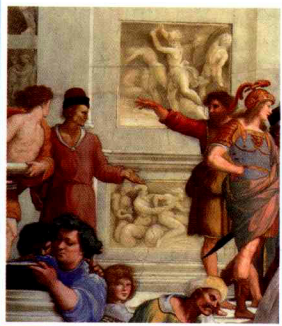




SCIENCE

决策科学化译丛



方 新 王春法 主编

面向政策选择的专家建议

【美】小邓肯·麦克雷 戴尔·惠廷顿 著

李乐旋 李靖 译

韩雪 王小文 校



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS



SCIENCE

决策科学化译丛

方 新 王春法 主编

面向政策选择的专家建议

【美】小邓肯·麦克雷 戴尔·惠廷顿 著

李乐旋 李靖 译

韩雪 王小文 校



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

本书为“决策科学化译丛”之一,全书以案例分析为基础,阐述了科学咨询的流程以及对政策选择的重要作用,以美国对艾滋病政策的科学咨询为实例,全面讲解了科学决策的过程:准备性咨询、选择标准、列出备选方案、政策模型、利用标准来辅助选择、考虑受影响方、时间效果分析、决策矩阵的比较、专家团体和质量控制,共九大程序,对于决策咨询的具体实践有着现实的指导作用。

图书在版编目(CIP)数据

面向政策选择的专家建议:科学咨询的流程与实务/(美)麦克雷,(美)惠廷顿著;李乐旋,李靖译. —上海:上海交通大学出版社,2010

(决策科学化译丛)

ISBN 978-7-313-06861-3

I. ①面… II. ①麦…②惠…③李…④李… III. ①咨询学
IV. ①C932

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 196026 号

Translation from the English language edition:

Expert Advice for Policy Choice: Analysis and Discourse by Duncan MacRae Jr.
and Dale Whittington

Copyright © Georgetown University Press

All rights reserved. Published by arrangement with Georgetown University Press,
Washington, D. C.

上海市版权局著作权合同登记号:图字:09-2009-344

面向政策选择的专家建议

科学咨询的流程与实务

[美]小邓肯·麦克雷 [美]戴尔·惠廷顿 著

李乐旋 李靖 译

韩雪 王小文 校

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

上海交大印务有限公司印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:31 字数:371 千字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-313-06861-3/C 定价:58.00 元

版权所有 侵权必究

决策科学化译丛编委会

主 编：方 新 王春法

编委会：崔建平 刘细文 尚智丛 李正风

罗 晖 龚 旭 韩建民 樊春良

编委会办公室：

温 珂 周大亚 马晓琨 陈 光

总 序

20 世纪以来,科学技术迅猛发展,越来越广泛地渗透到社会生活的方方面面,科学、技术与社会之间形成了日益密切的互动关系,科学技术不仅成为公共决策的重要内容,而且越来越多地成为公共决策的基础。大体而言,有两类公共决策同科学技术密切相关。

一是有关科学技术本身的决策。在历史上的很长一个时期,这类决策是由科学家自主进行的。20 世纪尤其是第二次世界大战之后,科学技术发展成为一项规模宏大的事业,极大地影响了工业绩效、人民健康、国家安全、环境保护等各个方面,提高了公众的生活质量,与国家利益密切相关。由此,政府部门和政治家越来越积极地参与相关决策。当代科学技术,尤其是信息技术和生物技术极大和深远地扩大了人类的能力,以至于根本上改变了人的观念,其影响力远大于过去出现的任何技术,也使得滥用这些技术的影响远大于其他技术。因此,公众对这些技术的发展方向、速度和规模表现出深切的关心,要求参与科学决策,而信息技术的发展又使公众进一步参与决策成为可能。这样,如何在政府、科学家和公众三者之间建立起新型的互动关系,共同对这些分散的分布式系统进行决策和管理,日益成为各国政府和科技界关注的热点。

