**第五章 公共政策工具**

一、单项选择题

1、荷兰经济学家（ ）是最早试图对政策工具加以分类的学者。

A、萨拉蒙 B、罗威

C、林布隆 D、科臣

2、第三部门研究的一个核心课题是（ ）

A、公共责任 B、公共利益

C、公共服务 D、公共道德

3、（ ）是指政府通过一系列行政管理过程（通常由特别指定的管制机构来执行），要求或者禁止个人和机构的大部分私人活动与行为的一个过程（或一种活动）。

A、 管理 B、强制

C、 管制 D、限制

4、首选的政策工具是（ ）

A、 经济性工具 B、自愿（自主）性工具

C、 强制性工具 D、混合性工具

5、政策制定者希望通过政策实施所达到的效果指的是（ ）

A、 政策效率 B、政策社会效益

C、 政策目标 D、政策经济效益

6、《公共管理导论》这本书的作者是（ ）

A、 欧文·E.休斯 B、萨拉蒙

C、 亚瑟·林格林 D、林布隆（林德布洛姆）

二、多项选择题

1、 麦克唐奈和艾莫尔根据政策工具所欲求的目标，将政策工具分为（ ）。

A、命令型工具 B、激励型工具

C、能力建设型工具 D、系统变迁型工具

2、萨拉蒙认为第三部门（公益机构）志愿失灵的主要表现是（ ）。

A、慈善不足 B、慈善活动的狭隘性

C、慈善组织的家长作风 D、慈善组织的业余性

3、加拿大学者迈克尔·豪利特和M.拉米什根据在提供公共物品和服务的过程中政府介入程度的大小将公共政策工具分为（ ）

A、 经济性工具 B、自愿（自主）性工具

C、 强制性工具 D、混合性工具

4、我国学者将政策工具分为（ ）

A、 市场化工具 B、工商管理技术

C、 社会化工具 D、经济性工具

5、家庭与社区作为一种政策工具的缺点是（ ）

A、通常无法解决复杂的经济问题

B、规模经济效应要求由政府集中提供公共服务

C、依赖家庭与社区这类政策工具来解决问题是不公正、不公平的

D、不花政府的钱

三、名词解释

1、志愿失灵

2、政府管制

3、混合型工具

4、补贴

5、国家治理能力

四、简答

1、政策工具的作用。

2、政策工具的特征。

3、第三部门（公益机构）志愿失灵的主要表现。

4、公益机构监督困难的主要原因。

5、影响政策工具选择的因素。

五、论述题

试论述新政策工具在我国的应用。

**第六章 公共政策问题建构**

一、单项选择题

1、将公共政策分析称作“问题分析之学”的是学者（ ）

A、托马斯·戴伊 B、罗威

C、林布隆 D、威廉·邓恩

2、“问题界定之父”是学者（ ）

A. 安德森 B．德瑞

C．格斯顿 D．林布隆

3、公共政策问题的论证中政策问题的（ ）是政策问题的最低层次。

A、功能论证 B、小论证

C、二级论证 D、一级论证

4、卡尔．帕顿和大卫．沙维奇在（ ）一书中提出了确定问题边界的便捷计算方法。

A、《公共政策分析和规划的初步方法》

B、《公共政策分析导论》

C、《理解公共政策》

D、《政策分析中的问题界定》

5、（ ）的建立是社会问题转化为政策问题的关键一步。

A．政策问题 B．政策议程

C．政策目标 D．政策对象

6、由负责政策制定的具体组织来进行的是（ ）

A、功能论证 B、小论证

C、二级论证 D、一级论证

二、多项选择题

1、威廉．N．邓恩从政策问题的结构角度把政策问题划分为（ ）。

A、结构平衡 B、结构优良

C、结构适度 D、结构不良

2、公共政策问题构建的步骤包括（ ）

A、以“问题感知”体悟“问题情境”

B、以“问题搜索”认定“元问题”

C、以“问题界定”发现“实质问题”

D、以“问题陈述”建立“正式问题”

