

政策分析

《城市规划》2004年第28卷第11期，2007年2月略改

摘要

公共政策决策和实施的参与者各有不同的观点。按这些不同观点去分析政策的效应、效率、合法性和可行性会提高公共决策的水平。本文提供一套完整的理论和方法。

本文

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，穷一生的时间去研究所得都只不过是一些进门的学问。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。规划专家的经济学知识，总不及经济学家；规划专家的历史学知识总不及历史学家。规划作为一个独立的学科，有些什么贡献？不如其他的学科，规划没有其渊博和独特的知识库存，但有其放之四海皆准的思考和处事的实用方法。

作为思考方法，规划是系统地预测和设计未来远景去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做生意计划；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。在二次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，只代表着当时过分着重物质层面的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、也可以用在多元的社会。问题是当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，最低限度在学院的理论课程中是如此。正如西谚说“把婴儿连同婴儿洗澡水一起倒掉了”。

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，没有得到一套完整的思考系统，自己也没有认真地去找。初到美国念规划时，首次接触到系统的“理性主义”。当时是1970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到弹劾尼克松总统的高潮。美国年青人“反现存制度”（anti-establishment）的情绪达高峰。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。实用上我把这些思路集结在“公共政策”的研究、分析和设计。于1985年出版了《主观性的政策规划与评估：常理的系统化》(*Towards A Subjective Approach to Policy Planning and Evaluation: Common-Sense Structured*)。这些年来也在不断地把它与经验印证。这书的起点是：每一个政策的决定都会有不同的人 and 机构参加；他们个别有其独特的价值观、利益考虑、权力范围和可动员的人力、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，百战百胜”的道理。从社会整体上来看，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，这需要在不同的“主观”中，找他们的共通和分歧。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（请参看“我的旖色佳”《城市规划》1999,23(12):53）。

书的篇幅不多，只123页。理论性强而且很浓缩。稍后也用了作为教材，有些加拿大政府部门也用作参考。我曾想给“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，至今仍未有动手。虽然我在其它文章中也曾一鳞半爪地谈过，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）。城乡规划被视为公共政策。

美国的杜威（John Dewey）是现代思想家中第一个提出“解决问题”（problemsolving）作为政策的准则。对他来说（参考 *How To Think* 《如何去思考》，1910），这些准则包括（i）感觉到难题；（ii）鉴认出这难题的特性；（iii）建议解决办法；（iv）探讨这些解决办法牵涉到和影响到什么东西；（v）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，与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，代表是 Herbert Simon (《行政管理行为：行政管理机关的决策程序的研究》 *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 6 个元素：环境 (形势)、决策者、目标、可供选政策、取舍准则、和选择。关键是“理性”(rationality)。一个完全理性的决策者应具备以下条件：(i) 对环境 (形势) 完全了解；(ii) 有衡量和取舍的准则；(iii) 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、和或然率等在伦理上 (ethically) 并非中立。这些“量化”的分析方法偏重有市场价值和可量度的东西。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)？政策分析这行动是否真的中立 (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，决策所需的知识未能全面，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”的科学基础被受质疑，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“尽量理性”(bounded rationality)，亦就是说决策标准只是追求“满足”(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 *The Administrative Process as a Decision-Making and Goal-Attaining System*, T.B. Bourn, 1974)，若是按“理性派”的思路去推理，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 Charles Lindblom(“‘蒙混过关’的科学”, “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, 1959(19))。他认为基于人类有限的知力和资料, 绝不可能“完全理性”地去处理复杂的社会问题。他把他的办法叫做“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)。就是从现状逐步的、小量的进展。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程序(process of successive approximation), 一步步向理想靠近, 但同时, 理想本身也在不断变动。完全理性既不可能, 决策者只好去找能满足大多数人的政策。因此, 政策的好坏应以它被“认同”(agreement)的程度去衡量。Lindblom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够了, 无需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, (i) 大多时候人们都不会追求“最佳”(optimum)结果, 强差人意就满足了。而且, 人们找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。(ii)以认同的程度去衡量政策的好坏很合乎民主、民权的原则。(iii)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 Yehezkel Dror (“‘蒙混过关’——是‘科学’还是惰性？”，“‘Muddling Through’ — ‘Science’ or Inertia”，*Public Administration Review*, 1964(24))指出，渐进的做法必需 3 个先决条件：(i)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；(ii)政策所处理的问题没有基本的变化；(iii)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，渐进派实在把“现存政策”提升为“好政策”的准则。这会做成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的认识下，“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概念，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3个元素：清晰的资料，充分的能力去处理资料，和透明的选择程序。如果参与决策的人的目标不一致，各人会停止提供不利自己目标的资料。那么选择就不会透明了。

