



公共管理系列教材

# 公共政策与 公共政策分析

刘丽霞 主编



商业出版社

公共管理系列教材

# 公共政策与公共政策分析

刘丽霞 主编

中国商业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策与公共政策分析/刘丽霞主编. —北京: 中国商业出版社, 2001. 8

ISBN 7-5044-4242-9

I. 公… II. 刘… III. 公共政策—分析 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 054534 号

责任编辑: 孙启泰

中国商业出版社出版发行

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店总店北京发行所经销

中国石油报社印刷厂印刷

\* \* \*

850×1168 毫米 32 开 12.75 印张 330 千字

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

定价: 18.50 元

\* \* \* \*

(如有印装质量问题可更换)

# 前 言

公共政策与公共政策分析是当代社会科学与政策科学的研究与教学的一个重要领域。公共政策作为一门学科，它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作为研究对象，力求以政策科学理论和政策分析方法应用于实际政策领域的研究。而随着公共行政领域的不断扩大，公共政策分析的地位愈加重要，人们不仅关心政府公共政策是如何制定的，而且更关心政策是如何执行的，以及如何评价政策的实施效果。公共政策最初是以政策科学开始的，是在第二次世界大战之后的美国首先兴起的一个跨学科、综合性的新研究领域，它的出现被誉为当代西方社会发展过程中的一次“科学革命”。20世纪60年代，美国政府中的许多机构，广泛运用系统分析技术，研究各类公共政策问题，取得了重大进展。公共政策分析得以迅速发展。作为一门学科，公共政策分析是一门应用性极强、操作技术要求很高的综合性学科。它的深入研究，需要进一步加强运用相关与相近学科的基础理论，同时，由于公共政策对象涉及到社会生活中各个不同领域的专门知识，政策内容极为复杂。而把公共政策与公共政策分析这两个紧密联系的学科放在一起研究，无论从结构上还是从内容上都是可以的，也可以说是必要的。

对公共政策与公共政策分析的研究，在我国起步较晚。但在众多的专家、学者的辛勤努力下，发展很快，而且随着我国政界与学界的共同关注，特别是MPA学位教育的开设，必将对公共政策与公共政策分析的发展与研究有一个更大的推动。对于年轻的学科，我们有必要从最基础的理论入手，有普及才能深入。所以，本书侧重对一些基础知识的编写，而对于公共政策分析中量化分析技术的阐述加以省略，当然，这并非不重要，而是为了适应普及这一学科的需要。关于本书的结构，共分为四个部分：

第一部分，公共政策基本理论；第二部分，公共政策分析；第三部分，公共决策与政策制定；第四部分，我国现实公共政策研究。

本书是公共管理系列丛书的一部分，由东北财经大学公共管理系的中青年教师、政府官员和在校的研究生共同完成。全书由刘丽霞负责确定大纲、统稿和定稿。各章的编写者分别是：刘丽霞第一、二、四、五章；冯文成第三章；姜华成、刘朋林第六章；吕振艳第七章；张怡第八章；曾玉萍第九章；张煦第十章；于亚南第十一章；

在本书的编写过程中，吸收了中外学者大量的研究成果，在此，由衷地向他们表示真诚的谢意。同时由于作者学识与能力及时间上的限制，书中肯定会有缺点与错误存在，敬请同行与读者不吝指教。

刘丽霞

2001年6月

# 第一章 公共政策导论

公共政策是专门研究政策相关知识的。公共政策可以说是源远流长，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。从古代及中世纪我们可以找到大量关于政策及政策相关知识研究的论述，特别是19世纪和20世纪上半期社会科学的发展为公共政策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，构成了公共政策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，促使公共政策以政策科学的出现则是20世纪40—50年代以后的事。公共政策发展到现在，已成为一门独立的学科，它是政策科学的一个基本分支，主要以实践中的政策或实质性的政策领域为研究对象。它力求将政策科学理论和政策分析方法应用于实际政策领域进行研究，目标是提高政策制定与执行的质量，有效地解决各种社会问题。

## 第一节 公共政策的起源与发展

### 一、公共政策研究的起源与发展

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)便应运而生,因而也就出现了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。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实例凡1238例。而且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,敢于直谏的魏征等。

在古代西方及世界其他地方,也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奴隶制和封建制国家统治的经验。古代圣哲,如亚里士多德、柏拉图、阿奎那、马基贝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。在古希腊和古罗马时代,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。西方的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,而这就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。但古典学者很少论及研究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. 丁伯根为经济政策学作出了重要贡献。他在20世纪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，20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是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，20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”，以梅里安为首的“芝加哥学派”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的结合成为现实，使政策科学这一跨学科的学科具有了分析的可能性。

