

政策研究方法论

林德金 陈洪 刘珠江 编著

PUBLIC POLICY ANALYSIS

Dejin Lin • Hong Chen • Zhujian Liu

延边大学出版社



政策研究方法论

林德金 陈 洪 刘珠江 编著

PUBLIC POLICY ANALYSIS

Dejin Lin • Hong Chen • Zhujiang Liu

延边大学出版社

内 容 提 要

政策分析是一门兴起于 70 年代中期的新兴学科,近年来,受到中央和国务院领导同志的极大重视和关怀。本书从定性和定量两个方面,用科学的方法和工具,对中央及各省、市、自治区、县的党、人大、政府的各种政策进行分析和评价,以选择和制订出最优政策。本书从宏观和微观角度,讨论科学地控制和管理政策的制订、修改和选择,以最大可能地达到预期的目标,或使政策产生最好的效果。

本书讨论了政策分析方法论、政策定性分析、标准原理和比较原理、政策定最分析基础理论、效益费用分析、资源分配政策分析。本书既可用于宏观政策的分析,又可用于企业政策的研究;本书既有理论又有实用方法;既有较复杂的中国和外国案例供读者学习,又有较简单的实践习题供读者练习。因此,它既是我国第一本政策分析方面的专著,又是一本不可多得的人门书籍。本书还讨论了教育政策、技术进步政策、水资源政策、物价政策、人口政策、企业政策、外贸政策、以及社会政策等。

本书可供中央及各省、市、自治区、县党、人大和政府的政策研究室的政策研究人员、各级领导干部、经济工作者、企业经济管理者、科技人员、规划人员、可行性分析人员、效益费用分析人员、财务控制成本管理者,计算机程序编制人员等,以及大学生和研究生阅读,亦可作为大学生、研究生和成人教育的教材。

60F 30/32
06

政策研究方法论

林德金 陈 洪 刘珠江 编著

责任编辑: 崔厚泽

责任校对: 韩卫东

延边大学出版社出版发行

(吉林省延边大学院内)

新华书店经销

北京密云胶印厂印刷

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 29

字数: 75 千字 印数: 1—1000 册

1989 年 6 月第 1 版 1989 年 6 月第 1 次印刷

精装: ISBN7-5634-0170-9/F·15

定价: 17.00 元

序 言

《政策研究方法论》一书经过作者多年的努力终于与读者见面了，该书是讨论政策研究方法的一本可读的书。

中央领导同志几年前曾提出了软科学问题，但是软科学的研究要遵循那些理论与方法，至今这方面仍缺少一套指导书籍。该书对软科学的一个分支——政策制定的科学化、程序化、模式化——至今尚未被大多数人所涉猎的领域，做了一些开拓性的探索工作，是值得欢迎的。

政策研究要解决经济、社会、科技、环境等大系统问题。这些相互交叉、水乳相融、你中有我、我中有你、牵一发而动全身，无论制定大系统中任何一方面的政策，都将对其它方面产生不可低估的影响。而只有讲究和完善政策研究方法，才能减少政策制定和实施中的弊端，寻找到较优的政策和实现政策的较优效果。

中央领导同志极为重视政策研究，江泽民同志最近还强调政策咨询工作要把定性分析与定量分析结合起来，特别在做好定量分析方面多下功夫。作者在这两个方面提出了一些理论与方法，并希望这本书的问世，对于政策研究理论的进一步探讨起到推动的作用。

刘国光

1990年4月23日

于中国社会科学院

前言

笔者早在70年代就对政策研究发生了兴趣，每当在社会调查和在社会科学研究中都对政策予以特别的关心。80年代初，笔者曾在中国社会科学院工业经济研究所组织几十个部委与美国兰德公司研究生院进行座谈，更加深了要系统地研究探讨政策研究方法论的愿望。笔者在上海宝钢建厂的政策；广东核电站可行性研究审查；常州中心城市的试点；常州、无锡、苏州的社队企业的发展政策；吴县粮食减产的政策分析；国务院限产涤棉布的政策研究；北京火车西客站的建设政策；建立中国经济信息库的政策；中国高校毕业生分配政策；延吉市的社会、经济、科技的发展的规划与政策；承德地区发展战略政策；山西省国土发展规划与政策；苏南地区粮食种植政策；水资源的制定价格政策；中国中长期发展规划，技术进步与产业结构政策；中国原材料发展战略的政策；山西能源重化工基地的规划中的体制政策；中国信息产业的发展政策；北京绝缘材料的技术引进政策等政策研究活动中，用很多的精力与时间研究政策的总体设计、外部效果、交叉影响等。上述的这些政策是在中央领导同志作出的中国社会科学院要做好中共中央的顾问和参谋的指示的指引下，以“不为书，不为上，不唯我，唯科学”的态度，向中共中央书记处、国务院提出了个人或写作集体的不同于现状政策的研究报告。值得欣慰的是，大多数政策被中央和各部委或地方政府采纳，有的政策研究报告还得到了某几位中央领导同志的批示。

