



ZHENGCE KEXUE
LUNGANG

政策科学论纲

孙效良 著

ZHENGCE
KEXUE
LUNGANG



经济科学出版社

政策科学论纲

孙效良 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政策科学论纲/孙效良著. —北京: 经济科学出版社,
2006. 8

ISBN 7 - 5058 - 5704 - 5

I. 政... II. 孙... III. 政策科学 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 077412 号

责任编辑: 王长廷 周国强

责任校对: 徐领弟

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

政策科学论纲

孙效良 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

编辑室电话: 88191350 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [zgq@ esp. com. cn](mailto:zgq@esp.com.cn)

天宇星印刷厂印刷

德利装订厂装订

850 × 1168 32 开 5.5 印张 130000 字

2006 年 8 月第一版 2006 年 8 月第一次印刷

印数: 0001—2500 册

ISBN 7 - 5058 - 5704 - 5/F · 4963 定价: 15.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

作者简介

孙效良，1933年6月生，1948年参加革命工作。曾任机械工业部办公厅副主任、政策研究室主任，国家体改委司长、专职委员。曾兼任中国社会科学院工业经济研究所研究员，对外经济贸易大学兼职教授，国家行政学院客座教授。曾当选为中国企业改革与发展研究会副会长，国有资产管理学会副会长，全国政策科学研究会副会长等职。

孙效良长期从事体制改革和政策研究工作，是在实践的沃土中成长起来的经济学家。在我国经济体制如何改革的各派主张中，是“配套改革关键论”的代表人物之一，著有《经济体制改革系统论》、《我的改革观》；在企业改革问题上，是股份制的积极倡导者，著有《股份制在中国的实践》（合著）；在发展企业集团问题上，致力于国际惯例与我国的实际情况相结合，主编了《中

国企业集团》；积极为国内企业走向国际资本市场铺路、架桥，是“内地、香港证券事务联合工作小组”5个成员之一，参与起草了国内企业到海外上市的各项法律文件；还是中国发展政策科学的首倡者之一，参与创建了“全国政策科学研究会”，著有《政策研究学概论》、《政策科学论纲》等专著。

自序

职能转变后的各级政府，主要任务不再是批项目、分投资，也不再是指挥调度产、供、销，而是研究和制定政策，并通过政策的组织实施，调节社会活动。这是一个根本性的变化。

一项重大的政策，往往影响一个地区、一个行业、一个民族、一个国家的前途和命运，决定着它们的兴衰存亡。而且这种影响从时间跨度来说，可能是几年、几十年甚至上百年。因此，减少政策的失误率、提高政策的有效性，确确实实是一个天大的问题。

从人们的主观愿望来讲，都希望自己制定的政策是正确的、有效的，但国内外的实践都未能尽如人愿。能否制定出正确而有效的政策，关键在于能否按照政策制定过程中的客观规律办事。研究这种客观规律的科学，就是政策科学。也就是说，政策科学存在的价值，全部的任务，就在于促进科学的制定政策、减少失误率、提高有效性。从这个意义上说，学习和运用政策科学，是提高执政能力的一个重要方面，是我们面临的一项重要而迫切的任务。

如何研究政策科学？可以有两种不同的选择：一是先把国外有关政策科学的研究成果搬过来，再根据我们的实际情况加以运用和吸收。二是把重点放在研究我国历史和现实生活中制定正确政策的经验和制定错误政策的教训上，从中抽象概括出其固有的规律性；同时借鉴国外的有关研究成果，使政策科学植根于实践的土壤中，贴近现实生活。这样，不仅便于理解，也便于应用。我是赞成第二种研究方法的。这就是“不唯书、不唯上、只唯实”，这也是“实事求是”的具体体现。因此，这本书中大量引用并剖析了许多实例，以贯彻上述初衷。

目前我国关于政策科学的诸多问题尚有争论。如政策科学的对象、政策科学的功能、政策科学的体系等，甚至连政策科学的名称也有不同说法，可以说正处在百家争鸣的阶段，这里论述的一些观点只是“一家之言”。

