

现代政治学丛书

10

公共 政策

政治过程

(日)藥師寺泰藏 著
張丹 譯



经济日报出版社

《现代政治学丛书》10

(日)猪口 孝 主编

公 共 政 策

(日) 药师寺泰藏 著
张 丹 译

经济日报出版社

责任编辑：初志英

封面设计：李燕平

责任校对：蔺惠民

《现代政治学丛书》10

公共政策

Gong Gong Zheng Ce

(日) 药师寺泰藏 著

张 丹 译

经济日报出版社出版

(北京市宣武区虎坊桥福州馆前街6号)

新华书店北京科技发行所发行

北京仰山印刷厂印刷

850×1168毫米 1/32 6.5625印张 140千字

1991年2月第1版 1991年2月第1次印刷

印数1—3000册

ISBN 7—80036—334—1/D·54 定价：4.50元

《现代政治学丛书》

翻译出版委员会

主 编：傅祿永

副主编：王振中 高增杰

编 委：（按姓氏笔划）

王逸舟 王晓滨 李晓西

李 薇 初志英 谷昌喜

杨润时 徐 朋

本书日文版由日本东京大学出版会出版

《现代政治学丛书》

中文版序

李 慎 之

感谢猪口孝先生和其他的日本政治学者编写了这么一套出色的《现代政治学丛书》，也感谢傅禄永同志和其他的中国同志们不辞辛苦把它翻译成中文，使它能在中国出版。这样一部二十卷的大书，无论对于中国政治学界还是中国的一般读者来说都是一份珍贵的礼物。

猪口孝先生一定要我给这部书做一篇序言。我其实是没有这个资格的，因为我不但不通日文，迄今并未看过原书，而且目前也并没有在从事政治学的研究。但是，我一向怀有认为中国迫切需要政治学的强烈感情，正是这种感情使我不能拂逆猪口孝先生的好意。

中国真是迫切地需要政治学啊！

中华民族属于世界上最早组织了国家的民族之列，而且组成了世界上历史最悠久、规模最宏大、制度最完备的中央集权的大帝国。自古以来，无论对安邦治国，还是柔远攘外，我们的先民都有丰富的著述，至今为世界各国的政治学家所称道。因此中国历来被认为是一个有着深厚的政治学传统的国家，可惜的是，在如何建立一个现代意义上的民主的国家，并且使之高效能地运转这个问题上，我们的先民却并没有给我们准备下答案。这样，当西方帝国主义以其枪炮船舰，也以其政教学术来打开中国大门的时候，中国发现在自己古老的政治学传统中，并没有现代的所谓

政治学。正因为如此，当时的有识之士作出了“今日之政非西洋莫与师”的论断。

这种情况，在中国和在日本是极其相似的。猪口孝先生在他写的序言中说：“日本政治学产生于明治维新以后”。在中国，最早也只能说“政治学产生于戊戌变法以后”。

但是，不同的是，明治维新成功了，而戊戌变法失败了。因此，如果说在日本“以推进国家政策为目的”，兴起了也可以称为国家学的政治学的话，在中国仅仅表现为民众（实际上只是极少数先进的知识分子）对民主政体的憧憬与追求，从而介绍了一些西方的（也包括日本的）有关学说与著作。象“五大臣出洋考察宪政”之类不过是一个笑柄，完全说不上象日本那样有目的地、有系统地、持续不懈地对政治学进行研究。这样，虽然中国和日本在同样的情况下，差不多同时引进了西方的政治学，但是它在两国的遭遇是不一样的，因而其成就也就不能不大不相同了。

尽管政治学在中国并不发达，但是中国人对政治的兴趣却并非不强烈。我常常想，如果中国人能把自己对政治的兴趣转移一部分到政治学上，也许今天中国的政治学和政治就都已经不是目前这个样子了。

今年是“五四运动”七十周年。“五四运动”在中国历史上最重要的意义是发现了“民主”和“科学”，认为它们是中国进步的关键，由此而在中国开始了一个要求大兴民主和科学的启蒙运动。

不管今人和后人如何评价“五四”，“五四”以后，中国思想界、学术界、文艺界以至整个中国社会都发生了极大的变化，这一点大概是没有怀疑的。

但是，奇怪的是，虽然“五四”以后争民主的运动遍及中国，但是对于“民主”的研究，换言之，也就是对政治学的研究，在中国却没有兴盛起来。对比起科学的发展、文学的发展和艺术的发展来，实在是相形见绌。其结果是，“五四”七十年之后，如果说

