

# 中国公共政策调适性稳定的 内在机理与实现路径

陈水生 祝辰浪

**内容提要:**政策多变和政策固化是公共政策中一对永恒的矛盾,学界对政策稳定性尚缺乏系统研究。政策稳定性的价值不言而喻:其是实现政策目标、维护公共利益、引导行为预期、促进社会稳定发展的关键。利益竞争、路径依赖、政策更新和政策周期等视角下的政策稳定体现了“变”与“常”的内在关联与持续张力,在政策实践中表现为维持型稳定、政策不稳定、政策固化、调适性稳定和政策转向等多种形态。公共政策的调适性稳定是政策系统与外部环境的精妙平衡与和谐共生,内蕴政策理念的和合贯通、政策内容的调适稳健、政策过程的连贯衔接、政策体系的配套协同等机理。实现公共政策的调适性稳定,需要坚持因地制宜、因时而动、因需而变的发展策略,增强公共政策与政策环境的适配性,强化公共政策制度体系的敏捷性,提升公共政策生产的科学理性,重视公共政策利益分配的均衡性,以实现公共政策的执中致和、均衡稳定、动态调适和科学高效,从公共政策层面助推国家治理现代化。

**关键词:**政策多变 政策稳定性 调适性稳定 内在机理 执中致和

## 一、政策稳定性:一个被忽视的重要议题

通过制订和执行公共政策有效解决公共问题、达成公共目标、实现公共利益已成为现代国家治理的显著特征。政策的公共性、普遍性、权威性本质特征,以及经济社会有序发展的客观要求,共同决定公共政策需要保持稳定性、连续性和可持续性,以更好发挥政策对个人与组织行为的引导作用,实现社会的繁荣发展与有序和谐。公共政策作为对公共资源的权威性分配,是政府与公众之间的行为契约,政策稳定意味着政府在与公众的长期互动中能遵守承诺,这既有助于提升民众的政策遵从度,又能增强政府公信力和权威性。

尽管政策稳定至关重要,但并不意味着引起了人们足够重视。首先,实践中的政策不稳定比比皆是,其表现形式也多种多样,如政策出台后在短期内被叫停或中断、政策调整的幅度或范围异常、政策更迭的频率过快和政策的朝令夕改等。民众希望变迁的政策在少数人的支配下难以变革,而期望长期保持稳定的政策却呈现变动不居的状态。政策不稳定会导致先后参加利益分

配的目标群体处于不同的规则之下,引发利益追逐的投机化与结构性的短期行为<sup>①</sup>。更严重的后果在于,公众对多变的公共政策难以形成稳定预期,也就很难形成有效的激励机制和稳定的政治形态。

其次,“稳定”一词虽见诸很多研究文献,但学界对这一问题的研究仍显碎片化。20世纪60年代,西方学者主要关注政策议程的垄断、政策运行的惯性、既得利益集团对政策现状的约束等现象,稳定成为这一时期政策的典型特征,但更多的是负面和僵化的稳定。20世纪七八十年代以后,随着社会经济的变革与不确定性的增加,公共政策研究转向对政策运行过程的探讨,旨在描述、解释政策的循环或动态过程,搁置了对“稳定”的进一步讨论。它们虽然也或多或少关注政策稳定,但其研究预设是将“稳定”作为变动的反面状态,缺乏对稳定性内涵的辨析,更缺乏系统性的理论考察。国内对政策稳定性的分析主要散见于经济学界对市场调控中宏观经济政策的研究,缺乏政治学、公共管理和公共政策视角的专业探讨。

公共政策的稳定性和连续性对国家治理、政策绩效和政策现代化至关重要。公共政策的科学性和现代化需要在政策的“变”与“常”之间寻求动态平衡。本文将梳理既有政策理论中对政策稳定性的多维理解,构建一个公共政策稳定的类型体系,并尝试探讨什么样的政策稳定才是适宜的,继而分析调适性稳定的内涵及其实现路径。为此,本研究主要回答以下问题:如何理解公共政策的稳定性?公共政策的调适性稳定具有哪些内涵特征?如何实现公共政策的调适性稳定?

## 二、公共政策的“变”与“常”:多维视角下的政策稳定

在不同理论视角下,政策稳定性呈现多重面向。公共政策是一个持续的动态过程,稳定和变迁在理论和经验层面紧密勾连,有如硬币的两面。利益竞争、路径依赖、政策更新和政策周期等视角下的公共政策体现了“变”与“常”的内在关联与持续张力。

### (一) 利益竞争视角下的政策稳定

学界很早就关注美国利益集团对政府决策的俘获与垄断,“政策铁三角”形象地描述了行政官员、立法议员和利益集团组成的联系紧密、相对封闭和控制政策过程的利益共同体。政策系统建立在政策铁三角模式之上,三角形的每一边都补充并支撑着另外两边<sup>②</sup>,公共政策过程和结果实际上反映了政策行动者相互博弈形成的均衡状态。既有主要政策参与者为了防止新成员进入政策辩论和政策议程,形成了决策的“封闭网络”。由于精英集团的保守主义倾向,政策很少发生革命性的政策替代,从而维持较强的政策稳定性。

由利益格局导致的政策垄断是解释政策难以变迁的重要原因。政策的连续性还取决于受益者得益与受损者负担成本的对比,要考虑政策多大程度上产生了既得利益,从而为扩大现有计划提供激励。政策行动者既是政策稳定的延续力量,也会对重大政策变迁进行调和,如果政策行动者有耐心且行动足够持久,那么在无限反复博弈的纳什均衡中,他们能够将最优政策维持下来<sup>③</sup>。研究表明,政策制定过程封闭,排斥其他参与者,使美国烟草业能够长期保

① 丁煌:《政策制定的科学性与政策执行的有效性》,《南京社会科学》,2002年第1期。

② A. G. Jordan, “Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process”, *Journal of Public Policy*, Vol. 1, No. 1, 1981.

③ C. Scartascini, E. Stein and M. Tommasi, “Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Public Policies”, *Journal of Applied Economics*, Vol. 16, No. 1, 2013.

