

第一部分 全书框架和知识点解析

第1章 绪论：政策科学的“研究纲领”

1.1 政策科学的兴起

1.1.1 政策研究溯源

政策科学所关注的是政策相关知识，即公共决策过程知识和公共决策过程中的知识。

当人类文明进化到这样的阶段，即人类开始自觉地反思知识与行动的关系，追求政策相关知识的时候，政策科学及政策分析就发端了。

产生于公元前 21 世纪的汉谟拉比法典(Hammurabian Code)可能是已知最早的与公共政策有关的文献。它涉及司法程序、财产权、贸易和商业、家庭和婚姻关系以及公共责任等。

古希腊的“智者”阶层 古代中国的“士”阶层

中世纪的城市文明的分化和扩展产生了一种便于专门知识发展的职业化结构，政策相关知识及这种知识的产生者的角色在缓慢地发生演化。

中世纪政策相关知识的产生者的角色已经分化，主要的团体有：

专家官员或韦伯所称的“职业政治家” 教会牧师包括基督教徒、婆罗门教徒和佛教徒.....

大学教师 大学培养出来的法官以及人文主义的文学家

到了近代，随着工业革命的来临和经验研究的成长，政策研究或政策相关知识的产生逐步变成一种相对自主的、由它自己的特殊程序所指导的活动，并逐步建立在系统的经验数据的基础上。这一时期，政策研究中用于理解社会及其问题的程序或方法发生了变化。

经验的、定量的科学方法的得到应用和发展。在当时，这种方法得到应用的目的不是为了科学，而是统治者要利用科研产品来控制和管理社会。

进入 20 世纪，政策研究领域出现了一个明显的变化，即主要的社会科学学科如经济学、社会学、政治学及行政学的职业化。20 世纪政策相关知识的团体主要是大学教授尤其是社会科学学者。他们既从事专门的教学研究，也为政府提供有关政策制定和行政管理的建议。

1.1.2 政策科学运动

1951 年，拉纳和拉斯韦尔主编的《政策科学：范围和方法的最近发展》一书出版，被人们认为是现代政策科学诞生的标志。《政治科学的未来》（1963）《政策科学展望》（1971）

拉斯韦尔的政策科学理论构成政策科学发展的第一个里程碑，指明了社会科学中的政策科学方向，深刻地影响了后来美国的“政策科学运动”。

德洛尔是现代政策科学发展上的另一个关键人物。他在 1968—1971 年短短的几年里，出版了政策科学的三部曲：《公共政策制定检讨》（1968）、《政策科学构想》（1971）、《政策科学进展》（1971）。德洛尔的政策科学“范式”是拉斯韦尔的政策科学理论的发展和完善，构成政策科学发展史上又一里程碑。

70 年代中期，拉斯韦尔所倡导的政策科学或社会科学的政策方向在美国已基本体制了。每个社会科学学科都建立了特殊的、与政策研究相关的组织。

80 年代，美国出现了多学科的职业学会。

20 世纪后半期，政策科学及政策分析作为一个知识型产业迅速发展起来。

1.1.3 从政策科学到政策分析（政策科学和政策分析的区别 10 年复试）

以量化分析为主导的政策分析领域在政策科学运动中得到迅速的发展。

促进因素：运筹学家、系统分析家和应用数学家，运筹学、管理科学和系统分析的定量方法及技术的发展类似兰德公司一类的思想库的示范性影响以及私人基金会对应用社会科学领域的支持

20 世纪 50、60 年代，以及整个 70 年代，围绕“全面的”（synoptic）途径与“反全面的”（anti-synoptic）途径而展开的争论。从政策科学及政策分析的历史演化中得出的几个基本结论：

第一，政策科学源远流长，经历了漫长的孕育时期。

第二，从历史上看，政策研究的主要目的使其从一开始就具有了明确的实践方向。

第三，政策科学的理论、方法和技术在历史上发生过明显的改变。

第四，政策科学及政策分析的进化是伴随着社会经济、政治和文化的变迁而发生的。

1.2 什么是政策科学

1.2.1 政策科学的概念

政策科学是“一个综合地运用各种知识和方法来研究政策系统和政策过程，探求公共政策的实质、原因和结果的学科”，它的目的是提供政策相关知识，改善公共决策系统，提高公共政策质量。

1.2.2 政策科学的学科性质

政策科学作为一个全新的、独立的学科，有如下四个基本特征：

- (1) 政策科学是一个综合性、跨学科的新研究领域。
- (2) 政策科学是一门以行动为取向的学科，体现着理论与实践的统一。
- (3) 政策科学不仅是一门描述性学科，而且是一门规范性学科。
- (4) 政策科学是软科学的一个重要分支。

1.2.3 政策科学的范围

它的主要研究内容包括政策系统、决策体制及政策过程、政策分析方法和技术、政策思维、政策价值观、未来研究、政策战略（元政策研究）、政策规划、重大工程项目的论证与评估、从大政方针到各层次、各部门的具体政策研究等等。

1.2.4 政策科学的研究途径（简答名解关注）2011 简答

1. 政治学的研究途径

- (1) 系统途径
- (2) 过程途径
- (3) 团体途径
- (4) 精英途径
- (5) 制度途径

2. 经济学的研究途径（2011 名解）

- (1) 福利经济学
- (2) 公共选择理论
- (3) 新制度主义

1.2.5 政策科学的划界

1.与政治学 2.与经济学 3.与社会学 4.与其他学科

1.3 中国政策科学的建构

1.3.1 中国政策发展的现状（第一章重点）

1.中国政策科学发展的成就

- (1) 学术研究取得了积极成果，初步建立起中国政策科学的理论框架。
- (2) 学术交流日趋活跃，学科制度化建设初具规模。
- (3) 政策科学逐步在高校扎根，人才培养的形势喜人。
- (4) 政策科学知识的应用已经起步，政策科学的产业化的广阔前景开始展现。

2.中国政策科学研究存在的主要问题

- (1) 政策科学的宣传普及工作做得不够，政策科学的学术价值和实践价值特别是它可以作为决策科学民主化的主要支撑学科，它对社会经济的巨大促进作用并未被人们所充分认识。
- (2) 政策科学的学术研究水平不高，学科的基础不牢，研究人员整体素质不容乐观。
- (3) 政策科学的制度化或学科的组织化建设存在诸多困难和问题。
- (4) 对现实政策问题的研究不深，政策科学的应用性、现实性未能充分体现。

1.3.2 中国政策科学研究的取向

- 1.紧密跟踪国外政策科学发展的最新趋势，大胆借鉴其新理论和新方法成果。
- 2.大力加强政策科学的基本理论和方法论研究，迅速提高中国政策科学的学术水平。
- 3.全面展开对政策科学分支领域的探索，建立健全中国政策科学的学科体系。
- 4.立足于对中国现实政策问题的调查研究，增强中国政策科学的应用性、现实性和本土化。

1.3.3 中国政策科学理论体系的建构

1. 科学理论体系构造的一般方法

(1) 演绎方法；(2) 逻辑与历史一致的方法；(3) 从抽象上升到具体的方法；(4) 外在的编排方法

2. 政策科学理论体系的构造方法

可以采用系统发生论方法，即把系统论和过程论的方法结合起来。

3. 中国政策科学的理论体系（本书的理论框架）

(1) 绪论；(2) 政策系统篇；(3) 政策过程篇 (4) 政策分析方法篇；(5) 结论

第2章 政策系统：政策与政策系统

2.1 政策的内容与实质

1 政策含义：公共政策是国家机关、政党及其他特定政治团体在特定时期为实现一定社会政治、经济和文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。

2 正确把握“政策”的内涵：

1.政策主体 2. 目标取向 3.活动过程 4.行为规范

2.1.2 政策的本质

1.政策是阶级意志、利益的集中体现和表达

政策集中反映或体现统治阶级的意志和愿望，是执政党、国家或政府进行政治控制或阶级统治的工具或手段

2.政策服务于社会经济的发展

作为执政党、国家或政府的公共管理的工具或手段，服务于社会经济的发展和文化的进步

3.政策是各种利益关系的调节器

政策作为分配或调整各种利益关系的工具或手段，是各种利益关系的调节器

补充：政策与法律的联系：（名解区别）

1.都是上层建筑的组成部分，它们相辅相成，共同调整、控制和规范社会关系，作用是服务于国家管理和政治统治；

2.政策可以转化为法律，法律是政策的定型化和具体化；

3.重大政策常常用于指导法律的制定和实施，同时法律又是保障政策执行的有力工具。

政策与法律的区别：

1.分别由不同的主体制定 2.适用范围与调整对象不同 3.调整的社会关系不同

4.约束力与强制性不同 5.生命周期长短不同 6.对行为的规范程度不同

2.1.3 政策的基本功能（简答关注）

1.导向功能

指政策引导人们的行为或事物的发展朝着政策制定者所期望的方向发展。

2.控制功能

指政策对社会中人们的行为或事物的发展起到制约或促进作用。

3.协调功能

国家的管理活动是一个复杂的系统过程，其中有许多利益关系需要协调，以保证整个国家社会生活的和谐进行。

4.象征功能

指政策仅具有符号意义，不产生实质性后果，主要发挥象征性作用。

2.1.4 政策的分类（名词解释重点）

1.分配性政策、调节性政策、自我调节性政策和再分配性政策

分配性政策涉及将服务和利益分配给人口中特定部分的个人、团体、公司和社区；

调节性政策与将限制与约束加之于个人和团体的行动有关，他减少那些受调节者的自由和权力，这使它明显的区别于分配性政策。分配性政策的实施只会增加受调解者的自由和权力；

自我调节性政策如同调节性政策政策一样，涉及到对某一事物或团体的限制或控制，但这种政策与调节性政策不同，它不是别的团体强加上来的，而是受调解的团体主动要求，并作为保护和促进自我利益的手段而出现的；

再分配性政策涉及到政府在社会各阶层或团体中进行有意识的财富、收入、财产或权利的转移性分配。

2.总政策、基本政策和具体政策(2011 名解)

元政策是制定政策的政策，包括政策制定依据的基本立场、基本出发点等等；

总政策是一个国家或地区的带有全局性、根本性、决定社会发展基本方向的政策，包括总路线、总方针、总政策、总任务、基本路线等；

基本政策是次于总政策而在社会生活的各个领域、部门或方面起主导作用的实质性政策，一般可以将基本政策称为基本国策；

具体政策处于政策金字塔的底部，是实施基本政策目标的手段，或说是基本政策的具体规定，是为落实基本政策而制定的具体实施细则。

3.政治政策、经济政策、社会政策和文化政策

政治政策：政治政策是指在政治生活领域里由国家或特定政党所规定的涉及政权的相关准则、规范和等，是国家、政党调节处理人们的政治生活、政治关系的规范和准则。政治政策主要包括：民族问题、国防问题、国家之间的关系、政党之间及内部问题等等。

经济政策：指一个国家在经济领域方面所规定的政策。经济政策是调整人们的经济关系、经济活动的规范和准则。。经济政策是国家主要政策之一，是国家管理经济活动的重要方式和手段。

社会政策：如人口政策、劳动工资政策、救济政策等都是社会政策。它是以社会问题为对象，社会问题的存在才导致社会政策的产生。社会政策的实施，有利于解决社会问题，消除社会紧张关系。社会政策的合理制定、实施，极大地影响着社会秩序的稳定、社会的协调平衡发展。

文教政策(文化、教育、出版、卫生、体育)：该政策不仅关系到国家的物质文明建设，而且关系到一个国家精神文明建设。

科技政策：就是在国家的总体目标下，为了促进和调节科学技术的发展，充分发挥科技工作者、科学技术对社会经济发展的推动作用而制定的基本准则和规范

2.2 政策系统的构成

2.2.1“主体”和“客体”的概念

2.2.2 政策主体（名解）

政策主体（政策活动者）一般可以界定为直接或间接地参与政策制定、执行、评估和监控的个人、团体或组织。

2.2.3 政策客体（名解）

政策客体指的是政策所发生作用的对象，包括政策所要处理的社会问题（事）和所要发生作用的社会成员（人）两个方面。政策最基本的特征就是充当人们处理社会问题，进行社会控制以及调整人们之间关系特别是利益关系的工具或手段。

1 社会问题

社会问题、公共问题或公共政策问题，这三个概念区别：

社会问题是外延最广的概念；

社会问题的一部分涉及社会上相当部分人或影响较大，那么，这部分问题就是公共问题；

政府所面临的公共问题很多，只有少数能被政府摆上议事日程，并加以处理，这些被处理的问题就是公共政策问题。

由此可见，社会问题以及公共政策问题不仅仅是一种客观的存在状况，而且也是人们主观构造的产物。它是被人们感知、觉察到的状况，是由于价值、规范和利益冲突引起的，需要加以解决的状况。因此，一种社会状况构成社会问题或公共政策问题与否，问题的严重性程度如何是与人的主观判断密切相关的。

2 目标团体

受政策影响和制约的社会成员即政策对象或目标群体。

从人的角度看，公共政策所发生作用的对象是社会成员，这些受规范、制约的社会成员称为目标团体。公共政策有大有小，它们发生作用的范围不同，因而所要影响或调节、控制的社会成员及其行为的范围不同。公共政策所要调整或规范的是人的行为以及人与人之间的关系尤其是**利益关系**，它们鼓励人们去从事某些活动，而禁止人们去从事另一些活动，引导人们朝向政府所期望的目标前进。

