

公共服务政策制定过程中的主体间互动机制

——以公共文化服务政策为例

吕 芳

内容提要:公共政策是国家治理的重要工具。如何使公共需求进入公共政策议程,中央政府部门如何调动地方积极性并促进地方的政策试验,如何在掌握公共资源的各职能部门间取得共识,这是公共服务政策制定的三个关键问题。本文采用单案例追踪法,通过公共文化服务政策管窥同类政策制定过程。不同类型的政策,具有不同的政策制定过程;政策制定不同阶段中,涉及的政策主体不同;政策主体间选择不同的互动机制会影响政策制定的效果。而建立起党政之间、条块之间、条条之间有效的联系机制是当前中国公共服务政策制定的重要因素。

关键词:公共服务 政策制定 政策扩散 政策趋同

一、问题提出与文献回顾

中国的现代化转型是世界上的一次重大事件。国家治理中面临的一个重要挑战是其治理规模以及由此产生的治理负荷。有学者提出,区别于联邦制国家中自下而上的政策创新实践^①,中国在大范围内持续进行的“分级制试验”可以被看作是经济腾飞的一个至关重要的政策制定机制。这是中国制度存在适应力的主要原因,而且也避免了因情况不明而导致改革出现震荡。然而,“分级制实验”适用于经济政策领域,而非公共服务政策领域。^②目前的公共政策研究中,公共服务政策较少得到关注。那么,公共服务政策这一类型的政策制定过程有何特点?哪些因素影响公共服务政策的制定过程?这是本文研究的焦点。

在当前学术界,关于中国决策过程的研究已经形成一些基本的共识,中国的决策模式区别于传统的“择优”模式,而是“折衷”(或“共识”)模式。相关研究主要聚焦于探讨形成共识的主体之间的互动。具体可以分为两大类:

第一,正式组织间的互动。这一观点又可以分为权力机关间的互动、中央与地方之间的互动两个研究视角。改革开放之后,为调动地方的积极性,中央陆续向地方政府下放了行政权和部分财政权。与此同时,中国实行“党管干部”“下管一级”的干部管理制度,下级政府的干部人事权

^① Jack L. Walker, "The Diffusion of Innovations Among the American States", *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3, 1969.

^② 韩博天:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,《开放时代》,2008年第5期。

仍然控制在上级政府。通过其所掌控的人事任免权,各级地方政府建立了可以有效激励、引导下级政府完成上级政府部署的各项指标的控制机制。经济管理与政治控制的分权程度不同,这导致府际关系呈现出“不对称的分权”或“中国特色的联邦主义”^①,这是中国府际关系的典型特征。国家权力机关之间、政府部门之间的利益冲突是决策过程中最根本的冲突。正式组织之间呈现“权威碎片化”的特征,因此,这些组织消弥利益分歧、形成共识对于政策制定和执行意义重大。^② 另有学者从中央与地方的互动关系来解释共识的形成,如基于“中央-地方”互动的视角来研究中国的政策试点模式。^③ 在中国式政策制定的核心有一个中央与地方的互动机制,中央自上而下决定政策试验的目标,而地方政府作为试点来试验不同的政策工具,地方有效的政策工具被有机地融合到中央主导的政策制定过程中。^④

第二,决策参与者之间的互动。陈玲把“共识”概念引入了中国政策制定过程,她提出“中国政策过程的一个重要特征是对‘共识’的目标诉求。”^⑤其后,陈玲、赵静和薛澜通过研究医改政策的制定过程提出,“由于我国的政治体制和公共决策机制未能提供一个允许所有方案和意见公开竞争、择优的政策舞台,因此,政策参与者之间能否取得共识实际上是决定政策能否出台的唯一标准。”^⑥这种视角下,决策过程更多被视为一种政策参与者如政府与政府之外的公众媒体、专家学者等达成“共识”的结果。此后,王绍光、樊鹏通过对新医改决策的研究提出,“‘中国式共识型决策’模式有两大支柱,它首先是致力于探索如何实现更大的包容性与参与性,其次致力于将不同的政策偏好‘集结’起来,通过政治系统的整体协作实现有效决策”。^⑦这一观点把政府视为单一主体,其决策模式具有“开门”与“磨合”的两大特点,强调政府与各个社会群体之间的互动。“共识型决策”中已经可以辨识出公共政策制定不同阶段存在不同的主体间互动。

“共识”模式更多是对公共服务如医改等政策过程特点的概括,这些研究其实开启了对特定类型政策的研究。其隐含的前提是:不同政策类型,具有不同的政策制定过程。而关于“开门”与“磨合”的研究则更进一步把公共服务政策分为两个阶段,并强调不同阶段的主体间互动的差异。

公共服务类政策的特点可以通过与经济政策的比较而得到彰显,经济政策关注市场资源的合理配置,而公共服务政策关注公共产品资源的公平、公正、有效配置。两者存在如下重要区别:一是政策议程的建立机制不同。一方面,地方政府会竞相推动经济政策的创新以增加财政收入,而公共服务政策属于财政支出型政策,这与地方官员追逐短期利益的动机往往背道而驰。另一方面,公共服务政策的目标是满足公共需求,然而,当下中国社会“公共产品配置的关键决策的治理层级缺乏多元主体参与”^⑧,自下而上的公共需求无法进入自上而下的资源配置决策。因

① Montinola Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, *World Politics*, Vol. 48, No. 1, 1995.

② Kenneth Lieberthal, “One Introduction: The ‘Fragmented Authoritarianism’ Model and its Limitations. in Kenneth Lieberthal”, David Lampton (Eds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press, 1992. pp. 1 ~ 30.

