

Policy Science Thinking on the Formation Mechanism of Chinese Energy Policy

Qifang Li¹, Zhifeng Liu²

¹College of Science, China Three Gorges University, Yichang, Hubei, China, 443002

²College of Economics and Management, China Three Gorges University, Yichang, Hubei, China, 443002

Email: liqifang@ctgu.edu.cn, lzf883@yahoo.com.cn

Abstract: The effectiveness of policy is closely related to its formation. Researches, by dint of policy science, on the formation of energy policy will improve the realization of the effectiveness of the policy.

Keywords: Energy Policy; Policy Science; mechanism

中国能源政策形成机制的政策学思考

李齐放¹, 刘志峰²

¹三峡大学理学院, 湖北宜昌, 中国, 443002

²三峡大学经济与管理学院, 湖北宜昌, 中国, 443002

Email: liqifang@ctgu.edu.cn, lzf883@yahoo.com.cn

摘 要: 政策的有效性与政策形成机制密切相关。从政策学的视角研究能源政策的形成过程, 有助于政策有效性的实现。

关键词: 能源政策; 政策学; 机制

1 问题的提出

中国是世界上最大的发展中国家, 也是经济发展速度最快的国家之一。经济的增长和人口的压力对中国的能源供给提出了严峻的挑战。中国作为能源生产大国和消费大国, 能源是否可持续地获取和利用, 不仅关乎中国的能源安全, 同时也关乎国家安全, 并对世界能源格局产生重大而深远的影响。近年来, 我国经济快速发展又出现了能源供需的新一轮矛盾, 过去政府依靠政府行政命令管理能源生产和消费的模式已经不能适应市场经济的大环境。积极探索符合中国国情的能源政策形成的机制, 制定科学合理的能源政策, 加强能源政策的系统性和战略性管理具有重大意义。

当前, 我国迫切需要通过优化能源政策的形成过程, 实现能源政策的公平, 促进我国能源事业的健康发展, 形成维系我国社会经济发展的强大动力。

2 能源政策形成过程: 利益的冲突与整合

政策是一种“价值的权威性分配”^[1]。在特定的时

期内, 政府可以控制和使用的能源资源是有限的, 而相关利益者对能源的需求却是无限的。这就意味着政策利益在不同的社会经济生活以及社会阶层中的分布可能是不均衡的。能源政策是能源利益关系的调节工具, 在保障国家整体能源利益的前提下, 政府往往只是通过保护、满足一部分人的利益需求, 同时抑制、削弱另一部分人的利益需求的方式, 达到调整社会利益分配关系的目的。以德国为例, 2010年9月5日, 德国政府决定核电站延期使用8至12年, 认为可以增加7.1万个工作岗位, 增加经济增长率0.5%。而以在野党为代表的反对派却指责政府只考虑经济利益, 不顾老百姓的安全。因此, 能源政策从政策问题的形成、政策方案的选择, 到政策出台时机的选择等整个能源政策形成过程, 都伴随着错综复杂的社会利益关系。能源政策形成过程是一个复杂的过程, 其复杂性主要表现在以下几个方面:

2.1 能源政策影响的范围广

能源是社会经济发展的重要基础, 一个能源政策

的出台会影响到社会经济生活的方方面面，能源政策直接关系到相关利益集团和广大民众的切身利益。例如，为了促进节能，提高能源价格是一个主要的政策手段，但是也带来了由于能源消费支出增加，低收入群体的基本利益受损的社会问题。能源政策影响的范围广，涉及的利益群体之多，对社会经济生活的影响深，造成了政策形成过程的复杂性。

2.2 行业、部门协调的难度大

政府机构内各部门和层级都有着自己的工作目标，这些目标不是静止的，而是不断对社会经济条件的变化做出反应。每一个行业也都有自己的内部发展目标，他们对于政策的要求和理解都是不同的。现阶段中国的市场经济体制尚不完善，政府在很多情况下难以做出准确的判断与正确的引导。因此，能源政策在维护国家整体利益的前提下，也要兼顾各利益集团的利益。而行业、部门利益的特殊性导致协调难度增大，在很大程度上加剧了政策形成过程的复杂性。

2.3 利益集团对政策的干扰强

社会充满了为数众多的利益者，他们为制定有利于自己的政策，甚至可以与其他利益集团结成暂时联盟，干扰政策制定者的政策形成过程。大多数人都希望政策是民主、科学和理性的。但是在实际过程中，相关利益集团往往通过多种渠道施加影响等方式来最终影响政策的制定，高层利益集团对政策的影响力往往大于低层利益集团的影响力。利益集团对能源政策的制定施加压力加剧了政策制定的复杂性。

3 能源政策形成过程：利益的表达与博弈

我国正处于社会转型期，社会利益群体处于不断变化之中，每个利益群体都致力于实现自身利益的最大化。能源政策的利益相关者也致力于政策能够向着有利于自身的方向发展。能源政策形成过程，其本质是能源政策的相关利益群体的博弈过程。

3.1 公众与利益集团利益诉求的不同

一般来说，每一项能源政策的形成都应是为解决一定时期的社会经济的能源问题的，把公众关注的能源问题确立为政策问题，是能源政策形成过程的逻辑起点。但是，公共选择理论认为：很难说存在着什么公共利益，至少不存在一种能够明确定义、在现实中能够实际起作用的公共利益，现实生活中存在的，只

