

MPA Series

公共管理与政策分析丛书

政策科学

陈振明 主编

中国人民大学出版社

公共管理与政策分析丛书

政策科学

陈振明 主编



中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政策科学/陈振明主编.
北京:中国人民大学出版社,1998
(公共管理与政策分析丛书)

ISBN 7-300-02592-7/D·337

- I. 政…
- II. 陈…
- III. 政策科学
- IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 03284 号

公共管理与政策分析丛书

政策科学

陈振明 主编

出版发行:中国人民大学出版社
(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

经 销:新华书店
印 刷:北京市东晓印刷厂

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:19
1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷
字数:474 000

定价:26.00 元
(图书出现印装问题,本社负责调换)

出版说明

公共管理及政策分析是当代社会科学和管理科学的研究与教学的一个重要领域。它以公共部门的管理（主要是政府管理）作为研究对象，其前身是传统的公共行政学。在国外尤其是西方，公共管理及政策分析研究已取得长足的发展，学科的理论和方法的体系已趋于完善。人们普遍认为它是当代西方社会科学中发展最快、最富有活力的学科领域之一。特别是近二三十年来，该领域的研究生教育迅猛发展，取得令人惊叹的成就。在美国大学中，公共管理硕士（MPA）与工商管理硕士（MBA）、法学硕士三种学位并驾齐驱、三足鼎立，成为美国文科专业研究生教育的三大支柱。

80年代中期，我国恢复了行政学（公共管理学）的研究与教学。经过学界和政界15年的努力，该领域的研究与教学已经起步，学术研究、学科建设和人才培养特别是研究生教育取得了显著进展，政府管理研究领域已经成为我国社会科学与管理科学研究的一支生力军，MPA学位正日益成为我国大学研究生教育的一个热门专业。1996—1997年，国家学位委员会组织修订了我国研究生专业目录，在新增列的管理学门类中，设立公共管理一级学科（行政管理是其中的一个二级学科、专业）；最近，国家学位委员会又批准设立了一批公共管理学科特别是行政管理专业的硕士点；此外，全国的MPA专业硕士学位的建设也已提上国家主管部门的议事日程。

目前，我国的公共管理与政策分析正处于发展的关键时刻，处于突破的前夜。世纪之交我国改革开放和现代化建设尤其是市场

经济的发展和政治—行政体制改革的深化，对公共管理学科的学术研究和人才培养提出了更高的要求，也提供了极好的发展机遇。这就迫切要求我们迅速改变现有公共管理领域的教学与研究比较落后的局面，克服学术研究中的低水平重复，学科理论体系单一，课程设置老化，知识内容陈旧，理论研究落后于实践发展，针对性、应用性不强，缺乏对国外公共管理学科的新思潮、新分支及新理论新方法的全面跟踪研究等弊端，迅速提高我国公共管理及政策分析的研究与教学水平，以适应迅速变化着的公共管理实践的需要，迎接新世纪的挑战。

为此，我们约稿出版这套由青年学者陈振明博士（厦门大学政治学与行政学系教授）组编的《公共管理与政策分析丛书(MPA Series)》，丛书选择了公共管理与政策分析中的一些重要的新的学科分支以及与我国的公共管理实践密切相关的重要课题进行研究，形成专著，分批出版。这套丛书将作为MPA课程的系列教材，作为党校和行政学院干部培训以及公共管理专业高年级本科生相应课程的教学用书；也可以作为MPA专业研究生入学考试和国家公务员考试参加者的参考资料，以及作为党政干部和一般读者了解公共管理的理论与实践的读物。

中国人民大学出版社

1998. 8

G07F17/22

前 言

本书是“国家教委面向 21 世纪课程改革计划”项目“政策科学的教学内容改革研究”的研究成果。

政策科学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，它的出现被人们誉为当代政治学和行政学乃至整个西方社会科学的一次“科学革命”。政策科学以其一系列独特、新颖的范式以及它对决策科学化、民主化和社会经济发展的巨大促进作用，而备受各国学界和政界的共同关注，成为当代国外社会科学一个重要而又充满活力的新跨学科领域。

