

政策研究学概论

孙效良 主编



中国经济出版社

政策研究学概论

孙效良 主编

中国经济出版社

内 容 简 介

本书是我国第一部系统论述政策研究学的专著。全书共分三篇，第一篇论述政策研究学的基本原理，包括政策研究的功能论、方法论、创造论、素质论、效益论等内容；第二篇介绍政策研究的计量技术，包括统计法、极值法、类比法、模拟法在政策研究中的应用，以及政策研究中的数据处理；第三篇为政策研究中的实例分析，其中有全局性政策的实例分析，也有部门和企业政策的实例分析。本书是作者在大量调查研究的基础上编写的，曾在机械工业经济政策研究中心举办的学习班上试用，受到学员的普遍好评。

本书可作为各种政策研究的培训教材，对各级政策研究机构，各类政策研究人员均有一定的参考价值。

政策研究学概论

孙效良 主编

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

各地新华书店经销

人民交通出版社出版 印刷

*

850×1168毫米 1/32 10 28/32 印张 276千字

1989年4月第1版 1989年4月第1次印刷

印数: 1-4000

ISBN 7-5017-0149-0/F·205

定 价: 4.90元

作 者:

第一章 孙效良

第二章 奚正永

第三、四、五章 孙效良

第六章 孙效良、章建成

第七章 孙效良

第八、九、十章 原道谋

实例一 孙效良

实例二 丁长青、刘国础、郑竟贤、陈一丁

实例三 张秉充、奚正永

实例四 毛智汇

序

研究和制定政策，并通过政策调节社会活动，是人类特有的主观能动性的突出表现。在社会和经济发展中，政策起着重大作用。中国、外国都是如此，从古到今概莫能外。但是，政策有正确与错误之分。正确的政策可以推动和促进社会经济的发展；错误的政策也可以破坏和阻滞社会经济的发展。因此，如何减少政策的失误率，提高政策的有效性，就成了领导者面临的一项头等重要的任务。

从主观愿望来说，任何一个领导者都希望自己制定的政策是正确的，有效的，但事实上却未能尽如人愿。问题的关键在于，只靠良好的愿望，还不足以保证政策的正确性。政策研究和政策制定，有着它自身的客观规律。在良好愿望的基础上，认识并自觉运用这些客观规律去研究和制定政策，才能减少政策的失误率，提高政策的有效性。

这本《政策研究学概论》，是在1986年10月内部出版的书稿基础上修改而成的，曾在机械工业政策研究中心举办的学习班上作为讲义试用，经过三期学习班近200名学员的讨论修改，成了现在这个样子。可以说，它是许多有经验的政策研究人员集体智慧的创造，并形成了自己的特色。

首先是它的结构有自己的特色。在成书过程中，曾借鉴了国外同类著作的结构，并从中吸取了营养，但并没有代替，而是丰富了自己的创造。第一篇的功能论、方法论、创造论、素质论、效益论，从不同侧面阐述了政策研究学的基本原理；第二篇则深入浅出地专门阐述了政策研究中的计量技术；第三篇是政策研究

的实例分析，目的在于加强对基本原理的理解和认识。这种结构，不仅反映了政策研究活动的内在联系，同时也考虑到适合读者的需要。如果时间多可以通读全书，时间少可以只读基本原理，专职政策研究人员需要掌握具体计量技术，可以再读第二篇。

其次是它的内容有自己的特色。一方面，它不是排斥，而是尽可能广泛吸收各门有关学科的研究成果；另一方面，又不是简单地汇集和堆砌，而是按照自己的结构组合为有机整体。诚如书中所说：“从许多学科中吸取营养，长成了自己的躯体，并与其它学科相区别。”

再次是研究方法有自己的特色。从书中可以看出，观点的形成不仅根据于理论，同时也来源于实践，把经验的升华和理论的应用结合起来，形成自己的观点。观点的阐述也不是从概念到概念，而是应用了大量的实例。这样既使人容易理解，又使人感到亲切。当然，书中用到的实例，其褒贬都是作者个人的看法，不一定完全正确，其目的在于辅助说明原理。

政策研究学作为一门科学问世，在世界上只有二十多年的历史，在我国这样的专著还是第一部。由于它本身的不成熟性、由于作者思想、认识的局限性，不完善的地方当在意料之中。我国第一次有了政策研究科学的专门著作，这就是迈出了可喜的一步，进一步完善和发展，尚待理论工作者和实际工作者的共同努力。

