

公共管理硕士(MPA)系列教材

公共政策 分析导论

MPA

陈振明 编著



中国人民大学出版社

公共管理硕士(MPA)系列教材

公共政策 分析导论

陈振明 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策分析导论/陈振明编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2015.4
公共管理硕士 (MPA) 系列教材
ISBN 978-7-300-21090-2

I. ①公… II. ①陈… III. ①政策分析-研究生-教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 073540 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材
公共政策分析导论
陈振明 编著
Gonggong Zhengce Fenxi Daolun

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京昌联印刷有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2015 年 5 月第 1 版
印 张	15 插页 1	印 次	2015 年 5 月第 1 次印刷
字 数	343 000	定 价	32.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

公共管理硕士（MPA）系列教材

编审委员会

- 顾问 夏书章：中山大学教授
- 总主编 纪宝成：全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会副主任委员，中国人民大学教授
- 副总主编 王乐夫：中山大学教授
- 编委 (以姓氏笔画为序)
- 王浦劬：全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，北京大学教授
- 毛寿龙：中国人民大学教授
- 皮纯协：中国人民大学教授
- 朱立言：中国人民大学教授
- 许光建：中国人民大学教授
- 孙涛：全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，南开大学教授
- 张成福：中国人民大学教授
- 张德信：国家行政学院教授
- 陈庆云：北京大学教授
- 陈振明：全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，厦门大学教授
- 竺乾威：全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，复旦大学教授
- 周光辉：吉林大学教授
- 周志忍：北京大学教授
- 胡伟：上海交通大学教授
- 姜晓萍：全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，四川大学教授
- 娄成武：全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，东北大学教授
- 姚先国：全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，浙江大学教授
- 顾建光：上海交通大学教授
- 徐晓林：全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，华中科技大学教授
- 高培勇：中国社会科学院教授
- 唐任伍：全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，北京师范大学教授
- 董克用：全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授
- 谭跃进：国防科学技术大学教授
- 薛澜：全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会副主任委员，清华大学教授

作者简介



陈振明，哲学博士，厦门大学公共事务学院与公共政策研究院教授、院长，厦门大学学术委员会、学位委员会、教学委员会和社会科学部委员，中共厦门大学委员会委员；中组部“万人计划”首批哲学社会科学领军人才，全国宣传文化系统“四个一批人才”（“文化名家”），教育部“长江学者”特聘教授；国务院学位委员会公共管理学科评议组成员，全国博士后管委会专家组成员，全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，全国公共管理类本科专业教学指导委员会委员，全国政策科学研究会副会长，福建省人民政府顾问，福建省人民政府立法咨询专家。长期从事公共管理与公共政策及政治学理论等领域的研究与教学工作，承担了多项国家自然科学基金或国家社科基金项目以及一批国际合作项目、政府或企事业单位委托课题的研究工作；代表作有《理解公共事务》、《竞争型政府》、《政府改革与治理》、《公共管理学》和《政策科学》等，主编“公共管理与公共服务系列”、“公共管理与政治学系列”、“公共管理学科前沿丛书”、“厦门大学公共事务文库”、“厦门大学公共管理系列”、“公共政策经典译丛”、“公共管理经典译丛”等丛书，发表论文百余篇；获得省部级教学与科研奖励 20 余项，两度获得国务院政府特殊津贴，连续多次被媒体评为“中国杰出人文社会科学家”。

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试，2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而

编写的9门核心课程教材,也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色:第一,系统完整,基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域;第二,反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果,为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间;第三,反映公共行政与公共管理硕士(MPA)专业教育的特点,重视应用性,注重能力的培养,为此在教材中除讲授一般理论知识外,还加有大量案例分析;第四,将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合,理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外,也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师,他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家,他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验,同时又比较注重社会实践,使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地,突破了一个学校、一个区域的界限,我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来,博采众家之长。为此,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士(MPA)系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践不断发展,公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善,这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试,还望广大读者对这套教材提出批评建议,以便于我们不断修订、完善。

