



公共政策经典译丛

TOWARDS A SUBJECTIVE APPROACH TO
POLICY PLANNING & EVALUATION:
COMMON-SENSE STRUCTURED

政策规划与评估方法

[加] 梁鹤年 著
Hok Lin Leung

丁进锋 译

中国人民大学出版社

DO
L402



公共政策经典译丛

TOWARDS A SUBJECTIVE APPROACH TO
POLICY PLANNING & EVALUATION:
COMMON-SENSE STRUCTURED

政策规划与评估方法

[加] 梁鹤年 著
Hok Lin Leung
丁进锋 译

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

政策规划与评估方法/[加] 梁鹤年著; 丁进锋译.

北京: 中国人民大学出版社, 2009

(公共政策经典译丛)

ISBN 978-7-300-11166-7

I. 政…

II. ①梁…②丁…

III. ①政策-规划②政策-评估-方法

IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 158676 号

公共政策经典译丛

政策规划与评估方法

[加] 梁鹤年 著

丁进锋 译

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州星河印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

印 张 16.5 插页 2

字 数 252 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2009 年 12 月第 1 版

印 次 2009 年 12 月第 1 次印刷

定 价 39.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



公共政策经典译丛编辑委员会

学术顾问

- | | |
|-----------|---------------|
| 彼得·德利翁 | (美国科罗拉多州立大学) |
| 威廉·N·邓恩 | (美国匹兹堡大学) |
| 约翰·德赖泽克 | (澳大利亚国立大学) |
| 苏珊·费恩斯坦 | (美国哥伦比亚大学) |
| 约翰·弗雷斯特 | (美国康奈尔大学) |
| 马腾·哈杰 | (荷兰阿姆斯特丹大学) |
| 威尔纳·帕森斯 | (英国伦敦大学) |
| 马丁·瑞恩 | (美国麻省理工学院) |
| 博·罗思坦 | (瑞典哥德堡大学) |
| 保罗·A·萨巴蒂尔 | (美国加州大学戴维斯分校) |
| 德博拉·斯通 | (美国布兰迪斯大学) |
| 道格拉斯·托格森 | (加拿大特伦特大学) |

主 编 陈振明 张成福

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁 焯 毛寿龙 刘 晶 许光建 陈庆云
张梦中 张 昕 张金马 竺乾威 周志忍
胡象明 郭巍青 谢 明 董克用 薛 澜

《公共政策经典译丛》

总 序

政策科学是第二次世界大战后在西方兴起的一个综合性和应用性很强的全新学科，它的出现被誉为当代社会科学和管理科学尤其是行政学、政治学发展的一个重大突破。政策科学以其一系列独特、新颖的范式以及它对公共决策的科学化、民主化和对社会经济发展的巨大促进作用，而备受各国学界和政界的共同关注，成为当代国外社会科学和管理科学中的一个重要的而又充满活力的新兴学科，成为20世纪70年代以后西方公共管理研究领域的一个新方向。

20世纪70年代末80年代初，伴随着改革开放的伟大历史脚步，西方政策科学传入我国。一些高校学者和实际部门的政策研究者注意到了国外社会科学中的这个新领域，着手进行介绍、引进和初步的研究工作；80年代中期，特别是1986年，万里在全国软科学工作座谈会上做了《决策民主化科学化是政治体制改革的一个重要课题》的报告，明确提出要做“政策研究”这一重大课题，促使我国的政策科学研究逐步走上正轨；到了90年代末，我国政策科学发展的重要性和迫切性已被越来越多的人所认识，政策科学的研究与教学逐步体制化，它作为我国社会科学和管理科学研究的新兴领域的地位得以确立。经过了学界与政界二十多年的共同努力，我国的政策科学由无到有，迅速发展，无论是学术研究及学科建设方面，还是在人才培养和知识应用方面都取得了显著的成就。特别是近几年，许多高校、党校和行政学院纷纷开设这一领域的课程，开办相关的本科专业和研究生专业方向以及MPA专业学位，使我国政策科学学科的教学和科研呈现迅猛发展的态势。

