

MPA教材系列丛书

MPA

公共政策学

娄成武 魏淑艳 主编



NEUPRESS
东北大学出版社

● MPA 教材系列丛书 ●

公共政策学

娄成武 魏淑艳 主编

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 娄成武 魏淑艳 2003

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策学 / 娄成武, 魏淑艳主编. — 沈阳: 东北大学出版社,
2003.8

ISBN 7-81054-732-1

I. 公… II. ①娄… ②魏… III. 公共政策—理论 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 029290 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024—83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph @ neupress.com

http: // www. neupress. com

印 刷 者: 沈阳农业大学印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 228mm

印 张: 14.625

字 数: 254 千字

出版时间: 2003 年 8 月第 1 版

印刷时间: 2003 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 1~2000 册

责任编辑: 李 艳

封面设计: 唐敏智

责任校对: 司徒

责任出版: 杨华宁

定 价: 22.00 元

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 公共政策概述	1
第二节 公共政策研究的发展历程	10
第三节 我国公共政策研究发展的现状	21
第二章 政策模型	28
第一节 理性决策模型	29
第二节 非理性与渐进决策模型	33
第三节 综合决策模型和系统决策模型	38
第四节 政策过程模型、冲突与竞争情境下的对策模型	43
第五节 精英模型与集团模型	48
第三章 政策系统	53
第一节 政策系统的构成要素	53
第二节 政策系统的结构和基本分类	68
第三节 政策系统的基本特征	71
第四章 政策制定	76
第一节 政策议程的建立	76
第二节 方案规划	88
第三节 政策方案合法化	96
第五章 公共政策执行	103
第一节 政策执行的含义	103
第二节 政策执行的程序与手段	109
第三节 影响政策执行的因素	116
第四节 政策执行偏差及对策	122

第六章 政策评估	131
第一节 政策评估概述	131
第二节 政策评估的类型	135
第三节 政策评估的系统	142
第四节 政策评估发展的典范与模式	151
第五节 政策评估的障碍	157
第七章 政策监控与终结	162
第一节 政策监控概述	162
第二节 中外政策监控机制的比较	168
第三节 政策终结	174
第八章 公共政策价值观	183
第一节 公共政策价值观的内涵	183
第二节 公共政策过程中的价值冲突	192
第三节 公共政策研究中的伦理问题	200
第九章 政策研究方法论	204
第一节 系统分析方法	204
第二节 定量分析方法	216
第三节 定性研究方法	222
后 记	229

第一章

绪论

公共政策是当代社会科学和管理科学研究与教学的一个重要领域。自1951年问世以来,在全世界普遍引起重视,被公认是当代西方社会科学中发展最快、最富有活力的学术领域之一。特别是近几年来在我国获得了很大发展,本书就公共政策的概念及基本常识、公共政策研究发展历程及我国公共政策研究的现状加以阐述和讨论,为以后各章的讨论提供一个理论基础。

第一节 公共政策概述

一、公共政策的含义

由于各国的政治制度不同、文化背景不同、价值观差异较大,对公共政策内涵的理解不尽一致,也没有统一的为全世界公认的概念或定义,下面仅是一些比较典型的定义。

政治学者伊斯顿(David Easton)将公共政策的含义界定为:“整体社会价值的权威性分配”。

政治学者拉斯维尔(Harad Lasswell)及哲学家卡普兰(Abraham Kaplan)将公共政策界定为:“针对目标、价值和实际行为所做的有计划方案”。另外,政治学者弗烈德里屈(Carl Friedrich)也说:“政策的概念中,最基本者便是目标的存在”。

罗伯特·艾斯顿(Robert Easton)认为:公共政策是“政府机构和它周围环境之间的关系”。

政治学者尤劳(Heinz Eulau)与普利维特(Kennett Prewitt)提出的公共政策定义:“政策被界定为一种‘持续的决策’,其特征是制订政策者及其依附者皆具有行为上的一致性与重复性。”

决策论研究者詹姆斯·E.安德森(James E. Anderson)则认为:“公

共政策是由政府机关或政府官员制定的政策。”而且“政策是一个有目的的活动过程，这些活动过程是由一个或一批行为者，为处理某一问题或有关事务而采取的。”

近年来，我国也出版了多种公共政策的教材与著作，现将有代表性的观点介绍如下。

政策是指“国家、政党在一定历史时期为实现某种政治目标或完成某项任务而制定的行为规范与活动指南。”

