

# 《政策科学》教学大纲

课程中文名称：政策科学

课程英文名称：Policy Science

课程号：305030063

课程属性：专业必修课

开课学期：春

总学时：54 学时（课堂授课学时：48 学时；实验学时：6 学时）

学分：3

先修课程：政治学、公共行政、统计学、概率论

面向对象：行政管理专业、公共事业管理专业

开课院/部(室/所)：政治与公共管理学院行政管理系

## 一、课程教学目标：

本课程是行政管理、公共事业管理专业的专业必修课程。

本课程的教学目标是：1、使学生了解政策的基本知识；2、使学生理解政策过程；3、使学生初步具有分析政策的基本框架。

开设本课程，旨在通过理论教学与案例分析操作训练，使学生掌握公共政策的基础知识、公共政策系统的基本原理、政策基本过程原理，了解政策活动中的常见概念，为学生分析政策问题、解构政策现象、提高政策创新思维能力奠定必要的专业基础。

## 二、课程教学内容与学习目标

### （一）理论教学：54 学时

#### 知识单元 1：政策科学的概念与学科发展

参考学时：3 学时

学习内容：

1. 政策概念。关于政策概念中的三个关键要素：政策主体、政策目的、政策过程。从互联网中查找相关学者的观点，比较分析不同学者的表述，建构公共政策的概念。

2. 政策本质。关注常见的六种理论对政策的探究。

中国古代观点——帝王之术与治国之术

自然法学派观点——自然与理性在人类社会生活中的要求的体现。

功利主义观点——避苦求乐

实证主义观点——事实问题和规范问题应当分开讨论

马克思主义观点——阶级统治工具

自由主义——个体做主、市场是最好的

3. 政策的基本特征

鲜明的政治性。

管理功能（目的性）。

权威性。

一定的原则性和灵活性。

政策具有相对稳定性和连续性——时间特征。

4. 政策与法律的关系

政策集包含法律集。关于政策集中哪些政策是法律的问题，往往与各国的立法机制有关，一般认为与特定机构、授权有关，即特定机构说与宪政授权说。

#### 5.政策研究的关键范畴

政策系统；政策制定及其改进；政策执行；政策评估。

#### 6.政策研究的沿革

政策科学与政策分析从不同途径进行政策研究的历史渊源，以及这两个范式对政策研究的认识，资料可在互联网上查阅。

政策研究的最新主流动向——围绕政策黑箱进行研究，力图使政策黑箱透明化。政策黑箱缘起于政治系统里的政策黑箱；垃圾桶模型；多源流理论；间断平衡理论、制度分析理论、支持联盟分析框架。可参考保罗·A·萨巴蒂尔主编的《政策过程理论》，并以该论文集文献为索引，可进一步学习。

学习目标：

- 1.理解什么是政策。
- 2.政策的基本特征。
- 3.政策科学的历史演进。
- 4.政策研究的经典范式。

要求：

1. 建立政策科学的基本认识。
- 2.了解政策科学的概念。
3. 初步了解政策研究的常见模式。

作业：

- 1.理解政策与法律的关系。
- 2.请尝试为政策下一个定义。
- 3.总结政策科学与政策分析对政策研究的影响。

## 知识单元 2：政策要素（一）政策主体与政策客体

参考学时：3 学时

学习内容：

1. 政策主体的概念。关键点：参与决策行动，具有主导支配地位，并承担政治、行政、法律责任。

2.政策主体的特征。政治倾向；实体影响；系统与层次性；主观性和能动性；角色的双重性和相对性；构成主体的差异性；权力、责任以及民事法律关系的继承性。

3.政策主体作用的途径与形式。直接途径与形式主要集中在决策、执行、监控、研究与评估。间接影响政策系统的运行和公共政策的形式主要是：组织化的公众、退休政要、历史形成的权威、专业人才、非正式的组织关系相关人员、极端维权事件等。

4.政策主体的具体形式。立法机关、行政机关、政党、利益团体（特别是压力集团）、公众（集体行动）、国际力量（联合国及其分支机构、地区组织、双边关系、跨国公司）

#### 5. 政策客体的概念

政策客体是指公共政策所要发生作用的对象，包括公共政策所为处理和解决的政策问题而需要指向的社会成员和社会资源两部分。

有些学者认为政策客体包括公共政策所要处理和解决的各种社会问题以及所要发生作用的社会成员两个方面。

政策客体的最终对象是社会活动中的自然人。

政策客体的三个层次。

#### 6.政策客体的特征。

复杂性与广泛性。

发展与变化特征。

有一定规律与可改变特征。

对政策具有对策性。

具有记忆和学习能力。

#### 7.政策客体的核心内容。

作为政策客体的政策相对人。

作为政策客体的资源。

政策空间资源。

对政策客体的时间资源管制。

物质资源分配。

社会评价的价值资源。

学习目标：

1. 了解政策主体与政策客体的基本范围。

2. 掌握政策主客体的内在机理。

#### 3.政策客体的内容。

作业：

政策主体的继承性指的是什么？与政策的连续性有什么关系？

政策主体的影响力是如何体现的？

政策客体的资源指的是什么？

### 知识单元 3：政策要素（二）政策价值与政策内容及形式

参考学时：3 学时

学习内容：

#### 1. 政策价值。

政策价值指政策的偏好或倾向，实际反映在一定环境下政策主体的价值取向。是政策主体通过政策过程实现自己价值趋向的体现，也是政策运行过程的生命力所在。

政策价值的形成受到历史条件、文化传统、环境因素、技术发展水平以及决策者意志等因素影响。

公共政策的基本价值标准是社会活动的基本理性规则。——“政者正也”：正义、公正、效率、规律？天理国法人情？

#### 2. 政策价值的特征。

多元一体性。

层次性。

阶段性。

3.政策价值构成。文化传统、意识形态、政策理论、政策理想、政策认识、政策情感、政策态度。

4.政策内容的构成。政策主题、政策对象、政策价值（有时是隐藏的）、政策目标、政策适用原则、政策保障手段与控制措施、政策的时空边界、政策评价标准与手段、政策主体、发布日期。

