

政策科学导论

张金马主编



(京)新登字156号

政策科学导论

张金马 主编

中国人民大学出版社出版发行

(北京海淀路39号 邮码 100872)

中国人民大学出版社印刷厂印刷

(北京鼓楼西大街石桥胡同61号)

新华书店经销

开本: 850×1168毫米32开 印张: 18

1992年8月第1版 1992年8月第1次印刷

字数: 444 000 册数: 1-3 500

ISBN 7-300-01365-1

C·102 定价: 9.50元

前言

政策科学作为一个全新的知识领域和自我完善的综合学科已经走过了40年的历程。它的发展为政府决策的科学化、民主化提供了可资借鉴的理论框架，也为社会科学的成果产生社会效益架设了桥梁。也正因为此，它一经出现就受到了普遍重视，在许多国家，都设立了政策科学的专业，培养了大批政策分析的专门人材；都建立了政策研究的机构，推出了付诸实用的研究成果；也都出版了政策科学的理论刊物，开辟了宣传、交流理论与实践成果的园地。政策科学的这种学科化与组织化的发展最终导致了它的产业化与社会化。这表现为一支以政策分析、政策评估为职业的基础队伍业已形成，他们活跃在政府内外的各个领域，并且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。

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。在西方一些国家尚处于条顿部落的时候，中国就已建立了完整的政府体系。各个时期的思想家撰写了浩似烟海的经典著作。例如，在孔子、荀子等先秦诸子的著作中就随处可见兴邦治国的至理名言，在《史记》、《资治通鉴》等史籍中更比比皆是有关政策分析的真知灼见。例如，由宋代史学家司马光等人花了近20年时间编纂的《资治通鉴》，上起战国，下至五代，洋洋292卷。外国学者将宋神宗所题书名译为《帝王之镜》，历代统治者皆以史为镜作为衡量封建王朝兴衰存亡的戒律。到了明朝，16世纪的大文学家冯梦龙又编辑了一部笔记文学作品《智囊

补》，共10部28卷，择录了从先秦至明代智囊人物的故事1238则。内容涉猎军、政、法、文、史、哲，人物更是帝王将相、宾客幕僚无所不包，文人墨客、巾帼闺秀无所不有。许多工、农、姬、仆、卒虽地位低下但智慧过人，他们或一计而退千军，一策而脱危难，或数语而平骚乱，片言而定国基。未出茅庐而知三分天下的诸葛亮就创立了古代政策分析的范例；对唐太宗敢言直谏的魏征就开辟了古代政策评估的先河。诚然，在现代文明面前，这些脍炙人口的故事都已成为历史的旧话，但我们古代先哲留下的宝贵遗产却已融进中华民族的文化中，并且成为全人类的共同财富。《孙子兵法》被各国学者视为军事对策、商业竞争、企业管理的座右铭，被美国西点军校列为必修课教材，就是一个明证。足见，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。现代科学是古代科学的继承和发展而不是否定，因为科学的发展永无止境，因此，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，坚持以公有制为主体和为人民服务的原则，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。正是这种根本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，一旦缺乏科学化的政策分析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。可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，必须着意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、矛盾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，不确定性的因素到处存在，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，就必须迅速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、调动、激发亿万群众的积极性和创造性。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，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！

为了填补学科教材建设的空白，也考虑到理论研究与实际工作的需要，我们编写了《政策科学导论》一书。

全书除导言外共分四个部分。

第一部分主要论述公共政策的定义、属性、分类以及影响公共政策的主要因素，对政策科学的基本理论框架作了宏观的描述。另外还通过对政策研究组织类型特点及政治学决策模型的叙述，希望使读者对政策科学有一个较为全面的把握。

第二部分是政策过程分析，实际上是政策过程理论的拓展。希望通过政策的整个生命过程的分析为读者提供一种从政策运行的实际机制分析公共政策的手段。

第三部分是政策科学方法论，着重介绍政策分析原理，并给出了在政策分析中经常使用的一些定量、定性与系统分析的方法。包括第一部分的政策模型在内，原则上这些方法适用于整个

