

国家治理能力现代化视野下的政策体系设计

□ 欧阳景根

广州大学 马克思主义学院 广东 广州 510006

一、为何要从国家治理能力现代化的角度来理解公共政策设计。发现并解释国家兴衰的内在奥秘一直是中外许多杰出思想家的执着追求。在对国家兴衰探秘解谜的人类思想之旅中,主要形成了科学技术、发展环境、国家制度三种解释视角。基于科学技术视角的思想家倾向于从国家的科技实力与科技创新能力去寻找答案;基于发展环境视角的思想家侧重于从国家所处国际发展环境及应对能力去寻求答案;基于国家制度视角的思想家把目光聚焦于国家制度体系并试图从中寻找解决谜团的锁匙。在三种视角中,制度视角的学术影响更为深远持久。毫无疑问,制度是重要的,然而,国家制度和治理体系的作用能否充分发挥、国家制度优势能否转化成治理效能,却取决于国家治理能力。二者是一个有机整体,相辅相成。中国案例充分说明,提高由国家治理体系和治理能力两方面因素构成的国家治理的现代化水平才是实现国家兴盛的终极决定因素。要解释国家长盛不衰的内在奥秘,既要立足于国家制度体系,又要立足于国家治理能力;要早日实现中华民族伟大复兴,既需要完善中国国家治理体系,又必须进一步提升国家治理能力。带领全国各族人民科学制定和有效实施国家发展战略的能力是国家治理能力的最集中体现。

国家战略能力由战略设计能力和战略实施能力构成。国家发展战略构想和战略设计意图需要通过政策体系去贯彻落实,只有通过政策体系的科学设计、逐步完善与有效实施,方能实现国家发展战略目标。因此,政策体系设计能力是国家战略能力的重要组成部分,也是国家治理能力的主要表征。

二、公共政策研究存在何种不可忽视的理论缺陷。以往的公共政策研究,都没能基于国家治理能力现代化的角度去审视政策体系的科学设计,存在明显的理论缺陷。第一,政策过程研究的理论缺陷。过程分析法既没能基于国家治理现代化的宽广视野与理论高度去追踪和审视某一政策连续实施、不断加码或者修正完善的多样态过程的原因、机制、动力与方式,

也没能集中关注政策内容本身的时序特征与发展变化,因而也就无法更为有效地进行政策修正与完善,不利于国家治理能力的进一步提高。第二,政策能力研究的理论缺陷。中外学者对政策能力的研究,均没能站在国家治理现代化的高度,没能基于国家发展战略的谋划、设计与实施视角,去理解和审视政府的每项公共政策、每个政策体系及其政策能力,因而难免导致具体政策制定与实施过程中要么在政策定位与方向上发生偏差,要么在政策理解上不够深刻与精准到位,从而影响到政策质量与治理效能。第三,政策链研究的理论缺陷。国内公共政策研究中最早涉及政策链问题的是宁骚教授,他对政策链的定义还算到位,但是缺乏结合具体政策案例进行实证研究。而在整个公共政策领域,几乎没有一篇专门从学理上对这种特殊政策形态进行深入研究的学术论文。

总之,现有公共政策研究未能从国家治理能力现代化的高度、从谋划实施国家发展战略的高度,在政策体系的层面上去全面审视、深刻认识、准确把握每项公共政策和政策体系的制定与实施。为了更好地推进国家治理体系与治理能力现代化,需要基于国家治理能力现代化的视角,在政策体系的层面上更加精准深入地进行公共政策研究。

三、如何基于国家治理能力现代化与谋划国家发展战略的角度来设计政策体系。政策工程学方法本质上是一种目标治理方法,具有配“套”而来的特点,各种政策或政策单元组合匹配、相互衔接。这就要求实现目标的政策方案具有体系性、整体性和连贯性,要求决策者站在政策体系的层面去谋划政策方案,因为仅凭单项政策往往难竟全功。

政策体系由若干政策或若干政策单元组成,但并非它们的简单叠加和随意拼凑,而应是政策或政策单元之间的有机组合。政策单元由若干政策构成,它们也并非各项政策的简单叠加。政策、政策单元与政策体系是处于三种不同层次的政策形态,它们共同组成政策结构体系。在政策体系内,各项政策与政策单元

既自成一体、各有分工,又相互衔接、整体协同,它们的目标是协同实现政策体系的总体治理目标,而各单项政策目标则共同服务于政策单元目标,这样又形成了由政策目标、政策单元目标和政策体系目标三个不同层次构成的政策目标体系。政策体系会呈现多种形态。在时间形态上,组成政策体系的各项政策既可以同期存在又可具有明显的时间序列特征,并依序先后呈现。从政策组合方式上区分,既包括链式政策体系又包括复式政策体系。在政策制定尤其是国家发展战略的谋划制定中,至为重要的是执政党与各级决策者能对问题性质进行精准研判,并对相关发展战略和政略及时作出科学调整。链式政策体系就是一种基于对根本问题的性质和事物发展变化情况的科学研判、精准把握而对战略政略相应作出重大调整的政策体系设计模式。

