

21世纪高等院校教材·公共管理系列

公共政策学

主 编 吴 江
副主编 魏 东 汪艳霞



科学出版社

21 世纪高等院校教材·公共管理系列

公共政策学

吴 江 主编

魏 东 汪艳霞 副主编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书坚持紧密结合国内外公共政策经典案例和最新案例,反映公共政策实践的最新动态以及政策科学研究的最新理论和学术主张的理念,全面阐释公共政策学的基本理论、基础知识和研究方法,系统梳理议程设置、政策制定、政策实施、政策评估、政策变化、政策终止的各个阶段,并且介绍各个阶段涉及的理论变化和分析工具,力求呈现公共政策科学的演进历程和发展趋势。

本书适合公共管理专业或相关专业的本科生和公共管理硕士(master of public administration, MPA)阅读参考,也可以作为有关人员系统学习公共政策理论和方法的基本读物。

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学/吴江主编. —北京:科学出版社, 2017

21世纪高等院校教材·公共管理系列

ISBN 978-7-03-047810-8

I. ①公… II. ①吴… III. ①政策科学-高等学校-教材 IV. ①D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第056153号

责任编辑:王京苏/责任校对:钟 洋

责任印制:张 伟/封面设计:蓝正设计

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017年1月第一版 开本:787×1092 1/16

2017年1月第一次印刷 印张:17

字数:399 000

定价:39.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

党的十八大做出全面深化改革的战略部署,党的十八届三中全会做出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,特别提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的政治体制改革目标。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,指出“改革进入攻坚期和深水区,国际形势复杂多变,我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有”,需要更加注重改进党的领导方式和执政方式。国家治理、执政的主要手段之一就是公共政策。同时,治理能力的提升也需要公共政策科学的进一步发展完善。党的十八届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》,指出“十三五”期间将在“四个全面”(全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党)的战略布局下,全面推进和落实创新、协调、绿色、开放和共享五大发展理念,同时要“加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式”,以新的理念引领新的发展。这就对我国公共政策学科研究、人才培养等方面提出了更高要求。为适应全面深化改革和培养现代公共管理高层次人才的需要,我们组织编写了公共管理类专业教材《公共政策学》。

本教材编写特别注重公共政策理论与实践相结合。威廉·格莱泽(William Glazer)曾说:“假如理论研究与事实不能相互充实启发,那么,两者都将是苍白的。”首先,本教材全面阐述公共政策学的基本理论、基础知识和研究方法,系统梳理议程设置、政策制定、政策实施、政策评估、政策变化、政策终止的各个阶段,并且介绍各个阶段涉及的理论变化和分析工具,力求反映公共政策科学的演进历程和发展趋势。其次,本教材紧密结合国内外公共政策经典案例和最新案例,剖析西方国家公共政策实施的成功案例,以他山之石做经验借鉴;分析国内最新的政策案例,阐释政策过程中的重大环境变迁对制定和理解公共政策产生的影响。最后,作为新编教材,本教材充分吸收现有公共政策学教材的相关成果,借鉴经典教材、权威教材的分析框架、研究范式等;同时,力求融入一些新的元素,以反映公共政策实践的最新动态和政策科学研究的最新理论和学术主张。

本教材由西南大学政治与公共管理学院吴江教授担任主编,西南大学荣昌校区商贸系系主任魏东副教授、西南大学政治与公共管理学院汪艳霞博士任副主编。参与本教材编写的作者分别是西南大学吴江(策划、组织与统稿,第一、二、八章),西南大学汪艳霞(第一、三、四章),西南大学李恒(第二章),西南大学张明(第五章),西南大学申丽娟(第六章)、西南大学荣昌校区魏东(第七、十章)、西南大学陈茜(第八章)、重庆人文科技学院向建(第九章)。

西南大学教务处、西南大学政治与公共管理学院、西南大学荣昌校区商贸系和科学

出版社等有关单位的领导和同仁对本教材的编写给予了大力支持。此外，本教材在编写过程中参考了国内外大量公共政策学经典名著和相关教材，吸收并引用了部分观点和内容，在此一并表示衷心的感谢。

