

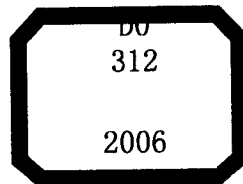
公共管理硕士(MPA)教材系列

政策分析

周炼石 著

上海交通大学出版社

公共管理硕士(MPA)教材系列



政 策 分 析

周炼石 著

上海交通大学出版社

内 容 提 要

本书是以荷兰经济学家J.丁伯根创立的经济政策原理为基础,并在吸取美国政策学家威廉·邓恩的主要公共政策理论和方法后形成的政策类专著,侧重于政策三大要素政策目标、政策工具和政策主体的分析,并对政策过程五个环节:议程、形成、采纳、执行和评估的分析原理进行了阐述,具有理论性和实践性。

本书适用于各级政府经济部门的政策制定者分析者、经济理论工作者、高等院校经济类研究生、MPA研究生、本科生阅读,也可作为企业集团、金融机构等决策部门分析政策的参考书目。

图书在版编目(CIP)数据

政策分析 / 周炼石著. —上海: 上海交通大学出版社,
2006

ISBN 7-313-04465-8

I. 政… II. 周… III. 公共政策—分析 IV. D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第064805号

政策分析

周炼石 著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路877号 邮政编码200030)

电话: 64071208 出版人: 张天蔚

上海市美术印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本: 787mm×960mm 1/16 印张: 17 字数: 317千字

2006年8月第1版 2006年8月第1次印刷

印数: 1-4050

ISBN7-313-04465-8/F·635 定价: 26.00元

版权所有 侵权必究

丛书编委会名单

主任 胡 伟

成 员 (按姓氏笔画为序)

王 郁 吕晓波 陈占彪 陈 尧 胡 近
胡惠林 顾建光 莫 童 郭俊华 萧功秦
章晓懿 谢 地 谢 岳 翟 新 魏 陆

总 序

呈现在读者面前的,是以上海交通大学国际与公共事务学院的师资力量为基础组织编写的公共管理硕士(MPA)教材系列,也是本学院为我国的公共管理教育的发展和人才培养所尽的一份绵薄之力。

公共管理硕士(MPA)教育在中国还是一个新生事物,但在西方国家已经有大半个世纪的历史。1924年,美国锡拉丘兹大学马克斯韦尔公民与公共事务学院首开MPA教育之先河,公共管理研究生教育在欧美一些发达国家中逐渐扩展开来,后又在世界范围得到发展。我国于1998年开始论证举办MPA专业学位的问题,1999年5月经国务院学位委员会第17次会议批准设立MPA学位并于2001年进行了首届招生。时至今日,我国的MPA与MBA(工商管理硕士)并驾齐驱,成为我国政府管理和经济管理实际部门中高级人才培养的两大支柱。

上海交通大学是全国首批举办MPA学位教育的单位之一。从2003年起,上海交通大学的MPA项目由新建的国际与公共事务学院承办。国际与公共事务学院的建立,为MPA项目建构了一个宽广的体制平台和学术平台,使上海交通大学MPA的发展进入到了一个新的阶段。依托交大百年积累的学术底蕴和上海得天独厚的区位优势,学院以“学术立院、学生为本”为宗旨,以雄厚的研究人员和师资队伍为基础,以国际化办学为导向,开展与国际名牌大学的实质性战略合作关系,旨在MPA相关教学和研究领域形成国内强大的人才高地。

上海交通大学的公共管理学科虽然总体上十分年轻,但由于公共管理学科在我国是一个崭新的领域,各校无论研究的基础和历史如何,应该说基本上都处在同一个起跑线上。尽管一些实力雄厚的综合性大学具有较强的社会科学的基础和底蕴,但从目前我国综合性大学相关专业(如行政管理)和MPA教育的情况看,教学和研究都还比较薄弱,特别是与美国等发达国家相比还有很大的差距。以哈佛大学肯尼迪政治学院为例,公共管理和公共政策的主要教学和研究领域包括商业与政府、犯罪与司法、环境与自然资源、医疗保险政策、人力资源与劳动及教育、住房与城市发展和交通、国际安全与政治经济和机构、国际贸易与金融、非营利部门、政治与经济发展、新闻出版与政治和公共政策、科学技术与公共政策等,能够开出的MPA相关课程多达二、三百门,这是国内任何一个名牌大学所望尘莫及的。从这个意义上说,目前我国发展公共管理学科以及MPA教育,基本上都是从零开始。而像上海交通大学这样的传统以理工为导向的院校则较少背上我国传统文科教育

