

《高等教育行政与公共管理专业系列教材

# 公共政策学

## PUBLIC POLICY

王曙光 李红星 刘西涛◎著



中国财富出版社  
CHINA FORTUNE PRESS

中国高等院校公共管理硕士（MPA）专业学位教材

# 公共政策学

## PUBLIC POLICY

中国政法大学公共管理学院编

中国政法大学出版社

高等教育行政与公共管理专业系列教材

# 公共政策学

王曙光 李红星 刘西涛 著

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策学/王曙光, 李红星, 刘西涛著. —北京: 中国财富出版社, 2014. 9  
(高等教育行政与公共管理专业系列教材)  
ISBN 978 - 7 - 5047 - 5375 - 5

I. ①公… II. ①王… ②李… ③刘… 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 (2014) 第 212360 号

策划编辑 寇俊玲

责任编辑 杨银旗 李瑞清

责任印制 方朋远

责任校对 梁 凡

---

出版发行 中国财富出版社

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼 邮政编码 100070

电 话 010 - 52227568 (发行部) 010 - 52227588 转 307 (总编室)

010 - 68589540 (读者服务部) 010 - 52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 三河市西华印务有限公司

书 号 ISBN 978 - 7 - 5047 - 5375 - 5/D · 0111

开 本 787mm×1092mm 1/16

版 次 2014 年 9 月第 1 版

印 张 22

印 次 2014 年 9 月第 1 次印刷

字 数 535 千字

定 价 49.80 元

---

版权所有 · 侵权必究 · 印装差错 · 负责调换

# 前 言

政策体现国家或政党的意志及其公共特征，因而政策又被理解为公共政策，旨在强调其公共性。公共政策是国家及其公共权威部门为实现一定时期特定的任务与目标所制定实施的行为规范，是政府实施公共管理的重要工具之一。公共政策学是第二次世界大战以后逐步形成的综合性、多元性的新兴学科，也是政策性、实践性和应用性较强的中介学科；同时公共政策学受到政治学、行政学、社会学、管理学、经济学、运筹学、伦理学和系统论等相关学科的积极影响，随着时代进步、社会经济发展及其研究的深入而逐步走向科学与成熟。

我国自 20 世纪 80 年代建立公共管理学科以来，公共政策研究得到了政府和学术界的高度重视，其课题、著述和学术论文成果丰硕，理论研究与实践成效显著，但仍旧存在一些不足之处。随着我国社会主义市场经济改革的深入和体制的完善，以及十八大及其三中全会提出“坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗”的目标和《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的要求，迫切需要政府及其部门提高其制定与实施公共政策的能力，从而也对公共政策的研究与教学提出了更高的要求。为此，我们根据多年的教学实践和研究，撰写了《公共政策学》一书。

本书是在借鉴西方公共政策理论研究的基础上，结合中国实际，研究和阐述公共政策的理论体系及其内容，旨在为进一步完善中国特色的公共政策学理论体系，科学指导我国公共政策实践活动提供有益的参考。其特点主要体现在以下三个方面：

第一，注重公共政策学体系的科学性。全书根据公共政策的基本理论、内容与方法，结合西方与我国的客观实际、发展需要和问题研究，确定了公共政策基础、公共政策过程、公共政策内容和公共政策分析共 4 篇 13 章的结构体系。

第二，注重公共政策学理论的学术性。本书梳理西方公共政策理论，吸收我国理论界的学术观点和研究成果，重视对公共政策的含义、特征、类型、作用和原则等基础理论，以及政府决策、公共政策的基本过程与环节的分析研究。

第三，注重公共政策学内容的实践性。基于中国公共政策内容及其研究思路，研究和阐述公共政策中的经济政策、社会政治政策和科教文卫政策等，强调其基础理论、具体内容及其改革取向，特别是十八大及其三中全会的目标要求。

