

公共政策分析

概念·过程·方法

张金马
主编

人民
出版
社

人
民
出
版
社

张金马 主编

公共政策分析

概念·过程·方法

责任编辑:夏 青

装帧设计:曹 春

版式设计:顾杰珍

图书在版编目(CIP)数据

公共政策分析:概念·过程·方法/张金马主编.

-北京:人民出版社,2004.3

ISBN 7-01-004127-X

I.公… II.张… III.公共政策-分析-研究生-教材 IV.D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 113561 号

公共政策分析:概念·过程·方法

GONGGONG ZHENGCE FENXI: GAINIAN·GUOCHENG·FANGFA

张 金 马 主 编

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

新华出版社印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×960 毫米 1/16 印张:52

字数:814 千 印数:0,001-5,000 册

ISBN 7-01-004127-X 定价:73.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序言 发展政策科学、建立现代政策研究中心 的理论意义与现实意义

一、发展政策科学、建立现代政策研究中心的理论意义

(一)政策科学向传统的科学观提出了挑战

“科学”这一概念可以列举许多,比较能达成共识的是:“说一门知识领域是一个科学学科是讲,它提供了一类自然现象,当用系统的方式对其进行观察、解释、处理时可以得到前后不相矛盾或者逻辑一致性的理论。”显然,科学的这个传统的定义坚持的是一种理性的原则。这个原则虽然在科学自身发展的历史上曾经有过积极的作用,使得它向更加广

博、深入和细化发展。提供了人们从不同层次、各个角度研究与观察现实世界(包括自然与社会)的理论和工具。但正如爱因斯坦所讲的:“……在他所处的那个时代,还没有单调乏味的专业化,而专业化总是自命不凡地透过角质架的眼镜来观察事物,把事物的所有诗意都破坏了。”单纯理性原则的这种片面性在当今世界处理各种复杂的社会问题时暴露了出来。尽管曾经有一个阶段以管理决策和系统方法的研究代表了学科合法交叉、创新的新动向,但它们仍然无法处理带政治因素的问题;无法处理政策制定与执行的制度背景;无法处理涉及宗教、神学等非理性范围;无法处理基本的价值分歧;无法处理社会的文化的行为与心理因素,特别是跨文化的心理与行为。在当今世界充满风险以及难以预测的政治、经济、社会与文化环境中,一般的决策理论也无法在预测的基础上运用它的优化技术。

可见,在政府所面临的重大抉择面前,传统的科学概念和知识已经无能为力,人们必须去探索一条扬弃传统科学观念的新路。爱因斯坦在对科学和艺术进行评论时,有一段著名的论断:“当我们以自由人的身份对这个世界进行探索的时候,我们就进入了科学与艺术的领域,如果用逻辑的语言来描绘所见所闻的身心感受,那么我们从事的就是科学,如果传达我们的印象所借助的方式不能为理智所接受而只能为直觉所领悟,那么我们所从事的便是艺术。这两者有一个共同之处,那就是对超越个人利害关系和意志的事物的热爱和献身精神。”如果说爱因斯坦所处的时代人们对科学与艺术的探讨界垒十分分明,相互联系十分薄弱的话,那么,在人类面临的当今世界充满着国家的、民族的、阶级的利益争端面前,明智的决策只能将非理性的思考包括进来。政策科学正是顺应这种需求发展起来的全新学科,只有它才真正实现了科学、经验原则与艺术的完美结合,也只有它才具备了现代政策研究组织这一组织特征,使得群体的创造性在其中得到了升华,也正是它从自身的理论与实践的需要出发在最新科学发展的层次上向传统的科学观提出了挑战!

这里,如果我们仍然沿用传统的科学观念,那么政策科学则具有准科学的特征。它崇尚理性又不拒绝非理性思考;它强调定量分析又要与定性分析相结合;它注重经验的历史积累又要使用一切现代化的手段。

政策科学的这一准科学特征可以用政策与政治事件的影响与效果的不可重复性得到说明。政策一经出台,策略一经抉择和实施,其影响就无法挽回。

例如,你不能提这样的问题:“如果不发生‘文化大革命’,中国的现状将会怎样?”“如果不爆发海湾战争,世界的现状将会怎样?”政策科学所关心的是:执政党和政府在总结历史经验、进行比较研究、评估未来影响的基础上,选定政策目标、运用政策手段、面向未来给出当前的对策。换句话说,政策科学所研究的问题是:应该追求什么目标?运用什么政策手段才能达到这个目标?这些目标的实现会在未来发生什么影响?我们现在应当怎么做?

