

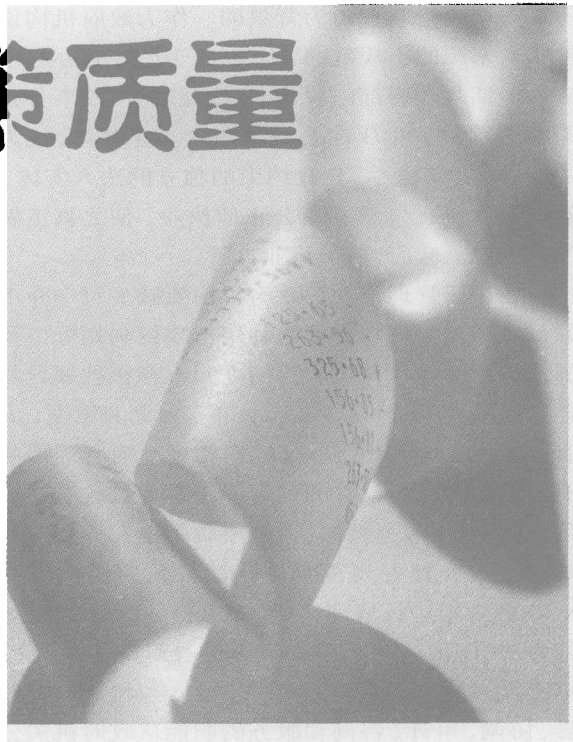


# 提高公共政策质量的制度途径

□ 陈志华

上世纪 70 年代之前，人们普遍认为只要有丰富的资源、先进的技术和高质量的人力资源，就会有持续不断的发展，因而将发展方面的公共政策着眼于资源、技术和人力资源的发展。进入 90 年代以来，人们逐渐认识到制度比资源、技术和人力资源更重要。如果没有适当的制度，再丰富的资源，再先进的技术和再高的人力资源都会遭到浪费性的使用，只有以适当的制度为基础的公共政策，才是高质量的公共政策，才更加有助于持续的发展，所以公共政策质量与制度质量之间的关系是发展的关键。

政府的政策，通常是公共利益服务的，目的是解决公共问题，因此又叫公共政策。提高公共政策的质量，需要不断完善政策周期各阶段的制度安排。任何政策都有一个设计、制定、执行、监控、评估、反馈、终结的生命周期，要想成功地完成每一阶段的使命，需要具备多种条件，其中有效的制度安排是至关重要的。如在国民经济和社会发展过程中，普遍存在执行难的问题。“有令不行，有禁不止”，“上有政策，下有对策”，这无不与政策有效执行的制度缺陷有关，如纵向的权力划分缺乏规范，横向的机构间职能配置交叉重叠，政策执行行为的监督机制不健全，现行干部管理制度不完善等。所以防治政策有效执行阻滞的关键在于健全和完善相关制度安排，消除制度漏洞，从制度上抑制政策执行阻滞行为的发生，保证政策目标的有效实现。因而高质量的公共政策可以通过完善公共政策设



计、制定、执行、评估和反馈等阶段的制度安排的途径实现。

一、提高公共政策的质量，需要考虑其制度含义中的激励机制，即政策要给行为提供的行为约束和激励。从制度变迁的角度看，公共政策是经过公共选择的一种特殊的公共物品——正式制度安排，是关于规定个体和集体选择的制度安排结构。制度的极为显著的功能就是提供激励机制。所谓激励就是使人们具有从事某种经济活动的内在推动力，即调动人们的积极性。有效的制度安排通过明确界定行为主体获取与其努力相一致的收益和利益，给经济当事人提供一种持续的激励，促使其不断努力创新，用诺斯的话就是制度使人“形成一种刺激”。许多公共政策不具有良好的配置效率和制度效率，其根源就在于不能提供有效的激励。例如，改革开放前，我国经济发展的停滞就与人们进行经济活动的积极性不高直接相关，至于为什么人们的积极性不高，关系最大的就是当时各种政策、制度安排没有对人们从事合乎社会需要的活动提供刺激。再如，我国长期以来实行低廉的水价政策，在节水方面的



