



§ 2. 公共政策群落的结构 与管理

政策群落的组合结构 (7-2-1)

政策群落的结构模式 (7-2-2)

§ 2.1 政策群落的组合结构

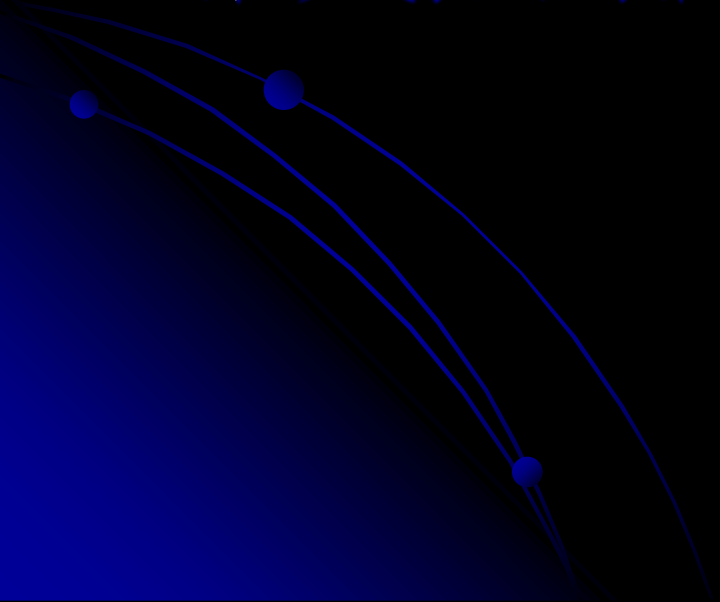
政策的单元结构

如果制定和实施的政策只为解决单个的政策问题，形成的政策结构就是单元结构。

政策单元结构很少是单个政策，多数情况下，它仍旧是一个由好几个单独政策组合而成的政策单元。

因为在现代社会中，每出现一个政策问题，只用一个单独的政策几乎是无济于事的。它需要好几个政策一块起作用，才能将公共问题解决。

比如，要切实解决农村的科技薄弱的问题，就需要提升农业技术推广能力，大力发展农业社会化服务；需要加强科技教育培训，全面造就新型农村科技人才队伍；需要改善科技设施装备条件，不断夯实农业科技发展的物质基础；等等。这就需要制定和实施与上述诸方面相适应的多个政策，并形成良好的推进农村科技发展的政策单元。



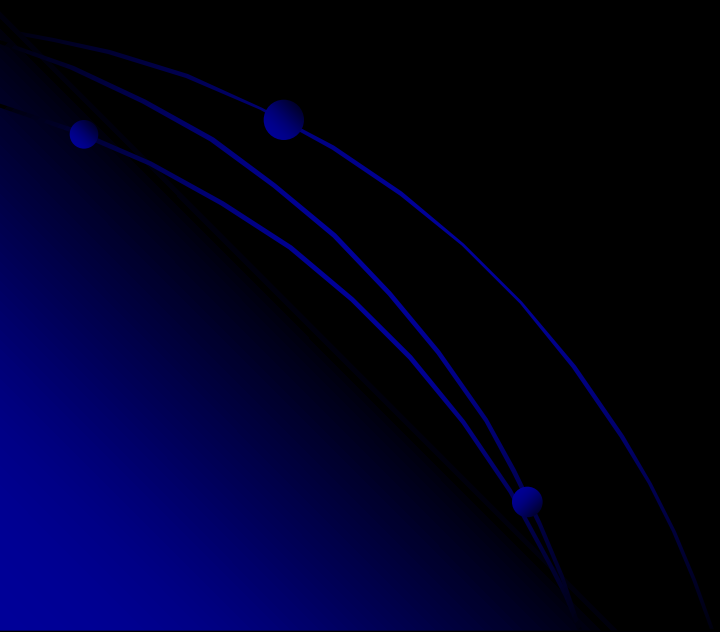
政策单元的管理

在构想政策单元时，要尽量讲究全面性，决不能遗漏掉重要的政策。

在设计政策单元时，需要将单独的、具体的政策按照各自的效用，所处的层次、作用的范围、实施的先后次序等变量有机地结合起来，构成一个便于执行的政策结构整体。

政策的复合结构

在现实生活中，当在一定时期、一定区域、一定领域中有好多个政策问题同时存在，并且每个政策问题的解决又受到其它的政策问题的状况和解决程度的影响时，政策主体需要制定和实施的就是几个政策单元，从而形成的就是政策的复合结构。

