

■ 公共管理

公共政策执行系统价值取向的分析

邓念国

(上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200030)

[作者简介] 邓念国(1968-), 男, 湖北仙桃人, 上海交通大学国际与公共事务学院博士生, 温州大学管理学院讲师, 主要从事公共管理与公共政策研究。

[摘要] 公共政策执行系统是一个复杂的巨系统, 主要由公共政策制定者、执行者、目标群体以及执行监督主体等要素组成, 各要素价值取向各不相同。各要素价值取向的相互渗透和影响表现方式各异。政策执行系统价值取向的构成以及执行系统各要素间价值取向的相互渗透和影响对公共政策的执行过程起着各种不同的影响。

[关键词] 公共政策; 政策执行; 价值取向

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)05-0692-05

对公共政策执行进行研究, 国外已有 30 多年的历史, 我国起步较晚, 也有近 10 年的研究。有的对执行模式进行研究, 有的从制度层面进行分析, 还有的从执行主体、执行对象、执行环境等方面进行探讨, 但对政策执行系统的价值取向进行研究还显不足。本文拟用系统的结构分析方法, 对该系统各要素价值取向的构成、特点及各要素价值取向的相互影响和渗透进行分析, 试图揭示出其内在规律及其对政策执行可能产生的影响, 以期对政策执行理论研究提供一种新的分析思路。

一、公共政策执行系统各要素价值取向的构成

公共政策执行系统作为一个复杂巨系统, 其组成要素主要有公共政策、政策执行主体、政策资源、政策目标群体、政策执行监督主体等^①。从其价值取向来说, 主要包括政策制定者(代表公共政策本身的价值取向)、政策执行主体、政策目标群体与执行监督主体的价值取向。

(一) 政策制定者^②的价值取向

从理论上讲, 公共政策制定者无论是立法机关、行政机关还是执政党, 其基本的价值取向总是表现为社会公共利益至上, 实现公共利益总是公共政策制定者的出发点和归宿。这一点是由公共政策制定者的法定性质和地位决定的。

首先是立法机关或权力机关, 从其产生来说, 应该是最具有民意基础的, 它本身就是民主制度的支柱和基础之一。无论是普选还是代议制, 由人民选举出来的机关, 它的产生本身就代表了“公意”, 它的运作也应该代表“公意”。而所谓“公意”, 应该理解为代表最广大民众的意志, 代表社会公共利益。虽然对社会公共利益的理解尚存在不少争议, 但不可否认的是, 公共利益导向无疑是立法机关或权力机关制订公共政策实质合法性的前提。

其次是行政机关, 在西方无论是总统制还是责任内阁制国家, 行政机关都有一个任期限制和政治责任的问题, 总统及其行政机构为赢得选民支持当然要考虑更多的公众利益, 责任内阁的存续在于其是否能较好地满足社会各阶层的利益, 它势必将公共利益作为自己制定公共政策的出发点, 至少在表面上必须如此, 否则其政策就难以获得通过, 也难以推行。在中国实行人民代表大会制度, 行政机关由权力机关产生, 向其负责, 受其监督。为了维持自己的合法性和地位, 行政机关也必须以公共利益作为其制定政策的基本价值取向。

在西方国家, 政党的政策大多不表现为公共政策。但在中国, 共产党作为执政党, 在政策制定中扮演着十分重要的角色。但它决没有自己的一己私利, 完全是最广大人民利益的代表, 因此它是公共利益的忠实表达者和维护者, 不同于

任何西方国家的政党只是一些利益集团的代表。

在当代民主社会,由于公共政策的制定过程都有着相对严格的程序,个人的价值取向对公共政策制定的影响一般不大,政策制定者的价值取向主要体现为一种机构理性或集体价值取向,公共利益至上成为其主要价值取向。

(二)政策执行者的价值取向

公共政策的执行者,主要是行政机关^③,亦即各级政府及其部门。某些较高层次的行政机关在公共政策的制定与执行过程中担任着双重角色,既是政策的制定者,也是政策的执行者,这在中国表现尤为突出。作为级别较高的行政机关,其机构理性表现得相对比较突出,特别是中央行政机关,其管辖地域为全国,其影响范围也是全体国民,并且其所执行的政策一般都是属于影响较大的行政事务方面的,执行过程一般都有一些原则、程序或者惯例,因此,其价值取向更多地体现为公共利益。至于行政部门,除了表现为公共利益之外,还可能是部门利益导向的,部门主义、条条主义、分散主义、争功诿过都是这种部门利益价值导向下的典型表现。而对于地方政府,除了公共利益导向以外,还可能表现为地方主义、山头主义、割据主义,它们对政策的理解和执行,往往会结合本地情况加以考虑,考虑到本地的利益过多,就演变成了地方行政封锁、地方保护等等。

