

未名社科



美国公共政策经典译丛

张国庆 主编

美国政治中的议程 与不稳定性

Agendas and Instability
in American Politics

〔美〕 弗兰克·鲍姆加特纳 (Frank R. Baumgartner) / 著
布赖恩·琼斯 (Bryan D. Jones)

曹堂哲 文雅 / 译

刘新胜 张国庆 / 校



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



美国政治中的议程 与不稳定性

Agendas and
Instability
in American Politics

[美] 弗兰克·鲍姆加特纳 (Frank R. Baumgartner) / 著
布赖恩·琼斯 (Bryan D. Jones) / 著
曹堂哲 文雅 / 译
刘新胜 张国庆 / 校



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记 图字 01-2006-6695 号

图书在版编目(CIP)数据

美国政治中的议程与不稳定性/(美)鲍姆加特纳(Baumgartner, F. R.), (美)琼斯(Jones, B. D.)著;曹堂哲,文雅译. —北京:北京大学出版社, 2011.7
(未名社科·美国公共政策经典译丛)

ISBN 978-7-301-19134-7

I. ①美… II. ①鲍…②琼…③曹…④文… III. ①政策—研究—美国
IV. ①D771.222

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第119051号

Agendas and Instability in American Politics

by Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones

© 1993 by The University of Chicago.

Simplified Chinese Edition © 2011 by Peking University Press.

ALL RIGHTS RESERVED.

书 名: 美国政治中的议程与不稳定性

著作责任者: [美]弗兰克·鲍姆加特纳 布赖恩·琼斯 著 曹堂哲 文雅译

责任编辑: 耿协峰

标准书号: ISBN 978-7-301-19134-7/D·2871

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 出版部 62754962

编辑部 62753121

印 刷 者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 19.75印张 340千字

2011年7月第1版 2011年7月第1次印刷

定 价: 42.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

美国公共政策研究的历史回顾^①

(代译丛总序)

公共政策是与公共权力主体和公共权威相伴随的现象,无论何种宪政和国家政体,公共政策作为政治系统的产出,都强烈地对社会其他子系统产生深刻的影响。公共政策的存在和人们对公共政策问题的研究和思考与人类社会的存在同样久远。无论是古希腊时代关于政体形式的争论,还是中国古代的诸子百家争鸣,抑或是近代重商主义与古典自由主义对政府经济政策的争论,都可以看作当时社会的人们试图通过影响社会舆论和公共权威而进行的政策问题的研究和思考。对政策的观察、解释、描述、影响和研究等等一系列交织着理性和感性的人类智力努力,已经在人类历史上留下了深厚的知识积淀。在此意义上,公共政策研究的历史可谓悠远绵长。

公共政策科学诞生以来,得到了革命性的迅猛发展,以至于德罗尔(Yehezkel Dror)将其看作社会科学界当中的范式革命和根本性转向。可以认为,公共政策是第二次世界大战结束后西方社会科学领域发展最迅速、影响最大、应用领域最广泛、实验性最强、社会效用最明显的学科之一。公共政策科学之所以会在较短的时间内迅速地兴起和发展,既与现代社会的特征相联

^① 本文部分内容发表于白钢、史为民主编的《中国公共政策分析·2007》,北京:中国社会科学出版社2007年版。

系,也与公共政策的学科特征相联系。现代政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的和基本稳定或一再重复出现的社会矛盾和问题,而是大量的相互关联、相互制约并且愈来愈具有复杂性、尖锐性、普遍性、专业性、变化性和发展性的各种社会矛盾和问题。与此同时,社会公众所关注的问题和兴趣的焦点,也不再是抽象的理念或原则问题,而是那些与现实切身利益密切相关的特殊的公共政策问题,比如,犯罪与社会安全,公平与经济发展,种族与社会和谐,战争与外交方针,污染与环境保护,以及住房、卫生、社会保障、公共交通等一系列的实际问题。

一般认为,现代公共政策科学端启于第二次世界大战前后的美国。美国公共政策科学的兴起和发展伴随着二战后美国的强势发展,在塑造美国大国地位,推动美国政治、经济、社会、军事、外交、科技、教育和文化等领域的发展上都做出了直接而颇有成效的贡献。甚至可以认为,美国政策科学的发展见证和反映了美国战后的强盛与实现强盛的智力努力。这一持续的智力努力过程充分地展现了继文艺复兴和启蒙运动以来人类智力当中的理性维度、价值维度的璀璨力量,也充分地展现了这两个维度之间的冲突、交叠、紧张和交融。这一持续的智力努力也同时伴随着承载和配置智力资源的公共政策研究社会建制的形成、成熟和发展;这一智力努力更成为一种具有深刻哲学和科学意涵的范式流变,影响了社会科学的走向和世界知识的潮流。以下我们从美国政策科学(公共政策分析研究)的缘起,简要回顾一下这段璀璨的知识星空和思想觞流。