进入 20 世纪 90 年代，为适应我国政治学和行政学的学科发展与教学改革的迫切需要，我们厦门大学政治学与行政学系自觉地跟踪政策科学这一前沿、交叉领域的发展，并将它及时纳入我系学科发展和教学改革之中。1993 年，在总结数年的教学与研究经验尤其是完成福建省教委和厦门大学的“政策科学研究”项目的基础上，我们编写出版了《政策科学原理》（厦门大学出版社出版）教材。尽管该书有其特色和优点，也获得了较好的社会评价（1995 年获厦门大学首届优秀教材一等奖和国家教委第三届优秀教材中青年奖），但是，受当时的资料条件和研究水平的限制以及编写时间仓促等因素，该教材无论在内容、体例上，还是在文字、规范上，都有明显的缺陷，已不适应政策科学教学与研究迅速发展的需要。

1993 年下半年以来，我们在引进、消化和吸收国外政策科学的理论和方法成果，跟踪该领域的最新趋势，在中国政策系统及

其运行、中国政策实践经验以及现实的政策问题、马克思主义经典作家以及毛泽东、邓小平的政策与策略理论等方面的研究上进行了积极探索，取得了一定的进展，先后完成了《政策分析的理论和方法》、《特区发展政策研究》、《市场经济条件下的决策科学化、民主化问题》、《国外政策科学的教学与研究的现状与展望》等国家或省级项目的研究任务；在包括《中国社会科学》、《政治学研究》、《国外社会科学》在内的国内杂志上发表了数十篇学术论文（相当一部分被转载、摘要或被收入相关的文库）。同时，政策科学的教学改革也进一步深化：继将“政策科学原理”确定为政治学和行政学专业本科生的主干课之后，又为这两个专业的学生增设政策分析方法、公共政策（基本国策）等课程；在1993年底到1994年初由国务院学位委员会批准的行政学硕士点中，在国内率先设立政策分析专业方向；1995年，又在我校与福建省委组织部合办的每年一届的跨世纪干部MPA班（行政管理硕士生班）中参照美国大学公共政策（或公共事务）学院的做法，设立了政策科学系列课程，包括政策科学原理、政策分析方法、公共政策（转轨时期的基本国策）、公共选择理论等。这些课程的开设受到学生们的普遍欢迎，取得良好的教学效果，对于克服以往政治学、行政学专业课程老化、教学内容陈旧、理论与实践脱节、针对性、应用性不强等弊端起到了一定的作用。此外，项目主持人1993—1994年度赴美国康乃尔大学作了政策科学的专题访问进修，搜集了大量一手文献资料，对西方政策科学的理论、方法及最新趋势有了较好的了解。总之，近年来的科研与教学的进展，为我们完成“政策科学的教学内容改革研究”课题奠定了较坚实的基础。

本项目的研究力求按照原来的设计思路，坚持如下三个原则：一是以马克思主义经典作家以及毛泽东、邓小平的政策和策略理论作为指导；二是体现“古为今用，洋为中用”原则，研究吸收古今中外的政策研究理论的经验和方法，尤其是注意引进、消化

和吸收当代国外的政策科学的研究成果；三是贯彻理论与实践相结合的原则，以我国的政策系统、政策过程以及政策实践作为研究对象，关注我国改革开放和市场经济出现的重大政策问题和当代全人类所面临的某些共同政策问题。通过各个专题的研究，力求建立起一个能够较好反映国内外政策科学的研究与教学成果，适应世纪之交我国高校相关学科、专业教学改革迫切需要、具有中国特色的政策科学的的教学理论体系。

本项目的研究任务由我系的中青年骨干教师及部分研究生集体承担。作为项目主持人，陈振明教授负责全书的思路设计、课题论证和修改、统稿及定稿工作。各章（节）的具体分工是：绪论：陈振明；第一章：骆沙舟，陈加刚；第二章：陈振明、黄斌（第二节）；第三章：李刚，陈振明；第四章：陈炳辉，李孟怡（第一、二节），叶树福；第五章：林平，陈振明；第六章：朱仁显，邓卫文；第七章：陈振明，虞维华；第八章：黄新华；第九章：陈振明；第十章：江秀平；结论：陈振明；附录（案例）：陈振明，林平，叶树福，李刚，朱仁显，邓卫文，黄新华，陈孔嘉。

