



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
高等学校公共管理类专业基础课程教材

宁 骚 主 编

公共政策学

(第二版)



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
高等学校公共管理类专业基础课程教材

GONGGONG ZHENGCEXUE

宁 骚 主编

公共政策学

(第二版)

 高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容简介

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材,是国内领先的、有权威性影响的公共政策学教材。

本书紧密围绕公共政策学的学科要素、研究分析方法、公共政策系统与过程、公共政策学知识的应用等进行阐述析论。本书的特色在于内容资料新、体例新,体系严密,逻辑明晰,并系统地反映国内外公共政策学前沿的研究及动态。各章穿插生动案例,章后还附有包括案例研究在内的分析思考题,宜教宜学。

本书适合高等学校公共管理类、政治学类专业本科生及包括攻读 MPA 学位者在内的研究生使用,也适用于政府管理部门及专业研究人员阅读、参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学/宁骚主编. —2 版. —北京:高等教育出版社,2011.6

ISBN 978-7-04-030770-2

I. ①公… II. ①宁… 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(2011)第 057002 号

策划编辑 牛杰 责任编辑 牛杰 封面设计 王凌波 责任绘图 尹莉
版式设计 范晓红 责任校对 王雨 责任印制 尤静

出版发行	高等教育出版社	网 址	http://www.hep.edu.cn
社 址	北京市西城区德外大街 4 号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.landraco.com
印 刷	潮河印业有限公司		http://www.landraco.com.cn
开 本	787×1092 1/16	版 次	2003 年 8 月第 1 版
印 张	31.25		2011 年 6 月第 2 版
字 数	750 000	印 次	2011 年 6 月第 1 次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	45.10 元
咨询电话	400-810-0598		

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 30770-00

鸣 谢

全国政协委员、香港中华总商会会长、香港新华集团主席蔡冠深先生对我主持的北京大学公共政策研究所在研究经费上提供了无偿资助,该研究所对本书第二版成稿过程中的资料搜集和会议研讨给予了大力支持。在这里,我和北京大学公共政策研究所向蔡冠深先生深表感谢。

宇 骚

第二版前言

我主编的《公共政策学》自2003年8月出版以来,七年间印刷十七次,发行了近十万册。由此可见,这门新兴学科在我国普及之快、之广,与社会生活结合之密切,对于我们这些当初怀着惴惴不安的心情将之引进中国内地的学者来说,是远远超乎预料的。

《公共政策学(第二版)》被教育部遴选、批准列入“普通高等教育‘十一五’国家级规划教材”以后,我们为本书的成稿更加系统地收集、研读公共政策学的中、英文文献,更深入地对我国公共政策的理论和实践进行调研,围绕着“构建有中国特色的公共政策学体系”这一中心议题爬罗剔抉、切磋琢磨、谋篇布局。经数年努力,文稿终于可以付梓了。

本书对第一版多有修订和增益,如关于公共政策学引进中国以及中国化的过程,关于政策工具的分类、选择与配置,关于公共政策与法的关系,关于公共政策的社会本质,关于政策网络与政策社群,关于非政府政策行为者,关于公共决策体制的类型,关于大众传播与公共政策,关于政策学习与政策移植,关于政策论证、政策审议与政策采纳,关于政策的有效执行与无效执行,关于政策评估的定量方法与定性方法,关于公共政策学知识的应用,等等。有两处修订和增益对学科体系的构建具有特别重要的意义:其一是依据翔实的学术文献资料,明确地界定了政策研究、政策分析、公共政策学之间的关系,并据此安排了全书的篇章结构和阐释了这一安排的逻辑关系;其二是详述了公共政策学中国化、构建有中国特色的公共政策学学科体系的三大本土资源,从理论背景、科学哲学、基本命题等方面进一步阐释、充实了我十年前构建的基于中国经验的政策过程模型——“上下来去”模型,并在全书各有关章节坚持以这一模型来解释当代中国公共政策的基本实践。公共政策学中国化是这门学科的基本发展方向,但这需要经过长期的艰苦努力才能取得显著成效。我们愿通过这门课程的教学与学界同仁和莘莘学子共勉。

