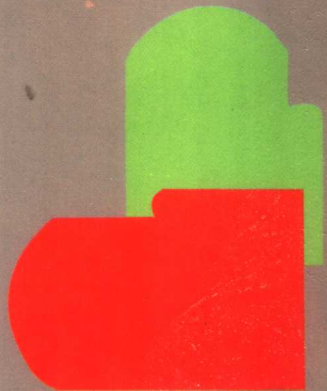


政策学

ZHENGCE XUE

沈承刚 著

北京经济学院出版社



政策学

沈承刚 著

北京经济学院出版社

(京)新登字 211 号

政 策 学

沈承刚 著

北京经济学院出版社出版

(北京市朝阳区红庙)

北京警官大学印刷厂印刷

全国新华书店发行

850×1168 毫米 32 开本 14.25 印张 370 千字

1996 年 9 月第 1 版 1996 年 9 月第 1 次印刷

印数:00 001—5 500

ISBN 7-5638-0562-1/D · 28

定价:22.00 元

1 R

前 言

20 世纪已经流逝的岁月,伴随着战争风云的变幻、经济的迅猛发展和科学技术的日新月异,层出不穷的新问题、新现象,犹如巨大的浪潮涌上了人类活动的世界舞台。据统计,近 10 年人类知识总量已超过以往一切时代的总和;全部科学知识的 $\frac{3}{4}$ 是本世纪 50 年代以后发现的。面对新科学技术革命的冲击和挑战,人们必须全面地挖掘过去,深入地开拓现实,科学地预见未来。它说明当今世界正在经历着深刻而巨大的变化,它标志着人类认识的飞跃和揭示自然奥秘的深化。

就科学本身的发展来说,马克思早在 19 世纪 40 年代曾预言过,原先分散的各种自然科学和社会科学,将会融合成一门统一的科学。现实证实了马克思的预言。列宁在 1914 年也曾预见,在 20 世纪将会出现自然科学奔向社会科学更强大的潮流。事实确认了列宁的预见。我国一些科学家亦曾预言,从现在起到下世纪将是交叉科学的时代。目前,世界范围内确实崛起了一大批崭新的学科、思潮和观点。20 世纪的科学,是一个门类繁多、层次分明、结构复杂的知识系统。这个系统不仅包括自然科学、技术科学和社会科学,而且也包括在这三大领域之间由于门类交叉、学科交叉、知识交叉、方法交叉所产生的各种各样的交叉科学、边缘科学、横断科学和综合性科学。在如此巨大潮流的激荡中,政策科学正是应运而生的新兴综合性大科学理论之一,它正以旺盛的生命力、崭新的姿态、庞大的规模、惊人的速度和大科学的气势而迅猛顽强地崛起,受到时代的青睐和世界各国的普遍关注。

中国风格的政策科学正是在这种背景下产生形成的,它有着

鲜明的时代感、使命感和责任感。

政策科学是时代的宠儿，是当代社会的产物。

当今时代和社会特点之一是社会活动规模巨大。第二次世界大战以后，生产领域、科技领域、贸易领域都出现了前所未有的规模，诸如大科学、大技术、大企业、大公司等，开创了社会化大生产、大经济、大科技、大教育的崭新局面。大生产、大经济、大科技、大工程、大企业、大公司等都具有许多共同点，诸如规模巨大、结构复杂、功能综合、因素众多、影响面广等。从性质上判断，它们具有广博性、多结构性、多分支性和综合性。其参变量之多，活动规律之复杂，输入和输出信息量之巨大，是过去小生产经济所无法比拟的。因此，解决当代现实问题（包括自然的、技术的和社会的问题），需要从战略到战术、从宏观到微观、从全局到局部、从经济价值到社会效果，进行系统综合研究。政策科学正是这种系统综合的科学。