3、美国学者詹姆斯．E．安德森提出的推动社会问题加速进入政策议程的触发机制包括（ ）

A、政治领导者 B、危机事件

C、抗议活动 D、传媒曝光

4、政府认同社会问题并使其成为公共政策问题的条件：

A、政治领导者的需求

B、属于政府职能权限范围内的事务

C、属于政府能力范围内的事务

D、大众传媒的曝光

5、层次分析的技术可以帮助分析者分清楚的原因包括（ ）

A、可能的原因 B、似然的原因

C、受控的原因 D、客观原因

三、名词解释

1、公共政策问题

2、类别分析

3、综摄法

4、头脑风暴法

5、正式议程

四、简答题

1、对公共政策分析者而言，重视并掌握结构不良的政策问题的原因。

2、公共政策问题构建的步骤。

3、系统议程和政府议程的区别。

4、社会问题进入政策议程的途径。

5、社会问题进入政策议程的障碍。

五、论述题

试分析影响社会问题进入政策议程的因素。

**第七章 公共政策制定**

一、单项选择题

1、政策方案制定在整个政策过程中居于（ ）地位。

A．权威 B．重要

C．次要 D．枢纽

2、公共权力机关针对特定的政策问题，依据一定的程序和原则确定政策目标、设计政策方案并进行优选抉择的过程是（ ）

A．政策评估 B．政策执行

C．政策方案规划 D．政策终止

3、政策规划的基本精髓就在于（ ）

A．重视感性 B．重视理性

C．领导者的能力 D．正确的政策问题

4、学习理论最典型的理论类型是美国社会心理学家坎贝尔的（ ）

A．实验理论 B．过程理论

C．企业精神理论 D．选择理论

5、确定政策目标是政策方案规划过程中的（ ）

A．基础 B．关键

C．枢纽 D．前提

6、拟定政策方案是政策方案规划过程中的（ ）

A．基础 B．关键

C．枢纽 D．前提

二、多项选择题

1、政策方案规划的过程中的基本要素是（ ）

A．效果 B．目标

C．价值 D．方案

2、设定政策目标的基本原则（ ）

A．实事求是，面向未来

B．系统协调，具有针对性

C．具体明确，具有合理性

D．注重伦理考量，保持相对稳定性

3、影响政策目标确定的主要因素（ ）

A．个人因素 B．价值因素

C．政治因素 D．目标的多重性及其冲突

4、魏墨和维宁认为政策备选方案的基本来源有（ ）

A．现有的政策提案

B．通用的解决方案

C．调整过的通用解决方案

D．非现成的解决方案

5、初步筛选常用的方法有（ ）

A．经验分析 B．比较分析

C．初步的预测分析 D．可行性分析

三、名词解释

1、政策目标

2、政策方案效果评估

3、精英决策模型

4、公共选择决策模型

5、全体一致规则

四、简答题

1、邓恩列举的备选方案的来源包括哪些？

2、政策方案可行性评估中影响政策目标实现的因素。

3、威廉·N.邓恩的政策方案评价标准。

4、政策方案优选中共识形成的途径。

5、西蒙提出的解决决策过程中的冲突的方式。

五、论述题

试论述公共政策合法化。

1. **公共政策执行**
2. 单项选择题

１.政策过程的中介环节是指（ ）

A．政策制定 　　B．政策评估

C．政策执行 　　D．政策问题建构

２.政策执行研究作为一种新的现象兴起是以1973年的普雷斯曼和韦达夫斯基写的（ ）出版作为标志。

　　A．《执行》 B．《政策执行与评估》

　　C．《奥兰克计划》 D．《公共政策学》

1. 认为政策执行研究分为自上而下与自下而上两种途径的是学者（　　　）

　　　A．米歇尔·希尔 　　B．保罗·Ａ．萨巴蒂尔

　　C．艾莫尔 　　　　　D．托马斯·戴伊

1. 自上而下模式是以（　　）为基础的。

　　　A．行动理论 　　　　B．现代行政模式

　C．古典的行政模式 　　D．组织理论

1. 在自上而下研究途径中政策被视为高层决策者的（ ）。

A．财产 　　B．工具

C．权威 　　D．手段

1. 自下而上研究途径以（　　）为出发点。

　　A．组织中的个人 　　B．组织

1. 政府 　　　　　　D．领导者

二、多项选择题

１.查尔斯·琼斯指出在政策执行的诸多行为活动中，以（　　）三者最为重要。

　　 A．解释 　　B．组织

C．实施 　　D．准备

1. 政策执行的特征可以从以下角度来分析（　　）

A．“接受”观点 　　B．“服从”观点

C．“务实”观点 　　D．“利益”观点

1. 自上而下研究途径的缺点是（ ）。

A．过度重视高级官员的目标和能力，忽视其他执行机构的影响

B.当某些公共政策没有适用的法律规章，而是由多元的政府机关或法令规章共同执行时就很难适用。

C．容易低估基层官员和一些利益集团采取各种对抗措施影响政策执行的可能性。

D．政策制定和政策执行的严格区分是无意义的。

1. 以下属于第三代政策执行研究的是（ ）。

A．政策执行循环模型 　　 B. 政策执行博弈模型

C．府际政策执行沟通模式 　　D．支持联盟框架

1. 以下属于微观层面的政策执行模型是（ ）。

A．政策执行循环模型 　　 B. 政策执行博弈模型

C．政策执行过程模型 　　 D．政策执行系统模型

1. 名词解释
2. 政策执行
3. 组织理论
4. 顺向规划
5. 第三代政策执行研究
6. 政策实验
7. 简答题
8. 自上而下研究途径的基本特点。
9. 自下而上研究途径的基本观点。
10. 政策执行系统模型中影响政策制定与政策效果之间关系的因素。
11. 政策对象接受政策的原因。
12. 政策宣传的重要作用。

五、论述题

试分析影响政策执行的因素。

**第五章 公共政策工具 答案**

1. 单项选择题

1、D 2、A 3、C 4、B 5、C 6、A

二、多项选择题

1、ABCD 2、ABCD 3、BCD 4、ABC 5、ABC

三、名词解释

1、志愿失灵：大部分现实问题严重限制、制约了志愿者组织的有效性。志愿者组织对许多经济与社会问题的解决是不适用的。在实践中，最大的志愿组织可能蜕变为官僚组织而与政府组织趋同，这将使其效率和效力大打折扣，即出现志愿失灵。

2、政府管制：是指政府通过一系列行政管理过程（通常由特别指定的管制机构来执行），要求或者禁止个人和机构的大部分私人活动与行为的一个过程（或一种活动）。

3、混合型工具：混合性工具结合了自主性工具和强制性工具的特征，它们允许政府对非政府行为主体的决策进行不同程度的干预，但仍由私人主体做最终决策。

4、补贴：补贴是指由政府或由政府指令的个人、公司或组织给予其他个人、公司和组织的各种形式的财政转移。转移的目的是资助一项预期的活动，从而影响社会行为主体对不同备选方案成本与收益的估计。

5、国家治理能力：主要是指国家作为政策主体，影响社会行为者的组织能力。

四、简答

1、政策工具的作用。

政策工具是实现政策目标的手段。政策方案只有通过适当的政策工具才能得到有效的执行，从而达到政策设计的理想状态。它是连接目标和结果的桥梁，是将政策目标转化为具体行动的路径和机制。

（1）政策工具是实现政策目标的基本途径

（2）政策工具是完成政策执行的基础手段

（3）政策工具是进行政府重塑的核心要点

2、政策工具的特征。

**（1）自愿（自主）性工具**

自愿性工具的核心特征是：它很少或几乎没有政府干预的作用。相反，它在自主治理的基础上完成预定任务。由于自愿性工具既具有成本低、效益高的特点，又与个人自由的文化准则相一致，并能维系家庭与社区的关系，所以它被定为首选的政策工具。

**（2）强制性工具**

强制性工具也叫指令性工具，它控制或者指导目标群体的行动。政府依靠其统治权威，可以指示公民个人与私营企业进行某些活动，也可以建立由政府控制的公共企业来履行其功能，或者通过官僚机构直接提供物品和服务。这些是高度强制的工具，被允许在宪法和法律界限内剥夺或者限定目标群体的全部或部分自由决定权。

