

第六章 政策方案的规划与抉择

第一节 公共政策目标的确定

一、政策目标的含义与特征

（一）政策目标的含义

政策目标就是有关公共组织特别是政府为了解决有关政策问题而采取的行动所要达到的目的、指标和效果。

（二）政策目标的特征

- 1、问题的针对性
- 2、未来的预期性
- 3、目的的多元性

二、政策目标的分类

（一）政策目标的类型划分

（1）根据政策目标所着眼的时间范围，可划分为长远政策目标和近期政策目标以及其他的政策目标（如一些中长期政策目标和中短期政策目标）。

（2）根据政策目标所服务的地域或空间范围，可有全国性政策目标和地方性政策目标，国内政策目标和对外政策目标，全局性政策目标和局部性政策目标等。

（3）依据政策本身所属的社会领域，可有政治统治性和管理性政策目标、经济政策目标、文化政策目标以及社会政策目标等；与此相类似的则是，依据政策目标本身所属的社会领域，可有政策的政治性目标、经济性目标、文化性目标和社会性目标。

（4）依据政策所服务的主体是普通社会大众还是社会少数人群体，可有公益性政策目标和特殊性政策目标。

三、确定政策目标的意义与原则

（一）确定政策目标的意义

确定政策目标的价值意义主要体现在两点：

- （1）它能为制定政策方案提供方向性指导
- （2）它能为政策方案的规划和实施提供核心的评估标准。

（二）确定政策目标的原则

- 1、实事求是
- 2、面向未来
- 3、系统协调
- 4、明确具体
- 5、伦理考量

第二节 公共政策方案的规划

一、政策规划与政策设计

（一）政策规划的含义及其特点

1、政策规划是指在建立有关政策议程后，为了实现一定的政策目标，公共权力机关组织力量草拟政策方案与行动步骤的过程。

2、政策规划的特征

- ①从政策规划的主体来说，多元化和政府主导并存。
- ②从时间进程上来看，政策规划主要存在于政策目标的确定与政策抉择之间。

（二）政策设计的含义及逻辑结构

1、政策设计的含义

政策设计：是政策分析人员有系统地探讨政策问题，并组合解决问题的相关政策要素，产生政策方案，使各政策要素间具有一定关系，并符合现实环境，以达成政策问题能够解决的一种不断调整的动态过程。

2、政策设计的逻辑结构

从结构上看，政策设计包括通过一定的内在机制联系起来的各种要素及其结构逻辑。它主要包括两大组成部分：

①方案设计的基本要素；

②这些基本要素间的联系机制。

（1）方案设计的基本要素包括四个方面：

①结果。方案设计中的结果包括两层含义：

一是指在制定政策方案时，政策制定者所预期产生的结果；

二是指政策本身所产生的实际结果。

②目标人群。目标人群是公共政策所直接或者间接影响到的团队和个人，政策制定者期望通过公共政策引导、改变和规范目标人群的行为。

③执行机构。执行机构是指具体执行政策方案的相关政府机关或其他机构。

④法规。法规是指政策方案所依据的法律基础，也就是说政策方案从内容到程序都应当符合各种法律的规定。

（2）政策方案的要素之间需要一定的机制相互联系。政策的联系机制分别由规则、工具和假定构成。

①规则。在政策设计中，政策制定者、目标人群以及执行机构等都要遵循社会的规则。

②工具。工具是指促使政府和目标人群遵守政策方案的各种政策措施，即将政策目标转换为具体政策行动的各种工具和机制。

③假定。假定是指对政策因果关系的各种陈述，包括技术假定、行为假定和行为假定。

二、政策规划的主体

介入政策规划的主体包括行政机关、立法机关、研究机构和利益团体四类。

（一）政策规划的政府主导化

政策规划中的政府主导主要体现在规划的组织和管理方面，并不是说政府的规划方案必须占主导地位。

（二）政策规划的主体多元化

政策规划主体既可以是单一式的，也可以是多元式的。

单一式规划主体的优势在于政府政府对有关问题有具体详细的了解,对问题能从全局上进行考量。

多元式规划主体中除政府以外的其他主体虽然可能对实际情况缺乏深入、全面的了解,也可能会从局部利益出发,规划失之片面,但它们的参与毕竟可以对政府规划起到制约,补充等作用,既有利于克服各方的自利性,保障社会公正,也有利于汇聚各方智慧并反映各方利益需求,以保障政策规划的科学性和民主性。

三、政策方案的设计原则

(一) 紧扣政策目标

(二) 规划多重方案

一般而言,五个左右的政策方案通常就已基本满足多重方案的原则要求。

(三) 方案彼此独立

方案彼此独立,就容易产生多种方案供评估和选择。

(四) 方案要有创新

重视方案的创新性,并不意味着不要任何已成功的经验和办法,或者是单纯为创新而创新。

(五) 方案切实可行

目标要可行,实现目标的方案也要可行。

四、政策规划的模式与参考框架

公共政策学者的政策分析框架为实际决策者的规划活动提供了理论基础,在一定程度上可视为政策规划所应遵循的步骤和方法。

(一) 韦默和维宁的政策分析框架

主要将政策分析过程分为两个阶段:

问题分析和解决方案分析。

1、问题分析

这个阶段由三个重要步骤构成:

- ①理解问题；
- ②选择和解释目标与约束；
- ③选择解决办法。

2、解决方案分析。这个阶段分为四个步骤：

①是说明相关标准，也就是确定备选政策方案的评估标准，并依据这些标准评价备选方案对于目标的影响。

- ②详细说明能够潜在推进政策目标的备选政策方案。
- ③是用每一种衡量标准来评价每一种备选政策方案，预测其可能产生的影响。
- ④是推荐一种备选政策方案，并提供选择的依据。

（二）帕顿与沙维奇的政策分析框架

政策分析的六个步骤：

- 1、认定和细化问题
- 2、建立评估标准
- 3、确认备选方案
- 4、评估备选政策
- 5、展示和区分备选政策
- 6、监督和评估政策实施

五、政策学习与政策移植

（一）政策学习及其类型

- 1、政策学习是集体学习的一种形式，因为政策制定者和执行者都是由组织来进行的。
- 2、从学习的内容以及程度上，政策学习分为三类：
工具学习；概念学习或者问题学习；社会学习
 - ①工具学习：是指学习的内容主要是技术、政策制定、过程以及政策工具等。
 - ②概念学习或者问题学习是指在政策制定中从一个不同的评价角度来看待事物。
 - ③社会学习是指决策者学习有关政策价值以及规范、目标、责任等其他深层次的特质。

（二）政策移植及其类型

1、政策移植：是一个政策借用国采纳其他国家的公共政策、行政体制、制度及思想等来解决本国所面临的政策问题。

一个国家对其他政治体系的政策借鉴，不可能或是完全照搬，或是完全拒绝两种形式，而是存在不同之处：

- ①复制，指政策文本直接的完全的转移；
- ②效法，即借鉴他国公共政策背后的思想观念。
- ③混合，即针对同样的政策问题混合各有关国家的公共政策；
- ④启发，即其他国家的政策可能引发本国的政策变化。

2、政策移植的类型

从政策制定者的意愿角度，可以简单地将政策移植分为自愿的政策移植和被迫的政策移植。