

PEARSON

公共行政与公共管理经典译丛

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

经典教材系列

Public Administration and Public Management Classics
“十五”、“十一五”国家重点图书出版规划项目

公共政策分析导论

(第二版)

[美] 威廉·N·邓恩 (William N. Dunn) 著

谢明 杜子芳 等 译
谢明 校

Public Policy Analysis
An Introduction

(Second Edition)

中国人民大学出版社

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

Public Administration and Public Management Classics

公共政策分析导论

(第二版)

邓恩 (William N. Dunn) 著

谢明 杜子芳 等 译
谢明 校

Public Policy Analysis

An Introduction

(Second Edition)

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策分析导论 (第二版) / [美] 邓恩著; 谢明等译.
北京: 中国人民大学出版社, 2010
(公共行政与公共管理经典译丛. 经典教材系列)
ISBN 978-7-300-12471-1

- I. ①公…
- II. ①邓…②谢…
- III. ①公共政策-分析
- IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 136012 号

公共行政与公共管理经典译丛
经典教材系列

公共政策分析导论 (第二版)

[美] 威廉·N·邓恩 著

谢明 杜子芳 等 译

谢明 校

Gonggong Zhengce Fenxi Daolun

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京山润国际印务有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2010 年 8 月第 1 版
印 张	27.25 插页 2	印 次	2010 年 8 月第 1 次印刷
字 数	547 000	定 价	49.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及到如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。（3）政府治理与改革系列。自20世纪80年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。（4）学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，



如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：（1）系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。（2）权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。（3）前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔（Robert Dahl）在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001年8月



历史进入 21 世纪，人类社会面临更多、更为复杂的难题，如环境、人口、健康、能源、交通、教育、贫困、犯罪等，如何应对这些挑战？如何分析这些问题？如何发现有效对策？如何优化政策过程？如何提高政策质量？

社会发展对公共政策分析提出了更高的要求。尽管政策分析是一个新兴的学科，但是社会公众的要求和政府决策的需要，为公共政策分析注入了强大的动力，使其得到飞速的发展。政策分析的费用在各国政府预算中所占比重越来越高，介入和参与政策分析工作的部门和人员也越来越多。公共政策分析已经成为当代社会科学中发展速度最快、最富有研究活力的学科之一，并形成了一整套日趋完善的理论和方法体系。近些年来，公共政策分析专业的研究生教育也在迅速地发展壮大，并取得了良好的市场效应。

威廉·N·邓恩教授的《公共政策分析导论》一书被公认是公共政策分析专业的经典教材。为了帮助读者更好地学习和理解这本书的主旨内容和理论思路，我们试在译者前言中作一些概念铺垫，并介绍这本书的主要特点。

一、政策分析与政策分析人员

1. 什么是政策分析？

政策是一个古老的话题，政策分析却是一个全新的领域。在

20世纪40年代末50年代初，一些政治学家把微观经济学多年来对效率（O/I）问题进行分析研究的方法运用于社会政治领域，建立了政策分析的基本框架，并在此基础上创立了政策科学。这种理性的分析方法主要是指针对社会生活中存在的一些问题，根据掌握的事实或数据，运用科学的方法与手段，寻求最佳的对策。经济学的分析方法具有这样一个假设前提，即固定的资源或投入，经由增加效益的有效途径，能够获得最大的产出；政治学家以此为据，先设定明确的目标或产出，然后寻求如何可以增加效率，即以最低的投入或最少的资源达到事先确立的目标。从这个意义上来看，政策分析最初实际上只是一种效率研究，它仅限于有助于决策的分析工作。政策分析的前期准备要涉及问题的确认和资料的收集，政策分析的最终目的是为决策者提供决策的依据。这种政策分析从50年代开始首先在军事领域得到运用，而在社会一般决策领域的普及则是60年代的事情。在这个时期，美国的兰德公司（Rand Corporation）和其他一些以政策分析为主要工作的机构都是以这种政策分析的理念开展其研究工作的。这类政策分析（成本—效益分析）构筑了现代政策分析的基础架构。

