

高等院校公共管理专业规划教材

公共政策学

Public Policy

战建华 主 编

山东人民出版社

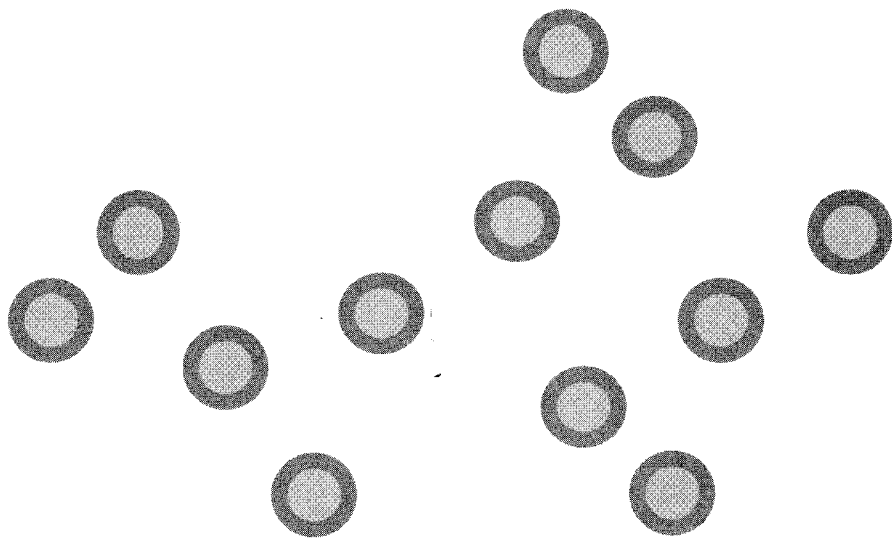
高等院校公共管理专业规划教材

公共政策学

Public Policy

主 编 战建华

副主编 鲍芳修 沙世蕤 刘现华



山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策学 / 战建华主编. — 济南: 山东人民出版社, 2011. 8

高等院校公共管理专业系列教材

ISBN 978-7-209-05763-9

I. ①公… II. ①战… III. ①政策科学—高等学校—教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第097545号

责任编辑: 崔 萌

封面设计: 蔡立国 彭 路

版式设计: 彭 路

公共政策学

战建华 主编

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址: 济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编: 250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部: (0531)82098027 82098028

新华书店经销

山东新华印刷厂印装

规 格 16 开(169mm×239mm)

印 张 18.75

字 数 300 千字 插 页 2

版 次 2011 年 8 月第 1 版

印 次 2011 年 8 月第 1 次

ISBN 978-7-209-05763-9

定 价 32.00 元

如有质量问题, 请与印刷厂调换。电话: (0531)82079112

《高等院校公共管理专业规划教材》编委会
(按姓氏笔画排列)

马永庆	王佃利	牟芳华	李秀忠
李松玉	许彦彬	张宗坪	张洪慧
姜树旺	贾乐芳	陶传平	董西明

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 公共政策与公共政策学	(1)
第二节 公共政策学的产生与发展	(8)
第三节 当代中国公共政策学的研究	(14)
第二章 公共政策的特征、类型与功能	(22)
第一节 公共政策的特征	(22)
第二节 公共政策的类型	(33)
第三节 公共政策的功能	(40)
第三章 公共政策系统	(47)
第一节 公共政策主体	(47)
第二节 公共政策客体	(65)
第三节 公共政策环境	(69)
第四章 公共政策模型	(77)
第一节 公共政策模型概述	(77)
第二节 公共政策模型分析(一)	(80)
第三节 公共政策模型分析(二)	(88)
第五章 公共政策制定	(100)
第一节 公共政策问题分析	(100)
第二节 公共政策议程	(109)
第三节 政策规划与合法化	(114)
第四节 中国公共政策制定分析	(126)
第六章 政策工具	(132)
第一节 政策工具概述	(132)
第二节 政策工具的类型	(137)



第三节 政策工具的选择和应用	(150)
第七章 公共政策执行	(161)
第一节 公共政策执行概述	(161)
第二节 公共政策执行过程	(165)
第三节 公共政策执行的影响因素	(172)
第四节 中国公共政策执行分析	(180)
第八章 公共政策评估	(187)
第一节 公共政策评估概述	(187)
第二节 公共政策评估的过程与方法	(194)
第三节 公共政策评估模式	(203)
第四节 中国公共政策评估分析	(213)
第九章 公共政策监控、终结与政策周期	(221)
第一节 公共政策监控	(221)
第二节 公共政策终结	(232)
第三节 公共政策周期	(245)
第四节 中国公共政策周期分析	(249)
附录 公共政策案例	(256)
参考文献	(292)
后 记	(296)

