

新时代公共政策制定的动力与路径

史绍华

(西南大学 马克思主义学院,重庆 400715)

摘要:在公共政策制定过程中,需要增强为民服务的精准性和实效性,主体参与的动力源于均衡社会公共利益,行使和代理好公权力,追求群众满意的政绩。为了优化公共政策制定路径,主要从如下几方面着手:建立科学完善的部门绩效评价机制;提升公共政策制定过程的透明度;完善公共资源配套制度;强化监督和惩戒,支持正向激励。

关键词:公共政策;制定过程;行为动力;政务公开;绩效考核

[中图分类号]C931 [文献标识码]A [文章编号]1672-934X(2022)04-0124-05

DOI:10.16573/j.cnki.1672-934x.2022.04.013

The Dynamics and Paths for Making Public Policies in New Era

Shi Shaohua

(School of Marxism, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: In the process of making public policies, government departments are expected to enhance the accuracy and effectiveness for people-serving. The motivation for their participation results from balancing public interests, the rightness of their exercise and agency of public rights, and the impulse to pursue political achievements, etc. To perfect the paths for making public policies, efforts may be carried out as follows: to establish a scientific and perfect departmental performance evaluation mechanism; to improve the transparency of the public policies-making process; to perfect the public resource allocation system; and to strengthen supervision and discipline to support positive incentives.

Key words: public policies; formulation process; behavioral dynamics; government affairs publicity; performance assessment

公共政策是影响决定、决策的一种特殊形态,也是国家治理的工具,其目的是要体现公平分配和公共利益,增强为民服务的精准性和实效性。与过去相比,新时期我国公共政策制定过程也有了新的变化,参与政策制定的范围不

断扩大,形式更加灵活,但仍然存在决策观念落后,决策权力相对集中,决策体系相对封闭,决策程序缺乏明确规范,以及决策监督力度不够,民主参与程度较低等弊端,影响了我国公共决策科学化进程^[1]。公共政策往往在政府部门内

收稿日期:2021-06-16

基金项目:教育部人文社会科学研究项目(20XJA710005)

作者简介:史绍华(1988—),男,博士研究生,研究方向为思想政治教育。

部形成,客观上存在着“内输入”的问题。一项公共政策的提出、制定和实施通常是相关政府部门互相博弈的结果。因此,需要建立一个常态化的统筹协调机制,以有效回应各方利益诉求,提高公共政策的科学性和可行性。

一、新时代公共政策制定过程面临的挑战

融合行为科学与管理科学,从不同角度对“公共政策”概念进行界定,并整合多学科知识开展公共政策研究,提出新的发展理念,更好地预测未来社会的发展方向,进而为公共政策的制定与完善提供建议,已经成为学界共识。有学者通过对比分析东西方经济、政治、文化和社会背景等影响因素,借鉴西方公共政策制定方法,构建了适合中国实际的理论框架及模型,这是对西方相关理论的一种创新性延伸。对中国本土公共政策制定过程的研究是一个新的理论领域,在政策的形成过程中,政府的职能范围直接关系到政府自身及其所代表的各方利益^[2]。理论上,权力精英在公共政策制定过程中往往代表民众的社会利益,这是政府权力精英及非多元决策下的社会互动的表现^[3]。当前,由于我国保障民众利益多元化的格局尚不健全,在一定程度上缺乏科学的决策监督机制,“内输入”成为中国公共政策制定过程中的一个重要特征,存在政府部门利用“内输入”机制将部门利益纳入公共政策制定过程的风险。

新时代公共政策制定过程面临的挑战主要体现在以下三个方面。第一,公共政策本身的复杂性增强。随着信息化时代的到来,政府各项工作都面临着更加艰巨、更加错综复杂的挑战,出现的许多新情况、新问题需要更加健全的公共政策来应对。第二,公共政策制定需要更高的技术手段。由于知识和技术的快速发展,社会环境的复杂变化,公共政策制定的难度大大增加。同时,技术手段的快速进步,也为公共政策制定提供了更加先进的工具。第三,公共

政策制定过程需要参与主体范围的扩大。传播媒介的融合发展,实现了各类信息的快速传递,这些信息在酝酿、决策、执行中的任何一个阶段都可能对关键主体产生影响,进而影响公共政策的制定。因此,新时期公共政策制定过程与过去相比,也有了一些新的变化。比如,在公共政策制定过程中,由于管理者时间、精力以及知识能力的限制,需要邀请专家参与制定;来自不同领域的学术专家、社会领袖、群众代表的意见不容易达成一致时,需要一个稳定的结构化过程对公共政策制定产生积极影响。

二、参与公共政策制定部门的行为动力

(一)均衡社会公共利益

行政权力部门通过制定公共政策来协调人与人、人与团体、团体与团体之间的各种利益关系,而部门参与制定公共政策则是发挥行政权力的一种重要表现形式。陈振明教授在《公共政策分析导论》一书中揭示了公共政策形成的内在机理。他指出,通过公共政策的制定与实施,政府对全社会的价值资源进行权威分配,即通过资源分配只让一部分人享用资源,而另一部分人则无法享用有限资源。公共政策制定过程本质上体现了价值的分配过程,政府应在各种利益团体之间均衡社会公共利益。

