过程模式
公共政策过程反阶段论
处于主流地位，流行于20世纪60、70年代，至90年代仍旧有许多人坚持

政策过程反阶段论的出现

虽然公共政策过程的阶段论模式一度为多数公共政策学家所认同，成为在20世纪60至70年代占据主流地位的政策过程模式，但这一模式在理论和实践两个方面都暴露出明显的缺陷。一批持有批判态度的政策学家在质疑阶段论模式的基础上创立了政策过程的“反阶段论”模式



政策过程反阶段论模式对阶段论模式所的质疑

- 阶段论模式坚持将政策过程视为是绝对自上而下的
- 阶段论模式忽略了政策行为主体在不同政策层次间的互动循环



- 阶段论模式没有提供政策过程从一个阶段到另一个阶段的因果关系解释
- 阶段论模式与政策过程的实际经验是不相吻合的
- 阶段论模式没有给人们提供有关政策过程的整体性观念



公共政策改进型过程模式

反阶段论对阶段论的补充

金通、萨巴蒂尔等学者对政策过程进行了总体的、贯穿性的研究，先后总结出政策源流理论、政策网络理论、政策联盟理论、政策平衡间断理论。

虽然这些理论是零碎的，并不能完全替代先前占据主流地位阶段论模式，但却是对这种传统模式的一种冲击，也从某些方面弥补了传统模式的不足

改进型的公共政策过程模式

这种政策过程模式首先将重点放在对政策行动的动力机制的考察上

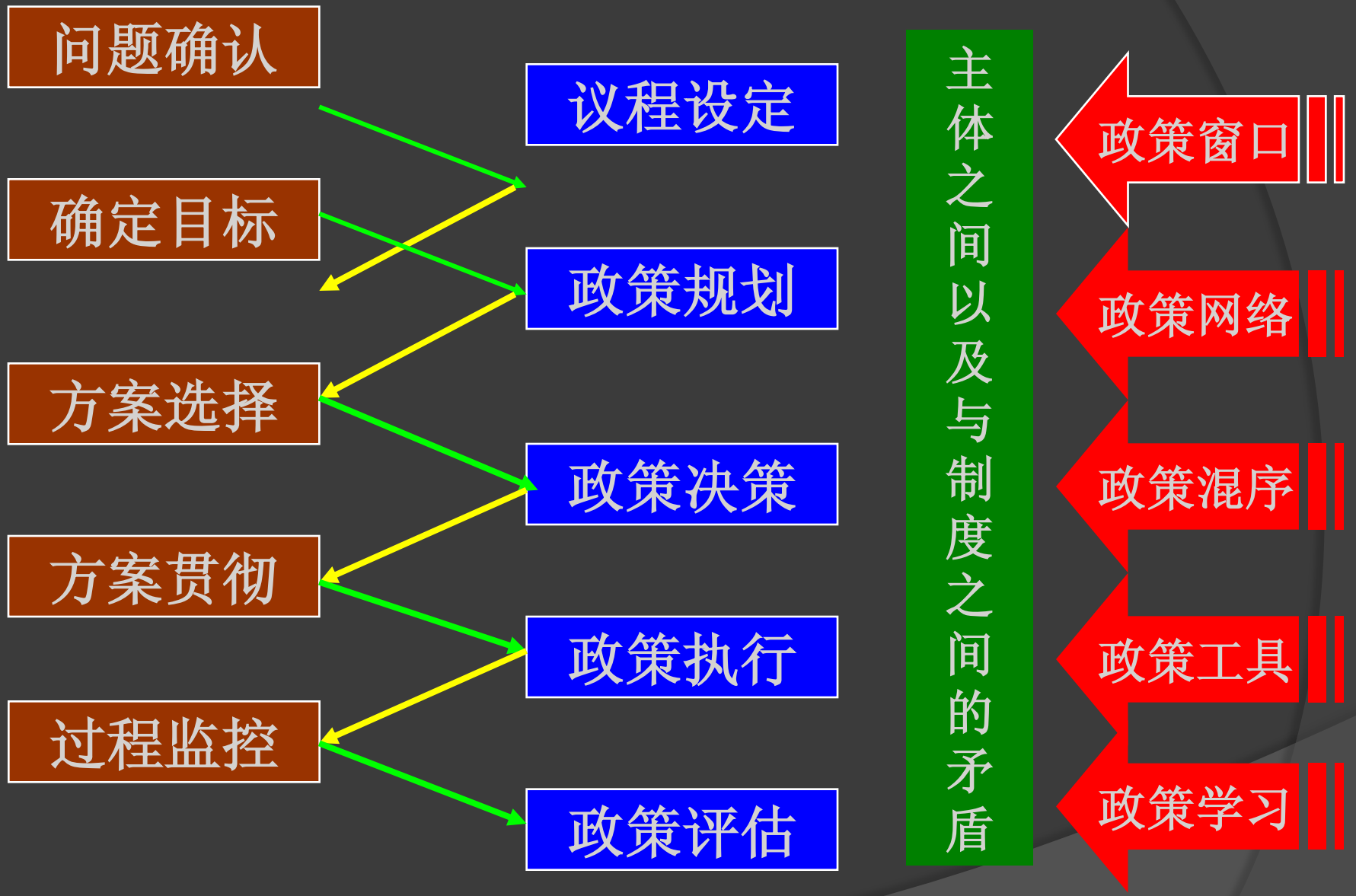
政策行动主体之间的矛盾，政策行动主体与既定制度规则之间的矛盾，构成了政策过程从一个阶段走向另一个阶段的动力



改进型过程模式加入的关键因素

- 政策窗口
- 政策网络
- 政策混序
- 政策工具
- 政策学习




问题确认
确定目标
方案选择
方案贯彻
过程监控
议程设定
政策规划
政策决策
政策执行
政策评估
主体之间以及与制度之间的矛盾
政策窗口
政策网络
政策混序
政策工具
政策学习



§2.公共政策的议程

政策议程的涵义（3-2-1）
政策议程的类型（3-2-2）
政策议程设立模式（3-2-3）

公共政策议程的涵义

公共政策议程（public policy agenda）是产生政府要解决的公共政策问题的过程。

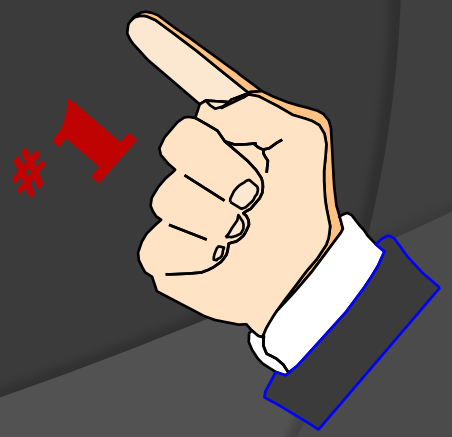
在政策议程中，社会公共问题进入到由政策行动主体构成的政策系统，在经过多方竞争、协商后，产生出政府特别关注的、并且是在它的公共责任和能力范围之内的，下决心要加以解决的公共政策问题。

政策议程通常是由一组程序所构成的政策主体的行动总和

公共政策议程的重要性

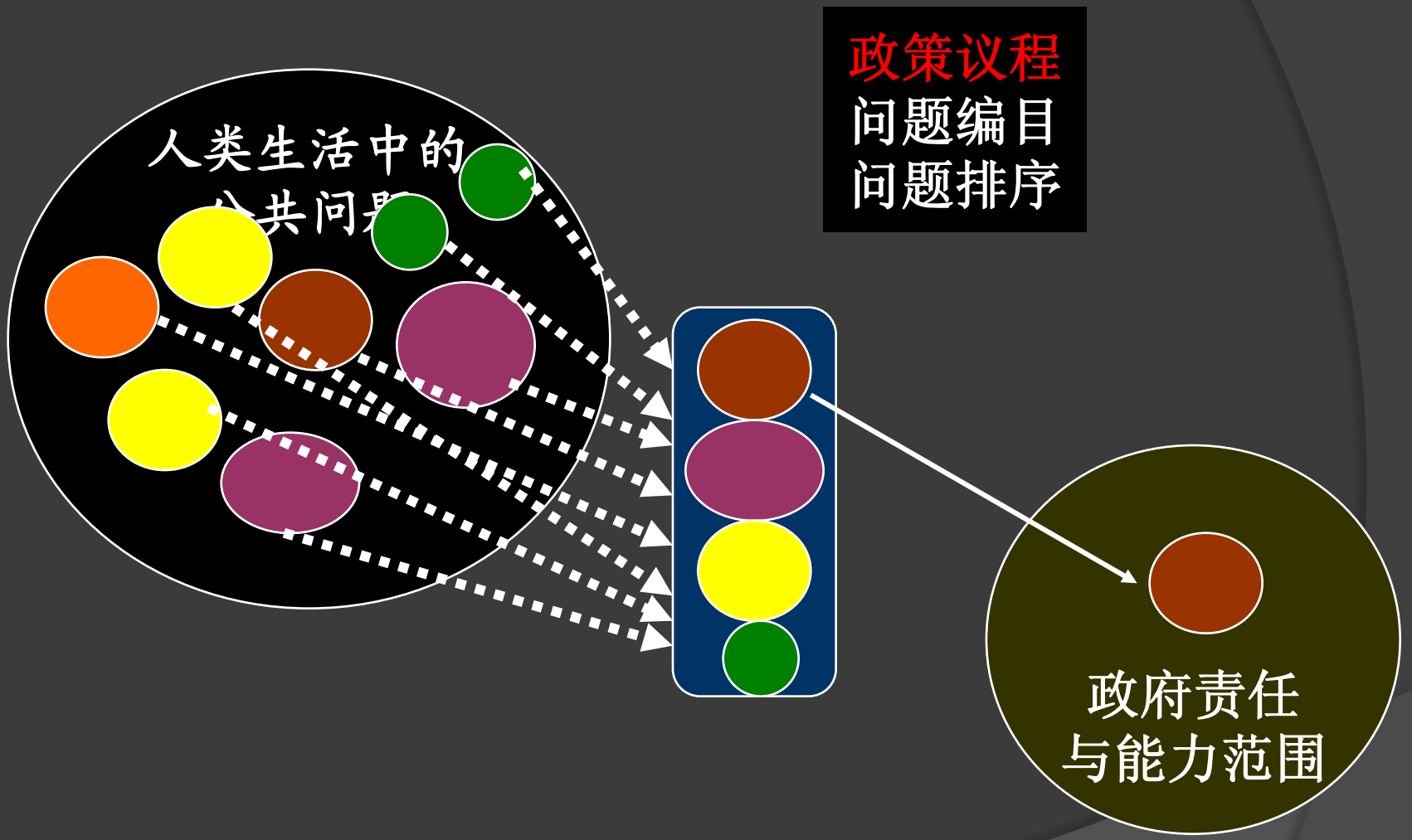
政策议程才是政策过程的首要环节

许多人都认为公共政策过程应当从发现和确认公共政策问题开始，但在实际的政策活动中，首要的和最初的环节却是公共政策议程的设定。



政策议程是列出的筛选问题的清单

约翰·金通在给政策议程下定义时指出，议程是罗列一些主题或问题的清单，这些问题或主题是政府官员和政府以外与政府官员有密切往来的人们在一定时期内十分关注的问题。在政府官员应该关注的众多问题中，真正的想认真解决的是其中的一些问题而不是另外的问题。因此，设定议程的过程就是将所有问题中真正成为关注焦点的问题筛选到列表中的过程。这一定义既指出了政策议程具有问题清单的性质，又指出了它在形成中运用了筛选机制。


政策议程
问题编目
问题排序
人类生活中的
政府责任
与能力范围

政策议程是争夺政府吸引力的机会

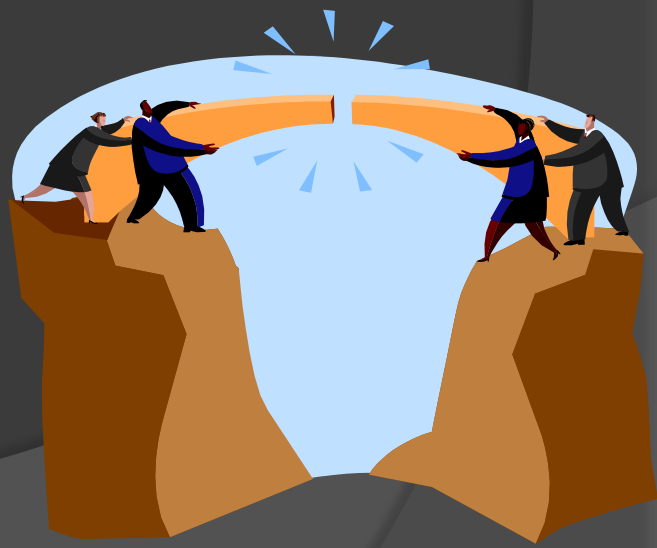
政策学家罗斯从静态的不同利益需求和动态的竞争、转化相结合的视角界定了政策议程，他认为，议程设定就是把“不同社会群体的需求转化为议程上的项目，以及争夺公共官员注意力的过程。

政策议程由一系列程序构成

公共政策议程是由一系列程序构成的过程，首先是社会公共问题要进入由政策行动主体构成的政策子系统的范围，

其次要经过不同利益团体、不同政治党派、政治精英的博弈、协商，

最后再由政府部门在深思熟悉后确定为决心要加以解决的公共政策问题



公共政策议程的类型

系统性的议程

又称为非正式议程，是指一定范围内的政策相关者所共同持有的、可供讨论的所有方案，这些议案是值得公众关注的议案，也是现存政府合法管辖范围之内应该涉及和处理的问题和事件。

这种议程在政策活动中通常只占少数。



制度性的议程

又称为正式议程，是指有权威的决策者明确表示积极而慎重地要加以解决的社会公共问题。

这种议程在政策活动中占到多数。



系统性议程与制度性议程的联系

从逻辑进程来考察，两类议程也存在联系。从社会公共问题发展到政策程序的开启，必然要经过两个阶段。第一个阶段是由社会公共问题进到系统性的议程，第二阶段才是由系统性的议程进展到制度性的议程。

实质性议程

实质性议程处理的是引起人们综合性关注和回应的议题。在实质性议程中，有些议题非常重要且具有分歧性,通常会引起公众和公共政策制定者之间的严重争议，甚至会引发重大的冲突。

象征性议程

在这种议程中，人们注重的是价值而不是资源，牵动的是社会共同体的共同意识，而不是个别群体的经济利益。

汉纳·皮特金(Hannah Pitkin)曾指出，当我们说某事是象征性的，我们其实是在强调激发感情和态度的象征力量。我们是在号召关注一种模糊、松散和并不公允的参照背景。

实质性与象征性议程的区别

实质性议程是政府下决心要立即解决，并试图通过具体行动来解决的问题。

象征性议程是政府只是表态重视某些问题，并不想立即采取行动来解决的问题。

公开性议程

是指那些进入公众视野，在社会层面受到广泛关注并展开讨论、或者在政府层面受到应有关注，分享到政治聚光灯照射的社会公共问题的议程。

实质性议程与象征性议程，公众议程与政府议程，都属于公开的议程。



隐蔽性议程

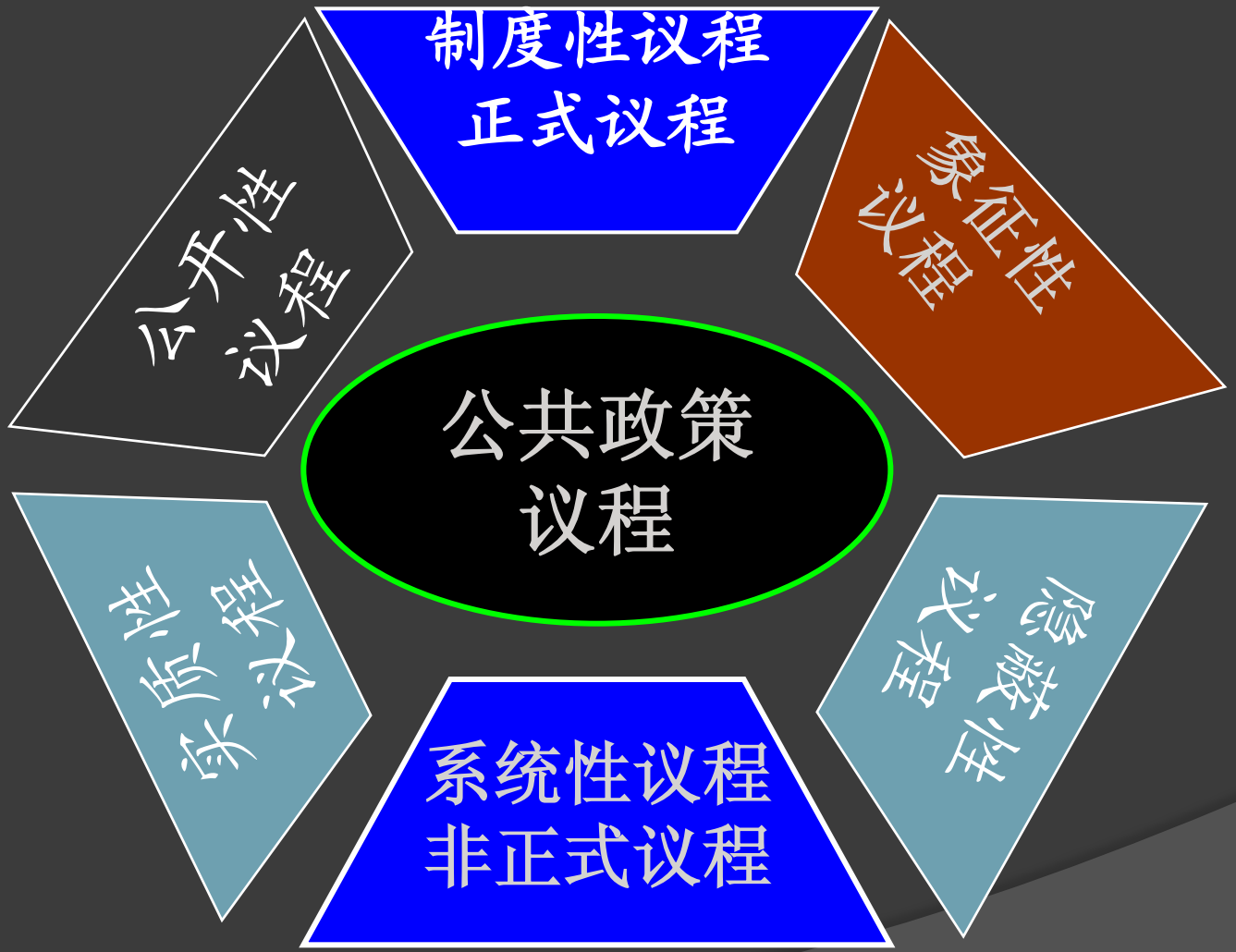
如果一个社会公共问题是公众很少注意的问题，或者仅仅是弱势群体所主张的问题，并且它还落在任何政府部门管辖的范围之外，它也就肯定会被排除在公开辩论之外，这样的议程就是隐蔽的议程。



公开性议程与隐蔽性议程的区别

在公开性议程中，政府提出的议程中通过行动要解决的问题和实际试图解决的问题是一致的。

在隐蔽性议程中，政府提出的议程中声明要解决的问题与实际解决的问题可能是不一致的。


制度性议程
正式议程
象征性议程
公开性议程
公共政策议程
回应性议程
系统性议程
非正式议程
意识形态议程

公共政策议程设立的模式

影响公共问题进入议程的因素

- 公共问题性质（公众关切、与政府责任能力的关联）
- 政治领导考虑（信仰、抱负、形像）
- 利益集团影响（利益、沟通、游说）
- 突发事件爆发（矛盾显露）
- 社会运动出现（公众压力）
- 大众媒介报导（舆论压力）
- 国际势力介入（国际压力）

外在催生型模式（out-initiative model）

起催生作用的主体
- 专家学者
- 利益集团
- 民间组织
- 公利维护者



外在催生步骤

非政府团体创始，
经扩散至公众议程，
再介入政府

政府动员型模式（Gov.mobilization model）

起催生作用的主体

政党组织、政府机构及领导人

政府
政策议程

政府动员步骤

扩散转化为政府行动议题、行动议题再转化为议题项目

内在催生型模式（ inside-initiative bmodel）

起催生作用的主体

政府机构内部人员

政府
政策议程

内在创始步骤

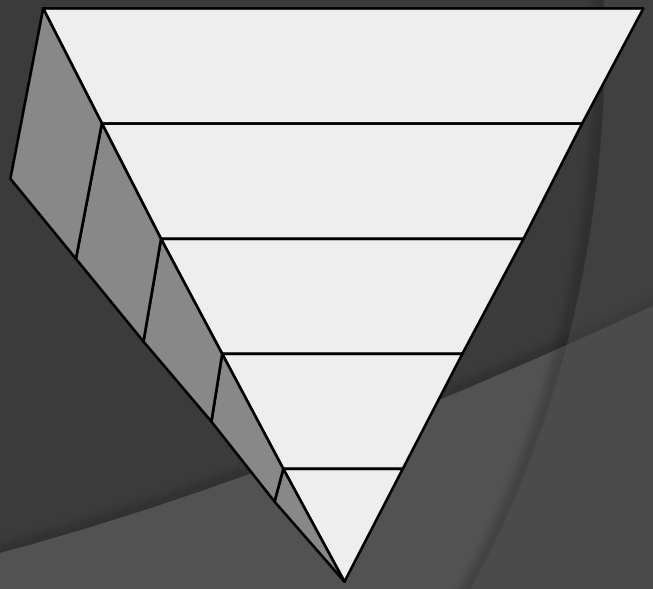
由政府机构人员创始，
扩散至认同团体，
向决策者施加压力

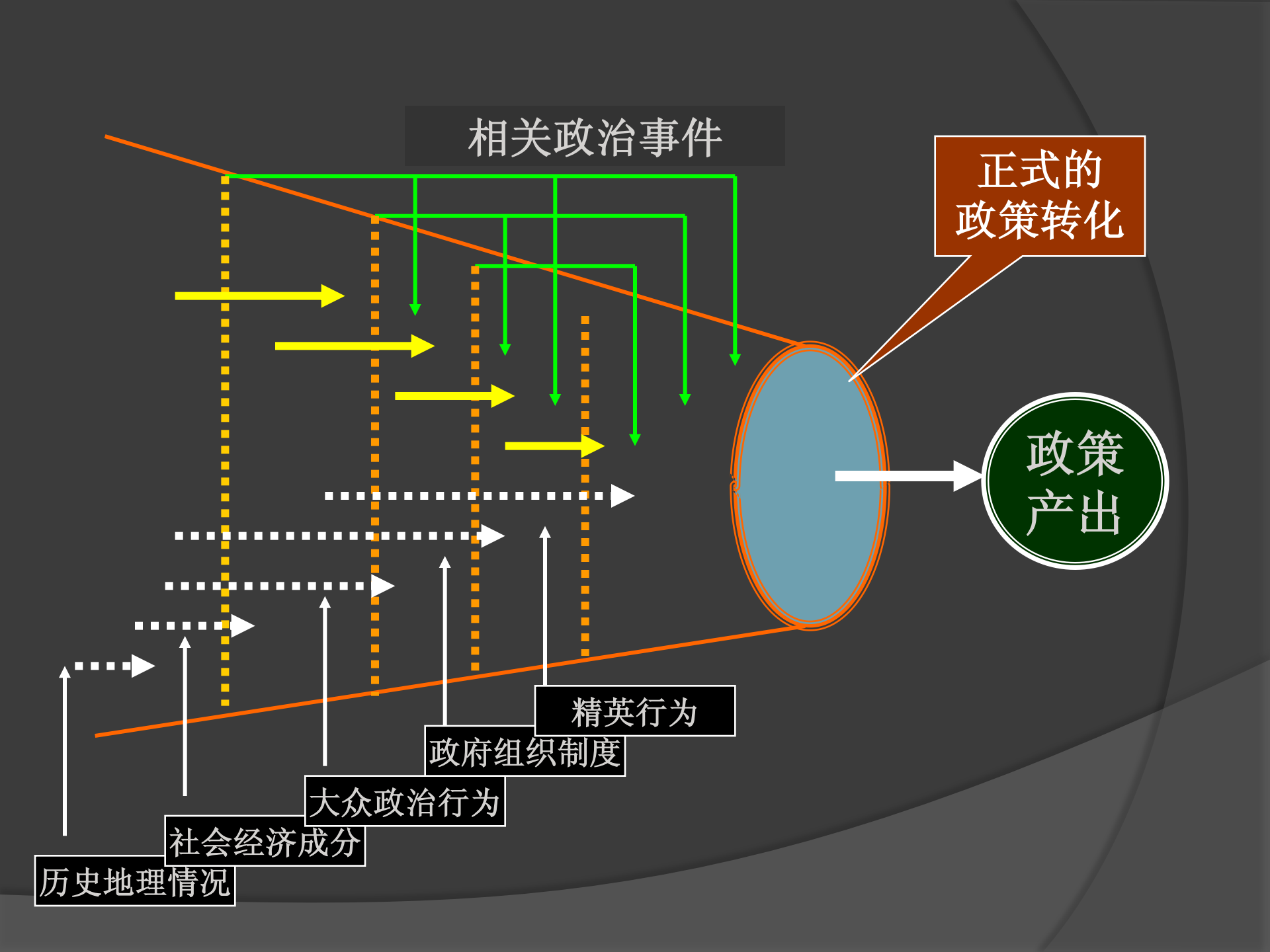
多重因果漏斗模式

在公共政策过程中存在一个因果关系的漏斗，在相关的政治事件的作用下，因果关系从历史——地理环境，向社会——经济综合，向大规模的政治行为和政府机构移动，向精英行为和正式政策集中集聚，最终产生政策输出

装入政策漏斗的因果关系

- 相关政治事件
- 历史地理情况
- 社会经济成分
- 大众政治行为
- 政府组织制度
- 精英行为




相关政治事件
正式的
政策转化
政策
产出
精英行为
政府组织制度
大众政治行为
社会经济成分
历史地理情况

多源流模式

公共政策活动是围绕公共问题的显露、人们对它的确认和最终以行动加以解决的逻辑线索而展开的（政策问题）。

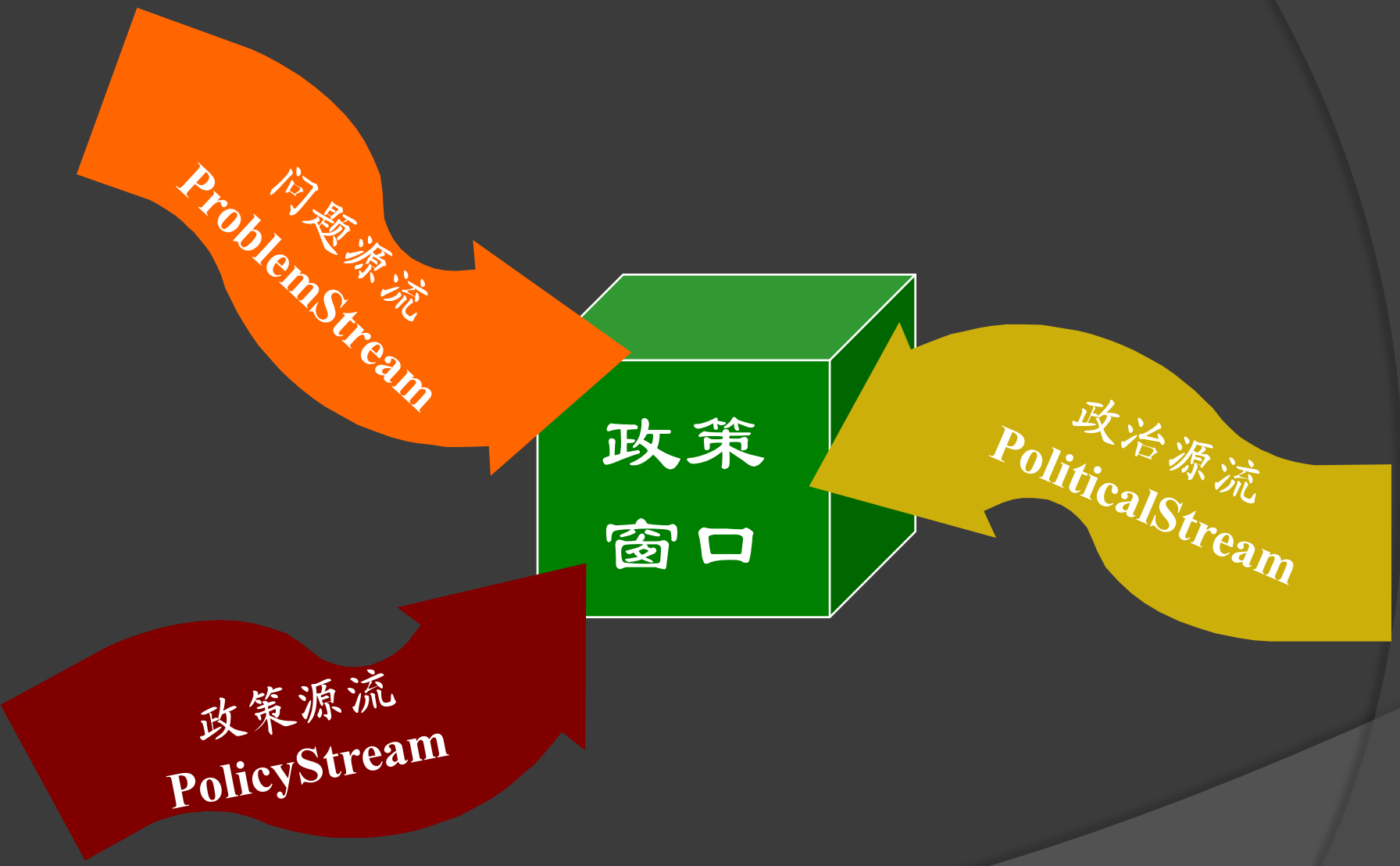
解决公共问题的政策行动方案又是在一系列的分析论证和论辩选择中确立的。（行动方案）

而这些活动又都和政治生活中某些特定因素的相互作用联系在一起。（政治条件）

公共政策要素源流

the multiple-streams framework

可以将公共政策议程看作是三条原先是各自相对独立的源流，在一定的条件下，汇集到一处，进入到一个窗口，从而成为解决问题的政治决定和政策采纳的过程


问题源流
ProblemStream
政策
窗口
政治源流
PoliticalStream
政策源流
PolicyStream

指标变化（问题情境）
焦点事件（危机）
反馈（民众议论）
预算约束（责任许可）
问题界定



政策共同体（网络成员）

“原始政策鲜汤”周围

“漂浮”的政策意见

一些政策主张被取消掉

一些政策主张被合并为新提案

一些政策主张被长期忽略

一些政策主张一直独立存在

技术可行性

价值一致性

科技水平

公众接受程度

时尚特征

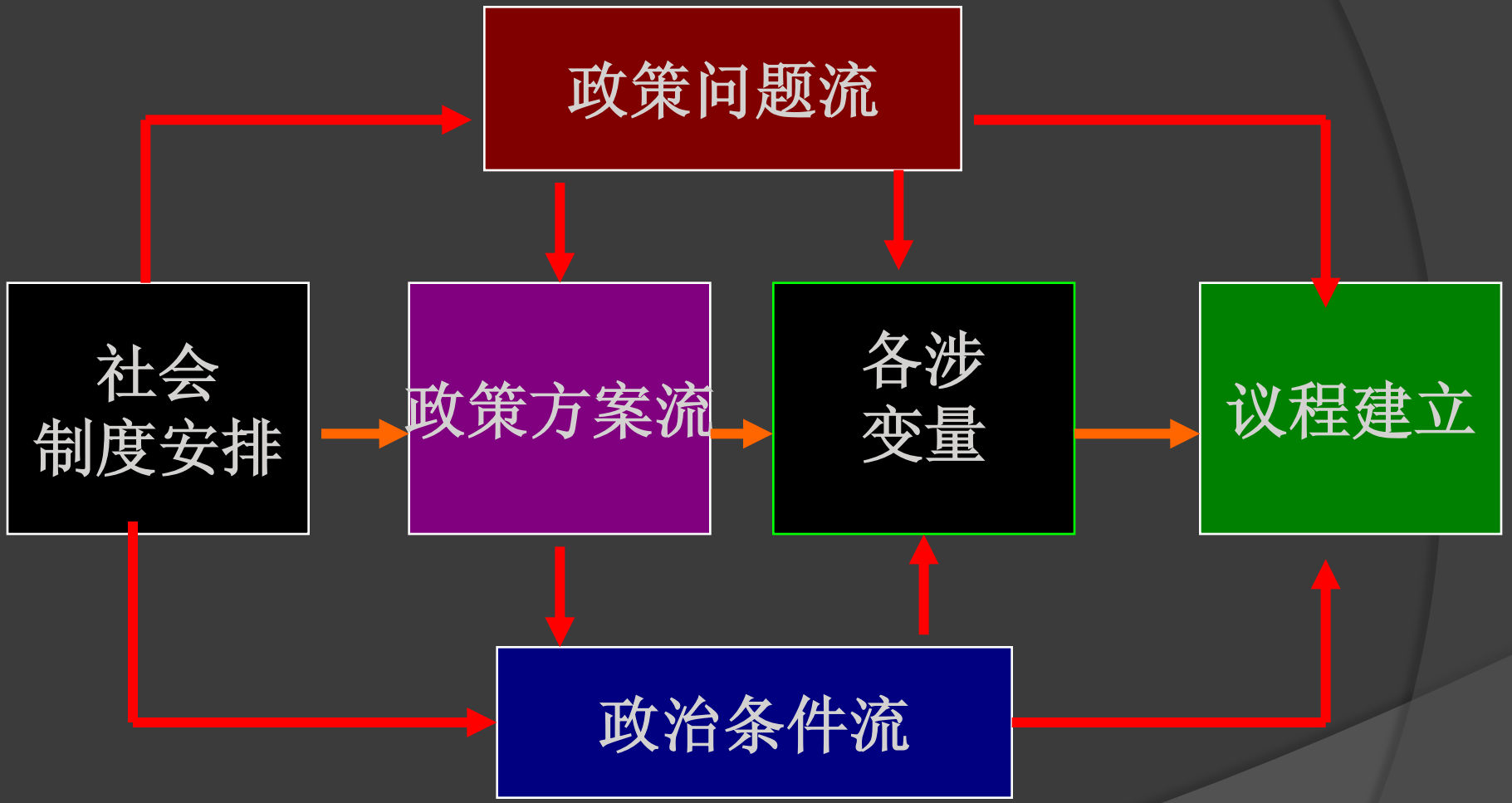
知识存量

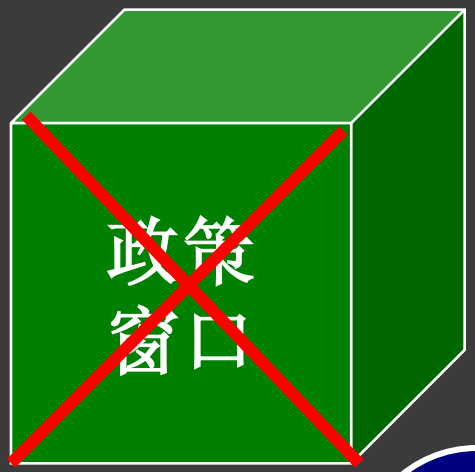
政策源流

PolicyStream

民族情绪与公共舆论
选举政治与政体变化
法律权威
利益集团
诸多因素能否达成一致认识




政策问题流
社会
制度安排
政策方案流
各涉
变量
议程建立
政治条件流



一旦窗口打开了，它就不会开得太久。思想的火花会一闪而过。一个给定的开端不会永远存续下去

政策窗口关闭的原因：

政策制定者已经将政策阐述清楚了
政策制定者没有付诸行动
没有可供选择的政策备选方案
打开政策窗口的人不再具有权力
重大事件和焦点已经消失



§3. 公共政策的规划

政策规划的内涵（3-3-1）
政策规划的特点（3-3-2）
政策规划的思维逻辑（3-3-3）
政策规划的主要程序（3-3-4）
政策规划的团体组合（3-3-5）

公共政策规划的涵义

当政府诊断和确认了某个或某些社会公共问题以后，为了履行公共责任，需要采取行动来解决这些问题时，就会接受或排除某些解决问题的可选方案。

公共政策过程中通过商议、倡导、评估、审议，决定接受或拒绝解决公共政策问题的若干可选方案的阶段和环节就是公共政策规划

政策规划的任务

在政策规划阶段上，政策行为主体要做的工作就是创造条件让公众、政策咨询专家、实际工作者通过讨论、对话和必要的论辩，搞清楚哪些解决问题的方案是可能的、应当的和可行的，哪些是不可能的、不应当的、不可行的，排除那些不为多数公众认可的方案，留下若干方案以供决策者做最终的选择



公共政策规划的特点

政策规划的政府主导性

在政策议程设定阶段，执政党组织、政府部门在其中起较大作用，社会公众、各类团体也会起很大的作用。在政策规划的环节上，起着主导作用的则是政党组织和政府部门。在保留还是排除解决政策问题的备选方案方面，政府、政府部门及其负责人就起着决定作用。

政府在政策规划上的主导性并不否认公众、民间组织和各种团体组成各类政策社群和政策网络的重要性，相反，政府会支持更多的公众、团体在寻找、制定和评估政策预案时发表更多的不同意见。

政策规划的不清晰性

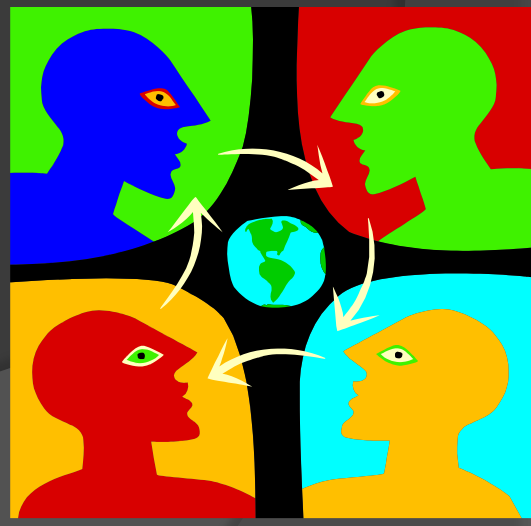
政策规划过程并不一定要等到政策问题已经被完全确认，变得清晰明白，所有的利益相关者都表达了各自的需求以后才进行的。

政策规划常常是在政策问题并没有得到清晰、准确的定义、政策行动主体还没有与相关的利益群体充分接触的情况下就已经着手了，因此在政策规划中产生的政策预案常常是粗糙的、模糊的



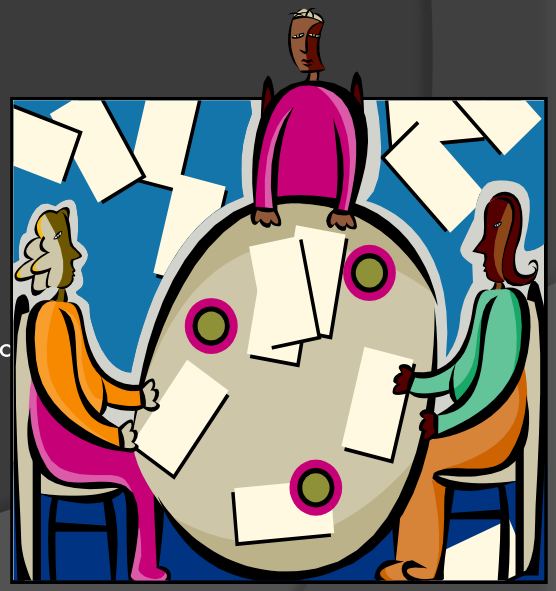
政策规划的动态性

在政策规划中活动的常常并不是同一批主体，也不是同一批咨询者和参与者。在政策规划过程中，有时会出现两个或更多的政策网络和政策社群，他们会提出完全不同的解决问题的方案或行动建议。政府中也不存在固定的对应机构来专门管理政策规划事项。当保留还是排除某些解决方案的意见还不确定时，政策规划就会持续地在争论中进行，有时对某些预案是保留，还是排除，会出现多次反复。



政策规划的竞争性

在政策议程设定阶段，尽管政策行动主体经过竞争、妥协、协商认同了需要解决的政策问题，但他们在有关引发政策问题的原因、问题恶化的程度、问题解决的结果、解决问题的工具选择等方面仍旧会存在不同的见解。最大的竞争会围绕对某些预案是保留还是排除来进行。结果会有胜利者和失败者。在政策规划过程中落败的个体和群体往往会以各种方式提出抗议。



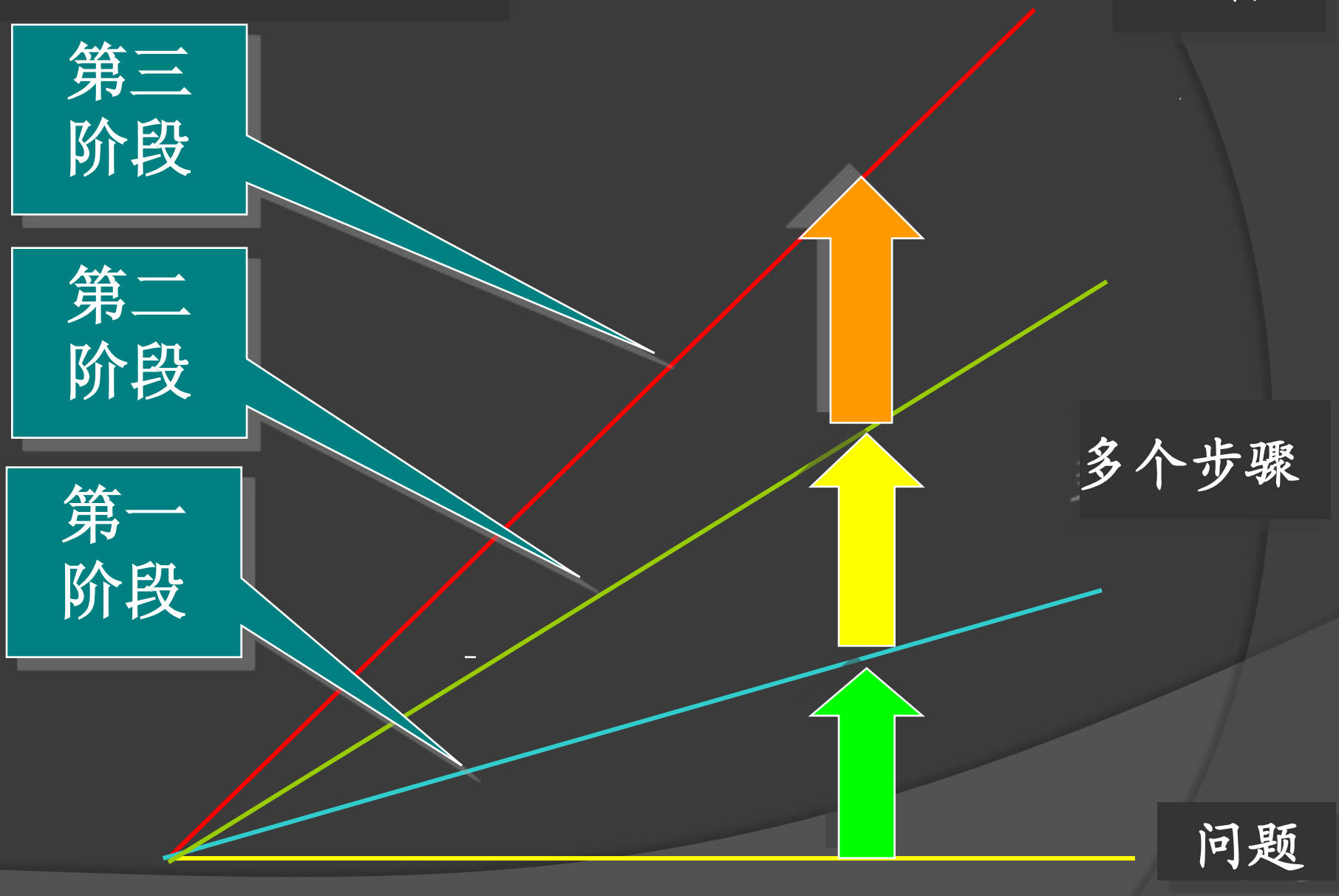
公共政策规划的思维逻辑

渐进探索的政策规划策略

在政策规划中，最需要避免的是试图将所有需要解决的政策问题，通过一个或一组方案就完全解决掉，这种毕其功于一役、速决速战的想法与做法是不科学的，我们曾经因为采取这类急功近利的策略付出过沉重的代价。

制定重大政策问题的解决方案，常常需要通过多次的试探、不断的修正与调整，甚至要经过暂时的失败，才能找到合适的解决办法。摸着石头过河，边干边学，分步推进才是正确的策略

分步骤思考的逻辑



系统思考的逻辑

- 情境与问题

  从情境中寻找问题

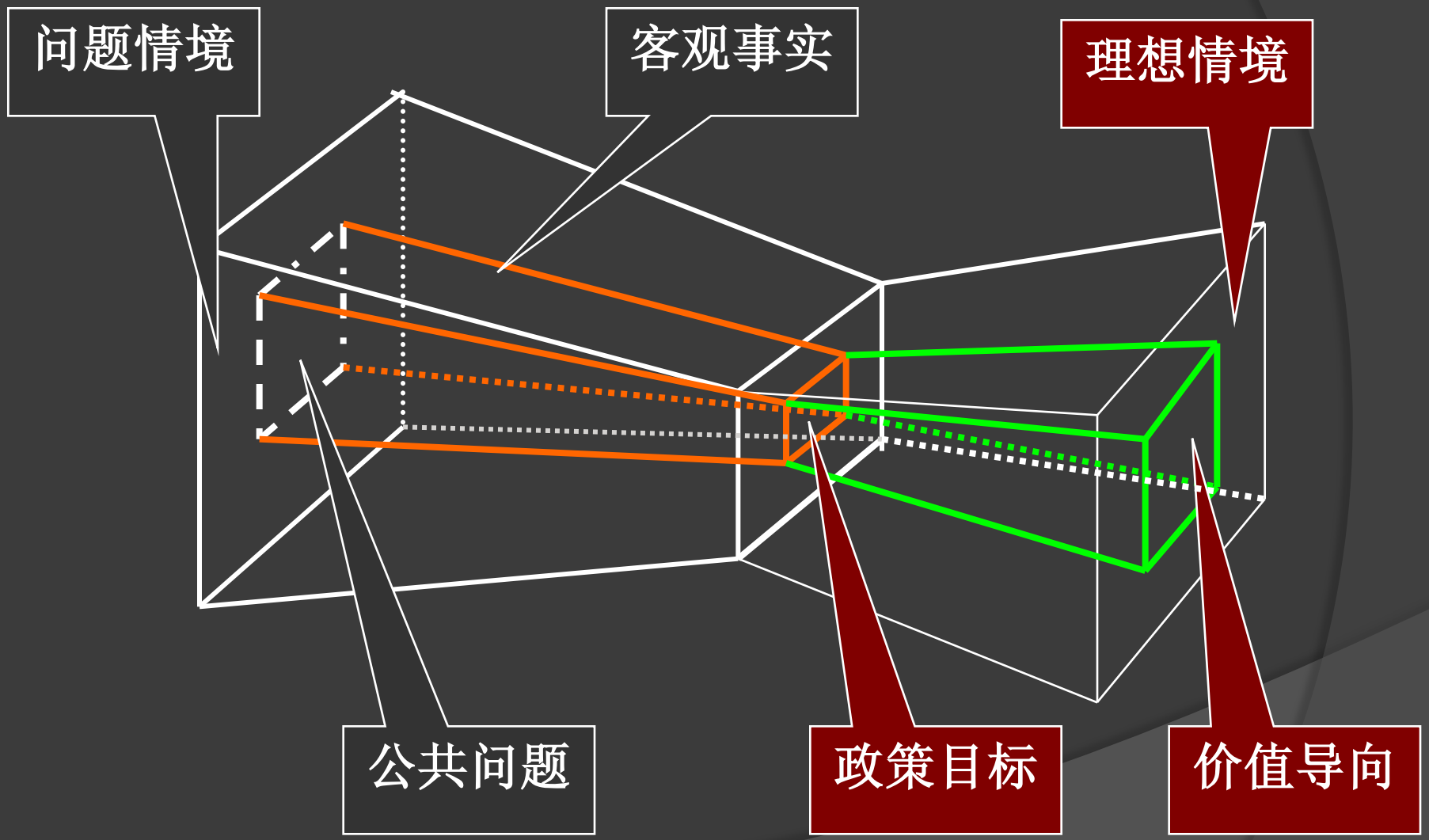
- 问题与事实

  依据事实来确认问题

- 价值与目标

  依理想价值来选择目标




问题情境
客观事实
理想情境
公共问题
政策目标
价值导向

公共政策规划的主要程序

公众需求的评鉴

政策必须回应和满足公众的相关需求

公众需求必须得到充分表达

对公众需求的评价必须分类：弱势的、民生的、基本的

公众需求的解决：需求的水准、供给的水准、满足需要的合适的途径

确定政策目标的要求

- 政策目标必须是问题导向的，必须依据对问题的诊断来设计和合适的政策目标，
- 政策目标必须和解决政策问题的政府部门的公共职责及其治理能力相吻合
- 政策目标必须是系统化的，从较高层次到较低层次，形成相互间有隶属关系的目标体系
- 在政策目标上必须取得共识，应当选择政策相关者普遍赞同、普遍认可的政策目标

政策目标设定的原则和目标的功能

公共政策目标设定的原则

- 实事求是
- 面向未来
- 系统协调
- 明确具体
- 符合伦理

公共政策目标的功能

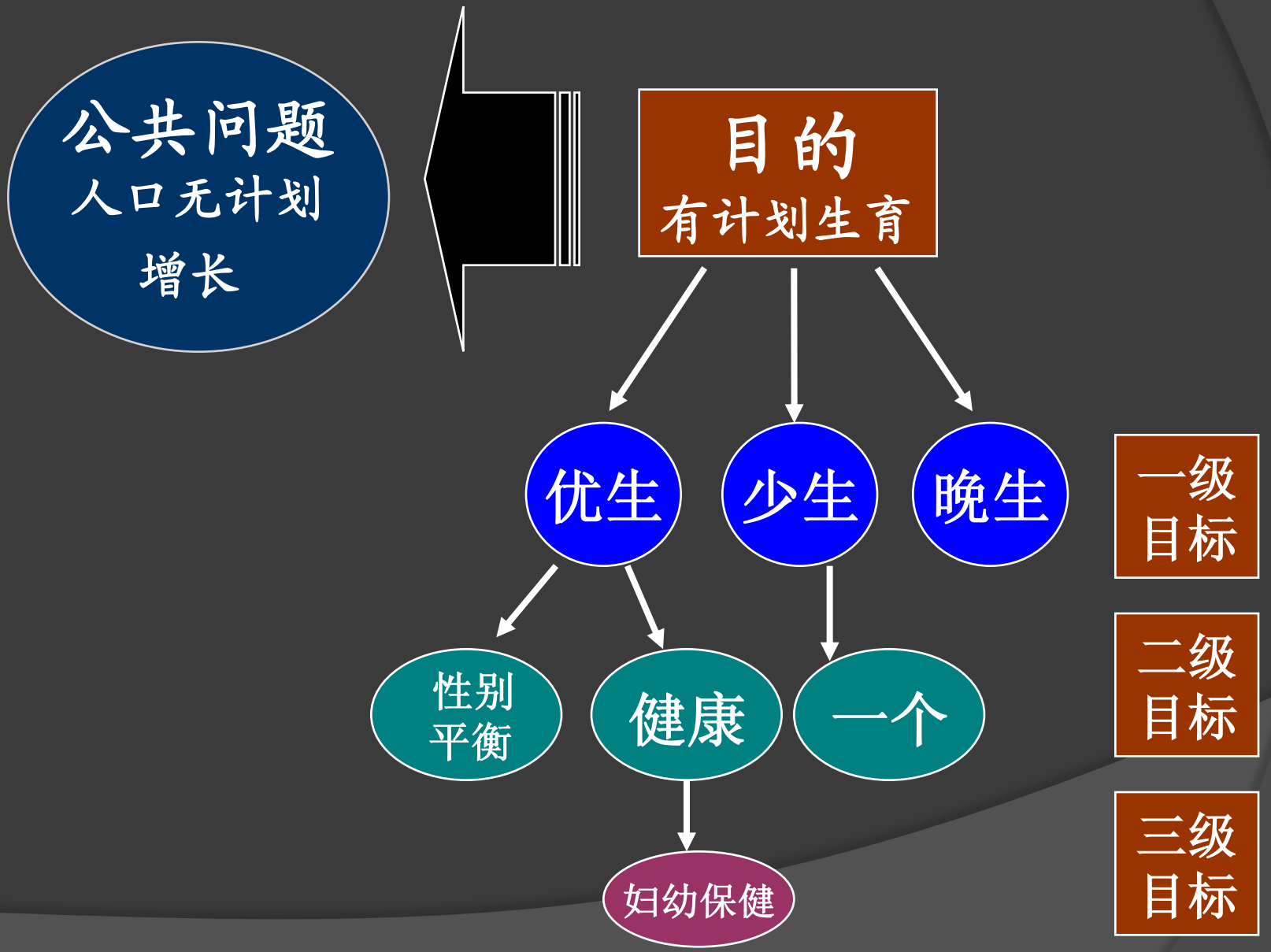
- 为拟定政策预案、政策决策确定方向
- 为政策过程中的和过程结束时的政策评估提供标准

政策目标间的关系

在公共政策规划中，由于政策问题的复杂性，解决问题的政策目标很少是单一的，通常政策目标是多个。多元政策目标之间的关系有三种:

- 目标之间是因果关系
- 目标间的手段与目的的关系，一级目标与二级目标间是手段和目标的关系
- 目标之间的矛盾关系

政策目标的层次结构



备选方案拟定的要求

备选方案必须和政策目标相一致

不同备选方案之间必须是排斥的

备选方案必须是可以操作的

备选方案必须是有层次的

比如，实施异地高考，设计的备选方案最好形成从维持、改良到变革的有层级行动方案

再比如设计和确定税率，可以从1%，到2%，再到3%

备选方案设计的要求与程序

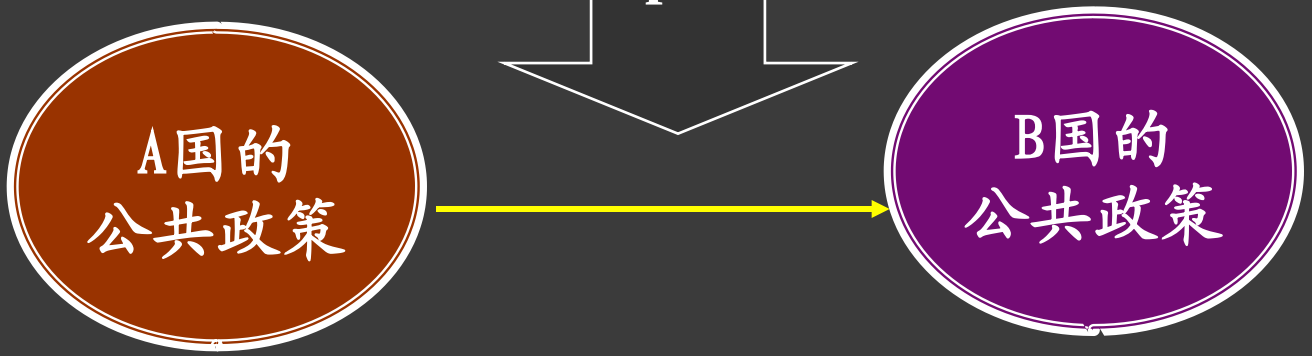
备选方案设计要求

- 尽可能的完备
- 方案之间相互独立

备选方案设计程序

- 首先是务虚阶段 确定解决问题的价值取向、基本方向，适合专家、学者为主
- 其次是细化阶段 设计具体行动项目和操作手段，适合以实际工作者为主

复制（copying）
效法（emulation）
混合（combination）
启发（inspiration）



国家之间政策移植
地区之间政策移植
过去与现在政策移植

被迫的政策移植
自愿的政策移植
信息不完全的政策移植
不完全的政策移植
不当的政策移植

公共政策规划中的团体组合

政策规划中团体组合研究的兴起

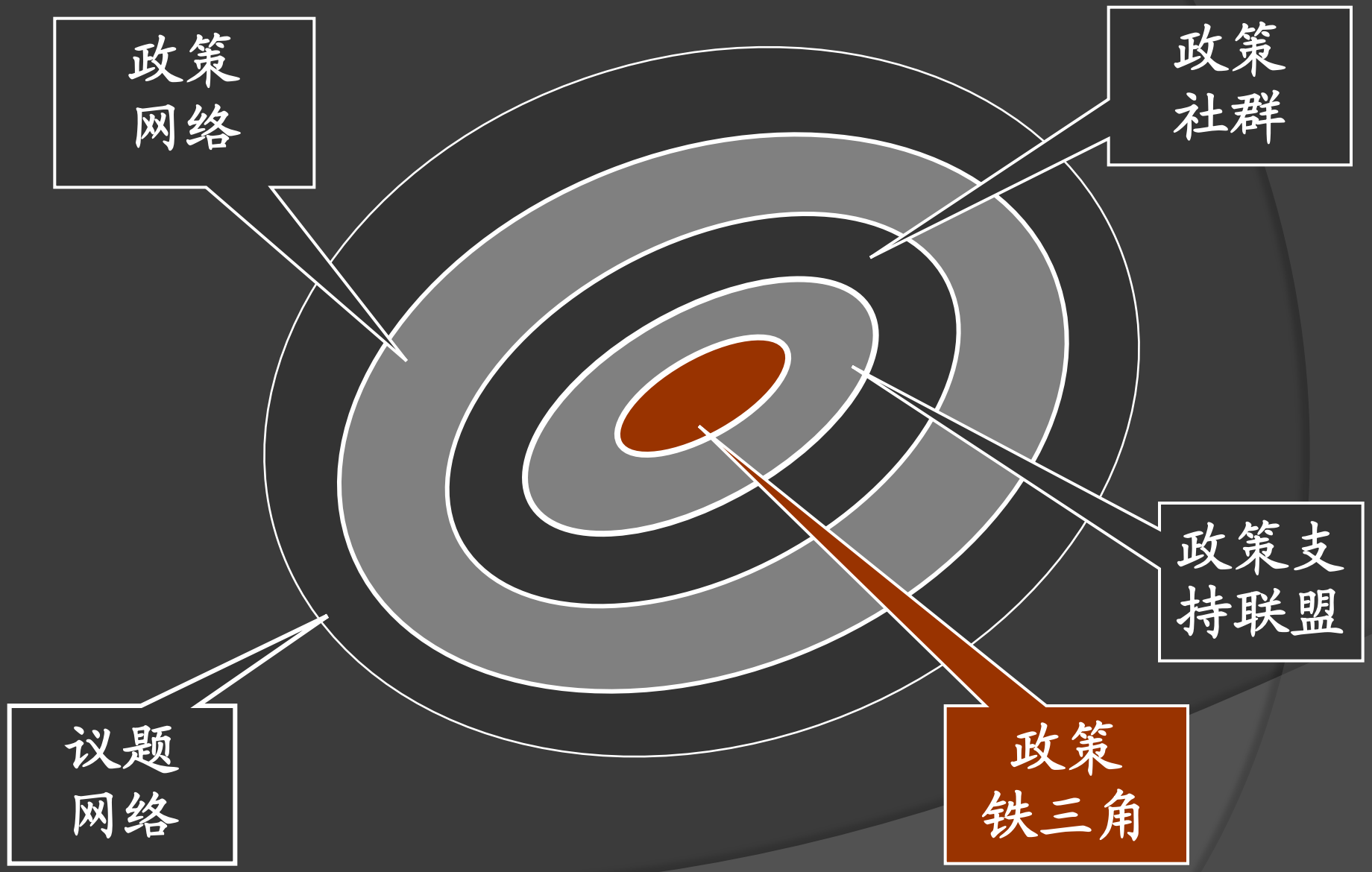
在传统的政策规划研究中，人们虽然重视个体、群体、集团、部门组织的作用，但只是孤立地看待这些行动主体，机械地列举各自的需求和行动，而不去考虑他们之间的互动和互赖关系。

20世纪70年代，欧美国家的公共政策学者开始关心政策规划中的次级体系的作用，并逐步将社会学中的网络概念引入公共政策规划的研究中来，形成了公共政策网络、社群方面的知识，从而促进了对政策规划中团体行为的重视

政策网络的类别

在政策规划环节上，政策行动主体会以组团的方式提出和论证解决问题的种种预案，并想方设法让政策备选方案一直保留到政策决策的阶段。这些政策行动主体的组团形式有：

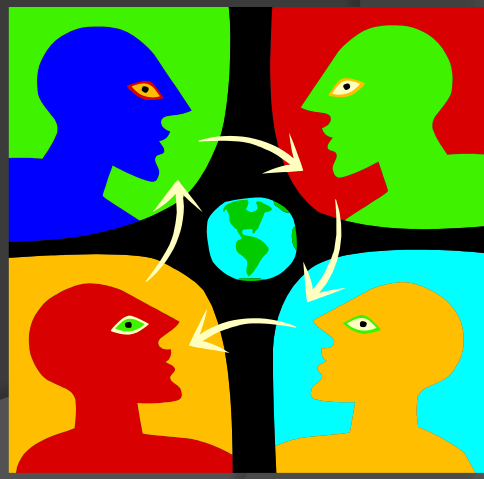
- 议题网络
- 政策网络
- 政策社群
- 政策支持联盟
- 政策铁三角


政策网络
政策社群
政策支持联盟
政策铁三角
议题网络

议题网络（issue network）

指在政策问题或议题的去留还不确定时，参与规划的分散的主体并没有组成一个紧密的集团。参与者不断地进入，又不断地退出。这种政策行动主体构成的非常松散的集合就是议题网络。

议题网络是不太稳定的，成员总是在变换。和议题网络处于另一个极端的则是稳定性极高的政策规划中的政策铁三角



政策网络（policy network）

指在政策规划中，政策行动主体基于某些特定的物质利益而结成的较为紧密的群体。

人们加入政策网络的目的是为了推进自己的目标，而这一目标总是与特定的物质利益联系在一起。

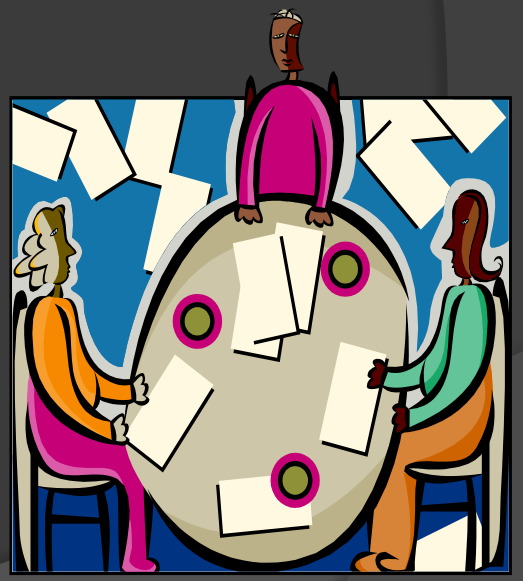
强调物质利益的一致性或不矛盾性是政策网络与议题网络的一个重大区别



政策社群（policy communities）

指在政策中以共同的信息、价值、利益为基础而结成的更为紧密、稳定的政策行动主体的组合。

政策社群成员之间不仅有共同的价值因素，而且有共同的物质利益作为纽带。相互间经常传递信息，共享某些重要的信息。



政策支持联盟

指在政策规划中有不同利益追求的个体、群体和组织汇集到一起，形成各种各样的基于利益的稳定同盟，他们之间为争取所倡导的提案、行动建议能被权威当局吸纳而展开博弈。

加入联盟的可能是个体，也可能是群体、集团、组织。其中包括政治领袖、行政部门首长、政党组织代表、利益集团发言人、政策分析者、公众代表，等等。他们都有自己的利益和观点

形成政策支持联盟的条件

政策利益相关者要在协商和争论中形成相对稳定的联盟，必须具有一些基本条件，

首先，结成联盟的成员必须具有大体相同的政策信仰即坚持某些政策价值、原则，坚持某些政策理想。

其次，结成联盟的成员还需要相有一定的政策资源，只有具有一定资源优势的人才会结成联盟。

第三，成员间必须坚信某些策略手段是可行的

政策支持联盟是由来自不同群体、组织、职位的并具有下列特征的个体构成的稳定结构:

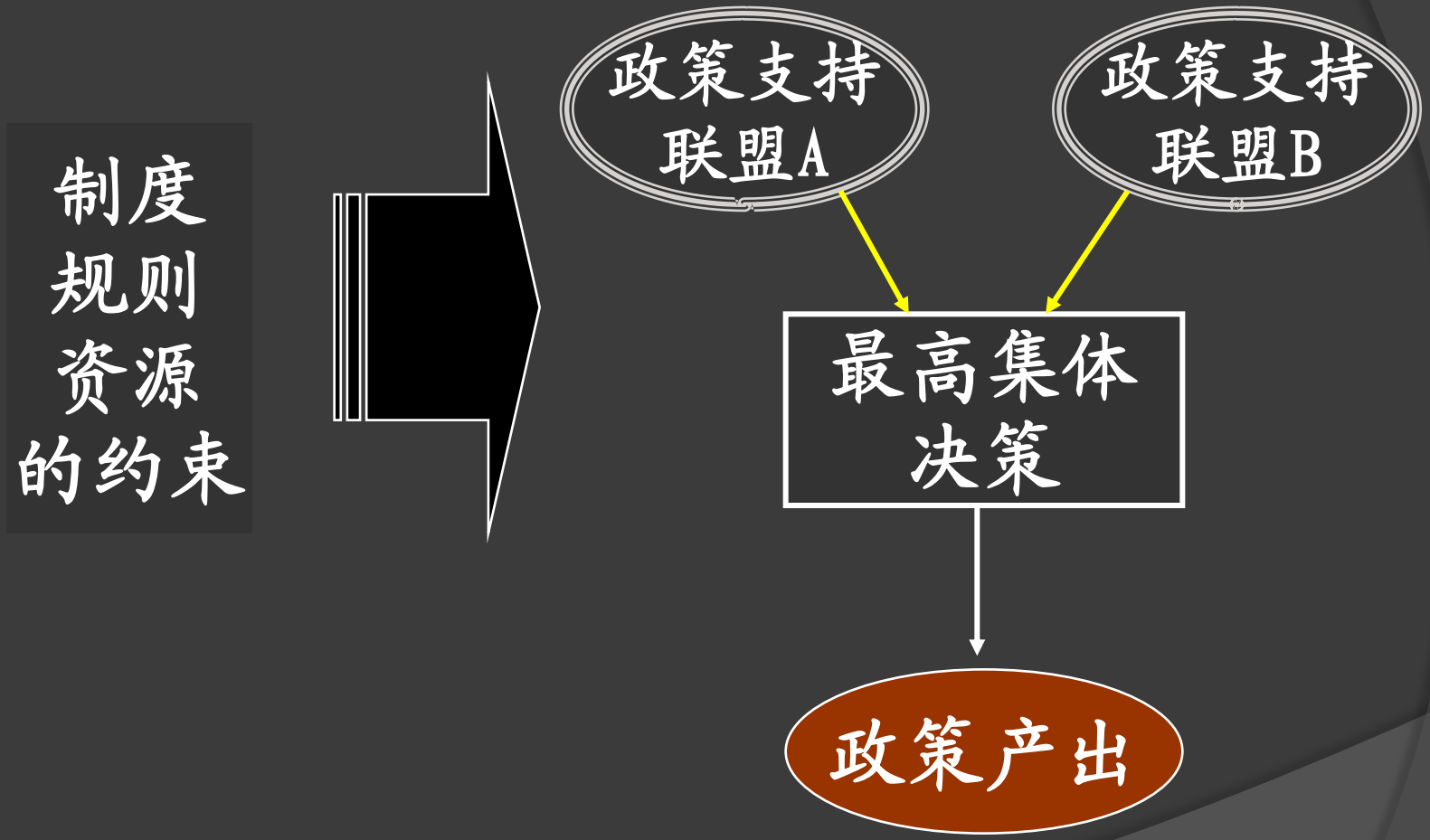
- 共享一种特定的信仰，具有一套基本价值观，持有相同的因果假设和对问题的感知
- 长时间对一项协议行动没有争议



共享的
信仰系统

共享的信仰系统

- 联盟成员因对政策问题和解决问题的手段有一致认识从而降低了政策执行成本;
- 联盟成员因相互信任并考虑对方利益而减少搭便车的倾向;
- 联盟成员愿意公平地分担追求共同目标所需要的成本;


制度
规则
资源
的约束
政策支持
联盟A
政策支持
联盟B
最高集体
决策
政策产出



§4.公共政策的决策

政策决策的涵义（3-4-1）
政策决策的特点（3-4-2）
政策决策的主体模型（3-4-3）
政策决策的思维模型（3-4-4）

公共政策决策的涵义

公共政策决策是指有权作出决断的人从政策规划环节筛选出的较少的解决问题的预案中最终选出解决问题方案的过程。因此，有时人们又把决策形容为是拍板，或做决断

政策决策既包括选择行动，也包括选择不行动。既会遇到有可能选择的状态，也可能遇到无可选择的状态

政策多个阶段的延续

政策决策虽然是整个政策过程重要的环节，但不能将政策决策视为政策制定的同义语，更不是政策过程的全部。相反它扎根在政策过程的前期各个环节中，它只是问题确认、议程设定、政策规划等政策阶段的延续



公共政策决策的特点

技术过程和政治过程的统一

政策决策既受一般决策技术的影响，也受不同国家政治制度、政治结构、决策者的个人政治态度的影响。

政治家、行政首长不能随心所欲地作出抉择，他们拍板的自由度受到从宪法、法律法规、行政规则到更高一级领导指令等一系列因素的约束。正是上述的一整套制度规则、规范指令决定了决策者行动的“行为路径”

专业咨询与决策者决断的统一

在政策议程环节上，有众多行动者，包括个体、群体、组织和机构。

在政策规划环节上，已经只剩下执政党组织、政府部门和社会组织的行动者。

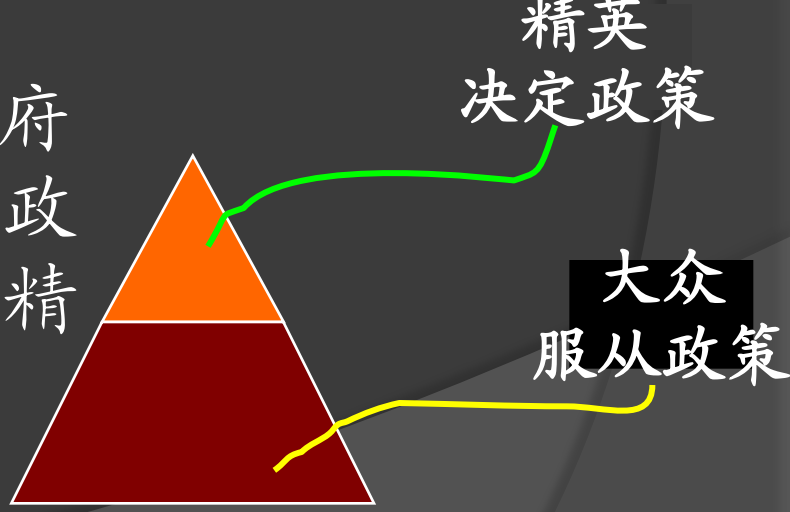
到政策决策环节，只有那些有权威作出决断的少数人，但是他们的决断必须依靠专业咨询和科学的政策分析

政策决策主体模型

精英主义模型与新精英主义模型

所有的社会，其成员都分成两部分，人数少的、占统治地位的是决定政策的是精英，其余的则是被统治的大众。

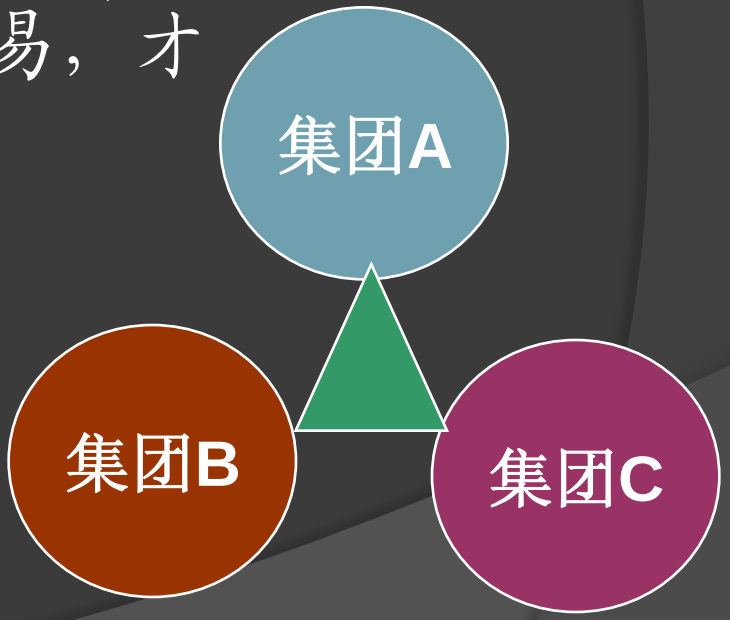
旧精英主义认为精英都在政府部门中，新精英主义认为除了政治精英，还有知识精英、专业精英、技术精英



多元主义模型和新多元主义模型

社会权力分布于社会的多个集团，在不同的政策上，分别有不同的集团占有优势，形成多元利益集团共治的格局。

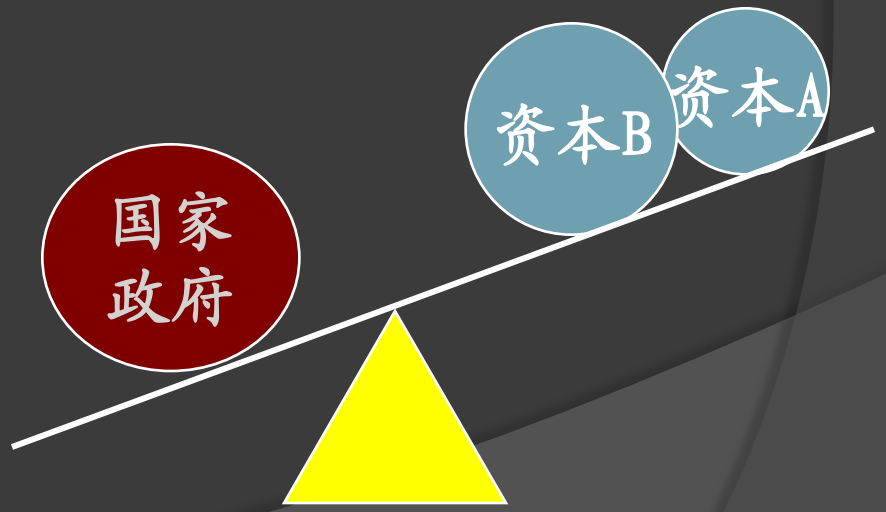
新多元主义认为不同集团有强有弱，经党派调适，通过妥协、交易，才形成决策



国家主义模型和新国家主义模型

国家主义认为，决策权掌握在拥有资本的大阶级手中，国家只是他们的工具而已经。

新国家主义认为，掌控资本的阶级相互间有矛盾，最终国家仍然是决策政策的力量



统合主义模型和新统合主义模型

社会存在国家、集团和公众三种力量。

旧统合主义认为国家加上利益团体来决策政策;

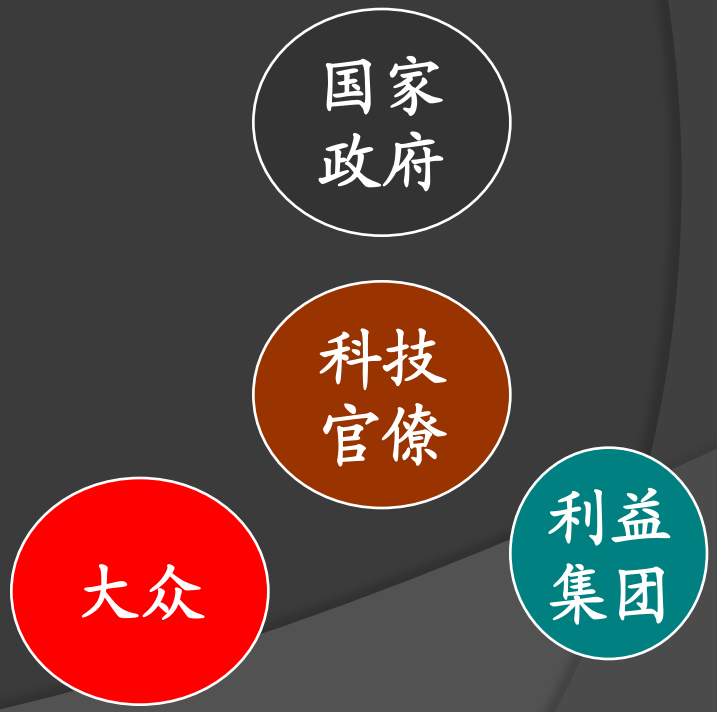
新统合主义认为利益集团加上大众来决定政策



科技官僚模型

社会政治精英、利益集团、科技官僚、公众多种力量。

在知识和科技时代，科技官僚具有技术和知识，能够决定政策



政策决策的思维模型

虽然具体政策的决策思维是各不相同的，存在人们预想不到的偶然性。但是，政策决策总有一些共同的成分和结构，决策思维模型就是启发人们思考的共同的思维框架。

在政策决策研究中，人们先后总结出三种决策思维模型：

- 理性决策模型
- 垃圾桶决策模型
- 渐进决策模型
- 满意决策模型

理性决策模型

这种决策模型基于下述思想：当社会问题被确认后，人类就有足够的时间和智慧收集所有的信息，想出所有的解决方案，决策就是依照程序，对每一种可能的解决方案进行成本－效益的分析，最终找出效果最大化的行动方案

