

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛

公共政策分析 案例

(第二版)

[美] 乔治·M. 格斯 (George M. Guess) / 著
保罗·G. 法纳姆 (Paul G. Farnham)

王军霞 贾洪波 / 译

王军霞 / 校

CASES IN PUBLIC POLICY ANALYSIS

(SECOND EDITION)

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛

公共政策分析 案例

(第二版)

[美] 乔治·M. 格斯 (George M. Guess) / 著
保罗·G. 法纳姆 (Paul G. Farnham)
王军霞 贾洪波 / 译
王军霞 / 校

CASES IN PUBLIC POLICY ANALYSIS

(SECOND EDITION)

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策分析案例：第二版/[美] 格斯,[美] 法纳姆著;王军霞,贾洪波译.—北京:中国人民大学出版社,2017.5
(公共行政与公共管理经典译丛)
“十三五”国家重点出版物出版规划项目
ISBN 978-7-300-23302-4

I. ①公… II. ①格…②法…③王…④贾… III. ①公共政策-政策分析-案例 IV. ①D035-01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 195305 号

公共行政与公共管理经典译丛
“十三五”国家重点出版物出版规划项目
公共政策分析案例 (第二版)

[美] 乔治·M. 格斯 (George M. Guess) 著
[美] 保罗·G. 法纳姆 (Paul G. Farnham) 著
王军霞 贾洪波 译
王军霞 校

Gonggong Zhengce Fenxi Anli

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (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	三河市汇鑫印务有限公司	版 次	2017 年 5 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2017 年 5 月第 1 次印刷
印 张	19.25 插页 2	定 价	59.00 元
字 数	362 000		



公共行政与公共管理
经典译丛

“公共行政与公共管理经典译丛”

编辑委员会

学术顾问 威廉·N. 邓恩

H. 乔治·弗雷德里克森

尼古拉斯·亨利

马克·霍哲

戴维·H. 罗森布鲁姆

爱伦·鲁宾

全钟燮

金判锡

主 编 张成福

策 划 刘 晶

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁 煌	马 骏	王佩亨	王浦劬
毛寿龙	任宗哲	刘国材	刘俊生
孙柏瑛	杨开峰	吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威	周志忍	高培勇
郭小聪	彭和平	董礼胜	董克用
程远忠	谢 明	蓝志勇	潘小娟
薛 澜	薄贵利		

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或缺的。

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，公共行政与公共管理的教育也处在探索和发展阶段。我国公共行政与公共管理教育和学科的发展与繁荣，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、研究、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，无论是从我国公共行政与公共管理教育发展和学科建设的需要来看，还是从我国政府改革实践层面的需要来看，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，我们于世纪之交开启了大型丛书“公共行政与公共管理经典译丛”的翻译出版工作。自 2001 年 9 月本译丛首部著作《公共管理导论》出版以来，十几年间出版著作逾百种，影响了国内公共行政与公共管理领域无数的学习者和研究者，也得到了学界的广泛认可，先后被评为“十五”“十一五”“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目，成为国内公共行政与公共管理出版领域的知名品牌。

本译丛主要选取国际公共行政与公共管理学界代表性人物的代表性作品，并持续介绍学科发展的最新研究成果。总的来看，本译丛体现了三个特点：第一，系统性，基本涵盖了公共行政与公共管理学科的主要研究领域。第二，权威性，所选著作均是国外公共行政与公共管理大师或极具影响力的学者的代表作。第三，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《公共行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能立刻予以普遍化，或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。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、鉴别和有选择的吸收,来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与公共管理模式,是中国公共行政与公共管理学科发展的现实选择。

本译丛的组织策划工作始于 1999 年底,我们成立了由国内外数十位知名专家学者组成的编辑委员会。当年 10 月,美国公共行政学会时任会长,同时也是本译丛编委的马克·霍哲教授访问中国行政管理学会,两国学会签署了交流合作协议,其中一项协议就是美国公共行政与公共管理领域著作在中国的翻译出版。2001 年,中国行政管理学会时任会长郭济先生率团参加美国公共行政学会第 61 届年会,其间,两国学会签署了新的合作协议,并再次提及已经启动的美国公共行政与公共管理领域知名学者代表作品在中国的翻译出版。可以说,本译丛是中美两国行政管理(公共行政)学会与公共管理学术界的交流合作在新阶段的重要成果。