一、美国公共政策分析研究的缘起

(一) 拉斯维尔的奠基

美国乃至世界现代政策科学理论的产生和发展首先归功于美国学者哈罗德·拉斯维尔(Harold Lasswell)。

1951年,美国学者拉斯维尔和丹尼尔·勒纳(Daniel Lerner)合作发表了《政策科学:范围与方法之最近发展》(*The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*)一书。一般认为,该书标志着现代政策科学系统理论的诞生。在该书中,作者提出了政策科学应当具有的几个基本特征:(1)政策科学是关于民主主义的学问,它涉及个人的选择,必须以民主体制作为前提;

(2) 政策科学的目标是追求政策的“合理性”，它必须使用数学公式和实证数据建立起可检验的经验理论；(3) 政策科学是一门对于时间和空间都非常敏感的学问，即它所选择的政策分析模型必须在时间和空间上加以明确地记录；(4) 政策科学具有跨学科的特性，它要依靠政治学、社会学、心理学等学科的知识来确立自己崭新的学术体系；(5) 政策科学是一门需要学者和政府官员共同研究的学问，后者的实践经验对于政策科学的发展具有重大意义；(6) 政策科学必须具有“发展建构”的概念，它以社会的变化为研究对象，所以必须建立起动态模型。^①

1956年，拉斯维尔在《决策过程》(*The Decision Process*)一书中，提出了情报、提议、规定、合法化、运用、终止和评价的政策过程七阶段理论。^②

1963年，拉斯维尔在《政治科学的未来》(*The Future of Political Science*)一书中，进一步提出：“政策科学要面向未来，就必须持有这样一种明确的立场，即以知识、高层次的政策思想与组织的创造力整合作为重要的出发点。必须认识到各种不同研究途径的有效协调业已为政治科学家提供了一种机会，即取得一种一致的看法——建立一门以社会中人的生活的更大问题为导向的、解决问题的学科，要知道过去这种机会仅仅局部地被加以利用而已。”^③

1971年，拉斯维尔在《政策科学展望》(*A Pre-view of Policy Sciences*)一书中，区分了“政策过程的知识”(knowledge of the policy process)和“政策过程中的知识”(knowledge in the policy process)，并将政策科学家定义为那些意在掌控公共秩序的人和那些拥有明智的决策技巧的人。^④

作为那个时代深深服膺于实证主义、实用主义和行为主义的时代巨擘，拉斯维尔用自己笃信的哲学信仰及相应的方法论，将公共政策的研究推到了一个新的水准。拉斯维尔的主要贡献之一，在于他阐述了政策科学区别于以往其他学科的三个特点：

(1) 跨学科的观察视角和情景设定。这使得公共政策的研究建立在宽

① Daniel Lerner and Harold Lasswell, *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1951, pp. 3—15.

② Harold Lasswell, *The Decision Process*, College Park: University of Maryland Press, 1956.

③ Harold Lasswell, *The Future of Political Science*, New York: Atherton, 1963, pp. 38—39.

④ Harold Lasswell, *A Pre-view of Policy Sciences*, New York: Elsevier Inc., p. 13.

泛的多学科基础上,进而与公共政策自身的复杂性、相关性、动态性、时效性等特征相一致。(2)明确的问题导向。这使得公共政策的研究具有现实倾向,进而围绕着问题的解决而产生了公共政策科学研究对特有的社会问题的解释力、应对力和内在的学术张力。(3)清晰的价值规范表述。价值标准、价值组合、价值对抗、价值假定、价值分析、价值判断、价值取向等等价值问题被引入公共政策分析的过程,而寻求价值、确认价值、实现价值、创造价值、分配价值构成了公共政策的价值追求。

