

政策科学的“研究纲领”

陈振明

政策科学是当代西方社会科学中的一个重要的新研究领域。本文考察了西方政策科学的形成、演变及其背景，评述了西方政策科学的“研究纲领”或基本范式，尤其是它的研究对象、学科性质和研究方法，并简要讨论了中国政策科学研究的基本任务问题。作者认为，应当充分认识政策科学的意义和作用，立足于我国公共决策系统及其运行的实际，借鉴西方政策科学的理论和方法成果，尽快建立起一个具有中国特色的政策科学理论体系，以此作为我国决策科学化、民主化的主要支持学科。

作者陈振明，1959年生，哲学博士，厦门大学政治学与行政学系教授。

政策科学（政策研究或政策分析）是二战后首先在美国兴起的一个跨学科、综合性的新研究领域，它的出现被誉为当代西方社会科学发展过程中的一次“科学革命”（德洛尔、里夫林语）、当代西方政治学的一次“最重大的突破”（国际政治学会主席K·冯贝米语）以及“当代公共行政学最重要的发展”（罗迪语）。那么，究竟什么是政策科学？它是如何形成和发展起来的？政策科学研究的意义何在？应当如何建立起中国的政策科学学科？本文将对这些问题加以考察和分析。

作为一门研究政策相关知识（即公共政策过程的知识以及这一过程所使用的其他知识）的学科领域，政策科学源远流长。它的源头可以追溯到人类文明之初，因为有了公共事务的管理，也就需要政策相关知识的研究。我们可以从古代及中世纪的历史典籍中找到大量关于政策及政策相关知识研究的论述，而近现代特别是19世纪和20世纪上半期社会科学的发展为政策科学的诞生奠定了坚实的基础；在经济学、政治学、行政学和社会学以及运筹学和系统分析等学科领域积累起来的政策相关知识，政策研

究理论和方法及技术,则构成了政策科学发展的直接先导或基础。1951年,斯坦福大学出版社出版了由拉纳(Daniel Lerner)和拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)主编的《政策科学:范围和方法的新近发展》一书,被人们当做政策科学诞生的标志。此后,在美国兴起了一场旷日持久的“政策科学运动”(Policy Sciences Movement),并形成了这个研究领域的一个主导范式,即拉斯韦尔-德洛尔的政策科学传统。

拉斯韦尔被誉为“现代政策科学的创立者”。在《政策科学》尤其是其中的“政策方向”一文中,他首次对社会科学中的政策研究方向即政策科学的对象、性质和发展方向等问题加以论述,奠定了政策科学发展的基础。他认为政策科学或社会科学中的政策方向可以超越社会科学的零碎的专门化,确立起一种全新的、统一的社会科学;时下局部的问题并不是政策科学所主要关心的,政策科学将致力于一般选择理论的研究;政策科学是某种不同于应用社会科学的东西,因为它主要关心“社会中人的基本问题”;“关心解释政策制定和政策执行过程,关心搜集数据并提供对特定时期政策问题的解释”。政策科学采取一种全球观点,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。

虽然拉斯韦尔在50年代初就指明了社会科学中的政策研究方向,但是此后的十几年里,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—效益分析等方法及技术上取得成就之外,政策科学的学科建设并没有取得重大突破。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。著名的科学哲学家托马斯·库恩(Thomas S. Kuhn)的《科学革命的结构》(1962年)在当时起到了方法论的解放作用,给政策科学的发展注入了活力。但为政策科学的突破作出贡献的是一批政策科学家及政策分析者(更准确地说是一批政治学家、经济学家、社会学家或系统分析家),其中最突出的是叶海卡·德洛尔(Yehzekel 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)以及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(有时近乎繁锁)的论证,从而形成了拉斯韦尔-德洛尔的政策科学传统。在这些论著中,德洛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。

60年代末,当政策科学作为一个独立研究领域刚趋向成熟时,一些著名高等学府的学者就迫不及待地把研究生教育的眼光紧紧地盯住了这个充满希望和诱惑的新领

See, Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1951.

域。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），开始了这方面的硕士和博士生教育。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，有力地推动了政策科学的进一步发展。

在整个70—80年代，政策科学研究获得了新的进展，在政策系统与政策过程的研究上取得显著的成就，特别是在政策评估、政策执行和政策终结方面形成了各种理论。首先，政策评估成为一个重要的研究领域。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60年代美国社会改革政策的失败，政策执行的研究得到了加强。哈佛大学肯尼迪政策学院首先发表了一篇《公共政策执行问题的报告》，指出对政策执行过程的政治与官僚方面的研究往往为人们所忽视；有些学者如哈格罗夫则指出，在政策形成与政策成功之间存在着一个忽略或错失了环节——政策执行，只有加以补充，才能使政策生效；加州大学柏克立分校公共政策学院的普雷斯曼和韦尔达夫斯基等人则对奥克兰计划案例进行详细的跟踪研究，写成经典性的《执行》一书。他们力图解决失误的政策能否终止、如何终止以及采取何种终止策略问题，由此形成相关的政策终结及周期理论。最后，70年代渐露头角的公共选择（Public choice）理论也可以视为政策科学在这一时期取得的一个成就，因为这种理论实质上是用经济学的途径来研究非市场决策即公共决策问题。