持低税收<sup>①</sup>。在支离破碎、巴尔干化的制度体系中,既得利益集团使美国医疗改革不会出现偏离既有路径的变革<sup>②</sup>。

## (二) 路径依赖视角下的政策稳定

在历史制度主义者看来,由于沉没成本或制度惯例等因素,既有政策会影响当前的政策制定,通过消除或扭曲备选方案,迫使决策向特定方向发展<sup>③</sup>。政策一旦出台,就沿着既定方向不断自我强化,路径依赖本身就意味着稳定。皮尔逊(Pierson)聚焦政策正向反馈带来的连续性:大型社会计划产生“锁定效应”,有利于复制当前的制度逻辑,强调回报递增和网络外部性的作用<sup>④</sup>。政策稳定是由内生因素造成的,这种内生因素会强化现状,使重大改革难以启动,路径依赖具有明显的现状偏见<sup>⑤</sup>。强烈的正向反馈在某些情况下也会使政策僵化,因为它抑制了政策工具的调整,造成基本理念和更广泛的政策环境之间的紧张<sup>⑥</sup>。不过,政策的制度效应并不总是以自我强化机制的形式出现,韦弗(Weaver)考察了自1950年以来14个发达工业国家养老金制度变迁的模式,指出负向的政策反馈会导致政策崩溃而非长期复制<sup>⑦</sup>。

传统上,负向反馈通常被理解为一种政治意义上的反弹。但研究也发现,政策负向反馈也是政策自我纠错、自我平衡、自我稳定的机制。从微观层面看,决策者个人特质、政党的意识形态、制度变量、政治关注影响了政策反馈机制,其中政治关注能抵消负向反馈。对一个问题的政治关注越多,对当前政策的调整就越小<sup>⑧</sup>。总之,正向反馈中的政策稳定多以自我强化的形式出现,在总体形式上表现为政策稳定和牢固,但路径依赖也意味着变革的困难,会造成政策僵局;而负向反馈会导致重新校准、设计政策工具进而提高政策的可塑性,有利于政策在调适中保持稳定延续。

## (三) 政策更新视角下的政策稳定

在早期的政策变迁研究中,渐进决策论视稳定为政策常态,政策是对已有政策方案做边际、局部和渐进的调整<sup>⑨</sup>,决策者只考虑与现行政策差异微小的备选方案,避免重大政策失误,从而保持政策的稳定性与延续性。而政策更新视角关注新旧政策变动、衔接的过程与类型,丰富了政策调整的策略选择研究。现实中的政策更新存在于政策维持、政策接续、政策创新、政策终结构成的连续光谱上。其中,政策维持是既有政策和政策系统在相同的任务下继续运转,通常是政策惯性、有限理性、政策终结或接续失败的结果。政策接续强调政策问题和目标的延续,参与者、过

① M. Givel, "Punctuated Equilibrium in Limbo: The Tobacco Lobby and US State Policymaking from 1990 to 2003", *Policy Studies Journal*, Vol. 34, No. 3, 2006.

② S. Steinmo and J. Watts, "It's the Institutions, Stupid! Why Comprehensive National Health Insurance Always Fails in America", *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 20, No. 2, 1995.

③ M. Weir, "Ideas and the Politics of Bounded Innovation", in S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992, pp. 188—216.

④ P. Pierson, "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, Vol. 48, No. 2, 1996.

⑤ A. Zehavi, "A Reform Less Ordinary? Historical Institutionalism, Punctuated Equilibrium, and Mental Health Care Privatization", *Administration and Society*, Vol. 44, No. 6, 2012.

⑥ C. Daughjerg and A. Kay, "Policy Feedback and Pathways: When Change Leads to Endurance and Continuity to Change", *Policy Sciences*, Vol. 53, No. 2, 2020.

⑦ R. K. Weaver, "Paths and Forks or Chutes and Ladders: Negative Feedbacks and Policy Regime Change", *Journal of Public Policy*, Vol. 30, No. 2, 2010.

⑧ M. Baekgaard, S. K. Larsen and P. B. Mortensen, "Negative Feedback, Political Attention, and Public Policy", *Public Administration*, Vol. 97, No. 1, 2019.

⑨ C. E. Lindblom, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, 1959.

程和实质性结果都受既有政策的影响,新政策会吸收旧政策的大量特征<sup>①</sup>,以努力保持政策目标稳定和连续。哈克(Haker)根据政策内部和外部变动的阻力大小,总结了四种策略模式:转换、叠加、更替和漂移。转换、叠加和更替分别意味着原有政策方向的转变、新政策在原有政策基础上的增补、新政策对原有政策的取代。漂移是政策更新的重要过程,由于政策内部的转型障碍,政府偏好导致不决定或延迟决策,从而形成公共政策形式上的稳定<sup>②</sup>。这类研究总结了在原有政策上调整和更替的类型和微观策略,触及了政策变动与稳定性的内在张力,但未能进一步解释政策稳定的影响机制。

#### (四)政策周期视角下的政策稳定

政策周期着眼于公共政策在长期发展中的变迁规律,将政策稳定视为公共政策在某一时段内的典型样态。政策周期论者认为,在一定时间范围内,政策动态呈现周期性的更迭状态。20世纪美国政策走向在自由与保守、公共目的与私人利益之间循环摆动,在30年的周期内,政策导向保持相对一致,而后又出现反方向的调整。政策周期是和社会和经济发展周期与公共政策交互作用的结果,在一个政策周期内的政策生产在导向上基本保持一致,体现了某一时期公共政策的稳定性。一个时期的公共政策为下一时期的政策提供刺激,直至反作用力积聚到一定程度,又会促使公共政策做出新的调整<sup>③</sup>。而“政策间断期”过后,政策变革的力量尚未积聚,在“政策均衡期”政策子系统能够消化各种“体制摩擦”,维持公共政策的均衡稳定<sup>④</sup>。

