



## § 2. 公共政策分析的 内容与流程

政策分析的内容（4-2-1）

政策分析成果引申（4-2-2）

政策分析成果交流（4-2-3）

政策分析成果利用（4-2-4）

政策分析的流程（4-2-5）

政策分析与民意（4-2-6）

# 公共政策分析的内容

政策相关资料

分析人员  
访谈调查  
实验观察  
其它人员  
评论描述

选择、解释  
归类

创造、反思  
评价

整理、综合  
论辩

政策相关信息

政策相关知识

政策相关主张



# 资料、信息、知识、主张的关系

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。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，第一步是要有小麦、甜菜、海水、猪肉这些原始材料。

第二步需要将这些原料加工成淀粉、面粉、干净的淡水、酵母这些基本的材料。

第三步就是要把这些材料加上诸如糖、盐、火腿等添加物，做成具有一定味道和形状的生面包。

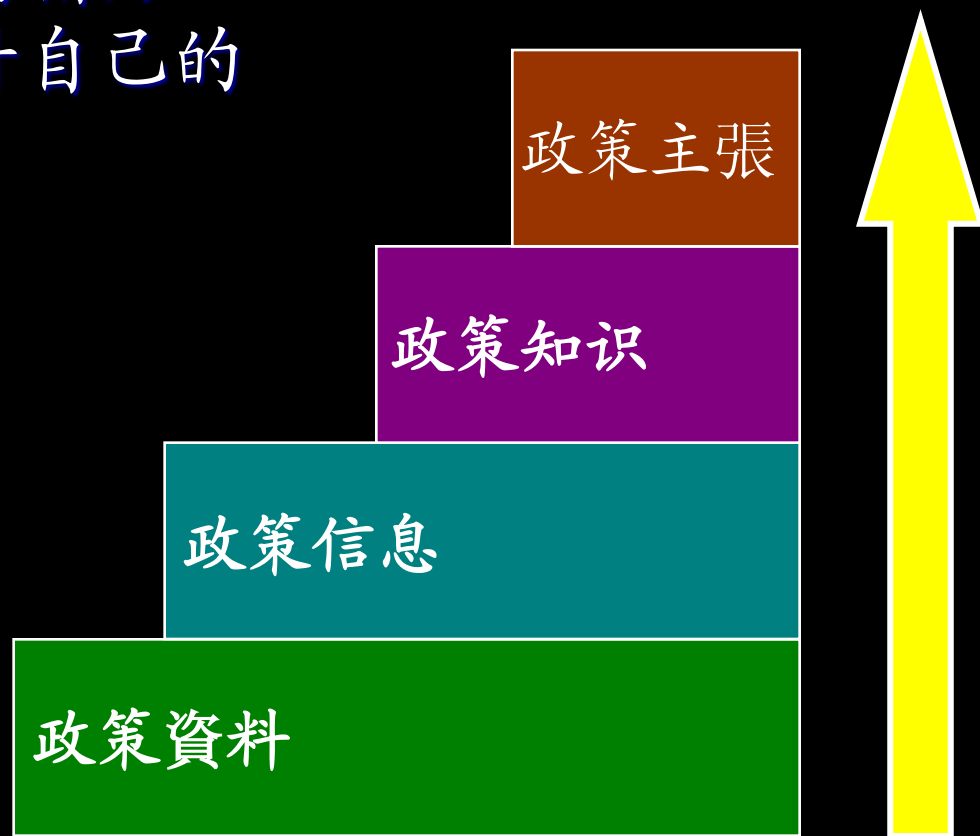
最后一步，就是要用烤箱将做成的生面包烘烤成为熟面包，并包装成等待出售的成品面包。



小麦、甜菜、海水、猪肉这些原料好比是资料；由它加工而成的淀粉、面粉、干净淡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。

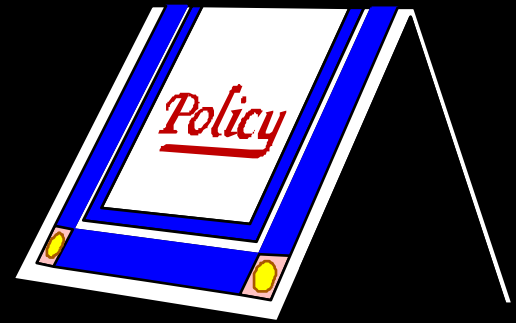
从政策资料到政策信息、政策知识、直到政策主张，需要政策分析者投入更多的精力、技术和智慧，不断提升自己的认知水平和组织能力。





# 政策相关资料

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、评论，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。



## ● 尽量完整的收集

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完整的、齐全的大  
些收集起来。装载有政策的资料有两大  
类。一类是文献，常见的有已经发布的政  
策文件、有关政策执行及结果的摘要、  
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。

**文献与调查并举** 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。无论是收集哪一类政策资料，都需要花费时间和精力。

**及时补充遗缺** 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。



## ●及时辨别真伪

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。对资料加工就是要去粗取精、去伪存真。

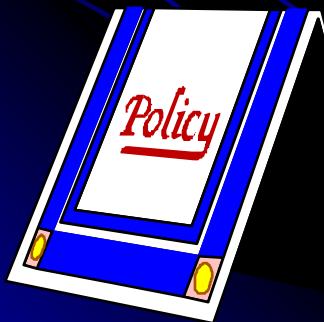
# 政策相关信息

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。

选择、解释  
归类

政策相关  
信息



## ●掌握政策信息的目标

借助于政策信息，政策决策者和政策利益相关者可以弄清楚：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？不采取进一步的行动政策问题会有怎样的恶化？为解决政策问题，能够有哪些可供选择的政策方案，其未来的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？