**（3）混合性工具**

混合性工具结合了自主性工具和强制性工具的特征，它们允许政府对非政府行为主体的决策进行不同程度的干预，但仍由私人主体做最终决策。

3、第三部门（公益机构）志愿失灵的主要表现。

（1）慈善不足：公益活动所需要的开支与能募集到的资金之间存在巨大缺口。

（2）慈善活动的狭隘性：公益活动受益对象往往只是某些特定的社会群体

（3）慈善组织的家长作风：公益机构的服务对象属于弱势群体，容易助长慈善组织董事会成员的家长作风。

（4）慈善组织的业余性：慈善机构中的多数志愿者都没有受过工作培训，普遍缺乏专业知识。

4、公益机构监督困难的主要原因。

（1）公益机构产出的质与量难以测定和度量。

（2）公益机构服务的间接性。

（3）监督主体方面的缺陷。

（4）监督机制制度化不足。

5、影响政策工具选择的因素。

**（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。政策目标为政策工具规定了方向，为判断政策工具的有效性提供了评判标准。在进行政策工具选择时，必须考虑到政策目标：

**（2）政策工具自身的特征**

每种工具都有其优缺点及适用范围。每种工具都会适用于某些情况，也会不适用于某些情况。选择工具时要将其优缺点都考虑在内，以避免对工具的滥用。

**（3）公共政策主客体关系**

豪利特和拉米什使用两个相互联系的变量——国家治理能力和政策子系统的复杂程度，建立了政策工具选择的模型。

**（4）政策工具选择的环境**

政策工具选择的环境是指影响政策工具选择的生态环境或社会背景，这些环境因素包括执行组织、目标团体、过往使用的工具、其他工具及政策领域的其他特征。

**（5）意识形态和价值观**

意识形态是一个信仰的体系，不同的意识形态倾向于使用不同的政策工具。就西方国家来说，其政策工具的选择有着明显的意识形态特征。

**（6）资源因素**

政策工具的选择受制度资源、经济资源和法律资源的限制。

五、论述题

试论述新政策工具在我国的应用。

**1.新政策工具在我国政府治理中的应用**

随着市场经济的不断成熟、公民社会的逐步壮大、行政改革的日益深化特别是政府职能的持续转变，我国政府管理实践模式和理论体系都亟待进一步创新。引入“新政策工具”，转变管理方式，将成为我国21世纪行政管理改革与发展的一个基本趋势。

（1）市场化进程加速。随着市场化进程的加速，我国公共管理尤其是政府管理的某些部门和领域已尝试引入市场竞争机制，如政府采购制度、公共工程的招标投标、土地的有偿使用、营业执照的拍卖等；同时，目标管理、绩效评价、全面质量管理、合同聘任制、社会服务承诺制等工商管理技术也逐步在公共部门的管理中得到推行。

（2）第三领域兴起。20世纪90年代以来，第三领域在我国兴起，并在消除贫困、农村发展、教育、卫生保健、妇女儿童保护、赈济救灾、生态保护等方面扮演了不可或缺的重要角色。积极培育第三领域，并发挥它们的作用，是非常有必要的。

**2.新政策工具在我国应用的实际效应**

首先，新政策工具的运用大大提高了政府的服务质量和工作效率。例如，在政府行政管理中，重视投入和产出，讲求成本核算，降低管理成本；提高公务员的服务意识，以满足公民的需求为施政目标；注意发挥市场机制的作用和授权；采用创新的政策与管理，打破结构惯性，活化公务员思维，达到管理的目标等。

其次，新政策工具的运用将竞争机制引入，提高了市场的竞争活力，打破了政府独家提供公共服务的垄断地位。尤其体现在对公共产品及公共服务实行公开竞标这一方面（例如在具有自然垄断性质的基础设施产业中），改变了我国长期以来在基础设施建设中存在的“瓶颈”现象。这有利于形成公共服务供给的竞争机制，提高公共服务的有效供给，从而产生更好的经济效益和社会效益。

最后，培育非政府组织和社区自治，力所能及地分担部分政府职能，以减轻政府的负担。它们远比政府清楚地了解自己所在部位及某一阶段社会肌体的特定需求，在为公众排忧解难时也远比政府及时、有效、低成本，被称为政府的“替补者”。

**3.新政策工具的运用需要注意的问题**

首先，必须立足国情选择使用。各国国情不同，价值偏好不同，对新政策工具的选择和应用也不完全相同。任何理论、方法的引进都要与本国实际相结合；并不是每一种新政策工具都适合我国国情，不能盲目引进。

其次，要弄清每种新政策工具的应用机制、条件和范围。每一种新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。

最后，要加强政府的监督监管职能。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，而一个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。

政策工具的选择关键的是要关注环境和人的因素，研究和分析各个影响因素的变化和发展，并针对政策目标选择正确的政策工具，只有这样才能避免或减少政策失败的可能性，提高政策目标的实现程度。

**第六章 公共政策问题建构 答案**

一、单项选择题

1、D 2、B 3、B 4、A 5、B 6、A

二、多项选择题

1、BCD 2、ABCD 3、ABCD 4、BC 5、ABC

三、名词解释

1、公共政策问题：是指基于特定的社会问题，由政府列入政策议程并采取行动，通过公共行为希望实现或解决的问题。

2、类别分析：类别分析是一种澄清概念的技术，这些概念用来界定问题情境，并对其进行分类。在感知问题情境的过程中，分析者必须对他们的经验进行分类。即使是对问题情境作最简单的叙述，也必须以经过归纳整理后形成的经验分类为基础。

3、综摄法：是指对类似性的广泛研究，它有助于分析者在构造政策问题时创造性地运用类比方法。综摄法基于这样的假定，即对于问题之间相同或相似关系的认识将极大地增进分析者解决问题的技艺。

4、头脑风暴法：头脑风暴法，又称脑力激荡术、激智术、脑力激发术等。该方法是指基于一定数目的人员，尤其是相关的专家学者或利益当事者，从不同角度讨论相关的政策问题，在短时间内激发大量新构想的方法。

5、正式议程：正式议程（formal agenda）又称为政府议程（governmental agenda），科布和爱尔德认为，正式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。

四、简答题

1、对公共政策分析者而言，重视并掌握结构不良的政策问题的原因。

第一，结构不良的政策问题体现了社会价值的冲突性——一个社会中，经常同时存在着不同的社会价值；

第二，政策制定者通常倾向于按照自己的价值系统去制定政策，而常常忽略整体社会的偏好；

第三，政策制定者往往不愿去考虑创新性的政策，而传统的渐进决策模型又无法妥善解决结构不良的政策问题；

第四，由于资源有限，政策制定者无法罗列出所有可能的解决方案，因而限制了解决结构不良问题的可能性；

第五，政策制定者通常无法预测可能解决方案所有的正面及负面结果。

2、公共政策问题构建的步骤。

第一阶段：以“问题感知”体悟“问题情境”。

第二阶段：以“问题搜索”认定“元问题”。

第三阶段：以“问题界定”发现“实质问题”。

第四阶段：以“问题陈述”建立“正式问题”。

3、系统议程和政府议程的区别。

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。政府议程比系统议程特定而且具体，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，且决策系统采取具体方案试图解决的时候，系统议程就转入政府议程。

已成为系统议程的问题并不一定能成为政府议程的问题。提上政府议程的问题，也并不一定是系统议程的问题。

4、社会问题进入政策议程的途径。

通常，社会问题进入政策议程有如下四种途径:

（1）社会中部分团体或者个体主动介入，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

5、社会问题进入政策议程的障碍。

（1）政治原则的偏离

（2）价值体系的排斥

（3）政府体系的封闭

（4）承受能力的超重

（5）表达方式失当

五、论述题

试论述影响社会问题进入政策议程的因素。

社会问题要进入政策议程，既要有能够发现问题的观察机制，又要在公众与政府、上级与下级之间存在良好的沟通机制。社会问题进入政策议程的影响因素有如下几种：

**1**.**政治领导人的作用**

政治领导人是决定政策议程的一个重要因素，无论是出于政治优先权的考虑，还是因为对公众利益的关切，或者两者兼而有之，政治领导人可能会密切关注某些特定的问题，将它们告之公众，并提出解决这些问题的方案。例如，1956年1月中共中央召开的知识分子问题会议，由于受到国家领导人的重视，而将解决知识分子的问题纳入了政府议程。1974年，尼克松政府关于放松 《清洁空气法案》中某些污染控制标准的建议，直接地提上了国会的议程。

**2**.**政治组织的作用**

政治组织是形成政策议程的基本条件。政策问题是涉及国家和社会全局的大事情，关系到人们的切身利益，因而政策议程的形成往往是一个复杂的过程。通常情况下，单靠个人的力量是难以实现的，必须借助一定的组织形式 （如政党、政治团体和社会组织等）。在我国，这些政治组织主要包括政府、政党、工会、妇联和青年组织。

**3.政府体制的作用**

一个国家的政府体制，特别是其民主程度和开放程度，从制度上规定了信息的沟通渠道和利益的表达方式，从而对社会问题进入政府议程产生重要的影响作用。如果政府的产生方式是民主选举，执政理念合乎民主潮流，组织程序符合民主要求，政务信息向民众开放，决策过程吸收民众参与，倾听民众意见，接受民众监督，那么大量的社会问题才能正常而顺利地进入政策议程。相反，专制、封闭的政府则会将大量社会问题阻止在政策议程之外。

**4.利益集团的作用**

利益集团在问题构建和政策制定过程中发挥着重要作用，它们通过游说、宣传、助选、抗议等手段，迫使政府将其提出的问题列入政策议程，并采纳有利于自己的政策建议，或者通过各种手段阻止对自己利益产生损害的政策，以最大限度地维护本团体成员的利益。戴维·杜鲁门在 《政府过程》一书中认为，各种利益团体寻求着某种合理的平衡状态，如果某一事务威胁这种合理的平衡，那么它们便会做出反应。当某一团体的平衡被严重破坏时，各种各样的行为就会出现。如果这种破坏不是太大，那么团体的领导人将努力使先前的平衡得到恢复……这种努力将使团体求助于政府成为必要。

**5.专家学者的作用**

在各研究领域中，专家学者通过对课题的分析，能够发现某些重要问题，并能凭其专业优势和特长，运用科学理论和分析技术，对社会发展的趋势和进程进行科学预测。他们一旦取得对经济建设和社会发展产生巨大和深远影响的成果，也能通过各种渠道，将其列如政策议程。例如，三大院士的联合签名导致奥运会建设费用的缩减，直接使鸟巢建筑大幅度改动。

**6.公民个人的作用**

从某种意义上讲，很多具有公共性质的问题都是由私人问题引发的。公民在生产和日常生活中，对于某些影响或损害其权益的问题不满，一般会通过各种渠道，将自己的问题告知公众和媒体，或将与之有类似看法的人组织起来，掀起一场群众运动，向政府有关部门提出抗议，或以正当形式展开对话并提交政策议案。在某些情况下，如果问题得不到解决，群众还会采取一些威胁性的方式（如游行、示威、抗议、罢工、暴乱等），向政府施加压力，迫使政府采取行动解决问题。值得注意的是，非正式关系在政策议程建立过程中起着重要的作用。

**7.大众传播媒介的作用**

大众传播媒介被誉为“第四种力量”，具有信息量大、涉及面广、影响力强和传播迅速等特点，能形成强大的舆论压力，从而促使政策议程的建立。有的社会问题可能会引起新闻媒介的注意，通过新闻媒介的报道，它们可能成为政策议程上的事务。例如，贫困地区儿童失学的问题，通过新闻媒介的披露，引起强烈的社会反响和政府的高度重视，从而促进了“希望工程”的出台和实施。

大众传媒的作用体现在：首先，把问题广泛传播，以争取多数人的理解与支持，为建立公众议程创造了条件。其次，它能制造强大的舆论压力。再次，它是连接公众与政府决策系统的桥梁，使公众参与决策成为可能。最后，它能发挥政府决策系统外脑的作用，是政府决策系统了解和掌握社会信息的重要工具。这种互动过程使得大众传媒日益成为政策问题的重要提出者。

**8.问题自身的作用**

社会问题自身的特征对政策议程的建立具有非常重要的影响。美国学者罗杰·科布和查尔斯·爱尔德指出：①一个问题的定义越模糊，这个问题到达更广泛的公众的可能性就越大（特殊性程度）；②一个问题被认为社会意义越大，这个问题到达更广泛的公众的可能性就越大（社会重要性程度）；③一个问题被认为长期的关联性越大，这个问题到达更广泛的公众的可能性就越大（关联期的长短）；④一个问题被认为越不具有技术性，这个问题到达更广泛的公众的可能性就越大（问题复杂程度）；⑤一个问题被认为越缺少明确的先例，这个问题到达更广泛的公众的可能性就越大（先例的明确程度）。

**第七章 公共政策制定 答案**

一、单项选择题

1、D 2、C 3、B 4、A 5、D 6、A

二、多项选择题

1、BD 2、ABCD 3、BCD 4、ABCD 5、ABC

三、名词解释

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结果。

2、政策方案效果评估：政策方案效果评估主要通过对一个政策方案将会产生的效果进行预测和分析，来决定该政策方案的取舍。政策效果既包括正面效果，也包括负面效果；既有经济效果，也有社会效果；既有物质方面的效果，也有精神方面的效果。

3、精英决策模型：精英决策模型认为，公共政策是那些占统治地位的精英人物的偏好和价值观的反映。精英理论认为，公众对于公共政策是冷漠的，一切信息极为有限，在公共问题的塑造方面精英对于大众舆论的影响远大于大众对精英看法的影响。因而，公共政策实际上就成为精英价值偏好的结果。

4、公共选择决策模型：公共选择决策模型又称为模拟市场决策模型。该理论于20世纪六七十年代由詹姆斯·布坎南和丹尼斯·缪勒等人提出，是一种用经济学的观点和方法分析政治决策过程中传统问题的“新政治经济学”，在20世纪80年代后被广泛应用于公共管理和公共政策领域。

