

高等学校教材

政策科学原理

Policy Sciences

贺恒信 主编

兰州大学出版社

## 内容简介

本书围绕着政策运行过程的一般程序展开叙述，对政策科学进行了较详细的介绍。力求运用准确的语言清楚地表达政策科学的基本概念、基本原理和基本方法。为便于自学，在每章之后增设了小结和复习思考题；有的还加有附录，以对正文进行必要的解释和说明。本书结构合理，论述清楚，有较强的系统性和实用性。适宜于用作高等学校公共管理各专业的教材，也适宜于公务员培训使用以及其他有兴趣的读者参阅。

## 前 言

政策科学是研究如何运用有系统的知识、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。政策科学研究的不是单个的某项政策，而是政策制定和执行的系统过程的一般规律，它着眼于政策制定，把整个政策制定系统的改进作为自己的核心目标。现代政策科学最早产生于20世纪50年代的美国，至今只有50余年的历史，但其发展十分迅速，在世界各国的政策研究与政策制定过程中发挥的作用也越来越大。现在，政策科学已经成为世界各主要国家的一个独立的社会科学研究与教学领域。改革开放以来，政策科学在我国也受到越来越多的人的关注，并且已经成为许多大学公共管理和行政学专业以及进行公务员培训所开设的一门重要的专业基础课。

本书介绍了政策科学的一般理论和一般方法，包括十章内容，依次为：公共政策与政策科学、公共政策制定过程分析、政策制定的一般模型方法、政策制定的定性分析方法、政策制定的定量分析方法、逆境中的政策制定、政策执行、政策评估、政策的调整与终结、政策监控。基本上是围绕着政策过程的一般程序展开叙述的。因为我们非常赞同美国学者拉雷·N·格斯頓的如下观点：正是由于“过程”这个词，把公共政策与其他研究政府和政治的方法区别开来。

本书结构合理，逻辑清晰，力求运用准确的语言清楚地表述政策科学的基本概念、基本原理和基本方法，力图增强其科学性、

系统性和实用性。适宜于作为高等学校公共管理或行政学专业的教材和公务员培训使用，也适宜于其他感兴趣的读者参阅。为便于读者自学和理解掌握，还在每章正文之后，添加了本章小结、复习思考题和以补充解释性材料（或案例）为主的附录。

本书由贺恒信主编，参加编写工作的还有杨发明、耿亚锋、梁小清。我们在编写过程中参考和引用了大量已有的政策科学著作和有关刊物上公开发表的文章的内容（每章的主要参考文献目录附在各章之后），在此谨向原作者表示衷心的感谢！

在本书的编写过程中，得到了兰州大学网络学院、兰州大学经济管理学院有关领导的大力支持和帮助，在此谨向他们表示衷心的感谢！此外，兰州大学出版社领导和陈永保责任编辑在本书出版过程中提出了许多有益的建议，付出了艰辛的劳动，我们也向他们表示诚挚的谢意！

由于编者的水平所限，不足之处甚至错误的地方都在所难免。为了能使本书更趋完善，真诚地希望使用本书的师生和其他读者提出宝贵意见，我们不胜感激，并将在本书再版时考虑采用。本书主编的E-mail为：[hxxm.lzu.edu.cn](mailto:hxxm.lzu.edu.cn)，请按此地址联系。

编者

2003年5月6日于兰州

<b>第一章</b>	<b>公共政策与政策科学 /1</b>
<b>第一节</b>	<b>公共政策的定义、属性与功能 /1</b>
一、	政策与公共政策 /1
二、	公共政策的本质 /5
三、	公共政策的基本属性和主要功能 /10
四、	政策与法律的关系 /14
五、	市场经济条件下的公共政策问题 /16
<b>第二节</b>	<b>公共政策的分类 /21</b>
一、	政策分类概述 /21
二、	政策的横向分类 /22
三、	政策的纵向分类 /25
<b>第三节</b>	<b>影响公共政策的主要因素 /27</b>
一、	政治制度与决策制度 /27
二、	直接决策者 /28
三、	人民大众 /28
四、	利益集团与政党 /29
五、	大众传播媒介 /31
六、	经济制度 /32
七、	总体文化 /32
八、	国际环境 /33
<b>第四节</b>	<b>政策科学 /34</b>
一、	政策科学的形成及其发展 /34
二、	政策科学的内涵 /37
三、	政策科学的主要内容 /38
四、	政策科学的特点 /40
五、	政策科学的研究方法 /43
六、	中国的政策科学研究 /47
	<b>本章小结 /55</b>