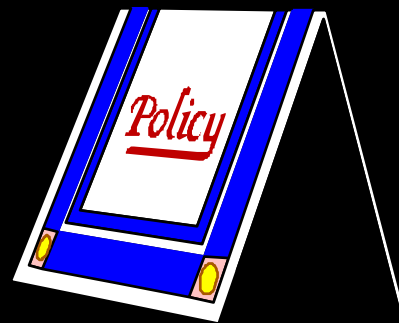
# 政策相关知识

要从政策信息转换成政策相关知识，就需要将政策信息中包含的变量中提炼出具有稳定的因果联系的、体现规律性的假设。这些假设能够适用于大多数场合的政策分析。

政策前景预测和行动建议就是从政策相关知识的假设中推演出来的。

创造、反思  
评价

政策相关  
知识



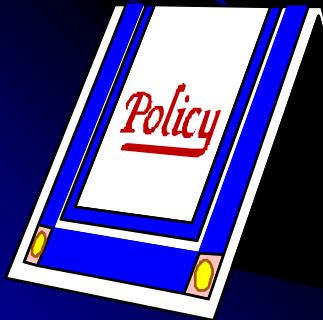
# 政策相关主张

从政策知识产生出政策主张，需要借助于政策分析手段，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。

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。

整理、综合  
论辩

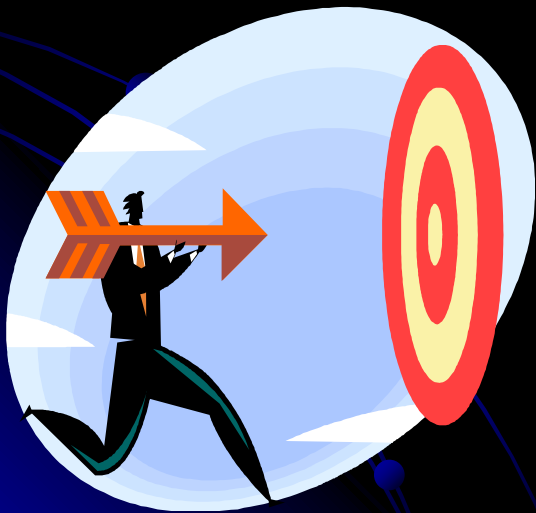
政策相关  
主张





## ●指示性政策主张

指示性政策主张和政策分析中的经验方法相联结。它涉及的是事实判断：“某种政策行动的结果是什么？”



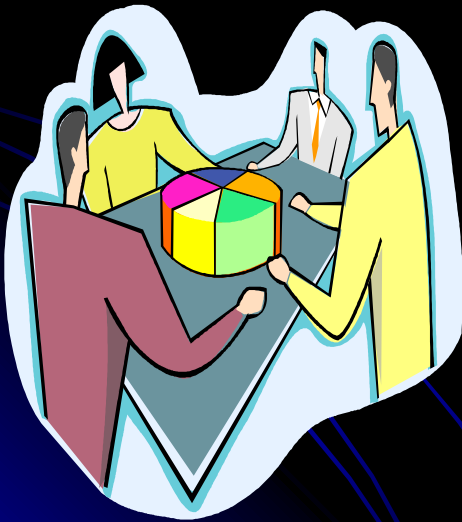
## ●评价性政策主张

评价性政策主张和政策分析中的实证方法相联结。它涉及的是价值判断：“某种政策行动真的有价值吗？”



## ● 倡议性政策主张

倡议性政策主张和政策分析中的规范方法相联结。它涉及的是规范判断：“应该实施某种政策行动？”



# 政策调查问卷设计

| 政策问卷的要素                                                                      | 政策信息类别          | 政策分析程序        |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------|
| <p>政策执行总结</p> <p>一、政策问题背景</p> <p>A、问题情境的描述</p> <p>B、以前解决问题努力的结果</p>          | <p>相似政策执行结果</p> | <p>监控结果分析</p> |
| <p>二、问题范围及严重性</p> <p>A、过去的政策执行有无解决问题</p> <p>B、问题恶化的程度</p> <p>C、对政策分析需要程度</p> | <p>相似政策绩效评估</p> | <p>评价价值分析</p> |

## 政策问卷的要素

### 三、政策问题说明

- A、问题界定
- B、主要利益相关人
- C、目标和目的
- D、可能的解决办法

### 四、政策方案/选择

- A、方案的描述
- B、将来结果的比较
- C、外溢性与外部性
- D、限制与政治的可行性

## 政策信息类别

### 所要分析的政策问题

### 所要分析的政策前景

## 政策分析程序

问题构建  
分析

未来论证  
预测分析



政策问卷的要素

政策信息类别

政策分析程序

## 五、政策建议

- A、可取方案的描述
- B、执行策略
- C、监测和评价措施
- D、限制与未预料的后果

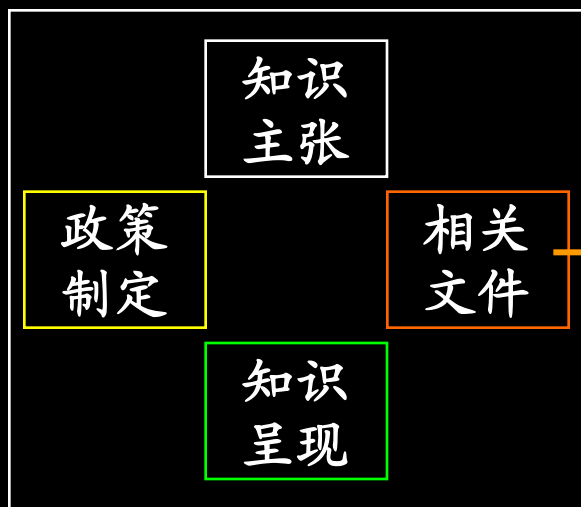
所要分析的政策行动

行动建议  
分析

# 公共政策分析成果的引申

## 政策文件的制作

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、多种类别的政策文件。



材料引伸

政策备忘录  
政策发布文件  
政策执行总结  
附属文件  
新闻稿

# 政策文件的形式

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，



# 政策文件的共同内容

所有的政策文件都应当包含以下的一些共同的内容：

- 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

## 政策文件的不同利用者

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、写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。