政策科学的准科学特征还体现在它对价值问题的处理上,从而价值问题的研究成为政策科学广泛关注的课题。在政策科学中既需要价值判断,又需要价值标准。作为价值判断,在不同的民族、国家、地域,由于政治、经济、社会、历史、文化等环境因素不同,不存在同一的范式,特别是当国家的、民族的、阶级的利益参与其间时更不存在价值中立原则。但作为政策制定的价值标准,在同一个政策环境下又要给出公平的准绳,要有一个评判优劣的标准。

政策科学的准科学性还表现在它不同于传统科学对规范性与有效性的理解上。传统科学的规范性基于存在一个隐含的规范原则(公理、定律、准则等),学科的整体构建和理论展开都要以这一规范原则逻辑一致地展开。传统科学的有效性刻画的是在一个既定目标的前提下按照逻辑的规则必然得到另一个既定结果。但政策科学所面临的对象的复杂性和环境的多变性,使得它无法满足传统科学的有效性标准。因此,对政策科学的规范性和有效性必须赋予新的内涵。

(二)从政策科学的多学科基础与跨学科研究活动看它的理论意义

进入20世纪以来,科学技术的发展取得了辉煌的成就。然而,人类直接用于政策决策的知识、处理社会问题的能力却十分有限。即使有一些可资利用的成果也由于缺乏适当的投入理论、组织和机制,也未能及时应用到政策制定系统中去。在人类对通才的需要与人才的高度专业化之间,在政府决策对综合知识的需求与学科细化之间形成了强烈的反差,存在着巨大的鸿沟,这使得科学工作者对传统的科学分类进行了严肃的反思。随着实践的探索,20世纪中叶以来各种面向应用的综合学科大量涌现,而且有一个明显的特点,就是几乎所有的社会科学都与重要的政策问题发生越来越密切的联系。这当中,如前所述,没有任何学科能像政策科学这样把研究的目标直接指向政策制定,也没有任何学科能像政策科学这样包容如此广博的知识内容。

政策科学的这种多学科基础与跨学科研究的特征,使它的触角延伸到与政府决策有关的许多领域,如社会福利、城市(市政)规划、大工程项目评估等。研究对象的复杂性决定了研究手段的复杂性,从而也决定了建立政策科学这一理论学科的必要性。目前,政策科学正以一种全新的知识领域呼唤知识通才的投入,建立政策科学这一理论学科,培养和造就一大批政策科学的人才,建立一支政策分析家的队伍,是政策科学发展的必然结果,也是关系民族、国家与人类前途的大事。

政策科学在多学科基础上的跨学科研究使得它解决社会问题的能力不断增强,研究的范围日趋扩大。如果说科学技术活动论已经被当今的科学哲学家所接受的话,那么政策科学理论与实践再一次证实了这一点。现在政策科学已经成为包括政治家、政策分析家、科学工作者、实际政策制定者在内的高层次的学术活动和社会活动。政策科学的这种社会活动化一方面促使政策科学向着产业化方向发展,另一方面为诸多社会科学的成果向政策制定系统的投入架设了桥梁。政策科学的产业化使得各个传统学科有了用武之地,它们都可以在解决社会问题的实践中得到检验,并找到自己理论的生长点。多学科知识向政策制定系统的投入又加强了学科之间的融合与联系,促进了相互的发展,最终也为政策科学的宏观理论建设创造了条件。

(三)发展政策科学的理论意义还体现在现代政策研究组织的发展上

现代政策研究组织的实践活动是政策科学理论研究的阵地和组织保证。政策科学 50 年来发展的历史证明:政策科学的建立正是现代政策研究组织实践活动的总结。因此,对政策科学进行理论研究必须包含对现代政策研究组织的功能、特点和作用机制的研究。随着人类社会相互依存又相互制约的作用的增强,近年来,科学工作者十分关注一般组织理论的研究、大组织理论的研究、组织行为学、组织心理学、组织诊断学的研究,并在政府、党派、企业中得到了广泛的应用。将这些现代组织理论整合到政策科学的理论框架中去,强调组织的合理性、组织群体的创造性,是政策科学理论体系的重要组成部分。