(二) 德罗尔的发展

叶海卡·德罗尔在1968—1971年间,出版了政策科学的“三部曲”:1968年的《公共政策制定再审查》(*Public Policymaking Reexamined*)、1971年的《政策科学纲要》(*Design for Policy Sciences*)和《政策科学进展》(*Ventures in Policy Sciences*)。1986年,德罗尔又出版了《逆境中的政策制定》(*Policymaking Under Adversity*)一书,大大拓展了公共政策的研究视角和研究领域,系统性地提出了许多新的公共政策理论,包括对政策科学的学科基础和发展方向的反思和前瞻,进而将政策科学的研究推到了一个新的阶段。

德罗尔在《政策科学纲要》一书中认同托马斯·库恩(Thomas Kuhn)的范式理论,他将政策科学看作一场科学革命,概括了政策科学的以下重要特征:

(1) 政策科学并不直接探讨各种政策的实际内容,而是探讨怎样更好地制定政策以及改进相关的方法、知识和体制。其关心的重点是国家或社会的指挥系统,特别是公共政策的制定系统。

(2) 政策科学关注的是宏观公共政策的制定系统及其产品,但也从制定公共政策的角度考察单个群体和组织的决策过程。

(3) 政策科学在传统学科特别是行为科学和管理科学之间架起桥梁,整合了来自各学科的知识,以跨学科的方式集中研究政策的制定。

(4) 政策科学在纯粹的学术研究和纯粹的应用研究之间架起了桥梁。

(5) 政策科学除了使用常规的研究方法外,还将不证自明的知识和个人的经验当作重要的知识来源,这是政策科学区别于当代常规科学(包括行为科学和管理科学)的一个重要的特征。

(6) 政策科学突破了当代科学与伦理学、价值哲学的严格界限,并将建

立一种可操作的价值理论作为政策科学的一部分。

(7) 鼓励和刺激有组织的创造性是政策科学的一个主题和重要的方法论。

(8) 政策科学既强调历史,又强调未来。

(9) 政策科学对于变化的过程和动态的情境十分敏感。

(10) 政策科学在理性的基础上,明显地认识到超理性过程(如创造性、直觉、魅力和价值判断)和非理性过程(如深层动机)的重要作用。

(11) 政策科学鼓励社会试验。

(12) 政策科学强调认真核实和检查数据、配备专业人员从事政策制定工作以及认真坚持科学标准的重要性。

(13) 自觉地、不断地监控和重新设计政策科学是政策科学不断发展的必要条件。

(14) 政策科学尽管有种种创新,但它承启和发扬科学的传统(如证实和有效性),仍旧属于科学。^①

德罗尔认同库恩的“范式”概念的历史主义特征,进而不但从内在逻辑的角度看待政策科学,而且从政策科学的外在社会功能和社会建制的角度看待政策科学,因而大大丰富和深化了政策科学的学科内涵。

德罗尔在《逆境中的政策制定》中进一步反思了政策科学的发展,试图找到走出政策困境、重建政策科学的途径。德罗尔认为,政策制定与政策执行的无能、两难选择与悲剧性选择构成了当今公共政策的普遍的境况,因而“困境”是现今政府公共政策的主要特征之一。尽管这种困境不一定会造成灾难性的后果,但由此提出的挑战已经超出了现有政策制定系统的能力,由此产生的政策损失是显而易见的。^② 在此书中,德罗尔认为政策科学需要突破与创新,并明确提出了公共政策研究中存在的一些问题和新的研究视角。

(三) 关于公共政策和政策科学性质的探讨

关于公共政策和政策科学性质的探讨,大体上围绕着政策科学的工具理性和价值理性两个维度展开。

① Yehezkel Dror, *Design for Policy Sciences*, New York: Elsevier Inc., 1971, pp. 50—53.

② [以]叶海卡·德罗尔:《逆境中的政策制定》(王满传等译),上海远东出版社1996年版,第242页。

1966年,西奥多·洛维(Theodore Lowi)在《分配、管制与再分配》一文中将政策划分为分配、管制与再分配三种类型,深化了人们对政策的认识。^①美国政策学家斯图亚特·内格尔(Stuart Nagel)在《政治科学和公共政策》一文中详尽地分析了政治科学的各个分支对政策科学所产生的影响和作用。^②赖特·米尔斯(Wright Mills)在1956年出版的《权力精英》一书则对权力精英对公共政策的影响和控制进行了深入的研究。^③诸如此类的研究非常多,这是由政策科学以及公共政策的综合性所决定的。