综上,公共政策稳定性的既有研究呈现复杂而零散、丰富而不系统的特征。早期研究虽然关注了公共政策的稳定性,但本质上是因利益竞争而无法调整导致的政策僵局,即使根据社会需求进行了调整,也仅仅是渐进累积的结果。后续研究虽然引入了动态维度,但政策稳定与政策更新之间的关系仍然不够清晰,从政策周期视角的考察也囿于“不变—突变—不变”的循环,正如学者卡帕诺(Capano)所言,尽管政策的稳定和变化是共存的,但这两个要素一直以来都被分别对待,他呼吁学界将二者“明确地联系起来”<sup>⑤</sup>。总体而言,既有研究倾向于将政策稳定视为政策变动的“反面”,即“为何没有发生变迁”,缺乏对政策稳定性正面和直接的考察。而且,政策稳定的定义与界定标准也并未明晰和统一,政策在相同任务下维持现状、政策适应环境变动而发生慢速调整、政策因变迁阻力而无法调整的僵局等,都被视为某种意义上的“稳定”。为深入考察政策稳定的内在机理与运作过程,首先要对政策稳定的类型和内涵做初步探讨。

### 三、在不变与多变之间:政策稳定性的类型学分析

政策稳定性既不是僵化固化的一成不变,也不是变动不居的“多变”,而是分布于“不变”与

① B. W. Hogwood and B. G. Peters, "The Dynamics of Policy Change: Policy Succession", *Policy Sciences*, Vol. 14, No. 3, 1982.

② J. S. Hacker, "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2, 2004.

③ E. Amenta and T. Skocpol, "Taking Exception: Explaining the Distinctiveness of American Public Policies in the Last Century", in F. G. Castles (eds.), *The Comparative History of Public Policy*, Oxford University Press, 1989, pp. 292—333.

④ F. R. Baumgartner, B. D. Jones and P. B. Mortensen, "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking", in C. M. Weible and P. A. Sabatier (eds.), *Theories of the Policy Process*, Routledge, 2018, pp. 55—102.

⑤ G. Capano, "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem", *Journal of Comparative Policy Analysis Research and Practice*, Vol. 11, No. 1, 2009.

“多变”之间的连续光谱中。公共政策是个复杂的系统,包括政策本身、政策客体、政策场域、政策制度等彼此关联的要素。政策的作用对象和政策客体及其运行的政策场域,共同构成相对于政策本身的外部环境。政策本身与外部环境的适应、调整和互动是一个动态的过程,其结果反过来又对政策环境产生影响。根据政策本身与政策环境的互动可将政策划分为维持型稳定、政策不稳定、政策固化、调适性稳定与政策转向五种类型(见表1)。

表1 政策稳定的类型学框架

		政策本身		
		不变	调整	重构
政策环境	不变	维持型稳定	政策不稳定	
	改变	政策固化	调适性稳定	政策转向

资料来源:作者自制。

(1)维持型稳定。政策环境与政策本身都不变的组合构成维持型稳定,这是政策稳定最为基础性的理解。因为政策的出台是为了解决某一社会发展阶段中的特定公共问题,一项科学合理的公共政策应持续运行一段时间,直到政策效力充分的发挥以及政策问题的妥善解决。此时政策就呈现“维持型稳定”的特征,无需改变或仅需极细微的修正,使现有政策状态得以维持。对于简单或单一的政策问题,政策持续较短时间即可完成,如违法经营场所的整治政策;对于复杂问题的执行,需要政策维持相对较长时期,如生态修复政策等。

(2)政策不稳定。与维持型稳定相对,如果短期内政策环境尚未变动、政策成效尚未显现,政策本身却随意调整或重构,表现为典型的政策不稳定,这往往是政策缺乏科学性和合理性造成的;也有可能是政策执行阶段由于执行权威不足、执行不力导致政策中断或“短命政策”。公共政策在短期内未实现政策目标而进行重大调整或废止,包括政策效应流失和短时间内变动两个核心要素<sup>①</sup>。例如,2016年3月的“重庆医改”历时7天就宣告结束;2011年10月,佛山“放松版”房地产限购令出台仅半日便紧急叫停,这些都是典型的政策不稳定。

(3)政策固化。政策环境改变但政策本身不变的组合构成政策固化。政策环境发生改变,新的政策问题和需求随之形成,但公共政策由于权力博弈、利益格局、观念保守、资源不足等主客观原因,未能及时调整而继续维持。政策虽然在表面上呈现稳定不变的状态,但因其不适应环境要求,不但不能解决问题,反而成为阻碍社会发展的力量。在西方民主制度下,价值多元和利益竞夺容易导致新政策的政策僵局,例如美国教育券政策、奥巴马政府的“气候新政”等在很长时期内无法通过。

(4)调适性稳定。政策本身根据外部环境变化而做出适应性调整构成调适性稳定。政策往往不是一成不变的,政策偏离的倾向使政策调适成为当代治理的基本任务。公共政策的调适性稳定,需要在维持政策既定目标和方向的前提下,对政策环境做出敏捷反应以适应环境变化,政策的支持力度和方向不能出现明显波动和跳跃,而要追求政策短期动态和长期稳定的均衡。例如,中国中央政府近二十多年来的房地产调控政策根据经济发展形势、房价增长速度、房地产行业发展和信贷规模以及民众购房需求进行动态调整,尽管有时调整的时机

<sup>①</sup> 杨芳、欧阳丹霞:《政策短期流变:生成逻辑与治理策略》,《学术研究》,2014年第11期。

或幅度还不够科学精准,但这种调适性稳定显示决策者努力追求公共政策与外部环境的有机适配。

(5)政策转向。一旦政策环境变动,政策本身也随之进行根本性的急剧改变,短时间内用全新的政策取代旧政策,且新政策与旧政策有质的差别,这属于政策转向。当政策目标实现或政策环境已不适应政策存续,政策继续执行不仅会浪费资源还会带来不良后果。当政策无法发挥功效或者多余、过时,甚至不必要时,要将政策予以及时终止<sup>①</sup>,或是突破原有政策设计撤旧换新,及时果断地出台新政策以适应形势变化。