在译丛的组织策划和翻译出版过程中,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学者参与了外文原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、中山大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学等高校许多该领域的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

一个人应以其见识令我印象深刻，而不是以一肚子的鬼点子。一名优秀的海员即使没有设备也能在海上判明方向。一个人应增进智慧，而不仅仅依靠工具。

嗯——一名海员即使有海图和六分仪，但如果在关闭定速巡航系统的同时，又不带上它们，那他就是一笨蛋。

——辛克莱·路易斯

（《阿罗史密斯》[*Arrowsmith*]）



本书第二版有三个显著特征，这可能会影响到高年级公共政策课对它的应用。首先，全书采取了必要的政治经济学的分析方法。因为该书是一位政治学家和一位经济学家合写的，他们均担任许多政府部门的顾问，这为运用经济方法来解决政策问题提供了重要的制度和政治的视角。其次，该书专注于政策分析的问题和工具，而不是讨论整个政策制定过程，而整个政策制定过程则包括政策研究、批准、实施和评估。最后，本书运用案例方法而不是教科书或提问的方法。

威廉·邓恩曾经指出，公共政策领域的研究者和从业者们仍然在努力实现最大化技术倾向的同时不忽视政策执行所固有的价值和决策风格 (Dunn, 1994, 55)。许多人认为公共政策领域必须以分析性方法确保平衡。然而过分地迷信技术方法是天真的，过分地强调价值和决策风格将导致武断的决策。政策分析家们应该对决策者提供有用的信息，包括正式的定量分析结果，以解决政策问题。同时他们必须要意识到在政策制定过程中决策者将会在利益相关者的价值背景下考虑这些结果。

我们运用案例方法提供与决策相关的信息是基于以下几个方面的理由：首先，案例方法提供的知识比教科书式的方法提供的知识更透彻。罗伯特·安东尼和戴维·扬观察到，通过应用性知

viii 识进行分析并引出对案例的解决办法比他们阅读且记忆教科书上的文字材料对问题的理解更深刻 (Anthony and Young, 1994, 14-15)。其次, 案例使学生能够洞察现实世界的复杂性。教科书经常举一些假定的例子, 或者提供一些对杂乱问题的不完善分析。最后, 案例给学生展示了技术分析方法的重要性。许多失败的政策都源于制定者在简化政策制定基础及与公众沟通方面的无能, 而案例将展示在时间极端有限和信息受限的情况下如何进行决策。

一些人争辩说案例方法是模糊的且容易挫伤人的自信心, 因为读者不能把正式的科学方法简单地应用于它们。然而, 大多数重大的政策问题仅通过应用科学原理和不同的定量技术难以解决。价值很重要, 而数据通常是不完整和模糊的, 取得结果的时间通常是比较短的。现实中, 政策制定者必须在这些约束条件下工作或必须为迫于压力无法决策而负责。

这本书并不是纯粹地运用案例的方法。它包括了一些背景性的文字材料以及一些分析技术的基本介绍, 这些分析技术针对每个问题整理相关事实并得出结论大有裨益。这种案例信息与教科书材料相结合的方法力图让学生能够更好地学习诸如问题的界定和成本—收益分析这类标准的公共政策分析手段如何应用到现实世界的政策中去。

我们感谢乔治敦大学出版社主任约翰·桑普尔斯 (John Samples) 和匹兹堡大学的评论家威廉·邓恩的建议与支持。乔治·M. 格斯 (George M. Guess) 感谢在过去七年里和世界银行的迈克·史蒂文斯 (Mike Stevens) 以及马尔科姆·霍姆斯 (Malcolm Holmes) 的合作。与这二位的合作提高了他从制度视角对公共政策的理解水平。除此之外, 格斯博士还要感谢加利福尼亚大学两位教他公共政策专业课的老师——迈克尔·D. 里根 (Michael D. Reagan) 和查尔斯·R. 阿德里安 (Charles R. Adrian), 他们教授他政策分析的课程。

保罗·G. 法纳姆 (Paul G. Farnham) 感谢他在疾病控制与预防中心的许多同事; 感谢他在佐治亚州立大学公共管理专业的学生, 这些学生促使他思考如何把经济评估法运用到现实世界的政策环境中去。

书中存在的任何疏漏, 均由作者负责。

参考文献

- Anthony, Robert and Young, David. (1994). *Management Control in Nonprofit Organizations*, 5th ed., Instructor's Guide (Homewood, Ill: Irwin).
- Dunn, William N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2d ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall).

