

公共政策执行研究

蔡香平

(湖南工业大学 工会, 湖南 株洲 412007)

摘要: 由于“复制”性执行、选择性执行、敷衍性执行、变异性执行、停滞性执行等问题的影响,公共政策不能有效实施。政府部门必须采取提升政策质量,扩大并优化公共政策执行主体,实行民主决策,创新执行方式,加强监督,实行问责制等措施进行改善和防治。

关键词: 公共政策;执行障碍;民主决策;问责制

中图分类号:D035

文献标识码:A

文章编号:1674-117X(2011)06-0083-04

Research on Public Policy Implementation

CAI Xiangping

(Labor Unions, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China)

Abstract: The public policy can not be effectively implemented because of the replicative execution, selective execution, perfunctory execution, execution variability, stagnation of the implementation issues. Based on these problems, the government should enhance its policy quality, expand and optimize the public policy executive subjects as well as democratic participation and decision making, create execution pattern, strengthen supervision and other measures of accountability.

Key words: Public policy; implementation obstacle; democratic decision-making; accountability

“人们创造制度是因为制度有用,而制度作用的发挥就是制度的实施或执行。一个制度规则建立以后,如果不予实施,等于没有制度。一个制度规则建立以后,如果不能实施,也许是一种比没有制度更为严重的秩序危机。”^[1]因此,对政策目标的最终实现而言,执行比政策本身更为重要。如果出现执行障碍,不仅不能实现预期的目标,反而可能使得问题更加恶化。因此,在看到现在公共政策执行障碍的同时,要积极分析出现障碍的原因并探索消除公共政策执行障碍的对策,以确保公共政策目标的实现。

一 我国公共政策执行障碍的表现

我国公共政策执行过程中出现的种种问题有

越来越普遍的趋势,已经演变成为影响政策有效执行的障碍性因素。归纳起来,主要有以下几种表现形式:

1. “复制”性执行。这种政策执行障碍是指政策执行主体在政策执行过程中,只是机械地照搬上级下达的政策,而没能从根本上理解政策的精神和宗旨。这是为了执行上级的政策而执行,为了完成上级的命令而执行,表现为执行者常常不经解释,不考虑当地实际情况,就简单地将上级传达的政策直接“复制”给下一级政策执行者或政策对象。

2. 选择性执行。选择性执行是国外学者 Kevin J. O'Brien 提出的一个概念,^[2]国内也有学者称之为“政策执行局部化”^[3]。两种提法所含的意思基本上一致,即政策执行者在执行上级政策时,基于自

收稿日期:2011-04-20

作者简介:蔡香平(1968-),女,湖南攸县人,湖南工业大学会计师,主要从事财务会计及公共政策执行研究。

己的利益得失,对上级的政策选择性地执行。表现为大力执行对自己有利的政策内容,漠视甚至舍弃不利于自己的内容,导致上级的政策到了执行阶段被拆得分七零八落、残缺不全,政策意图无法完整地贯彻至基层,甚至出现与原定目标完全相反的结果。

3. 敷衍性执行。敷衍性执行是指政策执行主体在政策执行过程中,只做表面文章,敷衍上级,塞责下级。表现为只进行一些简单的、口号性的工作,几乎没有或根本没有政策执行的具体措施。上级政策无法落到实处,政策目标也就无法达成,“雷声大,雨点小”“只见刮风,不见下雨”就是对这类政策执行障碍问题的生动写照。

4. 变异性执行。变异性执行是指政策执行者在执行上级政策时表面上与上级政策保持一致,实质上与上级政策精神相背离的做法。具体来说,这种变异性的表现主要有以下几种:①政策执行主体在执行过程中加入一些与原政策不符或相悖的内容;②政策执行主体以“特殊情况”“因地制宜”“结合实际”为名,制定一些小政策来替换原政策;③政策执行主体故意错误或片面地理解上级政策,使政策为其所用。无论上述哪一种变异性执行,其共同特征都是假借上级政策之名,从局部利益出发,制定表面上与既定政策一致,实际上却相违背的实施方案,都将导致原上级政策的调控对象、范围、力度、方向、目标等超越原定要求,影响既定政策目标的实现。

5. 停滞性执行。政策在执行过程中,由于政策内容不符合执行对象实际或者与执行对象既得利益相冲突或其它原因,导致公共政策不能执行或无法执行,从而使政策在执行的某一阶段或环节上发生“梗塞”,造成政策生命过程的中断,这种现象就叫公共政策的停滞性执行。我们通常所说的公共政策“有始无终”“不了了之”等就属于政策的停滞性执行现象。

