

现代软科学丛书

现代政策科学

XIANDAI ZHENGCE KEXUE

孙 光

浙江教育出版社

现 代 软 科 学 丛 书

现代政策科学

孙 光

浙江教育出版社

继往开来·开创中国软科学发展的新局面

“现代软科学丛书”总序

冯之浚

软科学是相对硬科学而言的。它是一门研究科技、经济、社会协调发展的综合性学科。软科学的主要特征是运用决策理论、系统方法和计算机技术,为各级决策部门的战略研究、规划制定、政策选择、组织管理、项目评估、企业咨询等提供科学的论证和可供选择的方案。软科学的主要功能是为决策的科学化提供程序与技术,为决策的民主化提供智力支持。

软科学是人类文明进步的必然产物。社会实践要求把“多谋”与“善断”、“咨询”与“决策”进行适当的分工,于是专门负责研究“多谋”的软科学就应运而生。

中国的软科学研究始于改革开放以后。党中央提出的决策民主化、决策科学化的重要命题,进一步激励了广大软科学工作者的使命感和责任感,引起了全社会,特别是各级领导干部对软科学研究的重视和关心。近20年来,软科学在我国科技、经济、社会协调发展中发挥了重要作用:为国家及各部门的战略研究、战略决策提供科学论证;为各项重大政策的制定开展咨询研究;为国家的能源、微电子、生物工程、机电一体化等进行预测分析;

为大型工程项目进行可行性研究；为结合地方特点、制定区域规划，提供科学依据；为企业转换机制，提高经济效益进行有益的诊断；……它表明我国软科学研究日趋成熟。

软科学在中国日趋成熟的第一个标志，表现在改革开放史上，特别是在推进我国科技体制改革的过程中。中国软科学工作者从举起软科学旗帜第一天起，就始终坚持和拥护党的十一届三中全会以来的路线和政策，积极贯彻邓小平理论，为我国科技体制的改革和实现科学技术现代化献计建言，以自己的软科学研究成果，向人民报告和宣传科技管理、科技政策、决策科学化和民主化的全新思想，诸如科学基金制、科技责任制、技术商品化、技术市场、科技兴国、科技兴市等，这些在今天看来很平常的观点和思想，在改革开放初期提出，是要有相当的理论功底和理论勇气的。

软科学在中国日趋成熟的第二个标志，是涌现出了一批优秀软科学专家和软科学的较高水平的研究成果。我们的软科学研究会拥有众多会员，他们在科学政策和管理科学研究，在软科学理论及模型研究，在科学的定量研究和科技管理研究等方面都取得了很好的成绩。许多研究成果为国家相关部门的决策所直接采纳。有些研究成果，如专著、论文等，屡屡在国内学术评选活动中获得奖励。

软科学在中国日趋成熟的第三个标志，是不少高校开设了软科学课程，一些科研单位建立了若干软科学专业研究所、研究中心或教研室。尤其值得指出的是，我们已经有了经国务院学位委员会批准的几个属于软科学领域的硕士学位授予点，有了自己的学科学术教学基地。

中国软科学发展历程中的这三个显著标志，是判断我国软科学研究成功与否的尺度，也是对我们的一种激励。

党中央提出的科教兴国战略和可持续发展战略,再次把全新的形势和全新的任务摆在了中国软科学工作者面前,建设有中国特色社会主义的伟大实践再次呼唤软科学的深入研究和应用发展。

古人说:“天有其时,地有其财,人有其治,夫是之谓能参。”我们研究软科学,也是一种“参”。“参”什么?我想主要是研究软科学的发展,如何为“两个转变”(经济增长方式如何从传统的计划经济向社会主义市场经济转变,从粗放型向集约型转变)、“两个战略”(科教兴国战略、可持续发展战略)、“两个文明建设”(社会主义物质文明建设和社会主义精神文明建设)服务,是研究软科学如何服从于、服务于建设有中国特色社会主义这个大局。

