

复旦管理学杰出贡献奖获奖者代表成果集

2008

中国管理研究 与实践

ZHONGGUO GUANLI YANJIU YU SHIJIA

郝模
胡鞍钢
黄季焜
著

 复旦大学出版社

复旦管理学杰出贡献奖获奖者代表成果集

2008

郝模
胡鞍钢
黄季焜
著

中国管理研究 实践

ZHONGGUO GUANLI YANJIU YU SHIJIAN

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国管理研究与实践——复旦管理学杰出贡献奖获奖者代表成果集(2008) / 郝模, 胡鞍钢, 黄季焜著. —上海: 复旦大学出版社, 2010. 12
ISBN 978- 7- 309- 07691- 2

I. ①中… II. ①郝…②胡…③黄… III. ①管理学—中国—文集 IV. ①C93- 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 216375 号

中国管理研究与实践

——复旦管理学杰出贡献奖获奖者代表成果集(2008)

郝 模 胡鞍钢 黄季焜 著

出品人/贺圣遂 责任编辑/易 斌

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

江苏省句容市排印厂

开本 787×1092 1/16 印张 32.25 字数 726 千

2010 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978- 7- 309- 07691- 2/C · 170

定价: 60.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

序 言

李岚清

最近 20 多年来,管理学在我国日益受到人们的重视,这和我国的改革开放、经济社会快速发展有关,也和我国步入社会主义市场经济有关。其实,新中国建立以来,在经济和社会领域内都存在大量的涉及管理学的问题。我长期在大型企业、对外经济贸易部门和从事经济方面的领导工作中也都深切感受到这一点。但是由于种种原因,管理学在相当长的时期内未能得到应有的重视。

管理学真正成为一门独立的科学,走进中国人的专业视野,全面进入中国的科学研究和高等教育体系,也就是最近 20 多年的事情。改革开放以来,中国的经济发展突飞猛进,科学技术日新月异,经济发展和社会进步越来越离不开管理科学的支撑。社会管理、环境管理、公共管理、企业管理等等各个方面都对管理学提出了新的要求。经济社会领域改革的不断深入,在参与国际竞争中要取得持续的优势,这些都迫切需要进一步加强管理科学的研究,提高管理水平。可以说,需要管理学解决的问题越来越多,管理渗透到社会、经济生活的各个方面。当前中国管理科学正迸发出空前的生机和活力,同时也面临着空前的机遇和挑战。

管理学是一门应用性、实践性很强的学科,作为一门科学,它的一些理论和方法在世界范围内具有共性。但是管理要获得成功则必须植根于一个国家的社会组织 and 民族文化之中。要真正解决好中国的管理问题,要让中国人对世界范围内涉及自己的管理问题有话语权和平等的参与权,最终还是要依靠中国人自己。管理科学是一个国家软实力的重要组成部分,我们要不断地构建有中国特色的管理科学理论,要具备并不断提高解决各类实际管理问题的能力,要培养出大批有很高学养和丰富经验的管理者,要花大力气建设高质量的管理教育体系,最关键的是要有一支高水平的管理学队伍。

复旦管理学奖励基金会的宗旨在于奖励在中国管理学领域作出贡献的学者和实践工作者,推动管理学的理论和实践的结~~合~~形成中国特色的管理科学体系,最终推动中国管理学的长远发展,促进中国管理学人才的成长,提高中国管理学的国际学术影响力。

复旦管理学杰出贡献奖到今天已经是第 5 个年头了,12 位在管理科学、工商管理 and 公共管理等领域有杰出贡献的学者获得了这一奖项。这次,基金会把历届获奖人的代表性成果收录成册、公开发行,一方面是希望促进管理学研究成果在全社会的共享;另一方面也希望能够激励更多的中国管理学工作者潜心研究、勇于实践,产生高水准的学术成果,推动中国的管理创新和发展。

衷心祝愿中国管理学的明天更加美好!

