

公共政策分析的实质、特点和内容^{*}

严 强

(南京大学政府管理学院教授、博导 南京 210093)

摘要:在公共政策分析已经成为理论和实务界广为关注的活动之后,研究其实质、特点和内容就成为非常重要的课题。公共政策分析并不是简单的将分析的观念和方法运用于政策活动。它是分析人员以政策问题为中心,以政策过程为线索,以民主为依归,以倡导、交流为目的的质疑性的、能动性的、政策知识和主张的创造活动。现代公共政策活动是在一个复杂多变的世界中展开的,服务于并受其影响的政策分析具有质疑性、复合性、论证性和多样性的特点。公共政策分析的主要工作是收集政策资料、转换政策信息、获取政策知识、形成政策主张。

关键词:政策分析;政策资料;政策信息;政策知识;政策主张

中图分类号:D693.09 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-8263(2010)01-0076-07

一、公共政策分析的实质

从统治型、经营型政府向服务型政府的过渡,不仅政府的职能发生了很大的转变,而且治理的手段也发生了较大的改变。在努力减少服务过度和服务不足的基础上,各级政府更多的开展回应性服务,即及时、有效的回应公众的要求,以解决社会公共问题为中心的服务。这一变化使公共政策日益成为政府经常使用的治理工具。政策分析也随之成为重要的活动。虽然在学术界和实务界,高等学府的教授和他们训练的研究生们,以政府为主导的众多公共部门以及一般的公众、利益群体,都对当前的公共政策分析表示出巨大的兴趣,但是,当论及何为公共政策分析,究其实质是什么时,人们的看法仍旧有较大的差异,不少人甚至望文生义,认为谈论和议论公共政策就算是在对政策做分析了。^①

公共政策分析这一知识体系和社会治理的实践工具是从一些发达国家的学术界和实务界传入

中国内地的。在社会科学中,通常知识和实践来源地的状况都会对接受地产生直接的影响,甚至后者的出现的问题常常能够从前者那里找到原因。因此,考察一下公共政策分析发展较早的国家中人们对公共政策分析实质的论述,对我们理解本土的政策分析的实质是很有必要的。

美国是一个崇尚公共政策分析的国度。^②许多有关政策分析的经典性的著述都出自美国公共政策学者之手。中国大陆以及台湾地区的政策学者对公共政策分析的认知也大多来自这些著作。偶尔翻一翻美国出版的、冠以政策分析的著作,都会发现不同学者的说法其实相差甚大。如美国政策学者威默和范宁就认为,政策分析是以主雇关系为导向、表现社会价值,且与公共决策有关的咨询活动。^③这一界定强调的是在政策分析过程中,政策分析者必须考虑分析任务的委托者、社会价值,要能够为政策决策者提供咨询和建议。

另一位也是相当有名的美国政策学家戴伊,他认为公共政策分析主要在于描述、解释各种政

* 本文是作者主持的国家教育部重大招标项目“加强和改进社会管理”(07JZD0026)的阶段性成果。

策的起因及后果。由此来研究政府的实际功能,了解政府为何制定这类政策,这些政策的实施会产生什么样的后果,等等。政策分析过程具有相当的能动性,需要借助客观而精确的处理方法来提高分析的解释力。^④这一界定强调的是政策分析的主要目的是研究政府的实际功能,分析工作的关注点集中在研究政府制定政策的原因和实施政策产生的后果上。

著名美国政策学家邓恩也对政策分析的实质作过阐释。他认为政策分析作为一门应用性的学科,要求分析者运用多元的调查方法、政策辩论模式,以创造与转换可以用在政治场合的政策资讯,以形成政策知识和主张,最终为解决政策问题提供行动建议。^⑤这一界定强调了政策分析的应用性,强调政策资料和信息转及知识的创造,强调政策分析中的对谈与论辩,强调以政策问题为中心形成可以被充分交流、利用的政策知识和主张。

