

政策科学论纲

——(修订本)——

ZhengCe KeXue LunGang

孙效良 / 著

科学决策的助手

决策失误的闸门

公务员的密友

智囊机构必备



经济科学出版社
Economic Science Press

政策科学论纲

(修订本)

孙效良 著

经济科学出版社

责任编辑：王长廷 刘 莎

责任校对：隗立娜

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

政策科学论纲/孙效良著. —修订本. —北京：
经济科学出版社，2012. 3

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1580 - 2

I. ①政… II. ①孙… III. ①政策科学 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 025736 号

政策科学论纲

(修订本)

孙效良 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编辑部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@esp. com. cn

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 5.75 印张 160000 字

2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1580 - 2 定价：20.00 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特约研究员，对外经济贸易大学兼职教授，国家行政学院兼职教授。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。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，致力于国际惯例与当时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。

前 言

古今中外的实践一再证明，一项重大的政策如果正确，可以使一个国家兴旺发达；如果错误，也可以使一个国家衰落消亡。政策的这种巨大作用，已成为当今社会的共识。

从人们的主观愿望来说，都希望自己制定的政策是正确的，但实际情况并不尽如人愿。正确的政策固然不少，错误的政策也占相当大的比例。古今中外概莫能外。

问题的关键在于，如何才能多出些正确的政策，少出些错误的政策？这取决于人们制定政策全过程的活动，是否符合客观规律。研究政策制定全过程客观规律的学科，就是“政策科学”。

“政策科学”这个学科名称，是 20 世纪 50 年代一位美国学者提出来的，到 60~70 年代得到普遍的重视，获得了长足发展，传到我国已是 80 年代的事情了。

“政策科学”作为一门学科，它属于应用科学、边缘科学，也是一门正在发育中的学科，直到现在，关于政策科学的许多问题，例如政策科学的研究对象、学科体系甚至学科名称，还都有争论。本书的论点当属百家争鸣中的一家之言。

在我国应当如何研究和发展政策科学，可以有两种选择：一是先把国外的有关研究成果搬过来，再根据我国的实际情况加以吸收

和运用；二是把重点放在研究我国历史和现实生活中制定政策的经验和教训上，从中抽象出规律性的认识并加以概括；同时借鉴国外有关的研究成果，使政策科学植根于我国实践的土壤中，更贴近现实生活。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。因此，在本书中引用并解剖了大量实例，正是贯彻了以上初衷。

老夫已年近八旬，干了四十多年的政策研究工作，积累了好多看法和想法，憋在心里不吐不快。是故，明知这类书没有几个人看，还是顽固坚持出版，但求聊以自慰也；当然，更希望能对我国政策科学的研究和成型，作出些许贡献。

作者

2012年2月13日

目 录

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	(3)
五、政策的结构	(4)
六、政策的分类	(5)
七、政策的载体	(6)
第二节 政策的功能	(7)
第二章 政策科学及政策科学的功能	(9)
第一节 政策科学的形成和发展	(9)
一、“养士”和“参谋”制度的兴起	(9)
二、“思想库”的出现	(10)
三、政策科学的问世	(11)
第二节 政策科学的对象	(12)
第三节 政策科学的功能	(13)
第四节 政策科学的特点	(15)
一、政策科学是一门应用科学	(15)
二、政策科学是一门新兴的边缘科学	(16)

三、政策科学是软科学的核心和重点	(17)
四、政策科学还处于发育阶段	(17)
第三章 政策制定体系和政策科学的体系	(19)
第一节 政策制定体系	(19)
一、什么是政策制定体系	(19)
二、高质量政策制定体系的要求	(20)
第二节 政策科学的体系	(23)
第四章 政策研究	(25)
第一节 政策研究的主体定位	(25)
一、政策研究的主体是多元的	(25)
二、政策研究机构应是政策研究主体的骨干力量	(26)
第二节 政策研究主体的素质要求	(27)
一、政策研究人员的素质要求	(27)
二、政策研究机构的素质要求	(30)
第三节 政策研究的活动规律	(35)
一、选定政策研究课题	(35)
二、进行社会调查	(41)
三、综合分析研究	(51)
四、研究成果的表达	(57)
第五章 政策决定	(60)
第一节 政策决定的主体定位与素质要求	(60)
一、政策决定的主体必须是单一的	(60)
二、政策决定主体的素质要求	(61)
第二节 政策决定的活动规律	(65)
一、决策民主化才能保证决策科学化	(65)
二、严肃决策需要严格的决策责任制度	(71)