序 二

成思危

管理学是一门应用性、实践性很强的学科,既有科学的规律可循,又有艺术的运用之妙。改革开放以来,我国管理学扎根于中国特色社会主义的实践沃土,积极回答了改革开放对理论和实践提出的新课题,适应了我国经济建设的迫切需要,并在多学科相互融合中不断发展,初步形成了比较适合我国国情的管理学科体系。

从管理科学与工程方面来看,我国的总体研究水平取得了显著提高。在分析预测方法、不确定性决策理论、群体决策理论、供应链管理、管理复杂性研究等领域,还产生了一批在国际上有影响力的优秀成果。从工商管理方面来看,改革开放实践为中国特色工商管理模式的形成提供了成长沃土,我国学者在股份制公司的组织与运作、公司治理制度的建立与评价、企业战略制定与实施、企业信息管理与电子商务、非公有制企业管理等众多领域进行了深入探索,在建立符合国情的现代企业制度、提高企业管理水平方面作出了重要贡献。在发挥市场资源配置方面的基础性作用的同时,也需要政府通过适当有效的宏观管理加以引导和调控,解决发展中产生的矛盾,维护有序的市场秩序,促进社会公平,保护生态环境,改善社会保障,实现可持续发展的和谐社会,公共管理研究为国家宏观政策制定提供了重要的理论支持。

为了推动我国管理学长远发展,促进我国管理学人才的成长,提高我国管理学在国际上的学术地位和影响力,复旦管理学奖励基金会自2006年起,开始奖励我国在管理学学术领域作出杰出贡献的工作者,倡导管理学理论符合中国国情,并密切与实践相结合。获奖人都是活跃在当今管理学学术领域的最优秀学者,获奖人的产生经过了学界的广泛推选,经过了严格的评议过程,始终坚持“创新性、学术性和实用性”的基本评判标准,具有较高的程序公正性和实质公正性。复旦管理学杰出贡献奖是完全由学术界独立完成推选的学术奖项,现在复旦管理学杰出贡献奖逐渐被更多的人了解,产生了一定知名度,在管理学界具有了越来越大的影响力,评选出的获奖人和他们的成果代表着目前我国管理学研究的先进水平。今后我们将持续帮助获奖人出版他们的研究成果,促进学术交流,推动理论繁荣。

“创立中国特色的管理理论、建立中国自己的管理学派”不是一朝一夕可以完成的任务。复旦管理学奖励基金会将通过对中国管理学界的长期支持,努力促成这项事业的成功。现在基金会还只是做了一点基础性的工作。我相信通过10年、20年的努力,通过一代又一代管理学者的辛勤工作,通过有选择地学习和吸收国外经验,有批判地继承中国传统的管理哲学和管理思想,一定能够达到这个目标。

目 录

一、郝模代表学术成果汇集篇

郝模——2008 年度复旦管理学杰出贡献奖获奖者	3
卫生政策制订科学程序	5
我国政策科学发展的困顿和突破口	32
制约政策价值的瓶颈及其表现	39
“政策制订和研究指导方法研究”概述和评价指标	45
科学地进行政策问题根源分析——谈国内政策学理论中政策问题根源分析之欠缺	55
疾病预防控制体系建设概述	63
重塑中国疾病预防控制体系的策略和步骤	86
我国农村卫生工作综述	93
《重塑中国疾病预防控制体系政策研究》课题概述	103
促使我国疾病防制工作进入良性循环的政策研究结果概述	111
社会互动：疾病防制功能难以落实作用机制模型的逻辑推论	117
论新型农村合作医疗筹资可持续性	128
新型农村合作医疗有关利益集团力场分析	134
我国农村大病统筹医疗保险政策与关键技术研究的意义和背景	140
农村居民疾病经济风险测定方法及意义	148
农村大病统筹医疗保险方案的关键技术和操作步骤研究概述	152