5、全体一致规则：全体一致规则（unanimity rule），又称“一票否决制”，即所有拥有投票权的直接决策者都对某项政策方案投赞成票，或者在至少没有任何一票反对的情况下，政策方案才能转化为正式的公共政策。

四、简答题

1、邓恩列举的备选方案的来源包括哪些？

列举了八个来源：

①权威：即相关政策问题的专家；

②洞察力：长期与某些政策对象打交道的人或者一些政策相关者的知觉或者判断；③方法：利用系统分析等创新性的分析方法；

④科学理论：自然科学和社会科学所产生的一些对问题现象的解释；

⑤动机：参与者的信念、动机和需要。

⑥相似的案例：其他地方处理相同或者相似问题的经验；

⑦类比：不同种类问题的相似性的的比较；

⑧伦理体系：哲学或者其他社会学家所提出的社会正义、公平等理论。

2、政策方案可行性评估中影响政策目标实现的因素。

（1） 技术可行性（technical feasible）。技术可行性主要衡量政策或规划的具体产出是否能达到预期目的。

（2） 经济可行性（economic feasible）。经济可行性主要关心政策规划的成本大小、产出的收益多少。

（3） 政治可行性（political feasible）。政治可行性主要考量政策规划对相关权力或利益集团的影响来衡量政策或规划的成效。

（4） 行政可行性（administrative feasible）。行政可行性主要关注在特定的社会环境特别是行政环境中实施某项政策规划的可能性。

3、威廉·N.邓恩的政策方案评价标准。

威廉·邓恩在《公共政策分析导论》一书中,把政策方案评价标准分为六类:

（1）效益。效益是指某一特定方案能否实现所期望的目标，政策产出给社会公众带来正面的、积极的福利的程度。

（2）效率。效率是指特定政策方案投入与产出的比率，它主要是一个量的概念。

（3）充分性。充分性是指特定的政策效益满足引起政策问题的需要、价值或机会的有效程度，它明确了对政策方案和有价值的结果之间关系强度的期望。

（4）公平性。公平性是指效果和努力在社会不同群体中分配的公平程度。

（5）回应性。回应性是指政策满足特定群体的需要、偏好或者价值观的程度。

（6）适当性。适当性是指一项计划的目标和支持这些目标的前提是否站得住脚。

4、政策方案优选中共识形成的途径。

方案优选过程中决策者形成共识的途径通常有三种，即交换、说服和强制。

（1） 交换。公共政策说到底是政府为了解决和协调公众利益矛盾而制定的行为准则。因此，政府决策过程就是形成一定的规则，使公众利益得以平衡的过程。要形成大家能普遍接受的规则，交换是主要手段与形式。

（2） 说服。说服是指某一决策主体以另一决策主体为对象，试图证明自己在选择某一决策方案上所采取的立场、态度的正确性与合理性，从而要求对方给予理解和支持的行为。说服也是方案优选中达成共识的常用手段。

（3） 强制。在政策制定过程中还常常使用强制的方式。强制是某些决策者利用手中控制的权力、物质及其他优势，在优选政策方案时，迫使与自己利益不一致的决策者放弃原先所持的价值、立场、态度的行为。

交换、说服和强制这三种共识形成途径既有区别，又有联系，在实践中常常交叉、混合使用。

5、西蒙提出的解决决策过程中的冲突的方式。

①要确定一个满足共同准则的解决问题的办法。

②用劝说的方法，改变个人目标，使之与组织目标一致。

③当目标问题上的意见分歧不可改变时，可采用协议方式。

④与协议性质相似，可使用权术来解决群体间的利益冲突。

所以，因个人不能做出决定所引起的利益冲突，主要采用前两种方式；因组织冲突所导致的群体间的利益冲突，主要采用后两种方式。

五、论述题

试论述公共政策合法化。

经过评估论证最后抉择出的政策方案，并不能立即付诸实施，它需要按照一定程序接受审查，在取得合法化地位，即成为公共政策后，才能在全社会具有约束力与权威性。这一过程就是公共政策的合法化。

（一）公共政策合法化的含义

对于“公共政策合法化”这一概念，应该从广义和狭义两个角度进行理解。

**1.广义的公共政策合法化**

从广义角度而言，一般认为，能够被公众认可、接受、遵从和推行的政策就是具有合法性的政策，而使政策能够被公众认可、接受、遵从和推行的过程就是公共政策的合法化过程。

**2.狭义的公共政策合法化**

从狭义角度而言，我们主要偏重于从法律角度来解释公共政策合法化这一概念，它包括决策主体合法、决策程序合法、政策内容合法等内容。

（1） 合法的决策主体。要保证公共政策合法化，其前提是决策主体及其决策权力的合法化。决策主体的组建及其享有的各项权力是宪法和法律规定的，是由国家权力机关或上级行政机关授予的。政府的决策权力在来源方式上根本不同于公民权利，在现代法治政府的构架下，对前者而言，“法无明文授权，政府不得为之”；而对后者而言，则是“法无明文禁止，人人得而为之”。决策主体依法组建、依法获得授权，这是公共政策合法化的前提条件。

（2） 合法的决策程序。程序之所以重要，主要是因为它是规范决策主体行为的有效途径。如果没有程序作保证，公共政策的制定就很有可能演变成随机性行为，使个人或少数人的意愿凌驾于组织目标之上，个人行为代替组织行为，这绝不是什么好现象。从实质合理的角度而言，我们并不否认政治家能够做出英明的个人决断，但如果完全寄希望于决策者个人的英明伟大、道德高尚、行为自律和大公无私，那是非常不可靠的，历史的经验证明了这一点。所以，我们需要对程序做出必要的规范，使之符合法律的要求，以更完善的形式合理抑制可能产生的实质的不合理。

（3） 合法的政策内容。政策内容的合法性主要是指公共政策不能与国家宪法和现行法律相抵触，公共政策在内容上不仅要符合有关的法律原则，而且要符合法律的具体规定。为了做到这一点，我们不仅需要在决策过程中把备选方案与相关的法律法规相对照，而且需要充分发挥司法机关的审查作用。必要的话，应考虑在政策制定的相关程序中建立专门的法律审查程序。

（二）公共政策合法化的程序

公共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。不同的政策方案，不同的合法化主体，往往导致不同的合法化程序，这说明政策合法化的程序具有相对性的特点。

**1.立法机关的政策合法化程序**

立法机关作为国家权力机关，其政策合法化一般要经过下列程序：

（1） 提出议案。议案是各种议事提案的总称。按照立法机关的议事规则，提出议案的同时不一定要提出法律或政策的具体草案。但政策合法化是将已经过政策规划而获得的政策方案提交立法机关审议批准，因此，提出议案的同时也就提出了相应的政策方案。

