

METHOD OF POLICY ANALYSIS

政策分析方法

视角·路径·工具

江渝著



四川大学出版社

METHOD OF POLICY ANALYSIS

政策分析方法

视角·路径·工具

江瑜 著



四川大学出版社

特约编辑:欧阳宏宇
责任编辑:楼 晓
责任校对:吴雨时
封面设计:远近文化
责任印制:李 平

图书在版编目(CIP)数据

政策分析方法:视角·路径·工具 / 江渝著. —
成都:四川大学出版社, 2011.5
ISBN 978-7-5614-5289-9

I. ①政… II. ①江… III. ①政策分析—分析方法
IV. ①D0-34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 097676 号

书名 政策分析方法
视角·路径·工具

著 者 江 渝
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行 四川大学出版社
书 号 ISBN 978-7-5614-5289-9
印 刷 成都新都华兴印务有限公司
成品尺寸 170 mm×240 mm
印 张 12
字 数 240 千字
版 次 2011 年 6 月第 1 版
印 次 2011 年 6 月第 1 次印刷
定 价 34.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电 话:85408408/85401670/
85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址:www.scupress.com.cn

前言

“工欲善其事，必先利其器。”做任何事情，都要讲究方法。方法对路，可以事半功倍。所以，几乎所有的科学研究都有重视方法的传统。无论自然科学、社会科学还是人文学科都把研究方法作为打开本学科之门的一把钥匙，都把方法作为本学科知识应用的利器。政策科学，作为一门新兴学科，其分析和研究方法的重要性更是其他许多学科难以比肩的。这主要与政策科学的性质有关。

首先，政策科学是一门应用性的学科。政策科学作为一门以社会问题为“体”，以社会科学方法为“用”的综合性学问，主要是为了给政策的制定者、实施者提供认知方式和可行的程序与技巧，去更有效、更快捷地发现公共管理面临的政策问题，确定政策目标，提出政策方案并作出尽可能满意的抉择。因此，对分析和研究方法的集纳和选用已构成了政策科学的基本内容。

其次，政策科学属于交叉性学科。政策科学是在多学科基础上构建起来的，从这些相关学科里引发出来的方法问题也同样进入了政策分析当中。而且，由于这些学科知识在政策科学中的融合与交叉，又使得这些方法论问题变得更加错综复杂。因此，对政策科学而言，方法论的研究和方法体系的建构就成为学科建设的关键。政策科学特别需要对各种方法进行比较、分析，研究其一般性和特殊性，研究其效用和可能应用的空间。

再次，政策科学属于软科学学科。所谓的软科学是指那些以阐明现代社会的复杂课题为目的，应用各种相关学科的理论和方法，对包括人和社会在内的广泛对象进行跨学科研究的知识领域。从20世纪初开始，尤其是第二次世界大战结束以后，出现了一系列新兴软科学学科，包括人工智能、战略研究、系统分析、未来研究、科学学、决策学等。政策分析需要运用软科学的一系列原理和方法，为了使它更具有操作性，政策分析还必须从运筹学、系统分析、逻辑学以及数学中借鉴严格的分析技巧和工具。

正因为政策分析方法十分重要，所以在国外政策科学的学科发展过程中，

对方法论与新方法应用的探讨的论文在公共管理类学术论文中,数量一直都比较多。除此之外,政治类及公共管理学院的方法类课程比重都比较大。美国公共管理和政策类相关的博士研究生,其方法论研究和训练方面的课程,约占总课程的三分之一。在很多情况下,政策分析方法的研究往往成为政策科学发展和创新的一个重要突破口。

当前,政策分析方法的研究和应用在我国面临的现状是,由于我国引进政策学科的时间较晚,加之受传统政治学和行政学教学的影响,学术界对其方法的研究和应用并没有加以足够的重视,缺乏对政策分析方法的系统研究,专门用于政策分析的方法体系尚未形成。政策分析工作中运用的方法也存在明显弱点。如定性方法缺乏学科知识的整合而显得零碎;定量分析方法还处在较低的水平上,特别是对复杂大系统的多因素分析方法的开发及应用较差;实证研究方法和质疑分析方法运用不够;复杂的和现代的分析方法应用条件不足,也包括缺乏可分析的完整的基础资料、现代化的信息处理手段和掌握现代化手段的专门人才,等等。

