

基于普通逻辑原理的土地政策评价概念的界定

何宏泽,张仁陟,陈 英

(甘肃农业大学 资源与环境学院,甘肃 兰州 730070)

摘要:针对目前学术界对政策评价概念内涵及外延不同的认识,运用普通逻辑学的方法对政策评价概念的内涵及外延进行了分析,评价。并提出了对土地政策评价概念内涵及外延的界定。

关键词:政策评价;概念;内涵;外延;界定

中图分类号:F321.1

文献标识码:A

文章编号:1002-2767(2010)02-0094-04

自 1951 年政策科学建立以来,对政策评价的研究“并驾齐驱”,从未停歇过。由目前学术界对公共政策的界定,分析存在的问题,并运用普通逻辑学的知识界定政策评价概念的内涵及外延,从而正确理解土地政策评价的概念内涵,对土地资产管理具有指导意义。

1 政策评价与政策评估

对于政策评价是否等于政策评估,或者说政策评价与政策评估有什么区别的问题,有以下 3 种趋向:(1)有些学者对这 2 个概念不做辨别。只是在对同一问题进行阐述时有的学者用了政策评价这一概念,有的学者用了政策评估。如郑新立^[1]认为,“政策方案制定出来或实施后,就要对其实际情况的符合程度或运行效果进行估算和评价,这就是政策的评估。”陈庆云^[2]指出,“政策评价是对政策实施效果所进行的研究。这一研究大致包括政策结果评价、政策效益评价与政策效力评价 3 个方面。”可以看出,郑新立界定的政策评估的概念包含“政策实施后运行效果的估算和评价”,这与陈庆云提出的政策评价的概念是基本一致的,都是指对政策运行或实施效果的估算和评价或研究。张金马^[3]也认为,“政策评估就是对政策的效果进行的研究。”(2)有些学者认为这 2 个概念不同。王春福^[4]认为,“政策评估是对政策方案所做的分析,政策评价是对政策效果所作的判断,它们是政策运行过程中的 2 个不同的环

节。”姜爱林^[5]认为,“所谓政策评估,就是指对政策方案或政策效果所进行的规范、测度、分析、建议等一系列活动的总称。这是一种广义的概念,它包括政策的事前评估与政策事后评估两种类型:前者的含义是指在政策制定阶段对政策方案所进行的预测性的分析与评判,被称为狭义的政策评估;后者则是指在政策执行阶段对政策效果所进行的分析与评判,又被称为政策的评价或称政策效果评价。”从中可以看出,姜爱林也认同政策评价与政策评估为不同的概念。(3)有些学者认为这 2 个概念等价。沈承刚^[6]提出,“政策评价亦称政策评估,是指对各种政策运用特定政策方法进行衡量、分析、比较和评估的总称,即对政策的科学性、可行性及实施后的社会效益的综合性评估。”

政策评价与政策评估是同一关系的概念,他们“同意互训”,是可以相互解释的。根据《现代汉语词典》的释义,“评估:评议估计;评价”,说明评估与评价是同义词,即使增加同一修饰词“政策”限制之后,更具体的“政策评价”与“政策评估”两个概念依然应该是同一关系,不应作人为的划分。

2 政策评价概念内涵的界定

任何反映对象及其特有属性或本质属性的概念都有 2 个逻辑特征,即内涵和外延。概念要明确,这是对正确思维的起码要求。从逻辑角度来说,就是要明确概念的内涵和外延。只有准确地揭示出概念的内涵和外延 2 个方面,才能说对这个概念是明确的^[7]。

概念的内涵就是反映在概念中的对象的特有属性或本质属性,通常也可以叫做概念的含义。事物的特有属性或本质属性是客观存在的,这种客观存在的特有属性或本质属性一旦被认识并反映到概念中,就构成了概念的内涵^[7]。揭示概念内涵的逻辑方法是定义。它的特点是用简短的语句揭示概念所

收稿日期:2009-10-10

基金项目:教育部人文社会科学研究资助项目(07JA630056)

第一作者简介:何宏泽(1980-),男,甘肃省临洮县人,硕士,从事土地制度与土地利用经济和土地资产管理研究。E-mail:hhz80@tom.com。

通讯作者:张仁陟(1961-),男,甘肃省静宁县人,教授,博士生导师。从事恢复生态学、土地制度与土地利用经济及土地资产管理研究。E-mail:zhangrz@gsau.edu.cn

反映的对象的特有属性或本质属性。定义是由被定义项、定义项和定义联项三部分组成的。

定义的方法主要有:属加种差定义;发生定义;关系定义;功用定义^[7]。目前,学者对政策评价的定义主要有“属加种差定义”“功用定义”及“属加种差定义+功用定义”法 3 种。

