



浙江省重点建设专业项目资助

浙江农林大学教学改革项目资助

全国高等农林院校“十二五”规划教材

政策学

ZHENGCEXUE

李兰英 主编

 中国农业出版社

浙江省重点建设专业项目资助

浙江农林大学教学改革项目资助

全国高等农林院校“十二五”规划教材

政策学

李兰英 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政策学/李兰英主编. —北京: 中国农业出版社,
2013. 8

全国高等农林院校“十二五”规划教材

ISBN 978 - 7 - 109 - 17949 - 3

I. ①政… II. ①李… 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 (2013) 第 137720 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

策划编辑 夏之翠

文字编辑 杨芳云

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 12.5

字数: 245 千字

定价: 25.50 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编 李兰英

副主编 周 隽

张得才

参 编 沈月琴

徐秀英

刘德弟

朱 臻

姜 霞

黄文义

万超伟

黄文静

ZHENGCE XUE
ZHENGCE XUE ZHENGCE XUE
ZHENGCE XUE
ZHENGCE XUE
ZHENGCE XUE
ZHENGCE XUE
ZHENGCE XUE

政策学是 20 世纪 50 年代初首先在美国兴起的一个跨学科、综合性的研究领域，被誉为是当代西方政治学的一次“最重大的突破”以及“当代公共行政学最重要的发展”。

本教材是全国高等院校政策学通识课程用书，系统性及阅读性强，能满足高等院校本科生掌握政策学基本知识的要求。

本教材依照通识课程教育要求，内容主要包括政策学的基本原理和政策运行过程。政策学原理部分主要包括政策学的起源，政策学研究对象、研究内容和方法，政策的产生和发展，政策特征、政策功能、政策分类、政策系统等。政策运行过程则包括政策制定、政策执行、政策评估、政策监控、政策终结和政策周期等。政策运行过程除阐述各运行环节的基本知识外，还介绍了基本的分析方法。

教材特点：每章有导读，介绍本章核心内容和要点，以利于师生把握重点；每章末尾有思考题，指导读者对该章内容的掌握；各章均插入一定数量的案例，以助于准确理解理论内涵。本教材除可做高等院校本科生政策学通识课程教学用书外，也可供从事政策学研究与实践的老师、科研人员和管理者参考。

本教材由李兰英担任主编，负责全书框架设计、内容审定与统稿，周隽、张得才任副主编，参加编写的人员还有浙江农林大学的沈月琴、徐秀英、刘德弟和朱臻老师及浙江大学博士生姜霞、厦门大学博士生黄文义、浙江农林大学研究生万超伟和黄文静。

在本教材的编写过程中，我们借鉴了近年来国内外

政策学及相关领域的研究成果，大部分已经标注，但仍有挂一漏万之虑，在此，谨向所有对本书做出贡献的专家学者致以诚挚的敬意和衷心的感谢。衷心感谢浙江农林大学教学改革项目资助，同时感谢大力支持和帮助本教材编写和组织出版工作的同志们。

编 者

2013 年 1 月于浙江农林大学东湖

前言

绪论 政策学概述..... 1

- 一、政策学的研究对象和特征 2
- 二、政策学的研究范围和方法 4
- 三、政策学的研究途径 5

第一章 政策学基本原理..... 11

第一节 政策及其本质..... 11

- 一、政策的产生和发展 11
- 二、政策的概念和内涵 13
- 三、政策的基本特征与本质 14

第二节 政策功能和政策分类 18

- 一、政策功能 18
- 二、政策分类 20

第三节 政策系统 24

- 一、政策主体 24
- 二、政策客体 29
- 三、政策环境 30
- 四、政策子系统 33

第二章 政策制定 39

第一节 政策议程 39

- 一、社会问题 39
- 二、政策议程 42

第二节 方案规划 51

- 一、方案规划的概念 51

二、方案规划的特征	51
三、方案规划的原则	52
四、方案规划的程序	55
第三节 政策合法化	58
一、政策合法化的含义	58
二、政策合法化的程序	60
第四节 当代中国的政策制定	62
一、当代中国政策制定的模式	62
二、当代中国政策制定的依据	63
三、当代中国政策制定的基本经验	64
四、当代中国政策制定存在的主要问题	65
第三章 政策执行	69
第一节 政策执行概述	69
一、政策执行理论	69
二、政策执行的内涵	71
三、政策执行的特点	71
四、政策执行的原则	73
五、政策执行的作用	74
第二节 政策执行过程与手段	75
一、政策执行过程	75
二、影响政策执行的因素	79
三、政策执行的手段	87
第三节 政策执行的偏差及其矫正	88
一、政策变通	88
二、政策执行偏差现象剖析	90
第四章 政策评估	99
第一节 政策评估概述	99
一、政策评估及其类型	99
二、政策评估的功能	102
第二节 政策效果与政策评估标准	104
一、政策效果	104