2.2.4 政策环境（简答重点）

公共政策环境及主要的构成因素：

公共政策环境影响公共政策产生、存在和发展的一切因素的总和。它包括社会经济状况；制度或体制条件；政治文化；国际环境。

1) **社会经济状况**：是一国或地区的公共政策的重要的依据。是一国或地区的政府制定政策的基本出发点；政策制定和实施的基本物质条件；物质经济利益的分配调节时大量经济社会政策得以确定的主要依据。首先，社会经济状况是一国或地区的政府公共政策制定的基本出发点。其次，经济实力是公共政策制定和实施的基本物质条件。再次，社会物质经济利益的分配调节，是一定历史时期公共政策体系，特别是大量经济社会公共政策得以确定主要根据。

2) **制度或体制条件**：体制是国家机关、企事业单位的机构设置、隶属关系和权贵划分方面的体系和制度的总称。其在政策制定过程中起着十分重要作用；政策选择的结果与体制密切相关；体制的习惯治理的大小和所占优势的程度，影响人们对各社会利益和社会问题的认识和表达这些利益和问题得到正确解决的机会；体制制约着政策的执行。

3) **政治文化**：政治文化是一个民族在政治制度方面有社会遗传下来的传统和行为特征的总和，包括公众对政治过程所持的态度、信念和价值观，以及由这些观点所产生的行为和制度。主要包括 政治意识、政治价值观和政治理想等，政治意识有两种形态，一种是内在的，一种是外在的。它是一种潜在的社会力量，通过一定的社会实践主体起作用，而反映和表达阶级及其政党根本利益和阎王的政治意识形态就成了政策的价值取向和行动准则。政治价值观是政治意识形态的核心内容，是政治主体对客观存在的政治价值关系、政治价值创造活动的反映。政治理想是政治主体对政治体系、政治活动和政治发展寄予的希望和对未来的设计。

4) **国际环境**：在当代，国际环境成为各国公共政策的一个重要的变数，当代的世界的三大趋势是市场化、全球化和信息化。三者对一国或地区的公共政策产生了极为深刻的影响。离开国际环境，无视国际经济、政治、科技文化的发展趋势的公共政策很难取得预期的结果。

5) **地理环境**作为政策环境的一个重要方面，对政策系统存在着直接或间接的影响，且这种影响不是一时的，是永恒的。但夸大地理环境的作用，忽视政策系统自身的能动性是错的。

6) **社会变迁的影响**于它不同程度的影响到社会系统的平衡，所以必然会对公共政策造成冲击。公共政策必须随着社会变迁而不断的调整其政策目标与内容、执行方式和手段，坚持改革的方向，使之能跟上形势变化与发展的脚步

2.3 政策系统的运行

2.3.1 政策主体、客体与环境的相关关系（书 61 简答重点）2011 年简答

政策主体：直接或间接地参与政策制定、执行、评估和监控的个人、团体或组织。包括官方和非官方的两大类政策主体。

政策客体：政策所发生作用的现象，包括政策所要处理的社会问题和要发生作用的社会成员的两个方面。

1.政策主体与客体的关系 2.政策主体与政策环境的关系 3.政策客体与政策环境的关系

公共政策使政策环境的产物，二者存在一种辩证统一的关系。他们相互联系、相互依存、相互影响，相互作用。

就其关系而言，环境决定和制约政策，起主导作用；政策反过来改善和塑造环境，具有反作用。公共政策是由社会的发展由环境的需要而产生的，公共政策必须适应政策环境，有什么样的政策环境，就有什么样的公共政策。政策环境的发展变化必然导致公共政策的发展变化。公共政策也不是完全消极和被动的，他对政策环境也具有一定的能动作用。

2.3.2 政策子系统的划分(10年复试真题，简答论述重点)

1.信息子系统 由掌握信息技术的专门人才所组成，从事信息的收集、整理、贮存和传递等活动，为公共决策提供信息资料。

(1) 信息子系统在公共决策活动中的主要作用

第一，信息的收集。原始资料的收集是信息处理过程的基础，只有在获得大量的原始资料基础上，才能保证信息的完整性和真实性，从而准确地反映客观的情况。

第二，信息的加工处理。获取信息的目的，是为了公共政策过程的需要，信息子系统提供的信息是制定公共政策的依据，因此必须准确适用。包括了三个方面的工作：一是纯化——通过整理加工，去粗存精，去伪存真，剔除错误的、多余的资料；二是分类——就是将最初收集的杂乱无章的原始资料，按照公共政策制定的需要，进行分筛或合并的处理；三是存贮——把那些经过加工、整理的信息，按照一定的分类编序贮存起来，以备检索、使用。

第三，信息的传递。传递有两个基本要求：一是要迅速，在现代社会的竞争中，谁先获得信息谁就可能获得主动、取得优势；二是要准确，必须防止信息在传递的过程中损失、失真，使用的术语要准确、清晰。信息子系统要为公共决策提供准确、及时和适用的信息，为公共政策过程服务，保证制定出合理的公共政策并加以有效的执行，以取得预期目标，这就要求一种高效运转的信息系统。

(2) 存在问题：所谓慢，就是对实际变化的情况反映不及时；

所谓粗，就是反映实际情况的信息比较粗略，不精确；

所谓乱，就是缺乏科学地管理信息的方法，信息的管理混乱

2.咨询子系统

又称参谋子系统或智囊子系统，是由现代政策研究组织（思想库）以及各种专家、学者组成的子系统。它集中专家们的集体智慧，运用科学的方法和技术，为公共决策提供方案和其他方面的咨询服务。

(1) 咨询子系统在公共政策制定活动中的主要作用（2011年简答）

第一，公共政策问题分析。第二，公共政策未来预测。第三，方案设计及论证。第四，其他公共政策相关问题的咨询。第五，参与公共政策评估并反馈信息。

在现代公共决策系统中，咨询子系统占有重要的地位，起到重要的作用。充分发挥这个子系统的作用，是公共决策科学化、民主化的一个重要条件。缺乏成熟的咨询子系统是目前我国公共决策系统中存在的一个不足。

3.决断子系统

又称中枢子系统，它由拥有决策权力的高层领导者组成，在整个公共决策系统中居于核心地位，是公共决策活动的组织者，又是政策的最终决定者，领导公共决策活动的全过程。

(1) 决断子系统在公共决策过程中的主要作用

第一，提出有关的公共政策课题。第二，考虑公共政策目标的确立。第三，组织公共政策方案的设计。第四，负责公共政策的最终决定

(2) 如何处理信息子系统之中谋与断的关系？

“谋”与“断”是公共决策过程中的两种不同的职能。决断子系统要充分地利用咨询子系统的长处，充分发挥该系统的参谋咨询作用。在公共决策过程中，必须保证咨询子系统的独立研究，让专家们独立、客观地分析问题，得出科学的结论，并让他们能充分地发表向己的意见和建议，决不允许决断子系统已经作出结论，而让咨询子系统论证这种结论的正确性。

另一方面，决断子系统又不能让咨询子系统代替自己决定公共政策，不能完全为咨询子系统的意见所左右。这是因为，公共决策从本质上说是一种政治决策，而且其中包括了无法计量的价值问题，因而无法仅仅依

靠咨询子系统的知识、技术来衡量，需要决断子系统的决断；更主要的原因是咨询子系统对公共政策问题及方案的分析论证，往往是从理想条件出发的，而现实并非那样的理想化，决断子系统需要更多地考虑现实的条件，综合权衡，做出正确的公共政策决定。

4.执行子系统

是由政策执行组织及其人员特别是政府行政机关和行政人员所构成的。它是政策系统的有机组成部分，其主要职责是将政策方案（理想）转变为政策效果（现实）。

执行子系统具有现实性、综合性、具体性和灵活性的特点。

执行子系统在公共决策活动中的作用：

第一，为公共政策方案或项目的执行做好准备。

第二，从事指挥、沟通、协调等方面的活动。

第三，分析和总结执行情况。

5.监控子系统

是整个政策系统的一个有机组成部分，它是体制内和体制外的有关部门、单位和个人所组成的一个子系统，相对独立于信息、咨询、决断、执行等子系统，其地位较为特殊。它的作用贯穿于整个公共决策过程尤其是政策执行的过程之中，目的是使政策目标得以顺利实施,避免政策的变形走样,保持政策的权威性和严肃性。

监控子系统在公共政策执行过程中的主要作用

第一，确立公共政策执行的准绳和规则，提供检查执行情况的依据

第二，监控公共政策执行情况。监控公共政策执行情况，是监控子系统最基本的职责之一。主要监控执行者是否执行以及执行得如何，对不执行或执行不力者，予以纠正或处罚。

第三，反馈公共政策执行情况。

监控子系统是公共决策科学化、民主化和法制化的一个重要保障，它的发展与功能的充分发挥有助于制定并执行好合理的公共政策，至少可以减少公共政策的失误，避免出现灾难性的后果。监控子系统的不完善是目前我国公共决策系统中存在的另一个明显的缺陷。

简答或论述：公共决策系统各子系统的关系如何

公共决策系统或公共政策系统正是由信息、咨询、决断、执行和监控等子系统相互联系、相互依存、相互作用而构成的一个大系统。

在这些子系统中，决断子系统是公共政策系统的核心，具有权威性和主导性特点。再好的方案不经决断子系统是不可能转化为公共政策的。决断子系统根据信息子系统、咨询子系统提供的信息和预选方案，作出正确的判断和决策，并由总体设计部门作出切合实际的规划和计划。

信息子系统是公共决策系统的一个基础。公共决策的过程，就是信息的输入、转换和输出的过程，即从信息系统那里输入决策所需要的信息，掌握人民大众对公共政策的要求和意见，形成公共政策问题，经过研究、咨询之后制定、出台公共政策，通过公共政策实施把信息输送出去，再将其作用结果反馈回来，并据此调整和完善公共政策，对它的要求是客观、准确而又及时。

咨询子系统是公共决策子系统的另一个基础部分，它参与公共政策的制定，主要是根据客观实际，参照历史经验和未来预测结果，以系统内外的各种作息为基础，对决策问题提出科学的依据和可行的方案，供决策系统参考，对其要求是客观准确，并富于科学性和创造性。

公共政策系统的良性运行对决断子系统的要求是：决策正确合理，规划周密可行。执行子系统贯彻决断子系统的指令，实行科学、高效的管理，它是公共政策系统运行的实践环节，其作用是使条文上的公共政策转化为改造客观世界的活动，实现公共政策目标。

因此，它是公共政策主体与客体相互作用中最具有直接现实性的环节，对它的要求是执行坚决有力、科学高效。监控子系统主要是负责监督公共政策的制定和实施，以控制公共政策失误，确保围绕总公共政策目标执行公共政策，保证公共政策的权威性和严肃性。它还应灵敏地反映出执行结果与目标之间的差异，并及时向信息系统提供信息，使决策能得到及时调整、提高效率，对它的要求是，真实无误、及时迅速。公共决策子系统的运行是在这些系统相互联系、相互作用的基础上展开的。

2.3.3 政策系统运行的各个环节（政策过程框架）

（1）政策制定——

从发现问题到政策方案出台的一系列的功能活动过程,包括建立议程、界定问题、设计方案、预测结果、比较和抉择方案以及方案的合法化等环节。

(2) 政策执行——政策方案付诸实践、解决实际政策问题的过程,也就是将政策理想变为政策现实的过程,包括组织和物质准备、政策分解、政策宣传、政策实验以及指挥、沟通、协调等的功能环节。

(3) 政策评估——依据一定的标准和程序,对政策的效果做出判断,确定某项政策的效果、效益以及优劣,并弄清该政策为什么能取得成功,或者为什么导致失败。

(4) 政策监控——为达到政策方案的预期目标,避免政策失误对政策过程尤其是执行阶段的监控,以保证政策的权威性和严肃性,包括监督、控制和调整等功能活动环节。

(5) 政策终结——即在政策实施并加以认真评估之后,发现该政策的使命已经完成,成为多余、不必要或不起作用,采取措施予以结束的过程或行为。

第3章 政策系统：政策活动者

3.1 官方的政策活动者

3.1.1 立法机关

立法机关在西方指国会、议会、代表会议一类的国家权力机构,在我国则是指全国及地方各级的人民代表大会及其常务委员会。立法机关是政策主体的一个最重要的构成因素,它的主要任务是立法,即履行制定法律和政策这一政治系统中的主要职责。

在西方,尤其是美国,立法机关通常能够在独立决策的意义上行使立法权。

在我国,我国的人民代表大会是权力机关和立法机关,它是我国政策制订及立法的主要机关,也是政策执行和监控的制约机构。人民代表大会重要的2个职能:一是把执政党即中国共产党对国家和社会的政治领导及其政治路线、政治纲领、政治意志以国家法律的形式体现出来,使其成为国家的意志——国家权力的灵魂;二是建立政府权力体系——国家行政机关、司法机关等。

3.1.2 行政机关

行政机关及其官员是政策主体的一个重要组成部分,尤其是在当代,行政权力扩张,出现了“行政国家”或“以行政为中心”的趋势,行政机关在政策过程中的地位和作用就显得更加突出了。

