

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”、“十二五”国家重点图书出版规划项目

公共政策分析导论

(第四版)

[美] 威廉·N·邓恩 (William N. Dunn) 著

谢明 伏燕 朱雪宁 译

Public Policy Analysis
An Introduction
(Fourth 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

(第四版)

[美] 威廉·N·邓恩 (William N. Dunn) 著

谢明 伏燕 朱雪宁 译

Public Policy Analysis
An Introduction
(Fourth 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/ (美) 邓恩 (Dunn, W. N.) 著; 谢明, 伏燕, 朱雪宁译. —4 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 10
(公共行政与公共管理经典译丛·经典教材系列)
ISBN 978-7-300-14527-3

I. ①公… II. ①邓…②谢…③伏…④朱… III. ①政策分析-教材 IV. ① D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 201828 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 (第四版)

[美] 威廉·N·邓恩 (William N. Dunn) 著

谢明 伏燕 朱雪宁 译

Gonggong Zhengce Fenxi Daolun

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)	010-62511398 (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	北京东君印刷有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2011 年 11 月第 1 版
印 张	21 插页 2	印 次	2011 年 11 月第 1 次印刷
字 数	452 000	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，本套丛书分为六个系列：（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，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。这个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。

(5) 案例系列。本系列精心选择了公共管理各领域，如公共部门人力资源管理、组织发展、非营利组织管理等领域的案例教材，旨在为国内公共管理学科的案例教学提供参考。

(6) 学术经典系列。本系列所选图书包括伍德罗·威尔逊、弗兰克·约翰逊·古德诺、伦纳德·怀特、赫伯特·A·西蒙、查尔斯·E·林德布洛姆等人的代表作，这些著作在公共行政学的发展历程中有着极其重要的影响，可以称得上是公共行政学发展的风向标。

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



威廉·N·邓恩（William N. Dunn）是美国匹兹堡大学教授，国际知名政策分析专家。邓恩教授长期致力于教学和研究工作，同时还从事广泛的政策分析实践活动，他曾为美国联邦、州和地方政府做过大量政策分析及其他应用研究工作，并参与美国国内，欧盟国家，中东、北非和南美一些国家的高级公务员培训活动。他在理论研究和实际应用方面的突出贡献使其在同行学者中享有很高的声誉。邓恩教授所著《公共政策分析导论》是公共政策研究领域公认的经典著作，也是专业文献引用率最高的著作之一。其读者主要是那些已经修完政策分析基础课程的硕士生和高年级的本科生。为了帮助读者更好地学习和理解这本教材，我们试在译者前言中做一些概念铺垫，并介绍这本书的理论框架和主要特点。

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50年代初，一些政治学家把微观经济学多年来对效率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，然后寻求如何可以提高效率，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，美国兰德公司（Rand Corporation）和其他一些将政策分析作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甚大，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作学科名称时，它所涵盖的范围则更为广阔。

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。

正如威廉·N·邓恩教授所总结的那样：

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。只有国家的行政、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的理论 and 知识，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。”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。人们到医院去看病，会受制于国家的医疗卫生政策；送孩子去学校读书，会受益于国家的义务教育政策；骑车或开车上路，需要遵守国家的交通管理法规；过节燃放鞭炮，需要避开城市禁放区域；等等。哪里有公共政策，哪里就会有政策分析，二者如影相随，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政策问题都是政策分析所要涉及的研究领域。

三、政策分析的焦点

根据威廉·N·邓恩教授的观点，政策分析需要回答下列五个问题：

- (1) 寻求行动方案是为了解决什么样的问题？
- (2) 选择什么样的行动方案去解决这个问题？
- (3) 选择了这个行动方案后会有什么样的结果？
- (4) 出现了这些结果有助于解决这个问题吗？
- (5) 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（或称五类政策相关信息）的收集、处理、分析和传递。这五类信息是政策问题、政策执行、政策预期、政策偏好、政策绩效方面的信息。

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并且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），这些信息有助于问题的最终解决。在政策分析中，政策问题方面的信息起到了非常重要的作用，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，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、想不到的结果在未来都可能发生。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。主要是对政策行动和还未实现的价值与机会做出衡量，在政策实践中，由于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，还是被分解、重构了或者还没有解决，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进行政策预期的依据，由此保证了信息的有效循环。

