

我国公共政策执行过程中偏差问题研究

◎ 王丽伟

(西北师范大学政法学院,甘肃 兰州 730070)

【摘要】公共政策执行是政策实施过程的重要部分,也是政策目标得以实现的关键所在。虽然我国公共政策以维护社会公平和优化资源配置为根本目的,但由于受一些不确定因素的影响,政策在执行过程中仍有不少偏差,影响了我国公共政策的实施效果。分析公共政策执行中失控的具体表现,揭示其偏差产生的原因,以找出相应的解决对策,可保证公共政策执行的有效性。

【关键词】公共政策;执行偏差;对策

【中图分类号】 D08 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1009-3036(2008)04-0061-03

公共政策是由具有普遍性和强制性的权力机关制定并用以调节社会成员之间利益关系的谋略、法令、措施、方法和条例的总称,其本质是一种权威的社会价值分配方案。各类公共政策最初的目的都是为了促进社会公平和社会资源的优化配置,确保社会的可持续发展。但事实上,在公共政策执行的过程中并非一劳永逸,通常会受各种不确定因素的影响和制约,使得公共政策在执行过程中难免会出现偏差。特别对处于转型期的中国社会来说,由于各种社会利益关系错综复杂,导致公共政策在执行过程中的不确定因素明显增多,政策执行效果与政策确定的目标相差甚远,达不到应有的效果。因此,分析影响政策执行绩效的主要因素,针对公共政策执行过程中的各种偏差现象,找出改善政策执行绩效的措施,保证公共政策的有效实施,是我们当今亟待解决的问题。

一、我国公共政策执行偏差的主要表现

公共政策执行是整个公共政策系统的关键环节,也是一项极为复杂的社会实践活动。在传统的公共行政实践中,学者们一般都将研究的重点放在公共政策的制定过程中,似乎公共政策一旦制定,政策执行结果就一定会符合政策目标。然而,由于受到各种因素的影响,政策执行的结果往往未能达到预期的目标。具体来说,公共政策在执行过程中的偏差,主要表现在以下几个方面:

其一,敷衍政策。指公共政策执行者在实施政策的过程中断章取义,仅做表面文章,并未采取可操作的具体措施来贯彻执行政策,而是将政策作为应付检查和遮掩口舌的工具。仅执行政策的某些方面或根本未执行政策,从而使严肃的政策变成了形形色色的花架子,根本谈不上解决

具体问题,实现具体目标。

其二,利用政策。现实中运行的政策往往由相互依存的、有着共同政策目标的小政策组成。一些政策执行主体往往将政策为我所用,只执行符合自己利益的部分。这种选择性执行,使完整的政策在执行过程中变得残缺不全,政策的整体功能难以发挥,政策目标的实现也必然大打折扣。

其三,附加政策。即政策在执行过程中附加了不恰当的内容,使政策的对象、范围、力度、目标超出了原政策的要求。附加政策的主要特点是执行者在原政策的基础上自行设置“土政策”,打着结合地方实际的旗号另搞一套,自行其是,谋取私利,从而导致政策变形。以我国的计划生育政策为例,我国的计划生育政策本来是为了控制人口数量,提高人口素质,但在一些地方,计划生育罚款却成为乡政府财政收入的一个重要来源,有些地方竟把生育第二胎的指标公开拍卖,偏离了计划生育政策的根本目的。

其四,歪曲或替代政策。指对政策的精神实质或部分内容有意曲解,利用政策的某些抽象性,借本地区或部门的特殊性做出不同的解释,从而导致政策失真,甚至被替换为与原政策完全不同的“新”政策。它们表面上一致,但其内容、目标、性质已发生根本变化。这是一种极为严重的政策规避行为。以我国农村义务教育“一费制”为例,近年来,我国政府为了减轻农民负担,在农村义务教育阶段实行“一费制”,即不准收高价生,不准收择校费,学费实施最高限价。但有些地方把一些重点官办学校改制,搞“假改制、真收费”,侵害了广大农民的利益,使党的利民政策不能得以落实。

【作者简介】王丽伟(1978—),女,甘肃兰州人,西北师范大学政法学院公共管理专业(MPA)硕士研究生。

其五,照搬政策。在政策执行过程中,执行主体机械地照搬照抄,“原原本本传达,原封不动落实”。这样呆板的政策执行不但不能解决具体问题,相反还会把责任推给政策本身,推给政策制定者,从而严重损害公共政策的严肃性和权威性。毛泽东同志早在 20 世纪 30 年代就指出,盲目地表面上完全无异议地执行上级的指示,这不是真正执行上级的指示,这是反对上级的指示或者怠工的最妙办法。

