1. **绪论**

一、单项选择题

1、公共政策是（ ）对社会公共事务管理过程中所制定的行为准则。

A．政府　 　 B．企业

C．个人 D．社会组织

2、美国学者戴维·伊斯顿认为（ ）

A．公共政策是由政治家，即具有立法权者制定的，而由行政人员执行的法律和法规。

B．公共政策是一种具有目标、价值与策略的大型计划。

C．公共政策是对全社会的价值做权威性的分配。

D．凡是政府决定做的或者不做的事情就是公共政策。

3、公共政策的核心要素是（ ）

A．利益 B．权力

C．公共 D．权威

4、公共政策是对全社会的利益做（ ）的分配。

A．强制性 B．权威性

C．限制性 D．利益性

5、公共政策的本质是（ ）的集中反映。

A．公共权力 B．社会需求

C．集体利益 D．社会利益

6、公共政策的基本特征不包括（ ）。

A、整体性 B、系统性

C、层次性 D、超前性

二、多项选择题

1、公共政策是政府在对全社会公共利益进行（ ）中所制定的行为准则。

A．选择 B．综合

C．分配 D．落实

2、社会利益的内容包括（ ）

A．社会分享性的公共利益 B．组织分享性的共同利益

C．私人独享性的个人利益 D．集体分享性的个人利益

3、利益的动态性包括（ ）

A．利益选择 B．利益整合

C．利益分配 D．利益落实

4、政策的导向是（ ）的导向。

A．文化 B．观念

C．条件 D．行为

5、公共政策的导向功能的作用形式包括（ ）

A．客观引导 B．直接引导

C．间接引导 D．主观引导

三、名词解释

1、公共政策

2、公共政策的功能

3、公共政策的公共性

4、利益选择

1. 简答题

1、为什么说“利益是公共政策的核心要素？

1. 公共政策的基本特征。

3、公共政策的主要功能。

4、哪些人群容易从公共政策中获得利益？

5、公共政策在美国诞生的现实条件。

五、论述题

1、试述公共政策的本质。

2、试述公共政策学科的发展历程。

1. **公共政策主体**

一、单项选择题

1．（ ）是公共政策主体的核心力量。

A．立法机关　　 B．行政机关

C．司法机关 D．执政党

2．在我国，政策过程的一大特点是（ ）。

A．党政二元结构 B．两党制

C．议会负责制 D．总统负责制

3．（ ）是贯彻执行国家法律和政策，管理国家内政外交等行政事务的机关。

A．立法机关　　 B．行政机关

C．司法机关 D．执政党

4.将公共政策主体划分为官方决策者和非官方决策者是学者（ ）

A．托马斯·戴伊　　 B．古德诺

C．詹姆斯·E﹒安德森 D．罗伯特·达尔

5.直接或间接地参与公共政策过程的各个环节，对公共政策制定、执行、评估和监控等活动有影响或试图施加影响的个人、团体或组织是指（ ）

A．公共政策主体 B．公共政策客体

C．非官方决策主体 D．执政党

6. 在西方，与立法权、行政权和司法权并列的“第四种权力”是指（ ）

A．公民 B．非政府组织

C．利益集团 D．大众传媒

二、多项选择题

1．在我国，官方决策主体包括（ ）。

A．立法机关 B．行政机关

C．司法机关 D．执政党

2．公共政策主体体系包括（ ）。

A．企业 B．非官方决策者

C．官方决策者 D．核心主体

3．非官方决策主体包括（ ）。

A．利益集团 B．政治党派

C．大众传媒 D．思想库和公民

4. 利益集团的特征有（ ）

A．共同的利益和主张 B．影响而非主导公共政策的制定

C．影响并主导公共政策的制定 D．处于同一个组织之中

5. 美国学者詹姆斯·E﹒安德森将公共政策主体划分为（ ）。

A．官方决策者 B．非官方决策者

C．企业 D．核心主体

**三、**名词解释

1．公共政策主体

2．立法机关

3．利益集团

4. 公民

5. 思想库

四、简答题

1．我国公共政策过程中官方决策主体的构成。

2．行政机关制定的政策有别于立法机关的特征。

3.大众传媒在政策议程中的作用。

4.专家政治指导派产生的条件。

5.政策主体能力提升的困境。

**第三章 公共政策客体**

一、单项选择题

1.社会的实际状态与社会期望之间的差距就形成了（ ）

A．社会问题 B．公共问题

C．集体问题 D．个人问题

2.根据受“问题”影响人数的多少及其关系将社会问题分为分配性问题、调节性问题和再分配问题的是美国公共政策学家（ ）

A．史密斯 B．西奥多·罗威

C．威廉·邓恩 D．德罗尔

3.社会问题的新特点不包括（ ）

A．全球性 B．突发性

C．多样性 D．复杂动态性

4.那些受公共政策规范、管制、调节和制约的社会成员被称为（ ）

A．公共政策客体 B．目标群体

C．思想库 D．政策目标

5.公共政策的直接客体是（　　）

A．社会问题 B．目标群体

C．个人问题 D．集体问题

6.公共政策的间接客体是（ ）

A．社会问题 B．目标群体

C．个人问题 D．集体问题

二、多项选择题

1. 美国公共政策学家西奥多·罗威根据受“问题”影响人数的多少及其关系将社会问题分为（ ）

A．分配性问题 B．调节性问题

C．再分配问题 D．整体性问题

2.威廉·邓恩将问题分为（ ）

A．结构优良性问题 B．结构适中问题

C．结构平衡问题 D．结构不良问题

3.现代社会问题的新特点包括（ ）

A．全球性 B．突发性

C．结构不良性 D．复杂动态性

4.对政策目标群体边界的界定一定要合乎（ ）的要求。

A．政策主体 B．政策环境

C．政策资源 D．政策问题

5.影响政策目标群体态度取向的因素主要有（ ）。

A．客观因素 B．主观因素

C．环境因素 D．军事因素

三、名词解释

1. 公共政策客体

2. 社会问题

3. 目标群体

四、简答题

1. 现代社会问题的新特点有哪些？

2.对目标群体边界的确定和研究需要注意哪些问题？

3.政策目标群体对政策的影响和作用？

4.影响政策目标群体态度取向的因素有哪些？

5.如何理解公共政策主客体的互动？

**第四章 公共政策环境**

一、单项选择题

1. 从系统论角度看，（ ）可看做政策主体、政策客体和政策环境三者不断进行物质、信息和能量交换，由信息、咨询、决断、执行和监控等子系统构成的有机整体。

A．公共政策 B．公共政策主体

C．公共政策客体 D．公共政策主体能力

2.（ ）可以视为处于特定公共政策系统边界之外，能够对该系统的存在、运行与发展产生直接或间接影响的系统外部各种因素的总和。

