

公共管理类本科专业教材

# Gonggong Zhengce Gailun

# 公共政策概论

( 修 订 版 )

徐 彬 安建增 主 编

 安徽师范大学出版社

本教材系安徽省高等学校省级质量工程项目·教学研究项目

“公共事业管理专业课程体系优化与培养模式改革研究”

(项目编号: 2013jyxm043) 的研究成果之一。

Gonggong Zhengce Gailun

# 公共政策概论

( 修 订 版 )

徐 彬 安建增 主 编



安徽师范大学出版社

责任编辑：胡志立

装帧设计：桑国磊

### 图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策概论/徐彬, 安建增主编. —修订版. —芜湖: 安徽师范大学出版社, 2016. 5  
ISBN 978 - 7 - 5676 - 2081 - 0

I. ①公… II. ①徐… ②安… III. ①公共政策 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 164361 号

## 公共政策概论 (修订版)

徐 彬 安建增 主编

---

出版发行：安徽师范大学出版社

芜湖市九华南路 189 号安徽师范大学花津校区 邮政编码：241002

网 址：<http://www.ahnupress.com/>

发 行 部：0553 - 3883578 5910327 5910310 (传真) E-mail: asdcbsfxb@126.com

印 刷：虎彩印艺股份有限公司

版 次：2016 年 5 月第 1 版

印 次：2016 年 5 月第 1 次印刷

规 格：700 mm × 1000 mm 1/16

印 张：15

字 数：261 千

书 号：ISBN 978 - 7 - 5676 - 2081 - 0

定 价：34.80 元

---

凡安徽师范大学出版社版图书有缺漏页、残破等质量问题，本社负责调换。

# 修订说明

本教材于2008年首次出版,2011年进行简单修改后重印。2013年,我们申请获批了安徽省高等学校省级质量工程项目之教学研究项目“公共事业管理专业课程体系优化与培养模式改革研究”(项目编号:2013jyxm043)。在该项目的研究过程中,我们发现该教材更多是在“知识”层面上展开的,并不适应“能力”培养的要求,对于政策问题分析与建构能力、政策目标设计与评估能力、政策方案设计能力、政策方案前景预测能力、公共决策能力、政策执行能力、政策评估能力等方面的内容涉及较少。以此为出发点,我们对该教材进行了大幅修订。

主要修订内容如下:

第一,删掉了原版中的“附录”(主要是案例),同时重新选取了一些精短的案例,并将这些案例置入具体内容的阐述之中。这样做,一方面使案例与具体内容有机衔接,更容易使读者理解相关理论阐释(原版教材每章后所附案例都是单独存在的,与正文阐述有些脱节);另一方面,将案例置入具体阐释过程中,“夹叙夹议”,有助于培养读者理论联系实际的能力。

第二,在每章正文之前增加了“学习目标”“内容提要”,正文之后新设置了“复习思考题”。需要强调的是,在每一章的“复习思考题”中都设置了一些综合性、操作性、启发性的题目,以培养和训练学生的政策分析能力。

第三,对教材实施了“瘦身”。目前国内本科生开设的“公共政策概论”课程大多在50~60课时,客观地讲,原版字数相对较多,并不太适合50~60课时的本科生课程教学。因此,在修订过程中除了删掉“附录”之外,还在注重体系完整、信息量充实、内容完备的基础上,适当压缩了有关章节的内容,使教材更加适合教学实践。

第四,在修订过程中,既注重政策知识的讲述,又注重政策分析思维、分析逻辑和分析方法的讲述。因此,每一章都设有两节,第一节重“知识”,

第二节重“能力”。第二节中的内容在很大程度上源于我们近些年“公共政策概论”教学的心得和体会，也是我们推行公共管理专业培养模式改革的一点体现。

第五，在修订过程中，着重对原版中表述、引用、注释、译文、国外作者译名及其英文原名等方面错误、疏漏、不规范等进行了详细、严谨的更正。

第六，在修订过程中更加注重“中国情境”论述，讲述中国的“政策故事”，并尽力适应新型智库建设需要和社会治理创新需要，以中国语境、中国道路、中国制度、中国视角来阐释公共政策学的相关问题，同时吸收了政策学界的最新研究进展。

