

Human Resource

Human Resource

Human
Resource

Human Resource

劳动力市场 政策评估国际手册

*International Handbook of
Labour Market Policy and Evaluation*

冈特·施密德 (Günther Schmid)

杰奎琳·奥赖利 (Jacqueline O'Reilly) 等 著

克劳斯·朔曼 (Klaus Schömann)

杨伟国 陈华娟 等 译

曾湘泉 杨伟国 校

 中国人民大学出版社

014055943

F249.1
29

劳动力市场 政策评估国际手册

冈特·施密德 (Günther Schmid)

杰奎琳·奥赖利 (Jacqueline O'Reilly) 等 著

克劳斯·朔曼 (Klaus Schömann)

杨伟国 陈华娟 等 译

曾湘泉 杨伟国 校



International Handbook of
Labour Market Policy and Evaluation



北航

C1743958

中国人民大学出版社

• 北京 •

F249.1
29

图书在版编目 (CIP) 数据

劳动力市场政策评估国际手册/施密德等著; 杨伟国等译. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 7
ISBN 978-7-300-19636-7

I. ①劳… II. ①施… ②杨… III. ①劳动力市场-劳动政策-评估-世界-手册 IV. ①F249.1-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 151213 号

劳动力市场政策评估国际手册

冈特·施密德
杰奎琳·奥赖利 等 著
克劳斯·朔曼
杨伟国 陈华娟 等 译
曾湘泉 杨伟国 校

Laodongli Shichang Zhengce Pinggu Guoji Shouce

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		010-62511770 (质管部)
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62514148 (门市部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62515275 (盗版举报)
	010-62515195 (发行公司)		
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店	版 次	2014 年 8 月第 1 版
印 刷	涿州市星河印刷有限公司	印 次	2014 年 8 月第 1 次印刷
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	定 价	89.00 元
印 张	41.25 插页 3		
字 数	986 000		

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

前言



本书从三个层面对劳动力市场政策评估的研究现状进行了系统的阐述。第一，它简要介绍并评价了先前评估研究使用过的各种方法。第二，它关注特定的目标领域，对先前一些评估研究的结果进行了回顾，这些研究考察了不同背景下不同政策工具和政策体制的作用。第三，它对制度框架以及当前劳动力市场监督和信息系统进行了评估，指出了这些系统的不足，以及如何通过新方法实现更好的政策设计和政策评估。

本书的一大特点在于对目标导向型劳动力市场政策评估方法的介绍。研究者们不仅试图从方案目标的各不同维度对特定政策方案的影响进行测量，而且运用目标导向法，分析在什么样的经济和制度条件下，通过怎样的政策结合，能够最大限度地实现政策目标。与方案导向型评估不同，目标导向型评估从累积影响的角度考察劳动力市场政策评估的结果；累积影响包括不同政策和政策体制之间的相互影响，及其对特定目标领域劳动力市场结果的影响。

本书的另一个特点在于国际分析。它首先介绍了欧洲和北美著名研究者的观点，这些研究者拥有设计和开展评估研究的第一手经验。其次，各章作者都运用了国际比较框架；在回顾相关领域研究现状的过程中，不少作者还对国际比较研究方法的发展做出了贡献。最后，除了方法论部分，所有章节都围绕政策目标展开，对各评估方法及其结果进行了实证比较。比较的内容涵盖了 OECD 国家当前最关注的各项劳动力市场政策。

这本手册适用于政策或决策的制定者、方案评估专家以及对劳动力市场政策和政策评估感兴趣的学者。实务工作者也能从本书中了解到怎样对政策工具、政策方法的合适程度进行评价，以及为什么要进行系统性的影响评估。本书不是方案执行手册，我们的目标是使读者从中借鉴先前评估的宝贵经验。本书指出了人们在选择特定评估方法或引入和执行特定政策时所面对的优势和劣势。我们希望这本手册能够推进评估研究，为政策的有效制定与执行提供支持。

