

# 公共政策理论与实证分析

姚万禄 肖生禄 主编

甘肃人民出版社

图书在版编目 ( C I P ) 数据

公共政策理论与实证分析 / 姚万禄, 肖生禄主编.  
—兰州: 甘肃人民出版社, 2010. 1  
ISBN 978-7-226-03472-9

I. ①公… II. ①姚… ②肖… III. ①公共政策—高等学校—教材 IV. ①D0

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第 224887 号

责任编辑: 陈拥军

封面设计: 王林强

公共政策理论与实证分析

姚万禄 肖生禄 主 编

张翠芬 安迎春 副主编

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市南滨河东路 520 号)

兰州万易印务有限责任公司印刷

开本 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 14.25 插页 1 字数 410 千

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1~1 200

ISBN 978-7-226-03472-9 定价: 36.00 元

# 目 录

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 导论 公共政策是发展中的现代科学学科 ..... | 1  |
| 一、西方国家公共政策科学的历史演进 .....  | 2  |
| 二、西方国家公共政策研究的主要贡献 .....  | 10 |
| 三、中国公共政策学科的历史发展 .....    | 18 |
| 第一章 公共政策的基础理论与实证分析 ..... | 27 |
| 第一节 公共政策的概念理论 .....      | 27 |
| 一、公共政策的基本涵义 .....        | 27 |
| 二、公共政策的基本要素 .....        | 35 |
| 第二节 公共政策的对象理论 .....      | 41 |
| 一、公共政策主体 .....           | 41 |
| 二、我国的公共政策主体 .....        | 42 |
| 三、公共政策的客体 .....          | 47 |
| 四、公共政策的目标 .....          | 48 |
| 五、公共政策的资源 .....          | 49 |
| 六、公共政策的形式 .....          | 49 |
| 七、公共政策的系统 .....          | 50 |
| 第三节 公共政策的特点理论 .....      | 52 |
| 一、阶级性 .....              | 52 |
| 二、政治性 .....              | 53 |
| 三、整体性 .....              | 53 |
| 四、价值性 .....              | 54 |
| 五、多样性 .....              | 55 |
| 六、合法性 .....              | 55 |

