

政策分析的职业化

陈振明

政策分析的职业化从一个侧面反映了政策分析及政策科学这一学科的发展演化及其广阔的前景。作为本世纪后半期兴起的知识工业的一个重要的组成部分，政策分析日益成为一个热门的职业。在西方尤其是美国，政策分析已成为一种正式的职业并具备了相当的规模；在我国，许多人在政府机关或研究单位从事着实际的政策分析工作，只是他们很少自称为“政策分析者”而已；随着市场经济体制的建立和完善，政策分析及其职业化将在我国成长壮大。

“政策分析者”(policy analysts)的历史悠久。世界各地自古以来，一直有“智囊”或“谋士”人物存在，但他们在历史上人数有限，只是当代政策分析者职业角色的雏型而已。政策分析的正式职业化开始于本世纪60—70年代。根据一些西方学者的观点，在60年代后期，“政策分析者”一词便经常被人们用来表示政策研究的实践者或学术家的身份。

几乎所有的社会成员都会自觉或不自觉地进行某些政策分析的活动，他们通过大众传播媒介如报刊文章、电视广播新闻或通过参加各种政治活动或会议，对国内外形势和政府的政策加以思考以及发表自己的看法。政策分析职业化与此有所不同，它表示将政策分析或评估、因果解释做为

自己日常工作的大部分或全部。政策分析的职业化是指在政府部门、研究机构、咨询公司、大专院校中从事专门的政策分析或政策研究活动。

职业化具有其标准和过程。为了使一件工作或获得收入的活动成为职业，它必须满足一些基本条件，并经历一定的过程。根据奈格尔(Stuart S Nagel)和米尔斯(Miriam K. Mills)的观点，一件工作尤其是指那些需要较高专业化知识的工作要成为职业，必须包括下列几种基本的因素：

(1) 必须有专门的教育培训机构或项目，如法学院、医学院、公共政策学院等，以便人们为准备从事一项职业而参与学习。由这些机构或项目毕业的人，必须经过某种考试或获得某种证书，才能被承认为这种职业的正式成员，如律师考试，医师考试，政策分析学位等。

(2) 在工作描述中，必须有某种表示这种职业的工作，这样的描述可以是律师、医生、政策分析者或项目评估者等等。

(3) 必须有那些从事这一职业的人自己的组织或专业行会，如美国律师协会、美国医生协会、政策研究组织或政策分析与管理学学会，这些组织致力于发展、改善本专业或行业的理论和技艺，特别热衷于专业杂志、论著及其他相关文献的出版。

(4) 必须有一种明确的或被认可的职

业伦理规范,这种职业伦理规定就业者应如何对待当事人、一般公众及同行。

一些社会学家则研究了职业化的一般过程,从而揭示职业化的某些本质原理。怀伦斯基(Harold L. Wilensky)认为,已经确立起来的各种职业都经历了这样一种典型的过程,人们开始全日制地从事一件工作,并逐步划定此项工作的管辖范围;早期的技术大师及追随者建立起培训学校;然后,教师和活动家们在促进更有效的组织——先是地方性的,后是全国性的——方面获得成功;后来,出现了技术垄断的法律保护;最后,采纳了一种正式的职业伦理规范。

根据奈格尔等人上述的一般职业化的四个基本要求或标准,我们来衡量作为现代政策科学发源地的美国目前政策分析的职业化情况。

首先,美国的政策分析的教育培训已经得到充分的发展。在60年代末70年代初,美国开始兴起政策分析或公共政策教育,出现了最早的一批政策分析或公共政策的硕士和博士学位点及公共政策学院。现在,几乎所有主要的大学都设有公共政策研究生院、研究所或研究生培训项目(program)。值得一提的是,在美国大学的研究生教育中,公共政策或公共事务硕士(简称MPA)与工商管理硕士(简称MBA)几乎同样热门;公共政策研究生院与管理学院、法学院、医学院等成为齐驱并驾的职业研究生教育机构。政策分析的教育培训机构或项目为政策分析职业输送合格的专门人才,同时也担负培训政府部门的政策分析人员的任务。

