

科学版精品课程立体化教材·公共管理系列

国家级精品资源共享课配套教材




政策科学教程

陈振明 主编



科学出版社



科学版精品课程立体化教材·公共管理系列

政策科学教程

陈振明 主 编

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书是国家精品课程“政策科学”的教学用书，内容涉及政策科学的兴起、政策活动者、政策工具、政策过程、政策制定、政策执行、政策评估、政策终结与政策周期、政策变迁、政策分析方法与技术等方面。作者既注重政策科学的基本概念、理论原理和分析方法的介绍，注意吸收近一二十年国内外政策科学发展的最新成果，又紧密联系当代中国的政策实践，突出案例分析，进行政策科学理论本土化的探索。本书的内容丰富新颖，叙述深入浅出。每章的内容结构包括本章重点、正文、小结、思考题、案例材料和拓展阅读资料等，便于教学及学生自学。

本书可以作为公共管理和政治学等学科专业本科生的“政策科学”或“公共政策学”专业基础课的参考教材，也可以作为其他读者了解政策科学的入门书。

图书在版编目(CIP)数据

政策科学教程 / 陈振明主编. —北京: 科学出版社, 2015

科学版精品课程立体化教材·公共管理系列

ISBN 978-7-03-043413-5

I. ①政… II. ①陈… III. ①政策学—高等学校—教材 IV. ①D0
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 029629 号

责任编辑: 王京苏 / 责任校对: 吴美艳
责任印制: 李 利 / 封面设计: 蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

天津新科印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 3 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2015 年 3 月第一次印刷 印张: 18 1/4

字数: 433 000

定价: 35.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

作者简介

陈振明 教授、博士生导师，现任厦门大学公共事务学院院长、马克思主义学院院长、公共政策研究院院长，教育部“长江学者”特聘教授。主要从事公共管理、公共政策和政治学理论等领域的研究与教学工作。国家精品课程“政策科学”负责人。

学术兼职：全国公共管理类本科专业教学指导委员会委员，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，国家自然科学基金委员会专家评审组成员，全国行政管理教学研究会副会长，中国行政管理学会常务理事，中山大学行政管理研究中心等四个教育部人文社会科学重点研究基地的学术委员会委员或兼职教授，《政治学研究》、《中国行政管理》等十几家全国性学术杂志的编委或学术委员会委员。

目 录

第一章 政策科学的兴起	1
第一节 政策科学的历史发展	1
第二节 政策科学的知识增长	4
第三节 政策科学的本土化	14
第二章 政策活动者	28
第一节 政策活动者的构成	28
第二节 政策活动者互动的解释框架	43
第三章 政策工具	54
第一节 政策工具概述	54
第二节 政策工具的选择与评价	63
第三节 政策工具的实践应用	71
第四章 政策过程	78
第一节 政策过程的阶段理论	78
第二节 政策过程的新理论框架	83
第三节 政策过程中的行动者网络的案例分析	91
第五章 政策制定	101
第一节 政策制定概述	101
第二节 政策制定过程	109
第三节 中国政策制定实践模式的嬗变	117
第六章 政策执行	128
第一节 政策执行概述	128
第二节 政策执行的理论及模型	134
第三节 政策执行理论的本土化探索	149

第七章 政策评估	161
第一节 政策评估概述.....	161
第二节 政策评估理论及模型.....	167
第三节 推进中国政策评估研究.....	176
第八章 政策终结与政策周期	192
第一节 政策终结.....	192
第二节 政策周期.....	202
第三节 政治-经济周期	207
第九章 政策变迁	220
第一节 政策变迁概述.....	220
第二节 政策变化.....	231
第三节 中国政策范式的变迁.....	237
第十章 政策分析的方法与技术	247
第一节 政策分析的基本方法.....	247
第二节 政策分析方法的本土化应用.....	254
第三节 后现代主义的政策分析.....	258
参考文献	277
后记	285



第一章

政策科学的兴起

【本章重点】

1. 政策科学发展的三个阶段
2. 政策科学与政策分析的争论
3. 实证主义的政策分析
4. 后实证主义的政策分析
5. 中国政策科学发展的现状
6. 中国本土化政策分析模型的建构
7. 实践中的中国公共政策分析

政策科学的源头可以追溯到人类文明之初，而政策科学及政策分析作为一门相对独立的研究领域则是在第二次世界大战后。政策科学首先在美国兴起，是一个跨学科、综合性的新兴研究领域。随着拉斯韦尔等的提倡及开创性的研究，政策科学逐步成为社会科学中不可或缺的、富有成果的和充满活力的研究领域。那么究竟什么是政策科学？它是怎么形成与发展起来的？政策科学有哪些基本理论？西方政策科学的前沿理论是什么？我国的政策科学本土化探索有哪些最新的成果？在本章中，我们将对这些问题进行简要的考察与分析。

