

中国软科学研究丛书

丛书主编：张来武

“十一五”国家重点图书出版规划项目

公共政策的风险评价

尹贻林 陈伟珂 王亦虹 著



科学出版社

www.sciencep.com

中国软科学研究丛书

丛书主编：张来武

“十一五”国家重点图书出版规划项目

国家软科学研究计划项目（2003DGQ1D089）

公共政策的风险分析

尹贻林 陈伟珂 王亦虹 著

科学出版社

北京

“中国软科学研究丛书”编委会

主 编 张来武

副主编 李朝晨 王 元 胥和平 林 鹏

委 员 (按姓氏笔画排列)

于景元 马俊如 王玉民 王奋宇

孔德涌 刘琦岩 孙玉明 杨起全

金吾伦 赵志耘

编辑工作组组长 刘琦岩

副组长 王奋宇 胡升华

成 员 王晓松 李 津 侯俊琳 常玉峰

总序

PREFACE

软科学是综合运用现代各学科理论、方法，研究政治、经济、科技及社会发展中的各种复杂问题，为决策科学化、民主化服务的科学。软科学研究是以实现决策科学化和管理现代化为宗旨，以推动经济、科技、社会的持续协调发展为目标，针对决策和管理实践中提出的复杂性、系统性课题，综合运用自然科学、社会科学和工程技术的多门类多学科知识；运用定性和定量相结合的系统分析和论证手段，进行的一种跨学科、多层次的科研活动。

1986年7月，全国软科学研究工作座谈会首次在北京召开，开启了我国软科学勃兴的动力阀门。从此，中国软科学积极参与到改革开放和现代化建设的大潮之中。为加强对软科学研究的指导，国家于1988年和1994年分别成立国家软科学指导委员会和中国软科学研究会。随后，国家软科学研究计划正式启动，对软科学事业的稳定发展发挥了重要的作用。

20多年来，我国软科学事业发展紧紧围绕重大决策问题，开展了多学科、多领域、多层次的研究工作，取得了一大批优秀成果。京九铁路、三峡工程、南水北调、青藏铁路乃至国家中长期科学和技术发展规划战略研究，软科学都功不可没。从总体上看，我国软科学研究已经进入各级政府的决策中，成为决策和政策制定的重要依据，发挥了战略性、前瞻性的作用，为解决经济社会发展的重大决策问题作出了重要贡献，为科学把握宏观形

势、明确发展战略方向发挥了重要作用。

20多年来，我国软科学事业凝聚优秀人才，形成了一支具有一定实力、知识结构较为合理、学科体系比较完整的优秀研究队伍。据不完全统计，目前我国已有软科学研究机构2000多家，研究人员近4万人，每年开展软科学研究项目1万多项。

为了进一步发挥国家软科学研究计划在我国软科学事业发展中的导向作用，促进软科学研究成果的推广应用，科学技术部决定从2007年起，在国家软科学研究计划框架下启动软科学优秀研究成果出版资助工作，形成“中国软科学研究丛书”。

“中国软科学研究丛书”因其良好的学术价值和社会价值，已被列入国家新闻出版总署“‘十一五’国家重点图书出版规划项目”。我希望并相信，丛书出版对于软科学研究优秀成果的推广应用将起到很大的推动作用，对于提升软科学研究的社会影响力、促进软科学事业的蓬勃发展意义重大。

科技部副部长



2008年12月

政策科学一直缺乏完善的概念体系和有影响的理论假设^①。迄今为止，人们对什么是理性的、科学的公共政策等问题仍然不能确认；同时也无法理解为什么研究者提出了如此众多的关于公共政策的思想、理论和方法，政府仍然在公共政策问题上手忙脚乱、捉襟见肘、不得要领，实际的公共政策问题仍然堆积如山、错误百出、不可思议^②。甚至，人们普遍的看法是政府自身制造的公共问题比所解决的问题还多，政府的政策与计划不仅没有给人们的生活带来益处，反而还降低了人们的生活质量^③。

