

政策学概论

金炯烈 朴贞子 著

An Introduction to Policy Science

政策学概论

王德胜 孙国平 著

中国社会科学出版社

（北京）



延边大学出版社资助项目

政策学概论

An Introduction to Policy Science

金炯烈 朴贞子 著

延边大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政策学概论/金炯烈, 朴贞子著. —延吉: 延边大学出版社, 2003. 8

ISBN 7-5634-1772-9

I. 政… II. ①金…②朴… III. 政策学
IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 042555 号

政策学概论

作者: 金炯烈 朴贞子

责任编辑: 林善玉

责任校对: 杨昌学

装帧设计: 金胜铉

出版发行: 延边大学出版社

社址: 吉林省延吉市公园路 105 号 邮编: 133002

网址: <http://www.eabook.com> (东亚书城)

E-mail: eabook@eabook.com; eabook@hotmail.com

热线电话: 0433-2965690 传真: 0433-2732434

印刷: 延边新华印刷有限责任公司

开本: 787×960 毫米 1/16

印张: 20.25 印张 字数: 320 千字

印数: 1-1000

版次: 2003 年 8 月第 1 版

印次: 2003 年 8 月第 1 次

ISBN 7-5634-1772-9/D·130

定价: 48.00 元

序

政策科学作为一门新兴的学科，产生于 20 世纪中叶的美国。1951 年美国政治学家哈罗德·拉斯韦尔和丹尼尔·勒纳合作出版了《政策科学：范围与方法的近期进展》一书，标志着政策科学的产生。本书不仅提出了政策科学的概念，并对这一学科的内容进行了系统的介绍和说明。政策科学诞生后，以其独特的探究视角和高举民主、科学的旗帜，干预社会生活，以塑造人类未来的学科精神，赢得了广泛的赞誉。

政策科学的产生被西方学者誉为：“当代社会科学发展过程中的一次科学革命”（德罗尔）；“当代政治学的一次重大突破”（冯贝米）；“当代公共行政学的最重要的发展”（罗迪）。20 世纪 60 年代中期以后，政策科学在美国、西方以至世界许多国家被普遍接受并得到蓬勃发展。进入 80 年代以后，政策科学已在国际政治科学中获得了中心位置，并被预言为：今后人们的研究必然会沿着政治学和几乎所有众多的社会科学应用于重要的政策问题这一方向发展。政策科学产生和发展的根本原因是实践需要和推动的结果。20 世纪 20 年代末 30 年代初，爆发了席卷整个西方世界的、空前规模的经济危机。为了从危机中解脱出来，美国和西方各国开始奉行主张政府干预经济活动的凯恩斯主义，尤其是罗斯福“新政”的推行，导致政府公共政策领域空前扩大。

由于缺乏权力与知识之间的沟通机制，社会科学的已有成果无法应用到政策制定系统中去，单个学科有限范围和政策问题的广阔性之间形成

强烈的反差,使现有科学无法有效地为改进政策制定的质量提供帮助。这种情况以及其他一些原因,使越来越多的学者、政策顾问、政治家都感到,有必要建立一个能够直接和有效指导政策实践的新学科,以提高人类解决社会问题的能力,使政府卓有成效地发挥公共政策的作用。正是在这种情况下,政策科学应运而生。

政策科学诞生以来,走过了一条学科化、组织化、产业化的道路。学科化的主要标志就是从20世纪70年代起,美国以及西方国家各大学纷纷建立了政策科学和公共政策分析专业,形成了本科、硕士研究生、博士研究生一整套完整的教育体系。在公务员的培训中,政策科学也是一门主课。特别是在公共管理硕士(MPA)教育中成为核心课程。政策研究本身也成为高层次的学术活动。政策科学的组织化,主要表现在各个国家纷纷出现了各种政策研究组织。这些政策研究组织有的侧重理论研究,有的偏重于与政府公共政策实践结合。组织化既是政策科学学科性质的内在要求和学科化发展的必然结果,也为政策科学参与政策实践活动提供了组织保证。与产业化相关联的是西方许多国家已经兴起了以政策分析、政策评估为职业的咨询产业。政策科学的产业化为研究成果进入政策实践开辟了广阔的渠道,在权力与知识之间架起一座桥梁,奠定了政策科学充满生机和活力的基础。