（2） 审议议案。议案审议即由权力机关对议案运用审议权，决定其是否列入议事日程，是否需要修改以及如何进行修改的专门活动。

（3） 表决和通过议案。经过表决，政策方案如果获得法定数目以上人员的赞成、同意、肯定，即为通过。

（4） 公布政策。政策方案经表决通过后，有的还需经过其他机关或其他形式的批准、认可后，即成为正式的公共政策。但此时的政策还不能立即执行，还需经过公布程序。

**2.行政机关的政策合法化程序**

行政机关政策合法化的过程是与政府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程序的差异。在此体制下，我国行政机关的政策合法化通常要经过下列程序：

（1） 法制工作机构的审查。目前，我国县级以上各级人民政府都设置了专门的法制工作机构，其重要职责之一就是审查政策方案的合法性。相关行政部门拟定政策方案后，一般先由法制工作机构审查，通过后再报领导审批或领导会议讨论决定。

（2） 领导决策会议决定。一般性的政策方案由主管的行政领导决定后颁布；重大的政策方案则要召开领导常务会议、全体会议或行政首长办公会议进行讨论，由行政首长行使最后的决定权。我国不采取委员会制的一人一票的少数服从多数的办法，而是大家畅所欲言，集思广益，充分发挥集体智慧的作用，对于应该做出决定的问题，由行政首长最终“拍板定案”。

（3） 行政首长签署发布政策。行政首长负责制的主要内容是行政首长在各级政府机关中处于核心位置，拥有最高决策权和领导权。本级政府制定的政策，由行政首长签署发布；根据规定需要上报审批的政策，则应上报审批后发布。

（三）公共政策法律化

政策法律化，顾名思义，就是政策向法律的转化。具体来说，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，所以又称为政策立法。

**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。

**2.政策法律化的条件**

政策法律化并不是将所有政策都转化为法律。只有具备一定条件的政策才会被转化为法律。

（1）有立法必要的政策。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。政策与法律都要具有稳定性，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，法律比政策更稳定，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。

**3.政策法律化是政策合法化的一种重要而又特殊的形式**

政策转化为法律，当然就获得了合法地位，具有执行权力，且有国家强制力保证实施，从这一点上讲，政策法律化是政策合法化的一种重要形式。但是，从政策过程来讲，政策合法化属于政策制定的范畴，是经政策规划而得到的政策方案获得合法地位的过程，政策方案未经合法化过程就不具有执行效力。而政策法律化则不同，它一般是将已经过实践检验证明是成熟、稳定的政策转化为法律，即该政策已经处于执行阶段，而不是制定阶段。从这点讲，政策法律化与政策合法化是不同的，只能说政策法律化是政策合法化的一种特殊形式。当然，政策法律化也不是把政策原原本本地转化为法律，而是一个重新制定政策或者说是立法的过程。从政策包含法律的角度讲，即法律也是一种政策，立法阶段也就是政策制定阶段，法律草案也是政策方案的一种，这种政策方案的合法化过程，同时也就是法律化的过程，在这里，政策合法化过程与政策法律化过程则是同一的。

**第八章 公共政策执行 答案**

一、单项选择题

1、Ｃ 2、Ａ 3、B 4、Ｃ 5、A 6、A

二、多项选择题

1、ABC 2、BC 3、ABCD 4、CD 5、AB

三、名词解释

1.政策执行：是政策执行者运用各种政治经济资源，通过建立组织机构，采取解释、实施、服务、宣传等各种行动，将政策观念形态的内容转化为现实效果，从而使既定的政策目标得以实现的过程。

2.组织理论：强调组织在政策执行中的地位，认为只有了解组织是怎样工作的，才能理解所要执行的政策以及它在执行中是如何被调整和塑造的。

3.顺向规划：认为政策执行是决策者利用一定机制和政策工具实现其目标的过程。

4.第三代政策执行研究：第三代政策执行研究试图建立能够结合由上而下与由下而上模式的整合性概念架构，其主要目的在于界定和解释为何政策执行会随着时空、政策、执行机关的不同而有差异，因而可以预测未来出现的政策执行类型。

5.政策实验：政策实验是一项新政策在正式推广之前，根据政策目标群体和政策适用范围的实际情况，选择具有代表性的局部地区、范围或群体，使用较少的成本和较短的时间，试行政策的办法。

四、简答题

1.自上而下研究途径的基本特点。

我国学者张金马和丁煌等教授总结了由上而下研究途径的基本特点：

（1） 研究基点在于解释为什么政策过程出现或没有出现成功的结果。

（2） 从高层政策制定者的角度来看问题。在相当程度上，政策被视为高层决策者的“财产”。

（3） 上述立场之所以得以确立，在很大程度上是因为他们在价值观上秉承了自威尔逊以来的政治—行政二分法理念（在公共政策领域，它表现为政策制定与政策执行的二分法）。政策制定被认为是民选政治家的职责，而政策执行则是政府行政官员的功能。执行者是制定者的代理人，因此从属于制定者。

（4） 这种研究途径的一个重要知识基础是马克斯·韦伯的官僚科层制理论传统，其核心是行政组织的层级原则和由上而下的指挥控制。政策的执行被看作一种理性的科学管理活动和技术事务。

（5） 正是基于上述几点特征，政府行政效率的提高和政策执行问题的解决，其出路在于组织的管理与控制。

2.自下而上研究途径的基本观点。

由下而上研究途径的基本观点是：

第一，有效的政策执行和多种因素有关。换句话说，政策执行能否有效完全要看在执行过程中到底有哪些因素涉入其中。

第二，政策执行不是政策制定者一厢情愿的想法，他必须与下属机关达成执行政策的共识，因为下级有可能自行选择可行的方式，以实现政策目标。

第三，有效的政策执行取决于执行机关的行为和产出，而不是政策制定者的意图。

第四，有效的政策执行是多元行动者的复杂互动结果，而不是单一机构贯彻政策目标的行动结果。因此，必须充分掌握多元行动者之间的互动。

第五，有效的政策执行必然涉及妥协、交易和联盟，因此互惠性比监督性功能更为重要。

3.政策执行系统模型中影响政策制定与政策效果之间关系的因素。

（1）政策目标与标准。

（2）政策资源。

（3）组织间的沟通与强化行动。

（4）执行机构的特性。

（5）经济与政治环境。

（6）执行人员的偏好。

4.政策对象接受政策的原因。

政策对象能接受某项政策，主要有如下原因：

（1）作为社会中的每一个成员，通过多年来的各种教育，已逐步形成一种政治行为模式，即对权威的尊重，包括对政府所作的各种决定的服从。

（2）自我利益的保护与发展，经常是部分政策对象是服从政策的重要原因。

（3）人们遵守一项政策，主要是因为他们对政策合法性的认同。

（4）不少人是因为害怕惩罚才服从政策。

（5）对任何一个政策对象来说，对政策都会有一个从不了解到了解、从了解不多到了解较多的过程。当某项政策已被社会多数成员认同时，即使那些不理解或反对这项政策的人，也能经过利益比较而接受政策。

