



§ 3. 公共政策的规划

政策规划的内涵 (3-3-1)

政策规划的特点 (3-3-2)

政策规划的思维逻辑 (3-3-3)

政策规划的主要程序 (3-3-4)

政策规划的团体组合 (3-3-5)

公共政策规划的涵义

当政府诊断和确认了某个或某些社会公共问题以后，为了履行公共责任，需要采取行动来解决这些问题时，就会接受或排除某些解决问题的可选方案。

公共政策过程中通过商议、倡导、评估、审议，决定接受或拒绝解决公共政策问题的若干可选方案的阶段和环节就是公共政策规划

政策规划的任务

在政策规划阶段上，政策行为主体要做的工作就是创造条件让公众、政策咨询专家、实际工作者通过讨论、对话和必要的论辩，搞清楚哪些解决问题的方案是可能的、应当的和可行的，哪些是不可能的、不应当的、不可行的，排除那些不为多数公众认可的方案，留下若干方案以供决策者做最终的选择



公共政策规划的特点

政策规划的政府主导性

在政策议程设定阶段，执政党组织、政府部门在其中起较大作用，社会公众、各类团体也会起很大的作用。在政策规划的环节上，起着主导作用的则是政党组织和政府部门。在保留还是排除解决政策问题的备选方案方面，政府、政府部门及其负责人就起着决定作用。

政府在政策规划上的主导性并不否认公众、民间组织和各种团体组成各类政策社群和政策网络的重要性，相反，政府会支持更多的公众、团体在寻找、制定和评估政策预案时发表更多的不同意见。

政策规划的不清晰性

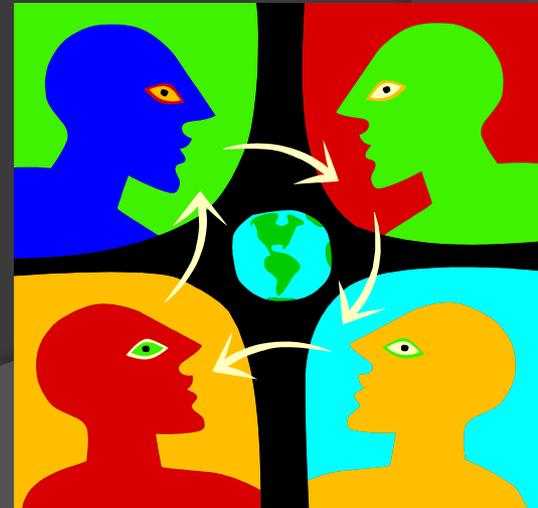
政策规划过程并不一定要等到政策问题已经被完全确认，变得清晰明白，所有的利益相关者都表达了各自的需求以后才进行的。

政策规划常常是在政策问题并没有得到清晰、准确的定义、政策行动主体还没有与相关的利益群体充分接触的情况下就已经着手了，因此在政策规划中产生的政策预案常常是粗糙的、模糊的



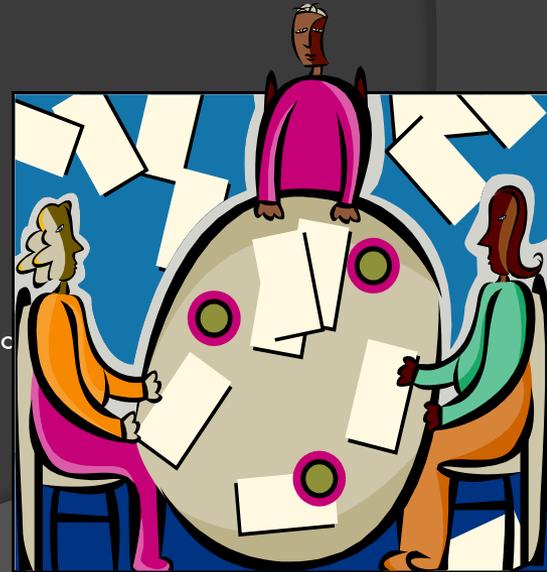
政策规划的动态性

在政策规划中活动的常常并不是同一批主体，也不是同一批咨询者和参与者。在政策规划过程中，有时会出现两个或更多的政策网络和政策社群，他们会提出完全不同的解决问题的方案或行动建议。政府中也不存在固定的对应机构来专门管理政策规划事项。当保留还是排除某些解决方案的意见还不确定时，政策规划就会持续地在争论中进行，有时对某些预案是保留，还是排除，会出现多次反复。



