

国家社会科学基金项目

项目批准号 98BZZ009

张中伟 苏孔孝 王学义 刘奇志 著

制定公共政策过程的 科学化民主化问题研究

PUBLIC POLICY

公共政策是二战后首先在西方兴起和发展的一个独特的跨学科、应用性研究领域，它以其一系列独特、新颖的范式以及它对决策科学化、民主化和经济社会发展所起的巨大促进作用，而备受各国学界和政界的共同关注。



四川出版集团
四川人民出版社

国家社会科学基金项目
项目批准号 98BZ2009

张中伟 苏孔孝 王学义 刘奇志 著

制定公共政策过程的 科学化民主化问题研究

四川出版集团 四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

制定公共政策过程的科学化民主化问题研究/张中伟等著. —成都: 四川人民出版社, 2005. 11

ISBN 7-220-07001-2

I. 制... II. 张... III. 公共政策—研究—中国
IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 131042 号

ZHIDING GONGGONGZHENGCE GUOCHENG DE
KEXUEHUA MINZHUHUA WENTI YANJIU

制定公共政策过程的科学化民主化问题研究

张中伟 苏孔孝 王学义 刘奇志 著

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制
出版发行
网 址

徐 英
魏晓舸
古 蓉
袁晓红
李 剑 孔凌凌
四川出版集团 (成都槐树街 2 号)
四川人民出版社
[http: //www. scpph. com. cn](http://www.scpph.com.cn)
[http: //www. scrmcbs. com](http://www.scrmcbs.com)
E-mail: [scrmcbsf @ mail. sc. cninfo. net](mailto:scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net)

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028) 86259459 86259455
(028) 86259524

照 排
印 刷
成品尺寸
印 张
插 页
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

成都华宇电子制印有限公司
四川嘉创印务有限责任公司
146mm×208mm
18. 25
3
455 千字
2005 年 11 月第 1 版
2005 年 11 月第 1 次印刷
ISBN 7-220-07001-2/D·914
50. 00 元

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题, 请与工厂联系调换 (028) 87811556

前 言

“制定公共政策过程的科学化民主化问题研究”，是经全国哲学社会科学规划领导小组审批立项的“九五”国家哲学社会科学基金项目。2004年初终于顺利结项了，并且获得评委会专家组的一致好评。

本课题研究的目的意义

政策是一种与人类社会的生存和发展相联系的悠久的历史现象，是最古老的人类社会现象之一。现实意义上的政策科学则是第二次世界大战之后首先在西方兴起和发展的一个独特的跨学科、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所起的巨大促进作用，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的一个重要而又充满活力的跨学科新领域。因此，本课题研究的目的意义就在于：

——继 20 世纪 80 年代以来翻译、引进国外政策科学理论和方

法之后深入研究我国公共政策制定过程科学化民主化的课题,结合中国实际——中国政治体制和公共政策制定机制的实际,结合中国社会背景的实际,对制定公共政策过程的科学化民主化问题进行系统研究,为建立具有中国特色的政策科学提供一系列的实证研究成果和理论研究成果,具有十分重要的学术价值。

——从理论上研究切合我国实际的制定公共政策过程的科学化民主化理性认识问题,要求从理论上探索和解决我国制定公共政策过程的科学化民主化的一系列理论问题,诸如我国政治体制对制定公共政策的科学化民主化问题的影响,领导阶级意志、专家智慧和民众意志在制定公共政策过程中的统一问题等等,为解决我国制定公共政策过程的科学化民主化提供理论依据。

——从我国制定公共政策过程的科学化民主化实际问题的考察入手,研究解决我国公共政策制定过程科学化民主化的实现途径与方法,研究我国为避免和抑制现在的政策滞后于形势导致政策失效甚至失败问题,政出多门导致的政策混乱问题,政策问题深入研究不够而造成的政策粗糙问题等等,探索切实可行的制定公共政策过程的科学化民主化的运行机制,以及现代科学方法与手段在我国公共政策制定过程中的运用,力求建立适合我国国情的政策分析与政策决策的科学模型范式,为我国制定公共政策的实践提供可操作的方法体系和系统模型。

国内外研究的基本概况

制定公共政策过程的科学化民主化问题,这是政策科学和政策实践的较关注的核心问题之一,也是国内外政策科学研究者和政策制定者力图解决而未能很好解决的问题之一。被誉为现代政策科学创立者的拉斯韦尔认为,政策科学是关于民主主义的学问,它必须