## 三种政策文件类别

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；

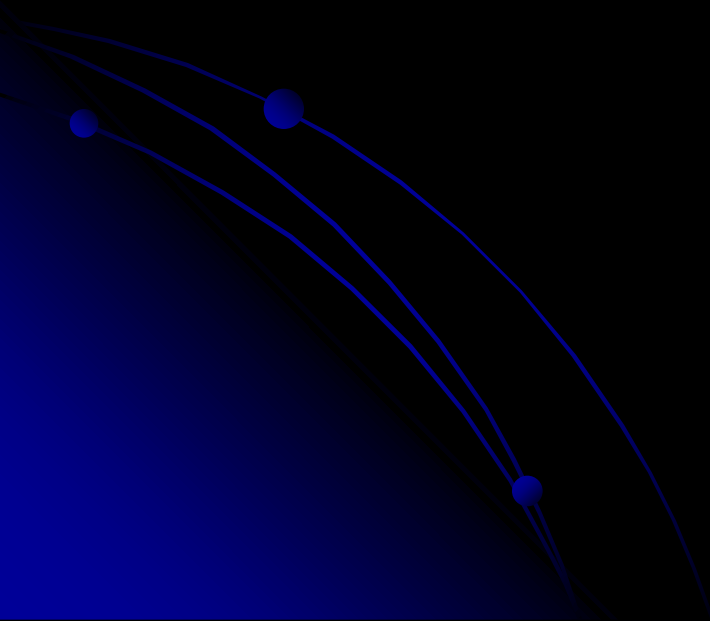
一类是向具有专业知识的政策利益者交流并供其利用的政策文件；

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。

## ○供决策者利用的政策文件

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。



## ○供专业人士利用的政策文件

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  
的政策文件，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