以上五类与政策相关的信息相互联系、相互依存，构成政策信息系统。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、规则和程序等元素。标准和规则决定了程序的选择及对其结果的分析评估。程序只在政策问题、政策预期、政策行动、政策绩效、政策执行过程中对信息的产生发挥作用，标准和规则居于相对次要和从属的地位，它们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，智慧则体现为用知识解决问题。似可用烤面包的比喻来解释这种看似复杂的关系，资料可以被比作碳、氢、氧等一个个分子；信息可以被比作淀粉、面粉、水和酵母。当能够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。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，评估成功与否的标准有很大的差别。

四、政策分析的方法

1. 政策分析的基础性方法

从一般意义上讲，政策分析可以运用三种基础性方法，这三种方法是：经验的



方法、实证的方法和规范的方法。

(1) 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（事情真的存在吗？都有哪些表现？），提供的信息类型是描述性或预测性的（descriptive or 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：与经验的方法相比较，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，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。

从政策分析上述三种方法的目标程度来看，它们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。当然，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错误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。

政策分析会用到五种类型的信息，从而产生五种分析的方法，包括描述（description）、预言（prediction）、评价（appraisal）、开处方（prescription）和释义（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）、预测（forecasting）、评估（evaluation）、建议（recommendation）和问题构建（problem structuring）。

监测（描述）产生有关政策观测结果的信息，提供先前政策执行情况方面的知识。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。监测多为例行事务，有时也有例外情况。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。

预测（预言）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）。

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。评估不仅可以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，从而有助于政策的调整与再造以及提供重新构建问题的依据。

建议（开处方）产生优先政策的信息，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。

问题构建（释义）产生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），即方法的方法。

五、《公共政策分析导论（第四版）》的主要内容和特点

威廉·N·邓恩长期从事政策分析的课程教学及研究工作，《公共政策分析导论》被认为是其教学和研究成果的结晶。这本书运用“以问题为中心”的政策分析方法架起公共政策理论与实践的桥梁，目的是进一步发挥政策分析的作用，优化政策制定的过程与结果。作者十分重视问题构建环节在公共政策分析中的关键作用，他认为，问题界定越明确，就越有利于找到解决问题的途径，正像人们常说的那样，有效的问题构建等于解决了一半问题。问题构建是政策分析的起点，也是政策分析的核心，在这一环节中，最需要避免“第三类错误”（用正确的方法解决错误的问题）的出现，防止政策分析误入歧途。

本书第一版1981年出版，第四版2008年出版，在近30年时间里，这本书在美国和境外许多大学公共政策、公共行政和相关专业的教学中使用，而且已被翻译成多种文字，包括中文、印度尼西亚文、韩文、罗马文和西班牙文，在许多国家和地区被用作公务员培训教材。本书第四版反映了作者从这些教学和培训实践中得到的一些体会，也体现了作者参与美国联邦、州、地方政府和国际性机构政策分析的一些经验。

全书主体内容分为两个部分：

第一部分包括第1章和第2章，主要围绕政策分析的理论框架进行深入探讨，介绍书中内容安排的逻辑结构。第1章所呈现的政策分析过程的政策信息类型贯穿全书始终，有助于读者深入理解政策分析的理论与方法。这些理论和方法横跨政治

学、公共行政、应用经济学等学科。第2章介绍了政策分析的历史演变,阐明了政策分析在政策制定过程中的作用和功能,具体分析了政策分析理论模型的变化。

第二部分包括第3章到第9章的内容,详细考察了政策分析的基本程序,阐述了围绕基本程序的一些具体方法和技巧。涉及的环节有政策问题构建、政策前景预测、优先政策建议、政策结果监测、政策绩效评估、政策论证开发和政策分析交流等。

本书第四版承继前几版的特色,再次使用了专门的教学工具和学习策略:

1. 学习目标。在每一章的最后都列出了学生完成本章学习后应该达到的学习目标和应该完成的相关任务。在本书中,学习目标是指获得政策领域中识别、界定、理解、比较、对比、解释、预测、估计、评价、综合、诊断、计划和应用所需要的知识和技巧。之所以这样阐述学习目标,是为了强调主动学习知识,而不是被动接受知识,强调知识的灵活运用,而不是简单的囫圇吞枣。

2. 关键术语与概念。建立政策分析的多学科的词汇库很重要,当一个术语第一次出现在文中时,往往都会被立刻界定,并在每一章最后列出。由于政策分析涉及多学科的知识、运用跨学科的方法,所以术语的数量远远超过学科边界比较有限的教科书。