政策科学诞生后,与经济、政治和社会发展的需要相适应,美国公共政策的研究层次、研究领域、研究方法和研究工具的多样化和多元化成了美国公共政策研究的重要特征。与此相一致,整个人类文明的结晶、科学技术知识和人类的实践经验共同构成了政策科学的知识基础。比如,比较公共政策(comparative public policy)和发展公共政策(development policy)研究领域的兴起,大大拓展了政策科学的研究范围和研究视野;政策分析(policy analysis)、政策科学民主化(democratization of the policy sciences)研究则从工具理性和价值理性两个维度深化了政策科学的学科内容;政策过程(policy process)的研究形成了政策科学的基本框架;新政治经济学(new political economy)增加了政策科学的研究途径;政策工具(policy tools)、政策网络(policy network)和政策范式(policy paradigm)的研究使得政策科学迈向了更加微观和工具化的层面。近期,政策科学则出现了多元化和综合化共存的局面。以下将分别展开陈述。

二、政策科学研究领域的多样化与知识基础

(一) 研究领域的多样化

政策科学诞生之前,分门别类的政策研究已经较为普遍。自从罗斯福新

① Theodore J. Lowi, "Distribution, Regulation and Redistribution: The Functions of Government," in Randall B. Ripley ed., *Public Policies and Their Politics*, New York: W. W. Norton & Company Inc.

② Stuart S. Nagel, "Political Science and Public Policy," in Georg J. Mc-eall and Georg H. Weber (eds.), *Social Science and Public Policy: The Roles of Acedemic Disciplines in Policy Analysis*, N. Y., Port Washington: Associated Faculty Press, 1984.

③ Wright Mills, *The Power Elite*, New York: Oxford University Press, 1956.

政强化了政府职能和政府干预之后,政策科学继承了以往政策研究的成果,在领域、内容和方法上将传统的政策研究推向了一个崭新的水平。从研究层次来说,公共政策的研究层次逐渐分化为元政策、基本政策和方面政策的研究。从研究的对象(或者研究的实质性内容)来说,不但公共政策的基础理论和宏观公共政策得到长足的发展,具体部门的(比如环境、交通、军事、健康、老龄化、社团、种族等等)公共政策研究也变得空前繁盛。从研究的方法来说,实证主义、后实证主义、制度主义、公共选择、系统论、信息论、控制论、协同论、非平衡自组织理论、混沌学、决策理论、宏观和微观经济分析、计量、统计、心理和人类行为等理论和方法都综合地运用到公共政策的研究当中。可以说,政策科学为自然科学、社会科学和人文科学的融合提供了一个自由驰骋的无限疆场。

我们具体看看经济、社会和人类事务方面的公共政策分析的发展。^①

首先,随着政府经济职能的膨胀,以罗斯福“新政”为标志,西方国家放弃了强烈放任自由的自由资本主义政策,改变了政府传统的“守夜人”的地位,转而通过各种形式广泛地介入社会经济活动。譬如,政府通过中央(国家)银行制度控制货币投入量、利率和汇率,通过税率、税种、关税调整产业结构,通过国家投资引导企业行为取向,如此等等,成为强大的、主动的行为主体。各个领域的经济政策研究空前繁盛。

其次,随着政府社会职能的扩展,政府大大强化了其社会公共权力主体的地位和作用。政府在诸如社会公平、社会保障、社会安全、国民教育、公共交通、环境保护、自然资源保护等方面广泛制定了大量的公共政策。这一类的政府公共政策涉及的领域之广泛、程度之深刻、规定之细致,使得每一个公民从生到死都不可避免地生活在政府的影响之下。

再次,在人类事务等方面,政府公共政策的内容亦随着人类事务的日益增加而在日益丰富。新出现的人类事务包括诸如外层空间的开发和利用问题、公海的共同开发和利用问题、人类遗传和人体研究问题、核能的和平利用问题,以及防止和克服种种自然和人为危机问题。这类问题的出现是不会完结的,关于这类问题的政府公共政策亦相应不会终止。

按照拉斯维尔的说法,问题导向是公共政策研究的一大特征,无论是针

^① 关于“经济、社会和人类事务方面的公共政策分析的发展”的内容引自张国庆:《现代公共政策导论》,北京大学出版社1997年版,第15—16页。

对具体问题的理论建构,还是问题的分析和案例研究,公共政策研究都紧紧围绕某一个具体的领域和问题展开。政策研究机构的专家往往都是某一具体领域的专家,或者是跨学科的专家,他们不会停留在泛泛而论的政策科学形式逻辑和学科概论的层次。总体而言,美国的政策研究机构往往也有所专长和特定的倾向。比如:哈佛大学肯尼迪政府学院就将其公共政策案例研究和教学划分为诸多子领域,分门别类地进行专门研究。即,基础理论和方法论、公民权利与种族关系、社团关系、竞争与私有化、国防与军事、开发、国家安全、经济学、教育、选举政治家和官员、环境、伦理、评估与计划、性别问题、健康、历史、住房、人力资源、执行、创新、利益集团和游说、国际、法律的强制执行、领导、谈判、非营利管理、组织与组织变革、出版和媒体、通货膨胀与紧缩、公共财政、管制、社会福利与社会服务、技术、交通等等。^①

