

## 序 言

对现代组织而言,政策始终是核心概念。为了求得组织的生存与发展,政策成功该是不言而喻的。政策失败,不仅意味着财力的无谓流失,还会给社会、自然带来诸多负面影响,直至危及人类的生存。因此,任何组织都必须致力于有效决策。选择何种途径来达到有效决策的目的,已经成为学者和业务人员共同关注的事项。为了导出决策过程中所必须遵守的理论依据,作者列举并分析了与政策相关的各种理论和模型。为了便于广大读者理解,现将本书的特征简单归纳如下:

第一,本书是为帮助专修政策学的本科生及研究生学习有关政策制定方面的理论而撰写的。非政策学专业学生和政策学爱好者,也会从中摄取感兴趣的知识。

第二,深入了解政策过程,需要相应的基础知识。本书的前几章概述了政策学的基础概念。具体说来,第一章至第三章论述了政策的概念、政策系统、政策环境、政策研究渊源、政策研究基础、现代政策研究组织以及政策学的特征等方面的理论。这种基础知识想必会成为学者乃至政策业务者解决现实问题的指针。

第三,为了避免政策理论与政策业务之间的脱节,本书较多地援引了我国以及国外的政策案例,以期达到抛砖引玉之效果。

第四,做出合理的决策,其过程是非常重要的。为此,本书将政策议程用单独章节加以论述。作为决策前一阶段的议程过程颇为复杂,所以特地提供了有关理论和模型,以助读者理解。

第五,寻找有效决策的方法是本书的中心议题。本书将此部分内容分为理性的政策决定、渐进的政策决定、直感的政策决定、公民参与的政策决定。由于各种方法互有长短,所以从相互补充的观点出发,特地强调了相对的政策决定的重要性。

第六,为了有效地应用各种方法,理应对政策过程中显现出来的诸多变数进行总括性和系统分析。笔者认为,与其固定地、千篇一律地套用某一理论或模型,不如根据不同的状况有伸缩性地、灵活地运用各种模型。

第七,在最后一章论述了中国政策制定过程特征及经验。社会主义中国跟其他资本主义国家相比,在政策环境方面有着诸多不同。从这一观点出发,笔者认为有必要着重开发符合中国特色的政策形成理论。

最后,谨对为本书的出版给予财政援助的青岛大学领导表示最诚挚的谢忱。承蒙青岛大学学术委员会诸位委员对本书学术价值给予中肯的评价,在此一并表示由衷的谢意。同时对使得拙著得以出版的山东人民出版社表示深深的感谢。

