

政策环境评价系列丛书

THE THEORY AND
PRACTICE OF POLICY
ENVIRONMENTAL
ASSESSMENT

政策环境评价 理论与实践探索

任景明 喻元秀 张海涛 程翠云 著

政策环境评价系列丛书

政策环境评价理论 与实践探索

任景明 喻元秀 张海涛 程翠云 著

中国环境出版集团·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

政策环境评价理论与实践探索 / 任景明等著 . — 北京 : 中国环境出版集团,
2018.4

(政策环境评价系列丛书)

ISBN 978-7-5111-3490-5

I . ① 政… II . ① 任… III . ① 环境影响—环境质量评价—研究 IV .
① X820.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 008967 号

出 版 人 武德凯
责任编辑 李兰兰
责任校对 任 丽
封面设计 宋 瑞
排版制作 杨曙荣

出版发行 中国环境出版集团
(100062 北京市东城区广渠门内大街16号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112735 (第一分社)
发行热线: 010-67125803 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2018年4月第1版
印 次 2018年4月第1次印刷
开 本 889×1194 1/16
印 张 13.75
字 数 350千字
定 价 63.00元

【版权所有。未经许可，请勿翻印、转载，违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

本书是我近年来对政策环境评价理论与实践探索的记录,主要由我的博士论文《基于复合生态管理的政策环境评价方法研究》、《淮河流域水污染治理政策环境评价》报告和与喻元秀、程翠云、张海涛三位博士(后)陆续合作开展的“农业政策环境评价研究”集成而来。全书分上下两篇。上篇关于政策环境评价的理论探索,下篇是理论的具体应用与实践。

上篇理论探索部分:

第一章,简要阐述政策环境评价的重要性。

第二章,系统整理国内外政策环境评价进展。与国外政策环境评价相比,我国政策环境评价尚停留在学术研究和讨论阶段,涉及领域较少,开展的实际案例也较为有限,缺乏大范围开展这一工作的技术和人员支撑,这也是新环保法中未对政策环境评价做出硬性要求的主要原因之一。并且,国家在现阶段制定区域和资源开发、调整产业结构和生产力布局等经济建设和社会发展重大决策时,较少进行环境影响论证;所开展的有限的政策环境评价试点等实践未能有效参与和影响政策制定过程,我国政策环境评价制度的完善还有很长的路要走。

第三章,较为系统地介绍了政策环境评价的几种基础理论,包括政策科学理论、新制度经济学、系统分析理论、社会-经济-自然复合生态系统理论。

第四章,结合政策要素结构、调控功能和影响过程的阐释,系统分析面向生产、消费、流通、还原、调控的复合生态系统政策体系,面向自然、经济、社会生态服务功能的环境客体体系,面向结构整合、功能整合和过程整合的生态整合方法和时、空、量、构、序分析框架,以及包括结构整合、功能整合和过程整合的生态整合机制。同时,构筑政策环境评价方法集成体系,包括界定政策系统的自然、经济、社会内涵,辨识三维政策系统的政策问题、政策目标、政策目标团体、政策工具、自然禀赋、经济技术基础和制度体制环境,分析政策问题和达到政策目标的政策诸方案,政策对自然生态服务功能、经济生态服务功能和社会生态服务功能影响的产生机理和可能的重大影响识别,利用情景设计、多观点分析等方法设计政策方案,评价政策对复合生态系统能流、物流、信息流和资金流的综合影响,提出政策方案优先排序建议以作为决策依据。

下篇应用与实践部分,具体包括农业政策、纸业政策和水污染防治政策三类政策环境评价实践评估。

第五章,以我国农业政策系统为政策环境评价的研究对象,在系统分析改革开放以来三十多年农业政策的演变历程及我国农业复合生态系统历史演变趋势的基础上,剖析了影响我国农业复合生态系统可持续发展的关键问题,在此基础上预测了我国农业污染趋势,剖析了农业污染的途径,并提出一系列有针对性的农业政策环境优化建议。为我国制定农业发展规划提供参考,避免或尽可能降低由于决策失误或实施过程中的“政策失灵”带来的不利环境影响。

