

怎样搞好 水利政策研究

杨得瑞 李晶 等 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

主要内容

怎样搞好 水利政策研究

杨得瑞 李晶 等 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书对我国水利政策研究的发展作了概括,对国内外的政策研究情况进行了分析,较为系统地梳理了我国水利政策研究的领域、特点、类型,总结出了水利政策研究的实用方法,归纳了研究中的常见问题,提出来研究人员应具备的基本素质,并结合一系列案例进行了分析。全书共分六个章节,主要包括以下内容:概述;国内外政策研究发展概况;水利政策研究实用方法;政策研究中的常见问题解析;水利政策研究人员的基本素质;案例点评。

图书在版编目(CIP)数据

怎样搞好水利政策研究 / 杨得瑞等编著. — 北京 :
中国水利水电出版社, 2014.1
ISBN 978-7-5170-1717-2

I. ①怎… II. ①杨… III. ①水利建设—政策—研究—中国②水利建设—政策—研究—外国 IV. ①F426.9
②F416.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第017213号

书 名	怎样搞好水利政策研究
作 者	杨得瑞 李晶 等 编著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	三河市鑫金马印装有限公司
规 格	184mm×260mm 16开本 9.5印张 225千字
版 次	2014年1月第1版 2014年1月第1次印刷
印 数	0001—1500册
定 价	35.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

编 委 会

主 任：杨得瑞

副 主 任：李 晶

编写人员（按姓氏笔画排序）：

马 婷	王乃岳	王茂林	王建平	王贵作
王晓娟	王海峰	乔根平	刘 文	刘定湘
孙宇飞	李 涛	李培蕾	李焕雅	汪贻飞
张 旺	张 曼	张献锋	陈 奇	陈 献
陈金木	邵天一	岳 恒	柳长顺	赵 博
钟玉秀	姜 斌	姜付仁	贺 骥	韩 宁

特约审稿：

刘 文 李泽冰 李焕雅

前 言

2011年中央一号文件和中央水利工作会议作出了加快水利改革发展的重大决策，水利正处在跨越式发展的重要历史时期。政策研究工作是谋事之基、成事之道、创新之途。水利部发展研究中心作为专门从事水利发展战略、水利政策法规等重大问题研究和决策咨询的单位，这些年来专心致力于水利政策研究，在水利发展战略、水利投融资体制、水利工程管理、水资源管理、水权水价水市场、农村水利管理与改革、防汛抗旱政策等领域形成了研究优势，一些研究成果在水利改革发展的实践中发挥了重要支撑作用。

如何在新的形势下进一步做好水利政策研究工作，提高政策研究的能力和水平，以更好地破解发展难题，谋划兴水良策，服务水利发展大局，是当前水利政策研究人员肩负的历史使命。在这样的背景之下，我们组织了部分研究人员编写本书，其目的在于掌握理论，提炼经验，总结方法，致力培训，提高研究能力，服务研究实践。

本书对我国水利政策研究的发展作了概括，对国内外的政策研究情况进行了分析，较为系统地梳理了我国水利政策研究的领域、特点、类型，总结出了水利政策研究的实用方法，归纳了研究中常见的问题，提出了研究人员应具备的基本素质，并结合一系列案例进行了分析。

本书观点仅为编写组抛砖引玉之见，由于水平有限，而且是第一次编写此类书籍，书中难免有谬误之处，敬请同仁与广大读者批评指正。借本书的面世，对一直关心与支持水利部发展研究中心工作的领导和专家深表谢意！

本书编写组

2013年8月

目 录

前言

第一章 概述	1
第一节 政策与政策研究	1
一、政策	1
二、政策研究	5
第二节 水利政策研究	8
一、水利政策研究的领域	8
二、水利政策研究的特点	10
三、水利政策研究的作用	10
四、水利政策研究的类型	12
第二章 国内外政策研究发展概况	14
第一节 部分发达国家政策研究概况	14
一、美国	14
链接 1 美国知名思想库简介	15
二、日本	17
链接 2 日本知名思想库简介	20
三、德国	21
链接 3 德国知名思想库简介	22
第二节 国内政策研究概况	23
一、发展概况	23
二、政策研究机构	24
第三节 水利政策研究概况	25
一、发展概况	25
二、政策研究机构	26
第三章 水利政策研究实用方法	28
第一节 研究流程	28
一、确定选题	28
二、撰写和评审研究大纲	28
三、调查研究	28
四、撰写研究报告	29
五、专家咨询	29

