第一章　绪　论

政策是自国家产生以来就一直存在的历史现象。古代时就有人研究政策在国家的政治统治和管理中的地位和作用。到当代,公共政策研究已形成独立的学科。公共政策研究的深入发展，对政策实践起着重要的指导作用。特别在我国，人们日益认识到，深化对公共政策客观规律的认识，直接地关系着在改革开放的进程中公共政策制定和执行的正确性和有效性。所以，研究和学习政策科学具有十分重要的现实意义和理论意义。

第一节　公共政策概述

一、公共政策的涵义和特点

(一)公共政策的涵义

政策是人类社会的管理形态发展到国家阶段的特有现象。在原始社会时期，社会的经济生活中没有私有制现象，社会成员之间不存在阶级剥削和压迫的关系，作为阶级斗争工具的国家也没有出现。因而为国家统治和管理所特有的政治手段——政策，还未成为调整社会成员关系的主要手段。那时，社会管理主要依靠原始民主制度和氏族头人的权威，通过对集体事务的共同参与和决策来维持社会生活的秩序。

当原始社会的生产力有了进一步的发展时，生产方式中出现了复杂的分工关系，私人所有制成为经济制度的主要内容，社会成员分裂为剥削阶级和被剥削阶级、统治阶级和被统治阶级。在这种社会对立的基础上，国家作为对立关系的产物以及维持这种

需要全本请访问 www.ertongbook.com

社会对立的力量便出现了。在国家这种政治形态中，维持国家统治和社会管理的一个重要的手段就是政策。政策的作用随着国家职能的扩大而扩展。政策既反映统治阶级的意志，又体现社会公共生活的规则。特别到现代社会，政策手段所反映的价值内容和作用的领域日益广泛，因而政策也被人称为公共政策。公共政策的概念特指国家和政府的政策行为，从而将其与政党及其他社会团体的政策区别开来。

历史上，政策概念的形成比政策实践晚得多。无论中国还是外国，最早并无政策一词。英文中的政策（Policy）一词，是由政治（Politics）一词派生而来。在中国，政策一词是到近代才出现的。中国古代虽无政策一词，但有相近和类似的表述。古代的“策略”“策划”“国策”等，指的都是治理国家的方法和措施，类似于现在政策一词的涵义。

在近代和现代，政策现象的广泛性使得人们越来越注意和研究政策的一般规律及其表现形式，力图总结出具有指导意义的科学结论。但是，由于政策活动的复杂性，又使得对于政策规律的探讨颇为不易。在政策的定义上，中外学者的表述就不尽相同。这些表述主要有①

美国学者伍德罗·威尔逊认为：公共政策是由政治家即具有立法权者制定的，由行政人员执行的法律和法规。威尔逊的这一定义强调了政策是立法机关制定的规范，突出了国家管理过程中的立法和行政的职能分工。但这一定义对于政策主体和政策形式的界定，显然狭窄了。因为除立法机关外，行政机关也具有制定公共政策的功能。不仅法律法规属于公共政策的范围，而且政府的许多决定和命令无疑也属于此列。而且执行政策的并不仅是行政部门，还应包括政治家、司法部门等。

①参见张金马主编：《政策科学导论》，中国人民大学出版社 1992 年版，第 17—20 页。

美国学者戴维·伊斯顿认为，公共政策是对全社会的价值作有权威的分配。这个定义的重点在于公共政策在社会价值分配活动中的权威地位。这里指的价值不仅指积极价值，即能给人带来好处的一切事物,如权力、权利、利益、物质、荣誉和服务等 还包括了对人有不利作用的消极价值，如权益的损失、权利的减少及其它种种对人有损失的分配行为。不论积极价值和消极价值的分配，主要都是由政策手段进行的。依照这种观点，一个国家的政策活动不外乎就是把积极价值或消极价值施加于具体的人身上，使人享受到好处或经受损失。然而，这一定义也有片面之处。政策活动实际上并不仅仅着眼于对于社会价值的具体分配，其在社会价值的创造和形成上也发挥着极为重要的调整作用。更重要的是公共政策对于社会活动确立规则，以规则的形式规范人们的社会行为，从而建立特定的社会生活秩序。

