

Ch5 公共政策问题建构分析

公共政策分析的目的是帮助公众、政策利益相关者和决策者提出并论证解决公共问题的行动方案及其实施的可行性。

因此，建构政策问题是政策分析人员首先需要面对的困难和任务。同时，政策问题建构分析也是整个政策分析的中心工作

。



案例：要解决的问题是什么？

一条河流正好从某省一座大城市和乡村的结合部流过。这家通过市政府招商引资办起来的一家造纸厂A和一家电解铝厂B就建在大河边上。许多农村中的青年人在造纸厂和铝合金厂上班，也有相当多的城里人是这两家工厂的工人。造纸厂和铝合金厂每年交给该市地税局和国税局相当可观的税款。生产的纸张和铝合金制品也是该市和周边城市办公和生活用纸及房屋装修材料的主要来源。



这两家工厂每月向一条大河排出的含有S毒素的废水的其他不含毒素的废水。A厂每月排出9吨，其中6吨含有S毒素；B厂每月排出6吨废水，其中有3吨含有S毒素。由于对生产过程中排放的废水不加处理，造成环境污染，给周边农村的农业生产和居民生活带来不便和危害，由此招致了许多人的不满和意见。



问题状态

造纸厂和铝合金厂有大量的含有有害物质的废水排出，造成城乡结合部的河流中河水变黑，影响了当地居民和农民的生活。特别是农民用大河的水浇灌水稻地，发现水稻的叶片枯黄，产量降低。大河中的鱼也受到污染，经常有死鱼浮在水面，以往能见的螃蟹，现在几乎绝迹了。

对此，人们议论纷纷。不少人在报纸上写文章批评这两家企业污染严重，也有记者来拍照片、摄像。

但也有一些人包括政府部门的人就认为这并不是什么大问题，没有工业、缺乏就业机会才是问题



多方意见

在河边上生活了几十年、专门靠种水稻谋生的老农民们认为，问题就出在办了造纸厂和铝合金厂，否则河水是清的，水稻也有好收成。

环保部门和一些研究生态环境的专家则认为，问题的起因是原先对创办企业可能遇到的环境损坏没有做论证，问题的症结是产生了环境污染又不好好治理。



在造纸厂和铝合金厂工作的农民和城镇居民则认为这几年附近农民和城镇居民收入的增加和生活水平的改善主要是得益于这两家工厂。河水变质，少打一点粮食，比起办造纸厂、铝合金厂繁荣城乡经济，是弊小利大，算不了什么问题。

