

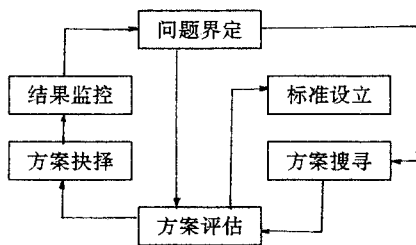
政策分析的基本步骤

□陈振明

政

策分析并没有严格不变的固定程序或模式,它依赖于具体的问题以及经验、直觉和判断的运用。然而,透过这些具体的差别,我们仍然可以找出政策分析过程的逻辑顺序或步骤。对于这些过程步骤的研究,可以为我們提供政策分析的指导性策略,即解决问题的合理思路。

综合政策分析家们的观点,我们提出一个包括如下六步的政策分析过程模型:即问题界定、目标(标准)设定、备选方案搜寻、备选方案评估、备选方案抉择、结果监控(事后评估)。这一模型如图所示:



政策分析过程的基本步骤

1. 问题界定。问题构成政策分析的起点。有了问题,我们才要去分析和解决。政策问题并不仅仅是一种客观的情况或“事实”,而且也是一种感知活动的过程,涉及人的利益和价值(观)。决策者所面临的往往不是一个既定的问题,他(们)必须首先界定所面临的问题及发现问题的根源,然后才能对症下药,解决问题。由于客观情况在不断地变化,政策分析中的问题也在不断地变化,因此,分析者应该不时地提醒自己:要加以分析的问题是否仍然存在?它出现了什么新的变化或显现出什么新的方面?政策分析过程中往往需要重新界定问题。按照一些政策分析家的说法,界定问题以便解决它,这种过程就叫做“落后的问题解决”。分析问题的最初可利用的数据,确定将用来评估备选方案的标准,思考可能的备选方案,然后重新界定问题,以便靠手头上的信息和资源使问题得到控制或解决,这种途径往往是由问题的直接性和分析问题的时间期限所要求的。

公共政策问题通常是复杂的,问题的界定也是困难的,直到我们提出解决办法之前,问题的真实性质不可能十分清楚。

在界定问题的过程中,分析者力图孤立或解决问题,固定问题被解决的脉络背景,找出主要的作用因素,获得它们之间关系的某些感觉。假定问题是存在的,那么分析者必须首先确定问题的范围大小及严重性程度;其次,分析者必须了解不同的个人、团体的立场和影响决策的力量有多大等一类的问题。最后,分析者必须知道是否有可供利用的足够信息,以及能否获得更多的信息。

政策分析必须要求确定问题的边界,这很重要,又很困难。问题往往是错综复杂的,对一个问题的解决依赖于其它问

题的解决(如环境污染问题)。因此,在问题界定的过程中,要注意被分析问题与其他问题的关联,把所有问题看成一个整体,把被分析的问题看作所有问题总体的一个组成部分,放在问题系统中去加以考察。

政策分析过程中的问题界定这一阶段的任务是:消除不相关的信息资料,用数字来说话,抓住焦点或关键因素,明确界定问题;然后,分析者应弄清当事人可能解决的问题是否存在,应该能够提供第一手的关于问题的陈述,应该能够估计分析者所需的时间和资源;当备选方案被派生和分析时,问题的其他方面可能要加以界定,这就出现问题的重新界定任务。

2. 标准设立。为了比较、测量和选择备选方案,必须设立相关的评估标准。通常使用的标准有“成本、净收益、效果、效率、公平、容易管理、合法性和政治上的可接受性等等。

分析者从哪里获得决策或评估标准呢?有时,当事人能够提供这样的标准,或者直接作为目标、尺度,或者间接地通过关于目标或目的的陈述。在前一种场合,分析者应做的工作是使标准足够明确,以便它们的获得是可以测量的;在后一种场合,分析者必须推导出标准,并与当事人一起确证它们。有时,决策者不能确认目标、目的或标准,因此,分析者必须推导出这些目标或标准;分析者还必须明确说明与公共利益相关的标准。很少出现所有标准都相等的情况,所以,分析者必须指明那些与涉及团体最相关的标准。在后来,当备选方案被评估时,重要的是必须注意那些对涉入的个人或团体来说十分重要的标准,这是备选方案必须满足的范围。由此可见,决策标准的相对重要性变成了分析的中心问题。