其六,抵制政策。公共政策的执行对象对现有的政策不认同、不接受,从而产生抵制情绪,使公共政策不能够执行到位,达到预期的效果。一般来讲,群众对政策的认同既有自身利益驱动的原因,也依赖于对公共政策的了解程度。政策执行对象的心理接受水平或自身素质条件等因素,往往会对政策的执行起到一定的影响作用,如对计划生育政策、环境保护政策的执行等等。

其七,拖延政策。公共政策的制定有很明显的时效性,很多政策都是为了解决某些具体问题而制定的,如果彼时的政策等到此时事情发生以后再执行,已经为时已晚。随着我国经济社会的快速发展,各种突发性事件逐渐增多,如非典、禽流感、暴风雪等等。面对这些具有明显时效性的问题,公共政策执行的延误仍时有发生。

二、我国公共政策执行偏差的主要原因

在我国公共政策的执行过程中,致使公共政策执行偏差的因素有很多,但归纳起来可以概括为利益冲突、法效不足、政策缺陷和监控不力四个方面:

第一,利益冲突。所有的政策最终都将表现为对社会利益关系的处理。政策的核心就是要解决社会利益的分配问题,而社会利益的分配又是一种反映全体社会成员利益关系的综合性分配。同时,公共政策对利益的分配又是一个动态的过程。该过程大致包括利益选择、利益综合、利益整合和利益落实四个环节。通过这四个环节调整和规范社会的利益结构,促进整个社会快速健康与和谐发展。因此,它适用于全社会,代表和维护的是一种社会整体利益,符合全社会人民群众的利益要求。但是,在现实生活中,由于受各种因素的影响,有些政策未能充分体现人民群众的利益要求,甚至损害广大政策目标群体的利益,以致于目标群体难以认同和接收这些政策,进而对政策的执行产生消极情绪和抵制行为。

西方公共选择理论认为,政策决策者和市场决策者一样,也是理性的追逐自身利益的人。在政治环境中犹如在市场环境中一样,个人也会最大限度地追求个人利益。从经济学的角度说,人们追求的是效用的最大化。我国现实生活中的许多现象也表明,人们是在利益的推动下去实施政策行为的。公共利益与地方利益、私人利益的矛盾与冲突的程度决定了政策执行偏差的现实可能性的大小。利益主体之间的矛盾和冲突是不可避免的,并且是长期存在的。在政策的执行过程中,作为政策制定者的上级政府和作为政策执行者的下级政府以及作为政策执行的目标群

体的广大利益主体之间必然存在着利益上的矛盾和冲突。

第二,法效不足。政策的有效执行是以相关政策执行主体和目标群体对政策的认同和接受为前提的。任何一项政策如果不能为人们所认同的话,那么它就很难被人们心悦诚服地接受并执行。政策能否被认同,在很大程度上取决于政府在人民群众心目中是否具有合法性。人民对政府合法性的判断,直接决定着其对作为政府“产品”及其“输出”的政策认同程度。当政府通过行政活动及其绩效在民众中赢得了广泛的信任和忠诚,从而使人民自觉地把对政府的服从当作自己的义务时,政府的权威便获得了合法性。我国目前正处在新旧体制接轨时期,传统的权威基础已经渐渐崩溃,过去一元化的价值体系正在逐步演变为多元化价值体系。与此同时,新的制度化权威尚未完全建立起来,人们往往很容易因对政府作为的不满而难以在内心深处认同政府的权威,进而便会导致政府权威的合法性危机。而政府权威一旦出现合法性危机,作为政府权威之输出的政策自然也就不大可能为民众所真正认同了。所以,政府权威的合法性危机是影响公共政策有效执行的关键所在。

第三,政策缺陷。由于一些难以预料的因素的影响,使得某些政策在付诸实施前就有先天性不足。这表现为有些政策缺乏科学性,不完整性和不配套性。在政策的制定过程中,新旧政策之间、宏观和微观政策之间、政治经济和社会各个领域和各部门的政策之间,以及一个大政策和它的具体实施细节之间,往往没有很好的衔接和配套,没有形成科学合理的政策体系。这一方面给政策执行带来了困难,另一方面也为执行者寻找对策、钻空子提供了可乘之机。政策多变,今天制定一个政策,时隔不久,情况发生了变化,又匆忙出台一个新政策,出现“头痛医头、脚痛医脚”的问题。政策缺乏稳定性和连续性,就无法建立起政策的权威性和可信度,因而也就很难使人遵从。另外,政策缺陷还有政出多门。我国政府机构众多,部门林立,职责不明,多头决策。这些决策之间缺乏有效的沟通和协调,从而导致决策的相互抵触或矛盾。面对众多相互矛盾的政策,执行者往往无所适从,不知所措,而不得不采取“优选法”。即顶头上司的优先,其他领导的靠后;经济监督、杠杆部门的优先,其他部门的靠后;领导个人交办的优先,集体名义布置的靠后。这样就影响了政策的有效执行。

