

借

全国高等医药教材建设研究会·卫生部规划教材

全国高等学校教材

供卫生管理类专业用

# 卫生政策学

主 编 郝 模

副主编 王志锋 毛 瑛 李士雪

 人民卫生出版社

全国高等学校教材

供卫生管理类专业用

# 卫生政策学

主 编 郝 模

副主编 王志锋 毛 瑛 李士雪

著 者 (以姓氏笔画为序)

王志锋 (北京大学)	裘凤水 (复旦大学)
毛 瑛 (西安交通大学)	罗 力 (复旦大学)
白常凯 (辽宁省人事厅)	林 海 (上海市卫生局)
李士雪 (山东大学)	郝 模 (复旦大学)
张 勇 (上海市发展与改革委员会)	傅鸿鹏 (北京市疾病预防控制中心)
邵晶晶 (复旦大学华山医院)	

审 校

杨 涛 (中国医院管理杂志社)

秘 书

包江波 (复旦大学)

人民卫生出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

卫生政策学/郝模主编. —北京: 人民卫生出版社,  
2005. 7

ISBN 7-117-06934-1

I. 卫… II. 郝… III. 卫生工作 - 方针政策 - 医  
学院校 - 教材 IV. R-01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 069458 号

---

卫生政策学

主 编: 郝 模

出版发行: 人民卫生出版社 (中继线 67616688)

地 址: (100078) 北京市丰台区方庄芳群园 3 区 3 号楼

网 址: <http://www.pmph.com>

E - mail: [pmph@pmph.com](mailto:pmph@pmph.com)

邮购电话: 010-67605754

印 刷: 三河市富华印刷包装有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 850×1168 1/16 印张: 19.5

字 数: 499 千字

版 次: 2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

标准书号: ISBN 7-117-06934-1/R·6935

定 价: 26.00 元

著作权所有, 请勿擅自用本书制作各类出版物, 违者必究

(凡属质量问题请与本社发行部联系退换)

# 全国高等学校本科卫生管理专业规划教材 出版说明

为适应我国卫生管理专业教学发展的需要,全国高等医药教材建设研究会和卫生部教材办公室组织编写了本套教材。本套教材编写以《中国医学教育改革发展纲要》和《关于“十五”期间普通高等教育教材建设与改革的意见》为指导,坚持“三基”、“五性”和“三特定”的原则,力图使学生掌握全面的卫生管理专业知识。2002年11月,成立了“全国高等学校卫生管理专业规划教材专家委员会”。“专家委员会”反复论证了卫生管理专业的“核心课程”和相应的教材建设。

“专家委员会”建议的全国高等学校卫生管理专业“核心课程”共13门,包括管理学基础、组织行为学、卫生统计学、流行病学、卫生管理运筹学、应用文写作、卫生事业管理、卫生政策、卫生经济、卫生法学、医院管理学、医疗保障、卫生管理信息等。本次编写8种教材,其余5种教材与预防医学专业共用。

本次规划教材共编写10种,除8种教材配套“核心课程”使用外,其余的《卫生监督学》(樊立华主编)和《卫生服务市场营销与管理》(梁万年主编)仍建议各院校根据课程设置选用。

## 全国高等学校本科卫生管理专业规划教材品种

- |                 |                   |
|-----------------|-------------------|
| * 1.《管理学基础》     | (张亮、王明旭主编)        |
| * 2.《组织行为学》     | (陈力主编)            |
| * 3.《卫生统计学》     | (方积乾主编,与预防医学专业共用) |
| * 4.《流行病学》      | (李立明主编,与预防医学专业共用) |
| * 5.《卫生管理运筹学》   | (秦侠主编)            |
| * 6.《应用文写作》     | (邱心镜主编)           |
| * 7.《卫生事业管理学》   | (梁万年主编,与预防医学专业共用) |
| * 8.《卫生政策学》     | (郝模主编)            |
| * 9.《卫生经济学》     | (程晓明主编,与预防医学专业共用) |
| * 10.《卫生法学》     | (赵同刚主编,与临床医学专业共用) |
| * 11.《医院管理学》    | (陈洁主编)            |
| * 12.《医疗保障》     | (王保真主编)           |
| * 13.《卫生管理信息》   | (马进主编)            |
| 14.《卫生监督学》      | (樊立华主编)           |
| 15.《卫生服务市场营销管理》 | (梁万年主编)           |
| * 为核心课程教材       |                   |