二、政策评估的标准	106
第三节 政策评估的方法与过程	108
一、政策评估的方法	108
二、政策评估的过程	111
三、影响政策评估的因素	119
四、政策失败原因分析	122
第五章 政策监控	127
第一节 政策监控概述	127
一、政策监控的定义	127
二、政策监控的内涵	128
三、政策监控的分类	128
四、政策监控的作用	130
五、政策监控的程序、原则与方法	132
第二节 政策监控的功能活动	137
一、政策监督	137
二、政策控制	142
三、政策调整	145
第三节 政策监控机制	150
一、政策监控机制的概念及构成	150
二、我国政策监控机制的构成	152
三、我国政策监控机制的若干思考	157
第六章 政策终结与政策周期	163
第一节 政策终结的内涵与意义	164
一、政策终结的内涵	164
二、政策终结的意义	165
第二节 政策终结的类型与方式	167
一、政策终结的类型	167
二、政策终结的方式	169
第三节 政策终结的障碍与策略	170
一、政策终结的障碍	170
二、政策终结的策略	172

第四节 政策周期.....	178
一、政策周期.....	178
二、政策周期与经济发展周期.....	180
参考文献	187

绪论 政策学概述

[本章导读] 政策学是第二次世界大战后兴起的当代公共行政学最重要的分支学科。它的出现被誉为当代西方政治学的一次“最重大的突破”以及“当代公共行政学的最重要的发展”。本章主要阐明政策学的起源、研究对象和特征、研究范围和研究途径等内容，并简要介绍本书的逻辑结构。

政策学是第二次世界大战后首先在美国兴起的一个跨学科、综合性和应用性很强的新研究领域，它的出现被誉为当代社会科学和管理科学尤其是行政学、政治学发展过程中的一次“科学革命”、当代西方政治学的一次“最重大的突破”以及“当代公共行政学的最重要的发展”。作为当代新兴科学理论之一，随着时代的发展和研究的深入，政策学得以迅速发展，并在西方社会政治生活中发挥着越来越大的作用。20世纪70年代末80年代初，政策学引入我国，吸引了大批研究者并对我国社会经济发展产生了重大影响。

从20世纪40年代末50年代初开始，美国的大学和思想库的一些学者因社会科学进步的“内力”和当代社会发展需要的“外力”的推动，致力于一个以人类社会的基本问题，尤其是政策问题为对象的新学科研究，开创了社会科学中的政策研究方向。拉斯韦尔于1943年首次提出“政策学”这一术语，并于1950年开始用于分析政治问题。1951年，拉纳和拉斯韦尔主编的《政策学：范围和方法的最近发展》出版，标志着政策学正式诞生。他们首次对政策学的学科性质、研究内容和发展方向等问题做了详尽的论述，使政策学作为独立学科得以确立。拉斯韦尔因此被称为政策学的奠基人。

拉斯韦尔的政策学思想被德洛尔所继承并进一步发展。在20世纪60年代末到70年代初，德洛尔相继出版的《政策制定检讨》、《政策学构想》和《政

策学进展》等三部书籍，被称为政策学“三部曲”。这种新的研究路径迅速发展并体制化。政策学不仅关注具体政策，并进一步关注如何引领社会的发展方向，对社会的健康发展提供有益的指导。

20 世纪 70 年代以后，政策学的研究进展以及它对各国政府的政策制定和社会发展所产生的积极影响，使得它成为各国学界和政界共同关注的学科，成为当代社会科学中的一个重要的、具有成果和充满活力的新研究领域。

20 世纪 80 年代，政策研究开始关注价值观和伦理方面的研究，突出政策选择的价值基础，同时开始关注政策效率和比较政策的研究，探求影响政策效果的因素并比较不同领域和不同背景下的政策过程。

