

文章编号:1005-0523(2005)05-0086-04

史密斯政策执行过程模型上的政策问题分析

——对“上有政策 下有对策”现象的思考

范君, 卢育淮

(安徽理工大学 科研处, 安徽 淮南 232001)

摘要:理想状态(人的期望、需要)与现实的巨大差距引发政策执行问题的研究.政策执行的复杂性使政策的效力失真、降低成为可能,表现为“上有政策,下有对策”.针对这一现象,以史密斯政策执行过程模型为蓝本,分别从几个方面进行论述并予以归因分析,以得出切实可行的改善方法.

关键词:史密斯政策执行过程模型;原因分析;对策;辩证;法治

中图分类号:F234.5

文献标识码:A

0 引言

20世纪70、80年代,西方尤其是美国公共政策研究领域出现了一场研究政策执行的热潮,形成了声势浩大的“执行运动”.而政策执行研究的兴起有其深刻的理论和实践上的原因,这就为早期政策科学的研究提供了肥沃的土壤,表现在理论研究上,政策科学研究的学者们力图从各个方向,各种角度,各影响因素对其进行探讨和架构,包括构造相关的政策执行过程模型,由此政策执行的若干理论模式便陆续诞生了.史密斯(T.B.Smith)政策执行过程模型即是其中具有代表性的一种.

1 史密斯政策执行过程模型

史密斯是最早建构影响政策执行因素及其过程模型的学者,他在《政策执行过程》(1973)一文中提出了一个描述政策执行过程的模型.史密斯认为,理想化的政策、执行机构、目标群体、环境因素为政策执行过程中所牵涉到的四个重大因素.理想化政策包括政策的形式(法律或命令)、政策类型(分配性和再分配性的、公共规制性或自我规制性的)、政策的范围(渊源、社会支持度)、政策的社会形象(公众看法)等,执行机构包括结构与人员、领导者方式与技巧、执行者的

能力与信心等.目标群体包括组织化或制度化的程度、接受领导的传统,先前的政策经验等.环境包括社会的、政治的、经济的、文化的、历史的环境和特点及其综合特质.这些因素都会直接影响政策执行的效果.

政策执行是否坚强有力,并不仅取决于以往只强调的理想化政策,还应把精力分散在对目标群体的注意上,同时,兼顾执行机构与环境因素的影响这样才能得到较好的政策实际效果.而这正是判断政策决定正确与否,政策执行是否得力的标准.

实际政策执行中,往往会因为某一方面的原因或多方面的原因的共同作用导致政策的失败,比如:1、政策所追求的公共利益实际中不存在,(作为政治行为本身,为一些群体服务的事实是各种利益关系的妥协和缔约).2、体制中存在缺陷,不可行.3、信息不完全,政策议程出现偏差.4、执行过程中的障碍;理想化的政策,本身不合理;执行机构未有效执行;目标群体的配合程度不足;环境(经济、社会)的影响;各团体间利益的博弈,难以达成利益的均衡.

2 “上有政策,下有对策”现象的原因分析

人们把下级组织对上级组织的这种做法形象的称之为“唱对台戏”.这也是政策执行的一种失败.常见的现象是:那些为保护地方或个人的经济利益对中央政策阳奉阴违,蓄意

收稿日期:2005-11-20

作者简介:范君(1980-),女,汉族,山西晋中人,编辑.

用“土政策取代上级政策或借口上级政策不完善或不全面,借口上级政策没有对本地区本部门所谓特殊情况做出规定,或上级政策不适合本地区本部门的情形,而歪曲、拒绝执行政策,甚至抵制。”基本上可归结为五类:1、实际政策不能得到执行2、不能得到完全执行3、歪曲后得到执行4、表面上执行而实际未执行5、与原政策背道而驰。其造成的后果是:影响政策效力的发挥,使政策效力出现零效力或负效力。损害目标群体的利益,挫伤其积极性,政策做作为一种资源被滥用或误用后,它的“利益调节器”作用的发挥便受阻失去其利益取向更勿庸提满足大多数人的“多数满意原理”。

根据史密斯政策执行过程模型分析,上有政策下有对策的情况,主要存在于执行机构和目标群体之间,因此分两方面溯因分析。

1) 执行机构

西方学者认为,政策实施会涉及至多个组织和多层政府,但大致分为三类,初始的政策制定者(中心);执行层官员(外围);政策所指向的团体与个人(目标群体)。按照这个看法,我们现在把讨论主要放在“外围”即政策执行的组织与官员上。由于“外围”与“中心”的地位及其他主客观条件上的差异,他们各自对政策执行所要实现的目标必然有差异。