两家工厂的负责人则认为问题不是不想对污水加以处理，只是需要的经费太多，承受不了。

不少人也责怪当地政府治理环境污染不力，认为问题就出在政府不作为上。

从上述情况看，这里显然已经出现政策问题情境，但问题究竟是什么，人们的见解不同。

第一次寻找问题

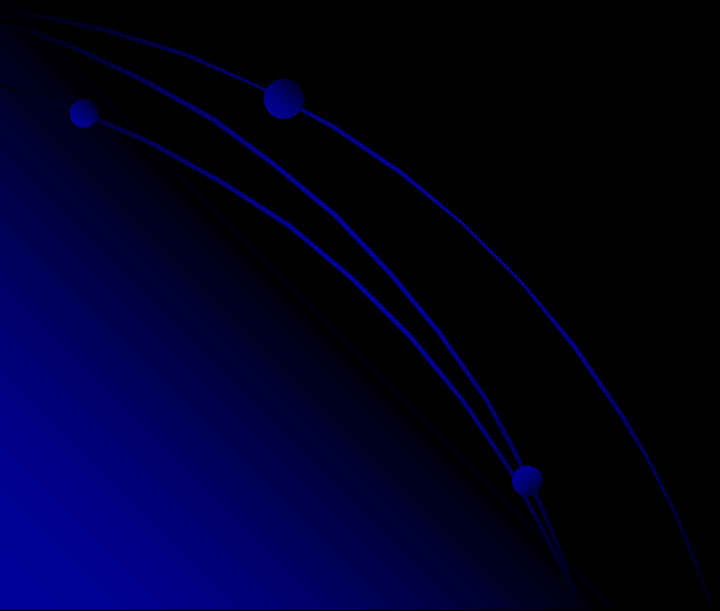
问题是办了有污染的企业

——解决问题的方案就是限令停办

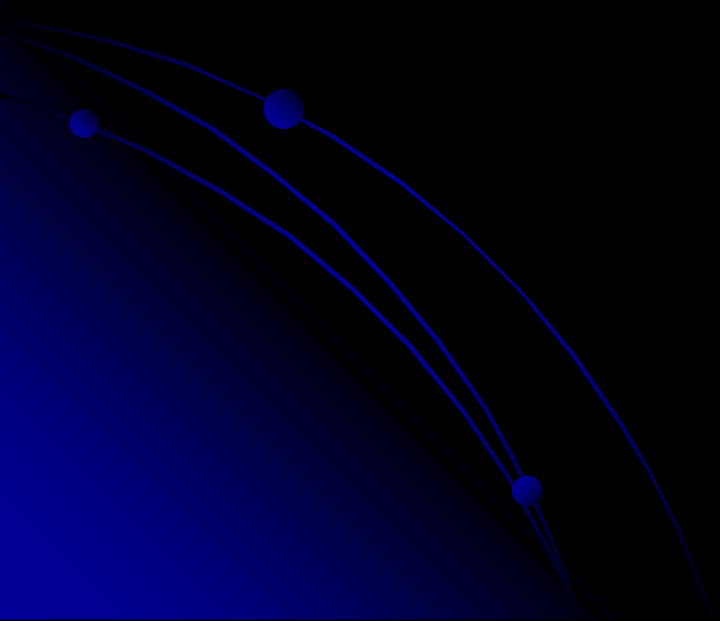
对种河流周边种植水稻的农民和河边上一
一直使用这里的河水的城乡居民来说，河
水变黑，既影响许多人的日常生活，也影
响水稻产量和稻米的质量，这确实确实是个
问题。



而且，人们也注意到，造纸厂和铝合金厂刚办的头几年，虽然也有废水排出，但因当时生产规模不大，废水排放量较少，河水没有变黑。但这几年附近的企业越办越多，造纸厂的生产规模也变大了，河流两边的大楼也多了，工厂排出的废水日益增多，加上生活中的污水也排到河里，河水的水质越来越差，最后终于变成了“黑水”。



但对城市中在造纸厂和铝合金厂上班的工人和农村中在造纸厂和铝合金厂干活的农民来说，厂里的工资不低，办造纸厂和电解铝厂不存在问题，相反造纸厂和铝合金厂因停办或花费很多钱去处理污水，工人没有了工资或工资降低了；遇到这种情况肯定是问题。



对两家企业来说，厂不办了，把大批已经签订过劳动合同的工人赶出工厂；或者因购置大量设备处理污水，资金链断裂，正常生产维持不下去，到期订单上的货品供应不了，工人工资也发不出，出现这种状况那一定是问题。

对于市政府来说，勒令造纸厂、铝合金厂停产，必定造成许多人失业，产生一批需要照顾的困难家庭；同时，市政府也失去了一大笔地税税源，市公共财政必定产生缺口，想给困难户提供帮助，想治理这里的环境污染更没有办法，碰上这种情况，才叫真的出了问题。

第二次寻找问题

问题是企业没有进行污水处理

——解决的办法是两个企业各自解决自身产生的污水处理问题

如果政策分析人员采取另一种思路：办造纸厂和铝合金厂，解决了许多农民、城市居民的就业困难，也增加了政府的税源，还解决了周边地区的用纸难题。因此，造纸厂和铝合金厂还要办下去。但导致河水变黑的废水是造纸厂、铝合金厂排放的，两个企业都必须购置设备进行污水处理。但如此分析，也只会建构出结构适度的政策问题。