理性决策模式的条件

- 决策者尽可能少
- 决策环境简单
- 政策问题范围、结果清楚
- 信息尽可能充分
- 决策时间充裕

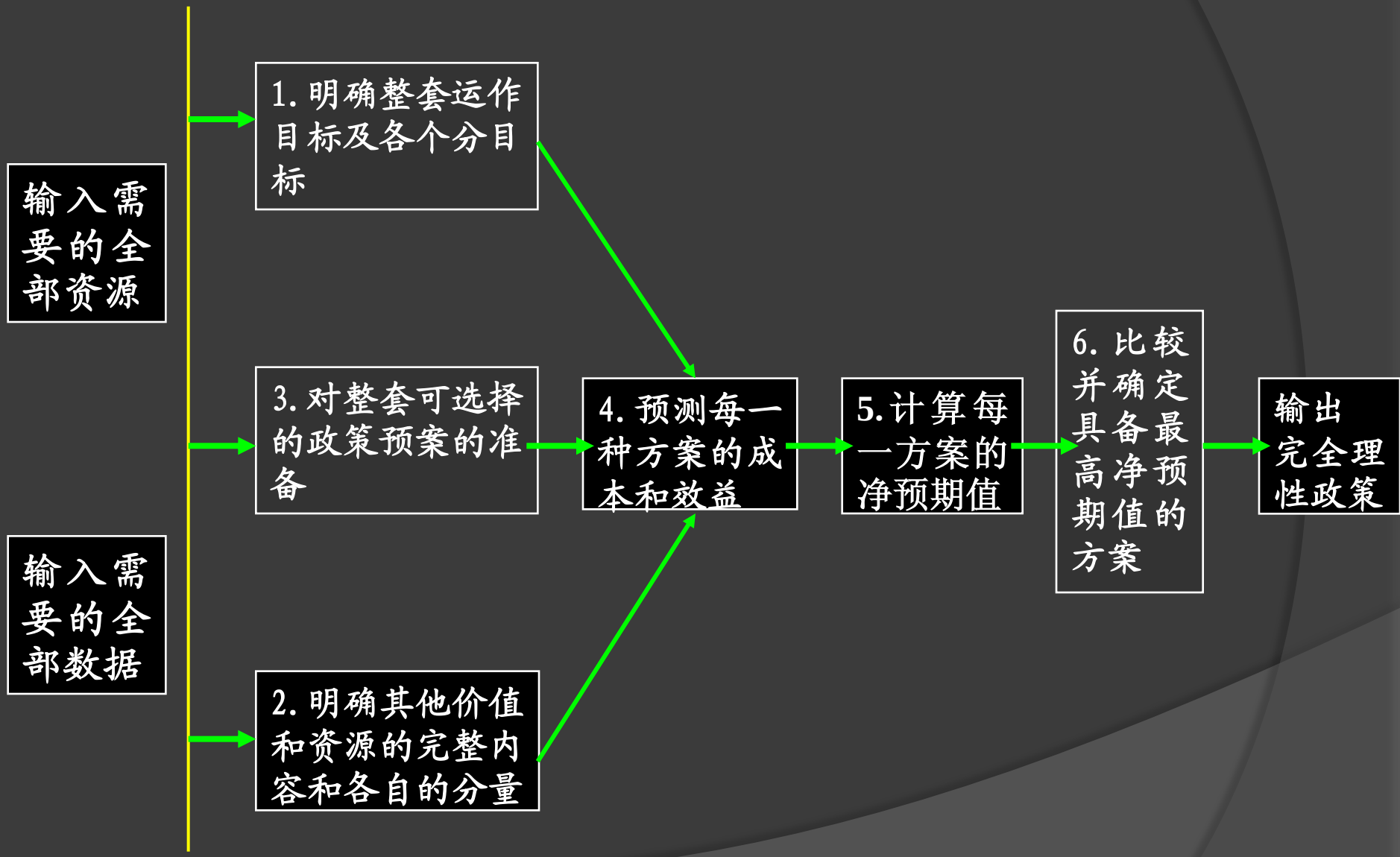
理性决策模型的程序

设立一个解决政策问题的目标

列出所有能够达到目标的可供选择的方案

预测每一方案的结果及其发生的概率

最终选出最能解决问题而花费又最少的行动方案


输入需要的全部资源
输入需要的全部数据
1. 明确整套运作目标及各个分目标
2. 明确其他价值和资源的完整内容和各自的分量
3. 对整套可选择的政策预案的准备
4. 预测每一种方案的成本和效益
5. 计算每一方案的净预期值
6. 比较并确定具备最高净预期值的方案
输出完全理性政策

理性决策模型的缺陷

忘记了政策决策不仅是纯技术过程，更是政治和意识形态过程

人类认知具有有限性，决策者不可能知道每一种方案的结果，对不同方案可能产生的不同结果，决策者无法作出完全科学的比较

决策者面临许多无法预先知道的各种偶然情况

人类只具有有限的理性，只能作出满意选择（唯一获诺贝尔经济学奖的行政管理学家，罗伯特.西蒙，Herbert Simon）

垃圾桶决策模型

政策决策是一个很不明确、难以预测的、充斥机会主义的、内在缺乏理性的过程。

政策决策如同“一个被参与者倾倒各种各样问题及解决办法的垃圾桶，每个桶里所装的混合垃圾是什么，部分取决于桶上所贴的标签，同时也取决于正在产生的垃圾种类、取决于现有的各种桶的混合情况，以及现场收集和清理垃圾的速度。”（马奇、奥尔森）



垃圾桶模型的内容

这一模型指出：不管问题发生在何时何地，人们都会以此为机会，来实施他们早已选定的解决方法。这会影响到决策的制定过程和最终结果。

这一模型的另一特色，是将决策机构看作由一系列竞争性对策构成的集合体，随时等待着问题的出现。因此，在垃圾筒模型下，决策可视为是问题、对策和决策者的选择这三者的一种特定组合。在这个意义上，最终决策只不过是发生在垃圾筒内的淘金过程的副产品而已。

垃圾桶模型的特点

- 目标模糊(problematicpreferences)

整个组织本身所要追求的目标并不具体清楚，对各种施政目标的优先等级也不明确，

- 流动性参与(fluidparticipation)

在政策形成的过程中，参与决策人员具有相当程度的流动性

●手段或方法的不确定(uncleartechnology)

组织的成员通常只知道与本身职责相关的业务，对整个组织的运作充其量只有一些很基本和粗浅的认识。成员需要去尝试错误，从经验中去学习，甚至在面对危机时要摸索和思考解决的办法，

满意决策模型

这一模型认为现实生活中的行政人（administrative man）只具备有限理性(bounded rationality),由于组织和心理方面的限制，只能选择令人满意或符合期望的方案而已，并不能做出最佳方案的抉择（Simon）。

该模型首先由诺贝尔经济学奖得主赫伯特·西蒙在《行政行为：行政组织决策过程的研究》一书中提出来的。



满意决策模型的依据

- 个体和群体心理的限制
- 多元价值的限制
- 组织的限制
- 成本的限制
- 情境的限制

满意决策模型的步骤

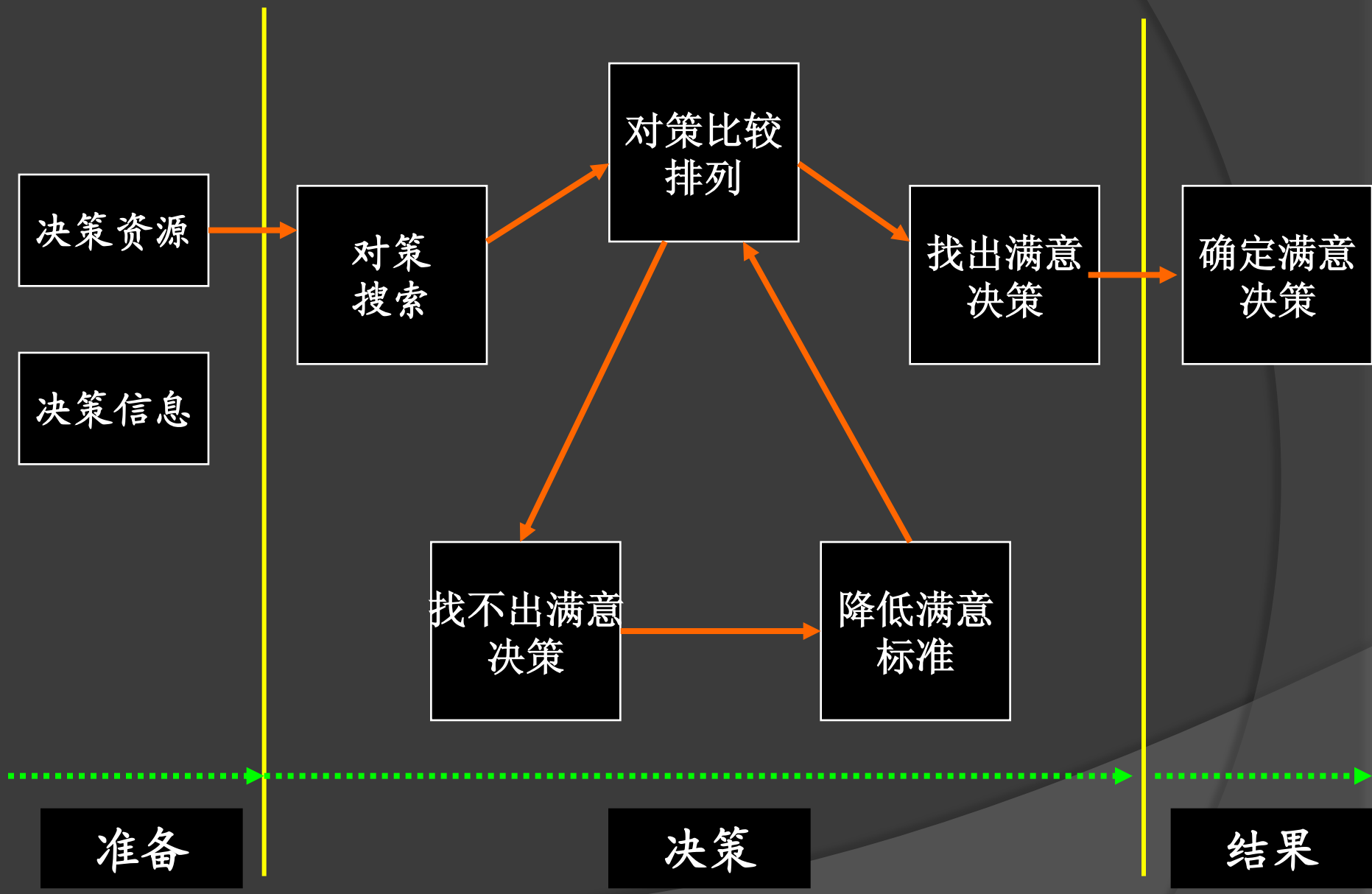
●计划型决策

这是例行性、重复性标准作业的程序决策，只需要依据一般量化管理技术，如概率、博弈、线性规划等技术即可解决

●非计划决策

这是新兴性、非例行性，没有标准作业程序的决策，必须借助启发性解决问题的工具，如抽象化、类比、电脑模拟等来解决问题

底层是操作流程决策，中层是例行计划决策、上层则是非计划型决策


决策资源
决策信息
对策
搜索
对策比较
排列
找出满意
决策
确定满意
决策
找不出满意
决策
降低满意
标准
准备
决策
结果

渐进决策模型

这一决策模型认为，政策决策是以自我利益为主的决策者们谈判与妥协的政治过程，存在“一系列相辅相成的简易聚焦策略”。在决策中，决策者总是将前面所做的与后面要做作比较来完善政策，以现实情况为基础，不断一步步向外扩展。

该模型首先是由耶鲁大学政治学教授查尔斯.林德布洛姆（Charls Lindblom）提出来的。



渐进决策模型的程序

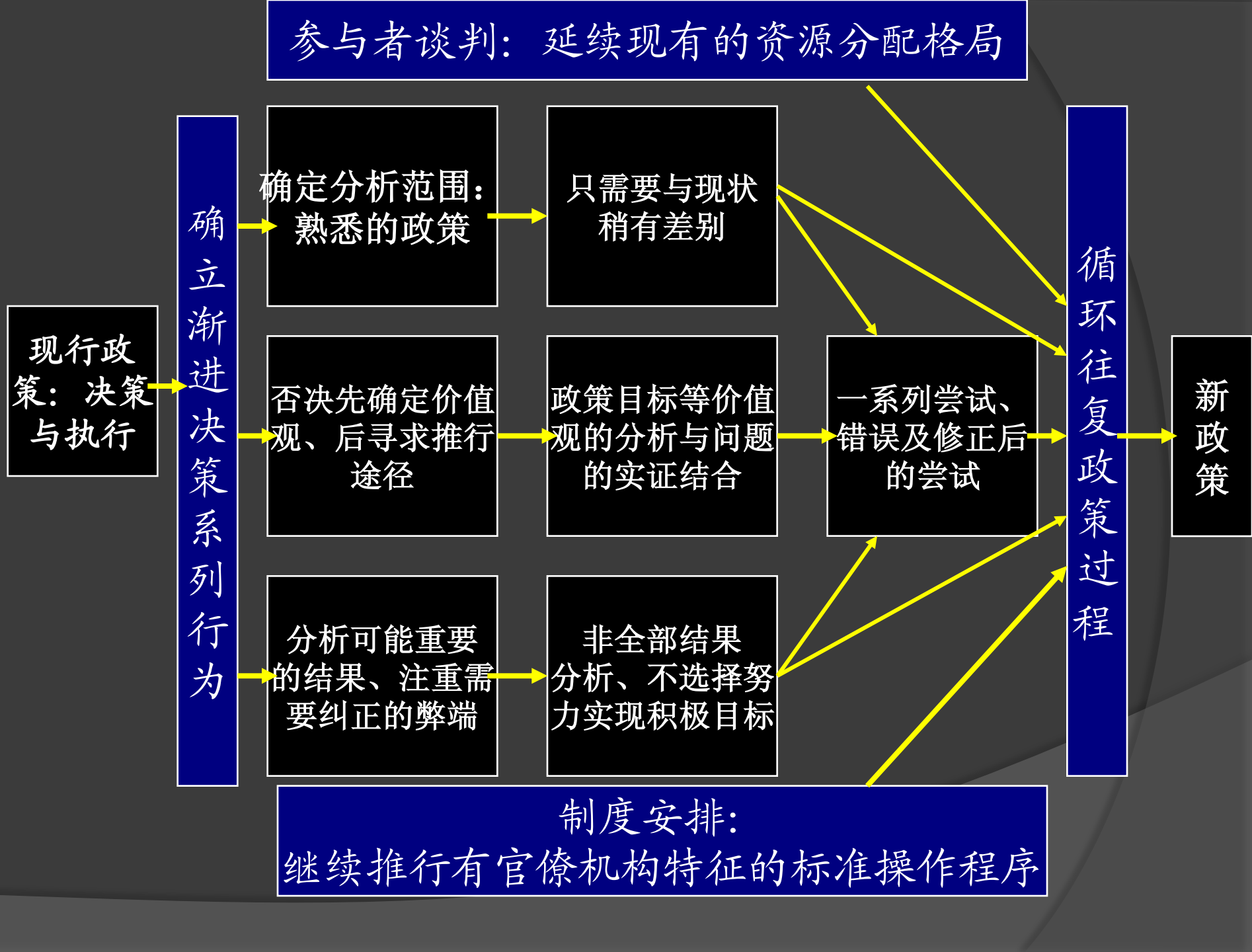
将分析限定在熟悉的与现状稍有差别的政策范围内（the Next Steep）

政策目标分析和政策价值分析需要经常互动

注重的是纠正弊端而不是积极革新的目标

准备一系列的失误、进行不断修正的尝试

对每一项方案的选择只考虑其中部分结果


参与者谈判：延续现有的资源分配格局
现行政策：决策与执行
确立渐进决策系列行为
确定分析范围：熟悉的政策
只需要与现状稍有差别
否决先确定价值观、后寻求推行途径
政策目标等价值观的分析与问题的实证结合
一系列尝试、错误及修正后的尝试
分析可能重要的结果、注重需要纠正的弊端
非全部结果分析、不选择努力实现积极目标
循环往复政策过程
新政策
制度安排：
继续推行有官僚机构特征的标准操作程序



§5.公共政策的执行

政策执行的涵义（3-5-1）
政策执行的特点（3-5-2）
政策执行的过程（3-5-3）
政策执行的途径（3-5-4）
政策执行的模型（3-5-5）

公共政策执行的涵义

政策执行指的是取得合法性的政策借助一定的政策工具和程序得到贯彻、落实，产生结果。

政策执行是由一连串的小环节构成的，其中包括：政策宣传行销、政策计划、政策实施、政策调整等。

政策执行不可能是轻而易举的。

公共政策执行的特点

政策执行是科层制的控制过程

政策执行的成败与否，与规划和决策出来的政策的质量、政策决策者的权威性、命令控制体系有关。但不能将些绝对化。

过分强调政策执行与决策机构及其首脑的政策内容和目标的选择，以及产生的命令控制的关联，就会偏向政策中心途径（policy-centerd approach）和政策制定论（policy-makers perpective）

政策执行是计划的操作实施过程

政策执行的重点是基层的政策产出、政策计划和政策操作。政策制定出来交给执行者以后，政策执行的操作者具有较大的权利，只有通过政策行销、政策计划和项目操作，政策目标才能得到实现。但也不能将这一点绝对化。

过分强调政策执行与政策制定的分离，过分强调操作者的自主性，会导致政策制定与政策执行的对立。

政策执行是上下层级互动的过程

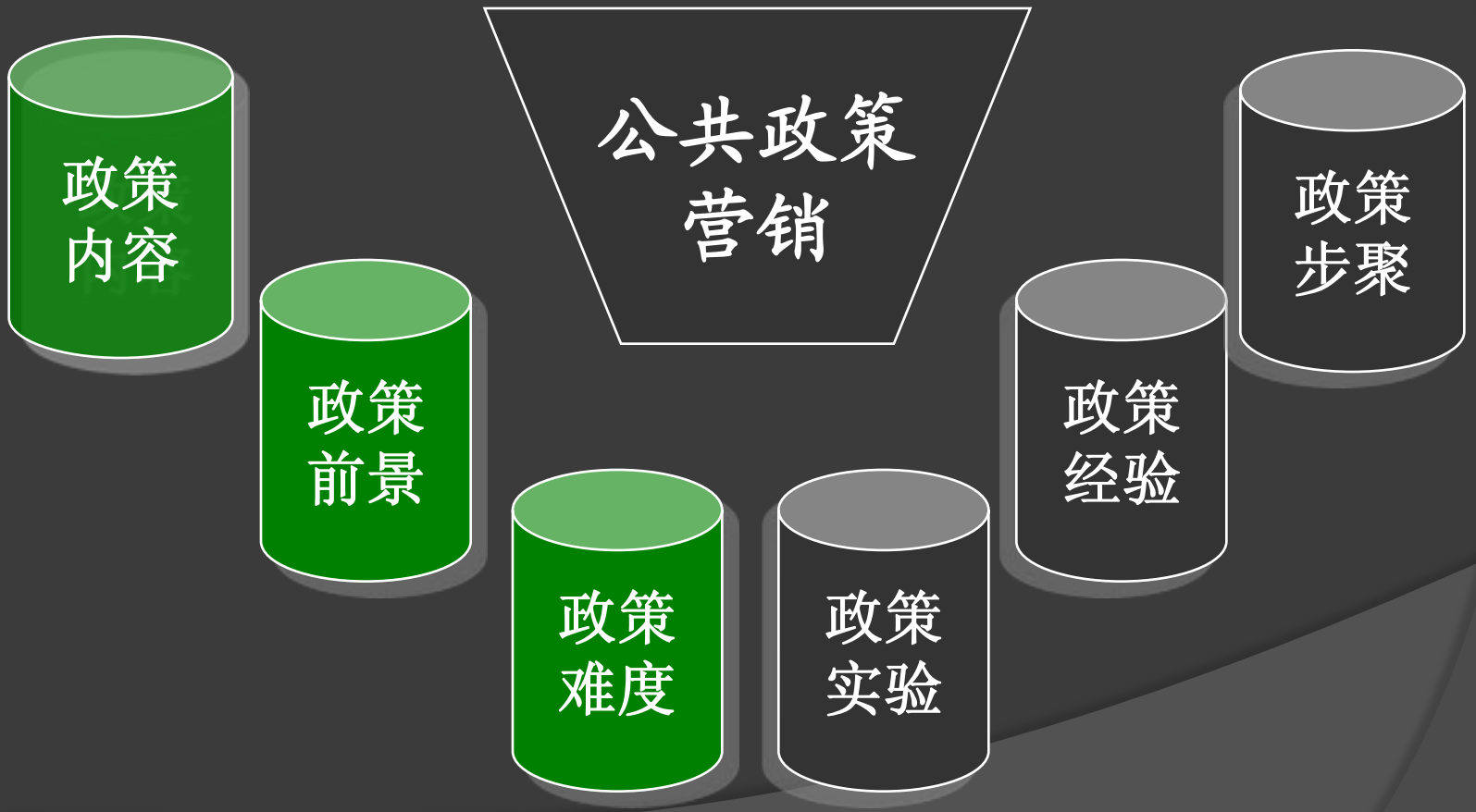
政策制定要从政策执行的角度来思考政策目标的确定和政策方案的选择，保证决策产生的政策行动，其目标是现实的，贯彻是可行的。

政策操作则要从政策制定的角度，以保证政策计划、政策项目实施与制定出来的政策目标相吻合。

只有在政策决策者的“命令控制”与政策执行者的“自由裁量实施”之间实行有效的互动，政策执行才能够规范、有效

公共政策执行的过程

政策行销宣传



政策行销的对象

政策标的群体，大众媒体、政策执行的责任者、政策执行的调节者、政策执行的操作者

政策行销的内容

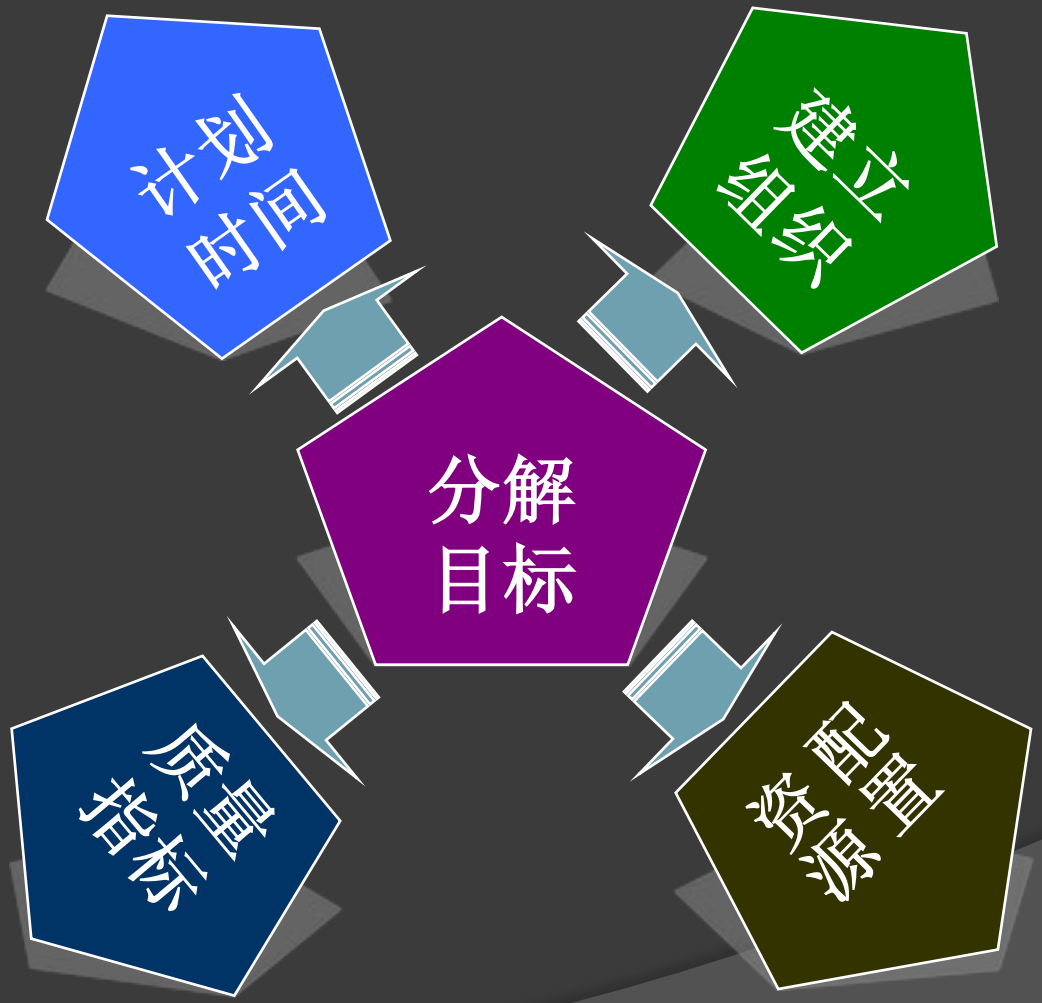
即将实施的政策的内容、前景、步骤、难度，已经进行的政策执行试验的结果，以往政策执行的经验

政策行销的方式

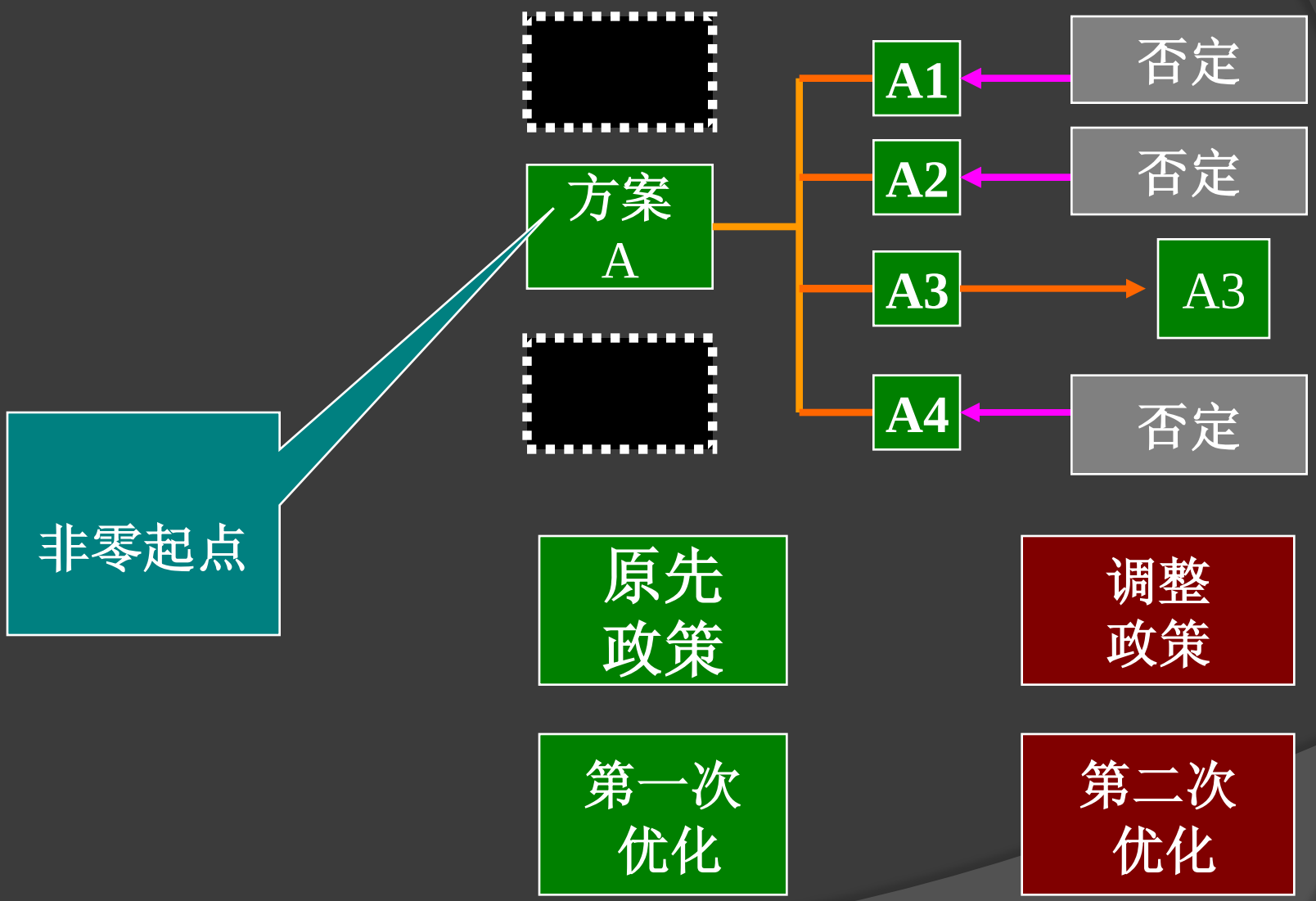
传统的方式：会议、广播、电视、报纸

新兴的方式：网络

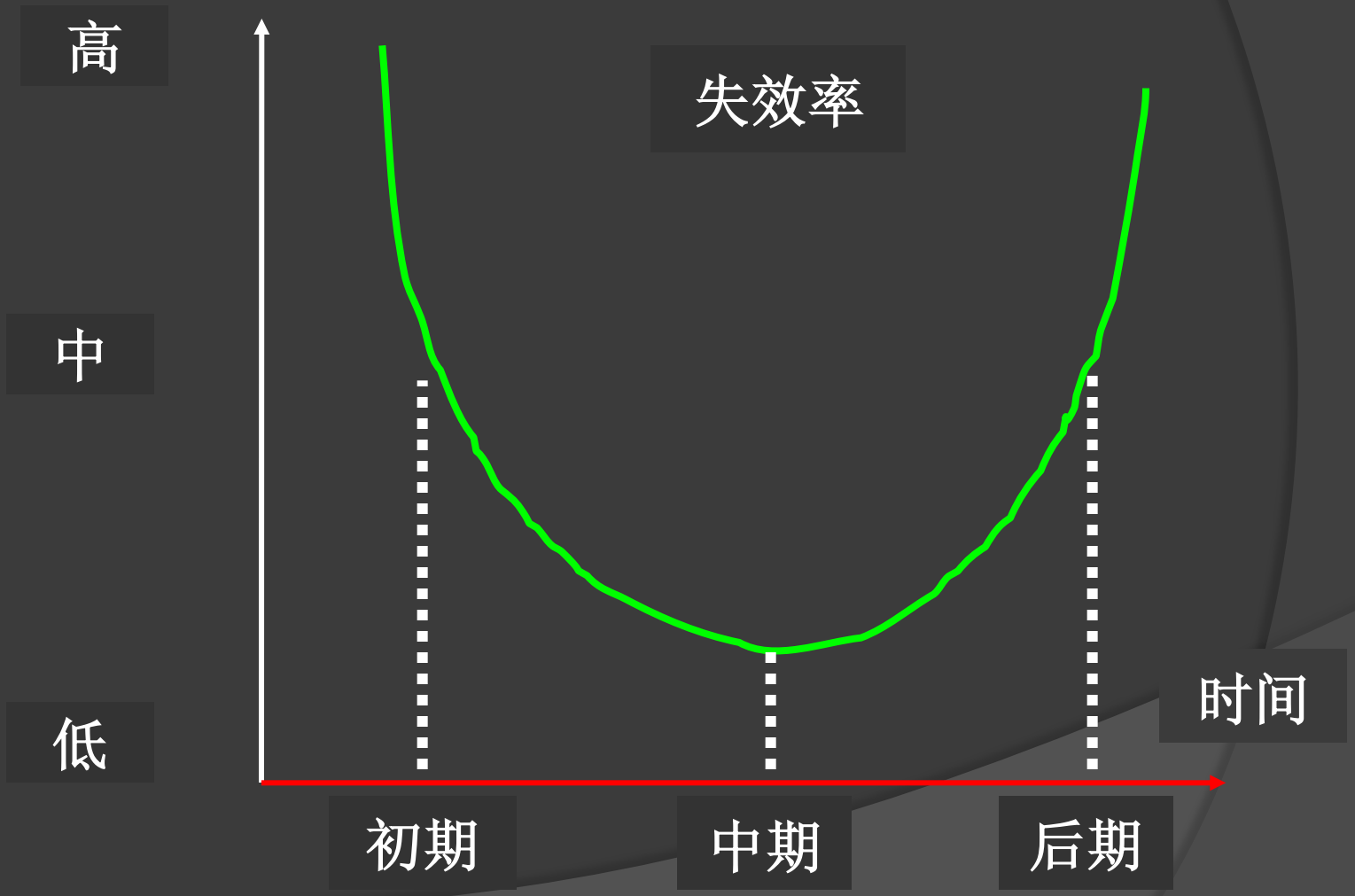
政策项目计划



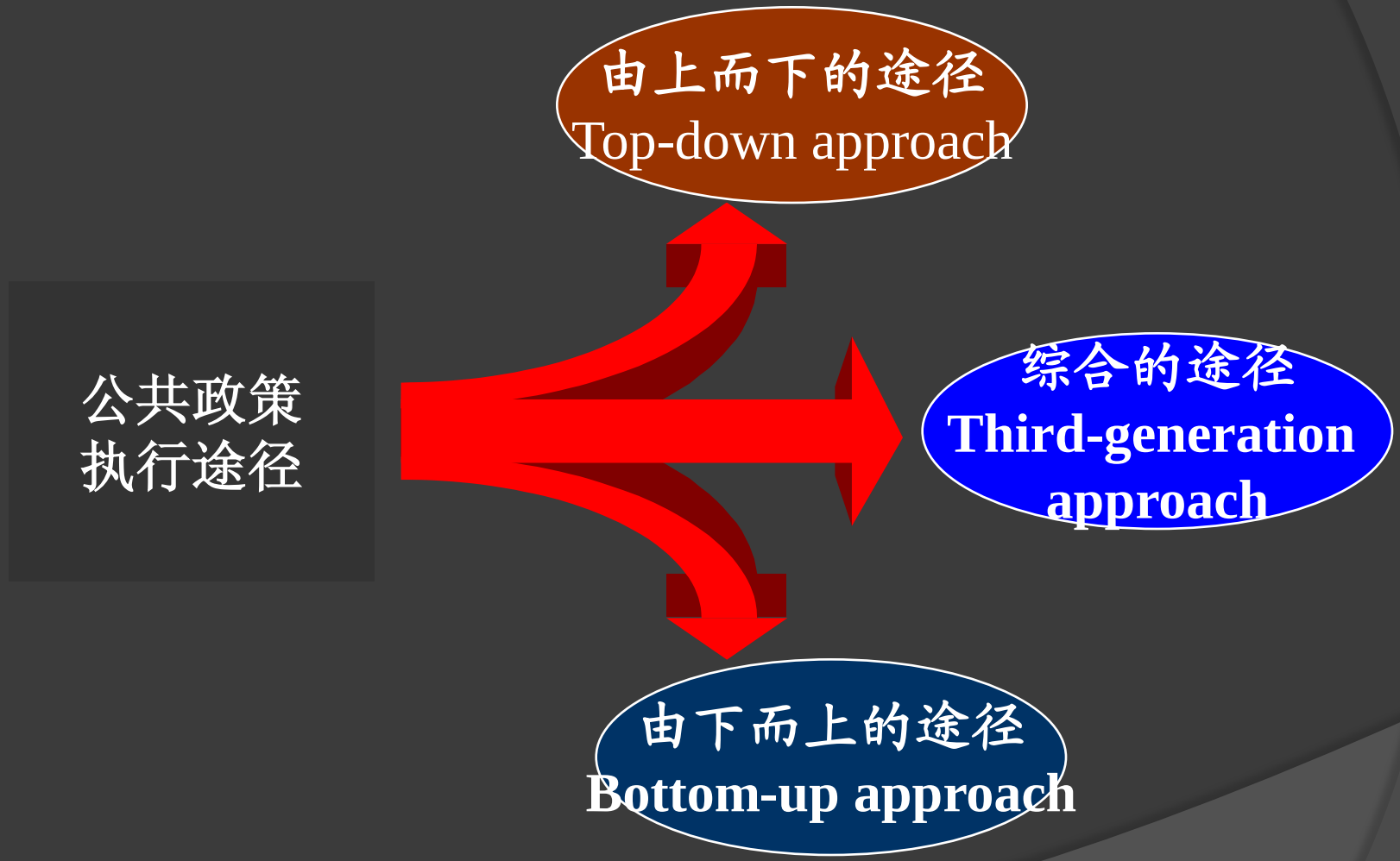
政策实施调整



政策执行失效的“浴盆原理”



公共政策执行的途径


由上而下的途径
Top-down approach
公共政策
执行途径
综合的途径
Third-generation
approach
由下而上的途径
Bottom-up approach

政策执行的自上而下的途径

权威与服从的连锁

在政策执行过程中，政策制定者具有优先地位，政策执行者必须忠诚地服从并执行上级政府部门及其首长的政策意图和目标。在政策执行中，起决定作用的是政策制定者的控制命令能力，以及政策执行者对执行活动的理性设计。有时这一政策执行途径又被称为是政策执行的理性模式

政治与非政治的连贯

在这种政策执行途径中，政策制定是依据政治战略设立政策目标，政策执行则是依据技术实现政策目标。

首先，公共政策制定与执行是分离的，政策制定者陈述政策并使用权威命令连锁，政策执行者接受政策并服从实施命令。

其次，公共政策制定与执行是有界限的，政策制定是确定目标及其之间的顺序，政策执行是实现政策目标。前者与政治相联，后者则是非政治的、中立的、技术的。

第三，公共政策制定与执行是连贯的。只有政策得到执行，政策目标才能实现出来

自上而下的执行要件

- **问题的可处置性**

需要有有效的技术理论和科技的可获得性；标的团体行为需要有多样性；

- **法令规章的执行能力**

需要有正确的因果理念；明晰的政策执行指示；充分的财政资源；执行机构的层级及内部整合；执行机构的决策程序；外围力量的介入

- **非法规因素对执行的影响**

  主要是社会经济文化环境，大众传媒、公众的支持度、赞助团体的态度、政治权威的支持、执行人员的投入感与领导技巧

- **执行过程的阶段性**

  需要经过下列环节：执行机关的政策产出；标的团体对政策产出的服从；政策产出的实际影响；公众对政策产出的认知和影响；相应法规的修正

政策执行的自下而上的途径

自觉自由的裁量

在这种途径的政策执行中，上级的政策制定者并不是要给下级执行者设定详尽的政策执行架构，而是要提供一个充分自主的空间，给予基层执行者更大的自由裁量权，让他们建构起能采取适当操作措施的执行结构。这一政策执行途径和理性执行途径正好相反，因而常常被称为是后理性途径

多元组织结构

在这种政策执行途径中，有效的政策执行完全依赖于多元组织的执行结构，政策能否有效执行，关键是有何种组织能够加入到执行结构中来。

首先，建构政策执行结构是建立在政策共识之上的自我选择过程。政策制定部门不能一厢情愿地采取命令控制机制，必须由基层执行组织之间达成共识，自行选择执行方式;

其次，不是行政组织的命令，而是政策执行计划决定着政策执行结构，是因为执行计划的需要才将某些组织纳入到执行结构之中的；

第三，有效的政策执行是政策执行结构中的多元行动者复杂互动的结果，包含着执行结构内部的交易、妥协、联盟，政策执行中的互惠性要比监督性更为重要

自下而上途径的执行要件

- **执行结构是核心**

执行结构不完全是一种组织，而是由许多与执行计划相关的机构构成的群体；也不是行政实体，是执行政策计划的潜在的官方的和非官方的结构

- **执行结构内部的次级结构**

政策执行结构中，存在许多担任特定执行角色的次级团体所构成的次级结构。结构中有些组织发展到一定程度会凝聚成定型组织，有些则仍然是临时性组织

●**执行结构的多元目标**

执行结构内部包含多个政策计划，结构是以整体性策略来完成政策计划的。结构中的行动者、组织的目标与动机是多元的，有的基于公共利益，有的基于个别群体、集团的利益。

●**执行结构的非权威性互动**

执行结构不以层级命令体系为主体，而以专业地位、协调能力、资源控制为焦点。每个地方组织或行动者都有其自主权，很少有基于大一统的行动控制

综合的政策执行途径

自上而下与自下而上的整合

自上而下的政策执行途径有点类似精英理论，是单边主义；而自下而上的执行途径则有点像多元理论，是多边主义。政策执行不仅包含上级政府部门和上下级政府间的关系，而且包含不同层级政府和更多的关系，而且还包括与许多非政府的组织的关系。因此，真正的政策执行途径应该是一种由上而下和由下而上相结合的整合途径

政府自身的责任与能力

在政策执行的综合途径中，有效的执行和三个变项有关:

因变项

自变项

中介变项

政策执行综合途径的要件

●**政策执行自变项**

自变项指上级政府部门政策执行的诱因与限制，基层政府部门政策执行的诱因与限制，两者形成交互依赖关系

●**政策执行因变项:**

基层政府部门的政策执行、操作

●政策执行中介变项

基层政府本身的公共责任与政府自身的能力

●政策执行调查

执行的时机

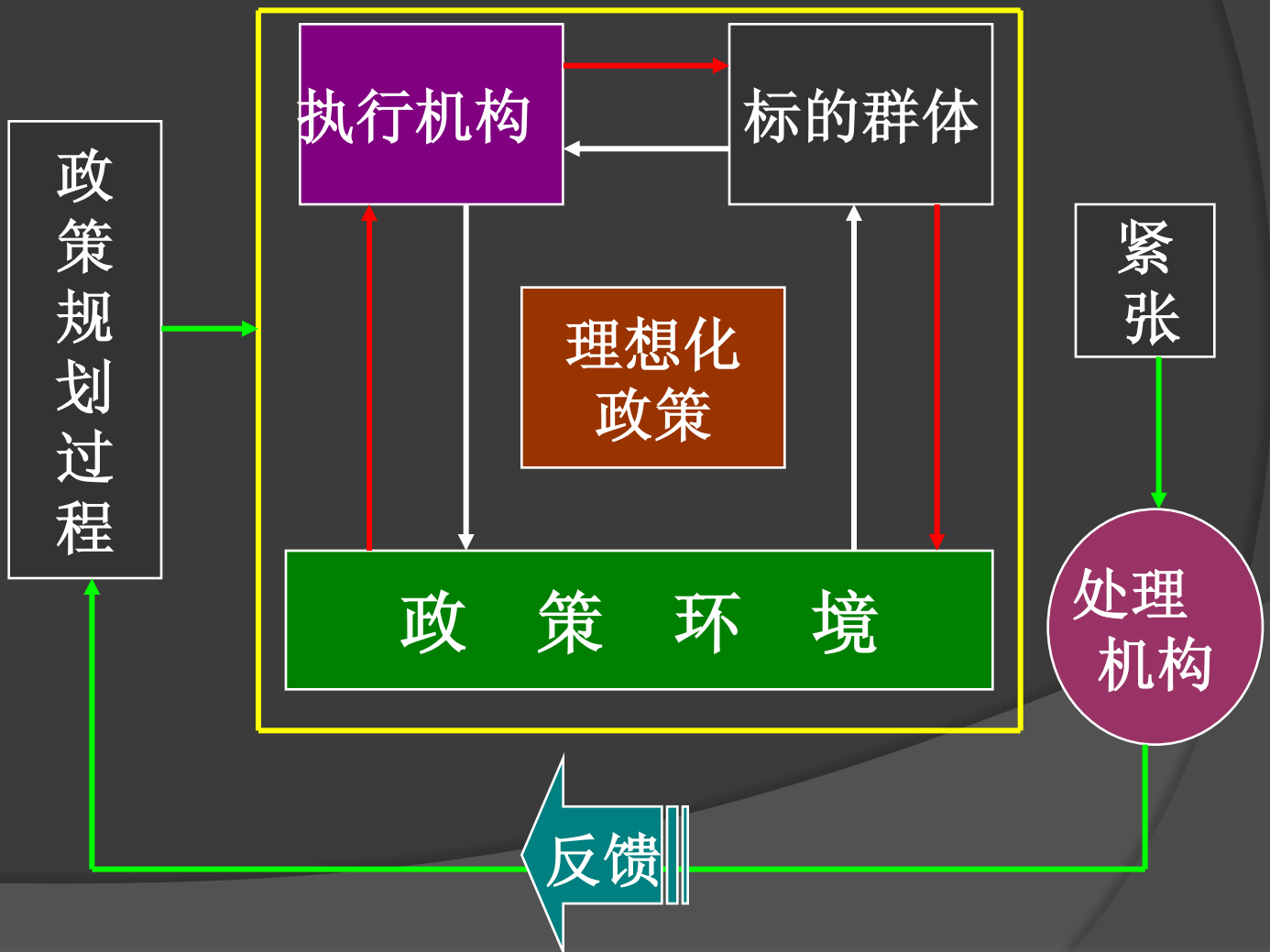
政策计划内容的性质与形态

政策沟通形态

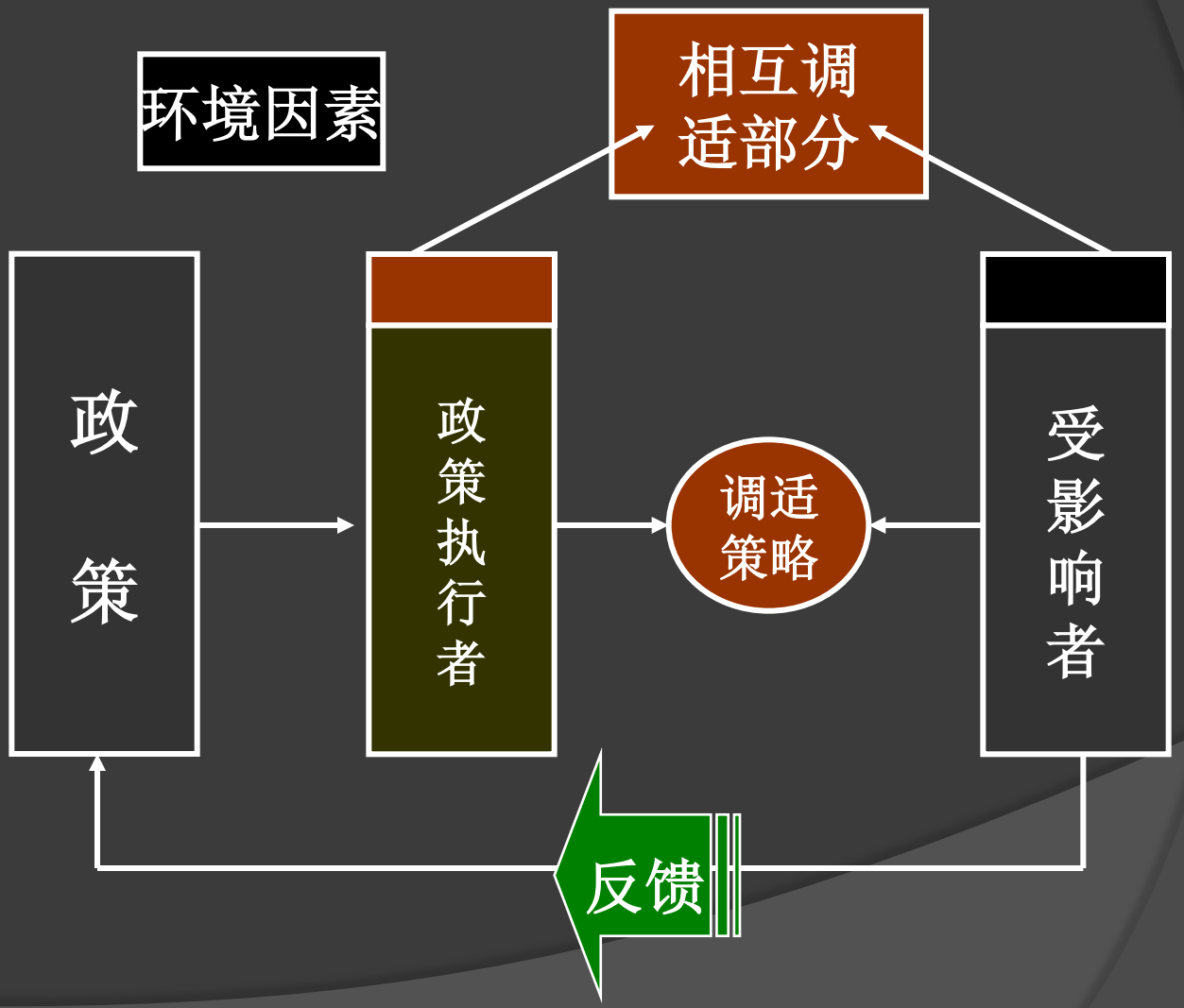
政策组织能力

公共政策执行的模型

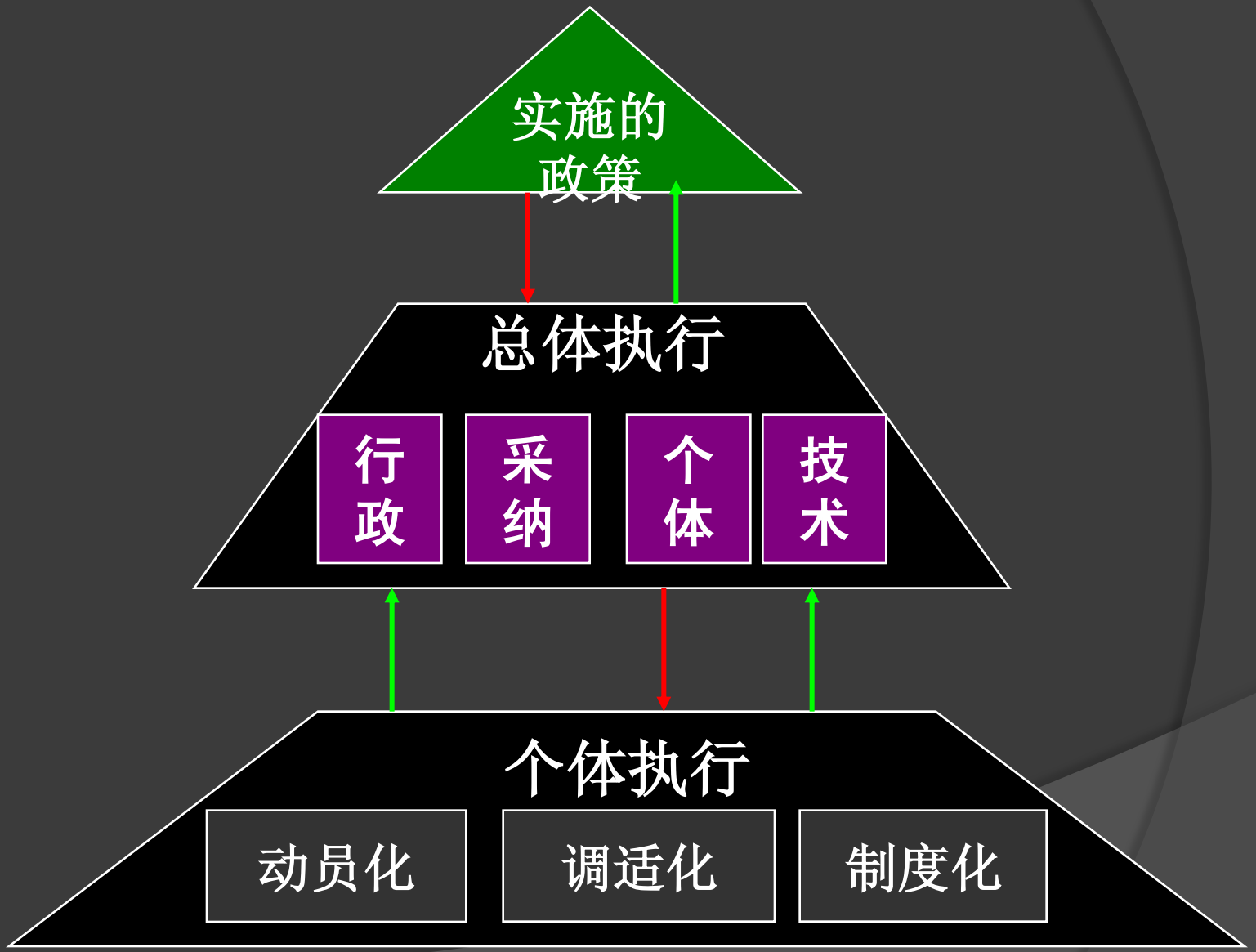
政策实施的过程模型



政策实施调适模型



政策实施的主体模型





§6.公共政策的评估

政策评估的涵义（3-6-1）
政策评估的特点（3-6-2）
政策评估的标准（3-6-3）
政策评估的方法（3-6-4）
政策主体的方式（3-6-5）
政策积极学习类别（3-6-6）
政策变迁的类型（3-6-7）

公共政策评估的涵义

公共政策评估是指一定的机构对现行政策的内容、执行的情况、特定目标的完成程度、政策结果所产生的冲击和影响，进行客观的、经验的和系统的评审与鉴别的过程

公共政策评估的特点

政策评估是政策过程的环节

公共政策评估是公共政策过程中不少阶段和环节。缺乏政治评估，公共政策过程就不完整。公共政策评估的对象是整个公共政策的过程，其中特别重要的是政策的实施过程及其产出和结果

政策评估是客观的经验的

公共政策评估必须是客观的、经验的。应当选择多元的、科学的方法实施评估。其中有以实验设计为主、辅以社会指标统计、民间调查的量化方法，还有以专家评判为主、辅以个案分析的质化方法

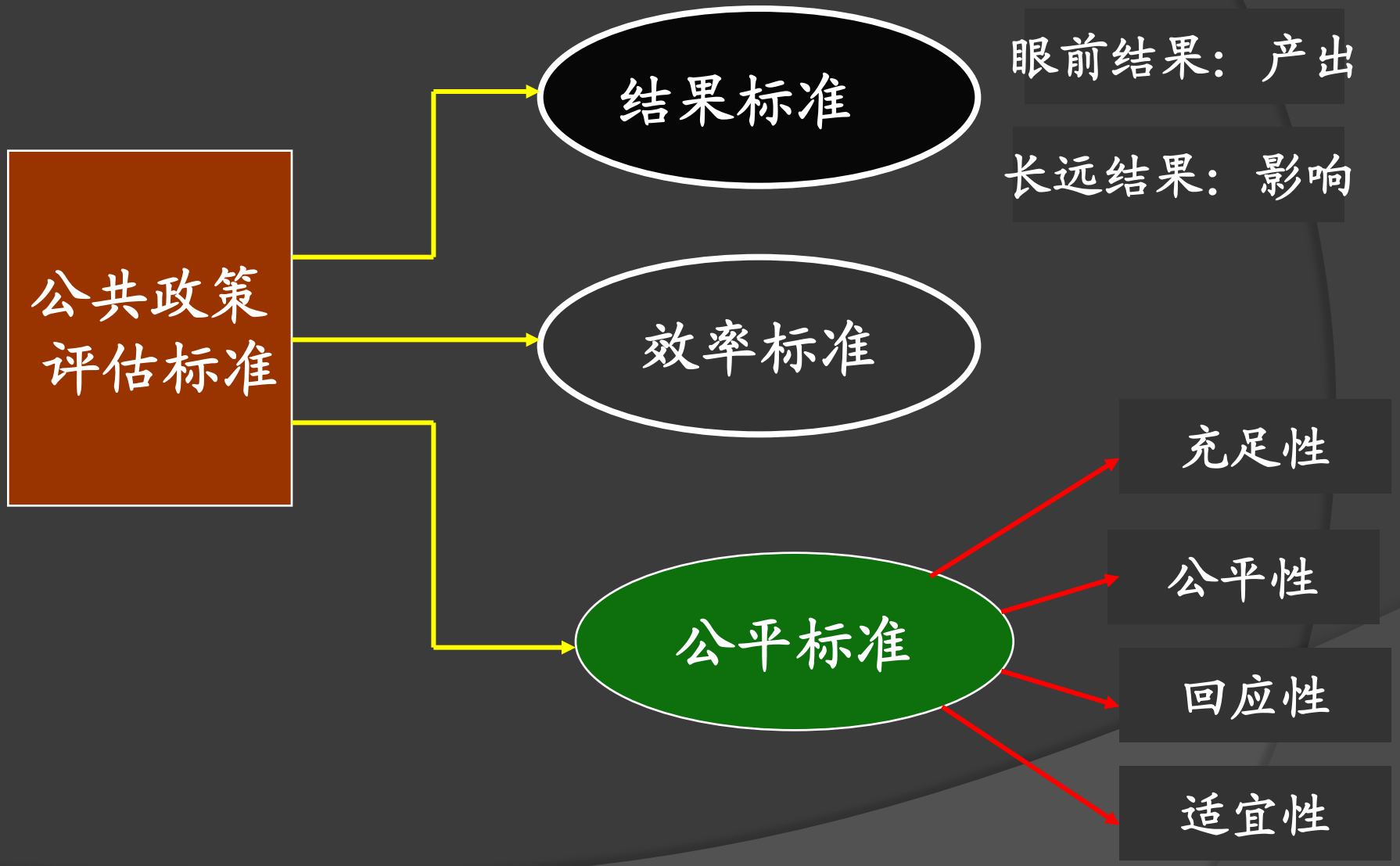
政策评估是系统全面的

公共政策评估必须是系统的。既要有政策运行过程的评估，也要有终结评估。既要有主观评估，也要有客观评估。既要对政策产出做评估，也要对政策结果即影响作评估

政策评估是积极的学习

公共政策评估不仅仅是一个追究责任的活动，更是一个总结经验，展开政策学习的过程。广义的政策学习既包括内生学习，更包括社会学习

公共政策评估的标准



产出性

政策执行是否达成能用数量和衡量的目标



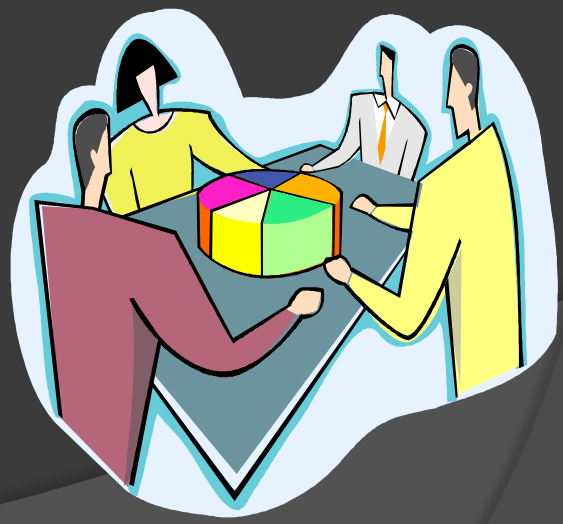
结果性

政策实施的产出对标的群体行为的和影响而产生的改变、对社会公共问题的状况改善的程度



充足性

政策产出、结果与政策所倡导的社会价值的关联强度



公平性

政策实施后资源、成本和利益在不同标的群体间分配的比例程度



回应性

政策产出与结果满足标的群体需求、偏好的程度



适宜性

政策实施后，其产出性、结果性、充足性、公平性、回应性同时兼顾的程度



公共政策评估的类型

- 行政评估
- 司法评估
- 政治评估

行政评估

由行政部门执行评估，主要包括:

投入努力程度的评估

绩效评估

效能评估

效率评估

过程评估



司法评估

由司法部门执行评估

政府部门行为是否符合宪法、法律规定

政府行为是否符合行政法规定

政府公职人员行为是否滥用行政裁量权



政治评估

原则上所有的公民都可以进行评估

公众对政府的定期评估

经过选举来评估

设立行政论坛、听证会来评估



公共政策评估的方式

第一代
政策评估
1919－二战

工业界

政府社会计划

实验室实验

这一时期的政策评估主要集中在工业界。评估的政策多数属于政府制定的社会发展计划
评估主要是在实验室中进行的
评估的核心是“测量”，关心的是测量工具的改进

其缺陷是评估与政策实践相脱节

这一时期的政策评估面向现实生活，评估中关心的是人格态度，评估是通过实地实验的方式进行的。评估的核心是客观描述

其缺陷是无法排除评估主体的价值偏好

现实
生活

人格
态度

实地
实验

第二代
政策评估
二战－1963

政府
内部

第三代
政策评估
1963－1975年

社会
不平等

社会
实验

这一时期的政策评估集中在政府内部，评估的重点是有关消除社会不平等的政策。运用的方式是社会实验。评估的核心是判断

前三代评估的缺陷

1、管理主义倾向（评估权在管理者手中）
2、无法调和多元价值冲突（强调价值中立）
3、过分依赖量化方法

回应性－建构性评估

第四代
政策评估
1975年以后

- 强调非正式取向
- 强调价值多元
- 重视政策利害关系团体要求
- 采用主观研究法
- 强调非正式沟;
- 强调向政策利害相关团体反馈

回应性政策评估的内容

- 确定评估中的利益相关者
- 选定评估项目的构想、问题
- 确定利益相关者的构想问题
- 使利益相关者构想问题一致
- 对无法达成共识的项目加以协商
- 收集提供协商所需信息
- 提供论坛供协商者辩论
- 利益相关者进行沟通、达成共识
- 持续评估，寻找构想问题不一致的原因，采取办法解决

●第一层次的评估

政策目标体系与政策问题情景的对照评估，回答政策目标与政策情景是否一致。

通常运用量化分析方法。

这一层次分析的争论是，政策目标体系对社会系统发展的作用。

第五代
政策评估
1980年以后

●第二层次的评估

政策目标体系对社会系统作用的评估，回答政策目标体系是否促进、维护了社会系统的运行与发展。

通常运用质化分析方法。

这一层次分析的争论是，政策目标体系与社会公平的关系。

●第三层次的评估

政策目标体系对社会秩序、社会公平作用的评估，回答政策目标体系与社会制度价值、意识形态价值是否一致。

通常运用意识形态分析方法。

这一层次分析的争论是，要保证政策目标实现是否需要其它的社会制度和意识形态？

公共政策的学习

政策评估的过程最深刻的、也是核心的功能是政策学习（policy learning）。

但是不是所有的政策评估都能引导政府行动主体自觉的走向政策学习的。

影响政府政策学习的两大因素

- 政府的行政能力
- 政策行动主体中政府主体和社会主体的关系

		政府行动主体和 社会行动主体的联系	
		高	低
政府 行政 能力	高	社会学习	内生学习
	低	正式评估	非正式评估

政策的内生学习

又称为“吸取－教训”式的学习。这种学习发生在正式的政策过程内部，重点思考环境与政策工具选择之间的关联。行政评估主要是内生学习。



政策的社会学习

这种政策学习发生在政策决策者与非政府的政策社群之间。重点是思考如何正确地感知政策问题，如何正确设立政策目标。政策的司法评估和政治评估主要是社会学习。



公共政策的变迁

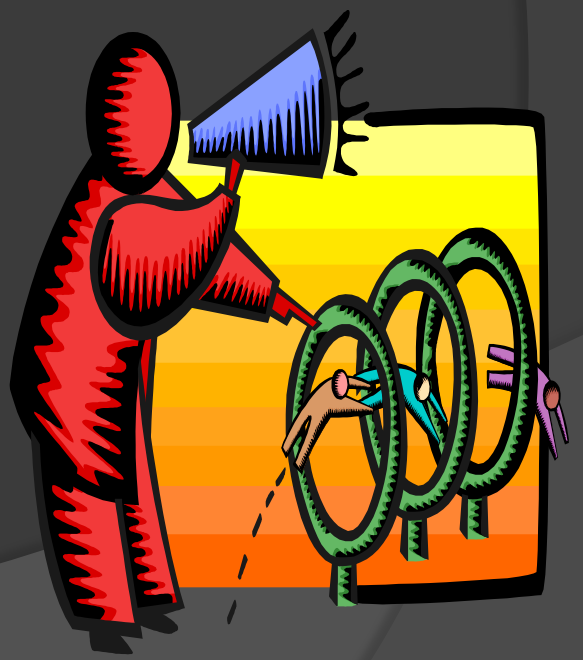
政策变迁的类型

政策评估、政策学习会导致政策调整，并引起政策变迁。政策变迁是实施中的政策在目标、计划和工具方面发生的变化。通常有两种类型：

- 常规性政策变迁
- 间断性政策变迁

常规性政策变迁

政策问题和方案被重新考虑，政策循环又转回到议程设定和其它环节，最后只作微小的修改，仍维持政策现状。



按政策变迁强度划分	可分为断裂式变迁、渐进式变迁
按政策变迁程度划分	可分为部分变迁、重大变迁、完全变迁
按政策变迁形式划分	可分为合并变迁、分解变迁、替代变迁

按政策变迁内容划分	可分为目标变迁、组织变迁、资源变迁、工具变迁
按政策变迁动力划分	可分为周期性变迁、非周期性变迁
按政策变迁模式划分	可分为主动性变迁、被动性变迁

间断性政策变迁

政策行动主体在调整政策时转回政策议程设定、政策规划、政策决策环节，对政策方案的目标、政策工具作出重大改变，甚至重新选择政策方案。



连续性政策变迁

公共政策过程并不是一直不变的。政策过程的变迁也不是直线化的。它是间断和平衡的统一。

人们在公共政策活动中，在头脑中会形成由政策的经验和情感构成的政策图景。这种图景在一定时期中是稳定的，甚至会形成政策垄断。但是，当社会出现变化，出现矛盾和冲突时，原先的政策垄断就会被打破，新的政策图景和政策垄断就会出现。



政策变迁的间断－平衡理论（punctuated-equilibrium framework）

政策图景

政策图景是经验信息和感情要求的混合物

政策垄断

当子系统被单一利益群体主导时，子系统被视为政策垄断

政策图景

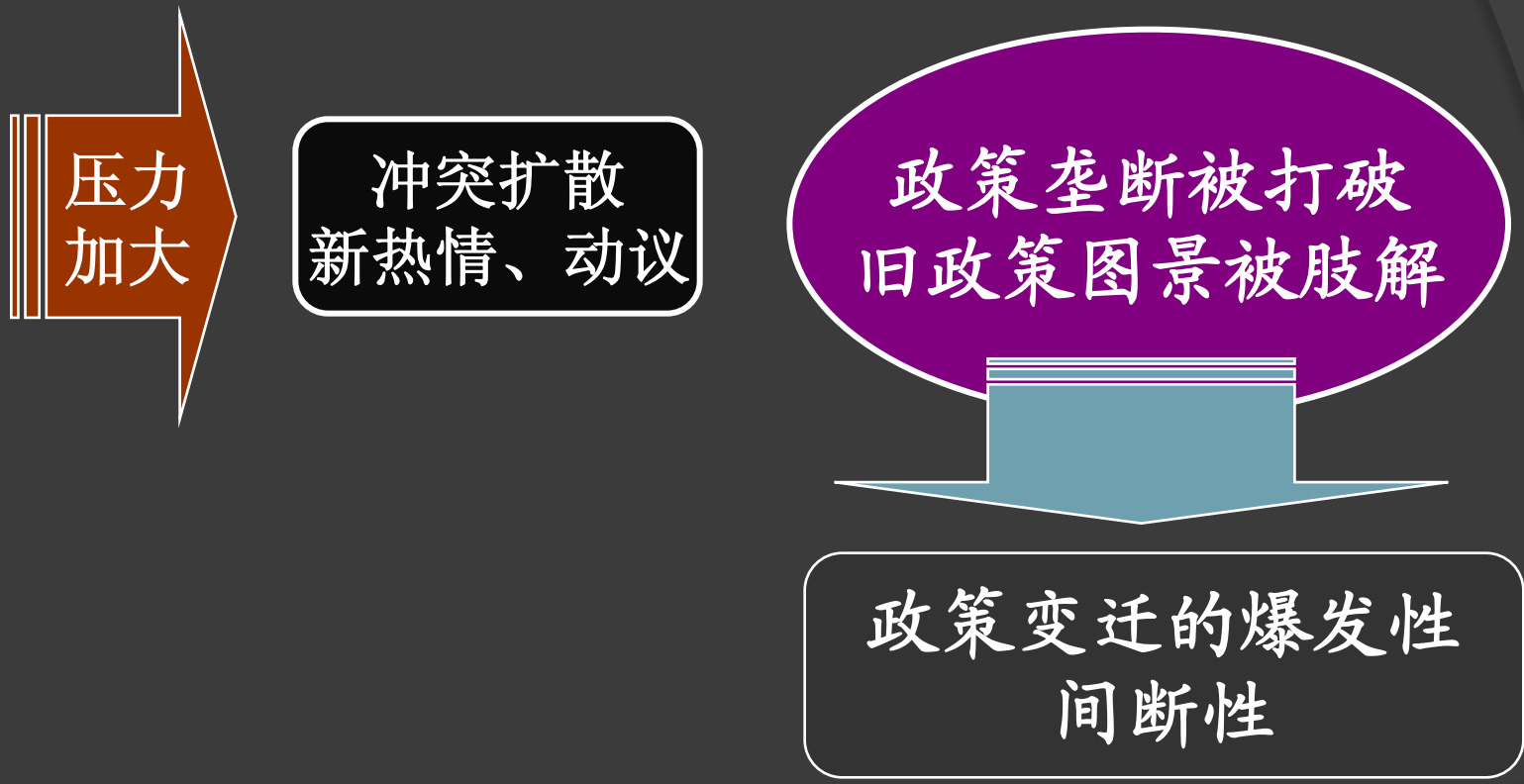
政策图景是经验信息和感情要求的混合物。当描述和理解一项政策发生分歧时，支持者们就会聚集起来，共享一组政策图景。当一种政策图景被广泛接受时政策图景就和政策垄断结合

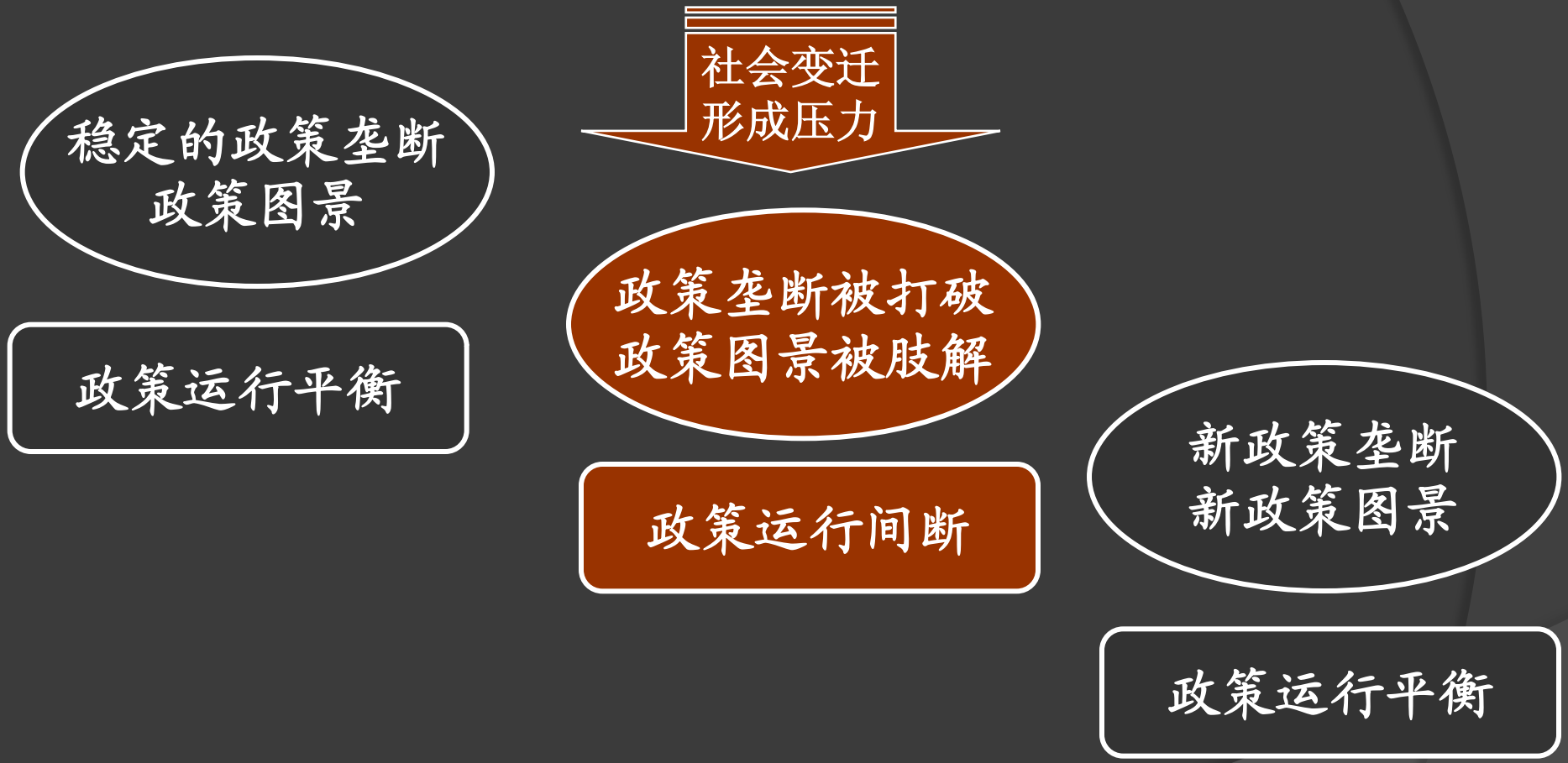
政策垄断

政策总系统在同一个时间中无力集中处理所有的决策，必须将一个个决策交给政策子系统。

当子系统被单一利益群体主导时，子系统被视为政策垄断

成功的政策垄断可以减轻政策变迁压力


压力
加大
冲突扩散
新热情、动议
政策垄断被打破
旧政策图景被肢解
政策变迁的爆发性
间断性

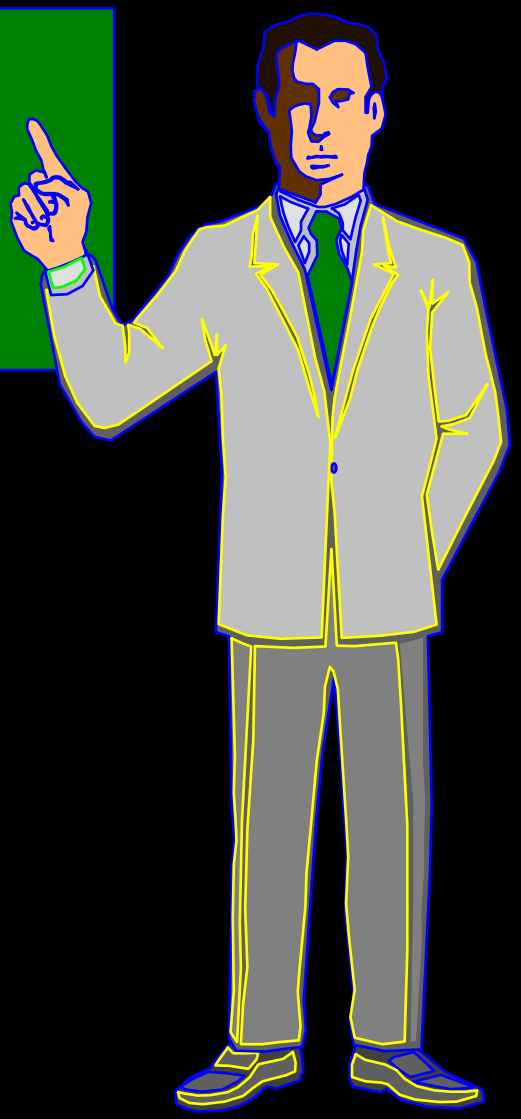

稳定的政策垄断
政策图景
政策运行平衡
社会变迁
形成压力
政策垄断被打破
政策图景被肢解
政策运行间断
新政策垄断
新政策图景
政策运行平衡

Public Policy

公共政策研究

公共政策分析

公共政策管理



公共政策分析

II

第二编 公共政策分析

Ch4 公共政策分析的任务与人员

§1. 公共政策分析的实质与特点（4-1）

§2. 公共政策分析的内容与流程（4-2）

§3. 公共政策分析的倡导与论证（4-3）

§4. 公共政策分析的人员及伦理（4-4）

Ch5 公共政策问题建构分析

§1. 政策问题构建的重要性和创造性（5-1）

§2. 政策问题的性质和结构类别（5-2）

§3. 政策问题构建的步骤和陈述模型（5-3）

§4. 政策问题构建的分析技术和方法（5-4）

Ch6 公共政策行动建议分析

§1. 政策行动建议的特征和性质（6-1）

§2. 政策行动建议的两种选择模型（6-2）

§3. 政策行动建议的工具选择（6-3）

§4. 政策行动建议分析的方法（6-4）

Ch4 公共政策分析的任务与人员

公共政策分析既需要为解决有限资源和不断增长的期望之间的差距而寻找手段，也需要协调公众、不同群体、团体的利益诉求。对于前者，需要的是技术，对于后者需要的是艺术，此外还需要有批判精神和政治头脑。因此，从事公共政策分析的人员，担负着繁重的分析任务，必须在知识、技能和道德等诸方面有较高的素养。