无论是政府面临的新问题，还是其本身的“固有无能”，都使政府和国家处于现实和潜在的风险之中。这种国家风险的承受边界既不是经济上的破产，也不是国家组织人员生理和心理上的崩溃，而是国家组织政权的稳定性^④。也就是说，公共政策出现重大失误所导致的最为严重的后果将是政府危机、政权颠覆。而更为普遍的情况是公共政策一般意义上的失误，它将导致政府的公信力下降、政治制度基础受到侵蚀以及政治资源分裂等后果。简而言之，这些就是纯粹意义上的公共政策风险。

虽然早在 20 世纪中叶哈罗德·拉斯韦尔 (Harold Lesswell) 就已经提出，对政府决策行为进行科学的研究是现代政治科学的一项重要内容，但是他过分强调了决策过程的阶段化、科学化，没有看到政治决策的多样性、复杂性^⑤。也就是说，拉斯韦尔所确定的政策科学研究的基本范式是基于政策决策过程，探讨如何将其科学化。这一点从政策科学的研究方法

① 叶海卡·德罗尔. 2009. 逆境中的政策制定. 王满船, 尹宝虎, 张萍译. 北京: 国家行政学院出版社. 1.

② 张国庆. 1997. 现代公共政策导论. 北京: 北京大学出版社. 348.

③ 史蒂文·科恩, 威廉·埃米克. 2001. 新有效公共管理者: 在变革的政府中追求成功 (第二版). 王巧玲, 潘娜, 王冬芳, 等译. 北京: 中国人民大学出版社. 1.

④ 王城. 1997. 竞争策略与风险管理. 商务印书馆. 301.

⑤ 王福生. 1991. 政策学研究. 成都: 四川人民出版社. 4.

也能略见一端——目前政策科学所使用的研究方法主要有社会实验系统结构、比较研究和定量分析等。值得一提的是，其中的定量分析方法也是服务于如何使“决策科学化”的，即从有关政策的大量问题或现象中抽取一组特征量，进行分析并量化。有时还需要制定政策方案的数学模型^①。可以说，对公共政策“科学决策”之中是否存在着不科学的风险，乃至“科学决策”之后是否存在不科学的政策执行风险问题，一直以来却少有研究者涉足。

同时，已有的政策理论和政策方法尽管为数不少，但大多具有过浓的纯学术的意味，或者具有典型的经院式哲学的气息。这就在无形中造成了教授与政府官员的隔阂，形成了政策理论与政策实践相分离的现象^②。

本书正是基于以上现实，创造性地将发展较为成熟的风险管理方法引入政策科学研究领域，构建了公共政策风险评价体系，给出了政策科学研究的一种新范式，以解决政策科学传统理论和现实操作中令人困惑的不确定性的问题。本书采取流程图法和环境分析法相结合的综合辨识方法实现公共政策制定及执行过程中的风险识别，并针对公共政策风险的特点，采用 CIM 法对其进行风险评价。然后将普遍应用的项目管理技术——工作分解结构（WBS）和综合应急评审与响应技术（SCERT）相整合，提出一种全新的风险控制模式——风险分解和控制系统（RBCS），针对识别出的不同层级的各个风险，给出相应的响应对策。同时，根据风险评价过程中不同层级中各个风险的风险期望值，找出主要风险，针对这些主要风险重点实施相应对策。最后得出公共政策风险辨识与控制手册。

在本书即将出版之际，我们欣喜地得知广东省将在今年内全面推广实施重大事项社会稳定风险评估制度。为了从源头上防范由决策失误引发的不稳定因素，从 2008 年开始，广东省先后在广州、深圳等 6 个城市试点实施重大事项社会风险评估制度，该制度要求凡是绝大多数群众反对、影响社会稳定的事项都将被暂停或者是叫停。应当说，类似社会风险评估这样的制度应该越多越好，有赖于此，科学、民主公共决策的基石将更加稳固。一个敬畏民意的政府，必将具备足够的权威去推行为最多的利益相关群体认可或接受的政策，并消解可以预期、完全可控的风险^③。

作者

2011 年 6 月

① 王福生. 1991. 政策学研究. 成都: 四川人民出版社. 21.

