

环境

CHINA'S
ENVIRONMENTAL
POLICY ANALYSIS



政策分析

宋国君 等著



化学工业出版社

环境 CHINA'S ENVIRONMENTAL POLICY ANALYSIS

政策分析

宋国君 等著



图并查编目(CIP) 题

环境政策分析\宋国君等著. —北京: 化学工业

出版社, 2008.7

ISBN 958-7-153-03305-1

Ⅰ. 环… Ⅱ. 宋… Ⅲ. 环境政策—分析—中国

V. X-013

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第099111号

责任编辑: 宋国君
文字编辑: 宋国君
封面设计: 宋国君

出版发行: 化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街13号 邮政编码100011)

印 制: 北京云信印刷有限责任公司

装 订: 三河市前程装订厂

887mm×1092mm 1/16 印张16N 字数428千字 2008年8月北京第1版第1次印刷

图书寄售: 010-64218888 (传真: 010-64218888) 书后附赠: 010-64218888



化学工业出版社

· 北 京 ·

元 80.00 份 宝

本书将环境经济学外部性理论应用于环境政策分析,提出了环境政策分析的框架和目标;分析了中国的环境保护法律体系;分析了环境政策手段;结合公共政策的理论和方法,提出了环境政策分析的一般模式,分析了中国的环境管理体制和主要环境管理制度;以一般模式为框架,分析了大气环境保护政策、水环境保护政策、固体废物和有毒物质管理政策、噪声防治政策、自然保护区政策和国际环境政策。主要环境保护政策分析都按照理论基础、政策目标、手段、实施机制、效果和建议等给出了作者的观点、结论和建议。

本书可以作为环境经济学和环境管理专业本科生及研究生的教学参考,对中国环境政策研究者和环境政策制定、执行者 also 具有很大的参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

环境政策分析/宋国君等著. —北京:化学工业出版社, 2008. 7

ISBN 978-7-122-03302-4

I. 环… II. 宋… III. 环境政策-分析-中国
IV. X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 099711 号

责任编辑:满悦芝

文字编辑:郑 直

责任校对:宋 夏

装帧设计:尹琳琳

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)

印 刷:北京云浩印刷有限责任公司

装 订:三河市前程装订厂

787mm×1092mm 1/16 印张 16¼ 字数 428 千字 2008 年 9 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询:010-64518888 (传真:010-64519686) 售后服务:010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价: 39.80 元

版权所有 违者必究

序 言

在环境保护领域，环境政策分析还是一个年轻的学科。环境政策分析进入中国是在1993年，当时翻译出版的美国未来资源研究所（RFF）环境经济学丛书中，就有一部专著《环境保护的公共政策》。中国人民大学最早在国内大学开设环境政策的专业课程，课程名称包括环境政策专题、环境政策和环境政策分析等。从2000年开始，宋国君教授一直在环境学院为本科生和研究生讲授环境政策分析课程。由于没有规范的教材，教学和讨论基本上是在学术文献、研究课题、案例研究等基础上开展的。

环境政策分析的基本理论和研究方法涉及环境经济学、公共政策学、公共管理学、政治学、社会学等学科，也涉及环境科学与环境工程等学科，是典型的交叉新兴学科，编写环境政策分析专业著作确实不是一件容易的事情。

本书的结构设计符合环境政策分析的逻辑框架和内在关系，分析方法具有创新性。中国环境政策的总体特征是“横向”的政策多，即一项政策（本书称为制度）的适用范围覆盖多种污染物，但是污染防治法律都是按照环境介质制定的，法律的实施还是要基于这些政策。本书较好地处理了这些问题，为分析中国的环境政策提供了基本框架。本书关于环境政策手段分析、环境政策分析的一般模式等内容奠定了中国环境政策分析的理论框架，具有很强的指导意义。本书的出版将使中国的环境政策分析大大提高一步。

本书是作者长期从事环境政策和管理教学研究的结晶，书中许多章节和内容是在作者已经发表的文章的基础上修改和完善的。本书对于从事环境管理和环境政策研究的专业人员、政府官员以及研究生和高年级本科生都有重要的参考价值。

作为同事，我很高兴为本书作序，希望更多的人能够参与环境政策的研究，为中国环境政策的不断完善贡献力量。

马中

2008年7月于中国人民大学环境学院

前言

环境保护是当今人类社会的一项重要任务。其目的是保护当代人和后代人赖以生存的自然环境。人类社会对自然资源的开发、污染物和废物的排放对生态系统造成了严重破坏。而目前中国正处在工业化和快速城市化的发展阶段，面临的环境问题十分严峻。首先是我国的人口密度大（东部地区）；其次是各类环境问题集中凸现；再次，我国的技术和资金能力还不充分。因此，我们应当更加重视环境管理，保护好我们的家园。

环境政策上承环境法，下接环境管理，是政府工作的核心内容。环境政策的表现形式是法律法规以及标准和规范，其关注的重点是政策的实施和效果（率）。

政策分析是一门新兴的学科，但已经成为当代社会科学中发展速度最快、最富有研究活力的学科之一，并形成了一整套日趋完善的理论和方法体系。政策分析的最终目标是为决策者提供决策的依据。环境政策是公共政策的主要领域之一，本书的编写遵照公共政策分析的一般原则。