我们在文学、艺术、科学方面还能举出若干成绩的话，在政治学方面却几乎拿不出多少象样的东西来。

也许，中华民族的苦难实在太深重了，以至我们只能追求简单快捷的解脱，环境没有给我们以潜下心来进行细致深入的探索与研究的条件构成了一种可能的解释。总而言之，整整七十年中，有几乎一半的时间，政治学为一种理论——阶级斗争的理论所压倒。似乎只要革命的阶级能在斗争中取得胜利而掌握政权，就会自然而然地实现民主，而且是新型的高出于历史上存在过的任何政体更高级的民主。

在这样的背景下，政治学被作为伪科学而废除，直到十年之前才重又得到承认。我们为这种状况付出的代价是丧失了几十年的时间，以至于我们今天还得从头来研究“民主”是什么，它怎样才能实现。

几十年的蹉跎，如果说也有一点收获的话，那就是，中国人民现在至少增添了一点共识：国家如何组织？社会如何管理？权力如何分配？权利如何申张？……是中国实现现代化首先要解决的问题。质言之，在一切学问中，政治学具有头等重要的位置。

尽管社会科学不可能象自然科学一样严密、精确，但是它同样要求严肃的、冷静的、客观的、务实的对待。必须完全摒弃我们过去熟悉的那种狂热的、乌托邦式的、浪漫主义的遐想和武断。

• 在我们着手建立我们自己的政治学的时候，我们不得不从借鉴异域学者已有的成就开始。因而，猪口孝先生领衔编写的这部《现代政治学丛书》就对我们特别显得有意义。它的题目如此广泛，内容如此丰富，俨然已经是一部政治学的百科全书了。虽然我没有资格来评价它在日本政治学界的地位，但至少对于渴望扩大对现代政治学的知识的中国政治学界来说，它的意义是完全可以肯定的。就我所知，自从中国开始引进西方政治学以后的一个

世纪以来，还没有如此全面的一部巨著被翻译、被介绍进来过。仅仅这一点也就已经足以令人振奋了。

猪口孝先生在自己的序言中讲到了日本政治学发展的历史——它是如何从为国家服务而发展成为纯学术的，也就是如何从“国家学”发展成为“市民学”的；它又是如何从介绍西方的典章制度而发展到确立自己的哲学基础，也就是如何以引进借鉴为主发展到要建立自己的独立的学术体系的。看来中国政治学的发展也得经历相似的过程。《诗》云“它山之石，可以为错”，又云“伐柯伐柯，其则不远”。如果中国的政治学能够从日本政治学的发展中得到启发，能够顺利地完成由引进到独立，由实用到自立理论的过程，那就不但是中国政治学的幸事，也是中国人民的幸事了。

1989年1月

《现代政治学丛书》中文版

序 言

猪口 孝

《现代政治学丛书》原来是以广大的日本读者为对象的。该书目的在于广泛联合当代日本政治学的研究人员，系统研究政治学全貌，促进日本政治学的发展。

《现代政治学丛书》今天能在中国翻译出版，无论是编者还是各卷的作者，皆感到荣幸之至。在此，我谨代表全体作者向中国翻译出版编委会的各位先生表示由衷的感谢。

我衷心感谢为本丛书中文版撰写了一篇意义深远的序言的中国政治学会副会长，中国社会科学院副院长李慎之教授；衷心感谢中文版的负责人，在翻译、出版工作中起火车头作用的中国社会科学院外事局副局长傅禄永先生。

作为《现代政治学丛书》的编者，我衷心希望该丛书给中国读者带来益处；希望通过该书的翻译、出版，能推动中日两国学术交流的进一步发展。

在《现代政治学丛书》中文版与读者见面之际，我想通过以下三个方面介绍一下日本政治学：（1）日本政治学的发展；（2）政治学的学术体系；（3）政治学的社会作用如何？

（一）日本政治学的发展

日本政治学产生于明治维新以后。由于政治学以推进国家政
策为目的，所以政治学也称国家学。其中最关键的是如何选择政
治体制。为引进欧美国家的现代政治思想，建立一个与日本国情
相符的政治体制，日本曾经做了极大的努力。当时日本把普鲁士
的君主立宪制视为政治结构的样板。那些旧时代武士出身的国家
领导者拥戴天皇，发动了明治维新。这是他们在以国家利益为主
导，推进现代化的过程中做出的最佳选择。