和发展模式的包袱,且具有文理渗透的优势,较容易直接瞄准国际一流水平进行赶超和创新。因此,本公共管理创新团队完全可以发挥“后发优势”,做到后来居上。

有鉴于此,上海交通大学MPA教育和公共管理学科建设的基本战略是采取超常规、跨越式的发展模式,充分利用“后发优势”,在一个全新的起点上实现本学科的创新和发展。我们发展MPA教育的理念是:零基设计、文理交融、国际接轨、面向实际。具体说,我们将面向我国经济和社会发展的实际需要,按照“零基”(zero-base)的理念制定全新的MPA课程体系和学科布局,依靠上海交通大学雄厚的工科优势进行公共管理学科的文理渗透,同时实施国际化战略带动MPA的教育水平。

由于中国的MPA教育历史很短,国情不同,各院校办学的背景差别也很大,目前的MPA教育还处在尝试的阶段,应当鼓励各种不同模式的选择和竞争。另一方面,MPA教育也有其内在的本质和逻辑,需要遵循一些共同的规律。基于中国MPA教育的背景,结合国际上的经验,我认为MPA教育(包括学科建设、课程体系、学术研究、教材编写等)应当处理好以下五大关系:

第一,职业性(professional)教育与学术性(academic)研究的关系。MPA作为一种专业学位(professional degree),具有职业化教育的性质,不同于一般的学院式教育,与各类学术性研究生学位(academic degree,包括公共管理类专业)的教学方法有较大的不同,它比较注重案例分析、研讨、模拟训练及社会调查等,旨在培养和训练学员的公共管理实际能力。但是良好的职业性教育需要坚实的学术底蕴。为什么国内外的有影响的MPA通常都是由一流的大学来办的,为什么一般的职业学校无力举办MPA,其原因就在于只有好的大学才具有好的学术氛围,才能打造好的MPA。从国际经验看,公共管理以及MPA的学科基础是政治学和经济学。以哈佛大学为例,MPA项目由肯尼迪政治学院承办,其政治学和经济学都很强。我国的MPA教育,也离不开政治学和经济学学理支撑。

第二,“公共”(public)与“管理”(administration)的关系。以西方国家为代表的国际公共管理的主流,是强调效率、工具理性、专业化和管型领导,这种“管理”导向的公共行政,相对忽视了公共管理中“公共”的一面,是一种缺乏“公共”的“管理”。而公共管理之所以成为公共管理,其重要的一点就在于其“公共性”(publicness)。因此,公共管理理论建构的核心,就是要克服“公共”与“管理”的“二元化”(dualism)倾向,在“公共”与“管理”之间寻求一种平衡。中国目前面临的是“公共”与“管理”同时匮乏的状况。因此既需要加强对“管理”问题的教学和研究,也需要加强对“公共”问题的教学和研究,并使两者有机统一。因此,我们的MPA教育也必须兼顾“公共”与“管理”两个方面,不可厚此薄彼,把MPA办成了MBA。

第三,公共行政(public administration)与公共管理(public management)的关

系。近年来诸如“治理”、“管理主义”、“后官僚(科层)范式”、“以企业家精神再造政府”、“公共行政的仿企业化”等等理念世界范围纷纷兴起,公共管理理论也出现了“范式转型”,即由“公共行政”向“公共管理”的转变。这个问题就涉及了如何处理好我国传统的“公共行政”(或行政管理)与新兴的“公共管理”的关系。诚然,公共管理不能脱离公共行政核心价值。但另一方面,我国传统的行政学的领域和方法都比较狭窄,没有涉及诸如公共经济、社会保障、环境政策、非政府部门等广泛的问题,也缺少定量分析的方法。因此,我们 MPA 教育在防止有“公共”无“管理”和有“管理”无“公共”两种倾向的前提下,必须走出我国传统行政学的藩篱,按照“零基设计”形成更为全面也更为专业化的公共管理教育体系。