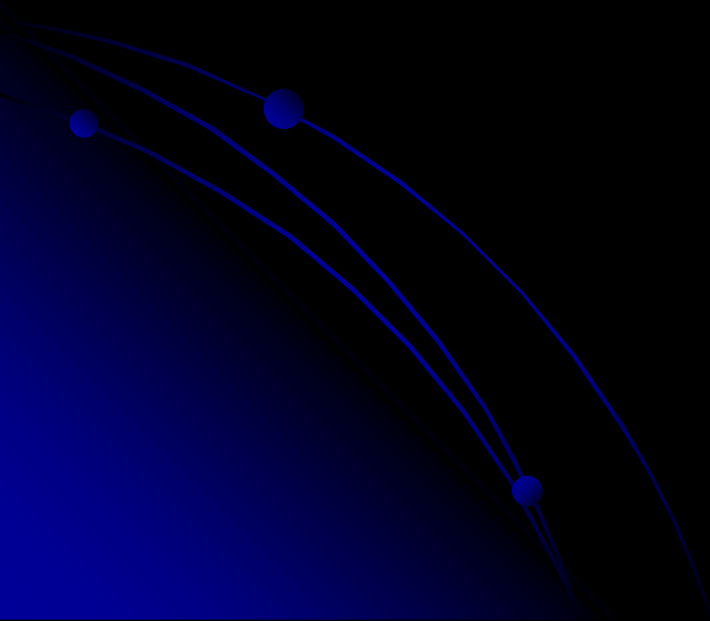


比如，一个地区的经济发展，需要解决这一地区产业结构低度化问题、高新技术的研究和应用中的问题，外资引进和合理利用的问题，环境污染的治理问题，高层次人才缺乏的问题，等等。只有这些急迫的问题运用多外政策单元形成的政策复合结构才能获得配套解决，该地区经济持续发展也才有希望。

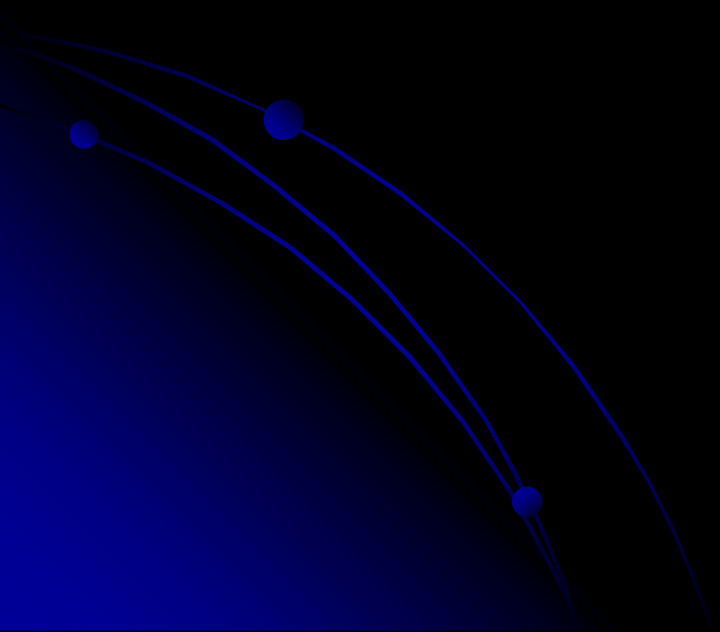
政策复合结构的管理

政策复合结构是多个政策单元通过横向的与纵向的联系、单向的与双向的联结、平行的或从属的联接而形成的有机系统。

在管理多个政策单元时，也必须围绕一个总体目标，分清主次，以空间、时间、实施的轻重缓急和先后顺序为考虑因素将政策单元其有机地结构起来。



在政策的复合结构管理中，在安排政策单元时，该当将不同的政策单元放在不同的位置上。有的政策单元处于主导地位，其余的政策单元则则要安置在从属的位置上；将关键政策单元置于核心地位，则要将其余的政策单元则安置在外围。