第六章，以国家纸业政策为例，将建立的政策环境评价的理论框架与方法体系进行了初步应用，取得了一些有价值的结论。对目前国家大力推行的“林纸一体化”的政策方案进行了深入的研究与论证，提出了“人-纸-林”复合生态建设政策建议，即以人的生产—消费—还原—调控行为为主线，现阶段加大第一、第二、第三产业以及自然保护区的结构功能协调力度，强化跨部门的复合生态规划与管理，加大废纸回收利用的力度，充分利用林业“四剩”等废弃物资源，实行清洁生产，发展循环经济；适应加入 WTO 和经济全球化的要求，适当地经营国际、国内两个市场，利用国际、国内两种资源，强化国家自然生态服务功能；中长期要创造各种有利条件，推进功能经济和无纸化办公的进程，从根本上改变纸及纸板消费恶性膨胀的局面。

第七章，基于复合生态管理的政策环境评价理论和方法，系统分析了淮河流域水污染防治政策目标、结构、功能与发生影响的过程，以及政策失效所带来的自然生态、经济社会损失，在综合评价政策得失的基础上，提出了从社会治理、经济调控和科技推动三个方面的政策调控措施。

总体来说，政策层面的战略环境评价无论国内还是国外，都属于前沿领域，而且涉及的政策千差万别，目前还没有放之四海而皆准的模式和方法论。但是政策战略环境评价本质上仍然属于决策优化的制度安排和决策支持工具，一定的基本要点还是要遵循的。首先，要进行政策系统分析，明确政策目标、政策主体、政策客体和政策工具，通过利益相关者分析辨识政策发生作用的动力机制和可能产生环境影响的逻辑框架。其次，预测不同的政策选项可能产生的环境影响与生态风险的可能性与属性特征。最后，依据法律法规和设定的目标，立足需要与可能，兼顾当前与长远，提出修改完善政策与规范政策执行等方面的对策建议。这个评价过程应该是贯穿政策生命周期的全过程，直至新的政策取代过时的政策。

由于作者能力所限，加之书稿内容跨时超过十年，为展示探索过程而没有更新数据，文中疏漏与谬误在所难免，还请读者批评指正，以利于政策战略环境评价科学发展和国家决策的科学化与民主化水平的提升。



2017年9月

上 篇 政策环境评价理论方法

第一章 绪 论	3
第二章 政策环境评价进展	4
第一节 国外政策环境评价进展	4
第二节 国内政策环境评价进展	6
第三章 政策环境评价理论基础	8
第一节 政策科学理论	8
第二节 新制度经济学	9
第三节 系统分析理论	11
第四节 社会 - 经济 - 自然复合生态系统理论	12
第四章 政策环境评价的复合生态系统方法	18
第一节 政策作用系统和影响系统的复合生态框架	18
第二节 基于复合生态的政策影响评价理论	25
第三节 基于复合生态管理的政策影响模拟评价方法	29
第四节 基于复合生态管理的政策环境评价	46
第五节 基于复合生态管理的政策环境评价其他方法	65

下 篇 政策环境评价实践探索

第五章 我国农业政策环境评价	73
第一节 我国农业政策系统分析	73
第二节 我国农业复合生态系统历史演变趋势及现状分析	89

第三节	我国农业污染趋势分析.....	118
第四节	农业政策的环境影响途径.....	124
第五节	我国农业政策的环境优化建议.....	136
第六章	国家纸业政策环境评价.....	146
第一节	国家纸业政策系统分析.....	146
第二节	国家纸业政策环境影响辨识.....	155
第三节	国家纸业政策系统模拟.....	169
第四节	国家纸业政策环境评价.....	176
第五节	国家纸业政策优化调整建议.....	185
第七章	淮河流域水污染治理政策环境评价.....	188
第一节	淮河流域水污染治理政策系统分析.....	188
第二节	淮河流域水污染治理政策环境影响的复合生态内涵.....	192
第三节	淮河流域水污染治理政策调控.....	204
参考文献		210