本书所引用的公共政策法律制度，截至 2014 年 7 月末，实际运用时以新规定为准。

本书由哈尔滨商业大学财政与公共管理学院王曙光、李红星、刘西涛撰写，由王曙光教授设计提纲和总纂。在写作过程中，周丽俭、苏之涛、洪富艳、宣琳琳和研究生杜宏颖、刘明吉、王靖宇参加了部分章节的撰写或资料收集与整理工作；参考了诸多的著述成果，并附录于书后；本书出版得到了中国财富出版社、哈尔滨商业大学、黑龙江省财政厅等有关单位的支持，在此一并表示感谢！

由于作者水平及资料所限，书中不足之处，敬请读者指正。

作 者

2014 年 7 月

# 目 录

## 第一篇 公共政策基础

|                      |      |
|----------------------|------|
| 第一章 公共政策研究导论 .....   | (3)  |
| 第一节 公共政策学的研究进程 ..... | (3)  |
| 第二节 公共政策学的学科属性 ..... | (10) |
| 第三节 公共政策学的理论体系 ..... | (15) |
| 第二章 公共政策基本理论 .....   | (21) |
| 第一节 公共政策的基本概念 .....  | (21) |
| 第二节 公共政策的主体与客体 ..... | (31) |
| 第三节 公共政策的价值与表现 ..... | (39) |
| 第三章 公共政策环境考察 .....   | (46) |
| 第一节 公共政策环境的概念 .....  | (46) |
| 第二节 公共政策的总体目标 .....  | (49) |
| 第三节 公共政策的环境分析 .....  | (57) |

## 第二篇 公共政策过程

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 第四章 公共政策制定管理 ..... | (73)  |
| 第一节 公共政策制定概述 ..... | (73)  |
| 第二节 公共政策制定程序 ..... | (76)  |
| 第三节 我国公共政策制定 ..... | (90)  |
| 第五章 公共政策实施管理 ..... | (99)  |
| 第一节 公共政策实施概述 ..... | (99)  |
| 第二节 公共政策实施过程 ..... | (104) |
| 第三节 公共政策实施分析 ..... | (109) |

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 第六章 公共政策变更管理 ..... | (122) |
| 第一节 公共政策变更概述 ..... | (122) |
| 第二节 公共政策调整管理 ..... | (126) |
| 第三节 公共政策终结管理 ..... | (130) |

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 第七章 公共政策监控管理 ..... | (138) |
| 第一节 公共政策监控概述 ..... | (138) |
| 第二节 公共政策监控机制 ..... | (146) |
| 第三节 公共政策评估管理 ..... | (155) |

### 第三篇 公共政策内容

|                |       |
|----------------|-------|
| 第八章 经济政策 ..... | (173) |
| 第一节 产业政策 ..... | (173) |
| 第二节 财政政策 ..... | (183) |
| 第三节 货币政策 ..... | (197) |

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 第九章 政治社会政策 .....  | (208) |
| 第一节 国防与外交政策 ..... | (208) |
| 第二节 人口与就业政策 ..... | (219) |
| 第三节 社会保障政策 .....  | (228) |

|                  |       |
|------------------|-------|
| 第十章 科教文卫政策 ..... | (241) |
| 第一节 科技政策 .....   | (241) |
| 第二节 教育政策 .....   | (251) |
| 第三节 文化政策 .....   | (260) |
| 第四节 体育政策 .....   | (265) |
| 第五节 卫生政策 .....   | (270) |

### 第四篇 公共政策分析

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 第十一章 公共政策分析基础 ..... | (279) |
| 第一节 公共政策分析概述 .....  | (279) |
| 第二节 公共政策分析内容 .....  | (282) |



|      |                   |       |
|------|-------------------|-------|
| 第三节  | 公共政策分析模型 .....    | (286) |
| 第十二章 | 公共政策系统分析 .....    | (299) |
| 第一节  | 公共政策系统分析基础 .....  | (299) |
| 第二节  | 公共政策系统分析内容 .....  | (303) |
| 第三节  | 公共政策系统分析方法 .....  | (313) |
| 第十三章 | 公共政策经济分析 .....    | (322) |
| 第一节  | 经济学与公共政策的关系 ..... | (322) |
| 第二节  | 公共政策经济分析基础 .....  | (327) |
| 第三节  | 公共政策经济分析方法 .....  | (330) |
| 参考文献 | .....             | (339) |