二是以科学技术为基础的决策。在当代,科学技术无处不在,政府进行的绝大多数决策,包括国防、环境、卫生与健康等事关国家目标的领域以及重大工程项目的立项,乃至全球气候变化、反恐、可持续发展等全球治理问题,都涉及到科学技术的相关内容,都要以科学为依据进行决策。极而言之,甚至普通公众的日常生活,诸如是否可以食用超市里的食品、垃圾焚毁等等,也都需要依据科学技术的最新成果作出决策。离开了科学技术的支撑,决策科学化就无从谈起。

在这两类决策中,一个共同的突出问题是信息不对称,有关科技发展前景及其对社会的影响的信息多数掌握在科学家手中,决策者往往处于被引导、甚至被误导的境地。因此,正确认识专家知识与政治之间的相互作用就成为理解现代决策的关键,而科学咨询,即向科学家征求专业意见也就成为提高决策效率、促进科学决策的关键。

在科学咨询发展的历史上,原子弹的发明和使用是一个重大事件,它不仅打破了科学家在使用他们创造的科学知识方面能够置身事外的神话,而且由此使提供科学咨询逐步发展成为一个普遍的过程。尽管这一过程很少公之于众,也几乎没有受到相应的监督,但它对人们日常生活的影响却与日俱增。随着决策过程更多地需要科技知识提供支撑,决策者对科学咨询也提出了更高的要求。依靠单个专家的分散型传统智囊制度已经难以适应现代社会决策日益增长的需要。于是,人们开始探索决策研究、决策咨询群体之间知识互补和智力互补的群体决策机制,以替代个体决策,提供高质量的科学技术咨询建议,各类智库机构和组织应运而生。在这一过程中,科学家的角色也在发生着变化,从真理的代言人到决策者的幕僚,进而成为决策的参与者。再进一步,为解决科学咨询程序与政治程序之间的矛盾,在政府内部出现了决策者的科学顾问(或顾问机构)这一新的角色,其作用主要是成为决策者与科学共同体之间的纽带和桥梁,既向决策者阐述

可信赖的科学建议,也为科学家们参与科学咨询提供政治方面的指导。

在科学咨询发展的过程中,曾经遭到来自两个方面的质疑与批评。一方面,有些人批评决策者在作出决策时没有付出足够的努力去获取高质量的科学建议,或者是有意识地将政治与科学混为一谈,因而呼吁独立的科学共同体应该发挥更为积极的作用。另一方面,由于科学知识的不确定性以及科学家的“经济人”属性,又使得他们可能会从其自身利益出发解读科学知识,特别是科学自治过程中发生的不检现象,例如一些一流研究机构或大学爆出的科学欺诈和不端行为,也使科学自身的信誉遭到破坏,人们开始质疑科学家是否有能力确保科学咨询的可靠性和无私利性,因而要求加强对科学咨询的监管。正是在这样的批评与质疑中,科学与政治的互动不断加强,科学咨询的制度安排与程序设计不断完善,力图在满足公正透明、普遍参与等目标的同时,将政治需求和科学咨询制度化,使之既不悖于科学道德、科学标准,又不违背政治行为的基本功能和合法性原则。

在经历了半个多世纪的风风雨雨之后,科学咨询在公共决策中的地位已经明白无误地显示出来,而且显得越来越重要。但是,决策咨询毕竟不是决策本身,而且科学技术毕竟只是决策过程中的一个方面,迄今为止它所发挥的作用还是有限的。要真正做到科学决策,需要科学家和科学共同体尽己所知,积极负责地提供独立的咨询意见,不断提高咨询质量,同时也需要从制度上保证决策的科学性,进而促进科学咨询事业的健康发展,而这显然又需要在社会政治框架方面作出更加深入的改革和调整。

受中国科协委托,我们邀请中国科学学与科技政策研究会的部分同仁共同翻译了“决策科学化”译丛。本套译丛选取了当前科学咨询领域较具影响力的10本著作。这些著作从政治学、社会学、历史学和

哲学等不同的学科视角,在理论和实践两个层面对科学家的社会责任、科学咨询的演进过程及制度设计等多方面内容进行了深入探讨。这些著作所体现的理论观点和研究方法,很大程度上反映了西方学术界在这一领域的主流观点和发展方向,虽然每一本独立成书,合起来确也是一个比较系统的整体。我们相信,本译丛的出版对于推进我国决策科学化和科学咨询事业的发展一定会大有帮助益。