首先，确立了通过公平考试录用公务员的制度，由以实现整
体利益而不是局部利益为目标的国家官厅系统来制定和执行国家
的政策；其次，为使国民代表的意见得到充分反映，确立了通过
竞选产生地方议会和国会代表的制度。政府对议会的妥协一般只
限于局部利益。官厅系统在推进现代化过程中是把法定的国家利
益放在首位的。确切地说政治学的研究领域就是研究与阐明上述
过程。政治学是从历史的角度详细论述先进国家的政治结构，为
日本制定自己的政治体制和政策提供参考。

在此同时，国家学以外的学科也有了发展。在进入了 20 世
纪之后，欧美各国政治思想中的自由主义、民主主义以及社会主
义思想在日本也得到了很大的普及。其影响主要表现在实行基层
普选和组织工会。但是第二次世界大战前的政治学并没有超出国
家学的范畴，仍然是一门专为制定国家政策服务的学问，与法律
学密切相联。

二次大战以日本战败告终，联合国军占领了全国，日本的政
治体制不得不发生重大变化。首先，天皇从掌权者变成了国家象
征，国民成了掌权者；彻底实行普选，党派和工会活动的自由得
到了保证；国家官吏也不再是天皇的臣下，而是人民的公仆；军
队势力被限制在小范围内，并由文官政府控制军队；警察也成了
为人民服务的工具。

随着占领下的政治的民主化、社会的自由化，日本的政治学

有了进一步的发展。政治学不再是一种把补充政府政策作为中心任务的国家学，而成了了解政治组织形式并作出解释的一门独立的学问。当然政治学、经济学等社会科学的作用不仅仅局限在理解和解释方面，也还包括对政治和经济本身进行改良，所以它的国家学的色彩依然存在。但是二次大战后，那种努力改善社会形态的工作与其说是国家学，还不如说更具备市民学的色彩。

在日渐民主化的社会中，政治学本身也得到了很大的发展。战前在社会科学方面影响很大的是以麦克斯·韦伯、埃米尔·杜尔凯姆、卡尔·马克思为首的欧洲学派；战后，以塔尔科特·帕森斯、保罗·萨缪尔、罗伯特·达尔为代表的美国学派则纷纷登堂入室。欧洲学派强调思辩和理念，美国的社会科学则突出实证和分析。然而，由于战前的传统体系依然顽强，那种历史的叙述、制度的比较等方法在政治学中仍旧占有很大的比重。

到了1980年，在日本产生了建立独立的政治学学术体系的思想。《现代政治学丛书》就是这种思潮的体现。目前，这样的呼声十分强烈，即：有选择地汲取和消化外国的学术思想，从而建立一种能够更好地理解和解释日本政治的学术研究体系。而如此研究体系不仅要帮助我们理解和解释日本的政治，而且还要帮助我们认识外国的政治学。真正的学术研究，只有彻底失去其特殊性，才能超越国界。政治体制、政治过程以及政治行动等问题是政治学中最具有普遍性的问题。而《现代政治学丛书》所探讨的正是这些问题。该丛中凝聚着一大批活跃在第一线的日本政治学学者的心血。

（二）政治学的学术体系

政治学不象经济学那样系统化。日本政治学可以分成以下几个方面：（1）宏观政治学；（2）微观政治学；（3）政治过程；（4）政治主体；（5）国际政治。本丛书各卷将系统地叙述日本政

治学的全貌。

(1) 宏观政治学就好比通过望远镜看政治，是在相当距离之外来把握它的全貌。换句话说，是从较大的角度去观察政治组织及其变化。《国家与社会》分析了作为统治主体的国家与作为统治对象的社会之间的紧张关系；《政治发展》以发展中国家为焦点，阐述政治发展的过程；《政治体制》对各种政治体制进行比较研究；《革命》则是对造成社会大规模动乱和导致社会基本体制变化的革命进行探讨。

(2) 微观政治学是对个人的政治行为进行分析。《投票行动》研究的是影响投票竞选的因素和结果。《政治参与》分析各种政治体制中有关政治过程的发展和方式。《社会阶层与政治》研究个人的社会学属性，即收入、职业、家庭对个人的政治倾向及意识形态的影响程度。《社会运动与政治》是研究个人动机和情感与参加社会运动的关联问题。