因为作为多个决策者之一的造纸厂和铝合金厂负责人，肯定不同意这样做。在他们看来，河水变黑确实与造纸和电解铝厂排放废水有关，但周边厂家很多，也排放废水。

另外，生活废水也会导致河水变质。

而且要每家都花钱建污水处理厂，费用太高，造纸厂和铝合金厂可能就办不下去。由此会产生诸如工人下岗、财政税收锐减等一连串更麻烦的问题。

第三次寻找问题

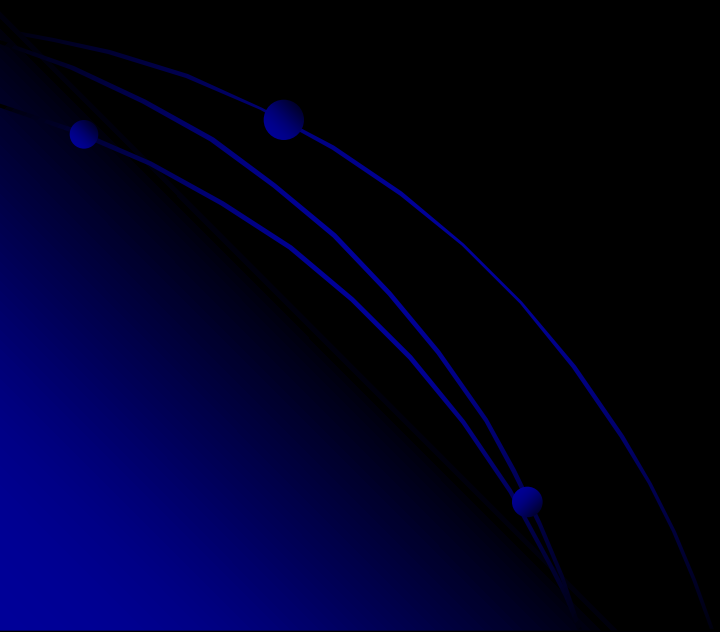
河水污染是多方因素造成的

问题是政府没有尽责任，缺乏研究，也没有实施污染许可权的交易

——办法是政府适当补助，各个企业在能力允许范围内处理有S毒素的废水，再进行排污许可权交易

如果政策分析人员继续进行问题分析构建，就会找到能够顺利解决的问题。政府准备出面整治城市污水的排放，另外又请环保专家测算，两家大企业每家可排放的不含S毒素的污水不能超过3吨，否则，河水无法在大自然的自我调节下变得清澈。在政府的适当补贴下，每个工厂有3吨不含S毒素的污水排放权。同时可以实施“污染许可权的交易”。

这样A企业只要购置设备处理有S毒素的6吨废水，B企业只要处理3吨含有S毒素的废水。两家企业再进行“污染许可权的交易”。这样就能找到更容易解决河水污染的问题状态的办法。



方式 吨位	物理方式		化学方式	
	边际成本	总成本	边际成本	总成本
第1吨	20000	20000	2000	2000
第2吨	200	20200	2000	4000
第3吨	200	20400	4000	8000
第4吨	400	20800	4000	12000
第5吨	400	21200	6000	18000
第6吨	600	21800	6000	24000
第7吨	1000	22800	8000	32000
第8吨	1600	24400	8000	40000
第9吨	2400	26800	10000	50000

方法 吨数	物理方式		化学方式	
	边际成本	总成本	边际成本	总成本
第1吨	20000	20000	2000	2000
第2吨	200	20200	2000	4000
第3吨	200	20400	4000	8000
第4吨	400	20800	4000	12000
第5吨	400	21200	6000	18000
第6吨	600	21800	6000	24000
第7吨	1000	22800	8000	32000
第8吨	1600	24400	8000	40000
第9吨	2400	26800	10000	50000

如果A厂处理污水6吨，其费用：

物理方法：**21800** 化学方法：24000

如果B厂处理污水3吨，其费用：

物理方法：20400 化学方法：**8000**

$\Sigma 29800$



如果B厂向A厂购买3吨污水排放权，
A厂处理含有S毒素的污水9吨，费用：
物理方法： **26800**（化学：50000）

$\Sigma 26800 \downarrow$

B厂购买排污权的费用：可进行谈判

在（1000+1600+2400）5000

与（2000+2000+4000）8000 之间选择交易
价格

大河被污染 问题究竟是什么

政策问题建构
分析的方法

政策问题建构
的重要性创造性

用什么方法
找到问题

为什么一定要
找到问题

怎样才能一步
步找到问题

应该找到什么
样的问题

政策问题建构的
步骤及陈述

政策问题的性
质与结构类型



§ 1. 公共政策问题建构的 重要性及要求

政策问题建构分析的

重要性 (5-1-1)

