

公共政策执行偏差的原因与对策

刘雪明, 吕学新

(广州大学 公共管理学院, 广东 广州 510006)

摘要:在政策执行过程中存在着象征式、附加式、残缺式、替代式、照搬式、抵制式、观望式及扩张式等执行偏差现象,导致这些偏差的原因有:政策本身不科学;政策执行主体的缺陷;政策目标群体的制约;政策资源的局限;政策执行环境的影响等。在分析这些偏差及其原因的基础上,提出了纠正偏差的具有可操作性的建设性对策:科学合理地制定政策、优化政策执行主体、加强与政策执行目标群体的互动等。

关键词:公共政策;执行偏差;政策目标;政策资源

中图分类号:C939

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2008)04-0052-04

公共政策执行是“政策执行者运用各种政策资源,通过建立组织机构,采取解释、宣传、实施、协调与监控等各种行动,将政策观念形态的内容转化为实际效果,从而使既定政策目标得以实现的活动过程”^[1]。它既是实现政策目标的唯一途径,也是检验政策质量的重要标准,还是制定后继政策的重要依据。然而,许多政策在执行过程中存在着偏差现象。公共政策执行偏差,是指执行者在实施政策过程中,由于主、客观因素的作用,其行为效果偏离政策目标并产生不良后果的政策现象^[2]。在中国,公共政策执行的偏差行为主要表现为象征式执行、附加式执行、残缺式执行、替代式执行、照搬式执行、抵制式执行、观望式执行、扩张式执行等。本文就此分析产生这些偏差的原因,并给出纠正偏差的建设性对策。

一、公共政策执行偏差的原因

影响政策执行偏差的原因有诸多方面,根据组

织系统的研究方法,本文把它归结为政策本身、政策执行主体、政策目标群体、政策的资源和政策的执行环境等方面^[3]。

(一)公共政策本身不科学

一项政策的成功与否,首先取决于政策本身是否科学合理。美国公共政策学者史密斯把“理想化的政策”看作政策执行成败最重要的影响因素。首先,政策内容的科学性和合理性影响政策的执行效果。政策内容不合理主要体现在政策目标缺乏可行性、目标僵化和目标缺乏前瞻性。其次,政策连续性和稳定性影响政策的执行成本和公正公平。政策连续性和稳定性紧密相联,若政策朝令夕改,不但会使政策执行成本增加,而且会影响政策的公平公正,使政策失去公信力。最后,政策的配套影响政策执行的整体性。政策执行是一个复杂的过程,涉及到方方面面的利益,因此,它需要多方面的政策措施与之相配套,形成完整的政策体系。政策配套措施的不完备也是产生政策执行偏差的因素。

收稿日期:2008-06-12

基金项目:江西省社会科学基金规划课题(04SH42);广州市哲学社会科学规划课题(07Z52)

作者简介:刘雪明(1965-),男,江西兴国人,教授。

(二) 公共政策执行主体的缺陷

任何一项政策的实施必须依赖于一定的机构和执行人员,因此,政策执行主体的缺陷是导致政策执行偏差的重要原因。

(1)组织机构不合理。组织机构的结构设置是否合理,权责是否分明,执行监控机制是否健全都是影响政策执行效果的重要因素。组织结构设置的不合理,容易导致权责的“交叉”、“空洞”和“多头领导”现象,严重影响政策执行的统一协调,影响政策的执行效果。另外,组织结构中缺乏监控机制,也容易使政策出现“虚监”和“漏监”情况,导致政策执行的偏差行为。

(2)执行人员。“徒法不得以自行”,政策制定出台后,如果没有执行人员,政策是不可能被执行的。执行人员影响政策执行的因素主要包括认知水平、认知态度、执行能力和执行者的利益等。首先是认知水平。执行人员较低的知识水平、文化水平和政治素养都是导致政策执行偏差的原因。其次是认知态度。人的惰性心理,一方面推动着社会的前进和发展,另一方面制约着社会的进步。部分执行者的惰性心理和较低的道德修养,使政策执行中出现偏差。再次是业务能力。业务能力是处于特定职务的人员所必须拥有的独特能力。业务能力的缺陷也是政策执行困难的重要原因。最后是执行者的利益。美国政策学者尤金·巴达克运用博弈理论分析了公共政策的执行过程。利益的博弈表明,政策执行者的“战略选择”影响着政策执行的方式甚至内容的选择。当违反政策目标所得到的利益远远大于因此受到的惩罚时,政策执行者会毫不犹豫地违反政策目标。