修订分工如下：徐彬、安建增担任主编，提出修订思路，并对全书进行统稿。参与各章修订的分别是：第一章——徐彬、谢宇，第二章、第三章、第四章——安建增，第五章、第六章——何晔，第七章——谢宇，第八章——何阁，第九章——闫妍，第十章——刘怡秀。

本教材的编写和修订参阅了大量中外文文献，吸收了许多学者的研究成果，在此表示特别感谢。本教材的修订和出版得到了安徽师范大学出版社的支持，本教材的修订思路和一些案例搜集得到了2013年安徽省高等学校省级质量工程项目之教学研究项目“公共事业管理专业课程体系优化与培养模式改革研究”的支持，特此说明并感谢。当然，受到我们的精力、学识等的限制，该教材即使经过修订，也难以避免存在这样那样的问题，敬请批评指正。

编 者

2016年元月

# 目 录

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 第一章 绪论：公共政策的基本问题 .....         | 1  |
| 第一节 公共政策的概念与属性 .....           | 2  |
| 一、公共政策的定义 .....                | 2  |
| 二、公共政策的特性 .....                | 7  |
| 三、公共政策的功能 .....                | 14 |
| 第二节 公共政策的系统与构成 .....           | 19 |
| 一、公共政策的类型学构成 .....             | 19 |
| 二、公共政策的活动类型构成 .....            | 22 |
| 三、公共政策的系统要素构成 .....            | 23 |
| 第二章 公共政策分析的基本模型 .....          | 30 |
| 第一节 第一类模型：追求什么样的公共政策 .....     | 31 |
| 一、完全理性模型：追求最优化政策 .....         | 31 |
| 二、有限理性模型：追求相对满意的政策 .....       | 36 |
| 三、渐进调适模型：追求相对满意的政策 .....       | 39 |
| 第二节 第二类模型：公共政策的形成机理 .....      | 43 |
| 一、政治系统模型：政策是政治系统与环境互动的产物 ..... | 43 |
| 二、精英主义模型：政策是精英的价值偏好 .....      | 47 |
| 三、多元主义模型：政策是团体利益平衡的产物 .....    | 49 |
| 第三章 公共政策问题的界定与政策议程的建立 .....    | 54 |
| 第一节 公共政策问题的概念与属性 .....         | 55 |
| 一、公共政策问题的概念 .....              | 56 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 二、公共政策问题的属性 .....          | 60  |
| 第二节 公共政策问题的建构与界定 .....     | 63  |
| 一、公共政策问题建构 .....           | 64  |
| 二、公共政策议程启动 .....           | 72  |
| 第四章 公共政策目标 .....           | 80  |
| 第一节 公共政策目标的概念与属性 .....     | 81  |
| 一、公共政策目标的含义 .....          | 82  |
| 二、公共政策目标的分类 .....          | 83  |
| 三、公共政策目标的基本特征 .....        | 85  |
| 第二节 公共政策目标的确定与评价 .....     | 87  |
| 一、确定公共政策目标的意义 .....        | 87  |
| 二、公共政策目标的标示 .....          | 89  |
| 三、评价公共政策目标的指标 .....        | 92  |
| 第五章 公共政策方案及其设计 .....       | 98  |
| 第一节 公共政策备选方案设计的概念与属性 ..... | 99  |
| 一、公共政策备选方案设计的概念 .....      | 99  |
| 二、公共政策备选方案设计的属性 .....      | 100 |
| 第二节 公共政策备选方案的来源与设计 .....   | 103 |
| 一、公共政策备选方案设计的依据 .....      | 103 |
| 二、公共政策备选方案设计的原则 .....      | 107 |
| 三、公共政策备选方案设计的方法 .....      | 116 |
| 第六章 公共政策方案的前景预测 .....      | 122 |
| 第一节 公共政策方案前景预测的概念与属性 ..... | 123 |
| 一、公共政策方案前景预测的概念 .....      | 123 |
| 二、公共政策方案前景预测的分类 .....      | 124 |
| 三、公共政策方案前景预测的属性 .....      | 125 |
| 第二节 公共政策方案前景预测的方法与逻辑 ..... | 127 |
| 一、趋势外推法 .....              | 128 |



