

[文章编号] 1672-7320(2010)02-0220-05

政策群视域下政策效率的理论诠释及启示

汪 霞

[摘 要] 政策群是国家、政府在一定时期之内实施的内容不同但产出理念同源、导向相近的一组政策的集合体,政策效率是政策投入与产出之间的比例,二者之间有理论上的契合点。政策群的安排有助于降低政策投入成本,防范政策冲突,实现政策耦合,减少失败政策路径依赖带来的连锁效应,提高政策效率。从政策群的角度提高政策效率必须要强化系统政策观,注意政策与制度衔接,保持政策纵向网络顺畅连接,强化政策横向结点的完整。

[关键词] 政策群;政策效率;政策耦合

[中图分类号] D01 [文献标识码] A

在学界,关于如何提高政策效率,很多学者从不同角度进行过剖析,其探讨对于认识政策结构、改善政策质量、提升政策效率无疑提供了有益的探索。但是,这些研究大多是着眼于从改善单项公共政策自身状态、提高政策自身质量来实现其目标的,其共同不足之处表现在:把社会政策问题看作是能从纷繁复杂的问题群中抽离出来单独进行解决的孤立问题,缺少政策群的整体观念;过分强调单项政策自身结构的良好对政策效率的作用,忽视政策之间的衔接与耦合对整体政策效率的巨大影响,因而其所提供的解决方案常常缺少宏观和整体高度而显得单一和片面,制约了政策解决实际问题的针对性和有效性。本文的旨趣在于,从政策群的整体视域来解析政策效率。

一、政策群与政策效率的基本概念

要探讨单项政策如何在政策群中得以优化,单项政策效率何以在政策群的安排中实现效率最大化,首先必须明晰政策群和政策效率的基本内涵。

什么是政策群?从实体表现形式看,政策群既非单个政策的简单相加,又非政策数量的一般累积,它是国家、政府在一定时期之内实施的内容不同但产出理念同源、导向相近的一组政策的集合体^[1](第 13 页)。在观念层面上,政策群则表现为系统协调、整体安排、战略考量的政策制定、执行和终结观。各项具体政策有其独特的目标和功能,这些分散的零碎化目标需要一个系统构架来整体协调,这个整体构架就是政策群的总体安排和设计。事实上,各个社会问题之间,既有历史发展的纵向联系,也有或直接或间接的横向联系。所以,制定一项具体政策方案,不仅要从历史发展上去考虑问题,而且要从横向联系上去考虑问题,不但要考虑一时一事的客观需要,还要兼顾过去与未来、左邻与右舍,因为社会问题具有网络化的结构特征,往往牵一发而动全身。政策问题的这种普遍联系和动态发展的特性决定了各项政策方案从上到下、从大到小、从纵到横应是互相联系、互相制约、共同起作用的关系,对各项政策群体构成的网状联系所进行的政策管理就不是孤立的一事一物的管理,也不是一厂一店的管理,而是以系统工程理论为指导的政策群的管理^[2](第 19-21 页)。政策问题都不是独立存在的,也无法将其与社会其它问题隔离开来,因此,在给一个社会问题提供解决方案时必须跳出单项政策问题的狭隘视野,把面临的

社会问题当作一组“问题群”来综合设计,其解决方案也必须是首尾相连、历史衔接、左右兼顾的综合对策,以发挥政策的整体效果。政策群的观点强调的是政策整体结构布局的重要性及其对单项政策效率的决定作用。在政策群的统筹下,结构优良、安排合理的单项政策加总不会必然带来总体高效率的政策群,“1+1”的结果和效率往往小于2,政策之间不是简单的叠加就能发挥总体优势,必须有宏观的安排和构架,让各项子政策和配套措施各就其位,在整体框架下发挥各自的功能。