政策规划的竞争性

在政策议程设定阶段，尽管政策行动主体经过竞争、妥协、协商认同了需要解决的政策问题，但他们在有关引发政策问题的原因、问题恶化的程度、问题解决的结果、解决问题的工具选择等方面仍旧会存在不同的见解。最大的竞争会围绕对某些预案是保留还是排除来进行。结果会有胜利者和失败者。在政策规划过程中落败的个体和群体往往会以各种方式提出抗议。



公共政策规划的思维逻辑

渐进探索的政策规划策略

在政策规划中，最需要避免的是试图将所有需要解决的政策问题，通过一个或一组方案就完全解决掉，这种毕其功于一役、速决速战的想法与做法是不科学的，我们曾经因为采取这类急功近利的策略付出过沉重的代价。

制定重大政策问题的解决方案，常常需要通过多次的试探、不断的修正与调整，甚至要经过暂时的失败，才能找到合适的解决办法。摸着石头过河，边干边学，分步推进才是正确的策略。

分步骤思考的逻辑

目标

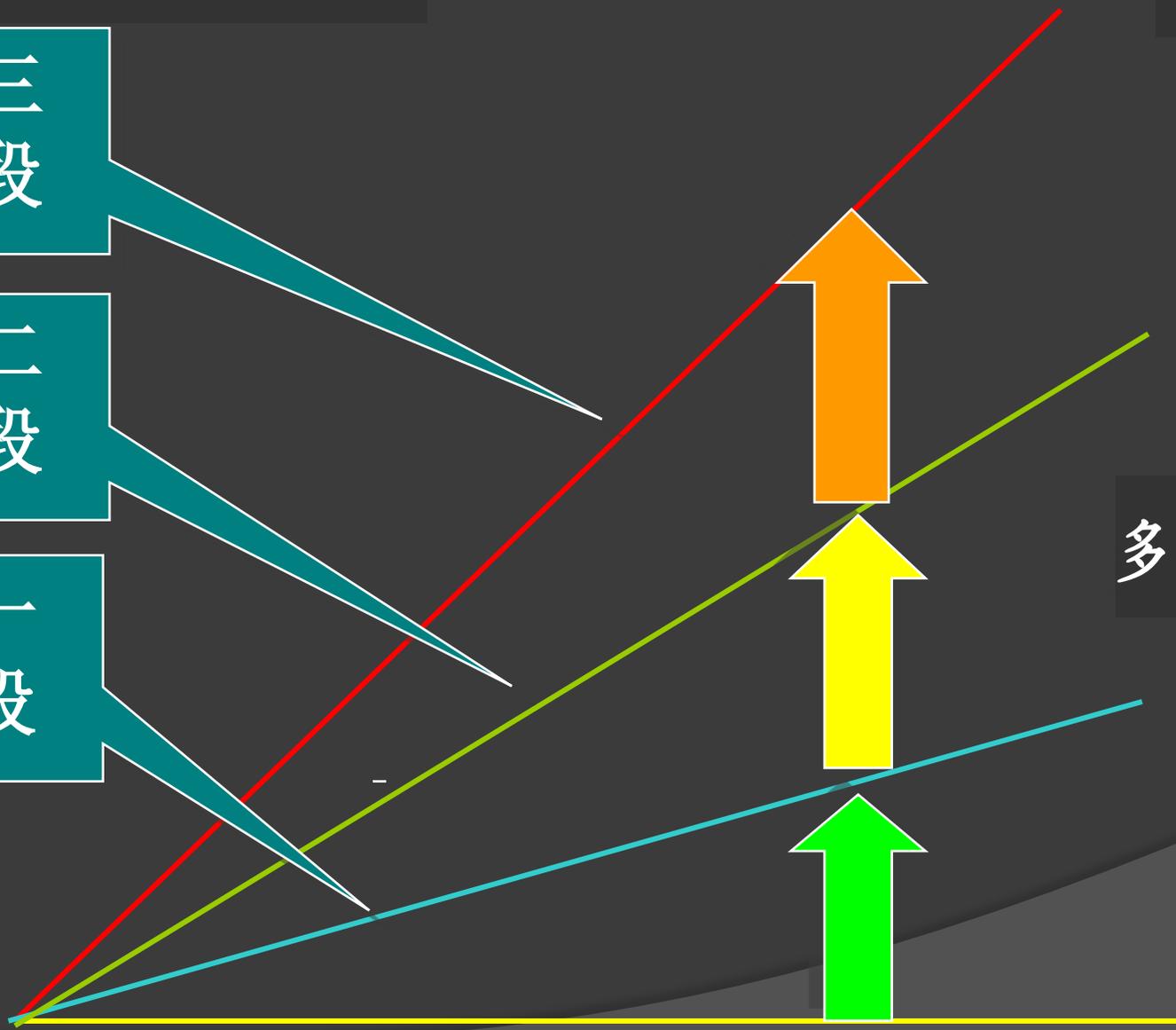
第三阶段

第二阶段

第一阶段

多个步骤

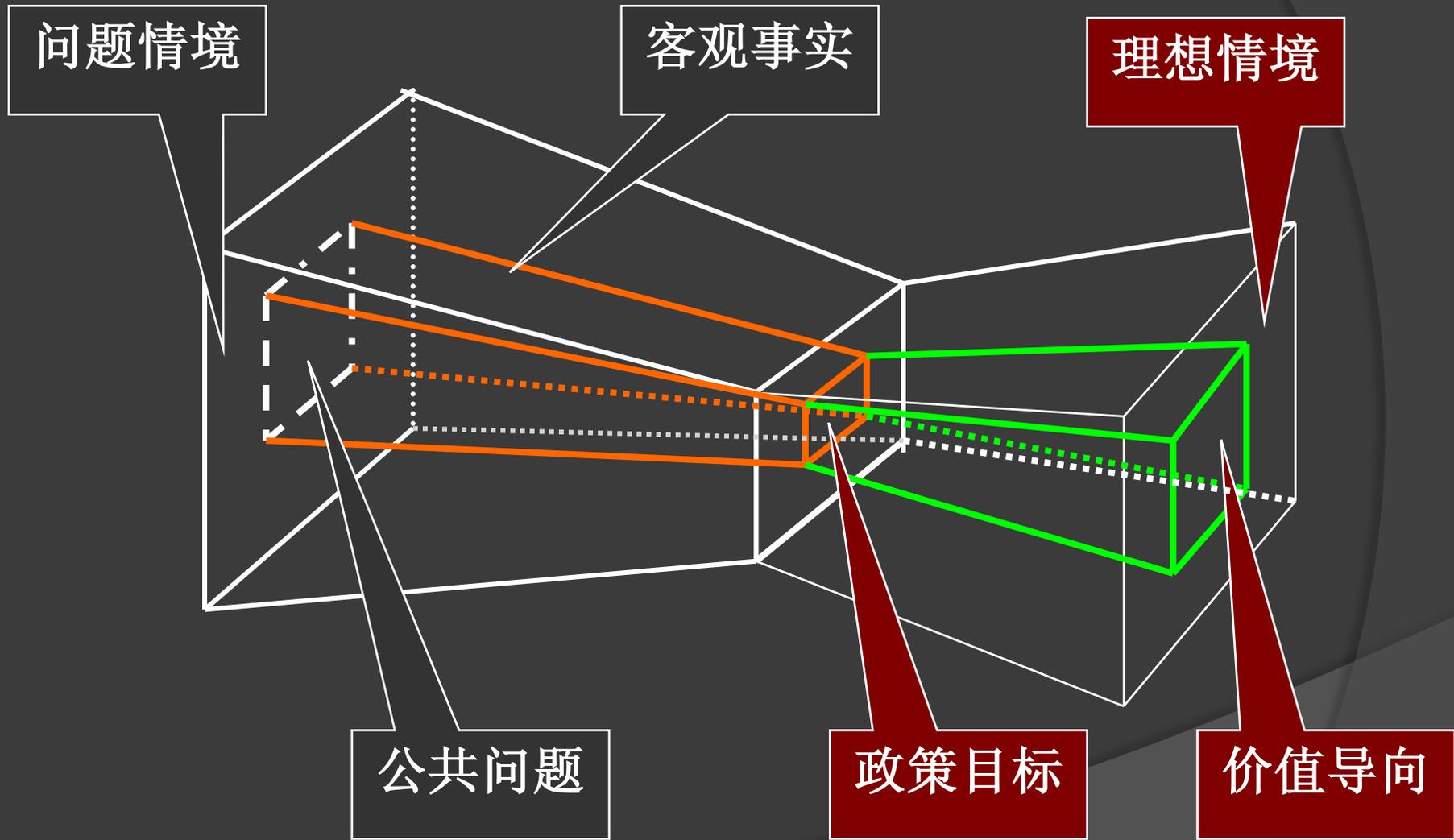
问题