比较美国学者对政策分析实质的种种有代表性的界定,并结合中国本土的政策分析的研究与实践,可以把政策分析大体概括为是分析人员以政策问题为中心,以政策过程为线索,以民主为依归,以倡导、交流为目的的质疑性的、能动性的、政策知识和主张的创造活动。

首先,公共政策分析是专门人员的能动活动。虽然研究、分析是人类基本的智力活动形式,普通人也能对政策制定过程提出见解,甚至能够做出有益的咨询,但政策分析必须是受过专业训练的分析人员从事的专门职业,它是分析人员运用智力、热情和胆略的能动活动。当然,将政策分析看作是专门人员的一项工作,既不是要将政策分析引向某种专业和技术垄断,也不是排斥在政策分析中要扩大民主参与,它只是强调要将这一政策活动专门化、职业化,使之更为科学、有效。

其次,公共政策分析是以建构和促进政策问题解决为中心的活动。公共政策分析活动中需要做大量的事情,包括对以往相同或相似的政策的价值取向、执行结果、实际影响进行调查,也包括对倡导的政策行动的前景进行预测,并对执行中的责任、监测、评估的策略加以设计。但最为重要的,作为整个政策分析中心的是质疑有关政策问

题的种种假定,运用特殊的方法能动的建构公共政策问题。政策分析成功与否,就是看分析过程和分析的结论对解决现实的政策问题有没有产生实际的帮助。

第三,公共政策分析是以政策过程为逻辑线索展开的活动。在政策科学的发展中,经过人们的政策研究,先后建立了线性政策过程模型与非线性政策过程模型。政策分析就是要将这两种政策过程模型加以综合,形成科学合理的政策过程程序。政策分析的目的是为政策制定和实施提供有效的政策知识、主张和行动的倡导,因此,政策分析工作必须遵循并服务于政策过程。它既创造有关政策过程的知识,也创造有关政策过程中的知识。

第四,公共政策分析是以民主为依归的活动。公共政策分析不仅是直接受政府部门委托,更重要的,归根结蒂是受民众的委托。政策分析人员不仅要在政策调查中倾听民众意见,而且要善于发现不同民众的政策利益诉求和价值取向。在形成政策主张后,要通过政策呈现,经过论辩、对话、听证等环节,确保政策倡导符合公共利益。政策分析本身是政策过程中民主的体现,政策分析的过程也需要加入更多的民主的要素。

第五,公共政策分析是以政策行动倡导为目标的活动。政策分析不是决定政策的行动,更不是产生命令的行动。政策分析人员虽然有其专长和技术,但是,不可能也不应当出现分析专家治国的局面。政策分析人员只是运用科学的手段,在充分调查和尊重民意的基础上,向政策决策者和公众提供行动建议,政策分析人员必须善于做协商、沟通和说服工作。

第六,公共政策分析是以交流利用为关键的活动。政策分析人员通过获取政策资料,转换成政策信息、产生政策知识,形成政策主张后,必须以政策文件的形式将政策知识和主张加以引申,并把它们传递到决策者和政策利益相关者手中。同时,还需要进行以政策呈现为途径的直接政策交流。只有当政策分析中产生的政策知识和主张最终为包括公众、政策决策者等在内的政策利益相关者所利用时,政策分析才能达到目的。

最后,公共政策分析是重视政策知识创造的活动。人们通常总认为政策分析只是一种工具性的活动,主要是为政策决策者和公众提供政策行动建议。虽然这些的确是政策分析的重要任务,但是政策分析是一项智能型实践活动,政策分析人员在履行其工具性职能时,也在致力于通过能动性的建构政策问题、批判性的评估政策经验、论辩性的交流有关政策主张,从而不仅形成政策分析的专门知识,还创造政策过程中的知识和政策过程的知识。这种创造政策知识的活动既在时间上是有序的,又表现出线性与非线性的特征。

