

举例说明政策制定程序存在的不足，并思考完善的措施 PDF
转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/21/2021_2022__E4_B8_BE_E4_BE_8B_E8_AF_B4_E6_c25_21051.htm

政策制定的程序 公共政策的制定是一个动态的行为过程，有相对规范的程序，一般包括政策问题的确认与界定、政策规划、政策合法化等步骤，每个步骤又包含一些不同的具体环节。（一）政策问题的确认与界定 这是政策制定过程的起点。一般来说，公共政策总是针对特定的公共问题或者已经发生，或者处于潜在状态。有关部门在发现或意识到这个问题之后，应当通过一定的方法（如调查、分析）对问题的性质、类型、影响范围、原因等进行研究，从而对问题作出明确的界定。在确定该问题需要通过政策措施加以解决后，便应当将问题纳入公共部门的政策议程，即排上决策部门近期打算通过政策手段予以解决的问题的计划表。于是，这个公共问题便成为了一个政策问题。一个公共问题能否进入政策议程成为政策问题取决于多种因素，其中主要包括：（1）该问题本身的性质、影响范围和严重程度；（2）有关政治组织和利益集团的活动强度；（3）政府部门是否有健全的问题察觉机制，包括负责情报和信息搜集与报告、调查研究等的机构和相应的制度；（4）大众传播媒体的宣传力度。其中，政府对公共问题能否进入政策议程具有决定性的影响。一般而言，政治领袖、政党和利益集团、民意代表、大众传媒、政策研究机构、政府机关、偶然性的危机或特殊事件等因素都会影响公共政策问题的确认。（二）政策规划 政策规划也称政策拟定，是指政府决策机关为解决某个政策问题而提出一系列备选的政

策方案或计划，并在比较评价的基础上作出政策抉择的过程。政策规划包括以下几个环节：政策目标的确定、政策方案的设计、政策方案的评价与择优。政策方案可行性论证。1

· 政策目标的确定 政策目标是政策制定者希望通过政策实施所要达到的效果。它不仅是政策方案设计和政策择优的基础，同时也是政策执行的指导方针，并为政策评价提供了标准。因此，确定政策目标在政策制定过程中是一项极为重要的内容。根据政策目标所着眼的时间范围，政策目标可分为长远政策目标、近期政策目标以及中长期、中短期政策目标；根据政策目标所服务的地域或空间范围，政策目标可分为全局性政策目标和局部性政策目标；根据政策目标的重要性，政策目标可分为主要目标和次要目标等。需要注意的是，政策目标不同于制定和实施一项政策的目的。后者比较笼统、宏观，体现了决策者制定一项政策的基本宗旨和终极性的意图，而政策目标比较直接、具体。确立适当的目标对于一项公共政策的成功至关重要。但是，政策目标的确定并不那么简单。一般来说，一个好的政策目标需要具备以下特征：

（1）具体性。政策目标应该具体明确，否则政策方案的拟定就没有根据。一是政策目标的语言表达必须明确、具体、清晰，内涵不能有歧义，外延要界定清楚；二是政策目标应包括实现目标的明确的时间期限；三是在很多时候，政策目标应该是可以用相应指标加以测度和衡量的。（2）针对性。政策目标必须针对所要解决的特定政策问题，而不能笼统地针对与之相关的一类问题。例如，城市减少工业大气污染的政策，其目标不能笼统地界定为改善空气质量，而应以减少工业企业污染排放量为目标。（3）可行性。政策目标的可

行性包括两个方面：一是政策目标在政治上和社会上的可接受性。如果一项政策的目标不能被执政党或执政主体所接受，或者不能得到大多数民众的认同，那么，即使它再好，也不能作为政策目标。二是政策目标得以实现的可能性，即在现有的经济、技术条件下，通过一定的政策措施，能否实现该政策目标。（4）协调性。由于政策问题一般都是一些涉及面广、影响大的问题，因此政策目标往往不是单一的，而是多个目标的有机组合。所谓政策目标的协调性，就是指多个目标之间要一致，不能相互矛盾或在执行中相互牵制。对于相互冲突的多个目标，政策制定者必须选择一个合适的平衡点。此外，一项政策的目标不能与现有的其他政策的目标相冲突，不能与处于上位的政策原则或精神相背离，这也是政策目标协调性的体现。

2. 政策方案的设计

政策方案的设计就是针对所要解决的政策问题，运用各种方法，设计出一系列可供选择的政策方案。这是政策制定过程中最为关键的环节。一般来说，政策方案的设计要遵循三个原则：（1）政策方案要具有多样性。就是说，在设计政策方案时，一般不能只提出一套方案，而是要提出多套方案供决策者比较选择。因为在实践中，由于政策问题的复杂性，很难提出一套从各种角度衡量都十全十美、大家一致认可的政策方案。只有从不同的角度提出多种不同的方案，才有利于在比较的基础上进行选择，从而有利于政策的优化。（2）政策方案要满足整体上的完备性和个体之间的互斥性。所谓整体上的完备性，是指应尽可能把所有的备选方案全部提出来，以避免好的政策方案被遗漏。所谓个体之间的互斥性，是指所提出的各个不同的备选政策方案之间必须相互排斥，不能彼此包