因此,我们认为加强对政策分析方法的研究,系统梳理和比较各种政策分析的方法,探索其内在的关系和构成方法体系的特征,是一件迫在眉睫的事情。为此,我们在多年从事政策分析教学和研究的基础上,从构建方法体系入手,从基本方法(基本原理)、分析视角和分析工具三个层面,对政策分析方法进行一番系统梳理、归纳、比较和讨论,以理清方法与学科的内在逻辑、方法与方法的关系以及界定方法运用的限度。政策分析方法论从分析原理到分析视角再到分析工具,既遵循了由抽象到具体、由一般到个别的认识论规律,也满足了政策科学的学科性质内在逻辑的要求。

政策分析方法的研究,需要从基本研究方法——分析基本原理层面上进行研究和概括。政策科学属于综合性的应用学科,不同学科的分析范式对政策分析影响是巨大的。不同学科的分析范式——研究基本方法上的差异,会导致政策分析者切入的视角和分析、处理问题的方式产生很大的区别。政策分析同其他社会科学一样,其基本的研究方法是描述性、解释性和规范性的。描述性研究要回答现实世界是什么;解释性研究要回答现实世界为什么是这样;规范性研究要回答现实世界应当是什么。除此之外,政策科学的应用学科性质决定了政策分析还具有可行性、优化研究方法的特点。所谓可行性研究,要确定客观现实中的能力和可能;择优研究要回答行动的最优化的问题。作为一位政策分析者,可以从以上五个角度开展自己的分析和研究。由于政策分析的目的之一,是为政策制定提供一个指导行动的理论和方法,实际上又无法把上述五种研究方式截

然分开。即现实政策分析并不是按一种统一的分析范式来进行的,而是多种范式并存且共同发挥作用。由此,我们认为很有必要对政策分析的基本原理进行一番梳理、比较和讨论,以利于政策学科的进一步研究和发展。同时,由于政策分析原理既是研究政策问题的基本方式,又是政策机理展示的过程,因此,我们认为探讨其不同原理的作用和特点,对于弄清政策过程的机理,克服在实际的政策分析中形成的某些认知弊端和僵化的思维定式,有效地提高政策分析的水平,都是极为有益的。

政策分析方法的研究需要对学科视角进行有效的整合。政策科学属于交叉性学科。政策科学不是现有的某一学科的更新,而是一个全新的跨学科研究领域,具有综合、交叉的特点。它的形成和发展需要以大量的知识和方法为基础,大多数社会科学的知识和方法都可以运用于政策分析之中。政策科学也正是在吸收其他学科尤其是政治学、经济学、社会学、管理学、心理学、哲学、统计学、运筹学和系统分析等学科的知识和方法的基础上,形成和发展起来的。正因为政策科学的这种全新综合的特征,才使得它的理论和方法具有一般方法论的特点。因此,政策分析的学科视角的整合就特别重要,需要集纳一个学科平台,通过这个平台吸取相关学科的创新思想来满足政策分析的需要。正如政治学家夏富利兹所指出的:“政策科学以解决问题为导向,它超越了所有学科以处理重要的社会决策,从而需要寻求将各个学科有关的知识整合为一个统一体的方法。”