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。”

“国家（政府）执政党及其他政治团体在特定时期为实现一定的社会政治、经济和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。”

“国家机关或者执政党制定并付诸实施的旨在解决某一问题的具有权威性的行动准则。”

“公共领域里的行为规范、准则或指南。”

我们认为“公共政策是党和国家在处理公共领域内的公共事务所制定的行为规范、准则或指南。在我国当然就包括一系列的命令、指示、通知、条例、规定等”。

公共政策的内涵应包括如下几点。

第一，公共政策的主体。公共政策的主体是党和国家的行政机关、立法机关、司法机关及法律赋予的代表国家管理部分公共事务的组织或团体及个人。

第二，公共政策的目的性。公共政策是一项目的性很强的活动，它是为了解决党和政府管理公共事务中存在的问题而制订的对策，并且有可重复性。

第三，公共政策的权威性。公共政策是一种行为准则或行为规范或指南。由于是党和国家制定的，在推行公共政策时是以国家强制力为后盾的，所以必须被付诸实施。

第四，公共政策的动态性。公共政策的作用对象是公共领域内的公共事务，且随着社会的进步、国家在不同历史时期行政职能的变化而变化，呈动态发展趋势。

第五，公共政策的阶段性。公共政策是一个活动过程，它包括政策问题的形成、政策的制定、政策的执行、政策评估、政策协调、政策终

结的全过程。体现为阶段性。

二、公共政策的特征与作用

公共政策是统治阶级管理国家、统治国家的基本工具之一，为此，它是统治阶级意志的集中体现。同时，公共政策又是统治阶级对利益在全社会进行分配的一种方式和方法。因此，公共政策有其自身的特点，主要体现在以下几方面。

（一）公共政策的阶级性和政治性

公共政策作为政治学的一个主要范畴，主要是从政治统治、国家管理的角度而言的。广义上讲，制定和实施政策的主体主要是政党和国家，它表现为政党和国家所制定的一系列政治措施和管理规范、指南等。因此，公共政策与政党和国家一样，是阶级社会亦即政治社会的产物，必然是有鲜明的阶级性和政治性，必然鲜明的带上政策主体本身所具有的阶级性和政治色彩。从更广一些范围看，一切社会政治性的组织和公民、法人，包括各类政治团体和国际性政治组织和国家联盟，例如工会、劳工团体、妇女组织、联合国等，都可成为政策主体。但从马克思主义政治学的观点来看，公共政策一般表现为一定的政治行为规范和公众活动准则，作用往往关系重大，因而主要由政党和国家来制定，并发布、实施。时至今日，还没有哪一个政党、哪一个国家所制定的哪一项政策不具有阶级性和政治性。这也是一个不容争辩的事实。

公共政策作为国家意志的集中表现形式，一旦发布实施，在全国行政区划内，在国家强制力的推动下，又表现为国家意志的执行。也就是说，通过行政力使某项政策获得实施，并使政策产生预定效应。

（二）公共政策的价值标准与价值选择性

根据马克思辩证唯物主义观点，“存在决定意识”，价值作为一种观念形态是人们的社会存在之于人们的意识的一种反映。但价值观一旦形成，就会直接影响人们的信念、行为选择及生活方式。而价值观的形成又是一种极为复杂的过程。人们的社会价值观是由作为个体的人所处的国家的自然环境和社会环境情况、历史文化传统、政治制度、意识形态等多种因素综合作用形成的既定的观念形态。它反映个人对公共领域内诸多问题的基本看法。这种看法会随社会的进步而变化，其意义在于通过公共政策的运用，倡导、推动和固化一定的公正合理、积极向上的社会价值观。例如，中国共产党作为执政党，在“三个代表”重要思想指导下，各级政府制定的“扶贫”、“再就业”政策，倡导“友爱互助”精

神和“见义勇为”精神等，都是对社会价值观的一种校正。

人们对公共事务的基本看法，实质上是以什么样的价值标准去看待客观事物的过程，所以价值标准直接影响甚至决定公共政策的性质、方向、合法性、有效性和社会公正的程度。也就是说，人们处在不同环境，其价值判断各不相同，价值标准差异较大。在制定公共政策时，不同的主体对待同一政策问题的看法受到价值观、价值标准的影响，因此，必然做出不同的价值选择。

