

国家哲学社会科学“八五”规划重点研究项目

刘 斌 王春福◎主编

政策科学研究

[第二卷] 政策研究方法

刘家顺 王永青等/著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

装帧设计:肖 辉

版式设计:朱启环

图书在版编目(CIP)数据

政策科学研究.第2卷,政策研究方法/刘斌,王春福主编.

-北京:人民出版社,2000.12

ISBN 7-01-003248-3

I. 政…

II. ①刘… ②王…

III. 政策科学-研究

IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 71724 号

政策科学研究

ZHENGCE KEXUE YANJIU

第 二 卷

政策研究方法

刘 斌 王春福 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2000 年 12 月第 1 版 2000 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:9.75

字数:218 千 印数:0,001-3,000 册

ISBN 7-01-003248-3/D·914 定价:18.00 元

《政策研究方法》卷撰写人员

刘家顺 第一、二、三、四章

王永青 第五、六章

万志芳 第七、八章

李朝洪 第九章

李洪山 第十、十一章

前 言

政策科学是 20 世纪 50 年代诞生在美国的新兴学科,虽然诞生时间比较晚,只有近五十年的历史,但由于社会实践的迫切需要,发展极为迅速,并对社会生活产生了重大影响,已成为世界各国学术界和政界普遍关注的学科。在国外尤其是美国,政策科学是各大学培养公共管理硕士(MPA)的主要课程。我国现已开始 MPA 专业硕士学位的培养工作,政策科学理论和方法已被列入主干课程。由于西方政策科学工作者比较注重实用性研究,忽视构建学科的理论体系,因此直至目前,相对完善的政策科学理论体系还没有形成。我国政策科学研究起步较晚,虽然比较注重学科理论体系的研究,但尚缺乏系统的、有中国特色的研究成果。因此,构建有中国特色的政策科学理论体系,是我国政策科学研究面临的重要课题。

“政策科学研究”课题是国家哲学社会科学“八五”规划重点研究项目。作为本项目最终研究成果的《政策科学研究》共由四卷组成:第一卷《政策科学理论》,第二卷《政策研究方法》,第三卷《政策个案分析》,第四卷《政策科学辞典》。第一卷在对政策进行本质分析、环境分析、运行过程分析的基础上,描述了政策作用机制,揭示了政策运作的基本规律。第二卷系统阐述了政策研究方法、政策研究方法体系和政策研究规划,并遵循政策研究的实际过程,依次研究了政策问题提出、政策问题分析、政策目标确定、政策方案设

计、政策方案选择、政策试验、政策调整等各个研究阶段的特点,并据此提出了相应的研究方法及其运用原则。第三卷选择了建国以来党和政府制定的具有典型意义的若干重大政策作为案例,运用政策科学的理论和方法逐一进行了分析,比较深入地总结了我国政策实践的基本经验。第四卷通过对国内外政策科学研究成果的整理、总结、概括并加以创新,形成了内容比较全面、阐述比较精当的政策科学规范体系,为政策科学界提供了一部具有较高参考价值的工具书。四卷著作遵循理论——方法——实践的逻辑结构,既相对独立、各有侧重,又密切联系、相互呼应,构成了从理论到实践、从抽象到具体的政策科学理论体系。全书以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,以中国共产党和中国政府的政策理论及其实践为基础,立足中国国情,兼采西方政策科学所长,力求构建一个既具有相当普遍的涵盖性,又具有鲜明的中国特色的政策科学理论体系。旨在为我国政策咨询研究工作和政策决策过程提供科学、系统的理论和方法,推动我国政策决策的科学化和民主化。

如何确定政策科学理论体系的逻辑起点?这是构建理论框架首先要解决的问题。本书运用从抽象上升到具体、历史和逻辑相统一的方法,把“社会问题”作为“最简单的规定”,确定为政策科学理论体系的逻辑起点,依次推出社会目标、行为规范、政策等更复杂的规定,从而逻辑地再现了政策产生的历史过程,体现了历史和逻辑的统一。在理论框架的总体设计上,也运用了从简单到复杂的研究方法,在对政策进行本质界定的基础上,引入了环境因素,侧重分析了对政策有直接影响的三大环境因素,即社会制度、政治文化和国际环境。然后从动态的角度考察了政策运行过程,包括政策制定、政策执行、政策评价、政策调整,并建立了各个阶段的分析模型。最后从综合的层面上研究了政策作用机制和运作规律。

