

现代商务学系列教材

商务政策： 理论与实践

BUSINESS POLICY : THEORY AND PRACTICE

李勇军 编著

- ◎ 商务活动 and 政策活动是企业与社会发展的基本活动
- ◎ 中国商务政策形成与发展的过程
- ◎ 全球化、信息化和知识化背景下中国商务政策的调整与变化
- ◎ 国外商务政策对中国商务政策的影响与借鉴意义

现代商学系列教材

商务政策： 理论与实践

BUSINESS POLICY : THEORY AND PRACTICE

李勇军 编著



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书从理论联系实践的原则出发,不仅系统地阐述了商务政策的内涵、商务政策制定与执行的逻辑与政治过程、商务政策评估与终结等方面的内容,而且还系统地介绍了商品质量管理政策、商品流通政策、价格政策、投资政策以及财政、金融和劳动等政策。本书力图反映我国商务政策理论研究的最新成果以及我国商务政策实践的最新内容。书中既借鉴了他人的研究成果,又有作者自己对我国商务政策理论与实践的思考;既注重对商务政策过程理论的阐释,又注重对商务政策的具体内容和历史的介绍与分析。同时,本书虽然主要注重于我国商务政策的介绍,但是在一些重要政策内容的介绍上也有对国外相关做法的介绍。

本书既可作为公共管理和商务管理类专业本科生、研究生的教材,又可作为相关研究人员的参考读物,还可作为一般商务人员了解我国商务政策情况的图书。

图书在版编目(CIP)数据

商务政策:理论与实践/李勇军编著. —天津:天津大学出版社,2009.3
ISBN 978-7-5618-2924-0

I. 商… II. 李… III. 商业政策 IV. F71

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 008373 号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨欢
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
网 址 www.tjup.com
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742
印 刷 昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 185mm × 260mm
印 张 19.5
字 数 481 千
版 次 2009 年 3 月第 1 版
印 次 2009 年 3 月第 1 次
印 数 1 - 3 000
定 价 35.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

“现代商学系列教材”编委会

主 任: 刘书瀚

副主任: 魏胤亭 滕建辅

委 员:	初明利	付建设	计宏伟	李 磊
	罗蕴玲	潘旭华	齐恩平	孙宝柱
	王素英	王文君	王永祥	巫建国
	于义良	张坤生	朱 虹	

序

商业作为社会大分工的产物，已经成为人类生活中最活跃、最具创造性的行业，其影响社会发展、促进文明进程、提升生活水平的作用日益突出。

社会经济发展和技术进步推动了现代商业的发展。货币的出现、商业信用体系的出现和连锁商业的产生发展，分别引发了人类历史上的三次商业革命。每次商业革命无不最大限度地扩大了交换的规模和范围，使得商业活动发生的频率和活动的影 响不断加剧。第一次商业革命使交换成为社会的广泛行为，演变为社会活动；第二次商业革命为实现资金流通和远距离贸易提供有利条件，促进了社会分工和交换的规模和范围的扩大，使得商业发展成为跨越国际和地域的重要经济活动，极大地推动了商品流通；第三次商业革命使得现代工业大生产的成果得到了最大限度的推广，从而使得现代生产方式在现代商业手段的助长下实现了效益和效率的最大化。

进入信息时代后，以电子商务为标志，以经济全球化和经济自由化为特征的商业革命悄然兴起。现代商业充分利用现代信息技术和通信手段，克服了时间、空间和地域的条件限制，极大地增加了交易机会，降低了交易成本，提高了交易效率，简化了交易流程，改变了交易模式，实现了市场一体化商品流通，带动了经济变革和经济全球化。现代商业革命不仅会对现实生活造成深远影响，而且决定着我国商学体系架构的发展趋势^①。

在此背景下，商业理论研究和商科教育必须与时俱进，实现创新，以适应现代商业革命带来的变化和发展的要求。

我国近代意义上的商科起步于19世纪末20世纪初。清光绪年间，在《钦定高等学堂章程》中就将大学教育分为经学、政法学、医学、文学、格致学、农科、工科、商科。1901年，京师大学堂设立了商学科。民国时期，我国成立了专门的商科大学，或者在大学中设立商科学院，或者在文学院或法学院中设立商学系。民国初年的《大学令》中，规定商科为七大学科之一，即文、理、农、工、商、医、法，这种设置一直持续到新中国成立，商科是一个与文、法、理、工并列的

