

§ 3. 公共政策的周期管理

- 单项政策运行的周期 (7-3-1)
- 政策集群运行战略周期 (7-3-2)
- 政策集群运行战术周期 (7-3-3)
- 政策运行周期的转换 (7-3-4)



§ 3.1 单项政策运行周期

单项政策运行周期的涵义

从政策问题的视角来观察，单项政策或政策单元在运行中，无论发生多少间断和反复，也无论存在多大的模糊性和非规范性，政策运行的目的就是要解决社会公共问题。如果政策运行了或长或短的时间以后，原先存在的社会公共问题已经缓和、减轻乃至消除了，这就说明政策的作用已经达到了。单项政策或政策单元的运行也就完成了一个周期。

单项政策运行周期的管理

单项政策或政策单元的活动在总体上和逻辑上总是包含着规划、实施和评估的基本要素。从管理的角度来说，单项政策或政策单元运行中从第一轮的规划活动到下一轮的规划活动，这是政策运行的规划周期。同样，从第一轮的政策实施到下一轮的政策实施，这是政策实施周期。从第一轮的政策评估到下一轮的政策评估，这是政策评估周期。单项政策或政策单元的周期管理就包含着政策规划周期的管理、实施周期的管理，评估周期的管理

§ 3.2 政策群落运行的战略周期

社会经济发展战略是衡量政策集群运行周期的标准

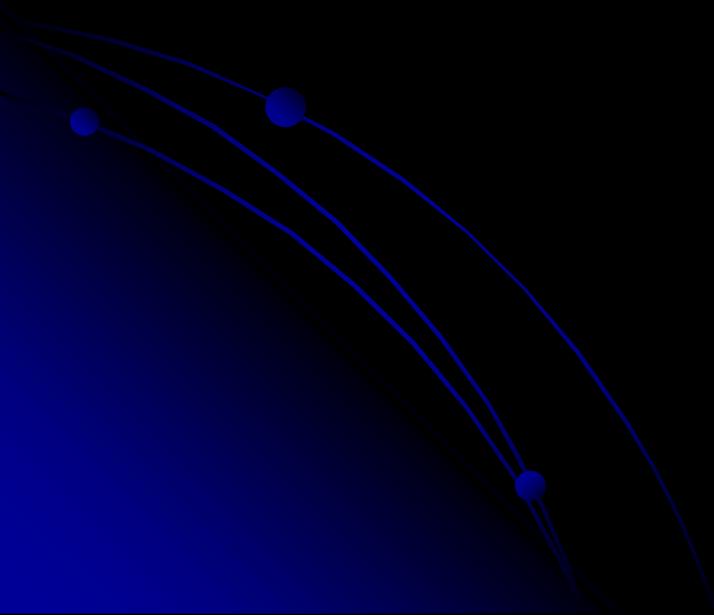
单项政策或政策单元运行周期的衡量标准是政策问题，但是政策集群要解决的是一个时期中多方面的社会公共问题，而且，从政策过程的特点来看，政策集群的运行并不是若干单项政策运行的累加。在政策集群的运行中，单项政策的运行已经受到其它单项政策，尤其是整个政策集群运行的影响。因此，要考察政策集群的运行周期，就必须以社会经济发展的战略更替为标准来划分和研究政策群落运行的周期。

政策集群的运行服从社会经济发展战略

在一种社会经济发展战略下，以执政党组织和政府为主导的公共机构会围绕既定的战略制定和实施解决一系列社会公共问题的多方面的政策，并把这些政策有机结构起来，形成政策集群。政策集群的运行，不仅是相互作用和相互制约的，而且是服务于战略目标的实现的。当政策的监控机构发现政策集群的运行已经偏离战略目标时，就会调整政策集群的运行方向。

社会经济战略更替决定政策集群周期

当社会经济政治文化发展围绕某种发展战略行进一段时间后，具有另外倾向的社会经济政治文化问题大量出现，社会经济政治文化发展受到严重阻碍时，社会治理的权威机构就会适时的制定出新的发展战略，以便推动社会经济政治文化向更高水平推进。



在新的发展战略下，原先在政策集群中的政策，除了部分和新的发展战略相一致的政策仍旧运行外，其余的与新的发展战略不相一致，甚至是抵触的政策，就需要通过分解、合并、终止等途径加以终结。这说明原先的政策集群的运行周期结束了。在新的战略指导下，应当重新组织和建构新的政策集群，启动新的政策集群的运行周期。

