

制定计划、政策的若干原则

Principles on Making Plans and Setting Policies

田东海

(清华大学建筑学院, 博士生 北京 100084)

任何国家和地区的政府为了实现其社会和经济发展目标,通常都要制订一定的发展计划和政策,如经济、社会、教育、国防、住房等各方面的国家或地区的发展计划。这些计划和政策从广泛的意义上说,如果是成功的或有效的,大都具有如下特征,即具有政治、行政、技术和经济的可行性。换言之,任何具有政治可行性、行政可行性、技术可行性和经济可行性的计划和政策才是成功的和有效的。否则,政策和计划会面临制订和实施上的困难。

一、政治、行政、技术和经济可行性的分析框架

1. 政治可行性

就政治可行性而言,主要是要使计划和政策获得政府通过。其中涉及的主要政治因素有政党、政治家、政府要员、各种利益集团和公众观点。缺乏政治可行性就意味着在政策形成阶段,各种利益集团、政治团体和社会公众对政策持反对意见并设法阻止计划通过立法程序。

从更广泛的意义上来说,一项政策和计划的政治可行性不仅取决于各种政治因素的支持或反对,而且取决于政策和计划本身。关于政策和计划本身的合理性问题,威尔逊(James Q. Wilson)和劳威(Theodore J. Lowi)的政治性投入——受益分析(Political costbenefit analysis)方法对于政治可行性的分析很有启发。他们指出:任何建议所引发的冲突和对立的程度取决于这些建议改变原有投入(负担)和受益模式并产生损失的程度。当投入(负担)和受益的改变集中于特定的群体时就会产生最大的冲突;而当人们认为负担和受益都被广泛地分散于各个阶层时冲突就最小。当某种政策建议使负担集中于某些特定群体而同时产生分散的受益时,会遇到严重的政治可行性问题。因为“损失者”会持强烈的反对意见,而大量分散的“受益者”一般不会采取强烈的支持行动。相反,当某种政策建议使负担广泛分散于社会各阶层,而受益者为特定的群体

时,这类建议一般能获得通过,因为没有任何特定的群体有反对的动机,而特定群体受益者则会全力支持。

政治可行性分析还与各种计划和政策的所谓公平性有关。布鲁斯·黑登(Bruce Headey)提出的分析各种国家政策和计划目标的垂直公平和水平公平理论对于公平目标的分析有着实际意义。

所谓垂直和水平公平理论,是通过运用垂直公平和水平公平两个概念来共同评价各种国家政策和计划的基本目标和内容特征。垂直公平(Vertical equity)是指各阶层从计划中获得的收入分配程度不同,垂直公平的积极计划是使低收入阶层获得额外的好处,消极的计划是使富裕阶层获得额外好处,而中立的计划是各阶层的受益相同。水平公平(Horizontal equity)是指各个阶层的收入分配在计划中受到平等的对待。

值得一提的是,并不是每一项计划都必须同时实现水平公平和垂直公平的目标。例如,许多仅使少部分低收入阶层受益的计划就把富裕阶层排除在外,这样的计划完全缺乏水平公平,但却促进了积极的垂直公平。

2. 行政可行性

行政可行性主要是避免组织上的混乱,从体制上保证政策得到贯彻执行。同时,行政可行性还包括把政策执行情况及时反映给政府、利益集团和公众,以便使政策长期稳定地得到贯彻,并最终实现政策目标。我们如果把政治家和公务员作为影响政治可行性的两个互相独立的因素,那么,从行政可行性的角度来看,任何政府制定的政策都必须通过行政官员的具体执行,这些人我们称之为公务员。这种称呼反映出一种等级差别,即由政治家代表政府在上面制定政策,由下面的公务员来实施这些政策。

实际上,行政可行性并不仅仅是上述自上而下的政策实施的合理性,而且也是复杂而有序的自下而上和自上而下两种过程的交替。自下而上的政策形成过程有两层含义,首先,政策的实施者要根据

执行情况对政策制定进行反馈,从而影响政策制定,也就是说,上述的下级政府、公务员、利益集团和公众不仅仅是政策的被动执行者,他们也参与政策制定,也就是说政策实施中往往也包含着政策制定;其次,大力鼓动政策和计划的受益者和非受益者在计划和政策确定前参与意见,会强化计划的政治可行性,提高公众参与计划的积极性和主动性,也是一种民主决策的体现。**建立自下而上的政策实施机制,显然有利于公众参与、民主决策和公平目标的切实可行。**

我们还可以换一个角度来加深对行政可行性的认识,一个具有政治、经济和技术可行性的政策和计划也可能遭遇失败,其直接原因就是缺乏有力的实施者和有效的管理机制,也就是没有行政可行性。由此可见,行政可行性同样具有相当的重要性。

