

政策科学 纲要

ZHENGCE KEXUE
GANGYAO

孙奎贞◎编著



北 京 出 版 社

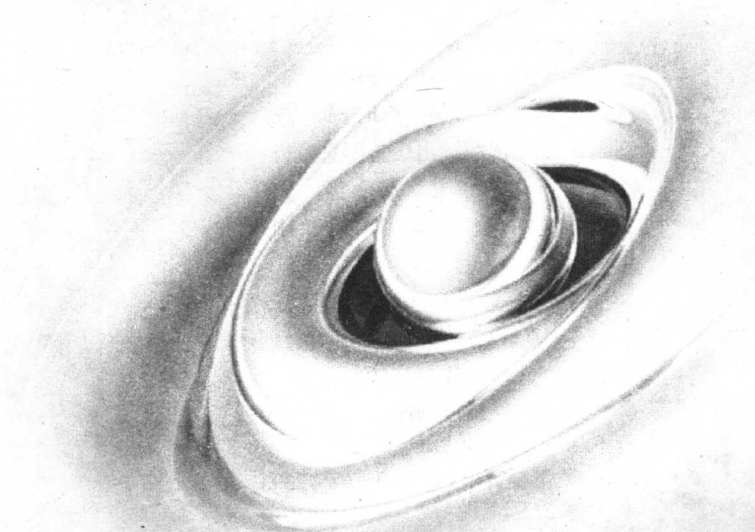


中共北京市委党校成人教育统编教材

政策科学 纲要

ZHENGCE KEXUE
GANGYAO

孙奎贞◎编著



北 京 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

政策科学纲要 / 孙奎贞编著. —北京: 北京出版社, 2006

中共北京市委党校成人教育统编教材

ISBN 7-200-06585-4

I. 政… II. 孙… III. 政策科学—党校—成人教育—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 092205 号

政策科学纲要

ZHENGCE KEXUE GANGYAO

孙奎贞 编著

*

北 京 出 版 社 出 版

(北京北三环中路6号)

邮政编码: 100011

网 址: [www. bph. com. cn](http://www.bph.com.cn)

北京出版社出版集团总发行

新 华 书 店 经 销

北 京 奥 鑫 印 刷 厂 印 刷

*

850 × 1168 32 开本 9.375 印张 237 千字

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

印数 1—5 100

ISBN 7-200-06585-4/C · 158

定价: 16.00 元

质量投诉电话: 010-58572393

目 录

导 言	(1)
第一章 政策界说	(11)
一、政策的一般规定	(11)
二、政策的要素	(14)
三、政策的分类	(19)
四、政策和理论、实践	(21)
五、政策和路线、方针	(25)
六、政策和法律、道德	(27)
第二章 政策的起源和发展	(31)
一、奴隶社会的政策	(34)
二、封建社会的政策	(36)
三、资本主义社会的政策	(39)
四、社会主义社会的政策	(41)
第三章 政策的本质、功能和特点	(45)
一、政策的本质	(45)
二、政策的功能	(49)
三、政策的特点	(53)
第四章 政策环境	(57)
一、政策环境因素	(57)
二、政策环境因素的基本特征	(60)
三、政策与政策环境的关系	(61)

第五章 政策制定的模式	(66)
一、理性优化模式	(67)
二、非理性主义决策模式	(69)
三、渐进决策模式	(70)
四、综合决策模式	(71)
五、系统决策模式	(72)
六、集团模式	(74)
七、组织体制模式	(76)
八、精英模式	(78)
九、冲突情境下的对策模式	(80)
十、其他政策模式	(82)
第六章 政策制定的依据	(87)
一、现实依据	(87)
二、理论依据	(89)
三、历史经验依据	(95)
第七章 政策问题	(98)
一、政策问题的提出	(98)
二、政策问题的确认和诊断	(106)
第八章 政策规划	(113)
一、确定政策目标	(113)
二、设计政策方案	(118)
三、可行性论证	(121)
第九章 政策决策	(126)
一、政策方案选优	(126)
二、政策方案验证	(129)
三、政策合法化	(131)
第十章 建立政策体系	(134)
一、政策体系的结构	(134)
二、政策体系结构的合理性	(139)