当前,我国软科学的发展遇到了前所未有的机遇。

第一个机遇是国际产业结构的转移。现在西方社会由工业社会向信息社会转化。在转化的过程中,一方面会转移出很多20世纪80年代末、90年代初的工业技术和设备;另一方面,又将大力发展信息技术。随着工业社会向信息社会转化,我们有两个任务,可称为“蛙式跳跃”,即把技术含量高的传统工业接过来,提高我们的工业水平,同时,更要重视信息产业的发展与应用。为此,软科学要特别重视信息经济研究。

第二个机遇是我国的经济体制正从传统的计划经济向社会主义市场经济转轨。我国的改革取得了很大的成绩,十多年来的政策倾斜的作法,激活了经济的增长。政策里有很高的含金量,政策倾斜到哪里,哪里就获得经济增长的力量。地区倾斜政策以后逐步被功能性政策所替代。这种趋势在1994年末已见端倪,日后可能会越来越明显。因此,进一步挖掘政策含金量就今非昔比了。再者,过去的改革多为体制外放能,简称放权、放权让利,财政大包干、承包制。日后的改革重点是体制内释放能量。总之,

政策倾斜将向制度创新转化,政策含金量将向制度含金量转化,增量改革将向盘活存量、扩大增量转化。一种能量转到另一种能量,将产生出巨大的效率,那么,一种体制转变到另一种体制,当然会产生极大的能量。我们要看到制度创新的潜力,要在制度创新中去挖掘我们的含金量;盘活存量成为迫在眉睫的任务。制度创新包括许多方面。我们应当组织力量,深化研究,应该从政策倾斜的观念转到开控制度创新这座“富矿”上来。

第三个机遇,就是党的十四大特别是党的十五大以来国家区域格局的变化。中央提出进一步强调加快区域经济发展的重要性,特别是把全国划分为七大区域,并对每个区域的性质、范围、发展重点都作了规定。区域经济发展战略,是一篇大文章。其中科技兴省、科技兴市的科技问题占有十分重要的分量。软科学加入区域经济的研究,既能从中得到实践的营养,也能得到各地对软科学的支持,是一个值得重点研究的问题。

机遇也是一种资源。机遇来得快,去得也快。赶上了,就发展;脱了班,就被动。我们要分析机遇、抓住机遇,要闻“机”起舞,同时,更应当看到它又是对我们的挑战。因此,我们面临的一个重要任务是要努力提高自身的素质和本领,迎接挑战。

第一,软科学的学科建设要坚持以马克思主义哲学、毛泽东思想、邓小平理论作为理论基础。马克思主义经典作家有大量的有关科学的重要论述,这是软科学研究的指导思想。从马克思到列宁,从毛泽东到邓小平,他们所有关于科学的精辟论述,我们都要认真学习和总结。在当前,尤其要学习邓小平关于科学技术是第一生产力的论述和党中央关于科教兴国和可持续发展战略思想,把我们软科学研究推向面向现代化、面向世界、面向未来的正确轨道。