第一节 政策科学的历史发展

人们每谈及政策科学，必然会追溯其起源和发展。在历史长河的时间序列探寻其发展脉络，有助于更好地了解政策科学的学科内涵。为了叙述方便，我们将政策科学的发展历程划分为三个阶段，即前政策科学阶段、政策科学形成阶段、后政策科学阶段。前

政策科学阶段，可以说是政策科学的起源与孕育时期；随着拉纳和拉斯韦尔主编的《政策科学》一书的出版，政策科学开始形成，并出现“政策科学运动”；而随着后实证主义及后现代主义思潮的兴起，政策科学的发展步入了后政策科学的时代。

一、前政策科学阶段

大体来说，政策科学经历了漫长的历史演化，它的源头甚至都可以追溯到人类文明之初。按照政策科学奠基人拉斯韦尔的观点，政策科学所关注的是政策相关知识，即公共决策过程中的知识。由此定义来看，可以说政策科学源远流长，几乎与人类文明一样古老。随着文明的出现尤其是阶级和国家的产生，就需要处理公共的或社会的问题，就必须有政策研究活动，产生政策相关知识。随着人类社会的发展，作为一种专门化活动的政策研究及其研究者的角色地位，以及政策相关知识产生的方式会发生相应的变化。

当人类文明进化到这样的阶段，即人类开始自觉地反思知识与行动的关系，追求政策相关知识的时候，政策科学就发端了。政策科学在这个阶段的发展流程如表 1-1 所示。

表 1-1 前政策科学阶段的发展流程

前政策科学阶段的时代划分	政策科学的发展历程
上古时代	《汉谟拉比法典》、古希腊的智者阶层、古代中国的士阶层
中世纪时代	职业政治家的出现
工业革命时代	经验的、定量的科学方法的成长
20 世纪中期以前	社会科学职业研究人员的涌现

前政策科学阶段又可分为萌芽时期(起源)与准备时期(先导)。前者从上古时代一直到中世纪。虽然这一时期出现了政策研究的朴素形态，但产生政策相关知识的程序和方法基本上是不科学的，既依赖于经验知识，更依赖于天启和宗教仪式来推测未来的发展趋势。随着工业革命时代和 20 世纪中期以前的理论与实践的铺垫，政策研究的发展为政策科学的兴起做好了理论上的准备。在这一时期，政策研究应用了诸如经验的和定量的科学方法，但新方法应用的主要目的并不是取得科学真理，而是统治者要利用科研产品来控制和管理社会。

总之，政策科学并不是突然降生的，它经历了漫长的历史孕育时期。上古时代和中世纪的政策研究思想和经验是政策科学的早期思想源泉，近现代经验研究的成长、应用社会科学的成长及其职业化是政策科学发展中的重要事件，而近现代社会科学对政策研究理论和方法的讨论则构成当代政策科学的先导。第二次世界大战后社会政治、经济和科技的发展，最终导致了政策科学的诞生^①。

^① 陈振明：《政策科学——公共政策分析导论(第二版)》，中国人民大学出版社，2003 年，第 5 页。

二、政策科学形成阶段

经过前政策科学阶段的孕育，政策科学运动于 20 世纪中期兴起了。1951 年，拉纳和拉斯韦尔主编的《政策科学》一书问世，这被人们视为现代政策科学诞生的标志。此后，美国兴起了一场所谓的“政策科学运动”。

政策科学运动的兴起是当时社会政治、经济和科技高度发展的必然产物。20 世纪中期以来，公众对一些特殊政策问题关注度的日益提高，以及当代社会问题的复杂化所映衬出政府决策时的力不从心，都是政策科学运动产生的原因。

可以这么说，政策科学运动改变了前政策科学时期对诸多问题的认识和定义。拉斯韦尔在《政策科学》一书的《政策方向：范围和方法的最近发展》一文中，首次对政策的对象、性质和发展方向做出规定，奠定了现代政策科学的基础。他认为政策科学应当是致力于一般选择理论的研究。这种以理论为方向的政策科学与前政策科学时代的非科学倾向和在第二次世界大战期间流行起来的那种作为政府“婢女”的实际政策分析的传统是截然不同的。政策科学将关心“社会中的人的基本问题”，它将采取一种全球观点，强调政策的发展脉络，强调对变化、创新和革命的研究。