尽管理论家的诸多批评，在实际工作上理性主义仍是主流。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，还参入了许多其他的理论，如 Dror的“超理性”(extra-rationality)和 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，而且是窄义的和保守的政治。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”(strawman)罢了。议论纷纷的政策研究，并未有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。以下是介绍我的思路。

价值与政策的关系

首先是三条定义

1. 政策：一系列的决策和行动去实现某些目的。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，决策者，执行者，受惠者，受影响者等等。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，例如可持续发展；有些价值他们想排斥和压抑，例如不公平的分配。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。

对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策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。

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 /政策关系中找到解决办法。因此，政策分析的首要工作是了解自身的价值 /政策关系与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？首先，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。这叫作“角色特性”（actor-specific）。
2. 什么时刻中的主观？同一个人所持的价值 /政策关系都会因着时与势而改变，因此每一个人的价值 /政策关系都有其“时刻特征”（time-specific）。
3. 什么事情上的主观？同一个人，在同一时刻会在处理不同事情。在处理不同的事情上，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，每一个人在每一个时刻所持的价值 /政策关系都有其“事情特征”（issue-specific）。“主观”的意思就是这个人、在这一刻、在这件事上的观点。

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是同样重要。主观性的政策分析与设计方法就是为了提高各个角色的能力去争取他们的价值，并同时提高政策过程的能力去处理他们之

间的分歧和矛盾。虽然这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去了解自己和他人的价值，去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职份（role）和任务（mandate）。职份决定其利益（interest）、关注（concerns）、功能（function）与行为（behaviour）。任务决定其承担（responsibility）与责任（accountability）、对人和事的控制力和影响力、在决策机制中的权力、与及其可动员的资源。因此，职份和任务将决定他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、紧缓都会不同，也直接影响参与政策的热诚和态度。

各个参与者有不同的观点。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排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职份与任务去掌握。

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职份和任务得出来的。(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、和与其他参与者谈判。

政策分析是先从“主导观点”去分析价值/政策关系，然后再从“相关观点”去分析其他参与者的价值/政策关系。也就是知己知彼的系统化。

政策分析

这个主观性的分析政策利弊和成败的方法可用于政策规划(事先)

和评估（事后），有五个分析焦点。

- 政策追求的目标和结果是什么？
- 追求的效应强不强？
- 所花费的成本（人力，物力和组织）重不重？
- 被接纳的程度高不高？
- 实践的成功机会大不大？

首先决定的是“主导观点”，也就是决定这个分析是为谁去干的，是从哪个观点去看的。续而鉴定这个“主导观点”的价值、权力、物力、人力、信息和时限。并在从“主导观点”去鉴辨相应的“相关观点”。

最中心的考虑是，从“主导观点”去看，哪些政策目标和结果是切题的。也就是分析政策的目标和成果是否隶属于“主导观点”的职份和任务范围之内。为了息争、妥协、和达成共识，一个政策很多时会容纳很多人或组织的利益。某些政策目标和结果往往只与某些人或组织有关。因此，在知己知彼的前提下，分析者要分清楚哪些是与“主导观点”有关的，哪些是无关的。然后把分析的焦点放在有关的政策目标和结果上（那些与“主导观点”无关的政策目标和结果很可能与“相关观点”是有关的。稍后会讨论）。同时，一个政策可以引发很多的社会价值。这些社会价值也得按“主导观点”去把它们定轻重、先后和取舍。不同的价值的“重要性”也可以用打分去系统化。