案例　京沪高铁项目的分析论证



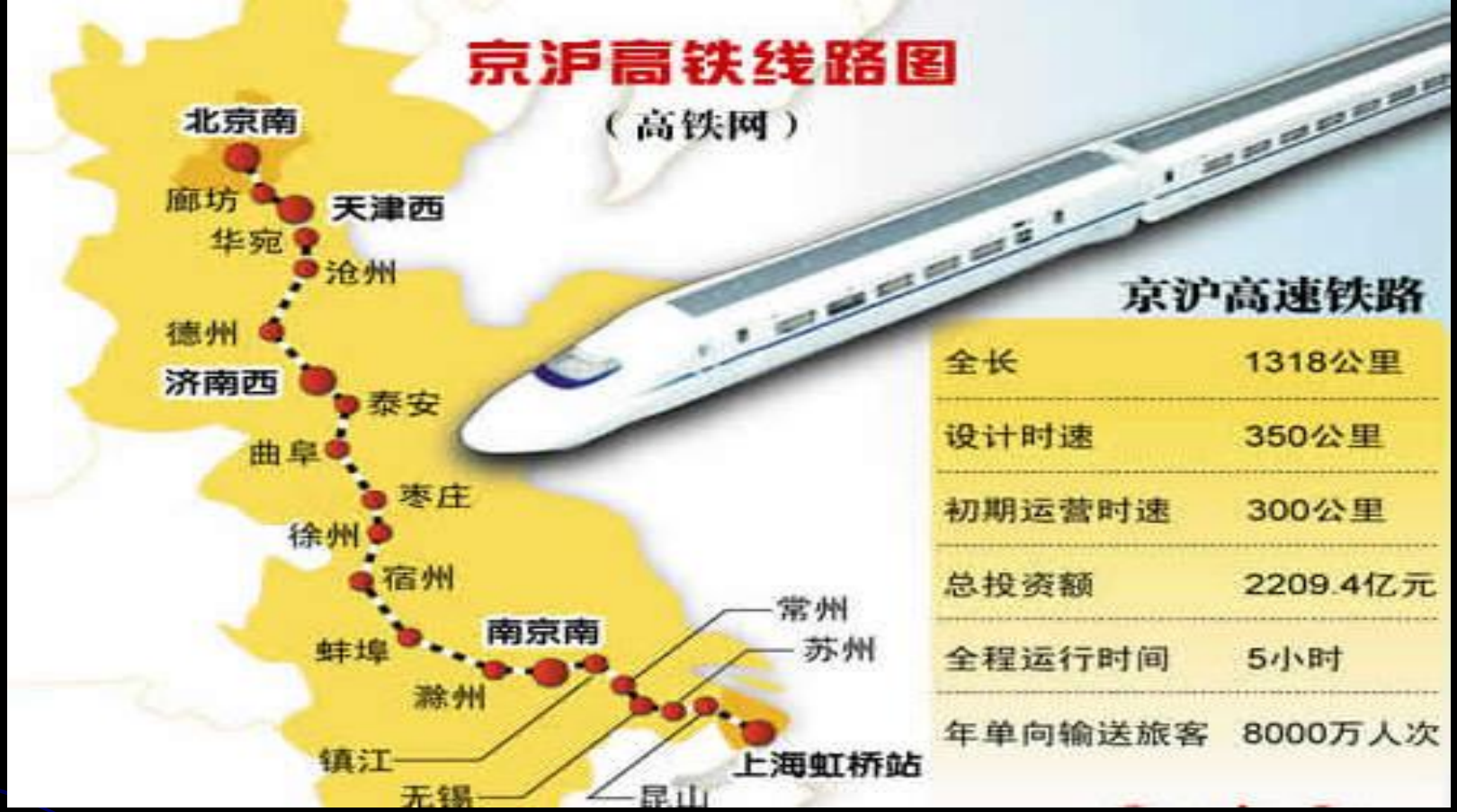
京沪高铁项目分析论证的历程

京沪铁路连接的两座城市是北京和上海，这两者的连接，不仅是全国政治中心、文化中心与经济中心的连接，更重要的是环渤海经济区和长三角经济区两大重要经济区的连接。

无论是上海向周边的辐射，还是相对成熟的长三角向环渤海经济区的辐射，都需要有一条能满足经济社会发展需要的高速便捷的交通路线。



但现状是，京沪铁路长期存在着运力不足的问题：以它占全国铁路营运线总量的2%的比重，承担了10.2%的全国铁路客运总量和7.2%的货物周转总量。运输密度是全国铁路平均运输密度的4倍。



人们对修建京沪之间更加快捷的交通线路的必要性并无质疑。但只有设立京沪高铁项目的必要性还不够，还需要考虑其可行性。京沪高铁工程总造价将超过千亿元，如此巨大的投资，不能缺少审慎的可行性分析和论证。

●1990年，修建京沪高速铁路的相关可行性研究提上了日程。

●1992年5月，经过将近一年的考察和研究，铁道科学研究院提交了一份《京沪高速铁路可行性研究报告》。


京沪高铁构想、设计、建设始末

“济南元素”闪耀京沪高铁

●1994年底，铁道部联合当时的国家科委、国家计委、国家经贸委和国家体改委共同推出的《京沪高速铁路重大技术经济问题前期研究报告》指出：建设京沪高速铁路从现实发展考虑是迫切需要的，在技术上是可行的，经济上是合理的，国力是能够承受的，建设资金是有可能解决的。因此，要把握时机，下决心修建，而且愈早建设愈有利。

●1997年3月，铁道部向国家计委正式上报了《新建北京至上海高速铁路项目建议书》。中国国际咨询公司经过一年零两个月的评估，也于1999年12月通过了“评估报告”。

其结论认为：建设京沪高速铁路是必要的，其建设方案是可行的，投资规模是合理的，经济效益是可行的。因此，应把握时机，尽早立项。



●1998年因高层提出是否可采用磁悬浮技术问题，在分析论证中出现了“高速轮轨”和“磁悬浮”争论。

● 2006年3月，温家宝主持国务院常务会议，讨论并原则通过了《京沪高速铁路项目建议书》，届时，京沪高铁正式立项。

围绕轨道模式的分析论证

在当今世界上，高速轨道交通建设有两种模式可供选择：磁悬浮轨道交通和轮轨式轨道交通。从1998年起围绕这两种模式，专家们开始各抒己见。

力主采用磁悬浮技术模式的专家们认为，这一模式具有能耗小、环保、启动停车快以及安全舒适等优点。

力主采用轮轨技术模式即高速铁路模式的专家们则认为包括普通铁路、高速铁路及城际轨道列车等在内的轮轨系统，兼容性好，相对经济，更适合中国国情。

高速铁路之所以最终胜出，关键在于价格和技术转让方面的优势。磁悬浮技术确实先进，正常运营速度每小时最快能达到500公里，但造价高，上海连接浦东新区和国际机场的磁悬浮里程只有30公里，造价人民币100亿元；从技术角度看，磁悬浮技术的垄断地位使德国在知识产权的输出问题上始终不肯让步，而在轮轨技术领域，由于面对日本和法国强有力的竞争，德国对技术的输出会作出让步。

多年从事铁路研究的北京交通大学纪嘉伦教授指出，国务院颁布的《中长期铁路网规划》确立了中国铁路网建设的蓝图，但磁悬浮制式却不兼容，不能进入现有铁路网络。而京沪间总客流量的70%左右是通过铁路网由沿线进入的，所以高速铁路的运用效益会比较好。当然也有不少专家持反对意见，认为自成系统的磁浮交通为什么非要与铁路兼容呢？各种运输方式的衔接本身就是兼容的过程。



围绕建造技术的分析论证

中国的高速铁路发展，应当立足于发展具有自主知识产权的高速铁路技术，但是毕竟中国建设高速铁路还是刚刚起步，而国外的一些西方国家发展的高速铁路已经有30、40年的历史，国外已有一套成熟的先进技术，我们要以积极的态度引进、消化、吸收。在此基础上，再最大限度的提高国产化的比例、不断提高国内相关企业自主创新能力，既能避免订单大量外流，还能推动其他相关产业，诸如机械、电子电气、钢铁等技术的发展。



但在考虑核心技术国产化、以免处处受制于人的同时，也要避免“水土不服”。在这方面的分析论证中，韩国的经验教训引起人们极大的关注。韩国高铁2004年开通运营，一直故障频繁、连年亏损。问题主要出在车辆系统与道路系统的不兼容上。韩国高速铁路的主要技术来自法国，但为了最大限度地为本国厂商创造机会，韩国只引进了法国的车辆技术系统中的核心部分，而道路及供电系统则完全依赖于国产化，结果事故不断。如何实现技术引进与国产化的最佳结合，是中国高铁建设必须慎重加以考虑的问题。

围绕融资方式的分析论证

按照“十一五”规划，五年内包含京沪高铁在内的铁路建设将投入1.25万亿元，占《中长期铁路网规划》总投资的60%。像这样投资超千亿元的大型项目，如何保证融资及时到位，仍然是摆在首位的难题。



上海磁悬浮项目的运营方是上海磁悬浮交通发展有限公司。该公司由上海申通集团有限公司发起，联合申能（集团）有限公司、上海国际集团有限公司、上海宝钢集团公司、上海汽车工业（集团）总公司、上海电气（集团）有限公司等6家国有投资公司共同出资30亿元组建，采用的是典型的项目融资模式。磁悬浮上海线的筹资方式除了上述企业集团的资本金投入外，其余的建设资金还采用了商业银行贷款、土地资金入股和车站多元建设的融资模式。

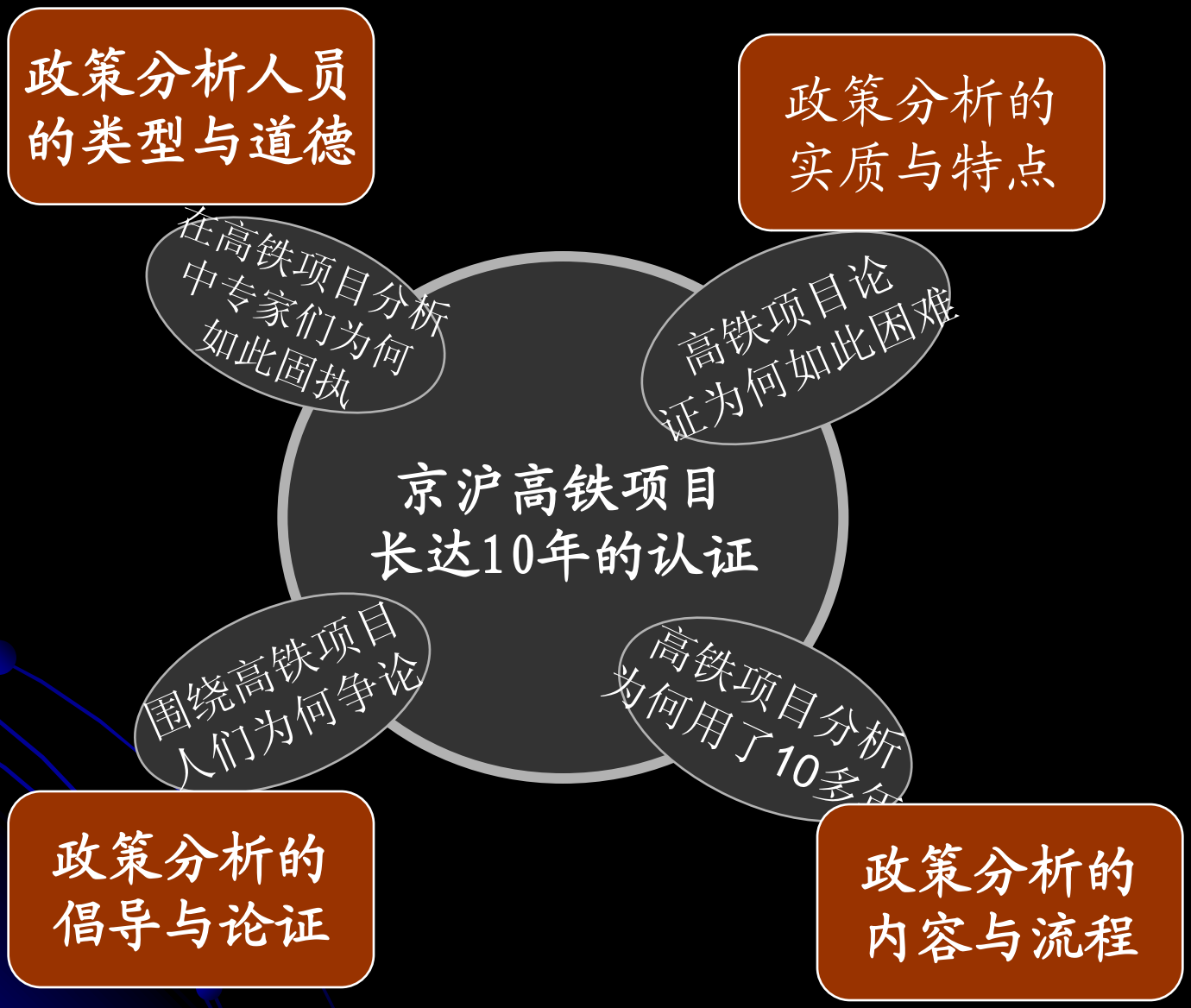
作为项目法人，上海磁悬浮交通发展有限公司还承担着项目建成后的经营和偿还贷款等职能。其运行与管理模式遵循“网运分离”、“管理社会化、经营市场化”的原则。这种由多家投资主体组建项目法人的方式，摆脱了原先重大工程建设由国家财政资金投资、项目法人资本金由政府财政资金投入的体制，实现了投资主体由单一到多元、资金渠道由封闭到开放、投资管理由直接到间接的转变，初步形成了“政府引导、社会参与、市场运作”的投资新格局。

上海磁悬浮的这种融资模式，对京沪高速铁路有限责任公司的建立具有重要借鉴意义。京沪高铁项目组建京沪高速铁路有限责任公司，积极探索市场化融资方式，吸纳民间资本、法人资本及国外投资，构建多元投资主体，拓展多种投资渠道。

在长达十年的调查、争论、分析和论证中，中央政府没有追求所谓的轰动效应，而是坚持实事求是，遵循科学、民主、有效的原则。经过充分论证、科学比选，在轨道模式、建造技术、融资模式等重大问题基本上取得了共识。

随后又抓紧开展了工程的技术可行性和经济合理性的研究。对设备国产化方案、项目运作方式和筹资方案进行论证，并聘请有资质的咨询公司对这些研究报告进行评估。国土部门和环保部门对建设用地和环境影响进行了审核评价。在此基础上，国家发改委综合各方意见后上报国务院决策。

京沪高速铁路超过10年的前期研究，通过讨论、争论，分析、论证，不仅人们对高铁的认识不断深化，更重要的是统一思想。10多年中，数以千计的科技人员取得了几百项科技成果。为了拥有我们自己的高速铁路，更为了我们能够真正地掌握新技术，一批专家学者奋发图强，坚持走自己的路，“中华之星”成功研发，“先锋号”、“长白山号”先后实验运行，这些对探索中国技术品牌，对促进高铁技术的引进、吸收、消化和再创新，起到了重大的作用。10多年的探索证明，我们有能力使中国的铁路跟上时代的步伐。


政策分析人员的类型与道德
政策分析的实质与特点
在高铁项目分析中专家们为何如此固执
高铁项目论证为何如此困难
京沪高铁项目长达10年的认证
围绕高铁项目人们为何争论
高铁项目分析为何用了10多年
政策分析的倡导与论证
政策分析的内容与流程



§1. 公共政策分析的实质与特点

政策分析的涵义（4-1-1）
政策分析的实质（4-1-2）
政策分析的特点（4-1-3）

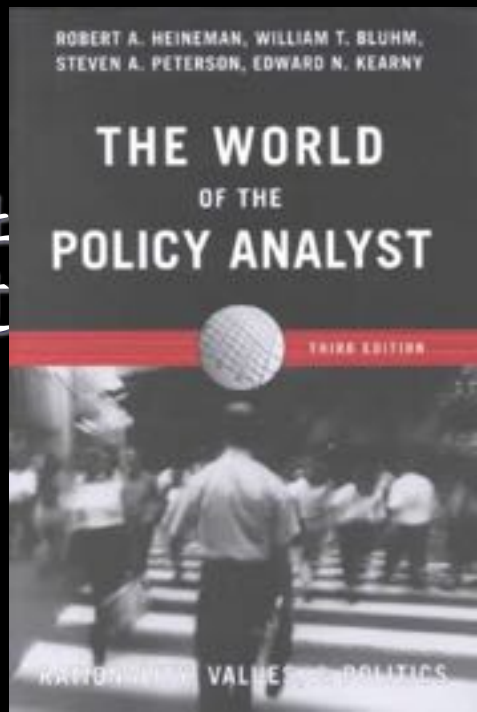
公共政策分析的涵义

不同的政策分析的界定

●海钠门（Robert A. Heineman,The World of the Policy Analysis,1990）认为，政策分析是为强化对政策过程的了解与改进政策过程的投入，将分析技术应用研究于社会问题的一种专业。

评价

这一界定强调了政策分析要以解决社
中心，以政策过程为基础，进入政策过
要使用分析技术。



- 威默和范宁（David L.Weimer, Aidan Vining,Policy Analysis:Concepts and Practice. 1992）认为，政策分析是以主雇导向、表现社会价值，且与公共决策有关的咨询活动。

评价

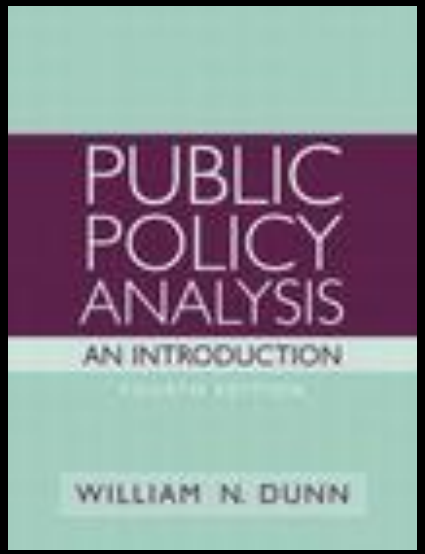
这一界定强调了在政策过程中，政策分析者必须考虑分析的委托者，社会价值，要能够为政策决策者提供咨询和建议。



●邓恩（William Dunn.,Public Policy Analysis:An Introduction.1994）认为，政策分析是一门应用性的学科，运用多元的调查方法、政策辩论模式，以创造与转换可以用在政治场合的政策资讯，以解决公共政策问题。

评价

这一界定强调了政策分析的应用性，强调资讯的转换与创造，强调政策的对谈与论辩，强调政策分析要以分析政策问题为中心。



公共政策分析涵义

公共政策分析是专门的政策分析人员以政策问题为中心，以政策过程为线索，以民主为依归，以倡导、交流为目的的质疑性的、诊断性的、建构性的能动活动。

公共政策分析的实质

专门人员的能动活动

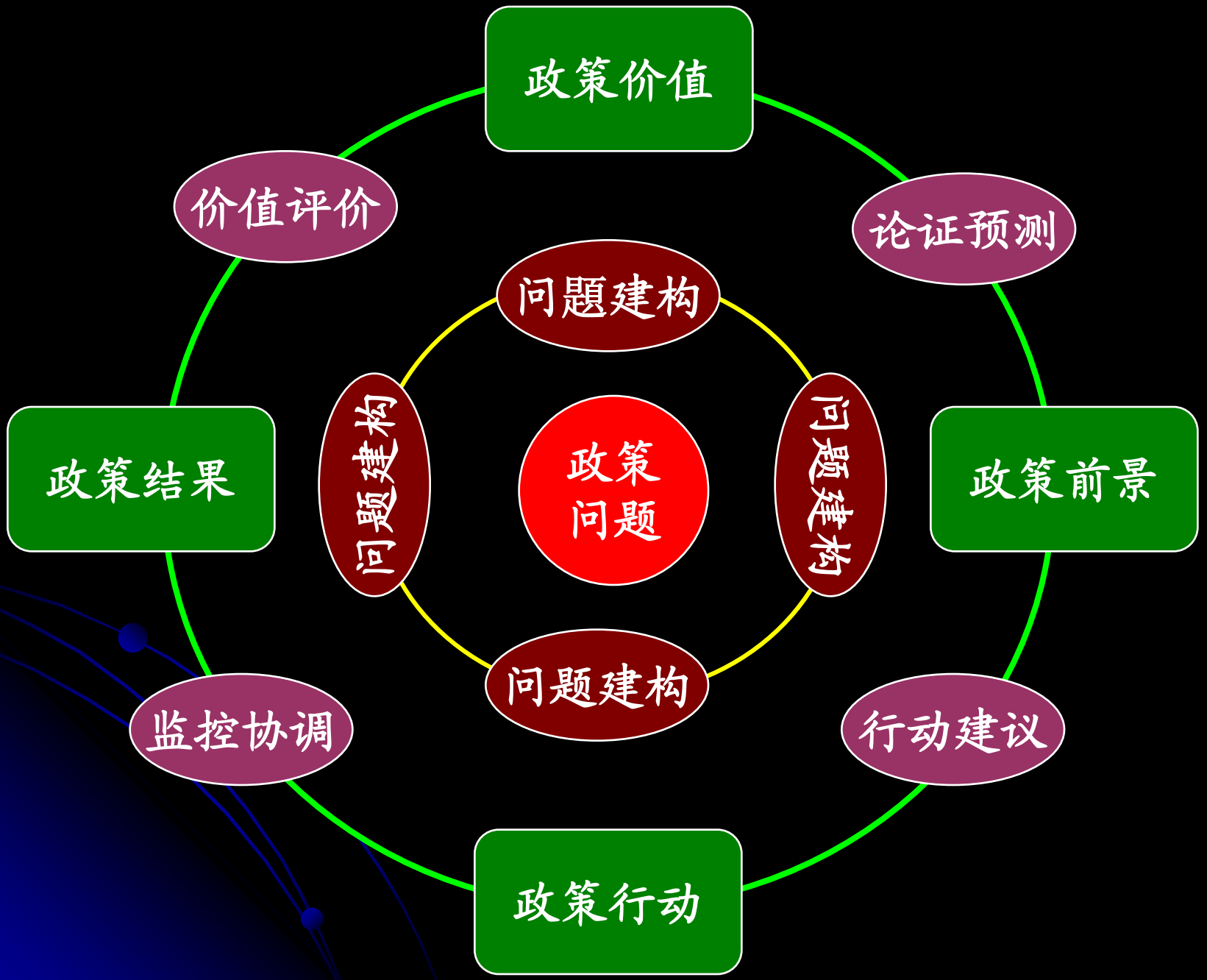
虽然普通人也能对政策制定过程提出见解，甚至能够做出有益的咨询，但政策分析必须是受过专业训练的分析人员从事的专门职业，它是分析人员运用智力、热情和胆略的能动活动。



以问题解决为中心的活动

公共政策分析活动中需要做大量的事情，包括对过往相同或相似政策执行结果、价值、实际影响进行调查，包括对倡导的政策行动的实施的监测策略进行设计。但最为重要的是质疑有关政策问题的种种假定，运用特殊的方法建构公共政策问题。



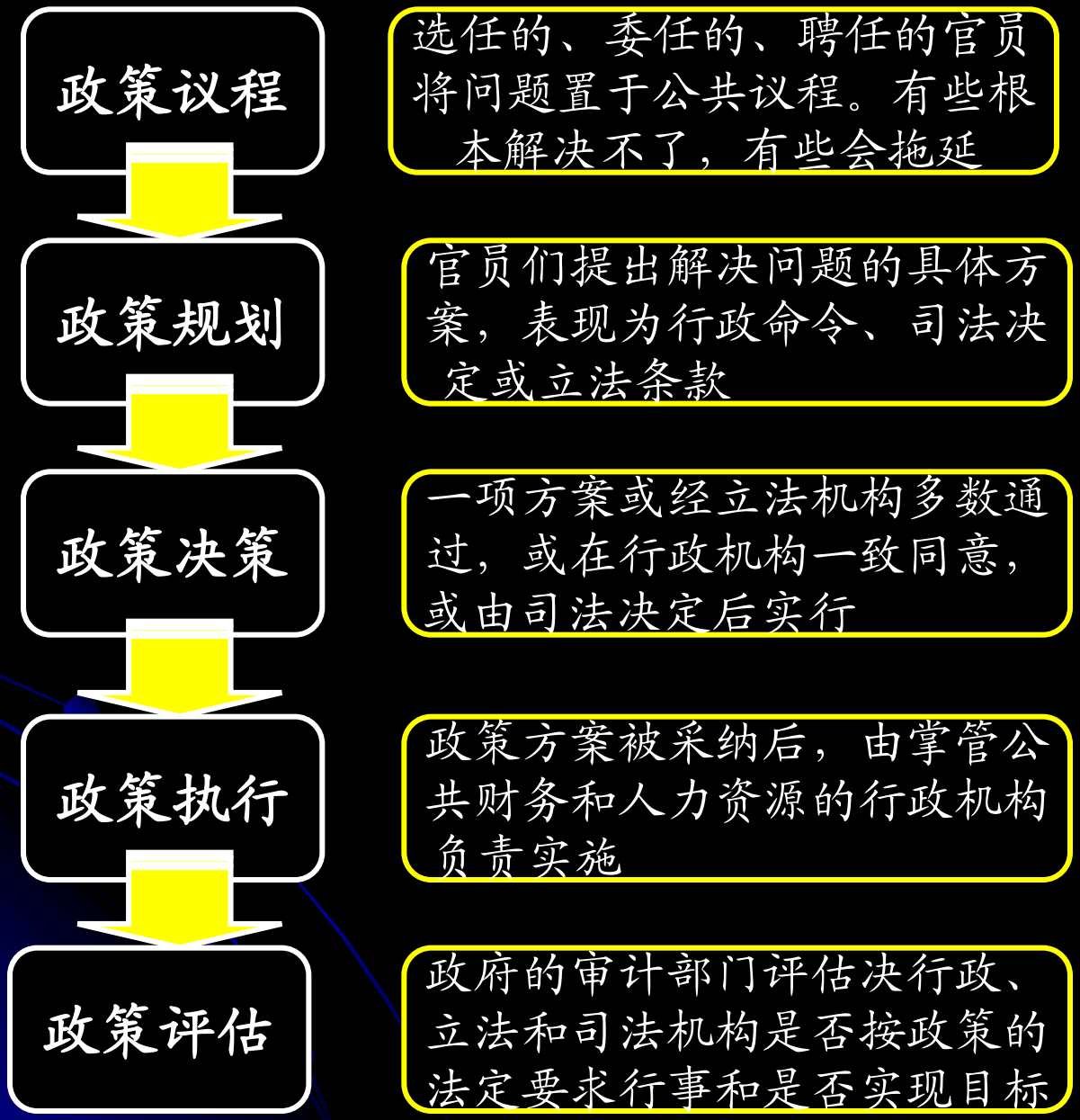

政策价值
论证预测
政策前景
行动建议
政策行动
监控协调
政策结果
价值评价
问题建构
问题建构
问题建构
问题建构
政策
问题

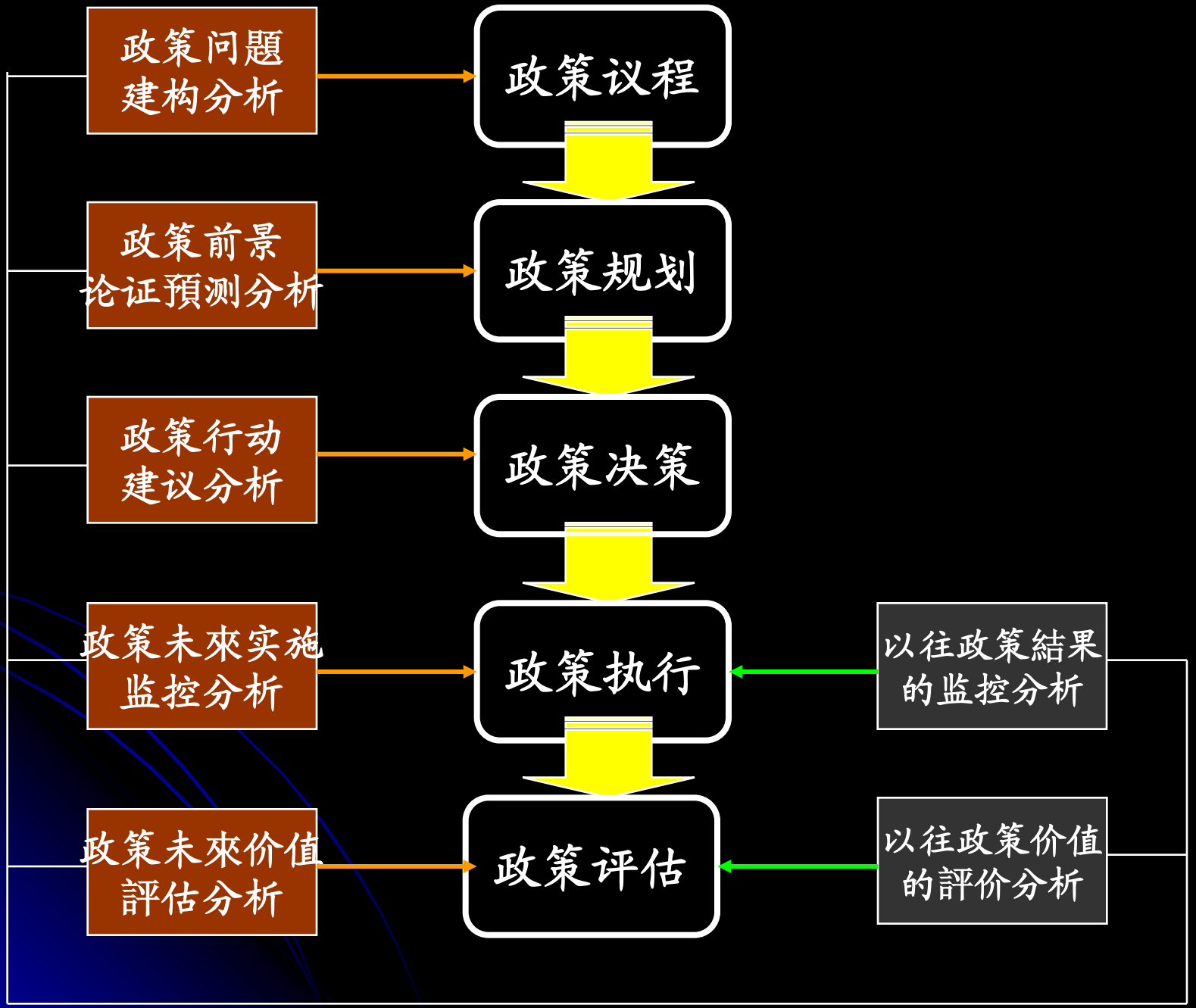
以过程为线索的分析活动

政策研要解决的是将线性政策过程模型与非线性政策过程模型加以综合，形成科学合理的政策过程与程序。

而政策分析的目的则是为政策制定和实施提供有效倡导，因此，分析工作必须遵循和服务于政策过程。它既是有关政策过程的知识，更是有关政策过程中的知识。




政策议程
选任的、委任的、聘任的官员将问题置于公共议程。有些根本解决不了，有些会拖延
政策规划
官员们提出解决问题的具体方案，表现为行政命令、司法决定或立法条款
政策决策
一项方案或经立法机构多数通过，或在行政机构一致同意，或由司法决定后实行
政策执行
政策方案被采纳后，由掌管公共财务和人力资源的行政机构负责实施
政策评估
政府的审计部门评估决行政、立法和司法机构是否按政策的法定要求行事和是否实现目标


政策问题
建构分析
政策前景
论证預测分析
政策行动
建议分析
政策未來实施
监控分析
政策未來价值
評估分析
政策议程
政策规划
政策决策
政策执行
政策评估
以往政策結果
的监控分析
以往政策价值
的評价分析

以促进民主为依归的活动

公共政策分析不仅是直接受政府部门的委托，更为重要的，归根结蒂是受民众的委托，应当尊重民意，并经过论辩、对话、听证等环节，确保政策倡导符合大多数民众的公共利益。



以行动倡导为目标的活动

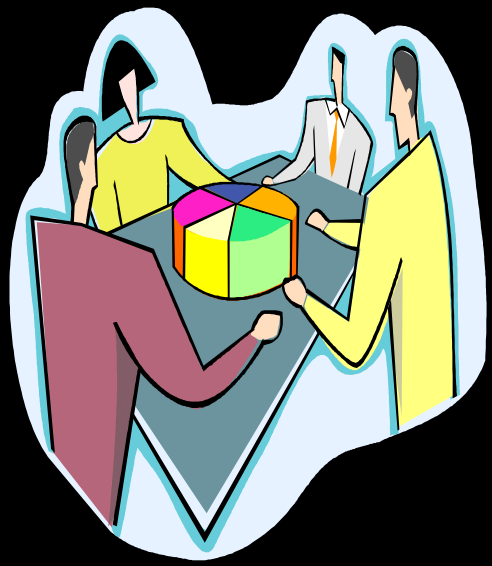
政策分析不是决定政府的政策行动，更不是命令政府去行动。不可能出现分析专家治国的局面。

分析人员只是运用科学的手段，在充分调查和尊重民意的基础上，向政策决策者和公众提供行动建议，政策分析人员必须为促进他们提出的行动建议被人们采纳而善于做说服工作。



以知识创造为重点的活动

政策分析是一项智能型实践活动，政策分析人员致力于创造、批判性评估和交流有关政策过程和政策过程中的知识。这种创造政策知识的活动既在时间上是有序的，又表现出非线性的周期和循环的特征。



公共政策分析的特点

政策分析的质疑性

政策分析和政策研究、政策管理不同的地方，就在于它坚持质疑性。政策分析人员要对已经形成的政策问题的假设提出质疑，要对已经提出的甚至已经执行的政策方案提出质疑，以便从中引出正确的行动建议。

因此，要求政策分析者要有思想，有胆识，有创新意识。

政策分析的论证性

政策分析人员只能提出似然性的政策知识，而不是真理性的知识。他们不是真理的化身。但是，政策分析者所坚持的政策主张是经过慎重的论证得出的，这种论证必须是符合逻辑的，完全立足于方法、直觉、理性、权威、道德、价值的基础，借助严密的逻辑，从而是可信的。

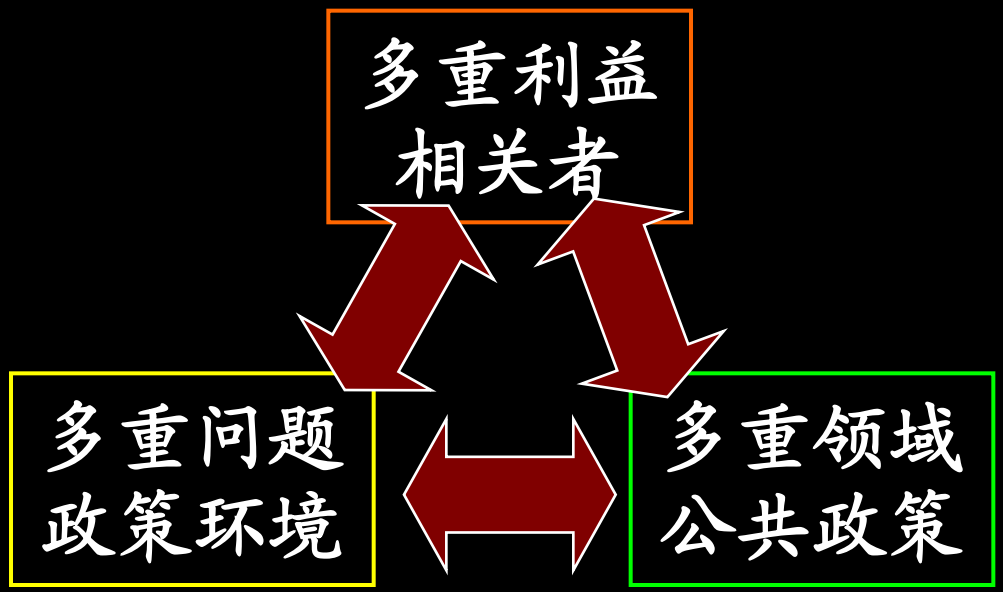
政策分析的复合性

政策分析倾向于创造性综合。借助多种视角、途径、方法、信息交流媒介，从值得知道的和已经知道的内容出发，从多种角度观察和认识事物，运用这种复合思维，能够让人们逐渐朝向本来不知道的真理迈进。

〇多重要素的向度 政策分析人员应当关注分析对象的多重问题、多重利益相关者、多重领域。

政策决策者
公众
利益群体
政党
政策分析者

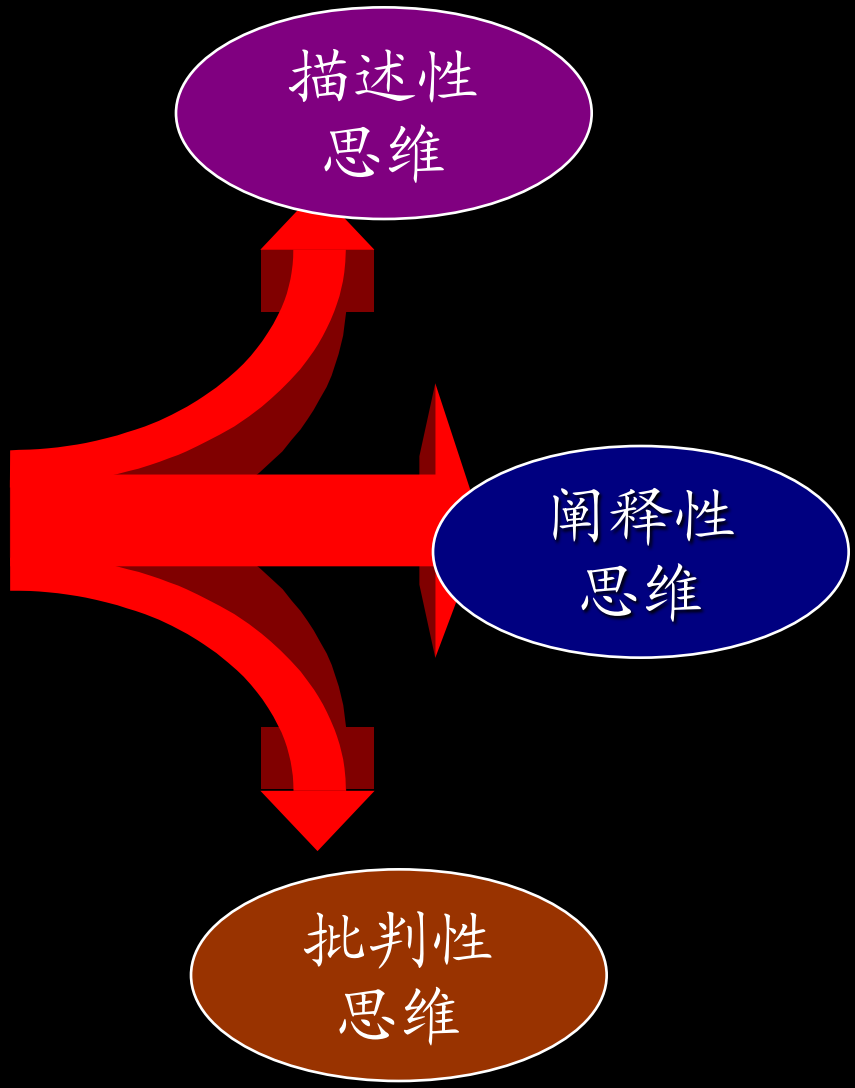
全球的
区域的
地方的
贫穷
不健康
污染
交通拥挤
贩毒
传染病



政治
文化
经济
社会
分配的、
再分配的
实体的
象征的

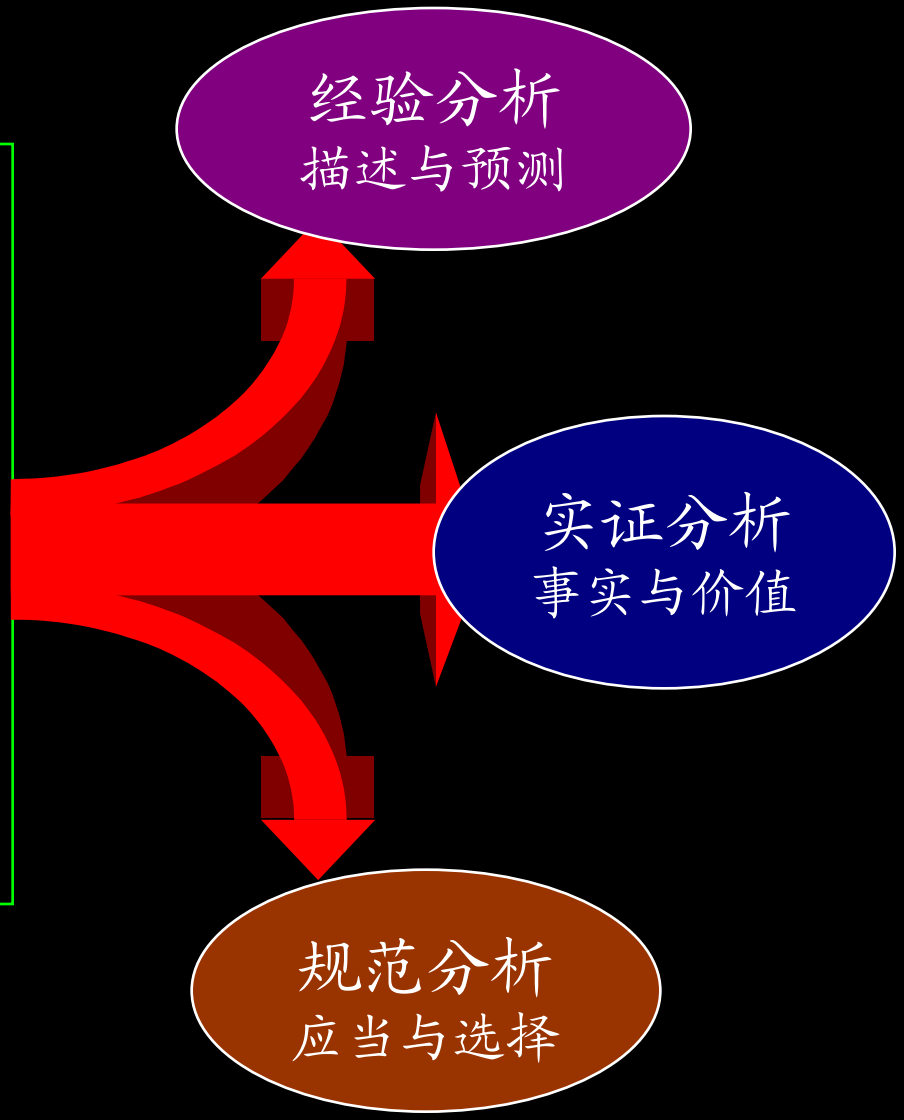
○**多重思维的向度** 包括描述的、阐释的、批评－反思的思维方式。现代人类对客观世界中发生的行动的认识和分析，常常是三个维度的。实证存在的描述，社会意义的阐释和价值选择的批判、反思。（是什么？为什么？应当是什么？）

现代人类对客观世界中发生的行动的认识和分析，常常是三个维度的

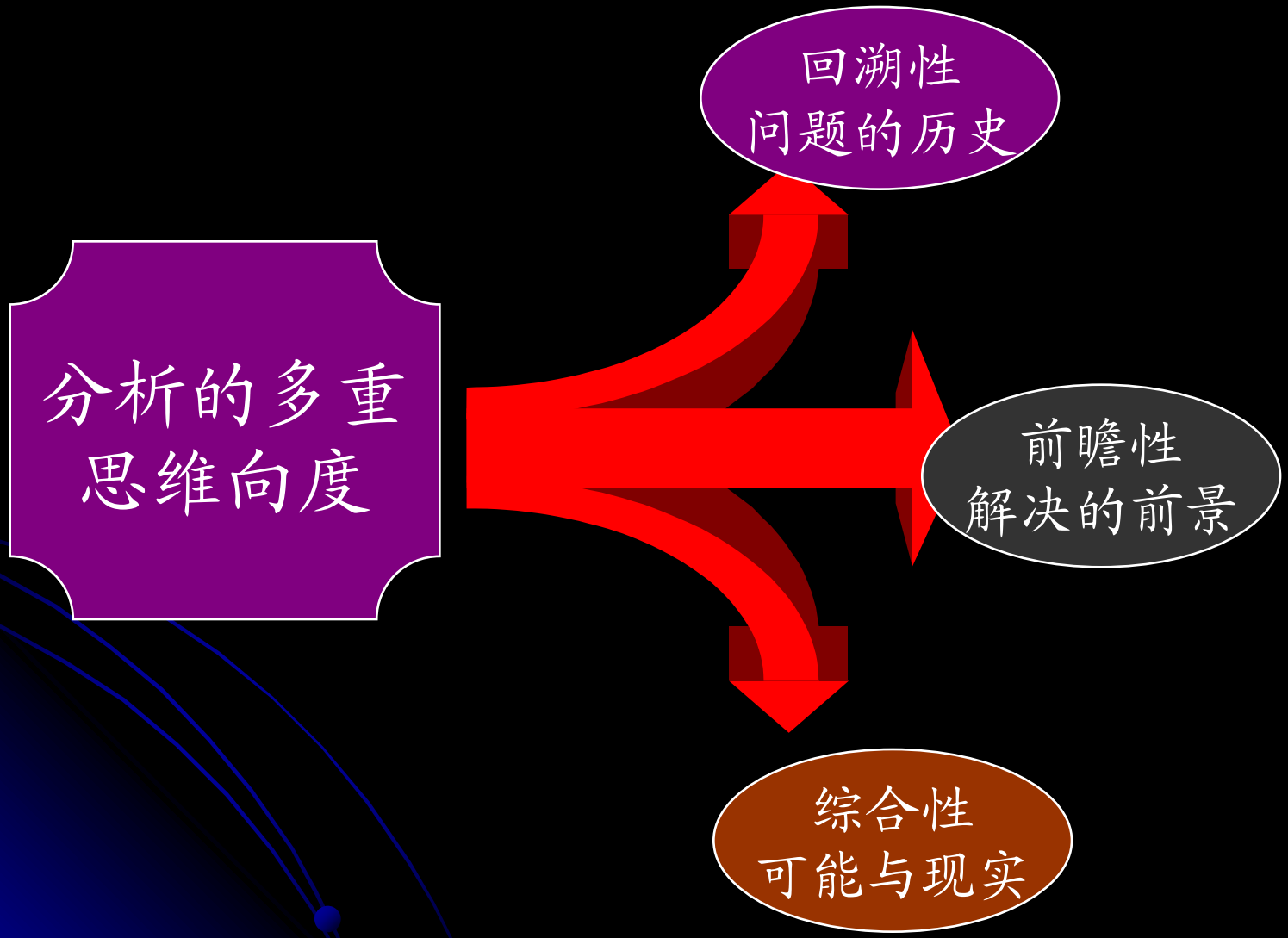


〇多重方法和技术的向度 公共政策分析主张同时运用经验的、实证的、规范的方法。传统的研究总是回避事实和价值的关系，坚持认为讲究价值必然导致不科学和“非理性”，因此主张技术至上、价值中立。现代公共政策分析要将事实与价值、把已是和应当是统一起来。

当代政策分析将事实和价值结合起来，形成经验的即经验性分析、实证性分析、规范性分析的复合



〇多重形式的向度 传统的政策分析总是只顾解决眼前问题，缺乏对问题产生的历史的追溯、对解决问题前景的未来预测。现代政策分析将前瞻性、回溯性、 综合性分析复合起来。

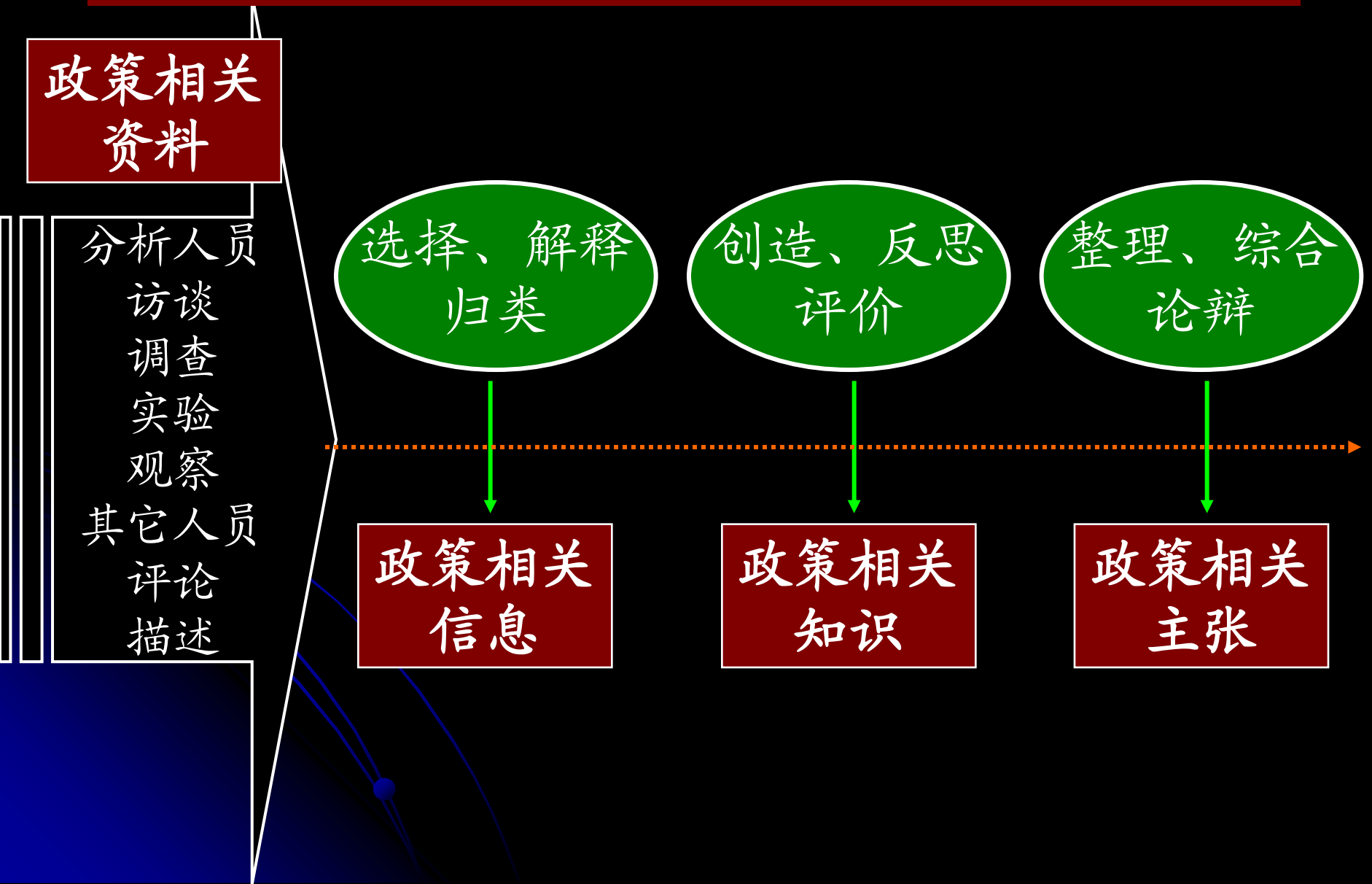

分析的多重
思维向度
回溯性
问题的历史
前瞻性
解决的前景
综合性
可能与现实



§2.公共政策分析的内容与流程

政策分析的内容（4-2-1）
政策分析成果引申（4-2-2）
政策分析成果交流（4-2-3）
政策分析成果利用（4-2-4）
政策分析的流程（4-2-5）
政策分析与民意（4-2-6）

公共政策分析的内容


政策相关资料
分析人员
访谈
调查
实验
观察
其它人员
评论
描述
选择、解释归类
创造、反思评价
整理、综合论辩
政策相关信息
政策相关知识
政策相关主张

资料、信息、知识、主张的关系

这四者构成了四个依次上升的层次，每向前一个层次，就要求政策分析者的认知水平和组织水平逐步提高。这四者的关系，可以用制作面包的不同工序来比喻。



在制作面包时，第一步是要有小麦、甜菜、海水、猪肉这些原始材料。

第二步需要将这些原料加工成淀粉、面粉、干净的淡水、酵母这些基本的材料。

第三步就是要把这些材料加上诸如糖、盐、火腿等添加物，做成具有一定味道和形状的生面包。

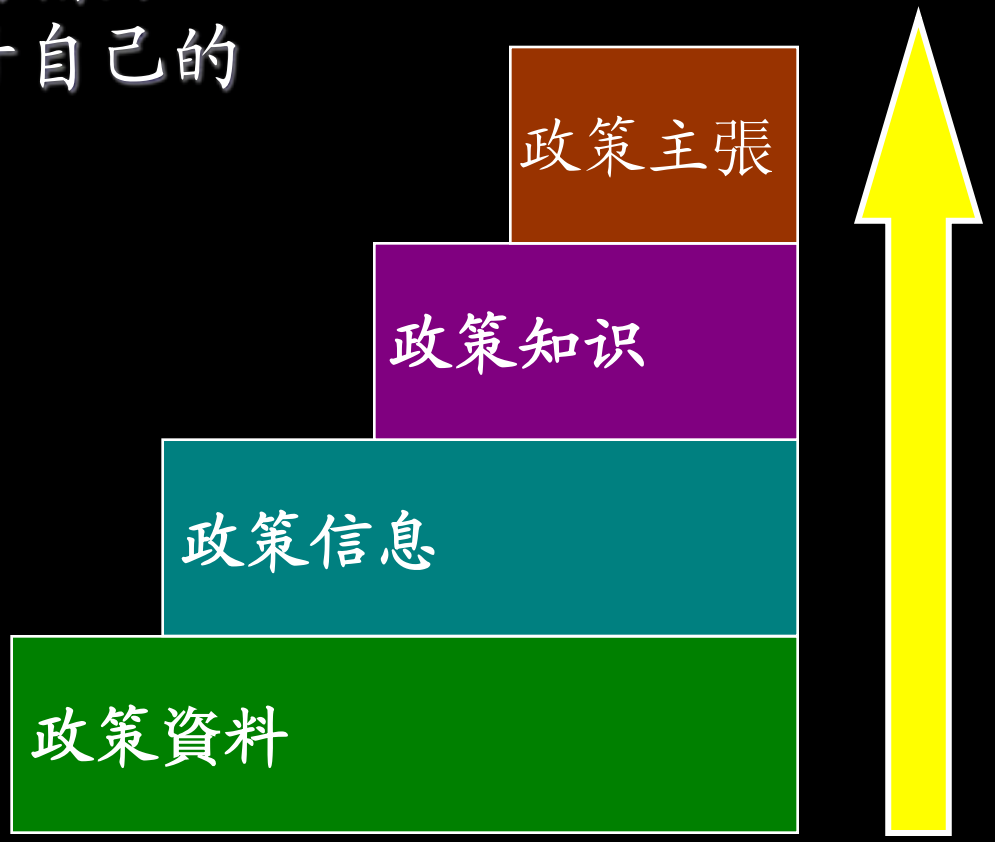
最后一步，就是要用烤箱将做成的生面包烘烤成为熟面包，并包装成等待出售的成品面包。



小麦、甜菜、海水、猪肉这些原料好比是资料；由它加工而成的淀粉、面粉、干净淡水和酵母这些材料就是信息。当人们依据比例、制成一定味道和形状的生面包时，就形成了知识。被烤熟包装的面包则是主张。

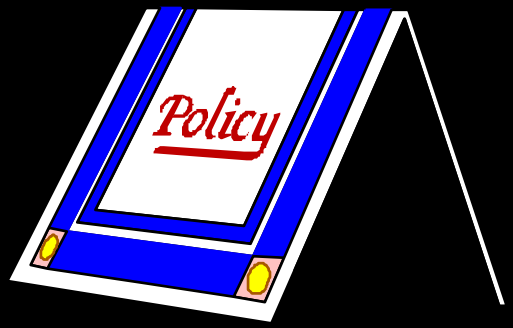
显然生产和选择淀粉、面粉、水和酵母这些材料需要一定的认知水平。而要把淀粉、面粉、水和酵母这些材料和糖、盐、火腿加到一起做出生面包，需要更高的组织能力。至于要烘烤出人人喜爱的色香味俱佳的面包，其认知水平和组织水平就会更高。

从政策资料到政策信息、政策知识、直到政策主张，需要政策分析者投入更多的精力、技术和智慧，不断提升自己的认知水平和组织能力。



政策相关资料

政策资料是分散在各处的记录、统计数据、体验、评论，要把这些大量的、分散的、零碎的数据、评论、记录、评论，特别是隐藏在不同人心里的体验寻找出来、汇集起来，辨别开来并不是一件容易的事情。



●尽量完整的收集

政策分析人员需要熟练的找到装载有这些资料的载体并把资料尽量完整、齐全的收集起来。装载有政策资料的载体有两大类。一类是文献，常见的有已经发布的政策文件、有关政策执行及结果的行政摘要、新闻媒体的政策评论、实际工作者的政策总结、学者的政策研究论著。

另一类是感受体验。主要是政策决策者、管理者和操作者的感受、政策利益相关者的感受。

文献与调查并举 对于前一类的资料，政策分析者可以到政府部门、新闻媒体单位、高校、研究机构去收集。

对于后一类资料，政策分析者则需要通过现场观察、焦点访谈、团体调查等到渠道和手段获得。无论是收集哪一类政策资料，都需要花费时间和精力。

及时补充遗缺 虽然政策分析人员在收集政策资料时，不可能在每一个文献中，在每一次观察和访谈中，都能够按照政策信息的所有门类获取所需资料。完整的政策资料是在逐步的搜寻中，一点一滴累积起来的。有时虽然能找到或记录一大堆材料，但符合要求的并不多。在收集政策资料的过程中，必须常常做清点工作。发现缺项和遗漏要及时补充。

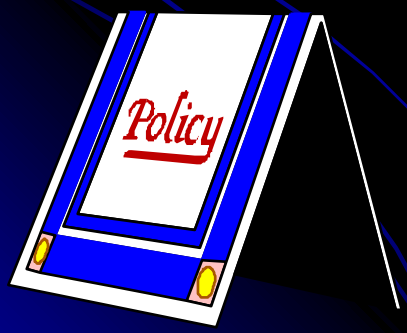
●及时辨别真伪

政策分析人员还要费功夫细心的去辨别资料的粗精与真伪。无论是收集的现成政策文献，还是记录的政策访谈，都不可能件件有用，相当多的政策资料是粗糙的、甚至是虚假的。对资料加工就是要去粗取精、去伪存真。

政策相关信息

对所获取的政策原始资料进行有选择的加工、整理、解释，转换为政策信息。

政策信息是被加工整理并有选择的加以解释的数据。



●掌握政策信息的目标

借助于政策信息，政策决策者和政策利益相关者可以弄清楚：政策问题的性质是什么？围绕需要解决的政策问题，过去和现在已经制定和实施了什么样的政策，其结果如何？已经贯彻的政策在解决政策问题方面取得了多少绩效，具有多大的价值？不采取进一步的行动政策问题会有怎样的恶化？为解决政策问题，能够有哪些可供选择的政策方案，其未来的可能出现的结果是什么？应该采取何种行动来解决政策问题？

政策相关知识

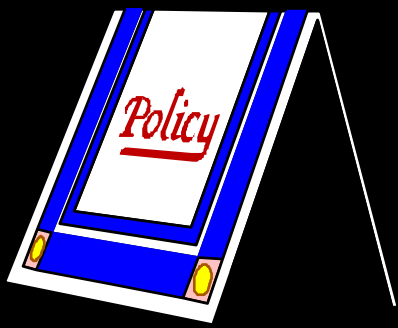
要从政策信息转换出政策相关知识，就需要将政策信息中包含的变量中提炼出具有稳定的因果联系的、体现规律性的假设。这些假设能够适用于大多数场合的政策分析。

政策前景预测和行动建议就是从政策相关知识的假设中推演出来的。

创造、反思评价

↓

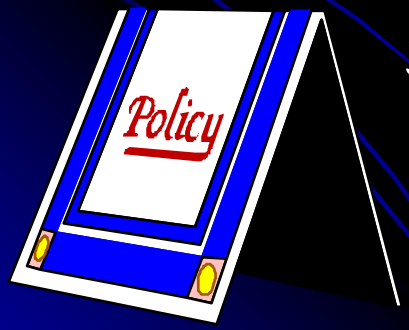
政策相关知识

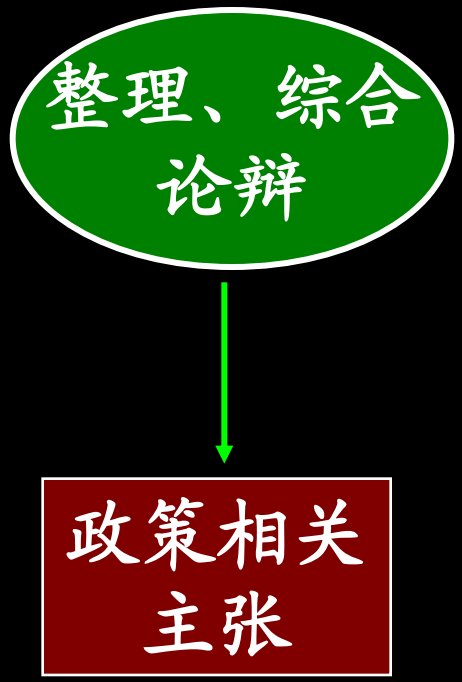


政策相关主张

从政策知识产生出政策主张，需要借助于政策分析手段，并经过政策论辩的环节。政策分析的主要工作也是在这一步骤上实现的。

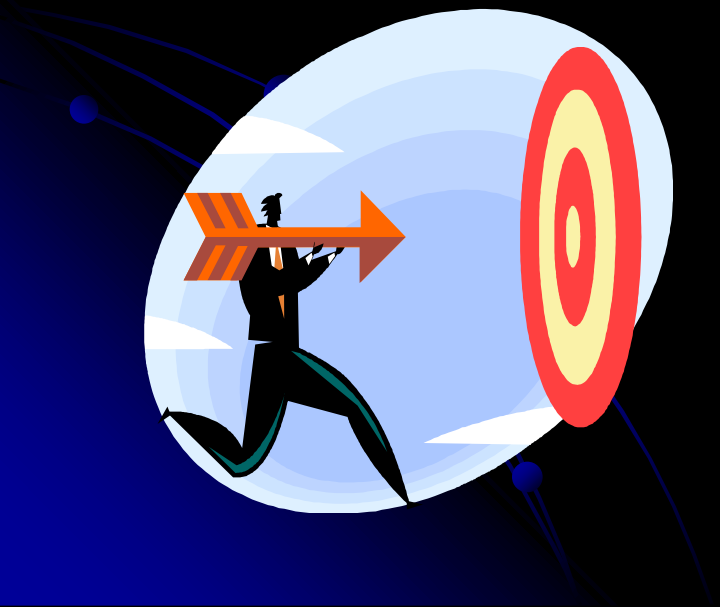
政策主张是通过相关的政策文件表现出来的。政策文件是政策知识向政策主张转化的载体。





●指示性政策主张

指示性政策主张和政策分析中的经验方法相联结。它涉及的是事实判断：“某种政策行动的结果是什么？”



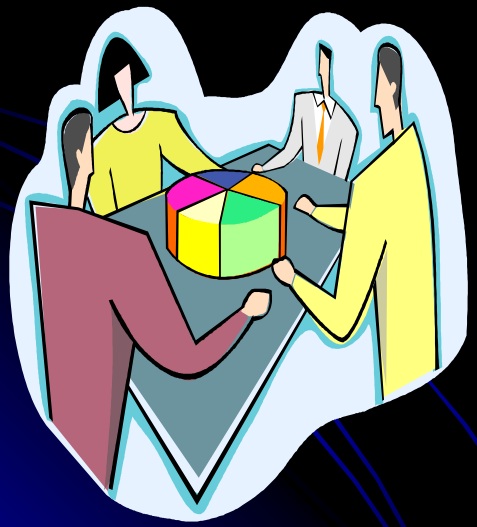
●评价性政策主张

评价性政策主张和政策分析中的实证方法相联结。它涉及的是价值判断：“某种政策行动真的有价值吗？”



●倡议性政策主张

倡议性政策主张和政策分析中的规范方法相联结。它涉及的是规范判断：“应该实施某种政策行动？”



政策调查问卷设计

政策问卷的要素	政策信息类别	政策分析程序
政策执行总结 一、政策问题背景 A、问题情境的描述 B、以前解决问题努力的结果	相似政策执行结果	监控结果分析
二、问题范围及严重性 A、过去的政策执行有无解决问题 B、问题恶化的程度 C、对政策分析需要程度	相似政策绩效评估	评价价值分析

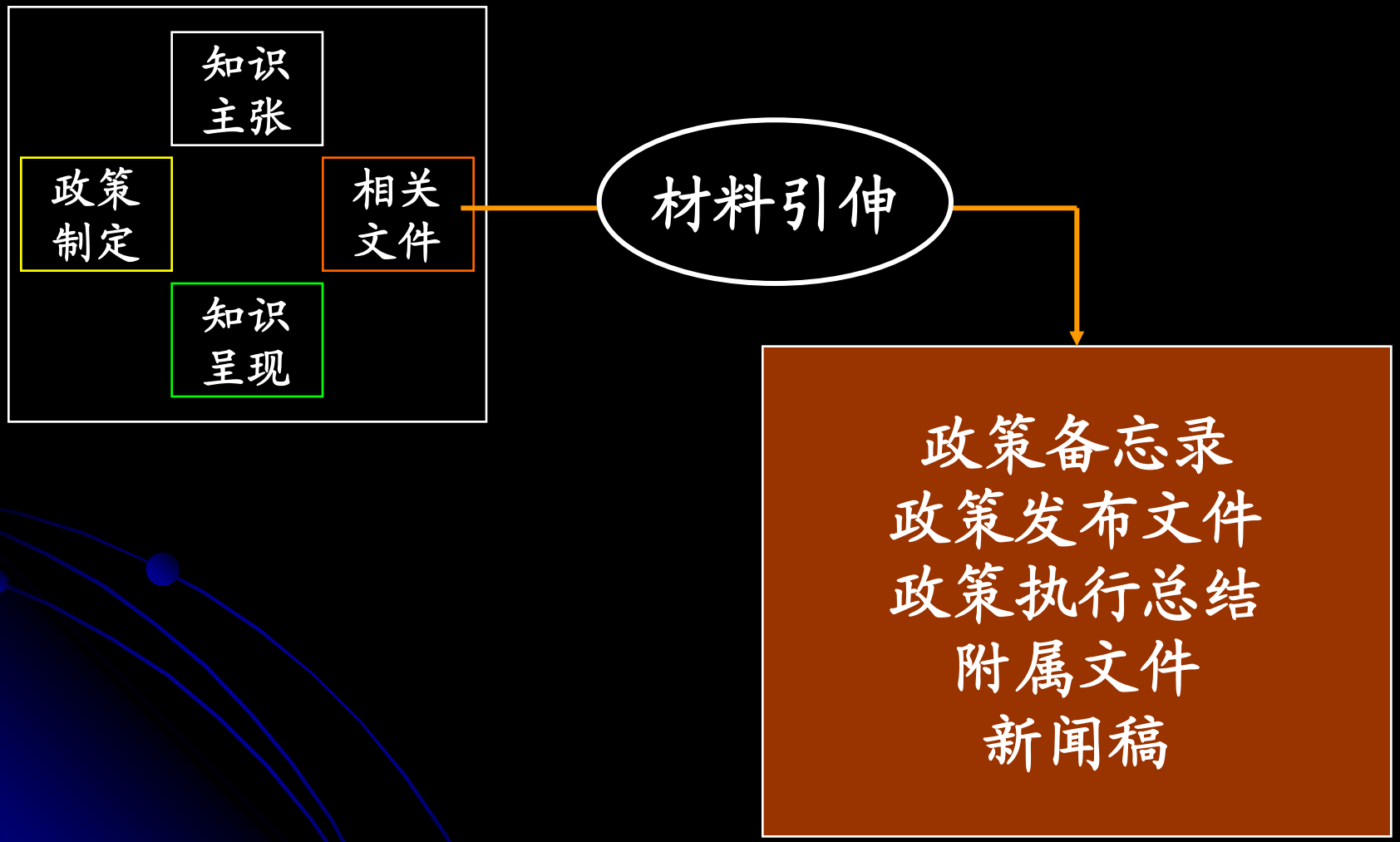
政策问卷的要素	政策信息类别	政策分析程序
三、政策问题说明 A、问题界定 B、主要利益相关人 C、目标和目的 D、可能的解决办法	所要分析的政策问题	问题构建分析
四、政策方案/选择 A、方案的描述 B、将来结果的比较 C、外溢性与外部性 D、限制与政治的可行性	所要分析的政策前景	未来论证预测分析

政策问卷的要素	政策信息类别	政策分析程序
五、政策建议 A、可取方案的描述 B、执行策略 C、监测和评价措施 D、限制与未预料的后果	所要分析的政策行动	行动建议分析

公共政策分析成果的引申

政策文件的制作

政策分析的成果即政策知识所转化的政策主张必须表达出来，政策分析人员必须运用综合、整理、解释、简化、直观说明等方式，形成多种形式、多种类别的政策文件。


知识
主张
政策
制定
相关
文件
知识
呈现
材料引伸
政策备忘录
政策发布文件
政策执行总结
附属文件
新闻稿

政策文件的形式

政策文件有多样形式。包括:

政策备忘录、

政策发布文件、

政策执行总结、

政策附属文件、

政策新闻稿，



政策文件的共同内容

所有的政策文件都应当包含以下的一些共同的内容：

- 概览和摘要
- 解决政策问题的前期努力的背景
- 政策问题的范围、理性及原因诊断
- 解决问题的可能方案及其评估
- 解决政策的行动建议
- 何种部门应该负起执行责任
- 怎样监测和评估政策执行后果

政策文件的不同利用者

政策文件的形式类别也是多样的。虽然是同样的政策知识，但经过加工形成的政策文件的侧重点、写入的内容可以不相同。这主要是政策分析者面对的政策分析的委托人及其要求是不一样的。

由于政策主张的消费群体，在专业知识、关心的主题、利用的目的等方面存在差异，从而政策分析者在将政策主张通过政策文件表述出来时，应该选择不同的方式、内容。

三种政策文件类别

政策分析者所加工并且需要通过政策呈现而与政策相关者交流并供他们利用的政策文件主要有三大类:

一类是向政策决策者交流并供其利用的政策文件;

一类是向具有专业知识的政策利益者交流并供其利用的政策文件;

一类是向普通的政策利益相关者交流并供他们利用的政策文件。

○供决策者利用的政策文件

由于政策决策者时间较紧，关心的是问题恶化的可能性、政策行动政治上的可行性、政策实施后的价值性。

因此，供政策决策者利用的政策文件应当是简化的、提纲挈领的。

○供专业人士利用的政策文件

具有专业知识的政策利益相关者，则关心技术上的可能性、政策论证的逻辑和专业依据。

因此，政策分析者提供给他们的政策文件，其重点应当是论述技术的可行性、政策主张论证的模型。需要有大量的包含专业知识的附录

○供普遍公众利用

对于普通公众和团体，他们最关心的是政策行动会给他们带来哪些好处和成本。

因此，供普通公众阅读的政策文件应该是通俗易懂，简单明了的，有时还附有一些数字的对比，以说明实行不实行某项政策，结果大不一样。

引申政策文件的技能

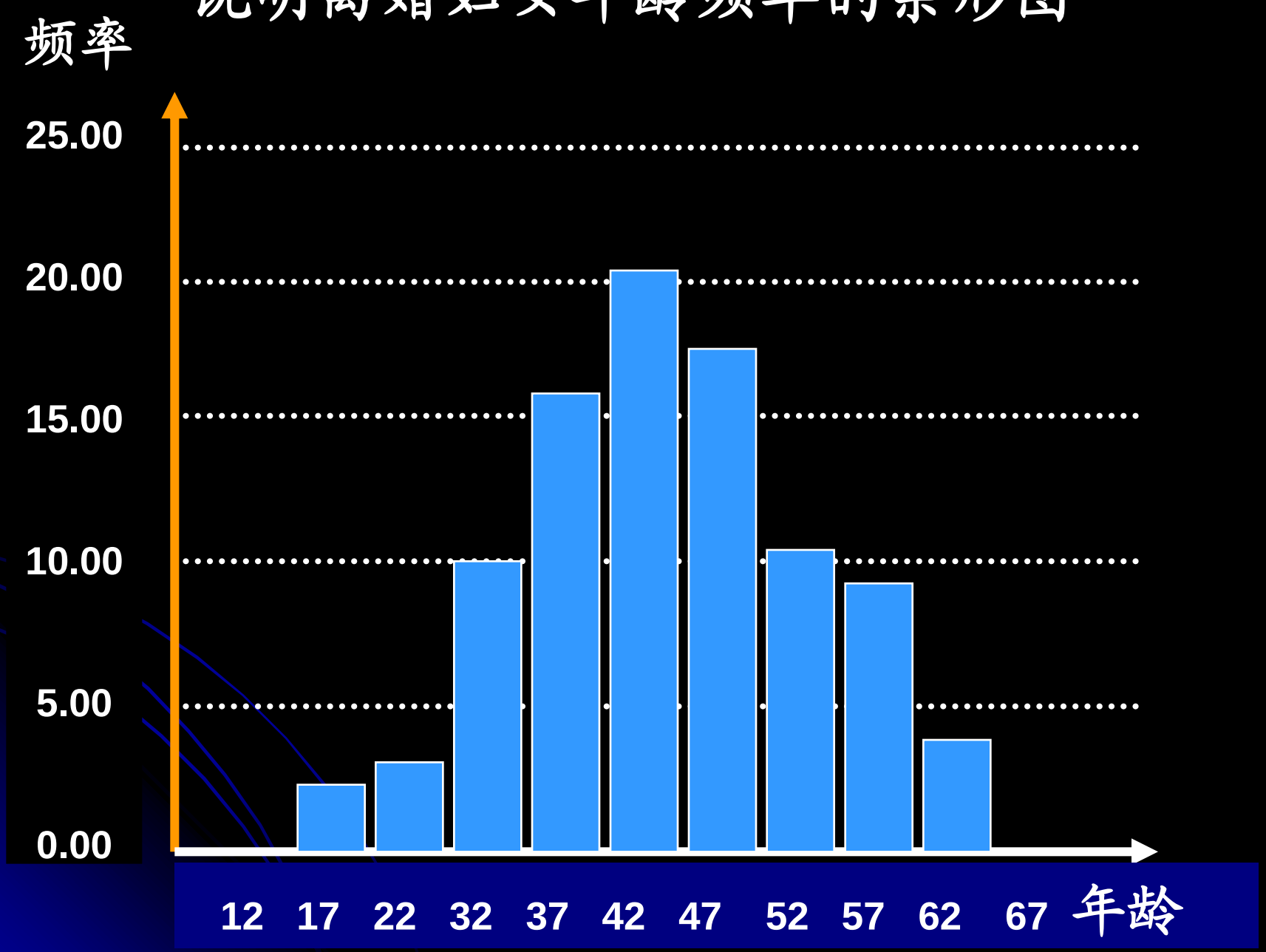
要形成规范的、合理的政策，需要政策分析者发挥专门的技能。其中包括:

- 综合的技能
- 解释的技能
- 简化的技能
- 直观说明的技能

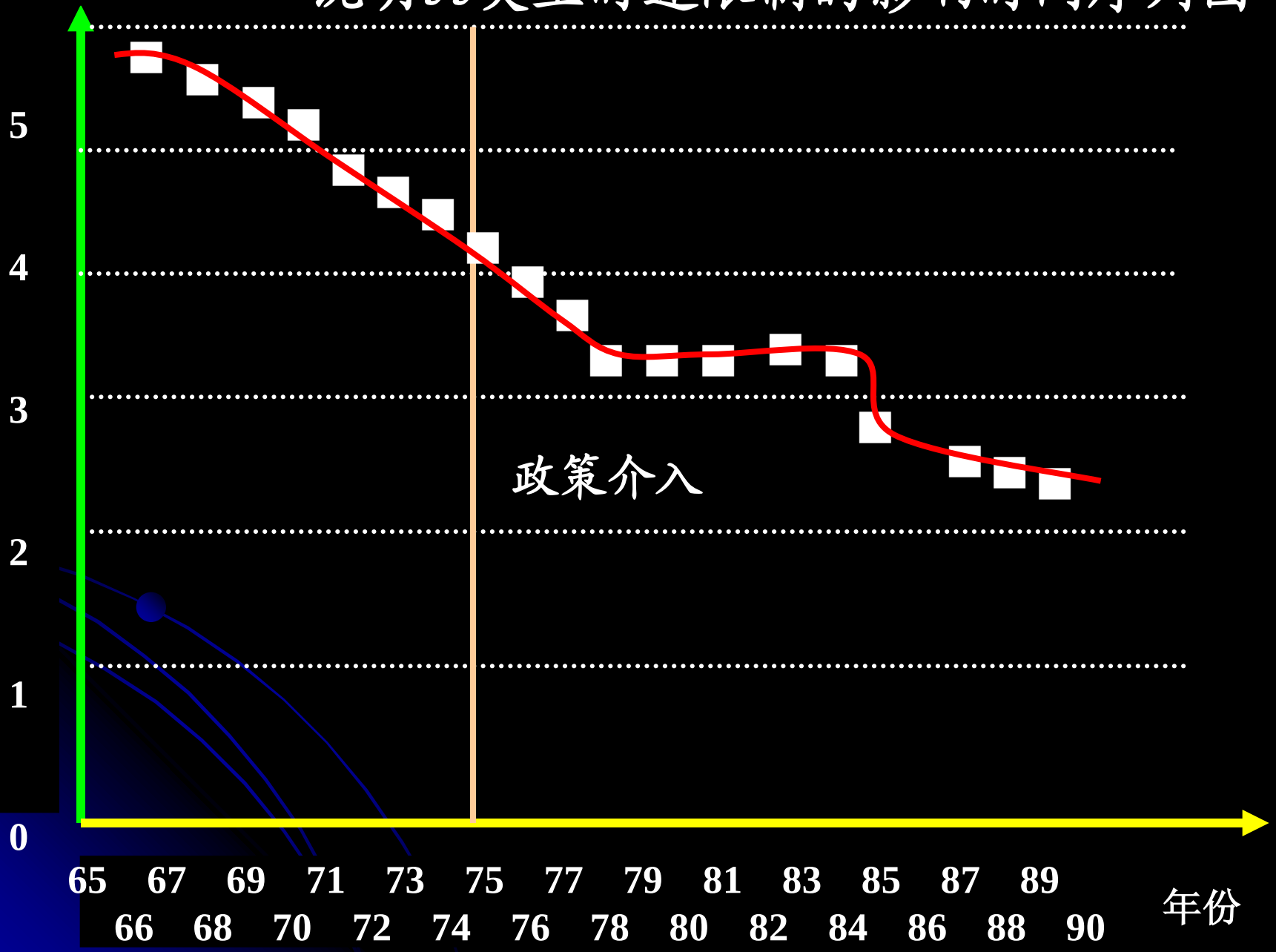
直观说明政策效果的形式

- 条形图
- 饼状图
- 曲线图
- 散点图
- 时间序列图

说明离婚妇女年龄频率的条形图



每1亿英里死亡数说明55英里时速限制的影响时间序列图



政策文件的传递

政策文件传递，不仅仅是指将制作成功的政策文件送到政策分析成果利用者的手中，而且还要引起他们关注，并参与论辩。

主要有传统邮寄的方式、网络发送的方式。

政策文件的邮寄传递 这是将政策相关文件邮寄给委托人和其它的政策利益相关者，这是一种非正式化的交流形式。

其局限性在于会因委托人和其它政策相关者忽略或遗忘文件而影响交流效果。

政策文件的网络发送 借助于现代网络技术，将政策文件发送到用户手中。这种传递方式也有一定的局限性，虽然很迅速，但需要接受者有计算机设备，且并有阅读和回复的技术。

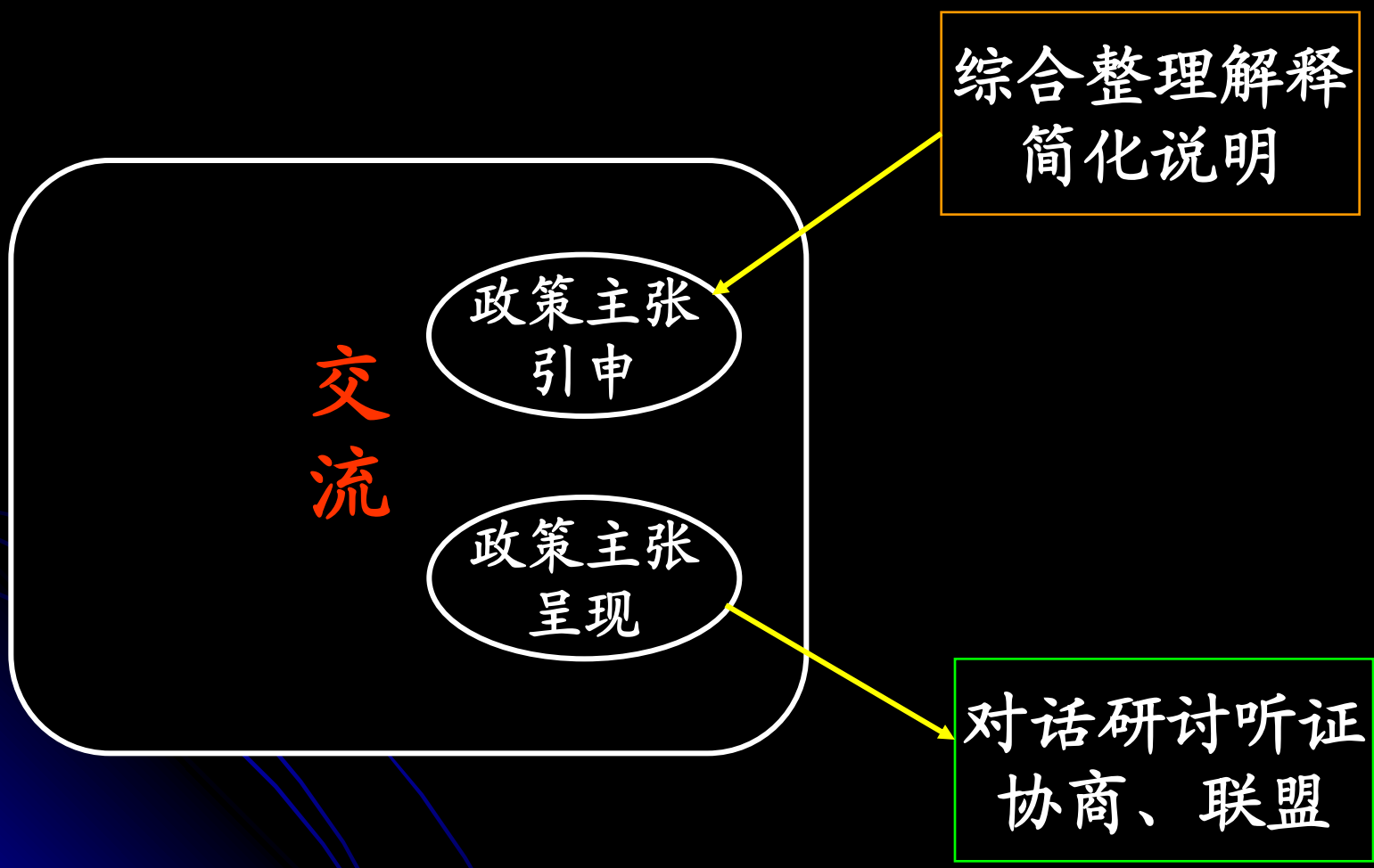
公共政策分析成果的交流

政策分析的关键

政策分析的关键或根本目的是为了与包括政策决策者在内的政策利益相关者进行政策交流并供他们利用。

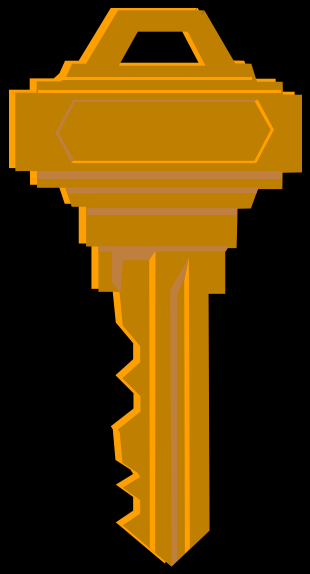
政策交流是一个广义的过程。应当说，从政策资料的收集、政策信息的提供、到政策知识的传播、政策主张的传递，一直到政策分析的结果被利用，都是政策交流。

但狭义的政策交流主要指政策分析者提供的政策知识、政策主张与政策利益相关者之间的互动。主要包括政策主张引申与政策呈现。


综合整理解释
简化说明
交流
政策主张
引申
政策主张
呈现
对话研讨听证
协商、联盟

政策分析交流的作用

政策相关信息、政策知识、政策主张的交流，是政策分析活动的出发点和归宿点，也是政策分析的理论和实践的关键。



从政策分析活动中产生出来的相关信息和创造出来的相关知识和政策主张，如果只为政策分析者个体或专业群体所知晓是没有用的，也是没有多大意义的，它至多停留在政策研究的领域中。

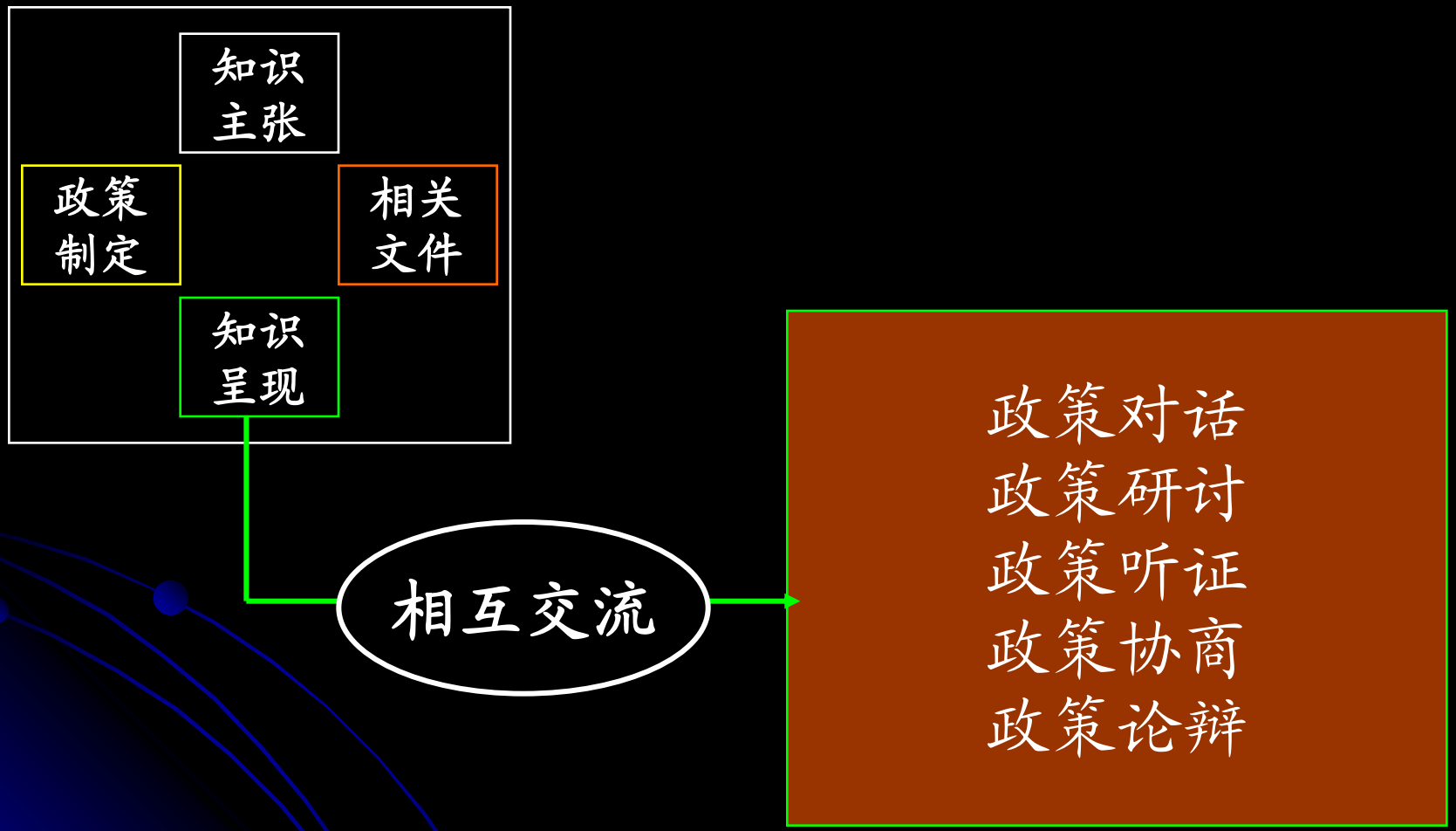
政策信息、政策知识、政策主张必须传达给包括公众、政策决策者等在内的政策利益相关者，最终为政策制定者所利用，政策分析活动才能实现自身的价值。



政策主张呈现

这是通过政策对话、政策听证、政策论辩、政策研讨等形式让政策分析中获得的政策相关知识让委托人和其它政策利益相关者知悉并加以利用的交流模式。

这种政策相关文件的交流模式的好处在于，从政策相关知识引伸出来的政策相关文件能直接地让公众和决策者知道，并参与评论。


知识主张
政策制定
相关文件
知识呈现
相互交流
政策对话
政策研讨
政策听证
政策协商
政策论辩

公共政策分析成果的利用

政策分析知识利用的相关因素

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引伸、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操作执行。

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
- 知识利用的形式
- 知识利用的范围

政策知识利用者的构成

当政策分析获得的相关知识在利用时，只涉及到个人预期效用的收益或损失时，这就是个人利用。

当政策分析中的相关知识涉及到公共记忆和集体启发学习，构成集体决策的一个方面时，这就是集体利用

政策知识利用的形式和效果

政策分析中创造的相关知识的利用有三种形式。

一种是运用来研究和解决问题，这是概念性运用

一种是通过行使专家权威的方式使提出问题和解决方案的形式合法化。这是象征性利用

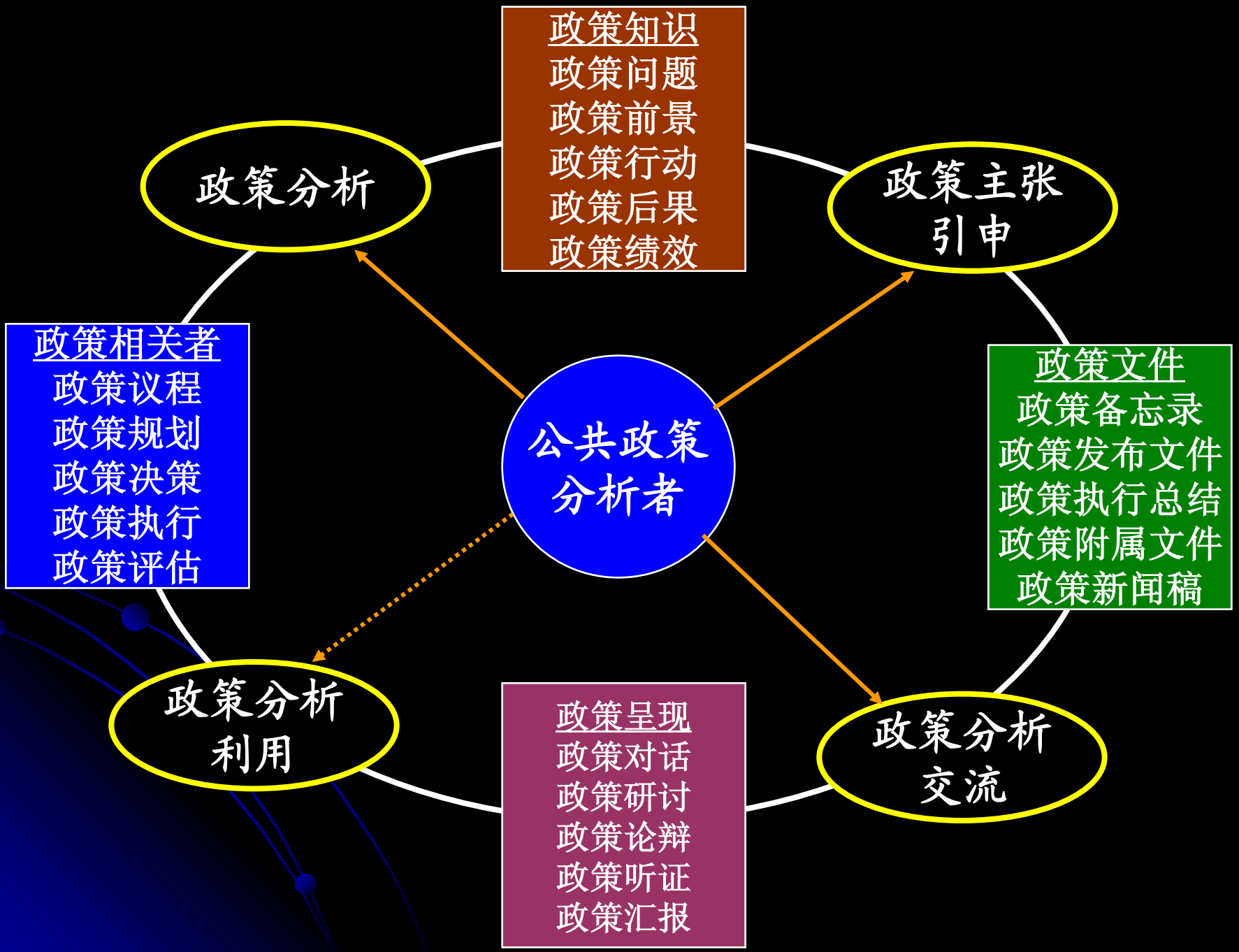
一种是运用来直接支持政策制定，这是工具性利用

政策知识利用的范围

政策分析中创造出来的相关知识按其中所包含的内容，产生不同的利用范围。

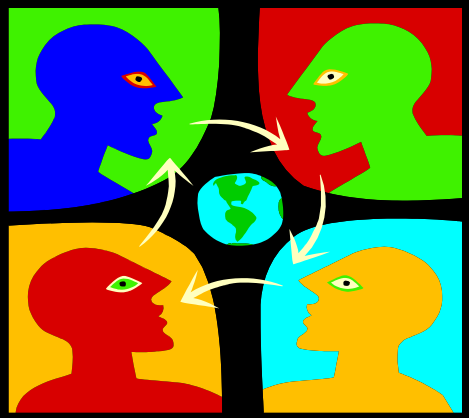
如果知识中包含的是通用型的思想和方法，则利用的范围较广，但效果不太确定。

如果知识中包含的是特殊型的政策建议，则利用的范围较窄，但效果较为确定。


政策知识
政策问题
政策前景
政策行动
政策后果
政策绩效
政策分析
政策主张
引申
政策相关者
政策议程
政策规划
政策决策
政策执行
政策评估
公共政策
分析者
政策文件
政策备忘录
政策发布文件
政策执行总结
政策附属文件
政策新闻稿
政策分析
利用
政策呈现
政策对话
政策研讨
政策论辩
政策听证
政策汇报
政策分析
交流

公共政策分析的流程

政策问题建构分析
政策论证预测分析
政策行动建议分析
政策实施策略分析
政策评价标准分析



问题构建分析

对应于政策制定过程中的议程设定。在这一分析中，政策分析者的工作是质疑支撑问题定义的一些假设，在问题建构中，发现隐含的假设，判断问题成因，勾画可能的目标，综合各种冲突的观点。从问题感知开始到问题搜索，再到问题界定，最后到达问题详述。为政策决策者提供关于政策问题的真实的、确切的知识。



未来论证预测分析

对应于政策制定过程中的政策备选方案的形成，在这一分析中，政策分析人员应当考虑采纳的可选方案在未来可能发生的结果。检测哪些看似合理的、潜在的、规范的政策前景。

在政策论证和预测中应当指明在实现政策目标的过程中将可能出现何种限制因素，不同政策选择方案在政治上、经济上、技术上有多大的可行性。



政策行动建议分析

对应于政策制定过程中的政策决策采纳，或政策决策。在这一分析中，政策分析人员应当向政策决策者提供可选政策方案实施的风险与不确定性的程度，外部性与溢出量，政策方案选择的标准，政策实施的行政责任。这些知识将帮助政策决策者决定采纳何种政策方案。



未来操作监控分析

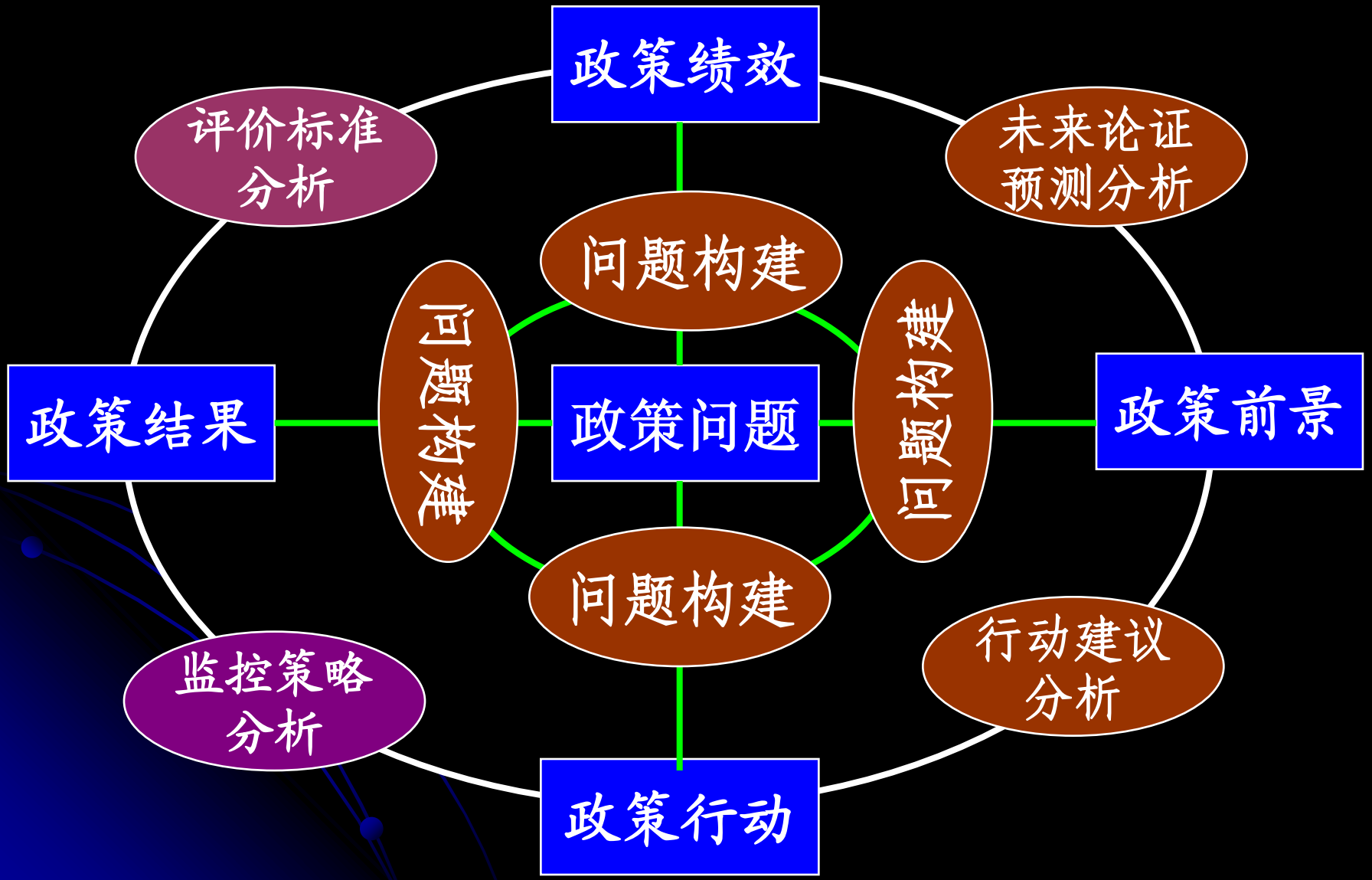
这一程序对应于政策制定过程中的政策执行。在这一分析中，政策分析人员应当向政策决策者提供关于政策执行的顺从程度、出现未能预知的结果、识别政策执行中的障碍和限制、产生政策偏离的责任归属等方面的知识。



未来执行评估分析

这一程序对应于政策过程中的政策评估。在这一分析中，政策分析人员向政策决策者提供关于政策预期结果和实际执行之间的差异，以及产生差异的原因方面的知识。主要关注产生的结果会有何种影响，评价的标准是什么。这些知识将帮助政策决策者去调整政策执行计划、再造政策实施过程、甚至重新构建政策问题。




政策绩效
评价标准分析
未来论证预测分析
问题构建
问题构建
问题构建
政策结果
政策问题
政策前景
问题构建
监控策略分析
行动建议分析
政策行动

政策分析的循环

政策分析流程中有内圈和外圈。一般情况下，政策分析的外圈是按顺时针方向转换的。但是，有时政策分析人员会经常回到政策分析的内圈即政策问题的建构上来。这样就会出现政策分析的内圈与外圈之间的来回运动。

公共政策分析与民意

民意分析在政策分析中的地位

从政策分析的任务来审视，无论是要获取相关的政策资料、形成相关的政策信息，还是加工成相关的政策知识和主张，都需要民意作基础。

从政策分析的关键来审视，无论是将政策分析结果引申，还是让某些政策主张进入对谈、论辩，都需要和民意进行互动。

可见，民意的调查与分析是政策分析出发点和归宿点

公共政策中民意的性质

政策分析中的民意是多数民众依据政治文化中包含的价值信仰，对公共政策议题的意见和态度的表达。

公共政策的民意只是社会人口的一部分，即特定的公众对具体政策的意见表达。它不是所有公众的意见的总和

民意的特性 公共政策中的民意未必全是理性的、公益取向的，相当多的民意中有情绪性、私利的成分

民意的收集 公共政策中的民意是分散的、伴随民众政策参与而表达的，因此，必须采取一定的方式收集民意，并认真分析民意

公共政策民意的来源

亲朋好友或同仁团体对于具体政策议题的评价意见

专家学者利用媒体表达对某项政策或公共事务的观点、意见和看法

利益集团、非营利性组织、各种研究机构对某项政策的主张或建议

政府官员、人大代表，司法人员对公共议题发表的个人的看法

获取民间民的渠道

- 参加社区活动
- 加入利益集团
- 参加政策听证
- 参加政策咨询
- 参加群体抗争
- 参加政策公决

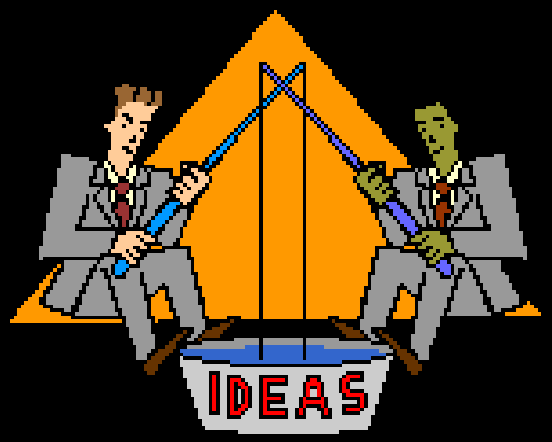
政策分析中吸纳民意的矛盾

民众缺乏专业知识 民众政策参与的热情与专业知识匮乏之间的矛盾。现代政党组织和政府部门已经或正在成为初步的、以专业主义为导向的科技官僚体系。而民众虽然有政策参与的愿望和热情，但他们平均拥有的政策的专业知识和具体政策领域的专业知识，相对来说都处于缺乏的状态。

但对民众政策专业知识的匮乏，并不能通过停止或排除他们的政策参与来解决。相反，只有使民众伯政策参与经常化、制度化，公众的政策专业知识才会丰富起来

尊重民意会降低行政效率 现代公共行政既讲究公平，也提倡效率。但当强调公共行政的民主、公平，在政策过程中重视民意、扩大公众参与时，政策过程就会延长，成本就会增加，从而会降低政策效率。

但如果在公共治理中，不尊重民意，看似有效率，结果是决策失误，造成损失，最终还是没有效率。因此，公共行政效率真正的提升最终还是要依赖于民众的政策参与。



政策民意调查分析

由于民众对具体政策的参与和意见的表达是分散的、即时的，因人而异的，因此，政策分析者要试图获得第一手的民意资料，就需要主动展开政策民意调查。

许多政策学家认为，只要使用正确的调查技术，加上统计分析，抽取小部分具有代表性的样本（一般数目为1067），就可以对全体加以推估。尽管推算的结果未必完全正确，但有极大的参考价值。其特点是成本低、费时少。

政策民意调查产生的问题

一种是将政策民意功能绝对化。以为政策民主化就是政策民意化，所谓民主政治即民意政治，政策必须跟着民意走。这是民粹主义（populism）。其实民意有太大的随意性，所谓“民意如流水，忽东忽西无定规”。

一种是把政策民调技术政治化。民意调查是一种技术、手段。如果草率使用就会得出不真实的数据。如果再基于狭隘的政治立场，随意修改民调结果，任意编造民调结论，就会有害于政策分析



§3. 公共政策分析的论证

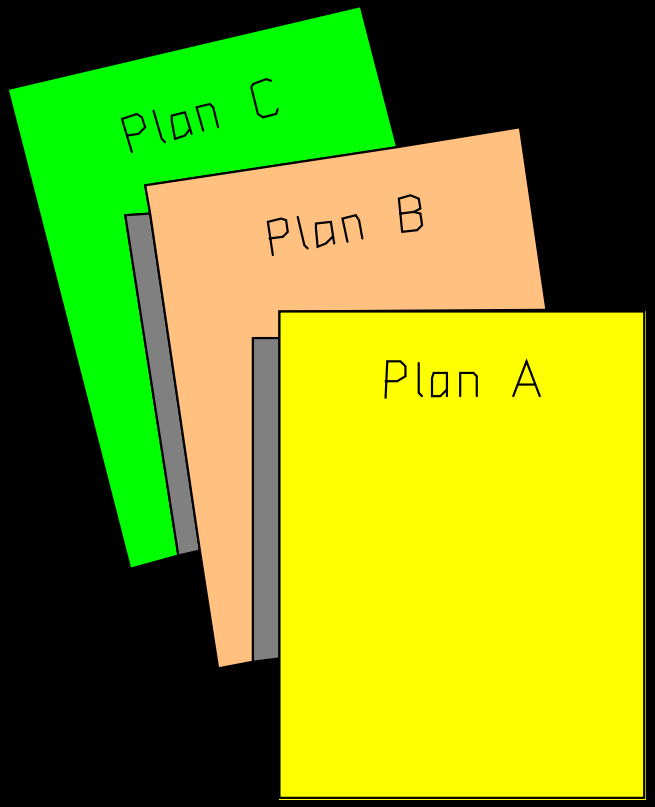
事实与价值的论证（4-3-1）

结构性论辩式论证（4-3-2）

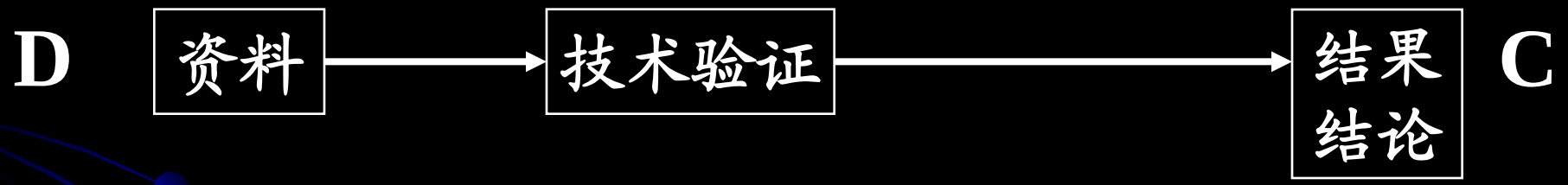
公共政策分析的事实价值论证

两个顺序三个层次

- 两个顺序
  - 事实的分析
  - 价值的分析
- 三个层面
  - 能够是什么
  - 应当是什么
  - 必须是什么



因此，（采取行动）



论证的
最终目标

（针对情境）实证确认
（描述的、经验的、实证的）

第一顺序
政策分析

因为

证明

事实的
政策分析

这么做是否
能够改变情境

分析的
第1步

分析的第2步

社会选择
（前瞻的、选择的）

因为

规范论证
（规范的、反思的）

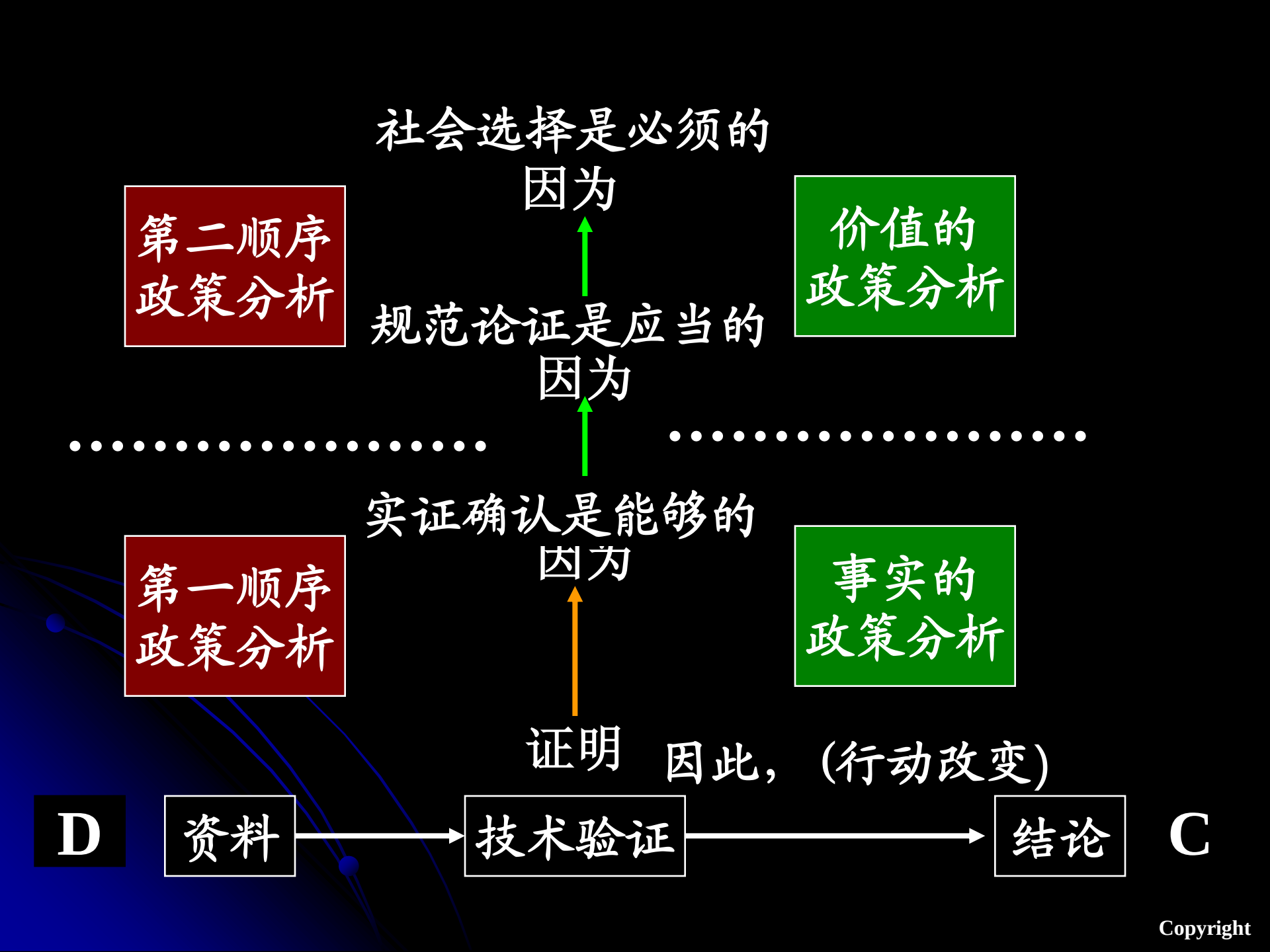
因为

第二顺序政策分析

价值的政策分析

这么做是否是社会必须的选择

这么做是否在法律、道德上是应当的

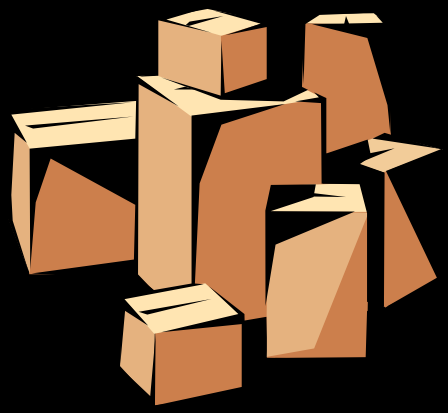

社会选择是必须的
因为
第二顺序
政策分析
价值的
政策分析
规范论证是应当的
因为
实证确认是能够的
因为
第一顺序
政策分析
事实的
政策分析
证明
因此，(行动改变)
D
资料
技术验证
结论
C

Copyright

公共政策分析的结构性论证

结构性论证的要件

公共政策分析要从政策资料、政策信息、立论理由、立论根据、反证理由及可信度等方面进行结构性论证。



强调公平对话 人类社会是一个由人的利益追求、社会价值取向、政治制度和意识形态构成的理性系统。政策制定和实施必须经过论辩、协商。在这一过程中，不能用难懂的哲学理论，也不能使用深奥的方法。需要运用政策制定者、公众、科学家每天使用的日常语言和明白的知识，才能保证对话是平等的、易行的。



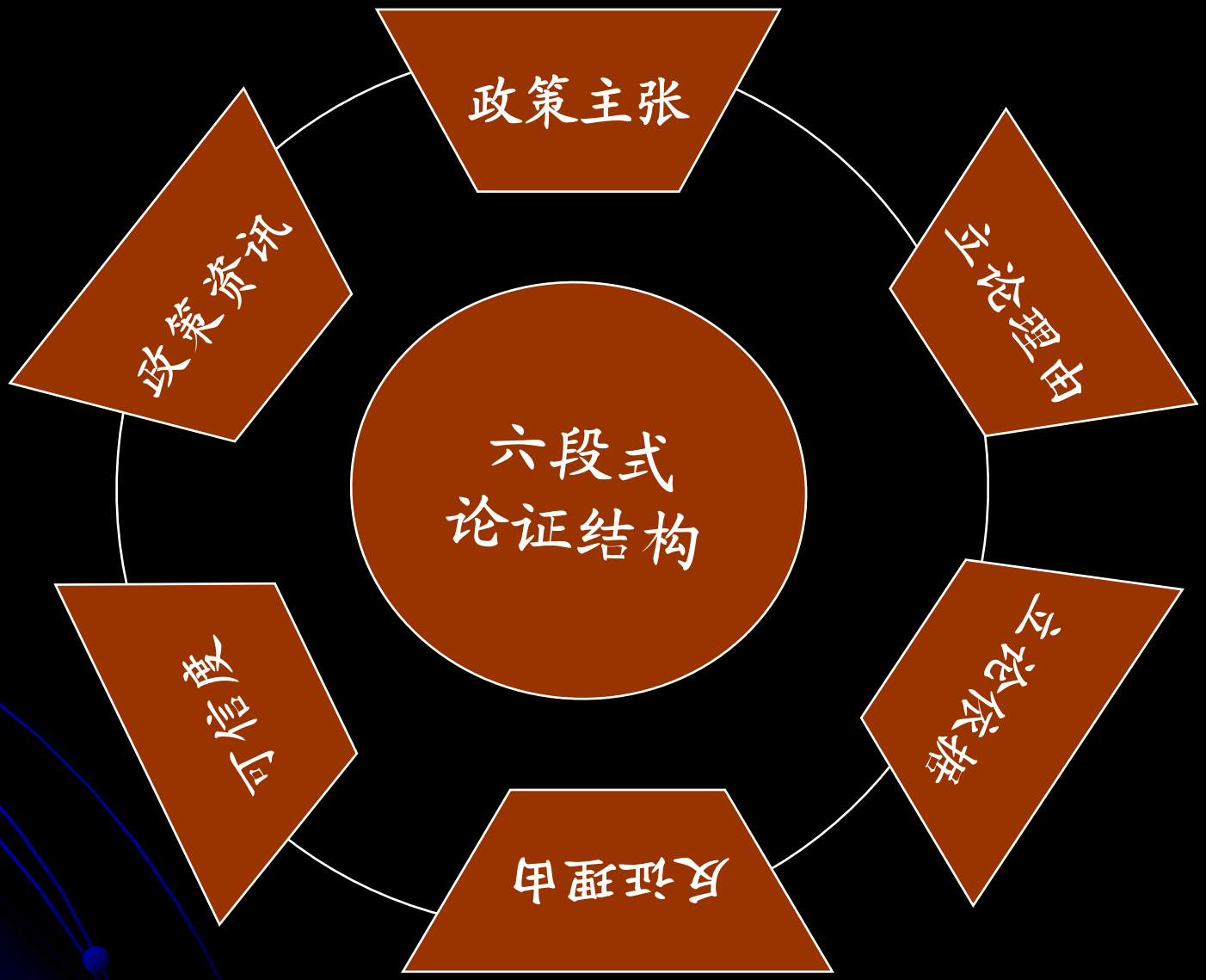
强调理性协商 政策内容本身并非是经过演绎、归纳才确定的，也不一定与每个人的经验相符合，只是基于社会过程中知识主张的相对正确性。政策论证是政治利益相关者通过理性协商，重建知识主张的过程。

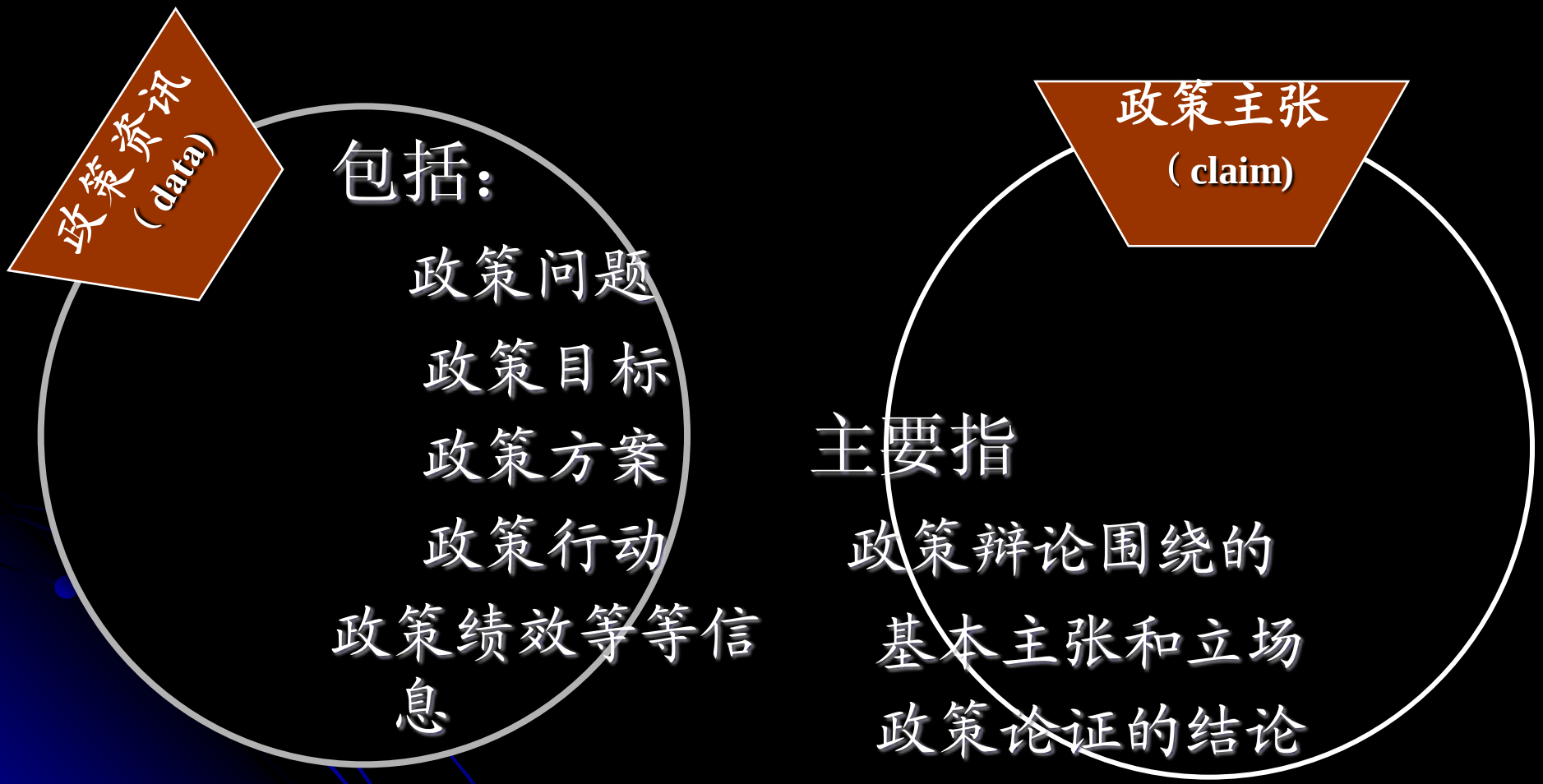


强调推理论辩 政策分析中的政策对话、论辩也要像法庭辩论一样，强调推理论辩、反证辩驳，经过一定的论辩程序，政策主张才能为公众所接受。



结构性论证的形式




政策资讯
（data）
包括：
政策问题
政策目标
政策方案
政策行动
政策绩效等等信息
政策主张
（claim）
主要指
政策辩论围绕的
基本主张和立场
政策论证的结论

立论理由（warrant）

政策论证所依据的假定和理由

立论依据（backing）

用来证明立论理由的理由，常常依靠量化和质化的方法取得

对于政策主张的确信程度

可信度 (qualifier)

立论理由不能被接受的原因、论据

反证理由 (rebuttle)

美国高速公路限制行车速度的论证

1955年，美国康乃狄克州州长发现该州汽车肇事死亡人数一年高达324人后，断然决定采取限制高速公路行车时速，从每小时65英哩，降至55英哩。此政策实施1年后，因车祸死亡的人数一年降至284人，降低了12.3%。基于这一政策资讯，康乃狄克州州长提出“1956年的统计资料显示，自从我们实施降低行车时速后，至少挽救了40条生命，由此，更证明我们推行此计划是有价值的”。

论证的理由和依据

支持该计划的理由“第一，严格执法导致死亡人数的降低；第二，生命价值是绝对值得保障的。”

支持这一计划的依据是“方案成本愈高，则愈不能实现，立法限速是成本很低的方案，其实施可能性高；第二，保护生命是不需要证明的道理，任何保障生命的措施都应当支持”。

反对的理由

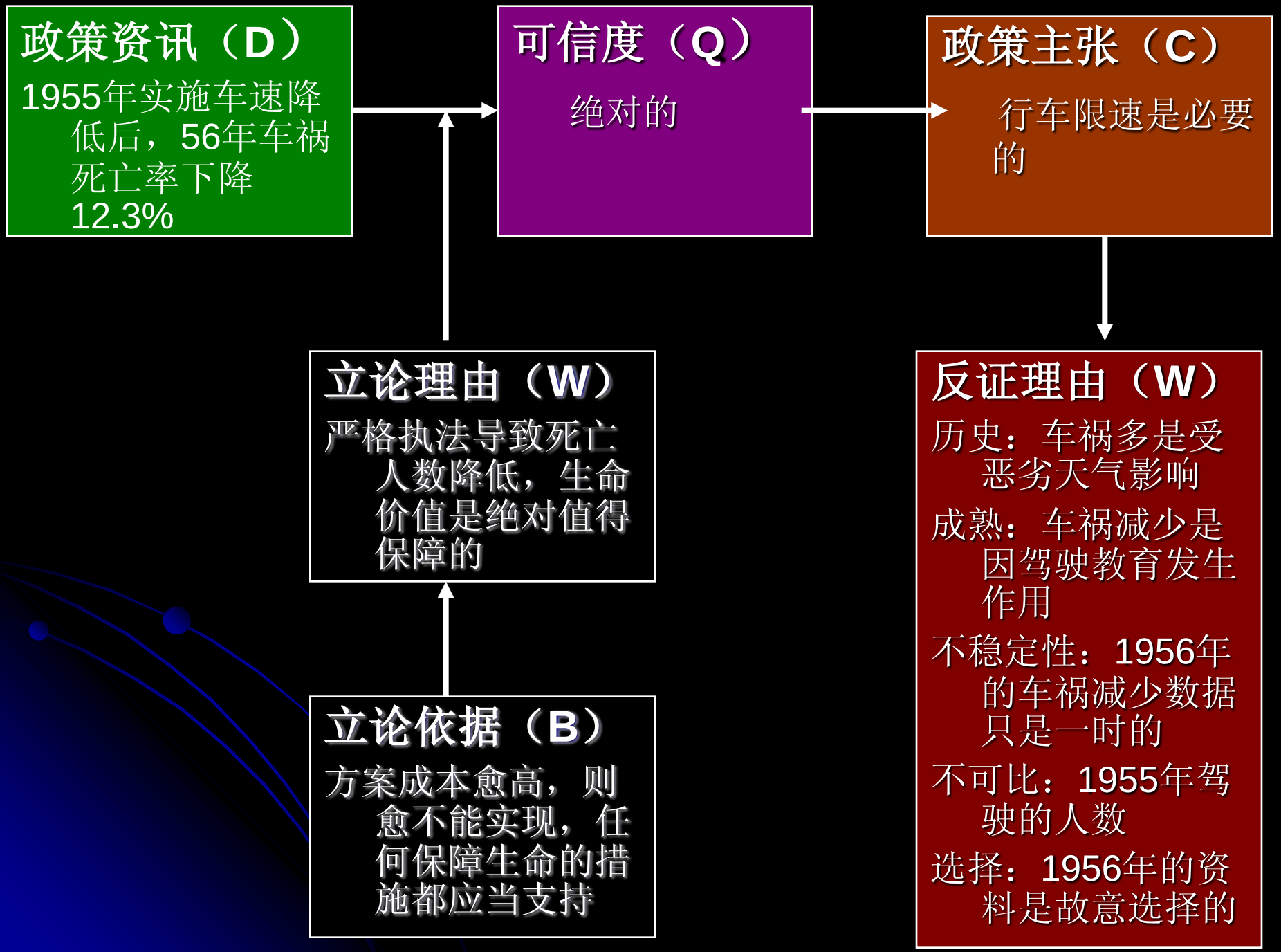
历史因素。55年车祸死亡人数达到高峰，可能是因为当时天气恶劣，这一因素难以掌控。

成熟因素。州政府驾车教育显现成效，大家遵守交通规则，谨慎开车，导致死亡人数降低，56年的车祸少、死人少，是心智成熟的结果，不是限速的作用。

不稳定性。1956年的资料可能只是一时的车祸死亡人数减少，这是偶然出现的现象，不一定以后年年如此。

受试者减少。有驾照的人数降低，驾驶率也降低，导致车祸减少。

有意选择。1956年是与其他年份相当不同的一年，是故意选择的。


政策资讯（D）
1955年实施车速降低后，56年车祸死亡率下降12.3%
可信度（Q）
绝对的
政策主张（C）
行车限速是必要的
立论理由（W）
严格执法导致死亡人数降低，生命价值是绝对值得保障的
立论依据（B）
方案成本愈高，则愈不能实现，任何保障生命的措施都应当支持
反证理由（W）
历史：车祸多是受恶劣天气影响
成熟：车祸减少是因驾驶教育发生作用
不稳定性：1956年的车祸减少数据只是一时的
不可比：1955年驾驶的人数
选择：1956年的资料是故意选择的

政策结构性论证的方式

- 权威方式。基于特殊身份而使其论证具有可信度
- 直觉方式。以政策制定者的洞察力与判断力来支持政策主张
- 分析方式。以精致化的政策分析工具作为支持政策主张的基础

- 解释方式。以因果关系作为支持政策主张的根据
- 实证方式。以调查、个案比较、访谈的资料作为支持政策主张的根据
- 价值判断方式。以伦理规范作为支持政策主张的根据

传统六段式结构论证的局限

只适用于单一政策主张的论证。没有显示出不同的甚至对立的政策主张

结论论证过于简单，只有相对的意义。对于资讯的来源、可信度的标准、反证理由的正确性，等等，都没有说明

结论的论证不见政策利益相关者。政策分析论证应当让论辩主持人、裁判者、协调者、论证者、反驳者、听众都加入其中

引入政策对谈

基于政策分析提供的政策主张，决策者与公众进行平等、恳切的对话、论辩、协商，以形成新的政策主张和行动方案。

两种政策对谈 一种是共识型政策对谈。通过讨论，对话、分析家、决策者与公众对政策主张形成共识，使政策主张趋于合理化、正当化，“推理性的建议选择”

另一种是冲突型政策对谈。在价值目标不一致的情况下，分析家、决策者、与公众在政策主张上发生冲突，论证者需要说服反对政策主张的人，“说服性的建议选择”

对传统六段式结构论证的补充

提出政策资讯来源

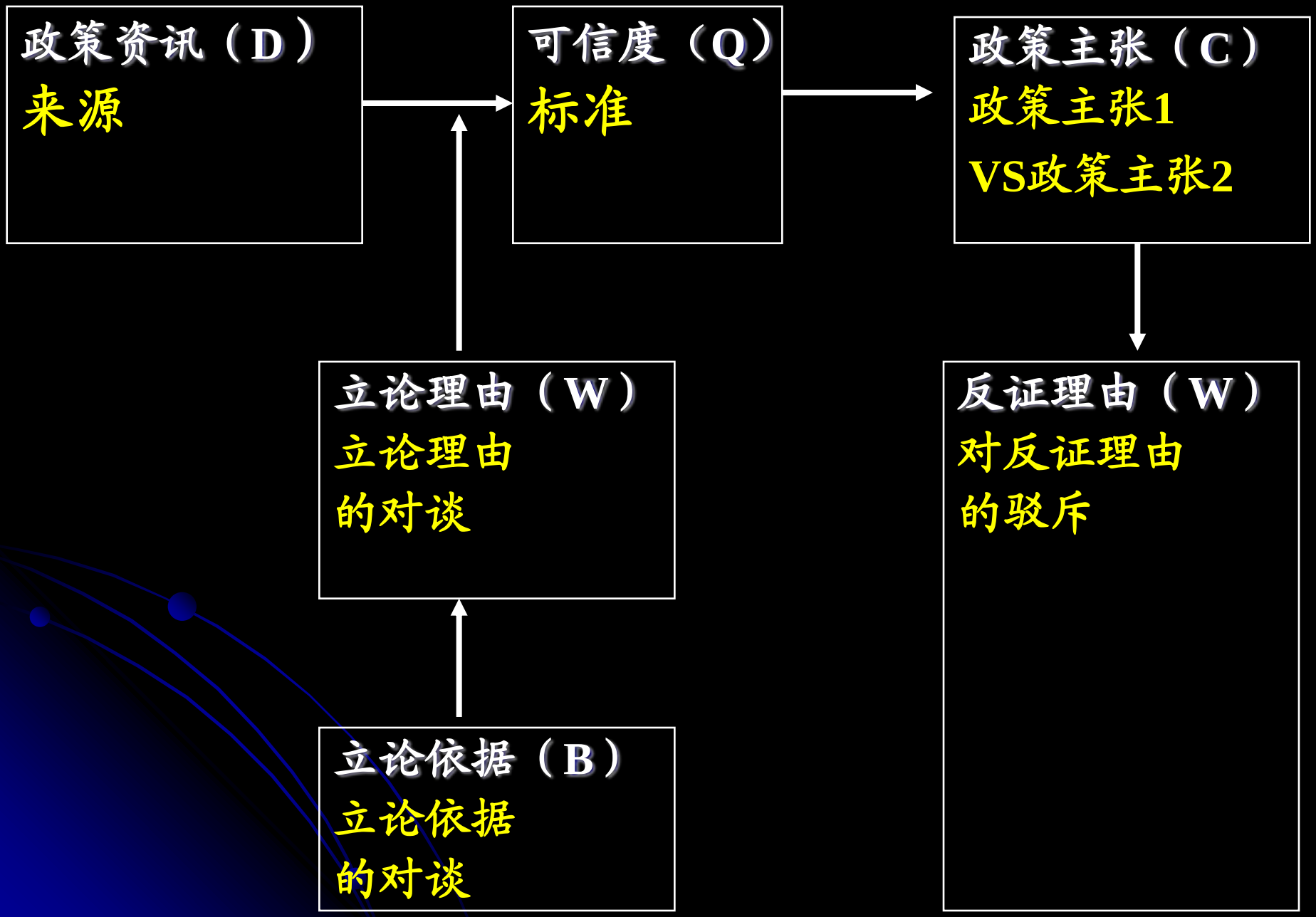
提出政策论证可信度标准

不同的政策主张

体现不同主体利益的、呈现论辩和对谈的立论理由

体现不同主体利益的、呈现论辩和对谈的立论依据

对反证理由的辩驳


政策资讯（D）
来源
可信度（Q）
标准
政策主张（C）
政策主张1
VS政策主张2
立论理由（W）
立论理由
的对谈
反证理由（W）
对反证理由
的驳斥
立论依据（B）
立论依据
的对谈



§4.公共政策分析人员的类型与道德

政策分析人员的专业角色（4-4-1）

政策分析人员的专业素养（4-4-2）

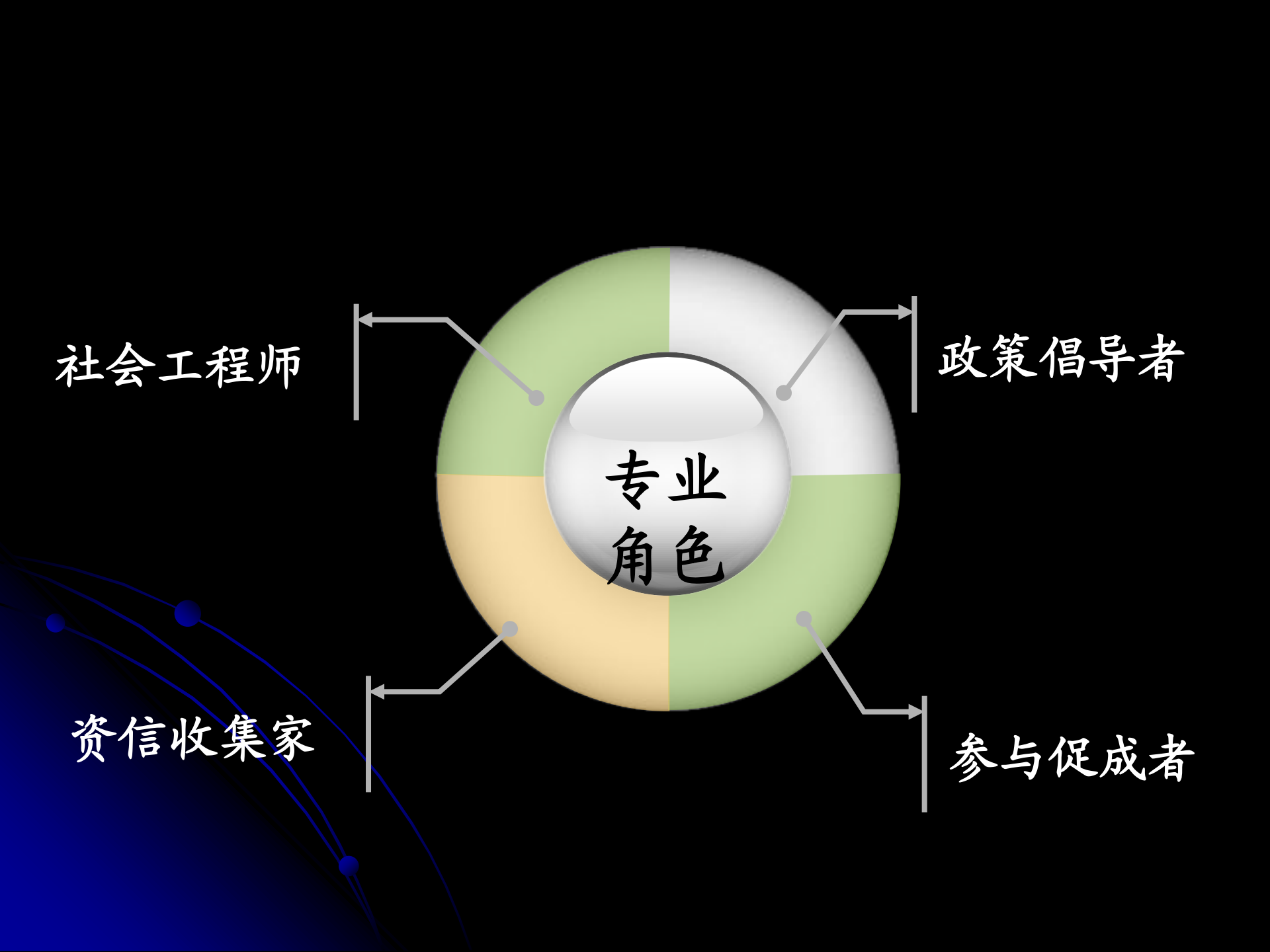
政策分析人员的行为类型（4-4-3）

政策分析人员的专业伦理（4-4-4）

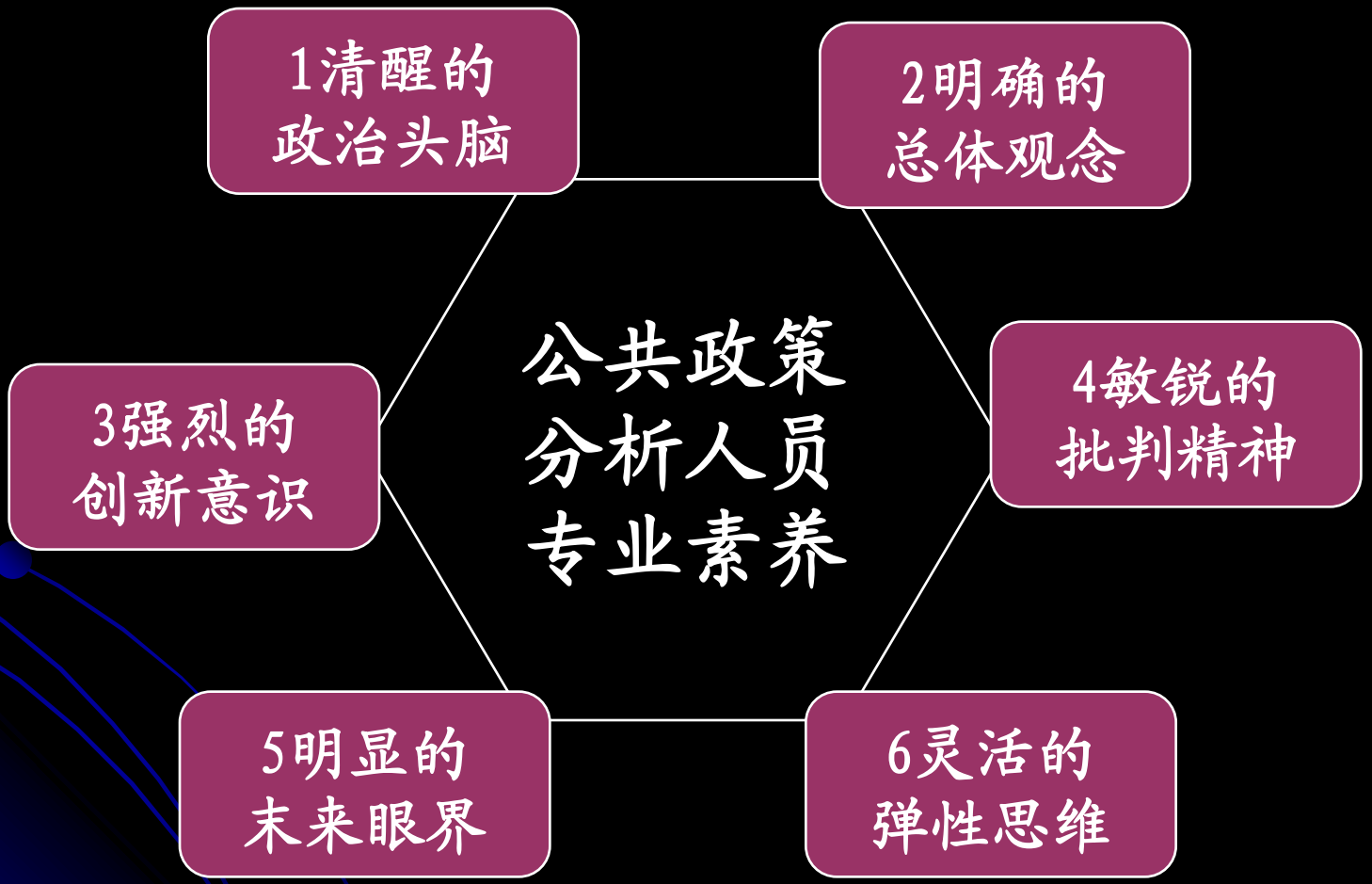
政策分析人员的专业角色

政策分析大师威尔达夫斯基认为，政策分析是一门科学，更是一门艺术。作为一门科学，它需要的是高度老练的“分析技术”；作为一门艺术，它需要的是运用自如的“政治技巧”。因此，要成为优良的政策分析家就需要以艺术手腕处理政治问题，以科学方法剖析政策问题。

A.Wildavsky,*Speaking the Truth to Power：The Art and Craft of Policy Analysis*.1979


社会工程师
政策倡导者
专业
角色
资信收集家
参与促成者

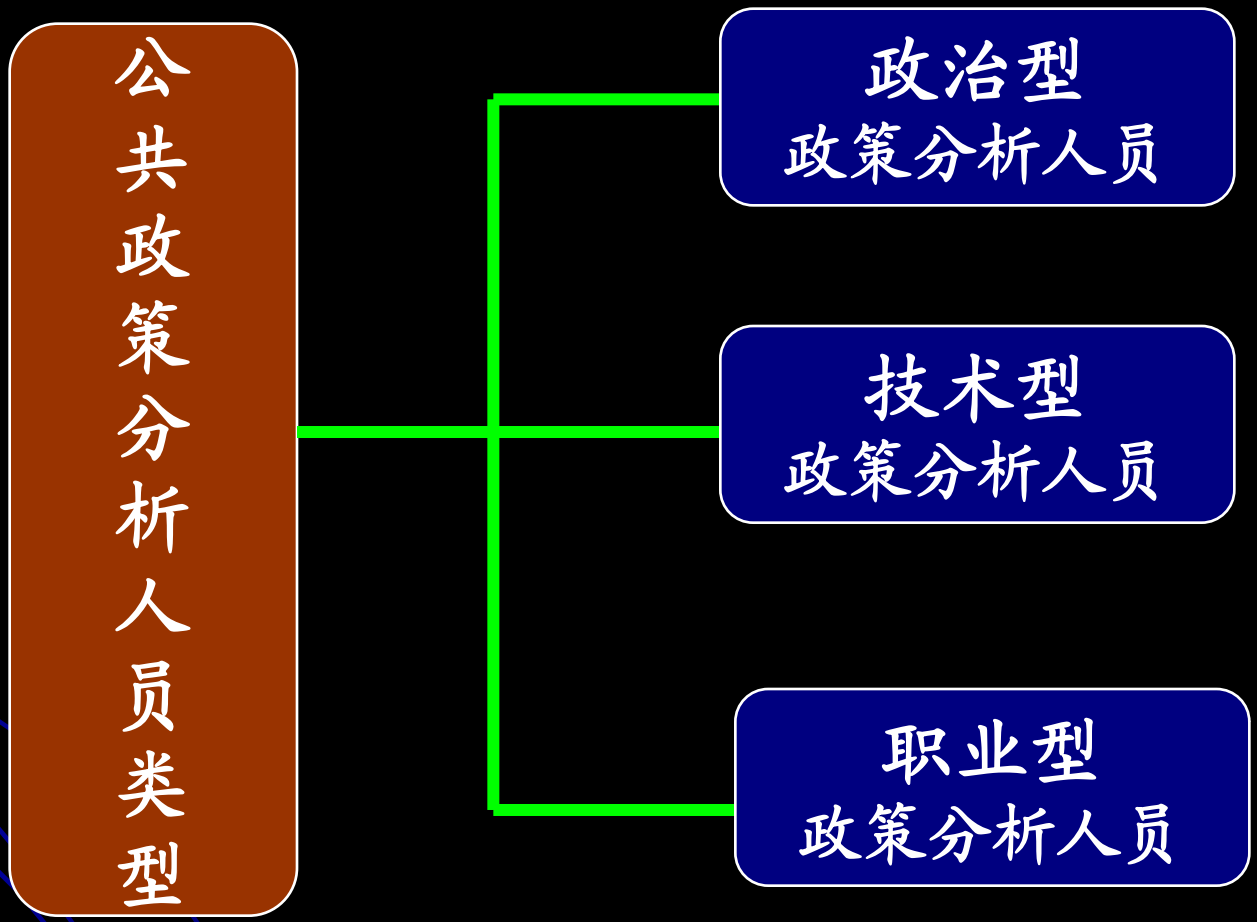
政策分析人员的专业素养



政策分析人员必须具备的知识

- 政治理论知识
- 社会价值知识
- 选择标准知识
- 分析工具知识
- 确定边界知识
- 因果关系知识
- 直觉思维知识
- 实际运用知识

政策分析人员的行为类别



类型 / 标准	技术型
中心动机	争取以政策为取向的研究机会
成功标准	强调工作品质以满足自我
主要技术	讲究细节与知识
影响时间的长度	长期的效果
对政策分析的态度	采取客观的、非政治的立场

类型 / 标准	政治型
中心动机	争取个人地位和个人影响
成功标准	注意有利于自己的政治同盟者
主要技术	讲究沟通与协调技术
影响时间的长度	短期的效果
对政策分析的态度	反分析，将分析作为表现个人影响力手段

类型 / 标准	职业型
中心动机	追求实现个人政策偏好的机会
成功标准	接受能实施的政策有利于受益人
主要技术	讲究知识、沟通与协调的技术
影响时间的长度	长期与短期的平衡
对政策分析的态度	政治与分析的将分析作为影响力手段

类型 / 标准	技术型	政治型	职业型
中心动机	争取以政策为取向的研究机会	争取个人地位和个人影响	追求实现个人政策偏好的机会
成功标准	强调工作品质以满足自我	注意有利于自己的政治同盟者	接受能实施的政策有利于受益人
主要技术	讲究细节与知识	讲究沟通与协调技术	讲究知识、沟通与协调的技术
影响时间的长度	长期的效果	短期的效果	长期与短期的平衡
对政策分析的态度	采取客观的、非政治的立场	反分析，将分析作为表现个人影响力手段	政治与分析的将分析作为影响力手段

政策分析人员的专业伦理

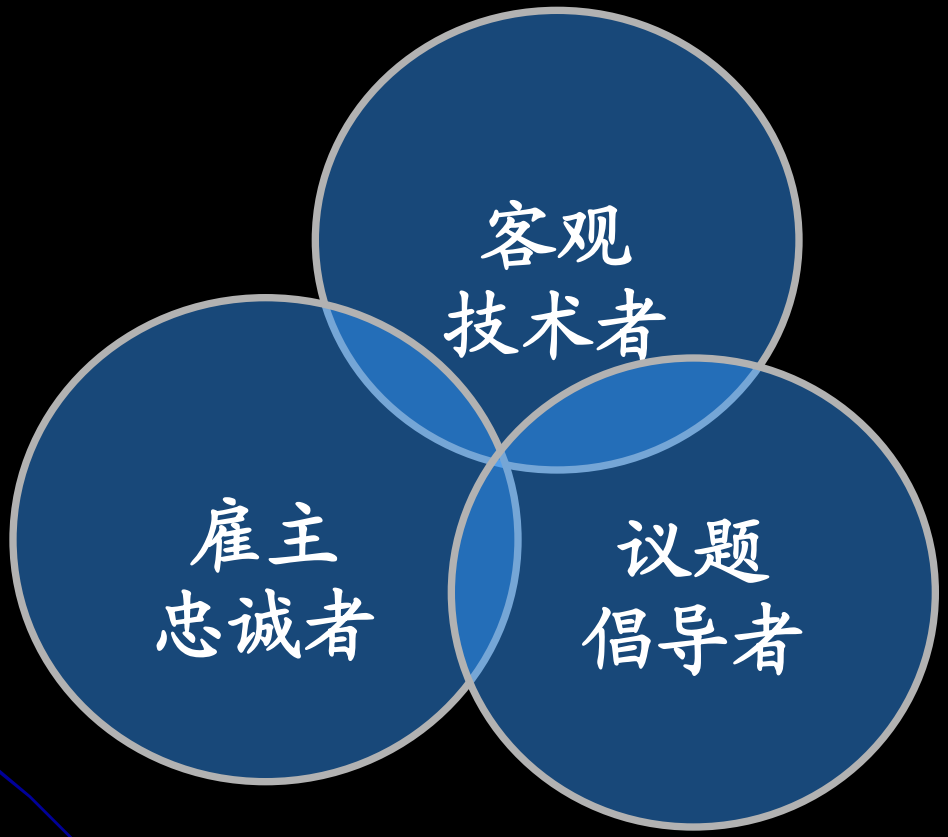
政策分析人员专业伦理倾向衡量

可以从三个向度来衡量伦理倾向

分析结论的明确性：结论是明晰的，还是含糊的

对于雇主的忠诚性：忠于委托人，或与之保持距离

美好社会的坚持性：坚信美好信念，或听信于雇主


客观
技术者
雇主
忠诚者
议题
倡导者

	分析结论的明确性	对于雇主的忠诚性	对美好社会的坚定性
客观技术者	分析结论明确 用分析来说话 预测结果	不太在意自己政治前途，和雇主保持距离	对价值的坚持 听令于雇主
雇主拥护者	很少产生明确结论，利用含糊立场为雇主辩护	对雇主忠诚 在意自己进入政治过程	改变雇主对美好社会的认识
理想坚持者	很少产生明确结论，在无法支持倡导时，含糊	采取机会主义态度，改变雇主坚持政治议程	政治分析是实现美好社会的有效工具

政策分析家与主雇关系

政策分析家的主雇指的是政策分析家的服务的对象。有三种主雇:

- 国家的宪法、法律及基本制度
- 政党组织、政府机构及其行政首长
- 人民大众

政策分析家与主雇的关系模式

代理模式 政策分析家只听命于主雇的意见

契约模式 政策分析家与主雇关系以法律、伦理为准绳

友情模式 政策分析家与主雇是伙伴关系，相互体谅

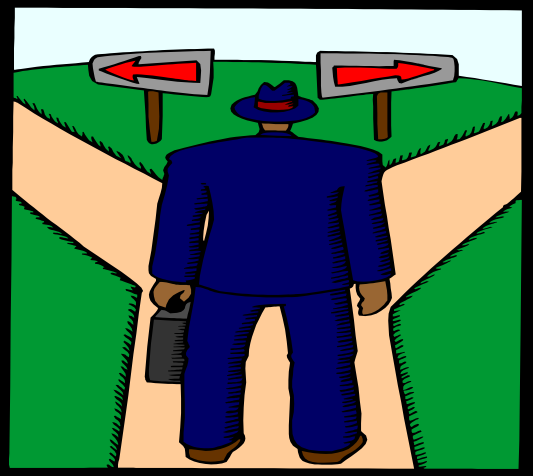
信任模式 政策分析家与主雇建立相互信任关系

政策分析家处理与主雇冲突的解决策略

●直言与抗议策略

政策分析家可以在机构内部以非正式的渠道向直接管辖的行政首长制定的政策表示异议、抗议，直到最后通牒，以期改变既定政策。

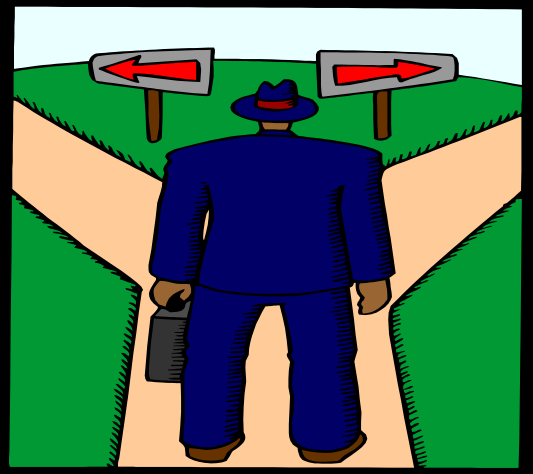
在这种策略中，政策分析家为坚持立场，会付出较大代价



●辞职与离开策略

当政策分析家在对既定政策感到有价值偏差、伦理缺陷，经抗议仍无回应时，则会提出辞职、选择离开。

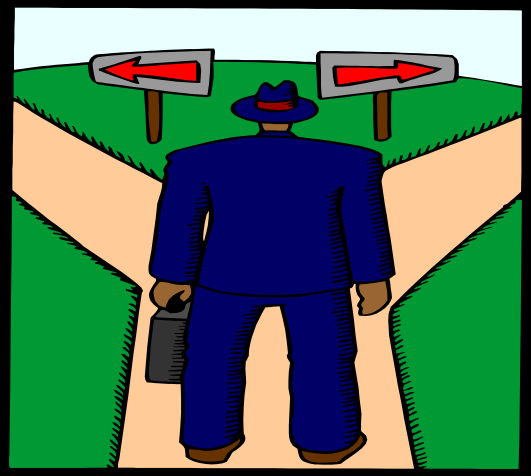
这会对其职业和生活带来影响



●不忠诚策略

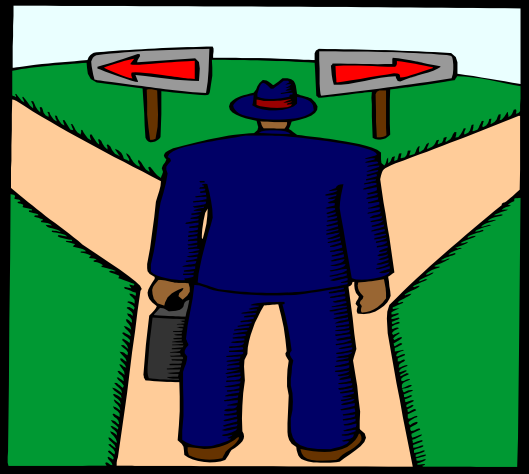
政策分析家不同意某项政策时，采取将其中部分内容透露给大众媒体、政治精英、利益集团首领，以引起机构外的抗议。

采取此种策略会引发道德问题，也会产生泄密的争议



●辞职时揭发策略

政策分析家在不同意某项政策时，为了避免道德问题和泄密的争议，可采取辞职时向公众、媒体讲清楚某些政策在价值和伦理会导致的危害



Ch5 公共政策问题建构分析

公共政策分析的目的是帮助公众、政策利益相关者和决策者提出并论证解决公共问题的行动方案及其实施的可行性。

因此，建构政策问题是政策分析人员首先需要面对的困难和任务。同时，政策问题建构分析也是整个政策分析的中心工作。

案例：要解决的问题是什么？

一条河流正好从某省一座大城市和乡村的结合部流过。这家通过市政府招商引资办起来的一家造纸厂A和一家电解铝厂B就建在大河边上。许多农村中的青年人在造纸厂和铝合金厂上班，也有相当多的城里人是这两家工厂的工人。造纸厂和铝合金厂每年交给该市地税局和国税局相当可观的税款。生产的纸张和铝合金制品也是该市和周边城市办公和生活用纸及房屋装修材料的主要来源。