现代政策研究组织是科学技术与人类文明高度发展的现代社会的产物。如前所述,它与各国历史上的智囊团、幕僚机构不同,也与我国广泛采用的邀请兼职专家咨询和临时性专题论证的方式也不同。政策研究组织运用系统知

识、经验原则和艺术风格统一的机制,既从事基础研究又从事应用与开发研究,既进行描述性研究又进行解释性与探索性研究,集研究与开发、教学与培训、咨询与服务、出版与宣传四位一体,以多学科的专家为主体的机制保证了它作为一个研究整体作用的发挥,保证了知识向政策制定系统的投入,这是政策研究组织得到蓬勃发展的根本原因所在,也是现代政策研究组织与现有的其他研究组织的根本区别所在。

现代政策研究组织除前面描述过的一些特点之外,从理论上还可以进行概括:它强调科学性,除了吸收多学科研究的成果外,还重视政策制定的程序化、信息情报的规范化、组织体制的合理化、人员素质的学术化。它强调整合性,除了将跨学科研究的成果整合到自身理论体系之外,还要完成政策制定与执行,分析与评估机构之间的协调和统一。它强调多元性,即政策机构设置上的形式多重性,政策分析方法的多维性,政策备选方案的多样性,其目的是鼓励创造性的政策方案产生。它强调自主性,认为政策制定应符合国家、民族、阶级的根本利益,不受各种利益集团和群体的局部利益和价值观所约束,不受公众舆论所左右,相对自主地完成政策制定的全过程。它强调服务性,任何形式的政策研究组织都有一个潜在的服务对象,绝对的自主既不存在也不可取。

总之,研究现代政策研究组织的发展,研究它与政策科学的关系,研究它在改进政策制定系统中的作用本身就是政策科学理论中的重大课题。

二、发展政策科学,建立现代政策研究中心的现实意义

(一)发展政策科学,建立有中国特色的现代政策研究中心是执政党和政府克服逆境、寻求发展的需要

“逆境”一词泛指由各种原因引起的、难以消除的社会紧张状态。它是对一个社会和国家宏观整体的状态描述。逆境的表现和成因多种多样:有单一成因的逆境,如天灾人祸;有复杂成因的逆境,如发展中国家的逆境;有政治统治系统内生的逆境,如权力更迭造成的逆境;也有政治统治系统外生的逆境,如国际敌对势力干扰造成的逆境;还有超社会原因造成的逆境,如原教旨主义的复活造成的逆境等等。从时间跨度看,有长期的逆境也有短期的逆境。逆境已经被纳入历史范畴,人类社会的发展总是处于逆境与顺境的交替发展之中。特别是今日世界逆境已具有普遍性并进入了国际社会。不能认为逆境总

是一件坏事,实际上逆境暴露了重要社会变量的失调,它是一个契机,抓住了这个契机就可以找到应付逆境的原则与对策,走向繁荣发展的道路。

对逆境的认识,并研究如何通过政策制定的手段克服逆境求得发展是政策科学最新的理论课题之一,其代表性的思想集中在叶海卡·德罗尔 1986 年出版的《逆境中的政策制定》一书中。叶海卡·德罗尔在考察了三十多个国家的政策制定之后提出了许多应付逆境的政策原则,如社会改造的原则、产出价值优先原则、积极性冗余原则、达到临界质量的原则、有选择的激进主义原则、准备承担风险又避免灾难性后果的原则等等,这些原则以及他对政策制定系统改进的建议,对包括我国在内的发展中国家都有着十分现实的借鉴意义。

从另一角度看,还有一个十分重要又很少引起重视的因素,那就是在面临逆境时,政策制定系统的响应速度过于迟缓,往往要等到问题成堆、积重难返的时候才想到采取亡羊补牢的政策手段。即便有的时候事先注意了使用宏观调控的手段,但在克服逆境所需要的高质量政策制定与现实政策制定之间存在着巨大的质量赤字。从各个国家的实践可以看到,这不仅表现在国内政策上,也表现在国际战略的重大抉择上;不仅表现在经济政策上,也表现在其他社会规划与社会政策上(如医疗卫生、住房、保险、犯罪、人口、市政规划与重大工程项目的评估等)。造成巨大政策质量赤字的原因有许多:政策制定系统的组织与功能缺陷造成的固有无能;缺少政策制定可操作化的方法;不重视现代知识成果的投入;政策制定手段的落后;政策制定人才素质的低下等。因此,建立新型的政策研究组织,发展政策科学的理论和方法,改进与完善政策制定系统,就成为政策科学研究的核心,也成为所有发展中国家应付逆境、寻求发展的突破口。