在西方,特别是美国,无论是政策的制定,还是政策的执行,政府的效能从根本上说取决于行政领导尤其是总统。

在我国,政府作为管理机关,是政策主体的一个重要组成部分。政府部门制定出的政策具有如下两个特征

(1) 具体性——行政机关制定的政策绝大部分是党和国家权力机关政策的具体化,它们要体现党和国家权力机关所制定出的政策的基本精神;(2) 补充性——对党和国家权力机关政策所没有涉及的领域,行政机关有权制定出一些补充性的政策规定,以防止出现政策空白。

3.1.3 执政党

政党尤其是执政党是政策主体中的一种核心力量。公共政策在很大程度上可以视为执政党的政策。

在西方两党制或多党制条件下,政党首先与权力而不是与政策相联系。也就是说,政党的主张转变为国家或政府的公共政策是靠选举来实现的,只有在大选中获胜、取得政权的政党才能成为直接的政策制定者,把它的纲领、主张转变为公共政策。

在我国,中国共产党是全国人民的领导核心,它在政策的制定、执行、评估和监控中起着主导作用。各民主党派参政议政。

3.1.4 司法机关

作为国家或政府组成部分的司法机关,在公共决策过程中也占有重要的一席之地,它也是政策主体的构成因素之一。

在美国,司法机关(法院)能通过司法审查权和法令解释权而对公共政策的性质和内容产生很大影响;通过判例对经济政策(财产所有权、合同、企业、劳动关系等)和社会政策(如福利政策、基础设施建设等)产生影响。法院不仅参与政策制定,而且在其中扮演重要角色,它不仅规定政府不能做什么,而且规定政

府应该采取何种行动以符合宪法和法律的要求。

在我国，司法机关也在政策过程中起到某些类似的作用，它也是我国政策主体的一个有机组成部分。

3.2 非官方的政策活动者

3.2.1 利益团体

利益团体是基于某种共同价值、共同利益、共同态度或者是某种职业和行业而形成的正式、非正式团体和群体等社会组织。其目的在于建立、维持、增进共同利益和共同态度所蕴涵的行为模式；其职责是履行利益聚合功能，以保障或增进其成员的利益作为最高目标。

利益集团最早出现于 18 世纪末的北美 13 州。

利益团体对政策制定影响力的大小，取决于团体自身所处的社会地位、成员多少、声望大小、财力厚薄、组织强弱、领导力高低、内部凝聚力状况以及运用策略的情形等诸多因素。

利益团体影响公共决策的方式主要有游说、宣传、捐款、抗议等等。例如，美国国会、行政当局和利益团体之间存在着一个非正式的“铁三角”

3.2.2 公民（选民）

公民或选民是政策主体的一个重要的组成部分，或者说是一种最广泛的非官方政策主体。

在现代民主国家中，公民决定或影响政府公共决策的主要途径有：

- （1）以国家主人或主权者的身份，对某些重大政策问题直接行使主权，如对宪法的修订、领导人的选举、基本国策或重要的地方性政策采取直接投票的方式来加以决定；
- （2）用间接或代议的方式，选出自己的代表制定或修改并执行公共政策；
- （3）使用各种威胁性方式（如请愿、示威游行、罢工、罢课等）去反对某些政策，迫使政府将问题提上议事日程；
- （4）通过参加利益集团，借助团体的力量去影响政策，或通过制造舆论或游说的方式去影响政策；
- （5）对政府通过并实施的政策采取合作或不合作的态度，以此影响政策结果等。

（补充）中国公民参与民主决策的方式：案例关注

1 通过民主选举制度参与民主决策（间接参与）

通过民主选举，选举代表人民意志的人进入决策机关，参与、审议、监督、制定决策。

参与方式：民主选举

意义作用：使各项决策能够反映最广大人民群众利益的重要保证

2 通过社情民意反映制度参与民主决策

3 通过专家咨询制度参与民主决策

4 通过重大事项社会公示制度参与民主决策

5 通过社会听证制度参与民主决策

3.2.3 大众传播媒介

大众传媒是指在传播路线上用机器做居间以传达信息的报纸、书籍、杂志、电影、广播、电视、因特网等诸形式。

决策中的信息总要借助于一定的媒体才能传播，大众媒体则是现代社会最为普遍的信息传播载体。

作用和影响：大众传媒能及时反映社会所发生的公共问题，同时，其传播的信息是对政策信息和政策问题进行选择、整理、淘汰、处理，经过层层加工和筛选后，再提供给公众的。它不仅能为政策制定创造良好的公众支持的环境，从而扩大政策诉求群体，提高政策问题的认知程度，同时可以形成强烈的政策舆论压力，促使决策系统接受来自公众的愿望和要求。大众传媒是连接政府与社会的桥梁和中介，可以扩大公众对政策制定的参与程度，使分散的公众公开表达自己的诉求，是实现决策科学化和民主化的重要载体。

3.3 现代政策研究组织

3.3.1 现代政策研究组织的形成、特征和类型

1.现代政策研究组织的形成

现代政策研究组织于第一次世界大战后，在美国首先出现；于第二次世界大战后，大量涌现。

2.现代政策研究组织的特征（简答关注）

- (1) 以改进政策制定为目标 (2) 研究人员构成的多学科性
- (3) 从事政策研究和咨询的相对独立性 (4) 运用现代科学理论和先进技术手段

3.现代政策研究组织的类型

- (1) 官方思想库。这类思想库通常隶属于不同国家或地区的政府及其职能部门，带有明确的官方色彩，反映了政府一定的态度、立场和感兴趣的问题。它们直接研究政策问题，为决策提供咨询。
- (2) 半官方思想库。西方国家为了让专家们能在民间的环境中工作，使其智慧为政府部门服务，通过各种途径和方式，建立了许多半官方思想库。一是政府通过投资和资助重点研究领域和方向，把它们纳入为政府服务的轨道。二是政府通过和思想库签订合同，建立相互依存的关系。
- (3) 民间思想库。民间思想库是由民间发起，得到基金会和企业资助，为国家机构及其长官服务的政策研究机构。民间思想库是思想库的典型形式，其最大特点是独立性和客观性。
- (4) 跨国思想库。这是由世界各国科学家、经济学家、企业家、政策科学家组成的，以研究人类全球问题为主的思想库。

3.3.2 现代政策研究组织的体制、地位与功能

1.现代政策研究组织的体制

思想库一般采用理事会领导下的**经理负责制**。大都设有一个理事会或顾问委员会，由政界要人、学术专家、著名律师以及对政治问题感兴趣的大公司经理组成。他们决定着思想库的事业计划、人事安排、大政方针及管理方面的重大事项，行使思想库的最高决策权。由董事会任命的经理负责思想库内部的事务及具体研究计划、财务管理。经理任命研究所所长，在所长下分设管理各项工作的副所长，协助所长工作。

2.现代政策研究组织的地位

思想库在整个政策制定过程中起着核心协调作用。它们把企业、金融机构、政界人物、律师事务所、高级知识分子、新闻机构等各个方面的代表结合在一起，力求就正在研究中的全国性问题上采取什么行动达成一致意见，然后对这些粗线条的政治意见、政策目标进行严格科学意义上的研究论证，使之转化为可操作的具体方案。

思想库在制定出政策方案之后，一方面将它分发到新闻媒体和大众传播机构，在舆论上做准备；另一方面将各种政策方案提交政府及立法机构。

政府和参众两院参考各个思想库不同的政策方案及舆论反应，对于各种政策方案进行分析和综合、评估和选择，最终产生正式的官方法律、政策。

3.现代政策研究组织的功能（简答重点）

- (1) 提供政策建议，充当咨询参政机构
 - (2) 提供学术思想，充当认识机构
 - (3) 提供政策结果信息，充当评估机构
 - (4) 向政府输送官员和专家，充当人才的交流、储备机构
- 第一，思想库的这种作用直接表现在把思想库的专家安排到政府重要岗位
- 第二，思想库专家直接参与政策制定工作
- 第三，参与竞选，影响公共政策制定
- (5) 制造舆论、传播观点，充当宣传机构

3.3.3 中国政策研究组织的研究方法和手段

现代思想库在群体活动中，运用反映最新科学技术水平的大型实验设备，利用一整套科学的方法，在获取并及时处理大量信息基础上进行研究。

决策理论、可行性研究、预测技术、调查研究、PPBS、成本效益分析等方法和技术，为思想库形成自己的特色奠定了基础，促进政策科学的发展。

3.3.4 中国政策研究组织的现状和改革

1.中国政策研究组织的类型

- (1) 隶属于党委或政府部门的纯行政性政策研究组织。

- (2) 行政性和学术性相结合的政策研究组织。
- (3) 中科院、社科院及高校下设的相应系、所、室等学术性政策研究组织。
- (4) 企业、公司、个人创办的政策研究所、咨询公司、研究会等民间政策研究组织。
- (5) 由前政府官员组成的咨询小组、委员会等政策研究组织。

2. 中国政策研究组织的现状（简答或论述关注）

中国政策研究组织为我国的改革开放和现代化建设做出了积极贡献。主要表现在：第一，研究长远发展战略，确定发展目标，为改革和建设指明方向。第二，为决策者提供具体的政策措施和建议。第三，对个案进行论证和分析，提供科学依据。第四，随着改革开放的进一步深化和全球经济一体化的趋势越来越明显，我国的各级决策中枢也越来越认识到决策科学化、民主化的重要性。

与西方发达国家相比，我国的政策研究组织在很多方面还存在比较大的距离：一方面，体制内的政策研究组织存在功能“虚化”的问题；另一方面，体制外，尤其是民营政策研究组织作用小、发展慢。

3. 中国政策研究组织改革与发展的思考

- (1) 大力发展民间政策研究组织，充分发挥其参谋咨询作用。
- (2) 创造条件，确保政策研究工作的相对独立性。
- (3) 加强政策研究机构总体设计和协调，正确处理好决策者与政策研究组织的关系。
- (4) 借鉴国外政策分析的先进技术，改进我国政策研究的方法及手段。
- (5) 加强培训，提高政策研究组织和研究人员整体素质和研究水平。

第4章 政策系统：公共决策体制

4.1 公共决策体制概述

4.1.1 公共决策体制的构成

公共组织的一般构成因素有：（1）人；（2）财；（3）物；（4）机构设置；（5）职位设置；（6）权力与职权；（7）权责划分；（8）团体意识；（9）组织目标；（10）规章制度；（11）技术；（12）信息；（13）组织设计。

公共决策体制是决策权力的分配、决策的程序、规则和方式的总和。其主要的构成因素有：

- （1）决策权力（2）决策程序（3）决策规则和方式

4.1.2 公共决策体制的结构

1.纵向结构 各级决策组织之间构成领导与被领导的主从关系，这个排列组合方式即为决策体制的纵向结构。在纵向结构中，层级越高，决策权限越大，决策的法律效力也就越大。

呈尖型形态的纵向结构：管理层次多而管理幅度小，其权力集中，控制有力，便于决策的统一执行，但不利于发挥下级决策组织的创造性。

呈扁型形态的纵向结构：管理层次少而管理幅度大，其便于下级决策组织因地制宜，发挥创造性，但是由于分权过大，可能导致政令不行，削弱最高决策的权威性。

2.横向结构 同级政策组织之间，构成平等合作与协商关系，这种排列组合方式即为决策体制的横向结构。横向结构中的决策组织间不存在领导与被领导的隶属关系，而是一种平等并列的关系，横向结构设置有利于决策的全面化、科学化，但同时也可能因各决策组织之间相互配合失调而出现决策混乱、互相扯皮。

4.1.3 决策权力

1. 决策权力及其种类

决策权力则是指决策主体在决策过程中对他人的控制力、制约力和影响力。

决策者控制自己决策权力的常见手段是：说服；威胁；交换；施用权威。

利益影响着公共权力的各个层次，在决策权力中表现为三个方面：

首先，公共决策权力的产生和维护以利益关系为基础；其次，公共决策权力的运行实质上就是各种利益相互博弈的过程；最后，公共决策权力体制因利益关系的改变而改变。

根据公共决策权力的实际运作，决策权力可以分为正式的决策权力和非正式的决策权力，或者说是权威的决策权力和非权威的决策权力。

2. 中西方公共决策权力的分配及运作

（1）西方公共决策权力的分配及运作

以美国为例，在官方的政策主体中，作为行政机关的总统拥有广泛的实质性的公共决策权力，其在进行立法领导方面的权威已经确立并被人们所认可。他所拥有的合法权力和行动自由比他在内政方面拥有的权力和自由要大。

作为立法机关的国会的作用相对有限，国会的立法往往将重大的决策权授予总统。

美国的法院所拥有的公共决策权力比其他西方国家要大得多，它“常常能通过司法审查权和提交给它们的法令解释对公共政策的性质和内容产生很大的影响”。

美国的行政管理机构即政策的实施机构拥有一定程度的实质的决策权力，它可以制定某一法律或政策，也可以使别的部门制定的某一法律和政策失效。同时，它还是立法建议的重要来源之一。