当代政策科学的倡导者拉斯韦尔和卡普兰认为，公共政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划。这一定义强调政策是一种实现特定目标的计划，任何政策都是为了一定的目标而制定和执行的,政策面向的是整个社会活动,因此在规模和影响的范围上都具有大型的特点。而且在这一计划中渗透了一定的价值观和相应的策略手段。但是这个定义的内涵过于笼统,并未说明政策作为一种计划的特殊性何在，它与其他社会活动计划的区别是什么。

国内有学者认为，公共政策是党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行动的准则或指南。公共政策的表现形式有法律规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划及策略等。这个定义较为全面地表述了公共政策的表现形式,但并未突出公共政策的实质是什么，特别是没有指出公共政策要解决的主要问题是什么。

国内还有学者认为,公共政策是政府依据特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。这个定义强调了公共政策的本质就在于解决利益分配

问题，政策活动就是利益分配活动。从政策的制定到执行就是利益的选择、综合、分配和落实的过程。而且这种利益的分配活动受国家目标的决定和制约，与国家的目标直接相联系。

上述国内外学者关于公共政策的表述角度不同，强调的重点也有差异，其内容都不同程度地具有合理之处。有的强调公共政策的规范性作用 有的突出公共政策在社会活动中的权威地位 有的着重表述公共政策的形式；还有的指出了公共政策的基本任务和本质特点。这都有助于我们从不同的方面认识和把握公共政策现象。

实际上，公共政策实践的广泛性和内容的复杂性，决定了单从某一个角度和方面很难完全描述其特点和本质。因此，关键在于把握公共政策本质的规定性和主要的规律。为此，我们从最广义的角度把公共政策定义为 公共政策是国家为解决社会问题,调整社会的利益关系，根据特定的目标制定的规范和指南。

(二)公共政策的特点

就政策现象的具体内容及形式来说，不同的国家有不同的情况，不同的历史时期有不同的表现形式。特别在当代，公共政策实践在各国之间存在着众多的差异。然而，作为同一类型的实践活动，公共政策又有一些带有共性的基本特点，这些基本特点从不同侧面构成了对于公共政策活动的一般性概括。通过对这些特点的分析，有助于我们抓住公共政策的特性，从不同的角度把握和认识公共政策现象。

1。阶级性。公共政策活动是国家的统治和管理中的特有现象。它是国家的公共权力机关为解决某一社会问题而制定和执行的特定的行为规范，是国家机关特别是政府的政治活动。而国家的一整套机构体系从其产生之日起就是特定阶级实行统治的工具。从国家问世至今，任何种类的国家形态无不打上特定统治阶级的烙印,为其利益和意志服务。政策现象作为一种国家活动,无疑被打上了阶级性的烙印。政策的制订和推行总是直接或间接地

为统治集团的利益和愿望服务，充当统治集团的政治工具。

在当代，公共政策的阶级性并未因政策问题的复杂化和更具有公共性而消失。毋庸讳言，随着大量的生产过程和技术活动被置于公共政策的视野，越来越多的纯公共问题成为政策问题。近几十年来西方国家中的各种非政府组织对于政治生活的参与，对统治集团的权力也形成一定的制约，那种直接的为某个利益集团服务的政策被日益增多的面向全社会利益的政策所取代。但是，由于国家的阶级性并未消失，因此不论公共政策实践怎样表现出超越阶级性而服务于公共利益，都未能在本质上消除为统治阶级根本利益服务的本能。

2. 整体性。社会的存在是一个复杂的有机系统。在社会系统内各个要素和组成部分之间发生着千丝万缕的联系，形成相互制约、相互作用的关系。任何一个政策问题从其产生到发展都不是孤立的，是在同其它要素的相互影响中形成的。这就决定了政策活动必然具有整体性的特征。单个的政策及政策问题都只具有相对独立的意义，只有在整个社会系统的运动中，特别是在与相关要素的关系中，才能找到解决问题的办法和手段。因此，政策的思考和实践必须尊重整体性的规律，对问题进行系统的把握和解决，才能达到政策实施的目的。