政策的纵向结构与管理

当政策按层次来排列时，就可以清楚地划分出中央的、地方的、基层的政策链条，或区分为宏观的、中观的与微观的政策序列。

对处在基层、微观层次上的政策主体来说，在规划、执行具体的政策时，就必须服从中央、地方已经制定的政策，必须以宏观、中观的政策为指导。同时，又必须对更低层次的政策进行调节控制。

若将政策以时间为变量来排序时，则可将政策即按先行政策、现行政策与后续政策做纵向顺序排列。现行的政策总是在先行政策的基础上产生和贯彻的。执行现行政策时，不能脱离因实施先行政策而产生出来的既定的政策环境。而现行政策的运行又是为后续政策的规划在做准备。

比如，在通货紧缩的条件下，政府就可以加大公共设施建设的力度，这种政策的实施既能拉动社会需求，同时，又能为下一轮的经济快速发展提供良好的基础。

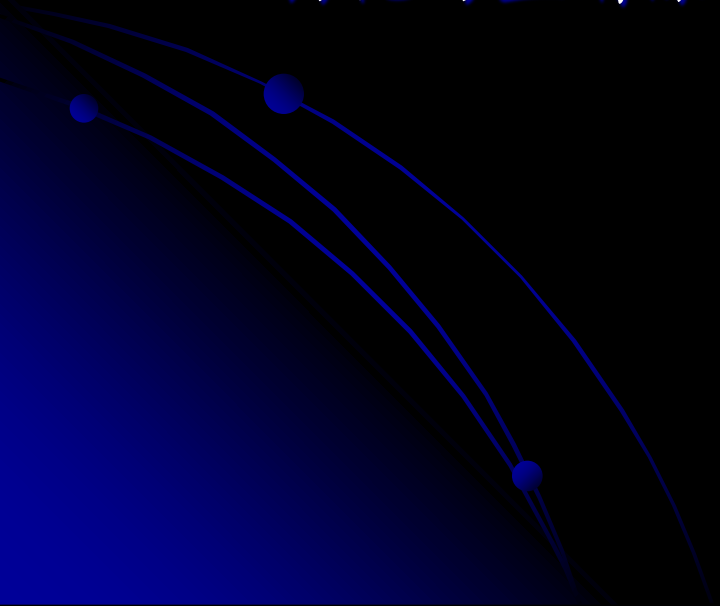
政策的横向结构与管理

政策的横向关联是指在同一时期或同一政策位置上多个平行政策之间的联系。对政策的横向关系作进一步的划分，还可以依据政策的内容和政策的主体区分出并列关系、依存关系与冲突关系。

凡是在同一层次、同一时期独立运行，互不相干的政策，其间的关系则为并列关系；若几个政策在同一层次、同一时期运行，在执行过程中相互补充，互为制约，其关系则为依存关系；若同一层次、同一时间运行的几个政策在内容上矛盾，在执行时相互争抢资源，其关系就是冲突关系。