III

政策科学所涉及的实质政策领域。

第四部分是政策科学的最新发展，向读者介绍了当前政策科学的发展趋势。材料主要来源于两位最活跃的政策科学家的论文和著作：他们是叶海卡·德罗尔和斯图亚特·S.内格尔。由于政策科学的宏观理论尚未成熟，因此，本书的最后一章介绍了学科发展应当突破的理论课题，仅供读者参考。

由于水平、时间和资料的限制，加之篇幅不能过大，因此本书对恢宏博大的政策科学主题也只是一个粗浅的介绍，挂一漏万、瑕瑜互见之处在所难免，敬请读者指正。另外，本书旨在介绍当代政策科学的主要成果，而大部分资料又采自西方学者的著作，在保持学科的严肃性与吸收借鉴的选择性之间还有不少工作可做，对此，相信读者能本着洋为中用的原则，去伪存真，为我所用。

本书可以作为政策科学专业研究生的教材，也希望能给政治学、行政学、法学、经济学、社会学、心理学以及系统分析等相关专业的教学与研究提供一份相对可靠的资料。倘若还能对从事实际政策制定工作的同志以及不同层次的决策者有所裨益的话，那更是全体编者的心愿。

撰写本书的动机始于1988年，郑斌祥同志一直参与本书大纲的讨论，曾拟出了初步大纲，理应是本书的主要编者之一。

本书是在中国人民大学行政学所所长黄达强教授的直接组织下完成的。张金马副教授具体拟定了全书的体系结构并负责组织撰写了全书。本着文责自负的原则，各章的节、目及材料取舍均由相应作者安排。全书撰写分工如下：

导言、第四、十八章和第十一章第四节，由中国人民大学张金马撰写；

第一、二、三章，由中国人民大学王满传撰写；

第五、六章，由安徽大学唐理斌撰写；

第七章，由中国人民大学吕景胜撰写；

第八、十四章，由湖北师范大学丁煌撰写；

第九、十章，由中国人民大学吴逊、陈冬鑫撰写；

第十一、十三章，由中国社会科学院研究生院蔡曙山撰写；

第十二章，由河南社会主义学院王远启撰写；

第十五、十六章，由北京航空航天大学尹宝虎撰写；

第十七章，由北京航空航天大学欧阳旭东撰写。

全书脱稿后又由张金马、吴逊、王满传对个别章节进行了修改并统校、定稿。

本书交付出版时正值现代政策科学诞生40年，我们愿以此书作为对政策科学诞生40年的小小纪念。

最后，我们还要感谢中国人民大学出版社的总编辑李淮春同志以及本书的责任编辑沈小农同志，他们为本书付出了大量的心血，提出了很多中肯的意见。

张金马

1991年5月6日

目 录

导言	1
----------	---

第一部分 政策科学概论

第一章 公共政策概述	17
第一节 公共政策的定义及其基本属性	17
第二节 公共政策的分类	27
第三节 影响公共政策的主要因素	32
第二章 政策科学的基本框架	45
第一节 什么是政策科学	45
第二节 政策科学的主要内容	50
第三节 政策科学的主要特点	58
第三章 政策研究组织	70
第一节 政策研究组织的历史发展	70
第二节 政策研究组织的类型与特点	74
第四章 政策模型	81
第一节 模型概说	81
第二节 模型的两个实例	83
第三节 政策模型的作用及其分类	89
第四节 概念模型	94

第二部分 政策过程分析

第五章 政策问题的确认	133
第一节 政策问题的内涵	133

第二节	政策问题的分析	139
第三节	建立政策议程	146
第六章	政策规划	156
第一节	政策规划的概念	156
第二节	政策规划的分类	159
第三节	政策规划者	162
第四节	政策规划的程序	165
第七章	政策合法化与政策采纳	172
第一节	政策合法化概述	172
第二节	立法机关的政策合法化	182
第三节	行政机关的政策合法化	193
第四节	司法机关的政策合法化	198
第五节	政策采纳	201
第八章	政策执行	205
第一节	政策执行的含义、特点及重要性	205
第二节	政策执行的模型	211
第三节	有效政策执行的条件	213
第九章	政策评估	240
第一节	政策评估的重要地位	240
第二节	政策评估系统	247
第三节	政策评估的类型	257
第四节	政策评估的基本方法	263
第十章	政策终结	267
第一节	政策终结的内涵	267
第二节	促进政策终结的途径	271