20 世纪 90 年代，随着经济全球化所带来的国际政治经济环境的急骤变化，政策学研究逐步在更深、更广的范围上展开：注重宏观政策的研究，关注政策系统的结构优化，更加重视战略性的大政方针和政策研究范式的创新。

有些西方学者，如拉纳，认为政策学构成当代社会科学的核心；有的西方政治学者和行政学者则主张用它取代传统的政治学和公共行政学的研究。由此足见政策学在当代西方社会科学尤其是政治学和行政学中的显赫地位。

一、政策学的研究对象和特征

（一）政策学的研究对象

阐明政策学的研究对象，即解决政策学的“范式”问题，是指为进一步的科学研究提供模式的特定科学成就，一个学科或研究领域的对象、性质、范围与方法是这个学科“范式”的最基本内容。

政策学以社会政治生活中的政策领域，即现实的政策实践、政策系统及政策过程作为研究对象。它的基本目标是端正人类社会发展方向，改善公共决策系统，提高政策制定质量。因此，有自己相对独立的研究领域，这是作为一个独立学科的政策学形成和发展的基本前提。

政策学的定义很多，中西方不尽相同。

在国际上，比较公认的政策学观点有以下几种：拉斯韦尔认为，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的趋势进行分析的学问。而德洛尔则认为，政策学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。

20 世纪 80 年代以来,我国的政策学学者给政策学也下过一些定义,可概括为四种基本观点:一是主要研究政策制定的理论和方法,是研究如何制定优化政策、避免错误政策的学科领域;二是关于制定政策方案、规划政策实施、评价政策结果、预测政策方向的一门学科;三是研究政策的属性及特点、政策制定和执行规律的科学;第四种观点则从广义和狭义两方面来界定政策学,广义的政策学是对不同的政策的性质、原因和结果进行研究的科学,而狭义的政策学可以界定为对政策目标、方案及社会效果之间的相互关系进行研究的科学。

由上述定义可看出,国内外学者对政策学的界定有所不同,但一般都明确政策学以政策系统及政策过程作为研究对象,这正是政策学成为一个相对独立学科的关键条件。

由此可以认为,政策学是综合地运用各种知识和方法来研究政策系统和政策过程,探求政策的实质、原因和结果的学科。政策学的目的是提供政策相关知识,改善公共决策系统,提高政策质量。

(二) 政策学的特征

政策学作为一个全新的、独立的学科,有四个基本特征:

1. 政策学是综合性、跨学科的新研究领域 政策学不是现有某一学科的更新,而是一个全新的跨学科研究领域,具有综合性、交叉性的特点。它的产生和发展需要以大量的知识和方法为基础。

政策学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、系统分析等学科知识和方法的基础上形成和发展起来的;同时,政策学并不是由这些学科知识和方法的简单拼凑堆积而成的,而是在新的学术框架中将种种知识和方法有机结合起来。它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知识产生方法,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。

2. 政策学是以行动为取向的学科,体现着理论与实践的统一 政策学是适应人类利用已有的知识和方法去改进政策制定和决策系统,提高政策质量的需要而产生的。政策学的研究对象是政策实践或实际的政策过程,其目的和功能是提供政策相关知识,为政策实践服务,因而它不是纯理论科学或基础研究,而是一门应用性较强的学科,体现着理论与实践的统一。政策学既在实践中产生,又在实践中得到应用和发展。

3. 政策学不仅是描述性学科，而且是一门规范性学科 政策学不仅关心社会问题和政策的事实，而且更关心价值和行动。它不仅是描述性的，而且是规范性的。描述性体现在它追求有关政策的性质、原因和结果的知识；规范性则体现在它重视价值取向和价值评价，即创造和批评有关政策价值的知识主张，或推荐应该采取的行动过程。

4. 政策学是软科学的一个重要分支 软科学是指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。从 20 世纪初开始尤其是第二次世界大战结束后，出现了一系列新兴软科学学科，政策学已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。

软科学已经历较长的历史发展时期，各个时期呈现出不同特点和重点。20 世纪 50 年代的重点，是科学学尤其是科学社会学的研究；20 世纪 60 年代是运筹学；20 世纪 70 年代是未来学及预测学；而 20 世纪 80 年代以来则是政策学。

二、政策学的研究范围和方法

（一）研究范围

政策学的研究范围广泛，目前尚难以划出准确的边界。主要包括：政策系统、决策体制及政策过程，政策分析方法和技术，政策思维、政策价值观，未来研究、政策战略，政策规划、重大工程项目的论证与评估，从大政方针到各层次、各部门的具体政策研究等。

