



21世纪高等院校行政管理专业规划教材
21SHIJI GAODENGYUANXIAO
XINGZHENGGUANLI ZHUANYE GUIHUAJIAOCAI

公共政策分析

GONGGONGZHENGCE FENXI

◎ 谢明 主编

 首都经济贸易大学出版社

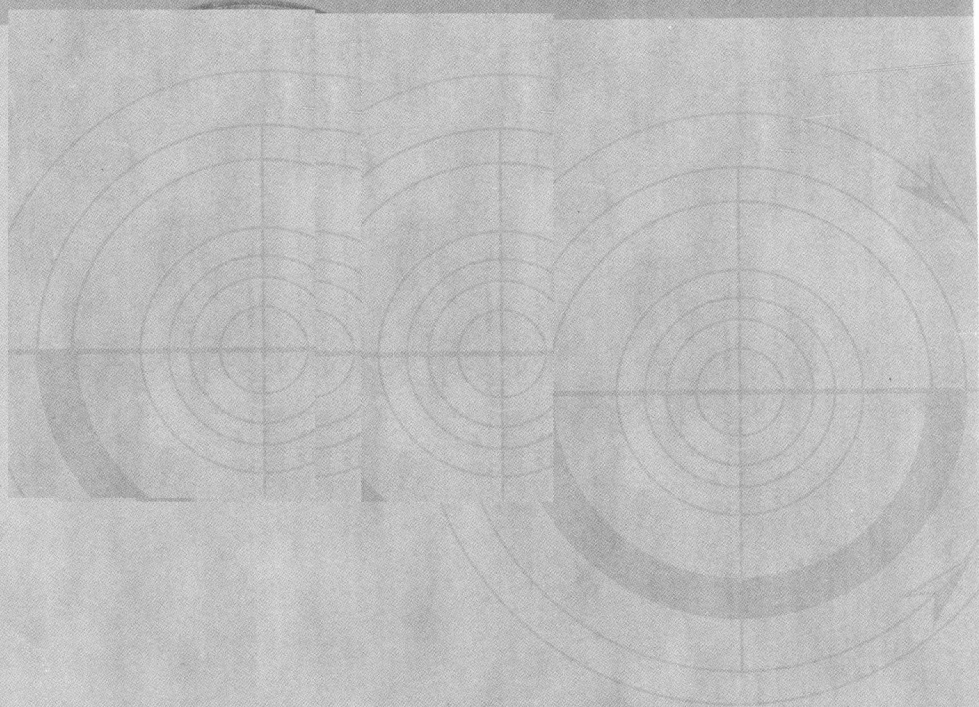


21世纪高等院校行政管理专业规划教材

21SHIJI GAODENGYUANXIAO
XINGZHENGGUANLI ZHUANYE GUIHUAJIAOCAI

公共政策分析

GONGGONGZHENGCE FENXI



首都经济贸易大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析/谢明主编. —北京:首都经济贸易大学出版社, 2010. 1
(21 世纪高等院校行政管理专业规划教材)

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1770 - 2

I. 公… II. 谢… III. 公共政策—分析 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 217774 号

公共政策分析

谢 明 主编

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙 (邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京大华山印刷厂

开 本 787 毫米×980 毫米 1/16

字 数 283

印 张 14.75

版 次 2010 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

版 数 1~3 000

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1770 - 2/D · 111

定 价 24.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

序 言

应首都经济贸易大学出版社之邀,我们编写了《公共政策分析》一书。

现代社会,公共政策无处不在,日益成为人们工作、学习、生活中的中心话题。人们关注政府做了什么,为什么要这么做,以及这么做与不这么做有何不同,即关注公共政策的内容、原因和结果。这些都是政策分析需要解决的问题。目前,以《公共政策分析》命名的教科书已有很多,但普遍是以公共政策过程为概念框架,研究政策周期的一系列功能性活动。而本书提供了一个较为独特的研究视角,以政策分析步骤为框架,研究公共政策分析的理论与方法。

