



教育部人文社会科学重点研究基地基金资助
“政策科学与我国老龄政策体系的构建（07JJD840196）”

政策科学 与我国老龄政策体系的构建

原 新 党俊武 李志宏 孙慧峰 编著



華齡出版社

政策科学

与我国老龄政策体系的构建

ZHENGCE KEXUE YU WOGUO
LAOLING ZHENGCE TIXI DE GOUJIAN

原 新 党俊武 李志宏 孙慧峰 编著

华 龄 出 版 社

责任编辑：程 扬

装帧设计：马 克

责任印制：李未圻

图书在版编目 (CIP) 数据

政策科学与我国老龄政策体系的构建/原新等著

. —北京：华龄出版社，2014. 1

ISBN 978-7-5169-0415-2

I. ①政… II. ①原… III. ①老年人—社会政策—研究—中国 IV. ①D669. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 314362 号

书 名：政策科学与我国老龄政策体系的构建

作 者：原 新 党俊武 李志宏 孙慧峰 编著

出版发行：华龄出版社

印 刷：三河科达彩色印装有限公司

版 次：2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

开 本：720×1020 1/16 印 张：16

字 数：250 千字

定 价：35.00 元

地 址：北京西城区鼓楼西大街 41 号 邮编：100009

电 话：84044445 (发行部) 传真：84039173

网 址：<http://www.hualingpress.com>

前 言

人口老龄化和气候变化一样，是 21 世纪全球面临的重大挑战。气候变化是人类生存环境的逐渐改变，而老龄化则是人类自身结构的长期变化，它对人类发展命运的影响更加直接、深刻、长远。

我国是世界上老龄化形势最为严峻的国家之一。目前，我国 60 岁及以上老年人口已经超过 1.9 亿，规模大、速度快、地区和城乡差异明显以及未富先老、未备先老是我国人口老龄化的显著特征。预计到本世纪中叶，我国老年人口规模将超过 4.8 亿，约占总人口的 1/3，形成“三分天下有其一”的人口新格局。人口老龄化的快速发展，将给我国养老保障、医疗保障、老龄服务、生活环境等带来巨大压力，并将对我国经济社会发展各个方面产生深刻和长远的影响。应对人口老龄化，是我国全面建设小康社会和实现社会主义现代化进程中必须高度重视的一个战略问题。

应对人口老龄化，根本举措之一是建立和完善我国的老龄政策体系。客观地讲，与快速发展的人口老龄化现实相比，我国老龄政策体系建设严重滞后，远远不能承担起应对人口老龄化的任务。事实上，政策实践的落后主要根源于政策研究上的不足。由于人口老龄化问题只是在近二三十年才引起学术界的关注，这方面的理论研究严重缺乏，对于什么是老龄问题，什么是老龄政策，什么是老龄政策体系等根本性问题，学术界尚没有成熟的结论；对于老龄问题与老年人问题，老龄政策与老年人政策，老龄政策与经济社会政策等的关系，尚没有系统的分析；而在综合运用政策科学的基本理论、基本方法、基本框架来系统阐述构建我国老龄政策体系的理念、方法、内容以及管理、评估等重要内容方

面，学术研究成果十分贫乏。预计到2030年后，我国将迎来人口老龄化挑战的最严峻时期，要在这短短的20多年准备时间内构建起适应我国国情和应对人口老龄化的老龄政策体系，时间非常紧迫，任务十分艰巨。

2008年初，我们得到教育部人文社会科学重点研究基地基金资助，开展了“政策科学与我国老龄政策体系的构建（项目编号：07JJD840196）”课题研究。经过三年多时间的深入研究，我们最终完成了课题任务，并以研究成果为基础撰写了本书。2012年，课题成果经教育部评审鉴定后，我们又对部分数据和内容进行了修改和完善，形成了目前的终稿。全书坚持运用政策科学的基本理论和方法，立足人口学、社会学、老年学、经济学等多学科视角，结合我国人口老龄化国情和老龄工作实际，系统分析了老龄政策体系构建中涉及的基本概念、基本理论、框架设计和制度构建等问题，并着重对老年人权益维护、居家养老、老年社会参与、老龄管理体制等问题进行了深入研究。全书力求在理念、理论和方法上有所突破，使我国的老龄政策体系具有前瞻性。同时，注重课题成果的可操作性和可行性，密切联系实际，使之能够直接为我国老龄政策体系的构建提供实践蓝本。