# 第一篇

## 公共政策基础

政策是人类社会发展到一定历史阶段的产物，体现一个国家或政党的意志及其公共特征，因而政策一般又被理解为公共政策，旨在强调政策的公共性。公共政策基础包括公共政策研究导论、公共政策基本概念和公共政策环境考察，主要研究和阐述公共政策的研究进程、学科属性和理论体系，公共政策的概念、特征、类型、目标、功能、主体与客体、价值与表现等要素，以及公共政策的政治、经济、自然和国际等环境问题。



# 第一章 公共政策研究导论

公共政策学是第二次世界大战以后逐步形成的综合性、多元性的新兴学科，也是政策性、实践性和应用性较强的中介学科，并随着时代的进步和社会经济的发展及其研究的深入而逐步走向科学与成熟。本章主要研究和阐述公共政策学的研究进程、学科属性和理论体系。其重点是学科属性及其理论体系，包括公共政策学的学科性质、基本特征、研究对象、研究方法及其理论体系，并作为后续研究的基础；难点是公共政策学的研究进程。

## 第一节 公共政策学的研究进程

公共政策作为一门科学研究仅有几十年的历史。20 世纪四五十年代，从政治学和行政学领域来研究公共政策问题标志着公共政策科学的形成，并在学者们和政府官员的共同努力下迅速发展壮大，成为各国政界和学术界共同关注的研究领域。经济学、社会学、政治学、行政学、运筹学、系统分析等学科领域的相关知识、研究理论和技术方法，构成了公共政策学研究与发展的基础。

### 一、西方公共政策研究的历史进程

#### （一）西方公共政策研究的兴起

为维护阶级统治则需要研究政策的制定和实施，因而产生了“政治求助于科学、官员求助于学者”的政策研究活动。在西方古代典籍中，记载了大量统治者的经验与思想，古代圣哲如亚里士多德和柏拉图等人的政治思想和著作中，就有政策主张和政策研究的论述。近代和现代社会科学的发展，为第二次世界大战后政策学的诞生奠定了坚实的理论基础。社会科学中的经济学、政治学和社会学等领域，已经展开了对经济、政治和社会政策问题和决策过程的专门研究，并对公共政策问题的研究取得了一定的理论成就。

在经济学领域中，较早重视对经济政策的研究。古典政治经济学家亚当·斯密在 1776 年出版的名著《国富论》中，主张经济自由主义，其中全书五篇就有两篇专门讨论经济政策问题，主张政府的经济政策应是消极的，政府只不过充当“守夜人的角色”；李嘉图的《赋税原理》（1817）提出研究经济政策问题，并注重经济领域中的公共政策原则和政策建议及其选择问题；20 世纪 30 年代的凯恩斯理论提出国家干预的经济政策。在第二次世界大战后的几十年间，经济自由主义与国家干预主义轮流坐庄，对世界各国的经济政策产生

了极为重要的影响。1969年诺贝尔经济学奖首位得主丁伯根(J. Tinbergen)对经济政策学做出了突出的贡献,他注重将计量经济学的理论和方法运用于经济政策研究中,并建立了荷兰经济模型和美国宏观经济模型;同时也试图建立能进行短期发展预测、确立政策目标设计和政策措施的模型。