对于存在横向关系的诸种政策，政策主体在对其运行进行管理调控时，则要充分利用它们之间存在的依存关系，使不同政策在资源上共享，在功能上互补，形成合力；

同时又要注意消除政策间存在的冲突因素，通过管理，将政策的矛盾、冲突尽量钝化、弱化乃至消除。



§ 2.2 政策集群的结构模式

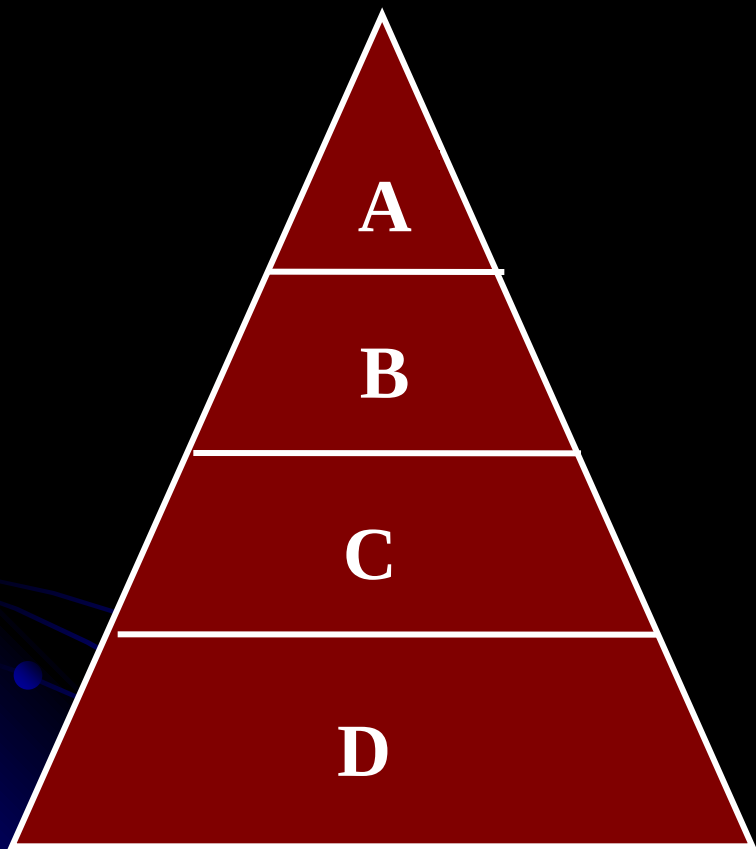
政策集群结构模式及其意义

政策集群的结构模式是指在制定和实施公共政策时，依循政策间的单元结构、复合结构、纵向结构、横向结构进行协调、规划和组合，使多个政策合理地联结在一起的逻辑形式。

依据不同的政策结构模式，执政党组织和政府部门就不仅能自觉地规划设计出由不同领域、不同层级、不同功能的政策组合起来的政策群落，同时又能有条不紊地最节约、最有效地配置资源将其贯彻实施，从而保证众多公共问题能够及时发现并及时得到解决。

政策的塔式结构模式

当政策单元中的具体政策以及政策单元之间呈现出等级关系时，政策的结构模式就有可能呈塔式的。位于塔尖的是一项具有最高效能的，并且是总揽一切的政策或政策体系，其余的各项政策按其效能的大小与从属关系逐层向下分化、排列。越是处于上层的政策，其总括性越强；越是处于下层从属的政策，其具体性和操作性就越强。从而形成一个由下向上收敛的结构图形。



A新农村建设政策

B现代农业发展政策

C现代农业经营体制

D农民专业合作社政策

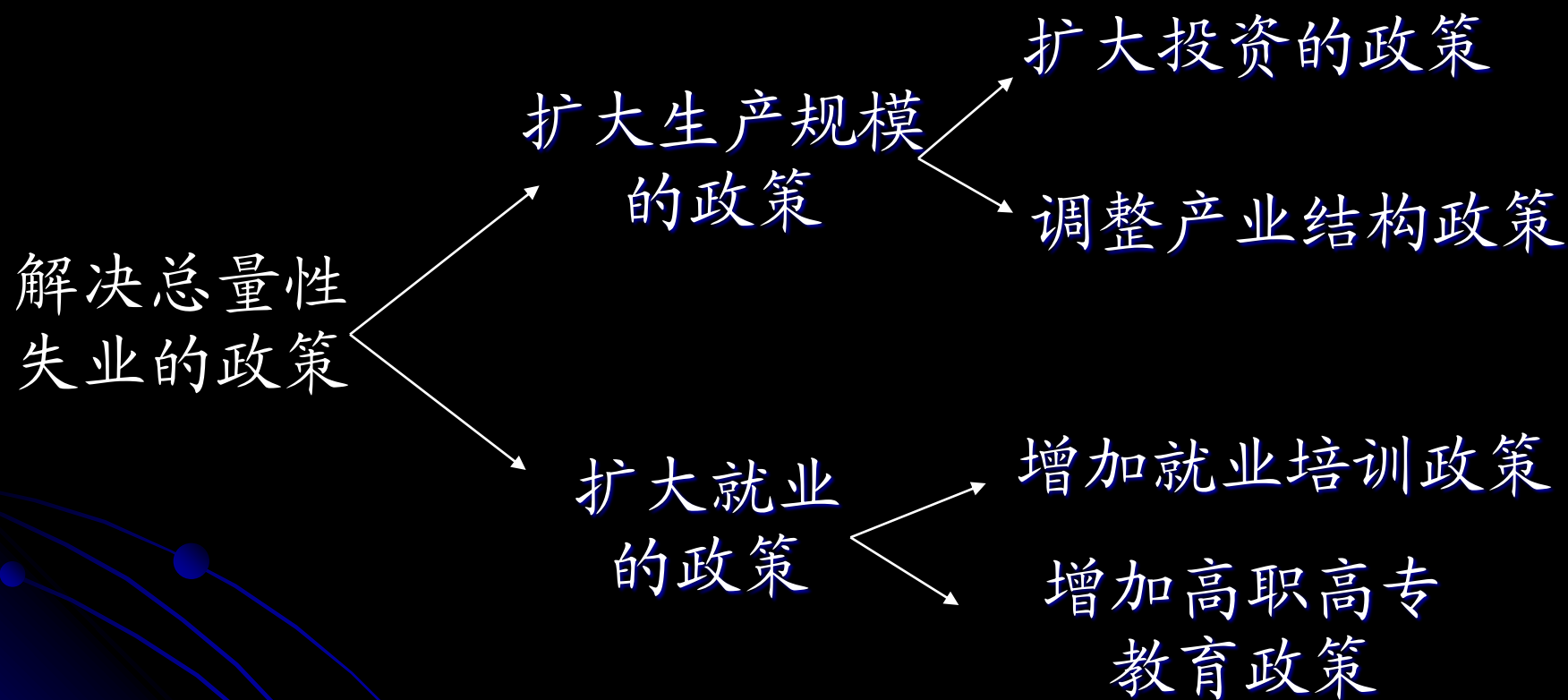
一个国家某个阶段上的总政策大多只有一个，由总政策或总路线规定的并与之相匹配的基本国策就要多一些，呈分散状。在基本国策下，又有更多方面的政策，其分散面会更大，至于更为细微的政策规定则更为繁多。