第二,软科学的学科建设要加强基础理论建设。著名科学家

库恩提出了所谓“规范变革”的科学革命观。在他看来,“前科学”时期是学派蜂起、百家争鸣的阶段。竞争的结果,形成一种当时科学家共同体都能普遍公认的理论,即所谓科学规范(亦称“范式”),科学便进入了常规科学发展阶段。若以库恩的“规范变革”的理论来衡量我国的软科学的发展状况,那么,虽然我们说她正在日趋成熟,但看来离达到常规科学阶段还有相当的距离。因为我们至少还拿不出一套比较完整的软科学的理论和“范式”来。因此,我们的软科学理论研究不仅不能回避,而且最终要回答这个问题。若问:软科学的核心理论是什么?你可以举出诸如软科学的体系、软科学的结构、软科学的规划、软科学的战略、软科学的组织等等,但这些还不是规范,只是范围,是软科学这门学科的各个子领域。之所以要提出学科“范式”问题,是希望大家都要有个大目标。其次,为了软科学的基础理论建设,我们应注意人才与环境的建设。所谓软科学理论、科学水平、学科差别,说到底,就是一个人才问题,是科学家的问题。若没有适宜的环境和气候,也是出不了真正的人才的。德国著名军事理论家克劳塞维茨在他的传世名作《战争论》中说的“大问题造就人才”,就含有这个意思。再次,要提倡百家争鸣、百花齐放,形成不同学派,在学术上要“和而不同”,软科学才会发展;如果都一样地思维,软科学就没有希望了。历史表明,无论是中国的学问或世界的学问,共同的规律一是顺其自然、顺其大势,二是保持特色。如经济学的大势是纷繁复杂的,但都有其特色。威廉·配第强调土地,大卫·李嘉图强调劳动,亚当·斯密强调资本,熊彼特强调技术创新,泰勒强调管理,米香和多麦斯强调生态环境,诺思和科斯强调制度……各有特色。由此我们应当自问:我们每人的研究特色是什么?如果我们软科学工作者都表现出自己的研究特色,软科学的希望就大了。

第三,软科学的学科建设在世纪之交还要关注交叉科学的发展及其规律的研究。20世纪末到21世纪初将是一个交叉科学时代,软科学本身就是一个综合性的交叉科学,软科学有机地综合了各类分支学科的横向性和边缘性;要把软科学各个分支学科建设好,一定要博采众长,充分吸收双边或多边亲本学科的科学家,携手合作,共同研究。

第四,软科学的学科建设,要把软科学的高等教育提到议事日程。众所周知,教育是人类的创造,是人类得以延续与发展的主要活动之一。其中,高等教育具有格外重要的意义。我国软科学就其在高等教育中的位置来说,和国际相比有很大差距,和党中央科教兴国战略要求相比差距更大。党中央把科学和教育请进了强国哲学的殿堂,这为我们软科学走进高教课堂提供了极好机会。我们必须重视年轻人,给他们提供和创造舞台。同时软科学不能总是处于“养在闺中人不识”的状态。

第五,软科学的学科建设要抓紧抓好本学科学术著作的出版。古人云:“言之无文,行而不远。”倘若软科学想走向社会、走向世界,组织编写我们中国软科学家自己的著作,就势在紧迫、事在必要。我们曾在20世纪80年代中期有过一个软科学专著出版高峰,但近些年来,却沉入低谷了。不仅如此,连翻译介绍世界软科学著名著作的工作也出现了某种停顿。科学是国际的。在当代,在包括科学在内的人类一切活动国际化空前激烈的条件下,一门学科游离于其相应的国际科学共同体之外,要得到健康发展是难于想象的。因此,仅就出版学术著作来说,我们也要两手抓,一手抓自己的专著,一手抓译著。如果把这两者结合起来,我们的学科建设一定能搞得更好。

值此丛书面世之际,我们对所有曾支持、关心、帮助过本丛书出版的同志们表示衷心的感谢。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 政策科学的产生	2
第二节 政策科学研究的主要内容	11
第三节 政策科学的特点	20
第二章 政策的性质、特点和功能	25
第一节 政策的本质	26
第二节 政策的特征	37
第三节 政策的功能	48
第三章 政策的研究	65
第一节 政策研究的基本依据	66
第二节 政策研究的主要过程	74
第三节 政策研究的方法	87
第四章 政策的制定	104
第一节 政策制定的权力结构	104
第二节 政策制定的过程	117
第三节 政策制定的辅助系统	135
第五章 政策的执行	144
第一节 政策执行的特点	144

第二节 影响政策执行的主要因素	153
第三节 政策执行的过程	168
第六章 政策的评估	186
第一节 政策评估的意义	186
第二节 政策评估的标准	189
第三节 政策评估的类型	198
第七章 政策的变化	207
第一节 政策变化的类型	207
第二节 政策的稳定性和政策多变	213
第三节 政策的变化和政策法律化	225
第八章 政策系统的改进	233
第一节 政策系统改进的意义	233
第二节 政策能力的提高和政策系统的改进	239
第三节 政策的民主化和科学化	247
主要参考文献	258
后 记	259