政策问题建构分析的

要求 (5-1-2)

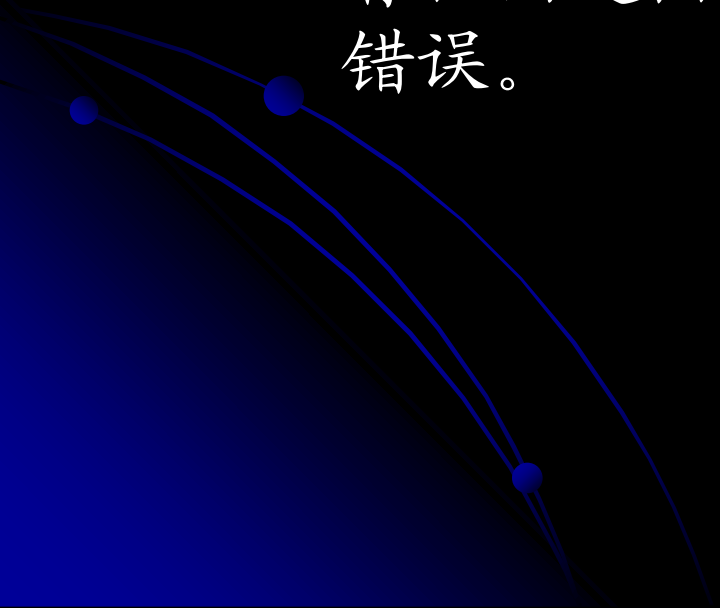
政策问题建构分析的重要性

问题建构是政策分析的中心

公共政策的整个活动过程，包括政策分析的过程皆是以解决问题为中心的，不对公共政策问题加以分析，没有发现、确认和建构政策问题，也就谈不上解决问题。公共政策分析人员必须有强烈的政策问题意识。



政策分析失败的主要原因是因为未能找准建构起来的政策问题。人们在政策分析中不可能一点不犯错误。整个分析过程就是试错的过程。但是人们犯的错误可能不一样，有的错误是人们错在寻找解决问题的方案上，有的错误是错在没有把问题搞清楚。但人们还会犯第三种错误。



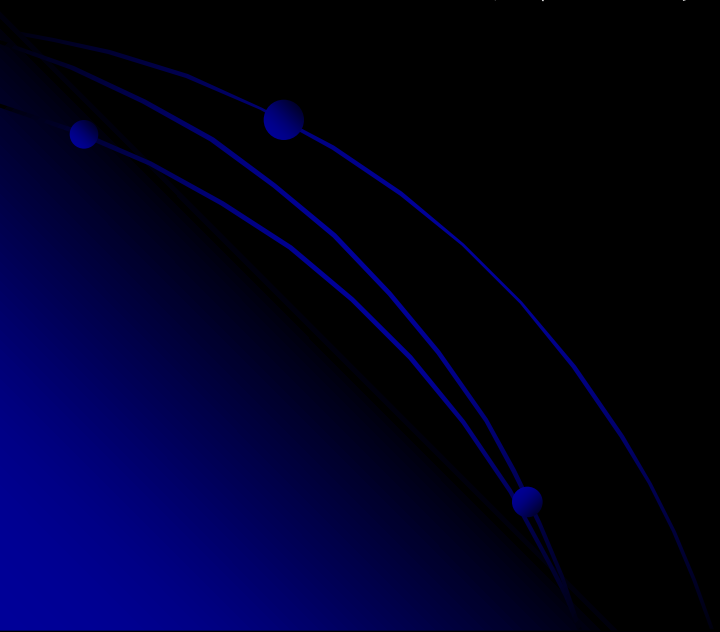
E II
正确的问题
错误的方案

正确的问题
正确的方案

E I
错误的问题
错误的方案

EIII
错误的问题
正确的方案

第三类错误是最严重的错误 在公共政策分析中人们容易犯的最大的错误是费了力气去解决了错误地过滤和建构出来的问题。这一错误通常被称之为第三类错误EIII，就是选择了错误建构的问题却花了真正的力气来加以解决。