系统思考的逻辑

- 情境与问题
从情境中寻找问题
- 问题与事实
依据事实来确认问题
- 价值与目标
依理想价值来选择目标





公共政策规划的主要程序

公众需求的评鉴

政策必须回应和满足公众的相关需求

公众需求必须得到充分表达

对公众需求的评价必须分类：弱势的、民生的、基本的

公众需求的解决：需求的水准、供给的水准、满足需要的合适的途径

确定政策目标的要求

●政策目标必须是问题导向的，必须依据对问题的诊断来设计和合适的政策目标，

●政策目标必须和解决政策问题的政府部门的公共职责及其治理能力相吻合

●政策目标必须是系统化的，从较高层次到较低层次，形成相互间有隶属关系的目标体系

●在政策目标上必须取得共识，应当选择政策相关者普遍赞同、普遍认可的政策目标

政策目标设定的原则和目标的功能

公共政策目标设定的原则

- 实事求是
- 面向未来
- 系统协调
- 明确具体
- 符合伦理

公共政策目标的功能

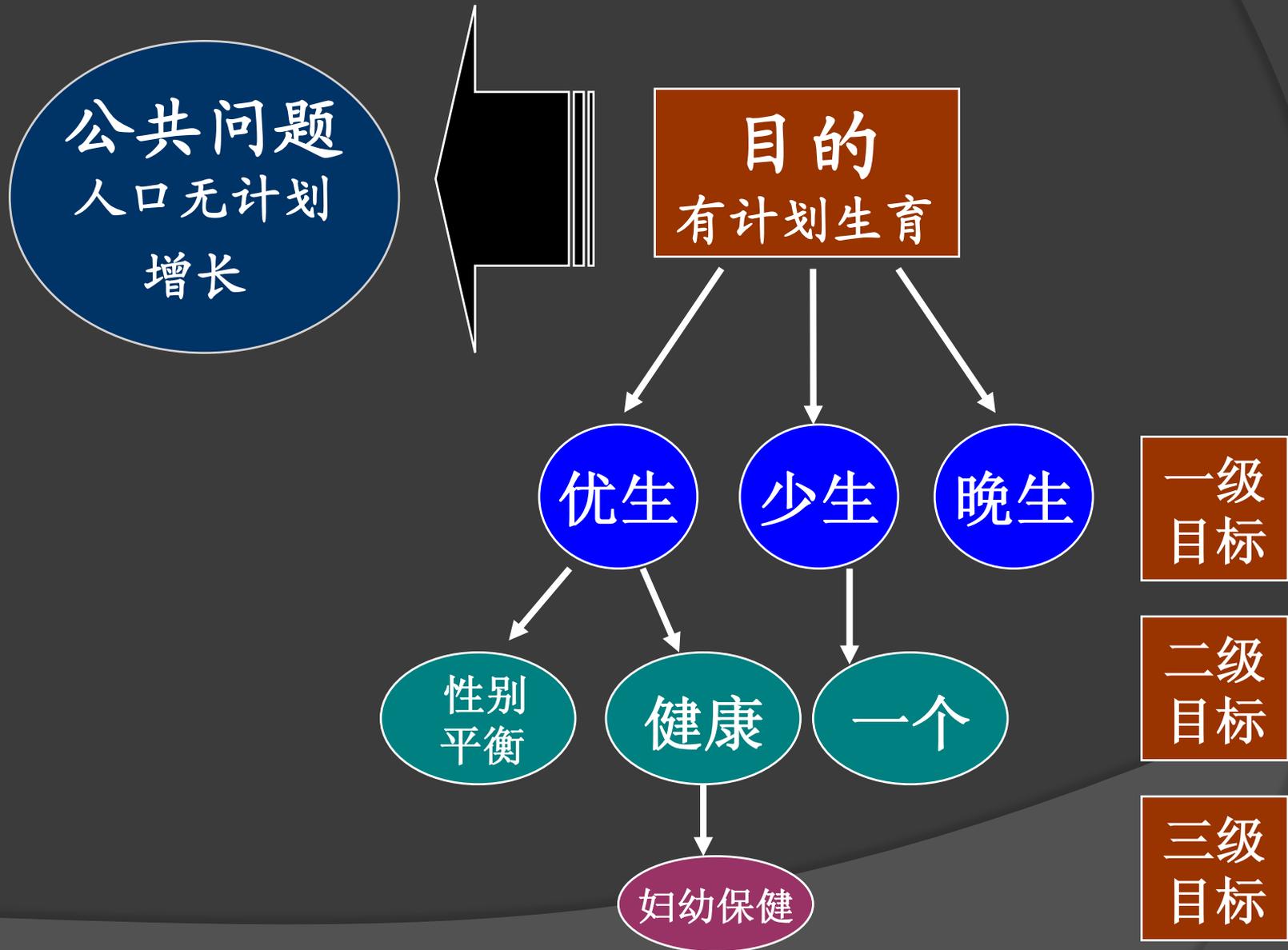
- 为拟定政策预案、政策决策确定方向
- 为政策过程中的和过程结束时的政策评估提供标准