目 录

三、科学决策需要科学的决策程序·····	(73)
四、识别和取舍政策建议方案要过八关·····	(77)
五、正确组织政策试点·····	(86)
第六章 政策组织实施·····	(88)
第一节 政策组织实施的主体定位与素质要求·····	(88)
一、政策组织实施主体必须是单一的·····	(88)
二、政策组织实施主体的素质要求·····	(89)
第二节 政策组织实施的活动规律·····	(90)
一、政策方向保持一贯，树立政策权威·····	(90)
二、政策结构要完整，为贯彻落实提供前提·····	(91)
三、政策目标要明确、具体·····	(92)
四、调节对象与调节主体意志统一，政策落实才有基础·····	(93)
五、关照各方利益协调，是政策组织实施的工作重点·····	(94)
六、理解政策的精神实质，创造性的贯彻执行·····	(96)
七、顺畅传递政策，提倡因地制宜·····	(97)
八、检查必须严密，监管必须严格·····	(98)
第七章 政策执行情况的信息反馈·····	(100)
第一节 信息反馈的主体定位·····	(100)
第二节 信息反馈的活动规律·····	(101)
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·····	(103)
五、信息反馈在政策改善中的作用·····	(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	(111)
第三节 政策评估的时机和难点	(112)
一、政策评估的时机	(112)
二、政策评估的难点和出路	(113)
第九章 政策制定中的方法问题	(116)
第一节 科学方法的地位、作用和方法论 体系	(116)
一、科学方法的地位和作用	(116)
二、方法论的体系	(118)
第二节 哲学方法在政策制定中的应用	(119)
一、端正思想认识	(120)
二、掌握基本原理	(121)
三、排除各种干扰	(122)
第三节 系统方法的基本原理及其应用	(123)
一、整体性原理	(124)
二、相关性原理	(126)
三、有序性原理	(129)
四、动态性原理	(130)
第四节 政策科学的专门方法	(131)
一、政策分析方法	(132)
二、内容分析方法	(139)

第十章 政策创新	(143)
第一节 政策的稳定性、连续性和政策创新	(143)
一、政策的稳定和变化	(143)
二、什么情况下需要政策创新	(144)
第二节 政策创新的过程	(145)
一、发现新问题是政策创新的起点	(145)
二、探求新根源是政策创新的主体	(146)
三、总结新经验是政策创新的“原材料”	(146)
四、提出新政策是政策创新的结果	(147)
第三节 创新能力的核心是思维	(147)
第四节 两种思维在创新中的作用	(148)
一、逻辑思维和非逻辑思维	(148)
二、直觉思维的内容和特点	(149)
三、灵感思维的内容和特点	(152)
四、两种思维在创新过程中的不同作用	(154)
第五节 提高创新能力的途径	(156)
一、把握有关思维学的知识	(156)
二、尽最大可能积累知识和经验.....	(156)
三、多思、多想、多提问题	(157)
四、提倡扩大和发散型思维方式.....	(157)
五、有意识地造成思维放松的环境	(158)
六、善于创造契机,捕捉灵感	(158)
七、培养良好的心理素质	(159)
 附录 回首风雨路——答记者问	(160)
 参考文献	(170)

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，作者孙光对政策一词的渊源进行了考察，要点引用如下：

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发展和政党的出现，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，完全取决于主观是否反映了客观，以及在多大程度上反映了客观。