前 言



本书是与《全国公共管理硕士（MPA）核心课程教学指导纲要·“公共政策分析”教学指导纲要》（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会组织编写）相配套的简明教程。在某种意义上也可以说，本书是作者负责编写的作为本核心课程第一个教学指导纲要的《公共政策分析》（2002年）一书的修订、扩充版（或第2版）。

公共政策分析（或政策科学）是一门综合运用各种知识和方法来解决社会或政策问题的学科。它是第二次世界大战后首先在西方兴起的一个全新的跨学科、应用性研究领域。公共政策分析以其一系列独特、新颖的范式以及它对决策科学化、民主化和经济社会发展的促进作用，而备受各国学界和政界的共同关注，成为当代社会科学及管理科学一个重要而又充满活力的新的跨学科领域。

公共政策分析或政策科学将科学知识尤其是社会科学知识与政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式。它的倡导者们力图克服社会科学各学科将理论与实践相脱离、片面强调学术研究的局限性，提出一门能把各种知识和方法直接运用于解决社会问题的新学科。因此，可以说，公共政策分析是一门实践取向的学科，是适应人类利用已有知识和方法去改进公共决策系统、提高政策制定与执行质量的需要而产生的。政策分析学科的研究对象是政策实践、政策系统及其运行（政策过程），以及政策的性质、原因与结果；研究目的是提供政策相关知识，为政策实践服务。

20世纪70年代末80年代初，随着改革开放的伟大历史脚步，西方的政策分析学科传入我国，一些学者注意到了国外社会科学中的这个新领域，并着手进行介绍、引进和初步的研究工作。90年代初、中期，公共政策分析（或政策科学）课程被引入我国大学的行政学、政治学等学科专业的本科生和研究生培养方案之中。一些综合性大学也开始在行政学硕士点中设立政策分析方向，世纪之交国务院学位委员会批准设立的第一、二、三批行政管理的博士点中也大多设有公共政策分析研究方向。

公共政策分析是公共管理学科的重要组成部分，是公共管理硕士（MPA）专业学位

的主要学科基础、研究方向及核心课程之一。20世纪70年代之后,在国外尤其是MPA教育发祥地的美国,公共政策或政策分析构成MPA教育的重要方向及课程基础。我国于1998年开始论证、2001年开始公共管理硕士(MPA)专业学位招生。在1999年启动编写、2001年确定的全国MPA的首轮培养方案中,公共政策分析被确定为专业核心课程之一。另外,相当一部分MPA试点院校都设有公共政策分析研究方向。

我国MPA专业学位的培养目标强调学生公共管理与公共政策分析以及解决公共管理实际问题能力的养成。公共政策分析课程的目标正是要提高学生公共政策理论素养和实践技能,培养学生发现、分析和解决实际政策问题的能力。公共政策分析课程不同于MPA专业学位的其他课程。它以人类社会的政策实践,政策系统及其运行,政策的性质、原因与结果为研究对象,以提供政策相关知识为目标,更注重思维方式以及方法论、方法和分析技术的学习与应用,强调实际政策问题的分析和解决。由此可见,本课程独特性以及它在MPA专业学位培养中所具有的重要地位、作用和意义。

本课程的教学目标是让学生掌握公共政策学科的基本概念、理论、方法和技术,并学会将这些概念、理论、方法和技术用于实际的公共政策分析之中;培养学生发现、分析和解决实际政策问题的能力,增强学生的公共政策理论素养和实践技能,训练学生的自学、吸取知识、口头表达和独立思考等方面的能力,并培养学生的团队合作精神;培养学生的理性思维、辩证思维和批判反思的思维方式,追求公共价值、公共利益的公共精神,实事求是、求真务实的科学态度,以及正直、民主、公正的道德素养。

本课程的教学有如下三个基本要求:一是坚持以马克思主义和中国特色社会主义的战略、政策和策略理论作为指导;二是注意了解和把握当代国内外的政策科学教学与科研发展的新趋势,吸取新的理论与方法成果,及时充实课程的教学内容;三是立足于国情,紧密结合当前我国的政策实践进行教学,以我国现实的政策实践、政策系统和政策过程作为考察对象,并注意总结和传授具有中国特色的政策实践经验。