全书分为十章，另附加了三个专题，具体分工为：原新负责全书最后审定和第二章，党俊武负责全书统稿工作以及第十章、专题一、专题二、前言、后记等的撰写，李志宏撰写了第四、五、八、九章以及专题三，孙慧峰撰写了第一、三、六、七章。本书的部分成果已经通过论文、研究咨询报告等形式发表或者提交国家有关部门参考，在社会上引起了良好的反响。我们相信，本书的正式出版，将有助于把我国老龄政策方面的研究不断向前推进，无论在学术上还是在实践上，本书都具有较高的参考价值。当然，由于作者水平所限，书中难免有一些不尽完善的地方，恳请读者提出宝贵批评意见。

作者

2013年1月

目 录

第一章 政策科学及老龄政策体系的研究进展	1
第一节 政策科学研究概述	1
第二节 政策科学的应用实例	8
第三节 政策科学与老龄政策研究	10
第二章 我国的人口老龄化现状及未来趋势	14
第一节 我国人口年龄结构和老年人口现状	14
第二节 我国人口老龄化未来发展态势	15
第三节 老年人口变动趋势	26
第四节 中国人口老龄化的国际比较	31
第三章 老龄政策的一般理论	36
第一节 老龄政策的概念界定	36
第二节 老龄政策的特点、目的和作用	44
第三节 老龄政策的内容和形式	47
第四节 老龄政策的政策过程理论	50
第五节 老龄政策的政策评估理论	56
第四章 我国老龄政策的发展历程、现状及问题	65
第一节 我国老龄政策的发展历程和现状	65
第二节 我国老龄政策的主要内容及成效	71
第三节 我国老龄政策面临的问题	85
第四节 我国老龄政策的发展方向和重点领域	88

第五章 我国老龄政策体系的基本框架	94
第一节 老龄政策体系的界定	94
第二节 老龄政策体系的目标、设计原则	96
第三节 我国老龄政策体系的基本框架构想	97
第四节 政策体系的效绩分析	110
第六章 我国老龄政策体系的构建	112
第一节 构建我国老龄政策体系的紧迫性	112
第二节 构建我国老龄政策体系的可行性	118
第三节 构建我国老龄政策体系的任务和步骤	128
第四节 保障我国老龄政策体系构建的具体措施	132
第七章 居家养老服务体系的构建	141
第一节 居家养老服务体系的基本概念	141
第二节 居家养老服务体系的框架	144
第三节 体系建构的目标、原则和步骤	155
第八章 老年人权益保障政策体系的构建	158
第一节 我国老年人权益保障政策法规体系的构成	158
第二节 老年人合法权益的内容	161
第三节 当前我国老年人权益保障存在的问题	165
第四节 《中华人民共和国老年人权益保障法》的修订	169
第五节 完善我国老年人权益保障政策法规的建议	177
第九章 老年人社会参与政策研究	181
第一节 老年人社会参与的概念和理论基础	181
第二节 我国老年人社会参与政策的历史沿革和现状	187
第三节 我国老年人社会参与政策存在的问题	191
第四节 部分发达国家老年人社会参与政策分析	194
第五节 进一步完善我国老年人社会参与政策的设想和建议	198
第十章 我国老龄事业管理体制改革的	202

第一节 我国老龄事业管理体制的沿革、现状和问题	202
第二节 完善老龄事业管理体制的政策建议	208
专题一 发展老龄服务的战略思考	215
专题二 国家时间银行是低成本应对老龄化的战略举措	225
专题三 老年人社会管理模式探析	232
参考文献	242
后记	245