实践已经证明，如果不从整体性的角度看待和实施政策，即使暂时解决了问题，也会牵连和引发新的问题。一个客观的政策过程往往包括相互联系的各个环节，还与政策环境的变化密切相关。这就要求我们必须从多视角和多侧面推进政策活动，防止片面性。例如在我国的很多地区，资源开发和发展地方经济的政策，必须要考虑到资源和生态的相互作用关系。如果只注重资源开发，仅看到暂时的经济效益，不注意生态环境的保护，必然使得环境遭到破坏。而环境条件的恶化，直接地影响资源情况，提高资源开发的成本，从而最终导致资源开发的无效益。这种客观规律要求重视政策实践的整体性，必须把资源开发政策和环境保护政策

需要全本请访问 www.ertongbook.com

统筹考虑，不能把二者割裂开来。否则就会出现事与愿违的后果。

3. 价值相关性。通常，公共政策的制订和推行均与特定的价值观相连。特别在公共政策的制定中，决策者信奉的价值观对于政策取向发生决定性影响。价值观一般指人们认识事物的准则和标准。它以认识对象与认识主体之间的利用关系为基础，判断某种事物对人有无好处或有无价值。因而这种观念就被称为价值观。决策者的价值观不同，其主观追求也就不同。体现在政策活动中就是，政策的目标和手段常常受人们的价值观的影响和支配。有时价值观差异较大，会直接导致政策实践的重大不同。

每个社会和制度都有其自身特有的价值观体系。因而构成支配政策实践的精神力量。一个国家统治集团的价值观体系，会通过决策者有意识的活动渗透到具体的政策实践中来。特别是基本的价值观更会反映和体现在关于国家发展和社会前进的大政方针的决策之中。在资本主义社会，私有制构成社会产权体系的基础，因而形成对于私有制予以鼓励、保护的价值观。在这种价值观的指导下，各种政策法令无不围绕如何发展和保护私有制关系而设计，形成推动私有制发展的政策环境。而在社会主义社会，公有制是社会产权体系的基础，公有制的价值观构成组织社会经济生活的指导原则。反映在政策实践上，就会形成推动和保护公有制经济发展的政策体系。

4. 多样性。公共政策的多样性主要体现在其功能上，即公共政策具有多种多样的功能和作用。公共政策作为一种权威活动方式，与社会的各种行动发生相互作用，从而形成多种作用和后果。近几十年来，公共政策的多样性与政府职能的普遍扩展直接相关。现代政府管理范围的扩大，使得政府的职能显著扩展，有越来越多的社会问题需要政府机关调控和处理。各国政府的职能中除了传统的政治功能继续加强外，经济功能、社会功能等也急剧增强。从而直接导致大量的经济和社会问题进入了政策调控的视野，成为政府必须处理的政策问题。政策范围的扩大和政策内容的复杂

性，推动了政策功能的多样化。

当前，世界各国的政策功能大多呈现出不断丰富、复杂和扩大的趋势。由于政策问题中经济和社会发展问题的增多，因而政策的功能除了过去的统治和管理功能外，政策的服务功能、信息功能、导向功能等也不断强化，而这些功能的增加又使得政策活动更多地介入社会生活的各个方面。就我国的情况来说，公共政策的多样性在改革开放的 20 多年来日益突出。过去我国的政策功能在阶级斗争的影响下，主要集中于政治统治。改革开放以来，随着党和国家的工作重心转到经济建设上来，政策的功能范围急剧扩大。新的公共政策实践面向国家的经济建设和科技教育文化事业的发展，更加突出地强调政策的导向、指引和服务功能。

5. 合法性。在国家政权进行的公共管理中，政策活动必须具有合法性才能发挥应有的效力。通常，广义的合法性包括两层意思，即政策内容的合法性和政策形式的合法性。政策内容的合法性是指政府的政策措施要与规范和指导对象的要求大致吻合，得到他们的认可和接受。也就是说，只有在有关相对人的同意，起码是不反对的前提下，公共政策才具有发挥效力的基础。否则，公共政策本身就失去了合法性的实质。政策形式的合法性是指公共政策的制订和执行必须经过合法的过程和程序。合法的程序是发挥政策效力的保障。现代的公共管理实践证明，即使是受社会成员欢迎和拥护的方针政策，也必须经过合法的程序和步骤才能实施。

