

PS 政策科学译丛



逆境中的 政策制定

叶海卡·德罗尔 著

王满传 尹宝虎 张萍 译

张金马 校



上海远东出版社

ZHENG CE KE XUE YI CONG

政策科学译丛

逆境中的政策制定

〔以〕 叶海卡·德罗尔 著
王满传 尹宝虎 张萍 译
张金马 校

上海远东出版社

逆境中的政策制定

(以) 叶海卡·德罗尔 著

王满传 尹宝虎 张萍 译

张金马 校

上海远东出版社出版发行

(上海冠生园路 393 号 邮政编码 200233)

新华书店经销 常熟高专印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 11.75 字数 316000

1996 年 1 月第 1 版 1996 年 1 月第 1 次印刷

印数 1-3000

ISBN 7-80613-200-7/D·54 定价:18.00 元

总 序

政策科学译丛

(一)

顾名思义,政策科学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性职能的一种强制性手段,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,失败的政策则可能造成灾难性的后果而把社会推向黑暗。

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,政策科学已作为一门成熟的学科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、政策参与者以及其他动态因素,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,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,持久性与创新力的结合。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。二十年后,他又写了《政策科学展望》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,他被认为是政策科学的创始人。

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·德罗尔的名字连在一起。他曾于1968~1970年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、著名的政策学家爱德华·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。到了八十年代他又出版了《逆境中的政策制定》(1986年),这本书和即将出版的《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。这些著作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设,培养了不同层次的政策科学人才,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,特别是盈利、半盈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条顿部落的时候,中国就已经建立起完整的政府体系。历代思想家撰写了不少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》等史学名著中对政策分析的真知灼见比比皆是。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和为人民服务的行为准则,所以,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,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。因此,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、竞争激烈的国际环境下进行的,历史上前所未有的,又无经验可借鉴,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!

(四)

出于上述的目的,考虑到政策科学学科化、组织化的需要,也考虑到理论研究和实际工作的需要,我们编辑、翻译、出版了《政策科学译丛》。译丛收入了最新著作十二种。像其他译著一样,由于西方国家的历史、国情、社会制度与我们不同,书中瑕瑜互见之处难以避免,相信读者能本着洋为中用的原则分析鉴别,去伪存真,为我所用。

收集、筛选、组织、翻译《政策科学译丛》的工作始于1988年，其间几经周折，全体译者付出了巨大的劳动，终于在1991年初全部完成。在翻译过程中我们得到了原著者、著名的政策科学家叶海卡·德罗尔、斯图亚特·S. 内格尔等人友好的合作，他们为我们寄来了最新出版的著作，并写了中文版序言。

我们要特别感谢德高望重的学术长者汪道涵同志，感谢他对译丛的支持。我们还要感谢上海新闻出版界的前辈学者上海东方编译所的刘培康、葛伟昌同志，上海远东出版社原社长、总编贺崇寅同志。我们也要感谢本译丛的出版组织者吴延祺、潘龙杰两位副总编以及所有的责任编辑同志，他们为译丛的出版付出了辛勤的劳动，没有他们的支持和帮助，本译丛的出版是不可能的。

译丛交稿、出版之时恰逢政策科学发展四十周年，我们愿以此译丛作为对政策科学发展四十年的纪念。

张金马

1991年5月20日

代译者序

向人类未来命运的挑战

(一)

本书作者^①叶海卡·德罗尔(Yehzekel Dror)是继政策科学的创始人哈罗德·拉斯韦尔(Harold Lesswell)之后最著名的政策科学家。现任耶路撒冷希伯莱大学教授、政治学终身教授。并任建于荷兰马斯特里赫特的欧洲公共行政管理研究院政策分析教授与课题负责人。在那里,他以“德罗尔培训班”的名义为各国高层决策者、顾问、政策研究人员举办以《高层政策推理》为主要内容的国际培训。

