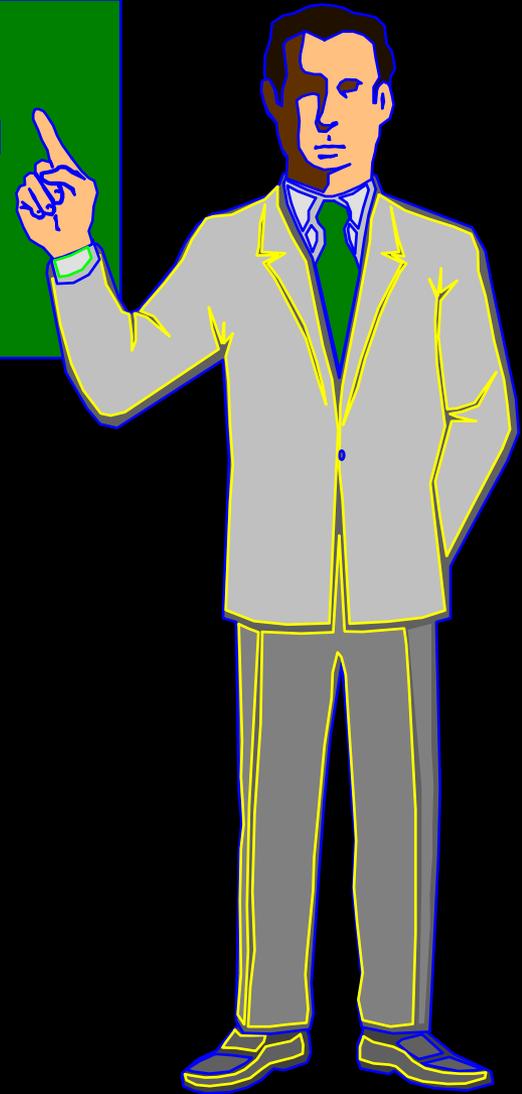


Public Policy

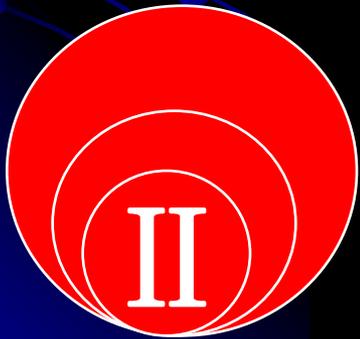
公共政策研究

公共政策分析

公共政策管理



公共政策 分析



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)

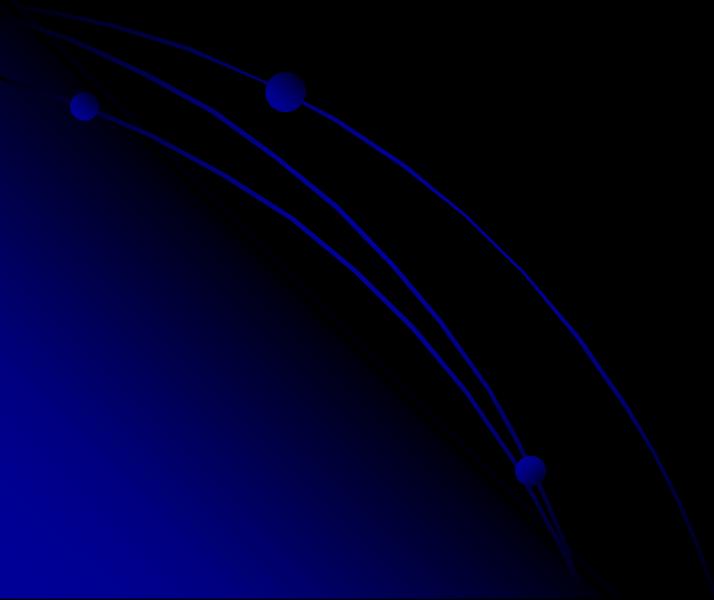
Ch5 公共政策问题建构分析

§ 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)