作 者

圆年 圆月 圆日







## 目 录

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 序言 .....            | (员) |
| 序言 (韩文) .....       | (猿) |
| 序言 (英文) .....       | (远) |
| 第一章 政策学概述 .....     | (员) |
| 第一节 政策的概念 .....     | (员) |
| 一、西方学者的定义 .....     | (圆) |
| 二、中国学者的定义 .....     | (猿) |
| 第二节 政策研究溯源 .....    | (缘) |
| 第三节 政策学的产生和发展 ..... | (苑) |
| 一、理论背景 .....        | (苑) |
| 二、政策学的确立与发展 .....   | (怨) |
| 第四节 政策学的特征 .....    | (圆) |
| 第五节 现代政策研究组织 .....  | (苑) |
| 一、西方政策研究组织 .....    | (苑) |
| 二、中国政策研究的现状 .....   | (怨) |
| 第二章 政策系统 .....      | (圆) |
| 第一节 政策主体 .....      | (圆) |
| 一、官方决定者 .....       | (圆) |
| 二、非官方参与者 .....      | (圆) |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第二节 政策客体 .....     | 004 |
| 一、社会问题 .....       | 004 |
| 二、目标群体 .....       | 005 |
| 第三节 政策环境 .....     | 005 |
| 一、人口变化 .....       | 005 |
| 二、地理环境 .....       | 005 |
| 三、经济环境 .....       | 005 |
| 四、政治文化 .....       | 005 |
| 五、社会变迁 .....       | 005 |
| 六、国际环境 .....       | 006 |
| 第三章 政策研究的基础 .....  | 006 |
| 第一节 政策研究的必要性 ..... | 006 |
| 第二节 信息 .....       | 006 |
| 一、信息的定义 .....      | 006 |
| 二、信息的三大特征 .....    | 006 |
| 三、信息的标准 .....      | 006 |
| 四、信息体系模式 .....     | 006 |
| 第三节 指标 .....       | 006 |
| 一、经济指标 .....       | 006 |
| 二、社会指标 .....       | 006 |
| 三、未来指标 .....       | 006 |
| 第四节 知识 .....       | 006 |
| 一、政策制定与知识 .....    | 006 |
| 二、政策执行、评价与知识 ..... | 006 |
| 三、政策分析与知识 .....    | 006 |
| 第五节 价值 .....       | 006 |
| 一、自由 .....         | 006 |
| 二、平等 .....         | 006 |
| 第四章 政策议程 .....     | 006 |
| 第一节 政策议程的设定 .....  | 006 |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 一、问题建构 .....        | 670 |
| 二、政策议程的类型 .....     | 672 |
| 三、议程设定的途径 .....     | 674 |
| 四、议程设定模型 .....      | 676 |
| 第二节 方案规划 .....      | 678 |
| 一、方案规划的特征 .....     | 678 |
| 二、方案规划的原则 .....     | 680 |
| 三、方案规划的程序 .....     | 682 |
| 第三节 政策合法化 .....     | 684 |
| 一、政策合法化的含义 .....    | 684 |
| 二、政策合法化的过程 .....    | 686 |
| 第五章 政策模型及相关理论 ..... | 688 |
| 第一节 模型概述 .....      | 688 |
| 一、模型的概念 .....       | 688 |
| 二、模型的评述 .....       | 690 |
| 三、构建模型的一般准则 .....   | 692 |
| 第二节 政策决定的接近法 .....  | 694 |
| 一、合理性的概念 .....      | 694 |
| 二、合理性与政策决定 .....    | 696 |
| 第三节 有关政策模型理论 .....  | 698 |
| 一、理性决策模型 .....      | 698 |
| 二、渐进决策模型 .....      | 700 |
| 三、头脑风暴法 .....       | 702 |
| 四、综合决策模型 .....      | 704 |
| 五、团队理论 .....        | 706 |
| 六、系统理论 .....        | 708 |
| 第六章 理性的政策决定 .....   | 710 |
| 第一节 合理模型 .....      | 710 |
| 一、合理模型的特征 .....     | 710 |
| 二、合理模型的解析 .....     | 712 |



|                      |      |
|----------------------|------|
| 三、古巴导弹危机的对策 .....    | (页码) |
| 第二节 体系模型 .....       | (页码) |
| 一、体系模型的特征 .....      | (页码) |
| 二、费用、效益分析 .....      | (页码) |
| 三、费用、效果分析 .....      | (页码) |
| 第三节 因果模型 .....       | (页码) |
| 一、因果模型的功能 .....      | (页码) |
| 二、美国州政府的福利政策分析 ..... | (页码) |
| 第四节 精英模型 .....       | (页码) |
| 一、精英模型的核心思想 .....    | (页码) |
| 二、社会精英的地位及价值 .....   | (页码) |
| 三、精英对政策形成过程的影响 ..... | (页码) |
| 第七章 渐进的政策决定 .....    | (页码) |
| 第一节 渐进模型 .....       | (页码) |
| 一、渐进模型的特征 .....      | (页码) |
| 二、递增模型 .....         | (页码) |
| 三、递减模型 .....         | (页码) |
| 第二节 集团模型 .....       | (页码) |
| 一、集团模型的基本观点 .....    | (页码) |
| 二、集团模型的解析 .....      | (页码) |
| 第三节 比较模型 .....       | (页码) |
| 一、不同时期的比较 .....      | (页码) |
| 二、组织之间的比较 .....      | (页码) |
| 三、国际的比较 .....        | (页码) |
| 第八章 直感的政策决定 .....    | (页码) |
| 第一节 直观模型 .....       | (页码) |
| 一、直观模型的特点 .....      | (页码) |
| 二、直观模型的功能 .....      | (页码) |
| 第二节 情感模型 .....       | (页码) |
| 一、情感模型的意义 .....      | (页码) |