A．公共政策主体 B．公共政策环境

C．公共政策客体 D．公共政策主体能力

3.公共政策环境的特征不包括（ ）

A．系统性 B．互动性

C．全球性 D．复杂性和多样性

4.一个国家的社会状况和自然状况是指（ ）

A．国际政策环境 B．国内政策环境

C．经济社会环境 D．政治法律环境

5.人类生存和发展所依赖的各种自然条件的综合是指（ ）

A．自然地理环境 B．经济社会环境

C．政治法律环境 D．文化环境

6.文化环境不包括以下（ ）

A．传统习俗文化 B．政治文化

C．教育文化水平 D．心理文化

二、多项选择题。

1.公共政策环境主要包括（ ）

A．国内政策环境 B．国际政策环境

C．客观环境 D．主观环境

2.国内政策环境包括（ ）

A．自然地理环境 B．经济社会环境

C．政治法律环境 D．文化环境

3.国际政策环境包括（ ）

A．全球化 B．信息化

C．知识化 D．动荡化

4.政策环境与公共政策的辩证统一的关系是指（ ）

A．相互联系 B．相互依存

C．相互影响 D．相互作用

5.公共政策环境的特征包括（ ）

A．系统性 B．互动性

C．联动性与定向性 D．复杂性和多样性

E．稳定性与突发性

三、名词解释

1.政策环境

2.国内政策环境

3.文化环境

4.知识化

5.政治制度

四、简答题

1.现阶段我国经济社会环境的主要特征。

2.政治法律环境的内容。

3.国际政策环境的主要趋势和特点。

4.如何理解全球化。

五、论述题

试论述政策环境与公共政策的互动关系。

1. **绪论 答案**
2. 单项选择题
3. A 2、C 3、A 4、B 5、D 6、B
4. 多项选择题

1、ABCD 2、ABC 3、ABCD 4、BD 5、BC

三、名词解释

1、公共政策：是政府依据特定时期的目标，通过对社会中各种利益进行选择与整合，在追求有效增进与公平分配社会利益的过程中所制定的行为准则。

2、公共政策的功能：是指公共政策在管理社会公共事务的过程中所发挥的作用。

3、公共政策的公共性：既是“多数人”的公共性，同时又是“少数人”的公共性，一方面它应该最大限度地满足多数，另一方面它也应当尽可能地保护少数；在对强势群体特别是由少数人组成的强势群体加以限制的同时，也应该对具有正当的利益要求的弱势群体加以保护。

4、利益选择：政府对利益的分配，不是任意的、无的放矢的。作为公共权力的占有者，政府把利益分配给谁，首先源于政治统治的目的。政府要选择那些与政府的价值取向一致的社会群体作为分配对象，满足他们的利益需要。

1. 简答题
2. 为什么说“利益是公共政策的核心要素？

用无产阶级革命导师马克思与恩格斯的语录，以说明利益研究对公共政策的重要性：

①“人们为之奋斗的一切，都同他们的利益有关。”

②“这三大阶级的斗争和它们的利益冲突是现代历史的动力，至少是这两个最先进国家（指英、法）的现代历史的动力。”

③“‘思想’一旦离开‘利益’，就一定会使自己出丑。”

④“每一个既定的社会经济关系首先表现为利益。”

⑤“政治权力不过是用来实现经济利益的手段。”

⑥“人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要衣、食、住以及其他东西。”

⑦“这种共同的利益不是仅仅作为一种‘普遍的东西’存在于观念之中，而且首先是作为彼此分工的个人之间的相互依存关系存在于现实之中。”

⑧“‘共同利益’在历史上任何时候都是由作为‘私人’的个人造成的。”

1. 公共政策的基本特征。
2. **阶级性。**公共政策是公共权力机构为解决某一社会问题而制定的行为规范，是政府政治行为的产物。政府是统治阶级行使国家权力的核心工具。政府的政策要符合统治阶级维护和巩固现行政治统治的需要，要体现统治阶级的意志，反映统治阶级的根本利益和共同愿望。
3. **整体性。**公共政策要解决的问题是复杂的。整体性不仅表现在政策的内容与形式上，而且还表现在政策过程中。一个理想的政策过程，基本包括了政策的制定、执行、评价和调整等多个环节，不同的环节之间相互联系，共同对政策的质量发生作用。政策体系的整体功能以及政策过程诸环节的整体作用，除取决于自身的联系之外，还与政策环境密切相关。环境的变化，必然会引起政策过程诸环节的变化，同时也将导致政策及政策体系的变化。为保证政策机制的运行，我们需要注意政策内容、政策过程与环境之间的整体作用。
4. **超前性。**任何政策都有明确的政策目标，即解决政策问题所要达到的目的、结果和状态。先进的政策目标，决定了政策应是超前的。政策的超前性，不仅是保证政策稳定的必要条件，而且是合理分配社会利益的有力保证。
5. **层次性。**政策作为政府行为的产出项，根据不同层次的政策主体，会具有不同规格。按照权力主体来划分，政策包括中央政策和地方政策。从内容上看，政策体系中的各项政策，也有不同的层次关系，可划分为总政策、基本政策、具体政策等。尽管不同的政策间是相互联系的，但不同类型的政策之间并非是“平起平坐”的关系，而是有主次之分的。
6. **多样性。**公共政策的多样性，显然源于政策的“公共”特征。现代政府在社会生活中所处的举足轻重的地位，直接由政府职能的日益拓展所决定。
7. **合法性。**政府行为是一种特殊的“法人行为”。体现政府行为的政策，本身就具有一定的法律性质。它的规范作用，与社会上一般所讲的道德规范不同。它既要依靠社会舆论来维持，更要通过国家的强制力量来监督执行，因为政策集中反映了统治阶级的思想。
8. **公共性。**公共政策是政府用来处理或解决公共问题或公共目标的，是为“公共”而制定的“政策”。公共性是公共政策的本质属性，也是公共政策形成与发挥作用的逻辑基础。
9. 公共政策的主要功能。

公共政策的功能是指公共政策在管理社会公共事务的过程中所发挥的作用。依据我们的理解，公共政策的基本功能主要包括导向功能、调控功能与分配功能三种。

1. 导向功能：为解决某个政策问题，政府依据特定的目标，通过政策对人们的行为和事物的发展加以引导，使得政策具有导向性。
2. 调控功能：公共政策的调控功能是指政府运用政策，在对社会公共事务中出现的各种利益矛盾，进行调节和控制的过程中所起的作用。
3. 分配功能：公共政策应具有利益的分配功能。这种功能需要回答三个方面的问题：将那些满足社会需求的资源（即利益）向谁分配？如何分配？什么是最佳分配？
4. 哪些人群容易从公共政策中获得利益？