二、公共政策分析的特点

广义的政策分析源远流长。“伴随着生产技术的新形式和相对稳定的人类居住方式,社会组织发生了变化,政策分析作为一种专门的活动也就随之产生了”。^⑥直至20世纪50年代初公共政策学科诞生,政策分析都处在前科学阶段上。雷迪则把自20世纪60年代开始的政策分析与90年代的政策分析做了对比,称为是“两个时代”。^⑦现代意义上的政策分析则是在政策科学创立以后作为其中一个重要分支的知识和实务体系。现代公共政策分析面对的是复杂多变的处于混沌状态的社会组织、社会公共生活和公共事务,^⑧从而也具有了一些自身的特点。

一是现代公共政策分析具有鲜明的质疑性。现代政策分析和政策研究、政策管理、政策制定、政策执行不同的地方,就在于它坚持质疑性。政策分析不是为某项政策辩护,也不是对已经采纳的政策做解读,政策分析人员的任务是要对已经形成的有关政策问题的假设提出质疑,要对已经提出的甚至已经执行的政策方案提出批评,以便从中引出真正合理、有效的行动建议。这就要求政策分析者除了要有清醒的头脑,有强烈的创新意识外,还特别需要有责任感、有胆识,敢于对权力讲真话。

二是现代政策分析具有显著的复合性。公共政策分析的对象是政策问题和解决问题的前景、行动,这些都和人的活动联系在一起。正因政策分析对象的复杂性、动态性、多变性,仅仅凭借某

种视角、方法,只是抓住某些要素,分析的结果肯定是片面的。现代政策分析倾向于创造性综合,即尽量借助多种视角、多重途径、多样方法、多样信息交流媒介,从值得知道的和已经知道的内容出发,从多种角度观察和认识事物,运用多重复合思维,帮助政策决策者和利益相关者逐渐朝向本来不知道的真理迈进。

比如在分析政策活动的要素时,分析人员应当关注与分析对象有关的多重问题环境、多重利益相关者、多重领域。在思维的向度上,必须将有关政策问题和行动的实证存在的描述、社会意义的阐释与价值选择的批判、反思有机结合起来。在分析的技术上,要同时运用调查、数理、模型和模拟等手段。

这种创造性的复合分析,需要在实践中反复尝试,并且要能经受住某些失败。对于何时用规范的方法,何时依靠直觉判断,怎样接近决策者,如何劝导他们关注真正的问题,哪些启发性技术可以利用,何时可以相信结果,哪些参数可以用来支持感性分析,如何确定可选择的价值范围,怎样使一种特定的方法更有利于表达对决策的理解,何时这种方法会弊大于利,用以回答上述问题的相关知识是非常复杂且有趣的。在决策领域中需要有试验,要允许失误。犯这样那样的错误是经常的、难免的。^⑨

三是现代政策分析具有严密的论证性。由于政策问题的模糊性、政策利益相关者诉求的多样性、政策价值的多元性,政策分析人员能够提出的常常是似然性的政策知识,而不是真理性的知识。他们不能将自己视为真理的化身。但是,政策分析者所坚持的政策知识和主张一定是要经过慎重的论证才能得出的。这种论证必须是有依据的、符合逻辑的。作为论证依据的可以是方法、直觉、理性、权威、经验,也可以是道德、价值。任何政策知识和主张的论证又都必须借助于严密的逻辑和程序。有时还需要借鉴法律事务中法庭辩控的方式,对不同的政策知识和主张做出有说服力的辩驳,以保证政策前景预测的结论和提出的政策行动建议是有效的和可信的。

四是现代公共政策分析具有形式的多重性。

传统的政策分析总是只顾解决眼前问题,缺乏对问题产生的历史的追溯、对解决问题前景的未来预测。现代政策分析将前瞻性、回溯性、综合性分析复合起来。回溯性的分析是将分析的重点放在出现政策行动之后的信息提供和转换上。关注的主要问题是已经实施的行动有什么结果,对缓解和消除问题起到什么作用;政策问题产生的原因与演变趋势,相似政策活动中存在的规律、有无同类问题解决的方法、或相似政策过程的共同手段与技术。前瞻性的分析是将分析的重点放在政策制定和执行之前的信息提供和转换上。关注的主要问题是政策行动会有何种限制,政治上是否可能,会有什么偶然性,如何消除解决问题的方案与政府能够采取的努力之间的差距。综合性的分析是将前瞻性与回溯性结合起来,分析的重点放在政策制定的目标和执行的结果的统一上。关注的主要问题是消除解决问题的可能性与政府政策执行操作的现实性之间的差距。