本书借鉴了美国未来资源研究所（RFF）Paul R. Portney 博士等所著的 *Public Policies for Environmental Protection*（2000）一书的框架和风格来分析中国的环境政策，在此表示感谢。

由于本书的编著者主要是环境经济学的背景，因此，本书更加关注政策的效果和效率。

本书是对中国环境政策进行的首次分析，是编著者们多年研究的成果，其中观点和结论只代表编著者们的观点。

本书应用环境政策分析的理论和方法，分析了中国正在实施的几乎所有的环境政策，并试图用事实证明环境政策的效果，适合国内从事环境政策研究、环境管理实践的专业人员，环境保护类专业的师生参阅。

宋国君教授负责全书的框架设计，每一章节的设计、修改以及全书的统稿和修订；以下按照章节介绍编著者。第一章和第二章，傅毅明负责；第三章，洪荣负责，郭培坤编写了第四节；第四章，徐莎负责；第五章，王猛负责；第六章，金书秦负责；第七章，宋书灵负责，符云玲、郭培坤编写了第一节，李佩洁编写了第三节，姜岩编写了第六节，何雅琪编写了第九节第一部分，郭培坤编写了第九节第三部分，李佩洁、李雪负责编写了第十节；第八章，徐莎负责，王晨、何雅琪参与了第二节内容的编写，李雪参与了部分内容的编写；第九章，徐莎和朱璇负责；第十章，李佩洁和王晨负责；第十一章，王猛负责；第十二章，何雅琪负责，王彤彤参与过前期工作；第十三章，李佩洁负责。姜岩、徐莎、金书秦看过全书并提出了修改意见。韩冬梅看过本书的部分章节并提出了修改意见。郭培坤承担了本书的排版、图表整理等编辑工作。

中国人民大学环境学院公共事业管理专业的本科生，人口·资源与环境经济学专业的研究生参与过本人的讲课和作业讨论，对本书也做出了贡献，在此表示感谢。

本书还得到一些专家学者的真诚帮助。中国人民大学环境学院马中教授长期关注环境政策分析，与本人长期的研讨已体现在本书的观点、结构和建议中；中国环境科学研究院柴发

合研究员对第八章提出了修改建议；水利部淮河水利委员会水文局教授级高级工程师谭炳卿对本书第九章进行了审阅和修改。在此，向以上专家学者致以诚挚的谢意。

最后，诚恳希望读者提出批评和改进建议。

宋国君

2008年6月于中国人民大学环境学院

目 录

第一章 环境政策分析导论	1
第一节 政策分析的传统和规范	1
第二节 政策分析的对象和方法	3
一、政策系统的有机结构	3
二、政策方案的选择	4
三、政策分析的方法	5
第二章 外部性与环境政策分析	11
第一节 外部性的一般理论	12
一、外部性理论的述评	12
二、外部性的定义	13
三、外部性的生命周期模型	14
四、外部性的合理规模	15
第二节 环境外部性理论	18
一、环境外部性的三要素	18
二、环境外部性的分类矩阵	22
三、环境外部性的测量方法	23
第三节 外部性内部化与环境政策分析	23
第三章 环境政策手段分析	29
第一节 环境政策手段概论	29
一、环境政策手段的分类	29
二、环境政策手段的评价标准	29
三、环境政策手段分析的一般模式	31
第二节 命令控制手段分析	32
一、定义	32
二、命令控制手段的特点	32
三、命令控制手段的适用领域	32
四、中国已实施的命令控制政策分析	33
第三节 经济刺激手段分析	34
一、定义与分类	34
二、经济刺激手段的原理	36
三、经济刺激手段评判的特点	37
第四章 环境政策分析的一般模式	52
第一节 干系人责任机制分析	53
第二节 问题的识别和确认	53
第三节 环境政策目标分析	54
第四节 环境政策框架分析	54
第五节 环境政策手段的选择与组合	45
一、选择和组合的原则	46
二、环境政策手段的组合方法	47
三、中国环境政策手段选择的建议	48
参考文献	51
第一节 环境政策分析概论	7
一、环境政策的特点	7
二、环境政策分析的目标	8
三、环境政策分析的特点	9
参考文献	10
一、政府与市场的分工：小政府与 大市场	24
二、环境政策的对象体系：完备性与 差别性	25
三、环境管理体制：中央与地方政府 的分工	25
四、环境政策的民主化进程：效率与 公平的统一	26
第四节 环境政策研究面临的一些问题	26
参考文献	27
四、经济刺激手段的适用领域	37
五、中国已实施经济刺激政策分析	38
第四节 劝说鼓励手段分析	40
一、定义	40
二、劝说鼓励手段的原理	40
三、劝说鼓励手段的特点	40
四、劝说鼓励手段的适用领域	41
五、中国已实施劝说鼓励政策分析	41