以民主体制作为前提，政策科学的目标是追求政策的合理性，它必须使用分析模型、数学公式和实证数据，建立起可检验的理论。被誉为对政策科学作出突出贡献的“政策科学三部曲”的作者叶海卡·德洛尔认为，政策科学的核心是研究政策制定过程的科学性、合理性。自20世纪50年代政策科学在美国诞生以来，国外的政策研究者们着重在政策制定过程（尤其是政策分析）的定量方法和技术方面，特别是在运用运筹学、系统分析、线性规则和成本—效益分析等方法研究政策制定过程的科学化方面，取得了不少成果，建立了政策分析、研究的经济和技术理性观念及范式。到了80年代中后期，一些国外学者又主张加强政策制定过程的社会理性、政治理性和法律理性，认为这样才能更好地解释丰富多彩的政策现象。R. M. 克朗认为应该运用定性和定量的方法研究政策制定和政策制定系统。德洛尔1986年的著作《逆境中的政策制定》，也提出政策科学应在真实处理政策实际、改善政策制定的途径、探索政策制定的输入方法等十四个方面加以突破。在这一时期出现了比较政策学，开始研究政治制度、政府体制和政治文化对政策效率的影响。但从总体上讲，国外学者，尤其是西方学者都避开了、或者很少关注各国政治制度和意识形态的差别对政策制定的科学化民主化的影响。

我国科学意义上的政策科学研究起步较晚。20世纪80年代主要是翻译介绍国外的一些理论和方法，同时整理我国古代政策思想和治国方略。80年代末90年代初开始政策科学的开创性研究，一方面借鉴国外理论和方法研究我国政策制定过程，一方面从总结运用我们党和国家的成功经验入手研究我国现实的政策制定。这中间较多的是对一些具体的政策制定或具体的政策制定过程进行研究，系统的政策制定过程的科学化民主化的研究却很少见。实践证明，中国国情的特殊性——政治体制、政策制定的运行机制，东西方文

化的异质区别,都注定了外国(西方)的政策理论、模式和方法并不能完全解决我国政策制定过程的科学化民主化问题。我们只有在借鉴外国(西方)政策理论、方法和总结运用我们党和国家成功经验的基础上,坚持以马克思主义政策观为指导,结合我国制定公共政策的实际进行创造性研究,才能探索出我国制定公共政策的科学化民主化运行机制、途径和方法,才能真正建立具有中国特色的政策制定模型范式。只有这样,才能科学地指导我国制定公共政策的实践。本课题通过对我国制定公共政策的广泛调研和典型分析,从理论和实践两个方面,对上述问题进行了大量的探索和研究,取得了实质性的进展。

本课题主要研究内容

本课题的研究坚持以马克思主义政策观为指导,内容分为制定公共政策过程的科学化民主化问题的相关理论概释、公共政策制定过程分析、公共政策制定的现实问题与创新策略研究三个单元来进行。

在相关理论概释中,对公共政策及公共政策的理论界定,制定公共政策过程的科学化民主化的内在要求,马克思主义政策观与制定公共政策的科学化民主化,中国共产党的执政机制与制定公共政策过程的科学化民主化,我国政治体制与制定公共政策过程的科学化民主化,以及当代中国的社会利益整合机制与制定公共政策过程的科学化民主化的相关理论问题,进行了探索研究。

在政策制定过程分析中,重点对公共政策问题发现的科学化民主化要求,公共政策议程建立的科学化民主化问题,公共政策目标确定的科学化民主化问题,公共政策方案选择的科学化民主化问题,公共政策制定分析方法的科学化民主化问题,以及科学应用政

策制定的政策分析模型和公共政策评估的科学化民主化,进行了探索研究。

在政策制定的现实问题与创新策略研究中,着力对增强政府公共政策制定的创新能力,大力加强科学的公共政策组织建设,努力开辟公共政策科学化民主化的实现途径,以及极力扩大公共政策制定过程的社会组织及公民的政治参与等策略问题,进行了探索研究。

本课题研究思路和研究方法

按照课题设计的研究思路,以两条线交叉展开研究。一是在广泛调查研究和典型分析的基础上,从我国公共政策制定的现实出发,探索实现公共政策制定过程的科学化民主化途径和方法;二是研究和借鉴国外已有理论成果,探索适合中国国情的理论和模式。两条线交汇于我国公共政策制定过程的实践研究,以求解决我国公共政策制定的实际问题。