研究政策的塔式结构模式，目的在于在制定和执行政策时，能够自觉地处理好政策单元间的统属关系。

政策的树状结构模式

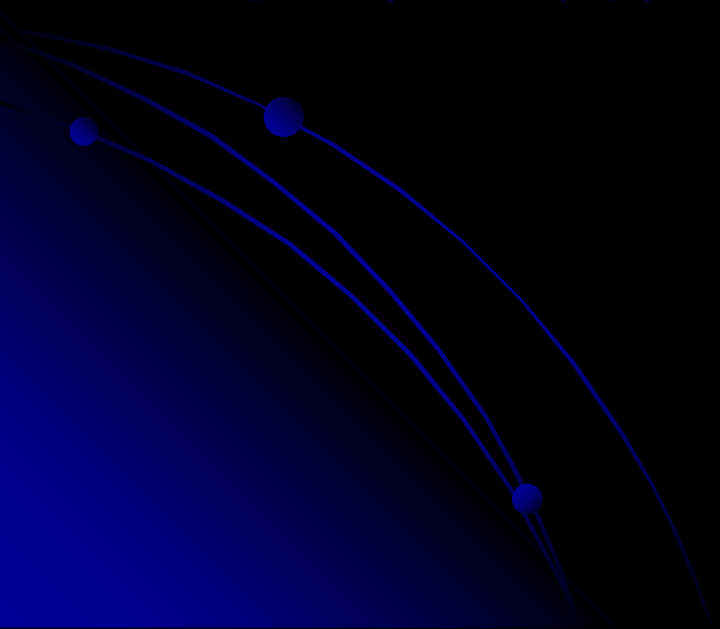
很多公共政策之间具有原生与派生的关系。由这些关系组织起来的政策系统，其结构图就是树状的。有一项母政策处在主干位置上，其余的政策是由这一项政策派生出来的子政策，因而处在向同一方向延伸的分支上。