第五节 环境政策手段分析	55	一、政策目标评估	58
第六节 决策机制分析	55	二、政策实施评估	59
第七节 管理机制分析	56	三、政策的效果和效率分析	59
一、信息机制分析	56	四、政策的公平性评估	60
二、资金机制分析	57	第九节 政策建议	61
三、实施机制分析	57	第十节 总结	61
四、监督机制分析	58	参考文献	61
第八节 环境政策评估	58		
第五章 环境保护法律体系分析	62		
第一节 环境保护法律体系	62	三、《民法通则》中有关环境保护的	
一、环境保护法律的效力层级	62	条款	77
二、环境保护法律的部类划分	63	四、《民事诉讼法》、《行政诉讼法》中	
三、环境立法回顾	65	有关环境保护的条款	77
第二节 环境保护法律体系分析	67	五、《治安管理处罚法》中有关环境	
一、环境保护法	67	保护的条款	78
二、环境保护专项法律分析	71	六、《行政处罚法》中有关环境保护的	
第三节 自然资源保护法律体系分析	71	条款	78
一、自然资源和自然资源保护法体系		七、《国家赔偿法》中有关环境保护的	
的概念	71	条款	79
二、自然资源保护法体系	72	第五节 环境保护法律体系评述	79
三、自然资源保护专项法简介	72	一、环境保护法律体系建设成就	79
第四节 其他相关法律分析	76	二、环境保护法律体系完善方向	79
一、《宪法》中有关环境保护的条款	76	参考文献	80
二、《刑法》中有关环境保护的条款	77		
第六章 环境管理体制分析	81		
第一节 环境管理体制概述	81	一、环境管理的决策者	86
一、环境管理的三种思路	81	二、环境管理的决策程序	87
二、理想的环境管理体制	82	三、环境管理的决策议题的提出	90
第二节 中国环境管理体制分析	83	四、科学的环境管理决策机制的构建	91
一、中国环境管理体制现状	83	第四节 环境管理体制完善建议	91
二、中国环境管理体制问题分析	85	参考文献	92
第三节 环境管理决策机制分析	86		
第七章 环境管理制度分析	94		
第一节 环境规划制度分析	94	四、主要干系人的责任机制分析	98
一、政策目标	94	五、环评制度与“三同时”制度评估	99
二、政策框架和实施状况	94	第三节 排污申报制度与排污许可证	
三、环境规划制度的完善	95	制度分析	100
第二节 环境影响评价制度与“三同时”		一、政策框架	100
制度分析	96	二、排污申报制度政策分析	101
一、环评制度与“三同时”制度		三、排污许可证制度分析	101
政策框架	96	四、排污申报制度和排污许可证制度	
二、政策目标	97	的完善	104
三、环评和“三同时”制度的管理		第四节 排污收费与环境税制度分析	104
机制分析	97	一、排污收费制度分析	104

二、环境税政策分析	108	目标及框架	120
第五节 限期治理制度分析	111	二、环境保护目标责任制度的管理	
一、限期治理制度的政策目标及		对象	121
管理对象	111	三、环境保护目标责任制度的实施	121
二、限期治理制度的实施	111	四、环境保护目标责任制度的政策	
三、限期治理制度的政策评估	111	评估	121
第六节 污染物排放总量控制制度分析	112	第九节 环境信息管理制度分析	122
一、政策框架及实施状况	112	一、环境监测制度分析	122
二、总量控制制度的界定	113	二、环境统计制度分析	124
三、改革建议	114	三、环境信息公开制度分析	127
第七节 城市环境综合整治定量考核		第十节 环境保护技术政策分析	129
制度分析	115	一、环境保护技术政策的目标及政策	
一、城市环境综合整治定量考核政策		框架	129
目标及框架	115	二、环境质量标准分析	130
二、城市环境综合整治定量考核制度的		三、污染物排放控制标准体系	
管理对象	115	分析	131
三、城市环境综合整治定量考核制度的		四、其他标准	132
实施	116	五、环境保护技术指南分析	132
四、城市环境综合整治定量考核制度的		六、环境保护科技研究政策	135
核查机制	117	七、中国环境保护技术政策完善建议	135
五、城市环境综合整治定量考核制度的		第十一节 环境管理制度改革建议	136
奖惩措施	117	一、环境政策管理主要集中于命令	
六、环保模范城市	117	控制手段	136
七、城市环境综合整治定量考核制度的		二、环境管理制度总体上重审批	136
效果及评价	119	三、我国环境管理制度需要重新调整	
第八节 环境保护目标责任制度分析	120	体系	136
一、环境保护目标责任制度的政策		参考文献	137
第八章 大气污染防治政策分析	138		
第一节 大气污染政策总论	138	第三节 酸雨控制政策分析	149
一、大气污染防治政策体系分析	139	一、酸雨污染现状	149
二、大气环境管理	140	二、中国酸雨污染特点	150
第二节 城市空气污染防治政策分析	141	三、酸雨控制政策体系分析	150
一、城市空气污染主要污染物和污染源		四、酸雨控制政策目标分析	150
分析	141	五、酸雨控制政策的干系人责任分析	151
二、中国城市空气污染现状分析	142	六、中国酸雨控制政策的效果	152
三、城市空气污染政策目标分析	142	七、中国酸雨控制主要政策制度分析	152
四、城市空气污染防治政策的实施机制		八、中国酸雨控制政策建议	154
分析	142	第四节 总结	156
五、城市空气污染防治政策实施效果	144	参考文献	156
六、城市空气污染防治政策的完善	148		
第九章 水环境保护政策分析	157		
第一节 水污染防治政策分析	158	四、干系人的责任机制	160
一、水污染防治政策的目标分析	158	五、水污染防治政策实施机制分析	161
二、水污染防治政策框架	158	六、城市污水处理厂运营和监管分析	163
三、水污染防治政策体系	158	七、中国水污染防治政策的实施效果	