以上考察均是将政策执行者当做一种理性的机构实体看待的,基本上没有考察其中个人的价值取向。在机关中,对政策执行有较大影响的人不外乎三类:第一类,机关领导者;第二类,机关中各机构的负责人,即机关中层干部;第三类,直接执行政策的机关工作人员。这些人的价值取向都比较复杂。

(三)政策目标群体的价值取向

公共政策的目标群体包括组织、集群和公民个人三类。

组织的价值观主要体现在组织文化中。它的形成既有组织创始人和领袖人物的强力渗透和塑造,又有社会文化和亚环境的浸染,还有组织发展过程中组织成员的共同塑造和凝结。其基本的价值取向往往是符合其本身的性质的。以企业为例,追求利益的最大化是其基本价值取向。当政策执行有利于该组织时,组织作为既得利益者,当然与政策执行者价值取向保持强烈的一致。在对其利益有损的情况下,组织的第一反应就是如何消除或减少利益损失,将这种不利影响降到最低。相对而言,组织的价值观对政策执行的影响比较大。

第二类目标群体可称为“集群”,所谓“集群”,就是基于友谊、共同利益或目标,集合在一起,联系松散的人们的集合体。公共政策主要对利益型的集群影响较大。比如,在城市实行城市与非城市户籍区别对待的义务教育政策,就会使外来务工人员子女就学没有保障,影响其子女受教育权利的实现。利益型集群的价值取向主要是争取或维护自己应得的利益。一般而言,集群的价值取向对政策执行产生的影响同组织相比要小得多,只有在其行为表现为激烈冲突和对抗的情况下,才会起到较大的作用和影响。

对于公民个体而言,其价值取向一方面表现为对主流价值观的遵从,另一方面又表现为个人利益导向。在政治社会化过程中,公民个体接受政治机构的教化、宣传,受到政治理想信念的激励、感染,受到精英人物的示范、熏陶,逐步形成与社会主流价值观相一致的价值倾向,公共利益取向成为公民个体最易认同又愿意普遍遵从的价值取向。但另一方面,公民个人利益又常常成为其对政策进行理解、评价和是否采取合作态度的重要影响因素。当政策执行有利于其自身利益的时候,公民个人成为政策受益者,其价值取向更易与执行者高度一致,他们甚至成为政策执行的推动力量。而当政策执行有损于其自身利益之时,则表现出截然相反的价值取向,产生抵触情绪,不利于政策的顺利执行。

(四)政策执行监督主体的价值取向

政策执行的监督主体主要有两类:一类是有权监督主体,有执政党、立法机关(或者权力机关)、上级行政机关、司法机关等,其价值取向主要是公共利益价值取向或者遵从平等、公平、正义的价值理念。另一类是无权监督主体,如群众组织、人民团体、社会中介组织、利益集团、新闻媒体以及公民等。这类监督主体的价值取向,主要是为了本组织自身的利益和公民个人的利益。它们没有法定的权力对政策的执行和执行机关或人员施加直接的影响,但可以通过其它各种形式表达自己的价值取向,间接地对执行机关实行监督。

二、政策执行系统内各要素价值取向的相互渗透

由于政策执行系统由诸多要素构成,各要素价值取向的特点和表现形式各异,其价值取向的相互渗透表现得较为复杂,下面主要考察几种重要的关系。

(一)政策制定者与执行者^④之间价值取向的渗透

政策制定者虽然并不参与政策的执行,但它与政策执行有着非常重要的关系。政策执行过程是对制定出的政策的

执行,是将政策意图由纸面上的东西变成影响社会关系现实的东西。政策者当然要采取各种方式来了解政策执行情况、督促政策执行不失真、不扭曲、不延误。在价值渗透方面,一方面通过思想教育、宣传等手段,向执行者灌输公共利益价值观,强调为公众利益服务,强调国家整体、长远利益,强调人民利益至上、强调政策的公平和正义,提高执行者的思想觉悟、道德观念、品行操守,以保证政策得以忠实执行,保证政策执行的公共利益取向。另一方面,还可以通过法定权威、官方命令、监督考评机制,甚至通过组织或个人的表率作用予以示范,推行其价值取向。例如通过监督考核对执行者的执行情况进行考评,通过人事任免对执行者进行人事调整,遴选、保留或任命符合其价值取向的人员,排挤、淘汰或免除不符合其价值取向的人员。这样,就会对执行者的价值取向产生影响。