由于编者水平有限，若书中存在不足之处，欢迎读者批评指正，我们将在再版时加以修改、补充和完善。

吴 江

2016年9月13日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 公共政策研究的历史进程	2
第二节 公共政策学的学科属性	8
第三节 公共政策学的理论体系	15
第四节 公共政策学的研究意义	21
第二章 公共政策的本质与功能	28
第一节 公共政策概述	28
第二节 公共政策的类型	36
第三节 公共政策的功能	40
第三章 公共政策系统	48
第一节 公共政策主体	48
第二节 公共政策客体	57
第三节 公共政策环境	62
第四章 公共政策模型及其相关理论	71
第一节 模型概述	72
第二节 政策分析模型	76
第三节 公共政策分析的相关理论	91
第五章 公共政策的制定	98
第一节 政策问题的形成与确认	98
第二节 公共政策议程	105
第三节 公共政策规划	111
第四节 公共政策合法化	121
第六章 公共政策执行	127
第一节 公共政策执行概述	128
第二节 公共政策执行程序与手段	132
第三节 公共政策执行的影响因素	139
第四节 公共政策执行偏差与对策	143
第七章 公共政策评估	153
第一节 公共政策评估概述	154
第二节 公共政策评估的类型	161
第三节 公共政策评估的要素	165
第四节 公共政策评估的步骤	175

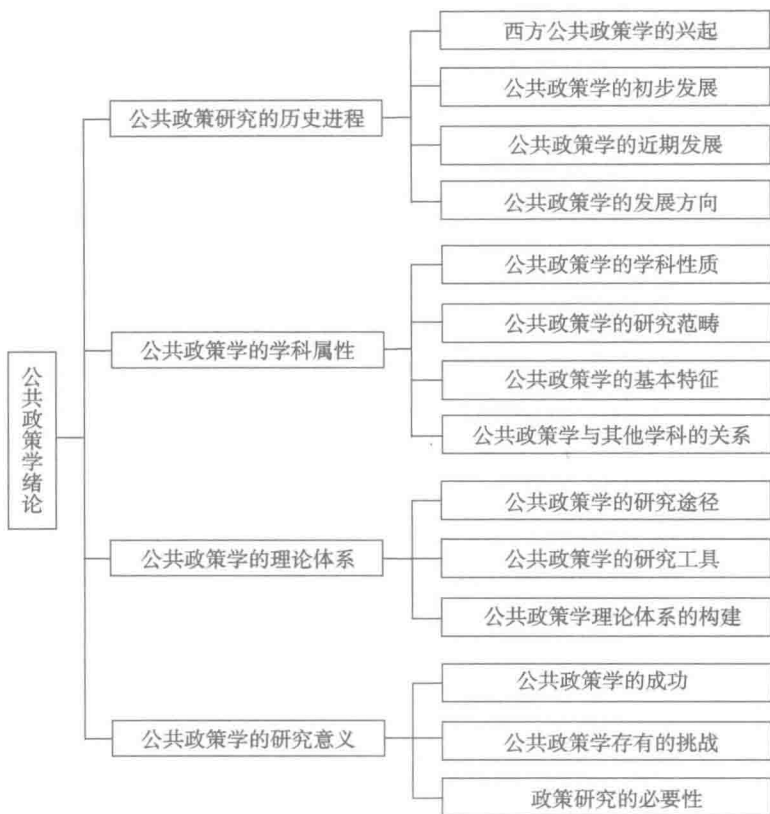
第五节 公共政策评估的障碍	178
第八章 公共政策监控	186
第一节 公共政策监控概述	186
第二节 公共政策监控系统	192
第三节 公共政策监控的运行	200
第九章 公共政策终结与政策周期	215
第一节 公共政策终结	215
第二节 公共政策周期	225
第十章 公共政策价值观	232
第一节 公共政策价值观的内涵	232
第二节 公共政策过程中的价值冲突	242
第三节 公共政策研究中的伦理问题	252
参考文献	261

第一章 绪 论

■ 学习目标

通过本章的学习，学生应了解公共政策研究的历史进程；掌握公共政策学的学科性质、研究范畴、基本特征及该学科与其他学科的关系；理解公共政策学的研究途径、研究工具和理论体系的构建；认识公共政策学的研究意义。