在本书付梓之际,我要在这里向香港新华集团主席蔡冠深先生深表感谢。蔡先生对我主持的北京大学公共政策研究所在研究经费上提供的无偿支持,使研究所的资料收集和学术研究工作得以顺利进行,这对于本书的成稿来说是必不可少的条件。

作为主编,我负责草拟本书的编写提纲并改定全部文稿。本书著者的分工是:

- 第一章 宁 骚(北京大学)
 - 第二章 林 震(北京林业大学)
 - 第三章 傅广宛(华中师范大学)
 - 第四章 宁 骚
 - 第五章 宁 骚
- 杨诚虎(北京信息科技大学)
孔祥利(北京行政学院)
王庆兵(河南新乡学院)

- 第六章 林 震
第七章 宁 骚
第八章 彭宗超(清华大学)
第九章 宁 骚
第十章 任丙强(北京航空航天大学)
第十一章 宁 骚
第十二章 宁国良(湘潭大学)
第十三章 徐家良(上海交通大学)
第十四章 傅广宛
第十五章 宁 骚
第十六章 林 震
第十七章 高兴武(北京林业大学)
第十八章 林 震
第十九章 闭恩高(清华大学)
第二十章 胡启生(安徽省合肥市政府)

在本书第二版成稿过程中,北京大学政府管理学院博士生左广兵在文字录入方面做了全部的服务工作,其认真负责、一丝不苟的精神令人感佩。此外,他还整理、编排了这一版的参考文献。在此谨向他表示感谢。

宁 骚

2011年3月

第一版前言

一个学者的研究领域,有时是个人自主选择的结果,但更多的时候是择业时各种因素相互作用的结果,或者是领导安排的结果。我自1970年以来一直研究比较政治学。但从1995年起对公共政策学的研究却花费了相当不少的精力,究其始,却仅仅是因为要完成领导交给的一项任务,从此便在一个新涉足的领域流连不已,而且越来越感到它与我的主攻领域存在着相辅相成的密切联系。

1995年春,时任北京大学副校长的罗豪才教授安排我(时任北京大学政治学与行政管理系系主任)和晏智杰教授(时任北京大学经济学院院长)分别到日本埼玉大学政策科学研究生院考察。他与时任埼玉大学政策科学研究生院院长的吉村融教授有长期的友好交往,并从相互切磋中产生了一个共识:由吉村融教授筹集一笔资金,资助北京大学的社会科学各院系成立一个跨学科的公共政策研究所,为国家公务员培训提供系列课程。当时北京大学政治学与行政管理系的公共政策研究和公共政策学教学尚处于襁褓之中,所以我对罗豪才教授的这个安排很支持,并且寄予了很大期望。我在埼玉大学待了三个月,吉村融教授那时正忙于筹备日本国立政策科学大学院大学(该大学于1998年建立并由吉村融教授任校长),日本文部省在文部省办公大楼里为他专辟了一间办公室,所以他有广泛的政府和社会联系来安排我的考察活动。我从考察中认识到,中国应当下大力气开展公共政策研究,并且应当在大学社会科学各院系的学生培养方案中设置一系列公共政策学课程,从具有不同专业背景的学生中和具有多年党政工作经验的干部中培养一批有才能的公共政策分析人员。另外,在与吉村融教授多次长时间的讨论中,他一再表达一个殷切的期望,即中、日两国的公共政策学研究者加强学术交流,共同构建具有东亚特色的公共政策学范式和政策模型。他的这一期望我一直铭记在心。我清楚地认识到要实现这个期望在短时期内是不可能的,但是中国学者现在就应该努力构建具有中国特色的公共政策学范式和政策模型。