这本书的潜在读者，应该都是些日理万机的忙人。为节省阅读时间，尽量压缩篇幅，只论及政策科学的“纲”、“目”，并未充分展开，故名之为“政策科学论纲”。

作者

2006年6月20日

目 录

自序	(1)
第一章 政策和政策的功能	(1)
第一节 什么是政策	(1)
一、政策的词源考察	(1)
二、政策的本质	(2)
三、政策的定位	(3)
四、政策的定义	(4)
五、政策的结构	(5)
六、政策的分类	(6)
七、政策的载体	(7)
第二节 政策的功能	(8)
第二章 政策科学及政策科学的功能	(10)
第一节 政策科学的形成和发展	(10)
一、“养士”和“参谋”制度的兴起	(10)
二、“思想库”的出现	(11)
三、政策科学的问世	(12)
第二节 政策科学的对象	(14)

第三节 政策科学的功能	(15)
第四节 政策科学的特点	(17)
一、政策科学是一门应用科学	(17)
二、政策科学是一门新兴的边缘学科	(18)
三、政策科学是软科学的核心和重点	(19)
四、政策科学是处于发育阶段的一门科学	(19)
第三章 政策制定体系和政策科学的体系	(21)
第一节 政策制定体系	(21)
一、什么是政策制定体系	(21)
二、高质量政策体系的要求	(23)
第二节 政策科学的体系	(26)
第四章 政策研究	(28)
第一节 政策研究的主体定位	(28)
一、政策研究的主体是多元的	(28)
二、政策研究机构应是政策研究主体的骨干力量	(29)
第二节 政策研究主体的素质要求	(30)
一、政策研究人员的素质要求	(30)
二、政策研究机构的素质要求	(33)
第三节 政策研究活动的规律	(39)
一、选定政策研究课题	(39)
二、进行社会调查	(46)
三、综合分析研究	(56)
四、研究成果的表达	(63)
第五章 政策决定	(67)
第一节 政策决定的主体定位和素质要求	(67)

目 录

一、政策决定的主体必须是单一的	(67)
二、政策决定主体的素质要求	(68)
第二节 政策决定的活动规律	(72)
一、建立政策决定的责任制度	(72)
二、政策决定应在多种政策建议方案的基础上进行	(74)
三、识别优劣, 决定取舍	(76)
四、建立科学的决策程序	(84)
五、关于决策民主化的问题	(88)
 第六章 政策组织实施	(90)
第一节 政策组织实施的主体定位与素质要求	(90)
一、政策组织实施的主体必须是单一的	(90)
二、政策组织实施主体的素质要求	(91)
第二节 政策组织实施的活动规律	(92)
一、正确理解政策	(92)
二、准确传递政策	(93)
三、因地、因时制宜	(94)
四、监管与控制	(95)
五、深入分析执行偏差的原因	(95)
六、尽可能减少环节, 缩短链条	(98)
 第七章 政策执行情况的信息反馈	(100)
第一节 信息反馈的主体	(100)
第二节 信息反馈的活动规律	(102)
一、要尽量做到多渠道、少环节	(102)
二、多渠道中必须有一个为主	(103)
三、多渠道不能代替直接调查	(103)

四、反馈信息的输出	(104)
五、信息反馈在政策完善中的作用	(104)
第八章 政策评估	(106)
第一节 政策评估的主体定位	(106)
第二节 政策评估的内容和标准	(107)
一、政策正确性的评估	(107)
二、政策有效性的评估	(109)
三、政策负面效应的评估	(110)
四、政策成本的评估	(112)
第三节 政策评估的时机和难点	(113)
一、政策评估的时机	(113)
二、政策评估的难点和出路	(114)
第九章 政策制定中的方法问题	(117)
第一节 科学方法的地位、作用和方法论体系	(117)
一、科学方法的地位和作用	(117)
二、方法论的体系	(119)
第二节 哲学方法在政策制定中的应用	(120)
一、端正思想认识	(121)
二、掌握基本原理	(122)
三、排除各种干扰	(123)
第三节 系统方法的基本原理及其应用	(125)
一、整体性原理	(126)
二、相关性原理	(128)
三、有序性原理	(131)
四、动态性原理	(133)