在通常情况下，下列三种利益群体和个体，容易从公共政策中获得利益：

（1）与政府主观偏好一致或基本一致者。政府是政策制定的主体，自然也是利益分配的主体。政府显然愿意把社会利益分配给自己的拥护者，而不是反对者。现实中常有这种情况，那些口头或表面拥护而实际上反对政府偏好的人，也同样会从政府手中获得同等的利益，甚至更多的利益。

（2）最能代表社会生产力发展方向者。公共政策的利益取向，要求必须明确谁是政策的受益者。对于任何一届政府来说，大力发展社会生产力总是第一位的。判断一项政策的好与坏、正确与错误，首先要看它是否有利于生产力的发展。不言而喻，其行为体现生产力发展趋势者，必然会从政策中获益。

（3） 普遍获益的社会多数或绝大多数者。一项政策的实际效果，取决于该政策是否符合绝大多数人的利益。因为在政策实施过程中，利益得到满足或基本满足的各种利益群体与个体，会自觉不自觉地拥护和执行政策，促使政策的实际效果与预期效果一致。一般来说，在特定时期内政策受益的人越多，发生政策偏离的可能性就越小。

1. 公共政策在美国诞生的现实条件。

公共政策学科首先在美国形成并获得巨大发展，日本学者药师寺泰藏曾指出，公共政策学之所以诞生于美国，是因为美国“的确具有适合公共政策学生长的土壤”。所谓适合公共政策学生长的土壤是指当时的美国社会所具有的三种特别因素：普遍流行的行为主义方法、日益加剧的社会问题、接受政策替代方案的文化。正是这三种社会文化因素构成了公共政策学在美国诞生的现实条件。

（1）第一个因素是普遍流行的行为主义方法。从20世纪20年代后期开始，行为主义的研究浪潮在美国流行开来。两股力量推动了行为主义在美国的发展。一股力量是一批祟尚实证分析的犹太学者为美国政治学研究注入行为主义活力。另一股力量是一些财团通过出资支持对美国的政治行为进行研究。

（2）第二个因素是日益加剧的社会问题。从20世纪60年代开始到80年代，美国的社会问题日趋增多。政治学家、科学家和学者们一方面对政府的错误政策提出猛烈的抨击，另一方面也提出要对公共政策的制定系统进行研究和改进。

（3）第三个因素是接受政策替代方案的文化。日本学者在考察美国总统竞选中选民的投票倾向时，发现美国人具有从“党派投票倾向”向“问题投票倾向”转变的文化。

五、论述题

1、试述公共政策的本质。

公共政策的本质可以从以下几个方面来论述。

**（一）“利益”是公共政策的核心要素。**用无产阶级革命导师马克思与恩格斯的语录，以说明利益研究对公共政策的重要性：

①“人们为之奋斗的一切，都同他们的利益有关。”

②“这三大阶级的斗争和它们的利益冲突是现代历史的动力，至少是这两个最先进国家（指英、法）的现代历史的动力。”

③“‘思想’一旦离开‘利益’，就一定会使自己出丑。”

④“每一个既定的社会经济关系首先表现为利益。”

⑤“政治权力不过是用来实现经济利益的手段。”

⑥“人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要衣、食、住以及其他东西。”

⑦“这种共同的利益不是仅仅作为一种‘普遍的东西’存在于观念之中，而且首先是作为彼此分工的个人之间的相互依存关系存在于现实之中。”

⑧“‘共同利益’在历史上任何时候都是由作为‘私人’的个人造成的。”

（二）**对社会利益的权威性分配**

我们认为，假如一定要把公共政策理解为“它是对整个社会价值所做的权威性分配”的话，那么为避免对“价值”一词有宽泛的理解，同时又能突出公共政策的本质，不如把“价值”改为“利益”。也就是说，公共政策的本质是社会利益的集中反映。政策的形成过程，实际上是各种利益群体把自己的利益要求输入到政策制定系统中，由政策主体依据自身利益的需求，对复杂的利益关系进行调整的过程，公共政策的制定与执行是社会各种利益冲突的集中反映。

政府常常利用公共政策，去保护、满足一部分人的利益需求，同时抑制、削弱甚至打击另一部分人的利益需求，并通过政策作用去调整利益关系，在原有利益格局的基础上形成新的利益结构。正是从这个意义上讲，公共政策的本质应该是政府对社会利益实行的权威性分配。因此，我们主张可以在戴维·伊斯顿对公共政策的定义中，把“价值分配”改为“利益分配”。

**（三）利益分配的基础及其动态性**

公共政策确实有分配利益的功能，但这种利益分配的基础是社会利益的增进。如果仿照经济学的语言做一个类比，分配社会利益是分蛋糕，而这种分蛋糕的基础就是做蛋糕。所以公共政策的实质之一是如何增进社会利益。人们既会关心分配前的状况，也会关心分配后的结果，以及若干其他的分配以外的问题。

分配利益是一个动态过程，在增进社会利益的前提下，分配的基础是选择利益和整合利益；分配的关键是利益落实。在社会利益中，由利益选择到利益整合，由利益分配到利益落实，这是一个完整的过程。公共政策的过程取向，是与这种利益取向完全一致的。

（1）利益选择。政府对利益的分配，不是任意的、无的放矢的。作为公共权力的占有者，政府把利益分配给谁，首先源于政治统治的目的。在阶级社会里，无论何种社会、何种政府，它们所制定的公共政策，都必须符合统治阶级的利益要求。因此，政府要选择那些与政府的价值取向一致的社会群体作为分配对象，满足他们的利益需要。按照马克思主义的观点，在剥削阶级占统治地位的国家里，其政策从根本上讲自然是为少数剥削者的利益而制定的，它与剥削阶级的价值取向一致。而在无产阶级掌握政权的国家中，公共政策的制定和执行，是要维护无产阶级和广大劳动人民的根本利益。

（2）利益整合。美国著名学者约翰•罗尔斯（John Rawls）认为，所谓社会是为获取共同利益组成的协同事业体，因而各社会成员在通过建立社会及其相互协作以增加利益时，具有互相一致的利害关系。至于社会总体所获得的利益，如何向每一个社会成员进行分配，却构成了人与人之间在利害关系上相互对立的态势。所以政府在向社会各成员分配利益时，除了要考虑到社会的整体利益与政府利益之外，还要充分考虑到社会各成员之间的利益相关性。

政策本身所反映的利益关系，是通过社会问题表现出来的。在社会上，人们已获得的利益和想要得到的利益之间总是存在着差距，因而由利益差距所形成的个人利益与他人利益、组织利益的矛盾总是客观存在的。为解决由错综复杂的利益关系所产生的矛盾，政策制定者会制定出不同的政策，引导持有不同利益的相关组织和个人采取不同的行为。