分析	165	九、湿地与生物保护	177
第二节 水资源保护政策分析	167	十、水资源保护政策评价	177
一、水资源保护政策的范围和目标	167	第三节 中国水环境保护政策评价与	
二、水资源保护政策框架	167	建议	177
三、水资源保护政策体系	167	一、中国水环境保护政策评价	177
四、森林保护	169	二、完善水资源保护法规	178
五、水土保持	170	三、建立中央政府城市污水处理专项	
六、饮用水源保护	172	资金	178
七、取水管理	173	四、优化流域水环境保护管理职能	179
八、河道管理	175	参考文献	180
第十章 固体废物和危险废物管理政策分析	181		
第一节 固体废物和危险废物污染		第四节 电子电器废物管理政策分析	190
防治政策总论	181	一、政策体系分析	190
一、固体废物和危险废物管理概述	181	二、实施机制分析	191
二、政策体系分析	182	三、政策效果评估	192
三、政策目标分析	184	第五节 危险废物污染防治政策分析	192
四、干系人及责任机制	184	一、政策目标分析	192
五、实施机制分析	186	二、实施机制分析	193
六、信息机制分析	186	三、资金机制分析	194
七、监督机制分析	186	四、监督检查机制分析	195
第二节 一般工业固废管理政策分析	187	五、信息机制分析	195
一、实施机制分析	187	六、政策效果评估	196
二、实施效果评估	187	第六节 医疗废物管理政策分析	197
三、政策完善建议	188	一、管理机制	197
第三节 生活垃圾管理政策分析	188	二、处置效果	197
一、实施机制分析	188	第七节 政策完善建议	198
二、实施效果评估	189	参考文献	200
三、政策建议	190		
第十一章 环境噪声污染防治政策分析	201		
第一节 环境噪声污染防治政策分析	201	分析	207
一、环境噪声污染防治政策框架	201	第二节 环境噪声污染防治政策改革	
二、环境噪声污染防治政策目标分析	202	建议	209
三、干系人的责任机制	203	一、更多采用劝说类政策手段	209
四、环境噪声污染防治政策实施机制	203	二、加快相关领域技术标准制定进度	209
五、环境噪声污染防治政策的实施效果		参考文献	209
第十二章 自然保护区政策分析	210		
第一节 自然保护区管理政策分析	210	四、监督机制	218
一、自然保护区概述	210	五、政策评估	218
二、自然保护区政策体系及框架分析	211	第三节 自然保护区的发展趋势和管理	
三、自然保护区政策分析	213	政策建议	220
第二节 管理机制分析	214	一、自然保护区的发展趋势	220
一、信息机制	214	二、中国自然保护区管理政策建议	221
二、资金机制	215	参考文献	224
三、实施机制	216		

第十三章 国际环境政策分析	225
第一节 国际环境政策概述	225
第二节 气候变化的国际合作政策分析	227
一、科学研究与 IPCC	227
二、联合国气候变化框架公约及缔约方大会	228
三、京都议定书及后京都谈判	228
四、国际气候合作的主要障碍	229
五、中国应对气候变化的组织机构建设	231
六、中国节能政策分析	232
七、可再生能源政策分析	238
第三节 臭氧层保护的国际合作政策分析	241
一、臭氧层消耗的科学研究	241
二、国际保护臭氧层的主要行动	242
三、中国保护臭氧层的政策法规体系	242
四、中国保护臭氧层政策效果评估	244
参考文献	245
China's Environmental Policy Analysis	247

第一章 环境政策分析导论

环境保护，作为一个典型的当代公共问题，同经济增长、就业、社会保障、教育等其他公共问题竞争资源。环境保护和经济发展，不是简单的“鱼和熊掌”之争，“先污染后治理”已经逐渐向“全过程优化控制”转变。环境保护的目标要在经济的自我调整中实现，即要走可持续发展的道路。在这个自我调整过程中，环境保护政策扮演着对现实的利益关系进行调整的角色。基于环境保护的政策，一方面对不利于环境保护的社会活动进行限制或惩罚，一方面对有利于环境保护的社会活动进行引导和扶持。实际上，环境政策也调整着当代人与后代人之间的利益关系，考虑代际公平也是环境政策的特点之一。