其次,政策分析的就业者的人数不断增加,“政策分析者”在职业描述中作为一种正式职业逐渐为人们所接受。在相当长的时间里,那些实际上从事政策分析职业

的人很少将自己称为“政策分析者”,而宁愿将自己称为经济学家、计划者、项目评估者、预算分析者、运筹学家、统计学家等等。近十年来,情况有所变化。“政策分析”作为一种正式的职业名称已开始出现,在许多政府机构,标上“政策分析”的职位已很常见,电视新闻人物以“政策分析者”的头衔出现的也很普遍。当然,这些政策分析的职位并不一定由政策分析或公共政策项目的毕业生担任,这个领域仍年轻,大部分的人们不标榜为政策分析者。这种情况的彻底改变,仍需要时间。

在美国,政策分析日益成为一种热门的职业,它的就业者散布于不同的组织背景上,主要有政府机关包括联邦、州和地方政府行政、立法机构,大学和研究所,咨询公司,贸易协会以及其他代表利益团体的组织,商业和非获利的公司等。政府机关的政策分析者是一个主要的部分,在联邦政府的执行和立法机构有大量的政策分析人员。在白宫,国家安全委员会、国内政策委员会、管理和预算办公室、经济咨询委员会等机构主要是政策研究或分析的单位;政策分析者在所有其他的联邦机构也占有一席之地,除少数的私人职员外,各机构的头头都有一个直接向他们报告的办公室,这些办公室有各种各样的名称,通常是这样一些词的组合:“政策”、“计划”、“管理”、“评估”、“经济”、“预算”等。政策分析者也充满联邦立法机构,作为整体的国会和它的个别成员都是服务的对象。他们在总会计办公室、国会预算办公室、国会研究服务处、技术评估办公室等机构为国会工作;国会议员都有自己的私人职员包括政策分析人员。在州和地方政府,也有大量的政策分析人员,例如,州长和各机构的头头都有做政策分析的专门咨询职员,各州都有预算办公室,在州的立法机

构中，有私人的或委员会的做政策分析的职员。

政策科学家梅尔兹纳 (Arnold J. Meltner) 提出了一个分类概念框架，他将美国官僚体制中的政策分析者分为三类，即技术员 (technician)、政治家 (politician) 和企业家 (entrepreneur)。这三类政策分析人员有不同的期望，这种期望来自于他们的职业培训规范、他们所受的正式教育、他们关于实在的信念以及对政策影响的动机。技术员是指那些具备优越的分析技巧但缺乏政治技巧的分析者，他们感兴趣的是做出高质量的政策方向研究，当同僚喜欢其工作时，他们就有成功感，这类分析者本质上是官僚机构中的学者。政治家是指那些官僚的分析者，他们为自己的升迁而奋斗，所关心的是自己的晋升和个人的影响，感兴趣的是与此有关的分析；这类分析家以自己的顶头上司的满意程度作为成功与否的标准，他们与政治的一致多于与分析的一致。企业家则是指那些拥有分析的技巧和政治的技巧的分析者，他们所感兴趣是运用分析手段来影响公共政策和改善政策效果；他们以是改变资源的配置和使人们活的更好作为分析成功与否的标准。这类分析者懂得如何用数字来工作，不受当事人的直接限制；他们以公共利益作为当事人，对政府活动范围有强烈的规范观点；既关心分配又关心效率，比其他的分析者更清楚偏好指导分析问题的选择和解决。梅尔兹纳发现，官僚机构中的分析者很容易受官僚机构的影响，由于缺乏来自于官僚机构外部的社会的和政治的支持，他们往往屈从于官僚体制的力量、习俗和各种诱因。政策分析者有可能变成某一特殊政策的辩护者，但是，他们更经常地主要是分析者，他们要为雇主或当事人提供有关对各种方案的评估，其职责是提供建议，而

非做出决策。

思想库、咨询公司和大学及研究生院是非官方的或半官方的政策分析者云集的几种重要的机构。思想库、咨询公司的工作人员和大学的公共政策学院或公共政策研究所的研究人员的人数不少。据 70 年代初的估计，单思想库的就业人员就有近 10 万人，分布在大约 5300 个思想库中，著名的有兰德公司、布鲁金斯研究所、美国企业研究所、城市研究所、未来资源研究所、国际分析研究所等等。思想库和大学的研究人员既提供高层次的政策学术或战略思想，也提供某些具体政策咨询服务，他们是政府机构雇佣的主要对象。

