

“三圈理论”视角下的政府公共决策研究

葛莉萍

(安徽大学 经济学院,安徽 合肥 230601)

摘要:“三圈理论”作为领导者战略管理的一种分析工具,被广泛应用于公共政策的案例分析,此理论构建了“价值圈”、“能力圈”、“支持圈”三个圈的分析框架。如今政府公共决策在科学化、民主化和法制化方面取得了进步,但根据“三圈理论”的基本分析框架发现仍存在如下问题:公共决策没有表达公共价值、决策实施过程中的“能力”不足和决策中缺少公众支持等。研究得出相应的对策建议:政府要考虑决策是否具备公共价值、充分发挥“能力”因素和最大范围地顾及公众利益等。

关键词:“三圈理论”;公共决策;公共价值;公众支持;政府公共管理

中图分类号:C934

文献标志码:A

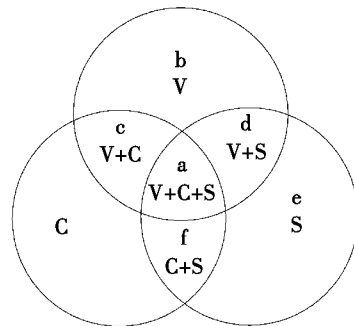
文章编号:1674-2494(2014)04-0043-04

一、“三圈理论”的基本分析框架

1995年,马克·莫尔在其创作的《创造公共价值:政府战略管理》书中第一次提出了“三圈理论”。近20年来,包含这个理论的课程一直就是哈佛肯尼迪政府学院的必修课程之一。2002年以来,由中国国务院发展研究中心发起的、肯尼迪政府学院和清华大学举办的关于公共管理高级培训有很多期,每一期的授课内容都有“三圈理论”。

根据“三圈理论”的观点,政府在作出一项公共决策之前,必须将以下三个标准考虑进去。第一,须考虑决策方案是否以公共价值为出发点,是否将公共利益作为决策方案的重要指标,即“三圈理论”中的“价值”。第二,须考虑决策方案在实施与执行过程中存在哪些限制条件,也就是说决策方案要想实现既定目标是否具备相应的人、财、物等资源,即“能力”。第三,须考虑与决策方案有关的公众的建议,也就是说要考虑决策方案能不能取得相关公众的赞同,即“支持”。总而言之,一项有意义的决策制定是政府在上述三个要素之间寻求均衡的过程^[1]。本文分别以三个圆圈表示以上三个要素,构成基本的分析框架和模型如图1所示。在实际工作中,大多情况下决策方案会处于三圈相交而不是三圈重合的理想状况。根据三圈相交所组成的区域,可以将进行公共决策时出现的情况分为以下几种:

a 耐克区:即图1所示的V+C+S部分。处于这个区域内的决策方案既有公共价值,政府又具备充足的执行能力,还有来自公众和其他方面的广泛配合。因此,处在这个区域的决策是最有可能成功的,应该果断实行并推进。



V:价值;C:能力;S:支持。

图1 “三圈理论”示意

b 梦想区:即图 1 所示的 V 部分。处于这个区域的决策项目虽然有公共价值,是政府美好的愿望,但是缺乏实施这种项目的能力和相应的配合,所以将这种决策称之为遥不可及的梦想。

c 梦想实现区:即图 1 所示的 V+C 部分。这个区域的决策方案是具有公共价值的,同时政府有足够的资源和能力去执行它。不过这种决策尚处于幼稚阶段,还不被广大公众认可与支持。只要政府通过宣传、教育等手段,是可以赢得公众配合的,那么决策方案的梦想就可以实现。

d 风险项目区:即图 1 所示的 V+S 部分。处于这个部分的方案具有公共价值,同时能够取得相关公众的认可与配合。然而它不具备足够的执行能力,所以它的实施存在一定的风险。

e 别人的梦想区:即图 1 所示的 S 部分。在这个区域内的决策方案只有相关公众的认可,但是缺乏公共价值和相应的执行条件,这反映了公众与决策者在价值认同方面出现了分歧。所以,从决策者的角度看,此方案是别人的梦想。

f 噩梦区:即图 1 所示的 C+S 部分。很显然,处于此区域的决策是最不理想的情况。虽然计划项目能取得相关公众的认同,政府又有充足的能力来执行它,但它没有任何公共价值^[2]。

上述三圈可以说是动态的而不是静态的,因为可以通过三个圈的移动来改变各区域的大小,努力扩大其中的耐克区。制定一项公共决策,必须全面考虑 V、C、S 三者的相关性,尽量使三者成为有机统一体。

