



## § 2. 公共政策的议程

政策议程的涵义 (3-2-1)

政策议程的类型 (3-2-2)

政策议程设立模式 (3-2-3)

# 公共政策议程的涵义

公共政策议程（public policy agenda）是产生政府要解决的公共政策问题的过程。

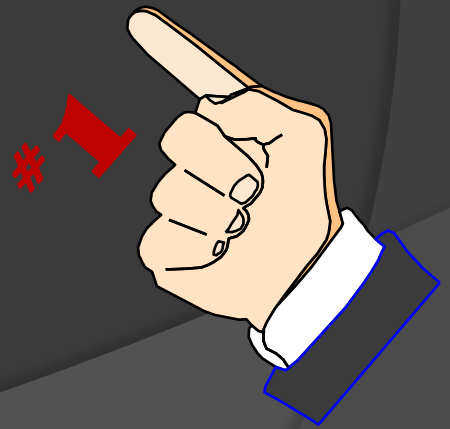
在政策议程中，社会公共问题进入到由政策行动主体构成的政策系统，在经过多方竞争、协商后，产生出政府特别关注的、并且是在它的公共责任和能力范围内的，下决心要加以解决的公共政策问题。

政策议程通常是由一组程序所构成的政策主体的行动总和

# 公共政策议程的重要性

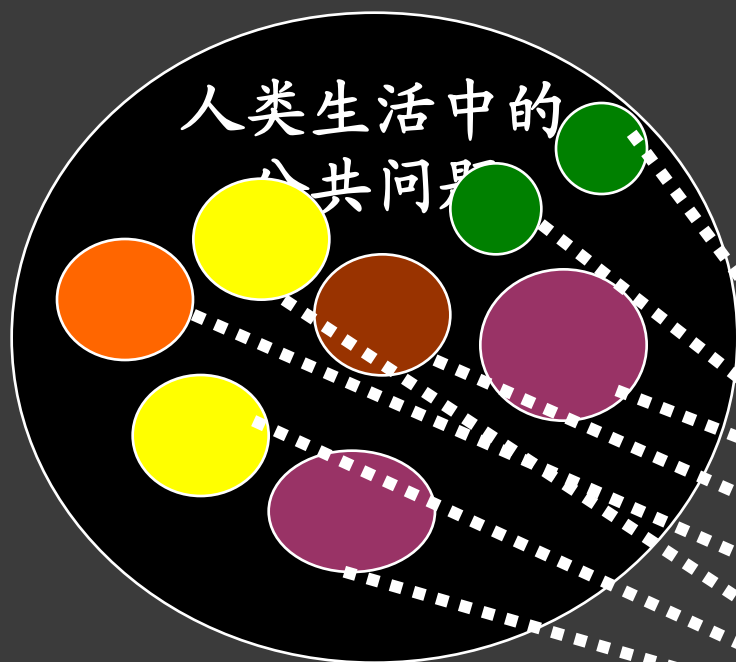
## 政策议程才是政策过程的首要环节

许多人都认为公共政策过程应当从发现和确认公共政策问题开始，但在实际的政策活动中，首要的和最初的环节却是公共政策议程的设定。

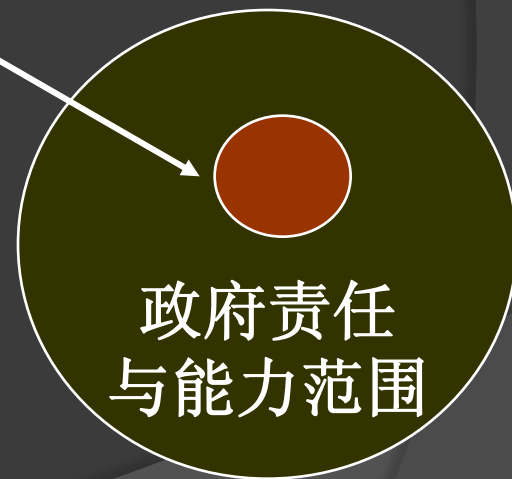
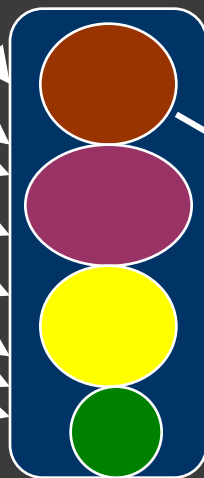