何光远

1987年10月27日

目 录

第一篇 政策研究学的基本原理

第一章 总论	(1)
第一节 政策制定体系	(1)
第二节 政策研究学的形成	(4)
第三节 建立我国政策研究学的客观需要与现实可能	(8)
第四节 中国政策研究学的特色	(14)
第五节 政策研究学的总体结构	(18)
第二章 功能论	(22)
第一节 政策的功能	(22)
第二节 政策研究的功能	(32)
第三节 政策研究学的功能	(37)
第三章 方法论	(47)
第一节 方法论的地位、作用和体系	(47)
第二节 哲学方法在政策研究中的应用	(53)
第三节 系统方法在政策研究中的应用	(59)
第四节 政策研究的专门科学方法	(68)
第四章 创造论	(86)
第一节 政策研究的生命在于创造	(86)
第二节 创造能力的核心是思维	(90)
第三节 逻辑思维和非逻辑思维	(92)
第四节 两种思维在创造过程中的作用	(107)

第五节 提高创造能力的途径·····	(112)
第五章 素质论·····	(118)
第一节 政策研究人员的素质·····	(118)
第二节 政策研究机构的素质·····	(130)
第三节 政策研究的社会组织素质·····	(140)
第六章 效益论·····	(145)
第一节 政策“生产”效益的特点·····	(145)
第二节 政策实行效益的评价方法·····	(148)
第三节 政策研究成果的效益评价方法·····	(152)
第四节 政策研究效益的评价方法·····	(157)
第七章 政策研究各阶段的活动规律和一般原则·····	(163)
第一节 选定研究课题·····	(163)
第二节 进行社会调查·····	(171)
第三节 综合分析研究·····	(180)
第四节 研究成果的表达·····	(188)

第二篇 政策研究的计量技术

第八章 计量技术的一般概念·····	(196)
第一节 计量分析中的变量·····	(197)
第二节 计量分析中的建模·····	(199)
第三节 计量分析的简明经济模型·····	(207)
第九章 政策研究的计量方法·····	(217)
第一节 统计法的应用·····	(217)
第二节 极值法的应用·····	(219)
第三节 类比法的应用·····	(226)
第四节 模拟法的应用·····	(237)
第十章 政策研究中的数据处理·····	(248)
第一节 资料与信息·····	(248)
第二节 数据性资料的处理方法·····	(249)

第二节	研究地下水资源的图解处理技术·····	(250)
第四节	部门经济活动的函数处理技术·····	(258)
第五节	公路交通事故的概率处理技术·····	(273)

第三篇 政策研究的实例分析

实例一	应用经济效益系数处理分配问题的研究·····	(281)
实例二	机械工业体制改革的研究·····	(294)
实例三	机械工业长期发展趋势预报·····	(312)
实例四	相关性原理在投入产出分析中的应用·····	(330)

第一篇

政策研究学的基本原理

第一章 总 论

本章主要阐述政策制定体系，政策研究学作为一门科学的形成、发展过程，建立我国政策研究学的客观需要与现实可能，以及政策研究学的总体结构。

第一节 政策制定体系

从人们的主观愿望来说，总希望自己制定的政策是正确、有效、并能够解决实际问题的。但实际上总是不能尽如人愿。正确的政策固然不少，同时，错误的政策，不能有效解决实际问题的政策，甚至发生负效应的政策，不仅未能完全避免，有时还占相当大的比重。

为什么会发生这种情况？根本原因在于缺乏一个健全、有效的政策制定体系。可以这样说，任何一项高质量的政策，都必须以高质量的政策制定体系为基础。

整个政策制定过程，包括互相联系的三个阶段：政策研究阶段、政策决定阶段、政策组织实施阶段。这三个阶段缺一不可。不经政策研究就作出政策决定，不可避免地会导致政策失误，即使碰巧能作出正确的政策决定，其概率也是相当小的。有了正确的政策决定，如果不能有效地组织实施，其作用也会大打折扣，甚至不起作用。政策实施之后作用于社会实践活动，再把实践结果的有关信息，反馈给决定、研究和组织实施政策的主体，开始下一个循环。一项正确、有效的政策，要求这三个阶段的工作和