20世纪80年代初,政策科学开始在我国兴起。关注政策问题的学者、政策研究机构的研究人员和公共部门的管理人员纷纷撰文著书,倡议建立一门以政策为研究对象的新学科。这些政策科学的倡导者,认真研究马克思主义政策理论,总结我们党和政府政策实践的基本经验,并从国外蓬勃发展的政策科学中受到启迪,使我国的政策科学研究领域不断拓宽,研究内容不断深入。经过二十多年的发展,政策科学已成为学术界、教育界和公共管理部门颇为关注的一门朝阳学科。在部分党校和行政学院率先开设政策科学课程的基础上,许多高校也先后在政治学、行政管理、公共事业管理等专业开河了这门课程。特别是2002年北京大学、中山大学等国内著名高校,经教育部批准开始招收政策科学专业的本科生。作为一个专业的确立,预示着政策科学大发展时期已经到来了。同时政策科学研究的深入,为党和政府科学运用政策手段调整利益关系,实现政策决策的科学化、民主化,提供了重要的理论和方法,政策科学也由此获得了蓬勃发展的动力。

金炯烈、朴贞子教授撰写的《政策学概论》一书，从政策基础、政策形成、政策执行和政策评价四部分，较为系统地阐述了政策科学的基本理论，在理论体系的构建上有自己的独到之处。书中大量引用了相对成熟的西方政策理论，并能融会贯通，结合中国实际加以阐述，针对性比较强。而且诸多国内外案例的运用，增强了本书的可读性和应用价值。尤其是对政策决定理论的阐述更为系统，使之具有了较为鲜明的特色。

作为一本概论性的著作，只能对一门学科的基本理论作总括性的阐述，但是，它可以引导人们跨入学科的大门，探寻其丰富而深邃的内涵。我相信，本书可以发挥这样的作用。

黑龙江省委党校公共管理教研部 王春福 教授

2003年8月于哈尔滨

前 言

跨入 21 世纪,世界正处于急剧的变革当中,特别是世界贸易组织(WTO)的影响日益扩大,新的经济秩序正在全球范围内逐步形成。而且随着网络的普及,世界正急速融为一个经济共同体,这也使得国家之间、地区之间和企业组织之间竞争愈演愈烈。面临这种形势,各组织无不谋求新的发展战略,这是组织生存和发展所必需的。

且看当今中国,邓小平的改革开放政策为中国的经济发展创造了契机,江泽民、朱镕基等党和国家领导人的“协调发展”战略和政治、经济、社会等诸项改革政策,也为中国稳定发展奠定了坚实的基础,而以胡锦涛为代表的新一代领导层的产生,更昭示着新的政策和希望。我们有理由相信,再过 20 年乃至 30 年,中国有望崛起为世界政治、经济强国。要实现这一宏伟蓝图就离不开一个前提,那就是政策卓有成效的形成、执行及评价。为此,拙著试图广泛涉猎已有文献,使得本书可涵盖有关政策学基础知识和各种理论模式。而且在本书正文和注解当中简要地介绍了政策领域的主要文献,并力图举出更多的实例,给读者运用理论解决实际问题提供必要的借鉴。

本书着眼于推动政策科学的综合性发展,为此,在注重质的分析的基础上,辅以量的分析和比较分析等方法。由于本书带有基础知识性质,对政策形成、政策执行和政策评价等整个过程作了概述。下面简略地说明一下笔者在本书中重点论述的部分:

第一, 本书由政策基础篇、政策形成篇、政策执行篇和政策评价篇共四大板块、十七章构成。

第二, 本书提出的论据主要以西方国家的行政体制为前提进行论述的。

第三, 本书为了有效地应对目前这种急剧变化的时代, 将政策环境单列为一个独立章节, 并从一般体系的观点导出主要变数, 结合事例说明这些变数对政策过程的影响。

第四, 为了使政策研究基础的信息及与此相关的指标、知识、价值问题能够系统地得到体现, 特意在本书第三章里分别进行了论述。

第五, 在政策形成篇中, 分别论述了合理、总括的政策决定、渐进的政策决定、直感的政策决定、公民参与的政策决定以及相对的政策决定等多种政策决定方法, 以强调其重要性。另外, 笔者选取了自认为重要的理论模式进行了阐述。

