



MPA 肯尼迪模式政府管理全书

政府城镇建设管理

——经典理论与案例分析

策 划 中国哈佛管理研究院

主 编 郭 成 杨友孝 石 谦

副主编 程爱学 尤丽霞 王冀平

第五章 公共政策制定

公共政策问题被纳入公共政策议程后，政府必须制定出相应的政策去加以解决。政策制定就成了解决问题的关键环节，在这个环节里，包含着政策目标的确立、政策方案的设计、评估、论证和选择以及最后的政策合法化等一系列复杂的过程。

第一节 公共政策制定综述

一、公共政策制定的内涵

所谓公共政策制定，就是公共组织特别是政府针对有关的重要政策问题，依照一定的程序和原则确定政策目标，设计、评估和论证可行方案的过程。

系统地分析公共政策制定，它有以下几个方面的特征：

第一，目的明确。公共政策制定的目的是为了解决公共政策问题。政策制定有强烈的针对性，要求解决特定的政策问题。公共政策是为了在未来某一段时间里能够消除或防止某些政策问题的发生、恶化和发展。政策制定的基本任务就是运用分析或研究手段找到问题的解决方案。

第二，内容特定。公共政策制定的基本内容是方案的设计和方案的选择。政策方案的设计是针对要解决的政策问题，运用各种科学的方式和手段，设计出一系列可供选择的解决方案。方案选择是通过系统的分析、比较和可行性论证，在各备选方案中选择最可行的方案。

第三，前瞻性。如前所述，从公共政策的制定到实施有一个过程，公共政策问题也一直处于变动状态中。公共政策在制定时是以实现未来的政策目标为目的的。所以，在政策制定中，必须要以理性分析和经验判断推导其可能发展趋势和可能的状态，未雨绸缪地制定对策方案。

第四，系统性。公共政策制定不是关于某一单个政策问题的政策规定，它是关于具有相当结构性的“一群”、“一片”、“一团”、“一类”的选择性的政策问题在未来的情形及其相应的解决办法，所以公共政策制定必须从整体出发。

二、公共政策制定原则

政策的影响往往会很广，而且政策的制定是一项严肃和复杂的过程，所以政策制定一定要有一定的原则加以指导，包括政策的价值目标选择、政策希望达到的目标、政策制定的目的、政策涉及的范围和时间等。确立合理的政策原则，对整个政策制定过程将起很大的作用。概括而言，政策制定的指导原则集中体现在以下几个方面：

1. 社会公正的原则。作为公共政策制定者的公共部门及其有关机构制定政策的首要目标就是要维护社会的公平和正义，公共政策的制定是事关社会政治经济等全局的重大行为，在政策制定过程中必须坚持社会公正原则。社会公正原则要求在政策制定过程中要兼顾到政策相关大多数主体的利益，而不可以偏私。政策制定实际上也就是各利益群体之间的一种互动过程，而政策就是这种互动的结果。在政策制定过程中要避免牺牲一部分人及其一些群体的利益来保全另一部分人及其一些群体的利益，引起更多的政策矛盾。因为，从表面上看，问题虽然解决，但是由于一部分人的不满，却潜伏着更大的政策危机。诚然，政策的制定不可能兼顾每一个人的利益，但是政策的制定应该取得相关主体的理解和支持，以减少由于抵触而产生的矛盾，避免新的动荡。

2. 连续性原则。公共政策问题可能是从以前公共政策的遗留问题，也可能是新的问题。但是，不论怎样，公共政策问题的产生，有其产生的特殊的历史原因，有其时间上的连续性和空间上的继起性。公共政策的制定应该根据公共政策问题的特点，坚持连续性的原则。坚持公共政策的连续性原则，避免朝令夕改，大起大落，影响社会稳定。连续性原则强调政策制定应当立足于承前启后，在承认历史、继承传统的基础上制定政策。

3. 可行性原则。政策制定的目的在于执行，政策的执行实施必须具备政策实施的现实条件。现实条件包括政策实施的制度条件、物质条件、价值心理因素等。制度条件指政治、经济、技术等各方面的可行性；物质条