在政治学领域中,行为主义政治学的兴起,从某种意义上说是政策学诞生的催化剂。受传统政治学制度化、规范化研究局限,以及欧洲大陆的实证主义哲学和社会经验研究方法的影响,20世纪二三十年代的美国政治学界,以梅里安(Charles E. Merriam)为首的芝加哥学派掀起了一场行为主义研究的新潮革命。他们强调对政府过程和人的行为的研究,主张采用经验科学和交叉科学的研究方法确立具有普遍性的、可检验的政治学理论及其体系,使政治学走向科学化。随着政治学的“科学化”,人们可在公共政策领域内对政策制度、民主化、个人的政治行为等问题进行客观分析,这在客观上奠定了政策学产生的基础。以后,梅里安的新政治科学理论、伊斯顿的一般系统论、阿尔蒙德的结构功能主义、多伊奇的沟通理论等行为主义学派,提倡运用技术手段和定量分析方法,着重研究个人或团体政治行为,这对公共政策科学的形成产生了积极的作用。

在社会学领域中,德国、日本和英国的学者对社会政策的研究较有成就。1873年由德国西蒙拉尔(G. Schmoller)等人发起成立了社会政策学会,并在社会政策方面做了大量研究工作,在不少国家产生了重大的影响;日本明治维新后受德国政策思想的影响,于1897年成立了社会政策学会,并对社会政策问题开始研究;英国向来就有社会政策研究的传统,尤其是在社会政策理论研究方面颇有建树,著名社会政策学家马歇尔(T. H. Marshall)的《社会政策》一书,被公认为是西方社会政策学研究的范本。

## (二) 西方公共政策研究的发展

在西方文献中,公共政策与政策科学基本上是相同的,如果说有差别的话,就在于政策科学研究包括私人的政策,而公共政策研究则不包括私人的政策。德洛尔认为:政策科学是指研究如何运用有系统的知识、有结构的理性和有组织的创造性来制定政策的一门跨学科的科学。

政策科学产生的标志是美国政治学家拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)于1951年出版的《政策科学:范围和方法的新近发展》一书,尤其该书中“政策方向”首次对政策科学的对象、性质和发展方向等问题加以论述,强调政策的历史脉络尤其是面向未来,重视对变化、创新和革命的研究。此后,在美国兴起了一场旷日持久的“政策科学运动”,拉斯韦尔也因此成了“现代政策科学的奠基人”。但是随后的十几年里,他本人除了在政策分析的定量方法及技术方面,特别是运筹学、系统分析、线性规划和成本—效益分析等技术方法上取得成就之外,政策科学的学科建设并没有取得重大的突破。

20世纪60年代末70年代初,政策科学才形成一门独立的学科。著名的科学家、哲学家库恩(Thomas S. Kuhn)的《科学革命的结构》(1962)在当时起到了方法论的作用,给政策科学的发展注入了活力。德洛尔(Yeheskel Droe)出版了政策科学“三部曲”,即1968年的《公共政策制定检讨》、1971年的《政策科学构想》和《政策科学进展》,发表

了一批政策科学论文，这些著作和论文构成了政策科学发展的第二个里程碑。德洛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，并关注逆境中的政策制定、政策哲学研究和多值逻辑在政策推理中的应用，重视高层政策推理，主张建立危机决策、应急体制和重建政策制定系统的理论，从而形成了“拉斯韦尔—德洛尔”的政策科学传统。他由于对公共政策研究做出了突出贡献，1983年被国际政策研究联合会授予首届拉斯韦尔年度奖；1986年荣获美国政治学联合会“福尔布莱特40周年纪念的著名学者”称号。

在20世纪七八十年代，政策科学在政策系统与政策过程的研究上取得了显著的成就。主要表现在：一是重视对政策分析的研究，关注现实具体的政策问题的分析和解决方法；二是将政策的评估和实施，作为政策科学研究的重要领域和课题；三是加强了对政策终结及政策周期理论的研究；四是运用经济学的途径——公共选择理论，来研究非市场决策即公共决策问题，实现社会的公正。