问题建构要超越解决问题

掌握对问题进行构建分析的方法要比掌握解决问题的方法更重要。因为构建政策问题或辩证的认知政策问题常常是对解决政策问题的一种超越。



建构问题必须进入更大的系统进行思考 在建构政策问题时，分析人员需要将政策问题摆到整个与问题相关的系统之中加以考察，要对问题形成的因果联系进行探讨，要对问题的历史演变加以考证，要对问题不加解决可能产生的后果加以预测。这些就远远超出了仅仅对解决问题的行动方案的思考。

政策问题只有通过构建分析才能被把握

政策问题是不能被直接感知的，人们感知的只是问题潜伏于其中的政策问题情境，它是客观存在的状态与利益相关者的种种担忧、不满意、抱怨的混合体。只有通过构建分析，人们才能从政策情境中，从原始问题的混杂多变的混合体中即元问题系统中，将包含于、潜藏于并且渗透于其中的政策问题这一要素分离出来。这如同人们只能感知物体，不能感知分子、原子。

人们感知的只是原始政策问题系统(或称之为元问题系统) 这是由许多不同利益不同的群体、团体和个人对政策情境产生的认知、见解和意见组成的系统。人们会对政策情境发出议论、评价,社会上个体、群体、团体会对某些不满意的状态会发表各种意见,从而汇合为原始的政策问题见解。

元问题系统是含糊的,不确切的,提供的信息是粗糙的。但政策问题就包含在其中。只有通过严格程序和方法,对其加以构建分析,才能把那些不准确的见解、意见排除掉,获得有关政策问题的真正的信息和概念。

需要从从原始政策问题系统中分析出政策问题 只有思维才能从物体中分离出分子、原子的概念。只有通过政策分析人员的思维构建，政策问题才能从原始政策问题系统中被发现并得到确认。只有把政策问题从一般社会公共问题中分离出来并为人们所把握，才能为解决政策问题提供条件。

政策问题只有通过构建分析才能够明确

许多人认为政策问题是简单的，事实都是明摆着的。但是政策问题不仅依赖于客观事实，也与人们的主观认识、需要和价值取向有关。它是已有的事实现状和人们期望的秩序之间存在的某种不一致的状态。并且某个具体的政策问题又总是和其它问题交织在一起的。另外政策问题本身又是变动着的。因此，政策问题没有被分析前是不明确的。

政策问题建构分析的目的

政策问题
建构分析
可以了解

问题范围的边界

导致问题的原因

问题恶化的后果

缓改问题的机会

解决问题的行动

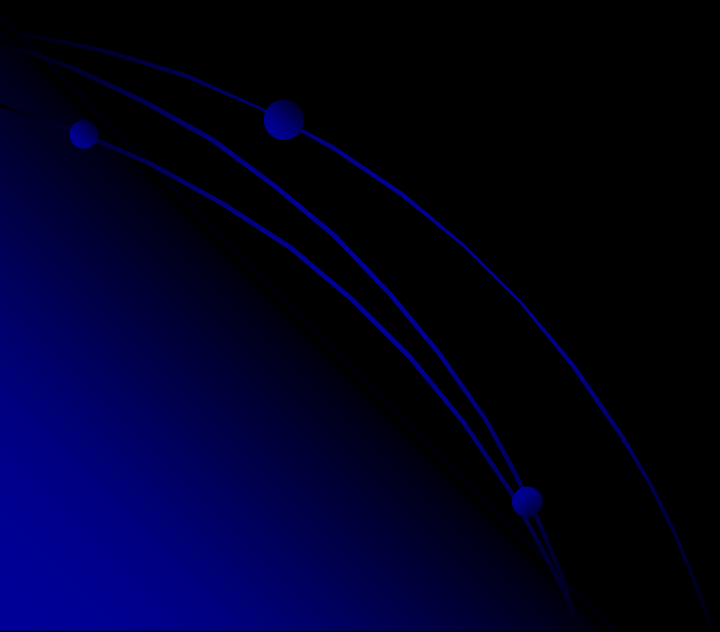
政策问题建构分析的要求

问题构建分析的结论要足够新颖

政策分析的特征是质疑性的、批判性的，因此要求从问题构建分析中得出来的结论是多数人不能和不愿得出的结论。政策问题的建构分析要体现社会需要的价值，体现增进和改善民主的要求，体现以人为本的理念。