件指人力、物力、财力、时间等主客观条件；价值心理因素指文化、伦理等方面的因素。在政策规划中必须充分估计各种因素对政策执行的影响，注重可行性的分析，尽量使政策规划建立在可行的基础上。否则，即使表面上再好的政策，也会因无法实施而缺乏实际价值。制定政策就是为了实施，要实施就必须具备政策实施的现实条件，这就是政策制定的可行性原则。无视现实条件与可行性，再好的政策也无法实施。过去我们在重大工程项目决策中，有的项目不了解市场需求就盲目上马，造成产品积压以及劳动和资金的浪费；有的项目原料、燃料、水电供应、交通设施等条件没落实，建成后无法正常投产。这些我们应该引以为鉴。

4. 预测性原则。随着科技进步和经济的高速发展，社会问题日益纷繁复杂。政策是针对现实社会问题而提出的，但它产生效果往往是在一定时期之后。在时间概念上它是以实现未来的政策目标为政策诉求的政策行为，是对未来行为所做的一种设想，是在事情发生之前的一种预先分析和选择，具有明显的预测性。对事物未来的发展趋势及其结果的正确与否做出判断，在很大程度上决定着政策的成败。预测是政策制定的前提，只有建立在可靠预测基础上的政策才是现实可行的政策；政策制定只有运用科学预测，对政策的时空条件、执行情况和影响后果等方面做出预测，才能制定出正确的政策，避免政策失误。我国“八五”计划的实施之所以取得重大成就，就是因为它是建立在对未来经济和社会发展趋势的科学预测的基础之上。

5. 信息完备原则。充分、及时而准确的信息是政策制定的基础和依据。现代社会是信息社会，信息在政策制定中的地位越来越重要。在一般情况下，政策的科学性取决于信息的可靠性、准确性和信息量大小。信息越全面、越准确，政策规划中思维的深度和广度也就越大。政策制定过程实际上就是一个与政策相关的信息搜集、整理、加工、传递和转换的过程。信息不真实、不完整会直接影响政策制定的效果，甚至导致政策制定的失误。在当今信息社会，信息获取、处理、加工和传输的技术和手段不断发展，为制定政策提供了及时、全面、可靠、准确地搜集和整理各种相关信息的保障。

第二节 公共政策制定程序

公共政策的制定过程大致可以分为五大步骤：

第一步：诊断问题，确定决策目标；

第二步：拟定各种可供选择的备选方案；

第三步：针对各种政策方案进行评估；

第四步：选出最合适的政策方案；

第五步：论证政策方案的可行性。

之所以把公共政策的制定过程分为以上五大步骤，是因为有关问题界定已在前面做了详细地论述，此处不再赘述，在此将着重确定和探讨其他的几个步骤或环节。

一、确立公共政策目标

目标就是方向。公共政策制定也不可无方向性地随意进行，所以必须把握准政策制定方向，即明确政策制定的目标，这是政策制定的第一步。政策目标是政策制定者希望通过政策实施所达到的效果；政策目标是政策制定的指导方针，也是政策设计和政策择优的基础，同时也为以后的政策执行提供了依据。确定政策目标，其目的是消除政策问题中的社会现实与社会期望之间的偏差，使其恢复常态。正确的政策目标能起到事半功倍的效果，而如果目标选择错误，就会出现“制定了正确的政策，却解决了错误的问题”的情况，结果事倍功半。

为保证政策目标的正确性，确立目标时应注意以下几点：

（一）目标要明确具体

公共政策的目标必须具有针对性，必须是具体明确的，否则制定政策方案就没有依据。目标要力求达到的状态、概念、时间、条件与数量等方面都要清晰界定。具体地讲，政策目标表现为：政策目标必须表达准确，内涵与外延都要界定清楚；政策目标包括实现目标的时效性，由于政策有一定的周期，超过了有效作用期限，政策将达不到既定效果；政策目标应有一定的条件，政策的实施必须在一定的条件下进行，只有符合一定条件，政策目标才能真正实现；政策目标必须有定性或定量标准，即政策所

