

政策精准性与精准性政策^{*}

——“精准时代”的一个重要公共政策走向

王春城

[摘要] 公共政策是政府治理的基本手段,在“精准时代”到来之际,确保公共政策精准性,制定和执行精准性政策,促进公共政策走向更高水准的科学性及有效性,应是推进政府精准治理的应有之义。“政策精准性”作为公共政策的应然属性,要求其达到高水平“精细的准确”状态,进而生成与运行“精准性政策”。“政策精准性”从根本上源自其核心要素,主要取决于对政策主体的精准规定、对政策客体的精准界定、对政策目标的精准设定、对政策工具的精准选定。“精准性政策”的实现,需要在精准研策、精准制策、精准施策、精准评策等各个环节综合发力,实现整个政策系统及政策过程的全面改进。

[关键词] 政府治理;公共政策;精准性;精准扶贫

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2018) 01-0051-07

随着经济社会全面快速发展及国家治理现代化的持续推进,公共生活的精细化发展趋势对公共政策精准性的要求不断提高,通过精准性政策的制定与执行,精准地达成预期绩效目标,便成为“精准时代”一个不可忽视的政策诉求、不容回避的政策走向。本文基于对“精准时代”到来的判断,结合我国精准扶贫政策实践,分析政府治理对“政策精准性”提出诉求的缘由,剖析“政策精准性”的要素及来源,并最终提出“精准性政策”的实现途径。

一、精准时代及其对公共政策精准性的诉求

新词汇是对新生事物的反映,而“热词”则是对具备一定冲击力和广泛关注度的新事物做出的激烈爆发式反映。近年来,精准扶贫精准脱贫、精准管理、精准服务等语汇在社会各领域不绝于耳,“精准”俨然成为一个“热词”,毋庸置疑地反映着“精准时代”的到来。何谓精准?从字面意义来看,“精”即精细而不粗糙,“准”即准确而无差错,“精准”二字合用便意味着“精细的准确”——不仅没有差错,甚至没有误差,指行为及其结果达到“高级水平的准确”,而非大致的、大体的、大体的正确。换个角度来看,精准的反义词——粗

略,则意味着仅在总体上大致达到了“粗糙的准确”,即“低级水平的准确”。通过人类发展的历史进程可以发现,当人类达到一定思维水平及社会达到一定文明程度时,便产生了追求精准的意识。在一定意义上可以认为,整个人类活动及社会发展的变迁状态,无论在整体层面还是具体方面,都是逐步从粗略走向精准的过程,相应地,对精准性的追求也就成为人类寻求自我行为提升及社会管理进步的一种内在需求。

尤其在“现代化”的时代背景下,“精准性”成为社会运行及公共管理的迫切要求和无法回避的趋势。在一个快速推进现代化的社会中,构成要素不断增加,使社会呈现空前的“复杂性”;各类要素之间密切关联,使社会呈现空前的“系统性”;各类要素及其相互关系不断变化,使社会呈现空前的“变迁性”;各类要素之间的矛盾冲突无法消弭,使社会呈现空前的“危机性”。这些特征共同存在、相互交织,使现代社会相比于传统社会而言,既无比强大也无比脆弱。在此形势下,要维系强大和走向更强,粗略管理是无力的;要防护脆弱和缓解矛盾,粗略管理是危险的。于是,从粗略管理走向精准管理,便成为现代政府实施社会治理的必然要求。

^{*} 基金项目:国家社会科学基金项目“基于创新驱动的国家社科研究‘政府资助模式’的困境实证与对策研究”(编号:17BZZ027)

作者:王春城,河北师范大学法政与公共管理学院、公共政策评估中心副教授,石家庄 050024

鉴于公共政策是政府治理的基本手段,精准的政策治理对公共政策规模和质量均会提出新要求。首先就是公共政策数量的增加和规模的扩大,以应对日益增加的政策问题及其复杂性。然而,现实中往往存在政策无效甚至政策本身“制造问题”的客观事实,政策量的增加并不总能有效解决社会公共问题,政策水平的提升和质量的改进才是关键所在,这便是现代政府治理对“政策精准性”及“精准性政策”诉求的逻辑之源。

所谓“公共政策精准性”,即公共政策在目标、对象、文本、行动、效果等方面具备“精准”的特定存在状态及影响效果:一项政策、一系列政策乃至整个政策体系内在地具备“精准”性质,外在地具备“精准”功效。所谓“精准性公共政策”,即具备精准性质、达到既定精准性标准的公共政策状态及类型。“精准性政策”与“政策精准性”密切相关:从理论逻辑来说,“政策精准性”是公共政策的一种内在属性或自身状态,而“精准性政策”则是此属性的承载物或外在表现;从实践逻辑来说,保证和实现“政策精准性”,就是为了获得“精准性政策”及其效果,所制定和执行的“精准性政策”,也就是带有充分“政策精准性”的特定政策状态或政策类型。