这两家工厂每月向一条大河排出的含有S毒素的废水的其他不含毒素的废水。A厂每月排出9吨，其中6吨含有S毒素；B厂每月排出6吨废水，其中有3吨含有S毒素。由于对生产过程中排放的废水不加处理，造成环境污染，给周边农村的农业生产和居民生活带来不便和危害，由此招致了许多人的不满和意见。



问题状态

造纸厂和铝合金厂有大量的含有有害物质的废水排出，造成城乡结合部的河流中河水变黑，影响了当地居民和农民的生活。特别是农民用大河的水浇灌水稻地，发现水稻的叶片枯黄，产量降低。大河中的鱼也受到污染，经常有死鱼浮在水面，以往能见的螃蟹，现在几乎绝迹了。

对此，人们议论纷纷。不少人在报纸上写文章批评这两家企业污染严重，也有记者来拍照片、摄像。

但也有一些人包括政府部门的人就认为这并不是什么大问题，没有工业、缺乏就业机会才是问题



多方意见

在河边上生活了几十年、专门靠种水稻谋生的老农民们认为，问题就出在办了造纸厂和铝合金厂，否则河水是清的，水稻也有好收成。

环保部门和一些研究生态环境的专家则认为，问题的起因是原先对创办企业可能遇到的环境损坏没有做论证，问题的症结是产生了环境污染又不好好治理。



在造纸厂和铝合金厂工作的农民和城镇居民则认为这几年附近农民和城镇居民收入的增加和生活水平的改善主要是得益于这两家工厂。河水变质，少打一点粮食，比起办造纸厂、铝合金厂繁荣城乡经济，是弊小利大，算不了什么问题。

两家工厂的负责人则认为问题不是不想对污水加以处理，只是需要的经费太多，承受不了。

不少人也责怪当地政府治理环境污染不力，认为问题就出在政府不作为上。

从上述情况看，这里显然已经出现政策问题情境，但问题究竟是什么，人们的见解不同。

第一次寻找问题

问题是办了有污染的企业

——解决问题的方案就是限令停办

对种河流周边种植水稻的农民和河边上一直使用这里的河水的城乡居民来说，河水变黑，既影响许多人的日常生活，也影响水稻产量和稻米的质量，这确确实实是个问题。



而且，人们也注意到，造纸厂和铝合金厂刚办的头几年，虽然也有废水排出，但因当时生产规模不大，废水排放量较少，河水没有变黑。但这几年附近的企业越办越多，造纸厂的生产规模也变大了，河流两边的大楼也多了，工厂排出的废水日益增多，加上生活中的污水也排到河里，河水的水质越来越差，最后终于变成了“黑水”。

但对城市中在造纸厂和铝合金厂上班的工人和农村中在造纸厂和铝合金厂干活的农民来说，厂里的工资不低，办造纸厂和电解铝厂不存在问题，相反造纸厂和铝合金厂因停办或花费很多钱去处理污水，工人没有了工资或工资降低了；遇到这种情况肯定是问题。

对两家企业来说，厂不办了，把大批已经签订过劳动合同的工人赶出工厂；或者因购置大量设备处理污水，资金链断裂，正常生产维持不下去，到期订单上的货品供应不了，工人工资也发不出，出现这种状况那一定是问题。

对于市政府来说，勒令造纸厂、铝合金厂停产，必定造成许多人失业，产生一批需要照顾的困难家庭；同时，市政府也失去了一大笔地税税源，市公共财政必定产生缺口，想给困难户提供帮助，想治理这里的环境污染更没有办法，碰上这种情况，才叫真的出了问题。

第二次寻找问题

问题是企业没有进行污水处理

——解决的办法是两个企业各自解决自身产生的污水处理问题

如果政策分析人员采取另一种思路：办造纸厂和铝合金厂，解决了许多农民、城市居民的就业困难，也增加了政府的税源，还解决了周边地区的用纸难题。因此，造纸厂和铝合金厂还要办下去。但导致河水变黑的废水是造纸厂、铝合金厂排放的，两个企业都必须购置设备进行污水处理。但如此分析，也只会建构出结构适度的政策问题。

因为作为多个决策者之一的造纸厂和铝合金厂负责人，肯定不同意这样做。在他们看来，河水变黑确实与造纸和电解铝厂排放废水有关，但周边厂家很多，也排放废水。

另外，生活废水也会导致河水变质。

而且要每家都花钱建污水处理厂，费用太高，造纸厂和铝合金厂可能就办不下去。由此会产生诸如工人下岗、财政税收锐减等一连串更麻烦的问题。

第三次寻找问题

河水污染是多方因素造成的

问题是政府没有尽责任，缺乏研究，也没有实施污染许可权的交易

——办法是政府适当补助，各个企业在能力允许范围内处理有S毒素的废水，再进行排污许可权交易

如果政策分析人员继续进行问题分析构建，就会找到能够顺利解决的问题。政府准备出面整治城市污水的排放，另外又请环保专家测算，两家大企业每家可排放的不含S毒素的污水不能超过3吨，否则，河水无法在大自然的自我调节下变得清澈。在政府的适当补贴下，每个工厂有3吨不含S毒素的污水排放权。同时可以实施“污染许可权的交易”。

这样A企业只要购置设备处理有S毒素的6吨废水，B企业只要处理3吨含有S毒素的废水。两家企业再进行“污染许可权的交易”。这样就能找到更容易解决河水污染的问题状态的办法。

方式 / 吨位	物理方式		化学方式	
	边际成本	总成本	边际成本	总成本
第1吨	20000	20000	2000	2000
第2吨	200	20200	2000	4000
第3吨	200	20400	4000	8000
第4吨	400	20800	4000	12000
第5吨	400	21200	6000	18000
第6吨	600	21800	6000	24000
第7吨	1000	22800	8000	32000
第8吨	1600	24400	8000	40000
第9吨	2400	26800	10000	50000

方法 / 吨数	物理方式		化学方式	
	边际成本	总成本	边际成本	总成本
第1吨	20000	20000	2000	2000
第2吨	200	20200	2000	4000
第3吨	200	20400	4000	8000
第4吨	400	20800	4000	12000
第5吨	400	21200	6000	18000
第6吨	600	21800	6000	24000
第7吨	1000	22800	8000	32000
第8吨	1600	24400	8000	40000
第9吨	2400	26800	10000	50000

如果A厂处理污水6吨，其费用：

物理方法：***21800*** 化学方法：24000

如果B厂处理污水3吨，其费用：

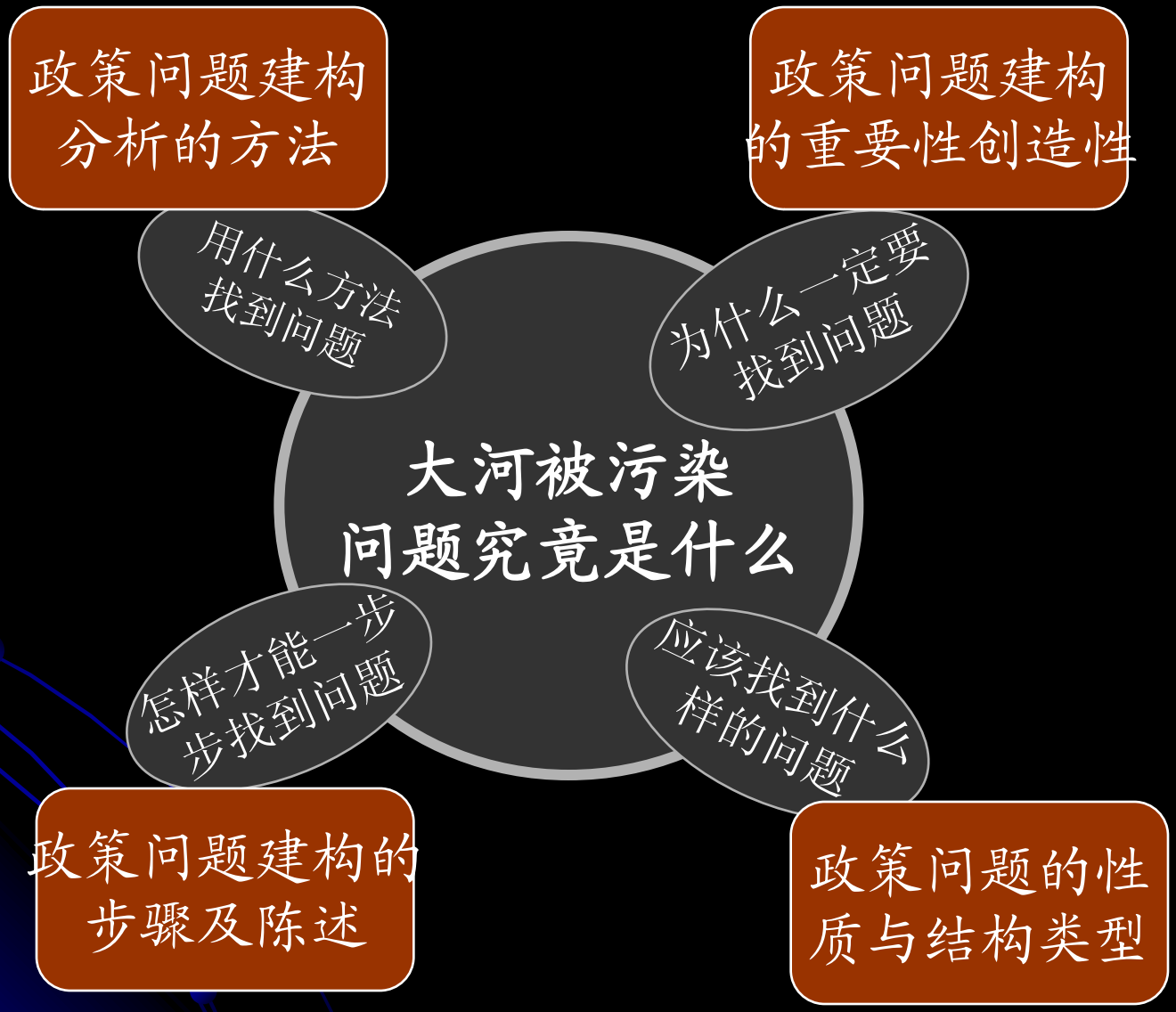
物理方法：20400 化学方法：***8000***

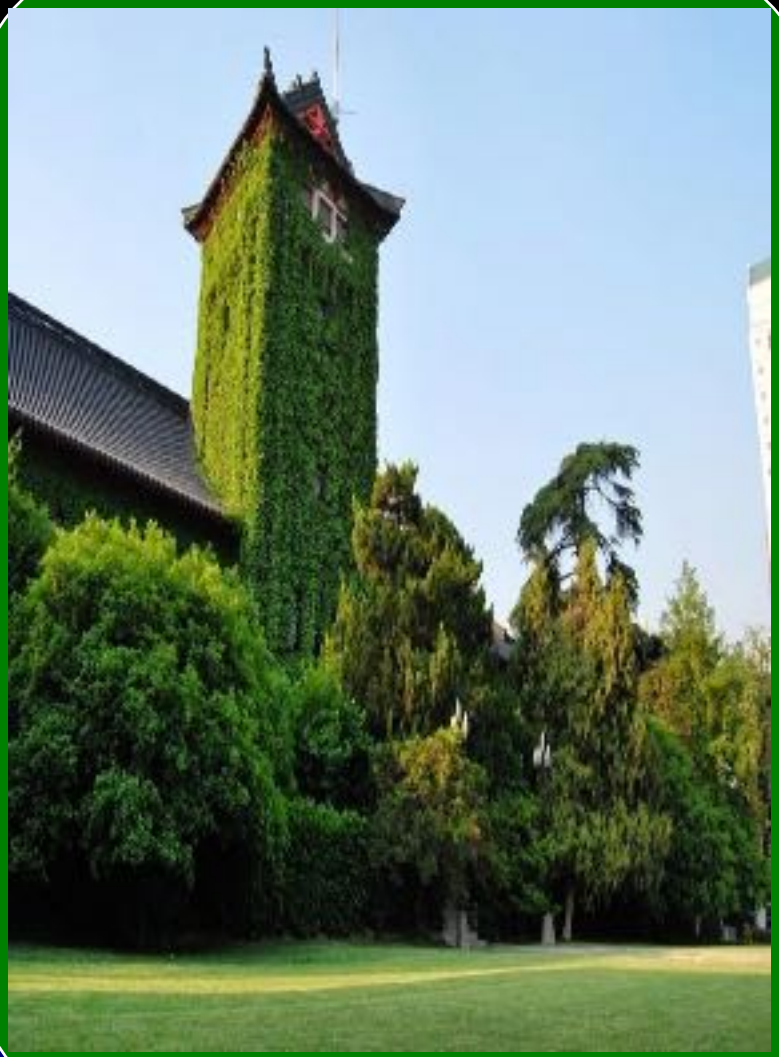
∑29800

如果B厂向A厂购买3吨污水排放权，
A 厂处理含有S毒素的污水9吨，费用：
物理方法：***26800***（化学：50000）

$\sum$***26800*** ↓

B厂购买排污权的费用：可进行谈判
在（1000+1600+2400）5000
与（2000+2000+4000）8000 之间选择交易价格


政策问题建构分析的方法
政策问题建构的重要性创造性
用什么方法找到问题
为什么一定要找到问题
大河被污染问题究竟是什么
怎样才能一步步找到问题
应该找到什么样的问题
政策问题建构的步骤及陈述
政策问题的性质与结构类型



§1. 公共政策问题建构的重要性与要求

政策问题建构分析的重要性（5-1-1）

政策问题建构分析的要求（5-1-2）

政策问题建构分析的重要性

问题建构是政策分析的中心

公共政策的整个活动过程，包括政策分析的过程皆是以解决问题为中心的，不对公共政策问题加以分析，没有发现、确认和建构政策问题，也就谈不上解决问题。公共政策分析人员必须有强烈的政策问题意识。



政策分析失败的主要原因是因为未能找准建构起来的政策问题 人们在政策分析中不可能一点不犯错误。整个分析过程就是试错的过程。但是人们犯的错误可能不一样，有的错误是人们错在寻找解决问题的方案上，有的错误是错在没有把问题搞清楚。但人们还会犯第三种错误。

EⅡ 正确的问题 错误的方案	正确的问题 正确的方案
EⅠ 错误的问题 错误的方案	EⅢ 错误的问题 正确的方案

第三类错误是最严重的错误 在公共政策分析中人们容易犯的最大的错误是费了力气去解决了错误地过滤和建构出来的问题。这一错误通常被称之为第三类错误EIII，就是选择了错误建构的问题却花了真正的力气来加以解决。

问题建构要超越解决问题

掌握对问题进行构建分析的方法要比掌握解决问题的方法更重要。因为构建政策问题或辩证的认识政策问题常常是对解决政策问题的一种超越。



建构问题必须进入更大的系统进行思考 在建构政策问题时，分析人员需要将政策问题摆到整个与问题相关的系统之中加以考察，要对问题形成的因果联系进行探讨，要对问题的历史演变加以考证，要对问题不加解决可能产生的后果加以预测。这些就远远超出了仅仅对解决问题的行动方案的思考。

政策问题只有通过构建分析才能被把握

政策问题是不能被直接感知的，人们感知的只是问题潜伏于其中的政策问题情境，它是客观存在的状态与利益相关者的种种担扰、不满意、抱怨的混合体。只有通过构建分析，人们才能从政策情境中，从原始问题的混杂多变的混合体中即元问题系统中，将包含于、潜藏于并且渗透于其中的政策问题这一要素分离出来。这如同人们只能感知物体，不能感知分子、原子。

人们感知的只是原始政策问题系统(或称之为元问题系统)这是由许多不同利益不同的群体、团体和个人对政策情境产生的认知、见解和意见组成的系统。人们会对政策情境发出议论、评价，社会上个体、群体、团体会对某些不满意的状态会发表各种意见，从而汇合为原始的政策问题见解。

元问题系统是含糊的，不确切的，提供的信息是粗糙的。但政策问题就包含在其中。只有通过严格程序和方法，对其加以构建分析，才能把那些不准确的见解、意见排除掉，获得有关政策问题的真正的信息和概念。

需要从从原始政策问题系统中分析出政策问题 只有思维才能从物体中分离出分子、原子的概念。只有通过政策分析人员的思维构建，政策问题才能从原始政策问题系统中被发现并得到确认。只有把政策问题从一般社会公共问题中分离出来并为人们所把握 ，才能为解决政策问题提供条件。

政策问题只有通过构建分析才能够明确

许多人认为政策问题是简单的，事实都是明摆着的。但是政策问题不仅依赖于客观事实，也与人们的主观认识、需要和价值取向有关。它是已有的事实现状和人们期望的秩序之间存在的某种不一致的状态。并且某个具体的政策问题又总是和其它问题交织在一起的。另外政策问题本身又是变动着的。因此，政策问题没有被分析前是不明确的。

政策问题建构分析的目的

政策问题构建分析可以了解

- 问题范围的边界
- 导致问题的原因
- 问题恶化的后果
- 缓改问题的机会
- 解决问题的行动

政策问题建构分析的要求

问题构建分析的结论要足够新颖

政策分析的特征是质疑性的、批判性的，因此要求从问题构建分析中得出来的结论是多数人不能和不愿得出的结论。政策问题的建构分析要体现社会需要的价值，体现增进和改善民主的要求，体现以人为本的理念。

问题构建分析的过程不能墨守成规

分析人员在问题构建分析中要勇于修正和抛弃以往惯常的想法和做法，包括某些政策决策者的看法，敢于推翻传统的结论、流行的观念、惯常的想法。

问题构建分析的过程要充满激情

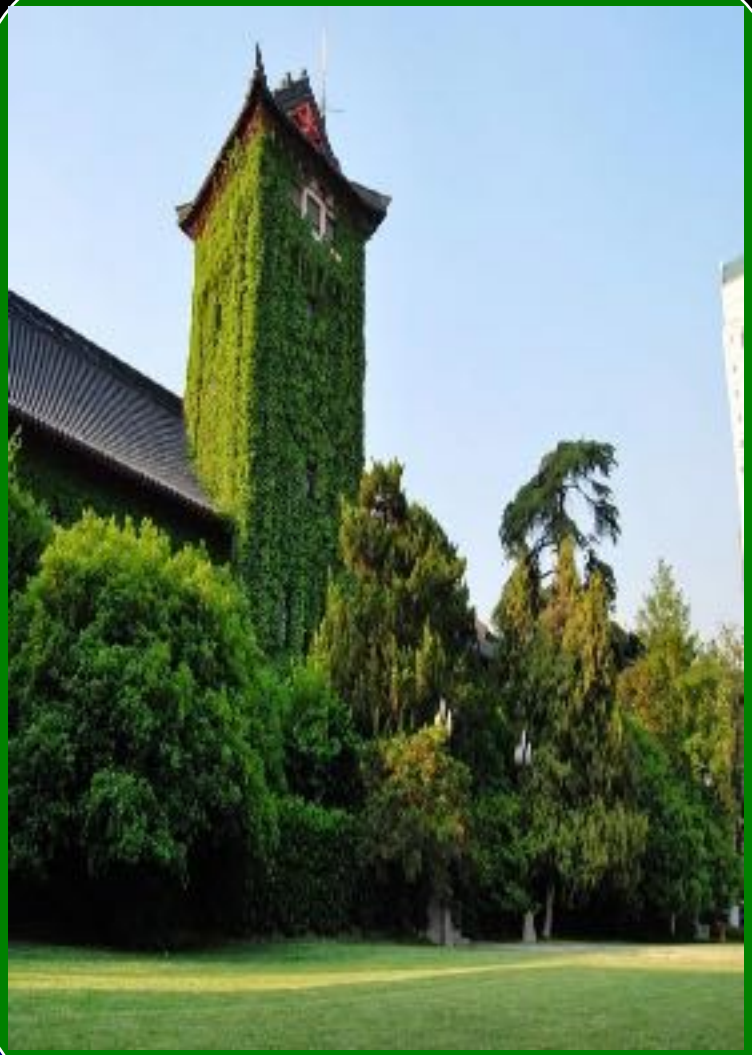
政策分析人员要一直让问题构建分析保持在紧张、清醒和高强度的状态。没有责任感、乐观主义和对解决问题的自信，政策问题建构分析是不会成功的话

问题构建分析的结果要使问题明确界限清晰

通过政策分析人员的问题构建分析，政策问题必须由模糊到清晰，从笼统到具体，从由专业语言表达到运用日常语言表述，从而被多数人把握。

问题构建分析结果要有利于问题解决

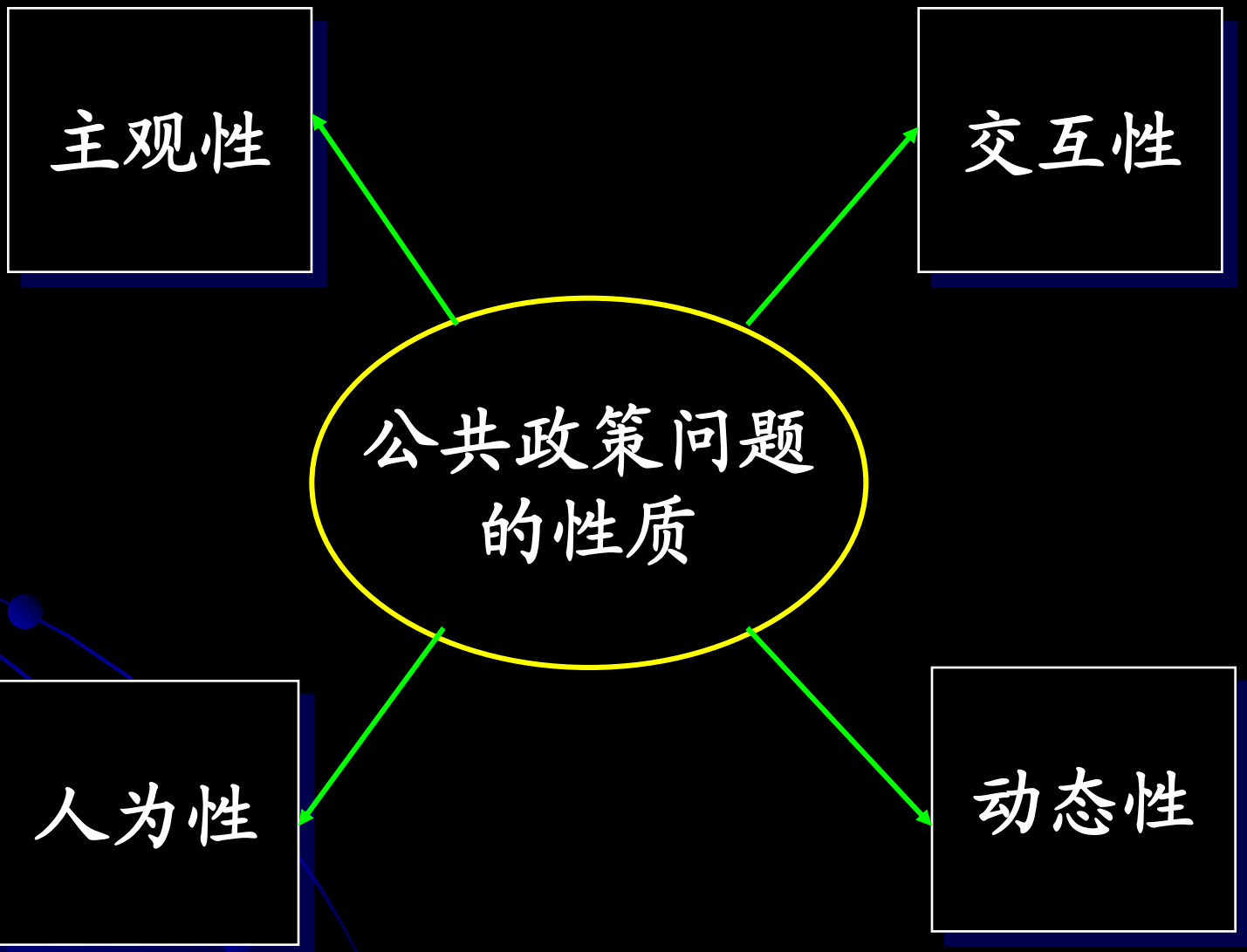
问题构建分析的结论要让政策制定者和公众感到有价值，能够利用，利于寻找解决的途径和方法。



§2. 政策问题的性质和结构类型

政策问题的性质（5-2-1）
政策问题的结构（5-2-2）
政策问题的层次（5-2-3）

政策问题的性质



政策问题的交互性

虽然人们习惯于将公共政策问题划分为不同领域、不同层次的问题，但是所有政策问题在时间和空间上都是相互依存和相互关联的。基本不存在绝对孤立的、单一的政策问题。

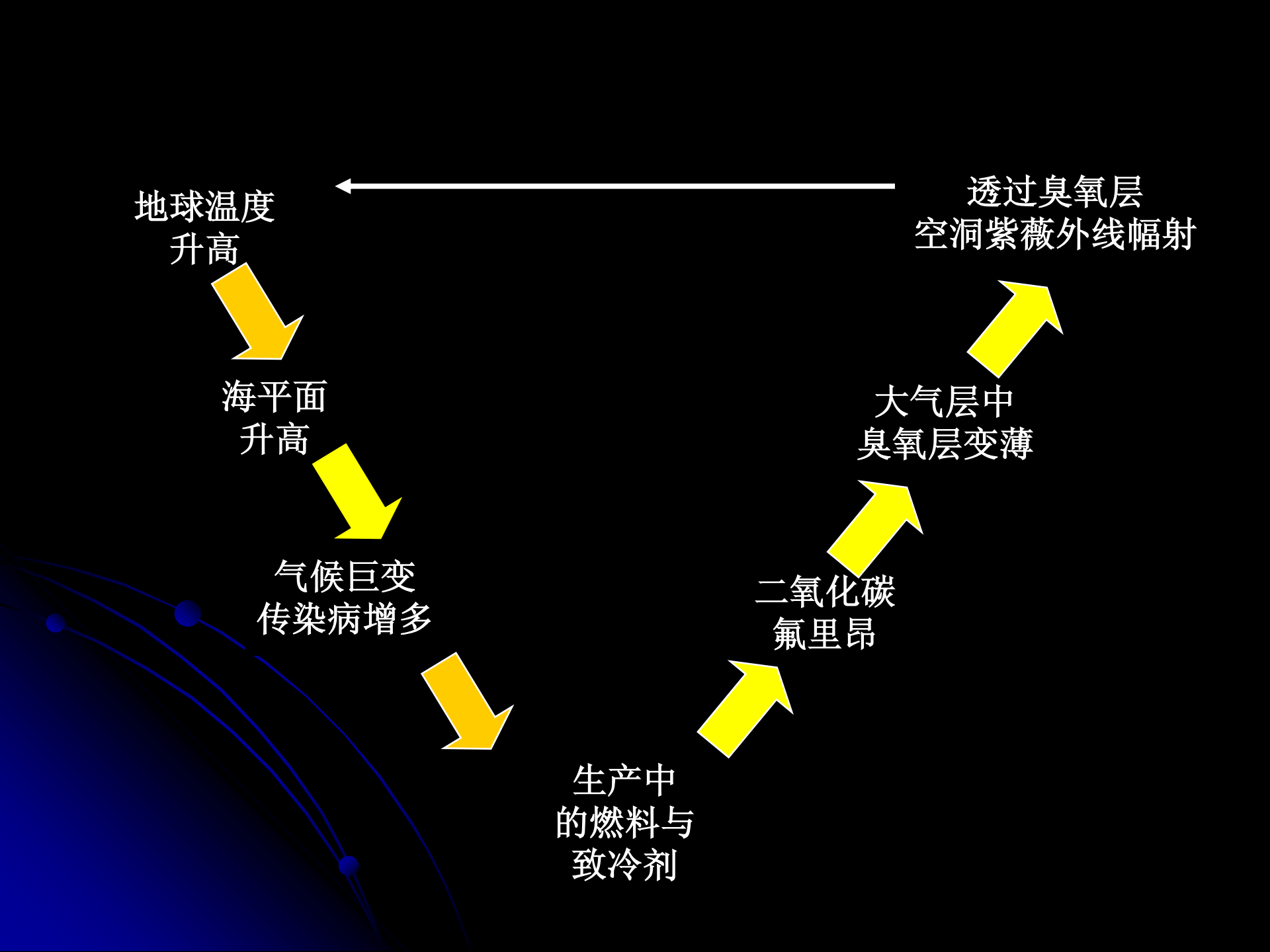
虽然政策问题的交互性给构建分析带来困难，但有时同时解决10个相互关联的问题，要比解决一个单独的问题来得容易。因此，在实际解决社会公共政策问题时，一揽子解决的办法很有效。

政策问题交互性的含义

政策问题交叉既可以表现为不同领域间政策问题的交互渗透，也可能是同一领域中不同层次间政策问题的交叉渗透。

对政策问题的这种交互性或交叉性，一般人只能感知到表层的情况，对政策问题在深层究竟是怎样交叉、渗透的，交互影响的程度又如何，则知之很少。

有时，某个政策问题现时还不一定和其它政策问题发生交互作用。但随着政策问题的解决，它可能对其它政策问题发生交叉，产生影响。


地球温度
升高
海平面
升高
气候巨变
传染病增多
生产中
的燃料与
致冷剂
二氧化碳
氟里昂
大气层中
臭氧层变薄
透过臭氧层
空洞紫薇外线幅射

政策问题的人为性

所有的政策问题都不是非人的原因导致的。不能将政策问题的存在归结于自然、鬼神。政策问题归根到底是人的行为和行动的结果。既是过去人们行动的结果，也是现在人们行动的结果。

政策问题人为性的含义

政策问题的人为性有两层意思。

一是所有现在的政策问题都是因为人们过去的行为和行动引发的。任何政策问题都不可能脱离一定的个体和群体的人行为和活动而产生和存在。

二是也只有当人们对某些情势不满意，需要加以改变时才有了问题。正是因为人，因为人的利益，才会产生出政策问题的。

政策问题的主观性

政策问题的主观性是指所有的政策问题都是政策行动主体的主观与客观的某种互动。既是政策主体对现实状况与期望的秩序之间差距的一种主观评价，政策问题也是政策主体建构分析的产物。

政策问题主观性的含义

政治问题的主观性有两个含义。

一是政策问题是人们运用主观思维分离出来的。

人们能够感觉到的并不是政策问题本身，而是只是问题情势或政策情境。不同的人因生活在不同的环境中，因而对政策问题情势的解释也是各不相同的，从政策情境中分离出来的政策问题必然呈现出主观性。

二是有没有问题，是什么问题，都是人们主观判断的产物。对构成政策问题的事实的解释是主观的。政策问题固然有客观事实作为依据，但是它同时又是政策分析人员主观处理、判断的产物。任何有关问题的事实都需要人去选择、解释、澄清，更需要有价值判断渗透进去，这也决定了政策问题的主观性。

政策问题的动态性

政策问题的动态性是指所有政策问题都是变动着的，现在的政策问题是政策从以往的政策问题演化而来的，它本身还在不断的变动着。人们不解决政策问题，它就会变化，甚至会恶化。

政策问题动态性的含义

政策问题的变动性有两个含义。

一是政策问题是社会的、历史的，它会随着社会历史的变化而改变。

二是人们对政策问题的界定和解决政策问题的方法是多种多样的，随着时间和空间的变化，政策问题的确认和解决问题的方法和手段都在改变。

政策问题的结构

划分政策结构的要素

从解决问题的角度来衡量，依据下列要素可以对政策问题加以类型划分。

- 决策者人数
- 备选方案数
- 效用价值的一致性
- 政策问题解决的结果
- 为问题解决需要的投入量

政策问题的三种结构类型

- 结构优良型的政策问题
- 结构适度型的政策问题
- 结构不良型的政策问题

人们通常把前两类政策问题称为第一类政策问题，而将第三种政策问题称为第二政策问题。

要素	●结构优良的政策问题
决策者	一位或数位
备选方案	有限
认知价值	一致
预期结果	确定或风险
投入资源	可计算

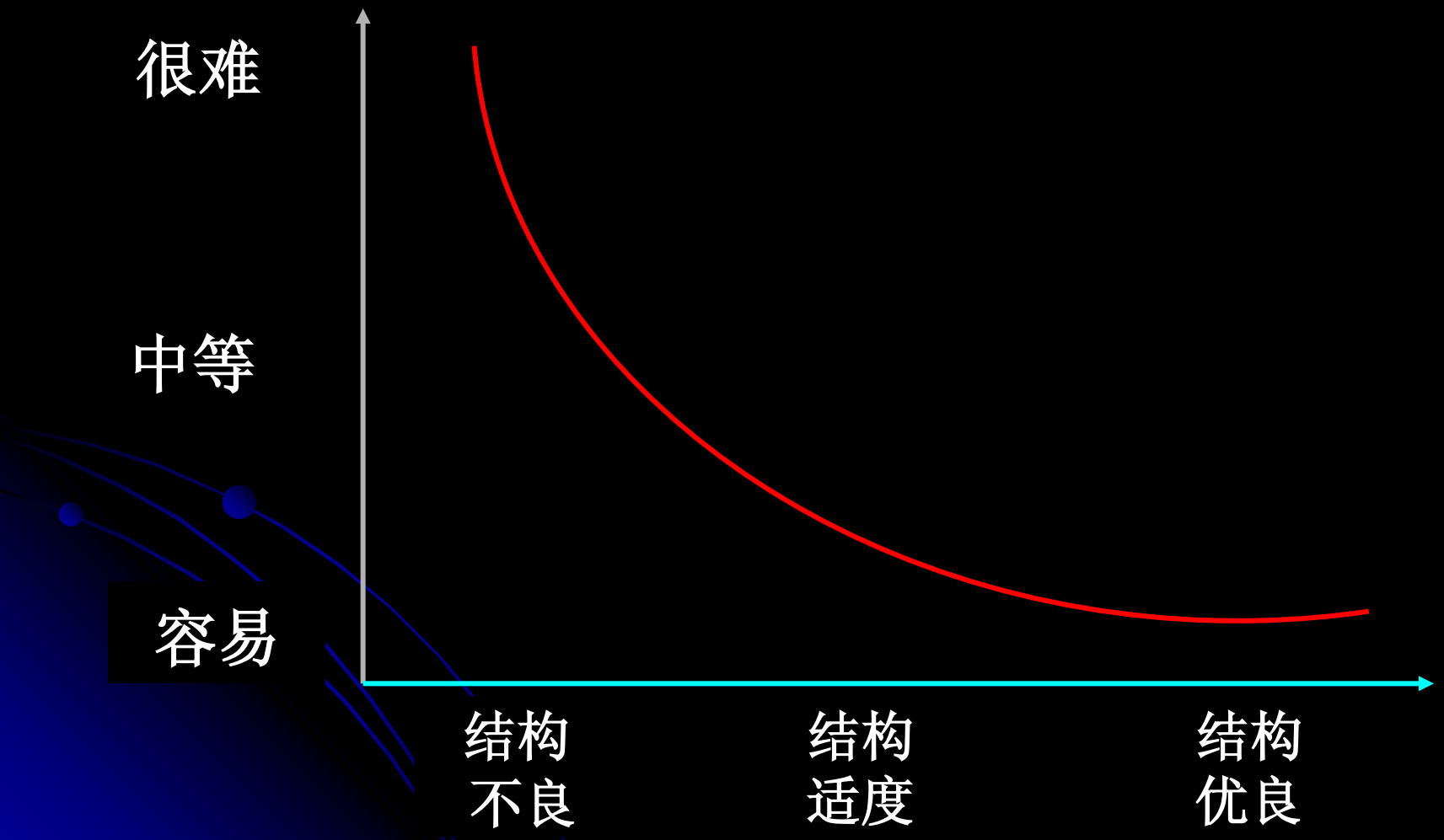
要素	●结构适度的政策问题
决策者	一位或数位
备选方案	有限
认知价值	一致
预期结果	不确定
投入资源	可计算

要素	●结构不良政策问题
决策者	许多
备选方案	无限
认知价值	冲突
预期结果	未知
投入资源	不可计算

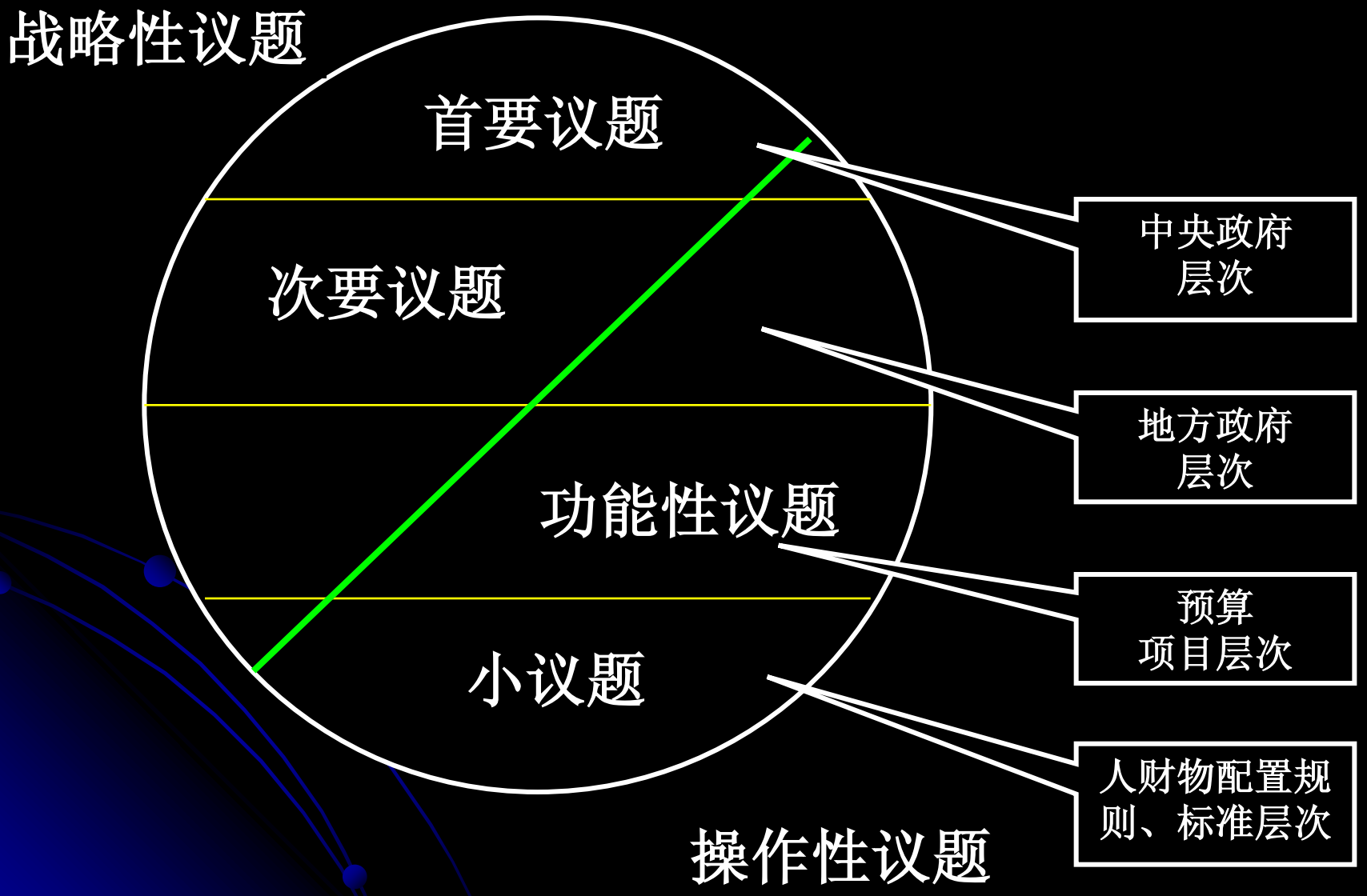
要素	●结构优良的政策问题	●结构适度的政策问题	●结构不良政策问题
决策者	一位或数位	一位或数位	许多
备选方案	有限	有限	无限
认知价值	一致	一致	冲突
预期结果	确定或风险	不确定	未知
投入资源	可计算	可计算	不可计算

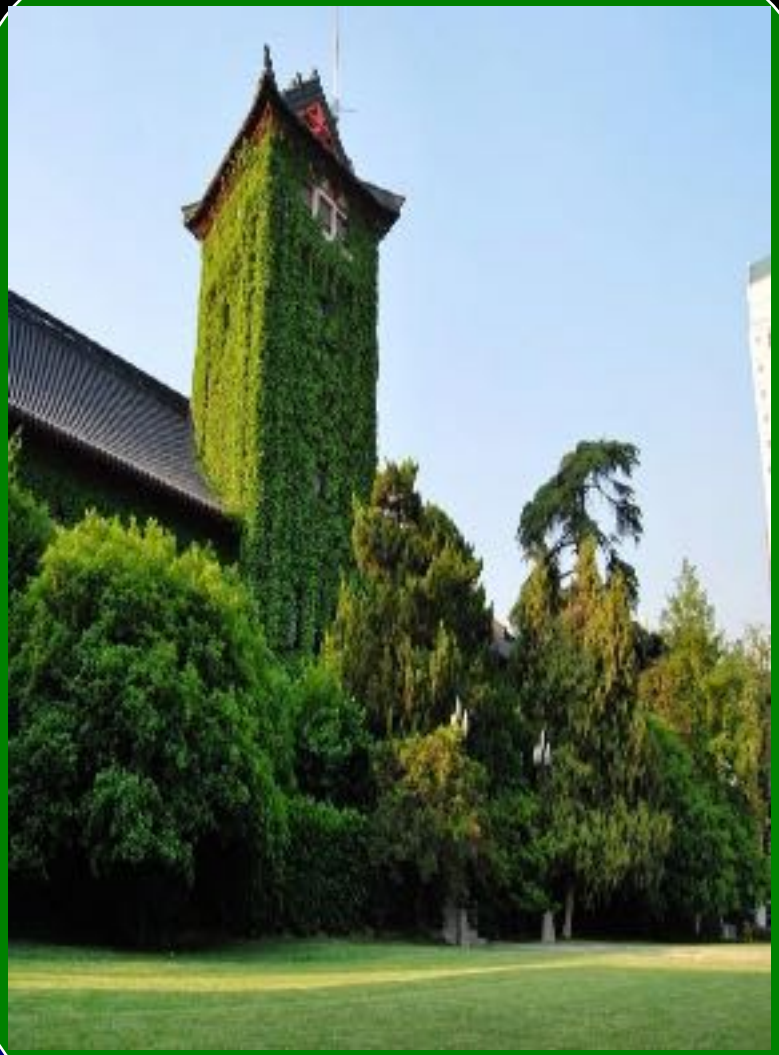
第一类问题　　第二类问题

政策结构类别与政策执行的关系



政策问题的层次


战略性议题
首要议题
次要议题
功能性议题
小议题
操作性议题
中央政府层次
地方政府层次
预算项目层次
人财物配置规则、标准层次

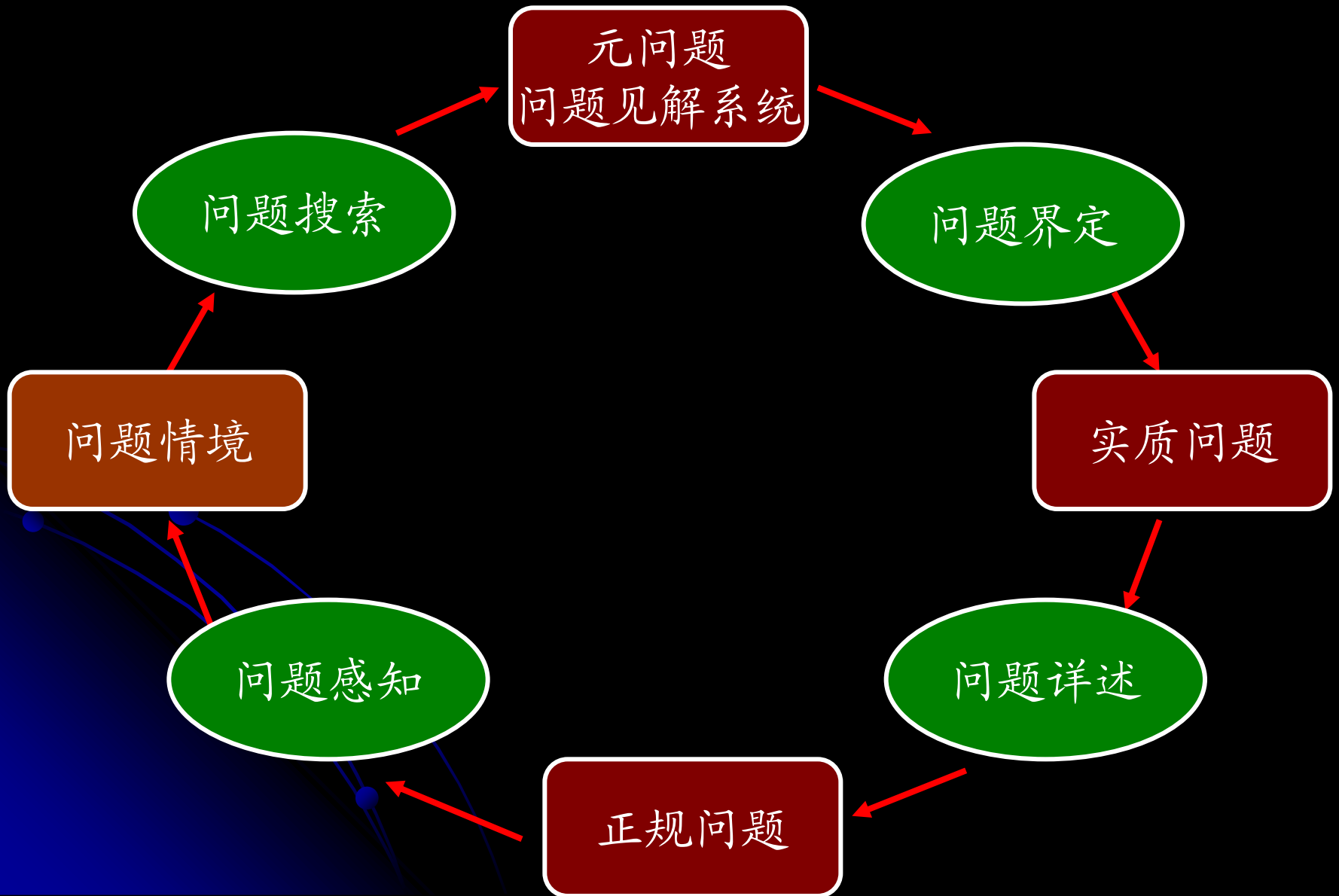


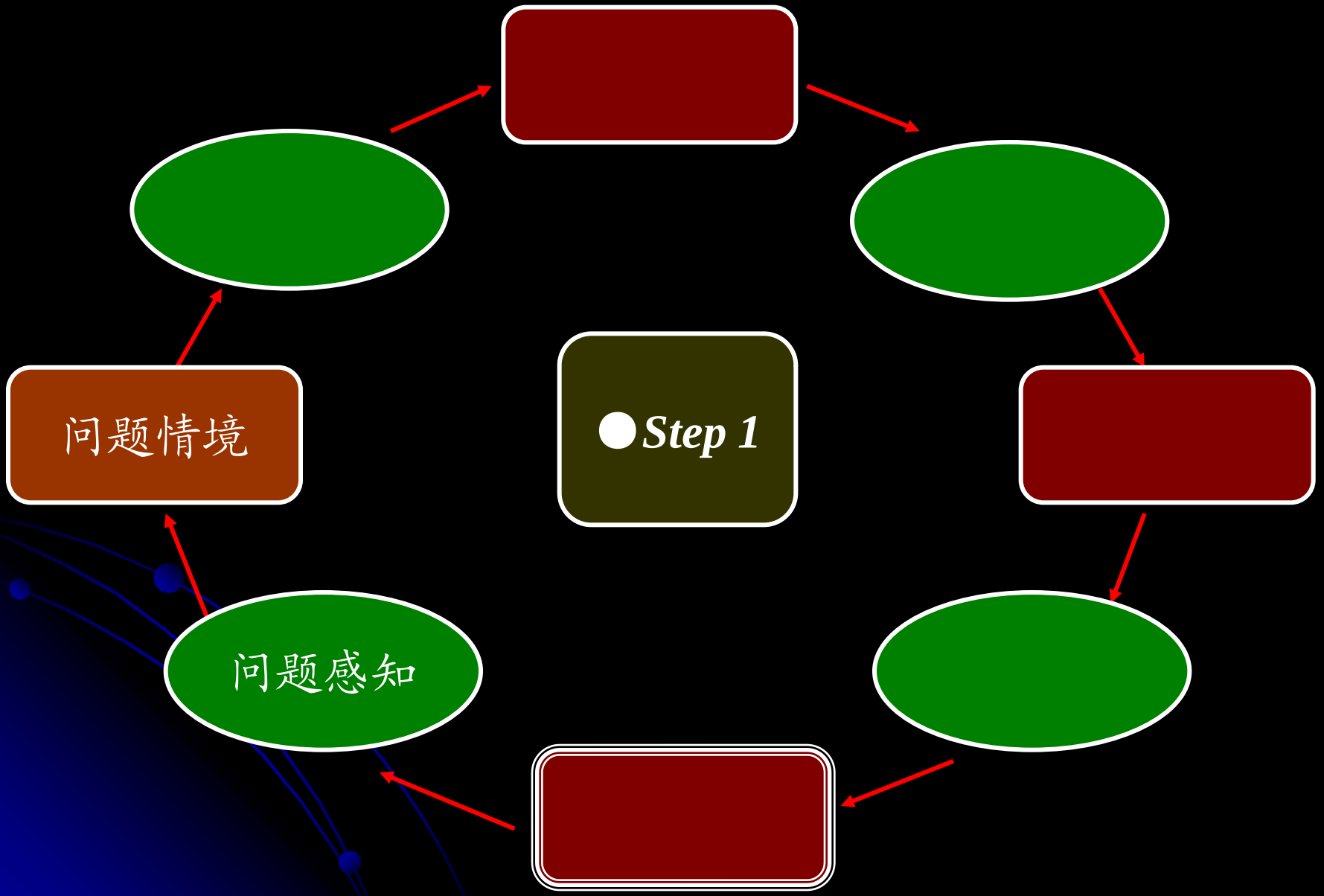
§3. 政策问题构建的步骤和陈述模型

政策问题建构的步骤（5-3-1）

政策问题陈述的模型（5-3-2）

政策问题建构的步骤



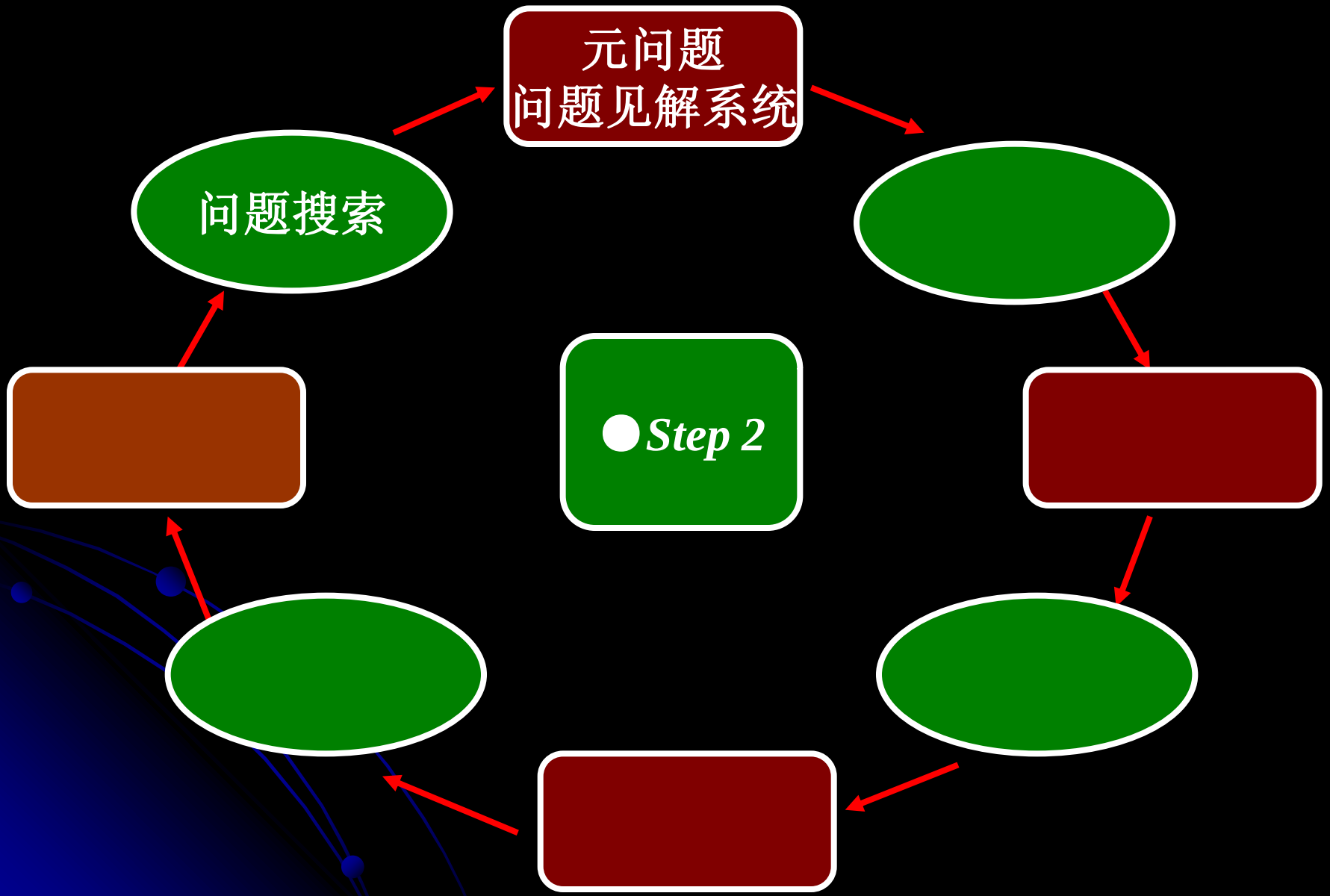

问题情境
Step 1
问题感知

●感知问题（Problem Sensing）

这是政策问题构建分析的一个环节。分析人员通过认识问题情势或情境，观察和体验分散的不满、忧虑，乃至冲动、混乱。重要的是政策分析人员要有敏锐的观察和责任心，来及时感知情境

○对象：问题情境（ Problem Situation ）

这是一组情况或一组社会外部条件构成的状态。如群体的议论、媒体的集中报导、甚至群体性抗争，知识分子、学者、舆论领袖的呼吁，等等

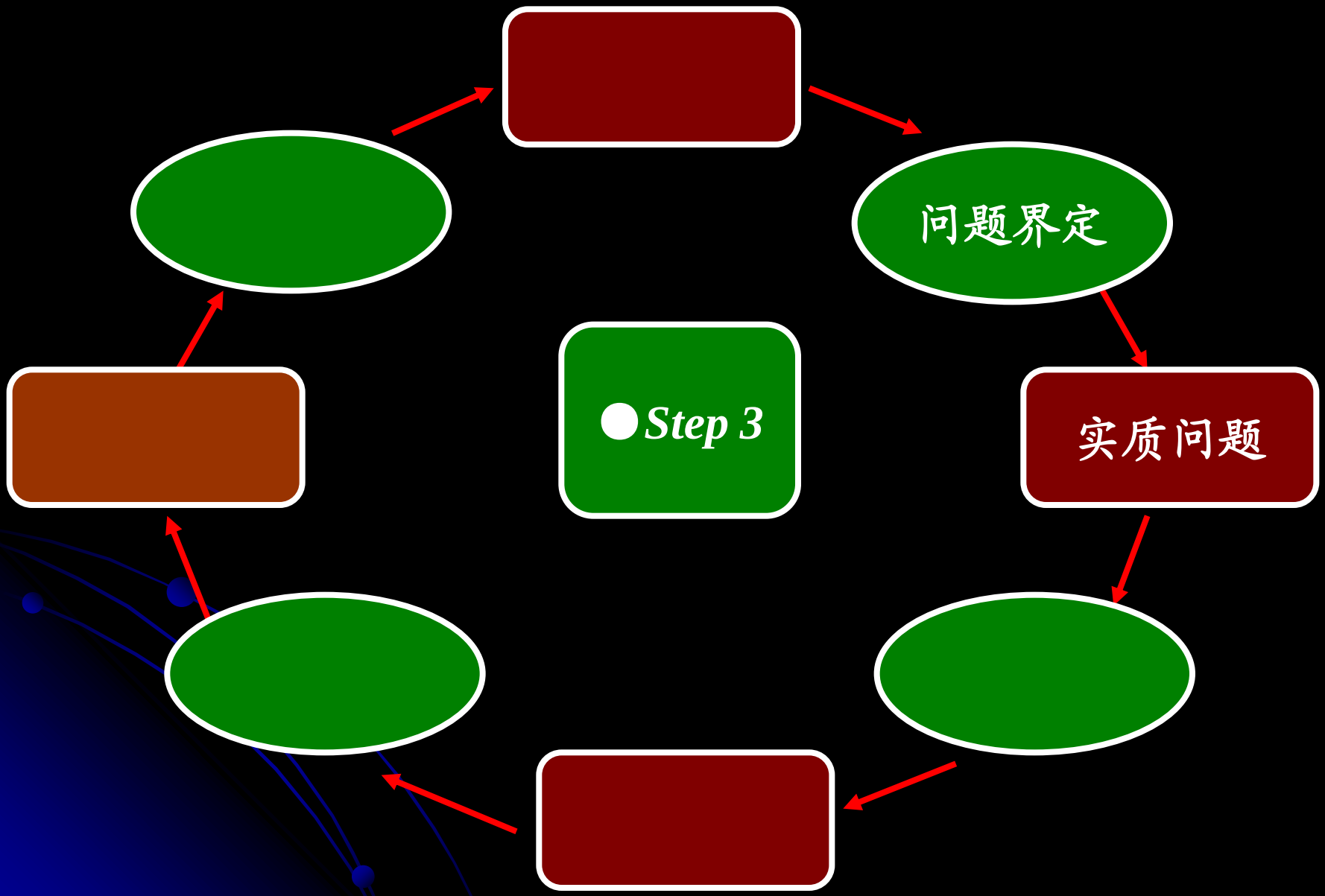

元问题
问题见解系统
问题搜索
Step 2

●问题搜索（ Problem Search ）

公共政策问题构建分析的又一个环节。主要的任务是发现并限定由多个政策利益相关主体对问题的描述、见解、议论所形成的政策元问题，或原始问题见解系统

○对象：问题见解（ Problem View ）

一般人、群体和媒体对政策问题的种种见解、看法和意见的汇总。一定量的利益相关者的问题见解和意见中总是包含着真实的政策问题

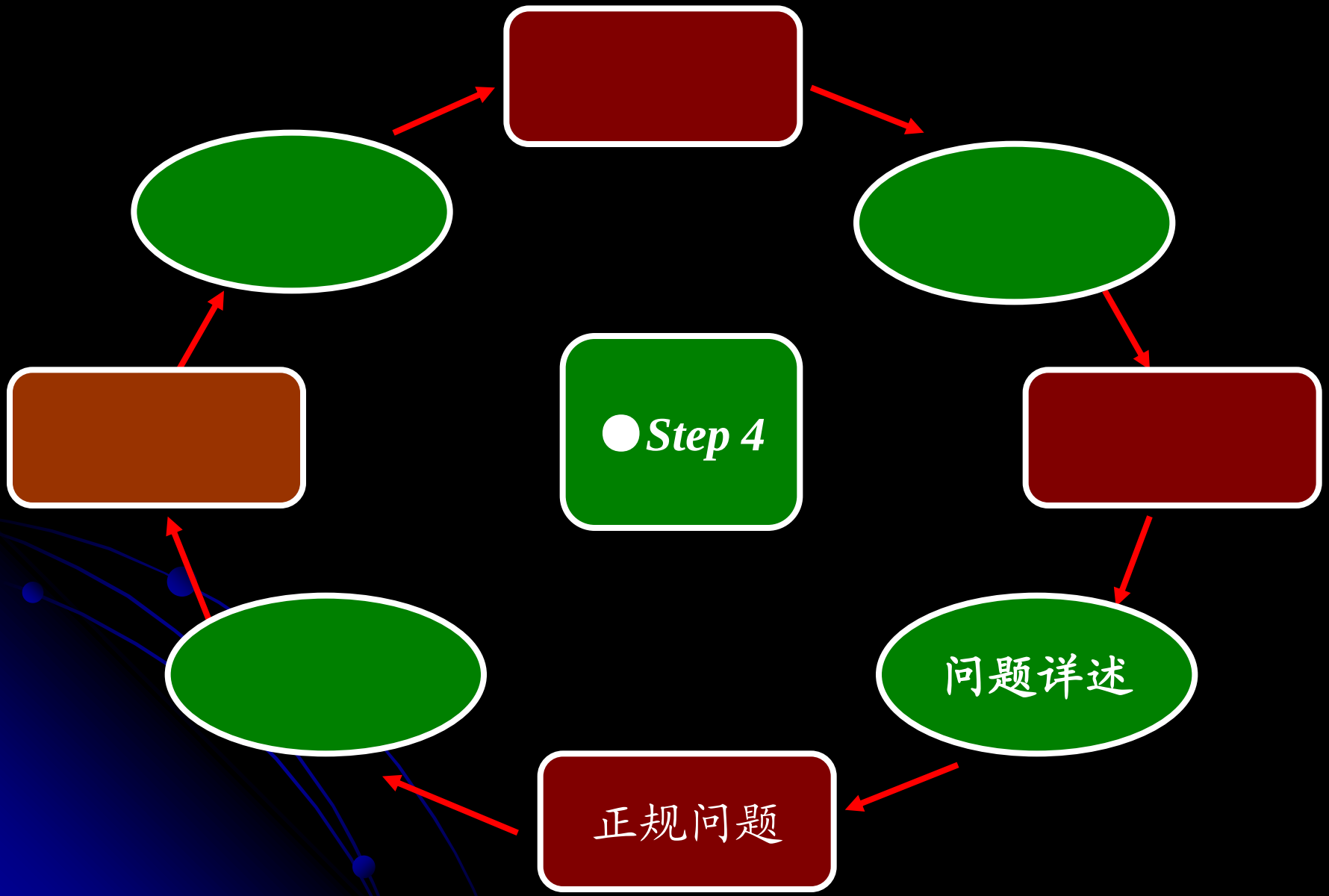

问题界定
实质问题
Step 3

●问题界定（Problem Definition）

政策问题构建分析的一个环节。其任务是运用最为日常的语言对实质问题的特性加以陈述和表达。政策分析人员工作时使用专业语言，但向政策重点单位、利益相关者，特别是政策决策者陈述时必须使用日常社会交流语言

○对象：实质问题 (Substantive Problem)

从政策问题见解和意见中分离出来的，即被构建起来的，准备进入议程的需要解决的政策问题


Step 4
问题详述
正规问题

●问题详述（ Problem Specification ）

政策问题构建分析的一个重要环节。其任务是分析人员运用包括概念、逻辑、数学和模型的方式，对构建出来的政策问题的本质作出正式表达，既向政策决策者表达，也向其它政策利益相关者表达

○对象：正规问题（ Formal Problem ）

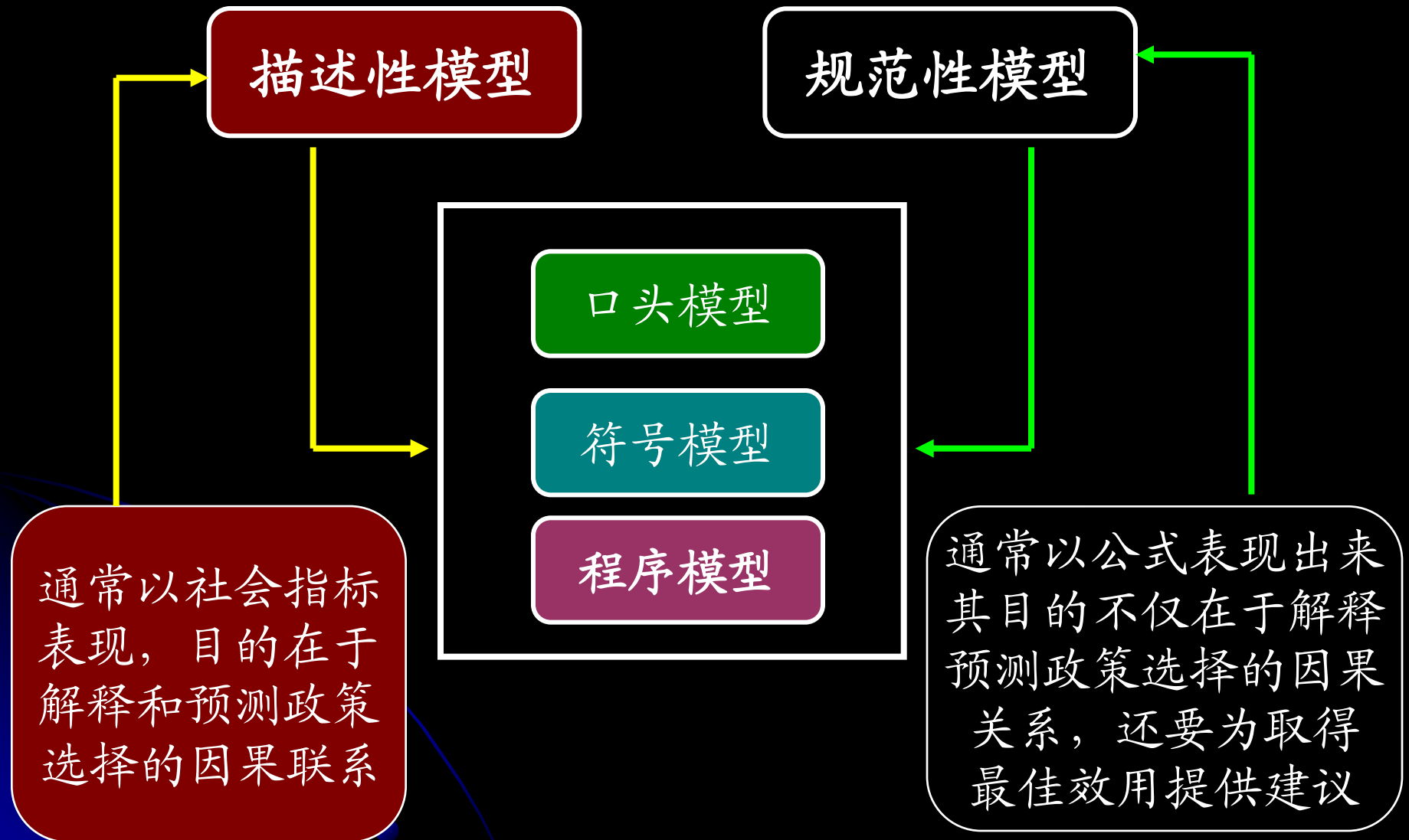
得到详尽而明确陈述的将进入议程的政策问题

政策问题陈述的模型

两类政策问题陈述模型

政策问题建构陈述模型（Policy Situation Model）是指在政策问题构建中，围绕一定的目的将分析人员体验到的政策问题，运用想像力给予程序化并作出解释的过程，它是一种人为的手段。

- 描述性模型　着重解释和预测政策问题中的因果关系
- 规范性模型　为取得最佳效用而提供规则和建议


描述性模型
规范性模型
口头模型
符号模型
程序模型
通常以社会指标表现，目的在于解释和预测政策选择的因果联系
通常以公式表现出来其目的不仅在于解释预测政策选择的因果关系，还要为取得最佳效用提供建议

政策问题建构陈述的口头模型

口头模型的优点

专业分析人员与非专业人员进行沟通时，依赖推理作预测并提出行动上建议，可以随时应答，相互论辩。口头模型相对容易并且成本较低。

口头模型的缺点

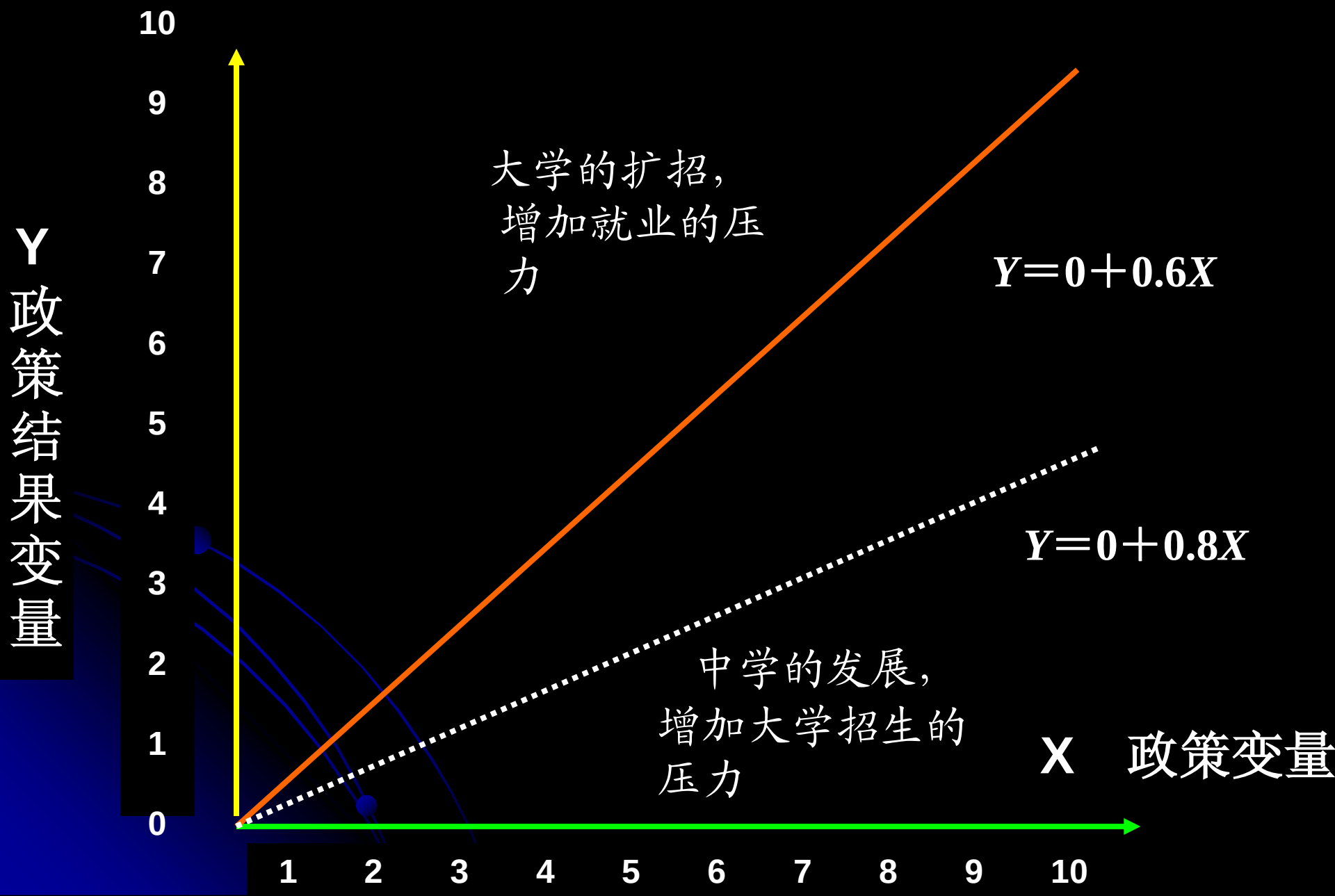
在口述时，专业人员在依赖推理作预测并提出建议时，不能产生以数值表示的精确结果，理由可能较为隐含不明确，或讲不清楚。而且难以对已经进行过的口头争论加以重建和审查

陈述的口头模型

1962年苏联将导弹运至加勒比海滩地区，导致古巴导弹危机。美国政府中有两种意见：支持与反对对苏联海军进行封锁。肯尼迪总统运用口头模型表示自己的意见。

“尤其重要的是，在维护我们的根本利益的同时，核大国必须防止将对手逼入非左即右的有冲突的选择之中，即要么是屈辱的退却，要么是核战争。在核时代采用这样一种行动只能表明我们的政策的破产，以及世界希望的集体死亡”。

陈述的符号模型


10
9
8
7
6
5
4
3
2
1
0
Y 政策结果变量
大学的扩招，增加就业的压力
Y＝0＋0.6X
Y＝0＋0.8X
中学的发展，增加大学招生的压力
X 政策变量
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

政策问题构建陈述的符号模型

符号模型只是采用政策问题的一个方面的特征来表示变量间的关系。通常使用数学的、统计学的和逻辑学的方法。人们可以运用符号逻辑模型来预测或找到解决问题的较满意的方案。

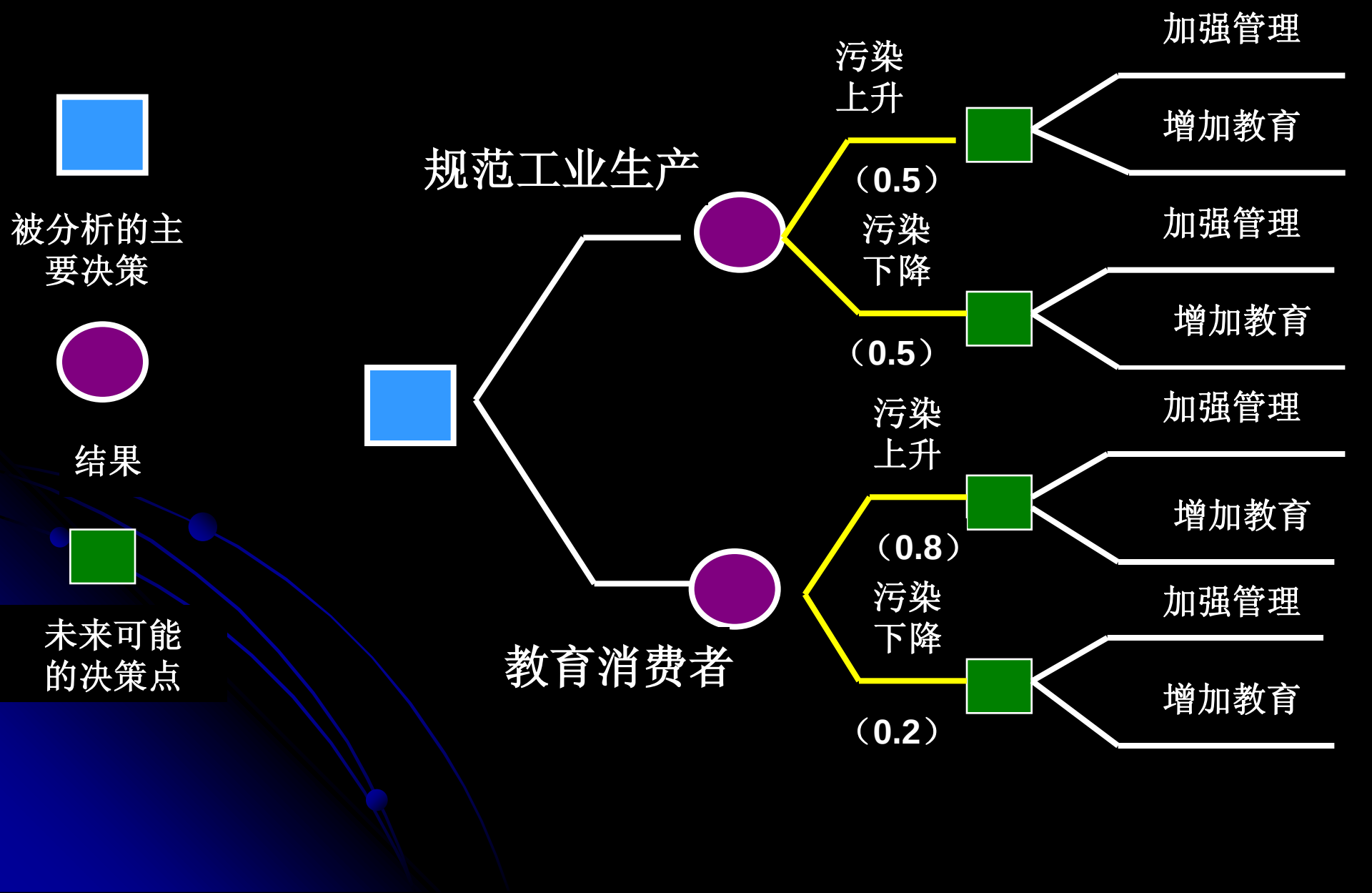
○符号模型的优点

在于比口头模型更节省成本。因为表达口头模型需要在辨论中耗费大量的时间和精力。

○符号模型的缺点

其局限性在于外行人不易理解，很难交流，对于专业人员来说，设计的模型很难说清楚。有时一些学者也会在缺乏事实依据的情况下，用泛泛的计算机模拟来冒充科学性。

陈述的程序模型


被分析的主要决策
结果
未来可能的决策点
规范工业生产
教育消费者
污染上升
（0.5）
污染下降
（0.5）
污染上升
（0.8）
污染下降
（0.2）
加强管理
增加教育
加强管理
增加教育
加强管理
增加教育
加强管理
增加教育

政策问题建构陈述的程序模型

程序模型主要用于表达政策问题中变量间的关系。程序模型也利用符号来表达。两者区别在于程序模型要使用真实数据，而符号模型只是对变量关系作出假设。

最简单的程序模型就是决策树。它表明人们如何分步处理问题。有助于对不同政策选择的可能结果的主观估计进行对比。

程序模型因为形象，便于非专业人士进行。

○程序模型的优点

其强项在于人们可以用程序来进行创造性的模拟和研究。

○程序模型的缺点

其弱点就在于经常难以找到证明其模型假设的数据和论据。

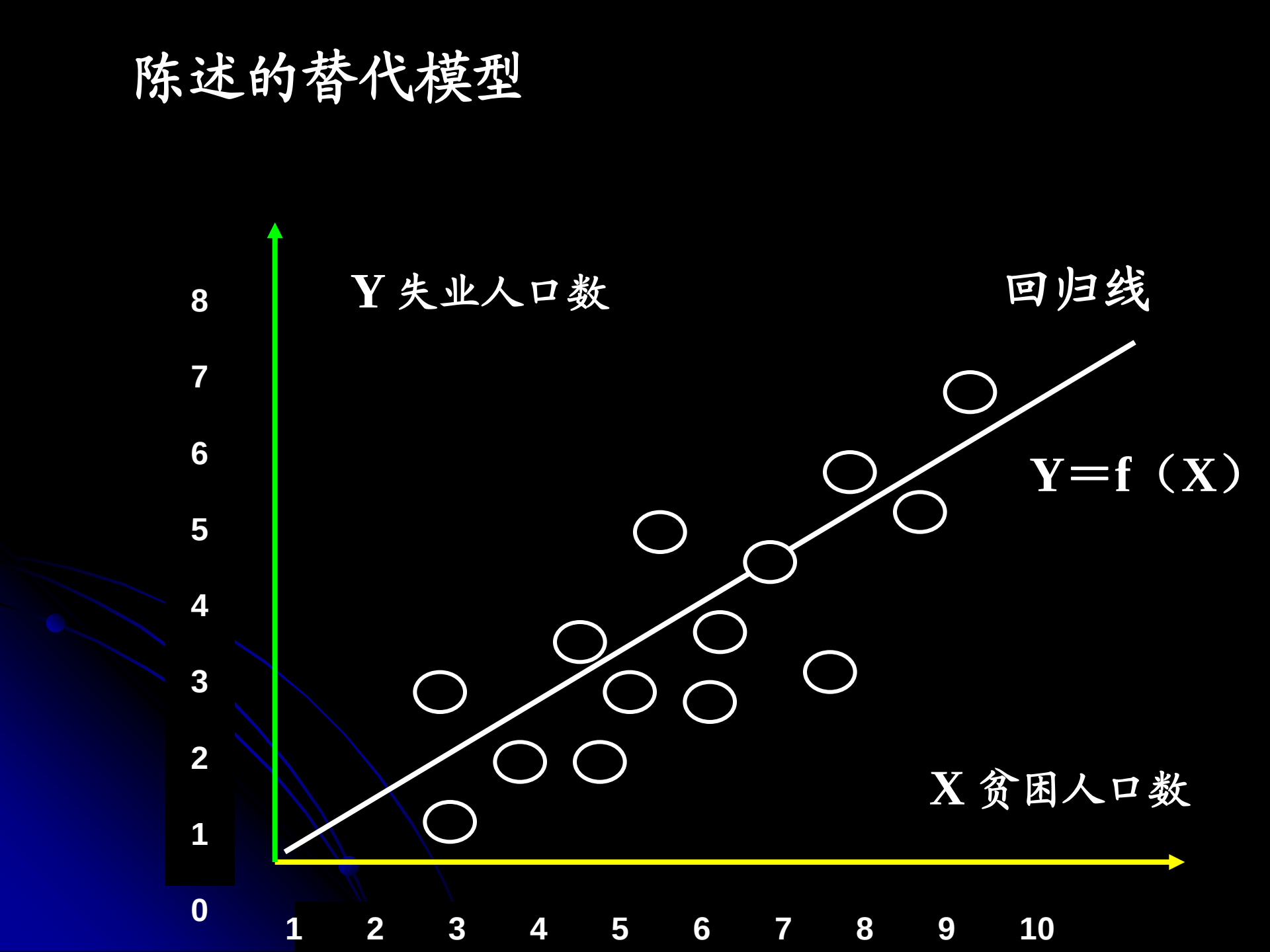
政策问题建构陈述的替代模型

由于大量的政策问题结构是不良的，非常复杂的。无法用正规的描述性或规范性模型来表达。

有时分析人员会借用符号模型来说明和解释问题情景。这就是替代模型（Surrogate Model）.