公共政策实践表明，只有把政策内容的合法性和政策形式的合法性有机地结合起来，才能使公共政策发挥出应有的效力。我国传统上比较重视政策内容的合法性问题，强调政府的政策要合乎人民群众的意愿，在政策的指导思想上重视从群众中来，到群众中去。但是，在政策的形式问题上，很多政府部门的认识就比较薄弱。甚至认为只要政策内容具有正当性，程序问题就无足轻重。这种重实体、轻程序的倾向，直接的影响了党和国家政策的实施。例如，要求有众多的人遵守和执行的政策内容，就应依特定的程序广为周

知,使人们知悉。但这样的政策常常被某些官员作为政府文件封存于保密室内。这样,由于公开程序的不完善,事实上剥夺了人们对于政策内容的知情权，从而极大地影响了政策实施的效果。

6. 权威性和强制性。权威是一种使人信服的力量。公共政策要起到规范和指导特定对象的作用，就必须在社会成员中间形成权威。公共政策的权威性和合法性通常是相互联系的。一般来说，具有合法性的政策，特别是内容的合法性和形式的合法性相互统一的政策,就会具有被广为承认的权威。不具有合法性的政策,一般也不会产生权威性。特别是那些内容缺乏合法性的政策，尽管有时也能在程序上取得合法性，获得通过和推行，但并不会自动产生权威性，很难在人们的心目中树立起使人信服的权威来。

强制性是指对特定对象的强迫和制约。公共政策的强制性是由政策的性质决定的。国家和政府是对社会成员具有强制性的政治机器，公共政策作为国家统治和政府管理的手段，自然具有强制性的特点。就具体政策而言，经常为了公共的利益而要求社会个体成员牺牲或减少自己行为的自由。特别是牵涉到社会利益分配的政策，通常很少有使全体社会成员都同时得到好处和利益的情况，有时候政策的实施要求少数人暂时作出牺牲。对于那些并不自愿放弃个人自由或作出利益牺牲的人来说，公共政策的实施就具有明显的强制性特点。公共政策的强制性体现在对于违反政策的行为人的处罚上。违反了政策规定的义务，就会导致有关政府部门依照特定的程序，依靠国家的强制力，对行为人作出处罚，使其权利或者利益受到损失。

除上述基本特点外，有的学者结合公共政策的发展趋势，还进一步指出当代公共政策的一些新的特点。包括：（1）公共政策干预范围的日益扩大。越来越多的社会生活领域被政府采用政策工具所调控，政策本身的内容因而也日益丰富。（2）政策的制订和执行更富有弹性和适应性。随着社会经济、政治、文化事业的发展，国家之间交往的进一步密切，客观的社会环境和条件发生

着快速的变化，因而政策的弹性和适应性较之以往的传统社会更加突出。（3）政策的制订和执行采用的工具有了显著的进步。特别是新的科技革命的发展，为政策实践提供了更有效率的技术工具，对于政策的实施产生了深刻的影响。（4）公共政策的影响范围日益扩大，一国内政措施的后果经常会影响别的国家。

二、公共政策研究的对象和体系

(一)公共政策研究的对象

公共政策研究是近几十年来形成的一门学科。人们把对于公共政策的研究形成的成果体系和结论称为政策学或政策科学。任何科学之所以能够形成相对独立的学科部门，重要的形成依据就是有其特定的研究对象和特有的研究方法。公共政策的研究也不例外。顾名思义，公共政策学科的研究重点就是公共政策活动的主要方面。

公共政策活动作为一个特殊的政治活动，构成了政策科学得以独立存在的客观基础。为此，公共政策研究的对象就必然和公共政策活动的规律、方法及后果有关。公共政策研究就是要总结政策实践的经验，概括政策活动的一般知识，评价和比较政策制定和执行的效果，揭示政策现象的一般规律和特殊规律。如果对此作简要表述的话，公共政策研究的对象应当是：公共政策活动的一般过程及其规律。

