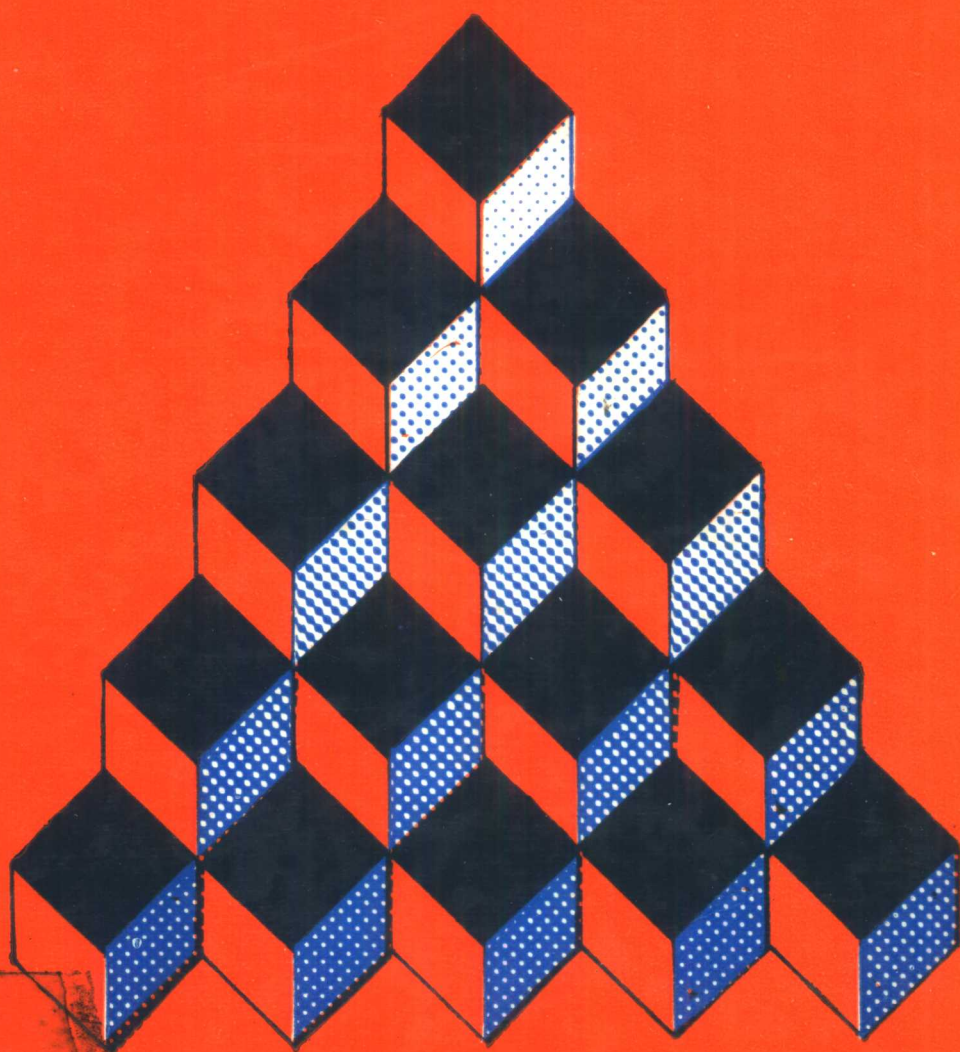


政策研究 百科全书



科学技术文献出版社

政策研究百科全书

〔美〕斯图亚特·S·那格尔 编著

林 明 龚 裕 鲍 克 韩春立 等译

方 韧 白以言 审校

科学技术文献出版社

STUART S. NAGEL
ENCYCLOPEDIA OF POLICY STUDIES
MARCEL DEKKER, INC. 1983

政策研究百科全书

(美) 斯图亚特·S·那格尔 编著
林 明 龚 裕 鲍 克 韩春立 等译
方 韧 白以言 审校

科学技术文献出版社出版

中国科学技术情报研究所印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

787×1092毫米 16开本 42.25印张 1057千字

1990年7月第1版 1990年7月第1次印刷

印数: 1—1800册

科技新书目: 219—105

ISBN 7-5023-1230-7/Z·145

定价: 29.50元

序 言

关于政策科学及其规范的问题

吴 明 瑜

一、关于政策的“政策”

在当代社会经济运行中,涉及政策方面的工作量是相当巨大的。从不同角度 的问题提出、问题的筛选及轻重缓急排序、提出解决问题的方案及论证、方案的选择、政策通过及拍板、政策的实施及调整、政策的更迭及死亡,到政策的后趋评价检验总结,仅这一政策过程就要涉及形形色色的部门、专家、价值观与学科知识。在社会的改革与变动时代,政策过程变得更为复杂,过程中的每一环节要求更为细致地处理,过程中涉及的价值观一般表现得千头百绪丰富多彩,不同政策的衔接更为多样(或圆滑或跳跃)等,优先级的 问题会成批涌现,不同的利益团体和阶层表现出不同的行为。在这种时期,政策 问题会成为全社会所关注的对象,某一问题,对不同领域的人,会表现出不同的意义。同是物价问题,经济学家从倾向于货币政策和财政政策入手进行分析,社会学家往往以人们的消费倾向与生活方式方面的理论为依据,政治学家会从体制交替时的结构缺陷中找原因。

近一段时间,我们开始了对10年改革的反思,反思中的一个重要问题即10年来的政策问题。在肯定改革的主流下,人们对相当一些具体政策褒贬不一,人们开始认真地回顾这些政策的过程,开始客观地探讨它们的效力,更为重要的是,人们开始朦胧认识到,要想在今后制定出良好的政策,必须有一套关于政策问题的哲学,即“政策的政策”。10年来,我们终于提出决策的科学化与民主化问题,认识到了政策有其特殊的规律。但这一规律到底是什么,过去的探讨还只限于表面和外围,对其实质性问题,学术界涉足的人仅属凤毛麟角。我们认为,现在的中国应该逐步建立我们自己的政策科学。理由如下:

1. 尽管当前关于政策问题的 工作量相当庞大,涉及政策工作的研究人员人数也很可观,但是,关于政策本身规律的研究却非常薄弱。各层次的政策研究部门根本不涉及政策本身的规范化研究,更没有在这一基础上的应用性研究。部委所属的政策研究机构虽然对其特殊领域有直观的认识,但是在按科学的意义进行观察时,却没有一套严格的方法对具体政策的可靠性及有效性进行严密的检验。

2. 近一时期以来当某一问题成为国家所关注的问题时,总会有几个、甚至十几个国内权威研究机构进行对策研究,大家往往都会在得到任务后迅速或很快拿出各自的方案。这些方案除共同点外,往往会有相当的 不一致,有时甚至会存在严重对立。这种对社会问题看法及其解决方法的 不一致现象,是可以理解的。但是,当某个或某几个方案入选,而其它被淘汰,根据的是 什么原则,用的是 什么方法,入选方案是否最优或次优?这些研究机构往往谁都说不清。这里,涉及到的问题是所谓政策方案的筛选机制问题,没有政策哲学,根本谈不上科学化。

3. 在涉及政策制定工作时,专家们会提出许多政策性建议。现在假定这些建议都是立足于科学的基础之上的,但由于存在一些严重缺陷,常会出现政策上的失误,这种失误也是

屡见不解的。这些失误有以下三点：①归纳问题狭窄，并把问题纳入一套特定规范之中。其结果往往是经济学家把所有的问题都视为经济问题，工程技术专家则看成是技术与技术政策问题，社会学家则认为是行为方式或社会形态问题，心理学家甚至会认为是人类激励系统出了毛病；②在分析这种问题时，理论与方法也过于专业化，而注意其界限不足，经济学家认为其资源分配和优化模型法力无边，工程专家则把政策问题对应于机械模型，社会问题专家则倾向于各类社会模式的理论；③在提出建议时，则会出现极端性，或者在自己狭窄的专业视野内，或者自信地提出一些远远超过自身理解范围的政策方案。这三个问题即单门学科的有效范围和政策问题的广阔范围的匹配错误。在此，专家的名望甚至成为出现政策错误的原因之一。

4. 在进行政策研究时，把理论与方法与人们的价值观混在一起，产生无止境的争吵，并导致政策方案基本价值观的矛盾。近些年来，在公平与效率、增长与紧缩、国有与私有、竞争与垄断、大与小、集中与分散……等等一系列强烈对比的价值判断上，存在着热烈的争论，这种争论不可避免地进入政策的制定之中，但是，由于缺乏对价值进行研究的方法，就无法协调行为研究与规范研究的关系，无法进行科学的政策分析——即在对现实进行描述测度的基础上，明确“因为什么？应优先考虑什么？”并证实“应该如何”的假设。

5. 缺乏政策过程的各类标准。没有标准也就谈不上科学，而现实中我们的政策工作恰恰缺乏这一点。首先，什么样的问题才能成为政策问题，就无法评价，这样很容易产生政策时尚性问题。在政策研究中，也无标准可言，这样不但政策的前倾研究工作不好进行，就是对政策的后倾评价也很难做好。而现代政策研究中，后倾评价又是相当重要的，没有这种“马后炮”就很难出现较优的新政策。所以，要想把政策的实证研究真正引入科学规范，没有标准是办不到的。

建立政策科学的理由远远不止上述五个。它们只说明了问题的几个侧面而已。当代中国很多优秀的知识分子都在积极努力地通过参与来报效国家，但是，现代政策科学知识的贫乏大大阻碍了这种参与的进程，削弱了其效果。有时，良好的意图和积极的努力不但与事无补，而且阻碍了政策制定工作。专家们还会因不知道其在政策科学上的弱点，责备政治家“顽固地拒绝”按“科学规律”行事。

人们很清楚，天文学对有效地帮助政策制定工作能力相当有限。毕竟天文学的世界与政策现象世界相差太远了。但是，对于象经济学、社会学、心理学和管理学这样一些学科，它们对政策制定的帮助也各有其限度，很多人则是不清楚的。这一点应逐步得到学术界的承认。政策有其自身特有的规律，要求其特有的方法处理问题，需要其特有的规范归纳看待事物。关于政策科学的有关问题，国外已有了一些发展。尽管这些发展到目前仍然非常脆弱，但是作为一门独立的，并且是崭新规范的学科来说，是有生命力的，是严格的。

二、关于政策科学的沿革

1. 代表人物及著作

本世纪50年代，美国政治学界发生了一个革命性变化，即政策科学在传统政治学中开始脱出，并逐渐生长成一门新的学科。在本世纪特别是二战之后，各门自然科学和社会科学，特别是科学哲学、“三论”、管理科学、各类行为科学（包括经济学）发展渲染下，政策科学得到了迅速的发展。1951年，美国著名的政治学家哈罗德·莱斯威尔(Harold Lesswell)在《政策科学：在范围和立法上的最近发展》一书中，首次提出了政策科学概念，虽然当时得

到了广泛讨论,但因其论述深奥难懂,没有被学者们接受。1956年,莱斯威尔又在《决策过程》一书中,进一步论述政策科学的思想,并得到一批追随者的支持。

1962年,美国著名科学史、物理学家托马斯·S·库恩(Thomas S. Kuhn)发表了其对自然科学和社会科学影响至深的《科学革命的结构》一书,给政策科学的形成注入了新的活力,使长期被阻碍并发展缓慢的政策科学有了长足进展。政策科学研究者认识到了政策科学实际上在创造一种不同于所有社会科学的新规范,并且还会遇到任何社会科学都没有遇到的困难和阻力。

