

政策科学原理

陈振明 黄 强 骆沙舟 主编



● 厦门大学出版社

政策科学原理

主编：陈振明 黄强 骆沙舟

厦门大学出版社

〔闽〕新登字09号

政策科学原理

陈振明 黄 强 骆沙舟 主 编

*

厦门大学出版社出版发行

三明日报社印刷厂印刷

*

开本850×1168 1/32 10.125印张 250千字

1993年9月第1版 1993年9月第1次印刷

印数：1—2200册

ISBN 7-5615-0727-5/D.46

定价：5.80元

前 言

政策科学或政策分析是二战后首先在美国兴起的一个全新的跨学科研究领域。70年代末80年代初，西方政策科学开始传入我国，并日益引起人们的重视。目前，我国政策科学研究已经起步，全国性的政策科学研究会已经成立，许多高校、党校相继开设了政策科学方面的课程，高校政策科学或政策分析专业的设置及学位授予点的建设已提上议事日程。为适应学科专业建设及课程改革的迫切需要，我们承担并完成了福建省教委及厦门大学“政策科学研究”课题的科研任务，《政策科学原理》就是这一课题的研究成果。

本书由厦门大学政治学与行政学系的中青年教师合作编著，陈振明博士、黄强教授、骆沙舟副教授担任主编。作为课题组负责人，陈振明提出全书的基本思路，并负责统稿工作；黄强审定全书；骆沙舟协助统稿。各章的撰写人分别是：绪论：陈振明；第一章：骆沙舟；第二章：陈振明，高章存；第三章：陈炳辉；第四章：卓越；第五章：胡荣；第六章：朱仁显；第七章：王巧萍；附录：李刚。此外，王玉琼同志曾参与了第二章第一、二节初稿的写作。

本课题的研究得到了福建省教委及厦门大学科研基金的资助；厦门大学出版社对本书的出版给予了热情的支持；本书在编写过程中也参阅了国内外学者的有关论著；在此一并致谢。书中不妥、错误之处，诚望读者指正！

编 著 者

1993年4月于厦门大学

目 录

(28)	前言	章二第
(32)	绪论 政策科学的“研究纲领”	章一第
(33)	第一节 政策科学的兴起	(2)
(37)	一、政策研究思想溯源	(2)
(43)	二、政策科学的沿革	(5)
(47)	三、政策科学的背景	(11)
(51)	第二节 政策科学的划界	(15)
(55)	一、政策科学的研究对象	(15)
(61)	二、政策科学的学科性质	(21)
(65)	三、政策科学与其他学科的关系	(25)
(69)	第三节 政策科学的建构	(30)
(73)	一、政策科学的研究方法	(30)
(77)	二、政策科学的研究任务	(36)
(81)	三、政策科学理论体系构想	(41)
(85)	第四节 政策科学研究的意义	(43)
(89)	一、理论意义	(44)
(93)	二、实践意义	(45)
(97)	第一章 政策内容分析	(50)
(101)	第一节 政策的产生和本质	(50)
(105)	一、政策的产生	(50)
(109)	二、政策的本质	(56)

第二节 政策的特点和功能	(62)
一、政策的特点	(62)
二、政策的功能	(69)
第三节 政策的分类和结构	(73)
一、政策的分类	(73)
二、政策的结构	(80)
第二章 政策系统	(83)
第一节 政策的主体与客体	(83)
一、“主体”“客体”的概念	(84)
二、政策主体	(85)
三、政策客体	(90)
第二节 现代政策研究组织	(92)
一、政策研究组织的含义、特征和类型	(93)
二、现代政策研究组织的体制与功能	(100)
三、中国政策研究组织的现状与改革	(106)
第三节 政策环境	(114)
一、什么是政策环境?	(115)
二、经济状况	(116)
三、管理体制	(118)
四、政治文化	(121)
第四节 政策系统的运行	(125)
一、政策主体、客体与政策环境的相互关系	(126)
二、政策系统的运行	(127)
第三章 政策制定	(131)
第一节 政策制定的过程	(131)
一、政策问题的分析	(132)
二、政策目标的确立	(135)