公共政策活动的一般过程是指这一活动的全部主要进程。公共政策过程的系统性很强，各个方面都有其特定的内容，相互之间构成互动和依存的关系。特别是公共政策有很突出的实践性,不仅政策的制定针对的是特定空间和时间内的人和客观条件，而且政策的执行就更是一个政策内容和各种社会因素互相作用、互相影响的过程。因此就要通过研究工作,采用分析和比较的方法,认真探讨体制与政策、政策与环境、政策与人的素质等方方面面的关系，从中揭示出有规律性的现象和法则。

通过政策研究可以深化人们对于政策现象的认识，特别是对于公共政策实践规律的把握，更会直接和间接地促进人们按照客观规律办事，以科学的态度来进行政策的制订和执行以及评价工作。从而提高决策的科学化程度，增强政策实践的有效性。实践证明，对于政策过程及其规律的研究能够极大地帮助人们利用政策手段解决现实问题。所以公共政策的研究活动一般都把公共政策的过程及其规律作为重点问题，围绕政策过程的主要方面及其带有共性的特点，揭示和总结出人们在进行公共政策活动时必须遵循的客观准则。

(二)公共政策的理论体系

经过几十年的发展,公共政策的科学研究有了极大的发展,形成了独立的政策研究的学科。公共政策理论的各项内容之间相互联系，构成了政策理论研究的有机整体。虽然政策科学是一门正在发展的学科，随着社会的发展，其研究的内容和范围必然逐步扩大，但从政策研究的现状来看，这个学科的理论体系已经大致成型。尽管不同的研究人员对于政策研究的范围有多大、研究的问题应该有哪些、采用的研究方法是什么等问题，存在种种争议，但是在研究的主要问题和内容上，有着基本的共识。

公共政策的研究在西方形成独立的学科后，经长期地丰富和发展，逐步有了自身独有的内容体系。在我国，虽然公共政策学科的发展时间并不长，但学者们均根据自己对于在中国发展政策科学的认识以及中国的改革开放对政策研究的特殊需要，提出了中国的公共政策学科应具备的内容体系。概而言之，我国的政策科学理论体系主要应包括下述内容：

1. 公共政策基本理论。公共政策的基本理论主要涉及政策现象的一些最基本的范畴。基本理论问题的解决构成了政策科学得以作为独立学科而存在的基石。公共政策的基本理论为人们认识和把握政策现象及其规律提供了基本的指导。公共政策基本理论包含的范畴和问题有：(1) 公共政策的地位和作用；(2) 公共政

策的本质和特点；(3) 公共政策的结构和构成要素；(4) 公共政策的分类；(5) 公共政策的一般过程；(6) 公共政策的制订和执行；(7) 公共政策的评估、修正和终结；(8) 公共政策体制及其改进；等等。

2. 公共政策方法理论。公共政策的方法理论主要是关于政策制订和分析的理论。公共政策方法论的主要作用在于帮助决策者规划和制定政策。通过对于具体政策问题的对策方法来推进和提高政策的有效性，优化政策的制订和执行。在公共政策的制定上，围绕政策制订的模式和手段，形成了对于不同决策模式的总结和比较的理论。在公共政策分析方面，则着眼于政策过程和政策实践模式的结构和要素的分析。由于分析的角度和重点不同，形成了各种政策分析的方法模式和理论模型。公共政策分析理论的内容主要有：(1) 公共政策分析的模式；(2) 公共政策分析的要素；(3) 公共政策分析方法类别；等等。

3. 专业政策理论。公共政策研究除了一般政策原理和政策方法理论外，还进行专业政策研究。这部分内容面向具体的政策实践，有明确的适用对象，属于应用政策学的范畴。专业政策研究把关于公共政策的一般理论运用于具体的政策问题上，根据社会发展的需要和客观的环境条件，对于具体的经济、政治和社会政策的制订和执行，进行有针对性的探讨和研究，分析各个具体专业政策的特点，揭示专业政策过程的特殊规律，形成公共政策理论中最具有操作性的组成部分。对于政策实践提供具有针对性的科学指导。就我国的专业政策理论构成来看，所研究的内容主要包括：经济领域方面有工业政策、农业政策、财政金融政策、商业政策、劳动工资政策、社会保障政策等；社会领域有教育政策、文化艺术政策、人口政策、科技政策、环境保护政策等；政治领域有民族政策、宗教政策、社会治安政策、侨务政策、公共行政政策、人事政策、外交政策、国防政策等等。各种具体政策都有自身的原则、方法、结构以及评估标准等。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