为了便于大家研究政策分析理论，上述政策研究中的有些方法、思路、理论已经登载在人民日报、光明日报、经济日报、北京日报、社会科学研究或笔者的著作中。而大部分政策分析，却由于各种情况并没有公开发表。但是为了便于大家对笔者批评和抛砖引玉，仅将其政策分析的理论、方法系统地在社会上发表，引起社会反映，招致社会的重视，逐步地建立中国的政策分析理论与方法，致使笔者写出了这本书。本书有一部分内容是根据国外资料编译的，中间有些情况是否适合中国国情有待于读者自己回答。有兴趣的同志也可更进一步建立计算机政策分析的模型库、方法库、图形库、数据库，以利于普及这门学科。但并不是说这本书已囊括了全部的政策研究方法，还有很多定性的方法并未包括进来如：类比法等。

该书的某些内容曾在北京、上海、吉林、贵州、甘肃、山东、辽宁、福建、湖南等20多个省市以及部委讲述过，也曾和国内外很多知名学者讨论过。国外的学者有尾崎严、邹志庄 (Gregory C. Chow)、韦策尔 (Bruce Wetzel)、菲利普 (Charles E. Phelps)、史密斯 (Rodney T. Smith) 等先生。尤其是我的好友威斯特法尔 (Larry E. Westphal) 曾给予了大力的帮助，在这里表示万分感谢。

在本书的校对中曾得到杨东占、韩卫东等同志的帮助，在这里表示感谢。

本书从准备到成书虽经过近十年的时间，但从书所讨论的内容上看，仍是时间仓促，也与笔者的要求相差甚远，错误不少，请读者指正。

林德金

1989年6月1日

于中国社会科学院

目 录

第一部分 政策研究方法总论

第一章 政策研究与系统分析	(1)
第一节 政策研究的基础知识	(1)
第二节 政策与知识	(3)
一、什么是政策；二、什么是知识；三、政策与知识	
第三节 政策研究最重要的工具	(6)
一、政策研究最重要的工具——理论；二、政策研究所使用的工 具——模型	
第四节 政策研究所涉及的系统	(8)
一、何谓系统；二、何谓系统论；三、使用系统论方法做政策研 究时要注意的几个问题	
第五节 系统分析概述	(11)
一、系统分析的水平；二、系统分析的科学方法；三、系统分析 可能存在的问题	
第二章 政策研究与政策科学	(17)
第一节 政策研究与政策科学	(17)
一、政策科学的起源；二、政策科学的发展；三、政策科学概 述；四、政策分析的意义；五、政策分析与其它学科的关系	
第二节 政策分析中的三大关系	(26)
一、确定性与不确定性的关系；二、定量与定性之间的关系； 三、宏观与微观的关系	

第二部分 政策定性分析

第三章 政策分析研究方法论	(30)
第一节 行为研究	(30)
一、什么是行为研究；二、行为研究使用的工具和方法	
第二节 价值研究	(33)
一、什么是价值研究；二、表达和理解价值观的方法；三、价值 研究对政策分析的作用	
第三节 规范研究	(35)
一、什么是规范研究；二、规范研究案例	
第四节 政策分析中的可行性研究	(37)
一、什么是政策分析中可行性研究；二、政策分析中可行性研究 最重要的是什么；三、政策分析的可行性研究要注意的事项	
第五节 政策分析的程序	(39)

