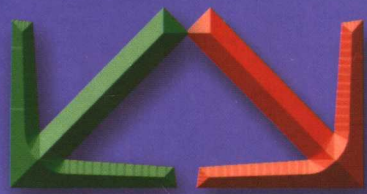


中介组织与经纪人管理丛书



# GONGGONG ZHENGCE XUE

## 公共政策学

舒泽虎 编著

上海人民出版社

中介组织与经纪人管理丛书

# GONGGONG ZHENGCE XUE

舒泽虎 编著

## 公共政策学

复本

D0

f2: α

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学/舒泽虎编著.

—上海:上海人民出版社,2005

(中介组织与经纪人管理丛书)

ISBN 7-208-05600-5

I. 公... II. 舒... III. 公共政策—理论 IV. D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第030515号

责任编辑 李 卫

封面装帧 陈 楠

· 中介组织与经纪人管理丛书 ·

公共政策学

舒泽虎 编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行 上海天马印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 10.75 插页 2 字数 249,000

2005年5月第1版 2005年5月第1次印刷

印数 1-4,250

ISBN 7-208-05600-5/F·1261

定价 19.00 元

# 目 录

第一章 绪 论	1
第一节 公共政策学的起源和发展	2
第二节 公共政策学的研究对象及范围	17
第三节 公共政策学的特征	26
第四节 研究公共政策学的意义和方法	28
第二章 公共政策概述	37
第一节 什么是公共政策	37
第二节 公共政策的功能	49
第三节 公共政策的分类	59
第三章 公共政策系统要素	77
第一节 公共政策主体	78
第二节 公共政策客体	96
第三节 公共政策系统的划分	101
第四章 公共政策环境	112
第一节 公共政策环境概述	113
第二节 经济环境	118
第三节 政治环境	123
第四节 政治文化	130
第五节 国际环境	138

---

第五章 公共政策制定	157
第一节 公共政策问题	158
第二节 公共政策议程	168
第三节 方案规划	175
第四节 公共政策合法化	183
第六章 公共政策执行	196
第一节 公共政策执行概述	196
第二节 公共政策执行的过程与手段	207
第三节 影响公共政策执行的因素	216
第七章 公共政策评估	233
第一节 公共政策评估概述	234
第二节 公共政策评估的标准、步骤和方法	246
第三节 公共政策评估面临的困难	258
第八章 公共政策调整、终结与周期	271
第一节 公共政策调整	271
第二节 公共政策终结	279
第三节 公共政策周期	297
第九章 公共政策模型	308
第一节 公共政策模型概述	308
第二节 公共政策分析的理性模型	319
第三节 非理性的公共政策模型	324
参考书目	338

# 第一章 绪 论

## 内容提要

现代社会中的各种社会问题越来越繁多和复杂,解决这些问题的公共政策在社会生活中的作用也越来越重要。大量的政策制定和实施活动需要系统的科学理论的指导,公共政策学因此而产生。它是社会科学中的一门跨学科、综合性的新学科,也是政治学的一个核心分支。本章回顾了公共政策学产生和发展的历史,指出公共政策学的研究对象是因针对公共政策问题或为达到某个目标而要确定的公共政策的各个方面:系统、过程及分析方法等。本章还概括了公共政策学的跨学科性、应用性、特定时空性及科学和艺术的结合等特点,阐明了研究公共政策学的基本方法和学习公共政策学的意义。

公共政策学是第二次世界大战后首先在美国兴起的一个跨学科、综合性的新学科。德洛尔把它的出现誉为当代西方社会科学领域发展过程中的一次科学革命,冯贝米则把它的出现看成是当代西方政治学的一次最重大的突破。从20世纪40年代末开始,由于社会发展的需要以及学科发展的内在要求,美国的一些学者就致力于一个以人类社会的基本问题尤其是公共政策

