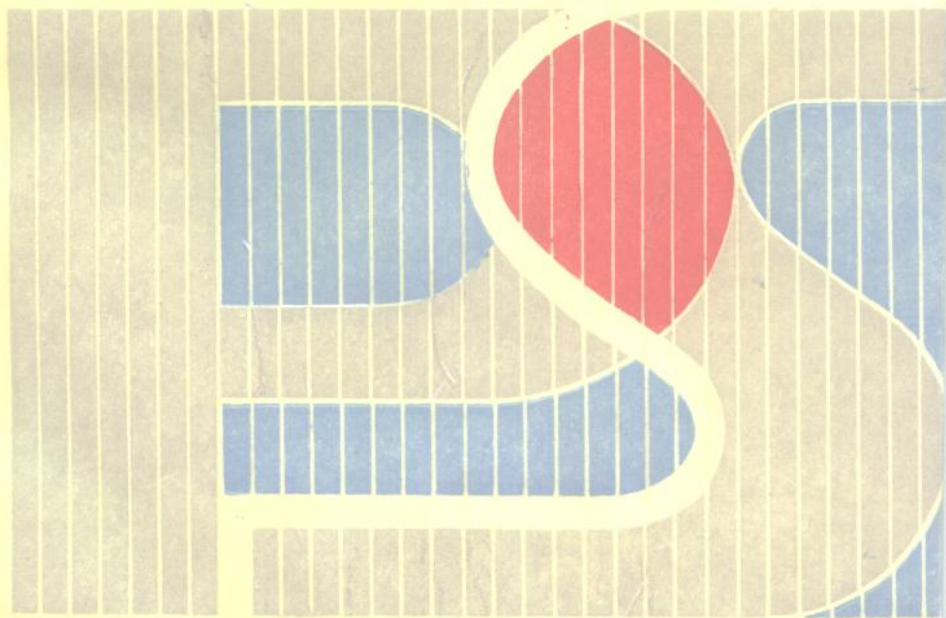


公共政策词典

[美] E.R. 克鲁斯克 B.M. 杰克逊

THE
PUBLIC
POLICY
DICTIONARY

政策科学译丛



上海远东出版社

《政策科学译丛》

DH56/32 70

公共政策词典

【美】E·R·克鲁斯克 B·M·杰克逊 著

唐理斌 王满传 郑斌祥 任小平 译

上海远东出版社

(沪)新登字 114 号

Earl R. Kruschke and Byron M. Jackson
THE PUBLIC POLICY DICTIONARY

根据美国 Clio Press 1987 年版译出

公共政策词典

[美]E·R·克鲁斯克 B·M·杰克逊 著

唐理斌 王满传 郑斌祥 任小平 译

上海远东出版社

(原上海翻译出版公司)

(上海复兴中路 597 号邮政编码: 200020)

新华书店上海发行所发行 昆山印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 5.125 字数 137000

1992 年 6 月第 1 版 1992 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—2000

ISBN7-80514-781-7/D·28 定价: 4.50 元

内 容 简 介

本词典是《克莱鸥政治学系列词典》中的一部精品。它收入了有关公共政策领域的基本术语。词典从定义和意义两个角度对每一术语进行界定,既简洁又明确,是一部权威性地论述公共政策主要概念的参考书和工具书。

词典按主题分编为五部分。1.公共政策的性质;2.公共政策过程:规划;3.公共政策过程:执行;4.公共政策类型;5.公共政策的评估和影响。这种分编概括了公共政策的主要内容,体现了政策科学的基本框架。

本词典可作为公共政策领域标准用语的指南,可作为公共政策课程的补充教材,也可作为公共政策、政治学、行政管理、商业、人力资源管理 etc 学科的参考书。

《政策科学译丛总序》

张 金 马

(一)