|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 二、理论假设法 .....              | 131 |
| 三、灵通判断法 .....              | 133 |
| 第七章 公共政策方案的比较与决策 .....     | 137 |
| 第一节 公共政策方案比较的内容与注意事项 ..... | 138 |
| 一、公共政策方案比较的内容 .....        | 138 |
| 二、公共政策方案比较的注意事项 .....      | 150 |
| 第二节 公共决策与政策合法化 .....       | 151 |
| 一、公共决策 .....               | 152 |
| 二、公共政策合法化 .....            | 163 |
| 第八章 公共政策执行 .....           | 166 |
| 第一节 公共政策执行的概念与属性 .....     | 167 |
| 一、公共政策执行的概念 .....          | 167 |
| 二、公共政策执行的属性 .....          | 169 |
| 第二节 公共政策执行的理论模式与影响要素 ..... | 171 |
| 一、公共政策执行的理论模式 .....        | 171 |
| 二、公共政策执行的影响要素 .....        | 178 |
| 第九章 公共政策评估 .....           | 193 |
| 第一节 公共政策评估的概念与属性 .....     | 194 |
| 一、公共政策评估的概念 .....          | 195 |
| 二、公共政策评估的意义 .....          | 197 |
| 三、公共政策评估的属性 .....          | 199 |
| 第二节 公共政策评估的逻辑与方法 .....     | 200 |
| 一、公共政策评估的标准 .....          | 200 |
| 二、公共政策评估的原则 .....          | 203 |
| 三、公共政策评估的过程 .....          | 205 |
| 四、公共政策评估的逻辑 .....          | 206 |
| 五、公共政策评估的方法 .....          | 209 |
| 六、公共政策评估的困难 .....          | 210 |



|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第十章 公共政策变迁 .....       | 214 |
| 第一节 公共政策变迁的概念与属性 ..... | 215 |
| 一、公共政策变迁的概念 .....      | 215 |
| 二、公共政策变迁的属性 .....      | 216 |
| 第二节 公共政策变迁的形式与逻辑 ..... | 218 |
| 一、公共政策变迁的形式 .....      | 218 |
| 二、公共政策变迁的逻辑 .....      | 222 |
| 主要参考文献 .....           | 229 |

段时间的实施“漏洞百出”、“错误百出”，更不能为未来带来危害。

### （三）发生在思维领域之内的谋划行为

上述第一点讲的是公共政策方案设计是一种“拨开迷雾”“透过纷繁复杂的现象把握问题实质”的辨析行为；第二点讲的是公共政策方案设计是面向未来、着眼未来的谋划行为。而这一点讲的则是：辨析行为和谋划行为都是发生在思维领域之内的，遵循的是人们的理性逻辑。有学者指出：从认识论角度讲，政策执行是政策认识过程的第二次飞跃。政策认识活动从政策问题认识开始，经过政策方案的策划设计，到政策方案决定实施，这个过程可以说是政策认识活动的第一次飞跃，即由感性认识向理性认识的飞跃。可是，这次认识的飞跃，还不可能解决政策方案是否正确的问题<sup>①</sup>。之所以不能完全解决政策方案正确与否的问题，关键就是公共政策方案设计仍然属于“认识”阶段，而不是“实践”阶段。换言之，公共政策方案设计仍然处于思维领域，是设计者针对政策问题和政策目标，利用各种信息和自己的理智来谋划未来行动路线的行为，属于“主观”的范畴，是为“主观认识客观”的而非“主观见之于客观的东西”（毛泽东语）。对此，毛泽东讲道，由于实践中发现前所未料的情况，因而部分地改变思想、理论、计划、方案，部分地或全部地不合于实际，部分错了或全不错了的事，都是有的<sup>②</sup>。这从另一个角度说明，政策方案设计仅仅是思维活动，其正确与否以及能否解决政策问题、实现政策目标都只有经过政策执行了才知道。当然，也正因为公共政策方案谋划是发生在思维领域内的，所以可以通过模拟分析法、试验分析法等“多次”演练和分析，以实现方案的合理性。

通过对公共政策备选方案设计属性的分析，有助于我们更加明确其在公共政策过程中的地位，也有助于我们把握政策方案设计的方向——要保证政策方案的合理性及其在未来的有效性，就必须在设计政策方案时做到针对政策问题和政策目标，面向未来、着眼未来，且要遵循理性逻辑。

① 周树志．公共政策学：一种政策系统分析新范式 [M]．西安：西北大学出版社，2000：241.

