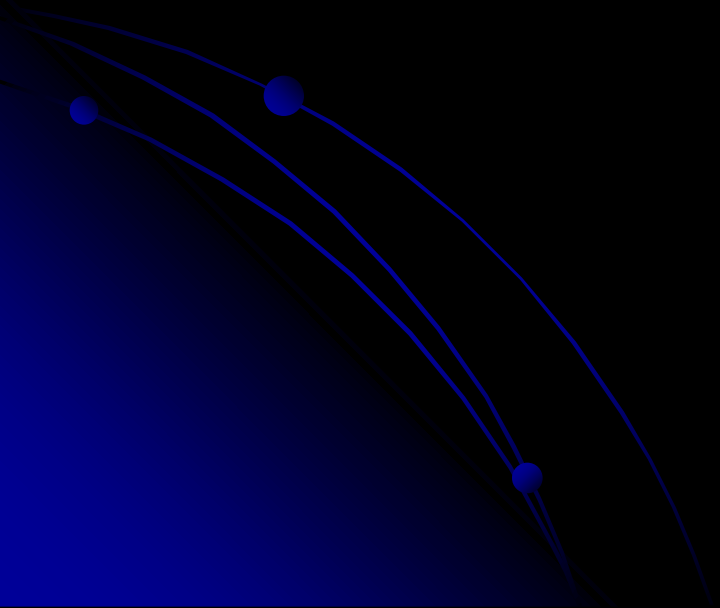


Ch6 公共政策行动建议分析

解决公共政策问题最终需要展开切实有效的政策行动。作为公共政策分析的重要环节，政策分析人员需要倡导某些政策行动建议。这些建议性的政策行动方案必须符合一定的标准，必须配有相应的政策工具。政策分析人员应当尽量说服决策者接受和推行政策行动方案。



案例： 重启建造大飞机的政策建议

2008年5月温家宝总理在人民日报发表文章，《让中国的大飞机翱翔蓝天》。他向世界宣告，中国大型飞机重大专项已经立项了，中国人要用自己的双手和智慧制造有国际竞争力的大飞机。让中国的大飞机飞上蓝天，既是国家的意志，也是全国人民的意志。我们一定要把这件事情做成功，实现几代人的梦想。





曾经参与国务院组织的“大飞机项目论证组”的中央政策研究室研究员王超平在接受《了望新闻周刊》采访时坚定的认为，“研制大飞机项目写进《国家中长期科技发展规划纲要》和“十一五”《规划纲要》，应当说是本届政府基于对国内外形势清醒认识的决断。”

研制“运十”的骄傲历史

所谓大飞机，是指起飞总重量超过100吨的运输类飞机，包括军用和民用大型运输机，也包括150座以上的干线客机。它是民航使用最广泛的主力机型。其实，大飞机项目曾得到我国几代领导人的高度关注和重视。早在30多年前，毛主席和周总理就对发展我们自己的大飞机制造业有所考虑。“运十”就是在他们的大力支持下，我国自主研发的第一架大型民用喷气式客机。



“运十”项目于1970年8月启动(又称“708工程”),由中央直接指挥协调,各部委、军队及全国21个省市的262个单位参与研制,1978年完成飞机设计,1980年9月26日首飞上天。此后,又进行了各种科研试飞。

“运十”曾先后转场北京、合肥、哈尔滨、乌鲁木齐、昆明、成都等地，并先后7次飞抵起降难度最大的西藏拉萨贡嘎机场，飞西藏时“一周飞行5次，连续出勤无事故”。“运十”的性能非常好。飞抵拉萨机场时，地勤人员没有见过这种机型的飞机。当得知是我国自己研制的飞机时，都立正向飞机敬礼”。到1985年，“运十”共飞了130个起落，170个小时，最远航程3600公里，最大时速930公里，最高飞行升限11000米，最长空中飞行时间4小时49分。从性能上看，“运十”客舱按经济舱178座，混合级124座布置，最大起飞重量110吨，已经达到了“大飞机”的标准。当时的航空航天工业部评价其为“填补了我国民航工业在这方面的空白”。

国际航空界对“运十”的研制成功给予高度关注。时任波音副总裁的斯坦因纳于1980年5月在《航空周刊》上写文章指出：“‘运十’不是波音的翻版，更确切地说，它是该国发展其设计制造运输机能力十年之久的锻炼。”同年11月28日，路透社发文说：“在得到这种高度复杂的技术后，再也不能把中国视为一个落后的国家了。”

