

政策科学研究

Z H E N G C E K E X U E Y A N J I U

刘雪明 著



湖南人民出版社

政策科学 研究

Z H E N G C E K E X U E Y A N J I U

刘雪明 著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策科学研究/刘雪明著. —长沙:湖南人民出版社,
2004.12

ISBN 7-5438-3921-0

I. 政... II. 刘... III. 政策科学-研究 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 023142 号

责任编辑:唐长庚

装帧设计:陈 新

政策科学研究

刘雪明 著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

湖南彩印厂印刷

2004年12月第1版第1次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:10.625

字数:242,000

ISBN7-5438-3921-0

C·173 定价:21.00元

序

政策是党和国家为实现一定的任务和目标而规定的行动准则和指导原则。通过制定政策，以确定行动的目的、方针和措施。政策十分重要，是党和国家的生命，也是人民群众的生命。我们党的三代领导核心都十分重视政策工作。毛泽东同志早就指出，政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意。邓小平同志对于改革开放以来的政策制定工作高度重视，强调要实事求是，一切从人民的利益出发，按照人民拥护不拥护，人民赞成不赞成，人民高兴不高兴，人民答应不答应来决定我们的事情。江泽民同志特别强调要实现决策的科学化和民主化。他提出，要逐步形成深入了解民情，充分反映民意，广泛集中民智的决策机制，推进决策科学化、民主化，提高决策水平和工作效率。他还强调要做好政策咨询工作，针对我国传统的政策研究偏重于定性方法，而忽视定量分析方法，他指出要把定性分析与定量分析结合起来，特别要在做好定量分析上面下功夫。

回顾我国的历史，政策的正和误给国家和人民带来的福与祸，仍历历在目。政策的正确与否和好的政策能否贯彻执行，关系着国计民生，决定着国家兴衰、事业的成败，决定着群众个人的前途和命运。我国 50 多年建设发生的翻天覆地的变化，特别是近 20 多年取得的举世瞩目的光辉成就，证明了我们党和国家正是遵循马克思列宁主义实事求是的思想路线，制定出一系列正确的方针、政策，带领人民走上了中国特色社会主义的康庄大

道，使人民幸福，国家日益富强。

如何才能制定出正确的政策？这既是一个十分重要的实践问题，也是一个迫切需要解决的理论问题。从我们党和国家几十年来丰富的革命和建设正反两方面经验，特别是改革开放20多年来伟大实践和政策科学研究的成就看，形成一项正确的政策大体需要以下几个要素：一是必须以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想作为指导。因为，这是已经实践证明了的科学真理。二是必须遵循党的基本路线、基本方针和基本目标。政策要贯彻基本路线，为实现基本目标服务。如果政策脱离了我们的路线、方针、目标，就将失去依据和作用了。三是必须坚持实事求是的原则，“不唯书，不唯上，只唯实。”真正从实际出发，适合国情、符合民意，这是政策的基础。通过深入实际，调查研究，提出政策。同时，要汲取历史经验教训，借鉴别国先进方法，发挥专家论证作用。四是必须通过实践检验，不断完善。我们的许多正确政策就是先经过试行取得经验再修订完善。党的十一届三中全会以来，我们制定的改革开放政策，发展国民经济的各项政策，能够不断取得胜利，就是因为它是科学的理论为指导，适合国情，顺应民意的正确政策。

政策科学起源于20世纪50年代的美国，是一门新兴学科。我国改革开放以来，以研究中国的实际问题为中心，引进了包括政策科学在内的软科学的学说和研究方法，使中国特色的社会主义科学理论更加丰富，有力推动了现代化建设和社会的全面进步。有中国特色的政策科学从20世纪80年代探索起，体现了两个特点：一个是逐渐确立了自身在众多社会科学中的立足点，并不断扩大自己的影响，另一个是努力建立起自己的分析问题的系统方法，应用政策分析方法研究实际问题，并试图参与政策制定

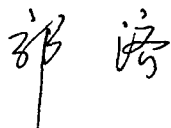
与决策过程。

放眼 21 世纪，经济、科技、社会各方面都在加快发展，政治多极化继续发展，经济全球化日益加速，综合国力竞争日趋激烈，科技进步日新月异。世界发展的新趋势，给我们带来挑战，也带来机遇。迎接挑战，抓住机遇，发展自己，是我们应该清醒认识的问题。当今世界各国都越来越重视政策科学的发展，尤其是在西方许多国家政策科学得到了很大的发展，政策科学成为政府和人民关注的重要科学，并且已经发展成为一门独特的新学科，成为众多大学生、研究生的必修课。当前，我国的改革与发展处于关键时期，改革、发展、稳定，需要良好的理解和政策，因此，政策工作应当引起我们的高度重视，采取积极的措施，发展我国的政策科学事业。从现实看，我们政策研究的方法和手段还比较落后，在市场经济条件下，在社会转型、体制转轨时期，各种利益群体、各种利益关系和矛盾，以及市场经济的瞬息变化，都要求我们的政策作出正确的及时的反映，以适应新的变化和发展。