进入80年代中后期，政策科学研究出现了一些新趋向：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，政策科学的研究者从政治哲学、案例分析、职业道德等角度或方面去研究政策价值观问题。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（Public affairs）来统指这两个领域的新趋向，美国政策科学或政策分析的最权威的组织——政策分析与管理学会的成立，目的就是要沟通政策分析研究和管理研究，促进组织管理与公共政策的融合。三是政策研究的视野进一步拓宽，一些学者认为过去的政策科学片面强调经济理性和技术理性，无法解释丰富多彩的政策现象，因此，这些学者主张用社会、政治和法律的理性取代经济和技术理性。

现在，政策科学在美国已经体制化了。其体制化的内容包括学术团体、基金来源、出版发行渠道、教育培训和职业化等方面都已相当完备。在学术团体方面，出现了一批学会（如“政策研究组织”、“评估研究会”、“公共政策分析与管理学会”）和大量的思想库（如布鲁金学会、斯坦福研究所、企业研究所和传统基金会）。在出版发行渠道方面，出现了一批政策科学或政策分析的期刊（如《政策科学》《政策分析》《政策研究杂志》《公共政策》《政策分析与管理学杂志》等）以及一批周边期刊（如《美国

公共行政评论》《美国政治科学评论》等)；出版了大量的论著或教科书。在教育培训方面，继第一批公共政策研究学院出现之后，许多大学纷纷效仿，设立相同或相似的学院或研究所。现在美国的主要研究性大学都设有公共政策研究生院、研究所或中心，一般的大学都开设了这方面的课程。在职业化方面，“政策分析家”已成为一种正式的职业，联邦、州和地方政府都设立了政策分析职位，再加上大学及思想库的教研职位，政策科学的职业化已达到相当的规模。总之，经过45年的发展，政策科学已成为美国及西方社会科学中的一个独立的而又有相当影响的社会科学领域。

政策科学的产生是当代社会、经济和科技以及社会科学发展的必然产物，也与它的诞生地美国的特殊社会发展状况相关。一方面，当代全人类以及各国面临着越来越多、越来越复杂多变的政策问题，解决这些问题的政策也变得越来越重要，这就促使人们开始自觉地将自己的命运与改善政策质量问题直接联系起来。尤其是当代“全球问题”的出现，更使人们意识到政策研究的重要性，各国政府为解决各种紧迫的社会政治或经济问题，需要大量政策相关知识或信息，这在客观上推动政策科学的形成与发展。至于政策科学之所以诞生于美国而不是别的地方，与美国这个资本主义发达工业社会所面临的大量社会矛盾、政治危机（如战争、贫困、犯罪、种族冲突、学生造反等）密切相关，也与美国社会科学的发展状况相联系。另一方面，二战后，西方科学技术取得了突飞猛进的进展，科学技术出现了纵向分工、横向交叉融合的趋势，涌现出大量新学科，特别是系统分析、运筹学的发展为政策科学的产生奠定了方法基础。当拉斯韦尔开始提倡政策科学的时候，统计学、数学和经济学等学科各自独立发展出一些新的概念工具，应用的技术也相应得到改善，传统的其他人文社会科学学科如政治学、社会学、心理学、史学和哲学也为政策科学提供了知识基础。然而，当代科学尤其是社会科学的这些进展并未直接促进或提高人类对政策问题的解决能力，或者说科学的发展水平与它的解决社会问题的实际状况不成比例；现有的社会科学的片面专业化及实证主义的研究方式反而使理论与实践脱节，社会科学离开了对重大社会问题的研究和解决。因此，迫切需要一门超越社会科学的片面专门化，以人类社会的基本问题作为研究对象，以端正人类社会发展方向为目标的跨学科、综合性新研究领域，这种社会科学进步的内在动力或要求是政策科学产生的一个必要条件。此外，思想库的成熟也是政策科学兴起的一个重要因素。正如德洛尔所指出的，思想库是政策科学研究的最纯粹的组织体现，它不仅是政治设计的有意义的发明，而且也是政策科学或政策研究成长的摇篮。思想库既锻造了政策分析的基本方法和技术，又使政策研究成果凝聚为一个新的学科；它是政策研究的理想场所和政策研究成果推广应用的中间试验基地，也是政策科学的学生、政策分析者以及官员的实习、锻炼的基地。