5.政策形式。政策形式是把政策内容运用特定的语言文字表述出来的文体、文本和其他可供传播的载体。政策的表现形式主要是政策性的文件和政要论述（最主要的是领导人讲话）。

#### 6.政策形式的微观要求。

政策形式的微观要求与政策主体中的政策制定机关和政策发布机关有关，同时也与政策所指向的事项有关。在我国主要是：

立法系统主要受《立法法》约束。

行政系统主要受《立法法》和《国家行政机关公文处理办法》约束。

司法系统——人民法院系统受《人民法院公文处理办法》约束，以及《法院诉讼文书样式（试行）》。

检察系统——《最高人民法院公文处理办法》（2006年1月1日正式施行）以及《检察法律文书格式》。

各部门的示范文本。

7.政策形式的运用要求。一般要求：形式准确，针对性强；语言流畅、用词严谨；形式简明、文字精炼；严肃规范；标识完整，权威。

特别注意：政策是政府最权威的信息表达。政策是让普通民众看的，应当让民众无误解地看明白。

学习目标：

1. 了解政策价值的构成。
2. 掌握政策价值的社会引导功能。
3. 熟练掌握不同政策形成的功能。

作业：

1. 如何理解政策活动中的偏好？
2. 从政策价值的形成过程看政策价值的含义是什么？
3. 在移风易俗中，政策该发挥何种作用？
4. 政策形式为什么需要规范？

#### 知识单元 4：政策系统

参考学时：3 学时

学习内容：

1. 政策体系的宏观层面。

纵向结构。

横向结构。

总体结构。

2. 政策体系的宏观特征及效应。

宏观特征（整体性、层序性、关联性、异化）。

宏观效应（功能更新效应、整体效能增减效应、效果延滞效应、局部放大效应、要素连锁效应、宏观辐射效应、周期波动效应）。

3. 政策体系的微观层面。

政策体系的微观层面主要是从技术操作角度对政策进行研究，它关注的对象是具体政策，在技术上可分为：政策战略、政策模型和政策实施三部分。

4. 政策体系的运行规则。

理论原则。

运行规则的影响因素。集中在：宪政规则及其实际效力（违宪审查机制是关键）、政治权力结构、政策主体序列、司法系统的权力及能力。

中国政策体系运行的主要制度安排。

中国政策体系运行的微观控制结构。

学习目标：

1. 了解政策作为一个体系的系统性特征及效应。
2. 掌握微观政策体系的操作技术。
3. 理解不同政策体系的共同的理论指引下有不同的运行规则的事实。

作业：

1. 政策体系为什么随时间会发生哪些变化？
2. 分析政策战略、政策模型及政策实施各自要解决的问题。
3. 我国政策体系运行机制的特点。

#### 知识单元 5：政策环境与政策功能

参考学时：3 学时

学习内容：

1. 政策环境的特征及其对政策潜在要求。

复杂多样——要求政策具有一定的模糊性、灵活性和原则性。

差异性（地域跨度、自然条件、社会人文）——要求政策具有包容性。

动态性/时效性（随时间变化）——要求政策既要稳定又要与时俱进。

不可复制性/特定性——要求政策学习和借鉴不能简单复制和照搬。

2. 政策环境的类别。自然环境（地理位置、地缘关系、自然资源），社会经济环境（社会经济状况或发展水平），经济实力（GDP、财政收入），体制或制度条件（政策是在制度内做出的、制度空间有多大？），政治与政治、行政文化，国际环境。

3. 多变的政策环境。国际关系，政治生态，社会心理，变化速度快。

4. 政策功能。指公共政策在运行中所发挥的作用，它包括目标功能和实际功能两方面。一般而言，这两种功能之间会存在差异，其差异的大小是评估公共政策效果的基础。增进效益和分配效益并以分配效益为主。公共利益为核心的政策目的被认为是合理的，因此评价具体政策的功能往往会与公共利益联系在一起，但公共利益本身往往是有争议的。

5. 政策的基本管理功能。导向功能，协调功能，控制功能，分配功能。

6. 从不同的角度理解政策的功能。计划、组织、指挥、协调、控制；激励、沟通、规划、平衡、参与；效率——“激励”，公平——“控制”or“.....？”。政策功能灵魂是“分配”。

7. 政策环境与政策功能的发挥。

政策功能只能在政策环境中得到释放。政策在环境中存在，功能在互动中实现。

政策主体的相对性（双重身份）和环境的非自主性决定政策功能在环境中具有一定的不确定性。

8. 政策与环境的协调是政策功能展现的常态。不断地协调，在微观上处在冲突中，在宏观上处在协调中，是一个相对缓慢的过程。

9. 政策与环境的两种关系——政策改变环境与环境决定政策。有所作为与无为而治两种社会治理思想，激进主义与保守主义两种政治倾向。

学习目标：

1. 了解政策功能发挥与环境的关系。
2. 掌握政策环境对政策的潜在影响。

作业：

1. 为什么在政策中会提出“因时因地制宜”、“到什么山上唱什么歌”这样的要求。
2. 如何理解政策环境的非自主性？
3. 政策功能的发挥受那些因素的影响？
4. 政策的主要功能是什么？
5. 如何理解政策活动中的顺势而为？

## 知识单元 6：政策研究方法论（一）

参考学时：3 学时

学习内容：

1. 宏观意义上的科学方法论。科学方法论在宏观上是指科学论。方法论的层次：问题类方法、学科类方法、科学研究的一般方法、哲学方法。

2. 微观意义上的方法论。W. I. B. 贝弗里奇认为主要有五个步骤（参考《科学研究的艺术》第 13 页）。问题的识别与表述；搜集相关资料；用归纳得出假说，说明资料中的因果相关关系及重要模式；用假说进行演绎，进而验证假说；推理。同时贝弗里奇认为这种方法也有不可靠性主要在于：问题表述不准；资料相关度难以判断；归纳很容易走向片面，不可靠性较大；演绎过程中，验证的影响因素是多方面的；在一般情况下，结果都是不确定的，充其量也是有概率的，同一结果的解释往往是多种的。