本书作为概论性质的教材，主要集中于公共政策基本理论的内容。目的在于促进学员对公共政策的一般理论有基本的把握和认识。通过对于基本理论的学习，掌握和运用公共政策过程的客观规律，提高和改善在政策实践中制定和执行公共政策的水平和能力，从而更好地建设有中国特色的社会主义。根据政策实践的逻辑关系，教材的第一章至第三章为公共政策的概述部分，主要内容是关于公共政策的基本概念、学科意义、相关的制约因素以及公共政策在国家公共管理中的地位。第四章至第六章为公共政策的分类、政策问题的确认以及决策的主体和依据等内容。第七章至第十一章描述了公共政策实践的主要过程，包括公共政策的制定、公共政策的执行、公共政策的评估、公共政策的调整以及公共政策的终结等。第十二章关于公共政策的方法论，主要介绍了政策制定的方法和政策分析的方法。针对学员工作实际的需要，第十三章论述了公共政策文件的制定问题。

第二节　公共政策科学的形成与发展

一、西方政策科学的形成与发展

西方国家公共政策科学的发展是在第二次世界大战以后兴起的，是随着经济和社会的发展对政策科学日益突出的需要应运而生的。战后，西欧北美的社会和经济的发展呈现出繁荣之势。随着社会的快速变迁，各种社会矛盾日益相互关联，政府面临的政策问题远较过去复杂得多。特别是政府职能的不断扩张，对政府的能力、措施和手段形成了尖锐的挑战。大量新的社会问题的涌现，要求政府的公共管理摆脱传统的经验模式，采用更具有综合性和科学性的手段来处理和解决社会问题。西方国家早期对于政策现象的研究一直置于政治学和行政学的研究框架内。如公共行政学的创始人威尔逊就曾提出过公共政策的概念。随着社会的迅

速发展，政策实践的内涵急剧扩展，政策手段日益复杂化和多样化，传统的政策研究在新的条件下已经不能满足社会发展的需求。

公共政策成为一门相对独立的学科是在二战以后。最早把政策现象和科学规则联系起来的是美国的政治学家拉斯韦尔。他于1951年出版了与勒纳合著的《政策科学：近来在范畴与方法上的发展》。这本书的出版被视为现代政策科学创立的标志。拉斯韦尔首次提出政策科学的概念和体系。他认为，政策实践应有科学的方向，改善和提高公共政策的质量直接关系到人类社会发展的命运。政策科学的根本任务是要通过运用反映客观规律的方式和手段，改变人们传统的决策思维和习惯，有效地解决人类社会面临的各种问题，提高政府的公共管理能力。

政策科学概念的提出得到了广泛的响应和支持。相关学科研究手段的采用和新的研究工具的引入，如行为主义、系统分析、运筹学、统计学、数学、经济学和社会学等，极大地充实了公共政策学科的内容。到70年代，公共政策学获得了长足的发展。由于人们认识到这个学科对于政策实践直接的指导作用，因而非常重视公共政策研究和决策实践的结合。由于公共政策研究获得了西方国家的普遍重视，这门学科成了最具有生命力的学科之一。目前，西方公共政策科学的特点主要有：

1. 学科建设初步成熟。许多大学建立了政策科学专业的学科，形成了公共政策教学和研究的专门人员队伍，设置了政策科学的系统课程，建立了学科规范体系和教材体系。出版众多的关于公共政策的专业期刊。如《政策科学》、《政策分析》、《政策研究》等。不断地举行各种层次的学术研究活动。学科成果也非常丰富，为政府的科学决策提供了较为坚实的学术基础。