■ 知识框架图



■ 名人名言

对历史回顾得越久远，你就能向前看得更远。

——温斯顿·丘吉尔（Winston Churchill）

第一节 公共政策研究的历史进程

一、西方公共政策学的兴起

（一）20 世纪 40 年代前的政策研究

严格说来，西方现代政策科学（policy sciences）是 20 世纪 50 年代以后才发展起来的一门社会科学学科，但作为一个研究领域，政策研究在西方早已存在。18 世纪工业革命之后，西方资本主义为了得到快速的资本积累和发展，普遍认为政府应该在促进国际贸易和工业生产方面起到积极的作用。18 世纪中叶，在重商主义的影响下，经济学家们确信，只要有了好的经济与社会政策就能够发展现代国家。就连有着自由主义倾向的经济学家亚当·斯密当时也非常重视政策研究，他提出“国富”是国家经济政策的中心目标，追求最大或最多的“国富”乃是一个国家必须实行的基本经济政策^①。到 19 世纪中叶，自由主义取代重商主义成为经济理论中的主流思潮，政府不再积极研究和制定经济政策，一些大学也停掉了“经济政策”课程。西方的政策研究附属于经济科学范畴，这种现象一直延续至 19 世纪 80 年代。

19 世纪 80 年代以后，这种情况发生了很大改变，公共行政领域开始进行政策研究。1887 年，伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）在《政治学季刊》上发表《公共行政之研究》一文，标志着美国公共行政科学正式建立。威尔逊从公共政策的角度将政治与行政区别开来，政治制度负责制定或决定公共政策，公共行政则负责执行公共政策。威尔逊特别指出，政治学应当关心公共政策的发展，应当细心地分析法律、法令的产生与变迁的历史^②。类似的，古德诺（Frank J. Goodnow）也主张政治与行政分开。古德诺认为，政治家依据一定的价值标准制定政策，因而是非理性过程^③。行政“包含半科学、准司法和准商业或商业的活动”，“它的使命是运用预测和判断，寻求事实，收集情报，是要对它所打交道的人保持严格的公正无私的态度，是要提倡一个尽可能有效率的行政组织”^④。不难看出，威尔逊和古德诺都认为执行公共政策的公共行政可以完全根据科学和理性来有效地运行。应该说，学者们在 20 世纪 40 年代以前所做的政策研究还是初步的，远远没有上升到学科的高度。正是这种初步的研究为现代政策科学的兴起与发展奠定了基础。

① 唐兴霖. 论政策科学的缘起[J]. 理论探讨, 2007, (3): 127-131.

② 彭和平, 竹立家. 国外公共行政理论精选[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1997.

③ 古德诺 F.J. 政治与行政[M]. 王元译. 北京: 华夏出版社, 1987.

（二）公共政策在美国兴起

通常认为,西方公共政策学实际上是指美国的公共政策。20世纪50年代初期,在纽约卡耐基财团的资助下,众多学者在美国斯坦福大学召开“关于国际关系理论革命性、发展性学术讨论会”。这次学术讨论会的目的在于:把上述政策争论和科学决策方法用“政策科学”或“公共政策学”这一学问统一起来^①。在这次有名的政策科学大会上,斯坦福大学的政治学教授伊斯顿·罗斯威尔将公共政策学界定为:“以制定政策规划和政策替代方案为重点,动用新的方法论对未来发展趋势进行分析的学问。”^①这次会议被公认为是政策科学发展史上的首次会议。

公共政策学的创立者哈罗德·D.拉斯韦尔(Harold D. Lasswell),是政治行为主义学派的先驱者和重要代表人物之一。早在1943年的一个备忘录中,他就提到了“政策科学”的概念。1950年,在他与卡普兰合著的《权力与社会:政治研究的框架》一书中,政策科学这一概念在出版物中首次正式出现。1951年,美国著名政治学家勒纳(D. Lerner)和拉斯韦尔共同主编了《政策科学:视野与方法的近期发展》(*The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*),是系统阐述政策的早期成果。在这一著作中,拉斯韦尔开创性地对“政策科学”的学科性质、研究内容和发展方向做了详尽的论述。拉斯韦尔的《政策方向》(*The Policy Orientation*)第一次对政策科学的对象、性质、发展方向和政策过程等学科要素做了论述。这些研究奠定了公共政策的学科基础。学界普遍赞誉此书为“公共政策学的开山之作”“公共政策学的经典著作”,它的问世被认为是公共政策学诞生的标志。