政策执行者可以通过种种方式进行价值取向的反渗透。比如采取蒙骗、瞒报、讨价还价、甚至个人接触等方式影响政策制定者的价值取向。但从力度上说,其影响力一般比较微弱。

在政策制定者和执行者的相互价值影响和渗透中,制定者的价值取向因其处于较为超然的状态和符合主流价值观,加之本身拥有相当大的政治资源,对执行者可以实施强有力的控制,从总体上看,这种正面的价值取向的强烈渗透,有利于公共利益价值取向的推行,它会对政策的严格有效执行起保障和促进作用。

(二)政策执行者上下级之间价值取向的渗透

政策执行者上级主要通过官方命令和监督考评机制对下级进行价值渗透。比如,通过官方命令颁布行为准则、通过对政策执行进行检查监督、通过考评机制对下级予以诱导,均是上级实施价值渗透的常用方法。特别是考评机制的作用非常明显,考评指标的选定、各指标权重的确定、以考评结果为依据所实施的奖惩措施,这些都强烈地反映着上级的价值取向。执行者上下级之间的某种心理默契也是影响下级对上级价值取向接受与否和接受程度的重要因素。

政策执行者上下级之间价值取向的相互渗透,对政策执行起非常大的影响,当上级的价值渗透居于上风之时,其推行的价值取向可以较好地得以贯彻,但上级推行的价值取向有时可能是部门利益或地方利益导向的,与公共利益可能会发生冲突,因此,可能会导致政策的非平等、非公正地执行。当下级更多地关注公共利益和目标群体的价值时,其基于某种经济的原因或者从良心出发,可能对上级进行欺骗或蒙蔽,或者与上级讨价还价,更多地以自己的价值取向来指导执行实践,从而对政策执行产生或好或坏的影响。

(三)政策执行者对目标群体价值取向的渗透

执行者可以通过政策法规的宣传、阐释,或者通过小范围的试点进行示范,或者利用经济诱导、法律强制、个别交谈、心理压力等方法来对目标群体进行价值渗透。这种价值渗透从表面上看,代表着社会公共利益,体现国家整体和长远利益。但实际上,由于前文分析的执行者价值取向的多重复杂性,在价值渗透中的具体表现可能千差万别,其传递的价值取向被认同和接受的程度也难以准确测度。但可以肯定的是,目标群体对执行机构权威性的认同程度、对执行机构和人员以往行为的评价、对执行人员的尊重和信任程度是其认同执行者倡导、推行的价值取向的重要影响因素,也是接受其所实施政策的重要基础。肯定性评价将会带来对执行者价值取向的认同,进而导致对其执行政策的接受,否定性评价则常常导致对执行者价值取向的不满和抵制(即使执行者倡导的价值取向是公共利益导向的,执行的政策是公平和正义的),进而导致对其所实施政策的抗拒和反对。

执行者对目标群体成功的价值取向渗透,对于促进执行的效率无疑具有很大的作用,当其所推行的价值取向为目标群体认同、甚至内化为目标群体本身的价值取向时,其执行的阻力就会很小甚至没有阻力,其执行的效率也会大大提高。反之,当价值渗透失败,目标群体对执行者的价值取向不认同甚至抵制时,会导致不服从、抵制甚至公然冲突的后果,政策执行就会受阻。

(四)政策目标群体对执行者价值取向的反渗透

目标群体对执行者价值反渗透的主要方式有:或者采取逃避政策、拖延政策,使政策执行速度放缓;或者采取游击政策、迂回政策,使政策执行增加难度;或者采用托人求情、巴结讨好的办法使执行者手下留情、网开一面;或者采用施加贿赂、拉拢腐蚀的方法使执行人员“关照关照”其利益;或者采取公然冲突、暴力抗拒等方式直接对抗公共政策的执行;甚至还可以通过借助外力对执行者施压。

目标群体对执行者的价值渗透成功,对政策的执行会产生两方面的后果。一方面,当政策本身有缺陷,特别是忽视公共利益甚至侵害目标群体的利益时,这种价值渗透会使执行者较为客观地理解这种情况,并由此降低执行的力度,从客观上减轻政策执行的负效应,使公共政策的公共利益价值取向得以维护。另一方面,当政策本身是公共利益导向而且合法、合理的时候,目标群体对执行者进行价值反渗透的成功就意味着政策执行力度的降低,将会带来公共利益的损失和正确价值取向的扭曲。