本书共分八章,第一章“绪论”主要介绍公共政策和政策分析的概念和类型、政策分析的学科特征、政策分析的方法与局限、政策分析的基本步骤、思想库与政策分析人员等。第二章“定义政策问题”重点阐述政策问题的特征和类型、政策问题的层次与结构、问题确认的基本步骤、问题界定的基本方法等。第三章“政策信息的收集”主要讲述政策信息的概念和特点、政策信息收集的途径与方法等。第四章“公共政策评估”主要介绍政策评估的内容和作用、政策评估的制约因素、政策评估的步骤与方法等。第五章“方案开发”主要阐述政策方案的基本特征、政策方案的设计步骤与内容、方案开发的理性基础、方案设计的指导原则与思考方法等。第六章“结果预测”主要讲述预测的作用和局限、预测的对象和依据、预测的程序与方法等。第七章“政策方案的优化选择”主要介绍政策方案可行性分析的基本内容、政策方案选择的主要环节、达成共识的基本途径、群体决策的择案规则、方案选择的一般方法等。第八章“政治理论模型——公共政策分析途径”重点阐述了理性模型、渐进模型、精英模型、制度模型、团体模型、博弈模型等理论模型的基本内容及其实际应用。

本书在一些章节中结合讲述内容附有知识链接和相关事例,并在前七章中附有案例分析,这对于丰富教材内容、加深概念理解、启发读者思考、培养“疑问”意识具有很好的作用。此外,书中每一章后面都附有关键词、本章小结、思考题和参考文献,目的是帮助读者更好地把握书中内容重点,理论联系实际,更深入地分析社会现实问题。

本书在编写过程中经过了几次大的修改,最终确定以公共政策分析步骤为基本

框架。本书的顺利完成是集体努力的结果,王洋、袁净、刘剑蕾、徐澜、张柯、武林红、桑昂、廖粮粮、何骁参与了本书的编写,他们在结构设计、资料收集、案例分析、内容编写、修改完善等方面投入了很多的时间和精力。

本书只是对公共政策分析的理论与方法做了一个概括性的介绍,目的只是为读者提供一个分析公共政策的起点,希望读者能够由此出发,进一步拓展有关公共政策分析方面的知识。

本书的成功出版,得益于首都经济贸易大学出版社孟岩岭编辑的精心策划和大力支持,特在此表示衷心的感谢!鉴于编写时间和水平的限制,本书定有不少错误、疏漏之处,真诚希望广大读者批评、指正!

谢 明

2009 年 11 月 3 日于北京

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 / 5
- 第三节 政策分析的基本步骤 / 15
- 第四节 政策分析人员 / 21
- 【本章小结】 / 28
- 【思考题】 / 29
- 【参考文献】 / 29

第二章 定义政策问题 /31

- 第一节 政策问题概述 / 32
- 第二节 社会问题的类型与特征 / 37
- 第三节 政策问题的确认 / 41
- 第四节 政策问题结构分析 / 48
- 第五节 问题分析的步骤与方法 / 51
- 【本章小结】 / 61
- 【思考题】 / 62
- 【参考文献】 / 62

第三章 政策信息的收集 /63

- 第一节 信息和政策信息的基本含义 / 64
- 第二节 政策研究的信息收集方法 / 68
- 【本章小结】 / 90
- 【思考题】 / 91
- 【参考文献】 / 91

第四章 公共政策评估 / 92

- 第一节 政策评估概述 / 92
- 第二节 政策评估的程序 / 97
- 第三节 政策评估要素 / 98
- 第四节 评估方法 / 101
- 第五节 政策评估的制约因素与评估
结果的处理方式 / 103
- 【本章小结】 / 115
- 【思考题】 / 116
- 【参考文献】 / 116

第五章 方案开发 /117

- 第一节 方案概述 / 117
- 第二节 方案开发的原则 / 124
- 第三节 方案开发中的思维方法 / 132
- 【本章小结】 / 145
- 【思考题】 / 146
- 【参考文献】 / 146

第六章 结果预测 /147

- 第一节 预测概述 / 147
- 第二节 预测的方法 / 151
- 第三节 预测中的抽样方法 / 160
- 【本章小结】 / 165
- 【思考题】 / 166
- 【参考文献】 / 166

