



当代浙江学术文库
DANGDAI ZHEJIANG XUESHU WENKU

公共政策的价值要义及其实现路径

——基于当下我国的社会转型视角

张凤合 著

GONGGONGZHENGCE DE JIAZHUYAOYI
本书主要从政治学、行政学、管理学、伦理学、社会学、制度
阐释当下我国公共政策的价值要义及其实现路径。
重点论及价值取向的核心政策启示、公共政策的价值取向路径
价值取向之于政策绩效的要求、公共政策价值取向的制度供给
公共政策价值取向之于政策创新的贡献……



NLIC2970872852

NJJC

中国社会科学出版社



当代浙江学术文库
DANGDAI ZHEJIANG XUESHU WENKU

公共政策的价值要义及其实现路径

——基于当下我国的社会转型视角

张凤合 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策的价值要义及其实现路径:基于当下我国的社会转型视角/
张凤合著. —北京:中国社会科学出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2021 - 7

I. ①公… II. ①张… III. ①政策科学—研究—中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 315196 号

出版人 赵剑英
选题策划 田 文
责任编辑 许 琳
责任校对 韩天炜
责任印制 王 超

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.25
字 数 258 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010 - 64009791

版权所有 侵权必究

《当代浙江学术文库》编委会

主 任 陈 荣 蒋承勇

副主任 何一峰 邵 清 周鹤鸣

编 委 (以姓氏笔画排序)

王渊明	毛 丹	毛信德	田耀农
史习民	朱李鸣	朱新力	杜 卫
杨建华	杨树荫	吴 炫	汪水波
张宗和	陈剩勇	林吕建	周谷平
宣 勇	殷企平	凌 平	黄建钢
龚纓晏	董建萍	程惠芳	潘捷军

编委会办公室

主 任 何一峰

副主任 俞晓光

成 员 黄 荻 周 全

总 序

浙江省社会科学界联合会党组书记 陈 荣

有人说，谁能将中国新时期三十多年的发展奇迹阐释清楚，谁就能荣膺诺贝尔奖。改革开放以来，在中国特色社会主义理论的引领之下，浙江人民发扬与时俱进的“浙江精神”，在经济社会发展各方面创造了历史性的辉煌，走出了一条富有时代特征、中国特色、浙江特点的发展道路，使浙江成为中国市场经济、县域经济都十分发达的省份。当前在省委省政府的领导下，浙江社会各界高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面实施“八八战略”和“创业富民、创新强省”总战略，继续解放思想，深化改革开放，加快全面建设惠及全省人民的小康社会，为建设“物质富裕、精神富有”的现代化浙江而奋斗。浙江改革开放和经济社会发展的生动实践，是一个理论研究和理论创新的“富矿”，也是浙江人文社会科学研究宝贵财富。

经济社会的发展，与特定地区的精神文化传统相关，因此，对引领浙江市场经济大潮的“浙江精神”的研究、对浙江传统历史人文的研究，也构成了一个古典与现代相结合的富有深刻内容的研究领域。此外，浙江乃至中国的改革开放历程，也大大拓展了马克思主义的研究视野，因此对马列理论进行现代阐释也是一项重要工作。另外，人文社会科学的研究最终是为时代所用，指导社会经济和生活实践，并提高国民的文化素质。因此，将当代社会科学研究成果转化成可操作的政策建议，以及人民群众喜闻乐见的表述，既是学术研究工作的延续，也是时代赋予我们人文社会

科学研究人员的一项历史使命。

正是在这样的理论背景与现实需求下，浙江省社会科学界联合会作为省委省政府联系人文社会科学工作者的桥梁纽带，作为全省人文社会科学领域的组织协调机构，围绕理论研究、社科普及、成果转化、机制建设、队伍建设五大重点工作，有针对性地进行组织、协调、管理、推动工作。繁荣和发展人文社会科学，打造当代浙江学术品牌，突出重点，进一步创新工作机制，努力创建科学发展的新格局，推进社科事业新发展。我们积极培育和提升了浙江文化研究工程、学术年会、重点基地建设、策论研讨、浙江人文大讲堂、科普周等工作品牌，组织和动员了各教学科研单位与学术团体以及广大社会科学工作者，为浙江的经济社会发展和文化大省建设服务，为繁荣发展浙江的人文社会科学事业服务，为建设“物质富裕、精神富有”的现代化浙江服务。在各方面的共同努力下，浙江的人文社会科学研究继承和发扬了自古以来的优秀学术传统，呈现出成果较多、质量较好、气氛活跃、前景喜人的特点。