公共政策必须遵从的价值标准主要表现在如下两个方面。

政治公正标准。主要是指公共政策过程中以最少的投入获得最大的产出，通俗地讲，是少花钱、多办事、办实事。

社会可行标准。主要是指，一项公共政策在政策发布后可以较为顺利地加以推行。具体讲，公共政策的出台最好得到社会较为广泛的认同和支持。同时不会因公共政策的实施造成严重的社会问题或历史遗留问题，而是直接造福于国民、造福于社会、造福于人类。例如，我国在现阶段实施的计划生育政策就属于符合国情、文明和进步的政策。

（三）公共政策的规范性和指导性

公共政策与法律、道德一样，都表现为一系列的行为准则或行为规范。它总是有具体的作用对象或客体，规定政策指向的目标应做什么或不应做什么，鼓励做什么或限制去做什么事。它不仅是政党或国家按一定程序制定的，而且也按一定程序实施，政策对象必须执行，否则会受到法律和行政法规的制裁。公共政策不仅对社会和人们的行为或活动具有影响力和约束力，而且也规范政党和国家的活动，因此，公共政策具有严肃的规范性。

公共政策的指导性，主要是指政策一般对党和国家的工作及人们的行为予以指导。从政策作用的层面上划分，一般可分为宏观指导和微观指导，总指导或具体指导。也有的学者认为政策可分为指令性指导和一般性指导等。但需指出的是，公共政策与法律不同，法律具有特殊的约束力，政策只具有一般的约束力，它旨在提倡、号召人们做什么，指导、规范人们怎么做，因而政策指导性不具有像法律那样的强制性。但由于政策自身的权威性决定，政策的指导性也具有相当程度的约束力。一般情况下，某项公共政策经若干年的实施后，上升为法律的条件成熟时，政策将转化为法律，这是世界各国比较通用的立法方式之一。政策一旦上升为法律，则完全呈现出法律的刚性与特征。

（四）公共政策的稳定性与灵活性

公共政策的稳定性是指，某项政策一经提出、发布与实施，就应保持在主体内容、执行时间上的不变与持续。原因主要表现在：首先，任何一项政策的修正或改变都必须经过一定的程序和严格的审批手续才能得以进行，所以，政策具有一定的稳定性。其次，任何一项公共政策的提出，都要在调查研究的基础上经过一定的程序通过民主集中制而形成，它本身就应是符合客观规律的，实事求是的，因而也是可操作的和行之有效的。在客观环境相对稳定，没有任何重大政治突变产生或威胁民族生存的条件下，没有必要对政策朝令夕改。第三，任何一项政策，只有保持一定的稳定性，才有利于政策的实施和政策目标的实现。否则，不仅会丧失制定政策的政党和国家机关的威信，失去政策的严肃性和连续性、权威性，而且还会影响到人民群众对政策的信心和责任感。从政治学角度分析，一旦人们对政策产生不信任感，“政策失灵”就随之而至，进而影响到人们对党和国家的政治上的信任。第四，政策是靠国家机关以其法律上赋予的带有权权威性和强制性的行政力来推行的，如果政策多变，执行机关将无所适从，从而影响到社会的稳定和生产力的发展。

另一方面，公共政策又必须具有相对的灵活性。灵活性是相对稳定性而言的。也就是说，政策的稳定性和灵活性是相对的。世界上的任何国家或地区，某一项政策的出台都是根据本国或本地区政治、经济、文化背景和实际情况而制定的，前提条件是必须符合国情、区情，否则任何一项政策都不能称其为好的政策，而且这种政策要随着形势的发展，客观条件的变化而变化，要对政策进行必要的调整和修改。为此，政策的灵活性一是指及时的调整和修改；二是指在贯彻上级政策时要因地制宜，从本地方、本单位的实际出发，在不违背原则的基础上，要灵活的创造性的贯彻上级政策。但需要指出的是：政策的灵活性不等于政策的随意性。灵活的前提条件是不违背政策主体制定政策的出发点和政策自身的基本原则。一段时期以来，个别地区、个别人搞“上有政策，下有对策”，我们应该从政策科学角度来分析，将其提到影响政权巩固、威胁执政党地位的高度来认识。这是一种地方分离主义情绪，是在世界上任何国家和地区都不允许存在的，不但应引起学术界注意，更应引起党和政府高度重视。我们认为，现在不允许，将来也不允许打着任何旗号、采取任何形式曲解政策灵活性，进而削弱或抵消既定的政策效应。