# 全国高等学校卫生管理专业规划教材 专家委员会

主任委员 毛 磊

副主任委员 龚幼龙 文历阳

委 员 (以姓氏笔画为序)

马 进 方积乾 王明旭

任 苒 张 亮 李 鲁

李士雪 邱祥兴 胡 志

赵丽娟 梁万年 阎正民

景 琳 程晓明 樊立华

# 前 言

政策优劣决定着事业兴衰，同时，避免失败和追求成功是人之天性。据此可以认为，特定政策的制定者和研究者均期望能够制定出高价值的政策。

只要条件允许，相信只要有“如何科学制定高价值政策”的明晰答案，特定政策的制定者和研究者能够制定出高价值的政策。

对卫生政策制定者而言，最关心的是“怎么做才能制定出高价值政策”；政策研究者最感兴趣的莫过于“如何才能开展有效的政策研究”。而高价值政策源于科学制定，科学制定需要政策制定者和政策研究者优势互补和良性互动。

本书的目的是为政策制定者和研究者提供一套政策制定科学程序，以及程序的基本原理、操作思路和步骤，各步骤的目标和可考核指标，以及常用方法等。借助于政策制定科学程序，期望回答卫生政策制定者的“最关心”和政策研究者的“最感兴趣”，同时，期望促使双方能够围绕着共同的目标，取长补短和优势互补，以改进我们目前的政策制定系统的状况。也就是说本书旨在提供“如何科学制定高价值政策”的明晰答案。

政策制定科学程序的基础是“思路符合逻辑、研究方法被公认、过程可操作、进展和结果可考核”，也就是在科学性和合理性基础上，强调政策制定过程的逻辑性和可操作性。否则，泛泛的理论常常于事无补。本书核心内容的来源有四个途径：一是在国家杰出青年基金的资助下，围绕政策研究和制定方法论主题，展开了5年专题研究，3~9章的内容是7个子项目的研究结晶；二是18年“卫生政策”的教学心得；三是30多项特定问题政策研究的积累，这些研究共获得15项省部级科技成果奖；四是18年“研究者和决策者、研究与国情、理论与实践”结合的体会。因此，本书为专著。

作者期望能够为我国的卫生政策理论和方法，在科学性、合理性、逻辑性和可操作性方面有所完善尽自己一份应尽的责任。但是卫生政策教育在我国尚处在探索阶段，本书也只是此类教材的一方引玉之砖，其中肯定存在某些缺陷，甚至错误。不妥之处，望广大读者不吝指正。

本书适用于卫生管理、预防医学专业的本科和硕士生等各类学员的教材，也可以作为政策制定者和研究者的参考阅读书籍。

郝 模

2005年5月

# 目 录

第一章 卫生政策概论	1
教学目标	1
情境与思考	1
第一节 政策学概述	2
一、政策的定义、性质、特征与功能	2
二、政策学溯源	4
三、政策学定义	5
四、政策学的研究对象、目的与内容	6
第二节 我国政策研究发展史	6
一、政策研究在我国的兴起与发展	6
二、我国政策科学研究现状	7
三、我国政策研究发展趋势	9
第三节 卫生政策科学概述	10
一、定义	10
二、卫生政策科学的研究范畴与方法	11
三、卫生政策科学的研究任务与内容	11
第四节 卫生政策研究纲领	12
一、卫生政策研究主导思想	12
二、卫生政策研究目标	13
三、卫生政策研究原则	13
四、当前我国卫生政策研究的功能定位	14
五、卫生政策系统	14
本章提要	15
专业术语	16
讨论与思考	16
第二章 政策制定科学程序	17
教学目标	17
情境与思考	17
第一节 政策科学发展的困惑	17
一、政策科学发展的标准	18
二、政策科学发展的四大困惑	18