(三) 公共政策执行目标群体制约

政策能否成功,并不是政策制定者一厢情愿的事情,它与政策目标群体有着直接的关系。首先是目标群体对政策的认同度。陈庆云教授认为,政策对象对政策的反应有一个不同的层次,分别是服从、认同与内化^[4]。政策目标群体对政策的认同不足,使目标群体对政策产生“冷漠”,甚至抵抗情绪,制约着政策的有效执行。其次是目标群体的结构与规模。政策的执行往往因为政策目标群体的结构复杂和规模庞大而使政策执行更加复杂化,难以执行。最后是目标群体的利益。尤金·巴达克博弈理论同

样适用于政策目标群体的利益选择。当政策不符合目标群体利益时,也会出现不执行或对抗的现象。

(四) 公共政策资源的局限

好的政策没有足够的资源支撑,政策只能变成空洞的理论,只能被“束之高阁”。政策资源的不足是政策执行偏差的重要原因。首先是人力资源。人力资源在执行进程中起着关键性作用,人力资源在质上和量上的投入不足或者投入过量都可能导致政策执行的困难。其次是财物资源。财物资源是政策执行的物质基础,投入的过量或者不足也是政策执行困难的原因。再次是信息资源。政策执行过程是政策制定者、执行者和目标群体之间的信息沟通与交流的过程。执行过程中,信息的不足和信息链的断裂都有可能导致政策执行过程的失控,容易导致政策执行的偏差。最后是权力资源。权力资源是政策有效执行的又一重要且特殊的资源。政策执行的权力支撑是政策执行者调度人力、物力、财力的重要保障,是政策有效执行的保障。权力的不足不仅使其他资源难以调度,政策目标也可能因外界权力压力产生扭曲,导致政策执行的偏差。

(五) 公共政策执行环境的影响

政策总是处于一定的环境之中,任何一项政策的执行都离不开一定的环境影响与制约。首先是自然环境。自然资源的差异往往制约政策内容的制定,而突发的自然灾害则影响政策的有效执行。其次是社会资源。政策执行作为人的活动,也是社会环境的组成部分,与社会环境休戚相关。影响政策执行的社会环境包括经济、政治、文化、教育、科技、道德风尚、风俗习惯等,这些因素可以归结为政治环境、经济环境和文化环境。政治环境的不安定因素影响着政策的稳定性、连续性;经济环境条件具备与否制约着政策执行的物质资源;社会文化环境则影响着政策是否能够深入人心。

二、解决公共政策执行偏差的对策

政策执行是政策运行过程的关键环节。长期以来,对政策执行偏差对策的研究是中国政策学者关注的重点之一。本文结合产生上述政策执行偏差的原因,相应地提出纠正偏差的具有可操作性的建

设性对策。

(一) 科学合理地制定政策

政策内容的科学性是政策有效执行的前提,而政策制定过程的科学性则是政策内容科学的重要保证。因此,科学合理地制定政策包括政策制定过程的科学性和政策内容的科学性。

(1)政策制定过程的科学性。首先要注重调查研究。“没有调查就没有发言权”,只有以实事求是、注重调查的态度制定政策,才能使政策内容正确反映政策现实和政策问题。其次要倾听专家的意见。科技的迅猛发展使政府工作日趋专业化,行政领导不再是通才,因此,在制定政策过程中应该充分体现政策顾问团的作用,倾听专家的意见,取长补短,使政策的制定和实施更加科学合理。再次要体现民主决策。决策的民主,一方面有利于运用大众的智慧,完善政策的内容;另一方面有利于调动各方参与者参政议政的积极性,有利于提高各种参与者的政策认同感,为政策执行打好沟通与协调的基础。最后要注重政策执行实验。在政策制定过程中应该重视政策的执行实验,通过实验发现政策执行过程中可能出现的问题,为科学合理地制定政策提供例证和参考。

(2)政策内容的科学性。政策内容的科学性是政策顺利执行的前提。因此,政策内容的制定应该遵循一定的原则。政策本身的不可行性、目标的僵化和缺乏前瞻性、政策的变动频繁以及政策缺乏配套措施等都是造成政策执行偏差的重要原因。因此,政策内容的制定必须坚持宏观性原则、连续性和稳定性原则、合理的目标弹性原则、政策的前瞻性原则以及政策的配套原则。

(二) 优化政策执行主体

公共政策执行主体掌握着实施政策的资源、手段和方法,是将政策贯彻于政策对象中的施行者、组织者和责任者。因此,执行主体的组织结构以及执行人员的执行能力是政策执行成败的关键。