第四,国际化与本土化的关系。MPA 教育乃至整个公共管理学科在我国十分年轻,学习和借鉴国外先进的经验必不可少。国际化战略是我们实现 MPA 教育超常规、跨越式的发展和迅速提升公共管理研究水平的一个重要杠杆。目前我国公共管理的理论和 MPA 的教育模式,基本都是由海外特别是西方引进的,国际学术界的确也形成了相对比较成熟的理论、方法、概念和范式,值得我们予以借鉴。同时,西方有些理论不是很适合中国的国情,必须在吸收借鉴国外公共管理之精华的同时结合中国的实际进行研究和创新,在国际化的基础上实现本土化。因此,国际与公共事务学院积极推进国际化办学,在 MPA 教育上尽可能与国际接轨,同时也注重形成自己的特色,打造交大自己的 MPA 品牌。

第五,理论与实际的关系。公共管理是一门实践性、应用性很强的学科,切忌理论脱离实际,闭门造车,隔靴搔痒。当前我国 MPA 教育的兴起正是反映了新的历史条件下政府和社会管理的现代化、科学化、专业化的趋势和方向。同时,MPA 教育以及对现实问题的研究必须有坚实的学理基础,必须遵循科学的研究方法和严格的学术规范,必须以公共管理的基本原理、基本方法、基本理论为导向。只有把规范性与经验性、学术性与应用性、科学性与实践性有机统一起来,才能优化公共管理领域的研究和教学,也才能从根本上提升 MPA 的教育质量,从而为公共管理的实践者提供科学、可靠和有用的知识。

按照上述战略、理念和思路,上海交通大学的 MPA 逐步形成了自己的特色。其一是与政府部门达成密切合作关系,特别是着重于对各级政府部门优秀青年后备干部的培养,取得了良好的效果;其二是开展社会化办学,充分利用社会资源特别是政府资源来办 MPA,邀请高层次的政府官员和专家学者前来授课;其三是实施国际化战略,与国际名牌大学达成战略伙伴关系,有效利用国际教育资源举办 MPA;其四是初步形成了比较合理和完备的专业化的课程体系。目前,我们围绕 MPA 的学科建设又推出了这套系列教材,这是我们为发展和完善上海交通大学 MPA 教育所作的进一步努力。

借此机会,我要感谢参加这套系列教材编写工作的全体专家学者,同时还要特别感谢上海交通大学出版社的领导和编辑,正是他们特有的职业敏感和敬业精神,才促成了这套教材的面世。这套教材涉及面比较广,不仅涵盖了MPA的一些核心课程,而且还反映了上海交通大学MPA教育的一些特色和优势。严格地讲,这一系列教材并不是传统意义上的“编写教材”,而是包含了学者们的智慧与创作,既有理论性的研究,也有实践性的研究;既有规范性的研究,也有实证性的研究,文风也各有千秋,相得益彰。在教材的整体安排上我们力求把握MPA教育的需求,把MPA领域中最具价值的理论和经验介绍给读者。所有教材既反映了国际上的前沿理论,又面向中国的公共管理实践,积极探索中国运用新公共管理的理论与实证方法,对中国公共管理中的相关问题作出了比较系统、深入、细致的剖析,并且提出了适合国情的建议。但愿这些教材能够受到读者的欢迎,并为我国MPA教育的发展特别是教材建设作出我们应有的贡献。同时,MPA的教材建设也是一个长期的艰苦的过程,目前这些教材只是一些初步的尝试,其中必然存在这样或那样的不成熟之处,真诚欢迎广大师生提出批评和建议,以使我们能够不断对这些教材加以完善,并使之真正形成交大的品牌、中国的品牌。

21世纪,一个新型的群体——MPA群体正在中国崛起,他们既是MPA专业学位的学习者,也是未来中国的管理精英和中流砥柱。让我们共同努力,为中国的MPA教育事业添砖加瓦,为实现中华民族的伟大复兴培养更多高素质的公共管理人才。这是中国MPA教育的神圣使命,也是上海交通大学国际与公共事务学院不懈追求的目标。

胡 伟

2004年夏于上海交通大学国际与公共事务学院

前 言

本书是以荷兰经济学家 J. 丁伯根创立的经济政策原理为基础,并在吸取了美国政策学家威廉·邓恩的主要公共政策理论和方法后形成的政策类专著,是笔者长期在高校从事经济政策学研究和教学之后,开始涉足公共政策领域的新的研究成果。