但是，我国政策科学的研究与教学刚起步不久，水平不高，仍有不少问题需要解决，有不少薄弱环节亟待加强。一个突出的问题是：学术界对于西方政策科学的引进、消化和吸收的工作做得不够。迄今为止，国内政策科学方面的译著尚为零星出版，种类和数量不多。目前国内学界仍缺乏对西方政策科学理论和方法





的系统了解以及对它的最新趋势的跟踪研究，批判、消化和吸收工作也就难以深入展开。因此，当务之急是要紧密跟踪国外政策科学发展的最新趋势，大胆借鉴其新理论和新方法成果。

我国改革开放和现代化建设事业尤其是市场经济的发展、加入 WTO 和政治—行政体制改革的深化，对政策科学的研究提出更高的要求。我国公共决策的科学化民主化以及依法行政、依法治国更需要政策—法律的相关知识，这也为政策科学的发展提供了极好的发展机遇。新形势要求我们迅速改变政策科学的研究与教学比较落后、水平不高的局面，克服目前政策科学发展中存在的问题与困难，迅速提高我国政策科学的研究及教学水平，以适应迅速变化的公共管理实践的需要，迎接新世纪的挑战。

政策科学的研究对象是政策实践、政策系统及其运行；它以行动取向，体现理论与实践的有机统一；它的目的和功能是提供政策相关知识，为现实政策实践服务。一方面，政策科学以各国具体的政策实践为基础，它要反映各国具体的政策系统、过程与经验，因而各国的政策科学具有自己的特色；另一方面，现代政策科学是西方的产物，西方政策科学的许多理论、范畴和方法反映了人类政策过程的本质或规律性，属于全人类的共同文化成果，可以为我所用。“他山之石，可以攻玉”。中国政策科学的发展必须既立足于对中国政策实践及现实政策问题的研究，又大胆借鉴西方的政策科学的理论和方法，充分吸收其积极成果。

正是基于上述考虑，我们组织翻译了这套《公共政策经典译丛》，以较系统、全面地反映西方政策科学发展的现状和理论成就，为我国公共政策分析学科的教学和科研提供参考资料与理论借鉴。

《公共政策经典译丛》选取目前在西方（主要是美国）最有影响、最新版本的公共政策领域的教科书或专著，提供当代国外公共政策学科及其分支研究的概貌，并展示出其新的学科框架、研究途径和知识体系。所选教材或专著有两个共同特点。一是学术水准高。作者基本上都是公共政策领域及其分支学科的名家，这些教科书或专著是其主要的代表作或成名作，凝结了作者多年的研究心得与教学经验；它们在西方的政策分析及公共管理学界产生了广泛影响，被经常引证，并被许多大学用作教材或教学参考书。这些教科书或专著大都经过较长时间的检验，有的经过多次的修订或再版。二是理论与实践密切结合，现实感、实践性和应用性强。这些教科书或专著面向的是当代西方的公共政策实践，探讨公共政策实践中出现的新课题；作者用大量的实践经验和案例材料来说明相关的理论问





题；所提出的理论与方法针对性、操作性较强，具有现实的应用价值。

《公共政策经典译丛》具有权威性、学术水平高和实践性强的特点。译丛将展示当代西方公共政策学科的新视野与新途径，它的出版将填补国内公共政策领域的一些空白点，为我国的读者特别是公共管理各专业的师生、研究人员提供公共政策学科的崭新知识体系，为我国公共政策知识体系的创新提供很好的参照和借鉴；它所提供的新理论、新方法以及新的概念框架和思维方式对于我国公共部门的决策者和管理者更新观念、开阔视野和增加理论素养，对于推进我国公共决策的科学化和民主化，具有现实的理论与实践意义。我们相信，《公共政策经典译丛》的问世，必将有力地推动我国公共政策及公共管理学科的教学与研究的发展，并对市场经济条件下和“入世”背景下的我国公共政策与公共管理实践产生积极的影响。