在非官方的政策主体中，美国的利益团体无论在发展规模还是在对政策决策的作用和影响上都是其他国家所无法相比的。在美国，任命联邦最高法院大法官和其他联邦法院法官，须正式得到美国律师协会的认可。而与其他各国一样，在美国，作为个人的公民在决策权力的分配中也处于相对弱势的地位，他们对公共决策的参与往往通过利益团体来表达，公民拥有一些直接的决策权，但这些都是相当有限的，其作用也微乎其微。

西方公共决策权力的分配突出体现在拥有非正式的或非权威的决策权力的政党上。政党活动通过种种途径渗透在公共决策的整个过程中。

（2）我国公共决策权力的分配及运作

中国政府体制内实际的权力体系的结构是：在党的最高领导之下，行政机关遵从党的意志去管理人民群众；立法机关遵从党的意志，联系人民群众，制定法律和监督政府；司法机关遵从党的意志，一方面监督人民，另一方面监督政府。

中国共产党在我国既是执政党，也是领导党，党在国家决策体制中起着政治领导的指导作用。同时，我国的其他八个民主党派作为参政党，对我国的公共决策也产生重要的影响，是决策权力分配制度中一个不可或缺的部分。

在我国，利益团体和作为个人的公民拥有非正式的或非权威的公共决策权力。

4.2 公共决策体制的类型

4.2.1 公共决策体制的分类

1. 首长制和委员会制 2. 集权制和分权制 3. 历史上出现的基本决策类型

4.2.2 议会制

议会制建立在西方的人民主权论和代议制理论的基础上，其基本模式是：由人民选举出他们信任的议员，由议员代表人民做出公共决策，维护人民的利益。

议会制的基本形式：

1. 总统——议会制 实行这一体制的国家主要有：美国、芬兰、法国、墨西哥、阿根廷等国家，以美国最为典型。

2. 内阁——议会制 实行这种体制的国家主要有：英国、德国、意大利、日本、澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、新西兰、以色列……

3. 委员会——议会制 实行这一体制的国家主要是瑞士联邦。

4.2.3 独裁制

1. 宗教领袖型 伊朗伊斯兰共和国是宗教领袖制的典型。

2. 君主亲政型 君主亲政不同于君主立宪制。海湾地区的君主制大多是君主亲政型。沙特阿拉伯是海湾地区最大的君主国，也是典型的君主亲政的国家。

3. 军人独裁型 军队首领发动政变，获得政权后，有的镇压反对派，加强专制统治；也有的引进“民主”

政体，实行大选，结果多是军人首领成为总统，在“民主”外衣的掩盖下，军人统治的合法性得到增强。

4.2.4 人民代表大会制 我国的人民代表大会制属于民主集中制决策体制的一种。它是在“议行合一”原则的基础上建立起来的一种有中国特色的决策体制，属于代议制民主决策体制的范畴，但又不同于“三权分立”基础上的西方议会制。

人民代表大会制的重要特点就是“议行合一”，即国家的行政机关、法院和检察院都是由各级人民代表大会选举产生，并受其监督，对其负责；另一个特点就是中国共产党在人民代表大会制中发挥领导作用，党的决策在中国公共决策体制中具有重要意义。

人民代表大会制还不够完善，在某些方面还不适应现状：

- 1.与人民代表大会的关系尚未理顺。
- 2.人大代表素质不够高，选举制度不完善，人员结构有待改善和优化。
- 3.人民代表大会的监督力度不够。

第一，理顺党和人民代表大会的关系，实现党通过人民代表大会管理国家事务。

第二，改革和完善选举制度，提高人民代表素质，优化委员会成员结构。

第三，加强人大的监督工作，发挥其“钢印”的作用

4.3 现代公共决策方式（了解）

4.3.1 投票原则

1.全体一致规则

全体一致规则（unanimity rule）指所有投票人都对某项表决的方案投赞成票，一致同意规则。

其特征为：（1）一票否决（2）“帕累托最优”

其明显的缺点为：（1）决策成本过高（2）鼓励“策略行为”（常见两种形式如下）

第一，讨价还价 第二，弃权

2.过半数规则

过半数规则（majority rule），指对一项表决方案，需要超过二分之一的投票人赞同方才通过的规则。

其特征：（1）决策效率高（2）“少数服从多数”

其本身存在的缺陷：（1）“多数剥削少数”（2）决策结果未必可靠（3）投票悖论

4.3.2 投票原则中的悖论

1.投票悖论（2011 名解）

在只存在两个备选方案时，多数票规则是有效的；而当面对三个或更多个的备选方案时，多数票规则便会显得不那么有效，通常会出现循环投票现象。即：在多数票规则下，可能没有稳定一致的均衡结果，而是在各种选择中循环。这种现象被称作投票悖论或孔多塞悖论。

2.阿罗悖论

如果我们排除了人际效用的可比性，而且在一个相当广的范围内对任何个人偏好排序集合都有定义，那么把个人偏好总合为社会偏好的最理想的方法，要么是强加的，要么是独裁的。

即：不可能存在一种社会选择机制，能够使个人偏好通过多数票规则转换为社会偏好。

4.3.3 过半数规则的变异形式

过半数规则是应用最为广泛的规则，受到人们的重视。多年来，人们也提出了一些过半数规则的变异形式。

过半数规则 占多数规则 孔多塞标准（Condorcet criterion）

博尔达计数（Borda rule） 淘汰投票（exhaustive voting） 赞成投票（approval voting）

4.3.4 决策方式的改进

1.公共选择学者论投票方式的改进

（1）需求显示过程（demand revealing process）

需求显示过程的实质是通过对个人征收某种税收的方法来促使个人真实显示他对公共物品的需求，从而确定给投票者带来最多好处的方案。这一方案从 20 世纪 70 年代中期起，引起了人们浓厚的兴趣。

（2）投否决票（voting by veto）

投否决票就是让所有投票者都提出自己认可的方案，然后汇总，再随机地将这些方案排序，让投票者从全部方案中否决一个，最后剩下的方案当选。

2. 作为一种决策方式的民主集中制的完善

在社会主义市场经济条件下，必须进一步坚持和完善民主集中制，可以采取如下几种措施。

首先，必须充分发扬社会主义民主，民主集中制的首要前提是必须充分发扬民主，只有在充分发扬民主的基础上才具有正确的集中。

其次，借鉴现代决策科学的理论及方法，实现民主集中制决策体制及其运作的科学化、现代化。最后，加强法制建设，建立健全执行民主集中制决策体制及原则的各项规章制度。

第5章 政策系统：政策工具

5.1 政策工具概述

政策工具是政府治理的手段和途径，是政策目标与结果之间的桥梁。在执行政策时，选用何种政策工具以及用哪一种标准来评价该政策工具的效果，对政府能否达成既定政策目标具有决定性影响。（补充政策工具定义）

5.1.1 政策工具研究的兴起（了解）

作为一个跨学科、综合性的研究领域，政策科学对政策工具的重视是在20世纪80年代之后。

政策工具成为20世纪90年代西方政策科学研究的一个焦点，并正在成长成为一个新的学科分支或主题领域。

1. 渊源：

政策工具研究并不是一个全新的、突然出现的话题。社会科学的各学科特别是经济学、政治学以及行政学等领域早已关注这一问题。

●在经济学领域，经济政策工具历来构成经济政策研究的一个重要方面，工资、价格、利率等往往被当作政策工具看待。二战后，在西方社会科学领域中，政策工具成为各学科关注的问题

●在政治学领域，达尔和林德布洛姆在《政治、经济和福利》（1953年）已论及政策工具的基本原理，在此之后，政治学中的政策工具研究沿着两个不同的方向发展——一是注重对工具的政治属性的研究，它以政治文化及意识形态的研究为基础；另一个发展方向是沿袭结构—功能传统，力求通过对工具的研究来确定公共政策功能。

●在公共行政学领域，行政工具及行政方法也早已构成一个重要的理论主题。

●在法学领域，法律法规也往往被当作一种社会控制的工具。

2 政策工具研究的盛行的原因：

首先，它是理论与实践相结合的产物。学术与实践的密切结合刺激了更多的学者投身于解决实际社会问题，因此，推动了对政策工具的研究。

其次，这是政策执行的现实需要。由于政策工具研究致力于如何把一个简单但却难以回答的社会问题解决好，因此，根据政策目标和途径来进行思考使政策工具研究为公共管理做出了实际贡献。

最后，解决政策失败问题的关键在于建立和发展一门政策工具理论并将它付诸实践，因此工具研究途径的倡导者长期以来得到政治和意识形态方面的支持。

5.1.2 政策工具的内涵与分类

1. 政策工具的内涵

政策工具是指：人们为解决某一社会问题或达成一定的政策目标而采用的具体手段和方式。

（1）政策工具存在的理由是为了实现政策目标，它是目标与结果之间的桥梁。

（2）政策工具仅仅是手段，而不是目的本身。

（3）政策工具的范围相当广泛，对其的选择也有灵活性。

（4）政策工具的主体不仅仅是政府，其他主体也可以拥有自己的政策工具。

2. 政策工具的分类

我们将政策工具分为三大类，即**市场化工具、工商管理技术和社会化手段**。

市场化工具指的是，政府利用市场这一资源有效配置的机制，来达到提供公共物品和服务的目的的具体方式，民营化、用者付费、管制与放松管制、合同外包、内部市场等都可以用来帮助政府达成政策目标。

工商管理技术是把企业的管理理念和方式借鉴到公共部门中来，吸取有效经验达成政府的政策目标，它包括战略管理技术、绩效管理技术、顾客导向技术、目标管理技术、全面质量管理技术、标杆管理技术和企业流程再造技术等。

社会化手段是指政府更多地利用社会资源，在一种互动的基础上来实现政策目标，如社区治理、个人与家庭、志愿者组织、公私伙伴关系等。

5.1.3 政策工具研究的途径（简答）

1.工具主义

这种途径认为：人们知道一种特殊的工具，了解其内在的作用机制；这种工具的效果已被证明或具有十分的现实性；人们在大部分可预测的环境中可以期待其产生的效果；并且，恰当的工具可以将政策失败转变为政策成功。因此，政策工具研究应弄清工具的属性与特点，以便辨别、提炼少数具有普遍适用性的工具，扩大其应用范围。

2.过程主义

这种途径的支持者并不承认存在着超出特殊具体问题之外的工具。他们认为：各种工具之间有着重要的差别，没有哪一种或哪一类的工具具有普遍的适应性；恰当的工具并不是抽象计算的产物，而仅仅是一种在动态适应过程中的试探性解决办法；工具的恰当与否是因具体情况而定的。因此，过程主义者所强调的是工具发展的重复性过程，而不是工具的特性。

3.权变主义

这种途径所持的是传统的社会计划观点。它认为：工具选择的根据是：工具的绩效特征是如何满足某种特殊问题背景的需要。一旦政策的目标或目的明晰化了，那么，直截了当的事情就是要去工具箱中找出最适应的工具。因此，工具的研究既要注意弄清解决问题的特定要求，又要注意选出最适合这种要求的工具。

4.构建主义

这种途径比权变主义又前进了一步。它认为，要了解特定工具被采用的脉络背景的特殊性，就必须了解这些工具的主观意义。在这里，主观意义既表示非工具性的方面（如符号的或伦理的内涵），又表示那些其意义和解释被价值和感知所中介的工具性特征。依这种途径，并不存在关于工具及其特征的客观现实，相反，工具代表了一种社会地建构了的实践形式，其意义和合法性被不断地加以建构和再建构。

5.1.4 政策工具研究的主题与走向

1.政策工具研究的主题

几个重要的主题 （1）政策工具的应用（2）“新工具”（3）偶发性事件
（4）政策网络（5）工具的动态性（6）工具的优化组合

2.政策工具研究的走向

随着政策工具研究的发展，这个领域也逐渐出现了一些新的变化，这些新变化反映出工具研究范围的转变和扩展。转变是指工具适用的环境及其背景受到更多的关注。从古典途径向建构主义途径的转变，使得政策工具研究从微观层面上升到中观层面，即走向网络研究，并且其研究重点也发生了转移；扩展是指这个领域内出现了许多新的理论，如网络理论、执行理论和学习理论等等。同时，通过介绍新工具和工具应用新策略而充实了整个工具研究，为其理论发展与实际应用做出了极大贡献。这两个变化从某种程度上扩大了政策工具研究的范围，但同时也削弱了工具本身的重要性，因为政策工具逐渐被看成是影响政策产出的变量之一。政策工具研究从最初的强调工具本身到注重环境的影响，再到认为工具只是影响政策的因素之一，这个过程显示出了对政策工具本身的威胁。

3.政策工具研究的成就与不足

除了分类法方面的缺陷外，研究还存在着理论上的片面性。

第一，研究片面地集中于环境和经济政策领域

第二，研究片面地关注于工具的运用，实际，工具选择的过程及历史同样有助于解释其功能

第三，目前的理论对工具应用的环境的复杂性重视不够。

5.2 基本的政策工具

5.2.1 市场化工具（简答论述案例重点）

1. 民营化

民营化的实质就是通过市场机制合理配置资源，使资源能够流向使用效率更高的部门。民营化并非为了弥补政府的预算缺口，而是要实现对公共部门资源的再分配。

民营化理解为更多依靠民间机构，更少依赖政府来满足公众的需求。主要指所有权的转移。

民营化的主要途径：

（1）承包；（2）出卖政府资产和垄断权，把国有资产转让给私人部门和企业，如电信系统；（3）某一公共问题上，政府和私人部门共同合作，并明确各自的角色；（4）鼓励某些特定的私人部门行为。

