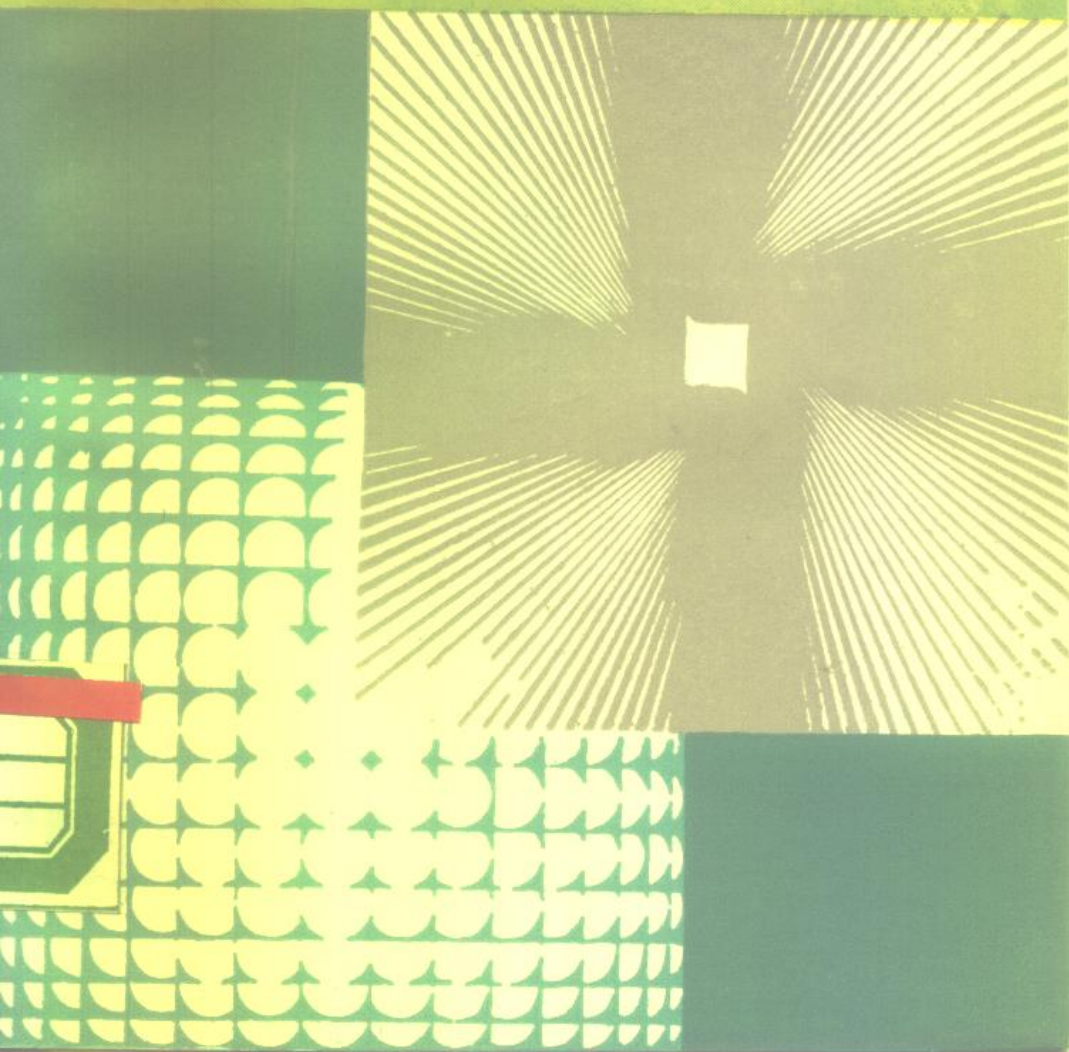


软科学丛书

政策科学

孙 光



软科学丛书

政策科学

孙 光

浙江教育出版社

责任编辑 邱连根

封面设计 杨 光

软 科 学 丛 书

政 策 科 学

孙 光

浙江教育出版社出版 浙江省新华书店发行
(杭州市武林路125号) 浙江新华印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 6.875 插页 2 字数: 155000