然而，在实际操作过程中，人们很难把政策分析仅限于政策方案的选择过程，而不考虑政策过程的其他环节。随着政策科学的不断发展，对政策分析一词的解释出现了多种不同的版本，各派所强调的研究重点也存在很大的差别。的确，社会的发展不可能按照人为设计的逻辑进行，所以出现概念问题的“鸭嘴兽现象”也就不足为奇了。政策分析目前看似已涵盖了影响政策制定过程的多方面因素。公共政策关注的是社会和公众的问题，那么这些问题是怎样被定义和构建的？它们又是如何进入政府政策议程的？政府对此做了些什么？为什么要这么去做或为什么不这样做？这样做有什么结果？为什么会有这些结果？这种对于公共政策本质、起因和结果的研究构筑了当今公共政策分析的主流。

2. 政策分析有哪些特征？

政策分析是一个由多种学科、多种理论、多种模型和多种方法组成的综合研究领域，其特色主要表现在如下几个方面：

（1）理论与实践的结合。进行政策分析主要出于科学和专业上的双重考虑。从科学角度而言，政策分析无疑有助于公共政策的制定和执行，从而进一步提高政府对社会的管理水平。而科学和专业却是两个完全不同的认知层次，前者的目标是探求理论知识，后者的目标则是运用这些理论知识去解决社会中的实际问题。理论与实践的结合是政策分析最为突出的特征。

（2）跨学科的特点。政策分析具有跨学科的特点，从而成为各研究领域学者们共同关注的焦点。政策分析所涉及的学科包括政治学、哲学、经济学、心理学和社会学。除此之外，政策分析还要求了解与公共政策有关的历史、法律、人类学和地理方面的知识。而量化技术和计算机科学带给政策制定、政策执行和政策评估的相关影响也被视为政策分析的研究领域。

（3）多架构的研究方法。正像怀尔达夫斯基（A. Wildavsky）所指出的那样：“政策分析是一个应用性的边缘学科，其内容不是由学科界限所决定，而是由所处

的时代及其环境与问题的特征所决定。”^① 政策分析的目的是进行优化选择，需要结合各种具体情境运用不同分析模型，强调的是针对性和适用性。因此，政策分析不能视野狭隘，而要博采各种研究方法之长。

(4) 广阔的研究背景和领域。公共政策分析涉及广阔的研究领域，从政治、经济、社会到国防、外交等，无不渗透政策分析的重大影响。政策分析作为政府决策的一个重要的辅助性工具在社会的多个层面、多个领域发挥着越来越重要的作用。

3. 谁是政策分析人员？他们关心什么？

有很多人都在从事政策分析工作。当然，他们中的一些人乐于把自己的工作描述为政策分析，而另一些人则不是这样。尽管如此，他们却有着许多共同的和相互重叠的关注内容：

- 他们关心各类社会问题以及这些问题与公共政策之间的关系；
- 他们关心各类公共政策的具体内容；
- 他们关心决策者或政策制定者做了些什么和没有做什么，即他们对一项公共政策的输入及其过程感兴趣；
- 他们关心公共政策所形成的影响，即他们对一项公共政策的输出及其结果感兴趣。

4. 在哪里能够发现政策分析人员的身影？

● 大学。对政策与问题领域以及政策过程感兴趣的大学教师。他们主要从事个人的研究并且要为争取得到有关机构给予的项目基金展开一定的竞争。

● 独立的研究机构和思想库。这些组织有专职的合同制雇员，他们都在从事专业性研究工作。

● 部内制政策部门。在政府、政府代理机构和公共团体内部负责研究工作和情报工作的分析人员。

● 压力集团和院外活动团体。这些利益集团通过对政策实施监控和提出各种政策主张及建议寻求对政策制定施加影响。

● 党内制政策部门。一些为支持政党政治活动、维护政党利益而从事政策研究和开发的机构、部门或团体。

● 自由职业的政策咨询人员。根据签署的合同和所付的酬劳从事政策研究的社会人员。

5. 政策分析人员的专业背景和学术取向是什么？

尽管政策分析人员共享对政策的关心并且可能有许多共同关注的领域，但是他们的专业背景和学术取向却有着很大的不同。在政策分析领域工作的这些人涉及广泛的学术领域，如经济、法律、政治学、社会学、地理、环境科学、交通研究等等。他们所编排的“节目”会在不同的“政策舞台”上公演。

由于公共政策是一个趋向于由多种政策范畴或组成部分进行定义 的领域，所以

^① A. Wildavsky, *Speaking the Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Little Brown, Boston, Mass. p. 15.