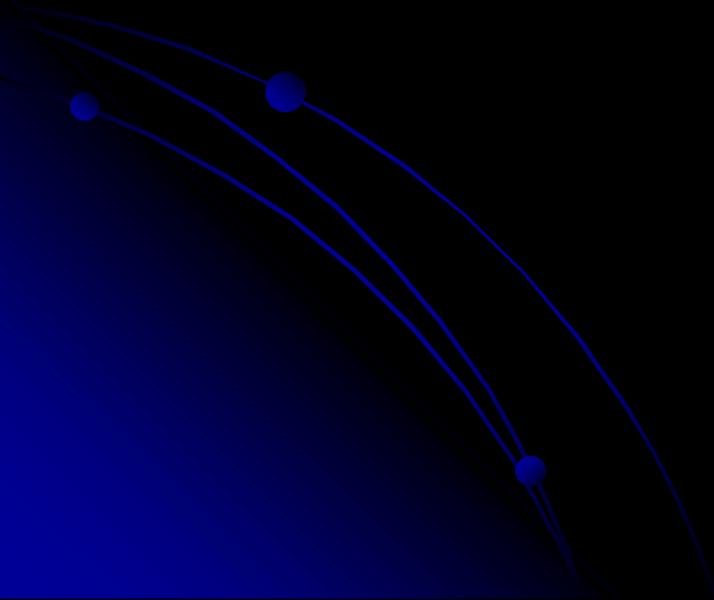
Ch6 公共政策行动建议分析

§ 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。



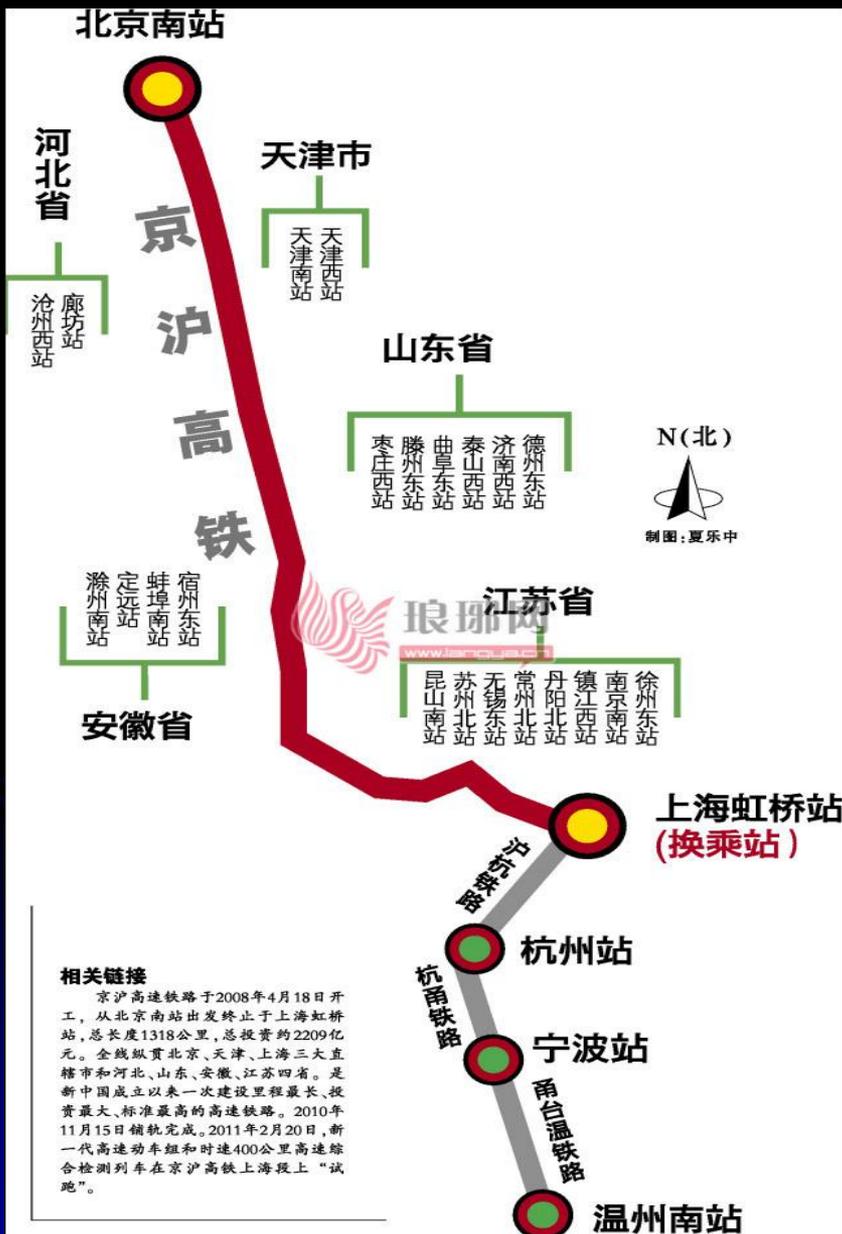
案例 京沪高铁项目的分析论证



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。



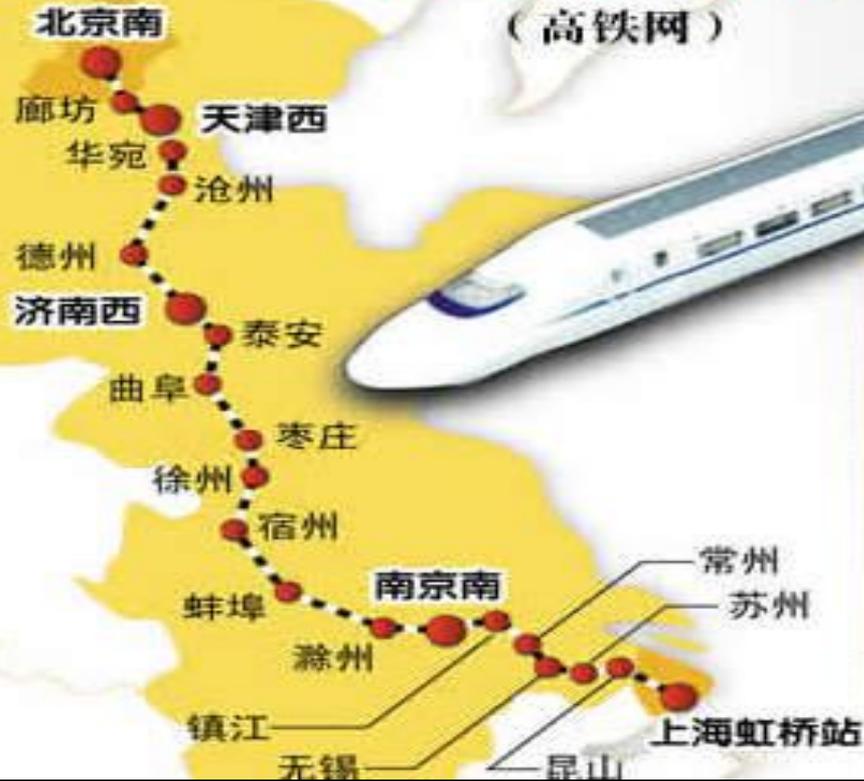
但现状是，京沪铁路长期存在着运力不足的问题：以它占全国铁路营运线总量的2%的比重，承担了10.2%的全国铁路客运总量和7.2%的货物周转总量。运输密度是全国铁路平均运输密度的4倍。