第一节 政策分析的传统和规范

环境政策分析须遵循当代公共政策分析的传统和规范。政策分析，首先是一类社会活动，伴随着社会分工体系的演进而发展。那么政策分析是什么呢？它经历了一个什么样的发展历程呢？为什么社会分工需要政策分析呢？应当从哪些角度来理解政策分析人员的作用呢？

政策分析是针对政策制定和实施过程并在政策制定和实施过程中创造知识的活动，或者可以被理解为提供政策过程的知识 and 政策过程中的知识的过程。政策过程的知识指“如何系统地制定与实施一项政策”，而政策过程中的知识是指“对于具体问题的政策主张的论证”。

关于公共政策分析的发展历程，美国的威廉·N. 邓恩在其《公共政策分析导论》的第二章——政策分析的历史背景，为我们提供了一个较完整的描述。理解政策分析产生和发展的历史背景，有助于环境政策分析人员认清自己工作的意义和方向。

在早期，提供政策的相关知识的方法是巫术、神秘主义或宗教仪式，这些提供者的权威主要是基于他们的建议是否产生了较好的政策效果，而不是以提供这些建议的方法程序为基础。

中世纪文明的扩展与分化带来了有利于专门知识发展的职业结构，特别是专家型官员的出现。统治者在金融、战争、法律这三个领域，往往要求助于各种政策专家。

伴随着启蒙运动和工业革命，一个相信通过科学与技术可以促进人类进步的观点深入人心，对于自然与社会的科学理论的发展与证明逐渐成为理解与解决社会问题的唯一的客观方法，最终促使政策分析走向根据经验主义原则和科学方法共同提供政策相关知识。

从19世纪起，提供政策相关信息的新型专家开始把自己的活动建立在对经验数据的系统记录上。而在这之前，对政策制定及其在社会中的作用提供系统解释的多种尝试，多是由杰出的哲学家和政治家做出的，当征询某一观点的论据时，基本上都用权威呼吁、习惯或哲学原则的形式。伴随着农业文明向工业文明的转变，日益增加的不确定性导致了政策信息提供方式的变革。社会结构的变革伴随着社会意识的逐渐转变，人们开始把自己看作自身前途

的掌握者。当不确定性和复杂性增大时,信息的重要性也增大。

新的政策分析中探询方法的发展,与其说是希望获得新的科学“真理”或“客观性”的结果,还不如说是有影响的社会群体用科学研究的结果进行政治和行政控制的尝试。

进入20世纪,一个引人注意的特征是政治学、公共行政和社会学、经济学及相关学科的职业化。一些专门从事教学与研究的大学教授,在提供政策相关知识上,逐渐取代了早期的统计协会及其他政策研究机构中由有影响的银行家、企业家、记者和学者组成的混合群体。

二战后,由拉斯韦尔等人领导的政策科学运动,提出“政策科学”的目的不仅仅是帮助制定更有效的政策,而且也要提供改善民主实践所需的知识。总之,这里特别强调的是民主的政策科学,其最终目标是在理论和现实中认识到人的尊严。这可以被视为把伦理与道德宣扬重新引入应用社会科学中的尝试。政策分析不能避免价值判断。经验科学的局限性体现在,它不能告诉每个人应该干什么,而是告诉他能干什么和在某些情况下他想干什么。

20世纪70年代,拉斯韦尔等为政策在社会科学中定位的要求在美国已经基本制度化了。每一个社会学学科都建立了直接从事应用与政策相关研究的专门组织,而且出现了一大批相应的期刊和杂志,一些主要大学也都设立了政策分析的研究生课程与学位。而且一些非院校的政策研究机构也纷纷建立,在华盛顿和大部分州政府所在地,“政策分析者”成了一个政府职位的表述,而整个联邦政府、大部分州也都成立了专门从事政策分析的机构。政策分析是在20世纪后期美国确立的知识行业之一。

一种把政策分析的历史发展形象化的途径是把专门知识的发展看作是向“后工业化社会”发展的一部分。“后工业社会”,即指逐渐被受过教育的专业技术阶层所支配的社会,它是工业社会政策制定和社会组织模式的延伸。提供政策相关知识的人对当今社会有多大影响呢?尽管理论知识毫无疑问地比在其他历史时期都更重要,但这对政治权力的分配意味着什么?“知识阶层”的发展与它的权力与影响成比例吗?如果政策分析是为实际目的提供信息,那么,是为谁的目的呢?