我们现在编写的这本《公共政策学》教材,就是朝着这个方向做的一次新的尝试。自20世纪80年代中期以来,中国大陆已经出版了数十种公共政策学教材,这些教材在内容编排和概念体系方面,或宗科学社会主义概论,或宗台湾学者编著的相关教材,或直接编译自西方特别是美国的决策科学和公共政策学论著。对于一个新兴学科来说,在初期阶段这种情况是难免的。然而,它要进入成熟的阶段,其概念体系和理论模型就必须在吸纳境外优秀研究成果的基础上予以重构,使之能够有效地解释中国丰富而生动的经验事实。这项工作极其艰难的。本书所做的尝试,主要有这样几个方面:第一,认真研究和广泛利用国外特别是英语文献中公共政策学宏富的学术资源,同时注意考察一定的理论、概念、模型与一定的经验事实和文化传统之间的联系;第二,注重考察改革开放以来中国的政策实践,构建基于中国经验的公共政策过程理论模型,全书的内容安排尽可能地与该模

型的展开建立起逻辑联系；第三，公共政策学有两大源头，即政治科学和管理科学，因此长期存在着管理主义的政策分析与作为政治学的一个亚领域的政策理论之间的对立与相互攻讦。我们认为这两种取向的公共政策学各有优势与劣势，应当相互补充与融合，汇成一个新的体系。本书在这方面也做出了努力。第四，发达国家特别是美国的公共政策学教材，以培养学生成为职业的政策分析者和政策评估者为旨归，因此内容以方法论教育尤其是操作性方法的训练为主。就我国现在的大学本科教育的培养目标来说，文科学生基本上是一种素质教育，因此本教材在内容编排上以进行理论教学为主、以操作性方法的训练为辅。为引导学生树立将来成为职业的政策分析者和评估者的志向，本书专辟一章介绍职业的应用性政策研究组织和研究者。第五，公共政策学是一门经验科学，因此理论教学应当与生动、丰富的经验事实相联系，在教学方法上就是要与案例分析相结合。本书在各章正文和练习题中编入了五十多个案例，相信对这种结合会起到好的作用。

我担任《公共政策学》的主编，自然地就要承担起草拟编写提纲、物色撰稿人、召集著者共同研究、改定文稿等职责。本书著者的分工是：

宁 骚(北京大学)第一章、第四章、第六章第一、二、三节；

林 震(北京林业大学)第二章，第十一章；

彭宗超(清华大学)第七章，第八章(与任丙强合作)；

任丙强(北京大学)第八章(与彭宗超合作)；

傅广苑(武汉工业学院)第三章；

杨诚虎(北京机械工业学院)第五章，第六章第四节；

宁国良(湘潭大学)第九章；

徐家良(北京大学)第十章；

胡启生(安徽省委办公厅)第十二章(第三节第一目由林震撰写)；

参考文献与案例一览表由林震编排而成。

常征、王庆兵、欧阳景根、张海清、宋瑞芝诸位为文稿的录入付出了辛苦的劳动，在此我向他们表示诚挚的感谢！

最后我要特别感谢本书的责任编辑李捷女士，她为本教材的编辑出版所做的工作，令我铭感于心。

宁 骚

2003. 6. 15 于北京大学蓝旗营

目 录

第一章 公共政策学的学科要素	1
第一节 什么是公共政策学	1
第二节 公共政策学的产生与发展	23
第三节 公共政策学的引进及其中国化	37
第四节 为什么学习公共政策学	49
思考与练习题	50
第二章 公共政策的研究视角和路径	52
第一节 公共政策研究的多学科视角	52
第二节 公共政策的系统分析和矛盾分析	56
第三节 公共政策的历史—比较分析	59
第四节 公共政策的经济—社会分析	64
第五节 公共政策的制度分析	72
第六节 公共政策的价值分析与超理性分析	77
思考与练习题	80
第三章 政策研究的资料收集与分析方法	82
第一节 研究方式的类型划分及其选择	82
第二节 一手资料的收集与分析(上)	84
第三节 一手资料的收集与分析(下)	97
第四节 二手资料的收集与分析	103
第五节 定量资料分析	106
第六节 定性资料分析	123
思考与练习题	127
第四章 公共政策与政策工具	129
第一节 公共政策的含义、类型与功能	129
第二节 公共政策的本质与基本特征	158
第三节 政策工具的含义、类型与选择	168
思考与练习题	184
第五章 政策系统与公共决策体制	185
第一节 政策行为者与政策系统	185
第二节 公共权力与公共决策体制	194
第三节 非政府政策行为者与公共政策	204
思考与练习题	220