拉斯韦尔指明了社会科学中的政策科学方向，深刻地影响了后来美国的政策科学运动。许多学者，特别是德洛尔等，沿着拉斯韦尔所规定的作为一门全新的、综合的统一社会科学的政策科学方向前进；而另外一些学者则吸收了拉斯韦尔的有关政策科学的思想，致力于作为一门应用社会科学学科的政策分析的研究。这两个方面合流构成当代美国的政策科学运动^①。

德洛尔是现代政策科学发展上的另一个关键人物。他在 1968~1971 年的短短几年里出版了被后人称为政策科学“三部曲”的著作，即《公共政策制定检讨》(1968 年)、《政策科学构想》(1971 年)、《政策科学进展》(1971 年)。在这些著作中，他继承和发展了拉斯韦尔的政策科学理论，对政策科学的对象、性质、理论和方法等问题做了进一步具体而详尽的论证，使政策科学的“范式”趋于完善，从而形成了拉斯韦尔-德洛尔的政策科学传统。

拉斯韦尔-德洛尔的政策科学传统是美国政策科学运动的主导“范式”之一，为许多政策科学研究者所赞同和遵守。但是也有相当一部分研究者在吸收和借鉴拉斯维尔和德洛尔的政策科学理论的基础上，朝着作为一门应用社会科学学科的政策分析的方向前进，这种政策分析的趋势在 20 世纪 60 年代中的政策科学运动中广为流行，大有超越政策科学之势。由此，政策科学与政策分析的争论从未停止。

在拉斯韦尔-德洛尔的政策科学传统中，政策分析只是政策科学的一个组成部分。然而值得指出的是，第二次世界大战后政策科学诞生的最大推动力并非来自社会科学家，而是来自运筹学家、系统分析家和应用数学家。运筹学、管理科学和系统分析的定量方法及技术的发展实际上构成了政策科学特别是政策分析的方法论的基础。这些擅长从事量化分析的专家学者们使政策分析领域在政策科学运动中得到迅速的发展。这导致

^① 陈振明：《政策科学——公共政策分析导论（第二版）》，中国人民大学出版社，2003 年，第 8 页。

许多学者背离了拉斯韦尔-德洛尔的传统，转而提倡作为一个应用社会科学学科的独立的政策分析。再加之兰德公司等思想库的示范性影响以及私人基金会对应用社会科学领域的支持，政策分析则更加如火如荼地发展起来。

其实，如果这种朝着政策分析的新方向只是给政策科学传统加上检验备选方案的严格程序的话，那么，这种转变也可以看做对已经确立起来的政策科学传统的一种一致的和潜在的有用补充。这种转变是在实证主义的浪潮下随波逐流的。在这一阶段，政策分析的特点是强调方法、技术和模型，这与当时的学科背景紧密相连。“第二次世界大战后，随着以保罗·拉扎斯菲尔德为代表的一批学者将欧洲的实证主义方法移植到‘向贫穷开战’等重大项目的展开中，社会科学研究所强调的研究设计、科学抽样、数据收集与数理统计、假设检验等经验研究方法确立了自己在政策分析领域中明显的统治地位，准实验研究、多元回归分析、投入产出分析、成本收益分析、运筹学研究和系统分析在政策分析领域更是大行其道。”^①

三、后政策科学阶段

大体来说，在后政策科学阶段，在政策科学舞台上引人注目的政策分析也披上了后实证主义的外衣。这件低调而又彰显人性的外衣，更加烘托出政策科学的包容性和与时俱进的哲学属性。

这一阶段的政策分析强调价值、伦理和信念，批判理性主义的政策分析方法。这一特点的形成主要受以下两个方面的影响。一方面，在政治学领域，20世纪70年代兴起了“后行为主义革命”。后行为主义抛弃了行为主义政治学的基本信条，它强调实质重于技术，反对排除价值、否认规范作用的纯描述性研究，主张关注人类价值，重新引入价值及规范研究。另一方面，“后实证主义”越来越受到人们的关注。直到美国联邦政府计划-规划-预算系统(planning programming budgeting system, PPBS)在卫生、教育、福利部门惨遭挫败后，这种以定量分析为基本特征的政策分析方法及其认识论基础才开始受到普遍质疑。随着量子力学的发展、普里高津的混沌理论等的相继提出，“后实证主义”越来越受到人们的关注。