六、内审（或中期检查）	29
七、评审验收	29
八、结题	29
第二节 如何选题	29
一、好选题的特征	30
二、选题需要遵循的主要原则	31
三、选题中需要把握好的几个要点	32
四、不同类型课题的选题程序	33
第三节 如何编制课题研究工作大纲	34
一、课题研究工作大纲的主要内容	34
链接 4 《水资源优化配置与区域协调发展研究》工作大纲研究背景	34
链接 5 《节水型社会建设评估和验收》工作大纲中的研究进展及已有工作基础	36
二、做足撰写工作大纲前的准备工作	44
三、确定适宜的研究方法	45
第四节 如何搞好调查研究	46
一、做好调研准备	47
链接 6 台风防御成效、存在问题及对策措施研究调研提纲	49
二、做实调查研究	50
三、写好调研报告	52
第五节 如何理论联系实际	54
一、坚持理论联系实际基本原则	54
二、深入透彻学习水利相关理论	55
三、强化理论与水利实际的结合	56
第六节 如何写好研究报告	58
一、把握报告基本要求	58
二、做好前期相关准备	58
三、理清报告主要内容	59
四、掌握报告撰写技巧	60
第四章 政策研究中的常见问题解析	62
第一节 工作大纲的常见问题	62
一、研究背景不明	62
二、研究进展不清	63
三、研究目标不明确	63
四、研究内容不科学	64
五、技术路线不合理	65
第二节 文献调研与实地调研的常见问题	66
一、文献调研不充分	66
二、地点选择不典型	67

三、问题的针对性不强	67
四、调研深度不够	68
五、调研报告过于平淡	70
第三节 报告撰写常见问题	71
一、研究报告思路不清晰	71
二、研究报告结构不合理	71
三、研究报告内容重点和结论不突出	72
四、研究报告成果针对性和可操作性不足	73
五、研究报告成果缺乏理论支持和创新性	74
六、研究报告成果应用性和时效性不强	74
第四节 专家咨询常见问题	75
一、专家咨询方式单一	75
二、专家的遴选缺乏标准	75
三、专家咨询会取得的咨询效果不佳	75
四、专家咨询意见不能满足解决研究问题的需要	76
第五章 水利政策研究人员的基本素质	77
第一节 政治素质	77
一、较高的政治意识	77
二、较高的政策水平	78
三、较高的政治理论水平	79
第二节 职业品质	79
一、良好的思想品质	79
二、优秀的职业素养	81
第三节 知识水平	83
一、合理的知识理论结构	83
二、较高的知识技能水平	84
第四节 研讨能力	85
一、充分认识研讨在政策研究中的重要作用	85
二、注重研讨一般要求和日常工作中的经验积累	87
三、掌握和运用好各种研讨的技巧与方法	87
四、研讨中的注意事项	88
第五节 沟通能力	89
一、培养沟通意识	89
二、掌握沟通基本原则	90
三、把握沟通技巧	91
四、需要注意的重点事项	92
第六节 合作能力	93
一、强化合作意识，树立团队协作精神	93

二、把握好顺利合作的关键点	94
三、锻造良好合作品质	95
四、合作中的注意事项	97
第七节 创新能力	98
一、创新能力的内涵	98
二、注重培养提高创新能力的方法	99
三、创新能力的一些要求	100
第八节 其他方面	100
一、要有坚定的信念理想	100
二、要有良好的工作心态和奉献精神	101
三、处理好行业总体要求与个人研究兴趣的统一	101
四、要尊重单位的基本文化精神和管理规范	102
第六章 案例点评	103
第一节 拓宽水利建设基金征收渠道研究	103
一、案例简介	103
二、点评	105
第二节 《中华人民共和国抗旱条例》立法前期研究	114
一、课题简介	114
二、点评	118
第三节 水管单位管理体制体制改革研究	123
一、案例简介	123
二、点评	125
第四节 调水工程水价研究	131
一、案例简介	131
二、点评	134
第五节 气候变化对水资源影响及对策研究	137
一、案例简介	137
二、点评	140
第六节 《漳卫新河河口管理办法》立法研究	141
一、案例简介	141
二、点评	142