政策精准性、精准性政策与“政策科学化”密切相关。“政策科学化”即公共政策实现从“不科学”到“科学”的状态变化,它所针对的是“政策不科学性”和“经验性政策”——前者是指政策脱离客观实际、违背客观规律的状态属性,后者是指依靠主观经验而非科学依据而形成的政策类型。实现“政策科学化”,意味着政策活动坚持科学思想、按照科学规律、遵循科学程序、运用科学方法、进行科学推理,从而制定科学政策、科学执行政策,进而避免政策失误并达成预期效果。可以说,正是从“不科学”走向“科学”、从“依靠经验”走向“依靠科学”,实现了公共政策质量与水平的重大飞跃。然而,政策科学化也有不同的层次——避免违背规律的错误政策仅是其初级层次,克服主观经验引致的政策失误亦仅是底线要求,事实上,对政策科学化的追求必然是一个渐进的过程——逐步从基本科学、大致科学、粗略科学走向全面科学、总体科学、精细科学。因此,“精准性”可被视作实现政策“科学化”基础上的进一步提升,或是“政策科学化”的高级演进层次,是对政策质量的更高水平超越。从公共政策实践来看,“精准性政策”不仅意味着公共政策符合客观规律而具备“科学性”,而且是更加精准、细致地符合科学性要求;不仅在政策总体质量和综合效果上保证科学性,而且针对一切影响其科学性的要素精准发力,最终达到更加全面、更高层次、更佳效果的科学化。总之,“政策精准性”是“政策科学化”的固有演进方向,从初级科学化走向精准性则是政策科学化发展到更高水平的集中体现与必然要求。

显然,在精准时代到来之际,政策精准性和精准性政策对推进政府治理现代化有着重要的现实意义。进言之,公共政策的精准性从根本上制约着现代政府的两种基本能力——公信力和执行力。政府公信力反映着公众对政府的信任程度,是政府行政能力的客观反应及结果,也是政府合法性的重要来源,^[1]一旦因公共政策粗制滥造或粗犷执行导致政策失误、政策不当、政策无效等情况,将直接造成民众(尤其是政策目标群体)对政府价值目标和能力水平的质疑、谴责甚至对立,严重地降低政府公信力。通过提升政策精准性,避免类似问题的发生,确保政策能够有效解决公共问题、公正调节利益关系、真正促进社会发展,则是提升政府公信力的一个基础性、关键性途径。政府执行力即政府落实战略、目标、政策、决策的能力,“在实现政策目标的过程中,方案确定的功能只占10%,而其余的90%则取决于有效的执行”,^[2]通过提升政策制定的精准性,可避免因空洞或不切实际而造成的无法执行问题;通过提升政策实施的精准性,可避免因宣传不足、分解不细、组织不力、工具不适等造成的执行疲软问题;通过提升政策评估的精准性,可避免因监督控制、激励约束、反馈纠错等机制漏洞而造成的执行偏差问题。

二、公共政策精准性的要素及来源

顺应“精准时代”的诉求与挑战,“精准性”理应成为公共政策的“应然属性”和“显著标签”。若要把握并获得政策精准性,就要首先界定那些决定精准性的关键要素,判断精准性的具体来源,并明确各要素对公共政策整体精准性的供给机理。那么,公共政策作为一个复杂性系统,其精准性取决于哪些要素呢?这些要素的精准性又源自哪些方面呢?按照系统论的基本观点,系统是由相互联系、相互作用的若干要素组成的具备特定功能的整体,该整体具备任何单一要素所不具备的特定功能,而其功能状态则取决于要素构成及其组合方式。根据伊斯顿(David Easton)的政治系统论,公共政策就是政治系统对源自外部环境中“要求”或“支持”做出的反应,并作为政治系统的输出物又反作用于外部环境,进而实现自身功能。^[3]从逻辑上来看,由于作为系统性存在的公共政策之整体状态取决于它的各构成要素及其相互关系,故其“精准性”状态亦应源自其要素的精准性及不同要素之间组合的精准性。

一般认为,公共政策系统自身要素主要包括政策主体、政策客体、政策目标、政策工具等,循此逻辑,可将影响公共政策精准性的要素概括为政策主体、政策客体、政策目标、政策工具等四个方面,相应地,公共政策精准性源自对政策主体的精准规定、对政策客体的精准界定、对政策目标的精准设定、对政策工具的精准选定。现结合我国政策实践和工作实际,就每一要素对公共政策总体精准性的影响原理、每一来源对公共政策精准性的供给机理分析如下:

(一) 政策主体及其精准规定

政策主体是在整个公共政策系统中占据主要地位,可按照自主意志对各类政策客体主动施加影响,主导政策的制定、执行、评估等各项活动的个人、群体或组织。作为主体的政策行动者的“主体性”集中体现为主要性、自主性、主动性、主导性等四个方面。各类主体是构成政策系统的首要因素,正因为他们的存在才有政策系统的产生,正因为他们的行动才有政策系统的运行,正是他们在某种意义上“建构”着整个政策系统。这就决定了政策主体因素对政策精准性具有非同寻常的重要意义,若要保证和实现公共政策的精准性,就必须使能动的政策主体及其行动符合精准性要求,在具体政策制定和执行中精准规定政策主体及其行动。例如,在精准扶贫中,各地普遍制定并执行了贫困线与低保线“两线合一”政策,但由于扶贫和低保工作分属扶贫和民政两个部门负责,造成两库合并中的政策标准混乱、扶贫惠民政策无法覆盖全部低保对象等政策衔接问题,甚至在漫长的低保对象清零重新遴选过程中,出现贫困人口丧失低保托底保障的严重情形,细究造成这些粗糙政策及其粗糙执行问题的根源,主要就在于缺乏对政策主体的精准规定。

政策主体精准规定对政策精准性的供给,取决于清晰规定政策部门主体、明确规定政策层级主体、严格规定政策主体行为规范。从主体角度来看,政策精准性源于在多部门协同施策中清晰地厘定主体责任部门(一般应是一个),解决好政策协同中的明确分工分责问题,避免因责任不清而导致的相互推诿、相互扯皮问题,要让牵头部门在承担主体责任的同时,能够清晰且有力地获得协调其他分工负责部门的权力和机制;源于在中央和地方各级党委政府的层次分工中清晰地规定主体责任层级(一般应是一个),解决好从上到下职责同构框架中的有效分责问题,要让负责的一级政策主体获得充分权力的同时,切实具备履行政策责任的充分资源条件,或者能够通过转移支付等方式从上级获取足够的施政资源;源于政策制定及执行活动的严谨性,政策主体只有在政策制定中熟悉工作依据、遵循规定程序、充分调查研究、广泛征求意见、采用科学方法、运用先进技术,在政策执行中不疏忽、不打折、不扭曲,才能将点滴行动最终汇聚转化为政策精准性。

(二) 政策客体及其精准界定

政策客体与政策主体相对存在,是政策主体活动所针对的对象。虽然政策主体主导着政策过程,但公共政策的意义却主要体现为客体状态发生预期改变的程度,或者说,政策功能集中体现为经政策活动而使其作用对象发生某种改变。一旦对象错了,整个后续活动自然全错,因此,对政策客体的精准界定无疑是保证政策精准性的前提。“明确的边界是判断公共政策水平的重要标准,一个优良的政策需要明确客体边界”,^[4]在对政策客体精准界定的基础上予以精准分析,是精准

施策并保证政策效果的基础。

政策客体精准界定对政策精准性的供给,取决于准确识别政策问题、清晰锁定政策目标群体并深入分析目标群体背后的政策利益关系。公共政策因社会公共问题而产生与运行,作为解决方案的公共政策选择正是政府对政策问题作出的回应,因此,政策问题是直接而首要的政策客体,对政策问题的识别是所有具体政策活动过程的起点,这也就决定了政策问题识别准确性对整个政策精准性的影响——一旦政策问题识别不准确,后续政策活动将犯方向性错误,导致政策精准性的源头性、根本性缺失。政策目标群体是公共政策发挥其预期功能的靶向人群,是受特定公共政策影响的特定群体,是公共政策的直接作用对象。尽管对很多政策而言,它们具有很强的普惠性,目标群体众多而广泛,但仍要予以细分,在必要时分类施策。还有一些政策的目标群体是统计性群体(statistical group)而非实质性群体(substantial group),并不天然存在空间地域、社会阶层、职业分布等方面的界限,这就需要人为地提出一个清晰的判定标准。在政策实践中,只有形成确定的、明晰的、可操作性的标准,才能真正实现对客体的精准识别。另一方面,对作为政策作用对象的政策客体而言,活生生的目标群体只是其中的一种样态或一个层面,如果仅限于此,只聚焦于目标群体及其行为本身,便无法深入把握政策逻辑的来龙去脉。目标群体之所以成为政策客体,是因其面临的社会公共问题须通过政府以政策手段予以解决,而政策问题的根源又往往在于社会利益关系,公共政策的本质就在于分配社会价值、调节利益关系。因此,对政策客体的精准界定需要进行“前向追根”与“后向问底”。例如,在精准扶贫中,精准识别贫困人口便是一项关键的基础性工作,只有保证了扶贫对象识别的精准,才能保证精准帮扶的正确和准确。在先前的精准扶贫工作中,不少地方在未充分解决精准识别问题的情况下实行易地搬迁、产业扶贫等政策措施,存在明显的对象性错误,以至于不得不开展精准识别“回头看”工作以矫正源头性失误。在识别贫困人口(户)时,就要有年人均纯收入、“两不愁、三保障”、“六不评”与“六优先”情形等可操作性标准,通过标准的精准化及其严格执行来实现对贫困人口的精准识别。