在21世纪的今天，政策科学仍然在后政策科学阶段高歌猛进。我们有理由相信，政策科学会更加彰显人性的光芒。

第二节 政策科学的知识增长

在漫长的发展历程中，政策科学的知识是不断增长的。这一节我们将分两个阶段——实证主义阶段和后实证主义阶段，来介绍现代政策科学的知识积累、增长及演化。

一、实证主义的政策分析

从第二次世界大战结束到20世纪70年代可以称为实证主义的政策科学时代。这一

^① 杨诚虎：《西方公共政策研究新进展》，《行政论坛》，2006年第5期。

时期的政策研究以实证主义作为认识论基础，以科学合理性作为方法论基石，以政策过程阶段论作为主要的概念框架，政策科学的理论成就突出地表现在政策分析的理论与方法及技术的成长上。

1. 政策分析的基本模式

1) 全面理性模式

全面理性模式认为人在政治和行政决策的活动中是非常理性的，追求“社会收益最大化”。林德布洛姆将全面理性模式概括为：面对一个存在的问题，一个理性的人应首先澄清他的目的、价值或目标，其次在头脑中将这些东西进行排列或用其他方法加以组织，最后列出所有可能达到其目的的政策手段，并审查每项可供选择的政策会产生的所有重要后果，这时他就能将每项政策的后果与目的进行比较，进而选出其目的与后果最为相称的政策^①。

全面理性模式强调了用最佳的手段、通过规范的程序来达成理性的政策和既定的目标。然而在现实中，由于受到知识、能力、智慧、经验、资源、时空及其他环境因素的限制，决策者难以对错综复杂的政策方案进行完全理性的比较、权衡和选择。“正如托马斯·戴伊所认为的，理性决策面临如此多的障碍，以至于它很少真正在政府中成为现实。”^②但是不能否认全面理性模式的重要意义，它为政策分析提供了一个理想的蓝图，后来的多种模式都是建立在对它的批判的基础上的。

2) 有限理性模式

有限理性模式是西蒙和马奇在批判全面理性模式及其在行政决策的研究基础上提出的。*西蒙认为，由于受许多因素的制约，决策者在决策过程中选择备选方案时，所追求的不是最优的方案，而是次优或令人满意的方案。其分析步骤是：①确定需要解决的问题或所要预定的目标；②决定最低标准或水准，使所有被接受方案都能符合这一标准；③选择一个可行的方案；④评估这一方案；⑤决定这一方案是否已符合所确定的最低标准；⑥如果此方案无法接受，再检查其他方案，并要逐一通过评估过程；⑦如果这一方案是可行的，即开始行动；⑧执行之后，评定此方案及难易程度，并将资料作为提高或降低标准的参考^③。有限理性模式认识到政策分析中能力、信息、时间、知识等因素限制，具有较强的现实可行性。

3) 渐进主义模式

林德布洛姆在批评传统的理性决策的基础上，提出了渐进主义模式。

“‘渐进主义’模式经历了几十年的发展演变(1953~1979年)，这一模式的名称也随着时间的推移而变化。”^④渐进主义模式将公共政策看做政府过去行为的延续，只有一些增量性的改动。林德布洛姆这样总结道：“按部就班、修修补补的渐进主义者或安于现状者或许看来不像个英雄人物，但他却是个正在同他清醒地认识到对他来说硕大无朋的宇宙进行勇敢的角逐的足智多谋的问题解决者。”^④

① 林德布洛姆 C E:《决策过程》，竺乾威，胡君芳译，上海译文出版社，1988年，第19~20页。

② 钱再见：《现代公共政策学》，南京师范大学出版社，2007年，第106页。

③ 陈振明：《公共政策学——政策分析的理论、方法和技术》，中国人民大学出版社，2004年，第51页。

④ 林德布洛姆 C E:《决策过程》，竺乾威，胡君芳译，上海译文出版社，1988年，第43页。

渐进主义模式承认政策分析者缺少时间、信息和其他资源，比较符合政策分析的实际。但它主张对现有项目的修修补补，忽视大的变革，是一个比较保守的模式。

4)混合扫描模式

A. 埃泽奥尼通过大量社会管理活动研究，发现理性决策模式固然存在不足，但渐进决策模式也存在片面性。因此，他主张将理性决策和渐进决策相结合，并在基础上提出了混合扫描模式。理性决策确定了行动的基本方向，而渐进决策的形成过程则为理性决策做准备，并在根本性的决策做出后加以实施。

混合扫描模式是全面理性模式和渐进主义模式的结合，可以提高决策过程的实际说明能力，并根据情况以不同的比重将两者结合，从而可以灵活地适应政策环境。但这一模式只是把原来的合理模型和渐进模型结合起来，没有介绍其如何在实际中运用，因此可操作性不强。

5)最优化模式

最佳决策模型是德洛尔在批判理性主义模式、有限理性模式、渐进主义模式和超理性模式的基础上提出的。最佳决策模型包括元政策制定、政策制定、后政策制定三个阶段，而这三个主要阶段又分为 18 个次级阶段，包括处理价值、认识现实、界定问题、调查处理与开发资源、设计评价与重新设计政策制定体系等阶段^①。