政策分析方法的研究需要开发新的方法和技术。政策科学属于软科学学科。与自然科学这类硬科学不同,它主要不是给人提供有关事物性质、属性的知识,而是提供运用理论、模型、系统的方法,以便帮助政策的制定者、执行者和评估者更科学地工作。狭义地讲,政策分析就是综合运用系统分析与定量分析方法,再加上政治学的定性分析方法,借助于各种模型和各种解决问题的技巧,处理和整理信息,以识别和发现可能的政策选择,从而制定出既反映公众利益,又符合社会发展目标的满意政策。政策分析中模型的运用则在理论与现实之间架起桥梁,可以利用模型来表述、演绎或检验理论思维的成果。这些都属于软科学的范畴。从经验总结向理性思考转化,往往需要借助方法论基础,例如理性结构模型、追求政策目标的模型、启发式及其他可操作性的方法等。此外,还需要补充新的经验研究工具以获得有关政策制定的可靠资料,通过政策分析报告等形式,建立起相应的政策分析案例库,记录政策制定成功与失败的资料以作为借鉴。因此,政策分析还特别需要集纳一些能整合主观与客观因素,经验与直觉因素的综合评判的方法。

政策分析方法在国内同类研究成果中较为少见。1989年出版的,由林德金

等编著的《政策研究方法》(延边大学出版社)为其代表。平心而论,由于当时的学术环境和条件等各方面的原因,该书的出版仅能算在这方面开了个头,在一定程度上具有抛砖引玉的作用。其后,国内一直鲜有这方面的学术著作问世。究其原因,我们认为可能与政策科学这门学科的性质有关,还可能与我国的教研体制有关。政策科学属于交叉学科的范畴,对其研究需要打破学科壁垒,需要对政治学、历史学、经济学、社会学、社会心理学和现代组织理论等进行综合比较研究,并把它们整合到政策分析的理论框架中;政策科学属于应用性学科,还需要从运筹学、系统分析、逻辑学中借鉴严格的分析技巧和工具。长期以来,我国教育和学术界划地为界的做法,势必造成跨学科性的人才的缺乏。由此,我们也就不难理解,学术界在对各学科方法论热的追逐中,一直鲜有政策分析方法论热出现的原因了。

本书对政策分析方法进行了系统研究和探讨。其主要内容有:政策分析方法研究的意义、应用现状、发展趋势的分析、体系的建构,政策分析基本原理的概括和归纳,政策分析学科视野的集纳,政策分析理论模型的描述,政策分析技术工具的开发,政策调研方法的梳理,政策分析的资料的收集和处理技巧的重新整合,政策分析报告撰写规范和处理技巧的总结,等等。总的来说,目前国内政策分析有过于注重理念轻视技术分析的倾向,但国外政策分析则恰好相反。本书试图将两者在方法体系上整合和统一起来。

限于自身的知识、能力等条件,对于本书出版能有什么作用和影响,我们并没有多高的期望值,更无意在这方面填补“空白”。只想在这个方面引起学界同仁的关注,共同为政策学科的发展和公共决策的科学化献计献策。写作此书的另一个目的,是希望为我的研究生提供一本政策分析方法论的教材;我不忍心老看着他们赤手空拳的来听我讲课。毕竟,他们都是怀着寻求“治道”的工具和打造“功力”的愿望走进课堂的,他们才是推进政策科学发展和应用的希望所在。

江 渝

2010年11月

目

录

CONTENTS

前 言	001
第一章 政策分析方法引论	
一、政策分析与政策分析方法	001
二、政策分析方法研究的重要性	005
三、政策分析方法的应用现状	008
四、政策分析方法的发展趋势	011
五、政策分析方法分类	012
六、政策分析的方法论体系的建构	016
第二章 政策分析方法原理	
一、政策分析的实证原理	021
二、政策分析的价值原理	023
三、政策分析的规范原理	026
四、政策分析的可行性原理	029
五、政策分析的优化原理	032
第三章 政策分析的学科视野	
一、政策分析的政治学架构	035
二、政策分析的经济学途径	046
三、政策分析的伦理学解析	052
四、政策分析的社会学手段	059
第四章 政策分析的模型描述	
一、模型及其方法意义	065

二、政策决策方法模型	069
三、政策形成机制模型	076
四、政策执行机制模型	087

第五章 政策分析的技术工具

一、层次分析法	096
二、数据包络分析法	102
三、模糊综合评判法	109
四、灰色评价法	115

第六章 政策分析的个案调查

一、案例研究概述	123
二、个案观察法	131
三、个案访谈法	136
四、个案问卷法	139

第七章 政策分析的资料整理

一、政策资料获取方式	144
二、定性资料的整理与分析	149
三、定量资料的整理与分析	158
四、定量资料的相关性分析	165
五、定量资料的解释分析	168