政策行动往往只是停留于广泛的宣传,依靠人们的公共道德来节约用水,这种政策内涵的制度机制实际上是鼓励用水、鼓励浪费水,而惩罚节约用水的人。要改变这一局面,就需要重新考察低水价政策的制度机制,通过调整价格,使水价与水的长期边际成本相当,改变人们用水的制度约束环境,鼓励人节约用水,而不是浪费用水,从而使水资源得到适当配置。

**二、提高公共政策的质量,需要使不同政策的激励机制相互衔接。**制度结构是一个社会中所有正式制度安排和非正式制度安排的总和。任何一项制度安排只是制度结构中的一小部分,要想使其发挥积极作用,就要与其他制度安排相互兼容、衔接,而不是毫不相干、互相对立。比如在经济政策方面,国家为了刺激需求发展经济,一再降低储蓄利率,甚至征收利息税,目的是鼓励消费者少储蓄、多花钱,带动经济发展。另一方面,社会保障机制不健全,医疗改革、住房改革及教育体制改革正在进行。这要求居民手中有足够的积蓄以备就医、住房、子女教育等方面的需求,不能随便乱消费。在这种情况下,政策就难以实现以刺激消费来带动国内需求的政策目标。所以,各项政策必须相互配套,即各项政策所隐含的制度激励机制要配套和兼容。

**三、提高公共政策的质量,非正式约束(非正式制度)的作用不容忽视。**新制度经济学认为,非正式约束是人们在长期交往中无意识形成的,具有持久的生命力,并构成代代相传的文化的一部分。一般而言,正式约束只占整个约束极少的一部分,人们生活的大部分空间仍然由非正式规则来约束,主要有价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习惯、意识形态等因素。我们可以将这些因素视为一种制度资源。从制度变革的速度看,正式约束可以在一夜间发生变化,而非正式约束的改变是一个长期的过程。所以,这一理论的政策意义在于,仅仅重视正式约束的改变是远远不够的,人们的心理、习惯、道德观念等是重要的影响因素。不良的政策会破坏长期存在的良性的非正式约束,即破坏长期存在的制度资源。而良好的政策却会培育良性的制度资源。比如政府希望通过

社会保障政策实现老有所养的目标,但是该政策间接地损害了子女赡养老人的制度资源,同时也使得老人与子女的交往也越来越少;政府希望通过提供失业救济金的政策保障失业者的基本生活,结果却是损害了人们的自力更生的制度资源。中国目前正在建设社会保障体系,所制定的相关政策应该充分利用并保护中国传统存在的制度资源,在实现政策目标的同时,不损害中华民族千百年来来的优良传统,并通过切实有效的政策,鼓励子女赡养老人,鼓励失业者减少对政府的长期依赖,自力更生。总之,高质量的政策要以中国长期的非正式约束为基础,这样的政策才能顺利实现政策目标。

**四、提高公共政策的质量,就要不断地进行制度变革和创新。**比如,在实施西部大开发战略中,一个重要的政策是将国外的资金及中国东部的资金吸引到西部投资,以带动西部的产业发展。但是由于西部的地域竞争优势、国内外企业西进的动机、地方利益等原因,引资的结果是将许多国外和国内东部地区无法生存的污染环境、耗费资源的企业引到了西部,形成了产业转移与环境保护两难境地。如果仅靠提高环境意识和觉悟,或者简单禁止的措施,不能从根本上扭转西部开发的环境恶化与生态破坏的现象。必须有相应的制度变革的措施才能在一定程度上解决这一问题。如建立西部开发的生态环境补偿机制,实施参与式环境保护制度,对环境保护政策和指标根据现状进行重新调整。在引导产业转移的同时,实施适当的制度变革,建立适当的制度机制,从而更好的保护环境,发展经济,进行西部大开发。

综上,稳健高质量的公共政策是非常重要的。适当的制度安排、有效的制度激励机制、良好的非正式制度以及不断的制度创新能够提高公共政策的质量,从而有助于持续的发展。

作者单位:厦门大学公共事务学院

责任编辑:正文