第一章 概 述

第一节 政策与政策研究

要搞好政策研究,首先我们要了解政策与政策研究。本章将分别介绍政策和政策研究的概念、特征、种类、地位与作用等。

一、政策

1. 政策的概念

政策是随着国家和政府以及政党的出现而产生的。中外学者从不同角度对政策作出过多种界定。

公共行政学开创人之一的美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,政策是由政治家(即具有立法权者)制定的而由行政人员执行的法律和法规^①。美籍加拿大学者戴维·伊斯顿(David Easton)认为:“政策是对全社会的价值作权威性的分配。”^②政策科学倡导者和创立者哈罗德·拉斯韦尔和亚伯拉罕·卡普兰认为,政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”^③。詹姆斯·安德森(James E. Anderson)认为:“政策是一个有目的的活动过程,而这些活动是由一个或一批行为者,为处理某一问题或有关事务而采取的”^④。卡尔·弗里德里希(Carl J. Friedrich)认为,政策是“在某一特定的环境下,个人、团体或政府有计划的活动过程,提出政策的用意就是利用时机、克服障碍,以实现某个既定目标”^⑤。总结西方学者对政策内涵的表述,政策具有明确的目的、目标或方向,是由政府或其他权威人士所制定的计划和规划,是对社会所做的权威性价值分配。

20世纪80年代中期以来,国内政策学科在引进西方政策科学研究成果的基础上迅速发展,涌现出北京大学、清华大学、中国人民大学、厦门大学等一批代表性的政策研究机构 and 学者。但作为尚处在发展过程中的新兴学科,不同学者对其具体概念的理解存在差异。国内学者孙光认为:“政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则,它表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程。”^⑥王福生认为政策可以解释为:“人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略。”^⑦陈振明认为政策是:“国家

① 伍启元. 公共政策. 香港:商务印书馆,1989:4.

② D. Easton. The Political System. New York: Kropf, 1953: 129.

③ H. D. Lasswell, A. Kaplan. Power and Society. New Haven, Yale University Press, 1970: 71.

④ [美]詹姆斯·E. 安德森. 公共决策. 4. 华夏出版社,1990.

⑤ Carl J. Friedrich. Man and His Government. New York: McGraw-Hill, 1963: 79.

⑥ 孙光. 政策科学. 杭州:浙江教育出版社,1988.

⑦ 王福生. 政策学研究. 成都:四川人民出版社,1991.

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、方法和条例的总称。”^①《辞海》（缩印本，1989年版）将政策定义为：“国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则。”

通常人们对政策的概念有广义和狭义的理解。广义的政策是指公共政策，包括政党或政府制定的战略规划、颁布的法律政令，领导人作出的批示、发出的号召、解决问题的举措等，都属于政策的范畴。狭义的政策，是指除了法律规范之外的规范性文件。

2. 政策的本质

从政策的概念可以看出，政策的本质可以从以下3个方面把握^②。

（1）政策是统治阶级意志和利益的体现。马克思主义告诉我们，政策作为上层建筑，与一定社会的经济基础相适应，反映着该社会占统治地位的生产关系。列宁指出：“政策就是阶级之间的相互关系。”任何国家任何时期的政策，总要体现该国家一定时期制定主体的意志，反映特定社会中统治阶级的世界观、价值观、利益观，是为统治阶级利益服务的。所以，政策往往具有政治性，是一种价值理性的产物。

（2）政策是政党和政府实现意图的手段。任何一个政党和政府都会根据对特定时期内外部环境的认识，确定自己的行动方向、目标追求和路径选择。为此，一方面要通过相应的政策加以体现，另一方面要通过具体的政策措施加以落实。制定和实施政策是政党和政府履行公共管理职能的形式和途径，从这个角度来说，政策又是工具理性的产物。