民营化的优点：可以促进管理者降低成本，提高质量；是一种新的管理技术和形式，可以获得新的资金；通过减少政府的直接行为，公共管理者可以专注于政策制定。

民营化的缺点：政府丧失了对实施公共政策的公共物品和服务提供的直接控制；政府在经济功能上有所见推；对私人部门的控制不容易做到。

2. 用者付费

用者付费是指政府对某种物品、服务或行为确定“价格”，由使用者或行为者支付这种费用，其主要目的是想通过付费把价格机制引入公共服务中来。用者付费经常被用于控制负的外部性，特别是控制污染的领域，它也被用于城市交通控制。

作为一种灵活的政策工具其主要优点是：能够克服免费提供公共服务所导致的资源的不合理配置和浪费；不会像无偿提供公共服务那样导致无目的的补贴和资助，避免对社会公平造成损害；通过付费，从而使市场机制在公共服务领域得以良好运行；客观上可以增加政府收入，缓和政府的财政危机；

其缺点是：收费水平难以准确确定；资源可能误置，不能作为处理危机的工具；管理成本高且复杂。

3. 管制与放松管制

管制是由政府做出的，它们必须为目标团体及个人所遵守、服从，不遵守或不服从将受到惩罚。政府管制遍及社会生活的许多领域，尤其是物品和服务的价格和标准等方面。

放松管制就是在市场机制可以发挥作用的行业完全或部分取消对价格和市场进入的管制，使企业在制定价格和选择产品上有更多的自主权。（书）

管制是一种活动过程，政府对个人和机构提出要求或规定某些活动，并经历一种持续的行政管理过程。管制是由政府做出的，它们必须为目标团体及个人所遵守、服从，不遵守或不服从将受到惩罚。大部分管制通过行政法规来进行，并由政府部门或特别的机构来管理。

管制采取了不同的形式，如规章、标准、许可、禁止、法律秩序和执行程序等等。政府管制遍及社会生活的许多领域，尤其是物品和服务的价格和标准等方面。

政府的管制有经济的和社会的两种基本类型。

经济管制是管制的传统形式。它控制诸如产品的价格和数量、投资回报，某一产业中公司的进入或退出等一类的事项，其目的是控制由市场运行所产生的不平衡；

社会管制是一种较新的管制类型，它控制诸如健康、安全、职业歧视一类的社会事项。社会管制与经济管制不同，它并不集中在任何特殊的行业（如银行和电信）上，而是集中在诸如污染、安全或道德方面的广泛问题上

放松管制就是在市场机制可以发挥作用的行业完全或部分取消对价格和市场进入的管制，使企业在制定价格和选择产品上有更多的自主权。主要是：放松对定价权的管制；逐步减少价格管制所涵盖的产品的范围；放宽或取消进入市场的规制等。放松管制并非不要政府的必要干预。

管制的优点：所需的信息较少，比较容易实施与管理，成本较低，效果具有直接性，更适应于作为处理危机的工具。

缺点：是管制会限制自愿性和私人活动，可能导致经济无效率；不利于革新和技术进步，过于刻板而缺乏灵活性等。

放松管制可以使服务多样化，通过削减行政费用来减轻国民负担，并且在宏观上由于减低收费水平和使服务多样化扩大了需求和投资，从而使经济增长率得到提高。但是不易操作，会遭到既得利益集团的反对。

4.合同外包

合同外包指的是政府确定某种公共服务项目的数量和质量标准，对外承包给私营企业或非营利机构，中标的承包商按照与政府签订的合同提供公共服务，政府用财政拨款购买承包商的公共产品和劳务。双方的关系是平等的

合同外包也称合同出租、竞争招标、指的是政府确定某种公共服务项目的数量和质量标准，对外承包给私营企业或非营利机构，中标的承包商按照与政府签订的合同提供公共服务，政府用财政拨款购买承包商的公共产品和劳务。它以合同双方当事人协商一致为前提，都以平等主体进入市场。政府靠合同监督绩效，而不是靠强迫。

主要的如：清理垃圾，救护车服务、路灯维修、马路维修和多样化的社会服务。合同承包形式中：政府的理想角色是：评估公共物品和服务的需求状况；向私人部门购买物品和服务来提供给公众；检测和评估所购买的物品和服务。

合同外包是提高服务水平缩小政府规模的重要途径，是降低成本，节约开支的主要手段。

缺点是可能存在腐败和寻租行为；或形成对承包商的依赖，一旦经营不善会对公众利益造成损失。

5.分权与权力下放

实行分权与权力下放的主要目的是要通过公共组织决策和执行的分离来赋予执行者更大的自主权，使被授予权力的下级组织成为独立的单位，能够自己控制自己的预算，自由地与其他组织进行竞争，而政治家只是确立目标并对绩效进行有效控制。

分权体现了决策与执行的相分离，它超越了层级节制的传统集权模式，实行参与管理，分散部门权力，注重公共部门人力资源的开发和培训，使之有能力开展创造性工作。

分权的一种方式是通过财政分权来实现。作为政策工具，分权与权力下放给下级组织和人员以自主权，有利于发挥他们的积极性和创造力，可以在决策和执行之间达到制衡。但是不能一味追求放权，分权与权力下放应该有底线。否则会有新的集权，形成腐败。

6.内部市场

它的最大特点是将提供公共物品和服务的政府部门人为地划分为生产者和购买者两方，这样在政府组织内部就产生了“生产者”和“消费者”两个角色。一个政府可以雇佣或付费给其他政府以要求提供公共服务。内部市场在英国行政改革中得到广泛应用，并成为英国行政改革的一大特点。

内部市场的条件：（1）要明确划分生产者和消费者 （2）内部市场主体要签订合同或契约；（3）建立一定的付费制度和会计制度做保障。

作为一项新的政策工具，运作起来需要许多条件来支持，需要政府的一种契约意识和平等的竞争环境、高素质的管理人员和完备的信息管理系统。

7.产权交易

产权交易基于这样的假定：市场通常是最有效的配置工具，政府通过产权拍卖，在没有市场的公共物品和服务领域建立起市场。政府通过一定数量的为消费者指定的资源和可转移的产权而建立起市场，这可以创造人为的稀缺，并让价格机制起作用。

产权交易的最大优点是创造了市场，将竞争机制引入公共物品和服务的提供，并且，它是一种具有灵活性的工具。其最大的缺点是鼓励投机行为甚至产生欺诈行为，同时，它也是一种不公平的工具。

5.2.2 工商管理技术

1.战略管理技术

战略管理的核心是广泛的参与。战略分析（strategic analysis）、战略选择（strategic choice）和战略执行（strategic implementation）三部分构成战略管理的核心框架。公共部门的战略管理是一个使组织和领导者能够通过资源分配和工作分工来达到组织目标的过程。

作为一种政策工具，战略管理提供了一种全面、综合的组织观念，可以实现重心从即时的工作任务向组织整体目标、产出和影响的转变，更好地实现对组织资源和目标的控制。但是，它需要花费大量的管理性时间和分析性资源，同时，战略管理不仅要让人明白组织要做什么，还要说明组织不做什么，对于公共部门来说，这可能产生政治上的困境，因为它可能激起反对派和利益团体的反对。

2.绩效管理技术

绩效管理是指为了达成组织的目标，通过持续开放的沟通过程，形成组织目标所预期的利益和产出，并推动团队和个人做出有利于目标达成的行为。

绩效管理过程通常分为：绩效计划、绩效实施与管理、绩效评估、绩效反馈面谈四个步骤。

其优点是：它与每个人的切身利益密切相关，可以充分激发个人的积极性和主动性，尤其是地方政府，管理的事务多是比较具体、可量化的工作，故而绩效管理的成效更是立竿见影。

不足之处在于：绩效指标的量化比较难，其可行性也有待检验，绩效的基本资料来源是否可靠也会在很大程度影响管理的成效。

所谓政府的绩效管理，就是通常说的“政绩考察”和“政绩评估”，即“看政绩用干部”的管理制度。

其目的并不是纯粹为了进行对个人绩效的评估而设计的，他更深层的目的是为了有效推进个人的行为表现，引导组织成员从个人开始，以致个别部门或事业部，共同朝着组织整体战略目标迈进。

优点是每个人都能有积极性和主动性；不足是绩效指标量化较难，可行性有待检验。

3.顾客导向技术

公共部门管理以顾客满意为导向最初是从企业管理中借鉴过来的，其基本取向是：

（1）以顾客为中心，即从顾客的角度出发开展活动和提供服务

（2）以追求顾客满意为基本精神

（3）以社会和顾客的期待为理想目标

相对于政府的“顾客”主要是指，公共物品和服务的最终使用者以及公共物品和服务供给过程中的参与者。

顾客导向的技术是“倒金字塔式的”方式，政府关注的“顾客”是公众的需要，提供“回应式”服务，政府的一切职能、行为和改革都要围绕“顾客”来展开，以顾客满意为政府考核的尺度。

作为政策工具，顾客导向技术以“顾客至上”来提供公共物品和服务，并注重互动。

4.目标管理技术

政府中的目标管理就是通过预先设计的政府工作目标，激励和引导政府部门和公务人员的管理行为，并对这种行为实施控制，最终实现政府工作目标的管理方式。通过目标管理，把发展和改革的总体目标，转化为政府工作目标，协调发展，突出政府工作重点。

其优点是：可以调动每一个雇员的积极性，提高公共部门的工作效率；把总目标分解下达各部门，可以增强部门间的沟通协调，保证政令畅通，从而强化行政权威。

不足之处在于：目标体系的构建、公共管理目标的量化和可行存在技术难题；目标管理的双向沟通等均与员工素质有极大关联，尤其是在公共组织中，创造一种上下级共同议事、平等相待的氛围，无疑对上级和下属的素质都有特殊要求。

5.全面质量管理技术

作为一种政策工具，全面质量管理技术就是将产品生产的全面质量管理的基本观念、工作原则、运作模式应用于政府机构之中，使政府机构提供的公共物品和服务全面优质、高效。

其优点是：促使政府学会如何利用现有的资源配置取得更多的成果，改进政府所提供的服务的质量；激发员工的积极性，赋予他们一些权利，激励他们取得更大的成功。

碰到的问题：全面质量管理是一种新的思维方法，人们无法一下改变原有的工作方式——官僚作风；只有机构人员有这种意愿，全面质量管理才能起作用，但人们接受新知识、变革工作方式的能力各不相同，且绝对是有限的，所以需要勇气和决心。

6.标杆管理技术

标杆管理技术是一个甄别和引进最佳实践，以提高绩效的过程——包括那些使标杆管理具有独特性和有别

于程序改进活动的主要理念，使之尽可能包含在我们探求最佳实践将碰到的各种活动和目标中。

其优点是：可以激励公共部门组织进行改变，积极采纳私营部门优秀的工作和管理程序；可以促成合作，使职能各不相同的部门聚合在一起，一旦一个机构与外部合作伙伴就标杆管理开展合作，那么各类公共部门、私营机构和其他参与此项目的组织就成为了合作关系。

不足之处在于：实施标杆管理的组织与其合作伙伴之间的相似度不易达成；一个组织的行政主管和标杆管理小组为了引入最佳实践所做出的努力和对革新的态度，很大程度限制了标杆管理的成功；尚有大量的准备工作要做，如文化方面、运作方面、技术方面等的准备。

7.企业流程再造技术

再造是对公司的流程、组织结构和文化等进行彻底的、急剧的重塑，以达到绩效的飞跃。

作为一种政策工具，流程再造技术可以提高提供公共物品和服务的效率和质量；帮助组织应对风险和变化；是一种鼓励个人创造性的新途径，使组织能够在国际竞争和日新月异的变革中生存。但是，必须付出一定的代价：公共部门的成本难以量化，所以难以评估提高服务和降低成本的比例关系；相对于企业而言，在政府机构中打破部门界限和壁垒的难度更大。

5.2.3 社会化手段

1.社区治理

作为一种重要的政策工具，主要是开发和利用社区文化资源、人力资源等，在社区内提供各种公共服务。优点是：不花或少花政府的钱；调动公民的积极参与，受到广泛地的支持和欢迎。但这只是一种辅助工具。

2.个人与家庭

在任何社会，家庭和个人都提供了无数的物品与服务，政府也往往有意识的扩展他们在达成政策目标上的作用，尤其是在“小政府，大社会”的当今现实生活中。

优点是：可以作好政府作不好的事，减轻政府负担。也是一个辅助工具。

3.志愿者服务

即不受国家强制力和经济利益分配的约束，自愿者提供某种社会服务。

志愿者组织提供某些社会服务：例如，慈善机构为穷人提供医疗保健、教育和食品；

志愿者团体提供诸如清洁海滩和公园的公益服务等。

在传统社会里，志愿者或非营利组织就提供了大量的社会服务尤其是从事公益事业，现代福利国家的出现曾一度降低了它们发挥作用的重要性程度。即便如此，在当代社会中，它们仍然被广泛地当作一种处理社会问题的重要手段。据说，在美国这样一个崇尚个人主义和物质利益的典型国度里，非营利组织提供的服务比政府提供的服务要多得多。在我国，随着政府职能的转变，志愿者或非营利组织作为一种政策工具的地位和作用也将日趋重要。