揭示并阐明政策作用机制和运作规律,是政策科学研究的基本任务。本书认为,政策是以体系的方式存在并在与社会环境相互作用的过程中发挥作用的,政策效力作用规律、政策利益调控规律和政策生命周期规律是政策运作的重要规律。政策效力是指一项政策在运作过程中对社会环境所产生的客观影响,按影响的性质划分,可分为正效力和负效力。一项政策的效力作用可分为低效期、增效期和效力递减期三个阶段,表现为一个由低到高,再由高到低的运动曲线。这一规律的阐明,为我们审慎运用政策手段、正确评价政策、及时取消过时政策提供了依据。政策利益调控规律包括三方面涵义:一是在特定的时空范围内,一项政策在满足一部分人利益的同时,必然抑制另一部分人的利益。二是在政策的利益取向中,一般是多数人受益,受益最大和受损害最大的是少数人。三是从长过程看,在某项政策中受到损害的利益,要在其他政策中予以相应的补偿。政策利益调控规律的揭示,为理解政策的利益取向,调整社会利益关系提供了依据。政策生命周期规律揭示了一项政策和整个政策现象从产生、发展到消亡的规律,为我们从发展中把握政策提供了依据。

政策研究方法是政策科学的重要组成部分。加强对政策研究方法的研究,对于提高政策研究水平,促进政策决策科学化,有十分重要的理论意义和迫切的现实意义。我国尚缺乏对政策研究方法的系统研究,专门用于政策研究的方法体系还没有形成。政策研究工作中运用的方法存在明显弱点:定量分析方法还处在较低的水平上,特别是复杂大系统的多因素分析方法的开发及应用较差;实证研究方法和质疑研究方法运用不够;复杂的和现代的研究方法应用条件不足,包括缺乏可分析的完整的基础资料、现代化的信息处理手段和掌握现代化手段的专门人才,等等。因此,本书用

一卷的篇幅,系统研究了政策研究方法,内容包括导论:政策研究方法的含义、目的,政策研究的特点、政策研究方法的现状和发展趋势;政策研究方法原理:政策研究的实证原理、价值原理、规范原理、可行性原理和优化原理;政策研究方法体系:体系的含义、现有几种体系的比较、体系设计的目的和原则;政策研究准备方法:准备方法的目的,政策研究环境的有关信息和方法;政策研究规划:规划的内容、模型的建立、以及如何选择研究人员。在此基础上,根据政策研究不同阶段的特点,提出了相应的研究方法,建立了若干个政策分析模型,形成了操作性较强的实用政策研究方法体系。受本课题研究内容的启发,本书提出了建立政策研究方法库的建议,并初步设想了建立方法库的原则、开发环境和总体结构。

政策科学是一门实践性很强的应用学科,它的产生就是大量纷繁复杂的政策问题出现导致的直接结果,不论是对政策科学理论,还是对政策研究方法的研究,归根结底是要解决政策问题。政策科学 80 年代在我国兴起以来,大批学者和从事实际政策研究的工作者在引进、介绍西方政策科学理论与方法上做了大量工作,但对构建有中国特色政策科学理论体系和符合中国国情的政策研究方法上研究不够,运用政策科学的理论和方法进行政策个案分析更是鲜见。本书分析的政策案例,覆盖我国经济、政治、文化、社会生活等各个领域,尤其突出经济方面的政策案例。对每个案例的分析,都是在政策科学理论的指导下,从政策运行的实际过程入手,运用相应的政策研究方法,沿着政策产生的逻辑顺序逐渐展开。诸如,政策问题是怎样被发现的和提出的?政策是如何进入政策议程的?政策制定的模型是什么?以及政策方案的设计和选优;政策执行中的调整和完善;政策投入和产出的关系,政策的正效力和负效力,对政策进行评价;探讨政策的未来走向等等,最后