③ 刘培伟:《基于中国选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释》,《开放时代》,2010年第4期。

④ 韩博天:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,《开放时代》,2008年第5期。

⑤ 陈玲:《官僚体系与协商网络》,《公共管理评论》,2006年第5卷。

⑥ 陈玲、赵静、薛澜:《择优还是折衷?——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模式》,《管理世界》,2010年第8期。

⑦ 王绍光、樊鹏:《政策研究群体与政策制定——以新医改为例》,《政治学研究》,2011年第2期。

⑧ 李友梅:《深刻认识当前中国社会体制改革的战略意义》,《探索与争鸣》,2013年第3期。

此,公共需求如何进入政策议程?这是公共服务政策制定过程中的关键问题之一。二是政策创新的激励机制不同。在20世纪90年代中期以后,中国的政府体系日益精细化,公共产品配置的重要主体是各专业化的部门,因此,资金、资源等也主要存在于“系统”(或称“条线”),而地方政府才是公共服务的供给主体(或称“块”)。财政体制集权化与公共服务供给主体地方化之间存在冲突。地方政府的职能定位与公众对公共服务的需求不一致,在地方社会经济发展规划中,经济发展是影响地方官员政绩的“硬指标”,而公共服务往往是“软指标”^①,为了获得政治晋升,地方政府官员会积极推动地方经济的发展,展开的GDP“锦标赛”^②,但往往选择性地履行公共服务职能。因此,如何促进地方政策试验和政策创新,形成多种政策备选方案?这是关键问题之二。三是政策决定的一统性的要求不同。随着政府体系的精细化、复杂化,公共产品供给的资金、项目、编制等资源分散于各专业部门,而各专业部门之间缺乏制度性的协调机制。因此,如何使各专业部门就某项公共产品的配置形成统一的意见?这是关键问题之三。

公共服务政策与经济政策的三个重要区别也正是公共服务类政策的共性所在。从宏观而言,多数公共服务政策的制定过程需要回应这三个关键问题:如何使公共需求进入政策议程?如何促进条块之间的互动?如何使部门间就公共产品的配置形成共识?能否成功应对这三个问题影响着政策制定的效果。本文的贡献在于:在政策内容的类型上,通过公共文化服务的案例,打开公共服务政策制定过程的黑箱,管窥这一特定类型的政策制定过程;从政策议程建立、政策方案形成、政策决定三个阶段入手,分析公共服务类政策不同阶段涉及的不同政府部门与利益相关者;探讨政策制定的不同阶段,不同主体之间如何互动以解决主要矛盾,从而影响政策制定过程的走向。

之所以选择公共文化服务建设作为案例,有其下几个原因:一是案例的完整性。自2005年中央启动公共文化服务的政策议程,到2016年12月25日《公共文化服务保障法》出台,长达11年时间可以完整呈现政府间、部门间及条块间的博弈过程以及政策制定的模式。二是资料的可得性。笔者长期参与并关注这一领域的政策过程,积累了丰富的研究资料,可以将观察到的信息形成比较完整的图景,从中寻找规律,以增进对政策过程的理解。三是案例的典型性与重要性。当前中国政府具有五大基本职能,而公共政策的研究大多集中于经济领域,涉及公共服务领域的研究较少,仅有的一些研究也聚焦于医改政策。不同领域的公共服务政策之间的主要差异在于:公共需求表达的强弱程度不同,如医疗改革政策属于强表达;在回应每一个阶段的关键问题时,主体间互动机制有所差异。然而,由于我国的社会体制、政治体制的改革并非同步,因此,需求进入议程的渠道主要不是自下而上的表达,而是其他形式。公共文化服务是公共服务之重要内容之一,也是国家治理的重要部分。公共文化服务属于弱表达的政策,但整个政策制定过程比较顺利,关键在于几个阶段中选择的主体间互动机制比较成功。因此,从公共文化服务的单案例中可抽取出一一般性因素,为其他同类政策的制定过程提供借鉴。

本研究采用单案例追踪的研究方法,试图客观呈现公共服务政策形成过程中的因果机理。当前政策扩散的大量研究主要采用事件史的分析方法,这一方法可以宏观展现政策扩散的长远趋势,而单案例研究法可以弥补事件史分析法无法呈现微观因果机理的不足。相关资料采集方法如下:一是通过整理法规、政策、文件、报告、总结、领导人发言等,还原政策制定过程;二是通过

① Kjeld Erik Brødsgaard, "Institutional Reform and the Bianzhi System in China", *The China Quarterly*, Vol. 170, No. 6, 2002.

② 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》,2004年第6期。

对政策制定过程的观察和对参与决策的相关行政部门的官员、地方政府官员的访谈,了解政策制定的背景并获得政府间互动的一手资料。

二、政策议程建立阶段:需求回应与党政互动

所谓议程是指“对政府官员以及与其密切相关的政治外人员在任何时间认真关注的问题进行编目”^①。早期的政治理论家称之为“看门”,即如何使一些问题真正成为政府焦点。政策议程的设置反映了在时间、资源有限的前提下,如何确立各类政策的优先排序。在实践中,不同层级政府与政府不同部门对不同政策议程设置有不同偏好。地方政府是各类经济政策创新的发起者,如兴办乡镇企业。因此,“政策试点”是经济领域政策“分级制试验”的第一步。^②而公共服务政策属于公共产品配置的政策,在当下中国,公共需求由谁以及如何被提上决策者的议事日程?