3. 现代科学方法论的认识原则。

实际知识由经验和理性获得，不存在超凡的认识能力。

提出问题并依据经验和理性，在已有的成型知识的帮助下解决问题，是科学的基本任务。

检验问题的解决结果应依据某些客观方法，不能仅仅考虑与原有观念是否冲突。权威与直觉在解决认识问题中并不起决定作用。

自发的观察对科学不具有决定价值，缺乏足够的知识积累，观察所得的新知识十分有限。

理论的宽容与多元性及其相互竞争，有利于科学的发展。

科学的合理性是随着认知而改变的，这个认知以人类当时所能达到的标准为度。

科学的基本原理和基础假定，将随着新知识的积累而修正。

4. 政策研究中的基本关系。

确定性与不确定性。

定性与定量。

宏观与微观。

理论与实践。

历史、现实与未来。

5. 什么情况下用定性分析

—我们所要研究的群体与我们有着重大的文化差异（代际的、职业的、地域的、民族的）；

—我们要发现隐秘的、深层的、微妙的需要与原因；

—我们要发现最新的心理需要与产品概念的开发；

—由于某种原因而使我们需要了解的问题具有敏感性，人们在表层意识上拒绝向第三人透露真情。

6. 定性研究的两个层次（参考）

定性研究旨在判明事物的构成要素及其实际联系与作用方式，其功能具有明显的探索性与解剖性，在实际应用中两个应用层次：

作为描述性研究方法（**Descriptive Technique**）：探索性地了解民众在讨论相关问题时所使用的典型语言，发掘思维要点，区分行为类别，对社会假设检验，帮助开发定量研究问卷。了解行为模式。了解对于政策宣传、新政策、新政府行为等的初步反应。

作为诊断性研究方法（**Projective Technique**）：动机性研究，探询公众的信念、态度、需要、动机及行为激发机制，需要适当的心理技术，系统模型及结构。创意性研究，需要特殊技术激发受访者及研究者的想像力，以用于开发新政策。策略性研究，使用头脑风暴法进行策略挖掘，如突破点、创新点研究。

学习目标：

1. 了解科学的方法是什么。

2.掌握研究问题的基本路径。

作业：

- 1.找一个事件，严格用微观方法的步骤对其进行结构和重构。
- 2.使用描述和诊断，对某一问题进行简要分析。
- 3.历史的眼光与发展的眼光在政策活动中具有什么价值？
- 4.如何理解“理论是公共政策最主要的工具”？
- 5.试举例说明现代科学方法论的认识原则在科学研究中的价值。

## 知识单元 7：政策研究方法论（二）

参考学时：3 学时

学习内容：

### 1.行为研究（事实研究）

行为研究回答的问题是：是什么？在什么时候？到什么程度？有多少？…… 关心的是事实是什么的问题。

基本假设：“如果反复观察到某种事实，则某个确定的结局将以一个确定的概率发生。”

首要准则就是尊重事实，一定要注意排除各种干扰和主观因素影响，特别注意不能依据个人的价值观念或上级的价值观念臆造事实。

最主要的学术语言是概率，其只讲事物以某种概率发生，而不进行模糊的表述。

### 2. 行为研究的工具和方法。

定性工具：描述、观察、讨论。

定量工具：计数、度量、推理、计算置信度。

推理主要有三种形式：逻辑推理、概率推理、模糊推理。

### 3.价值研究。

价值研究回答的问题是：为什么？为谁？许诺什么？多大风险？应优先考虑什么？等主要是偏好问题。价值研究实际上是在研究系统的偏好。

价值研究通过价值的确认与分析而直接面对价值问题，其前提是人类系统中的价值观，在一定的客观现实基础上决定了人类各种行动和行为。

价值研究所做出的基本判断是：“该系统的偏好是……”或“经过考虑，系统的偏好是……”。

### 4.表达和理解价值观的方法。

对价值表征和政策标准的各个方面进行行为研究。

对比较成形的社会意识形态进行分析。

决策分析，决策者的价值观体现在其实际的选择行为中。包含对不同价值的灵敏度进行分析，特别是决策者对不同价值的灵敏度进行分析。

准确判断个人与团体的价值观的基本含义和范围。

预算分析，资源分配是表示偏好重要方式。

调查。

### 5.规范研究。

规范研究回答问题是：应该是什么？应该怎样做？并通过确定和肯定为达到预期目的所采取的行动和手段，来证实上述问题答案。

规范研究是一种未来研究。

规范研究最主要的方法是演绎推理。从抽象的原则得出具体问题的结论。

规范研究的基本判断是：“如果你想得到某种结果，那么在特定的条件下采取规定的行动，就会以某种确定的概率获得成功。”

### 6.规范研究与行为研究的对应。

历史和现状的研究与对未来的研究。

归纳的方法与演绎的方法。

是一个完整思考过程的两个部分。

7.规范研究中问题的产生。

只要实际状态不同于所期望的状态，问题就产生了。常见的来源：行为研究的结果表明事态已经发生了变化；价值研究表明在价值观上发生了不协调；规范研究要求某种变革；任何一种事件和分析工作的组合表明，系统的实际状态与期望状态之间产生了偏差。