三、政策科学走出困境的潜在突破口 .....	22
第二节 政策制定科学程序概述 .....	23
一、定义和基本框架 .....	23
二、总体思路 .....	24
第三节 政策制定科学程序的操作步骤 .....	29
一、基本步骤和方法 .....	29
二、构建政策制定科学程序的基础和原则 .....	40
本章提要 .....	43
专业术语 .....	43
讨论与思考 .....	43
<b>第三章 政策问题确认</b> .....	<b>44</b>
教学目标 .....	44
情境与思考 .....	44
第一节 政策问题确认的基本概念和原理 .....	45
一、目的、意义和侧重 .....	45
二、基本概念 .....	47
三、目标和原则 .....	51
第二节 确认特定领域中存在问题 .....	53
一、特定领域界定 .....	53
二、界定存在问题 .....	56
第三节 关键问题确认 .....	59
一、明确问题的优先顺序 .....	59
二、多重论证关键问题 .....	65
第四节 政策问题确认 .....	67
一、关键问题优先进入政策议程 .....	67
二、政策问题确认的完整步骤和推荐方法小结 .....	71
本章提要 .....	72
专业术语 .....	73
讨论与思考 .....	73
<b>第四章 政策问题根源分析</b> .....	<b>74</b>
教学目标 .....	74
情境与思考 .....	74
第一节 政策问题根源分析的基本概念和原理 .....	75
一、目的、意义和侧重 .....	75
二、基本概念 .....	78
三、目标和原则 .....	79
第二节 定性推导政策问题根源 .....	80
一、明确基础 .....	80
二、系统搜寻影响因素 .....	82



三、确定问题根源	87
四、明确问题形成机制	90
第三节 定量论证问题根源	91
一、问题形成机制的定量表述	91
二、多重论证主要结论	95
三、政策问题根源分析的步骤和方法小结	97
本章提要	97
专业术语	97
讨论与思考	98
<b>第五章 政策方案研制</b>	<b>99</b>
教学目标	99
情境与思考	99
第一节 政策方案研制的基本概念和原理	100
一、目的、意义和侧重	100
二、基本概念	102
三、目标和原则	106
第二节 政策思路和目标研制	110
一、政策思路定性推论	110
二、政策目标研制	115
第三节 政策方案设计	119
一、政策方案轮廓设想	119
二、政策方案细节设计	120
三、政策方案研制的完整操作步骤和方法总结	121
四、研制步骤中方法的选择	122
本章提要	123
专业术语	123
讨论与思考	123
<b>第六章 政策方案可行性论证</b>	<b>124</b>
教学目标	124
情境与思考	124
第一节 政策方案可行性论证基本概念和原理	125
一、目的、意义和侧重	125
二、基本概念	128
三、理论基础和原则	130
第二节 政策方案可行性论证的准备阶段	134
一、确认论证对象	134
二、制定论证计划	136
三、准备论证资源	137
第三节 可行性论证的实施阶段	138

78 一、判断备选方案可行与否	138
80 二、可行方案的择优	142
84 第四节 可行性论证的报告阶段	143
89 一、论证报告的撰写	143
92 二、优选方案的抉择	144
99 三、政策方案可行性论证的操作步骤和方法总结	144
99 本章提要	144
99 专业术语	145
80 讨论与思考	145
<b>第七章 政策执行</b>	146
90 教学目标	146
90 情境与思考	146
01 第一节 政策执行的基本概念和原理	147
001 一、目的、意义和侧重	147
201 二、基本概念	148
301 三、目标和原则	151
01 第二节 明确政策内涵和动力阻力分析	152
011 一、明确政策内涵	153
211 二、动力阻力分析	154
01 第三节 制定执行方案	156
011 一、执行策略设计	156
051 二、执行工作设计	157
151 三、工作流程设计	158
02 第四节 执行资源配置	159
151 一、资源确定	159
151 二、资源配置	161
03 第五节 政策实施	162
一、协调	163
151 二、控制	163
151 三、政策执行操作步骤和推荐方法小结	165
本章提要	165
专业术语	165
讨论与思考	166
<b>第八章 政策评价</b>	167
14 教学目标	167
14 情境与思考	167
01 第一节 政策评价的基本概念和原理	168
151 一、目的、意义和侧重	168
161 二、基本概念	171