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 七、强制性 .....              | 56 |
| 八、权威性 .....              | 57 |
| 九、超前性 .....              | 57 |
| 十、层次性 .....              | 58 |
| 第四节 公共政策的地位理论 .....      | 58 |
| 一、公共政策地位的涵义 .....        | 58 |
| 二、不同层次政策的地位 .....        | 59 |
| 第五节 公共政策的功能理论 .....      | 60 |
| 一、导向性功能 .....            | 61 |
| 二、制约性功能 .....            | 63 |
| 三、管理性功能 .....            | 64 |
| 四、分配性功能 .....            | 67 |
| 第二章 公共政策的方法理论与实证分析 ..... | 70 |
| 第一节 公共政策的研究模型 .....      | 70 |
| 一、完全理性决策模型 .....         | 70 |
| 二、有限理性模型 .....           | 72 |
| 三、渐进决策模型 .....           | 73 |
| 四、综合决策模型 .....           | 76 |
| 五、精英决策模型 .....           | 79 |
| 六、集团决策模型 .....           | 80 |
| 七、政治系统模型 .....           | 81 |
| 八、政治协调模型 .....           | 83 |
| 九、群众路线模型 .....           | 84 |
| 第二节 公共政策的分析方法 .....      | 87 |
| 一、公共政策的矛盾分析 .....        | 88 |
| 二、公共政策的历史分析 .....        | 88 |
| 三、公共政策的比较分析 .....        | 90 |
| 四、公共政策的利益分析 .....        | 91 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 五、公共政策的经济分析 .....        | 92  |
| 六、公共政策的阶级分析 .....        | 93  |
| 七、公共政策的阶层分析 .....        | 95  |
| 八、公共政策的制度分析 .....        | 96  |
| 九、公共政策的价值分析 .....        | 97  |
| 十、宏观公共政策分析法 .....        | 98  |
| 十一、公共政策的损益分析 .....       | 99  |
| 十二、公共政策的类型分析 .....       | 100 |
| 十三、公共政策的定性分析 .....       | 105 |
| 十四、公共政策的定量分析 .....       | 105 |
| 十五、公共政策的系统分析 .....       | 106 |
| 第三节 政策文件的制定方法 .....      | 111 |
| 一、公共政策文件制定的一般要求 .....    | 112 |
| 二、不同类型公共政策文件的制定 .....    | 114 |
| 第三章 公共政策的关系理论与实证分析 ..... | 123 |
| 第一节 公共政策与相关学科之关系 .....   | 123 |
| 一、公共政策科学研究的多维视角 .....    | 123 |
| 二、政治学与公共政策之关系 .....      | 124 |
| 三、管理学与公共政策之关系 .....      | 126 |
| 四、经济学与公共政策之关系 .....      | 127 |
| 五、社会学与公共政策之关系 .....      | 128 |
| 六、法学与公共政策之关系 .....       | 129 |
| 第二节 公共政策与决策体制 .....      | 132 |
| 一、公共决策体制的构成 .....        | 132 |
| 二、公共决策体制的类型 .....        | 134 |
| 第三节 公共政策与政府权力 .....      | 142 |
| 一、公共政策与政府职能 .....        | 143 |
| 二、公共政策与政府能力 .....        | 145 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第四节 公共政策与政策环境 .....      | 151 |
| 一、公共政策与经济环境 .....        | 152 |
| 二、公共政策与政治环境 .....        | 155 |
| 三、公共政策与文化环境 .....        | 159 |
| 四、公共政策与国际环境 .....        | 164 |
| 第四章 公共政策的问题理论与实证分析 ..... | 168 |
| 第一节 公共政策问题的一般分析 .....    | 168 |
| 一、问题的类别与涵义 .....         | 168 |
| 二、公共政策问题的要素 .....        | 171 |
| 三、公共政策问题的类型 .....        | 173 |
| 四、公共政策问题的要件 .....        | 174 |
| 五、公共政策问题的结构 .....        | 176 |
| 六、公共政策问题的特征 .....        | 178 |
| 第二节 公共政策问题的形成分析 .....    | 180 |
| 一、公共政策问题的形成因素 .....      | 180 |
| 二、公共政策问题的形成主体 .....      | 182 |
| 三、公共政策问题的形成过程 .....      | 186 |
| 四、公共政策问题的界定方法 .....      | 190 |
| 五、公共政策问题的形成议程 .....      | 193 |
| 第三节 公共政策问题的案例分析 .....    | 200 |
| 第五章 公共政策制定的理论与实证分析 ..... | 215 |
| 第一节 公共政策制定的基本要求 .....    | 215 |
| 一、公共政策制定主体的确立 .....      | 215 |
| 二、公共政策制定的原则 .....        | 227 |
| 第二节 公共政策制定过程与规划 .....    | 231 |
| 一、公共政策制定过程的理论划分 .....    | 231 |
| 二、公共政策制定过程中的政策规划 .....   | 234 |
| 第三节 公共政策制定中的合法化 .....    | 242 |

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| 一、公共政策合法化的涵义 .....              | 242        |
| 二、公共政策合法化的特征 .....              | 244        |
| 三、公共政策合法化的地位 .....              | 246        |
| 四、公共政策合法化的条件 .....              | 247        |
| 五、公共政策合法化的程序 .....              | 248        |
| 六、公共政策合法化中的几个问题 .....           | 251        |
| <b>第六章 公共政策执行的理论与实证分析 .....</b> | <b>263</b> |
| 第一节 公共政策执行的价值理论 .....           | 263        |
| 一、西方公共政策执行理论 .....              | 263        |
| 二、公共政策执行的涵义 .....               | 268        |
| 三、公共政策执行的政治性 .....              | 271        |
| 四、公共政策执行的特点 .....               | 273        |
| 五、公共政策执行的作用 .....               | 275        |
| 第二节 公共政策执行的规范理论 .....           | 276        |
| 一、公共政策执行的模型 .....               | 276        |
| 二、公共政策执行的原则 .....               | 279        |
| 三、公共政策执行的程序 .....               | 282        |
| 四、公共政策执行的手段 .....               | 284        |
| 第三节 公共政策执行的效果理论 .....           | 289        |
| 一、影响政策执行效果的因素 .....             | 289        |
| 二、公共政策执行的偏差矫正 .....             | 293        |
| 三、公共政策执行的政策变通 .....             | 279        |
| <b>第七章 公共政策评估的理论与实证分析 .....</b> | <b>306</b> |
| 第一节 公共政策评估内涵与要素 .....           | 306        |
| 一、政策评估的概念研究 .....               | 306        |
| 二、公共政策评估的环节 .....               | 309        |
| 三、公共政策评估的特质 .....               | 309        |
| 四、公共政策评估的功能 .....               | 310        |