第六章 政策过程及其理论模型·····	222
第一节 政策过程与理论模型构建·····	222
第二节 基于西方经验的政策过程模型·····	235
第三节 “上下来去”——基于中国经验的政策过程理论模型·····	257
思考与练习题·····	271
第七章 政策问题与议程设定·····	273
第一节 政策问题的概念、属性与分类·····	273
第二节 公共问题的提出·····	279
第三节 问题认定与政策议程·····	284
思考与练习题·····	297
第八章 政策方案的规划与抉择·····	299
第一节 公共政策目标的确定·····	300
第二节 公共政策方案的规划·····	306
第三节 公共政策的抉择与合法化·····	319
思考与练习题·····	333
第九章 公共政策执行·····	335
第一节 政策执行的意义、特点与模型·····	335
第二节 政策执行者与政策执行力·····	347
第三节 政策执行过程与影响执行的主要因素·····	354
第四节 政策执行偏差及其矫正·····	364
第五节 政策的无效执行与有效执行·····	368
思考与练习题·····	371
第十章 公共政策的评估与监控·····	373
第一节 政策评估的含义、作用和主体·····	373
第二节 政策评估的过程、标准和影响因素·····	382
第三节 政策评估的方法·····	390
第四节 公共政策的监控·····	401
思考与练习题·····	407
第十一章 公共政策的变动、终结与周期·····	409
第一节 政策的稳定和变动·····	409
第二节 政策的调整与接续·····	423
第三节 公共政策的终结·····	434
第四节 公共政策的周期·····	443
思考与练习题·····	446
第十二章 公共政策学知识的应用·····	448
第一节 政策学知识应用与政策分析·····	448
第二节 政策研究组织与政策分析师·····	454
第三节 政策学知识实践的障碍及其克服·····	462
思考与练习题·····	474
参考文献·····	475

案例目录

案例 1-1	谁的决策是公共政策学的研究对象	4
案例 1-2	上海学者的“超前性”建议	19
案例 2-1	社会主义初级阶段及其政策	67
案例 2-2	当代中国十大社会阶层	71
案例 2-3	种粮大县的政策调整	80
案例 3-1	量化方法在我国公共政策分析中的应用进展研究	87
案例 3-2	采用参与观察法对某石油化工厂安全文化的研究	101
案例 3-3	关于科学思想库的愿景与任务的内容分析	105
案例 3-4	以环境为代价的经济增长是不可持续的发展	124
案例 4-1	我国商品房消费者权益保护的“尚方宝剑”	147
案例 4-2	“组合拳”出手,政策结果有违功能预期	156
案例 4-3	利奥·斯特劳斯:美国好战派的导师	159
案例 4-4	“立法容易,不立法难”——一位人大官员谈“部门利益法律化”	164
案例 4-5	政府解决信息不对称问题的政策工具及其配置	176
案例 4-6	邓小平三谈“傻子”瓜子	180
案例 4-7	薪水多高才能养住廉洁	184
案例 5-1	红头文件摊派烟草指标	196
案例 5-2	联合国安理会的决策规则与伊拉克战争	201
案例 5-3	北大五学者上书,建议修改拆迁条例	210
案例 5-4	大众传媒催生了一部法规	216
案例 5-5	市民反对 立法推迟	220
案例 6-1	从现实国情出发构想中国现代化蓝图	263
案例 6-2	中国高考制度的恢复	264
案例 6-3	中国为什么办经济特区	266
案例 7-1	中国政府机构改革的变迁	275
案例 7-2	三峡工程中的生态问题	279
案例 7-3	城市流动人口子女教育问题	284
案例 7-4	美研究人员首次合成人造单细胞生物	298
案例 8-1	燃油税改革	299
案例 8-2	妇女回家问题的争论	303
案例 8-3	古巴导弹危机	311
案例 8-4	《中华人民共和国婚姻法》的第二次修改	324