当今时代和社会特点之二是社会活动瞬息万变。当代社会科学知识与科技成果高速倍增，科学知识不断聚集，生产力加速发展，科研队伍迅猛扩大。现代社会出现了“三短”现象，即：科学发现、发明的孕育期越来越短，新技术、新产品的生命周期在缩短，工业机器设备更新周期大大缩短，产品的复杂程度在加剧。与此同时，社会领域的活动频率在加快，幅度差别加大，时空区域在缩短缩小，人们的观念更新加快，思维灵活性大为增加。因此，要加强超前性和未来预测研究，从而把握住变幻莫测的大千世界。政策科学正是这种能够把握未来、控制发展趋势的科学。

当今时代和社会特点之三是“牵一发而动全身”。由于经济、科技和社会的高度协同，自然、科技和社会各领域的相互渗透与牵制，决定了社会化大生产、大经济、大科技的时代特征是全局性、系统性、宏观性和战略性。某一领域、局部、方面的变化将会影响全体或波及其他，形成系列反应。因此，经济、科技和社会的协同发展，已经成为当代人类社会发展的重大动力和战略问题。政策科学正是一体化知识体系的科学，它能够把握住当代社会事物的整体，协

调经济、科技与社会的共同发展。

时代和社会的迅猛发展,加速了自然科学、技术科学和社会科学的交叉渗透,明显地呈现出综合化大科学的趋势。现时代,自然科学和技术的发展越来越大规模地渗透到社会的各个领域:一方面,自然科学和技术日益社会化,它们自身必然要受社会一般规律的制约,自然科学家、技术工作者的劳动,无论如何也离不开社会科学的指导;另一方面,自然科学和技术作为一种重要的社会现象,迫使社会科学把注意力扩展到它们身上,并且借助它们的一些原理和方法去影响和改变社会科学传统的研究方法,甚至直接影响到社会科学自身的改造。正是现代科学技术的发展和社会的进步,把自然科学、技术科学和社会科学紧密地结合起来了,使它们相互渗透、融合和交叉。由此可知,政策科学正是现代自然科学、技术科学和社会科学的汇流——交叉发展而逐渐形成的,是这种渗透交叉的综合产物。

政策科学是新兴学科的领头学科,也是当代科学之林中的多彩科学,是人们普遍关注的“学科热点”,因而成为新兴学科的“骄子”。

政策科学作为新兴学科,它具有先进性、综合渗透性、远邻交叉性和前沿交叉性等基本特征。政策科学的先进性是由政策科学的自身性质决定的。与传统学科相比,它具有先进的理论、先进的思想、先进的方法和先进的技术。政策科学的综合渗透性是由政策科学的整体化、系统化的理论体系决定的。政策科学体系是由多学科理论和方法的综合凝结而成的“复合”体系,即多学科在知识、思想、方法、语言诸方面相融合的、错综复杂的、综合渗透而形成的整体化理论体系。政策科学的远邻交叉性是由政策科学研究内容的宽广性、研究领域的广泛交叉性和研究手段方法的不断多样化所促成的。政策科学的前沿交叉性是指政策科学边际领域的相互交叉性,需要科学家们进行“多极相通”的综合交叉“会诊”。由此可见,政策科学是道地的综合性大科学理论。

政策科学出现并非偶然,它是顺应现代科学发展潮流的必然趋势,是适应现代社会实践发展水平的必然产物。这是由于当代政策问题日益突出,需要有其科学理论为指导进行处理;由于政策对象既高度分化,又互相渗透,日趋整体化,需要有其综合性的科学理论来研究;由于政策自身的模型化和精密化的要求,需要有其定量与定性相结合的方法来指导;由于政策对象的超前性与未来性特点,需要有其预见性的科学理论来把握;由于政策与经济、科技和社会日益融合,形成完整的统一体,需要有其高度协同的科学理论来控制;由于政策现象的复合系统性的特点,需要有其大科学理论来研究;等等。由此可见,政策科学根源于人类认识和改造世界的历史使命中;形成于现代科学发展的潮流中;产生于现代社会科学化背景中;建立在自然科学、技术科学和社会科学相互联结的雄厚基础之上。因此,政策科学是现代科学发展的综合产物,有着极其旺盛的强大生命力。