作为本译丛的主编,我们要感谢中国科协调研宣传部的周大亚副处长和马晓琨等同志,得益于他们的大力支持,本译丛才得以面世。感谢上海交通大学出版社的韩建民社长和李广良编辑,他们本着认真负责的态度,以很快的速度出版发行本译丛。更要感谢各位译者的辛勤劳动,他们多是在科技政策领域长期耕耘的学者,在繁忙的研究、教学工作之余,在不长的时间内高质量地完成了所承担的翻译任务,确保本译丛能够按时出版,特别是温珂女士,为本译丛的出版作出了突出贡献。最后,还要衷心感谢广大读者的支持,诚恳欢迎对本译丛的翻译提出宝贵的批评,更切望大家共同努力,推进我国决策科学化的进程。

中国科学院党组副书记 方 新
中国科协调研宣传部部长 王春法

致 谢

这本书主要的灵感来自于和北卡罗来纳大学查珀尔希尔分校(UNC-Chapel Hill)另一支教师团队规划公共政策分析研究生课程时的合作。本书的主要框架就源自那几年我们共同教授成本收益分析(BCA)课程以及我们对相关问题的持续讨论。麦克雷(MacRae)在北卡罗来纳大学查珀尔希尔分校的子女与家庭政策布什协会近 10 年的参与,也为在政策领域检验政策分析技术(需要技术的调整和修正)提供了机会。麦克雷与艾伦·M·萨尔斯伯格(Allan M. Salzberg)的合作给我们提供了艾滋病和艾滋病毒扩展案例研究,与唐纳德·霍恩斯坦(Donald Hornstein)和德博拉·阿马拉尔(Deborah Amaral)持续一个学期的合作给我们带来了新视角。我们还要感谢希瑟·班纳曼(Heather Bannerman)、肯尼思·A·伯伦(Kenneth A. Bollen)、威廉姆·N·邓恩(William N. Dunn)、罗伯特·C·凯尔纳(Robert. Kelner)、已故的莱斯特·W·李(Lester W. Lee)、斯蒂芬·H·林德(Stephen H. Linder)、迈克尔·I·鲁格尔(Michael Luger)、迈克尔·D·明克(Michael D. Mink)、阿尔弗雷德·奥克森菲尔特(Alfred Oxenfeldt)、克里斯汀·M·泼洛斯(Christine M. Poulos)、罗伯特·V·希尔(Robert V. Shear)、已故的乔治·迪勒

(George Tiller)、戴维·L·韦默(David L. Weimer)、戈登·P·惠特克(Gordon P. Whitaker)和研究生系列课程中的学生给予的有益评论;感谢劳拉·奥克斯(Laura Oaks)对大部分书稿的认真编辑;感谢朱莉·丹尼尔(Julie Daniel)、罗伊斯·道格拉斯(Lois Douglass)和克里斯·斯威尼(Chrissy Sweeney)录入部分草稿;感谢杰西·卡丁(Jessie Cutting)制作出图并保存到磁盘;戴尔·惠廷顿(Dale Whittington)希望在此向世界银行表达谢意,感谢它给我们提供机会将本书中描述的一些想法和分析技术运用到发展中国家;感谢乔治城大学出版社的约翰·赛普斯(John Samples)给我们鼓励和帕特丽夏·雷纳(Patricia Rayner)的工作效率及耐心。

小邓肯·麦克雷
戴尔·惠廷顿

序 言

什么是公共政策分析？我们在本科生和研究生课堂中连续提出并回答过这个问题。学生通常都希望得到一个权威的答案，但当给出答案时，他们又会无休止地询问这一领域的本质特征。它的定义可以指导我们圈定或改变“公共政策分析”的边界，在寻找这个定义的时候，我们曾尝试遵循沃尔达沃斯基(Wildavsky)的意见：“不要问‘什么是政策分析’……而要问‘我们能把分析变成什么’”(1979:398)。因此，我们将会把这一领域工作当前的构成情况（就像在公共政策分析和管理协会(APPAM)、该领域的期刊或隶属于该领域的教学项目中所发现的一样）与其潜在领域的更广泛定义进行对比。