# 政策议程是列出的筛选问题的清单

约翰·金通在给政策议程下定义时指出，议程是罗列一些主题或问题的清单，这些问题或主题是政府官员和政府以外与政府官员有密切往来的人们在一定时期内十分关注的问题。在政府官员应该关注的众多问题中，真正的想认真解决的是其中的一些问题而不是另外的问题。因此，设定议程的过程就是将所有问题中真正成为关注焦点的问题筛选到列表中的过程。这一定义既指出了政策议程具有问题清单的性质，又指出了它在形成中运用了筛选机制。



政策议程  
问题编目  
问题排序



# 政策议程是争夺政府吸引力的机会

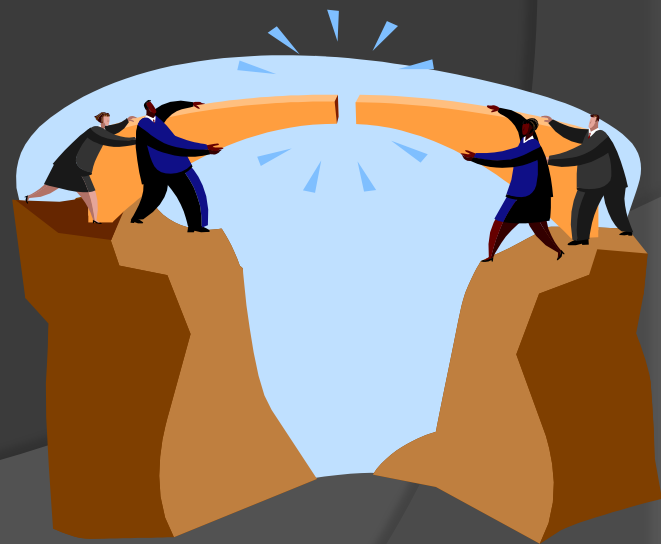
政策学家罗斯从静态的不同利益需求和动态的竞争、转化相结合的视角界定了政策议程，他认为，议程设定就是把“不同社会群体的需求转化为议程上的项目，以及争夺公共官员注意力的过程。

# 政策议程由一系列程序构成

公共政策议程是由一系列程序构成的过程，首先是社会公共问题要进入由政策行动主体构成的政策子系统的范围，

其次要经过不同利益团体、不同政治党派、政治精英的博弈、协商，

最后再由政府部门在深思熟悉后确定为决心要加以解决的公共政策问题



# 公共政策议程的类型

## 系统性的议程

又称为非正式议程，是指一定范围内的政策相关者所共同持有的、可供讨论的所有方案，这些议案是值得公众关注的议案，也是现存政府合法管辖范围之内应该涉及和处理的问题和事件。

这种议程在政策活动中通常只占少数。





# 制度性的议程

又称为正式议程，是指有权威的决策者明确表示积极而慎重地要加以解决的社会公共问题。

这种议程在政策活动中占到多数。



## 系统性议程与制度性议程的联系

从逻辑进程来考察，两类议程也存在联系。从社会公共问题发展到政策程序的开启，必然要经过两个阶段。第一个阶段是由社会公共问题进到系统性的议程，第二阶段才是由系统性的议程进展到制度性的议程。

# 实质性议程

实质性议程处理的是引起人们综合性关注和回应的议题。在实质性议程中，有些议题非常重要且具有分歧性，通常会引起公众和公共政策制定者之间的严重争议，甚至会引发重大的冲突。

# 象征性议程

在这种议程中，人们注重的是价值而不是资源，牵动的是社会共同体的共同意识，而不是个别群体的经济利益。

汉纳·皮特金(Hannah Pitkin)曾指出，当我们说某事是象征性的，我们其实是在强调激发感情和态度的象征力量。我们是在号召关注一种模糊、松散和并不公允的参照背景。

# 实质性与象征性议程的区别

实质性议程是政府下决心要立即解决，并试图通过具体行动来解决的问题。

象征性议程是政府只是表态重视某些问题，并不想立即采取行动来解决的问题。

# 公开性议程

是指那些进入公众视野，在社会层面受到广泛关注并展开讨论、或者在政府层面受到应有关注，分享到政治聚光灯照射的社会公共问题的议程。

实质性议程与象征性议程，公众议程与政府议程，都属于公开的议程。



# 隐蔽性议程

如果一个社会公共问题是公众很少注意的问题，或者仅仅是弱势群体所主张的问题，并且它还落在任何政府部门管辖的范围之外，它也就肯定会被排除在公开辩论之外，这样的议程就是隐蔽的议程。