与社会利益紧密相关的公共政策，是要提供一种普遍遵循，或者至少相关人员应该遵循的行为准则，规范人们在追求利益时所出现的矛盾或冲突中的行为。政府必须综合地平衡各种利益关系，可简称为“利益整合”。利益整合建立在利益选择的基础之上，前者既是后者的逻辑结果，又是实现结果，而且往往是两种结果的有机统一。

利益整合，除体现在政治行为与普通准则上，还体现在原则性与灵活性的结合上。在现实社会中，利益主体的利益是多元化的。政策既要反映社会大多数人的利益需求，又要兼顾保护少数人的合法利益。政策的作用，是要调动人的积极因素，排除那些消极因素，把各种利益矛盾尽量控制在较小的范围之中，以保证社会的稳定与发展。

（3）利益分配。不少人认为，政策是一种资源，谁得到了政策，谁就拥有了一定资源。实际上，公共政策本身并不是资源，而是由于政策实施后一部分人的利益得到满足，这意味着政策起到了向社会有关成员分配利益的功能。对不同的政策对象来说，公共政策所分配的利益，往往对一些人是直接的，而对另一些人是间接的。一般来说，人们从政策那里所得到的好处，从程度上看是不等的。比如，获得减免税政策的企业，是直接利益的获得者，而与这些企业产、供、销相关的其他组织与个人，很可能是这一政策的间接获益者。

利益分配的结果既能使部分人获得利益，也可以使部分人失去利益。比如，物价政策就经常在生产者与消费者之间谋取合理的平衡。它们有时会削弱生产者的利益，有时则抑制消费者的利益。但公共政策的最大特点之一，即总是要保护绝大多数人的利益，尤其是绝大多数人的长远利益，而抑制少数人的利益。

（4）利益落实。政策分配利益，满足一部分利益群体的合理要求是十分重要的。但更重要的是这些利益群体能否按照政策规定的目标，获得应有的利益，这不仅是相关的利益群体关心的事，更应该是政府关心的事。政府的政策主体地位，需要它们主动地把政策内容贯彻到实践中去，产生应有的政策效果，即从本质上讲，使得分配的利益到位。

比如，为了减轻农民负担，党中央、国务院曾多次制定了相关政策，三令五申地指出：严禁向农民乱摊派、乱收费、乱集资以及发生“打白条”等现象。然而在实际执行过程中，许多地方的农民负担仍然十分沉重，农民的实际利益受到了严重侵犯，使得他们产生了“被剥夺感”。很显然，中央政策是要真正减轻农民负担、保护农民利益的，但政策不能有效地落实，就意味着农民没有从中央政策中获得利益。

**（四）增进社会利益**

人们按照戴维·伊斯顿“分配”的思路理解公共政策显然是不够的，这就如同经济学所讲的那样，仅讲分蛋糕不行，还要做蛋糕。公共政策不仅要分配利益，更要增进全社会的利益。改革开放之初，由于“文化大革命”所带来的影响，“中国经济已走到崩溃的边缘”。为了恢复经济，促进经济的快速增长，政府出台了“让一部分人先富起来”的政策，农村实行“联产承包责任制”政策，其目的主要不是表现在利益的分配上，更多的是为了增进全社会的利益。增进全社会的利益与效率有关，分配全社会的利益则更体现在公平上。

**（五） 公共政策的本质**

我们认为，在对公共政策本质的理解上，应突出以下内容：①要实实在在地增进社会利益；②对全社会的利益进行分配；③基于多种利益关系的有选择的利益分配；④通过整合各种利益矛盾后的利益分配；⑤要在实践中得到兑现的利益分配；⑥要在增进社会利益中突出效率，在分配社会利益中突出公平。

2、试述公共政策学科的发展历程。

公共行政学家列夫林（Rivlin）指出，政策科学运动是当代西方社会科学发展乃至美国社会发生的一场无声的革命。公共政策科学在西方经历了创建、形成、自我批判反思和拓展新的研究方向等几个阶段。

（一）创建阶段

“政策科学”一词是由哈罗德•拉斯韦尔和丹尼尔•勒纳在1951年出版的《政策科学：近来在范畴和方法上的发展》一书中首先提出来的。该书对政策科学的基本范畴与方法等内容做出了规定，奠定了政策科学的基础。政策研究从此就建立在科学之上，并逐步形成一门独立学科。

公共政策学的创建和两次政策争论及一次学术讨论会有关。两次政策争论，一次是“罗斯福新政”的政策争论，另一次是由奥本海默事件引发的原子能政策争论。一次学术会议是指“关于国际关系的革命性、发展性学术讨论会”。

从20世纪50年代到60年代的美国公共政策学发展的基本特征，可以通过拉斯韦尔概括的公共政策学的六大规定性中体现出来。形成了以这六大规定性为特征的公共政策学的第一个范式，即第一个发展形态。日本学者药师寺泰藏将它称作第一个分水岭。拉斯韦尔这一代人对公共政策学的理解中有许多科学、合理的方面，如对民主主义和理论实证主义的合理性的赞赏、公共政策学的跨学科性、充分的时空观念的必要性、发展观念的重要性、政府官员应参与公共政策的深信研究等，这些对公共政策学的健康成长无疑是有帮助的。但是，由于这一时期行为主义事实上在美国的社会科学中已经占据统治地位，各门学科都普遍接受了行为主义，政治学中的行为主义完全取代了规范的、理性的研究传统。在这种背景下，拉斯韦尔等人创立的公共政策学完全浸染了行为主义的色彩。他们过分看重自然科学的方法，将这种方法等同于理性。他们唯一感兴趣的是对行为进行量化处理，用数据说话。人们在进行政策分析时，不考虑伦理价值，使公共政策游离于价值判断之外。而且，这一时期的公共政策研究也是与经济学相联结的。这一时期或这种范式的公共政策学，只重视自然科学，只有枯燥的数字，因而是一门“冰冷”“生硬”的学科。

（二）形成时期

西方公共政策学进入正式形成阶段的标志是以色列耶路撒冷希伯莱大学教授叶海卡·德洛尔（Yehezhe Dror）在1968年至1971年旅居美国期间，写出了被称为公共政策科学“三部曲”的《重新审查公共政策的制定过程》（1968）、《政策科学探索》（1971）、《政策科学构想》（1971）。

20世纪70年代，计算机的运用已经在一定的社会层面上得到了推广，政府在更为复杂的经济运行中的干预作用得到了进一步的增强。同时，随着“后工业化社会”的到来，公共社会问题增多。所有这些一方面要求政府制定出更为科学、合理的政策来引导社会发展；另一方面，要求政府将合理、科学的政策有效地付诸实施。显然，原有的公共政策范式已经不能适应这种需要了。

