

21 世纪高校经典教材译丛



公共行政与公共管理系列

第二版

公共政策分析和规划 的初步方法

Basic Methods of Policy Analysis and Planning

[美] 卡尔·帕顿 大卫·沙维奇 ● 著

孙兰芝 胡启生 等 ● 译

宁 骚 ● 校

华夏出版社

100
2000
第二版

公共政策分析和规划 的初步方法

[美] 卡尔·帕顿 大卫·沙维奇 ● 著
孙兰芝 胡启生 顾平安 彭宗超 张 明 ● 译
宁 骚 ● 校



A0981540

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析和规划的初步方法/(美)帕顿(Patton, C. V.), (美)沙维奇(Sawicki, D. S.)著;孙兰芝,胡启生译. - 北京:华夏出版社,2002.6

(21世纪高校经典教材译丛·公共行政与公共管理)

书名原文: *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*

ISBN 7-5080-2667-1/C.050

I. 公… II. ①帕… ②沙…③孙…④胡… III. 政策科学-高等学校-教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 029377 号

Basic Methods of Policy Analysis and Planning 2/e

Copyright © 1993, 1986 by Prentice-Hall

Chinese language edition published by Huaxia Publishing House.

本书英文版为 Prentice-Hall, Inc. 于 1993 年出版。

本书中文简体字版专有出版权由 Prentice-Hall 授予华夏出版社, 版权为华夏出版社所有。未经出版者书面允许, 不得以任何方式复制或抄袭本书内容。

版权所有, 翻印必究

北京市版权局著作权合同登记号: 图字 01-1999-1955 号

公共政策分析和规划的初步方法(第2版)

[美] 卡尔·帕顿 大卫·沙维奇 著

孙兰芝 胡启生 等译

宁 骚 校

策 划: 刘 力 陈小兰

责任编辑: 赵洁平

出版发行: 华夏出版社

北京市东直门外香河园北里 4 号 100028

经 销: 新华书店

印 刷: 北京先锋印刷厂

版 次: 2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月第 1 次印刷

开 本: 730×988 16 开

印 张: 24

字 数: 530 千字

定 价: 40.00 元

校者序

本书据美国 Prentice Hall 1993 年英文第二版译出。著者卡尔·V. 帕顿和大卫·S. 沙维奇分别执教于美国佐治亚州立大学和佐治亚工学院,长期耕耘于政策分析这一领域,积累了丰富的教学经验和政策分析案例,这在本书的体系、结构、内容和叙述方法上得到了很好的体现。

自美国著名政治学家勒纳和拉斯维尔 1951 年出版《政策科学:视野与方法上的最新发展》一书以来,政策科学、政策分析或政策研究作为一个新兴学科在西方发达国家,特别是在美国有了长足的发展:形成了一系列分支学科、分析途径和操作性研究方法;在几乎所有公共领域的决策活动中都得到了卓有成效的应用;政策分析者和政策规划者已经成为以决策者为顾客的独立的社会职业,而且从业者在不断扩大之中。帕顿和沙维奇共著的这本教材基于政策科学、政策分析或政策研究教育的不同层次的特殊需要,专以政策分析者和政策规划者的入门教育为针对性,课程内容、重要概念和作业习题的设计编排都考虑到了教学对象的需要和接受程度。

帕顿和沙维奇把政策分析区分为两种类型:研究型分析(researched analysis)和初步分析(basic analysis)。他们认为,大学和思想库的研究人员得到相当多的资助、有相当长的时间并占有大量的资料,有条件采用研究型方法(researched methods),对有关公共政策问题做专门研究,以“寻求问题背后的真相和非直觉的甚至反直觉的解决方案”。与此相反,现在各公共领域的决策者们经常面对许多重要的政策问题须快速解决,对这类问题作分析并提供咨询意见的政策分析者和政策规划者要在很短的时间里,凭不多的资金和有限的资料做出研究成果。这种分析“目标更实在,旨在很好地向公共决策者作简单的建议以便他们不会在主要问题上犯错误”。帕顿和沙维奇将这种分析叫做“快速、初步分析”(quick and basic analysis)。“方法的选择必须考虑能在可利用的时间范围内有条不紊地解决顾客(即决策者——引者)的问题”。这种分析选择的是有别于研究型方法的一系列政策分析方法,从而使政策分析者和政策规划者能够