当代中国已经从一个长期闭关锁国的末途走上了改革开放的新路。这里还存在一个中国了解世界、世界了解中国的问题,为此,中国应该有自己的国际问题的专家,东方的、西方的、发达的与发展中国家问题的专家。他们应当成为党和政府面临逆境进行重大战略抉择的参谋。周恩来总理生前就多次提到“先民后官”、“以民促官”这一国际交往的原则,建国以来,我们也提倡过类似“乒乓外交”这种体育、文化交往的形式以达到政治交往的目的,但是,最直接、最奏效的交往形式是政策分析家民间交往的形式。日本国策研究会长就曾来过中国,我国台湾省蒋纬国先生就曾有过借助他的政策研究组织“中华战

略协会”的名义回故乡浙江奉化省亲的意图。由于缺乏对等组织的机制,本可利用的转瞬即逝的机会丢掉了。历史上,基辛格就是以一位政策分析家的身份实现中美建交的例子。当前,特别是海湾战争、苏东剧变之后,旧的世界格局已经打破,新的世界格局尚未形成,多极化的趋势已见端倪,抓住这个契机,利用政策分析家的交往活动,对于深入了解各国政策,从而高屋建瓴地制定重大国际战略,都有十分紧迫的现实意义。

从国内的情况分析,我国又是一个大国,人多、资源少、地区差异大是基本国情。这就要求在不同地区、不同部门、不同领域进行不同层次的政策制定时,必须把这种差异引起的非均衡发展因素考虑在内。毫无疑问,这就增加和强化了政策制定的复杂性和时效性。何况,我们所进行的社会主义改革事业,是人类创新的事业,历史前所未有的,经验无可借鉴,又处在高度动荡、相互依存的国际环境中,难以预料的事件随时可能发生,不确定性的因素到处存在,为了确保改革的成功,就必须提高制定改革政策、处理复杂政策问题的能力,就必须造就一支具备这种能力的队伍,从而利用正确的改革政策去激发、调动和引导亿万人民群众的积极性和创造精神。换句话说,为了走出逆境,寻求发展,必须建立一支工作在政策制定领域内,通过制定优化政策的手段,积极干预社会,克服各种社会挫折感,促使社会长治久安、稳定发展,搞好各项工作的政策科学队伍。这支队伍强调操作性研究,具体表现在各个层次的政策研究组织中有一批高度专业化、科学化的政策分析人才,发挥辅助决策系统的作用。

政策科学与现代政策研究组织正是实现这一目的可以借鉴的理论与方法,是培育这支队伍比较合理的组织形式。不过要说明的是,政策科学与现代政策研究组织是在西方发达国家发展起来的。由于政策制定的文化背景和政治制度的差异,完全照搬西方的模式是不行的。我国的政策科学工作者应当将我国的政治、经济、文化特征与中国古代政策思想的优秀成果有机地整合到现代政策科学的宏观理论中去,从而建立适用于当代中国国情的政策科学宏观体系,建立具有中国特色的政策研究组织,汲古润今,洋为中用,只有这样才能使它在面临逆境的重大战略抉择中,在国际战略与各项具体政策的制定中,在加快改革的各项工作中,发挥应有的作用。

(二)发展政策科学,建立有中国特色的现代政策研究组织,是社会科学成

果通过向政策制定系统的投入形成正确的政策,从而在执行过程中转化为生产力并取得社会效益的需要

作为人与自然环境关系的知识、包括自然科学技术的成果,由于它对政治制度、社会历史文化的较小依赖性,也由于它发展的价值中立性,使得它比较容易跨越地域和国度形成世界体系。对自然科学工作者和自然科学技术的成果的评估也容易找到客观的标准。特别是 20 世纪以来应用自然科学技术的发展,使自然科学的理论成果能以技术产品的形式投入商品市场,从而获得明显的社会效益和经济效益。因此,科学技术作为第一生产力已得到普遍的承认。在我国,自然科学技术工作者和他们的成果已经被自然科学大会的多次表彰所证实和肯定。与这些成果相比,社会科学的成果无论在应用程度上还是在开发效用上都尚嫌不足。实际上,这里有一些基本问题应当回答:诸多人与社会环境关联的知识,例如政治学、经济学、社会学、法学、史学、行为科学与管理科学等等,包括西方社会科学家、我国古代学者研究的成果究竟能否和怎样应用于我国的社会实践?社会科学的成果能否转化以及通过什么渠道转化为生产力和社会效益?社会科学的理论与方法未能被充分利用的原因是什么?取得这些成果的我国社会科学工作者在社会发展进程中应尽的责任是什么?答案是肯定的,但合情合理的论证并不容易。我们认为社会科学成果未能被充分利用的原因是多方面的。应当从以下三个方面入手,进行完善和改进。