② 转引自周树志．公共政策学：一种政策系统分析新范式 [M]．西安：西北大学出版社，2000：240.

## 第二节 公共政策备选方案的来源与设计

这一节主要是在“方法”的意义上阐述如何设计公共政策备选方案，包括三方面的内容：一是公共政策备选方案设计的依据；二是公共政策备选方案设计的原则；三是公共政策备选方案设计的方法。

### 一、公共政策备选方案设计的依据<sup>①</sup>

“没有调查就没有发言权”（毛泽东语），政策方案设计需要合适的、真实的“依据”。是否有“依据”，是否找准了“依据”，是决定政策方案合理与否的前提条件。那么，在具体设计公共政策备选方案时，我们可以参考的“依据”有哪些？这些“依据”是构成设计方案的基本信息来源和素材。

#### （一）价值与需求

价值与需求作为政策方案设计的依据，主要强调的是政策备选方案应具备“有用性”。简单而言，设计政策备选方案需要依据相关主体的信念、动机、需求、目标、期望、赞同、满意、支持、厌恶、反对、怨恨等与价值偏好相关的东西<sup>②③</sup>。否则，该政策方案可能就得不到认可，在执行时不能获得相关群体的支持，甚至会出现强烈反对的情形。比如，某地曾实施“个性化”车牌政策，一时间很多非常个性的车牌号出现了，诸如“ILV-YOU”等。该政策乍一看似乎非常符合人们对于个性化的追求，但却忽略了该政策所处的领域——车牌号在很大程度上是为了管理和规范车辆，而不是展示个性的“秀场”。简言之，该政策方案的价值取向与其本应具有的“价值目的”相悖，因此在实施后不久就被叫停。

具体而言，政策方案设计的价值和需求依据包括三方面：一是政策方案及其效果是否与政策目标相契合，如果政策方案的未来效果无益于达成政策目标，那么无论其多么“冠冕堂皇”，都毫无价值。二是政策方案及其举措蕴

① 周树志. 公共政策学：一种政策系统分析新范式 [M]. 西安：西北大学出版社，2000：148 - 150.

② 陈振明. 公共政策学：政策分析的理论、方法和技术 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2004：149.

③ 周树志. 公共政策学：一种政策系统分析新范式 [M]. 西安：西北大学出版社，2000：149.

舍的价值、文化意蕴等是否与民众的价值观、文化取向相契合,如果政策方案所蕴含的价值观不被人们所认可,那么其将不具备文化可行性,缺乏合法性和可执行性。三是政策方案及其举措是否与一个国家的基本政策原则、基本法律等相一致,如果两者有冲突,那么该政策方案就缺乏合法性。总之,政策方案设计要时刻依据价值和需求,既要满足人们的利益追求和价值偏好,又要获得人们在内心深处的认可、支持与期待。

## (二) 现实与历史

先看一个非常有代表性的例子:国家发展改革委员会、外交部、商务部于2015年3月28日联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》。虽然该政策文件对于“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”(简称“一带一路”)的设想是面向未来的,是一个具有国际战略的大规划、大布局,但其产生依据确具有显著的历史性和现实性。关于其历史性,该文件开篇指出:

2000多年前,亚欧大陆上勤劳勇敢的人民,探索出多条连接亚欧非几大文明的贸易和人文交流通路,后人将其统称为“丝绸之路”。千百年来,“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”的丝绸之路精神薪火相传,推进了人类文明进步,是促进沿线各国繁荣发展的重要纽带,是东西方交流合作的象征,是世界各国共有的历史文化遗产。

对于现实性,该文件第一章指出:

当今世界正发生复杂深刻的变化,国际金融危机深层次影响继续显现,世界经济缓慢复苏、发展分化,国际投资贸易格局和多边投资贸易规则酝酿深刻调整,各国面临的发展问题依然严峻。共建“一带一路”顺应世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化的潮流,秉持开放的区域合作精神,致力于维护全球自由贸易体系和开放型世界经济。共建“一带一路”旨在促进经济要素有序自由流动、资源高效配置和市场深度融合,推动沿线各国实现经济政策协调,开展更大范围、更高水平、更深层次的区域合作,共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域经济合作架构。共建“一带一路”符合国际社会的根本利益,彰显人类社