由此可以得出结论:当今时代和社会的基本特点以及现代科学发展的基本特点共同决定着政策科学的学科性质。政策科学是多门类、跨学科的系统综合性科学,它利用现代自然科学、技术科学和社会科学的许多原理和方法,采用电子计算机等先进运算和测试手段,把定性分析和定量分析结合起来,对极其复杂的人类社会的政策现象及各种相关因素进行系统综合的研究、测算和推导,提供可供选择的合理政策方案,科学地制定与实施政策,从而把政策建立在精密的科学论证基础上。政策科学不是单一学科,而是一组以自然、科技和社会为研究对象的横向学科群和以政策体系为研究对象的纵向学科群相互交织的结合体,以实现政策科学化为目的的学科综合体。简言之,政策科学是一组具有高度综合性的新兴学科群与传统学科群交织而成的立体大科学理论。因此,政策科学肩负着时代的使命,义不容辞地被戴上“大科学”的桂冠。

作为时代的宠儿和科学的骄子——政策科学肩负着伟大而光荣的使命。政策科学是推动人类社会发展的强大的革命力量,是人

类认识世界和改造世界的重要武器。它的使命就是运用科学的思维方法、知识体系和先进的思维手段,进行综合研究,解决人类发展的基本问题——政策问题。

政策科学是第二次世界大战后在美国出现的新兴的学术领域。美国著名政治学家 H. 拉斯韦尔自 40 年代末提出了“政策科学”的概念之后,又于 1951 年与 D. 勒纳合编出版了《政策科学:范围与方法的近期进展》一书,首次对这一学科的内容进行了系统的介绍和说明。学术界普遍认为,政策科学产生形成于 50 年代,60 年代中期到 70 年代是政策科学的发展阶段,70 年代末为社会普遍接受,并成为跨国研究的一个学术专题。在日本,政策科学被称之为“软科学”,也即具有日本特色的政策科学,它产生于 70 年代初。有人说“美国有‘政策科学’,它的涵义同日本学者所说的软科学基本上是一致的。”^① 这种说法欠妥贴。从这两门学科的历史渊源上说,日本的软科学是美国政策科学的派生,是美国政策科学披上了日本的“外衣”,不管后来的发展差距有多大。其他如西方国家的“战略研究”、“未来研究”,原苏联和东欧诸国的社会规划、计划及宏观管理问题的研究等,其称谓各不相同,但从性质上看,它们都具有政策科学研究的特点,都是属于政策科学范围的研究。政策科学在国外经济科技和社会生活的各个方面,得到了广泛的应用,并取得重大成功。在我国,政策科学也逐渐为人们熟悉和应用,并取得了一些可喜的成绩。我国对政策科学的研究与探讨,始于 80 年代初。尤其是近几年来,从事政策科学研究的学者发表了大量的学术文章,出版了一批学术专著,进行了很有价值的研究,从而使政策科学得到了较快地发展。

直观、朴素的政策思想和理论古已有之。然而,在人类漫长的历史上,均有不自觉的、单一的政策思想和不系统的政策理论。本世纪 50 年代初期,从拉斯韦尔提出政策科学的概念以来,使政策

① 夏禹龙等著:《软科学》,知识出版社 1982 年版,第 2 页。

科学研究上升到理性的高度,近40年来,政策理论研究有了长足的进展,其中西方主要国家显得尤为突出。或许是西方人思维带有个性、抽象的特点,始终未超越单一型的政策研究。20世纪以来,科学发展始终处在分化与综合的矛盾运动中,并且在总体上日益趋向于高度的综合。与西方人相比,东方人的思维带有整体、综合的特点。中华民族有优秀的综合性学术传统,中国人更喜欢整体、综合和具体的美,并以整体思维构造的多面体的文化结晶,早已作为东方文明的光环透过历史的窗口映向大千世界。为此,我们借鉴于西方世界的思维成果,着力追求中国风格的政策科学体系。