第一,社会科学研究方法论的创新与社会科学研究体制的改革。

社会科学研究方法从层次上看与所有学科相似,有基础性研究、应用性研究和开发性研究,其中应用理论的研究是理论指导实践的中介。从方法论的角度看社会科学有别于自然科学的特点,它可分为描述性研究、解释性研究和探索性研究。描述性研究要回答的问题是:现实世界(研究对象)的真实面貌是什么?解释性研究要回答的问题是:现实世界(研究对象)之所以是这样,它的本质原因是什么?探索性研究要回答的问题是:现实世界(研究对象)应该是什么样子的?怎样变革现实使之处于理想的境界?在政策科学中,描述性研究集中在政策内容与政策过程的程序分析上(有时,也把元政策层次上的研究称为规范性研究)。当然,上面三个层次和角度的研究是相互交叉,不可分隔的。就我国社会科学的研究现状而言,无论是开发性研究还是探索性研

究都尚嫌不足。较多思辨性的议论,较少分析性的结论;喜欢构建理论框架,不愿进行具体的案例研究;长于定性的思考,缺少定量的分析。这就造成社会科学研究的成果规范性的、理论性的较多,可操作性的、实用性的较少。这种现象的出现也有多种原因,首先是恪守传统专业化的信念,不同专业的学者只会运用本专业的原理、方法研究问题。更有甚者,不论学科对象一律采用哲学方法取代学科本身的方法。然而,任何单一学科的成果都无法独立解决实际生活中复杂而多变的社会问题。其次,是研究者知识结构的缺陷,这些学者或是过分偏重定性研究,不具备定量分析的能力,或者只做定量研究,缺乏理论研究的素养,缺少两者的结合就很难获得直接产生社会效益的成果。

社会科学研究体制的缺陷也是影响社会科学取得有用成果并付之应用的原因之一。这里所谓的研究体制的缺陷指的是社会科学的研究机构中(大学、社会科学院、政府部门的研究所)缺乏在基础研究、应用研究、开发研究之间,描述性、解释性、探索性研究之间的协作机制,很少见到以直接社会实践为手段的开放式的研究中心。这样,一方面,学术研究单位缺乏研究与开发,理论与应用的沟通机制只能停留在理论研究的层次上;另一方面,政府实务部门又缺乏理论研究的支持,只能停留在实践经验的运用上。现有的专家咨询和顾问参与的方式并不能从根本上解决成果利用的难题。

第二,任何单一的学科成果,由于缺少为政府决策所需要的综合知识,都不能满足可操作性的需要。

由于社会科学学科细化的研究成果与政策制定所需要的综合能力之间存在着巨大的差距,这就加大了社会科学成果得以利用的困难。尽管几年来理论界也曾探索过软科学、管理科学、决策科学的研究能对执政党和政府的决策有所补益,但终因前者内涵过于宽泛,后者外延过于模糊,以至于至今,理论界仍处于艰难的研究上,实务界仍处于经验的探索中,有助于政府决策的理论与方法仍然没有找到圆满的答案。因而,面对复杂的社会问题可资使用的工具显得软弱无力、研究成果得不到应用也就是很自然的事了。

第三,社会科学已有的成果向决策系统投入的机制不健全,是影响成果发挥社会效益的关键。

社会科学成果的软特征决定了它不可能像自然科学技术的成果那样或是转化为商品在市场竞争中被社会承认,或是有一套逻辑的方法得到科学的证

实。社会科学成果要么因为众说纷纭、莫衷一是被搁置起来,要么由于它需要较长的时间方能显示而被埋没多年,即使是公认的成果也没有健全的机制保证能及时将它们投入到决策系统中去。如何把内容艰涩的成果简洁明确地传达给公务繁忙的决策者,并融入指挥社会变革的权力体系中,这本身就是一个相当具体的理论与实践课题(称为投入理论),因此,社会科学的研究成果想要转化为生产力和社会效益,就必然需要加强投入理论与投入机制的研究。