在这样的背景下，无疑会产生学科间和机构间的互动作用和交叉影响。当然，这同时也为比较研究提供了良好的条件。

公共政策分析所涉及的一些主要领域包括：

- 健康；
- 交通；
- 教育；
- 环境；
- 社会政策；
- 住房；
- 经济政策；
- 种族；
- 市政。

其中的每个领域里都会存在一些专业化的研究团体，它们关注具体的问题与局部性政策，并会提出与之相关的政策主张。

6. 政策过程的哪个阶段是政策分析人员关注的焦点？

政策分析人员关注的焦点涉及政策过程的不同阶段并且与政策过程的相关理念和假设有着特殊的联系。比如，一些人对利益集团在政策形成中的作用感兴趣，另一些人则对官僚体系在决策过程中的影响或专业人员在政策呈递过程中的作用感兴趣。所以在相关的研究中政策分析人员可能关注政策过程的不同阶段及其所表现的不同内容，如问题形成、政策制定、政策执行或政策评估。

了解了政策分析人员极为广泛的政策兴趣及其与政策过程不同阶段的多种联系，我们就不难理解为什么政策分析人员所采用的理论架构会表现出多元化的特征。

7. 政策分析真能起作用吗？

这种顾虑并不是没有根据的，有不少人认为：政策分析只不过是掩饰政治冲突的一种时髦的虚饰而已，决策者为解决冲突所进行的实际上是一种实力的较量。他们更多地依赖于权术的玩弄、阴谋的策划、竞争性投票、政治上讨价还价，甚至有时候不惜付诸暴力。在政策制定过程中，理性的谋划虽说无害，但也只是一种无效的消遣，政策分析人员所作的大量专业分析实际上是枉费心机，因为各种重要问题的最终决定还要依据“政治”实力的对比。

由此看来，理性的呼声并不一定总能博得特殊听众的好感。所以政策分析人员们常常抱怨，决策者忽视了他们的研究成果，而政治家们却对此不以为然。他们认为提供给自己的许多分析结果往往并不能发挥太大的作用。当然，政策分析不可避免地面临很多的障碍和局限，如利益和价值方面的冲突、信息不足与超载间的矛盾、资源投入的各种限制、时间方面的压力等等。因此，它的确不可能完全取代政治的作用，但据此否定政策分析在政策制定过程中的影响也是不客观的。不可否认，政策分析并非优化决策的灵丹妙药，正像一些政策学家所讲的那样，“对政府决策而言，政策分析不是万能的，但没有政策分析却是万万不行的。”



二、威廉·N·邓恩及其《公共政策分析导论》

本书的作者威廉·N·邓恩是美国匹兹堡大学的著名教授，他长期从事政策分析的课程教学和科学研究工作，并积极参与国际机构、本国政府和地方政府有关政策分析的研究项目，在理论研究和实际应用方面做出了突出的贡献，在同行学者中享有很高的声誉。《公共政策分析导论》一书是邓恩教授研究成果的结晶，被公认是公共政策分析专业的经典教材。全书的结构始终由一条主线贯串，作者称之为“以问题为中心的政策分析”。邓恩教授写作此书的目的是，就是要在政策分析的理论 and 实践之间架起一座桥梁，因为二者结合得越紧密，就越能达到公共政策分析的目的，即改善政策制定过程及其结果。因此，作者在书中反复强调了政策分析中“知识交流、论证和争辩”的重要性。他认为问题界定是现代政策分析的中心环节，公共政策所要解决的问题越明确，就越容易实现公共政策的目的，越有利于实际问题的解决。因此，正确地构建问题实际上就等于解决了一半的问题。如果问题构建不正确，就需要重新构建问题，这样才能减少“第三类错误”的出现，即用正确的方案去解决错误的问题。