三、政策方案的设计	(138)
四、政策的最终决定	(140)
第二节 政策制定的基本原则和模式	(143)
一、政策制定的基本原则	(143)
二、政策制定的模式	(147)
第三节 政策制定的系统及其改进	(154)
一、政策制定的信息系统	(155)
二、政策制定的智囊系统	(157)
三、政策制定的决策系统	(159)
四、政策制定系统的改进	(162)
第四节 具有中国特色的政策制定的特点	(164)
一、在政策制定中坚持实事求是的思想路线	(164)
二、在政策制定中坚持从人民的利益出发的根本原则	(166)
三、在政策制定中坚持调查研究的优良作风	(168)
四、在政策制定中坚持从群众中来到群众中去的基本方法	(170)
五、在改革开放中,重视“摸着石子过河”的政策制定模式	(173)
第四章 政策执行	(176)
第一节 政策执行概述	(176)
一、政策执行的含义	(176)
二、政策执行的地位和作用	(178)
三、政策执行中的影响因素	(180)
第二节 政策执行的原则	(183)
一、忠实执行与灵活运用相统一	(183)
二、实事求是与开拓创新相统一	(185)

三、果断迅速与注重效益相统一.....	(186)
四、强制性与非强制性相统一.....	(187)
五、领导与群众相统一.....	(188)
✓ 第三节 政策执行过程.....	(189)
一、工作准备阶段.....	(189)
二、工作实施阶段.....	(193)
✓ 第四节 政策执行中的功能要素.....	(200)
一、指挥.....	(201)
二、沟通.....	(203)
三、协调.....	(206)
第五章 政策控制与监督.....	(210)
✓ 第一节 政策控制概述.....	(210)
一、政策控制的涵义.....	(210)
二、政策控制的作用.....	(215)
第二节 政策控制的过程.....	(220)
一、政策监督的过程.....	(220)
二、政策的调整过程.....	(222)
第三节 我国的政策监督机制.....	(224)
一、国家权力机关的政策监督.....	(224)
二、国家行政机关的政策监督.....	(227)
三、国家司法机关的政策监督.....	(229)
四、执政党的政策监督.....	(230)
五、民主党派的政策监督.....	(232)
六、人民群众的政策监督.....	(234)
第六章 政策评估.....	(236)
✓ 第一节 政策效果与政策评估的意义.....	(236)
一、政策效果.....	(236)

二、政策评估的意义	(240)
第二节 政策评估的类型和标准	(242)
一、政策评估的类型	(242)
二、政策评估的标准	(245)
第三节 政策评估的方法和过程	(248)
一、政策评估的方法	(248)
二、政策评估的过程	(252)
第四节 政策评估的困难及推进政策评估的 途径	(258)
一、政策评估面临的困难	(258)
二、推进政策评估的途径	(261)
第七章 政策思维方法论	(266)
第一节 系统分析	(266)
一、系统分析的基本概念	(266)
二、系统分析的内容	(268)
三、系统分析的要素及过程	(271)
第二节 价值分析与创造性思维	(273)
一、价值分析	(274)
二、创造性思维在政策分析中的作用	(277)
第三节 政策分析的定性方法及定量技术	(281)
一、政策分析的定性方法	(281)
二、常见的定量分析技术	(288)
附录:	
西方政策科学的最新进展与中国政策科学的 研究现状	(294)
一、西方政策科学的最新进展	(294)
二、中国政策科学的研究现状	(304)

绪论 政策科学的“研究纲领”

——政策科学的对象、性质和方法

当代西方社会科学尤其是政治学领域的一个引人注目的变化是政策科学或政策研究的出现。本世纪50年代开始，美国政治学及其他学科的一些学者致力于研究政府的公共政策过程，考察政府公共政策的制订、实施、评价及政策系统与环境的关系等问题。到了70年代，这种新的研究途径终于导致了独立的政策科学的形成。70年代以后政策科学的迅速发展以及它对各国政策制定和社会的巨大影响，使政策科学成为各国共同关注的学科。政策科学为各国政策制定系统的改进提供了理论和方法，而政策实践及政策需要又极大地促进政策科学的发展。现在，政策科学已进入一个最富有成果和令人振奋的时代，它已被公认为政治学、经济学乃至整个社会科学中的一个极重要而有活力的部分。美国政策科学家D·勒纳在《从社会科学到政策科学》中断定，在当代，政策科学构成整个社会科学的核心；有些西方学者甚至主张用它取代传统的政治学的研究。1985年，国际政治学会主席克劳斯·冯贝米在其就职演说中感慨地说：“政策分析的发展是国际政治学会成立20年来最重大的突破，我们可以把1985年作为政策分析的开学典礼。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。”从80年代初开始，西方政策科学开始引起我国学术界的注意，并有少数学者及实际工作者从事这一方面的引进、研究工作，陆续有少量的译著、论著问世。近年来，随着我国改革开放的深入和经济建设的加快，政策科学引起了人们极大的关注，越来越多的理论工作者和实际工作者投身于政策科学的研究。目前，我国的政策科学正在起步。可以预言，在不远的将来，政策科学将成为我国学术界尤其是政治学界的一个重要而又有强大生命力的新的研究领域，而政策分析作为一个学科专业也必将应运而生。