(1)优化政策执行的组织机构。政策执行是一种组织行为,需要依托一个强有力的执行组织完成。优化政策执行的组织结构,首先要合理分权,处理好上下级关系。合理分权既要体现中央在大局利益、整体利益上的控制,又要体现地方政府在处理地方事务中的能动作用。其次要明确执行组织的权利和

职责,防止权责的“交叉”和“空洞”。明确执行组织的权利和职责,应该做到“事事有人做”、“事权不冲突”,达到组织机构纵向和横向的合理分布。再次要加强执行组织间的沟通和协调。政策沟通和政策协调密不可分,是一个问题的两个方面,沟通是达到思想上的统一,协调则是取得行动上的一致^[5]。为此,应该建立专门的沟通机构,畅通沟通渠道,缩短沟通距离,加强横向的工作交流和工作轮换,以此完善沟通机制,提高沟通协调水平。最后要构建政策执行的监督机制。在权力下放的趋势下,对基层政府及其人员的监督和引导,使他们能够合法合理地利用权力是必不可少的。一方面,要充分发挥人大的监督作用,完善司法和行政监督,积极发挥社会的舆论监督作用,完善政策执行监督体系;另一方面,要通过保证监督的独立性、扩大监督的权限、常规监督和突击检查以及从严惩戒等手段提高政策执行监督的有效性。

(2)提升政策执行人员的执行能力。首先,要提升政策执行人员的综合素质。一方面,要通过公务员法的实施不断使公务员队伍更新换代,提高整体水平;另一方面,要积极推进学习型政府建设,通过日常学习不断加强公务员的政治素养,提高知识水平和业务水平,增强公务员的心理素质。其次,要合理配备执行人员的结构。政策执行群体往往是一个有机群体,建立、配备、调整执行群体应该从群体的年龄结构、知识能力结构、气质结构以及性别结构等方面进行优化整合,达到群体结构的合理性和功能的全面性,从而提高整体执行能力。再次,要完善干部管理制度。完善干部管理制度,应该在现有公务员法的基础上,建立以德为先的公务员录用制度,完善定量和定性相结合的公务员绩效评估体系,建立公开监督制度以及加强对公务员内部监督的保护机制等。最后,要完善政策执行人员的组织生活。事实证明,情感的稳定有利于做事的认真,完善政策执行人员的组织生活,对稳定政策执行人员的情绪,提高政策执行人员的执行态度有着重要的作用。因此,应该积极地创造丰富多彩的组织生活,为政策执行人员提供工作中的合理追求,并为完善组织生活提供适度的物质保障。

(三) 加强与政策执行目标群体的互动

“在我国,改革开放、建设社会主义市场经济是

我国前所未有的事业,许多方面尚缺既有经验可鉴,需要艰苦探索,不免有失败与成功的反复,这就尤其需要人民群众对政府工作的深切关怀和大力支持”^[6]。因此,在政策执行过程中,加强与政策执行目标群体的互动对政策的有效执行、实现政策目标有着重要的意义。首先,要改进政策执行的手段和方式。“从政策实施的常用手段来看,主要有行政手段、法律手段、经济手段、说服引导手段等”^[7]。当今市场经济体制的发展,特别要重视市场经济手段和思想诱导手段在政策执行中的作用,通过经济手段加强与目标群体的经济互动,减少政策执行的阻力;积极运用思想诱导手段,加强目标群体的政策认同感,使其积极配合政策执行工作。其次,要重视政策宣传。政策宣传能够加深政策执行目标群体对政策内容的理解和认同,并使之内化为自己的信念,采取积极的态度配合政策的执行工作,实现政策的目标。加强政策宣传要求做到方式、方法的多样化,宣传范围的适度性以及内容的真实性。最后,应该积极推动公民民主参与。公民参与是实现公共政策有效执行的重要途径^[8],这有利于增强公众对现有政治体系和公共政策的认可和支持,有利于调整政策执行主体与客体的利益冲突,有利于政策执行的监督与评估,减少政策执行的阻力,促进以公共利益为核心的公共政策目标的实现。推动公民民主参与,一方面要加强民众的思想文化教育,提高公民参与意识和参与能力;另一方面要不断拓宽公民参与政策执行的渠道,丰富公民民主参与形式。

(四) 保障政策执行的资源准备

“工欲善其事,必先利其器。”公共政策的有效执行有赖于政策执行资源的准备。政策执行资源的投入不足和投入过量是导致政策执行偏差的重要原因^[9]。因此,保障政策执行的资源准备,要适量、合理地配备政策执行的人力资源,多种渠道提供财物资源,运用现代信息技术建构完善的信息系统,并为政策执行提供适度的权威资源。