第一章

绪 论

政策,作为最常见的社会现象之一,在历史发展的各个阶段和社会的各个领域中都起着举足轻重的作用,历来受到人们的高度重视。世界各国浩如烟海的史籍文献对各个朝代的兴衰和治国之道的总结与记载,反映了一些政策对社会发展进程产生的重要而又深远的影响。在现代社会,政策作为政党和国家为实现一定目标而制定的指导方针和行动准则,作为管理社会的重要手段和措施,其作用不断扩大,影响日益突出。越来越多的人关注政策,研究政策,在社会实践活动中注意把握和运用政策。随着社会政治经济文化和科学技术的不断发展,随着政策实践的不断丰富和人们对政策认识的不断深入,一个以政策为主要对象的研究领域开始出现和发展起来,并逐渐形成为一门学科,即政策科学。政策科学作为一门新兴学科,在与许多相关学科广泛联系的基础上,专门研究政策的本质、特点和作用,研究政策过程的基本环节和发展规律,研究政策制定、执行和评估的方法手段,为人们进一步认识和把握政策,不断改进政策体系,更好地发挥政策的作用,提供有用的指导和帮助。

学习和研究政策科学,首先需要了解政策科学的产生过程,了解政策科学的主要特点。

第一节 政策科学的产生

一、政策科学产生的社会背景

政策早已有之。人们也一直没有间断从不同的方面对政策及政策实践进行了各种形式的研究,积累了有关政策的许多知识和经验。但是,专门以政策为研究对象的政策科学的产生,却是近几十年的事情。政策科学虽然最早出现在美国,但总的来说,它是当代社会政治经济文化和科学技术发展的必然产物。

首先,在当代社会迅速发展过程中,人们在不断取得社会进步巨大成果的同时,也面临着越来越多,越来越复杂的重大问题,对政策不断提出越来越高的要求。在当今世界上,以战争、经济动荡、暴力、贫困、犯罪、种族冲突等形式表现出来的社会固有矛盾日益突出,环境污染、人口爆炸、能源危机、核威胁等“全球问题”的出现,更向人们制定政策解决社会问题的能力提出了严重挑战。长期以来,人们往往是根据自己的经验和偏好制定政策,在几个政策方案中择一实施,在实施中发现政策有失误后,再去修正或选择其他政策。这种以经验为主的政策制定方式,根据政策实际执行的结果来判断政策的好坏,不仅难以保证政策决策的质量,难以对需要决策的问题做出迅速的反应,而且会给社会发展带来难以预料的损失。20世纪60年代我国在人口政策上的失误,使我国多出生了几亿人口。这样的后果,即使经过我们几代人的努力和几十年的经济发展都是难以挽回和弥补的。因此,在各种因素相互制约、

相互作用以及各类社会问题日益复杂多变的现代社会环境中,要想有效地处理各种社会问题,使各项政策产生积极的作用和良好的效果,避免和减少消极的后果,客观上要求人们必须对政策及政策过程有一个科学的规律性的认识,尽可能地将科学的理论思想和方法运用到政策制定过程中,努力提高利用政策解决问题的能力 and 水平。