莱斯威尔的著名追随者之一,是曾在美国兰德公司工作过的以色列希伯来大学的叶海尔·德罗尔(Yehezkel Dror)教授。政策科学的整个发展过程,在很大程度上是与德罗尔的努力分不开的。1968年至1971年居留美国期间,他发表了被称为“三部曲”的政策科学著作:《重新审查公共政策的制定过程》(1968旧金山,钱德勒出版社),《政策科学探索》(1971纽约,埃尔西维尔出版社),和《关于政策科学的构想》(1971纽约,埃尔西维尔出版社)。1971年,德罗尔还与莱斯威尔合作出版了《政策科学的前瞻》(1971,纽约,埃尔西维尔出版社)一书。在他居留美国期间,作为兰德公司的高级研究员,发表了大量专题论文,推动美国很多大学开设政策科学的课程,并亲自在洛杉矶的加州大学和南加州大学讲课。同时,与兰德公司的库德(E. S. Quade)合作创办了《政策科学》刊物。1969年,他在美国科学促进会的年会上,组织领导了第一个政策科学研究小组。1972年开始,德罗尔定期举办国际性的高级决策人员国际训练班。1983年,以德罗尔为首的由47名政策科学家组成的国际性写作小组,编辑出版了世界第一部《政策科学百科全书》,即本书。

在政策科学的先驱者中,还有一大批值得介绍的人物。艾拉·夏康斯基(Ira Sharkansky)的著作《政治科学中的政策分析》一书,反映了政策制订的趋势,托马斯·戴(Thomas Dye)用定量方法研究政策制订,发表在《政治、经济与社会:美国的政策成果》一书中;特格韦尔(R. G. Tngwell)的《智囊团》(1968)一书,非常引人入胜,奥斯汀·兰尼(Austin Ranney)的《政治科学与公共政策》搜集了各式各样的研究方法;库德(E. S. Quad)和鲍彻(W. L. Boucher)的《系统分析和政策计划》,在系统分析方面进行了政策分析的探讨;政策科学方面的代表人物很多还应介绍,由于篇幅所限不免挂一漏万,读者可从有关书籍了解。

2. 历史背景及发展

50年代,莱斯威尔倡导的政策科学开始有了一批追随者。此间,经济学、数学及管理学中,各自出现了一批新的分析方法,计算机应用也日益成熟。有关政府决策过程的研究增加了,尽管当时的研究还主要集中在国防战略和其他一些局部问题上。同系统分析与政策科学有关的一些新学科,如系统论和控制论,得到了进一步发展与应用。与系统分析相交叠的管理科学,正是在这一时期得到了蓬勃发展。

60年代,美国政府的各类机构开始广泛地采纳系统分析技术。从政策科学的角度看,当时出现了一种美国独有的现象,即集中专业力量,成立各种中心,解决诸如国防、经济计划、技术开发、空间探索、城市发展、教育、贫困及其他社会问题。系统分析事实上成了政策科学的一个组成部分。60年代后期,由于社会问题的原因,公众对政策科学的兴趣突然高涨起来。公众对一些政策问题,如战争、贫困、犯罪、种族关系、污染、交通等的关注与日俱增,美国知识界和群众一致认为许多问题的处理不能让人满意;科学,特别是物理、生物、空间等领域取得重大成就,相形之下解决社会问题的能力却软弱不堪;危机(如苏联发射人

造卫星、城市暴乱、校园骚动、古巴事件)的出现;大批学者、科学家、政策专家日益感到需要一种政策科学。

70年代以来,政策科学认为人类已经发展到了能够塑造自己未来的阶段,改善政策制定的问题第一次和人类的命运联接起来。政策科学开始真正着手建立自己新的规范,尽管到目前仍没有完成。政策科学试图改变有史以来的决策方式,即改变试误法(trial and error)。因为在几个政策方案中挑出一个试行,如观察到失误再系统改善,对现代社会造成的坏影响很可能是不可逆转的。政策科学开始把价值分析引入政策过程的研究之中,并初步取得了一些进展。80年代以来,政府日益对政策科学感兴趣,究其原因有三。第一是社会与经济原因。如:①世界冲突日益加剧,②公共教育重要性不断揭示,③跨国公司的发展,④城市膨胀的影响,⑤周期性通货膨胀与经济衰退等。第二,政府税收增加,以及管理技术上的改进,使政府的能力有所增强。第三,思想意识方面的转变,从认为缩减政府职能转变为政府可以担负起更多积极的责任等。70年代后期到现在,为数众多的政策科学专业学位、研究中心、专业杂志纷纷出现在美国和世界其他国家。

3. 关于政策科学学科建制的发展

政策科学的学科建制自70年代以来,有了巨大发展,从刊物与书籍、研究机构以及学位和课程等方面,可以得到反映。

从出版物方面看,目前政策科学领域在美著名的刊物有5种,它们各自代表5种不同的类型与风格:①《政策分析》(Policy Analysis)重点在政策科学的方法论和计划评价中的经济方面的问题;②《政策科学》(Policy Science)在重视方法论的同时,涉及运筹、管理学问题,其作者群具有国际性;③《公共政策》(Public Policy),对内容的重视甚于方法,并且其兴趣已从对政治学的偏好转向了经济学;④《公共利益》(Public interest),注重价值观的研究,特别注重从非定量社会学角度分析问题;⑤《政策研究期刊》(Policy Studies Journal),其形式为专题讨论,重视运用政治学的方法分析问题。在书籍方面,除了前面介绍的著作,还有《西哥政治与公共政策年鉴》(Sage Yearbooks in Politics and Public Policy)、《西哥政策研究评论》年报来辛顿政策研究丛书(Lexington-PSO Series)和爱斯唯尔政策科学丛书(Elsevier Policy Sciences Book Series)。

在机构方面,有三个较著名的协会:①政策研究组织(Policy studies organization)成立于1972年,与政治学联系紧密;②政策分析与管理协会(The Association for Policy Analysis and Management)成立于1979年,与经济学联系紧密;③评价研究会(The Evaluation Research Society)成立于1977年,主要用社会学和心理学方法研究政策问题。除政府的研究机构外,非官方研究机构有两类,一是大学的研究中心(如耶鲁社会与政策研究所(Yale institution for social and policy studies)和南加州社会科学研究所(UCLA Social Science Research)),二是非大学的研究中心(如布鲁金斯研究所(Brookings)、阿伯特协会(Alt Associates)、城市研究所(Urban Institute)、美国企业研究所(AEI))。