决定了“主导观点”和它所关注的价值后，政策分析的操作可分三

个阶段：1. 逻辑分析；2. 经济分析；3. 法理与实践分析。

1. 逻辑的考虑

这是分析个人或组织的价值观与政策的目标、手段和预期或实际结果之间的逻辑。上文说到的价值 /政策关系在这里可分两部分来分析，分析的焦点是效应（effectiveness）。

(i) 第一个分析是价值与政策（包括目标、手段和结果）之间的吻合程度（relevance）。政策的目标与“主导观点”追求的价值越吻合越好。但政策的手段也会含有社会价值意义。这些价值意义必需是“主导观点”可以接纳的价值。否则，目标与手段之间就产生了矛盾。这些矛盾，分析者应一一指出。使“主导观点”的决策人可以清醒地去作出决定去处理目标与手段之间的矛盾——改变目标还是改变手段？当然，如上文说过，某些政策目标、手段与结果可能与“主导观点”是无关系的。但如果它们的社会价值与“主导观点”所持的价值有所冲突时，分析者也要清楚指出，使“主导观点”的决策人明白当他与其他的政策参与者谈判和妥协时，哪些地方可以迁就，哪些地方应该坚持。价值与政策目标、手段和结果的吻合程度可以用打分或其他方程式去系统化。把有关价值的重要性（见上文）和它们与政策的吻合程度结合起来就可以算出价值 /政策关系的紧密程度。

(ii) 第二个分析是价值与目标、目标与手段、手段与结果之间的一致性和因果关系 (causality)。如果结果不能追索到手段去，手段追不到目标去、目标追不到价值去，这政策就是无的放矢。如果内部的逻辑不成立就无从去确立政策的成败因由。在分析内部逻辑的紧密时必需坚持分析的观点。一般学院派或评论家的政策分析的最大毛病是分析观点的不断移动。他们最喜欢用的观点是“公共利益”。在土地开发控制政策上“公共”起码包括开发商、想买房的人和原居民。他们的观点各有不同，如果笼统地把他们放在同一个观点就会产生很多不逻辑的分析。学院派或评论家可以按这笼统的“公共利益”观点出发，去赞成加强开发管制，因为管制会使开发商有更大的预见度和投资保障，给想买房的人更好的环境，和保护原居民的产值。但从同一的“公共利益观点”出发，也可以反对加强开发管制，因为管制会拿掉开发商赚钱的机会、引至开发放缓、政府收入下降，也会提高新建房的造价，又会降低原居民维修的热诚。由于这些分析没有明确的“主导观点”，分析的结果也没有什么大的政策启示。因此首先要坚持分析的观点。在具体的意义上，这就是上文说到的按“主导观点”的职份与任务的范围去选择切题的政策目标和结果（职份与任务范围外的不要挪；职份与任务范围内的必要

抓)

分析因果关系时要特别注意在政策过程中判断问题和决定目标时，选择和设计手段时，估计实践政策所需的各种投入时，和建立衡量结果所用的标准时所采用的资料和做出的假设是否一致。分析时要掌握资料的正确性和假设的合理性（尽量通过逻辑方法或实验方法去证实）。如果预期或实际的结果与政策的目标不一致，一定要清楚解释（特别是如果环境和形势改变了，或衡量的标准改变了）。如果政策实施带来副作用和副产品（预期或实际），一定要分析它们与政策目标的一致性。如果政策实施需要改变现有体制或组织，一定要分析改变的可行性。因果的或然率是可以打分或其他方程去系统化。

每一个价值会引发出一个或多个相关的政策目标，但每个目标能否恰当地代表这个价值？同样地，每一个目标会需要一个或多个相应的手段（工具和资源），但每个手段能否有效地实现这个目标？每个手段会产生一个或多个相应的结果，但每个结果能否正确地反映这个手段的功效？这些“或然率”（probability）可以按理论和实证核算出来。把这些或然率和上面说到的价值 / 政策紧密程度（见上文（i））结合起来就可以系统地求出政策的效应——这政策是否