(二) 政策科学研究的知识基础

政策科学研究问题的多样性、复杂性和多重性决定了政策科学知识基础的广泛性、专业性和综合性。可以说,人类所有的智慧结晶和经验结晶都可以作为政策科学的知识基础。政策科学通过一定的程序和形式将这些知识整合起来,以解决特定的社会问题。因此科学技术的新观念、新思潮、新理论都会不同程度地影响政策科学智性结构和思考方式;社会科学当中的新概念、新范式和新理论也会直接地体现在政策分析的过程当中;哲学与人文科学关于人的价值、理性和本性的探讨也是政策科学进行政策研究和政策建议必须参考的基础。举例而言,自然科学当中的系统理论、生态理论、间断均衡理论(Punctuated Equilibrium Theory)、混沌理论等都曾经是人们建构政策理论、进行政策分析的借鉴基础。社会科学当中的民主模式、经济分析、管理心理等领域的理论和方法就广泛地应用到政策分析当中。哲学人文科学当中的范式理论、后实证主义、语言哲学等等也被政策科学广泛借鉴和使用。

我们可以简要地分析一下公共政策与社会科学、专业和政治之间的关系:^②

首先,政策科学与社会科学之间的关系。政策科学以政策的全过程为研

^① 资料来源: <http://www.ksgcase.harvard.edu/search.asp>。

^② 关于“公共政策与社会科学、专业和政治之间的关系”引自张国庆:《现代公共政策导论》,北京大学出版社1997年版,第19—20页。

研究对象,其直接目的在于更好地理解公共政策的过程并使之趋向于科学化。公共政策的这一研究目的增加了公众和政府对于公共政策的认识,增加了公众对政府运作过程的了解和政府对社会发展过程的了解,因而拓展了社会科学的研究领域,推进了社会科学理论和方法的发展。

其次,公共政策与专业。公共政策作为一门学科是现代社会科学的一部分,与此同时公共政策又是一门专业。科学的目的在于寻求真理、获取知识,专业的目的则在于将科学寻获的真理和知识运用于解决实际的人类问题。^①作为学科的公共政策,其任务既在于进行科学的探究,以发掘公共政策的规律性,积累关于公共政策的科学知识,又在于进行实证性的分析,以帮助政府正确确立政策目标以及实现政策目标的手段,有效解决实际政策问题。

最后,公共政策与政治。公共政策的基本功用在于帮助政府确定合理的目标,采取正确的政策。但对于什么是“合理的目标”、什么是“正确的政策”,不同的个人和群体有不同的观点。这就不可避免地会涉及公共政策从业者的政治态度或价值标准的问题。公共政策可以通过人们希望的方式去提高公共政策的质量,借以实现公共政策的科学目的和专业目的,进而实现社会的政治目的。

三、在比较中拓宽:比较公共政策和发展公共政策

比较公共政策研究是20世纪60年代兴起的一个研究领域,它主要研究专业领域和国家间政策过程以及实质性的政策内容。比较公共政策在专业政策领域和国别两个方面拓展了政策科学的基础。比较公共政策研究有两大焦点:一是政治经济,二是民主理论。前者在于寻求对某个政策领域中能够显示与权力运作相关的各种原因的阐释,即寻求一个有关政策为何及如何随时空改变的全面而具体的模式。后者主要研究政党、政策、选举行为与政策之间的关系。^②