第三部分 政策科学方法论

第十一章	政策分析原理	277
------	--------------	-----

第一节	政策分析的必要性	277
第二节	政策分析的要素	286
第三节	政策分析的过程	302
第四节	政策分析模型	310
第五节	政治因素与政策分析	321
第六节	分析的误区	328
第十二章	政策分析的定量方法	337
第一节	预测分析方法	337
第二节	政策规划的方法	359
第三节	政策效果分析	382
第四节	决策分析方法	400
第十三章	政策分析的定性方法	415
第一节	为什么要依靠专家判断和直觉	415
第二节	脚本写作	420
第三节	运筹博弈	425
第四节	德尔菲法	432
第十四章	政策科学的系统分析方法	438
第一节	系统、系统方法、系统分析与政策科学	438
第二节	系统分析的研究方法论	445

第四部分 政策科学的最新发展

第十五章	政策制定系统的改进	453
第一节	相关概念及其意义	453
第二节	政策制定系统改进的必要性	459
第三节	政策制定系统改进的目标	462
第四节	政策制定系统改进的原则	471
第五节	政策制定系统改进的过程	476
第十六章	逆境中的政策制定	483

第一节	逆境与政策制定	484
第二节	政策制定的现实状况及逆境对政策制定的 要求	488
第三节	应付逆境的政策原则	494
第四节	应付逆境的对策	499
第十七章	超优政策方案	509
第一节	超优政策思想的本质	510
第二节	设计超优政策方案的方法	521
第三节	超优政策思想在公共政策领域的应用	537
第十八章	政策科学需要突破	544
第一节	探讨政策哲学	545
第二节	加强历史研究和比较研究	547
第三节	探索宏观理论要与政策制定实践相结合	549
第四节	扩大学科基础, 开发多维方法论	552
参考文献		556

导 言

一、政策科学的历史发展

政策科学或者更确切一些说,现代政策科学,如果以1951年美国政治学家哈罗德·拉斯韦尔(Harold Lesswell)与丹尼尔·勒纳(Daniel Lerner)合编的《政策科学:近来在范畴与方法上的发展》为标志,至今已经有40年的历史。政策科学在其发展过程中使用过许多名称:应用系统分析、公共政策、政策研究、政策分析,以及在日本等国家采用的社会工程等。名称的更迭和改用也反映了人们探索这门学科的艰苦历程。所有这些既是从多方面尝试改进政策制定系统的反映,也构成了把完善与改进政策制定系统作为主要目标的政策科学的理论框架。政策科学的出现和兴起有着深刻的理论背景和实践依据。在理论上,自第二次世界大战以后,英国出于国防防务的需要发展了运筹学。后来,又逐步演化为应用系统分析。到了本世纪70年代,在经济学特别是计量经济学、统计学、行为科学与管理科学中发展了不少新的工具,尤其是和人类决策、政府管理有关的像决策心理学、组织理论、大系统模型和应用社会学也得到了新的突破。之后,几乎是同时,一般系统论、控制论在社会科学领域内得到了不同程度的应用。这些都为政策科学的自身完善提供了方法论基础。特别是系统分析基于优化原则的量化工具与政策分析宏观、定性的社会分析方法的结合,使政策科学找到了可操作性方法的突破口,为政策科学的建立做好了理论上的准备。从实践上看,大约从本世纪60年代开始,各国政府出于政府决策、商业竞争、军事