① 彭飞，蔡文浩：《现代商学体系架构要适应商业革命的进程》，载《兰州商学院学报》，2003（6），114～118页。

独立学科。此后，我国的商科教育经历了艰难曲折的发展历程。1953年，全国高校设置专业共有215种，有关商科专业被并入财经类学科，共计13种，与高度集中的计划经济体制相呼应，商科开始被“财经”类所覆盖、代替，商科的概念不复存在。1953—1957年的高校专业调整过程中，全国高校专业数增加到323种，财经专业变为12种。1962年，全国高校专业增至627个，财经专业增加到25种。从总体上看，商科教育的地位有下降趋势。改革开放使得我国经济发展重新走上了快速发展的轨道，我国的商科教育得以发展。高等学校为适应社会经济发展需要，相继设计了许多新专业，到20世纪80年代中期，属于经济管理类的专业共有99种，主要包括政治经济学、经济学、经济学说史、计划、国民经济机会、计划统计、计划经济管理、国民经济计划管理、经济管理学、统计、商业计划统计、金融统计、现代应用统计、工业统计、财政学、财政金融、税收、税务、金融、国际金融、保险学、会计学、国际经济、农业经济、商业企业管理、旅游管理、工商行政管理、城市管理等。1987年的高校本科专业目录修订将原来的“财经”类改为“经济、管理学”类；1993年再次修订时，又改为“经济学类”，下设“经济学”和“工商管理”两个门类；1998年的专业目录修订又将“管理学”独立为一个学科门类与经济学并列，而“商科”基本上集中在管理学门类中的工商管理类，但在其他门类中亦有商科的成分。因此，学科划分并不严谨。

在西方，“商学”概念的内涵和外延也是变化着的。一开始用的是Commerce，现在Business和Commerce并用，前者偏重于具体应用层面的表达，后者偏重于研究层面的表达。商（Business）被定义为：“为维持和改善人们的生活质量而进行的向市场提供物品和服务的赢利活动。”在最新版的教科书中，又被定义为“为赢利而提供物品和服务的组织”。一切商业活动，都是通过整合人力、物力、技术和财务资源来谋求利益的过程。一切以赢利为目的的组织，都可以当作商业组织。按照联合国科教文组织制定的国际教育标准分类，商学被表述为Commercial and Business Administration，是研究探索交换（或交易）活动规律性和商业运行机理的学问。

因此，商学既不完全等同于经济学，也有别于管理学。经济学是从社会视角追求效率，主要围绕资源配置而展开，研究如何将稀缺的资源分配于不同的用途，以满足经济主体多样化需求^①。经济学的基本问题包括生产什么、如何生产和为

① 黄亚钧，郁义鸿：《微观经济学》，1页，北京，高等教育出版社，2000。

谁生产。管理学主要研究在变动的环境中激发人的潜力,将组织的各种有限资源(包括人力、财力、物力、时间、信息等)进行有效配置,以达到组织既定的目标与责任^①。商学的研究范围包括社会的交换体系和全部交换活动,不仅研究流通渠道和流通环节的变化带来的零售业态和业种的演化规律,而且在分析商业领域特有问题的同时注重挖掘社会交换活动的一般规律性,探究商业发展的基本规律,即如何在市场作用下,通过商品和服务的生产、交换与流通,围绕市场实现社会交换而获取利润。从西方近现代商科教育的历史发展轨迹看,它经历了由经济学胚胎到经济学与商学混合,再到经济学与商学分立的过程^②。由此可见,商学是经济学理论与商务实际相结合而产生的,是研究一切组织和个人在商品生产和经营活动中的经济行为和管理行为的应用性科学。因此,有学者认为,如同生物科学、药物生化科学是临床医学的基础一样,管理学和经济学是商学的两大基石,管理学和经济学的相互渗透和综合,为商学的发展提供支持^③。作为完整的现代商学体系,还应包括计算机信息技术、社会学等相关学科的知识,商用工科也应纳入其中。