一、政策分析的程序；二、政策分析各阶段需要的工具；三、实 用的政策分析程序	
第六节 政策分析人员的素质作用	(44)
一、政策分析人员要善于分解和综合；二、政策分析人员要抓住 问题的特殊性和一般性；三、政策分析人员要与政策制定者对话； 四、政策分析人员其他的素质和能力	
第七节 政策分析报告的撰写	(48)
一、简明报告；二、概述报告	
第四章 政策与政策分析的基本内容	(52)
第一节 完整的政策体系	(52)
一、用什么原则制定政策；二、制定什么样的政策及政策分类； 三、政策的实施方式	
第二节 制定实施经济政策的原则	(56)
第三节 政治因素对制定政策的影响	(59)
一、什么是政治可行性；二、变政治上不可行为政策可行；三、 变政治上不可行为政策上可行的方法；四、政策研究机构的设置	
第四节 超理性因素、文化因素与政策分析	(62)
一、什么是超理性因素及其对政策分析的影响；二、什么是文化 因素及其对政策分析的影响	
第五节 政策分析与未来研究	(64)
一、什么是未来研究；二、未来研究的方法；三、政策分析中的 德尔菲法	
第六节 政策分析中的外部效果和部分研究	(68)
一、什么叫外部效果；二、政策分析中的部分研究	
第五章 政策标准原理	(72)
第一节 政策标准原理	(72)
一、政策标准的选样；二、国家和政府的政策标准；三、企业的 政策标准；四、政策标准的统一性	
第二节 社会主义政策标准	(77)
一、社会主义政策标准；二、政策设计中应考虑的社会因素	
第三节 经济效果一般原理	(79)
一、结果、效果和效益；二、经济效益的指标	
第四节 资源经济学	(86)
一、资源；二、资源的最优配置；三、资源“创造”价值；四、资 金的名义价值与“创造”价值；五、时间的最优配制也能“创造”价值	
第五节 实用的经济效果评价标准	(91)
第六章 政策比较原理	(94)
第一节 政策的可比原理	(94)
一、替代政策式方案的选择与确定；二、政策和方案的可比性	

第二节	社会结果可比原理	(96)
	一、定量分析社会结果的条件；二、从质的方面作社会结果的比较	
第三节	资源消耗可比原理	(98)
	一、人力消耗可比原理；二、物力消耗可比原理；三、财力消耗可比原理；四、时间消耗可比原理；五、资源消耗可比原理	
第四节	政策的综合评价	(103)
	一、政策评价中理性与超理性的因素；二、政策的定性定量评价标准；三、政策综合评价的逻辑评价工具	
附录	阿斯旺高坝给人类带来的教训	(113)
第七章	政策分析与组织行为学	(117)
第一节	政策分析与组织行为学	(117)
	一、评价组织的新观点；二、组织行为学研究的目标和研究方向	
第二节	政策分析与组织理论	(119)
	一、政策管理的基本概念；二、管理权力政策分析	
第三节	西方政策中的组织理论	(122)
	一、泰罗的组织理论和定额管理制；二、韦伯的组织理论及科层制；三、巴纳德组织理论及组织合作	
第四节	人际关系学派的组织理论	(125)
	一、人际关系学派的理论；二、以霍桑试验建立了人际关系学派的组织理论；三、人际关系学派开拓的政策理论；四、人际关系学派组织理论的应用	
第五节	其它管理学派的组织理论	(130)
	一、决策学派的组织理论；二、组织战略观念学派的组织理论；三、组织的权变组织理论；四、组织理论权变组织应用	
第六节	组织设计组织理论	(134)
	一、组织的五个组成部分；二、动态的组织设计	
第七节	组织变革组织理论	(137)
	一、分析组织变革应注意的两点；二、管理者必须注意以下的组织变量；三、组织变革的命题；四、组织变革的战略政策模型；五、组织变革与政策分析	
第八节	政策分析的组织与管理	(139)
	一、建立健全政策分析的队伍；二、政策研究咨询机构在政府或组织决策中的作用；三、政策分析的理论性与实用性；四、政策咨询机构设置是在政府内还是在政府外；五、政策分析机构是赢利型还是非赢利型；六、政策分析课题的选题；七、政策咨询机构的管理原则与方式	
第八章	政策定性分析案例	(147)
第一节	案例分析	(147)

一、案例分析的特点；二、案例分析的重要步骤	
第二节 教育政策案例定性分析	(148)
一、概念与哲学；二、上学的作用；三、学校做得怎么样；四、改革与革命；五、改革的方向	
第三节 政府政策法规与技术进步	(154)
一、制订法规的作用；二、对利润率限制的政策与技术进步；三、控制价格政策的作用；四、对新技术和新服务制订的政策；五、公共政策的影响	
第三部分 政策定量分析基础	
第九章 政策分析中的可能性	(160)
第一节 引言	(160)
第二节 可能性及其描述	(162)
第三节 陈述的表示	(163)
第四节 可能性计算规则	(165)
第五节 可能性应用举例	(169)
第十章 政策的合理的估计	(175)
第一节 对整体的估计	(175)
一、算术平均值；二、几何平均值；三、调和平均值；四、中值(M)；五、众数	
第二节 对变化的估计	(178)
第三节 不对称估计	(179)
第四节 估计的直观表示	(180)
第五节 估计的变化趋势	(181)
第十一章 政策定量分析中常见的可能分布	(185)
第一节 陈述、结果和随机变量	(185)
第二节 分布的表示	(187)
第三节 更深刻的整体估计	(189)
第四节 常见的可能分布模型	(191)
一、伯努利模型；二、二项分布模型；三、几何模型；四、帕斯卡模型；五、泊松模型；六、指数模型；七、正态模型；八、 χ^2 模型；九、学生t模型；十、F模型；十一、 β 模型	
第十二章 数据组间特性的比较	(205)
第一节 估计的可信度和准确度	(205)
一、比例；二、方差	
第二节 比较两个估计	(212)
一、比例和均值；二、方差	
第三节 比较多个比例	(213)