本章复习思考题/56

本章主要参考文献/57

## **第二章 政策制定过程分析 /59**

### **第一节 决策活动的一般程序/59**

### **第二节 政策问题及其认定/61**

- 一、政策问题的含义及其特征 /61
- 二、政策问题的发生、发现和认定 /67
- 三、政策问题认定的方法 /76

### **第三节 政策议程的建立/82**

- 一、政策议程的概念 /82
- 二、正式政策议程建立的条件 /84
- 三、政策议程建立的途径和模型 /88
- 四、影响政策问题进入政策议程的因素分析 /89

### **第四节 政策方案设计/92**

- 一、政策目标的确定 /92
- 二、政策方案设计 /98
- 三、政策方案设计的原则 /102
- 四、政策方案设计人员对政策方案的影响 /103

### **第五节 政策方案的评估择优/106**

- 一、政策方案的评估 /106
- 二、政策方案的择优 /108
- 三、政策方案的可行性论证 /110

### **第六节 政策的合法化采纳/112**

- 一、政策的合法化/112
- 二、政策采纳 /117

### **第七节 中国政府的决策过程/120**

- 一、决策过程的参与者/120

- 二、决策过程/123
- 三、决策过程的分析/125

#### **本章附录 /129**

- 一、关于《中华人民共和国立法法》/129
- 二、政策文件撰制/132

#### **本章小结 /137**

#### **本章复习思考题 /139**

#### **本章主要参考文献 /140**

### **第三章 政策制定的一般模型方法 /141**

#### **第一节 理性模型 /142**

- 一、完全理性模型/143
- 二、有限理性模型/147

#### **第二节 非理性模型 /150**

- 一、渐进决策模型/151
- 二、政治协调决策模型 /155
- 三、领导者或领导集体决策模型 /158

#### **第三节 意识形态决策模型 /160**

- 一、宗教决策模型/160
- 二、传统伦理模型 /161
- 三、意识形态决策模型/162

#### **第四节 综合决策模型 /163**

- 一、德罗尔模型 /163
- 二、埃奇奥尼模型/166

#### **本章附录：有关国际象棋走法的计算机模拟研究 /168**

#### **本章小节 /176**

#### **本章复习思考题 /178**

**本章主要参考文献 /179**

**第四章 政策制定的定性分析方法 /181**

**第一节 定性分析方法的含义、特点和种类 /181**

- 一、定性分析方法的含义 /181
- 二、定性分析方法的特点 /183
- 三、定性分析方法的种类 /184

**第二节 价值分析方法 /184**

- 一、价值和价值观 /185
- 二、价值标准 /187
- 三、价值分析应注意的问题 /188
- 四、价值分析与事实分析、规范分析、利益分析的关系 /191