8.可行性研究。

可行性研究回答的问题是：这样做是否行得通？领导或广大公众是否会同意？

可行性研究包括两个方面：可行与不可行，不可行主要指困难和风险。

最关注不可行研究的领域是军事领域，特别是战场上的决策。

9.政策可行性研究的重点。

政治可行性。

技术可行性。

经济上的可行性。

一般的可行性报告主要关注后两个，政策的可行性研究中政治可行性的位置更重要。

10.定量研究

自学 LINDO

建议学习运筹学和博弈论。

建议学习微观经济学。

把以上学科模型及知识应用到政策分析中。

学习目标：

1. 了解行为研究、价值研究、规范研究的基本范畴。

2. 掌握问题的探索途径。

作业：

1.定性研究方法的共同特征是什么？

2.为什么说行为研究是定性研究的基础？

3.如何发现政策的价值倾向？在政策科学中，价值研究常用的方法主要有哪些？

4.规范研究最主要的方法是演绎推理，请问演绎推理的基本前提是什么？在政策研究中，哪些可以作为演绎的基础？

5.为什么说政策可行性研究的结果并不一定是我们所期望的？

6.如何衡量政策研究中政治可行性的地位？

## 知识单元 8：政策问题

参考学时：3 学时

学习内容：

1.从问题到政策问题。

问题是现实与期望之间的差距。

问题的层次：私人问题、社会问题、公共问题、政策问题。

进入政府议程的问题被称为政策问题。

2. 公共政策问题的基本特征。关联性、客观化的主观性、人为性、动态性、历史连续性。

3.政策问题的结构。主要从如下变量分析：决策者的数量、政策方案的数量、后果的风险性、或然率的可计算性、对目标的共识程度。



#### 4.影响政策问题认定的因素。

政治领袖与政要的认知、价值等。

压力集团与利益集团的利益集中程度、敏感程度与活动能力。

危机与特殊事件。

公众激烈的抗议活动。

大众传媒的动向。

各方对问题的敏感度。

#### 5.政策问题构建的常见程序。

第一阶段：以“问题感知”体悟“问题情境”，进而认定问题。

第二阶段：以“问题搜索”认定“元问题”，进而说明问题。

第三阶段：以“问题界定”发现“实质问题”，进而确定原因。

第四阶段：以“问题陈述”建立“正式问题”，进行问题表述。

#### 6.社会问题转化为政策问题的常见障碍。

政治原则的偏离。价值体系的排斥。政府体系的封闭。承受能力的不足。表达方式的失当。

#### 7.政策问题构建——边界分析。

饱和抽样；诱导性地提出问题；边界估计。

#### 8.政策问题构建——分类分析。

分类是通过归纳推理实现的；分类分析以两个主要程序为基础：逻辑划分和逻辑归类。

#### 9.政策问题构建——层级分析

政策问题的层次分析是为了确认导致政策问题的原因。导致政策问题的原因主要有三类：可能的原因、合理的原因、可行的原因。政策问题的层次分析一般不用于团体性的政策分析，而主要用于个人的政策分析。

#### 10.政策问题构建——类比分析。

政策分析人员经常使用下列四类相似性比较：人的类比、直接类比、符号类比、想象类比。

#### 11.政策问题构建——假设分析。

能够更有效地处理结构不良问题。运用假设分析，大致有以下5个步骤：相关人员的确定；假设呈现；假设挑战；假设的汇集；假设合成。

学习目标：

1. 了解政策问题的基本知识。
2. 掌握构建政策问题的基本方法。

作业：

1. 尝试从传媒资料中，发现一个政策问题，并使用某一种构建方法对其进行构建。
2. 尝试用假设分析分析班级集体活动。

### 知识单元 9：政策议程

参考学时：3 学时

学习内容：

#### 1.政策议程的定义。

政策议程又称之为政策日程，通常是指某一引起公共政策决策者深切关注并确认必须解决的公共问题，被正式提起政策讨论，决定政府是否需要对其采取行动、何时采取行动、采取什么行动的政策过程。

#### 2.政策议程的类型。

对政策发生影响的两种社会活动系统：公民社会系统与政府公共权力系统。

公众议程（系统议程）。此系统主要是指社会政治系统，有层级之分，也有区域之分；系统议程是一种公众讨论的议程，即公众共同讨论某一现象或某一事件或某一问题的是非好坏，进而讨论社会的应有态度和政府应当采取的对策。

政府议程（正式议程）。是指针对那些引起了政府官员的深切关注，在政府议政过程中被提起的政策问题，开展政治活动的过程。政府议程在程序方面较为固定，在方式方法上较为严谨或精确，在讨论的内容方面较为具体或较为集中。其流程主要集中在各种议事规则中。

3.解决社会问题的模式。

社区模式——非正式、低成本、低管制、高回应；人际干扰、随意性。

政府模式——正式、机构化、法制化、管制、非赢利；政府失灵。

市场模式——私人机构、赢利性、分散决策、自愿交易；市场失灵。

第三部门模式——自愿性，一般非赢利；自愿失灵。

4. 政策议程的创立类型。

参考罗杰·W.科布的分类：外在创始型、政治动员型、内部创始型。

5.政府在议程活动中的角色。

放任其产生；鼓励其产生；促使其产生；阻止其产生。

6.政策议程模型

政策黑箱；垃圾桶模型；多源流模型；间断平衡理论；制度分析理论；支持联盟分析框架。

7.政府的议程控制。

控制议程相当于控制结果。

控制议程要素。

时间控制与议程安排技术。

福利干扰与短期效应。

学习目标：

1. 了解政策议程基本知识。
2. 掌握分析政策议程的基本路径。

作业：

- 1.参考政策议程知识，分析中国历史上的具有转折性意义的重要会议议程。
- 2.阅读一本政策议程方面的专著，写一个读书笔记。

## 知识单元 10：政策工具

参考学时：3 学时

学习内容：

1.政策工具的特点。

共通性，可以被不同的政策主体使用；针对性，往往针对某种问题很有效；使用效果依赖于使用者的技巧。

2.政策工具的四个流派。

工具论；过程论；备用论；系统论。

3. 政策工具分类著作。

著名政策分析家狄龙(Van der Doelen)将政策工具划分为法律工具、经济工具和交流工具三类，每组工具都有其变种，可以限制和扩展其影响行动者行为的可能性。另一种更新近的三分法是将政策工具分为管制性工具、财政激励工具和信息转移工具。

加拿大公共政策学者霍莱特和拉梅什(M·Howlett and M·Ramesh)在《公共政策研究》

(1995)一书中根据政策工具的强制性程度来分类,将政策工具分为自愿性工具(非强制性工具)、强制性工具和混合性工具三类。与其他分类方法相比,他们的分类框架更具解释力、更合理。

#### 4.政策工具分类。

强制性工具(Compulsory instruments)也称指导性工具,它借助国家或政府的权威及强制力,迫使目标团体及个人采取或不采取某种行为。包括:管制,规章、标准、许可、禁止、法律秩序和执行程序;公用企业,水、电、气、道路、铁路、通讯、医院等;直接提供,国防、外交、警察、消防、教育、社会保障、公有地管理、公园和道路的维修、人口普查、地理测量。