最后，感谢三年来为本书的创作提供支持和资助的朋友们。从筹划到出版，本书凝聚了很多人的不懈努力。我们无法将所有人的名字列在这里，只以其中一部分作为代表。

首先，感谢我们的秘书，Karin Reinsch，正是她的不畏繁杂，使整个项目得以顺利进行。她组织了两次大型会议，在会上，所有作者就各自章节的初稿展开了讨论。她的工作卓有成效。在她的积极协调下，学者、编辑、翻译、文字处理和出版社的工作得以有条不紊



素地进行。她成功地应对了不断增加的工作压力。我们希望这本书能够对她所付出的辛劳和所遭遇的挫折给予一定的补偿。我们感谢 WTD (Wissenschaftlicher Text-Dienst) 的 Bettina Recktor, 她完成了本书的文本制作工作, 并坚强、娴熟地克服了这个庞大工程中的重重困难。我们感谢 Pinkuin 的排版员, 正是他们, 将我们的初稿转化为最终格式。我们还要感谢文字编辑 David Antal, Niamh Warde 和 Andy Watt, 他们使本书的文字更符合语言习惯。他们对引文和拼写进行了辛苦的校对, 还特别注意了学者们对语言方面的其他要求。我们非常感谢 Holger Schütz, 他完成了本书的词汇表。他既具创造力, 又有责任心。我们同时感谢 Christoph Albrecht, 这本书的诞生归功于他在学者、编辑、翻译和有关机构之间的协调。我们诚挚地感谢布鲁塞尔欧盟委员会理事 V 将军, 他为这本书提供了慷慨的资助。我们特别感谢 Armindo Silva 和 Sergio Piccolo, 他们推进了本书的诞生, 并对学术上的时间延误表示谅解。最后, 感谢 Edward Elgar 和 Julie Leppard, 他们的出版公司推动了整个项目的进展。

至于我们自己, 我们对协调这一巨大工程所遇到的困难, 以及合作所带来的益处有了直接而清晰的了解。我们对参与这一跨学科项目的同事们表示深深的感谢。在此, 我们还要感谢给我们提出宝贵意见的顾问们: Anske Bouman (荷兰), Christine Bruniaux (法国), Karsten Jensen (丹麦), Jaap de Koning (荷兰), Guy Standing (国际劳工办公室, 日内瓦) 以及 John Temple (英国)。我们希望这本书能让每个人都有所收获, 特别是, 能够为那些致力于劳动力市场政策评估的读者提供丰富的资料来源。

Günther Schmid

Jacqueline O'Reilly

Klaus Schömann

于柏林社会科学研究中心

1996 年 5 月



北航

C1743958

International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation by Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly and Klaus Schömann

Copyright © Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly and Klaus Schömann 1996.

This edition arranged with Edward Elgar Publishing Limited (EE) through Big Apple Agency, Inc. , Labuan, Malaysia.

Simplified Chinese version © 2014 by China Renmin University Press.

All Rights Reserved.

目 录

第 1 章 导论：劳动力市场政策和评估的理论与方法论	1
Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann	
1. 目标导向型与方案导向型政策评估	1
2. 市场失灵和政策失灵	4
3. 现代劳动力市场的特点	5
4. 政策及其类型	6
5. 政策影响评估	7
6. 本书的目标、结构和内容	9
7. 结 论	17

第 I 篇 劳动力市场政策评估方法论

第 2 章 实验性评估和非实验性评估	23
James J. Heckman, Jeffrey A. Smith	
1. 评估问题概述	23
2. 实验性评估方法	28
3. 非实验性评估方法	32
4. 一般均衡	51
5. 摘要及结论	52
第 3 章 欧洲劳动力市场政策的实验性评估	58
Anders Björklund, Håkan Regnér	
1. 评估问题和实验	58
2. 随机化的困难	59
3. 现实中的实验	60
4. 对欧洲劳动力市场政策的建议	67
5. 结 论	71



