

普通高等教育“十二五”规划教材

公共政策分析

主编◎刘江 梁浩

辽宁大学出版社

普通高等教育“十二五”规划教材

公共政策分析

主 编 刘 江 梁 浩

副主编 马吉升 王安妮

辽宁大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策分析 / 刘江, 梁浩主编. — 沈阳: 辽宁
大学出版社, 2013. 4

普通高等教育“十二五”规划教材

ISBN 978-7-5610-7234-9

I. ①公… II. ①刘… ②梁… III. ①政策分析—高
等学校—教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 080803 号

出 版 者: 辽宁大学出版社有限责任公司

(地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码: 110036)

印 刷 者: 北京明兴印务有限公司

发 行 者: 辽宁大学出版社有限责任公司

幅面尺寸: 185mm×260mm

印 张: 14

字 数: 330 千字

出版时间: 2013 年 4 月第 1 版

印刷时间: 2012 年 4 月第 1 次印刷

责任编辑: 张琢石 黄 铮

封面设计: 国风设计

责任校对: 齐 悦

书 号: ISBN 978-7-5610-7234-9

定 价: 29.00 元

联系电话: 86864613

邮购热线: 86830665

网 址: <http://WWW.lnupshop.com>

电子邮件: lnupress@vip.163.com

前 言

公共政策分析是一门综合性和应用性很强的迅速发展中的新学科。由于公共政策涉及社会生活中各个领域,政策内容极其丰富,所以它还需要运用各个不同领域中的专门知识。

一、本书编写原则

1. 理论联系实际的原则

教材编写注重联系学生的生活经验,已有的知识、能力、志趣、品德的实际,联系理论知识在实际工作和社会生活中的实际,联系本学科最新学术成果的实际,通过理论知识的学习和专题研究,培养学生独立分析问题和解决问题的能力。

2. 兼收并蓄的原则

教材注意吸收国内外最新理论研究与实践成果,特别是我国公共管理教育的理论研究与实践的经验、教训,兼收各家所长,力求在编写上有所发展与见解,形成特色。

二、特色定位

1. 国际化与本土化的平衡,注重本土化

吸收和借鉴国际上比较成熟的理论、方法、概念、范式、案例,切忌照本宣科、拿来就用,脱离中国具体国情和社会现实,而应该与中国的国情和实际情况密切结合,体现本土化特色,在此基础上进行研究才能发现问题、解决问题。

2. 全面加强案例分析

公共管理学科需要坚实的学术底蕴作为基础,但它更是实践性与应用性很强的学科,只有通过大量典型的、成熟的案例进行分析、研讨、模拟训练,才能拓展学生的眼界,积累学生的经验,培养学生独立分析问题、解决问题、动手操作的能力。

3. 寻求编写内容上的突破与创新

结合当前已经出版的公共管理系列教材存在的不足之处,结合当前学生在学习和实践中存在的困难、亟须解决的问题,积极寻求内容上的突破与创新。

本书在吸收中外学者的研究成果的基础上,全面系统地对公共政策的分析方法、制

定过程、执行和评估,以及政策终结进行了探索。全书以公共政策作为研究对象,从不同的视角,全面透视了公共政策从酝酿产生到终结的全部过程及其在每个阶段的特点,揭示了政策过程的内涵与实质,为决策的民主化、科学化提供了理论和实践依据。

本书集合了公共政策研究领域的优秀力量,其中,主编为福州大学阳光学院的刘江(负责编写第一章、第四章,第八章第一节、第二节)、沈阳医学院的梁浩(负责编写第二章、第三章,第八章第三节至第六节),副主编为辽宁中医药大学杏林学院的马吉升(负责编写第五章、第六章)、鲁迅美术学院大连校区的王安妮(负责编写第七章,第八章第七节至第十二节)。本书文笔流畅,通俗易懂,并辅以案例分析,可读性强。可作为教材供公共管理类大中专相关专业高年级学生选用,同时适合作为MPA研究生、公共管理硕士研究生教学与公务员培训教材。

