

构建新型公共政策执行体制

乔成邦

(乔成邦 河南大学哲学与公共管理学院 河南 开封 475001)

摘要:现阶段我国公共政策执行体制暴露出诸多弊端,已难以适应市场经济发展的需要,面对公共政策有效执行的压力,必须构建新型公共政策执行体制。

关键词:有效执行 传统公共政策执行体制 新型公共政策执行体制

公共政策执行体制是指承担公共政策执行任务的机构、人员和规范公共政策执行活动的各种制度以及由此而形成的公共政策执行模式的总称。¹公共政策执行是有组织的活动系统。任何公共政策的有效执行都依赖于一定的组织在规范的制度下去实施,没有政策执行组织的努力,没有制度化的政策执行体制的约束,任何政策目标都只能停留在构想阶段,因此,如何构建以公共政策执行机构为核心的公共政策执行体制,是公共政策有效执行的关键。

一、构建新型公共政策执行体制的必要性

(一)有效执行:我国公共政策的必然选择

政策执行是政策方案经合法化过程之后,转化为实际效果,从而实现既定公共政策目标的动态过程。政策的执行往往直接影响到普通公众的重大利益,是政府对社会利益的权威性再分配。江泽民同志说:“政策的制定与执行是相互联系的统一过程,制定政策只是事情的一半,更重要的一半在于执行政策,执行的不好,再好的政策也会落空,而且会损害党的声誉。”²美国政策学者艾利森也说,在实现政策目标的过程中,方案确定的功能只占10%,而其余的90%取决于有效的执行。在现实世界中,政策的不良“实施方式确实是历史上的停滞和当代第三世界的发展不足的主要原因。”³⁴对处于急剧社会转型的现阶段中国而言,在经历了以分权让利为主线的20年改革,打破了中央高度集权和集中管理的传统政治—经济体制之后,公共政策实践中出现的各种重大问题愈来愈多地属于政策执行的范畴,或者愈来愈密切地与政策执行相关,诸如“效率优先、兼顾公平”、“允许一部分人先富起来”、“国企改革”、“扶贫”、“反腐倡廉”、“机构改革”等一系列事关中国经济社会发展全面的重大的公共政策,能否达到预期的政策目标和政策效果,关键还在于它们能否得到广泛的认同、支持和强有力的贯彻执行。⁵而改革过程中出现的失序、失范和日益严重的权力腐败等问题很大程度上都源于许多科学合理的重大政策在执行过程中被扭曲、变形甚至消解,人们形象地把这一相当普遍的现象称为“上有政策,下有对策”。

随着新经济时代的到来,外部世界政治经济的发展和中国社会自身现代化的浪潮,使我国的公共政策执行面临更为严峻的挑战与考验。在新的发展时期,“有效执行”即如何确保新的法律原则和新的宏观公共政策的价值基点,能够成为各级、各类国家机关和国家公职人员的共同价值标准和行为准则,进而履行法定职能,维护法律的尊严和国家公共政策的权威性,已经成为一个紧迫的、严肃的、基本的公共政策问题,其重要性直接关系到执政党的执政能力问题。⁵“科学发展观”和“正确政绩观”的形成和提出,则确立了新时期我国宏观公共政策的价值基点,提供了政策执行的价值标准和各级政府组织的行为规范,必将对21世纪我国的可持续发展战略、公共管理模式,以至国家与社会、政府与市场的关系产生深刻和长远的影响。面对“有效执行”的压力,构建科学、规范和高效的新型公共政策执行体制就成为了必然。

（二）传统公共政策执行体制的弊端

公共政策执行体制是一个国家政治、经济、文化在公共管理中的反映。我国传统的公共政策执行体制是政治、经济和行政长期一体化的结果。其突出特点是：政府处于公共权力的中心，既享有公共政策制定的权力，又享有公共政策执行的权力，其他非政府公共组织基本上被排斥在公共政策执行体制之外，政府成为惟一的公共政策执行主体。政府包揽了制定、执行、评估、监控等公共政策运行的所有环节，在权力的行使上采取分级负责的做法，根据公共政策涉及的内容、范围不同，将公共政策执行任务赋予政府不同的机构和人员。在传统的计划经济体制下，政府集中体现了国家利益，所以能够做到令行禁止、彻底执行。

随着我国政治、经济各方面发生了巨大变化，传统的公共政策执行体制暴露出了越来越多的不适应性。

第一、社会主义市场经济的发展改变了生产资料所有制结构形式，从而造就了许多新的经济利益主体，每个经济利益主体都有追求最大利益的原始性冲动和保护自身合法权益的经济和政治需求。众多经济利益主体的出现打破了公共政策执行由政府一家独揽的局面，越来越多的经济利益主体为保护自身的合法权益，寻求公平竞争的机会，要求享有公共管理的权力，参与公共政策的制定与执行，希望在公共政策执行中体现他们自身的利益和价值。可以说，社会主义市场经济的发展，扩大了公共政策的执行主体，催生了新的公共政策执行体制的建立。