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了大量研究工作，写下许多这方面的论著，在不少国家产生重大影响。日本在明治维新时期向德国派遣留学生，他们中的一些人深受德国社会政策思想的影响。明治三十年（公元1897年），日本也成立了社会政策学会，此后也出现不少社会政策方面的论著。英国向来也有社会政策研究传统，尤其是在社会政策理论研究方面颇有建树。伦敦经济学院社会科学系主任、著名社会政策学家马歇尔的《社会政策》一书在西方被公认为是社会政策学研究的范本，迄今已多次再版。

总之，古代的政策研究思想，近现代经济学、社会学和政治学对经济、政治和社会政策的决策过程的研究成果，构成了当代政策科学形成的先导。当代社会经济的发展，科技革命的展开及政治学理论的发展，最终导致了现代政策科学的诞生，也为公共政策的发展奠定了基础。

## 二、政策科学与公共政策的沿革

1951年，斯坦福大学出版社出版了由拉纳和拉斯韦尔主编的《政策科学：范围和方法的新近发展》一书，被人们当作政策科学诞生的标志。此后，在美国兴起了一场旷日持久的“政策科学运动”，并形成了这个研究领域的一个主导范式，即拉斯韦尔——德洛尔的政策科学传统。而拉斯韦尔被誉为“现代政策科学的创立者”。在《政策科学》尤其是其中的《政策方向》一文中，他首次对社会科学中的政策研究方向即政策科学的对象、性质和发展方向等问题加以论述，奠定了政策科学发展的基础。他认为政策科学或社会科学中的政策方向可以超越社会科学的零碎的专门化，确立起一种全新的、统一的社会科学；时下局部的问题并不是政

策科学所主要关心的。政策科学将致力于一般选择理论的研究，政策科学还是某种不同于应用社会科学的东西。政策科学采取一种全球观点，强调政策的历史脉络尤其是面向未来。重视对变化、创新和革命的研究。

在20世纪50年代初拉斯韦尔就指明了社会科学中的政策研究方向，但在此后的十几年里，除了在政策分析的定量方法及技术上，特别是运筹学、系统分析、线性规划和成本效益分析等方法及技术上取得成就之外，政策科学的学科建设并没有取得重大突破。到了20世纪60年代中期，政策科学才有了迅速的发展。著名的科学哲学家托马斯·库恩的《科学革命的结构》（1962年）在当时起到了对方法论的解放作用，给政策科学的发展注入了活力。但为政策科学的突破作出贡献的是一批政策科学家及政策分析者（更准确地说是一批政治学家、经济学家、社会学家或系统分析家），其中最突出的是叶海尔·德洛尔，他在1968~1971年的几年里，出版了所谓的政策科学三步曲，即《公共政策制定检讨》（1968年）、《政策科学构想》（1971年）、《政策科学进展》（1971年），还发表了一批政策科学论文。这些著作构成了政策科学发展的第二个里程碑。德洛尔继承和发展了拉斯韦尔的政策科学思想，对政策科学的一系列基本理论问题作了进一步具体详尽的论证，从而形成了拉斯韦尔——德洛尔的政策科学传统。在这些论著中，德洛尔分析当代社会科学尤其是管理科学和行为科学的局限性以及政策科学产生的必然性和必要性，讨论了政策科学的对象、性质、范围及方法论问题。

20世纪60年代末，当政策科学作为一个独立研究领域刚趋向成熟时，一些著名高等学府的学者就迫不及待地吧研究生教育的眼光紧紧地盯在了这个充满希望和诱惑的新领域。从1967年到1971年短短的几年里，出现了第一批公共政策或公共事务学院或研究所（如密西根大学公共政策研究所、哈佛大学、加州大学柏克立分校公共政策学院、兰德公司研究生院、杜克大学政策科学

研究所等),开始了这方面的硕士生和博士生教育。这些著名学府不约而同地兴办政策科学专业的研究生教育项目,充分说明这一领域的重要性和生命力,说明它在培养政府决策、管理和政策分析人才方面的优越性,有力地推动了政策科学的进一步发展。

在20世纪的70~80年代,政策科学研究获得了新的进展,在政策系统与政策过程的研究上取得显著的成就,特别是在政策评估、政策执行和政策终结方面形成了各种理论。进入20世纪80年代中后期,政策科学研究出现了一些新的发展,一是加强了政策价值观或公共政策与伦理关系问题的研究。政策科学可以说是对一般选择理论的研究,而选择则以价值作为基础。因此,价值、伦理问题在政策科学及政策分析中占有突出的重要地位,以至于有的学者如邓恩称政策科学或政策分析为应用伦理学。