3. 经济可行性

经济可行性主要指政策要能实现资金、人力和资源的合理配置,并使计划和政策与国家经济能力和消费者支付能力相适应。经济可行性的主要内核是效率性。

政策的经济可行性显然是各类政策和市场相结合的产物,也是社会政策与国家宏观经济政策相联系的纽带。在大力发展社会主义市场经济的中国,对于建立社会保障体系的各种社会政策而言,如何与市场接轨,处理好各种社会发展政策的经济可行性,是一个迫切需要解决的问题,也是这些政策和计划的可持续性发展的重要基础。经济可行性至少具有以下几方面的含义:

(1) 发展计划所需要的资金、人力和资源必须与国家的经济能力和宏观发展计划相协调,形成合理的比例关系。

(2) 计划必须充分考虑计划参与者的支付能力和愿意采用的支付方式。

(3) 实现发展计划的经济实体本身必须实现资金的良性循环和资源的有效使用。

(4) 资金和资源的配置能保证计划和政策的可持续性发展。

4. 技术可行性

在现代社会中,任何计划和政策不涉及专门技术是不可思议的。一方面,计划所包含的主导行业本身的专门技术,如住房发展计划和相关政策涉及城市规划、建筑设计、建筑施工、建筑经济等学科;另一方面,计划和政策的制订也需要相关的专门技术,如统计学、计量学、运筹学等。

技术可行性对于计划和政策制订的意义在于,计划的目标和原则及相应政策措施必须以相关的专门科学技术为支撑,计划和政策的制订必须有相关的专家参与或提供咨询。技术可行性对于计划和政策实施的意义在于计划和政策所涉及的产品,需

要各种专业技术来保证其在生产、操作过程中的安全和使用的安全、合理和耐久性。一般来说,这些技术要求一般都有相应的技术规范 and 标准,因此,这些规范和标准的制订和实施的科学合理也是技术可行性的主要内容之一。随着政策内容的日益复杂化,多种边缘和交叉科学的发展,尤其是软科学的发展,为政策的技术可行性奠定了基础,而多学科专家组成顾问和咨询机构共同参与政策的制订和实施评价,显然是极其有效的方式。

二、分析框架的意义和运用范围

我们这里所提出的分析政治可行性、行政可行性、经济可行性、技术可行性协调的框架,是把政策的制定和实施看作是这四个方面调和的产物。显然,这个框架是从政治、行政、经济和技术四个方面来认识政策,并且隐含着这样一个假设,即一个可实现的计划应当以具有政治、行政、经济和技术可行性的政策为前提。

各种政策从内容上看一般包括四个方面:目标、背景、结构和程序。所谓目标,就是政策明确指向某个或某些目的;背景是指明确区别于其它政策的一套原则和行动方针;结构指一整套行动者、法规和他们之间的联系共同构成的体系;程序指政策制订、实施和被接受的某种固有过程。

我们所提出的分析框架,就是要从政治、行政、经济和技术四个方面分析各种社会经济计划和政策的目标、背景、结构和程序,并作出判断,对于政策制订来说,这种判断就意味着政策选择,而对于政策实施来看,这种判断则意味着政策和计划是否有效和正确。

从宏观上看,政策和计划的政治、行政、经济和技术可行性分析框架可广泛地运用于各种社会、经济发展计划的政策分析,尤其是与工业等经济发展相对的社会发展计划,如国防、健康、教育、住房等。同时,这种框架还可用于上述的各种社会发展计划与经济增长计划之间的选择比较,而选择比较能对各种社会发展计划与经济增长计划之间保持合理的资金和资源配置提供依据。

从微观上看,这种分析框架对任何具体的政策发展分析也具有实用意义,不少国外政府常因政策设计错误而受到责难,因为政府已通过的政策措施常常无法成功地实施。而在下面的情形下这种现象一般不会出现:政策设计者谨慎地从所要达到的目标出发,力求实现政治、行政、经济和技术可行性的调和。他们从已实现的目标出发,力求实现政治、行政、经济和技术可行性间的调和。他们对已实施的计划进行修订以平息反对意见,并且对有关法律

(下转第 33 页)