（五）公共政策的时代性

公共政策的时代性是指：与公共政策同时期的历史条件下，政策自

身为适应时代要求所显示的特征。例如，自亚当·斯密提出市场是“一只看不见的手”，市场是国民财富的源泉的资本主义财富原理之后，西方发达国家的政府职能已经有了极大的扩张，公众也愈来愈认识到政府对社会与国家的发展，政府对公共事务的管理作用越来越有必要，是任何其他力量所不可替代的。与此同时，政府的公共政策内容也出现了明显的内容丰富化、理论和政策分析方法的多元化、政策问题复杂化的时代特征。

公共政策的内容的丰富化是指随着社会的发展、科技的进步、政府管理体制的演变出现的政府职能转变所引发的公共政策转变。例如，随着政府职能转变，一些国家通过中央银行制度控制货币的投入量、利率和汇率等干预经济发展；通过税率、税种、关税等调整产业结构，通过制定发布产品指导目录引导企业发展方向；通过制定规划、战略、计划影响社会与企业的行为与选择，大大强化了社会公共权力的主体地位和作用。政府通过制定、发布、实施公共政策，对社会公平、社会保障、社会安全、国民教育、环境保护、自然资源保护与利用进行干预和引导，而且随社会的发展，公共政策涉足的领域也越来越宽，呈内容丰富化态势。

政策理论和政策分析方法的多元化，主要是指政策的本体理论和主要研究方面。目前国际上新理论、新方法层出不穷，近年来国内这方面的著作、文章也大量涌现，呈多元化趋势。

政策问题复杂化，是指在社会飞跃进步过程中不断出现新问题，要通过制定公共政策加以引导和规范。例如，随着社会进步，教育必须优先发展，而发展教育就要扩大招生规模，扩大招生规模往往是牺牲教育质量为代价的。而政府希望既要保质又要保量，教育政策的选择也将面临困难，最终只能利弊之间进行选择，而选其利。

三、公共政策的作用

公共政策作为执政党和国家在一定历史时期为实现某种公共目标或完成某项公共任务而制定的行动准则、行为规范和行动指南，有其重要的作用，主要体现在：

第一，公共政策有引导我国公共事业发展与前进的功能。

公共政策与其他政策一样，决定着事业的成功与失败。毛泽东同志曾指出：“政策是革命政党一次实际行动的出发点，并且表现于行动的过程与归宿。一个革命党的任何行动都是实行政策。”“只有党的政策和

策略全部走向正轨,中国革命才有胜利的可能。”同时,毛泽东同志也提出了“政策和策略是党的生命”这一名言,可见,古今中外所有的有作为的政治家无不重视政策在治国安邦的重大作用。尤其在 21 世纪,中国将彻底打破传统的计划经济体制的束缚,建立和完善了社会主义市场经济体制,传统的行政管理体制正在向公共行政体制转变过程当中,许多公共政策正受到重视并不断完善。现在我国又加入了 WTO,中国政府有许多公共政策要与国际接轨,如何制定和实施符合中国国情、切实可行的公共政策显得尤为重要。例如,社会保障政策,由于世界各国生产力发展水平不同,各国所采用的政治制度、经济管理体制差异较大,社会保障政策差别也很大,只有符合国情,实事求是才是政策的灵魂。否则政策就没有生命力,也就失去了存在的价值。

第二,公共政策具有国家实现职能的作用。

执政党在国家政治生活中的作用主要表现为政治领导作用。正像列宁所说:“无产阶级专政就是无产阶级对政策的领导。无产阶级作为一个领导的统治阶级,应该善于指导政策,以便首先解决最迫切而又最‘棘手’的任务。”中国共产党也是通过制定政策和实施政策以实现党对各项事业的政治领导。因此,公共政策是对公共生活领域各项事业实施政治领导的工具。