公共政策分析课程涉及的主题内容多且广泛,讲什么、内容如何取舍,是这门课程教学遇到的难题之一。目前国内外教材内容的安排大概有四种类型:(1)综合型。政策系统、过程和方法都有所涉及。本人主编的《公共政策分析》采用的就是这种体例,它由政策系统篇、政策过程篇、分析方法篇和结论组成。(2)结合型。把过程和内容结合起来,既讲政策过程的基本环节,又讲实质性政策尤其是基本国策。例如,托马斯·R·戴伊的《理解公共政策》、陈庆云的《公共政策分析》。(3)过程焦点型。以政策过程尤其是政策制定或规划为焦点,讲授政策过程的若干环节及常用的方法。例如,邓恩的《公共政策分析导论》、帕顿和沙维奇的《政策分析和规划的初步方法》、安德森的《公共决策》。(4)方法焦点型。主要讲授政策分析的方法和技术,如克朗的《系统分析和政策科学》。

教学内容的选择和安排需要考虑几个关系:理论原理与方法技术的关系,与其他核心课程和主要必修课程的关系,与公共政策领域其他课程的关系,基本理论与学科前沿的关系。

根据目前国内外政策分析学科的发展状况以及前沿,并考虑目前教学体系的现实需要来确立政策分析的理论体系,本教程的内容由如下三部分构成:

第一部分:总论(第1~3章)。涵盖导论,包括政策分析学科的范式、沿革和意义

（第1章）；政策系统及其运行，包括公共政策的本质、政策系统的构成、政策过程及其功能环节（第2章）；政策活动者，涉及政策活动者的构成、政策活动者互动的解释框架、作为现代政策研究组织的智库（第3章）。

第二部分：政策过程（第4~8章）。这一部分包括政策制定、政策执行、政策评估与监控、政策终结与周期、政策变迁与学习。涉及政策过程研究的各种途径、政策过程的各个基本阶段、中西方政策过程的差别，以及具有中国特色的政策制定与执行的基本经验等内容。

第三部分：政策分析方法与技术（第9~10章）。涉及政策分析的一般方法（或方法论），包括系统分析方法、经济学分析方法、伦理学分析方法、创造性思维方法（第9章）；政策分析的程序与技术，包括政策分析的程序与政策分析过程中常用的方法（第10章）。

我们希望通过这样一个理论框架，较为系统地将目前国内外政策分析的研究成果吸收于其中，初步形成政策分析学科的教学理论体系。

根据MPA培养方案的要求以及公共政策分析学科的特点，本课程的教学宜采取灵活多样的教学方式和方法。需要考虑如下三个问题：

——如何在保留传统的理论讲授优势的基础上，采用研讨式、启发式的教学方式尤其是案例教学法问题。

——案例教学法的基本理论问题探讨，包括案例教学法的目的、要求和特点，案例教学法的构成要素与过程，如何编写和讲授案例，学生如何适应和参与案例教学等方面。

——案例库建设问题，包括编写和制作案例教学材料，尤其是做实证研究，通过调查研究，发现并编写案例，同时注重国外案例的引进和翻译工作，以适应多媒体教学需要。

总的来说，在教学方式上，提倡在保留传统的理论讲授基础上，采用案例教学、研讨会、辩论赛、现场模拟、角色扮演、实地考察等多种方式，同时也可以采用小组专题教学方式，将文献阅读、理论讲授、实际调研与案例分析、课堂研讨等环节有机地结合起来。小组专题教学方式要求学生阅读所指定的阅读书目，至少写一篇书评或读书心得，参加一个专题的研究与介绍，并分析一个以实际调研为基础的案例（专题报告和案例分析也可以采取小组作业的形式）。

另外，本课程也可以采取英文教学或双语教学的形式。

作为一个跨学科综合性的课程领域，公共政策分析需要哲学、法学、政治学、行政学、经济学、社会学、历史学、人类学、管理学、科学方法论等广泛的知识基础，需要先修公共管理学（公共行政学）、政治学、宪法与行政法、经济学、社会研究方法等课程，具备相关的知识与方法基础。学生可以自行修习哲学、社会学、历史学、人类学、管理学、统计学、科学方法论相关课程和知识。因而，这门课开始的最佳时间是在MPA二年级（第1学期或第2学期）。