本教材在编写过程中参阅了大量资料,因时间仓促无法与相关作者一一联系上,在此,表示由衷的感谢。

编者

2013年1月

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 公共政策的含义	1
第二节 政策分析的含义	4
第三节 政策分析的基本步骤	12
第四节 政策分析人员	15
第二章 公共政策的价值	21
第一节 公共政策价值概述	21
第二节 公共政策价值的内涵	27
第三节 公共政策价值的冲突	34
第四节 中国公共政策的价值	38
第三章 公共政策问题的构建分析	45
第一节 公共政策问题概述	46
第二节 公共政策问题构建的程序	51
第三节 公共政策议程的建立	55
第四章 公共政策的制定	69
第一节 公共问题概述	69
第二节 政策议程	76
第三节 政策制定的模式	83
第四节 政策合法化	92
第五节 中国公共政策的制定	98
第五章 结果预测	107
第一节 预测概述	107
第二节 预测的方法	111
第三节 预测中的抽样方法	117
第六章 公共政策内容的执行分析	124
第一节 政策执行的理论研究	125
第二节 公共政策执行的模型	136
第三节 公共政策执行过程与方式	147

第七章 公共政策的评估	159
第一节 政策评估概述	159
第二节 政策评估过程	167
第三节 政策评估的模式	170
第四节 中国公共政策评估	178
第八章 政治理论模型——公共政策的分析途径	189
第一节 传统理性模型：决策追求最优解	189
第二节 有限理性模型：决策追求满意解	194
第三节 渐进主义：新政策是对旧政策的补充和修正	196
第四节 小组意识模型：源自凝聚力的群体狂想症	197
第五节 精英理论：政策是精英们价值偏好的反映	199
第六节 制度理论：政策是组织的产物	201
第七节 博弈理论：政策是竞争环境中进行的理性选择	202
第八节 团体理论：政策是团体利益的平衡	205
第九节 系统理论：政策是政治系统的输出	207
第十节 政策的生命周期	208
第十一节 混合扫描理论	210
第十二节 公共选择理论	211
参考文献	215

第一章 绪 论

● 本章导读

公共政策是政府、非政府公共组织和民众在对社会公共事务共同管理过程中所制定的行为准则或行为规范。与人们在通常意义上所讲的“政策”略有不同，公共政策更突出“公共”二字。这既意味着对公共性的强调，也意味着以公共利益为出发点，重新审视公共政策的本质及其诸多特征和功能的必要。作为公共权力拥有者的政府，应该是社会利益的代表者、维护者和增进者，这样才有可能真正揭示现代政府的政策制定和执行行为的本质特征。这里所论及的“社会利益”，包含着以公共利益为核心的多个层面的利益。

● 学习目标

- 公共政策的含义
- 政策分析的含义
- 政策分析的基本步骤
- 政策分析人员

● 本章关键概念

公共政策 政策分析 政策问题 政策预期 政策行动 政策绩效 政策执行 研究性分析 快速分析

第一节 公共政策的含义

一、公共政策的含义

在我国，“政策”一词经常为人们在日常生活中所使用，如“计划生育是我国的一项基本国策”，“改革旧的住房政策”，“实施从紧的货币政策”，等等。我们在说这些话或做这些事的时候，怎样理解“公共政策”一词的基本含义呢？我们先看以下一些材料：

2007年10月15日胡锦涛总书记在代表中国共产党十六届中央委员会向十七大作报告时，提出了今后工作的重要任务，即“继续解放思想，坚持改革开放，推动科学发展，促进社会和谐，全面建设小康社会！”这深刻阐明了发展中国特色社会主义的思想

保证、强大动力、基本要求和奋斗目标。

为了提高出租房主履行治安责任的意识，B市警方在2007年9月初出台了“五不租”规定，“五不租”具体是指：无合法有效证件的人员不租；从事非法经营活动的人员不租；从事非法宗教活动的人员不租；所租房屋用于非法生产、储存、经营易燃、易爆等危险违禁物品的人员不租；违背生活作息规律、有利用所租房屋进行违法犯罪活动可疑的人员不租。