第一章

政策科学及老龄政策体系的研究进展

第一节 政策科学研究概述

政策科学是第二次世界大战后首先在美国兴起的一个跨学科、综合性的新研究领域。学术界一般以拉纳（Daniel Lerner）和拉斯韦尔（Harold D. Lasswell）主编的《政策科学：范围和方法的最近发展》（1951）一书的出版作为现代政策科学诞生的标志（陈振明，2003；林丽丽，孙永怡，2004）。拉斯韦尔被誉为“现代政策科学的创立者”。他认为，哲学、自然科学和社会科学的专门化是不可避免的，但这种专门化的结果却是科学（理论）与实践的脱节。政策科学或社会科学中的政策方向可以超越社会科学的零碎的专门化，确立起一种全新的统一的社会科学。在他看来，当时流行的政策分析传统，只是政策科学的一个组成部分。他在《政策科学》一书中，首次对政策的对象、性质和发展方向作出了规定，奠定了政策科学的基础。他提出政策科学的主要特征是：①政策科学是关于民主主义的学问，它涉及个人的选择，必须以民主体制作为前提。②政策科学的目标是追求政策的“合理性”，它必须使用数学公式和实证数据建立起可检验的经验理论。③政策科学是一门对于时间和空间都非常敏感的学问，它选择的政策分析模型必须在时间和空间上加以明确的纪录。④政策科学具有跨学科的特性，要依靠政治学、社会学、心理学等学科的知识来确立自己崭新的学术体系。⑤政策科学是一门需要学者和政府官员共同研究的学问，后者的实践经验对于政策科学的发展具有重大意义。⑥政策科学必须具有“发展建构”的概念，它以社会的变化为研究对象，所以必须建立

起动态模型^①。在《政策科学展望》一书中，他对政策科学作了进一步的讨论，将政策科学定义为对政策制定过程的政策制定过程中的知识的研究。^②在《决策过程》等论著中，拉斯韦尔还对政策过程进行探索，提出了包含七个因素（情报、建议、规定、行使、运用、评价和终止）的“功能过程理论”。

德洛尔继承和发展了拉斯韦尔的政策科学理论，在他出版的政策科学“三部曲”：《公共政策制定检讨》（1968）、《政策科学构想》（1971）、《政策科学进展》（1971）中，对政策科学的对象、性质、理论和方法等问题作了进一步具体而详尽的论述，使政策科学的“范式”趋于完善，从而形成了拉斯韦尔-德洛尔的政策科学传统。他将政策科学的基本“范式”概括为14项。^③概括其观点，主要是：①政策科学直接关注的并不是具体政策问题，而是改进政策制定系统的方法和知识，如何产生更好的政策。②政策科学研究公共政策制定的宏观层次，即地方的、全国的和跨国的政策制定系统。政策科学与公共政策制定密切相连。③政策科学在传统的学科特别是行为科学和管理科学之间架起桥梁，整合各学科知识，构成一个集中关注政策制定的学科。④政策科学在通常纯粹的研究和应用的研究之间架起桥梁。真实世界是政策科学的主要实验室，而大部分抽象的政策科学理论的最终检验是看他们是否对政策制定的改进有所贡献。政策科学的发展在很大程度上主要还依赖于抽象理论的建构。⑤政策科学吸取不证自明的知识和个人的经验作为重要知识来源，努力提炼和吸收政策实践者和高水平政策制定者的知识、经验，并与这些人合作。⑥政策科学不是“价值中立”的科学，一套可操作性的价值理论是政策科学的一部分。⑦政策科学对时间非常敏感，既强调历史的发展，也注重未来的方面。⑧政策科学对变化的过程和动态的情境十分敏感。对于社会转变的条件以及指导变化的政策制定的强烈关注构成政策科学的基本模式、概念和方法论的前提

① Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951, pp: 3-15. 转引自陈振明主编《政策科学—公共政策分析导论》。

② Harold D. Lasswell, *A Pre-view of Policy Sciences*, New York: Elsevier Inc., p13. 转引同上。

③ Yehezkel Dror, *Design for Policy Sciences*. New York: Elsevier Inc., 1971, pp50-53; *Ventures in Policy Sciences*. New York: Elsevier Inc., 1971, pp 3-4. 转引同上。