目 录



公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章 概述	1
公共政策及其设计	3
政策分析的框架	8
本书结构	9
第 2 章 问题界定和构建	15
问题诊断的界限	16
政策问题的概念	18
政策问题的构建	22
问题定义的方法论	28
第 2 章案例研究	
与犯罪做斗争：清空监狱	35
对第 2 章案例研究的分析	37
第 3 章 公共政策绩效的制度性影响预测	49
制度环境和公共政策	51
组织结构和策略管理	53
行政职能	57
结论	72

第3章案例研究	
特区服务被削减遭遇困境的报告	
——美国研究显示公用事业人手不足	73
特区账单加总计算的失败	
——不同系统的需求不能被满足	74
本市挪用职业培训资金	78
一个资金雄厚的失误	
——教育设施缺失时的工作维护系统	80
衰弱的城市,重要服务正在失效	
——很多部门困扰着华盛顿特区居民	86
对第3章案例研究的分析	90
第4章 政策选项预测	102
谨慎预测未来	103
政策预测的目的	105
判断性预测	108
趋势推断	116
因果或回归分析	122
因果预测	127
第4章案例研究	
MARTA 预测	
——1996年1月18日佐治亚州立大学经济预测	
中心报告	131
附录A	
——1996年10月7日佐治亚州立大学经济预测	
中心报告	146
对第4章案例研究的分析	149
结论	161
第5章 定价与公共政策——香烟税的案例	165
价格与市场:需求和供应的角色	167
需求弹性	171
估计需求函数	173
第5章案例研究	
反烟草团体推动更高的香烟税率	176
对第5章案例研究的分析	180

第 6 章 成本—效益分析——母婴艾滋病毒传播案例	193
什么是成本—效益分析?	194
成本—效益分析的要素	198
第 6 章案例研究	
预防 HIV 母婴传播——一个干预项目的成本—效益分析	211
预防 HIV 母婴传播——一个成本—效益分析案例	223
在预防 HIV 传播中使用质量调整的产出测量方法	230
结论	232
第 7 章 成本—收益分析——关于环境空气质量标准的案例	237
成本—收益分析概述	238
评估收益的方法	242
与健康 and 生命价值相关的收益评估	246
第 7 章案例研究	
尽管担心成本上升,克林顿仍坚决加强空气污染法规	249
紧缩空气质量标准:政策辩论	252
紧缩空气质量标准的收益和成本	254
结论	258
第 8 章 总结与评论	262
分析框架和决策价值回顾	262
案例分析中的经验	265
 术语表	 272
索引	278



概 述

与在特定政治背景下提供有用信息以解决特定的社会问题相比，政策分析较少与纯粹的理论构建有关。公共政策学科主要关注的是一些诸如犯罪等社会问题的深刻根源和短期个人行为模式，而这些根源和个人行为模式可能受到公认的政府处理这些社会问题所用的有限工具的影响（Paris and Reynolds, 1983, 34）。类似于应用公共经济学或者政治学等学科，政策分析要运用来自经济学、政治学、社会学和其他相关领域学科的工具和方法来解决问题。政策分析是在一定政治环境下为政策制定提供有用信息的一门应用性社会科学（Dunn, 1994, 4）。政策分析通过对政府部门政策制定者的参谋及其他作用对政策制定进行分析并促使其付诸实践。

遗憾的是，好的政策分析通常不是公共部门所需要的。或者是，即使做了政策分析，但分析结果常常不被应用。在工作安排十分紧张和分析资源非常稀缺的情况下，公共部门传达的政策很少进行过系统分析。此外，在一些大组织机构的管理中存在一种刚愎自用的倾向，尽管有一些反面的政策依据，但它们在管理中仍然专注于保护性的糊涂事，继续坚持它们的错误。一旦确定了某个目标（比如，在 20 世纪 50 年代对越南吴庭艳政府实施的援助政策），官僚的例行公事将压制理智的因素并鼓励人们愚钝的

行为。这种情况下,即使有些人在第一时间内提供批判性分析,但他们关于政策目标和现存政策失效的反面建议也会被忽略(比如,国家安全委员会)。一些特定岗位在意识形态方面的限制加重了官僚体制的僵化,导致这些机构不能从批判性的政策分析中获益。在最高目标压倒一切的条件 下,决策可能造成自欺欺人,也可能鼓励采取非理性手段(Tuchman, 1984, 377)。