(五) 构建良好的政策执行环境

政策环境的变化及环境条件的限制会大大影响政策的执行和政策效果的取得。因此,政策的有效执行有赖于良好的政策环境^[10]。首先,政策执行应适应自然环境和经济环境的状况。政策执行的过程应该正确认识和分析当地的自然环境和经济发展状况,因地制宜、趋利避害和科学合理地展开政策执行

活动,实现政策目标。其次,要构建和谐的政治环境。政治局势的安定与否影响着政策的贯彻执行,政治环境是政策执行环境中最主要的部分,构建和谐的政治环境是政策执行的关键。构建和谐的政治环境,一方面要强化政府公关意识,加强政府形象传播,提高公务员的服务意识,以此塑造良好的政府形象,提高政府的公信力和亲和力;另一方面,要不断提高中国共产党的执政水平和执政能力,保证政治局势的安定团结,提高政策执行的稳定性和有效性。最后,要构建良好的社会文化环境。构建良好的社会文化环境,要加强公众思想教育和政策宣传,培养公众良好的社会价值观;要积极引导第三方舆论,构建良好的社会舆论环境,为政策执行提供有力的舆论支持,确保政策目标的有效实现。

三、结 语

公共政策执行难可以说是一个全球性的问题。笔者围绕公共政策执行偏差产生的具体表现及其内在原因作了深入剖析,并提出了五条切实可行的建设性对策。

参考文献:

- [1] 刘雪明.政策运行过程研究[M].南昌:江西人民出版社,2005.
- [2] 宁 骚.公共政策学[M].北京:高等教育出版社,2003.
- [3] 吕学新,杨 芳.公共政策执行的影响因素分析[J].理论界,2007,23(12):44-45.
- [4] 钱再见.论公共政策执行中的偏差行为[J].探索,2001,17(4):63-65.
- [5] 刘英茹.论政策执行中的沟通与协调[J].行政论坛,2002,9(2):41-42.
- [6] 卢汉桥.政府内部监控:一个应当高度重视的问题[J].中国行政管理,2006,22(8):71-73.
- [7] 钱再见.现代公共政策学[M].南京:南京师范大学出版社,2008.
- [8] 王 静.公民参与是实现公共政策有效执行的重要途径[J].内蒙古师范大学学报:哲学社会科学版,2006,35(3):72-75.
- [9] 杨 帆.政策资源在政策执行的作用初探[J].江南论坛,2006,14(10):38-40.
- [10] 徐 凌,张 继.公共政策分析[M].长沙:湖南人民出版社,2004.

(下转第69页)

- [6] 亚历山大·汉密尔顿,约翰·杰伊,詹姆斯·麦迪逊. 联邦党人文集[M]. 程逢如,在 汉,舒 逊,译. 北京:商务印书馆,2004.
- [7] 廖义男. 行政诉讼法对诉愿审理之影响[R]. 台北:台北市政府诉愿审议委员会,2004.
- [8] 马怀德. 司法改革与行政诉讼制度的完善[M]. 北京:中国政法大学出版社,2004.
- [9] A·J·M·米尔恩. 人的权利与人的多样性[M]. 夏勇,张志铭,译. 北京:中国大百科全书出版社,1995.

Reconstructing administrative review as the mandatory pre-procedure

ZHOU Lan-ling

(Judicial Administration Institute of the Ministry of Justice, Beijing 100125, China)

Abstract: In order to rationalize the relationship between administrative review and administrative litigation and to make administrative litigation easier to run, China's should streamline the relationship between administrative review and administrative litigation in the legislation. The relationship between administrative review and administrative litigation should be in line with China's traditional cultural basis, the social function of the executive power, rights and interests of people, and the need to improve the court's efficiency. The use of administrative review as the mandatory pre-procedure for administrative litigation has far more advantages than the disadvantages. It can rationalize different systems and make their respective functions to maximization.

Key words: administrative review; administrative litigation; mandatory pre-procedure; litigational procedure

(上接第 55 页)

Countermeasures and reasons for deviation of public policy implementation

LIU Xue-ming, LU Xue-xin

(School of Public Administration, Guangzhou University, Guangzhou 510006, Guangdong, China)

Abstract: In the process of implementing the policy, there are nominal, additional, incomplete, alternative-style, copy, resist, wait and see, expansion bias phenomena. The causes result from such deviations: unscientific policies, deficiencies of the implementation body, restriction of policy objectives, limitation of policy resources and influence of the implementation environment. On the basis of the above analysis, the authors put forward some suggestions for correcting the deviations: working out scientific policies, optimizing the implementation bodies and strengthening the cooperation work in those objectives, so forth.

Key words: public policy; implementation deviation; policy objective; policy resource