本书是一本从宏观到微观、从理论到实践全面系统地介绍政策分析及其相关知识的导论性质的教科书，主要内容分为两部分。第1章是导言，概述了政策分析的方法论以及政策分析在政策制定过程中的作用、目的和功能。第1部分包括第2章到第4章的内容，主要是对第1章概述部分的内容展开阐述：介绍了政策分析的历史发展过程；政策分析的含义和形式；政策论证的功能、结构和模式。这部分内容的主要目的是阐明政策分析方法如何为创造、评价和交流政策相关知识提供便利。第2部分包括第5章到第9章的内容，详细介绍了政策分析方法在政策过程中的具体运用，涉及的环节有：构建政策问题、预测政策前景、建议政策行动、监测执行结果和评价政策绩效。

本书是根据政策分析专业课程教学的需要专门编写的教材，与其他传统型的教科书相比，无论是在内容和形式方面还是在体例和风格方面都有一些变化。之所以取名《公共政策分析导论》，主要是因为本书的内容旨在向广大读者提供政策分析的总体框架，力求做到使读者掌握政策分析的主体理论与具体方法。

本书具有如下特点：

(1) 专栏的设计。书中有意增设了一些专门的栏目，目的是为读者提供一些相关的知识。

(2) 图表的使用。书中采用了大量的图示与表格，用以更为直观地说明政策分析的程序、方法和结构。

(3) 案例的引用。书中的举例大多是最新出现的问题，反映了当前的一些实际情况。

(4) 各章小结。在每一章的结尾部分，都对本章的关键术语、主要原则和理论进行了总结，有助于读者把握书中的主要观点和内容。

(5) 学习提示。每章后面都附有学习提示，目的是帮助读者巩固和运用所学的知识。



《公共政策分析导论》一书的出版，受到专家学者和在校师生的普遍欢迎，已经多次再版，获得了极大的成功。值 MPA 专业硕士学位在中国创立之际，我们组织翻译了邓恩教授的《公共政策分析导论》一书。由于学识和能力所限，译文中难免出现错误和疏漏，希望大家批评指正。

在本书的翻译和出版过程中，得到了许多同志的大力支持和帮助，陈琼、黄勤衡、辛亚龙、岳修龙、刘圣东、李华云、王思瑶、朱雪宁等同志不同程度地参与了本书的基础性工作，中国人民大学出版社的武京闽同志在本书的编辑过程中投入了很大的精力，谨此表示衷心的感谢。

谢 明

第二版序言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

本书写作的目的，不仅是为了提供一本教科书，还想借此对公共政策分析领域进行一次全面的梳理和总结。本书主要的读者是那些已修完公共政策分析基础课程的高年级本科生和硕士生。由于本书具有跨学科的特点，因此，它所提供的政策分析应用示例能够帮助政治学家、经济学家、社会学家、计划人员和公共管理者在多种政策领域解决面临的问题：

- 能源与环境
- 外交
- 卫生与健康
- 刑事审判
- 社会福利
- 科学与技术
- 教育
- 市政
- 交通
- 劳动与就业
- 经济与社会发展
- 通讯

本书以务实性、批判性和学科交叉性为依据。其主要假设是：政策分析的理论、方法和目标必须有别于构成政策分析基础的其他学科。尽管政策分析以政治学、经济学和哲学为基础，但它也会对这些学科构成影响。因此，政策分析被视为社会科学中的一门应用学科，它运用多元性质询方法，在公众讨论和争辩中，创造、批评性检索和沟通政策的相关知识。

在本书中，作者意识到刚开始接触公共政策分析这门课程的学生可能对这一多学科领域的一些概念和方法不熟悉，因此，全书采用了专门的指导方法和学习策略：



1. **预示框架。**这本书大量采用了预示框架的形式，尤其是一些直观的说明，目的是使学生了解抽象的概念框架和分析程序的逻辑结构。全书的预示框架是第1章所介绍的政策分析信息处理模式，它贯穿始终，成为全书的主线。这有助于学生理解复杂的关系，严格地去评价那些构成特定理论、方法和技术的基础假设。