要达到什么样的状态,符合什么样的标准才算完成。在目标的制定过程中,目标应尽可能量化,建立具体的衡量标准,有利于政策的实施和评估。

(二) 目标要切实可行

目标的制定应该高于现实水平,又必须是在客观条件下通过一定的努力即可以实现的,即具有可行性。目标必须切合实际,不能定得过高,也不应定得过低。过高,目标不具有实现的政治、经济、科技、文化、国际等方面的现实条件,如此的政策目标是无法实现的。过低,又解决不了政策问题。不具备实现条件的目标只能是空想。物质和环境条件对实现政策目标有影响。物质条件指经济、人力、技术、信息、权力资源等;环境条件指国际国内政治环境、社会心理状况、价值评判等。

(三) 目标一致

政策所要解决的问题常常是比较复杂的大问题,因而政策目标往往不是单一的,而是一系列目标的有机结合,形成总目标和子目标构成的多层次的目标体系。各个目标之间应该相互协调,不能相互矛盾和抵触,政策制定者必须要选择一个适当的平衡点。在确立一项政策目标时不能只考虑该目标本身,而应着眼于整体,全面考虑,照顾对上下左右各项目标的影响,根据实际情况合理地确定目标结构,尽量减少各项目标相互之间的冲突与摩擦,使之相互配合、协调一致。

(四) 目标要规范统一

政策目标既要体现政策制定者所代表的社会利益,又要符合社会的道德规范和行为准则,同时政策目标不能和宪法、法律相抵触等。一项政策目标如果与人们的价值观和信仰相违背,必然会招致政策对象的抵触和反对,甚至发生冲突,因而也就难以实现。

二、设计公共政策方案

政策制定作为一种决策过程,实际上就是政策制定者对解决政策问题的一系列备选方案的一个选优过程。政策方案设计的目的,就是提供可供选择的政策方案,以最终确定一种可行性政策。方案设计是政策制定的中心环节,政策是否可行,直接影响到政策的实施及其后果。政策方案的设计包括政策方案轮廓设计和细节设计两个环节。

（一）政策方案轮廓设计

对于政策方案的设计首先需要大胆地运筹谋划，寻求方案途径。政策方案轮廓既需要经验，也需要严密的逻辑思维，更需要运用创造性思维。在进行政策方案轮廓构想时，最好不要受现实条件的制约，要大胆提出各种各样的方案。既要依靠经验积累，又要运用理性思维，但应克服思维定势。要充分运用完整、准确、可靠的信息。要充分发扬民主，集思广益，调动政府官员、政策制定者、智囊人才、专家学者、新闻舆论以及广大群众的智慧和积极性，参与政策轮廓构想。

轮廓勾画是方案设计的第一步，就是要从不同角度、不同途径提出多种多样的方案设想。它主要包括两个方面的内容：一是为实现既定目标，尽可能多地提出大致方案；二是将各方案的轮廓勾画出来。政策方案的轮廓至少包括行动原则、指导方针、基本措施、政策的发展阶段等主要内容。

在进行政策方案轮廓构想时，应该注意以下几个问题：

第一，政策方案应尽可能多样化，要有充分的可供选择的余地。政策方案不仅应包括各种可能实现政策目标的方案，还应包括预防方案、应变方案等。政策制定在于选择，如果没有可供选择的方案，选择也就失去意义。

第二，政策方案轮廓构想要具有整体上的完备性和个体间的排斥性。完备性，是指应把所有可能的备选方案全部构想出来，不能有任何遗漏。个体间的排斥性，是指不同的方案之间必须相互独立，方案不能交叉，方案不能相同或相似，更不能相互包含。

第三，构想政策方案轮廓要体现政策方案的超前性。设计出来的政策方案要在未来付诸实施，那时原有的政策问题将随着时间的推移而发生变化，政策方案的轮廓构想应针对将来付诸实施时可能发生变化的政策问题而加以设计。