德罗尔批判了行为主义对公共政策学的妨碍。他指出行为主义具有以下几个弱点：不具备严格区分个别行为的微观理论和宏观理论；片面地接受所谓均衡概念；回避了复杂而生动的社会问题和社会戒规等伦理道德问题；容易陷于完美主义的泥潭。德罗尔指出，行为科学应该分为两大类，一类是纯理论行为科学，另一类是应用行为科学，以往的公共政策学过于强调应用行为科学，忽视了纯理论行为科学。

与这些要求相适应，美国在20世纪60年代后期和70年代前期出现了公共政策研究中的“超前倾向”，在70年代中期则出现了“趋后倾向”。政策咨询固然可以为政策制定提供必要的信息，但是公共政策决不仅仅是信息获取筛选与理论设计的结果，政治与行政方面的公共政策涉及政党、行政机构、利益集团之间的复杂利益关系，一项公共决策往往是各种利益冲突与妥协的结果，因此要研究科学、合理的公共政策制定就必须考虑政策制定系统的改进与完善。另一方面，一项好的公共政策仅仅制定出来是不够的，还需要去说服和组织贯彻。因此，公共政策的重要一环在于将制定出来的政策进行推行和实施。这样，对公共政策的研究就转向于对整个政策的生命周期进行探讨。

德洛尔面对崩溃的公共政策学，勇敢地进行了重建工作。他认为应当批判行为主义，对整个政策科学的基础进行建设。他主张对制定政策的系统加以研究，并提出了构建总体政策即制定政策的若干设想。这有力地推动了政策科学的发展。这是公共政策学的第二个范式，即“第二个分水岭”。

（三）自我批判时期

拉斯韦尔、德洛尔等人所提倡的政策科学研究范式由于其自身的局限性而在70年代之后的发展中碰到一些难题，主要表现在以下几个方面：一是将政策科学当作一种统一的社会科学，造成了在科学共同体中建立共识的困难，包括在划定范围边界、建立学科理论体系和形成特有研究方法等方面的困难；二是政策科学为自己确立的目标过于宏伟，难以在短时间内突破，而且它抽象地大谈改善全人类公共决策系统、端正人类社会发展方向，却回避了各个国家和地区的价值观念、意识形态和政治制度的差异；三是拉斯韦尔和德洛尔所确立的政策科学范式过分注重政策制定的研究，对政策过程的其他环节关注较少。这些问题一直困扰着政策科学的持续发展，到了20世纪80年代中期仍然未能得到解决。1986年，德洛尔在其新著《逆境中的政策制定》中，探讨了政策科学在近二三十年来的发展，提出了政策科学需要在十四个方面加以突破。

第一，加强政策价值观或公共政策与伦理关系问题的研究。政策科学可以说是对一般选择理论的研究，而选择则以价值作为基础。因此，价值、伦理问题在政策科学及政策分析中占有突出的重要地位，以至于有的学者如威廉·邓恩 （William Dunn）称公共政策学为应用伦理学。

第二，加强政策效率和比较公共政策方面的研究。在政策效率方面，西方学者并不仅仅局限于就政策的效率去考究效率，而是从两个更为深入的角度去研究政策效率问题。一个角度是从公共政策产生与运行及其生态方面去考究效率，尤其是对政策执行情况进行研究。另一个角度是从公共政策的比较中研究效率。这种政策的比较，不仅是就一个国家内部各项政策而言的，而且还对国家间的政策进行比较分析。另一个角度是从公共政策产生与运行的生态方面去考究政策的效率，深入探讨一项政策制定与执行的政治环境、经济社会环境、文化环境。

第三，开展政策信息多元化方面的研究，强调政策学家与政治家合作。西方学者认识到政策研究在提供分析技术，解决人类社会面临的问题方面的能力是有限的。政策研究只能促成政策的形成，但不能取代政策的决定。因此，政策科学家不应再自认为是政策方案的设计者，他的主要任务是要从诸如立法机关、联邦机关、州政府、地方政府、政党、宣传团体、法院等与政策制定和执行有关联的政策利害人那里获取政策信息；政策科学家的主要任务也不再是协助决策者找出一个解决问题的最佳方法，而是要在许多不同的政策利害人中，取得共识，制定出能够平衡不同观点和意见的满意政策。与此同时，政策学家认识到过去过分强调科学家和政治家各自拥有一套分离的价值标准与规范及政策科学采取中立的、远离政治的立场是不合理的。相反，政策学家应当在政治领域中发展政策科学规范，政策分析家应当与追逐权力的政治家合作，融入到政策制定过程之中，与政策制定者成为知识上的伙伴。

（四）拓展新的研究方向时期

　　 20世纪90年代，西方公共政策的研究主要表现出两种趋势。一种趋势是对原有的研究主题进行深化；另一种趋势是拓展新的研究方向。关于对原有主题的深化研究主要集中在两个问题上：一个问题是公共政策的伦理、价值；另一个问题是公共政策与公共管理的关系。

　　关于拓展新的研究方向，也主要集中在两个方面：一是开辟新的研究领域，增强公共政策的应用性；二是加强理性意识形态，由传统的政策决策研究转向政策调查研究。在开辟新的研究领域方面，公共政策学家将研究的兴趣转向一系列新的社会问题，如电脑犯罪、信息政策、试管婴儿、温室效应等。因为这些新的社会公共问题既是对人类的挑战，也是对公共政策研究的挑战。不少研究者感到单靠以往的纯客观研究方法不能完全解决这些问题，还必须采取以后实证主义为主体的主观研究方法。

　　以往公共政策学家过于重视以经济与技术理性为主体的政策抉择研究；总是强调如何使“利益最大、损失最小”，强调如何依据政策制定者的偏好，排列方案的优先顺序。这种研究方法在实际生活中已暴露出弊端。许多政策学者转向政策调查研究。他们认为不存在一个最佳的即能为社会全体大众接纳的政策。所谓好政策就是具有法律正当性的政策。为此，就必须通过政策调查、政策辩论获得合理性，并由此确定出是否接受某项政策的前提条件。

从时间（纵向）上来看，西方公共政策科学的发展走过了一条创建—形成—批判—拓展的道路。从空间（横向）上来看，西方公共政策科学的发展走过了一条学科化—组织化—产业化的道路。

公共政策的学科化，表现在从20世纪70代起美国各大学纷纷建立了政策科学、政策分析等专业，与政策科学相关的课程相继开放，培养了不同层次的公共政策学人才。

公共政策的组织化是学科化发展的必然趋势和组织保证。政策科学的组织化，表现在各国的官方、半官方和民间的政策研究组织（PSO）应运而生。组织化的范围也包含各种形式，如地区性的、国家性的、洲际性和国际性的。组织化的研究方向也各有不同，有专门的政策研究机构，有首脑参谋智囊，有政府决策思想库，有专门的政策审核程序机构，有政策评估监测中心等。