紧密地和有效地去追求有关的价值？

这是政策分析的第一阶段。如果一个政策的内部逻辑出了问题，就不可能再作其他的分析了，就应该重新考虑、重新设计了。

2. 经济的考虑

这是分析一个政策决定和行动的“经济”意义。每个政策都要动员资源：物质资源、人力资源、政治资源、信息资源、和时间资源。经济的考虑就是为了避免浪费、重复、误用。

逻辑分析的焦点是效应——“达到目的”。经济分析的焦点是效率（efficiency）——“花最少的气力去达到目的”。当然，这些分析都是从“主导观点”去看的。

(i) 第一个分析是“需要”(necessity)。逻辑分析可以确定价值与目标之间、目标与手段之间、和手段与结果之间的吻合和紧密程度。但是，在每一个政策的分析中，一个价值会配有一个或多个相关的政策目标。为要表达这个价值，是否每一个目标都是必需的？一个目标会配有一个或多个相应的手段。为要实现这个目标，是否每个手段都是必需的？一个手段会产生一个或多个相随的结果。为要证明这个手段的功效，是否每个结果都是必需的？这是经济考虑里头“上限”的分析，目的在避免无需要的政策目标、手段和结果。当然，需要与否是完全从“主导观点”出发的。

“需要”的分析有三个层次。刚才说的是“首次”分析 (primary necessity), 是从个别价值去看个别相关目标的必要性、个别目标去看个别相应手段的必要性、和个别手段去看个别相随结果的必要性。但如果把所有的目标同时考虑, 可能发现有些目标可以同时为几个价值服务。同样地, 一个手段可以同时追求几个目标, 一个结果可以同时反映几个手段的功效。为了避免重叠, 有些目标、手段和结果可以剔除。这叫“二次”分析 (secondary necessity): 依据资源的考虑去决定哪些目标、手段和结果应该保留或删除。动员资源越少和功效越高的目标、手段和结果, 越应保留。(当然, 资源的考虑也是从“主导观点”出发, 亦即是“主导观点”所能动员的资源)。最后, 还要看看其他政策。如果有其他既存的政策能满足(全部或局部)“主导观点”的价值, 那就不用新的政策(全部或局部)了。这叫“外因”分析 (external necessity)。“需要”的程度也是可以用打分或其他方程式去系统化的。当然, 这只是分析的构架, 分析的深度和细度就要从“主导观点”的能力和意愿去决定了。

(ii) 第二个分析是“足够”(sufficiency)。多余的目标、手段和结果固然是浪费, 但目标、手段和结果的不足也会引至政策的失败, 造成更大和更彻底的浪费。一个政策是否有

足够的目标去表达所有的价值、足够的手段去实现所有的目标、足够的结果去证明所有的手段的功效？这是经济考虑里头“下限”的分析，目的在确保动员充足的资源去追求价值。当然，充足与否是完全从“主导观点”去看的。

“足够”的分析也是分三个层次。刚才说的是“首次”分析（primary sufficiency）。是从个别价值去看个别相关目标的充足性、个别目标去看个别相应手段的充足性，和个别手段去看个别相随结果的充足性。有些时候单一目标不能充份表达一个价值，但如果把几个目标结合起来就可以足够表达这个价值了。同样地，或者需要把几个手段结合起来就足够实现某个目标，几个结果加起来就足够证明某个手段的成败。这叫“二次”分析（secondary sufficiency）。如果政策内所有的目标加起来都不足充分地表达“主导观点”的价值，所有的手段加起来都不足实现目标，和所有的结果加起来都不足证明手段的成败，那么就要看看有没有其他的既存政策（从“主导观点”去看）可以补充。这叫“外因”分析（external sufficiency）。“充足”的程度，是可以打用打分或其他方程式去系统化的。分析的深度和细度，要按“主导观点”的能力和意愿去定。