原三机部民机司副司长郑作棣曾指出，1988年“运十”飞机的研制在技术上已有10项突破。但就是这样一个可以让中国走上自主研发道路的项目，最终却遭遇下马。80年代中期，‘708工程’在没有经过正式程序的情况下不了了之”。“运十”的下马，使中国痛失了一个发展大型飞机的机遇。对此我们应该认真总结和反思。

“三步走”没有走好

20世纪80年代中期，中央对民用飞机工业发展制定了“三步走计划”：第一步是装配和部分制造支线飞机，当时主要是装配麦道80/90系列飞机，由麦道提供技术；第二步与国外合作，联合设计研制100座级飞机；第三步是2010年实现自行设计、制造180座级干线飞机。可惜的是，“三步走”没有走下去。

“运十”项目下马后，中美合作的“麦道项目”作为国内研制大飞机的一种延续又进行了近10年，从1985年3月至1994年10月，国内共组装了35架麦道82，其中返销美国5架。1992年3月，中美开始合作生产麦道90，机体的国产化程度达到70%。1996年，中国航空工业总公司与空客、新加坡科技签约了联合设计生产100座级飞机AE-100的协议。

1997年8月，波音并购了麦道公司，麦道90项目在生产试飞两架后就仓促结束。1998年，空客终止了AE-100项目。于是，一切有关大飞机的研制工作彻底停滞。按照当时的价格计算，麦道90亏损了5亿美元。

耗资5.377亿元人民币研制的大飞机“运十”，从1985年2月起，就一直停放在上海飞机制造厂的一个角落里。

仅比欧洲空客晚两年起步的我国大飞机制造业，自此举步不前。而空客已经成长为与波音比肩而立的航空业巨人，我国的一些航空企业不得不依靠波音、空客的发包工程吃饭。

“运十”下马之后，关于大飞机的讨论一直在进行。由于大型飞机本身所具有的重要战略意义，制定“十一五”规划时，领导层面临着新的历史抉择：中国要不要自主研发大飞机？

科学家呼吁自主研发大飞机

早在1986年3月，时任中科院技术科学部主任的王大珩与陈芳允、杨嘉墀、王淦昌三位科学家一起，联名向中央递交了一份《关于跟踪研究战略性高技术发展的建议》，即后来产生广泛影响的“863计划”。这份建议书由王大珩起草，定稿后又由王大珩给邓小平等中央领导写了一封言辞恳切的信。仅仅两天后，邓小平就对这份建议作出了回应：“此事宜速作决断，不可拖延。”

近几年，王大珩先生一直在关心中国的航空工业，尤其是大型飞机问题。2001年4月中旬，20多位院士向中央上书，希望国家重视对大型飞机的研制，王大珩就是这20多位院士的领军人物。



2003年春天，王大珩亲笔上书温家宝总理。在这份建议中，王老恳切陈词，提出中国要有自己的大飞机。2003年5月25日，国务院总理温家宝看望了著名科学家王大珩。专门来听取这位科学家的政策建议。



原全国政协副主席、国家
科委主任宋健，2007年在接受
《瞭望新闻周刊》采访时说，
“自主研究，完全靠引进，一
些关键技术、一些具有战略意
义的关键重大装备、甚至武器
装备和进口，我们急口我
们必须发展自己的核心技术！
他强调，‘做一架飞机至少
需要20年的时间，我们应
早动手，早部署。要抓紧时间
去做。’”

“大飞机专项” 论证

2003年6月，国家正式启动“中长期科技发展规划纲要”的编制工作。同年11月陆续成立了由国务院批准的国家重大专项论证组。“大飞机专项”是第一个也是论证最为艰苦的一个“重大专项”。

“大飞机专项”的论证，主要是解决三个方面的问题，即“中国要不要做、能不能做和怎么做”。大飞机及其产业是一个国家科技水平和经济实力的重要标志，没有一定的科技和经济实力是干不成的。同时这个产业对推动整个国家的科技和经济发展乃至国家安全至关重要。因此对于中国要不要自己造大飞机的问题，专家们的意见比较一致。