全国政策科学研究会，作为中国行政管理学会下属的分会，自 1992 年 10 月成立以来，团结一批致力于政策科学研究的学者和应用政策科学知识的实际工作者，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，坚持党的基本路线，坚持理论联系实际，一直在为推动我国的政策科学事业而积极努力，并取得了显著的成就，为党委政府的决策发挥了参谋咨询作用，为政策科学的发展作出了积极的贡献。政策科学研究会的各位理事，从各自的领域出发，对政策科学的理论与实践作了深入的研究，发表了大量的论文，出版了不少著作。刘雪明教授作为研究会的一位理事，多年来积极参加研究会的各项学术活动，发表了不少高质量

的研究成果，现在，他在过去研究成果的基础上重新整理，注入新的观点，进行充实提高，并编成《政策科学研究》一书出版，是对政策科学研究的新贡献，对政策科学研究的发展是有力的推动。我很乐意将此书推荐给大家，希望能引起更多的专家学者和有识之士来共同关心这门学科的成长。

我国政策科学走过了 20 多年的发展历程，虽然取得了显著的成就，但也存在一些问题亟需加以研究和解决。这是摆在我们政策科学理论工作者与实际工作者面前的迫切任务。我们要肩负起这一光荣的历史使命，解放思想，实事求是，与时俱进，开拓创新，为进一步推动我国政策科学发展而继续努力！

Handwritten signature of Guo Ji in black ink, consisting of two characters '郭' and '济' written in a cursive style.

2004 年 12 月

（郭济先生系国务院机关事务管理局原局长、党组书记，全国政协委员，现任中国行政管理学会会长。）



作者简介

刘雪明，男，1965年8月生，江西兴国人。1985年7月毕业于华东师范大学，现任广州大学公共管理学院管理学系主任、教授，全国政策科学研究会理事，主要从事公共政策与公共管理的教学与研究工作。在《中国行政管理》、《中国软科学》、《中共党史研究》等刊物发表论(译)文100余篇，有些被《新华文摘》、《中国社会科学文摘》、《高等学校文科学术文摘》以及《人大复印资料》等转载。有科研成果获中共中央党校、国家人事部、国家行政学院、中国行政管理学会等有关部门奖励。现正在主持国家社会科学基金项目《邓小平政策思想研究》、广东省社会科学规划项目《现代政策科学研究》的研究工作。

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、政策科学的产生与发展.....	(1)
二、中国政策科学发展的历程与成就.....	(9)
三、促进政策科学的新发展.....	(22)
第二章 政策原理	(27)
一、正确认识政策的地位和作用.....	(27)
二、正确认识政策的本质与特征.....	(38)
三、政策结构体系的类型与模式.....	(49)
第三章 政策制定	(55)
一、政策制定的依据、程序与方法.....	(55)
二、政策决策的科学化与民主化问题.....	(61)
三、坚持党的政策与人民利益的一致性.....	(74)
第四章 政策执行	(80)
一、中国共产党执行政策的基本经验.....	(80)
二、社会主义市场经济条件下的政策执行问题.....	(89)
三、政策变形的界定、原因与对策.....	(99)
四、用足用活用好政策.....	(106)
第五章 政策发展	(111)
一、政策评估及其标准选择.....	(111)
二、正确认识政策的发展变化.....	(120)

三、政策创新的几个问题·····	(126)
四、政策终结论纲·····	(134)
第六章 政策咨询 ·····	(142)
一、中国政策咨询业发展的现状、问题及对策·····	(142)
二、西方发达国家政策咨询业发展的基本经验·····	(151)
三、行政性政策研究组织的优化与创新·····	(163)
第七章 政策思想 ·····	(174)
一、毛泽东的政策思想·····	(174)
二、邓小平的政策思想·····	(183)
三、邓小平“不搞争论”的政策评价思想·····	(191)
四、张闻天利用私人资本主义的政策思想·····	(203)
第八章 政策实践 ·····	(226)
一、西部大开发中的政策扶持问题·····	(226)
二、领导干部是制定和落实环境保护政策的关键·····	(239)
三、加快贫困地区个体私营经济发展的政策建议·····	(254)
第九章 政策历史 ·····	(260)
一、中华苏维埃共和国的私营经济政策·····	(260)
二、建国初期党对私营经济的认识及政策·····	(273)
三、1957—1966 年党的个体私营经济政策 ·····	(281)
四、十一届三中全会以来党的个体私营经济政策·····	(297)
参考文献 ·····	(317)
后 记 ·····	(317)