2. **要点归纳。**在每一章的结尾部分，都有一个对本章主要内容的简单归纳和总结。这有助于学生理解和掌握书中的主要观点。

3. **词汇释义。**文中第一次出现的关键术语，都用黑体字表现并给出定义。每章后面的词汇释义对这些术语及其定义进行集中介绍，并举例说明如何使用。

4. **平衡举例。**在现实生活中表现政策分析复杂性的例子和运用特定方法简化分析过程的例子间，本书努力寻求一种平衡。前一种例子有助于抵制把经济的、技术的和政治的理性（“黑板上的政策分析”）理想化的倾向，后一种例子则有助于提高学生的实际应用能力，而不仅仅是在课堂上研究和讨论。在本书第二版中，为了反映目前政策分析的实践，两类例子都选择了新近发生的事情。

5. **学习提示。**如果学生不常运用，政策分析的知识和技能就会忘掉。因此，每章后都提供了学习提示。它是为了应付两种问题：在界定、理解、解释和评价中运用知识与技能的概念问题；在交流、计算、估计和推断中运用知识和技能的技术问题。学习提示可以供学生自学用，也可供布置书面作业与出题的教师用。

6. **推荐读物。**除了注释中包含的参考文献外，每一章都附有对理解本章内容起帮助作用的推荐读物。这一版更新了推荐读物，以增加一些政策分析领域最新的研究成果。

7. **练习指导。**掌握了特定的政策分析方法的学生，尤其是掌握了统计方法或计量经济方法的学生，当他们必须既获取恰当的分析方法，又要把这种解决方法以政策议题问卷、政策记录或口头简报形式说明和交流时，他们就常常遇到很大的困难。为了克服这种困难，新修改的附录对如何准备政策议题问卷（附录1）、执行总结（附录2）、函件传送（附录3）和政策记录（附录4）提供了逐项指导，并包括用图解、表格直观地说明信息时多被忽视的关键性技巧。

8. **政治背景。**本书第二版增加了介绍性的一章（第1章），阐述政策分析在政策制定过程中的作用。在这一章中，把政策分析看做政治过程中的一项智力活动，它表明了政策分析过程和政策制定过程相互联系和依赖的各种方式。这一章及全书的重点都放在了政策分析对改进政策制定过程与结果的作用上。

9. **统计软件。**本书第二版运用了功能强大的、简便易用的统计程序，即MYSTAT。它储存在一张软盘上（5.25英寸或3.5英寸），可以在任何与IBM兼容的电脑上使用。因此，并不需要拥有功能强大的电脑或专门的电脑实验室。为了说明政策相关信息是如何被分析和解释的，这本书在恰当的地方都应用了MYSTAT程序。一些有用的统计程序可以和MYSTAT结合使用，这些程序有：标准描述性统计数字特征、条形图和散点图、可变性非线性数据时间序列分析、外参统计、列联分析和多元回归分析。附录6提供了关于MYSTAT用法的指导。包括应用举例。



过去 10 年来，本书成为多种专业正规学位课程和专业学位课程的使用教材，并在政府部门的公务员培训课程中得到采用。本书第二版进行了大量的修改，反映了我从别人对这部教材的评价，个人的实际教学经验以及为地方政府、国家政府和国际机构所作的政策分析及其他应用研究项目中学到的东西。这 10 年来的经验使我更确信了问题界定过程是实现政策分析的中心这一观点。因此，现在这本书是围绕着“以问题为中心的政策分析”的观点来组织的。此外，最初对交流、论证和公开讨论的强调被保留并且有所加强。这种强调根源于这样一个信念，即，政策分析者应该通过参与论证与讨论过程为公众（而不仅仅是官员）服务。通过把注意力集中在政策论证、政策交流和政策阐述上，即使是最复杂的技术性分析也可以理解为政策论证的变形。最后，本书一个重要的目的是帮助在政策分析理论与政策分析实践之间架起桥梁。把二者结合得越好，我们就越能实现公共政策分析的主要目标——改善政策制定的过程与结果。

