

公共管理系列教材

政策科学

郑敬高·主编

山东人民出版社

公共管理系列教材

政策科学

郑敬高·主编

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策科学/郑敬高主编. — 济南: 山东人民出版社,
2005. 1

(公共管理系列教材)

ISBN 7-209-03532-X

I. 政... II. 郑... III. 政策科学—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 089417 号

山东人民出版社出版发行

(社址: 济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码: 250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

新华书店经销 青岛星球印刷有限公司印刷

*

880×1230 毫米 32 开本 10.5 印张 2 插页 277 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1—4000 定价: 18.00 元

前 言

政策科学兴起于上个世纪 50 年代,在中国则是一个只有十多年历史的新兴学科。随着我国改革开放的深入和社会经济的迅速发展,在社会各界(尤其是学者和有关政府部门)的努力下,政策科学在我国获得了快速的成长,出现了一大批译介国外相关科研论著的著作和关于中国政策实践的研究成果。在今天的高等教育体制中,政治学、行政学和公共管理等专业都将政策科学纳入其基础教育的课程体系,成为本学科需要认真关注的学术领域;部分大学还设立了政策科学专业;在日益高涨的 MPA(公共管理专业硕士学位)教育中,政策科学是所有方向的学生都必须选修的主干课程,这进一步突显了政策科学的学科价值。

在中国的历史和现实中,政策是一个非常受重视的领域,积累了十分丰富的经验。但从政策科学的角度看,因重视过度而呈现出政策运行被扭曲的现象。这种被扭曲的现象主要存在于两个方面:一是把政策看做是统治阶级控制、管理和调节社会的惟一工具,法律也被理解为政策的一种,政策的功能被无限地夸大;二是强调政策的统治阶级意志的属性,强调制定政策的崇高的或正确的指导思想与原则,而忽略政策制定过程中的公共性与程序性要求,政策的科学分析几近空白。探究一些政策失误的原因,主要是缺乏科学政策的观念意识和运用科学手段处理政策问题的能力。适应社会进步的需要,发展我国的政策科学,对于社会主义政治文明建设具有非常重要的现实意义。

政策科学有自己鲜明的学科特点。它是在传统政治学和公共管

理学的边缘开辟出来的一个新领域。从其他学科借鉴并发展的政策分析模型和技术,是政策科学为这一片新的学科领域注入的学术生长要素。在综合诸相关学科理论的基础上,政策科学形成了自己特定的理论范式和研究方法。同政治学相比,政策科学更重视政治领域的实证研究和应用研究,因而绝大多数的政策研究人员都着意强调自己工作的科学内涵。同公共管理学相比,政策科学的研究重心显然不在于组织和管理,而在于选择与决策。

因此,学习和研究政策科学需要具备广博的知识,而以下三个方面的基础知识尤为重要。其一,政治学知识。对于政策科学领域中政策问题的发现和界定、确定政策目标及价值取向、政策的公共选择与政策合法化等问题的理解和研究,政治学的理论素养具有特别重要的意义。其二,公共管理学或行政学知识。政策活动是一个连续展开的过程,公共管理学的知识对于理解和处理政策过程中的问题,特别是提高政策执行的效率,具有显而易见的价值。其三,特定的技术和方法。这方面的知识在中国习惯思维中属于自然科学的范畴,这里主要指的是以数学为基础的计算、分析的技术和方法,是在运筹学(博弈论)、经济学、社会学系统工程等学科领域都有成功运用的科学技术和方法。此外,现代公共政策的制定合法化是一个必经的阶段,政策的运行不能与法律相冲突,因而对政策运行的主导人员而言,对法律的尊重和掌握必要的法律知识是十分重要的:具备必要的伦理学、心理学知识,对于把握政策的规律也是很重要的。