第四节 比较多个均值	(222)
第十三章 先验估计的修正	(231)
第一节 由先验信息得到的初始估计	(231)
第二节 修改比例和概率	(234)
第三节 均值的修正	(239)
第十四章 变量间的直线关系	(243)
第一节 直线关系	(243)
第二节 简单的直线关系	(246)
第三节 复杂的直线关系	(250)

第四部分 政策效益费用分析

第十五章 货币的时间价值	(257)
第一节 引言	(257)
第二节 货币时间价值	(258)
第三节 货币时间价值的计算	(259)
第四节 货币复合时间价值的计算	(265)
第五节 通货膨胀因素	(267)
第六节 货币时间价值的一般计算方法	(269)
第十六章 政策分析中的经济效果比较方法	(272)
第一节 经济效果的定量描述	(272)
第二节 净现等效	(274)
第三节 效益费用比	(275)
第四节 回收率	(278)
第五节 政策方案的择优	(282)
第六节 经济效果比较的一般方法	(283)
附录 影子价格的理论与计算方法	(287)
第十七章 完整的效益费用政策分析	(301)
第一节 不定性政策分析	(301)
一、敏感性分析；二、意外可能性分析；三、盈亏平衡分析	
第二节 政策分析中的非货币的定量化分析方法	(306)
第三节 利益的公平分配	(310)

第五部分 资源配置政策分析

第十八章 资源配置政策分析基础	(316)
第一节 政策问题的直观解决	(316)
第二节 问题的根本解决方法	(320)
第三节 问题的最简单解决方法	(323)

第十九章 资源配置政策分析的变形问题	(330)
第一节 求最小值的政策问题	(330)
第二节 政策分析中的曲线问题和自由变量问题	(337)
第二十章 资源配置政策的敏度分析	(342)
第一节 政策的灵敏度分析基础	(342)
第二节 政策分析中资源极限的修改	(346)
第三节 利润(费用)或资源消耗速度的修改	(349)
第四节 政策约束和变化因素的增加	(351)

第六部分 规范的政策分析

第二十一章 政策分析中决策树及其应用	(358)
第一节 引言	(358)
一、最大收益小规划与最小收益大规划；二、最可能结果规则；	
三、最大期望值规则	
第二节 决策树	(361)
一、广义形式树；二、正态形式树	
第三节 两种形式等价决策树	(364)
第四节 两种形式决策树的评价	(365)
第二十二章 附加信息的价值	(376)
第一节 机会损失	(376)
第二节 附加信息的期望值	(377)
第二十三章 效用和多分支决策	(382)
第一节 效用	(382)
第二节 简单效用曲线的得出	(383)
第三节 多分支效用函数	(385)
全书附录	
政策分析所使用的各种系敏表	(395)
西方政策研究机构简介	(435)
本书的主要参考文献	(452)

第一部分 政策研究方法总论

第一章 政策研究与系统分析

第一节 政策研究的基础知识

政策研究是政策科学和系统分析两者交叉的产物，因此，在讨论政策分析之前，我们必须先讨论政策科学和系统分析，而在讨论政策科学和系统分析之前，还必须首先讨论政策研究的理论基础和最主要的方法。政策研究在国外称为政策分析，本书中两种名称通用。

一、政策研究的基础知识

政策研究的基础是人类现有的全部知识。政策研究是基于所有知识之上的，而不象其它的学科仅以一门或几门学科为自己研究的基础。例如，计算机科学是以基础数学、计算数学以及工程、物理等学科为基础的。而政策研究涉及的知识范围极其广泛，正是因此，政策研究有着极大的难度。