含、交叉，从而有利于对政策方案进行比较选择。（3）政策方案的设计要具有创造性。在设计政策方案时，一味抄袭以前成功的政策或者生搬硬套其他国家和地区的成功经验是一大忌讳。因为随着时间和空间的改变，成功的经验未必还适用。即使情形相近，也需要在仔细分析的基础上，发挥创造性，寻求具有独创性的政策方案。这样做不是为了标新立异，而是为了尽可能找到更好的政策方案。

3. 政策的评价与择优

政策评价与择优是根据特定的标准，通过系统的分析和比较，对所有的备选政策方案进行全面的评价，从中选出一个最优的或最满意的方案或方案组合作为最终政策的政策活动。政策评价和择优有多方面的标准。从政策可能产生的效果方面，可采用有效性、效率、公平性等标准；从可行性方面，有政治可接受性、社会可接受性、经济可承受性、技术可行性等标准。还可根据政策方案可能产生的外部影响、带有多大的风险等标准对政策方案进行评价和择优。采用的标准不同，评价和选择的结果可能不一样。因此，决策者应当根据所面临的具体情况对评价标准进行取舍。

4. 政策方案可行性论证

政策方案可行性论证，就是围绕政策目标，运用定性和定量的分析方法，对所选择的政策方案是否可行的问题进行深入系统的分析研究。有些时候，政策方案可行性论证与政策的评价和择优是合二为一的，也就是说，在政策的评价和择优的过程中，就对各个政策方案的可行性进行了分析论证，因而在确定了政策方案后，不必再进行可行性论证。但是，在制定一些影响大、重要性高的政策时，为谨慎起见，在选择了政策方案之后，还要进一步对其可行性开展深入细致的研究论证。

（三）政策合法化

在程序上，政策合

法化是指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。合法化使政策获得了法律的保护，具有了强制力，为政策的执行提供了条件。政策合法化包括政策内容的合法化和决策过程的合法化两方面。政策内容的合法化，主要指决策者所选择的政策在内容上不能与既定的宪法和法律相抵触，必须合乎有关法律的原则甚至具体规定。也就是说，政策内容的合法化要求所制定的政策与既定的法律相一致。在现实中所出现的许多政策相互矛盾、政策扯皮等问题都与政策内容的非合法化有关，因此，有必要重视对政策内容的合法性审查。政策内容的合法化是政策有效执行的基础。决策过程的合法化，主要指政策制定过程应合乎法定的程序要求。程序合法化既是政策合法化的保证，又是政策能够顺利执行的前提。政策合法化主要有三种途径：1

·政策的法律化 政策的法律化是有立法权的国家机关将经过实践检验、成熟、稳定的政策上升为法律的过程，也称为政策立法。具体地说，就是立法机关把需要法律化的政策上升为法律，享有委托立法权的行政机关根据其行政职权及委托立法机关把一些重要的政策转化为各种行政立法。它实际上是一种立法过程，是依据法定权限和法定程序，由法定的权力机关所进行的立法活动。从政策范围来看，并不是所有的政策都需要法律化。政策法律化的基本条件是：对全局有重大影响的政策应上升为法律，具有长期稳定性的政策应上升为法律，成功的成熟的政策才能上升为法律。从政策制定过程本身来看，作为政策合法化的一种重要形式，政策法律化是将有关政策转变为更具有强制力和普适性的法律的过程。2

· 权力机关的批准 有些公共政策不具备上升为法律的条件，但是在一定时期内十分重要，因而在政策方案选定后需要得到法定权力机关的批准方可付诸实施，这是政策合法化的第二种途径。例如，我国国务院及中央部委制定的一些重大政策在正式出台前需要得到全国人民代表大会的批准，中央部委制定的有些政策需要得到国务院的批准才能正式生效。 3

· 有关部门的审查 还有一些公共政策在正式出台前虽然不需要经过具有法定权力机关的批准，但需要通过得到法律授权的有关部门的审查。这是政策合法化的又一种途径。例如，很多国家的司法机关通过对立法机关和行政机关所制定的法律、法规进行违宪审查来决定这些法律、法规的合宪性与合法性，我国政府的法制办（局）也具有对同级政府部门制定的政策进行合法性审查的职能。政策合法化是一个对政策制定行为实施法制监督和制约从而实现政策优化的过程，是以一系列严格、科学的法定程序对政策法案不断纠错、修正、丰富、补充的过程，也是一个对不良政策进行过滤、淘汰，避免政策相互冲突的过程。在政府管理的实践中，政策违宪、违法或者政策之间相互冲突的现象并不少见，这与没有严格遵循政策合法化程序有关。 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com