何为政策效率?简单地说,政策效率是指政策投入与产出之间的比例^[3](第422页)。其中,政策投入是指整个政策周期过程中所消耗的全部资源,包括人力、物力、财力、时间等直接资源和信息、风险、机会成本等间接资源;政策的产出是指政策执行的直接结果。从经济学的角度来分析政策结果与政策投入之间的关系,结局有三种可能:第一,投入与产出基本相等,政策效率不明显;第二,产出大于投入,政策效率较高;第三,投入大于产出,政策效率低下。很明显,第二种可能是人们的最佳选择,也是政策发挥效果的理想状态。政策效率不仅与政策的产出和投入有关,而且与政策目标的实现程度也有着密切的关系^[4](第13页)。所谓政策目标,就是指有关公共组织特别是政府为了解决有关公共政策问题而采取的行动所要达到的目的、指标和效果^[3](第327页)。政策具有工具性特征,它是为了达到某一目标而制定和实施的,而政策实施的程度则表征政策效率。可见,政策投入、政策产出、政策目标的实现程度都是政策效率的表现维度,也是政策效率的影响因子。但是,政策目标实现程度与政策效率之间并不直接存在线性的正比例关系。由于政策环境的多变性、社会问题发展的无穷性以及政策执行主体的多元性,要想更大程度地接近政策目标,人们常采取增加政策投入的措施,但这就提高了政策成本。依据经济学的规模收益递减规律,当政策投入超过某一界限时,其边际效率反而会下降,此时,尽管达到了既定的政策目标,但由于投入了巨大的成本,政策效率可能是最低值,而如果计算投入与产出比例,一个政策方案即便在很低的程度上接近政策目标,但只要政策投入较少,其效率仍旧是高的。从政策的目的性与针对性可以看到,无论政策投入怎样小,只要没有实现政策目标,其效率就很低。政策效率应该将政策投入与政策目标的实现程度这两个概念综合起来理解,“在投入稳定的情况下,看政策目标的达成程度;在政策目标达成为定值的情况下,看投入水平”^[4](第30页)。

从二者的概念剖析可以看出,政策群是一个规范性的理念和价值取向问题,是可以转化为政策实践的元政策,而政策效率是政策的存在状态,是政策实践的结果。不同的政策安排会带来不同的政策结果,用政策群来统领政策安排是实现高效率政策结果的保障。

二、政策群视域下政策效率的理论诠释

政策群和政策效率之间不是没有关系的,二者之间有理论上的契合点。一般来说,单项政策必须在政策群的构架中才能实现其效率,政策群的实践安排和理念取向为高效政策提供了外围环境和内在的理论支持。

为什么单项政策必须在“群”的统摄下才能实现高效率政策结果?一方面,从社会问题产生的外在环境和政策要实现的目标来看,政策问题错综复杂、相互交错的特性决定了政策效率必定在网状的结构中来探讨,也即政策群的特性是政策效率的外围规定性,群的空间和半径决定了政策效率实现的广度和深度。同时,一项政策不仅要实现主要目标,也有次级目标,其带来的不仅有直接效果和影响,也有间接效果和影响,这些目标、效果和影响之间不是毫无联系的社会现象,而是由同源的一系列配套子政策共同作用的结果,很难具体分清某一社会效果具体是由哪一项政策带来的,这些效果通常是互相交叉、彼此影响、共同达成的,因此,单独分析和计算单项政策效率在理论和实践上都有难度。另一方面,从政策问题普遍联系的视角来看,社会问题是不能清晰勾画并加以抽离出来的孤立个体,其解决方法也不是孤立的,而是“镶嵌”和“套”在整个社会政策群中的个体,它必定内在地联结政策群中的其它政策安排,是社会政策群的一个子系统,因而可以说,最有效率的政策是整个社会政策群中其它相关政策安排的变量函数,即: $fe(\text{政策甲})=fe(\text{政策乙}, \text{政策丙}, \dots)$ (e 指 efficiency,即效率),一项政策效率的高低不仅仅

取决于该政策自身设计的完善程度和达成目标的状况,从某种程度上说更取决于与该政策相关的其它政策功能的完备情况以及该政策与其它相关政策的相容状况。因此,仅仅挑出某项特定的政策并孤立地研究探讨它的效率,是很难得到什么结论的,必须充分地了解该项政策在整个政策群中所处的地位及其相互关系和影响才有意义。

不仅如此,政策群也给高效率的政策提供了内在的理论支撑:

1. 政策群的安排有助于降低政策投入成本,提升政策社会收益,提高政策效率。首先,政策群的整体协调安排有助于降低政策成本。对政策制定者而言,整体协调的制定观使决策者明确各项政策所需涉及的资源数量及范围,统筹兼顾,重点安排,减少主次目标含混不清对有限政策资源的侵占和浪费;执行者因清楚该政策在整个政策群中所处的历史地位和现实意义,明确该政策的系统边界,故能减少政策缓滞、迂回执行带来的政策成本攀升现象。其次,政策群的普遍联系政策观有助于提升政策收益。把政策之间视为是互相联接的统一体不仅强化了单项政策的功能,更突出了政策群的整体功能。单项政策功能的完善是实现特定针对性子目标的基础和保障,它能直接实现总政策中的分目标,带来直接的社会收益;具体政策的不偏不倚及其相互配合能给其它社会政策造成一种良好的外围环境,为其它政策的制定和实施奠定良好的社会基础,这是间接的社会收益。

