



基于制度视角的 公共政策议程

□ 赵江鹏

一、公共政策议程的设定

公共政策议程通常是指有关社会公共问题受到决策者高度重视,被正式纳入其政策讨论和被确定对政策问题采取行动的过程,也就是问题有望获得解决的过程。政策议程是在一定的制度基础上构建的。作为社会的行为规则,有效的制度可以减少不确定性,降低交易成本、扩大人类的选择范围、创造合作的条件、提供激励机制、遏制“搭便车”等机会主义行为,使外部效应内部化,实现有限资源的配置效率。而不好的制度,则会起到相反的作用。

目前公共政策议程,主要分为两种基本类型,即系统议程和政府议程。

系统议程主要是在公众系统范围内讨论社会问题,因而也被称为公众议程,是一种非正式制度安排。本议程主要是对公众比较关心的问题通过传媒,甚至以大众谈话方式进行讨论,由此形成一种社会力量,引起决策者认识和关注这些问题。构成系统议程的事项一般是公众给予关注、事关政府职责的所有问题,是一般性的抽象的问题。

政府议程是政府相关权力机关在其公共权力权限范围内对社会公共问题进行讨论,是政府机关的行动程序,是决策者对有关问题依照特定的程序解决实际问题的过程。政府议程都是由相关机构提起,因而也被称为机构议程,一般由界定议程、规划议程、磋商议程和循环议程组成,属于正式制度安排。构成政府议程的事项则是公共政策制定者认为有义务严肃对待甚至采取政策行动予以解决的问题,且这些问题往往是很具体。

二、我国的公共政策议程的内在推动

政策议程作为一种政策问题确立的制度安排,受到正式和非正式制度共同影响。在公共政策议程中,二者相互影响,相互渗透,共同决定着决策者的行为。在公共政策议程中决定政策问题的一系列规章都是属于正式制度的范畴,而影响政策问题的确定的习俗、道德和公民政治文化,这些是非正式制度。在新制度经济学看来,制度安排是支配经济单位之间可能合作与竞争的方式的一种安排,是制度的具体化。

人们根据政府在议程建立中所起的不同作用以及创始者扩散问题的程度和方向进行了分类,提出外在创始型、政治动员型、内在创始型三种政策议程。外在创始型是指由体制外的个人或利益集团提起进入系统议程,然后通过院外集团的活动进入政府议程。政治动员型是具有权威作用的政治家提起政策议程进入政府视野。内在创始型是由体制内的机构或人员提出政策诉求,不希望经过体制外的公众系统直接进入政府议程。当然这是一种理想状态,事实上进入公共政策议程的不可能像模型一样抽象,任何公共政策议程都是正式制度和非正式制度共同作用的结果。

(一)政策议程的创立

总的看来,在政策问题的创始阶段,我国政策问题的创始者主要来源于各级政府、各级咨询或参谋机构、民情和民意、新闻媒体和突发事件。但其地位并不相同,政府是最基本的政策议程的创始者。这是因为,第一,由于政府的

权力地位使其掌握了较全面的信息,从而主动提出和整合问题增加执政的合法性;第二,我国传统思维方式中,普通民众不太重视自己周围人的观点,而看重政府的观点。

(二)政策问题的传播

问题是客观存在的,要想成为政策问题,必须要突破个体和一定区域的限制,因而问题在一定人群和地域的传播就至关重要。我国的公共政策传播机制有自上而下单一方向、政府单一主体进行传播的特点,虽然目前公共政策传播正在发生变化,传播方式向信息网方式发展,也在建立政府与公众的互动机制。但是问题一般是通过媒体和民众直接传播把问题扩展开来,传播媒介是报纸和文件。我国的大众传媒是以政府领导的主流媒体引导和影响着传播的内容和方式,往往能对政策议程的建立起到特殊作用。

(三)政策议程的决定

一个社会问题要成为公共政策问题必须经过相关机构的决定,在问题决定阶段,政府是其决策机构,是政策议程决定的核心因素。政府之所以重要,主要是因为它们不仅能够影响决策的初始方向,更重要的是,它们是贯穿整个决策过程的重要变量。在问题识别、传播、决定阶段,都起着决定性的作用。

从公共政策议程过程看,在我国的政治生活中,就是人民群众讨论和反映问题,政府对人民群众的意见进行综合和表达,使之成为政策问题的过程。在我国,常常是政府主动寻求和发现问题,对群众的意见进行综合,并把它直接列入自己的议事日程。完全可以说,