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| 五、公共政策评估的主体 .....               | 311        |
| 六、公共政策评估的内容 .....               | 312        |
| 七、公共政策评估的条件 .....               | 313        |
| 八、公共政策评估的作用 .....               | 315        |
| 九、公共政策评估的障碍 .....               | 317        |
| 第二节 公共政策评估类型与方法 .....           | 322        |
| 一、公共政策评估的类型划分 .....             | 322        |
| 二、公共政策评估的方法 .....               | 327        |
| 第三节 公共政策评估标准与过程 .....           | 331        |
| 一、公共政策评估的标准 .....               | 331        |
| 二、公共政策评估的过程 .....               | 338        |
| 第四节 公共政策评估实证案例分析 .....          | 340        |
| <b>第八章 公共政策调控的理论与实证分析 .....</b> | <b>354</b> |
| 第一节 公共政策调整的理论分析 .....           | 354        |
| 一、公共政策调整的涵义 .....               | 354        |
| 二、公共政策调整的特点 .....               | 356        |
| 三、公共政策调整的特征 .....               | 357        |
| 四、公共政策调整的意义 .....               | 360        |
| 五、公共政策调整的依据 .....               | 362        |
| 六、公共政策调整的程序 .....               | 364        |
| 七、公共政策调整的内容 .....               | 367        |
| 八、公共政策调整的方法 .....               | 371        |
| 第二节 公共政策监控的理论分析 .....           | 372        |
| 一、政策监控的涵义 .....                 | 372        |
| 二、政策监控的分类 .....                 | 374        |
| 三、政策监控的作用 .....                 | 376        |
| 四、政策监控的功能活动 .....               | 378        |
| 五、政策监控机制的构成 .....               | 384        |

---

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第三节 公共政策调控的实证分析 .....    | 389 |
| 第九章 公共政策终结的理论与实证分析 ..... | 403 |
| 第一节 公共终结的理论内涵 .....      | 403 |
| 一、公共政策终结的概念解释 .....      | 403 |
| 二、公共政策终结的内容 .....        | 405 |
| 三、公共政策终结的方式 .....        | 406 |
| 四、公共政策调整的特征 .....        | 410 |
| 五、公共政策终结的作用 .....        | 411 |
| 六、公共政策终结的策略 .....        | 414 |
| 第二节 公共政策终结的因素分析 .....    | 420 |
| 一、公共政策终结的动力因素 .....      | 420 |
| 二、公共政策终结的环境因素 .....      | 425 |
| 三、公共政策终结的障碍因素 .....      | 428 |
| 第三节 公共政策终结的实证分析 .....    | 432 |
| 后记 .....                 | 443 |

# 导论 公共政策是发展中的现代科学学科

政策科学或称公共政策分析，是第二次世界大战后首先在美国兴起的一个跨学科、综合性的新研究领域，它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”（德洛尔）、当代西方政治学的一次“最大的突破”（冯贝米）以及“当代公共行政学的最重要的发展”（罗迪）。

从 20 世纪 40 年代末 50 年代初开始，美国的大学和思想库的一些学者因社会科学进步的“内力”和当代社会发展需要的“外力”的推动，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对象的新学科的研究，开创了社会科学中的政策研究方向。到了 60 年代末 70 年代初，这种新的研究方向或途径迅速发展并体制化，最终导致了一个相对独立的政策科学领域的出现，70 年代以后，政策科学的进展以及它对各国政府的政策制定和社会发展所产生的积极影响，使得它成为各国学界和政界共同关注的学科，成为当代社会科学中的一个重要的、富有成果和充满活力的新研究领域。<sup>①</sup>