2. 政策研究机构发达。政策科学具有突出的应用性，这就决定了学科发展离不开与实际问题研究的结合，因而形成各种专的政策研究机构。西方国家有官方、半官方和民间的多种政策研究机构。政策研究机构把政策的理论研究与政策实践问题结合起

来，针对多种政策需求开展理论性和对策性的工作。这些机构在研究方向和机构组成上各具特点。有的是从组织上保证政策与规划实施的机构,如法国的计划委员会,挪威的长远规划机构等。有的是服务于决策集团或领导人的研究机关，如美国白宫的参谋班子，英国的中央政策审核组等。有的则是同政府结为服务关系的产业化的政策研究机构,一般称为智囊团或“思想库”。其中最著名的有美国的兰德公司。这些机构往往通过商业交换的形式向官方出售特定的政策研究成果，从而起到影响政府决策的作用。

3. 专业政策研究形成规模和体系。在西方国家，以特定专业定向为主的政策研究已形成相互联系但又相对独立的状态。有的专题研究就其人员队伍和成果来看，已经形成了规模。诸如环保、能源、失业、社会保障、人口和教育等专题政策研究，吸引了大批的学者，也吸纳了大量的社会投入，从而使得专题政策的研究不断向深入发展，产生较高质量的研究成果，对相关的政策决策活动进行科学指导。

二、我国政策科学的形成与发展

关于政策的研究活动，在我国古已有之。一些古代的统治者及其谋士非常重视治理国家和安定社会的策略及手段问题。古代的学者根据治政的经验和教训，进行了关于政策思想、政策谋略等方面的研究。有的人对历代统治者的治政实践进行了系统的总结,揭示出统治者基本的政策原则和思想。如“重农抑商”、“民为邦本、政在得民”、“无为而治”等,均为传统政策思想的重要内容。有的人还整理出政策案例，写出政策研究报告。明朝人冯梦龙编撰的《智囊记》记载了从先秦至明朝的 1238 个政策案例，可视为我国最早的政策案例分析。西汉时期贾谊所著《论积贮疏》和晁错的《论贵粟疏》,均为非常典型的政策研究报告。中国古代的政策思想无疑是一笔丰厚的治国治政的遗产。

中国的新民主主义革命的胜利，在一定意义上说是马克思主

义战略和策略思想的胜利。中国共产党从成立伊始，就极为重视政策和策略问题。毛泽东同志的政策思想是其最具有创造性的思想内容之一。毛泽东同志根据中国革命的特点和中国的国情，精辟地论证了革命斗争中政策和策略问题的极端重要性。他指出，党应善于运用政策手段来组织自己的力量，动员群众，适时地把革命斗争推向前进。政策和策略是党的生命线，是党的一切行动的出发点和归宿，必须在革命斗争中根据客观形势的发展变化来制定和执行政策。尤其在复杂的条件下，政策实践应坚持原则性和灵活性相结合。正是在正确的政策思想的指导下，中国共产党人克服了重重的困难，取得了中国革命的伟大胜利。新中国建立后，党也非常重视治理国家的政策问题。在建国初期，党制定和执行了一整套建设新的国家的政策体系，比较好地处理了各种重大的政治和经济关系。使我国顺利地渡过了医治战争创伤、恢复国民经济的时期。在社会主义建设中，党也积累和形成了一套比较成熟、行之有效的具有中国特色的关于政策和策略的理论、原则和方法，从而推动了社会主义建设的发展和进步。

从 50 年代后期起，党在建设社会主义的指导思想上发生了错误和偏差，不仅使得党和国家的政策实践出现了一系列失误，而且直接地影响了政策研究和政策理论的发展。到 80 年代以前，我国一直没有建立起作为独立学科的政策科学。政策研究手段不发达，视野狭窄。政策理论的落后使政策实践的水平直接受到了制约。特别是在进入改革开放的新时期，在现代化建设事业的新的需求下，我国的政策制定和执行仍未运用现代的原则和方法，政策的制定基本上处于经验模式，与社会主义事业的发展需要形成了显著的不适应。因此，大力发展公共政策研究和推进政策理论学科的建设，就成了改革开放新形势下的客观需要。