政策本身与政策环境之间的复杂互动是影响政策动态的根本原因。传统上政策稳定仅关注政策本身,而政策固化虽然在形式上固定了政策内容和结构,但可能与外部环境并不相容,引发不良政策后果。从政策本身与外部环境的协调匹配来看,维持型稳定、调适性稳定是政策稳定运行的较为理想的状态,而前者更多是外部环境较为理想化或相对暂时的均衡;后者更符合公共政策的长期性、动态性和发展性的政策理念,是更具实践生命力的政策稳定类型。

基于以上分析,笔者将政策稳定性界定为:在公共政策制定、执行、评估和更新等一系列持续的运行过程中,为实现政策目标、适应政策环境、满足政策利益相关者要求,在一定时期内形成的政策均衡状态,以维持政策理念、体系、内容、过程与效果的延续性、合法性、权威性、稳健性和有效性。政策稳定性是联结公共政策科学性与民主性,过去、现在与未来,过程与结果,均衡与变革的关键环节,也是决定政策质量和政策效能的重要因素。简言之,政策稳定是发展、动态和均衡的稳定,调适性稳定是政策稳定的理想状态,有利于实现公共政策目标,促进公共政策现代化。如何理解公共政策调适性稳定的内涵体系及其运行特征,如何实现政策调适性稳定,这些都是中国公共政策现代化亟待回答的重要问题。

#### 四、公共政策调适性稳定的内在机理

公共政策的调适性稳定是政策系统与外部环境的适配与良性互动,是“变”与“常”之间的精妙平衡与和谐共生。为此,需要超越公共政策不变与多变的二分视角,构建理解公共政策调适性稳定的全新框架。公共政策调适性稳定的内涵及其特征可从政策理念的和合贯通、政策内容的调适稳健、政策过程的连贯衔接、政策体系的配套协同四个维度理解。

##### (一)政策理念的和合贯通

政策理念是公共政策所蕴含的指导思想、发展战略、意识形态和价值观念等因素的集合,作为政策制定的出发点和基本依据,政策理念塑造了官员对政策问题和因果关系的判断<sup>②</sup>。政策理念对公共政策的普遍性影响包括问题界定、政策解决方案和时代精神三个层面,影响政策行动者对社会经济问题的认知,帮助他们向利益相关者推销政策解决方案<sup>③</sup>。倡议联盟理论用政策精英的“核心信念”来解释政策变迁和稳定,关注以共同理念和价值观构建的政策共同体<sup>④</sup>。政策理念在政策制定中扮演重要角色,决定决策的制度性框架,保证公共政策在政策取向、政策风

① G. D. Brewer, "Termination: Hard Choices-harder Questions", *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 4, 1978.

② 薛澜、林泽梁:《公共政策过程的三种视角及其对中国政策研究的启示》,《中国行政管理》,2013年第5期。

③ J. Mehta, "The Varied Roles of Ideas in Politics: From 'Whether' to 'How'", in D. Beland and R. H. Cox (eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford University Press, 2010, pp. 28—63.

④ P. A. Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, Vol. 21, No. 2—3, 1988.

格及政策语言上的稳定一致<sup>①</sup>。

公共政策调适性稳定首先意味着政策理念的和合贯通。“和合”即“冲突、融合及其动态变易过程中诸多形相和无形相和合为新结构方式、新事物、新生命的总和”<sup>②</sup>。政策理念的和合贯通是指政策信念、核心价值、政策目标和政策发展态势的一脉相承,强调公共政策理念内核的传承性和历史延续性。“和合”理念下的政策过程,通过因地制宜、权变执行、动态调适的方式保持政策系统的开放性和灵活性,将集权与分权、统一与灵活、引导与规制等要素有机统一,实现政策系统各要素的各归其位、稳定均衡。

中国公共政策的调适性稳定有其内在机理,政策理念的和合贯通在实践中具体表现为以下几个方面。首先,政策理念在时间维度的一脉相承。中共中央和国务院的大政方针长时间保持了相对稳定,彰显前后衔接相续的政策理念。而实践中的地方主官的任期相对较短,官员更替带来的政策不稳定影响了经济社会的稳定发展<sup>③</sup>,地方官员的执政理念和政策重心存在差异,地方政府公共政策短期性特征较为显著。官员更替时应坚持执政理念与发展思路的一脉相承,保持政策理念的平稳衔接,避免政策的大起大落和朝令夕改,也要防止政策的长期僵化固化。其次,政策理念在纵向层级的上下贯通。公共政策理念要保持纵向一致,战略理念“全国一盘棋”、贯彻执行“劲往一处使”是政策调适性稳定在纵向维度上的重要体现。各级地方政府在政策理念和目标上向中央看齐,以上位政策理念作为政策行为的主要指引确保上下政策理念的一以贯之、畅通无阻。最后,政策理念在横向部门的协调统一。政策理念能够塑造不同部门的价值和目标序列,从而影响部门行为的自适应过程。各部门的政策要在理念、目标和方向上保持一致性,在执行过程中树立协同、配合和融合的政策理念,避免“政出多门”和政策冲突。总之,在中国这样一个以超大规模国家和非均质社会为特征的政策场域中,各级政府及官员要以“和合贯通”的政策理念为指导,发扬传统政治中庸之道内蕴的不走极端、不走偏锋、不僵化固化的精神,避免跳跃式、激进性和突变式的变革,以政策理念的和合、贯通、一致维系政策设计和政策运行过程的动态均衡稳定。

改革开放以来,中国公共政策理念长期保持一致与稳定,形成了一以贯之的理念宣示和实践,并依据不同发展阶段适时调适,为公共政策的方向正确与合理制定提供了深层的价值支持。在不同发展阶段,根据治理任务设计与与时俱进的公共政策,确保政策理念、政策任务和政策目标的动态匹配。例如,改革开放以来,中国农村扶贫开发政策经历了从区域扶贫开发到精准扶贫的政策演变。自2013年习近平提出精准扶贫的理念后,《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化若干意见》《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》等系列政策文件陆续出台,到2020年底中国如期完成脱贫攻坚的政策目标。从深层核心理念上看,消除贫困和实现共同富裕是社会主义的本质要求,也是执政党的长期承诺;精确识别、精确帮扶、精确管理成为各政策主体的扶贫共识和指导思想,很大程度上保证了我国扶贫政策稳步前进、不断发展完善,进而实现全面脱贫的政策目标。

## (二) 政策内容的调适稳健

政策内容既要保持调适稳健,保证政策内容的连续性、稳定性和科学性,又要适时调整以发

① P. A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, 1993.