动人事制度的改革。

(1)转变高技术企业经营机制,使企业真正具备技术进步的动力和压力,使企业追求利润最大化与追求技术进步相一致。在税收上对符合技术进步方向的企业,给予减免税、退税和低税率优惠;对不符合技术进步要求的,实行重税,迫使其停建、转产甚至破产。在利率上对符合技术进步方向的项目、产品,实行低息贷款。反之,实行高利息。在产品定价方面,充分考虑技术进步因素,将技术价格纳入产品成本,实行优质优价。要尽快设立高技术开发基金,新产品、新技术开发推广基金。在高技术开发区内部,要逐步建立企业技术进步的资金支撑体系,实行从销售收入中提取技术开发基金的制度。参照国外一般的5%提取比例,目前可考虑年销售收入1~3%左右的提取比例。将这部分资金,会同新产品试制费和新产品减免税款、技术贸易留成收入的50%,留利部分的生产发展基金的60%,减免的调节税款,固定资产折旧费的30%,形成高技术开发基金,单项列支,专款专用,为高技术企业积累资金。

(2)深化科技体制改革,加速高技术产业化。要注意把重复分散的科技力量组织起来,建立国家技术联合开发中心,为开发区提供高新技术服务。要促进高技术开发的横向联合,要鼓励高校、科研单位和行业之间开展技术“联姻”,鼓励高技术企业与国外企业合资、合作建立技术研究开发公司。

(3)要注重对引进技术的消化吸收和创新,避免低水平的重复引进。开发区技术引进主要以引进关键技术和关键设备为主,保证引进技术的先进性、适用性和经济性,有选择地引进并掌握生产技术。通过消化吸收掌握技术,培养技术开发能力。

5. 计划、金融、财政、税收、外贸等要相互协调配合

高技术产业开发区发展与布局在国家产业政策中要切实得到贯彻和实施,国家计委、国家科委、国家经贸委、财政部和中国人民银行应将开发区真正纳入其基建、技改、事业经费等规划和计划中,各部门相互配合、统筹安排,在资金扶持上给予倾斜。一是国家税收政策应对开发区继续给予支持和优

惠,实行对高技术企业免征增值税和减半征收所得税的优惠政策,允许特别折旧,减轻税收负担。二是要加强“再投资”,通过各种渠道促进开发区的快速发展。国家应继续加强开发区的专项投入,继续保留开发区固定投资渠道,设立开发区发展专项基金和高技术开发基金。国家开发银行的政策性投资力度要大力加强。三是国家在资金上应向高技术开发区倾斜,保留和提高开发区的专项贷款资金,鼓励开发区利用多渠道、多层次、多形式筹措发展资金,争取与国内军工、地方工业、乡镇企业、金融机构、投资机构合作,或允许建立股份公司,以筹集和吸收国内外资金。在条件具备时,经国家有关部门批准,可建立开发区的非银行金融机构,或在国家政策性银行设立高技术业务,如设立高技术开发基金。四是国家要实行进一步开放的鼓励政策,加大高技术开发区吸收外资和技术的力度。为此,要鼓励开发区利用外资,使开发区在较高的起点上加速发展,并鼓励开发区在条件具备时,在国外建立合资、合作、独资生产企业和产品出口售后服务中心。对拥有一定基础的开发区,国家应支持其直接利用境外金融资本或间接利用外资进行发展。引进先进技术、设备等所需外汇,应优先给予安排。外资利用重点要放在国内紧缺的高技术产品开发上。

6. 保障措施与组织实施

(1)要建立开发区新的经济考核指标体系、实行与市场经济和开发区发展相适应的指标和评价、考核标准。一是要坚决取消那些助长盲目追求规模扩张、数量增长、攀比产值速度的指标,强化和增加有助于提高质量、优化结构的经济指标,如劳动生产率、资金创税率、技术进步的贡献率等;二是评价开发区状况和成绩大小,应该主要看开发区的质量和效益,不能只看数量与产值。通过实施新的考核办法,把开发区的注意力引导到提高经济效益上来。

(2)加强和完善开发区法制建设,尽快制定和完善各种法规,使开发区管理工作步入法制化管理的轨道。近期应尽快制定和颁布“高技术产业开发区管理法”。

(责任编辑 孙立明)

(上接第29页)

提出实施建议。在对条款和范围进一步扩展后,这些措施在若干年后往往有望被收入政府法案中。

从上面的分析中不难看出,我们提出的分析框架既对各种宏观社会、经济计划和政策有实际意义,而且对各种微观的具体政策措施也有实际意义,不仅对各种计划制订过程中的政策选择有意义,而且对各种计划和政策的实施效果的评价也有

意义,其作用和价值也就不言自明了。当然,在具体的运用过程中,针对政策和计划的主体,所谓政治、行政、经济和技术可行性都具有更为具体的内容,分析方法也要随之作相应的调整,这些工作当然只能留给作某项具体分析的专家去做了。

(责任编辑 蔡德诚)