(一)最高决策层对公共需求的回应

公共文化服务政策最先起源于深圳市政府对市民公共文化需求的回应。作为经济发展最为迅速的地区之一,深圳市政府有足够的财力回应市民对公共文化服务的需求,在国内率先考虑如何满足市民的公共服务需求。在这种情况下,“公共文化服务”概念最早出现于2004年深圳市《文化体制总体改革方案》等政策文件中,公共文化服务提供成为深圳市的一项公共政策。

然而,深圳市政府在公共服务供给上的政策创新要成为一项全国普遍提供的公共服务,需要得到最高决策层的关注与推动。此后,深圳市政府在公共文化服务供给上的成效受到普遍关注,时任中央政治局常委李长春、政治局委员刘云山、张德江等多次赴深圳调研考察,使深圳经验被最高决策层所采纳。^③最高决策层开始回应公共文化服务的公共需求。

2005年10月,党的十六届五中全会正式提出,“加大政府对文化事业的投入,逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”。2006年10月,党的十六届六中全会提出“加快建立覆盖全社会的公共文化服务体系”。十七届六中全会、十八届三中全会都提出“构建现代公共文化服务体系”。2014年10月,十八届四中全会通过了《关于依法治国若干重大问题的决定》,将文化立法作为重要的立法领域之一予以专门强调。

(二)党政互动

党的路线方针政策具有指导性和原则性的特点,仅对未来一定时期内将要解决的问题进行宣示性的倡导,而非强制性的指令。通过党政互动,党的路线方针政策和决策部署或进入立法工作计划,或指引政府规划编制,由此进入国家政权体系。

第一,立法工作计划的制定。人民代表大会制度对党的领导核心作用提供立法保障。1991年2月中共中央印发的《关于加强对国家立法工作领导的若干意见》对党领导立法工作的性质

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,2005年10月11日第十六届中央委员会第五次全体会议通过,2005年11月19日, <http://theory.people.com.cn/GB/41038/3781990.html>,2019年5月25日。

② 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,2006年10月11日第十六届中央委员会第六次全体会议通过,2006年10月18日, <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/4932424.html>,2019年5月25日。

③ 《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,2011年10月15日至18日十七届中央委员会第六次全体会议通过,2011年10月25日, <http://politics.people.com.cn/GB/1026/16017717.html>,2019年5月25日。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,2013年11月15日十八届中央委员会第三次全体会议公布,2013年11月15日, http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm,2019年5月25日。

是这样界定的：“中央对国家立法工作主要实行政治即方针政策的领导”。“坚持党揽总全局、协调各方的领导核心作用，通过人民代表大会制度，保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行”^①。1993年起，全国人大常委会开始制定立法计划，立法计划是对年度内提交常委会会议审议的立法项目作出安排。《立法法》第五十二条规定，“全国人民代表大会常务委员会通过立法规划、年度立法计划等形式，加强对立法工作的统筹安排”。全国人大常委会编制立法工作计划的主要来源有四个方面：（1）党中央的工作部署；（2）全国人大代表征集的立法项目建议；（3）征求全国人大有关专门委员会和常委会有关工作部门、国务院法制办、中央军委法制局等有关方面的意见，以及征求全国人大代表、各省级人大常委会法制工作机构和基层立法联系点的意见；（4）向社会广泛征求意见。其中，党中央的工作部署是立法计划的重要来源。在编制2015年立法工作计划时，全国人大常委会就会对党的十八届三中、四中全会决定涉及的立法项目进行全面梳理分析。三中、四中全会都涉及到公共文化服务的内容，因此，十二届全国人大常委会把《公共文化服务保障法》列为立法规划的第一类项目，列入2015年全国人大常委会立法计划，由此启动立法过程。

第二，政府规划的编制。党的决策部署是中央政府决策的重要依据，中央政府通过制定规划等把党的决策部署转变成具体的政策目标。在党的十六届五中全会以后，中央政府的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》专辟一章阐述了公共文化服务体系的内容，具体阐述了“构建现代公共文化服务体系”的政策目标。2007年8月，中办、国办发布的《关于加强公共文化服务体系的若干意见》提出了发展公共文化服务体系建设的具体要求。在十八届三中、四中全会之后，中央政府部门制定了基本公共文化服务标准，逐步建设国家公共文化服务体系。克里斯托弗·波利特（Pollitt Christopher）认为，“中央集权制国家的中央政府一般会比联邦制或分权化国家的中央政府更深地参与提供服务的事务”^②。追根溯源，中央政府参与某项公共服务提供的目的在于落实党中央的方针政策。

三、政策方案形成阶段：条块互动中的政策试验

在党中央提出建设公共文化服务体系的方针政策之后，中央政府部门就开始通过条块互动、块块互动推动政策试验，这些政策试验为政策方案的形成提供了来源。进行政策试验的原因在于公共服务政策是“条线”政策，各专业化部门是公共产品配置的重要主体，然而，公共产品的供给主体是地方政府。到底哪些政策方案能在实践中切实推行？“条”需要“块”的经验。因此，建立有效的条块互动机制是这一阶段的关键。

（一）中央政府职能部门设定政策激励

中央政府职能部门提出政策激励——选择谁来做？如何使“条”的工作得到“块”的重视？这是条块互动的关键问题。按照职能部门的工作机制，其职能依靠系统——即省市县的相关职能部门来落实。然而，与经济发展或社会管理相比，公共服务职能相对不受地方政府重视，而且，职能部门无法像中央政府那样直接影响地方政府官员的升迁，“条线”职能难以得到地方官员的重视并产生效果。公共服务这一“条”的工作只有转化成“块”即地方政府的中心工作，才可能在地方政府的多元目标中脱颖而出。因此，职能部门必须设计出合理有效的激励机制。

① 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，《人民日报》，2014年9月5日。

② 克里斯托弗·波利特等：《公共管理改革——比较分析》，第37页，上海译文出版社，2003年版。

在本案例中,文化部门通过示范区(项目)创建来推动条块互动。2010年,文化部、财政部印发了《关于开展国家公共文化服务体系示范区(项目)创建工作的通知》,文化部办公厅印发了“《创建国家公共文化服务体系示范区(项目)过程管理几项规定》(暂行)的通知”,拉开了公共文化服务体系示范区建设的大幕。示范区(项目)创建通过政治激励、财政激励来促进条块间走向良性互动。