其次,在西方社会,资本主义进入垄断阶段以后,随着各种社会矛盾的进一步尖锐、复杂和社会问题的大量涌现,垄断资本集团开始更多地直接依靠国家的作用来维持生存和促进发展。在这种情况下,西方各国政府越来越多地介入到经济和社会生活各个领域,大量采用各种政策手段和方法直接干预经济和社会的发展。政府活动的倾向,由过去的“自由放任主义”演变为“计划主义”,由“不干涉主义”演变为“干涉主义”,由过去单纯保护资本主义私有制,变为主动去干预、调节社会经济的发展。政府政策的数量不断增多,作用不断增强,对经济和社会的影响不断扩大,政府逐渐成为集中主要权力的“万能政府”。在这种社会条件下,垄断资本集团必然直接控制政府,利用各种方式来影响和左右政府的各项政策,以便利用政府的政策进一步促进自身利益的发展。几十年来,西方各国一方面在运用政策手段,暂时克服社会矛盾和危机,促进社会经济发展和科学技术进步方面进行了大量的活动,取得了一定的效果;另一方面,除了固有的社会矛盾外,面对着战后世界范围内的军备竞赛不断升级,发达国家经济增长的停滞和社会福利制度的危机,以及全球生态环境的破坏和资源的缺乏等许多重大社会问题,许多国家的政策制定和执行过程的各个环节上都暴露出种种弊病和缺陷。在这种情况下,各国政府和许多财团普遍加强了对政策研究的支持和鼓励,一大

批以政府和大企业为背景的政策研究机构和组织不断涌现出来。

第三,第二次世界大战之后,现代科学技术取得了突飞猛进的发展,极大地促进了经济和社会的发展,也有力地推动了对政策的科学研究。自50—60年代开始,科学技术出现了纵向深入分工、横向交叉融合的趋势,大量的新兴学科不断涌现。特别是系统分析和管理科学的产生,以及系统分析、统计学、数学等方法手段在经济学、社会学、政治学等研究领域中的运用,先后发展出一些新的研究工具和实用技术,为科学的理论和方法应用于政策的研究创造了条件。与此同时,为政策决策服务的各种智囊团和咨询研究机构集中了大批高水平的各类专家学者,应用多学科的知识和方法来研究政策方案的制定和政策过程的改进。这些变化进一步促使人们一方面深入研究政府和社会关心的各种实际政策问题,研究制定各种政策方案,另一方面也开始注重并努力从理论上对政策及政策过程的有关问题进行系统的研究和探讨。在这样的社会历史条件下和社会需求面前,政策科学就不可避免地作为一门学科,逐渐产生和发展起来。

二、政策科学产生的过程

政策和政治之间有着十分紧密的联系。在社会现实生活中,人们也常把政策当作一种社会政治现象来看待,因此对政策的研究往往与对政治的研究紧密联系在一起,政策科学作为一门学科,也首先是从政治学中演变和发展出来的。

以政治为研究对象的政治学是社会科学中一门古老的基础学科,已经有了几千年的发展历史。政治学的发展大致经历了与道德哲学融为一体的早期阶段,以政治制度和政府制度

为主要研究内容的传统阶段,以及包括了各种新理论、新学派、新方法的当代政治学发展新阶段。美国的政治学研究发展很快,在西方各国中比较有代表性。在政治学研究的传统阶段,美国的政治学以法律的方法、历史的方法和比较的方法为基本手段,主要研究宪法中所规定的国家政治制度。随着政治学研究进入新阶段,1921年,在政府作用不断扩大的社会背景下,出于对社会实际政治问题和“公共政策”的关心,芝加哥大学教授梅里亚姆(E. Merriam)提出,要运用社会学、统计学、生物学的方法和成果来改革政治学。他使用的“政治谋略”一词,后来为他的学生拉斯韦尔(H. Lasswell)发展为“政策科学”的概念。1951年拉斯韦尔出版了《政策科学》一书,标志着政策科学的诞生。

1951年是政治学中的行为主义学派兴起并开始对政治学研究产生很大影响的一年。从总体上看,行为主义政治学倾向于“纯粹”的学术研究,追求宏观和高层次的系统理论,在政治研究中排斥价值判断,因此,在这个时期,政策科学并未引起人们的重视,也没有得到进一步的研究和发展。不过,行为主义政治学的一些重要观点,如政治学要成为一门对政治现象加以解释和预测的学科,政治学应注重可以实际观察的政治行为,政治学的研究应该是科学性的,研究资料应该量化等观点,又为以后政策科学的发展提供了重要基础。在行为主义政治学中有影响的系统学派的一些理论,如政治系统理论、结构功能主义、政治沟通理论等也都给政策科学体系的建立以极大的影响。20世纪60年代,行为主义政治学发展到了顶点。在这个时期,一方面,世界上许多国家普遍发生了社会政治动荡,经济和科学技术的发展也向人们提出许多急待解决的重大问题;另一方面,许多政治学家对行为主义政治学不注