4.公私伙伴关系

有三个层面：（1）广义上指公共部门和私营部门共同参与生产与提供物品和服务的任何安排；

（2）他指一些复杂的、多方面参与的并被民营化了的的基础设施项目；（3）他指企业、社会组织或个人和地方政府为改善城市状况而进行的一种正式合作；

主要形式：（1）租赁/购买—建设—经营（2）建设—转让—经营（3）建设—拥有一经营

主要是利用民间资本弥补政府资源的不足，帮助政府发展基础设施；可以分担政府的风险；可以为政府培养人才。

5.公众参与及听证会

政府决策民主化要求增强政府决策的透明度，建立公众参与的制度，赋予公众在国家决策上的发言权，公众依照法律赋予的民主权利，通过各种形式反映社会生活中的各种问题，提出各方面的建议。

公众参与是衡量现代社会民主化程度和水平的一项重要指标，它的具体形式很多，包括直接选举和公民公决。还包括公共决策听证会。

听证制度是现代民主社会普遍推行的用于保证各方利益主体平等参与公共决策过程，最终实现决策民主化、公开化、科学化和公正的一种重要制度安排。

“司法听证”到“决策听证制度”。

5.3.1 政策执行中工具选择的重要性（简答）

政策工具选择在政策执行中占据着重要地位，这主要表现在以下三个方面：

- 1.政策工具是实现政策目标的基本途径
- 2.政策执行本身就是政策工具选择的过程
- 3.工具选择是政策成功与否的关键

5.3.2 影响政策工具选择的因素（简答）

1.政策目标

政策目标是政策制定者希望通过政策实施所达到的效果。在进行政策工具选择时，关于政策目标要考虑以下几点：

首先，如果目标是单一的，就要明确目标是什么。其次，如果目标是多重的，就要明确目标构成。最后，政策工具在执行一段时间后，要考虑政策目标是否已发生转变。

2.工具的特性

不同工具有不同的适用范围，被用于解决不同的问题，运用于不同的组织环境。

3.工具应用的背景

工具实施的背景因素包括执行组织、目标团体、其他工具及政策领域的其他因素。

4.以前的工具选择

政策工具的选择受到先前工具选择的限制。

5.意识形态

不同的意识形态倾向于使用不同的政策工具。

5.3.3 选择政策工具的方法

1.“苏州市政府通过‘变更产权’保护古建筑”的案例分析

第一，影响工具选择的一个重要因素是政策目标。

第二，工具自身特征是影响工具选择的又一个重要因素。

第三，工具选择受政策目标和工具自身特征以外因素的影响。

2.“纽约市公园与娱乐管理局实施‘全面质量管理’技术”的案例分析

第一，公园与娱乐管理局的目标是在面临预算削减的情况下，继续维持庞大复杂的服务系统。

第二，公园与娱乐管理局在前期采用的最重要的一项政策工具是“全面质量管理”。

第三，公园与娱乐管理局在运用“全面质量管理”技术时考虑到组织路线的影响。

第四，公园与娱乐管理局在后期因环境改变而放弃“全面质量管理”工具。

政策工具在我国公共部门管理中的推广（补充）

（1）正确认识政策工具的作用和局限性

作用：首先，必须充分认识市场机制和工商管理技术是改善政府绩效的有效手段，引入竞争机制，借鉴工商管理的实践经验，用市场的力量改造政府，提高的工作效率。这是当代西方“新公共管理”运动以及政府改革的一个基本精神。

目前我国公共管理或政府管理水平不高的一个重要原因，就是管理手段单一，管理方式陈旧，管理方法落后。这就迫切需要一整套与市场机制相适应的公共管理的理论、原则、方法及技术，并构筑起新的公共管理新模式，而这套新理论、原则、方法、技术和模式的一个重要来源正是当代市场经济与工商管理实践及其经验。“新公共管理”在这方面的做法是有其理由的。因此，必须充分注意工商管理的示范性影响。

其次，必须清醒认识政策工具的局限性。

例如，尽管市场化工具的意义重大，并且它们的应用在某种程度上取得了成功，但市场化工具本身存在一定的局限性，再加上许多害怕变革的传统力量的反对（萨瓦斯将其概括为：“意识形态、民族主义、对外国公司拥有权的恐惧、对少数人占有的担忧、担心失控、资本的缺乏、国有企业目前盈利等理由，以及担心会出现财富过分集中、损害社会正义、腐败、私人垄断、撇脂等现象。”），它们引来了大量的批评，这些批评在一定程度反映了市场化工具在应用过程中所产生的问题。

（2）必须立足国情合理引进

各国国情不同、价值偏好不同，对政策工具的选择和应用也不完全相同。

英国、新西兰等欧洲国家在传统上主要由政府提供公共服务，且合同主义盛行。因此，这些国家主要采取民营化、合同承包、分散决策、内部市场等方法；

在美国，则很少存在国有企业，政府直接提供公共服务较少，合同外包长期存在，所选择的市场化方法不同于欧洲国家，主要是放松管制、合同外包、用者付费、产权交易等。

应用最广、存在争议最大的是民营化和合同承包。在这些国家中，市场经济比较发达，市场突破传统的作用范围，渗透到公共领域，成为政府管理的重要工具。

任何理论、方法的引进都要与本国实际结合，进行批判借鉴内化；并不是每一种新治理工具都适合我国国情，不能盲目引进。比如私有化（最激进的做法是全盘私有化）的做法在英国、日本，直至整个西欧和现在的独联体国家都倍受欢迎。

实践也证明私有化的确有提高产品质量，对顾客需求反应迅速，减少政府财政负担，优化资源配置，增强企业活力和生命力，提供更多的就业机会等优点，但私有化在实践中也引发了一系列技术上和政治上的问题。西方国家对一些敏感的公共服务采取私有化保持谨慎态度。

私有化对我国并不适合，我国是一个社会主义国家，公有经济占主导地位是不可动摇的基础，国有企业采取国家控股的形式，把所有权和经营权分开，维护社会性质和增强企业活力两不误，才是现有国情下的优化选择。

（3）弄清每种政策工具的应用机制、条件和范围

每种新治理工具都有其应用机制、条件和范围，必须加以认真的分析，处理好技术上的问题。

例如，一般认为，对于使用者和公众可以自由选择服务项目的服务领域，采用使用者付费制比较合适。

按照罗斯的估计，大约 75% 的公共服务可以采用付费的办法。但对于一些特定的公共服务，付费制并不合适（比如教育、卫生和社会服务）。

西方国家开始采用付费制，其目的大多是为了缓和政府财政危机，实际上并没有使价格机制真正发挥作用。

委托代理在取得效益的同时，还存在着技术上的风险：（1）利益不相同。委托人和代理人的利益有矛盾，追求的目标有差异，行为的动机不统一；（2）信息的不对称。代理人对要提供的公共服务或公共物品的生产经营情况和自身的经营管理水平、能力拥有较充分的信息，又由于不确定等因素，委托人对这些信息的掌握却很不充分，这会导致可能出现代理人欺骗委托人，损害委托人的利益等情况；（3）和约不完全。委托代理关系是一种合同契约关系，由于信息的不完全和市场的不确定性，不可能制定一个完善无缺，无所不包的契约来约束代理人的行为，维护委托人的利益不受侵犯。和约的不完全使得代理人总是有空子可钻，逃避委托人的监督和约束，有可能损害或侵犯委托人的利益。

内部市场虽然是西方公共管理改革一个很有创新性的新思路，但其实现必须具备的前提要素有三点：1 要明确划分生产者和消费者；2 内部市场的主体在内部签订准合同和商业契约；

3 要求一定的付费制和会计制度作保障。

我国目前还不具备完备的信息管理系统和高素质的管理人员及政府形成一种契约意识和平等的竞争环境，所以内部市场运用起来较为困难。

正因为每一种政策工具都存在不足之处，因此在应用于公共管理时，应弄清其机制、条件和范围，在实践中使其优化。

例如，把竞争引入公共服务领域而采取的招标投标方式，对公共物品及公共服务实行公开竞标，应创造良好的应用环境和制度支持。以规范、透明、竞争、公平原则为指导，防止“黑箱”操作和幕后交易，把行政行为放在公众的监督之下，使公共权力不仅仅在权力制约机制内得到监督，而且必须接受整个社会的普遍监督和制约。这样才能不使招投标失去原有的设计意义而产生偏差。

（4）扩大政策工具应用的领域范围

政策工具的广泛应用，成为全球治理的一大趋势。

在我国，市场经济还不够完善，政府与市场的关系还没有理顺，政府在某些方面还行使着市场的职能，政策工具的应用刚刚起步，其推广应用的范围相当广阔。

例如，合同外包的应用范围可以进一步扩大。不仅可以用在废物垃圾处理，手工服务等领域中应用，而且可以在政府人事制度改革和政策制定及信息收集等专业化领域中应用。

拍卖（如营业执照的拍卖，公交线路转让经营权），实质上是要通过竞争定价来实现资源的最优化，使得资源置换的收益最大化。

我国十几年市场改革的实践中，从营业执照的拍卖到公交线路转让经营权，是要通过拍卖和转让把竞争引入传统的自然垄断行业，范围可以继续扩大，譬如电信行业目前采取的准入制而不是像欧盟那样采取竞争的拍卖，就需要改革。

代理制度除了在邮政代理、水域环境管理之外，在其他许多公共服务领域内也可采用，许多政府部门已经开始把承包制度引入其它公共服务的供给上。如青岛等城市，已经把街道清扫服务通过竞争招标的方式，承包给个人负责；北京市东城区已经把公共厕所服务承包出租给个人。

通过把政府负责的公共服务承包给私人来负责，可以在公共服务领域建立公共服务的市场，最明显的效果之一是扩大了政府供给公共服务的财源及技术力量，从而提高绩效。

放松管制，引入竞争机制，不仅在政府采购领域，而且在其它产业领域都是增加有效供给和改善服务质量的一把金钥匙。

在“八五”期间，给人印象最为深刻的莫过于：

哪个领域放松了管制，允许民间资本进入，引入了竞争机制，哪个领域就面目一新，供给能力迅速增加，服务质量明显改善，而价格却下降了（如出租车服务、无线通讯服务等）；

相反，哪个领域控制较死，限制或禁止民间资本进入，继续保持垄断，哪个领域就死水一潭，就仍然是一幅老面孔（如金融领域中的基本金融服务、有线通讯服务等）。必须充分认识在各公共领域内引入竞争的必要性和重要性。

对于传统的垄断部门而言，要不断加快自身的改革步伐，剥离企业承担的政府职能和社会职能，向市场经济条件下的经营机制转变；对于政府治理而言，则要逐步放开市场准入的限制，尽量引入多个竞争主体，特别要引入民间资本进行经营，形成相互竞争、共同发展的局面。

（5）必须正确处理“破”和“立”的关系

把政府公共服务职能通过民营化、承包、出租、委托代理等形式交给非公有部门来履行，是我国行政改革的方式之一。

但在打破原有的政府官僚体制结构之后，各竞争主体的监督制约保障机制缺位，易导致各竞争主体行为失范。缺乏有效监督制约机制的组织，难以保证其自身的健康和行为的高效。

因此，在引进新政策工具尤其是市场工具的同时应加快行政体制改革的步伐，不仅要“破”，更要“立”。在打破原有政府官僚行政体制之后，必须建立行政主体的监督制约保障机制，避免产生监督制约的真空。

第6章 政策过程：政策制定

6.1 政策议程

公共政策制定（补充），是指针对公共政策问题提出并选择解决方案的过程，包括目标确立、方案设计、方案评估、可行性论证、方案抉择与通过五个环节。

6.1.1 政策议程的种类（区分两种议程）

政策议程就是将政策问题提上政府议事日程，纳入决策领域的过程。

1. 系统议程

系统议程是由那些被政治社区的成员普遍认为值得公众注意，并由与现存政府权威中的立法范围内的事务相关的一切问题组成。系统议程本质上属于讨论议程。

一个问题要想成为或达到系统议程的程度，必须具备以下三个条件：（1）该问题必须社会上广泛流传并受到广泛注意，或者至少必须为公众所感觉；（2）大多数人都认为有采取行动的必要；（3）公众普遍认为，

这个问题是某个政府机关权限范围内的事务，而且应当给予适当的关注。

2.政府议程 政府议程是由那些引起公共官员密切而又积极关注的问题组成的。政府议程是行动的程序，是决策机关和人员对有关问题，依照特定程序予以解决的实际活动过程。它比系统的程序更具体、更明确。按照其建立过程中各项功能活动的先后次序，政府议程可分为四种类型：

- (1) 界定议程，由一些经过积极而且认真研究的项目所组成；
- (2) 规划议程，由一些已达到规划阶段的项目所组成；
- (3) 磋商议程，根据每一规划方案的利害得失，与政策相关的人彼此之间进行磋商；
- (4) 循环议程，已进入正式议程的每一方案，都要不断接受检验，加以修正。