防务的需要，开始集中力量成立了以解决具体政策问题（如国防、经济计划、技术开发、空间探索、城市社区发展规划、教育、环境污染、贫困、种族关系、精神心理等）为目标的专业研究中心。这些组织的建立为政策科学的理论建设积累了大量的案例，探索了不少有用的社会分析方法。即便如此，实际工作者仍强烈意识到，同科学技术的现代成就相比，人类解决社会问题的能力显得十分软弱无力。在社会科学家尚且可以有所作为的诸如社会规划、政府决策、未来蓝图等领域内，由于缺乏理论与实践的沟通机制，社会科学的已有成果也无法应用到政策制定系统与政府决策系统中去。人们也认识到知识领域的交叉性愈来愈强，自然科学的手段不断向社会科学渗透，十分需要多学科人材的共同研究。人类社会对于通才的需要和科学研究分类的细化形成了强烈的反衬。因此，尽管在不同的科学部门中成果与日俱增，但人类的决策所能借用的知识成果却建树平平。特别是对于某些类型的问题更显得束手无策，例如：带有极强政治色彩的问题；历史、文化参与并具有深刻社会内涵的超理性问题（如宗教、民族与种族问题）；一反惯例的社会变革中出现的新政策问题；不能依靠现存组织而必须建立新机构去处理的新政策问题；与社会心理、精神心理有关的问题；等等。越来越多的学者、政策顾问、政治家在对地方、国内、国际战略与社会问题以及相应对策的研究中深感建立跨学科的政策科学体系的必要性和紧迫性。政策科学大致就是在这种理论与实践的背景上发展起来的。

第一位把政策与科学联系起来思考的是美国政治学家哈罗德·拉斯韦尔，除了上面提到的他在1951年写的那本书之外，20年后，他又写了《政策科学展望》一书，使他成为现代政策科学的先驱。也鉴于他对发展政治学与政策科学领域的行为研究所作的贡献，使得他成为当代最有影响的学者，成为现代政策科学的创始人。可以说从50年代起，政策科学便以一种新的规范学科的姿

态出现在现实世界的舞台上。

继哈罗德·拉斯韦尔之后，政策科学的现代发展一直与叶海卡·德罗尔（Yehezkel Dror）的名字联系在一起。他1928年出生于奥地利音乐之乡维也纳，十岁移居以色列，曾在耶路撒冷希伯莱大学和美国哈佛大学学习法律、政治学和社会学，是政策与计划方面的国际权威。他将自己创造性的理论思维同他作为“政府与公司的医生”而获得的实际经验结合起来，为政策科学的规范化研究作出了举世瞩目的贡献。叶海卡·德罗尔1968~1970年曾在美国兰德公司担任高级顾问，在此期间他撰写了著名的政策科学三部曲：《公共政策制定的再审查》（1968）；《政策科学构想》（1971）；《政策科学探索》（1971）。留美期间他还与兰德公司数学部主任、著名的政策分析家爱德华·奎德（Edward S. Quade）合作创立了第一个《政策科学》理论刊物并倡导举办了第一个政策科学国际培训班。自美国回到以色列之后他还撰写了《疯狂的国家：违背常规的战略问题》（1971），1980年再版。连同他以前写的《以色列高压计划》（1966），反映了他对现实问题的探索。作为一位政策科学的理论家，他于1986年又出版了《逆境中的政策制定》一书，把政策科学的研究集中到高层政策制定领域。作者认为，该书连同他的《公共政策制定的再审查》，以及即将出版的《政策赌博》三本专著，乃是他对政策科学不断探索的记录，也是他自己丰富实践经验的总结。

叶海卡·德罗尔除了在理论上做了不少开创性的工作之外，还担任了20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、行政管理改革和实质政策研究领域。这使得他有机会从实践中总结和吸收政策案例来丰富他的理论研究。近年来年过花甲的叶海卡·德罗尔又把政策科学的研究推进到深层领

域。例如，逆境中的政策制定思考；政策哲学的思考；多值逻辑在政策推理中的应用；面对未来不可预见性提出了“模糊赌博观”；对各种不确定性、突变性的思考从而提出建立危机决策和应急体制；高层政策推理以及政策制定系统重建的理论等新的思想。近来，他又把政策制定系统、政府中枢决策系统与统治方式综合起来纳入到社会控制与调节的整体系统中考察。叶海卡·德罗尔认为，这将是政策科学宏观理论研究的希望所在。作者自己将上述思想和研究成果不断汇编成著，对推动政策科学的发展作出了积极的贡献。以下是他计划出版的著作：

《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《资治通鉴》）。

由于叶海卡·德罗尔作为一位杰出的政策科学家和社会实践家的出色研究工作，他被许多国家的大学和政策研究机构聘用。1975年他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著名学者”，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举行的年会上，他又荣获“福尔布莱特40周年纪念的著名学者”称号。