(五)监督者对执行者价值取向的渗透

政策执行的监督者甚多,有些同时又是政策制定者(如立法机关、政党、上级行政机关),有些同时又是政策目标群体(如作为政策作用对象的组织、集群和公民个人),前面已有论述的不再重复。下面主要分析两类监督主体对政策执行者的价值渗透:一是司法机关,二是新闻媒体。

1. 司法机关。司法机关秉持的是公共利益价值取向。在对政策执行者的监督过程中(主要发生在行政诉讼领域),无论是在案件的受理、举证原则的确立、适用法律的选择、诉讼程序的确立,还是在审判方式的选择、诉讼费用的承担、判决结果的确定等方面,都体现了平等、公平、便民、效率的原则,以保证目标群体(行政诉讼中一审的原告)的权利都能切实获得司法救济。司法机关通过案件的处理和审判,向政策执行者渗透着法治观念、程序观念、正义观念等等价值取向。

2. 新闻媒体。新闻媒体通过报道政策执行的具体案例,揭露执行中存在的问题,形成社会舆论,对执行者进行震慑,使其感到强大的心理压力,使其不敢视公共利益为儿戏,使其得以谨慎、公正地执行政策。新闻媒体以客观地报道事实真相为其基本出发点,以其强大的宣传报道优势主导公共舆论,秉持客观、公正的价值取向,对执行者进行着价值渗透。执行者的价值取向在一定程度上会受其影响。

三、分析公共政策执行系统价值取向的意义和启示

(一)分析公共政策执行系统价值取向,从新的视角认识公共政策执行的影响因素,丰富政策执行的理论研究

政策执行过程中的各种因素对公共政策的执行都有着一定的影响。史密斯的政策执行过程理论对政策本身、目标群体、执行机构、环境变量等方面因素对政策执行的影响进行了考察,认为“理想化的政策、执行机构、目标群体、环境因素四者,为政策执行过程中所牵涉到的重大因素”^[1](P. 203-205)。他认为政策的形式、类型、渊源、范围及受支持程度、执行机关的结构与人员、主管领导的方式和技巧、目标群体的组织和制度化程度、接受领导的情形以及先前的政策经验、文化、社会经济与政治环境等等方面,都是政策执行过程中影响其成败所需考虑和认定的因素。他注意到了执行机构、目标群体,也注意到了作为环境变量的文化方面的影响,然而未能对执行系统中文化因素的重要方面——价值取向进行深入研究。麦克拉夫林(M. McLaughlin)在《互相调适的政策执行》中提出的互动模型对政策执行者与接受者之间的互动调适进行了行为主义的分析,认为成功的政策执行有赖于成功的相互调适过程。然而他的经验研究未能深入剖析执行者与接受者之间价值取向的区分以及相互渗透,并且未能揭示价值取向对政策执行的影响。萨巴蒂尔(P. Sabatier)和马兹曼尼安(D. Mazmanian)认为有三类影响政策执行的因素,即政策本身的可处理性、政策本身的规制能力、政策本身以外的变数^[2](P. 542)。在第三类因素中提到了媒介、大众、选民团体、立法机关等政策本身以外的因素对政策执行的影响,然而对作为监督主体的这些因素如何与执行者进行价值渗透和影响,未能加以剖析,也未能揭示出对政策执行的影响。在笔者看来,从政策执行系统价值取向的角度,对公共政策执行过程进行分析,一方面,能为研究公共政策执行的影响因素提供一个新的视角,另外,还能够在理论上丰富政策执行的研究。笔者认为,政策执行系统价值取向对公共政策执行的影响至少表现在以下诸多方面:第一,决定了政策执行的基本方向;第二,决定了政策执行的基本态度和动力机制;第三,影响政策执行的力度和程度;第四,影响政策执行的效益和效果。

