



21世纪高等院校行政管理专业规划教材
21 SHIJI GAODENG YUANXIAO
XINGZHENG GUANLI ZHUANYE GUIHUA JIAOCAI

公共政策分析

(第二版)

GONGGONG ZHENGCE FENXI

谢明◎主编

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press



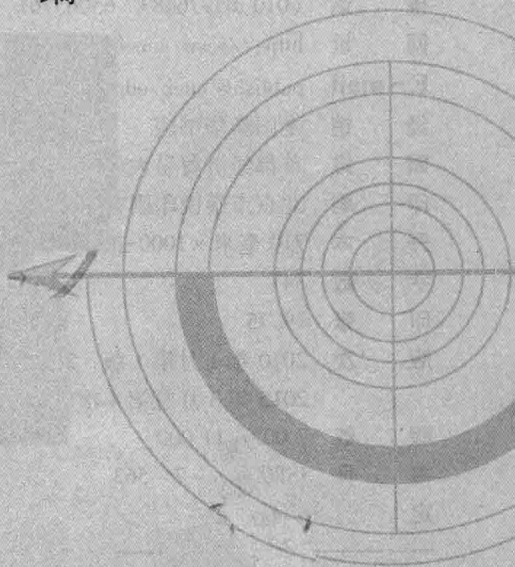
21世纪高等院校行政管理专业规划教材
21 SHIJI GAODENG YUANXIAO
XINGZHENG GUANLI ZHUANYE GUIHUA JIAOCAI

公共政策分析

(第二版)

GONGGONG ZHENGCE FENXI

谢明◎主编



 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析/谢明主编.—2版.—北京:首都经济贸易大学出版社,2015.3
(21世纪高等院校行政管理专业规划教材)

ISBN 978-7-5638-2337-6

I. ①公… II. ①谢… III. ①政策分析 IV. ①D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第313239号

公共政策分析

(第二版)

公共政策分析(第二版)

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.sjmcbs.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 北京市泰锐印刷有限责任公司

开 本 710毫米×1000毫米 1/16

字 数 347

印 张 19.75

版 次 2010年1月第1版 2015年3月第2版

2015年3月总第4次印刷

版 数 7 001~11 000

书 号 ISBN 978-7-5638-2337-6/D·155

定 价 32.00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

第二版序言

有个“特修斯之船”(The Ship of Theseus)的传说,据说是最为古老的思想实验。它描述了一艘已经在海上航行了几百年的船,这份成就主要归功于其部件不间断地维修和替换。比如一块船板腐烂了,它就会被马上替换掉,以此类推,直到船上所有的部件都换掉了,都不是最开始的那些了。那么,到这个时候这艘船是否还是原来的那艘“特修斯之船”呢?或者它已经成为一艘完全不同的船?如果它已不是原来的船,那么在什么时候它不再是原来的船了?其实,这个实验的核心思想在于强迫人们去反思身份仅仅局限在实际物体和现象中这一常识。“特修斯之船”就是“特修斯之船”,它不会因为更换了部件而改变了身份。

对于一本教材的修订而言,有点像“特修斯之船”的现代版。内容的改变,案例的替换,好比把一块一块船板进行更新,即使有再大的改变,可教材还是原来的那本教材。

实践性强是公共政策学科一个非常重要的特点,因此,教材的编写必须要与时俱进。《公共政策分析》一书2010年出版,时隔五年,政策理论有了新的发展,政策实践也有了很大变化,为了更好地反映这些变化,我们对《公共政策分析》一书进行了重新修订。

此次修订在保持原书结构的前提下,对内容做了较大的调整,替换了一些旧的案例,补充了一些知识链接,增加了一些理论说明,这些对更好地理解书中的内容会有很大的帮助。具体来说,修订版中增加的案例分析有:巴西政府的“零饥饿”计划、伦敦的拥堵费、杭州中泰事件、雾霾预警、失独家庭的伤与痛、我国人口政策调整、底特律市拖车居住者问题、科尔曼关于教育机会平等的报告、不可行性评估、“禁止自带酒水”的争议、史上最严交规为何没了下文、“停车超3分钟熄火”立法听证等;知识链接增加的内容有:鱼骨图的应用、幸存者偏差、邻避效应、广场效应、布朗案的判决、帕累托最优、罗尔斯的差别原则、方案移植、洞穴人寓言、零基预算、穆勒因果分析五法、福利经济学的原则、政策合法性的途径等;理论部分增加的内容有:政策分析的陷阱、社会问题理论、调查问卷的设计、