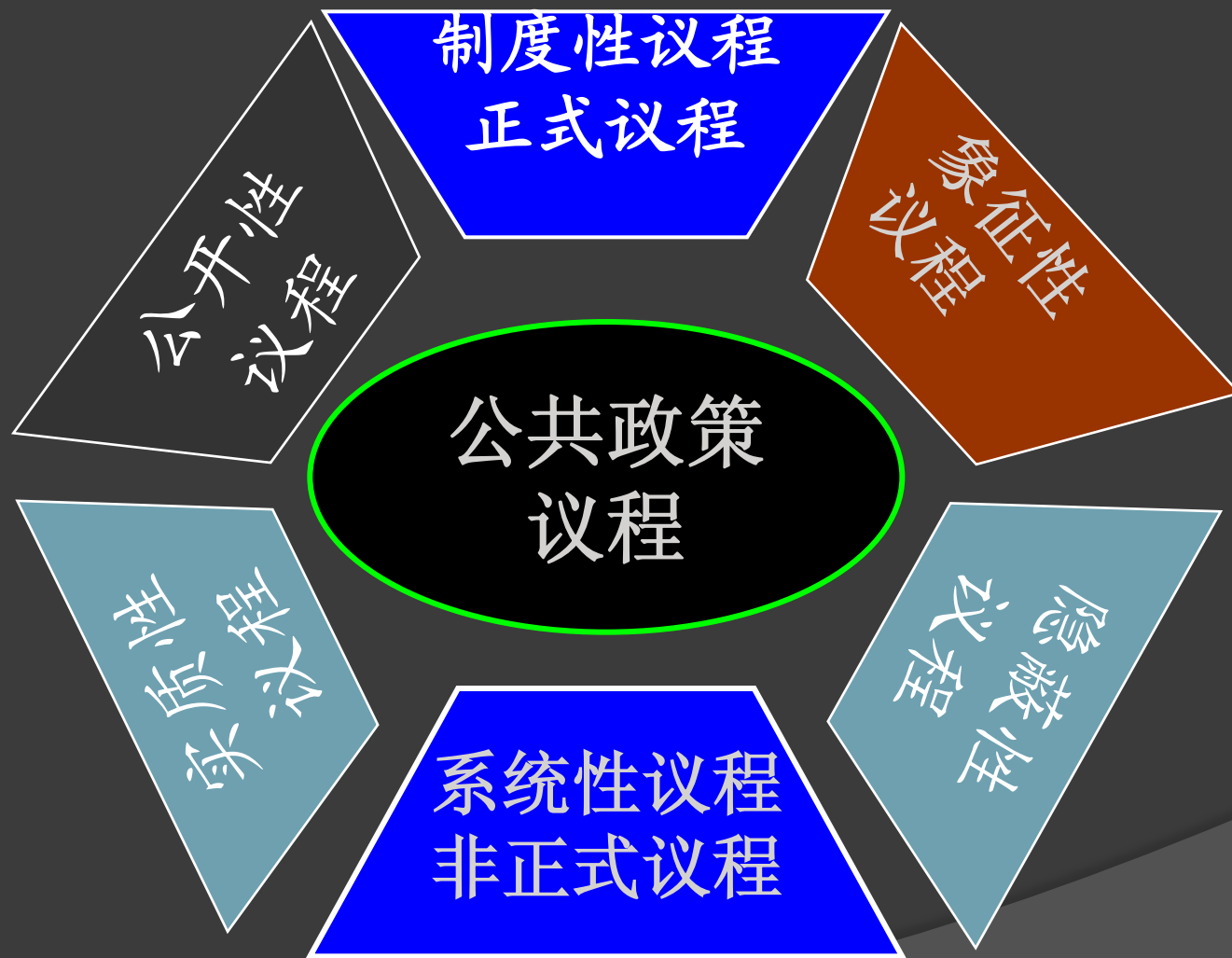


# 公开性议程与隐蔽性议程的区别

在公开性议程中，政府提出的议程中通过行动要解决的问题和实际试图解决的问题是一致的。

在隐蔽性议程中，政府提出的议程中声明要解决的问题与实际解决的问题可能是不一致的。





# 公共政策议程设立的模式

## 影响公共问题进入议程的因素

- 公共问题性质（公众关切、与政府责任能力的关联）
- 政治领导考虑（信仰、抱负、形像）
- 利益集团影响（利益、沟通、游说）
- 突发事件爆发（矛盾显露）
- 社会运动出现（公众压力）
- 大众媒介报导（舆论压力）
- 国际势力介入（国际压力）