迅速地完成所承担的项目以帮助决策者制定好的政策。这套分析方法被称作初步方法(basic methods)。帕顿和沙维奇把初步政策分析的过程区分为六个步骤,配置了适用于整个分析过程的初步方法(见第2章表2-1一览表)。这些方法不管是属于定性方法还是定量方法,都具有比较强的可操作性,而且大都简单易行。全书分两篇:前九章为《方法篇》,对属于初步方法的各个方法做了条分缕析和简明扼要的介绍;后七章为《案例篇》,学生通过各案例的展示和《方法篇》各章后面的练习,对各个方法的理解和实际操作可以有相当好的把握。政策分析的对象是公共政策,是公共政策的制定过程和执行过程,以及这种过程的结果。“公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益的方案。”[宁骚:“试论公共决策的现代化”,《现代化进程中的政治与行政》(下册),北京大学出版社,1998年版,第722页]任何一项具体政策都涉及相关群体的利益,这是公共政策的价值特征。对这种价值特征的研究和考量,就逐渐形成了政策伦理学。帕顿和沙维奇在本书英文第二版中做的一项重要的结构调整,就新增了不少的篇幅介绍政策伦理学的研究成果(见第2章)。如果单纯地强调政策的科学性而忽略了政策的伦理考量,政策分析就会把政策制定引入歧途。即便是快速、初步的政策分析,也要把伦理分析摆在突出的位置上,这也是本书值得特别肯定之处。

政策分析虽然是政治学的一个分支学科,但是它的发展趋势是强调以问题为中心的知识生产方式,即以政策问题的认定和解决为中心整合各相关学科的知识和方法,而且其分析工具越来越突出地依赖经济学途径。帕顿和沙维奇对此给予了特别的重视,在本书中着重介绍了当代政策分析常用的七个重要的经济学概念。我国的政策分析教学和教材编写也应当充分地注意到这一发展趋势。

承担本书翻译的是:前言、第1章和第2章的小部分内容,彭宗超(清华大学);第2章的大部分内容,张明(北京大学);第3、4章,顾平安(北京大学);第5、6章,胡启生(北京大学),第7至16章,孙兰芝(国家高级教育行政学院)。

本书全部译文由本人审校。读者如发现误译和翻译不妥之处,请不吝批评指正。华夏出版社赵洁平女士为本书的翻译出版倾注了很多心血,谨此表示诚挚的感谢。

宁骚

于北京大学燕北园

2000年2月18日

前 言

《政策分析和规划的初步方法》介绍了能迅速运用于分析和解决国家和地方层级的政策规划和政策争议等问题的初步方法。它将定性和定量的方法有机地结合起来以应付这样的政策困境。除了方法以外,本书还介绍了政策分析的基本原理和过程以及一些政策应用案例。

第二版包含3个新案例,且已有的3个案例得到了充分的完善。其他的案例以及通篇使用的案例也得以修正,还加上了数十道新的章后练习题。而且有关政策分析和规划的最新文献被包含在参考书目之中,并通过来自150本新书和新论文的例子加以反映。为了努力反映最新的文献和实践,该书加上了一些新节,涉及政策的伦理考量、所能采用的政策行动种类和政策分析的主体等。

本书共分两大部分。第一部分有9章,按政策分析过程中的步骤编排,介绍了快速、初步的政策分析方法。其中也包含对政策分析和规划过程的述评,作为最近有关政策分析和规划方法类文献的一种指南。第二部分介绍了7个政策案例,它们当中既有能在一到两天内加以解决的快速的袖珍型案例,也有要花25小时分析时间的更长、更复杂的案例。像方法篇一样,这些案例也是为了引导读者将定性和定量分析方法结合起来。方法篇内含术语表和练习题。所有的练习题和案例都来自真实的经验,并且它们在3所大学的教育机构中得到成功的运用。