在实际工作中,值得警惕和预防的是政府某些部门可能利用“内输入”机制,以公共政策制定主体的身份直接或间接利用行政权力影响政策制定,可能造成决策权力大的部门对有利于本部门的政策容易通过并得以贯彻执行的印象。因此,也有学者认为公共政策的制订过程实际上是权力角逐的过程,也是政府各个部门权力较量的过程。在政策制定过程中,对于行政权力的追求,政府各部门都有着不一样表现。为了克服这种弊端的出现,公共政策制定前必须以公共利益为核心,建立一系列的民意调查制度、信息公开制度、信息反馈制度、公众听证

制度等,搭建广大公众积极参与的平台。与此同时,还应在必要的时候发挥民主党派、群众团体以及各种自发组织团体的作用,充分听取他们的意见和建议,尽可能科学制定公共政策,体现人民的意志和法律的权威,行使行政权力时真正做到公平和公正,因为行政权力是宪法赋予行政机关管理经济、文化、社会事务的权力,是国家权力的重要组成部分,具有法律强制性,在公共政策制定和实施过程中,政府部门必须以人民群众的利益为核心,实现社会公共利益的均衡与价值最大化。

(二)行使和代理好公权力

政治活动服务于经济利益,政治权力是实现经济利益的手段与方法^[4]。中国特色社会主义制度,在公共权力行使中形成委托—代理关系,社会公众是公共权力的所有者,社会公众通过委托—代理关系让渡部分权力给各级政府,而各级政府就成为了公共权力的行使者和代理者。各级政府部门的主政者和各级官员,实际上代表各级政府在行使公共权力。

公权力的行使和代理要克服“自利性”倾向。根据公共选择理论,在现实经济社会中,政府行政管理人员客观上具有“经济人”的特性,和社会其他普通民众一样,其追求经济利益的动机既不比普通民众更自私自利,也不比普通民众更大公无私,既然是“经济人”就会追求个体利益或者个体效益的最大化,难免会有“自利性”倾向。“自利性”倾向的出现不可避免使得行政部门和行政人员经常处于“公仆”和“社会公民”两种角色的冲突之中。所以,克服“自利性”扩大“公益性”是公共政策制定的基本动力,这种动力的合理释放,使包括制定公共政策在内的所有政务活动能够服务于全体民众的经济利益,服务于全社会的公共需求。

公权力的行使和代理最重要的原则就是依法行政。依据法律规范公权力的授予和行使,既要保证行使公权力时依法办事,又要在兼顾

个人和公众利益的基础上,保证公权力实施时效率的提高。公共政策的制定是行使公权力的一种重要表现形式,要在法律框架内,处理好决策权、执行权和裁决权的关系,“要坚持用制度管权管事管人,抓紧形成不想腐、不能腐、不敢腐的有效机制,让人民监督权力,让权利在阳光下运行”^[5]。

(三)追求群众满意的政绩

政绩包含经济、政治、社会等多个方面的政治功绩,是政府在行使其职能时体现出的管理能力^[6]。政治家也是“经济人”,追求政绩符合其“经济人”的特性。在权力的金字塔体系中,职位有限而竞争者众多容易形成结构性关系紧张。“德能勤绩廉”中的“绩”就是政绩,政绩因此成为干部提拔任用的重要指标,也成为政府职能部门和领导干部积极作为的主要动因之一。

首先,政绩是发展观的表现,发展观是政绩观的前提和基础。干部履职履责所取得的成绩会体现在经济社会发展等方面,从这个意义上讲,发展就是政绩的原动力。领导干部主政一方,以实现中华民族伟大复兴为己任,兢兢业业,必然会获得群众的拥护和党组织的肯定,政绩也当然能成为党组织选人用人的重要标准。

其次,政绩还是体现干部个人素养和执政能力的重要方面。“善政”者一定会坚持用全面的、实践的、群众的观点来统筹发展与政绩的关系;一定会不断学习新的知识和提高执政能力;一定会正确处理公众利益与个人利益的矛盾,处理好“经济人”假设与“人民公仆”定位的矛盾,把人民群众的利益作为评判政绩的根本标准。可以说,正确的政绩观又是领导干部端正执政思想认识、提高执政能力、秉持服务宗旨的重要动力。

最后,追求政绩体现在公共政策的制定方面,是要把合规律性与合目的性相统一,用科学的发展观念、法律面前人人平等的观念等来统

筹,达到公共政策的科学性与公平性,最大限度符合最广大人民群众的根本利益。

三、我国公共政策制定过程的路径优化

为推进公共政策制定的科学化,促进政府部门间有效沟通与协调机制的建立,针对公共政策制定过程中参与部门的行为动机,从规制参与部门的行为等方面提出如下优化路径。

(一)建立科学完善的绩效评价机制

建立科学完善的部门绩效评价机制,一要有针对性地提高公共政策的公共性,要有完备的部门绩效评价指标体系,这样才能改变部门的利益结构,让部门利益与公共利益在更大程度上契合;同时,部门目标与组织目标实现最大程度的吻合,从而有效引导部门行为,减少或遏制部门的机会主义风险^[7];二要树立绩效评价的先进理念,制定出台科学的考核体系;三要有第三方专业机构参与考核的机制构建,形成多维度、具有可操作性的考核办法;四要让社会公众广泛参与构建政绩考核体系,提高他们在过程评价中的积极性;五要建立科学规范的考核程序,把考核结果与奖惩等手段结合,实现对部门行为的有效引导和激励。

