

政策失败因素探析

詹国彬

作为政治系统输出的主要内容,政策本质上是一种权威性的社会价值分配方案。政策制定和实施关系到社会价值的分配,关系到预定政策目标的能否实现,也关系到国家的稳定和社会的发展。毛泽东曾指出,政策和策略是党的生命。由此可见,政策在政治、社会生活中的意义非同一般。我们的一些决策者习惯性地认为:一旦政府采纳某项政策,并且拨付必要的经费,政策就得以执行,其欲目标就可达成。然而实践中不少政策因为制定和实施中各种因素的影响,未能实现其预定的政策目标,我们把这种现象称为“政策失败”。对此,本文将从以下五个方面进行探析。

一、政策本身因素

政策执行本身是一个极为复杂的过程,政策执行的效果往往要受到诸多因素的影响和制约,其中政策制定得科学合理与否对政策执行效果至关重要,以至于最早对政策执行问题进行系统研究的美国政策学者史密斯明确地将理想化的政策视为影响政策执行的首要因素。但一般说来,影响政策执行效果的自身因素有:

1 政策的合法化。政策的合法化首先是指政策规定合乎民意,其次是指政策规定和政策制定程序合乎法律规定和法定程序。前一点要求政策规定反映民众的意愿和要求,能为解决社会公共问题提供手段和条件。这样的政策才能得到民众的支持和拥护,它就从根本取得了合法地位和自身的权威。否则将遭到民众的冷遇和抵制。后一点要求政策规定为法律所允许,政策制定程序又符合法定程序,政策也就直接取得合法地位和自身的权威,那它就容易接受和执行。因为政策的合法性是政策得到有效执行的一个根本前提;

离开了这个前提,政策的有效执行将无从谈起,政策失败也就在所难免。去年国务院发布的有关国有股减持的政策就是一例,这项政策被执行的时间之所以如此之短就在于它从根本上背离了广大股民的根本利益,其合法性从一开始起就不够。因此说,政策必须“遵循一般所确定的原则或一般所接受的标准”^①;换言之,任何政策必须符合一个社会的传统,经历正当的法律程序,以及配合文化的发展而定。

2 政策的合理性。所谓政策的合理性,简单地说是指政策本身所具有的因果联系。具体说来包括两方面的含义:首先,政策是否针对了客观的政策问题,即政策规定的各项内容是否最终反映了客观存在的现实情况,政策所规定的各项行为是否符合事物的发展规律。这一点要求我们制定政策要本着实事求是的态度,一切要从客观实际出发,切忌仅凭主观臆想设计一个政策问题。前一时期,我国政策为拉动内需而制定的一系列刺激消费的政策措施之所以未能达到预期的目的,在某种意义上正是由于政策制定者把拉动内需仅仅寄希望于广大老百姓扩大消费上,而忽略了他们的实际承受能力。其次,政策的执行是否具有现实的可能性,亦即是否具备切实解决这一问题的条件。我们知道,一项政策的成功实施必须具备相应的条件与可能,否则再好的政策也只能是“一纸空文”。客观地说,我国九年制义务教育客观地说这项政策的实施不是很成功,尤其在一些边远的地区,究其原因缺乏各种相关的条件,诸如师资、经费、教育设施等。

3 政策的稳定性。政策的稳定性是指政策在其有效期限内处于一种相对稳定的状态。政策一经制定和公布就具有一定的合法性和权威性,并要求执行主体在相应的时期内诉诸于一定的政策资源,把处于观念形态的政策内容转变为实际的政策效果。政策的稳定性是政策得以有效执行的重要前提条件,因为政策只有具有良好的稳定性,相关的政策主体才会真诚地支持它,接受它,才会自觉地在它

的约束下选择自己的行为方式,并因为政策系统的稳定性和相应的可预见性而逐渐形成对政策的持久坚强的信任、忠诚和认同。相反,如果政策变化频繁、朝令夕改,那么不但会使执行主体,也会使目标群体感到无所适从、不知所措,政策目标也就不可能得到实现。