条件，等等。

在拉斯韦尔看来，政策分析只是政策科学的一个组成部分，然而这一领域却是政策科学运动中发展最迅速的，因此，很多学者离开拉斯韦尔-德洛尔传统，转而提倡作为一门应用社会科学学科的独立的政策分析。在20世纪50年代和60年代乃至整个70年代，政策分析的成长最为引人注目，尤其突出的是关于政策分析的途径或方法的争论。这种争论是围绕“综合的”（Synoptic）途径与“反综合的”（Antisynoptic）途径而展开的。综合的途径即全面理性模式，它以系统分析为缩影；反综合传统的途径则是强调全面理性模式的局限性或不可能性。这两种观点提供了当代政策分析不同途径的鲜明对照，特别是它们构成政策分析的经验—分析方向和新多元主义（Neo-pluralist）方向的区别。

根据美国学者加尔逊（G. David Garson）的说法，纯粹的理性综合模式的特征是以认同系统分析作为元理论，以统计经验主义作为方法和以价值的最大化作为决策标准。而纯粹的反综合途径的特征是以认同多元主义作为元理论，以脉络背景和案例分析作为方法和以社会合理性作为决策标准。反综合的观点迅速在一般政治科学领域取得支配地位，而综合传统在公共行政学领域中更有活力。

尽管综合传统在政治科学领域并不占有优势，但它受到了一些强有力的因素的支持。首先，它耸立于政治科学和社会科学的行为主义革命的巅峰之上，它强调交叉学科研究，集中关注定量精确性和以系统的经验理论为特征。其次，它保留了梅里安（Charles E. Merriam）所提倡的全国计划观点及拉斯韦尔的政策科学的科学主义因素。20世纪60年代以后，综合理性传统变得更复杂和成熟。它的倡导者和支持者一方面力求避免全面理性模式的一些不切实际的假定，另一方面坚持计划的观点并严厉批评渐进主义和多元主义，力求发展出一种复杂的或折衷的模式，如埃泽奥尼（A. Etzioni）的混合扫描模式（1968年）、德洛尔的优化模式（1968年）。经济学家使用经验方法论的成功进一步加强了综合理性传统的力量，其顶峰是肯尼迪·约翰逊政府时代所采纳的项目—计划—预算系统（PPBS）。尽管这一系统后来被废除了，但是成本—效益分析及其他项目评估方法在政府部门的政策分析中得到了广泛的应用。

反综合传统也为一些有力的因素所支持。反综合传统除了在批评全面

理性的不可能性这一点外，并没有太多的共识，它并没有形成统一的智力运动。如果说综合传统依赖于拉斯韦尔的政策科学中的科学主义因素的话，那么，反综合传统则依赖于拉斯韦尔的政策科学中的人文主义因素。1952年，《公共行政学评论》主编瓦尔多在“民主的行政学理论的发展”一文中批评将“效率”作为行政管理分析中一个价值中立的标准，他认为那种价值中立的科学的政策评估是一种逃避更基本价值的使人误入歧途的企图。1953年，达尔（Robert A. Dahl）和林德布洛姆在《政治、经济和福利》一书中，对综合模式进行了更强有力的批评，并提出了“渐进主义”的政策分析模式。他们的观点受到了一系列有影响的公共决策经验研究的支持。这些经验研究力图证明：尽管决策者可以在大学被授予以综合理性方法，然而他们在实践中所采用的是渐进主义、党派相互调适和明显的渐进凑合。林德布洛姆后来不断发展和完善他的渐进主义理论，并与其他学者展开了激烈的争论。可以说，理性途径和渐进主义之争构成了20世纪60年代和70年代政策分析领域的最主要的论争。

应该指出，渐进主义不过是多元主义在政策分析上的一个变种。正如达尔所指出的，多元主义后来变成政治科学中关于美国政治过程的居支配地位的解释框架。由于政治科学主要倾向于因果描述，而政策分析倾向于规范，并且因为多元主义和渐进主义在描述方面规范的偏好反思更准确，所以多元主义在政治科学中的成功远远超过了渐进主义在公共行政学和政策分析中所取得的成功。