统计分析的陷阱、政策评估的标准与方法、政策论证的模式、听证制度分析、程序公正性理论、影响决策的价值标准、智猪博弈模型等。

本书的修订得到了首都经济贸易大学出版社的大力支持和帮助,特别是孟岩岭编辑前期做了许多深入细致的工作,他实事求是的态度和认真负责的精神令人印象深刻,在此表示衷心的感谢。最后需要申明的是,鉴于时间和水平所限,在本书第二版中定有错误和疏漏之处,恳请读者提出批评意见。

谢 明

2015年1月22日于北京

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 / 7
- 第三节 政策分析的基本步骤 / 18
- 第四节 政策分析人员 / 29
- 【本章小结】 / 43
- 【思考题】 / 43
- 【参考文献】 / 44

第二章 定义政策问题 / 45

- 第一节 政策问题概述 / 46
- 第二节 社会问题的类型与特征 / 51
- 第三节 政策问题的确认 / 61
- 第四节 政策问题结构分析 / 69
- 第五节 问题分析的步骤与方法 / 72
- 【本章小结】 / 86
- 【思考题】 / 87
- 【参考文献】 / 87

第三章 政策信息的收集 / 88

- 第一节 信息和政策信息的基本含义 / 89
- 第二节 政策研究的信息收集方法 / 93
- 【本章小结】 / 117
- 【思考题】 / 117
- 【参考文献】 / 117

第四章 公共政策评估 / 119

- 第一节 政策评估概述 / 119
- 第二节 政策评估要素 / 128
- 第三节 政策评估的制约因素与评估结果的处理方式 / 139

【本章小结】 / 157

【思考题】 / 157

【参考文献】 / 158

第五章 方案开发 / 159

- 第一节 方案概述 / 159
- 第二节 方案开发的原则 / 169
- 第三节 方案开发中的思维方法 / 179
- 第四节 政策论证 / 189

【本章小结】 / 201

【思考题】 / 202

【参考文献】 / 202

第六章 结果预测 / 204

- 第一节 预测概述 / 204
- 第二节 预测的方法 / 209
- 第三节 预测中的抽样方法 / 217

【本章小结】 / 224

【思考题】 / 224

【参考文献】 / 225

第七章 政策方案的优化选择 / 226

- 第一节 可行性分析 / 226
- 第二节 政策方案的选择 / 237
- 第三节 群体决策及其择案规则 / 254

【本章小结】 / 268

【思考题】 / 269

【参考文献】 / 269

第八章 政治理论模型——公共政策的分析途径 / 270

- 第一节 传统理性模型:决策追求最优解 / 270
- 第二节 有限理性模型:决策追求满意解 / 276
- 第三节 渐进主义:新政策是对旧政策的补充和修正 / 278
- 第四节 小组意识模型:源自凝聚力的群体狂想症 / 282
- 第五节 精英理论:政策是精英们价值偏好的反映 / 285
- 第六节 制度理论:政策是组织的产物 / 287
- 第七节 博弈理论:政策是竞争环境中进行的理性选择 / 289
- 第八节 团体理论:政策是团体利益的平衡 / 293
- 第九节 系统理论:政策是政治系统的输出 / 295
- 第十节 政策的生命周期 / 297
- 第十一节 混合扫描理论 / 299
- 第十二节 公共选择理论 / 300
- 【本章小结】 / 302
- 【思考题】 / 303
- 【参考文献】 / 303

第一章

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:

【例一】

2014 年中央一号文件

中共中央、国务院印发《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若

干意见》(以下简称《意见》)。新华社2014年1月19日受权发布文件全文。《意见》确定,进一步解放思想,稳中求进,改革创新,坚决破除体制机制弊端,坚持农业基础地位不动摇,加快推进农业现代化。一号文件原指中共中央每年发布的第一份文件。中共中央在1982年至1986年连续五年发布三农主题的一号文件,在农村改革史上成为专有名词——“五个一号文件”。2004年起中央又连续11年发布关注三农的一号文件。