围绕上述问题的讨论,形成了两种不同的观点。一个是“专家指导论”,认为政策分析的职业化意味着权力从政策制定者手中向政策分析者转移;一个是“专家建议论”,认为政策分析及相关活动的职业化意味着有许多新的和更为有效的方法来巩固政策制定者和其他统治集团的权力,这些统治集团的社会地位一直是建立在财富和特权基础上的。

应该说,我们偏向于支持后者,至少在短期来看。现代政策分析的发展,是政府结构和社会问题的本质与领域变化的结果,而不是原因。或者说,现代政策分析的发展主要是源于政府的巨大发展,而不是社会科学知识的发展,政府活动的重大扩展要求更多的政策相关信息。政府发展了,政策分析市场也就发展了。

由于信息技术的普及和大型数据库的建设,信息的稀缺性相对会得到缓和,而且随着从事政策研究人员和机构的增加,政策分析供给市场的竞争性也在加强。而另一方面,作为政策分析的需求方,即政策制定者,具有一定程度的垄断色彩。再加上政策所面临问题的复杂性和不确定性,政策分析的结果也就有很大的随机性和不确定性,这一方面也使科学与技术的社会价值相对变小,也削弱了政策分析人员的话语权。因此,政策分析市场是不对等的,可以形象地用“买方市场”来概括。

纵观历史与现实,政策分析根源于政治变化过程,这一过程反映了社会的不同组成部分在努力追求社会发展的可替代前景时价值观的冲突。

环境政策分析,也根源于政治格局的对立与妥协之中。如果说可持续发展这一观念已经得到共识,那么环境政策的困境就是要在现有的政治格局中,寻找到一条通向这个共同目标的可行道路,而环境政策分析就是为政治家们献计献策。在民主和多元的社会,政治家代表

的群体可能是中央政府、地方政府、消费者协会、行业协会、科研机构、国际绿色和平组织等。政策分析追求政策的合法化、可执行，以及实现政策目标的实现。

第二节 政策分析的对象和方法

政策分析人员提供两方面的知识：宏观上，一般政策的制定和实施应该如何安排，即政策系统的设计问题；微观上，具体的政策实施带来了哪些有利和不利的影响，即政策方案的选择问题。

政策分析不仅包括提供和转换不同类别的信息，还包括基于这些信息基础之上的知识创新，即政策论证。

一、政策系统的有机结构

政策是指国家机关、政党及其他政治团体在特定时期内为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称^[1]。政策系统是政策制定过程中所包含的一整套相互联系的因素，包括公共机构、政策制度、政府官僚机构以及社会总体的法律和价值观^[2]。从系统发生论的途径看，陈振明等将政策系统界定为“由政策主体、政策客体及其与政策环境相互作用而构成的社会政治系统”。

政策主体（政策活动者）一般可以界定为直接或间接地参与政策制定、执行、评估和监控的个人、团体或组织。政策主体可分为官方和非官方两大类。官方的政策制定者指具有合法权威去制定公共政策的人们，包括立法者、行政官员、行政管理人員和司法人员；非官方的政策制定的人或组织，包括利益团体、政党和作为个人的公民。

政策客体指的是政策所发生作用的对象，包括政策所要处理的社会问题（事）和所作用的社会成员（人）两个方面。

从“事”的角度出发，公共政策所要处理的是社会问题、公共问题或政策问题。严格说，这三个概念是有区别的，社会问题是外延最广的概念；如果某一部分社会问题涉及社会上相当一部分人或影响较大，那么，这部分问题就是公共问题；政府所面临的公共问题很多，只有少数能被政府摆上议事日程，并加以处理，这些被处理的问题就是政策问题。

从“人”的角度出发，一般将受政策规范、制约的社会成员称为目标群体。政策通过对目标群体内的利益关系进行调整，同时也引导目标群体朝向政府所期望的目标前进。

政策环境可以看作是指影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和。它包括社会经济状况、制度或体制条件、政治文化以及国家环境。

现代化、科学化的公共决策系统（政策系统）是由信息、咨询（参谋）、决断、执行和监控子系统构成的大系统。政策系统的有效运行依赖各子系统的有序分工和协作。

信息子系统是政策系统的神经系统，为政策制定、执行、评估和监控及时提供各种适用信息。其作用体现在信息的收集、加工处理，以及信息的传递。

咨询子系统是现代化公共决策系统的一个重要组成部分，用来保证公共决策的科学化、民主化。政策分析者的作用依赖于咨询子系统在整个公共决策系统中的地位。咨询子系统运用规范的政策分析方法，提出政策的相关主张，并进行政策知识的论证，为政策的提出提供合法化与合理化的论证。

决断子系统在公共决策系统中被授予最终决策权力，由于拥有一定的自由裁量权，以及掌握稀缺的权力资源，往往主导公共决策活动的全过程。其作用体现在：提出有关的政策议

题，考虑目标的确立，组织政策方案的设计，负责政策的最终决定。

执行子系统基于对公共资源的分配，将政策方案（理想）转变为政策效果（现实）。其

作用体现在：为政策方案的执行做好准备，包括将政策方案具体化、机构组织建设以及职权的分配；从事指挥、沟通、协调等方面的活动；分析和总结执行情况。

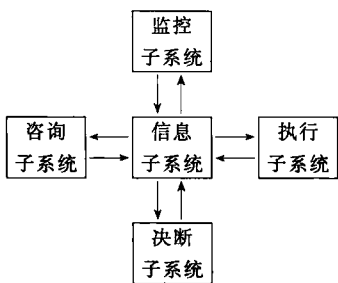


图 1-1 政策系统的有机结构

监控子系统是由体制内和体制外的有关部门、单位和个人组成的，贯穿于整个政策过程，尤其是政策执行的过程，目的是保证政策目标的实现以及保证政策的权威性和合法性。其作用体现在规范信息、咨询、决断、执行子系统的行为。在政策执行过程中的作用体现在确立政策执行的准绳和准则，提供检查执行情况的依据，监控并反馈政策的执行情况。

