

当代公共政策系统的改进:公共政策的功能限度

● 闫佳鸣

公共政策是政府为实现其工作目标,保持其与市场、社会和民众之间均衡关系的最有效途径之一,同时也是保障其有效解决社会问题属性的外在行为。公共政策的价值相关性、合法性、权威性等属性使其具有一定的功能限度。

一、公共政策功能限度的概念

公共政策功能限度的含义是指公共政策功能相对于实现目标的其他途径具有优越效果的边界。主要包含两个方面:一是某个具体公共政策最恰当的功能领域,即其能够最大程度发挥政策效果的区域;二是整个政策系统的限度,主要与政府的功能范畴有关,即提供社会需要的公共产品和服务的程度。一定意义上,公共政策功能限度就是政府通过公共政策发挥好的功能内容范围。

广义政府涵盖面更广,涉及国家立法机关、行政机关和司法机关等公共机关的总合,代表着社会公共权力。公共政策的功能界限不等于政府职能的界限,但政府的职能也不仅仅只有制定公共政策。我们可以将规范社会秩序、平衡社会利益的方法分为市场手段、社会自发、政府强力。其中,将市场手段看做基于经济人理性的以私人利益为导向的不依靠国家强制力的规范方式,将社会

自发看做基于社会公民公共利益非私人利益且不依靠国家强制力的规范方式,将政府强力看做是为了公共利益并且以公共权力做背书的规范方式。

二、公共政策功能限度的界限

公共行政思想史的演变过程在早期更多的是介于对政府和市场二者关系的探讨。在20世纪40-50年代以后的时期,研究公共政策制定过程中出现了新的主体即社会,由此,公民的力量得以体现。政府的参与一直是研究当代公共政策关键因素之一,但并不意味着公共政策的功能界限等于政府职能的界限。公共政策的界限实际上最低是弥补市场手段和社会自发规范的不足,而最高是政府强力本身能发挥作用的最大值,即政策系统的功能下限界定为市场失灵,上限界定为政府失灵,即市场和公民社会作用的发挥。

(一) 市场失灵

1. 市场失灵的原因及缺陷

经济学家巴托对市场失灵理论进行了比较系统的分析,并列举了可能导致市场失灵的原因。

(1) 市场的不完全性和垄断性。“看不见的手”发挥作用,在自由竞争的条件下,即当生产者和消费者无法左右

中图分类号:C934 文献标识码:A 文章编号:1008-5947(2019)01-0015-06

【收稿日期】2018-12-27

摘要:研究政策功能限度对于帮助政策制定者找到恰当的政策功能范畴,从而提高公共政策效果,具有重要意义。政府的参与始终是研究当代公共政策的最关键因素,但是公共政策的功能界限不等于政府职能的界限。公共政策的界限实际上最低是弥补市场手段和社会自发规范的不足,最高是政府强力本身能发挥作用的最大值,即政策系统的功能下限界定为市场失灵,上限界定为政府失灵,即市场和公民社会作用的发挥。因此,当代公共政策系统的改进需要研究公共政策的功能限度。

关键词:公共政策;功能限度;实现方式

作者简介:闫佳鸣,武汉大学政治与公共管理学院研究生,研究方向:公共政策与政府管理。(湖北 武汉 430072)



市场的条件下,市场机制能够自发地实现资源的最优配置。理想状态下,自由市场上由价格支配着各种资源在各部门、各产业间流动,各种资源流向高效率的企业,使资源的使用和分配达到最优状态,使社会生产和社会需求达到均衡,但这是一种理想状态,在现实生活中很难存在完全对应。

(2)市场的外部性。虽然市场在优化资源配置方面发挥着重要的积极作用,但是也应该认识到存在着许多市场机制无法施加影响的外部因素,这也在影响着资源配置的效果,如公平、环境污染等社会问题。

(3)市场很难满足社会对公共产品的需求。在私人产品的问题上,市场机制很容易使供求达到均衡。而公共产品属性的原因,即对个人供给不影响对他人的供给,某一个人的享用也不妨碍其他人的享用,如国防公共安全,其消费具有明显的外部经济性。