第二、市场经济是竞争经济，其“实质是把社会权力尤其是经济权力分散于社会各独立行为主体的一种经济形态，从社会与政治层面上说，它体现了一种行使的民主机制和运行中的竞争机制”。⁶而传统的公共政策执行体制，不论在政府内部，还是在政府外部都缺乏竞争，由一个机构或一个部门独揽某项公共政策的执行权力。由于公共政策执行没有竞争，容易造成政策执行机构和人员责任心降低。引发执行人员在政策执行中不计成本的行为，从而降低公共政策的执行效率，增加政策执行的支付成本。竞争机制使得多元的执行主体能够进行公平合理的竞争，从而提高服务质量，最终得利的是目标群体。

第三、在市场经济条件下，利益主体的多元增加了政策执行的难度。公共政策执行是公共利益分配的落实过程，各地政治经济形势不同，政策执行人员的价值偏好不同，对政策理解不同，政策的实施结果有本质差别。传统的公共政策执行体制，通过政府内严格的等级结构形式推行政策的做法已很难奏效。

第四、市场经济条件下公共政策执行要有一定的限度。实践证明，市场机制是一种有效的资源配置方式，但其存在着自身无法克服的“市场失灵”缺陷，这就需要公共政策进行调节，所以市场经济是公共政策形成的逻辑起点。在市场经济条件下，市场应在资源配置中发挥基础性作用，在公共政策的制定和执行上，都应该以弥补市场缺陷为出发点，以市场机制作用的正常、有效发挥为归宿。传统公共政策执行体制是以绝对权力来保证政策执行的，这种权力是无孔不入的，这显然已经不能适应市场经济条件下公共政策执行要有一定的限度。

二、构建新型公共政策执行体制

当前，在传统公共政策执行体制存在诸多弊端的情况下，面对“有效执行”的压力，我们必须构建新型的公共政策执行体制。公共政策执行体制是一个国家政治、经济、文化在公共管理中的反映。构建什么样的公共政策执行体制必然要受到国家政治文化、政治体制的影响和经济发展水平的制约。作为一个发展中国家，和已经进入后工业社会、信息社会的西方发达国家不同，我们仍然处于工业化的进程中，因此新型公共政策执行体制的构建，既要借鉴当今国际公共管理的先进经验，又要考虑到我国的具体情况。

（一）新型公共政策执行体制的特点

第一、主体形式呈多元化。传统行政体制下政府垄断政策执行，虽然表面上存在各种不

同的执行机构,但这些机构就本质而言,仍然属于政府的组成部分,必须按照政府的统一原则、统一意志办事,缺乏独立性和自主性,传统体制还坚决排斥私营部门参与公共服务,所以,政策执行主体呈一元化。新体制则打破了政府垄断执行的一元化局面,主张多元化,认为政府在公共管理中最主要的职能是制定政策。政府虽然仍是政策执行的主要主体,但不是唯一主体。政府一方面应通过内部组织体制改革,进行分权和权力下放,成立具有独立法人资格的执行机构或半自治性机构,专门从事政策执行。另一方面,应通过外部私有化,将原本由政府控制或拥有的职能承包或出售给私营企业,准许私营部门进入公共服务领域,提供公共物品;此外,政府还应通过公共服务社区化,充分利用社会的社区、家庭、志愿者组织等基本单位,承担部分政策的执行任务。总之,多元化的主体表现为政府、自治或半自治执行机构、私营部门以及以社区为主的公众组织等多方力量。

第二、主体间权威关系呈平板式。传统体制下,执行主体结构是与一元化垄断相适应的“官僚制”的金字塔式等级结构,主体与主体之间主要体现为自上而下的统属与制约的不平等关系,联系的纽带多为命令或指令,强调下级对上级的绝对服从。而新体制在打破政府垄断的基础上也改变了主体间的关系。它将市场竞争机制引入公共服务领域,倡导公共部门与私营部门进入市场进行平等的竞争,主体间呈现平板式的组织结构。在这样的结构中,主体间不存在强制式的命令,不再是以权力为纽带,而是形成了以契约与合同为基础的组织网络。调控主体关系的手段也由以行政权力为主转为以法律权利为主,通过主体之间的互动合作推进政策执行。⁷也就是说,新体制下的政策执行不再仅仅体现政府的统治,而是体现治理理念的一种形式,它“主要不依靠政府的权威,而是合作网络的权威。其权力向度是多元的、相互的,而不是单一的和自上而下的。”⁸