《公共政策经典译丛》编辑委员会

2003年7月



作者简介 >>

梁鹤年 (Hok Lin Leung), 加拿大籍华人, 加拿大女王大学城市与区域规划学院院长, 教授。1970年毕业于中国香港大学, 1976年获得美国麻省理工学院城市规划硕士学位, 1982年获得英国剑桥大学土地经济硕士学位, 1985年获得英国雷丁大学土地开发与管理博士学位。在国内外刊物上发表学术论文近百篇, 其中, 从1986年开始在《城市规划》杂志主持相关栏目, 发表论文40余篇。其专著《简明土地利用规划》被列为加拿大规划专业学生的教材。他在加拿大组织的“国家公共不动产高级官员论坛”、“企业地产高级研修班”、“大使论坛”在加拿大和亚太地区具有广泛的影响和学术号召力。2003年入选《加拿大名人录》。除城市与区域规划外, 他还在科技、经济、资源等多方面为中国的发展出谋划策。2002年中国国务院将外国专家的最高奖——国家友谊奖授予梁鹤年先生。

译者简介 >>

丁进锋, 南开大学硕士, 现任职于中国浦东干部学院。学术方向为公共政策与管理。主要译著有:《达尔文》、《高尔顾客服务手册》、《亚洲领导力》等。

“政策分析”（方法简介）^①

前 言

我是个“方法论”者。规划的学术领域范围很广，从历史学到未来学、从建筑学到经济学、从分析到归纳，穷尽一生的时间去研究，所得都只不过是一些入门的学问。规划又是实用科学、理想与实际的印证，理论与实践的交错，穷尽一生的时间去体会，也只是一些点滴的启发。所谓规划专家，他们的知识面可能很广，但在每一个面上他们的功夫都不及专攻这个面的专家，例如，规划专家的经济知识总不及经济学家，规划专家的历史学知识总不及历史学家。那么规划作为一门独立的学科，有些什么贡献？规划不如其他的学科，没有渊

^① 见 [加] 梁鹤年：《政策分析》，载《城市规划》，2004（11）。2007年2月略改。





博和独特的知识库存，但有放之四海而皆准的思考和处世的实用方法。

作为思考方法，规划是系统地预测和设计未来远景以决定现在应采取的行动。把它用来处理财政，就叫财政计划；把它用来处理商务，就叫生意计划；把它用来处理城乡土地、空间和环境，就叫城乡规划。作为处事方法，规划强调监辨问题、确定目标、设计方案、评估、选择、实施、监察和反馈。

这套重逻辑、实证和因果律的清楚而直接的思考和处事方法，却受到了强烈的批评。在第二次世界大战后，西方的社会与文化日趋多元化。民主制度（人人都可以有不同的论点，而每一个论点都有同样的政治地位）和自由风气（人人都想发表其论点，人人都想其论点独尊）增加了社会的复杂性（complexity）和相互关系（interrelations），再没有公认的权威和一致的共识。个人和利益团体都强调由他们鉴定的问题才算是真正的问题，他们追求的目标才是理想的目标，他们设计的方案才是合理的方案，他们采取或要求的行动才是有效的行动。规划的政治性成了规划理论和实践的焦点。

其实，这些都不是问题，只代表着当时过分重视物质层面和技术至上的规划专业的觉醒。问题是这“觉醒”带来了“失措”，乱了阵脚，混淆了“方法”和“方法的利用（或误用）”，也就是混淆了“技术”和“政治”。逻辑、实证和因果的“理性主义”可用在一元的社会，也可用在多元的社会。问题是，在西方社会从一元到多元（只是相对来说，因为社会是群体，从来不会完全一元）的转向中，一元社会受到了批评，与一元社会并存的理性主义也被殃及池鱼地受到了批评。到最后，理性主义更被认为是顽固维护一元社会的中坚和阻碍走向多元社会的绊脚石。在“破旧”的空气中，理性主义就被摒弃了，最低限度上，至少在学院的理论课程中如此。正如西谚所说：“把婴儿连同婴儿的洗澡水一起倒掉了”。

我没有西方（应该说是美国）规划学者的幸运（或不幸）。在香港念建筑时，自己没有得到一套完整的思考系统，也没有认真地去找。初到美国念规划时，首次接触到系统的“理性主义”。当时是20世纪70年代早期，刚崛起的“后现代主义”正强烈批判“理性主义”。我的反应绝不像我的“先进”同学和老师们。