本书着重阐述政策基本原理和政策过程。在政策基本原理部分主要阐述政策及其本质、政策功能、政策分析、政策系统等内容。政策过程包括：①政策制定，包括政策议程、方案规划、政策合法化、当代中国的政策制定等；②政策执行，包括政策执行的概念和特点、政策执行过程与手段、政策执行偏差及其矫正等；③政策评估，包括政策评估的概念及其意义、政策效果、政策评估标准、政策评估方法等；④政策监控，包括政策监控的内涵、作用、监控程序、监控功能等；⑤政策终结和政策周期，包括政策终结的重要性、政策终结障碍和政策终结方式、政策周期与经济发展周期的关系等内容。

（二）研究方法

在研究方法上，尽管政策学特有的方法论并未最终形成，但是它提倡跨学

科的研究方法，具体表现在：以问题为中心，而不是以学科为中心的知识产生途径；既注重事实分析，又注重价值分析；强调政策研究或政策分析中理性方法和超理性或非理性方法并用；主张全球观点、未来观点、历史和比较的方法。具体而言，有理性方法和渐进方法。

1. 理性方法 在政策制定中，需要察觉并澄清问题，探索并制定解决问题的可行方案，从供选方案中做出理性选择。完全理性的决策者应当：①完全了解所处的环境；②能够根据设定的标准去衡量自己的决策选择；③能够选择效用最大的供选方案。理性分析需要严格地设定优先次序，强调最具效应和效率的解决方案（Bourn，1974）。该方法主要依靠分析技术界定采取行动的理性标准，如系统分析、关联理论、成本效益分析、博弈论、概率论等。

2. 渐进方法 人类有限的智能和信息，肯定限制了人类的全面理解能力（Lindblom，1959）。与理性主义的无所不包和“根源”方法相对，渐进方法也叫“相继性的有限比较”方法或称“不连贯的渐进主义”方法。渐进方法的主要假设是政策制定具有延续以往政策的特性，因此是以最小可能的（渐进的）修正来适应不断变化的环境。即政策过程是一个持续不断地接近某些期望目标的过程，而这些期望目标本身也在不断变化。渐进方法的基本假设为：在多元社会里，政策过程必须考虑到现存的权力结构。激进的创新难以取得现有利益团体的政治支持。因此，渐进的政策变化不仅保存了现存政策积累的智慧，也比较容易避免误导公众或资源浪费。

三、政策学的研究途径

政策学是一个跨学科、综合性的研究领域，可以有不同的研究途径、方法或观点。研究途径和方法的不同，导致对政策的性质、原因和结果以及公共决策系统及其运行做出不同的描述或解释，从而形成不同的政策学理论。目前比较被认可的研究途径有系统途径、过程途径、团体途径、精英途径和制度途径等五种政治学途径，以及福利经济学途径、公共选择理论和新制度主义三种经济学途径。

1. 系统途径 戴维·伊斯顿认为，政治系统是由一个社会中那些可识别同时又相互关联的机构和活动组成，它做出对社会具有约束力的权威性决策或价值分配。这些权威性决策就构成政策。图 1-1 显示了系统途径模型。

在图 1-1 中，环境对政治系统输入需求和支持。需求是指个人或团体为了满足自己的要求和利益而向政策系统提出采取行动的主张。支持是指团体和

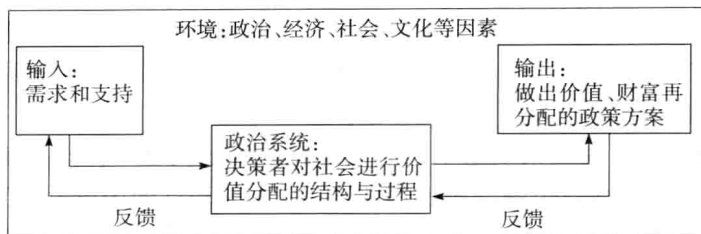


图 1-1 系统途径模型

个人接受选举结果、遵守法规、纳税并赞同政府采取的干预行动。反馈意味着政策输出可能改变环境，改变环境提出的要求，以及改变政治系统的自身特点。政策输出可能会产生新的要求，而这种新的要求将进一步导致政策输出。在这种循环反复中，政策源源不断地产生。