(三) 政策目标及其精准设定

政策目标是整个政策活动的追求与方向,其本质内容就是政策客体所要达到的某种预期状态,是整个公共政策的价值和意义所在,理性的政策过程应是“目标导向”和“目标驱动”的。政策目标的精准设定,从源头上决定着整个政策活动是否沿着正确的方向、明确的目的和精细的要求来开展。没有明确路线图和时间表的政策目标,往往意味着错误的、粗略的、模糊的政策行动及结果。

政策目标精准设定对政策精准性的供给,取决于

具备明确的政策价值取向并就目标内容开展充分的协调沟通。公共政策的本质是政府对社会价值进行权威性分配,那么,关于向谁分配、分配什么、分配多少、何时分配等基本问题的考量与处理,必然涉及价值的选择问题,如公平与效率、稳定与发展、积累与消费、生态与产值等等,不同的价值选择对应和决定着不同的政策目标。明确的政策价值取向是精准设定政策目标的前提,如果政策价值取向模棱两可或摇摆不定,就会导致政策目标的难产或模糊。此外,要就目标内容开展充分的协调沟通。任何公共政策的制定与实施都是一项系统工程,涉及拥有不同政策观念、政策信息和政策利益的各级各类主体,他们并非天然地具备高度的目标共识。如若政策目标的确立由政府单方而不考虑社会诉求情况、上级单方而不考虑下级执行情况、部门单方而不考虑其他部门协调情况,那么,政策目标就很难获得普遍认可、保证科学可行。要避免此种情况的发生,就要在政策目标设定过程中进行充分的协调沟通,上下级、部门之间进行多轮意见征集和反馈,及时解决目标分歧与冲突。

(四)政策工具及其精准选定

“目标—手段”是管理行为的两大基本要素,目标的实现离不开有效的手段。政策工具作为公共政策系统中的一大要素,就是指那些用以实现政策目标的手段、方式、方法。精准的政策制定活动,除了精准设定目标之外,还要相应地匹配行之有效的,选择确定合理的政策工具或工具组合;精准的政策执行活动,就是确保政策工具的有效充分使用。政策工具的精准选定,对政策目标的精准达成而言具有决定性意义。

政策工具精准选定对政策精准性的供给,取决于备好政策“工具箱”并在扬长避短中实现有效组合。要以广阔视野从丰富的政策工具中进行有效选择,政策工具的种类既包括强制性工具,如管制、设立公共机构、直接供给等;也包括自愿性工具,如市场、家庭或社区、志愿组织等;还包括混合性工具,如信息与劝诫、补贴、税收等,它们按照政府干预强弱程度构成一个连续的谱系,要根据不同的政策问题性质和政策目标要求,做出不同的选择。在此基础上,要充分评价和认清所选定政策工具的优势,同时弥补其固有局限性,避免政策工具的无效。例如最常用的管制性政策工具,其优点是所需的信息较少,较容易实施和管理,成本较低,效果具有直接性且更易见效,适用于作为处理危机的工具;但也存在明显的局限性或缺点,如扭曲自愿性或私人活动,可能导致经济上的无效率,不利于革新和技术进步,过于刻板而缺乏灵活性等。^[5]在实际选用中,要做到对各种政策工具特性的心中有数、扬长避短。在实践中,更要对不同政策工具进行组合使用,发挥“组合拳”作用。鉴于政策问题的多维性、政策主体的多元性或政策环境的复杂性,往往不宜以“一刀切”方式采用单一政策工具来处理,多数情况下可考虑组合

使用多种政策工具,殊途同归,多措并举,以实现良好的整体效果。

综上,公共政策精准性主要源自以上四大要素,既受到四大要素各自精准状况的影响,更受到它们在相互交融和衔接中所形成的总体精准状况的综合制约,如同“木桶原理”所揭示的道理一般,如果四大要素中有任何一个短板,均会降低公共政策的精准性。因此,若要保证和实现政策精准性,一方面要保障四大要素均源源不断地独立供给精准性,另一方面则要保障他们之间衔接互动的精准性,进而实现对精准性的联合供给。