二、胡鞍钢代表学术成果汇集篇

胡鞍钢——2008 年度复旦管理学杰出贡献奖获奖者	163
就业领域背景概述	164
就业与发展：中国失业问题与就业战略	166
实施就业优先战略，为人民提供更多的工作岗位	191
就业模式转变：从正规化到非正规化——我国城镇非正规就业状况分析	201
我国转型期城镇非正规就业与非正规经济(1990—2004 年)	224
地区差距领域背景概述	235
中国地区发展与挑战	237
西部开发新战略	260
中国人类发展的地区变迁(1982—2003 年)	300

三、黄季焜代表学术成果汇集篇

黄季焜——2008 年度复旦管理学杰出贡献奖获奖者	311
Will the Biosafety Protocol Hinder or Protect the Developing World: Learning from China's Experience	312
Insect-Resistant GM Rice in Farmers' Fields: Assessing Productivity and Health Effects in China	334
Plant Biotechnology in China	341
Enhancing the Crops to Feed the Poor	350
Transgenic Varieties and Productivity of Smallholder Cotton Farmers in China	371
Changes in Trade and Domestic Distortions Affecting China's Agriculture	391
Market Development and Food Demand in Rural China	411
Local Governance and Public Goods Provision in Rural China	435
The Creation and Spread of Technology and Total Factor Productivity in China's Agriculture	452
Technological Change: Rediscovering the Engine of Productivity Growth in China's Rural Economy	475

一、郝模代表学术成果汇集篇

郝 模

2008 年度复旦管理学杰出贡献奖获奖者

郝模,男,1959 年 9 月出生,教育部长江学者特聘教授,复旦大学公共卫生学院教授、博导。1983 年毕业于上海医科大学公共卫生学院。现任复旦大学卫生发展战略研究中心主任,是复旦大学国家重点学科社会医学与卫生事业管理学学科带头人。兼任国务院学位委员会公共管理学科评议组成员,卫生部中国疾病预防控制体系建设、卫生监督体系建设首席专家,卫生部新型农村合作医疗技术指导组成员,中国卫生法学会教育委员会主任委员。曾获上海市劳动模范、上海市十大杰出青年、国家杰出青年和百千万国家级人才等荣誉称号。



郝模教授专心从事卫生政策与管理的研究,是国内公共卫生领域优秀中青年专家的杰出代表。其所取得的成果主要体现在:一是基于 22 年持续研究取得的 129 项卫生政策研究的积累验证和 7 项专题研究成果,总结出 7 个程式为主体的卫生政策制订和研究的方法学体系。该体系对于建立符合中国国情的公共卫生政策方法论研究有着重大的意义,为学科成为本领域唯一的国家重点学科奠定了方法学基础。二是先后界定了国家、省、市、县四级 CDC 的公共产品,构建了疾控工作规范化管理的理论基础和疾控公共服务项目资源基本配置标准,研制出疾控体系和机构的绩效评价体系。该成果已被全国人大、卫生部、中共中央编制委员会等决策部门采用。三是模拟完善和实践检验了 10 项“消除农村因病致贫的关键技术”,为中国农村新型合作医疗体系的稳定运作提供了方案研制、修改和评价方法。该成果被卫生部鉴定为具有独创性、处于国际先进

地位,并已被沪、鲁、苏、冀 19 个省市 2 000 万人口直接应用,减少因病致贫人口 17.5 万~22.5 万人/年。

郝模教授的研究成果先后获得国家科技进步三等奖 1 项,省部科技奖一等奖 3 项、二等奖 10 项、三等奖 7 项。

卫生政策制订科学程序^①

郝 模

一、政策科学发展的困惑

就其本质而言,政策科学,尤其是其分支——卫生政策是一门应用性学科,与政策实践和政策效果紧密相连。如何才能产出高价值政策(Hi-valued Policy)是学科的终极目的。达到这一目的,存在相应的标准也面临着一系列的困难。