上 篇

政策环境评价理论方法

本篇主要介绍了我国开展政策环境评价工作的背景和政策环境评价的国内外研究进展，总结了政策环境评价的理论及方法。其中，第一章介绍了我国开展政策环境评价工作的总体背景和必要性；第二章介绍了政策环境评价的国内外研究进展；第三章总结了政策环境评价的理论基础；第四章提出了基于复合生态系统理论的政策环境评价方法。

第一章

绪 论

关于政策环境评价的相关理念，中央政府在涉及环境保护的重要文件中屡次提及，在制度设计方面已经有所考虑。早在 1996 年，国务院发布的《国务院关于环境保护若干问题的决定》（国发〔1996〕31 号）明确提出：“在制订区域和资源开发，城市发展和行业发展规划，调整产业结构和生产力布局等经济建设和社会重大决策时，必须综合考虑经济、社会和环境效益，进行环境影响论证。”2005 年，《国务院关于落实科学发展观 加强环境保护的决定》（国发〔2005〕39 号）再次提出：“对环境有重大影响的决策，应当进行环境影响论证。”2008 年，《国务院办公厅关于印发环境保护部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》（国办发〔2008〕73 号）赋予了环保部以下职责：“承担从源头上预防、控制环境污染和环境破坏的责任。受国务院委托对重大经济和技术政策、发展规划以及重大经济开发计划进行环境影响评价”。2010 年，《国务院关于加强法治政府建设的意见》（国发〔2010〕33 号）中提出，“凡是有关经济社会发展和人民群众切身利益的重大政策、重大项目等决策事项，都要进行合法性、合理性、可行性和可控性评估，重点是进行社会稳定、环境、经济等方面的风险评估。”以上说明，开展政策环境评价，既是国务院的迫切要求，也是环境保护部的重要职责。自 2015 年 1 月 1 日起施行的《中华人民共和国环境保护法》第 14 条规定，“国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织制定经济、技术政策，应当充分考虑对环境的影响，听取有关方面和专家的意见”，政策环境评价初步获得国家法律的倡导。

习近平在关于建立决策咨询制度时指出，党的十八大和十八届三中全会要求加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。广泛听取各方面专家学者意见并使之制度化，对提高党的执政能力、提高国家治理能力具有重要意义。希望广大专家学者深入实际、深入群众、深入基层，倾听群众呼声，掌握真实情况，广泛调研，潜心研究，不断拿出具有真知灼见的成果，为党中央科学决策建言献策，为推进决策科学化、民主化多做贡献。政策环境评价就是把对生态环境保护的考虑纳入经济社会发展综合决策的最重要技术工具和制度安排之一。

第二章

政策环境影响评价进展

环境影响评价（Environmental Impact Assessment, EIA）是指对拟议中的建设项目、区域开发计划和国家政策实施后可能产生的影响（后果）进行的系统性识别、预测和评价。环境影响评价的根本目的是鼓励在规划和决策中考虑环境因素，最终达到更具环境相容性的人类活动（陆书玉，2001）。战略环境评价（Strategic Environmental Assessment, SEA）指系统评价拟议的政策、计划、规划可能造成的环境后果的过程，以确保在决策的初始阶段，就与社会经济考虑一起，适当、充分地考虑环境问题（Sadler and Verheem, 1996）。政策环境评价是战略环境评价的一种形式，均属于环境影响评价的范畴。

第一节 国外政策环境评价进展

环境影响评价的概念，最早是在 1964 年加拿大召开的一次国际环境质量评价的学术会议上提出的，而其作为一项正式的法律制度则首创于美国。1969 年美国《国家环境政策法》（*National Environmental Policy Act*, NEPA），把环境影响评价作为联邦政府管理中必须遵循的一项制度确立起来，并很快得到其他国家的重视和采用。