三、精准性公共政策的实现途径

在当前我国公共政策实践中,如何针对制约“政策精准性”的关键瓶颈而“精准应对”、以实现“精准性政策”呢?本文认为,回答这一现实命题的基本思路是:鉴于公共政策是政策过程的产物,因此实现精准性政策的根本途径也应该而且只能是“精准政策过程”的产物——若要实现前者,就必须做到后者。按照阶段启发法(stages heuristic)的理解,政策过程的核心环节主要包括议程设置、政策制定、政策执行、政策评估、政策终结等。鉴于议程设置和政策终结均在本质上属广义的“政策制定”活动,且“政策研究”在整个政策制定活动(包括议程设置、政策规划、政策论证、政策决策、政策采纳等一系列功能环节)中是前提性、主体性工作,具有举足轻重的作用,故本文结合政策实践活动的关键环节及其与政策精准性的相关程度,尤其是我国政府行政管理实践中面临的制约政策精准性的关键方面,认为“精准政策过程”应主要包括精准研策、精准制策、精准施策、精准评策等四个基本方面,它们构成“精准性政策”得以生成与实现的周密流程,密切衔接疏而不漏地全程保障着“政策精准性”,构成精准性政策过程的完整闭环。

(一)精准研策

毋庸置疑,研究活动作为人类各种活动中的一种高级方式,既是通往精准的必经途径也是有效捷径,通过研究来扩展分析视野的广度、增强思维挖掘的深度、提升认知因果的准度,进而实现对研究对象的精准把握。公共政策作为人类活动中的一项高级内容,其各个环节、各种行动当然均带有不同程度的“研究性”,但这并不能取代“专门的政策研究”环节与活动——独立于具体的政策制定与执行活动,以定性或定量的研究性方法(而非单纯的工作方法),所开展的提出假设、分析影响因素、识别关键变量、界定因果关系、预测趋势与结果等思维性工作,借此透过现象看本质,保证以正确政策认知来指导正确政策行动。也正因如此,20世纪70年代的公共政策理论和实践均出现了“趋前倾向”,即关注政策决策之前的“政策咨询”活动,“非经政策咨询,不做政策决策”渐成通例。到了当今的“精准时代”,精准研策的必要性和重要性更加日益凸显,

理应成为精准性政策得以实现的首要途径。当前,要做到精准研策,就要直面那些制约政策精准性的突出问题,积极利用各种能够促进政策精准性的先进条件,具体而言:

1. 在主体方面,精准研策要充分发挥智库功能。政策研究是政策制定的基础性工作,只有全面深入地研究政策才能精准地制定政策,因此,精准研策本应是政策制定主体的重要能力和工作内容。但在实践中,政策制定主体往往因种种约束而无法做到“精准”,例如省级政府职能部门的政策法规处通常只有5-10名工作人员,却承担着大量政策法规及其它文稿的撰写工作,他们无暇到一线深入调研所有相关政策问题,却经常要在非常有限的规定时间内完成政策文件的起草任务,加之无法掌握必要政策信息、熟悉使用科学调研方法和分析技术,在此情况和条件下,根本无法保证精准研策,以致政策制定质量不稳定,究其原因,在于“内脑”不够用、不好使。要解决这一问题,就要充分发挥“外脑”作用。智库就是专门以战略问题和公共政策作为研究对象的“外脑”或“思想库”,它们专事特定领域的政策研究,拥有高水平团队以及数据库、案例库资源,利用先进理论、方法和技术对政策问题进行长期跟踪和应急调研,具有不可替代的功能和优势。“内脑”与“外脑”联合精准研策,是实现精准性政策的必然趋势。

2. 在途径方面,精准研策要积极开展政策学习。“政策学习是一种根据过去政策的结果和新的信息,调整政策的目标和技术的刻意的尝试,以更好地实现政府的最终目标”。^[6]从过去和其它地区已有政策活动中学习有益经验、总结失败教训,虽然不是直接面向政策制定任务而开展的政策研究活动,但无疑也是政策研究的有用内容和有效途径。通过“跨越时间”的历史性学习和“跨越空间”的借鉴性学习,有利于以确定性方式追溯政策实施过程及客观结果,发现政策制定与实施中的关键要素及它们之间的因果关系,从中总结规律、发现创新并将之应用于当前政策研究。