重实际应用研究的倾向日益不满,在政治学研究中逐渐产生了后行为主义。后行为主义政治学的口号是“关切现实和行动”,它注重运用行为主义政治学发展起来的理论和方法去研究解决现实社会问题和政治问题。这种研究的倾向,必然引起人们对政策科学的关注。随着政治学进入后行为主义阶段,政策科学的研究又重新复苏并得到迅速的发展。

20 世纪 60 年代末至 70 年代初,在美国著名思想库兰德公司工作的以色列学者德热(Y. Dror)的研究和努力,对政策科学的发展起了很大推动作用。他深入分析了政策科学的目的、对象、方法、特点、学科性质等一系列问题,提出了一个比较系统的政策科学理论。德热先后发表的《重新审查公共政策制定过程》、《政策科学探索》和《政策科学的构想》三本著作,被称作是政策科学的经典性著作,为政策科学的建立奠定了基础。在此之后,政策科学迅速发展起来。70 年代,美国的许多大学纷纷建立了与政策科学有关的一些专业,与政策科学相关的课程相继开设,逐步形成了在政治学、经济学、法学、行为科学、管理科学等学科基础上建立起来的政策科学的规范体系。80 年代以后,美国、北欧诸国、日本以及世界上的一些著名大学,都已经把政策科学作为一门独立学科看待,并制定了相当完备的教学计划。有的学校还设立了政策科学与政策分析的博士学位。在一些国家,政策科学成为培训政府公职人员的主要课程。伴随着学科研究的不断深入,许多相关的研究著作和《政策科学》、《政策分析》、《政策研究》等学术杂志陆续出现,自 1977 年开始还发行了《政策科学年鉴》。由于政策科学研究不同于一般的理论研究,具有与政策实践紧密结合的特点,因而在政策科学学术理论研究发展的同时,还出现了研究工作组织化的倾向。这表现为许多国家建立了各种官方、

半官方和民间的政策研究机构和组织。这些机构和组织有的侧重于理论研究,如日本的“国策研究会”;有的侧重于研究实际政策,如美国的“罗斯福美国政策研究中心”;也有的偏重与政府行政管理相结合,如荷兰的“公共行政管理研究院”等。在组织形式上,既有地区性的,全国性的,也有国际性的,如1972年在奥地利成立的由12个国家参加的“国际应用系统分析研究所”,专门从事污染控制、城市规划、公共卫生、人口问题等社会规划的政策分析。政策科学研究的组织化促进了政策科学研究与政策实践的进一步结合,也促进了政策科学研究人员职业化。在不少国家中,出现了一大批以政策分析、政策评估为专门职业的人员。这些从业者包括政府部门的政策分析人员、各种思想库和智囊团的研究人员及大学的教师,人员数量已具有相当的规模。这些人员或以组织的名义承接政府、企业等委托人的政策分析项目,或以组织和个人的名义受聘于政府、国际组织,或为企业充当顾问,在实际政策的分析、评估和咨询等方面发挥着自己独特的作用。

三、我国政策科学研究的兴起

长期以来,我们党和国家一直对政策及政策研究十分重视,在几十年实践中创造和积累了有关政策的丰富经验,探索和总结了许多政策发展过程所应遵循的基本原则和规律。这些实践经验和规律的总结与探索,对于党和国家现在及将来制定和实施各项方针政策的实践活动,具有极其重要的指导作用。但总的来说,由于种种原因,在很长的时间里,我们还缺乏对政策及政策过程进行系统的理论研究,也没有建立政策科学这门学科。党的十一届三中全会以后,我国社会生活发生了巨大变化,自然科学和社会科学的研究有了长足的发展。特