目 录



第 1 章 导论	1
1.1 政策分析学科的范式	1
1.2 政策分析学科的沿革	7
1.3 政策分析学科的意义	13
复习思考题	17
阅读材料	17
第 2 章 政策系统及其运行	20
2.1 公共政策的本质	20
2.2 政策系统的构成	24
2.3 政策过程及其功能环节	28
复习思考题	32
阅读材料	33
第 3 章 政策活动者	35
3.1 政策活动者的构成	35
3.2 政策活动者互动的解释框架	42
3.3 作为现代政策研究组织的智库	48
复习思考题	53
阅读材料	53
第 4 章 政策制定	55
4.1 政策制定概述	55
4.2 政策制定的过程	64
4.3 政策制定的中国特色	72
复习思考题	75

阅读材料	75
第 5 章 政策执行	78
5.1 政策执行概述	78
5.2 政策执行的过程	83
5.3 政策执行中的工具选择	84
5.4 政策执行的有效性问题	93
5.5 政策执行的中国经验	98
复习思考题	100
阅读材料	101
第 6 章 政策评估与监控	104
6.1 政策评估概述	104
6.2 政策评估过程	109
6.3 政策评估的模式	112
6.4 政策监控	115
复习思考题	119
阅读材料	119
第 7 章 政策终结与周期	121
7.1 政策终结	121
7.2 政策周期	129
7.3 政治—经济周期	133
复习思考题	136
阅读材料	136
第 8 章 政策变迁与学习	138
8.1 政策变迁概述	138
8.2 政策变迁的两种基本模式	142
8.3 政策变迁过程中的学习	148
复习思考题	152
阅读材料	152
第 9 章 政策分析的方法论	156
9.1 系统分析方法	156
9.2 公共政策的经济学分析	163
9.3 公共政策的伦理学分析	169
9.4 政策分析中的创造性思维方法	179

复习思考题	186
阅读材料	187
第 10 章 政策分析的程序与技术	189
10.1 政策分析的程序	189
10.2 政策分析过程中常用的方法	194
复习思考题	213
阅读材料	214
参考文献	215

第 1 章

导 论

本章要点

- 什么是政策分析
- 政策分析的学科范围
- 政策分析的学科性质
- 政策分析的研究途径
- 政策分析的历史发展
- 后现代的政策分析
- 中国政策科学的发展
- 政策分析产生的必然性
- 政策分析的必要性

政策分析 (policy analysis) 或政策科学 (policy science) 是在西方 (主要是美国) 首先兴起的一个跨学科、交叉学科、综合性和应用性的研究领域。它以人类的政策实践或政策系统及其运行作为研究对象, 旨在提供政策相关知识, 提高政策制定与执行的质量。社会科学中的政策研究方向 (政策科学) 的设想始于第二次世界大战后拉斯韦尔等人的思考以及思想库的政策分析实践。到了 20 世纪 60 年代末 70 年代初, 政策科学迅速发展并制度化, 成为当代西方社会科学的一个新研究领域。它的出现被誉为当代西方社会科学发展的一次“科学革命”、当代西方政治学的一次“最重大的突破”、“当代公共行政学的最重要的发展”。本章考察政策分析或政策科学的学科范式及其历史发展。

1.1 政策分析学科的模式

1.1.1 政策分析的学科定义

“政策分析”、“政策科学”和“公共政策” (public policy) 是几个经常用来表示政策

研究领域的术语。“政策科学”概念是美国政治科学家拉斯韦尔（Harold D. Lasswell）首先提出的，而“政策分析”一词则是美国经济学家林德布洛姆（Charles E. Lindblom）首先使用的。关于“政策科学”或“政策分析”的一些典型定义如下所述：

拉斯韦尔：政策科学是“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”^①。

德洛尔（Yehezkel Dror）：政策科学或政策研究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。^②