沿着一个与渐进主义稍微不同的方向，西蒙和马奇提出了一个颇有影响的模式，即“有限理性”模式。他们指出，决策过程是通过一系列有限搜寻的过程，这一过程接受满意的而不是最优的备选方案，他们强调对于组织的理解及政策制定过程中非理性因素的重要性。这也是一种反对综合理性的观点，但远比简单的渐进主义复杂，它对综合理性模式的批评超出了达尔和林德布洛姆的渐进主义讨价还价途径。但有限理性模式主要是为学术理论服务的，而不是为政府计划服务的。

此外，20世纪70年代渐露头角的公共选择理论也可以看作是对综合理性传统的一种重要反应，这种理论力图用经济学的观点尤其是市场机制来说明公共领域中的决策。它的动力部分地来自于经济学家想将他们的分析输入以前只是政治学家所处理的领域，也来自政治学家将这种理论的研

究视为摆脱美国公共行政学危机的出路。而其直接的理论先导则是达尔和林德布洛姆在《政治、经济和福利》一书将市场价格作为决策机制的说明。

关于政策分析的定义,尽管各个政策分析专家对政策分析的界定和侧重点有所不同,但他们都将政策分析看作一门应用性的社会科学学科,说它使用各种研究方法及技术产生并转变与现实政策问题相关的知识或信息,以帮助决策者或当事人解决现实政策问题。因此,就研究对象及范围来看,政策分析不再将一般的选择理论、人类社会的基本方向问题或一般的政策系统及过程作为自己的主要研究对象,而主要关注的是现实具体的政策问题,因而政策研究或分析方法及技术在其中占有核心地位。就学科性质而言,政策分析不再是一门统一的社会科学,而是一个应用社会科学学科。与政策科学相比,政策分析的应用性程度更高,它以提供政策建议或备选方案作为核心,有具体的当事人或委托人。这种作为应用性社会科学的政策分析的研究对象比较明确,研究范围的边界清晰,在学科共同体中较容易形成有关方法论和学科理论体系方面的共识。而且二战前后,在各学科已形成了各种较成熟的现成的分析方法和技术,这就使得政策分析比起政策科学来更容易取得突破,较快地建立起相对成熟的学科体系,再加上思想库成功的政策分析实践的鼓舞,使得政策分析范式获得了众多支持者。

一、关于政策系统

1. 关于“政策”的定义,学术界并没有一致的界定。部分学者强调政府的政策主体地位,孙光(1988)认为“政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行为准则”,张金马(1992)认为,政策是“党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行为的准则和指南”,林永波、张世贤(1995),托马斯·戴伊(1987)认为,“凡是政府决定做或者不做的事情就是公共政策”,伍德罗·威尔逊认为,政策是由政治家及具有立法权者指定的而由行政人员执行的法律和法规。也有学者认为政策主体不仅仅是政府,政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称(陈振明,2003),其表现形式有法律、规章、行政命令、政府首脑的书面或口

头声明和指示以及行动计划与策略等(张金马, 1992)。卡尔·弗里德里希认为, 政策是“在某一特定环境下, 个人、团体或政府有计划的活动过程”。

2. 学者们认为, 政策的本质主要体现在三个方面(陈振明, 2003): 体现阶级意志和愿望、服务于经济社会发展、分配和调整各种利益关系。政策的基本功能包括: 导向功能(引导人们的行为或事物的发展朝着政策制定者所期望的方向发展)、控制功能(制约或促进作用)、协调功能、象征功能等。