我们不想把本书写成关于国内外政策研究的各种观点、理论和技术的陈列,也不想把它写成满是表格、图形和公式而让普通读者头疼的艰深著述。编撰本书的基本思路是:在不太长的篇幅里,综合中外众多学者的研究成果,同时也努力表现我们自己的研究所得;把政策理论写得让政策过程中的实践者和学园里的大学生们读来晓畅明快,但又要不失对政策科学的前沿理论、技术的追求。总体而言,本书的1、2、3、4章为第一个部分,主要涉及政策科学的学科性质、基本概念、政策问题、政策运作的体系和环境等方面的内容,是关于政策

科学的一些基础性理论和知识。5、6、7章为第二个部分,主要阐述政策制定、政策执行、政策评估和政策终结等过程环节的内容。8章为第三个部分,是关于政策分析的一些主要技术、方法和思维特征的介绍。为了便于读者更好地把握政策科学的基本理论和知识,各章之后专门列出了相应的思考题。如果读者在每读完一章之后能够根据思考题进行适当的总结回顾和思考,对于这门学科知识要点的把握和主要命题的思考将是大有益处的。

为了节省篇幅,我们略去了对理解政策科学原理来说是十分重要的政策案例分析。好在现在政务公开的程度日益深化,信息流通便捷,许许多多的政策案例就展现在我们面前。读者可以结合所学的内容,从自己的身边或比较熟悉的领域选取适当的政策案例,按照书本上提出的理论和方法去分析、思考。政策科学是一门实用性很强的学问,只有将政策理论与政策实践结合起来,才能真正懂得政策科学的精神,并推动这门学科的发展。

作者

2003年7月

目 录

前 言	(1)
第 1 章 绪论	(1)
§ 1 政策研究和政策学	(2)
§ 2 政策科学	(6)
§ 3 公共政策	(8)
第 2 章 政策的内涵与特征	(12)
§ 1 政策的含义	(13)
§ 2 政策的功能	(29)
§ 3 政策的分类	(35)
第 3 章 政策问题	(45)
§ 1 政策问题的概念分析	(46)
§ 2 政策问题的产生与发现	(60)
第 4 章 政策系统与政策环境	(75)
§ 1 政策的主体与客体	(76)
§ 2 政策系统	(91)
§ 3 政策决策体制	(98)
§ 4 政策环境	(104)
第 5 章 政策制定	(122)
§ 1 政治互动与公共决策方式	(123)
§ 2 政策议程的建立	(144)
§ 3 政策规划	(152)
§ 4 政策决策的基本方法	(164)

§5	政策合法化	(175)
第6章	政策执行	(184)
§1	政策执行概述	(185)
§2	政策执行的过程	(190)
§3	影响政策执行的因素	(201)
第7章	政策评估与政策终结	(219)
§1	政策评估概述	(220)
§2	政策评估的标准、过程与方法	(228)
§3	政策调整	(241)
§4	政策终结	(247)
第8章	政策分析	(255)
§1	什么是政策分析	(256)
§2	政策分析的过程框架及方法	(260)
§3	系统分析技术和创造性思维	(304)
主要参考文献		(326)
后 记		(330)

第1章 绪论

政策学或政策科学,是第二次世界大战之后在美国首先发展起来的,20世纪80年代进入我国大陆学者的视野。随着我国社会经济的迅速发展和政治文明的进步,政策的性质与质量问题受到越来越多的关注。学习政策理论的基本知识,研究政策领域中的问题,推动政策科学的发展,在当代中国有重大的理论意义和实践意义。

学习一门知识,往往需要从认识这门学科知识的性质、了解学习的意义等问题入手。本章对政策研究、政策科学和公共政策三个概念的分析论述,可以为读者提供一个关于政策科学的大概。

§ 1 政策研究和政策学

以政策为对象的研究即政策研究。进行政策研究需要占有关于政策的素材,熟悉评估和分析政策的方式方法,并能够为政策的主体提供制定或改进政策的建议,简言之,就是掌握政策知识,探究政策问题。政策学就是关于政策的学问,包括政策知识的获得(学)及探究其中的问题(问)两个方面。因此,就一种学科建构而言,政策研究或政策学指的是一回事。