二、政府公共决策的现状

已有的关于公共决策研究的文献主要集中于公共决策的主体、公共决策的机制和公共决策的流程方面,主要研究成果有:(1)公共决策主体的研究。周光辉指出中国决策主体可分为四大部分,即共产党、人民代表大会、政府及政府外决策机构。决策主体的问题是弱势群体很难介入到公共政策的制定过程,这是因为决策权力高度集中于中央,在决策结构中缺少公民参与的安排,而且决策过程又不够开放^[3]。(2)公共决策机制的研究。周光辉认为有些决策机制运作效率低、功能发挥不完善、决策信息渠道不畅^[4],而且没有充分发挥专家咨询系统和监督系统的作用。他还指出与决策机制相关的法律规范不健全,没有必要的决策反馈机制和决策失误责任追究制度。(3)公共决策的流程研究。张国庆提出,公共决策分析的全过程应包括两个相互联系的阶段^[5],即公共政策决定与公共政策分析。这样就存在两个相应的主体,即公共政策决定者和公共政策分析者。他指出,这两个阶段和两种主体在范围、价值标准、判断方法和地位层次、责任性质等方面存在着很大的不同。

以上研究成果基本上采用描述性的研究方法,揭示了公共决策各方面出现的问题及给出了相关建议,从而给本文提供了很好的参考。本文是基于理论的角度,即利用“三圈理论”来重新研究政府的公共决策,主要探讨公共决策的内容有无价值、公共决策所具备的条件以及公共决策的相关利益者等方面,从而更好地完善政府的决策。

1. 政府公共决策机制不断得到优化,决策的科学化、民主化、法制化进程不断推进,取得巨大进步

(1)政府公共决策在科学化方面取得了很大进步。通过实行集体领导,进行可行性研究论证、审查和评估,综合考虑决策方案,将创造的公共价值与资源条件具备能力和利益相关者的支持力度相结合,有效规避了经验决策的弊端。

(2)政府决策的民主化水平逐步提升。目前,市民座谈会、听证会、发放调查问卷、民意调查、网上征询意见等渠道和手段被政府广泛运用,尤其是在一些与公众利益息息相关的重大方案上。这些渠道有效地使得公众积极参与到决策中,不仅保障了公民的民主权利,而且让决策的民主化、科学化水平进一步提高。不少政府在门户网站开辟民意征集栏目,就城市总体规划等事项广泛征求社会意见。

(3)政府决策的法制化水平得到提高。一是政府决策的规范要求得以强化,公共决策的法制化框架初步建立;二是政府决策信息不断公开透明,为政务公开提供了制度保障,尤其是部门预决算和三

公经费的常态化公开是一大进步；三是将公共决策中最重要的一环——公共决策程序以法律规范的形式确定下来，即公共程序的法制化。

2. 政府公共决策出现的问题

(1) 政府角色定位缺失使得公共决策没有体现公共性，没有真正表达公共价值和公共利益。政府的每项决策方案，必须以公众利益为基本诉求。政府的决策所产生的结果能不能体现公众价值，不是以政府自身为出发点，而是以公众的利益为出发点。

虽然政府的本质是为公众谋福利、创造公共利益、追求公共目标、提供公共服务等，但政府并不总是以公共利益为诉求的，政府在实现公众福利的同时也会为自身谋私利。比如，目前个别城市的政府不考虑公众利益而掀起的“耗资上亿建机场，一年进出百十人”的“机场热”，说明了政府在制定决策时会追求自身利益而忽视公众利益。

(2) 政策实施过程中的“能力”不足，主要表现在公民方面。参与政策过程者必须具备一定的知识，才能有效地参与政策过程，因为公民参与政策过程的能力是决定参与效果的重要方面^[9]。公民的受教育程度和文化水平能在某种程度上直接影响着公民参与决策的效果。然而科技的快速发展给公共决策过程带来新的复杂性课题。由于公共政策制定和执行时需要的科学含量愈来愈多，加上公民知识和手段的缺乏，这无疑使得公民参与公共政策过程更加困难。此时，政府也没有提供与公共决策制定相关的人力资源培训项目。总之，政策实施过程中的人、财、物和知识等条件没有充分发挥作用，尤其在公民这个“人”方面。

(3) 公共利益在政府公共决策中缺位。在实践中存在着强势集团操纵决策过程的风险^[9]。所谓强势利益集团就是那些参与决策过程的意识非常强烈并积极参与决策过程的人。比如，富人为了集团的利益，会竭尽全力参与决策过程。技术精英会通过技术政策的制定与解释，让技术政策朝着自己利益的方向发展。换句话说，受教育水平较高的公民，民主意识、参与意识以及参与能力都较高，会利用各种手段表达自己的想法和意见，以达到影响决策的目的。然而，那些弱势群体的参与意识和参与能力都相对较弱，政府很容易将他们的利益忽略。