80 年代中期，改革开放的深入对于政策指导理论的发展提出了迫切要求，党的领导人也明确地提出了推动决策的科学化和民主化。政策科学的研究开始被纳入决策部门、教育机构和学术界

的重要议程。我国的公共政策研究因而进入了一个全新的发展时期。到 90 年代，我国政策理论和研究的发展已初具规模和成就。这主要体现在：

1. 政策研究初步形成学科体系。一个学科是否成为独立的理论部门，首先要看它是否形成了自己的学科体系。我国的政策理论研究经过近 20 年的发展，已经初步建成了自身得以存在和发展的体系结构。尽管与其他传统的政治类学科相比，政策学科的理论规范、范畴体系和学术框架仍有待于完善，对于政策学科的内涵和范围等重要问题还存在种种争论，但毋庸置疑的是，政策学科的基本要件已经具备了。这主要表现在：

首先，政策科学的研究成果形成了一定的规模。近年来关于政策理论的研究成果无论在课题的选择还是在研究的深度上都已经形成一定的质和量。这些理论和我国正在进行的改革开放的需要紧密结合，因而显示了较为蓬勃的生命力。

其次,公共政策研究的课程已经在很多教育机构开设出来,并形成相关专业的主干课程。教育课程的开设不仅培养了研究人才，带动了政策学科教材建设，而且还开拓了政策研究的课题。

第三，政策研究形成自身特有的理论方法和手段。公共政策研究与其它学科的一个重要区别，就在于研究手段的相对独立性和特殊性上。我国的政策科学研究不仅逐步从政治学、行政学的方法体系中独立出来，形成自身特有的方法体系。例如把政策要素引入到数量模型之中，通过对数量变化的分析，从中得出关于政策的规律性结论。

2. 政策科学研究初步形成稳定的组织和人员队伍。我国从事政策研究的组织和人员在近 10 几年中有了很大的发展。在党组织和国家政权体制内，各级领导和决策机关均设有专门的政策研究机构,在政府的职能部门中一般也有研究专门政策的职能部门。这些机构中的专职政策研究人员面向特定的公共政策问题，从社会发展的现实需要出发，通过调查研究等手段，对政策问题进行有

针对性的研究，以期更好地制定和执行政策。除此之外，还有社会性的学术研究机关和社团，如中国政策科学研究会等，通过举办学术交流和专项课题的协作研究，对政府的公共政策的正确制定起着重要的促进作用。

3. 政策研究的开展已具有一定的深度和广度。我国政策科学的发展是在改革开放的新形势下进行的，整个社会的变革和运动为政策理论的发展提供了极为广阔的舞台。社会转型期的各种突出问题和需求，构成了政策科学发展的强大动力，政府职能的转变和民主科学精神在政治生活中的加强，使得政策科学理论的发展有了用武之地。经过十几年的发展，政策理论的研究已经有了一定的深度和广度。

就政策研究的理论深度来说，突出的特点是政策研究的深化与改革开放的深入推进紧密相连，揭示了很多在社会前进中发生的深层次的问题和矛盾及其对策。如在政企关系、企业改革、社会保障体系、资源保护等方面的政策研究，对于推进和指导实践的发展，起着直接的作用。政策研究如此深入地介入政策实践，在过去是没有过的。就政策研究的广度来看，研究的问题范围也非常广泛，凡是公共管理涉及到的问题都成为政策研究的对象。我国传统上由于计划经济和政企不分的体制，导致政府的决策习惯于过度关注微观经济政策。近些年来，经济、政治和社会的全面发展已成为政策制订及其研究的重要原则。政治政策和社会政策如何符合科学和民主的要求，怎样体现效率，如何推动社会的全面进步，这些问题直接地推动政策研究视野的扩大。

诚然，我国的政策科学仍处于起步和初步发展的阶段。就学科发展本身看，还存在这样和那样的不足，有很多的地方有待于进一步完善和提高。例如在如何理论联系实际，特别是把公共政策的现代理论运用于中国的实际方面,仍有很多的问题要解决,尤其是怎样创立有中国特色的政策理论,也是未完全解决的问题。在政策研究的组织建设上,怎样进一步发挥政策研究机构的作用,通

需要全本请访问 www.ertongbook.com