当然,称“XX学”,往往有一套特定的概念系统、理论范式和蕴涵其中的问题意识,还包括处理这些知识素材而寻求问题答案的特定理论与方法,所以“学”的形成,需要相关的研究有一定的历史积累,形成了比较完整的知识和理论体系。在人类文明史上,只要出现了政策,就有了对政策的关注。不论东方还是西方,政策研究的历史都非常久远。但从政策研究发展到政策学,则经历了漫长的岁月,直到20世纪50年代,随着政策研究或政策分析热潮的兴起,政策学才渐趋发展成熟。

中国古代留下非常丰富的文献资料,其中总结治国安邦经验、研究政治谋略的著述,都属于政策研究的范畴。三代之所谓“命士”,大概可以算早期政策问题的专门研究人员。春秋战国时期编辑成书的《尚书》、《战国策》和以管仲的名义发表的《管子》,可以称之为专门的政策研究著作。此外诸子百家的著述以及许多被归入“史部”的著作,也体现了作者对政策问题的热心关注。丰富的政策经验概括及政策思想是中国古代政治文明的重要内容,如:“世异则事异,事异则备变”的“因变”政策思想;“重本抑末”的政策主张;“不患寡而患不均”的政策倾向等。

中国古代的政策研究成果主要集中在两个方面。其一,关于历史上政治领袖、谋士各种政策性佳谋妙策的资料性汇编。这种汇编

资料未能对政策和非政策的内容进行区别,更缺少对一般政策问题的抽象或规律性分析,许多政策的确立失去了支持该项政策的客观依据,而只是政治家或军事领袖的神思妙算乃至奸诈和权术。如“无为而治”的思想既可以转化为“与民修养生息”的政策依据,也可以成为专制统治者以静制动的权术。其二,带有明确价值取向的政策主张。如儒家“以民为本”、“政在得民”的政治认识及“惠民”、“养民”、“富民”的价值倾向,在古代政策思想中占有非常重要的地位。但这些政策思想绝大多数都停留在政策立场、政策原则的层面,在多大的程度上转变成了切实可行的社会资源的安排,转变成了对政治群体和社会成员的行动指导,是大有疑问的。总之,中国古代关于政策的著述虽然非常之多,但基本没有形成研究政策的特定方式方法,没有成熟的政策理论,因而很难称之为“政策学”。

古代西方也有许多关于政策和政策研究的论述,但这些论述主要从属于哲学和政治学、历史学以及宗教阐释,基本没有像中国古代那样专门以政策为对象的论著,政策的经验研究和抽象研究均处于比较原始的阶段。

马基雅维里是近代政策研究的开创者,之所以这样说,是因为马基雅维里的著述不以阐述政治的价值和政治理想为目标,而是着手讨论在政治的性质和政治目标既定前提下的统治策略和政治行为选择。在资产阶级革命的时代,建构特定的政治制度、制定现代法律体系等,成为政治学家们政策研究的主要领域。19世纪至20世纪初,取得国家政权的资产阶级怎样维护自己的利益、解决现实问题并实现其社会理想,成为政策研究的重要课题。经济学家、社会学家在国家经济政策和社会政策方面取得一系列的研究成果。第二次世界大战以前,边际经济学、福利经济学以及凯恩斯理论等,为西方国家的政策研究创建了诸如政策工具、政策原则、政策目标体系及评价标准的基本范畴,政策学已是呼之欲出了。

20世纪20~30年代,受实证哲学的影响,在有着深厚实用主义传统的美国政治学界出现了“行为主义”思潮。行为主义政治学认为

传统政治学热衷于社会制度、法律和国家性质之类的讨论,脱离了现实社会问题。行为主义政治学把研究对象转向政治系统内部的活动,即作为公民的个人、社会团体和政府的政治行为,现实政治(不论是政治家的勾心斗角还是公民的政治参与)的核心是推行什么样的政策。行为主义的特点,一是政治和管理活动都要以人为中心,反对政治与行政管理的机械分割;二是执守经验科学的研究方法,否定学术活动中基于主观立场的价值性判断,强调研究者的价值中立;三是在政策及其相关问题的研究上提倡多学科的结合(包括与心理学、人类学、统计学等边缘学科的结合)。行为主义政治学的发展,使政策研究在传统的政治学和行政管理学之间获得了独特的学科地位。