比如，为了解决总量性失业问题，就应当制定扩大投资规模、增加就业岗位的政策。与这一政策相适应，就要制定出相应的投资政策、金融政策、教育政策，等等。



与政策的塔式结构相比，政策的树状结构往往发生在政策单元中，由于它在表现形式上比较简单，可以看成是塔式结构模式的一种特殊情况。

研究政策的树状结构模式，目的在于在制定和执行政策以解决同一个政策问题时，能自觉地注意政策间的横向派生关系。



政策的链状结构模式

若干政策顺次相依构成一条政策链，这就是政策的链状结构模式。政策的链状结构大多发生在为解决某一个具体的政策问题而制定和执行的具有相互依存关系的相关政策上。

比如，为解决人口总量过大的问题，就需制定与实施适度人口政策。为此，又应选择少生、优生政策。由这一政策又必然派生出晚婚晚育政策。

计划生育
政策



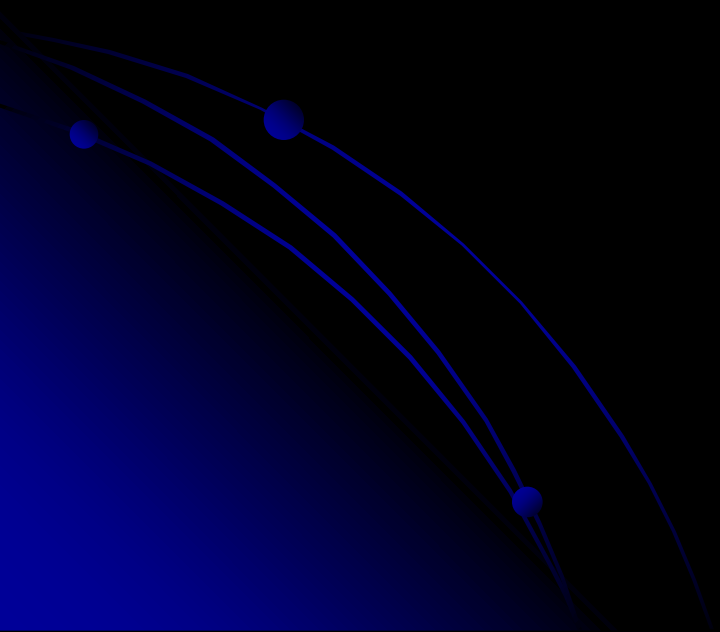
晚婚晚育
政策



少生少育
政策



优生优育
政策



构成链状结构的若干政策，排列在同一条直线上，从起点至终点是环环相因的。先行政策与后续政策之间完全是承接性的因果联系。

与树状结构不同的是，处在链式结构中的政策是依次单向从属与派生的。

研究政策的链型结构，可以帮助人们在解决具体的政策问题时，自觉注意每一个环节上的联系，以免遗漏和疏忽。

政策的圈层结构模式

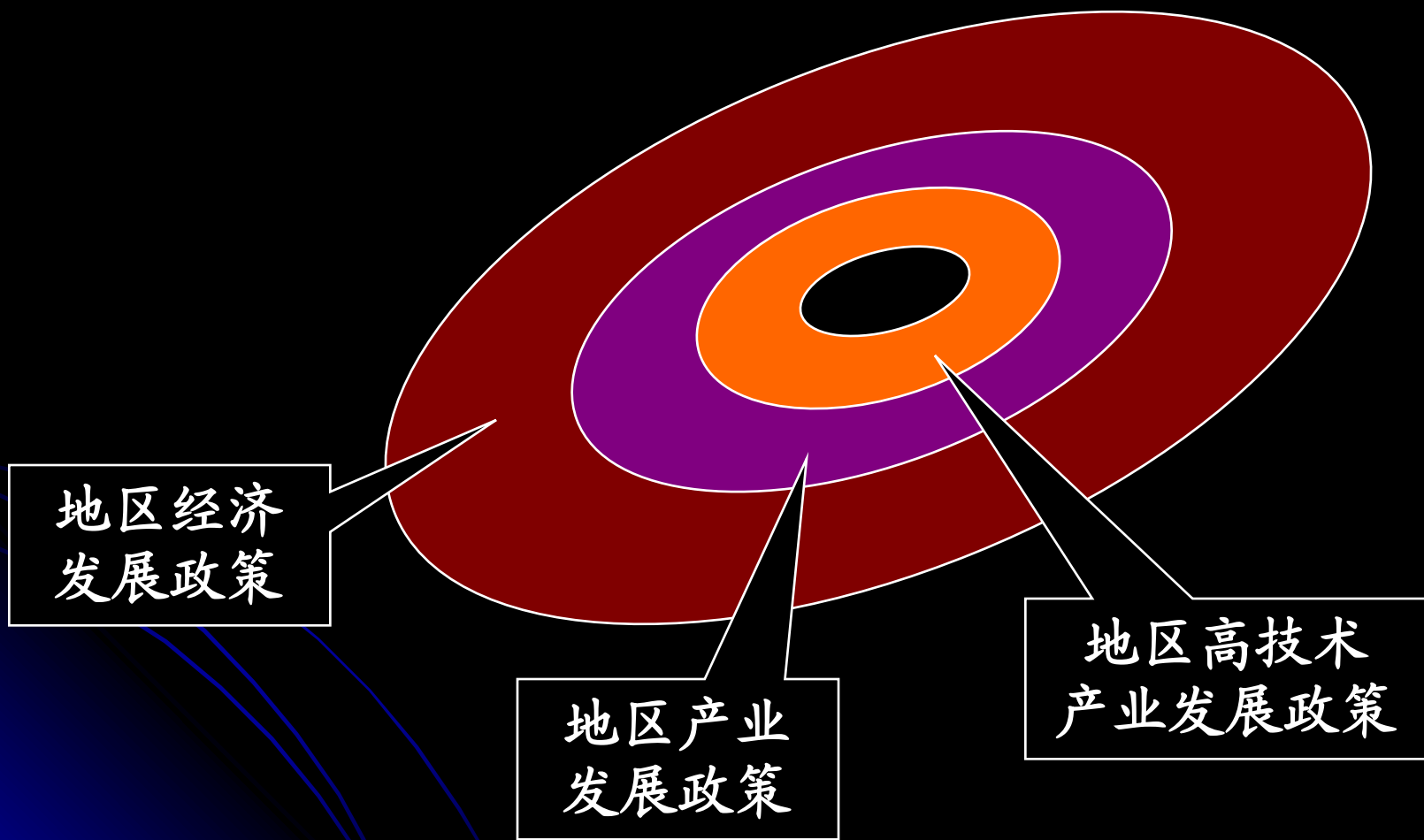
如果一个政策单元中的具体政策既是单向相依和派生的，并且初始政策与终了政策又是相衔接的，这就会形成环型结构模式。