2.1 属加种差定义

这种定义方法常用公式“被定义项=种差+邻近属概念”表示。

肖远军^[8]等认为,政策评价(policy evaluation)是指按照一定的价值准则(criterion),对政策对象及其环境的发展变化以及构成其发展变化的诸种因素所进行的价值判断。在肖远军给出的定义中,“政策评价”是被定义项,“是”是定义联项,“价值判断”可以粗略的认为是属概念。介于“是”与“价值判断”之间的部分是种差。

白常凯^[9]认为,“政策评估是指按照一定的价值准则,由具备专业资质的评估者作为主体,以社会科学研究方法为主,广泛借鉴其它学科研究方法,排除政策执行过程中环境因素以及其它非政策因素的干扰,对政策的发展变化以及构成其发展变化的诸种因素所进行的价值判断,以评估报告的形式加以表达,并以此作为确定政策去向的依据。”白常凯给政策评估下的定义中的种差部分比较丰富,其中提到了政策评价的主体,政策评价的方法,这一定义也是对肖远军所下的定义的补充与完善。

沈承刚提出,“政策评价亦称政策评估,是指对各种政策运用特定政策方法进行衡量、分析、比较和评估的总称,即对政策的科学性、可行性及实施后的社会效益的综合性评估。”郑新立提出,“政策方案制定出来或实施后,就要对其实际情况的符合程度或运行效果进行估算和评价,这就是政策的评估。”

沈承刚、郑新立 2 位学者给出的定义的共同缺陷就是用“评价”解释“评估”或用“评估”解释“评价”,犯了“同语反复”的逻辑错误。

任何一项政策都有其特定的政策目标,不管政策评价所指向的是政策方案制定阶段,政策执行阶段还是政策执行后阶段,都可以从政策目标是否实现这一角度对政策进行评价。具体来说,政策方案制定阶段的政策评价是指对一个或多个政策方案能否实现政策目标的预测。政策执行阶段的政策评价是指对正在执行的某项政策的目标实现程度所作的阶断性的价值判断。政策执行后阶段的政策评价是指针对已经执行完毕的政策对其政策目标实现程度

所作的最终的价值判断。据此,对土地政策评价如下定义:土地政策评价也称土地政策评估,是指政策评价主体按照一定的政策评价方法对土地政策目标实现程度所作的价值判断。

2.2 功用定义

功用定义法是通过揭示事物的功用给概念下定义的方法。

兰秉洁^[10]等提出,“政策评估是一种过程,这个过程在于确定重要的决策范围,选择适当的资讯,搜集与分析资讯而做成有用的摘要资料,提供决策者适当的政策方案之基础。”

林水波^[11]等认为,“政策评估乃基于有系统和客观的资料归集与分析,进行合理判定政策的投入、产出、效能与影响的过程;而其主要的目的在于提供现行政策运行的实况及其效果之资讯,以作为政策管理、政策持续、修正或终结的基础,拟定未来决策的方针,发展更为有效和更为经济的政策。”这 2 位学者都是通过对政策评估的功用的阐述来揭示政策评估的内涵。如兰秉洁认为政策评估的功用就是确定重要的决策范围,选择适当的资讯,搜集与分析资讯而做成有用的摘要资料,提供决策者适当的政策方案之基础。林水波认为政策评估的功用就是提供现行政策运行的实况及其效果之资讯,以作为政策管理、政策持续、修正或终结的基础,拟定未来决策的方针,发展更为有效和更为经济的政策。

2.3 属加种差定义+功用定义

这种定义方法典型的特点是在定义的前半部分用属加种差定义法,后面又紧接着对政策评价的作用进行说明。

如陈振明^[12]认为,公共政策评估是评估主体依据一定的标准和程序,对政策的效益、效率、效果等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,作出决定决策变化、政策改进和制定新政策的依据。陈振明作出的公共政策评估的定义,前半部分“评估主体依据一定的标准和程序,对政策的效益、效率、效果等价值进行判断的一种政治行为。”是对公共政策采用了属加种差的定义方法。后面又指出公共政策评估的目的在于取得有关这些方面的信息,作出决定决策变化、政策改进和制定新政策的依据。这又是对公共政策评估作用的陈述,是功用定义法。总体来说,陈振明给出是公共政策评估的定义,是属加种差定义与功用定义的结合。

