

教学内容

课程特点

学习资源

行政案例

历年考题

参考文献

教学大纲

电子教案

视频教程

教学互动

经典选读

实践解读

学术讲坛

问答百科

快速链接

- 经典选读
- 实践解读
- 学术讲坛
- 问答百科
- 教学大纲
- 电子教案
- 教学视频
- 行政案例
- 历年考题
- 参考文献

友情链接

- 同济大学主页
- 同济大学精品课程

当前位置：教学内容>>教学互动>>经典选读

政策分析员：
政府机构中的一种新的职业角色

耶赫兹克尔·德罗尔

当代美国联邦政府内部（还有其它一些国家内部）的主要改革动向是基于将一种经济方法用于公共决策。这种方法源于经济理论；特别是微观经济学，福利经济学和定量决策理论；这种方法的主要工具是运筹学，成本——效果分析和成本——收益分析以及规划预算和系统分析；这种方法的新职业是系统分析员。这些成份合在一起构成计划——规划——预算系统的主要部分，这个系统最初在国防部开发，现已扩展到大部分行政机构和机构。

实质上，这些改革形成了经济学对公共决策的侵入。用于决策的经济方法已远远超出经济政策制订的领域，它将每一个决策看作是在备选之间的一种资源分配，也就是看作一个经济问题。按照这种观点，不论决策的主题是什么，经济分析的合适工具的应用应该有助于对决策的改进。这就是计划——规划——预算系统的主要革新。这实质上是对以往预算理论的重新表述，并结合系统分析，将其置于一个一致的整合的框架中。

经济学对公共决策的侵入，既是不可避免是因为经济学为关键决策过程的改进，提供了仅有的高度发展的理论基础；之所以有益是因为用于系统分析和计划、规划、预算系统（PPBS）

形式中的经济方法能对公共决策的改进有所贡献，如果加以谨慎地利用的话；之所以充满危险是因为不能适当处理公共决策的许多关键因素，以及由此而产生的可能的决策中的扭曲。

主要的问题是如何充分获取经济方法的好处以及改进公共决策和政策制订，同时避免其易犯的错误。在当前这个将PPBS及系统分析用于整个行政管理中去的趋势下，这一问题变得越来越尖锐。

系统分析与决策

在估量系统分析的危险（系统分析本身和它作为PPBS的一个关键部分）时，我们必须将这样一个重要考虑牢记在心：我接受这样一个事实，即迄今为止，系统分析以对改进决策作出了非常重要的、虽然是有限的贡献，特别是在国防部内。但许多这类贡献更多归功于少数杰出系统分析专家的智慧，精练和无偏见，以及他们毫不犹豫地参与对组织的情性和得过且过倾向的斗争，而明确工作责任的一个职业，并由一大批受过特殊训练的参谋人员来具体执行。如果是这样的话，我们就不能再依赖于那些开拓了系统分析的少部分极有才华的个人的潜素质和多重背景（包括，例如除经济学外，物理学、工程学的背景）了。取而代之，我们必须作制度上的安排，进行职业训练，给工作下定义，其结果将提供我们需要的好的和有希望的工作人员，但不一定是杰出的工作人员。

当我们把系统分析的基本特征看作一个专业学科（区别于某些系统分析开拓者的个人智慧）时，会发现一系列缺陷。这些缺陷不是一门新学科的暂时特征，而似乎是系统分析的性质和本源所特有的，并且通过它引入到了PPBS。

从公共决策的观点来看，系统分析的一些重要缺点归纳如下：

1. 对量化的强烈依附与依赖，包括对定量模型的需要和对反映模型中出现的变量的定量参数的需要。
2. 不能处理冲突的非同度量值（除了在可能的情况下，通过找出不敏感值的抉择方案，以中和冲突问题）。
4. 忽略对政治可行性和政治手段（如使用政治权力的权力——生成效应）的特殊性质这类问题的考虑。
5. 缺乏对基本的超理性决策因素的有效处理手段（如创造力，默契的知识，判断力）。
6. 除了通过次最优化（而这将破坏比较困难复杂的问题的整体定型），没有处理大的复杂系统的能力。
7. 缺乏考虑个人动机、非理性行为、人的癖性的工具。

作为这些弱点的结果，系统分析用于处理政治决策，总体战略计划和公共政策制订，其功效未必可靠。这并不贬低系统分析作为政策分析这个较宽的专业学科的一个基础的基本贡献。但是，就其本身，或作为PPBS的一个部分，系统分析不能处理这样事情和局面。即问题要从一个曲线移向一个不同的曲线。

可能的自食其果（boomeang）效应

即使这样，还是可为系统分析按其本来的样子用于公共决策作一个不错的、显而易见的辩解。支持这种立场的主要主张就是系统分析至少也会设法得到一个全然不同的曲线，而不是去寻找一个相当平伏的曲线的峰位点。此外，借助于系统分析和PPBS——从而论据可以说得通，至少我们将摆脱惰性和增量变化的刻板程序，而走上怀疑传统学识并引入所需要的革新的道路。