第一,政治激励。示范区建设的申报主体必须是某一地级市(区)人民政府(含省直辖的县级人民政府),而示范项目的申报主体以地级市(区)文化管理部门(含省直辖的县级文化管理部门)为主。选择以地级市为申报主体,有两个优势:一方面,一级地方政府才有能力协调公共文化服务与其他工作的优先关系,统筹安排本地区的公共文化服务体系建设。这一制度设计引导地方政府配合中央部门的发展目标,加强中央部门在地方公共服务方面的控制权。另一方面,文化部与省级政府处于同一行政级别,并不存在领导-服从关系,而且省级政府管理范围过大,更重视宏观调控,县乡两级政府的统筹能力又太弱,而地级市既容易受到中央行政机关的控制,又是公共服务的主要供给者,因此,被选择为公共文化服务政策创新的主体。通过“条”设定的、以“块”(主要是市人民政府)为主体的示范区建设,公共文化服务得到地方政府的重视。各地级市往往会成立一个相应的领导结构和工作机构,以市政府主要负责人为组长,市委、市政府分管文化的领导为副组长,市直有关部门和各县、区(市)主要领导为成员的创建领导小组,该领导小组办公室设在市文体局。各县、区(市)也会设立相应的领导结构和工作机构。

第二,财政激励。如果一项政策试验“不能立即给地方精英带来好处,用试验推动改革的机会就会微乎其微,这尤其体现在提供社会产品和公共产品方面”^①。职能部门以财政激励的方式来推动地方政府公共文化服务的建设。中央财政拨付每个公共文化服务示范区创建补助经费,其标准为:东部为400万、中部为800万、西部为1200万。项目由文化部负责评审,财政部负责发放。在评审为示范区(项目)之后,中央财政的专项资金就通过“条”到达了“块”。地方政府在经济领域的政策创新既受到扩大地方财政收入的驱动,也受到自上而下的政治激励,然而,公共服务既需要财政支出,也并非“显性政绩”,因此,公共服务政策创新必须要有自上而下的激励机制。而示范区(项目)的专项资金给了地方政府较大激励。文化部《创建国家公共文化服务体系过程管理几项规定》(暂行)要求,规定这些经费的用途、分配原则,即引导和激励地方加大基层文化投入,进一步支持地方公共文化服务体系建设,可用于地方开展基层群众文化活动、保护优秀传统文化、发展农村特色文化、培训基层文化队伍、整合公共文化资源以及创建示范区的组织管理、新闻宣传、制度设计等方面的支出。文化部通过示范区(项目)的评审,配之以专项资金,加强了专门化,专款专用,专职专责,促进地方重视文化系统工作,改变了地方工作的优先序。同时,中央行政机关通过验收工作实现对创建的过程管理,地方政府通过迎接验收、验收反馈了解中央行政机关的政策意图。

自2011年起至今,文化部、财政部已经评审并确定了四批公示范区和示范项目。2011年4月确定并公布了第一批创建公共文化服务示范区和示范项目,共有28个地级市、47个项目入围;2013年11月,第二批示范区和示范项目公布,共有32个城市入围;2015年5月,第三批共有30个城市、54个项目入围,第四批共有27个地级市、47个项目入围。由于一批次示范区评审每省只评出1个地级市,因此,省政府一般会给予该市相应的配套资金作为奖励,支持示范区创建工作。在专项资金的激励下,各地方政府利用社企合作、设立文化基金会、为文化类社会组织搭

^① 刘培伟:《基于中国选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释》,《开放时代》,2010年第4期。

建平台等形式,鼓励企业、事业单位、社会团体和个人等社会力量参与到公共文化服务的供给过程中来。中央行政机关用少量资金撬动了大笔经费。例如,报告显示“首批中央财政3.05亿元示范区创建补助资金撬动31个创建城市投入超过150亿元,4550万元示范项目补助资金撬动47个创建示范项目所在地投入超过30亿元。”^①

(二) 地方政府的政策创新

地方政府的政策创新提供了适应性的制度设计——怎样才能把事情做好?政策创新的意义就在于政府采纳了一项新的政策或项目。在实践中,如果一级地方政府把一项工作当作大事来抓,这项工作就会取得明显绩效。在示范区建设过程中,条块互动促进了地方的政策创新。因为规定“每批每省申报创建示范区候选名额不超过2个”(实践中,每批每省大多只有一个市成为示范区),所以,同一省内十多个地级市在申报示范区时会展开竞争,各地自行探索、竞相创新政策工具,这是“块”内的竞争。这种“争先式”竞争导致了政府创新政策工具的多样化。^②

政策创新既需要考虑整个地区的制度创新,也要考虑制度创新的某些热点、难点问题。示范区和示范项目分别解决上述两个问题:一方面,示范区建设着眼于在某一地方“如何形成网络健全、结构合理、发展均衡、运行有效、惠及全民的公共文化服务体系”,立足于某一地方政府公共文化服务整体的制度设计。每一个地级市在申报创建示范区时,要进行制度设计,通过制度设计解决本地公共文化服务供给中出现的主要问题。另一方面,示范项目则着眼于“公共文化服务体系某一方面、某一构成要素具有创新性、带动性、导向性、科学性的项目”加以培育,力求重点突破,为完善公共文化服务体系的构成要素、组成方面提供实践示范和制度建设经验,以点带面整体推进公共文化服务体系建设。通过示范区的整体制度设计和示范项目的重点突破,各地方政府赋予公共文化服务体系以政策内容、政策工具。地方政府的创新与实践充实了公共文化服务体系的制度与设计。