信息反馈都必须是高质量的，哪一个环节出了问题，都会影响政策制定的质量和实行效果。

由此看来，一个健全、有效的政策制定体系，必须达到以下四项要求：(1) 组织机构，必须足以保证政策制定各阶段工作任务的完成；(2) 主体素质，必须足以保证完成它们担负的职能；(3) 工作方法，必须是科学的，并且尽可能是先进的；(4) 信息反馈，必须渠道畅通，而且要高效率、低干扰。只有这样，才能保证制定政策的全部活动符合客观规律的要求，从而避免决策失误，保证政策正确、有效。

组织机构，包括政策研究的组织、政策决定的组织、政策实施的组织和信息的收集、加工、传输的组织。从以往和目前的实际情况看，政策决定和政策实施的组织一般不会没有，因为没有这些组织，领导活动便无法进行；但是，政策研究和信息收集、加工和传输组织的重要性，却容易被忽视，因而往往不健全。因为这些组织不健全，只是影响领导工作的质量和水平，不会影响领导活动的进行。

主体素质，包括政策研究主体的素质、政策决定主体的素质和政策实施主体的素质。

政策研究主体，有领导者、政策研究机构和领导机关三部分。对政策研究主体的素质要求，后面还要详细论述，但关键是洞察能力、思辩能力和系统分析能力。如果不能洞察客观情况的真伪、虚实、主从、缓急，就不能透过现象抓住本质，舍弃次要问题抓住主要问题，从而提出的政策建议或者是错误的，或者是治标之策，或者是只能解决次要问题，不能解决主要问题。如果缺乏系统分析能力，提出的政策建议就可能对局部来说是有益的，但对整体却是有害的，还可能提出互相矛盾的政策建议。

政策决定的主体是领导者。对政策决定主体素质的要求，主要是环境分析能力、识别能力和决断能力。如果领导者缺乏环境分析能力，不能及时察觉到客观情况将要发生怎样的变化，那

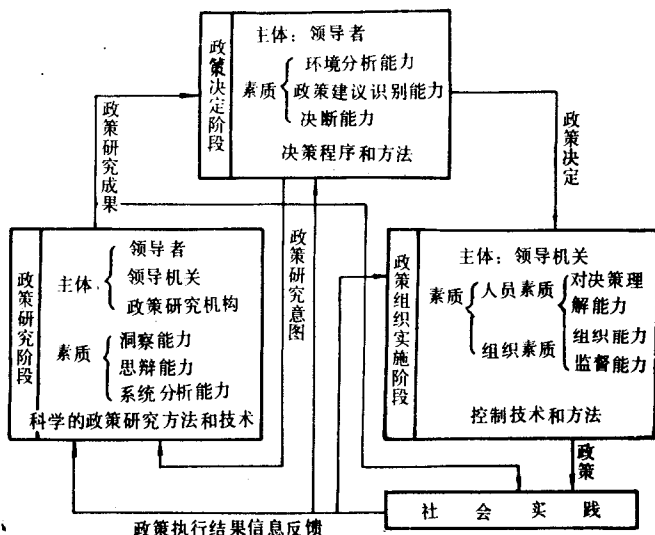
么，也就不能适时提出政策研究的方向和任务，难免事到临头，拿不出对策，陷于被动地位。政策的主要作用在于指导未来的发展，倘使没有时效性，其作用就会大大衰减。我们现实生活中的问题，正在于对未来环境的变化缺乏分析能力，甚至在事变发生之后，还搞不清是何原因，等到弄清原因再采取对策，为时已经过晚，损失已经造成。如果领导者对于各种政策建议缺乏识别能力，或者把有真知灼见的政策建议视为平庸，不予采纳；或者把平庸的建议视为至宝，决定实行，同样都不能有效地指导实践活动，还会造成损失。如果领导者缺乏决断能力，在各有利弊的多种政策建议面前犹柔寡断，就会不能及时拿出对策，从而耽误时机。

政策组织实施的主体，主要是领导机关。对政策组织实施主体素质的主要要求，是对决策的理解能力、组织能力和监督能力。如果政策组织实施机关对领导决策缺乏理解能力，正确的政策在执行过程中就会走样、变形，达不到预期效果，起不到应有的作用。如果政策组织实施机关对政策的执行缺乏监督能力，再好的政策也只能是形同虚设，不能在实践中发挥实际作用。

科学方法，三个阶段的要求各不相同。政策研究要求掌握从选定课题、社会调查、综合分析到成果表达等技术方法；政策决定，要求掌握科学的决策程序和决策方法；政策组织实施，要求掌握科学的组织管理和控制方法。