一个政策往往会带来副作用。但如果通过上述精密的“需要”

和“足够”分析这个政策仍能过关，这些副作用就应该不会浪费资源（起码从“主导观点”看应该是如此，但副作用仍可能要花费“其他人”的资源）。但副作用会可能带出或产生新的问题（例如土地开发控制政策或会间接削减小开发商的竞争能力，使大开发商能够垄断市场，引至房价上升），需要增加政策手段去处理。这些新问题和用来处理这些问题的新手段构成了“次政策”（sub-policy），要另外重新分析它的“逻辑”和“经济”意义了。但分析方法仍是一样

“需要”和“足够”分析应尽可能量化。但政治与社会目标、人力和政治资源往往不容易量化，而且很多时互相变替。因此，衡量的标准往往是主观性的。但只要把这些标准一致化和系统化，政策分析仍可以是有根有据、有迹可循的。

以上是政策分析的第二阶段。一个有效应的政策仍需要有效率，既没有浪费、也没有不足。完成了逻辑和经济分析后一个政策应可以在理论上和技术上立足了，接着就是政治和实施的考虑了。

3. 法理与实践的考虑

一个政策的成败要依赖很多人的认可和实施。就算是独裁的政治也很依赖独裁者的手下去执行政策。这依赖（dependency）的可靠性是政策成败的关键。

逻辑与经济的分析代表理性派的思路。“依赖”（在法理上和实

践上)分析却包含点渐进派的机智。这分析仍是从“主导观点”去做。但是,跟逻辑和经济分析不同,要开始考虑其他的政策参与者了,也就是考虑“相关观点”。

一个有效应、有效率的政策仍需要别人的支持和认可才算合法(legitimization, 法理的考虑),仍需动员不同的人和组织才可去贯彻实施(implementation, 实践的考虑)。认可和实施在逻辑上和次序上是相连的。不被政治认可的政策实施起来会有困难;实施时遭遇困难的政策会构成负面的政治反馈。很多时,认可和实施都牵涉到同一的人和组织。但在分析上可以把认可(法理)与实施(实践)分开讨论。

(i)法理(政治分析)

要动员支持者和对抗反对者,就要认清敌友。敌友的意义怎样定?首先是在政策中鉴认出最关键(从“主导观点”去看)的价值、目标、手段或结果(这些应该是在鉴定“主导观点”的价值和分析政策的逻辑与经济时已经鉴认出来了)。然后,鉴认这些关键的价值、目标、手段和结果中的关键支持者和反对者。要特别注意的是,很多时支持者和反对者都不是一开始就参与政策的。在政策过程中随时有新的参与者。所以,参与网的大小与参与权的宽紧会影响政策过程的进度。一般来说,越早决定参与网和参与权越好。还有,

支持或反对不一定是绝对和互相排斥的。而且他们的支持和反对也会按时势、信息、盟缔等情况改变。敌友不是绝对的，也不是永远的。很多时看来微不足道的人和组织会在均势的角力中起决定性的作用。

第二步是从这些关键支持者和反对者的观点去分析他们支持和反对的理由。这就是分析构架中的“相关观点”了（每一个“相关观点”都有它的价值、权力、信息、时限等特征）。要特别注意的是这些“相关观点”是从“主导观点”去鉴认出来的。每个“主导观点”都有其不同的“相关观点”，因为每个“主导观点”的关键价值、目标、手段和结果都不同，因此敌友（“相关观点”）的组合也不同。“相关观点”的分析程序跟“主导观点”的分析程序是一样的（不同的地方是把“主导观点”换上了“相关观点”而已）。每一个“相关观点”要分开来分析。首先是要鉴认上述的关键政策目标、手段或结果对这一个“相关观点”含有什么价值意义？下来就是从这一个“相关观点”出发去看看他支持和反对这些政策目标、手段或结果的理由和强度。也就是“知彼”。