3. 根据不同的分类方法和角度, 政策分类也不同。从纵向角度看, 政策分为总政策、基本政策和具体政策。总政策是一个国家或地区带有全局性、根本性, 决定社会发展基本方向的政策, 例如我国以经济建设为中心, 坚持四项基本原则, 坚持改革开放的总路线就是总政策。基本政策是次于总政策而在社会生活各个领域、部门或方面起主导作用的实质性政策, 一般也将基本政策称为基本国策, 例如人口和计划生育政策是我国的一项基本国策。具体政策是实现基本政策的手段, 或者说是基本政策的具体规定, 是为了落实基本政策而制定的具体实施细则。从横向角度看, 按照设计的经济社会生活领域不同, 政策分为政治政策、经济政策、社会政策、文化政策。从功能角度看, 分为分配性政策、调节性政策、自我调节性政策和再分配性政策。此外, 还有按时效性、覆盖范围等分类。可见, 从纵向宏观层面看, 老龄政策应该既包括总政策、基本政策层面, 也包括具体政策层面。从横向内容看, 老龄政策超越社会政策范畴, 包含经济、社会、政治、文化等各方面政策。从功能角度看, 老龄政策的类别也是很丰富的。

4. 政策系统是由政策主体、政策客体和政策环境之间的相互作用构成的。

政策主体, 也叫政策活动者, 是指直接或者间接参与政策制定、执行、评估和监控的个人、团体或组织。当然, 由于不同国家政治制度、经济发展状况和文化传统等差异, 其政策主体的构成和作用方式也不尽相同。安德森(1990)认为政策制定者包括官方和非官方两类, 官方政策制定者是那些具有合法权威去制定公共政策的人, 包括立法者、行政官员、行政管理人員和司法人员, 非官方政策制定者包括利益团体、政党和公民

个人。琼斯从政策提案来源角度出发,认为政府内部的行政长官、官僚、咨询者、研究机构、议员及其助手,以及政府外部的利益团体和协会、委托人团体、公民团体、政治党派和传播媒介等都会提出政策提案。陈振明(2003)综合国内外研究成果,将政策主体分为两类:官方的政策活动者,包括立法机关、行政机关、执政党和司法机关;非官方的政策活动者,包括利益团体、公民、大众传媒以及思想库。可见,对于政策主体的理解是比较宽泛的,不仅包括直接参与政策起草和制定的组织或机构,而且包括在政策发起、制定、执行等整个过程中,主动或被动、直接或间接对这整个过程具有影响的所有主体。

政策客体是指政策所发生作用的对象,包括事和人两个方面,事是政策所针对的具体经济、社会等问题,人是政策所要针对的社会个人或组织。

政策环境是指影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和,一般分为自然环境和社会环境。自然环境主要是指一国的地理位置、面积大小、气候条件、资源丰歉等。社会环境主要包括政治状况、经济状况、文化状况、教育状况、法律状况、人口状况、科技状况等等,是主要需要考虑的内容。

二、关于政策过程

对于政策过程具体阶段、环节和功能的划分,学者有许多种看法,但总的来说大同小异。较早期的政策科学学者,德洛尔将政策过程分为4个阶段:①元政策制定阶段——对制定政策的政策进行分析。②政策制定阶段,包括按优先顺序建立目标,准备一组方案,比较并选择最优方案,评估最优方案等环节。③后政策制定阶段,包括发起政策执行,政策实际执行,执行后的评估等环节*。④反馈阶段。拉斯韦尔将政策过程分为七个功能活动环节:情报、建议、规定、行使、运用、评价、终止。安德森(1990)将政策过程的功能活动划分为五个范畴:问题的形成、政策方案的制定、政策方案的通过、政策的实施、政策的评价。琼斯将政策过程分为11个功能活动环节:感知/定义、汇集或累加、组织、表述、确立议程、方案形成、合法化、预算、执行、评估、调整/终结。琼斯的这种分法,对政策提出阶段环节分得比较详细,而且单独将预算环节列出来,是

与其他人主要的区别之处。

根据我国政策实践的情况，我国学者中一些研究将政策过程分为四个环节：政策制定、政策实施、政策调整和政策终止（沈承刚，1998）。还有学者一般将政策过程分为：政策制定、政策执行、政策评估、政策监控、政策终结五个环节。其中政策制定包括从发现问题到政策方案出台的一系列功能活动过程（陈振明，2003）。与前种分类相比，后者增加了政策评估和政策监控环节，至于沈承刚提出政策调整环节，则被归入政策监控环节（包括政策监督、政策控制和政策调整）。