第三、政策执行的出发点由“官僚政治”转向“顾客”,由过程转向效果。传统体制下许多政府部门并不知道自己真正的服务对象是谁,往往是为了政策执行而执行政策,为了体制的需要而执行政策,甚至为了迎合上级的好恶而执行政策。由于传统的政策执行只注重投入,不注重产出,片面追求效率而不计成本,不衡量效果,因此也就很难取得效果,甚至投入越多效果越差,公众无法从政策中获得应有的好处,传统体制还对服务市场或服务对象需求变化缺乏敏感的反应,追求整齐划一而忽视公共服务的多样性。新体制则主张以市场和顾客为导向,认为政策执行是为了满足公众的需要,必须将顾客放在中心的位置,政府是受顾客驱使而不是受机构驱使,公共服务满足顾客的需要,不是官僚政治的需要。为此,它强调主动、灵活、低成本地对外界情况的变化以及不同的利益需求作出富有成效的反应,改变单一的服务,根据不同的需求提供不同的服务。与传统体制不同,新体制还重视执行的产出和质量,强调成本与效益的分析,主张发挥业绩测定的作用,按业绩付酬,按业绩管理,按效果作预算。新体制下“公共服务主体处于相互竞争的状态,只有能提供优质服务,令顾客满意的主体才能在激烈的竞争中立足,这将迫使各执行主体不断完善,不断创新,有利于公众利益的实现。”⁹

(二) 构建新型公共政策执行体制的途径

公共政策的执行是一个涉及众多变量因素、非常复杂的动态过程,根据执行理论和新型公共政策执行体制的特点,我们可以从以下方面来构建新型公共政策执行体制。

第一、扩大公共政策执行主体的范围,使公共政策执行的同体化与异体化同步发展。政府制定的公共政策,一部分由政府执行机构和人员承担,即公共政策制定与执行的同体化。另一部分可以面向社会,引入市场竞争机制,采用出租、承包、委托、签订合同等形式由非政府公共组织或其他组织执行,即公共政策制定与执行的异体化。这就意味着原来由政府垄断的公共权力越来越多地转移给公民社会,在公共政策执行领域引入了竞争机制,从而改变了传统公共政策执行中由于政府外部缺乏竞争而由政府的一个机构或一个部门独揽某项公共政策执行权力的局面,相应地也可以降低政策执行成本、提高政策执行效率,而且可以加强政策制定系统与政策制定系统以外的公民社会的沟通与互动,减少公共政策执行的阻力。¹⁰非政

府组织由原来的公共政策执行目标群体转为公共政策执行主体后,一方面,他们可以直接参与公共政策的执行,例如公共服务和公共产品提供等方面的政策执行既可以由他们来独立承担也可以通过和政府合作的方式共同承担,此时政府更重要的是行使监督政策执行的职责;另一方面,对于那些必须由政府执行的公共政策还能进行有效的监督。

第二、吸收基层执行人员参与政策制定,使政府的决策职能与执行职能充分的结合。传统的决策与执行体制是一种严格的等级组织结构,上级控制下级,下级向上级负责。最接近服务对象的基层执行者没有决策权,只能机械地执行上级的指令,决策职能与执行职能严格分开,导致整个执行体制的僵化和保守。由于基层执行者远离决策中心,反馈的路径远,时滞性强,所获取的执行信息失真的可能性大,决策中心难以根据执行环境的变化及时调整政策,极大降低了公共政策的执行能力。所以应赋予执行机构一定的政策制定权或自由裁量权,积极吸收基层执行人员参与政策制定,允许他们根据执行环境的变化适当变通决策内容。这就要求执行人员提升自己的管理能力,培养高度的责任感。为防止基层执行人员出于自身利益滥用自由裁量权,导致公共政策变形,在下放决策权的同时,要加强对政策执行机构与人员的监督,建立严格的绩效考评机制,谁决策,谁执行;谁执行,谁负责。权责一致,责任到人,使各级执行机构和执行人员切实负起责任,对自己的决策内容和执行结果负责。