第三是处理这些支持和反对。有几种办法：说之以理（以他们的价值、他们的逻辑去说服他们）、诱之以利（牺牲非关键的政策目标、手段和结果去换取他们的支持；或协助他们

争取他们想获得的利益去换取他们的支持),服之以力。这些,都要站在他们的观点去分析他们的能听进的理、想得到的利和可以使他们就范的力。

(ii) 实践

贯彻实施一个政策往往要动员很大人力和很多组织。这些人和组织有他们的价值。他们对政策的接受程度和热诚各有不同;他们能够和愿意投入的资源也各有不同。成功的实践要依赖他们的意愿与能力。同时,一个政策的作用往往是要刺激或影响某些人或组织作出某些行为和反应以求达到政策的目的。但同样的刺激在不同的人和组织身上会产生不同的反应和接受程度。成功的政策实践要依赖受政策刺激和影响的人或组织接受,或发出适当的反应。

跟上面的法理分析一样,第一步是按政策中最关键的价值、目标、手段和结果去鉴认出哪些人或组织是最关键的执行者或受影响者。第二步是从这些关键执行者和受影响者的观点(“相关观点”)去分析这些执行者对实施政策的意愿、能力与及理由,和受影响者对政策刺激的反应及理由。第二步是处理这些实践中的问题。办法与上文有关处理政治的支持和反对相类:说之以理、诱之以利、服之以力。这些,都是要从这些“相关观点”去分析出来的。

结：

我的政策分析法（可称为“观点法”）是一个分析政策利弊和成败的方法。可用于政策设计（事先）和评估（事后）。它包括以下的基本定义和概念。

1. 政策：一系列的决策和行动去实现某些价值。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，受影响者等等。参与者可以是个人，团体或组织。
3. 各个参与者有不同的观点。不同的观点代表着不同的价值，权力，物力，人力，信息和时限。
4. 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价值的吻合程度（知己），也会分析政策与其他参与者价值的吻合程度（知彼）。
5. 任何一个参与者在分析政策时所持的观点叫做“主导观点”（主人的观点）。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”（客人的观点）。“主导观点”与其“相关观点”的区别不在于谁的权力大，责任重，或者影响力强；也不在于谁是政策的设计者或执行者。“主导”与“相关”是分析概念而已。因此，每个参与者都有其独有的“主导观点”和“相关观点”。

分析程序可分为以下几个阶段。

1. 首先决定“主导观点”，也就是决定这个分析是为谁去干的，是从哪个观点去看的。续而鉴定这个“主导观点”的价值，权力，物力，人力，信息和时限（这可以从分析“主导观点”的职份和任务得出来的）。并再从“主导观点”去鉴辨相应的“相关观点”。
2. 第一个分析是“逻辑”，也就是分析“主导观点”的价值与政策目标、政策手段和预期或实际结果相互之间的逻辑和因果关系。分析的焦点是效应（effectiveness）。
3. 第二个分析是“经济”，就是分析政策所用的手段，工具和资源是否过多或不足。经济分析放在逻辑分析之后，焦点在“效率”（efficiency）。
4. 第三个分析是“法理和实践”，就是分析政策的合法性和可行性。从“主导观点”去分析政策成败所依赖的关键目标与手段，与及关键的人物与组织。
5. 从“法理与实践”分析中可以鉴别出对政策成败的关键人物或机构，也就是关键的“相关观点”。分析者应该鉴定每一个“相关观点”的价值，权力，物力，人力，信息和时限；然后从这些观点出发，再次分析政策。也就是从这些观点去看政策的逻辑（效应），经济（效率），法理（合法性）和实际（可行性），

找出这些关键人物或组织对政策的看法和倾向，从而做出适当的应付方法。

这个“观点法”原文是“主观——一致、足够、依赖”(Subjectivity - Consistency, Adequacy, Dependency, 或称 S-CAD)。分析程序是先定观点，然后按这观点去分析政策的效应，效率，合法性和可行性。这套办法所用的其实都是常理，只不过是把它系统化(也可以考虑计算机化)。经得起这些分析考验的政策将会是一个知己知彼，逻辑性强，效率高和成功机会大的政策。