美国很多大学都已把政策科学列为学位点,其中较有名的有:①伯克利公共事务研究生院,较强调政治学方法;②哈佛肯尼迪学院,较强调经济学方法;③西北大学,较强调社会心理学方法。

政策科学在美国萌芽并发展,但现在在世界许多国家都已生根开花。我国也已开始了政

策科学的引进与研究。除与政策科学联系很密切的现代经济学和管理学外，近年来，已开始出版了一些译著，如《系统分析和政策科学》（商务印书馆）、《政策科学的构想》（国家机委编内部发行）等，世界第一部《政策研究百科全书》也已与读者见面。此外，国务院发展中心的王慧炯教授，最近开始用政策科学的理论探讨中国的政策分类问题；国家体改委的孙效良同志，主编了《政策研究学概论》，北京理工大学的林明、龚裕、赵粤生等教师，国家体改委韩春立，国务院技术、经济、社会发展研究中心鲍克等研究人员，也在几年前开始了对政策科学的探讨。最近，被称为政策科学之父的德罗尔教授应邀在中国科技促进发展研究中心做了题为《高层次政策的制定》的学术报告。上述这些发展，仅仅是政策科学开始在我国传播。关于政策科学的规范、方法、内容真正在我国扎根与发展，还需学术界的努力。

三、关于政策科学的规范

根据托马斯·库恩的科学哲学观点，任何现代独立的大门学科，都有其独立的规范，即被大多数或全部研究者所认同的一套成文或默许的制度，它包括学科的术语、理论、方法、假设、论证方式、体系原则、操作惯例等等。当某种学科处于潜科学阶段时，其规范一般会遭到学术界的强大阻力，如果不能支持下来，这一学科就不会发展下去了。当坚持一段时间后，往往没有统一的规范，这时一般存在多种学派规范，相互竞争。当某种学派逐渐占据上风后，其规范也就成了主要规范，直到学科建立，成为学者们公认的规范。现代社会科学学科之间，规范相差不大，属一种传统人文与现代科学交融而成的，而政策科学却将以一种新规范的面貌出现，所以其意义和风险都很大。当然，政策科学的规范与一般社会科学不可避免也有交叉的部分。

政策科学规范的新颖之处如下所述：

1. 其目标在于认识和端正社会发展方向。它关注于政策制定体制的改善以及运用有效的方法和知识处理政策过程。它并不直接关心单一政策的实际内容，这是普通科学的任务。它主要关心社会指挥系统，特别是国家的政策制定系统。政策制定过程的改善，即是对政策科学的检验。

2. 政策科学所关注的政策制定系统，是宏观的公共政策制定系统，即地方级、国家级和跨国级的系统。宏观政策制定系统中的次级元素，即个人、小组、团体的过程，应由决策科学或微观政策研究承担。政策科学在假定这些次级元素已知的情况下，分析政策制定系统。

3. 政策科学打破了许多学科之间的传统界限，特别是打破了传统社会科学和新出现的以定量为特点的社会科学之间的界限，吸取多种有益知识而构成。

4. 传统科学的建立，首先是有了一批应用性的发现、描述，然后才有了自己的规范，才有了纯理论研究。政策科学则不同。它首先依靠的是建立其很抽象的、不直接应用于实际政策制定的理论结构。但是，这是一种间接的、长远性的贡献，它最终要有利于改进政策制定工作的方针。所以，政策科学在纯理论研究与应用研究这两大常规分支之间，架起了一道桥梁。

5. 政策科学区别于传统学科的重要学术特性是，它不但运用一般的研究方法发现知识，而且第一次把个体的经验、社会常识也纳入自己的知识系统之中。

6. 当代科学的规范完全排斥价值观方面的问题，而政策科学则试图把完全由伦理学和哲学所垄断的价值观问题，引入科学研究之中。即试图通过探讨价值的涵义、价值的协调、价值的代价和信奉价值的行为基础，进一步帮助决策者进行价值观的选择。通过对价值观的

研究,总结出如价值形态学、价值分类学和价值计量学等学科理论。

7. 有组织的创造性,包括价值观的创造,构成政策科学的一个很重要的组成部分(如政策制定系统的新构想和再构想,政策方案选择的革新等)。鼓励与激发有组织的创造性,是政策科学的一个研究主题,也是它的一个重要方法。

8. 政策科学对变化的过程与动态的形势十分敏感。社会的改革,及改革环境中政策过程的变化,是政策科学的基本模式、概念方法论赖以发展的源泉。

9. 政策科学对时间很敏感,它认为今天是过去与将来的纽带。它抵制了当代科学中的那种与历史无关的研究方法。同时,政策科学也强调将来的一面,认为这是改进政策制定工作的中心环节。

10. 政策科学既对普通科学中的理性知识在政策过程中的意义进行探讨,又承认超理性过程的重要作用(如:创造力、直觉、魅力及价值观判断力等)。利用超理性过程为政策制定服务,是政策科学很重要的部分,如意识形态的变化怎样影响政策的制定。政策科学对超理性过程的研究方法是使用推理手段。

11. 政策科学试图成为一门自觉的科学,即把自身的规范、假说、潜在理论、学术基础及应用作为研究的主题,对自身的不断研究、检验和重新构思,是政策科学研究的主要任务之一。政策科学清楚自己的界限和应用范围。它与很难实现、并超出理性范围的过激革命(如“文革”)毫不相干;对超出理解能力的无法指导的社会变革(如新宗教)无任何帮助,对未来科学的革命性突破(如遗传工程产生的超人、拟人计算机的出现)无法适应。政策科学以实证哲学为基础。

12. 政策科学尽管在规范上具有革命性质,但它仍是对科学的追求,所以在检验与证实方面仍应符合科学的基本规范。政策科学对规范的创新是必需的、严格的,而不是放宽了科学的基本标准。

以上的规范介绍很不全面,因为政策科学在严格意义上说仍属潜科学范畴,还处在发展时期,所以其规范也处于建立和完善阶段。并且上述规范仅是世界上以德罗尔为首的一派政策科学家们的观点。虽然这派观点目前已处在领导地位,但还需发展的检验。