人文社会科学研究成果要获得社会承认，为社会所用，将学术成果出版是首要环节。但是由于学术作品具有很强的外部性，往往存在出版难的问题。因此，资助我省学者的优秀学术著作出版，是浙江省社会科学界联合会的一项重要工作。自2000年以来，在省委省政府的支持下，我省设立了“浙江省省级社会科学学术著作出版资金”，截至2012年，已资助了524部学术著作出版，有效地缓解了学术著作出版难的问题。

为了集中展示当代浙江学者的学术研究成果，从2006年起，我们在获得资助的书稿中，由出版资助评审委员会遴选部分书稿，给予全额资助，以“当代浙江学术文丛”（《光明文库》）系列丛书的方式，分期分批出版。从2011年开始，我们将获得全额资助和部分资助的书稿，统一纳入《当代浙江学术文库》系列，并得到了中国社会科学出版社的全力支持。全额资助的《当代浙江学术文库》系列丛书编委会成员，由当年的出版资助评审委员会成员组成。

《当代浙江学术文库》的出版，是浙江省社会科学界联合会集中推出学术精品，集中展示学术成果的重要探索，其学术质量，有赖于我省学人的创造性研究。事实上，当代浙江的人文社科学者，既要深入研究、努力传承和弘扬学术思想的优秀传统，又要立足于浙江经济社会发展的生动实践，力创学术精品，力促学术创新和学术繁荣，自觉服务浙江的改革发展大局。我深信，《当代浙江学术文库》的出版，对于我们坚持学术标准，扶持学术精品，推进学术创新，打造当代浙江学术品牌，一定会产生积极的影响；对于我们研究、阐释改革开放三十多年来的发展奇迹，总结、探索科学发展的路径，深入贯彻落实科学发展观，着力推进建设“物质富裕、精神富有”的现代化浙江，一定会产生积极的作用。

2012 年 8 月

目 录

导论	(1)
第一章 公共政策中的价值、价值取向	(29)
第一节 转型社会的公共政策	(29)
一 “理解公共政策”	(29)
二 转型时期公共政策分析的基本维度	(33)
第二节 公共政策的价值要素	(41)
一 价值的历史沿革	(41)
二 西方价值观念的发展历程	(45)
三 我国价值观念的发展历程	(48)
四 价值取向、价值导向与公共政策	(50)
五 “古巴导弹危机”中的公共政策“价值取向”与 “价值导向”	(53)
第三节 公共政策价值取向中的利益诉求	(56)
一 利益诉求中的事实分析、规范分析、价值分析	(56)
二 价值取向视角中的“公共利益”	(59)
三 “公共利益”之于公共政策的要求	(62)
四 公共政策的“公共性悖论”及其基本解决之道	(65)
第二章 社会转型与公共政策从“价值导向”到“价值取向”	(73)
第一节 社会转型与公共政策所承载的特殊使命	(74)
一 我国社会转型的阶段性特质	(74)
二 公共政策视角中的社会转型	(77)
第二节 公共政策从“价值导向”到“价值取向”	(82)
一 社会转型中的公共政策价值之争	(82)

2 公共政策的价值要义及其实现路径

二 公共政策从“价值导向”到“价值取向”的必要条件	(91)
第三节 当下我国公共政策价值取向的标准选择	(95)
一 社会转型时期我国在公共政策价值取向的主要变化	(95)
二 公共政策价值取向的基本结构	(99)
三 公共政策价值取向的宏观选择标准	(103)

第三章 转型时期公共政策价值取向与政策绩效之间的

关系	(114)
第一节 政策问题的价值意蕴	(114)
一 政策问题的价值解读及其对政策绩效的影响	(114)
二 社会基本矛盾的阶段性特质与政策绩效的关联度	(118)
第二节 时下影响政策绩效的主要因素及其价值内涵	(122)
一 自由裁量权	(122)
二 公共政策的回应性	(125)
三 公共政策的公共性	(129)
四 政府管理模式的选择	(132)
五 公民精神	(136)
第三节 “理论”与“现实”之间的当下我国政策绩效	(140)
一 政策绩效评估中的物质因素与非物质因素	(140)
二 “理论”与“现实”之间的政策绩效	(142)