拉斯韦尔认为,政策科学是“以制定政策规划和政策替代方案为中心,运用新的方法论对未来发展趋势进行分析的学问”。他揭示公共政策学具有以下六个特点:①它是关于民主主义的学问;②它的哲学基础是逻辑时政主义;③它是一门对于时间和空间都极敏感的学问;④它具有跨学科的性质;⑤它是一门需和政府官员共同研究的学问;⑥它是一门以社会变迁和发展为研究对象,以动态模型为核心的学问。

二、公共政策学的初步发展

20世纪60年代中期以后,政策科学取得了迅速的发展。1962年,著名的哲学家托马斯·库恩(Thomas S. Kuhn)出版著作《科学革命的结构》,该书从方法论的角度,为政策科学发展注入了活力。20世纪60年代后期,“拉斯韦尔-德洛尔”的政策科学传统成为美国政策科学运动的主导“范式”之一,标志着公共政策学的发展进入第二阶段。

（一）政策科学的发展

叶海卡·德洛尔(Yehezkel Dror)继承和发展了拉斯韦尔的政策科学思想,对政策科

^① 药师寺泰藏. 公共政策[M]. 张丹译. 北京: 经济日报出版社, 1991.

学的一系列基本理论问题做了进一步的论证,从而形成了拉斯韦尔-德洛尔的政策科学传统。1968~1970年,德洛尔出版了公共政策科学的“三部曲”,即《重新审查公共政策的制定过程》(*Public Policy-making Re-Examined*, 1968年)、《政策科学探索:概念与适用》(*Ventures in Policy Sciences: Concepts and Applications*, 1971年)和《政策科学构想》(*Design for Policy Sciences*, 1971年),并发表了一系列政策科学论文。在这些著作中,德洛尔分析当代社会科学尤其是管理科学和行为科学的局限性,以及政策科学产生的必然性和必要性,讨论了政策科学的对象、性质、范围及方法论问题。这些成果标志着公共政策学进入了第二个发展阶段。

德洛尔对公共政策学做出的学术贡献主要体现在四个方面:①分析了行为科学和管理科学在学科建设中存在的一些误区;②肯定了管理科学和决策科学研究中使用的系统群研究方法,并大力主张将之引进公共政策学;③提出并界定了“总体政策”、“超政策”和“政策系统”的概念;④强调公共政策学的跨学科性质和实践性。他强烈主张建立一种将管理科学、决策科学、行为科学、政治科学、系统科学等融为一体的新的公共政策学。

(二) 初步发展取得的成就

公共政策学在第二个阶段上取得的成就主要体现在三个方面。

(1) 方法论多样化。对拉斯韦尔等的批评,改变了行为主义方法论一统天下的局面,方法论呈现多样化。但行为主义在一定程度上仍然赋予了公共政策学类似自然科学的科学性。学者们采用系统科学、统计学、数学、心理学、政策模拟等方法,提出解决政策问题的方案。

(2) 博弈论成为公共政策分析的一种重要方法论。后行为主义时期博弈论被一些公共政策学者用以观察政策执行过程中相关参与者就政策目标的达成所进行的谈判、评价和妥协的互动情形,形成政策执行的博弈理论。

(3) 个案研究受到重视。公共政策学中的个案研究方法,指的是致力于探讨具体的个别政策的特殊性,并从中发现普遍性或验证某一普适性假设的研究方法。在后行为主义时期,一般论述性质的政策研究被具体的个案研究所取代,一批学者在个案研究方面取得重要成果。

三、公共政策学的近期发展

(一) 研究重点转移

在20世纪70~80年代,政策科学研究取得新的进展,在政策系统与政策过程的研究上取得了显著成就,研究重点转移到政策过程的后期阶段,特别是在政策评估、政策执行以及政策终结和政策周期方面形成了各种理论。首先,政策评估。20世纪60年代,美国联邦政府推行了许多重大的改革和发展政策,70年代初,联邦政府对大约300项政策加以评估研究,总经费约3000万美元。70年代末,评估的政策达到1000项,总经费达107亿美元,这在客观上促进了政策评估研究的发展。其次,政策执行。60年代美国教

育政策、种族政策、战争政策的失败,引起了公共政策研究者的反思,他们认识到政策执行的实际结果与政策形成过程中设定的政策逻辑结果存有较大差距,许多学者致力于政策执行的研究。最后,政策终结和政策周期。政策终结研究讨论错误的政策能否终结、如何终结及采用何种终结策略等问题。有关政策周期的研究对政策过程循环往复的认识论意义,以及新的周期里如何提高政策质量进行了探讨。