本课题研究的主要方法,采取理论分析与实践研究相结合,做到理论与实践并重;系统分析与综合研究相结合,以综合分析为主;局部研究与整体研究相结合,以整体研究为主;定性研究与定量研究相结合,做到定性与定量并重。从而,较好地解决了本课题三大重点和难点问题。即:根据我国实际,公共政策制定过程的科学化民主化问题是公共政策制定过程的内在要求问题;针对我国公共政策制定过程的实际问题,研究出实现公共政策制定过程科学化民主化的一整套方法和途径;根据我国政体机制和公共政策制定过程的实际运行,研究建立了分析政策决策科学化民主化的基本模型和范式。

通过各个专题的研究,力求建立起一个较好反映国内公共政策制定过程的科学化民主化的研究成果,适应新世纪我国公共政策制

定过程做到科学化民主化的迫切要求，以构建具有中国特色的政策科学理论方法体系。

本课题研究分工

“制定公共政策过程的科学化民主化问题研究”课题，是四川行政学院获准的国家级科研课题之一。作为课题负责人，中共中央委员，中共四川省委副书记、省长，四川行政学院原院长张中伟同志十分重视，并亲自担任课题领导小组组长，同时还委托省政府秘书长、办公厅主任李洪仁同志以及郑辉同志、唐公昭同志、崔广义同志担任课题领导小组副组长，具体负责有关工作的协调。学院安排了科研能力较强的骨干教师，组成以副院长苏孔孝教授任组长的课题研究撰写组。同时，课题组还聘请刘茂才研究员、都淦研究员、唐磊教授等担任学术顾问。作为课题调研撰写实际组织者，苏孔孝教授负责全书的思路设计、修改、统稿及定稿工作。各篇章具体分工是：相关理论概释部分第1~6章，由苏孔孝教授撰写；公共政策制定过程分析部分第7~13章，由王学义副教授（博士后）撰写；政策制定的现实问题与创新策略研究部分第14~17章，由刘奇志副教授撰写。谭豹副教授、蔡竞博士等参加了课题调研。在课题立项前期，卿诚副教授也给予了关心和支持。四川行政学院与中共四川省委党校于2001年9月合并后，本课题研究得到新组建的中共四川省委党校、四川行政学院校（院）委的大力支持和指导，以及在工作上给予的鼓励和帮助。同时，本课题也参阅、借鉴了国内外学者的大量研究成果，有的没有一一列出，在此一并致谢！

课 题 组

2004年10月

目 录

前 言	(1)
-----	-------

第一单元 制定公共政策过程的科学化民主化 问题研究之一：相关理论概释

第一章 公共政策及公共政策的理论界定	(3)
一、关于公共政策界说	(4)
二、公共政策与法律、路线、方针以及决策等其他 相关概念的关系	(13)
三、公共政策的本质、表现形式、特征和类型	(23)
四、公共政策的功能作用	(32)
第二章 制定公共政策过程的科学化民主化的内在要求	(38)
一、制定公共政策过程的科学化民主化是社会进步 发展与民主政治建设的需要	(39)
二、制定公共政策过程的科学化与民主化的内在联 系	(50)
三、实现制定公共政策过程的科学化民主化的几点	

要求·····	(64)
四、政策运行周期性规律揭示了制定公共政策过程 必须遵循科学化民主化的原则·····	(72)
第三章 马克思主义政策观与制定公共政策过程的科学 化民主化·····	(95)
一、马克思主义政策观概述·····	(96)
二、马克思主义政策观为制定公共政策过程的科学 化民主化提供了科学的理论依据·····	(110)
三、马克思主义政策观为制定公共政策过程的科学 化民主化提供了认识论和方法论的支持·····	(123)
第四章 中国共产党的执政机制与制定公共政策过程的 科学化民主化·····	(140)
一、中国共产党对国家政权实施领导的实质就是组 织和支持人民群众当家作主·····	(141)
二、中国共产党的历史任务及执政使命是维护中国 最广大人民的根本利益·····	(145)
三、中国共产党的领导方式和执政方式体现了社会 主义民主政治的内在要求·····	(152)
四、党的“从群众中来，到群众中去”的根本工作 路线体现了决策科学化民主化的根本要求·····	(161)
第五章 我国政治体制与制定公共政策过程的科学化民 主化·····	(176)
一、人民代表大会制度的政体保障国家的一切权力 属于人民·····	(177)
二、共产党领导的多党合作和政治协商的基本政治 制度，充分发展了社会主义政治民主·····	(186)
三、社会主义民主政治体制为人民群众影响或参与	