5.政策宣传的重要作用。

首先，加强政策宣传，有助于提高政策执行者的政策认知。

其次，加强政策宣传，有助于提高目标群体的政策认知。

五、论述题

试分析影响政策执行的因素。

在政策执行中起作用的影响因素可以分为五大类：政策方案、政策执行组织、政策对象、政策环境和政策执行机制。

一、政策方案

政策方案通过政策执行实现其意义和价值，政策执行以政策方案为基础和依据。因此，政策执行过程必然受到政策方案的多方面影响。

**1.政策目标具体明确、有效协调，具有可操作性**

政策执行活动是以政策目标为导向的，因此，政策目标必须具体明确、有效协调，具有可操作性。

首先，目标要具体明确。公平地分配社会利益是公共政策的出发点。实现公平的前提是要解决好目标的需要与可能，否则目标就不能明确，也不会合理。目标的先进合理性表现在既要高于现实水平，又要有一定难度。目标越具体，越便于理解和认识，从而也便于执行和检查。这就要求：一要把目标用简明的语言，定性或定量地加以规定；二要规定实现目标的时限和步骤；三要明确规定目标的价值标准，即目标必须具有经济和社会价值；四要规定实现目标的人力、物力、财力等物质条件和其他有关的政治、文化等社会条件，以确保目标的实现。

目标明确，还要求概念、时间、条件和数量等方面都要有一个清晰的界定，时限要求和约束条件都要具体。在条件允许的情况下，要尽量使目标量化。超出时限的决策，可能导致问题严重性、复杂性加大。超出适用范围和约束条件的行为是突破政策原则性的犯规行为。例如，我国制定的特区政策只能适用于特区。约束条件就是政策目标必须遵从社会道德、伦理观念、法制等的约束，合乎政治和伦理上的规范。

其次，目标要有效协调。政策目标往往不是单一的，而是多目标的有机结合。对复杂的大系统，需要考虑的目标更多，因为同时要考虑很多个目标，其中有主要的，也有次要的；有近期的，也有远期的；有相互补充的，也有相互对立的，还有些目标不是定量的而是定性的。例如，一项重大投资，既要考虑到它的产值，又要考虑到它的利润，还要考虑到行业配套、运输，以及环境治理等各种问题，并力求使这些问题都能得到满意的解决。所以，要从这些多项目标的相关性和整体性出发，运用统筹方法，制定出合理的目标结构。

政策目标的协调，是要强调它们之间的一致性。为实现目标的组合与协调，必须巩固多目标间的同向性，减少它们之间的异向性。消除目标间的冲突性，有几种办法：①对各个目标排序，分清主次与轻重，在区别异同的基础上，按长期与短期目标、量化与非量化目标等进行归类；②把同项目标，甚至基本相同的目标加以合并；③对异向目标，尤其是冲突目标，可以减去其中的次要部分，或是降低其中一部分的程度，也可以重设妥协目标；④用数学等方法，对量化目标进行处理，并按前面的方法统一权衡处理。

最后，目标具有可操作性。目标的可操作性是政策目标转化为现实的前提。政策目标的可操作性主要来源于这样几方面的限制：①实现目标直接所需的各种资源状况，如人力、技术、信息、权力资源等；②目标实现的环境状况，如国际与国内的政治环境、社会心理状态、公众的政治化和社会化程度等；③目标对突发事件的适应能力和目标值自身的弹性状况。这就要求我们在确定目标的时候，必须从实际出发，充分考虑到主客观条件，符合国情和国力，使目标建立在扎实的客观基础上。

**2.政策方案的科学性**

一般来讲，政策方案有一些基本的标准，如政治价值标准、伦理道德标准、生态价值标准、经济价值标准以及生产力标准等。对于一个具体的政策方案来说，应该具有协调性和适应性。方案的协调性标准是指方案涉及的各种人力、财力、物力、时间、信息等资源要素，以及各种主客观条件之间的有机整合程度。一项优质的政策方案，应该是通过方案内在凝聚力和设定的机制，把方案内含的各种要素及条件按事物发展的客观逻辑有机地统合为一体。方案的适应性标准是指既定方案是否适应环境的变化。任何政策方案都是在具体的时空环境中实施的，而环境总是不断变化，常常会出现事前难以预料的干扰因素，如意外事变等。一项好的决策方案，应具有较强的环境适应性，当环境条件变化或意外情况出现时，该方案本身应具有应变的弹性和进行局部调整的余地。

**3.政策内容具体明确**

政策方案应该包括这样五方面的内容：①方案执行的必要说明。要将所设计的方案付诸实施，首先应注意哪些问题，才能保证方案执行效果与预期效果的一致。②解决决策问题的基本措施。这是方案的核心内容。要明确、具体，并给决策方案的执行者一定的机动性。要明确提出方案的执行者应该做什么、如何做、与实现决策目标有何必然联系。由此可以增强执行人员对其的可信性，提高方案的可操作性。③明确决策方案对应的阶段。政策问题的复杂性使得其解决也呈现出长期性与阶段性。因此，在方案中必须明确政策阶段。④政策方案性质的界定。即决策方案的适用对象、运用期限，以及该方案应着重解决的问题。⑤方案所需的各种条件的要求。例如，实施该方案所需相应机构的调整或重新设置，人员的配备状况，以及资金等其他资源量的要求等。

二、政策执行组织

政策执行与政策方案的制定，其中一个重要的不同点是政策制定基本是由许多决策主体共同作用的结果，但在政策执行阶段却基本只有一个组织担负政策执行任务，这就是官僚组织。从政策执行的角度来看，官僚机构具有这样的特性：

**1.管理机构具有无所不在的特性**

政府机构是根据宪法法律设立的，拥有管理公共事务的权力。政治发展史表明，政府规模是随着人类文明程度的提高和经济社会的发展而不断扩大的。特别是近代以来，各国政府规模都有一个不断增长的趋势。政府的自我扩张，还可以从能够反映政府权力膨胀的政府委任立法的出现和设置一定的经济管理机构中得到证实。在我国，政府的行政权力和活动范围几乎无所不在，政府行政管理体制是一种“泛政府”体制。在这种体制中，政府的权力与活动范围，远远地超出了其应有的范围，政府部门极度扩张。