（二）细节设计

政策方案轮廓构想阶段只是大致勾画出方案的雏形，但未构成一个完整的方案。所以，要形成实用的、可行的、具有操作性的具体方案，还需要进行精心的细节设计。轮廓设想需要的是勇于创新的精神和丰富的想象力，而细节设计需要的则是冷静的头脑和求实的精神，就方案的各个细节

进行严格的论证、反复的计算和细致的推敲。

细节设计主要是按照所构想的方案轮廓，将政策方案具体化，确定实现政策目标的具体途径、措施和手段，包括政策界限的规定和相关的机构设置、人员配备、物资经费的保证等。细节设计注重政策方案的效果、可行性、可操作性，并应充分考虑各种外部条件和环境。

设计方案的细节不等于制定具体的执行计划，政策在设计过程中要注意留有余地，充分考虑到各个地区经济和社会发展不平衡的特点，以不限制地方或基层的主动性和创造性为基准。在政策方案细节设计过程中，要特别注意求实、求细，充分考虑到方案的可行性，否则只能徒劳无益。

总之，在政策方案的设计过程中，需要注意两方面的问题：一是对方案后果及其效应的准确估计，二是对方案实施细节的详尽规定。因为如果没有对于方案后果及其效应的准确估计，政策的实施会有很大的风险，这样就失去了被选择的价值标准，而没有对于方案实施细节的详尽规定，即使好的方案也失去实施的基础，从而也失去被选择的机会。

三、评估公共政策方案

（一）公共政策方案评估

所谓政策方案评估，就是对已经设计出并列为选择对象的政策方案的科学性、可行性及其实施可能收到的预期效果的综合评定，以及系统的、科学的评估，为方案的选择提供科学依据。政策在解决某一政策问题时，经过政策制定设计出若干解决方案，在进行方案的选择之前，必须对各种方案进行评估。

与公共政策的评估不同，政策方案的评估发生于政策出台或执行之前，所以带有预测分析的性质，因而也称预评估。政策制定者可以利用所获得的有关信息资料，对每一个政策方案的收益、成本以及可能遇到的各种问题进行预测，就该方案的可靠性、可行性和绩效等方面进行评估，并且说明各方案的优缺点。由于预评估发生在执行政策之前，因此，通过评估权衡了方案的利弊得失及可能产生的后果，阐明了方案内容的合理性，分析了方案各种依据的可靠性，纠正了方案的缺点和不足，就会使方案更加完善，更加切实可行。另外，预评估必须注意紧紧围绕所确定的政策目标进行。在一般情况下，应选择能更好实现政策目标且不良后果最小的方

案。

为了保证政策方案的评估结果的合理性和可靠性，在进行评估时必须注意以下几点：

第一，目标的统一。有了统一的目标，参加评估的人员才能保持统一的价值观念，从而使得评估工作得以顺利进行。

第二，必须解放思想，实事求是。政策方案作为人的主观意识和客观实际相结合的产物，其科学程度是有差别的，必须加以认真区别对待。评估方案时，要解放思想，敢于从各个方面，各个角度，提出问题，进行论证，指出方案的利弊得失。

第三，必须充分发扬民主。参加方案评估的人员来自不同层次、不同领域，对同一方案容易产生不同的甚至截然相反的看法。在政策方案的评估过程中要充分发扬民主，听取和吸收不同的意见。

第四，应评估每一项政策方案是否可行。可行性研究是对规范研究中所提出的方案进行政治、经济、技术、生态环境等方面的探讨考察，以确认其是否在客观现实的能力与可能之中。

1. 政策方案评估内容

政策方案评估的内容是多方面的，是一项复杂而全面的系统工程，更是政策研究工作的一项重要内容。进行政策评估，关键在于解决好四个问题：一是评估的内容、二是评估方法，三是评估方案的比较，四是评估标准。