第八章 政策分析报告撰写

一、政策分析报告的概要	170
二、政策分析报告的结构	172
三、政策分析报告的撰写	177

主要参考文献	183
--------------	-----

第一章

政策分析方法引论

政策分析方法作为政策科学的重要组成部分,对于提高政策分析水平,促进政策决策科学化具有十分重要的理论意义和现实意义。加强对政策分析方法的研究对于正确运用已有方法和探索新的适用方法都有重要作用。

一、政策分析与政策分析方法

(一)政策分析的定义及其性质

1.政策分析的含义

政策分析,泛指为解决各类公共问题所采取的对政策的本质、产生原因及实施效果的研究。政策分析的认识涉及学科、广义和狭义三个层面的不同理解。

学科意义的政策分析,指一个应用性的社会科学研究领域,是对政策系统及环境之间和政策过程诸环节之间及其系统内外诸因素之间因果关系或相关性的分析,以探索公共政策运行的固有规律,改进政策系统,提高政策质量的科学。其主要任务是通过检验公共政策的因果关系,为公共决策者提供公共政策过程中的相关知识。

广义的政策分析,是采用各种研究或论证方法,产生和转变与公共政策相关的信息,帮助决策者或当事人发现和解决公共政策问题的活动。其范围涉及从公共问题发现到公共问题解决的整个过程,是以社会问题为“体”,以社会科学为“用”的综合性学问。

狭义的政策分析,指基于政策问题的界定、政策目标的建构,以及在各种备选的方案中确定一个能最大限度地实现该目标的最优方案的分析过程。其主要目的是识别和寻找出那些能够有效解决公共问题和改善社会情况的政策,即搜寻解决各类公共问题的政策清单。这是综合地运用各种知识和方法研究政策系统和政策过程,为政策决策者解决社会问题提供可操作建议的活动。换句话说,政策分析是

通过调查分析提出解决这些问题的可操作性政策方案,供政策制定者决策时选择。

2. 政策分析的性质

人们要想用自己所学的知识 and 掌握的分析能力帮助领导解决现实世界的问题,必然要进行政策分析,为政策制定者解决面临的问题提供必要的方案及有关信息。

(1) 政策分析是科学、技巧和艺术的混合物

政策分析包括自政策分析人员进行分析准备起,到提出分析报告和建议为止的一系列活动。但政策分析决不是简单地重复这些活动步骤。“政策分析是科学、技巧和艺术的混合物。科学是由理论、概念和方法论原理组成的主体部分,技巧是一系列可操作的技术、经验和标准运作程序,艺术指分析人员工作的步伐、方式和态度。”(罗西和莱特,1978年)“正如学习方式不止一种一样,政策分析方式也不止一种。”(威尔达夫斯,1979年)政策分析活动不仅因问题的不同而有所区别,而且也会随分析者的思维方式、创造性和判断力而变化。

(2) 政策分析仅仅是投入到政策决策当中去的一种原料

在政策决策中,政策分析结论仅仅是一种供选择的投入品。另有许多其他投入品,像人民代表的看法和愿望、鉴定证书、领导班子成员之间的协调、普通群众的意见、现行政策以及先入之见,等等。此外,由于决策者确信他们的职责就是达成妥协或协调,因此,“行得通的并不一定是最好的”。换言之,如果参与决策的人们不太接受分析人员的建议,该建议往往难以被通过。由于方案有很多,不可能都实施,政策决策者就要对此排出优先顺序。因此,分析人员必须能对决策者们说清楚为什么该建议方案比其他方案更有效。