发展公共政策侧重研究社会发展和公共政策问题,特别是发展中国家走向现代化的模式问题,主要关注政策在发展或走向现代化之途上的作用。事

^① J. E. 安德森:《公共决策》(唐亮译),北京:华夏出版社1990年版,第10页。

^② [美]罗伯特·古丁、汉斯-迪特尔·克林格曼:《政治科学新手册》(钟开斌、王洛忠、任丙强等译),北京:生活·读书·新知三联书店2006年版,第854页。

实上,比较公共政策和发展公共政策是两个相互伴生的研究领域。学者们总是在比较中来提出和检验研究假设;研究的内容亦主要是围绕相似的政策为何在不同的国家会产生不同的结果,以及政策为何会出现多样性等问题展开。^①“进入70年代以后,一些学者试图证明不同历史经验和文化积淀所形成的不同文化价值对公共政策制定和执行的影响。也有学者重新从历史—制度的角度研究不同国家的政策过程,把人的行为或组织的行为放在特定历史环境和特定制度安排中进行考察。”^②

比较公共政策和发展公共政策研究具有两大特点:

首先,在研究内容上拓展了政策科学的研究范围和视野。一个国家的政治经济变量对公共政策的影响、政治和经济变量在政策过程中的交互影响、政策实际效果等方面,都被纳入了比较公共政策和发展公共政策的研究。比如,20世纪60年代瓦尔的摩·凯(Valdimer Jr. Key)对公共舆论与美国民主的研究,菲利普斯·卡特赖特(Philips Cutright)对政治结构、经济发展与社会保障计划的研究,托马斯·戴伊(Thomas Dye)对公共政策与政治、经济之间关系的研究都体现了比较公共政策研究内容的扩展。70年代和80年代诸如此类的研究也相当的繁荣。^③

其次,在研究方法上促进了政策研究的科学化和本土化。比较公共政策运用适当的案例研究和量化研究的方法,在进行大量国别和政策比较分析的基础上,形成假设、检验假设、构建理论、进行预测,这些有助于推动公共政策的科学化和本土化发展进程。

90年代,一批关于比较公共政策方面的教材和专著相继出版。1990年阿诺德·海登赫姆(Arnold Heidenhemer)等人出版了《比较公共政策》一书。^④1992年道格拉斯·阿什福德(Douglas Ashford)出版了《比较公共政策的历史和脉络》一书。^⑤1998年弗朗西斯·卡斯尔斯(Francis Castles)出版了

① Gedeon M. Mudacumura and M. Shamsul Haque, *Handbook of Development Policy Studies*, New York Basel: Marcel Dekker Inc., 2004.

② 徐湘林:《公共政策研究基本问题和方法探讨》,载《新视野》2003年第6期。

③ [美]罗伯特·古丁、汉斯-迪特尔·克林格曼:《政治科学新手册》(钟开斌、王洛忠、任丙强等译)北京:生活·读书·新知三联书店2006年版,第852—869页。

④ A. Heidenhemer, H. Hecl & C. Adams, *Comparative Public Policy*, N. Y.: St. Martin Press, 1990.

⑤ Douglas Elliott Ashford, *History and Context in Comparative Public Policy*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992.

《比较公共政策：战后的转型模式》一书。^① 诸如此类的文献大量地涌现出来，繁荣了比较公共政策领域的研究。

四、工具理性的张扬及其批判和超越

（一）系统分析、政策分析与理性的极致

理性即人类在实现自己目的的时候，对人类本性所要求的规则的遵循，以及运用概念、推理和判断等逻辑形式和数学方法把握外在世界，实现人类目的的能力。人类的目的和本性要求的规则属于价值理性范畴；运用概念、推理和判断等逻辑形式和数学方法把握外在世界属于“工具理性”的范畴。事实上，理性精神、理性主义在人类历史上有悠久的传统，只是到了近代，理性精神作为对抗宗教蒙昧的力量而成为近代思想的主旋律。这一精神推动了西方社会工业化和现代化的进程，推动了科学技术的迅猛发展。

马克斯·韦伯(Max Weber)对“合理性”概念的阐释，使得理性精神变为了具体和可操作化的概念。韦伯将数学形式等自然科学范畴所具有的量化与预测等理性计算的手段，用于检测人们自身的行为及后果是否合理的过程，叫做“工具理性”。即通过实践的途径确认工具(手段)的有用性，从而追求最大价值的功效，为人的某种功利的实现服务。^② 政策科学自诞生起就秉承了理性精神，并且政策科学本身就蕴含着对价值理性和工具理性的双重关注。

就政策科学的工具理性这一纬度而论，政策分析其实可以理解为对公共政策实质性内容的系统分析。正如德罗尔所言：“政策分析”这个术语对其似乎是适合的，因为它在一个较宽的政治意义上将各类系统分析与政策概念结合起来。^③

早期的政策分析与系统分析是重合的，主要运用于二战期间军事作战研

① Francis G. Castles, *Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformation*, Cheltenham, U. K.: Edward Elgar, 1998.