② 张国庆. 1997. 现代公共政策导论. 北京: 北京大学出版社. 362.

③ 佚名. 2011-5-2. 公共政策尊重民意, 社会风险必然可控. 南方都市报, AA02.

目 录

CONTENTS

◆ 总序 (张来武)	
◆ 前言	
◆ 第一章 公共政策风险评价的重要性	1
第一节 公共政策对于现代社会的重要性	1
第二节 公共政策研究现状及问题	3
第三节 公共政策科学研究现状	7
小 结	11
◆ 第二章 公共政策与风险管理	13
第一节 公共政策相关理论	13
第二节 风险管理相关理论	41
小 结	74
◆ 第三章 风险管理在公共政策系统中的应用	75
第一节 公共政策的风险管理研究	75
第二节 公共政策的风险管理系统	79
小 结	84
◆ 第四章 公共政策风险识别	86
第一节 公共政策风险的认识角度	86
第二节 公共政策风险的识别方法	89
第三节 公共政策制定过程的风险	100
第四节 公共政策执行过程的风险	116
小 结	130
◆ 第五章 公共政策风险评价	131
第一节 公共政策风险评价模型——CIM 模型及其应用现状	131
第二节 CIM 模型的基本原理	131

第三节 CIM 模型在公共政策风险评价中的运用	136
小 结	138
◆ 第六章 公共政策风险控制	140
第一节 公共政策风险控制的理论综述	140
第二节 基于 RBCS 模型的公共政策风险分解与控制	143
小 结	153
◆ 第七章 公共政策的风险管理应用实例	154
第一节 北京公交改革政策风险评价	154
第二节 北京公交改革政策风险控制	161
小 结	164
◆ 参考文献	165
◆ 附录 A 公共政策风险辨识与控制手册	169
◆ 附录 B 调查问卷	177
◆ 后记	184

现代公共政策是政府公共管理的重要功能，或者说，是公共管理的主要组成部分之一。公共政策也是政府与社会相连接的主要纽带。政府部门正是通过一系列的公共政策，实现对社会、经济等各个领域的发展导向，以及各项事务的管理，塑造良好的社会、经济和政治秩序。

——顾建光

第一节 公共政策对于现代社会的重要性

一 世界各国对公共政策的重视

在人类社会的发展进程中，存在着大量关系国计民生的社会现象，其中一部分构成社会问题，进而转化为政策问题（韩锋和史彦波，2010）。

公共政策有着悠久的历史，经历了漫长的演化过程。但是，由公共政策的演化实践产生公共政策科学，则是近期的事。从人类社会的政治发展历史来看，长久以来，国家和社会的公共权力都为少数人或少数的社会阶层（统治阶层）所掌控。以国王为代表的王公贵族无论是在名义上，还是在实际上，都享有、控制和掌握了国家几乎全部的公共权力，并且据此制定和执行服务于自我的国家政策。正因为如此，近代以来，资产阶级革命分子的矛头首先指向了“君权神授”的神权逻辑和“王位世袭”的封建法统伦理，提出了资产阶级的以自然法理论和契约论为核心的国家观，进而提出了“立法至上”的政治主张。在资产阶级革命取得胜利以后的相当长一段历史时期内，法律始终被认为具有决定性的意义，其与“立法至上”的政治主张相一致。相应的，由法律所决定的及为了保证法律得以顺利实行的政治制度、政治功能、政治行为的规则等，也始终为人们所普遍关注。20世纪以来，尤其是第二次世界大战之后，随着社会公共事务的日益增加及其关系的日益多元化、复杂化和动态化，人们发现，法律制度具有重要地位。但是，仅仅依靠法律制度并不能有效地解决人类所面临的种种严峻的现实问题。为了应对不断涌现的、复杂的社会公共问题，政府需要