第七章 政策方案的优化选择 /167

- 第一节 可行性分析 / 167
- 第二节 政策方案的选择 / 176
- 第三节 群体决策及其择案规则 / 184
- 【本章小结】 / 197
- 【思考题】 / 198
- 【参考文献】 / 198

第八章 政治理论模型——公共政策的分析 途径 /200

- 第一节 传统理性模型:决策追求最优解 / 200
- 第二节 有限理性模型:决策追求满意解 / 206
- 第三节 渐进主义:新政策是对旧政策的
补充和修正 / 208
- 第四节 小组意识模型:源自凝聚力的群体
狂想症 / 210
- 第五节 精英理论:政策是精英们价值偏好的
反映 / 213
- 第六节 制度理论:政策是组织的产物 / 215
- 第七节 博弈理论:政策是竞争环境中
进行的理性选择 / 216
- 第八节 团体理论:政策是团体利益的平衡 / 219
- 第九节 系统理论:政策是政治系统的输出 / 221
- 第十节 政策的生命周期 / 223
- 第十一节 混合扫描理论 / 225
- 第十二节 公共选择理论 / 226
- 【本章小结】 / 228
- 【思考题】 / 229
- 【参考文献】 / 229

绪 论

第一节 公共政策的含义

一、为什么要研究公共政策？

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。

其一,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。

其二,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。

其三,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。

二、什么是公共政策?

在我国,“政策”一词经常为人们在日常生活所使用,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”。

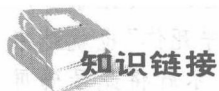
1993年10月,北京市人大常委会第六次会议一致通过了《北京市关于禁止燃放烟花爆竹的规定》。1993年12月1日,该法规正式生效。2005年7月19日,北京市人大一审《北京市烟花爆竹安全管理条例(草案)》,由“禁放”变“限放”是其最大变化。2005年8月14日,北京市人大法制委员会就“禁改限”召开立法听证会,2007年9月7日,北京市人大常委会二次审议草案修改稿,代表委员对草案修改稿吸取听证会意见表示肯定,并提出进一步的修改建议。9月9日,草案审议通过。

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。



公共政策的概念梳理

公共政策具有明显的跨学科特征并被广泛应用于社会各个领域,不同的研究者会从不同的分析角度,应用不同的理论和方法去研究不同的政策现象,而不同的公共政策实践亦需要针对性很强的、不同的公共政策理论与方法,这就使得对公共政策概念的解释遇到一些麻烦。在学术领域,人们对公共政策含义的理解歧义颇多,并没有形成一致的界定和彼此的认同。下面介绍的是一些具有代表性的观点。

行政学鼻祖、美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,公共政策是由政治家(具有立法权者)制定的并由行政人员(国家公务人员)执行的法律和法规。^①这一定义主要是从政策制定和政策执行的角度对公共政策进行界定,对理解公共政策具有一定的启发性。

美国政治学家哈罗德·拉斯维尔(Harold D. Lasswell)在创立政策科学时曾提出,公共政策是“一种含有目标、价值和策略的大型计划”。^②这一定义突出了公共政策的设计功能及其目标取向,强调了理性的政策制定通常应有科学的论证和合理的程序。

美籍加拿大学者戴维·伊斯顿(David Easton)认为,“公共政策是对全社会的价值作权威性分配”。^③这种定义是从传统政治学原理的角度理解公共政策,侧重于公共政策的价值分配功能。其中所涉及的“价值”应从广义去理解,它是指所有有价值的东西,不仅包括实物、资金和知识,还包括权力、声誉和服务。这种理解隐含了一个最基本的政治学假设,即利益及利益关系是人类社会活动的基础,而政府的基本

① 参见伍启元:《公共政策》(上册),台湾商务印书馆,1985年版,第4页。

② 参见林水波、张世贤:《公共政策》,五南出版公司,1982年版,第8页。

③ 参见伍启元:《公共政策》(上册),香港商务印书馆,1989年版,第4页。

职能就是对利益进行社会性的分配。公共政策是政府进行社会性利益分配的主要形式,即决定什么人取得什么和取得多少。

美国学者托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)认为,“凡是政府决定做的或决定不做的事情就是公共政策”。^①这一定义侧重了政府的作为和无为,突出了公共政策的行为特征,说明公共政策不仅涉及政府所采取的行动,而且还涉及政府决定停止的行动和根本没有做的行动。