(二) 研究建制化

20 世纪 70 年代中期,公共政策学或社会科学的政策方向在美国已逐渐建制化。每个社会科学学科都建立了特殊的、与政策研究相关的组织,如“政策研究组织”(政治科学)、“社会问题研究协会”(社会学)、“社会问题的心理研究协会”(心理学)。这种体制在 20 世纪 80 年代更进一步,出现了多学科的职业学会,如“公共政策和管理学会”(The Association for Public Policy and Management)(政治科学和经济学)、“社会经学会”(社会学和经济学),这两个学会每年都举行正规的年会。公共政策和管理学会还创办了《政策分析与管理》(*Journal of Policy Analysis and Management*)杂志,它将《公共政策》和《政策分析》合并,扩展并深化了 20 世纪 70 年代和 80 年代初建立的主流政策杂志,如《政策科学》(*Policy Science*)、《政策研究》(*Policy Studies*)、《政策研究评论》(*Policy Studies Journal*)的研究内容。除了这些杂志之外,还有数百种涉及具体政策领域研究的刊物。

在教育培训方面,20 世纪 70 年代,各主要大学已相继建立政策科学或政策分析的硕士和博士学位授予点。此外,政策科学的职业化也有相当的规模,政策分析家已成为一种官方的职业描述,而进行政策分析的专门单位在美国联邦政府、各州和一些城市建立起来,特殊的政策研究团体,如“全国市长协会”“全国城市联盟”等已发展起来。20 世纪后半期,政策科学和政策分析作为一个知识型产业迅速发展起来^①。

(三) 研究范围拓展

20 世纪 80 年代,政策科学研究的视角和主题进一步拓宽,主要表现在四个方面:①注重价值因素和伦理因素。20 世纪 80 年代中后期,政策科学研究出现了一些新趋势,加强了政策价值观或公共政策与伦理问题的研究,政策科学研究者从政治哲学、案例分析、职业道德等角度或方面去研究价值观的问题。②公共政策与行政管理日益融合。公共政策与行政管理日益融合,并用公共事务(public affairs)来统指这两个领域的新趋向,最终导致新公共管理范式的出现。③比较公共政策的研究。比较公共政策是对于为何及如何发展政府政策,将产生何种政策效果的跨国性研究。从 20 世纪 70 年代中期开始,公共政策比较研究成果涌现,一些大学也开始设置比较公共政策研究课程,关于比较公共政策的研讨会更是频繁召开,比较公共政策研究拓展了公共政策的研究范围,成为政策科学理论的一个重要研究领域。④重视政策工具的研究。学术界对政策执行的复杂性及政策失败现象的认识使人们不断反思政策执行工具或手段等原因,政策工具的研究日

^① 陈振明.政策科学——公共政策分析导论[M]. 第二版. 北京:中国人民大学出版社,2003.

益受到学者们的重视。

◆ 案例分析

55 英里/小时时速限制的成本和收益

美国一个东部大州的政府要求其工作人员调查该州 55 英里^①/小时时速限制在拯救生命和减少损害方面的有效性。政府需要通过分析决定是否向联邦政府提出允许该州在“试验期”不实行 55 英里/小时时速限制的要求。工作人员的分析主要依据美国国家科学院的报告^②，形成了一份 8 页的政策文件。这份政策文件建议 55 英里/小时时速限制应该保留，因为在该州它每年能拯救数百人的生命，全国加起来是每年能拯救数千人的生命。政府采纳了该建议，联合其他 9 个东北部的州决定保留该时速限制。后来，进一步的研究表明，以低于 55 英里/小时时速限制行驶所付出的时间成本远远超过了所拯救的生命、减少的损害及节省汽油的经济收益。其他的经济分析表明所拯救的生命的数量被大大高估了，交通事故中死亡数量的减少很可能是经济衰退、失业及有效减少行驶里程（降低了发生事故的危險）的结果。政府基于道德的原因而不是经济的原因，驳回了成本-收益和计量经济学的分析，保留了目前的时速限制。

资料来源：邓恩 W N. 公共政策分析导论[M]. 第四版. 谢明，伏燕，朱雪宁译. 北京：中国人民大学出版社，2011

四、公共政策学的发展方向

随着政策科学研究的日益深入，20 世纪 70 年代，政策科学这一学科体系已经趋向成熟。20 世纪 80 年代，政策研究方法和分析方法不断改进和提高，政策科学的分支学科和研究领域不断拓展或重新整合。20 世纪 90 年代，经济全球化、政治多元化、世界多极化，公共政策研究呈现出新的趋势。