美国 EIA 制度自诞生之日起，就是以政府机构所制定的法律、规划、决策等为对象进行评价（赵绘宇，姜琴琴，2010），美国的环境影响评价的对象囊括了从项目建设和政府决策、立法等内容（马绍峰，2004），并不局限于建设项目环境影响评价，已经包含政策环境评价的相关规定。在其他发达国家，以计划、政策为对象的战略环境评价的研究是在项目环境影响评价引入后的 1990 年前后迅速展开的。1987 年荷兰进行了《环境管理法》的修订，引入了对计划、规划的环境影响评价制度；1990 年在加拿大出现了《关于政策和计划案的环境影响评价手段的指南》；1991 年英国发行了《政策评价和环境》指南；1992 年召开国际地球环境会议后，丹麦、法国等许多国家很快引入了相应的制度。日本在 1997 年 6 月制定了《环境影响评价法》，2000 年 12 月的内阁会议已经决定把 SEA 加入《新环境基本计划》（徐建玲，尚金城，2003）。目前，SEA 在世界范围内仍处于探索阶段。澳大利亚在 SEA 领域已有 30 多年的经验，在国家层面《环境保护和与生物多样性保护法》（1999 年）规定了 SEA 的自愿性（一般性）和强制性（仅限于渔业）应用范围；到目前为止，SEA 的应用范围有限，但在海洋规划管理方面的应用已相当成功。加拿大联邦政府依据《内阁指令》建立起 SEA 体系，注重灵

活运用 SEA, 但这一灵活导致 SEA 实施的连贯性和质量缺乏监督的系统性缺陷, 需要进行改革。新西兰依据《资源管理法》和《地方政府法》等法律框架内的各类条款推行各类 SEA 措施, 其操作实施与政策和规划制定过程紧密结合, 被认为是综合性方法的典范。美国依据《国家环境政策法》(NEPA) 确立 SEA 的实施程序和操作规范。《欧盟 SEA 指令》涵盖了特定的规划与计划, 并确立了必须遵守的最低程序要求, 涉及面包括以往没有针对 SEA 制定任何条款的许多欧盟成员国。在发达国家的 SEA 实践中, 可持续发展评价可被看作是 SEA 的下一个发展阶段, SEA 越来越被视为在政策与规划方案、决策中更加系统地考虑可持续发展问题所必需的重要程序和分析手段 (萨德勒, 2012)。

政策环境评价是战略环境评价的主要形式之一, 以下从战略环境评价综述国外相关研究和实践, 并从中梳理政策战略环境评价的相关实践和研究情况。SEA 是对联合国在《21 世纪议程》中制定的可持续发展战略的响应, 是在世界各国进行可持续发展多年实践的基础上的必然结果 (Sadler and Verheem, 1996)。SEA 要求在制定战略的初始阶段就充分考虑长期、大空间尺度人类活动的后果, 进而选择对环境、社会和经济综合而言最为有利的方案。SEA 能够用一种分阶段的方法, 把可持续发展的原则贯彻下去: 政策—计划—规划—项目, 以实现可持续发展的最终目标。由此可见, SEA 的指导思想和研究方法与发展理论高度统一, 是实施可持续发展的重要环境管理工具。SEA 还被认为是“对政策、计划或规划及其替代方案的环境影响进行规范的、系统的、综合的评价过程, 包括根据评价结果提交的书面报告” (N. and F., 1992)。

在研究方面, 学者们在 SEA 定义方面进行了探索, 并采用不同的技术方法开展广泛的案例研究; 在定义方面, Therivel 等定义 SEA 为: 对政策、规划或计划及其替代方案的环境影响进行格式化、系统化和全面的评估过程, 包括就评价结果编写的一份书面报告, 以作为公开问责决策的依据 (R. and E., 1992), 这一定义由于其简洁明了而被很多学者广泛使用。Sadler 和 Brooke 在 1998 年定义 SEA 为: ……确保把环境因素纳入综合决策的若干政策工具之一, 并尽可能地与其他同类政策工具一起应用于有关政策和规划的制定过程 (B. and C., 1998)。Verheem 和 Tonk 界定 SEA 为: ……结构化、积极主动地在战略决策中强化环境问题的作用 (R. and J., 2000)。Sheate 等在 2001 年如此描述 SEA: 在制定政策、规划、计划的整个过程中的最初阶段, 评价其重大环境影响的系统的决策支持程序, 包括编制书面报告和公众参与整个过程 (W. S. et al., 2001)。在案例方面, 利用社区对有毒气体暴露模型来分析土地政策的环境影响 (Willis and Keller, 2007); 评价农业政策的环境影响, 为制定可持续政策提供参考 (Tzilivakis et al., 1999); 构建与不同政策关联的土地利用情景, 利用模型分析不同土地利用分区规划对生态服务功能的影响 (Geneletti, 2013); 利用包括森林采伐、耕地减少、湿地退化等指标在内的环境指标体系来评价不同空间规划政策的影响, 提出战略建议 (Geneletti, 2012)。国外的政策环境评价研究多发生在政策制定“前端”, 直接参与决策过程或为政策制定提供建议。