分析者必须辩明那些对被分析的问题具有中心性作用以及对决策过程的主要参与者来说具有关键性的标准,寻找满足这些方面的各项标准。但有时这些标准是由可利用的数据得到的。然而,具体说明评估标准以及决定备选方案测量的方向,能够使得分析者澄清感兴趣和受影响的党派或团体的价值、目标和目的,并使可预料的和不可预料的结果明确起来;及早确定评估标准也有助于避免后来合理化偏好选择的企图。新的标准可能在分析的后面的阶段上被发掘出来,但是,分析者必须明确地认识这些附加的标准。

3. 方案搜寻。到了分析过程的这一步,分析者应清楚了解当事人及相关党派或团体的价值、目标和目的。设定标准、知道当事人想要什么东西,有助于分析者产生备选方案。分析者也许已掌握了一系列的备选方案。通常寻找附加的备选方案(包括已经知道的方案的混合或修正的方案)比寻找更精确的方案更有效。显然,如果我们没有任何备选方案和没有任何关于发现备选方案的思想,那么就没有什么可分析和选择的了。如果我们最后偏向于一个特殊的行动过程,那么,我们在早些时候就应发现这一过程的存在。因此,尽可能考虑备选方案的广泛范围是非常重要的。决策者自身就是一个重要的资源,他可能有解决问题的思想财富,但没有在真实世界中实现它们,他更没有办法将好的思想与坏的思想加以区分;政策过

程的其他作用者的思想也可能是有用的。同时,非行动的备选方案(维持现状)和现状的最小变化的备选方案也是值得考虑的。正如 Walker 所说,一系列备选方案该包括作为基本案例的现行的政策,通过将其他政策(方案)与现行的政策比较,就有可能决定一个新的政策(方案)是否更好,并估计可以期待的改善有多大。此外,通过类比,借鉴别的地方(其他国家、地区)解决类似问题的办法,可能也是一个很好的备选方案的来源。

解决一个已界定了的问题的备选方案往往是很多的,如果我们考虑这些方案的不同组合时更是如此。政策问题一经界定,往往就蕴含了某些行动方案,而排斥另一些行动方案。决策者和分析者乃根据政策问题的资料,包括背景、范围等,透过相关程序,将其转换成政策方案的信息。这个事实表明,方案的选择受制于最初界定问题的方式。因而重新界定问题是必要的,因为新的信息、重新表述问题的可能性将使评估标准增加、减少或修改。分析过程中的这一步应该注意的一点是避免过早地敲定有限的备选方案。

勤于思考可能是搜寻备选方案的一个最有效的办法,尤其是在时间紧的情况下更是如此。备选方案可以通过研究、分析和实验,通过头脑风暴技术和脚本写作等方法来寻找。描述那些可能被影响的不同团体的类型显示出对特定团体有意义的备选方案;表面看来似乎行不通的备选方案往往会被忽略,过去不可接受的备选方案不能不加分析就简单地抛弃。

4. 方案评估(事前评估)。方案评估是政策分析过程的另一个关键环节。由于接受并执行一个特别的备选方案的决策所推出的效果或结果依赖于备选方案的性质,也依赖于备选方案起作用时存在的各种情况或环境。如果我们所要预测的时期相对比较长或不确定,那么,我们可以作出关于备选方案起作用的几个不同方案,备选方案的效果从每个备选方案中推出。

问题的性质和评估标准的类型蕴含着政策方案评估的方法。通常是采用定性方法和定量方法相结合的方法,我们可以采用不同模式来进行预测。不幸的是,在政策分析中,基于统计技术和明确的量化模式的应用是相当有限的。因此,在预测社会政治态度和技术变化时往往必须依靠直觉和判断。在预测结果的过程中,当时间比较充分时,我们可以通过民意测验等技术来估计对各种不同方案的支持;当时间不允许时,我们就必须采用预测技术及基本模式来说明各种备选方案的结果,用敏感性分析来估计基本假定和参数变化的影响,用快速的决策分析来提供关于不同决策序列的结果的概率统计。在政策分析中,对未来环境的预测也使用脚本写作方法进行。所谓的脚本也就是对未来脉络或事件的本质特征的描述,脚本写作准备一个假设的、而又可信的关于事件的逻辑顺序,因此,可以从现在跳跃到未来。