街头乱张贴、乱涂写的非法小广告长期屡禁不止，像“牛皮癣”一样污染着城市环境和人们的视觉，是城市久治不愈的“顽症”。2003年开始，国内一些城市陆续启用“语音提示电话追呼系统”，其实就是一种以牙还牙、以毒攻毒的电话骚扰系统，俗称“呼死你”。该系统即通过自动电话语音24小时不间断地拨打小广告上的手机号码，督促广告主到市容监察部门接受处罚。该系统运行一段时间后，着实让贴小广告者头疼了一阵子。但到了2005年，随着手机功能越来越高级，“呼死你”也就越来越不管用了。“制癣者”有时还会钻别的空子。他们一听到语音提示就将此号码屏蔽起来或者转接到别人的手机上去。许多无辜电话遭遇此系统轮番轰炸，而真正的目标号码却仍在继续使用。城管曾经遭遇尴尬一幕，“制癣者”把号码转接到了城管大本营，绕了一圈原来城管自己在呼自己。

为了解决这类问题，城管部门又想出了新办法，他们开始采用警示短信扣费系统——“收死你”取代“呼死你”。“收死你”系统可在有关部门调查取证后，向违法者所留手机发送短信，告知对方于规定时间内到指定地点接受处理。如违法者到期拒不前来，系统可定时将警示短信不断发往所留手机，所有短信费用在其账户中扣除。“收死你”系统与以往查处方法的最大不同在于，无论违法广告主出现或关机与否，短信都将“如影随形”、定时发出，直至话费全部扣除。这在增加其违法成本的同时，又降低了执法成本。此外，接收短信不影响手机的正常通信，不涉及个人通信权利保障的有关问题。“收死你”系统逐渐成为城市“牛皮癣”制造者的新克星。一些城市采用了这一措施后效果明显，已有不少“制癣”者受不了这种经济压力，纷纷“缴械投降”。

1993年10月，北京市人大常委会第六次会议一致通过了《北京市关于禁止燃放烟花爆竹的规定》。1993年12月1日，该法规正式生效。2005年7月19日，北京市人大一审《北京市烟花爆竹安全管理条例（草案）》，由“禁放”变“限放”是其最大变化。2005年8月14日，北京市人大法制委员会就“禁改限”召开立法听证会，2007年9月7日，北京市人大常委会二次审议草案修改稿，代表委员对草案修改稿吸取听证，对意见表示肯定，并提出进一步的修改建议。9月9日，草案审议通过。

以上说的都是有关公共政策的事吗？

本书中，公共政策被定义为社会公共权威机构在特定情境中，为达到一定目标而制订的行动方案或行动准则。其作用是规范和指导有关机构、团体或个人的行动，其表达形式包括法律法规、行政规定或命令，国家领导人口头或书面的指示，政府大型规划、具体行动计划及相关策略等。

在上述定义中，社会公共权威是一个较为宽泛的概念，它既包括国家政府或执政党派，又涵盖宗教团体或宗族势力，泛指具有特殊权力、能够制定公共政策的政治实体。

当然,政策既可能是个人制定的,也可能是群体制定的。但个人是代表群体的个人,群体是作为组织核心的群体。特定情境是指特定的历史时期和特定的环境条件,以及公共政策特定的适用范围,即所谓的时空条件。政策目标是政策的灵魂,一般而言,制定政策总是为了达到一定的目标,从主观来看,不会有无的放矢的政策。行动方案是指政策的具体性和可操作性,行动准则是指政策的指导性和原则性。

二、研究公共政策的意义

在现代这个复杂的社会里,公共政策可以说无处不在,已经渗透到生活的各个层面。它们有时对你有利,有时对你不利,不仅能引起愉快和欢乐,也会带来烦恼和痛苦,对大家的生活和情感都有着重要的影响。人们到医院看病,会受制于医疗卫生政策;孩子能进入学校读书,受益于国家的教育政策;出门旅行,开车上路,需要遵守交通管理规定;结婚生子,不能违反计划生育政策……政策似乎与我们大家形影不离、息息相关。因此,我们非常需要对公共政策有所了解和认识。