二是政策科学与公共行政学日益相互融合,并出现了公共事务来描述这两个领域的新趋向。公共政策与行政管理如同一个硬币的两面,密切相关,难分彼此。公共政策必须靠行政管理来推行,而行政管理主要是对公共政策的管理。林恩在《管理公共政策》一书中认为,必须将管理与组织行为以及政治与政策形成理论于一炉,才能有效管理公共政策。美国政策科学或政策分析的最权威的组织——政策分析与管理学会的成立,目的之一就是希望沟通政策分析研究和管理研究,促进组织政治与公共政策的融合。目前在美国,政策科学、公共行政学和公共事务三者之间的关系并不明朗。许多行政学者主张吸收政策科学的成果来丰富行政学的内容,因而现行的不少美国行政学的著作有相当的篇幅讨论政策科学或政策分析;一些学者则认为公共行政就是政策的制定和执行,主张用政策科学取代传统的公共行政学;还有一部分学者主张用“公共事务学”来包容行政学和政策科学两个领域,将两者有机地统一起来。美国康奈尔大学的公共事务研究所所长多森教授认为“公共行政”“公共政策”和“公共事务”这三个概念是同一个研究领域在不同时期的名称。20世纪60年代以前流行

“公共行政学”概念，20世纪70~80年代，许多人更喜欢称之为“公共政策学”，而现在的趋势是将二者合而为一，称之为“公共事务学”。由此看来，从公共行政到公共政策再到公共事务，反映了同一学科发展的不同阶段。

三是比较公共政策研究的发展。按照安德森在《比较政策分析中的系统和策略》(1975年)一文中的说法，比较公共政策研究到20世纪70年代早期还是一个“不存在的研究领域”，从20世纪70年代中期开始，伴随比较政治学的发展，该领域的研究开始起步，莱切特在《比较公共政策问题和观点》一文(载美国《政策科学评论年刊》卷一，1977年)则称比较公共政策研究领域已开始出现。20世纪80年代之后，这个领域逐步成熟，成为政策科学的一个重要分支，在理论研究上取得了显著进展，尤其在对作为影响公共政府主要因素的政治制度、政府机构、政治文化等方面的比较研究上取得丰富成果，出现了一批颇有影响的著作，如阿尔蒙德的《比较政治学》，海德海默尔等人的《比较公共政策》等。

四是政策研究的领域进一步拓宽。以往的政策科学片面强调以经济理性和技术理性为基础的选择理论的研究，主张以决策者的偏好排列优先顺序选择和解释方案。而这种研究途径无法解释现实中复杂的政策现象。因此，政策科学的学者主张用社会、政治和法律的理性取代经济和技术的理性，用“政策研究”取代“政策科学”。

经过了近半个世纪的发展，在走过了一条学科化、组织化和产业化的道路之后，政策科学目前已进入了一个崭新的发展阶段，政策科学包括公共政策已成为一个相对成熟而具有强大生命力的学术领域，已发展成为一门独立的学科。

首先，政策科学有它自己相对独立的研究对象。尽管政策科学家们对它的研究对象及内容的定义存在着差别，政策科学的界限尚未最后确定，但是，政策科学家们普遍同意，政策科学以政

府公共政策及其过程作为研究对象,主要研究公共政策的性质、原因和效果,研究公共政策的制定、实施及评价等问题。

其次,政策研究已经取得相当规模的理论成就,形成了自身特有的“范式”。按照库恩的观点,“范式”是为进一步的科学研究提供模式的特定的科学成就,或说是多数甚至全部的研究者所认同的一套成文或默许的制度,包括学科的术语、理论、方法、假设、论证方法、体系原则、操作规则等。目前,政策研究领域形成了两种基本范式;一种是拉斯韦尔——德洛尔的政策科学传统,即把政策研究看作一门全新的跨学科、综合性的研究领域;另一种是林德布洛姆、邓恩和奎德等人所强调的政策分析传统,即把政策研究看作一门注重分析方法和技术的研究及其实际应用的学科。