**第三节 可行性分析方法 /192**

- 一、可行性分析的含义与特点 /192
- 二、可行性的标准 /193
- 三、可行性分析的原因和意义 /194
- 四、可行性分析方法的基本内容 /196

**第四节 主观预测方法 /199**

- 一、专家预测法 /200
- 二、德尔菲法 /202
- 三、主观概率法 /206
- 四、博弈方法 /207

**本章附录 /210**

- 一、德尔菲法进行统计处理的具体方法 /210
- 二、博弈分析案例：囚徒博弈困境和我国的应试教育困境 /216

**本章小结 /217**

**本章复习思考题 /219**

**本章主要参考文献 /219**

## **第五章 政策制定的定量分析方法 /221**

### **第一节 定量分析方法的含义、特点和种类 /221**

一、定量分析的含义与特点/221

二、定量分析方法的种类/224

### **第二节 定量预测分析方法/224**

一、定量预测的含义和分类/224

二、定量预测常用的方法 /227

### **第三节 政策方案的分析论证方法/236**

一、政策方案分析论证简述/236

二、政策方案分析论证和选择的技术方法/237

三、经济效益分析方法/243

### **第四节 投入产出分析方法/250**

一、投入产出方法的产生及其主要原理/250

二、投入产出表/254

**本章小结 /266**

**本章复习思考题 /268**

**本章主要参考文献 /271**

## **第六章 逆境中的政策制定 /273**

### **第一节 逆境与政策制定/273**

一、逆境及其普遍性/273

二、政策制定应付逆境的能力/279

### **第二节 逆境对政策制定的要求/281**

一、对逆境的政策制定反应/281

二、逆境中高质量政策制定的要求/283

三、造成政策制定质量低劣的原因/287

### **第三节 应付逆境的政策原则/290**

一、社会改造原则/290

二、达到临界质量的原则/292

三、有选择的激进主义原则/293

四、准备承担风险同时避免万一的原则/294

五、产出价值优先原则/295

六、权威性和强制性原则/296

### **第四节 应付逆境的对策/297**

一、应付逆境的基础条件/297

二、政策制定过程的改进/299

三、决策观念与决策方式的变革/302

### **本章附录：逆境中的政策制定案例/303**

一、全球化时代的货币政策困境/303

二、希望升起又落空/306

### **本章小结/310**

### **本章复习思考题/311**

### **本章主要参考文献/312**

## **第七章 政策执行/313**

### **第一节 政策执行概述/313**

一、政策执行的含义/313

二、政策执行的特点/316

三、政策执行的主要原则/322

四、政策执行的作用/327

### **第二节 政策执行分析/330**

一、政策执行的一般步骤/330

二、政策执行主体分析/337

- 三、政策对象分析 /340
- 第三节 政策执行的主要影响因素/342**
  - 一、研究政策执行影响因素的理论模式/342
  - 二、影响政策执行的主要因素/347
- 本章附录：政策执行案例 /361**
  - 一、政府采购制度 /361
  - 二、关于国有股减持 /363
- 本章小结 /364**
- 本章复习思考题 /365**
- 本章主要参考文献 /365**

## **第八章 政策评估 /369**

- 第一节 政策评估概述 /369**
  - 一、政策评估理论和实践的发展概况 /369
  - 二、政策评估的含义 /371
  - 三、政策评估的作用和意义 /374
  - 四、政策评估的类型 /378
- 第二节 政策评估的标准、步骤和基本方法 /381**
  - 一、政策评估的标准 /381
  - 二、政策评估的一般步骤 /385
  - 三、政策评估的基本方法 /395
  - 四、政策评估所涉及的几个问题的进一步探讨 /398
- 第三节 政策效果评价的具体方法 /405**
  - 一、成本效益分析 /405
  - 二、政策效应分析 /408
  - 三、统计抽样分析 /408
  - 四、模糊综合评价 /411