经济政策学是 20 世纪 50 年代兴起的新兴学科,以研究国家制定经济政策规律为对象的学科。笔者曾经在华东师范大学经济系、金融系为本科生、研究生开设经济政策学课程 10 多年。并撰写了《现代经济政策原理》、《中国宏观经济政策论》等多本著作。而作为政策科学学科分支的公共政策理论也是在 50 年代以后形成,以研究国家政策规律为对象。二者之间究竟是什么关系,是平行还是涵盖关系,是互为抵触还是可以融合,一直是笔者长期苦苦思索并孜孜以求以期得到答案的课题。

在教学和科研中笔者逐渐发现,二者虽然不是出自同一学科背景,前者是经济学,后者是政治学,但研究的是同一对象,即政府制定政策的规律。从性质上分析,经济政策就是公共政策的一种。正如经济政策学家 A. 尼古拉指出:“严格地说,经济政策是研究公共经济行为的学科。”所不同的是,前者重点研究经济政策,后者扩展到包括经济政策在内的,含有社会政策、政治政策等所有公共政策。本书取名原可采用《公共政策分析》,因为考虑到人们习惯于把公共政策与政治学联系,把经济政策与经济学相联系,为了避免这一误解,故取名《政策分析》,突出了两种政策理论融合的含义。

当然两门学科在研究体系、特点方法上存在明显不同。前者以政策目标、政策工具和政策主体三大要素为主要研究对象,后者以政策过程为主要对象;前者以计量经济学为研究方法,后者以统计学中趋势回归分析等为主要方法。在进一步研究中发现,两门学科各有优劣之处,若能互为取长补短,能极大增强学科的科学性,这对我来说是多年来的新发现,令我久久兴奋不已。此方面研究在本书第一章概论中作了全面展开阐述。

此时我有幸被上海交通大学国际事务与公共管理学院邀请为公共管理硕士(MPA)开设政策分析课程,并聘为硕士研究生导师,使得我更为深入地接触并探讨这一学科的规律。本书就是在多年教学科研基础上形成的新的政策分析学科体系,在教学中得到学生欢迎和好评。

本书的特点是：

第一，突破了政策分析以政策过程的议程、形成、采纳、执行和评价过程分析的传统理论体系，大胆引起了经济政策学的研究特色，将政策分析拓展为包含政策三大要素，即政策目标、政策工具、政策主体以及彼此协调关系分析在内的理论体系，阐述了作者的独到见解，丰富和完善了政策科学的建设。

第二，由于本人在上海行政学院从事教学中，接触大量政府公务员，即政策直接制定者的实践经验，因此能密切结合大量的中国政策的实际问题，如用专门章节分析了地方政府政策工具的运用，行业部门中的政策目标矛盾与协调等，加强了本书的应用性、操作性，对提高设计运用政策能力，提高我国各级政府驾驭市场经济的执政能力有较强的现实意义。

本书第一章阐述公共政策分析的两种政策理论来源，以及研究对象和研究方法，强调了在经济学和政治学不同学科背景下产生的两种政策理论融合的必然性；第二到第十章研究阐述了三大政策要素的基本原理与分析方法，重点研究了现代经济政策学的核心思想，各种政策要素的协调关系，包括运用固定目标法和机动目标法对政策目标进行协调、政策工具协调以及政策主体的协调分析方法。其中对公共政策的主要经济政策，货币政策、财政政策以及汇率政策作展开分析。第十章到第十五章分别阐述了政策过程分析的各个环节，即政策议题分析、政策形成分析、政策采纳分析、政策执行分析和政策评估的原理方法。