制定出相应的政策。此外，需要强调的是，从根本上说，法律条文本身也是以先前的公共政策研究和决定为前提的。也就是说，现代社会法律的基础和依据正是公共政策。

顾建光在《公共政策风险引论》一书中指出：20世纪30年代以来，世界各国，尤其是发达国家，开始放弃“放任主义”的自由市场经济传统思维模式，已经将公共政策作为政府调控现代市场经济的一个不可或缺的重要手段。各国的实践表明，社会经济发达的程度越高，政府宏观调控的重要性就越明显，从而，公共政策的作用和影响也就越大。正是在这样的背景下，于20世纪50年代发端的公共政策研究兴盛起来，成为新兴学科。至今，虽然其发展只有50年的时间，但是由于社会急需，发展十分迅速，已成为当今一门注重实践应用的重要学科。在西方发达国家，公共政策是各大学培养公共管理硕士（MPA）的主要课程。一些学校还设立了公共政策硕士（MPP）专业学位。就学科来说，由于公共政策学科是新兴学科，其研究也侧重应用的实效方面，至今尚未形成完善的政策科学的理论体系（顾建光，2002）。

从我国的情况来看，虽然我国公共政策学科的引进和发展时间不算长，且研究者大部分是照搬外国的研究模式，但是近年来，公共政策对于我国经济、社会的建设与发展日益显示出重大的现实意义。

二 我国对公共政策的重视

从当今世界各国的发展历程可以看出，公共政策在公共管理中的重要性已经为大多数国家和地区所认同，并且在广泛的政策实践中得到印证。而在我国这样一个拥有庞大政府体系的国家，各个地区社会经济发展差异性大，各地方政府公共政策的模式不尽相同，政策问题和政策环境复杂多变，公共政策的制定及执行显得尤为重要（田欣颖，2010）。改革开放以来，为适应我国经济社会发展的需要，科学、有效的公共政策的制定显得尤为重要。近半个世纪的历史进程表明，我们所处的时代是一个更加重视知识和管理的时代。知识经济的到来使得一些包括管理实践、专门技术的知识门类引起人们的关注，并逐渐成为所谓的“显学”（通常是指与现实联系密切、引起社会广泛关注的学问）。现代公共政策学正是这样一门学科。1997年，江泽民总书记在中国共产党第十五次全国代表大会上指出：“要把改革和发展的重大决策同立法结合起来。逐步形成深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智的决策机制，推进决策科学化、民主化，提高决策水平和工作效率。”2002年党的“十六大”，尤其是十六届四中全会《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》明确提出，构建社会主义和谐社会。基本政策的完善是社会和谐治理的重要手段。基本政策的完善对

社会和谐治理的贡献在于以宪法和法律或党纲的形式颁布新的政策以解决旧的基本政策无法解决的各种严重失衡的问题，从而达到人与人、人与社会、人与自然的和谐相处。要实现社会和谐治理就是要通过对基本政策的完善形成一个有利于构建和谐社会的政策（栗伟然，2010）。