第一章 | 绪 论

人类对政策的研究有着十分悠久的历史,从古代社会就已经开始。但是作为一门独立的社会科学,公共政策学却只有 60 年的历史。公共政策学是 20 世纪 50 年代在美国兴起的一个跨学科、综合性、应用性的研究领域,其问世被视为“当代公共行政学最重要的发展”、当代政治学的“一次最重大的突破”以及当代西方社会科学领域的一次革命性变化。由于学者和政府的共同努力,公共政策学在产生后的几十年间,迅速成长壮大,对各国政府政策制定和社会经济发展产生了巨大影响,成为世界各国政界和学术界共同关注的研究领域。

01 | 第一节 公共政策与公共政策学 |

一、公共政策的含义

从词源上考察,在英语的传统中,“政策”曾被用于表示“策略”、“计谋”、“权宜之计”等,可见政策一词在英语语境中最初与权术有关。在法国、意大利等欧洲大陆的一些国家的语言中,“政治”与“政策”甚至使用同一词汇表示,政策更多地从属于政治的范畴。

在中国,古代并没有“政策”一词,只有“政”和“策”两个分开的词。许慎在《说文解字》中解释:“政者,正也”。“正”的本义是“规范”、“规正”。而“策”的本义是“计谋、谋略”,《吕氏春秋》中解释:“策,谋术也”。

关于现代汉语“政策”的来源,说法不一。^①一种说法是“政策”一词是

^① 胡宁生:《现代公共政策研究》,中国社会科学出版社 2000 年版,第 4 页。



从日本传来的。明治维新以后,日本将早先从中国传入的汉字“政”和“策”结合起来,用来翻译英文“Policy”一词,于是出现了“政策”的使用。鸦片战争以后,中国被迫对外开放,该词后来传入中国,成为现代“政策”的来源。

另一种说法是“政策”一词来源于西方人士的翻译。据载英国传教士李提摩太曾在 1895 年上书清朝廷一份《新政策》,其内容是要求清政府设置新政部,聘请英美等国人士来主管新政。其后,梁启超在 1899 年所写的《戊戌政变记》中开始使用“政策”一词。他认为,中国大患在于教育不兴,人才不足,皇上政策首注重于学校教育之中可谓得其本矣。后来,孙中山先生在文章中使用“政策”这一概念。此后,“政策”一词开始在社会上流传开来。

在当代中国,日常所说的政策通常所指的是政府制定的规章制度、法规和文件。它常常与“路线”、“方针”、“战略”、“计划”、“措施”、“策略”和“纲领”等词互相替换使用。这些词语都可以归入政策系统中。但是,这些词语并不是科学规范的学术概念。我们需要从日常用语中抽象出更具代表性和精确化的概念,以充分体现公共政策的本质特征。

公共政策是具有跨学科性质的综合研究领域。众多政策研究者从不同的分析角度,应用不同的理论和方法研究政策现象,从而对政策概念做出不同的解释。另外,由于各国的政治制度不同,文化背景不同,价值差异较大,不同国家的学者对公共政策概念的理解也不尽一致,歧义颇多,并没有形成一致的界定和彼此的认同。

(一) 国外学者的观点

行政学鼻祖、美国学者伍德罗·威尔逊认为,公共政策是由具有立法权的政治家制定出来的由公共行政人员所执行的法律和法规。^① 这一定义基于政治行政二分法的视角,主要是从政策制定和政策执行的角度对公共政策进行界定,对理解公共政策具有一定的启发性。但它很不全面:首先,制定政策的人不只限于具有立法权的政治家,直接或间接参与政策制定的还有利益集团、思想库、公民以及政府机构的一些公务人员;其次,执行政策的人也不仅限于公共行政人员,还应包括一些政治家、司法人员和有关民众;再次,公共政策的表现形式多种多样,其范围远比法律法规更为宽泛,如政府的大型计划、政治首脑的讲话和指示、政府会议通过的决议等。