什么是知识？知识是以一定形式表达人对世界的认识与理解。知识是人们对于可重复信息之间的有联系的认识。知识是高级信息，它只是信息中极狭窄的一部分。

为了了解人类现有的全部知识，必须首先了解知识的体系。

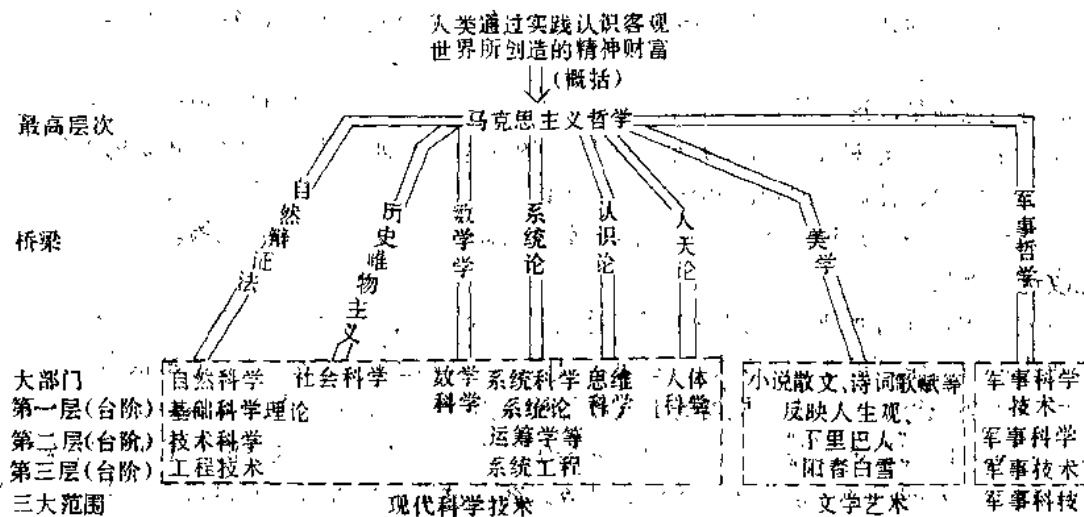


图 1.1 人类知识体系

迄今为止人类已发现和未发现的知识可以列图 1.1 所示的知识体系中。这个知识体系在横向上把知识分为三个大范围：现代科学技术、文学艺术和军事科技；在纵向上，运用了二次三个层次的分法。三个大层次是：最高层次——马克思主义哲学，中间层次——与具体学

料的联系桥梁和最低层次——各种知识的大部门,或者说这三大层次是哲学、具体学科哲学和具体学科,三个小层次是在各个大部门分为三个小台阶,第一个台阶是基础科学;第二个台阶是为工程技术提供理论的,一般性的学问,叫做技术科学;第三个台阶即直接改造客观世界的学问,工程技术。如果把纵向过程逆过来,从下向上看,则是由工程技术到技术科学,再到基础科学,最后通过一个桥梁到达马克思主义哲学。因为马克思主义哲学是对客观世界的总的概括。

这里需要指出的第一点是第二大层次中和第三大层次还有许多学科尚有待于开拓,有些甚至尚未得到命名。例如,第二大层次中的“人天论”是论述人类本质的,对此我们人类的研究但不能够成一门科学;第三大层次中的小台阶更是有许多空白有待于我们各行各业的知识工作者努力去填补。

需要指出的第二点是,这里将军事科技提到如此的高度是很有意义的。因为无论在过去、还是在现在,无论在伦理、道德、思想方面还是在科技和生产方面,军事对于人类文明的进步都做出了不可磨灭的辉煌贡献。当然这本身也是人类的悲剧所在。

本书所讨论的问题是政策分析方法,因此我们最感兴趣的是属于现代科学技术范围的知识。这些知识又可以分为三个范畴:

- 1.环境知识:这些是有关理解、控制以及改造周围环境的知识,这些知识主要包括在自然科学、数学科学和系统科学之中。

- 2.人的知识:这些是有关理解、控制和改变人、团体以及社会的知识,它们主要包含在社会科学、思维科学和人体科学之中。

- 3.管理知识:这些是关于如何运用和进一步扩展属于前两类范畴的知识的知识。

从古希腊、埃及和中国开始,人类为了改造自己的生存环境,对环境进行了大量的研究,使环境知识取得了巨大的进展。相比之下,有关人的知识则是近百年来才开始进行研究的,而且也取得了相当大的成就。唯独管理知识,这个关于如何有效地利用对环境和人在环境中活动的知识的知识,其发展的历史仅有五十多年,并还处于尚未能很好地总结的欠发达状态。

值得注意的是,这里的管理知识是关于知识的知识,是一种比环境知识和人的知识更高一个层次的知识,这种知识的任务是发展知识的规律。例如跨学科问题,知识的增殖、发现、发明、学习、控制等问题。知识与关于知识的知识的关系是:知识的高度总结与概括成为关于知识的知识,知识的知识是高级的更本质的知识,它须受到知识的检验,而得以从不断地改进与增长。