系统途径从系统论角度来研究政策问题，将政策看作对周围环境所提出的要求的反应，或者说，将政策看作是政治系统的输出。系统途径能很好地说明政策过程的复杂性和动态性，有助于探求政策的形成，提醒人们注意政策与环境的相互作用。但系统途径比较抽象，难以说明政策是如何制定出来的，政策是如何在政治系统这一黑箱中发展起来的。在稳定的环境中，需求和支持的变化不大，政治系统只需要渐进地调整政策内容；而在快速变迁的环境里，需求和支持变化很大，为适应环境变化，政治系统必须实行彻底改革使系统的产出符合新的要求和支持。

2. 过程途径 过程途径将政策看作一种政治行为或政治行动，通过政治与政策的关系对政策的政治行为进行阶段性或程序化研究。这是行为主义政治学观点在政策研究上的反映。

根据各种政治活动与政策的关系，过程途径将政策过程划分为如下几个阶段：分析问题、确认目标、规划方案、合法化、政策执行、政策评估等，根据政策过程的每一步骤特点，对政策加以分析，从而发现政策是如何形成的以及决策应当如何做出。

过程途径致力于对政策过程每一步骤的实践进行总结，为研究实际的政策过程提供了较好的概念框架。但过程途径蕴含一个基本假定：政策制定过程的变化必定引起政策内容变化，而实际情况并非总是如此。

3. 团体途径 团体途径将政策看作利益集团之间相互作用、相互斗争以及彼此协商、约定和妥协的产物。利益集团是由某些具有共同的立场、观点、态度和利益的个人所构成的集合体或组织，它向其他社会团体表明自己的主

张，并向政府反映集团利益和要求。利益集团是一种政治组织，个人只有通过这种政治组织才能在政治社会中变得重要起来。利益集团架起了个人与政府之间沟通的桥梁。在团体途径中，政策制定是一种处理各种利益集团相互关系、尤其是利益关系的活动，而政策是各利益集团斗争、妥协的结果。政策研究的团体途径认为，在任何时候，政策都是占支配地位团体的利益反映。利益团体影响力的改变可能引起政策上的变化。

团体途径的优势在于它注意到政策形成中的重要能动因素，注意到政策反映着不同政治团体的利益，使人们清楚看到西方公共决策为利益集团所操纵这一事实。但它过分夸大团体的作用，低估了政治生活中的其他因素，如制度、观念、文化、行政管理等因素的作用。

4. 精英途径 精英途径认为政策是那些居统治地位的领袖人物的偏好和价值观的反映。精英途径认为社会总是由有权势的少数人和无权力的多数人组成，社会资源的分配是由有权力的少数人所掌握的。政策实际上变成精英（领袖）按自己偏好做的选择，而政府不过是执行领袖们做出选择的机构。政策是自上而下由领袖提出并加以执行，而不是自下而上产生于群众的要求。政策的变化或完善实际上是精英的偏好变化的结果；舆论导向主要是精英们引导和左右群众对政策问题的意见的反映。

精英途径的好处在于它关心政策制定和执行中领导人物的主导作用，但它忽视了人民群众是历史的创造者，忽视了人民群众的要求对政策的影响。

5. 制度途径 制度途径将政策看作政府机构或体制的产出。制度是个人或组织的结构化行为方式，即制度是长期存在的人类行为的规范化模式。政策是由政府制定并付诸实施的，一项政策方案或建议若得不到政府的采纳和执行，就不能成为政策。政府机构赋予政策合法化、普遍性和强制性三个特征。它突出制度安排及机构设置与政策之间的关系。政府的制度或体制对公共决策过程及政策内容会产生重要的影响。制度安排所产生的影响往往不是中立的，它们经常对一部分人有利而对另一部分人不利，或对某些政策结果有利而对另一些政策结果不利。

总之，制度途径突出了制度安排及机构设置与政策之间的关系，提醒人们注意制度安排及机构设置对政策可能产生重要的影响。但制度途径往往导致只分析制度结构，而忽视政策的政治过程；只注意静态研究，而忽视动态研究；片面强调制度的作用，忽视其他社会、经济因素对政策影响的倾向。

总之，西方政策学的五种途径分别从不同的角度，突出了政策研究的某些方面，都有各自的合理性，又都具有明显的缺陷。应该采取综合的、灵活的态度