另外，还有大量的政策分析者既不在政府部门工作，也不在大学和思想库一类的学术机构工作，而是在诸如以获利为主要目的的受政府调节的公司、贸易协会、工会等一类的部门为某些特殊的立法领域工作，或在一些具有公共使命的非赢利的公司中工作。

再次，在职业化组织方面，美国政策分析的学术研究团体及职业协会已有相当的规模。从 70 年代初开始，先后建立起一些与政策研究及应用相关的学术研究团体，如，“政策研究组织”偏重于政治科学方面；社会问题研究学会偏重于社会学方面；评估研究学会，偏重于社会学和心理学方面。到了 80 年代，政策分析职业的组织化得到了进一步的发展，出现了多学科的规模较大的职业协会，包括“公共政策与管理协会”——跨经济学与政治科学两大学科；“社会—经济学会”——跨社会学和经济学两大学科。

这些学术团体或职业协会通过创办期刊，出版论著及丛书，举行定期或不定期的学术讨论会来推动政策分析及其职业化的发展。70 年代初以来，出现了一大批政

策分析专业刊物，如《政策分析》、《政策科学》、《公共政策》、《政策研究杂志》、《公共利益》、《政策研究评论年刊》、《政策分析与行政杂志》等。特别是作为公共政策与管理协会会刊的《政策分析与行政杂志》加宽和加深了以前出版的政策分析杂志的内容，是一本最有权威的杂志。此外，这些研究团体或协会正积极推动学术著作和丛书的出版，并经常召开各种学术研讨会，有效地促进了政策分析的理论与方法及技术的发展、推广和应用。

最后，在职业伦理方面，由于政策分析职业化发展历史很短，加上政策分析的从业者来自于不同的专业和组织背景，要形成一整套为所有的或大多数政策分析者所认同和遵守的职业伦理规范并非易事。然而，这个问题一直是政策科学家或政策分析者争论的热点问题，他们已经提出了一些值得考虑的意见。例如，德洛尔认为，政策科学或政策分析者不应为那些其目标与民主和人权等基本价值相矛盾的当事人工作，应该为目标的实现设计方案，而不是致力于目标的实现。有的政策分析家认为，政策分析的职业伦理的合理途径应该是充分认识对当事人的责任以及整合各种指导道德行为的价值分析。还有一些学者认为，目前与其等待完善的职业伦理规范的出现，倒不如探讨政策分析的精神气质(ethos)；政策分析者应该明确地认识到要保护他人权利的义务，支持宪法所规定的民主过程，并促进分析和人性的整合；在一般的价值评估中，这些价值应该支配我们对于当事人的责任。

综上所述，我们可以断言，政策分析作为一种新的职业已经在西方(美国)出现，并达到了一定的规模。但是，政策分析的职业化尚不成熟，它还处于迅速的发展之中。

顺便说，我国的政策分析职业化已开始起步，这主要表现在：其一，在我国目前有大量从事实际政策分析职业的人员，他们主要分布在党政机关特别是党中央及地方各级党委的政策研究室、国务院和地方各级人民政府的体改委、社会经济发展研究中心以及各职能部门的政研单位、学术研究机构和大专院校、科协和社科一类的协会以及其它半官方的或民间的咨询机构。其二，我国的政策分析教育已开始步入正轨，许多高校、党校已开始了政策分析或政策科学及其他相关课程，政策分析专业及学位点的设置已摆上议事日程，有的大学已设立研究生的政策分析研究方向。其三，全国性的政策分析或政策科学的研究组织已经出现。如，1992年中国行政管理学会成立了政策科学研究分会，1994年则成立了以马洪为理事长的全国政策科学研究会。此外，已经出现专门的政策研究期刊，政策分析文章也逐步增多，学术活动日趋活跃，学术研究和应用开发取得显著成果。可以预言，随着我国市场经济体制的完善和政治体制改革的深入，政策分析的职业化将迅速发展。在我国，政策分析或迟或早将成为一个热门职业。●
(作者单位：厦门大学政治与行政学系)

(责任编辑：曾慧)