2. 政府通过公共政策弥补市场功能不足

由于市场调节存在失灵且具有以上缺陷,因此需要政府干预社会资源配置,弥补市场的功能不足,然而当时公民社会的力量并未壮大,因此现阶段主要是政府作为主体通过公共政策来弥补市场的不足。

(1)针对市场无法使资源配置达到最优的问题——公共政策保障竞争环境。如何使市场资源配置达到最优,经济学提出要形成一个完全竞争的市场环境:遵循价格机制,使资源达到充分流动。而市场调节容易造成大集团的垄断,因此需要政府为了整体社会经济的发展来制定相关政策,进而保障一个完全竞争的经济环境,如采取反垄断措施等。

(2)针对市场的外部性问题——公共政策采取矫正措施。改进市场外部性的途径有四种:经济途径、法律途径、行政途径和社会途径。经济途径主要是征税。例如,出现交通拥挤问题就需要征收公路使用费,产生污染问题就需要征收污染税。法律途径在解决外部性问题上是最常规的也是有效的,但同时也具有局限性,如诉讼成本过高、拖延时日久等。行政途径是指政府的强制干预,进而使外部性内在化。社会途径主要指社会监督、道德教育等。

(3)针对市场的公共产品供给不足问题——公共政策规定特定领域的公共产品的供给。市场在日常生活中发挥相应的作用,政府积极管理由于投入成本高,回报率

低或者周期长,市场无力涉足也不愿意涉足的领域的社会公共事务,如提供退休金、医疗保健以及编制社会安全网等。

(二)政府失灵

政府在市场经济中有着不可替代的地位,发挥着重要的作用,但是其行为受到一定的限制,为了使政府能更好地履行其社会经济职能,应当对政府干预社会公共事务的范围内容、途径和力度进行规定,从而减少由于政府干预不力或过度而带来的消极影响。

1. 政府失灵的原因及缺陷

(1)政府官员的“经济人”行为。“经济人”假设强调政府部门及其行政人员在管理过程中也担任“经济人”,他们首先追求的是自身的利益而非公共利益。

(2)交换政治学。尽管政治市场中存在一定程度的强制性,比如使用多数决定规则时的集体决策对少数的强制,但当参与者保持选择参与与否、合作与否的自由时,强制性便不会对交易各方的相互获益产生作用。公共选择理论认为有效率的政策结果并不是产生于政治家的品德或头脑,而是产生于集团之间或组成集团的个体之间的相互讨价还价、相互妥协和调整的政治过程,要保证政府和社会双方收益,政治权力就要分散化。

(3)方法论的个人主义。“一切行为都是人的行为:在个体成员的行为被排除在外后,就不会有社会团体的存在和现实性。”公共选择理论认为:从对个体的分析来理解人类活动是有必要的,人作为构成社会的基础,社会被看作个人追求其自身利益的效果,国家被看作个人寻求自身利益的一种机构,集体行动是个体联合起来争取利益采取的行动,是在遵守规则的前提下实现利益的工具。

以上原因引发的政府失灵现象带来的缺陷主要有以下几方面:

(1)公共政策失效。为了避免公共政策实施带来的低效率,政府干预收益应当超过其干预成本,这样的做法才是有意义的。由于缺少竞争环境、绩效考核以及有力的监督,公共政策的成本负担者难以辨识,政府本身的扩张倾向,对于短期政绩的追求以及政策制定脱节等,在实际制定公共政策的过程中,往往会耗费许多行政资源,这样高成本收益比的公共政策反而造成了社会资源的浪费。

(2)公共物品低效率供给。由于缺乏监督机制、效率

意识、评价手段、竞争机制等,政府在提供公共物品时往往存在低效率的特征,出现了公共物品的缺位或供给不力的问题,政府沦落为公共物品形式上的供给者。

(3)内部性和政府扩张增加功耗。在非市场条件下,“内在性”扩大机构供给曲线,即提高机构成本,使其高于技术上的成本,导致多余的全部成本,较高的单位成本和比社会有效水平更低的非市场产出水平,这样就产生了非市场缺陷。另一方面,政府的内部性推动其扩张,加剧了资源的浪费。