目 录

第四节 政策科学的专门方法	(134)
一、政策分析方法	(134)
二、内容分析方法	(142)
第十章 政策创新	(146)
第一节 政策的稳定性、连续性和政策创新	(146)
一、政策的稳定和变化	(146)
二、什么情况下需要政策创新	(147)
第二节 政策创新的过程	(149)
一、发现新问题是政策创新的起点	(149)
二、探求新根源是政策创新的主体	(149)
三、总结新经验是政策创新的“原材料”	(150)
四、提出新政策是政策创新的结果	(150)
第三节 创新能力的核心是思维	(151)
第四节 两种思维在创新中的作用	(152)
一、逻辑思维和非逻辑思维	(152)
二、直觉思维的内容和特点	(153)
三、灵感思维的内容和特点	(156)
四、两种思维在创新过程中的不同作用	(158)
第五节 提高创新能力的途径	(160)
一、把握有关思维学的知识	(160)
二、尽最大可能积累知识和经验	(161)
三、多思、多想、多提问题	(161)
四、提倡扩大和发散型思维方式	(162)
五、有意识地造成思维放松的环境	(163)
六、善于创造契机,捕捉灵感	(163)
七、培养良好的心理素质	(163)

第一章

政策和政策的功能

第一节 什么是政策

一、政策的词源考察

在《政策科学》一书中，作者对政策一词的渊源进行了考察，要点如下。

在我国古代，就有“政”和“策”两个字，但它们是被分开使用的。“政”指的是政治、政事、政权；“策”的意思主要是指谋略。汉唐时期，日本大规模地吸收中国文化，许多汉字传入日本，“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，只有政治这个词，即“politic”。随着近代资本主义国家和政党的出现，从政治一词中逐渐演变出政策一词，即“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所采取行动的一种表达形式，有时也指权谋、治术。日本在明治维新之后，开始更多地受到西方国家的影

响。日本人在接触到英文“policy”之后，从早已传到日本的汉字中选择了“政”和“策”这两个字，把它们合在一起，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，以及为推行此种方针、策略所采取的手段。1840年鸦片战争后，政策这个词汇又从日本传入中国，并逐渐在中国得到广泛的使用。

政策的词源考察是有益的，但更重要的是根据当今丰富多彩的现实生活，研究政策的本质。

二、政策的本质

政策的本质，集中反映为“三性”，即主观性、预见性、能动性。

先说主观性。政策的目标体现的是政策制定主体的主观愿望和主观意志；政策的依据，是政策制定主体对客观情况的主观认识，以及基于这种认识的推理判断。以上两点就决定了政策的本质是主观的。

正是由于政策本质的这种主观性，决定了政策会有正确与错误之分，会有有效与无效之别。是正确还是错误，是有效还是无效，完全取决于主观能否反映客观，以及在多大程度上反映客观。

正是由于这个原因，政策科学才有其存在的价值。因为政策科学的任务不是别的，就是帮助并促使人们的主观更接近于客观，从而减少政策的失误率，提高有效性。

再说预见性。政策的作用不是总结历史，而是塑造未来。历史对于制定政策的价值，是它在预见未来中会发挥一定的作用。正如人们购买一个公司的股票，是着眼于它未来的盈利能力，而

历史的盈利记录，只是判断未来盈利能力的一个参数。如此而已。

再讲能动性。政策不仅是塑造未来，而且是按照政策制定者的意志，能动地塑造未来。仅仅对未来进行预测和描述，那是未来学的任务。政策的任务，不仅是做这种预测和描述，更重要的是按照人们的意志驾驭和改造未来。