(一) 政策科学发展的标准

从政策科学应用性学科的性质以及促进产出高价值政策的学科目的,可以得出衡量政策科学学科发展状况的四项基本标准:一是现有的政策理论和方法对特定政策制订者(Policy Maker)的指导性,即它在多大程度上能够指导人们制订高价值政策;二是现有的政策理论和方法对特定政策研究者(Policy Analyst)的指导性,遵循它展开的政策研究(Policy Analysis)对制订高价值政策能够产生多大的作用;三是遵循现有理论和方法的指导,能否促使政策研究者和制订者围绕高价值政策的制订优势互补和相互支撑;四是能否通过高价值的政策制订(Policy Making)、政策实践和政策效果,使政策科学的理论、方法和范式,在科学性、合理性、逻辑性和可操作性诸方面得到公认。

符合这四个标准,意味着我国的政策科学渡过了“引进照搬”的盲目期,在消化吸收中步入创新阶段;也意味着我国的政策科学克服了西方理论的水土不服,形成了理论与我国国情和实情的有机衔接;更意味着我国的政策科学,在解决复杂的社会问题时能够扮演举足轻重的角色;同时也标志着我国政策科学的发展进入了良性循环,并在发展中奠定了学科的不可或缺的地位。

反之,符合标准的方面越少,则表明学科发展中的困惑越多或越严重,学科的发展只能在困境中蹒跚。下面将围绕着四项标准简要介绍我国政策科学发展面临的困惑。

(二) 政策科学发展的四大困惑

1. 现有理论未能提供制订高价值政策的明晰答案

避免失败、追求成功是人之天性。据此可以认为,只要条件允许,特定政策的制订者均期望能够制订出高价值的政策;而且,这些人的学习能力并不低。问题是:现有的政策理论和方法能够提供如何制订高价值政策的明晰答案么?本教材的作者群,在国家杰出青年基

^① 本文系《卫生经济学》(人民卫生出版社,2005年)第二章,略有改动。

金的资助下,以深入研究的方式,精读并定量分析了大量的政策学著作,包括国内所有能够收集到的和部分国外的经典著作,分析总结后发现,要回答这一问题存在困难。这构成了包括卫生政策科学在内的我国政策科学(以下“政策科学”同样包括卫生政策科学)发展面临的第一大困惑。

例如,在现实中,无论是政策理论工作者、政策制订者还是政策研究者,均知晓“在一个特定领域必然存在着众多问题”,但是“在众多的问题中何谓关键问题”,“如何科学地把握关键问题”,以及“如何使关键问题优先进入政策议程成为政策问题”等等,不同的人、不同的职责、不同的部门可以有不同的认识,政策科学理论中同样也没有提供相应的思路、步骤和方法,这使政策制订者或研究者在把握工作重点和关键问题时,不得不依赖个人的直觉或经验。

再如,针对特定的政策问题,国内现有的40本政策学著作中,50%的作者认为,挖掘出问题的根本原因才能制订有效的政策方案。也就是说,政策科学界对问题根源分析的重要性有清醒的认识,然而,如何才能确定政策问题的根源和形成机制,在现有政策理论和方法中几近空白。众所周知,寻找到根源方能研制治本策略,明确作用机制则能研制标本兼治的策略;否则,就难以避免凭经验和直觉制订政策,“头痛医头、脚痛医脚”则难免成为社会和舆论抱怨的“诟病”。类似的不足存在于政策过程各个环节理论中。

角色定位使然,对于政策制订者来说,他们期望看到的政策理论和方法,是在科学性和合理性基础上更具有逻辑性和可操作性。但是综观从国外引进的政策学理论和方法,谈论的主要是政策的自然过程,强调的更多是“只可意会”的定性和抽象的原则,在逻辑上难以回答“照着做就科学制订了政策,制订出的政策价值就高”;在操作上不能很好回答怎么做,用什么方法做,做好(科学制订)的标准是什么等问题。