进入20世纪80年代中后期，政策科学研究出现了一些新趋向。主要表现在：一是加强了政策价值观或公共政策与伦理关系问题的研究，强调公共权利，如布坎南的《伦理与公共政策》和高罗普的《公共部门的管理、系统与伦理学》等；二是政策科学与公共行政学日益相互融合，并出现了用公共事务来统指这两个领域的新趋向，如林恩的《管理公共政策》等；三是比较公共政策研究有了新的发展，如安德森（C. W. Anderson）的《比较政策分析中的系统和策略》、莱切特（Howard Leichter）的《比较公共政策问题和观点》和海德海默尔等人的《比较公共政策》等；四是重视对政策工具的研究，如胡德（C. Hood）的《政府的工具》和波特斯（B. Guy Peters）的《公共政策工具》；五是政策研究的视野进一步拓宽，一些学者主张以决策者的偏好排列优先顺序选择和解释方案，用社会、政治和法律的理性取代经济和技术的理性，把政策科学研究引向了高层政策制定领域。

20世纪90年代以后，政策科学的发展又有了新的变化趋势。主要表现在：一是高度重视宏观政策分析，探索改善政策制定系统和进行政策创新的方法，促使政府政策制定的改进；二是加强规制政策研究，将精简规章制度作为推动政府行政改革的主要任务，如美国“重塑政府运动”和日本的“新行动审议会”等；三是各国政府重视对政策的绩效评估，包括既开展对环保、人权、贸易、教育、投资等具体政策的评估，也进行政府政策制定能力的评估。因此，90年代后政策科学的发展趋势，对提高公共政策的质量和政府政策能力等均有着现实的积极意义。

经过半个多世纪的发展，西方的公共政策在经济和社会生活中起着规范和指导的作用，但经历了从消极公共政策到积极公共政策的转变，即从政府采取“放任主义”的公共政策，到强调国家对社会生活的干预，主张公共政策应积极主动发挥作用；从经验型到规范型公共政策的变化，从单一型到综合型公共政策的变化及从解决一个问题到为解决“问题群”而制定公共政策的变化，目前它已成为一个相对成熟且具有强大生命力的学术领域。

## 二、我国公共政策研究的历史进程

### （一）我国公共政策的思想研究

#### 1. 古代公共政策思想研究

我国古代的公共政策思想悠久、丰富，主要表现在以下几个方面：

（1）政策思想研究。中华民族几千年创造的辉煌文明，与政府政策有着不可否认的关系。主要包括：儒家的中庸之道、道家的无为而治、墨家的济世思想、法家的法治观念等政策思想；世异则事异、事异则备变的政策理念；重农抑商的政策主张；惠民、养民和富民的政策传统；不患寡而患不均的政策倾向；无为而治的政策构想；以民为本、政在得民的政策原则。

（2）谋略思想研究。我国古代辅助统治者审时度势、选择时机提出建议，并取得了积极的效果。如春秋战国群雄争霸，诸侯们为独揽天下纷纷招贤纳士、养聘食客，研究国家富强政策。《史记》中记载：“魏有信陵君，楚有春申君，赵有平原君，齐有孟尝君，皆下士喜宾客以相倾”，他们为诸侯争霸立下了汗马功劳。《战国策》专门记述了这些策士们的言论和行动，是我国历史上第一部较为完整的政策研究著作。我国历史上诸如“足智多谋”的军事家孙子、“未出茅庐”而知天下三分的诸葛亮，以及“敢言直谏”的魏徵等人，正是智囊人物的杰出代表。

（3）国策实践研究。东汉开始实施智囊和宰辅制度，如设立监察军务的“军师”。此后，政府官员、希望考取科举功名的读书人都是政策的研究者。清代地方官吏设立的幕府，实际上就是地方政府的政策研究机构，幕僚是政策的研究者。在中国历史进程中，涌现了一大批与政策研究密切相关的著作，诸子百家尤其是孔子、孟子、墨子的著作中有大量治国安邦的至理名言，《论语》《史记》和《资治通鉴》等不朽名著记载了许多政策研究的真知灼见，明朝冯梦龙的作品《智囊补》记录了从先秦到明代惊心动魄的政策案例 1238 个。尤其是《孙子兵法》，它不仅是一部兵书，而且还是“国策”，从唐代传到国外至今，《孙子兵法》现已被译为日、英、法、德、俄等数十种文字。