第4章 评估研究中的纵向设计	74
Klaus Schömann	
1. 纵向研究在评估研究中的定义	75
2. 纵向设计在评估中的应用	81
3. 结 论	86
第5章 总体影响分析	93
Lutz Bellmann, Richard Jackman	
1. 方法论与模型	94
2. 积极的劳动力市场政策与失业流出率	101
3. 结 论	104
第6章 成本收益分析	107
Lennart Delander, Harald Niklasson	
1. 框 架	107
2. 对影响进行估价和加总	110
3. 困难和可能性	113
4. 示 例	118
5. 结 论	127
第7章 过程评估：政策的形成与执行	130
Günther Schmid	
1. 执行研究：学科现状	131
2. 过程评估的控制论模型	134
3. 组织体制评估的分类框架	136
4. 过程评估的绩效测量	140
5. 结 论	145
第Ⅱ篇 特定目标领域内的劳动力市场政策评估	
第8章 失业补偿与劳动力市场转换	153
Günther Schmid, Bernd Reissert	
1. 保险计划与救济计划	154
2. 受益人比率	159
3. 工资替代率	162
4. 补偿体系的直接成本	164
5. 失业保险金对劳动力市场转换的影响	165
6. 失业保险与积极劳动力市场政策	171
7. 结 论	173

第 9 章 难安置人员的工作机会	178
Christine Erhel, Jérôme Gautié, Bernard Gazier, Sylvie Morel	
1. 难安置人员	178
2. 措施类型	181
3. 一些国家的经验	184
4. 评 估	187
5. 对评估研究的评估	191
第 10 章 从学校到工作的转换	198
Paul Ryan, Christoph F. Büchtemann	
1. 政策目标与选择	199
2. 评估方法	200
3. 评估结果	203
4. 结 论	219
第 11 章 家庭的形成与有偿就业之间的转换	227
Colette Fagan, Jill Rubery	
1. 为什么需要通过政策干预来协调就业与父母责任	227
2. 女性就业政策体制的比较研究	230
3. 不同女性就业政策体制对女性劳动力供给的影响	237
4. 结 论	242
第 12 章 退出劳动力队伍的选择	248
Bernard Casey	
1. “提前退休”的程度	248
2. 政策的角色	249
3. 评 估	254
4. 结 论	258
第 13 章 通过安置服务促进工作匹配	263
Ulrich Walwei	
1. 劳动力市场和中介：市场失灵和政策失灵的根源	263
2. 组织体制和安置服务机构的角色	265
3. 对安置服务活动的评估	268
4. 就业服务效率：评估研究的结论	275
5. 结论和对未来评估的启示	279
第 14 章 职业隔离、歧视与机会平等	282
Jill Rubery, Colette Fagan, Friederike Maier	



1. 就业的性别隔离趋势	283
2. 职业隔离过程及其政策意义	286
3. 监督及评估政策对隔离、歧视和机会平等的影响	292
4. 结 论	297
 第 15 章 终身学习与技能的形成	 303
Albert C. Tuijnman, Klaus Schömann	
1. 终身学习的概念	305
2. 终身学习的政策目标	306
3. 劳动力市场理论与终身学习	307
4. 有关终身学习的研究	309
5. 关于补偿和累积的研究	314
6. 对劳动力市场评估的启示	317
 第 16 章 从失业到自我雇佣：有关创业的劳动力市场政策	 322
Nigel Meager	
1. 解读最近的自我雇佣趋势	323
2. 对鼓励失业者自我雇佣的计划进行评估的有关问题	325
3. 评估方法论	329
4. 评估结果：计划的影响	330
5. 结论及对未来研究的启示	336
 第 17 章 残疾人就业机会	 343
Lei Delsen	
1. 目标群体的界定及其特点	343
2. 制度背景	346
3. 公开就业与法律干预	347
4. 公开就业与支持服务	349
5. 公开就业与财政扶持	351
6. 保护性就业	353
7. 结论、政策建议及未来研究方向	354
 第 18 章 移民劳动力整合	 364
Gudrn Biffl	
1. 迁移制度及其影响	365
2. 针对移民入迁的主要政策	366
3. 迁移和迁移政策的社会经济影响：评估研究回顾	368
4. 非法移民	370
5. 结论、未来研究方向和欧洲共同移民政策	371