(二)提升公共政策制定过程的透明度

为避免“内输入”模式对公共政策制定产生的负面影响,必须进一步推行政务公开,不断提高公众在公共政策制定中的知情权和参与权。首先,要扩大政务公开的范围,在政务公开上确保内容的真实性。政府公开内容的真实性是政府与社会公众有效连接的关键,也是公共政策制定过程中保持公众与政府良性互动的必要条件之一。政务公开是保障公众知情权、参与权、表达权和监督权的重要手段,也是增强政府公信力、执行力以及提升政府治理能力的制度安排。其次,要在公共政策制定的全过程上实现政务公开。公共政策制定程序的公开能让社会公众明了公共政策形成的具体过程及公共政策

的发展变化,也能让社会公众全方位监督公共政策制定过程。最后,要加强法制建设,健全社会公众在参与公共政策制定中的法律保障体系。加强政务公开的法制建设,一要确立公民知情权在法律中的地位;二要完善制度建设,强化监管配套;三要加强督查问责,以带给社会公众更多获得感。

(三)完善公共资源配置制度

政府决策机构应合理分配政策资源,把政策资源优先使用到关键问题的解决之中。一是要改革政府部门预算决算制度,实行真正意义的零基预算,彻底打破传统部门的利益。清理政府部门的预算外收入,规范收支两条线管理办法。二是要提高政府公共资源配置的透明度,加强对政府部门财政收支的审批和监督,从而帮助监督部门以较低成本对预算资金的使用绩效进行监控。三是政府各级部门的预算要体现自主性和灵活性,但不可忽视的是,政府各级部门预算支出结果要在预算支出计划规定范围内,并达到各级部门的绩效标准。绩效评估就是评估政府各个部门支出的资金与实际完成的绩效是否匹配。对于违规违纪行为,必须依法依规对部门负责人追究责任,给予相应的党纪政纪处分,让政府公共资金能够满足社会公共需求,而不是成为寻求自身利益的工具。

(四)强化监督和惩戒,支持正向激励

公共政策的制定过程实际上是各利益主体的行为博弈,构建一套健全的监督体系显得尤为重要。监督体系可以监督和规范政府的行为,让权力执行机构在公共政策制定和执行过程中保证公共利益目标不偏离方向。要完成这样的目标,首先,可以在政府机构内建立独立且有效的监督机构,防范和监督各级政府部门不合理的执政行为,督促权力机关从社会公共利益的目标出发来制定或执行公共政策;其次,要强化执法部门、监察部门、纪检部门、审计部门

的监督职责,建立监督核查制度,同时发挥舆论的监督作用,发挥社会媒体监督政府的作用;再次,实施合理的经济和行政奖惩措施,避免出现权力寻租、徇私舞弊的不法行为,褒奖秉公行政、为民谋利的正义之举;最后,在财政支付中引入奖惩机制,对于违规使用资金进行权力寻租的部门,可减少其下一年度的经费预算,反之,则奖励下年度预算开支。经济上的有效措施,能更好地引导执政部门在制定公共政策时以最佳的路径实现目标。

四、结语

在公共政策制定过程中,各参与部门之间的行为动机有着不同的表现,源于这些部门作为政府公共政策制定和执行的参与主体都拥有自由裁量的权力,以及各自的利益目标和价值追求等,这些因素构成了公共政策制定的行为动因。因此,要通过科学完备的绩效评价机制,对各部门行为进行有效激励与约束,同时,还必须进一步推行政务公开,提升公共政策制定过程的透明度。公共政策制定者也要在合理的范

围与限度内理性分配和充分利用政策资源,以期实现公共政策制定者的目标。

〔参考文献〕

- [1] 李雪松. 公共政策价值中和: 一项溯源性的政策议题——兼论新时代社会主要矛盾的政策意蕴[J]. 宁夏社会科学, 2019(6): 20-26.
- [2] 李文钊. 行动者中心制度主义: 探究政策过程中的互动效应[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(3): 19-42.
- [3] 马怀德, 李淮. 聚焦行政权力规范运行的行政法学——2019 年行政法学研究述评[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2020(3): 118-134.
- [4] 刘志伟. 略论经济权利与政治权利的分野[J]. 中国浦东干部学院学报, 2015(3): 94-101.
- [5] 习近平. 在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2014-09-06.
- [6] 朱文蔚. 地方政府债务融资的理论逻辑、演化特征及发展态势[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2020(5): 77-87.
- [7] 李鹤尊, 张晶晶, 段文譔. 战略规划流程、绩效指标因果联系与预算目标承诺: 一项调查研究[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2020(3): 86-98.