第六, 在政策执行计划这一章节中, 笔者着重强调了战略企划问题。

第七, 资源是有效地实现政策目标的不可缺少的因素, 因此, 在政策执行篇中, 特地把资源管理作为一个独立章节进行论述。

第八, 从强调预防政策失败的意义出发, 单独论述了政策失败因素。

最后, 谨向支持和关怀此书出版的延边大学有关领导和学术委员会, 以及出版社的诸位老师表示衷心的感谢, 并向为润色中文稿付出辛勤劳动的2001级研究生邱云雪、朱世龙同学深表谢意。

金炯烈 朴贞子

2003年4月12日

Preface

With the advent of the 21st Century, the world is changing rapidly. The ideological warfare has almost disappeared with demise of the cold war, and the global economic system is being newly restructured with establishment of the World Trade Organization. At the same time, the world is being integrated into one community by the internet system. Accordingly, competition among nations, corporations and organizations is getting all the more fierce. In an effort for organizations to survive and develop under such circumstances, pursuit for new strategy is essential.

China has already formulated its mechanism for development as a result of the Deng Xiaoping's reform and open policies. The coordinated growth strategy and the political and socio-economic reform policies of both Jiang Zemin and Zhu Rongji has established the basis for China's stable and continuous development, and the emergence of the new leader group, with Hu Jintao as the chief, shows new policies and hope for China. Within the next twenty or thirty years, China is expected to be one of the strongest nations in the world, politically and/or economically. However, realization of such a vision requires the prerequisite that policies

be formulated and implemented effectively.

In this context, the authors examined the already published literature for systematic study of the policy sciences, quoting the literature either in the main text or in the footnotes, and introduced as many cases as possible so that the readers can apply theories to practices.

The book attempts to develop the policy sciences as a multi-science, for which the writers rely primarily on qualitative analysis, partially utilizing both quantitative and comparative analysis. The process of policy formulation, implementation and evaluation is treated comprehensively, since the content of the book is of the basic nature. Now, some of the major contents of the book are tersely explained hereafter.

First, the book consists of four parts: the fundamentals of the policy sciences; policy formulation; policy implementation; and policy evaluation.

Second, it is based on the theory of the Western countries showing that separation of power through the legislative, executive and judiciary branches of government is to be maintained by checks and balances.

Third, in a major effort to cope with the contemporary uncertainty, the authors deal with policy environments in a separate chapter, elucidating their impact on policy process with specific cases from extracting their major variables in terms of the general systems theory.

Fourth, the information, knowledge and values that are the fundamental elements in policy process are discussed in a separate chapter so that they can be utilized systematically.

Fifth, in the part of policy formulation, the rational-comprehensive, gradual, intuitive, participatory, and contingent policy-makings are dealt with in the separate chapters respectively, thereby placing

emphasis upon their importance. Only a few theoretical models that the authors think to be important are selectively discussed.

Sixth, in the chapter of policy implementation planning, strategic planning is particularly stressed.

Seventh, resource management is an indispensable element in attaining policy goals effectively. As such, the related issues are discussed in one of the chapters in the part of policy implementation.

Eighth, factors of policy failures are discussed in a separate chapter in an effort to urge the prevention of policy failures.

Finally, the writers are grateful to the leaders concerned and the Evaluation Committee of Academic Degree of Yanbian University and the staff of the Publication Division, Yanbian University, for having shown their concern to the publication of the book. Also the authors deeply appreciate Miss Qiu Yunxue and Mr. Zhu Shilong, the graduate students in the Division of Political Science, Yanbian University, for having assisted in correcting the Chinese manuscript.