（一）重视宏观政策分析

苏联解体、东欧剧变、世界贸易组织的创建、联合国组织介入地区冲突和重大事件作用明显增强、欧洲共同体的实质性进展、欧洲统一货币制度的推行、亚洲经济危机引起的经济动荡和全球恐慌，促使各个国家的政策制定者不断加强对宏观政策的分析，站在历史的角度，以世界眼光思考改进本国政策的制定框架和推动社会经济的可持续发展，更加重视国家总体政策的制定，政策的价值追求、战略性大政方针、政策范式的改进与创新。例如，20 世纪末，罗尔斯、诺奇可、沃尔泽、哈耶克等一大批学者对公平正义、分配正义进行了深入的研究，推出了一大批有重大影响的成果。代表性的成果有海伦·英格拉姆的《为实现民主的公共政策》（1993 年）、《制高点》（1998 年）、马克·莫尔的《创

① 1 英里=1.609 344 千米。

② NRC. 55: A decade of experience[R]. Washington: National Research Council of the National Academy of Science, 1984.

造公共价值——政府中的战略治理》(1995年)、保罗·萨巴蒂尔的《政策过程理论》(2004年)、托马斯·戴伊的《理解公共政策》(2008年)等。

(二) 深化政策研究主题

20世纪90年代以后,公共政策学的发展呈现新趋势,主要表现在:一是高度重视宏观政策分析,探索改善政策制定系统和进行政策创新的方法,促使政府政策制定的改进;二是各国政府重视对政策的绩效评估,包括对环保、人权、贸易、教育、投资等具体政策的评估,同时也包括对政府政策制定能力的评估。

关于拓展新的研究主题主要体现在两个方面:一是开辟了新的研究领域,增强公共政策的应用性。公共政策学家开始将研究兴趣转向一系列新的社会问题,如电脑犯罪、信息政策、试管婴儿、温室效应等。二是加强理性意识形态,由传统的政策决策研究转向政策调查研究^①。以往的公共政策学家过于重视经济和技术理性为主体的抉择研究,总是强调如何使“利益最大、损失最小”,强调如何依据政策的偏好,排列方案的优先顺序。现在他们认为,不存在一个最佳的能为社会全体所接受的政策,好的政策必须通过政策调查、政策辩论获得合理性,并由此确定是否接受某项政策^②。

(三) 拓展政策研究取向

与其他学科相似,公共政策学在一定时期内形成主导性的选题方针,20世纪90年代以来,其研究课题的选择偏重于伦理取向、管理取向和政府改革取向:①伦理取向。政策过程是一个不断选择的过程,如政策问题选择、政策目标选择、政策执行的方式和手段选择等。而选择都必须有一定的标准,价值和伦理的标准是不可或缺的。在90年代,学者们感兴趣的是从哪些途径去探索公共政策的伦理价值。②管理取向。政策是管理的一环,公共政策是另一种形式的战略管理。计划、组织、领导、控制等管理工具的运用,对公共政策产生的预期效果是至关重要的。20世纪90年代的学者们不再关注公共政策与公共管理的区别,更多的是在探索二者的结合。③政府改革取向。21世纪第一个十年里,社会公众逐渐认识到现在政府所面临问题的复杂性,要求政府充分利用自然和社会科学家来帮助其提出政策和评价政策结果。美国和欧盟对循证决策(evidence-based policy making)的呼吁是对这一复杂性的回应。在美国,主要的政策分析家和项目评估专家推动了循证决策的发展,他们为卓越政府委员会(The Council for Excellence in Government)循证决策建立了同盟。管理和预算办公室的一些办事程序就是以循证决策分析为依据的,尤其是项目评估的方法和标准^③。

综上所述,公共政策自产生以来,就在经济和社会生活中起着规范和指导的作用。但其经历了从消极公共政策到积极公共政策的转变;从经验型到规范型公共政策的转变;从单一型到复合型公共政策的转变;从解决一个问题到解决“问题群”而制定公

① 陶学荣.公共政策概论[M].北京:中国人事出版社,2006.