计划经济模式下的
公共政策周期
(大周期)

计划经济模式下
经济政策周期

计划经济模式下
政治政策周期

计划经济模式下
文化政策周期

计划经济模式下
社会、生态政策周期

社会转型时期
的公共政策周期
(大周期)

市场经济体制下的
经济政策周期

市场经济体制下的
政治政策周期

市场经济体制下的
文化政策周期

市场经济体制下的
社会、生态政策周期

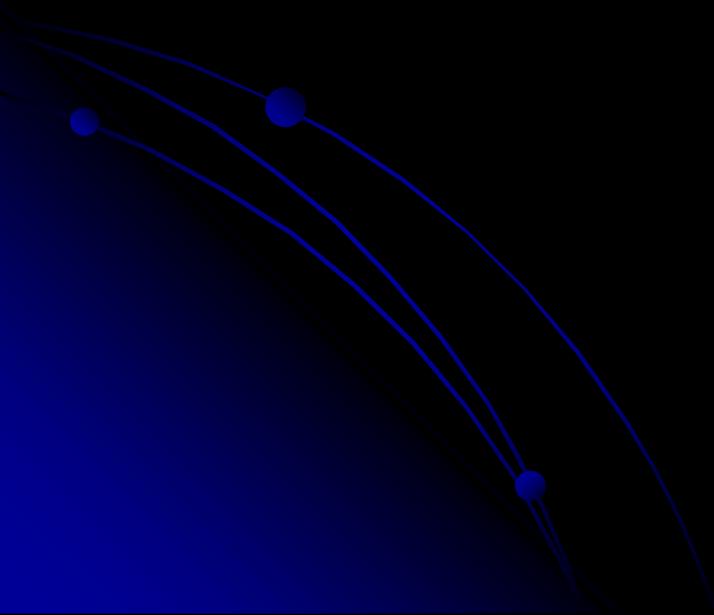
两个政策集群
之间的交叉成分
惯性、过渡

§ 3.3 政策群落运行的战术周期

经济社会发展中的战术调整

有时在社会经济发展中在同一模式下也会出现战略上的更替，我们称之为战术周期（或小周期）。比如，从20世纪90年代初开始到2002年，中国的经济运行主要追求的是GDP的增长速度。各地政府大量引进外国资本，大规模批租土地，压低劳动收入，采取高能耗、高投入、低工资的方法，片面追求高增长。在讲究效率时，忽视了社会公平。在讲究快速工业化时，忽视了环境保护，在讲究速度时，忽视节约资源。结果环境遭到破坏、能源出现短缺、社会出现两极分化。

从2003年开始，执政党和政府提出了以人为本、先为政治原则，以构建和谐节约型社会为目标的新的科学发展观。这是一次重大的战术调整。



开启政策集群新的战术周期

相对于新的科学发展观，在以追求赶超、速度、增长为目标的战术下所形成的政策集群的运行周期就终结了。代之而起的是在新的科学发展观指导下的协调、持续、和谐的政策集群的运行周期。

由社会经济发展方式更替所导致的政策集群的运行周期的更替，从周期之间的差别、转换的艰难程度来衡量，因基本战略方针未变，仅仅是发展方式、战术更替了，由此而发生的政策集群的运行周期的变更，较之战略周期的更替来，无论在幅度上、还是在难度上，都要小得多，顺利得多。