2. 政策群的构架有助于防范政策冲突,提高政策效率。政策是解决社会问题、修正社会发展的工具。由于社会问题的复杂多变性及其无穷变化动态发展性,“政策近视”、“政策打架”的冲突现象就较易发生。政策冲突就是各式各样的政策作用方向不一致,在调整社会行为规范上互相矛盾和抵触,对于同一行为某些政策予以支持和鼓励,另外一些政策则加以反对和限制,因而造成社会公众无所适从,行为紊乱,使社会政策群不能发挥整体功能。为了缓解和遏制政策冲突,往往会有更多的政策出台,这些新政策又成为引发新政策与老政策冲突的导火线,同时也是引发政策臃肿膨胀、社会问题依旧重重、政策目标无法实现的重要原因。一些旨在抑制政策打架而非解决社会问题的政策可能加剧这种恶性循环,而有些政策不仅不能医治社会病症反而成为引发其它问题的潜在根源,其直接后果是加大了政策内耗,降低了政策效率。政策群的战略安排观就是从战略考量的高度和系统安排方式来制定和执行政策,使各项政策各就其位,从根源上克服了政策冲突造成的政策低效率。

3. 政策群的组合有助于实现政策耦合,发挥政策的整体优势,提高政策效率。耦合在物理学中是指两个或两个以上的体系或两种运动形式之间通过各种相互作用而彼此影响以至联合起来的现象。政策耦合状态是指社会政策群中各项政策为了实现其核心功能而有机地结合在一起,各项政策从不同的角度激励和约束人们的行为,解决不同层次和领域的社会问题的一种理想状态。在耦合状态下,各种社会问题都有相关的政策去调适和规范,不会出现一些行为和领域没有政策规范的政策“真空”地带,也没有互相矛盾的政策共同作用的冲突地域。政策群的观点是致力于从宏观和历史的角度整体把握政策的制定、执行、评估、终结等整个周期,充分考虑到了一项政策与其它政策的相邻关系和各自边界,同时也保留着政策随环境而调整的弹性和权变张力,所以它能较好地发挥政策的整体配合功能,提高单项政策效率的同时优化政策群的整体效能。

4. 政策群的统筹还有助于减少失败政策路径依赖带来的连锁效应,提高政策效率。“路径依赖”(path-dependence)类似于物理学中的惯性,事物一旦进入某一路径,其报酬递增和自我强化的机制就可能对这种路径产生依赖。路径依赖意味着人们过去的选择决定了他们现在可能的选择。政策都离不开一定的历史社会环境,沿着既定的路径,政策的改变可能进入良性循环不断优化,也可能顺着原来的错误路径往下滑,甚至被“锁定”(lock-in)在无效或低效的状态,陷入恶性循环而不能自拔^[5](第 216 页)。低效或无效政策由于社会利益机制的惯性同样会陷入恶性循环中,因此予以适时终结,对于减少低效政策给社会带来的损害和资源耗损具有积极意义。但是,政策是对社会利益的再分配^[6](第 102 页),一项政策的实施总会形成得利者和利益受损者,政策既得利益者可能从局部利益出发,狭隘而顽固地维护僵化的政策,阻止政策终结对其利益的侵犯和损害,维持政策的低效运转,把低效政策锁定在无效状态。

政策群的观念强调整体协作和战略考虑,反对一切只顾局部而忽视整体的利益观,在政策群的统筹下,以集团利益、局部利益为目标,妨碍社会整体利益的政策能得到最大限度的控制,政策的整体效率得以保障。

三、几点启示

政策群的取向和安排是提高单项政策效率、发挥政策整体优势的基础,也是高效率政策实践的保障,从政策群的角度来解释政策效率对政策制定和执行有几个重要启示。

其一,要树立系统政策观。制定政策要树立系统工程思想,要以普遍联系的观点,把所有政策作为一个网状体系通盘加以考虑。总政策构成总体工程的大系统,大系统下又分许多小系统^[2](第19页)。政策制定者、执行者要学习政策相关的纵向历史知识和横向专门知识,具备政策目标群体地区的特定知识及以往政策的残存影响和剩余价值,充分理解面临的政策问题相关的历史地位和现实作用,使制定出的政策既能联结和过渡以前的政策,又能给后继的政策安排留下充足的伸展空间和发展弹性,发挥政策承前启后的平稳过渡功能。同时也要加强对辅助政策的专项研究,防止政策壁垒和制度藩篱带来的高昂执行成本。