从世界各国对于公共政策的重视中，可以看出公共政策科学对现代社会的重要性。而公共政策科学之所以会在较短的时间内迅速地兴起和发展，并得到世界各国的重视，一方面是由现代社会的特征所决定的。具体体现在，现代社会世界各国的公共政策所面临的已不再是单一、简单及基本稳定或是一再重复出现的社会问题和矛盾，而是大量出现的，相互关联、相互制约的，更加错综复杂、相互渗透的各类社会问题。这就使得公共政策的科学制定面临越来越多的难题，政府部门必须对其更加重视以应对不断涌现的社会问题。与此同时，社会公众所关注的问题及焦点，也不再是抽象的理念或原则问题，而是那些与切身利益密切相关的、特殊的公共政策问题，诸如环境保护问题、社会安全问题、经济发展问题、社会稳定问题、外交政策问题及住房、卫生、社会保障、公共交通等一系列的实际问题。由于这类问题直接关系到人们自身境况的改善，人们对这类问题的关注与日俱增。这就使一批具有较高学术素养，同时具备相当实际经验的学者和政府官员深切感到，应当建立一种能够兼容各相关学科优势，且能够解决各种现实问题的公共政策学。而包括社会科学和自然科学在内的诸多学科的不断发展，也为公共政策学科的形成提供了一定的理论基础和实用技术，现实社会公共问题的压力和未来发展导向的需要则为其提供了有力的发展推动力。从这一意义上说，公共政策学科的产生和发展是有其历史必然性的。另一方面，从负面的角度来看，公共政策制定与执行中的失误，导致一些国家行政的低效率，乃至引发社会的动乱、经济的倒退、财政的危机及在国际市场竞争中衰败，此类现象比比皆是。事实上，在许多发达国家，公共政策与公共行政已成为推动政府这部机器正常运行的缺一不可的两个轮子。公共政策必须靠公共行政来推行，而公共行政主要内容之一也就是制定和实施公共政策（顾建光，2002）。

第二节 公共政策研究现状及问题

一 西方公共政策研究发展及其特点

西方发达国家对于公共政策的研究，最初是从一般的咨询业萌发起来的。第二次世界大战以来，由于科学技术和社会经济的快速发展，企业经营活动已

经不能仅靠经验，而需要许多专门的知识，从而需要各方面的专家进行参谋和咨询。于是，咨询业有了突飞猛进的发展。

从第一次世界大战到第二次世界大战前夕，西方国家为了应付经济危机、政治危机，解决国内种种矛盾，加强对外扩张和处理战争问题，先后建立了一些政府性的研究机构，如美国于1919年成立的“胡佛战争与和平研究所”、1921年创建的“对外关系委员会”、1927年美国的一些企业家创建的“布鲁金斯学会”。这些机构主要从事经济政策、外交政策和政府活动三个方面的研究咨询活动。

1933年美国的“罗斯福新政”实际上是由罗斯福总统的智囊团提出来的。1932年，罗斯福在竞选时就开始竭力网罗大批学有专长的人士为其出谋划策。当时的美国《经济时报》编辑詹姆斯·基兰把这些参与制定决策的人称为“brain trust”（脑库或智囊团），后来罗斯福总统也把他们称为“brain trust”。罗斯福的智囊团在霍普金斯的领导下，提出了如下的主张：加强政府对企业的干预，以大量贷款和津贴扶持工商业；运用各种财政措施，刺激私人投资；借助温和的通货膨胀提高物价，以刺激产业和对外贸易；缩减工业生产，销毁农产品以克服商品的生产过剩；建设大规模的公共工程以增加就业；对失业者提供最低限度的救济；对紊乱的金融制度进行整顿重建，暂停外汇买卖；扩大联邦储备银行的权限和范围等。罗斯福采纳了这些主张。“新政”对于缓和美国当时的危机，刺激生产复苏，起了一定的作用。也是从“新政”的实施过程中，罗斯福总统看到了智囊团的重要作用，他一直主张大力发展政策研究机构，使美国的政策研究机构在数量和质量上居于世界领先地位。

但是，就这个时期来说，政策机构的发展很不均衡。美国已经粗具规模，而其他资本主义国家几乎没有像美国那样的政策研究机构。即便是在美国，政策研究机构也没有纳入法律的轨道，尚未法制化、制度化。政策研究机构还没有建立一整套的组织体系和规范程序，还没有被社会广泛承认。

第二次世界大战以后，世界进入计算机和原子能的时代，政府面临的形势日益繁杂、瞬息万变，为应对这些复杂的局面，政府需要及时采取有效的政策措施，涉及许多学科，动态变化很大，不确定因素很多，随机性强，决策一旦失误就会酿成大错。任何领导人都都不可能是万能专家，因此，必须依靠专家、学者，充分利用新的科学技术成果。