林德布洛姆：政策分析是一种将定性定量相结合的比较分析类型。^③

克朗（R. M. Krone）：政策科学是通过定性和定量的方法，探求对人类系统的了解和改进，它的研究焦点之一就是政策制定系统。^④

奎德：政策分析是应用研究的一种形式，用来获得对社会技术问题的更深刻理解，并提出更好的解决办法。^⑤

邓恩：政策分析是一种应用型的社会科学学科，它使用各种研究和论证方法，产生并转变政策相关信息，以便政治组织解决政策问题。^⑥

显然，奎德和邓恩的定义将政策分析看作一种应用性的（社会科学）学科，强调使用科学研究方法去解决社会问题，产生政策相关知识或信息，其范围涉及从问题发现到问题解决的整个过程。

参照奎德和邓恩等人的定义，我们将政策分析界定为：一个应用性的社会科学研究领域，它采用各种研究或论证方法，产生和转变与公共政策相关的信息，以便帮助决策者或当事人发现和解决公共政策问题。

1.1.2 政策分析的学科范围

政策科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为研究对象，它的基本目标是端正人类社会发展、改善公共决策系统、提高公共政策制定质量，因此，政策科学有自己相对独立的研究领域，这是其作为一个独立学科形成和发展的基本前提。

政策科学涉及的范围十分广泛，目前尚难以划出准确的边界。按照克朗的说法，政策科学把如下五个方面的内容作为研究的重点：政策战略、政策分析、政策制定系统的改

① Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, *The Policy Sciences: Recent Development in the Scope and Method*, Stanford University Press, Stanford, CA, 1951, pp. viii-xi.

② 参见 [美] 斯图亚特·S·那格尔编著：《政策研究百科全书》，7页，北京，科学技术文献出版社，1990。

③ Charles E. Lindblom, "Policy Analysis," *American Economic Review*, Vol. 48, No. 3, Jun. 1958, pp. 298-312.

④ 参见 [美] R. M. 克朗：《系统分析和政策科学》，28~29页，北京，商务印书馆，1985。

⑤ E. S. Quade, *Analysis For Public Decision* (3rd.), Elsevier Science Publishing Co. Inc., New York, 1989, pp. 4-5.

⑥ William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliff, 1981, p. ix.

进、政策评估、政策科学的进展。^① 德洛尔则认为,政策科学的核心部分是在认识和端正社会发展方面,它把不同层次(跨国的、全国的、地区的)政策制定系统的改进作为追求的目标,同时也作为形成自己研究成果的手段。在他看来,政策科学的主要焦点有:政策分析、备选方案创新、重大政策(基本政策)、评估和反馈、重大政策的改进等。^② 他在20世纪80年代又把改善政策制定系统及政策制定研究与统治方式、政府中决策系统的研究结合起来,特别是在探索逆境中的政策制定、高层政策推理、超优政策分析方面取得了新的进展,这丰富了宏观政策理论的研究,拓宽了政策科学的研究领域。

因此可以说,政策科学研究的范围涉及政策系统与政策过程、决策的体制与机制、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、政策执行、政策(或项目)评估,以及从大政方针到各层次、各部门、各领域的实质性政策研究等。

从研究的视角来看,政策科学主要围绕政策系统、政策过程以及政策分析方法进行。政策系统研究从政策入手,分析政策系统的构成、运行和公共决策体制的类型与特点。政策过程研究以政策制定、执行、评估、终结和变迁等一系列环节为对象,从动态的角度分析政策问题。政策分析方法研究则从方法论的角度为政策科学提供方法和技术支持,并形成了系统分析、经济学分析、伦理学分析、创造性思维等一般的方法论以及大量的更具体的分析方法。

从研究的层次来看,政策科学可以分为基本理论和具体政策理论两大方面。基本理论着眼于宏观理论的构建,不仅探寻政策的实质、原因和结果等内容,而且试图为改善公共决策系统和提高公共政策质量提供具有普适性的一般原则、程序和方法;其目标在于从整体上揭示政策现象的普遍性规律。具体政策理论直接以现实的政策作为研究对象,既包括大政方针、基本国策,也包括各地方、各部门的政策研究以及重大工程项目的论证与评估。