非强制性工具(自愿性工具)的特征是它没有或很少有政府参与,它的任务是在自愿的基础上完成的。政府在许多公共问题上往往不做什么事情或不主动介入,而留给社会去处理,因为它相信,市场、家庭或志愿者组织自身能够处理好这些问题。非强制性工具是执行经济政策和社会政策的重要工具。包括:家庭和社区;志愿者组织;市场;

混合工具。非强制性工具(自愿性工具)的特征是它没有或很少有政府参与,它的任务是在自愿的基础上完成的。政府在许多公共问题上往往不做什么事情或不主动介入,而留给社会去处理,因为它相信,市场、家庭或志愿者组织自身能够处理好这些问题。非强制性工具是执行经济政策和社会政策的重要工具。混合工具是政府强制提供,是否使用由政策客体自愿选择。包括:信息和规劝——统计信息、信息公开、指路标;补贴——补贴有各种形式,包括拨款、税收减免和担保书等;产权拍卖——排污权交易等;税收和使用者付费。

#### 5.当前政府常用工具。

市场化工具:民营化(签约外包、国有资产私有化、公私合作、减免税收);使用者付费(公共产品的价格);管制与放松管制(药品、酒类管制;价格放松、许可);合同外包(网络维护、车辆维修);分权与权力下放;内部市场;产权交易。

工商管理技术类工具: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、标杆管理技术、流程再造。

社会化手段工具:社区治理;个人与家庭;志愿者;公私伙伴关系;公众参与和听证会。

#### 6.评价政策工具的原则。

系统性原则。

客观性原则。

#### 7.评价标准。

古典经济学中,通过看是否符合帕累托最优来判断资源配置是否有效率。在新制度经济学时代,建议除了资源配置效率外,还应引入适应效率评价标准。现在我们通常会运用效率和公平作为选择政策工具的标准。

胡德的政策工具评价标准——可替代、适应性、伦理、代价

常见的对政策工具评价标准从有效性、效率、公平、适应性、可管理性和政治合法性等六个方面进行评价。分别是:有效性、效率、公平性、适应性、可管理性、合法性(或政治可行性)。

#### 8.政策工具的选择。

工具选择是实现政策目标的基本途径,政策执行本身就是工具选择过程,是政策成功与否的关键。

影响政策选择的因素:政策目标、工具特性、应用工具的组织、以前的工具选择、意识形态。

#### 9. 政策工具的选择角度

选择角度:多纬度、多角度

具体选择往往从以下角度进行选择：强制程度、直接程度、自治程度、可见程度。

学习目标：

1. 了解政策工具的评价标准的具体含义。
2. 掌握政策工具选择的技术。
3. 掌握政策设计中的常见工具。

作业：

1. 自己选取一个政策，分析其政策工具，分析其中的政策工具选择标准。
2. 政策工具的替换产生什么潜在影响，请举例说明。

### 知识单元 11：政策方案设计与政策合法化

参考学时：3 学时

学习内容：

#### 1. 确定目标。

确定目标必须与政策问题相关。

尽可能与参与者达成目标共识。

目标要具体明确，具有合理性和可行性。

与政策体系大目标系统相协调。

确定目标时，尽可能把目标进行分化。

在多目标决策过程中，多目标间协调是关键。

#### 2. 方案设计的四种思路。

模拟与比较、借鉴；一揽子解决方案；渐进方法；程序替代目标。

#### 3. 政策活动中常见的创造性思维方法。

个人判断法；头脑风暴；德尔菲法；脚本写作。

#### 4. 方案设计的基本要求。

设计方案过程中要大胆运用智谋，不可拘泥。

就问题谈问题，切忌避免卷入权力斗争。

对方案后果及其效应有基本估计。

要包涵必要的实施细节。

#### 5. 对方案设计的限制因素。

政治可行性；经济与财政；技术可行性；行政可操作性。

#### 6. 政策方案评估——决策的前提。

建立评估标准。

成本收益、外部性、主体资格与公正。

连续多方博弈。

#### 7. 专家治国倾向。

专业知识与政策前景。

政策中的专业知识及其权重。

格林沃德指出专业的特征：系统的理论、权威、社会认同、伦理符号、一种文化。

专业的特殊性源于：不确定性（indeterminacy）与不可见性（invisibility），决定了“信任”成为不可避免。

#### 8. 科学决策与民主决策。

科学决策关注评估标准的合理性与对问题的准确把握。

民主决策在于参与式的决定机制。

政治家的权力该有多大是一个复杂的问题。

在科学与政治冲突时，短期看政治是决定力量，长期看科学是决定力量。

9.常见的决策途径。

政治性决策途径(political decision-making approach)。

渐进决策途径(incremental approach)。

理性广博决策途径(rational-comprehensive approach)。

混合扫描决策途径(mixed-scanning approach)。

满意决策途径(satisfying approach)。

10.政策合法化的意义。

“政策合法化”(policy legitimating)指政府机关针对公共问题在规划解决方案后,将方案提交并经过有权核准的机关(例如:立法机关、决策委员会、行政首长等)加以审议核准,完成法定程序,以便付诸执行的动态过程。

11.行政机关的政策合法化。

政策分析员如果希望他所推荐的政策方案能够获得权威性个人(行政首长)或团体(委员会)所接受,必须注意以下三件事:政策分析人员应有适当的作为;对决策者具有相当了解;对决策团体具有相当了解。

12.立法机关的政策合法化。

行政机关将政策方案(法案)提送立法机关审议时,大多希望设计方案不修正或小幅度修正通过,为此,政策设计者经常从三方面努力:了解政策合法化参与者的立场;设法建立支持的多数;采取适当的合法化政策。

学习目标:

1.了解政策方案设计的一般过程。了解常见的政策方案决策途径。

认识政策合法化的意义。

2.了解政策方案设计的一般路径。

3.能够准确判断政策合法化过程中的陷阱。

4.在考虑比较周全的基础上,可以设计简单的政策方案。

作业:

1.如何理解政策目标与政策问题的关系?

2.如何理解政策设计中的创造性以及未被采用的政策方案的价值?

3.政策合法化的过程在我国有什么特点?

4.如何正确看待政策合法化过程中的阴谋?