相关链接

京沪高速铁路于2008年4月18日开工，从北京南站出发终止于上海虹桥站，总长度1318公里，总投资约2209亿元。全线纵贯北京、天津、上海三大直辖市和河北、山东、安徽、江苏四省。是新中国成立以来一次建设里程最长、投资最大、标准最高的高速铁路。2010年11月15日铺轨完成。2011年2月20日，新一代高速动车组和时速400公里高速综合检测列车在京沪高铁上海段上“试跑”。

京沪高铁线路图

(高铁网)



京沪高速铁路

全长	1318公里
设计时速	350公里
初期运营时速	300公里
总投资额	2209.4亿元
全程运行时间	5小时
年单向输送旅客	8000万人次

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

19项产品助力高铁建设

京沪高铁建设“时间表”

1990年 铁道部提出京沪高速铁路建设设想

1991年 铁道部成立京沪高速铁路规划领导小组

1992年 铁道部完成京沪高速铁路可行性研究报告

1993年 铁道部启动京沪高速铁路工程可行性研究

1994年 铁道部启动京沪高速铁路工程初步设计

1995年 铁道部启动京沪高速铁路工程施工图设计

1996年 铁道部启动京沪高速铁路工程开工建设

1997年 铁道部启动京沪高速铁路工程竣工验收

1998年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

1999年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2000年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2001年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2002年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2003年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2004年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2005年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2006年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2007年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2008年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2009年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2010年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2011年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2012年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2013年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2014年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2015年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2016年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2017年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2018年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2019年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2020年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2021年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2022年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2023年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

2024年 铁道部启动京沪高速铁路工程运营

●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》确立了中國铁路网建设的蓝图，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。

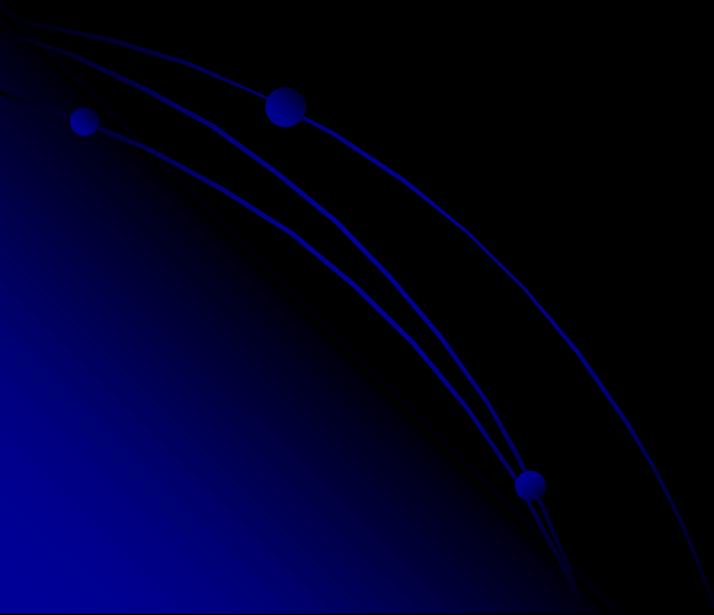


2008/02/07

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。

公司。社主建府到接参
限管投工由单由社
有等“家大金由理
展款、多重本极管导、
发贷”由先资主资引
通还离种原人资投府
交偿分这了法投、政
浮和运。脱目了放、“
悬营网”则。摆项现开了格
磁经“原”则，实到成新
海的循的式，资、闭形资
上后遵”方投制，封步投
人，建模场人资的道，初的
法项目理市法政入渠变作
目项管营目财投金转运
项着与经项家金资的场
作为担任、建国资、接市
作承运化、组由政元、间、
还其会体设财多到与、

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上基本上取得了共识。

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和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)

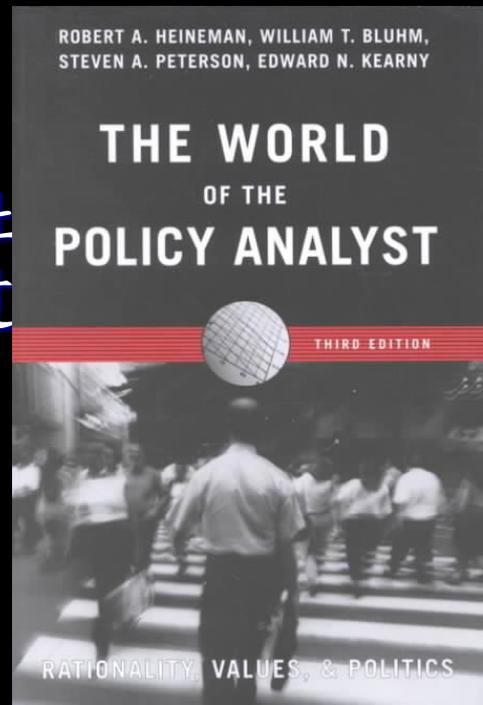
公共政策分析的涵义

不同的政策分析的界定

● 海纳门（Robert A. Heineman, *The World of the Policy Analyst*, 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