从总体上看，我们在飞机总体设计上与国外的技术差距，通过努力是可以赶上的，飞机的设计和生产能力不可能凭空产生，只有在研发实践中才能提高。在机体、部件上，通过上世纪八九十年代的中美合作，我们已经初步获得了干线飞机的生产技术，而且作为总体制造商，对自己暂不能生产的部件可以进行全球采购，只要我们掌握自主设计和自主产品开发的知识产权。

更重要的是我们还拥有一批曾参与‘运十’研发、参与中美合作生产麦道飞机的技术人员。”王超平说，“如今，这些当年参加过实际锻炼、可以进行大飞机科研制造的各类相关人才，大多已年过花甲，许多人正在慢慢老去。若再不抓住机遇，那就真的是太迟了。研制大飞机绝非轻而易举的事，会有许多困难有待去克服，它需要各部门的团结协作。在中央提出“自主创新”的今天，更要有勇气、有信心去完成人民交付的重任。

。

如何实施大飞机项目

王超平认为，航空工业是战略性工业，它的发展关系到我国在关键领域技术能力的提升。“大型飞机项目”作为国家“重大专项”，其战略目标理应由国家决定，否则就无法有效实施。过去国家也曾有过两次关于自行研发干线飞机的决定，但是最终没有得到贯彻。这次“大型飞机项目”被列入“十一五规划”，体现了明确的国家意志，那就需要在国家层面上下决心去做，不要受任何干扰。

北京大学政府与企业研究所所长路风指出，对于目前的“先军、先民之争”、“干线、支线之争”、“自主设计与仿制之争”以及项目选址上的“东、西之争”等，国家决策层应首先明确大飞机项目的战略目标是开发大型民用客机，并且绝不动摇，以避免各种局部利益修改国家战略目标。

国务院组织的“大飞机项目论证组”成员高梁认为，航空工业被比作“工业科技之花”，它是一个国家工业基础的集成，又是高技术、高投入、高风险产业。其产品开发周期长、科研投资大、技术风险高、市场竞争激烈。航空产业的这些特点，决定了国家必须持续不断地鼎力支持。他强调，虽然现在已经是市场经济，但对于“大飞机”这样的项目，并不能完全以市场为取向。“目前我国航空工业还没有形成产业，这就需要国家制定相应的政策，支持、扶持大飞机项目并最终使之形成产业，带动我国航空工业实现跨越式发展。”



§ 1. 政策行动建议的 作用与特点

政策行动建议涵义 (6-1-1)

政策行动建议作用 (6-1-2)

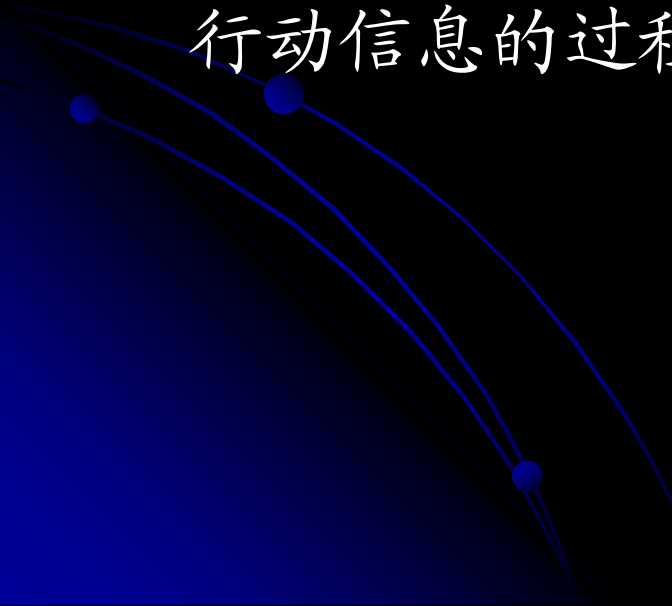
政策行动建议原则 (6-1-3)

政策行动建议特点 (6-1-4)