#### 2. 近代中国的政策思想

近代中国也有许多新的政策思想和观念，都直接影响着政策的制定与实施。如鸦片战争时期的“经世致用”、洋务运动时期的“中体西用”、辛亥革命时期的“变法维新”思想等，伟大的革命先行者孙中山先生提出了民族、民权、民生的“三民主义”和联俄、联共、扶助农工的三大政策，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。

### （二）我国公共政策研究的现状

#### 1. 我国公共政策研究所取得的成就

新中国成立后，我国初步建立政策研究体系，出版了一些研究成果，为公共政策研究积累了许多宝贵的资料。20 世纪 70 年代末至 80 年代初，西方政策科学引起我国学术界的

注意,一些专家、学者着手进行这一领域的介绍、引进和研究工作。1986年万里同志在全国软科学工作座谈会上做了《决策民主化科学化是政治体制改革的一个重要课题》的报告,明确提出进行“政策研究”这一重大课题。在计划经济体制下,公共政策的范围广泛,几乎无所不包。随着我国建立社会主义市场经济体制,特别是进入21世纪以后,政策科学发展的重要性和迫切性被越来越多的人所认识,公共政策研究取得了可喜的进步。主要表现在以下几个方面:

(1) 建立健全公共政策研究组织机构。改革开放后涌现出了各种类型的公共政策研究机构,其组织规模不一、性质各异,研究范围与内容有所不同。大体分三种:一是官方与半官方政策研究机构,包括中央和地方政府的政策研究组织,前者如中共中央、全国人大政策研究室和国务院发展研究中心、中国国家信息中心等,后者如地方各级党委、人大、政府下设的政策研究室、信息中心等组织,对政府决策影响很大;二是学术性研究为主的政策研究组织,主要有全国性或区域性专业政策研究学会和团体政策研究机构,如1992年成立的全国政策科学研究会,1994年成立的中国政策科学学会,中科院、社科院、各专业研究院和其他团体所属的政策研究组织(中心、所、室),有些实行教学与研究并重,对政府的政策制定的影响呈逐渐上升的态势;三是高等院校的研究与教学组织,目前大部分的“985”和“211”高校及相关院校设有公共政策教研室、系、研究所(中心)或研究院;四是民间政策研究组织,如企业、公司、集体或个人创办的政策研究所、咨询公司和研究会等,这些机构虽数量不多,但具有较强的生命力。目前我国各种类型的政策研究组织集中了一大批的高素质的专家学者,构成一个高智力的研究系统,支持和保证了政府决策的科学化进程。

(2) 公共政策研究取得了可喜的成就。20世纪90年代以来,一批国家或省级政策科学研究项目相继完成,大批有关公共政策的专著、译著和论文问世,如中国人民大学出版社和三联书店分别推出的“公共政策经典译丛”,仅MPA核心课程“公共政策分析”的教材就有几十本;一部分学者去西方国家学习公共政策理论,他们学成归来后在高等院校任教或在研究所工作,并出版了一批高质量的有关公共政策研究论文;国家级、省部级和大学的科研基金将政策科学课题列入资助范围,政府部门则更多地资助实际政策问题的研究;学术交流日趋活跃,一批国外著名政策学者来华讲学,多次举行全国性的政策科学研讨会。经过大家的共同努力,在西方政策科学理论评价、中国政策科学理论专题研究、实际政策研究经验总结等方面取得了丰硕的成果,尤其对公共政策基础理论、政策分析方法与工具、部门政策研究等方面有了重大的突破,初步确立起中国公共政策学的基本理论框架。