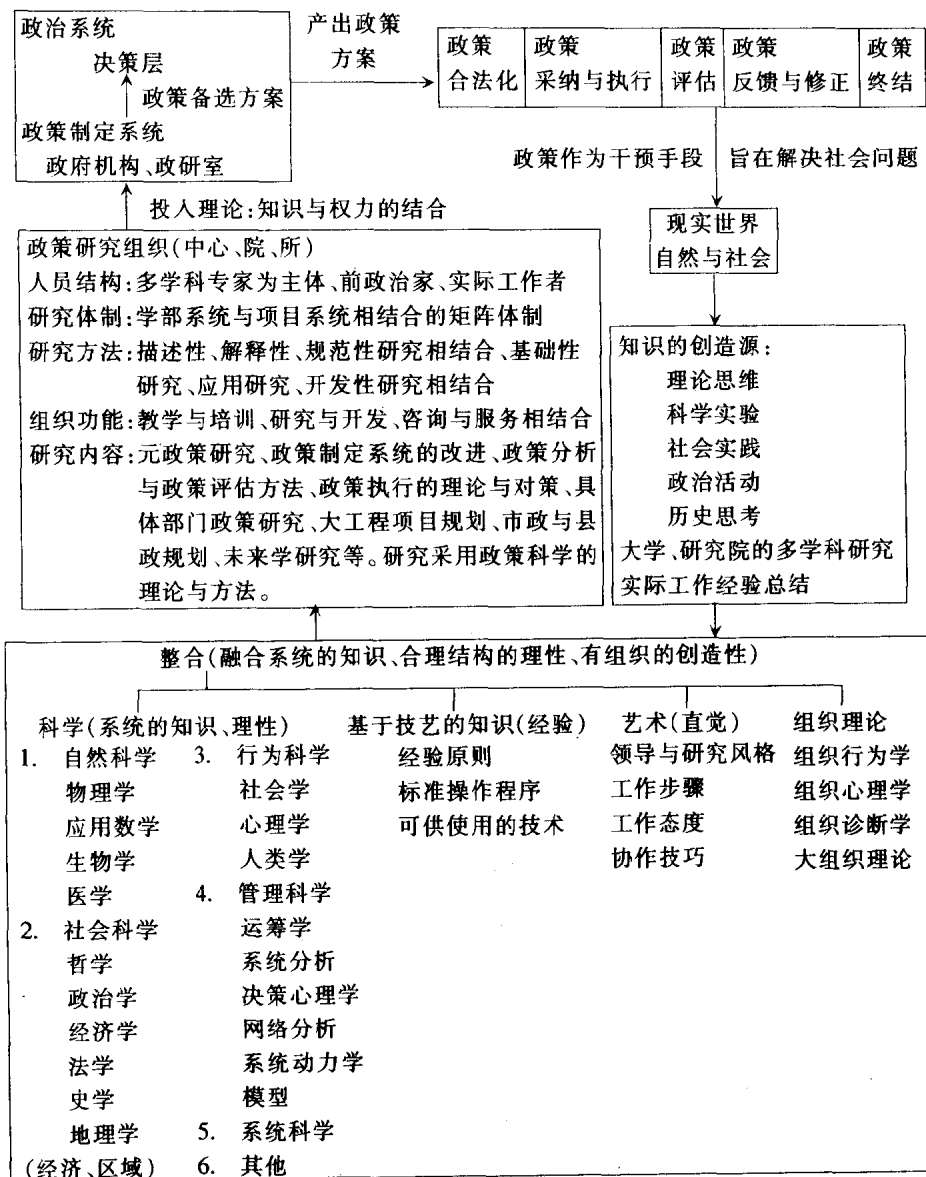
社会科学成果向决策中枢的投入是一个两难的课题。一方面,要求公务繁忙的决策者成为通晓一切的专家并不实际;另一方面,要求学者把专业语言淡化为通俗的叙述传达给局外人更加困难。这就需要一个知识的和组织的中介,综合研究成果的知识表达和向决策中枢的输入要由这个中介去完成。古今中外的历史都曾出现过担任这个中介的代表人物,决策者出于信任依靠一些专家做自己的智囊和顾问,这些代表人物则综合各种理论成果并把它们转化为决策者可以接受和理解的语言、原则和对策,辅佐决策者兴邦治国。但是,知识的广博和社会的复杂都说明这种决策者的直接智囊与顾问形式已经远远适应不了今日世界。必须探索新的投入机制。政策科学和现代政策研究组织正是担负这种中介作用的直接窗口和纽带。诸多社会科学的成果可以用本学科的语言完整地投入到政策研究组织中,由工作在其中的政策研究人员分析和整合,依据现实斗争和政策问题的需要提出各种原则、对策和方案,进行可行性分析,供决策者抉择、实施。政策科学的理论与方法担任了学科整合的中介,政策研究组织担任了投入机制的中介。(见附表)