只要一个条件满足，这些论据就是有效的了，即就系统分析的可能性和限度来说，专业系统分析员和资深职员及他们所服务的机构所处行业应该是高度精深的。然而这是一个完全不现实的要求。系统分析在国防部某些领域内的成功，它的主要开拓者和最初的实施者的卓越辉煌，它的一些倡导者和支持者的夸大的主张，这些结合在一起产生了一个不切实际的期望标准去估价，系统分析和PPBS就经常会被判定为一个失败。结果，就会有这样一个很大的危险，强大的反革新力量将得到维护，其防守变得更牢，并且更加能够抵抗未来的重大改革。按照这种方式，简单地依赖系统分析还会损害并且的确是取消PPBS其它的重要部分（例如未来导向和多年度规划）的潜在好处。

从系统分析政策分析

所需要的是一种更高级类型的专业知识，它的使用可给公共决策的改进带来重大好处。这个专业知识在各种问题领域里为公共决策的改进带来重大好处。这个专业知识在各种问题领域所做的事情。为了满足这个相当困难的需求，各种各样的导向、思想和系统分析工具必须得到开发，以便用于复杂的，不能量化的问题和系统。更进一步说——这将是更重要和更困难的——政治学和政治现象必须作为分析的焦点。对提出的这个专业学科，“政策分析”这个词对其似乎是适合的，因为它在一个较宽的政治意义上将各类系统分析的政策概念结合起来。

实质上，我们需要的是整合，一方面是修订了的政治科学和公共行政学，另一方面是系统分析、决策理论和经济理论。这种结合应该以一种复合的方式而非混合的方式，从而提供更高级的知识形式，而不是一种无关项目的折衷集合。必须谨慎小心，目标应该是真正的综合，而不是不加鉴别地使政治的东西服从经济模型，从而失掉政治学的特征。

为了澄清这一思想，我指出一些政策分析的主要特性，与系统分析形成比较。

1. 大量注意集中在公共决策和公共政策制订的政治方面（而不是忽视或抱屈就态度考虑这个方面）。这包括大量注意力放在政治可行性，争取支持，调节冲突目标，承认价值多样性这些问题上来。特别重要的是开发理论和构造模型，这些理论和模型应充分发挥政治学和政治行为特点，而不试图使它们成为与经济术语和理论强求一致的东西。

2. 一个决策和政策制定的拓宽的概念将被涉及（不再是将所有决策看作主要是一个资源的分配）。许多类型的关键决策不能从经济资源分配的框架有效地达到，例如确定外交照会的内容或变有选择性的征兵为随机过程。这里除了定量分析和成本——收益估计以外，新备择方案的定性探索是需要的。

3. 主要重点放到创造性和寻找新的政策备择方案上，明确注意对革新思维的鼓励（而不是对可供的备择方案的比较分析和将新备择方案的加以综合作为分析的要素之一）。一个好例子是减少抽烟的问题——这里很清楚，问题是制定新的有希望的备择方案，而不是对不同的已知备择方案做成本——收益分析，因为这些无一不是好的。对备择方案的创造性和革新的组织安排（例如通过知识调查），利于革新的组织安排（例如，通过智囊团和多学科小组的杂交和刺激），富于想象力的，富于冒险的创业者氛围，以及整个组织气候的变化（例如提高组织的抱负）。将系统分析与预算结合在一起，就像在PPBS中的那样，可能对定量分析有好处，但却不是一个鼓励和刺激新的、冒险的、看起来花钱很多的政策思想的路子。

4. 将会对默契、完形意象、定性模型、定性工具有广泛的依赖（而不是主要强调明确的知识及定量模型和工具）。这涉及意象思维，将受过训练的直觉系统化地综合到政策分析中（例如通过德尔菲方法），开发定性工具（例喻陷结构、方案、反实在性思维），在社会科学家和其他专业人员（不是忽视后者或把他们看作是定量数据的被动源）的合作下，构造复杂问题的拓宽的定性模型。

5. 更加强带有长远预测的“未来定义”的思考，备择的未来状态，以及对未来的推理思维（在许多领域下要到2000年）并以其作为当前政策制定的基本背景。

6. 这个方法将是较宽松的，不那么严格，然而系统的。它承认手段——目的相互依赖的复杂性，决策的相关标准的多样性及每个分析的局部和尝试的性质（而不是可以强求明确标准显性答案）。在政策分析中，序贯决策和不断的学习是占优势的，而问题的澄清、新备择方案的创制、更多的未来考虑以及把主要分歧降为次要分歧则是主要目标。

作为政府参谋官员的政策分析员

为了引入公共决策迫切需要的改进，同时避免系统分析可能的自食其果的效应，政策分析必须成为政府机构内一个重要的新的职业角色。政策分析人员的位置。一般以最高行政长官和直线高级官员的顾问的身份正式行使职责，并实际上与他们建立一种共生的合作关系。无疑，联邦“计划——规划——预算系统”单位的专业人员该接受政策分析训练。