问题为基本对象的研究,从而开创了公共政策研究的方向。50年代,拉斯韦尔明确地提出政策科学的概念,并为政策科学规定了基本的研究范式。到了20世纪六七十年代,随着许多学者致力于公共政策的研究,使得这种研究迅速深化、规范化和体制化,并最终导致了一个有着自己独特的研究领域和研究方法的独立的公共政策学科的出现。70年代以后,公共政策学在理论上继续获得了新的发展,并且日益受到学界的重视,甚至有些学者认为政策科学构成了当代社会科学的核心,主张用它取代传统的政治学和行政学。同时,公共政策学也日益受到政界的关注,从而对各国政府的政策实践和社会发展产生了重大的影响。

## 第一节 公共政策学的起源和发展

公共政策学是第二次世界大战后在美国首先兴起的一门全新的学科。经过半个多世纪的发展和几代公共政策学者的努力,公共政策学已经成为当今世界的一门显学,它不仅在理论上取得了很大的成就,而且其研究成果对世界各国的公共政策也产生了显著的影响。

### 一、公共政策学产生和发展的背景

公共政策学不是凭空产生的,它是当代社会、经济、科技以及社会科学发展的必然产物,而它之所以在美国诞生并取得了如此迅速的发展,则和美国的特殊社会发展状况密切相关。

#### (一) 经济危机的影响

1929至1933年,由美国开始,整个资本主义世界爆发了有史以来规模最大、影响最深、后果也最严重的一次经济危机。在实践层面,这次危机发生以后,欧美各主要资本主义国家都通过一些公共政策对经济进行了积极的干预和调控。1933年,美国

的富兰克林·罗斯福总统上台伊始,就实行了“新政”,其对美国克服经济危机,实现经济的恢复和此后的迅速发展起到了至关重要的作用。在理论层面,很多政治家和学者都对发生危机的原因进行了深入的思考,认为这是由于过去各资本主义国家对经济过度的自由放任政策导致的。英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯通过研究指出,市场不是万能的,传统的自由市场经济不能解决有效需求不足的问题,经济危机由此产生。要消除经济危机,必须由政府对经济实行干预,通过政府支出扩大社会需求,以弥补个人需求的不足。这一政策主张得到了政治界和学术界的广泛认同。由他开创的宏观经济学不仅开创了经济学研究的一个全新的领域,成为西方经济学的一个重要的经典内容,也对西方国家的经济政策产生了深远的影响,并在战后成为各资本主义国家政府制定公共政策的主要理论依据。此后,公共政策的领域大大扩展,通过公共政策履行的政府管理职能从政治领域拓展到经济领域,政府时刻关注着经济的走向,并通过一系列的经济政策来达到政府的目标。为了改进公共政策的制定,提高公共政策质量,就要求有一门系统的以公共政策作为研究对象的学科的出现。正是在这次经济危机之后,西方国家尤其是在美国形成了“政治求助于科学,官员求助于学者”的公共政策趋势,这一趋势一度成为美国人的共识。而官员与学者的结合正是公共政策学的重要表现之一。

## (二) 社会问题不断加剧

当代世界以及西方国家面临的社会问题越来越多,而且程度日益严重,从而使解决这些问题的公共政策也变得越来越重要。这也使得人类开始自觉地将自己的命运与改善公共政策的质量直接联系起来。尤其是当代一些“全球问题”的出现,更使人们意识到公共政策研究的重要性,各国政府为解决各种紧迫



的社会政治或经济问题,需要大量的与政策相关的知识和信息,这在客观上推动了公共政策学的形成和发展,美国的情况最能集中地说明这一点。第二次世界大战以后,虽然美国的社会政治相对稳定,经济和科技迅速发展,但各种社会矛盾也十分突出,有关战争、贫困、犯罪、滞胀、环境污染、种族歧视和国际事务等方面的问题尤为人们所关注。