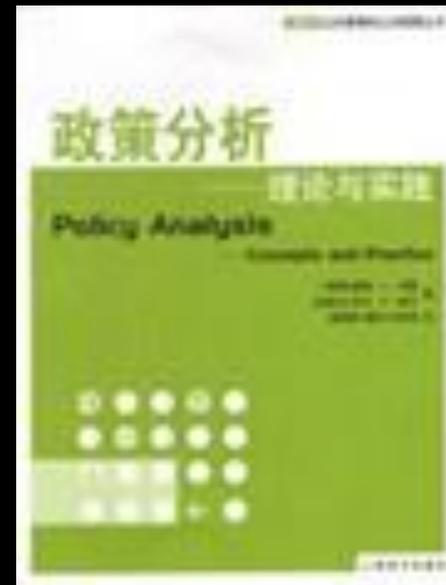
这一界定强调了政策分析要以解决社会中心，以政策过程为基础，进入政策过程要使用分析技术。



● 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

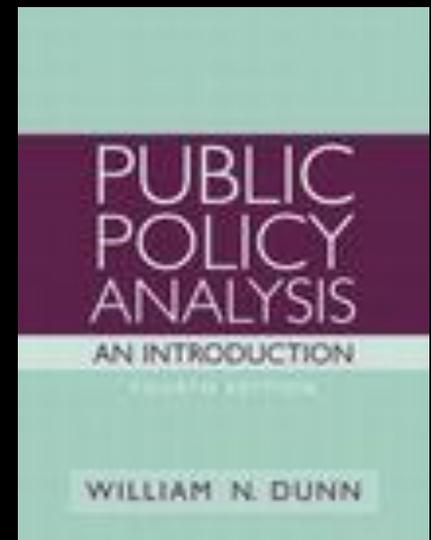
这一界定强调了在政策过程中，政策分析者必须考虑分析的委托者，社会价值，要能够为政策决策者提供咨询和建议。



● 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。

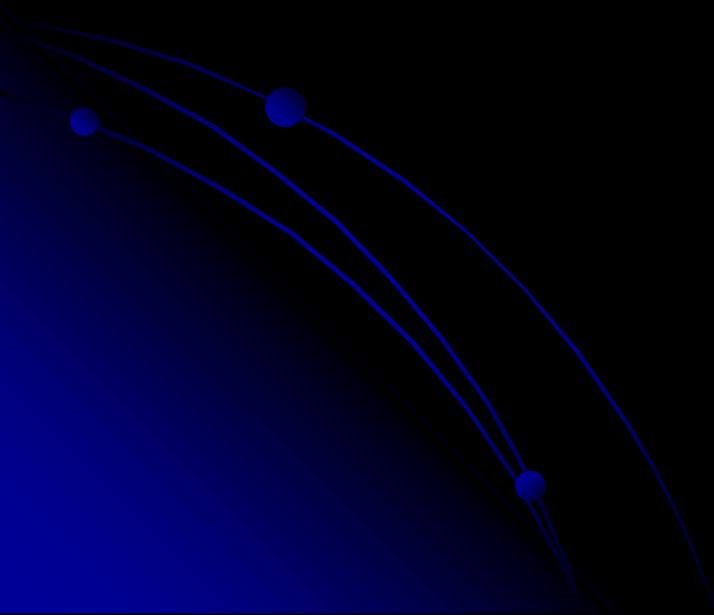
评价

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

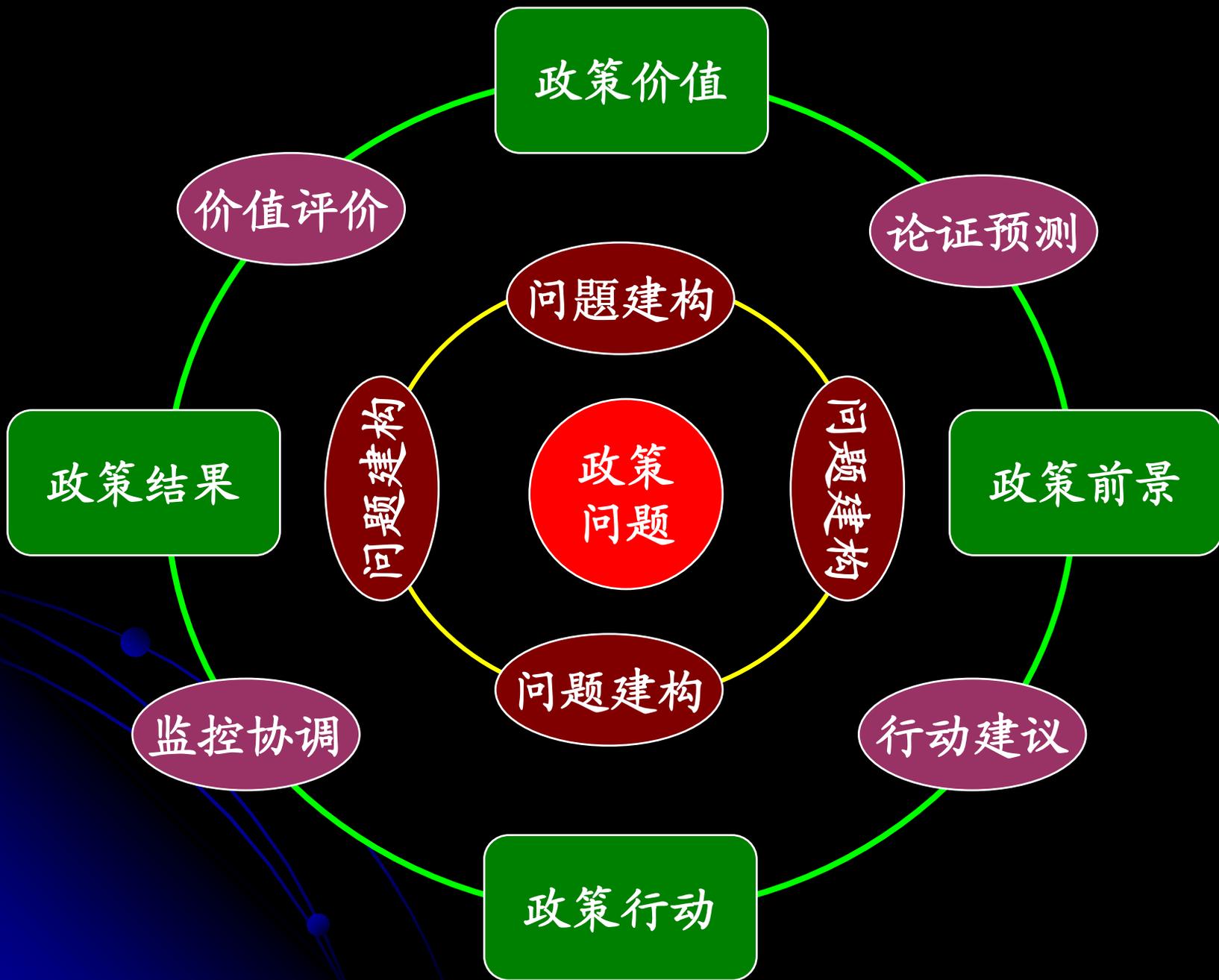
虽然普通人也能对政策制定过程提出见解，甚至能够做出有益的咨询，但政策分析必须是受过专业训练的分析人员从事的专门职业，它是分析人员运用智力、热情和胆略的能动活动。