再次,政策科学的学科社会建制已经具有相当的规模。根据科学社会学的观点,一个学科的社会建制也就是一个学科的机构设置,包括学术团体、基金来源、出版发行渠道、教育培训、职业化等。在西方,尤其是美国,政策科学的这些机构、建制已相当完备。在学术团体方面,出现了一批学会(如“政策研究组织”、“评估研究会”、“公共政策分析与管理学会”)和大量的思想库(如兰德公司、布鲁金学会、斯坦福研究所、企业研究所和传统基金会)。在出版发行渠道方面,出现了一批政策科学或政策分析的期刊(如《政策科学》、《政策分析》、《政策研究杂志》、《公共政策》、《政策分析与政策管理杂志》等)以及一批周边期刊(如《美国公共行政评论》、《美国政治科学评论》等);出版了大量的论著或教科书。在教育培训方面,继第一批公共政策研究学院出现之后,许多大学纷纷效仿,设立相同或相似的学院或研究所。现在美国的主要研究性大学都设有公共政策研究生院、研究所或中心。政策分析专业硕士生教育已成为美国大学文科研究生教育的一大支柱。在职业化方面,政策分析师已成为一种正式的职业,联邦政府、州和地方政府都设立了政策分析职位,再加上大学及思

想库的教研职位，政策科学的职业化已达到相当的规模。

总之，经过近半个世纪的发展，政策科学已成为美国及西方社会科学中的一个独立的而又有相当影响的社会科学领域，加拿大、英国和日本等国在 20 世纪 70 年代以后也相继发展政策科学，一些发展中的国家或地区，如菲律宾和中国台湾也建立了这样的研究机构，培养研究生。正如杜克大学教授乔尔·弗莱什曼 1988 年来中国社会科学院作学术报告时所说的：“目前已经发展起来的公共政策分析和管理工作，首次成为正式的教育科目，仅仅是在短短的 20 年里（即 20 世纪 60 年代末开始），这是令人震惊的。在回顾 20 年的发展时，人们既对这一学术的新发展表示赞叹。又对在这样短的时间内取得如此大的成就感到吃惊。”

### 三、中国公共政策的研究与发展

#### （一）中国公共政策研究的兴起

20 世纪 70 年代末 80 年代初，西方政策科学开始引起我国学术界的注意，一些学者和政策研究者着手进行这一领域的介绍、引进和研究工作。1986 年，万里同志在全国软科学工作座谈会上做了《决策民主化科学化是政治体制改革的一个重要课题》的报告，明确提出要做“政策研究”这一重大课题，促使我国的政策科学研究逐步走上正轨。近几年来，随着我国改革开放的不断深入和现代化建设步伐的加快，特别是建立社会主义市场经济体制任务的提出，政策科学发展的重要性和迫切性被越来越多的人所认识。经过 15 年的探索，我国的政策科学研究从无到有、逐步成长。

首先，政策科学理论研究取得了可喜的成就。一批国家或省级政策科学研究项目相继完成，大量的专著、译著和论文问世，在西方政策科学理论的评介、中国政策科学理论专题研究、实际政策研究经验的总结等方面取得了积极成果；学术交流日趋活跃，一批国外著名政策科学家先后来华讲学。全国性的政策科学研讨会已举行多届。

其次，政策科学的学科建设也初具规模。在学术团体方面，已

成立了两个全国性的政策科学学会或研究会：一个是以吴明愉为理事长的全国政策科学研究会（1992年），另一个是以马洪为会长的中国政策科学学会（1994年）；一些省市也成立了政策科学学会。在教育培训方面，许多党校、高校相继开设政策科学方面的单科或系列课程，一些名牌大学也开始了政策分析专业的研究生教育（厦门大学和北京大学分别在1993年和1994年在行政学硕士点中设立政策分析方向），这是政策科学的教学培训上的一个突破；在基金来源方面，自“七五”计划开始，国家、省以及大学的科研基金就将政策科学方面的课题列入资助范围，政府部门则更多地资助实际政策问题的研究；在产业化或应用方面，政策科学及政策分析的理论方法和技术开始被应用到改革开放和经济建设的重大政策、方针的决策和重大工程项目的研究和论证之中，在推进决策科学化民主化方面起到越来越重要的作用，民间的政策研究组织（思想库或智囊团）开始发育并发挥作用。政策科学正在成长为我国社会科学中的一个重要的新研究领域。

但是，我国政策科学研究及教学刚刚处于起步阶段，仍然存在不少问题需要解决。有不少薄弱环节亟待加强。例如，目前政策科学的宣传、普及工作做得不够，政策科学的学术价值和现实意义，并未被人们所充分认识。至今仍有不少学者和官员不知政策科学为何物。更谈不上对它的重视了。而作为一门需要学者和官员来共同研究的学科，如果它不能引起学界和政界的应有的重视，要迅速发展并取得突破是不可想象的。又如，政策科学的体制化或学科组织化建设也存在诸多缺陷。迄今为止，国内的大学或社科院系统中，并没有独立的、成规模的政策科学研究所或研究中心出现；大学的政策科学或政策分析教育的进展缓慢，没有形成这方面教育培训的基地，既没有相应的本科生专业，也没有独立的研究生学位点专业；政策科学的基金来源不仅渠道少，而且资助的课题数量少。出版渠道也不太畅通，目前仍没有全国性的政策科学或政策分析的专门学术杂志。然而，我国政策科学发