|                           |      |
|---------------------------|------|
| 二、情感模型的应用限界 .....         | (页码) |
| 第三节 偶然模型 .....            | (页码) |
| 第四节 超合理模型 .....           | (页码) |
| 第九章 公民参与的政策决定 .....       | (页码) |
| 第一节 公民参与的含义 .....         | (页码) |
| 一、诸概念的一般阐释 .....          | (页码) |
| 二、民主政治中公民参与的理解 .....      | (页码) |
| 三、公民参与的动力机制 .....         | (页码) |
| 四、公民参与的价值评析 .....         | (页码) |
| 第二节 参与模型 .....            | (页码) |
| 一、组织成员参与 .....            | (页码) |
| 二、居民参与 .....              | (页码) |
| 三、国民参与 .....              | (页码) |
| 四、全球人参与 .....             | (页码) |
| 第三节 立法听证会 .....           | (页码) |
| 第四节 行政听证会 .....           | (页码) |
| 第五节 政策研讨会 .....           | (页码) |
| 第六节 “赛博” (Cyber) 模型 ..... | (页码) |
| 第十章 相对的政策决定 .....         | (页码) |
| 第一节 相对主义的理解 .....         | (页码) |
| 一、认识相对主义 .....            | (页码) |
| 二、道德相对主义 .....            | (页码) |
| 第二节 不同时间的政策决定 .....       | (页码) |
| 一、质的时间 .....              | (页码) |
| 二、量的时间 .....              | (页码) |
| 第三节 不同社会体系的政策决定 .....     | (页码) |
| 一、传统社会 .....              | (页码) |
| 二、过渡社会 .....              | (页码) |
| 三、产业社会 .....              | (页码) |
| 四、后产业社会 .....             | (页码) |

|                          |      |
|--------------------------|------|
| 第四节 不同思维方式的政策决定 .....    | (页码) |
| 第五节 依据其他变数的政策决定 .....    | (页码) |
| 一、资源供应情况 .....           | (页码) |
| 二、危机情况 .....             | (页码) |
| 第十一章 中国政策制定过程 .....      | (页码) |
| 第一节 中国政策制定过程的特点 .....    | (页码) |
| 一、西方决策理论的评析 .....        | (页码) |
| 二、中国政策制定过程的特点 .....      | (页码) |
| 三、中国政策制定的原则性要求 .....     | (页码) |
| 第二节 中国政府决策过程 .....       | (页码) |
| 一、政府决策过程的参与者 .....       | (页码) |
| 二、政府决策过程 .....           | (页码) |
| 三、政府决策过程分析 .....         | (页码) |
| 第三节 中国政策制定过程中存在的问题 ..... | (页码) |
| 一、信息失真,导致决策失误 .....      | (页码) |
| 二、违反程序,用“拍脑瓜”方式决策 .....  | (页码) |
| 三、价值取向失之公正与公平 .....      | (页码) |
| 附录一 中国价格听证制度文本 .....     | (页码) |
| 附录二 中国立法听证制度文本 .....     | (页码) |
| 附录三 其他国家立法听证制度文本 .....   | (页码) |
| 参考文献 .....               | (页码) |

# 第一章 政策学概述

关于政策问题的研究自古就有,近代以来更是备受重视。政策可谓是一种与人类社会的生存和发展相联系的历史现象,是人类最古老的社会现象之一。但现代意义上的政策学则是第二次世界大战之后兴起和发展的一门独特的学科。从最广泛的意义上说,凡由一定的主体做出,同时对一定的客体产生了一定影响的要求、希望、规定、强制等等都可以被视为该主体的某种政策,政策具有明显的行为特征。<sup>①</sup>