(4)寻租及腐败。寻租是政府干预的必然产物,政府对自由市场经济的干预较容易产生集中的经济利益和扩散的经济费用,出现“租金”形式。在市场体制下,只有政府才能借助于行政和法律手段,创造不平等的竞争环境并维持归一部分人所有的租金。寻租意味着额外成本,意味着减少了对实体经济的投资,且随国有部门的干涉范围和相对规模加大而更加严重。

2. 市场和公民社会弥补政府功能不足

政府失灵意味着在提供公共产品、维持公共秩序等领域,公共政策是不能够完全承担职能的,因此在公共政策不能达到目标的这部分领域中需要有其他类型的规范进行调整。公民社会应当是大众广泛参与,对国家权力发挥监督作用,随着公民社会的力量不断壮大,社会对其讨论也逐渐展开。

(1)公民社会的内涵:第一,公民社会的本质就是民主社会,它尊重公民资格,保障公民权利,尊重公民意志。第二,公民社会倡导公民参与意识、责任意识的社会意识,公民参与政治生活是公民社会的最重要的政治内涵,同时也是现代政治文明的重要体现。第三,公民社会意味着政府与社会关系的重新定位,二者的新型关系首先是平等契约关系,其次是互动合作关系。

(2)市场和社会的作用:随着市场经济的发展和公民社会的崛起,市场和社会的作用对政府造成竞争压力,比如公共福利、养老服务已经不再由政府一家承担。市场和社会监督政府公共政策的全过程,随着二者力量的壮大,在政策制定环境中二者的声音以及影响力逐渐增强,日益行使监督权力,弥补政府内部监督的不力,并且可以为政府的绩效考核提供参考。根据阈值模型来解释公共政策制定过程(如图1)。由于公民社会力量的壮大,个人解释首先会逐步形成,个人往往会基于成本——收益角

度对问题进行界定,加之由于存在市场失灵,需要发挥公民社会的作用,社会中每个人的解释加总形成社会解释,在此过程中,个人将会突破自我阈值,促进社会普遍解释的形成,随后,由于存在政府失灵,社会阈值也在不断发生变化,因而,公共政策得以重新界定。

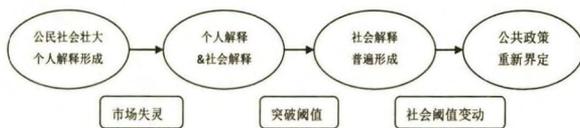


图1 公共政策界定的阈值模型

三、我国当代公共政策功能限度的变动过程

(一)社会主义市场经济体制下公共政策限度变化——以党和政府工作报告为例

1. 2002年党的十六大报告指出:“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能,减少和规范行政审批。要把促进经济增长,增加就业,稳定物价,保持国际收支平衡作为宏观调控的主要目标”。党的十六大将政府的职能定位为:经济调节、市场监管、社会管理和公共服务16个字,明确了国家宏观调控的主要目标,主张用经济手段调节市场,而不是国家对市场主体的直接干预。此外,报告中突出强调了政府职能转变的重点是加强政府的公共服务和社会管理的职能,尤其是有关系民生的问题,如教育、医疗卫生、社会保障等。

2. 2004年政府工作报告指出:政府应“更加注重履行社会管理和公共服务功能”。

3. 2007年党的十七大报告中指出:要“健全政府职责体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务”,“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”。

4. 2012年党的十八大报告中明确指出:“要按照建立中国特色社会主义行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府……推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”。政府的主要任务就是为经济发展提供良好的社会、经济以及国际环境,提供更为优质的公共服务,维护社会公平正义。

5. 2013年11月党的十八届三中全会的公报中强调经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府

作用。这是关于政府与市场关系新的表述,更加强调了市场的决定性作用,强调要划清政府和市场的界限,市场能做到的就交给市场,政府不必干涉。政府的职能即宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理、保护环境等。

6. 2017年党的十九大报告指出:要打造共建共治共享的社会治理格局,加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。指出未来大部制发展的关键:始终以转变政府职能为核心,紧抓简政放权、加强监管职能、建立服务型政府。

7. 2017年在十二届全国人大五次次会议中,李克强在介绍2017年重点工作任务时表示:2017年要持续推进政府职能转变,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,必须深化简政放权、放管结合、优化服务改革。