3. 在技术方面,精准研策要立足于大数据支撑。政策研究的本质在于把握多维政策元素之间的因果关系,确保政策活动符合科学规律与客观现实。数据是对各政策元素量化精确的反映方式,而大数据作为“在互联网的基础上,利用云计算整合、使用数据信息,为实现政府及非政府组织目标的一种现代信息技术”,^[7]能够对复杂政策元素及它们之间的关联以广博方式呈现,进而支撑对政策的精准研判。因此,为了实现精准研策,就要积极地看待大数据、全面地搜集大数据、科学地使用大数据。例如,在精准扶贫工作中,因病致贫、因病返贫是各地普遍面临的棘手问题之一,如何施策解决这一问题是精准扶贫面临的最大挑战之一。各地不同的地理位置、气候条件、经济水平、生活习惯等因素共同决定了不同的患病种类及原因,若要精准地设

计健康扶贫政策,就要立足于相关大数据分析。笔者在河北北部某县农户家调研时发现了一个明显的“咸菜连锁反应”:自然条件加低收入——无法自种并存储蔬菜且无力购买新鲜蔬菜——腌制大量咸菜并常年食用——为改善味道配用不利于健康的猪油——造成高血压糖尿病等基础病并长期负担医疗费用——身体健康受损、影响劳动能力及创收——导致贫困及返贫——收入水平低及生活预算约束——腌制大量咸菜并常年食用……从这一恶性循环链条来看,若要精准地研究当地医疗救助政策,就有必要立足于气候温度、蔬菜产量、蔬菜存储时间、蔬菜需求量、蔬菜运输和存储成本、蔬菜销售价格、食用咸菜数量、各种健康指标、患病种类及数量等综合数据信息,基于大数据所反映的精准因果关系,找到精准应对之策。

(二)精准制策

政策制定是公共政策得以生成的核心环节,其方式及水平从根本上决定着政策质量,可以说,政策精准性的保证和精准性政策的实现从源头上取决于“精准制策”这一环节。当前,要推进精准制策,就要针对我国政策制定活动在体制、流程、方式等方面存在的制约,采取有效措施,具体而言:

1. 在宏观体制上,精准制策要严格推进民主集中制。民主集中制是我国公共决策的基本原则,也是公共政策制定的规范方式,是保证公共政策科学性和民主性的重要体制安排。从其运行的原理来看,民主和集中是两个既相互独立又交融配合的功能环节:民主环节发挥征集民意、汇聚民智作用,集中环节发挥整合共识、科学统筹作用;作为整体的民主集中制则在两股力量相互牵制中扬长避短,通过“民主基础上的集中”机制避免公共政策在茫茫民意中左顾右盼或者被个别意志所左右,从而充分发挥民主和科学两股力量对政策质量的保证。当前,民主集中制在总体上是有效的,但也存在较大的改进健全余地,坚持和完善民主集中制客观上为增强政策精准性、实现精准性政策提供了空间。

2. 在中观流程上,精准制策要有效评估民众需求。公共政策是为“公共”而制定的“政策”,精准性公共政策应是对民意的充分反应和有效回应,要保证公共政策精准性,就要在政策制定中高度重视对民众需求的有效评估。评估民众需求,要符合三个基本要求:首先是客观性。对民众需求的评估应从实际出发,以客观资料和数据为依据,避免主观臆断和偏见。客观性要求,在政策方案规划之前,方案建议者应主动深入到民众之中,采用科学方法,搜集民众需求的真实信息,并以客观姿态对这些信息进行筛选、分析和归纳。其次是全面性。民众是个集合概念,其本身具有复杂的构成,因此民众需求也并非单纯的铁板一块,而在内部充满冲突和矛盾。这就要求在评估民众需求时要尽量考虑到民众的全集,不能以部分代表整体,以少数代表多

数尤其是以精英需求代替民意,也不能简单地以多数代表少数。最后是动态性。民众需求并非一成不变,而是随着时间流逝、条件变迁、价值转换而不断发生或大或小的变化。动态性要求,对民众需求的把握要及时更新,适时调整。民众需求评估的方法是多种多样的,既可采用传统的深入基层观察、个别面谈、信访、民意测验、研讨、听证等方法,也可借助现代发达的信息网络技术。