信息反馈，是一个政策制定过程的结束，另一个政策制定过程的准备。对它的要求，首先是渠道畅通，如果信息渠道不畅通，就不能正确决定需要研究制定什么政策，也不能正确了解已经实行政策的效果；第二是传输效率高，包括数量和速度两个方面；第三是干扰小，完全没有干扰是不可能的，但要求做到尽可能地小，目的是保证信息最大的真实性。

政策制定体系如下图：



改进政策制定体系，是一项经常性的工作，不能指望一劳永逸；改进政策制定体系，也是一项复杂的系统工程，不能指望单抓哪一个环节就能解决问题。政策研究学的任务，主要是探讨政策研究阶段的工作规律，保证提高政策研究的质量。

第二节 政策研究学的形成

随着制定政策涉及因素的复杂化，一些专门为统治者出谋划策的政策研究人员，在中外历史上早已出现。但政策研究成为一门科学，则是本世纪中叶的事情。

政策研究学的形成，大体经历了三个阶段。

一、“养士”和“参谋”制度的兴起

早在我国春秋战国时期，奴隶制的没落和封建制的兴起，引起阶级关系的大变动。统治者为了应付急剧变化的政治、经济形

势，需要有人给出谋划策。在这种情况下，食客、贤士已经开始作为一个特殊的社会阶层而独立存在。齐桓公采纳管仲的建议，养士 80 人，利用他们的知识与技能，为自己出谋划策，成为春秋时期诸侯中的第一个霸主。到了春秋末、战国初，这种养士制度风行一时。国君养士著名的有魏文侯、齐宣王、燕昭王等。贵族养士著名的有齐国的孟尝君田文，赵国的平原君赵胜，魏国的信陵君魏无忌，楚国的春申君黄歇等。

如果说养士制度中的食客是智囊的雏型，那么，东汉、三国、东晋时期设立的监察军务的“军师”，就是正式的参谋和智囊了。汉、唐以后实行宰辅制度，智囊团的智囊人物便进一步有了正式的官职。到了清代，地方官吏也设立了幕府，实际上是地方政府的政策研究机构。幕府人员由主管官员自行聘任，主要任务是为幕主出主意。这标志着智囊制度的进一步扩大和发展。

在国外，智囊制度是首先在军队中出现的。十七世纪三十年代，瑞典国王古斯塔夫二世，在军队中设置了助手，需要时就找他们咨询。十七世纪中叶，法国国王路易十四，在军队中开始设立参谋长的职位，为军队首长出主意。1806 年，普鲁士军事改革家香霍斯特，创建了参谋本部制，发挥参谋人员在决策中的作用，并力图使军事决策由决策者的艺术上升为一门科学。这种参谋本部制，后来又成为普鲁士君主政体及其政治体制的支柱。随着普鲁士军队 1870 年在普法战争中的胜利，参谋本部体制又成为各国效法的榜样。这个过程，反映了智囊制度在国外的发生与发展。

二、“思想库”和咨询公司的出现

到了近代社会，随着社会活动的日趋复杂和科学技术的日益发展，从需要和可能两个方面，促进了政策研究和政策研究机构的发展，集中表现为出现了名目众多的以政策研究为主要职能的“思想库”，有的叫公司，有的叫研究所。据本世纪七十年代初的

统计资料，美国有这类机构 5300 多个，从业人员约 10 万人；英国有这类机构 1400 多个，从业人员约 3.5 万人；联邦德国有这类机构 120 多个，从业人员约 1.8 万人；法国有这类机构 1000 多个，从业人员约 5 万人；日本有这类机构 500 多个。现在，世界比较著名的政策研究机构，美国有兰德研究与发展公司、巴特尔研究所、小阿瑟研究所等，英国有战略研究所，联邦德国有工业设备企业公司，日本有野村综合研究所等。这些机构，为社会各方面提供了大量的决策方案或咨询意见。从内容来看，有工业、商业、进出口贸易、社会问题、科学技术、国防问题、政府政策、发展战略、人事组织等等，成了各级各类领导人的得力助手和吸取智慧的来源。

这种现代的“思想库”，较之古代的智囊制度，大大前进了一步。首先，它不象古代智囊制度那样，只是个人起作用，而是集中一批专家，利用他们的集体智慧；其次，它不是单凭个人的经验进行政策研究，而是采用科学的调查研究方法，并利用现代化工具，从而大大提高了政策建议的质量；再次，它不象古代的谋士和幕僚那样，依附于个别领导人，按主人的脸色行事，而是接受委托，独立研究，能够比较客观地反映情况，提出建议。正是在这种情况下，形成了一套进行政策研究的科学知识和研究方法，使政策研究逐步形成为一门科学。