随着现代商业的不断发展,商科教育已经成为重要的教育类型,在中国高等教育体系中应该具有相对独立的地位。当前我国的商科教育要充分利用经济学、管理学两大基石已有理论和成熟思想,从实践出发,以应用为方向,将管理与经济的相关知识进行有效综合,进而确立科学适用的、富有中国特色的商科教育体系。

改革开放的伟大实践,为商科高等教育在我国新的历史条件下重新确立和发展提供了历史机遇。商科教育作为高等教育的一个独立领域,在经济活动中发挥着越来越重要的作用。我国高校对商科教育的认识也开始了新的进程。近年来,许多学者围绕我国商科高等教育进行研究和探讨,从办学思想、专业设置、课程内容、教学方法、教学手段、管理制度等方面提出新的观点和看法,并在办学实践中积极推进教育改革,从而使得我国商科高等教育取得了真正意义上的发展,逐步建立起多元化的高等商科教育格局。

当前,我国高等商科教育面临市场经济的发展和社会进步的要求,还存在诸多不适应,主要表现在:人才培养定位、培养目标缺乏商学特色;商科院校主动

① 芮明杰:《管理学》,27页,上海,上海财经大学出版社,2005。

② 国内贸易部高等商科教育比较研究课题组:《国际高等商科教育比较研究》,北京,中国财政经济出版社,1998。

③ 张荣刚,张云龙:《交错·定位·综合——中国商学教育分析》,载《西安财经学院学报》,2006(10),95页。

适应社会需求,专业设置与调整的机制尚不完善,专业口径偏窄,适应性不强;商业人才实践技能训练体系建设有待成熟和完善,学生专业创新意识、创业能力较弱;课程体系、教学内容滞后,教学方法、手段单一,尚未将培养学生的市场意识、经营管理能力提高到重要地位。

中国人民大学校长纪宝成针对我国高等商科教育人才培养模式提出,应在知识经济、市场经济和经济全球化的背景下,在改革开放以来我国商科教育已有成绩的基础上,以人才培养为中心,围绕国际视野、本土意识、现代理念、实践价值和办学特色,来创新办学思路 and 改革教学模式,以此引领高等商科教育发展的未来^①。

我国高等商科教育的改革和发展趋向,主要包括国际化、本土化、实战化和个性化。

国际化是指高等商科教育要面向世界、面向国际大市场,主动适应经济全球化的形势,将高等商科教育的改革、发展置于经济全球化的大背景,努力融入世界经济社会发展的大循环中去,通过强化国际意识、加强国际交流、开展国际合作,不仅培养符合国内企业界现实需要的人才,又要培养出那些能通晓国际文化和熟悉国外商业实践的,具有全球意识和在国际舞台上进行交流的能力,能以全球化的眼光考虑问题的国际性人才。在高等教育体系中,商科教育是国际化水平比较高的学科领域。在欧美等经济发达国家,高等商科教育已经形成了不同的层次,朝着国际化方向发展。高水平的商科教育,不仅体现在生源国际化、师资队伍国际化,还要在教育资金的互援、教育信息的沟通、教学机构的合作以及跨国教研活动等方面开展广泛的国际交流与合作。商科教育的国际化要求积极引进先进的办学理念和管理模式,认真探讨、借鉴市场经济条件下高等商科教育的国际共性;积极引进国外优质教育品牌,密切跟踪国际商科教育的最新动态,尽可能让大量国际信息进入教学过程;积极引进高水平的人力资源,加强与国外高水平商科院校的合作,特别是通过“请进来”与“走出去”的方式,优化商科教育的师资队伍结构,提升师资队伍水平。

本土化是指高等商科教育所特有的本土意识。在注重国际化、强调通用性的今天,商科教育不仅要借鉴吸收发达国家的商科教育长处,更重要的是应结合我国社会经济发展的实际,注重概括和总结改革开放的实践经验,融合中国传统文