二 我国公共政策执行障碍的原因分析

公共政策执行障碍虽然形式各异,但究其原因大致一样,除了公共政策自身的原因之外,还存在着体制和认识等主客观方面的因素。

(一)公共政策本身不利于执行

政策的生命力在于质量,以及政策本身的正确性、清晰性、协调性、社会回应性。在公共管理领域,政策本身的科学与否对政策执行的效果至关重要。我国许多公共政策出现执行障碍,在很大程度上与公共政策本身的缺陷有关。

政策合法性与方案合理性是政策有效执行的根本前提。美国一位著名的行政学家曾经说过:“在每一个群体中,都有不顾道德规范,一有可能便采取机会主义行为的人;也都存在这样的情况,其潜在收益是如此之高以至于极守信用的人也会违反规范。因此,有了行为规范也不可能完全消除机会主义行为。”^[4]公共政策的合法性是指公共政策在制定和执行的过程中,至少在形式上必须是合法的,即符合法律规范的。实践证明,只有具备合法性基础的公共政策才能发挥出政策对实施主体及受益客体的约束力。同时,公共政策方案如果自身缺乏合理性,那么这一政策在被执行的过程中将会表现出政策执行者的主观性与外在客观的现实性发生强烈的冲突和对立,从而使该政策执行失去实践的可行性。所以,这种公共政策不但达不到政策的实施目标,反而会导致政策执行效果与政策目标相互背离,使人民群众蒙冤。

(二)政策执行的体制不全,缺乏制度保证

现阶段,我国许多部门在政策执行过程中过于依赖主观情感,科学化、民主化的政策决策体制仍不健全。主要表现为政策制定、政策执行、效果评估、过程监督没有成为一个整体,而是表现为孤立的单个环节。比如:在政策制定中往往是依靠依靠领导者的权威和经验,而导致政策制定的随意性和缺乏衔接性;政策执行中,由于缺乏应有的监督体制和机制,有些公共政策执行者在执行政策时变得更为随意。

(三)政策执行机制沟通不畅

政策执行机制是政策执行运行的轨道,该轨道的沟通渠道通畅与否直接决定着公共政策执行的效果。概括起来我国公共政策执行机制中存在的沟通不畅问题主要有:①信息传播渠道不畅。信息传播是政策顺利执行的前提因素之一,但我国信息传播渠道单一,加之渠道不通畅,使得人民大众无法对政策进行有效了解和接受,所以最后的结果往往是民众对公共政策的不相信,甚至集体抵触。②

政策执行前主客体之间缺乏有效沟通,执行后缺乏信息反馈。一方面公共政策在执行过程中,由于信息传播渠道的不畅,导致对公共政策缺乏相应的了解,甚至对公共政策产生质疑;另一方面,政策执行者往往只顾执行,很少顾及执行对象以及政策执行后果;加之执行对象也很少会主动将执行后果反馈给政策制定者和执行者,两者间缺乏信息的反馈途径。

(四)对执行主体缺乏监督

虽然目前我国已形成了多元化的监督体系,但由于政府内部监督机构缺乏相对的独立性,使得监督效用难以发挥。首先,监督主体对于公共政策执行主体没有直接的奖惩权,对于切实有效地执行公共政策的执行主体不能给予激励,对于主观上不愿、客观上不努力执行公共政策的主体没有惩处权,监督主体对于公共政策执行主体的利益不能施加直接的影响。其次,各监督主体之间责任不明晰,没有明确的法律规范来规定各种监督主体的监督范围和职权,造成了监督混乱,责任追究不能落实。最后,部分监督人员自身素质不高,与执行人员“合作”,扮演“裁判”和“运动员”双重角色,其结果是严重影响了公共政策目标的实现。

三 防治我国公共政策执行障碍的对策

分析了问题并不等于解决了问题。防治我国公共政策执行障碍的关键,在于研究解决我国公共政策执行障碍的对策。要突破我国公共政策执行障碍的瓶颈,关键在于理顺政策执行的内在逻辑关系,把握住政策执行系统要素间的相互关系,了解其运行规律,通过对政策管理方式、管理手段、管理技术、运行过程等方面的改造革新,建立起科学的公共政策执行机制,从而推动我国政策的有效执行,以实现我国公共政策目标。就我国现阶段而言,防治政策执行障碍的出现可以从以下几方面入手。

(一)提升政策质量

美籍加拿大学者伊斯顿认为“公共政策是对全社会的价值作有权威的分配”。^[5]公共政策的质量是政策执行的首要前提,一项高质量政策的执行难度无疑是要远远低于一项不合格政策的。所以,政策本身的质量也应成为我们关注的重点。

首先,公共政策必须符合法律规章制度,这是制定公共政策的前提。公共政策制定只有符合相应的法律规章制度,做到科学化、民主化、公开化,才能体现民众的需要,反映社会的进步。