二

按照拉斯韦尔和德洛尔等人的理解，政策科学不是现有的某一社会科学学科的更新，而是一个全新的跨学科综合性研究领域，它具有一系列独特的“范式”。

在拉斯韦尔看来，政策科学的基本范式是：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；政策科学的目标是追求政策的“合理性”；它必须使用分析模型、数学公式和实证数据，建立起可检验的理论；政策科学具有时间的敏感性，强调政策的历史脉络，特别重视对未来的研究，要求从现有的事实和状况推测未来发展趋势；政策科学采取一种全球观点，将各国、各民族视为一个命运密切相关的共同体；政策科学具有跨学科的特性，它要依靠政治学、社会学、心理学等学科的知识来确立自己崭新的学术体系；政策科学是一门需要学者和政府官员共同研究的学问，后者的实践经验对于政策科学的发展具有重要意义；政策科学具有“发展建构”的概念，它以社会的变迁为研究对象，强调对变化、创新和革命的研究。

德洛尔则认为，与传统的常规科学相比，政策科学具有如下一系列的新范式：政策科学主要关心的是理解和改善社会发展方向，基本目标是公共决策系统的改进和公共政策质量的提高；政策科学所研究的是公共政策制定的宏观层次，即地方的、全国的和跨国的政策制定系统；政策科学在传统的学科特别是行为科学和管理科学之间架起桥梁，它必须整合来自各种学科的知识，构成一个集中关注政策制定的跨学科系统；政策科学在通常的纯粹的研究和应用的研究之间架起了桥梁，这两种研究的整合是通过将政策制定系统的改善作为最终目标来实现的；政策科学除了使用常规的研究方法外，还将不证自明的知识和个人的经验当做重要的知识来源，它强调学者与官员尤其是政策制定者的紧密合作；政策科学既关心工具—规范的知识，又重视政策价值观的研究；有条理的创造性是政策科学各部分的一个重要的构成因素，因此，鼓励和刺激这种创造性是政策科学的一个主题和重要的方法论之一；政策科学对于时间非常敏感，它将现在看做过去和未来之间的桥梁，它既强调历史发展，又注重未来研究；政策科学对于变化的过程和动态的环境十分敏感，对于社会变化条件以及指导变化的政策制定的强烈关注构成政策科学的基本模式、概念和方法论前提条件；政策科学涉及系统化的知识和结构化的合理性对公共政策制定的贡献，但政策科学也明显地认识到超理性和非理性过程的重要作用；政策科学既修正已被接受的科学原则和基本方法论，又将它们扩展到已被接受的科学研究的界限之外；政策科学要成为自觉的，就必须寻求自己的范式、假定和理论；政策科学为它自己在实际政策制定中日益增加的应用性和

职业化而奋斗；政策科学尽管有种种的创新，但它属于科学的事实，并为科学的传统（如证实和有效性）而努力。

那么，应当如何评价拉斯韦尔、德洛尔等人的政策科学范式？应该如何看待政策科学的对象、性质和范围及方法呢？这是政策科学的最基本的理论问题，有必要加以较详细的考察。

首先，就研究对象来说，政策科学以社会政治生活中的政策领域，即现实的政策实践、政策系统及政策过程作为研究对象，它的基本目标是端正人类社会发展方向，改善公共决策系统，提高公共政策制定质量。因此，政策科学有自己相对独立的研究领域，这是作为一个独立学科的政策科学形成和发展的基本前提。

按照拉斯韦尔等人主编的《政策科学》一书观点，政策科学是“以制订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”；德洛尔认为，政策科学或政策研究的核心是把政策制定作为研究和改革的对象，包括政策制定的一般过程，以及具体的政策问题和领域；政策研究的性质、范围、内容和任务是：理解政策如何演变，在总体上特别是在具体政策上改进政策制订过程。S.S. 那格尔（Stuart S. Nagel）说：“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”。R.M. 克朗认为，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。

我国的政策科学学者给政策科学或政策学下过一些定义，可以概括为这样四种基本看法：一是认为政策科学主要研究政策制定的理论和方法，是研究如何制定优化政策、避免错误政策的学科领域；二是认为政策科学是关于制定政策方案、规定政策的实施、评价政策的结果、预测政策的方向的一门学科；三是认为政策科学是研究政策的属性及特点、政策制定和执行规律的科学；四是从广义和狭义两个方面界定政策科学，认为广义的政策科学是对不同的公共政策的性质、原因和结果进行的研究；狭义的政策研究可以界定为对目标、方案及社会效果之间的相互关系的研究。