提出改进意见。

任何一门独立的学科,都有自己独立的学科规范,这是学科理论体系得以建立的基础,也是讨论学科问题的前提。学科规范一般是指被大多数或全部研究者所认同的一套成文或默许的规则,它包括学科术语、理论、方法、论证方式、体系原则,等等。西方政策科学已经有了一套学科规范,但由于国情不同,并不完全适用于我国。我国政策科学的进一步发展,亟待解决统一、科学的学科规范问题。《政策科学辞典》试图从政策科学理论、政策研究方法、部门政策以及人物、著作、机构等方面,对国内外已有的政策科学研究成果进行搜集、整理、总结、概括并加以创新,以形成具有中国特色政策科学的学科规范体系,为我国政策科学界提供一部较为系统、具有较高参考价值的工具书。

构建有中国特色政策科学理论体系是个大题目,本课题研究虽然历经五年,课题组成员付出了最大努力,但限于现有条件,尚有一些需要深入研究的问题,例如:政策制定、执行、评价、调整等主要环节的分析模型还需进一步科学化;政策运作规律的研究需要进一步拓展和深化;建立政策研究方法库问题需要进行专门的研究,如何通过建立直观、方便实用的政策研究方法和政策数据库,推动政策研究方法转化为政策研究技术,还有大量的具体工作要做,等等。我们愿与有志于政策科学的同仁一道,为不断完善我国政策科学理论体系,实现政策决策科学化做出不懈努力。

本课题的研究任务主要由中共黑龙江省委党校和东北林业大学等单位的中青年骨干教师和研究人员承担。焦益众教授和邱永林教授为本课题顾问,对课题的立项和研究工作给予了大力支持和指导。王春福教授协助我设计了课题研究的总体思路和撰写大纲,并参加了统稿、定稿工作,朱广忠副教授也参加了统稿工作。

课题组成员有(按姓氏笔划排序):万志芳、王永青、王春福、王晓燕、王福生、朱广忠、刘斌、刘玉成、刘伟东、刘晓君、刘家顺、孙正甲、吕立新、李洪山、李朝洪、赵玉雯、杨德军、张超、张青松、胡连生、梁亮、梁德君、蒋敏元、韩健鹏、蔡宝珠。本课题的立项和研究,得到了国家哲学社会科学规划办董俊山博士、中共黑龙江省委党校段书勤教授、东北林业大学蒋敏元教授、黄清教授和国内政治学、行政学前辈刘怡昌研究员、王惠岩教授、李元书研究员的鼎力相助和精心指导;人民出版社和国家哲学社会科学规划办对本课题研究成果的出版给予了大力支持,本书受国家社科基金资助出版。在此,谨向上述同志和单位致以诚挚的谢意。本课题在研究过程中,吸收、借鉴了国内外有关研究成果,书后附有主要参考文献,但难免挂一漏万,谨向有关作者一并深表谢忱。

课题负责人:刘 斌

1999年12月

目 录

前 言	(1)
第一章 导论	(1)
一 政策研究方法的研究目的	(1)
(一)推动政策科学的完善和进步	(1)
(二)科学吸收间接知识	(3)
(三)尽可能避免政策研究者的失误	(4)
二 政策研究方法的含义	(6)
(一)政策研究方法的基本含义	(6)
(二)政策研究方法 with 政策过程的关系	(8)
三 政策研究的特点	(9)
(一)政策研究的定义及其性质	(9)
(二)政策研究的特点	(12)
(三)政策研究的类型	(15)
四 政策研究方法现状分析	(16)
(一)政策研究方法现状	(16)
(二)政策研究方法方面的基本经验	(18)
(三)政策研究方法存在的主要问题	(19)
五 政策研究方法的发展趋势	(19)
(一)政策研究将呈现出的趋势	(19)
(二)政策研究方法研究的基本取向	(21)

