

政策科学的起源与政策研究的意义

陈振明

当代西方政治科学领域的一个引人注目的变化是政策科学或政策研究的出现。本世纪50年代初开始,美国政治学及其他相关学科的不少学者致力于研究政府的公共政策过程,考察政府公共政策的制订、实施和评价及政策机制与环境的关系等问题。到了70年代,这种新的研究途径最终导致独立的政策科学的形成。现在,政策科学被公认为政治学及行政学中的一个重要而有活力的部分,甚至有个别学者主张用它来取代传统的政治学及行政学的研究。从80年代初开始,西方政策科学开始引起我国学术界的注意,并有部分学者及实际部门的同志从事这方面的引进、研究工作,陆续有少量的相关论著出现。然而,政策科学在我国才刚刚起步。迄今为止,人们对政策科学的对象、内容和性质并没有取得共识,甚至有人对政策研究能否成为一门科学持怀疑的态度,对政策研究的必要性和迫切性没有引起高度的重视。鉴于这种情况,本文将着重讨论政策科学的起源和政策研究的意义,以澄清对政策科学的某些疑问,推进我国政策科学的发展。

政策科学诞生于美国。早在40年代,美国政治科学家H·D·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)便提出了“政策科学”(Policy science)概念;1951年,他和D·勒纳(Daniel Lerner)合编了《政策科学》一书,首次对政策科学的对象、内容、性质及发展方向作出规定,奠定了政策科学的基础。在《政策(学)的方向》一文中,拉斯韦尔概括了政策科学的六大特征,即(1)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;(2)政策科学的目标是追求政策的“合理性”,它必须使用数学公式和实证数据建立可检验的经验理论;(3)政策科学是一门对于时间和空间都非常敏感的学问,即它所选择的政策分析模型必须在时间和空间上有明确的纪录;(4)政策科学具有跨学科的特性,它要靠政治学、经济学、社会学、心理学等学科知识来确立自己崭新的学术体系;(5)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的意义;(6)政策科学必须具有“发展概念”,它以社会的变化为研究对象,所以必须建立动态模型。^①拉斯韦尔确立了政策科学的初步“范式”或“研究纲领”,《政策科学》则是政策科学发展史上的第一部“经典”。但是,由于种种原因,在此后十余年时间里,政策科学并没有取得突破性进展。

到了60年代中期,情况发生了很大变化,政策科学取得了迅速的发展。这首先必须提及美国著名科学哲学家库恩(Thomas S. Kuhn)1962年发表的那本名为《科学革命的结构》的著作,该书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新的活力。但政策科学成长为

一个独立的学科,在相当大的程度上与当时在美国工作的以色列学者 Y·德洛尔(Yehezkel Dror)的努力分不开。在 1968—1971 年短短的几年间,德洛尔发表了政策科学“三部曲”:《公共政策制定检讨》(1968 年)、《政策制定探索》(1971 年)和《政策科学构想》(1971 年)。德洛尔的这些著作构成了政策科学发展的第二个里程碑,奠定了政策科学的新“范式”。特别是在《政策科学构想》中,他提出了较系统的政策科学理论。他批评拉斯韦尔的政策学观点,认为拉斯韦尔等人过分推崇科学方法论尤其是行为科学方法的作用;他分析了管理科学及行为科学方法的局限性及政策科学的跨学科性质问题,提倡政策科学采用系统群的研究方法。在扫除方法论的障碍后,他确立了一种包含十二项内容的“宏观政策理论”或“总体政策论”,德洛尔还提出“元政策”概念和政策系统论。此外,林德布洛姆(Chales E. Lindblom)对于政策科学的发展也作出了很大贡献。他首先提出“政策分析”(Policy Analysis)概念,并致力于政策分析模型和政策制订过程的研究,提出了著名的渐进主义理论或“渐进调适的科学”。

到了 70 年代,政策科学的研究领域和方向发生了很大的变化,特别是有关的杂志、机构、论文、书籍、会议主题、大学课程、学院、拨款以及学术界和政府部门工作领域迅速增加。这表明,经过了 40 余年的发展,政策科学已开始成熟。从科学哲学及科学社会学的角度来说,判断一个研究计划是否成熟,是否具备作为一个独立学科资格,有如下三条互相联系的标准:一是看它是否有相对独立的研究对象或领域;二是看它是否取得相当规模的理论成就及完善的研究方法,即是否形成公认或被多数研究者所赞同的“范式”;三是看它是否具有较成熟的学科社会建制。用这三条标准来衡量,我们可以说,政策研究已经具备了作为一个独立学科资格了。