综上所述,鉴于现有政策理论和方法在逻辑性和操作性方面的缺陷,作为研究政策科学这个学科的一员,不得不承认一个现实:那些具有不俗学习能力的人们,即使是在精读和通读所有著作之后,也难以得到如何制订高价值政策的明晰答案;作为这个学科的一员,也没有理由要求人们能够把那些只可意会的原则化作制订高价值政策的实践,即便是这些人具有可观的学习能力;作为这个学科的一员,更没有理由要求人们在现实中去按照这些理论亦步亦趋操作;退一步分析,作为这个学科的一员,似乎也没有理由要求人们去精读逻辑性不强和不可操作的理论,尤其是没有理由要求他们去通读所有相关著作。

社会上常常听到这样的议论,即政策制订者大多有业务骨干背景,缺乏政策理论知识等,如果作为一个学科同仁也参与这样的议论,似乎有推卸责任的嫌疑,尤其是在本学科能够提供如何制订高价值政策的明晰答案之前。在现实中,无论是理论还是已经进行的实践,至少提示了政策理论工作者和特定政策的制订者之间尚未形成共同的目标,也没有形成合力,双方尚处在各自为政,甚至相互抱怨的状态;同时也提示,从实践角度完善政策理论和方法以增加政策科学对政策实践的指导意义是当务之急。

2. 现有理论不具备对特定政策研究的指导性

政策科学的应用性特征,也表现在理论和方法上具备对特定政策研究的指导性。角色使然,特定政策的研究者更多地崇尚和强调科学性与合理性,但是也不排斥逻辑性和可操作性。因为,科学性和合理性的表达,也需逻辑可操作的思路、步骤和方法。

然而,综观现有的政策过程理论,它们总体上重视传统政治学的政治过程而轻视研究规范,政策研究在其中的地位和作用不是十分清楚;一般的政策学著作中,也存在独立成章的“研究方法”,但是这些章节更像是浓缩的调查、统计和分析方法介绍,难以看出与制订高价值政策以及与政策过程的各个环节之间的对应关系;而且,各个环节的目的目标定性模糊,实现与否也没有可考核的科学指标。

虽然特定政策的研究者应该是具备较强学习能力的人群,但是相信这个人群即使是精读所有的政策学著作,也不见得知晓如何针对特定问题开展政策研究,至少无法回答在政策过程的各环节中,需要研究的重点、目标、内容、技术线路、方法和可考核的标准,更难以明确在每个环节的研究中,存在什么难点、如何消除、制订者和研究者围绕共同目标各自应该承担什么职责等问题。

因此,政策科学发展的困惑之二是,现有理论和方法尚不具备对特定政策研究的指导性。这种现象,造成在现实中,政策理论和方法与特定政策的研究基本分离,大多数的政策研究者不能明确告知何谓特定政策的科学研究过程,所以只是按照自己对“抽象模糊”概念的理解,更多的是按自己的兴趣,根据自己的教育背景,选用自认是“合理的”方法开展所谓的政策研究,也就是说依据研究者的“本能”展开政策研究,至于研究结果与制订高价值政策的关系、能够产生什么影响反倒成为次要的问题。

例如,政策研究应该是超前研究,超前研究的结果才能对特定政策的形成发挥“影响”;然而,分析国内目前的政策研究现状,发现绝大多数的“政策研究”是在一个特定政策出台之后的研究,即政策诱导出来的研究。当然,不排除部分政策完善型研究的价值,但是“诱导”的色彩和“跟风、抢抓热点”的特征使政策研究的价值大大缩水。

再如,政策研究虽然不排除经验和直觉的价值,但是总体应该建立在定性定量论证的基础上。然而,以卫生领域为例,目前约75%的“政策研究”为经验型泛论,而不多的以数据为基础的研究基本上属于现状描述和推论可能存在的问题,然后,围绕问题提出一系列眼花缭乱的“对策建议”。了解了现状和可能存在的问题就能得出“对策建议”么?两者之间至少不存在直接的逻辑关系,即使存在,也多是“头痛医头、脚痛医脚”的关系。