通过以上党和政府的工作报告可以看出:公共政策的上限是在逐渐下移的,即政府公共政策的功能范围是越来越小的;另一方面,政府依然在部分传统领域扮演着重要角色,如促进社会公平的矫正政策,以及对于一些新出现的问题如环境治理等,其责任也需要政府出面进行承担,此时公共政策的辐射范围将会随着新出现的公共问题而延伸。

(二)公民社会发展起来公共政策限度变化——以基层民主自治制度为例

1. 人民公社时期。“各农业社的一切生产资料和公共财产转为公社所有,由公社统一核算,统一分配,社员分配实行工资制和口粮供给制相结合,成立托儿所、敬老院、缝纫组,公社设立了农业、林业、畜牧、工交、粮食、供销、卫生、武装保卫等若干部或委员会,下设生产大队和生产队,实行统一领导,分级管理和组织军事化、生产战斗化、生活集体化”。此时中国处在从单位社会向个体社会转型的时期,政府是一种全能型政府。在人民公社组织制度下,国家通过建立健全相关制度,致力于多方面推进改革。生产大队归公社,省去中间领导环节,使得公社权力大大集中,减少了生产大队的自主权,限制了公共事务方面的谏言讨论。因此,高度民主的制度设计与高度的计划性和行政管理产生矛盾,基于上述历史状况,人民公社时期直接民主制度实施欠佳。

2. 村民自治时期。该时期经济上实行家庭联产承

包责任制,建立村规民约,承认个体拥有独立的经营权,由此,村民委员会出现,公社进行统一核算、统一领导的高度集体化转变为由家庭自主选择由村民自主管理模式。

3. 基层民主制度建立时期。1982年宪法中规定了村民委员会及基层群众性自治组织的地位。1987年,进一步确定包括村民自治的直接民主原则及作为其载体的村民会议制度、村委会的选举与组织、基本的议事规则的村民自治基本制度架构。1998年,《村民委员会组织法》修订完成。此后,村民自治着重从村务公开、民主管理两方面重点实施。至此,村民代表会议制度正式确立。制度上逐渐完善了村民自治的可行性,并且政府和村民基层自治组织的关系被重新界定,在法律上由领导与被领导关系转向指导与被指导关系转变,在制度上肯定了自治组织的自主性。

以上可以看出,随着人们对于公民身份的认同,要求承担并逐渐有能力承担更多的公民责任,在基于社会自行对社会进行规范的经验累积下,国家越来越放开对某些领域的管理,在政策上从领导变成了指导,如对于农村事物的管理等,实际上很大一部分是放宽给村民自行进行决策的。

四、实现公共政策系统最优功能限度途径

叶卡尔·德罗尔认为,由于政策逆境复杂、难以识别、范围广泛、受到当代文化和世界观的严格限制,因此,逆境中的政策制定是一个动态的、变化的和互动的社会过程。基于逆境中的政策制定原则,首先,政策分析应考虑政治性,统治者的第一个重要能力是明确区分政策与政治。在不可避免地与现实妥协之前,应优先考虑宏观政策的需求。德罗尔强调,政治可行性不容忽视,缺乏基本的政治支持或其他重要的政治资源,而宏观政策实施不力的选择也不是一个好的选择。其次,政策分析应考虑价值性。政策分析注重价值,从理性出发实现目标。再次,政策分析应考虑未来性。从过去的政策制定中吸取经验,丰富统治者的概念体系,从而为未来的政策制定提供参考是必要的。他注重训练统治者根据未来、现实愿景等进行判断和思考,以推测可能性,及时跟进计划。培养统治者利用大脑功能来考虑未来的不同发展轨迹及行动方法,从而消除障碍,提高政策的有效性和理想未来的可能性。

(一)特殊国情要求政府发挥积极作用

1. 社会主义制度。尽管资本主义和社会主义国家都认为政府计划和市场调节缺一不可,但是在不同所有制的经济中二者的地位还是不同的。社会主义的目标是实现共同富裕,实行的是以公有制为主体,各种所有制经济共同发展的所有制。公有资产在社会总资产中占优势,政府不仅是经济的调控者,而且还是经济的主体,掌管着国家的经济命脉,对国有资产进行管理。