3. 复习思考题。政策分析的知识和技巧应该加以巩固才能真正掌握。因此,每一章的最后都提供了复习题。这些复习题注重高、低两种技能。所谓高级技能是指能够抽象、理解、解释、综合、评价和应用。所谓低层次的技巧包括计算、推断、估计等。复习题可以在学生自学时使用,也可以被教师用来布置书面作业,或进行测验和考试。

4. 参考文献。除了在脚注中引用的资料之外,每一章都另附有一些参考文献,用以帮助学生理解各章所讨论的内容。在第四版中,作者努力推荐了一些能够代表公共政策领域最新发展的文献材料。

5. 第9章是第四版新增加的内容,对政策领域的沟通过程进行了详细探讨,提供了改善政策领域信息沟通的相关策略。

本书集合了多人的努力和智慧,王迪、张冬梅、谢获帆、杨光参与了前期的翻译工作,谨在此表示衷心感谢。

谢明

2011年6月



该版《公共政策分析导论》(*Public Policy Analysis: An Introduction*)和前面的三版一样,是为了提供一本教科书,也是为了对公共政策领域进行一次全面的梳理和总结。本书的读者主要是那些已经修完了政策分析基础课程的硕士生和高年级本科生。由于本书致力于多个社会科学学科和专业关注的问题,因此,本书提供了政策领域中从能源与环境到交通运输、公路安全和外交政策方面的案例材料。

本书采用了务实、批判和多学科的方法。我认为政策分析应该有别于它所起源的基础学科。虽然政策分析以政治学、公共行政学、经济学以及其他学科和专业为基础,但是,它也把这些学科变成了在实际中更有用的方法、更容易检验的理论和更有应用价值的发现。因此,我把政策分析界定为一个过程,它运用多学科的研究方法来创造、批判性评价和交流有助于理解和改善政策的知识和信息。

第四版再次使用了专门的教学工具和学习策略:

- 内容提要。本书每章开始都有内容提要,它运用直观的展示来告诉学生每章即将详细介绍的方法与技巧及其逻辑结构。整本书的内容提要就是第一章所呈现的政策探寻的信息处理模型,它贯穿全书始终。这些内容提要有助于学生把握复杂的关系和批判性地检验理论、方法和技巧的前提假设。^①

^① 限于译本的篇幅要求,本书在翻译过程中略去了每章的内容提要、示范练习、案例,以及书尾的所有附录。——译者注

● **学习目标。**在每一章的最后都列出了通过该章学生应该达到的目标和应该完成的相关任务。我努力用在操作或者执行某事中获得的知识 and 技巧来说明这些目标。例如，学习目标是指获得识别、界定、理解、比较、对比、解释、预测、估计、评价、综合、诊断、计划和应用所需要的知识和技巧。这样阐述目标，是为了强调主动学习，而不是被动学习，强调知识的运用而不是囫囵吞枣。

● **关键术语和概念。**建立政策分析的多学科的词汇库很重要，这些关键词第一次出现在文中时，都会被界定，并在每一章最后列出。由于我运用了多学科的方法，本书关键词的数量超过了学科边界比较有限的书。

● **复习思考题。**政策分析的知识和技巧应该加以巩固才能真正掌握。因此，每一章的最后都提供了复习题。这些复习题注重两种技能：高级技能，即能够观念化、理解、解释、综合、评价和应用；低层次的技巧，包括推算、估计和运用计算机计算。复习题可以在学生自学时使用，也可以供导师布置书面作业、测验和考试使用。

● **示范练习。**知识和技巧如果不经常应用于实际问题，就会容易忘掉。因此，每一章都附有案例，用以练习不同知识和技巧的运用。通过完成这些示范练习，学生就会摆脱理想化观念，不再追求所谓“完美的”分析（“黑板上的政策分析”），并大大提高分析现实问题的能力。

● **参考文献。**除了在脚注中引用的资料之外，每一章都有参考文献，帮助理解各章所讨论的内容。在这一版本中，我尽量推荐了一些能够代表公共政策方面最新发展的文献。