三、建立科学的政策体系	(143)
第十一章 政策执行的特点	(148)
一、现实性	(150)
二、原则性与灵活性的统一	(156)
三、创造性	(161)
四、严格把握政策界限	(164)
第十二章 政策执行过程	(170)
一、调查研究	(170)
二、编制执行计划	(172)
三、典型试验	(174)
四、政策宣传	(176)
五、全面实施政策	(179)
第十三章 政策执行的影响因素	(184)
一、政策执行体制	(184)
二、政策执行者	(187)
三、政策对象	(190)
四、政策方案	(192)
五、政策时效性	(196)
六、政策执行的方法	(197)
第十四章 政策评估	(201)
一、政策评估及其作用	(201)
二、政策评估的标准与类型	(205)
三、政策评估的步骤与方法	(212)
四、政策评估者	(214)
第十五章 政策变化	(228)
一、政策终止	(228)
二、政策调整	(233)
三、政策法律化	(237)

第十六章 政策控制	(242)
一、政策反馈	(242)
二、政策控制	(245)
三、政策监督	(248)
第十七章 政策运行	(254)
一、政策运行规律	(254)
二、政策运行机制	(267)
第十八章 政策研究	(274)
一、政策研究的作用	(275)
二、政策研究的方法	(280)
三、加强政策研究工作	(285)
主要参考文献	(293)

导 言

政策是早已存在的上层建筑现象，但把政策作为专门的研究对象的政策科学，却迟迟没有产生。这是因为社会现象极其复杂，很多方面都要研究，人们还不可能一下子就把所有的问题都提出来研究。而且，任何学科的产生、发展都是跟整个人类历史过程中某一特定的历史条件相联系的，是跟其他一些学科的发展有联系的。历史条件不成熟，没有相应的学科的发展，任何一门科学都是无法产生的。

政策科学起源于西方。随着资本主义从自由竞争过渡到垄断阶段，社会矛盾和社会问题更进一步尖锐化和复杂化，各资本主义国家的政府越来越重视利用政策这种工具，直接干预和调节社会的经济、政治和其他领域，以缓和、克服各种社会矛盾和危机，促进经济和科学技术的发展和进步，维护资本主义统治。第一次世界大战后，许多资本主义国家陷入军备竞赛升级、经济停滞、生态环境被破坏、资源匮乏等困境。在这种背景下，一方面，各种智囊机构如雨后春笋般地涌现，各种解决社会矛盾、摆脱社会危机的政策方案接踵而来；另一方面，把政策过程作为科学研究的对象，通过对政策过程的研究，为政策制定和政策实施提供指导原则和方法手段，这项活动引起了越来越多人的兴趣。因此，社会实际生活对政策科学的产生提出了迫切要求。

通过开展政策研究进而实现政策科学化，也是民主政治的

必然要求和本质表现。在古代专制政治下，制定政策是君主和极少数统治者的事，他们凭借个人的意志和经验制定政策。制定政策的整个产生过程都是封闭性的、不民主的，缺乏程序性和科学性，这种状态也是与当时生产力水平低下的自然经济和专制政治相适应的。而在近现代社会，由于生产力水平的极大提高和社会的全面进步，人民群众的社会主体意识、公民意识、民主意识日益觉醒，广大公民参政议政的热情不断高涨，经过资产阶级革命逐步建立起了包括民主制定政策在内的一系列资产阶级民主政治制度。正是在此基础上，才产生了一些学者对政策进行研究的現象，大批专家、学者主要通过专题性的政策研究，为政府提供决策咨询或进行方案论证。与此同时，广大公民也通过各种渠道积极影响或参与到政策制定的过程中去，他们还成立了一些民间性的研究机构以专门研究政策问题。这些都充分表明，只有在民主政治的环境下，才产生了人们对政策进行研究的現象，从而也才有可能克服政策制定的封闭性、神秘性和盲目性的弊端，从而实现政策制定的民主化和科学化。

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20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、政策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产生和完善提供了方法论基础。

第一位把政策与科学联系起来思考的是美国政策学家哈罗德·拉斯韦尔（Harold Lasswell），他于1951年与丹尼尔·勒纳（Daniel Lerner）合写了《政策科学：近来在范畴与方法上的发展》，标志着现代政策科学的产生。他认为，政策应当是一门有关基本的实践方向的科学，但它的目标并不限于科学本身，也

不单纯是为了提高决策的效力，同时也是为了人类自身的尊严而提供有关“需要改进的民主实践”的知识和方法。这就是说，政策科学的根本目的，是要通过运用正确的、符合规律的、反映实际的方式和方法，来有效地解决人类社会所面临的各种实践问题，并以此来促进人类社会的进步与发展。