三、公共政策分析的内容

公共政策分析的主要工作是收集政策资料、转换政策信息、获取政策知识、形成政策主张。政策资料、信息、知识和主张这四者的关系,可以用制作面包的不同工序来比喻。在制作面包时,首先要有小麦、甜菜、自来水、猪肉这些原料。再需要由这些原料加工成淀粉、面粉、纯净水、酵母这些基本的材料。再就是要把这些材料加上诸如糖、盐、火腿等添加物,做成一定味道和形状的生面包。最后,再用烤箱将做成的生面包烘烤成为熟面包,并包装成出售的成品面包。

小麦、甜菜、自来水、猪肉这些原料好比是资料;由它加工而成的淀粉、面粉、纯净水和酵母这些材料就是信息。当人们依据比例、制成一定味道和形状的生面包时,就形成了知识。被烤熟包装的面包则是主张。显然,生产和选择淀粉、面粉、水和酵母这些材料需要一定的认知水平。而要把淀粉、面粉、水和酵母这些材料和糖、盐、火腿加到一起做出生面包,需要更高的组织能力。至于要烘烤出人人喜爱的色香味俱佳的面包,其认知水平和组织水平就会更高。这四者构成了四个

依次上升的层次,每向前一个层次,就要求政策分析者的认知水平和组织水平逐步提高。因此,从政策资料到政策信息、政策知识、直到政策主张,需要政策分析者投入更多的精力、技术和智慧,不断提升自己的认知水平和组织能力。

做好政策相关资料的收集和整理工作是政策分析的第一步。政策资料是分散在各处的记录、统计数据、体验、评论,要把这些大量的、分散的、零碎的数据、评论、记录,特别是隐藏在不同人心里的体验寻找出来、汇集起来,辨别开来并不是一件容易的事情。首先,政策分析人员需要熟练的找到装载有这些资料的载体并把资料尽量完整、齐全的收集起来。装载有政策资料的载体有两大类。一类是文献,常见的有已经发布的政策文件、有关政策执行及其结果的行政摘要、新闻媒体的政策评论、实际工作者的政策总结、学者的政策研究论著。另一类是感受体验。主要是政策决策者、管理者和操作者的感受、政策利益相关者的感受。

对于前一类的资料,政策分析者可以到政府部门、新闻媒体单位、高校、研究机构去收集。对于后一类资料,政策分析者则需要通过现场观察、焦点访谈、团体调查等到渠道和手段获得。无论收集哪一类政策资料,都需要花费时间和精力。虽然政策分析人员在收集政策资料时,不可能在每一个文献中,在每一次观察和访谈中,都能够按照政策信息的所有门类获取所需资料。完整的政策资料是在逐步的搜寻中,一点一滴累积起来的。有时虽然能找到或记录一大堆材料,但符合要求的并不多。在收集政策资料的过程中,必须常常做清点工作。发现缺项和遗漏要及时补充。

将政策资料转换成政策相关信息是政策分析的重要步骤。除了要收集直接的和间接政策资料外,政策分析人员还要费功夫细心的去辨别资料的粗精与真伪。无论是收集的现成政策文献,还是记录的政策访谈,都不可能件件有用,相当多的政策资料是粗糙的、甚至是虚假的。对所获取的政策原始资料进行有选择的加工、整理、解释,转换为政策信息。政策信息是被加工整理并有选择的加以解释的数据。在政策分析中,最为重要的