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。

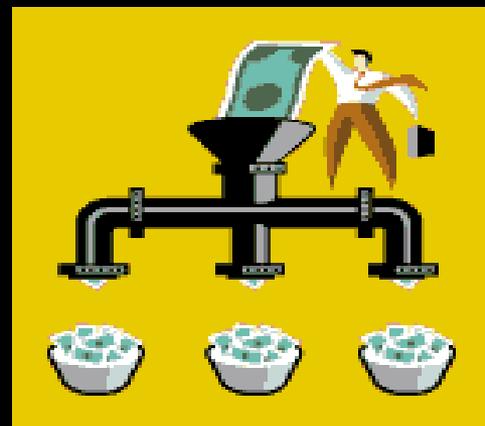




以过程为线索的分析活动

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

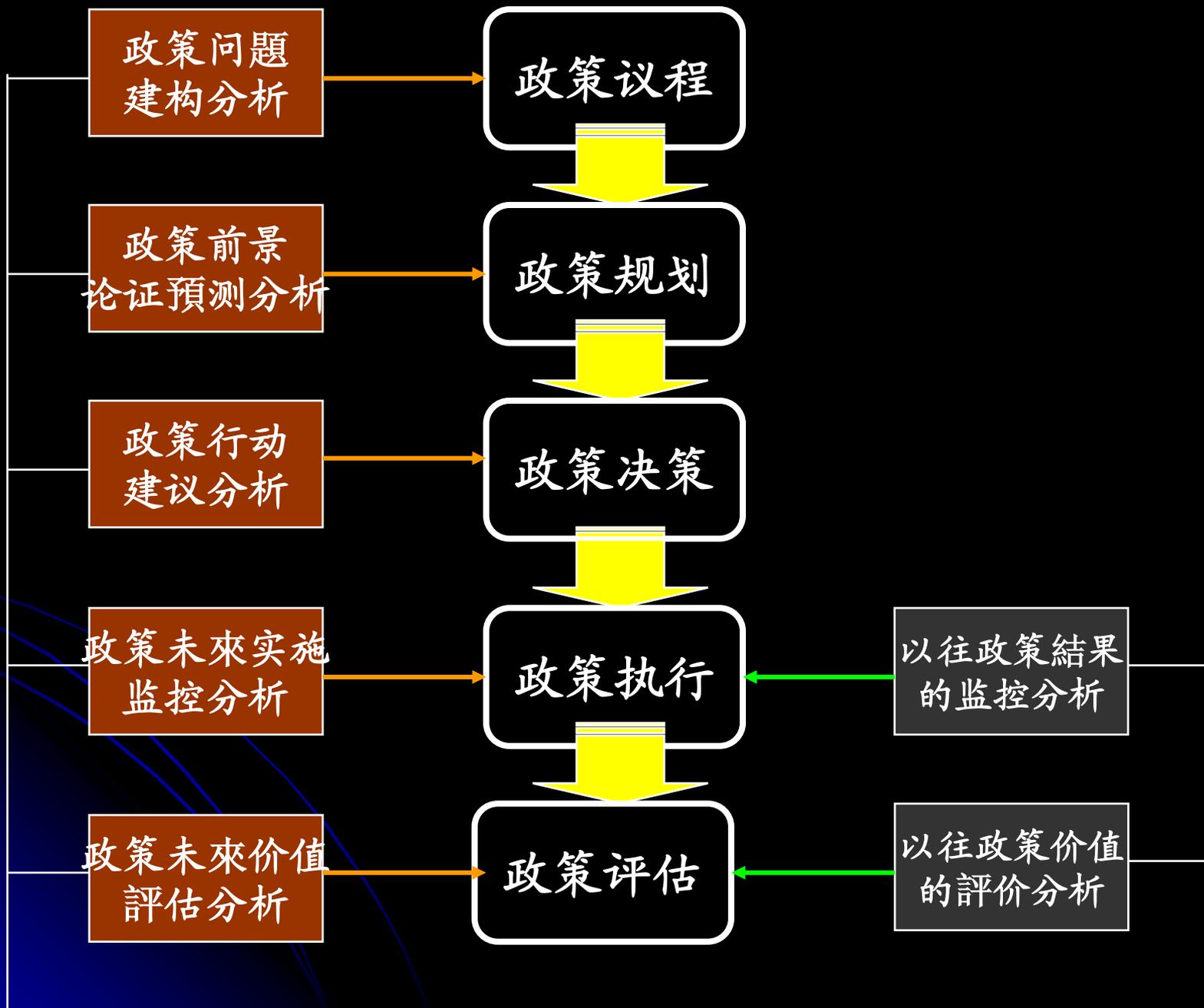
一项方案或经立法机构多数通过，或在行政机构一致同意，或由司法决定后实行

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



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