第 19 章 通过非全日制工作进行劳动力调整	374
Jacqueline O'Reilly	
1. 对鼓励非全日制工作的目标进行协调：理论争议	374
2. 影响目标领域主体行为的政策	378
3. 评价政策的影响：方法论和实际结果	383
4. 改善劳动力市场运行的政策工具	388
5. 未来关于非全日制工作的评估	389
第 20 章 通过缩短工作时间实现就业稳定化	394
Hugh Mosley, Thomas Kruppe	
1. 缩短工时的目标和政策干预的理论依据	394
2. 缩短工时计划	396
3. 功能等价物	398
4. 评估短时工作计划	400
5. 项目的实施：水平、模式和趋势	401
6. 劳动力市场影响	404
7. 短时工作的成本和收益	409
8. 结 论	409
第 21 章 法律管制与劳动合同的灵活性	415
Ralf Rogowski, Klaus Schömann	
1. 关于放松管制的法律评估和社会经济学评估	415
2. 政策评估和固定期限合同评估	418
3. 结 论	430
第 22 章 就业保障与解雇保护	435
Christoph F. Büchtemann, Ulrich Walwei	
1. 理论探讨	436
2. 不同的政策体制	441
3. 评估方法	445
4. 总结及未来研究方向	454

第Ⅲ篇 劳动力市场政策的制度框架评估

第 23 章 解读国家对防止失业的干预——18 个国家中制度对积极劳动力市场政策支出的影响	463
Thomas Janoski	
1. 积极劳动力市场政策的影响因素	463
2. 制度理论的分支	464



3. 用于解释积极劳动力市场政策的制度模型	466
4. 衡量积极劳动力市场政策和制度	468
5. 在长期中评估制度	470
6. 解读积极劳动力市场政策	473
7. 结 论	476
第 24 章 劳动力市场政策对工资、就业及市场不匹配的影响	483
Lutz Bellmann, Richard Jachman	
1. 理论思考	484
2. 实证结果	487
3. 结 论	495
第 25 章 针对继续培训的新公共管理	498
Günther Schmid	
1. 政策体制与回应	499
2. 执行体制与组织效率	503
3. 激励体制与目标群体对项目的接纳程度	508
4. 继续培训政策在劳动力市场上的成效	511
5. 讨 论	514
6. 结 论	521
第 26 章 工资谈判制度对就业绩效的重要性	527
Eileen Appelbaum, Ronald Schettkat	
1. 工资谈判与经济绩效：理论问题	528
2. 社团主义与工资谈判：测量问题	530
3. 谈判制度与工资	534
4. 失业和就业趋势	535
5. 结 论	537
第 27 章 税收制度与劳动力市场绩效	543
Siv Gustafsson	
1. 按收入来源分析税收制度	544
2. 所得税制度	547
3. 欧盟的税收协调	548
4. 无谓损失或超额负担	550
5. 工作激励和劳动力供给	552
6. 税收与劳动力需求	557
7. 结 论	560

第Ⅳ篇 欧洲层面政策目标的评估

第 28 章 欧洲社会基金：分类评估策略	565
Robert M. Lindley	
1. 欧洲社会基金的发展演变	565
2. 对劳动力市场项目的评估	568
3. 对欧洲社会基金的监督与评估的启示	572
4. 项目指标——分类视角	575
5. 结 论	579
第 29 章 欧洲对社会标准的管制：社会保障、工作时间、工作场所参与度、 职业安全与健康	582
Jacqueline O'Reilly, Bernd Reissert, Volker Eichener	
1. 工作场所参与度	583
2. 工作时间	587
3. 职业安全与健康	590
4. 社会保障	593
5. 关于劳动标准成效差异的解释	596
第 30 章 欧盟成员国对劳动力市场政策的监督	602
Peter Auer, Thomas Kruppe	
1. 什么是监督	602
2. 为什么对劳动力市场政策的监督日益重要	603
3. 监督系统的功能	606
4. 监督的现实状况	609
5. 结 论	614
缩略词及术语列表	618
词汇表	622
译后记	647