第二章 政策研究方法原理	(22)
一 政策研究的实证原理	(22)
(一)政策研究的实证分析	(23)
(二)实证分析在政策研究中的重要地位和作用	(24)
(三)实证分析中易忽视的问题及其克服	(24)
二 政策研究的价值原理	(25)
(一)政策研究中的价值分析	(26)
(二)价值观在政策研究、制定和执行中的重要作用	(27)
(三)价值分析的难点	(28)
三 政策研究的规范原理	(29)
(一)政策研究中的规范分析	(29)
(二)规范分析在政策研究中的作用	(30)
(三)规范分析中容易出现的问题及其解决	(30)
四 政策研究的可行性原理	(32)
(一)政策研究中的可行性分析	(32)
(二)政策研究的可行性分析的主要方面	(33)
(三)政策研究的可行性分析存在的问题 及解决办法	(34)
五 政策研究的优化原理	(35)
(一)政策研究中的优化分析及其作用	(35)
(二)政策优化分析的主要类型	(36)
(三)政策研究中优化分析易出现的问题及其解决	(37)
第三章 政策研究方法体系设计	(39)
一 政策研究方法体系设计的目的和原则	(39)
(一)政策研究方法体系设计的目的	(39)
(二)政策研究方法体系设计的基本原则	(40)
二 政策研究方法分类	(42)

(一)现行政策研究方法的分类	(42)
(二)现行分类存在的主要问题	(43)
(三)建立新型分类体系的基本思路	(44)
三 政策研究方法体系比较	(45)
(一)《政策研究方法论》体系	(46)
(二)《政策研究方法》体系	(47)
(三)《现代政策研究全书》体系	(47)
(四)社会科学研究方法体系	(47)
四 政策研究方法体系设计	(48)
(一)政策研究方法体系的总体设计	(48)
(二)充实政策研究方法体系的基本渠道	(49)
五 政策研究方法库	(51)
(一)建立政策研究方法库的目的及其功能分析	(51)
(二)政策研究方法库的设计原则	(54)
第四章 政策研究准备	(56)
一 政策研究准备的内容	(56)
(一)政策决策方式	(57)
(二)社会问题的定义及其价值	(59)
(三)可行建议的类型	(60)
(四)研究政策问题所需的条件	(61)
二 政策研究准备方法	(62)
(一)选择社会问题	(62)
(二)确定关键政策问题	(63)
(三)分析政策问题及其研究的历史沿革	(64)
(四)分析政策决策组织结构和政策制定过程	(65)
(五)访问关键人物	(66)
(六)信息综合	(68)
三 政策研究的立项准备	(69)

	(一)政策研究课题的可行性分析	(69)
	(二)政策研究人选的确定	(70)
第五章	政策问题提出方法	(72)
一	政策问题提出的目的和过程	(72)
	(一)政策问题提出的含义	(72)
	(二)政策问题提出的目的	(73)
	(三)政策问题的来源	(74)
	(四)政策问题提出的过程	(75)
二	政策问题判断和筛选准则	(77)
	(一)政策问题判断的准则	(79)
	(二)政策问题筛选的准则	(82)
三	政策问题提出的方法	(84)
	(一)发现问题的方法	(85)
	(二)判断和筛选问题的方法	(86)
四	政策信息资料的搜集与整理方法	(89)
	(一)搜集与整理信息的原则与内容	(89)
	(二)搜集与整理信息的计划	(91)
	(三)搜集信息资料的方法	(92)
	(四)整理信息资料的方法	(102)
第六章	政策问题分析方法	(104)
一	政策分析的目的和过程	(104)
	(一)政策分析的目的	(104)
	(二)政策分析的过程	(104)
二	政策分析的准则	(110)
	(一)明确分析的指导思想	(111)
	(二)配备具有较高素质的政策研究人员	(111)
	(三)坚持群众路线	(111)