叶海卡·德罗尔1928年生于奥地利音乐之乡维也纳,十岁时移居以色列。曾在耶路撒冷的希伯莱大学和美国哈佛大学学习法律、政治与社会学。是政策、规划与计划方面的国际权威人士。他将自己全新的理论思维与他作为“政府和公司医生”而获得的实际经验有机地结合起来,为政策科学的规范化研究作出了举世瞩目的贡献。

他的主要研究领域包括:治国技巧,国家与历史的兴衰成败,高层决策研究,政策规划和战略抉择,决策过程管理,高层政策推理及政策哲学等。

^① 叶海卡·德罗尔生平及著作资料均由他本人提供。——笔者注

叶海卡·德罗尔 1968~1970 年曾任美国兰德公司高级参谋、顾问并撰写了著名的政策科学著作：《公共政策制定的再审查》(1968 年)，《政策科学构想》(1971 年)，《政策科学探索》(1971 年)。为了政策科学的发展，他力荐哈罗德·拉斯韦尔在 1951 年写的开创性著作《政策科学：近来在范畴与方法上的发展》之后二十年又写的《政策科学展望》一书。他还与兰德公司数学部主任爱德华·S·奎德(Eaward S. Quade)一起创立了《政策科学》理论刊物，并倡导了第一个政策科学国际培训班。自美国回到以色列之后，1975~1977 年曾任以色列国防部高级策略与政策分析顾问。他还撰写了《以色列高压计划》(1966 年)，《疯狂的国家：违背常规的战略问题》(1980 年再版)。作为理论探索，1986 年他又出版了《逆境中的政策制定》一书。该书连同他即将出版的《政策赌博》以及于 1983 年再版的《公共政策制定的再审查》，可以说是他政策科学理论追求的三部曲，包含了他的丰富实践经验的总结。

叶海卡·德罗尔除了在理论上有许多重大贡献之外，还担任了二十多个国际组织(如经济合作发展组织、联合国开发署等)、国家政府及多国公司、大型企业的政策顾问。在顾问、咨询工作上他主要涉及政策规划、高层决策系统、关键性抉择优化、战略构想、行政管理改革和具体政策研究等领域。近年来他把政策科学的研究推向深层领域，对逆境及逆境中的政策制定进行了广泛的考查，提出了政策哲学、高层政策推理、多值逻辑在政策科学中的应用等众多新的课题。他在对社会、政治环境中的不确定性、突变机制的考查中提出了危机决策、应急决策、模糊赌博机制的观点。他还提出了政策制定与元政策制定系统重建的理论并把它与统治方式的重建、政策中枢决策系统的重建结合起来，纳入社会控制与调节的整体系统中考查。作者认为，这正是政策科学宏观理论构建的希望所在。除了前面提到的著作外，他的研究还包括在计划出版的以下著作中：

《统治者的参谋》(关于高层决策者的顾问系统)；

《政府中枢神经系统》(关于改善中央政策制定系统)；

《大政方针的谋划》(关于改进关键性战略抉择的方法论);
《统治论》(一部现代的《资治通鉴》)。

作为一位杰出的政策科学家和社会实践家,有着出色研究成果的他被许多国家的大学和政策研究机构聘为教授、客座教授、兼职研究员。1975年又被选为世界艺术与科学学会会员;1983年作为“一位对公共政策的理解作出贡献的学者”,被国际政策研究联合会授予首届哈罗德·拉斯韦尔年度奖;1986年在美国政治学联合会年会上又荣获“福尔布莱特四十周年纪念的著名学者”称号。

目前,叶海卡·德罗尔主要在荷兰欧洲公共行政管理研究院任政策分析教授和课题负责人,并连续举办政策科学国际培训班。

(二)