4 政策的具体明确性 一项政策要能够顺利执行,它从操作和技术上必须具体明确,即政策方案和目标具体明确,政策措施和行动步骤明确。列宁曾明确指出:“方针明确的政策是最好的政策,原则明确的政策是最实际的政策。”^②作为人们行为的一种规范,政策必须具体、清晰,决不可模棱两可、含糊不清,否则就会因政策执行者对政策目标和内容的误解和曲解而造成政策执行的阻滞。美国学者霍尔珀林在研究美国外交政策时发现,导致政策失败的基本原因之一就是政策执行人员无法准确地了解上级领导或决策人员所要求他们做的事情,因为他们所得到的政策指令往往是含糊笼统的,从而导致政策执行的失败。无怪乎美国著名的管理学家德鲁克说:“政策执行的第一重要的错误乃是决策者制定了超越性或笼统不具体的政策目标。”^③当前,我国农业领域的粮食保护价政策虽然早已颁布,但是由于其内容规定得不够具体明确,特别是一些关键性问题上没有制定出确实可行的具体政策措施,结果使得粮食保护价政策根本无法得到真正执行。因此,决策者在设立政策目标时必须遵循以下原则:(1)政策目标须是可衡量与具体的;(2)政策目标须指出期望的成果;(3)政策目标之获取须为执行人员或执行机构的权限范围之内;(4)政策目标必须切合实际且为可获致的;(5)政策目标必须清楚地指陈完成的时限。

二、政策执行主体因素

政策执行主体是指参与政策执行的组织和人员,即政策活动的实践者。任何政策的实施都必须依赖于健全的组织机构和较高素质的执行人员,否则实现政策目标是不可能的。F. E. 劳克就曾说:“执行机关由于控制政策执行的技术,因此其成为成就政策目标的关键。”^④可见政策主体之于政策成败的影响,具体体现在以下方面:

1 政策执行主体的知识结构和组织能力。一个合格的政策执行者必须广泛地了解政治学、社会学、管理学、心理学、法学等其它领域的相关知识,才能在政策执行过程中取得较大的主动权;同时还应该具备较强的组织能力,能够做好相应的宣传、动员工作,获得各方面的支持和理解,争取政策执行所必要的各种资源,通过相应的组织与协调使得政策的实施有次序、有步骤地进行。对于一个合格的政策执行者来说,必要的创造性思维能力、语言表达能力、人际交往能力、社会活动能力、以及组织管理能力等,都是其能力结构中必不可少的要素。如果执行主体的知识结构和能力结构中存在缺陷,将不可避免地妨碍到政策的有效执行。

2 政策执行主体的意向和工作态度。政策执行人员的意向和工作态度之所以有其重要性,这是因为:一方面,执行人员在执行上通常具有裁量权,对每一执行事项往往要考虑其个别需要,权衡其轻重、斟酌其缓急,而作各种不同的调适;另一方面,执行人员对政策的反应,诸如他们对政策标准的认识了解、对政策的反应方向及其所反应的强度,也可能影响到其政策执行的能力和诚意。当执行人员对政策持有积极的认同感,不计较个人的得失,以整体利益为重时,该项政策就容易得到执行;相反,当执行者以个人利益为重,无视整体利益时,他们对政策的执行就会大打折扣,甚至搞出各种各样的“对策”以阻碍政策的顺利实施。有鉴于此,一方面,在选派执行人员时应尽量选用那些理解和支持政策的人;另一方面,还应该通过各种有效的措施组织广大执行人员认真学习政策,开展广泛、深入的思想教育来提高其政治素质,培养其对政策目标的认同感和执行政策的使命感。

3 政策执行主体所选择的执行手段。政策执行手段是指政策执行机关及执行者为了完成一定的责任,达到一定政策目标而采取的各种措施和方法。政策执行的第一环节都离不开一定的执行手段,政策执行手段的恰当与否直接关系到政策目标的能否顺利实现,因此为实现预期的政策目标,应选择恰当的执行手段。而政策执行活动的复杂性决定了政策执行手段的多样性,概括说来主要有行政手段、法律手段、经济手段、思想诱导手段等。究竟应该选择何种手段以达成政策目标,应视具体情况而