（3）政策是指引和规范社会行为的准则。特定社会目标的实现有赖于政党和政府采取相应的行动。执政党和政府需要通过制定和实施政策来调控各类社会主体的行为，使之按照期望的方向、目标和通过一定的方式采取行动。这种调控可以采取两种方式：一种是引导，就是为社会各主体提供行动指南和动力，这种政策具有导向性、激励性；另一种是规范，就是要求社会各主体必须遵守一定的规则 and 标准，这种政策具有强制性、规定性。

3. 政策的种类

政策所涉及的范围十分广泛，内容异常丰富，按照不同的标准和依据，可以对政策进行不同类型的划分。在实际政策研究中，不同的分类方法便于从不同角度来研究各种政策，在此主要介绍3种最基本的分类方法。

（1）总政策、基本政策和具体政策。从纵向角度来看，按照政策空间层次的不同，可以将政策划分为总政策、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，如我国以经济建设为中心、坚持四项基本原则、坚持改革开放的基本路线就是总政策。基本政策是次于总政策而在社会生活的各个领域、部门或方面起主导作用的实质性政策，它通常是关系国家全局利益的某一领域、某一部门、某一方面的工作所规定的主要目标和任务。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，是为落实基本政策而制定的具体实施细则，如我国实施的积极财政

① 陈振明，政策科学——公共政策分析导论，2版，北京：中国人民大学出版社，2003。

② 魏礼群，充分发挥政策咨询作用为提高政府决策水平服务——在国家行政学院公共政策专题研讨班上的讲话。2009-07-06。

政策。

(2) 政治政策、经济政策、社会政策和文化政策。从横向角度来看,按照政策所涉及的社会生活领域的不同,可以将政策划分为政治政策、经济政策、社会政策和文化政策等。政治政策就是政府在处理政治问题或调整政治关系方面所采取的行动或规定的行为规范,如政党政策、民族政策和外交政策等。经济政策是政府处理经济问题或调整人们的经济利益关系的手段,如财政政策、货币政策和产业政策等。社会政策是指政府用来处理狭义的社会问题所采取的行动或行为规范,它以社会问题为对象,目的是解决社会问题,提高人民生活水平,增进社会利益,谋求社会秩序平衡发展。社会政策包括人口政策、环保政策、治安政策与社会保障政策等。文化政策是国家在一定时期的总目标下,为了促进和调节科学技术及文教事业的发展而制定的基本准则和规范,它包括科技政策、教育政策、卫生政策等。水利政策更多地体现为经济政策和社会政策。

(3) 分配性政策、调节性政策、自我调节性政策和再分配性政策。从协调方式来看,按照政策对社会和人们之间关系的影响不同,可将政策划为分配性政策、调节性政策、自我调节性政策和再分配性政策。分配性政策涉及将服务和利益分配给人口中特定部分的个人、团体、公司和社会,如九年制义务教育政策;调节性政策与将限制与约束加之于个人和团队的行动有关,它减少那些受调节者的自由和权利,如征收个人收入所得税政策;自我调节性政策涉及对某一事务或团队的限制或控制,它与调节性政策的不同之处在于它不是别的团队强加的,而是受调节的团队主要要求的,并作为保护和促进自我利益的手段而出现的,如货币发行政策;再分配性政策涉及政府在社会各阶层或团队中进行有意识的财富、收入、财产或权利的转移分配,如城市居民的最低生活保障政策。

4. 政策的特点

(1) 权威性。任何政策都有特定的主体,即国家权威机构、政党及其他政治集团、团体。政策体现了政策主体的意志,它与个人做出的决定不同,具有法定的权威性,所涉及的对象必须认可和接受。一般而言,一项政策不可能符合所有人的利益,有时不得不为了多数人的利益而牺牲少数人的利益,为了全局的利益而牺牲局部的利益,为了长远的利益而牺牲眼前的利益。因此,一项政策的出台,对于那些不愿做出利益牺牲的对象而言,不能不带有一定的强制性,这种强制性往往同一些惩罚性措施相联系,若没有这些措施作后盾,政策就会成为一纸空文。如我国目前实行的人口政策就是出于全局考虑而制定的,这样的政策出于那些以各种原因想多生几个孩子的家庭来说,就构成了一种强制性,若有人违反了这项政策,权威机构就会根据具体情况进行不同程度的惩罚。