是下列五大类别的政策信息:过去相同或相似政策实施结果的信息,以往相同或相似政策实施的绩效的信息,当前需要解决的政策问题的信息,未来政策方案前景预测的信息,将要实施的政策行动建议的信息。

掌握政策信息的目的是想借助于这些信息,让政策决策者和政策利益相关者弄清楚:政策问题的性质是什么?围绕需要解决的政策问题,过去和现在已经制定和实施了什么样的政策,其结果如何?已经贯彻的政策在解决政策问题方面取得了多少绩效,具有多大的价值?不行动政策问题会恶化到何种程度?为解决政策问题,能够有哪些可供选择的政策方案,其未来可能出现的结果是什么?应该采取何种行动来解决政策问题?

创造政策相关知识是政策分析中最为核心的步骤。要从政策信息转换成政策知识,就需要借助于政策分析工作,并经过政策论辩的环节。政策分析的主要工作也是在这一步骤上实现的。虽然政策分析人员可以依据政策研究所形成的关于政策过程的知识来开展政策分析,但是,任何政策研究都不可能提供详尽的政策过程中的知识。因此,政策分析首先是对政策过程中的知识的创造。另外,政策分析也对政策过程知识增添新的知识元素。

政策分析者主要是提供问题构建分析的知识。这一知识创造活动与政策过程中的议程设定相对应。在这一分析中,政策分析者的工作是质疑支撑问题定义的一些假设,在问题建构中,发现隐含的假设,判断问题成因,勾画可能的目标,综合冲突的观点。从问题感知开始到问题搜索,再到问题界定,最后到达问题详述。为政策决策者提供关于政策问题的真实的、确切的知识。

政策分析者还要提供未来论证预测分析的知识。这一知识创造活动与政策过程中的政策形成相对应。在这一分析中,政策分析人员应当考虑采纳的可选方案在未来可能发生的结果。检测那些看似合理的、潜在的、规范的政策前景。在政策论证和预测中应当指明在实现政策目标的过程中将可能出现何种限制因素,不同政策选择方案在政治上、经济上、技术上有多大的可行性。

政策分析者还要政策行动建议分析的知识,这一知识创造活动与政策过程中的政策决策采纳相对应。在这一分析中,政策分析人员应当向政策决策者提供可选政策方案实施的风险与不确定性的程度,外部性与溢出量,政策方案选择的标准,政策实施的行政责任。这些知识将帮助政策决策者决定采纳何种政策方案。

政策分析者也需要提供未来操作监控分析的知识。这一知识创造活动与政策过程中的政策执行。在这一分析中,政策分析人员应当向政策决策者提供关于政策执行的顺从程度、出现未能预知的结果、识别政策执行中的障碍和限制、产生政策偏离的责任归属等方面的知识。

最后政策分析者还必须提供未来执行评估分析的知识。这一知识创造活动与政策过程中的政策评估相对应。在这一分析中,政策分析人员向政策决策者提供关于政策预期结果和实际执行之间的差异,以及产生差异的原因方面的知识。主要关注产生的结果会有何种影响,评价的标准是什么。这些知识将帮助政策决策者去调整政策执行计划、再造政策实施过程、甚至重新构建政策问题。

形成政策主张并加以交流是政策分析活动中令人关注的步骤。政策知识要能被决策者和政策利益相关者知晓并加以利用,就必须转化为政策主张。政策主张是通过相关的政策文件表现出来的。政策文件是政策知识向政策主张转化的载体。政策主张依据传达给政策决策者和公众的内容,可以区分为指示性、评价性和倡议性三类。指示性政策主张和政策分析中的经验方法相联。它涉及的是事实判断:“某种政策行动的结果是什么?”评价性政策主张和政策分析中的实证方法相联。它涉及的是价值判断:“某种政策行动有价值吗?”倡议性政策主张和政策分析中的规范方法相联。它涉及的是规范判断:“应该实施某种政策行动?”