公共政策制定提供了有利的条件·····	(196)
第六章 当代中国的社会利益整合机制与制定公共政策	
过程的科学化民主化·····	(202)
一、当代中国社会群体的大分化、新组合,使社会	
利益呈现出多元化、多层次的变化格局·····	(203)
二、充分保障人民群众通过各种途径和形式的政治	
参与表达自己的愿望和要求·····	(218)
三、着眼于最广大人民的根本利益,提出正确反映	
和兼顾不同方面群众利益整合的方针、原则·····	(231)
四、构建多层次、多层面的利益整合主体体系及社	
会利益整合途径·····	(242)
 第二单元 制定公共政策过程的科学化民主化问题	
研究之二:公共政策制定过程分析	
 第七章 公共政策问题发现与认定的科学化民主化 ·····	(257)
一、发现公共政策问题的困难、途径及启示·····	(257)
二、认定公共政策问题的两个关键点·····	(266)
三、公共政策问题认定方法的科学应用问题·····	(273)
 第八章 公共政策议程建立的科学化民主化 ·····	(281)
一、政策议程的简略描述·····	(281)
二、进入公共政策议程的民主运作机制·····	(283)
三、建立公共政策议程过程中的“主动介入”或	
“有限介入”·····	(293)
四、公共政策议程的模式分析·····	(295)
 第九章 公共政策目标确定的科学化民主化 ·····	(297)
一、公共政策目标确定的科学化要求·····	(298)

二、公共政策目标确定中价值分析的科学性问题的科学性问题	(302)
三、围绕公共政策目标确定的问题诊断方法	(309)
第十章 公共政策方案拟定的科学化民主化	(316)
一、公共政策方案拟定的基本程序	(316)
二、公共政策方案拟定方法的科学化	(320)
三、公共政策方案拟定的理性标准与结构模型	(330)
四、公共政策方案拟定的方式和方案模式的科学化民主化	(332)
第十一章 公共政策方案选择的科学化民主化	(344)
一、公共政策方案科学化评估：标准、程序及有关影响因素	(345)
二、公共政策方案选择过程中的可行性分析	(347)
三、公共政策方案的科学化民主化选择机制与方略	(356)
四、公共政策方案采纳与合法化	(369)
第十二章 公共政策制定分析方法的科学化问题	(371)
一、现代科学方法与信息手段在公共政策制定分析中的科学应用问题	(372)
二、科学应用公共政策制定的政策分析模型	(393)
第十三章 公共政策评估的科学化民主化	(403)
一、公共政策评估的一般描述	(404)
二、公共政策评估如何实现科学化民主化 (I)：原则和标准、步骤和方法	(414)
三、公共政策评估如何实现科学化民主化 (II)：面临难题及解决方案	(425)

第三单元 制定公共政策过程的科学化民主化问题

研究之三：政策制定的现实问题与创新策略研究

第十四章 着力增强政府政策能力·····	(441)
一、政府政策能力在公共政策科学化民主化中的定 位·····	(443)
二、我国政府政策能力发展走向及其在公共政策过 程科学化民主化方面的影响·····	(451)
三、增强政府政策能力，促进政策制定过程的科学 化民主化·····	(463)
第十五章 大力加强科学的公共政策组织建设·····	(474)
一、提高公共政策组织系统的信息化程度·····	(474)
二、充分发挥公共政策咨询子系统的作用·····	(481)
三、努力形成素质较高、优势互补的决策集体·····	(490)
四、充分发挥决策参与人员的能动作用·····	(494)
第十六章 努力开辟政府公共政策科学化民主化的实现 途径·····	(500)
一、强化政府公共政策的科学决策观念·····	(500)
二、设计科学的公共政策制定和执行的科学化民主 化程序·····	(509)
三、实现决策手段和决策方法的现代化·····	(516)
四、培养和选拔合格的行政领导者·····	(522)
五、以法制化保证公共政策制定和执行的科学化民 主化·····	(525)
第十七章 极力扩大参与公共政策制定的社会组织及公 民的范围·····	(540)

一、克服我国公共政策主体的非完备性·····	(541)
二、克服我国公共政策参与的非平衡性·····	(550)
三、改变我国公共政策过程的非封闭性·····	(561)
主要参考文献·····	(566)

第一单元

制定公共政策过程的科学化民主化 问题研究之一：相关理论概释

对相关理论进行概释，这是本课题研究所必需的重要基础。内容主要涉及到公共政策及公共政策的理论界定、制定公共政策过程的科学化民主化的内在要求、马克思主义政策和策略思想与制定公共政策过程的科学化民主化、中国共产党的执政机制与制定公共政策过程的科学化民主化、我国政治体制与制定公共政策过程的科学化民主化、当代中国的社会利益整合机制与制定公共政策过程的科学化民主化这六个方面的内容。