三、政策的定位

明确了以上各点之后，就可以尝试着为政策作一个“定位”：

——政策不同于科学技术。科学技术调节的是自然界，而政策调节的则是人们的思想和行为，以及由人们的思想行为构成的社会活动。人类要认识的客观实际有三大领域：自然界、人类社会和人们自身的思维。这三大领域各自有不同的活动规律，认识和把握这些规律也需要不同的知识、经验和本领。这不但决定了政策的定位，也决定了政策科学的定位。

——政策不同于历史。历史是记述、评价过去的人类社会活动，政策关注的则是人类未来的社会活动。

——政策不同于未来学。未来学是预测未来、描述未来，而政策则是按照人们的意志能动地塑造未来。

——政策决定也不同于建设项目的决策。项目决策也会调节人类的活动，但那是一次性的。例如，三峡工程的项目决策，调动了千军万马，用了十多年的时间，轰轰烈烈地进行工程的建设；但建设完成，人们即各自归位，是一次性的调节。而政策调节人类社会活动，则是反复持续性的。计划生育政策，不晓得要反反复复地调节几代人的行为，它的“收尾”，只能是用一个新

的政策来取代现行政策，而不像三峡工程那样，项目的完成，就是调节作用的结束。

四、政策的定义

给概念下定义，是个费力不讨好的差使。因为用区区十几个字，准确地描述比较复杂的事情，确实太难。正因为如此，给政策定义还不如描述政策的特点。

目前关于政策的定义有种种说法，但无论哪种说法，有几点是共同的：

一是政策是由政策决定主体按照自己的意志决定的。至于什么是“政策决定主体”，说法不一。广义的政策决定主体论认为，凡是有人群的地方就有社会活动，有社会活动就需要调节，有调节就需要政策，有政策必定会有决定政策的主体。因此，凡是拥有权力、有责任调节一定范围内社会活动的领导者，都是政策决定的主体。例如一个企业、一个社会团体等。但我们常讲的“公共政策”，一般不是指这样宽泛的范围，其决定主体仅限于政府及政府部门。

二是政策的调节对象是人，不是物。是人们的思想、行为，以及由人们的思想行为构成的社会活动。政策最终对物也发生调节作用，但那是通过人的思想行为达成的。

三是政策的执行带有一定强制性。违犯已经明确了的政策行为，是要受到谴责、处分，甚至刑事处罚的。

四是政策是一种规定。它必须明确规定提倡什么、反对什么，允许怎样做，禁止怎样做。

如果硬要给政策下一个定义，可这样来表述：政策是由政策决定主体制定的，为调节人们的思想、行为以及由此构成的社会

活动而采取的强制性规定。

五、政策的结构

构成一项完整的政策，应当有三大要素：政策方向、政策目标和实现手段。

例如，改革前的农村政策，政策方向是促进农业经济发展；政策目标是防止两极分化，实现同步富裕；实现手段是互助组、合作社、公社化。改革后的农村政策，政策方向仍然是促进农业经济发展；但政策目标不同了，改为允许一部分人先富起来，即可以先后富裕；因而实现手段也不同了，是实行家庭联产承包责任制。

一项政策如果只明确了方向，而没有明确目标和实现手段，那么它的作用只能是调节人们的思想，而无力调节人们的行为。严格说，它只是一项引导方向的“方针”，而不是一项完整的政策。

方针是需要的，也是重要的。在一定情况下，先明确方向，再明确目标，然后再明确实现手段，是一项政策形成过程的不同阶段。从认识论的角度看，总是先认识方向有问题，从而提出政策，调节方向；拨正方向之后再确定政策目标和实现手段。

例如，我国市场化取向的体制改革，是1979年提出来的方向，而且是逐步趋于明确的。在当时以及尔后若干年内，正是改革开放这一方针，引导着全党、全国的思想认识；在这种思想认识基础上，才逐步明确了沿海、沿江、沿边开放和各项管理体制改革的目标和实现措施。

先明确政策的方向，再明确政策目标和实现手段，虽然有它的客观必然性。但必须明确，应当尽可能迅速地从只有方向过渡