首先,政策科学有它自己相对独立的研究对象。尽管政策科学家们对它的研究对象及内容的定义存在着差别,政策科学的界限尚未最后确定,但是,政策科学家一般同意,政策科学以政府公共政策及其过程作为研究对象,主要研究公共政策的性质、原因和效果,研究公共政策的制订、实施及评价等问题。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替代方案为焦点,运用新的方法对未来的趋势进行分析的学问”^②;德洛尔认为,政策研究的核心是把政策制订作为研究和改革的对象,包括政策制订的一般过程以及具体的政策问题和领域;政策研究的范围、内容、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^③。S·S·那格尔(Stuart S. Nagel)则说:“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公共政策的性质、原因及效果的研究”^④。R·M·克朗(Robert M. Krone)则认为,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和改进,它研究的焦点之一是政策制定系统;政策科学把如下五个范畴作为其方法论的重点:(1)政策战略;(2)政策分析;(3)政策制定系统改进;(4)估价;(5)政策科学的进展。^⑤显然,这些政策科学家对政策科学研究的重点的强调有所不同,但是,他们都同意政策科学以政策过程为研究对象。

其次,政策研究已经取得了相当规模的理论成就,形成了自身独特的“范式”。按照库恩的观点,“范式”是为进一步的科学研究提供模式的特定的科学成就,或说是多数甚至全部的研究者所认同的一套成文或默许的制度,包括学科的术语、理论、方法、假设、论证方式、体系原则、操作规则等。目前,政策科学的基本模式是德洛尔的政策科学理论,它包括了 12 项基本内容,要点是:政策科学研究政府政策的制定系统,关心政策体制的改善以及运用有效的方法和知识

处理政策过程,其目标是认识和端正社会发展方向;它具有跨学科的性质,打破了许多学科之间的传统界限,吸收各学科的有益知识而丰富自身;它依靠抽象的理论结构和模型,将理论研究和应用研究密切联系起来;它不仅运用一般的研究方法发现知识,而且把个体的经验、社会常识纳入自己的知识体系中;它重视价值观的作用,并鼓励有组织的创造精神,承认超理性因素——创造力、直觉、魅力等在政策过程中的意义;它对变化的过程和动态形势十分敏感,采用历史研究法,尤其注意时间和未来的方面;它试图成为一门自觉的科学,它要建立可检验、证实的经验理论体系;如此等等。^⑥

再次,政策科学的学科社会建制已经具有相当的规模。根据科学社会学的观点,一个学科的社会建制也就是一个学科的设置,包括学术团体、基金来源、出版发行渠道、教育培训、职业化等。在西方尤其是美国,政策科学的这些机构、建制已相当完备。在学术团体方面,美国已拥有不少专业学会和研究中心;在基金来源方面,既有私人资金也有政府资金;无论是政府机构还是私人组织都对公共政策感兴趣,愿意拨款或资助政策研究;在出版渠道方面,目前美国有少政策科学的杂志,已出版了大量的政策科学方面的著作或丛书;在教育培训方面,从70年代初开始,美国出现了一批独立的公共政策学院,许多大学相继制订出政策科学课程大纲,开设相关课程,并出版了不少政策科学的学位授予点;在职业化方面,现有政策研究已被公认为一种新的职业,从业者包括政府部门的“政策分析家”、思想库的工作人员、大学及研究生院的教师等。从业人数已具备相当规模,据70年代初的统计资料,单思想库的从业人员就有近十万人,分布在5300多个思想库中。

由此可见,政策科学已经成为一个独特的学科了。然而必须指出,政策科学迄今为止并没有发展出成熟、完善的理论体系,即尚未形成由概念、定理或原理组成的有机逻辑推理系统,因此,它是一门发展中的学问,它尚未达到“常规科学”阶段,只是处于由“潜科学”向“常规科学”过渡的阶段。只有将政策科学作为一门独立的学科,才能促进它更快地发展、完善。

二

政策科学的产生有其深刻的背景。它是当代社会政治、经济和科学技术高度发展的必然产物,也与它的诞生地美国的特别社会发展状况相关。德洛尔、克朗、那格尔等著名的政策科学家曾对政策科学兴起的原因作过分析,他们分别强调某些方面的原因。例如,德洛尔认为,现代政策研究的发展是众多因素作用的结果,这些因素包括思想库的成熟、人们对重大政策问题兴趣的增加、核武器的冲击、公众对科学能解决政策难题的信仰、政策制订者日益增长的不安、以及经济学的示范性影响等。克朗则认为,促使政策科学兴起的原因主要是:公众对一些特殊的政策问题,诸如战争、贫困、种族关系、环境污染、交通等的关切与日俱增以及不满政策对这些问题的处理质量;对自然科学处理社会问题无能为力的状况的日益增长的不安;大学生对学院式的课程设置不满以及对内外政策问题兴趣的增长;处理危机(如苏联发射人造卫星、城市暴乱、校园骚动、苏联在古巴设置导弹等)的决策要求等等。