三、基于“三圈理论”优化政府决策的建议

“三圈理论”提供了一个良好的分析框架和战略分析工具。可以通过分析某种战略决策或机制处于“三圈理论”的哪个区域，来决策采取何种适当的措施解决问题。只有当V、C和S这三个圈向中心移动并出现重合部分的时候，公共决策的效果才是最好的。最优的决策必须在这三个要素的博弈中寻求V+C+S这个耐克区。

1. 充分考虑决策的公共价值

在决策中，要恰当地协调政府和公众的利益关系。然而在现实中，普遍存在着政府不顾公共利益做出超过政府本身需要的不正当行为，即过分追求私利。由于这部分私利对社会和政治进步具有很大的破坏作用，政府应当逐步将这部分利益取缔，使得政府与公众利益相一致，真正体现公共政策的公共性。

要想使公共决策具有公共价值，第一，要防止政府自身利益过度膨胀。政府在决策过程中通常拥有很大权力，这使得政府会获取不正当的私利。如果这种不正当的私利介入到政府决策中，就会影响政府决策的公共性。如果要保证公共决策的公共性和合理性，政府应考虑弱势群体的利益，不以权谋私，顾及公众的利益，则政府的不正当利益自然会大减。第二，出台相应的法律法规及制度来限制政府与强势集团关系。第三，在制定市场决策时，政府要尽可能规范运作，以保证政府干预的公正和合理^[9]。

2. 充分发挥决策制定中的人、财、物等“能力”因素的作用

首先，加强政府的人力资源开发，在制定决策之前可以通过培训的方式对公众普及相关知识，提高政策分析水平。决策所涉及的常识有经济、管理、政治、心理和社会学等。决策过程要求参与决策的

人全面掌握与决策相关的学科常识,并拥有相关的历史、地理、法律等方面的知识。其次,建立和健全全国性的乃至全球性的信息网络,保障其在政府决策中的重要地位,并将其与决策、参谋系统、询问系统、执行系统相连接,让其在政策制定中发挥应有的作用,保证决策制定的信息“能力”充足。最后,在进行决策时,要发挥主观能动性,注重对政策资源的整合,创新决策的方式,充分利用社会资源,集中力量实施决策,提高决策的效能。

3. 坚持走“开门制定决策”的道路,最大范围地顾及公众利益,营造良好的决策环境

无论是强权集团还是弱势群体,在制定决策时,关于他们的利益,政府应都考虑进去。这不仅仅有利于尊重广大民众对地方政府决策的知情权,也让他们有机会提出质询和批评,从而实现决策的合法、公正和符合各方利益的要求。比如,《重庆市政府投资项目管理办法》是对城市的风景、公众的生活和自然环境的建设与保护有较大意义的政府出资项目,此项目之所以受到很好的评价,主要是由于其在立项审批前借助听证会或其他途径广泛征集了社会公众的意见。

价值、能力、支持作为“三圈理论”的核心要素,它们紧密相连,相互作用,构成公共决策的有机体。因此,政府决策的前提任务,就是判断决策方案是否具备公共价值、努力提高相关能力、尽力取得公众的支持与配合,使三个圈重合的面积不断扩大,从而使得决策方案达到最优的效果。

参考文献:

- [1] 马克·莫尔. 创造公共价值: 政府战略管理[M]. 北京: 清华大学出版社, 2003.
- [2] 曹俊德. “三圈”理论的核心思想及决策方法论意义[J]. 国家行政学院学报, 2010(1): 37-41.
- [3] 周光辉. 当代中国决策体制的形成与变革[J]. 中国社会科学, 2011(3): 101-120.
- [4] 张国庆. 论理性主义公共政策分析的局限性[J]. 北京大学学报, 1997(4): 65-74.
- [5] 孙永怡. 我国公民参与公共政策过程的十大困境[J]. 中国行政管理, 2006, 247(1): 43-45.
- [6] 马春芳. 西方的“政府失灵”理论及对我国政府管理的启示[J]. 理论探索, 2004(4): 79-80.

The Research of Government Public Decision Based on the “Three Circles Theory”

Ge Liping

(Economics School, Anhui University, Hefei 230601, China)

Abstract: As an analytical tool of leaders' strategic management, “Three Circles Theory” has been widely used in the case of public policy analysis. This theory offers the analytic framework comprised of “value circle”, “ability circle” and “support circle”. Although the government public decision-making has made great progress on the science, democratization and legalization, it still has some problems. The problems include the lack of public value, ability and public support, according to the frame of “Three Circles Theory”. This paper comes to a conclusion that it is necessary for governments to consider the public value, to give full use the “ability” and to take public interest into account.

Key words: Three Circles Theory; public decision; public value; public support; public management of government

(责任编辑 陈 静)