一般认为,“脑库”在美国的出现是政策学走向成熟的标志。

从政策学的角度看,一个好政策的出台,必需要有较高的智力准备,需要有某种参谋咨询机制。中国早在秦汉时期,朝廷就设置散骑常侍、黄门侍郎之类的官职,有侍从皇帝以备顾问之意。古代行军打仗,设军师监察军务,其主要职责就是替主帅参谋策划。唐以后有翰林院,翰林学士多为皇帝文学侍从,常常参预机密。清朝大员自辟幕府,幕府在一定意义上可以视作府主的脑库。古代西方社会也存在各种各样为决策者参谋咨询的机构。但是,古代侍从、军师及学士之类的人员并不是专门的政策研究人员,他们只是承担侍从、顾问职能的官僚,而且常常出现谋议策划与行政事务不相区分的局面。

1932年,罗斯福竞选美国总统,网罗许多专业人员成立自己的参谋咨询班子。这些人被当时的《纽约时报》称为总统的“脑库”。罗斯福的脑库为美国走出经济危机的阴影提出了许多有学术基础的政策建议,对于“罗斯福新政”的推行发挥了积极作用,脑库的机制也因此得到社会的认同。第二次世界大战期间,美国诞生了许多专业性政策研究机构,有的隶属于政府,有的既为政府服务,也为民间服务。1972年,美国国会通过议案成立“联邦顾问委员会”,使脑库作为国家政策研究咨询机构的法律地位得到确认。当代美国的政策研究机构有官办的,有民办的;有综合性的研究机构,有专门政策问

题的研究组织。比较著名的脑库有:美国企业公共研究所、兰德研究发展公司、赫德森研究所、巴特尔研究所、斯坦福国际咨询研究所、外交政策学会等。

在美国的影响下,日本也建立起自己的脑库。野村证券公司1965年建立的野村综合研究所,是日本最著名的脑库之一,主要针对日本的政治运行过程问题提供政策咨询。1974年,日本通过“综合研究开发机构法”,设置“综合研究开发署”,使政策研究咨询成为国家政治运行的一个环节。日本政策研究咨询人员随即成立“脑库协会”,成为协调政策研究咨询的民间组织。

以提供政策咨询服务为基础的脑库首先在美国等西方国家出现,有其特定的文化背景和政治条件。首先,在经济发达国家,社会化的程度较高,各种社会关系相互交错,与国家政策的关系复杂而微妙,执政者实现其阶级利益和政治目标,不再能够依靠简单的威权统治或管制来完成,而是更多的需要借助合理与合法的政策手段来实现。其次,科学技术的发展进步,全知全能的领袖几乎成为不可能,学术上的分工越来越细密,选择恰当的政策去处理复杂的社会问题,必须依赖高度专业化的人才。此外,两党或多党轮流执政的政治体制,使美国等西方国家政策的制定者主要是通过定期竞选上台的政治家,处理复杂的政治事务和解决一些特殊的社会问题并不是他们的特长,有些初登政治舞台的政府官员或议会成员缺乏相应的政治经验,他们需要熟悉政治和社会问题的专业人员为其提供理性的政策建议。一旦出现政策上的失误,就会造成重大的社会损失,甚至导致混乱;同时,政策的失误也会影响执政者在下次选举中的得票。因此不论谁执政,都非常重视发挥脑库的作用。

脑库的发展对政策学的发展具有重要意义。因为脑库的特殊地位,政策研究人员日益专业化,社会出现了一支专门的政策研究和政策分析队伍。他们的研究直指国家生活中的重大问题和社会关注的热点问题,改变了政策学的面貌。脑库的专业化工作丰富和完善了政策研究的方式方法,推动了政策科学的发展。