本课题的研究得到了国家教委“面向二十一世纪课程改革计划”基金和厦大课程改革及教材出版基金的资助；得到了厦门大学政治学与行政学系主任黄强教授、中山大学法政学院院长兼政治学与行政学系主任王乐夫教授的大力支持和具体的指导；课题的立项和研究也得到了国内政治学和行政学的前辈及同行专家尤其是王惠岩、刘德厚、张永桃等教授的关心和支持；厦大的李文溥教授对本书的写作提出了诸多宝贵的意见；中国人民大学出版社对本书的出版给予了大力的支持，李艳辉女士为本书的编辑付出了辛勤的劳动；本书在写作过程中也参阅了国内外学者的大量论著。在此，一并致谢！

作为一个体现当代科技尤其是社会科学新成就的综合交叉和前沿学科领域，政策科学具有广阔的发展前景，它对于我国社会

主义民主政治建设特别是决策的科学化、民主化，对于我国市场经济和咨询业发展的重要性，它在培养适应 21 世纪的领导者、管理者和政策分析及咨询人才方面的独特优越的地位等越来越受到学界和政界的重视。但愿本书能抛砖引玉，起到推动、促进我国政策科学的教学与研究的进一步发展的应有作用。

编著者

1997. 6. 30

目 录

绪论 政策科学的“研究纲领”	1
第一节 政策科学的兴起	2
第二节 政策科学的“范式”	15
第三节 政策科学构想	35
第四节 为什么要研究政策科学	48
第一章 政策内容与实质	56
第一节 什么是政策	56
第二节 政策的产生与本质	72
第三节 政策功能	86
第四节 政策分类	92
第二章 政策系统	105
第一节 政策的主体与客体	105
第二节 现代政策研究组织	122
第三节 政策环境	149
第四节 政策系统的运行	165
第三章 公共决策体制	177
第一节 公共决策体制的构成	177
第二节 中外公共决策体制比较	185
第三节 现代公共决策方式	199
第四章 政策制定	212
第一节 政策议程	212
第二节 方案规划	225

第三节	政策合法化	242
第四节	具有中国特色的政策制定的经验	261
第五章	政策执行	276
第一节	政策执行概述	276
第二节	政策执行过程与手段	280
第三节	政策执行的原则性与灵活性关系问题	289
第四节	影响政策有效执行的因素	308
第五节	具有中国特色的政策执行的基本经验	321
第六章	政策评估	333
第一节	政策评估概述	333
第二节	政策效果与政策评估的标准	342
第三节	政策评估的过程和方法	351
第四节	推进中国政策评估事业的若干思考	361
第七章	政策监控	370
第一节	政策监控概述	370
第二节	政策监控的功能活动	380
第三节	中外政策监控机制的比较	393
第八章	政策终结与周期	411
第一节	政策终结的涵义与作用	411
第二节	政策终结的障碍与策略	418
第三节	政策周期	428
第九章	政策研究方法论	441
第一节	系统分析方法	441
第二节	政策研究中的定量分析方法	455
第三节	政策研究中的创造性思维方法	465
第十章	政策价值观	478
第一节	政策价值观的构成	478
第二节	政策价值观的功能	492

第三节	政策研究中的价值分析·····	506
第四节	政策研究的伦理规范·····	517
结论	改善公共决策系统，提高公共政策质量	
	——市场经济条件下公共决策的科学化、 民主化和法制化·····	531
附录	案例 ·····	544
	一、葛洲坝工程决策及其实施的曲折历程·····	544
	二、历史性的跨越——中美关系正常化的决策·····	547
	三、香港问题的解决·····	556
	四、州长与预算：智力保健提案·····	560
	五、我国计划生育政策的执行·····	569
	六、高雄市社会发展评估·····	573
	七、政策评价中的政治：智力开发的案例·····	577
	八、从利改税、利税分流到分税制——改革开放 以来我国税收政策的演变·····	581
参考文献	·····	586

绪论 政策科学的“研究纲领”*

政策科学(政策研究或政策分析)是第二次世界大战后首先在美国兴起的一个跨学科、综合性的新研究领域,它的出现被誉为当代西方社会科学发展过程中的一次“科学革命”(德洛尔、里夫林语)、当代西方政治学的一次“最重大的突破”(冯贝米语)以及“当代公共行政学的最重要的发展”(罗迪语)。从本世纪40年代末、50年代初开始,美国的大学和思想库的一些学者因社会科学进步的“内力”和当代社会发展需要的“外力”的推动,致力于一个以人类社会的基本问题尤其是公共政策问题为对象的新学科的研究,开创了社会科学中的政策研究方向。到了60年代末、70年代初,这种新的研究方向或途径迅速发展并体制化,最终导致了一个相对独立的政策科学领域的出现。70年代以后政策科学的进展以及它对各国政府的政策制定和社会发展所产生的积极影响,使得它成为各国学界和政界共同关注的学科,成为当代社会科学中的一个重要的、富有成果和充满活力的新研究领域。有些西方学者(如拉纳)认为政策科学构成当代社会科学的核心,有的西方政治学者和行政学者则主张用它取代传统的政治学和公共行政学的研究。由此足见政策科学在当代西方社会科学尤其是政治学和行政学中的显赫地位。那么,究竟什么是政策科学?它是如何形成和发展起来的?政策科学研究的意义何在?应当如何建立起中国的政策科学