政策目标间的关系

在公共政策规划中，由于政策问题的复杂性，解决问题的政策目标很少是单一的，通常政策目标是多个。多元政策目标之间的关系有三种：

- 目标之间是因果关系
- 目标间的手段与目的的关系，一级目标与二级目标间是手段和目标的关系
- 目标之间的矛盾关系

政策目标的层次结构



备选方案拟定的要求

备选方案必须和政策目标相一致

不同备选方案之间必须是排斥的

备选方案必须是可以操作的

备选方案必须是有层次的

比如，实施异地高考，设计的备选方案最好形成从维持、改良到变革的有层级行动方案

再比如设计和确定税率，可以从1%，到2%，再到3%

备选方案设计的要求与程序

备选方案设计要求

- 尽可能的完备
- 方案之间相互独立

备选方案设计程序

- 首先是务虚阶段 确定解决问题的价值取向、基本方向，适合专家、学者为主
- 其次是细化阶段 设计具体行动项目和操作手段，适合以实际工作者为主

复制 (copying)
效法 (emulation)
混合 (combination)
启发 (inspiration)

A国的
公共政策



B国的
公共政策

国家之间政策移植
地区之间政策移植
过去与现在政策移植

被迫的政策移植
自愿的政策移植
信息不完全的政策移植
不完全的政策移植
不当的政策移植

公共政策规划中的团体组合

政策规划中团体组合研究的兴起

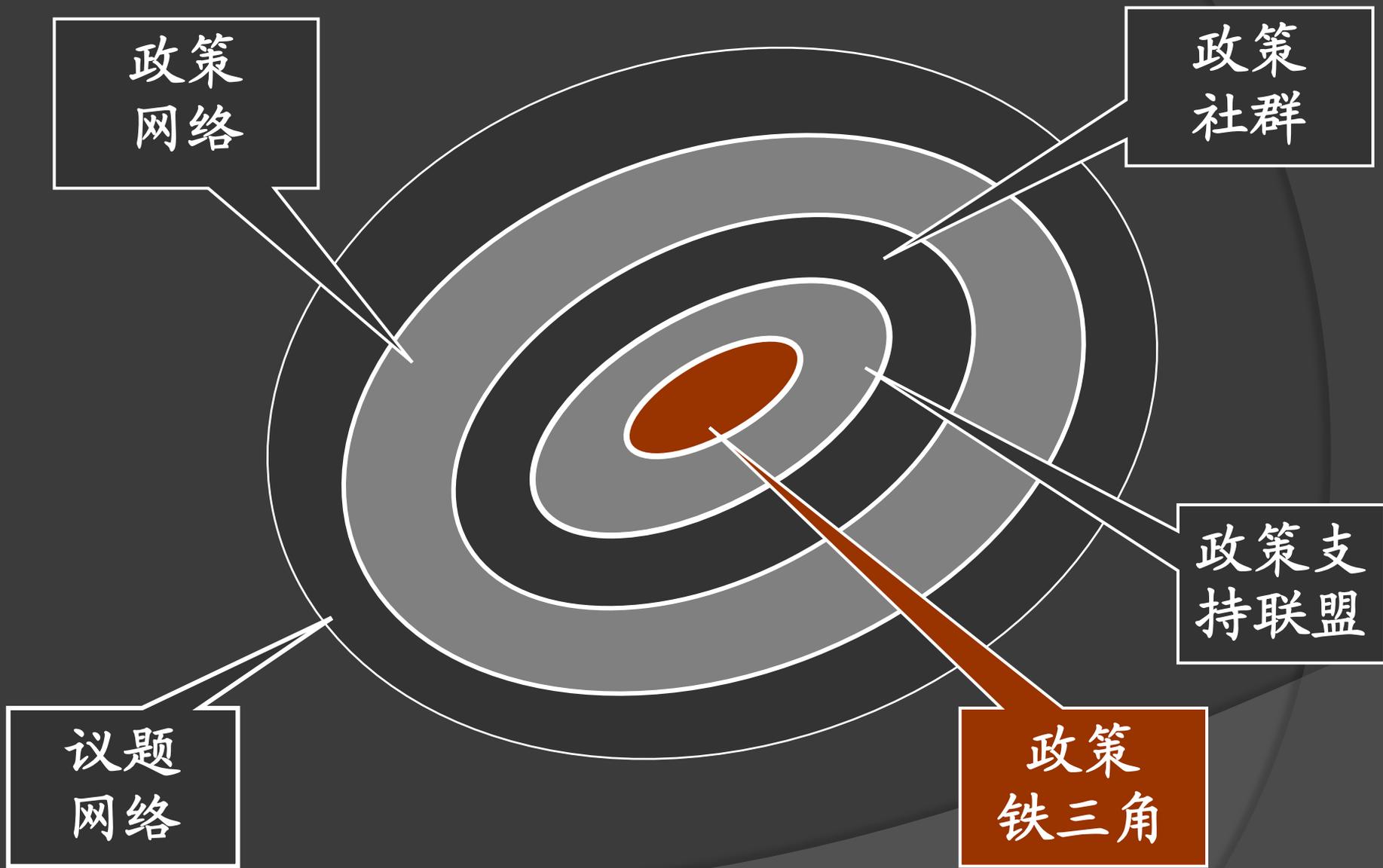
在传统的政策规划研究中，人们虽然重视个体、群体、集团、部门组织的作用，但只是孤立地看待这些行动主体，机械地列举各自的需求和行动，而不去考虑他们之间的互动和互赖关系。

20世纪70年代，欧美国家的公共政策学者开始关心政策规划中的次级体系的作用，并逐步将社会学中的网络概念引入公共政策规划的研究中来，形成了公共政策网络、社群方面的知识，从而促进了对政策规划中团体行为的重视