世界是属于中国的,中国也是属于世界的。在建设具有中国特色的社会主义现代化的今天,更需要放眼世界,放眼未来,引进和吸取当代世界的先进文化成果,以把握中国未来的命运。建立中国风格的政策科学,一方面要广泛汲取和借鉴美国的政策科学、日本的软科学和西方其他国家有关政策理论研究的成功经验;另一方面更要从我国的实际出发,立足于现代化建设,结合我们的民族特点和传统文化,体现出我们自己的风格。由于我们有马克思主义理论和方法论作指导,又有党和国家对经济、科技和社会发展的路线方针指导,因而不仅在政策科学研究方面可望取得更大突破,而且也确实具备了政策科学广阔的应用天地。中国风格的政策科学对于中国各项事业有着极为重要的理论意义和不可估量的实用价值。

学习和应用这门大科学理论并非易事,由于政策科学体系庞大,内容复杂,新分支学科层出不穷,政策科学同其他科学之间的边缘性、交叉性,随着产生和发展,形成了政策科学知识体系结构的综合化、整体化和一体化的趋向。因此,学习和应用这门科学的首要条件是:不仅需要专门化知识,而且更需要广博性的知识体系,即必须具有广泛的政治、经济、科学、历史、地理、心理、管理及新兴学科等各方面的知识,以及与之相关的社会科学、自然科学和文化艺术的素养和对客观实际的全面熟悉和了解,并且还要掌握

分析方法和预测、规划、电脑等先进技术。当然,要具备如此众多的条件是非常不容易的,我们必须为之作出最大的努力和进取。现代社会不仅需要“专才”,而且更需要“通才”,也就是具有新的知识结构的科学人才。政策科学人才便是这种“通才”之一。作为政策主体必须知识深广,视野开阔,经验丰富,具有融会贯通、触类旁通的创造能力。我国的现代化建设事业正需要成千上万这样的政策人才。

中国是一个政策大国,有着丰富的政策史料和政策实践,多少年构筑起来的政策体系,是一个惊人的系统工程,是一个超大系统,尤其是在改革的重要年代,新旧交替的关键时刻,政策问题比任何时候都显得格外突出和重要。中国的现实迫切需要政策科学为她服务,政策科学更需要在中国 960 万平方公里的肥沃土壤上生长。政策科学在我国虽然有了可喜的发展,但还刚刚开始,处于草创和形成阶段,在研究和实践中还存在不少问题。随着社会主义现代化建设的深入,随着民主政治的发展,我国政策科学必将出现更加欣欣向荣、蓬勃发展的新局面。

政策科学是各门科学汇集处的学术三角洲之一。开垦这片“三角洲”的任务已经提到了理论和实践的面前,这是时代的需要,也是我国宏伟的现代化建设的需要。然而,中国风格的政策科学,是一个深深吸引人们创造力的巨大课题,又是一个也许耗尽毕生精力而无所建树的艰难课题。本书力图在马克思主义指导下,运用传统学科和新兴学科的理论与方法,分析论证政策科学的基本原理和基本方法,对政策进行整体的综合性研究,以此揭示政策运行过程、客观规律及其主要范畴,阐述政策科学分支学科的基本理论和方法,从而为建树中国风格的政策科学这一大科学理论作出探索和努力。我们在编著本书中,力求达到学科框架体系比较完整,紧密结合中国实际,并体现中国的风格和解放思想、大胆探索的要求。对于政策科学这个博大的学术领域来说,本书只不过是一方引玉之砖。不妥之处,尚希各方不吝指正。

目 录

导论	(1)
----	-----

第一编 政策学的基本原理

第一章 政策本质论	(18)
第一节 政策的本质属性	(18)
第二节 政策的基本性质	(23)
第三节 政策的基本特征	(29)
第四节 政策的风格	(39)
第二章 政策要素论	(42)
第一节 政策要素及其意义	(42)
第二节 政策主体	(45)
第三节 政策客体	(51)
第四节 政策价值	(54)
第五节 政策内容	(59)
第六节 政策形式	(62)
第三章 政策结构论	(66)
第一节 政策类型	(66)
第二节 政策结构	(75)
第三节 政策体系	(83)
第四章 政策功能论	(90)
第一节 政策功能及其意义	(90)
第二节 政策的基本功能(上)	(108)
第三节 政策的基本功能(下)	(116)