在感性上，我没有他们对“理性主义”的反感和对“后现代主义”的





乐观。那时是紧接反越战高潮的弹劾尼克松总统的高潮时期。美国年轻人“反现存制度”（anti-establishment）的情绪达到高峰。他们对社会现状十分不满，同时，他们认为“理性主义”是支撑现状的理论基础，必定要推翻。我过了很多年，才开始体会到他们对“理性主义”的内涵实在是一知半解。他们对“理性主义”没有直接的认识，他们的认识差不多都只是“后现代主义”过滤了的口号。我没有他们的感情包袱，对“理性主义”和“后现代主义”都可以持比较客观的心态。

在理性上，当时我还是在启蒙时期，对各派理论都认识不深。但我比较接受有系统（凡事有迹可循、有根有据）、有正面价值观（我想知道什么是对的，单单告诉我什么是不对是不够的）、有实用意义（我想学以致用，特别是有社会价值的东西）的理论。

因此，我并没有走我的“先进”同学和老师的路。我决定先要认识“理性主义”，然后才决定它的好坏。对“后现代主义”也要研究，但对它的花招和名目，总有点讨厌。结果，我走的方向是在“理性主义”内为人性定位，在逻辑、实证和因果关系中套入人性本身的含糊与矛盾和非单线的思维与推理。在实用上，我把这些思路集结在“公共政策”的研究、分析和设计中。于1985年出版了 *Towards a Subjective Approach to POLICY PLANNING & EVALUATION: Common-Sense Structured* 一书。这些年来，也在不断地把它与经验相印证。这本书的起点是：每一个政策的决定都会有不同的人 and 机构参加，他们各自有其独特的价值观、利益考虑、权力范围以及可动员的人力、物力、财力和时间，这些就是构成他们的“主观”的因素。因此，从个别政策参与者来看，他应该分析自己的“主观”，并试图了解他人的“主观”。这也是中国人“知己知彼，百战不殆”的道理。从社会整体来看，一个“好”的决策，应该能够为社会带来最高的社会效益和最低的社会损耗，这需要从不同的“主观”中找出他们的共识和分歧。这本书提出一个政策分析的构架去追求以上的目的，总的来说，是本“理性主义”的书 [请参见《我的旖色佳》，载《城市规划》，1999（12），53页]。

书的篇幅不多，只有123页，理论性强而且很浓缩。出后也用做教材，有些加拿大政府部门也将其用做参考。我曾想把“方法”的分析程序编成电脑软件，但因找不到合适的软件专家，而自己又担上了很多杂务，



这想法便搁置了许多年。国内很多同行都建议我把这书翻译成中文，但至今仍未动手。虽然我在其他文章中也曾一鳞半爪地谈过，但在这里，我想比较系统地谈谈这“人性化的理性主义”的思路，并把这一公共政策分析和设计的方法简略介绍一下，供大家参考或使用。

“政策研究”的争论

规划理论分两大类：实质（substantive）和程序（processoral）。前者是有关具体的功能，如土地、交通、园林、住房等；后者是有关哲理与机制，如组织、程序、道德、价值等。从20世纪中期开始，程序理论成为规划理论的主流。以下是一些入门的东西。

程序理论的一个源头是“公共管理学”（public administration），其中一个主要的支流是“政策研究”（policy studies）。

美国的杜威（John Dewey）是第一个提出将“解决问题”（problem solving）作为政策的准则的现代思想家。对他来说 [参考《我们如何思考》（*How We Think*, 1910）]，这些准则包括：（1）感觉到难题；（2）鉴认出这难题的特性；（3）建议解决办法；（4）探讨这些解决办法牵涉和影响到什么东西；（5）通过观察和实验去决定应该接受哪些办法和应该舍弃哪些办法。因此，制定政策就需要包括鉴定目标、排列目标的轻重、制定方案，以及制定选择方案的标准。此中，最激烈的争议是理性派与渐进派的辩论。