【例二】

全国人大制定多部法律推进社会主义生态文明建设

2013年3月8日,全国人大常委会委员长吴邦国做常委会工作报告时指出,针对资源环境约束加剧的严峻挑战,常委会制定循环经济促进法,修改可再生能源法、水土保持法、清洁生产促进法,听取审议环境保护、水污染防治、土地和矿产资源管理等报告,开展环境影响评价法、清洁生产促进法、节约能源法执法检查,从法律层面和工作层面促进绿色发展、循环发展、低碳发展,推进社会主义生态文明建设。

【例三】

国家重大科技基础设施建设中长期规划

根据国务院关于编制“十二五”规划的总体部署,国家发展改革委会同科技部、财政部、教育部、中科院、工程院、自然科学基金会、国防科工局和总装备部等有关部门和单位,共同研究编制了《国家重大科技基础设施建设中长期规划(2012—2030年)》(以下简称《规划》),目前已经国务院批准印发(国发[2013]8号)。《规划》是我国历史上第一部系统部署国家重大科技基础设施中长期建设和发展的指导性文件,对贯彻落实国家创新驱动发展战略、增强我国原始创新能力,实现从科技大国迈向科技强国的目标具有重要意义。

【例四】

政治协商与人民民主

2014年9月21日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上发表重要讲话,他强调,社会主义协商民主,是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现。实行人民民主,保证人民当家做主,要求我们在治国理政时在人民内部各方面进行广泛商量。在中国社会主义制度下,有事好商量,众人的事情由众人商量,找到全社会意愿和要求的最大公约数,是人民民主的真谛。我们要坚持有事多商量,遇事多商量,做事多商量,商量得越多越深入

越好,推进社会主义协商民主广泛多层制度化发展。

【例五】

“八项规定”与“六项禁令”

2012年年底,中共中央相继出台“八项规定”和“六项禁令”,引发社会各行业强烈反响。“八项规定”强调,要以良好党风带动政风民风,真正赢得群众信任和拥护。要下大决心改进作风,切实解决群众反映强烈的问题,始终保持同人民群众的血肉联系。“六项禁令”规定,严禁用公款搞相互走访、送礼、宴请等拜年活动;严禁向上级部门赠送土特产;严禁违反规定收送礼品、礼金、有价证券、支付凭证和商业预付卡;严禁滥发钱物,讲排场、比阔气,搞铺张浪费;严禁超标接待;严禁组织和参与赌博活动。

【例六】

高考制度改革

《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》(以下简称《实施意见》)2014年9月4日正式发布。这是我国自恢复高考以来,最为全面和系统的一次考试招生制度改革。《实施意见》明确,这次考试招生制度改革的基本原则是完善规则,确保公平公正,体现科学高效,提高选拔水平,并提出了改革的时间表和路线图。此次改革提出五大重点任务:一是改进招生计划分配方式。提高中西部地区和人口大省的高考录取率,增加农村学生上重点高校的人数,要求到2017年,录取率最低省份和全国平均水平的差距要缩小到4个百分点以内。二是改革考试内容和形式,完善高中学业水平考试,规范综合素质评价,作为升学的重要依据和参考,科学设计考试命题内容,2015年起增加使用全国统一命题试卷的省份。三是改革招生录取机制,大幅减少、严格控制考试加分项目和分值,2015年起取消体育、艺术等特长生加分项目;严格控制自主招生规模,不得采用联考方式或组织专门培训,2015年起推行自主招生安排在全国统一高考后进行。四是改革监督管理机制,加强信息公开和违规查处。五是启动高考综合改革试点。考生总成绩由统一高考的语文、数学、外语3个科目成绩,和高中学业水平考试3个科目成绩组成。保持统一高考科目不变,分值不变,不分文理科,外语提供两次考试机会。计入总成绩的高中学业水平考试科目,由考生根据报考高校要求和自身特长,在思想政治、历史等6门科目中自主选择。《实施意见》确定上海市、浙江省作为高考综合改革的试点地区,从2014年秋季新入学的高中一年级学生开始实施,试点要为其他省、区、市提供改革依据。

以上说的都是有关公共政策的事吗?那么如何定义公共政策呢?

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。



知识链接

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

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》,五南图书出版公司,1982年版,第8页。

的价值作权威性分配”^①。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”^②。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,而应把它看作是由“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”^③。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

① 参见伍启元:《公共政策》(上册),香港商务印书馆,1989年版,第4页。

② (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。

③ (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。

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