第五章 政策相关论	(121)
第一节 政策相关及其意义.....	(121)
第二节 政策的内部关系.....	(129)
第三节 政策的外部关系.....	(136)
第六章 政策制约论	(146)
第一节 政策制约.....	(146)
第二节 政策制约的系列概念.....	(153)
第三节 政策的主客观制约因素.....	(159)
第七章 政策原则论	(167)
第一节 政策原则.....	(167)
第二节 政策的一般原则(上).....	(171)
第三节 政策的一般原则(下).....	(185)
第八章 政策法规论	(195)
第一节 政策法规概述.....	(195)
第二节 政策的立法.....	(200)
第三节 政策法规的作用、适用和要求	(203)

第二编 政策的基本方法

第九章 政策学方法论	(209)
第一节 政策方法概述.....	(209)
第二节 政策方法的科学化、程序化和标准化	(212)
第三节 政策学方法论.....	(216)
第十章 政策的基本方法	(224)
第一节 调查研究方法.....	(224)
第二节 政策分析方法.....	(227)
第三节 系统分析方法.....	(233)
第四节 信息决策方法.....	(236)
第五节 行政、经济与法律方法	(241)
第六节 思想政治工作方法.....	(243)

第三编 政策的客观运行过程

第十一章	政策运行过程	(246)
第一节	政策运行过程概述.....	(246)
第二节	政策体制.....	(252)
第三节	政策运行机制.....	(256)
第十二章	政策制定	(262)
第一节	政策制定的依据.....	(262)
第二节	政策构思与制定模式.....	(267)
第三节	政策制定的程序.....	(272)
第四节	政策制定的原则、方法和要求	(281)
第十三章	政策实施	(287)
第一节	政策实施及其意义.....	(287)
第二节	政策实施的影响因素分析.....	(291)
第三节	政策实施的程序.....	(296)
第四节	政策监督.....	(303)
第五节	政策实施的原则、方法和要求	(307)
第十四章	政策调整	(314)
第一节	政策调整概述.....	(314)
第二节	政策调整的制约因素及其处理.....	(320)
第三节	政策调整的内容、形式和类型	(325)
第十五章	政策终止	(331)
第一节	政策终止及其意义.....	(331)
第二节	政策终止的依据、内容和形式	(335)
第三节	政策终止的倡导者、障碍与策略	(338)

第四编 政策的基本规律

第十六章	政策规律	(341)
第一节	政策规律的哲学基础.....	(341)

第二节	政策规律及其意义·····	(344)
第十七章	政策的一般规律·····	(348)
第一节	政策顺从于社会发展的规律·····	(348)
第二节	政策实现于政策服从的规律·····	(353)
第三节	政策服务于政策主体的规律·····	(356)
第十八章	政策的特殊规律·····	(359)
第一节	政策周期规律·····	(359)
第二节	政策发展规律·····	(361)
第三节	政策质量界定规律·····	(365)
第四节	政策损益补偿规律·····	(368)
第五节	政策效力递减规律·····	(371)

第五编 政策的基本范畴

第十九章	政策目标·····	(375)
第一节	政策目标的概念·····	(375)
第二节	政策目标的基本内容·····	(379)
第三节	确定政策目标的依据和要求·····	(381)
第四节	政策目标的展开、实施与考评·····	(383)
第二十章	政策控制·····	(388)
第一节	政策控制及其作用·····	(388)
第二节	政策控制的类型、过程和内容·····	(391)
第三节	政策控制的前提、特性和要求·····	(397)
第二十一章	政策措施·····	(402)
第一节	政策措施概述·····	(402)
第二节	政策措施的内容和形式·····	(406)
第三节	政策措施的运行过程·····	(407)
第四节	政策措施的作用和意义·····	(410)
第二十二章	政策评价·····	(414)
第一节	政策评价及其意义·····	(414)