## ○供普遍公众利用

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。

因此，供普通公众阅读的政策文件应该是通俗易懂，简单明了的，有时还附有一些数字的对比，以说明实行不实行某项政策，结果大不一样。

# 引申政策文件的技能

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：

- 综合的技能
- 解释的技能
- 简化的技能
- 直观说明的技能

# 直观说明政策效果的形式

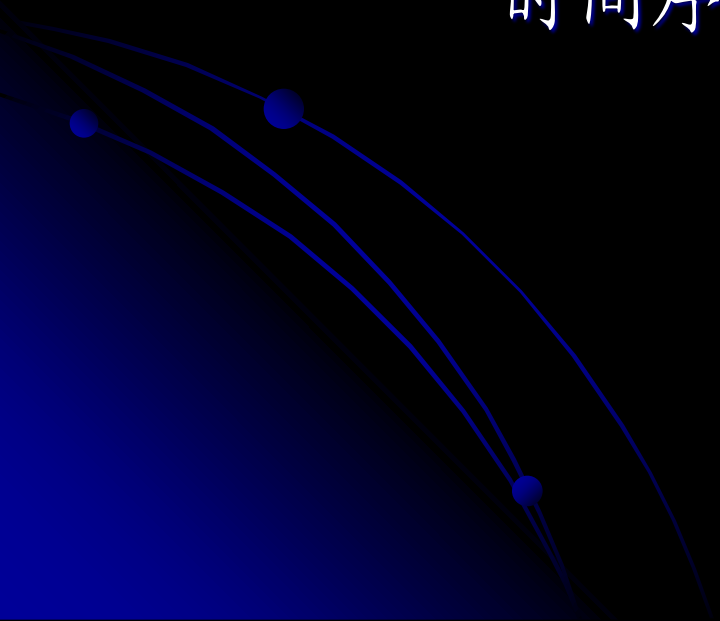
条形图

饼状图

曲线图

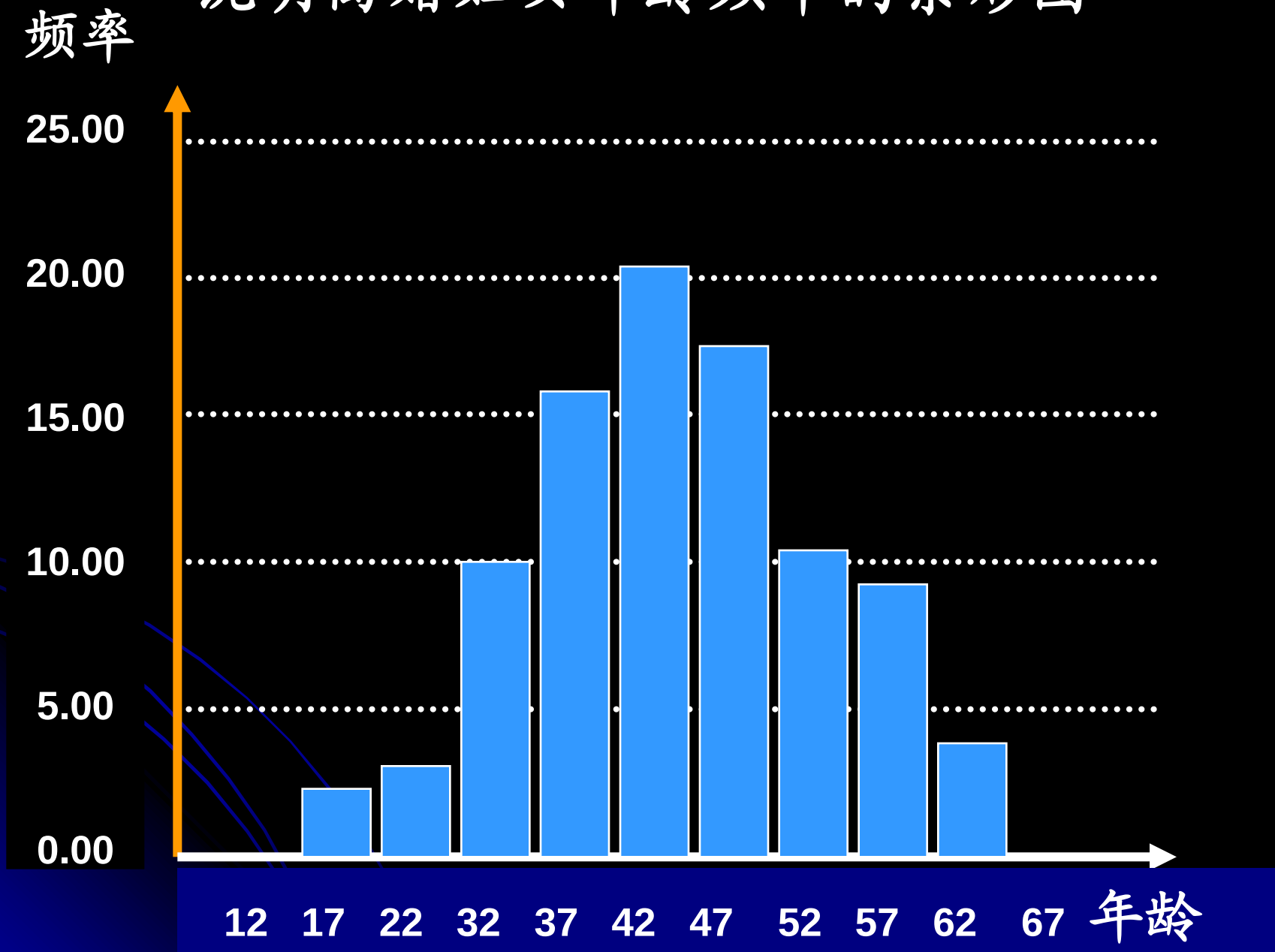
散点图

时间序列图

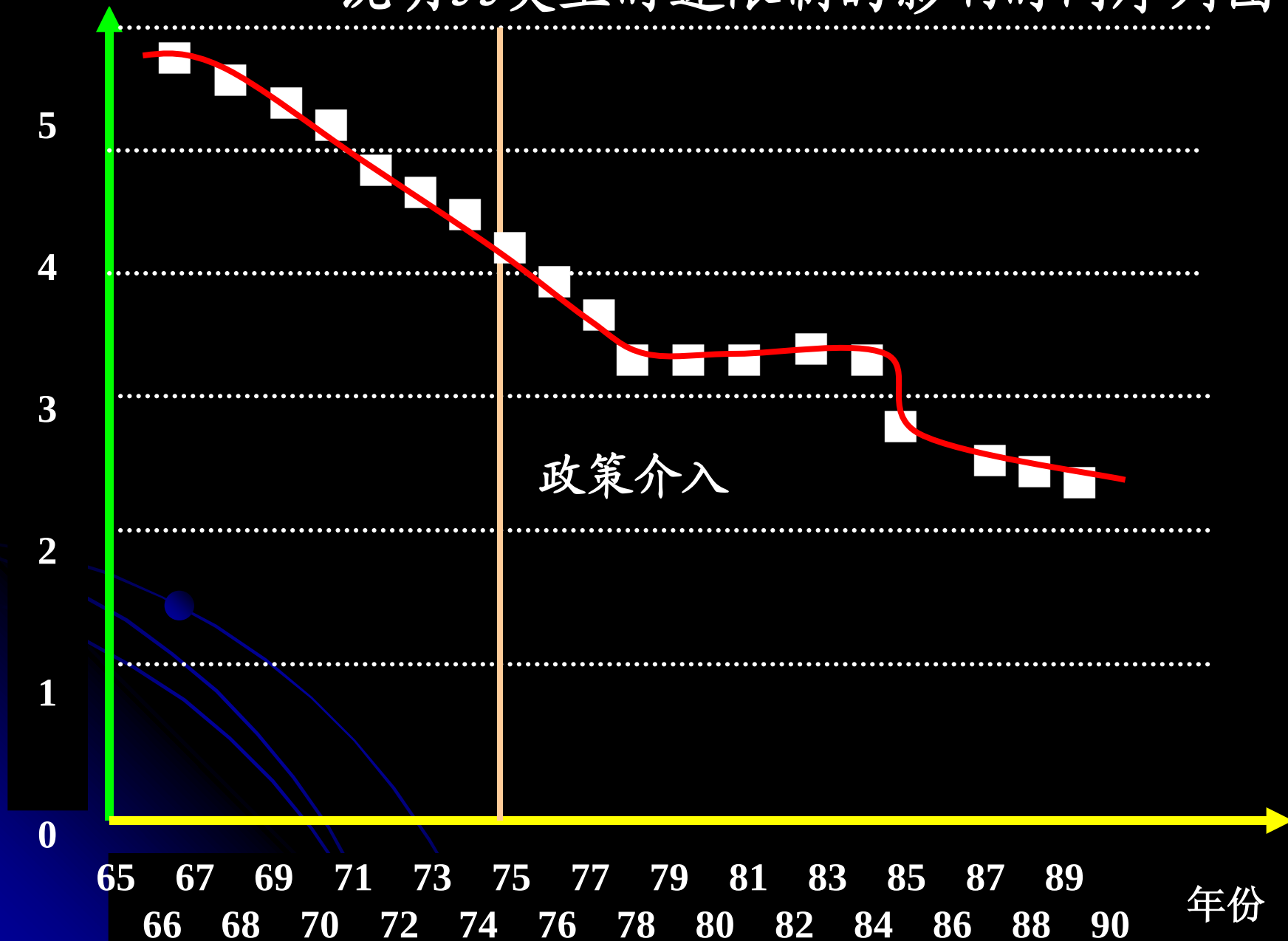




# 说明离婚妇女年龄频率的条形图



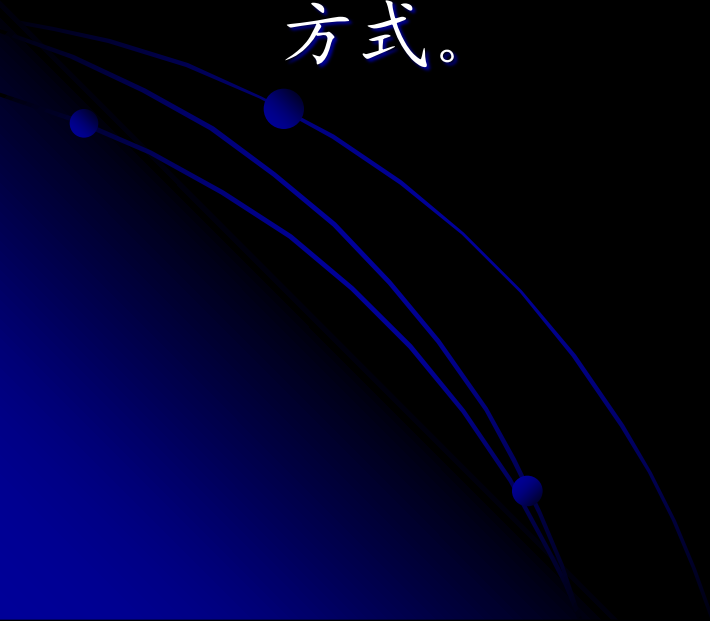
每1亿英里死亡数说明55英里时速限制的影响时间序列图



## 政策文件的传递

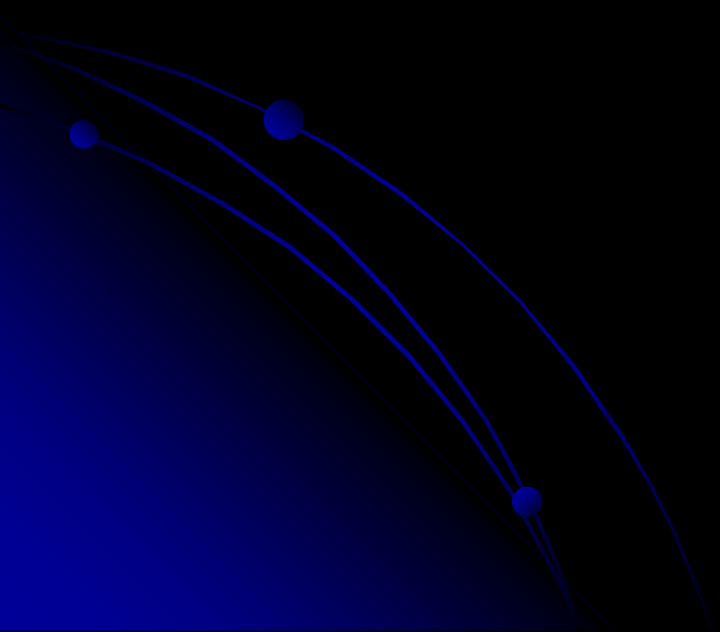
政策文件传递，不仅仅是指将制作成功的政策文件送到政策分析成果利用者手中，而且还要引起他们关注，并参与论辩。

主要有传统邮寄的方式、网络发送的方式。