由上述这些定义可以看出，国内外学者对政策科学的界定有所不同，但一般都承认政策科学以政策系统及政策过程作为研究对象。这正是政策科学成为一个相对独立学科的关键条件。根据唯物辩证法和科学哲学的观点，任何一门学科都以客观世界的

See, Yehezkel Dror, *Design for Policy Sciences*, New York: Elsevier Inc., 1971, pp. 50—53; *Ventures in Policy Sciences*, New York: Elsevier Inc., 1971, pp. 3—4; “Prolegomenon to Policy Sciences”, *Policy Sciences*, No. 1 (spring, 1970), pp. 139—180

The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method, pp. VIII—XI

S. S. 那格尔主编《政策研究百科全书》，科学技术文献出版社1990年版，第7页。

S. S. 那格尔主编《政策研究百科全书》，第1页。

R.M. 克朗：《系统分析和政策科学》，商务印书馆1987年版，第28—29页。

某一类事物、现象及其过程作为自己的研究对象，它要揭示这一类事物或现象及其过程的本质联系和规律性，并通过概念、命题、原理和方法在思维中加以再现，形成学科理论体系。尽管一些传统的社会科学学科如政治学、经济学和社会学已涉及政策系统及政策过程问题，但它们并未将政策系统及其过程作为专门、唯一的研究领域，并未对此加以系统、全面和具体的研究，只有政策科学才做到了这一点。政策科学以人类社会的政策系统及政策过程作为专门的研究对象，它既要研究政策的本质、原因和结果，注重内容分析；又要研究政策系统及政策过程（包括政策的制定、执行、评估等环节），注重系统过程分析。因此，可以一般地将政策科学定义为一个综合地运用各种知识和方法来研究政策系统和政策过程，探求公共政策的实质、原因和结果的学科，它的目的是提供政策相关知识，改善公共决策系统，提高公共政策质量。

其次，就学科性质方面来看，政策科学作为一个全新的、独立的学科，有如下四个基本特征：

(1) 政策科学是一个综合性、跨学科的新研究领域。政策科学不是现有的某一学科的更新，它的产生和发展需要以大量的知识和方法为基础，几乎所有迄今为止人类所创造的科学知识和方法都可以运用于政策研究之中。政策科学正是在吸收其他学科尤其是政治学、经济学、社会学、管理学、心理学、哲学、统计学、运筹学、系统分析等学科的知识和方法的基础上，形成和发展起来的。另一方面，政策科学并不是由这些学科的知识和方法的拼凑堆积而成的，而是在新的学术框架中将种种知识和方法有机地结合起来。它将科学知识尤其是社会科学知识与公共决策过程密切联系起来，提倡以问题为中心，而不是以学科为中心的知识产生方法，政策科学的倡导者们力求指出当代社会科学尤其是管理科学和行为科学的偏狭性，提出一门能把各种知识和方法直接运用于改进公共决策系统、提高政策质量的新学科，因而各种学科的理论和方法在政策科学的新框架中获得了新的意义。

(2) 政策科学是一门以行动为取向的学科，体现着理论与实践的统一。政策科学的奠基者们发现，以往的大部分科学知识尤其是应用社会科学研究并没有对政策系统的改进和政策质量的提高产生应有的积极影响。因为尽管它们有时也提出政策建议，但这些建议往往因不切实际或缺乏政治可行性而被否决。政策科学的研究对象是政策实践或实际的政策过程，它的目的和功能是提供政策相关知识，为政策实践服务。因此，政策科学不是纯理论科学或基础研究，而是一门应用性较强的学科。政策科学既在实践中产生，又在实践中得到应用和发展。它要指导执政党或国家的各项政策的制定、执行和评估的实践活动，它以实践定向，以发现和解决社会的政策问题为宗旨，为实践服务；而政策实践则为政策科学提出需要解决的问题，提供经验教训，检验政策科学理论并推动其发展。

(3) 政策科学不仅是描述性学科，而且是一门规范性学科。如果说经验自然科学及

传统的社会科学并不是真正价值中立的话,那么,政策科学则明确地以价值为取向。政策科学可以说是对一般选择理论的研究,而选择则以价值(观)作为基础。因此,它不仅关心事实,而且更关心价值和行动;它不仅是描述的,而且也是规范的。说它是描述的,是因为它同样追求有关公共政策的性质、原因和结果的知识;说它是规范的,是因为它重视价值取向和价值评价,它的一个重要目标是创造和批评有关的公共政策价值的知识主张,或推荐应该采取的行动过程。政策科学的规范或价值批评的方面可以由这样一点来加以说明,即政策科学相关知识包含了具有价值特征的因变项(目的)和自变项(手段)的互动;这些变项的选择往往涉及在健康、财富、安全、和平、正义、平等和自由一类的价值中作出取舍。选择哪一种价值,并不仅仅是一个技术判断问题,而且往往需要伦理推导。因此,公共政策价值观或公共政策与伦理的关系问题在政策科学中占有极为重要的地位。