三、目标和原则	174
第二节 制定政策评价实施计划	178
一、明确评价主体	178
二、政策评价可行性分析	179
三、制订政策评价实施计划	181
第三节 政策评价实施	187
一、收集所需资料	187
二、评价资料综合分析	189
三、提交评价报告	193
四、政策评价的步骤和方法小结	194
本章提要	194
专业术语	195
讨论与思考	195
第九章 确定政策去向	196
教学目标	196
情境与思考	196
第一节 确定政策去向的基本概念和原理	197
一、目的、意义和侧重	197
二、基本概念	201
三、目标和原则	204
第二节 政策去向标准理论体系	205
一、建立政策去向标准的理论基础	206
二、政策去向标准基本理论	207
第三节 确定特定政策的去向	215
一、信息准备	215
二、明确基本去向	218
三、确定政策去向	221
四、确定政策去向的步骤和方法小结	223
本章提要	224
专业术语	224
讨论与思考	224
第十章 政策制定与研究优势互补机制	225
教学目标	225
情境与思考	225
第一节 优势互补机制及其基本原则	226
一、政策制定者和研究者的优势互补机制	226
二、优势互补的基本原则	227
第二节 政策制定与政策研究的基本特征	231
一、政策制定者和研究者的特征	231

二、政策与科研的特征	234
三、政策研究和自然科学研究的特征	237
第三节 政策制定科学程序中双方职责概述	239
本章提要	240
专业术语	240
讨论与思考	241
<b>第十一章 政策分析基本原理</b>	242
教学目标	242
第一节 政策基本要素	242
一、政策主体	243
二、政策客体	244
三、政策价值	245
四、政策内容	246
五、政策形式	246
第二节 政策的两个重要规律	246
一、政策损益补偿规律	246
二、政策效力递减规律	247
第三节 政策分析中的相关理论	248
一、利益团体理论	248
二、福利经济学理论	250
三、寻租理论	253
四、产权理论与委托-代理理论	254
本章提要	258
专业术语	258
<b>第十二章 政策制定科学程序中的常用方法和技术</b>	259
教学目标	259
第一节 政策制定科学程序各步骤中主要方法概述	259
一、政策问题确认和政策问题根源分析主要方法	260
二、政策方案研制及可行性论证常用方法	260
三、政策执行过程中常用方法	261
四、政策评价过程中常用方法	261
第二节 政策研究的指导性研究方法	262
一、系统论和系统分析	262
二、结构-过程-结果研究方法	262
三、卫生系统宏观模型	263
四、多维度组合评价法	266
五、区域卫生规划程式	267
六、定性、定量多重论证方法	269
第三节 政策研究资料调查方法	269

一、概念化 .....	269
二、定性调查研究方法 .....	271
三、定性资料的处理 .....	274
四、定量调查研究方法 .....	274
五、定性与定量调研的差异 .....	277
第四节 评价调查质量的标准 .....	277
一、信度 .....	278
二、效度 .....	279
三、信度和效度的冲突 .....	279
四、数据质量与代表性检验与评价 .....	280
第五节 政策制定科学程序常用方法 .....	280
一、边界分析法 .....	281
二、类别分析法 .....	281
三、层次分析法 .....	282
四、类比分析法（综摄法） .....	282
五、头脑风暴法 .....	283
六、多角度分析 .....	284
七、假设分析法 .....	284
八、态势分析法 .....	286
九、价值分析法 .....	286
本章提要 .....	287
专业术语 .....	287
参考文献 .....	289