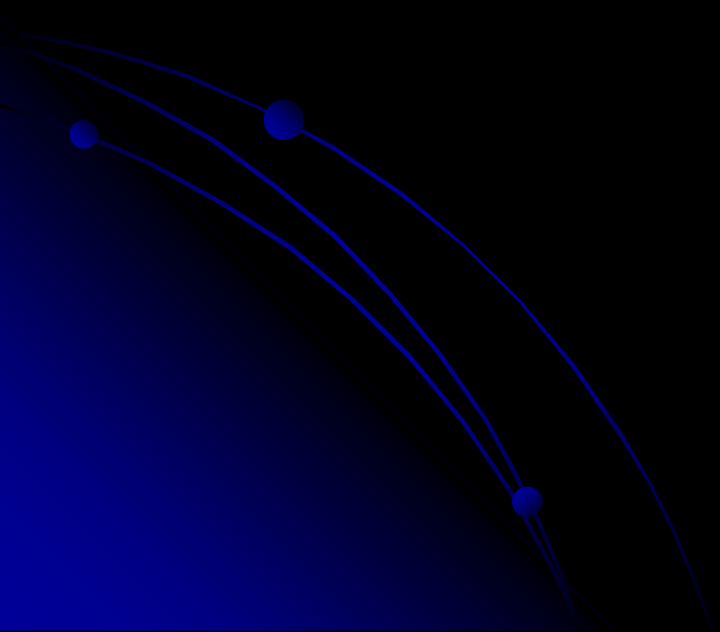


**政策文件的邮寄传递** 这是将政策相关文件邮寄给委托人和其它的政策利益相关者，这是一种非正式化的交流形式。

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** 借助于现代网络技术，将政策文件发送到用户手中。这种传递方式也有一定的局限性，虽然很迅速，但需要接受者有计算机设备，且并有阅读和回复的技术。



# 公共政策分析成果的交流

## 政策分析的关键

政策分析的关键或根本目的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。主要包括政策主张引申与政策呈现。

交流

政策主张  
引申

政策主张  
呈现

综合整理解释  
简化说明

对话研讨听证  
协商、联盟



# 政策分析交流的作用

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，也是没有多大意义的，它至多停留在政策研究的领域中。

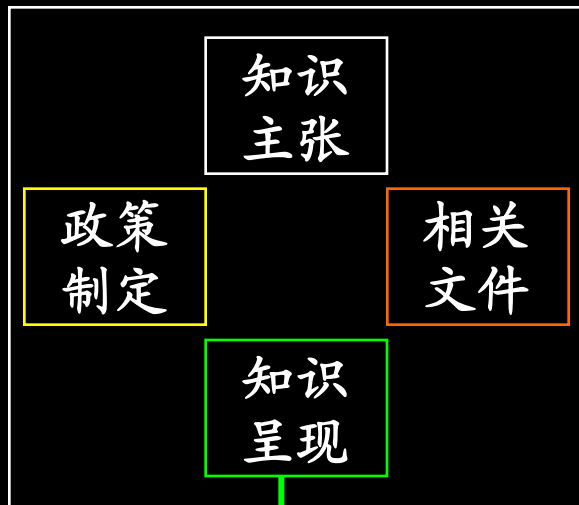
政策信息、政策知识、政策主张必须传达给包括公众、政策决策者等在内的政策利益相关者，最终为政策制定者所利用，政策分析活动才能实现自身的价值。