3.两种议程的区别

系统议程和政府议程是政策议程的两个不同阶段，二者有着本质区别。系统议程一般由一些较抽象的项目所组成，其概念和范围都很模糊，仅是发现问题，提出问题，它可以不提出政策方案或解决办法。政府议程则较系统议程来得特定而且具体，它是对政策问题进行界定或陈述的阶段。问题经过一定的描述，为决策系统正式接受，并采取具体方案试图解决的时候，系统议程就转入政府议程。

补充 公共政策问题的内涵

- 1.公共政策问题是一种客观状态；
- 2.这些问题已被社会上多数人觉察、认同、感受；
- 3.公共政策问题是指已经与既定的价值、规范、利益发生冲突的问题；
- 4.公共政策问题通过社会中的个人与团体表达出现的问题。
- 5.公共政策问题是指属于政府管辖的范围且能被列入政府政策议程的社会问题。

政策问题的提出: (具体的提出途径)

利益群体的反映

公民、舆论界或民间组织的提出

决策咨询的信息

政策实施的反馈

政策决策的考虑

思想家、专家与个人

6.1.2 建立政策议程的途径

社会问题进入政策议程的主要途径有如下几种：

1. 政治领袖 2. 政治组织 3. 代议制 4. 选举制 5. 行政人员 6. 利益集团
7. 专家学者 8. 公众 9. 大众传播媒介 10. 危机和突发事件

6.1.3 建立政策议程的策略

常有如下四种形式：

- 1.社会中部分团体或者个体主动，政府只是有限介入
- 2.政府主动介入发现和解决问题，社会中的团体或个人只是有限介入
- 3.政府及社会团体与个人都主动介入
- 4.政府与个人、团体都不主动介入

6.1.4 建立政策议程的模型

根据政策问题的提出者在议程中的不同作用以及扩散其影响力的范围、方向和程序，把政策议程的模型划分为三种类型，即外在提出模型、动员模型、内在提出模型。

- 1.外在提出模型 2.动员模型 3.内在提出模型

6.2 方案规划

方案规划 (formulation) 是政策制定过程中一个最重要的环节。政策问题一旦被提上议事日程，接着就进入分析研究并提出解决办法即方案规划阶段。

6.2.1 方案规划的含义

所谓**方案规划**，指的是对政策问题的分析研究并提出相应的解决办法或方案的活动过程，它包括问题界定、目标确立、方案设计、后果预测、方案抉择五个环节。

方案计划有如下几个特征：

第一，方案规划的目的是为了解决既定的政策问题。

第二，方案规划的基本内容是方案设计和方案择优。

第三，方案规划既是一种研究活动，又是一种政治行为。

6.2.2 方案规划的原则（简答重点）

政策方案的规划必须遵循如下六条原则：

1.信息完备 2.系统协调 3.科学预测原则 4.现实可行原则 5.民主参与原则 6.稳定可调原则

6.2.3 方案规划的程序

6.3 政策合法化

6.3.1 政策合法化的概念和作用

1. “合法性”与“合法化”概念

合法性概念无论在广义还是在狭义的用法中都包含着同一要旨：由于被判断或被相信符合某种规则而被承认或被接受。合法的统治体现的是公民对政府或群众对政党的承认，是一种“下”对“上”的承认。合法化可以理解为在合法性可能被否定的情况下对合法性的维护，也即合法化是指合法性的客观基础被质疑的时候，为达成关于合法性的某种共识的努力。

2.什么是政策合法化

所谓的**政策合法化**是指法定主体为使政策方案获得合法地位而依照法定权限和程序所实施的一系列审查、通过、批准、签署和颁布政策的行为过程。

（1）所有政策，包括中央政策和地方政策、法律和其他形式的政策，都有其合法化的过程。

（2）政策合法化是有目的的活动。

（3）政策合法化是法定主体依照法定权限所实施的活动。

（4）政策合法化是主体依照法定程序所实施的一系列行为过程。

3. 政策合法化的地位与作用

政策合法化在政策过程中占有举足轻重的地位，在实践上也具有重要意义。这主要表现在如下几个方面：

（1）政策合法化是政策制定过程的重要阶段，又是政策执行的前提。

（2）政策合法化是决策民主化、科学化和法制化的具体体现。

（3）政策合法化是依法治国的需要，依法治国是现代国家的基本标志。

6.3.2 政策合法化的主体及其权限

1. 政策合法化主体的基本特征

政策合法化的主体具有两个显著的特征，即宏观上的广泛性和微观上的特定性。

所谓宏观上的广泛性是指：有权使政策方案获得合法地位的国家机关，都可以成为政策合法化的主体。它既包括国家立法机关（权力机关），也包括其他国家机关；既可以是中央国家机关，也可以是地方各级国家机关。

所谓微观上的特定性是指：每一项政策方案的合法化主体是特定的。尽管总体上政策合法化的主体是广泛的，但这并不意味着任何一项政策方案的合法化活动都可以由任意一个国家机关来进行。

2. 政策合法化主体的权限

政策合法化的主体必须在各自的法定权限内使相应的政策方案合法化。超越法定权限，就不能制定和颁布政策，否则，所颁布的政策应视为违法和无效，主体也应承担违法后果。因此，主体在政策合法化过程中应注意一些关于权限的问题：

（1）主体要有合法依据。

（2）注意政策所及事项、地域、措施和手段等的职权限制。

（3）注意滞后法律的效力问题。

6.3.3 政策合法化的程序

政策合法化的程序是指政策方案获得合法地位的步骤、次序和方式。

1. 政策合法化程序的相对性

政策过程的各个阶段（stages）常是重叠的（overlapping），政策合法化与政策规划有时的确难以截然分开，政策合法化的程序是相对的。

2. 行政机关的政策合法化过程

政策合法化过程是与政策决策的领导体制紧密相连的。领导体制的不同往往导致政策合法化过程的不同。根据政策合法化程序的相对性原理，我国行政机关的政策合法化过程有：（1）法制工作机构的审查；（2）领导决策会议的讨论决定；（3）行政首长签署发布政策。

政策的发布形式是当前我国行政机关政策合法化过程中一个亟待解决的问题。应做到：除确系内部政策外，凡要求公众遵守的公共政策，必须改善发布形式，及时公之于众。

政策的发布形式是当前我国行政机关政策合法化过程中一个亟待解决的问题。除行政法规和规章的公布形式比较规范，能较为及时地予以发布外，其他政策的发布往往采取行政机关内部层层转发文件的形式，并未公之于众。

这种形式既不利于提高行政效率，也不利于政策的贯彻执行。中央的一些政策转发到基层有时需要几个月时间，政策所要解决的问题有的早已时过境迁。有的政策，印发份数非常有限，基层单位往往只有一份，以致具体经办人员也“不知道有这个文件”，这又如何能要求公众遵守？我们认为，除确系内部政策外，凡要求公众遵守的公共政策，必须改善发布形式，及时公之于众。

3. 立法机关的政策合法化过程

立法机关或权力机关的政策合法化程序，基本上包括：提出议案、审议议案、表决和通过议案、公布政策。合法化过程中需要注意的问题：（1）提出议案（2）审议（3）表决和通过议案（4）公布政策

6.3.4 政策法律化（2011 名解）

政策法律化，就是政策向法律的转化，是指享有立法权的国家机关依照立法权限和程序，将成熟、稳定而有立法必要的政策转化为法律。它实际上是一种立法活动，所以又称政策立法。

1. 政策法律化的主体

政策法律化的主体就是依法有权把政策转化为法律的国家机关，即享有立法权的国家机关。

在三权分立国家，传统上国家立法权只能由议会行使，政府没有立法的权力，现代国家的政府有扩增立法权的趋势。

从我国现行立法体制看，享有立法权的国家机关包括：全国人大及其常务委员会、国务院、特定的地方人大及其常务委员会。

2. 政策法律化的条件

政策法律化并不是所有政策都转化为法律，只有具备一定条件的政策才转化为法律：

（1）有立法必要的政策。政策与法律的调整范围不完全相同。一般而言，政策对社会生活的调整，其范围要大于法律。有些政策，如执政党调整党内各种关系的政策，对社会不具有普遍适用性，没有必要转化为法律。有些领域，如民族、宗教领域中的许多问题，宜用政策加以引导，不应由法律硬性约束。因此，只有调整属于法律调整范围的社会关系的政策，才有必要转化为法律。

（2）成熟、稳定的政策。政策与法律都要有稳定性，朝令夕改会使人们无所适从，影响政策和法律的权威性，甚至导致政治或经济上的损失。但就政策与法律相比较而言，法律比政策稳定，政策具有更大的灵活性。政策较能适应客观情况的发展变化，易于在实践中不断修改、完善，走向成熟。法律比较定型化、规范化，其制定、修改、补充或废止都要经过法定的、严格的程序，并受到法定的时间限制。人们对法律稳定性的期望值也比较高。法律的稳定性和政策的灵活性决定了只有经实践检验是成熟的、具有长期稳定性的政策才能转化为法律。当然这也是就一般情况而言。特别是在改革开放和建立社会主义市场经济体制过程中，很多社会关系要靠法律及时调整，不能机械地等待政策在实践中反复检验、完全成熟后才上升为法律。

3.政策法律化是政策合法化的一种重要而又特殊的形式

重点区别（名解，简答）

如何理解政策合法化与政策法律化：政策合法化：是指法定主体为使政策方案获得合法地位而依照法定权限和程序所实施的一系列审查、通过、批准、签署和颁布政策的行为过程。政策法律化：即政策向法律的转化，是政策合法化的一种重要又特殊的形式。政策转化为法律，就获得了合法地位，具有国家强制力。联系：政策合法化是政策法律化的基础和前提，政策合法化是政策法律化的一种特殊表现形式，二者在本质上是一致的。

区别 主体内容：公共政策方案一般是指由政府机关制定的政策也包括政党、半官方的社会团体制定的政策。但其政策都有其合法化的过程。政策法律化的主体也就是有权制定这些法律的国家机关。政策法律化并不是把所有的政策都转化为法律，一般只是将成熟、稳定而有立法必要的政策转化为法律。政策法律化是政策合法化的一种重要而又特殊的形式。

政策过程：政策合法化属于政策制定的范畴，是未经合法化就不具有执行效力；政策法律化是将已经经过实践检验证明是成熟、稳定的政策转化为法律，政策处于政策执行阶段，非政策制定阶段。

表现形式：公共政策方案（草案）变为正式的方案；是一种立法活动，又称政策立法

调整范围：领域大；一般只是将成熟、稳定而有立法必要的政策转化为法律

稳定程度（稳定性和强制性）

6.4 中国政策制定过程的特点与经验（简答或论述）

6.4.1 中国政策制定过程的特点

在中国，社会结构分化程度较低，社会利益的表达与综合并非由各种社会结构来承担，而是由政治系统内部权力精英通过分析、研究和调查而将他们所认定的社会利益输入到公共政策中去的。因此，中国政策制定过程呈现出一种“内输入”的特点。

当代中国的政策输入过程表现出高度的政府整合性和组织化一体性。中国政策问题的提出更多地使用内在提出模型和动员模型，而较少使用外在提出模型；也使中国公共政策制定过程中的决策更多地呈现出“单方案决策”的特征，而不是多方案的择优。因此政策输入成功与否在当代中国公共政策制定过程中扮演着举足轻重的角色。

中国特殊的政治环境决定了政策过程是由政府自身进行利益聚合的表达，政治动力构成了政策形成的客观环境。

6.4.2 中国政策制定的原则性要求

1.坚持实事求是 2.坚持调查研究 3.坚持从人民群众的根本利益出发 4.坚持民主集中制

6.4.3 政策制定的公众参与和群众路线

公众参与政策制定的方式和程序：

- （1）建立民意调查制度；（2）信息公开与新闻媒体的介入；（3）举行公开听证会；
- （4）院外集团与游说制度；（5）公民请愿与公民投票；（6）协商谈判制度

中国政策制定过程的特点及基本经验：（简答）

中国政策制定过程特点：“内输入”特点（由政府精英代替人民进行利益的综合与表达，表现为权力精英之间的政治折中，而不是多元决策下的社会互动。正是中国特殊的政治环境决定了政策过程是由政府自身进行利益聚合的表达，在自下上的政治动力日益增长的转型时期，客观上要求内输入的主体多元化。1. 实事求是，一切从实际出发。也就是我国政策制定过程是从客观到主观、从物质到精神、从实践到认识、从感性到理性、从个性到共性的过程。2. 从群众中来，到群众中去。也就是我国政策制定过程是从群众到领导、从民主到集中、从个别到一般的过程。3. 没有调查就没有发言权。也就是我国政策制定过程是从调查到研究再到决策的过程，是运用蹲点调查、解剖麻雀的方法得出一般结论的过程。

基本经验：（

一) 实事求是的思想路线 (二) 从人民的利益出发的根本宗旨党在各个历史时期的总政策, 都是根据人民的利益来确定的, 各级党组织和各级政府的领导机关的每一个具体政策的制定, 也必须坚持从人民的利益出发这一根本原则。是否符合广大人民群众的利益, 这正是我们判断政策正确与否的一个根本标准。(三) 民主集中制的组织原则 (组织保证)

(四) 调查研究的优良作风在确定政策之前, 进行广泛深入的调查研究, 全面地了解客观情况, 如实地把握客观规律, 在调查研究的基础上制定出正确的政策, 这是我党我国政府的各级领导机关的普遍做法。