越南战争是二战后影响世界及美国社会的一个极其重要的事件。美国政府为了达到其目的,在越南发动了一场根本不可能取胜的战争。在战争中,由美国国防部资助的研究机构兰德公司在对战争进行分析和评估中发展出系统分析和成本估算技术,并推动了渐进主义分析模式的产生。这场战争的失败使得美国社会各界对美国政府的政策产生了普遍的质疑和思考,认为这是美国政府在错误的时间、错误的地点和错误的对象发生的一场错误的战争。许多政治学家认为,关于越战的错误决策不只是一个个例,或者是最高决策者的一次失误,而是凸显了美国政府的决策机制本身所存在的缺陷,即缺乏社会力量和政治科学的参与。战争促使一些政策学家思考和分析美国政府在决策过程中存在的问题,对于公共政策学中决策理论的研究产生了积极的推动作用。同时,这一事件还使得政策规划和分析中的道德和价值的因素逐渐受到了政策学家的重视。

### (三) 行为主义的发展和各种分析工具的出现

20 世纪的 20 年代,随着传统的政治学研究中的规范性倾向和现实的政治之间的脱节越来越严重,一股新的注重现实政治行为的研究浪潮即行为主义开始在美国兴起。1925 年,芝加哥大学的政治学家查尔斯·梅里安教授就宣称,政治行为学将是以后政治学研究的方向。1928 年,美国记者弗兰克·肯特在其出版的《政治行为》一书中对传统的政治学研究进行了猛烈的

抨击。指出政治学必须从规范式的研究转向对实际问题的探索,才能适应现实政治的发展。

作为对这一抨击的回应,瑞典政治学家哈伯·丁伯根对欧洲各国的选举行为进行了专门研究和个案分析,并出版了《政治行为:欧洲选举的统计研究》一书。该书在美国政治学界尤其是在芝加哥大学的年轻政治学家和政治学研究生中引起了强烈的反响,推动了美国学者对于政治行为学的研究。

同时,还有另外两个因素也对美国行为主义的发展起到了重要的推动作用。一是二战中,一大批推崇行为主义的犹太学者为逃避纳粹政权的迫害来到了美国,他们将这种已经在欧洲盛行的行为主义思潮带到了美国。二是美国一些财团出资的研究机构和学者对美国政治行为的研究和分析,也部分地带动了美国政治学研究中行为主义的发展。

直到20世纪60年代,行为主义在美国政治学界盛极一时。行为主义促成了美国的“新政治科学运动”。以梅里安为首的政治学家对“新政治科学”的倡导,在较大程度上是出于对公共政策的关心。他所经常使用的“政治谋略”这一术语,后来被他的学生、公共政策学的创立者哈罗德·拉斯韦尔发展为“政策科学”概念。

二战后,西方科学技术取得了飞速的发展,学科之间的分离和交叉的趋势同时出现。对特定问题和对象的研究,新的研究方法的使用,以及一些传统学科的交叉,都催生了大量新的学科。特别是系统分析、运筹科学的发展为公共政策学的产生奠定了方法论的基础。当拉斯韦尔提倡政策科学的时候,政治学、统计学、数学和经济学,都各自独立发展出了一些新的概念和分析工具,所应用的技术也得到了很大的改善。传统的其他人文社会学科如政治学、经济学、社会学、伦理学、历史学和哲学也都

为公共政策学这门新学科的出现提供了知识基础。总之,人文社会科学的进步不仅为公共政策学的产生准备了必要的方法论和知识基础,同时也间接地催生了公共政策学。

#### (四) 各种政策研究机构的存在

在公共政策学产生时期,美国有着大量的“思想库”和“智囊团”,如兰德公司、巴特尔研究所、小阿瑟研究所等独立半独立的研究机构。这里集中了大量高水平的、精通各种专门科学的专家和科学家,他们应用多学科的知识研究有关公共政策制定的问题,并出于专业的兴趣,或受政府及其他机构的委托,对一些政治问题和公共政策进行分析。和政治家们不同,他们较少受到外界因素的影响,从而保证了这些研究的独立性和科学性。而且在当时政治权力和科学结合的大背景下,他们的研究成果也有着应用于现实的政策实践的机会。这些思想库和智囊团的存在及其成熟实际上也是促成公共政策学兴起的一个重要因素。德洛尔指出:“思想库”不仅是政治设计的一个有意义的发明,也是政策研究不断成长的摇篮。