其次,公共政策一定要有明确的目标,并且目标必须具有一定的弹性。公共政策根据其制定主体的层级不同可分为多种级别,如国家政策、省级政策、市县级政策等。各个层级政策的宏观程度各不相同,一般来说随着层级的降低,公共政策的宏观程度也随之递减。所以,公共政策目标的设定要符合其所在层级的宏观程度要求,既不能过高也不能过低,弹性要适度。

最后,公共政策的制定一定要考虑其实施所需要的条件。要基于现有的社会发展程度和科技发展水平,不能主观臆想闭门造车,要有科学的态度,要认真地调查研究,要实事求是地考察公共政策的可行性,这也是公共政策能否被有效执行的前提之一。

(二)扩大并优化公共政策执行主体

公共政策制定主体是一元的,而执行主体应该多元化,不仅包括制定者,同时还包括非政府组织。以往,我国的公共政策一般都是政府制定、政府执行。这也就是我们经常说的,政策制定与执行的一体化。其实,在政策制定之后,政府可以通过竞争手段,把政府原来一直垄断的公共权力转移给市民社会,让一部分非政府组织也成为执行主体,这样不仅可以降低公共政策执行成本,同时还有助于提高公共政策的执行效率。可以说,扩大并优化政策的执行主体在很大程度上可以减少公共政策的执行障碍,实现政策效益的最大化。

(三)扩大民主参与决策

扩大民主参与可以使公民依法参与政府的政策制定,同时对政府的政策执行活动有评价和监督。这就要求在公共政策制定过程中,充分尊重民众的利益和意见,通过协商的方式制定公共政策,为政策的顺利执行奠定良好的基础。同时,在公共政策执行过程中,执行主体也必须充分重视目标群体的实际情况和公民政策权益的公平分配与公正落实,不能为执行而执行,更不能以权谋私。就公共政策执行组织的内部来看,民主参与的政治文化提倡的是组织成员对组织的工作、生活以及某些层

级节制方面的组织决策的介入。如果员工有效地融入到组织当中并被授予更多的参与决策的权力,那么,其生产效率就会提高,被授予更高权力的员工会更加努力地工作,会与管理者进行更多的沟通,会因为他们自身受到重视而更设身处地为被服务者着想。^[6]也就是说,扩大民主参与不仅有利于防治政策执行障碍问题的出现,而且有利于政策的高效率执行。

(四)创新执行方式

公共政策执行方式应该多样化。一是从理念上对传统的政策执行方式进行创新,赋予执行方式以新的时代精神,使公共政策执行方式更加法制化和公开化。“公开原则是制止自由裁量权专横行使的最有效的武器”。^[7]二是要从技术上对公共政策执行方式进行变革。在知识经济、信息社会的背景下要充分利用新技术来强化公共政策执行手段,使之更加多样化;要根据不同政策的特性选择不同的执行主体,只要是在确保公共政策有效实行的前提下,其执行主体既可以是政府部门、非营利组织,也可以是营利组织。同样,对于不同的公共政策和执行主体,在确保增进公共利益的前提下,也应鼓励其根据自身条件创新公共政策的执行方式,使其更加便民、有效和低成本。

(五)加强监督,实行问责制

邓恩说过:“监测有助于确定项目执行人员、官员以及其他利益相关者是否按照立法者、管理机构和专家组所制定的标准和程序展开行动。”^[8]马丁·雷恩和弗朗西·拉宾诺维茨认为“政策执行包括三个不同的阶段:纲领发展阶段、资源分配阶段和监督阶段”。^[9]我们国家现行的公共政策执行

体制中最为缺失的就是监督阶段,缺乏相应的赏罚措施。应当通过激励手段使执行主体追求自身利益,使其满足个体需求的冲动有合法化的途径,也使得政策执行障碍的执行主体承担相应的责任。实践证明,只有监督结果能直接影响公共政策执行者的绩效和利益时,监督职能才会得到重视,公共政策执行者才会主动地按照规范的程序去实施公共政策。

参考文献:

- [1] 张曙光. 制度主体、主体、行为:传统社会主义经济学反思[M]. 北京:中国财政经济出版社,1999:138.
- [2] Kevin J, O'Brien. Selective Policy Implementation in Rural China[J]. Comparative Politics, 1999(2):167-185.
- [3] 丁煌. 政策执行阻滞机制及其防治对策[M]. 北京:人民出版社,2002:35.
- [4] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 上海:上海三联书店出版社,2000:61.
- [5] Easton. The Political System[M]. New York: KROPP, 1953:129.
- [6] 张今声. 政府行为与效能[M]. 北京:中国计划出版社,2001:220.
- [7] 王名扬. 美国行政法[M]. 北京:中国法制出版社,1995:975.
- [8] 威廉·N·邓恩. 公共政策分析导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001:363.
- [9] 胡宁生. 现代公共政策研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2000:183.

责任编辑:徐 蓓