这种投入机制改变了整个现代政策制定系统的面貌,从决策者对个别专家的信任转化为对一个功能完备的、结构合理的组织的依赖,从一些专家个别成果的投入转化为在该组织内诞生的创造性方案的采纳。这就避免了传统投入方式的种种弊端,使投入质量得到了净化和升华。为决策者提供了更加合理、更加可靠的信息渠道和知识来源。

(三)发展政策科学,建立具有中国特色的现代政策研究组织是不断深化与加快社会主义改革的需要

当代的中国处在社会主义初级阶段,建国以来,我们坚持政治上民为主,经济上民为先,教育全体公民把为人民服务作为公认的行为准则和社会主义的文明特征。这就使得我国不应存在资本主义国家固有的利益集团相互倾

环境:政治、经济、社会、文化



附表 政策科学与政策研究组织的中介桥梁作用

察觉与解决社会问题的公共政策分析过程

轧、多党分肥的丑恶现象。正是这种根本利益的一致性使我们取得了辉煌的成就。但是,由于中国的社会主义是在经济、文化、科技、教育都非常落后的基础上建成的,这就决定了存在着阻碍社会主义发展的种种因素,主要是不适合生产力发展要求的生产关系和上层建筑中的缺陷,当然,也包括不适应当代社会的各种落后传统观念、管理体制和人才素质。克服这些阻碍、扫清前进的道路,正是深化和加快社会主义改革的根本目的。然而社会主义改革没有成功的经验可以借鉴,没有现成的方法可以使用。在基本路线这个元政策与落实它的具体政策方案之间还要做大量复杂困难的工作。众所周知,我国在改革开放以后实行了经济体制的改革,走上了社会主义市场经济的道路,取得了不少的成效。但在政治体制改革方面尚存在着种种误解,并没有找到一条行之有效的途径。我们认为,要进行政治体制改革就必须回答下面的问题:进行政治体制改革的合理背景是什么?它的主要内涵是什么?政治体制改革的目标、手段和方法是什么?检验与评估政治体制改革成败的标准是什么?不弄清这些问题,政治体制改革就无从做起,也无法有效地进行下去。

在理解政治体制改革的时候,还必须明确现代政府的概念、作用和功能。所谓现代政府从广义上可以指国家政权机关,如国家的立法、司法、行政及其他公共事务的机构;从狭义上看可以专指中央及地方政府。政府本身又包含机构的设置(即组织)以及在其中工作的政府官员和工作人员。这些人在这些组织中工作,其运行机制的整体构成了现代政府系统。现代政府系统是国家政治系统的一部分,从而也是整个社会系统的一部分。现代政府的主要功能表现为政策制定和执行的功能。政策制定是政府系统推行政务时最活跃、最灵活、最富创造性的功能表现,因而也更容易找到实施改革和检验成效的操作性方法。

如果能在上述这些观点上达成共识,我们认为政治体制改革的渠道是显而易见的。像经济体制改革的成效最终要以发展生产力作为自己的目标和检验手段一样,政治体制改革先要以政府功能和有效性的提高作为自己的目标和检验手段。近年来转变与强化管理职能、调整政府机构、提高人员素质从而提高政府整体的统治功能已经受到人们的广泛关注,但惟独最直接最重要的政策制定与执行的功能如何提高尚未得到充分的重视和科学严谨的表达。政策科学在吸收了现代组织理论发展的成果、对政治系统进行科学分析的基础

上给出了政策制定系统改进的一整套概念、目标、原则和步骤。由于它是以提高政策制定的质量为定向对政府机构进行改革的,因此可以作为我国政治体制改革直接借鉴的理论和办法。特别是在我国处在深化与加快社会主义改革的形势下,着力于加快培养制定改革政策的人才队伍更是一件有战略意义的大事。因此,发展政策科学,建立国家政策研究中心和各级政策研究中心网络,就成为深化与加快社会主义改革的一项重要措施。