3. 在微观机制上,精准施策要加强政策协调沟通。政策精准性不应仅限于单个政策层面,更应体现在政策体系乃至整个政策系统层面。一项政策往往与其它政策密切相关,由此潜在着不同政策之间打架的可能:一方面,一项政策往往分级制定,如中央政府制定“指导意见”,省级政府制定“实施意见”和“实施方案”,地市级政府制定“实施办法”,基层政府和单位制定“实施细则”,这就意味着职责同构引发层级政府间政策打架的可能;另一方面,就同一政策问题,不同政府部门往往各自出台政策,它们从不同角度、不同逻辑来看待和处理政策问题,甚至将各自部门利益掺杂其中,这就意味着职责分工引发的政府部门间打架的可能。政策打架现象当然是政策精准性的宿敌,要实现精准性政策,就必须在政府层级、部门之间开展充分的政策沟通,有效预防和矫正政策打架问题。例如,某省为了保证扶贫资金到户,规定到户资金覆盖率要达到60%以上,但现实中,贫困村基础设施仍然落后,如果加大基础设施资金投入的话,到户资金覆盖率就会下降。在此情况下,应通过政策协调,不要将到户资金限制太死,允许县乡村创新使用,谋求贫困群众增收和集体经济壮大的双赢。

(三)精准施策

相比于政策制定而言,政策执行和实施活动更多的是一件件具体行动,因此更加强调对细节的关注。毫无疑问,政策精准性不仅指政策制定的精准性,还包括政策执行的精准性,否则,即便再精准的政策,如果被粗略地执行,效果也难以实现精准。如果说“精准施策”为精准性政策提供了源头保障,那么“精准落地”则是精准政策能够“精准落地”的保障。组织、活动、资源是政策实施过程中的三大关键因素,要实现精准施策,就需关注这三个方面。

1. 精准施策要明确政策实施组织。政策实施涉及将政策从文本落到现实的方方面面活动,大都不是单一主体能够完成的,而是由各类主体在分工合作中完成,其中既包括官方主体也包括非官方主体。政府官方的政策实施主体自身便具备复杂的纵向层级结构和横向部门结构:从纵向来看,在职责同构的行政职能配置模式下,同一项政策在由各级政府共同来执行;从横向来看,同一项政策也往往由相关业务、财政、人事等部门共同来执行。非官方的政策实施主体则包括城市社区、农村自治组织、企事业单位、社会团体等,它们在

不同层面以不同方式落实政策的具体内容。由此看来,政策实施组织是一个复杂的网络体系,每一个具体执行主体均是这一纵横交错网络中的一个节点,若要保证政策实施的精准性,就要使各个主体各就其位、各司其职、各行其能,明晰各自职能分工、责任权限、资源配置等。

2. 精准施策要规范政策实施活动。政策实施的行动学派强调一系列执行性活动对有效政策实施的重要性。^[8]政策实施的关键在于行动,能否精准施策则取决于政策宣传、政策分解、政策实验、物质准备、政策监控等各项具体性政策实施活动的精准程度。要保证整个政策实施过程及结果的精准性,就要规范每一项政策实施活动,确保其严格按照预期方式进行并充分取得预期效果。

3. 精准施策要保障政策实施资源。“巧妇难为无米之炊”,政策实施离不开人力、财力、物力和信息等各种资源的支撑,精准施策则需要更为有力的资源供给与配置。一方面,要高效利用有限政策实施资源。在现有政策实施资源的既定约束下,要对各类资源的分配和使用做到“精打细算”,将有限的政策资源用在最大化实现政策目标的关键节点上,避免资源浪费和低效;另一方面,要善于汇聚促进政策实施的社会资源。要打破“政策实施是政府的事,只有政府支配的资源才能支撑政策实施”的传统思维,事实上,随着市场和社会日渐成熟,越来越多的组织和个体将成长为政策实施力量,政府更可以通过体制机制创新来吸引、撬动、融合更多社会资源加入政策实施活动。例如,资金投入不足是制约精准扶贫的一个重要因素,某县2016年底贫困人口为4.0719万人,贫困村191个,占全县行政村的34%,按2016年省安排该县全部财政扶贫资金为8000万元计算,平均到7.9427万名贫困人口,每人仅有1007元,平均到229个村,每个村仅有34.9万元,对于扶持贫困农户发展产业、脱贫致富显然是杯水车薪,没有资金保障,精准施策将陷入严重困境。

(四)精准评策

政策评估是检验政策制定质量、发现政策执行问题、改进政策实施效果的重要途径。通过精准评策实现精准监控、精准纠偏、精准改进、精准学习,是持续增强政策精准性、不断实现精准性政策的重要机制。当前,要做好精准评策,实现“以评估促精准”,应着力推动解决政策评估在时机、规程和立场等三个方面的问题:

1. 在时机上,精准评策要推动政策评估常态化。当前,政策评估主要以定期的集中评估方式开展,其优点是省时、省力、成本低、不干扰日常的政策制定执行工作,但也存在明显的局限性:由于政策效果的产生是动态甚至不稳定的,且相当一部分政策效果需经较长时间才能生成并显现,而定期评估无法及时地精准跟进政策进展;由于政策影响是综合性、多层面、多维度