替代模型常常会发生差错，让人们去解决一个错误判定的政策问题。

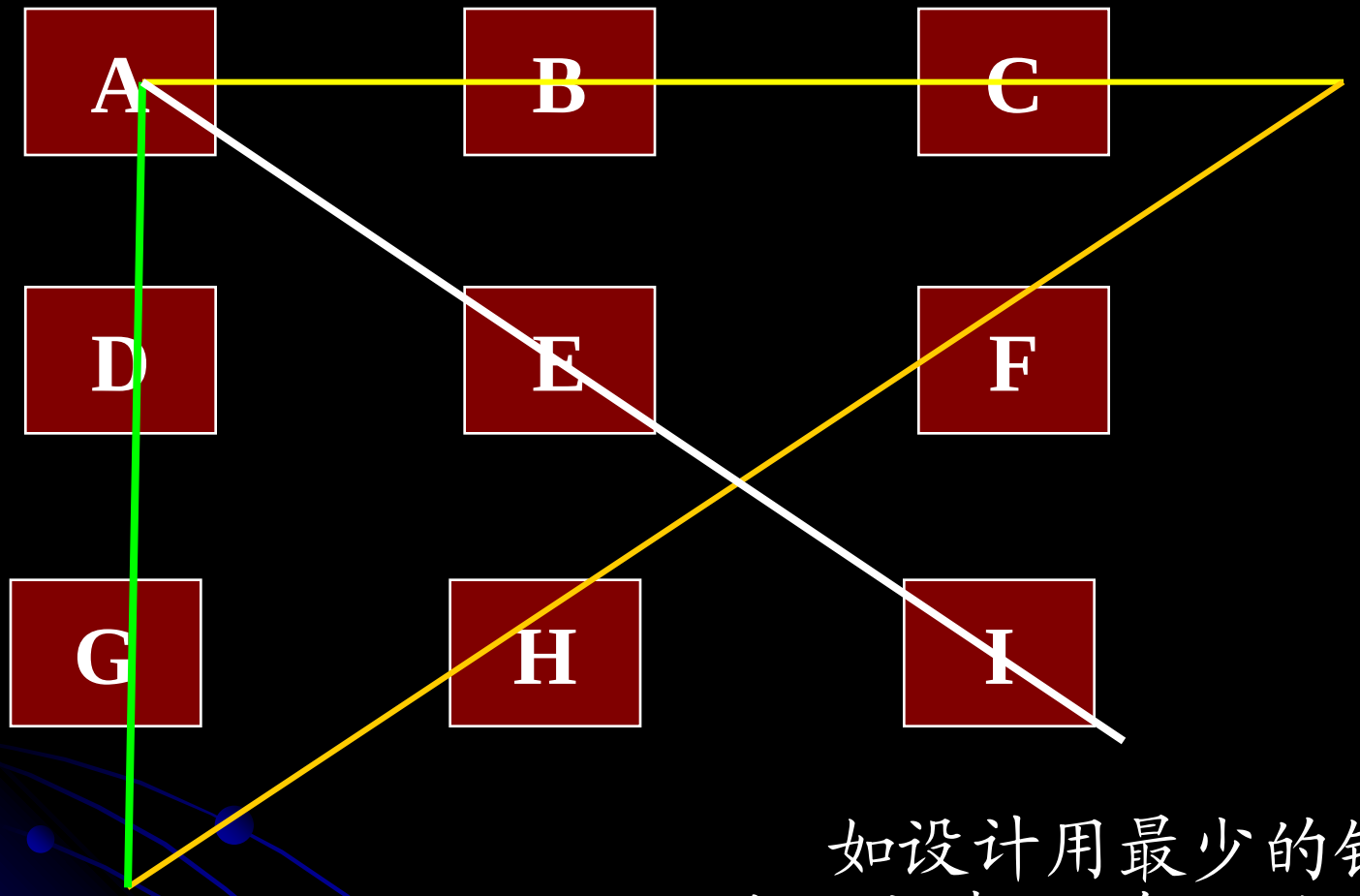
陈述的替代模型



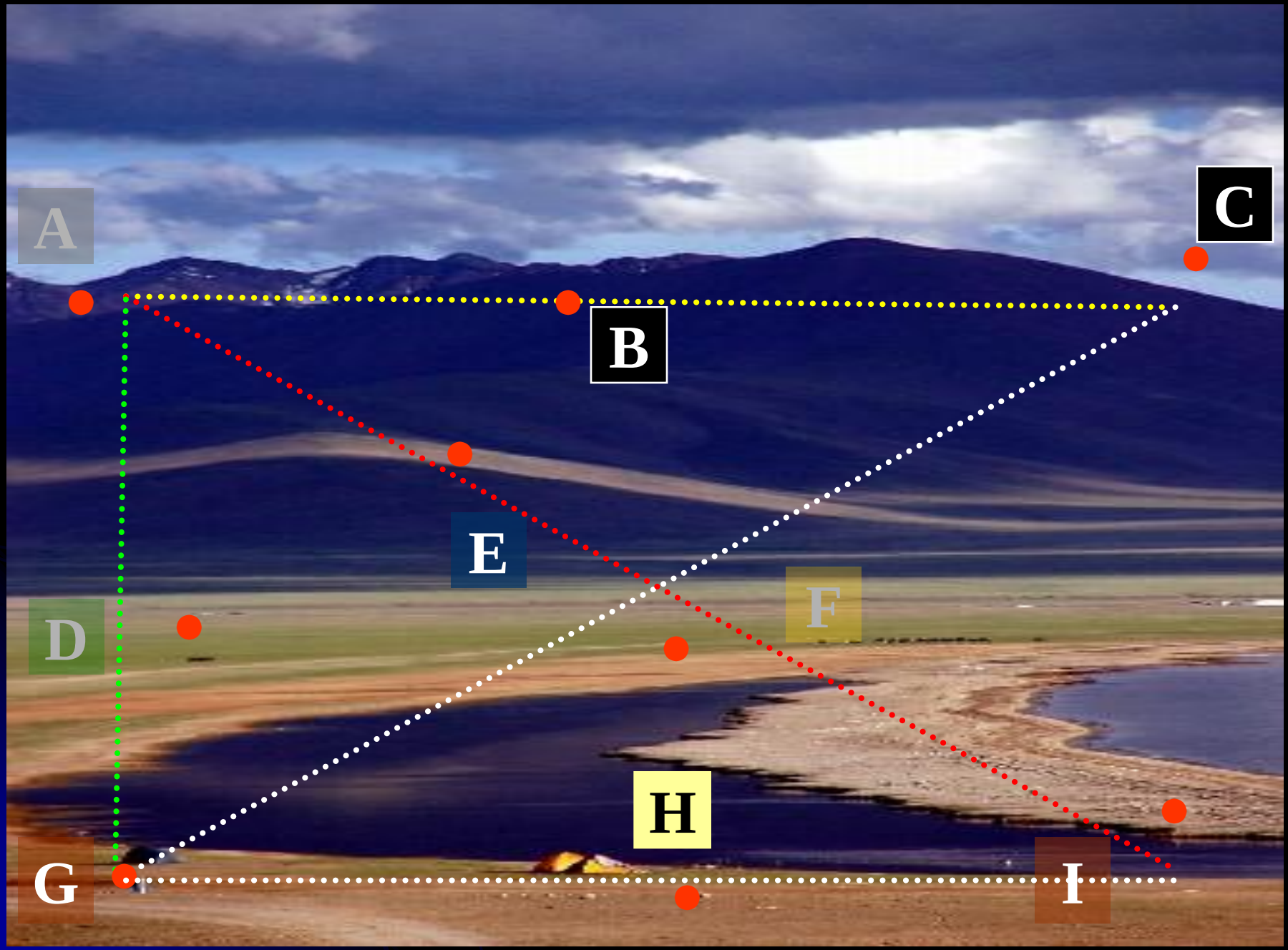
政策问题陈述的观点模型

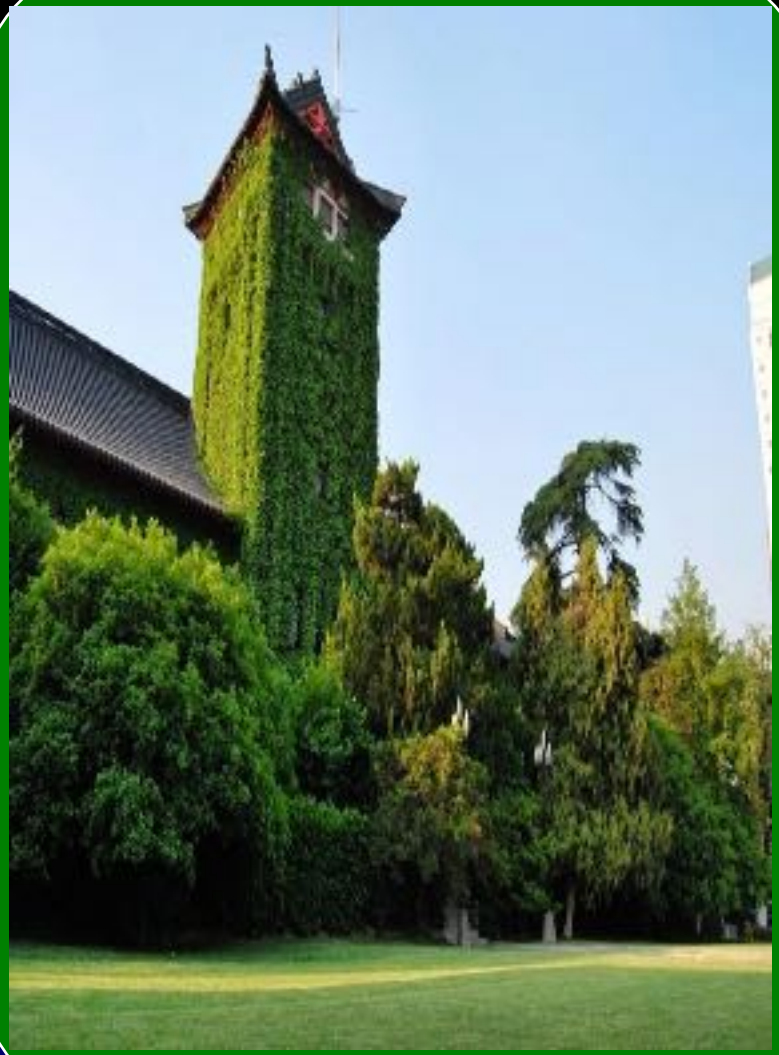
有时政策分析人员在遇到政策问题时，因无法用正规的模型将问题情景表述出来，就会用观点模型作出表述。

但这时的观点模型（perspective Model）就有可能将思维中不合理简化了的情景作为真实的政策问题情景加以规划并提出建议。



如设计用最少的钱解决一个地区内建立4条公路将九个城镇交通连贯起来问题时，政策分析人员从元问题中选择了一种运用地图设计交通道路的意见。结果就会犯错。


A
B
C
D
E
F
G
H
I



§4. 政策问题构建分析的技术方法

边界分析技术（5-4-1）
类别分析技术（5-4-2）
层次分析技术（5-4-3）
类比分析技术（5-4-4）
头脑风暴分析技术（5-4-5）
多角度分析技术（5-4-6）
假设分析技术（5-4-7）
鱼骨图分析技术（5-4-8）
检点表分析技术（5-4-9）

政策问题陈述的技术和方法

- 边界分析技术
- 类别分析技术
- 层次分析技术
- 类比分析技术
- 多角度分析技术
- 假设分析技术
- 头脑风暴分析技术
- 鱼骨图分析技术
- 问题检点表分析技术

边界分析的技术

边界分析的目的

政策问题构建分析的人员面对的是分布在政策制定过程中的多重问题空间，常常在无法控制的区域内工作。如果研究的范围太大，就会不断地去搜索各种对政策问题的观点、见解，必然缺乏精力去集中处理从政策问题情势中分离出来的真正的政策问题。但如果停止搜索，则又担心未把真正的见解和观点收集进来。

政策问题边界分析的目的就是要确定政策问题的范围，以便在限定范围内，集中精力针对分离出来的政策问题进行政策设计。

边界分析的步骤

○饱和抽样

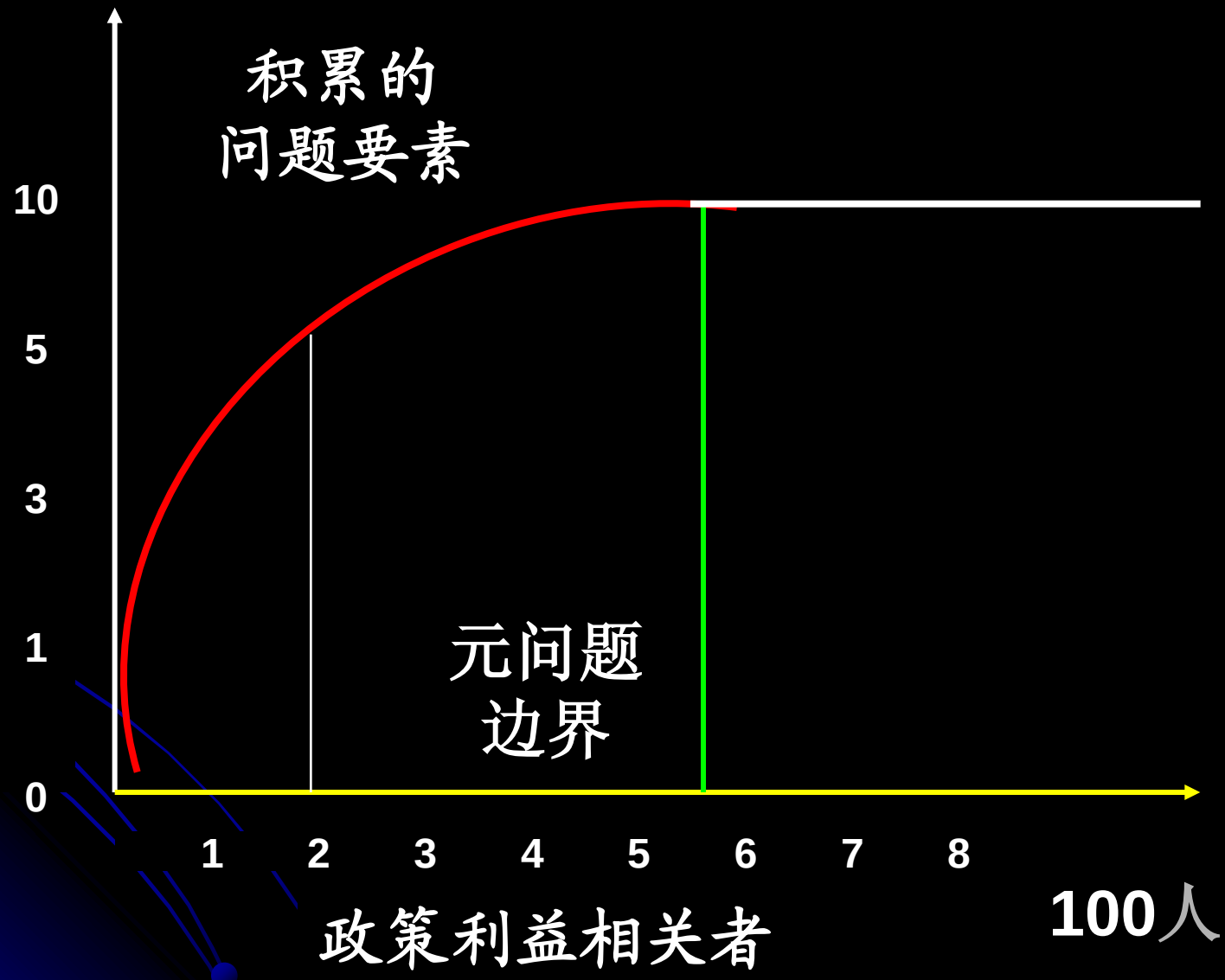
分阶段地将对政策问题的界定表示支持的和不支持的政策相关人找齐，作相对饱和抽样的问卷调查

○引出问题陈述

通过面对面谈话、电话交谈或问卷分析，获得利益相关者的有关政策问题要素的看法

○边界分析

以横坐标表示政策利益相关者，以纵坐标表示各种问题要素的陈述，画出曲线。

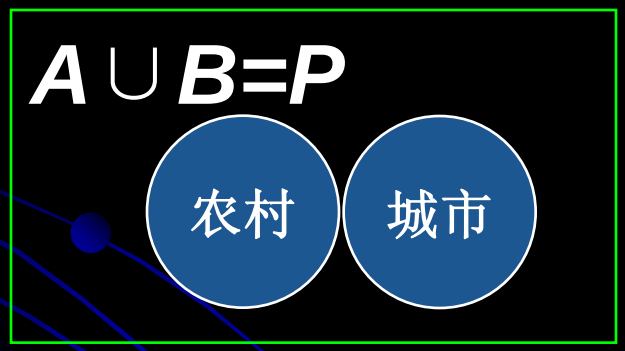

积累的
问题要素
10
5
3
1
0
元问题
边界
1
2
3
4
5
6
7
8
政策利益相关者
100人

类别分析的技术

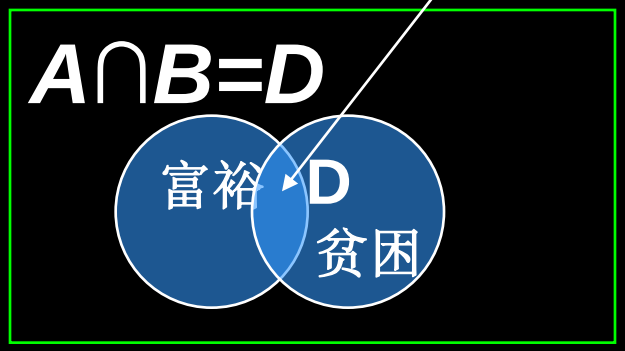
类别分析是一种使概念清晰的分析技术。在对政策问题情境的感知中，必须将经验加以分类。比如对60岁以上的老人进行养老保障，为了发放养老资助基金，需要将其分成城市中的60岁以上的老人和农村中的60岁以上的老人。也可分成贫困地区的和富裕地区的60岁以上的老人。显然前一种划分与后一种划分是不一样。

类别分析的程序

任何类别划分都有两个程序：逻辑划分和逻辑分类。前者是分解，后者是归类。



全国老人：
农村中的老人
城市中的老人



贫困地区的老人
富裕地区的老人

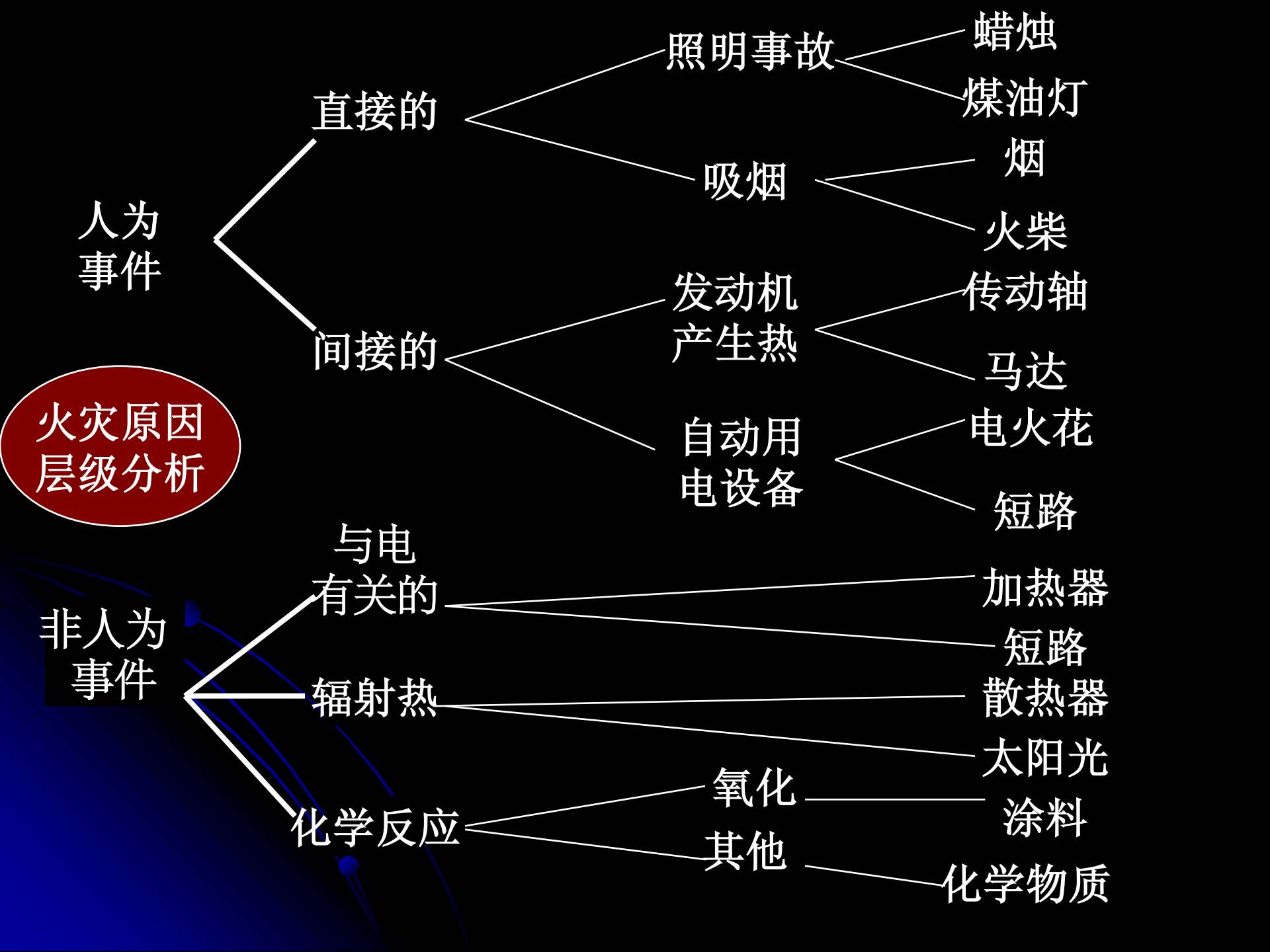
类别分析的原则

- 类别要与现实接近
- 大类或子类应基于单一的分类原则
- 大类应当穷尽
- 大类之间应当互斥（断开）
- 大类、子类、次子类要有层级差别

层级分析的技术

层级分析是问题建构分析中用来明确问题情境中引发问题的可能原因的技术。引发问题的原因有三种：可能的原因、似然的原因和有争议的原因。

层级分析的规则：实质相关、穷尽、互斥、一致性、层级差异。


火灾原因
层级分析
人为
事件
直接的
照明事故
蜡烛
煤油灯
吸烟
烟
火柴
间接的
发动机
产生热
传动轴
马达
自动用
电设备
电火花
短路
非人为
事件
与电
有关的
加热器
短路
辐射热
散热器
太阳光
化学反应
氧化
涂料
其他
化学物质

类比分析的技术

类比分析形式

〇个人类比：将分析人员想像为利益相关者，设身处地理解政策情境；

〇直接类比：将两个或两个以上的问题情境对比，寻找其中的相似性；

〇符号类比：将政策情境与某种符号进行比较；（将中层阶层较大的社会结构比作橄榄形）

〇想像类比：将政策情境与某种想像加以比较；（美国金融危机比喻为华尔街海啸）

头脑风暴分析的技术

头脑风暴分析技术步骤

〇从政策相关者的角度精心选择，组成脑力激荡小组；

〇创造一个充满创意的空间，尽量让参与者针对政策问题自由发言或论辩，并做好文字和影像记录，整理成报告；

〇组织一个创意评估小组，根据问题的严重性程度，进行讨论投票，依据得分将问题及其成因加以排列；

头脑风暴分析的技术要点

- 应选择特别了解既定问题情境的专家参与;
- 严格将意见生成过程与意见辩论过程分开;
- 在意见生成过程应尽可能保持开放和宽松;
- 等待全部意见都提出后才能进行意见评估;
- 在意见评估阶段，应对各种意见分清主次、形成建议、对问题概念化、产生潜在解决方案;

多角度分析的技术

技术角度的分析（T）

运用最优化、成本效益、概率、计量经济模型，以世界科技发展水平为基础，选择目标，进行解决问题的预测。

组织角度的分析（O）

将问题解决的办法视为从一种组织状态向另一种组织状态的有序渐进。

个人角度的分析（P）

强调个人的魅力、领导能力、自我利益对解决问题的意义。

多角度分析技术

运用最优化、成本效益、概率、计量经济模型。以世界科技为基础，选择目标，进行预测，加以优化，选择解决问题的最优化方案。

技术角度

美国向日本掷原子弹：从技术考虑，轰炸并封锁、入侵、不加警告投掷、先警告后投掷、将原子弹投向无人居住岛屿。

组织角度的分析（0）将问题解决的办法视为是从一种组织状态向另一种组织状态的有序渐进（有小的但是暂时的危机）的一部分。

组织角度

从美国政府组织来考虑，已花费20亿美金研制，不使用就无法向国会交待，政府已经陷入不安，也是对苏联战后的威胁。

个人角度的分析（P）强调从直觉、个人魅力、领导能力自我利益来看待问题及解决方案。能够提供技术角度或组织角度不能提供的认识。

个人角度

杜鲁门上台面对罗斯福建立的政府束手无策，不投原子弹将是软弱无能表现

多角度分析的指导原则

〇跨行业组合。按跨行业而不是跨学科组合形成团队，

〇角度的平衡。在科技、组织和个人三者之间形成适当的平衡。

〇不均衡复制。组织和个人角度不可复制，技术角度可以复制。

〇适当的交流。三个角度需要交流。

〇推迟合并。将三者的合并交给政策制定者。

假设分析的技术

假设分析有利于建构结构不良的政策问题。主要是通过对有关政策问题情势的相互冲突的假设的质疑，加以创造性的合成。

假设分析可以克服常规分析一些局限性：单个决策者某个时点的价值排序，不考虑截然不同观点，分析在自我封闭的组织内完成，只重视表面有逻辑一致性的标准。

假设分析的程序

〇明确利益相关者。第一阶段是对政策利益相关者加以统计、排序并决定其重要程度。

〇提出假设。第二阶段是提出一个包含各种假设的列表，这些假设中明确或隐含着对行动建议的支持。

〇假设质疑。第三阶段是对各项建议及其潜在假设，包括反假设进行比较、评估。

〇集中假设。第四阶段是对不同利益相关者的重要性及相对确定性对假设进行协商排序。

〇合成假设。第五阶段是为政策问题形成一个总体或合成的解决方案。


原始方案
共同数据
提出假设
反假设
共同数据
质疑假设
集中方案
共同数据
集中假设
最好方案
共同数据
合成假设

鱼骨图分析的技术

鱼骨图分析的技术

将“政策问题原因”与“政策问题后果”的因果关系用鱼骨的方式描述出来。

将鱼头画在右边，用一根横线表示主骨。在其上下分别画出斜线表示问题症结的方面，再用小横线表示形成原因。

鱼骨图分析的步骤

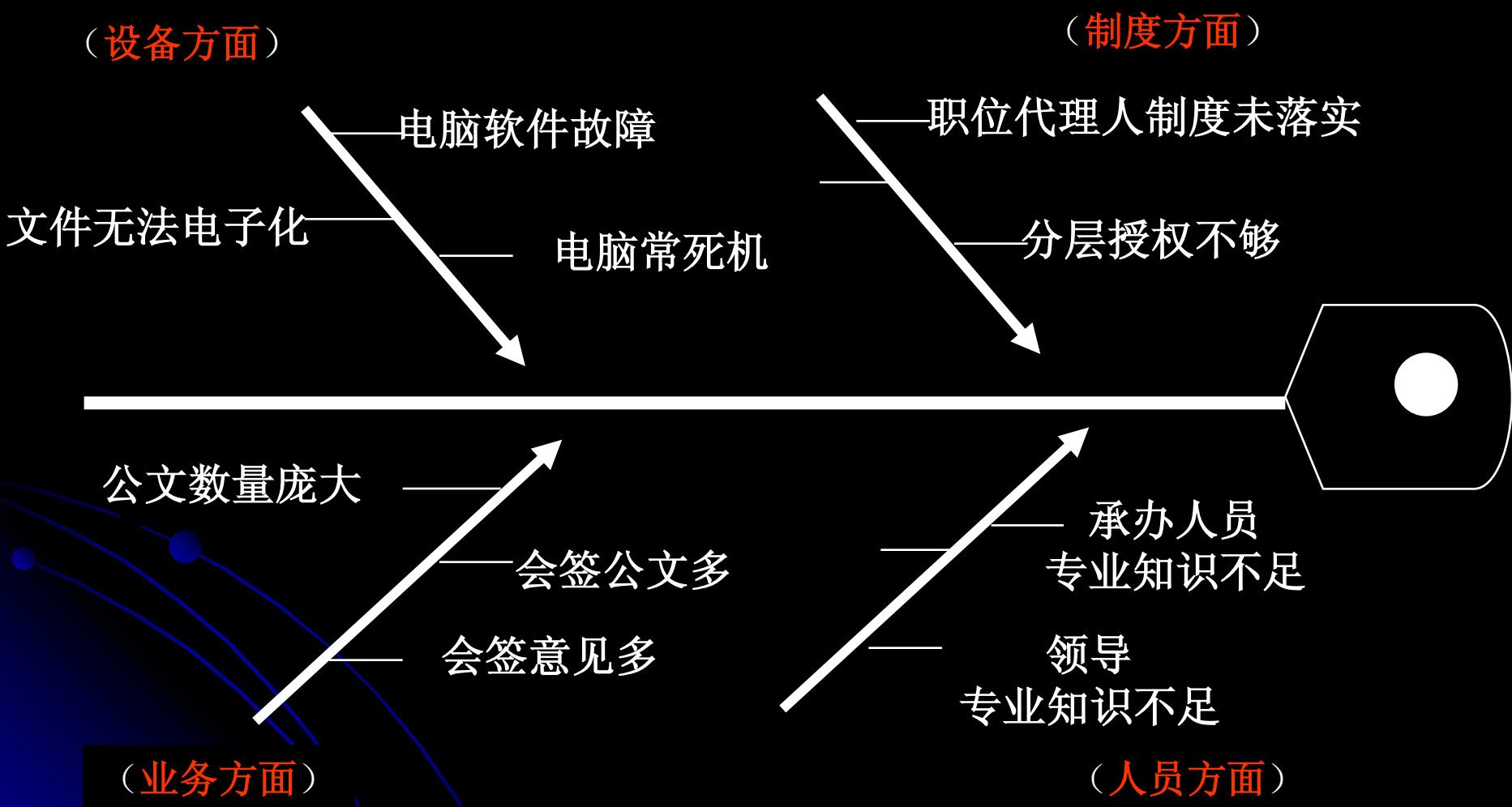
〇邀请学者专家将问题的症结和成因的类别界定出来;

〇组成脑力风暴小组，依据每一类别的问题症结和成因加以讨论、分析与论辩;

〇将论辩结果绘成鱼骨图;

〇进行投票或问卷调查，以决定问题症结的严重程度

诊断“公文办理时效何以如此迟缓”



问题检点表分析的技术

问题点检核表分析的技术

将问题中的要点即可能的症结一一找出，然后加以整理，制作成一张表。再邀请相关人员对问题点的存在和严重程度进行思考并填写，最后将问题点排序

诊断“开会时间为什么总是那么长”

问题点	回答百分比	优先顺序
主席主持会议能力差好训话	53%	1
会议通知太迟	10%	4
会议主题过多	20%	3
参加会议的单位和人数太多	49%	2
会议讨论的议题过多	8%	5

Ch6 公共政策行动建议分析

解决公共政策问题最终需要展开切实有效的政策行动。作为公共政策分析的重要环节，政策分析人员需要倡导某些政策行动建议。这些建议性的政策行动方案必须符合一定的标准，必须配有相应的政策工具。政策分析人员应当尽量说服决策者接受和推行政策行动方案。

案例：　重启建造大飞机的政策建议



2008年5月温家宝总理在人民日报发表文章，《让中国的大飞机翱翔蓝天》。他向世界宣告，中国大型飞机重大专项已经立项了，中国人要用自己的双手和智慧制造有国际竞争力的大飞机。让中国的大飞机飞上蓝天，既是国家的意志，也是全国人民的意志。我们一定要把这件事情做成功，实现几代人的梦想。



曾经参与国务院组织的“大飞机项目论证组”的中央政策研究室研究员王超平在接受《了望新闻周刊》采访时坚定的认为，“研制大飞机项目写进《国家中长期科技发展规划纲要》和“十一五”《规划纲要》，应当说是本届政府基于对国内外形势清醒认识的决断。”

研制“运十”的骄傲历史

所谓大飞机，是指起飞总重量超过100吨的运输类飞机，包括军用和民用大型运输机，也包括150座以上的干线客机。它是民航使用最广泛的主力机型。其实，大飞机项目曾得到我国几代领导人的高度关注和重视。早在30多年前，毛主席和周总理就对发展我们自己的大飞机制造业有所考虑。“运十”就是在他们的大力支持下，我国自主研制的第一架大型民用喷气式客机。





“运十”项目于1970年8月启动(又称“708工程”)，由中央直接指挥协调，各部委、军队及全国21个省市的262个单位参与研制，1978年完成飞机设计，1980年9月26日首飞上天。此后，又进行了各种科研试飞。

“运十”曾先后转场北京、合肥、哈尔滨、乌鲁木齐、昆明、成都等地，并先后7次飞抵起降难度最大的西藏拉萨贡嘎机场，飞西藏时“一周飞行5次，连续出勤无事故”。“运十”的性能非常好。飞抵拉萨机场时，地勤人员没有见过这种机型的飞机。当得知是我国自己研制的飞机时，都立正向飞机敬礼”。到1985年，“运十”共飞了130个起落，170个小时，最远航程3600公里，最大时速930公里，最高飞行升限11000米，最长空中飞行时间4小时49分。从性能上看，“运十”客舱按经济舱178座，混合级124座布置，最大起飞重量110吨，已经达到了“大飞机”的标准。当时的航空航天工业部评价其为“填补了我国民航工业在这方面的空白”。

国际航空界对“运十”的研制成功给予高度关注。时任波音副总裁的斯坦因纳于1980年5月在《航空周刊》上写文章指出：“‘运十’不是波音的翻版，更确切地说，它是该国发展其设计制造运输机能力十年之久的锻炼。”同年11月28日，路透社发文说：“在得到这种高度复杂的技术后，再也不能把中国视为一个落后的国家了。”

原三机部民机司副司长郑作棣曾指出，1988年“运十”飞机的研制在技术上已有10项突破。但就是这样一个可以让中国走上自主研发道路的项目，最终却遭遇下马。80年代中期，‘708工程’在没有经过正式程序的情况下不了了之”。“运十”的下马，使中国痛失了一个发展大型飞机的机遇。对此我们应该认真总结和反思。

“三步走”没有走好

20世纪80年代中期，中央对民用飞机工业发展制定了“三步走计划”：第一步是装配和部分制造支干线飞机，当时主要是装配麦道80/90系列飞机，由麦道提供技术；第二步与国外合作，联合设计研制100座级飞机；第三步是2010年实现自行设计、制造180座级干线飞机。可惜的是，“三步走”没有走下去。

“运十”项目下马后，中美合作的“麦道项目”作为国内研制大飞机的一种延续又进行了近10年，从1985年3月至1994年10月，国内共组装了35架麦道82，其中返销美国5架。1992年3月，中美开始合作生产麦道90，机体的国产化程度达到70%。1996年，中国航空工业总公司与空客、新加坡科技签约了联合设计生产100座级飞机AE-100的协议。

1997年8月，波音并购了麦道公司，麦道90项目在生产试飞两架后就仓促结束。1998年，空客终止了AE-100项目。于是，一切有关大飞机的研制工作彻底停滞。按照当时的价格计算，麦道90亏损了5亿美元。

耗资5.377亿元人民币研制的大飞机“运十”，从1985年2月起，就一直停放在上海飞机制造厂的一个角落里。

仅比欧洲空客晚两年起步的我国大飞机制造业，自此举步不前。而空客已经成长为与波音比肩而立的航空业巨人，我国的一些航空企业不得不依靠波音、空客的发包工程吃饭。

“运十”下马之后，关于大飞机的讨论一直在进行。由于大型飞机本身所具有的重要战略意义，制定“十一五”规划时，领导层面临着新的历史抉择：中国要不要自主研发大飞机？

科学家呼吁自主研发大飞机

早在1986年3月，时任中科院技术科学部主任的王大珩与陈芳允、杨嘉墀、王淦昌三位科学家一起，联名向中央递交了一份《关于跟踪研究战略性高技术发展的建议》，即后来产生广泛影响的“863计划”。这份建议书由王大珩起草，定稿后又由王大珩给邓小平等中央领导写了一封言辞恳切的信。仅仅两天后，邓小平就对这份建议作出了回应：“此事宜速作决断，不可拖延。”

近几年，王大珩先生一直在关心中国的航空工业，尤其是大型飞机问题。2001年4月中旬，20多位院士向中央上书，希望国家重视对大型飞机的研制，王大珩就是这20多位院士的领军人物。



2003年春天，王大珩亲笔上书温家宝总理。在这份建议中，王老恳切陈词，提出中国要有自己的大飞机。2003年5月25日，国务院总理温家宝看望了著名科学家王大珩。专门来听取这位科学家的政策建议。



原全国政协副主席、国家科委主任宋健，2007年在接受《了望新闻周刊》采访时说，不自主研究，完全靠引进，一些关键技术、一些具有战略意义的重大装备、甚至涉及国家安全的一些重大武器装备和急需的关键元器件都要依赖进口，那就必然处处受制于人。我们必须发展自己的核心技术！”他强调，“做一架飞机至少需要20年的时间，我们应该早动手，早部署。要抓紧时间去做。”

“大飞机专项”论证

2003年6月，国家正式启动“中长期科技发展规划纲要”的编制工作。同年11月陆续成立了由国务院批准的国家重大专项论证组。“大飞机专项”是第一个也是论证最为艰苦的一个“重大专项”。

“大飞机专项”的论证，主要是解决三个方面的问题，即“中国要不要做、能不能做和怎么做”。大飞机及其产业是一个国家科技水平和经济实力的重要标志，没有一定的科技和经济实力是干不成的。同时这个产业对推动整个国家的科技和经济发展乃至国家安全至关重要。因此对于中国要不要自己造大飞机的问题，专家们的意见比较一致。





从总体上看，我们在飞机总体设计上与国外的技术差距，通过努力是可以赶上的，飞机的设计和生产能力不可能凭空产生，只有在研发实践中才能提高。在机体、部件上，通过上世纪八九十年代的中美合作，我们已经初步获得了干线飞机的生产技术，而且作为总体制造商，对自己暂不能生产的部件可以进行全球采购，只要我们掌握自主设计和自主产品开发的知识产权。

更重要的是我们还拥有一批曾参与‘运十’研发、参与中美合作生产麦道飞机的技术人员。”王超平说，“如今，这些当年参加过实际锻炼、可以进行大飞机科研制造的各类相关人才，大多已年过花甲，许多人正在慢慢老去。若再不抓住机遇，那就真的是太迟了。研制大飞机绝非轻而易举的事，会有许多困难有待去克服，它需要各部门的团结协作。在中央提出“自主创新”的今天，更要有勇气、有信心去完成人民交付的重任。

如何实施大飞机项目

王超平认为，航空工业是战略性工业，它的发展关系到我国在关键领域技术能力的提升。“大型飞机项目”作为国家“重大专项”，其战略目标理应由国家决定，否则就无法有效实施。过去国家也曾有过两次关于自行研发干线飞机的决定，但是最终没有得到贯彻。这次“大型飞机项目”被列入“十一五规划”，体现了明确的国家意志，那就需要在国家层面上下决心去做，不要受任何干扰。

北京大学政府与企业研究所所长路风指出，对于目前的“先军、先民之争”、“干线、支线之争”、“自主设计与仿制之争”以及项目选址上的“东、西之争”等，国家决策层应首先明确大飞机项目的战略目标是开发大型民用客机，并且绝不动摇，以避免各种局部利益修改国家战略目标。

国务院组织的“大飞机项目论证组”成员高梁认为，航空工业被比作“工业科技之花”，它是一个国家工业基础的集成，又是高技术、高投入、高风险产业。其产品开发周期长、科研投资大、技术风险高、市场竞争激烈。航空产业的这些特点，决定了国家必须持续不断地鼎力支持。他强调，虽然现在已经是市场经济，但对于“大飞机”这样的项目，并不能完全以市场为取向。“目前我国航空工业还没有形成产业，这就需要国家制定相应的政策，支持、扶持大飞机项目并最终使之形成产业，带动我国航空工业实现跨越式发展。”



§1. 政策行动建议的作用与特点

政策行动建议涵义（6-1-1）
政策行动建议作用（6-1-2）
政策行动建议原则（6-1-3）
政策行动建议特点（6-1-4）

政策行动建议的涵义

公共政策行动建议分析是指政策分析人员依据政策问题建构分析和政策前景预测分析，尝试提出解决政策问题的行动方案的过程。

政策行动建议分析是政策分析人员将政策未来预测的信息转换为能够产生有价值的政策结果的行动信息的过程。（预测分析－行动分析）

政策行动建议的作用

衡量政策分析的成败

政策行动建议分析是整个政策分析活动的核心，行动建议能否被采纳，采纳后能否促成政策问题的解决是衡量政策分析活动成功与否的标志；



联系预测与执行

政策行动建议分析在政策分析中着起承上启下的中介作用，是问题建构分析和政策前景预测分析的延伸，又是政策执行监督分析和政策实施评估分析的前提;



提供决策咨询

政策行动建议分析直接为政策决策提供决断咨询，是政策利益相关者，特别是决策者在确定行动方案或设立项目最重要的参考；



政策行动建议的内容与要素

政策行动建议分析的内容

需要分析各种方案选择可能产生出何种结果，

需要分析何种产生结果的方案是最有价值的，

需要分析何种机构适合担当方案执行者，

需要分析应选择哪些工具来实施政策方案，

需要分析有哪些机构来监督政策方案的实施，

政策行动建议中包含的要素

政策行动建议是从多种有关应该做什么的倡议性主张（Advocative Claim）中选择出来的。

政策行动建议是政策分析论证的结论。

其中应包含:

- 政策问题（事实）
- 政策价值（价值）
- 行动目标
- 行动规划（工具、执行机构、执行监督与评估）
- 行动结果

政策行动建议的原则

适度倡导

适度倡导是政策行动建议分析的原则，即提出的行动建议方案的数量要适当。

与这种原则相反的是倡议不足与倡议过度。

倡导不足与过度

所谓倡议不足是指提出的倡议性主张过多。这会导致公众和政策决策者无所适从，选择的成本过大。

所谓倡议过度是指只提出一个倡议性主张。这会导致公众和决策者没有选择的余地。

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。应当对多个可能的行动方案进行系统比较和严格评价，而不要不惜功本和代价地去捍卫某种预先的立场和想法。这可以使我们能避免提出错误的建议。

政策行动建议的特点

倡议性

政策分析的行动建议方案只是给决策者提出的建议，它只是倡议如何行动，而不是命令人们必须怎样行动。



前瞻性

政策倡议性主张必须是在采取行动之前提出来，其目的就是供人们在走向未来，向前发展时进行经过选择、思考，决定采纳的行动方案。



可行动性

政策行动的倡议性主张中不仅要包括事实，还需要包括对开展具体行动的论证、对运用的政策工具的选择，对实际操作的指导。



价值性

政策倡议性主张既依赖于事实，也依赖于价值。预期的行动不仅能产生预测的结果，而且这种结果对个人、群体和整个社会是有价值的，是能够做、应当做和必须做的。



道德性

倡议性主张的价值背后所具有的道德在目的和手段上要能有够机统一，并且要协调不同代际间的利益，必要时要考虑代际补偿。





§2. 政策行动建议的选择模型

行动建议简单选择模型（6-2-1）

行动建议复杂选择模型（6-2-2）

行动建议两种模型的区别（6-2-3）

政策行动建议简单选择模型

政策行动建议模型类型

政策分析人员的政策行动倡议性主张必须在两个或两个以上的方案中通过选择才能提出来。

存在两种选择模型：

- 简单的选择模型
- 复杂的选择模型

方案一:
发展公共交通（A）
城市交通不拥挤（O1）

方案二:
发展私人小汽车（B）
城市交通拥挤（O2）

方案一:
发展公共交通（A）
城市交通不拥挤（01）

A ⟶ O1

B ⟶ O2

01优于02

所以A

简单的选择模型包含的假设

- 单个决策者
- 产生的结果是确定的
- 结果只在一个时点上马上表现出来
- 这三个假设条件很少都能具备

在引进项目的选择上，就具有复杂性。

方案A，引进一个大型造纸项目，可解决该城市5000人就业，用地2000亩，有严重污染，税收2000万。

方案B，引进一个自动制袜项目，可解决该城市500人就业，用地1000亩，污染少，税收500万。

选择：从安排就业考虑，建议方案A

选择：从保护用地考虑，建议方案B

选择：从扩大税收考虑，建议方案A

政策行动建议复杂模型包含的假设

- 多个利益相关者、多个决策者，
- 方案的结果具有不确定性，具有风险性，
- 结果受时间影响，有随意性，

政策行动建议不同模型的区别

简单选择模型和复杂选择模型在选择的传递性是不一样的。

通常简单选择是有传递性的选择（Transitive Choice）。在若干方案中按某一属性选择，如果有:

选择组（A1，A2）中A1优于A2，

选择组（A2，A3）中A2优于A3，

则在选择组（A1，A3）中，必然是A1优于A3，反之则是非传递性。比如在选择组（A1，A3）中A3优于A1。

通常复杂选择则是具有非传递性的选择（Non-transitive Choice）。在若干方案中按某一属性选择，如果有:

选择组（A1，A2）中A1优于A2，

选择组（A2，A3）中A2优于A3，

选择组（A1, A3）中A3优于A1，

就会出现循环结果，选择是非传递性的



§3. 政策行动建议的工具选择

政策工具涵义与类别（6-3-1）
自愿性工具（6-3-2）
强制性工具（6-3-3）
综合性工具（6-3-4）
政策工具选择模型（6-3-5）

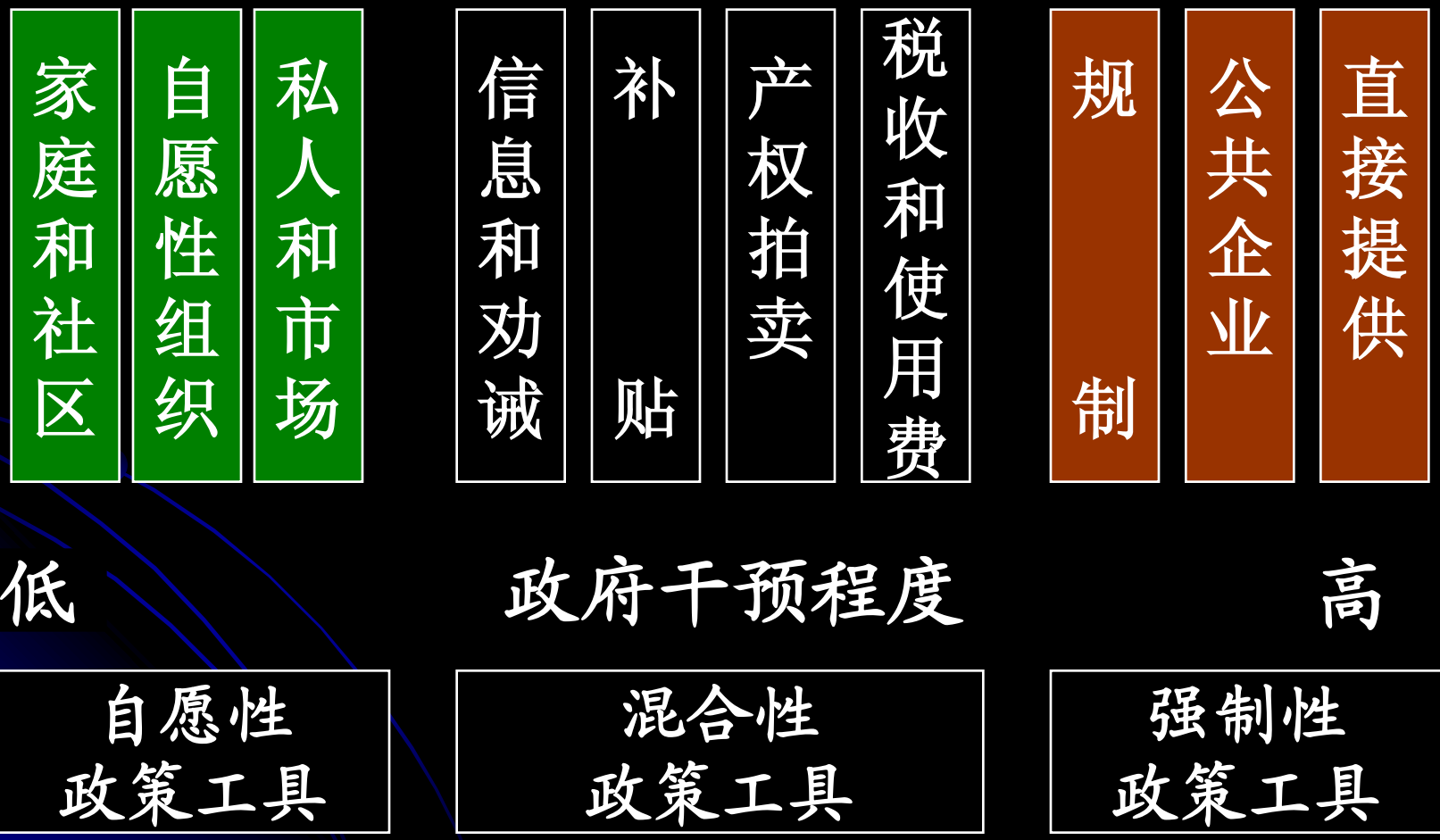
政策工具涵义与类别

政策行动建议中的工具要素

政策行动建议分析是指向解决政策问题的实际行动操作的，因此，政策行动建议分析所提供的倡议性主张中应当将政策目标与实现目标的手段统一起来。

政策行动建议中指向政策目标的手段就是政策实施的工具。

公共政策工具类别的图谱



自愿性政策工具

自愿性政策工具的总体特征

立足在自愿的基础上解决问题

能够在紧急情况下迅速解决问题

可以在多元网络治理中日益发挥作用

解决问题的成本比较低

不需要政府支付更多的经费

不能解决需要更多经费的问题

家庭和社区工具的特征

解决对儿童、老人、病人的照看

对邻里、朋友感情和金钱的帮助

不图经济回报，只求感情上满足

只需要政府授权和少量补贴

不能解决复杂的经济困难

分散化缺乏政府服务的规模效应

自愿性组织工具的特征

不是被强迫成立也不以营利为目的

可为无自理能力的社会成员提供帮助

可填补政府公共服务的空白与漏洞

在社会救助上具有灵活性，反应快

有些自愿组织需要政府提供基金

许多自愿组织会演变为官僚式机构

私人和市场工具的特征

消费者和生产者经市场互动都能获利

在提供私人产品和配置资源上有效

市场不能提供公共防务、警察、路灯等公共物品

市场会导致社会的不公平

强制性政策工具

强制性政策工具的总体特征

政府直接命令个人或企业从事某种活动

政府很少给个人、企业以自由裁量权

政府直接提供物品和服务，支出较大

规制工具的性质

所谓规制是政府部门要求一部分个人或机构在作出一定行为时必须遵循一定的程序和行动方案。政府中有一定的职能机构来对规则的贯彻进行监督和管理。对不遵循者要加以处罚。

规制可分为经济规制和社会规制。前者是一种传统形式。它主要对产品的数量质量、投资回报、进入和退出行业作出规定。后者是新兴形式，主要对健康、安全和社会惯例作出规定。

○规制工具的优势

规制只需定标准，所需信息少

能对预料之外的突发事件能够及时作出处理

在目标明确时比其它工具更有效率

依赖可预见性，可作出执行计划

能对危机事件作出快速反应

与补贴、税收相比政策成本低

可以用来进行政治动员

○规制工具的缺陷

限制交易，影响价格机制，引发经济混乱，

有时会阻止试验、创新和技术进步，

不允许随机应变，缺乏灵活性，

无法对所有不受欢迎的行为都加以规制，

规制的成本过高，

公共企业工具的性质

任何一种社会制度下的政府公共管理都会利用公共企业来作为政策执行的工具。公共企业是政府创办的，为满足公共物品和公共服务需要的一种手段。

政府创办的公共企业必须是有限的，而且要采取措施，防止其垄断性。

○公共企业工具的优势

能提供私人企业不能提供的公共物品和服务，

与规制相比，公共企业的公司运作程序简化，

政府开办公共企业所需信息较少，

公共企业可以为政府提供公共基金，

○公共企业工具的缺陷

政府不能有效地控制公共企业，

公共企业因为很难倒闭，所以效率较低，

公共企业具有垄断地位，

直接提供工具的性质

是政府广泛使用的、基本的政策工具。它通过政府工作人员，运用公共资金，直接向民众提供公共物品和公共服务。

绝大多数国家政府通过直接提供的工具来完成以下职能：国防、外交、政策、消防、社会保险、教育、公共土地管理，人口普查、地质勘探、维护公园、修筑道路，等等。

○直接提供工具的优势

所需信息比其它的强制性工具更少，

可为部门提供效率更高的资源、技能和信息，

可避免间接提供时的协商、讨论，

可使交易成本最小化，

○直接提供工具的缺陷

缺乏灵活性可能导致低效，

导致政治控制，

官僚机构不是竞争主体，不重视成本问题，

政府部门间职能交叉会影响工具的使用，

混合性政策工具

混合性政策工具的总体特征

介于强制性与自愿性之间，

体现政府的权威性、主导性，

表现政策利益相关者的回应性，

信息发布工具的性质

是政府向私人和公司传递消息，希望他们按照政府的愿望改变自己的行为。这类信息包括旅游信息、计划信息、经济社会统计信息等。

有些行为带有个人的特征，政府无法强制个人都改变行为方式，这时发布信息是好的选择。政府本身又掌握着社会经济的大量信息，因此，利用发布来引导公众人采取有益的行为是政府容易做的规制措施。

○信息发布工具的优势

具有普遍性，能让公众增加知识

在一些情况下能引导人们改变行为

○信息发布工具的缺陷

在相当多的情况下人们不愿意接受信息的引导

劝诫和说服教育工具的性质

是政府希望私人和公司要通过努力来改变偏好和行为方式。比如敦促人们励行节约、不要浪费清洁水，保持身体健康、多利用公共交通，等等。

劝诫和说服教育这种工具形式只是比信息发布更多一点政府引导的色彩。

○劝诫和说服教育工具的优势

当政府面对公共问题而一时无好的解决方案时，先行劝诫是好的选择。一旦问题解决了，就无需再采取措施。一旦找到好的解决方案，又可以转换工具。

发生社会危机时，政府先作劝诫可以表明它政府正在设法解决危机

在没有其它好的方案可以迅速解决公共问题时，政府仍可以作道义的劝告

补贴工具的性质

是在政府主导下，由政府、私人、企业和社会组织联合起来向其它的私人、企业、社会组织提供多种形式的财政转移。这是政府对个人和社会作出了政府鼓励的行为的奖偿。个人、企业、社会组织获得了补贴，其行为的成本和收益都会改变，从而更能按政府所希望的行为方式行事。

○补贴工具的多种形式

赠款。赠款给生产者是为了让其生产更多的相关物品和劳务，也可运用政府基金支持中小学和大学教育。赠款需要经过预算环节。

减税。包括延期缴税、削减税收、税收豁免、降低税率、部分免税等。这一工具不需要经过预算，不需要动用现金。

票证。是标有货币面额的纸质凭证。消费者凭票证可以获取相应的物品和劳务。虽然政府也需要运用现金，但与赠款不同，它直接提供给消费者。

贷款。它与赠款也不同，不能将全部贷款视为补贴，补贴的只是利差。

限产。对特殊商品限制产量，这也是一种补贴。因为产量减少了，价格就提高了。生产者的利润也高了。

○补贴工具的优势

某些人不愿意做公众希望他做的行为，补贴就可以解决问题，

对于政府来说，补贴是可以灵活使用的工具，

补贴可以鼓励个人、企业和组织创新，

管理补贴这一工具的成本较低，

补贴在政治上更容易接受，

○补贴工具的缺陷

需要运用现金的补贴需要从政府当年的预算中列支，就容易遇到预算通过的困难，

对何种对象需要补贴需要先行调查，成本较高，

有些补贴 对公众和社会是间接发生作用的，不适合在危急时刻使用，

有时补贴并不是十分必要的，补贴就会成为某些人的意外收获，导致不公平

产权拍卖的性质

是政府通过可转让的消费权证，在没有市场的领域创造市场，主要是创造稀缺资源消费权市场。这些资源可以是土地、出租车营运牌照，摩托车牌照，也可以是有污染的材料。

政府为了控制和限定污染物的使用，通过拍卖使用权来分配这些有限额的资源。要使用污染物的公司必须先在拍卖市场购买使用权，然后才能购买污染物本身。那些有替代资源的厂商就会放弃使用污染物。

○产权拍卖工具的优点

容易构建。政府只要事先确定允许使用的某种物品的最大数量，并以此为基础来规定出上限，其余交由市场操作，

调整灵活。政府在需要时可以对原先规定的上限加以调整，

给出了政府能够容忍的不受欢迎的活动的固定数量，

○产权拍卖工具的缺陷

可能鼓励投机。投机者者可以通过高价买断并独占所有产权，对其它弱小的企业设置进入壁垒，

可能产生灰市和黑市。无力和无机会购买产权的企业和商家就会在无奈下行骗，强制的成本就很高，

存在一定的不公平。不是以需求分配产权，而是以购买力分配资源，

征税工具的性质

本来是公民和企业对国家应尽的义务。政府征税是为了增加收入。但征税也可以作为鼓励或限制某些行为的政策工具。

征税可以用来建立对个人有好处的保障保险基金。个人所得税中有一部分就是用于建立社会保障基金的。

征税还可以用来约束不受欢迎的行为，对饮酒、吸烟、使用高级化妆品加以征税，是政府试图减少这些行为。

用户收费工具的性质

类似于产权拍卖。目的还是让不受欢迎的行为维持在一定的、可接受的水平上。

产权拍卖是控制内部性行为，用户收费是控制外部性行为。比如，对污水排放收费，污染者就会将排放量控制在一定水平上。如果排放者继续付出成本来减少污水排放，其减排的成本正好等于政府收取的排污费用。政府力求将排污的收费水平维持在社会收益等于社会成本的点上

○征税和用户收费工具的优点

两者都易于建构，人们都希望降低成本 ，

两者都是对不受欢迎的行为的持续的财政约束，

两者都易于促进行为创新，

两者使用起来较为灵活，标准可以调整，

两者都是受欢迎的工具，

○征税和用户收费工具的缺陷

需要为制定合理的征税和收费标准而支付成本，

在寻求合理的收费标准时可能对资源的合理配置产生影响，

在危机时期这些工具的效果普遍不好，

执行不容易，管理成本高，

政策工具选择模型

选择合适的政策执行工具是政策执行的重要方面。政策行动建议分析中工具选择有三种模型：

- 经济学模型
- 政治学模型
- 综合性模型

政策工具选择的经济学模型

福利经济学家更多地倾向于政府对社会的干预，从而选择纠正市场失灵的混合政策工具。

在进行政策工具选择时，倾向于作严格的技术上的操作，以便选择能有效克服市场失灵的政策工具：评估各种工具的特征，将它们与不同类型的市场失灵相匹配，估计其相对成本

面对几个世纪以来的特大金融危机和经济全球性衰退，不同国家的政府选择的干预工具是不一样的。

美国选择的是适合增加储蓄、减少财政赤字、制止货币贬值的工具;

中国选择的是调整产业结构、增加内需、货币适当升值的工具体系。

政策工具选择的政治学模型

一种观点认为，政府总是倾向运用没有强制性或强制性较小的工具，除非有外部压力，才会使用其它工具。

因此，政府选择政策工具时典型的做法是，开始时只是采取最低限度的行动，如劝告，如不成，再缓慢地转向直接提供。

政治学选择的另一种观点认为，政府政策工具的选择并不是一件技术上的事情。选择往往取决于资源约束、政治压力、法律框架，以及以往工具使用的教训。

政府经常会因环境变化而重新选择政策工具。常常从基于信息的工具转向基于其它资源的工具，从仅仅依靠强制到金借助金融和组织资源的工具。

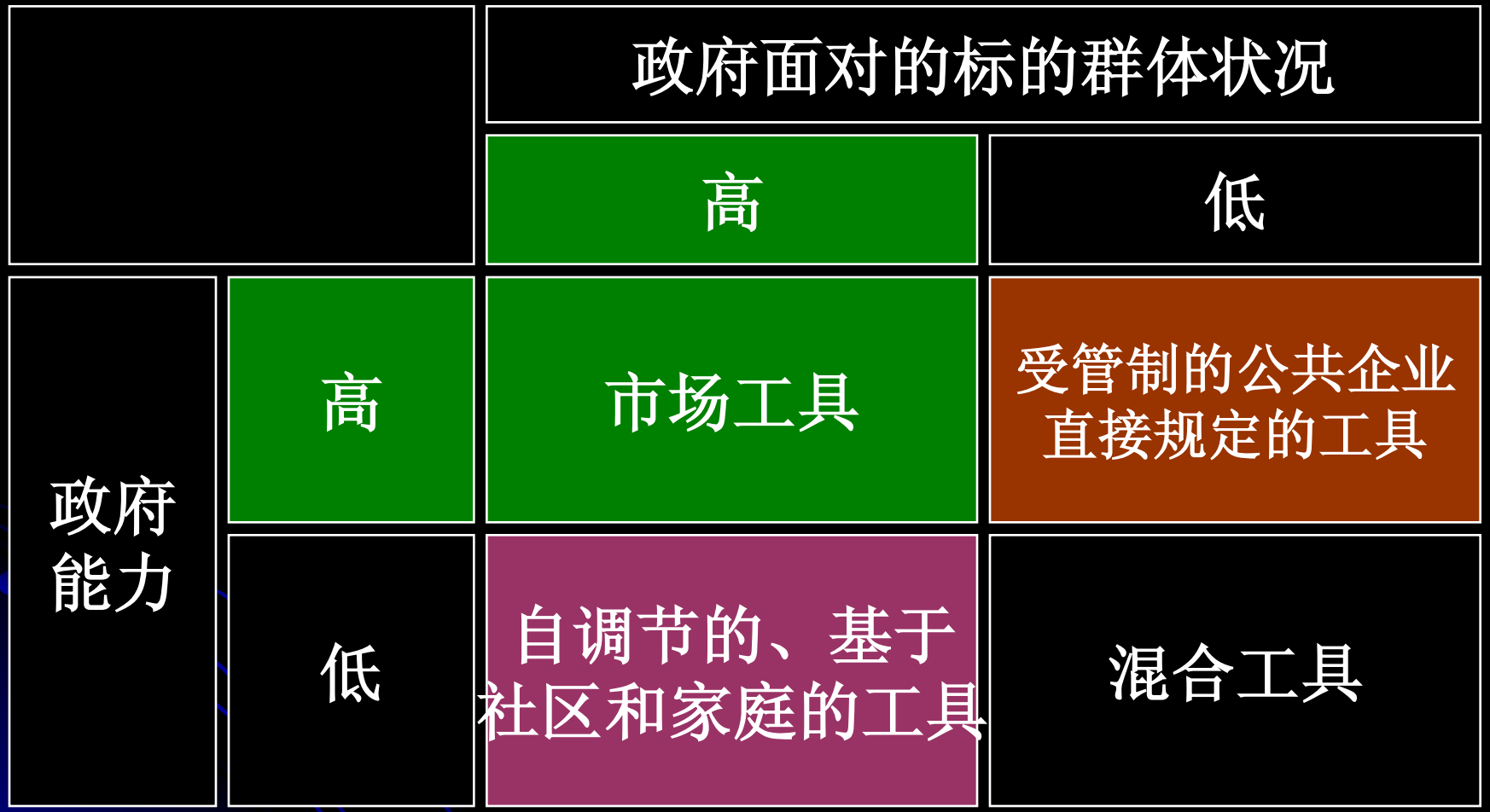
政策工具选择的综合性模型

政策工具选择取决于两个变量:

- 政府计划能力的大小，政府可以影响社会行动主体的组织能力的高低;
- 政府面对的行动主体的状况，政府需要打交道的主体的数量和规模;

区分三类政府

- 集权型政府。首先选择规制工具，而且扩大社会规制。在引发社会反抗时，才会考虑混合型或自愿型政策工具。
- 放任型政府。首先考虑混合型与自愿型政策工具，到不得已时再采用强制型政策工具。
- 威权型政府。强制型与混合型工具并重。

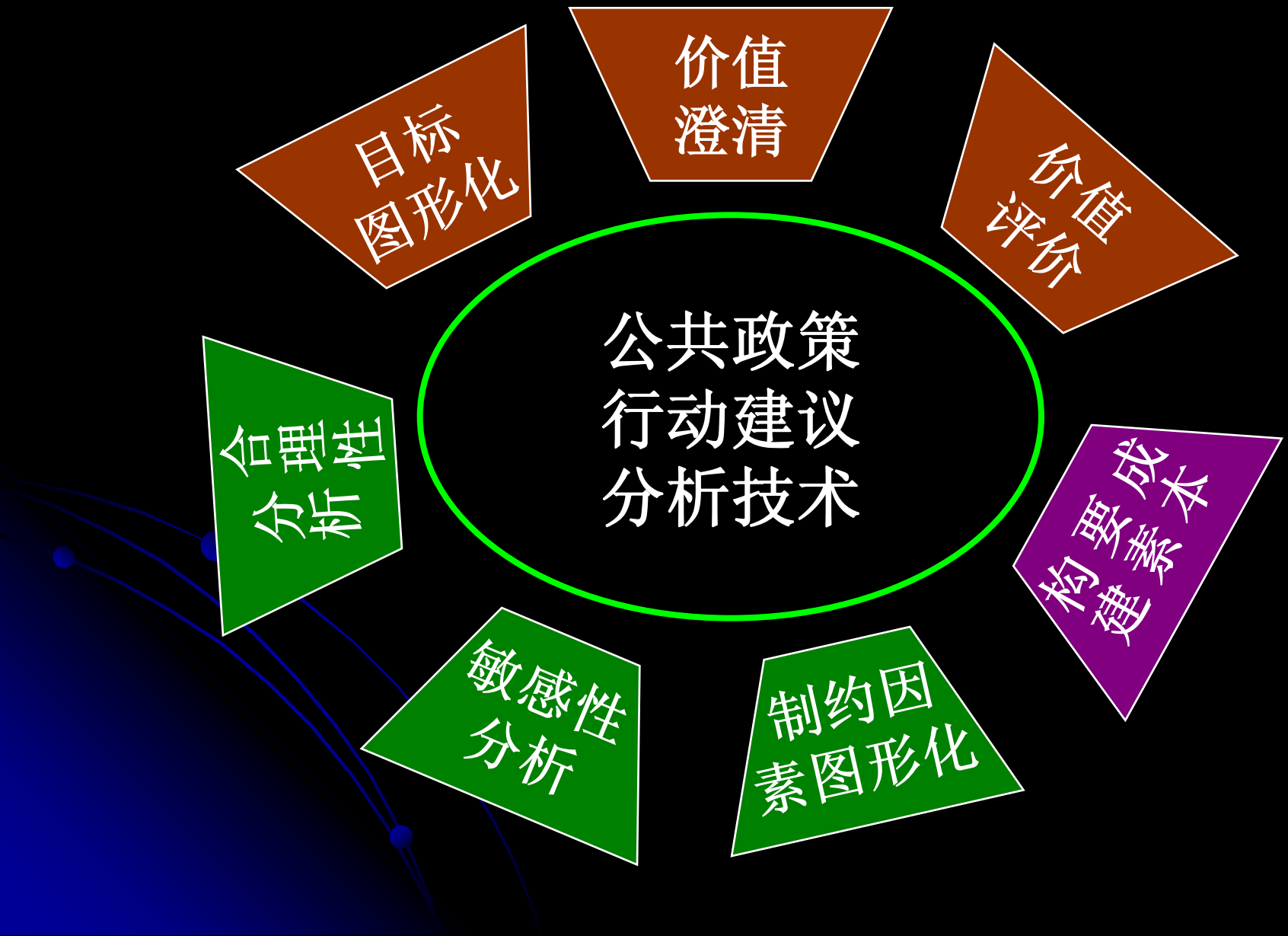

政府面对的标的群体状况
高
低
政府能力
高
低
市场工具
受管制的公共企业直接规定的工具
自调节的、基于社区和家庭的工具
混合工具



§4. 政策行动建议分析的方法

分析的方法（6-4-1）
目标图形技术（6-4-2）
价值前提澄清技术（6-4-3）
价值评价技术（6-4-4）
成本要素分析（6-4-5）
敏感性分析（6-4-6）
合理性分析（6-4-7）
制约因素图形分析（6-4-7）

政策行动建议分析技术类型

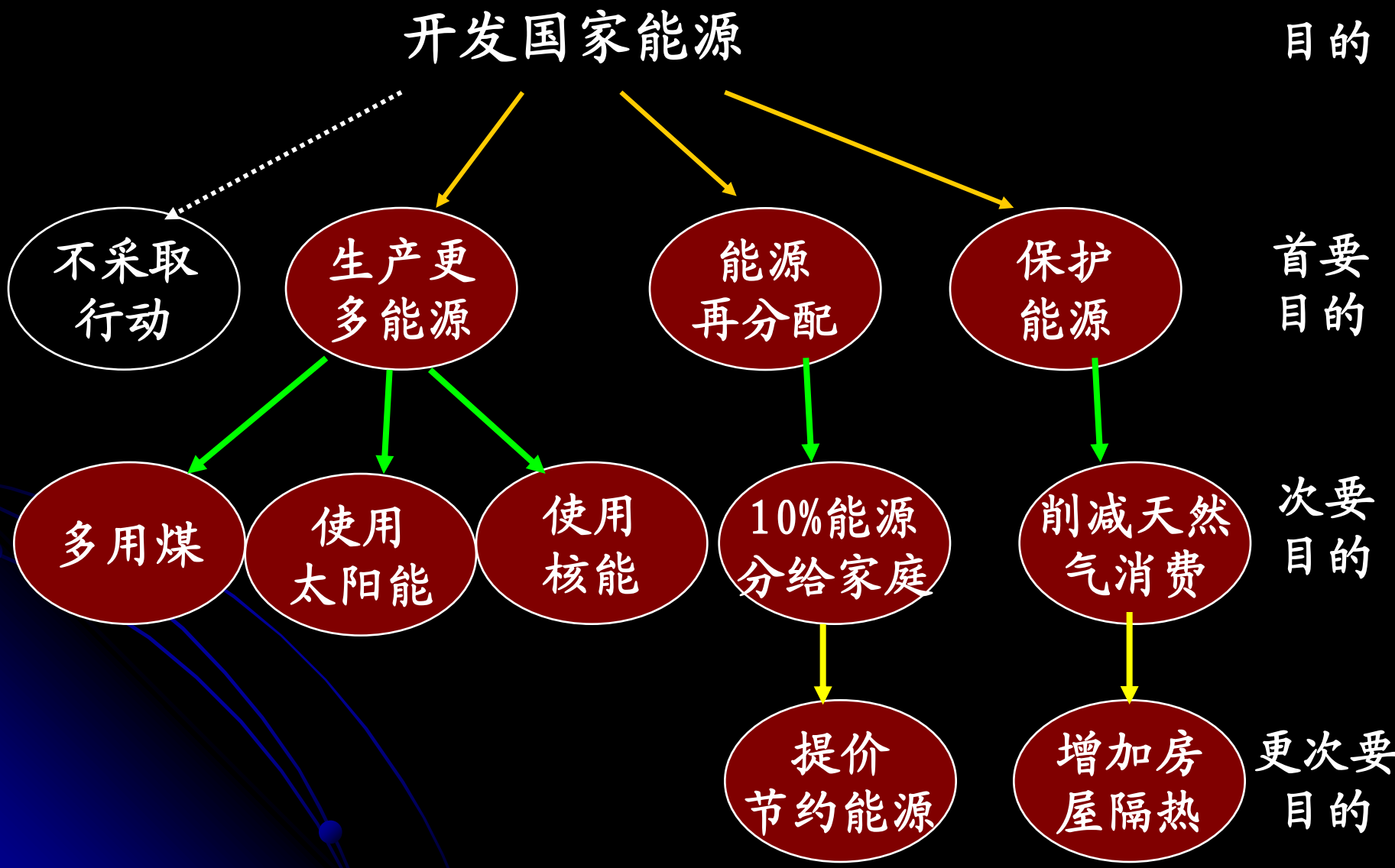


目标图形化技术

目标图形化技术手段

政策行动建议中基础的也是关健的环节是要确定分析的政策目标。为了思维清晰，在理清目的、首要目标、次要目标以后，可按照层级，加以垂直排列，构成目标树。

分析人员可先从已经确定的若干目标入手，构建简单的目标树。接着运用层级、类别分析、头脑风暴法，在原先的图形上补充，形成一整套完整的目标。可以自上而下设问“应怎样完成目标”，再自下而上设问“怎样实现目标”


开发国家能源
目的
不采取行动
生产更多能源
能源再分配
保护能源
首要目的
多用煤
使用太阳能
使用核能
10%能源分给家庭
削减天然气消费
次要目的
提价节约能源
增加房屋隔热
更次要目的

价值前提澄清技术

价值前提澄清技术手段

确定并划分支持政策目标的价值前提。公共政策价值是多元的（效益、效率、充分性、回应性、公平性、适宜性），因此必须弄清楚：何种价值前提支持政策目标的选择？它是政策分析人员的，政策决策者的，特殊利益群体的，还是社会整体的？那些支持政策目标的价值前提是基础性的，那些是实际性的