印数: 00001—7850

1988年10月第1版 1988年10月第1次印刷

ISBN 7-5338-0387-6/G·388 定 价: 1.70元

序

吴明瑜

在全国软科学研究工作座谈会召开不久，由《科学学与科学技术管理》杂志社等五个单位发起，1986年10月，又在河南郑州举行了青年软科学研究座谈会。两个会都开得很热烈，不但交流了经验，而且组织了队伍。不仅说明我国软科学研究近年来有了迅速的发展，而且表明我国的软科学研究后继有人，充满着生机和活力。在青年软科学研究座谈会上，浙江教育出版社的领导同志为了鼓励、支持青年们探索新路，热情地提出将目前我国中青年在软科学研究工作中所取得的成果，编成丛书，向全社会发行。这是一件很有意义的事情。

科学技术是推动人类社会发展的强大的革命力量。作为人类认识和改造客观世界的武器，科学技术的一种重要功能是运用科学的思维方法、知识体系和先进的技术手段，进行综合研究，解决经济与社会发展中的宏观决策问题。也就是软科学研究的重要使命。

现代科学技术的发展和社会进步，正在把自然科学和社会科学紧密地结合起来，使两者互相渗透、融合和交叉越来越广泛。软科学，就是这种渗透交叉的产物。软科学研究是多门类、跨学科的宏观综合研究。它利用现代自然科学、工程技术和社会科学的一些原理和方法，采用电子计算机等先进运算和测试手段，把定量分析同定性分析结合起来，对极其复杂的经

607-74/1

济社会现象及各种相关因素进行综合的研究、测算和推导，提供可供选择的合理方案，从而把决策工作建立在精密的科学论证基础上。这种方法在国外经济社会生活的许多方面，得到了广泛的应用，并取得了重大的成功。在我国近年来也逐步为人们所熟悉和采用，同样取得了重大的成功。而且由于我们有马克思主义的认识论和方法论的指导，又有国家对经济、社会发展的宏观指导，因而不仅在软科学研究方面可望取得更大突破，而且也确实有广阔的应用天地可以发挥作用。

软科学在我国的发展还具有鲜明的实践性、时代感和使命感。过去，国内外有些学者往往花许多时间去讨论软科学的定义。我们建议当前我们可以不必对软科学的定义多花功夫去争论，而应该多下些功夫去研究对时代实践有现实意义的重大问题。任何新兴学科，一开始定义、范畴等都不是那么清楚的，而要随着学科的发展，逐步充实和完善。

我们觉得，当前有五个方面的题目迫切需要软科学工作者去探求答案：

第一类题目，制订正确的发展战略。

战略一词长期用于军事。现在讲的发展战略意义更为广泛，涉及到经济、社会生活的总体。当然层次可以是国家的或区域的。比如，党的十二大提出了到本世纪末的战略目标，就需要有长期的经济社会发展战略及规划。设想和预测15年后中国的产业结构会发生什么变化，人们的消费结构又朝什么方向改变？最近10多年来，世界上发达国家随着新的技术革命的出现，产业结构迅速变化。我们国家有自己的特点。我们要同时完成两次产业革命的历史任务，在相当长时间内，传统工业还要有大的发展，新兴产业也要加速赶上去，究竟怎样的结构才是可行的合理的？这就需要做各种各样的计算和细致的研

究。发展战略研究必须把国家宏观的战略研究同区域的部门的发展战略密切结合起来。比如，深入到市、县一级开展发展战略研究，才能取得更为重大的成效。

第二类题目，制定技术经济政策。

各行各业都有技术经济政策的问题。例如交通。长期以来，我们对投资政策重视不够，尤其是对公路、水运、航空的发展重视不够，使整个交通运输的结构不尽合理。水运是投资少、运量大、效益高的运输方式。铁路最适合于中长途大宗货物的运输，最怕走走停停，零担货物上上下下。要使有限的铁路货运能力得到更好的发挥，就应采取必要的政策，包括提高短途和零担运输价格，促使一部分短途货物由公路分流。……总之，这就需要有一系列技术的经济的政策促进综合运输网和综合运输能力的形成。