(3) 政策是积累起来的

政策决策者经常处理的是复杂的、难以理解的且不易解决的社会问题,社会问题只能通过政策的不断提出、实施、评价和修改这一系列的逼近过程来逐步解决。为此,政策分析必须为支持的方案提供经验证明。政策分析人员和政策决策者都会认识到“社会科学并不能提供包治社会问题的良方,它所能提供的是将来有助于防止某些社会问题发生的有价值的信息”。制定政策同社会问题本身一样十分复杂。政策分析人员只有对政策过程有了透彻的了解,才能为政策决策者提供有益的建议。

(二) 政策分析的特点

与自然科学分析和一般社会分析方法相比,政策分析有一些不同之处。如政策分析大量采用归纳方法而非演绎方法,为了提高建议的可操作性,必须进行必要的试验,政策分析人员需要与决策者保持良好的沟通,等等。下面是政策分析的

几个突出特点。

1. 政策分析的综合性

政策分析是一种综合分析。首先,政策分析十分复杂。政策活动本身是一个复杂的系统工程,影响因素多,所涉及的知识跨越许多学科领域,政策分析需要多方面的知识和方法。由于政策分析人员不可能系统掌握多学科方法,而分析队伍又不能庞大到各学科人员都齐备,所以需要开展有效的合作分析。其次,政策从目标到方案都具有多样性。政策的制定和实施必然需要重新分配社会资源。社会资源可以满足不同的需要,但有限的资源不可能最大限度地同时实现各个目标。在各个目标的实现程度和实现次序上就不得不有所取舍。建立各个目标的相关关系,排出目标优先级,协调各个目标,以实现和得到综合政策效益的最优化就成了政策分析方法分析所要解决的一个问题。另外,如果仅设计一种政策方案,虽然能节省政策分析的投入,但是失去了选择的余地,更好的方案很可能被埋没。设计多种方案也要遵循一些原则,运用一定的技巧。第三,公共政策试图解决的社会问题非常复杂,它是由一系列的尺度、因素、效果和原因构成的。比如分析移民政策时,迁移能力的分析就与种族歧视、工业增长和城市扩大有关,也可能受到个人爱好、基础设施条件和财力的影响,还可能受态度、经济增长和犯罪的影响。尽管将这些所有因素都加以分析并不合理,但是起码应给予适当的考虑。

2. 政策分析的跨学科性

政策分析是在当代科学技术进步的基础上产生和发展起来的。作为一门应用性的学科,政策分析所涉及的学科包括管理学、政治学、哲学、经济学、心理学和社会学。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。政策分析不仅借助社会科学及行为科学,尤其是政治学和社会学的理论和方法,而且也借助经济学、数学和系统分析及作业研究等的理论和方法。然而政策分析与传统的经验科学有所不同,政策分析的目的是创造与政策相关的信息和知识,发现和解决社会问题。它不仅结合和转变了相关学科的实质和方法,而且也产生了可以用来解决特殊政治背景中的问题的相关信息。它主要关心的是追求合理的知识,而不是一定要确定“真”的知识,它寻求帮助作出更好的抉择。因此它的主要目的不仅仅是对政策过程的精确的了解,而是要更好地操纵现实世界。这甚至可以在对现实世界没有更完全的理解的情况下来进行。但是政策分析必须运用科学的方法,并为科学的传统而努力;由过程所获得的结果可以重复,所有的假定、计量和数据必须明确并服从批评与检验,必须具有客观性。但是政策分析的方法并不都是科学的。事实上,我们有时必须做一些我们认为正确的事情,而不管它们是否可以被科学检验或者在理论上是否可行。