已建立的学科或专业很少需要去寻找自己的定位。自然科学在其实证支撑的理论中发现了自己的逻辑性。一些已经存在上百年或更久的社会科学，能够凭借观察者对它们的精通来获得外界对其内部异质性或各自联系不充分的包容。大部分专业都有赖于其服务和专门知识的权威性。但是一个涉及“政策”并与市民有特殊关系的较新领域要求拥有新的、不同的存在理由。这些理由（如果我们能发现）不仅能够为学生和旁观者描述这个领域，而且能够指导它的内部发展。

从公共政策分析和管理协会的成立算起，公共政策分析学科现在

(20 世纪 90 年代末期)已经快 20 年了。如果从 20 世纪 70 年代早期,福特基金资助几个主要研究生院时开始算起,那么政策分析员的职业教育就有快 30 年了。这个学科自行出现并为自己定义了能力范围,但是越来越多的研究想更明确地斟酌这一领域应该如何定义。要完成这个任务,我们必须跨越对政策学院和政策分析员现行实践进行分类的阶段,而转向考虑可能涉及的更深入的行为。

本书依据民主政治中专家帮助政策选择的公正角色,为构建公共政策分析领域的研究生教育提供了一个基础。我们强调了七个主题,这些主题都是公共政策分析领域的一部分,但又超越了它目前的主要侧重点。

1. 政策分析技术应该尽可能得到清晰的描述——而不是只通过案例的方式教授。

2. 政策选择的专家建议必须能够通过多种途径且在政策形成的不同阶段提出,传递给不同的受众。

3. 政策分析者的角色是民主制度中创造和使用知识的复杂体系的一部分,而不仅仅是一种改进公共服务的手段。

4. 为数众多的专家团体——专业和学科——参与到这个体系中,如果他们有意识地促进体系的运作,那么这个体系就会运作得更好。

5. 典型民主制度中的政策分析建立在专家顾问、公众及其领导者之间的讨论中。

6. 多重标准分析最能够充分描述该领域的基本逻辑,尤其是在公共讨论中使用这种分析方法。

7. 多重标准分析的矩阵方法一般能够扩展成为一个受影响方和备选方案的矩阵,也能扩展成时间和备选方案矩阵。

我们的论点以教科书的形式呈现,该教科书适合攻读公共政策分

析或相关专业或学科研究生学位的学生^①。我们的目标学生群体之一是那些将要与政府官员紧密合作,并提供短期政策分析建议的学生;第二个潜在读者群是那些将要研究具体政策(政策研究)效果的学生。这个群体将会任职于政府的“政策商店”、独立研究组织(“智库”)或高校中,承担一年或者更长时间的分析工作;第三个读者群来自于相关领域:自省的研究人员,他们从事政策导向的基础研究或“应用”型自然科学或社会科学,研究一般非正式关系(这是个别政策问题的基础,偶尔提供初步建议)。我们鼓励他们不要仅仅把自己的工作视为学科或专业的一部分,而要看做是咨询和知识使用体系的一部分,该体系通常会解决公共问题。这样,他们可能能够更好地将自己的工作与政策分析人员的工作联系(或区分)起来。(我们已经尽量把涉及微积分和统计学知识的讨论压缩到最少,但我们假定读者熟悉初级微观经济学。)

我们在很大程度上颠覆了公认的知识流的方向。我们从决策和实践开始,而不是从基础知识开始;我们首先研究决策的具体背景,而不是一般理论。我们希望减少学科间范式冲突的问题,把公共政策分析方法——从实践开始——传播到其他领域。

迄今为止,经济学推理已经为公共政策分析提供了主要的知识基础。与多重标准问题的讨论、专家角色和民主论述相比,我们反而把这种推理放在了次要的位置。这种方法给源自一些学科和专业的政策相关的建议留有很大的空间。目前,公共政策分析对这些学科和专业的重视不足,比如:社会学、法学和其他没有用经济学术语表达其中