(4) 政策科学是软科学的一个重要分支。从本世纪初开始尤其是二战结束以后,出现了一系列新兴软科学学科,包括人工智能、战略研究、系统分析、未来研究、科学学、决策学、领导科学等。在国外,有一个更正式的名称来指称这一类知识,即广义的管理科学(狭义的管理科学指运筹学)。按照我国的一些学者的说法,软科学在50年代的重点是科学学尤其是科学社会学的研究;60年代的重点是运筹学;70年代的重点是未来学及预测学;到了80年代,其重点已经转向政策科学了。政策科学实际上构成决策科学化和民主化的主要支持学科,它对于解决政策问题和促进社会发展所起的重要作用正被越来越多的人所认识。

再次,就学科范围来说,政策科学涉及的范围十分广泛,目前尚难以划出准确的边界。它的主要研究内容包括政策系统、决策体制及政策过程,政策分析方法和技术,政策思维,政策价值观,未来研究,政策战略(元政策研究),政策规划,重大工程项目的论证与评估,从大政方针到各层次、各部门的具体政策研究等等。按照克朗的说法,政策科学把如下五个方面的内容作为研究的重点:a 政策战略;b 政策分析;c 政策制定系统的改进;d 评估;e 政策科学的进展。德洛尔则认为,政策科学的核心部分是在认识和端正社会发展方面,它把不同层次(跨国的、全国的、地区的)政策制定系统的改进作为追求的目标,同时也作为自己研究成果的手段。在他看来,政策科学的主要焦点有:a 政策分析;b 备选方案创新;c 重大政策(基本政策);d 评估和反馈;e 重大政策的改进等。他在80年代又把改善政策制定系统及政策制定研究与统治方式、政府中决策系统的研究结合起来,特别是在探索逆境中的政策制定、高层政策推理、超优政策分析方面取得了新的进展,这丰富了宏观政策理论的研究,拓

《系统分析和政策科学》,第28—29页。

Ventures in Policy Sciences, p. 14

宽了政策科学的研究领域。

最后，在研究方法上，尽管政策科学特有的方法论并未最终形成，但是它提倡跨学科的研究方法，提倡以问题为中心而不是以学科为中心的知识产生途径；既注重事实分析，又注重价值分析；强调政策研究或政策分析中理性方法和超理性或非理性方法并用；主张全球观点、未来观点、历史和比较的方法等。

拉斯韦尔和德洛尔等人所提倡的政策科学及其范式具有合理、新颖之处，的确具有某种科学革命的意味，具有重要的理论和实践意义及方法论启发。政策科学可以说是作为当代社会科学的片面专门化的对立面而出现的，它力图克服当代社会科学的专业分工以及实证主义的研究方式所产生的种种弊端，特别是克服那种忽视对人类社会重大问题的研究而局限于细小、局部问题研究的倾向，它将人类公共决策问题放在社会科学的核心地位，强调社会科学必须研究人类社会的重大或基本问题，提倡一门以人类社会的政策系统及政策过程为研究对象，以改进公共决策系统、提高公共政策质量和端正社会发展方向作为自己的目标的新学科；政策科学的倡导者们力图创立一种新的知识框架，以便综合地运用迄今为止人类所创造的各种知识和方法去为公共政策的制定及执行服务，使社会科学更好地去解决社会问题。政策科学家们力图打破传统的学科界限，希望在知识与权力、社会科学与公共政策以及学者与官员之间架起联系桥梁；政策科学家们采用跨学科的研究方法，注重历史、发展（动态）和比较方法尤其是未来研究，强调在政策研究中使用创造性思维方法，要求将事实分析和价值分析统一起来。正因为政策科学的这些独特、新颖之处，使得它在 60、70 年代迅速发展并体制化，成为社会科学的一个重要的新研究领域。

但是，拉斯韦尔、德洛尔等人所提倡的政策科学及其范式在其发展中遇到了一些难以克服的困难并有其局限性。首先，政策科学的倡导者们将这一全新的综合性学科当做一种统一的社会科学或元社会科学，即它既整合各种学科尤其是社会科学各领域的知识和方法，又超越或凌驾于它们之上。这就必定产生在科学共同体中建立共识的困难，包括在划定研究范围边界、建立学科理论体系和形成特有的研究方法等方面的困难。正是这些困难一直困扰着政策科学家，制约着政策科学取得进一步的发展与突破。其次，政策科学避开各国的政治制度和意识形态的差别和对立，而抽象地大谈改善全人类公共决策系统，端正人类社会的发展方向，将一些资产阶级的社会政治哲学理论塞进政策科学中，因此，政策科学遭到了一些学者的批评。例如，特赖布（Lourence Tribe）在《政策科学：分析还是意识形态》（载美国《哲学与公共事务杂志》1972 年第 2 卷）一文中批评政策科学，说它是披着科学分析外衣的意识形态；康韦（Thomas Conway）则大谈“政策科学的危机”（他以此为题写了一篇文章，载于《社会科学、政策和国家》一书）。再次，政策科学给自己确立的目标过于宏伟，难以在短期内取得重大突破，因此，另一些学者如林德布洛姆、夸德（Edward S. Quade）、邓恩（William