美国政治学家哈罗德·拉斯维尔在创立政策科学时曾提出,公共政策

^① 伍启元:《公共政策》(上册),台湾商务印书馆 1985 年版,第 4 页。

是一种含有目标、价值和策略的大型计划。^① 这一定义强调了公共政策的设计功能及其目标取向,有一定的道理,因为理性的政策制定通常会有科学的论证和合理的程序。但是,行动计划和方案难以涵盖所有的公共政策,“计划”可以是政策,但政策并不仅局限于计划或方案,计划只是政策的一个子类。而且,把目标要素当作公共政策的必要条件也欠妥当,因为公共政策的目标有时并不十分明确。

美籍加拿大学者戴维·伊斯顿认为,公共政策是对全社会的价值作权威性分配。^② 这种定义是从传统政治学原理的角度理解公共政策,侧重于公共政策的价值分配功能。其中所涉及的“价值”应从广义去理解,它是指所有有价值的东西,不仅包括实物、资金和知识,还包括权力、声誉和服务。这种理解隐含了一个最基本的政治学假设,即利益及利益关系是人类社会活动的基础,而政府的基本职能就是对利益进行社会性分配。公共政策是政府进行社会性利益分配的主要形式,即决定什么人取得什么和取得多少。但这种理解至少忽视了公共政策除分配之外的其他功能。公共政策的内容远非“分配”二字可以囊括,它不仅涉及分配以前的事情,而且涉及分配以后的事情,即处理生产与消费领域的问题或若干其他不属分配领域的问题。

美国学者托马斯·戴伊认为,公共政策就是政府选择做哪些事情而不做哪些事情。^③ 这一界定侧重了政府的作为和无为,突出了公共政策的行为特征,说明公共政策不仅涉及政府所采取的行动,而且还涉及政府决定停止的行动和根本没有采取的行动。从这一点来看,它具有重要的启发意义。但是,我们必须知道,政府决定要做的事情实际上和它真正所做的事情是有一定距离的,政治家或决策者往往喜欢在公众面前说大话,以赢得欢呼和喝彩,而实际上他们对政策的贯彻与执行并不十分在意。托马斯·戴伊的定义看起来忽视了二者之间存在的这种不一致性。政府决定做或不做的事情不一定就会成为政策,它们只是某些决定或某些做法而已;政府正在做着的事情也不一定就能够代表其政策,无意或偶然的行為在政府活动中是经常出现的,更何况政府活动还包括许多事务性工作,如人事任命和发放执照一类的事情,它们是很难与公共政策挂钩的。

① 林水波、张世贤:《公共政策》,台湾五南出版公司1982年版,第8页。

② 伍启元:《公共政策》(上册),香港商务印书馆1989年版,第4页。

③ [美]托马斯·戴伊:《理解公共政策》,孙彩红译,北京大学出版社2008年版,第1页。



(二) 我国学者的观点

随着对公共政策研究的日渐深入,我国学者也形成对公共政策的不同理解。其中,比较有代表性的观点包括:

张金马的观点:政策是党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行为的准则或指南。其表现形式有法律、规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等。^①

陈庆云的观点:公共政策是政府依据特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。^②

宁骚的观点:公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益的方案。^③

陈振明的观点:公共政策是国家(政府)、执政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行动或所规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。^④

谢明的观点:公共政策是社会公共权威在特定情境中,为达到一定目标而制定的行动方案或行动准则。其作用是规范和指导有关机构、团体或个人的行动,其表达形式包括法律法规、行政规定或命令、国家领导人口头或书面的指示、政府大型规划、具体行动计划及相关策略等。^⑤

综合国内外学者的观点可以看出,西方学者更注重公共政策的政治过程、分配功能等因素,而我国学者则注重政党和政府的政策主体地位,过于强调政策的目标取向而忽略了政策的过程特点。

(三) 公共政策的界定

每一种关于公共政策的概念都有其合理之处,也都有值得讨论之处。从学术研究的视角来看,由于价值偏好、理论架构不同,针对同一研究对象形成不同的界定是经常发生的。其实,关于公共政策的精确的定义在理论上并没有多少重要的意义,在实践上更没有多少实际的意义。^⑥ 进而言之,公共政策研究的最重要的问题并不在于对公共政策做出学理性的、全面的、