第一节 政策科学的兴起

政策科学源远流长。在我国古代的政治文献中可以找到大量有关政策及政策研究的论述。在近现代，社会科学的某些领域尤其是经济学和社会学界已经展开了政策问题的研究。而采用交叉学科的方法，着力从政治学和行政学领域研究公共政策问题，促使政策科学正式出现则是本世纪40~50年代以后的事。

一、政策研究思想溯源

政策问题是伴随着人类社会尤其是国家的形成而出现的。公共政策总是统治阶级意志的集中体现，是统治者维护其政治统治的根本政治措施。因此，不论是哪个统治阶级，政策的制定和实施总是他们首要关心的事务。随着社会的发展以及政策制定的因素的复杂化，一些专门为统治阶级出谋划策的政策研究人员（智囊）便会应运而生，因而也就会出现有关政策和政策研究的经验和思想。

中华民族为全人类留下了关于政策及政策研究的大量思想遗

产。中国历代统治者重视政策，留下大量治国方略自不待言；辅助统治者审时度势、选择时机，进行政策咨询的“智囊”出现也很早。上可追溯到夏商之家臣，西周之命士；春秋战国时期，群雄争霸，各据一方。诸侯们为独揽天下，纷纷招贤纳士，养聘食客。有识之士则挟术怀策周游列国。《史记·吕不韦传》记载：

“当是时，魏有信陵君，楚有春申君，赵有平原君，齐有孟尝君，皆下士，喜宾客以相倾。”这些食客中有不少杰出智囊人物，他们为诸侯争霸立下汗马功劳。《战国策》专门记述了这些策士们的言论和行动，可以说是我国历史上第一部较为完整的政策研究及咨询的著作。到了东汉以后，开始出现正式智囊制度。东汉、三国、东晋时期设立监察军务的“军师”；汉以后实行宰辅制度，为智囊设立了正式的官职；到了清代，地方官吏设立了幕府，实际上就是地方政府的政策研究机构。在这漫长的历史时期，出现了一大批与政策和政策研究密切相关的著作。诸子百家尤其是孔子、荀子的著作中有大量治国安邦的至理名言；《史记》、《资治通鉴》等不朽名著记载了许多政策研究的真知灼见；明朝冯梦龙的笔记文学作品《智囊补》记录了从先秦到明代惊心动魄的政策案例凡1238例。中国历史上也出现了一批杰出的智囊人物，如足智多谋的军事家孙子，未出茅芦而知天下三分的诸葛亮，敢言直谏的魏征等。

在古代西方及世界其它地方，我们同样可以找到政策及政策研究的思想源头。我们从西方古代历史文献如亚里士多德、柏拉图、阿奎那、马基雅维利等人的政治著作中可以找到有关政策和政策研究的论述。在西方，智囊及智囊制度也很早出现。在古希腊的罗马时代，就出现了类似中国春秋战国时代“士”阶层的“智者”阶层。这些智者中有不少是专门从事政策咨询或充当谋士的。西方智囊制度化最早出现在军队。大约在19世纪中期，瑞