(三) 地方政府的政策扩散

政策创新之后,地方政府进入创新扩散阶段——地方政府的政策为何变得相似?创新扩散是指“创新在不同的组织、地区间传播的过程”,这对公共部门非常重要。^③“块”的工作容易表现为“碎片化权威”或政策执行中的“孤岛”现象。^④如何克服这种“孤岛”现象,“条”内竞争发挥了至关重要的作用。申报成功后,职能部门把示范区(项目)分为东、中、西三大类进行验收排名。地方政府面临着“条”内竞争。“条”与“块”竞争的效果大相径庭,“块”内竞争会阻碍创新共享,而“条”内竞争会促进创新共享。经过中央行政机关的评估,一些政策创新得到认可,经“条”的协调统筹、经验总结和宣传动员,这些政策创新在系统内得到传播,一些政策创新被其他地方政府学习、模仿。政策“学习”的基本内涵则是指政策制定者在观察其他政府的创新后根据自身的需求决定是否采纳某项政策的过程。^⑤各地方政府为了能够通过示范区检查验收,往往会加强横向联络,到各发达地方进行“取经”学习。学习呈现出多种形式:首先,相邻的地理位

① 李韵、韩业庭:《文化部发布2013年国家文化发展改革情况》,《光明日报》,2014年2月25日。

② X. Zhu, “Mandate versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China”, *Public Management Review*, 2014, Vol. 16, Issue 1, pp. 117 ~ 139.

③ Lyndsay Rashman, Jean Hartley, “Leading and learning? Knowledge transfer in the Beacon Council Scheme”, *Public Administration*, Vol. 80, No. 3, 2002.

④ 贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》,2011年第5期。

⑤ Charles Shipan, Craig Volden, “The Mechanisms of Policy Diffusion”, *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 4, 2008.

置、相似的社会经济条件、频繁的交流接触都可能成为学习的原因。其次,跟进地区向创新地区学习。学习并不限于相邻区域,后进的地区往往向先进地区学习,如第二批示范区验收之前,许多地方政府都派出代表到第一批示范区去取经。中西部地区向东部经济发达地区学习。最后,专业网络内的交流与学习。文化部建立了国家公共文化服务体系建设专家库,每年由专家组织制度设计的评审,评审公开进行,参与评审的各地方政府团队都可以旁听。评审过程中,专家团队会进行提问与点评。这对于旁听的地方政府则是学习过程。每一省或每一市负责公共文化服务体系建设的团队逐渐成形,他们建立相关的微信群,交流经验,互相学习。由此,导致政策创新能够被学习、复制,政策创新能够适应地方间显著的差异条件而出现趋同。政策创新开始“由点及面”推广与普及。

“块”内竞争促进了政策创新出现,而“条”内竞争导致创新扩散。政策创新是“求异”,创新扩散是“趋同”。一系列的地方性法规相继出台,如2011年的《广东省公共文化服务促进条例》、2012年的《上海市社区公共文化服务规定》、2012年的《江苏省农村公共文化服务管理办法》、2015年的《湖北省公共文化服务促进法》、2015年的《江苏省公共文化服务促进条例》。政府购买服务、资源共建共享、社会力量参与等成为公共文化服务领域的热词。在公共文化服务示范区建设过程中,一些有活力、可推广的基层经验和地方创新自下而上被纳入国家层面的政策制定。

决策者为了提高政策的适应性,把地方政策试验的行政措施,进行抽象梳理总结,有选择地整合进供讨论的政策文本。中央政府通过示范区的政策试验进行“择优”,而各个地方政府的政策试验是中央政策制定备选方案最重要的来源。地方“政策试点”的功能不是“试错”,而是“试对”,即提供更多方案,充实备选方案,从而减少中央政府可能出现错误的机率。

在这个阶段中,由于条块之间缺乏制度性的联系机制,因此,选择哪一层级地方政府作为示范区建设的主体,通过何种机制促进地方政府政策创新的积极性,如何促进地方政府之间的政策学习和政策扩散,从而建立起条块之间、块块之间的良性互动机制非常关键。在本案例中,正是通过一系列具体的制度设计,实现了条块之间、块块之间的互动,从而地方政府为中央行政部门提供了相对丰富的公共文化服务的备选方案。

四、政策决定阶段:条条互动中的共识形成

政策方案形成阶段已经包容了各地方政府的差异性和多元性。而政策决定阶段的任务是针对政策方案的各个要素达成共识。之所以要形成共识,原因在于:区别于经济政策,公共服务政策属于财政支出型政策,资源散布于中央各行政部门,如项目由发展与改革委员会控制,人力资源由人事部门控制,财政资金由财政部门控制,而公共服务的责任主体是相关行政部门,如公共卫生由卫计委负责,教育由教育部负责,然而,“条”与“条”之间缺乏制度性的互动机制。在本案例中,共识是在立法机关的牵头下,中央政府各职能部门之间的互动过程中形成的。

(一)立法机关的“牵头”作用

西方的立法是各民意代表充分协商的结果。中国的政策制定过程中可能介入的主体包括:中央和地方政府及相关职能部门、专家以及其他利益相关者。因此,对政策的共识应该既包括政府层级、部门之间的共识,也包括政府与社会之间的共识。后者是特定的政策,尤其是涉及到相关利益分歧的政策如环境保护政策等的必然要求。然而,现实中,政府之外的利益相关者更多是通过政府部门的渠道参加到政策制定过程中。公众即使数量巨大,如果没有高度理性的有组织的表达,也不可能影响政策制定的实质过程。地方政府在最后的协商过程,也不再具有话语权。

因此,政策决定阶段的关键主体是中央行政部门。

在中央层面,如果一项目工作涉及到多个部门,各部门就会被纳入一个领导小组或协调小组。领导小组或协调小组需要一个“主导单位”或“牵头部门”。“牵头部门”的选择在一定程度上反映了中央的政策意向。因为一项政策由不同的部门牵头,其政策从设计理念到执行机制,往往会有很大的差别,甚至会南辕北辙。^①2014年4月,《公共文化服务保障法》由全国人大教科文卫委员会“牵头”,成立了相关部门负责同志组成的领导小组。全国人大常委会的牵头避免了常见的“部门立法”,也促进了部门间的协调。