N·Dunn)、西蒙 (Herbert A·Simon) 等人则吸收拉斯韦尔的政策科学理论因素, 朝着作为一门应用社会科学学科的政策分析前进 (在拉斯韦尔-德洛尔的政策科学传统中, 政策分析只是政策科学的一个组成部分)。这种政策分析趋势在 60、70 年代的美国政策科学运动中取得迅速发展, 成为政策研究领域的另一个基本范式 (其实, 如果这种朝向政策分析的新方向只是给政策科学传统加上对检验备选方案的严格程序的话, 那么, 它应该是已确立起来的政策科学传统的一种有益的补充, 或者说是政策科学中的一个分支学科的有益发展)。针对这一情况, 德洛尔在 1986 年出版的新著《逆境中的政策制定》中, 提出政策科学需要在 14 个方面加以突破, 包括提供关于政策制定和政策科学的哲学和智力的理解; 增加历史和比较的观点; 真实地处理政策实际; 寻求宏观理论; 政策范式批判; 探讨宏观政策创新; 研究元政策制定和统治设计; 考虑改善政策制定的途径; 探索政策制定的输入方式; 加大学科基础; 开发多方面的方法论、方法和技术等。这说明政策科学在发展中的确遇到了不少障碍并引发一些新的问题。

三

70 年代末 80 年代初, 西方政策科学开始引起我国学术界的注意, 一些学者和政策研究者着手进行这一领域的介绍、引进和研究工作。近几年来, 随着我国改革开放的不断深入和现代化建设步伐的加快, 特别是建立社会主义市场经济体制任务的提出, 政策科学发展的重要性和迫切性被越来越多的人所认识。经过十五年的探索, 我国的政策科学研究从无到有、逐步成长。首先, 政策科学理论研究取得了可喜的成就。一批国家或省级政策科学研究项目相继完成, 一些专著、译著和论文问世, 在西方政策科学理论的评介、中国政策科学理论专题研究、实际政策研究经验的总结等方面取得了积极成果; 学术交流日趋活跃, 一批国外著名政策科学家先后来华讲学, 全国性的政策科学研讨会已举行多届。其次, 政策科学的学科建设也初具规模。在学术团体方面, 已成立了两个全国性的政策科学学会或研究会: 一个是以吴明愉为理事长的全国政策科学研究会 (1992 年), 另一个是以马洪为会长的中国政策科学学会 (1994 年); 一些省市也成立了政策科学学会。在教育培训方面, 许多党校、高校相继开设政策科学方面的单科或系列课程, 一些名牌大学已开始了政策分析专业的研究生教育 (厦门大学和北京大学分别在 1993 年和 1994 年在行政学硕士点中设立政策分析方向), 这是政策科学的的教学培训上的一个突破; 在基金来源方面, 自“七五”开始, 国家、省以及大学的科研基金就将政策科学方面的课题列入资助范围, 政府部门则更多地资助实际政

See Y. Dror, *Policy making Under A dversity*, Trasaction, Inc , New Jersey, 1986, pp. 219—240

策问题的研究。在产业化或应用方面，政策科学及政策分析的理论方法和技术开始被应用到改革开放和经济建设的重大政策、方针的决策和重大工程项目的研究和论证之中，在推进决策科学化、民主化方面起到越来越重要的作用；民间的政策研究组织（思想库或智囊团）开始发育并发挥作用。政策科学正在成长为我国社会科学中的一个重要的新研究领域。