大多数学者都认为，评估应主要包括以下几方面的内容：

(1) 价值性评估分析，即目标的价值取向分析。战略性的政策决策主要以能否有利于坚持正确的政治方向和有利于国家政治大局和社会稳定为标准；策略性的政策决策主要以能否有利于战略性的政策决策的实现为标准。

(2) 可行性评估分析，即分析政策方案在现实生活中是否切实可行，预测能否充分考虑到贯彻执行。

(3) 效应性评估分析。一般来说各个备选方案既有正效应，又有负效应，要充分考虑到其得失大小。

(4) 协调性评估分析，即在同一时期内的政策系统中政策方案同其他有关的政策是否配套，是否有矛盾。

(5) 风险性评估分析。一些政策方案有着不同程度的风险，必须对各个备选方案中风险强弱程度、防范措施的准备程度进行分析评估。在评估时，必须围绕所确定的政策目标进行，以实现政策目标的效益和速度为标准。

在进行方案评估时应综合采用各种评估方法，绝不能只凭借单一方法和评估指标。通常，政策优化评估可采用经验分析、抽象分析、比较分析、效益分析、风险分析、成本分析、综合分析等方法。

经验分析是归纳历史上相关政策成功或失败的经验教训，支持、补充或否定已有方案，特别要注意总结以往或目前正在实施中的有关政策的效果。抽象分析是利用抽象思维，抽取方案中各个主要要素及其之间的联系来进行研究，它要反映方案的本质，而不是对每一要素及联系都进行考虑。比较分析是通过不同方案的可比性，进行优劣对比。效益分析是对政策实施后带来的多方面的效益，包括经济、社会效益与生态效益进行全面分析或预测。成本分析是对政策实施将要投入的代价进行预测，从而评估该政策的效益费用比。风险分析是对政策实施后可能带来的效益和遭遇的风险进行分析，以确定该政策能否承受可能的风险。综合分析是综合分析各种可能的结果，以便从理论与实践的结合上确定方案的优劣。

评估方案的过程，也就是方案的选择过程，这一内容将在后面做重点介绍，此处不再赘述。

对政策方案进行评估，应该有其评估的标准，失去了标准，就无法判定方案的优劣。评估标准的妥当与否是政策方案评估的关键所在，下面，讨论政策评估的几个重要标准：

第一，政治价值标准。决策者和评估者在对同一项政策方案进行评估时，不可避免地受到来自于社会各种政治力量的影响。各种政治力量试图把自己的政治目的、政治利益、政治态度等因素渗透到评估当中去，从而形成一定的政治价值标准。在我国，政策的政治价值标准要体现社会公正原则，要体现大多数人的利益。例如，党的十一届三中全会以来，党和国家在“一个中心，两个基本点”的前提下，制定了一系列符合我国当前国情的政策，体现了广大劳动人民的利益，我国的社会主义建设事业得到全国人民的拥护，并取得提前五年实现到 2000 年翻两番的战略目标的伟大成就。

第二，伦理道德标准。一个社会的伦理道德经过长期的历史沉淀，无所不在地体现于一个社会之中。伦理道德既可以推动政策的实施，也可以阻碍政策的实施。如果一项政策方案符合社会的伦理道德，这项方案将被认可；如果一项政策方案违反了普遍的道德原则，这项方案将很难被人们接受。每个社会的伦理道德不同，但是社会的主流政治伦理道德是政策评估的指导准则。

第三，成本效益标准。一项政策方案的经济价值，就是指其在未来可能在经济上取得的收益。在政策的评估过程中，追求低投入高产出。这个标准为评估政策方案质量指出了一种方法，只有那种以最小的代价取得最大预期社会效果的政策才是高质量的政策。目前，在发达国家的经济领域和公共部门的决策中，经济价值分析已形成一门研究如何有效地降低成本、获得较大收益的科学，并称之为价值工程学。