会共同理想和美好追求,是国际合作以及全球治理新模式的积极探索,将为世界和平发展增添新的正能量。

可见,“一带一路”拥有深厚的历史渊源,是“历史上发生的事”,并在历史上发挥过重要的促进作用,而且这一历史传统和历史事实有助于沿线各国互联互通伙伴关系的建立,也是设计“一带一路”战略规划的经验依据。同时,“一带一路”也拥有巨大的现实需求,通过赋予历史上“一带一路”以新的内涵、多层次的合作举措,有助于中国“深度融入世界经济体系”,更有助于“发掘区域内市场的潜力,促进投资和消费,创造需求和就业,增进沿线各国人民的人文交流与文明互鉴,让各国人民相逢相知、互信互敬,共享和谐、安宁、富裕的生活。”这是时代发展的要求<sup>①</sup>。概言之,“一带一路”战略规划既有具体的历史依据,也有准确的现实依据,这是其合理性的源泉,也是其能够在世界范围内引发切实影响的关键。

具体而言,设计政策方案的现实依据主要有:一是公共政策问题,包括问题的原因、表现、发展趋势、危害、覆盖面、边界等。二是政策相对人信息,包括政策相对人的数量、分布、特征等。三是公共政策资源,包括与政策问题相关以及执行政策方案所需要的制度资源、组织资源、物质资源、人力资源、技术资源等。四是现有政策,主要包括现有政策对未来的影响、形成的惯性等。五是外部环境,包括直接环境和间接环境、自然环境与社会环境、国内环境与国际环境等。上述五方面的现实依据既可能构成政策方案设计的导向、落脚点,又可能构成政策措施选择的前提条件,还可能构成政策边界划定的基础。总之,设计公共政策备选方案要分别考量这些事实因素,以这些事实因素为依据。

设计政策方案的历史依据包括两方面:一方面是历史经验与教训。虽然单纯的经验决策值得怀疑,但是在设计政策方案时有必要吸收历史经验和教训,以史为鉴。在政策设计过程中借鉴前人的历史经验是十分必要的,毕竟个人的认识能力是有限的,而人类的认识能力才是真正至高无上的,对人类已经获得的历史经验和政策案例一无所知或弃而不用,实属愚蠢至极<sup>②</sup>。具体

<sup>①</sup> 在这一部分,引号内未注明具体的内容,均来自于国家发展改革委员会、外交部、商务部于2015年3月28日联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》。

<sup>②</sup> 周树志.公共政策学:一种政策系统分析新范式[M].西安:西北大学出版社,2000:150.

而言,从同一国家的其他地区、从其他国家、从其他政策领域等借鉴分析获得相关的经验和教训,是设计政策方案的一个必要环节。可以从其他相似的政策经历<sup>①</sup>中获得“灵感”,找到需要注意的基本事项等<sup>②</sup>。另一方面是历史对当下的影响。“就是要追溯政策问题的历史根源,……现实的政策问题往往是历史长期发展的产物,是政治、经济、文化等历史传统造成的,只有对历史有深入全面的了解,才有可能对现实问题作出透彻准确的分析和预见。”<sup>③</sup>简单地说,现在是历史影响下的现在,所以当前的政策问题、政策问题的发展趋势、人们对于政策的价值偏好、政策相对人对政策措施的支持或反对程度等都可能与历史事件、历史传统有关。因此,准确把握历史传统,把握历史与政策的相互促进关系,有助于我们设计出合理的政策方案。

### (三) 科学与理论

科学是指“反映自然、社会、思维等的客观规律的分科的知识体系。”<sup>④</sup>理论是指“人们由实践概括出来的关于自然界和社会的知识的有系统的结论。”<sup>⑤</sup>可见,在某种意义上,可以认为科学与理论都是指人们对于某种事物的“认识”。这与政策方案设计的属性——思维领域内的活动——相一致。也就是说,设计政策方案是一种思维活动,而这种思维活动需要对政策问题、政策目标、政策资源等有充分地“认识”。可以说科学与理论是公共政策备选方案设计的基本依据之一。比如,设计关于“三峡大坝”的政策方案、关于“京沪高铁”的政策方案、关于“埃博拉病毒”的政策方案、关于“强制免疫”的政策方案、关于“西气东输”、“西电东输”的政策方案等,都需要特定领域的知识和理论,否则将无法着手。在某种程度上,具体的公共政策都是发生在特定的领域之内,需要运用该领域内的专业知识、专门技能才能更好地设计未来行动方案,否则,要么是“闭门造车”“纸上谈兵”,要么就是“门外汉式”的盲目行动。关于公共政策备选方案设计的理论和科学依据,学

① [美] 威廉·N. 邓恩. 公共政策分析导论(第四版)[M]. 谢明等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 96-97.