德洛尔试图将政策过程中的理性因素与非理性因素结合起来，确定一个更全面的模式。但他没有对最优进行具体的界定，使用了许多模糊的概念。“正如琼斯所说：德洛尔希望尽可能地做好决策，但他的意思却难以理解。‘最优’的意思可能是利用理性和超理性的手段，使决策做得更好，然而好到什么程度，达到什么目标则无法得知”^②。

2. 政策分析的过程框架

在公共政策的分析模型中，过程模型是应用最广泛的一种模型。政策过程模型，也称公共政策的阶段论和公共政策生命周期理论，它试图通过阶段性描述对政策进行程式化的分析。过程模型又被称做“教科书式的政策过程”或者“启发性的阶段论”^③。

最早尝试对政策过程进行阶段划分的是拉斯韦尔。他在 1956 年的《决策过程》一书中把政策过程划分为以下七个阶段：①情报，即如何收集并处理引起决定者注意的与政策事务相关的信息；②建议，即如何形成并提出某一问题的建议(或可供选择的方案)；③规定，即如何颁布、由谁颁布具有普遍性的规则；④行使，即由谁决定特定的行为是否违反规则或违犯法律，并要求对规则或法律加以遵守；⑤运用，即如何运用和实施法律和规则；⑥评价，即如何评价政策的成功或失败；⑦终止，包括如何终止最初的规则与法律，或如何通过修改，以改变了的形式继续保留原有的规则与法律^④。

在拉斯韦尔看来，这七个阶段不仅描述了公共政策事实上是如何制定的，而且描述了应该如何制定公共政策。学者们普遍认为这个模型存在很多不足之处，但是它对政策科学的发展影响非常大，它通过把每个阶段独立起来，减少了公共政策研究的复杂性，

① 陈振明：《公共政策学——政策分析的理论、方法和技术》，中国人民大学出版社，2004 年，第 54 页。

② 陈振明：《公共政策学——政策分析的理论、方法和技术》，中国人民大学出版社，2004 年，第 55 页。

③ 蔡守秋：《环境政策学》，科学出版社，2009 年，第 49～51 页。

④ 魏姝：《政策过程阶段论》，《南京社会科学》，2002 年第 3 期。

从而为以后的政策研究者开辟了一条道路。

20世纪70年代中期,拉斯韦尔的学生布瑞沃(Garryn Brewer)提出了政策过程的六阶段论,即创始(invention/initiation)、估价(estimation)、选择(selection)、执行(implementation)、评估(evaluation)和终止(termination)六个阶段。布瑞沃不仅对拉斯韦尔提出的七个阶段进行了修正,而且把政策过程扩展到了政府之外,同时澄清了用以描述政策过程各个阶段的术语^①。

此后,不断有学者对政策过程的阶段提出自己的看法,也纷纷提出了自己的模型。其中,邓恩认为,政策分析的过程由一系列知识行为组成,它的执行是一个包含基本政治行为的过程。这些政治行为可以用来描述政策制定过程,因为从时间角度看,它们构成一系列独立的阶段:议程建立—政策形成—政策采纳—政策执行—政策评估。而奎德认为,政策分析的过程与其他系统过程一样,可以看做一个由初始阶段、持续阶段和终结阶段组成的过程;政策分析过程中先做什么、后做什么依赖于被研究的问题及其脉络。他指出分析过程一般包括五个逻辑上相联系的环节。韦默和维宁则提出一个改进了的理性主义政策分析模式。另外,琼斯、帕顿和沙维奇、斯托基和扎克豪斯、西蒙、霍格伍德和冈恩、索伦森以及城市研究所的模型也都颇有价值且具代表性。

在20世纪70年代和80年代西方公共政策研究中,政策过程模型的确立占据了主导地位。进入20世纪90年代以后,这一理论受到越来越多的批判,并在批判的基础上发展出一批替代性的政策过程理论。虽然过程模型具有线性的僵化思维弊端,但它仍然是目前理解和研究公共政策的基础性分析架构,政策的阶段分析方法在目前的政策过程分析中仍占据主导地位^①。

3. 政策分析的方法技术

“在西方,政策分析的核心是建立分析模型和选择分析方法。”^②政策分析是在运筹学、系统分析、数学、统计学、概率论、决策论、计量经济学和计算机等学科的知识及方法的基础上发展出来的。或者说,是把这些学科的方法及技术运用到政策研究或政策分析过程之中。因此,政策分析有大量政策的分析方法及技术,这里主要从政策分析过程阶段的角度来介绍政策分析方法与技术。