3. 政策分析的规范性

政策分析不仅是描述性的,而且也是规范性的。事实和价值的分离或追求价值中立性曾一度被当作经验科学的目标,这实际上是实证主义不切实际的科学理想。如果说经验自然科学及传统的社会科学学科并不是真正价值中立的话,那么政策分析则明确以价值为取向。说它是描述性的,是因为它同样追求对事实的说明或解释,即追求有关公共政策的性质、原因和结果的知识。说它是规范性的,是因为它重视价值评价或分析,它的一个重要目标是创造和批评有关公共政策价值的知识主张或推荐行动的过程。政策分析的规范或价值批评的方面可以由这样一点来加以说明,即政策相关知识包含了具有价值特征的因变量(目的)和自变量(手段)的互动,这里因变量的选择往往在健康、财富、安全、和平、正义、平等和自由一类的价值中做出取舍。选择哪一个价值,不仅需要作出技术判断,而且往往需要伦理推导。因此,政策分析往往采取应用伦理学的形式。美国学者邓恩认为,政策分析在寻求产生的信息和逼真性论证时,涉及三个方面内容:价值——对一个问题是否已被解决的主要检验,事实——它的出现可以限制或加强价值的获得,行动——它的采纳可以导致价值的实现。与此相应,政策分析有如下三种主要分析途径:经验途径——涉及的是事实,关心公共政策的原因和结果,产生的是描述性知识;评价途径——涉及的是价值,关心某些公共政策的价值问题,产生的是评价性知识;规范途径——涉及的是行动,关心解决公共问题的未来解决方案的推荐,产生的是规范的信息。

(三) 政策分析方法的含义

“分析方法”是人们在探究事物发展规律、认识影响现象决定因素的过程中所采用的具体的手段、途径和方式。政策分析方法作为一种思考政策问题的方式,有其具体的明确的含义。由于人们看问题的角度不同,对问题的理解也会有所不同。明确政策分析方法的确切含义,了解政策分析方法在政策科学体系中的位置,弄清政策分析方法与政策过程的关系有助于正确有效地分析政策分析方法。

1. 政策分析方法是分析和解决政策问题时采用的分析方法

政策分析方法是分析政策问题时所运用的方法。政策分析方法是关于如何运用与所分析的政策相关的各类基础知识来分析和解决政策问题的学问。政策分析人员在工作中经常运用的方法就是政策分析方法。政策分析从发现政策问题起到提出最终可行方案止,需经许多过程,其中每个过程都需要政策分析人员的积极参与。有的过程是由分析人员独立完成的,而有的过程则是由分析人员与政策决策者共同完成的。政策分析方法并不因分析者是谁而发生性质上的变化。

2. 政策分析方法是科学而不是艺术

政策分析方法经历了长期的发展演变,目前已由艺术形态转入科学形态。最

古老的分析方法主要是指分析人员通过运用所掌握的知识来分析和解决政策问题的技巧,而且分析人员和决策人员并未分离。政策分析人员主要依靠其自身的分析步骤、分析风格和判断力来分析和解决问题,主要依靠艺术成分。后来随着智囊人物的出现,政策分析人员与决策者分离开来。艺术性成分逐渐减少,科学成分逐渐增加。随着整个科学的进步,分析方法也日趋科学和完善。

3. 政策分析方法属于社会科学方法

由于政策分析方法应用的对象是基本的政策问题,而基本的政策问题主要是社会各界普遍关注的问题。政策分析虽然有时需要一些必要的自然科学知识,但是其分析的主要问题是社会问题,需要大量运用社会科学分析方法。政策分析方法一方面是社会科学方法在政策问题上的应用,另一方面,政策分析方法又充实和完善了社会科学分析方法的宝库。

4. 政策分析方法是方法论与具体方法的统一体

政策分析方法是关于如何分析政策的学问。既有理论性,又有技术性。理论性的一面,就是关于政策分析方法的基本问题和基本规律的理论,即政策分析的方法论。技术性的一面,则是各种具体的分析方法。政策分析方法是方法论与具体方法的有机整体,两者缺一不可。忽视了方法论,就会造成具体方法使用上的偏差,使方法失去方向;缺少具体方法的方法论只是空谈。

二、政策分析方法研究的重要性

开展政策分析方法的研究,其目的在于通过研究分析方法的应用范围、使用条件、使用要领和注意事项,系统地介绍各种政策分析方法的基本内容,为政策分析人员和政府决策咨询部门提供方法上的指导,为政策决策提供有效的决策方法。具体目的有以下几个方面。