政策行动建议的涵义

公共政策行动建议分析是指政策分析人员依据政策问题建构分析和政策前景预测分析，尝试提出解决政策问题的行动方案的过程。

政策行动建议分析是政策分析人员将政策未来预测的信息转换为能够产生有价值的政策结果的行动信息的过程。（预测分析－行动分析）



政策行动建议的作用

衡量政策分析的成败

政策行动建议分析是整个政策分析活动的核心，行动建议能否被采纳，采纳后能否促成政策问题的解决是衡量政策分析活动成功与否的标志；



联系预测与执行

政策行动建议分析在政策分析中起着承上启下的中介作用，是问题建构分析和政策前景预测分析的延伸，又是政策执行监督分析和政策实施评估分析的前提；



提供决策咨询

政策行动建议分析直接为政策决策提供决断咨询，是政策利益相关者，特别是决策者在确定行动方案或设立项目最重要的参考；



政策行动建议的内容与要素

政策行动建议分析的内容

需要分析各种方案选择可能产生出何种结果，
需要分析何种产生结果的方案是最有价值的，
需要分析何种机构适合担当方案执行者，
需要分析应选择哪些工具来实施政策方案，
需要分析有哪些机构来监督政策方案的实施，

政策行动建议中包含的要素

政策行动建议是从多种有关应该做什么的倡议性主张（Advocative Claim）中选择出来的。

政策行动建议是政策分析论证的结论。

其中应包含：

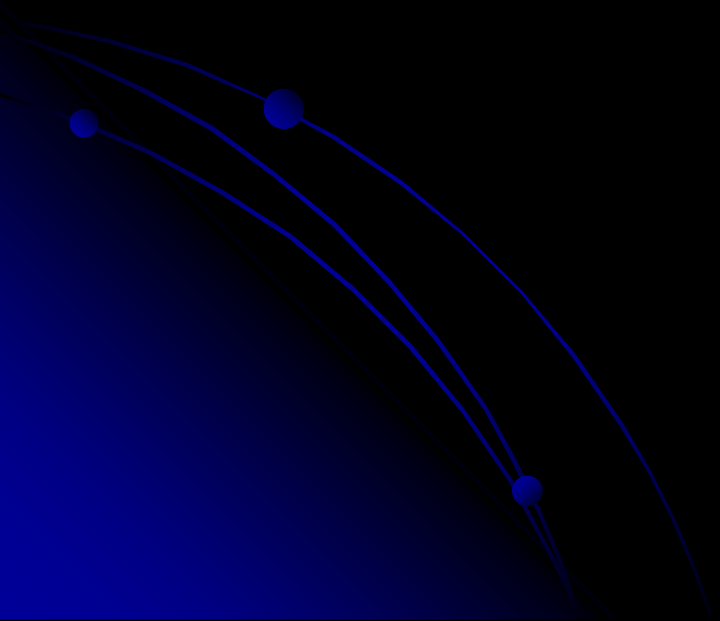
- 政策问题（事实）
- 政策价值（价值）
- 行动目标
- 行动规划（工具、执行机构、执行监督与评估）
- 行动结果

政策行动建议的原则

适度倡导

适度倡导是政策行动建议分析的原则，即提出的行动建议方案的数量要适当。

与这种原则相反的是倡议不足与倡议过度。



倡导不足与过度

所谓倡议不足是指提出的倡议性主张过多。这会导致公众和政策决策者无所适从，选择的成本过大。

所谓倡议过度是指只提出一个倡议性主张。这会导致公众和决策者没有选择的余地。

如果倡议性主张过于单一，就会让人们落入过度倡议的陷阱。应当对多个可能的行动方案进行系统比较和严格评价，而不要不惜功本和代价地去捍卫某种预先的立场和想法。这可以使我们能避免提出错误的建议。

政策行动建议的特点

倡议性

政策分析的行动建议方案只是给决策者提出的建议，它只是倡议如何行动，而不是命令人们必须怎样行动。



前瞻性

政策倡议性主张必须是在采取行动之前提出来，其目的就是供人们在走向未来，向前发展时进行经过选择、思考，决定采纳的行动方案。



可行动性

政策行动的倡议性主张中不仅要包括事实，还需要包括对开展具体行动的论证、对运用的政策工具的选择，对实际操作的指导。



价值性

政策倡议性主张既依赖于事实，也依赖于价值。预期的行动不仅能产生预测的结果，而且这种结果对个人、群体和整个社会是有价值的，是能够做、应当做和必须做的。



道德性

倡议性主张的价值背后所具有的道德在目的和手段上要能够统一，并且要协调不同代际间的利益，必要时要考虑代际补偿。