April 12, 2003

Jionglie Jin

Zhengzi Piao

金炯烈 教授

1938年生，男，韩国人。韩国延世大学校行政学科学士，美国 University of Maryland行政学硕士、博士。韩国延世大学校社会科学大学行政学科教授(1983—现在)；韩国政策谈论会(Korea Policy Forum)会长(2000—现在)；韩国政策学会会长，韩国政策研究院院长(2001—现在)。主要著作：《政策学》，汉城：法文社，2000年；《政策决定论》，汉城：大永文化社，1997年；《大统领和国家政策》共著，汉城：大永文化社，1994年。此外，还有多篇论文。

朴贞子 副教授

1958年生，女，吉林省延吉人。延边大学政治思想教育学科学士(1983)，黑龙江省社会科学院政治学硕士(1995)，韩国庆北大学校行政学博士(2001)。中国延边大学师范学院政治系，副教授(1996—现在)，延边朝鲜族自治州第十届政协委员。主要学术著作：《中国区域开发政策》，延边大学出版社，2002年；《朝鲜半岛政策研究》(主编)，吉林省东北亚研究中心，2003年。此外，有论文30多篇。

如有缺页、倒页、脱页等质量问题，请跟延边大学出版社发行部联系调换。

版权所有，侵权必究

目 录

序.....	i
前言.....	v
Preface.....	vii

第一篇 政策基础篇

第一章 政策学概述.....	3
第一节 政策的概念.....	3
第二节 政策的起源.....	6
第三节 政策研究的意义.....	8
第四节 政策学的产生与发展.....	10
一、背景.....	10
二、政策学的确立.....	12
三、政策学的特点.....	15
四、政策学发展趋势.....	17
第五节 政策学研究的局限性.....	18
第二章 政策环境.....	22
第一节 政治环境.....	22
一、法律体系.....	23
二、选举制度.....	23

三、政党状况	24
四、政治理念	25
五、立法部门	25
六、行政部门	26
七、司法部门	27
八、国际形势	27
第二节 经济环境	28
一、人均 GDP	28
二、财富的分配	29
三、产业结构	29
四、负债状况	30
五、世界景气	31
六、技术开发	31
第三节 社会、文化环境	32
一、人口变化	33
二、教育机关	34
三、言论机关	34
四、利益集团	35
五、儒教文化	36
六、传统	37
七、民族	38
第四节 自然环境	38
一、天气	39
二、自然地理	39
三、天然资源	40
第三章 信息、知识、价值	43
第一节 信息	43
一、信息的定义	43
二、信息的标准	45
三、信息体系	45

第二节 指标·····	47
一、经济指标·····	47
二、社会指标·····	48
第三节 知识·····	51
一、政策形成与知识·····	51
二、政策执行与知识·····	53
三、政策评价与知识·····	54
第四节 价值·····	56
一、自由·····	56
二、正义·····	58
三、生命的尊重·····	59

第二篇 政策形成篇

第四章 合理、总括的政策决定·····67

第一节 合理性与政策决定·····	67
一、合理性的含义·····	67
二、合理性与政策决定方法·····	68
第二节 合理、总括的政策决定的特点·····	70
第三节 合理模式·····	71
第四节 体系模式·····	77
第五节 因果模式·····	80
第六节 精英模式·····	85
第七节 合理、总括的政策决定的局限性·····	89

第五章 渐进的政策决定·····92

第一节 渐进的政策决定的特点·····	92
第二节 渐增模式·····	93
第三节 渐减模式·····	97
第四节 集团模式·····	102
第五节 比较模式·····	106

一、不同时期的比较·····	106
二、组织之间的比较·····	106
三、国际的比较·····	108
第六节 渐进的政策决定的局限性·····	109
第六章 直感的政策决定·····	112
第一节 直感的政策决定的特征·····	112
第二节 直观模式·····	113
第三节 情感模式·····	114
第四节 偶然模式·····	116
第五节 超合理模式·····	117
第七章 公民参与的政策决定·····	120
第一节 公民参与的政策决定的特征·····	120
第二节 参与模式·····	121
一、组织成员参与·····	121
二、居民参与·····	122
三、国民参与·····	123
四、全球人参与·····	123
第三节 听证会模式·····	124
第四节 公听会模式·····	126
第五节 论辩模式·····	127
一、政策讨论会·····	127
二、法庭辩论会·····	128
第六节 “赛博”(cyber)模式·····	129
第七节 公民参与的政策决定的局限性·····	130
第八章 相对的政策决定·····	134
第一节 相对主义·····	134
一、认识相对主义·····	134
二、道德相对主义·····	135