从图 1-1 可以看出，信息子系统是协调公共政策运行的“神经网络”，是其他四个子系统分工和合作的基础。信息越来越成为公共政策制定过程中的稀缺资源，成为改善公共决策的一个瓶颈，需要优先投资建设和管理。当然，信息系统的建设和管理也有成本递增和效益递减约束，须从成本和效益角度进行优化设计。

二、政策方案的选择

在政策系统的结构相对稳定不变时，政策方案的选择对于政策的最终影响是有限的，是一种“微调”，因为“条条大路通罗马”，完善的政策系统本身具有反馈和纠错功能，能够保障政策目标的实现。

一个完善的政策系统，即使一项政策实施后令公众很不满意，也只是暂时的。因为如果这种信息很快在政策的执行中被反馈，咨询系统马上对这种不满意的信息进行分析并提供政策改善的建议，并且公众参与在政策监控和决断中是普遍的，那么，新政策的出台也就“迫不及待”了。因此，一个国家的政治和经济体制，很大程度上决定了这个国家的政策设计和效果。

政策方案的选择，首先要遵循适应现有的政策系统的原则，减少政策系统运行过程中的“摩擦”，最大地发挥现有政策资源的作用；而且政策方案的选择对政策系统结构的改变也往往具有反作用，如果政策方案的选择带来的净收益大于改变政策系统结构的成本，政策系统结构的改变就具有了最本源的动力，也就是通常所说的“制度变迁”的时刻来临了。

虽然提供宏观上关于政策系统设计方面的知识对于政策的最终影响具有基础性的作用，但是由于政策系统往往又是现实社会中“多极利益的一个均衡”以及“经济基础决定上层建筑”，因此，通常政策分析人员对于政策系统结构的影响是有限而且缓慢的。这也在一定程度上削弱了“理智”的政策分析人员致力提供改善政策系统结构知识的作用。

政策分析人员更多的工作体现在微观上政策方案的设计，他们更多地提供关于一项具体的方案在现有的政策系统运行过程中所带来的各阶段的成本和收益方面的知识，而不参与“政治纷争”。

政策分析人员对于政策方案的排序，是基于政策总体的费用和效益比较，当然，这其中还包含每类干系人的费用效益，也包含不同时间尺度的费用和效益；而政策制定者对于政策方案的“偏好”，是基于政策能多大程度上实现“权力阶层的利益诉求”，也就是政策制定者往往更关注“局部的”费用和效益比较。因此，政策分析人员如果要提高自己政策建议被采纳的“命中率”，就需要把总体的费用和效益分析分解到局部的费用和效益分析，这也体现了政策分析者本身更加专业，也让政策方案的设计更加具有“可实施性”。

政策方案的选择，形式上可以用“约束条件下的最优求解”这一微观经济学分析的基本

模型来描述，包括三部分：

- ① 目标函数 影响政策产出的关键变量以及它们之间的数量关系。
- ② 资源约束 考虑政策资源分布的空间、资源总体上的可得性。
- ③ 交易约束 政策必须是干系人可接受的，是干系人之间的均衡博弈。

帕累托改进原则，也即在保证每个干系人的利益不受损的前提下，增加部分人的福利，是目前最被普遍接受的一个政策选择原则。因此，微观上的政策方案的设计，更多的类似于“运筹学”中的最优线性或非线性规划，而交易约束更多体现在干系人“既得利益的非减”的不等式约束，以及干系人间的博弈均衡（一般是纳什均衡）。

三、政策分析的方法

（1）政策分析的结构框架 关于公共政策分析的结构框架，邓恩在其《公共政策分析导论》中的第三章——政策分析的结构框架中进行了介绍，为我们的分析提供了基础。

政策分析是建立在描述性的、评价性的和规范性的一系列学科和专业基础上的一门应用学科，不仅借鉴经济学、社会学和行为科学，还借鉴公共行政、法律、哲学、伦理学及系统分析和应用数学的许多分支学科。因此，政策分析者应该能提供关于三种问题的信息及合理的论证：

- ① 价值 价值的实现是问题是否已经解决的主要检验。
- ② 事实 事实的存在会限制或促进价值的实现。
- ③ 行动 行动的采纳可能导致价值实现。

在提供这三种问题的信息及合理的论证时，分析者可以运用三种方法中的一种或多种：经验的方法、实证的方法和规范的方法。经验的方法主要描述既定的公共政策的原因和结果，提供的信息特征上是描述性的，主要问题是事实（事实存在吗？）；实证的方法主要与政策的价值决定有关，提供的信息在特征上是评价性的，主要问题是价值（它有何价值？）；规范性的方法主要是提出可以解决公共问题的未来行动方法，提供的信息类型是规范性的，主要问题是行动（应该干什么？）。政策分析的方法可见表 1-1。