公共政策的产业化是公共政策学科化和组织化的必然结果。它表现在不少发达国家已经建立起一支以政策分析和政策评估为职业的队伍。这支队伍在政府内外、各行各业都发挥着分析、评估、咨询、决策的作用。这支队伍或是以各种组织的名义承接包括政府在内的各种委托人的政策分析项目，或是以政策研究组织与个人的身份受聘于政府、公司、国际组织和企业集团。政府本身由于控制与监督职能的需要也设立了官方的政策研究、政策分析、政策评估机构。

**第二章 公共政策主体 答案**

一、单项选择题

1、D 2、A 3、B 4、C 5、A 6、D

二、多项选择题

1、ABCD 2、BC 3、ABCD 4、AB 5、AB

**三、**名词解释

1．公共政策主体 ：是指直接或间接地参与公共政策过程的各个环节，对公共政策的制定、执行、评估和监控等活动有影响或试图施加影响的个人、团体或组织。

2．立法机关：立法机关是公共政策主体最重要的构成因素之一，其主要职责是制定法律和政策。在不同的政治体制和政策环境下，各国的立法机关所拥有的权力不尽相同。

3．利益集团：它代表成员的利益，履行团体利益聚合功能。一个国家的政治民主程度、经济文化水平、利益分配状况等会影响利益集团的发展状况、活动方式和作用大小。利益集团的的财力资源、社会地位、组成方式、团体规模、凝聚程度、领导技巧、成员素质、竞争性组织是否存在等因素都会影响一个国家的公共政策行为。

4. 公民：公民是指具有某国国籍并依照该国宪章享有权利和义务的人，它表明一个人对国家的隶属关系，既包括统治者，也包括被统治者。

5. 思想库：思想库或脑库是由专业人员组成的跨学科、跨领域的综合性政策研究组织，是政策主体非常重要的构成因素。

四、简答题

1．我国公共政策过程中官方决策主体的构成。

官方政策主体是指处于政治体制之内，拥有并行使法定决策权力、能够主导政策制定过程的组织或人员，一般囊括立法机关、行政机关和司法机关，这三大系统分别掌握着立法、行政和司法三种权力，各司其职，彼此独立却相互制约，依照国家宪法赋予的权力制定各类公共政策。在我国，官方决策主体主要包括立法机关、行政机关、司法机关和执政党。

2．行政机关制定的政策有别于立法机关的特征。

行政机关制定的政策有别于立法机关，其具备以下两大特征：一是具体性，行政机关制定的政策绝大部分是把同级党委和人大所制定的政策具体化；二是补充性，对党和国家权力机关制定政策尚未涉及的领域，行政机关制定出一些补充性的政策规定。因此，行政决策在我国公共政策过程中同样扮演着非常重要的角色。

3.大众传媒在政策议程中的作用。

大众传媒在政策议程中扮演着不可替代的角色。

第一，在政策议程设定阶段，大众传媒可以看作“守门人”和“议程建构者”。传媒不是机械地反映政策问题，而是对政策信息和问题进行整理、加工、筛选之后，才传递给社会大众，与其说他们是在“反映”现实，不如说是在“建构”现实。

第二，在政策议程创建之后到政策正式出台的中间阶段，往往是各种相关力量进行表达和游说的关键时期。大众传媒在这个环节中所扮演的角色可称为“要求通道”和“议题游说者”。大众传媒能够及时、有效地向官方决策者反映社会公众的政策诉求，在政策网络中搭建起政策主体之间进行政治沟通的桥梁，帮助官方决策者打开“政策之窗”。

第三，在正式政策出台之后，大众传媒主要扮演“政策的宣传者和监督者”的角色。传媒是社会舆论的导向标，官方决策者往往借助传媒的力量发挥公共政策的导向功能，通过宣传政策思想和理念，引导或规制人们的行为，从而实现有效的社会控制，促进政策系统的良性运行。

4.专家政治指导派产生的条件。

专家政治指导派是基于如下事实和逻辑产生的：

（1）随着社会政治、经济的不断深入发展，社会中各个决策领域的复杂性和相互依赖性不断加强，旧知识范式已失去效力，越来越依赖新的知识范式。

（2）当代社会问题越来越需要专业政策分析人员通过提出或运用新的专门知识来解决。

（3）政策选择在技术上的复杂性，为高水平的专业政策分析家直接介入政府决策过程提供了广阔的空间。

（4）地位较高的专业政策分析人员直接参与决策过程，增强了他们对重要决策施加影响的能力。

（5）政治家对专业政策分析家的依赖性不断增长，本身就削弱了政治家原有的决策权力，政府决策权事实上已经开始从政治家向政策分析家转移与分散。

5.政策主体能力提升的困境。

我国公共政策主体能力提升的困境主要表现在以下几方面：

第一，决策体制建构较差。从转型期的具体实践来看，现代公共管理者对公共决策体制的建构能力有待提高，科学、合理的决策体制通过分工合作集思广益，有利于提高政府决策的科学化和民主化。

第二，利益协调机制欠缺。多元利益的共存对政策主体调控利益关系的能力提出了很大的质疑。利益协调机制的欠缺则是政策主体利益关系调控能力不足的体现，多元利益直接作用于许多重大、复杂的公共问题上，将会对公共政策的质量形成威胁。

第三，政治沟通渠道受阻。政治沟通，既包括不同或相同部门间政府官员的内部沟通，也包括政府与公民间的外部沟通。政治沟通渠道的不顺畅，不仅造成政府内部的决策效率下降，行动受阻，也降低了政策系统输入端的民意提取质量。

第四，资源配置不够均衡。政策主体往往都是理性经济人，在利益诱惑面前，政策主体所采取的行动往往背离最广大人民的公共利益，造成有限资源的不公平分配。这对公共政策主体能力的提升也是一大挑战。

**第三章 公共政策客体 答案**

一、单项选择题

1、A 2、B 3、C 4、B 5、A 6、B

二、多项选择题

1、ABC 2、ABD 3、ABCD 4、BCD 5、ABC

三、名词解释

1. 公共政策客体：是指公共政策所发生作用的对象，包括公共政策所要处理的社会问题和所要发生作用的社会成员（目标群体）两个方面。一方面，公共政策的直接客体是社会问题，公共政策的制定是围绕着社会问题展开的，只有首先界定好社会问题，才有可能制定良好的公共政策。另一方面，公共政策是通过调整和规范社会成员的行为来达成政策目标的，社会成员或目标群体则构成了公共政策的间接客体。

2. 社会问题：是指一定数量的社会成员感知其期望的目标、价值或镜框，与现实获得的价值、利益或境况存在显著差距，因而通过各种方式将其缩小差距的要求公之于众，以争取社会同情与支持，并谋求引起政府关注和予以解决的一种情形。