政策价值前提澄清的步骤

将政策或项目的所有相关目标用目标树列出，

明确所有影响政策目标的和受政策目标影响的利益相关者，包括政策分析人员，

列出所有政策利益相关者赞成的价值前提，

将所有价值前提分为个人的价值表达，特定群体的价值陈述和判明普遍好坏的价值判断。

价值评价技术

价值评价技术手段

主要是通过对反对意见的分析来增加政策行动建议的说服力。

价值澄清把重点置于利益相关者的政策目标选择和支持目标的价值前提的分析上。价值评价则将重点移到对不同利益群体的目标以及作为其基础的价值假设冲突的分析上。

政策价值评价的方法步骤

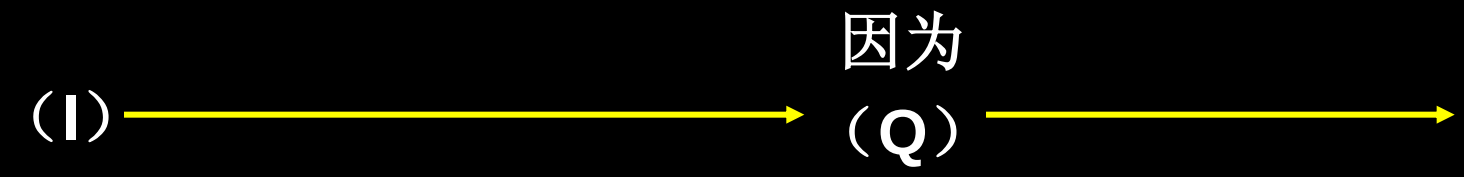
确定一个或多个政策倡议性主张，作为政策行动建议的基础

列出所有影响行动建议或被行动建议影响的相关人

描述每位政策利益相关人对行动建议或支持或反对的意见

明确辩论的每一个要素：信息（I）、主张（C）、修饰词（Q）、理由（W）、支持（B）、反驳（R）

评价每一个意见的道德说服力



低成本隔热计划
净收益为5000万
成本收益比率为
5：1，节约能源

由于
（W）
计划将增加
社会总福利

因为
（B）

计划产生一种社会状况
至少一人情况得到改善
没有人受损，计划可产生
补偿受损者的收益

政府应采取这
一计划

除非
（R）
计划不能增加
社会平等正义

因为
（B）

计划不能产生
状况坏的人有所改变

成本要素技术

成本要素手段

是对建立和实施一个政策或某个项目所需要的成本加以分类和描述。

成本要素构建的重要性在于在资源有限的情况下，配置了一种行动建议的资源耗费就意味着牺牲了另一个行动建议的资源配置。

成本要素构建的要求是两个：穷尽和互斥。

主要成本分为三类：一次性固定成本、投资成本和环循成本（操作保养）

敏感性分析技术

敏感性分析手段

敏感性分析是用来测试成本收效或成本效益分析中出现不同假设时，分析结果变化程度的方法。

由于政策方案在未来实施时具有风险性和不确定性，会出现不同情况，因此，原先的成本、收益、效益的估算就会有变异，这一方法主要是了解分析结果对不同假设的“敏感”性。

敏感性分析技术的运用

有一公共人力资源培训项目，在估算其交通费用时，分析人员要考虑到其中的不确定性。主要是油价的变化，以及不同的培训地点对油价变化的影响。

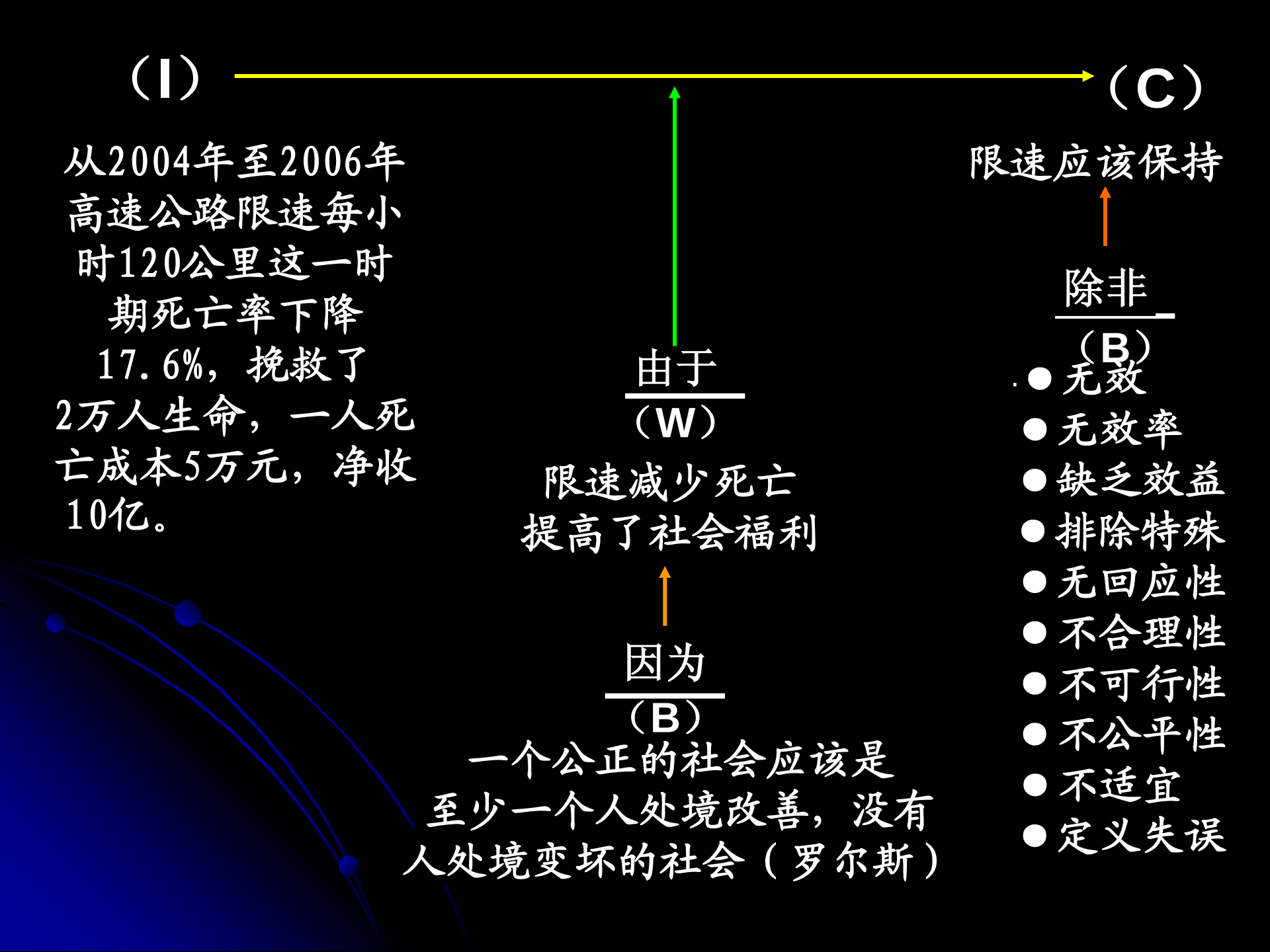
分析人员采用了敏感性分析技术。假设培训地点设在城乡结合部，假设油价在培训期间会以10%、20%和30%三种幅度上涨，则会出现交通费用的不同情况。在预算时应选择费用高的作为做计划的依据。

计划	油价提高		
	10%	20%	30%
Ⅰ、城乡结合部			
总成本	4400	4800	5200
受训人数	5000	5000	5000
每名受训者成本	0.88	0.96	1.04
Ⅱ、城市			
总成本	4500	4800	5100
受训人数	5000	5000	5000
每名受训者成本	0.90	0.96	1.02

合理性分析技术

合理性分析手段

合理性分析是通过对照对立的意见来测试政策行动建议的一种方法。每一种政策行动建议都会有与之对立的意见，每一种对立意见都可能对建议构成威胁。只有逐一的考虑那些反对的意见，对它们作出反驳，才能保证提出的行动建议是合理的。


（I）
（C）
从2004年至2006年高速公路限速每小时120公里这一时期死亡率下降17.6%，挽救了2万人生命，一人死亡成本5万元，净收10亿。
由于
（W）
限速减少死亡
提高了社会福利
因为
（B）
一个公正的社会应该是至少一个人处境改善，没有人处境变坏的社会（罗尔斯）
除非
（B）
限速应该保持
无效
无效率
缺乏效益
排除特殊
无回应性
不合理性
不可行性
不公平性
不适宜
定义失误

已知（I）信息和资料显示，已经实施的高速公路的一定的限速，减少了死亡率，净收益增加。

由于（W）这一成本收益提高了社会福利，

因为（B）依据罗尔斯的公平标准，一个好的社会应当是处境差的人得到改善，而其它人处境未变坏。

因此（C）应当继续实行高速公路限速。

除非（B）下列反对意见成立。

制约因素图形技术手段

在于确定妨碍政策或项目通过的限制条件和障碍。

物质制约

法律制约

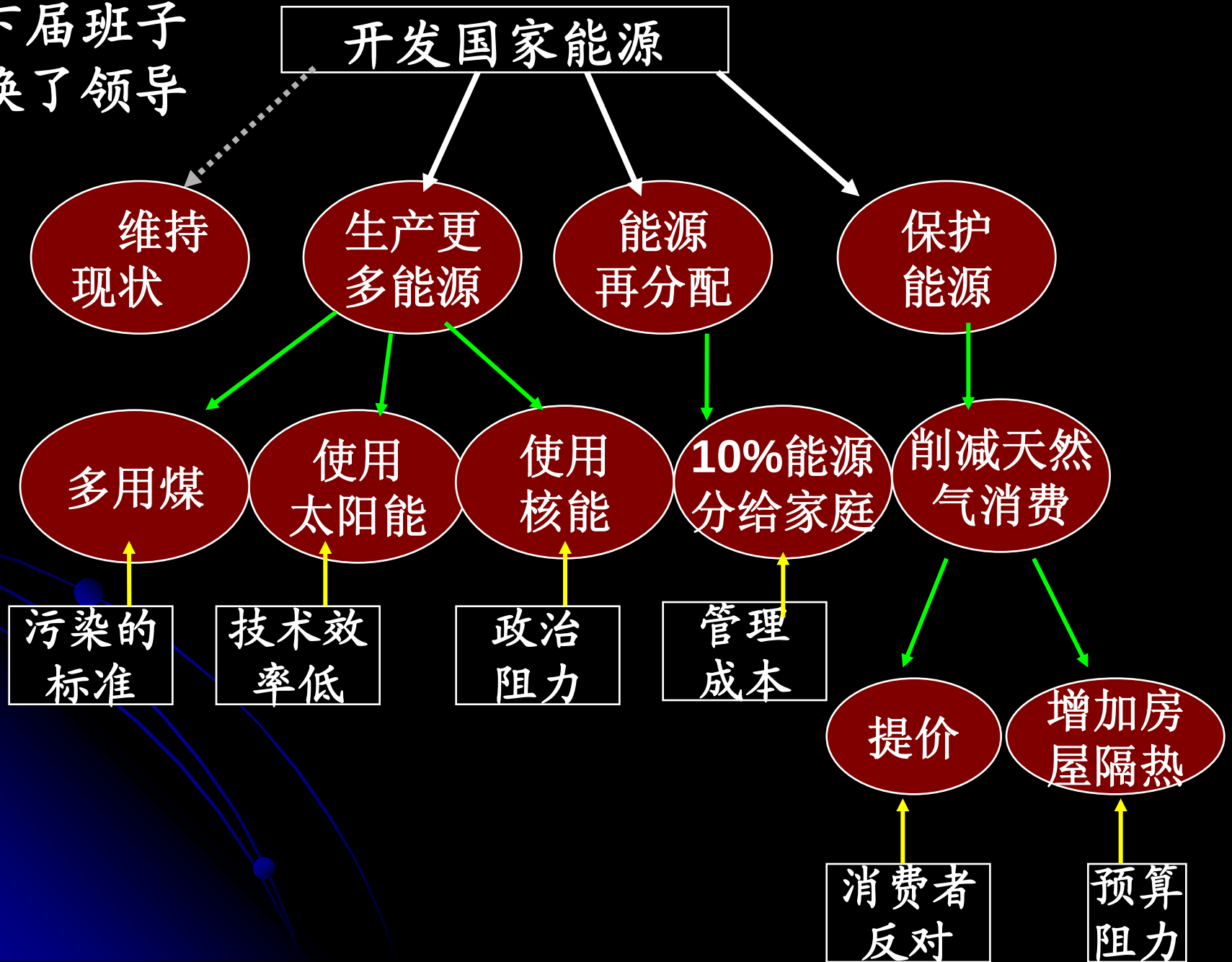
组织制约

政治制约

分配的限制

预算的限制

下届班子
换了领导


开发国家能源
维持现状
生产更多能源
能源再分配
保护能源
多用煤
使用太阳能
使用核能
10%能源分给家庭
削减天然气消费
污染的标准
技术效率低
政治阻力
管理成本
提价
增加房屋隔热
消费者反对
预算阻力



公共政策管理

III

Ch7公共政策结构周期管理

公共政策是以执政党组织、政府机构为主的公共部门为解决公共问题而展开的活动。要提升公共政策活动的民主性、科学性和有效性，除了需要进行公共政策研究和开展公共政策分析以外，还需要对公共政策的领域、结构和周期加以管理。

案例 “中央一号文件”聚焦三农系统配套







中央一号文件

2012年12月21日至22日，中央农村工作会议在北京举行，中共中央政治局委员马凯主持第一次全体会议，国务院副总理回良玉出席会议并讲话

2012年12月31日，2013年中央一号文件，《中共中央、国务院关于加快发展现代农业，进一步增强农村发展活力的若干意见》正式发布，这是新世纪以来，中共中央连续10年在每年发布的第一号文件。如果从改革、开放算起，这已经是第15个中央一号文件了。

“中央一号文件”指的是中共中央每年发布的第一份文件，它在中国全年工作中具有纲领性和指导性的地位。新世纪以来，中共中央已经连续第十年发布将重点放在“三农问题”上的一号文件。“中央一号文件”，现在也已成为中共中央重视农村问题的专有名词。



“五个一号文件”

“三农”问题在中国的改革开放初期曾是“重中之重”，中共中央在1982年至1986年连续五年发布以农业、农村和农民即“三农”为主题的中央一号文件，对农村改革和农业发展作出具体部署。这五个“一号文件”，在中国农村改革史上成为专有名词——“五个一号文件”。

●1982年1月1日，中共中央发出第一个关于“三农”问题的“一号文件”，对迅速推开的农村改革进行了总结。文件明确指出包产到户、包干到户或大包干“都是社会主义生产责任制”，同时还说明它“不同于合作化以前的小私有的个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分”。

●1983年1月，第二个中央“一号文件”《当前农村经济政策的若干问题》正式颁布。从理论上说明了家庭联产承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。

●1984年1月1日，中共中央发出《关于一九八四年农村工作的通知》，即第三个“一号文件”。文件强调要继续稳定和完善联产承包责任制，规定土地承包期一般应在15年以上，生产周期长的和开发性的项目，承包期应当更长一些。

●1985年1月，中共中央、国务院发出《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，即第四个“一号文件”。取消了30年来农副产品统购派购的制度，对粮、棉等少数重要产品采取国家计划合同收购的新政策。

●1986年1月1日，中共中央、国务院下发了《关于一九八六年农村工作的部署》，即第五个“一号文件”。文件肯定了农村改革的方针政策是正确的，必须继续贯彻执行。

新世纪十个一号文件

时隔18年，中共中央总书记胡锦涛于2003年12月30日签署、2004年1月，中央下发《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》，该文件是改革开放以来中央的第六个关于“三农”的“一号文件”，也是新世纪第一个关于“三农”的“一号文件”。

新世纪以来的8个中央一号文件

2011年《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》

2010年《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》

2009年《中共中央国务院关于２００９年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》

2008年《中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》

2007年《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》

2006年《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》

2005年《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》

2004年《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》

冯琦 编制 新华社发

连续、配套、重点

连续

五个一号文件，是连续支持农村以联产承包责任制为主要内容的改革。

十个新世纪一号文件，是连续支持强农惠民增收和建立新农村建设体制。

配套

2012年2月1日发布的《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》，是新世纪以来指导“三农”工作的第9个中央一号文件。前8个一号文件的主题集中在新农村建设，让农民增收。第9个一号文件突出强调部署农业科技创新，把推进农业科技创新作为今2012年“三农”工作的重点。

科技创新驱动，

技术推广能力，

加强科技培训，

改善设施装备，


2012年中央一号文件七大亮点
2012中央一号文件五个特点
体现民生新意
调整农业战略
推进城镇建设
构建良性治理
增加农业投入
甘州在线
www.gzxw.com.cn



自2004年以来，中央已经连续下发了九个“一号文件”，出台了一系列直接有效的强农惠农政策，2013年中央一号文件的主题是创新农业经营体制。对于未来发展农业经营，中央确立的主要基调有五方面，一是扶持一家一户的农民发展专业化、规模化、机械化生产；第二，大力发展农民的专业合作，需要在营销和信贷的合作方面加大改革力度；第三，构建新型农业社会化服务体系；第四，培育新型农民；第五，充分保障农民的土地财产权利。

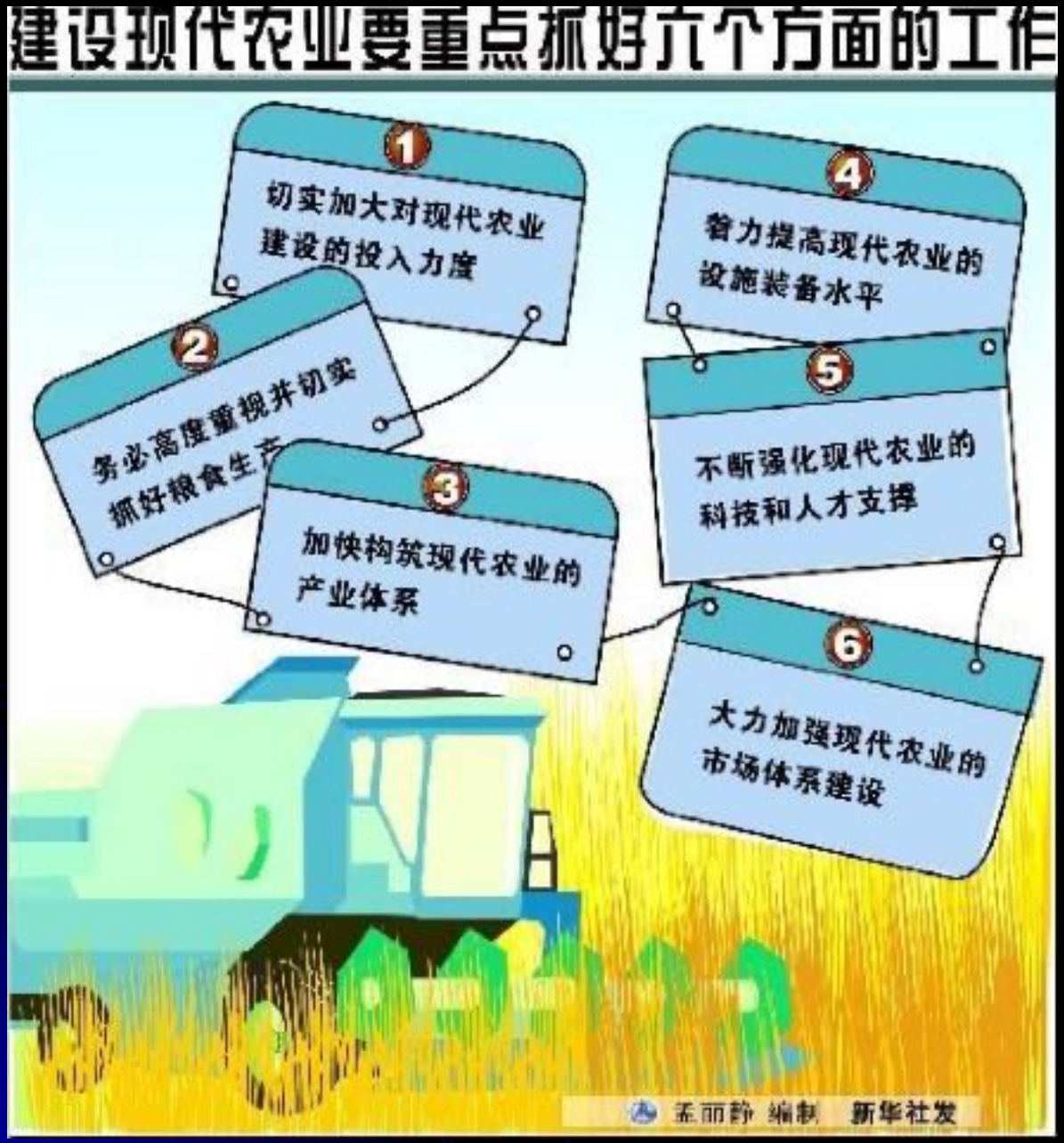
2013年交通部出台了十项举措。其中包括:

研究制定适应全面建成小康社会新要求的农村交通运输发展目标和指标体系;

重点推进乡镇和建制村通沥青(水泥)路，同步实施必要的安全防护设施和中小桥梁工程，加强重要县乡道和县、乡、村客运站点改造建设;

推动建立农村客运公共财政保障政策，开展引导性试点工作;

积极推动城乡客运一体化发展，研究建立城乡道路客运一体化管理机制和运营模式，鼓励有条件的地区积极开展农村客运公交化改造等。



涉及农村政治、经济、文化、社会、生态各个领域

涵盖

农业投入

粮食生产

农业装备

农业科技

农村市场

农业体制

重点周期

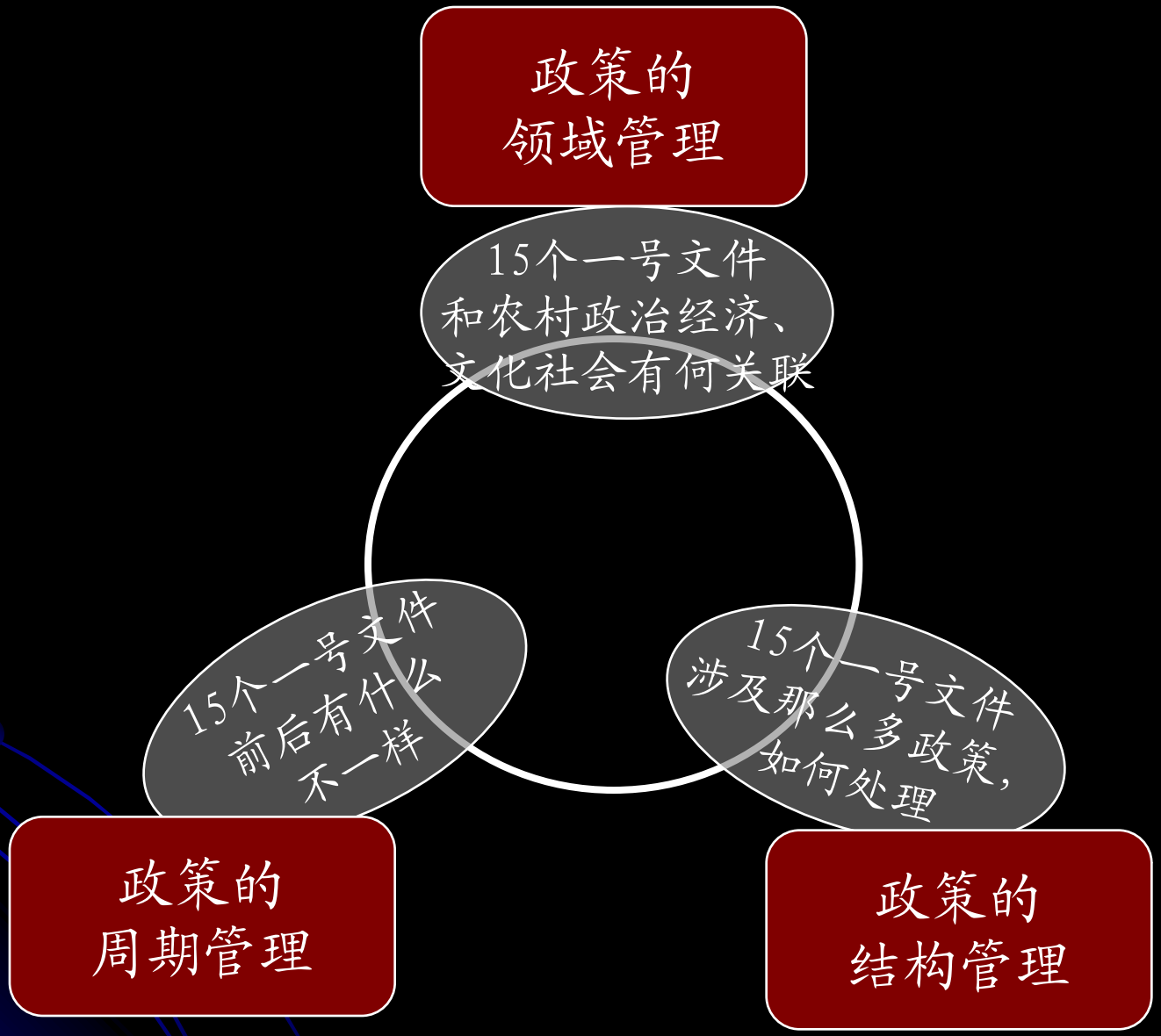
五个一号文件:(1984-1988）

突破政社合计划体制的农村改革

十个一号文件:

强农惠农增收（2004-2011）

农业经营体制 （2012-2013）


政策的
领域管理
15个一号文件
和农村政治经济、
文化社会有何关联
15个一号文件
涉及那么多政策，
如何处理
政策的
结构管理
15个一号文件
前后有什么
不一样
政策的
周期管理



§1.公共政策的类别管理

政策领域类别与管理（7-1-1）

政策层级类别与管理（7-1-2）

政策功能类别与管理（7-1-3）

§1.1 政策领域类别与管理

主要的领域政策

- 政治领域政策
- 经济领域政策
- 文化领域政策
- 社会领域政策
- 生态领域政策

政治领域政策

政治领域政策的内涵

政治领域政策就是经济上占居统治地位或领导地位的阶级及其政党为调节、处理人们政治关系中产生的问题所设立的种种原则、准则、法规的总和，

我国现阶段政治政策的任务和目标是规范人们的政治行为，理顺政治关系，合理配置公共权力，监督其合理、合法、有效的运行，从而保证基本政治制度得以坚持，使政治生活民主、稳定、有序。

政治领域政策的类别

现实中的政治政策在习惯上可能是以制度、战略、措施等形式表现出来的。

主要有国际战略、外交政策、国防政策、军事战略、安全政策；还有社会分层政策、政党制度、立法制度、选举制度、司法制度、行政制度、公共人事管理与公务员制度、民族政策，一国两制政策等等。

中国政治领域政策的重点

支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，健全社会主义协商民主制度，完善基层民主制度，全面推进依法治国，深化行政体制改革，建立健全权力运行制约和监督体系，巩固和发展最广泛的爱国统一战线

经济领域政策

经济领域政策的内涵

一个社会的经济政策是为了解决经济生活中发生的矛盾和失范状态，由政党和政府部门制定和实施的，以制约人们的经济行为的各种经济规范、准则、措施、策略的总和。

我国现阶段经济政策的任务与目标是促进和保障经济增长、经济效率、经济稳定、经济公平、经济可持续发展。

经济领域政策的类别

宏观经济政策是指政府有意识有计划地运用一定的政策工具，调节控制宏观经济运行，以达到一定的宏观经济目标的政策总和。一般包括充分就业政策、经济增长政策、物价稳定政策和国际收支平衡政策。

微观经济政策是指为了提高资源配套效率、调节微观经济行为主体关系的政策总和，主要有价格政策、收入政策、消费政策、就业政策等等

中国经济领域政策的重点

加快转变经济发展方式，推进经济结构战略性调整，推动工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,完善基本经济制度，深化财税、金融体制、资源性产品价格和要素市场待方面的体制改革

文化领域政策

文化领域政策的内涵

一个社会的文化政策是指一国政党组织和政府部门对于文化艺术、新闻出版、广播影视、文物博物等领域进行管理所采取的一整套制度性规定、规范、原则和要求的总和。

我国文化政策的目标和任务是培育一代又一代有理想、有道德、有文化、有纪律的公民，提高整个中华民族的思想道德素质和科学文化素质，以适应社会主义现代化建设的需要。

文化领域政策的类别

发展文化事业的政策、发展文化产业的政策、发展体育的政策、发展教育的政策、繁荣出版事业的政策、促进科学研究和技术创新转化的政策

中国文化领域政策的重点

建设社会主义核心价值体系，全面提高公民道德素质，坚持“二为”方向和“双百”方针，丰富人民文化生活，健全现代文化市场体系，增强文化整体实力和竞争力。

社会领域政策

社会领域政策的内涵

一个社会的社会政策是指通过正常指导，国家立法和政府行政干预，解决社会问题，增进社会福利的一系列行动准则和规定的总和。

社会领域政策的目标和任务是规范社会行为、调整社会关系、解决社会矛盾和冲突，促进社会公正安全，实现社会和谐。

社会领域政策的类别

社会政策一般包括社会管理体制、社会保障政策、文化教育政策、医疗卫生政策、城市规划与住房政策、人口政策等。目前，越来越多的社会政策研究把就业政策也包括在内

中国社会领域政策的重点

创新社会管理体制、建设现代社会组织体制、形成良好的社会管理机制，建立健全基本公共服务体系、坚持基本公共服务均等化，实施扩大就业的发展战略、推动实现更高质量的就业，统筹推进城乡社会保障体系建设，推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革、健全全民医保体系，稳定低生育水平。

生态领域政策

生态领域政策的内涵

一个社会的生态领域政策是指政党组织、政府部门制定的一系列保护和利用环境资源的行为原则、法则和措施的总和

生态领域政策的任务和目标是科学的保护和利用环境资源，保障和促进人与自然、人与人、人与社会的和谐共生、良性循环，以求得社会的全面发展、持续繁荣。

生态领域政策的类别

在资源保护方面，主要有稀有资源保护政策，水资源保护政策、海洋资源保护政策、土地资源保护政策、金属资源保护政策、能源保护政策，等；

在环境保护方面，主要有“预防为主，防治结合”政策，“谁污染，谁治理”政策，“强化环境管理”政策和“环境影响评价”、“同时设计、同时施工、同时投产使用”、“排污收费”，“环境保护目标责任”，“城市环境综合整治定量考核”，“排污申请登记与许可证”，“限期治理”，“集中控制”等八项制度。

中国生态领域政策的重点

优化国土空间开发格局，全面促进资源节约，加大自然生态系统和环境保护力度，衽代际补偿，加强生态文明制度建设

领域政策的统筹

传统的领域政策管理是政治、经济、文化等政策的管理

从四位一体管理到五位一体管理。党的十七大将经济、政治、文化、社会建设“四位一体”的中国特色社会主义事业总体布局，写入了党的章程。致力于中国现代超越和民族振新。

十八大报告最新提出经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的总体布局，致力于实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴。

§1.2 政策层级类别与管理

中央地方基层政策层级体系

中国是一个实行复杂单一制的政治共同体，从中央、地方到基层，政党组织和政府形成五个层级结构，并设有实行一国两制的特别行政区。

与此相对应，形成四种有隶属关系的政策层级体系：

- 中央政策体系
- 包括省、市、自治区，政地级市在内的地方政策体系，
- 包括县和县级市、乡镇在内的基层政策体系，
- 另外还有直接对中央负责的特别行政区政策体系。

中央地方基层多层级政策产出结构

由执政党中央和中央政府制定、采纳并推行的公共政策。这类公共政策一般是以整个国家为背景，以执政党的执政目标、路线和战略为价值取向，以维护广大人民的根本利益和国家的核心利益为宗旨的带有原则性、总括性、普遍性特征的公共政策。这是公共政策产出结构中的第一级产出。

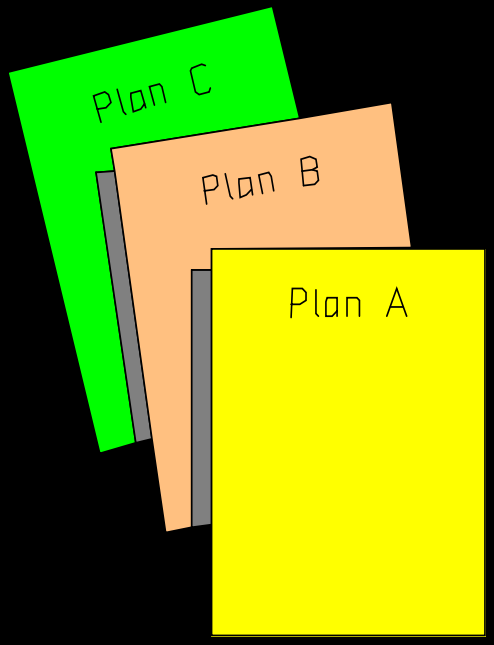
省、市、自治区和地级市政党组织和政府依据管辖范围内的具体的政策环境和背景条件，对中央的政策作出更符合本地情况的变动和细化，成为能够在地方范围内贯彻实施的政策。这种对中央政策的变通和细化，既可以是联系本地实际的选择实施的重点，也可以增加一些配套的具体政策。经过地方政府的政策加工形成的能够在地方政府范围内实施的政策，这是政策的第二级产出。

县级、乡镇级的政党组织和政府，依据本县、本乡镇的实际情况，将中央的政策、省、市、自治区政党组织和政府的政策再次细化为能够解决当地政府管辖范围内的社会公共问题的新的政策产出。这是第三级政策产出。

政党组织政府部门内多层次政策类别

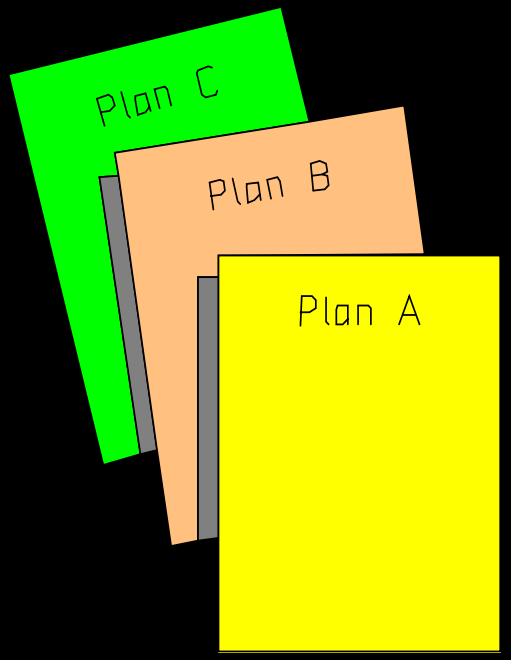
政治政策（political policy）

通常是执政党提出的长期的或一个时期的战略方针、原则。有时又称为战略性政策、政党政策、基本政策。其特点是具有统括性、原则性、理想性



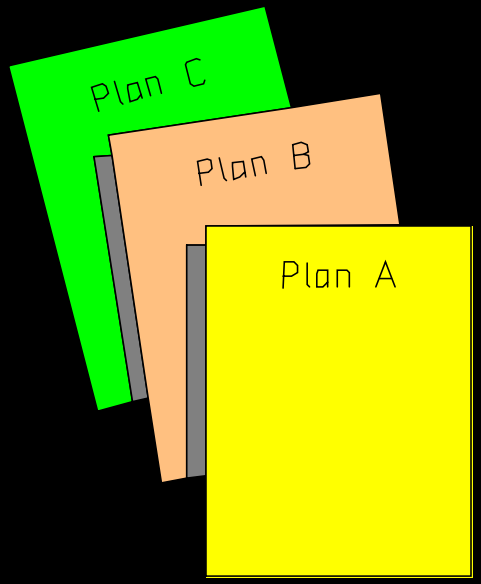
政府政策（government policy）

又称国家政策，由执政党组成的政府形成政策主张，其目标在于落实执政党的政治政策。其特点是较为具体、详细



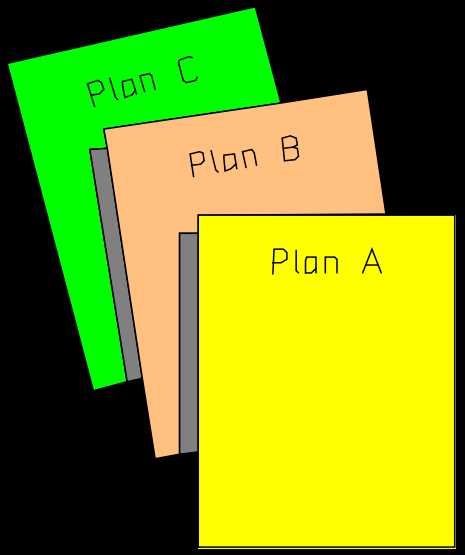
首长政策（executive policy）

行政首长在政府政策的指引下，依据计划的顺序和预算的状况所拟定的实施政策。其特点是计划性



行政政策（administrative policy）

是指实现政府政策和首长政策所拟定的一系列行动纲领。有时又称为行政措施、行政法规。其特点是具详细性、操作性



政策层级结构的管理

基层、地方要从实际出发，依据中央政策精神，形成符合基层和地方背景条件和具体政策环境的政策产出，并形成有相对独立性的政策体系。

基层的政策体系要服从并配合地方政策体系，地方政策体系要服从并配合中央政策体系。特别行政区的政策体系首先要服从一国的原则，同时又要有较大的自主性，体现不同制度的特点。

在具体的政府部门中要形成行政政策、首长政策、政府政策和政治政策的层层节制和相互贯通。

依据政策层级形成上下连通的政策执行结构：逐级实施的政策执行结构；底层突破，上层支持，全面推广的政策执行结构；顶层设计、底层创新相结合的政策执行结构。

§1.3 政策功能类别与管理

政府规制型政策（regulatory policy）

由掌握公共权力的政府部门所设立并执行的，禁止个人和集团某些行为的政策。

由于管制者和被管制者之间形成“你得我失”的关系，因此呈现的是零和赛局（zero sum game）的政策形态。

在数学上则可表示为:

$+A+(-A)=0$

自我规制型政策（self-regulatory policy）

权威部门只规定原则性的规则，由政府部门和政策标的团体自行决定采取行动的政策是自我管制型政策。

因为不存在管制者和被管制者之间形成“你得我失”的关系，因此呈现的是是非零和赛局（nonzero sum game）的政策形态。

在数学上则可表示为:

$+A+(+B)\neq 0$

分配型政策（distributive policy）

掌握公共权力的权威当局对社会上各种利益集团的利益划分作出规范。分配政策的作用在于对各个利益集团加以制约。

由此形成的是“有福大家享”，“有祸大家担”的关系，因此呈现的是非零和赛局（zero sum game）的政策形态

在数学上则可表示为:

$+A+(+B)\neq 0$

再分配型政策（redistributive policy）

掌握公共权力的政府当局将利益或义务分配给政府部门或政策标的集团，让其承担或享受政策。

这类政策导致的关系是“你得了一分，必然是对手失去一分”，呈现的是零和赛局（zero sum game）的政策形态

在数学上则可表示为:

$+A+(-A)=0$

功能性政策结构的管理

任何一个社会的公共政策活动中，需要制定和实施不同类别的功能性政策。即使是在政治民主获得极大发展的国家，仍旧需要政策规制性政策。在社会转型时期，必要的规制，包括经济规制和社会规制是不可少的。但是随着宪政法治的推行，规制性的政策会越来越少，自我的政策会逐步增多。

在现代化建设过程中，分配性政策和再分配性政策的作用将日益凸现。制定科学、合理的分配和再分配政策将是执政党和政府的重要任务。



§2.公共政策群落的结构与管理

政策群落的组合结构（7-2-1）

政策群落的结构模式（7-2-2）

§2.1 政策群落的组合结构

政策的单元结构

如果制定和实施的政策只为解决单个的政策问题，形成的政策结构就是单元结构。

政策单元结构很少是单个政策，多数情况下，它仍旧是一个由好几个单独政策组合而成的政策单元。

因为在现代社会中，每出现一个政策问题，只用一个单独的政策几乎是无济于事的。它需要好几个政策一块起作用，才能将公共问题解决。

比如，要切实解决农村的科技薄弱的问题，就需要提升农业技术推广能力，大力发展农业社会化服务；需要加强科技教育培训，全面造就新型农村科技人才队伍；需要改善科技设施装备条件，不断夯实农业科技发展的物质基础；等等。这就需要制定和实施与上述诸方面相适应的多个政策，并形成良好的推进农村科技发展的政策单元。

政策单元的管理

在构想政策单元时，要尽量讲究全面性，决不能遗漏掉重要的政策。

在设计政策单元时，需要将单独的、具体的政策按照各自的效用，所处的层次、作用的范围、实施的先后次序等变量有机地结合起来，构成一个便于执行的政策结构整体。

政策的复合结构

在现实生活中，当在一定时期、一定区域、一定领域中有好多个政策问题同时存在，并且每个政策问题的解决又受到其它的政策问题的状况和解决程度的影响时，政策主体需要制定和实施的就是几个政策单元，从而形成的就是政策的复合结构。

比如，一个地区的经济发展，需要解决这一地区产业结构低度化问题、高新技术的研究和应用中的问题，外资引进和合理利用的问题，环境污染的治理问题，高层次人才缺乏的问题，等等。只有这些急迫的问题运用多外政策单元形成的政策复合结构才能获得配套解决，该地区经济持续发展也才有希望。

政策复合结构的管理

政策复合结构是多个政策单元通过横向的与纵向的联系、单向的与双向的联结、平行的或从属的联接而形成的有机系统。

在管理多个政策单元时，也必须围绕一个总体目标，分清主次，以空间、时间、实施的轻重缓急和先后顺序为考虑因素将政策单元其有机地结构起来。

在政策的复合结构管理中，在安排政策单元时，该当将不同的政策单元放在不同的位置上。有的政策单元处于主导地位，其余的政策单元则则要安置在从属的位置上；将关键政策单元置于核心地位，则要将其余的政策单元则安置在外围。

政策的纵向结构与管理

当政策按层次来排列时，就可以清楚地划分出中央的、地方的、基层的政策链条，或区分为宏观的、中观的与微观的政策序列。

对处在基层、微观层次上的政策主体来说，在规划、执行具体的政策时，就必须服从中央、地方已经制定的政策，必须以宏观、中观的政策为指导。同时，又必须对更低层次的政策进行调节控制。

若将政策以时间为变量来排序时，则可将政策即按先行政策、现行政策与后续政策做纵向顺序排列。现行的政策总是在先行政策的基础上产生和贯彻的。执行现行政策时，不能脱离因实施先行政策而产生出来的既定的政策环境。而现行政策的运行又是为后续政策的规划在做准备。

比如，在通货紧缩的条件下，政府就可以加大公共设施建设的力度，这种政策的实施既能拉动社会需求，同时，又能为下一轮的经济快速发展提供良好的基础。

政策的横向结构与管理

政策的横向关联是指在同一时期或同一政策位置上多个平行政策之间的联系。对政策的横向关系作进一步的划分，还可以依据政策的内容和政策的主体区分出并列关系、依存关系与冲突关系。

凡是在同一层次、同一时期独立运行，互不相干的政策，其间的关系则为并列关系；若几个政策在同一层次、同一时期运行，在执行过程中相互补充，互为制约，其关系则为依存关系；若同一层次、同一时间运行的几个政策在内容上矛盾，在执行时相互争抢资源，其关系就是冲突关系。

对于存在横向关系的诸种政策，政策主体在对其运行进行管理调控时，则要充分利用它们之间存在的依存关系，使不同政策在资源上共享，在功能上互补，形成合力；

同时又要注意消除政策间存在的冲突因素，通过管理，将政策的矛盾、冲突尽量钝化、弱化乃至消除。

§2.2 政策集群的结构模式

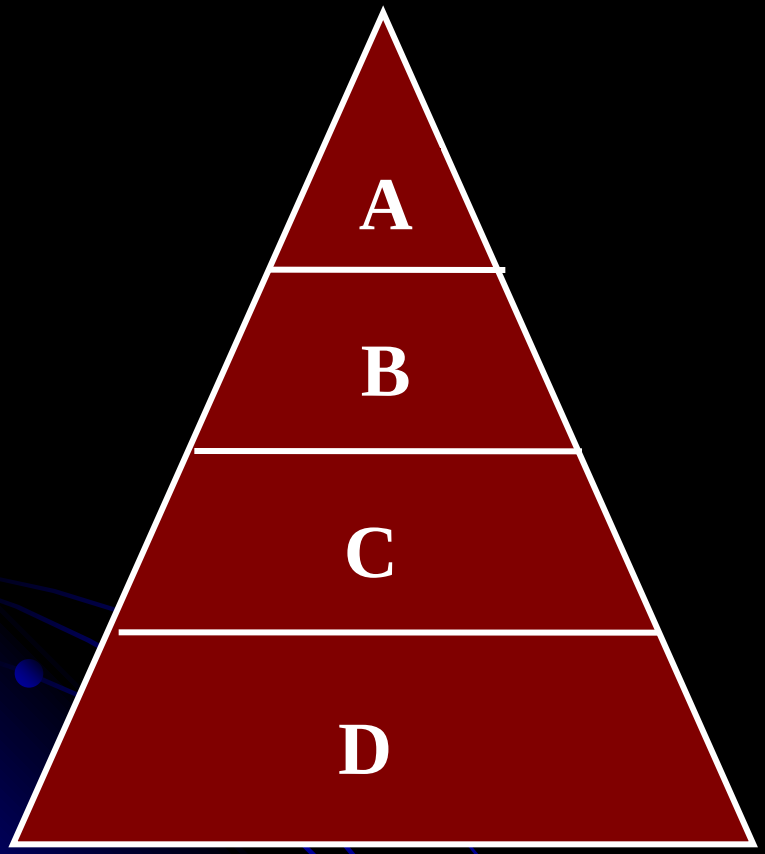
政策集群结构模式及其意义

政策集群的结构模式是指在制定和实施公共政策时，依循政策间的单元结构、复合结构、纵向结构、横向结构进行协调、规划和组合，使多个政策合理地联结在一起的逻辑形式。

依据不同的政策结构模式，执政党组织和政府部门就不仅能自觉地规划设计出由不同领域、不同层级、不同功能的政策组合起来的政策群落，同时又能有条不紊地最节约、最有效地配置资源将其贯彻实施，从而保证众多公共问题能够及时发现并及时得到解决。

政策的塔式结构模式

当政策单元中的具体政策以及政策单元之间呈现出等级关系时，政策的结构模式就有可能是塔式的。位于塔尖的是一项具有最高效能的，并且是总揽一切的政策或政策体系，其余的各项政策按其效能的大小与从属关系逐层向下分化、排列。越是处于上层的政策，其总括性越强；越是处于下层从属的政策，其具体性和操作性就越强。从而形成一个由下向上收敛的结构图形。



A新农村建设政策

B现代农业发展政策

C现代农业经营体制

D农民专业合作政策

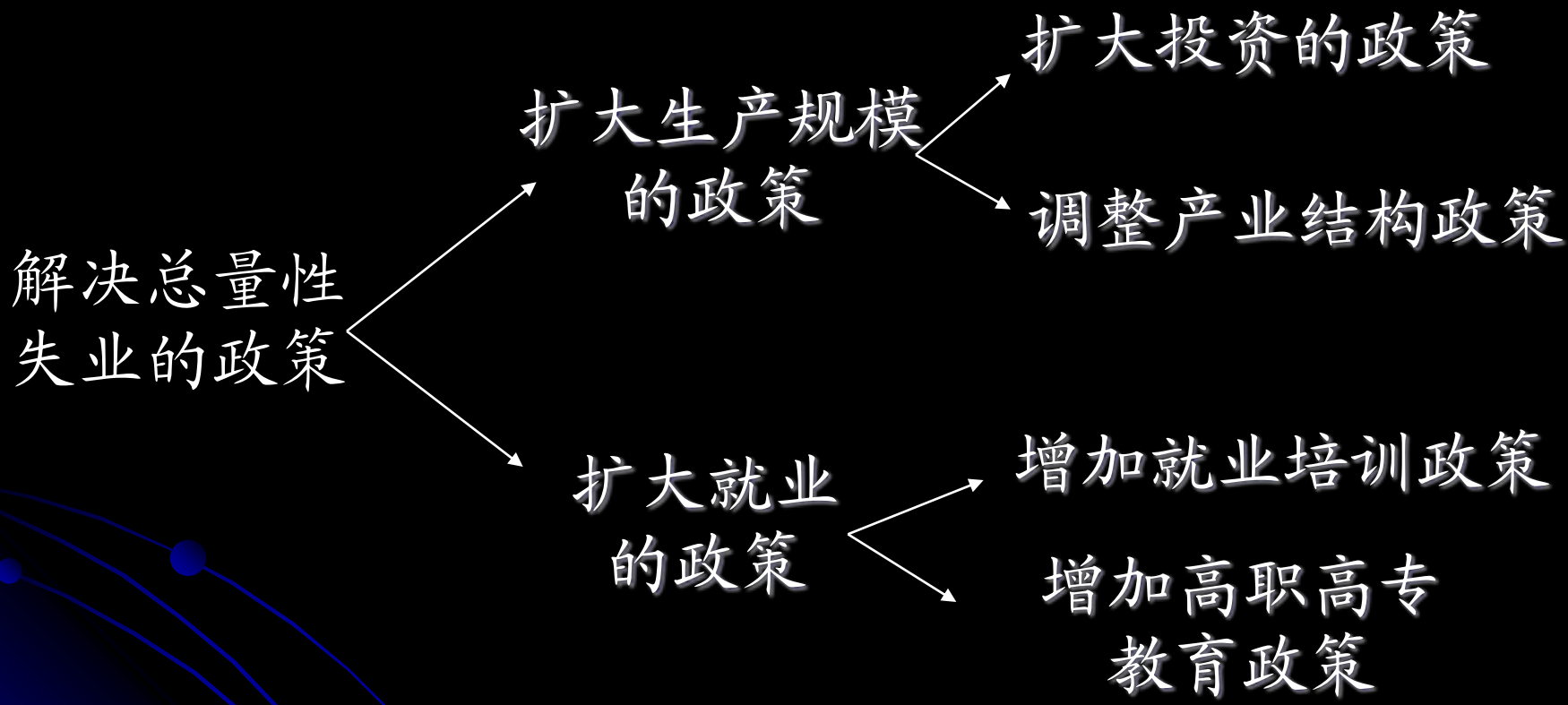
一个国家某个阶段上的总政策大多只有一个，由总政策或总路线规定的并与之相匹配的基本国策就要多一些，呈分散状。在基本国策下，又有更多方面的政策，其分散面会更大，至于更为细微的政策规定则更为繁多。

研究政策的塔式结构模式，目的在于在制定和执行政策时，能够自觉地处理好政策单元间的统属关系。

政策的树状结构模式

很多公共政策之间具有原生与派生的关系。由这些关系组织起来的政策系统，其结构图就是树状的。有一项母政策处在主干位置上，其余的政策是由这一项政策派生出来的子政策，因而处在向同一方向延伸的分支上。

比如，为了解决总量性失业问题，就应当制定扩大投资规模、增加就业岗位的政策。与这一政策相适应，就要制定出相应的投资政策、金融政策、教育政策，等等。


解决总量性失业的政策
扩大生产规模的政策
扩大投资的政策
调整产业结构政策
扩大就业的政策
增加就业培训政策
增加高职高专教育政策

与政策的塔式结构相比，政策的树状结构往往发生在政策单元中，由于它在表现形式上比较简单，可以看成是塔式结构模式的一种特殊情况。

研究政策的树状结构模式，目的在于在制定和执行政策以解决同一个政策问题时，能自觉地注意政策间的横向派生关系。

政策的链状结构模式

若干政策顺次相依构成一条政策链，这就是政策的链状结构模式。政策的链状结构大多发生在为解决某一个具体的政策问题而制定和执行的具有相互依存关系的相关政策上。

比如，为解决人口总量过大的问题，就需制定与实施适度人口政策。为此，又应选择少生、优生政策。由这一政策又必然派生出晚婚晚育政策。

计划生育政策 → 晚婚晚育政策 → 少生少育政策 → 优生优育政策

构成链状结构的若干政策，排列在同一条直线上，从起点至终点是环环相因的。先行政策与后续政策之间完全是承接性的因果联系。

与树状结构不同的是，处在链式结构中的政策是依次单向从属与派生的。

研究政策的链型结构，可以帮助人们在解决具体的政策问题时，自觉注意每一个环节上的联系，以免遗漏和疏忽。

政策的圈层结构模式

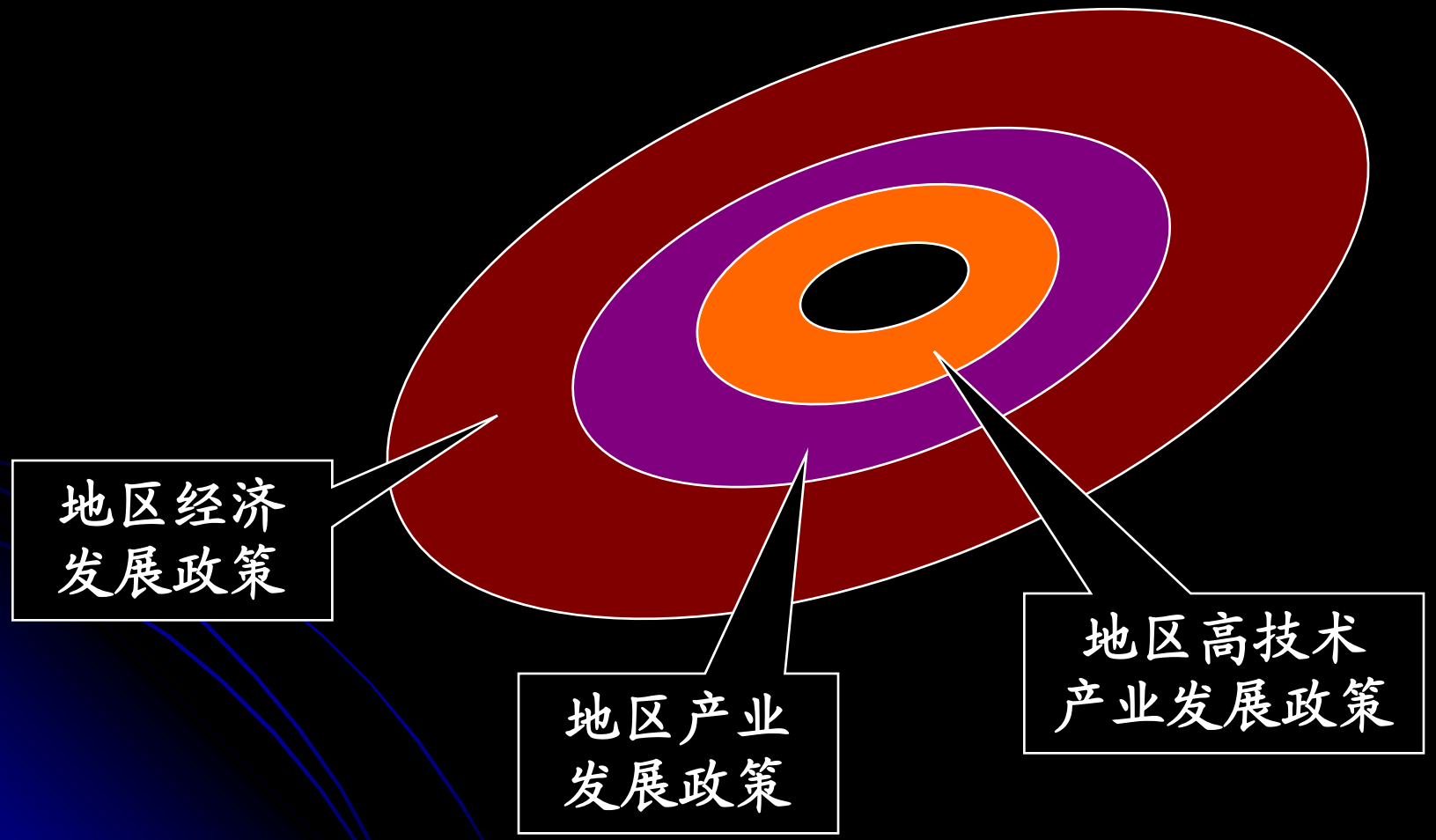
如果一个政策单元中的具体政策既是单向相依和派生的，并且初始政策与终了政策又是相衔接的，这就会形成环型结构模式。

比如好的投资政策派生出好的产业政策，好的产业政策又产生好的分配政策，好的分配政策又派生出好的投资政策。出现首尾相依、环环相因的效应。

如果有几个构成环型结构模式的政策单元组合为一个政策群，并且政策单元间具有从属关系，就会形成政策的圈层结构模式。

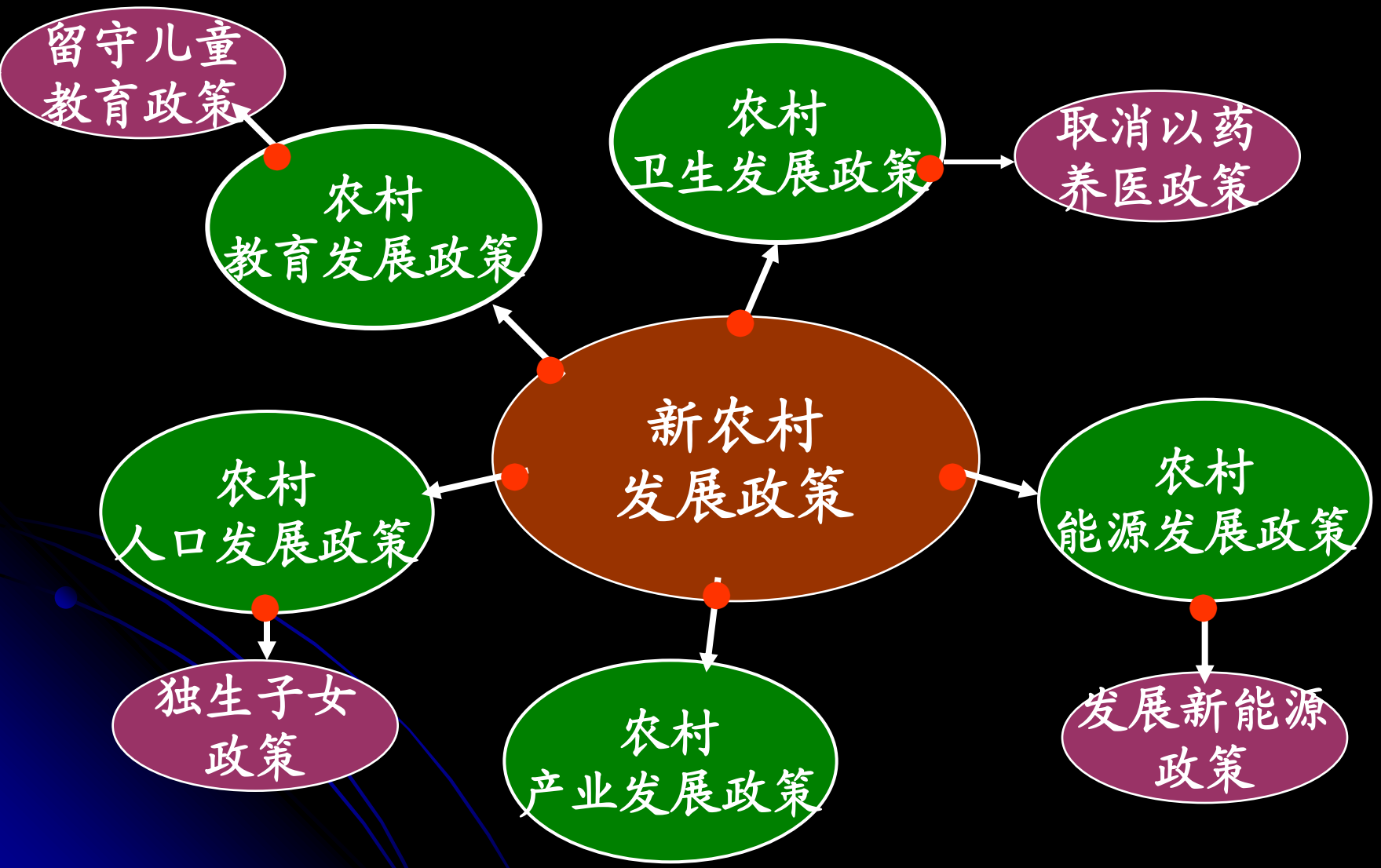
政策的圈层结构模式在形式上是几个同心圆，处于内层的是核心，其余的是外层。内核与外层具有统属关系。

具有这种结构模式的政策群，要解决的政策问题是一个“问题集”。并且“问题集”中的具体政策问题或单个政策问题之间也具有依从关系，即一个问题的解决是另一个问题解决的前提。


地区经济
发展政策
地区产业
发展政策
地区高技术
产业发展政策

政策的网络结构模式

政策的网络结构模式是一种综合模式。由于社会政策问题很少是孤立存在的，各种问题处于相互联系之中，一个具体的政策问题总是同其它的政策问题缠绕在一起，从而形成政策问题的网络结构。与此相对应，解决问题的政策也是纵横交错地纠缠在一块的。


新农村
发展政策
农村
卫生发展政策
取消以药
养医政策
农村
教育发展政策
留守儿童
教育政策
农村
人口发展政策
独生子女
政策
农村
产业发展政策
农村
能源发展政策
发展新能源
政策

研究政策的网络型结构模式的着眼点不是在政策的纵横交错上，而是在它们联系的一个个节点上。在每个节点上，都汇集着多个政策的影响。只有抓住了节点，才能找到政策资源投放主的重心，才能让不同的政策凝聚起来形成合力。



§3.公共政策的周期管理

单项政策运行的周期（7-3-1）
政策集群运行战略周期（7-3-2）
政策集群运行战术周期（7-3-3）
政策运行周期的转换（7-3-4）

§3.1 单项政策运行周期

单项政策运行周期的涵义

从政策问题的视角来观察，单项政策或政策单元在运行中，无论发生多少间断和反复，也无论存在多大的模糊性和非规范性，政策运行的目的就是要解决社会公共问题。如果政策运行了或长或短的时间以后，原先存在的社会公共问题已经缓和、减轻乃至消除了，这就说明政策的作用已经达到了。单项政策或政策单元的运行也就完成了一个周期。

单项政策运行周期的管理

单项政策或政策单元的活动在总体上和逻辑上总是包含着规划、实施和评估的基本要素。从管理的角度来说，单项政策或政策单元运行中从第一轮的规划活动到下一轮的规划活动，这是政策运行的规划周期。同样，从第一轮的政策实施到下一轮的政策实施，这是政策实施周期。从第一轮的政策评估到下一轮的政策评估，这是政策评估周期。单项政策或政策单元的周期管理就包含着政策规划周期的管理、实施周期的管理，评估周期的管理

§3.2 政策群落运行的战略周期

社会经济发展战略是衡量政策集群运行周期的标准

单项政策或政策单元运行周期的衡量标准是政策问题，但是政策集群要解决的是一个时期中多方面的社会公共问题，而且，从政策过程的特点来看，政策集群的运行并不是若干单项政策运行的累加。在政策集群的运行中，单项政策的运行已经受到其它单项政策，尤其是整个政策集群运行的影响。因此，要考察政策集群的运行周期，就必须以社会经济发展的战略更替为标准来划分和研究政策群落运行的周期。

政策集群的运行服从社会经济发展战略

在一种社会经济发展战略下，以执政党组织和政府为主导的公共机构会围绕既定的战略制定和实施解决一系列社会公共问题的多方面的政策，并把这些政策有机结构起来，形成政策集群。政策集群的运行，不仅是相互作用和相互制约的，而且是服务于战略目标的实现的。当政策的监控机构发现政策集群的运行已经偏离战略目标时，就会调整政策集群的运行方向。

社会经济战略更替决定政策集群周期

当社会经济政治文化发展围绕某种发展战略行进一段时间后，具有另外倾向的社会经济政治文化问题大量出现，社会经济政治文化发展受到严重阻碍时，社会治理的权威机构就会适时的制定出新的发展战略，以便推动社会经济政治文化向更高水平推进。

在新的发展战略下，原先在政策集群中的政策，除了部分和新的发展战略相一致的政策仍旧运行外，其余的与新的发展战略不相一致，甚至是抵触的政策，就需要通过分解、合并、终止等途径加以终结。这说明原先的政策集群的运行周期结束了。在新的战略指导下，应当重新组织和建构新的政策集群，启动新的政策集群的运行周期。

计划经济模式下的公共政策周期（大周期）

- 计划经济模式下经济政策周期
- 计划经济模式下政治政策周期
- 计划经济模式下文化政策周期
- 计划经济模式下社会、生态政策周期

社会转型时期的公共政策周期（大周期）

- 市场经济体制下的经济政策周期
- 市场经济体制下的政治政策周期
- 市场经济体制下的文化政策周期
- 市场经济体制下的社会、生态政策周期

两个政策集群之间的交叉成分
惯性、过渡

§3.3 政策群落运行的战术周期

经济社会发展中的战术调整

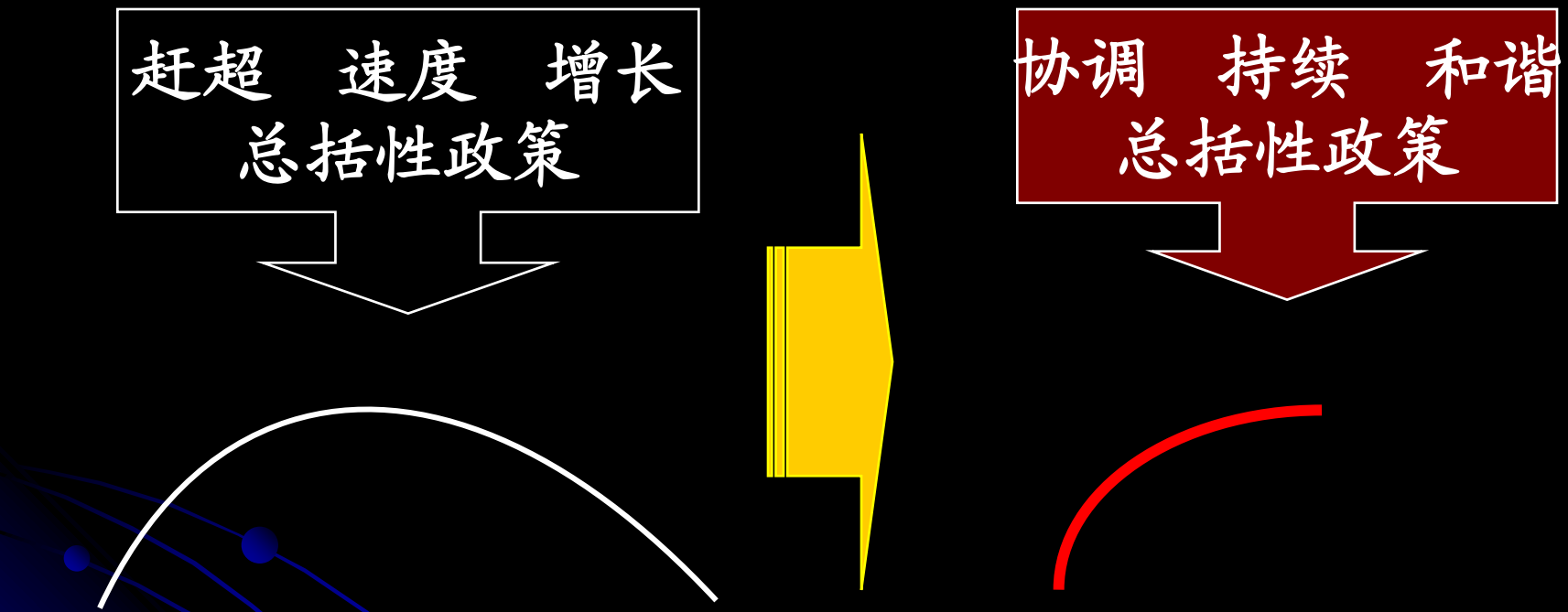
有时在社会经济发展中在同一模式下也会出现战略上的更替，我们称之为战术周期（或小周期）。比如，从20世纪90年代初开始到2002年，中国的经济运行主要追求的是GDP的增长速度。各地政府大量引进外国资本，大规模批租土地，压低劳动收入，采取高能耗、高投入、低工资的方法，片面追求高增长。在讲究效率时，忽视了社会公平。在讲究快速工业化时，忽视了环境保护，在讲究速度时，忽视节约资源。结果环境遭到破坏、能源出现短缺、社会出现两极分化。

从2003年开始，执政党和政府提出了以人本民先为政治原则，以构建和谐节约型社会为目标的新的科学发展观。这是一次重大的战术调整。

开启政策集群新的战术周期

相对于新的科学发展观，在以追求赶超、速度、增长为目标的战术下所形成的政策集群的运行周期就终结了。代之而起的是在新的科学发展观指导下的协调、持续、和谐的政策集群的运行周期。

由社会经济发展方式更替所导致的政策集群的运行周期的更替，从周期之间的差别、转换的艰难程度来衡量，因基本战略方针未变，仅仅是发展方式、战术更替了，由此而发生的政策集群的运行周期的变更，较之战略周期的更替来，无论是在幅度上、还是在难度上，都要小得多，顺利得多。

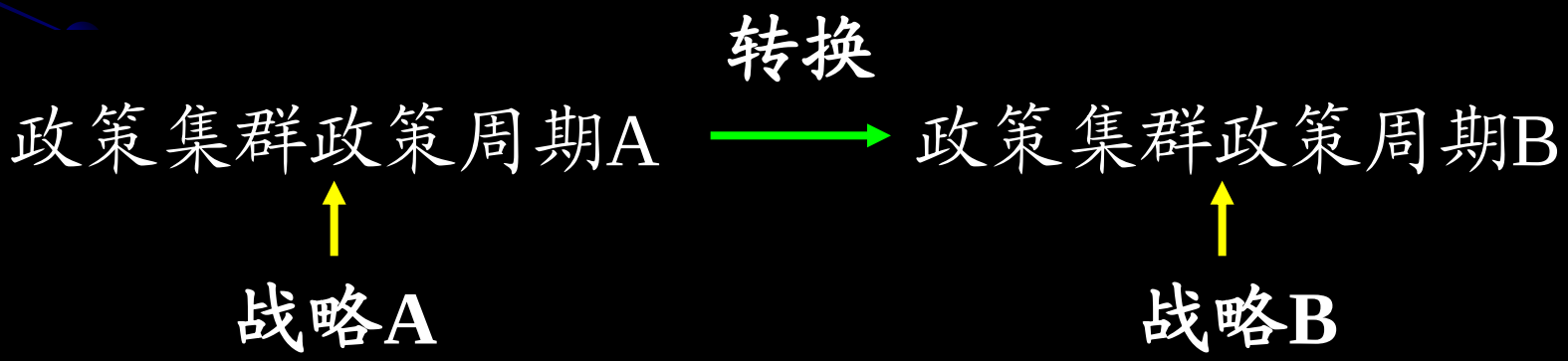


1992－2002（小周期）

2003－（小周期）

§3.4 政策群落运行周期的转换

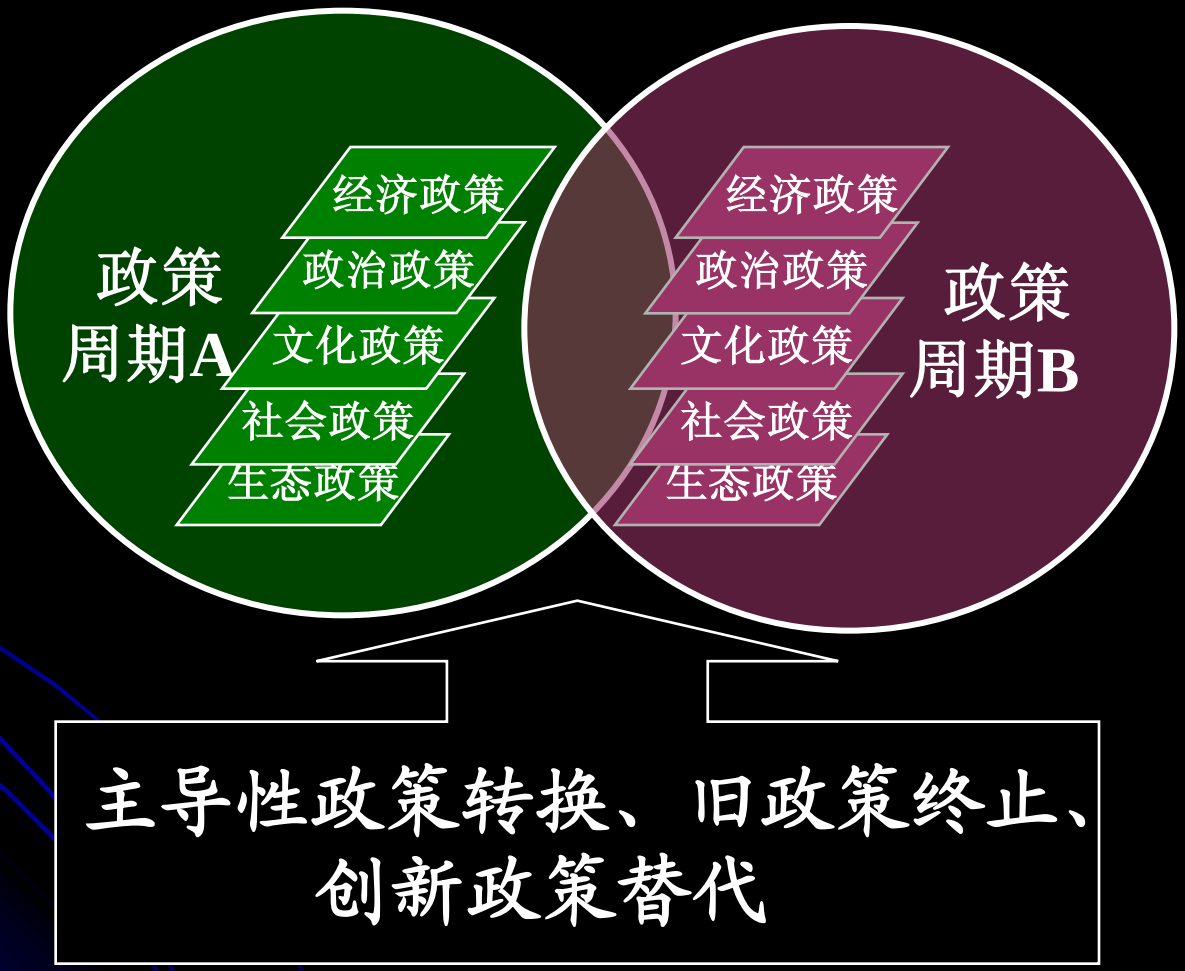
在讨论公共政策集群运行的周期变化时，必须研究前后两个周期转换时两组政策集群的变迁管理问题。假设前后两个战略分别为战略A和战略B。它们对应的公共政策周期则分别为政策周期A和政策周期B。



从中国社会转型时期的实践来看，社会变革和发展的战略转换所促成的公共政策集群运行周期的转换是以多种方式实现的。

其中主要的方式是

- 主导性政策的转变
- 部分旧政策的终止
- 创立新的替代政策


政策
周期A
经济政策
政治政策
文化政策
社会政策
生态政策
政策
周期B
经济政策
政治政策
文化政策
社会政策
生态政策
主导性政策转换、旧政策终止、
创新政策替代

主导性政策的转移

在一个政策周期中，处于同一政策集群中的领域政策在地位上并不是同等的，其中总有某个领域政策处于主导地位，它统率着并支配着其它领域政策，以实现既定的社会经济发展战略。在新中国建立后的最初30多年中，整个社会发展的战略是建立集权政治和人治方式、建立和巩固一大二公的所有制结构、实行平均主义分配。围绕这种战略，在30多年的社会治理中，各级政府制定和实施的政策集群中，政治政策一直占据主导地位。政治挂帅、大搞阶级斗争成为所有政策的中心内容。

从20世纪70年代末、80年代初的社会变革和转型，确立起通过改革、开放，建设有中国特色社会主义的新战略。要从旧战略所支配的政策周期向新战略所支配的政策周期转换，重要的一步就是在政策集群中，选择经济领域的政策如经济体制改革和创建市场经济体制作为主导性政策，从而产生出以经济建设为重心的政策集群运行周期。

在2003年以后发生的社会经济发展战术上的转移中，除了继续将经济政策作为主导性政策外，还特别强调了社会政策的重要性，从而促使政策集群运行的战术周期发生转换。

部分旧政策的终止

在社会经济发展战略发生转变时，服务于旧战略的政策集群不可能原封不动地在新的战略下运行。除了通过确定新的主导性政策外，还必须对那些支撑旧战略的重要政策采取果断终止的方式来改变政策集群的结构和性质。这种对旧政策周期的改造也是分步骤进行的。不可能在新的政策周期一开始就终止许多旧的政策。谨慎的做法是先破除和终止那些直接阻碍新政策周期运行的政策，随着新政策周期的确立，再去破除和终止其余的旧政策。在改革、开放中，先行破除和终止的是农村人民公社的一系列政策。然后再去破除诸如单一公有制、公费医疗、实物分房等方面的政策。

新政策的创造

新的政策周期与旧的政策周期的区别在于后者具有新质。这种新质不能只靠改变主导性政策、终止某些旧政策来实现。必须进行政策创新，用新的政策实现新的社会经济发展战略。

在改革、开放中，经济特区政策、经济开发区政策、大力发展非公经济的政策，就是政策创新的产物。

在新旧政策周期的转换中，新政策的创造也有两种途径。一种是以创新政策取代旧的政策。另一种是先让新旧两种政策同时并存，然后再让旧的政策在比较中因丧失正当性和有效性而逐步终止。

