

## 公共政策资源开发的有效性和责任性探析

文/池松军

公共政策是对社会利益所作权威性分配。从资源的增值性特点看，公共政策本身就是一种资源，因为在政策制定和执行过程中，会带来巨大的社会公共财富。所谓政策资源开发是指开发主体在中央政府和上级政府的领导、指挥和控制下，制定和执行公共政策，其表现形式就是对公共政策性财富的重组与整合，形成新的、有用的结构与功能的过程，包括对公共政策资源本身的重新优化组合、整合利用，对过时公共政策的清理，对合适的、有用的公共政策的再生；其实质就是在制定和执行公共政策过程中增加社会公共财富。

### 一、公共政策资源开发的有效性应处理好几个关系

公共政策资源开发的有效性，应该是公共政策的忠实执行与执行者利益的最大获取的有机结合。当然这里存在着一个前提，即公共政策的科学性和民主性，执行者利益的合法性和合理性。因为公共政策的科学性和民主性决定着执行者利益的合法性和合理性，同时执行者利益的合法性和合理性影响着公共政策开发的有效性。从公共政策资源开发的程序上看，执行者只有在服从和执行公共政策的前提下，才有自主权，这种自主权，就是对公共政策资源的有效开发权。开发公共政策资源的有效性，应处理好以下几个关系：

#### （一）处理好忠实贯彻公共政策精神与执行者追求最大利益效应的关系

开发公共政策资源，首先必须肯定公共政策的科学性，坚持其权威性，在这一前提下，才能忠实的执行中央和上级政府的公共政策。忠实贯彻公共政策的精神实质，并非生搬硬套公共政策资源的内容，这是执行者追求自身最大利益效应的原则。执行者在处理这样的关系时，有两种方式：当公共政策规定的是不可作为时，执行者就可以追求除此公共政策之外的最大的作为；当公共政策规定的是可作为时，执行者就可以在此公共政策范围内追求最大的作为。中央和上级政府的公共政策好比一个圆圈，其公共政策实质好比圆心，据此，如果圆圈以内是不可作为的，那么执行者就可以在圆圈外，大胆开发和发展；如果圆圈以外是不可作为的，那么执行者就可以以圆心为核心，追求最大的圆边效应。

#### （二）处理好把握时代发展规律与解决现实问题的关系

科学和民主的公共政策，是能够反映一个时代的发展规律的，为此，第一，公共政策反映的时代规律并需要执行者切实的执行，但它与执行者的认识、理解，以及地方区域的社会经济发展水平不一致时，要正确处理好这一关系。执行者应该按照公共政策精神实质，结合本地方本区域的实际情况，制定和执行可行的、有效的公共政策，既不能以执行公共政策为借口而推行脱离实际的“拔苗助长”的公共政策，也不能以根据本地实际情况为理由而拒绝按照公共政策的实质和方向来制定和执行公共政策。第二，公共政策反映的时代规律，就全局来看是合适的，但针对某一个地方区域可能略显保守，为此执行者应该按照公共政策精神实质，更进一步超前的制定和执行与本地实际相符的公共政策。如果执行者的公共政策与本地发展实际相符但与上级公共政策及精神不相符时，执行者要向上级报告并得到允许的前提下，进行试验和探索。

#### （三）处理好着眼全局利益和长远利益与追求局部利益和近期收益的关系

公共政策，通常是以解决全局利益和长远利益为宗旨的，执行者在开发这些公共政策时，首先要维护这一宗旨。要维护这一宗旨，执行者要从两个方面着手，第一，执行者的全局利益和长远利益要与上级的全局利益和长远利益相一致。相对中央和上级来说，地方的利益是局部利益和近期利益，而相对地方来说，却是有全局利益和长远利益的，但这种利益一定要符合中央和上级的全局利益和长远利益。如果违背中央和上级的全局利益和长远利益，即使执行者认为符合本地的全局利益和长远利益，且能得到好处，也不能执行。第二，在追求中央、上级和地方全局利益和长远利益的前提下，注意解决好执行者近期利益和局部利益的问题，一方面地方现已存在的利益格局，从长远来看虽不符合现行中央和上级利益调整的要求而近期影响不太大，但它仍然为地方带来利益，并且不可能很快被符合要求的利益所代替，为此地方可以保留一定的时间，但要给予抑制，不能让其扩大。另一方面，对有利于地方利益但从现在和将来来看于全社会发展不利的利益，要坚决禁止，为此地方所造成的损失，由中央和上级给予一定的补偿。

#### （四）处理好遵循体制规则与推进公共政策创新的关系

社会是在不断变化和发展的，政府的体制规则和公共政策都要随之相应变化和发展。但体制和规则具有结构性意义，有一定的相对稳定性，在未进行改革之前各项活动都必须遵守体制规则。体制和规则的指导性和稳定性并不与公共政策的创新性相矛盾，相反只有公共政策不断的创新，才

使体制和规则充满活力，并不断丰富发展。为此要处理好两点：第一，体制规则内的公共政策创新。体制和规则的实施是由公共政策的制定与执行来实现，因此体制规则内的公共政策创新是公共政策资源开发的必然要求。第二，体制规则外的公共政策创新。这是问题的关键所在。由于体制和规则的相对稳定性，也可能使体制和规则相对滞后，这时的公共政策创新是非常必要的。但是这种必要的公共政策创新，也可能付出的巨大的代价。当中央和上级或有关方面如社会文化和舆论不予认同和支持时，公共政策的创新者就要付出沉重的代价。但随着社会的发展，社会的进步终究推动历史的发展。当然超越体制和规则的倒退的和违背长远利益、全局利益的公共政策创新，必然受到制裁。