顾名思义，政策科学总是把公共政策的理论和实践作为自己的研究对象。这里，政策一词有说明的必要，一般的文献总是表面化地把它定义为规划、社会目标、议案、政府决策、计划、项目，甚至法规、法案等具体文件化的范本。实际上，政策是广义的规划、规划是狭义的政策。政策具有不同的深层形态：首先，它是一种政治行为，政策是政府意志的体现。它表征：政府想干什么，怎么干，不想干什么，为什么不想干。政策还是一种过程概念，这种过程性表现在政策是政府为达到某一既定目标而采取的一系列可操作性的活动。因而它是动态的并与历史的过去和未来有关。政策还可视为是一种权威性的社会价值分配方案，对某一具体政策而言，这种价值分配将在与政策相关的目标群体范围内进行。政策具有政策制定者与政策执行者双方行为一致性和执行重复性的特征，因此也可把政策看成是政府相对恒定而持久的决策。这正是政策的本质属性。法规、法案是政策的法律形态，它是政府执行其控制职能性的一种强制性手段。政策还是鼓励良性社会期望行为的刺激源，是推动社会变革和社会进步的总杠杆，是激励民众、振兴国力、民族自强的催化剂。政策又是有关集体成员之间的一种默契，它要求所有成员，在给定的环境下，每一位成员都能把握其他成员的行为准则。政策是决策的指导方针，上级政府的政策一定是下级决策人员应当遵守的决策规范。显然，在这个意义上，政策具有导向作用。成功的政策可以激发民众无穷的潜力，把社会引向光明；失败的政策可以造成灾难性的后果，把社会推向黑暗。

由于政策的这些形态特征以及它对社会的直接影响，使得公

共政策研究成为世界各国共同关注的学科。它一方面为满足各国政府改善政策制定系统的理论需求提供了工具，另一方面也为自身的科学化带来了生机。因此，近年来公共政策的研究已进入了一个最富成果又激动人心的时代。

我们可以这样来界定政策研究的内涵：

广义的政策研究是对不同的公共政策的本质(性质)、原因(起因)、效果进行的研究。

狭义的政策研究可以是对目标(目的)、方案(手段)以及它们的相互关系及其社会效果的研究。

当前，公共政策研究已经走上了过程分析的阶段。但研究的重点仍然集中在政策制定系统的改进上。由于人们对大量具体政策(如国防、经济、环境、人口、犯罪等)的研究萌生了不少方法，而方法论的成熟正是学科成熟的标志，于是，政策科学顺理成章地出现在现实世界的舞台上。在政策科学的发展过程中使用过许多名称：应用系统分析、公共政策研究、政策分析等，名称的更迭反映了学科内容方法与观念、范畴的演化。对它的研究涉及环境知识、社会知识以及管理知识等全部领域。因此，对政策科学的严格界定非常重要又相当困难。我们可以把政策科学看成是融合系统知识、合理结构、有组织的创造为一体，研究如何制定优化政策，避免灾难性政策的学科领域。一方面，它研究政策制定的动态过程，包括政策问题的确认、政策规划、政策合法化、政策采纳、政策执行、政策评估、政策终结等整个政策生命过程。另一方面也研究影响政策制定系统的环境机制，包括国际与国内的政治、经济、社会与文化环境、政策制定者、参与者以及其他动态因素，例如立法、司法、行政、利益集团、政党、公民等在政策制定过程中的作用。

政策科学的核心仍然应当是以认识和端正社会的发展方向为目的，改善和加强作为社会指挥系统的政策制定系统。

有些作者从方法论角度对政策科学给以分类，它可以包括：政策战略、政策分析、政策评估、政策制定系统的改进和政策科学进

展。

由于特定方法论的成熟致使在政策科学的领域内,政策分析、政策评估正朝着独立学科的方向发展。

政策科学十分注重理论与实践的结合,持久性与创新性的结合。强调政治、经济、行政、伦理可行性的特点是它与其他学科的重要区别所在。在方法论上政策科学至少有以下特征:鼓励和激发有组织的创造性;注重组织行为和群体智慧;在对过去历史的考查和未来预测分析的基础上决策;注重定量与定性工具的结合;注重运用人类的系统知识和逻辑推理能力;重视理性过程也承认非理性过程的作用;它借助于各相关学科的方法论来丰富和构建自己的方法论。

政策科学力图使自己成为不断更新、不断建构和自我完善的学科。它是科学的追求,这表现在它也要像一般规范科学那样需要检验、评估和证实。它又是一门艺术,因为它十分重视人的经验、直觉和创造力。