② [英]尼格尔·多德：《社会理论与现代性》(陶传进译)，北京：社会科学文献出版社2000年版。

③ [以]叶海卡·德罗尔：《政策分析员：政府机构中的一种新的职业角色》，载彭和平等：《国外公共行政理论精选》，北京：中共中央党校出版社1997年版。

究。1944年“兰德计划”的签署和1948年兰德公司的成立^①，以及兰德公司在50年代政策分析研究上获得的成功^②，进一步使系统分析和政策分析的思想和方法成为当时政策科学研究的主流。

政策分析的黄金时代还体现在政策分析在美国政府管理实践当中的广泛运用以及出现了“政策分析员”这一职业称谓。60年代初，罗伯特·麦克纳马拉(Robert McNamara)出任美国国防部部长，采用系统分析的方法，设计了“计划、规划和预算系统”(Planning, Programming and Budgeting System, PPBS)，大大提高了国防项目建设的经济、效率和效益。国防部的成功使PPBS进一步扩展到联邦政府的大部分行政机构。而进行PPBS工作的人员被称为系统分析员或政策分析员。“政策分析必须成为政府机构内一个重要的新的职业角色，政策分析人员的位置一般以最高行政长官和直线高级官员的顾问的身份正式行使职责，并实际上与他们建立一种共生的合作关系。无疑，联邦‘计划、规划和预算系统’单位的专业人员该接受政策分析训练。”^③

长期以来关于政策分析的文献和著作可谓汗牛充栋，其中既有技术性较强的学院式研究，也有学术性和现实性紧密融合的研究咨询报告，还有政府实施的政策和管理法律规章。其中，罗伯特·克朗(Robert Krone)在1980年

① 1944年11月，当时陆军航空队司令亨利·阿诺德上将提出一项关于《战后和下次大战时美国研究与发展计划》的备忘录，要求利用这批人员，成立一个“独立的、介于官民之间进行客观分析的研究机构”，“以避免未来的国家灾祸，并赢得下次大战的胜利”。根据这项建议，1945年底美国陆军航空队与道格拉斯飞机公司签订一项1000万美元的“研究与发展”计划的合同，这就是有名的“兰德计划”。“兰德”(Rand)的名称是英文“研究与发展”(research and development)两词的缩写。不久，美国陆军航空队独立成为空军。1948年5月，阿诺德在福特基金会捐赠100万美元的赞助下，“兰德计划”脱离道格拉斯飞机公司，正式成立独立的兰德公司。

② 朝鲜战争前夕，兰德公司组织大批专家对朝鲜战争进行评估，并对“中国是否出兵朝鲜”进行预测，得出的结论只有一句话：“中国将出兵朝鲜。”当时，兰德公司欲以200万美元将研究报告转让给五角大楼。但美国军界高层对兰德的报告并不感兴趣。在他们看来，当时的新中国无论人力财力都不具备出兵的可能性。然而，战争的发展和结局却被兰德公司准确言中。这一事件让美国政界、军界乃至全世界都对兰德公司刮目相看。二战结束后，美苏称雄世界。美国一直想了解苏联的卫星发展状况。1957年，兰德公司在预测报告详细地推断出苏联发射第一颗人造卫星的时间，结果与实际发射时间仅差两周，这令五角大楼震惊不已。兰德公司也从此真正确立了自己在美国的地位。此后，兰德公司又对中美建交、古巴导弹危机、美国经济大萧条和德国统一等重大事件进行了成功预测，这些预测使兰德公司的名声如日中天，成为美国政界、军界的首席智囊机构。

③ [以]叶海卡·德罗尔：《政策分析员：政府机构中的一种新的职业角色》，载彭和平等：《国外公共行政理论精选》，北京：中共中央党校出版社1997年版。

出版的《系统分析与政策科学：理论与实践》(*Systems Analysis and Policy Sciences: Theory and Practice*)一书中较为全面地阐释了系统分析与政策分析之间的关系,也对系统分析运用于政策分析的局限作了较为全面的归纳。^①