(二)中央行政部门间的协商

在全国人大常委会牵头的公共文化服务立法过程中,能够参与正式协商过程的只是一些有影响力的、关键的正式组织,主要是公共文化服务提供过程中涉及到的25家相关部门。这些部门可以分为几类:第一类是承担如财政资金、项目、编制等资源拨付责任的中央行政部门,如财政部、发改委、人社部等;第二类是获得资源并执行政策的中央行政部门,如文化部负责图书馆、博物馆、文化馆等,国家新闻出版广播电视总局负责农家书屋等,以及相关群团组织如全国总工会、全国妇联、团中央等,第三类是承担监督管理责任的中央行政部门,如审计署等。这些机构需要针对政策方案中设定的责权利关系进行协商。在立法过程中,由于政策目标明确,政策风险程度小,主要争议集中于整体方案中某一要素的多种备选方案的选择与确定上。例如哪些部门应履行哪些支出责任?财政支出、人事编制的标准如何确定?哪些部门是服务保障部门?哪些部门可以获得公共服务的财政资金?这些部门各自的责权利是什么?为了达成共识,这些部门与单位需要立足于本机构的利益对政策文本内容进行审阅与协商。这一阶段,并不存在不同备选方案的竞争,唯一的目标是针对既有方案进行协商,并且达成共识。

由于缺乏明确的决策机制和协调规则,方案确定过程中的协商具有以下几个特点:

第一,各部门的发言权与其在政府序列中的位置有关。一方面,这些部门通常是处于同一行政级别上,并不存在上下级关系,因此,难以用科层制中的等级原则来规范或约束彼此。但是,这些部门在政府序列中的位置是不同的。第一类部门掌握资源分配的权力,第二类部门属于专业职能部门,需要从控制资源的部门中获得资源,然后再在条线中分配。因此,凡是涉及到资源分配,如需要增加财政支出、人力资源或项目,第一类部门往往具有最终发言权。

第二,第二类部门对于扩大或增进本部门利益的条文都有建议权。任何一个组织都有最大化本部门利益的冲动,希望获得政策红利,在政策出台时分得一杯羹。公共服务政策往往涉及财政转移支付对不同区域间的平衡,财税政策对不同群体的补助,也涉及到财政支出责任。而这些资金往往分散在条线部门中。例如哪些部门可以获得公共文化服务的财政资金?哪些机构的哪些设施属于公共文化设施?每一个部门都可以行使建议权,但是,建议能否成为政策取决于第一类部门的认可。例如,文化部门曾经提出按国民生产总值的增长比例来拨付公共文化服务经费,但是,最终这一建议被财政部门否决。虽然公共文化服务供给是文化部门的主要职责,但是财政部门在资金安排的先后顺序上要综合考虑全局,即依据各财政支出在国家治理中的重要性统筹安排,教育、公共卫生等重要性都位于公共文化服务之前。当然,从另一个角度看,政策决定虽然不是最优结果,却是各方主体都能够接受的次优结果,因此为后续的执行奠定了基础。

第三,每一个部门对于影响本部门既有利益的条文都有否决权。因为最终方案需要经过各

^① 段伟红:《技术官僚的“谱系”、“派系”与“部系”——对西方“中国高层政治研究”相关文献的批判性重建》,《清华大学学报》(哲学社会科学版),2012年第3期。

个部门领导的“会签”，每个部门都可以发表意见与建议，所以，每一个部门都可以否决危及本部门既有利益的条文。由于各个部门处于同一行政级别，遇上利益冲突的条文，任何一个行政部门就危及本部门既有利益的条文提出否决权，其他部门无法对此提出相反的意见。

在中央政府职能部门获得一致共识后，政策决定成为立法。2016年4月，第十二届全国人大党委会第二十次会议初次审议了《公共文化服务保障法(草案)》，2016年5月5日，中国人大网公布《中华人民共和国公共文化服务保障法(草案)》，公开向社会公众征求意见，12月25日，全国人大常委会表决通过该法。这是国内公共文化服务领域第一部基本法。中央的政策制定和颁布出来以后，就面临着政策解释与政策执行、政策评估等过程，这属于常规的政策过程，本文不再多探讨。

在这个阶段中，谁担任“牵头部门”或“主导单位”？议事和表决规则如何？这些对政策决定产生重大影响。因此，条条之间的互动机制至关重要。在本案例中，全国人大常委会作为“牵头单位”加快了决策进程，然而，由于缺乏具体明确的协调机制，政策决定最终是一个条条间妥协的方案。

五、三个阶段多元主体互动的比较

西方国家在“依法行政”的前提下，在法律法规没有颁布之前，政府不能采取行政措施。而中国体现为地方的政策试验在前，中央的抽象立法在后。在公共文化服务政策制定过程中，可以观察到一个循环过程：党中央提出方针政策——立法机关制定立法计划——中央政府提出政策目标——中央政府职能部门设立政策激励——地方政府政策创新——地方政府政策趋同——中央政策方案的选择——中央行政机关间的协商——制定政策和颁布法规——政策解释和执行——讨论政策执行的效果(见图1)。而这些具体的环节可以划分为三个重要阶段，即政策议程建立、政策方案形成和方案决定。公共服务政策制定过程中三个阶段的主要矛盾、互动主体、政策工具、互动效果都各不相同。