1.1.3 政策分析的学科性质

1. 跨学科、交叉学科、综合性研究的取向

政策科学不是现有的某一学科的更新,它的产生与发展以大量的知识尤其是科学知识和方法为基础,几乎所有迄今为止人类所创造的知识和方法都可以运用于政策研究之中。政策科学正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、系统分析等学科的知识和方法的基础上,形成和发展起来的。另外,政策科学并不是由这些学科的知识和方法所拼凑堆积的大杂烩,而是在新的学术框架中将各种可应用于政策研究及政策问题解决的知识和方法有机地结合起来,形成较为完整的知识体系。由此这些来自各种学科的知识和方法在政策科学的新知识框架中就获得了新的意义。

2. 倡导以问题为中心的知识产生方式

政策科学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

^① 参见 [美] R. M. 克朗:《系统分析和政策科学》,28~29页,北京,商务印书馆,1985。

^② Yehezkel Dror, *Ventures in Policy Sciences*, Elsevier Inc., New York, 1971, p. 14.

为中心，而不是以学科为中心的知识产生方法，提倡一门能把科学知识和方法尤其是社会科学的知识和方法直接运用于改进公共决策系统及提高政策质量的新学科。近现代社会科学起源于社会问题的解决，是人们为了了解和控制日益复杂的社会而成长起来的。它既是模仿自然科学尤其是物理学研究方式的结果，更是人类社会的发展尤其是由农业社会向工业社会和信息社会转变的产物。但是，近现代社会科学的各个学科基本上采用“以学科为中心”的知识产生途径，它们彼此划界，严格限定研究范围，在本身的学术框架内活动，并产生关于界定本学科问题研究的知识。政策科学倡导“以问题为中心”的新型知识产生方式，而非“以学科为中心”的知识产生方式。它主张从各学科不同的角度或侧面，融合各种知识和方法展开对同一社会问题进行研究并寻找解决办法。这一方面促进了社会科学不同领域学者的交流与合作，拓展或加深对相关社会问题的了解；另一方面，政策科学将社会科学知识应用于社会问题的解决之中，大大增强了当代社会科学解决社会问题的能力。

3. 致力于实践应用

政策科学是一门以行动为取向的学科，体现着理论与实践的统一。政策科学既在实践中产生，又在实践中得到应用和发展。政策科学的奠基者们发现，以往的大部分科学知识尤其是应用社会科学研究并没有对政策系统的改进和政策质量的提高产生应有的积极影响。因为尽管也不乏解决社会问题的建言，但这些建议往往因不切实际的空泛或缺乏政治可行性而不被接受。政策科学的研究对象是政策实践及政策过程，它的目的和功能是提供政策相关知识，为政策实践服务。它要为执政党或国家的各项政策的制定、执行和评估的实践服务，它以发现、分析和解决社会的政策问题为导向；而政策实践则为政策科学提出需要解决的问题，提供经验教训，检验政策科学理论并推动其发展。它的目的不仅是要了解政策过程，而且是要更好地管理现实世界。

4. 注重价值分析与价值评价

这是政策科学区别于一般的经验科学的另一个重点。经验科学注重对事实或问题的实证分析，被认为是价值中立的。政策科学将价值分析与事实分析并列，作为自己的两大方法论基础。政策科学是对（公共）决策进行研究，而决策是在两种以上的备选方案中作出选择，选择则以价值（观）作为基础。因而政策科学不仅关心事实，更关心价值和行动。它重视价值取向和价值评价，它的一个重要目标就是创造和批评有关的公共政策价值的知识主张，或推荐应该采取的行动过程。政策选择往往涉及在健康、财富、安全、和平、正义、平等和自由一类的价值中作出取舍。选择哪一种价值，不仅是一个事实分析的问题，而且需要伦理推导与价值评价。

1.1.4 政策分析的研究途径

1. 政策分析研究途径的多样化

政策分析是一个跨学科、综合性的研究领域，它可以有不同的研究途径、方法或观点。首先，政策分析可以从不同的社会科学学科的框架中来加以研究，在西方（美国）政策分析的发展中，形成了几种较有影响的学科途径，即政治学途径、经济学途径和社会心理学途径。