三、关于政策评估

学术界对政策评估分为三种理论：全程评估说、后评估说以及预评估说。全程评估说认为，政策评估的功能应拓展到政策过程的全过程之中，对从发现政策问题到政策执行中的所有过程进行评估。全程评估既要关注政策产生的原因，也要关注政策执行的过程，还要对政策执行后的结果进行分析，并对原因和结果之间的关系进行阐述。后评估说则注重对政策执行效果进行评估，而不涉及到政策全程。主要目的是判断政府是否发生预期效力，有何利弊，是否需要修订，等等。预评估说则认为，一项被实施的政策，其效果往往不能真正地确定，因此预先对其可能产生的效果进行评估。

目前，国内学者对政策评估的认识多侧重于后评估，即主要关注政策效果，通过政策评估来对已经实施的政策是否达到了预期目的进行判断和评价。例如：陈振明认为，政策评估就是“依据一定的标准和程序，对政策的效益、效率、效果及价值进行判断的一种政治行为，目的在于取得有关这些方面的信息，作为决定政策变化、政策改进和制定新政策的依据。”张金马也认为“政策评估就是对政策的效果进行的研究。政策评估所要回答的基本问题包括：政策执行以后，是否达到了政策制定者预期的目标？该项政策给国家及社会生活带来了什么样的影响？政策的去向如何？是继续执行，进行革新，还是马上终止？”

第二节 政策科学的应用实例

笔者查阅了有关文献，目前我国已经取得了一些运用政策科学理论进

行政策研究和设计的成果。例如孙远太、孙莉莉（2006）从政策科学的理论视角对我国环境保护政策进行了述评，他们的主要观点是：环境问题的出现是环境保护政策形成的现实依据；环境保护是我国的一项基本国策；我国环境保护政策已经形成一个完整的体系，包括三大政策和八项制度，即“预防为主、防治结合”、“谁污染、谁治理”、“强化环境管理”三项基本政策和“环境影响评价”、“三同时”、“排污收费”、“环境保护目标责任”、“城市环境综合治理定量考核”、“排污申请与登记许可”、“限期治理”、“集中控制”等八项制度。此外，他们认为，从政策科学视角出发，我国环境保护政策应该从四个方面加以改进：①在政策内容上，坚持政策的市场导向，调整有关现有政策，使其与我国市场经济体制相适应。②在政策制定上，扩大公众参与程度，增加政策制定过程中的民主成分。③建立有效实施机制。④制定合理科学的评估标准。

孙绵涛（2001）认为国家教育政策的体系从广义上讲包括一个国家教育改革与发展所需要的所有的教育政策。一般地说，教育政策分成总政策、基本政策和具体政策三部分：教育的总政策指的是宪法中有关教育的政策规范和教育方针；基本政策指的是《中国教育改革和发展纲要》（简称《纲要》）和《中华人民共和国教育法》中的政策规范；具体政策指的是—些具体的法规中的政策规范。孙绵涛认为这样的分法并不是特别合理，除了宪法的对我国的教育性质、受教育权、公民的基本素质等规定外，我国教育方针也应属于教育的总政策，但它又写在了教育法中，而教育法是基本政策；《纲要》中既有有事关全局的总政策，又有各个方面的基本政策；而教育的具体政策很多，更是难以说清楚。

刘良（2007）在运用政策科学视角研究我国新型农村合作医疗制度时认为，新农合政策在制定过程中注重实验和试点，坚持从群众中来，坚持循序渐进原则，是其成功的一个主要原因，但在政策执行过程中存在很多问题，诸如：①政策对象对政策认知度较低，对政策执行主体认同感较差，从而制约了政策执行关键变量——参合率的提高。②政策执行过程中急于求成，执行方式过于简单，且缺乏有效的政策评估与监控机制，以指标定政绩的现象较为严重。③政策执行过程中的利益博弈导致政策执行结果的“逆向选择”现象。④当前在我国部分农村地区以农民群众的互助、合作意愿为主要表现形式的社会资本发育不良，小农经济思想回归，从而