政策科学被普遍接受且得到迅速发展是在 20 世纪 70 年代。其间，不仅涌现了大量的有关政策科学的专业性的研究咨询组织和学术刊物，而且政策科学无一例外地成为各工业发达国家的主要大学的进修课程。以美国为例，仅在 1975 年，各主要刊物就发表了有关文章 800 篇以上；同年，全美计划联合会出版的《实用分析研究集》，则开列了 4 000 份以上的社会计划的分析案例。在整个 20 世纪 70 年代，政策科学的理论和技术不但在许多国家的各级政府得到了广泛应用，而且由于其潜力和普遍的适用性，同时也在各国的私营部门中得到了推广。可以认为，政策科学是第二次世界大战以后，尤其是 20 世纪 60 年代之后最受注意的学科之一。

进入 20 世纪 80 年代，政策科学的理论和方法已经成为工业发达国家的政府乃至实业团体管理决策的基本方式，以至于形成了这样的现象，未作政策分析，不作政策决定。政策科学在理论和实践上呈现出两种不同然而却又相关的发展趋势。在理论上，政策科学进入比较公共政策的研究阶段。这个时期的研究重点虽然还是政策，但研究的侧重点已从政策咨询、政策执行转到政策效率上。研究的视野不再局限于某一个国家的某一政策领域，而是从世界的范围来观察相比较公共政策的效率。它关注的是，一项政策在什么样的历史条件下，什么样的政策制度中能够达到预定目标的什么程度，因而影响政策效率的主要因素——政策制度、政府体制、政策文化、政治心理等都是它的研究对象，而国家学说和政府机制则是它的核心题目。在实践上，政策科学更注意对某一具体政策领域进行研究。参加

这方面的研究人员，不仅有政策学者，而且有经济学者、社会学者以及自然科学方面的专家，他们为解决同一个具体政策问题，相互合作，取长补短，共同努力。可以这样说，政策分析在研究对象上更趋于专业化，而在科学知识的运用上表现为各学科相互配合的整体化、合作化。这是当代科学的各学科相互交叉，相互渗透的一个明显表现。

到了20世纪80年代中后期和90年代以后，在当代社会科学和管理科学的整体化趋势以及公共部门管理实践特别是政府改革实践的推动下，在英、美等国逐渐兴起了一种“新公共管理”运动，这种运动的目标是以公共部门管理问题的解决为核心，融合多种学科相关的知识和方法，创立一个新的公共管理尤其是政府管理的知识框架，以适应当代公共管理实践发展的迫切需要。

新公共管理学者来自于公共行政学、经济学、政策分析、管理学等学科领域；它突破了传统公共行政学的学科界限，把当代经济学、政策科学、管理学、政治学和社会学等学科的相关知识和方法融合到公共管理之中，它在保留传统公共行政科学的某些主题的基础上，在研究领域及主题上有重大的突破与创新，涉及诸如公共物品、外部性、公共服务供给、理性人、交换范式、制度选择、公共选择、多元组织等大量新主题；新公共管理学更多地从经济学的途径来研究公共管理尤其是政府的管理问题，它被人们称为“以经济学为基础的新政策管理理论”或“市场导向的公共行政学”；它提出了一种当代公共管理的新模式。在处理公共管理实践尤其是政府与市场、企业与社会的关系时提供了一整套不同于传统行政学和传统政策科学的思路。

“新公共管理”对传统的政策提出了严峻的挑战，它大大地改变了公共部门管理尤其是政府管理学科的研究范围、主题、研究方法、学科结构以及实践模式，是公共部门管理学科和政

策学科的一次范式转变。与这种研究范式转变相适应的是，政策科学研究的视野及其主题也进一步拓宽，如加强了政策科学研究领域中政策价值观或公共政策与伦理关系问题的研究；比较公共政策及其可持续发展的研究；高度重视宏观政策分析的研究；社会、政治理性取代经济和技术理性的研究；注重政策科学研究过程中理论整合的多维方法、方法论的研究；进一步加强政策管理以及政策网络管理和战略的研究等等。

我国开展政策科学研究始于 20 世纪 80 年代初。一些学者、政策研究人员和实际工作部门的同志，纷纷撰文著书，倡议建立一门以政策为研究对象的新学科——政策科学。由此，我国政策科学研究工作开始起步。经过二十多年的发展，政策科学已得到学术界的普遍认可，并于 1992 年成立了全国政策科学研究会，特别是受到了党和政府的重视和支持，研究工作呈现蓬勃向上的发展势头。从学科化上看，全国许多党校、政府院校和高等院校、社会科学院纷纷设立了公共政策研究所、研究室，开设了政策科学课程，招收了政策科学、政策分析专业或政策研究方向的研究生，出版了数以百计的教材和专著，发表了数以千计的论文。政策科学研究亦被列为国家哲学社会科学规划中的社科基金项目和重点研究项目。