(2) 目标性。政策不是无意识或偶然性的行为,目标指向明确。一定的政策总是为了实现本政党、本团体一定的目标,服务于特定主体,具有明确的方向性。政策所发挥的功效和作用,通过政策的地位、结构、作用表现出来,总是在与某种社会目标的联系中得到判定,包括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,对社会中人们的行为或事物的发展起到规范制约或促进作用,协调社会政治组织关系、各种政治权力关系、各种经济关系以及国家、集体、个人三者利益关系等。如产业政策是政府为了实现一定的经济和社会目标而对产业的形成和发展进行干预的各种政策的总和。

(3) 政治性。如果单纯从政策的概念来看,政策应是公共利益的集中体现,不应成为

政治统治的工具。但是在阶级社会中,任何政党和政府都是代表特定阶级利益的政治集团,其所作所为本质都要服从阶级利益的需要。尽管从表面上看,政党和政府的政策行为有时并不带有政治色彩,如人口政策和环保政策等,但实际上还是为了巩固阶级统治的需要。由此可见,政策的制定是政党、政府、团体的政治行为,政策集中体现了统治阶级的利益需要,是源于政治动机的组织产物,所以它带有鲜明的阶级倾向性。

(4) 时效性。从动态的角度来看,政策有一个发生、发展的变化过程,在特定的历史时期内起作用,表现出时效性特征。从广义角度讲,政策过程可以分为两个部分,即政策制定阶段和后政策制定阶段(执行和反馈调节阶段),前一个阶段涉及问题觉察、议程建立、方案评估、政策采纳及其合法化等环节;后一个阶段涉及政策实施、信息反馈、效果评估、调整变更和政策终结等环节。

5. 政策与法律、法规的关系

从狭义政策概念出发,政策与法律法规既有联系,又有区别。

(1) 政策与法律、法规的联系。政策与法律、法规在本质上的一致性,集中表现在它们都是以统治阶级的政治权利为基础,服务于政治权利的要求,实现维护、巩固阶级统治的目的。这种一致性决定了它们的关系极为密切,二者相互影响并相互作用,具体体现在以下几个方面。

1) 功能的共同性。政策和法律、法规都是进行社会管理的工具和手段,共同调整、控制和规范社会关系。政策与法律、法规在社会调控上具有同样性质的功能。国家通过颁布法律对社会生活的各个方面进行规范,同样,国家也通过实施政策对社会生活进行调节和管理。政策和法律、法规共同构成了社会管理的手段。

2) 内容的一致性。在我国,作为国家基本政策的国家大政方针,往往体现在宪法和法律之中,具有明显的法律效力,是宪法和法律的核心内容,因此国家政策往往成为法律的指导原则或法律本身。同样,中国共产党是我国的执政党,党的政策(除了党务方面)一般都通过一定的法律程序上升为国家和政府的政策,不仅对我国法律的制定和执行具有指导作用,而且在实践中成熟之后大多上升为法律。因此,政策和国家政策之间具有一致性,政策与法律之间在内容上也具有一致性。

3) 适用的互补性。政策与法律、法规虽然在功能和性质上相同,但是二者的适用范围并不完全相同,只在自己所调整的社会关系领域内发生作用。政策比法律、法规调整的社会关系更加广泛,社会生活的各个方面都受政策的调整和规范,而法律、法规则并不可能深入社会生活的各个方面,比如宗教、道德、民族等领域的许多问题就只能适用政策调整,而不能用法律进行硬性约束。

(2) 政策与法律、法规的区别。政策与法律、法规作为两种不同的社会政治现象,虽然存在着密切的联系,但在制定主体和程序、表现形式、调整和适用范围以及稳定性等方面,都有各自的特点。具体而言,它们的区别表现在以下几个方面。

1) 意志属性不同。法律、法规是由国家机关依照法定职权和法定程序加以制定的,它是国家意志和公共意志,是全体公民之间的契约性文件。而政策有所不同,政策是国家权威机关、政党、团体等主体依靠规定的程序制定的,是政党、政府、团体意志的集中。

2) 规范形式不同。法律、法规必须具有高度的明确性,每一部法典或单行法律和法

规，都必须以规则为主，而不能仅限于原则性的规定，否则就难以对权利义务关系加以有效的调整。而政策则不同，有些政策文件主要或完全由原则性规定组成，只规定行为方向而不规定具体的行为规则。