② 张立文:《和合学:21世纪文化战略的构想》,第49页,中国人民大学出版社,2006年版。

③ 杨海生、陈少凌、罗党论、余国满:《政策不稳定性与经济增长——来自中国地方官员变更的经验证据》,《管理世界》,2014年第9期。

挥政策的有效性、针对性和创新性。这要求决策者科学严谨地设计政策方案和内容,更要根据政策环境与现实需求及时做出政策调整,保障政策调整时的社会稳定<sup>①</sup>。政策内容的调适稳健要求政策生产与时俱进,确保其贴切、合理和精准,产出越来越多稳健的“好政策”,这取决于科学的政策制度体系、合理可控的政策过程、严格的政策监控网络、有效的政策质量评估体系,确保政策生产、政策方案和内容体系符合科学、理性、稳健和发展等原则。

从政策内容动态变迁的角度看,根据霍尔(Hall)的框架,政策内容包含政策价值、政策目标、政策策略、政策工具和制度安排等多个要素,分别意味着不同的因果机制及其对现实的不同影响。政策变迁的三个序列与本文提出的政策稳定类型存在大致的呼应关系<sup>②</sup>。第一序列的工具参数设置、第二序列的政策工具变迁都不涉及总体目标和政策范式的调整,是在吸取既往政策经验的基础上对政策的细微修补,并不挑战政策总体框架。第三序列以政策总体目标变迁为前提,短时间内三个变量同时变化意味着原有政策的终结或转向,是政策激烈变迁的标志。

长期来看,如果一个政策不发生任何层面的变迁,往往会与政策环境发生较大程度的偏离。政策工具设置参数的更新,通常是政策连续性的必要条件——过度的政策稳定性(第一序列的变迁也不发生)可能会对实现政策目标的有效性和效率产生负面影响<sup>③</sup>。在政策运行过程中,当面对不确定性和风险性高、阶段目标与现实差距较大、政策执行周期较长的公共政策时,政策主体应及时、适时地随环境调整政策工具及其设置参数,或者用新的政策工具取而代之,以促进政策内容的稳定调适。即使政策现状与外部环境业已发生了较大程度的错配,政策调整也不能一蹴而就,尽量避免公共政策第三序列的突变。政策变革仍应在稳定与变动之间达成动态平衡,防止政策的剧烈波动,避免造成社会的剧烈动荡。例如,在改革开放之初,中国的计划经济体制已不适应经济发展要求,但我国的经济改革从率先改革的部门出台增强激励和提升效率的改革政策,以局部自发的试验与中央采纳推广相结合,保证政策变革的时机调控、过程把握、成果保持和前后衔接,这是政策内容生产的动态调适与合理稳健的体现。

### (三) 政策过程的连贯衔接

公共政策调适性稳定还意味着政策过程的连贯衔接。公共政策是在决策机构、组织和制度的架构内连续发生的动态过程,只有政策运行中的各个子过程保持延续性、衔接性和连贯性,才能避免政策过程任意中断,让政策发挥持续性影响。各个政策环节如何有机结合成系统性的政策链条,是政策过程连贯衔接的关键问题。

首先,保持政策制定的方向正确和内容精准。在公共政策制定过程,应目标合理、手段科学、表述清晰、契合实际,为政策过程后续各个环节的有效推进和相互衔接提供内容基础,确保公共政策方向的正确,不偏离既定的指导思想和政策理念,提升公共政策质量,使政策内容精准有效。

其次,强化政策的高效执行与无缝衔接。政策的生命在于善作善成、久久为功、有效执行,这是执行者运用政策资源,将政策内容转化为实际效果、连接政策制定与政策结果的关键。政策执行环节的走样和偏离是政策不稳定的重要原因,执行低效、象征性执行、选择性执行、运动式执行、层层加码、政策背离、随意中断等现象较为普遍,这就使得政策制定与执行容易发生中断和割裂,进而影响政策稳定性和政策效果。为此,要优化公共政策执行体系,在政策制定环节设计有

① 王骚、王达梅:《公共政策视角下的政府能力建设》,《政治学研究》,2006年第4期。

② P. A. Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative politics*, Vol. 25, No. 3, 1993.

③ J. S. Hacker, "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", *The American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2, 2004.



效的执行激励和控制机制,有效预判和调节执行行为;在执行环节加强政策目标与执行效果的评估,规范执行者的自由裁量权,增强决策与执行的适配性和一致性。

最后,重视政策的约束监管和系统评估。严格的政策约束监督和系统评估能及时纠正偏向,保持决策—执行过程的连续一致;还能为政策的适应性调整提供依据,决定政策是否继续、改善、扩展和缩减,使政策符合客观实际而具有延续性<sup>①</sup>。要构建敏捷的公共政策预警与矫正机制,对政策运行进行全过程监控、预测和及时纠偏,确保政策执行无缝衔接。近年来,中国公共政策的监督和评估机制不断创新,形成了权力监督、政策监管和执行约束相结合的全过程政策监管网络,党中央的巡视制度、国务院大督查、各级职能部门的专项督查行动等创新有助于发现执行偏差并及时调适。总之,要从政策科学视角避免政策的大起大落、剧烈波动和孤立割裂,实现政策制定、执行、监督和评估全过程的调适稳定、连贯衔接、有序对接和顺畅融合。