在这样的背景下，公共政策研究机构，即所谓的“智囊团”、“思想库”（think tank）出现了。其中最为著名的有美国的“兰德公司”（Rand，“Research & Development”的缩写）、“企业与公共政策研究所”，日本的“野村综合研究所”，英国的“伦敦国际战略研究所”等。这些政策研究机构后来不仅服务于企业，也服务于政府公共部门，在国内外享有很高的声誉，对这些国家公共部门战略

和政策的制定产生了巨大的影响。政策咨询研究的范围也从经济、商务领域扩展到了政治、法律、环境、军事、外交等广泛的领域。

总的来说,发达国家现有的公共政策咨询机构具有以下一些主要的特点:

(1) 其研究工作多以问题为导向,没有严格的学科界限。一些大型思想库的研究范围极为广泛,囊括现代社会的各类重大问题。对这些问题的系统分析研究,单靠某一学科的知识显然是不够的,需要各个不同领域的专家学者的共同参与。

(2) 研究工作具有独立性。多数研究咨询机构在组织上一般不隶属于某个公共部门或者企业,不受其制约或控制,具有研究的独立性。

(3) 多数机构都标榜不以营利为目的,但它们通过多种途径筹集经费。主要经费来源于委托研究的合同收入,研究基金的募集,基金会、大企业以及私人的捐赠,出版发行各种研究成果的收入等。

(4) 研究机构集研究、咨询和培训于一体,要求研究人员也同时具备这三个方面的能力。三个方面相得益彰,取得了良好的效果。

(5) 在研究工作中广泛使用专职研究人员,却拥有众多的兼职研究人员,与此同时还建立了广泛的相关研究人员的联系网络。在得到研究课题的时候,就借助各方力量,联合攻关。

二 我国公共政策的发展

长期以来,我们党和国家一直高度重视政策的实践,并积累了丰富的经验。但是,一直未能根据国外成功经验形成适合中国国情的系统政策科学的学科。从我国的公共政策研究发展的情况看,在党的十一届三中全会以后,随着党的工作重心的转移,为适应以经济建设为中心和改革开放新形势的要求,政策咨询和科学决策在我国蔚然成风。尤其是近几十年来,我国政府实行的一系列切合我国实际的改革开放政策发挥了极为巨大的作用,使得我国经济和社会发生了翻天覆地的变化,取得了举世瞩目的成就。随着改革开放的深入,社会利益主体的多元化,公共政策对于不同的利益主体产生了切实的意义。随着社会的发展,人们也意识到决策的民主化、科学化和政策研究机构的多层次化、多元化的重要意义。纵观这一发展历程,我国公共政策研究大致可以划分为四个主要发展阶段。

第一阶段是从党的十一届三中全会至党的十二届三中全会,这是政策咨询业的萌发期。党的十一届三中全会开创了经济体制的改革,也为我国政策咨询业的发展奠定了发展的平台。此外,从1979年开始,党中央先后成立了中央书记处研究室、中央农村政策研究室,国务院三个研究中心,中央和国务院各部

委也相继建立了政策研究机构。随后,全国各大省市如北京、上海、四川、辽宁等也都成立了研究室、政策研究室或经济研究中心。虽然它们的名称不尽相同,但其职责几乎是一致的,也就是为党和政府的决策提供咨询,发挥参谋作用。

第二阶段是从党的十二届三中全会到邓小平同志南巡。以1984年党的十二届三中全会为标志,中国的经济体制改革进入了第二阶段。此时经济体制改革的重点从农村转向城市,进入了经济体制全面改革的新阶段。由此,我国的政策咨询业也进入了一个蓬勃发展的新阶段。在这段时间里,公共政策研究把我国的改革和发展密切结合作为主要的研究特点。在体制改革方面,积极探索如何突破旧体制的束缚;在发展方面,努力寻求有利于解放生产力的新模式。围绕着价格改革、财税体制改革、外贸改革、企业改革等问题,中央和地方各级政策研究机构做了大量的研究工作。为形成全国统一的政策思路与方法,各级政策研究和咨询人员做出了重要贡献。