公共政策也是国家统治阶级实现其对公共事务进行管理的重要手段之一。任何一个国家要实现其统治阶级的职能,就必须通过制订一系列的方针、措施,来指导与规范国家的活动和全社会的行为,以达成统治阶级的目标与任务,这些方针、措施就是政策。在公共生活领域,要使社会各项公共事业协调、有序的发展,国家就必须通过制定教育政策、科技政策、财政金融政策、社会保障政策、人口政策等,来规范和引导社会行为,以实现国家在公共生活领域的统治功能,同时也保证执政党在公共生活领域的政治领导作用。

第三,公共政策有协调各种社会关系和调整利益分配的作用。

任何政党和国家都要根据自己的阶级意志从维护自身根本利益的需要出发,通过制定一系列的政策来规范、调节各种复杂的社会关系和利益分配。在公共生活领域,公共政策从某种意义上说,就是调整各种社会关系和调整社会各阶层、各组织团体之间利益分配的社会规范。例如,我国目前实施的个人缴纳所得税制度和最低生活社会保障制度就是通过制定和实施公共政策这一种方式,对社会利益所进行的二次分配和调整。

一般来讲,公共政策所要调整的社会关系主要包括社会各成员之间的关系和社会各项事业之间的关系,其中最本质的内容是利益调节和分配关系。实践证明,利益原则是人类社会的一项基本原则,正如马克思所指出的那样,人们所奋斗的一切都与利益有关。也就是说,在公共生活领域,公共政策必须有利于建立合理的利益调节与分配机制,有利于调动全社会广大社会成员的积极性。在目前或以后应关注社会弱势群体的存在,并通过政策对弱势群体给予扶持或帮助,才有利于社会的稳定和我国各项事业的可持续发展。

第四,公共政策具有指导、补充法律的制定和实施的作用。

在公共生活领域,任何国家制定和实施法律都必然要以一定的政策为基础,并以一定的政策作指导;任何法律都不可能对现实生活做出尽善尽美的规定,在实施过程中必须以政策作为补充。这就是通常所说的政策与法律的关系。例如,我们国家制定和发布的《中华人民共和国环境保护条例》,经长时间实践,才通过法定程序,将其上升为法律。但关于三废处理问题,国家又相应颁发了一系列工业标准与环境保护标准,政府对治理“三废”,加强环境保护又发出了一系列的通知、指示等。以补充法律上规定的不足。正如人们在实践中所说:有法律从法律,无法律从政策。这正是现实生活中法律和政策互补关系的真实写照。

四、公共政策的内容与分类

公共政策作为政党(主要是执政党)实施其政治领导的主要手段和实现其职能的重要措施,其内容是十分丰富的,所涉及的领域是非常宽泛的。在西方国家,立法机关的公共政策表现为法律,行政机关的公共政策表现为立法倡议、立法表决等,有的则体现为政策形式。而司法的公共政策表现为司法审查、司法判决、司法命令等。在我国由于实行议行合一的政治制度,公共政策首先表现为中国共产党的会议文件及由党制定和发布的一系列文件,这些文件必须通过立法机关才能转化为法律,而政府依照党所规定的原则或精神才能制定具体的公共政策。也包括政府实施公共行政管理过程中制定的一系列行政法规、行政措施和部门规章等。

公共政策的分类方式。一般来说,公共政策的分类基本上是一个技术的范畴,主要依据公共政策的作用范围和层次、内容、时间等因素进行划分。例如,按公共政策的层次可以将政策划分为元政策、基本政策

和具体政策；按政策作用的范围可将政策划分为中央政策和地方政策、全局性政策和局部性政策等；按政策的内容可将政策划分为政治政策、经济政策、科教政策、文化政策、交通运输政策等；按政策作用的时间长短，可将政策划分为长期政策、中期政策、短期政策。

在现实生活中，人们往往把元政策称为总政策。而在学术界，考虑与国际保持学术语言统一性，很多教材仍称为元政策。

在我国有学者认为，元政策是指“用以指导和规范政府政策行为的一套理论理念和方法的总称。”元政策的基本功用在于如何正确地制定公共政策和有效的执行公共政策。因此，它是关于政策的政策。元政策关注的是整个政策系统及其改进。它所涉及的内容有：政策制定的指导思想、价值标准与价值取向、根本目标、实现方式、行为准则、程序步骤等。也有的学者提出：“元政策是制定政策的政策。”还有的学者提出：在我国，“元政策是国家机关或者政党制定的带有全局性和方向性的政策。”并解释说：“一个中心，两个基本点”就是我们开展各项工作、制订各类政策的根本方针。综上所述，元政策是制定政策的政策会为大多数人所接受。