# 外在催生型模式 (out-initiative model)

起催生作用的主体  
专家学者  
利益集团  
民间组织  
公利维护者

政府  
政策议程

外在催生步骤  
非政府团体创始，  
经扩散至公众议程，  
再介入政府

# 政府动员型模式（Gov.mobilization model）

起催生作用的主体  
政党组织、政  
府机构及领导  
人

政府  
政策议程

政府动员步骤  
扩散转化为政府行动议题、  
行动议题再转化为议题项目

# 内在催生型模式（inside-initiative bmodel）

起催生作用的主体  
政府机构内  
部人员

政府  
政策议程

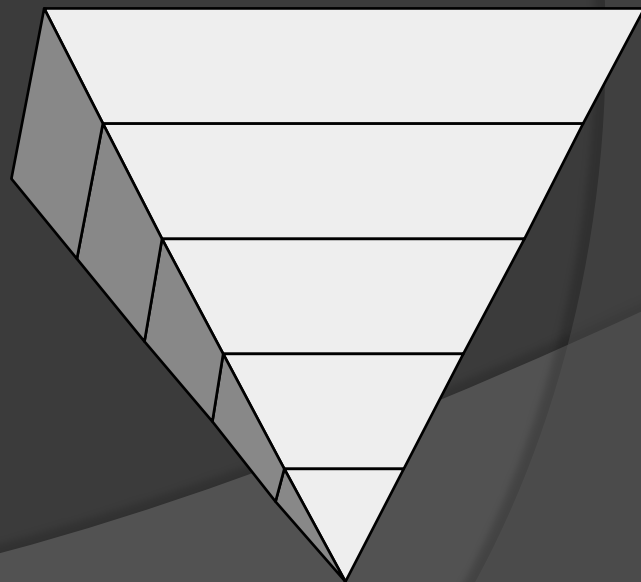
内在创始步骤  
由政府机构人员创始，  
扩散至认同团体，  
向决策者施加压力