第四章 社会转型时期公共政策价值取向的制度建构

第一节 社会转型与公共政策的范式选择	(147)
一 从“统治型”、“管理型”到“服务型”的政策范式转变	(147)
二 我国的社会转型与服务型政策范式的选择	(153)
第二节 转型时期服务型政策取向的制度保障	(157)
一 制度、制度建构之于服务型政策取向	(157)
二 服务型政策取向的制度供给	(163)
第三节 制度优化、制度无效与公共政策价值取向	(168)
一 制度优化与公共政策的价值取向	(168)
二 制度无效与公共政策的价值取向	(173)

第五章 社会转型时期政策创新的价值取向要义	(179)
第一节 当下我国政策创新的价值取向要求	(180)
一 创新、政策创新的基本内涵	(180)
二 价值取向视角中的政策创新	(184)
第二节 政策创新的价值取向内涵	(189)
一 摒弃命令思维	(189)
二 培育自发秩序	(191)
三 构建政策网络	(193)
四 整合社会资本	(197)
 结语	(205)
 参考文献	(213)
 后记	(229)

导 论

一 研究的背景及其意义

1978 年以来，中国特色的“社会转型”作为一个颇具伸缩性的词汇越来越多地渗透于人们的日常生活之中，它悄悄地改变人们的生活、转变社会的思维方式、考量政府的政治智慧。在这一主流话语中，政党、政府、政策、经济增长方式、社会发展模式等无不与之发生联系并对此作出回应，它们要么调整策略、转变职能，要么凝聚共识、渐次走向变革之路。

从广义上说，“社会转型”既可指由一社会形态向另外一种社会形态的转变，也可指由一种体制向另外一种体制的转变；既可指一种组织、身份向另一种组织、身份的过渡，也可指一种生活方式、价值观念向另外一种生活方式、价值观念的转变……从狭义上说，它是指从农业社会向工业社会、从工业社会向后工业社会等的过渡。本书中的“社会转型”更为狭义，它仅指我国由于计划经济向市场经济的体制转轨而引发的经济、政治、社会、文化等方面的全方面变化与变革。

社会转型当然需要公共政策的支撑与支持。考虑到公共政策在公共管理中的地位及其与公共利益、公共权威、公共秩序、公共资源、公共服务等的关系，因此社会转型时期我国不同的政治主体对此都格外青睐，并寄以各种良好的政治意愿：对国家来说，它是摆脱贫穷混乱，走向富裕和谐的政治工具；对执政党及其各级政府来说，当下的公共政策是其变革社会、营造氛围、引领未来、满足人民群众不断增长的物质文化生活的最基本手段之一；对改革中的“既得利益者”来说，各种政策既是他们进一步获取更大利益的主要形式，也是保障其既得利益的基本载体；对一般民众来说，以改革开放为基本取向的公共政策体系既是他们改变现状并从此走

向富裕的契机，也是构建各种良好生活环境的最大希望所在；对社会中的弱势群体而言，这也是他们摆脱目前困境并从此改变自己命运的最佳时机。

事实上，由于宏观政策目标、战略步骤、政策策略等的科学定位与量力而行，我国的社会转型已硕果累累：70年代顺利地开启了由计划经济向市场经济转变的“体制转轨”之门、80年代成功抵制了“苏东剧变”对我国的消极影响、90年代正式确立了基本的改革方向、2006年外汇储备规模世界第一、2010年成为“世界第二大经济体”……同样不可否认的是，由于微观政策路径、政策方案等方面的“瑕疵”乃至政策失误，使当下我国的改革开放面临越来越大的压力，诸如，权力腐败、权力寻租、“特殊利益集团”、“权力资本”、“精英结盟”、“贫富差距”、社会“断裂”、“社会原子化”、共识“碎片化”等也时有耳闻。社会转型实践中公共政策的林林总总，促使人们越发关注其理论与实践特质，关注其构成要素、运行过程、发展趋势，关注它（们）与当下我国社会转型实践中的成败得失的关系。在此层面上，对公共政策的理论探析属于“政策科学”的范畴，对公共政策的实践探索属于“政策分析”范畴。