3. 目标群体：就是那些受公共政策规范、管制、调节和制约的社会成员。公共政策的一个主要目的就是通过规范目标群体的行为和目标群体之间的关系来调整社会利益和分配社会价值，因此目标群体作为政策对象，关系着政策的最终实现和完成，故而研究政策过程中的政策目标就显得十分重要。

四、简答题

1. 现代社会问题的新特点有哪些？

21世纪以来，科学技术特别是交通与通信技术的迅速发展、全球化程度的日益提高以及社会结构的迅速变迁，导致公共管理领域发生一系列变革，使社会问题呈现出新的特点。

**（1）全球性**

随着全球化的不断推进，世界逐渐连成一个整体。一系列社会问题时隐时现，原本属于某个地区或国家的社会问题也开始突破局域的限制，成为全球关注的全球性问题。

**2.突发性**

随着经济、社会的快速发展,人类所面临的自然灾害、事故灾害、公共卫生事件和社会群体性事件等社会问题越来越多，这些问题的到来或毫无征兆，或是社会矛盾积攒到一定程度的突然爆发。

**3.结构不良性**

根据赫伯特·西蒙的分类，社会问题分为结构优良问题和结构不良问题。现代社会问题具有结构不良性的特点，如在不同时期不同背景下，环境保护的具体内容和本质完全不同。

**4.复杂动态性**

当代社会问题并不是单一维度的，而是不同维度之间交互缠绕、相互影响形成的。有学者指出，当代社会问题具有“复杂动态性”的特征，即社会问题是由多种维度的因素相互渗透、相互缠绕纠结而成；这些不同维度的问题相互联系、相互作用；不同维度的问题又不断变化、发展，不断改变社会问题发生发展的方式与方向。

2.对目标群体边界的确定和研究需要注意哪些问题？

对目标群体边界的确定和研究应当注意以下几点：

**（1）目标群体与政策共生共存。**

**（2）目标群体的边界因政策而异。**

**（3）目标群体的边界确定要适当。**

3.政策目标群体对政策的影响和作用？

**（1）政策目标群体对政策制定的影响**

政策目标群体作为政策的被影响者，与政策过程有着最直接的关联，同时在实际社会操作中，政策目标群体在一定程度上又与政策主体的身份有所重合，因此政策目标群体为了维护自身的利益，会通过各种可能的渠道参与和影响公共政策的制定。换言之，政策的目标是对政策目标群体的利益进行调整，而政策目标群体的范围往往包含不同的阶层和利益集团，它们的利益需求不同，这些不同的利益需求之间的相互交流、彼此影响和冲突撞击也就形成了相应的利益关系，各利益群体都会试图去影响政策的具体方案，使其有利于自身利益需求的实现。政策的制定过程充满了各利益群体之间的角逐，政策制定过程其实也就是一个均衡各利益关系的过程。

**（2）政策目标群体对政策执行的影响**

政策目标群体对政策的理解和认知程度、支持和顺从程度，直接影响和决定了政策执行的顺利与否和政策的有效性。在政策执行的过程中，作为政策的受众，政策目标群体会对政策执行产生反作用，具体表现为：一方面，目标群体可以促进和监督对其有利的政策方案的执行；另一方面，目标群体可以妨碍对其不利的政策方案的执行。当政策执行与政策目标群体发生利益矛盾和利益冲突时，政策目标群体一般会采取对抗的形式对政策执行行为表示反抗，或者通过越级上访的形式向政策执行主体的上级机构表达对公共政策执行的不满。

4.影响政策目标群体态度取向的因素有哪些？

影响政策目标群体态度取向的因素主要有三个，即客观因素、主观因素和环境因素。

**（1）客观因素**

影响政策目标群体态度取向的客观因素主要指的是政策主体及政策内容方面对政策目标群体态度取向的影响。

**（2）主观因素**

影响政策目标群体态度取向的主观因素主要体现在政策目标群体的利益需求、政策目标群体对政策的理解和认知程度以及政策目标群体对政策的参与程度三个方面。

**（3）环境因素**

影响政策目标群体态度取向的环境因素主要有政策环境因素和文化环境因素两个方面。

5.如何理解公共政策主客体的互动？

在政策制定和执行过程中，政策主体和客体之间不停地进行互动，主体带着一定的意向和目的去认识和改造客体，客体又不断向主体施加影响，政策系统的基本功能就是在这种相互趋近的双向运动中实现的。

首先，这里的政策客体主要是针对公共政策的目标群体而言的。由于公共政策系统及其运行过程的高度复杂性，公共政策的主体与客体之间无疑存在着较为强烈的互动。

当然，由于公共政策系统及公共政策过程的复杂性，公共政策主体和公共政策客体的划分只是相对意义上的。作为公共政策客体的目标群体和公共政策主体之间是相互作用、在一定条件下相互转换的。一方面，对于许多处于中间层次的人、团体和组织而言，他们往往充当了政策主体和政策客体的双重角色，也就是说，公共政策主体在某些情况下可以作为客体而存在，公共政策客体也可以作为主体而存在。另一方面，公共政策主体对公共政策问题的界定和解决问题的目标直接规定了目标群体的范围和性质，而目标群体并不是消极被动的，而是具有能动性，对公共政策主体起着反作用。

**第四章 公共政策环境 答案**

一、单项选择题

1、A 2、B 3、C 4、B 5、A 6、D

二、多项选择题

1、AB 2、ABCD 3、ABC 4、ABCD 5、ABCDE

三、名词解释

1.政策环境：可以视为处于特定公共政策系统边界之外，能够对该系统的存在、运行与发展产生直接或间接影响的系统外部各种因素的总和。

2.国内政策环境：国内政策环境是指一个国家的社会状况和自然状况，包括国家的基本政治制度、历史、行政区划、国土与资源、人口与社会、国民经济、人口状况、军事国防、科教文体等，我们把这些总成为基本国情。

3.文化环境：文化环境是指对政策系统的生存、发展和运行产生直接或间接影响的一个国家或地区的社会风俗习惯、历史传统、教育水平、宗教信仰等。4.知识化：是指知识作为一种生产要素和资源，被人们吸收、创新，转化利用，从而提高个人素质，改变生产生活方式，促进生产力发展的历史过程。知识化是经济发展的基础，而经济则又成为知识化的重要载体。

5.政治制度：是指一个国家的权力构成及运行的组织制度，即居于统治地位的阶级采取何种形式组织政权，以使政权得以运作的规则体系，它具有权威性、阶级性、党派性的特征。

四、简答题

1.现阶段我国经济社会环境的主要特征。

我国的经济社会环境的主要特征主要有四个：

1. 生产力发展很快，综合国力显著增强，市场经济体制继续完善；
2. 经济结构矛盾突出，经济增长方式逐渐由粗放转向集约；
3. 不均衡的经济社会二元结构仍然较为突出；
4. 新型社会阶层不断出现，社会各阶层、集团的利益分化加剧。