我们对政策研究所涉及的知识作了一些讨论,为了结合实际,下面看一个具体的例子。在工业生产中,生产的流程、方法,应加入的原料,最后生产出的产品等都是根据人们掌握的科学技术知识得出的,操纵机器的工人和各种行为也可以由关于人的知识得出,这里的科学技术和对人的知识都是知识,它们的任务是生产出能够改变客观世界的产品或与客观世界不同的适用于人的产品,这些知识的任务是改造客观世界。而机器、原料和工人靠我们有效地组织起来才能进行有效生产的,这里的管理科学就是上述管理知识在实际中的一个应用,管理知识是它发展起来的,这就是关于知识的知识何以叫管理知识的原因。管理科学的主要对象就是疏通,即疏通产品的研制、生产、销售中关于环境和人的各种因素,使机器、原料与人能够有效地组织起来,使生产真正地开展起来。并且运用各种管理手段,放大这种生产

能力，使环境和人都得到最大限度的利用。可见管理本身是关于机器原料等环境与人的知识，其任务是更有效地适用和扩展机器和人的作用。如果把这里的机器等环境上升为环境的知识，人上升为人的知识，则管理知识就是有关如何运用和进一步扩展属于环境和人的知识了。

从知识的定义也能理解管理知识。知识是人类对自然和人本身的发展变化规律的认识，管理知识则是对知识的发展变化规律的认识。

管理知识的出现，说明人类对于自身的发展已不再是放任自流了，人类已达到了被西方学者称为“自由降落”的发展过程的终点；人或者对自身的命运施加影响，或者无所作为而使人类社会的发展陷于停顿和倒退之中。人口爆炸、环境污染、生态环境恶化等一系列问题已促使人们研究对人和环境的管理，以及如何运用和发展关于人和环境的知识，即管理知识。

第二节 政策与知识

一、什么是政策

什么是政策？政策有狭义和广义二个定义。政策的狭义定义：政策是管理部门为了使社会或社会中的一个区域向正确的方向发展而提出的法令、措施、条例、计划、方案、规划或项目。在这种定义下，政策分析的定义就是用系统的方法对政策进行分析，以制定和选择出能够最有效地达到预期目的的政策。在政策的狭义定义中，管理部门包括联合国、各国政府、各省、州、市、县、区、公司、企业，甚至包括我国的生产大队、生产小队等一切具有管理职能的权力机构。在管理方式上，也就是政策的表现形式上，总共有七种形式，即定义中的法令、措施等。这些政策的下达形式主要有四类：法律、计划、文件和措施。法令和条例是较长久的政策，一般以法律的形式下达给被管理者，如我国的森林法、土地管理法等；计划、方案属于一至五年内的中长期政策，一般用计划的方式下达，如世界上许多国家的五年计划；许多具体的措施具有短期性，比如，只在一年内起作用，或先用各种方式管理起来，以等待法规或条例的制订时，后者属于短期的政策，经常以文件的形式下达，这在我国是最普通的管理方式。上述三种管理方式是直接管理方式，它们直接告诉被管理者应当做什么和不应当做什么，第四种管理方式则是间接管理方式，它通过具体地实施规划或项目来间接地影响被管理者。例如北京修建全国第一条地下铁道时，沿途的许多地方并不是繁荣，而现在北京一期地铁的沿途各处都已较繁荣，地铁这个具体项目的实施，间接地引导人们利用地铁这种方便、快速、廉价的交通工具，建立了新的商业区、生产区和居住区。

社会主义国家和资本主义国家在政策的下达方式上有很大的不同，包括中国在内的社会主义国家主要以计划和文件的方式管理国家和各省市县。例如在我国，国务院每年都要发出许多通知，管理条例和文件来管理国家，并在每年年初，发布当年的财政预算，五年发布一次五年计划和用法律来管理经济等等。所有这些都起到了积极的作用，但有时也造成了我国管理上的混乱和官僚主义盛行。没有法律，没有前后一致的对政策的评管和分析，极易造成政策的前后矛盾、互打补丁、政出多门以及官僚主义。目前的社会中，很多地区并没有把规划和项目作为自己管理的主要任务之一，而只是作为完成政治和某个指标去从事项目建设、规划。有的部门项目仅仅看成为了政府中的一个小部门服务和局部利益，以致造成了很大的损失。更有甚者，某些项目并不是以其经济效益作为标识，而是以个人作为一个特征值