到目前为止，很多学生与同事的反馈都促进了本书的改进，由于整个名单太长，这里就不再一一列举。我在这里要感谢匹兹堡大学公共与国际事务学院公共政策研究和分析专业的博士生与公共管理和政策专业（MPA）的硕士生。他们提出的观点、批评和建议，对于这本书的改进有很大帮助。另外，匹兹堡大学的其他一些同事也对本书的顺利出版做出了努力。他们或直接、或间接地对我近几年所写的关于政策分析方面的文章进行评论。这些同事有：Anthony Cahill, Donald Campbell, Louise Comfort, Hector Correa, Buzz Fozouni, Donald Goldstein, Doris Gow, Andrea Hegedus, Burkart Holzner, Kevin Kearns, Rita Kelly, Phil Kronenberg, Frans Leeuw, Steven Linder, Duncan MacRae, William Mangum, Gene Meehan, Ian Mitroff, Goktug Morcol, Sam Myers, Stuart Nagel, Sam Overman, Gug Peters, Sigmund Smith, Nelson Teixeira, Mark Van de Vall, Jyotsna Vasudev, Alex Weilenmann, and Carol Weiss。我希望能够有幸结识在成书的不同阶段提出有益建议、批评和评论的人。这些人包括华盛顿州立大学的 David Nice 和位于诺克斯维尔（Knoxville）的田纳西州立大学的 David Houston。Sheila Kelly, Lien Rung-kao 和 Sujatha Raman 对这本书的再版提供了帮助。Prentice Hall 出版社社会科学部的编辑 Marielle Reiter 在书稿的编辑和校对过程中给予了专业性指导。我非常感谢 Prentice Hall 出版社政治科学部的编辑 Julia Berrisford，他对本书的完善作出了实质性贡献，他的英明、毅力和机智使本书如期出版。

威廉·N·邓恩

匹兹堡大学公共和国际事务学院



第 1 章 导言：政策制定过程中的	
政策分析	1
1.1 政策质询过程	1
政策分析的方法论	2
政策相关信息	8
政策分析程序	9
1.2 政策制定的过程	11
问题构建	12
预测	12
建议	12
监控	13
评估	13
1.3 政策交流过程	13
政策相关文件	15
政策呈现	17
政策相关知识的利用	18
小结	19
词汇表	20
推荐读物	21
注释	22



第 1 部分	政策分析的方法论	29
第 2 章	政策分析的历史背景	31
2.1	早期起源	32
	汉谟拉比法典	32
	符号专家	33
	中世纪社会的专门知识	33
	工业革命	34
2.2	19 世纪的历史背景	34
	经验研究的发展	35
	政治稳定性的提高	36
	专门知识的现实基础	37
2.3	20 世纪	38
	社会科学的职业化	38
	政策科学运动	40
	一种“分析中心论”观点的发展	41
2.4	面向后工业社会	43
	政策建议的制度化	43
	后工业社会的政策分析	43
	专家指导论与专家建议论	44
	评价	46
	小结	47
	词汇表	48
	学习提示	49
	推荐读物	50
	注释	50
第 3 章	政策分析的结构框架	55
3.1	政策分析的含义	55
	政策分析：一种定义	56
	一门应用社会科学学科	56
	质询的多种方法	57
	政策论证	58
	政策相关信息的类型	60
	政策系统	61
3.2	政策分析：一个完整的结构框架	62
	犯罪制裁的例证	63
	重建逻辑与应用逻辑	64



3.3 政策分析形式	65
前瞻性政策分析	65
回溯政策分析	66
综合政策分析	67
描述性决策理论和规范性决策理论	68
问题的发现与解决	68
信息的复杂性	69
小结	70
词汇表	71
学习提示	73
推荐读物	74
注释	76
第4章 政策论证的功能	79
4.1 政策分析中的可用知识	80
4.2 政策论证的结构	81
知识主张的类型	81
知识评价的过程	83
似然性评价的标准	85
4.3 政策论证的模式	86
来自于权威的论证	88
来自样本的论证	89
来自于成员资格的论证	91
来自于洞察力的论证	92
来自于方法的论证	93
来自于原因的论证	95
实用论证	98
来自道德规范的论证	102
4.4 政策分析中的理性与道德规范	103
价值：交流背景和形式	104
价值的基础和根据	105
小结	106
词汇表	107
学习提示	109
推荐读物	110
注释	111