一是邓恩在《公共政策分析导论》中提出的政策分析各阶段所提出的方法技术。邓恩按照政策分析过程的不同阶段,将政策分析方法分为问题界定的方法、确立目标的方法、规划方案的方法、结果预测的方法、方案比较的方法、政策监测的方法、结果评估的方法等,如表1-2所示^③。

① 蔡守秋:《环境政策学》,科学出版社,2009年,第49~51页。

② 严强:《现代西方政策科学的知识体系》,《南京大学学报(哲学人文社会科学版)》,1998年第3期。

③ 邓恩 W N:《公共政策分析导论(第二版)》,谢明,等译,中国人民大学出版社,2002年,第155~454页。

表 1-2 邓恩对政策分析主要方法的归纳

分析过程中的步骤		方法技术
问题界定、确立目标 规划方案		边界分析、类别分析、层级分析、综摄法、头脑风暴法、多角度分析、假设分析、论证图示化
结果预测	外推预测	传统的时间序列分析、线性趋势估计、非线性序列、幂的加权、数据转换、剧变法
	理论预测	理论图形化、理论模型化、因果模型化、回归分析、点和区间的估计、相关分析
	判断性预测	德尔菲法、交叉影响法、可行性评价
方案比较		目标图形化、价值澄清、评价成本要素的构建、成本估计影子价格、制约因素图形化、成本内部化、折现、敏感性分析、Fortiori 分析、合理性分析
政策监测	结果预测的方法	社会系统核算、社会实验、社会审计、综合实例研究
	结果预测的技术	图示法、基尼系数、表格法、指数法、间断时间序列分析
结果评估		伪评估、正式评估

二是卡尔·帕顿和大卫·沙维奇在《政策分析和规划的初步方法》一书中将政策分析过程分为认定和细化问题、建立评估标准、确认备选方案、评价被选方案、展示备选方案并进行分析和监督实施的政策六个阶段，对每个阶段所采用的方法和技术都做了详细说明，如表 1-3 所示^①。

表 1-3 帕顿和沙维奇政策分析基本方法的概括

分析过程中的步骤	方法
所有步骤	甄别和搜集资料、文献调查法、政策信息访谈、快速调查、初步资料分析、传播分析
1. 认定和细化问题	简易计算，快速决策分析，产生有效的、可操作的界定，政治分析，问题报告入门分析
2. 建立评估标准	技术可行性、经济和财政可能性、政治可行性、行政可操作性
3. 确认备选方案	研究分析、不作为分析、快速调查、文献评述、理想现实世界经验的比较、被动的搜集和分类、分类的完善、类比、暗喻、群体生态法、头脑风暴法、与理想模式的比较、可行性操作、现有解决方案的修正
4. 评价备选方案	外推法、理论预测、直觉预测、折扣分析、传感性分析、快速决策分析、政治可行性分析、实施分析、脚本写作
5. 展示备选方案并进行分析	成本对比、满意度、排列顺序、非支配性备选方案法、等价备选方案、矩阵展示系统、脚本写作
6. 监督实施的政策	前后对比、有为与无为的试验对比、实际对预期的比较、实验模型、半实验模型、成本取向法

^① 帕顿 K、沙维奇 D：《政策分析和规划的初步方法(第 2 版)》，孙兰芝、胡启生译，华夏出版社，2001 年，第 55~56 页。

二、后实证主义的转向

1. 对实证主义方法论的批判

公共政策分析方法论中有四个基本范畴,即事实、价值、规范和可行性。与之对应就产生了事实分析、价值分析、规范分析和可行性分析。但长期以来,公共政策分析作为一种典型的实证性研究,偏重于对数学模型、调查统计、心理实验、量化评估等方法的采用,忽视了道德因素等价值问题的讨论,甚至有人竟提出了要求把政策分析置于“价值真空”之中的极端观点,致使“为追求客观真实而回避伦理问题”的倾向至今在公共政策研究领域仍占据着主导地位,从而使现代政策科学从整体上显现出一种单纯追求理性化和技术化的特征^①。