综上所述, SEA 是一个综合的、结构化的决策辅助过程, 专注于评价战略动议 (如政策、规划和计划) 及其备择方案的环境影响, 推荐尽量减缓负面影响或提高正面影响的战略方案。这个主动和互动过程还应该包括书面报告编制和公众参与, 以及有关当局和主管部门应该将评价结论和建议应用于其决策过程。

第二节 国内政策环境影响评价进展

我国从1973年第一次全国环境保护会议后,环境影响评价的概念就开始被引入。1979年9月,《中华人民共和国环境保护法(试行)》颁布,我国的环境影响评价制度正式建立起来(李飒等,2006)。自2003年9月1日起施行的《中华人民共和国环境影响评价法》第二条指出:“本法所称环境影响评价,是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施,进行跟踪监测的方法与制度”。我国实施环境影响评价的范围已经由建设项目扩大到规划层面,但截至目前,规划环境影响评价从编制数量、实际影响力、执行情况来看都远远落后于建设项目环境影响评价。建设项目环境影响评价仍是我国环境管理的一项重要手段,在提高决策质量和保护环境发挥着重要作用。但传统的建设项目环境影响评价(EIA)由于往往只着眼于开发项目,缺乏战略眼光,在实践中表现出很大的局限性,主要表现在以下3个方面:首先,没有考虑到多个项目的累积作用、间接影响、协同影响和附加影响;其次,只能对具体的项目进行认同或否决,不能改变发展战略,在实际评价中,往往只提出一些缓解措施,而且还受到很大的限制;最后,由于受时间和资金的限制,影响了基础数据的收集和数据分析的质量(徐建玲等,2003)。

关于政策环境影响评价的相关理念,中央政府在涉及环境保护的重要文件中屡次提及,在制度设计方面已经有所考虑。早在1996年,国务院发布的《国务院关于环境保护若干问题的决定》(国发〔1996〕31号)明确提出:“在制订区域和资源开发,城市发展和行业发展规划,调整产业结构和生产力布局等经济建设和社会发展重大决策时,必须综合考虑经济、社会和环境效益,进行环境影响论证。”2005年,《国务院关于落实科学发展观 加强环境保护的决定》(国发〔2005〕39号)再次提出:“对环境有重大影响的决策,应当进行环境影响论证。”2008年,《国务院办公厅关于印发环境保护部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(国办发〔2008〕73号)赋予了环保部以下职责:“承担从源头上预防、控制环境污染和环境破坏的责任。受国务院委托对重大经济和技术政策、发展规划以及重大经济开发计划进行环境影响评价。”2010年,《国务院关于加强法治政府建设的意见》(国发〔2010〕33号)中提出,“凡是有关经济社会发展和人民群众切身利益的重大政策、重大项目等决策事项,都要进行合法性、合理性、可行性和可控性评估,重点是进行社会稳定、环境、经济等方面的风险评估。”综上,开展政策环境影响评价,既是国务院的迫切要求,也是环境保护部的重要职责。自2015年1月1日起施行的《中华人民共和国环境保护法》第14条规定,“国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织制定经济、技术政策,应当充分考虑对环境的影响,听取有关方面和专家的意见”,政策环境影响评价初步获得国家法律的倡导。