## 政策主张呈现

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。



相互交流

政策对话  
政策研讨  
政策听证  
政策协商  
政策论辩

# 公共政策分析成果の利用

## 政策分析知识利用的相关因素

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用行。

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

# 政策知识利用者的构成

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

# 政策知识利用的形式和效果

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



# 政策知识利用的范围

政策分析中创造出来的相关知识按其所包含的内容，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。

政策知识  
政策问题  
政策前景  
政策行动  
政策后果  
政策绩效

政策主张  
引申

政策文件  
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

公共政策  
分析者

政策呈现  
政策对话  
政策研讨  
政策论辩  
政策听证  
政策汇报

政策分析  
利用

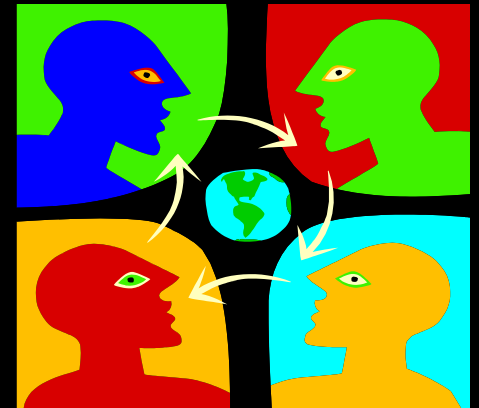
政策相关者  
政策议程  
政策规划  
政策决策  
政策执行  
政策评估

政策分析

政策分析  
交流

# 公共政策分析的流程

政策问题建构分析  
政策论证预测分析  
政策行动建议分析  
政策实施策略分析  
政策评价标准分析



# 问题构建分析

对应于政策制定过程中的议程设定。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，综合各种冲突的观点。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。



# 未来论证预测分析

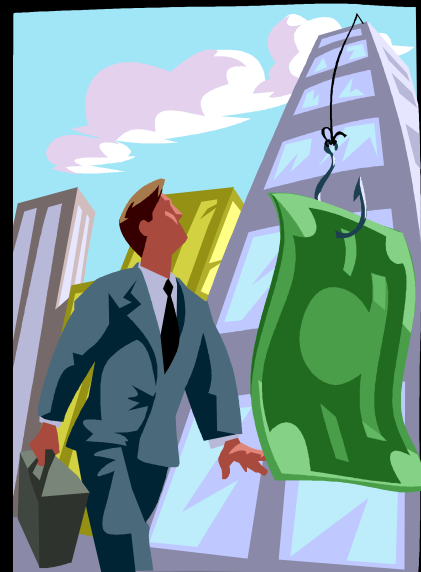
对应于政策制定过程中的政策备选方案的形成，在这一分析中，政策分析人员应当考虑采纳的可选方案在未来可能发生的结果。检测哪些看似合理的、潜在的、规范的政策前景。

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、技术上的可行性。



# 政策行动建议分析

对应于政策制定过程中的政策决策采纳，或政策决策。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。





# 未来操作监控分析

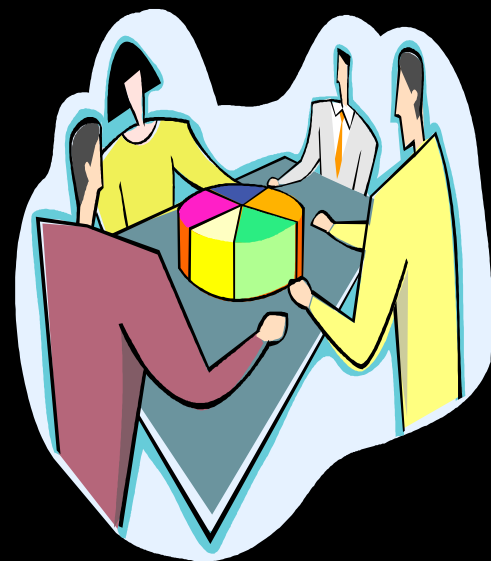
这一程序对应于政策制定过程中的政策执行。在这一分析中，政策分析人员应当向政策决策者提供关于政策执行的顺从程度、出现未能预知的结果、识别政策执行中的障碍和限制、产生政策偏离的责任归属等方面的知识。