基于利益因素对公共政策的全方位、多层次的影响，国内有的学者主张把政策科学界定为“利益政策学”。^①有的学者鉴于价值因素在政策科学中的内在性、持久性作用，建议把政策科学视为“价值政策学”，因为在其学术视野中，“一切公共政策都是为了寻求价值、确定价值、实现价值、创造价值、分配价值”；^②因为“价值标准、价值组合、价值对抗、价值假定、价值分析、价值判断、价值取向、价值分配等价值问题构成了现代公共政策的基石”。^③其实，利益政策学也好，价值政策学也罢，二者都抓住了公共政策的基本立足点。从不同的理论和实践角度来审视，二者也都有充分的学理依据及其实证案例支撑。但二者未必就要泾渭分明、各自为阵：利益从其存在的第一天起，就与价值、价值取向等结下了不解之缘，既没有离开价值的利益，也不存在没有利益的价值。“君子爱财，

① 陈庆云：《关于“利益政策学”的思考》，《北京行政学院学报》，2000年第1期。

② 张国庆：《现代公共政策导论》，北京大学出版社1997年版，第45页。

③ 张国庆：《公共政策分析》，复旦大学出版社2004年版，第28—29页。

取之有道”、“为大多数人谋福利”、“代表广大人民的最根本利益”等可能是其最好的注脚。

本书主要从价值视角（价值导向、价值取向）来审视当下社会转型时期我国的公共政策及其价值实现路径。通过具体政策实践、政策路径中的诸多利益因素（如利益表达、利益博弈、利益分配等）来探析公共政策“价值取向模式”之于公共政策“价值导向模式”的异质性，在此基础上，阐述当下我国公共政策“价值取向模式”的基本内涵、一般结构、核心要素、制度保障及其政策创新等基本要义。

美国学者弗雷德·弗诺毫克（Fred M. Frohock）在解读戴维·伊斯顿（David Easton）的有关公共政策的定义时，^①认为其中的“价值分配”主要有两种方式：（1）重置公众表达价值的态度；（2）配置公众视之为有价值的东西。^②前者作为一种偏好、观念而存在；后者一方面指向物质形态的利益要素，另一方面指向非物质形态的地位、荣誉、奖赏等。前者之所以存在，是因为“当我们描述一种事实情况时，我们的各项主张始终来自某种促进我们调查这些事实的道德目的”；^③后者存在的要义在于政府管理中的利益导向，不要忘了人们奋斗的一切都同其物质利益、非物质利益有关。

为了更好说明政策系统中的利益、价值之间的关系，本书将从具体的政策问题入手来“理解公共政策”。其中缘由大抵有：（1）政策分析中，至关重要的是“对问题进行明确和系统的阐释。……通过提出恰当的疑问，那些起初看起来无法解决的问题有时就能够被重新建构，以至先前未被发现的解决方案会凸显出来”。在此意义上，“有效阐明问题就等于解决了一半的问题”。^④（2）由诸多“社会问题”上升为“政策问题”，既有利益驱动、利益博弈、利益分配等因素，当然也有内在的政策理念

① 戴维·伊斯顿对公共政策的经典界定是，“公共政策是对社会进行的权威性价值分配”（参见〔美〕戴维·伊斯顿《政治体系——政治学状况研究》，马清槐译，商务印书馆1993年版，第122页）。

② Fred M. Frohock: *Public policy: Scope and logic*, N. J.: Prentice-Hall, 1979, p. 7.

③ 〔美〕戴维·伊斯顿：《政治体系——政治学状况研究》，马清槐译，商务印书馆1993年版，第210—211页。

④ 〔美〕威廉·N. 邓恩：《公共政策分析导论》（第二版），谢明等译，中国人民大学出版社2002年版，第2页。

(“元政策”)、政策规范、政策价值等缘由。在“问题→社会问题→政策问题→政府议程→公共政策”层层递进过程中,利益与价值因素相互缠绕,促使相关政策议题、政策议程、政策方案陆续浮出水面。(3) 社会转型既是各种社会问题、政策问题大量积聚的时区,也是其充分展示的舞台;既是公共政策大显身手的阶段,又是其举步维艰的时期。因此,转型时期公共政策利益诉求模式、实现路径及其贯穿其中价值取向争论也空前激烈。以此为切入点,可以进一步理解时下公共政策路径选择之于我国社会转型的意义。(4) 社会问题经由问题情势(problem situation)演变为政策问题并经由“政府有选择的作为与不作为”,^①使政策问题得到不同程度的解决。这种“问题情势”,是“一种情况或一组外部条件。它一旦被体验到,就会使人产生不满、不适并感到一定有什么问题发生”。^②这是一个客观见之主观的状况,是不同价值观念大量集聚并相互博弈的区间。感知不同的问题情势,于是就会采取不同的行为与态度,公共政策因此可能就有不同的运行路径。这也是为什么政策有如此之多“符号化”、“仪式化”、“程序化”表达的重要原因。