来标识。有的造成巨大的浪费。值得欣喜的是,近几年来,随着社会主义建设的发展,我国的法制已逐步建立起来,政府也越来越重视规划和项目的社会效益与经济效益了。

在西方很多国家中,则主要是以法律和实施规划项目的方式进行管理。国会制订各种经济法令和条例,除中央政府外,各州、省、市政府的主要职责是从事规划和实施项目。这使得资本主义国家的经济发展能够有法可依,这样政府做的实事较多,间接地对人民生活进行了很好地管理。但是,这种管理方式缺少计划性和应急性,使得资本主义国家容易出现经济动荡。而产生动荡时,政府除了能够通过银行对金融界来取政策外,由于很少有文件的管理方式,很难作到迅速地管理经济。当然,针对这两点缺点,西方很多国家也采取了许多对策来弥补。例如日本经常制订科技发展计划,从保持以“技术立国”为本的日本经济发展;近来的对待日元升值,日本政府采取调整产业结构的政策,以利于使日本从出口经营型向内需扩大型转化;美国政府也经常采取行政命令的方式管理美国的对外贸易等等。

政策管理的四种方式各有优点和缺点,均不可偏废,在这一点上,无论是社会主义国家还是资本主义国家,都要向对方学习其长处。

下面我们讨论政策的广义定义,在讨论广义定义之前,必须首先讨论能够明确地表达的知识和不能够明确表达的知识。我们将讨论两者的由来和特点,列于表 1.1。

二、什么是知识

关于知识,有下面三个被认为是公理的陈述:

表 1.1 不能明确表达的和能够明确表达的知识

不能明确表达的知识 (通过生活体验到的)	能够明确表达的知识 (通过学习得到的)
特点: - 未被系统化的 - 个人的 - 经验性的 - 没有阐明的 - 涉及完全心理过程的 - 引导性的,可用以说明在一种科学或一门艺术中的熟练技巧的 - 对人理解事物来讲是基本的,而又主要是靠世代相传积累的	特点: - 被清楚地表达出来的 - 公共的 - 客观的 - 可用言词、图表、公式、符号表达的 - 逻辑性的 - 具有清晰文化背景的 - 事实 - 如果背离了不言而喻的那些知识,就会成为谬误来源的

- 1.我们所知道的,多于所能讲出来的。
- 2.我们知道并能表达出来的,就被认为是真的。
- 3.我们必须相信我们所理解的。

所谓的不能明确表达的知识包括:(1)因事而定的常识;(2)科学家们凭借接近目标的感觉而追索前进的能力;(3)对最后得到的发现所具有的尚不能确定的含意,特有的某种有根据的期待。

概括起来说,不能明确的表达的知识是凭借直觉感到和利用的,而能够明确表达的知识

则是通过理智学习和运用的。

能够直接表达的知识大部分都是定量的，也有一些是定性的，比如恩格斯指出的，在自然界中，不存在没有物质的运动，也不存在没有运动的物质就是定性的，但是这些定性的知识都可以用逻辑代数来表示和进行推理及运算。而不能明确表达的知识则几乎全都是定性的，甚至连定性也无法描述的，仅有极少量的知识能够用模糊数学来度量表示。

能够明确表达的和不能够明确表达的知识与定性和定量描述的关系列于表 1.2。

表 1.2 两种知识与两种研究方法的关系

	定性	定量
能够明确表达的知识	少部分	大部分
不能明确表达的知识	几乎全部	极少

三、政策与知识

政策的广义定义是指全面考虑的分析问题的方法，即在分析问题中，不仅要运用定量知识，也要运用定性知识；不仅要包括能够明确表达的知识，也要包括不能明确表达的知识。这里的政策实际上是一种方法，是研究、分析问题的政策，是分析政策的政策，因此也常常称作政策方法。本书我们就用“政策”来表达狭义的政策，用“政策方法”来表示广义的政策。

政策的广义定义上定义的政策分析是指用政策方法进行的系统分析。即在系统中必须全面详尽地考虑问题，包含尽可能多的知识。关于系统分析将在第四、第五节中讲。

由政策的广义定义我们可以知道，在政策分析中，不能明确表达的知识 and 能够明确表达的知识一样重要，因为它们同样是人类知识的组成部分，都是政策分析的基础。由于能够明确表达的知识是客观的、规范的（公共的）和易于推理演算的，因此，人类往往只运用这部分知识，而忽视了不能明确表达的知识运用，甚至于明确表示不用这类知识。这是十分错误的做法。政策分析是而对整个社会的。社会是一个千变万化、极其复杂的系统，其中发生的许多事件只能用无法明确表达的知识描述。例如风土人情和习俗就属于因事而定的常识，是不能明确表达的知识，而在政策的制订和分析中，不能不考虑风土人情和习俗问题。比如，美国的快餐具有省时、营养丰富的特点，已被专家们评定为世界上的最佳吃法，但如果在我国为了节约时间和增强人民体质，制订一套引导人民普遍进美国式快餐的政策，就不大符合我国的国情，推行起来阻力也较大。因为中国人的传统是“食不厌精，脍不厌细”，美国式的快餐不会合乎中国人口味的。而日本式的快餐则可能合乎中国人的口味。日本的快餐方式是卖配菜，即一袋已统好切好的菜中，放有各种佐料及菜的烹调说明，人们买几袋这种配菜回家十分钟就能马上做好一顿丰盛的、各种风味的晚餐，且营养丰富。由于日本的风土人情和风俗有许多相近，因此，在快餐政策方面也会有许多互相借鉴之处。