#### (四) 政策体系的配套协同

公共政策调适性稳定追求政策体系的配套协同。公共政策并非孤立存在,而是与其他政策一起构成具有整体性、层次性、关联性的政策体系,这意味着公共政策运行发生在系统的各个层次,众多组织、部门、个人都参与到政策过程。调适性稳定对政策体系各要素的配套、协同与合作提出了极高要求,要重点考察不同政策之间目标是否一致、理念是否相承、政策工具是否服务于政策目标等层面,进而实现政策体系的上下贯通、左右联动和整体融合。

首先,上下贯通着眼于政策体系的纵向协同。中国公共政策体系囊括了中央、地方、基层等多层次权威主体,涉及政策的协商、起草、试验、评估、调整等复杂互动模式。要构建顶层政策设计、中层承上启下、下层重在执行的上下贯通的立体式政策体系,强化地方政策体系对中央政策体系、下级政策体系对上级政策体系的认同、遵守与匹配,避免发生冲突、置换和偏离。与此同时,上级政策体系及其决策也要具有相应的灵活性,为上下贯通创造制度空间、政策空间和调适空间。实现顶层设计与地方首创的有机统一,避免上下政策之间的互斥和矛盾,防止造成政策效力的相互抵消和政策执行的无所适从。

其次,左右联动强调职能部门政策体系的统筹协调。公共政策涉及多个职能部门之间的职能分工、政策适配和行动协调。不同部门的利益诉求、目标序列和价值排序有别,会导致各部门政策目标不一、标准不同、执行不畅,这是政策体系不协同而造成政策难以有效维持、发生中断或终结的重要原因。为此,要加强职能部门政策体系之间的统筹协调,可以根据工作需要和政策事项设立主统筹机构,由其牵头协调各相关职能部门,划定彼此行为边界和责任边界,为后续政策运行创设科学的联动机制。在政策实践中,可以充分发挥领导小组、联席会议、工作专班等议事协调机构的作用,建立制度化的交流、互助和合作机制,这有利于不同职能部门出台的配套政策在目标和作用方向上保持一致,实现政策安排、政策结果和政策关系的统筹协调与平衡稳定,形成左右联动的政策体系。

最后,整体融合强化政策体系的系统适配。政策体系的整体融合意味着构成政策体系的政策制度、政策设计、政策结构、政策主体等基本要素的相互协调,政策过程和政策结果的有机适配,政策科学性和民主性的融合,政策稳定与政策创新的均衡,现在、过去与未来政策的连接,政策顶层设计与因地制宜的结合,最终进化成契合外部环境、现实问题、既有资源和政策目标的现代化公共政策体系,这也是政策体系内部相互配套、上下贯通、整体联动的结果。

<sup>①</sup> P. H. Rossi, M. W. Lipsey and G. T. Henry, *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage, 2018, p. 258.

## 五、执中致和：公共政策调适性稳定何以可能

调适性稳定不是不变,也不是多变,而是与政策环境的动态、有序和均衡适配。从其本质性特征来看,公共政策的调适性稳定要做到因地制宜、因时而动和因需而变,对政策环境的变动做出敏捷性回应。首先,公共政策与政策环境的适配性是政策调适性稳定的关键,需要保持政策与外部环境之间的互动、调适与均衡。其次,公共政策制度体系的敏捷性是政策调适性稳定的核心,制度体系要对外部环境、需求和压力保持敏锐。再次,公共政策生产的科学理性是政策调适性稳定的基础,它决定公共政策的质量,也影响公共政策的效果和稳定性。最后,公共政策利益分配的均衡性是政策调适性的重要动因。利益分配的均衡性决定公共政策的稳健性、生命力和可持续,那些利益分配不公的政策很难获得大众的支持和认同,也就很难保持公共政策的长期稳定。

### (一) 增强公共政策与政策环境的适配性

调适性稳定关键在于政策系统与外部环境的有效互动,因此首先要考察公共政策与社会环境、时代趋势、国际环境等诸多外部环境之间的互动关系,增强公共政策与政策环境的适配性。公共政策的外部环境具有不稳定性、复杂性和模糊性相互叠加的特征,在复杂多元、相互嵌套和难以预测的政策环境中实现公共政策的调适性稳定,更要求公共政策与外部环境、现实问题、既有资源和政策目标保持协调与适配,以应对不确定和易变的政策问题。

增强公共政策与政策环境的适配性需要努力做到因地制宜、因时而动、因需而变。首先,公共政策的因地制宜。因地制宜是维系中国公共政策稳定性、创新性和活力的重要政策经验。中国公共政策调适性稳定的一大特征是在维护中央顶层设计权威的基础上激发地方首创性。国家政策落实到地方场域,在地方层面形成不同的政策模式,体现中央统一性和地方多样性的执行格局<sup>①</sup>,避免因“一刀切”和“水土不服”引发的“短命政策”,促进公共政策的稳定延续。其次,公共政策的因时而动。因时而动要求公共政策在政策环境、公共问题、政策体系和政策行动者之间实现动态平衡和及时调整,应对不同时期各种公共问题的挑战。这也是一个不断积累经验、查缺补漏、动态修正、学习进化的过程,努力实现环境、问题与政策效果的动态匹配和稳定调适。例如,随着居民收入水平的上升、收入差距的拉大,在国家促进消费、拉动经济增长的大背景下,原有个人所得税缺陷逐渐显露,2018年我国通过个人所得税改革方案,使个税制度更有利于调节收入、提振消费,向更科学合理的方向迈进。最后,公共政策的因需而变。公共政策本质上在于满足民众需求,解决公共问题,维护公共利益。这既有助于生产符合民众需求、解决社会问题的“好政策”,又能满足政策相关者的利益诉求和政策诉求,为公共政策的调适和稳定运行提供强有力的支持群体。因此,公共政策的调适性稳定要及时回应并满足人民之需、时代之需和发展之需。一个对人民负责的政府,要根据国情社情、民情民意的发展变化,及时主动地对政策做出调整,实现政策设计、政策执行和实际需要的有机匹配和契合。