政策科学在我国的兴起和发展，有着深刻的历史原因和时代特征。

首先，是深刻总结历史经验的结果。中国共产党历来十分重视政策问题，这可以说是它的一个重要传统。在革命战争时期，党把制定正确的路线、方针和政策，看作是夺取革命胜利的根本保证。毛泽东同志曾把政策视为“党的生命”，是革命政党一切实际行动的出发点和归宿。

新中国成立以后，党主要是通过政策实现对国家各项事业的领导。国家在党的重大方针的指导下，也主要是依靠各项基本的和具体的政策实现对整个社会的管理。尽管如此，学术界

对政策却没有予以足够的重视，没有形成一门以政策为专门研究对象的政策科学。虽然我们拥有相当数量的政策研究机构，也积极地开展政策研究工作，但由于缺乏专门的政策理论和新的研究方法，也由于其他一些原因，过去的政策研究工作多是为现行政策做注释、宣传工作，有的政策研究机构实际上充当了党委或政府部门的秘书班子，没能真正地起到为领导机关制定政策提供咨询的作用。党的十一届三中全会以后，我们党总结新中国成立以来的政策实践过程，虽然有成功的经验，但也不乏失败的教训，有些教训甚至是相当惨痛的。当我们对这些政策性失误进行思考的时候，不能不痛切地感到，没有科学的政策理论指导政策的制定和实施，是一条不容忽视的原因。可能有人认为，我国的政策制定是有科学理论指导的，这就是马克思主义。诚然，马克思主义作为我们党和国家的根本指导思想，是我们进行各项工作的指南针，但是，我们在运用马克思主义理论指导政策制定的时候，需要使之具体化，形成必要的中介科学，这就是政策科学。

其次，是改革开放和现代化建设实践的迫切需要。需要建立和研究政策学，不仅是对我国历史经验深刻总结的结论，更重要的是基于我国现代化建设的现状以及对发展趋势前瞻的结论。在改革、开放总方针的指导下，我国的经济社会发展正在进行重大的战略性转变，在这一转变的过程中，出现了诸如体制转换、经济结构调整、科技进步技术改造、利用国际市场和国际资源等一系列新的问题。而且，在进行经济体制改革、政治体制改革和对外开放的探索中，新情况、新问题层出不穷，这些都要求我们及时做出各种各样的政策决策。所有这些，都使政策制定和实施工作空前复杂化、集中化、紧迫化了。而对这些新的要求，我们的政策工作还远远不能适应。这主要是，政策制定工作还没有很好地实现制度化、程序化，没有完善的政策支持系统、咨询系统、评价系统、监督系统和反馈系统。

领导人凭经验、凭个人意志、凭感情好恶做决策的做法仍然时有发生。由此产生了不少政策问题，例如：有些政策缺乏系统性，纵向不一致，横向不协调，政策之间互相掣肘，产生摩擦，不能形成一个合力；有些政策缺乏预见性，制定时多从总结和分析历史与现状出发，对实施后可能产生的社会心理上、社会组织上的阻力以及其他一些后果缺乏必要的预测，常常是到了大问题，才来事后堵漏洞，或者拨乱反正，但损失已经造成了；还有“政出多门”，变动性大，政策内容量化不够，使人们对政策产生不托底、不好把握的感觉，如此等等。这些问题如不解决，我们的社会主义制度就是不完善的、不健全的，我国改革和建设的发展必将受到严重阻碍。解决这些问题的重要途径之一，是建立和研究政策科学，用科学的政策理论武装各级领导干部和广大政策咨询人员，以实现政策决策的理性化。

最后，是加强社会主义民主政治建设的产物。改革政治体制，积极推进社会主义民主政治建设，是党的十一届三中全会以来我国实行的一项重大战略决策，决策科学化和民主化的问题被提到党和国家的重要日程。1986年，我国召开了历史上第一次软科学工作座谈会，万里同志发表了《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》的重要讲话，在当时以至现在，都产生了极为深刻的影响。党的十三届六中全会《关于加强党和人民群众联系的决定》指出：“建立和健全民主的、科学的决策制度。”十四届四中全会《关于加强党的建设的几个重大问题的决定》进一步提出：“决策民主化是发展党内民主的重要内容，也是实现决策科学化的前提。要建立健全领导、专家、群众相结合的决策机构，逐步完善民主科学决策制度。”党的十五大报告提出，要推进决策科学化、民主化，提高决策水平和工作效率。党的十六大则强调进一步推进决策的科学化、民主化，各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序，建立社情民意反映制度，建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示

制度和社会听证制度，完善专家咨询制度，实行决策的论证制和责任制，防止决策的随意性。我国从制定“七五”计划开始，就强调把政策作为计划的有机组成部分，强调计划的政策性。所有这些，都为政策科学的兴起和发展提供了良好的政治环境和广阔舞台。