表 1-1 政策分析的三种方法

方 法	主 要 问 题	信息的类型
经验的方法	它现在和将来会存在吗？（事实）	描述性和预测性的
实证的方法	它有何价值？（价值）	评价性的
规范的方法	应该干什么？（行动）	规范性的

按照传统的观念，规范或建议也就是政策倡议，常被看作是一种进行感情呼吁和发表意识形态纲领或从事政治积极主义的方法，而不是提供关于公共问题可能的解决办法方面的政策相关信息和合理论证的方法。这种把政策倡议看作是一个非理性的过程的错误观点和价值相对主义密切相关，即认为价值是纯主观的，不能被理性地讨论，也不能用科学的方法研究。

如果把政策分析作为一种认知过程，是可以理性地进行的，包括价值的讨论。然而，政策制定是一种政治过程，是在各个利益群体的力量角逐中产生的，首先反映的是优势群体的个体理性，“集体行动的逻辑”通常并不是“集体理性”。用经济学的话描述，政策制定通常达到的是帕累托次优，而不是帕累托最优。

当政策分析的具体方法针对政策行动的全过程时，可以包括：

- ① 监测 提供关于政策的过去原因和结果的信息。（描述性）
- ② 评价 提供关于过去和将来政策的价值的信息。（评价性）

③ 预测 提供关于政策的将来结果的信息。(预测性)

④ 建议 提供关于将来行动方法产生有价值结果的可能性方面的信息。(规范性)

除了这四种方法之外,还有一种不能直接从以上谈的那些方法中体现出来的方法,或者是以上所有方法的综合,即问题构建。

⑤ 问题构建 进行任何分析,首先都要知道问题的存在。

问题的构建的确是对整个政策分析过程起集中控制作用的元方法,对其他四种方法的运用和评价产生影响。

问题构建是在综合政策分析的三种基本方法及其提供的三种基本信息基础上的升华。通常事实和价值的差异,产生了问题;而关于行动方面的信息,是使这种原始的问题进入政策议题的关键。也就是说,当公众普遍对于环境质量不满时,对于如何有效地改善环境质量的信息,成了构建环境政策问题的关键。如果我们现在缺少相应的技术和资金去改善环境,或者改善环境质量要我们放弃经济增长,而这如果更不可承受,那么改善环境质量就暂时不成为一个标准的政策问题。

政策分析方法的一个重要特征是它们之间的等级关系,也即这些方法的运用有先后次序。如先要监测,才有可能去评价和预测;建议一个政策通常要求分析者先进行监测、预测和评价,因为所有的政策建议都要以事实和价值假定为基础。

政策分析运用上述五种方法,提供和转换五种政策相关信息的类型:政策问题、政策将来、政策行动、政策结果、政策绩效。

政策问题是指有待实现的价值、需要或发展机会,并且可以通过公共行为实现。往往最大的问题并不是缺少事实方面的信息,而是缺少价值方面的信息,即我们的问题不是去干正确的事,而是要知道什么是正确的。最失败的是我们用正确的方法高效地达成了一个错误的目标。提供关于政策问题的信息是政策分析最关键的任务。

政策评估是既定政策结果有助于价值实现的程度。在现实生活中,政策问题很少“被解决”,而多是不断被解决,不断形成,甚至“没有被解决”。

关于政策分析的一个完整的结构框架,可见图 1-2。

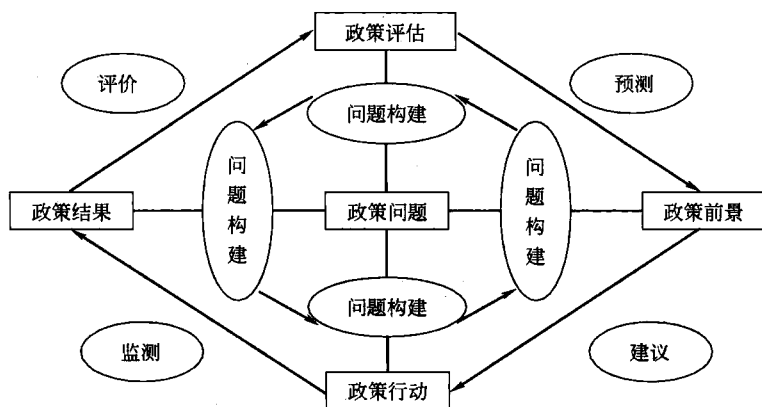


图 1-2 以问题为中心的政策分析

(2) 政策论证 当然,政策分析并不仅仅限于运用多种方法提供和转换信息,与它们同等重要的还有在这些信息基础上的创新与对知识主张的批判性评价,即政策论证。知识主张作为政策论证的结论而提出,它反映了不同的利益相关者对可替代政策意见不一的原因。

邓恩在其《公共政策分析导论》中的第四章——政策论证的功能,为我们提供了政策论证过程的规范。