CONTENTS

Chapter One	Introduction	(1)
Section1	The emergence and development of policy science	(1)
Section2	The process and achievements of the development of policy science in China	(9)
Section3	The new development in promoting policy science	(22)
Chapter Two	Policy Principle	(27)
Section1	Adopting a correct attitude toward the position and functions of policy	(27)
Section2	Adopting a correct attitude toward the essence and features of policy	(38)
Section3	The type and mode of the policy construction system	(49)
Chapter Three	Policy Formulation	(55)
Section1	The basis, procedures, and methods of formul- -ating policy	(55)
Section2	The science and democracy of policy making...	(61)
Section3	The agreement in adhering to the Party's policy and people's profits	(74)

Chapter Four	Policy Implementation	.....	( 80)
Section1	The fundamental experience of the Communist Party of China in implementing policy	.....	( 80)
Section2	The problems of implementing policy in socialist market economy	.....	( 89)
Section3	The definition, causes and countermeasures of policy variation	.....	( 99)
Section4	Make good full flexible use of policy	.....	(106)
Chapter Five	Policy Development	.....	(111)
Section1	The policy valuation and its standard choose	.....	(111)
Section2	Adopting a correct attitude toward the development and change of policy	.....	(120)
Section3	Several problems in policy innovation	.....	(126)
Section4	The discussion of policy termination	.....	(134)
Chapter Six	Policy Consultation	.....	(142)
Section1	The status, problems and countermeasures of the development of policy consultation service in China	.....	(142)
Section2	The fundamental experience of the development of policy consultation service in western developed countries	.....	(151)
Section3	The optimization and innovation of the organizations in administrative policy study	.....	(163)
Chapter Seven	Policy Ideology	.....	(174)
Section1	Policy ideology of Maozedong	.....	(174)

Section2	Policy ideology of Dengxiaoping	(183)
Section3	Policy evaluation ideology of Dengxiaoping about No Debating	(191)
Section4	Policy ideology of Zhangwentian in utilizing private capitalism	(203)
Chapter Eight	Policy Practice	(226)
Section1	The policy-supporting problems in the development of the Western of China	(226)
Section2	The key role of leaders in formulating and fulfilling environmental protection policy	(239)
Section3	Policy proposals of accelerating the development of individual private economy in the poor region	(254)
Chapter Nine	Policy History	(260)
Section1	Private economic policy of Soviet Republic of China	(260)
Section2	The realization and policy toward private economic policy in the early days of People's Republic of China	(273)
Section3	Individual private economic policy of the Communist Party from 1957 – 1966	(281)
Section4	Individual private economic policy since the third central conference of the eleventh session of the Communist Party	(297)
References	.....	(317)
Postscript	.....	(317)

第一章 绪 论

政策研究由来已久，但以公共政策为中心研究课题，系统地建立政策分析研究的基本理论与方法，明确研究对象，形成系统的政策科学（政策研究、公共政策、公共政策分析、公共政策学、政策学），却是 20 世纪中期以来的新生事物。政策科学的出现被誉为当代西方社会科学发展过程中的一次“科学革命”。

一、政策科学的产生与发展

政策科学是第二次世界大战之后发端于主要工业发达国家的公共政策研究，发展于各行各业和许多国家及地区的一门几乎全新的学科。可以说，政策科学是第二次世界大战结束后西方社会科学领域里发展最迅速、影响最大、实践性最强、应用领域最广泛、社会效用最明显的学科之一。

（一）政策科学的产生

政策科学诞生于美国。早在 20 世纪 40 年代，美国政治科学家哈罗德·D·拉斯韦尔（Harold D·Lasswell）便提出了“政策科学”（Policy Science）概念。1951 年，他和 D·勒纳（Daniel Lerner）合编了《政策科学》一书，首次对政策科学的对象、内容、性质及发

展方向作出规定，奠定了政策科学的基础。在《政策（学）的方向》一文中，哈罗德·D·拉斯韦尔概括了政策科学的六大特征：（1）政策科学是关于民主主义的学问，必须以民主体制作为前提；（2）政策科学的目标是追求政策的合理性，它必须使用数学公式和实证数据建立可检验的经验理论；（3）政策科学是一门对于时间和空间都非常敏感的学问，它所选择的政策分析模型必须在时间和空间上有明确的记录；（4）政策科学具有跨学科的特性，它要靠政治学、经济学、社会学、心理学等学科知识来确立自己崭新的学术体系；（5）政策科学是一门需要学者和政府官员共同研究的学问，后者的实践经验对于政策科学的发展具有重要的意义；（6）政策科学必须具有发展概念，它以社会的变化为研究对象，所以必须建立动态模型。哈罗德·D·拉斯韦尔是现代政策科学的先驱，《政策科学》则成为政策科学发展史上的第一部经典。