政策科学是科学史上首次明确自己的学科规范之后,再建立和发展自己的体系和理论的。它在科学发展的哲学规律指导下,根据科学革命的性质,描述自己的独特性质,这一点是极为自觉的。正因为政策科学的革命性,它必须首先明确自己的规范。如果政策科学是在当代普通科学的基本规范之内,只涉及到一些渐进(cremental)的变化,那么,在现有的学科与研究结构内,通过缓慢的、按照试验——失误方式和离散的研究进行积累,也就足够了。这样做,实际上就是用政策科学来包罗极为广泛的一套学科和专业,来解社会问题。实际上这样做就会使政策科学全无用处。

四、关于政策研究的发展

当代社会中,正是由于政策科学的缺乏,政策科学才被作为一个新学科引入研究领域,从而政策制定工作才有了新的机会进行改进。从最低限度讲,政策科学总会对政策制定工作有某些改进。正是因为政策失败的代价太高,政策科学的发展才成为一种“费用低廉”的有益尝试。

但是,作为一门新兴的学科,由于其规范较新、学科跨度较大、体系不完善等等一些特点,它也存在着自生自灭的危险,即被过度通俗化。在研究政策的未来时,由于缺乏严格的

检验方法，很容易使一些谈到皮毛未来的人自我标榜为政策学家或未来学家。在政策科学研究领域，也很容易出现打着科学幌子的“庸人”和江湖骗子。政策科学作为一门新兴学科，也很容易成为一批学术界“流浪者”的绝好的避难所。政策科学研究项目还会给某些不严肃的人申请科研经费提供借口。上述现象，足以把政策科学作为一门学科的发展断送无遗。这一点，在发展政策科学时，应引起学术界的警惕。

关于政策科学发展的具体问题，有如下几个方面：

1. 应在学术界给政策科学留出一席之地，支持政策科学的发展，而且应在政策科学规范、研究、教学方面给予鼓励。在此，首先应开始一定规模地介绍当代政策科学的基本概念、理论和方法，使学术界逐渐认识这一新兴学科。然后，着手建立起相应的研究与教学基地。虽然听起来这很简单，但却是会遇到相当阻力。这方面的困难有三个：①政策科学由于其规范的创新性，在科学界必然会引起保守主义的抵制，这种抵制存在于科学体制之中，并由科学的历史所证明了；②政策科学在本质上是指向政治的，这在我们这个仍保持相当传统惯性的国家中，一般是敏感的、复杂的，相当一部分研究课题会因政治体制的问题，进展受到一定的暂时的影响；③由于目前我们的体制正处在新旧交替时期，学术研究的对象常常是不稳定的，这给政策科学的发展带来了相当难度。

2. 改造我们现有的政策研究系统，使政策研究机构成为具有政府的、大学的、民间的等多种形式的体系。从智囊团的发展与历史现状看，国外著名智囊团在与政府保持密切联系的同时，都具有相当的学术独立性。智囊团的特点之一即与政府“竞争”，提出与政府现行政策不同的劝告及修正意见，这也是其生命力的表现所在。而国内智囊机构目前的独立意识相当弱，不利于成为政府的真正参谋。因为政策研究机构目前的人员由政府控制，经费由政府拨给，成果被政府拿走，相互之间没有竞争可言。如果不是属于政府，连最基本的研究资料都无法得到。所以，改造现有的政府研究机构，改变政策研究的体制，鼓励政策研究的求真务实精神，是政策科学繁荣的重要建制条件。

3. 应尽早建立健全为政策科学服务的基金会系统、出版渠道、学会和联艺会，为政策科学培养一批具有学科特点的研究人员、工作人员和教学人员。这是政策科学赖以生存的物质保障。

政策科学虽然仅指向政治活动的一个侧面，即政策制定工作，但它对政治体制改革的推动作用将会是巨大的。因为任何影响深远的政策都会给整个政治活动和政治体系产生多种冲击，为权力分配产生重大影响。政策科学即把政治体制作为重新设计的目标。政策科学不仅要为政治活动提供它所需要的信息，而且还要告诉政治家怎样做出决断。当然，这并不是说政策科学教授比政治家高明，要成为一名高水平的政治家比做一个教授要困难得多，其筛选过程也激烈得多，而且他本身即高水平的专家。这与政策科学的规范并不矛盾，政策科学家们可以从政治家那里学到很多东西，来重新设计或改进政策制定体制，改善政策制定工作，提高政策效力。

关于政策科学的问题，上面的叙述仅仅说明了其必要性和国外政策科学的轮廓和发展，这一轮廓是很模糊的，关于其研究内容、基本概念、较成熟的理论以及应用，本书中有较详细的论述。

1988年11月16日

出版说明

本书翻译工作始于1986年底，据英文版译。主要译者：鲍克、韩春立、杨烁、赵粤生、林明、龚裕。全书近百万字译校的组织工作由林明负责；龚裕进行文字统稿。全书译稿的校阅工作承方韧教授、白以言博士担任。

翻译的具体分工是：鲍克译第一、五、六、七、八、十、十一、十八、三十三章并引言、内容简介、主编简介及本书参加撰写者；杨烁译第十九、二十六、二十七、二十八、三十二章；林明译第十二、十三、十四、十五章；龚裕译第二十一、二十二、二十三、二十四章；韩春立译第二、三、四、九章；赵粤生译第二十九、三十一章；王清池译第十六、十七章；林威译第二十、三十章；陈特安译第二十五章。

在本书付梓之际，译者深深感谢曾给予翻译工作以有益赐教和无私帮助的学术界前辈与同好。在这许多的人中，译者首先要提到国务院经济技术社会发展研究中心副总干事长吴明瑜教授，他不仅为本译本撰写了前言，而且在本书的翻译出版过程中给予了译者许多的关怀和鼓励。译者还要提到的是国家科委政策法规司司长张登义教授，以及张进京、宋振晖、叶苍、祝友三等诸先生。译者还要特别感谢科技文献出版社，特别是白殿生副编审为本书的出版所给予的鼓励和支持。