研究公共政策的缘由主要表现在科学、专业和政治三个方面。

1. 从科学角度而言

分析公共政策的成因与结果,有助于增进和提高社会领域的知识,有助于了解社会与经济、政府与环境、问题与回应、政治与政策等多方面因素的互动关系,有助于增进人们对政治行为和政府治理的理解,从而加深对公共政策本质和规律的认识。公共政策是一门综合性的学科,它综合运用了社会学、经济学、政治学、历史学、心理学、人类学、法学和行政学等学科的理论与方法。公共政策领域的研究成果将极大扩展社会科学的广度和深度。

集权和分权原则怎样影响政策制定?利益集团、公众舆论或大众传媒对政策采纳有何影响?为什么政府会突然停止对某个问题的持续关注?为什么有些问题能够进入政策议程而另一些却不能?对以上这类问题的研究习惯上被称为“政策研究”(policy study),它关注的焦点是理论问题。

2. 从专业角度而言

掌握公共政策的理论与方法能够使人们应用科学知识解决实际问题。换句话讲,政策分析(policy analysis)能够产生专业性建议(policy advice),通过问题的分析和描述,提供行之有效的解决办法。无论是政府内部还是政府外部的政策研究组织(即脑库、智库或思想库等分析机构)通常更关心如何使理论与实践相结合,怎样用政策知识解决具体问题,怎样提供有效的专业咨询,而不是专注于理论的研究和学科的拓展。

有些人想以政策分析和政策评估为职业。在最近几十年中,越来越多的政策分析从业人员把经济理论和数学、统计学的分析技术应用于政策分析实践。由此,政策分析确立了自己最基本的应用方向,即确定现有问题(如空气污染和生活垃圾的处理)并寻求最有效的解决方案(产生最大社会净收益的方案)。政策评估(policy evaluation)往往被视为政策分析的衍生物,它评价政策在多大程度上实现了它们的目标以及产生了什么样的社会效应。

3. 从政治角度而言

政策不仅是为了科学和专业而存在，而且在政治领域也具有举足轻重的地位和作用。它通过提供政治讨论的素材，促进政治意识的提高，从而完善政策制定过程，提高公共政策质量。当然，政治领域不存在价值中立，人们在判断什么样的政策“正确”、什么样的目标“合理”时，必然会产生大量的分歧。然而，即使在这样的情况下，有知也总比无知要强得多。

有很多人希望从事“政策建议”（policy recommendation）的工作，利用公共政策的知识来规划和推动那些他们认为是“好”的和“正确”的公共政策，即那些服务于他们自身目标或团体目标的政策。他们可能自称是自由主义者、保守主义者或自由意志论者，因而在什么叫“好”、什么叫“对”、什么叫“公平”、什么叫“效率”方面存在巨大的分歧。政策建议者在调查方面的努力，经常因价值判断标准的不同而被扭曲，因为他们总是基于自己的偏好搜集数据和进行分析。政策建议强调更多的是政治因素和政治问题。相比之下，政策研究则更具有客观基础和公正动机。

第二节 政策分析的含义

一、政策分析的由来

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 年代末和 50 年代初，一些政治学家把微观经济学多年来对效率（O/D）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为了解决存在的问题，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，能够获得最高的产出；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 20 世纪 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。这类基于理性原则的政策分析（投入—产出分析）在政策分析领域影响很大，它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，各种学派所强调的研究重点也存在很大的差异。的确，社会的发展和变化不可能完全按照人为设计的逻辑进行，所以，学科发展过程中出现概念问题的多元化现象也就不足为奇了。政策分析的范围目前看似已扩展到影响政策制定和执行过程的诸

多因素,人们视其为“在政策领域创造、沟通和应用社会知识的复杂过程”。当政策分析一词被用做学科名称时,它所代表的含义则更为广阔。

公共政策关注的是社会 and 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和没有做什么?为什么要这么去做或为什么不这么去做?这么做会有什么样的结果?为什么会有这些结果?怎样对政策进行评估和修正?怎样对政策进行贯彻和执行?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。