① 张金马:《政策科学导论》,中国人民大学出版社1992年版,第19~20页。

② 陈庆云:《公共政策分析》,中国经济出版社1996年版,第9页。

③ 宁骚:《公共政策学》,高等教育出版社2003年版,第185页。

④ 陈振明:《公共政策学》,中国人民大学出版社2004年版,第4页。

⑤ 谢明:《政策分析概论》,中国人民大学出版社2004年版,第24页。

⑥ 张国庆:《公共政策分析》,复旦大学出版社2004年版,第4页。

精确的概括,而在于能抓住公共政策的精神实质,把握住它的学科体系和研究方法,进而为公共政策的实践提供行动指南和可靠的分析方法。

基于以上考虑,我们对公共政策的界定可以简单地表述为:公共政策是公共权力机关为解决公共问题、实现公共利益而制定和执行的行为准则和行动方案。

我们可以从以下方面来把握公共政策的内涵:第一,政策主体。公共政策是公共权力机关的基本活动方式或活动过程,是公共权力机关的权力意志的表现。它与个人、企业等所做出的决定不同,具有法定的权威性。第二,政策客体。公共政策总是针对特定的公共问题而形成的,与公共事务联系紧密。那些纯粹私人的、不受任何合法社会组织或法律监督和制约的个人活动和个人关系,不是政策涉及的领域。公共问题是公共政策的逻辑起点。第三,政策目标。公共政策是为弥补市场缺陷、纠正市场失败、保证经济效率、维护社会公平而存在的。同时,公共政策是政府通过对社会各利益主体的利益需求进行合理的整合,以满足大多数人的利益需求为价值取向的选择。第四,行为规范。政策是一种行为准则或行动方案,政策总有具体的作用对象或客体,它规定对象应做什么和不应做什么;规定哪些行为受鼓励,哪些行为被禁止。政策规定常带有强制性,它必须为政策对象所遵守。行为规范和准则,使政策具有可操作性,从而才能实现特定的社会目标。

二、公共政策学的研究对象与学科特征

公共政策学是一门综合运用各学科的知识和方法来研究公共政策系统和公共政策过程,探求公共政策的实质、原因和结果的学科,它的目的是提供公共政策相关知识,改善决策系统,提高决策质量和公共政策效果。

(一) 公共政策学的研究对象

公共政策学是研究公共政策及其运行规律的科学理论与实践的一门学科。它是对公共政策的基本原理、基本方法、运行过程、发展规律、主要范畴等一般理论的科学抽象和理论概括,是关于公共政策理论、公共政策过程、公共政策分析、公共政策领域、公共政策规律和范畴、公共政策方法等系统化、理论化的科学系列知识,是一门纵横交织的综合性、实践性、应用性很强的科学理论,是现代自然科学、技术科学和社会科学交叉发展而逐渐形成的一组具有高度综合性的新兴学科。

关于公共政策学的研究对象或内容,不同的学者有不同的见解。拉斯



韦尔等认为,政策科学是“以制定政策规划和政策备选方案为重点,运用新的方法对未来的趋势进行分析的学问”^①;德罗尔认为,政策科学的核心是把政策制定作为研究和改革的对象,他还初步列举了政策科学的一些主要内容,包括基本政策、元政策、政策分析、实现战略等;那格尔认为,“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的公共政策的性质、原因及效果的研究”^②;克朗根据德罗尔的构架,认为政策科学将五个范畴作为其方法论的重点,这五个范畴是:(1)政策战略;(2)政策分析;(3)政策制定系统的改进;(4)政策评估;(5)政策科学的进展。^③政策科学是通过定性和定量的方法,探求对人类系统的了解与改进,它的研究焦点之一是政策制定系统。但随着公共政策科学理论与实践的发展,公共政策学发展已形成公共政策研究和公共政策分析的学术社区和实践社区,公共政策学研究的内容和路径不断拓展拓宽。

目前,公共政策学研究的知识体系主要包括公共政策理论、公共政策过程、公共政策方法论、公共政策领域等内容。其中,公共政策理论部分包括公共政策的概念、特征、分类、功能、政策环境等内容。公共政策过程主要涉及公共政策运行的各个环节,包括政策问题、政策制定、政策执行、政策评估、政策监控与政策终结等内容。公共政策方法论主要涉及公共政策分析所需要的一些基本模型和基本方法,包括理性主义模型、有限理性模型、渐进主义模型、精英决策模型等基本分析模型;系统分析、价值分析、专家分析等定性分析方法;预测分析、决策分析、回归分析、效益分析、模糊分析等定量分析方法。公共政策领域主要涉及公共政策在当代所涵盖的政治、经济、文化等社会生活领域之中的基本政策或具体政策。