第二节	政策评价的类型和内容·····	(417)
第三节	政策评价的任务、标准和原则·····	(421)
第四节	政策评价的方式、程序及改进·····	(424)
第二十三章	政策效益·····	(427)
第一节	政策效益的概念·····	(427)
第二节	政策效益的制约因素分析·····	(431)
第三节	政策效益衡量评价·····	(434)
第四节	努力提高政策效益·····	(437)
后记	·····	(439)

导 论

政策学是当代新兴大科学理论之一,随着时代的发展和研究的深入,其基本性质、特征、任务和作用日益明确。理解和掌握政策学的涵义、性质、特征、任务和作用,对于政策研究和指导政策运行,都有着重要的意义。

一、政策学的涵义和基本性质

政策学,是指以政策及其运动规律为研究对象,对政策的基本原理、基本方法、运动形态、发展规律、主要范畴等一般理论的科学抽象和理论概括,是关于政策理论、发展过程、基本规律和范畴的系统化、理论化的科学系列知识,是一门纵、横向学科交织的综合性、实践性、应用性的大科学理论,是现代自然科学、技术科学和社会科学交叉发展而逐渐形成的一组具有高度综合性的新兴学科。

(一)政策学是规模空前的科学

政策,尤其是当代的政策,具有规模庞大、涉及面广、层次复杂、功能综合、因素众多等特征。因此,必须借助于将广博性、多结构性、多分支性和综合性融于一体的政策学为指导,并以相应的许多社会部门组成的系统网络,才能制定出科学、正确的政策,才能正确地执行政策。由此可见,政策学无论从学科体系上,研究对象规模上,制定实施政策牵涉人力、物力的数量上,都是规模空前的。

(二)政策学是政策与科学技术高度综合的科学

政策与现代科学技术高度综合,形成了大系统、大网络。科学技术的发展离不开政策的指导和促进,政策学也必须借助于一系列的科学理论和技术知识,并把它们加以融化,综合在自己的学科体系内,形成一体化知识,用以指导不同领域的政策运行,从而促

进科学技术的发展。由此可见,政策学同其他科学理论和技术知识达到了高度的综合化、一体化境界,因此,运用政策学指导政策的制定与实施,离开科学技术的配合是难以成功的。

(三)政策学是科技、经济与社会高度协同的科学

政策是科技、经济和社会大系统发展的重要因素。离开政策的指导和规范,科技、经济和社会的发展不能取得整体效应。此外,政策学必须运用各种理论知识和系统综合方法解决日益复杂的科技、经济与社会领域的各种政策问题,并在科技、经济和社会的总发展和总设计中,协同地走上有目的、有要求的自觉发展的道路。由此可见,政策学的存在和发展必须同科技、经济、社会的发展协调一致,相互配合,相得益彰,协同发展。

(四)政策学是自然科学、技术科学和社会科学汇流的科学

政策自身众多因素的高度综合,决定了政策学必须在科学高度分化基础上的系统综合,成为自然科学、技术科学与社会科学汇流的产物。在政策学内,一方面自然科学和社会科学的基本概念互相共用,基本方法互相移植;另一方面为解决某一政策问题,往往需要自然科学家、技术工作者与社会科学家结成联盟,共同制定或实施该项政策。

(五)政策学自身已成为一个有机的大系统理论

政策是一个庞大的社会系统工程,决定着政策学也成为相应的有机大系统理论。政策学的分支学科构成了严密庞大的学科体系,即已形成一个有机的纵向系统整体学科,因此,政策学已成为政策领域内的全方位的科学。

(六)政策学是自觉规划和系统管理的科学

政策学在指导研究制定政策时,能够自觉、全面地进行规划,统筹安排,同时,在指导实施执行政策时也能够系统、有效地进行协调管理,保证政策的正常运行。即是说,政策学不但能指导制定正确的政策,保证政策质量,而且能指导正确地执行实施政策,提高政策实施效率。