的,而集中评估受时间约束往往难以充分掌握情况;由于有意义的政策影响往往是深层次的、不易发掘的,而集中评估同样由于观察时间限制而无法实现深刻洞察。对此,应建立并实行常态化的评估机制,由专门机构和人员对特定政策实施全天候、全过程、全方位跟踪评估,避免政策评估的滞后性、片面性和表面化。

2. 在规程上,精准评策要推动政策评估规范化。要实现精准评策,就要有章可循,要依托科学的评估体制、程序、方法、技术等规范。当前,尽管数学、社会学、经济学等学科发展出不少评估模式、模型、方法和技术,但专门针对公共政策评估的并不充分,尚未形成标准化、成熟、便捷的操作规程。尤其对地方政府部门而言,由于缺乏专业的政策评估人员和方法,致使评估的开展状况千差万别,质量参差不齐。为了推进政策评估精准化,应及时开发和推广政策评估的专门规范指南。

3. 在立场上,精准评策要推动政策评估独立化。独立性是政策评估的灵魂,精准评策的实现在很大程度上取决于评估主体的独立性,使他们因独立性而能够摆脱权力、利益、关系、情感等因素的不当干扰。第三方评估是实现评估独立性的一种有效方式,在实现精准评策中具有独特优势,应成为政策评估的普遍性、主流性方式。例如,在国家精准扶贫政策成效评估中,由于扶贫成效排名、贫困县“摘帽”等直接关系各级地方主政官员职务升迁,他们往往有强烈冲动,通过数字脱贫、形式主义帮扶措施、送米面油等慰问品换取农户满意度、对评估主体施压等应对措施,谋取自身利益。如果仅仅采用政府部门自评的方式,那么省市县乡村各级干部便有可能基于“共同利益”而走向“合谋”,为评估制造障碍。引入第三方评估,评估团队既有理论、方法和技术优势,又独立超然于评估对象,可全面、客观、深入调查扶贫工作成效和问题,实现对国家精准扶贫战略负责、对评估委托者负责、对农户负责、对基层扶贫工作干部负责的综合平衡。

政策评估是政策研究、政策学习的重要方式,也是改进政策制定与执行的重要基础,因此“精准评策”环节搭建了与“精准研策”环节的对接桥梁,实现了“精准政策过程”的完整闭环。

总之,在“精准时代”业已到来的客观形势下,公共政策系统及活动应积极有效地做出回应。对我国当前和未来一定时期,就要努力关注影响政策精准性的这些关键要素,注重实现精准性政策的这些关键环节,通过保证公共政策精准性实现政府治理手段的精准化,为精准时代的国家治理现代化提供抓手与支撑。①

【参考文献】

- [1] 张勤,李静.论互联网背景下的政府公信力建设[J].中国行政管理,2015(8).
- [2] Richard F. Elmore. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 1979(4).
- [3] David Easton. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1965.
- [4] 方付建.明确的边界是判断公共政策水平的重要标准[N].中国改革报,2008-01-08.
- [5] [加]迈克尔·豪利特, M·拉米什.公共政策研究:政策循环与政策子系统[M].上海:三联书店, 2006.
- [6] Peter A. Hall. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain. *Comparative Politics*, 1993(3).
- [7] 韩兆柱,翟文康.大数据时代背景下整体性治理理论应用研究[J].行政论坛,2015(6).
- [8] Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*. North Scituate, Mas. Duxbury Press, 1977.

(责任编辑 陈 飞)

To Achieve Precision of Policy and Policy with Precision: A Significant Orientation of Public Policy in Precision-depended Times

Wang Chuncheng

[Abstract] Public policy is the basic tool for governance. In order to achieve precise governance in Precision Times, it becomes absolutely necessary to ensure the Precision of public policies and make sure that all policies are made and implemented in a high Precision level. As a required attribute of public policy, “policy Precision” pursues such an Precision level in each aspect, and finally realizes “precise policy”. The Precision of policy stems from its key elements, including precise definition of policy subjects, precise setting of policy goals, and precise choice of policy tools. To achieve policy Precision, it is necessary to make a comprehensive effort in policy studying, making, implementing and evaluating, which will lead to an overall improvement of policy system and process.

[Keywords] governance, public policy, precision, precise anti-poverty

[Author] Wang Chuncheng is Associate Professor at School of Public Affairs and Public Policy Evaluation Center, Hebei Normal University, Doctor of Management, Postdoctoral in Politics. Shijiazhuang 050024