三、政策研究作为一门科学的问世

第一次提出“政策科学”这个学科名称的，是美国的哈罗德·拉斯韦尔，那是 1951 年的事情。而真正引起人们的兴趣，却是在六十年代的中后期。普遍被人们所接受，已是七十年代末的事情了。当时的环境背景是，美国公众对于战争、贫困、犯罪、种族关系、污染、交通等应该采取政策的问题的关切与日俱增，而政府处理这些问题的对策却显得软弱无力，解决这些问题的政策质量不能令人满意，需要寻找新的出路。在这种情况下，一些学

者、科学家和政策顾问，都感到应当建立具有明显跨学科特点的政策科学，以便更好地制定对付上述种种问题的政策。客观的需要，以及某些学者的努力，终于使政策科学在七十年代的美国，受到人们的重视。

政策科学在美国的发展过程，很大程度上是和耶路撒冷希伯来大学叶海卡·德罗尔教授的努力分不开的。1968年至1971年，德罗尔留居美国期间，发表了被称为“三部曲”的有关政策科学的著作。它们是：1968年发表的《重新审查公共政策的制定过程》，1971年发表的《政策科学探索》，1971年发表的《关于政策科学的构想》。在此期间，德罗尔作为兰德研究与发展公司的高级研究人员，还发表了大量专题论文，推动美国各大学开设政策科学课程，并亲自在洛杉矶的加州大学和南加州大学讲课。同时，与兰德公司的夸德合作，创办了名为《政策科学》的刊物，并鼓励莱斯韦尔写了《二十年之后》一书，总结和评价政策科学在当时的地位。在1969年美国科学促进会的会议上，德罗尔组织和领导了第一个政策科学研究小组，并继而在政治学年会上组织了另一个政策科学研究小组。德罗尔在美期间，还编辑了一套有关政策科学的丛书。他在离美以后，仍参加《政策科学》杂志的编委会工作，定期为高级决策人员举办国际性的训练班，并对改进政府的决策体制施加了影响。

在日本，人们把这门科学叫做“政策研究社会学”。因为现代经济、社会的发展和科学技术进步中出现的问题，越来越复杂化、综合化，任何政策的形成再不能靠个人就能胜任，往往需要依靠集体的智慧。日本人把政策的生产过程叫做“PIP”生产。“PIP”即政策（Policy）、思想（Ideology）、计划（plan）的缩写。他们认为，PIP生产同商品生产一样，也有一个投入——产出的过程，它投入劳动力（专家与非专家）、材料（图纸、资料）、设备（计算机等），利用经济学、统计学、社会学、数学、信息处理技术，以及研究各类问题时需要的专门知识进行“生

产”，产出 PIP，即政策、思想、计划。

我们则按照我国的传统习惯，把这门科学叫做“政策研究学”。

第三节 建立我国政策研究学的客观需要 与现实可能

一、建立政策研究学的客观需要

建立我国政策研究学的客观需要，可以从以下几个方面来认识。

（一）对人类面临的问题作出迅速的反应，需要政策研究学

人类生活各个领域面临的问题越来越多，而且越来越复杂，随时需要迅速制定正确而有效的政策。长期以来，沿用的制定政策的方法——试误法，一直没有突破性的改变。即根据偏好选择一组政策方案，挑出一个实行，在实行中观察到失误，反馈回去再进行改善。这种方法不能保证制定政策的质量，也很难保证不发生政策失误，更不能对面临的问题作出迅速反应，往往会导致经济上、心理上和社会道义上的损失，甚至造成不可逆转的后果。例如，我国历史上人口政策的失误，导致人口数量增长过快、过猛，曾经带来严重的社会问题和经济发展问题。又如，对森林资源没有及时采取适当的保护政策，过度采伐导致了环境的破坏和生态的不平衡，要经过几代人的努力才能扭转。再如，现代工业的发展给人类带来了福音，同时也带来了灾难性的后果。所有这些，都是政策失误造成的不可逆转的后果。如果人类不想被不希望的后果吞噬掉，就必须改进制定政策的质量，这就需要建立政策研究学。而且，随着科学技术的发展，一项错误的政策将会造成比过去更为严重的损失，带来比过去更为严重的后果。