本章小结 /412  
本章复习思考题 /414  
本章主要参考文献 /414

## **第九章 政策的调整与终结 /417**

### **第一节 政策调整与政策终结的内涵、 对象与作用 /417**

- 一、政策调整和政策终结的内涵 /417
- 二、政策调整与政策终结的对象 /418
- 三、政策调整与终结的作用 /421

### **第二节 政策调整与终结的原因和障碍 /424**

- 一、导致政策调整与终结的主要因素 /424
- 二、政策调整与终结的障碍 /426

### **第三节 政策调整与终结的方式和途径 /432**

- 一、政策调整与终结的原则 /432
- 二、政策调整与终结的方式 /434
- 三、促进政策调整与终结的策略 /437

本章小结 /440  
本章复习思考题 /441  
本章主要参考文献 /441

## **第十章 政策监控 /443**

### **第一节 政策监控概述 /443**

- 一、政策监控的含义 /443
- 二、政策监控的特点和类型 /445
- 三、政策监控的地位和作用 /450

### **第二节 政策监控过程分析 /453**

- 一、政策监控的基本原则 /453

二、政策监控的过程步骤/456

三、政策监控的两个主要环节/459

**第三节 政策监控机制及其改进/465**

一、政策的外部监控机制/466

二、内部监控机制/475

三、政策监控机制的改进/479

**本章小结/483**

**本章复习思考题/485**

**本章主要参考文献/485**

# 第一章 公共政策与政策科学

---

政策科学研究的是政策制定与执行系统运行的一般规律。这里所说的政策特指公共政策。因此，在开始学习《政策科学原理》的时候，首先要弄清楚什么是政策以及公共政策？它是如何产生的？它的本质是什么？它有一些什么样的基本属性和功能？它可以分成哪一些基本类型？影响公共政策制定与执行的主要因素都有哪些？等等。另外，本章还要研究政策科学的定义、内容、特点、研究方法，以及政策科学的形成和发展的历史，学习和研究政策科学的意义。

---

## 第一节 公共政策的定义、属性与功能

### 一、政策与公共政策

政策科学当然和政策有关。在日常生活中，政策一词往往与路线、方针、策略相联系。关于政策一词的定义，并没有十分精确一致的说法。但多数人都同意，政策是个人、团体或国家政府在具体情境下的行动指南或准则。卡尔·弗雷德里奇说，政策就是要“利用时机，克服障碍，以实现某个既定的目标”。因而凡是为了实现某个目标，要采取行动，不论是任何社会组织和个人，都会有“政策”。

政策是人类社会发展到一定历史阶段的产物。人作为宇宙中自身体能条件并不十分优越的物种，之所以能在进化竞争中对其他物种占据优势地位，靠的是协作的共同劳动。这种劳动需要统

一的指挥和协调，也就是“管理”，这在人类社会的早期就产生了。这种管理不仅包括日常生产管理，也包括对社会公共事务的管理，以调整人与人之间的社会关系。只不过在原始的氏族公社中，社会公共事务管理是以血缘关系为基础的原始民主的方式进行的，再加上社会生产力总体水平的低下，使人与人之间的利益矛盾问题并不突出，因而进行全社会公共利益分配的问题并不迫切。但后来，随着社会生产力的发展和阶级的产生，由于生产、分配和交换的社会行为日益增多，特别是统治阶级为了维护自己的利益，需要有一套规则来体现统治阶级的意志并规范社会成员的行为，于是就产生了法律、政策等。

当然，笼统地谈到“政策”，是既包括“公共政策”，也包括“私人政策”的。而要说清楚这两者之间的差别，就需要追溯一项政策产生的逻辑过程，看一看政策之所以产生的根源。我们知道，任何一项政策的逻辑起点都是“问题”。也就是说，实践中只有有了“问题”，才有制定“政策”予以解决的必要。而导致“政策”产生的“问题”，有时候在性质上是有所不同的。根据问题所影响的面和影响的程度的差别，我们可以把“问题”分为“私人问题”和“公共问题（或者说社会问题）”两大类。所谓私人问题，是指其解决的成本和收益只对一个人或几个人有影响的问题，其利害关系人是特定的个人或较小的社群（如企业）。一般说来，私人问题依靠私人的力量即能解决。因为在解决私人问题时，由于其收益与成本的线性对称（也就是“产权明晰”），因而无需任何外在的规制、监督和调节，就可以有充分的激励动力实现私人利益的最大化。所以，“一个繁荣的社会，总是尽可能保证私的隐性，充分尊重个人在处理私事方面的理性选择”。因此，一般地讲，公共政策不应干涉私人问题。但是，一旦某一问题的成本和收益涉及到了整个社会，同时社会中每个成员都感受到这种利害相关性，并且许多人还产生了被剥夺感时，这一问题就变成了公共问题。显