§ 2 政策科学

历史上的政策研究基本属于政治学的内容。古代政治学的经典,其共同的特点是探寻和追求政治生活的神圣价值,具有政治哲学的意味。近代政治学从思辨向实证发展,不论是通过社会调查和跨国比较而对政治假设进行检验,还是通过历史研究而对政治现象进行社会经济的考察和社会阶级的分析,都是以阐述政治生活之“应当”为宗旨,其政治和政策的研究与追求以“实然”为主旨的自然科学有非常不同的意趣。

当行为主义进入政治学并主导了政治学和公共行政学的研究之后,政策学获得了相对独立的学术地位。也就是从此刻开始,“科学的政策”成为政策研究者追求的理想境界,许多人把自己提出来的政策理论称之为“政策科学”。

关于政策科学的“科学”内涵,有严格解释和宽泛解释两种不同的观点。

严格的科学观念,是在“应然”(价值理性)与“实然”(工具理性)的不同学术追求上将科学与非科学区别开来。美国学者阿兰·艾萨克指出:“政治科学与政治哲学之间的区别来自于事实与价值之间的区别……即来自于‘是’与‘应当’之间的区别”。“科学活动处理是什么的问题,而价值判断则表明政治哲学家认为应当是什么”。^①科学与哲学的这一分野最早是由英国哲学家大卫·休谟提出并予以阐明的。他认为关于“是”的陈述即经验陈述是可证实的,也就是说我们能够验证它是真还是假。一个真的经验命题陈述一个事实,因此真理在某种程度上指的就是认识与所观察的世界相符。而关于“应当”的陈述即规范命题,陈述的是价值判断。它陈述的是主观偏好而不

① 阿兰·艾萨克:《政治学的视野与方法》,南京大学出版社1988年版,第10页。

是事实。它无所谓真,也无所谓假,因为没有任何经验的证据可以充分证实或证伪一个价值判断。“是”决不意味着“应当”。

实证主义者有这样一种抱负和冲动:使政策研究成为像自然科学那样的科学,以科学为取向的政策学就是政策科学。政策科学的核心信条是按照自然科学方法论的原则来进行政策研究。“科学”首先指的是研究的结果,即一套合乎逻辑且具有经验内涵的以普遍的“真”为目标的知识。这种结果随时随地都须涉及证明,涉及在实践上被经验事实所证实或证伪;而且这种检验须是可以反复、可以重复进行的,在相同的条件下检验的结果须是一致的和相同的。美国政治学家德怀特·沃尔多认为,“从最严格的意义上讲,科学只是某种类型的知识,是根据专门方法的准则来获得和证明的知识”。^①同时,“科学”指的是获得科学结果即科学知识的方法。就此而言,科学的主要特征指的是科学的方法论特征。

推动政策研究成为独立学科的行为主义者的研究方法,采用自然科学的模式,例如物理学和生物学的模式,在较小的程度上(或在不同的水平上)也采用心理学的模式。行为主义方法把注意力集中在可能被观察到和能够“客观地”加以研究的事物上,反对形而上学、抽象的思辨和从“初始原则”出发进行演绎,从而把自己与讨论“应然”问题的规范性研究区别开来。具有行为主义倾向的政治学者因此创建出一门以公共决策机构、决策过程和政策分析为重点的新科学——公共政策,定量分析、系统分析、成本—效益分析、运筹学等方法 and 手段被大量引进到政策研究中来,由此掀起了一场“政策科学运动”。

但与此同时,政策科学是否能够成为“科学”始终受到怀疑。一些行为主义者完全抛弃政策价值取向,忽视公共政策与社会伦理关系的不切实际的、过激的主张受到批评。政策理论从根本上说,是关