① 纪宝成:《我国高等商科教育人才培养模式探讨》,载《中国高教研究》,2006(10),1页。

化的精髓，围绕中国特色的社会主义市场经济的国情特点，努力使商科教育在课程设置、教材编写、教学方式和教学方法等方面突出中国高等商科教育的独特性，实现国际视野下的本土化。中国社会经济已经进入了全面发展时期，高等教育特别是高等商科教育的重要职责是立足国情，面向世界，培养中国未来的商界精英和企业家，他们将直接对未来中国经济的发展产生重要影响。高等商科教育强调本土意识，就是要强调培养商科人才的中国意识和中国风格。同时，与其他国家不同的是，我国经历了由计划经济向市场经济发展的曲折过程。在这一过程中，我国遇到了与其他国家不同的矛盾和问题，充满了碰撞、融合，中国商学的发展难以单纯地依靠照搬照抄国际经验。对这些问题的研究，既是中国商学领域专家、学者的重要职责，也为我国的商科教育提供了十分鲜活、丰富的内容，成为中国商科教育广泛的教学资源，它必将催生出富有中国特色的本土化商科教学体系。

实战化是指高等商科教育要紧密贴近社会实践，给予学生商学素养的训练、企业家行为规范的训练、商务活动基本技能的训练和适应商战复杂环境的训练。实现商科教育实战化的前提条件有两点。一是要着力提高国内的商科青年教师实践能力。鼓励教师走出校门，深入企业，通过与企业的密切联系，对企业发展的实际问题进行研究，从而使他们有可能在最鲜活的实践经验中提炼出最先进的理念和教学内容，通过先进的教学手段、适宜的教学方法传授给学生。二是要着力优化师资队伍结构。商科师资构成不仅要有“学院派”，也要有著名的企业家和实践者，后者是商科人才培养的重要教育资源。商科院校要努力建设一支由专任教师和企业家组成的专兼职师资队伍，只有在实践与理论的互动中，中国的高等商科教育才有可能真正发展成熟起来。

个性化是指商科院校要依托自身的学科结构、办学条件、学生层次和外部环境等，合理定位，多样发展，突显优势，办出特色。商科教育的办学特色具体体现在办学理念特色、办学模式特色、专业特色、课程特色、教学特色和科研特色等方面，最终体现在培养出有特色的学生。特色的凝练和形成，一是要有先进办学理念指导下的科学的预期设计；二是要有符合学校实际的、明确的实施手段、措施；三是要有公认的社会评价。商科院校要通过特色办学求得生存和发展，以实现个性化的张扬，促进高等商科教育健康发展，为中国经济的可持续发展培养出更多优秀的现代商科人才。

天津商业大学作为一所年轻的商科院校，积极探索高等商科教育的发展之

路，努力坚持以先进的办学理念和办学思路为指导，不断发展和完善现代商学体系，形成多学科相互支撑、协调发展的学科专业布局，构建应用学科的综合优势。在商科人才培养上，确立了培养商学素养与专业能力结合、知识学习与实践能力并重、诚信做人与创新能力兼备的复合型、创业型应用人才的育人目标。为实现这一目标，学校着力深化人才培养模式改革，一是实施按学科大类招生和两年基础课学习后自主选择专业的制度性改革，使学生“零距离感受专业、近距离观察市场”；二是实施课程内容与课程体系的改革，按学科大类打通基础课和学科基础课，对学生实施宽口径培养；三是实施辅修，建立和完善双专业、双学位制度，造就学生的复合型知识结构；四是把培养学生的创业能力作为学校特色建设的一个重要着力点，在课程设置、教材建设、师资定位、第二课堂、实习实训环节、对毕业生的支持等方面进行全面改革；五是围绕商科特色，积极引进国外优质教育资源和先进的教育理念、管理模式，推进教学改革和水平提高；六是强化诚信做人、创新能力要求，保证学生德才兼备，全面发展成才。

作为商科人才培养模式改革的重要内容，学校推出了“现代商学系列教材建设工程”，力图通过系列教材建设，进一步深化高等商科教育教学改革。我们深知，中国商科教育教学改革任重道远，这套教材无论在理论创新，还是在实践总结上，都存在许多需要不断完善和修改的地方，殷切希望广大读者提出更好的意见和建议，使之日臻完善，为提高中国的现代商科人才培养质量贡献力量。