比如好的投资政策派生出好的产业政策，好的产业政策又产生好的分配政策，好的分配政策又派生出好的投资政策。出现首尾相依、环环相因的效应。

如果有几个构成环型结构模式的政策单元组合为一个政策群，并且政策单元间具有从属关系，就会形成政策的圈层结构模式。

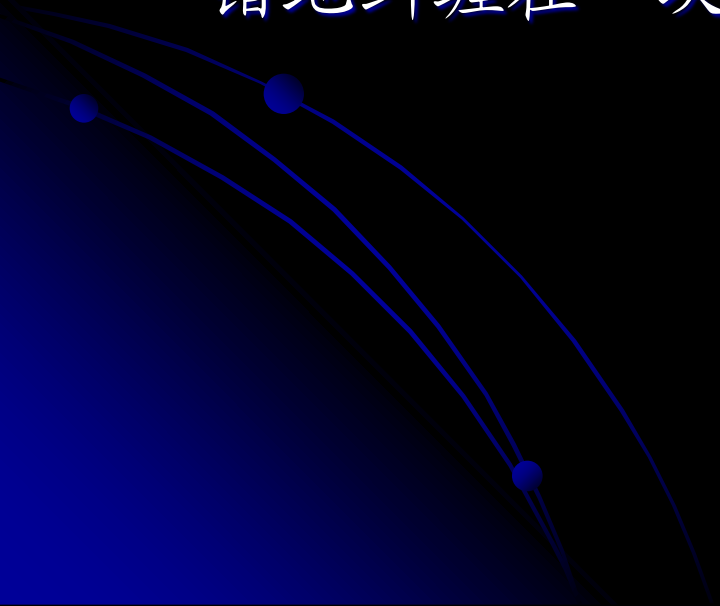
政策的圈层结构模式在形式上是几个同心圆，处于内层的是核心，其余的是外层。内核与外层具有统属关系。