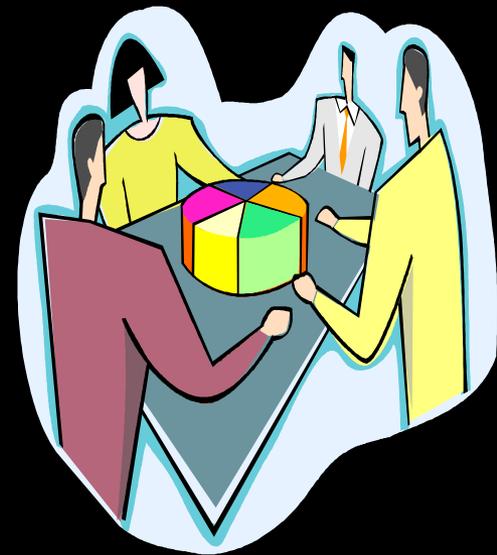
政策分析不是决定政府的政策行动，更不是命令政府去行动。不可能出现分析专家治国的局面。

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。

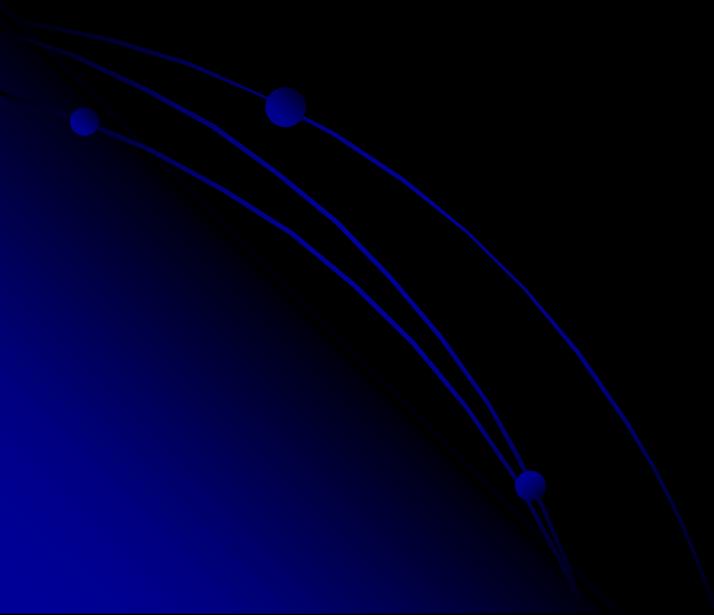
因此，要求政策分析者要有思想，有胆识，有创新意识。

政策分析的论证性

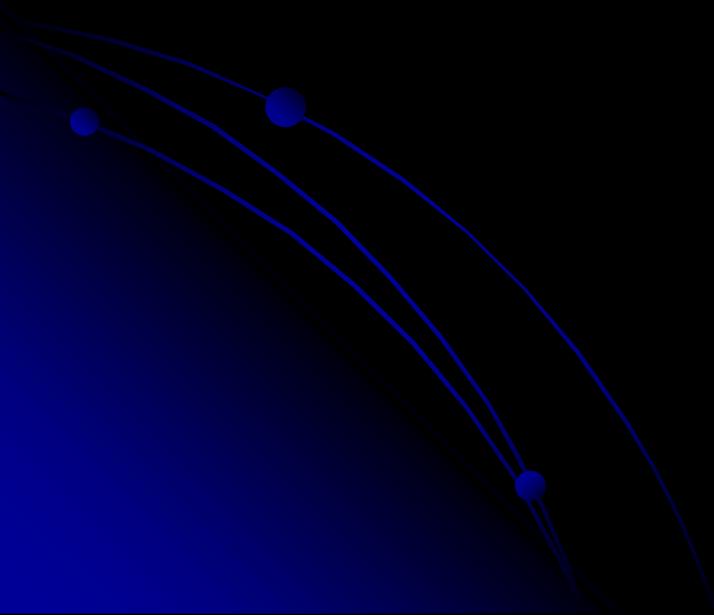
政策分析人员只能提出似然性的政策知识，而不是真理性的知识。他们不是真理的化身。但是，政策分析者所坚持的政策主张是经过慎重的论证得出的，这种论证必须是符合逻辑的，完全立足于方法、直觉、理性、权威、道德、价值的基础，借助严密的逻辑，从而是可信的。