* 本章部分内容曾发表在《中国社会科学》,1997(4);《政治学研究》,1996(4);《国外社会科学》,1995(11)。

学科？在绪论中，我们将对这些问题加以简要的考察及分析。

第一节 政策科学的兴起

作为一门研究政策相关知识（即公共政策过程的知识以及这一过程所使用的其他知识）的学科领域，政策科学源远流长。它的源头可以追溯到人类文明之初，因为有了公共事务的管理，也就需要政策相关知识的研究。从古代及中世纪的历史典籍中，我们可以找到大量关于政策及政策相关知识研究的论述，而近现代特别是19世纪和20世纪上半期社会科学的发展为政策科学的诞生奠定了坚实的基础；在经济学、社会学、政治学、行政学、运筹学和系统分析等学科领域积累起来的政策相关知识、政策研究理论和方法及技术，构成了政策科学发展的直接先导或基础。而采用交叉学科的方法，着力从政治学和行政学领域研究公共政策问题，促使政策科学正式出现则是本世纪40—50年代以后的事。

一、政策研究的起源

政策问题是伴随着人类文明尤其是国家的形成而出现的。公共政策总是统治阶级意志的集中体现，是统治者维护其政治统治的根本政治措施。因此，不论是哪个统治阶级，政策的制定和实施总是他们首要关心的事务。随着社会的发展以及政策制定的因素的复杂化，一些专门为统治阶级出谋献策的政策研究人员（谋士或智囊）便会应运而生，因而也就会出现有关政策和政策研究的经验和思想。

中华民族为全人类留下了关于政策及政策研究的大量思想遗产。首先，中国历代统治者重视政策，留下大量治国安邦方略。有的教科书把我国古代的政策思想和经验概括为如下几个方面：（1）“世异则事异，事异则备变”的政策思想；（2）以民为本，政

在得民的政策原则；(3)“惠民”、“养民”、“富民”的政策传统；(4)重农抑商的政策主张；(5)“不患寡而患不均”的政策倾向；(6)无为而治的政策构想。^①其次，我国古代留下大量的谋略谋术的记载，古代的谋略谋术可以说是现代政策研究的先导，而谋士则是古代的政策研究者。在我国，辅助统治者审时度势，选择时机，进行政策咨询的“智囊”出现很早，上可追溯到夏商之家臣，西周之命士；春秋战国时期，群雄争霸，各据一方，诸侯们为独揽天下，纷纷招贤纳士，养聘食客。有识之士则挟术怀策周游列国。《史记·吕不韦传》记载：“当是时，魏有信陵君，楚有春申君，赵有平原君，齐有孟尝君，皆下士，喜宾客以相倾。”这些食客中有不少杰出智囊人物，他们为诸侯争霸立下汗马功劳。《战国策》专门记述了这些策士们的言论和行动，可以说是我国历史上第一部较为完整的政策研究及咨询的著作。到了东汉以后，开始出现正式智囊制度。东汉、三国、东晋时期设立监察军务的“军师”；汉以后实行宰辅制度，为智囊设立了正式的官职；到了清代，地方官吏设立了幕府，实际上就是地方政府的政策研究机构。

在中国漫长的历史中，涌现了一大批与政策和政策研究密切相关的著作。诸子百家尤其是孔子、荀子的著作中有大量治国安邦的至理名言；《孙子兵法》不仅是兵书，而且还是“国策”，虽然主要是军事谋略的研究，但也有大量的一般政策思想；《史记》、《资治通鉴》等不朽名著记载了许多政策研究的真知灼见；明朝冯梦龙的笔记文学作品《智囊补》记录了从先秦到明代惊心动魄的政策案例凡1238例。中国历史上也出现了一批杰出的智囊人物，如足智多谋的军事家孙子，未出茅庐而知天下三分的诸葛亮，敢言直谏的魏征等。