赶超 速度 增长
总括性政策

协调 持续 和谐
总括性政策

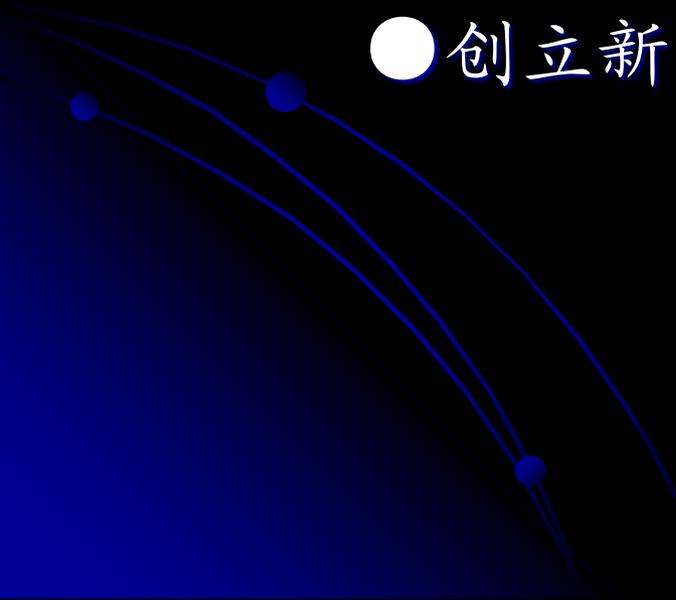


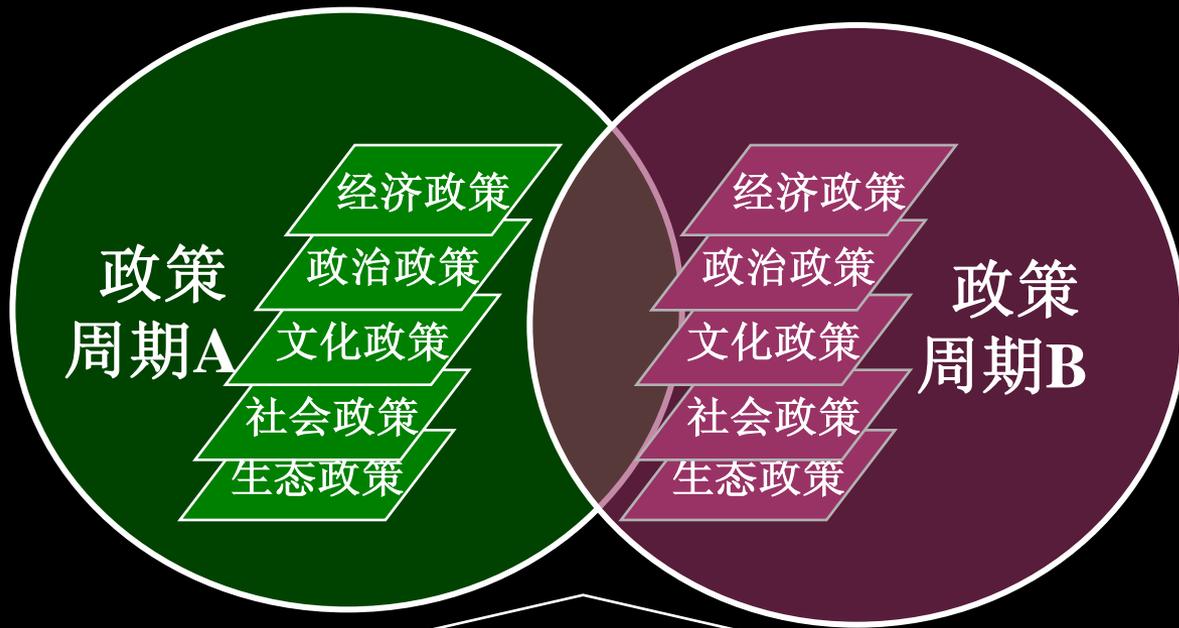
1992 - 2002 (小周期)

2003 - (小周期)