虽然政策学界以拉纳和拉斯韦尔主编的《政策科学：范围和方法的最近发展》（1951 年）一书出版作为公共政策科学诞生的标志。但同时认为，公共决策过程知识和公共决策过程中的知识“几乎与人类文明同样古老”，“随着文明的出现尤其是阶级和国家的产生，就需要处理公共或社会问题，就必须有政策研究活动，用相应的研究程序和方法，产生政策相关知识。”“政策科学及政策分析就发端了。”<sup>②</sup>拉斯韦尔认为，分析公共政策的专门程序的出现“与文明相对突然地从自发的部落或氏族社会

---

①陈振明主编，《公共政策分析》中国人民大学出版社 2003 年 10 月第 1 版，第 1 页

②陈振明主编，《公共政策分析》中国人民大学出版社 2003 年第 1 版，第 2 页

中的出现”和“世界历史中城市文明的扩展和分化有关”。<sup>①</sup>历史表明，无论西方，还是中国，公共政策科学是人类政治文明演进的产物。

## 一、西方国家公共政策科学的历史演进

学术界一般认为，产生于公元前 21 世纪的汉谟拉比法典可能是已知最早的与公共政策有关的文献。它涉及司法程序、财产权、贸易和商业、家庭和婚姻关系以及公共责任等等。古希腊的“智者”阶层，许多人充当统治者的“智囊”（如柏拉图、亚里士多德），西方的先贤的哲学和政治学著作中就有大量的有关政策和政府管理的论述。

中世纪的城市文明的分化和扩展产生了一种方便于专门知识发展的职业化结构，政策相关知识及这种知识的产生者的角色发生演化，封建统治者召集各种专家来提供公共领域的政策建议，特别是那些统治者自己难以做出决策的领域。中世纪政策相关知识的产生者的角色已经分化，主要的团体是专家官员、教会牧师包括基督教徒、婆罗门教徒和佛教徒等，还有大学培养出来的法官以及人文主义的文学家等。由于“早期的政策研究者或咨询者的权威部分地依赖于他们的建议是否取得了好的政策结果，而不是依赖于产生这种知识的程序。”<sup>②</sup>所以，古代和中世纪产生政策相关知识的程序和方法基本上是不科学的。

到了近代，随着工业革命的来临和经验研究的成长，政策研究或政策相关知识的产生逐步变成一种相对自主的、由它自己的特殊程序所指导的活动，并逐步建立在系统的经验数据的基础上。在 19 世纪，应用社会科学作为了解和控制社会复杂性的手段成长起来；统计学、经济学、社会学、政治学和行政学先后确立，形成了公共政策科学研究的知识基础和学科基础。但是这一时期，“新方法的应用的主要目的并不是取得科学真理，而是统治者要利用科研产品来控制和管理社会。”<sup>③</sup>进入 20 世

---

①转引自陈振明主编，《公共政策分析》中国人民大学出版社 2003 年第 1 版，第 2 页

②陈振明主编，《公共政策分析》中国人民大学出版社 2003 年第 1 版，第 3 页

③陈振明主编，《公共政策分析》中国人民大学出版社 2003 年第 1 版，第 3 页

纪，政策研究领域的主要社会科学学科如经济学、社会学、政治学及行政学的职业化。在 19 世纪和 20 世纪上半期，在拉斯韦尔提倡政策科学之前，社会科学特别是经济学、社会学、政治学领域已经积累起相当丰富的政策研究理论和方法。

西方公共政策科学基本脉络如下：

### （一）公共政策的前学科研究时期（16 世纪—20 世纪初）

#### 1. 16—18 世纪的思想家关注政府的政策导向

16 世纪至 18 世纪，欧美主要国家的市场还远远没有发育齐全。在当时的欧美国家中，尽管人们希望市场这只看不见的手发挥作用，但市场自发的调节控制功能并不强。因而为政府对经济的主导功能的发挥创造了条件。由于当时政府的干预能力较大，吸引了不少思想家特别是政治学家将注意力集中到政府的政策引导上来，较多的学者讨论了国家、主权、权力与政策的关系，也有一些政治学家如洛克、孟德斯鸠、卢梭等人，则专门研究国家的基本政策问题。