5.试举例说明政策合法化过程中说服的作用。

6.如何认识政策决策中的非理性因素?

7.为什么说政策制定过程的典型特征是它的复杂性与紊乱性?

8.为什么政策科学把政策制定系统的优化看作是政策科学化的起点?

## 知识单元 12: 政策执行

参考学时: 3 学时

学习内容:

1.政策执行的含义。

琼斯(Charles O. Jones)的定义,执行指导向一个方案实施的有关活动,这些活动可以分成三大类:阐释性活动(interpretation activities)、组织性活动(organization activities)、应用性活动(application activities)。

2.政策执行的特点

人为活动。

组织化的活动。

真实的利益调整。

动态的过程。

多层次的活动。

### 3.政策执行的两种模式。

自上而下的政策执行。

自下而上的政策执行。

### 4.政策执行的典型模型。

T.B.史密斯模型。关注：理想化的政策、标的团体、执行机构、环境因素四个方面。

G.爱德华兹模型。关注：沟通、资源、执行者意向、机关结构四个方面。

米特—霍恩模型。关注：标准与目标；资源；组织间的沟通与执行活动；执行机关的特性；社会、经济与政治环境；执行者意向六个方面。

### 5.影响政策执行的政策本身的因素。

政策问题的性质。

政策的理论依据。

政策目标。

政策的合法性。

政策方案规划。

政策资源。

政策标准。

### 6.影响政策执行的执行主体因素。

执行机关选择准确与否。

执行机关为多机构时，协调与配合程度。

主要领导管理人员的能力。

保证与惩戒。

机关的层级、幅度、权威体系。

直接责任人员的素质。

### 7.影响政策执行的政策标的团体因素。

政策对标的团体的规定是否准确。

标的团体的组织化程度。

标的团体受领导的情形及领导人对政策的受领情况。

标的团体政策经验。

标的团体的社会影响力。

### 8.影响政策执行的政策环境因素。

经济环境；政治环境；文化环境；国际环境；技术环境。环境变迁。

### 9.政策执行再决策。

公共政策执行主体在政策执行过程中，根据某种需要对正在生效的政策方案所做的修正、更改或补充。

政策执行再决策的特点。发生在政策执行过程中；属于政策微观调整；目标是解决与原政策相同的政策问题；是一种决策活动；决策主体地位相比与原政策决策者地位较低。

### 10.政策执行再决策的依据。

元政策变动。

政策体系发生漂移。

政策的主要任务、目标、路线变化。

政策适用空间变化。

政策执行时间距离决策时间延长。

社会观念变迁。

政策偏差发生。

政策副作用引发新问题。

11.政策执行再决策常见形态。

现场指挥决策。

解释与重新解释。

例外事件决策。

跟踪决策。

冲突或重复中的选择与取舍。

阶段性总结。

12.政策执行偏差。

政策执行偏差指的是政策在执行政策过程中，各种受到各种因素的影响或制约，偏离政策目标，并产生不良后果的政策现象。

政策执行偏差的常见形式包括：象征性政策执行；附加式政策执行；残缺式政策执行；替代式政策执行；观望式政策执行；机械式政策执行。

学习目标：

1. 理解政策执行的特点。
- 2.掌握有关理论模型。
- 3.对政策执行有一个相对准确的认识。
- 4.能够用政策执行模型分析政策执行问题。
- 5.重点了解影响政策执行的各种因素。

作业：

- 1.请思考政策执行的逻辑过程是什么？
- 2.政策执行中谁对政策相对人的影响力最大？
- 3.如何理解政策执行过程中的资源问题？
- 4.在政策执行中，谁具有行动的主动权？该主动权在社会活动中意味着什么？

### 知识单元 13：政策控制

参考学时：3 学时

学习内容：

1.政策控制的涵义。

政策控制的基本涵义有二：目标控制；过程控制。

按对象分主要控制在：目标控制、界限控制（边界控制）、效力控制、效应控制。

2.政策控制的常见主体。

立法机关、司法机关、行政机关、政党、利益集团、社会舆论和大众传媒。

3.政策控制程序的步骤。

确立标准——衡量绩效——纠正偏差

4.政策控制的主要特点。

重视宣传、教育。

手段复杂多样。

动态更新过程。

二重性——控制者本身往往也是被控制者。

#### 5.政策控制的常见手段或技术。(参考安德森《公共决策》)

非强制的行动形式。检查。资格审查与许可证收放。贷款、津贴和福利。合同，通过政府合同进行控制。预算和开支控制。市场和专卖活动，政府参与市场竞争，对市场竞争施加影响，如粮食的保护价问题。税收。直接的权力，许多行政管理机构在裁决秩序的基上拥有发布命令或指令权威。非正式的程序。制裁。

#### 6.政策监测。

政策行动——政策投入；政策程序。

政策结果——政策产出；政策影响。

#### 7.政策监测的功能。

顺服功能。

审计功能。

会计功能。

解释功能。

#### 8.政策顺从原因。

政治社会化。

政策制定合法化。

成本利益。

基于理性。

基于私利。

避免遭受惩罚。

情势发生变迁。

#### 9.标的人群不顺服政策的原因。

政策内容与社会价值观念冲突。

受同辈团体社会化。

大众传播媒体影响。

贪图一时方便。

个人选择性认知。

政策内涵混淆不清。

学习目标：

1. 了解政策控制的基本涵义，并学会从一项政策中分析其所携带的控制手段和有可能利用的政策控制手段。

2. 了解政策控制的常见技术。

3.学会分析政策控制过程中的难点建立起解决难题的初步思路。

作业：

1.分析目标控制与过程控制的优缺点。

2.导致政策失控的主要原因是什么？

3.为什么说严格的政策控制是多路回馈的控制？

4.分析激励与惩罚在政策控制中的作用？

5.评价自由裁量权在政策控制中的作用。

6.试分析有时候公民会与政策对抗的成因。

### 知识单元 14：政策评估

参考学时：3 学时

学习内容：



### 1.政策评估的含义。

政策评估指政策评估机构或人员利用科学方法与技术，系统的搜集相关信息，对政策规划方案之内容、执行过程、执行结果进行比较、评价等一系列活动的总称。目的在提供政策选择以及持续、加强、修正或终止政策方案所需的信息。