政策分析并不设想在政策制订中引入一个根本的改变，也不设想要建立全知的部门。即这些部门存在于任何社会——政治——组织的框架以外，而由最高政策和政策方针的一种“向下的分流”所操作。好的政策分析充其量只能成为综合制定的一个追加成份，向这个过程贡献出一些好的分析，一些新颖的思想，一些未来趋向，一些系统化思想。政策分析是科学和政治之间的一座桥梁，但它们并不转变政治和组织行为的基本特性。为了对政策制定的改进做出贡献，政策分析员应该分配到政府机构的较高层，以及社会指导集群的各个部分。通过在竞争党派利益的相互冲突和影响中引入一个附加成份，使其成为改进综合政策制订的努力的一个部分。这种冗余将增加政策分析的综合效应对政策制订的作用，则是对训练不够、单方面价值偏倚和职业偏见提供防范。

系统分析员在政府中的主要作用——作为PPBS的组成部分，在不同的高层参谋机构中，在分开独立的咨询公司中，和在各种其它组织中——是向公共决策提供一个拓广的专业职能，它是同时建立在系统分析，定量决策理论和政治科学及公共行政学的一个新的见解的基础上的。政策分析的目标是通过在一个较宽广的环境中，在更系统化的工具帮助下，对知识和决策作较好的整合，达到对复杂的公共决策和政策制定的比如说10%到15%的改进则是可能的——而这种情况是很多的。这个，我想，肯定比通过系统分析所能达到的要多得多，比较简单的问题和子系统除外。

试图详细设定政府中政策分析这个新的职业角色的特性还为时过早，这些必须主要通过一个学习和序贯决策的仔细的过程渐次得到。然而，一些示意性的特性，在这里还是能够以对系统分析和政策分析作比较的形式尝试地提出（见表1）。

表1 系统分析和政策分析的一些特性的尝试性比较

特性	系统分析	政策分析
基础科学	经济学，运筹学，定量决策科学	同系统分析，加上政治科学，公共行政学，社会科学和心理学的一些部分（在将来，成为政治科学的新的边际学科）
主要强调点	定量分析	定性分析和新备择方案的创新
职业要求的主要素质	聪明，不因袭高度的分析能力	同系统分析，加成熟性，政治和行政现实性的明确的和隐含的知识，想象力，理想主义的现实主义
主要的决策标准，主要的方法	资源分配的效率，经济分析，定量模型构造	多重标准，包括社会的，经济的，政治的同系统分析，加上定性模型和分析，与想象和未来相关的思考，默契的整合
主要地方	在PPBS内——在预算局和代理预算机构	以不同形式存在于社会指导群集的所有地方

用于公共决策所 产生的主要结果	对于有限的问题产生较好的决策, 如果用 到高度复杂的政治问题有可能产生自食其 果效应	对高度复杂的政治问题的比较好的决策; 教 育对政治辩论和公共政策制订系统运行的长 期改进的影响
开发专业人员知 识和职业准备的 必要条件	现已在运用中的进一步发展要求大学课程 的某些改变	作为大学学科的政治科学和公共行政学的方 向要加以改变——建立新的大学课程表和 新的政治科学的边际学科

一 些 含 义

1965年在联邦政府中引入PPBS的决定和在国情咨文中将包含一个社会性报告的准备, 两者都在美国提供了一个机会, 即将政策分析作为一个新的职业角色引入政府机构, 并产生了一个尽快这样做的迫切需要。这涉及一系列步骤。

立即需要的是一个概念上的变化, 即有关引入PPBS的看法, 明确承认朝政策分析方向移动的可能性。正如已经指出的, 系统分析的主要开拓者在他们在实质性工作中是高度精到的并且常常事实上作了一些政策分析, 这种实际上的精到性必须转化成正式的系统化和制度化的指示。更重要的, 各个为PPBS培养人员的特殊大学课程的计划必须修改, 以实现从几乎是排它性的、定量方法占统治的状态, 向充分强调性和政治分析方向转移。然后, 应该在社会指导群集的所有焦点决策中心建立起不同形式的政策分析机构。

政策分析的发展取决于政治科学和公共行政学学科的一系列转变。经济学对公共决策的单方面的入侵, 主要是由于现代政治学和公共行政学没有能力对政府决策做出重大贡献。经济学发展了高度发达的面向行为的理论, 并将其投入到革新经济政策制订的实验中去。与此同时, 现代政治学和公共行政学的研究由于从政治问题逃向行为的“不问价值的”研究和理论而变得枯萎, 或者由于只在技术的水平上作一些无关轻重的改进而终使自身枯竭。

这种倾向必须改变。从长远看, 政治科学和公共行政学的一个新方法, 它面向公共政策制订的研究和改进, 将构成公共决策改进的主要途径。政治科学的一个新的边际学科也是必需的, 它要为政策分析知识和政策分析职业提供一个稳定的理论和制度的基础。同时, 严重的自食其果效应和破坏能够而且应该得到避免, 这种研究和职业的基础能够而且也应该通过将当前在政府机构引入系统分析的努力转向政策分析而得以奠定。

来源: 耶赫兹克尔·德罗尔 (Yehezkel Dror): 《公共行政学评论》, 1967年9月, 总第27期, 第197—203页。

版权所有 Copyright© 2009-2010 同济大学精品课程 技术支持: 上海欣诚艺阁广告传播有限公司