正如美国匹兹堡大学威廉·邓恩教授在其《公共政策分析导论》一书中所总结的那样:

政策分析是针对整个政策制定过程并在政策制定的各个环节中创造知识的一项活动。为创造和获得这种知识,政策分析必须对公共政策的产生原因、结果及其执行情况展开认真的分析和调查。国家的行政、立法和司法三大权力主体,以及公共决策的目标群体才能够利用政策分析的成果改善政策制定过程及其政策执行结果。因为政策制定的实效依赖于对已有知识的检索和使用,所以知识的交流与政策分析的运用就成为公共政策制定理论和实践的核心所在。

二、政策分析的基本特征

作为一门应用学科,政策分析需要学习和借鉴其他学科,它是一个由多种学科背景、多种技术方法和多种理论模型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. 复杂的学科背景

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、心理学和社会学等。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、人类学和地理学等方面的知识。而量化技术和计算机科学带给政策形成、执行和评估的影响也被认为属于政策分析的范围。

3. 多架构的研究方法

正像威尔达夫斯基(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线所决定,而是由所处的时代及其环境与问题的特征所决定。”政策分析的目的在于结合各种具体情境,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和学科之长。

4. 广阔的研究领域

在现代社会里,公共政策可以说无所不在,它已经渗透到社会的各个层面和生活的

各个领域：人们骑车或开车上路，需要遵守交通管理规定；过节燃放鞭炮，需要避开禁放区域；等等。由此可知，政策分析与公共政策如影相随，好的政策往往源于有效的分析。一般而言，政府和公众所关心的问题都是政策分析所要涉及的领域。

三、政策分析的焦点

政策分析需要回答五个问题：

- 寻求方案是为了解决什么样的问题？
- 选择什么样的行动方案去解决这个问题？
- 选择了这个行动方案会有什么样的结果？
- 达到这些结果有助于解决这个问题吗？
- 如果选择了其他的行动方案，能够期待出现什么样的结果？

这些问题的答案涉及五类信息（或称五种政策信息元素）的收集、处理、分析和传递。这些信息元素将会提供有关政策问题（policy problems）、政策执行（policy performance）、政策预期（expected policy outcomes）、政策偏好（preferred policies）、政策绩效（observed policy outcomes）方面的信息。

1. 政策问题是指一种能够通过采取公共行动达到改善目的的还未实现的价值和机会

有关解决什么问题的知识涉及问题前提条件的信息（如辍学是失业的前提条件，失业是贫困的前提条件等）和有效结果的信息（如安全的学校，维持生计的工资等），这些信息有助于导致问题的最终解决。在政策分析中，政策问题的信息起到了一个非常重要的作用，这主要是因为定义问题的方式对寻求解决方案具有很大的影响。信息不足或缺失可能会导致最终的错误：以解决问题形成中的错误代替解决一个本应去解决的那个问题。

2. 政策预期是指政策可选方案的预期结果

导致问题出现的环境方面的信息对政策预期信息的产生具有至关重要的影响。因为现在不会复制过去，历史只会相似而不可能重复，影响行为的价值观也会发生各种变化，所以，问题的环境信息往往是不足的。这就要求政策分析人员必须意识到政策预期不是现有情况能够完全提供的，要产生有效的信息可能还需要一些创造力、洞察力和内在知识的运用。

3. 政策偏好是指一个问题的潜在解决方法

行动的出现源于对政策预期的判断。政策偏好的信息依赖于对预期结果效率和价值的判断，换句话讲，政策建议既基于财政方面的条件，也基于价值前提的考虑。单独从事实前提出发，比如假设一项政策在事实判断方面明显比另一项政策更为有效，但这并不是判断政策偏好的主要标准。

4. 政策绩效是指政策行动实施后得到的结果（过去的或现在的结果）

政策结果有时不很清晰，因为一些影响（effect）并非政策结果，很多结果是其他的、政策以外的因素引起的。有一点必须要清楚，行动的结果不可能在事前被充分地了解和阐明，一些非预期的、没想到的结果在未来可能发生。幸运的是，有关政策绩效的