第三类题目，对未来各个方面进行预测、分析。

没有预测，确定战略、制定政策，都会有一定的盲目性。预测分析是软科学研究的重要方面。科技、经济、社会各个方面都要有科学预测，可以大大加强我们工作的自觉性。比如人口问题，一个穷国，人口越多会越穷。而人口问题必须注意长期预测。现在我国平均年龄69岁多一点，所以至少要作70年的预测。要建立各种人口增长模型。生一个怎样，生两个怎样，不同的年龄结构对经济影响怎么样，等等。

第四类题目，重大项目的可行性评价。

重大建设工程项目的决策必须在搜集大量科学数据、作了充分可行性研究之后。这几年来，各方面都重视加强可行性论证工作了。比如，三峡工程要不要上，什么时候建，建多高的坝，有关方面就组织了许多专家进行论证。把防洪、发电、航运、调水等四个目标统筹考虑。把技术上的可能性同投资效

益、生态环境影响、移民的社会经济问题综合进行评价。现在还在论证之中。软科学研究在这一方面是可以大有作为的。

第五类题目，要注意软科学研究的基本建设。

软科学是现代自然科学和社会科学交叉发展而逐渐形成的一组具有高度综合性的新兴学科群。它本身还在发展之中，因此还要注意加强软科学的学科建设。这方面也有许多工作要做。我们这套丛书的意义之一，就是推动和普及这方面的工作。

软科学研究有两个显著的特性：实践性和综合性。离开了实践，不进行综合，就失去了软科学研究的意义。要推动和加强软科学研究的基本建设，必须重视各类数据库的建立。没有科学的数据分析，软科学没有定量和定性的依据，也就失去了基础。长期以来，我们对统计数据不重视，许多数据不精确、不可靠。人口普查以后，人口数据比较清楚了。但还要持续跟踪。我国的耕地面积至今众说纷纭，究竟是15亿亩，还是20亿亩，出入甚大。所以，急需要有人去做这方面的工作，到这些领域中去开拓、探索。

软科学研究在我国已经有了可喜的发展，但软科学研究还刚刚开始，在研究和实践中还存在着不少问题，这些问题只能在发展中逐步解决。随着社会主义现代化建设的深入，随着决策工作民主化和科学化发展，我国软科学研究必将出现更加欣欣向荣、蓬勃发展的新局面。

我们这套丛书，是全国第一套公开发行的“软科学丛书”，它表明我们的软科学研究不仅有了一支队伍，而且有了一批成果，希望它们能引起全国科技工作者、经济工作者，特别是决策工作者的关心和兴趣。这套丛书我们还将出下去，使之不断完善。

1987年3月

《软科学丛书》

主 编

吴明瑜 何钟秀

副 主 编

曹成章 冯之浚

何根祥 郭英英

目 录

第一章 政策和政策科学.....	1
第一节 政策的基本概念.....	1
第二节 政策与社会.....	14
第三节 政策科学的发展.....	24

第二章 政策制定的模式.....	38
第一节 科学决策模式.....	38
第二节 渐进决策模式.....	42
第三节 综合决策模式.....	46
第四节 我国改革中政策制定的特点.....	48

第三章 政策的规划.....	57
第一节 政策规划的步骤.....	57
第二节 政策规划的形式.....	66
第三节 政策规划者.....	72
第四节 政策规划的方法.....	79

第四章 政策的执行.....	98
第一节 政策执行的特点.....	98
第二节 影响政策执行的因素分析	106
第三节 政策执行计划、政策实验和政策宣传	125

第五章 政策的评估	142
第一节 政策评估的意义	142
第二节 政策评估的标准	145

第三节	政策评估的类型	151
第四节	政策评估的问题及其改进	159
第六章	政策的变化	166
第一节	政策变化的类型	166
第二节	政策的稳定性与政策多变	171
第三节	政策的变化与政策的法律化	183
第七章	政策的控制	192
第一节	政策控制的含义	192
第二节	政策的社会控制	194
第三节	政策实际控制的形式	205
第四节	政策界限的控制	207