基本政策是指在某一领域某个方面起指导和统帅作用的政策，也可称做“指导方面政策的指导性政策”。在我国，通常人们将基本政策称之为基本国策、方针政策。基本政策在整个政策体系中，是联结总政策与具体政策的中间环节，它既是总政策的具体化，同时又是具体政策的原则性规定，具有较强的稳定性和较高的原则性。简单讲，基本政策层次高、涉及范围广、作用时间长、权威性强。

具体政策是相对于基本政策而言的，又称为方面政策或部门政策。具体政策在整个政策体系中，是处于从属地位的，它是基本政策的具体化和延伸，是为了贯彻基本政策而制定的具体行动准则或者具体行为规范。例如，国家制定的劳动工资政策、离退休政策、价格政策、税收政策等。

五、公共政策的学科体系

目前在学术界，西方国家往往在理论研究上侧重于政治与政治制度、政治与政策、政策与政治活动、公民权力与政策活动等方面。在实务上，侧重于各方面政策的研究。在我国，基本上可以包括四个方面，即理论研究、过程研究、方法论方面研究、案例研究。如图 1-1 所示。

这其中，公共政策分析贯穿于整个公共政策过程。公共政策分析的

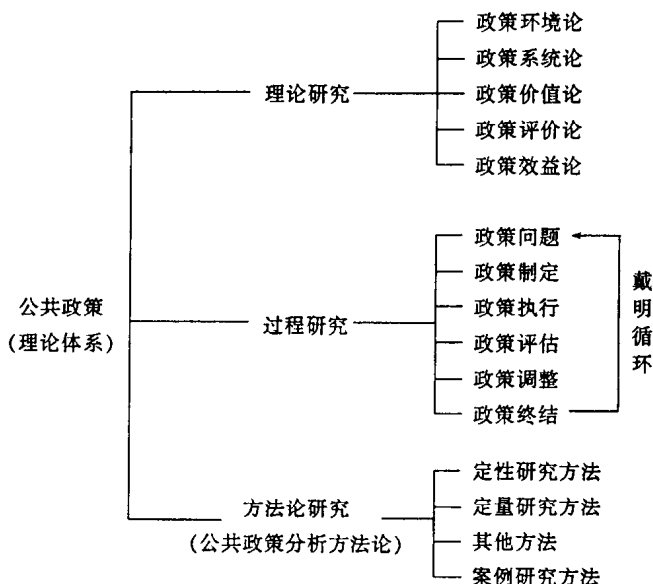


图 1-1 公共政策的学科体系图

定义不尽相同，但是它是公共政策的分析方法。现在已经把公共政策分析作为一门独立的课程来研究。

第二节 公共政策研究的发展历程

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，但是视政策研究为一门科学，却只有几十年的历史。公共政策研究是 20 世纪 50 年代在美国的大学和思想库兴起的一个跨学科、综合性、应用性的研究领域。它产生时被称为政策科学。政策科学的问世被视为“当代公共行政学的最重要的发展”，当代西方政治学的“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。由于学者和政府官员的共同努力，政策科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，成为各国政界和学术界共同关注的研究领域。

一、政策研究的起源

政策的制定和研究不是人类社会一开始就有的现象，它是人类文明产生之后尤其是国家产生之后出现的现象，其历史十分悠久。我国古代

就有许多政策制定和政策研究的思想。例如春秋战国时代影响深远的儒家的中庸之道、道家的无为而治、墨家的济世思想、法家的法治观念等就是政策思想的体现。应该承认，中华民族几千年创造的辉煌文明与政府的政策有着不可否认的关系。

儒家创始于孔子，孔子生活在春秋时期，正处于由奴隶社会向封建社会过渡的社会动荡时期，他怀念西周的政治和社会秩序，崇拜周公和周礼。为恢复周礼，他创立了儒家学说，儒家学说的核心是“仁”，强调人与人的关系。为了落实“仁”，他提出了“忠恕”和“中庸”两个途径。“忠”字的含义是“尽己之谓忠”，“恕”字的含义是“己所不欲，勿施于人”。关于“中庸”，孔子很少提到，但评价甚高。朱熹解释为“不偏之谓中，不易之谓庸。中者，天下之正道；庸者，天下之定理。”“中庸”的思想在汉朝以后的中国社会影响十分深远，不仅是中国人行事的准则，也成为统治者制定政策的依据。统治者“宽严相济”的政策主张就是“中庸”思想的体现。