#### 2. 18 世纪重商主义者重视经济政策的作用

到 18 世纪中叶，重商主义在资本主义的中心——欧洲占据了统治地位。重商主义的经济学家注重研究和倡导各种经济政策，并确信只要有好的经济与社会政策，就可以建立和发展现代国家。即使是亚当·斯密，虽然强调最好的政府是什么也不管的政府，但他也十分重视政府对政策的制定。在《国富论》中，斯密提出，应当将国民生产作为国家经济政策的中心目标，追求最大或最多的“国富”乃是一个国家必须实行的基本经济政策。

#### 3. 19 世纪中叶自由主义反对经济政策研究

在 19 世纪中叶，一些资本主义较为发达的国家，市场经济体制已经日益走向成熟，相当多的原先由政府来承担的经济功能开始让位给市场。与此相适应，在英国的经济学领域，自由主义学派取代重商主义成为主流思潮。自由主义经济学家则主张政府放任自流，无为而治，听任市场这只“看不见的手”去调节各种经济活动。因此，政府不再像以往那样

花费财力和人力去积极地研究和制定经济政策，甚至一些大学的经济学系停开“经济政策”课程。

#### 4. 19 世纪 80 年代威尔逊与古德诺对公共政策的研究

公共政策研究与公共行政的发展是分不开的。美国是世界上最早建立现代公共行政的国家，因而美国人自然也最早对现代意义上的公共政策做出探索。1887 年伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）在《政治学季刊》第二期上发表了题为“行政研究”的学术论文。在该篇论文中，威尔逊从公共政策制定与执行的角度对政治与行政加以区分。他认为，政治制度只负责制定或决定公共政策，而行政则负责执行公共政策。威尔逊特别强调政治学要关心公共政策的发展，政治学家应当细心地分析法律、法令的产生与变迁。威尔逊之后，对美国公共行政作出重大贡献的公共行政学家是弗兰克·古德诺（Frank L· Goodnow）。古德诺十分重视公共政策问题。他同意威尔逊将政治与行政两分法的观点。他认为，政治家依据一定的标准，从各自集团的利益出发制定公共政策，而行政则是以价值中立的态度去执行公共政策。实际上，古德诺将公共政策制定过程视为是非理性的过程，而公共政策的执行才是理性的。古德诺与威尔逊都否认政治学是科学，在他们看来，只有执行公共政策的公共行政才能依据科学和理性有效地运行。

在 19 世纪末 20 世纪初，无论是研究政治学理论的学者，还是注重对实际政治生活进行探索的学者，他们都开始关心公共政策问题。但是，在这一时期，人们对公共政策的研究或阐述，还只是有关公共政策的某些方面：比如政策制定的主体，像国家、主权与权力、政府组织等；政策的制定，像法律的制定以及与政策制定有关的问题等；政治对公共政策的影响，像平等、自由、民主与公共政策的关系等。至于对公共政策的本质、效能、结构、体系、原则、周期等方面的问题还没有成为研究的课题。

#### 5. 20 世纪 20 年代梅里安倡导的“新政治科学”运动

1921 年，美国芝加哥大学教授梅里安（Charlie Merriam）发起了“新

政治科学运动”，主张运用社会学、地理学、人类学、生物学和统计学的方法与成果来改造政治学。这一主张在美国政治学界引起了巨大的震动，后来，梅里安被称为行为主义政治学的开山鼻祖。梅里安对“新政治科学”的倡导，在较大程度上是出于他对公共政策的关心。他指出，之所以要掀起这股运动，就是要促使人们对政府机构的运转过程加以明智的控制，从而消除政治运动中的浪费，减少或消除各种动乱因素。梅里安经常使用“政治谋略”这一术语，后来被他的学生拉斯威尔发展为“政策科学”概念。