的确,政策科学的兴起是各种主客观因素相互作用的结果。笔者认为,在其中起作用的主要有如下几点:

一是社会政治原因,即政策科学的兴起既与当代人类所面临的共同问题有关,也与西方社

会尤其是美国出现的大量社会矛盾、政治危机而引起的公共政策问题的激增有关。随着科学技术的迅速发展,人类社会所面临的问题越来越多,问题越来越复杂,越来越激化,解决这些问题的政策也变得越来越重要,这就使得人类第一次将自己的命运与改善政策质量的问题直接联系起来。尤其是当代“全球问题”,如环境污染、人口爆炸、能源危机、核威胁等的出现,更使人们意识到政策研究的重要性。同时,在美国这块资本主义的土壤中,存在着尖锐对抗的社会矛盾和社会冲突,战争、暴力、贫困、犯罪、种族冲突、学生造反等成了资本主义社会所无法克服的痼疾,这就使政策问题在美国更加突出。此外,美国的两党制的政党政治传统也对政策科学的产生起到一定影响。民主党和共和党为各自的私利尤其是为执政进行着种种明争暗斗,这种政治斗争自然而然地发展成为政策方面的论战,政策问题的讨论逐渐成为政治问题的中心。因此,在关于政策科学的起源问题上就有一种所谓的“政策替代方案理论”。

二是思想库或智囊团的成熟。正如德洛尔所指出的,这是促使政策科学兴起的一个重要原因。思想库不但是政治设计的有意义的发明,也是政策研究成长的摇篮。诚然,智囊及咨询机构在世界各地自古有之,但是真正的智囊团或思想库是现代的产物,它最先在美国迅速发展起来。在政策科学产生前后,美国已有大量的思想库存在,如兰德公司、巴特尔研究所、小阿瑟研究所等等。这一时期思想库的特点是集中了大量高水平的各类专家和科学家,他们应用多学科的知识来研究政策制订问题,他们相对地较少受外界压力,并有良好的合作机会,可以把发现应用于政策制订。思想库对于政策研究的意义主要表现在:发展政策研究方法论,特别是论证性方法如系统分析和其他政策分析方法;思想库作为中间测试基地,可以把政策研究推广到实际运用中;它能为应用政策领域的学生提供最好的设备和学习、实践机会;为来自学术界和政府部门中的专业政策学者创造一个良好的环境;它把政策研究的成果凝聚为一个独立的学科,还是产生可靠的,可能被有关部门接受的政策研究成果的主要机构。因此,德洛尔认为,思想库是政策研究的最纯粹的组织体现,每一位政策科学家都应把他的部分工作时间花在至少一个思想库中,以提高处理政策科学理论与政策制订现实之间的关系的能力。

三是科学技术的进步。二战后,西方科学技术取得突飞猛进的发展。从50—60年代开始,科学技术出现了纵向深入分工,横向交叉融合的趋势,大量的新的学科涌现,特别是系统分析、管理科学(运筹学)等学科的发展为政策科学的产生奠定了方法论基础。当拉斯韦尔开始倡导政策科学的时候,在统计学、数学和经济学等等学科中,各自独立发展出一些新的概念工具,应用的技巧也相应地得到改善,有关政府政策过程的研究以及抉择行为的了解也增加了。与系统分析和政策科学相关的一些新的学科,如系统论和控制论,当时已在生物学和数学的研究中得到进一步的发展;与系统分析并行,而且在内容上有交叉的管理科学,也正是在此时到达了战后蓬勃发展的起飞线上。到了60年代,美国政府的各机构开始广泛地采纳系统分析方法。尽管系统分析和政策科学几乎是同时发展起来的,但是系统分析事实上成为政策科学的一个组成部分。其他传统学科,如政治学、经济学、心理学、社会学、人类学、历史学、数学、逻辑和哲学等也为政策科学的发展提供了知识基础。因此,政策科学不是作为某一现存的学科的更新而出现的,而是全新的跨学科领域,它需要的知识几乎横跨了人类所创造出来的各个主要知识领域。反过来,政策科学作为一种方法可以应用于社会科学的各个领域。