天津商业大学校长、教授

教育部高等学校经济学类学科教学指导委员会委员 刘书瀚

2008年8月

前 言

在现代社会,生产活动、商务活动和政策活动越来越成为促进构成企业和社会发展的最基本的三种活动。这三种活动相互影响,并形成一张复杂多变的网,构成经理们在国内和国际上妥善处理企业、政府和社会之间关系的挑战。这些关系在过去的 150 多年里已经发生了很大的变化,但变化从没有像现在这样迅速和意义重大。在全球化、信息化和知识化的背景下,这些变化不仅改变了企业领导人的态度、责任和决策,而且还迫使政府做出根本性的政策调整,改变了人们的生活、工作、思维和行为方式。

在即将过去的 2008 年里,我们从三鹿奶粉、美国金融风暴等事件中清楚地感受到了生产、商务和政策活动之间的相互联系与影响。改革开放以来,我国政府在促进商务活动和规范商务活动的过程中已经形成了一系列的政策。

在教学过程中,我们发现公共管理类的学生尽管对政策学有一定的了解,但是对具体的经济政策,包括商务政策并不很清楚,而经济管理类学生尽管对一些经济政策有一定的了解,但是对政策学的知识也不是很了解。因此就目前看来无论是公共管理还是经济管理类的学生对商务政策普遍缺乏整体性了解。正是基于这样一种认识,在天津商业大学组织编写培养学生商学素养的系列教材中,我们萌发了编写本部教材的念头。

本书的研究内容主要由三个部分构成。一是系统介绍商务政策的含义和历史发展,介绍市场、政府和商务政策之间的关系,这主要体现在第一章绪论中。二是系统介绍商务政策的过程,包括商务政策制度的逻辑过程和政治过程。主要介绍商务政策的制定、执行、评估、调整与终结。这部分内容主要体现在第二、三、四、五章中。在内容上,由于商务政策过程和一般政策过程是个别与一般的关系,所以主要是从一般政策过程的角度来介绍商务政策过程。三是介绍了几种具体的商务政策和对商务政策有着重要影响的相关政策。主要有:与商品运行活动相关的商品质量政策、商品流通政策和商品价格政策;贸易政策,包括国内贸易和对外贸易政策;与商务资本运行相关的投资政策;对商务活动影响很大的其他一些政策,包括财政政策、税收政策、金融政策和劳动政策。在介绍具体政策的过程中,为了便于非经济类学生对商务活动的了解,还介绍了一些商务知识,如商品、流通、价格形成、投资和筹资、贸易等。

本书在编写过程中,主要本着三个原则。一是理论与实践相结合的原则,既突出其理论价值,又突出其实践价值。如:在政策过程内容介绍上,一方面介绍一般的政策理论知识,另一方面突出中国政策的实践过程;在具体政策内容介绍上,

一方面介绍一般商务政策理论,另一方面介绍中国具体的政策内容。二是中西方理论相结合的原则,既吸收了国内同行的研究成果,又引进了西方相应的政策理论与实践内容。三是理论性与可读性相结合的原则,在写作上尽量将最近的典型案例融入理论介绍之中,在语言上尽量使其可读易懂,并附有大量的图表,目的是使全书既具有一定的理论性又具有一定的可读性。

在本书的编写过程中,天津商业大学给予了资助,天津大学出版社姚卫东、张颖、徐阳、郭琦等同志为本书的出版付出了大量心血,在此,表示衷心的感谢。同时,在编写过程中,本书参考了大量文献资料,在此,也向那些为本教材提供有益观点和理论的学者们致以诚挚的谢意。