王鑫^[13]认为,“无论怎样定义,从其实质上说公共政策评估不外乎是通过科学的评估活动,使人们

能够判断某一公共政策本身价值。从而决定政策的延续、革新或终结;同时,还能够对政策过程的各个阶段进行全面的考察和分析,总结教训,吸取经验,为以后的政策实践提供良好的基础。”从王鑫的定义可以看出,“公共政策评估是人们判断某一公共政策本身价值的科学的评估活动”,这部分是属加种差的定义法;后面一部分“从而决定政策的延续、革新或终结;同时,还能够对政策过程的各个阶段进行全面的考察和分析,总结教训,吸取经验,为以后的政策实践提供良好的基础。”又属于功用定义法。这一定义也是属加种差定义法与功用定义法的结合。何训坤^[14]对土地政策评估下的定义,傅龙波^[15]对农业政策评估下的定义也采用了这种定义方法。这种定义方法使概念的内涵更加丰富,在用属加种差定义法对一概念的内涵阐述的不够明朗时,就可以用功用定义法进一步的补充说明。若采用这种定义方法,对土地政策评价可以给出如下定义:土地政策评价也称土地政策评估,是指政策评价主体按照一定的政策评价方法对土地政策目标实现程度所作的价值判断。其目的是为土地政策的设立、延续、革新或终结提供借鉴。

3 政策评价概念外延的界定

概念的外延就是指具有概念所反映的特有属性或本质属性的对象,通常称为概念的适用对象。它是概念的量,说明概念所反映的是哪些对象^[7]。

揭示概念外延的逻辑方法是划分,即通过把一个概念所反映的对象分为若干个小类来明确外延。明确概念的外延,就是要说明它反映的是些什么对象,包含了哪些子类或分子,适用多大的范围^[7]。对政策评价概念采用不同的划分标准,所得到的划分的子项是不同的。目前学者对政策评价概念的划分主要有以下2种。

3.1 依据政策评价所指向的政策过程

根据这一标准对政策评价进行划分,主要有2种趋向:一种是一些学者认为政策评价仅指向政策的某一阶段(政策执行前,执行中或执行后)或者其中的两个阶段。如沈承刚认为,“政策评价是对政策的科学性、可行性及实施后的社会效益的综合性评估。”这实质是将政策评价界定为对执行后社会效益的评价,政策的科学性、可行性的评价所指向则是政策执行前的政策方案阶段。郑新立认为,“政策方案制定出来或实施后,就要对其实际情况的符合程度或运行效果进行估算和评价,这就是政策的评估。”因此,郑新立认为政策评估是对政策执行前政

策方案及运行后效果的评价。兰秉洁等提出,“政策评估是一种过程,这个过程在于确定重要的决策范围,选择适当的资讯,搜集与分析资讯而做成有用的摘要资料,提供决策者适当的政策方案之基础。”兰秉洁的观点很明确:政策评估就是政策制定阶段的工作。林水波等认为,“政策评估乃基于有系统和客观的资料归集与分析,进行合理判定政策的投入、产出、效能与影响的过程;而其主要的目的在于提供现行政策运行的实况及其效果之资讯,以作为政策管理、政策持续、修正或终结的基础,拟定未来决策的方针,发展更为有效和更为经济的政策。”因此,林水波认为政策评估是指向政策执行中的。

另一种观点认为政策评价是一种全程评价,其外延涵盖了政策执行前,执行中和执行后3个阶段,是政策过程的全程评价。

如杨德祥^[16]认为农业政策评估主要包括政策方案评估、政策执行评估及政策效果评估3个基本部分。庄小琴^[17]认为,农业政策的评估可分为农业政策方案评估(事前评估)、农业政策执行评估和农业政策效果评估(事后评估)。傅龙波的观点与庄小琴的基本一致。袁国敏^[18]等认为经济政策评价不能仅仅着眼于政策的事后评价,还应考虑政策的事前评估和政策实施过程中的评估,以此保证政策制定的质量和政策执行的规范。因此,把政策评价落实到政策的全过程,政策评价包括政策制定、政策实施和政策效果等几个方面。可以认为土地政策评价也是一种全程评价,其外延涵盖了土地政策执行前,执行中和执行后3个阶段,只不过在实践中由于政策评价主体、评价目的的不同,选择了其中的某个土地政策过程进行了评价。

3.2 依据政策评价设定的评价因素所作的连续划分

这主要是指在依据政策评价所指向的政策过程所作的一次划分的基础上,再对政策效果(政策执行后)根据政策评价所设定的评价因素所作的连续划分。如姜爱林^[19]认为土地政策效果评价包括:土地政策结果评价、土地政策效益评价、土地政策效力评价。杨德祥^[16]认为农业政策效果评估可分为农业政策影响评估和农业政策效率评估。袁国敏^[18]等认为,从政策评价的实践看,人们对经济政策进行评价,一般是在经济政策执行之后,依据一定标准对经济政策效果、政策效益、政策效应进行考察,并进而做出分析。也就是说,经济政策评价就是对一定的经济政策实际产生的效益、效率、效果及价值进行的