长期不听取政策分析建议的做法将会损害政策分析本身,也会妨碍严肃地运用数据改革机构的行为。不运用政策分析的部分原因可能是由于政策分析本身是非常复杂的。分析常常是一个无休止的过程,在这个过程中要考虑许多变量和大量的数据。在一些情况下分析贯穿于政策制定的全过程。战略会议、报告的多次修订以及参与人员的最大化都会花费大量时间和资源,却不一定能实现有力的决策。在一些组织中,分析可能促成良好的公共关系,并作为解决问题的手段来发挥作用。另外,即使政策分析应用的制度化障碍不大,政策制定者也常被看似合理的反面政策分析建议弄得不胜其烦。

政策制定者常常对特殊利益群体负责,如游说集团或者政治献金者,并不管他们是否愚钝或唯利是图。公务员也懂得民粹主义者的力量并且常常轻视政策建议在最终决策中的作用。例如,博兹·艾伦 & 汉密尔顿公司(Booz·Allen & Hamilton)花费600万美元、耗时20个月对华盛顿特区警察局的结构和管理问题进行研究,并提出许多建议以改善警察局的管理职能,如该公司建议应当把警察局中的157个行政人员派去街道巡逻。直到1998年,该公司的建议仍没有一个得以实施(Thompson, 1998),以前在报告中提出的许多咨询结果和建议在警察局只被存档。这表明政策分析需要在技术方法和政治可行性之间做出权衡。

由于上述一些实际原因,本书寻求把经济分析和政治分析结合起来。在我们看来,经济分析需要考虑制度和管理方面的政治状况。政治—经济分析法告诉我们,市场和政府都不是完美的,一方必须学会妥协(Dixit, 1997, 10; Wolf, 1993)。

政策分析必须适应或者忽略政治背景。公共政策规划和实施的政治背景强调政策制定者需要有实际经验,对事实有准确的把握以及具有较好的判断力。就像在本书中将会提到的一些方法一样,任何政策技术搜集的方法都不能代替判断力本身——把才智和经验运用于事实和分析。合理的判断是勾勒出一个或多个智力架构的经验性产物。这些架构允许政策制定者或者分析家们拒绝不相关的事实,仅保留用于决策的事实。政策制定者们用数据和方法使不确定性的范围变小。一个悖论就是数据和方法几乎不能提供一个完善的答案或者确定的结果。在最后期限和难关的压力下,提出完善的答案几乎是不可能的。即使在最好的情况下,大多数彻底的分析也很少能预测在政策实施过程中所发生的意外结果。更重要的是,政策制定者必须能够自己判断哪个事实是重要的。没有判断力,政策制定者和管理者将变

得不知所措，并让那些建议者对其起怜悯之心。官僚主义者可以通过委员会、多个审核手续以及类似的途径分散其责任——但最终他们仍不得不为处理政策建议和做出决策负责。

政策分析家为公共部门决策者提供一些对短期构想有用的信息。例如，“挡风玻璃调查”（Development Alternatives, Inc., 1997）被应用于美国国际开发署（USAID）的爱沙尼亚项目中是为了评估服务市民的能力而不是需要耗费大量时间与资源的指导性技术清单。在规划一个新的政策领域（如福利改革）时，政策分析可以采取一种允许通过试验和错误进行学习的“滚动式设计方式”，而不是简单地采取一种线性的、多年期的政策行动。使用“试验性研究”“快速可能性研究”“执行研究”等分析捷径来满足短期决策的需要，当然会使分析的精确性产生边际损失。政策分析不必倾向于运用大量数学和线性规划的抽象报告（在一些情况下，这种做法的唯一价值只可能是吓跑建议书的一些反对者）。最后，政策分析者们可以预计复杂的社会和制度对所建议政策的阻力，他们将会提供一个选择性过程以供“公众考虑”。这样可以缓解效率目标（最小化投入以获得既定产出）和效果目标（在既定人群中以最小成本获得既定水平的结果或改进）之间的紧张关系（Roberts, 1997）。