是各种相互冲突的特殊利益^[2]。在社会转型时期，能源政策问题的选择与确立本身，就成为一个重要的社会利益调整过程，甚至成为不同社会阶层利益冲突的政治表现。

3.2 政策方案表达了利益分布的不同

政策问题应该有较高度的公共性，但由于任何一种政策导致的利益分配在不同社会阶层中的分布总是不均衡的，从而导致了政策方案的选择有一种利益格局调整的意义。如某国有企业进口铁矿石，这应该是国家相关职能部门、企业共同认可的公共能源政策问题。但一旦进入政策方案的选择环节，在涉及进口什么类型的铁矿石，从那个国家进口铁矿石等具体问题，一致拥护的议题就可能演变为错综复杂的利益角逐。从某种意义上说，政策的搁浅或政策出台的推迟，通常是政策方案背后的利益冲突使然。

3.3 利益集团对政策形成的影响力不同

近年来，随着我国民主进程的加快，政策制度化的利益表达渠道较以前有了很大的改善。但是，不同的利益集团由于在社会经济生活中所处的地位不同，其利益表达和政策诉求的影响强弱有很大的区别。比如说，资金多、社会关系广的煤炭企业，虽然其社会声誉、开采技术一般，但也能够从当地政府拿到相当量的煤矿开采权。同时，政府为了自己的既得利益也愿意出台一些对他们保护的政策。与之相反，有的优质的煤炭企业却很难找到制度化和低成本的利益表达渠道。

从以上分析不难得出结论，每个利益群体都致力于实现自身利益最大化的过程，能源政策的形成过程客观上就是一种利益群体的博弈过程。如果能源政策为相关的利益集团所左右，或是政策形成过程过于封闭，或是政策的制定过程受制于具有某一单一政策利益者，能源政策本身就可能对能源利益格局的变化和社会利益格局的扭曲，从而造成社会矛盾的增加。相反，如果能源政策形成了较为合理的程序，政策形成过程就能够充分容纳不同利益群体的利益诉求，成为一种实现社会可持续发展的过程。

4 能源政策形成过程：基于系统的思考

政策的有效性与政策形成机制密切相关。因此，探索符合中国国家利益和国情的能源政策形成机制，对我国能源的可持续发展具有重要意义。本文主要从

四个方面讨论。

4.1 能源政策形成的表达系统

能源政策制定过程就是一个决策的过程。这个决策的过程需要一个科学合理的表达系统。第一是能源政策要以国家或公众的综合表达代替少数利益决策主体的利益表达。能源政策不以国家或公众的利益表达为基础,将导致能源政策的公共性和公正性缺乏制度性保障;第二是能源政策的多元价值取向代替能源政策功能的单一化价值偏好。能源政策功能的单一化价值偏好将导致能源问题无法通过能源政策的运作得到及时调控。能源政策主体的价值偏好对政策形成过程的支配,往往表现为政策功能单一化,能源政策因此而在某种意义上成为政策主体追求自身利益的工具;第三是政策主体追求长远的利益取代追求短期的行为。能源政策的利益表达应该是公众普遍关注的能源经济生活问题,而不是政策决策者的政绩问题,政策行为的短期化,如一届政府一套政策,必然导致政策信用的下降。

4.2 能源政策形成的评价系统

能源政策评价又称政策评估,是根据特定评估标准对能源政策进行衡量与评价,以判断政策的优劣性。能源政策的评价主要涉及由谁评价和怎样评价的问题,即评价者和评价方法。能源政策的评价者应该包括三个方面:第一是政府相关职能部门评价(官方评价);第二是公众和社会舆论评价(民间评价);第三是引入第三方机构评价(第三方评价)。能源政策的评价方法是比较的评价方法。通过对能源政策实施前与实施后的比较、对政策作用对象及社会环境状态的比较、对能源政策目标与政策结果的比较、对能源政策投入与政策结果的比较、对直接效应和消极效应的比较来实现对能源政策的评价。

4.3 能源政策形成的监督系统

能源政策作为一种公共政策,首要特征在于“公共”,是对全社会的利益调配,而不是针对个人或小集团的利益。能源政策形成的过程实际上就是把社会上各种能源利益要求输入政策制定系统之中并将其转化为能源政策的输出。然而,能源政策涉及许多利益相关者,他们有着不同的利益诉求。有的利益要求可能与国家与“公共”利益不一致的。而这些与国家与“公共”利益不一致的利益诉求,也可能被政策的决策者纳入政策的制定范围。因此,必须建立科学合理的能源政策形成的监督机制,保障那些与国家或“公共”利益要求相一致的利益要求能得到决策者的重视并进入决策者的议事日程。

4.4 能源政策形成的反馈系统

能源政策在社会经济生活中运行得是否平稳、顺利,是否真正促进了社会经济的发展 and 环境保护,是一项政策成功与否的关键。能源政策经过一段时间的运行后,还应该有一套科学有效的政策反馈系统,对能源政策的实施情况给予客观的评价。如政府的能源政策出台后,可采用实地调研、调查问卷、网上论坛、信访等各种方式,建立畅通的政策反馈渠道,形成快速的信息反馈机制。从而最大限度地防止与纠正政策制定、执行过程中出现的偏差。

References (参考文献)

- [1] Liu Bin, Wang Chunfu, The Research of Policy Science[M], The People press, 2000.12
刘斌,王春福,政策科学研究[M],北京,人民出版社,2000.12.
- [2] Liu Xing, Preliminary Analysis on Unbalance Distribution of Benefit and Price of Public Policy, Probe [J], 2000, (2).
刘星,浅析公共政策中利益与代价的不均衡分布[J],探索,2000, (2).