#### (五) 美国的两党政治

日本政策学者药师寺泰藏在他的《公共政策》一书中认为,公共政策学之所以诞生于美国,还和美国的两党政治有关。二战后,美国社会出现的一系列社会问题引起了人们的关注,政治也随之从以前的以对外政策为核心的时代转变到以内政问题为中心的时代。在内政上,共和与民主两党的路线分歧逐渐增大。共和党日益发展成为白人和高薪阶层的代表,而民主党则成为美国社会弱者的代表。但与此同时,由于美国已不存在有影响力的左翼政党,共和党和民主党尽管大相径庭,但它们仍都属于保守党。这样,选民在投票时,就不再如以前一样,按照党派倾向确定自己的立场,而是重视公共政策讨论,在了解两党的公共

政策纲领后,才决定自己投票支持哪一个政党。两党为争取选民,也必须重视自己的政策纲领,因此,政策讨论就成为政治的中心。正是由于这种现实的需要,公共政策学在美国首先诞生并获得了迅速发展。

## 二、西方公共政策学的起源和发展

所谓西方公共政策学,实际上主要是指美国的公共政策学。这不仅是因为公共政策学发源于美国,也由于到现在为止这门科学所取得的主要成就一直都是在美国。

公共政策作为一种政治现象,作为国家对社会生活的方方面面进行管理的重要手段,是随着国家的产生而出现的,因而是人类社会最古老的社会现象之一。人类对于政策的探询和研究也相伴而生。在古希腊的许多著作中,就有着关于政策的论述。而在文艺复兴时期的马基雅维里的《君王论》中,在重商主义经济学家的诸多论述中,更是随处可见。但这些论述基本上都是对具体的政策所作的评判,比较零碎,也没有有意识地去探究政策的规律。

作为一门有着自己独特的研究对象和研究方法的现代科学,它的出现是二次大战以后。一般认为,现代意义上西方的作为一门真正科学的公共政策学(公共政策、政策分析、政策研究、政策科学、政策学)形成于20世纪50年代初。在半个多世纪的时间里,其发展大体经历了四个阶段:

### 1. 形成时期

现代公共政策学最先形成于美国。1950年,由卡内基基金会赞助,在斯坦福大学召开了“关于国际关系论的革命性、发展性学术讨论会”,美国当时社会科学界的泰斗都应邀参加了会议。1951年,美国斯坦福大学出版社出版了这次会议的一本论文集——由政治学家哈罗德·拉斯韦尔(Harold Lesswell)和

丹尼尔·勒纳(Daniel Lerner)主编的《政策科学:范围和方法的新进展》。虽然这本论文集在当时并未产生很大的影响,但它明确提出了政策科学这一新的概念,它的出版标志着现代公共政策学的产生。拉斯韦尔也被誉为“现代政策科学的创立者”。

在《政策科学:范围和方法的新进展》一书中,拉斯韦尔首次提出了政策科学的概念,并对公共政策学的性质、研究对象和发展方向等问题进行了较为系统的论述,由此奠定了公共政策学发展的基础。他认为,现代社会错综复杂,而政府的决策机制过于陈旧,已经不能承担起进行科学决策的重任,政府的决策需要政策学者的帮助。他把现代的决策划分为七个过程:信息、建议、法令、援引、实施、评价、终止。根据这一理论,政策学者在决策过程中可以发挥这样几个作用:确定决策的目标和价值,收集和提供有关信息,提出几种公共政策方案并进行选择。拉斯韦尔的这些研究,第一次使公共政策研究具有了科学的形态,从而使得对公共政策的研究成为一门独立的学科。