这里还要指出，依据明确表达的知识以及不能明确表达的知识所进行的政策分析，结果并不一定优于根据领导人的意愿、社会习俗、宗政法则以及信部所做出的简单判断，也不一定优于直接依据社会政治意识形态所做出的决策。一个很简单的例子是在历史上起过重大作用的许多历史人物并不一定是知识极为渊博的人，知识渊博的人只能在其手下工作。在此我们愿意引用法国著名社会学家勒蓬的一段话：“出现这种现象的原因主要是由于社会系统是一

个极其复杂的系统，许多事情用常理是做不成的；其次是政策分析工作的质量；第三点是由于存在着一些根本不适合进行政策分析的人类领域”。但我们坚信，在任何社会的公共的和独立的人类系统中，为了做出按事先选定的标准衡量是高标准决策，我们肯定可以用政策分析做为一个强有力工具而进行许多工作。

第三节 政策研究最重要的工具

政策研究最重要的工具是理论和模型。

一、政策研究最重要的工具——理论

恩格斯指出，人和动物的根本区别在于人能够劳动，能够能动地作用自然客观世界，而动物则只能消极地适应自然。劳动能动性的最根本的意义在于人类的活动具有创造性，能够创造出自然界所没有的东西。在人类的早期，这种创造性表现为石器自己打造的工具。这时，人类的创造性的发展是无规律的和极其缓慢的。一直到了处于科学时代的今天，这种创造性才突飞猛进地发展起来，其原因在于人类具有语言能力，通过语言，又发展出人类所独有的抽象思维，人们通过符号语言的使用和抽象思维活动构成了理论和模型，这是理论和模型使人类能够在知识领域超越自我，能够继承前人的知识，处理和发展当前的知识，并使产生的新知识延续下去，这就是知识的可延续性和可存贮性。知识的可存贮性和延续性使得人类不仅可以凭借自己的经验，而且能够借助他人的经验学习，进而超越经验的局限，达到对自然的更深的理解——知识的境界。

在人类知识的学习和发展中，科学的理论所起的作用是将现在和过去的各种知识系统化，并指明通向新知识的道路，它是架设在知识过去、现实和未来之间的桥梁，是知识发展水平的标志。所谓理论，可被视为一组相互关联的、“如果甲则乙”或“甲是乙”等形式的科学命题所组成的集合。它是人类对自然界的认识的一种，它来源于实践，受到实践的检验，也终将回到实践中去指导实践。将成理论的命题结合包容了各个方面，因此，它比任何一个单一的命题更为稳妥可靠，对问题的考虑和阐述也更为全面。理论既继承了过去的知识成果，又解释以现实，并为未来知识的发展提供了框架。要使理论能够经受得住实践的检验，就必须使理论能够被分享、再现和反复运用、反复验证。能够反复运用和验证正是判断一个理论是否是科学理论的关键依据，当然，它不是标准，实践是检验真理的唯一标准。

在80年代初，国外有位物理学家宣称发现了磁单极，这对当时的物理学界产生了巨大的轰动，因为几百年来，人们发现了正、负电荷、正、负电子等许多可分的矛盾的两方面，而磁的南北极永远是在一起的，谁也无法把它们分开。许多科学家指出，如果磁单极真的存在的话，发现它的物理学家一定会得到诺贝尔物理奖。遗憾的是，这位物理学家从此再也未做出来具有磁单极的试验，他也终未获得诺贝尔物理奖。可见，能否重复运用和验证是理论能否成立的关键指标。

作为一个理论需要具备这样一种能力，它能够对现实事物加以推敲，从实际生活中大量混沌不清的数据和信息里，区分出不同的活动类型，确定其间的因果联系，并抽象地进行思考；理论家要能够运用归纳和演绎的逻辑方法进行理性认识，并且能够使他人理解其分析性的思维活动所取得的成果。

政策研究使用的理论包括：经典的哲学理论、领导人提出的各种理论、学术理论、宗教