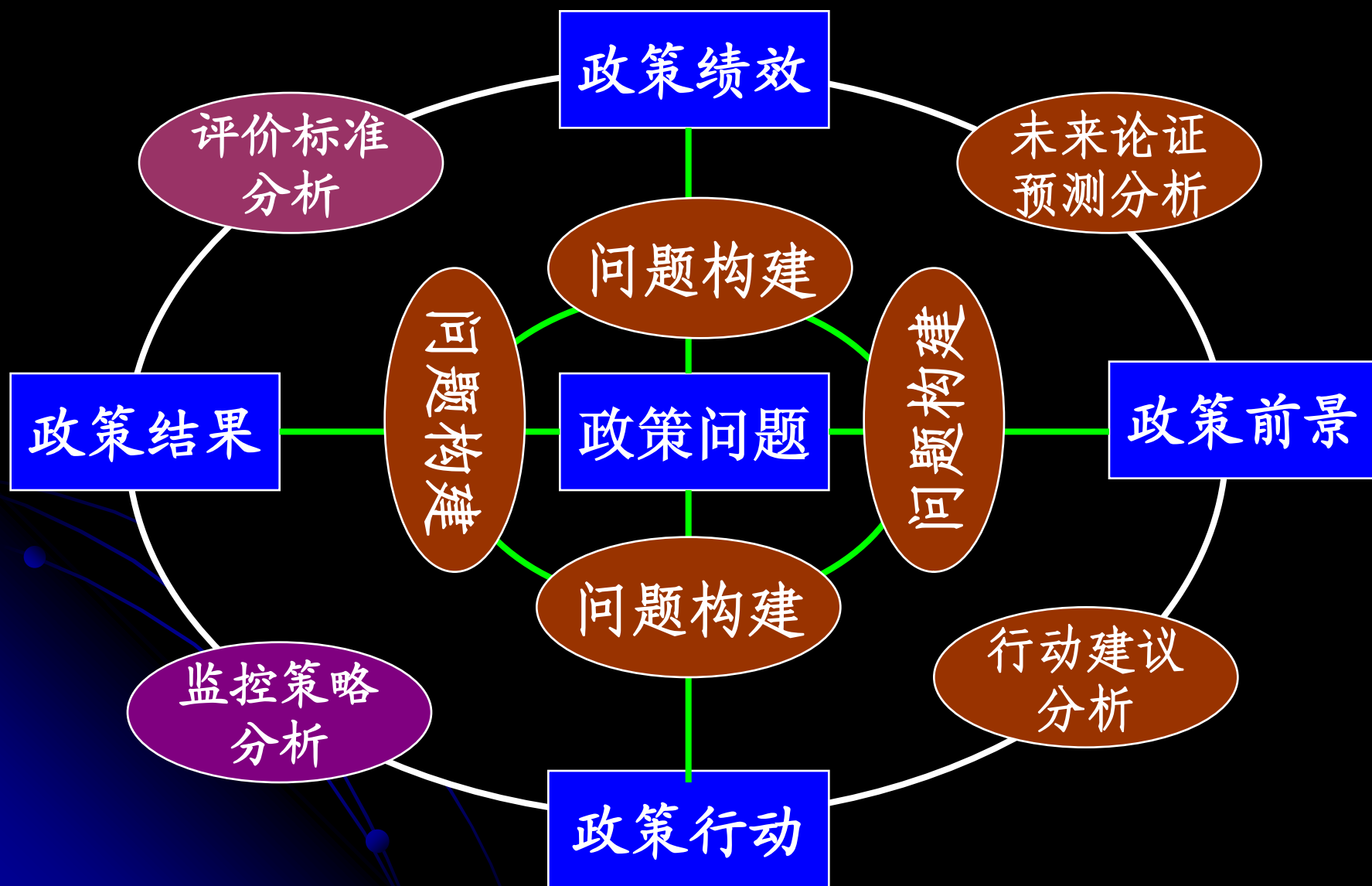




# 未来执行评估分析

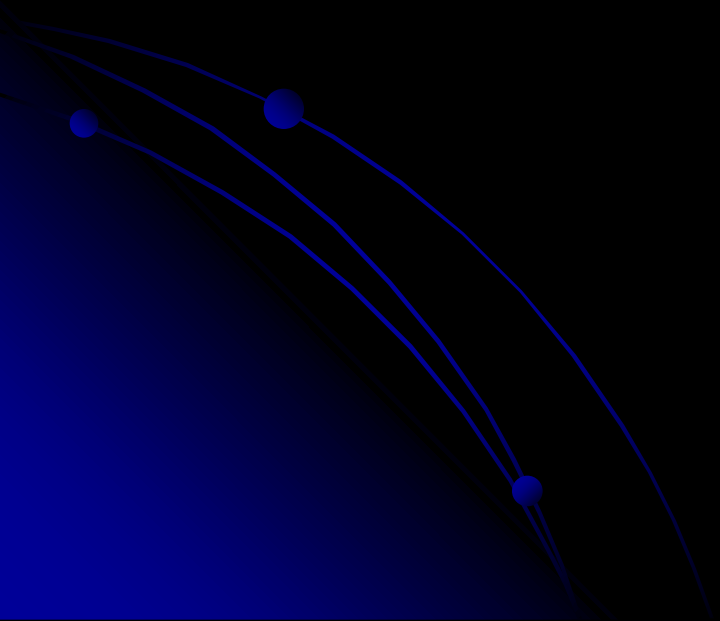
这一程序对应于政策过程中的政策评估。在这一分析中，政策分析人员向政策决策者提供关于政策预期结果和实际执行之间的差异，以及产生差异的原因方面的知识。主要关注产生的结果会有何种影响，评价的标准是什么。这些知识将帮助政策决策者去调整政策执行计划、再造政策实施过程、甚至重新构建政策问题。





## 政策分析的循环

政策分析流程中有内圈和外圈。一般情况下，政策分析的外圈是按顺时针方向转换的。但是，有时政策分析人员会经常回到政策分析的内圈即政策问题的建构上来。这样就会出现政策分析的内圈与外圈之间的来回运动。



# 公共政策分析与民意

## 民意分析在政策分析中的地位

从政策分析的任务来审视，无论是要获取相关的政策资料、形成相关的政策信息，还是加工成相关的政策知识和主张，都需要民意作基础。

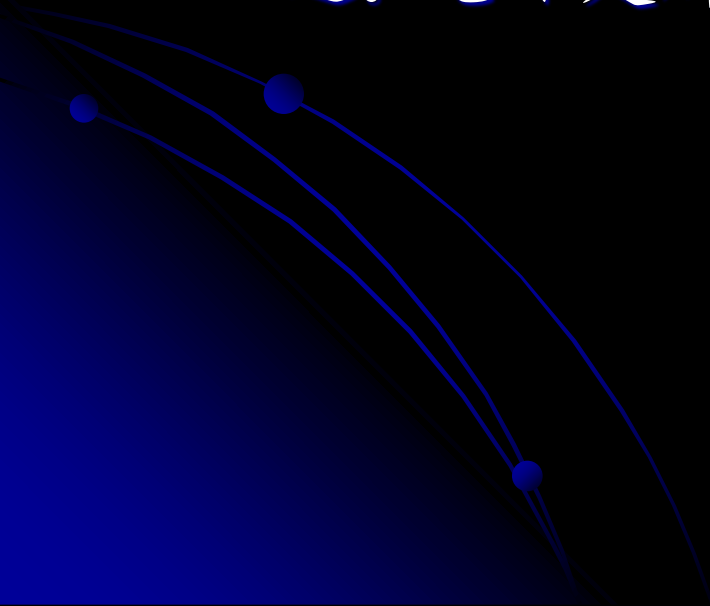
从政策分析的关键来审视，无论是将政策分析结果引申，还是让某些政策主张进入对谈、论辩，都需要和民意进行互动。