案例 8-5	高速列车的两大方案之争	333
案例 9-1	农村改革“第三波”	354
案例 9-2	家电下乡试点取得明显成效	357
案例 9-3	新农村建设搞成形象工程 村民别墅沦为烂尾楼	365
案例 9-4	中华路建设风波	371
案例 10-1	北京世界文化遗产公园涨价政策评估	384
案例 10-2	执行红头文件还得动真格	401
案例 10-3	砍树与保树之争	407
案例 11-1	2008 年由“防增长过快”到“保增长”的政策转变	409
案例 11-2	我国房地产政策的调整	423
案例 11-3	由“禁”到“限”——城市烟花燃放政策的调整	425
案例 11-4	我国农业税收政策的终结	434
案例 11-5	我国医疗卫生体制改革发展历程	446
案例 12-1	智库如何影响中美两国高层决策	455
案例 12-2	国务院发展研究中心:为中国的发展提供思想动力	457

图表目录

图 2-1	分析过程的重复性	58
图 3-1	决策树基本图形	119
图 4-1	政策工具光谱图	170
图 4-2	解决信息不对称问题的政策工具	177
图 6-1	直线型政策过程	224
图 6-2	循环型政策过程	225
图 6-3	金字塔型政策过程	225
图 6-4	同心圆型政策过程	225
图 6-5	广博理性政策过程模型	236
图 6-6	渐进主义政策过程模型	239
图 6-7	综合扫描政策过程模型	240
图 6-8	政策过程模型的理性主义光谱	242
图 6-9	自上而下的政策过程模型	250
图 6-10	政治系统论政策过程模型	257
图 6-11	“上下来去”政策过程模型	261
图 6-12	“上下来去”模型的两过程与各过程内两阶段的相互关系	262
图 6-13	“上下来去”模型中的“上”、“下”互动	262
图 6-14	政策操作的民主—集中模型	265
图 6-15	政治系统模型与“上下来去”模型的互为解释	269
图 7-1	元问题的边界	287
图 7-2	约翰·金登的议程确立过程模型	296
图 8-1	政策设计的逻辑结构图	309
图 8-2	帕顿和沙维奇的政策分析基本过程	314
图 8-3	邓恩的政策分析框架	316
图 8-4	政策论证的要素	322
图 9-1	韦伯的官僚制决策模型	338
图 9-2	高金的府际政策执行沟通模式	341
图 9-3	史密斯政策执行过程模型	344
图 9-4	政策执行互适过程模型	345
图 9-5	政策执行循环模型	345
图 9-6	政策执行系统模型	346
图 9-7	政策执行过程的综合模型	347