## 二、公共政策资源开发利用的责任性的主要内容

公共政策资源开发的有效性与责任性同时并存，也就是执行者在拥有对公共政策资源开发的权力时，同时应承担相应的责任。因此在强调公共政策资源开发有效性的同时，要强化执行者公共政策资源开发的责任性。强化责任性是解决执行者公共政策资源开发中趋利避损的重要手段。公共政策资源开发的责任性，表现在以下几方面：

### （一）对公众负责

政府是公共权力机构，政府公共政策是公众意志的反映，它的制定与执行应对公众负责。政府的公共政策制定与执行，要体现公众的根本利益，保护公众利益，解决公众无法解决或利益集团不愿解决的问题，这是政府的性质和职能决定的。当然，由于政府也是由每一个人组成的，它自身也有一套严密的内部体系，也就形成了自身的团体利益。政府在开发公共政策资源时，要正确处理好保护公众利益与政府自身利益的关系：一切为了公众利益；政府自身利益只能界定在合法的范围内。

### （二）对所有者负责

政府公共政策资源开发要对所有者负责，对此要从两个方面理解：第一，一切权力来源于人民，人民是权力的所有者。政府是公共权力机构，其权力来源于人民，因此它要对人民这个所有者负责。第二，当今的政治是政党政治，也就是说，无论什么民主形式的国家，人民的权力，是通过一定的形式由政党组织来代替行使的，因此政党是权力的第二所有者。政府的公共政策是由以政党为首的组织，代表着人民制定的，因此政府公共政策资源开发也要对政党负责。但是政府公共政策资源开发的执行者，是具体的具有职务的“经营者”，从权力责任体系规则来看，每一个执行者要对授权者负责，下级要对上级负责。因此，政府要处理好对“所有者”与对“经营者”负责的关系：最终结果对所有者负责，过程环节对“经营者”负责；决策对所有者负责，执行对“经营者”负责。

### （三）对法律负责

所有者即人民的权力和政党的权力，通常是通过法律形式确定并由政府行使的。法律一旦确定，就具有权威性、强制性和相对的稳定性，尽管它可以修改、变化，但是这种修改必须在一定的法定形式下进行才予以认可。确认的和修改后认可的法律规则，是一切行为的准则，任何人和任何事都要对法律负责，否则要承担法律责任。因此在法治国家，政府公共政策资源开发也要对法律负责，实际上是对所有者负责的具体法律表现形式。在法律规则范围内，法律的执行者对法律的执行效果产生很大影响，这是因为在法律体系内具有职务的个人与个人之间的权力关系形成的。为此要处理好公共政策资源开发对法律负责与对职务个人负责的关系：对法律负责是根本，对职务个人负责是法律负责的具体体现。

### （四）对全社会负责

公共政策资源开发对公众、对所有者、对法律负责并不等同于对全社会（包括人类创造的社会和自然界自然形成“社会”）负责，原因在于社会的一般规律与公众、所有者对其的认识并不总是一致的，尽管公众、所有者总是在不断地追求所制定和执行的公共政策与全社会的发展相一致。社会规律是客观的，公众和所有者对其的认识、了解和把握有一个过程，这就说明由公众、所有者和由其制定的政策并不总能代表和反映全社会的规律和利益。因此要处理好这个关系：对全社会负责是客观规律的要求，公共政策资源开发要切实努力反映全社会的要求。

### （五）对公共政策开发利用后果负责

对公共政策开发的后果负责，主要包括对所造成的社会落后、社会损失和发展的“不效率”负责。由于公共政策资源的开发对社会发展产生巨大影响，其积极的影响，是各级政府所不断追求的目标，它使社会不断发展而社会所需成本很低。但是公共政策也会产生消极的影响，即公共政策给社会造成的落后和损失，以及对社会发展和政府管理的“不效率”。政府公共政策的“不效率”也是社会的损失和浪费，因为政府公共政策的制定和执行本身需要成本，即使其公共政策没有任何社会作用，但它已经消耗了成本。由于公共政策的开发和利用是一个过程，尽管这个过程有长也有短，在这个过程中由于社会环境等各方面因素的变化，对公共政策资源开发的后果产生影响，因此要处理好公共政策资源开发后果责任与公共政策资源开发的过程和环节影响因素的关系：公共政策开发的后果是负责评估的最终依据，过程和环节的变化应高度重视，但不影响对后果的评定。

对公共政策资源开发不力（没有最大限度地开发资源的效益）和不利（与社会发展规律、与中央和上级公共政策违道而驰）所承担的责任，必须予以追究。没有责任的追究，责任制没有意义。实践表明，公共政策的制定与执行，只注重了自身的目标和利益而忽视执行者的利益，是不利于公共政策资源的开发的。同样执行者只有在公共政策的指导下，充分开发其公共政策资源，才能达到公共政策资源开发的有效性，否则应承担公共政策资源开发的责任，并应受到相应的追究。当前中国的现实问题要求，执行者公共政策资源开发的有效性与责任性一定要有机的统一。  
（作者单位：江汉大学）

#### 相关链接

WTO报复制度对我国对外贸易的影响及对策分析  
公共政策资源开发的有效性和责任性探析  
中印贸易发展现状与前景分析  
浅析农村民间借贷繁荣的原因  
市场信号对消费者购买选择的影响分析  
我国财政国库集中支付制度的实施与探讨  
经济快速增长与基础教育均衡发展的思考  
我国旅游消费信贷的市场定位与拓展对策分析  
市场经济下我国高校校名进行商标注册存在的问题分析

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心