政策学既是政治学的一个分支学科,也是公共管理学的一个重要分支学科,它作为纯理论研究和纯操作性研究之间的一个过渡性研究领域,具有重要的理论探索价值,又具有实际应用价值。因此,政策学现在在很多国家的社会科学研究中都是一门“显学”,<sup>②</sup>那么,如何理解政策概念?政策学又是怎样产生和发展的呢?政策研究的意义究竟在哪里?本章主要阐述这些问题。

## 第一节 政策的概念

在学术领域,自哈罗德·拉斯韦尔和丹尼尔·勒纳于 1950 年发表《政

① 张国庆:《现代公共政策导论》,北京大学出版社 1995 年版,第 1 页。

② 宁骚主编:《公共政策学》,高等教育出版社 2003 年版,第 1 页。

策科学 范围与方法的新发展》(斯坦福会议论文集)以来,政策学作为一个新兴研究领域正逐步成为学界和业务界的主流话语之一,甚至被誉为:当代社会科学发 展过程中的一次“科学革命”(德罗尔语);当代西方政治学的“最重大突破”(冯贝米语);“当代公共行政学的最重要的发展”(罗迪语)。虽然政策研究是实践性很强的研究活动,但仍需要了解政策的确切含义。

## 一、西方学者的定义

《牛津英语词典》在界定政策这一概念时,就这样概括它的主要内涵:“政府、政党、统治者和政治家等采取或追求的一系列行动 所采取的任何有价值的行动系列。”与《牛津英语词典》的定义一样,海克劳(Hackworth)对政策进行了界定,他强调:“一项政策可以看成是一系列行动或不行动,而不是具体的决定或行动。”<sup>①</sup>公共行政学的首创者之一,美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,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。希金森(Hickson)则下了个更加贴切的定义:“政策是旨在付诸行动的一种指针”。<sup>②</sup>

与此同时,许多学者纷纷对公共政策下了定义 托马斯·戴伊(Thomas Dye)认为,凡是政府决定做或不做的事情就是公共政策;<sup>③</sup>夏坎斯基(Shansky)主张,“政府的重要活动即为公共政策”;<sup>④</sup>弗雷德里希(Friedrich)则认为,公共政策是政府的目的或目标。<sup>⑤</sup>与此相类似,哈罗德·拉斯韦尔(Harold Lasswell)和亚伯拉罕·卡普兰(Abraham Kaplan)将公共政策界定为,“一种含有目标、价值和策略的大型计划”;<sup>⑥</sup>詹姆斯·安德森(James Anderson)

① 海克劳(Hackworth)对政策进行了界定,他强调:“一项政策可以看成是一系列行动或不行动,而不是具体的决定或行动。”

② 希金森(Hickson)则下了个更加贴切的定义:“政策是旨在付诸行动的一种指针”。

③ 托马斯·戴伊(Thomas Dye)认为,凡是政府决定做或不做的事情就是公共政策;

④ 夏坎斯基(Shansky)主张,“政府的重要活动即为公共政策”;

⑤ 弗雷德里希(Friedrich)则认为,公共政策是政府的目的或目标。

⑥ 哈罗德·拉斯韦尔(Harold Lasswell)和亚伯拉罕·卡普兰(Abraham Kaplan)将公共政策界定为,“一种含有目标、价值和策略的大型计划”;

戴维·伊斯顿则认为,“政策是一个有目的的活动过程,这些活动过程是由一个或一批行为者,为处理某一问题或有关事务而采取的”;“公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策。”<sup>①</sup>另外,戴维·伊斯顿将公共政策界定为,“对全社会价值的权威性分配。”上述各种定义虽然侧重点不同,但基本上概括了政策的主要含义:(1)政策是由政府或其他权威人士所制定的;(2)政策是由一系列行动组成的;(3)政策具有明确的目的、目标或方向;(4)政策是对社会所做的权威性价值分配。