# 第一章 卫生政策概论

## 教学目标

通过本章的学习，能够深刻理解政策的含义、政策学研究的内容以及政策的性质与功能，为此，需学习和理解以下内容：

1. 掌握政策学研究的内容，掌握卫生政策科学研究的任务与内容。
2. 理解政策学的定义，理解政策的定义、性质、特征与功能，把握卫生政策研究主导思想、研究目标和基本原则，理解卫生政策科学的定义，理解卫生政策研究功能定位。
3. 了解政策科学作为一门学科兴起与发展的背景，了解我国政策研究发展史，了解卫生政策研究的范畴，了解卫生政策系统。

## 情境与思考

某医学院校一年一度的教学工作会按期举行，在进入到课程设计和教学目标调整这个议题上时，新上任的分管教学的副校长急切地提出：“我认为卫生管理和预防医学专业的学生都应该多了解点我们国家的卫生政策，多学习点关于卫生政策的知识”。话音刚落，教务处长赶紧接话说：“那就必须开设一门《卫生政策科学》课。哎，有这种提法吗？有其他院校开过这门课吗？什么是政策学，它是一门科学吗？政策学和政治学有关系吗？卫生政策科学是不是政策学的一个分支？”一连串的疑问引发了所有与会者的思考，尤其新上任的副校长更是陷入了深深的沉思。新来的副校长是刚从卫生厅科教处处长的位子上调过来的，多年的工作经验积累让他感觉到卫生行政官员必须了解某项政策的来龙去脉，理解政策的作用、特征和功能，不能只知道盲目、机械地去执行和闭着眼睛、拍着脑袋定政策。但究竟政策能不能够作为一门学科、它有没有自己的研究对象和规律、政策的制定是否都有可遵循的科学程序等，他还不是很清楚。

当前，我国正进行着体制和各种机制的转轨和变革，种种变化给卫生事业发展带来了新的机遇和挑战，这都促使卫生政策研究者和制定者寻求以新的、科学的方式和方法去研究出现的新问题、新现象、热点和难点，以制定高价值的卫生政策为卫生改革与发展提供方向和指导。但是，如何确定进入卫生政策议程的问题，如何研制、选择高价值的卫生政策方案，如何确保卫生政策的顺利实施，如何进行卫生政策效果和效率的评价以及如何确定某一政策的去向等，

都是需要研究和解决的问题。

## 第一节 政策学概述

### 一、政策的定义、性质、特征与功能

#### (一) 政策的定义

政策 (Policy) 不论是被作为一种政治措施还是一种社会现象, 由于它自身的抽象性、研究者视角的差异、运用者目的取向的差别, 从政策研究的兴起至今, 中外学者对它给予了不同的诠释。西方学者给政策下了如下的定义:

政策学主要的倡导者和创立者哈罗德·拉斯韦尔与亚伯拉罕·卡普兰认为: 政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划” (H. D. Lasswell et al. 1963)。

公共政策的首创者之一, 美国学者伍德罗·威尔逊 (Woodrow Wilson) 认为: “政策是由政治家即具有立法权者制定而由行政人员执行的法律和法规” (伍启元 1985)。

托马斯·戴伊 (Thomas R. Dye) 认为: “凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策” (Thomas R. Dye 1987)。

美籍加拿大学者戴维伊·斯顿 (David Easton) 认为: “政策是对全社会的价值做权威性的分配”。换言之, “一项政策的实质在于通过那项政策不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们” (David Easton 1953)。

卡尔·弗里德里希 (Carl J. Friedrich) 认为: “政策是在某一特定的环境下, 个人、团体或政府有计划的活动过程, 提出政策的用意就是利用时机、克服障碍, 以实现某个既定的目标, 或达到某一既定的目的” (Carl J. Friedrich 1963)。

政策学传入我国后, 依据中国的国情, 我国的学者和研究者对其进行了本土化, 作出如下理解:

孙光在《政策科学》中认为: “政策是国家和政党为了实现一定的目标而确定的行动准则, 它表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程” (孙光 1988)。

张金马的《政策科学导论》把政策解释为: “党和政府用以规范、引导有关机构、团体或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以及行动计划与策略等” (张金马 1992)。

王福生主编的《政策学研究》定义政策为: “人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略”, “简言之, 政策就是治党治国的规则和方略” (王福生 1991)。