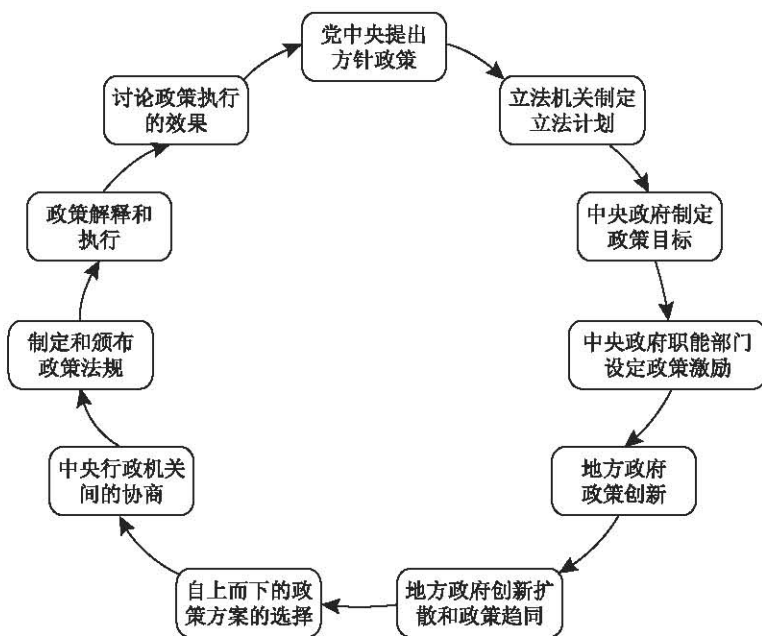


图1 政策制定循环过程

公共政策制定过程本质上是政策制定主体针对利益分配冲突而达成妥协的过程。而公共政策制定过程内嵌于当下的政治体系,因此,每一个政策主体处于政治体系中的不同位置,拥有不同的公共权力与资源。每一个阶段的政策主导者为解决此一阶段的主要矛盾,会依据自己在政治体系中的地位,有意识地选择政策工具,调整互动的模式(如表1所示)。

表1 制定政策过程三个阶段的主体互动方式

	政策议程建立	政策方案形成	政策决定
主要矛盾	公共需求表达	决策有限理性	集体意志形成
互动的引导主体	党中央	中央政府职能部门	全国人大常委会
互动形式	党政互动	条块互动 块块互动	牵头主导 条条互动
互动规则	立法程序	示范区建设规则	会议议事规则
政策工具	权威型工具	权威型工具 诱因型工具 学习型工具	权威型工具 能力型工具
政策制定效果	党的政治领导合法化	政策方案的择优	政策决定的共识

(一) 主要矛盾

三个阶段面临的主要矛盾各不相同:政策议程建立阶段面临的主要矛盾是公共需求无法在公共产品配置的关键决策层得到有效表达。在中央政府层面,公共服务政策为支出型政策,与其他如经济促进型政策等相比,在排序过程中不具有优先性。地方政府为公共服务供给的责任主体,但是,地方政府并不掌握公共服务供给的主要资源,因此,地方政府没有动力去启动公共服务的政策议程。如何使反映公众需求的公共服务政策进入政策议程,就成为政策议程建立阶段的主要矛盾。

政策方案形成阶段面临的主要矛盾是决策者的“有限理性”和条块间的互动机制。政策备选方案如果有越多地方支持、在越多地方试验成功、经过上下来去反复论证讨论,政策备选方案就越可能突破决策者认知的局限性。为此,政策备选方案必须“面广”,政策参与者必须“点多”,中央与地方之间必须“互动频繁”。然而,公共服务政策为“条线”政策,困难在于中央政府职能部门如何突破“条线”的制约,建立起“条块”间的互动机制,充分调动地方的积极性。

政策决定阶段面临的主要矛盾是“阿罗不可能性定理”,即不可能存在着一种社会选择机制,能够满足社会中所有个体的偏好^①。公共服务政策为公共产品的配置政策,如果控制编制、财政、项目、公共基础设施等资源的职能部门无法形成共识,就容易出现狭隘的部门立法,只体现部门利益,而且立法因无法得到其他部门的支持而无法执行。因此,需要相关职能部门之间建立起条条互动机制,就配置方案形成一定的妥协与共识。

(二) 政策工具

为解决上述主要矛盾,三个阶段中的政策主体都运用政策工具来促成与其他机构的互动,这些政策工具与政策主体的性质以及其在科层制中的位置紧密相关。政策工具是指达到政策目标的措施,这些政策工具为权威型、诱因型、能力型、象征和劝说型、学习型工具。^②

① 肯尼思·阿罗:《社会选择与个人价值》,第118~119页,四川人民出版社,1987年版。

② Anne Schneider, Helen Ingram, "Behavioral Assumptions of Policy Tools", *The Journal of Politics*, Vol. 52, No. 2, 1990.

政策议程建立阶段,政策工具更多是权威型的。党的政治领导需要从宏观上对国家发展过程中的重大事项进行优先性排序,党中央通过党的历届全会决议提出一段时期内重大问题的方针政策,实现对全国重大事务的工作部署。这些重大问题的决策来源或是自上而下的调研考察,或是自下而上的舆情上报。党的政治权威确保党的重要方针政策能够进入国家政权体系。依据立法程序,全国人大把党中央的工作部署作为制定年度立法规划的主要来源之一,从而把党的领导、人民代表大会制度统一在法治轨道上,中央政府则把党中央的工作部署作为规划编制的依据之一。

政策方案形成阶段,条块之间更多使用权威型、诱因型工具促进政策创新。中央政府职能部门采用一系列策略来增加互动主体:一是权威型工具。公共文化服务示范区的建设选择了地级市为示范区建设主体,职能部门与地级市形成互动,调动地方政府的积极性,使“条线”工作转变为“条块”互动。二是诱因型工具。财政激励或荣誉鼓励是引导地方政府行为的两种诱因型工具。一方面,财政激励体现为“项目制”的形式。项目制本来是财政领域自上而下配置资源的一种机制,但是,现在更是成为各条线自上而下部署任务、推进工作的一种形式。^①中央各部门向其下属部门下达的专项资金,多带有公共服务和民生工程的性质。专项资金指定了专门用途,是所谓的“戴帽子”资金,以严格实现资金分配。财政激励的效果与财政体制的集权化程度紧密相关,也与地方政府对公共服务的重视程度有关。另一方面,荣誉鼓励也是中央政府部门的有效控制工具。在同一批申报成功的示范区内,中央政府把它分成东、中、西部三类地区,每一个类别内部进行排名、竞争。验收分为合格、不合格,还有排名,为了能在验收中获得靠前的排名,各地方领导人会督促本地的示范区创建工作。此外,块块之间更多通过学习型工具促进政策扩散。