从20世纪70年代末开始,随着计划-规划-预算系统在联邦卫生、教育和福利部门的推广和运用中遭遇挫败,这种以定量分析为主的实证主义政策分析方法开始受到人们的质疑。例如,德洛尔说:“尤其需要注意的是,数量化手段与基于经济学的方法,无论其怎样必不可少,都不可能满足逆境中的政策制定以及政策科学所需突破的许多要求。”^②弗兰克·费希尔(Frank Fischer)指出,在政策科学领域中强行把事实和价值分开会导致一种“专家暴政”,这种“专家暴政”强调效率和手段,尝试把内在的规范性政治问题和社会问题转换成为技术性问题^③。因此,“实证主义的政策分析具有在概念上歪曲政治过程的性质和公共政策的功能的倾向”。邓恩则认为,“通过把价值排斥在外根除偏见的做法是一个无望的和被误导的冒险,在社会科学中,除了正视评价并把它们作为陈述明确、具体和充分具体化的价值前提引用外,没有其他排除偏见的方法’,在政策分析中,使价值明确的最好方法是把它们作为理性伦理论证或讨论的一部分”^④。可见,对实证主义方法论的批判主要集中在对量化分析方法的局限性和价值中立的批判上,主张重新审视事实和价值的关系,在政策分析中重视价值的地位和作用。

2. 从实证主义向后实证主义的过渡

“当代西方政策学者在批判实证主义政策科学方法论的过程中,摒弃以实证主义方法论为基础的政策科学,逐渐转向以后实证主义方法论为基础的政策研究(policy inquiry),并且提出了各种各样的政策研究替代性方案。例如,米勒的设计科学理论、林肯和古巴的自然研究方法论、金登的多源流分析框架等。”^⑤学者们还对政策分析进行了重新审视,重视政策分析的价值。例如,克雷默的作为理念的政策分析,英格兰姆的民主的政策分析,马琼的政策分析与公共讨论,波恩的政策分析与政治,卡普兰的政策分析与政策分析家的道德责任等。

这些新理论不仅对实证主义的价值中立学说提出了质疑,而且对政策科学中的客观实在假设、基本理论和方法,以及测量工具的可靠性等一系列最为根本性的问题提出了

① 朱光明:《论公共政策分析中的伦理问题》,《理论学刊》,2004年第6期。

② 德洛尔 Y:《逆境中的政策制定》,王满传、尹宝虎、张萍译,上海远东出版社,1996年,第236页。

③ 周超、林丽丽:《从证明到解释:政策科学的民主回归》,《学术研究》,2005年第1期。

④ 邓恩 W N:《公共政策分析导论(第二版)》,谢明,等译,中国人民大学出版社,2002年,第138页。

⑤ 周超:《当代西方政策科学方法论的范式转向》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2005年第4期。

批评,动摇了实证主义政策科学方法论的哲学基础。随着以实证主义为认识论基础、以科学合理性为方法论基石、以政策过程阶段论为主流分析方法的政策分析途径受到越来越严厉的批评,代之而起的是以后实证主义为认识论基础、以社会合理性为方法论基石、以替代性政策解释理论为分析方法的政策研究。这表明西方公共政策研究正经历着一场范式变革^①。

3. 后实证主义的政策分析

总的来说,在后实证主义方法论指导下的公共政策分析更加关注价值理念、民主与公众参与、政策辩论与政策对话、政策分析的政治性与政策分析家的伦理道德等方面,将政策分析纳入整个民主社会发展的历程中,更具有社会性和现实性。

1) 重视公共政策的价值分析

政策科学可以一般地定义为关于选择的研究,而做出选择必须以价值或价值观作为基础,可见公共政策本身就包含价值因素。在个人或组织的层次上,政策过程就是一个寻找和建立它们的价值与实质决定或行动之间满意关系(政策与价值的吻合)的过程;在社会的层次上,政策过程是处理各种拥有不同价值和不同选择权的参与者之间互相影响、互相牵动的正规或非正规程序^②。“价值冲突是一种客观的存在,其根源就在于主体多元化及其需要、利益和目标的差别,在于价值的多元化,价值多元论不过是对这种基本事实的确认而已。”^③因此,虽然实证主义将事实和价值严格地区分开来,但后实证主义的政策分析却开始重新审视价值的重要性。

美国公共政策领域的著名学者德博拉·斯通的《政策悖论:政治决策中的艺术》是政策分析领域的一部享有盛名的经典之作,展示了作者与一般实证分析不同的独到的政策分析维度,揭示了政策分析背后的价值倾向,关注的是价值的重要性。其认为用来设定政策目标、界定政策问题和判定解决方案的每一个分析标准都是具有政治意义的构造,平等、效率、自由,乃至各种衡量尺度反映不同的利益内涵,这些价值的悖论和调和体现在政策分析和政策制定的全过程。