综合以上国内外学者对政策的解释, 本书给政策的定义为: 政策是为达到一定目的, 各种组织 (包括国际社会、国家、政党、部门) 在特定时期用以规范或指导人们行动的一系列法律、法规、条例、措施等的总称。在实际生活中, 人们还会经常用到“公共政策”一词, 有学者认为公共政策即“社会公共权威在特定情境中, 为达到一定目标而制定的行动方案或行动准则 (谢明 2002)”。可见, “政策”与“公共政策”之间基本是一致的, 它们没有什么本质上的区别, 因此为简略起见, 后面各章不对“政策”和“公共政策”进行区分, “政策”亦指“公共政策”。公共政策包括工业政策、农业政策、环保政策、财税政策、教育政策、住房政策、社会保障政策等, 卫生政策也属于公共政策。不论做何种定义, 要正确、全面理解政

策的内涵还须对政策的性质、特征和功能做清楚的阐述。

## （二）政策的性质

中外的政策研究者或学者之所以对政策有不同的理解和认识，其原因就在于政策性质（Policy Character）的两重性，即自然属性和社会属性，或叫生产力属性和生产关系属性。一方面，不同的社会制度、不同的国家都会遵循政策学的一般规律，如政策制定程序、政策研究工具等来运用政策，此即从政策的自然属性或生产力属性出发的；另一方面，有人把政策看做是伴随着阶级和国家的出现，上层建筑针对公共事务或突出的社会问题，抑或遵循国家或部门发展战略制定的一种政治措施，是政策主体有目的的主动行为。不同的社会制度、政治派别都会利用政策来陈述自己的主张，体现自己的意志，并且会对政策价值做不同的权衡和取舍，在进行政策价值和效果、效率的评定时会有不同的目标和标准，这是从政策的社会属性或生产关系属性出发的。总之，政策既具有自然属性同时又具有社会属性，既属于科学范畴，又属于意识形态范畴。

## （三）政策的特征

从政策学的起源、发展、学科基础看，它既不同于一般的基础学科，又不同于一般的应用学科，这是由政策的特征决定的。政策不同于一般的管理现象，又不能等同于一般的政治现象，它是一种特殊的社会现象。概括起来，政策具有以下特征（Policy Characteristics）。

**1. 跨学科性** 政策要作用的是各种复杂的社会现象和各领域的公共事务，政策的使命是理解和改善社会发展方向，面对的往往是所有的公众，因此追求政策效果不仅是政策制定者的目标，也是公众的期望。要保证政策的高价值，多学科的吸收、交叉和融合是必经之路。因此，政策学必须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、统计学和运筹学等学科知识和方法的基础上才能形成和发展起来。

**2. 实践性** 政策学是一门以行动为取向的学科，它是适应人类利用已有的知识和方法去改进政策制定系统、提高政策价值的需要而产生的。政策学不是纯理论科学和基础学科，而是一门应用性较强的学科，能够体现理论和实践的高度统一。政策学既在实践中产生又在实践中得到应用与发展。政策的实践性是政策价值的体现，也是政策的意义所在。政策的实践性体现在：①实践决定了它的存在；②政策的制定需要政府、学者及政策执行者共同合作；③政策用于指导社会实践，反过来要接受社会实践的检验。

**3. 兼具指令性和指导性** 兼具指令性和指导性是政策的另一个特征。政策虽是计划的一种形式，但政策的权威性往往较强，具有指令的性质；同时政策不只规定方向或提供思路，还对如何行动给以具体的安排，即它不只提供框架思路，是思想的指南，还规定具体的程序或步骤，具有指导的性质。

**4. 周期性** 政策对公共事务或公众行为产生影响的时间是由政策的周期决定的。一个好的、高价值的，尤其是能较好改善社会发展方向或利于推动社会发展的政策，其周期可能长些，甚至被以法的形式固定下来；反之，经实践验证不合理、无价值甚至具有负效应的政策将被调整或及时终止。