一本《教师手册》可为被授权人免费利用。学校教师们可向出版者写信索取《教师手册》,用印有贵校抬头的信纸索取该手册。联系地址:Prentice Hall, College Operation, Enlewood Cliffs, New Jersey 07652。

这里介绍的大多数方法都为规划者和分析者所长久使用。这些案例并不是我们发明的,有许多案例也难以辨明谁是发明者。而且我们都花了二十多年运用这些方法,了解哪些运作得最好,弄明其他的方式该作何修改,且完善了有助于学习这些快速运用方法的现实练习和案例。

本书就是为那些试图掌握能运用于政策问题范围内的快速、初步方法的学

生和分析者而写的。它应该对初步分析者和初学政策分析和规划的人特别有用。本书假定读者预先没有高等数学和经济学方面的知识。我们有意回避一些需要这些知识背景的方法,但是有这些知识技能的读者肯定可以在练习和案例中运用它们。我们也避免采用那些涉及广泛研究的方法。我们的看法是,今天许多最重要的政策问题是快速解决的,且很少有时间进行研究和分析。规划者和分析者必须使用快速、初步方法以在可利用的时间内借助手边的资料归纳、检验甚至提倡某些备选方案——如果他们对公共政策将会有影响的话。《政策分析和规划的初步方法》中的方法就是对这种需要的反映。

准备这样的书需要很多人的帮助。最重要而关键的帮助应属参加过正文、练习和案例起草的学生们。他们提出了有关改进它们的实用性的很多主意,因此我们感激他们。我们也感谢来自一些人的建议,他们是我们的同事们、Prentice Hall 的评论家 David Forkenbrock、Allan Feldt 与 Prentice Hall 的 Stanley Wakefield 和 Tom Aloisi。我们还感谢大量的政策分析家和学者,在此仅能列举少量的,如 Eugene Bardach、Robert Behn、Aaron Wildavsky 和 Arnold Meltsner,他们作为老师和同事对我们的思路有多年的指教。他们的思想在本书中有所反映,可谓所有案例的思想源泉,但在有些案例的使用中可能因疏忽而未能得以明示。

在第一版的准备过程中,Amy Helling 曾给予特别的帮助,编辑了大量的章节草稿,准备了大多数的术语表,致力于许多章后练习的编写,还在本书的写作中充当了关键的和有悟性的同事角色。Jane Patton 承担了大量乏味的但却必要的工作,如校对草稿,请求许可和核对参考书目等。Janet Tibbets 将最初的草稿从几种文字处理系统转换为一种统一的格式并最终定稿。

在第二版的完善中,我们得到了 Prentice Hall 的 Karen Haren 和 Dolores Mars、Prentice Hall 的评论家 Barbara Lukermann、William Russell Mangun 和 Barbara Ray 等人的帮助,他们对本书的结构调整提出了有益的意见。James Bacik、Richard Bolan、Sharon Bostick、Stanley Carpenter、Jerome Kaufman、Richard Leacy、David Lindsley、Gretchen Patton、Richard Perry、Catherine Ross 和 Leslie Sheridan 等人对正文的新节做出了评价和贡献。Amy Yard 帮助准备了手稿,Pearl McHaney 和 Leigh Kirkland 校对了定稿。

卡尔·V. 帕顿(Carl V. Patton)(佐治亚州立大学)
大卫·S. 沙维奇(David S. Sawicki)(佐治亚工学院)



21 世纪高校经典教材译丛

公共行政与公共管理系列(第一批)

《公共行政学》(第 7 版)

Public Administration and Public Affairs

[美] Nicholas Henry 著

《公共组织理论教程》(第 2 版)

Theories of Public Organization

[美] Robert B. Denhardt 著

《公共政策分析和规划的初步方法》(第 2 版)

Basic Methods of Policy Analysis and Planning

[美] Carl V. Patton & David S. Sawicki 著

《政治学》(第 6 版)

Political Science

[美] Michael Roskin 等著

《社会研究方法基础》

The Basics of Social Research

[美] Earl Babbie 著

《公共关系》(第 8 版)