尽管编者已经尽了很大的努力,但限于编者的水平,书中难免有不尽如人意的地方,诚恳地希望广大读者朋友批评指正。

编者

2009年1月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 政策及政策科学	(1)
第二节 商务政策的本质及内涵	(6)
第三节 政府、市场及商务政策	(15)
思考题	(24)
第二章 商务政策制定的逻辑过程	(26)
第一节 商务政策问题	(26)
第二节 商务政策目标	(34)
第三节 商务政策方案的设计、评估和选择	(38)
第四节 主要决策模型	(44)
思考题	(53)
第三章 商务政策制定的政治过程	(54)
第一节 代议制民主制下的政策制定	(55)
第二节 中国政策制定的主体	(58)
第三节 中国政策决策过程	(64)
第四节 商务政策行动者与商务政策制定过程	(71)
思考题	(80)
第四章 商务政策执行	(82)
第一节 政策执行与商务政策执行概述	(82)
第二节 影响政策执行的因素	(87)
第三节 政策执行的工具	(95)
第三节 政策执行过程	(98)
思考题	(105)
第五章 商务政策的评估及终结	(106)
第一节 商务政策评估概述	(106)
第二节 商务政策评估的过程与方法	(114)
第三节 商务政策的调整与终结	(123)
思考题	(127)
第六章 商品质量管理政策	(128)
第一节 商品质量管理	(128)
第二节 商品质量管理的政策体系	(133)
第三节 产品质量的法律责任	(145)
思考题	(155)
第七章 商品流通政策	(156)

第一节 商品流通概述	(156)
第二节 流通政策概述	(160)
第三节 商品流通政策体系	(168)
思考题	(181)
第八章 商品价格政策	(183)
第一节 决定价格的因素	(183)
第二节 价格形成	(185)
第三节 中国价格政策的历史沿革	(193)
第四节 中国价格政策体系	(198)
思考题	(203)
第九章 贸易与贸易政策	(204)
第一节 贸易概述	(204)
第二节 国内贸易政策	(209)
第三节 对外贸易政策概述	(212)
第四节 西方国家对外贸易政策的演变	(219)
第五节 中国对外贸易政策的发展历程	(222)
思考题	(226)
第十章 商务投资与投资政策	(227)
第一节 商务投资与筹资	(227)
第二节 投资政策与商务	(237)
第三节 西方发达国家投资政策	(240)
第四节 中国投资政策体制的历史沿革	(247)
思考题	(254)
第十一章 与商务相关的其他政策	(255)
第一节 金融政策	(255)
第二节 财政政策	(269)
第三节 税收政策	(272)
第四节 劳动政策	(281)
思考题	(293)
主要参考书目	(294)

第一章 导论

在现代社会,很难想像,如果没有商务活动的推动,经济将如何发展。同样,如果没有商务活动的推动,也很难想像,生产和消费能够衔接得如此紧密。在全球化、信息化和知识化飞速发展的今天,商务活动不仅在空间和时间上,而且在知识和信息含量上都发生了质的变化。这些变化不仅影响了人们的生活,也引发了政府的干预。

在今天,政府对商务活动的干预已经不仅限于贸易领域,而是围绕商品和商务资本的运行而进行全方位的干预。这些干预的目的一方面是为了促进国内生产和保护消费者的利益,另一方面是在全球经济的合作与竞争中实现本国的利益。

干预的结果是形成了商务政策。那么,什么是政策?什么是商务?什么是商务政策?商务政策发展的历史过程是什么?从政府与市场关系的角度看,商务政策形成的逻辑基础是什么?或者说,商务政策存在的理论基础是什么?商务是什么?

对于这些问题,在本章有一个初步的回答。首先介绍政策与公共政策的含义以及政策科学的基本发展过程。然后,将分析商务和商务政策的基本内涵与商务政策发展的简要历史。最后,将从市场与政府关系的角度探讨商务政策形成的逻辑,或者说商务政策存在的理论基础。

第一节 政策及政策科学

一、政策

(一)政策概述

据《说文解字》解释,“政者,正也”,本义为规范、控制。《吕氏春秋》中提到,“策,谋术也”,本义为计谋、谋略。从词源的角度说,在中国“政”和“策”一直是两个词。中国现在使用的“政策”一词的来源有两种说法。一种说法是从日本传来的。汉唐以后中国许多汉字传入日本,日本文字中出现“政”与“策”。日本人在接触到英文“policy”以后,就翻译为“政策”。1840年鸦片战争后,中国被迫对外开放,该词在19世纪60年代末日本明治维新期间又传回中国^①。另一种说法是由在中国的英国传教士李提摩太翻译出来的。他曾在1895年上书清朝廷一份《新政策》,其内容是要求清政府设置新政部,聘请英美等国人士来主管新政。^②