因为缺乏有说服力的政策研究思路、步骤和方法,导致现状描述和问题推论成为政策研究者最为关注的重点,而政策研究的真正重点,如确认关键问题、明确根源和机制、分析和论证治本策略、治本策略的关键技术和可行性论证以及政策评价等,却几乎成为政策研究的“空白”。可以认为,在本学科能够提供高价值政策的研究思路、步骤和方法之前,上述特定政策研究领域存在的问题没有理由会自动消失。

3. 现有理论下特定政策研究和制订之间缺乏优势互补

政策科学的发展困惑之三是,在现有理论和方法的指导下,特定政策的研究和制订之间缺乏优势互补。前面所述的两大困惑中,分别阐述了特定政策的研究者和制订者,从现有的政策理论和方法中能够得到的指导是模糊不清的,不敢肯定照做就能够制订出高价值政策。换言之,现有的政策理论与方法既说服不了政策制订者,也说服不了研究者,谁亦步亦趋地运作,就意味着谁在冒无谓的风险。

在这种状况下,特定政策制订者和研究者之间的关系又是如何呢?在国内这两个人群的总体受教育水平较高,均具有崇尚理性、强调科学的基本特征,但是,彼此的教育背景各

异,分属于不同的领域,政策科学知识确实不是强项;同时,如何把握政策研究和制订的特殊规律,从现有政策理论和方法中又得不到明确的答案,而且是一道难以逾越的坎。为此,这两类人群的基本行为倾向,往往是受各自的角色规范和教育背景制约,按各自的理解和经验来制订和研究政策。由此,双方不可能有明确的目标,也难以显示出自觉追求优势互补的倾向。这种各自为政的局面,会带来诸多的理论和现实问题。

首先,政策制订者和研究者双方感受的责任和压力不一样。政策制订者被认为是政策的主导方与责任人,遵循既定的人事、行政、决策程序,不允许有过于鲜明的个人特征,标新立异对政策制订者而言是贬义词;他们感受着责任、压力和风险,但对这些风险和压力的自控程度不高。因此,任何能够减少压力和风险的研究,以及能够分担责任的研究者,都是政策制订者所期盼的。然而在政策制订过程中,研究者并没有被赋予明确的责任,因而没有直接的压力,往往以旁观者自居,游戏规则是科研程序,可以拥有个人或团体的鲜明特征,标新立异一般是被鼓励的,研究以提供“参考”为目的,至于是不是有参考作用,那是政策制订者的事。因此,这就造成缺乏政策研究者与政策制订者围绕共同目标同舟共济的条件。

其次,在不同的压力感受下,双方对待政策的态度、视角和行为特征各异。政策制订者注重眼前(短期)和担忧自己的未来(长期),偶然性大,重在怎么做和做的后果,责任和风险的缘故使他们惧怕失误,因为失误意味着失败。所以,如果没有明确的考核标准,为了减少失误,他们宁愿少做甚至不做,对政策的成功归因于自身能力和努力,如果失败则抱怨机遇和外界条件。因此,那些能够减少失误、增加成效的研究是政策制订者所期盼的。与政策制订者的态度正好相反,政策研究者注重未来(长期),担忧自己的眼前(短期),行为从容、理性,重在强调应该怎么做。由于没有明确的责任,所以他们更多地关注政策效果、制订者的职责和影响力,喜欢指责政策制订者的失误、少做和不做,显得逍遥和事后诸葛亮,对政策的成效归因于外界条件,而政策的失误则归因于制订者的能力和努力。现实中,由于双方缺乏理解,更没有在理解基础上形成优势互补的机制,所以彼此在各自轨迹中自褒与他贬,相互之间的差异难见弥补。