可见，民意的调查与分析是政策分析出发点和归宿点

# 公共政策中民意的性质

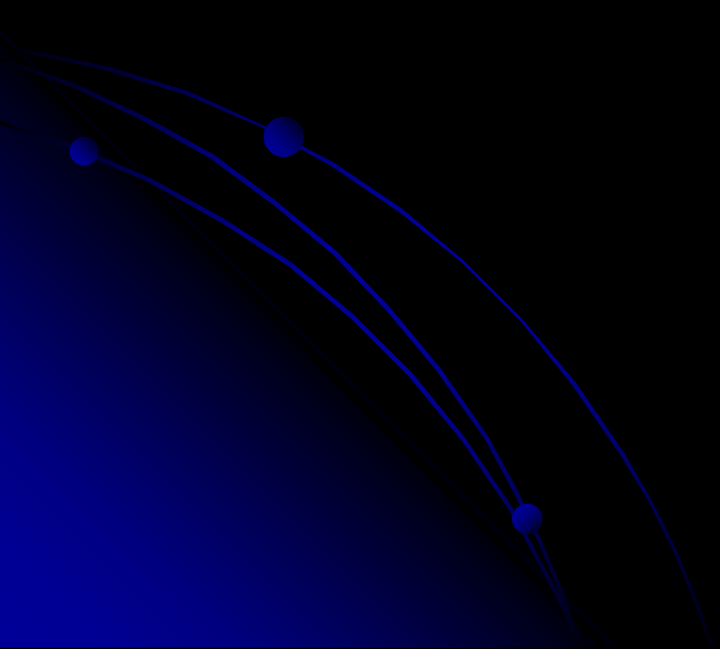
政策分析中的民意是多数民众依据政治文化中包含的价值信仰，对公共政策议题的意见和态度的表达。

公共政策的民意只是社会人口的一部分，即特定的公众对具体政策的意见表达。它不是所有公众的意见的总和



**民意的特性** 公共政策中的民意未必全是理性的、公益取向的，相当多的民意中有情绪性、私利的成分

**民意的收集** 公共政策中的民意是分散的、伴随民众政策参与而表达的，因此，必须采取一定的方式收集民意，并认真分析民意



# 公共政策民意的来源

亲朋好友或同仁团体对于具体政策议题的评价意见

专家学者利用媒体表达对某项政策或公共事务的观点、意见和看法

利益集团、非营利性组织、各种研究机构对某项政策的主张或建议

政府官员、人大代表，司法人员对公共议题发表的个人的看法



# 获取民间民的渠道

参加社区活动

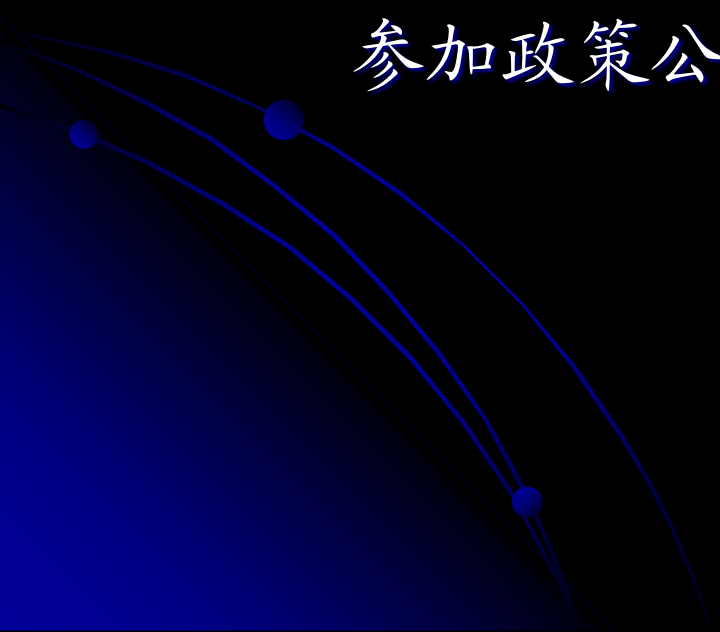
加入利益集团

参加政策听证

参加政策咨询

参加群体抗争

参加政策公决



# 政策分析中吸纳民意的矛盾

民众缺乏专业知识 民众政策参与的热情与专业知识匮乏之间的矛盾。现代政党组织和政府部门已经或正在成为初步的、以专业主义为导向的科技官僚体系。而民众虽然有政策参与的愿望和热情，但他们平均拥有的政策的专业知识和具体政策领域的专业知识，相对来说都处于缺乏的状态。

但对民众政策专业知识的匮乏，并不能通过停止或排除他们的政策参与来解决。相反，只有使民众政策参与经常化、制度化，公众的政策专业知识才会丰富起来

尊重民意会降低行政效率 现代公共行政既讲究公平，也提倡效率。但当强调公共行政的民主、公平，在政策过程中重视民意、扩大公众参与时，政策过程就会延长，成本就会增加，从而会降低政策效率。

但如果在公共治理中，不尊重民意，看似有效率，结果是决策失误，造成损失，最终还是没有效率。因此，公共行政效率真正的提升最终还是要依赖于民众的政策参与。



# 政策民意调查分析

由于民众对具体政策的参与和意见的表达是分散的、即时的，因人而异的，因此，政策分析者要试图获得第一手的民意资料，就需要主动展开政策民意调查。

许多政策学家认为，只要使用正确的调查技术，加上统计分析，抽取小部分具有代表性的样本（一般数目为1067），就可以对全体加以推估。尽管推算的结果未必完全正确，但有极大的参考价值。其特点是成本低、费时少。

# 政策民意调查产生的问题

一种是将政策民意功能绝对化。以为政策民主化就是政策民意化，所谓民主政治即民意政治，政策必须跟着民意走。这是民粹主义（populism）。其实民意有太大的随意性，所谓“民意如流水，忽东忽西无定规”。

一种是把政策民调技术政治化。民意调查是一种技术、手段。如果草率使用就会得出不真实的数据。如果再基于狭隘的政治立场，随意修改民调结果，任意编造民调结论，就会有害于政策分析