因此,政策科学是艺术与科学的完美结合。

(二)

第一位把政策与科学联系起来的是美国政治学家哈罗德·拉斯韦尔。1951年他与丹尼尔·勒纳合编了一本名为《政策科学:近来在范畴与方法上的发展》一书。20年后,他又写了《政策科学前瞻》一书,使他成为政策科学的先驱,也鉴于他在发展政治学与政策科学领域的行为研究所作的贡献,使他成为政策科学的创始人。

继哈罗德·拉斯韦尔以后,政策科学的进一步发展一直与叶海卡·德罗尔的名字联在一起。他于1968~1970年曾任美国兰德公司高级参谋,在此期间他撰写了《对公共政策制定的再审查》、《政策科学探索》、《政策科学构想》等书,把政策科学的规范化研究推向了一个新阶段。此间,作为兰德公司的高级研究人员,他发表了不少专题论文,并与兰德公司数学部主任、著名的政策分析家爱

德华·S·奎德合作创办了名为《政策科学》的刊物，组织领导了第一个政策科学研究小组，编辑出版了第一套政策科学丛书，定期为各国高级决策人员和政策分析家举办国际培训班。之后，到了八十年代他又出版了《逆境中的政策制定》1986，和即将出版的《政策赌博》加上他的《对公共政策制定的再审查》可以称为他对政策科学探索的三部曲。目前他尚在准备的著作有：《统治者的参谋》、《政府中枢神经系统》、《大政方针的谋划》、《统治论》等，进一步为政策科学的宏观理论建构打下了基础。

从整体上看，政策科学的发展走过了学科化—组织化—产业化的道路。

政策科学的学科化表现在各大学纷纷建立了政策科学的专业，与政策科学相关的课程相继开出，培养了不同层次的政策科学人材。逐步形成了在多学科基础上建立起来的规范体系。政策研究本身也成为一种高层次的学术活动，成为培训政府公务员的主要课程。学科化还表现在专业性的研究会竞相出现，学术刊物、杂志、专栏相继涌现。

政策科学的组织化表现在各国出现了官方、半官方和民间的政策研究组织，这些组织活动于政府内外的各个领域，成为协助政府发挥管理、咨询、监督、指挥社会系统功能的重要力量。

政策科学的产业化与社会化则表现为一支专门以政策分析、政策评估为职业的队伍已经形成。他们以各种组织和个人的名义承接包括政府在内的委托人的政策分析与评估项目，有的则以政策分析顾问的身份受聘于政府、公司、国际组织和企业集团。政府本身由于控制与监督职能的需要也设立了专门的政策研究、分析与评估的机构。这些机构与组织的活动，特别是营利、半营利的活动促进了它的产业化。政策科学的产业化给社会科学工作者参与政府决策开辟了渠道，为科学工作者与实际工作者，政策分析家与决策者之间的携手合作架设了桥梁。如果说，科学技术的进步促进了工业革命的发展，如果说，通讯、信息、计算机技术的产业化使人类社会发生了新的变革，那么，政策科学的产业化则标志着人类试

图运用自己的智慧控制社会并塑造它的未来。

(三)

我国是一个历史悠久的文明古国，有着璀璨的传统文化和珍贵的科学遗产。在一些西方国家尚处在氏族部落的时候，中国就已经建立起完整的政府体系。历代不少思想家撰写了有关政府管理的浩如烟海的经典著作。例如，在孔子、庄子、荀子等诸子百家的著作中随处可见兴邦治国的至理名言，在《史记》、《资治通鉴》等史学名著中比比皆是政策分析的真知灼见。我国古代的政策成功案例更是不胜枚举，智囊人物屡见不鲜：例如未出茅庐便知三分天下的诸葛亮就创立了古代政策分析的案例，对唐太宗敢言直谏的魏征就开辟了政策评估的先河。窃符救赵的信陵君就是一位重视古代政策研究组织作用而铸成大业的开明君主。可见，任何轻视传统文化的虚无主义观点是决不可取的，数典忘祖之事是断不可为的。我们认为，用现代政策科学的方法论去挖掘、整理、研究中国古代政策思想的工作，以期达到汲古润今、立足国情建立与完善政策科学宏观理论的目的，实在是一件具有战略意义的大事。