政策评估活动不仅指政策执行绩效的评估，也包含政策执行前及执行中的评估。

### 2.政策评估的积极目的

比较各备选方案优先级的根据。

继续或停止执行政策的参考。

改善政策执行程序与技术。

其它机关或地方推动类似政策的参考。

分配各竞争政策资源的根据。

接受或拒绝某一政策所涉及的途径或理论的基础。

### 3.政策评估可被故意利用的消极方面。

迟延做出决定。

辩护或合法化已做出的决策。

规避决策责任。

从事公共关系。

经费补助。

伪证、掩饰与攻击的需要。

### 4.政策评估分类。

预评估(pre-evaluation)指对于政策方案在规划阶段进行的可行性评估、优缺点评估、优先级评估。一般可分为三类：规划评估；可评估性评估；修正方案评估。

过程评估是指对政策问题的认定过程、政策方案的规划过程、政策方案的合法化过程、与政策方案的执行过程进行评估。

结果评估指对于政策方案的执行结果进行评估。包括：产出评估——直接的、往往是可计量的；影响评估——间接的、往往不可计量，比如民众对后续政策的支持的可能性，民众的政策经验指向等。

### 5.政策评估的一般标准。

效率性。

有效性或效能性。

充分性。

公正性。

响应性。

适当性。

### 6.影响评估标准的因素。

利害关系人。

目标不确定性程度。

利益冲突的连续性。

评价资源的有限性。

数据资料的不全面性。

评价对象中的超理性因素。

因果关系的判断能力。

### 7.政策评估所采用的比较途径。

比较途径——方案执行前后的比较。

比较途径二——以方案执行前之时间趋势预估资料与方案执行后之实际资料相互比较。

比较途径三——与非该方案服务对象的地区或人口进行比较。

比较途径四——比较计划中的绩效与实际达成的绩效，时间点的选择对评估结果有重大影响。

比较途径五——采取有控制的实验方式。

8.政策评估的程序。

确定分析评估主题。

统一分析评估标准。

设计可供选择的评估方案。

建立系统评估模型。

采集信息。

分析信息。

检验分析评价结果。

提交评价报告。

9.政策评估的主要困难。

政策目标的不确定性。

因果关系。

分散的政策效果。

获取数据困难。

官方的抵制。

评价缺乏效果难被认同。

10.政策评估的结果处理

政策方案的调整。

政策方案的持续。

政策方案的终止。

政策方案的重组。

学习目标：

1. 了解政策评估的常见标准及使用范围。

2. 掌握政策评估的基本模式。

作业：

1.政策评估的意义何在？

2.政策评估的基本类型有哪些？

3.简述政策评估的过程。

4.政策评估的困难主要有哪些？

## 知识单元 15：政策调整与终结

参考学时：3 学时

学习内容：

1.引发政策调整的因素。

政策决策主体价值取向发生变化。

决策者的目标发生转移。

政策执行者的强烈建议。

政策标的团体变化。

政策环境急剧改变。

政策资源稀缺性发生变化。

2.影响政策调整社会效果的因素。

选择调整的时机是否恰当。

调整力度是否到位。

调整步骤是否科学，是否符合事物受影响的动态规则。

多政策、多机构调整时，相互间的协同程度。

3.政策调整的人为因素。

决策者的利益，包括期望利益和既得利益。

决策者的心理健康状况。

决策者的素质——对问题，对政策的驾驭能力。

决策者所依据的信息资源。

4.改善政策调整的措施。

提高决策者的整体素质。

强有力的信息支持。

政策过程公开化。

公开政策评价的结果。

选择恰当的时机、力度和步骤。

5.政策调整以渐进模式为主导的原因。

利益刚性限制。

现行政策的制约。

公共意志的集中——中间人投票。

变革成本的约束。

人类理性的限制。

社会稳定的需要。

6.政策终结。

政策终结指政策在事实上丧失其直接影响效力的过程。主要指在时空效力上的终结和对对象效力的终结

7.政策终结的形式。

事实终结 ——没有人认为其还有效。

自然终结 ——对象消失，并且不会再现。

司法终结 ——司法机构的行动导致终结。

强制终结 ——一个政策宣布某个或某几个政策废止。

8.政策终结的倡导者。

利益被动者。

价值观冲突者。

改革者。

政策评估者。

政策研究者。

9.政策终结的障碍。

心理上的抗力。

组织机构的惯性。

保守派的影响力。

程序阻力。

高昂的终结成本。

学习目标:

1. 了解政策调整与终结的基本知识。
2. 掌握政策调整与终结的支持力量与反对力量的源泉。

作业:

1. 如何理解政策终结与政策周期?
2. 政策终结的主要障碍有哪些?
3. 政策调整的常见技术有哪些?
4. 决策者在政策调整中的角色是什么, 有哪几种形态?
5. 政策调整会对政策体系产生什么影响? 这些影响能够人为控制吗?
6. 利用政策调整和政策终结的只是和分析方法分析我国改革过程中的政策阻力。

### 知识单元 16: 逆境中的政策制定

参考学时: 3 学时

学习内容:

#### 1. 逆境。

逆境是一种政策困境。主要表现是:

政策问题的性质及社会环境发生变化。

执政基础遭到侵蚀。

正当性、缺乏敌人、武力垄断减少、信誉降低、政治资源分裂、政治经济综合症。

缺乏可靠的政策罗盘。

全球化对国内政策的极大约束。

公众对政府的期望过高。

#### 2. 政府中枢决策系统对逆境的常见初始反应。

对逆境的认识倾向——逃避。

试图影响公众对逆境的认识。

惯常化甚至美化逆境。

名义性或表现性的行动主义。

责任再分配。

渐进主义加上突发性的冒进。

大规模的行政改革。

削减公共开支。

非教条性宏观政策革新。

改进政策制定自身。

#### 3. 逆境中制定高质量政策的要求。

创造力和理智。

权力集中。

转变观念、激发民众。

加强对政策执行的管理与控制。

调整政策资源。

更新改造政策制定系统。

#### 4. 面对逆境的政策无能之表现。

诊断失败。

集体决策的固有局限。

组织的先天性特征。

集体行为的固有特征。  
不同层次与过程之间的内部矛盾和摩擦。

#### 5.应付逆境的政策原则。

社会改造原则。  
达到临界质量原则。  
有选择的激进主义原则。  
准备承担风险同时作最坏打算的原则。

产出价值优先原则。

积极强制干预原则。

#### 6.应付逆境的基础条件。

对政策范式进行不断地反思。  
发展政策研究组织，培养政策研究人才。  
对公众进行政策启蒙教育。  
元政策制定与统治方式的变革。  
建立政策案例库，提高政策制定系统的自学习能力。  
加强与国际社会的合作，避免外部压力过大。