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。



○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

多重利益
相关者

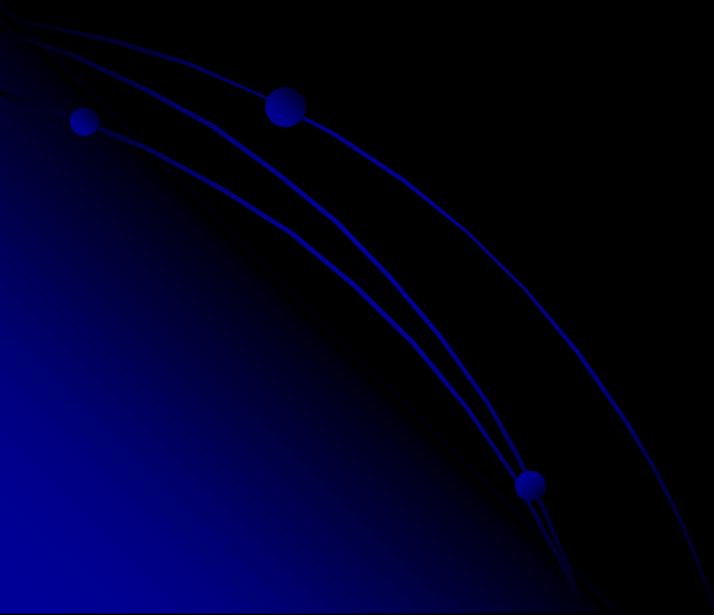
多重问题
政策环境

多重领域
公共政策

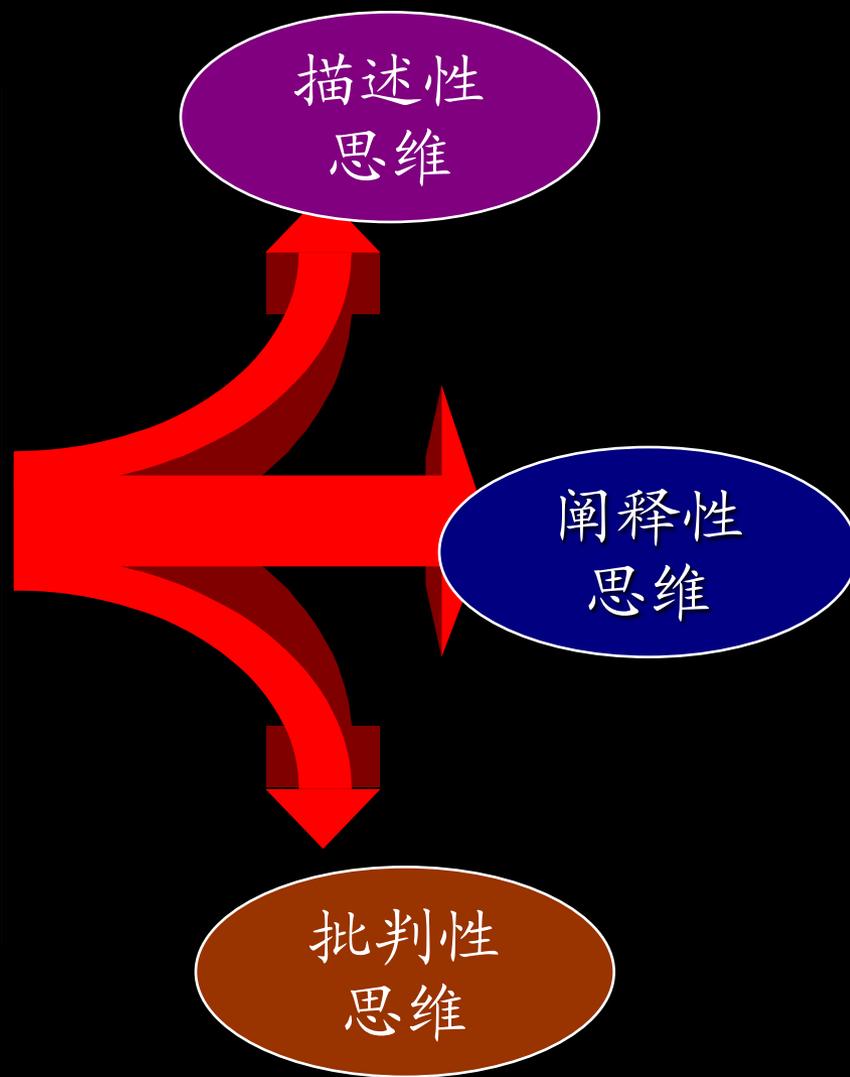
全球的
区域的
地方的
贫穷
不健康
污染
交通拥挤
贩毒
传染病

政治
文化
经济
社会
分配的、
再分配的
实体的
象征的

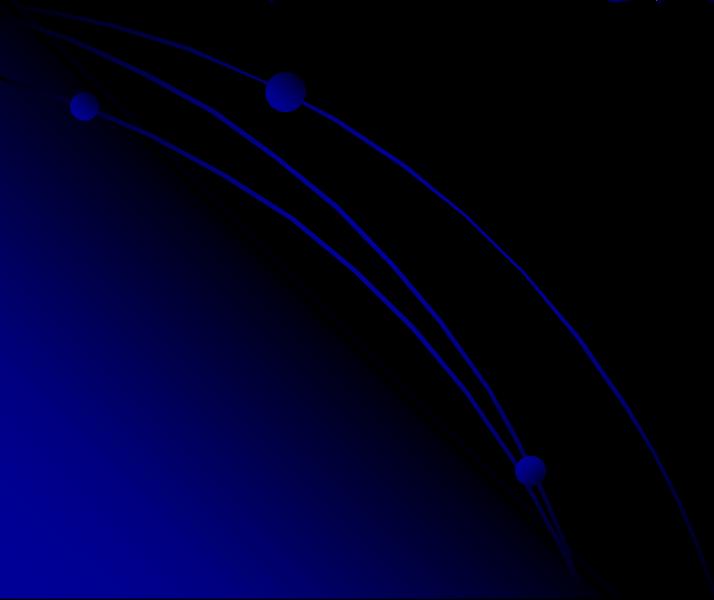
○多重思维的向度 包括描述的、阐释的、批评-反思的思维方式。现代人类对客观世界中发生的行动的认识和分析，常常是三个维度的。实证存在的描述，社会意义的阐释和价值选择的批判、反思。
(是什么？为什么？应当是什么？)



