

原文轉載自《HK01》2016年11月29日

<https://www.hk01.com/01-博評-百科/56636/-考公務員必讀系列-四-政策制定-如何平衡理想與現實>

## 【考公務員必讀系列（四）】政策制定：如何平衡理想與現實

撰文：黃偉豪

筆試臨近，在未來幾篇文章中，會依次序先談筆試，再分析面試，以應大家的燃眉之急。即將舉行的聯合招聘考試（JRE），其難度不只是在於中英文寫作，更是測試考生制定政策（policy formulation）的能力。在行政機關的運作上，雖然很多的政策是由政治問責官員作最終拍板，但政策的設計工作，往往落在公務員身上。簡單來說，做好政策制定，就是要做到政通人和，政策合情合理，既解決問題，也有強大的社會支持。這些基本上是常識，但世界永遠就是這麼奇怪，常識往往是不尋常的（common sense is always uncommon），要在經驗中吸收，甚至透過失敗去學習。

### 技術可行性與政治可取性 缺一不可

要考大家政策制定，JRE 的題目往往是一些進退維谷的政策難題（policy dilemma），反映不同持份者對如何解決社會上的問題，及誰應付出相關代價的爭議。一些典型的例子包括：政府應否增加汽油稅來資助環保業的發展；政府是否不應理會環保人士的反對，而發展郊野公園土地。這些政策處境絕非來自出卷員的憑空想像，而是政府日常面對的真實難題。

面對政策難題，要做到政通人和，合情合理，好的政策必須符合兩大基本原則：

- 第一，是技術的可行性（technical feasibility），即真的可以有效解決問題；
- 第二，是政治上的可取性（political acceptability），即有足夠的支持使政策獲得通過。

若只着重第一個原則，得出來的政策即使可有效解決難題，但卻永遠無法在現實的政治環境中得到足夠的支持，只會成為永恆的幻想與空談。但若只重視第二個原則，政策往往只是有名無實，有等於無。無遇到政治阻力而輕易被通過的政策，經常是無助改變現狀，因此亦無動搖任何既得利益。

兩個原則很多時是互相矛盾，如何在矛盾和衝突之間取得適當的平衡，便是遴選過程給大家的最大考驗。簡單而又活生生例子，有政府現時的停車熄匙政策或禁煙政策。若着重技術可行性，要徹底解決問題，理論上所有車輛均要在所有時候全面停車熄匙，又或全港也要禁止吸煙，甚至把香煙視為毒品，全面禁止其擁有及出售。

可惜，以上的政策即使在客觀及科學角度上，是最有效改善空氣質素及市民健康，卻因觸及太多的既得利益（例如職業司機與煙草商等），變成在政治上不可取。可是，若要修改政策，例如提供豁免、只有少數車輛需要熄匙，或只是有限的場地需要禁煙，那通過政策的政治阻力即時大減，但其成效亦即時大打折扣。如何在兩者間爭取適當的平衡，正是智慧的所在。

### 不懂顧及各方利益 自然處處碰壁

有不少的資深政務官（AO）告訴我，經過多年來在官場上的打滾，他們才真正領悟到自己的工作原來是「盡量使所有人 Happy！」這句話的正確意思，當然不是 AO 只需要做

show，討人歡心，而是好的政策是要在能夠解決問題之餘，又兼顧到各方利益，正正是以上所說的兩大原則。

大部分能夠加入 AO 等公務員行列的人，也是聰明而又有才華。但每個人在年青時，難免有點意氣風發，心高氣傲，欠缺了一份老練、世故、成熟、人情味和同理心。因此在制定政策或處理問題上，也較偏重了技術的可行性，一心只想盡快解決問題，而忽視了政治上的可取性，結果不斷樹敵，樹大招風，處處碰壁。十年磨一劍，多年的官場歷練，就是要使為官者深切體會以上一句簡單說話背後的重重大道理，而在理想與現實兩者之間尋找適當的平衡，並非只是考試的過關策略，更是值得銘記深思的處世之道。