图 10-1	劳动生产率与职业训练时数的正相关关系	393
图 11-1	政策变动的概念框架	420
图 12-1	政策分析过程	453
图 12-2	威廉·邓恩的政策交流过程图	469
图 12-3	双社群理论的知识鸿沟	471
图 12-4	卡罗尔·韦斯的三元联结系统	471
图 12-5	专业群体与双社群理论的联结	471
图 12-6	专业群体生产的信息与生产者	472
表 1-1	快速决策分析过程中各步骤的初步方法	21
表 2-1	超理性过程	80
表 3-1	样本的数量及类别分布	88
表 3-2	独立控制定额抽样分配表	91
表 3-3	交叉控制定额抽样分配表	91
表 3-4	15 个科学思想库的名称及国别	105
表 3-5	14 个科学思想库愿景与任务文本词频分析	106
表 3-6	确定型分析技术的方法和技术	109
表 3-7	随机定量模型的方法和技术	109
表 3-8	进行成本—收益分析的 10 项任务	114
表 3-9	关于中国环境污染造成的经济损失的几项主要研究结果比较	124
表 3-10	1994—2000 年大口径宏观税负与 GDP 的增长率(%)	128
表 3-11	实行宵禁前后的少年犯罪率	128
表 4-1	政策工具的假定与结果	171
表 4-2	政策工具连续体	172
表 4-3	胡德的政策工具类型	173
表 4-4	奥哈雷的政策工具类型	173
表 4-5	目标人群类型与政策工具选择	181
表 6-1	中国在世界经济增长最快的 20 个经济体中的地位(1978—2008)	258
表 7-1	政策问题的结构类型	278
表 7-2	问题认定的方法	286
表 7-3	中国公共政策议程的模式分类	297
表 8-1	公平与效率冲突吗?	303
表 8-2	自由与安全矛盾吗?	303
表 8-3	目标与备选方案矩阵的简单结构	314
表 8-4	三种预测方法	327
表 8-5	公共决策的一种逻辑分类	331
表 8-6	政府组织的危机决策和常规决策的典型特征对比	332
表 10-1	治安政策评估指标体系	392
表 10-2	两种政策方案的评估结果	396
表 11-1	政策接续与政策创新的比较	431
表 12-1	政策分析伦理框架	461

第一章 公共政策学的学科要素

公共政策学既是政治科学的一个重要的分支学科,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,既具有重要的理论探索的价值,也具有广泛的社会应用价值。因此,公共政策学现在在众多的社会科学研究的学科中是一门“显学”。

第一节 什么是公共政策学

一、政策研究、政策分析与公共政策学

公共政策是随着公共权力机关的产生而产生的。随着公共政策的产生与发展,也就开始有了人们对于公共政策的观察和思考。当这种观察和思考发展为—门独立的学科时,也就有了如何给这门学科命名的问题。在这门学科最早产生并且至今最为发达的美国,其英语名称有数个并行于世,如 policy sciences, public policy sciences, policy analysis, public policy, public policy analysis, policy research, policy studies, public policy research, public policy studies, 等等。与此相对应的中文译名是:政策学或政策科学、公共政策学或公共政策科学、政策分析、公共政策、公共政策分析、政策研究、公共政策研究,等等。在学科发展的早期阶段,学者们倾向于认为这些学科名称是用不同的话语表达同一概念,就像同一个人可以有多个名字—样。这种认识现在仍然普遍地留存于通行的一些教科书中。例如,张金马主编的《政策科学导论》、陈振明主编的《政策科学》、陈庆云主编的《公共政策分析》,都认为这些名称的含义是相同的。^①

然而,在学科发展的现阶段,主流的认识倾向于认为政策研究(policy research, policy studies)或公共政策研究(public policy research, public policy studies)、政策分析(policy analysis)或公共政策分析(public policy analysis)、政策科学或公共政策学(policy sciences, public policy sciences)是在外延和内涵上都有明显差异的三个概念。现引述主要文献分别予以辨析:

^① 张金马主编《政策科学导论》(北京:中国人民大学出版社1992年版),第1页:“政策科学在其发展过程中使用过许多名称:应用系统分析、公共政策、政策研究、政策分析,以及在日本等国家采用的社会工程等。名称的更迭和改用也反映了人们探索这门学科的艰苦历程。”陈振明主编《政策科学》(北京:中国人民大学出版社1998年版)第1页:“政策科学(政策研究或政策分析)是第二次世界大战后首先在美国兴起的一个跨学科、综合性的新研究领域。”陈庆云主编《公共政策分析》(北京:北京大学出版社,2006年版)没有对政策科学、政策分析、公共政策分析、政策研究等概念作专门界定,而在行文中是将它们当作同一概念使用的(见该书前言和第一章第三节)。宁骚主编的《公共政策》(北京:高等教育出版社2000年版)和本教材第一版(北京:高等教育出版社2003年版)也持同样的看法。