四是政治科学本身的发展。政治学中研究方式或方法的革新尤其是行为主义政治学的兴起,在某种意义上可以看作政策科学诞生的催化剂。我们知道,由于传统政治学制度化、规范化

研究方法的局限性,欧洲大陆的实证主义哲学的传入及社会学的经验研究方法的兴起等因素,本世纪20—30年代的美国政治学界掀起了一场行为主义研究的“革命”,以梅里安(Charles E. Merriam)为首的“芝加哥学派”(Chicago School)发动并领导着行为主义研究新潮流。行为主义政治学强调对政府过程尤其是人的行为的研究,主张采用经验科学及交叉科学方法,确立具有普遍性的、可检验的政治学理论(体系),使政治学“科学化”。行为主义政治学对政策科学的产生有着重要的影响。一般认为,随着政治学的“科学化”,人们可以在公共政策领域内对长期以来进行过规范性探讨的制度、民主化、个人的政治行为等问题进行客观的分析;同时,正因为行为主义政治学采用交叉科学的研究方法,使得政治学与其他科学(包括自然科学和社会科学)的结合成为现实,使政策科学这一跨学科的学问具有了分析的可能性。因此,可以说行为主义政治学在某种程度上成为政策科学诞生的“催化剂”。

总之,政策科学的出现并不是偶然的。尽管它最先在美国出现,与美国特殊的社会背景有一定的联系,并由此使得它的现有的理论形态及内容上带有西方(资本主义)社会制度的痕迹,但是,政策科学主要是适应人类社会发展的需要而产生的,它是人类社会的政治、经济和文化发展到一定阶段的必然产物,它是在利用全人类已经创造出来的各种科学知识的基础上形成和发展起来的。因此,政策科学不是美国的专利,而是全人类的共同科学文化成果。现有西方政策科学中的不少理论、原则及方法反映了人类社会政策过程的规律性,因而是合理的,可以借鉴的。当然,如何结合我国社会主义政策制订和实施过程的实际,总结历史经验,吸收、消化西方政策科学中的有益的东西,建立具有中国特色的社会主义政策科学,乃是摆在我国科学工作者面前的一个紧迫而艰巨的任务。

三

政策研究具有十分重大的理论上和实践上的意义。关于这个问题,国内外的不少学者作过探讨。例如,美国著名的政策科学家A·兰尼认为政策研究有科学的、专业的和政治的三个方面的意义,即(1)科学的理由——政策研究有助于人们更好地理解政策的起因、发展过程和它给社会带来的影响,反过来有助于增加人们对政治系统和社会的理解;(2)专业的理由——了解公共政策确立的要素及知道既定政策的某些后果,可以为个人、团体和政府获取政策目标的行政提供有益的意见,以表明特定的目标要靠何种政策来实现,以及何种政治因素和环境容易导致某一特定政策;(3)政治上的理由——政策研究能够保证政府采取正确的政策以获取“合理的”目标。^⑩下面,我们将结合我国现阶段的实际,从几个角度或方面来着重说明政策研究的实践意义。

首先,政策研究是人类有效地处理当代复杂社会问题的需要。现代社会是一个高度组织化的社会,它本身是一个大系统,在这个大系统中的各个子系统或因素相互制约和相互作用;社会问题则越来越多、越来越复杂,社会矛盾也日趋尖锐,对特定社会问题的处理总会牵涉到其他的问题,引起连锁反应。因此,要处理好每个社会问题或矛盾,必须有理想的或最优的政策,而要得到这样的有效政策,就必须对政策过程,包括政策的制定、执行及评估等方面加以研究。但是,长期以来,人们缺乏对政策过程的研究尤其是缺乏科学的政策制定方法,基本上只是采用“试错法”这样一种经验型的政策方法,即在一组待选择的方案中,择其一而加以实施,倘若

在实施中发现失误,即通过信息反馈去修正已执行的政策,或重新选择另外的政策。这种根据政策执行的实际结果来判断政策好坏的方法,往往给社会带来巨大的损失。例如,当代西方片面追求经济效益和军事目的的科技政策,已经给人类带来巨大灾难,造成了一系列的生态危机和社会问题。又如,我国过去人口政策上的失误,导致了人口增长过快,带来重大的经济发展压力及严重的社会问题。为了有效处理各种社会问题,使各项政策产生积极的作用或良好的效果,避免产生消极的后果,就必须发展出一套政策制定的模型、概念和方法,改进政策制定的质量,并能对政策的后果作出事先的评估。因此,必须建立政策研究科学。