定,“随时随地都要以当时的历史条件为转移”^⑤。

4 执行机构组织间的沟通与协调 沟通是政策执行过程中各组织人员进行信息交流、传递的过程,是对于政策目标及其相关问题获得统一认识的方法和程序。有效的沟通能够统一认识,消除误解、隔阂,化解矛盾和冲突,能够增进机构间的了解与合作,发挥整体效应,提高政策执行的效率,保证政策目标的顺利实现。协调是管理组织为了顺利实现政策目标而谋求自身统一和谐、各相关要素匹配调剂、协作分工的一种行为方式。协调的重要性在于使每一执行机构、每一执行人员的工作都成为实现共同政策目标的整体工作的一部分,从而保证整个执行活动的有条不紊、井然有序。由此可见,有效的沟通与协调是政策有效执行不可或缺的条件。

三、政策目标群体因素

政策目标群体是指那些受政策作用和影响而需要重新调适行为的群体,亦称作政策对象。尽管政策的目标各不尽相同,但它总是表现为对一部分人的利益进行分配或调整,对另一部分人的指导、制约或改变。政策能否达到目的,不是政策制定者一厢情愿的事情,也不是执行者能够完全决定的事情,而在很大程度上取决于政策接受者的态度。具体说来,影响目标群体对政策接受程度的因素主要有:

1 政策合法化的影响 政策是法定主体按照法定权限和法定程序制定的并且是符合法律原则规定的。由于它具备了相应的合法性和权威性,就容易获得政策目标群体的认同和接受,执行起来就较容易,政策成功的可能性就大;反之,政策被接受的可能性就会降低,执行起来阻力就大,政策成功的可能性就小。

2 政策与人们实际利益的关系 政策总是表现为对人的利益的调整。一般说来,那些获得较多利益的人们对政策持积极的态度,而那些获益较少、特别是相对利益减少的人们对政策持消极态度,甚至产生抵触情绪。因此,政策受益者是政策实施的动力,而受损者往往会成为政策实施的障碍。詹姆斯·E·安德森说的“私人利益和政策规定的协调一致导致了人们的服从”^⑥就是这一道理。

3 政策的价值取向与目标群体中流行的价值观、伦理道德和信仰传统的符合程度。如果政策提出的价值目标与目标群体中流行的价值观、伦理道德和信仰传统相一致的话,政策就容易得到接受和执行;反之,政策非但不能得到接受,而且可能遭到激烈的反对。例如,我国推行的计划生育政策之所以在某些地区执行得不够顺利,其原因就在于该政策与我国传统重男轻女、多子多福的价值观念以及传宗接代的习俗相违背,而这种传统的价值观和习俗在那些不接受该政策的人们的头脑中是根深蒂固的。因此,为避免政策失败,需要缩小目标群体行为的调适量或采取了渐进的方式,以利于目标群体对政策的顺从和接受。

四、政策资源因素

无论政策本身制定得多么理想,如果缺乏必要的用于政策执行的资源,那么政策执行的结果肯定难以达到预期的目标,因此政策资源是政策成功的必备条件。一般说来,政策执行所需的资源主要有:

1 财力和人力资源 财力和人力资源是两种最基本的政策资源,是政策执行的物质基础。俗话说:“巧妇难为无米之炊”。任何政策的成功执行都离不开一定的人力、物力和财力。当然,政策投入要本着节约的原则。就经费资源而言,经费虽然是政策执行的基础和动力,但是我们决不能误以为“花钱就可以解决问题”,过度的花钱和过多人员的投入反而会增加政策执行的难度。因此,在政策执行活动中,投放的财力资源和人力资源都要适量,只有这样才有助于政策的有效执行,有助于政策目标的实现。

2 信息资源 信息不仅是政策制定的重要依据,而且也是政策执行所需的资源之一。政策执行者不仅要获得足够的信息资源,而且还应当确保信息渠道的畅通无阻,否则就很难制定出正确可行的行动计划和策略,也无法对政策实践过程实施必要的监控和调整。因此,政策执行者应科学、有效地运用信息,以谋取政策的高效益;应根据相关信息资料的反馈及时调整实施方案,以促进政策目标的实现。