关于政策研究或公共政策研究。“政策研究”在大众话语系统里含义是很广泛的；作为学科名称，最初的含义同样可作多种理解。而在学科发展的现阶段，就主流的认识而言，“政策研究”这一概念则不包括应用性研究的方面。例如，丘昌泰在综合英语专业文献的基础上指出：出身于学术界的教授与研究人员具有严谨的学术训练，对于公共政策的研究比较重视政策理论的建构。公共政策学者将这种研究称为“对政策本身的分析”(analysis of policy)，或简称为：“政策研究”(policy study)。也就是说，“政策研究”主要是由学术社群所发动，其目的是希望了解公共政策过程与公共政策本身，最终目标则是建构政策理论，呈现出政策的描述性与诠释性倾向。^① 吴定编著的《公共政策辞典》对“政策研究(policy research)”所作的界定是：“政策研究指政策研究者应用各种正式的研究方法论，去探究各项政策问题，以预测政策结果的系统性知识。”其研究重点放在探究造成社会问题发生之变项与公共政策可操控之变项之间的关系上。政策研究所期望的成果，“多少是想验证如下的假设：如果政府机关实施 X 政策或方案，则将会产生 Y 的结果。”政策研究者“很少与决策人员有所关联，他们通常将自己视为学术专业领域的一分子，虽然他们也在乎研究成果会不会被决策者所引用，不过他们更关心的是，研究成果问世后，能否获得学术界同僚的肯定。”^② 综上所述，我们可以确定“政策研究”的如下内涵：① 研究的主体是学术取向的职业学问家。② 研究活动关注的重点和研究范围是政策内容、政策过程和政策产出，发现和验证政策与其主体和客体之间、与有关社会和自然环境诸因素之间的因果联系。因此，政策研究是一门科学。③ 研究的目的或目标是建构政策理论，创设研究方法，推动学科发展。④ 对研究成果的社会反响的期待是获得学术界同僚的肯定。

关于政策分析或公共政策分析。“政策分析”作为学术术语是由美国耶鲁大学教授林德布洛姆(Charles Lindblom)于 1956 年出版的《政策分析》一书中首先提出的。作为一门学科，其产生的标志是 20 世纪 60 年代末期由奥斯汀·兰尼(Austin Ranney)编辑的一次学术讨论会论文集的出版，^③ 这次讨论会的主办者是美国社会科学研究委员会。^④ 美国学者威廉·邓恩(William Dunn)从广义的和狭义的两个视角来界定“政策分析”。他认为“政策分析”从广义上来说，“是针对政策制定过程并在政策制定过程中创造知识的过程”，前者是政策制定过程本身的知识，后者是政策制定过程中的知识，二者可总括为“提供政策相关知识的过程”。他指出：“从这一广泛意义看，政策分析和人类文明一样古老，它包括多种探索形式，从神秘主义和超自然的形式到现代科学。”^⑤ 从狭义来说，邓恩将“政策分析”界定为“一门运用多种调查方法并通过辩论和公共讨论，进行创造、严格地评估与沟通政策相关知识的应用性社会科学学科”。他认为：“政策分析作为一门应用科学，以描述性、价值性和规范性的多种学科为基础。它不仅借鉴社会和行为科学的研究成果，而且也借鉴了政治科学、哲学、伦理学、系统分析和应用数学的研究成果。”他指出政策分析的主体是“政策分析者”，他们“是能够提供和转换有关价值、事实和行动方面信息的人，这三种

① 丘昌泰：《公共政策：基础篇》，台北：远流图书有限公司 2003 年版，第 13 - 14 页。

② 吴定：《公共政策辞典》，台北：五南图书出版社公司 2004 年第二版，第 76 - 77 页。

③ Ranney, Austin, ed. Political Science and Public Policy. Chicago: Markham, 1968.