典和法国的军队开始设立参谋或参谋长的正式职务，而到了19世纪初、普鲁士军队采取了参谋本部制，这种制度后来成了西方各国的效法的样榜。这是现代西方思想库的前身。

早在拉斯韦尔等人采用“科学的多学科的和协调的方法”致力于政治学领域研究公共政策问题以前，社会科学的某些领域尤其是经济学和社会学已经展开了对经济政策和社会政策问题的专门研究，并且取得相当高的理论成就。在经济学领域，经济政策的研究早就备受重视。英国资产阶级古典政治经济学家威廉·配第、亚当·斯密和大卫·李嘉图等人的著作都带有明显的经济政策研究的性质。例如，亚当·斯密的名著《国富论》的五篇中就有两篇专门讨论经济政策问题；李嘉图的《赋税原理》一开始便提出研究经济政策问题。当然，古典学者很少论及经济政策方法论问题，他们所注重的是经济领域中的公共政策原则和政策建议及其选择问题。到19世纪下半叶，随着边际主义经济学和福利经济学的发展，西方经济政策理论也有了进一步的发展。20世纪30年代出现的凯恩斯理论就是为经济政策服务的。人们普遍认为，凯恩斯的理论，同时也就是他的经济政策理论。计量经济学的奠基人之一，首届诺贝尔经济学奖得主 J·丁伯根为经济政策学做出了重要贡献。他在30年代就注意把计量经济学的理论和方法运用于经济政策研究，他建立了荷兰经济模型和美国宏观经济模型，这被认为是（经济）政策制定模型。后来，他研究了一系列有关政策措施的时间效应问题，并试图建立能够进行短期发展预测和确立政策目标设计及政策措施的模型，这些工作都是第二次世界大战以后完成的。由此可见，在政策科学形成以前，经济学领域关于经济政策学研究已取得长足的发展，其内容涉及政策制定原则、政策评价标准、政策目标体系、政策工具选择等。

在社会学领域，西方社会学家也很早就展开对社会政策的研究

究。早在1873年，由西蒙拉尔（G·schmoller）等人发起，德国就成立了社会政策学会。此后，德国社会学家在社会政策方面做了大量研究工作，写下许多这方面的论著，在不少国家产生重大影响。日本在明治维新时期向德国派遣留学生，他们中的一些人深受德国社会政策思想的影响。明治30年，日本也成立了社会政策学会，此后也出现不少社会政策方面的论著。英国向来也有社会政策研究传统，尤其是在社会政策理论研究方面颇有建树。伦敦经济学院社会科学系主任、著名社会政策学家马歇尔（T·H·Marshall）的《社会政策》一书在西方被公认为是社会政策学研究的范本，迄今已六度再版。^①

总之，古代的政策研究思想，近现代经济学、社会学对经济政策和社会政策的研究成果，构成了当代政策科学形成的先导。随着当代社会经济的发展，科技革命的展开及政治学理论的发展，最终导致了政治学中的政策科学的诞生。

二、政策科学的沿革

政策科学诞生于美国，它的出现是与拉斯韦尔、德洛尔和林德布洛姆等人的名字密切联系在一起的。早在40年代，美国政治学家H·D·拉斯韦尔（Harold·D·Lasswell）便提出了“政策科学”（Policy Science）概念，1951年，他和D·勒纳（Daniel Lerner）合编了《政策科学》一书，首次对政策科学的对象、内容、性质及发展方向作出规定，奠定了政策科学的基础。在《政策（学）的方向》一文中，拉斯韦尔概括了政策科学的六大特征，即（1）政策科学是关于民主主义的学问，它涉及个人的选择，必须以民主体制作为前提；（2）政策科学的目标是追求政

^①参见陈国均：《社会政策与社会立法》，台湾三民书局1984年版，第4—14页。

策的“合理性”，它必须使用数学公式和实证数据建立可检验的经验理论；（3）政策科学是一门对于时间和空间都非常敏感的学问，即它所选择的政策分析模型必须在时间和空间上加以明确的记录；（4）政策科学具有跨学的特性，它要靠政治学、经济学、社会学、心理学等学科知识来确立自己崭新的学术体系；（5）政策科学是一门需要学者和政府官员共同研究的学向，后者的实践经验对于政策科学的发展具有重大意义；（6）政策科学必须具有“发展概念”，它以社会的变化为研究对象，所以必须建立动态模型。^①拉斯韦尔确立了政策科学的初步“范式”或“研究纲领”，《政策科学》则是政策学历史上的第一部“经典”。但是，由于种种原因，在此后几十年时间里，政策科学没有取得突破性发展。

到了60年代中期，情况发生了很大变化，政策科学取得了迅速的发展。这首先必须提及美国著名科学哲学家库恩（Thomaos·Kuhn）1962年发表的那本名为《科学革命的结构》的著作，该书在当时起了方法论的解放作用，给政策科学的发展注入了新的活力。但政策科学成长为一个独立的学科，在相当大程度上与当时在美国工作的以色列学者卡·德洛尔（YehezheI Dror）个人的努力分不开。在1968~1971年短短的几年里，德洛尔发表了政策科学“三部曲”：《公共政策制定检讨》（1968年），《政策制定的探索》（1971年）和《政策科学构想》（1971年）。德洛尔的这些著作构成政策科学发展的第二个里程碑，奠定了政策科学的“范式”。特别是在《政策科学构想》中，他提出了较系统的政策科学理论。他批评拉斯韦尔的政策学观点，认为拉斯韦尔