3) 实施方式不同。法律、法规具有鲜明的强制性和惩罚性，它依靠其强制力使人们普遍遵从。政策不一定都以强制力为后盾，通过宣传教育、劝导，靠人民对政策的信任、支持而贯彻执行，虽然国家的政策具有一定的强制力，但这种强制力较弱，政府对违反政策的人只能通过行政手段予以处分。

4) 稳定程度不同。法律、法规一般是对试行和检验为正确的政策定型化，具有较强的稳定性。政策则要适应社会发展的需要，及时解决新出现的社会现象和社会问题，相对于法律而言，政策灵活多变，稳定性不强。

6. 政策的地位作用

(1) 政策是国家进行政治管理的工具。政策本质首先表现在它是一定社会阶级和利益的集中体现，任何政策的制定和执行都是以维护本阶级的政治、经济利益为宗旨的。因此，如何巩固自己的统治地位，如何削弱敌对阶级的力量，剥夺敌对阶级的政治经济权益，这是制定和执行政策的根本出发点。但是，任何阶级在制定和维护政策时，又不能不考虑长远的、整体的利益，往往会在眼前的、局部的利益方面向敌对阶级作出某种让步和妥协。政策在一定程度上便成了各阶级政治力量对比变化的晴雨表。政策体现了阶级的意志、利益，不同历史阶段的不同统治阶级，其政策的本质有着明显的区别，但都是为了巩固其统治进行政治管理的基本工具。

(2) 政策是国家管理社会经济的重要手段。政策服务于社会经济的发展，政策的这种本质是由国家职能的两重性所决定的。国家作为阶级统治的工具，除了维护其统治的政治职能外，还有维护其统治的社会经济职能。作为其意志与利益的直接体现，政策及法律也带有这样的特性。国家负有管理社会事物方面的职能，作为阶级统治的工具，国家总是力图把阶级矛盾控制在秩序的范围内，努力造成相对稳定的政治局面。因此，国家往往根据统治阶级的需要，组织社会经济活动，发展科技文化事业，管理社会公共事务，从而使国家履行管理社会事务方面的职能。这种职能必然通过国家政策体现出来，使政策在执行过程中，通过对各种社会资源的利用，对各种社会潜能挖掘，在总体上实现政策目标，同时推动社会经济文化的发展。

(3) 政策是各种利益关系的调节器。政策的核心是解决社会利益分配问题，所有政策最终都表现为对社会利益关系的处理。在对社会利益分配的理解上，应该是既全面又重点突出：首先，政策的本质表现在它是一定社会阶级意志和利益的集中体现，政策所要调控的各种社会利益关系实际上就是阶级关系的表现形式；其次，政策对社会利益关系的分配又是一种反映全体社会成员利益的全社会利益的综合型分配；最后，政策对利益的分配，经历了利益选择、利益综合、利益分配与利益落实，是一个动态过程。

二、政策研究

1. 政策研究的概念与特征

(1) 概念。通俗地讲，政策研究就是运用多学科的系统知识，为政策制定者提供经过

选择的信息，再通过一系列科学研究的活动，最终为他们提供一整套可操作的行动方案，帮助他们解决政府所面临的社会问题。换句话说，政策研究可以定义为：“研究用于处理社会问题的政府决策的性质、起因和效果。”其中，政府决策的“性质”包括对国内与国际政策的描述与解释；政府决策的“起因”包括对需要由政府出面解决的社会问题的选择、政策形成与政策执行的过程；政策决策的“效果”则指对政策执行的后果进行分析与评估。

(2) 特征。政策研究的特征大致可以归纳为以下 7 个方面。

1) 政策性。政策性是政策研究工作的核心和灵魂，是政策研究工作的主旨和主线。政策研究的根本目的，就是要为政府制定政策提供参考依据。政策研究的质量高低关键要看有多少研究成果进入了决策程序，变成了实际政策，以及在实际工作中发挥了什么样的作用。体现政策性是政府研究部门工作的是重要特征。

2) 针对性。政府工作千头万绪，政策研究必须围绕政府工作的中心和大局，考虑政府决策的需要，着力研究解决政府工作面临的重点、难点、热点问题，做到有的放矢。提出的对策建议 and 政策措施，必须针对所要解决的问题。政策研究只有忙在点子上，谋在关键处，才能富有成效，事半功倍。