④ 张金马：《公共政策分析：概念、过程、方法》，北京：人民出版社 2004 年版，第 68 页。

⑤ Dunn, William N. Public Policy Analysis: An Introduction, Second Edition. Englewood Cliff, NJ: Prentice Hall, 1994, 1, 29, 33.

信息以经验的、实证的和规范的三种政策分析方法联结在一起”。^① 由此看来,政策分析或公共政策分析这门学科,具有突出的应用性、多学科交叉、多架构研究方法、涉及众多的研究领域等特征。这是推动这门学科兴起的时代需求的特点造成的:第一,到了20世纪六七十年代,在西方发达国家,公共政策本身和社会问题的研究突破了社会科学各门类的科际分界线,政策分析成为社会科学各学科进一步发展的一个万流归一的聚合点,它把社会科学各学科几乎所有的研究成果都整合到公共权力机关的决策实践中而得以应用;第二,众多的思想库的兴起,推动着社会科学各学科的学者走出象牙之塔,寻找和探索学术研究适合社会需求的有效途径,而政策分析则为他们提供了广阔的平台。到20世纪90年代,类似于邓恩这样对政策分析或公共政策分析这一新兴学科的界定,成为学术界的共识。^② 据此,我们可以明确“政策分析”的如下内涵:第一,研究的主体或者政策分析者(policy analyst)是应用取向的政府机构和其他公共组织内部的专业人员,以及民间智库的政策研究人员。第二,研究活动关注的重点或研究范围是“为了政策而分析”(analysis for policy),即分析是一个基于政策、政策目标之间的关系,研拟备选方案并从中选择能最大限度地实现该目标的最优方案,以及对政策结果进行科学评估,以期改进政策系统、提高政策质量的过程。因此,政策分析乃是一种科学与艺术结合的活动。就其科学性而言,有关政策分析的理论、模型、技术、方法等,“可以经由实证资料的累积而形成系统性的知识”;就其艺术性而言,政策分析的成果呈现出规范性和理想性的倾向,强调的是其特别的适用性和有效性而不是普适性。“同时,在进行政策分析时,常常会受到分析者主观判断及不确定环境因素的影响。”^③ 第三,政策分析的目的或目标是为了公共组织特别是公共权力机关的决策者规划解决社会现实问题的政策蓝图。第四,对研究成果的社会反响的期待是被决策者采用并达到预期的效果。

关于政策科学或公共政策学。英文 policy sciences 或译为“政策科学”或译为“政策学”,public policy sciences 则一般译为“公共政策学”。作为一门独立的学科,政策科学、政策学或公共政策学发端于1951年拉斯韦尔和勒纳两位美国政治学家合编的《政策科学:视野与方法的近期发展》一书^④。在学科发展的初期阶段,人们对其内涵的认识与“政策研究”没有多少差别。随着“政策分析”这一学科的形成与发展,现阶段人们对“政策科学”或“公共政策学”的界定是:这是一门“研究公共政策运作涉及的各种理论性、学术性、实务性的相关论题,而形成的一种系统性知识”,其研究范围包括“政策研究”和“政策分析”两个领域。^⑤ 简而言之,政策科学或公共政策学=政策研究+政策分析。本书采用这一界定。以这一界定为基础,我们对公共政策学的定义是:

公共政策学是这样一门学科,它尽可能地运用科学方法研究公共政策的内容、过程与产出,探索其固有规律,形成系统性知识,并运用这种知识进行政策分析,进而通过公共权

^① Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction*, Second Edition, Englewood Cliff, NJ: Prentice Hall, 1994, 84, 83.

^② 参见朱志宏:《公共政策》,台北:三民书局印行,第1-8页,第14-23页;丘昌泰,前引书,第15-16页;吴定,前引书,第181-182页;曹俊汉:《公共政策》,台北:三民书局印行1990年版,第51-85页。

^③ 吴定:前引书,第182页。

^④ Lasswell, Harold D. and Daniel Lerner, eds: *Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1951.

^⑤ 吴定:前引书,第77页。