在政策环境影响评价研究方面,国内学者对一些重要领域的政策开展了案例研究,对公共政策环境影响评价的重要性和技术方法进行了有益的探索和总结。任丽军等(2005)提出了产业政策环境影响评价的初步研究框架。徐鹤等(2003)提出了政策环境影响评价的管理程序和技术程序,以天津市污水资源化政策草案为案例进行了模拟研究。于书霞等(2004)通过对政策实施前后生态服务功能价值变化的比较分析,对吉林省生态省建设中土地利用政策的环境影响进行了定量分析评价。毛显强等(2005)采用转移矩阵方法对农业贸易政策的环境影响进行了评价,所评价的农业贸易政策包括农产品对外贸易政策、农产品市场结构政策、农产品价格干预政策、财政农业补贴政策、农业税收政策;任景明等(2009)对我国农业政策的环境影响进行

了初步分析,指出中国农业政策通过改变农户生产结构、生产方式和生产技术等对农业环境产生影响。

在政策环境影响评价实践方面,环境保护主管部门等相关机构积极开展试点研究。2000年,国家环境保护总局对《大气污染防治法》的修订草案进行了政策评价,是我国首个针对法律法规的环境影响评价。2009年开始,环境保护部组织开展了大区域的环境影响评价,迄今已经完成了3轮(五大区域、西部及中部地区),正在开展第4轮(京津冀、长三角和珠三角三大城市群地区),取得了积极的成效。2014年,环境保护部开展了“重大经济政策环境评价”试点研究工作,首期实施了新型城镇化政策环境评价研究和经济发展转型政策环境评价研究2个项目;对国内外政策环评的理论、方法和实践经验进行了初步总结,梳理了我国新型城镇化和经济发展转型政策,探索适用政策环境评价的技术方法,并为我国的相关政策制定和实施提供了对策建议。2015年,环境保护部继续开展了“重大经济政策环境评价”试点研究工作,针对发达城市群协同发展政策和钢铁行业转型政策,进一步深化政策环境评价理论方法与实际应用方面的探索。

目前,我国的政策环境评价还主要停留在学术研究和讨论的阶段,政策环境评价研究涉及的领域较少,开展的实际案例也较为有限,缺乏大范围开展这一工作的技术和人员支撑,这也是新环保法中未对政策环境评价做出硬性要求的主要原因之一。现阶段,国家在制定区域和资源开发、调整产业结构和生产力布局等经济建设和社会发展重大决策时,较少进行环境影响论证;所开展的有限的政策环境评价试点等实践未能有效参与和影响政策制定过程,我国政策环境评价制度的完善还有很长的路要走。

第三章

政策环境评价理论基础

政策环境评价基础理论包括政策科学理论、新制度经济学、系统分析理论、社会 - 经济 - 自然复合生态系统理论。本章对这几种理论进行简要介绍。

第一节 政策科学理论

政策科学（公共政策分析）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，它的出现被誉为当代西方社会科学发展过程中的一次“科学革命”、当代西方政治学的一次“最重大的突破”以及“当代公共行政学的最重要的发展”。

政策科学以社会政治生活中的政策领域，即现实的政策实践、政策系统及政策过程作为研究对象，它的基本目标是端正人类社会发展方向，改善公共决策系统，提高公共政策制定质量。因此，政策科学有自己相对独立的研究领域，这是作为一个独立学科的政策科学形成和发展的基本前提。

我国的政策科学学者给政策科学或政策学下过一些定义，可以概括为以下 4 种基本看法：一是认为政策科学主要研究政策制定的理论和方法，是研究如何制定正确政策、避免错误政策的学科领域；二是认为政策科学是关于制定政策方案、规划政策的实施、评价政策的结果、预测政策的方向的一门学科；三是认为政策科学是研究政策的属性及特点、政策制定和执行规律的科学；四是从广义和狭义两个方面界定政策科学，认为广义的政策科学是对不同的公共政策的性质、原因和结果进行的研究；狭义的政策研究可以界定为对目标、方案及社会效果之间的相互关系的研究。