(3) 初步形成了公共政策研究的机制。在政府方面,各级党委的政策研究室、政府的经济社会研究中心已初具规模;民间的政策咨询机构,也有了初步的发展;许多学者将公共政策科学研究及其分析方法融入现实国家发展的重大政策、计划和重大工程项目的研究论证之中,使自身的发展与实践紧密结合;有关高等院校已建立了公共管理的有关专业,一些院校开设了公共政策课程;国家MPA学位教育把公共政策分析列为学位必修课,这些制度已经或正在培养一批从事公共政策研究的学者和工作人员。可以预见,未来在中国



将有一大批熟悉政策科学的人进入政府或各行业的决策领域，这对推动公共政策的科学化大有益处。由此可以说，通过政府和学术界的努力，我国公共政策的研究体制已初具规模，公共政策科学正在成长为社会科学中一个重要的研究领域。

## 2. 我国公共政策研究存在的问题

我国公共政策科学研究及教学处于起步阶段，仍然存在许多问题需要解决。主要表现在以下几方面：

(1) 政府官员缺乏对公共政策科学应有的认识。政策科学是学者和官员共同研究的学问，政策科学的学术价值和现实意义，特别是它可以成为决策科学化、民主化的主要支持学科并未被人们所充分认识。在我国，许多政府官员对政策科学的知识知之较少，甚至不知政策科学为何物，但又习惯于长官意志，这就使政策科学理论与技术无法应用，政策科学理论与技术也就失去了实践的基础。正如我国的一位高级官员所说的“没有领导参加的研究是白研究，没有专家参加的研究是瞎研究”。因此，如果公共政策科学不能引起人们应有的重视，要迅速发展并取得突破是不可能的。

(2) 没有形成具有中国特色的公共政策科学理论。公共政策科学研究发源和兴起在国外，国内学者在引进、吸收外来的政策科学知识和理论时，往往一时难以洞悉特定社会环境下产生的精髓，因而对政策科学的研究内容和学术水平不高，尚停留在西方政策理论的介绍与评价阶段，还没有深入到公共政策科学的实质。许多政策科学的基本理论问题，包括政策科学的对象、性质和方法等问题还没有得到深入系统的探讨。尽管已有大批的论著问世，但是能融贯中外、特色鲜明、高水平的学术论著较少，具有中国特色的政策科学理论体系的基本框架并未真正建立起来。

但同时我们也应看到，西方政策科学理论的发展是半个多世纪专家与学者共同努力的结果，而我国政策科学的发展才只有 20 多年的时间，所以不能苛求我国公共政策科学迅速建立起一个完善的理论体系。未来公共政策研究可注重学术创新与学科理论构建、跟踪国外学科发展前沿、加强跨学科研究及学科间的合作、促进政策科学的学科分化、加大政策知识的开发与应用力度。目前我国已有了一个宽松的政治环境和良好的经济环境，有较为健全的政策研究机构和一批专家与学者，以及对马克思主义经典著作和毛泽东、邓小平政策理论的研究、中国公共决策系统及其运行的探索、古今中外的政策研究经验、党的政策经验的总结等方面的工作成果，可以相信，建立既能充分吸收国外先进的政策理论和方法又具有中国特色的公共政策科学理论及其体系已经为期不远了。

由此可见，公共政策研究作为一种社会政治现象，在国内外都有十分悠久的历史。公共政策的制定及其实施，对各国政府的管理和社会发展，都产生了和正在产生着极为重要的影响。随着现代科学技术的发展，公共政策科学逐渐在不系统、不自觉的基础上，逐步走向科学、成熟和完善。

## 三、研究公共政策科学的现实意义

当代公共政策的重要地位与突出作用，把公共政策学推到了应有的研究高度，引起了世界范围内的普遍关注与高度重视。研究制定和实施公共政策，对于我国社会主义现代化