3) 应用性。政府部门的政策研究，既不是纯粹的理论探讨，也有别于其他科研工作，主要是一种应用性对策性研究，尤其强调“研以致用”、“以用为贵”。研究选题的出发点是根据工作急需的对策建议，研究工作的落脚点是解决社会经济生活中的问题。只有这样的政策研究，才能对政府的决策有用。

4) 前瞻性。政府的许多决策往往事关全局，影响深远，特别是一些重大决策更是如此。作出这样的决策首先要有预见性，符合事物发展的规律和趋势。特别是对倾向性因素和典型性事物，要给予高度关注，善于见微知著，提出具有前瞻性的政策建议。要有远见，既要着眼解决当前突出问题，又要面向未来发展趋势，“顾后”，又要“瞻前”。只有这样，才能提出有真知灼见的对策建议。

5) 创造性。没有一种由过去的经验得到的理论可以照搬到当前的情境，政策研究需要分析新情况、新问题，提出解决新老问题的新方案、新举措。因此，政策研究要进行创造性的工作，不仅要依靠常规化的方法解决政策问题，还要对每一种独特的问题情境作出创造性的分析。不仅能够选择出适合特定政策问题的研究技术组合，还能够把研究成果转化为一种可以为决策者所采用的形式。

6) 操作性。政策研究的目的，归根结底是要为实际问题提出政策建议或解决方案。因此，提出的政策建议或解决方案，不仅要做到思路清晰、观点正确，还必须切实可行，尤其应充分考虑可行性和可操作性。看似正确，但无实际操作性的政策建议，只能是“空中楼阁”，中看不中用。

7) 时效性。政策研究的成果能否发挥应有的作用，在很大程度上取决于对经济社会发展变化情况的反应速度。正所谓“文当其时，一字千金”。政策研究必须快速反应，对重要问题和紧迫问题，应当迅速开展研究，及时报出成果，这样才能恰逢其时、正值其用，产生良好效果。倘若时过境迁，即使写得多么全面、正确、深刻，也为时已晚，只能是“事后诸葛亮”了。

(3) 政策研究与政策分析、技术研究和基础研究的区别。差异决定了事物的本质。政策研究活动的独特性,可以在与政策分析、技术研究和基础研究等研究活动的比较中显示出来。虽然这些研究活动都是指向社会问题的,但它们的视角各不相同。社会问题的基础研究,着眼于传统的学术研究,关心社会基本问题,如人口老龄化、教育不公平等。但是,它并不试图提供解决这些问题的行动方案和政策建议。另外,这种研究一般都在大学和研究机构进行。社会问题的技术研究,强调操作化,但基本不触及基本的社会问题,其范围相对较窄。比如与社会问题密切相关的核发电厂的设计,又比如像污水处理厂、城市规划之类的社会项目等。至于这些公共事业的资金如何分配则不属于技术研究的范围。政策分析,一般是政治家们关注的事情,它研究政策是怎样形成、被采纳以及政策实施后的效果,政策分析一般并不直接面向行动。

与政策分析、技术研究和基础研究不同,政策研究是唯一既具有高度面向行动的特征又致力于解决基本社会问题的研究活动。政策研究是一个指导研究与分析基本社会问题进而为政策制定提供实际的面向行动的解决问题的建议的过程。从另一个角度说,政策研究的这一过程是:从实际社会问题开始(如人口、资源、环境等),通过多学科的研究与分析,把解决这些问题的面向行动的政策备选方案提供给政策制定者。

2. 政策研究在政策过程中的作用

一个完整的政策过程包括刺激、阐明、启动、执行、评估等步骤。政策研究在政策过程中的作用,体现在满足决策者在政策过程的不同阶段对不同信息的需要。

(1) 政策研究在政策过程中各个步骤的作用。作为政策过程的第一个步骤,刺激阶段的任务是认识并界定问题。在这一阶段,政策研究的作用表现在两个方面:一是政策研究提供了实证信息,对逐渐暴露出来的问题的存在和范围进行基本描述,有助于政策制定者审视社会中正在出现的政策问题;二是政策研究鼓励问题界定中的创造性。