第三、在执行机构的设置上,从常设制到常设制与临时制相结合。中国传统政策执行体制的弊端之一是条块分割,每一部门都是某一特定的公共管理领域为自己的永久领地,不允许其它部门插足。由于条块分割,一些综合性、跨部门管理的问题往往成为管理的盲区,要么没有主管去管;要么在利益的驱动下,许多部门都成立执行机构参与管理。现代社会的快速发展,一方面给政府增加了大量新的临时性的工作任务,要求政府迅速作出回应;另一方面打破了部门之间的严格界限,使政府面临的许多问题日益成为几个部门共同面临的问题,需要几个部门联合起来采取措施加以解决。传统的单纯靠常设制执行机构分散执行公共政策的做法已不能适应市场经济和社会发展的需要,必须在政府内部建构一套新的组织结构。传统的常设制执行机构一部分取消,一部分保留,一部分转型。保留的常设制执行机构主要负责执行政府特有的公共管理职能;转型的常设制执行机构主要向综合执法部门转变,以弥补在公共管理方面由于条块分割而造成的管理空缺。与此同时,成立一些临时机构来执行临时性的公共管理事务,增强政府执行机构的灵活性,提高政府的回应力,这些临时执行机构在完成使命后应立即撤销。通过理顺政府内部政策执行机构之间的关系来解决执行体制的混乱问题。

第三、丰富公共政策的执行方式,从命令执行为主到命令执行与承诺执行、委托执行、合同制行、参与执行相结合。传统的公共政策执行方式以命令执行为主,市场经济的发展培养了一种“顾客”观念,把政府视为公共产品的生产者和提供者,把公民视为公共产品的消费者。作为消费者的公民有权对政府生产和提供的公共产品提出意见,有权选择公共产品的生产者和提供者。这就促使政府转变管理观念,由对上负责转为对下负责,采用一些适应市场经济发展的新的执行方式,如承诺执行、委托执行、合同制行、参与执行等。我国正处于社会转型时期,政府的执行方式应以命令执行与承诺执行、委托执行、合同制行、参与执行相结合的混合执行模式为主。

第四、完善公共政策执行的监督体制。在整个公共政策执行体制中必须建立严格的监督、考核机制,对每个执行机构及执行人员行使权限、尽职尽责的情况进行考核和监督,同时还要建立责任追究机制,对政策执行情况及时地跟踪评估,对政策执行失误而造成损失的执行者要追究其责任。马丁·雷恩和弗朗西·拉宾诺维茨指出,政策执行过程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。我国传统的公共政策执行体制中正是缺乏责任追究制度,特别是一种“刚性”的责任制度。我们必须在政策执行过程中加强监督,在政策执行效果上加强考核,同时配以相应的明确的赏罚措施。

由于“大多数发展中国家的公共行政尚处于前韦伯主义阶段,全球问题的形成,造成了公共行政现代化与现代性趋避机制之间深刻的矛盾冲突,其直接的结果是,发展中国家公共行政现代化改革的一系列政策和措施,都在很大程度上具有过渡性。”¹作为一个发展中的国家,中国公共政策执行体制要想规范和完善,就必须在实践中不断进行创新与探索,只有如此才能提高我国公共政策的有效执行水平。

Constructing new systems of public policy implementation

Qiao Chengbang

(Philosophy and Public Administration Department, Henan University, Kaifeng China ,475001)

Abstract: At new situation, effective implementation becomes inevitable choice of public policy. But our traditional systems of public policy implementation expose many abuses. In order to construct new systems of public policy implementation which have characteristics of diverse subject forms, equal subject position, and point of departure from bureaucracy to customer and so on. So we must enlarge the scopes of implementing subjects, absorb basic implementer to participate policy-making, improve the elasticity of implementing organizations, enrich implementing ways and perfect the supervision mechanism of policy implementation.

Key-words: effective implementation; traditional systems of public policy implementation; new systems of public policy implementation

-
- ¹ 刘熙瑞, 公共管理中的决策与执行[M], 中共中央党校出版社, 2003年, 第179页。
 - ² 李彬, 透支的权力—地方政府决策失误的深层观察[M], 湖北人民出版社, 2003年, 第115页。
 - ³ 张曙光, 制度·主体·行为—传统社会主义经济学反思[M], 中国财政经济出版社, 1999年, 第138页。
 - ⁴ 金太军等, 公共政策执行梗阻与消解[M], 广东人民出版社, 2005年, 第29页。
 - ⁵ 张国庆, 有效执行: 新时期中国政府公共政策的理性选择[J], 北京行政学院学报, 2004年第3期。
 - ⁶ 刘熙瑞, 中国公共行政迈向二十一世纪, 载中国: 政府管理与改革五十年[M], 国家行政学院出版社, 1999年, 第13页。
 - ⁷ 何斌, 新公共管理理念下的政策执行趋向及其影响[J], 攀登, 2002年第6期。
 - ⁸ 俞可平, 治理与善治[M], 社会科学文献出版社, 2000年。
 - ⁹ [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒, 改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M], 上海译文出版社, 1996年, 第120、178页。
 - ¹⁰ 霍海燕, 优化公共政策执行体制的设想, 理论探讨, 2002年第三期。
 - ¹¹ 陈周旺, 全球问题视角下的公共行政改革[J], 东方文化, 1999年第二期。