由上述这些定义可以看出，国内外学者对政策科学的界定有所不同，但一般都承认政策科学以政策系统及政策过程作为研究对象。这正是政策科学成为一个相对独立学科的关键条件。根据唯物辩证法和科学哲学的观点，任何一门学科都以客观世界的某一类事物、现象及其过程作为自己的研究对象，它要揭示这一类事物或现象及其过程的本质联系和规律性，并通过概念、命题、原理和方法在思维中加以再现，形成学科理论体系。尽管一些传统的社会科学学科如政治学、经济学和社会学已涉及政策系统及政策过程问题，但它们并未将政策系统及其过程作为专门、唯一的研究领域，并未对此加以系统、全面和具体的研究。只有政策科学才做到了这一点。政策科学以人类社会的政策系统及政策过程作为专门的研究对象，它

既要研究政策的本质、原因和结果,注重内容分析;又要研究政策系统及政策过程(包括政策的制定、执行、评估等环节),注重系统过程分析;因此,一般可以将政策科学定义为“一个综合地运用各种知识和方法来研究政策系统和政策过程,探求公共政策的实质、原因和结果的学科”,它的目的是提供政策相关知识,改善公共决策系统,提高公共政策质量。

政策科学涉及的范围十分广泛,它主要研究的内容包括政策系统、决策体制及政策过程、政策分析方法和技术、政策思维、政策价值观、未来研究、政策战略(元政策研究)、政策规划、重大工程项目的论证和评估以及大政方针各层次、各部门的具体政策研究等。按照克朗的观点,政策科学把以下五个方面的内容作为研究的重点:①政策战略;②政策分析;③政策制定系统的改进;④评估;⑤政策科学的进展。

第二节 新制度经济学

新制度经济学或新制度学派(有时也称为“新组织经济学”)是一种新的、影响在不断加强的公共政策研究途径。它强调制度在政治生活中的决定性作用,认为制度自身是人类设计的产物,是工具性指向的个人的和目的的结果;制度之所以在社会中存在,是因为它们可以克服社会组织中的信息障碍和减少交易成本;在社会中,两种能最小化交易成本的组织是市场和等级制(官僚制);作为持续不断的正式或非正式的规则,制度规定行为角色、约束行为和形成期望,因而它们不仅增加或减少交易成本,而且也形成偏好。

政策科学的新制度主义途径认为,制度结构是社会和政治生活的基本建筑材料,个人偏好、能力和基本的认同以这些体制作为条件;历史发展是路径依赖,一旦做出某种选择,它便限制了未来的可能性;决策者在特定时期可利用的选择范围是那些早期明确了制度性能的函数。依照这种分析路径,并不是制度引起行动,而是它们通过形成问题的解释和可能的解决方案,通过限制解决方案和选择以及它们被执行的方式而影响行动。

制度,通俗而言,就是社会中单个人应遵循的一整套行为规则。更确切的说法,本书采用美国经济学家道格拉斯·诺斯的定义:制度提供框架,人类得以在里面相互影响。制度确立合作和竞争的关系,这些关系构成一个社会,或者更准确地说,构成一种经济秩序……制度是一整套规则、应遵循的要求和合乎伦理道德的行为规范,用以约束个人的行为。在诺斯的定义中,制度是一个经济学名词,但同时,制度又是规则、要求和行为规范。因此,制度不外乎是各种具体存在的行为规则、规范的合体。政策作为规划、社会目标、议案、政府决策、计划、项目等多面体的表征词,自然而然不会脱离制度框架,而是从属于制度框架。由于制度并非是单一形式的,具体的罗列会使制度显得纷繁复杂。这种情况并非制度分析家们所愿,因此,制度分类是很有必要的。而政策与制度的真包含关系也主要体现于此。

诺斯把制度区分为宪法秩序、操作规则和规范性行为准则三大类。同时,他又指出:这三类并非断然分开,分界线并不明确。

第一类制度是规范性行为准则。这是比较特殊的一类制度,它们涉及“文化背景”与“意识形态”。它们是宪法秩序、操作规则的背景材料和渊源。这一类制度包括社会所处的阶段、文化传统、国家意识形态以及心理因素等。它们常常是非明文规定或非条例化规定的,但却使社会上的人们在潜在的国家强制力下潜移默化。通过这种潜移默化,宪法秩序和制度安排的合法性得到确定。这类制度的特点是“根深蒂固”,变化缓慢,变动不易。