^① 参见桑玉成、刘百鸣著：《公共政策学导论》，24~33页，上海，复旦大学出版社，1990。

在古代西方及世界其他地方,我们同样可以找到政策及政策研究的思想源头。西方古代历史典籍也记载了大量统治的经验,古代圣哲如亚里士多德、柏拉图、阿奎那、马基雅维利等人的政治著作中可以找到有关政策和政策研究的论述。在西方,智囊及智囊制度出现也很早。在古希腊、罗马时代,就出现了类似中国春秋战国时代“士”阶层的“智者”阶层。这些智者中有不少是专门从事政策咨询或充当谋士的。西方智囊制度化最早出现在军队。大约在18世纪中期,瑞典和法国的军队开始设立参谋或参谋长的正式职务,而到了19世纪初,普鲁士军队采取了参谋本部制,这种制度后来成了西方各国效法的榜样。这是现代西方思想库的前身。

近现代社会科学的发展为第二次世界大战后政策科学的诞生奠定了坚实的概念和方法论基础。早在拉斯韦尔等人采用跨学科方法致力于研究公共政策问题以前,社会科学的某些领域尤其是经济学、社会学和政治学已经展开了对经济、政治和社会政策问题以及政治过程和决策过程的专门研究,并且取得了相当高的理论成就。

在经济学领域,经济政策的研究早就备受重视。英国资产阶级古典政治经济学家威廉·配第、亚当·斯密、大卫·李嘉图等人的著作都带有明显的经济政策研究的性质。例如,亚当·斯密的名著《国富论》的五篇中就有两篇专门讨论经济政策问题;李嘉图的《赋税原理》一开始便提出研究经济政策问题。当然,古典学者很少论及经济政策方法论问题,他们所注重的是经济领域中的公共政策原则和政策建议及其选择问题。到19世纪下半叶,随着边际主义经济学和福利经济学的发展,西方经济政策理论也有了进一步的发展。20世纪30年代出现的凯恩斯理论就是为经济政策服务的。人们普遍认为,凯恩斯的理论,同时也就是他的经济政策理论。计量经济学的奠基人之一,首届诺贝尔经济学奖得主J. 丁伯根(J. Tinbergen)为经济政策学作出了重要贡献。他

在 30 年代就注意把计量经济学的理论和方法运用于经济政策研究，他建立了荷兰经济模型和美国宏观经济模型，这被认为是经济政策制定模型。后来，他研究了一系列有关政策措施的时间效应问题，并试图建立能够进行短期发展预测和确立政策目标设计及政策措施的模型，这些工作都是第二次世界大战前后完成的。由此可见，在政策科学形成以前，经济学领域关于经济政策学的研究已取得长足的发展，其内容涉及政策制定原则、政策评价标准、政策目标体系、政策工具选择等。

在政治学领域，本世纪中叶西方尤其是美国的行为主义政治学的兴起，从某种意义上似乎可以看作政策科学诞生的催化剂。我们知道，由于传统政治学制度化、规范化研究方法的局限性，欧洲大陆的实证主义哲学及经验社会研究方法的影响等因素，本世纪 20—30 年代的美国政治学界掀起了一场行为主义研究的“革命”，以梅里安(Charles E. Merriam)为首的“芝加哥学派”(Chicago school)发动并领导着行为主义研究新潮流。行为主义政治学强调对政府过程尤其是人的行为的研究，主张采用经验科学以及交叉科学方法，确立具有普遍性的、可检验的政治学理论(体系)，使政治学“科学化”。行为主义政治学对政策科学的产生有着重要的影响。一般认为，随着政治学的“科学化”，人们可以在公共政策领域内对长期以来进行过规范性探讨的制度、民主化、个人的政治行为等问题进行客观分析，使得政治学与其他科学(包括自然科学和社会科学)的结合成为现实，使政策科学这一跨学科的学问具有了分析的可能性。梅里安的“新政治科学”理论、伊斯顿的一般系统论、阿尔蒙德的结构功能主义、多伊奇的沟通理论等有影响的行为主义学派都给政策科学的形成产生了重要的影响。

在社会学领域，西方社会学家也很早就展开对社会政策的研究。早在 1873 年，由西蒙拉尔(G. Schmoller)等人发起，德国就成立了社会政策学会。此后，德国社会学家在社会政策方面做