第一章

政策和政策科学

第一节 政策的基本概念

政策，这是当今最常见的社会现象，也是人们最常用的词汇之一。我国古代有“政”和“策”两字，但它们是被分开使用的。“政”指的是“政治”、“政事”、“政权”；“策”的意思主要是“谋略”。唐汉时期，日本大规模地吸收中国文化，许多汉字也传入日本。“政”和“策”逐渐成为日文中两个常用字。在英文当中，最初也没有政策这个词，只有政治“politic”。随着近代资本主义国家和政党的出现，从政治“politic”中逐渐演变出政策“policy”。英文的政策一词是指政府、政党等组织为了完成特定目标对所要采取的行动的一种表达形式，有时也指权谋、治术。日本在明治维新以后开始更多地受到西方国家的影响。日本人在接触到英文“policy”后，从早已传到日本的汉字中选择了“政”和“策”这两个字，把这两个字及其含义合在一起，将“policy”翻译为“政策”，用来指“政府、政党在政治上所采取的方针、策略以及推行此方针、策略所采取的手段。”另外，它还包括“各组织体在经营上或发展上所采取的一些计划、手段。”1840年鸦片战

争之后，随着中国被迫“开放”，政策这个词汇又从日本传入中国，慢慢在中国的社会政治生活中流传开来。从政策这个词汇的曲折演化过程中，可以看到一个重要现象：不论在东方还是西方，“政策”和“政治”这两个词汇之间存在着一种紧密的历史联系。这种语言发展历史中的现象不是偶然的，它反映了政策这个概念本身所包含的一些本质特征。

一、政策的本质

政策是一种政治措施。

自从产生了阶级社会和国家以后，就产生了政治。在阶级矛盾和阶级斗争尖锐激烈的国家和社会发展阶段中，政治首先表现为根源于经济生活的阶级之间的斗争矛盾和阶级内部的各种关系。在各个历史时期，不同性质的国家政权和代表不同阶级、阶层利益的政党等政治组织总要从不同的利益出发，着手解决社会上出现的各种各样复杂多变的具体问题。这些问题可能是政治的、经济的，也可能是文化的、教育的、军事的、社会的等等。他们要对这些直接间接关系着自己切身利益的问题，采取某种措施，制定某种决策，以达到有利于自己的目的。这些反映了阶级利益之间关系的措施或决策就是政策。对于统治阶级来说，为了维护自己的统治，一方面要建立相对稳定的各种经济制度、政治制度和法律制度，一方面要针对社会生活各个领域中的发展变化和随时出现的各种矛盾和问题，不断地提出和执行一系列的政策，使这些矛盾和问题的解决有利于自己的统治，并达到对被统治阶级的压制和对整个社会的控制、管理。这对于被统治阶级来说，它要反抗统治阶级的压迫，寻求自己的出路。唯一的手段就是通过代表自己利益的政党等各种政治集团，集中本阶级、阶层人们的意志和力量，针

对社会上的矛盾、问题以及统治阶级的政策提出和执行一系列有利于自己的政策，以达到生存、发展或推翻统治阶级的目的。不论是统治阶级还是被统治阶级、不论针对的是什么问题，它们的政策本身都充分体现了阶级之间的矛盾和斗争等复杂关系，都是一种政治性的措施。政策的这种矛盾斗争的性质在今天世界上的许多国家和许多政策实践中，表现得还是非常明显的。