^① 德怀特·沃尔多:“政治学:传统、学科、专业、科学、事业”,《政治学手册精选》(上册),商务印书馆1996年版。

于人们在政治社会怎样选择的理论,这样的选择不是具体个人面对客观条件而选择“最优”,不能像分析个人主体的行为那样去分析社会共同体的政策选择。不同的利益集团、不同的意识形态或价值观念,使政策理论不可能成为不考虑“应然”而只问“怎样做”的纯粹的“科学”。只要有“社会正义”、“公共政策与伦理学”等研究主题的存在,“政策科学”就是一句空话,或者只是一种追求。

对科学的比较宽泛的解释是把科学与学科等同起来。有学者就提出,所谓科学,就是具备了作为一个独立学科资格,其基本标准是:①有相对独立的研究对象或领域;②有相当规模的理论成就及完善的研究方法,特定的学科“范式”是其理论成熟的标志;③有较成熟的学科社会建制。^① 依据这样的标准,对“政策科学”的成立是无庸怀疑的。

经过一代代政策研究学者的艰苦探索,认识在一步步地深化。现阶段的情况是,就政策研究的手段和研究程序来说,政策学已经越来越技术化或科学化;但是就研究成果的检验来说,政策学还远远没有成为科学。此外,在政治斗争和意识形态还不可避免的当代社会及未来相当长的一个时期内,政策研究和政策学不可能不受政治生活的影响,就是最崇尚技术的政策分析专业人员,也不可能完全没有政治价值的关怀。但是不管如何,在政策学科领域的科学诉求总是可贵的,这种追求科学的精神是推动政策研究发展繁荣的重要动力。

§3 公共政策

在政策研究的历史上,政策研究人员对于自己的研究领域,有的称为“政策学”,有的称为“公共政策学”。应该说“政策”和“公共政策”还是有差别的。区别这两个概念,对于理解政策研究的领域和政

① 陈振明:《政策科学》,中国人民大学出版社1998年版,第11页。

策科学的发展趋势有着非常重要的意义。

一般来说,政策就是为政之策。但“为政”者在封建的或专制的政治体制中,不是人民利益或社会公共利益的代表,为政之“策”也不指向公众的利益,换言之,其政策的主体不是公众,政策的目标价值也不是公众利益和愿望的反映。这样的为政者把自己的政治统治权力打扮为公共权力,但实质上只是盗用了“公共权力”的名义而维护和实现自身利益的统治工具;尽管为了自身的长远利益而选择的为政之策在一定的意义上可能与公众的利益和愿望相合,但由于其维护既得利益的要求和实施阶级剥削的政治本质,本来就不多的带“公共”性的政策也要大打折扣。

在当代社会,不论是国家机关、企业集团还是其他组织系统,总要面对一些必须解决的问题,制定和推行一定的行动方针、行动计划和行为准则。广义地说,这些行动方针、计划和行为准则都可以称为政策。但在其政策所体现的公共性上则有明显的不同。现代国家被理解为是人民的国家,是社会公众在政治生活上有密切关联的人们共同体,国家机关及其政府官员是通过民主的途径合法产生的,是国家公共意志的代表。因此,国家或政府的政策完全可以称为公共政策,至少可以做公共政策的要求。企业组织因其经营管理活动的问题而提出的政策,由于企业管理者的权力不是公共权力,企业活动以追求自身利益的自大化为目标,因而它们的政策缺少公共性,尽管企业的经济活动会对公共政策产生很大的影响。民间性质的非赢利组织也有自己的政策,它们的政策很多都指向社会公共问题,如环境保护、慈善事业以及其他民间自治活动等,这样的政策没有理由不称其为公共政策;但它们的政策不能依靠公共权力的组织体系去贯彻落实,其调适范围只及于组织内部成员,因而又不具有完全的公共性,只能称为准公共政策。

不同性质的政策有不同的政策运行过程,有不同的分析评价体系。我们不能把企业的政策运行规则移用于政府的政策运行。此外,以政府为主要政策主体的公共政策,与企业组织的政策、民间非