但是，我国政策科学研究及教学还处于起步阶段，仍然存在不少问题需要解决，有不少薄弱环节亟待加强。例如，目前政策科学的宣传、普及工作做得不够，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、民主化主要支持学科这一点并未被人们所充分认识。至今仍有不少学者和官员不知政策科学为何物，更谈不上对它的重视了；而作为一门需要学者和官员来共同研究的学科，如果它不能引起学界和政界的应有的重视，它要迅速发展并取得突破是不可想象的。又如，政策科学的体制化或学科组织化建设也存在诸多缺陷。迄今为止，国内的大学或社科院系统中，并没有独立的、成规模的政策科学研究所或研究中心出现；大学的政策科学或政策分析教育的进展缓慢，没有形成这方面教育培训的基地，既没有相应的本科生专业，也没有独立的研究生学位点专业（研究生专业目录名称上迄今为止仍然没有“政策分析”）；政策科学的基金来源不仅渠道少，而且资助的课题数量少，出版渠道也不太畅通，目前仍没有全国性的政策科学或政策分析的专门学术杂志。然而，我国政策科学发展中存在的最大问题是在学术研究方面。目前我国政策科学理论的研究水平不高，许多政策科学的基本理论问题（包括政策科学的对象、性质和方法问题）没有得到深入系统的探讨。尽管已有不少论著问世，但是能融贯中西、特色鲜明、高水平的学术论著寥寥无几，具有中国特色的政策科学理论体系的基本框架并未确立起来。学术界对于西方政策科学的引进、消化和吸收的工作做得不够，缺乏对西方政策科学的理论和方法的系统了解以及对它的最新发展趋势的跟踪研究，深入的批判、消化和吸收工作更无从谈起；对马克思主义经典作家以及毛泽东邓小平的政策策略理论的研究、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以及中国共产党的政策经验的总结等方面的工作也刚刚开始，在形成具有自己特色的政策科学概念、理论和方法上还需下大功夫。因此，中国政策科学发展的当务之急是要大力加强理论研究及学科建设，积极探索并尽快形成一个既能充分吸收国外先进的理论和方法，又能较好体现中国政策系统及政策过程特点的政策科学理论体系。

在提出中国政策科学的具体研究任务之前，有必要做一点方法论上的说明。政策科学主要是一门社会科学。既然政策科学是对一般的选择理论的研究，那么价值观、意识形态问题在这里就占有重要的地位。政策科学当然关心事实、理解和预言，提供政策的性质、原因和结果等方面的知识，追求科学的客观性和真理性，但政策科学更关心价值和行动，重视价值评价和推荐行动过程，因而它带有主观性和意识形态性。因

此,在政策科学中,客观与主观、真理与价值、科学和意识形态等因素是交织在一起的。政策科学首先是在西方(美国)出现的,一方面,它是人类社会发展到一定阶段的必然产物,反映了人类政策制定和执行过程的共性及规律性,因而具有客观真理性和普遍适应性;另一方面,西方政策科学是在西方(美国)特定的政策系统及政策过程或政策实践的基础上形成和发展起来的,不可避免地带有西方政治制度和意识形态的痕迹或特点,因而带有消极的因素。由于社会经济发展水平、政治制度、文化传统和民族心理等方面的差异,各国的政策实践、政策制定系统及运行过程各具特点,所以各国的政策科学研究必须立足于本国国情及现实的政策实践。因此,我们在研究政策科学时,必须处理好政策科学中的主观与客观、价值与真理、科学与意识形态之间的关系问题,处理好政策科学的规范化(国际化)与本土化之间的关系问题;既要充分吸收、借鉴西方政策科学的理论及方法成果,又不能简单、无批判、无选择地照搬西方的东西,而必须立足于我国的国情及现实的政策实践来进行政策科学研究,批判地吸收、消化西方政策科学理论与方法,建立具有中国特色的政策科学理论体系。当前应着重做如下几项工作:

1. 深入研究马克思主义的政策和策略理论

马列主义毛泽东思想是我国的根本指导思想,中国政策科学的研究首先必须以马列主义毛泽东思想作为指导。这不仅因为它为我们的政策科学研究提供了一般的理论原则和方法论指导,而且政策和策略问题是科学社会主义理论的一个重要组成部分。因此,研究马克思主义的政策和策略理论就成为发展中国政策科学的一项重要任务。

马克思主义经典作家高度重视政策和策略在无产阶级革命事业中的重大作用,马克思恩格斯和列宁在许多著作(如《哥达纲领批判》《共产党宣言》《共产主义原理》《怎么办》《社会民主党在民主革命中的两种策略》《国家与革命》《帝国主义是资本主义的最高阶段》)中,明确地阐述了政策和策略的含义,提出了无产阶级的政策和策略的基本思想,将政策和策略视为无产阶级政党行动的准则;他们论述了无产阶级制定政策和策略的依据,并阐明了无产阶级的政策和策略原则。

毛泽东同志根据中国革命的具体实践,进一步发展了马克思主义的政策和策略思想。他在许多著作(如《目前抗日统一战线中的策略问题》《论政策》《关于目前党的政策中的几个问题》《论十大关系》《关于正确处理人民内部矛盾的问题》)中,专门讨论了政策和策略问题。毛泽东同志的政策和策略理论包含了丰富的内容,其中涉及党和国家政策研究的原则和依据,总路线、总政策与具体政策的关系,政策的原则性和灵活性的关系等等。毛泽东同志的政策决策理论有三个基本立足点,即立足于实际,立足于群众和立足于调查研究。