以本书所涉及的深刻的理论内涵、广泛的专业领域、漫长的历史时期及众多的事件人物而言，译者的专业和文字功力都多有未逮，故该译本中难免有错误疏漏，敬请读者批评指正。

译者

1989年3月

目 录

引 言	(1)
第 一 章 政策研究的基本概念	(7)
第 二 章 政策分析和管理科学	(13)
第 三 章 政策分析模型	(37)
第 四 章 政策评价方法	(54)
第 五 章 政策研究的利用	(74)
第 六 章 政策形成	(93)
第 七 章 政策贯彻	(112)
第 八 章 跨国家及跨文化的政策比较	(133)
第 九 章 跨学科的政策分析	(156)
第 十 章 联邦制度下的州	(172)
第 十 一 章 市政府政策	(191)
第 十 二 章 外交政策	(206)
第 十 三 章 军事政策, 武力的使用、威胁与控制	(230)
第 十 四 章 选举政策	(255)
第 十 五 章 立法程序的变化、改革与公共政策	(278)
第 十 六 章 经济管制	(307)
第 十 七 章 劳工政策	(324)
第 十 八 章 通信政策	(343)
第 十 九 章 税收与支用政策	(357)
第 二 十 章 农业政策	(373)
第 二 十 一 章 贫困与生活收入计划	(385)
第 二 十 二 章 黑人、妇女与公共政策	(404)
第 二 十 三 章 刑事司法政策	(415)
第 二 十 四 章 教育政策	(442)
第 二 十 五 章 人口政策	(466)
第 二 十 六 章 土地使用政策	(487)
第 二 十 七 章 运输政策	(504)
第 二 十 八 章 环境保护政策	(520)
第 二 十 九 章 技术革新及其评价政策	(551)
第 三 十 章 卫生政策	(572)
第 三 十 一 章 能源政策	(589)
第 三 十 二 章 生物医学政策	(613)
第 三 十 三 章 政策分析中的价值观、伦理观与标准	(633)

引言

本引言的目的是简要描述政策研究的一般性质和背景，谈谈这一领域的机构，说明政策研究的内容、过程、方法及其前景，并介绍这部百科全书编写的目的和编辑的方式。

一、政策研究的一般性质和背景

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。这一领域中的某些研究者，如麦克拉耶（Duncan Mac Rae）的德热，强调政策的效果以及效果的评价或优化；而另一些研究者，如托马斯·戴（Thomas Dye）和焦尼，则强调因果条件和过程。强调效果的人认为，如果不知道政策是否愿意被人接受并有效地执行，那么就无法制订政策。强调原因的人认为，政策的影响通常是政策制订中的一个重要因素。

政策研究已成为一个独特的学科领域。同时，它作为一种方法也可以应用于政治学的各分支和社会科学的各个学科。过去，大多数政治学家一般不关心具体政策，象环境、贫困、犯罪等问题的政策（尽管现在很多人关心了），政策研究在这点上与政治学不同。政策研究与政治学的区别还表现在：前者强调政策及其影响之间的关系，而后者关心的是政府的结构、作用和行为。传统的政治学关心政策之间的矛盾和规范评价，在这一点上政策研究与其相近。政策研究在应用定量方法上与行为政治学相近，尽管后者的应用限于政策问题。这样看来，政策研究恰处在传统政治学和行为政治学之间。

尽管政治学在政策研究中的地位非常重要，但政策研究的确是跨学科的。政治学在处理不同公共政策的政治和行政可行性方面做出了贡献，经济学在收益、成本以及利润最优化方面做出了贡献。同时强调重视从确定的目标和直觉的或经验的关系中推出结论。心理学指明了奖励与惩罚在激励中的关系，同时提供了控制群体的实验、预测及检验的范例。社会学重视社会问题、社会阶层和社会统计。人类学、地理学和历史学拓展了时间与空间的观察视野。自然科学中的物理学和生物学，对诸如能源、卫生政策等问题提供了重要依据。数学为度量、分析、评价不同公共政策的效果提供了定量工具。哲学则对公共政策中涉及价值倾向的问题以及政策分析中的逻辑方法起了独特作用。

1970年以来，政策研究的领域及方向已经发生了巨大变化，这表现在有关的期刊、机构、论文、书籍、丛书、会议论文、会议主题、课程、学院、拨款以及学术界和政府部门工作领域等数量的迅速增长。引起这种变化的原因是什么？早期原因是60年代末和70年代初，公众普遍对人权、贫困、和平、妇女解放、环境保护以及其他社会问题的关心。由于新的统计方法和数学工具涌现，计算机软件骤增以及有关交叉学科的发展，促进了学术界对上述问题的研究。政府作为研究的雇主和委托者的吸引力相对增加了，而大学在就业中的地位和研究基金的数量相对下降了。这种变化的最近动因，则是如何在税收减少的情况下获得更多的国民收入。从这一点看，政府缩减了政府规模，但繁荣了政策分析队伍。

二、政策研究的机构

一个学术领域的机构，其基本组成应包括：训练计划、研究中心、基金渠道、出版发行、协会及一定数量的工作人员。政策分析的训练计划可以分成很多项，也可能有多种分类方法。我们进行的分类，项目如下：①研究生或本科生的培训；②训练政府工作人员；③多学科或单学科；④方法论或内容；⑤课堂教学或实地训练；⑥大学的预算或拨款与合同；⑦政策的过程或评价及政策的选择；⑧联邦或州与地方的政策；⑨国际或国内；⑩对社会总目标的置疑或认可。各种训练计划最主要的差异也许来自于政治学家们对不同方法的偏好，象伯克利公共事务研究生院强调政治学方法，哈佛肯尼迪学院强调经济学方法，而西北大学则强调社会心理学方法。这些不同的方向正日益溶为一体，因为它们都有其独特价值。政治学注重过程和可行性；经济学注重推理和优化；社会心理学则注重实验和态度倾向。