(3) 政治过程研究的是个人与集团如何相互作用，如何展开政治活动等问题，其视野角度介于宏观政治学与微观政治学之间。政治过程论主要分析时间的推移、行为规范、习俗等大的政治环境。《公共选择》是运用符号、公式来分析个人好恶怎样被集中到社会整体之中，政治代表怎样产生以及官僚组织怎样活动等问题。《公共政策》分析的是政府的农业政策和技术政策的形成、执行和结果，以及它们在特定政治体制中的效果如何。《政策过程》是研究政治家、官吏、社会集团用什么样的方式来制定政策和实施政策，以及制定什么样的政策等问题。《立法过程》是研究立法过程中立法机关、行政部门、政党以及社会集团是如何相互作用的。

(4) 政治主体研究的对象是与政治有关的个人、社会集团、企业和地方自治体等实体。《政党》研究那些以政治活动为目的并具有一定倾向的集团性的实体是如何组织、展开竞争等问题。

《利益集团》研究的是那些同政治家、官吏和宣传机器相对立并代表着特定社会集团的利益集团如何展开其政治活动的问题。《地方自治》研究中央政府与地方政府的关系以及地方政府怎样扩大其地方利益的问题。《企业与国家》是研究企业在受到国家制约和支持的同时，是如何增加利润、确保市场需求和维系其自身组织的。

(5) 国际政治是一种超越国界的政治，也就是国家与国家之间的政治。《战争与和平》研究的是国家及其它集团间的武装斗争——战争和其对立面——和平，系统地分析历史上战争的变异，以及未来世界的方向。《国际相互依存》是从政治意义上考察超越国界的相互关系，从政治上分析相互间的贸易、投资、金融、技术、经营等问题。《世界系统》历史地、系统地分析了现代资本主义社会中一体化的经济、政治、军事的变化特征。《对外政策》是从国内角度看国际政治，探讨对外政策的产生及其结果。

(三) 政治学的社会作用

日本政治学的出发点是为国家服务。也就是说，第二次世界大战以前，日本政治学注重的是社会效益，它把是否有益于制定和执行国家政策放在重要的地位。具体表现在在实现现代化、选择政治体制、建立法律体系等方面发挥作用。因此，政治学的主要目的在于介绍欧美发达国家的政治、法律，探讨如何使欧美经验适合日本的目标和国情。

然而，随着现代化的发展，日本开始关心欧美的政治和法律的思想、哲学基础，并与日本进行比较。为进一步探讨欧美实现现代化的成功经验，日本对这些国家的历史，即近代史、现代史进行了学术研究，研究范围扩大到思想、哲学、近代史、现代史等领域。政治学当初那种为了国家利益的意识也因此渐趋淡薄，逐步上升至纯学术的境地。

同国家学占上风的时期相比，日本的政治学并无重大的变化，它的一个显著特点，就是具有正确而详细地记述事实的传统。在了解欧美各国经验为日本现代化过程中的政策决策提供咨询的时候，正确而详细地记述事实理所当然地十分必要。即使在走向学术研究之后，这一传统也没有发生很大的变化。

迄今为止，日本政治学依然不象美国政治学那样多用公式分析，也不象西欧政治学那样注重理性、哲学，而是着重叙述政治现象的历史背景，考证政治思想的依据，把政治制度的比较研究放在中心位置。可以说，日本政治学喜欢尽可能全面地、综合地把握事物产生的过程。这种倾向同日本文化对具体事物比对抽象理论更为重视的情况有很大关系。也就是说，日本不但关心事物的一般性，更关心其特殊性和偶然性。这种特征或许同日本长期处在落后国家地位因而重视特殊性的传统相关联的吧。

第二次世界大战之后，政治学同其他社会科学一样得到了很大的发展，它作为学术本身的作用也大为提高。社会科学的一般作用可以分为以下三个方面：第一，解释社会现象和它们是如何产生的。也就是说阐明社会现象的因果关系和发展过程。从这种研究中导出其规律性、一般性，从而建立起学术体系。第二，解释社会现象背后的人的动机、情态以及伦理的作用，即通过人类社会的社会现象把握人类的心理。这也可以说是建立一种学术体系。第三，促进社会变革的作用。一个社会科学研究者的任务除上述的阐明社会的结构，解释人的动机之外，还必须对如何为防止非常事件而改善社会结构，改善制度以及推进各种政策等问题进行思索。政治学者是以政治、政策作为研究对象的，因此十分注重第三个作用。