2. 政策方案评估程序

政策方案涉及的内容很广，评估内容也不尽相同，但大体上要遵循以下程序：

第一，确定目标。任何政策方案都是为了实现一定的目标而设计的，参加评估的各个方案必然有一个比较接近的目标，否则，就失去了比较的基础。只有为了实现同一目标而设计的不同方案，才存在着比较的意义与价值。

第二，设计指标。在政策方案评估时，不同目标对应着不同的指标，同一目标也可能对应着不同指标。这就要求我们在设计指标时根据政策方案的目标，确定最能体现目标要求的指标体系。

第三，方案的对比分析。在目标、指标确定后，对于参加评估的方案，应从质和量两个方面对它们进行深入细致地分析，找到方案的差异，寻求产生差异的根本原因，差异的大小对目标的影响等。

第四，对政策方案进行评估。方案评估是选择的重要依据。评估时，一定要根据目标的要求进行各项指标的计算和分析，然后再进行综合评估。

第五，根据综合评估结果，对所比较的政策方案进行排序。

（二）政策评估后果预测

如前所述，从政策制定到方案的实施要经历一个阶段。方案总是面向

未来的，方案后果往往要经过一段时期之后才能出现。为了更准确地评估方案，必须对方案的后果进行科学预测，这是政策方案评估中的一个重要环节。

方案后果的预测应当包括两个方面：一是对环境变化的预测；二是对方案在各种可能的环境下的效果的预测。政策环境因素是不断地变化和发展着的，有时变化的方向有利于政策的施行，有时变化的方向会阻碍政策的施行。制定政策时，必须对这种变化的可能性事先进行充分的估计，这就有必要进行预测。在环境的预测中要解决这样一些问题：在同这项政策有关的环境和条件中，分清有利因素和不利因素；认清未来的环境的变化情况。

方案的预期效果的预测，对于评选方案尤为重要。因为只有知道了方案的预期效果，才能辨别方案的优劣，才能正确做出方案选择。有的学者认为，方案预期效果的预测包括：该方案是否可能达成目标？能在多大程度上达成目标？差距有多大？该方案执行过程中会遇到什么困难或阻力？有什么风险？可能产生什么消极后果？如何补救？哪些人将受到该方案的影响？他们的反应将会怎样？谁对这项方案的最终结果负责？本方案对本地区、本部门会有什么影响？在整个社会可能引起什么反应？等等。

对方案预期效果的预测，必须全面具体，深谋远虑。既要考虑到有利的因素和成功的可能，又要估计到不利因素和失败的风险。预测越全面、越具体、越深远，政策方案的选择的成功率就越高。

四、选择公共政策方案

所谓政策方案的选择，也称政策方案的优选，就是在评估方案的基础上，对各种可行方案进行比较和鉴别，最后决定出最佳政策方案（草案）。方案评估与优选方案有密切的联系，政策方案的评估是方案选择的前提和手段，优选方案则是评估方案的结果。公共政策方案的选择是制定正确政策的关键环节之一。没有方案选择，就没有决策的科学化；没有方案的选择，政策也不能顺利实施。由此可见，政策方案选择的科学、合理、正确与否，将直接影响到政策决策的成败。为了避免和减少政策决策的失误，必须认真做好政策方案的选择。

在政策方案的选择过程中，方案的选择者都会追求解决问题的最佳状

态。如果各种方案好坏的差异明显，择优就比较容易进行。但是，由于政策问题的复杂性，各种相关因素很多，往往各种政策方案都各有利弊，很难一下子分别优劣。就决策理论来说，要进行最佳选择，必须使决策方案满足如下条件：（1）决策目标明确；（2）穷尽所有的可能性方案；（3）每个方案的执行结果必须明了；（4）择优标准绝对明确；（5）决策不受时间条件限制。由于理想状态很难达到，其结果不可能是理想化的最优，只能是现实可能的最优。在评估择优中应尽可能广泛地听取群众、专家和各方面的意见，集思广益，博取众长，增强选择中的科学性。生活中，决策者在进行择优活动时，往往追求的是满意方案，因为选择满意方案更有回旋的余地。