在社会主义国家，社会已经发展到了一个新的历史时期。由于剥削阶级被消灭，阶级斗争已经不再成为社会的主要矛盾。在这种历史条件下，作为经济集中表现的政治不再具有阶级矛盾和阶级斗争的性质，而是包含着对国家和社会的协调、控制和管理，促进整个社会发展的含义了。这就是列宁所说的那种“半国家”中的“半政治”。政治仍然是经济的集中表现，是作为国家和社会主义的人民群众根本利益的集中表现。也就是说，今天在我们国家，一个问题如果涉及到人民群众的根本利益，涉及到整个国家民族和社会的根本利益时，这个问题就是具有政治性质了。所谓政治就是大局。^①我们正在进行的社会主义现代化建设就是关系到我们国家和民族的发展和繁荣的伟大事业，因此，“社会主义现代化建设是我们当前最大的政治，因为它代表着人民的最大利益、最根本的利益。”^②具体地说，我国作为政治措施的政策，就是党和国家在各种涉及到全局利害关系方面的问题上制定和实施的各项措施和决策。这就是政策在我们今天社会生活中的本质。认识到这一点非常重要，它可以帮助我们正确分析和认识各种各样的政策和复杂的政策过程，帮助我们正确分析和认识各种政策活动的根

①《邓小平文选》人民出版社，第165页。

②同上，第149页。

本目的，真正提高我们的政策水平，也提高我们的政治水平。

一项外交政策或者一项干部政策被看作是一种政治措施，这是无可置疑的，也是容易理解的。那么另外许多政策，例如：一项计划生育政策或者一项技术政策从本质上讲是否也是一种政治措施呢？在这里我们把党和国家在某一个问题上采取的措施称为政策，作为一种政治措施，不仅仅因为，这项措施是由党和国家机关这样的政治性组织制定和推行的（这也是政策的一个特征），更重要的是因为这个问题本身涉及到了人民大众、国家和社会的根本利益。长期以来在生育问题许多情况下只是一个个人问题、家庭问题。但是，在某种特定的条件下，当社会人口的数量直接影响到了社会生产的发展和社会产品的分配，影响到国力的强弱和民族的荣衰时，生育问题就不仅仅是个人问题和家庭问题了，而是一个全局性的问题，国家就要采取某种措施，制定生育政策，对生育问题进行某种干预和管理。目前，我们国家的人口问题早已成为关系到社会主义建设和民族前途的大问题，因此，我国的计划生育政策不仅已经成为一项基本国策，而且被看作是“全党的政治任务”。

政策是人们利益的具体体现。

利益指人们的各种需要及其满足。正像《辞海》中把利益解释为好处一样，我们这里说的利益也是一个广义的概念。它不仅指人们在经济和物质生活上的需要，还包括政治上的需要、文化上的需要、教育上的需要、精神上的需要等各种各样的需要、好处和机会。当然，在这些利益当中，人们的经济利益是一种最基本的利益，其它各种利益和需要都是在经济利益的基础上产生的，同时，人们的各种利益之间还存在着互相联系、互相制约的关系。利益是人们社会活动的根本动因。人们为了改造自然满足需要而互相联系结成社会，又因为不同的利

益关系而形成各种不同性质的社会联系。不管人类社会发展的程度如何，利益问题始终是人类社会的一个根本问题。

在社会现实生活中，利益往往呈现出一种十分复杂的状态，表现为社会中的相同利益与不同方面，不同环节、不同层次、不同形成的利益相结合，以不同的结构形成的一个复杂的利益系统。这个系统的动态过程就是利益的提出、利益的分配、利益的剥夺和利益的调节过程。社会的经济制度、政治制度、法律制度等各种相对稳定的、静态的制度，为各种复杂的利益提出分配和调节过程提供了一个基本的规范和框架，但它不涉及具体的利益问题。具体的利益体现在具体的社会问题当中。各种不同层次的利益，如国家利益、集体利益、个人利益；各种不同性质的利益，如经济的、政治的、教育的、文化的利益以及长远利益、眼前利益等，都要通过与解决社会实际问题相联系的政策来进行干预。在目前的社会历史条件下，被用来进行分配和满足需要的各种资源，如物资、金钱、好处、机会等等，还远远没有达到“充分涌流”的程度，还不可能同时满足所有人的全部需要，这就需要运用一种灵活的手段和杠杆来对人们的各种利益进行分配和调节。在现实社会生活中政策就是这种主要的手段和杠杆。如我国的经济政策，作为一种宏观控制的工具，它的作用就是对人们在生产、分配、交换、消费不同环节中的利益，对国营经济、集体经济、个体经济不同经济形式的利益，对中央、地方、部门、企业不同管理层次的利益，以及对目前与长远、局部与整体、微观与宏观的利益进行分配和调节。做到统筹安排，合理兼顾，以调动各方面积极性。就政策本身来说，一部分政策是直接用于利益的分配与调节，例如工资政策、价格政策、干部政策等；还有一部分政策直接表现为某一方面社会活动的管理和控制，而间接地起到