2. 致力于健全市场体系、优化产业结构、平衡区域发展。首先,我国的市场经济体系有待进一步完善,需要政府的积极培育。其次,我国经济结构优化离不开政府的调节。最后,地区间经济平衡发展需要政府的调控。改革开放初期国家对东部地区的政策倾斜,造成了该地区 and 中西部地区经济发展存在较大差距。改革开放后,虽然全国地区经济都得到了相应的发展,但仍存在一定的差距,需要政府的带动和引导。

3. 政府应加强对教育科研的扶持。教育领域还存在着教育经费支出结构不合理、教育事业发展欠缺公平等问题,政府应继续加大对教育的投资力度。但这并不是说市场就不能进入这些领域,相反,政府应支持民办教育,为其提供广阔的发展空间,使民办与公办教育形成公平竞争的环境,共同促进教育事业的发展。这样才能为社会创造更多的人力资源和财富,为经济发展提供持久的后续力量。

4. 政府干预着力解决社会问题。近年来,食品安全问题、社会不公平等问题、政府职能转变问题、社会保障问题等越来越多,政府必须加强社会管理,发挥公共服务职能,进而使这些问题得到有效解决。

5. 环境问题亟待政府的管控。我国环境问题逐渐成为社会热点,经济发展中出现的环境问题属于经济的负外部效应,私人企业由于无法从社会治理中获得较大收益,因而很难主动承担环境保护的责任,所以市场很难解决经济发展中的环境问题,这就需要政府发挥其职能。一方面政府要积极转变经济发展的方式,节约资源和减少污染,这也是最根本的做法;另一方面,政府应制定一些激励政策,让企业参与到环境的保护与治理中来。

(二)重视市场和社会作用

市场竞争是市场经济中配置各种资源的基础性手段,对于我国政策功能限度的研究不能简单停留在市场

失灵和政府失败这一理论逻辑上,还需认识到:我国是市场经济体制不够健全的社会主义国家,我国社会主义市场经济体制相对于西方来说仍存在较大差距。西方实行的是私有制基础上的市场经济制度,政府职能较完善,市场体系机制运行有效,法律制度较健全。我国政府职能是建立在社会主义公有制基础上,市场主体尚未全面形成,市场机制调节不够充分,因此我国公共政策还需要一些特殊的功能和相对广泛的功能限度。

1. 培育市场主体。不仅要明确市场主体自身使用、允许或者禁止他人使用财产的权利,还要保障主体获得资产收益和售出财产的权利,从而为市场主体的发育提供机会均等、责权一致、公平竞争的环境。通过制定并执行相应的法律制度来保障市场主体的合法权利,如《反垄断法》、《知识产权法》等,为市场主体的发育提供基础和保障,对产权进行明确的界定和保护。

2. 健全和完善生产要素市场体系。我国存在地方保护主义现象,因此,政府支持生产要素市场发展,建立统一开放的市场环境尤为重要。应当健全劳动力市场,通过改革户籍制度、健全社会保障制度和教育制度等,使劳动力在全国范围内实现自由、合理充分的流动。发展和规范土地市场,通过加强保障性住房建设,对于炒房行为加以监管,引导消费者按需购房,从而规范房地产市场管理。发展和完善信息技术市场,通过实施保护知识产权和有偿转让,发展和完善技术和信息市场,推进技术信息的产业化进程。

3. 充分发挥社会组织机构的作用。我国改革核心内容就是要积极转变政府的职能,寻找现有政府职能中的缺位、越位、错位现象,并将这些职能职权转向社会,此时就需要有完善的社会组织体系来承接这些职能职权。首先,要提升社会组织承接政府权力的能力,理论基础之一就是“无缝隙政府”理论;其次,要增加社会组织的数量;最后,要提高社会组织的质量,建立并完善一体化的权力监督体系。在社会环境问题领域发挥作用,指导和监督社会组织。随着社会自组织不断发展且日益承担一部分公共责任,但由于社会组织自身起步较晚,发展情况参差不齐,且依然存在着经济人理性问题,因此需要我国从政策上对其业务开展进行指导,并且对其业务执行过程进行监督等。