政策相关信息、政策知识、政策主张的交流,是政策分析活动的出发点和归宿点,也是政策分析的理论和实践的关键。从政策分析活动中产生出来的相关信息和创造出来的相关知识和政策主

张,如果只为政策分析者个体或专业群体所知晓是没有用的,也是没有意义,它至多停留在政策研究的领域中。政策信息、知识、主张必须传达给包括公众、政策决策者等在内的政策利益相关者,最终为政策制定者所利用,政策分析活动才能实现自身的价值。

政策分析的目标和用途是为了与包括政策决策者在内的政策利益相关者进行政策交流并供他们利用。政策交流是一个广义的过程。应当说,从政策资料的收集、政策信息的提供、到政策知识的传播、政策主张的传递,一直到政策分析的结果被利用,都是政策交流。但狭义的政策交流主要指政策分析者提供的政策知识、政策主张与政策利益相关者之间的互动。主要途径包括政策主张引申与政策呈现。

政策分析的成果即政策知识所转化的政策主张必须表达出来,政策分析人员必须运用综合、整理、解释、简化、直观说明等方式,形成多种形式、类别的政策文件。政策文件有多样形式。包括:政策备忘录、政策发布文件、政策执行总结、政策附属文件、政策新闻稿等。所有的政策文件都应当包含一些共同的内容:概览和摘要;解决政策问题的前期努力的背景;政策问题的范围、理性及原因诊断;解决问题的可能方案及其评估;解决政策的行动建议;何种部门应该负起执行责任;怎样监测和评估政策执行后果。要形成规范的、合理的政策,需要政策分析者发挥专门的技能。其中包括:综合、解释、简化、直观说明等方面的技能。

政策文件的形式类别也是多样的。虽然是同样的政策知识,但经过加工形成的政策文件的侧重点、纳入的内容可以不相同。这主要是政策分析者面对的政策分析的不同委托人及其要求是不一样的。由于政策主张的消费群体,在专业知识、关心的主题、利用的目的等方面存在差异,从而政策分析者在将政策主张通过政策文件表述出来时,应该选择不同的方式、内容。

政策分析者所加工并且需要通过政策呈现而与政策相关者交流并供他们利用的政策文件主要有三大类:一类是向政策决策者交流并供其利用的政策文件。由于政策决策者时间较紧,关心的

是问题恶化的可能性、政策行动政治上的可行性、政策实施后的价值性。因此,供政策决策者利用的政策文件应当是简化的、提纲挈领的。另一类是向具有专业知识的政策利益者交流并供其利用的政策文件。具有专业知识的政策利益相关者,则关心技术上的可能性、政策论证的逻辑和专业依据。因此,政策分析者提供给他们政策文件,其重点应当是论述技术的可行性、政策主张论证的模型。需要有大量的包含专业知识的附录。还有一类是向普通的政策利益相关者交流并供他们利用的政策文件。对于普通公众和团体,他们最关心的是政策行动会给他们带来哪些好处和成本。

制定的政策文件必须经过一定的方式传递。主要有传统邮寄的方式、政策呈现的方式、网络发送的方式。政策文件的邮寄传递是将政策相关文件邮寄给委托人和其它的政策利益相关者,这是一种非正式化的交流形式。其局限性在于会因委托人和其它政策相关者忽略或遗忘文件而影响交流效果。政策文件的网络发送是借助于现代网络技术,将政策文件发送到接受者手中。需要接受者有计算机设备,且有阅读和回复的技术。

一种最为有效,并且又能体现民主精神的政策文件传递与交流是政策呈现。这是通过政策对话、政策听证、政策论辩、政策研讨等形式让政策分析中获得的政策相关知识让委托人和其它政策利益相关者知悉并加以利用的交流模式。这种政策相关文件的交流模式的好处在于,从政策相关知识引伸出来的政策相关文件能直接地让公众和决策者知道,并参与评论。

政策分析工作最后一个步骤,也是体现政策分析目的的工作是政策分析结论的利用。政策分析的目的是通过创新、批判性评价和政策相关知识的引伸、交流,让政策利益相关者和决策者知悉、利用,从而改善政策的制定和操作执行。