② 宋锦洲.公共政策:概念、模型与应用[M].上海:东华大学出版社,2005.

③ 转引自邓恩 W.N. 公共政策分析导论[M].第四版.谢明,伏燕,朱雪宁译.北京:中国人民大学出版社,2011.

共政策的转变^①。

第二节 公共政策学的学科属性

一、公共政策学的学科性质

公共政策作为一个全新的、独立的学科，具有以下四个基本特征。

（一）综合性、跨学科

公共政策学是一个全新的跨学科研究领域，具有综合、交叉的特点。公共政策学正是在吸收其他学科，尤其是政治学、经济学、社会学、管理学、心理学、哲学、统计学、运筹学、系统分析等学科的知识和方法的基础上，形成和发展起来的。然而，公共政策学并不是这些学科的知识和方法的拼凑堆积，而是在新的学术框架中将种种知识和方法有机地结合起来。公共政策学实现了范式转换，将科学知识尤其是社会科学知识与公共决策过程密切联系起来，提倡以问题为中心，而不是以学科为中心的研究方法。公共政策学的倡导者们力求把各种知识和方法直接运用于改进公共决策系统，提高政策质量，因而各种学科的理论和方法在公共政策学的新框架中获得了新的意义。公共政策学本身就具有社会科学或元社会科学的某些意义，即它的理论和方法具有一般方法论的特点。

（二）行动取向，理论与实践统一

公共政策学是一门行动取向的学科，它适应人类利用已有的知识和方法去改进政策制定系统，提高政策质量。公共政策的研究对象是政策实践或实际的政策过程，它的目的和功能是提供政策相关知识，为政策实践服务。因而，公共政策学不是纯理论科学或基础研究，而是一门应用性较强的学科，体现了理论与实践的高度统一。公共政策学在实践中产生，又在实践中得以应用和发展。它要指导执政党或国家的各项政策的制定、执行、评估；它以实践为导向，以发现和解决社会的政策问题为宗旨。

（三）描述性、规范性

公共政策学明确以价值为取向。公共政策学是一门有关选择的研究，而选择则以价值（观）作为基础。因此，它不仅关心事实，而且关心价值和行动。它追求有关公共政策的性质、原因和结果的知识，因而是描述的；它重视价值取向和价值评价，它的一个重要目标是创造和批评有关公共政策价值的知识主张，或推荐应该采取的行动过程，因而是规范的；公共政策学相关知识包含了具有价值特征的因变量和自变量的互动，这些变量的选择往往涉及在健康、财富、安全、和平、正义、平等和自由一类的价值中做出取舍，选择哪种价值，并不仅仅是一个技术判断，更需要伦理推导。因而，公共政策价值观或公共政策伦理在公共政策科学中占据极为重要的地位。

^① 王曙光，李维新. 公共政策学[M]. 北京：经济科学出版社，2008.

（四）软科学的重要分支

所谓软科学是指那些以阐明现代社会复杂的课题为目的,应用各种相关学科的理论和方法,对包括人和社会在内的广泛对象进行跨学科研究的知识领域。公共政策学已经成为软科学的一个重要分支,甚至可以说是当代软科学的核心。软科学已经经历了较长的历史发展,在不同发展阶段呈现出不同的特点,并具有不同的重点。20世纪50年代的重点是对科学学尤其是科学社会学的研究;60年代的重点是运筹学;70年代的重点是未来学与预测学;80年代的重点已经转向公共政策学。公共政策学实际上是构成决策科学化和民主化的重要支撑学科,它在解决政策问题和促进社会发展方面的重要作用正被越来越多的人认识^①。

二、公共政策学的研究范畴

（一）公共政策学的研究对象与特点

笼统地说,公共政策学是以社会政治生活中的公共政策为研究对象的一门学科。关于这一点是没有争议的,但在具体的表述上,学术界还存有多种表述。哈罗德·拉斯韦尔认为,公共政策学是“以制定政策规划和政策备选方案为焦点,运用新的方法对未来趋势进行分析的学问”^②。叶海卡·德洛尔则强调,政策研究的核心是把政策制定作为研究和改革的对象,包括政策制定的一般过程,以及具体的政策问题和领域;政策研究的性质、范围、内容和任务是理解政策如何演变,在总体上,特别是在具体政策上改进政策制定过程。克朗指出:“政策科学是通过定性和定量的方法,探求对人类系统的了解与改进,它的研究焦点之一是政策制定系统。”斯图亚特·S.那格尔提出,“政策研究是为解决各种具体社会问题而对不同的公共政策的性质、原因及效果的研究”。奎德认为:“政策分析是应用研究的一种形式……其目的是帮助决策者选择最后的行动方案。”邓恩则认为,“政策分析是一种应用性的社会科学学科,它使用各种研究和论证方法,产生并转变政策相关信息,以便政治组织解决政策问题”。