第二类制度是宪法秩序。诺斯认为：宪法可以定义为对管理的条款与条件（集体选择）的规定，这里的管理包括规则的制定、规则的应用和规则的坚持与评判。这一类制度规定确立集体选择的条件和基本规则，这些基本规则包括“确立生产、交换和分配的基础的一整套政治、社会和法律的基本规则”。人们一般称之为立宪规则。这些制度一经设定，非经特殊而谨慎的程序，如集体选择的条件等；非经特殊的紧急情况，如战争、政变等，它们不可以变动。当然，这种不可变动并非绝对，只是相对一个长远时期而言的。就更长远而言，没有一种制度是不可变动的。

第三类制度是操作规则。这类制度是在宪法秩序的框架中创立的，是宪法秩序的具体安排。它包括法律、法规、社团、合同以及政策等。制度制约公共政策也主要体现于此。政策作为依宪法秩序而制定的具体安排，它的产生、制定、执行无一不受到宪法秩序的约束。弗农·拉坦认为：①宪法秩序可能有助于自由地调查与社会实验，或者可能起到根本性的压制作用；②宪法秩序直接影响进入政治体系的成本和建立新制度的立法基础的难易度；③宪法秩序影响公共权力运用的方式，因而影响由公共政策引入经济的扭曲的类型，如果这些扭曲很大，则市场便会显示出引入的制度变化将发生方向性错误；④一种稳定而有活力的宪法秩序会给政治经济引入一种文明秩序的意识——一种关于解决冲突的基本价值和程序上的一致性，这种意识会大大降低创新的成本或风险。正是由于拉坦的这4个宪法秩序的观点，政策作为一种操作规则，必然受制于宪法秩序安排。

由以上的分类可以看出：制度对政策是制约关系，是真包含关系。在“根深蒂固”的文化与意识形态下，宪法秩序这一类制度首先得以安排。由于这些“确立生产、交换、分配的基础的一整套政治、社会和法律的基本规则”的指导性、宏观性及缺乏可操作性，政策就来执行操作任务。各种政策把宪法秩序具体化，并在实际执行中不断完善，逐渐上升为法律、规章；体现到人与人的合作关系，则表现为带有经济意味或政治意味的组织、合同、社团等。而各种政策在制定、执行时又不可逾越“基本规则”的限制，它们在制度框架中“生根发芽”，用具体规则充实整个制度。政策是制度的附生物，随制度的产生而产生，也随制度的消亡而消亡。同时，由于制度的指导性及其难变动性，有些政策建议虽是可行的、有收益的，但由于制度间的相互牵制，使得建议不能上升为政策。

政策从属于制度，在制度框架中生成与运用。但政策的特性决定了它并非被动的适应制度，它也不仅仅只有利于制度框架的完善，它还会积极或消极地在制度框架内发生量变，最终促使制度变迁，达到制度创新。用一句通俗辩证的话说就是：政策能动地反作用于制度。

至于政策的定义，我们这样认为，“凡由一定的主体作出，同时对一定的客体产生了一定影响的要求、希望、规定、强制等都可以被视为主体的某种政策”。政策源于人类自身的切需要，但它产生于人类在解决比较现实的问题的时候，它是在制度形成后或逐渐形成中的具体操作。较之制度，它更具有行为特征。而政策的确切定义比较难用精确的语言说明。

事实上，政策不仅仅是计划和目标，也不等同于价值分配，更不等同于政治行为，同样也不仅仅是操作性和动态过程。政策应当是它们的集合，以上观点只不过是政策不同层次的形态表征而已。政策是制度框架中的“砖石”，它是“广义的规划”。这种广义的规划是灵活多变的，具有很强的适应性。同时，政策由于其“潜移默化”的特征，使它又成为相对恒定而持久的政府决策，这是政策的本质属性。与政策的起源密切相联，政策是人与人合作中的一种“契约”，是有关集体成员的一种默契，是要求所有成员在给定的环境中能预测其他成员的行为准则。但这种政策又不等同于法律、法规。虽然法律、法规也近似于一种“契约”，也