道家的创始人是老子和后来的庄子，在他们看来，国家要想安宁，必须无为而不争，因此道家主张“无为而治”。这种主张与儒家那种积极用世的思想相比是消极的，但也有其深刻的合理性，在其后两千多年的中国社会，道家思想不仅是有的王朝政策制定的依据和原则，如西汉的文景之治，也成为中国知识分子仕途失意时的安抚良药。

墨家的创始人是墨子，在春秋战国时处于显学的地位。墨子本着强烈的救世匡时的愿望，从实用主义的立场出发，考虑社会问题，提出一系列的政治和伦理主张，如尚贤、尚同、兼爱、非攻、节用、节葬等等。这些主张有助于治国安邦，有利于民生，成为后世政府官员政策制定的基本理论依据。

法家的创始人要从李悝算起，他一方面在魏国实行变法，一方面制定出中国历史上第一部成文法典《法经》，后来商鞅把这部法经搬到秦国，在秦国主持变法 20 多年，商鞅也成为法家的代表人物，与他同时代的还有韩国的申不害。法家的集大成者是韩非子。他们的主张都是以法治国，但韩非子的主张更系统，他综合法、术、势三种做法，建立了一个“以法为本”，法、术、势三者结合的完整体系。韩非子认为法、术、势是帝王统治天下的工具。法家的这种思想对统治者的政策制定与执行有许多影响。

近代中国也有许多新的思想和观念，直接影响政策制定与执行。例如，鸦片战争时的经世致用思想、洋务运动时期的中体西用思想、辛亥

革命时期的改良与革命思想等，它们作为不同时期的思想和主张对政府的政策及社会的变迁有着不可忽视的重大影响。

最早从事政策研究的人是中国的知识分子。在春秋战国时期，社会上有一批“士”，他们精通礼、乐、射、御、书、数，胸怀天下，想要成就一番事业。于是他们周游列国，寻找进入仕途的路径。他们“入楚楚重，出齐齐轻，为赵赵完，叛魏魏分”。他们之所以有这样大的作用，是因为他们是国家富强政策的研究者。《战国策》记载了这些“士”的言行，成为我国政策研究较早的著作。此后，政府的官员、希望考取科举功名的读书人都是政策的研究者，因为政府官员要治理国家和地方，必须研究政策问题；科举考试要考时务策，知识分子要想科举及第，进入官场必须研究国家现行政策的利弊。这促进了政策的研究。到清代，政府官员都有自己的幕僚，这些幕僚是政策的研究者。此外，地方官府中的师爷也是政策的研究者，特别是绍兴师爷最为有名，这些师爷言谈举止不温不火，律令法规、成例前案烂熟于心，对琴棋书画样样在行，因此官场中有“无绍不成衙”的说法。

中国历史上的官员和知识分子政策研究的成果体现在众多的历史典籍中，比较著名的有《论语》、《孟子》、《孙子兵法》、《史记》和《资治通鉴》等。

不仅中国有从事政策研究的悠久历史，在世界其他地方也能找到政策研究的遗迹。例如，古代两河流域的汉穆拉比法典就是政策研究的结果和见证。这部法典涉及刑事程序、财产权、商业和贸易、家庭和婚姻关系、医生收费及我们今天所说的公共责任。这部法典的编纂不能说不不是政策研究的结果。

古代西方的思想家亚里士多德、柏拉图、阿奎那、马基维里等的政治思想和著作都有政策研究的性质，他们的著作体现了政策研究在那个时代的特点。

近代西方国家在经济学和社会学领域的研究开辟了经济政策和社会政策研究的先河。西方国家经济政策研究比较有代表性的人物是自由主义经济学的创始人亚当·斯密和国家干预主义学派的代表人物约翰·梅纳德·凯恩斯。亚当·斯密于1776年出版了经济学巨著《国民财富的性质和原因的研究》，其核心思想是主张经济自由主义。他发现经济现象是基于人们的利己动机而产生的活动。人们在经济行为中，追求的是个人的私利。每个人都力图获得最大的经济利益，但是每个人的私利又为其他人的私利所限制，这就迫使每个人必须顾及其他人的私利。这说明私