拉斯韦尔关于公共政策的一系列基本观点可以代表这一时期美国公共政策学发展的特征。拉斯韦尔认为,公共政策学应该具备以下六大规定性:(1)公共政策学是关于民主的学问。民主是指权力的制衡,因此公共政策分析必须对政府和政治权力有着敏锐的洞察力。(2)公共政策学的基础是理论实证主义。公共政策学要追求公共政策的科学性和合理性,应当使用数学公式和实证性数据,因此,公共政策学是一门要使用科学方法进行分析的科学。(3)公共政策学是一门对时间和空间都非常敏感的科学。当人们选择某一模型对政策进行分析时,必须注意时间和空间上的差异。(4)公共政策学是跨学科的学问,是多学科的综合。它是融会了多种社会科学在内的崭新的学术体系。

而在这一时期,包括拉斯韦尔在内,人们较多地强调公共政策学是政治学和经济学的综合。(5)公共政策学是政府官员和政策学者共同研究的学科。政府官员了解社会问题、公众的需要以及制定公共政策所必需的数据,而学者则谙熟政策理论和各种分析方法,只有政府官员和公共政策学者联盟,才能制定出科学合理的政策。(6)公共政策学必须包括“发展模型”。在公共政策的分析中,针对不同方面的政策,公共政策学应当采用不同的发展模型来进行分析。公共政策学应以社会变化和发展模型为这一学科的基本内容。

在公共政策学的形成过程中,以拉斯韦尔的关于公共政策的这些基本观点作为内容,形成了公共政策学的第一个范式,药师寺泰藏将之称为公共政策学的第一个分水岭。

在这个时期还出现了其他一些公共政策学著作,如查尔斯·林德布洛姆的《渐进调适科学》,查尔斯·琼斯的《公共政策研究导论》,托马斯·戴伊的《理解公共政策》等。

这一时期,由于行为主义还在美国的社会科学中占据着统治地位,当时大多数政治学者都热衷于政治学的科学化,拉斯韦尔关于公共政策学的研究成果一方面有着很浓的行为主义色彩,一方面也笼罩在居于主流的行为主义的阴影下,没有受到应有的重视。

## 2. 发展时期

20世纪60年代末以后,随着西方尤其是美国进入到“后工业社会”,各种社会公共问题增多,使得社会政治对于公共政策有了迫切的需要。这表现为一方面要求政府能够制定出更为科学合理的公共政策,另一方面又要求政府能将这些公共政策付诸实施以达到其效果。同时,发达国家科学技术的迅猛发展,计算机技术的普遍应用,加上系统分析和定量分析

方法的广泛使用,这一切都为公共政策学奠定了经济和技术基础,创造了空前有利的环境,使得公共政策学进入了一个大发展的时期。

作为这一时期开始的标志和代表的是以色列的公共政策学者叶海卡·德洛尔在旅居美国期间写出的被称为“公共政策科学三部曲”的三部重要著作:《公共政策制定的再审查》(1968年)、《公共政策科学构想》(1971年)和《政策科学探索》(1971年)。

这个时期的公共政策学一方面不断清除行为主义的影响,另一方面逐渐建构起自身新的学科范式。德洛尔认为,过去的公共政策学过于强调行为主义,而行为主义是有着一些重大缺陷的,如行为主义不具备区分微观理论和宏观理论的功能,它片面强调均衡而回避了对公共政策而言具有重要意义的伦理问题,从而把人的行为设想得过于完美。行为主义的这些缺陷使得以往的公共政策学忽视了其应有的管理成分,使得公共政策学不能健康发展。他还认为,公共政策学要重新建立起来,就必须构建一个模型,在这个模型中,既要包括管理学家所强调的方法论,又要包括行为主义者所强调的个人意志决定论。

这个时期的公共政策学呈现出两种发展趋向:(1)“趋前倾向”,主要表现为20世纪60年代中期以后的公共政策咨询潮流。美国一些学者针对一些社会危机问题,致力于社会政策的研究,起草各种公共政策方案,供政府决策参考。作为这种趋势的体现,在美国出现了一批著名的以公共政策咨询研究为主要任务的研究机构。它们将统计学、数学、心理学、系统分析等方法广泛地运用到公共政策研究当中,进行各种政策模拟,从而为政府科学地制定公共政策提供了方法和依据。(2)“趋后倾向”,主要表现为20世纪70年代中期以后的公共政策周期化研究。