第1章 导论：劳动力市场政策和评估的理论与方法论

Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann

在过去的20年里，所有主要工业国都遭遇了大规模的结构性失业。这种现象在欧盟成员国中尤为明显。OECD（经济合作与发展组织）国家的平均失业率从1965年的3.4%上升到1994年的7.8%，而在同一时期，欧洲的失业率从2.0%飙升至11.2%。《OECD职位研究》（OECD，1994）、《增长、竞争力与就业白皮书》（欧盟委员会，1994）和1994年12月9日和10日的欧洲理事会埃森峰会（Essen Summit），三者共同指出了这次大规模失业的五个主要原因（欧盟委员会，1995）：职业培训投资不足、经济增长对就业的促进作用小、非工资劳动成本高、劳动力市场政策效果差，以及长期失业。据此，欧盟制定了再就业战略，内容包括：增加职业培训投资，改善劳动力就业机会；采用鼓励更为灵活的工作安排等手段，加大经济增长对就业的拉动力度；减少非工资劳动成本，特别是不合格雇员的非工资成本；通过就业政策从消极向积极的转变，强化就业政策的效果；针对不同类型的长期失业采取不同的措施。

上述问题是这本手册的核心，借助这些问题，我们致力于深入分析结构性失业，提出新的方针政策，从而最终找到结构性失业问题的解决方法。写作本书的意图，一是回顾劳动力市场政策评估研究方面的既有知识，二是开发和运用新方法、提出新见解。导论的第1部分提出了本手册对“劳动力市场政策和评估”的新定义，论述了进行重新定义的必要性和新定义背后的理论依据；第2部分讲述了市场失灵和政策失灵，它们是目标导向型评估研究的理论起点；第3部分具体描述了现代劳动力市场的这两类失灵；第4部分对常见劳动力市场政策及其类型进行了划分；第5部分回顾了目标导向型评估研究的有关方法论问题；第6部分对这本手册的内容进行了简要介绍；第7部分为结论。

1. 目标导向型与方案导向型政策评估

通常情况下，“政策评估”一词涵盖着广泛的研究活动。它包括不同的学科视角和不同的研究领域，尽管这些领域之间常常是互补的，比如，关于政策的形成、执行和影响的评估研究。在这些不同分支中，最后一项，即影响分析，可以说是政策评估的核心。由此可见，现代社会常常通过比较各目标领域内的目标影响和实际影响来对公共政策干预进行



评判。政策评估，即通过科学调查方法对政策影响进行评估，是本书的核心。而对政策的形成和执行进行分析，能够为不同政策环境和不同政策方案的不同影响提供解释，因而也很重要。

传统的劳动力市场政策评估有一个特点，即强调单个政策工具或方案。对于这些单一目标方案的影响，通常通过对比方案目标与可测量的方案结果，自上而下进行评估。^[1]在传统方法中，政策的形成和执行过程在很大程度上被视为黑箱。目标影响以货币形式进行测量，比如收入或收益的增加，然后将之与所测得的成本进行比较。在这样的模型中，做决策的潜规则很简单。如果成本收益率小于1，或二者的差额为负，方案就是不划算的。如果方案A的成本收益率大于备选方案B和C，则应优先选择方案A（见图1—1）。

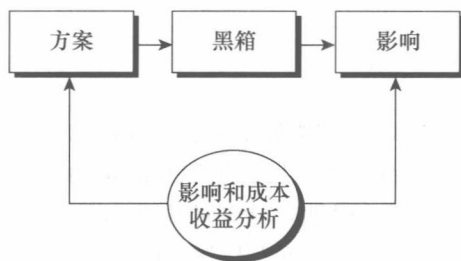


图 1—1 传统的方案评估

这样一来，方案评估往往忽略了两点：一是不同的政策干预之间相互作用而产生的激励，二是政策体制对目标领域内各行为主体的态度和可观测行为的累积影响。^[2]在就政策对劳动力市场行为和结果的真实影响进行评估时，多数方案导向型评估研究的结果都是令人失望的，其原因实际上就在于这些被忽略的因素（Teitz, 1978; Wilensky, 1985）。

由于忽略了政策之间的相互联系和相互作用，忽略了管理某一特定目标领域的制度机制，传统的评估方法没有考虑到不同政策和方案间的互补性、相互抵消性以及功能等价性，或称相互替代性（Schmid and Schömann, 1994）。在政策的跨国协调越来越普遍的时代，对界定和分析不同劳动力市场政策间的相互联系、相互作用和累积影响的需求愈发迫切。为找到实现特定目标的最有效政策，政策制定者对跨国比较评估研究越来越感兴趣（欧盟委员会，1994，1995）。