② 陈振明. 公共政策学: 政策分析的理论、方法和技术[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 149.

③ 周树志. 公共政策学: 一种政策系统分析新范式[M]. 西安: 西北大学出版社, 2000: 150.

④ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编. 现代汉语词典(修订本)[Z]. 北京: 商务印书馆, 1996: 711.

⑤ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编. 现代汉语词典(修订本)[Z]. 北京: 商务印书馆, 1996: 774.

者周树志的概括比较准确和全面，详见表 5-1。

表 5-1 公共政策备选方案设计的理论和科学依据一览表

| 理论                   | 科学依据                                                                                                                                 |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 正确的哲学世界观、价值观、认识论和方法论 | 正确的哲学世界观、价值观、认识论和方法论可以告诉政策方案设计者如何从总体上、宏观上把握和分析政策问题，而且会为政策方案设计者指明真正有价值的政策是什么。对待最科学的哲学世界观和价值观就是马克思主义哲学，它的唯物论、辩证法、唯物史观等都是政策方案设计最基础的指导思想 |
| 政策科学理论与方法            | 政策科学是关于政策的本质、规律和方法的科学，当然是政策方案设计者必须懂得也必须遵循的基本理论和知识                                                                                    |
| 相关学科理论               | 解决某一方面的政策问题，为了保证其专业性和科学性，就应当学习和掌握这一方面的专业基本知识和科学理论                                                                                    |

资料来源：周树志．公共政策学：一种政策系统分析新范式 [M]．西安：西北大学出版社，2000：148-149．有改动。

## 二、公共政策备选方案设计的原则<sup>①②③</sup>

“没有规矩，不成方圆”。公共政策备选方案设计需要遵循一定的原则、规矩，只有这样才能更“好”地完成这一政策环节。在科学、合理的意义上，设计公共政策备选方案需要遵循以下几个原则：针对性原则、多元性原则、信息性原则、可行性原则、参与性原则、系统性原则。

### （一）针对性原则

公共政策是为了解决公共问题、处理公共事务、实现公共目标，因此公共政策必须要有针对性。针对政策问题和政策目标来设计政策方案，否则就是“无的放矢”。换句话说，政策问题和政策目标是政策方案设计的导向和指针。具体而言，针对性原则要求做到以下几点：

第一，紧扣问题。问题是公共政策的起点。如果问题没有辨识清楚，或者公共政策方案不能有效契合公共政策问题，那么它是难以达到解决公共问题这一公共目标的。如前文所述“课桌污渍”一例，如果仅仅将其局限在

① 周树志．公共政策学：一种政策系统分析新范式 [M]．西安：西北大学出版社，2000：151-153．

② 陈振明．政策科学：公共政策分析导论（第二版）[M]．北京：中国人民大学出版社，2004：222-224．

③ 谢明．公共政策导论 [M]．北京：中国人民大学出版社，2004：108-118．



“思想教育不够导致学生乱涂乱画”的话，可能很难解决这一问题，相反，该问题主要表现在“考试制度不合理”和“自习教室资源不充分”等，故应该从改革考试制度、补充自习教室资源等方面来设计政策方案，而不是将举措局限于思想教育。当然，关于紧扣公共问题，还需要强调三点：（1）不仅要考虑到当前的政策问题，还要考虑到政策问题的发展性和未来性。（2）政策方案的充分性，即政策方案作为工具和手段能否实现政策目标，必须要考虑支撑政策方案的理论依据、事实依据和价值依据是否站得住脚，是否充分。（3）当政策问题并不明确的时候，可能需要我们“摸着石头过河”。