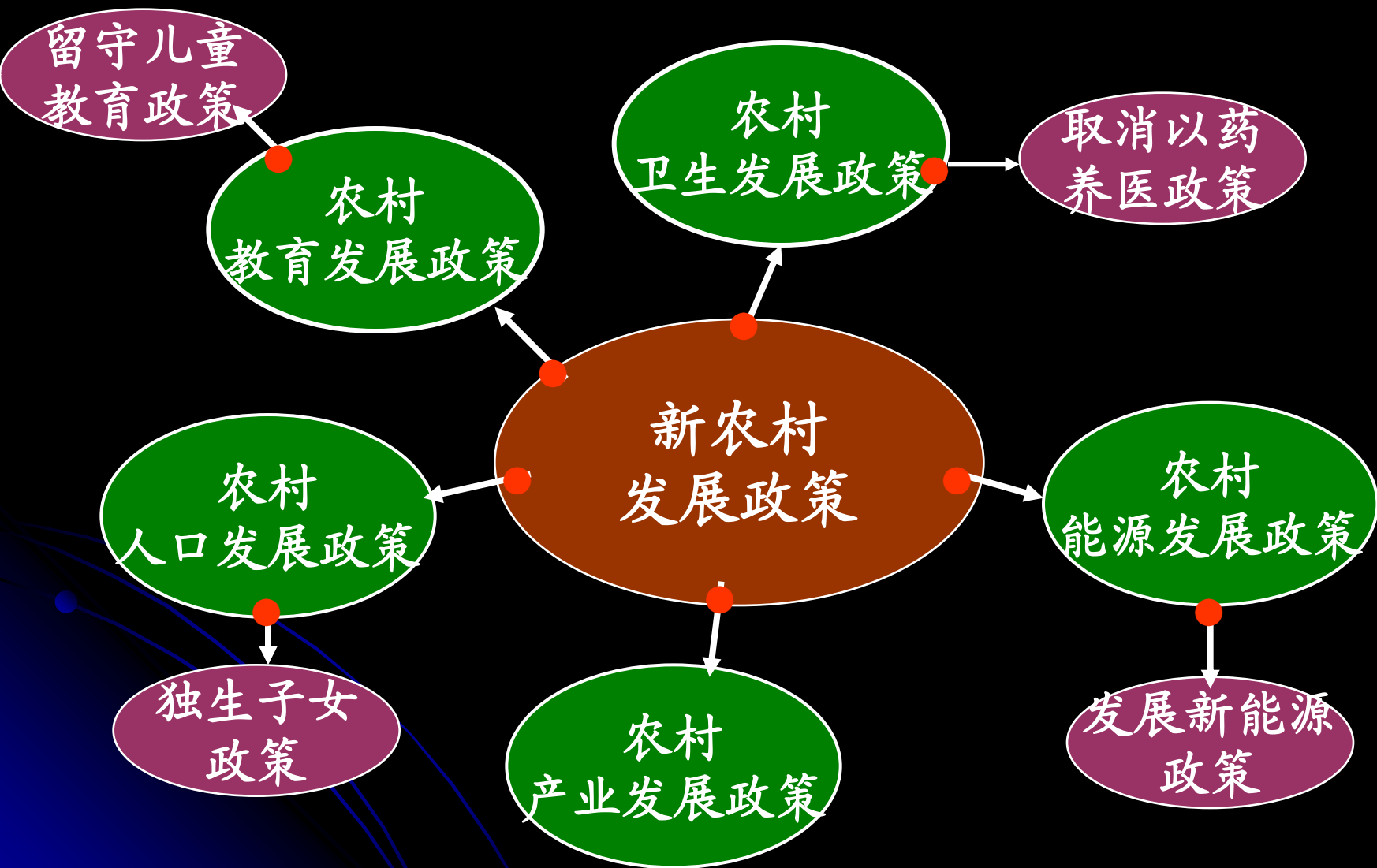
具有这种结构模式的政策群，要解决的政策问题是一个“问题集”。并且“问题集”中的具体政策问题或单个政策问题之间也具有依从关系，即一个问题的解决是另一个问题解决的前提。



政策的网络结构模式

政策的网络结构模式是一种综合模式。由于社会政策问题很少是孤立存在的，各种问题处于相互联系之中，一个具体的政策问题总是同其它的政策问题缠绕在一起，从而形成政策问题的网络结构。与此相对应，解决问题的政策也是纵横交错地纠缠在一块的。





研究政策的网络型结构模式的着眼点不是在政策的纵横交错上，而是在它们联系的一个个节点上。在每个节点上，都汇集着多个政策的影响。只有抓住了节点，才能找到政策资源投放主的重心，才能让不同的政策凝聚起来形成合力。