本书力求简化政策分析并对那些时间或资源较少的政策分析者们提供有用的工具，使他们能够在公共政策学科中使用最先进的技术方法。不过，本书认为学习一些诸如诊断、分析和政策问题评价等基本工具是必要的。本书第一版、第二版也力图通过提供能够运用这些工具处置棘手问题的案例来培养那些技巧。

公共政策及其设计

政策来源于法律规范和行政规则。实际上，它们都是影响公共利益的规则和标准体系，这些体系是通过国会、立法机构和行政管理机构等规则制定主体建立的。政策可以因为内部的制度化管制需要或因为一个外部项目和服务条款的需要而被设计出来。例如，改革养老金体制、削减对消费者和生产者发放的津贴、修正税率或者控制预算支出，这些政策在很大程度上是一种内部政策。内部政策反映在非服务或非计划性的支出、税收支出（或税收优惠）以及对私人部门的隐蔽性补助上，这些政策对公共福利、资源使用和其他公共项目都有明显的外部效应。例如，联邦土地上的矿产专利所有权，只要私人矿主能证明固体矿产存在，就可廉价获得，而市场价值是此价格的千万倍。尽管此所有权对矿业公司具有极大的价值，但政府并没有收取所有权使用费。因此，美国西部的矿业公司的固体矿产废弃物污染了超过3 000英里的河流却无须为此付出额外代价（Economist, 1997）。

公共政策文献中常把“政策”“项目”“方案”这三个词加以区别。通常这三个词相互混合使用并不影响理解,政策分析所用的方法和项目分析常用的方法是相同的(Poister, 1978)。然而,把它们区别开来也是有用的。例如,运输政策可以分解成陆地运输项目和空中运输项目,并具体形成公路和铁路系统的陆上项目。政策能够内部运用于一些特别的集团——国防部为雇员制作的政策手册或者大学为教授制作的技能手册,然而国防部的政策将直接或间接地影响到美国的所有国民。国防部就业政策将处理招募、提升、薪酬、退休、遣散、申诉等一系列内部事务,这些政策是由国防部按照和美国公务员要求相一致的办法来制定的。借助于内部系统的证实,外部的群体就会以此瞄准公共政策和项目。

政策以一种规范的过程被分析、监控和评估(具体可见图1-1)。这个过程包括公共投入、党派联盟和努力击败反对者的联合战略。分析能指出在事实和数据不完全的情况下正式的、关键性的问题。为了使委托人按时完成分析过程,要求使用简化了的理论、框架、方法和切合实际的假设。数据通常是缺失的,优秀的分析家们不能指望等待好的数据——那将是一个历史分析的结果。最好的分析家将会使被验证的假设变得清楚明晰——以推动分析过程和提高分析效果。

分析过程也是政治过程的一部分。根据常理,很多人会怀疑政府确定高回报政策和项目,以及通过一个行政过程为其提供资金的能力。分析常常被政治化。但是作为一种有价值的声音,清楚、假设的客观分析仍得以保留。例如,诸如国家防御7 之类的公共政策是通过“铁三角”机制而设计出来的。这种机制在美国总统以及国家安全委员会、中央情报局、国务院、智库和大学政策专家、军火商和说客之间相互作用。铁三角由立法委员会或小组委员会、特殊利益集团以及行政机关于部门三大支柱组成并发挥作用(Low, 1979)。与分权概念相反的是,铁三角机制认为联合行动能够征服对抗。这些年复一年的共同努力产生了一种具有价码标签的政策,这种价码标签转化为一种预算需求。与此同时,在地区性“议题网络”、武器系统防御专家、国防工业的强大说客以及国防部自身的影响下,国会将检查和批准这些要求并把它们转化成预算权或预算拨款。

在文献中,铁三角被看作政策制定中一种稳定的、可以预见的力量,而“议题网络”则被看作一种反对力量。这是“知识共享集团”专家的意见,他们发展了一种关于特别政策的行业。这些集团在议程上专注于特定的政策议题(比如,医疗服务改革)并且对网络内的成员实施实质性的影响。与此同时,“议题网络”行动使政治谋划变得复杂并降低了可测性(Heclo, 1978)。例如,围绕解除电力工业管制的复杂问题被网络、暂时的利益联合体、游说团体和智库加以分析。从立法层面来说,“议题网络”行动的渗透导致的复杂性将会延缓改革,在某种程度上表现为政策批准和实施的延误(Hamilton, 1997)。超越制度规范能力的信息产生了。