日本政治学同样具有这三个作用的特点。但是它在发挥这些作用时还注意到了日本的特点。第一，在发挥其解释社会的作用

时，它不仅是一般性地说明因果关系，而是抓住社会现象的相同点，来引出其因果关系。也就是说，用演绎法和归纳法来说明问题时，更喜欢使用后者。第二，在解释人类的动机和情态时，它强调时代与社会结构所塑造的思想，以及个人特有的家庭和教育背景所培养的性格。因此人物评传在日本政治学中十分受欢迎。第三，日本政治学关于社会改革的作用。日本特点是利用著作、报纸、杂志，或者通过各种官方、民间的审议会、研究会，来推动舆论，形成对政策的影响。日本政治学者最多不超过两千人，然而他们通过传播媒介发表见解，以政党、政府、企业、工会、社会团体的各种研究会成员身份发表观点，意见的机会是很多的。从这一意义上来看，社会科学家在社会上的发言，受到了国民的广泛的重视。

中国政治学如何发展，如何建立学术体系，以及如何发挥其社会作用，这要靠中国的政治学者来回答。我希望我所讲的日本政治学发展、学术体系、社会作用能起到抛砖引玉的作用。我衷心希望《现代政治学丛书》能对中国政治学的发展作出贡献。

于东京大学本乡校园内

1989年1月31日

(傅禄永译)

编者献辞

猪口 孝

本丛书是我国第一套政治学丛书。在社会科学的领域中，我国在经济学和社会学方面一直认真地尝试着重新把握学术体系并构筑新的体系。然而，在政治学方面，似乎可以说，还没有付出足够的努力，系统地描绘整个学术领域，广泛地奠定基础，以便取得进一步的发展。本丛书的目的，在于组织那些活跃在理论研究和实证研究第一线的日本政治学家，描述这一学术领域的整个体系，促进我国政治学的发展。

本丛书总共由 20 卷新书构成，编写论述了过去 25 年期间里政治学的主要理论研究和实证分析的成果，是一套集知识大成的丛书，旨在开拓今后研究方法的境界。在编辑本丛书时，我们认为特别注意到了以下三点。第一，保持理论研究和实证研究的均衡，注意不致陷入游离于经验性现实的概念论，也不致陷入缺乏理论框架的实证主义。第二，各卷确定主题，分别自成体系。但是，第三，通过各卷具有的独立性和相互补充性，整套丛书力求勾勒出当代政治学的全貌。

本丛书共由五个部分组成，各个部分均由四卷构成。

宏观政治学——概论政治体制的结构及动态，宏观地把握政治现象的本质，加以分析。（第 1 卷至第 4 卷）

微观政治学——结合政治体制分析个人和社会集团的意识和行动，加以理论化。（第 5 卷至第 8 卷）

政治过程——以政治程序为主线把握政治结构，进行实证分

析。(第9卷至第12卷)

政治主体——集中分析政治承担者的组织性格和行动类型，解剖政治力学。(第13卷至第16卷)

国际政治——立足于理论性，建立国际结构和国家间政治的发展的体系，加以分析。(第17卷至第20卷)

第10卷《公共政策》拟从学术上阐明政府对社会实施的政策。当立案和实施公共政策时，必须先回答如下几个问题：(1)是否产生了必须采取政策性措施加以解决的社会问题？能否对问题的产生进行预测？(2)必须采取什么政策？(3)这一政策需要多少费用？它可以带来多少益处？(4)这一政策将会给整个社会带来什么变化等等。换言之，所谓公共政策学，即当政府出面解决问题时，对其具体的政策措施、所需经费、政策的效果以及政府带来的社会影响进行学术性研究。公共政策学在政治学中是一个比较年轻的学科。本卷是我国第一部最系统、最全面地对回答上述问题所必备的理论、方法论、实践知识和洞察力加以论述的著作。本卷分为两大部分，第一部分为基础公共政策学；第二部分为应用公共政策学。本卷对考察政府的作用、其政策措施的巧拙等将提供有益的启示。

我作为设计和编辑的负责人，恳切希望本丛书能够用作我国政治学的标准参考书，为政治学的进一步发展作出贡献。

(高增杰 译)