理性派（rationalists）继承杜威的传统，代表人物是西蒙（Herbert Simon）[《管理行为：管理组织决策过程的研究》（*Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, 1949），是公共管理科学的经典]，有人称他是“公共管理学之父”。他指出，所有的决策都有六个元素：环境（形势）、决策者、目标、供选政策、取舍准则、选择。关键是“理性”（rationality）。一个完全理性的决策者应具备以下条件：（1）对环境（形势）完全了解；（2）有衡量和取舍的准则；（3）有选择最佳方案的能力（权力）。直到今天，理性派仍属主流，但对它的批评也很激烈，如下：

1. 方法的中立性

理性派用的方法，如系统分析、成本与效益分析、或然率等在伦理上



(ethically) 并非中立。这些“量化”的分析方法偏重有市场价值和可度量的东西。更重要的是它们都要事先确定政策的目标和成本与效益的定义。但确定的政策目标和成本与效益的定义本身往往就是政策争论的焦点。因此，这些所谓中立的分析方法实际上并非中立。还有，分析者本身是否中立（难保分析者的价值观和专业包袱不会影响分析）？政策分析行动是否真的中立（需要搞政策分析就已经显示大家不同意政策的选择）？

2. 理性的定义

很多时候，决策所需的知识未够全面，而且在不断地变更。因此，“理性”的科学基础很不可靠。同时，理性派又往往忽视历史的教训和创新的作用。非但“理性派”的科学基础受质疑，它要求的全盘知识和彻底分析也是非人力所能达到的。理性派会反驳说，如果不能“完全理性”（comprehensive rationality），就算是“有限度的理性”（bounded rationality），也就是说决策标准只是追求“差强人意”（satisficing）而不是追求“最高”（maximizing）或“最低”（minimizing），做些局部的分析总比完全不做会好。但有批评者指出（如 T. B. Bourn, *The Administrative Process as a Decision-Making and Goal-Attaining System*, 1974），若是按“理性派”的思路去推理，那么，如果不能“完全理性”，如果需要走捷径或选次好的，那就再没有逻辑基础去接受或舍弃任何政策。

3. 实用价值

在理性派的构想里通常都假定有一个主宰决策的机制，有某些人或某些组织在掌舵。在现实里，政策的决定和执行往往牵涉到不同的机构和人物。他们之间的体制关系和政治关系都非常错综复杂，互相牵制，并不像理想派想象中的那么清楚、利落。政策分析所用的各种“量化”的方法也很不适用于含糊不确的社会关系分析。再者，一个政策的实际执行往往改变了政策的原意（包括“上有政策、下有对策”）。为此，理性派的方法忽略了实践上的复杂。

渐进派理论的开山祖师是林德布隆姆（Charles Lindblom）[《“蒙混过关”的科学》（*The Science of “Muddling Through”*）的作者]。他认为，基于人类有限的智力和资料，绝不可能“完全理性”地去处理复杂的社会问题。他把自己的办法叫做“相继性有限度的比较”（successive limited comparison），稍后又称“不连贯的渐进主义”（disjointed incrementalism），





就是从现状逐步地、少量地进展。渐进派认为一般政策都是过往政策的延伸，以最少量的修改去适应环境的变动，因此，制定政策实在是一个相继性和约略性的程序（process of successive approximation），一步步地向理想靠近；但同时，理想本身也在不断变动。完全理性既然不可能，决策者只好去找能满足大多数人要求的政策，因此，政策的好坏应以它被“认同”（agreement）的程度去衡量。林德布隆姆认为，理性派的做法是假定大家都认同政策的目标，但这假定不一定成立，如果大家不能认同政策的目标，那么政策的好坏就无法衡量了；渐进派却没有这问题，只要大家认同政策本身就足够了，无须顾虑到大家的价值和目标是否一致。

这套方法很符合政治学和组织学的理论和证据，例如：（1）大多时候，人们都不会追求“最佳”（optimum）结果，差强人意就满足了；而且，人们想办法总先从熟悉的地方去找，找不到才勉强地、犹豫地走向陌生的领域。（2）以认同的程度去衡量政策的好坏，很合乎民主、民权的原则。（3）渐进的做法承认了人类分析复杂问题和预测未来的能力是有其上限的。但批评者认为渐进派有以下的问题：