当代中国是一个人民民主专政的社会主义国家。尽管我国还存在着种种社会政治矛盾，但由于我们一直坚持党的领导，坚持人民当家做主的政治原则、以公有制为主体的所有制原则、为人民服务的行为准则，因此，在我国不存在资本主义世界所固有的利益集团的相互倾轧、商业竞争的尔虞我诈、政治党派权力角逐的丑恶现象。正是这种利益一致性的机制使得我们取得了举世瞩目的伟大成就。今天，当我们走上了改革开放的强国之路，回顾过去，展望未来的时候，不能不看到：缺乏科学化的政策分析机制就难以把握社会发展的动向，就必然导致政策失误、经济混乱；缺乏民主化的政策评估机制就会造成有法不依、腐败滋生、国衰民怨；足见，有一条教训应当记取：必须十分重视对政策制定系统的改进，必须着重培养一支科学化的政策分析队伍，必须实行广泛民主化的政策评估，必须建立多学科、多层次、高度专业化的政策研究机构。

当前,我们的共和国已进入不惑之年。坚持社会主义方向、继续深化改革、尽快提高经济实力是我们唯一正确的选择。但改革是在高度复杂、相互依存、日趋激化的国际环境下进行的,历史前所未有、经验无可借鉴,难以预料的事件时有发生,不确定性因素到处存在,这就使得当代的改革变得更加严峻而充满风险。为了确保改革的成功就必须提高制定改革政策的能力,就必须造就一支具备这种能力的队伍,就必须利用正确的改革政策去引导、扶持、调动、激发亿万群众的积极性和创造精神。我们相信,只要立足国情、深入实际、树立参与决策的责任感,创造参与的环境,只要尊重科学、重视专家参与决策的作用,我国决策科学化、民主化的机制就一定会建立起来,社会主义改革的事业就一定能取得辉煌的胜利,我们的共和国就一定能呈现一派繁荣向上的勃勃生机!

原著前言

有时候，词典因其自身的不足而倍受指责。尤金·米汉在一本论述政治学的范围和方法的著作中指出：不同的词典也许只以不同的方式对同一个词进行解释；另外，实际上，同一本词典可能给一个词下几种定义，迫使读者从中选择最恰当的解释。米汉写道：“词典只反映通常的用法，而且……还有另一个不足之处，就是有点‘过时’。”他还进一步指出：“词典的不同版本对词的定义差异很大，无论在实质上还是在逻辑上都是如此。”^①

这种批评是相当严厉的。既然如此，为什么还要编一本公共政策词典呢？答案很明确：对于传播公共政策方面的知识所使用的一般概念，显然需要有更为一致的理解。事实上，如果米汉所说的属实，那么这种需要就更加迫切。因此，《公共政策词典》收集了许多基本概念，它们都与公共政策及制定公共政策的研究和实践有关。

本词典可用作教学的工具。它无意成为一本详尽无遗的大全，列出与公共政策有关的每一个范畴，并对之进行界定。相反，应把它看作是“返回基础”的一个部分。因为它基于这样一种意识，即教师和学者不能从学生的角度来设定这一领域的基础知识。在学生接触公共政策方面的文献时，《公共政策词典》将有助于他们理解得更深、更有把握。本词典的另一个意图就是对公共政策、政治学、公共管理、商业、人力资源以及救济等方面的各种基础教材进行补充。

在着手编写此词典时，考虑了几个重要的因素。其一是范围问题。本词典所收入的词条限于与美国的公共政策领域有关的术

① 尤金·米汉 (Eugene Meehan) 著《政治学的理论和方法》(Theory and Method of Political Science)，多尔西出版社(Dorsey Press)1965年出版，第29页。

语，偶尔也涉及到源于更广阔的西方政治传统的专门术语以及学生在现行教材中最有可能碰到的词汇。每个词条都旨在帮助提高学生的能力，使他们对该领域了解得更为透彻，在交流时知识更加渊博。本词典易于与公共政策、公共管理、政治学以及商业管理和人力资源的同源领域的任何主要教材配套使用，而且使用起来十分有效。