政策决定阶段,全国人大常委会则利用权威型工具和能力型工具。公共服务政策大多为部门支出型政策,容易由职能部门主导立法,然而,由职能部门主导立法,还是由国务院法制办牵头立法,或者由全国人大常委会牵头立法,立法的效果相去甚远。职能部门主导立法容易造成部门利益独大、其他部门不予配合的情况。在本案例中,全国人大常委会的权威对职能部门间凝聚共识具有重要作用。在各行政部门间协商互动时,哪一个部门的利益能够在政策中得到体现取决于这个行政部门的能力,这种能力体现为因掌握资源而对其他部门形成的影响力。

(三) 互动效果

政策议程阶段,公共需求通过调查研究的形式进入党的方针政策,党的方针政策又通过全国人大常委会的立法计划进入了立法程序。一方面,党的政治领导得到合法化,另一方面,党委系统和国家政权系统在法治的轨道上实现了联接。因而,自下而上的公共需求与自上而下的公共产品配置的关键决策之间实现了衔接。

政策方案形成阶段,条块互动推动了公共服务政策方案的“择优”,地方政府在中央政策议程中增加了地方富有生命力的、有效的知识需求,同时,补充了中央抽象的顶层设计难以顾及的细节。在中央政府给定的政策框架内,地方政府“块”内竞争使各地方充分发挥智慧的潜力,政策创新多元化。政策创新为党中央宣示性的方针政策求解,也使中央政府的政策目标得以细化、充实和完善。“条”内的模仿、学习又使各地的政策出现趋同,各地方间的差异性被模糊,为中央出台一统性政策提供了基础。在创新与趋同两者中,创新是手段,趋同是目的。趋同的实质是在不断的“试对”过程中为中央政策求解,正是在趋同的过程中,一些能够适应地区差异性的政策创新被中央采纳。

^① 周飞舟:《财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”》,《社会》,2012年第1期。

政策决定阶段,条条互动促进了政策决定的“折衷”。“服务保障”对政府财政支出责任方面提出各种约束性条件,要求政府给予人财物等保障。公共服务保障的关键要素是人、财、物的保障,如果没有相应的政策工具保障,这项政策就会落空。以资金保障为例,用于保障财政投入的方式有多种:用于公共服务的财政拨款的增长比例应当高于财政经常性收入的增长比例。按核定标准拨付,以及要求事权与财权相匹配等。例如《教育法》就采用了第一种。然而,任何一种资金保障形式只有获得财政部门的同意后,才有可能成为政策。而财政部门在资金安排的先后顺序上要综合考虑全局,即依据各财政支出在国家治理中的重要性统筹安排。因此,政策虽然不是最优结果,却是各方主体都能够接受的次优结果,这为后续的执行奠定了基础。

六、讨论与结论

基于公共文化服务建设这一案例,本文探讨了中国的公共服务政策制定过程的影响因素,得出以下结论:一是不再把中国的公共政策视为单一类型,政策类型不同,关键问题不同,涉及到的主体、主体间关系不同,因而,政策制定过程也不同。公共服务类政策面临着如何建立起公共需求与公共产品配置决策层之间的衔接机制,如何建立起条块之间、条条之间制度化的互动机制,因此,其制定过程具有不同于其他类型政策的特点。二是不再把中国的公共政策视为一个相同主体贯穿于全过程的连续活动。在政策制定的三个阶段,活跃着不同的政策主体,主体间的互动促进了关键问题的解决。在我国行政体制下,党中央运用权威型工具,与立法机关的互动推动了党的方针政策合法化过程,使公共需求进入了政策议程;政府间的条块互动推动了地方政府的政策创新,地方政府的块块互动推动了政策的学习和扩散,从而实现了公共服务备选方案的“择优”;而中央行政部门的条条互动的促进了政策决定的共识,实现了政策的“折衷”。三是政策制定的各个阶段不是政策主体的统一模式的活动,每一个阶段,政策的主导者选择选择哪些主体进行互动,选择哪类政策工具,和其他主体的互动机制是什么,都会影响政策制定的现实效果。

这一政策制定过程在以下几个方面仍然需进一步研究:一是公共需求如何表达?本案例中,公共需求通过党的方针政策得以体现,并顺利进入立法程序。但是,其他的公共服务的公共需求能否顺利进入党的方针政策?这既依赖于党的群众路线的贯彻落实,更根本地依赖于建立起理性、有序的公共需求的表达程序,更深层次取决于政治体制与社会体制改革的有效衔接。二是如何维持条块平衡?本案例中,中央政府部门通过示范区建设建立起有效的条块互动的形式,实现政策方案的择优与扩散,然而,当前民生服务工程项目繁多,如果中央行政部门都以同样形式来部署工作和实施任务,地方政府必然又会面临工作优先序的重新排列。在重新排列之后,某一条线工作的重要性就无法显示。因此,公共服务政策的制定既依赖于条块体系,又易受制于这一体系。三是地方政府的政策创新动力源于获得一定的资源聚集,在其他地方政府无法得到资源的情况下,政策创新推广普及时是否还能获致类似效果?当前,公共文化服务示范区建设发展到一定程度后,政策创新、扩散的边界逐渐显现。基于上述理由,公共产品的配置如何反映公共需求、寻求其他有效的激励机制、政策创新的扩散机制等将是今后的研究方向。

作者:吕芳,中国政法大学政治与公共管理学院(北京市,102249)

(责任编辑:刘杰)