最后,政策研究游离在政策制订过程之外。由于双方遵从各自的游戏规则,政策研究遵从一般科学研究范式,选题凸显研究者个人的兴趣,是个体或团体行为。研究是为了公认知识的积累,是为了填补“空白”和“创新”,重心过多地放在“明确问题和探索未知”,表达的是爱好者的产出,或者是为了抢抓热点、为已有政策做解释,而忽视了政策研究是为了预测和明确社会发展不同阶段存在的重大问题。政策是追求“在解决问题的基础上走向未来”,研究应填补的是“如何才能有效解决问题”的“空白”和“创新”;缺乏政策研究支撑的政策形成过程,往往是由于责权、社会焦点和各方利益冲突的自然演化结果,政策研究应该使这种自然演变的过程成为科学探索的进程。在这种状况下,政策制订者和研究者的关系可想而知。下列现象往往是普遍存在的问题:政策制订者嘲弄政策研究“阳春白雪”、理想化、脱离现实、只会谈论问题、不可操作等;政策研究者指责制订者凭经验直觉制订政策、不注重科学、头痛医头。两者的优势在指责中所剩无几。

4. 政策科学的学科地位不能得到公认

政策科学发展的困惑之四是,政策科学的学科地位不能得到公认。政策科学的重要意义毋庸置疑,但是,如果读者在研读现有的政策理论和方法后,对如何制订和研究政策的思

路感到茫然,那么这套理论和方法的逻辑性和可操作性必然存在不足,如果一门学科的逻辑性和可操作性被质疑,那么学科的应用价值将难以得到公认;如果读者怀疑照章操作后能否得到高价值政策、是否就属于科学制订,那么这套理论和方法的科学性和合理性肯定值得商榷,如果一门学科的科学性和合理性被怀疑的话,意味着人们在怀疑该学科存在的价值,至少该学科的地位不会被各方公认,也不会引起重视。

作为该学科中的一员,确实经常能够感受到种种疑虑,这些疑虑来自社会各方,尤其是自然科学界的同仁。对于外界的这些疑虑,虽然可以通过解释来逐步淡化,比如:反复强调学科之间的差异,不同学科的目的和内涵也确实存在差异,这种差异也不应该是学科“优劣”的判断标准,不同学科之间应该相互尊重。但是,扪心自问,如果学科的存在不能解决前面所说的三个困惑,不能使高价值政策的制订和研究蔚然成风,不能使特定政策制订和政策研究,在“科学性、逻辑性、合理性和可操作性”方面经得起推敲,要获得自然科学各学科的尊重,从而逐步确立政策科学应有的学科地位,可以说是“路漫漫其修远兮”。

首先,改进政策制订和培养制订政策的能力是政策科学的核心目标。为了达成这个目标,政策科学强调以运用已经积累的知识为主、知识的积累为辅,同时强调要明确“权力与知识的关系”。然而如果政策科学不能回答如何才能改进政策制订、如何提高制订政策的能力、如何把握“权力与知识的关系”,也就是如何实现学科核心目标的话,要求一直在稳步积累“理解与改造环境和社会知识”的自然科学来尊重政策科学,应该是虚无飘渺的“水中望月”。

其次,政策科学强调,政策制订和政策研究有其独特的知识和方法学要求。比如,知识面广,涉及环境、人文和管理知识,任何学科的方法,只要有利于制订高价值政策均可取用。因此,其中直觉、经验、超理性和非理性等,均具有相当作用。政策制订和政策研究具有政治敏感性、科学艺术二重性,需要研究、教学和职业相互依存,需要“有系统的知识、有结构的理性、有组织的创造性”,等等。然而,如何把握和运用这些“独特的知识和方法学要求”,却缺乏相应的科学标准和合理性依据,也缺乏逻辑上清晰的操作思路和步骤,远不如自然科学相关学科的有限范围和有限知识显得实在与明确,也不如明确宣称“公认的科学研究方法、排除超理性和非理性、只有科学性回避艺术性”等更能够让各方接受。因此,如果政策学科不能够科学、合理、逻辑地体现“有系统的知识、有结构的理性、有组织的创造性”思想的可操作性,要想大幅度提高自身的学科地位,也应该是一厢情愿的“空中楼阁”。