分析研究。

划分规则是划分后的子项外延之和必须与母项的外延相等且划分的各子项应当互不相容,简而言之,即为“穷举、互斥”规则。以上 3 位学者对政策效果评估划分的结果并不相同,显然要明确政策效果评价的外延很难,要求对政策效果评价的外延作出划分后的各子项的外延之和等于母项的外延更是难上加难。所以,前面 3 位学者仅采用“列举”这种特殊形式的划分方法揭示了政策效果评价的部分外延。但列举同样要遵循子项互不相容的“互斥”规则。然而,无论是从释义上,还是从管理学、经济学角度来说,效果,效益,效率,效力,效应之间并非泾渭分明。因此,以它们作为子项都不同程度的犯了子项相容的逻辑错误。以姜爱林所作的连续划分为例,从《现代汉语词典》的释义来看,“结果”的外延包含了“效益”与“效力”的外延,它们之间存在真包含关系。这种有真包含关系的概念是不能并列使用的。另外,“效益”与“效力”之间存在概念外延的交叉。因此,从普通逻辑学的角度而言,认为“土地政策效果评价包括土地政策结果评价、土地政策效益评价、土地政策效力评价。”的这种观点有失严谨。以土地政策评价所设定的评价因素对土地政策评价概念进行划分后,要求各评价因素外延之和等于土地政策评价概念的外延很难。在实践中,我们也只能根据土地政策评价所要求的深度及广度设定评价因素,对土地政策评价概念的外延作“列举”式的划分,只要划分后的各子项互不相容即可。

4 结论

该文运用普通逻辑学的原理对政策评价概念的内涵与外延进行了分析,并界定了土地政策评价概

念的内涵及外延。但这不是“一劳永逸”的。因为事物总是相互联系、发展变化的,实践活动也一直在进行着。作为对实践能动反映的认识也应该是不断丰富、发展的。因此,随着土地政策评价理论研究和实践活动的持续开展,对土地政策评价概念的认识会更加丰富,土地政策评价概念的内涵和外延也会不断拓展,臻于完善。

参考文献:

- [1] 郑新立. 现代政策研究全书[M]. 北京: 中国经济出版社, 1991.
- [2] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京: 中国经济出版社, 1996.
- [3] 张金马. 政策科学导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1992.
- [4] 王春福. 试论政策评估与政策评价的区别[J]. 理论探讨, 1992(3): 46-48.
- [5] 姜爱林. 论土地政策效果评价的几个问题[J]. 广西经济管理干部学院学报, 2002, 14(2): 14-20.
- [6] 沈承刚. 政策学[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1996.
- [7] 吴家国. 普通逻辑原理[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000.
- [8] 肖远军, 李春玲. 政策评价概念浅析[J]. 理论探讨, 1995(2): 41-44.
- [9] 白常凯. 公共政策评估程式研究[D]. 上海: 复旦大学, 2004.
- [10] 兰秉洁, 刁田丁. 政策学[M]. 北京: 中国统计出版社, 1994: 204.
- [11] 林水波, 张世贤. 公共政策[M]. 台北: 台湾五南图书出版公司, 1982: 511.
- [12] 陈振明. 公共政策分析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [13] 王鑫. 公共政策评估的研究综述: 回顾与启示[J]. 中共南宁市委党校学报, 2007(4): 17-19.
- [14] 林卿, 何训坤. 土地政策学[M]. 北京: 中国农业出版社, 2002.
- [15] 钟甫宁. 农业政策学[M]. 北京: 中国农业出版社, 2000.
- [16] 杨德祥. 农业政策学[M]. 北京: 北京农业大学出版社, 1993.
- [17] 庄小琴. 农业政策学[M]. 北京: 气象出版社, 2000.
- [18] 袁国敏. 经济政策评价[M]. 北京: 中国经济出版社, 2006.
- [19] 姜爱林. 论土地政策效果评价的方法与步骤[J]. 地质技术经济管理, 2002, 24(2): 25-32.

Definition of Land Policy Evaluation Concept Based on the Ordinary Logic

HE Hong-ze, ZHANG Ren-zhi, CHEN Ying

(College of Resources and Environmental Sciences of Gansu Agricultural University, Lanzhou, Gansu 730070)

Abstract: The method of the ordinary logic was used to analyze the connotation and extension of the policy evaluation, which was differently understood by the academia at present. On the basis of that the concept connotation and extension of the land policy evaluation was defined.

Key words: policy evaluation; concept; connotation; extension; define