Ch8 应急型公共政策的管理

之所以要研究、制定、实施和管理应急型公共政策，是因为在社会转型时期，公共部门经常会遇到因突发事件而产生的局部的乃至全面的社会危机状态。

应急型公共政策就是为应对、缓解社会危机事件而制定的和实施的行动方案和行动过程。对应急型政策的管理就是围绕危机事件的应对和处理，来有效地推动、促进相关政策的规划、决策和执行。

案例　松花江水污染事件

2005年11月13日，吉林省石化公司双苯厂一车间发生爆炸，截至11月14日，共造成5人死亡、1人失踪，近70人受伤。

大量苯类物质苯、硝基苯等流入松花江，造成了江水严重污染。

数万居民紧急疏散，沿岸数百万居民的生活受到影响。



更为严重的是，这次爆炸使得约100吨的化学物质流入经过这家化工厂的松花江，导致松花江江面上形成一条长达80公里的污染带。

污染物主要由苯和硝基苯组成。苯为致癌物质，人体过多接触或吸入体内会造成白血球过少，甚至会造成白血病。而污染带中，经检测苯含量一度超标108倍。

该污染带先通过了吉林省的多个市县，之后进入黑龙江省境内，导致省会哈尔滨市长达5天的停水。

不仅如此，污染带流经佳木斯市等黑龙江省的多个市县，并在松花江口注入黑龙江，继续向东流动，进入俄罗斯的犹太自治州，然后进入哈巴罗夫斯克边疆区，并且流经哈巴罗夫斯克（伯力）、共青城、尼古拉耶夫斯克（庙街）等城市，最后注入太平洋。



整个过程中，给中俄两国的相应地区都造成了严重的污染。

“地震”“水污染”传言满天飞

危机来临之初，哈尔滨这座城市曾一度陷入慌乱之中。从11月20日中午起，有的市民就开始贮存水和粮食；有人不顾夜间的严寒，在街上搭起了帐篷；部分市民及外地民工开始离开哈尔滨，导致公路、民航、铁路客流量大增。人们听到了“地震”和“水污染”的传言，却没有得到官方证实，传言越来越多。

哈尔滨市政府控制信息

这次灾难性事故发生以后，吉林石化公司最开始否认其厂房爆炸导致任何污染物流入松花江，并称爆炸只产生水和二氧化碳。

受到污染威胁的哈尔滨的有关政府部门也没有及时告知老百姓真相，

11月21日中午，已经是事发后的第7天，得知污染水团将于30小时内抵哈尔滨、危机已迫在眉睫，哈尔滨市政府向社会发布公告，全市停水4天，理由是“要对市政供水管网进行检修”。这显然无法让民众信服，没人会相信检修管道不分区进行，而是一下子停掉全市的供水。

结果，公告发布后，市民开始了大规模的抢购。越来越多的市民觉得这个公告可能与地震有关。

当日下午，超市、批发部等处的交通也开始严重拥堵。当日，哈尔滨市做出了这样的决定：在电视上以“检修管道”的名义发公告的同时，组成300个小组深入社区，告知市民江水污染的实情，动员大家贮水。当日午夜，省、市政府决定向媒体公布真相。

11月22日凌晨，第二份公告发出，证实了上游化工厂爆炸导致松花江水污染的消息。

方便居民储水，市政府在同日又发出了一个公告。

针对一件事，两天发布三个市政府公告，在这哈尔滨是史无前例的。

矿泉水价格飞涨小商贩发财

21日下午，记者在哈尔滨一些商店、超市看到，很多市民在争相抢购饮用水。在道里区麦德龙超市，摆放瓶装矿泉水的货架已是空空荡荡。服务员说，有的顾客甚至一次买了5000元的矿泉水。在香坊区一家社区食杂店里，市民袁女士非常气愤：“刚才还12元一箱的矿泉水，转眼就涨到了20元，最后竟然给多少钱也不卖了，这不是发国难财嘛？！”

群众抢购商品、商贩哄抬物价，是危机时期常见的现象，也是加剧社会恐慌最具煽动力和破坏力的因素之一。为稳定市场，此次遭遇水危机的哈尔滨市政府采取了多种手段。哈尔滨市副市长史文清说，百姓亲眼看到水充足，自然心里不发慌。所以政府必须保证市场饮用水供给充足，才能占据主动。

黑龙江省政府动作迟缓

这次爆炸事故发生之初，媒体的报道一度也只集中关注哈尔滨的情况，对吉林省内沿岸城县的应对几乎只字未提。爆炸发生一个星期之后，黑龙江省政府才开始应付危机。这种处理的拖延，造成了更为严重的后果。

中央层面的果断决策

松花江污染事件发生以后，党中央、国务院高度重视，胡锦涛总书记在会见俄罗斯第一副总理梅德韦杰夫时表示，中国政府本着对两国和两国人民高度负责的态度，已经并将继续采取一切必要的有效措施，尽量减少对俄方造成的损害。

温家宝总理亲赴防控一线，提出了7点重要指示，要求沿江地方政府和有关部门高度重视，周密部署，做好这项工作。在党中央、国务院的直接领导下，实行了分三步走的战略部署，有效地应对了2005年松花江水污染事件。

事态平息

至11月27日晚6时，哈尔滨全市恢复供水。在缺水危机中苦等了4天的近400万哈尔滨市民，终于松了一口气。

如此严重的水危机，在世界城市发展史上也十分罕见。最初，发生了恐慌和抢购，然而仅仅经过一天时间，全城便恢复了秩序，数百万市民以令人叹服的勇气和毅力挺过了难关，这堪称奇迹。

严重影响和责任

中石油吉林石化分公司发生爆炸，致使松花江下游哈尔滨主城区停水7天。水污染发生之初，由于信息披露的不及时和有关部门的操作的不透明，造成哈尔滨市民极大恐慌，纯净水被抢购一空，生产生活受到严重影响。这次事件不但造成国内几个城市居民生活用水受到影响，还上升成为同俄罗斯交涉的国际事件。此事件造成的恶劣影响，损害了党和政府的形象。

除了要依法追究化工厂爆炸事故的责任，还要同时依法追究因此造成水环境污染的责任。

环境保护法第四章第三十一条规定，因发生事故或其他突然性事件，造成或者可能造成污染事故的单位，必须立即采取措施处理。水污染防治法也有类似要求。

从吉林化工厂发生事故到污水排入松花江，再到对下游的哈尔滨等地产生影响到21日该市发出停水通告，中间有一段时间。有关单位未能果断处理，也没有及时报告污染情况，也必须承担责任。

事故责任追溯

2005年11月底，经国家环保总局调查，确认这次污染事故负主要责任的是吉化公司双苯厂。

国家环保总局局长解振华因这起事件提出辞职，2005年12月初，国务院同意他辞去局长职务，任命周生贤为局长。

吉化公司双苯厂厂长申东明、苯胺二车间主任王芳、吉林石化分公司党委书记、总经理于力，先后于2005年11月底同年12月初被责令停职，接受事故调查。

全面启动松花江水污染防治中长期规划

2006年1月6日到7日，由环保总局牵头在哈尔滨召开了松花江流域水污染防治“十一五”规划征求意见会，进一步征求有关部门、地方和专家们的意见，按照《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》的精神，认真吸取松花江水污染事件的教训，以解决松花江沿江人民实际问题为出发点和落脚点，用系统论的观点和“以人为本”的理念指导规划的编制工作，规划编制工作已经基本完成。

调整以后的规划有四个明显的特点：一是把松花江水污染防治纳入全国的流域水污染治理的重点，持之以恒，抓出成效；二是坚持以人为本，把让群众喝上放心水作为工作的重点；三是把环境监测体系或执法能力建设列入议事日程；四是明确责任，实行规划到省、任务到省、目标到省、资金到省、责任到省的“五到省”责任制。

松花江再次发生严重水污染事件

2010年7月28日上午10时左右，装有160多吨的1千桶爆裂化学物质三甲基乙氯硅烷，被冲进松花江，造成松花江水污染，这些装有无色高爆炸性气体的桶正漂向下游黑龙江。



吉林市的刘女士电话告诉记者，她当日上午10时左右，在市区附近的松花江面看到，有数不清的蓝色铁桶漂在江面上，刘女士看到一些桶冒着白烟。走近可以看到桶上写有“有机硅”字样，还有刺激性气味。昨日有去现场的当地市民称，他估计了一下“起码有上千只”。

黑龙江省环境监察局局长迟晓德2010年28日下午在接受新华社记者采访时说，2005年松花江水污染事件发生后，黑、吉两省建立了应急互动通报机制。目前没收到上游和国家环保部通报，说明目前事态在控制中。一旦对下游有可能造成危害，将马上启动应急预案，进行预警、处置和监测。“我们有能力处理好这种事件，同时也相信吉林省。”

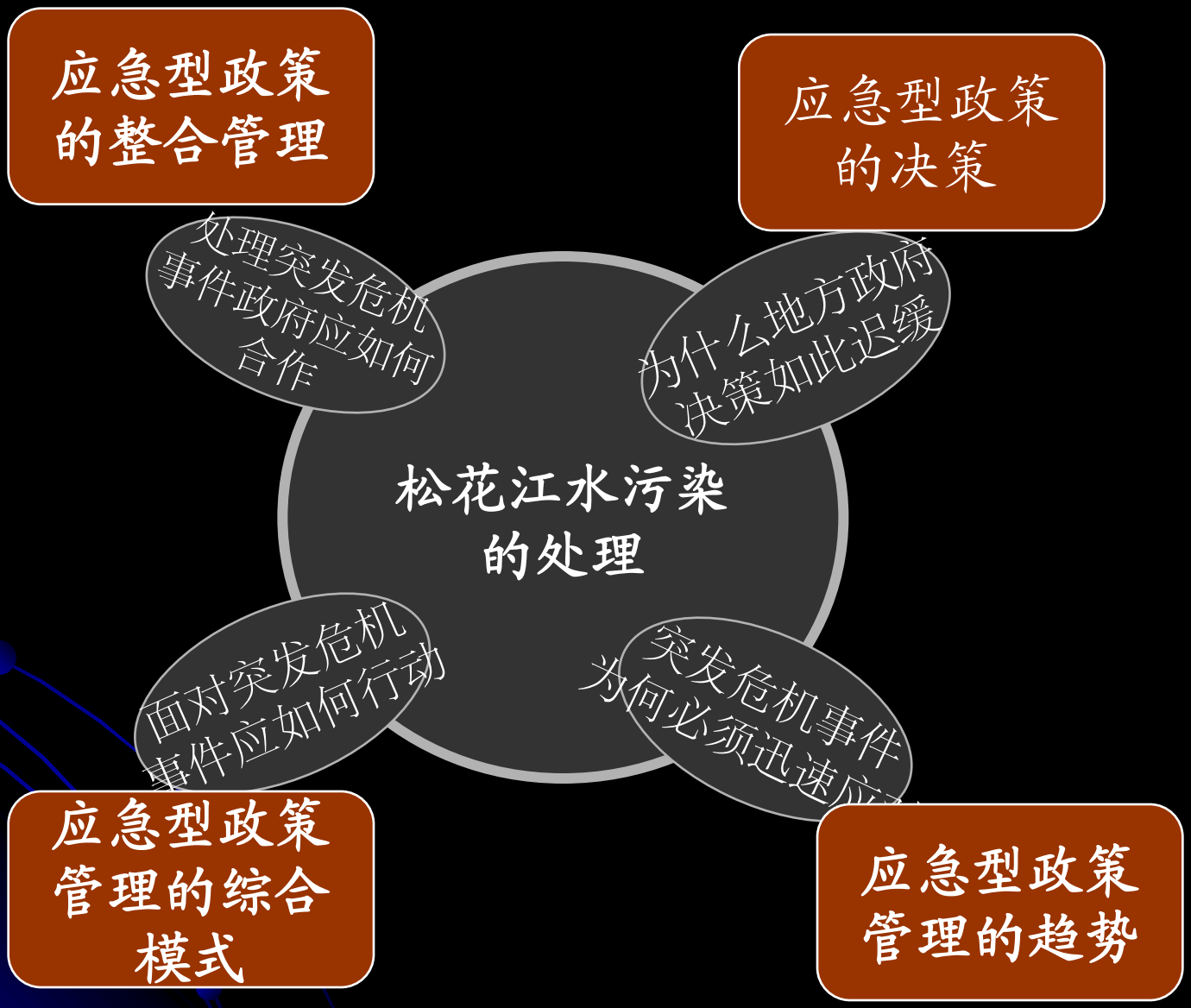
民众的质疑

有民众在微博上质问环保部门

一问，为什么吸取上次水污染教训，及时作出了综合治理的规划和部署，怎么在洪水到来前未妥善处理好有毒化学品？

二问，为什么作出松花江的长期综合治理规划部署，怎么这些有毒的工厂还离我们的饮用水源这么近？

三问，既然已经制定预案，为什么吉林市20元的娃哈哈瓶装水，被卖到60到80元一箱，哈尔滨5.5元一箱的水在29日早上被卖到13元一箱？


应急型政策的整合管理
应急型政策的决策
处理突发危机事件政府应如何合作
为什么地方政府决策如此迟缓
松花江水污染的处理
面对突发危机事件应如何行动
突发危机事件为何必须迅速应
应急型政策管理的综合模式
应急型政策管理的趋势



§1.社会危机事件与应急型决策

社会危机事件的实质（8-1-1）
社会危机事件的特点（8-1-2）
社会危机事件的危害（8-1-3）
应急型政策的决策（8-1-4）

§1.1 社会危机事件的实质

危机的涵义

研究危机问题的先驱C F.赫尔曼（Hermann）认为：危机是威胁到决策集团优先目标的一种形势.在这种形势中，决策集团做出反应的时间非常有限，并且形势常常向着令决策集团惊讶的方向发展。

荷兰莱登大学危机研究专家乌里尔-罗森塔尔（Rosenthal）认为：危机就是对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生的严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下，相关机构必须对其做出关键决策的事件。

社会危机事件的实质

应急型公共政策主要侧重于采取行动应对引起社会危机的突发事件。这类事件称为是社会危机事件。社会危机事件通常包含着下列一些重要因素：

- 事件是在人们的预料之外突然发生的，并且持续存在，不断扩散，产生较大的负面影响；
- 事件的发生已经对社会系统的某一局部甚至整体的正常的运行构成了冲击和破坏；

●事件已经导致人民的生命财产遭受巨大威胁和损害，而且这种威胁和损害如果不采取措施将会不断增大；

●个人、家庭、民间组织显然已经对付不了这类事件，迫切需要社会公共机构强制介入，实施包括动用强力机构在内的特殊控制方案和手段，才能控制、缓和与消除事态，避免造成更大的社会混乱；



§1.2　社会危机事件的特点

危机事件具有恐惧性

任何突发的危机性事件除了造成巨大的破坏外，它还会导致人们心理上的恐惧。由于危机事件来得过于突然，人们对事件的状况、引发的原因、未来的走势、对个人和家庭生存的威胁，等等都不甚了解或无从判断，从而就会产生心理上的紧张、焦虑、慌乱、惧怕。在发生社会危机事件时，人们的恐惧感会陡然上升，而且有感染效应，恐惧感会从一些人传给另一些人，最后导致人人自危，惶惶不可终日。而且即便危机已经过去，人们心理上还会长久的残留恐惧感。

危机事件的恐惧性就要求在对应急型政策进行管理时，公共机构首先要要冷静从容的应对，同时还要注意增强人们在危机状态下的自信心和镇定感。危机过后，仍然需要重视对人们做心理疏导工作，消除危机过程中的恐惧、悲观情绪。

危机事件具有扩散性

社会危机事件的发生尽管是出于人们通常的预料之外的，但是，所有的危机事件的发生都有其深刻的自然、社会、历史的原因。危机事件虽然最初只是在某一时刻、某个空间中突然发生，但由于存在深层的和积累性的矛盾，它在一定时空引发以后，就会向其它更大空间蔓延。从最初的狭小范围向更大的范围延伸、弥漫、扩散。如果不在最初的引发范围内隔离、控制住危机事件，任其扩散，最后就会酿成大范围的动乱。

危机事件的扩散性，要求政府在对应急型政策管理时必须果断。对于决策者来说，事件一旦发生，他只有非常有限的反应时间，应该运用敏锐的洞察力，恰当估计形势，在十分有限的资源和信息基础上，随机应变，快速决断，及时疏导，稳、准、狠地控制局面，尽量缩小危机事件作用的区域，强行制止危机状态的蔓延，谨防事态扩大。

危机事件具有不确定性

危机事件是突如其来的，但是，危机事件并不是绝对偶然的。在人们生活的自然界，或生活的社会，总存在两类矛盾，一类是显露的，人们容易察觉，也容易防范。一类则是潜在的，人们不易觉察，也疏于防范。危机事件基本上是自然界和人类社会中潜在矛盾激化的结果。一旦从潜在转为显露，矛盾的程度会提升，作用范围会扩大，伴随危机事件的种种因素则会活跃起来，聚合起来，变化的速率会迅速加大。因此，危机事件的变化是无规则的，常常是出乎人们的预料之外的。加上在危机事件面前，人们会产生心理恐惧、思想混乱，行动无序，不能准确地应对危机事件，更增加了危机事件变化的不确定性。

危机事件的不确定性，要求政府和公共部门在对应急型公共政策进行管理时，不能仍然按正常情况来思考问题，不能仅仅运用平常的逻辑推理来作判断，更不能只作机械的按步就班的应付。但是。危机事件的不确定性也并不是绝对的无序，任何事件总是依照因果关系来变化的，只是危机事件中的矛盾复杂一些、变动剧烈一些，因果联系多样一些。因此，一旦发生危机事件，人们就进入了一种混序状态，即表面上的不确定、混乱，内里还是有一定的规则和联系可循的。应急型政策的管理者需要有权变的思维，要有灵活应对的本领，善于随机应变。

危机事件具有紧急性

危机这一概念通常总是和威胁或逆境等词语相互通用的。危机就意味个人或某个群体处在逆境之中，遇到了一定程度的威胁，若不采取某种形式的应对和救援行动时，人们不仅不能按常规生活下去，而且还会有生命和财产的损失。因为危机事件对人们的影响绝大部分是负面的，而且这种影响，无论是速度、力度、程度来说，都是异乎寻常的。

危机事件的紧急性要求政府在对应急型政策进行管理时，必须雷厉风行，该不容缓。一旦发生危机事件，作为当地的政府负责人必须在第一时间赶到现场，快速到位稳定局面，果断制止事态扩大，当机立断处理问题。在面对危机事件时，决不能拖延，不能推诿，不能贻误，否则，轻则是人们的生活质量会降低，重则有人可能丢掉性命和财产。

危机事件具有阶段性

虽然危机事件具有突发性、紧急性的特点，但是，正象其它的任何现象、事件一样，危机事件也有其孕育、爆发、演变、衰退的过程。而且危机事件与公共部门组织人们的应对之间也存在互动。当危机事件刚刚爆发时，公共部门在危机事件面前处于招架和应付的被动地位。当人们在公共部门组织下行动起来，采取积极措施隔离和控制危机事件时，双方可能进入相持状态。当公共部门进一步实施应急型政策并逐步消除危机事件时，这时政府则处于完全主动的地位。

危机事件过程的阶段性要求政府在处理危机，管理应急型政策时要有谋划和策略。在危机事件突发阶段，应急型政策的管理者决不能蛮干，更不能意气用事。政策管理者的策略是避其锋芒，先安定人心，平息事态，尽量缩小危机事件的范围。从而存留更多的空间和余地化被动为主动。到危机事件得到约束，情况变得清楚，掌握的信息更为对称、充分时，就可以采取积极措施，缓和冲突，化解矛盾。在危机的每一发展阶段，决策者都必须维持和采切实可行的目标和对策。

危机事件具警示性

通常人们总是希望平平安安，按部就班地办事、学习、管理。对于突发的危机事件，无论是公众，还是政府部门的负责人和公职人员，一时都难以接受，措手不及、充满恐惧、怨天尤人。一些公众会把危机事件的发生看作是政府治理能力低下的表现，有些政府部门会在危机事件面前丧失信心，有些公共部门的负责人则担心危机事件的发生会败坏政府形象。这些表现都有一个共同点，即都将危机事件看成是不应该有的，全是消极的。

现实的经验证明：没有一个社会系统是完美无缺的，冲突和危机是普遍的。冲突和危机固然有其负面的影响，但是它却是促进社会的协调、整合，从而走向统筹、和谐所不可避免的因素与环节。从这一意义上来说，社会事件有极大的警示性，让公众和政府在社会治理中善于发现矛盾，主动采取适合的手段和工具化解矛盾和冲突。在应对危机事件过程中，政府通过分析危机事件的起因、特征，抓住那些足以影响和改变危机的关键性因素，集中资源，采取强化的干预措施，甚至包括合法使用强力手段，促使事态朝良好方向发展。

§1.3 社会危机事件的危害

人民生命遭受威胁

21世纪初的印度洋海啸吞噬了几十万人的生命。美国新奥尔良地区几次大的飓风，让上百万人流离失所。一场大的地震会丧失成千上万条生命。横扫全球的禽流感则让几十个国家的人民的生命受到威胁。由于许多突发危机事件或者根本无法预测，或者无法精确预报，一旦危机来临，人们往往无法保护自己的生命。而突发危机事件只所以引起人类深切的关注，其主要原因也是在于它会极度严重地威胁人们的生命安全。

社会财产遭受损坏

社会突发危机除了会造成人们生命的损害外，就是严重破坏社会的公共设施，毁坏人民的财产。一场台风会刮倒高楼大厦、居民住宅。海啸过后，留下的是一片汪洋和废墟。一次大的地震会将一个耗费了人们数十年辛劳建设的城市毁于一旦。虽然公共设施的损坏和财产的损失比起人的生命的丧失给人们的打击要小一点，但是，也不可小看危机过程中财产的损害。特别是其中一些历史性的建筑物如果被损毁，那将是无可挽回的。

社会正常生活中断

任何突发性危机事件都会使一个地区、一个国家人们的正常生活突然中断。人们平时过着正常的生活。这种生活有一定结构和体系，有一定的分工和协作。人们在日复一日的正常生活中建立起生活的规范和秩序。正是这些保证了社会发展的延续。但是，突发危机事件，无论是自然灾害，瘟疫还是恐怖袭击、重大生产事故，都会地一瞬间冲垮生活的正常结构和体系，一切变得毫无秩序。停电、停水、通讯中断，交通阻断，人们突然陷入混乱之中。不仅危机本身会造成这种混乱，而且社会的恶势力也会乘机浑水摸鱼、趁火打动，更加剧了社会的无序和混乱

人们精神悲观恐惧

许多已经发生过的突发危机事件告诉我们，在社会危机中，人们精神上的恐惧更甚于特质的匮乏。一方面是突发危机事件在极短的时间内造成大量生命的毁灭，财产的毁坏；另一方面是生活突然失去规范和秩序。这两方面会让许多人陷入恐慌之中。他们突然发现生命是如此的脆弱，世界是如此的不可预测。活着的人们不知道死神何时会降临到他们的头上。这种恐惧带来过度和连续的紧张会使一些意志薄弱者处于精神崩溃状态。人们的恐怖是一种可怕的传染病。一些人的恐惧会迅速传染给其它的人。最后导致人人自危。

§1.4 应急型政策的决策

常态下的政策决策

常态下的决策，解决问题的目标取单一 ，可以尽量协调多方需求，以实现公共利益。

常态下的决抉不是十分紧迫，可以有充足的时间进行反复对话、平等论辩。

常态下的决策可以花费较多精力获取较为完全的资料，对政策信息可进行详细的分析和选择。

常态下的决策有机会通过日常培训、训练、教育等措施提高决策者素质。

常态下的决策可以尽量地使用较为成熟的、常规的技术手段，有时可充分利用现代科技条件，实现决策的计算机模拟 。

常状态下的决策，可以严格遵循法定程序，实施标准化操作。可以利用社会网络，实现决策权力分散化，通过民主协商决定最终方案。

常态下的决策，可以通过局部试验来增强政策的可行度，可以监测政策的执行过程，可以及时对政策作出调整修正，政策的结果是可以预期的。

非常态下的政策决策

在发生社会危机事件的状态下，人们没有充足的时间，也不能四平八稳地依据程序办事，决策的信息不可能完备，许多常规分析技术用不上，决策的结果因上述的条件限制，再加上危机事件的变动不居而无法预期。因此，危机状态的政策决策只能是非常规的特殊决策。

在政策目标上，必须选择迅速控制危机事件蔓延、保护人民生命财产安全的简单目标。

在决策时间上，因时间急迫，必须是即时决策。

在决策信息上，因为紧迫，能够得到的信息常常是不完全的、不及时的、不准确的。

在决策人才上，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都会出现严重匮乏的现象。

在决策技术上，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，需要的也正是缺乏的特别高精尖的技术。

在决策程序上，因十分急迫，必须是快速决策，不能安部就班，决策权必须高度集中，决策者主要是依靠自己的智慧、经验、胆略和判断，作出决定。

决策效果上，危机事件下的决策只能在模糊和不清晰的条件作出模糊决策，这种决策具有非预期性，决策的结果难以预料，风险极大。

类型 / 内容		危机决策	常态下的决策
目标取向		迅速控制危机事件蔓延，保护人民生命财产安全	解决某些常见的公共问题，实现公共利益
约束条件	时间	时间急迫、即时决策	时间充足，反复决策
	信息	信息不完全、不及时、不准确	信息较完全：经过详细分析获得全面深刻的信息
	人力	缺乏：决策者自身素质和专业技术都严重匮乏	丰富：通过日常培训、训练、教育等措施提高决策者素质
	技术	危机时一般专业技术设备往往失灵，需要特别高精尖技术	技术手段较成熟，能基本实现自动化
决策程序		快速决策：决策权高度集中，决策者主要依靠自己智慧和审时度势，要有危机应对专家参与	民主科学决策：遵循特定程序，标准化操作，决策权力分散，民主协商决定最终方案
决策效果		模糊决策的非预期决策结果难以预料，风险极大	可通过局部试验、修正、监测执行过程，结果可控可预期



§2. 应急型政策管理的意义与阶段

应急型政策管理的意义（8-2-1）

应急型政策管理的阶段（8-2-2）

应急型政策管理的意义

保护公众的利益

无论是天灾还是人祸，危机事件一但发生、扩散、蔓延，必然带来公众生命和财产的巨大的损失。作为个体或群体的公众，或企业、团体，其力量是有限的，不能有效的抗击和消解突发性社会危机事件。

只有执政党组织和政府部门制定、实施的应对社会危机事件的政策，并对其加以管理，才能有效的消除社会危机，维持社会秩序，保护公众的利益

增强政府合法性

政府对社会的控制主要依靠两种手段，一是强制性的手段，即依靠警察，法庭进行控制。二是非强制手段，主要是指公众对政府的认可、支持。公众对政府的支持可分为两种。一种是情感型支持。这是没有任何回报的、自发性的拥护与忠诚。第二种是有用性的支持。这后一类支持建立在政府与公众的互惠关系之上，公众不仅要求政府在社会常态时期提供有用的公共产品和服务，而且特别要求在危机时期政府能够提供更安全、更可靠的保护。一旦遇到社会危机，公众对于政府的期望值与信赖性会更高，如果政府能有效地带领公众应对、抗击社会危机，政府就会获得公众的认同，其合法性就会增强。

完善政府的职能

随着社会的发展，政府的功能逐渐增多。从最初的税收、防御外部力量入侵、保持国内的治安秩序，发展到环境监测，保护、提供各类公共设施、加强公共卫生监管、发展科技和教育，等等。政府管理功能的增多和扩大，相当多的是通过危机管理的途径来实现的。比如经过一次对特大的高致性传染病造成的社会危机的处理，政府就相应地扩大了公共卫生监管方面的职能。由于现代政府在掌管公共权力、提取社会资源和运用高新技术方面具有优势，从而就具有了承担社会危机管理任务的能力。从全世界范围来看，在所有的社会灾难和危机的救援中，各国政府都扮演着主

加速政府的变革

在社会转型，特别是社会体制转轨中，政府既是变革的主导力量，同时又是变革的对象。由于惰性和旧体制的惯性作用，政府的变革比较困难。促成政府变革的重要的触发因素是对社会危机的处理。当遭遇突发性社会危机时，对任何一个政府来说，都是一场包含巨大风险的挑战。在这种挑战的压力下，政府原来体制和运行机制中在常态管理下不易暴露的弊端就会突显出来。经过危机处理的考验，政府就能较为自觉地对职能定位、组织结构、决策机制等方面作出积极变革，以适应社会转型的需要。

应急型政策管理的阶段

公共危机及其管理的基本阶段

解决社会危机事件的应急型政策管理可分为:

- 预警准备管理阶段
- 危机识别管理阶段
- 危机隔离管理阶段
- 危机应对管理阶段
- 恢复重建管理阶段
- 善后学习管理阶段

预警
准备

预警准备管理阶段

防范和避免危机的发生

建立危机应对预案

建立危机管理组织系统

开展应对危机的社会演习

危机识别管理阶段



尽量搜集各种信息

完善社会指标体系

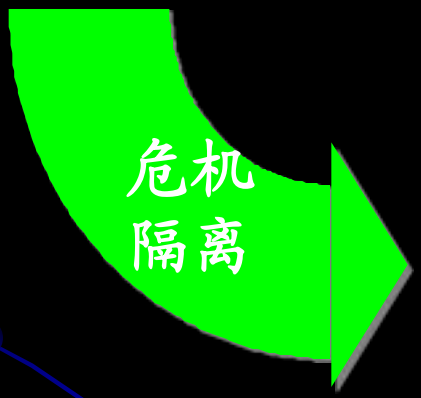
多维度识别危机事件的性质、程度

危机隔离管理阶段

构筑防火墙（通过介入）

确立取舍原则（安全救助）

加强内部沟通（杜绝谣言）



危机应对管理阶段

人员合理组织调度

适时果断作出决策

及时有效开展行动





恢复重建管理阶段

及时恢复生活秩序

独立调查事件原因

诊断危机后遗症

实行组织变革



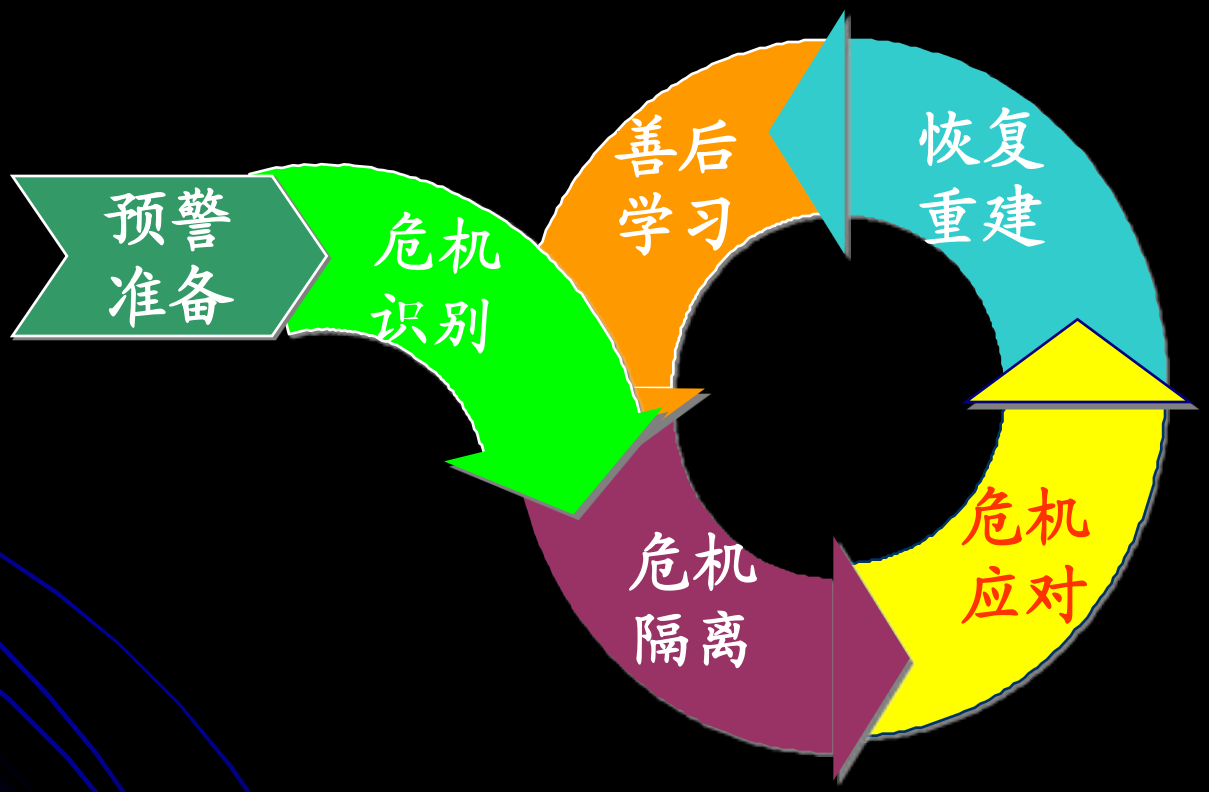
善后学习管理阶段

做好心理疏通工作

发现疏漏和薄弱环节

补充完善预案

树立常备不懈观念


预警
准备
危机
识别
危机
隔离
危机
应对
善后
学习
恢复
重建



§3.应急型公共政策的整合管理

各层级政府应急型
　政策管理的整合（8-3-1）
政府部门间应急型
　政策管理的整合（8-3-2）
官方与民间应急型
　政策管理的整合（8-3-3）
日常风险防范与应急型
　政策管理的整合（8-3-4）

各层级政府间的应急政策管理的整合

集中于上级政府的应急管理模式存在局限性

从目前应对突发危机事件的政策管理实践来看，由于对不同层级政府的责权利缺乏明确的规定，在应急管理中，常常发生基层政府过分依赖地方政府、地方政府过分依赖中央政府的情况。一旦发生突发性危机事件，往往先是中央政府管理部门疲于奔命，接着是地方政府忙得团团转，而基层政府则坐等中央和地方政府发布指令。这种应急型政策管理模式是一种重心过分上移、上级决策权力过分集中的管理模式。

突发危机事件的发生及其根源多在基层

现实情况是，大量的突发性危机事件大多发生在基层。大量的突发危机事件发生的根源也出在基层。如果基层政府对突发危机事件不积极主动地去应对、处理，基层政府和地方政府部门不主动承担应急政策管理的责任，而把责任上推，致使决策权上移，这不利于及时有效地应对突发危机事件。

重心在基层的政府间应急型政策管理整合

从我国政府的层级结构和制度安排出发，必须将中央、地方和基层政府的应急政策加以整合。社会突发危机事件管理的责任、权限、资源配置、救援力量应当合理的分布在各层级政府部门和民间，要根据突发危机事件的类型、规模、发生的可能性、社会危害程度等因素，实行分级响应、分层决策管理。把应急决策和管理的重心适当下移到基层。

政府部门间的应急政策管理整合

以单个部门为主的政策管理体系的局限性

近几年来，由于重视了对突发危机事件的防范与应对处理，各个政府部门以条条为主都先后建立了不同层级的部门危机预警和处理系统。比较早建立这种体系或系统的是消防、交通、水利、地震、军事、安全等政府部门。应当说，有了以条条为主的政府部门应急政策管理系统，社会应对突发事件的能力大大提高。

但是一旦发生特大的、复合性的突发危机事件时，尽管各个部门的应急政策管理系统很有效，但由于缺乏部门协调和综合指挥，结果是不同政府部门之间相互踢皮球、互相扯皮，原有的功效发挥不出来。

建立跨区划跨层级的政府部门政策管理整合

一些特大的社会突发危机事件常常发生在跨多个行政区划、跨不同层级政府、特别是跨不同政府部门的范围内，应急政策管理涉及到不同行政区划、不同层级政府、不同政府部门。各级政府部门间的应急政策管理系统应当是互连互通的，必须形成条块结合的、协调一致的政府部门应急政策管理体系。这种全国协调的应急政策部门管理系统应当由中央、地方、基层政府的核心应对部门分层加以掌控，组织，并经常演练，才能保证运转通畅，应对及时。

官方与民间应急政策管理的整合

构建多元主体参与的应急型政策管理模式

现代社会的治理，执政党组织和政府固然是最为重要的行动主体，但是，大量的具有非政府、非营利性质的民间组织，还有私营组织也是公共危机应急管理的重要力量。从国内外已经发生的突发危机事件的应对和处理的实践来分析，仅靠执政党组织和政府部门的应急型政策的设计、实施和管理是对付不了危机事件的，必须构建对突发事件处理的多元主体共同参与应急政策管理模式。

实行官方与民间应急型政策管理的分工

要对多元行动主体应急政策管理加以整合，就必须在官方机构与民间组织之间在应急政策管理的内容、范围、层次方面实行合理的分工。

从一般意义上讲，官方机构的应急政策管理能力比较强，官方机构的行动较为集中、程序性强，资源提取和配置力度大。因此，官方机构在进行应急政策管理时适合处理危机中的关键问题和主要矛盾，适合对多元应急处理主体加以协调和在资源供给上加以支持。民间组织、私人组织一般是小型的、分散的，资源有限的，因此，在对突发危机事件进行应急处理时，适合做险情发现、恐慌心理疏导、微观秩序维护、单个伤病人员救援、救助物资的发放等方面的工作。

政府通过授权来整合多元主体的应急型政策管理

民间组织参与应急政策管理具有志愿性与公益性的特点，政府部门应依据这些组织在具体的应急政策管理中参与的热情和能够发挥的作用，通过建立具体的“代理－委托”关系来发挥这些组织的辅助性的应急救助功能。

对于私营部门来说，虽然它们是以追求利润最大化为经营目标的，但当发生的突发危机事件危及到整个社会利益时，私营部门也会考虑让出一部分的利益，参加和支持政府和全社会的应急政策管理。政府应当鼓励部分私营组织在自愿的情况下，在免费或低价提供救援物资以及慈善求助方面发挥作用。

对于处于危机事件之中的公众来说，他们的切身利益与应急型政策管理的成败关系极大。因此，这部分公众会行动起来积极投身到紧急救援活动之中。政府对这部分公众应该进行广泛动员，并加以良好组织，让他们直接加入维护秩序、重建家园的行列之中。这样做才能使应急政策管理具有广泛的群众基础。

对于身处社会危机事件外围的公众来说，他们会出于同情、友爱，积极援助危机事件发生区域中的民众，政府应当在安排他们搞好正常生产经营的前提下，动员他们对灾区人民进行精神、物资、心理等到方面的援助。

建立民间应急政策管理救援中心

在实际的社会突发危机事件的应对中，虽然不少民间组织已经发挥出一定的作用，但是，由于这些民间的救援机构零星分散，力量薄弱，从而没有足够的能力去动员社会资源来应对和处理社会危机事件。而且分散的民间组织也缺乏与政府进行有效配合的机制。因此，建立在政府指导下的，汇集民间力量的区域民间应急政策管理中心是十分必要的，它既能真正整合民间应急型政策管理的资源，又可以真正提升民间应急型政策管理的能力和绩效。

日常防范与紧急处理的应急政策整合

日常风险与突发危机是相互联系的

应急危机政策管理不仅时间紧迫而且由于事件的突发性而使得许多政府部门措手不及。很多突发危机事件其实并不都是没有预先迹象和潜在原因的突如其来的横灾。绝大多数突发危机事件原先都是早就存在着的潜在风险。因为没有能及早的进行必要的预防和应对管理，从而导致矛盾激化，致使潜在的风险一下子剧增而爆发出来。因此，应当将应对日常风险的政策管理与应对紧急危机事件的政策管理整合起来。

树立安全发展观念

安全发展观念包含两层意思。一是人类只要追求发展，就会遇到突发危机事件，必须在发展中形成更有效的突发危机事件处理和政策管理的能力。

二是人类遭遇的危机是人类社会不理智的发展方式、不适当、不理性的生活方式和行为方式导致的结果。人类必须重新思考已经实行的发展方式、生活方式和行为方式，做到自觉地及早发现社会发展方式中、人们的生活方式和行为方式中可能潜伏的各种隐患。同时更为根本的是要努力寻找和发现更为安全的、可持续的发展方式、生活方式和行为方式。

确立全面风险观念

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、日常的风险管理。政府必须在包括公共政策管理在内的所有公共管理中自觉地进行风险分析，预测、评估可能遇到的主要风险，确认风险处理和管理的能力和资源，寻找有效的方法和手段以降低风险。

Ch9 创新型公共政策管理

公共政策创新是指处于社会转型时期的执政党组织、政府及其部门、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，最终构建新的体制机制，所展开的一类特殊的公共政策活动。

对创新型政策，执政党组织和政府必须依据其实质、类型、影响因子和实现机制来加以规划、引导和管理。

案例　从民主恳谈到参与式预算



温岭市是位于浙江省东南沿海人口密度比较大的一个县级市。改革开放以来，温岭市的经济发展迅速，成为全国“百强县（市）”和“明星县（市）”。随着经济的迅速发展，温岭人的参政自主意识也明显加强。民主参政的方式由刚开始时的“农业农村现代化教育论坛”逐步深化为公众参与决策的“民主恳谈会”。

寻找新的宣传教育方式

1999年6月，浙江省开展全省“农业农村现代化教育”活动，台州市、温岭市两级市委选取松门镇作为试点。当时，浙江省的农业农村现代化教育即农民的集中性教育已经连续搞了12年，虽然不同时期的教育内容有所不同，但教育方式都是一样的：召开动员大会、宣传发动，然后给群众上课。对于这种教育方式群众已深为厌烦，教育成效微乎其微。

如何找到一个比较好的途径、一种新的方式来开展这类教育？后来就有人提出可采用“农业农村现代化教育论坛”这种群众容易参与，也容易接受的形式。

民主恳谈会的雏形

“农业农村现代化教育论坛”的创意就在于变“干部对群众的说教”为“干部与群众的对话”，对一些热点、难点问题双方可共同商讨、共同解决。

最初论坛的具体形式为：镇里提前五天在每一个村以及镇里的闹市区等处张贴公告，告知群众何时、何地召开何种主题的论坛，请群众自愿参加。

论坛召开时，镇里的主要党政领导、职能部门如财税、工商等部门负责人坐在台上。群众坐在台下，就他们关心的一些问题提出意见。干部解答。那时的主题一般比较宽泛，如发展经济、社会治安等等，这就是后来的民主恳谈会的雏形。

把民主恳谈的重点转向民主决策

开始时在论坛上群众提出的问题多数为自己的事情，深化以后已慢慢转变为讨论社会的公共事务了，并且每次都有集中、明确的议题。

这样，温岭市就把民主恳谈会定位在民主决策、民主管理和民主监督上，而且把深化的重点放在民主决策方面。

推动了两个转变

民主恳谈促进了领导方式的转变和干部作风的转变。原来重大公共事务只是由两委会班子研究，往往在群众不知情的情况下决策就做出来了。现在则不同，镇里、村里的重大事情必须经过民主恳谈会。这就要求领导干部要事先做好调查研究，积极思考工作中存在的问题，同时掌握一定的法律法规知识。对于一般干部，则要求他们必须广泛听取群众意见，深入实际、真心实意为群众办实事。

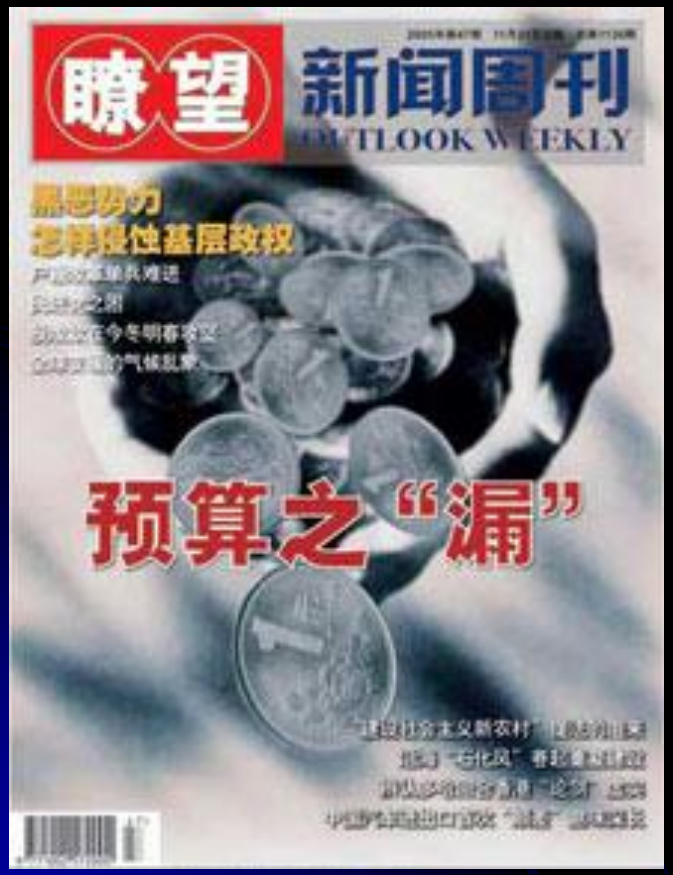
促进了两个协调

民主恳谈使村两委关系更为协调，党群、干群关系更为协调。通过召开民主恳谈会，村里的事情由村民自己负责，比如党支部和村委会的意见不统一时，两个意见都拿出来，在恳谈会上，让参加会议的村民代表表决，或由村民统一公决，群众认为哪个意见对就按哪个意见办，无形中就减少了两委之间出现冲突的机会。

乡镇预算展开民主恳谈

2005年7月27－28日，温岭市新河镇第十四届人民代表大会第五次会议召开。乡镇党政部门经过事先认真地研讨，决定在这次会议增加一个特别的议程，即专门针对乡镇预算展开民主恳谈。

虽然这是第一次在乡镇人大会议上详细讨论财政预算，在实际的恳谈中，无论是专业经验还是程序设计上，都表现出人大在真正把握财政决策权上能力有限，知识不足。但是这次改革的意义却是重大的。



2007年5月29日，在浙江省台州市下辖的温岭市泽国镇关于旧城改造的民主恳谈会上，50多岁的曹相玲当着前来调研的浙江省委常委、组织部部长斯鑫良的面，大声念出了一段顺口溜：

规划费用花了好几万，

现在又不按测量规划办，

把个街道改得断头又转弯，

里面老屋着火怎么办？

这样的规划办各位群众讲讲看，到底暂勿暂，即是“好不好”？这些都表明基层政府的预算必须走民主化道路。

温峤镇2010年第一次进行财政预算民主恳谈会

这一年该镇将预算编制分为三个阶段，首先是将民主恳谈会开到全镇的每个村；在预算初审阶段再次召开民主恳谈会，参加的居民覆盖面比较广，最后再由人大审议。

2012年温峤的预算编制工作同样分为三个阶段，第一阶段是在全镇范围内，由大家报名参加预算民主恳谈会；第二阶段预算初审阶段，分成工业、农业、妇女等四个组进行民主恳谈，第三阶段是人大的预算审议。



政府晒预算 代表来“挑刺”

市人大举行五部门2012年预算民主恳谈

全力保障重点项目建设

发展教育需要社会力量支持

预算应注重民生工程

资金安排做好“水”文章

加快建设政府性投资重点项目

政府晒预算代表来“挑刺”

步入2012年，温岭市的公众参与式预算改革的步伐继续稳健前行。市交通、建设、水利、卫生、教育等五个部门的预算民主恳谈再次“麻辣过堂”。

除了讨论2012年预算草案外，还包括审查2011年的预算执行情况，政府将这两方面的预算一并交由人大代表和公众来恳谈，政府接受公众的评判和“挑刺”。

温岭市交通局预算民主恳谈

2012年2月8日上午，市人大常委会举行2012年交通局预算民主恳谈，听取市发展和改革局、财政局、交通局等有关部门2011年预算执行情况及2012年预算计划的报告，并开展了分组恳谈、集中恳谈。

参加恳谈的代表集中指出，交通预算应注重民生工程，在融资等不确定的情况下，要量力而行，有保有压。



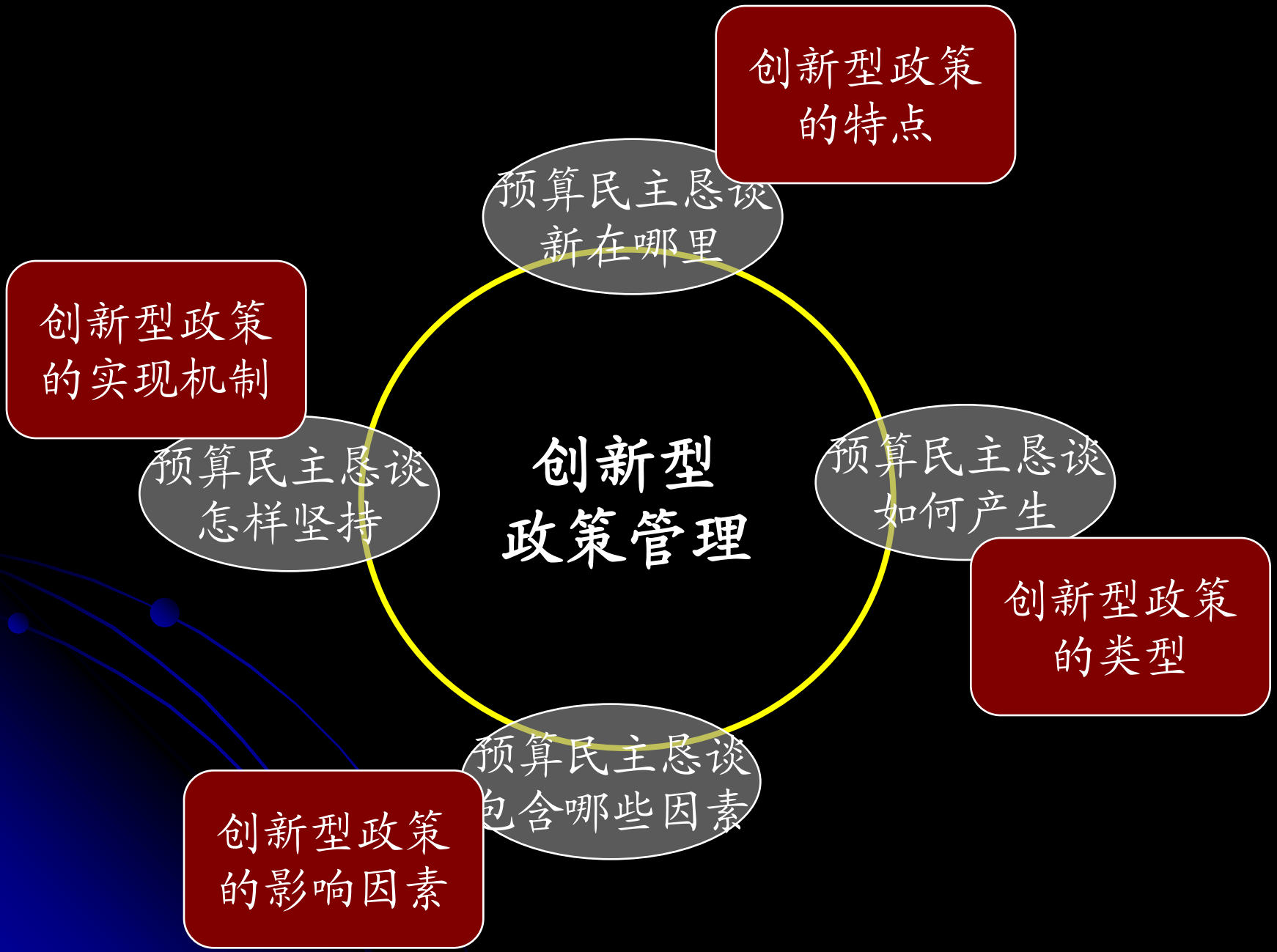

新河镇2013年度财政预算编制民主恳谈会



2013年温峤镇预算民主恳谈会

2013年年初，温峤镇又依照惯例进行预算民主恳谈。预算民主恳谈会虽然只进行短短的一个多小时，但是参会人员发言的积极性很高，参与讨论的热情也很高，会议进行的很顺畅。有些参会人员提出的问题虽然与会议主题没有多大关系，但是这些问题与多数人的利益密切相关，能够引起大家的共鸣；参加恳谈会的人员组成也比较多样化，妇女占参会总数的三分之一左右，甚至还有外来人员参加；另外，这次恳谈会的互动性非常好，公众提出的大部分问题都能够得到参加会议的镇干部的解释和答复

1999年至2013年，温岭的民主恳谈会已经走过14年历程，其间经过了三个发展阶段。从最初仅恳谈关系到个人和家庭的“个体性”议题，发展到热烈讨论道路交通、社会治安、学校教育、计划生育、环境卫生、城镇建设、工业区兴办等公共事务性议题；近几年来又演变为将民主恳谈引入乡镇人大，通过“参与式预算”来监督政府的公共行政活动，展现出基层民主不断向上扩展，向内深化的创新力。


创新型政策的特点
预算民主恳谈新在哪里
创新型政策的实现机制
预算民主恳谈怎样坚持
创新型政策管理
预算民主恳谈如何产生
创新型政策的类型
预算民主恳谈包含哪些因素
创新型政策的影响因素



§1. 创新型政策内涵及其特点

创新型政策的内涵（9-1-1）

创新型政策的特点（9-1-2）

创新型政策的内涵

创新的实质

是以新思维、新发明和新描述为特征的一种概念化过程。起源于拉丁语，它原意有三层含义，第一，更新；第二，创造新的东西；第三，改变。

创新是人类特有的认识能力和实践能力，是人类主观能动性的高级表现形式，是推动民族进步和社会发展的永不枯竭的动力。

一个民族要想走在时代前列，就一刻也不能没有创新思维、创新发明，一刻也不能停止创新。

创新的领域

创新可以涵盖众多领域，包括政治、军事、经济、社会、文化、科技等各个领域的创新。因此，创新可以分为科技创新、文化创新、艺术创新、商业创新等等。

在社会转型、体制转轨时期，重要的创新是制度创新、组织创新、技术创新。但这些创新都离不开作为微观基础和实践行动的公共政策创新。

公共政策创新的涵义

是指处于体制转轨、社会转型时期的执政党组织、政府部门、社会其他组织、企业、集团和公众，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，最终构建新的政治、经济、文化、社会、生态体制，促进社会主义社会形态更为完善的一类具有生命力的公共政策活动。

发生在社会转型、体制转轨时期的政策创新，是通过解放思想，以经济建设为中心，以改革、开放为基本点，实现从旧的体制向更有活力的新体制转轨过程中的一种总体性的、系统性的、创造性的政策活动。

它也是领导和推动这场伟大变革的执政党组织和政府部门为促进和服务于社会转型和体制转轨而使用的核心操作工具。

创新型政策的特点

政策创新的边界性

中国的社会转型、体制转轨的性质和特点又从边界上制约着公共政策创新的限度。变革时期的体制转轨、社会转型是以不损害社会形态和社会基本制度为边界的。这就规定了公共政策创新活动必须以维护和巩固社会主义基本形态和根本制度为目标，而不能在任何政策创新中有意或无意地突破既有的社会形态和既定的根本制度。

政策创新的新质性

与体制转轨、社会转型相联系的政策创新必然具有超越旧体制的新质。尽管实际发生的具体政策创新活动，未必都表现出新颖性，独创性，但是，众多的政策创新活动累积起来，所形成的政策体系或政策系统，已经与旧体制下的政策体系或政策系统具有了质上的根本差别。这种质的差别是整体上的区别，而不是个别的政策措施上的差别，正是这种整体上的新质，开启了新的公共政策周期。

政策创新的连续性

体制转轨、社会转型时期的政策创新必须是一个持续的过程。这是因为，旧体制一般说来总是根深蒂固的，它有人们心理上的、行为上的定势维护着。而且，经过较长时间实行的旧体制，还会像一根链条一样，产生出各种环节，每个环节几乎都有相应的政策与之配套。要把这种体制从根上除掉，就必须在各个环节上创造出新的政策。另外，对于先行转轨的体制来说，光有促使这种体制转轨的政策创新还不行，还必须有促使其它体制转轨的政策创新相配合，先行的体制转轨才能彻底完成。

政策创新的互动性

从中国社会转型时期的特点出发，体制转轨阶段上的公共政策创新必须把政府的主导作用和人民群众的创造精神结合起来。虽然从公共政策的本性来说，公共政策总是以执政党组织和政府为主的公共机构制定的行为规范。但是，在变革时期的体制转轨过程中，政府也是需要加以变革的对象和因素。在新旧体制的交替中，对旧体制的弊端最有切身感受的、对新体制最为渴望的是广大人民群众。因而，他们身上充满了破除旧体制、建设新体制的创造精神。

在中国20世纪80年代的农村政策创新中，最先表现出主动性的不是执政党组织，也不是政府部门，而是普通的、在底层生活的农民。即使是在城市，在发展个体经济和私营经济方面，首先起来发挥出创造性的还是最先感受到创新带能够来利益的那批人。但是，作为一个社会新旧体制更替中的政策创新，没有政府的主导作用是不行的，没有顶层的创新设计是不行的。只有适当地将群众的首创精神与政党政府的主导作用结合起来，政策创新才能健康、有序地得到发展。

政策创新的渐进性

中国的体制转轨和社会转型不是通过急剧的、断裂式的方式向前推进的，渐进式的体制转轨和社会转型成为一种贯穿社会变革过程的合理选择。这种渐进式的新旧体制交替的特点，使得公共政策创新也具有一种缓慢演化、步步推进的属性。它要求政策行动主体在进行政策更新、政策创造时，必须坚持循序渐进的原则。政策创新决不能一蹴而就，而需要一步一步推进。如果操之过急，没有科学根据的大破大立，结果必然把事情搞糟。

政策创新还要坚持新老结合、内外互补的原则。政策创新并不是一味地破除旧的体制中的所有的政策。有些单项政策经过适当调整，还可以与支撑新体制的其它政策相配套。有些在旧体制中发挥作用的政策，在新体制还没有完善以前，还可以履行部分功能。为了使新旧体制更好地交替，人们就需要有意识地将这些旧政策保留一段时间。



§2. 创新型政策的主要类别

强制型政策创新（9-2-1）
自治型政策创新（9-2-2）
回应型政策创新（9-2-3）

创新型政策类型划分的标准

公共政策创新的类型可以依据多种标准进行划分。

一种是按政策创新的方向为标准的分类。主要类型有三种：一是自上而下的公共政策创新，一是自下而上的公共政策创新，另一种是上下结合的公共政策创新。

另一种是依据政策创新主体的态度为标准的分类，也可以分为三种类型。一种是执政党和政府强力推动的强制型政策创新；一种是社会利益群体与执政党、政府相结合的回应型的政策创新；一种是公众自发实施的自治型的政策创新。

强制型政策创新

强制型政策创新的特点

强制型政策创新是执政党组织和政府部门利用强大的公共权力加以控制和推行的政策创新。

在这种类型的政策创新过程中，执政党组织和政府部门首先要制定出一整套变革的计划和措施以保证政策创新最终能达到预期的目标;

其次，执政党组织和政府部门要将公共权力垄断在手中，并借助于这种强力来推行各项新的公共政策。

强制型政策创新的条件

要产生并推行强制型的政策创新，就必须预先具备一些非常重要的，并且是近乎苛刻的前提条件。

比如，必须产生出一些特别优秀的政治、经济、技术方面的精英，他们能够洞察一切，将整个变革和体制转变的目标、过程，甚至要把所有的细节都毫无遗漏地考虑到，并且预先完整的设计出来。社会的转型和体制的转轨只要人们按照这种事先设计的清晰蓝图去操作就能够顺利完成。

这种强制型的公共政策创新还需要执政党组织和政府部门，包括这些组织和机构中的所有成员都对旧的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，这才能保证这种政策创新能得到人民群众的完全理解和支持。

强制型政策创新的困难

显然，要推行强制型的政策创新并不容易。

一是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够达到改革最终目标的总体设计方案。

但社会转型的实践告诉我们，在大多数情况下，变革中的政策创新方式只能是“摸着石头过河”，“边干边学”。

二是只有执政党和政府主动的强制性政策创新，而没有公众，特别是没有盼望着改变利益分配和再分配的利益群体的支持和响应，这种政策创新是很难传播和扩散的。

执政党和政府强力推行的强制型的政策创新，虽然可以为旧体制的破除和新体制的产生、确立提供便利的工具，但是它在解决社会新旧体制更替中的公共问题时，往往会缺乏人民群众的自觉认同。

自治型政策创新

自治型政策创新的特点

另一种在社会转型、体制转轨时期可供选择的政策创新类型是社会自治型政策创新。

这是一种与强制型政策创新相对的、并对其加以补充和救治的公共政策创新方式。

自治型政策创新活动将公共政策创新与政党组织、政府部门的主导性控制分离开来，并对社会传统的公共权威的强制性创新持批判态度。

自治型政策创新的条件

自治型政策创新也需要事先提供非常重要的、可以说同样是近乎苛刻的前提条件。

这种类型的政策创新方式是把创新的主体完全归于公众，政府和政治精英的作用则被大大削弱。作为旧体制的变革者和新体制的创造者的公众，已经完全组织起来，并形成了意见一致的、一开始就表现为完全理性的政策创新的纲领，人们都非常自觉并且一直准确无误地实施着这一纲领。

自治型公共政策创新的困难

自治型公共政策创新虽然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和能力，但过度地轻视政党、政府和公共权威的作用，也会导致无政府状态。

在原先已经贯彻了几十年的计划经济的作用下，不仅执政党组织和政府的行为方式已经定型化了，而且，在旧体制的控制下，公众在利益的追求和思维习惯以及行动方式上也形成了某种定势。公众的自治的能力已经萎缩了。要在短暂的时间中，自由放任地让公众自行地去展并推广政策创新，不可避免地会出现“权威真空”、“行为失范”现象，如果执政党组织和政府部门不及时加以控制、引导，就会造成社会的无序和混乱。

回应型政策创新

回应型政策创新的特点

首先，回应型政策创新是与旧体制的破除和新体制的建立相联系的。

公共政策创新可以发生在一个国家社会转型的不同阶段上，而回应型政策创新则是同社会转型时期的一个特殊阶段即体制转轨阶段相对应的。

从已有实践来看，一个国家的转型时期会出现虽然界限不那么清晰但顺序却很明显的三个阶段：即旧体制的解构阶段；旧体制破除、新体制建立的转轨阶段；新体制巩固、完善的发展阶段。

在社会转型的这三个阶段上，都会出现公共政策创新。回应型的政策创新则更多的是与体制转轨这一阶段相对应的。

其次，这种类型的公共政策创新是为破除旧体制、确立新体制服务的。

在社会转型、体制转轨时期，社会最根本的、影响最大的、最为普遍的公共问题就是旧体制已经完全失效，人们必须创造出新体制。回应型公共政策创新活动就是围绕这方面的社会需要而展开的。

在新旧体制交替阶段上，也许还有另外一些政策需要规划与执行，但是，与体制转轨直接相关的政策创新则是总揽一切的。这种回应性的政策创新在整个社会转型和变革中具有优先性。

第三，回应型的政策创新是非常态的政策运行过程。对于一个国家来说，公共政策有两种运行状态。一种是正常的运行状态，或称为政策的常态运行。一种是非正常的运行状态，或称政策的非常态运行。

在政策的常态运行中，政党、政府和公共机构也会为解决社会出现的公共问题去制定、实施公共政策。这些维护一个社会的既定秩序，并在既定的规则和体制下出现的公共政策过程，强调的是政策的稳定性。

回应型的政策创新过程属于非常态的政策运行，它所要求的并不仅仅是在原有政策过程中增加一点创新的因素，而是要在政策的内容与作用方面必须具有创新性质，只有这种创新性的公共政策的运行才能突破旧体制，创造出新体制。

第四，回应型的公共政策创新是一个逐步的、系统性的创新。回应型的政策创新是对社会提出的破除旧体制和构建新体制的要求的回应，这种破旧立新的要求总是逐步出现并渐进得到实现的。

回应型政策创新不赞同在一个主观限定的时间段中把一切旧的政策全除掉，把一个全新的体制一下子建立起来。

政策创新除了要逐步推进以外，还需要系统地加以考虑。一个旧体制不仅包含着一整套系统的规则和相应的组织体系。同时，还有一整套政策在其中运行。

因此，要对旧体制的规则和组织加以变革，除了要建立起适应新的利益要求的新的规则、新的组织，还必须用一整套新的政策来替代旧体制下的政策系统。这种系统的政策创新与替代注定是一项逐步推进的系统工程。



§3. 创新型政策的影响因素

利益分化协调因素（9-3-1）
政策行动初始设计（9-3-2）
组织和规则的变换（9-3-3）

政策创新的影响因子

公共政策创新有三个主要影响因素或影响因子：现实利益的分化组合，初始行动的设计发动，规则和组织的应对变化。

不同影响因素作用的时间和内容是不一样的。只有这些主要影响因素或影响因子相互结合起来，一项真实的政策创新才能发生。

利益分化协调因素

政策创新者盼望追求更多的实享利益

政策创新中行为者的利益分化和协调是一种具有内在结构、能够产生实际突破作用的影响因子。

政策行为者能够进行政策创新的行为动机是想获得更多的实享利益。如果政策行为者估计通过改变自己传统的、习惯的行为规范就能获得更多的预期利益时，他们就会将政策创新的意图变成政策创新的实际行动。

利益分化会形成较为稳固的利益阶层

出现在原有体制框架内的利益分化，会导致原有体制中的利益结构出现松动。利益分化的最先的结果是某些个体可以为争取更多预期利益而积极思考，并将这种利益的预期变成利益表达，随之产生获取现实利益的政策创新活动。

一旦个体通过突破旧的行为规则获得了比原先规则下更多的个人能够享受到的实在利益时，具有这种相同行为的个体就会联合起来，以增强抗拒旧的规则、维护新的规则，从而保护已获取的新利益的能力。

在政策创新活动中，处在利益分化中的个体之间的聚合或联合，实则上就是某种群体的产生。通过行为相近的个体的聚合，人们又可以从形成的群体或集团内部分享到更多的利益。

当某种利益分化和聚合进行到一定程度时，就会形成较为稳固的利益群体和利益集团，并以此为基础形成社会利益阶层的新分化。

政策创新者会进行新的利益协调

在政策创新中不可避免会出现利益上的矛盾和竞争，但这种利益的矛盾和竞争又总是以实现利益的合理分配或配置作为目标的。

因为任何的政策创新，其目的总是要求得不同的政策相关者在利益的获取和享受上能够公正、公平和满意。

如果政策创新者在利益竞争中，最终导致了行为上的对抗，其结果就是什么事情也干不成，当然也就谈不上去享受更多的现实利益了。这种结果是所有的政策创新者所不愿意看到的。

因此，一旦在一定范围和一定程度发生利益矛盾和竞争时，人们会通过交换、说服、妥协，甚至强制等手段，来谋求政策行为者之间利益上的协调和平衡。

初始政策行动设计因素

初始政策行动的设计者

能够成为创新政策的初始行动设计者的是下面这些人：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的利益受到侵害的人；三是有过某种突破旧规则经验的人；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。

政策创新的初始设计者也处在不断的变换之中。这种变换是由社会转型时期体制转轨过程中的持续的利益分化和协调造成的。

初始政策行动设计

初始政策行动设计在内容上往往具有一些特性。

首先，作为一项成功的政策创新活动的初始设计，它必须具有突破性。要做到这一点，通常有两个途径。

一个途径是在这种突破之前已经出现一些作为前奏性的试探。这些试探，虽然已经偏离既定体制允许的范围，但是它还没有从根本上否定旧的体制。

另一个途径是适当的政策移植。政策移植是指将某种政策措施从某个空间，或某段时间中转移出来，在另一个空间和时段中加以应用。

这种政策的移植，可以是一个国家内部的地区性、历史性移植，即把别处尝试过的，或过去使用过的政策拿过来运用。另一种是对不同国家已有政策的仿效性运用。

其次，要使一项举措成为政策创新的初始行动设计，它还必须具有强烈的扩展性，或具有强烈的可仿效性。

要做到这一点，就必须坚持两条原则。

一条原则是这种政策创新设计必须和原先体制下的某些政策既有区别又有一定的延续性。

另一条原则是政策创新的最初行动设计必须简单、易行。

再次，作为政策创新的初始行动设计必须具备一种酵母的功能，它能发酵出一连串的与之配套的后续的政策创新。

初始政策设计一开始就较为完善的情况比较少见，在多半情况下，政策的初始行动设计都不是很成熟的。尽管初始的政策设计有其不完善的缺陷，但是，却因其具有新颖性和突破性，会对后续的更为完善的政策设计产生启示，从而初始的政策行动设计就成为一项大的政策创新的酵母。

对政策创新行为风险的预测

初始政策设计总是具有一定程度的风险性。这种风险对于不同的政策创新主体是不一样的。对于政策创新的初始政策的设计者来说，他们承担的风险比较大。

这种风险就是他们会被旧体制的维护者视为是“制度的破坏者”，“不安分的份子”。此外，他们也可能领头破除旧的规则容易受到旧政策的阻碍和惩罚而有所损失。

在政策创新的初始发动主体中，执政党组织和政府承担的是另一种风险。因为执政党组织和政府要取得多数要求变革的人民群众的支持，它们就必须适时地支持并传播群众产生出来的政策创新行动。但是，对于一种过时的旧体制来说，人们虽然能够知道它是无效的，是必须加以破除的。但是破除了旧体制不等于找到了新的体制。这实际上就是一种风险。对于处于体制转轨阶段的执政党组织和政府来说，要依赖政策创新来建立新的体制，就只能一步一步去模索。这就需要勇于面对挑战，敢担风险。

规则和组织的变换因素

作为具体体制运行的环境条件的规则和组织，既是这种体制长期坚持的产物，又是让这种体制能够正常运行并趋向于稳定的保障。正是这些社会活动规则和组织体系保护着既有的体制并将其再生产出来。而这一切又是通过它们规定社会利益的分配格局和结果来实现的。

作为组织内的成员，他们通过履行和维护这种体制规定的规则，不仅保证了旧体制的正常运行，同时，保证了组织的存在与发展，也就保证了他们能够分享到这种体制和组织的共同利益，从而也就保护了他们个人所获得的由工资、奖金、福利、地位、名声和其它优惠构成的既得利益。

一项大的政策创新活动发生的初期，当政策创新中的初始行动设计出现时，旧体制的规则和组织就会成为政策创新的阻拦者。旧体制所设立的组织体系会运用各种行政的手段来禁止政策创新行为。它们或者宣布这些创新行为是错误的，或者将政策创新的初始发动扣上破坏既有秩序、影响稳定和大局的帽子，或者以人民不答应为幌子，加以干扰。甚至会运用强制力量威胁某些行动主体退出政策创新活动。

当政策创新的尝试已经冲击旧的体制，旧的组织体系和规则发挥的上述负向作用的功能已经无效时，执政党组织和政府就会审时度势的改变自己的行为规则和组织机构。

这种改变也是渐进式的。可能先是取消某些与政策创新要求明显不相适应的某些规则。这种取消往往开始只是个别的，然后则是大批的。最后是形成一整套新的与新的体制要求相适应的规则体系。

政策创新因素的地位

在政策创新的三个主要影响因子中，利益分化和协调的因子处于核心地位。它既是政策创新活动的出发点，又是政策创新活动的归宿点或落脚点。

政策创新行为者的利益分化和协调象一根纽带，贯穿于整个政策创新的周期和循环之中。

政策创新活动中的规则和组织变换这一影响因素则处于枢纽的地位。它如同一种转换器，只有经过这一影响因子的转换，具有突破性的初始政策行动设计，才得以扩散、传播。也只有经过这一影响因子的作用，原先的利益分化与协调才能得到巩固，而新的利益分化和协调，也才能得以发生。

在政策创新活动的诸种影响因素中，初始政策的行动设计则处于酵母的地位。正由于一批追求新的预期利益的、敢于冒风险的创新者的政策发动，旧的体制才会被打开缺口。

可以把政策创新活动中的初始行动设计看作是解决政策相关行为者的利益分化与协调这一因素同规则与组织变换这一因素之间联系起来的一种中介纽带。



§4. 创新型政策的影响因素

政策创新的触发机制（9-4-1）
政策创新的扩散机制（9-4-2）
政策创新的发展机制（9-4-3）

连接政策创新影响因子的机制

促成政策创新因素的运动

公共政策创新是动态过程。这种动态性不仅体现在政策创新是在旧政策体系内部注入某些变革的因素或因子，而且还体现在它需要政策行为主体将促成政策创新的主要影响因子联结起来，使之运动起来，从而产生出使政策创新活动得以实现的机制。

对于创新型政策的管理者来说，研究和分析政策创新中的有关机制的形成与作用，对于协调、组织和管理政策创新活动是必不可少的。

公共政策创新的实现机制是将政策创新影响因子连接起来的手段，

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，政策创新才能真正实现。

政策创新的触发机制

政策创新触发机制的功能

这一机制是将利益分化协调这一影响因子和初始政策行动设计这一影响因子联结起来，对旧的体制产生突破行动的机制。

只有这一机制发挥了功能和作用，政策创新的活动才能正式开启。如果把政策创新看成是一个由多个周期构成的循环往复的过程，每一次旧周期的终了，即为新的周期开始，那么在这一环节上，都需要有触发机制来发挥作用。

政策创新触发机制的动因

促成利益分化协调与初始政策最初发动相连接的根本原因是人们已经感觉到的利益分化和协调的可能性。在旧的体制下，虽然人们已经习以为常，但是，人们追求合理的自身利益的愿望是任何体制也阻拦不了的。当旧体制特别强大、控制森严时，利益受到损害的群体只是忍声吞气，一味忍耐。这种长时间的忍让，还会导致人们心里上的麻木。

但是，一旦旧体制遇到挫折，旧的规则和组织对旧的社会秩序的控制松垮时，人们就会重新舒醒，去追求本来属于自己的、更多的利益。并由此产生对旧体制下不合理政策的愤慨。这就是压力。而且这种压力会不断提升，导致愤慨变成愤恨、愤怒，最后转变为行动。

政策创新触发机制的导因

能够将反对旧政策的压力转变为寻求政策创新发动的力量或动力的，则是某些突发事件。这种事件可以是在内部发生的，也可以是在外部发生的。

这种引起转变的偶发事件可以称为是政策创新发动的触发事件。内部发生的偶发事件则是内部触发事件，外部发生的偶发事件则是外部触发事件。

政策创新的扩散机制

政策创新扩散机制的功能

政策创新的扩散机制将初始行动设计和规则与组织变革这两个影响因子联结起来。这一机制的作用在于将初始政策行动设计中包含着新的规范，新的组织方式，传播开来，得到扩散，为更多的社会个体和社会群体所仿效。

政策创新扩散机制的作用方式

政策创新的扩散、传播一般可分为两种方式，形成两种流程。

一种传播方式是通过人际沟通渠道的传播。另一种方式是通过大众媒体渠道的传播。

要保证政策创新以较快的速度扩散，就需要规则和组织的快速变换。

这里的关键是创新政策采纳者的态度和社会系统对创新的认可程度。

在初始突破设计的传播和扩散中，规则和组织是一个最重要的因素。

如果规则和组织采取阻拦的态度和行动，其它的群体就会观望，担心，也就不会下决心学习。

一旦组织对政策创新采取接纳的立场，并修改甚至废止旧的规则以便让创新的政策通行，政策创新的扩散就非常的顺畅。

政策创新的发展机制

政策创新发展机制的功能

在政策创新过程中，从规则和组织变换的影响因子指向利益分化和协调的影响因子的则是政策创新发展机制。政策创新的发展机制主要指三方面的含义。一是经过扩散和传播后的创新政策的初始设计或最初突破发动得到进一步延伸，形成创新政策群。二是对政策创新过程中的过渡性的政策设计加以清除。三是将不断出现的创新政策逐步规范化、结构化，特别是形成合理、优良的创新政策结构体系。从而保证政策创新的可持续进展。

政策发展机制作用的实现方式

一是对在变革中不断产生出来的各种带有过渡性的政策加以调整。政策创新不是一个直线化的过程。在政策创新从群众的首创屐过渡到由政府来主导以后，政府为主的公共机构就要对消除旧体制、培育新体制的政策创新自觉地加以规划，对创新过程中的具体政策设计，依据不断变化的实际情况加以调整。有些调整是将经过实践证明是不正确的政策设计改正过来。

二是对创新性政策的规范化。政策创新在开始阶段上，往往是一些利益群体发动的。这些创造出来的新政策，有些因为是暂时性的，有些则是粗糙的，大多是不太规范，或规范性不足的政策尝试。创新政策要实现规范化，或者要提升创新政策的规范性，就必须依赖于社会法定的治理机构和法定的程序。这就需要规则和组织变换这一影响因子发挥作用。

政策创新机制的关联

政策创新中的触发机制与扩散机制之间，虽然有初始政策设计在起中介作用，但这两种机制也是相互影响的。

如果触发机的功能较大，初始政策发动的势头强劲，它对规则和组织的冲击也就较大，这也就意味着初始政策设计的扩散速度会快。会有更新的利益分化和协调出现。从而，触发机制对新一轮的初始政策发动的催化力度也会更大。

在政策创新过程中，固然触发机制非常重要，没有这一机制的作用，政策创新就发动不起来。但是，真正能让政策创新的发动结出果实的还是扩散机制。只有创新政策得到传播和大量的扩散，旧的规则为新的规则所取代，旧的组织为新功能的组织所代替，主动进行政策创新的群体的预期利益才会转化为实享利益。而这种扩散机制的作用又依赖于执政党和政府主动去调整和完善创新政策。创新政策越是制度化、规范化、系统化，创新的政策发动越能更快的得到传播和扩散。

政策创新过程中的发展机制既依赖于扩散机制的支持，又对触发机制的作用有影响。不断产生出新的利益分化和调整，新利益预期又会形成压力，这种压力经过催化就会激发出更多的群体去发挥创造精神，主动持续地进行政策创新。

在政策创新的发展中，要注意清除过时政策残余，取消过渡性政策安排，加强实施各项稳定创新性政策的措施。