其次,政策研究是完善我国政策体系及提高我国科学决策水平的需要。建国后尤其是改革开放以来,党和国家制定了一系列正确的方针政策,极大地促进了社会主义各项建设事业的发展。但是,我国的科学决策水平还不高,在政策制定及政策体系方面尚存在一些亟待解决的问题:其一,在较长的时间里我国没有始终如一的关于政策制定的指导思想,党和国家在建设发展方面的指导思想随着各种政治斗争和意识形态领域的指导思想发展而变化。其二,我国的某些方面的政策缺乏完整性,没有形成有机体系,因此往往出现前后不一致甚至出现不同政策之间的相互矛盾。其三,缺少政策制定的科学理论和方法,程序化法制化程序不高,政策的制定和实施往往靠层层发文件的办法,缺乏完善的法律手段,政策的解释权也往往为个别的领导人所有,这就不能完全避免政治斗争、官僚主义、主观意志的影响和干扰。要克服上述这些弊端,就必须大力提倡和发展政策科学、研究政策过程的规律性,形成系统的科学理论,探索合理程序及可行的方法,以指导实际的政策工作。通过学习掌握政策科学,也可以提高领导者的决策能力及领导水平。

再次,政策研究是进一步改革开放、加快经济建设步伐的迫切需要。党的十一届三中全会以后,党和国家作出了改革开放的重大战略决策,制定出一系列具体的改革开放政策及措施,这给整个中国的经济社会带来了翻天覆地的变化。实践证明,一个国家或地方的经济能否发展、发展速度的快慢主要取决于科技和政策这两个因素,而政策因素往往起决定作用;在所给政策相同、社会状况及科技水平相当的情况下,一个地方经济发展的快慢则主要取决于对中央政策的理解程度及能否加以灵活的运用(在这方面,可以用广东与福建、深圳特区与厦门特区的比较作例子)。目前,新的改革开放大潮已经涌来,深化农村改革、国营大中型企业经营机制的转换、特区及开放城市的进一步开放,以及全国社会主义有计划商品经济体系的建立和发展,已经全面铺开,这就提出了完善以往可行的或好的经济政策、制定出一系列新的经济政策的要求,一条更重要的途径是发展政策科学,掌握现代政策科学的理论和方法!

最后,政策研究是深化行政体制及政治体制改革,加强我国民主政治建设的迫切需要。经济体制改革必定导致行政及政治体制的改革,而行政及政治体制改革构成全面改革的极重要的组成部分。应该说,行政体制及政治体制改革本身正是政策科学中政策制定系统改革的研究范围,要建立更加有效、更加灵活的行政管理体制,必须依靠政策科学的有关理论和方法。当前,行政体制改革的一个核心内容是政府职能的转变,即政府由对经济活动的直接的控制和管理转变为宏观的调控,这就要求政府运用各种杠杆(政治的、法律和经济的等),特别是通过经济政策、价格政策、税收政策等来指导和干涉经济活动,因此,政府职能转变的基本内容也是属于政策的制定和贯彻问题。可见,建立政策科学,是体制改革深入发展的客观需要。同时,政

(下转第 100 页)

的某些方面有所肯定,但对其总体是持否定态度的。

注:

- ①《朱子语类》卷一二五,下引本卷注从略。 ②《朱子语类》卷二九。
③《朱子新学案》 ④⑤⑦⑨《朱子语类》卷一二六。
⑥《朱子语类》卷一二四 ⑧《朱子语类》卷一三
⑩《朱子语类》卷六二 ⑪《朱子语类》卷六一。

(上接第 88 页)

策研究或政策科学有助于加强我国的民主政治建设。在当代,政治权力中科学成份的多少,被人们看作是衡量人类文明进步水平及政治民主化程度的一个标志。人类社会越进步,由少数人说了算的政治权力就越来越被大多数人说了算和科学的分析所代替。对政策进行科学的分析,无疑可以加速科学取代政治权力的进程,从而加强民主政治的建设。

总之,可以毫不夸张地说,政策研究与人类、国家及每个人的前途和命运攸切相关。政策研究的极端重要性必将会被越来越多的人所认识。可以断言,在不久的将来,政策研究将成为我国学术界尤其是政治学界的重要而有生命力的新的研究领域。

注:

- ① 参见拉斯韦尔和勒纳主编,《政策科学》,斯坦福大学出版社 1951 年英文版,第 3—15 页。
② 见拉斯韦尔和勒纳,《政策科学》序言,第 VI—VXI 页。
③④ 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 7,1 页。
⑤ 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。
⑥ 参看吴明瑜,《关于政策科学及其规范的问题》,见《政策研究百科全书》译者序言。
⑦ A·兰尼,“政策内容的研究:一种选择的框架”,参见 J·E·安德森《公共决策》,华夏出版社 1990 年版,第 9—10 页。