为了克服方案导向型评估方法的缺点，我们提出一种新方法——目标导向型政策评估。这是汇编本手册过程中所遵循的组织原则或“哲学”。虽然也以实证为指导，也是通过直接观察或运用复杂方法测算得出单个政策或方案的最终影响，但目标导向型政策评估在传统评估方法的基础上有所突破。目标导向法不仅仅局限于从方案目标的各不同维度对特定政策方案的影响进行测量，它还将广义的政策目标作为出发点。例如，拓宽个人参与劳动力市场的选择余地、促进从学校到工作的转换、为难安置人群创造就业机会等。这样，借助目标导向型评估研究，人们可以根据不同的社会经济条件和不同的政策体制，找到实现这些目标的最佳政策或政策组合。

评估过程本身至少包括四个步骤：（1）以对市场失灵和政策失灵的分析为基础，确定目标；（2）通过财力、物力指标，监督执行过程；（3）运用实验性或非实验性研究方法进行绩效监督，评估最终影响；（4）估算净成本或净收益（考虑机会成本）。这四步可以通过一个简单的模型表示（见图1—2）。

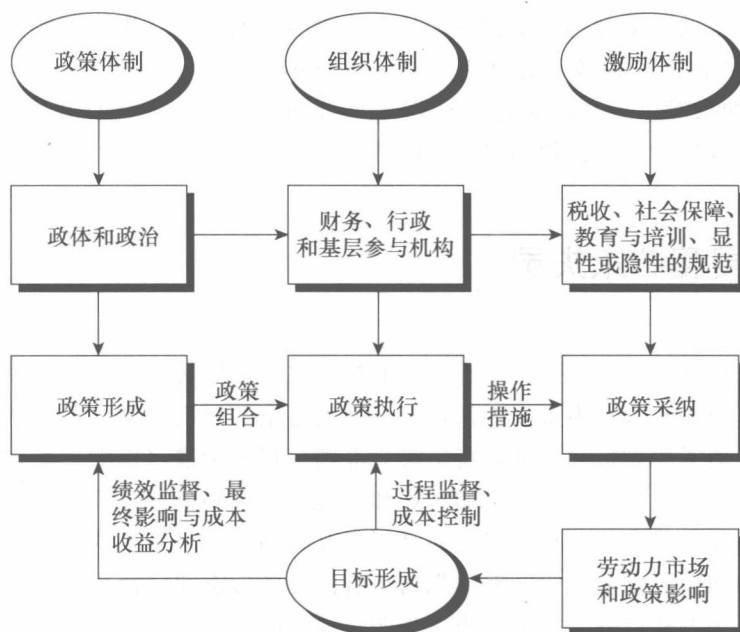


图 1—2 劳动力市场研究的目标导向型政策评估

与传统的方案导向法不同，目标导向型评估研究采用自下而上的视角，即从所有相关主体的角度考察政策的影响。这些主体包括：政策所针对的人群，以及他们对特定政策的接受或反对程度（政策采纳）；承担政策执行任务的机构及其他有关部门；政策形成过程中的关键人物——政治领域的决策者。

从这个角度看，单一政策只是广义制度框架的一个组成部分。广义的制度框架包括三个基本要素：政策体制、组织体制和激励体制。政策体制反映了国体或政体，是不同利益集团之间或政见不同的政党之间展开政治斗争的基础。这些政治斗争的结果最终决定了劳动力市场政策的性质和规模，即政策组合。组织体制决定了政策执行的财务情况和行政部门。激励体制包括税收、社会保障制度、教育和培训体系、显性或隐性的社会规范等，所有这些因素都影响着目标人群对政策的采纳情况。

总之，制度框架可以约束个体行为，从而能够提倡和支持某些行为，阻止和反对另一些行为。从制度框架的广义定义可以看出，不论是劳动力市场，还是旨在影响劳动力市场行为的政策，都不是单独存在的，因此，系统性评估需要整体性的方法。我们还可以看出，劳动力市场政策能否收到效果，取决于不同政策领域的相互作用，比如，积极的劳动力市场政策与劳动法之间的关系，既定劳动力市场结构下劳动力市场行为主体的利益与行为能力之间的关系。