## （二）西方公共政策的学科研究（20 世纪 50 年代—当代）

### 1. 西方公共政策学科的形成时期（20 世纪 50~60 年代）

西方公共政策的形成时期，其标志是哈罗德·拉斯威尔（Harold Lasswell）、丹尼尔·勒纳（Daniel Lerner）合著的《政策科学：视野与方法的近期发展》一书的出版（1951 年）。这本书是由众多著名学者参加的会议论文的结集。该书首次提出并界定了“政策科学”这一概念，指出“政策科学是用于解决社会问题、特别是解决那些结构和关系都很复杂的社会问题的工具”。书中所收论文对公共政策的概念、政策科学的学科特点和基本范畴、科学的决策方法等做了比较深入的探讨，奠定了公共政策学的学科基础。这本书被誉为“公共政策学的经典著作”，被认为是公共政策学诞生的标志，拉斯威尔则是公共政策科学的创始人。<sup>①</sup>早在 20 世纪二三十年代，凯恩斯经济学有关政府干预经济的政策主张就在美国产生了巨大影响。在罗斯福“新政”时期，不少学者为政府进行经济与公共事务方面的政策设计，使美国政府能在世界性的经济危机中度过难关。当时美国社会甚至流传一种看法：“政治求助于科学，官员求助于学者”。但是这一研究政策的趋势却被“二战”所打断。“二战”以后，西方主要的资本主义国家尤其是美国，在经过一段时间的平稳发展后，到 50 年代初，国内外矛盾开始激化。到 60 年代，美国在越南战争中步步败

<sup>①</sup>宁骚主编.《公共政策学》高等教育出版社 2003 年第 1 版，第 43 页

退，人们对战争普遍不满，加上生活贫困、工人失业、社会犯罪、种族冲突、环境污染等，使社会陷入新的危机之中。政治学家、科学家和学者们一方面对政府的错误政策提出猛烈的抨击，另一方面也提出要对公共政策的制定系统进行研究改进。与此相适应，西方的政治科学也发生了研究范式上的转变。

西方政治科学研究在 60 年代前先后出现过国家制度研究、权力关系研究与行为主义研究等范式的转变。到 60 年代，行为主义的研究范式由于其方法片面、结论肤浅，不能解决深刻而复杂的社会矛盾而无法令人满意。一部分政治学家从行为主义的范式中挣脱出来，从政策的制定与执行的角度来审视现实的政治生活与政治制度。这就和二战前已经出现却被二战所阻断的政策研究的趋势衔接起来。但这时的政策研究不再是简单地回到 30 年代的水平，而是提升到一个新高度。拉斯威尔的《政策科学》就是这种提升的代表。除拉斯威尔外，这一时期对公共政策科学的建立产生过作用的著作还有查尔斯·林德布洛姆（Charles E.Lind blom）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。

然而，对公共政策分析给予强有力推动的，并不主要是来自社会科学家的活动，而在相当程度上与工程师、运筹学家、系统分析与应用数学家等人的实践活动密切相关。其工作的重心是放在“分析”上。50 年代初前后，这种政策分析的目的与指导思想有了一定的转变。体现这种转变的是美国兰德公司。它在政府的政策制定中做了大量的工作，创造出不少研究新方法。许多政府中的机构广泛运用系统分析技术，研究各类公共政策问题，取得重大进展。

## 2. 西方公共政策科学的发展时期 (20 世纪 70 年代)

西方公共政策科学的发展时期标志是以色列耶路撒冷希伯莱大学教授叶海卡·德洛尔在 1968 年至 1971 年旅居美国期间，写出了被称之为公共政策科学“三部曲”的《重新审查公共政策的制定过程》（1968 年）、《政策科学探索》（1971 年）、《政策科学构想》（1971 年）。现代政策

科学的研究虽然在 60 年代已经显示出力量,但是,由于行为主义的势头还在,暂时还无法占据主流地位。到 70 年代,情况就大为改观了。这时,计算机的运用已经在一定的社会层面上得到推广,政府在更为复杂的经济运行中的干预作用得到进一步的增强。同时,随着“后工业化社会”的到来,公共社会问题增多。这一方面要求政府能制定出更为科学、合理的政策来引导社会发展,另一方面,又要求政府能将合理、科学的政策有效地付诸实施。与这些要求相适应,在美国 60 年代后期和 70 年代的前期出现公共政策研究中的“超前倾向”,<sup>①</sup>在 70 年代中期则出现了“趋后倾向”。<sup>②</sup>以德罗尔为首的一派政策科学家,他们所得出来的理论观点,已在这一学科中处于领先地位,成为政策科学的基本范式。