罗伯特·艾斯顿(Robert Eyestone)在《公共政策的思路:对政策领导的研究》一书中指出,“从广义上讲”,公共政策就是“政府机构与其周围环境之间的关系”。这种理解是从系统角度认识公共政策,认为公共政策是政府与其环境互动的结果,突出了环境因素的作用。

英国学者理查德·罗斯(Richard Rose)在《英国的政策制定》(1969)一书中提出,不该把公共政策只看做某个孤立的决定,而应把它看做是由“或多或少有联系的一系列活动所组成的一个较长的过程”,以及这些活动对有关事物的作用和影响。尽管罗斯的定义并不十分明确,但它却包含了一种很有价值的见解,即公共政策是一个活动过程或一种活动方式,而不仅仅是一个关于做什么事的决定。

美国学者斯图亚特·内格尔(Stuarts Nagel)认为,“公共政策就是政府为解决各种各样的问题所做出的决定”。^②内格尔的这种认识突出了公共政策的问题导向。

美国学者叶海卡·德罗尔(Yeheskeel Dror)在《公共政策再审查》(1989)一书中指出,政策制定作为“在指导社会行动的两个主要方案之间进行选择的自觉性意识”,这种观点的渊源甚至可以追溯到古希腊和文艺复兴时期的政治理论。从在方案间进行选择的角度而言,德罗尔认为政策作为一种理念,可以从重商主义者关于商业方面的论著中得到启示,说得直白一点,就是从个人利益出发,做出最大价值的选择。

台湾学者伍启元先生在《公共政策》(1985)一书中提出:“公共政策是政府所采取对公私行动的指引;公共政策是将来取向的;公共政策是目标取向的;公共政策是与价值有密切关联而受社会价值所影响的;公共政策是由政府或有决策权者所采取或选择的;公共政策是具有拘束性而受大多数人接受的行动指引。”

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

① [美]托马斯·戴伊:《理解公共政策》,韦伯文化事业出版社1999年版,第2页。

② [美]斯图亚特·内格尔:《公共政策:目标、手段与方法》,圣·马丁出版社,1984年版。

和 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^①:

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

^① W. N. Dunn. Public policy analysis: introduction. Prentice-hall, 1981: 1.

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:

第一,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。

第二,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。

第三,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。”^①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。

第四,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?

^① A. Wildavsky. *Speaking the truth to power: the art and craft of policy analysis*. Little Brown, Boston, Mass.

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。

第一,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。

第二,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。

第三,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,换言之,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。

第四,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的了解和阐明,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)。

第五,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

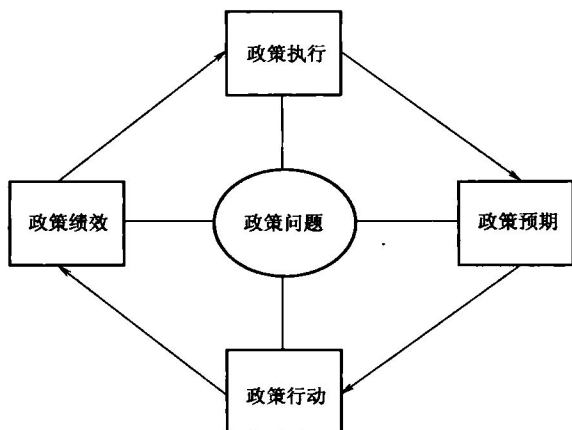
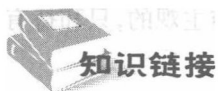


图 1-1 五种政策的相关信息

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.

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。

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。



烤面包与知识和智慧的联系

如何区分资料、信息、知识和智慧, 怎样把握几者之间的联系, 这看似是一个让人感到困惑的问题。信息学家爱用烤面包的比喻来解释这种看似复杂的关系。他们把资料比作碳、氢、氧等一个个分子; 把信息比作淀粉、面粉、水和酵母; 会把它们掺和到一起烤制面包时, 才能说有了知识; 当会制作多种形状的美味面包时, 知识才能转化为智慧。