Effective Public Relations

[美] Scott M. Cutlip, Allen H. Center
Glen M. Broom 著

策 划 ● 刘 力 陈小兰

责任编辑 ● 赵洁平

封面设计 ● 闫志杰

公共政策分析和规划的初步方法

译者简介

孙兰芝 毕业于北京大学国际政治系，现为国家高级教育行政学院副教授。1993—1994 年到加拿大作访问学者，1997 年到美国访问，重点考察和研究加拿大和美国的政治制度和青少年道德教育。多年来从事国际共运史、世界通史和世界政治经济的教学和研究工作；发表论文：《朝鲜经济政策新走势》、《世界性的贫富差距扩大及其原因分析》、《魁北克问题的由来和发展》等 20 多篇；独立撰写及与他人合作：《世界近代后期政治史》、《变幻的世界开放的中国》、《当代世界经济与政治》等 10 多部；并参加国家课题“中国现阶段阶层研究”，承担“贫富差距的国际比较”的研究任务。

胡启生 毕业于安徽师范大学历史系，北京大学与国家行政学院联合培养博士。在读书与工作期间曾多次获奖。主要研究成果：参与徐理明等主编的《中国人才资源开发》（中国人事出版社 1998 年版）；宁骚主编的《公共政策》（高等教育出版社 2000 年版）的撰写工作。已发表的主要论文有：《论抗战时期国民政府战区划分的演变》、《时代变迁与政府制度创新——对东亚金融危机的比较研究》、《公共性一致同意规则——对中国事业单位改革的解释》等。

校者简介

宁骚 北京大学教授，博士生导师。毕业于北京大学国际政治系并留校任教。曾任政治学与行政管理系主任。现任北京大学学术委员会委员、学位委员会委员，北京大学公共政策研究所所长，北京大学非洲研究中心副主任。主要研究领域为比较政治学。已出版的专著有：《民族与国家民族关系与民族政策的国际比较》（北京大学出版社 1995 年版）、《非洲黑人文化》（主编，浙江人民出版社 1993 年版）、《非洲通史·古代卷》（主编，华东师范大学出版社 1995 年版）、《非洲古国桑海》（商务印书馆 1997 年版）、《面向 21 世纪的中国现代化：课题与展望》（主编，经济科学出版社 1998 年版）等。已发表学术论文 80 多篇。