政策网络的类别

在政策规划环节上，政策行动主体会以组团的方式提出和论证解决问题的种种预案，并想方设法让政策备选方案一直保留到政策决策的阶段。这些政策行动主体的组团形式有：

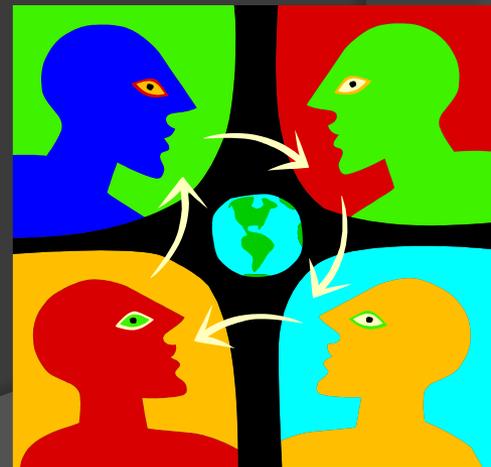
- 议题网络
- 政策网络
- 政策社群
- 政策支持联盟
- 政策铁三角



议题网络（issue network）

指在政策问题或议题的去留还不确定时，参与规划的分散的主体并没有组成一个紧密的集团。参与者不断地进入，又不断地退出。这种政策行动主体构成的非常松散的集合就是议题网络。

议题网络是不太稳定的，成员总是在变换。和议题网络处于另一个极端的则是稳定性极高的政策规划中的政策铁三角



政策网络（policy network）

指在政策规划中，政策行动主体基于某些特定的物质利益而结成的较为紧密的群体。

人们加入政策网络的目的是为了推进自己的目标，而这一目标总是与特定的物质利益联系在一起。

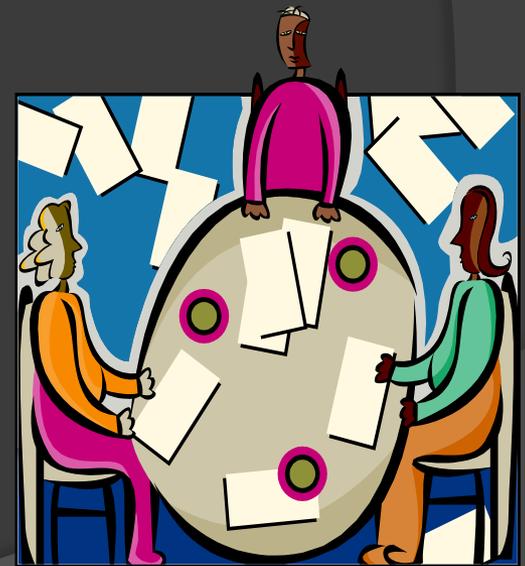
强调物质利益的一致性或不矛盾性是政策网络与议题网络的一个重大区别



政策社群（policy communities）

指在政策中以共同的信息、价值、利益为基础而结成的更为紧密、稳定的政策行动主体的组合。

政策社群成员之间不仅有共同的价值因素，而且有共同的物质利益作为纽带。相互间经常传递信息，共享某些重要的信息。



政策支持联盟

指在政策规划中有不同利益追求的个体、群体和组织汇集到一起，形成各种各样的基于利益的稳定同盟，他们之间为争取所倡导的提案、行动建议能被权威当局吸纳而展开博弈。

加入联盟的可能是个体，也可能是群体、集团、组织。其中包括政治领袖、行政部门首长、政党组织代表、利益集团发言人、政策分析者、公众代表，等等。他们都有自己的利益和观点

形成政策支持联盟的条件

政策利益相关者要在协商和争论中形成相对稳定的联盟，必须具有一些基本条件，

首先，结成联盟的成员必须具有大体相同的政策信仰即坚持某些政策价值、原则，坚持某些政策理想。

其次，结成联盟的成员还需要相有一定的政策资源，只有具有一定资源优势的人才会结成联盟。

第三，成员间必须坚信某些策略手段是可行的

政策支持联盟是由来自不同群体、组织、职位的并具有下列特征的个体构成的稳定结构：

- 共享一种特定的信仰，具有一套基本价值观，持有相同的因果假设和对问题的感知

- 长时间对一项协议行动没有争议



共享的
信仰系统

共享的 信仰系统



- 联盟成员因对政策问题和解决问题的手段有一致认识从而降低了政策执行成本;
- 联盟成员因相互信任并考虑对方利益而减少搭便车的倾向;
- 联盟成员愿意公平地分担追求共同目标所需要的成本;

制度
规则
资源
的约束