邓小平同志在改革开放的新形势下,提出了具有中国特色的社会主义理论,丰富和发展了以马列主义毛泽东思想的政策理论。他的主要贡献是,高度重视实事求是思

想原则在政策制定和执行中的作用，强调政策的连续性、稳定性，强调政策的成龙配套，形成有机体系，突出政策检验的实践标准及生产力标准等。

总之，科学社会主义中包含着丰富的政策理论内容，必须对这些理论内容加以深入的研究和概括，在此基础上建立中国政策科学的理论体系。

2. 大胆借鉴古今中外的政策理论和政策经验

一是必须大胆借鉴西方的政策科学的理论和方法。西方政策研究的历史悠久，西方人积累了丰富的政策经验和政策研究思想，这些经验思想是我们发展政策科学所应研究和利用的对象。更重要的是，西方政策科学的一些理论、范畴和方法反映了人类政策过程的本质或规律性，属于全人类的共同文化成果。西方政策科学理论体系为我们建立中国政策科学理论体系提供了参考框架，它的理论、方法及技术等可以为我所用。

二是必须继承和发扬我国古代政策研究的优秀传统。中华民族为全人类留下了大量的优秀政策研究遗产，研究和整理祖先遗留下来的这些政策文化遗产，是我们建立和发展政策科学的一个重要途径。中国古代典籍不仅记载了历代统治者的治国方略或政策，记载了各种实际运用的谋略和谋术，而且也记载了政治家、圣哲、贤人、谋士、军师们对政策经验的总结及关于政策研究的思想和方法。发掘、整理中国古代的政策经验及思想，可以提炼出某些带有中国政治和文化传统的政策理论及政策方法。

三是必须研究和总结中国共产党人70年来的政策经验和政策理论。中国共产党一向高度重视政策和策略在革命和建设中的作用。在长期革命斗争中，中国共产党人积累了丰富的政策经验，也留下了一些深刻的教训；同时，形成了许多政策研究的原则、理论和方法，如政策制定必须从客观实际出发，注意借鉴总结历史经验，坚持从群众中来到群众中去的群众路线；必须把党的政策变为千百万群众的自觉行动；必须在实践中检验、修正和发展政策等等。可以说，毛泽东和邓小平的政策思想是中国共产党人的政策经验的最高总结。具有中国特色的政策科学理论必须充分体现中国共产党人所创造的政策经验和政策理论及方法。

3. 认真研究我国及当代世界出现的实际政策问题

政策科学是一门应用性学科，理论与实践相结合应该是中国政策科学研究的第三个基本原则。政策科学的强大生命力在于它坚定地面向实践，它来自于实践，反过来又为实践服务。因此，要发展中国政策科学，就必须认真研究当前我国改革开放、市场经济发展和现代化建设中出现的实际政策问题，总结政策制定和执行的经验教训，并将之理论化，上升为原理和方法，丰富和发展具有中国特色的社会主义政策科学的理论体系。

随着改革开放的深入发展尤其是社会主义市场经济体制的确立，出现了前所未有的大量的实际政策问题，需要政策科学研究者去加以认真的研究。例如，在大政方针

或战略政策方面,有改革与发展的关系,市场经济体制的建立与发展,政治体制改革的方向、目标和途径,现代化道路的选择等政策问题;在经济政策方面,有大量关于产业、投资、财政、金融、价格、税收、贸易、分配、消费、就业等政策问题;在社会和文化政策方面,有科技、教育、卫生、体育、文化娱乐、社会福利与保险、人口、环境、治安等政策问题。所有这些问题都是中国政策科学必须认真加以研究的。

同时,当代世界或全人类所遇到的各种紧迫的问题,如人类社会的发展尤其是人类文明的存在和持续繁荣问题,世界政治经济格局的新变化特别是政治和经济的一体化问题,世界新秩序问题,人、经济发展和生态环境的关系问题,科学技术和生产力及社会发展问题,新型教育问题等等。所有这些问题是各国政策科学所要研究和回答的问题,当然也是中国政策科学的研究问题。

[本文责任编辑:孙辉]

《历史研究》1997年第3期要目

1949年以前中国政府收复香港的尝试	刘存宽 刘蜀永
孙中山香港之行	莫世祥
古代香港历史的新发现	邓聪
美国的香港政策(1942—1960)	于群 程舒伟
试论社会史研究的若干理论问题	周晓虹
汉印制度杂考	汪桂海
宋朝“火运”论略	刘复生
马可波罗到过中国	杨志玖
说《神助拳,义和团》揭帖	张守常
美国对外关系的文化探源	王晓德
美国史研究百年回顾	张友伦