对一些重要的公共政策，在方案选择中，当一些经不起失误的重大政策问题的方案选定后，由于对新问题缺乏经验，先选少数单位做试验，以验证其方案运行的可靠性，然后总结经验以做最后评定选择的依据，通常我们称之为“种试验田”。这种方法是我国党和政府对重大政策方案选择的方法之一。在改革开放的初期，党中央面对重重疑问，选择了一些重点城市和农村作为试点，实践证明了改革开放政策的正确性。

政策方案选择的最后一个步骤是提出最佳政策方案建议。这是非常关键的一步。从建议的内容到形式都将会对最后决策产生重大影响，因此建议必须严谨。政策建议报告必须写得条理清楚，重点突出。一份政策建议报告一般应包括下列内容：对政策目标的阐释；政策方案的必要性，政策方案的可行性和预期效果；在实施过程中可能产生的其他影响及其解决办法；对其他政策方案的阐释和比较；替代方案的形式和内容等等。在必要时，还应该请有关方面的权威人士签署审核意见。为了兼顾各方面的意见，在政策建议报告后应附有各种不同看法的主要内容。由于政策研究时间往往比较长，最后政策建议报告还应包括自初定目标以来的最新变化，以供最后决策时参考。

政策方案优选是政策制定的关键步骤之一，有几个问题必须引起注意：

第一，必须有统一正确的选择标准。在政策方案的选择过程中，主要面临价值标准问题。一个方案的价值标准包含着对这一方案实施后的作用、效果、益处和意义等等的判断。一般情况下，选择方案的价值标准有

以下几项：符合实际，符合全局利益，经济效益，社会效益，有可行性。有了明确的价值标准，方案的选择工作就有了统一的口径和尺度，便于对各种政策方案进行比较和鉴别。

第二，必须依靠政策制定者集团的力量选择方案。由于存在着世界观和社会地位以及知识和能力素养的差异，政策制定者对于同一政策方案的判断有所不同。哪个政策方案最佳，哪个政策方案欠佳，应该选择哪个政策方案，不应该选择哪个政策方案，要由政策制定者反复协商，取长补短，统一认识，集体做出结论，以防止偏差，避免失误。

第三，必须有正确的优选方法。比较法是其中一种重要的方法。方案的比较选择将在以下的论述中重点探讨。

（一）方案的比较

政策方案的优选，关键是将不同备选方案进行比较，从而选出最佳的备选方案。这就要求理解和掌握政策方案优选的比较方法。

政策方案的选择要满足政策方案可比性条件。政策方案可比的条件要坚持两条重要原则：一是政策的完整性，二是政策的统一性。不同备选政策方案的比较应满足以下可比条件：

1. 政策收益的可比性。因为任何一项政策的实施都将产生正面和负面的影响，所以在进行政策方案的比较时，应该对政策的综合效应进行比较，计算出不同政策方案的综合收益，然后再予以比较。方案收益的比较主要涉及到两方面：一是质，二是量。从质的方面看，政策的收益的性质必须可以比较，如伦理道德，社会心理等；从量的方面，政策收益必须换算成可以比较的量化指标。

2. 政策费用的可比性。可供选择的政策方案是不可能完全相同的，否则就不存在实质上的比较和选择。这就形成不同方案所消耗的劳动和费用的不同。为了对各个方案进行政策费用的比较，费用的构成、计算方法、计算单位之间必须具有一定的可比性。

3. 时间的可比性。各种政策方案由于各种条件的限制，方案发挥作用的时间以及有效年限等方面常常产生很大的差异。时间因素不同，对政策效果的影响也不同。

五、公共政策方案的可行性论证

多种政策备选方案经评估择优以后，还要对所选的政策方案进行可行

性分析，以确保政策的顺利实施。政策方案的可行性论证，就是围绕政策目标，运用定性和定量相结合的方法，对政策方案是否可行进行系统的分析和研究。政策方案的可行性包括政治可行性、经济可行性、技术可行性、文化可行性、伦理价值的可行性等等。