作为政策过程的第二个步骤,阐明阶段的任务是明确需要和政策解释。在这一阶段,政策研究承担着辅助决策的任务,集中在详尽说明政策问题的性质和备选政策方案的信息上。

作为政策过程的第三个步骤,启动阶段的任务是决定向前推进。在这一阶段,掌握决策权的个人最终决定一项特定的政策能否被选中,政策研究的作用是推荐政策备选方案,并且就特定政策行动所获支持的性质和范围提供信息。

作为政策过程的第四个步骤,执行阶段的任务是把计划付诸实践。在这一阶段,政策研究的作用是:确定需要目标;提出符合政策意图的明确的实用性准则;合理配置资源和调动人的积极性。

作为政策过程的第五个步骤,评估阶段的任务是评价结果。政策研究在政策评估中的作用曾经是其在政策过程中发挥作用的主要渠道。在这一阶段,政策研究的目标是:评价政策过去的绩效以便为项目未来的继续和修改(包括终止)提供指南。

(2) 政策研究在政策制定中的作用。政策研究是政策制定科学化与民主化要求的产物。正像前文所说,政策研究的主要任务是满足政策制定者在决策过程中的不同阶段对信息的不同需要。换句话说,政策研究产出的信息,只有被公共管理者、政治家及其他政策制定者在政策制定、执行、评估的时候所使用,其价值才得以实现,即政策研究必须以利

用为焦点，以应用为指向。但需要强调的是，政策制定对政策研究的利用，并不必然指政策制定者以一种清楚的、迅速的、合理的方式按照政策研究的结果采取行动。实际上，我们对政策研究的利用应持一种广义的观点，这是由政策制定的本身特点所决定的。

首先，公共背景下的典型决策往往是断裂的，极少归属于单个政策制定者的职权范围，决策点也非像某些人所想象的那样清晰、直接而又集中。其次，政策研究仅仅是由经验和个人观点、政治压力、优先次序与判断合并而成的复杂决策过程的一部分。换句话说，政策研究的信息只是政策制定者在制定政策过程中考虑的诸多因素之一，其他能够对决策产生影响的因素还包括：政策制定者的个人观点和社会经验、法律法规以及决策所涉及的相关利益团体等。所以，对政策研究的利用有多种含义和形式。在某些情况下，政策研究的结果和推荐方案可能对政策制定产生清楚的、直接的和及时的影响。但是，在另外一些情况下，不提及具体的、及时的决策，只陈述对问题的理解和促进讨论的展开也是一种政策研究的利用。

总之，政策研究对政策制定的作用及其与政策制定的关系可能是短期的也可能是长期的，可能是直接的也可能是间接的，可能是预期的也可能是非预期的。

第二节 水利政策研究

水利政策研究是指对水利发展和改革过程中的战略、政策、法规、体制、机制等问题开展研究和咨询的一项系统工作。水利政策研究是制订水利政策和法规的基础，水利政策和法规的制订、修改必须以水利政策研究为基础，重大战略、方针和政策的制定，都需要经过周密的系统研究和科学论证。

一、水利政策研究的领域

水利政策研究领域是由水利改革发展的需求决定的。根据近年水利政策研究成果，可将主要研究领域作如下划分。

1. 水利发展战略

主要研究水利发展的长远目标、宏观管理、战略重点等。包括研究水利的中长期发展战略，水利发展前瞻性问题的研究，治水理念与思路创新研究，水资源安全研究等。

2. 防汛抗旱减灾

主要研究防汛抗旱减灾制度。包括防汛抗旱减灾规划研究，相关机制建设研究，非工程措施研究，洪水风险管理制度研究、洪水干旱灾害预警机制、预案系统及应急处理机制研究和洪水干旱灾害补偿和救助机制研究，蓄滞洪区管理制度研究等。

3. 水资源管理

主要研究水资源管理体制机制与制度。包括流域与区域管理体制研究，水资源规划研究、流域与区域水量分配研究，取水许可制度、水资源开发利用管理及节约保护研究，水资源费征收管理研究等。

4. 节水型社会建设

主要研究节水型社会建设的相关问题。包括节水型社会建设的制度规划与政策框架设