信息不仅仅产生于“下注之前”（政策被执行之前），而且还产生于“下注之后”（政策被执行之后）。

5. 政策执行是指政策绩效实际的贡献程度

主要是把政策行动与还未实现的价值和机会作出衡量，在政策实践中，因为问题几乎不可能被彻底解决，它们最多是被分解了、重构了或根本解决不了，因此政策执行永远不会是一个完整的或圆满的过程。要想知道一个问题到底是解决了，还是分解、重构和没解决，必须掌握政策绩效的信息和原始问题变化程度的信息。反过来说，政策执行的信息同样也是预测政策预期的依据，由此保证了信息的有效循环。

以上五种与政策相关的信息相互联系、相互依存，构成政策信息系统（见图 1-1）。连接每一个信息元素的箭头，描述了信息传递的动态过程。其中，一种形式的信息通过一定的政策分析程序被转换成另一种形式的信息。信息的层层递进，构成了政策分析的逻辑框架。当然，框架的构筑还需要加入标准、规则和程序的元素。标准和规则决定了程序的选择及对其结果的分析评估。程序的作用只限定在政策问题、政策预期、政策行动、政策绩效、政策执行过程中信息的产生，对标准和规则而言，居于相对次要和从属的位置，它不能单独产生对政策有用的知识。

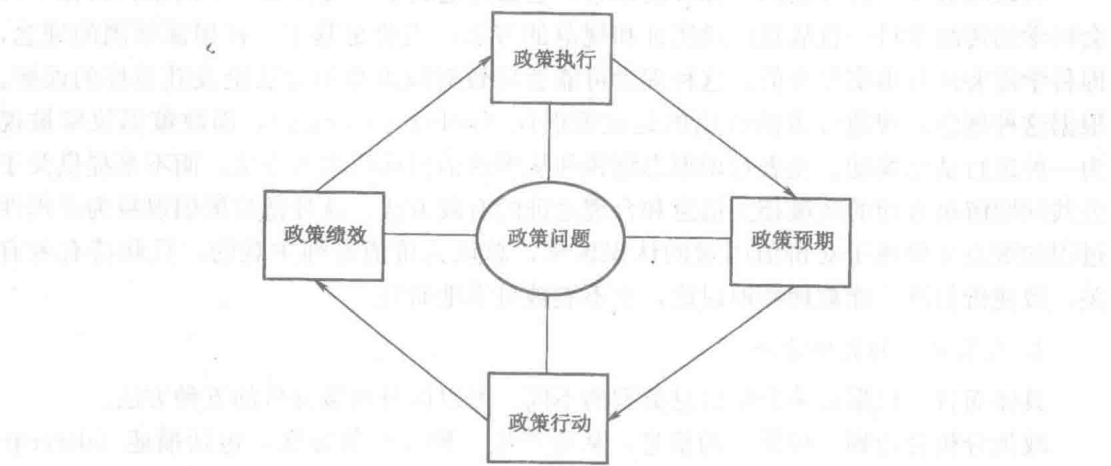


图 1-1 五种政策的相关信息

资料来源：威廉·N. 邓恩，公共政策导论，2 版，谢明，等译，
北京：中国人民大学出版社，2002：16.

政策分析需要信息，但更需要知识和智慧，信息源于材料的收集，知识依赖于信息的整理，智慧则体现在用知识解决问题。在政策活动中，产生和使用资料和信息与产生和使用知识和智慧是完全不同的两回事，在不同的层面，评估政策成功与否的标准有很大的区别。

四、政策分析的方法

1. 政策分析的基本方法

政策分析的常用方法主要有三种，分别是：经验的方法、实证的方法和规范的方

法。在具体的分析过程中可以运用其中一种或综合运用三种方法。

(1) 经验的方法

经验的方法主要是用来描述既定公共政策的原因和结果，突出的是问题的**事实前提**（事情到底存在吗？都有哪些表现？），提供的信息类型是描述性或预测性的（descriptive & predictive）。例如，政策分析人员可以描述、解释或预测发生在教育、卫生或交通领域的公共开支问题。