目前，叶海卡·德罗尔除担任耶路撒冷希伯莱大学的终身教授外，主要在荷兰马斯特里赫特的欧洲公共行政管理研究院担任政策分析教授和课题负责人，并连续举办以“高层政策推理”为题的政策科学国际培训班。

这里，我们介绍了叶海卡·德罗尔的简要生平和主要工作，其目的不仅在于向读者介绍其人其事，也不仅在于为从事政策科学研究工作的同志提供一些资料性的综述，更主要地在于他的工

作几乎代表了近20年来政策科学真实的发展历程。直至今日，他仍然处在政策科学的理论前沿和实践第一线。毫无疑问，不研究他的思想和著作，就难以了解政策科学20年来的发展历史，也很难把政策科学的研究推向一个新的台阶。

从整体上看，政策科学的发展走过了一条学科化——组织化——产业化的道路。

政策科学的学科化首先表现在从70年代起美国各大学纷纷建立了政策科学、政策分析的专业，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的人材。逐步形成了以政治学、经济学、法学、行为科学、管理科学等为基础构建起来的政策科学规范体系。许多学校今天已设立了政策科学与政策分析的博士点，这标志着学科的建设在许多发达国家已经成熟。政策研究本身也已成为高层次的学术活动，成为培训政府公职人员的主要课程。许多专业性的协会，如“评估研究协会”、“政策研究联合会”竞相出现，为政策科学的理论与实践研究提供了舞台。学术研究与学科的发展也渗透到新闻出版界，许多著名的报刊如《华盛顿月刊》、《国家评论》等都开辟了政策评估的园地，经年累月地发表专论文章，这无疑对于政策的制定与改进、执行与反馈提供了民主监督的机制，提供了公众民主参与的渠道，而决策者也能及时地看到政策制定与执行的社会反映与社会效果。此外，以政策科学为直接对象的学术杂志如《政策科学》、《政策分析》、《政策研究》相继涌现。特别要提到的是，《政策科学年鉴》从1977年起已开始发行。政策科学的著作、教材、丛书大量出版。到了80年代以后，各国一些著名的大学把政策科学作为一门独立的学科制定的教学计划已经相当完备。这些情况大多出现在美国，但也涉及到北欧诸国以及菲律宾、日本等国家。人们对政策科学的兴趣越来越浓，许多领域的教科书都以政策制定作为其理论框架就是一个例证。在新近出现的大批讨论“怎样决策”

的著作里大都可以发现以政策科学为取向的学科痕迹。

政策科学的组织化，对于政策科学这门不同于一般纯理论研究的学科来说有着特殊的意义。这是因为，政策科学所研究的对象决定了它本身就是理论与实践有机结合的整体，政策科学的组织化本身也就是学科化发展的必然趋势和组织保证。政策科学的组织化表现在各国出现的官方、半官方和民间的政策研究组织（PSO）应运而生。有侧重理论研究的，如日本的“日本国策研究会”，有以解决实际政策问题为目的的，如美国的“罗斯福美国政策研究中心”，也有偏重与政府公务员行政管理结合的，如荷兰的“欧洲公共行政管理研究院”等。在组织化的范围上也有地区性的、国家性的、洲际的和国际性的各种形式。例如，1972年在奥地利维也纳近郊的卢森堡宫就成立了由美国、苏联等12个国家参加的“国际应用系统分析研究所”，专门从事污染控制、城市规划、公共卫生、人口问题等社会规划的政策分析。在组织化的研究方向上也各有不同，按叶海卡·德罗尔提供的资料大致可以分成以下一些类型：

采用“国家计划”这类途径，从组织上保证政策与规划实施的组织，如法国的计划委员会，英国的“国家计划”实验，挪威的长远规划机构以及包括我国在内的多数第三世界国家的专门计划机构。

建立一个专门政策研究机构。它们完全独立但又是政府体系的一部分，致力于展望远景、预测未来的研究工作，如瑞典的未来研究处，新西兰的未来研究委员会。

建立服务于首脑、总统及整个内阁的政策规划与政策分析机构。如美国白宫的参谋班子，政策制定办公室；南非总理事务部的部分机构；英国的中央政策审核组；原西德总理办公厅的计划机构；拉美许多国家及菲律宾的“总统总参谋部”。

建立监察机构，服务于政府首脑，包括大规模的参谋机构，