本书写作得到上海交通大学国际事务与公共管理学院领导的大力支持，得到章晓懿老师的及时帮助，对此一并表示衷心感谢。

周炼石

2006年6月

目 录

第一章 政策分析概说	1
第一节 政策分析简要发展史.....	1
第二节 政策分析的界定.....	9
第三节 政策分析对象	11
第四节 政策分析的研究方法	12
第二章 政策目标分析	14
第一节 政策目标分析的作用	14
第二节 政策目标的性质与分类	15
第三节 目标之间的相容性和矛盾	26
第四节 政策目标协调的分析方法	28
第五节 行业 and 部门中的目标与工具的协调	32
第三章 政策工具分析	38
第一节 政策工具分析的作用	38
第二节 政策手段及其分类	39
第三节 政策工具边界条件原理	44
第四节 政策工具分析方法	49
第五节 政策工具矛盾与协调分析	51
第四章 货币金融政策分析	54
第一节 货币政策目标分析	54
第二节 总量货币政策工具分析	65
第三节 结构性货币政策工具分析	74
第五章 财政政策分析	79
第一节 财政分配职能和调节职能	79
第二节 财政政策目标分析	81

第三节	国债政策分析	88
第四节	税收政策分析	95
第五节	社会保障政策分析	104
第六章	汇率政策分析	111
第一节	汇率政策原理	111
第二节	人民币汇率政策效应评价	118
第三节	人民币汇率政策趋势分析	121
第七章	行政与法治手段	132
第一节	行政手段	132
第二节	法治手段	141
第八章	地方政府政策工具	147
第一节	地方政府投资	147
第二节	地方财政补贴	149
第三节	地方政府采购	153
第四节	土地批租	156
第五节	地方债	158
第六节	地方区县级社会保障	161
第九章	政策目标与工具的协调	164
第一节	目标与工具协调的必要性	164
第二节	目标组与工具组最优组合	165
第三节	政策目标与工具的定量协调	166
第四节	主要政策模型	168
第十章	政策主体分析	179
第一节	集分权政策原理	179
第二节	公共政策机构	188
第三节	主要政策主体	192
第十一章	政策议题的分析	206
第一节	议题分析的优先地位	206

第二节	议题分析的差异和第三类错误	208
第三节	议题分析的程序	210
第四节	政策模型的类型	211
第五节	政策议题的分析方法	213
第十二章	政策形成分析	217
第一节	政策形成分析的作用与局限性	217
第二节	预测分析的三种状态	218
第三节	主要预测分析方法	219
第十三章	政策采纳分析	227
第一节	政策建议中的多种倡议	227
第二节	政策建议的方法	230
第三节	政策建议分析程序	233
第十四章	政策执行分析	237
第一节	政策监测的必要性与作用	237
第二节	监测的对象	239
第三节	主要监测方法	239
第十五章	政策分析的评价	244
第一节	政策评价的性质和作用	244
第二节	政策评价的标准	245
第三节	政策评价方法	248
附录:模型变量和工具		254
参考书目		256

第一章 政策分析概说

20世纪50年代政治学发生了一场大革命,即以美国学者拉斯韦尔和勒纳的《政策科学》著作的出版为标志,宣告政策科学的正式诞生,标志着政治学研究方向向政府政策行为的转化。随着政策科学的发展,逐渐发展为三大组成部分:政策原理,政策分析、公共政策。

与此同时,经济学也出现重大突破,首届诺贝尔经济学奖获得者J.丁伯根在创立计量经济学同时,发表了专著《经济政策学》,标志着经济政策学的诞生,反映了理论经济学向政策性方向的转化。以后一个很长时期,政策科学和经济政策学呈现出两种政策理论并驾齐驱平行发展的态势。

随着政府对社会经济干预的扩大,政策广泛深入与运用,两种政策理论的共同特征和互补关系日益明显,呈现出互为渗透互相融合的客观要求和殊途同归的趋势。公共政策分析这一学科在这些政策理论巨大发展的背景下将获得新的发展与完善。

第一节 政策分析简要发展史

政策科学认为,历史上有人类公共政策意识的最早记载,可追溯到古巴比伦的汉谟拉比法典。公元前18世纪古巴比伦在从一个小城市发展为地区性大国的城市扩张时期,需要一个统一的公正的秩序来保证和推动国家的发展,于是出现了人类第一个由政府制定的公共政策,这部法典的内容涉及到刑事程序、商业和贸易、财产权、家庭和婚姻关系、医生收费和政府官员的公共责任等,这就是古代的广义公共政策。时间上这一法典比希腊亚里士多德和中国孔子发表政论文章的时间早2000年^①。人类社会在经历了漫长岁月后,直到20世纪50年代,现代真正意义上的政策理论,以及公共政策分析理论才得以产生并蓬勃发展方兴未艾,其理论来源于两个重要的学科渊源。

^① 威廉·邓恩著、谢明等译.公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2002.