**2.官僚机构具有不同的社会目的**

官僚机构至少有四种社会目的：提供公共服务；促进特定经济部门的利益；管制私人经济的活动；针对各种利益进行重新分配。西方学者认为，大多数处理公共事务的官僚，都是通过长期的自我招募者，他们总会受到所在的工作系统内的主要利益集团和权力机构的牵制，都有自己对一般政策的认同价值观。假如外部环境发生变化，需要改变官僚机构的运行方向，那么他们一定会受到来自系统内部的连续不断的压力。把执行政策的权力授予一个与决策制定者不一致的机构，那是自找麻烦。这是因为控制与对政策怀有恶意的人的行为，所需手段肯定不充分。比如在美国，把对杀虫剂安全条例交给联邦和州的农业部门实施，其效果会非常软弱无力，而把它转交给环境保护部门实施时，却产生了明显变化。由此可以看出，把执行权授予对公共政策的支持者，是较为理想的。

**3.官僚机构在政策执行过程中扮演支配性的关键角色**

在政策制定和政策合法化阶段，官僚机构尚未占据支配性的角色，因为会有很多因素，如政党、国会、大众传媒都会起作用。但当进入政策执行阶段后，官僚机构既没有其他的竞争者，又经常有立法授权，通常拥有很大的行政自由裁量权。

三、政策对象

因为政策对象是直接的大范围内的政策利益得失者。公共政策对他们的作用，以及他们对公共政策的反作用同时存在。政策实施能否获得预期效果，要根据政策执行者和政策对象互动作用关系而定，政策对象也可以用自己的行为去影响和制约政策执行者。

不同的政策对象对政策的认同程度不会完全一样，但大致分为两类：接受政策者和不接受政策者。接受政策者又可分为完全接受和部分接受两种。

四、政策环境

政策系统和政策环境之间的关系，服从于任何一个系统与其所在环境的关系的普遍模式。

公共政策执行本身是一个系统，而这个系统又处在一个更大的系统中，这个更大的系统就是公共政策执行的外部环境。公共政策执行的环境构成了公共政策执行的基础，时刻影响着执行的整个过程；而外部环境是公共政策执行的客体之一，公共政策执行会对外部环境造成反作用。两个系统处于不断的能量交换过程中。公共政策执行的外部环境可以分为：

（1）政治环境。具体表现为：①一个国家的国体会对政策的执行产生影响，如在奴隶社会、封建社会、资本主义社会里统治者会根据不同的需要执行不同的公共政策。②一个国家的政体即政权组织形式也会对公共政策的执行产生影响，如公共政策执行在议会共和制中受到的牵制就比在总统制国家中受到的牵制要多得多，因此，中途流产或变味的可能性也就更大。③公共政策的执行还受到一个国家的结构形式影响，如在单一制国家中公共政策执行的范围和效率要高于联邦制国家，而联邦制国家公共政策执行中的灵活性与创新性更好。④突发的政治事件也会对公共政策的执行产生重大影响，如政治危机、经济危机、战争爆发等，它们会使公共政策的执行从平时的按部就班进入一种应急状态。

（2）经济环境。表现为：①一个国家不同的经济体制会对公共政策的执行产生不同的影响。例如，在计划经济体制下公共政策的执行更多的是采用权力压制。②一个国家的社会经济状况会对公共政策的执行产生影响。一般来说，经济较为发达国家的公共政策执行人员素质较高、执行体系较完善，政策执行起来也就会比较顺利。③特定时期的经济政策对公共政策的执行也会产生影响。例如，财政扩张会大大拓宽公共政策执行的范围，加重公共政策执行的任务；财政紧缩政策所造成的影响正好与此相反。

（3）文化环境。表现为：①一定时期占社会主导地位的价值观会对公共政策的执行起到推动或阻碍作用，与此价值观相符的公共政策执行起来会非常顺利，反之，则会受到抵制。②不同的文化会造就不同的工作态度，如在非洲，公共政策的执行拖拖拉拉，常常不能按计划完成，很多学者认为这与非洲文化中缺少一种工作伦理观有关。③文化中的科学技术会对公共政策执行的手段造成影响。

（4）生态环境。任何公共政策的执行都是在一定的生态环境中进行的，公共政策的执行必然受到自然资源、生态平衡的制约。公共政策的执行必然要消耗自然资源，但自然资源是有限的，公共政策执行也要遵守可持续发展原则，要重视对自然资源的节约。更重要的是，公共政策的执行不能破坏生态平衡。地球是人类的家园，人类只能生活在地球上，保持生态平衡是为了人类的生存和发展。如果说在公共政策执行中破坏了生态平衡，不管是因为何种理由，都违背了公共政策的宗旨——以人为本。

五、公共政策执行机制

公共政策的执行机制包括执行权力的配置、信息沟通机制和控制机制等多方面，它们直接影响着公共政策执行运作、方式和过程。

**1.公共政策执行权力的配置**

政策执行权力的配置，在纵向上，表现为执行权在不同层级存在着分配问题，即执行权在中央和地方政府之间，在地方各级政府组织之间，以及在同一组织内部各个层次之间的配置。执行权的相对集中，有利于对公共政策的执行实行监控，使之能够以一个意志贯彻下去，但不利于调动下级组织的积极性，不利于因地制宜，因情况办事，容易产生“一刀切”现象。在横向上，执行权在不同地区和不同职能部门之间的配置。执行权在横向上如何配置，一直是科层制中难以解决的问题。

**2.信息沟通机制**

信息沟通包括信息的下行、上行和平行三个方面的运动，它对公共政策的执行有着重要影响。信息下行顺畅，才能政令通行，上传下达，政策执行才能顺利进行；信息上行顺畅，才能使信息反馈及时、准确，有利于细化决策和追踪决策的顺利开展，有利于对政策执行进行有效的控制；信息平行顺畅，有利于各政策执行部门之间的沟通和协调，有利于信息来源的多样化，扩大信息的广度，增加其全面性。

**3.控制机制**

控制是管理的重要环节，也是政策执行的重要手段。控制的必要性来自于社会生活的复杂性，从构想中的方案到现实的结果之间存在着许多不确定性，控制的主要目的就是减少这些不确定性。控制的另一目的是，在政策执行出现某些没有料想到的新情况、新问题时，能够及时采取措施进行调整和补救。当前，控制机制存在的主要问题有：①不重视控制的作用，控制乏力，把控制理解为干涉等。②目标分解控制和总体评估控制难以协调，不能全面、准确地把握政策实施的状况。③控制方式单一，主要进行事后反馈控制，使控制呈现出低等的应激性，缺乏前瞻性。