#### 7.政策制定系统的改进。

诊断。  
议程安排。  
政策方案创新。  
政策执行机制改革以及加强对执行过程的监督与指导。

#### 8.实现决策观念与决策方式的变革的关键点。

需要广阔的视野和长远的眼光。  
提高复杂问题的处理能力。  
集中力量，重点投入政策资源。  
建立危机决策机制。

学习目标：

1. 了解应对政策逆境的基本常识。
2. 掌握政策逆境中政府应对逆境的常见措施。

作业：

- 1.如何理解政策逆境？
- 2.如何评价政府中心决策系统应对逆境的第一反应？
- 3.你能举例说明你所见到的政策逆境吗？请试着用本章的内容对其进行分析。
- 4.什么是政策质量赤字？在现实中政策质量赤字有什么表现？试举例说明。
- 5.如何理解应对政策逆境的策略？如果你是一个决策者你将会如何考虑？如果你是一个决策者的智囊，你将如何向他提供应对逆境的建议？

## （二）实践教学 本课程实验为 2 个，共 6 学时

### 实验 1：政策价值分析

参考学时：3 学时

实验内容：收集超过三个核心领导人的政府公开信息，分析近 20-30 年的公共政策价值走向变化及其内在原因。

实验要求：熟悉收集资料的方式；研究政策价值；至少掌握一种公共政策价值研究的方法。

### 实验 2：政策工具分析

参考学时：3 学时

实验内容：追踪某一领域的政策在近 20-30 年的文本，从其中发现政策工具的变化。

实验要求：熟悉政策工具的基本知识；研究政策工具的政策中的具体应用；掌握解构政策，分析政策工具的方法。

## 三、课程进度表

周次	课 程 内 容	学 时	备 注
1.	知识单元 1	3	
2.	知识单元 2	3	
3.	知识单元 3	3	
4.	知识单元 4	3	
5.	知识单元 5	3	
6.	知识单元 6	3	
7.	知识单元 7	3	
8.	实验 1	3	
9.	知识单元 8	3	
10.	知识单元 9	3	
11.	知识单元 10	3	
12.	实验 2	3	
13.	知识单元 11	3	
14.	知识单元 12	3	
15.	知识单元 13	3	
16.	知识单元 14	3	
17.	知识单元 15	3	
18.	知识单元 16	3	

## 四、说明

### 1、本课程与其他课程的相互关系

先修课程：公共行政学、政治学、中国政府、统计学与概率论

### 2、课程教学重点与难点

重点：需要学生将在专业学习中所学的知识运用在本课程中，本课程是许多课程知识的汇聚和应用。

难点：学生是否愿意花费精力去参与到政策研究中，一种需要行动才能掌握的知识，挑战学生既有的学习模式。

### 3、课程的教学方法与手段

教学方法：

- 1.课堂讲授。
- 2.案例导引。
- 3.开展政策分析。

教学手段：

- 1.讲授。
- 2.视频与网络资料。
- 3.学生讨论。

### 4、实践教学环境（实验室、设备和软件）

网络、多媒体教室。

### 5、课程自主学习和课外实验课时

6 课时。

### 6、课程考核方法与要求

课程考核方法：考试

考核要求：提倡淡化一次考试、注重全过程的理念。期末总评中，平时成绩占 20%，考核内容有：学生出勤、课堂表现、作业完成情况及平时随堂检测情况；课内实验占 20%；期末考试占 60%。

### 7、作业要求：

每章结束均应布置相应作业。

### 8、教材选用或自主编写的原则

结合本校学生的实际情况与本课程的特点，本课程不指定教材，但提供参考书目。

## 五、教材选用及推荐参考书

### （一）选用教材

1. 无。

### （二）推荐参考书

- 1.陈庆云：《公共政策分析》，中国经济出版社 1996 年版及后来版本。
- 2.张国庆：《现代公共政策导论》，北京大学出版社 1997 年版。
- 3.张金马：《政策科学导论》，中国人民大学出版社 1992 年。
- 4.林德全等著：《政策研究方法论》，延边大学出版社 1989。
- 5.【韩】吴锡泓、金荣枰编著：《政策学的主要理论》，金东日译，复旦大学出版社 2005 年。
- 6.【美】德勃拉·斯通著：《政策悖论——政治决策中的艺术（修订版）》，顾建光译，中国人民大学出版社 2006 年。
- 7.【美】保罗·A·萨巴蒂尔主编：《政策过程理论》，彭宗超、钟开斌等译，生活读书新知三联书店 2004 年。
- 8.【美】约翰·W·金登著：《议程、备选方案与公共政策第 2 版》，丁煌、方兴译，中国人民大学出版社 2004 年。
- 9.【美】B·盖伊·彼得斯、弗兰斯·K·M·冯尼斯潘编：《公共政策工具》，顾建光译，中国人民大学出版社 2007 年。
- 10.【美】戴维·L·韦默、【加】艾丹·R·维宁著：《政策分析——理论与实践》，戴星

翼等译，上海译文出版社 2003 年。

11. 【美】乔·B·史蒂文斯著：《集体选择经济学》，杨晓维等译，上海三联书店上海人民出版社 1999 年。

12. 【以】叶海卡·德洛尔著：《逆境中的政策制定》，王满船、尹宝虎、张萍译，上海远东出版社 1996 年。

执笔：翟校义 审稿：××× 审定：××××学院/教学部教学指导委员会  
制（修）订时间：2015 年 11 月 5 日