(二)正视政策执行系统中各要素价值取向的差异,多角度分析政策执行阻滞或者偏差的原因,全面认识政策执行的制约因素

对公共政策执行偏差或阻滞的探究,有的从内部条件(如政策质量、政策资源、执行人员)出发,有的从外部环境因素(如目标群体、政治经济文化环境、执行监督)着手;有的从执行方法和手段分析,有的从执行人员素质考量;有的从制度方面入手,有的从行为方面着眼。丁煌通过行为分析和制度分析,对政策执行阻滞的原因进行了深刻剖析。其中与政策执行价值取向有关联的主要有:在行为分析中,对政策执行主体的认同障碍进行了分析,认为心理抗拒与漠然游离等认同障碍都是政策的价值取向与其执行者的价值取向冲突或者分歧所导致的,并就此提出了增加政策认同的措施;在制度分析中,对非正式制度约束,如风俗习惯、传统观念等对政策执行的影响作了分析,并提出了增强意识形态方面投入的防治措施。在该书中,作者分析的主要关注点在于政策执行者,当然也涉及到了目标群体,对其作为意识形态重要方面的价值观也作了一定剖析。笔者认为,对政策执行系统各要素价值取向进行更深入的分析,对分析政策执行阻滞及偏差等执行问题都会提供新的关注点,也会有助于全面认识政策执行的制约因素。

(三)加强政策执行系统价值取向的整合,从心理基础上保证政策有效执行

借用美国学者费景汉和B. 雷诺兹的一句话:“构成文化的价值观念广泛渗透于社会,成为人们的行为规范,没有人们心理上和观念上的改革,任何改革都难以行得通。”对于政策执行而言,没有价值观念作为政策执行的心理基础,任何

政策都可能行不通。为使政策得到有效执行,必须加强政策执行系统价值取向的整合。一方面,要促使主流价值观成为政策执行系统各要素价值取向的航标,即国家有关机关和部门通过充分的政治教化,对社会进行价值渗透和影响,达到各要素的政策认同和对公共权威的信任,提高国家的整合能力,以下两点尤为重要:第一,加强对政策执行者进行人生观、价值观、职业道德、法律意识等方面的思想教育,唤起其责任感、事业心和敬业精神,增强其公共利益价值取向;第二,加强对目标群体思想教育,培养其对国家、政党、权威、权利义务以及社会制度等的正确认识,增强其整体利益和全局利益价值取向,促进公共政策的有效执行。另一方面,在政策执行过程中,要考虑到政策执行系统各要素间价值取向的差异,并且认识到存在这种差异的合理性,充分认识各要素价值取向的渗透作用,分析政策执行过程中可能遇到的偏差和阻滞因素,因势利导,对政策进行调整或者修正,使政策执行更为顺畅。因此,以政策执行系统价值取向进行分析研究,将有助于正确认识该系统中各要素价值取向的特征及形成、演变规律,弄清各要素价值取向的相互影响和作用机理,有助于实践上有效地实行价值取向的整合,从而为政策有效执行奠定良好的心理基础。

注 释:

- ① T·B·史密斯认为政策执行过程有“四要素”:即理想的政策、执行机构、目标群体、环境因素,本文不完全采用这种说法。加上本文主要讨论政策执行价值取向系统,为了研究的方便和简洁,文章未分析环境因素的影响。
- ② 本文仅对政策制定的直接主体作了研究,对影响政策制定的间接主体未作分析。
- ③ 政策执行者除了行政机关外,尚有其它政策执行组织,本文仅选取行政机关这一主要执行主体进行研究。
- ④ 政策制定者与执行者并非绝对遵从“政治-行政二分法”的关系,但它们在层次上有区别。政策制定者一般处于相对较高的层次,对执行者有着监督的职责,以保证政策执行的有效性。

[参 考 文 献]

- [1] SMITH, T. B. The Policy Implementation Process[J]. Policy science, 1973, 4(2).
- [2] SABATIER, P. & MAZMANIAN, D. The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis[J]. Policy Studies Journal, 1979-1980, 8(4).
- [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.
- [4] 费景汉, B·雷诺兹. 中国经济改革合理顺序的探讨[J]. 经济社会体制比较, 1986, (6).

(责任编辑 何坤翁)

On Value Orientation in System of Public Policy Implementation

DENG Nian-guo

(School of International and Public Affairs, Shanghai Jiaotong University, Shanghai 200030, China)

Biography: DENG Nian-guo (1968-), male, Doctoral candidate, School of International and Public Affairs, Shanghai Jiaotong University, majoring in public administration and public policy.

Abstract: As a complex mega-system, system of public policy implementation consists of policy makers, policy executors, objective groups and implementation supervisors, whose value orientations differ from each other. The inter-pervasion and inter-impact of those value orientations have many types. The components and inter-impact of those value orientations have various impacts on the implementation process of public policy.

Key words: public policy; policy implementation; value orientation