● **书面和口头交流指南。**由于在政策分析中不仅要寻求恰当的分析思路和定量的解决办法，而且还要把结论和建议用政策备忘录、政策议题文件和口头报告等形式进行交流，因此，掌握了政策分析方法和技巧的学生常常在这方面遇到困难。为了克服这些困难，附录 1 提供了如何准备政策议题文件的步骤指导，附录 2 提供了执行总结的指导，附录 3 提供了如何准备政策备忘录的指导，附录 4 提供了如何准备口头报告的指导。此外，新增加的第 9 章对政策交流的过程进行了详细探讨，提供了改善政策交流的一些策略。

● **PPT 幻灯片、资料库和教学提示。**和该版本教材配套的一个专门网站提供了我上课时用的 PPT 幻灯片，还提供了资料库，里面有公共政策方面的重要议题以及一些案例，教学提示以及如何用社会科学的统计软件（SPSS）和其他软件分析这些议题和案例，还有公共政策和政策分析方面的其他一些案例。

在过去 27 年里，这本书在国内外公共政策和公共行政职业学校和社会科学院校的学位教育中得到了应用、检验和评价。这本书从英文被翻译成了很多其他语言，包括中文、印度尼西亚文、韩文、罗马文和西班牙文。我在欧盟、东南欧、中东、北非和拉丁美洲国家培训和教学时使用、检验和评估了本书的部分内容。这一版本的修订反映了我从这些教学和培训中学习到的东西，也包括我为州和地方、国家和国际层次的机构及部门做政策分析的一些经验。

在过去的这些年里，我的学生和同事帮助我完善了这本书。由于名单太长，这里不能一一列出，但是，我仍然要说对这本书最具建设性批评来自匹兹堡大学公共



和国际事务研究生院 (the University of Pittsburgh's Graduate School of Public and International Affairs) 那些公共管理和公共政策 MPA 项目的学生和公共政策研究和分析博士项目的学生。我也非常感激马其顿地区斯科普里公共政策与公共管理研究中心 (the Graduate Center for Public Policy and Management in Skopje, Macedonia) 的学生和老师, 在那里, 我有机会和我所教过得最好的学生一起工作。我还要感谢三位本书第四版和第三版的匿名评审人, 他们是华盛顿州立大学 (Washington State University) 的戴维·尼斯 (David Nice), 田纳西州立大学 (the University of Tennessee at Knoxville) 的戴维·休斯顿 (David Houston) 和匹兹堡大学 (the University of Pittsburgh) 的路易斯·康福特 (Louise Comfort)。希拉·凯莉 (Sheila Kelly), Lien Rung-Kao, Sujatha Raman 和埃里克·塞维尼 (Eric Sevigny) 为本书的前一版本搜集了资料。我要感谢凯特·弗里德 (Kate Freed) 对第三版给予的技术和编辑支持, 感谢 Bojana Aceva-Andonova 对第四版给予的支持, 感谢 Rob DeGeorge 和其他 Prentice Hall 的职员对本书的出版给予的技术支持, 是他们的帮助使本书能够得以尽快出版。

威廉·N·邓恩

Authorized Adaptation from the English language edition, entitled *Public Policy Analysis: An Introduction*, 4th Edition, 9780136155546 by William N. Dunn, published by Pearson Education, Inc, publishing as Prentice Hall, Copyright © 2008, 2004, 1994, 1981 by Pearson Education Inc.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission from Pearson Education, Inc.

CHINESE SIMPLIFIED language edition published by PEARSON EDUCATION ASIA LTD. , and CHINA RENMIN UNIVERSITY PRESS Copyright © 2011.

Simplified Chinese language adaptation edition is manufactured in the People's Republic of China, and is authorized for sale only in People's Republic of China excluding Hong Kong and Macau.

本书中文简体字版由培生教育出版公司授权中国人民大学出版社合作出版，未经出版者书面许可，不得以任何形式复制或抄袭本书的任何部分。

本书封面贴有 Pearson Education (培生教育出版集团) 激光防伪标签。无标签者不得销售。

目 录



经典教材系列
公共行政与公共管理经典评丛

第 1 章 政策分析的过程	1
1.1 政策研究的过程	1
1.2 跨学科的政策分析	2
1.3 政策分析的三个案例	5
1.4 政策分析的形式	7
1.5 政策分析的实践	11
1.6 批判性思考和公共政策	13
本章小结	16
学习目标	16
关键术语与概念	16
复习思考题	17
参考文献	17
第 2 章 政策制定过程中的政策分析	22
2.1 历史背景	22
2.2 政策制定过程	30
2.3 政策变化模型	31
2.4 政策过程中的政策分析	38
本章小结	42
学习目标	42