### 3. 西方公共政策学界的自我批判时期 (20 世纪 80 年代)

公共政策研究从 50 年代正式成为政治科学、公共行政科学中的重要分支以后,经过 60 年代的政策咨询研究,70 年代的包括政策执行、政策评估、政策终结在内的政策周期研究,发展至 80 年代开始进一步转向有关政策效率、政策信息多元化、政策学家与政治家关系的研究。从 70 年代至 80 年代,伴随着许多学科的专业学会的建立与发展,美国许多社会科学研究分支,纷纷成立专门研究政策的组织,各种相关的杂志、论文、

---

① 所谓“超前倾向”则是指政策研究偏重于在政策制定中加强“政策咨询”的趋势。这一时期美国建立了一批负有盛名的以公共政策咨询研究为主要任务的研究所、研究中心,如兰德公司。由于这些机构广泛地运用统计学、数学、心理学、系统论等方法起草各种政策方案,进行各种政策模拟,提出各种政策建议,作为政府在制定公共政策时的参考,因此人们又称它们是政府决策的“思想库”、“智囊团”。

② 所谓“趋后倾向”乃是指公共政策研究中偏重于政策周期研究的趋势。政策咨询固然可以为政策制定提供必要的信息,但是,公共政策决不仅仅是信息获取,筛选与理论设计的结果,政治与行政方面的公共政策涉及政党、行政机构、利益集团之间的复杂的利益关系,一项公共决策往往是各种利益冲突与妥协的结果,因此,要研究科学、合理的公共政策制定就必须考虑政策制定系统的改进与完善。另一方面,一项好的公共政策单制定出来是不够的,还需要去说服和组织贯彻。因此,公共政策的重要一环在于制定出来的政策的推行和实施。这样,对公共政策的研究就转向于对整个政策的生命周期进行探讨。

书籍等迅速增加。美国许多主要大学相继建立了研究公共政策的研究生学位点，开设出一大批课程。在这一时期，政策学家比较多地对学科采取谨慎的批判态度。

在政策效率的研究方面，西方学者并不仅仅局限于就政策的效率去研究效率，而是从两个更为深入的角度去研究政策效率问题。一个角度是从公共政策的比较中研究效率。这种政策的比较，不仅是就一个国家内部各项政策而言，而且还对国家间的政策进行比较分析。另一个角度是从公共政策产生与运行的生态方面去研究政策的效率，进一步深入探讨一项政策制定与执行的政治环境、经济社会环境、文化环境。

在政策信息多元化的研究方面，西方学者开始认识到，政策研究在提供分析技术、解决人类社会面临的问题方面的能力是有限的。政策研究只能促成政策的形成，但不能取代政策的决定。因此，政策科学家不要再自认为是政策方案的设计者，他的主要任务是要从诸如立法机关、联邦机关、州政府、地方政府、执政党、宣传团体、法院等与政策制定和执行有关联的政策利害人那里获取政策信息；政策科学家的主要任务也不是协助决策者找出一个解决问题的最佳方法，而是要在许多不同的政策利害人中取得共识，制定出能够平衡不同观点和意见的满意政策。

在政策学家与政治家关系的研究方面，政策学家认识到过去过分强调科学家与政治家各自拥有一套分离的价值标准与规范、政策科学家采取中立的、远离政治的立场是不合理的。相反，政策学家应当在政治领域中发展政策科学规范，政策分析家应当与追逐权力的政治家合作，融入到政策制定过程之中，与政策制定者成为知识上的伙伴。

这一时期具有代表性的著作有：奈格尔的《政策研究百科全书》（1984年），阿尔蒙德（Gabriel A .Almond）的《比较政治学》（1978年），阿斯福特（Douglas Ashford）的《比较的公共政策》（1990年）。

#### 4. 西方公共政策科学新的发展时期（20世纪90年代）

90年代西方公共政策的研究表现出两种主要趋势，一种是对原有的研究主题进行深化；另一种是拓展新的研究方向。关于对原有主题的深