链式政策体系是指决策者为了实现某一治理目标,在不同时间节点依序安排的一系列政策或政策单元组成的政策链条,它具有明显的逻辑性、系统性、步骤性、阶段性、层次性、调适性和时间上的纵贯性。组成政策链的要素:一是时间节点,二是与时间节点匹配的政策或政策单元。链式政策体系设计成功的关键是决策者对不同时间节点作出正确判断与选择,及时精准研判和界定政策问题,确立相应的行动目标和任务,出台相关的政策或政策单元。在链式政策体系中,各政策与政策单元之间更多情况下呈现的是一种依序进行、步步深入、层层推进的政策衔接关系。链式政策体系要能一以贯之,实现政策初心与治理总体目标,需要执政党执政理念、政策理念与政策伦理的持续稳定的指引、匡正和助推。只有通过决策者对执政理念、政策理念和政策伦理的长期贯彻坚持,才能时时校正政策偏差,始终沿着最初设定的战略方向和治理总体目标努力下去。复式政策体系是指决策者为了实现某一治理目标在同一时间节点沿不同方向一次性推出且互相支撑匹配的若干政策组成的政策体系。复式政策体系的各项政策之间是一种同步关系,具有明显的横向匹配性与协同性。链式政策体系设计者更多情况下使用渐进决策模式。复式政策体系则采用一次决策成型模式,它对决策者提出了更高的前瞻能力要求,同时也更加仰赖全面精准的信息基础,因而是一种高风险高回报的政策体系。

四、我国农村税费改革中的政策体系设计。农村税费改革特指由党中央主动发起并于2000年开始正式启动的一场以根治农村乱收费、减轻农民负担、取消农业税、实现城乡税制统一为主要内容的调整国家和农民分配关系的重大制度变革。这场改革取得了巨大成功,充分展示了中国共产党强大的国家治理能力和国家战略能力。

自20世纪80年代末,农村乱收费问题日趋严

重,既大大加重了农民负担,又成为影响党的执政基础与社会稳定的重要现实问题。显然,农村乱收费问题绝不是一个简单、孤立的问题。党中央、国务院经过广泛深入的调查研究,认为问题的症结在于两点:一是税制问题;二是行政体制和财政体制方面的问题。为了寻求治本之策,党中央、国务院即于2000年开始税费改革试点,并正式拉开了农村税费改革的序幕。改革最终取得了巨大成功,这根本上在于党中央、国务院站在国家发展战略高度,通盘谋划,精准施策。从中可以获得的一条最重要的理论原则是:要基于国家战略的谋划与实施高度,科学设计政策体系。

农村税费改革政策体系先后经历三个阶段,即第一阶段:减轻、规范、稳定的正税清费阶段;第二阶段:减征、免征农业税到彻底取消农业税阶段;第三阶段:为从制度上巩固税费改革成果而稳妥推进的配套改革阶段。在改革过程中,党中央、国务院从一开始就对改革进行了顶层设计。此外,党中央、国务院还基于对税费改革情况的整体把握和所处阶段的清醒认识,全力推进改革目标向前迈进,及时作出政策调整并精准推出主干性的政策单元,因而又具有明显的渐进决策特征。以2003和2004年为重要分界点,农村税费改革的目标与政策单元发生了根本性的阶段性变化。自2001年开始,农业在国民经济中的份额首次下降至15%以下,基本具备了工业反哺农业、城市支持农村的条件,对工农、城乡关系进行重新调整的时机和条件已基本成熟,并在2004年这一时间节点正确适时地把农村税费改革推向下一个目标更高的阶段。在税费改革前两阶段即将大功告成之际,党中央、国务院就顺势利导,马不停蹄,立即开始部署和全面实施早已试点过的配套性综合改革,将政策过程推向下一个阶段。回顾长达12年的农村税费改革过程,我们可以清楚地看到,党中央始终坚持人民的利益高于一切,始终把广大人民群众的疾苦和他们的切身利益摆在谋划国家发展战略和作出决策时最重要、最优先的位置。正因为如此,才能在涉及多方利益的漫长改革过程中,排除万难,争取胜利。

五、结语。国家治理能力现代化是制度优势转化为国家治理效能的根本依托。为了提升作为国家治理能力集中体现的国家战略谋划与实施能力,各级党委和政府的决策者在公共政策制定与实施过程中,必须始终基于国家治理现代化的要求,站在国家战略谋划与实施的高度,从政策体系的层面来科学谋划每一项公共政策和每一套政策体系。我国农村税费改革取得巨大成功的事例充分证明,中国共产党以国家战略谋划和实施能力为核心的高超的国家治理能力以及政策体系设计能力,正是实现国家繁荣昌盛、人民幸福安康的根本保障和内在奥秘。

■ 《江汉论坛》2021年第4期,约15000字