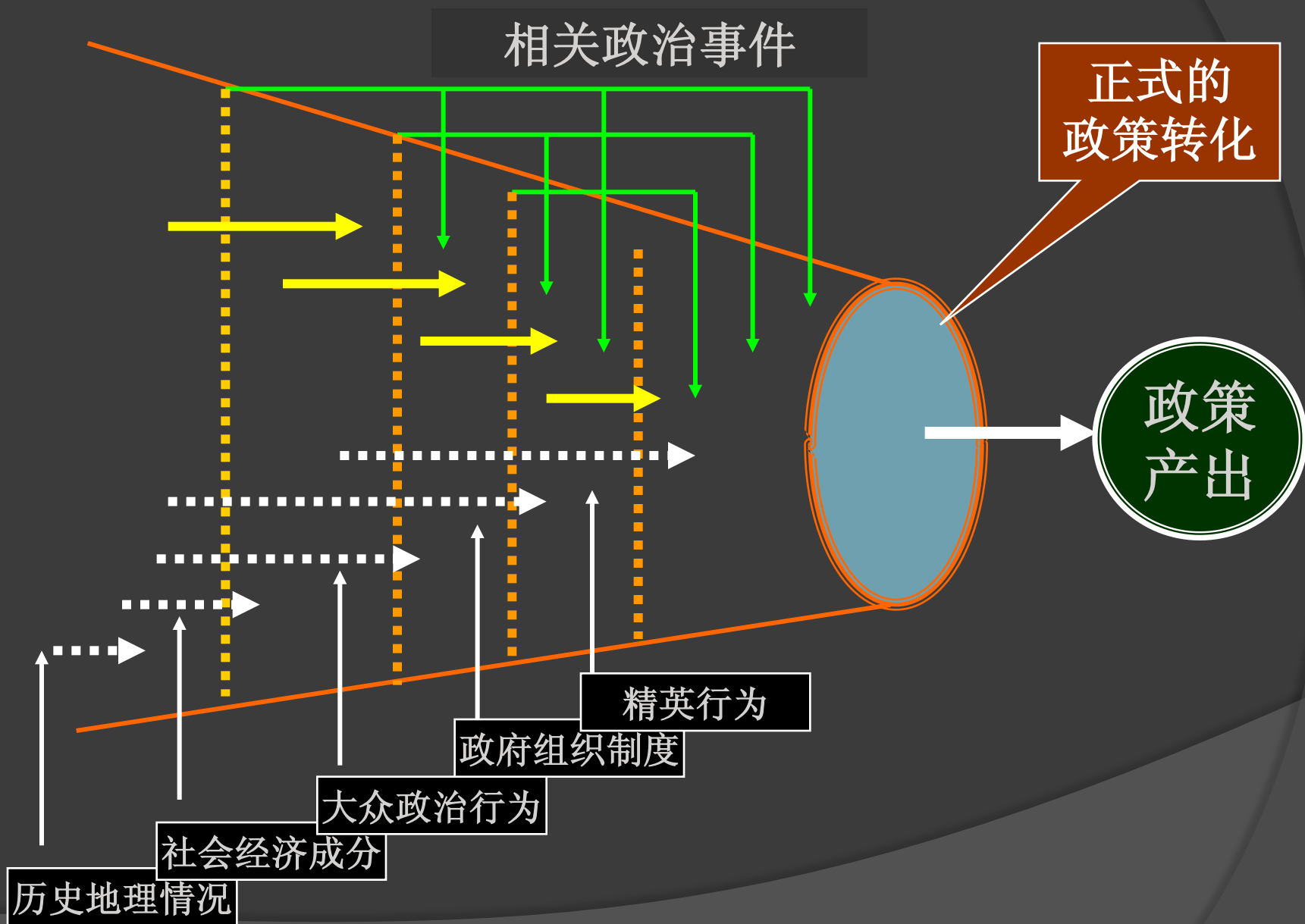
## 多重因果漏斗模式

在公共政策过程中存在一个因果关系的漏斗，在相关的政治事件的作用下，因果关系从历史——地理环境，向社会——经济综合，向大规模的政治行为和政府机构移动，向精英行为和正式政策集中集聚，最终产生政策输出