一、政治学革命与政策分析

1. 政策科学的产生

政策分析的来源是政策科学的产生。20世纪30年代大危机导致了经济学的凯恩斯革命,也引发了政治学革命。面对日趋恶化的政治经济形势,政治家们束手无策。在严峻的经济形势面前,美国罗斯福总统作为一个政治家,果断采纳凯恩斯政策主张,实施“罗斯福新政”并取得明显效果。各国政府纷纷模仿罗斯福新政,凯恩斯革命在全球范围内传播影响,长期以来官员与学者互不相干的局面被打破,政治求助于科学,官员求助于学者,在国际政治界、学术界掀起了政策研究的浪潮,从而产生了重大的政治学革命。

在历史上很长一个时期,西方政治学行为主义为主流学派。^①由于这一学派运用自然科学的技术手段研究政治团体的政治行为,研究政治系统和政治环境的因果关系,相互之间的作用关系,但暴露了其极大的局限性,这种理论无法解释和解决欧美当时社会复杂的矛盾和动荡,无法解决政府政策的矛盾。相当一部分学者认为,政治学需要研究政治环境与国家的关系,但更重要的是应转向政府的政策和科学决策的研究,由此产生了政治学的革命。1951年美国学者拉斯韦尔和勒纳的《政策科学》著作的出版,把政治学引向政府政策规律的研究,把政策的制定、执行、监督、评估过程作为独立的科学形态加以研究,从而使政策科学从政治学中分离出来,成为一门独立的科学。

2. 政策科学的发展与政策分析的独立

从20世纪50年代到70年代政策科学有了迅猛发展。二次大战结束后,世界经济出现一片繁荣景象,但是环境污染、资源枯竭、失业、贫富分化、种族冲突、国际贸易纠纷、外交政策等社会矛盾突出,发达国家大量运用公共政策治理国家,政府频繁遇到复杂的社会矛盾经济矛盾,迫切需要政策科学化,需要由专门研究政策规律的理论指导。60年代美国发动的越南战争的失败,曾引起西方政治学界长期反思与探讨,最后被归结为是最高决策的错误,由于政府政策制定系统存在着严重的缺陷,特别是缺少社会力量的参与,是这场战争失败的政策原因,因此政府越来越迫切需要政策理论指导。

60年代中期政策科学开始侧重于前期预测研究,针对当时严重的社会危机,对于如何防范危机提出咨询对策方案,为政府提供决策参考。例如美国著名的兰德公司,从过去研究军事、经济政策扩大到政治、行政方面研究。到70年代中期后政策科学研究重点转向政策后期研究,认为政策的预测仅能发挥有限作用,理论决

^① 刁田丁等著. 政策学[M]. 北京:中国统计出版社,2000:16.

策很难和实际政策相一致；另外政策的制定和实施，涉及政党、国际机构、企业团体、利益集团的复杂关系，合理的政策往往因为各种利益关系而难以奏效，因此逐渐把研究重点转向对政策制定、执行、评价、终止的全过程研究，并发展到政策分析学科，专门发现政策问题并进行全面检验和监督。这一时期大量政策科学的著作出现，如兰德公司高级顾问以色列学者叶梅卡·罗德尔(Yehezkel Dror)撰写了政策科学三部名著，《公共政策制定的再审查》、《政策科学构想》和《政策科学探索》，为政策分析的科学化规范化提供重要的学术价值，使政策科学更加规范与成熟。政策科学逐渐发展为三大组成部分：政策科学、公共政策、政策分析。其中威廉·邓恩撰写的《公共政策分析导论》为公共政策分析的概念与方法的集大成者，为该领域的代表作。

随着 80 年代政策科学发展日趋成熟，政策科学成为高校以及政府公职人员的主要课程；发达国家建立了政策研究的专业机构和研究队伍，分布于各行各业，为政府、企业公司甚至国际组织提供政策分析报告。