第一部分

第 1 章

校者序 1

前言 1

方法篇

政策分析和规划对简便方法的需求 ~ 3

快速、初步的政策分析 4

掌握政策分析和规划的方法 7

初学政策分析的实用原理 8

小结 14

本书的框架 14

术语表 15

练习 15

第 2 章

政策分析过程 ~ 18

政策分析的类型 20

政策分析家的作用 21

伦理性考量 23

分析中的价值 伦理分析 伦理原则和规则

职业行为的指导原则

分析过程 32

初步政策分析中的六个步骤 34

第一步:认定及细化问题 第二步:建立评估标准

第三步:确认备选政策 第四步:评估备选政策

第五步:展示和区分备选政策

第六步:监督和评估政策实施

小结 42

术语表 44

第3章

练习 45

阅读材料 45

便览 46

便捷法 ~59

甄别和搜集资料 62

资料来源 文献述评 图书资料调查法

着手进行 联邦政府资料 法律调查

管理档案 观察

政策资料的访谈调查 77

访谈的方法 结构安排和结尾 选择采访对象

建立联系 进行访谈 有效地利用时间

快速调查 83

调查类型 调查方法 问卷结构 样本选择

资料与信息评估 85

资料质量评估 文献分析

决定访谈材料的真实性

基本的资料分析 88

描述性资料分析 图解分析技术 表格分析

地图分析 描述性统计 相关性分析

显著性的测量

传播分析 104

进行写作 用图表沟通

形成分析报告 面对面沟通

小结 108

术语表 109

练习 111

第4章

认定与细化问题 ~116

识别和限定问题 117

问题的陈述 119

简单快速的计算 121

快速决策分析 124

有效的可操作性界定的设计 128

政治分析 130

与初步分析相对的问题论说 136

小结 137

术语表 138

练习 138

第 5 章 建立评估标准 ~ 146

建立评估标准的过程 148

一些重要的经济学概念 150

自由市场模式 成本 收益 主体资格

外部性 弹性 边际分析 公正

通常使用的评估标准 160

技术可行性 经济与财政可能性

政治可行性 行政可操作性

小结 168

术语表 168

练习 170

第 6 章 确定备选方案 ~ 177

备选方案的来源 180

寻求备选方案 182

研究型分析和实验法 不行为(维持现状)分析

法 快速调查法 文献述评法 实证经验

比较法 被动收集与分类法 类型学的开发

类比法、隐喻法与群体生态法 头脑风暴法

理想方案对照法

创制备选方案 190

可行性操作 现行解决方案的修正

要避开的陷阱 195

小结 196

术语表 197

练习 198

第 7 章 政策选择评估 ~ 202

预测方法 204

推断技术 理论预测技术:模型化

直觉预测技术

评估方法 214

折扣 衡量效率的三个标准 敏感性分析

分配公式 再论快速决策

政治分析 230

政治可行性分析 实施分析 方案拟制

不确定性 237

小结 238

术语表 239

练习 240

第 8 章 政策建议的表达和比较 ~ 254

最优政策选择中的问题 255

个体理性与集体理性之间的冲突 256

多重指标问题 258

处理多重指标的一些方法 259

初步比较方法 259

一对一比较方法 满意方法 辞典排

序方法 不被占有绝对优势选项方法

等价选项方法 标准选项方法

矩阵(分数卡片)显示系统 267

戈勒尔分数卡片 选项结果矩阵

其他矩阵方法 268

目标完成矩阵 目标完成矩阵的改进

规划平衡表 应该使用哪一种方法

权重、等级系统和索引号 270

小结 271

术语表 272

练习 273

第 9 章 监测和评估已实施的政策 ~ 276

政策失败的类型 278

政策评估连续统一体 280

事后评估的类型	281		
政策前后比较	有无政策比较	实际与规划	
比较	实验模型	准实验模型	准实验
设计方法的推广	成本评估方法		
应该使用哪个方法	289		
快速评估的原则	290		
小结	293		
术语表	293		
练习	294		

第二部分

案例篇

第10章

城市中心发展 ~ 303

概述	304
作业	304
背景材料	304

第11章

为偏见指控辩护 ~ 306

概述	307
作业	307
背景材料	307
数据和数据问题	308
学习目的	308
便览	308

第12章

固体废物的收集方法 ~ 316

概述	317	
作业	317	
便览	318	
实验的总体介绍	五种实验方法	
设备评估	资金来源	费用

第13章

校园停车政策 ~ 324

概述	325
----	-----

	作业	325
	背景材料	325
	佐治亚工学院停车位的供给与需求	
	年度停车费与运输财政预算	
	校外问题	校长的指示
	解析指导	328
	总结报告	328
	阅读材料	328
	便览	329
第14章	家用取暖燃料紧急援助方案	~ 335
	概述	336
	作业	336
	具体任务	337
	阅读材料	338
	便览	338
第15章	关于纸尿布税	~ 345
	概述	346
	作业	346
	有关情况	346
	学习目的	347
	阅读材料	347
	便览	349
第16章	开发地下亚特兰大	~ 350
	概述	351
	作业	351
	问题和人物	351
	便览	352
	地下亚特兰大的全盛期	市中心的发展前景
	新建郊区	闪光的城区 合资伙伴
	新城郊居民	抵毁者的意见 市长的遗产
	参考书目	360

第一部分 方法篇

- 第 1 章 政策分析和规划对简便方法的需求
- 第 2 章 政策分析过程
- 第 3 章 便捷法
- 第 4 章 认定与细化问题
- 第 5 章 建立评估标准
- 第 6 章 确定备选方案
- 第 7 章 政策选择评估
- 第 8 章 政策建议的表达和比较
- 第 9 章 监测和评估已实施的政策