## 二、中国学者的定义

近年来,中国也出版了有关政策的教材与著作,现将代表性的观点介绍如下。《政策科学》(陈振明主编):“政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则。”《政策研究》(王福生)政策可以理解为“人们实现某一目标而确定的行为准则和谋略”,简言之,“政策就是治党治国的规则和方略”。《政策科学导论》(张金马主编):“党和政府用以规范、引导有关机构、团体和个人行为的准则或指南,其表现形式有法律、规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示,以及行动计划与策略等。”《公共政策》(台湾学者,伍启元):“公共政策是政府所采取对公私行动的指引”,公共政策是将来取向的,公共政策是目标取向的,公共政策是与价值有密切关联而受社会价值所影响的。

由此可见,中国学者对政策的定义,同样没有一致的界定,歧义颇多,但可以看出,他们都强调党和政府的主体地位,强调政策目标的取向等。我们可以从如下几个方面来把握政策的内涵:

(1)政策主体。任何政策都有特定的主体,即国家权威机构、政党及其他政治团体等。政策体现了政策主体的意志,它与个人、企业等所做出的决定不同,具有法定的权威性。

(2)目标取向。一定的政策总是要实现一定的目标,具有明显的方向性。同时,政策又在特定的历史时期内起作用,具有时效性。

<sup>①</sup> (美)詹姆斯·E·安德森:《公共决策》,第 1 页。

（狭）活动过程。政策是主体服务于特定目标而采取的一系列活动，是与谋略、措施、方法、规定密切相关的一系列政治行为。

（源）行为规范。政策是一种行为准则或行为规范，政策总是有具体的作用对象或客体，它规定对象应该做什么和不做什么，规定哪些行为受鼓励，哪些行为被禁止等。<sup>①</sup>

现代政策是政府发挥其职能的重要手段，是以政府为主的公共机构为确保社会朝着政治系统所确定和承诺的正确方向前进，通过广泛参与的和连续的抉择以及具体实施产生效果的途径，通过利用公共资源来达到解决社会公共问题等公共管理活动的过程。政策是对社会的公私行为、价值及规范所做出的有选择性的约束与指引，它是通过法令、条例、规划、方案、措施和项目等形式表达出来的。

不过，本书不仅论及公共政策，还将涉及非公共部门的政策。所以，笔者想从一般意义上对政策做如下界定：政策是旨在实现组织的理想和目的的基本目标、计划及工作。下面我们将从组织体系的角度来进一步考察一下政策的上下位概念。请参见下面的图 员原员

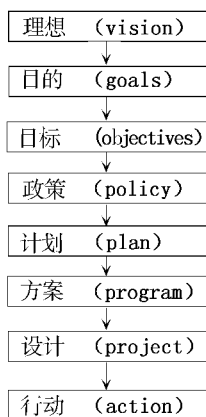


图 员原员 政策的上下位概念

① 陈振明主编：《政策科学》，中国人民大学出版社 圆园园年 版，第 源 页。

由于体系带有层次的特点,因而政策包含着上位概念和下位概念。政策的上位概念包括理想、目的和目标,而下位概念有计划、方案、设计和活动。理想是指一个组织长远的目标或梦想。没有理想的民族只能灭亡,同样没有理想的组织也长久不了。无论在哪一种组织,若没有远大的理想和长远的目标,就无从期待发展。所以,一个组织想要发展,必须要有远大的理想。譬如,1893年美国前总统威尔逊号召“实现新的自由”和半个世纪后的约翰逊总统主张建设“伟大社会”,<sup>①</sup>都是对“美利坚合众国”理想的具体表述。任何组织体都应具有理想,且需要立足于理想制定出实现既定目标的政策。而组织的目的和目标一般是以法规或章程的形式公之于众的。由于这些目的和目标大都带有抽象语言表达的倾向,所以,政策决定者应该用具体目标把它表述出来。