第四,监控不力。我国虽然建立了比较健全的行政监察体系,对国家行政管理机关及其工作人员的活动进行监督。但在政策执行的过程中,从上到下依然缺乏强有力的监控机构,以专门负责检查、监督各种政策的贯彻、落实情况。往往是一遇到需要解决的问题,就下发一个文件,做出一些规定,而较少关心这些政策的执行情况和需要进一步完善之处。即便组织检查,相当一部分机构也是搞形式主义,听听汇报,念念材料,收效甚微。由于法律、法规或政策文件的落实缺乏监督保证体系,执行与否都一样。时间一

久,令不行而禁不止,“上有政策,下有对策”之风自然盛行。

三、解决我国公共政策执行偏差的主要对策

公共政策是社会公共权威在一定历史时期为达到一定目标而制定的具有普遍权威性的行动方案和准则。公共政策在执行中的失控导致政策失败,这将会造成整个社会各个领域的无序和混乱。因此,针对现存的问题,我们有必要在分析公共政策执行偏差原因的基础上,进一步探寻解决问题的具体对策,从而保证公共政策的顺利实施。

(一)协调各种利益关系。政治体系的整体性、统一性、合法性,客观上要求政治体系内各层次、各要素的利益整合统一。社会主义国家的利益是个人利益、集体利益、国家利益的统一,是全局利益与局部利益的统一。否认这种统一,就是把个人利益、局部利益与全局利益、国家利益相对立。所谓利益整合就是在承认个人利益、局部利益与全局利益、国家利益相对独立的前提下,强调个人利益、局部利益服从全局利益、国家利益。当它们之间发生冲突时,应把全局利益、国家利益放在第一位。利益整合包括两方面:一是纵向的利益整合,主要是中央与地方之间、上级与下级之间、政策制定者与执行者之间、政府与人民之间的利益整合。实现纵向利益整合关键是克服狭隘的地方主义、部门主义和极端个人主义的思想行为。二是横向的利益整合,主要是各地方政治体系之间、各政策执行机关之间的利益整合。通过这种整合,使个人利益、局部利益、国家利益三者得到合理配置,从而避免因利益冲突而导致的公共政策规避。

(二)提高政府权威的合法性。如前所述,政府权威的合法性实质上来源于政府及其官员的客观行政绩效与民众对这种绩效的主观认识。但从根本上讲,政府权威合法性的依据则取决于政府的实际表现。因此,要改进政府形象,增强政策认同,首先就应当提高政府的行政绩效。政

府的行政绩效是一个综合概念,它包括政府职能履行效果的宏观行政绩效和政府官员工作状况的微观行政绩效。因此,政府行政绩效的提高便需要通过提升政府行政能力和加强勤政廉政建设两条途径来实现。

(三)加强政策制定的民主化和政策的权威性。上级政府面临政策问题,应该充分发扬民主作风,听取广大利益主体的意见,综合平衡国家利益、地方利益以及个人利益,充分发挥专家智囊团的知识才干,以保证公共政策制定的民主化、科学化。重要公共政策在全面实施之前都要在局部地区或者在试点中加以试验,以取得经验再全面铺开。这也是被实践证明正确的具有中国特色的政策执行的一条基本经验。目前,我国正处在新旧体制转轨阶段,关于公共政策的法律法规还很不健全。因此,建立健全公共政策的法律法规,树立法律和政策的权威是改善现有状况的正确选择。政策执行者必须在法律和政策允许的范围内行事,不能够享有不受法律和政策制约的各种特权。另外,由于政策的法律规范性,可以对公共政策的目标群体施加必要的政策压力,驱使人们去遵循社会的公共权威,从而保证政策的顺利执行。

(四)建立有效的监督机制。政策控制是政策运行中不可缺少的环节和手段,只有实行有效的政策监控,才能防止政策失控,才能根据不断变化的客观情况对该政策进行及时的调整和完善。因此,要制定可行的控制标准,并对照标准检查政策执行行为,发现偏差时及时采取得力的补救措施和办法,防止政策执行中失控情况的发生。同时,要加强政策监督反馈系统的功能,使监督反馈经常化、制度化,建立并完善多层次、多功能、内外沟通、上下结合的监督控制网络,增加政策执行的透明度,通过调查、质询、罢免、撤销、受理申诉和控告等方式,实现对政策执行过程的有效监督。▲

[参考文献]

- [1]D.Easton.The political System[M].New York: Kropf,1953.
- [2]汤敏轩.公共政策失灵:政策分析的一个领域[J].中国行政管理,2004,(3).
- [3]丁 煌.论政策有效执行的合法性基础[J].天津行政学院学报,2004,(2).
- [4]宁晓玲.建立决策失误责任追究制,实现决策科学[J].内蒙古社会科学,2004,(4).

□编辑/付国霞