中国学者张金马提出,政策科学是研究如何运用系统的知识、有结构的理性和有组织的创造性来改进政策制定,以制定更好的政策的一门跨学科性的全新科学。宁骚认为,就行为取向而言,公共政策学的研究对象主要是公共权力组织的决策行为,兼及一部分非政府公共组织的公共性强的决策行为;就结果取向而言,公共政策学的研究对象就是公共政策。陈振明则认为,公共政策学是一门综合地运用各种知识和方法来研究政策系统和政策过程,探求公共政策的实质、原因和结果的学科,它的目的是提供政策相关知识,改善公共决策系统,提高公共政策质量^③。

综上所述,公共政策学是以公共政策系统及公共政策过程为研究对象的学科,在

① 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 第二版. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.

② 转引自陈振明. 公共政策学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.

③ 陈振明. 公共政策学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.

研究公共政策的本质、原因和结果方面,注重内容分析;在研究公共政策的制定、执行、评估和终结等环节,注重过程分析。公共政策学的重点在于从整体上解释政策现象的普遍规律,其目的是提供公共政策相关知识,改进公共决策系统,提高决策质量和公共政策效果^①。

(二) 公共政策学的研究内容与方法

1. 公共政策学的研究内容

从公共政策学的研究对象可以看出,公共政策学涉及的范围非常广泛,几乎涵盖了人类社会的所有领域,包括了一切和公共政策相关的内容。在学术界,由于学者们自身的知识结构和研究视角不同,对公共政策学的研究内容所强调的侧重点存有差异。西方公共政策学界比较赞同英国学者霍格伍德和冈恩在《现实世界中的政策分析》一书中的观点,将公共政策学研究的主要内容概括为七个方面:①政策内容研究;②政策过程研究;③政策输出研究;④评估研究;⑤决策信息研究;⑥过程倡导研究;⑦政策倡导研究。

国内学术界关于公共政策学主要研究内容的界定各有侧重。有学者从公共政策类型的角度出发,认为其主要研究内容是总政策(元政策,即政策的政策)、基本政策和具体政策。有学者从公共政策的要素角度考虑,提出其主要研究内容包括政策目标、政策信息、政策资源、政策组织、政策环境等。更多的学者主张应将政策制定、政策执行、政策评估、政策终结等视为公共政策学的主要研究内容。还有部分学者认为,公共政策分析的技术与方法、公共政策学的未来与发展等,也应属于公共政策学研究的重点内容。

综上所述,公共政策学的研究内容主要包括:①公共政策的一般理论;②公共政策运行过程;③公共政策分析技术与方法^①。

2. 公共政策学的研究方法

公共政策学研究的方法具有多样性。从公共政策学的产生来看,行为主义研究方法的成熟是促使公共政策学诞生的一个直接因素。在公共政策学研究中,运用最多的研究方法有模型研究、系统分析、预测分析、案例分析、量化分析、定性分析、比较研究等。此外,公共政策学倡导以问题为中心而不是以科学为中心的研究路径,既注重事实分析,又注重价值分析,强调公共政策分析中的理性方法、非理性方法和超理性方法的结合使用,主张理论联系实际,历史和比较方法并用。

政策分析人员进行政策分析的方法见仁见智。在最广义的层面上,库克(Cook)和沃佩尔(Vaupel)探讨了政策分析的三种基本的“研究风格”:①政策分析;②政策探讨;③应用社会科学研究。按照库克和沃佩尔的定义,首先,政策分析指的是有关某个定义精准的问题的工作人员备忘录,使用的方法是基本的数据采集手段。其次,政策探讨指的是关于某个宽泛的问题的专论,如放松对天然气的管制的可行性等。此类分析可使用的方法可能包括决策分析、成本与效益分析、系统分析或者其他复杂的手段。最后,应

^① 冯静. 公共政策学[M]. 北京:北京大学出版社,2007.