(2) 实证的方法

与经验的方法相比，实证的方法主要与政策的价值判断有关，突出的是问题的价值前提（这么做值得吗？为什么值或不值？），提供的信息类型是实证性的（有根据的）。例如，在提供了各项税收政策的描述性信息后，政策分析人员可以依据其价值选择（社会伦理道德效果）对不同的税收负担分配方法进行评估。

(3) 规范的方法

规范的方法主要是提出可以解决公共问题的未来行动方案，关注的焦点是行动（应该干些什么？究竟怎么去干？），提供的信息类型是规范性的（prescriptive）。例如，一个关于最低年收入的社会保障政策可以建议作为解决贫困问题的行动方案。

从政策分析三种方法的目标程度来看，它已经超越了传统社会科学的学科目标，社会科学的传统学科一直故意回避实证和规范的方法，主要是基于一种根深蒂固的理念，即科学需要区分事实与价值。这种理念可能会导致对政策分析方法论及其目标的误解。根据这种理念，规范性方法提出的是政策倡议（policy advocacy），而政策倡议常被视为一种进行情感煽动、发表意识形态纲领和从事政治目标行为的方法，而不是提供关于公共问题解决方面的政策相关信息和合理论证的有效方法。这种把政策倡议视为非理性过程的观点主要源于对价值因素的认识偏见，总认为价值是纯主观的，只和持有者有关，致使价值既不能被理性地讨论，也不能被科学地研究。

2. 政策分析的具体方法

具体而言，根据政策分析信息类型的不同，可以区分政策分析的五种方法。

政策分析会用到5种类型的信息，从而产生5种分析的方法，包括描述（description）、预测（prediction）、评估（appraisal）、开处方（prescription）和定义（definition）。所有的方法都会涉及如下几种判断：判断是接受还是反对一种解释，确信还是质疑一个行动的正确性，选择还是不选择一项政策，认可还是不认可一种预测，同意还是不同意一种定义问题的方法。在政策分析领域，这些程序已经被赋予特有的名称，即监测（monitoring）、预见（forecasting）、评估（evaluation）、建议（recommendation）和问题构建（problem structuring）。

(1) 监测（描述）产生有关政策观测结果的信息，提供先前政策执行结果方面的知识

很多政府部门会在相关管理领域依据各种政策指标对政策的执行结果及影响实施监测。监测多为例行，有时也有例外。它有助于考察政策目标群体的服从程度，发现政策项目先前没有预期的结果，识别政策执行的限制和障碍，确定政策偏离的责任归属。

(2) 预见（预测）产生期望政策结果的信息，提供有关事件未来状态的相关知识

所谓未来状态,是指政策方案(包括不行动的选择)在未来可能发生的结果,这是在政策形成阶段必须考虑的问题。预测能够检验那些看似合理的、潜在的、规范的前景因素,能够评估现行政策和选择方案的相关结果,指明在实现目标过程中未来可能出现的限制因素,以及评估不同方案的政治可行性(支持或反对)。

(3) 评估(评价)产生观察政策结果和期望政策结果的价值信息,设法发现预想和实际执行状况之间的差异,提供与政策价值相关的知识,在政策制定过程中为决策者提供帮助

评估不仅是对问题缓解的程度下结论,而且有助于对驱动政策的价值观进行评价或批判,从而对政策的调整与再造以及建立重新构建问题的依据提供帮助。

(4) 建议(开处方)产生偏好政策的信息,通过对结果的得失进行分析,产生对政策选择有用的知识

建议有助于评估风险因素与不确定的程度,明确外部性和溢出量,确定政策选择的相关标准,指明政策执行的行政责任。

(5) 问题构建(定义)产生什么样的问题需要解决的信息,提供与问题基本假设相关的知识

这些知识会被用来质疑支撑问题定义的基本假设,没有这种质疑,基于这些假设的问题将会顺利进入政策议程,从而可能对政策制定的质量和效率构成不利的影响。不仅如此,问题构建还有助于发现隐含的假设、判断问题的成因、勾画可能的目标、综合冲突的观点以及设计新的政策可选方案。