(二)公共政策学的学科特征

1. 综合性。

公共政策学的研究对象是一个客观存在的涵盖面广、影响面宽、变化迅速的社会领域,涉及众多相互影响、相互制约、因素复杂的综合性问题,这决定了公共政策学必须依靠多种理论、多种学科、多个方法所构成的多学科知

① D. Lemer and H. D. Lasswell. The Policy Science; Recent Development in the Scope Method. CA: Stanford University Press, 1951, pp. v - xi.

② [美]S. S. 那格尔:《政策研究百科全书》,林明等译,科学技术文献出版社 1990 年版,第 1 页。

③ [美]R. M. 克朗:《系统分析与政策科学》,陈东威译,商务印书馆 1986 年版,第 31 页。

识来研究和解决政策问题。公共政策学是一门跨越传统知识领域并与政治学、法学、社会学、经济学、历史学、心理学、哲学、数学等传统学科相互渗透和影响,并与决策学、行政学、管理学、领导学、战略策略学、信息论、系统论、控制论、博弈论等新兴学科有着密切联系的多元交叉的综合性新兴学科。公共政策学的这种跨学科的综合性和交叉性,并不是说它就是这些学科知识的总和,而是说它吸收这些学科知识中的一部分,或者运用其研究方法,把它们整合到一起,形成一个以改进公共政策制定系统和提高政策效率为核心的知识体系。

2. 实践性。

公共政策学有自身的理论,有自己的方法,是一门专门科学,但是,公共政策研究不是仅仅为了完善政策的理论与方法,而是为了给政策的制定者、实施者提供可行的程序与技巧,以更有效、更快捷地发现政策问题,确定政策目标,提出政策方案并作出尽可能满意的抉择。因此,政策研究的宗旨是为了更好地运用政策工具解决社会问题,这就是公共政策学的本质特点。美国政治学家杰克·普拉诺论及公共政策学的这一特点时曾指出:“政策科学与相关学科的‘纯科学’不同,它主要是一门‘应用性’科学”^①。

3. 科学性。

公共政策是一门科学,而且是以理性原则为基础的具有相当规范性的科学。政策科学既以其他学科领域包含的和自己特有的各类得到验证的、系统化了的现有知识为基础;同时又以理性原则为基础,运用科学的方法和模型,构建自身的知识系统。它是科技、经济和社会高度协同的科学,是自然科学、技术科学和社会科学汇流的科学,也是自觉规划和系统管理的科学。公共政策学因为“公共”而强调价值取向和价值评价,重视伦理考量,尽量做到或趋向“价值中立”。尽管价值中立是经验主义或实证主义的不切实际的科学理想,但它是注重理性规范和价值评判的政策科学的科学追求。政策是人们认识社会、改造社会的重要形式和解决社会实际问题的重要手段。改造社会、解决问题都必须按照客观规律办事。要成功地进行政策活动,充分发挥政策的效力,就要使政策和政策活动符合客观实际,符合客观规律的要求,就要尽可能地把各种科学的理论、方法和手段运用到政策过程

^① [美]杰克·普拉诺:《政治学分析辞典》,胡杰译,中国社会科学出版社1986年版,第104页。



中去。这也就决定了政策科学必须站在客观的和科学的基础上,来研究政策与政策制定、执行的过程以及政策系统的改进。因此,公共政策学具有科学性的特点。

02 | 第二节 公共政策学的产生与发展 |

严格说来,公共政策学是20世纪50年代以后才发展起来的一门社会科学。但是,政策研究作为社会科学中的一个领域在西方却早已存在。虽然人们在20世纪40年代以前所作的政策研究还是初步的,政策研究还远远没有上升到科学的地位,对政策的本质、内容及其研究方法也未能进行深入、详细的说明。但是,这种初步的研究却为现代政策科学的兴起与发展奠定了基础。

一、公共政策学的形成阶段(20世纪50~60年代)