(三)构建最优公共政策功能限度



研究政策功能限度对于帮助政策制定者找到恰当的政策功能范畴,从而提高公共政策效果具有重要意义。因此,构建最优公共政策功能限度的框架尤为重要,应当把握住社会发展的目标,始终以促进社会发展和增进社会福利为出发点和落脚点,正确认识不同时期公共政策功能限度的内涵和特点,并且随着社会的发展和人们认识的提高而不断变化。应致力于找寻政府与市场功能的相对平衡点,进而把握好效率和公平,对不同主体权责义务关系进行重构以及重构基础上边界的拟定和公共政策功能限度的衡量。这对于我国当代公共政策系统的改进具有重要意义。

参考文献:

- [1]朱德米,李兵华.行为科学与公共政策:对政策有效性的追求[J].中国行政管理,2018(08).
- [2]李强彬,李若凡.政策问题何以界定:西方的研究与审视[J].党政研究,2018(05).
- [3]陈社英,李泽星.新常态下中国总体公共政策的选择[J].改革与战略,2018(08).
- [4]付超.公共政策精准性的影响要素与提升对策[J].领导科学,2018(21).
- [5]于家琦.民意调查对提升政策“合人民性”的价值

(上接第14页)部门在加大监管力度的同时,可以充分发挥社会力量参与对生产公共产品和公共服务的市场主体的监管,将公众满意度作为选择市场主体的重要衡量指标,建立市场主体生产公共服务的黑名单制度,一经发现,将取消该市场主体参与所有层级政府公共服务生产的竞选资格。

第五,打破基本公共服务供给的行政区划约束,探索建立跨区域的基本公共服务供给机制。公共产品和公共服务的生产和供给存在一定的规模效应,其单位成本会随着生产规模的扩大而逐渐降低,而现有的按行政区划设置分级分类供给公共产品和公共服务的做法限制了其规模效益条件的具备。为了更好地降低公共产品和公共服务的供给成本,提高公平产品和公共服务供给的质量,可以尝试打破行政区划对公共产品和公共服务生产和供给的约束,探索建立跨区域的公共服务供给机制,以达到扩大公共产品和公共服务供给规模、降低公共产品和公

[J].中国统计,2018(07).

[6]李玲玲,梁疏影.公共利益:公共政策的逻辑起点[J].行政论坛,2018(04).

[7]钟裕民.双层互动决策模型:近十年来中国政策过程的一个解释框架[J].南京师大学报(社会科学版),2018(04).

[8]管兵.政府向谁购买服务:一个国家与社会关系的视角[J].公共行政评论,2016(01).

[9]张玉.我国政府职能定位研究[D].天津师范大学,2014.

[10]钱毓芳,田海龙.话语与中国社会变迁:以政府工作报告为例[J].外语与外语教学,2011(03).

[11]李正东.论政府的理性与社会政策面向[J].社会工作,2009(08).

[12]武佩将.公共政策的功能限度研究[J].现代农业科学,2008(04).

[13]杨新欣.现代公共政策作用的合理边界[J].中共济南市委党校学报,2006(04).

[14]李金宝.中国公民社会形成中的社区自治与基层民主政治建设[D].长春理工大学,2004.

[15]查先进.论信息市场失灵与政府干预[J].中国图书馆学报,2000(04).

责任编辑 何周富

共服务供给单位成本的目的。

参考文献:

- [1][8]王浦劬.政府向社会力量购买公共服务的改革意蕴论析[J].吉林大学社会科学学报,2015(04):78-89.
- [2]中华人民共和国国务院办公厅.关于政府向社会力量购买服务的指导意见[EB/OL].http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201309/t20130930_66438.html.
- [3]迈克尔·迈金尼斯.多中心体制与地方公共经济[M].毛寿龙,译.上海:上海三联书店,2000:423.
- [4][5][6]财政部科研所课题组.政府购买公共服务的理论与边界分析[J].财政研究,2014(03):2-11.
- [7]魏娜,刘昌乾.政府购买公共服务的边界及实现机制研究[J].中国行政管理,2015(01):73-76.

责任编辑 何周富