克雷默则将政策分析作为近似于理念的主张,他将理念界定为“一定的人们把价值或信念体系当做事实或真理来接受”。他明确指出并不是标上价值中立和客观或科学等名义,政策分析就可以与其名相符。分析中总是包含着理念的因素,如果决策者在做出决策时完全依赖分析结果,就会产生两个问题:第一,政策分析主要强调计量化和价值中立,所以在观察政策时会倾向于主要根据科学程序;第二,有关分析背后的社会科学理论的问题。因此,即使再怎么假设政策分析是科学,其仍旧是艺术作品。可以通过一般行政实践家和分析家的共事,或改善他们之间的沟通以及扩宽分析视野,以知识多元主义制度化的方法来克服上述问题^④。克雷默的政策分析理论承认政策分析上的多元主张,不同的理念产生不同的解释,最终达到不同的结论,是对政策分析价值中立的否定;所谓政策分析,只不过是政策讨论中增强自己说服力的论据而已,强调了政策讨

① 杨诚虎:《西方公共政策研究新进展》,《行政论坛》,2006年第5期。

② 梁鹤年:《政策分析》,《海外快递》,2001年第1期。

③ 马俊峰:《应重视对价值冲突问题的研究》,《哲学动态》,1999年第7期。

④ 吴锡泓、金荣桦:《政策学的主要理论》,金东日译,复旦大学出版社,2005年,第284~289页。

论。可见，政策分析使价值问题逐渐受到人们的重视和尊重。

2) 重视民主和公民参与

拉斯韦尔在创立政策科学时，论述了这门新兴学科的几大特征，其中之一是主张政策科学是关于民主的学问^①。但是，五十多年来政策科学的发展却没有实现其民主的抱负，反而因为实证主义的方法论阻碍了政策科学对于民主的追求。为了实现拉斯韦尔“民主的政策科学”的宏大抱负，当代西方政策学者开始摒弃以实证主义方法论为基础的政策科学，转向以后实证主义方法论为基础的政策研究，形成了参与性政策分析(the participatory policy analysis)及政策辩论、政策对话等理论。

参与性政策分析。德里翁等认为参与性政策分析建立在这样一种基础上：民主的核心愿望是一个团结的追求共同体利益的公民团体直接参与到政策过程中。费希尔曾经很简略地阐述了参与性民主是一个严格的政治系统，在这个系统里面，每个公民都可以真正地参与到政策制定过程中。对话和辩论是这一过程最基本的媒介，因此每个公民的发言都是重要的。过程的结果是一种建立在最有说服力的辩论基础上的民主决策。费希尔提出了“论证转向”(argumentative turn)的概念，认为政策科学最基本的起点就是：政策分析和政策规划实际上是一个辩论的过程……我们强调的所有的政策分析和规划都是系统性的、模糊的……需要关注它的内容和成效，注意它的技术分析和政策表述。参与性政策分析强调历史情景的特殊性，强调分析者的语言表达能力和听众的思考能力，他认为政策和辩论的方式与权力的运作方式是密切相关的，这种权力的运作方式包括把什么人的利益考虑在内，把什么人的利益排除在外^②。

政策辩论。费希尔借用哈贝马斯的观点，提出了政策辩论的逻辑，用来形成一个完整的政策辩论框架，即由项目验证、情景确认、社会论证和社会选择四个阶段组成的过程框架。同时，他指出项目验证和情景确认与社会论证和社会选择，可以通过“参与性政策分析”这一概念联系起来。作为一种辩论的方法，它并不是提供正确的或者错误的答案，其主要的作用是推导出为什么一项政策会比另外一项政策更好。作为一种政策分析工具，它的目的是激起辩论以及形成一种开放式的交流，在一个反复质询的过程中来形成一种“学习性的对话”。学习性的对话使知识不再是数据和定量的分析，而是被大家都接受的信念，这种信念不是证明的结果，而是在解释性理论的假设、分析标准和经验证明后出现的，它同时受到学术共同体的保护。这是对事实和价值相统一的分析方法进行的有益的尝试，为我们开辟了一条探讨切实可行的政策分析方法和技术的途径。

政策对话。阿马蒂亚·森认为，公共政策的作用不仅在于实施那些从社会价值标准和认同中产生的优先主次，而且在于推广和保障更充分的公共讨论^③。公共讨论是民主的基础，可以说，民主的发展历史就是把公共讨论制度化并形成各种调整程序的历史。在民主社会，公众具有对公共政策的话语权利，参与公共政策的讨论，形成公众舆论，对公共政策的制定者和执行者施加强大压力，可能迫使政府采取修改与调整、退出与终

① 严强、王强：《公共政策学》，南京大学出版社，2002年，第49页。

② 周超、林丽丽：《从证明到解释：政策科学的民主回归》，《学术研究》，2005年第1期。

③ 森 A：《以自由看待发展》，任贻、于真译，中国人民大学出版社，2002年，第276页。