组织的基本方向确定之后,就要制定出相应的政策。政策还需要具体实施方案,这就需要执行计划。这里有可能产生争论的是政策和计划孰先孰后。政策意味着一个组织的所有事业,那么,计划本身亦可视为一种事业。可以说,政策领先于事业,制不制定计划属于政策的范畴,而一旦制定计划,就会从中又导出政策,我们将把此包容在方案、设计等概念之中。待到方案确定就会有具体的行动了。总之,政策是权威部门在特定的条件下为达到一定目标而制定的行动方案。

## 第二节 政策研究溯源

根据汤因比(Toynbee)的逻辑,假如将人类历史视为挑战、迎战之过程的话,<sup>②</sup>应该说,挑战为问题的提出,迎战则是旨在解决问题的具体的政策。由此说来,政策研究似乎可以追溯到人类组织生活的起始,即凡

① 威尔逊在1893年发表的“十四点原则”中提出“实现新的自由”的理想。约翰逊在1964年发表的“伟大社会”计划中提出“建设伟大社会”的理想。这些理想都是美国历史发展的产物,也是美国历史发展的动力。

② 汤因比在《历史与文明》一书中提出“挑战-应战”理论,认为文明的发展是一个不断挑战、不断应战的过程。这一理论为政策研究提供了重要的理论依据。



**有组织的地方就有政策。**

在古代文明发源地,我们可以找到政策研究的最初尝试。产生于公元前 6 世纪的汉谟拉比法典(与《乌理士法律》可能是已知最早的与公共政策有关的文献。它涉及司法程序、财产权、贸易和商业、家庭和婚姻关系以及公共责任等等。在古希腊,有一个“智者”阶层,他们中的许多人充当统治者的“智囊”。譬如,柏拉图曾是西西里统治者的顾问,亚里士多德是亚历山大的私人教师等。我们在西方的圣哲贤人的哲学和政治学著作中可以找到大量的有关政策和政府管理的论述。在古代中国,“士”阶层的出现很早,他们中的许多人是辅助统治者审时度势、选择时机、进行政策咨询的谋士。上可追溯到夏商之家臣,西周之命士;春秋战国时期群雄争霸,有识之士挟术怀策周游列国。《战国策》专门记述了这些策士们的言行,可以说是人类历史上第一部较为完整的政策研究及咨询的著作;诸子百家的著作也包含了大量的政策研究的思想和经验。

人类文明的发源地有多处,其中代表性的有埃及的尼罗河两岸。我们至今仍然可以用肉眼观察到古埃及王朝奉行的政策的遗迹。譬如,法老王朝(约前2686—前332年)在公元前2686—公元前2648年间建造起来的金字塔,不论建造此宏伟建筑的目的是显示王朝之威严,还是象征霸业的永恒不灭,这一伟业给后人以无数启迪。金字塔的内部及地下有墓室,墙壁上书写或镌刻着象形文字,其底部为边长133米的正方形,高度达146.5米,四角分别指向东、西、南、北,一座金字塔竟用了约230万块、重达2.5吨的石块,①真令人叹为观止。

那么,古代的人们是从什么地方,用怎样的手段运来这些石块,又是怎样垒起如此的庞然大物呢?假如能用摄像机将当年的建筑实况拍下来,将是世界上最壮观的景象,可惜未能留下详细的记录。历史学家推测古埃及人可能是在尼罗河上游采集石头,并用木筏运至下游,再用人力搬运到工地的。也有人推测仅是修筑从码头到工地的道路就要耗时 10 年,建筑一座金字塔大约需要 10 万民工干上 10 年。从埃及首都开罗到门牌斯一带至今保存着约 70 座金字塔,其工程之浩大难以形容。同时,我们

① “孕胎之始” 妊精血于三月，胎土置，灾建，恩（德）世世，月，胎土置，附，援，员，恩，责，恩，援。