利益分配与调节作用。例如某项技术政策，它的内容往往直接表现为对某类技术发展的管理、协调和促进，但它是间接的，一方面为与这类技术发展直接有关的人员和生产、生活领域带来各种利益方面的变化，另一方面，通过将这类技术应用到(技术)生产实际中去提高生产率，为整个社会带来经济上的利益。

实际上，政策之所以是一种政治措施，其根本原因就在于政策涉及到社会、阶级、国家、民族的根本利益。反过来说，政策通过对社会利益的分配与调节直接满足统治阶级的利益与需要，通过利益关系的变动调动人们的积极性，促进社会的发展，从而直接间接地维护和促进了统治阶级或人民大众的利益，起到政治上的巨大作用。正因为政策是人们利益的具体体现，在阶级社会的各个历史时期，各个阶级、阶层、集团都曾经力图影响或直接控制政策，并为此展开了一系列错综复杂的矛盾斗争。也正因如此，我们要想真正认识和深入分析一项政策，那怕是一项表面上与政治、经济无关的政策，也必须寻找这项政策背后所隐藏着的利害关系。否则，就会像列宁说过的那样：“当人们还不会从任何一种有关道德、宗教、政治和社会的言论、声明和诺言中揭示出这些或那些阶级的利益时，他们无论是过去或将来总是在政治上作受人欺骗和自己欺骗自己的愚蠢的牺牲品。”^①

二、政策的特点

政策是行动的原则和指导方针。

从词义本身来理解，原则指的是说话办事所依据的法则或标准。政策作为行动的原则和指导方针，表明了政策本身既不

^①《列宁选集》第2卷，第446页。

属于总目标、总方向、总路线一类的最初次、最高级决策，也不属于行动的具体规划、计划、细则一类的具体问题的决策，而是根据总目标、总路线，为具体的行动计划或规划规定的各种基本法则和标准。

一个国家或一个政党，在一个历史时期中，总要根据自己所代表的人们的利益和特定的历史条件，对自己的行动作出根本性的选择，确定一条明确的、有最高指导意义的路线。这种“路线”往往是对行动的总目标、总目的、总方向的一种高度概括的语言描述。并在一个较长的历史时期和发展阶段中，是作出其它各种决策的最主要、最直接的依据和基础，也是一种最高级的最初级次的决策。实现总目标，总路线是一个复杂的过程，任何总路线最终都要落实到直接用于指导具体实际活动的各种具体规划和计划身上。这些规划和计划针对的是千千万万个具体的单位和部门，针对的是具体的人和具体的事情。它们是一种低层次的、微观的决策。在国家和政党制定的总目标、总路线与具体的工作规划之间，存在着一些极其重要的环节，这些环节就是各种各样的政策。作为中间层次决策的政策，它把高度概括的总目标、总路线与各种具体工作规划和计划联系起来。它一般不规定具体行动的细节，而是针对具体情况或某一类具体情况，把总目标化为特定范围内的目标，同时为完成这个目标确定一个全面的行动指导原则。一些西方学者也认为，“政策并不是为一种特定的行动而制定的‘设计图’，而是确定行动的方向范围和界限”。政策的这个特点，使政策在整个社会决策体系中占据了一个十分重要的地位。在决策的重要性上，政策远远超过了各种具体的行动规划和计划；在决策的数量上，政策又远远超过了“总目标、总路线”的决策。实际上，政策是把总路线作为自己决策的基础和宏观背景，把