最后的方法(问题构建)是在其他方法之上的方法,因此也被称为元方法(meta-method)。

五、政策分析的类型

根据政策分析的项目要求不同,可以把政策分析分为研究型分析与快速分析。

研究型分析主要面向一些大型的或长期性的项目,分析人员努力寻求问题背后的真相,对分析的复杂性和精确性有较高的要求;快速分析多涉及社会生活中的一些具体事项,目标比研究型分析更为实在,旨在向决策者提供简明的建议。

研究机构的学者们和思想库的顾问们多受雇对一些公共政策问题进行专门的研究,人们习惯于称这类分析为研究型的政策分析(researched analysis)或政策研究(policy study/policy research)。这类政策分析的重要特点是研究周期长,投入成本高,占有资料多,效果显示慢。它对社会现实问题的回应力相对来讲是比较弱的,与日常工作中为决策提供服务的分析方法显然不同。快速分析(quick analysis)或基础分析(basic analysis)需要对政策问题作出及时的反应,在时间资源有限的条件下,快速提出有效的政策建议。它以简便、快捷的分析过程及其分析结果的及时提供引起了决策者的广泛关注并受到政策分析人员的青睐,逐步在政策分析领域得到推广和应用。

从某种意义上讲,快速分析并不比研究型分析来得轻松。研究型分析具有相对固定的程式,存在一些常规性的步骤和已为人们所接受的科学标准。而快速分析最重要的特征就是与现实因素的密切互动。这意味着在基本的分析程序之间,在分析人员与服务对

象之间,在分析结果的沟通形式之间,存在相互间的作用和影响。不仅如此,快速分析还不得不面对时间的压力、“顾客”的压力和环境的压力。因此,一些人只是把快速分析描述为技巧而不愿意称其为科学。

六、政策分析的局限

政策分析真能起作用吗?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、政治上的讨价还价,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。

的确,政策分析人员毕竟不是决策者,他们的职责只是为自己的雇主和顾客提供政策建议和评估结果,拍板决策的权力不属于他们。政策分析人员可能很难让决策者听取他们的意见,“绝大多数的决策者经常会与政策分析人员的意见完全相反”,政策分析报告被轻视和搁置的情况可以说屡见不鲜。由此看来,理性的呼声并不一定总能博得那些特殊听众的好感。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分析结果往往并无多大用处。

托马斯·戴伊教授指出:“政策分析能否解决美国的问题?人们实在难以对这个问题作出肯定的回答。无知、犯罪、贫困、种族冲突、不公平、住房问题、健康问题、环境污染、人口稠密、生活不幸等,长期困扰着公众的生活。当然,政府没有借口不去努力解决这些问题,但是发现有效的解决方案的确是非常困难的。有几点原因极大地挫伤了人们对于政策分析的热忱。”

1. 政府权力的限制

政府受到许多社会力量的限制,如家庭生活、婚姻状态、儿童抚养、宗教信仰、社会习俗等,这些力量均不易受到政府权力的左右。即使政府有心介入,也很难实施有效的控制,相关问题的解决可能非常棘手。

2. 问题认识上的分歧

在目标与手段、方向与路径的政策讨论中经常会有冲突产生,当人们难以对问题涉及的内容达成共识时,政策分析就难以派上用场。当然,政策分析可以对如何达成特定结果提供思路,但它无法决定什么对社会最具价值,政策分析解决不了价值冲突问题。换言之,如果在价值判断方面缺少共识,那么政策分析就无法对政策制定作出太多的贡献。

3. 人文研究的设计限制

对人类社会进行某种受控制的试验似乎是不太可能的事情。例如,研究人员不可能只为观察教学条件对学习成绩的影响而命令孩子们进入一所他们不喜欢的“劣等学校”学习数年。再如,在教学改革中常常会发现孩子们在新的教学方法和新的教学计划下皆有上佳的表现,但却很难确定这种行为的变化是因为教学改革的影响还是因为试验情景