摆在读者面前的这本《逆境中的政策制定》出版于1986年,我们是根据原作者提供的1988年平装本译出的。本书是作者最新的代表作。

作者通过在两个国家长期对政府中枢决策系统的考察,在三个国家的逗留以及对三十多个国家的实地考察,包括与高层决策领导人的个人专访和接触,总结出政策制定的三个不同环境下的特征。即,繁荣时期的政策制定,困境下的政策制定和严重危机下的政策制定。作者把各国普遍存在着的社会紧张状态抽象为“逆境”,并且认为逆境下的政策制定正是政策科学研究的主要对象。这是因为逆境最易暴露统治方式和政策制定的缺陷。认识和消除这些缺陷和弊病正是政府决策机制和政策制定能力提高并引导社会进步的关键。为此,作者分析了逆境中的政治、经济和社会与文化背景,特别考查了不同国家制度、不同历史阶段导致逆境的原因和公共特征。他强调历史研究与比较研究的重要性,这基于他的一个判断:“政府决策的许多基本特征,自国家出现以来就一直恒定不变,有些甚至可以追溯到人类群体活动的早期形态。”作者强调

系统过程的动态观点,把逆境和逆境中的政策制定视为内在的、动态的、相互作用的社会过程,并从内生的与外生的两方面环境原因中考查。为此,作者在本书中从理论的分析向解决方案展开,还提出了一套政策制定的系统方法论与指导原则,为克服逆境提供了可操作性方案。对“逆境”,作者并不是作为一种单一的社会现象而是作为一种整体概念来研究。为此,作者还构造了一整套概念、范畴和方法论。这时,在作者眼里逆境既是理论思维的多维模型又是带有普遍特征的社会实在。作者研究逆境有一个潜在的出发点:他认为研究逆境形成与政策制定之间的相互作用可以发现政策制定本身的一些普遍特征。抓住这个普遍特征就可能运用能动的政策制定,以政策的引导作用为杠杆帮助社会走出逆境。

在逆境概念的整体框架中,作者认为应当考察逆境的环境因素,在历史过程中揭示造成逆境的诸多主导社会变量与逆境函数之间的相关关系。将逆境理解为由于这些主导变量的恶化所引发的社会紧张状态。作者在论述了诸如政治基础侵蚀、政府信誉降低、武力垄断削弱、政治资源分裂、政治经济综合征、缺乏可靠的政策罗盘等因素造成了使政策制定的质量下降、政策赤字增加之后,又着重分析了“以历史的眼光”看待逆境的独特方法。作者利用大量的历史资料,从中揭示出逆境的一些恒常特征,从而得出一点结论:社会和政府本质上无法准确地估测逆境的根本变化和时间周期。因此,虽然作者不认为对未来状况进行预测绝对无益,但以此作为今天决策的依据,对极复杂的社会发展做简单的归纳是不能奏效的。逆境受当代文化和世界观的制约并与政府中枢系统的反应直接相关,产生逆境的综合因素鉴于科学技术的高度发展已经形成世界体系。逆境有统治外生的,这主要由社会、经济、技术、文化因素构成,具有客观性;还有统治内生的,主要由政策制定系统与统治方式的缺陷所致,具有主观性,并具有多国普遍性的特点。作者在列举了上述特点之后,借助数学、物理学、逻辑学已有的成果,十分强调不确定性研究并用以解释历史的变迁和突变事件。为此,作者提出了在政策制定领域内新的“模糊赌博观”,这是他对政

策科学发展的最新挑战。这里,所谓“模糊”主要是指质的不确定性,所谓“赌博”是指由于政策制定系统的缺陷以及人类已有的知识资源无法面对突发事件预先作出期望的选择。故而,政策制定具有本身固有的无能和风险。人类不得不承担为此作出的牺牲。同时,作者也发出了忠告:如果没有能动的变革和积极因素的出现,社会逆境将是时代性的,人类社会将在不太久远的未来陷入严重的困境。因此,改进和重建政策制定系统、政府中枢神经决策系统以及统治方式的优化是人类社会的共同需要。研究包括上述内容在内的政策科学的理论、方法,并举荐一些可行措施以应付逆境或许正是作者撰写本书的目的所在。

作者在本书中总括回答了五个方面的问题:

- (1) 对逆境进行考查的方法论。
- (2) 把高质量的政策制定作为应付逆境的重要手段。
- (3) 逆境中政策制定的原则。
- (4) 逆境中政策制定的素质要求和必要条件。
- (5) 政策制定系统和统治方式改进与重建的方法论。

在本书的末尾,作者还向各国高层决策者提出了九点建议,使得本书的主题能得到具体的实现。

作者在本书中所阐明的逆境中政策制定的方法论,以及对政策制定系统重建的方法论对我国是有现实意义的。认真分析这些方法和建议并同我国改革实践相结合,建立起具有中国特色的高质量的政策制定系统,是摆在政策科学理论工作者和政策制定的决策者面前十分紧迫而又艰巨的任务。倘能如此,必将对国家的富强、民族的团结、社会的进步产生积极而深远的影响。

(三)

政策科学的发展历史试图说明:人类主宰自己未来的命运是可能的。说这个时代已经到来还为时过早,但政策科学所提倡的科

学精神和理性力量已经在开辟着这样一个前无古人、后有来者的事业。

科学的精神就是弘扬理性、抨击虚伪的求实精神，就是跨越权威、打破传统的创新精神。政策科学正是需要这种精神去融合人类的系统知识、合理的组织结构为改善人类自身而努力，政策科学就应当运用人类已有的全部知识在指导人类未来前途中发挥作用。也正因为此，政策科学从诞生之日起就把认识与端正社会方向、改进社会指挥系统，特别是政策制定系统作为自己的努力方向。几十年来，政策科学家们逐步认识到传统科学方法的不足，为了满足政策科学自身发展的需要和现实需要，必须在新的科学规范之上重新构建全新的科学方法。为此，必须为科学和艺术系上纽带，必须为理性与超理性疏通渠道，必须为理论与实践架设桥梁，在综合的科学规范上达到完美的结合。因此，政策科学的出现和发展必然要导致一场传统科学观的革命。

千百年来，东西方文化的先哲们都曾为人类社会的统治方式、行为道德规范、未来历史的抉择作过艰难的探讨与设计。中国的古文化先驱孔子相信人性善，主张人们自我约束，追求一种为后世推崇的儒家风范，古希腊的哲人柏拉图则相信人性恶，想引导人们去追求外在制约的理想王国，创立了以理念为内容的绝对理性哲学。可惜的是，他们的思想都摆脱不了历史的嘲弄，最终成为宗教、神学和历代统治者维护自己王权统治的精神枷锁。只有科学与理性的火炬，从哥白尼到伽利略、爱因斯坦，永未熄灭，伽利略“地球仍然在转动”的豪言、布鲁诺烈火献身的壮举，激励着一代又一代的科学家为真理而献身。人类也为了抵御一切伪科学的东西付出了高昂的代价。今天，当众多崭新的思想应时而立，但各种不确定性因素仍然困扰着现代人类思维的时候，或许我们可以看到传统理性在科学长河中模糊的倒影，或许我们也可以听到先贤志士在历史回廊里微弱的回声，但真理的大门只为创造性思维敞开着，传统的文化也只有扬弃、渗透与融合中才能得到新生。

叶海卡·德罗尔作为一位严肃的政策科学家，用他逆境中政

策制定的研究,以他的“模糊赌博”观、“比较历史”观向人类未来的命运提出了挑战,这必将对政策科学本身的发展带来新的突破。我国正在涌现的政策科学工作者应该参与这个挑战,以献身、求实、协作、创新的精神为政策科学的完善与发展作出应有的贡献!

(四)

本书第一章由张萍翻译,第二章由张萍、王满传翻译,第三、四、五、六章由王满传翻译,第七章由王满传、尹宝虎翻译,第八、九、十章由尹宝虎翻译,书后的附录由欧阳旭东翻译。全书由王满传、尹宝虎、张金马统校。

原书文字艰涩,内容广博,寓意深奥,不少专业术语均为第一次使用。译者为此几经修改,付出了辛勤劳动,但仍有不少值得商榷之处,恭请各界学术同仁不吝赐教。

张金马

1991.5.20