考虑的第二个因素是定义本身的性质。本词典是否应仅仅是一本术语汇编，也就是说，对其中收入的术语只用一两个句子加以界定？或者还是应力图像百科全书似的，对每个词条都用也许多达数页的篇幅？我们选择了折衷的方法：所有的定义既简洁又恰当。本词典意图收入所有基本的术语，而非基本的则排除在外。

第三个因素是词典的结构问题。本词典采用了根据主题分编的方法，把公共政策领域里的重要主题分编成章，在各章中，则按字母排序。

为使本词典用途更广，在后面有一综合性的索引。这样，学生可以从一般材料的角度来查阅本词典，从而掌握众多教材和教师安排的顺序中出现的那些概念，或者他们也可以参阅索引，查出那些满足他们直接和特殊需要的术语。

此外，还附有一个经过选择的文献目录，列出了公共政策领域内一些得到最普遍认同的文献，使本词典可用性更大。熟悉了这些参考书目，会给那些感兴趣的学生提供一个坚实的基础，以帮助他们理解。因此，本词典希望成为该领域主要概念的学习指南，主要教材的补充读物，同时用作参考手册。

根据我们的经验，学生很难找到一本既简洁又有权威的论述公共政策领域的主要概念的参考书。尽管我们并没奢望穷尽该学科的所有方面，但仍希望这本《公共政策词典》能对该领域的学习和教育文献有所补充。

——厄尔·R·克鲁斯克

——拜伦·M·杰克逊

奇科，加州大学

译者的话

为了给学习和研究公共政策的有关人员提供一本工具书，以便他们更好地理解国外的政策科学原著；为了促进我国的政策科学研究，推进决策的科学化、民主化进程，我们翻译了这本《公共政策词典》。

本词典英文原版由美国广播公司——克莱鸥出版社出版。它是《克莱鸥政治学系列词典》中的一部精品，至少有以下三个优点：一是收词全面。它收入了政策科学的所有基本术语（包括最新出现的术语），词条涉及公共政策的性质；公共政策的过程：规划、执行；公共政策的类型；公共政策的评估和影响等方面。二是词条界定清楚、简洁。词典对每一词条均从定义和意义两个角度进行界定，使读者既掌握了词条的定义，又了解到该词条历史和现实的相关之处。另外，在部分词条后面还列出供参见的词条，以便读者加深对该词条的理解。三是按主题分编。这样编排能让读者了解到政策科学的基本框架，有助于读者进行专题学习和研究。

本词典收入的词条主要限于美国的公共政策领域内有关的术语，有些观点也有偏颇之处。但政策科学作为一门实用性很强的学科，有其自己的基本概念、基本理论和基本方法。我们可以本词典为参考书，批判地吸取其精华，为我所用，并注意总结我国在政策制定方面的经验教训。相信我国的政策研究一定会在不远的将来绽开绚丽的花朵。

本词典共分五部分。第一部分由唐理斌译，王满传校；前言和第二、三部分由王满传译，唐理斌校；第四部分由郑斌祥译，任小平校；第五部分由任小平译，郑斌祥校。全书由唐理斌再统校定稿。