### (二) 强化公共政策制度体系的敏捷性

政策制度是政策生产和运行的主要决定机制,政策制度一方面约束政策行为以维系政策稳定性,另一方面引导政策系统敏锐感知环境变化从而适时做出政策调整。公共政策制度体系为政策系统各要素的协调、政策制定和执行以及政策稳定运行提供了秩序化逻辑,良好的政策制度

<sup>①</sup> 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。

既能使政策的生产、发展和演化和谐有序,又能将政策环境、社会问题和民众需求及时导入政策系统并积极回应。达成并维持稳定性、适应性和连贯性合作协议的能力取决于决策制度的特征。维持政策稳定要求政府官员主动作为,以应对不断变化的需求、环境和目标<sup>①</sup>。

政策稳定性与国家战略能力、政策理念、顶层设计和执行能力密切相关,政策调适的能力主要取决于政策运行体系、政策权力分配制度、政策决策制度的敏捷性。强化公共政策制度体系的敏捷性,首先要创设科学合理的决策制度和决策体系,科学划定执政党、人大和政府的决策权限和职责范围,实现公共决策的民主化、制度化、法治化和精准化。其次,完善基于循证决策、民众充分参与、发挥专家咨询作用的决策制度,大力发展现代化的政策研究机构和智库,借助大数据和人工智能等新兴技术,为政策调适提供敏捷、真实的信息基础。再次,政策执行制度要鼓励灵活性和原则性的统一,推动执行者敏锐感知、捕获与传导政策执行效果和信  
息,促进公共政策的及时调适和有效执行。政策优先度、量化程度和执行监控机制等构成政策执行的结构约束,塑造不同的压力强度和政策执行的波动情况,影响公共政策的稳定执行<sup>②</sup>。最后,要在政策议程设定、政策草案设计、政策方案选择、政策合法化和政策执行的全过程制度体系中,优化政策运行机制和执行流程,实现公共政策、执行机构、目标群体和政策环境等要素之间的良性互动,优化执行系统各要素的配置关系<sup>③</sup>,提升政策制度体系的敏捷性、回应性和高效性。

从实践观之,我国公共政策制度体系赋予政策长期稳定的优势,政策稳定蕴含在国家治理体系和治理能力现代化的制度逻辑之中。在中国共产党领导下的“党委倡议—人大审议”决策模式下<sup>④</sup>,重大发展方略决策一般由执政党和中央高层形成战略共识,再交由全国人大审议通过,成为国家、政府和社会的政策指引。因此,要加强中央对公共政策的指导思想、总体思路、目标任务、行动战略、实现路径等方面的顶层设计和创新,为地方分类施策和政策创新提供制度支撑和行动指导。党中央和国务院也非常重视根据中国阶段性的发展目标、发展任务对重大发展政策和中长期目标规划进行调整,彰显了政策制度体系的敏捷和革新精神。例如,中国共产党领导制定的五年规划和中长期远景发展规划,从提出建议、编制草案、征求意见、审议通过到规划实施的全过程,就是根据每个发展阶段的国民经济和社会状况,适时调整发展目标和方向,体现出中国政治制度和决策体系调适性稳定的制度特征,这也是中国公共政策在中长期能保持相对稳定的制度基石。

### (三) 提升公共政策生产的科学理性

政策生产是政策主体分析诊断政策问题、建构政策情境,以及投入决策资源、选择政策方案和工具的动态过程,是政策系统对政策环境的能动反映。政策维持的决定机制包括内源因素和外源因素,利益相关方的联合、协调问题和行动者的投入,都会影响政策的连续性,对政策本身而言,那些高度韧性的公共政策具有更强的连续性和有效性<sup>⑤</sup>。因此,政策生产及其内容是否正确合理是政策稳定的基础,不仅决定了其是否会被执行,还对政策能否得到长期坚持有很大影

① S. Mettler, “The Polyscape and the Challenges of Contemporary Politics to Policy Maintenance”, *Perspectives on Politics*, Vol. 14, No. 2, 2016.

② 黄冬娅:《压力传递与政策执行波动:以 A 省 X 产业政策执行为例》,《政治学研究》,2020 年第 6 期。

③ T. B. Smith, “The Policy Implementation Process”, *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, 1973.

④ 陈国权、周盛:《我国人大决策权的变迁与决策权的制约监督》,《浙江大学学报》(人文社会科学版),2011 年第 5 期。

⑤ C. G. Couto and G. Lima, “The Continuity of Public Policies: Does Constitutionalization Matter?”, *Dados*, Vol. 59, No. 4, 2016.

响<sup>①</sup>。公共政策目标的长期性、政策的有效性、政策的合法性和内容的科学合理性等共同构成政策调适性稳定的内容基石。

政策产出结果的有效性、政策程序的合理性赋予政策合法性,进而决定政策受利益相关者认可和接受的程度,这也是政策发挥作用、产生效力的前提。因此,在政策生产过程中,政策主体要准确诊断分析与公共利益相关的政策问题、全面考虑公众的政策需求、科学预测环境的可能变化、充分评估和论证不同政策方案的影响,尽可能使政策方案适应政策环境。

不够审慎的政策生产和不合理的政策内容,无法成为公共政策调适性稳定的基础。这些政策难以适应政策环境,容易引发政策短命、终结和突变。例如,2015年,上海证券交易所、深圳证券交易所、中国金融期货交易所发布征求意见通知,拟引入指数熔断机制,2016年1月1日该政策正式施行。而仅经历4个交易日,A股市场触发两次熔断,1月8日指数熔断机制立刻被叫停。这一“短命”政策的根本原因在于:政策生产过程没有考虑中国股票市场和金融市场的独特环境和运行特征,“熔断机制”的政策工具、参数设置与既有政策环境并不兼容。总之,公共政策生产要以科学理性、公共利益和民众需求为导向,加强对公共问题的搜寻、诊断、界定和解决能力,提升政策生产的科学性、合理性和及时性,增强公共政策对社会环境变动的回应性和适应性。