二

任何一门学科都有自己的研究对象。这是因为：第一，社会发展到一定阶段，必然会产生一些新的问题，对这些问题的思考和解决，必然会导致一些新的概念、理论和方法的产生，这就是新兴学科的雏形；第二，科学内部的矛盾运动，使得如果不及时解决这些矛盾，科学本身就不能向前发展，而矛盾的解决必然伴随着一个新的范畴的产生。上述二者的结合，便产生了新的学科，而解决的问题或矛盾，就是新学科的研究对象。正如毛泽东同志指出的：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”^① 对于政策科学来说，它要研究的“矛盾”或“问题”，就是政策与所处环境的关系及其自身的运动规律。

政策科学是关于政策问题的学问，但它不是研究个别政策亦即某一项具体政策如何制定，如何实施。研究具体政策如何制定，如何实施，那是各级领导者和政策研究机构的任务。政策科学也不是着眼于一些具体的政策条文，分析它们的真假优劣，那同样是各级领导者和政策研究部门的任务。政策科学更不是仅仅停留于追踪那曾在历史上出现过的无数政策，评判它们的历史功过，那是政策史的任务。政策科学研究政策，是从

^① 《毛泽东选集》，北京：人民出版社，1964年版，第284页。

现象中揭示本质，从个别中探寻一般，它的着眼点是政策运动的规律，即从众多的具体政策，包括昨天的和今天的、中国的和外国的政策中，找出它们的共同规律，研究它们是怎样产生，在什么条件下产生的；它们是如何运动、发展的；如何随着条件的变化而变化，又随着条件的消失而终止；它们和客观条件即社会的经济、政治因素是一种什么联系以及怎样联系等问题。概括地说，政策科学是研究政策的本质、特点和作用，以及政策制定、实施、完善过程的规律的科学。因此，它的内容应包括以下各项：

第一，政策的一般规定。主要研究政策的含义、本质、特点、作用和分类等。

第二，政策运动过程。每项政策一般都有政策制定、政策执行、政策反馈、政策评估诸环节。政策制定是在调查研究基础上提出解决问题的各种备选方案，并在众多备选政策方案中，寻找一种代价最小、效益最大，最能满足政策目标实现的政策方案抉择活动。政策执行，是将决策后的政策方案付诸实施，政策条文见之于政策实践的过程。政策反馈和评估，是将政策执行的结果，传递给决策机关，以便决策者对政策执行的成败得失进行总结、评估，作为政策调整、终止或新政策决策时的借鉴。

第三，政策机构。包括政策研究机构、制定机构、执行机构和监督机构。这主要是考察这些机构在政策运行过程中所处的地位、所承担的职责以及担负这些职责所应具备的条件等。

第四，政策理论与方法。它是指制定和执行各项政策的理论基础和采用的各种方法。只有以科学的理论为指导，运用科学的方法，并贯穿于政策制定和执行的始终，才能真正实现政策的科学化、规范化、程序化和最优化。

政策科学源于政治学，虽然它具有成为一门独立学科的倾向，但它仍然包含政治学的基本特点。由于不同社会制度下的

统治阶级所代表的政策利益不同，决定了不同社会制度的国家的政策学研究具有不同的政治性，即代表着不同阶级的利益，加之各种政策都是同国家的利益、国家职能的行使联系在一起的，而各种政策问题实质上都是直接的或潜在的政治问题。

政策科学是适应社会、政治、经济、科技和文化等方面发展需要而产生的，它的任务就在于指导各项政策的制定和执行的实践活动，具有很强的实践性。如果脱离实践，政策科学就没有产生和发展的必要。政策一般都是以实践形态出现，具体表现为方针、方案、措施和办法等，本身具有实践性和可行性，其目的是为了付诸实践，变成千百万人的实际行动，从而实现某种目标。这就决定了政策科学必须能够指导政策实践，为实践服务，并接受实践检验，在实践中发展。

由于现代社会的各个环节都紧密地结合在一起，牵一发而动全身，因而每一项政策的制定和执行都必然会涉及它的约束范围之外的其他领域，都是一种综合性行为。所以，作为以政策为研究对象的政策科学，也必然涉及许许多多的学科，在政策的制定、执行、反馈、评估等过程中，要涉及各种知识，诸如哲学、政治学、社会学、心理学、管理学、领导学、决策学、运筹学、预测学、系统论、信息论和控制论等。

思考题

1. 政策科学的研究对象是什么？
2. 政策科学经历了哪些发展阶段？
3. 学习政策科学有什么重要意义？