(二) 工具理性的批判和超越

随着政策研究与实践的进一步丰富化,人们亦愈来愈感觉到,在公共政策分析的领域里,尤其在宏观公共政策的关键性抉择方面,现行的理性主义分析方法不仅常常无济于事,在某些情况下还可能将人们导入误区。其中,PPBS受到的批评和责难就是一个显著的例子。1964年艾伦·威尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)出版了《预算过程的政治学》(*The Politics of Budgetary Process*),又于1969年,在《公共行政评论》(*Public Administration Review*)上发表了《将政策分析从PPBS中拯救出来》(*Rescuing Policy Analysis from PPBS*)等文,强调预算的政治属性,指出政策分析中理性崇拜的偏颇。与学者的批评相一致,PPBS因为其内在无法克服的问题而在60年代末期被其他的制度安排所代替。

概括来说,对理性主义公共政策分析的批评主要集中于它对主、客观条件的理想化的要求上。批评者认为,理性主义公共政策分析所要求的诸如知识的广博性、动机的纯正性、价值标准的中立性、数据(资料)的完整性、分析模型的真实性和政策方案的周全性、未来预测的准确性等等,都不是现实人类的知识 and 能力所能实现的。因此,理性主义公共政策分析的理念和分析方法不应当亦不可能是实际公共政策分析的唯一理念和唯一工具。尽管如此,批评者认为,如果进行适当的改进,那么理性主义的公共政策分析就可以成为基本的、重要的、现实可行的政策理念和政策研究方法。于是,人们开始研究如何弥补理性主义公共政策分析的某些不足,使之尽可能地克服局限性,以进一步适应实际政策的需要。研究的重点,则在于使理性主义的公共政策分析建立在“合理性”的基础之上。在对理性主义公共政策分析的所有批评中,查尔斯·林德布洛姆(Charles Lindblom)的渐进主义政策理论和赫伯特·西蒙(Herbert Simon)的有限理性政策理论最具代表性。

在对理性主义公共政策分析批判的同时,也有学者强调公共政策分析当

^① [美]罗伯特·克朗:《系统分析与政策科学》(陈东威译),北京:商务印书馆1985年版。

中应当纳入诸如判断、直觉、灵感、意志、隐含的知识、超感觉交流等等因素，这其中政策意志是一个非常重要的因素。^①

总之，理性主义政策分析将政策科学的理性崇拜推向了极致，这势必引起人们对政策科学当中非理性以及作为理性对立面的价值理性、合法性、主体性和民主问题的关注。

(三) 政策科学民主化研究

按照韦伯的阐释，价值合乎理性是人“通过有意识地对一个特定的举止的伦理的、美学的、宗教的或作其他阐释的无条件的固有价值的纯粹信仰”。“向自己提出某种‘戒律’或‘要求’。”“行为服务于他内在的某种‘对义务、尊严、美、宗教、训示、孝顺，或者某一种‘事’的重要性的信念。”“不管”采取“什么形式”，“不管是否取得成就”，“甚至无视可以预见的后果，”而“他必须这么做”。^②

韦伯所讲的价值理性，与马克思所讲的“人的交往形式”，现象学者所说的“主体间性”，于尔根·哈贝马斯(Jürgen Habermas)所言的“合法性”、“交互理性”等范畴都是相通的。他们强调人的目的、自由和人与人之间的共识和规则。恰巧这一维度也是政策科学本身所倡导的一个方面，即政策科学倡导的民主、共识和发展的维度。对价值理性的强调是对仅仅强调工具理性的纠偏，如果说工具理性的政策分析主要是运用实证主义的研究方法，那么对价值理性的强调则属于后实证主义的研究方法。

政策科学民主化研究又称作民主的政策科学(policy sciences of democracy)或者参与型政策分析(participatory policy analysis)研究，旨在探讨政策科学的民主价值理性基础。

1988年，彼得·德利翁(Peter deLeon)出版了《建议和赞成》一书，1992年又撰写了《政策科学的民主化》一文，1995年发表《民主的政策科学》一文，1997年出版了《民主与政策科学》一书。^③与此相应，1988年德博拉·斯通

① 参见张国庆：《公共政策分析》，上海：复旦大学出版社2004年版，第39—44页。

② [德]马克斯·韦伯：《经济与社会》(上卷)(林荣远译)，北京：商务印书馆1997年版，第56页。

③ Peter deLeon, *Advice and Consent*, New York: Russell Sage Foundation, 1988. Peter deLeon, "The Democratization of the Policy Sciences," *Public Administration Review*, 1992(52), pp. 125—129. Peter deLeon, "The Policy Sciences of Democracy," *American Journal of Political Science*, Austin: Nov 1995, Vol. 39, Iss. 4; Peter deLeon, *Democracy and the Policy Sciences*, Albany: State University of New York Press, 1997.