(五) 从群众中来到群众中去的基本方法“从群众中来”, 就是在工作中深入群众, 集中群众的智慧和要求, 反映群众的愿望和要求, 形成正确的决定;“到群众去”, 就是将集中起来的正确决定变为群众自觉的实际行动。从群众中来到群众中去是我党的优良传统, 也是具有中国特色的政策制定的基本经验之一。

(六) 循序渐进、“摸着石子过河”的政策制定模式 对于改革开放, 邓小平同志曾经指出: 胆子要大, 但步子要稳, 走一步看一步, 看到不妥当的地方就赶快改。后来人们把邓小平同志的这一思想形象地概括为“摸着石子过河”。改革开放, 我国政策制定中的一条重要经验。

第7章 政策过程：政策执行

7.1 政策执行概述

7.1.1 政策执行的研究

政策执行研究是一种相对新的现象, 它的兴起以 1973 年普雷斯曼 (T. L. Pressman) 和韦达夫斯基 (A. Wildavsky) 对美国联邦政府的创造就业机会的政策项目——“奥克兰计划”执行的跟踪研究而写成的报告《执行》(Implementation) 一书的出版作为标志。

20 世纪七八十年代, 西方尤其是美国公共政策研究领域出现了一场研究政策执行的热潮, 形成了声势颇大的“执行运动”(implementation movement)。这一时期, 西方学者们提出的政策执行研究的途径主要有如下几种: 一是“自上而下”(top-bottom 或 top-down) 途径; 二是“自下而上”(bottom-top 或 bottom-up) 途径; 三是“政策/行动连续统”(policy/action continuum) 途径; 四是工具选择途径 (instrument-choice)。

7.1.2 政策执行的含义

政策执行是一个动态的过程, 它是政策执行者通过建立组织机构, 运用各种政策资源, 采取解释、宣传、实验、实施、协调与监控等各种行动, 将政策观念形态的内容转化为实际效果, 从而实现既定政策目标的活动过程。政策执行是政策方案被采纳之后, 把政策所规定的内容转变为现实的过程。实际上是从政策生效——完成决策目标的行动过程

7.1.3 政策执行在政策过程中的地位和作用

1. 政府有效管理国家事务的手段 2. 检验政策正确与否的惟一标准 3. 政策过程的中介性环节

政策执行的原则 (补充)

忠实执行政策的原则; 政策执行的灵活、创新原则; 坚持计划安排的原则; 坚持执行的准确、迅速原则

7.2 政策执行的过程和手段

7.2.1 政策执行过程的诸环节

政策执行的过程主要是三个阶段:

即准备阶段包括制定政策执行计划 (政策分解), 政策宣传与动员, 组织与人员准备, 物质准备

实施阶段 政策实验那些涉及全局关系的重大政策, 非常规性政策特别是带有风险性的政策, 受各种因素制约、难以进行精确定量分析的政策缺乏政策经验、结果难以预料、后果影响深远的政策 **政策的全面实施** (指挥活动, 沟通与协调工作, 监督活动, 控制活动)

总结阶段 (总结工作的重要性, 总结工作的内容包括对执行情况的检查和对执行情况的评定)

政策执行过程主要包括:

政策宣传、政策分解、物质准备、组织准备、政策实验、全面实施、协调与监控等环节。

7.2.1 政策执行的基本手段

政策执行手段是指政策执行机关及其执行者为完成一定政策任务, 达到一定政策目标, 而采取的各种措施

和方法。政策执行活动的复杂性决定了政策执行手段的多样性。

行政手段；法律手段；经济手段；思想诱导手段

公共政策执行再决策(政策调整) 补充重要讲义

公共政策执行再决策是指公共政策执行主体在公共政策执行过程中以及公共政策执行任务完成之后，根据信息反馈对原政策方案所作的必要补充或修正

从时间上讲，它发生在政策执行过程中或政策执行之后

从性质上讲，属于政策调整的范畴，它包括对原政策方案的补充或修正

从目的上讲，是为了更好解决同一所要解决的政策问题

从实质活动上讲，是实施过程的暂时中断，仿佛又回复到了政策制定的初始阶段，其结果是形成一项更科学合理的政策，但是所产生的新政策与原政策联系紧密，他们针对的是同一政策问题。

意义：有利于纠正公共政策执行的偏差；有利于保证公共政策执行的实际效果；有利于后继政策的科学制定

7.3 创造性政策执行的问题（简答或论述）

7.3.1 原则性与灵活性相统一的要求

所谓政策执行中的原则性，是指执行政策必须遵循政策的精神实质，保证政策的统一性、严肃性和权威性，严格按照政策规定的要求去做，全面地、不折不扣地实现政策目标。

所谓灵活性原则，是指在不违背政策原则精神和保持政策方向的前提下，坚持从实际出发，采取灵活多样的方式方法，因时因地制宜，使政策目标得到真正实现。灵活性的核心是具体情况具体分析。

7.3.2 政策变通

1.政策变通的含义

政策变通是因人因时因事因地制宜地执行政策的方法，是政策的原则性与灵活性关系在政策执行过程中的具体体现。

2.政策变通的形式

- （1）“求神似，去形似”，这是一种正确的变通形式。
- （2）“不求神似，只求形似”，这是一种不正确的变通形式。
- （3）“既不求神似，也不求形似”，这是一种错误的变通形式。

3.如何做到政策变通正确、合理

政策执行过程中，要真正做到正确、合理的变通，必须注意如下事项：

- （1）了解上情（2）摸清下情（3）上下情有机结合

一要充分考虑政策的社会承受能力，根据时间、地点、条件的不同，在贯彻执行的方法、步骤和程度上要有所区别。

二要勇于创造性地解决执行政策中遇到的新情况、新问题，敢于制定过去没有而又符合实际的新政策。

政策执行的原则性和灵活性的统一？（论述或简答重点）2011 年考研论述

政策执行中的原则性，是指执行政策必须遵循政策的精神实质，保证政策的统一性、严肃性和权威性。执行政策要坚持原则性，这是由政策本身固有的属性所决定的。

政策执行中灵活性原则，是指在不违背政策原则精神和保持政策方向的前提下，坚持从实际出发，采取灵活多样的方式方法，因时因地制宜，使政策目标得到真正实现。坚持政策执行中灵活性，即创造性，也是由政策固有的属性决定的。

坚持原则性与灵活性统一，就是要把政策的精神和实际情况相结合，要创造性地实施政策，又要正确地把握政策的界限。灵活是在原则所允许的范围内灵活，灵活性的临界点是原则性。合理的政策变通是因人因事因地制宜地执行政策的方法，是政策的原则性与灵活性关系在政策执行过程中的具体体现。

7.3.3 “上有政策、下有对策”现象剖析（论述）

1. “上有政策，下有对策”现象的主要表现

- （1）“你有政策，我有对策”——替换性执行（2）“曲解政策，为我所用”——选择性执行
- （3）“软拖硬抗，拒不执行”——象征性执行（4）“搞土政策”——附加性执行

2. “上有政策，下有对策”现象的成因

“上有政策，下有对策”现象产生的主要原因无非是“利益”的驱动：

(1) 中央利益与地方利益间的矛盾 (2) 政策本身的缺陷

一是有些政策缺乏科学性, 不完整, 不配套二是政策多变三是政出多门, 莫衷一是

(3) 政策执行主体的本位主义和地方利益的驱使

一是干部阶层利益诱发二是地方部门利益驱使三是干部中存在的错误思想观念的导向

(4) 政策执行的监控不力

3. “上有政策, 下有对策”现象的危害

4. 对“上有政策, 下有对策”现象的治理

分析“上有政策, 下有对策”的利弊, 是为了找出原因, 寻求解决办法。根据上面的分析, 要防范“上有政策, 下有对策”问题, 可采取以下措施:

(1) 从制度上解决合理划分中央和地方事权的问题。

(2) 加强政策研究, 建立科学合理的政策体系。

(3) 摆正局部和全局的关系, 树立“全国一盘棋”思想。

(4) 加强监督, 从严治政。

首先, 必须进一步加强监察监督工作。

其次, 必须建立和健全相对独立的监督体系。

最后, 必须实行有法必依, 执法必严, 违法必究的监督原则。

7.4 影响政策有效执行的因素

7.4.1 政策执行的若干理论模式

1. 过程模式 2. 互动理论模式 3. 博弈模式 4. 循环模式 5. 系统模式 6. 综合模式

7.4.2 影响政策有力执行的诸因素

影响政策有效执行的基本因素 (简答)

政策问题本身(政策问题所涉及的范围; 问题本身的复杂程度)

公共政策的决策质量(政策目标的适当性对公共政策执行的影响, 公共政策的理论指导政策的可行性; 政策的类型; 政策实施方案的完善程度 政策的时效性元政策时效最长)

公共政策执行的资源条件(执行经费, 人力资源, 信息资源, 权威资源, 执行保障)

执行机关和执行人员的性质 (1) 政策执行机构的层级与幅度。(2) 政策决策体制主要有集权和分权两种, 政策决策权力的分配对政策执行有重要的影响。(3) 政策执行组织制度(责权利相统一的制度, 有利于政策执行)(4) 执行机构组织间的沟通与协调

人员的性质: 知识能力、职业道德

政策施加作用的对象: 范围(人数越少, 越明确); 构成; 价值取向: 对政策的认同(社会舆论导向,) 政策权威性, 趋利原则

政策环境(公众的态度、政策执行机构对待公众的态度以及政策相关机构的整合程序)

7.5 具有中国特色的政策执行的基本经验 (简答或论述)

7.5.1 注重政策宣传

7.5.2 重视政策实验

7.5.3 强制执行与说服教育相统一的执行手段

7.5.4 抓中心工作、以点带面的领导方法

第8章 政策过程: 政策评估

8.1 政策评估的概述

8.1.1 政策评估的概念

政策评估是依据一定的标准和程序, 对政策的效益、效率及价值进行判断的一种政治行为, 目的在于取得有关这些方面的信息, 作为决定政策变化、政策改进和制定新政策的依据。

8.1.2 政策评估的类型 (名解)

1 从评估组织活动形式上分：正式评估和非正式评估

正式评估

指事先制定完整的评估方案，并严格按照规定的程度和内容执行，并由确定的评估者进行评估。它在政策评估中占据主导地位，其结论是政府部门考虑政策的主要依据。

非正式评估

非正式评估指对评估者、评估形式、评估内容没有严格规定，对评估的最后结论也不作严格的要求，人们根据自己掌握的情况对政策做出鉴定的评估。

非正式评估和正式评估是政策评估的两种主要方式，各有优缺点。

2 从评估的地位上看分为：内部评估和外部评估

内部评估

是由行政机构内部的评估者所完成的评估。它可分为由操作人员自己实施的评估和由专职评估人员实施的评估。

外部评估

外部评估是由行政机构外的评估者所完成的评估。它可由行政机构委托营利性或非营利性的研究机构、学术团体、专业性的咨询公司、大专院校进行的，也可由投资或立法机构组织的或由报纸、电视、民间团体等其他各种外部评估者自己组织的。

内部评估和外部评估各有其利弊，因此，在实践中，应把内、外评估结合起来，取长补短。

3.从评估的内容上分：事前评估、执行评估和事后评估

事前评估

事前评估是在政策执行之前进行的一种带有预测性质的评估。事前评估的内容包含三方面：对政策实施对象发展趋势的预测，政策可行性的评估，对政策效果进行预先评估。

执行评估

执行评估就是对在执行过程中的政策实际情况的评估，即具体分析政策在实际执行过程中的情况，以确认政策是否得到严格地贯彻执行。

事后评估

事后评估是政策执行完成后对政策效果的评估，旨在鉴定人们执行的政策对所确认问题达到的解决程度和影响程度，辨识政策效果成因，以求通过优化政策运行机制的方式，强化和扩大政策效果的一种行为。它在政策执行完成后发生，是最主要的一种评估方式。

政策输出与政策效果（补充区别）

政策输出与政策效果都是政策制定与执行后产生的公共产品，政策输出泛指政策从事的工作或已经做过的那些事情以及与此相关联的一系列统计或经济数字。比如修筑高速公路，人均占有教育经费等。但这些只能向人们描述政府作过了什么，而不能告诉人们政府的政策行为产生了什么结果或影响，

而政策效果所要回答的正是人们关注的问题，他描述既定的政策行为之于相关的各种环境或政治系统所引起的变化，包括政策对目标团体的影响、对目前和未来的影响、政策所负担的各种直接或间接的成本等。比如修筑高速公路对相关地区的交通运输和经济发展有什么影响的等。

8.1.3 政策评估的标准

政策评估有五个标准：生产力标准、效益标准、效率标准、公正标准和政策回应度。

8.1.4 政策评估的意义（简答重点）

1.政策评估是检验政策的效果、效益和效率的基本途径

一项构思精良的政策投入运行后究竟有什么效果，政策的实际效益和效率如何，往往不是一目了然的。有必要利用一切可行的技术和手段收集相关信息，并在此基础上加以分析和科学的阐释，以确认一项政策的特点、优点、缺陷，检测一项政策的实际效益和效率。

2.政策评估是决定政策去向的重要依据

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/317150032161006164>