我们要感谢张金马、尹宝虎、周晓雁等同志，他们在本词典的翻译过程中曾给予大量的帮助。

我们还要感谢东方编译所和上海翻译出版公司，没有他们的

关怀、支持和帮助,本书的尽快问世是不可能的。

由于我们的水平有限,涉足政策科学领域时间不长,不当乃至错漏之处肯定不少,敬请专家学者教正。

译者于 1990 年 7 月

目 录

1. 公共政策的性质	正当程序·····(14)
行政·····(1)	精英统治论·····(15)
1946年行政程序法·····(1)	移情·····(16)
局级机构·····(2)	伦理观·····(16)
议程·····(2)	外溢影响·····(17)
利益综合·····(3)	联邦制·····(17)
关心政治的公众·····(3)	哈奇法·····(18)
权威·····(4)	等级制·····(19)
官僚制度·····(4)	渐进主义·····(19)
中央集权·····(5)	公共机构主义·····(20)
指挥链·····(6)	政府间财政关系·····(20)
文职人员·····(6)	政府间关系·····(21)
受益人·····(7)	司法审查·····(21)
指挥·····(7)	放任主义·····(22)
能力·····(8)	合法性·····(22)
利益冲突·····(8)	自由主义·····(23)
国会监督·····(9)	业务与参谋·····(24)
保守主义·····(10)	组织·····(24)
控制·····(10)	人事政策·····(24)
分权·····(11)	多元主义·····(25)
决策论·····(11)	政策过程·····(26)
服从·····(12)	政策系统·····(26)
授权·····(12)	政治文化·····(26)
部·····(13)	政党·····(27)
处置权·····(13)	政治社会化·····(28)
	权力·····(28)

压力集团·····	(29)	首创式规划·····	(45)
专业化·····	(30)	决策标准·····	(46)
公共利益·····	(30)	决策规则·····	(46)
民意·····	(31)	定义·····	(47)
公共政策·····	(31)	规划·····	(47)
反应·····	(32)	功能过程论·····	(48)
权力分立·····	(33)	非正式程序·····	(48)
控制幅度·····	(34)	公共机构议程·····	(49)
照章办事·····	(34)	预期转变·····	(49)
阳光法·····	(35)	利益集团自由主义·····	(50)
价值观·····	(35)	许可·····	(50)
福利国家·····	(36)	建立多数·····	(51)
		综视模型·····	(51)
2. 公共政策过程: 规划		政策最优化方法·····	(52)
行政惰性·····	(37)	察觉·····	(53)
行政政治·····	(37)	本身规则·····	(53)
行政规则·····	(38)	游说·····	(54)
咨询委员会·····	(38)	计划-规划-预算制·····	(54)
修正案·····	(39)	政策采纳·····	(55)
类比式规划·····	(39)	政策倡导·····	(55)
拨款·····	(40)	政策合并·····	(56)
相关总体·····	(40)	政策审议阶段·····	(56)
审计·····	(41)	政策影响·····	(57)
磋商·····	(41)	政策产出·····	(57)
公民咨询委员会·····	(42)	政策计划·····	(57)
同类机构·····	(42)	政策声明·····	(58)
妥协·····	(43)	政治支持·····	(58)
国会委员会·····	(44)	实用主义·····	(59)
选民联系·····	(44)	前政策阶段·····	(59)
成本-收益比·····	(45)	程序上的公正·····	(59)

规划预算制·····	(60)	效果问题·····	(77)
理性综合模型·····	(60)	效果研究·····	(78)
附加条款·····	(61)	执行评估·····	(79)
常规式规划·····	(61)	执行环境·····	(79)
满足·····	(62)	革新·····	(80)
补助金·····	(62)	内政部·····	(81)
沉淀成本·····	(63)	司法政策执行·····	(81)
对象总体·····	(63)	司法部·····	(82)
征税·····	(63)	劳工部·····	(83)
3. 公共政策过程: 执行		法律制约·····	(83)
行政距离·····	(65)	监察·····	(84)
农业部·····	(66)	不执行·····	(84)
逆向筹划·····	(66)	政策执行联系·····	(85)
古典等级执行模型·····	(67)	政策执行者·····	(86)
商业部·····	(68)	理性官僚制约·····	(86)
遵从·····	(68)	政策脚本·····	(86)
一致性制约·····	(69)	服务供给·····	(87)
吸收·····	(70)	国务院·····	(87)
资料分析·····	(70)	交通部·····	(88)
决策路线·····	(71)	财政部·····	(89)
决策关卡·····	(71)	4. 公共政策类型	
国防部·····	(72)	肯定性行动政策·····	(90)
示范项目·····	(73)	农业政策·····	(90)
教育部·····	(73)	预算政策·····	(92)
能源部·····	(74)	商业政策·····	(92)
预测·····	(75)	民权政策·····	(93)
顺向筹划·····	(75)	遏制政策·····	(94)
卫生和公共服务部·····	(76)	刑事司法政策·····	(95)
住房和城市发展部·····	(77)	经济政策·····	(96)