作为一门社会科学的公共政策学研究是在二战以后逐步出现的,它的建立是与拉斯韦尔的名字分不开的。早在1943年,拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)就在他的一份备忘录中提到“政策科学”这一术语。1950年,他与卡普兰合著了《权力和社会:政治研究的框架》一书,书中正式使用了“政策科学”这一概念。1951年,拉斯韦尔在与勒纳合编的《政策科学:范围和方法的新近发展》一书特别是拉斯韦尔本人所写的“政策方向”一文中,首次对社会科学中的政策研究方向,即政策科学的对象、性质和发展方向作出规定,奠定了政策科学发展的基础,成为政策科学诞生的标志,拉斯韦尔因此成为“现代政策科学的奠基人”。

以拉斯韦尔为代表的公共政策运动的产生与发展并不是偶然的。它是当时社会现实生活实践与社会科学学科的演变共同作用的产物。

首先,社会对公共政策研究的普遍需求。近代工业革命推动下的社会化大生产,不仅使社会活动规模日益庞大,而且使社会分工日益细化。由于经济、科技和社会的高度协同,自然、科技和社会各领域的相互渗透与制约趋势非常明显,这决定了社会化大生产和经济与科技发展必然是全局性、系统性、宏观性和战略性的,而传统社会研究的思想、理论和方法已不能完全满足这种社会现实需要,这就意味着社会科学在研究现实问题时必须实现

新的突破。这种需求不仅仅来自政府制定政策的需要,而且还来自社会对政策问题的普遍关注。在政策问题的压力下,美国政府以及许多企业、财团和基金会投入了大量的研究基金和学科建设资金资助与政策问题相关的社会研究和学科建设,为公共政策的研究和发展提供了大量的资金来源。同时,社会对政策问题的普遍关注也激发了知识界对政策问题的研究热情,使许多学科的研究更侧重于实际社会问题,注重研究的实用性。

其次,社会科学研究的发展和跨学科的交流。当各国政府日益重视解决各类社会问题并通过学者专家提供相关知识和具体方案时,所面临的首要问题就是原有的知识体系与实践应用之间的差距。这种差距给知识界敲响了警钟,并多少促进了社会科学在应用方面的发展。同时,由于政策的议题往往涉及许多方面,单一学科研究遇到的困难促使跨学科研究的兴起和发展。学科之间的交流与合作开辟了公共政策研究的新领域,也产生了许多新成果。另外,自然科学的最新进展,特别是系统分析、运筹学等学科的出现,也为现代政策科学和政策研究新方法的产生创造了有利的条件。这不仅使现代政策科学和政策研究的产生有了必要性,而且有了可能性。正是在这种社会背景和社会条件下,现代政策科学和政策研究得以产生并迅速发展起来。

拉斯韦尔创立的政策科学具有显著的特征:第一,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。第二,政策科学的目标是追求政策的“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。第三,公共政策研究应该是对时间和空间都十分敏感的学问。公共政策都是在特定的时间和空间被制定和执行,并为解决特定的社会问题和实现特定的社会目标而设计的,因此,公共政策研究在政策分析模型的选择时,必须具有充分的时间和空间的观念。第四,公共政策研究应该具有跨学科的特征,它不但应该强调政治学和经济学的合作研究,而且还要注重政治学与社会学和心理学的合作研究。第五,公共政策研究必须注重学术界和政府部门的相互合作。在政策问题的研究上,学者应该了解政府官员对政策的认识和其掌握的相关数据资料,同时也应该有政府官员的参与。第六,公共政策研究应该具有“发展的概念”。当制定和实施一项以社会发展为前提的政策时,公共政策的研究必须要了解和预测该政策将给社会带来什么样的变化。因此,公共政策研究是一门以社会变化为研究对象、以动态模型为核心的学问。



虽然拉斯韦尔指明了社会科学中的政策研究方向,树起了政策科学发展的第一个里程碑,但是在20世纪50年代到60年代中期这一段时间,政策科学所取得的主要成就是使人们确立起政策科学或政策分析必然有助于政策问题的解决这样一种信念,以及政策分析定量分析及技术方面的进展。除此之外,政策科学并没有取得突飞猛进的发展。