**5. 潜在的价值取向性** 政策的价值总是通过政策功能的发挥来实现，政策的价值一般是政策制定者赋予的，选择哪种价值主要是看上层建筑的意愿。公共政策的本质在于政府通过对自身利益和公共利益的权衡，在减少主观差距和减少客观差距之间作出选择，进而及时有效地解决公共问题。公共政策既可能直接调整社会利益关系，减少客观差距，包括对公共利益的生



产、分配、交换和消费，也可能置公共利益于不顾，仅仅减少公众的主观差距，降低或转移公众的期望值，缓和公众的不满情绪。

#### （四）政策的功能

不论从自然属性还是从社会属性来说，政策存在的意义就在于它具有很重要的功能。政策功能（Policy Function）是指政策自身所具有的和政策在其运行过程中所表现出来的功用、效力、性能、效能、用途和目的的集合体（沈承刚 1996）。综合起来，政策具有如下功能：

**1. 导向功能** 政策是计划的一种形式，计划是立足于现在而面向未来，连接现在与未来的桥梁。所以凡是政策都会为未来的发展指明方向，为各种社会活动提供依据，这往往在政策制定前就会有清楚的思考，如通过此政策的实施要达到什么目标、发展到什么程度、解决哪些问题等。不论社会的政治生活、经济生活还是文化生活，都要遵循政策所规定的方向，它既是思想的指南，又是行动的指南。

**2. 约束功能** 由于政策已经为各种社会事务的发展指明了方向，那么一切活动必须沿着既定的轨道运行。并且，政策的制定往往是为了解决突出的社会问题或预防某些社会问题的发生，通过政策对所希望发生的行为给予鼓励，对不希望发生的行为给予惩罚，以达到政策所预期的目标。政策的约束、控制功能强度不等，总的来说有指令性和指导性两种，如我国的卫生工作方针，具有较强的指导性，我国的计划生育政策则具有指令性。

**3. 协调功能** 政策的协调功能体现在两个方面：一是通过政策规定的方向进行协调，即大家自觉调整自己的行为以使自己不会偏离方向；另一方面通过政策的约束作用或杠杆作用对各种事务或利益进行调节。如在社会选择与个体选择方面，作为维护执政者利益的工具或政治措施，政策要具有保障社会稳定和发展的功能，这就要考虑不同人群的需要与利益，个体的选择和社会的选择有时处于相互冲突或矛盾状态，如只讲个体选择，不讲社会选择，或者只谈社会选择，不谈个体选择，会影响社会的稳定和秩序。政策的协调作用可以在不同层次和不同领域之间发挥，不过这往往涉及的是国际政策或国家政策。

## 二、政策学溯源

从广义上来看，政策是国家的伴生物，自从有了国家就有了政策。政策研究的起源也可以追溯到古代，从古巴比伦人、古希伯来人和古埃及人的法律制度，到亚洲、拉丁美洲和非洲古代理人的成文法和不成文法中，都可以找到政策研究的记载。我国古代典籍如《论语》、《战国策》、《资治通鉴》中，都包含着丰富的政策思想。其中，《战国策》堪称我国历史上第一部较为系统的政策研究与政策咨询的著作；而冯梦龙所著的《智囊补》，收集古代政策案例 1238 个，可称全世界最早的一本政策案例著作；西汉政治家贾谊的《论积贮疏》、晁错的《论贵粟疏》，都是典型的政策研究报告。汉昭帝始元六年（公元前 81 年），朝廷从全国各地招贤良、文学之士 60 余人进京，与以御史大夫桑弘羊为首的政府官员，以盐铁问题为中心，对盐铁官营、酒类专卖等财经政策展开了激烈的争论，这是我国古代史上少有的影响深远的一次大型“政策研讨会”。桓宽的《盐铁论》比较忠实地记述了辩论双方的言论、思想，亦是一部颇有价值的政策研究著作。

狭义的政策科学（Policy Science）是第二次世界大战后首先在美国兴起的一个跨学科、综合性的新研究领域。它是在吸收其他学科尤其是哲学（Philosophy）、政治学（Politics）、行政学（Science of Administration）、经济学（Economic）、社会学（Sociology）、管理学（Manage-