继哈罗德·D·拉斯韦尔之后，许多经典作家为政策科学的发展做出了贡献。例如，查尔斯·E·林德布洛姆（Charles·E·Lidblom）首先提出政策分析（Policy Analysis）概念，并致力于政策分析模型和政策制定过程的研究，针对理性决策的不足提出了渐进主义理论，至今仍有影响。托马斯·R·戴伊（Thomas·R·Dye）在他的《理解公共政策》一书中提出了旨在为解释政治生活、分析公共政策的八个著名的决策模型。查尔斯·O·琼斯（Charles·O·Jones）在他的《公共政策研究导论》中详尽地分析了实际的政策制定与执行系统的程序化过程，成为当今理解与分析政策制定系统的普遍接受的理论。到了20世纪60年代中期，政策科学取得了迅速的发展。政策科学成长为一个独立的学科，在很大程度上与当时在美国工作的以色列学者叶海卡·德洛尔（Yehezkel·Dror）的努力分不开。在1968—1971年短短的几年间，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），特别是在《政策科学构想》中，他提出了较系统的政策科学理论。叶海卡·德洛尔的这些著作构成了政策科学发展的第二个里程碑，叶海卡·德洛尔为政策科学的发展作出了杰出的贡献。

经过 30 多年的发展，政策科学到了 20 世纪 70 年代已开始成熟。一般来说，判断一个研究领域是否具备作为一个独立学科格的资格，主要有 3 条标准：^①（1）是否有相对独立的研究对象或领域；（2）是否取得相当规模的理论成就及完善的研究方法；（3）是否具有较成熟的学科社会建制，而最主要的还是第一条，即是否具有相对独立的研究对象。用这三条标准来衡量，我们可以说，政策科学已经成为一门独立的学科了。

首先，政策科学有了自己相对独立的研究对象。哈罗德·D·拉斯韦尔提出，政策科学是“以制定政策规划和政策替代方案为焦点，运用新的方法对未来的趋势进行分析的学问”。叶海卡·德洛尔认为，政策研究的核心是把政策制定作为研究和改革的对象，包括政策制定的一般过程以及具体的政策问题和领域，政策研究的范围、内容、任务是：理解政策如何演变，在总体上特别是在具体政策上改进政策制定过程。罗勃特·M·克朗（Robert·M·Krone）则把政策制定系统作为研究的焦点，政策科学应注重：（1）政策战略；（2）政策分析；（3）政策制定系统改进；（4）政策估价；（5）政策科学进展的研究。尽管政策科学家们对政策科学的研究对象及内容的定义存在着差别，对政策科学研究的重点的强调也有所不同，政策科学的界限尚未最后确定，但

① 陈振明主编：《政策科学》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 11 页。

是，他们一般都同意，政策科学以政策及其过程作为研究对象，主要研究政策的性质、原因和效果，研究政策的制定、实施及评价等问题。

其次，政策科学已经取得了相当规模的理论成就。到了 20 世纪 70 年代，政策科学已经形成了一整套为大多数研究者所认同的包括学科术语、理论、方法、假设、论证方式、体系原则、操作规则等在内的理论框架。对此，叶海卡·德洛尔的贡献是举世瞩目的。政策科学的基本模式是叶海卡·德洛尔的政策科学理论，它包括 12 项基本内容，其要点是：政策科学研究政策的制定系统，关心政策体制的改善，处理政策过程中的问题，端正社会发展方向；依靠抽象的理论结构和模型，将理论研究和应用研究密切联系起来；重视价值观的作用，鼓励有组织的创造精神，承认超理性因素——创造力、直觉、魅力等在政策过程中的意义；不仅运用一般的研究方法发现知识，而且把个体的经验、社会常识纳入自己的知识体系之中；具有明显的跨学科性质，打破了许多学科之间的传统界限，吸收各学科的有益知识而丰富自身等等。

第三，政策科学的学科建设已经相当完备。一般地说，一个学科的建设也就是一个学科的设置，包括学术团体、基金来源、出版发行渠道、教育培训、职业化等。据 20 世纪 70 年代的统计，美国的政策研究机构达 5300 多个，从业人员约 10 万人；英国有机构 1400 多个，从业人员约 3.5 万人；联邦德国有机构 1200 多个，从业人员约 1.8 万人；法国有机构 1000 多个，从业人员约 5 万人；日本有机构 5000 多个。世界著名的政策研究机构，美国有兰德公司、胡佛研究所、布鲁金斯研究所、企业公共政策研究所、斯坦福国际咨询研究所，英国有国际战略研究所，