(四)坚持全面分析和重点分析相结合	(112)
(五)坚持定性分析与定量分析相结合	(112)
(六)坚持纵向分析与横向分析相结合	(113)
三 政策问题分析的主要方法	(113)
(一)历史分析法	(113)
(二)因素分析法	(114)
(三)假设分析法	(115)
(四)系统分析法	(116)
第七章 政策目标的确定方法	(117)
一 确定政策目标的目的和原则	(117)
(一)确定政策目标的目的	(117)
(二)确定政策目标的原则	(122)
二 政策目标提出的方法	(124)
(一)政策目标提出类型及其内容	(124)
(二)政策目标提出的程序	(126)
(三)政策目标提出的方法	(127)
三 政策目标分析的方法	(136)
(一)政策目标分析的必要性	(137)
(二)政策目标分析的要素	(138)
(三)政策目标分析的程序及方法	(141)
四 政策目标决策的方法	(148)
(一)多目标决策	(149)
(二)政策目标的目标值决策	(150)
(三)形成最终的政策目标体系	(151)
第八章 政策方案设计方法	(153)
一 政策方案设计的原则和方案分类	(153)
(一)政策方案设计的基本原则	(154)

(二) 政策方案的类型	(157)
二 政策方案设计的程序	(160)
(一) 政策方案设计的基本程序	(161)
(二) 政策方案的具体内容	(167)
(三) 政策方案的提出	(168)
三 政策方案设计的主要方法	(169)
(一) 资料搜集、整理、分析的方法	(170)
(二) 政策方案设计的具体方法	(171)
第九章 政策方案选择方法	(183)
一 政策方案选择的过程	(183)
(一) 政策方案选择的意义	(183)
(二) 政策方案选择的一般过程	(184)
二 政策方案评估	(192)
(一) 政策方案评估的标准	(194)
(二) 政策方案评估的方法	(200)
三 政策方案优选	(207)
(一) 政策方案优选的比较原理	(207)
(二) 政策方案优选的方法	(211)
四 政策建议分析	(230)
(一) 简明政策建议报告	(230)
(二) 概述政策建议报告	(231)
第十章 政策试验方法	(233)
一 政策试验的作用和原则	(233)
(一) 政策试验的含义	(233)
(二) 政策试验的类型	(235)
(三) 政策试验的作用	(237)
(四) 政策试验的原则	(239)

二 政策试验的设计方法	(241)
(一)政策试验设计的种类	(242)
(二)建立政策试验组与政策控制组的方法	(246)
三 政策试验的实施方法	(247)
(一)政策试验的实施条件	(247)
(二)政策试验实施中应注意的几个问题	(255)
(三)政策试验控制与政策试验效度	(256)
(四)政策试验的实施阶段	(259)
第十一章 政策建议调整方法	(266)
一 政策建议调整的必要性	(266)
(一)避免政策失误	(267)
(二)寻求社会发展	(268)
二 政策建议调整的原则	(269)
(一)实事求是、开拓进取原则	(269)
(二)有选择的激进主义原则	(270)
(三)长远规划与速见成效相结合原则	(271)
(四)学习借鉴与自主创新相结合原则	(271)
(五)及早筹划、有备无患原则	(272)
三 政策建议调整的方法	(273)
(一)政策建议调整准备	(273)
(二)政策建议调整的理论方法	(276)
(三)政策建议调整的操作方法	(280)
主要参考文献	(291)

第一章 导 论

政策研究方法作为政策科学的重要组成部分,对于提高政策研究水平,促进政策决策科学化具有十分重要的理论意义和现实意义。加强对政策研究方法的研究对于正确运用已有方法和探索新的适用方法都有重要作用。

一 政策研究方法的研究目的

开展政策研究方法的研究,其目的在于通过分析研究方法的应用范围、使用条件、使用要领和注意事项,系统地介绍各种政策研究方法的基本内容、为政策研究人员和政府决策咨询部门提供方法上的指导,为政策决策提供有效的决策方法。具体目的有以下两个方面。

(一)推动政策科学的完善和进步

1. 促进政策研究的科学化。科学的政策研究不仅需要实事求是的态度和正确的理论指导,而且还必须有科学有效的方法。研究一项政策问题,正确的研究方法是其成功的必要条件。选对了方法就等于成功了一半。开展政策研究方法的研究,首要目的在于促进已有研究方法的正确运用,努力提供新的研究政策问题的方法,普及和推广政策研究方法,提高政策研究的质量,促进政