现在人们对政策的理解是把它看作是组织经由一定的程序形成的正式决定,它用于指导组织机构中人们的各自行为及相互间的行为,并为组织的发展提供目标和实施步骤。由于现代社会的两大组织形式是企业和政府。所以政策可分为企业政策与公共政策。有时,人们习惯将公共政策简化地冠以政策的称谓。

① 孙光:《政策科学》,2页,杭州,浙江教育出版社,1988。

② 刑国华:《政策学原理》,4页,南昌,江西人民出版社,1989。

(二) 公共政策

所谓公共政策是指以政府为代表的公共权力机构针对社会公共问题的解决,经由一定的政治程序制定和执行的法律、法规、条例、办法等的总称。具体而言,公共政策的内涵包括以下内容。

(1)就其目的而言,公共政策是公共权力机构为了解决公共问题而采取的行动方针和行为准则。所谓问题是指期望和现实之间的差距。从人类自身来说,问题体现了一种人们的需要、受剥夺或不满足。个人问题是指个人对现实的知觉与个人期望的“更好的状态”或“理想的状态”或“值得追求的状态”之间的差距。而公共问题则是指社会现实和社会公众期望的“更好的状态”或“理想的状态”或“值得追求的状态”之间的差距。因此,对公共问题的把握取决于三个因素:一是人们对社会现实的把握,尽管社会现实是一种客观的存在,但是对社会现实的把握则是一个主观认知的过程;二是人们对“更好的状态”或“理想的状态”或“值得追求的状态”的理解,为了改变现状,人们必须知道所要改善的现状的未来状态(“更好的状态”、“理想的状态”、“值得追求的状态”),这种未来状态就是政策目标;三是现状和未来状态之间的差距,这种差距有时能以一种量化的方式体现出来,有时则难以通过量化的方式表现出来,更多的是人们的一种心理感知或体验。公共问题的存在让人感觉到需求的短缺,产生不安或受剥夺感,需要采取行动加以解决。然而,并非所有的公共问题都需要通过公共权力机构加以解决。一些公共问题人们可以通过市场力量加以解决,另一些公共问题人们可以通过非政府组织加以解决。只有这两种力量不能解决的公共问题才需要公共权力机构独自解决或通过公共权力机构与市场或非政府组织合作的方式加以解决。总之,公共政策产生的根本目的就是解决公共问题。

(2)就其主体而言,公共政策的主体是特定主体。政策主体(政策活动者)一般地可以界定为直接或间接地参与政策制定、执行、评估、监控和终结的个人、团体与组织。其中包括官方的政策主体和非官方的政策主体。官方的政策主体是指政治体制内的行使公共权力的政策过程的政策参与者,包括立法机构、行政机关、司法机关、执政党^①、政治家和官员。非官方的政策活动者是指政治体制外的、不直接行使公共权力的政策过程的参与者,主要包括利益团体、公民(选民)、大众传媒以及民间思想库等。

(3)就其最基本的内容而言,公共政策就是目标加手段。一定的政策总是要实现一定的目标,具有明确的方向性。同时,政策在特定的历史时期内起作用,具有时效性,政策不是无意识或偶然性的行为,它目标指向明确。尽管有时由政策制定者确认的目标和一般民众的目标并不一致,但是无论如何,政策还是要有一个或多个目标。同时,为了实现政策目标所动员的方法、途径、资源等就是政策手段或政策工具。政策层次越高,政策目标在政策内容中所占的份量越重,并且政策方向性和抽象性也越强。如政府工作报告,往往体现了政府在一定时期内的工作方向。政策层次越低,政策手段在政策内容中所占的份量越重,并且政策目标的具体化和可操作性程度越高。