方案评估可能揭示满足大部分或全部主要标准的备选方案,也可能显示出一些没有做多少分析就被抛弃了的备选方案。附加的可能性必须加以搜集,某些备选方案可能要进一步加以检验。在这个阶段中,认识到技术和经济上的可行方案与政治上的可行方案的差别是很重要的。政策规划——备选方案或政策选择的设计和评估——旨在恰当地定义问题,找出可行的和有效的解决办法。这些解决办法是否能被执行,本质上是一个政治问题,这是政策分析过程中的评估阶段必须注意的问题,因为政策方案不能没有考虑执行方面的因素而被比较。

方案评估是政策分析过程的一个关节点。在这里我们可以发现,问题不再如我们原来定义的那样存在着,在方案的确认和评估中得到的信息可能显示问题的新方面,这反过来需要别的或不同的评估标准。尽管在这个阶段发现问题的新维

度可能是令人沮丧的,但通过分析循环是有本质意义的。在评估阶段,发现问题的期待——问题已被不完全或不准确地定义的发现——又提出这样的建议:问题必须迅速加以重新界定,通过政策分析过程的快速的重复比一个单独详尽的过程要有效得多。

5. 方案抉择。在方案的抉择中,必须注意技术上优越的备选方案和政治上可行的方案之间的差别。有时技术上偏好的备选方案是已知的,任务是处理政治上的反对意见。因此,必须应用政治可行性分析来展示这些备选方案,回答如下一类的问题:相关的决策者对政策执行有兴趣、有影响力吗?一个次优的方案有较好的成功机会吗?新的行政管理机构是必要的吗?

很少只有唯一的一个可接受的或合适的备选方案这种情况。不仅不同的方案诉诸于不同的利益群体,而且两个或更多的备选方案可能产生大概类似的结果。在这些备选方案中,可能没有一个是十全十美的,因为问题很少能被完全解决,常见的情况是它们的严重性被缓和,负担被均分,或被不太严重的问题所取代。

政策分析者的工作受时间的限制往往只作大概的估计,忽略一些备选方案和变项。大部分的政策分析是不完全的。因此,必须对不确定性加以研究,并弄清可能产生的副作用。

到了政策分析这阶段,分析者对问题及备选方案已有了相当的了解。在这个阶段,分析者必须注意如下一些问题:问题得到了正确的界定了吗?是否忽视了问题的某些重要方面?真正的备选方案被评估了没有?是否有一些条件变化了以致必须修正对备选方案的评估?有没有可利用的新备选方案出现?这些方案的准确程度如何等。

6. 结果监控(事后评估)。即使一项政策(方案)被执行之后,仍然会产生诸如政策问题是否已被恰当地解决了以及被选中的方案是否被恰当地执行了一类的问题。这要求在政策执行中必须对政策及项目加以监控,以保证它们不被任意改变而偏离原来目标;必须测量它们现有的效果,看看是否取得预期的结果,决定它们是否继续、修正或终止。尽管我们主要注意政策分析中的事前评估的方面,但事后评估也是重要的。进行事前评估必须了解已往的政策是如何失败的,预先设计恰当的控制和评估框架,可以预见某些失败。事后评估的意义在于,它是探讨政策是否达成目标,政策执行中所采取的各种措施、行为是按事先的设计来进行的基本手段;事后评估所得到的信息是采取对应措施的基础;它为解释或说明某一特殊政策效果或影响提供依据;以及解释政策成败的理由。

政策分析者必须认识到,政策可能因项目不能按事先设计的那样被执行而导致失败,也可能因为按原来设计的要求来执行,但由于基本理论的错误而达不到预期的结果。政策或项目的评估主要关心理论上的失败的方面,但必须不要忽略项目未能按原来的设计要求而被执行的可能性。可能的评估设计包括政策执行前后相关比率的比较,“试验状态”和“控制状态”的比较、评估时间序列分析等形式。

政策分析中的六个步骤构成政策分析一个完整的过程。然而,必须强调指出,这个过程只是一个逻辑的过程或结构,它是实际政策分析过程的抽象,所以并非所有的政策分析的每一步都非按这个过程进行不可。在实践中,这些阶段的先后次序是相对不重要的,重要的是它的覆盖面的宽度和广度。这些阶段及过程必须重复进行,必须通过分析问题的循环和再循环,以便答案愈来愈集中和更具穿透力。成功的政策分析依赖于一个对问题的界定、选择目标、设计备选方案、抉择备选方案和结果监控的不断循环反复,直到当事人满意或缺乏资金和时间而不得不走捷径为止。

(作者系厦门大学教授 厦门 361005)