许多大学或政治学系简单地融合若干种课程和针对某类师生就能编制出跨学科的训练计划。制订政策研究课程大纲的好处有：增加就业机会、得到拨款或计划基金、活跃学术思想、明确政策相关性、得到出版机会、明确学生注册数、聘任教员、建立相关学科以及培养相关学科人才。对几乎所有大学来说，利用现有的人员和设备实施政策研究的训练计划所增加的费用是很低的。特别需要指出的是，应让大学管理者们对这一机会有更多的认识，以集中已有力量协调这一政策研究训练计划。

非官方的政策研究中心可以分为两部分。一是大学中的研究中心（例如：耶鲁社会与政策研究所、加州大学洛杉矶分校社会科学研究所以）；二是非大学的研究中心（例如：布鲁金斯研究所、阿伯特协会、城市研究所、玛尔特研究所、美国企业研究所）。和训练计划一样，研究中心也可以按一定的标准分类，但很困难。一般舆论认为，大学研究中心在基本原理和创造性方面强一些，而非大学研究中心在分析具体政策以及适时性方面则略胜一筹。所以，现实最需要的研究中心类型可能是既有学院式的创造力，又能有效地满足政府对实际政策的需要。

政策研究基金来源包括政府基金和私人基金。政府方面的署名基金有：国家科学基金会（特别是其中的应用研究部与政策分析部）、国家精神健康协会。一般所有政府机构都有权购买与本机构有关的研究成果，包括国防、能源、住房及城市发展(HUD)、健康与人类服务(HHS)、司法、农业、运输、商业、劳工及教育；私人方面的著名基金有：福特基金（特别是国家事务部和公共政策委员会）、洛克菲勒基金、罗素基金。很多私人基金组织都对各种公共政策感兴趣，这方面的信息可以在《基金机构指南》(Foundation Directory)中找到。

关于出版，目前已出现了很多新的期刊，包括《政策分析》、《政策科学》、《公共政策》、《公共利益》、《政策研究期刊》。上述期刊在某些内容上有交叉，但从它们的名称上可以或多或少地看出各自的重点。《政策分析》特别重视政策研究的方法论，着重于计划评价中的经济因素。《政策科学》也重视方法论问题，但偏于运筹学、管理学，其作者也多数是外国人。《公共政策》对所探讨问题的重视要多于方法，它已从对政治的偏好转向经济了。《公共利益》主要关心所探讨的问题及其价值，特别注意从定性社会学的角度进行分析研究。《政策研究期刊》力图把内容与方法结合起来，尽管它主要运用政治学理论或偏于政治方向；其形式主要是专题讨论。

其他政策方面的学术刊物包括：《评价季刊》、《美国计划人员学会期刊》、《法律研究期刊》、《政治经济学期刊》、《公共经济期刊》、《社会问题期刊》、《城市分析期刊》、《法律与当代问题》、《法律与社会评论》、《政策与政治》、《公共行政管理评论》、《公共选择》、《社会指标研究》、《社会政策》、《社会问题》、《社会》、《社会经济计划学》、《城市事务季刊》。另外还有一些社会科学的刊物，象《美国政治学评论》，也越来越多地刊登与政策有关的文章。许多学术著作出版商都出版了与政策研究有关的丛书或著作，最著名的丛书包括：西格政治与公共政策年鉴（Sage yearbooks in politics and public policy）、西格政策研究评论年报、Lexington-PSO丛书、Elsevier 政策科学丛书。

现在，在政策研究领域，已有了一批新的机构，与训练计划和丛书的分类方式一样，它们也可以按与政治学、经济学或社会心理学的关系紧密程度进行初步分类。政策研究团体（成立于1972年）与政治学的关系特别密切，政策分析与管理协会（成立于1979年）与经济学的联系很密切，而公共选择团体与数学密切相关，评价研究会（成立于1977年）则主张运用心理学和社会学的方法，现在它正与政策评价网和应用社会研究理事会合并。心理学家和社会学家在全美心理学协会和全美社会学协会中扮演主要角色，这其中的两个机构分别为社会问题心理学研究会和社会问题研究会。这些机构之间需要更密切的交流和协调，以进行更多的跨学科学术活动，如进行联合讨论、出版、合作研究、专题讨论、立法证明及其他活动。

政策研究人员主要安置在上面提到的训练计划和研究中心。在很多学术领域中，人员也可以安置在私营企业中。政府机构是政策研究的主要合作者，它们代表着政策研究的核心，因为没有政府机构就谈不上政策。换句话说，它们不仅是有关政策研究毕业生和各种思想的归宿，也是改进训练计划和研究中心设想的动因。某些机构在参与计划和评价各种政策时，比另一些机构积极，这其中，联邦政府的机构特别主动，随着立法需求的增强和预算的紧缩，州和地方机构也积极起来了。在联邦机构中，HUD、HHS、劳工、国防中的计划和评价部门特别值得重视，其它，象管理与预算部和国家级委员会等这一类行政机构也同样值得重视。在进行政策评价时，国家需要借助于总会计部门、国会预算部、技术评价部、国会参谋部。政府中的政治学家认为，需要学术界的政治学家对政策进行更多的研究，学术界与实际部门需要更多地进行情报交流，在政府机构实际运行机制上要加强训练。

三、政策研究的内容、过程和方法

探寻政策研究的基础总要涉及内容、过程和方法。在讨论政策研究内容时，一个关键问题是要确定哪些社会问题对政策研究的训练和研究是重要的。答案总是那些政府投入大量资源的社会问题，这是剖析政策研究内容的一种描述性方法，这种方法用于政府应该投入大量资源的社会问题，而不管投入与否。例如，政府积极参与夫妻问题和家长与子女关系的问题，这应否成为家庭问题政策的内容？关于给教区学校投资、资助宗教机构以及某些形式的宗教活动，应否成为宗教政策的内容？接踵而来的问题是，在政策研究课程大纲中如何区分不同政策问题的相对重要性。关于政策研究的内容，另一个关键问题是如何将大量政策问题分类。一种方法是按照问题与学科的关系紧密程度分类，包括与政治学联系最紧密的问题（例如：公民自由或国防问题），与经济学联系最密切的问题（例如：经济法规、税收和支出问题），与社会学和心理学联系最紧密的问题（例如：种族关系和人口问题），与计划和