一些美国学者注意到公共政策研究的“趋前倾向”只能在决策咨询方面发挥有限作用,而理论决策和实际决策又往往不相吻合,这就使得公共政策学对于现实政治的作用大打折扣。同时,政治和行政决策并不仅仅是信息获取、分析和理论设计的结果,还涉及到政党、国家机构、企业团体、利益集团的复杂关系和相互作用。联邦德国政治学家鲁曼就认为:决策(在多种行为下的选择)不仅是信息处理的结果,而且也是冲突和妥协的结果。同时,一些公共政策学家还认识到,一项科学、合理的公共政策往往由于执行机关执行不力、执行方法不当而不能产生预想的效果。有鉴于此,一些公共政策研究者主张把公共政策研究的侧重点转为对公共政策执行的分析和对现有公共政策的研究和修正。这一转变被称为公共政策研究的“趋后倾向”。趋后倾向包括两个内容:一是研究公共政策的“执行与评价”,也就是对公共政策执行的机构、方式、措施、步骤进行分析和研究,对公共政策的目标价值和后果进行评估。二是研究“政策终结”。公共政策学家们认为,一项公共政策经过制定、执行、评估等阶段后,必然会有一个终结阶段。“趋后倾向”要求把公共政策的制定、执行、评估、终结视为一个过程周期,进行全面研究。

这个时期公共政策研究中较有影响的学者和著作除了叶海卡·德洛尔(Yehezkel Dror)及其公共政策科学三部曲以外,还有艾伦·威尔达夫斯基和杰弗里·普雷斯曼的《政策实施》,洛威的《政策、政治和选择的四种体系》,斯图亚特·奈格尔的《决策理论和法律程序》等。

### 3. 比较研究时期

这一时期的公共政策研究,进一步开阔了视野,拓展了一些新的研究领域。侧重点从20世纪60年代的公共政策咨询研究、70年代的包括公共政策执行、评估和终结在内的公共政策



周期研究转到公共政策效率和公共政策信息的多元化的研究上。进入 80 年代以后,对于公共政策效率的研究不再局限于一国范围的某项具体的公共政策,而是从世界范围来考察和比较公共政策的效率。公共政策效率研究所关注的主要问题,在于一项公共政策是在何种历史条件和何种政治制度下达到预定目标的程度。因此,作为影响公共政策效率的主要因素的政治制度、政府体制和政治文化等都成为比较研究的对象。阿尔蒙德的《比较政治学》和阿斯弗特的《比较的公共政策》等著作,对比较研究具有开创性的意义。

在公共政策的多元化研究方面,一些学者认识到,尽管公共政策研究具有分析方法和技术方面的优势,但在真正解决社会所面临的公共政策问题方面的能力仍是十分有限的。公共政策研究只能提供政策咨询,而不能取代决策者作出最终抉择。因此,公共政策研究者不能自居为政策方案的设计者,他们的主要任务应该是从公共政策主体、对象等与公共政策有关联的机构与人员那里获取各种政策信息,同时,他们的主要任务也不是协助决策者找出解决问题的最有效途径,而是要在许多和公共政策有不同的利益关联的人群中取得共识,制定出能平衡不同的利益和各方观点的最佳政策。

这个时期的公共政策学突破了原有的束缚和局限,形成了自己独特的学科体系,并且受到了政治界和学术界的应有的关注和重视。这表现在:首先,学科建设逐渐成熟。20 世纪 70 年代以来,美国等一些西方发达国家的许多大学逐步建立了公共政策的硕士和博士点,形成了公共政策学的规范的学术研究和人才培养体系,培养了不同层次的公共政策专业人才。公共政策学还成为培训政府公职人员的主要课程。社会上也成立了许多公共政策研究的专业协会,出版了公共政策研究的专业报刊。