总之,政策科学是一门学科、一种组织、一项活动,它的出现超越了一切传统的科学观念,为人类面对未来的决策提供了崭新的工具和方法。它是一条纽带,几乎把所有的社会科学成果整合到政策制定的实践中并得到应用;它是一座桥梁,把理论研究、应用研究和开发研究连为一体;它是一个窗口,在通过对各国政策制定的比较研究中我们可以找到克服逆境、寻求发展的道路。

时代呼唤着政策科学的发展,呼唤着现代政策研究组织的诞生,只要我们能够以科学的态度对待政策科学,只要我们政策科学的理论和实际工作者携起手来,加上三倍的热情,再加十倍的劳动,我们的共和国一定能焕发出繁荣向上的勃勃生机!

发展政策科学,建立中国特色的现代政策研究组织,是具有战略意义的大事,功在当代,利在千秋,有远见的政治家、领导人、教育家、科学研究的组织者们如果在理清千头万绪的积案、应付千变万化的时局时,能作出这一关键而明智的选择的话,那将是国之大幸、民之大幸!

三、编撰本书的一些说明

10年前,本书的部分作者考虑到将政策科学引入我国,学科建设以及教学与科研的需要曾经编写了国内第一本为研究生使用的专业教材《政策科学导论》(于1992年8月由中国人民大学出版社第一次印刷,以下简称《导论》)。至今,10年过去了,《导论》对于推进政策科学在我国的发展,特别是在学科建设与第一线教学中起了一定的作用,受到广大使用者的肯定。现在,从教学实践的反映回过头来看,加上公共政策分析近年来长足的发展,我们看到,它存在着不少需要改进和充实的地方:首先,原书主要结构强调政策过程的分析显得过于狭窄;其次,介绍政策分析的方法过于复杂,分类也不尽合理,有些内容(比如线性规则)在数学课程中讲授会更加系统、全面,不必要在本书中出现;

第三,关于政策科学前沿理论的介绍由于篇幅的限制,难免以偏概全等等。为此,借本书重新编写的机会我们做了全面的修改,并说明如下:

第一,除了本书的第四、五、六、十九章借鉴了《导论》的少量材料外,本书的整体框架和绝大多数内容都是重新设计和撰写的,即便是借鉴的材料也作了修改和补充。

第二,本书共分上、中、下三篇。上篇对公共政策分析的有关概念研究路径进行了介绍,特别是第一章的“元分析”试图对更基础的层面进行一些探讨。同时,对国外公共政策分析(MPP、DPP)的学科建设进行了介绍,以期推动我国该学科的发展。中篇,保留了政策过程的分析,因为它代表了所有实质性政策所带有的普遍规律与特征。但无论从理论溯源到内容的介绍都是全新的叙述。下篇主要是为学员和实际从事政策研究的人员提供一整套方法论和更具操作性的程序化的分析工具,从而使本教材更具实用性;同时下篇是本书着重点较多的部分,也是国内同类出版物尚未见到的内容。

第三,细心的读者或许可以看出,本书采纳和强调了五种技巧:政策研究信息构建的技巧,信息收集的技巧,信息分析的技巧,政策过程分析的技巧,政策研究项目管理的技巧。在某种程度上,可以把它们看成是政策制定或政府决策的一种系统方法论。了解这五种技巧编织而成的系统方法论对提高政府决策的科学化、民主化水平是有益的,它可以使我们从政府简单的经验决策上解放出来。

第四,本书强调了政策研究活动与政策制定者决策的依存关系,从而把政策研究所需要的信息看做是决策者对政府决策不断理解、深化的过程。想突出说明的是:政府决策者究竟需要什么信息?为什么需要了解这些信息?我们把这些内容作为基本的内容来对待,因为这恰恰是实际的政策研究者、政策制定者应当掌握而又难以把握的困难所在。

第五,为了使学员掌握本书给出的诸多政策研究与分析的方法,本书引用了不少国外同类教材的案例和例证。这里要解释的是,案例选择本身并不是目的,目的在于通过案例和个案学到方法,因此,案例只要能说明问题,学到方法,国别并不重要。另外,还有两层意思:一是不同的政策类型需要使用不同的研究方法;二是对特定的政策研究又要采取多视角研究的方法,惟此才能提高政策研究的有效性、可靠性,即研究的质量。