展中存在的最大问题是在学术研究方面。目前我国政策科学理论的研究水平不高，许多政策科学的基本理论问题（包括政策科学的对象、性质和方法问题）没有得到深入系统的探讨。尽管已有大批的论著问世，但是能融贯中西、特色鲜明、高水平的学术论著寥寥无几。具有中国特色的政策科学理论体系的基本框架并未确立起来。学术界对于西方政策科学的引进、消化和吸收的工作做得不少，缺乏对西方政策科学的理论和方法的系统了解以及对它的最新发展趋势的追踪研究。深入的批判、消化和吸收工作更无从谈起；在马克思主义经典作家以及毛泽东、邓小平的政策策略理论的研究、中国公共决策系统及其运行的探索、古今中外的政策研究经验以及中国共产党的政策经验的总结等方面的工作也刚刚开始。在形成具有自己特色的政策科学概念、理论和方法上还需下大功夫。因此，中国政策科学发展的当务之急是要大力加强理论研究及学科建设，积极探索并尽快形成一个既能充分吸收国外先进的理论和方法，又能较好体现中国政策系统及政策过程特点的政策科学理论体系。

## （二）中国公共政策的研究与发展

### 1. 研究公共政策的理论意义

研究政策科学或公共政策具有十分重要的理论或学术意义，主要表现在下列几个方面：

（1）建立和发展我国的政策科学是我们坚持与发展马列主义、毛泽东思想和邓小平有中国特色社会主义理论的一个十分重要的方面。既然马列主义、毛泽东思想和邓小平有中国特色社会主义理论是我国政策制定和执行的基本指导思想，是政策研究的世界观和方法论，政策和策略问题又是马列主义、毛泽东思想和邓小平有中国特色社会主义理论的重要组成部分，那么，建立和发展政策科学就是发展马列主义、毛泽东思想和邓小平有中国特色社会主义理论中的一项基本任务。反过来说，马列主义、毛泽东思想和邓小平有中国特色的社会主义理论作为我国的根本指导思



想，必须融化或具体化为我们党和国家的路线、方针、和政策，才能起到真正的作用，成为解决各种实际问题的准则和指南。

(2) 研究政策科学有助于我们更好地了解社会政治生活及过程，推动我国社会科学的研究的发展。政策科学既然以政策系统过程、政策的性质、原因和结果为研究对象，那么，它的发展就必定会增加人们对这一领域的知识，增加人类对社会政治生活的了解。按照美国著名政策科学家兰尼的说法，研究政策科学可以出于纯粹科学研究的理由，也就是说，对这个学科的研究有助于人们更好地了解政策的起因、发展过程和它给社会带来的影响，有助于增加人们对社会政治生活领域的了解。同时，政策科学之所以能成为社会科学或软科学的核心领域，重要的一点就是社会科学的各学科尤其是政治学、经济学和社会学等要转化为生产力，实现其价值，在很大程度上依赖于其研究成果能否政策化以及政策化的程度。简言之，社会科学的成果必须通过政策这一中介为实践服务。研究政策科学，优先发展政策科学，可以在社会科学与政策实践中架起联系桥梁。

(3) 研究政策科学可以为实际的政策研究提供理论和方法。我国实际政策研究水平不高的一个重要原因是缺乏政策科学的基础理论研究和方法论的探索。缺乏基础理论的研究就难以出高水平的政策及战略研究成果，因为没有理论研究就难以综观全局、洞察入微，难以为政策奠定坚实的理论基础，导致缺乏预见和短期行为，使政策研究的主观随意性增加，西方著名思想库成功的主要经验之一，就是重视基本理论研究，出高层次的学术成果，促进实际政策研究水平的提高。因此，加强政策科学的研究可以奠定我国政策研究的理论基础，提高实际政策研究水平。

## 2. 公共政策研究的实践意义

公共政策研究的实践意义可以从下列几个方面来加以说明：

(1) 加强公共政策研究是人类有效地处理当代各种复杂社会问题的迫切需要。毛泽东说过“政策和策略是党的生命”，政策在