从中国社会转型时期的实践来看，社会变革和发展的战略转换所促成的公共政策集群运行周期的转换是以多种方式实现的。

其中主要的方式是

- 主导性政策的转变
 - 部分旧政策的终止
 - 创立新的替代政策
- 

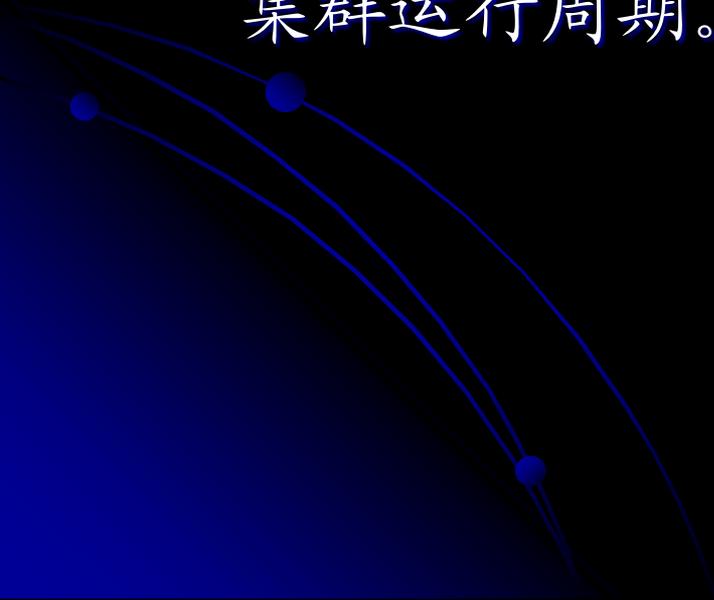


主导性政策转换、旧政策终止、
创新政策替代

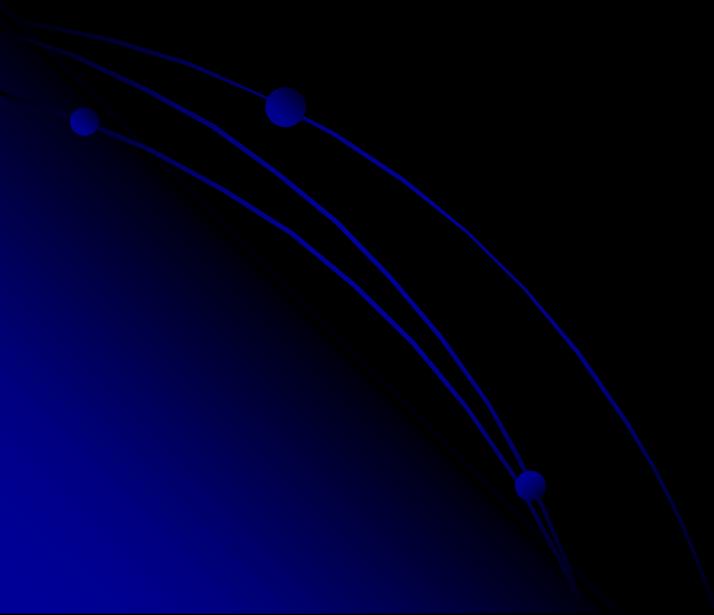
主导性政策的转移

在一个政策周期中，处于同一政策集群中的领域政策在地位上并不是同等的，其中总有某个领域政策处于主导地位，它统率着并支配着其它领域政策，以实现既定的社会经济发展战略。在新中国建立后的最初30多年中，整个社会发展的战略是建立集权政治和人治方式、建立和巩固一大二公的所有制结构、实行平均主义分配。围绕这种战略，在30多年的社会治理中，各级政府制定和实施的政策集群中，政治政策一直占据主导地位。政治挂帅、大搞阶级斗争成为所有政策的中心内容。

从20世纪70年代末、80年代初的社会变革和转型，确立起通过改革、开放，建设有中国特色社会主义的新战略。要从旧战略所支配的政策周期向新战略所支配的政策周期转换，重要的一步就是在政策集群中，选择经济领域的政策如经济体制改革和创建市场经济体制作为主导性政策，从而产生出以经济建设为重心的政策集群运行周期。



在2003年以后发生的社会经济发展战术上的转移中，除了继续将经济政策作为主导性政策外，还特别强调了社会政策的重要性，从而促使政策集群运行的战术周期发生转换。



部分旧政策的终止

在社会经济发展战略发生转变时，服务于旧战略的政策集群不可能原封不动地在新的战略下运行。除了通过确定新的主导性政策外，还必须对那些支撑旧战略的重要政策采取果断终止的方式。那些改变政策集群的结构和性质的。这种对旧政策周期的改造也是分步骤进行的。不可能在新的政策周期一开始就终止许多旧的政策。谨慎的做法是先破除和终止那些直接阻碍新政策周期运行的政策，随着新政策周期的确立，再去破除和终止其余的旧政策。在改革、开放中，先行破除和终止的是农村人民公社的一系列政策。然后去破除的诸如单一公有制、公费医疗、实物分房等方面的政策。

新政策的创造

新的政策周期与旧的政策周期的区别在于后者具有新质。这种新质不能只靠改变主导性政策、终止某些旧政策来实现。必须进行政策创新，用新的政策实现新的社会经济发展战略。

在改革、开放中，经济特区政策、经济开发区政策、大力发展非公经济的政策，就是政策创新的产物。

在新旧政策周期的转换中，新政策的创造也有两种途径。一种是以创新政策取代旧的政策。另一种是先让新旧两种政策同时并存，然后再让旧的政策在比较中因丧失正当性和有效性而逐步终止。