二、经济学革命与政策分析

1. 经济学革命

政策分析另一个重要理论来源是经济学革命。20 世纪 30 年代爆发世界经济大危机，引发了一场重大的经济学革命，英国经济学家凯恩斯论证了传统的自由竞争市场经济的缺陷，提出了政府干预市场经济理论与主张。当时的美国经济学家纷纷传播凯恩斯理论及其政策主张，总统罗斯福接受了凯恩斯理论并实施了“罗斯福新政”，对缓解经济危机取得明显政策效应。于是西方经济学出现了一场“凯恩斯革命”，各种政府干预经济的经济学流派大量出现，并纷纷提出政府干预经济的各种经济政策。开始这些政策主张分散于各经济流派的学说中，如凯恩斯学派主要提出赤字财政、政府投资公共工程、累进所得税等公共财政政策主张，福利主义学派提出的各种社会福利政策等。

2. 经济政策学的产生

而荷兰经济学家 J. 丁伯根把经济学各种流派的政策主张抽象出来，归结为对政府经济政策规律的研究，尤其是引进了计量经济学方法，使它成为一门专门研究经济政策的独立学科。因此经济政策学“把凯恩斯主义和其他流派的理论‘政策化’，就政府运用手中所掌握的政策工具去影响经济运动提出一般原理和方法”，^①是这场经济学革命的深化和延续。

^① 诸葆一. 引自 J. 丁伯根著、张幼文译. 经济政策：原理与设计[M]. 北京：商务印书馆，1988.

虽然 J. 丁伯根是计量经济学的创始人,但经济政策的研究是 J. 丁伯根研究计量经济学的归宿。由于 J. 丁伯根在荷兰多次担任中央统计局官员,二次大战后一直担任荷兰中央计划局主席,时间长达 10 年之久。他还担任过联合国发展规划委员会主席,研究国际经济政策。长期的政府部门的工作,使得他更多地运用计量经济学从事经济政策的研究。挪威的拉格纳尔·弗里希因创立计量经济学和他同时获得诺贝尔奖,经济学界认为,两人的建树难分高低,而 J. 丁伯根则以计量经济学应用尤其是政策中的应用见长。在经济政策理论中,他运用计量经济学方法揭示了政策目标和工具之间的逻辑联系,运用政策模型发现和协调目标与工具的矛盾,这一重大贡献被学术界认为“为经济政策制定开辟了一条新路”。

进入 20 世纪 50 年代,西方经济在高速增长同时,经济矛盾日益复杂化,政府要处理目标多元化矛盾,如经济增长、就业和物价稳定等目标矛盾,环境保护经济增长的矛盾,要求有新的政策理论指导;政策手段多元化,不仅运用财政、货币等政策工具,进一步扩大到价格、工资等其他政策的运用;以及政策主体,如上下级财政之间、主权国家之间的政策协调。要求政策三要素之间高度协调,包括目标协调、工具协调、主体协调以及目标与政策工具的协调。丁伯根经济政策学不仅把分散于各流派的经济政策主张从一般经济学理论中分离出来,形成独立的研究国家经济政策规律的理论体系,特别研究了各种政策要素之间的协调。他撰写的专著“经济政策:原理与设计”,集中体现了这一思想,他设计的 21 个计量经济政策模型以定量方法集中实现了政策目标与工具的高度协调。

3. 经济政策学的发展

进入 20 世纪 70 年代后,西方国家对经济干预的领域进一步扩大,在纵向方面,如意大利深入到微观经济领域,实行持股公社产权政策;德国上升到了管理体制政策的实施等等;在横向方面,各国政府干预政策进一步扩大到资源、技术、教育、卫生等政策,使得经济政策手段大为扩展;特别是法国、日本等计划国家把经济政策理论运用于国家经济计划,使经济政策出现综合化计划化趋势。

实践的迅猛发展,使经济政策学学科从两个角度继续发展。一方面欧洲国家的经济学家在丁伯根理论体系的基础上加以丰富,如由剑桥大学出版社作为高级经济学教材出版了意大利经济学家尼古拉·阿克塞拉撰写的《经济政策原理:价值与技术》^①从福利、公平等价值决定角度丰富和发展了经济政策学;另一方面,日本经济学界独创并盛行的以研究特殊经济政策为特点的经济政策学,不仅在理论上丰富了经济政策学发展,而且在日本高速增长期间被广泛运用于历次日本经济计划,极大推动了经济的高速增长。

^① 尼古拉·阿克塞拉. 经济政策原理:价值与技术[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001.