① 参见拉斯韦尔和勒纳主编：《政策科学》，斯坦福大学出版社1951年英文版，第3—15页。

等人过分推崇科学方法论尤其是行为科学方法的作用；他分析了管理科学及行为科学方法的局限性及政策科学的跨学科性质问题，提倡政策科学采用系统群的研究方法；在扫除方法论的障碍之后，他确立了一种包含十二项内容的“宏观政策理论”或“总体政策论”。此外，德洛尔还提出“元政策”概念和政策系统论。

林德布洛姆 (Chales E. Lindblom) 对于政策科学发展的贡献主要表现在，他首先提出“政策分析” (Policy Analysis) 概念，并致力于政策分析模型和政策制订过程等问题的研究，提出了著名的渐进主义理论或“渐进调适的科学”；A·埃泽奥尼则提出将理论决策模式和渐进主义模式结合的“综合扫描”理论；T·R·戴伊在他的《理解公共政策》一书中给出了理解政治生活，分析公共政策的八个著名的政治决策模型；C·O·琼斯在他的《公共决策导论》中详尽地分析了实际的政策制定与执行系统的程序化过程。

到了70年代，在政策科学的研究领域出现了更加兴旺的景象。有关的杂志、论文、书籍纷纷问世，学术会议主题多样化，不少大学竞相增设有关课程和学院，添加拨款，学术界和政府部门从事政策科学理论研究和实际工作的机构也迅速增加。这表明，经过了40余年的发展，走过了一条以学科化、组织化和产业化的道路之后，政策科学目前已进入一个富有成果和令人振奋的时代，它已成为一个相对成熟而具有强大生命力的学术领域。

△从科学哲学及科学社会学的角度来说，判断一个研究领域是否成熟，是否具备作为一个独立学科资格，有如下三条相互联系的标准：一是看它是否具有相对独立的研究对象或领域；二是看它是否取得相当规模的理论成就及完善的研究方法，即是否形成公认或被多数研究者所赞同的“范式”；三是看它是否具有较成熟的学科社会建制。用这三条标准来衡量，我们可以说，政策

研究已经具备了作为一个独立学科资格了。

首先，政策科学有它自己相对独立的研究对象。尽管政策科学家们对它的研究对象及内容的定义存在着差别，政策科学的界限尚未最后确定，但是，政策科学家们普遍同意，政策科学以政府公共政策及其过程作为研究对象，主要研究公共政策的性质、原因和效果，研究公共政策的制订、实施及评价等问题。按拉斯韦尔等人主编的《政策科学》一书观点，政策科学是“以制订政策规划和政策替代方案为焦点，运用新的方法对未来的趋势进行分析的学问”。^① 德洛尔认为，政策研究的核心是把政策制订作为研究和改革的对象，包括政策制订的一般过程以及具体的政策问题和领域；政策研究的性质、范围、内容、任务是：理解政策如何演变，在总体上特别是在具体政策上改进政策制订过程。^② S·S·那格尔（Stuant S·Nagel）则说：“政策研究可以总的定义为：为解决各种具体社会问题而对不同公共政策的性质，原因及效果的研究”。^③ R·M·克朗（Robert M·krone）则认为，政策科学是通过定性和定量的分析，探求对人类系统的了解和改进，它研究的焦点之一是政策制定系统；政策科学把如下五个范畴作为其方法论的重点：（1）政策战略；（2）政策分析；（3）政策制定系统改进；（4）估价；（5）政策科学的进展。^④ 显然，这些政策科学家对政策研究的重点的强调有所不同，但是，他们都同意政策科学以政策过程作为研究对象。

① 拉斯韦尔和勒纳：《政策科学》序言，第VII—XI页。

② S·S·那格尔主编：《政策研究百科全书》，科学技术文献出版社1990年版，第7页。

③ 同上书，第1页。

④ R·M·克朗：《系统分析和政策科学》，商务印书馆1987年版，第28—19页。