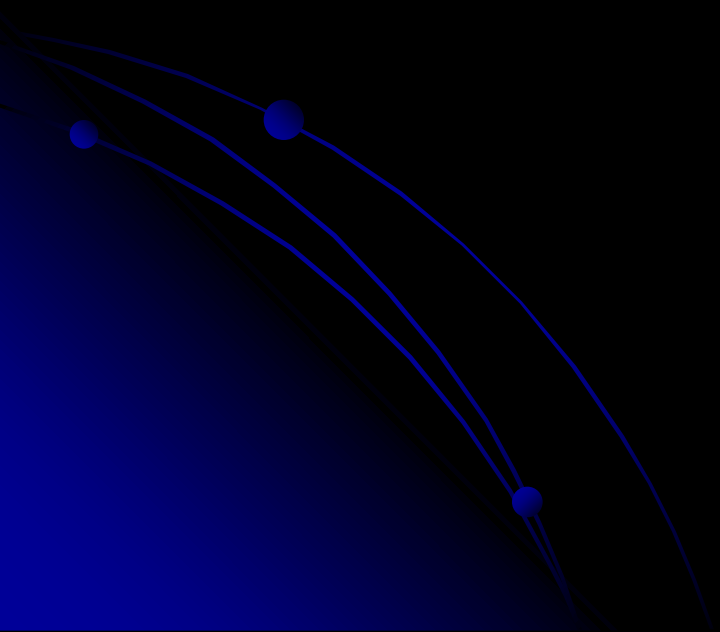
问题构建分析的过程不能墨守成规

分析人员在问题构建分析中要勇于修正和抛弃以往惯常的想法和做法，包括某些政策决策者的看法，敢于推翻传统的结论、流行的观念、惯常的想法。



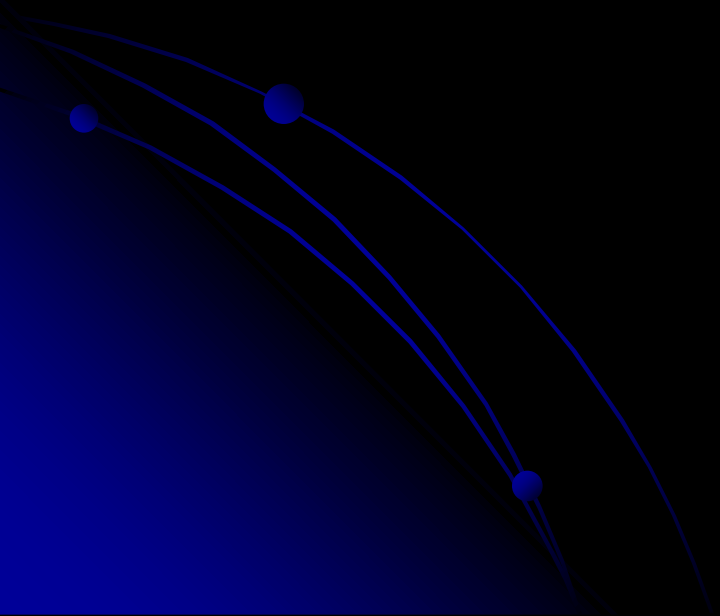
问题构建分析的过程要充满激情

政策分析人员要一直让问题构建分析保持在紧张、清醒和高强度的状态。没有责任感、乐观主义和对解决问题的自信，政策问题建构分析是不会成功的话



问题构建分析的结果要使问题明确界限清晰

通过政策分析人员的问题构建分析，政策问题必须由模糊到清晰，从笼统到具体，从由专业语言表达达到运用日常语言表述，从而被多数人把握。



问题构建分析结果要有利于问题解决

问题构建分析的结论要让政策制定者和公众感到有价值，能够利用，利于寻找解决的途径和方法。