(一) 完善政策科学的体系的需要

1. 促进政策分析的科学化

科学的政策分析不仅需要实事求是的态度和正确的理论指导,而且还必须有科学有效的方法。分析一项政策问题,正确的分析方法是其成功的必要条件。选对了方法就等于成功了一半。开展政策分析方法的分析,首要目的在于促进已有分析方法的正确运用,努力提供新的分析政策问题的方法,普及和推广政策分析方法,提高政策分析的质量,促进政策分析的科学化。

2. 促进政策决策的科学化

政策分析和咨询人员提出的政策建议方案被纳入政府议程之后,政策决策者还必须正确的决策,才能保证有好的政策效果,因此,科学的政策决策同样重要。

开展政策分析方法的分析,既有助于提高政策分析的质量,也可以通过提供科学有效的政策决策方法来保证决策的科学性。正确的决策,除了经过民主的决策程序以外,还需要有正确的决策方法。

3.进一步丰富和发展政策科学

政策科学既有其特有的理论体系,又有其专门的分析方法。政策分析方法论作为政策科学不可分割的有机组成部分,在政策科学的发展中具有相当重要的地位。开展政策分析方法的分析,充实和完善政策分析方法,能够促进政策科学体系的不断完善。

4.更有效地借鉴国内外的政策分析方法

国外在政策分析上积累了许多宝贵经验,政策分析方法也有其特色,尤其是在发展市场经济方面的政策分析上,有许多成型的理论和方法。国内在其他软科学领域和自然科学分析领域都有许多有效的分析方法。开展政策分析方法的分析,可以系统地学习国内外相关科学的分析方法,在政策分析上全面借鉴其有益经验。

5.为政策分析手段的现代化创造条件

随着电子计算机的出现和推广应用,政策分析也将增添有力的分析武器。但是分析手段现代化的实现,还必须有成熟的分析方法作基础。否则,计算机的运用只能停留在办公自动化水平上,无法为政策分析人员提供技术上的支持。开展政策分析方法的分析,提供在计算机上运用主要的分析方法,能为实现政策分析的现代化创造条件。

(二)构建整合政策知识平台的需要

政策方面的知识有两种表现形式,一是直接知识,就是人们通过政策实践的亲身经历所了解到的知识,是经历的真实性的。二是间接知识,就是从资料中得知或者由别人告知的知识,是赞同的真实性的。我们通过直接分析或亲身经历获得的对政策的认识只是很小的一部分,而更多的是从前人(或别人)那里得来的赞同性知识。政策分析方法的分析有助于正确地对待这种知识。

1.正确对待公认的知识

公认的知识对于政策分析有重要作用,积累和继承下来的政策知识为政策的进一步发展提供了基础。每个分析人员在政策分析过程中都会自觉或不自觉地运用其民族文化中公认为天经地义的知识。比如,人们相信“得民心者得天下”,“众人拾柴火焰高”,“修身治国平天下”。我们几乎没有可能去亲自检验一下这些“真理”。对于其中的绝大多数,我们只是简单地接受。因为这些事情是“人人皆知”的。但是,被公认的知识对于政策分析也有不利的影响。假如谁想对某些“人人皆知”的政策知识作出新的与众不同的理解,很可能会被视为愚不可及。况且,绝大多数

人根本不会产生对那些被公认的知识提出不同理解的想法,这就限制了对其中错误的修正。

2. 正确对待权威人物

尽管传统的力量很强大,新的政策知识却还是层出不穷。人们接受新知识的程度往往取决于发现这些知识的人的身份。在政策方面的知名专家发表的看法会对政策分析人员产生重要的影响,专家的看法比一般人物的看法更易为人们所接受。像被公认的知识一样,权威人物的看法对于政策分析的影响有利也有弊。在某些政策特别是有争论的政策问题上,有政策专业知识、有长期政策实践的人的判断,会有助于我们对政策的分析。另一方面,某一领域的权威的错误观点有时也会严重阻碍分析工作的进行。政策学家并不一定在所有政策领域都不犯错误。