然，公共问题是指以整个社会作为利害关系人的问题，它波及的范围是整个社会，因此又称为社会问题。把私人问题和公共问题的区别搞清楚，公共政策和私人政策之间的差别也就清楚了：解决私人问题的政策就叫私人政策（所以有时人们也会说到“企业政策”，甚至会说个人在面临某些问题时的“政策”等），而解决公共问题的政策则称为公共政策。“公共政策”和“私人政策”的区别就在于“公共”二字。广义地说，只有为解决社会公共问题的政策才可以看成是公共政策。当前政策科学的研究对象侧重于公共政策。在本书中，我们在谈到政策一词时，凡没有特别加以说明，说的也都是“公共政策”。

到目前为止，对公共政策还没有一个学术界公认的统一的规定。按我国的《辞海》的定义，政策是“国家、政党为实现一定历史时期的路线、任务而规定的行动方针。”有些资料<sup>[1]</sup>把政策定义为“国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动准则和行动方向”。它们的主体都是党和国家、政府。这主要是因为社会公众一经体认到公共问题的存在，就必然怀有诉诸于作为公共法权主体的政府的意图。因而在所有制定公共政策的主体中，最基本、最核心的是党和政府，所以人们才把政策理解为“国家、政党为实现一定历史时期的路线、任务而规定的行动方针。”当然这里所说的“政策”，特指“公共政策”。

中外学者也各自从不同的角度出发，对公共政策一词做出了一些不同的界定。有代表性的如：

1. 伍德罗·威尔逊说，“公共政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规。”<sup>[2]</sup>这一定义说明了政策过程的两个阶段，即制定与执行，这是正确的。但这一定义有着明显的政治与行政二元论的痕迹，并且对政策内容规定的太窄。因为第一，公共政策不只限于法律和法规，还包括政府的大型计划、政府首脑的指示报告、大会通过的文件决议、由不采取行动而表

现出的政府意图等；第二，政策制定者除政治家外，还有人民代表、专家学者、有关机构的行政人员等，而政策执行人员除行政人员外，还有政治家、司法部门等。尤其是在当今“行政国家”时代，随着政府职能的急剧扩张和行政裁量权的广泛应用，行政当局参与制定公共政策的主动性日益增强。基于此，有人指出：“决策不仅仅属于政治”，换言之，“公共行政就是制订政策”。

2. 戴维·伊斯顿说，“公共政策是对全社会的价值作有权威的分配。”<sup>[13]</sup>这一定义侧重于公共政策的分配功能，即政府的行动或不行动都是在进行价值分配。换言之，“一项政策的实质在于通过那项政策不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们。”<sup>[14]</sup>这个观点指出了公共政策的价值分配功能，因而颇受学界的青睐。但是，也有人认为这一定义本身存在一些问题：第一，政府的行为不只限于价值分配，而且对价值也可以有广义的理解；第二，政策只是用以指导行动的准则，而不是行动本身。

3. 拉斯韦尔与卡普兰说，“公共政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划。”<sup>[15]</sup>这一定义强调了政策作为一种具有特定目标的行动计划与一般计划的区别。有人认为这一定义的问题在于，第一，政策主要不是行动计划或方案，尽管计划也是行动的准则或指南，但政策还包括其它形式；第二，政策的目标有时并不明确，因而把目标作为一个必要条件不合适。

4. 台湾学者林水波、张世贤认为，“公共政策指政府选择作为或不作为的行为。”<sup>[16]</sup>这一定义指出了政策还包括关于不采取或停止某一行动的决定、即无为的行为这一面。但政府行为只是政策的一种表现，毕竟不同于“政策”，因而这一定义似乎不够确切，因为政策只是行动的指南。

5. 另一位台湾学者伍启元认为，“公共政策是政府所采取的对公私行为的指引。”<sup>[17]</sup>这一定义比较贴切，但它忽略了在实行政党制的国家，党既指导政府，同时自己也直接制定政策。