# 装入政策漏斗的因果关系

- 相关政治事件
- 历史地理情况
- 社会经济成分
- 大众政治行为
- 政府组织制度
- 精英行为







# 多源流模式

公共政策活动是围绕公共问题的显露、人们对它的确认和最终以行动加以解决的逻辑线索而展开的（政策问题）。

解决公共问题的政策行动方案又是在一系列的分析论证和论辩选择中确立的。（行动方案）

而这些活动又都和政治生活中某些特定因素的相互作用联系在一起。（政治条件）

# 公共政策要素源流

## the multiple-streams framework

可以将公共政策议程看作是三条原先是各自相对独立的源流，在一定的条件下，汇集到一处，进入到一个窗口，从而成为解决问题的政治决定和政策采纳的过程

问题源流  
ProblemStream

政策  
窗口

政治源流  
PoliticalStream

政策源流  
PolicyStream

指标变化（问题情境）

焦点事件（危机）

反馈（民众议论）

预算约束（责任许可）

问题界定



问题源流  
ProblemStream

政策共同体（网络成员）

“原始政策鲜汤”周围

“漂浮”的政策意见

一些政策主张被取消掉

一些政策主张被合并为新提案

一些政策主张被长期忽略

一些政策主张一直独立存在



技术可行性

价值一致性

科技水平

公众接受程度

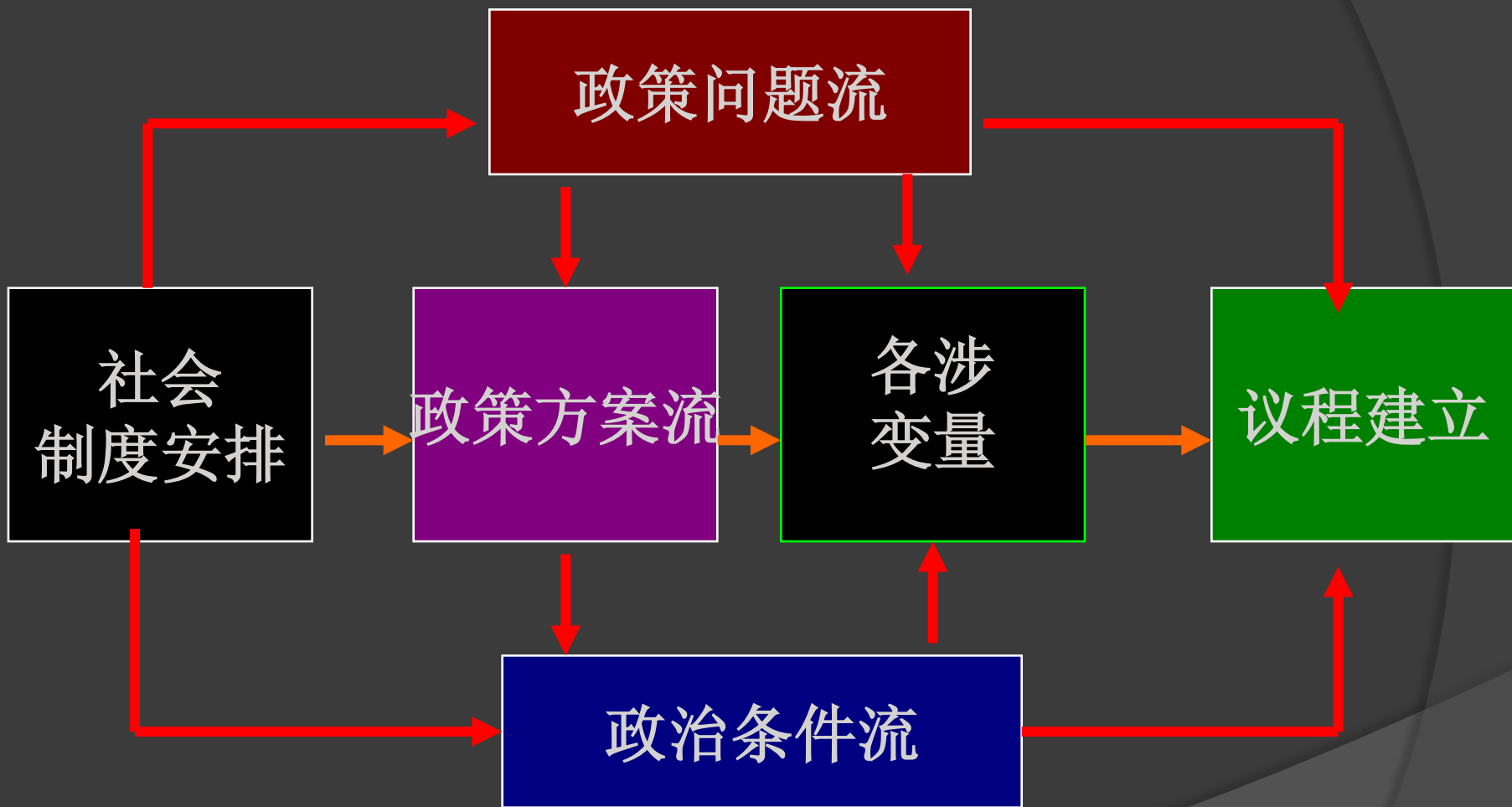
时尚特征

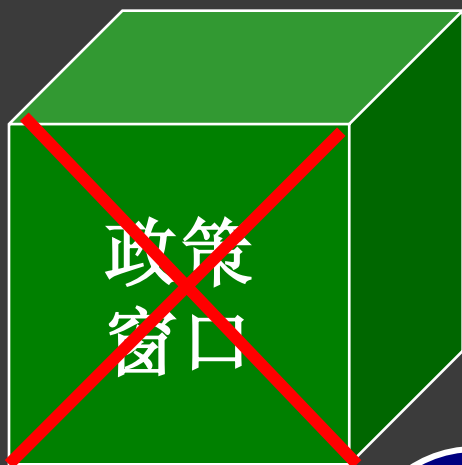
知识存量

政策源流  
PolicyStream

民族情绪与公共舆论  
选举政治与政体变化  
法律权威  
利益集团  
诸多因素能否达成一致认识

政治源流  
PoliticalStream





一旦窗口打开了，它就不会开得太久。思想的火花会一闪而过。一个给定的开端不会永远存续下去

### 政策窗口关闭的原因：

- 政策制定者已经将政策阐述清楚了
- 政策制定者没有付诸行动
- 没有可供选择的政策备选方案
- 打开政策窗口的人不再具有权力
- 重大事件和焦点已经消失