#### (四) 重视公共政策利益分配的均衡性

政策利益决定了政策行动者在决策中会选择什么样的政策方案,也会影响政策利益相关者的态度与行为,进而影响政策的发展演变和调适性稳定。顾塞尔(Goodsell)用凝聚功能、合法化功能、授权功能和代表功能概括公共利益在公共政策中的重要作用:公共利益能够融合歧见、团结同盟,确保公共政策所形成的利益平衡的合法性<sup>②</sup>。在政策过程中,利益相关者的力量对比形塑了政策稳定的格局,当利益是实质性的并且被广泛分享时,政策更有可能持续甚至扩大<sup>③</sup>。如今,在公民利益日益分化,权利意识不断增强的社会背景下,实现公共政策的长期稳定更要重视公共政策利益分配的均衡性、公平性与合理性,尽可能维护公共利益。

在公共政策利益分配过程中,要以维护和实现公共利益为最终追求,照顾和满足多元群体的利益,防止“赢者通吃”和强势利益集团对弱势群体的侵犯,加强反垄断,重视分配正义,实现利益分配的均衡性。为此,首先要构建反应灵敏、畅通无阻、运转高效的利益表达机制,及时将政策效果信息整合进政策议程的常规程序中,为政策调适性稳定提供信息基础。其次,健全利益整合机制,扩大政策利益相关者的利益交汇点,关照不同群体特殊利益需求,寻求最大利益同心圆,为政策调适性稳定构建稳固、建设性和可持续的利益分配格局。再次,构建利益约束机制,从制度和文化两方面约束相关利益主体的自利行为,避免特殊利益集团利益、地方利益、部门利益和短期利益对政策调适造成较大阻力<sup>④</sup>。最后,构建利益补偿机制。对政策利益受到侵犯和伤害的利益相关者,通过公共财政或政策修补等多种方式进行利益补偿,降低利益分配不公对公共政策及其利益相关者带来的伤害,维持公共政策的权威性、公信力和认同度。

总之,公共政策调适性稳定的精髓是“执中致和”。政策的执中致和意指决策者在政策多变与不变间择其中道、达致中和之境,避免政策陷入多变与固化两个极端。政策调适性稳定的“执中致和”旨在实现政策系统与外部环境之间的和谐、和合与融合,构建灵活敏捷的政策制度体

① L. Kriesberg, "Policy Continuity and Change", *Social Problems*, Vol. 32, No. 2, 1984.

② C. T. Goodsell, "Public Administration and the Public Interest", in G. L. Wamsley and J. F. Wolf (eds.), *Refounding Public Administration*, Sage, 1990, pp. 96—113.

③ L. Kriesberg, "Policy Continuity and Change", *Social Problems*, Vol. 32, No. 2, 1984.

④ 陈水生:《公共政策失败及其治理:一个整合性分析框架》,《学术月刊》,2022年第2期。

系,确保公共政策系统各要素各归其位,创制合乎中道、合宜合理的公共政策,在政策利益分配中使各群体能各得其所,以执中道而致中和,实现公共政策的动态调适与均衡稳定。概言之,政策调适性稳定是政策系统与政策环境相互影响、相互适应的产物,政策稳定是变迁与调适中的稳定。调适性稳定既是中国公共政策运行的典型特征,也是中国公共政策现代化的理想追求。

## 六、结语

政策稳定性是影响政策质量和政策能力的重要因素,能够有效反映政策主体、政策过程、政策系统和政策环境的互动状况,是公共政策研究不可忽略的重要议题。在简要梳理国内外散辑于各处的政策稳定性文献的基础上,本文以“政策系统—外部环境”为维度构建了政策稳定性的类型学框架,提出公共政策的调适性稳定内蕴政策理念的合和贯通、政策内容的调适稳健、政策过程的连贯衔接、政策体系的配套协同等机理。为更好地实现中国公共政策的调适性稳定,需要坚持因地制宜、因时而动、因需而变的发展策略,增强公共政策与政策环境的适配性,强化公共政策制度体系的敏捷性,提升公共政策生产的科学理性,重视公共政策利益分配的均衡性,以实现公共政策的执中致和、均衡稳定、动态调适和科学高效。

从实践观之,中国公共政策并非一成不变和僵化保守,而是通过政策系统的调适和互动,保持政策的动态稳定性,这种调适性稳定对中国发展意义重大。作为一个发展中的大国,中国面临政府改革、经济发展、社会治理和公共服务等多重任务,需要通过多元化的公共政策来解决各种棘手的经济社会问题,这就要求具有高超的公共政策管理艺术:公共政策不能一成不变,而要随着发展阶段、外部环境、社会情势、治理需要和民众需求适时调整、动态调节,又不能变动频繁、朝令夕改,从而影响公共政策的权威性、公信力和预期性;既要重视顶层设计、中层创新和基层执行的结合,又要考虑时间、空间和人性的多重变量;既要重视全过程政策管理,制定科学、理性和适宜的政策方案,又要将政治方向、政策科学与人民主体有机融合。公共政策承载着复杂的压力与多元的功能,要求公共政策实现稳定性、灵活性和动态性统一,在发展中追求稳定,在稳定中实现政策目标。

中国公共政策实践拥有丰富的案例和数据等资源可供政策稳定性研究,本文的分析只是一个初步尝试,对政策稳定性中的调适性稳定进行了探讨,未来还需对其他类型展开深入分析和比较研究。政策稳定性研究也有待于通过更多的深度案例研究和实证检验,从动态的政策运行中探讨更具普遍性的因果关系和互动模式,解释不同类型政策稳定性的生成机理。政策稳定性研究还需要公共政策学者通过更多的理论与实证研究,从中国政策场域中构建具有普遍解释力的理论模型,加强与国际学界的理论对话,不断增强公共政策学科的科学化、国际化和本土化的阐释能力,从公共政策层面推进国家治理体系和治理能力的现代化。

作者:陈水生、祝辰浪,复旦大学国际关系与公共事务学院(上海市,200433)

(责任编辑:阳军)