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



○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。

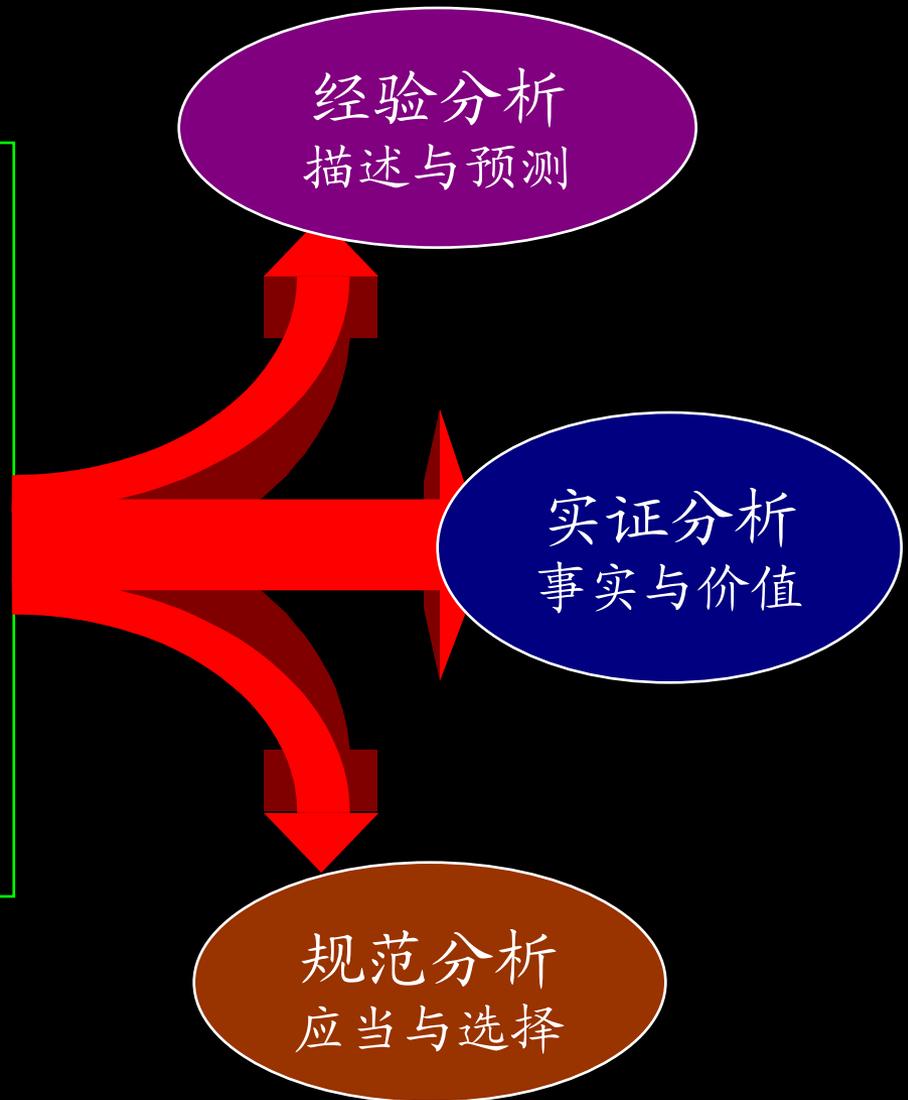


当代政策分析将事实和价值结合起来，形成经验的即经验性分析、实证性分析、规范性分析的复合

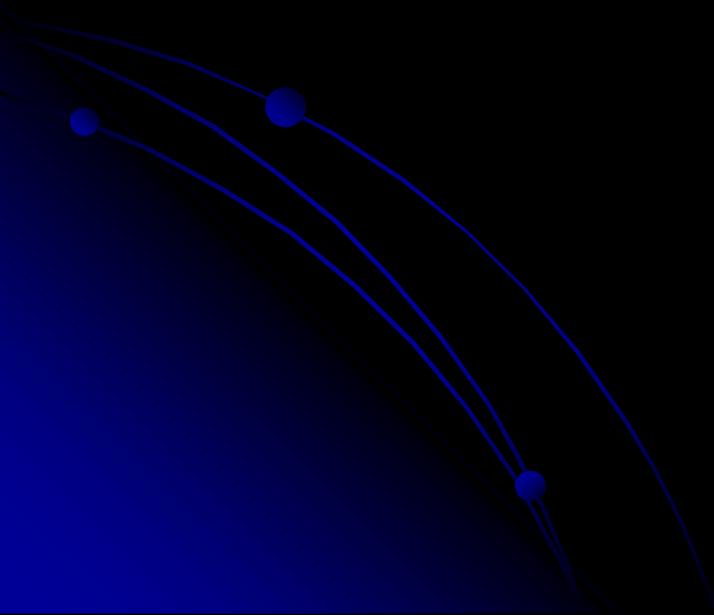
经验分析
描述与预测

实证分析
事实与价值

规范分析
应当与选择



○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

```
graph LR; A[分析的多重思维向度] --> B(回溯性问题的历史); A --> C(前瞻性解决的前景); A --> D(综合性可能与现实);
```

回溯性
问题的历史

前瞻性
解决的前景

综合性
可能与现实