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认识更接近于客观，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，则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，则不仅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

明确了以上政策的特点之后，就可以尝试着为政策做一个“定位”：

——政策不同于科学技术。科学技术是调节自然界，而政策则是调节人们的思想和行为，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。政策是认识和调节人类社会活动的，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。历史虽然也是研究人类社会活动的，但主要是记述、评价过去的人类社会活动，政策要关注的则是人类未来的社会活动。

——政策不同于未来学。未来学虽然也是研究未来的，但主要是预测未来、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定。建设项目决定也会调节人类的活动，但那是一次性的。如建设三峡的项目决定，调动了千军万马，用了十多年的时间，轰轰烈烈地进行三峡工程的建设；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。

如果有人问什么是政策，我以为：这就是政策。

四、政策的定义

给概念下定义，是个吃力不讨好的差使。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，有调节就需要有政策，有政策就会有决定政策的主体。因此，凡是有权利、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。但我们常讲的是“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。违反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，允许怎么做，禁止怎么做。

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，为调解人们的思想、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、政策目标和实现目标的政策措施。

举例来说，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；实现目标的政策措施是互助组、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；因而实现目标的政策措施也不同了，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措施，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，然后再明确实现措施，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措施。

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。在当时以及而后若干年的时间内，正是改革开放这一方针，引导着全党、全国思想认识的转变；在思想认识转变的基础上，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，再明确政策目标和政策措施，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明确方向过渡到方向、目标、措施兼备的完整的政策结构，否则，政策的有效性是要大打折扣的。因为只有明确了目标、特别是实现措施，政策才会具有调节人们行为的能力，否则，不仅方针不能落实，还有可能引起混乱。

例如，1987年党的十三大报告中，明确了企业改革可以搞股份制，但没有紧跟着明确发展股份制的目标和具体做法，以至于引起了一段时间的混乱，各式各样不规范的股份制改组席卷全国，直到1992年，才提出了股份制的规范意见。

六、政策的分类

可以从不同角度对政策进行分类。例如，按照政策的内容，可以分为社会政策、外交政策、经济政策、国防政策等等。但是对研

究政策科学有意义的分类，还是按照政策调节的空间大小、时间长短而进行的分类，即分为元政策、基本政策、具体政策。

元政策，可以形象解释为“指导制定政策的政策”。所谓指导，有技术层面上的指导，更有内容层面上的指导。即不仅要指导“按照什么程序、依据什么原则、采用什么方法”来制定具体政策，更重要的是指导在制定具体政策时，其内容如何遵循、体现和贯彻、落实元政策的精神和要求。元政策应当是基本政策和具体政策的“上位”政策。从空间来说，元政策涵盖的范围比一般政策要广泛；从时间来说，元政策比一般政策起调节作用的时间要更长。

元政策也是需要用“子政策”来落实的“母政策”，正如政策结构一节中讲的，它应当属于最重要的方针。

“改革开放”就是这样的元政策。它调节的空间涵盖全社会各个方面；它调节的时间可能长达几十年、上百年；它指明了方向，起到了调节人们思想的作用，但具体如何改革、如何开放，还要制定更具体的“子政策”才能落实到调节人们的行为。

基本政策。它调节的范围可能只是一个方面或几个方面，但却是在相当长的时间内不宜改变的政策。例如计划生育政策，我们习惯称其为基本国策，就属这样的政策。

具体政策。是调节的空间相对较窄，调节时间相对较短的政策。例如“退耕还林、退耕还草”的政策，它属于环境保护政策中的一个，从时间来说也不是永远的“退”下去，就是属于具体政策。具体政策虽然调节的空间较小、时间较短，但必须结构完整，特别是要有实现政策目标的措施，否则极大可能流于无效。

七、政策的载体

每一项政策，从政策决定主体决定之后，到传递给政策调节对象，发挥调节作用，需要一定的载体。

这些载体的主要形式有：法律、法规、规划，或者权威机关的