开展政策分析方法的分析,就要寻求有效的方法,在政策分析中充分发挥传统和权威的有益作用,限制其不利的一面。

(三) 提升政策质量的需要

除固守传统经验和盲目崇拜权威所带来的危险之外,政策分析人员在分析过程中还会出现其他失误。通过政策分析方法的合理运用,往往能够避免或减少失误。

1. 提高观察的准确性

政策分析的关键在于观察。在分析“为什么”之前,必须首先知道“是什么”。对于千头万绪的日常事件,我们日常的观察往往是不自觉的,甚至有很大的偶然性,因而常常是不准确的。科学的观察是一种有意识的活动。周密规划本身就能减少观察的失误。在许多情况下,借助简单的或复杂的测量工具、运用一种恰当的方法都有助于提高观察的准确性。

2. 防止以偏概全

我们在政策分析实践中常把少量类似的情况当成普遍模式。例如,你去采访被开除的工人。由于时间仓促,仅采访了三位,他们都说厂长不讲理。这样你就把其余一千人被开除的原因都归结为厂长的不对,从而提出限制厂长自主用工权利的政策。如果真是这样,你就犯了以偏概全的错误。科学的政策分析用设计足够大的调查样本的方法就可以防止以偏概全的错误。此外,重复观察,看每次观察结果是否一致也可以防止类似错误。由其他分析人员进行完全独立的重复观察则更为有效。

3. 消除先入之见的误导

人们一旦认为某种政策方案是正确的,便会特别注意那些与此政策相符的事实而忽略与其不符的事实。比如,人们一旦认为坦白从宽可以使更多的罪犯早些服法,他们就会特别注意那些自首的犯人,而忽略了对因量刑过轻而可能造成的

后果的分析与考察,犯先人之见误导的错误。为防止此类错误,一项政策分析通常要在事先确定调查的数量和种类,并在分析全部调查资料的基础上得出结论。科学分析还采取另一种方法来防止先人之见,即同行们的相互监督和提醒,使人们注意那些容易被忽略的或与自己的结论相反的事实。这是科学家们互相提供的一种服务,也是科学事业本身的需要。

4. 防止非逻辑推理

当观察与假设不符时,人们常以“例外证明规律”来解释。其实,例外才能引起我们对某一规律的注意。在任何一种逻辑体系中,例外都不能证明与其矛盾的规律。“赌徒幻觉”便是日常生活中的一种非逻辑推理。它假定长时间赢后必输,长时间输后必赢。正是这种错误信念支配着许多手气不好的赌徒们彻夜地赌下去。自觉明确地运用逻辑体系,在政策分析中才能避免犯这种错误。

5. 防止主体参与不当

寻求和理解政策规律并非单纯的知识活动。政策分析直接影响着人们的个人生活,因而具备典型的心理意义。比如,当人们失业或失去晋升机会时,往往认为这是领导想把位置留给自己的亲朋好友,这一解释免除了人对自己能力和价值的怀疑。政策分析者也难免主体介入,如果某位政策分析人员因提出建议而得到领导的嘉奖,而有人提出与其完全不同的见解,这时后者会很难做到完全客观地看待这种批评。

6. 避免过早结束分析

以偏概全、先人之见、信息推理和非逻辑推理都会导致分析的过早结束。过早结束分析的后果是显而易见的。在人类知识发展史上,人类一直在改变着对已知事物的看法。从这种意义上说,分析是无止境的。正确的分析方法,应该使一项政策分析正常结束而不是过早结束。

7. 防止对难以解释因素的神秘化

没有人能通晓世间万物。不论我们多么聪明和勤奋,还是有无数事件和情况是我们难以解释的。对于这些人类难以理解的事物,人们往往诉诸寻找超自然的或神秘的原因。但接受这种不可知论,则可能导致分析的终止。防止难以解释现象的神秘化就是要相信科学。科学认为一切事物都是可知的,或具有潜在的可知性。分析政策科学的分析方法,就是要防止政策分析陷于神秘化泥潭。

三、政策分析方法的应用现状

弄清政策分析方法及其实际应用的情况有利于明确政策分析方向和重点,提高政策方法分析的针对性和有效性。正确评价政策分析方法的现状,可以有效防