(4)就其过程而言,公共政策往往经由一定的逻辑和政治过程。所谓逻辑过程是指,政策

^① 政党在政策过程中的作用,在中国和在西方有很大的区别。在中国,执政党是宪法认定的领导核心,因此是政策的直接主体。而在西方,政党首先与权力而不是与政策相联系,因此只有在大选中获胜的政党才能成为政策的直接主体。而且在中国,党的纲领、重大决议本身就是政策,而在西方,政党的纲领不能直接作为政策去执行。

在逻辑上经过问题界定、政策议程、方案规划、政策合法化、政策执行、政策评估和政策终结的过程。所谓政治过程是指,政策经由一定的政治和行政过程。政策往往是一定时期内各种政治力量相互斗争、讨价还价、相互协商、相互妥协的产物。

(5)就其形式而言,公共政策可以体现为多种形式,即法律、法规、行政规章、行政命令、司法裁决^①、报告等。

二、政策科学

(一)政策的形成与发展

作为专门研究政策现象的本质和规律的专门学科,政策科学诞生的时间较晚。从其发展历程来看,20世纪50年代可以说是它的形成时期,60年代可以说是其发展时期,70年代以后,可以说是其飞速发展和不断成熟的时期。具体来说,政策学的发展经历以下几个阶段。

(1)20世纪50年代至60年代末为政策学的提出时期。1951年,美国学者拉斯韦尔和勒纳合编的会议论文《政策科学:近期在范畴与方法上的发展》,首次明确提出了政策科学的概念。后来,拉斯韦尔对这一学科的内涵进行了较为全面的界定。他认为,因为公共政策与社会个人的选择密切相关,所以政策研究必须以民主主义社会体制为政治体制,因此政策科学的第一个内涵是一门关于民主主义的学问。由于公共政策对于时间和空间相当敏感,所以政策科学的研究模式,应该具有时空概念。政策科学要成为一门科学,应该追求政策分析的科学理性,应该使用数学公式和实证性数据,因此,他认为,政策科学应以理论实证主义为哲学基础。由于政策研究和政府官员有着密切联系,所以政策科学应该是学者与政府官员共同研究的学问。此外,拉斯韦尔还认为政策科学应具有跨学科性。对于政策学者在决策中的作用,拉斯韦尔认为至少具有三个方面的作用:第一,确定一项决策的目标和价值;第二,搜集和提供有关信息;第三,提出几种政策方案及其选择。尽管拉斯韦尔富有远见地界定了政策科学的丰富内涵,但是在最初的几年内并没有引起人们应有的重视。

(2)20世纪60年代末至70年代中期为政策咨询时期。20世纪60年代中期以后,美国和其他一些西方国家在经济、种族、环境污染等方面出现了一系列社会问题。为解决这些问题,约翰逊政府决定实施“大社会计划”,许多学者参与到政策方案的设计中来,为政府提供政策咨询。在实践中,政策学者对政策制定有了深入的认识,形成了一大批著作。而政策研究也一反50年代冷冷清清的场面,出现了迅猛发展的势头。除了拉斯韦尔外,林德布洛姆、德洛尔、戴伊、洛威、兰奈等学者都对政策学进行了研究,并做出了较大的贡献。其中,林德布洛姆的

^① 学术界一般认为,在西方一些国家的司法裁决是公共政策的一种表现形式,如美国的司法机关能通过司法审查权和法令解释权而对公共政策的性质和内容产生很大影响,本身属于公共政策;通过判例对经济政策和社会政策产生影响,具有普遍适用力,符合政策的所有内涵。而在我国,公共政策多种表现中并不存在司法决策这一形式。主要原因有四个:一是,我国实行议行合一的政治体制,司法机关与立法机关并非平行关系,而是由人大产生并对其负责;二是,在我国具体的立法过程中,司法机关尽管有提出议案的权利,但是当立法一旦进入实质性阶段之后,司法机关在立法中的作用基本不存在了;三是,我国司法机关的判决和裁定,是将法律适用于个别和具体问题的过程,既不能作为以后适用法律的基础,也不具有普遍适用力;四是,我国的法律解释主要由人大和政府作出,司法解释仅限于在司法工作中具体应用法律的相关问题。相关内容参见,宁骚:《国家、政府与公共政策的形式特征》,164页,北京:经济科学出版社,2000。