1. “渐进”的特征

渐进派认为，在现存的社会权力分配制度下不容易创新，因为创新的政策往往侵犯到既得利益，因此不容易获得政治支持。渐进的做法非但保全了现存政策底下累积得来的智慧，而且避免误导和浪费。但多尔（Yehezkel Dror）[《“蒙混过关”——是“科学”还是惰性？》（“Muddling Through” — “Science” or Inertia）的作者]指出，渐进的做法必须满足三个先决条件：（1）现存的政策大致上令人满意（包括决策者和被政策影响的阶层），边缘的修改就足以应付；（2）政策所处理的问题没有基本的变化；（3）政策所需的手段没有大的变动。因此，渐进的办法只宜用于安定的环境。如果社会的价值发生变化，特别是如果某些利益团体发动改革，就不可能渐进。在伦理学上，渐进派把“现存政策”提升为“好政策”的准则。这会产生对改良和进步的惰性。

2. 认同就是好？

在稳定的环境下，当参与决策和受政策影响的人对政策的预期后果都有清楚认识的情况下，“认同”可能是个有意义的政策好坏衡量准则。但在变动的环境中，大家可能因为“无知”而同意一些对大家都有害的政





策。在民主的心态里，以“认同”来衡量好坏是个非常有吸引力的理念，因此，其危险性也更大。再者，“认同”的准则也很难具体地运作。渐进式的决策需要参与的人和组织共同具备三个元素：清晰的资料，充分的处理资料的能力和透明的选择程序。如果参与决策的人的目标不一致，各人就会停止提供对自己目标不利的资料，那么选择就不会透明了。

尽管有着理论家的诸多批评，但在实际工作中理性主义仍是主流。当然，没有可能是“完全理性”，但大多数的规划都是走“尽量理性”的方向，还掺入了许多其他的理论，如多尔的“超理性”（extra-rationality）和肖恩（Schon）的“社会学习”（social learning）等。

我看理性派与渐进派之争是一场不必要的钻牛角尖式的争辩，甚至可以说是一场误会（有意或无意）。理性派的考虑是技术：逻辑的思路和实用的工具。渐进派考虑的是政治，而且是狭义的和保守的政治。他们之间没有必要互相排挤。其实，理性派所强调的是整个决策过程要“有迹可循”，在思考上有系统化的逻辑，在政治上有合情理的解释。他们也明白，逻辑只是一种分析的方法，不能替代创作的灵感。人生来就会思考，人聚在一起就有政治。理性派，尤其是来自杜威的实用主义的理性派，只不过是想把思考弄得逻辑些，把政治弄得透明些而已。至于所谓“完全理性”（全盘知识和彻底分析）只不过是渐进派攻击理性派所制造的“稻草人”（straw man）罢了。议论纷纷的政策研究，并未给我们一套共通言语和统一理论，连最基本的什么是“好的政策”都没有定义。以下介绍我的思路。

价值与政策的关系

先来了解三条定义：

（1）政策：去实现某些目的的一系列的决定和行动。它包括三个部分——目标、手段和结果（预期或实际）。

（2）政策参与者：包括政策的设计者、支持者、决定者、执行者、受惠者、受影响者等。参与者可以是个人、团体或组织。

（3）价值与价值观：不同的政策参与者对各种社会价值有不同的看法。有些价值他们想保护和发扬，例如，可持续的发展；有些价值他们想





排斥和压抑，例如，不公允的分配。这些价值和他们对这些价值的看法绝对地影响他们对事物的敏感性、对问题的反应和对各种解决办法的接受程度。

在个人或组织的层次上，政策过程（policy process）是寻找和建立他们的价值与实质决定或行动之间的满意关系（政策与价值的吻合）的过程。在社会的层次上，政策过程是处理各种拥有不同价值观和不同选择权的参与者之间互相影响、互相牵动的正规或非正规程序的过程。