因此，目标导向型评估注重成功的政策设计和执行的三个核心方面：协调、合作与调整。在政策形成过程中，目标和方案之间的协调是非常关键的。在执行阶段，不同行为主体间的相互作用与合作，关系着政策的成败。最后，特定行为主体与目标群体针对既有政策干预所做的协调决定了他们未来能够采纳的政策的范围。从这个意义上说，目标导向型评估研究是一种理论驱动法（Chen，1990），它通过一系列一般理论观点，分析劳动力市场的运行，分析政策形成、政策执行和政策调整对市场过程和市场结果的作用。这些观点



的核心是市场和公共政策都不能单独保证社会热点问题的最优解决。事实上，市场和政策都应当被看作“不完美的备择方案”（Kaufmann, Majone and Ostrom, 1986, p. 799; Wolf, 1987）。如果对市场 and 政策进行适当的组合和协调，并强化自我组织形式的合作，那么我们将能找到比它们单独使用时更好的解决方案。

2. 市场失灵和政策失灵

人们已经普遍认识到（并且，正在进行的社会主义经济转型又一次证明了这一观点），商品市场、资本市场和劳动力市场都依赖于一系列复杂的制度前提。这种制度前提包括明晰的产权界定，通货的创造和保证，特定行为准则、行为标准（例如，禁止通过盗窃、抢劫和奴役行为实现个人效用最大化）的制定和实施。市场和公共政策为私人市场交易确立了法律框架，因而，二者不是相互替代而是高度互补的社会组织形式。进一步讲，尽管现代市场经济已经向世人证明，它能够比先前所有的经济形态和前社会主义竞争对手为绝大多数人创造出更多的社会财富，但历史也表明，纯粹的市场机制并不完美，它不能协调社会所需要的所有行为。相反，市场有不少缺点，如果没有制度予以纠正、抑制和平衡，可能导致令人失望的社会结果或者市场失灵。在有关文献中，市场失灵的主要类型有：外部性、不完全信息和以买方垄断或卖方垄断形式出现的权力不对称（Bator, 1958; Ledyard, 1987; Musgrave and Musgrave, 1980; Simon, 1982; Spulber, 1989; Stern and Ritzén, 1991; Wolf, 1987）。以往的研究表明，公共政策干预能够有效弥补市场缺陷，从而通过各种途径增进社会福利，这些途径包括：建立不可剥夺、不可转让的个人权利；分散风险，避免市场保障不足；生产和提供公共物品，避免由于外部性而导致的市场供给不足。^[3]

但是即使政策制定者持最好的意图，公共政策仍然可能失灵。研究文献指出了政策失灵的四个主要根源：政府对某些行业的垄断，缺乏有效的预算约束，政府机构处理信息的能力弱，以及自利的官僚体系（Le Grand, 1991; Musgrave and Musgrave, 1980; Niskanen, 1971; Simon, 1982; Wolf, 1987）。^[4]因此，政策可能收效甚微，甚至会损害而不是促进市场的运行。政策失灵有其自身的根源，它可能发生在政策过程的各个阶段。例如，政策形成过程中，需要将公认的政策目标具体到可行的政策方案中，并植入既定的法律体系，因此，在这一阶段形成充分的政治共识至关重要。政策执行过程中，依法制定的政策方案必须体现在执行部门的行为中，它们负责贯彻、实施和向目标群体宣传政策方案。最后，在政策采纳阶段，为了引导目标行为和实现预期结果，必须将政策方案与目标群体的态度和行为成功地联系在一起。^[5]

可见，政策能否成功达到预期目标主要取决于三个因素：（1）政策方案的选择与执行；（2）政策方案与影响目标群体行为的其他政策之间的协调；（3）目标领域自身的结构和动态。因此，政策制定者所面对的问题是，哪种政策方案（例如，在具体的政策目标、政策约束和目标领域激励结构既定的情况下，应当采用哪种方案或方案的组合，其中包括财务和执行模式）能够在不产生负面影响的情况下，最显著地改变目标主体的行为和实现目标结果。