① 研究生教材必须界定与专门知识有关的政策分析,这是实践的基础,但是本科生政策分析的教材更多会涉及市民而不是专家。很多其他研究生专业通过其本科的教学给将要攻读研究生的学生提供了充分的学科界定,但是公共政策分析不是这样。因为潜在读者的多样性,本书提供了一个扩充词汇表。

心目标的专业。我们仍然承认公共政策分析中经济学的重要作用,但是我们更多地把它看作是该领域架构中的政治科学和哲学的一部分,看作是该领域实践中的众多学科和专业的一部分。但是,公共政策分析必须界定为一个独立的领域,而不是一个单单由学科贡献拼凑的马赛克。要达到这个要求,不仅对分析人员的培训要更加清晰,还要强调基本假设和实证问题,从而催生累积研究,该研究的重要性由政策分析领域界定,而不是基础学科。

由于许多读者对什么是政策分析已经有了一个明确的概念,所以我们不按照从整体、具体、有序的分析开始的惯例。如果一个班里有高水平的“初学者”,那么从具体案例开始学起会更有效。导论后的每章都包含研究艾滋病/艾滋病病毒政策的扩展案例的一部分,也是与每章内容相对应的案例部分。

目 录

001	导论
032	第 1 章 准备性咨询
032	准备性咨询的类型
034	准备性咨询与短期政策分析的区别
035	描述有问题的状况
042	因果探索
045	问题选择的因果信息
053	案例研究 1A: 美国艾滋病病毒流行病的准备性咨询
076	第 2 章 选择标准
076	标准在政策分析中的首要地位
077	标准的来源和理由
083	伦理标准和公共辩论
092	标准的结构
096	选择一套标准的原则
105	政策选择的经济标准
110	对经济标准的批评

114	使用和非使用的价值：都应该包括在内吗？
121	案例研究 2A：艾滋病/艾滋病病毒政策选择标准中的道德议题
131	第 3 章 列出备选方案
131	政策备选方案中的选择
134	政策备选方案的形式与列表
138	定义和列出备选方案的创造力
140	备选方案的一般来源
142	基于市场失灵概念的经济学备选方案
146	政策设计
148	列出备选方案所需要的技能
150	附录 3S
158	案例研究 3A：艾滋病/艾滋病病毒政策的备选方案
169	第 4 章 政策模型
170	政策模型所需要的判断：填充标准/备选方案矩阵
171	政策模型的本质
176	干预与试验
195	决策阶段模型的质量标准
198	政策模型中的技术可行性
200	案例分析 4A：艾滋病/艾滋病病毒的政策模型
226	第 5 章 利用标准/备选方案矩阵来辅助选择
227	政策讨论的辅助手段：标准/备选方案矩阵
229	如何运用矩阵进行选择的方法
231	双重标准的范例：工作场所致癌物管制

246	矩阵中的精确对比估计
254	用户在标准上的权衡
265	不完整的标准/备选方案矩阵
271	案例研究 5A: 用标准/备选方案矩阵来帮助选择艾滋病病毒/艾滋病政策
277	第 6 章 考虑多个受影响方
278	受影响方/备选方案矩阵的道德选择
290	为政治互动提供建议
295	为政治可行性提供建议
302	政治规划与方案
310	政治可行性案例
315	为多个相互影响的用户提供建议
318	案例研究 6A: 艾滋病病毒/艾滋病政策中的多个利益方
329	第 7 章 效果随时间分散的政策
329	按时间加总的独特特征
331	跨期权衡的个人评判
333	当交易存在时的理性个人时间偏好模型
339	从市场信息中获取的折现率
341	引入集体道德评判, 实现跨期权衡
342	管理时间序列: 分析者与公民的方法
343	以调整折现率之外的方法对待未来
345	案例研究 7A: 艾滋病/艾滋病病毒政策中的时间研究
349	第 8 章 决策矩阵维度的比较与综合
350	简化非政策维度的一般方法