二 相关理论研究现状

根据日本学者药师寺泰藏的分析,在政策科学创建的过程中,历史上的两大事件决定了政策科学的学科性质,即罗斯福的“新政”和“奥本海默事件”。^③若说“新政”是美国政府通过对市场的积极干预来化解“社会风险”、满足社会“公共需求”的话,那么“奥本海默事件”则凸显出政策科学的价值属性。“奥本海默事件”,是指美国“曼哈顿计划”的核心人物罗伯特·奥本海默(J. Robert Oppenheimer)博士因“叛逆罪”于1954年被剥夺公职并在所谓的“扫赤”运动中作为“赤色分子”而遭到批判的事件。该事件一方面开启了政策论辩之先河;另一方面也把

^① Thomas R. Dye: *Understanding Public Policy* (10th ed.), Pearson Education, Inc., 2002, p. 1.

^② [美] 威廉·N. 邓恩:《公共政策分析导论》(第二版) 谢明等译,中国人民大学出版社2002年版,第200页。

^③ [日] 药师寺泰藏:《公共政策:政治过程》,张丹译,经济日报出版社1991年版,第33—35页。

公共政策的价值问题引入了公众视线,使人们看到了公共政策的利益诉求外表下的内在价值之争。“奥本海默事件”的出现既可视作“冷战”背景下由于意识形态分歧而引发的“公共政策的选择问题的争论,即原子能应该优先应用于和平还是运用于军事。原子能的政策问题,是美国战后面临的第一个最严峻、最重要的政策争论。因为它是在冷战这一时代背景下关系到美国的安全保障问题的政策性争论”;再者,也是战后美国国际角色转变,在政策战略调整上的自觉、不自觉的反映。20世纪三四十年代,伴随着英国霸权的衰退,逐渐取而代之的美国的对外政策是“简单”、“直线性”的,并且极具“政治”色彩。其基本政策目的,一是与当时意识形态上的敌人——德国和日本——相对峙;二是阻止同盟国(主要是英国)向保守主义路线回归。但“二战”结束后,苏联也以极快的速度研制出原子弹,一跃成为与美国相抗衡的政治势力,随着“冷战”大幕的拉开,原子弹问题也渐进演变为政治问题,于是出现了两种不同的政策观点:原子技术应优先用于军事目的抑或是优先应用于和平目的。

“奥本海默事件”中公共政策的基本特质我们也可管窥一斑:动态性和价值性。具体再现在:(1)时代变迁、核心利益调整与公共政策核心定位的关系;(2)政策主题、政策优先选择权的变化,于是公共政策中的价值因素随之出现;(3)价值因素(尤其是价值取向因素)的变化对公共政策的重大影响;(4)公共政策利益诉求、价值选择、价值取向等的时间、空间限制;(5)政策之争,随之而来的是政策目标的重构、政策博弈策略的转变、不同政策工具的选择……为了更好地说明上述问题,还是先从公共政策价值因素的理论研究谈起。

(一) 公共政策价值取向之研究现状

一般说来,政策科学发展过程大抵可分为以下三个阶段:第一阶段(20世纪50—60年代),是政策科学创立阶段。“二战”后,在纽约卡内基财团的赞助下,在美国斯坦福大学召开了一个名为“关于国际关系论的革命性、发展性”学术讨论会,这是一个“高举公共政策学大旗的进军誓师大会”。^①会后,会议论文结集成册于1951年出版,名曰《政策科

^① [日] 药师寺泰藏:《公共政策:政治过程》,张丹译,经济日报出版社1991年版,第35页。

学：近来在范畴与方法上的发展》。在此过程中，作为此书主编之一的拉斯韦尔（Harold D. Lasswell）对政策科学的定义及其基本特征的认知等直接催生了学科意义上的政策科学。^①

拉斯韦尔认为，所谓“政策科学”，就是以制定政策规划和政策备选方案为重点，运用新的方法论对未来发展趋势进行分析的学问。此时，拉斯韦尔心目中的“新的方法论”，是以“价值无涉（value-free）”为基本取向的实证主义。这种学术偏好，源于20世纪20年代起在美国兴起的行为主义研究范式：因为学者们发现过多地沉溺于政治系统传统的规范研究，尽管学富五车，但甚至连谁将在美国总统大选中获胜都无法准确预测，因此政治学、行政学必须抛弃原有的规范“范式”，转向具体问题的研究，转向以实证数据、重复验证、事实分析为主体的“价值无涉”状态中来。