第二，契合目标。公共问题是客观的存在，而目标是主观的理想。在设计政策方案时要明确目标是什么，要依据具体的目标来设计政策方案。比如，葛优演过的一部电影《卡拉是条狗》。影片中，养狗是很多人的一种业余爱好，也是很多人精神寄托的方式，但养狗也存在扰民、污染环境、传播疾病等风险。于是相关部门出台一项措施，要求养狗者必须为狗申报户口，并且为了限制狗的数量，规定每条狗户口的申报费用极高。结果是，有钱人不在乎户口申报费，会养狗；没钱人（葛优所扮演的角色）想养狗但又交不起钱，干脆就偷着养，不申报户口。狗的数量没有下降，狗的风险也没有减少，并且由于黑户的存在还加剧了疾病传染等风险。问题出在哪里呢？显然，该政策的目标是减少养狗的风险——扰民、污染环境、传播疾病等，而不是减少狗的数量。但该政策设计时却将提高养狗门槛、减少养狗数量为基本举措，问题自然得不到有效解决。

第三，围绕政策相对人。公共政策的有效实施需要政策相对人的配合，公共政策方案的设计必须紧紧围绕政策相对人，要把握政策相对人的个性、需求、价值观念等，否则政策难以得到有效执行。先讲一个“类比”的例子：“空城计”。空城计之所以能成功，关键是诸葛亮掌握了司马懿的多疑心态和对诸葛亮神机妙算的恐惧心态。相反，如果司马懿换成只知道打打杀杀而丝毫不懂理性思索的“李逵”，恐怕空城计会失败的。再讲一个具体案例：有些地方在实施计划生育政策时主要采取“罚款”的方式，通过提高生育成本，来减少生育。但在实施过程中对于能担负得起这些“罚款”的人来说，罚款的威慑力微乎其微，因为反正交了钱就可以生。在这种情况下，罚款本来的目的是为了减少生育，但在有些群体中却助长了生育。

第四，分析政策资源。任何公共政策的实施都需要以一定的资源为基础，包括物质资源、技术资源、人力资源、权威资源、制度资源等。因此，在设计公共政策备选方案时必须针对政策资源的具体情况，这也是公共政策方案具有可行性的基本保证。

第五，掌握政策文化情境。设计公共政策方案必须考虑该政策实施的文化情境，包括习俗、习惯、文化传统、社会心理、宗教信仰、基本政治制度等。如果对这些文化情境视而不见，则会使该政策方案缺乏“文化可行性”，不被认可与接受。

## （二）多元性原则

阿列克斯·奥斯本（Alex Osborn）曾指出，为了发现或发明，我们必须不停地调转探照灯，我们所发现的备选方案越多，就越可能发现我们所要探求的东西——而且往往是在明显的东西中发现的<sup>①</sup>。这说明，需要尽可能多地设计方案，在多元方案中通过比较择优、多元综合等优化方案。简言之，遵循多元性原则，可以实现多方案优化的目的。做个类比：要想在一个池塘中捞到最重的鱼，办法只有一个，尽可能地多捞一些出来，通过多次比较选择最重的那条；要想买到一件称心如意的衣服，办法也只有一个，尽可能地多去几家商店、尽可能多地试一些衣服，通过多次比较找到最合适、最物美价廉的衣服。在某种程度上可以说，备选方案的多元性可以提高成功的概率，成功概率随着方案数量的增加而增加。应该尽可能多地发现或创造出解决问题的备选方案，要引用大量被不同的发明者和问题解决者所检验过的大量的备选方案；考虑尽可能多的主意，就越可能出现好的主意<sup>②</sup>。

当然，面临多元的备选方案，我们可能会出现“眼花缭乱、不知所措”的情形；设计多元的备选方案所花费的成本也较大，甚至因时间不允许、资源不充足、能力受限制等原因根本无法设计多元的备选方案等。但是，这些事实不能掩盖一种多元性原则的价值——“多元”才能择优，“多元”才能通过组合实现方案的优化。这是理性使然，也是公共决策的科学化所要求的。

① 转引自陈振明．公共政策学：政策分析的理论、方法和技术 [M]．北京：中国人民大学出版社，2004：148.

② 陈振明．公共政策学：政策分析的理论、方法和技术 [M]．北京：中国人民大学出版社，2004：148.