政策过程处理的既不是抽象的价值，又不是没有价值的政策决定或行动，而是价值/政策关系。也可以说是在各政策参与者之间存在的分歧和矛盾的价值/政策关系中找解决办法。因此，政策分析的首要工作是了解自身的价值/政策关系以及其他参与者的价值/政策关系。

价值/政策关系的本质是什么？每一个价值/政策关系都是“主观的”。在每一个政策过程中，这“主观”可以用以下的特性去确定：（1）谁的主观（包括自己）？每个政策参与者（个人或组织）各有其不同的价值和观点。因此，价值/政策关系是因人而异的。这叫做“参与者的特征”（actor-specific）。（2）什么时刻中的主观？同一个参与者所持的价值/政策关系都会根据时与势而改变，因此，每一个参与者的价值/政策关系都有其“时刻特征”（time-specific）。（3）什么事项上的主观？同一个参与者，在同一时刻会处理不同事项。在处理不同的事项上，他会关注不同的价值和用不同的尺度去衡量这些价值的轻重与先后。因此，每一个参与者在每一个时刻所持的价值/政策关系都有其“事项特征”（issue-specific）。“主观”的意思就是这个参与者在这时刻、在这事项上的观点。

价值/政策关系可以有两个不同的起点，可以从价值出发去找可以实现这价值的政策，也可以从政策出发去找与这政策吻合的价值。政策过程就像一个舞台，每一个角色按舞台的规矩去表演，舞台规矩与演员的演技同样重要。主观性的政策分析与设计方法就是为了提高各个角色争取他们的价值的价值的能力，并同时提高政策过程处理他们之间的分歧和矛盾的能力。虽然这一方法不能够保证一定会产生“仁政”，但我相信，以自省的方式去协助每个政策参与者了解自己和他人的价值，认识他们的决定与行动在实质上 and 道德上的影响，是“仁政”的第一步。





“主”观与“客”观

在实践上，“主观”（谁？）包括两个相连的部分：观点和价值。观点决定视野；价值给予意义。但这主观性是有迹可循的。在公共政策上，这决定于这个人或组织在政策过程中的角色（role）和职能（mandate）。角色决定其利益（interest）、关注（concern）、功能（function）与行为（behaviour）。职能决定其承担的责任（responsibility）与负责的对象（accountability）、对人和事的控制力和影响力、在决策机制中的权力及其可动员的资源。因此，角色和职能将决定其会从什么观点去观察和处理问题。每一个观点对问题的定义、解释、轻重、缓急都会不同，也直接影响着政策参与者参与政策的热诚和态度。

各个参与者都有不同的观点。不同的观点代表着不同的价值、权力、物力、人力、信息和时限。不同参与者都在寻求与其观点相符合的政策。明智的参与者会分析政策与自己观点的吻合程度（知己），也会分析政策与其他参与者观点的吻合程度（知彼）。任何一个参与者在分析政策时所持的观点叫做“主导观点”。从这个“主导观点”去看，所有其他参与者的观点都叫“相关观点”。（“主导观点”与“相关观点”的区别不在于谁的权力多大，责任多重，或者影响力多强；也不在于谁是政策的设计者或执行者。“主导”与“相关”只是分析概念而已。）因此，每个参与者在分析或设计政策时都有其独特的“主导观点”和“相关观点”。

价值与价值观影响对事物的看法，策略的选择，人与人、组织与组织之间的交往和成败的衡量。在公共政策中，每个人或组织会摒弃与其功能和关注无关的价值，容纳与其责任与承担一致及其能力可追求的价值。因此，一个政策参与者的价值观也可以通过分析他的角色与职能去掌握。

但是，每个人或组织可以持有很多类型的价值，它们有不同的重要性，它们之间也会有冲突。因此，都要为相容的价值排先后，为不相容的价值定取舍。这些轻重的要求、先后的次序和取舍的标准都是需要通过分析这个人或组织的角色和职能得出来的（这些可以用打分或其他方程式去把它们系统化）。这个“主观”的构架是用来指导怎样去选择策略、动员资源，并与其他参与者谈判的。