20世纪60年代中期以后,情况发生了改变,政策科学取得了迅速的发展。这一时期为政策科学作出最重大贡献的是叶海卡·德罗尔(Yeheskel Dror)。他在1968~1971年短短的几年里,出版了所谓政策科学的“三部曲”——《公共政策制定检讨》(1968年)、《政策科学构想》(1971年)、《政策科学进展》(1971年),同时发表了一批政策科学论文。这些著作构成了政策科学发展的第二个里程碑。德罗尔继承和发展了拉斯韦尔的政策科学思想,对政策科学的一系列基本理论问题作了进一步具体详尽的论证,从而形成了拉斯韦尔—德罗尔的政策科学系统。在这些论著中,德罗尔分析当代社会科学尤其是管理科学和行为科学的局限性以及政策科学产生的必然性和必要性,讨论了政策科学的对象、性质、范围及方法论问题。

政策科学三部曲问世后,政策科学作为一个独立的学科开始形成,其表现是政策科学的课程进入高等院校。从1967年到1971年短短的几年里,出现了第一批公共政策或公共事务学院或研究所,如密西根大学公共政策研究所、哈佛大学肯尼迪政策学院、加州大学柏克立分校公共政策学院、兰德公司研究生院、杜克大学政策科学研究所等。这些著名学府不约而同地兴办政策科学专业的研究生教育项目,充分说明这一领域的重要性和生命力,说明它在培养政府决策、管理和政策分析人才方面的优越性,从而有力地推动了政策科学的进一步发展。

二、公共政策学的发展阶段(20世纪70~80年代)

20世纪70~80年代,政策科学朝着新的方向发展,在传统研究范式继续发展的基础上取得了新的突破。其具体表现如下:

第一,政策分析范式迅速成长壮大。“政策分析”一词是美国经济、政治学家林德布洛姆首先提出的。他在1958年发表了《政策分析》一文,用政策分析表示一种将定性定量相结合的渐进比较分析类型,将政策科学领域理解为一门应用性的社会科学学科。政策分析范式发展的原因是运筹学家、系统分析家和应用数学家的推动。20世纪50年代至60年代中期,西方

运筹学、管理科学和系统分析的定量方法及技术的发展和应用十分发达,客观上构成政策科学以及政策分析方法论的基础。20世纪70年代以后,政策分析途径的成长引人注目,它的倡导者林德布洛姆、邓恩、奎德等人不再将一般的选择理论、人类社会的基本方向问题或一般的政策系统及过程作为自己的主要研究对象,而主要关注现实具体的政策问题,因而政策分析方法及技术在其中占有核心地位。与政策科学相比,政策分析的应用性程度更高,它以提供政策建议或备选方案为核心,有具体的当事人或委托者;其研究对象比较明确,研究范围的边界清晰,在学科共同体中较容易形成有关方法论和学科理论体系方向的共识,再加上各种分析方法和技术的成熟,使得政策分析比起政策科学来更容易取得突破,较快地建立起相对成熟的学科体系;再加上思想库成功的政策分析实践的鼓舞,使得政策分析范式获得了众多的支持者。

第二,政策科学加强了对政策过程的其他环节尤其是政策执行及评估的研究。这种由政策制定向政策执行的研究重心转移,构成20世纪80年代末90年代初“新公共管理”范式出现的一个契机。首先,政策评估成为一个重要的研究领域。20世纪60年代美国联邦政府推行了许多重大的改革和发展政策,70年代对其中的一部分进行评估,这在客观上促进了政策评估研究的发展。其次,政策执行也成为政策科学研究的一个重要课题。针对20世纪60年代美国社会改革政策的失败,政策实施的研究得到了加强。哈佛大学肯尼迪政治学院首先发表了一篇《公共政策执行问题的报告》,指出政策执行的政治与行政的方面往往为人们所忽视;有些学者如哈格罗夫指出,在政策形成和政策成功之间存在着一个忽略或错失了环节——政策执行,必须加以补充,才能使政策生效;加州大学的普雷斯曼和韦达夫斯基等则对奥克兰实验案例进行详细的跟踪研究,写成经典性的《执行》一书。该书令人信服地指出,再好的政策方案,如果没有正确、有效地执行,仍将导致失败。这一时期出现了种种的政策执行理论,如行动理论、组织理论、因果理论、交易理论、管理理论、系统理论、演化理论等。

第三,政策科学的理论基础发生了变化。20世纪70年代以前,政策科学的理论基础主要是政治学,其表现是此前政策研究的基本途径如系统途径、过程途径、精英途径和制度途径等,都来自于政治学理论。但在20世纪70年代以后,经济学途径在政策研究上逐渐居于主导地位。其中公共选择理论的兴起是一个典型代表。该学派产生于20世纪60年代,强调用经济学