第三阶段是从邓小平同志南巡到党的“十五大”召开。1992年邓小平同志视察南方并发表了著名的“南巡讲话”,改革发展的号角再次吹响,标志着中国的改革开放进入了第三个阶段。这一阶段改革的重点是冲破旧体制,建立社会主义市场经济新体制。经过十几年的改革开放实践,我国已经基本形成了一套符合中国实际的体制模式,即社会主义市场经济体制框架。在这个阶段,我国的政策研究在贯彻党的“十四大”精神的基础上,全面分析了在社会主义市场经济条件下经济发展过程中出现的一些带有规律性的问题,在系统阐述与进一步丰富社会主义市场经济的理论体系和体制框架方面,做出了积极的努力,取得了丰硕的成果。

第四个阶段是从党的“十五大”召开至今。1997年召开的党的“十五大”,在高举邓小平理论伟大旗帜的基础上,科学地制定了党在社会主义初级阶段的基本路线和行动纲领,规划了把建设有中国特色社会主义的伟大事业全面推向21世纪的宏伟蓝图。从党的“十五大”召开到2010年的十几年,是我国实现第二步战略目标、向第三步战略目标迈进的关键时期,也是中国改革的攻坚阶段。而建立比较完善的社会主义市场经济体制在此改革阶段显得尤为重要,其目的在于更好地促进我国国民经济持续、快速、健康地发展。与此同时,我国公共政策的实施也必须紧紧围绕党的“十五大”所提倡的基本纲领和战略目标,深入地研究具有中国特色的社会主义现代化建设,尤其是研究中国如何迈向21世纪这一系列关键性的问题。

科学的公共政策决策对于改革开放和社会主义现代化建设的实践尤其在经济和社会发展方面起着举足轻重的作用,这一点已经为各级政府所认识。任何一项重大公共政策的颁布和实施都必须经过政府和社会各级政策研究机构的充分论证与咨询。某个地区和城市是否能在经济、社会方面取得良好的发展也常常与当地政府能否科学决策有着必然联系。事实上,迄今为止,我国理论界对于公共

政策这门学科的研究还存在很大缺陷, 远远滞后于公共政策实践前进的步伐。

第三节 公共政策科学研究现状

一 公共政策科学存在问题

政策的重要性无可置疑, 政策优劣决定事业兴衰, 这是政策的权威性、选择性、阶段性、普遍性、强制性、问题解决性和未来导向性等特点使然。政策的优劣用“政策价值”表达, 政策价值可以分为正价值、零价值和负价值。追求高的正价值是政策的理性目标。

高价值政策源于科学制定, 然而凭直觉乃至好恶制定和实施政策, 从而影响事业发展的教训众多, 且目前依然存在。科学制定政策需要有效的政策方法论, 需要政策研究和政策制定之间优势互补。但是, 政策学在我国总体上仍处于“引进”阶段, 尚未完成“消化、吸收尤其是创新”过程, 从某种程度上说, 目前我国政策科学研究领域更多的是借鉴西方公共政策科学的观点、范式、模型等。因此, 符合国情的政策方法论研究目前尚处于空白。

近年来, 国内一些有远见的公共政策学者对我国公共政策科学 20 年来的发展历程做出了很有价值的阶段性小结和评价。如表 1-1 所示:

表 1-1 公共政策科学存在问题综述

学者	意见
陈振明	指出我国公共政策科学在学术研究、人才培养和知识运用等方面都取得了显著的成就, 但是, 在理论发展中同样存在着不少的困难和问题: ①对国外公共政策理论研究的新趋势、新理论和新方法以及新成就跟踪研究不够, 对其成果的引进、消化和吸收能力较弱; ②我国公共政策科学的学术根底不牢, 学科分支领域分化程度低, 分析方法尤其是定量分析方法缺乏; ③对我国的政策实践尤其是政策系统、政策过程和现实重大的政策问题缺乏全面与深入的研究, 学科本土化特点不够鲜明, 理论应用的成果不突出
胡象明	认为目前我国的公共政策学科研究有以下几个问题: ①从其他学科进行理论移植, 套用其他理论的术语来解释政策现象, 使政策科学缺乏应有的独创性; ②从西方引进政策科学理论, 学术语言和理论体系的西方味道太浓, 使我国的公共政策科学缺乏本土化气息; ③把公共政策科学当成了是对目前我国的方针、政策的介绍和概括, 对政策过程规律性的研究较少, 缺乏理论的深度
刘立京	指出当前我国公共政策科学研究的主要问题是理论的不成熟、体系的非制度化等, 具体有: ①学科的社会建制规模狭小; ②公共政策科学研究方法单一和落后; ③公共政策系统方面存在明显的缺陷; ④比较研究薄弱; 政策研究人员的知识结构和年龄结构的配置不合理; ⑤学科综合化程度不高
徐湘林	指出我国的公共政策科学在借鉴西方公共政策理论方面过于被动和盲目, 要摆脱当前的理论困境, 必须使我国的公共政策科学走向本土化

资料来源: 杨海华. 近年来我国公共政策科学研究评估 (2004—2008). 江南社会学院学报, 2010, 12 (03): 64~68.

总结这四位学者的观点可以看出，他们一致认为：我国的公共政策科学面临的发展困境主要体现在理论创新能力不强、本土化研究缺乏、政策科学体系不规范、研究方法落后等几个方面。而目前我国学者针对这些问题对于公共政策的研究主要集中于三个方面：一是公共政策问题的界定研究；二是公共政策在执行过程中存在的问题及对策的研究；三是对于公共政策的评价方面的研究。

二 公共政策问题的界定研究

并不是所有的公共问题都是政策问题。詹姆森·安德森认为：“从政策意图的角度看，政策问题可以被定义为某种条件或环境。这种条件和环境引起社会上某一部分人的需要或不满足，并为此寻找援助或补偿。寻求援助和补偿活动可以由那些受环境影响的人直接从事，也可以由别人以他们的名义进行。”威廉·邓恩认为：“政策问题是有待实现的价值、需要或发展机会，它不管是怎样被确定的，都可以通过公共行为实现。”陈庆云认为：“所谓公共政策问题，是指基于特定的社会问题，由政府列入政策议程并采取行动，通过公共行为希望实现或解决的问题。”（韩峰和史彦波，2010）

要判断政策问题的选择是否准确，应明确两个概念，即“问题”和“政策问题”。问题指的是“需要与现实之间产生了距离或者差距，从而出现了一种令人不满的状态”（陈庆云，2006）。而政策问题则指“有待实现的需要、价值或机会，不论其是怎样确定的，都可以通过公共行为实现”（邓恩，2003）。从政策问题的生成机理来看，社会问题能否成为政策问题，要依赖于政府的价值选择，政府选择做什么本身也是一件非常困难的事情。其次，政策系统中的诸要素要相互匹配（周柏春，2010）。

韩峰等（2010）在《关于公共政策问题界定的路径研究》一文中指出：政策问题是我们进行公共政策分析的起点，是公共政策过程的关键所在，政府公共部门的功能和公共政策的社会意义就在于及时有效地解决人类所面临的诸多问题，没有问题，政策也就无从谈起。而找出公共政策问题的关键是：①抓住问题的关键特征，进行系统分析；②重视政策议程的建立；③运用战略框架分析公共问题的利益相关方；④综合运用各种政策分析方法，搜索政策元问题。

政策问题的界定是公共政策动态运行的关键环节，是之后的各项工作的前提和基础。正如拉塞尔·L. 阿克奥夫在《重新设计未来：解决社会问题的一个系统方法》一文中所说：“要想成功解决问题，就必须对真正的问题找到正确的方案。我们经历的失败常常更多的是因为解决了错误的问题，而不是因为我们为真正的问题找到了错误的解决方案。”（邓恩，2010）所以，正确地界定政策问题，就相当于解决了一半的问题。