政府是我国各种重大政策问题的主要提出者,在政策问题的提出过程中发挥着主导作用。同时,我国政府理论的又一个特点就在于它特别强调政府的主体能动性,这样一来在政策议程领域政府就成为独一无二的法权主体,这种内在推动体现在公共政策议程的各个阶段,使我国的公共政策议程具有很强体制系统的内在推动特征,是一种“内输入”。

三、公共政策议程内在推动的制度基础

(一)压力型体制的政策组织系统

政策的组织体制是政策议程中的重要方面,是公共权力的组织方式,它深刻影响政策的质量与政策运行。我国的公共权力的组织体制是一种压力型体制,所谓压力型体制指的是一级政治组织(县、乡)为了实现经济增长,完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。由此形成政策议程的科层占主导的政策组织。这种压力型科层制组织系统按照地域划分行政区域,决策权力与决策权威合法地集中于中央机构,地方机构在中央政府的领导和监督下,在宪法和法律的范围下行使决策权,权力的行使范围和权限本身都有限。从法律上讲,单一制条件下的地方权力是中央授予的,因而中央随时可以收回。《中华人民共和国宪法》中明确提出,在国家和地方的权力划分上,首先要遵循地方服从中央、下级服从上级的原则。从总体上看,机构设置强调第一,上下对应、机构对口;第二,由上到下,机构的数目、规模逐层递减。由此导致科层制就成为政策议程的主导组织,这种科层制组织具有命令统一、层级分明、直线沟通的特征,当然一些复杂的科层组织结构还拥有咨询机构,但权力都集中在上层。

(二)民主集中制的政策决策体制

这里的政府是指公共权力的行使机构,在我国政治生活中,政府组织中还包括社团。因为社团的力量很有限,在一定程度上依附于政府,这决定了它不能成为独立的政治主体,尽管考虑到我国社团带有很强的公益性质,一些非政府组织被认为是一个准事业单位,因而把社团归为最广义的政府体系中去,但它们不能成为像西方那样的利益集团,或者至少可以说,它们还没有成为利益集团。在公共政策议程中,政府在其中起到至关重要的作用,尤其是在我国这样一个发展中国家。有学者认为,政府机构对政策制定的影响在发展中国家要比发达国家大得多,因为发展中国家存在的政策问题少,所以大部分政策问题都能进入政府内阁的议事日程。而且在发展中国家一般不存在专业性的文官系统,因而行政部门在绝大部分政策制定中都起到核心作用。另外,发展中国家的权力更为集中,政务部门有更多的决策自主权。

政府体制涉及组织结构、工作程序、代表制度、选举制度等多种因素,这些因素对政策议程的建立都有很大的影响。政策议程能否建立,很多时候取决于政府体制的开放程度。社会问题能否被政府所关注不仅依赖于社会大众的发动,而且还需要政府系统自身的努力。一定的政府体制从制度上规定了信息的沟通渠道和利益的表达方式,从而形成协调各种利益关系的组织体制。

(作者单位:西北师范大学政法学院08级MPA班)

加强企业党风廉政建设思考

□ 孙伟

目前,随着企业改革改制的进一步推进,大多数国有企业所有制形式、组织架构和运作模式都不同程度有了一定的调整与变化。但由于国企改革是在没有任何现成经验可借鉴的情况下摸索着向前推进的,因此在操作手段上和防范机制上还缺少较为完善的制度和措施。有的企业在改制过程中出现了一些新的腐败现象,决策失误、造成国有资产流失、忽略广大职工的利益等,对党风廉政建设和反腐败斗争也带来了一些影响,企业党风廉政建设面临着新的挑战。如何应对机遇与挑战并存的局面,加快国企改革、提高企业的经济效益、改善职工群众的生活、切实加强新形势下企业党风廉政建设、促进企业风气的进一步好转,是一个亟需探讨和研究的课题。

党的十六届三中全会提出,要建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。根据党中央、中纪委提出的这一惩治和预防腐败体系的战略举措,以及我们目前正在开展的学习实践科学发展观活动,要求我们在实际工作中,不仅要抓好每项具体工作,而且要从战略和全局的高度,从系统工程的角度,把握特点和规律。既要充分体现党的执政地位内涵,又要以经济服务发展为出发点,反映广大职工群众的根本愿望,要注意创新工作思路与方法,把教育、制度、监督三者统一于反腐倡廉工作的全过程,三管齐下、相互配套,从其真正的意义上,做好“教育是基础、制度是保证、监督是关