其二,要注意政策与制度衔接。制度比政策具有更广阔的调整领域和作用空间,其刚性和稳定性更强。在一定的社会形态中,诸多制度组成的制度丛被当作意识形态的一部分,作为既定的社会事实和客观环境,成为政策制定的依据和基础。制度对政策的限定决定了政策的范围和发挥张力的半径大小。当出现政策与社会制度冲突时,政策耦合状态就被打破,政策成为缺少统合、各自为政的分散政策,无法发挥“1+1>2”的整体功能。与制度相抵触的分散政策不仅很难独立发挥其功能,也会因制度的刚性功能而使政策失效或失灵,造成政策的沉浸成本损失,降低政策效率,甚者还可能造成社会公众的心理波动和社会震荡,给社会带来负收益。

其三,要保持政策纵向网络顺畅连接。政策纵向网络断裂即为全局性政策和局部性政策之间的冲突,表现为中央政策与地方政策之间的冲突。在局部利益的诱使下,地方政府对上级政策自我解说、各取所需,“上有政策,下有对策”、搞“土政策”常常成为抵制上级政策的手段,造成政策脱节和政策真空,加大了政策内耗,降低了政策效率。合理配置行政职权、克服局部利益诱惑是保持政策纵向网络顺畅连接的关键。因此,科学分配不同机构和部门的权力,从制度上合理划分中央政府与地方政府的权限,协调中央与地方的利益矛盾,承认并适当满足各个部门的利益,努力寻找各利益主体之间的利益均衡点,不仅是理论探讨的解决之道,也是现实的必需。

其四,要强化政策横向结点的完整。实施一项政策必然要出台一系列配套政策,这些辅助性的配套政策应该围绕着主干政策的核心功能来服务,形成政策簇或政策丛。配套政策是强化整体政策效率的基础,它们之间也不能是简单的叠加,必须按照一定的秩序在网状结构中各就其位。由于政策网络横向结点的缺损,政策系统的有序性被打破,往往导致主干政策已经出台,配套政策滞后,单项政策功能强大,协调政策出现真空,从而造成政策的整体效率下降。在政策实践中这种情形也屡屡出现,例如作为我国基本国策的人口计划生育政策,其在农村执行过程中出现低效率主要是与其配套的养老政策、医疗保险等政策的滞后性有关;我国的环境保护政策之所以成效不大,很大程度上与我国缺少资源产权保护政策相关。

总之,政策群的价值取向和实践安排有助于降低政策成本,防范政策冲突,实现政策耦合,减少失败政策路径依赖带来的连锁效应,从整体上提高政策效率。因此,强化系统政策的观念,注意政策与制度的衔接,保持政策纵向网络顺畅连接,强化政策横向结点的完整,成为政策制定和执行的必经之路。

[参 考 文 献]

- [1] 张 勤:《当代中国的政策群:概念提出和特质分析》,载《北京行政学院学报》2000 年第 1 期。
- [2] 戴维翰:《政策群·规律群·知识群——浅谈政策管理是现代管理的根本管理》,载《东疆学刊》年第 2 期。
- [3] 宁 骚:《公共政策学》,北京:高等教育出版社 2003 年版。
- [4] 孙 华:《论高校招生的政策效率》,载《湖北招生考试》2007 年第 4 期。
- [5] 袁庆明:《新制度经济学》,北京:中国发展出版社 2004 年版。
- [6] 张金马:《公共政策分析——概念·过程·方法》,北京:人民出版社 2004 年版。

(责任编辑 叶娟丽)

The Explanation and Enlightenment on Policy Efficiency in the Policy Group Vision

Wang Xia

(School of Political Science & Public Management, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: Policy Group refers to a group of policies implemented by a country or a state, the content of which are different, but the notion same, the guidance similar. Policy efficiency is the proportion of the input and output, which links with Policy Group in theory; the arrangement of policy group can contribute to reduce the cost, to prevent and regulate the policy conflicts, to decrease the chain effect caused by unsuccessful policy path dependence, and to improve policy efficiency. To improve policy efficiency from the perspective of Policy Group, we should strengthen the idea of systematic policy, combine the policy with institutions, keep smooth connection from the longitudinal net work, and intensify the integrity from the transverse crunode.

Key words: policy group; policy efficiency; policy coupling