第二阶段（20世纪60—70年代）是对政策科学的对象、性质、理论、方法等进一步完善，政策科学研究范式逐步确立的阶段。这种“完善”与“确立”更多地体现在对政策科学中“价值无涉”模式的理论反思与拨乱反正。在此阶段德洛尔（Yehezkel Dror）功不可没，他尤其对拉斯韦尔所推崇的行为主义不以为然，认为其主要缺陷有：（1）行为主义视角中的政策科学只有微观理论，但对有关国家和产业的经济行为的宏观理论却言之甚少，因为这种宏观理论在许多方面难以量化；（2）它片面地接受了所谓均衡概念，而对其中的人的适应性以及相关政府行为的争议性却视而不见；（3）它回避了一些复杂并具有重要意义的伦理道德问题，因为此等伦理道德问题是不能被量化的；（4）它始终不愿意触及一些无法量化的政策问题、未来问题、愿景问题。因此，在此视角中，现状总是好的，“维持现状”是其核心政策主张之一。总之，“缺乏制度”、“缺乏政治”、“缺乏价值体系”、“缺乏创造性”等是其根本性的不足。^② 因此，德洛尔认为政策科学要真正建立起来，就必须构建一个能将各种与公共政策相关学科都融于一体的特殊模型。在这一模型中，既要包括管理学家所

① Daniel Lerner and D. Lasswell, *The Policy Science: Recent Development in Scope and Method*, Stanford: Stanford University Press, 1951, pp. 3 - 15.

② 参见〔日〕药师寺泰藏《公共政策：政治过程》，张丹译，经济日报出版社1991年版，第45—49页。

强调的“科学”方法论，又要包括行为学家强调的个人意志决定论。好比医生给病人治病，可直接处理（“西医模式”），也可间接调理以恢复其正常功能（“中医模式”）。相比较而言，德洛尔心目中的公共政策，更加强调“中医”式的系统调理，更加关注由内而外的价值观念、意识形态等“软实力”的持久作用。这种模型他称之为“元政策模型”。

第三阶段（20世纪70年代至今），是政策科学中的价值分析、价值研究逐步繁荣的阶段。在此阶段，对政府管理、政策实践中的价值因素之所以高度重视，究其原因，大抵有：（1）现代社会的迅猛发展对行政管理提出了更高的要求，改变现行行政管理的管理体制、转变政府的职能等成为时下政治变革的重中之重，而此时传统的科层制由于其“管理主义”的内在缺陷，已越来越显现出它对现代人性化管理本质的拒斥。为了走出困境，于是人们从“管理主义”中最缺乏的人的价值因素入手，试图在保持其精髓基础上走出一条既有效率又有人性的管理之路。（2）20世纪70年代以来，由于行为主义在社会实践中的诸多不尽如人意乃至挫折，对行为主义进行反思的“后行为主义”已渐次成为社会科学研究的主流范式。它关注价值分析，而不是一味地拒斥价值选择，主张事实分析、规范分析和价值分析在政策科学中的有机结合。（3）随着新科技革命的兴起与发展，新的问题不断涌现、新的管理方法和管理技术也日新月异，公共政策制定、执行、评估与终结等也有了更大的选择的空间。此时选择什么、怎样选择、何时选择等诸如此类的问题都呼唤一定的内在标准；在选择路径方面，我们当然可以直奔主题，首先将关注的中心缩小，然后从显而易见的选择方案中挑选一个，这样做，问题是“解决了”，但随之而来的“后遗症”也出现了，由于思维的局限性，“顾此失彼”这种现象也时常发生。若以某种价值作为内在标准，不是为了选择而选择，而是通过确立某一核心价值，明确政府“所为”与“不所为”的基本内涵与外延，然后才决定具体的选择路径。美国学者拉尔夫·基尼（Ralph L. Keeney）把前者叫做“选择中心思维”，把后者叫做“价值中心思维”。^①后者虽不如前者直接，但它可以确保把更多的时间放在重要的事情上乃至至少走弯路。（4）从学科发展角度来说，经过“创立”、“完善”两个阶段，政策

^① [美] 拉尔夫·L. 基尼：《创新性思维：实现核心价值的决策模式》，叶胜年等译，新华出版社2003年版，第3—31页。