2.政治法律环境的内容。

具体包括三个层面：

第一，既有的规范性法律政策体系，如宪法、基本法律、行政法规、行政规章、国家政策等。这些因素规定并保障了公共政策系统中权力和资源的分配，保证了公共政策系统运行的协调性、规范性和科学性，同时影响新政策的原则方向。

第二，涉及实际政治权力分配的国家政权制度，如整体制度、国家结构形式、议会制度、政党制度、选举制度、舆论控制制度、决策制度等。它会在很大程度上影响决策主体的构成、民众参与决策的机会及深度，也会影响政府决策内容的偏好。

第三，国内政治形势及特定时期的政治人物。任何国家及政府在特定的时期都有其特定的奋斗目标。

3.国际政策环境的主要趋势和特点。

国际政策环境的主要趋势和特点有三个，即全球化、信息化和知识化。

（1）全球化。全球化通常是指国与国之间的界限和各国制度的差异界限趋于模糊，甚至消失。它是以市场化与信息化为基础，不以任何国家、任何人的意志为转移的历史发展进程。

（2）信息化。信息化与全球化相互交织，推动着全球产业分工深化和经济结构调整，重塑着全球经济竞争的格局。信息化的一个重要表现就是近年来电子政务的发展。

（3）知识化，是指知识作为一种生产要素和资源，被人们吸收、创新，转化利用，从而提高个人素质，改变生产生活方式，促进生产力发展的历史过程。知识化是经济发展的基础，而经济则又成为知识化的重要载体。

4.如何理解全球化。

首先，全球化是经济全球化的过程。

其次，全球化是与信息化和知识化相伴相成的过程。

再次，全球化是国际主体参与全球事务的过程。

最后，全球化是文化相互冲击、融合的过程。

五、论述题

1.试论述政策环境与公共政策的互动关系。

公共政策与政策环境之间是一种辩证统一的关系，两者相互联系、相互依存、相互影响、相互作用。政策环境是政策赖以产生和发展的先决条件，决定和制约着政策的特性和功能，居主导地位。换句话说，公共政策环境必须适应政策环境，有什么样的政策环境，就必然有什么样的公共政策。反之，公共政策对政策环境也具有一定程度的反作用，它在适应政策环境的前提下，又可以能动地利用和改造政策环境。

（一）政策环境对公共政策的影响

在政策制定过程中，政策主体首先要实事求是地认识环境、把握环境，并了解各种优势和弊端，预测政策实施的可行性和政策运行过程中可能遇到的各种问题，尊重和适应政策环境。可以说，政策环境对于政策的基础性影响是全方位的，有时甚至可以说是决定性的。

一般来说，政策环境的现实需要是政策制定的前提，政策环境的性质决定了政策的性质，而政策环境的发展变化也必然导致公共政策的发展变化。

（1）自然地理环境对公共政策的影响。自然地理环境与公共政策有着紧密的联系，影响着公共政策的内容与方向，为公共政策提供了必要的物质条件和可能的选择空间。在一定层面上，我们可以说自然地理环境是公共政策的前提条件。（2）经济社会环境对公共政策的影响。经济社会环境对公共决策的影响是立体式的，贯穿于公共决策的始终。经济社会环境是公共政策制定的基础，同时又影响和制约着公共政策的制定与实施。经济社会环境是人类生存和生活的最基本的环境条件，同时也为公共决策提供了必要的物质条件，公共政策主体总是依据本国、本地区的经济状况、利益矛盾、资源分配等因素来制定和推行适当的公共政策。因此，政府要想制定出合理的政策方案，并使其取得预期效果，首要的和根本的一条就是从本国或本地的实际情况尤其是社会经济发展的现实出发。可以说，经济社会环境是一国或地区的公共决策的最重要的依据。

（3）政治法律环境对公共政策的影响。在政治法律环境中，对公共政策直接影响最强的是政治制度。政治制度规定了公共政策主体的政治地位及决策的运行程序，规定着社会种利益要求进入政策议程的途径和方式。不同的政治制度对公共决策权力作不同分配，规定着不同的实际决策机构，采用着不同的决策程序。

政治法律环境同时影响了公共政策的合法化程度。公共政策的合法化程度取决于两个因素，一是公共决策本身的合法性，二是公共政策所处的政治法律环境的法制化状况。只有两个条件都满足了，公共政策的合法化程度才能得到切实有效的保障。

（4）文化环境对公共政策的影响。文化环境贯穿于公共政策全过程，在不同程度上影响着公共政策问题的提出，决定着公共政策执行的认同感和执行效力，构成政策评价所依据的重要标准。文化环境，特别是政治文化环境，为公共政策的制定提供了强大的智力支持，为公共政策的执行提供了必要的精神动力，也是政策评估的重要依据。

（5）国际政策环境对公共政策的影响。一般来说，国际政策环境对公共政策的影响主要体现在三个方面：国际政策环境的变化开辟了全新的公共政策领域，国际政策环境导致了公共政策主体的国际化，国际政策环境对公共政策的价值选择产生了重要影响。在既充满机遇，又潜伏危机的国际环境中，各国政府在制定和实施公共政策时，一方面需要强化国际合作的政策途径，通过双边、多边合作发展自己；另一方面，也要善于利用国际规则，依靠实力参与竞争，在竞争中实现合作与双赢。

（二）公共政策对政策环境的反作用

政策环境在决定和制约公共政策的同时，也受到公共政策对其产生的能动反作用。公共政策系统是一个不可分割的有机整体，从实质上来讲，该系统就是“适应环境、利用环境、改造环境”的全过程，它通过不断调整来实现与环境的功能耦合，同时通过自身的特性来影响环境的优化提升。制定公共政策，就是为了正确认识和合理发挥这种能动作用，充分利用政策环境中的有利因素，抑制不利因素，以适度改造环境，达成既定目标。比如，改革开放以来，各级政府通过一系列公共政策，转变职能，界定产权，通过对经济社会利益的权威性分配和再分配，建立现代企业制度，释放了企业生产力，重塑了经济社会环境，为市场经济的发展提供了条件。

当然，公共政策对于政策环境的反作用是一把“双刃剑”，如果运用得当，就能达到改善政策环境的目的，使政策环境不断得到优化，按照公共政策的目标区发展，产生积极影响；反之，就会使政策环境不断恶化，成为政策环境健康发展的羁绊，产生消极影响。所以，不能过分地、随意地强调公共政策对政策环境的反作用，必须遵循客观规律，顺应历史潮流，依靠科学的方法来进行决策；必须从系统的角度，考虑环境因素之间的关系，最大限度地控制冲突与混乱，促进有序、和谐发展。