在政策方案的论证中，可抽象出若干基本成分进行分析，比如：政策信息的全面性、政策的价值偏向、方案选择理由、方案的可行性。政策方案论证的方式有权威式、数理统计式、经验式等等。

第三节 公共政策合法化

公共政策方案（草案）出炉后，并不能马上实施，它必须经过一定的渠道转变为正式的政策才能实施，也就是公共政策方案（草案）必须合法化，即政策方案要具有合法性质，才能实施。公共政策的合法性来源于两个层次，即政治统治的正当性与其政策的合法性。统治的正当性构成了政策合法性的前提。公共政策的合法性不仅应当得到一国政治体系的认同，还应得到社会的普遍的认可。一般来说，政治统治的合法性指某个政权、政权的代表及其“命令”在某个或某些方面是合法的。它是一种特性，这种特性不是来自正式的法律或法令，而是来自有关规范所判定的、下属据以（或多或少）给予积极支持的社会认可（或认可的可能性）和适当性。只有具有合法性的公共政策才能有国家强制力保证实施。政策合法化是政策制定的一个必要环节，它的内容广泛，因此，本节将对这一方面做比较详细的探讨。本节将讨论什么是公共政策合法化，以及合法化的渠道等。

一、公共政策合法化的内涵

（一）什么是公共政策合法化

西方政策科学家对政策合法化的理解如下：使其具有合法性，给予法律力量，使其具有权威性、核准或批准。德国著名学者哈贝马斯认为，合法性（化）是指一种政治秩序被认可的价值，这一概念与政治秩序相关，只能运用于政治领域，“只有政治秩序才拥有或丧失合法性，只有它们才需要合法化。”托马斯·戴伊在《理解公共政策》一书中把政策合法化分解

为三个功能活动，即选择一项政策建议，为这项建议建立政治上的支持，将它作为一项法规加以颁布。

大陆和台湾的学者对公共政策的合法化也有研究。朱志宏提出：“政策合法化，就是赢得多数立法人员对政策方案的支持。在美国，政策合法化的过程，就是政策方案经参、众两院多数议员同意，并经总统签署的一个行为过程。”“合法化的定义是：‘遵循一般所认知的原则或一般所接受的准则。’”

著名学者张金马认为：“通常，公共政策要具有合法性，必须经过一个合法化过程，这种使政策具有约束性或合法性的过程可以是一套法律规定的程序，也可以是一套习惯性程序，甚至可以是遵照领袖人物的指示。……无论哪种程序，只要人民认可、接受，都可使政策具有合法性。”“政策合法化是指经政策规划得到的政策方案上升为法律或获得合法地位的过程。它由国家有关的政权机关依据法定权限和程序所实施的一系列立法活动与审查活动所构成。”

我国学者彭和平提出：“政策合法化的过程是使各种拟议中的政策方案获得合法地位、具有社会权威性和约束性的过程，它包括政策法律化、政策法规化和政策社会化三个方面。这三个方面的相互结合使公共政策体系成为一个有机的整体。”

本书认为，政策合法化是指公共政策主体经过一系列法定程序使公共政策方案（草案）获得权威性而准予实施的过程。这个概念包含以下几方面的内容：

1. 公共政策方案一般是指由政府机关制定的政策，包括中央政府和地方政府机关制定的法规、政策。在我国，由于中国共产党是国家的领导核心，党的方针、政策是我国公共政策的重要组成部分。半官方的社会团体制定的政策，如中华全国总工会、中国共青团、中华妇女联合会等所制定的政策也是公共政策的组成部分。所有的政策都有其合法化过程。

2. 政策合法化的目的在于使公共政策方案（草案）得以实施。公共政策方案获得权威性，其权威性不但包含法定的权威，也包含非法定的权威，即获得政策对象的认可、接受和遵照执行的效力，从而使政策有效地实施。

3. 政策合法化是公共政策主体在法定权限内所实施的活动。公共政策