规划联系最多的问题（例如：土地利用和运输问题），与物理学或生物学联系最密切的问题（例如：能源和健康问题）。

政策研究过程的主要问题如下：

1. 在制订政策时，是对不同政策和目标之间关系进行理性分析占的比重大，还是通过多项正反实验的方法进行研究占的比重大？
2. 在研究政策的采纳及贯彻时，与政策的变动限制和影响比较，对过程应重视到何种程度？
3. 在政策研究训练中，与方法和内容比较，对过程应重视到何种程度？
4. 在讨论不同类型的大量政策问题时，如犯罪问题和环境问题政策，过程改变的程度有多大？
5. 在政府的不同层次、不同部门或不同国家，政策的采纳与贯彻过程有什么不同？
6. 在关于公众参与、公证过程、悬而未决的问题、可预料的问题等方面，政策过程本身应在多大程度上成为评价的对象？
7. 政策分析人员在评价不同政策时，应在多大程度上考虑政治与行政上的可行性？
8. 从效果和效率上看，从诸如联邦制、权力下放、司法评议、两党制、多数人裁决与少数专权等问题的公正上看，良好的政策过程是什么？

政策分析方法的关键问题如下：

1. 政策分析与商业分析有何相似与不同？
2. 在评价不同政策时，政策分析者怎样才能对社会价值观更敏感，对目标能提出更多的问题？
3. 对已采纳的政策反应相比较，怎样才能预测不同政策的影响？
4. 怎样才能使人在接受既定目标后确定能最大限度地满足目标的政策，而不仅仅是在接受既定目标后确定政策的影响？
5. 分析者怎样才能在社会科学研究中有一个扎实的方法基础，包括测量、抽样、相关分析、因果分析？
6. 怎样避免使分析人员在能得到同样结果的情况下过分追求精确方法而忽视次精确的方法，同时如何避免在精确方法很容易应用时却没有利用其优势而遭受机会成本损失？
7. 怎样才能让分析者对分析的主题更敏感，避免不顾主题盲目追求机械定量方法？
8. 如何使分析者分析那些具有相对广泛性的问题，而不是过分具体的问题？

四、政策研究的未来

未来，政策研究可能向更大规模的方向发展，也可能会在学术与政府活动方面稳定在一个高水平上。发展可能会继续，因发展的动力仍存在。尽管问题的性质不断改变，公众对重大政策的关注却将始终如一。60年代末70年代初，问题主要与民权、贫困、越战、女权、环保等有关。80年代初，问题更多地涉及通货膨胀、能源危机、中东问题。发展的动力还在于出现了改进后的定量方法、政府作为社会科学的雇主和研究主持人吸引力增加以及政府对稀有资源紧张的日益关注。

80年代以来，政府日益重视政策研究，政策研究也得以不断发展。究其原因有三：第一是

社会与经济原因，如，①世界性冲突的日益加剧；②教育的重要性不断提高；③大型的跨州、跨国公司的发展；④大工会组织及其他有影响力组织的发展，它们寻求帮助，需要法规；⑤城市化扩展及其随之而来的自我满足感的消失；⑥周期性通货膨胀与经济衰退的日益严重；⑦与国外思想观念的竞争；⑧法规和政府干预带来了更多的法规和政府干预的事实。第二，许多因素使以下结果成为可能，例如，①由于政府税收的增加而有能力实施更多的计划；②管理技术的改进可以控制大规模的政府活动；③宪法解释的不断改变。第三是思想观念的转变，从认为应缩减政府职能，转变为政府可以担负起更多积极的责任。

在政策研究领域，可以预测出以下更具体的发展：

1. 训练计划（本科生与研究生、单学科与多学科、理论与实际）；
2. 政策研究中心（大学的、政府的、非大学的私营机构）；
3. 基金（受政府资助的机构，如HHS，政府的研究机构，如国家科学基金会，私人基金，如福特基金）；
4. 出版渠道（期刊和书籍出版商）；
5. 与政策有关的学会（单学科的、跨学科的、专业的、专题的）。

在社会科学领域，可以预测出以下发展：

1. 从事政策研究的社会科学家比重增加；
2. 强调政策评价和贯彻而非仅解释不同决策之间的差异；
3. 运用微观经济学的推理方式，而非仅靠统计数字；
4. 对政策问题关心的范围更大；
5. 在社会科学各学科中，关心各分支学科在相关政策研究中的性质、作用和影响；
6. 在传统的哲学的规范评价和科学的定量分析之间，进行融汇；
7. 在社会科学学术研究与实际工作之间，通过训练计划与政府作用相互沟通；
8. 从政策研究的多学科性方面影响其他学科。

总的看来，政策研究做为了一门子学科，一门交叉学科，一门发展中的新学科，就象一种兴旺的产业一样。政策研究也给政治学和社会科学带来了新活力，而政治学和社会科学又为政策研究奠定了基础。

五、本书的目的及编辑方式

这部百科全书的目的是把各主要领域的政策研究的基本问题和参考资料分章汇集为一体。根据各不同领域的内容组织成政策研究总论和具体政策研究。每个具体问题的讨论限制在对政府应该如何去做较一致的意见上，而不谈争议较多的观点。总论包括政策研究的基础理论，如基本概念、研究的方法论、研究的应用；总论也包括政策过程，如政策形成和贯彻的阶段；一般来说，还可能讨论跨国家跨学科的政策分析，以及不同政府层次的具体政策问题，包括州和市政府。

把具体政策问题分类的一种方式，是根据它们与传统学科的关系来分，一般所有的政策问题总是多学科性的。这部百科全书所使用的学科分类方法仅仅表示，就某一政策问题而言，哪一学科能提供最多的期刊文字。基本学科涉及政治学、社会学和心理学、计划、自然科学以及工程科学。比如贫困问题就明显包括经济学、政治学、心理学和计划学等多方面的内容，但它被分类在社会学中，因为社会学和社会工作部门能提供较多的资料。法学和运筹