公共政策分析中创造的相关知识的利用与三个因素有关:知识利用者的构成、知识利用的形式、知识利用的范围。从政策相关知识利用者的构成来审视,当政策分析获得的相关知识在利用时,只涉及到个人预期效用的收益或损失时,这就

是个人利用。当政策分析中的相关知识涉及到公共记忆和集体启发学习,构成集体决策的一个方面时,这就是集体利用。

从政策相关知识利用的形式和效果来观察,政策分析中创造的相关知识的利用有三种形式。一种是运用来研究和解决问题,这是概念性运用;一种是通过行使专家权威的方式使提出问题和解决方案的形式合法化。这是象征性利用;一种是运用来直接支持政策制定,这是工具性利用。

从政策相关知识利用的范围来思考,政策分析中创造出来的相关知识按其所包含的内容,会产生不同的利用范围。如果知识中包含的是通用型的思想和方法,则利用的范围较广,但效果不太确定;如果知识中包含的是特殊型的政策建议,则利用的范围较窄,但效果较为确定。

注:

①由于社会转型进入关键时期,住房、教育、医疗、就业、养老等社会公共问题逐渐凸显出来,需要政府及时制定和实施公共政策。在网络上、报章杂志上和政府的文件中,随时可见公共政策的字眼。人们日常谈论的也是具体的政策问题。多数人都把这些对公共政策的讨论、关注和研究,称为公共政策分析。

②曾任美国“政策分析与管理学会”会长的雷迪(Beryl A. Radin)指出,早在 20 世纪 60 年代初,美国就建立了政策分析制度。

至 70 年代中叶,政策分析活动已经在整个联邦政府单位结构内有重大增加。到 80 年代中叶,政策分析活动从联邦政府,进入到立法部门、利益团体。美国进入了政治分析的时代。参见雷迪《超越马基雅维里:政策分析时代的来临》,台湾五南图书出版公司 2004 年版,第 53—86 页。

③David L. Weiner, Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 3rd(Ed.), Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1999, p. 27.

④Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1995, pp. 5-6.

⑤William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1993, pp. 62-63.

⑥威廉·N. 邓恩:《公共政策分析导论》,中国人民大学出版社 2002 年版,第 40 页。

⑦雷迪:《超越马基雅维里:政策分析时代的来临》,台湾五南图书出版公司 2004 年版,第 5 页。

⑧中国社会科学院哲学所金吾伦教授认为,任何自我组织、自我管理、有适应能力、非线性复杂的有机体、组织社群或系统、无论是物理、生物或社会行为,均能和谐地结合混沌与秩序两种特性。http://www.cko.com.cn/wel/experts/48/20051208/48,1895,1.html

⑨转引自威廉·N. 邓恩《公共政策分析导论》,中国人民大学出版社 2002 年版,第 4 页。

⑩通常政策学家们都认为政策研究提供的是政策和政策过程的知识,而政策分析则提供政策过程中的知识。参见米切尔·黑尧《现代国家的政策过程》,中国青年出版社 2004 年版,第 3 页。

〔责任编辑:宁 岩〕

On the Essence, Characteristics and Contents of the Public Policy Analysis

Yan Qiang

Abstract: It has become a very important topic to study the essence, characteristics and contents of the public policy analysis when it became an activity wide concerned by theorists and practice circles. Public policy analysis is not a simple analysis of the concepts and methods applied to policy activities. It is the analysis of personnel to policy issues as the center, the policy process as a clue to democracy in mind, to advocacy, communication for the purpose of the challenge, the initiative, and policy knowledge and ideas of creative activities. Modern public policy activities are launched in a complicated and changeable world. The policy analysis, serves and affected by policy activities has characteristics of challenge, compound, diversity and argument. Public Policy Analysis' main task is to collect policy data, conversion policy information, access to policy knowledge, the formation of policies and proposals.

Key words: policy analysis; policy data; policy information; policy knowledge; policy proposal