再次,自然科学的研究程式简单明了,“假设-检验”,同时研究主题单纯、空白清晰、思路符合逻辑、方法公认、过程可操作、进展和结果可考核。反观政策科学的有关三方——政策理论工作者、特定政策的制订者和研究者,在现实中各行其是、互不承认甚至相互抱怨。政策理论工作者被抱怨只是提供一些泛泛的理论,经不起科学考核,逻辑上前后矛盾,在实践中不可操作;而缺乏理论指导的特定政策制订者,则被指责在实践中有太多的依据经验和直觉制订政策的现象,按应急、兴趣和不得不做的顺序处理现实中的问题,主次关系不明、先后次序颠倒、治本治标混杂,因而科学性和合理性欠缺;特定政策研究者所做的研究,要么被认为是“阳春白雪”和数字游戏,与政策现实离题太远和不可操作,要么被认为只会泛泛谈论问题和问题的严重性,对如何解决问题则显得空泛和不可操作。

(三) 政策科学走出困境的潜在突破口

1. 潜在突破口

一门学科的发展,自然需要有完整的学术体系,如价值观、基本理论、学说、范畴、结构和过程等。但是,总结政策科学发展所面临的四大困惑,归结起来非常简单,即缺乏逻辑可操作的制订高价值政策思路、步骤和方法,尤其是建立在科学性和合理性基础上的逻辑可操作程序。

所以,我国的政策科学如果期望能够快速走出困境,奠定学科应有的科学地位,其基本出路或称突破口是围绕制订高价值政策这一共同的目标,以逻辑性、科学性、可操作性和合理性为基础,研制政策研究和政策制订优势互补、互为支撑的政策制订科学程序(Scientific Procedure of Policy Making),即程序的基本思路需要符合逻辑、研究方法被公认、过程可操作、进展和结果可考核。同时,需要明确程序中各步骤的目标和可考核指标,基本操作思路,各步骤中常用方法,包括指导性研究方法、研究设计方法、资料收集方法、统计分析方法、质量控制和评估方法等;进一步明确各步骤操作的主要难点和表现形式,以及为了消除这些难点研究者和决策者各方职责、需协调之处和协调思路等。

2. 程序的作用和意义

完成这样的程序,需要政策理论工作者、特定政策的制订者和特定政策研究者三方不懈的努力。程序的意义其实就是使政策科学的学科发展,能够符合前面所述的四项基本标准。

(1) 借助于这样一整套的程序,可以为政策制订者提供制订高价值政策的思路、步骤和方法,即增加政策科学对特定政策制订的指导性,使政策制订过程符合科学、合理、逻辑和可操作的标准,减少实践中存在的依据经验和直觉制订政策的现象;更明确地说,借助于该程序,能够明确工作重点、主次关系、先后次序,以及治本和治标思路,使制订的政策符合高价值政策的标准,并取得预期的政策效果。

(2) 借助于这样一整套的程序,可以为政策研究者提供高价值政策的研究思路、步骤和方法,为政策研究者提供如何设定研究重点、目标和研究内容,如何选用常用方法和如何确定研究技术路线等的方法学依据,即增加政策科学对特定政策研究的指导性,使政策研究过程符合科学、合理、逻辑和可操作的标准,减少政策研究“阳春白雪”、理想化、脱离现实、只会谈论问题、不可操作等弊端,使政策研究结果成为高价值政策的一部分内容。

(3) 借助于这样一整套的程序,也就为政策制订者和研究者明确了共同的目标——制订高价值政策,围绕着共同的目标,使“有系统的知识、有结构的理性、有组织的创造性”具备可操作性,促使双方取长补短、优势互补并形成合力。

(4) 借助于这样一整套的程序,使高价值政策的制订和研究逐步增多,使特定政策制订和政策研究,在“科学性、逻辑性、合理性和可操作性”方面经得起推敲,即通过高价值政策的制订、政策实践和政策效果,使政策科学的理论、方法和范式等得到公认,从而逐步确立政策科学应有的学科地位。

二、政策制订科学程序概述

在第一节中,阐述了政策科学作为一门应用型学科,目前面临的困惑,以及为了摆脱这