3 权威资源 权威是政策执行活动的一种特殊资源。负责执行政策的相关人员要使执行活动得以顺利进行,必须具备相应的权威,因为政策执行是需要很多人相互协作的共同活动,而共同“活动的首要条件也要有一个能处理一切所属问题的起支配作用的意志”^②,这个意志就是权威;没有一定的权威,就会各行其是,不可能形成人们共同的相互协作的活动,无法实现政策目标。因此说,权威是政策执行的根本保证,是政策有效执行的一项重要资源。

五、政策环境因素

政策总是处于一定的社会环境之中的,任何一项政策的执行都要受到所处环境的影响和制约,影响政策实施的环境因素主要有:

1 政治环境 首先,政治的安定与否是影响政策执行的重要因素。国家政局稳定,人民安居乐业,这种和谐的政治环境既能保证经济持续、稳定地发展,又能培养良好、健康的社会心理,有助于政府各项政策的顺利推行。其次,政治文化也是影响政策执行的重要因素。政治文化是一个民族在特定的时期内流行的一套政治态度、信仰和感情,它会影响到人们的政治取向,政治取向又会影响到人们对政策的接受并进而影响到政策的执行。第三,舆论导向对政策执行影响甚大。政策的有效执行一方面固然需要目标群体对政策的接受,另一方面还需要获得一般民众的广泛支持,而一般民众对某一项政策的支持与否,在很大程度上取决于公共舆论的导向,而公共舆论能够潜移默化地影响人们的政治向背。

2 经济环境 经济基础决定上层建筑,作为一种政治现象,政策的制定与实施要受到经济环境的制约和影响。通常,经济环境的变化不仅会影响到目标群体、一般民众乃至执行者对政策目标的支持和大众传媒对政策的关注程度,也会影响到执行者的政策产出和政策的实现。在一般情况下,某一社会的经济越富有活力,就越有助于政策的有效实施,成功的可能性也就越大;反之,不良的经济环境则不利于政策的推行,例如在经济萧条时期,就业政策就很难奏效。

3 社会心理环境 社会心理环境是人们在日常生活中形成和积累起来的对物质经济关系、对生存的社会条件的经验性反映,主要表现为自发的倾向和信念以及感情、风俗、习惯等。一定的社会心理态度是政策能否有效得到执行的重要条件,因为它直接影响到人们政治行为,对政策的有效执行具有决定作用的社会心理因素,就是广大民众特别是目标群体对所实施的政策的心理承受能力。当民众的心理承受不了某项政策时,即便政策本身制定得再好,也是难以实施的;反之,如果政策符合民众的心理,这项政策就会得到民众的拥护和支持。例如,我国农村推行的家庭联产承包责任制政策之所以能得到顺利实施,并在短时期内取得显著的成效,其原因就在于该政策适应了现阶段我国农村生产力发展水平,反映了民众的意愿和要求。当前,我国正处于社会主义现代化建设飞速发展的时期,各项政策制定和实施的成败与否,在很大程度上关系到我国社会主义现代化建设宏伟蓝图能否实现。回顾建国以来的历程,我们不难发现,无论是在社会主义建设的初期还是在改革开放的今天,都曾有过一些政策因为制定和实施中方方面面因素的影响,未能达到预定的政策目标,从而给国家和人民群众带来或大或小的损失。所以,决策者在制定和实施政策的过程中,要综合考虑导致政策失败的各种因素,以确保预期政策目标的实现。

注:

① C. O. Jones *An Introduction to the Study of Public Policy* (Belmont: Wadsworth Publishing Co. Inc. 1970), p69

② 《列宁全集》第12卷,第9页

③ P. F. Ducker, *The Deadly Sins in Public Administration*, *Public Administration Review* (March-April 1980), pp 103-106

④ 林水波、张世贤:《公共政策》,台湾五南图书出版公司1998年版,第298页。

⑤⑦ 《马克思恩格斯选集》第1卷,第284-553页。

⑥ 詹姆斯·E·安德森:《公共决策》,唐亮译,华夏出版社1990年版,第142页

(本文作者系厦门大学政治学与行政学系研究生)