行政机构之间也可能产生利益矛盾。执行政策的动力是利益,其阻力与困难也是利益,在市场经济条件下,利益主体的多元化,以及他们的需求与发展,必然会追求各自利益的最大化,他们之间产生的矛盾也一定反映至政府的政策执行机构中。目前我国的行政人员的利益尽管部分地仍受到原有体制的保障,但相对其他职业阶层讲,地位可能在客观上或主观上是下降的,这是个重大的社会问题和政策问题,注意利益协调,应采取有利措施加以解决,否则会对政策执行产生难以置信的负效应。

对政策执行机构来说,要宣传政策的意义、目标;宣传实施政策的步骤、方法;宣传政策实施后的效果等等。政策宣传的误导与不当,会使政策对象政策产生误解与认识上的模糊。宣传政策比较容易犯简单化、片面化、绝对化等错误,讲激励性的多,谈制约性的少,从而引起了人们思想与行为的混乱。在我国,各级政府之间的决策权力、责任范围、边界利益尚不十分规范,执行权责分散化。政府、企业、个人之间,不同的政府部门之间,不同的地区之间,还缺乏规范的协调和稳定关系,对于公共政策目标的选择,借助讨价还价的力量和钻空子的技巧等手段而形成的情况时有发生。政策的执行权责如果分散由不同的机关负责,必然因为事权不专而导致政策执行成效不彰甚至失败的结局。由于执行活动所需的资源和权威,分散到许多不同的行政机关,以致政策执行时,造成政策协调的困难。

执行命令如果不明确、含糊不清,欠缺清晰性,也往往会造成决策者执行者之间的沟通受阻,特别是含糊的法规,往往使执行者为了探求决策者的真正意图,而曲解法规,收起意外的变化,使政策执行失败。执行命令欠缺一致性,执行命令即使清晰明确,但是如果命令的内容或做法发生矛盾冲

突现象时,沟通也会受到阻碍。同时还涉及到政策执行人员的意向问题。由于政策执行人员通常具有相当的自由裁量权,因此,他们对政策所持有的态度直接影响着政策的执行,而各机关的“本位主义”,使得各机关执行人员对同一政策所持的态度可能存在着很大的差异。一般来说,执行人员对政策目标的认同感越高,执行时间意愿及配合就越好;反之,如果执行人员对政策目标缺乏共识,或对政策执行工作抗拒,甚至于阳奉阴违,敷衍了事,则很难期望政策执行顺利有效。

另外执行者理论水平低,理解能力差导致对某些政策的曲解或断章取义。

2) 目标群体

对于接受政策者,若资源雄厚,就会和政策执行者合作,促使政策目标实现;若资源不足,他们会支持或顺从政府政策;对于不接受政策者,若资源强大,他们会采取反政策措施,抵制政策。若资源弱小,他们也会以不合作态度,对政策采取消极抵制的态度。由于政策可视作为某种资源,并在分配中有优惠权,因此政策上的差别所造成的“歧视性经济部门”与“热点性经济部门”的差距就越来越大。有人利用“政策”这根指挥棒,很容易把大量资源引向那些十分狭窄的投资空间,有时甚至引到“投机空间”使得少数投资(机)者获利甚多。

只求产值,不讲政策,把二者对立起来,政策体现了政府的意志。比如制定和执行各项经济政策,是为了对资源进行合理分配。不少地方的政策执行者,只讲产值,速度,不讲质量和效益,以至于有人认为:“产值是硬的,政策是软的”,“产值上去,讲不讲政策无关紧要。”

由于各自不同的价值偏好,使得人们对政策的理解产生差异,虽然都建立于认同基础之上,也愿意力求从行动上认真执行,但执行的行为结果却大不一样,偏离政策目标,或走极端的现象也会经常发生。我国人口多,人口文化素质比较低,而任何政策都会在相当多的人的心理上产生作用,政策执行过程中障碍难以避免。

在许多情况下,公共政策的制定是为了影响,管制或改变标的人口行为,或是为了引导标的人口按照政府机关所规定的目标行事。因此,要使政策有效执行,就需要标的人口顺服政策,采取合作的态度,加以配合。但是,标的人口的组织情况,所受的领导情况,以及先前所接受的政策宣传或引导的如何等,均会影响他们对政策执行采取顺服或不顺服的态度。

3 克服“上有政策,下有对策”现象的对策

1) 在政策本身上下功夫

托马斯·戴伊有言:公共政策是一种实践科学,是政府机构与周围环境的调节,对社会的价值做一定的分配,詹姆斯·安得森又说:政策不是一项孤立的决定,而是一系列的目标,是一个完整的过程。

政策制定者要求是思想上的先行者,而执行机构必须是

实践上实干家。政策的制定必须有明确的理论前提、较好运用政策分析的模型、理性的分析判断和明确合理的政策目标。尤其在政策目标的确立方面,要有针对性、具体性(规定目标的时限、步骤、价值侧重、实现条件)、可操作性。(1)资源状况环境状况等政策实施的约束条件的分析对突发事件的适应能力和目标值的自身弹性状况做科学预测和估计。比如:自然灾害,大规模工人运动等事件同时发生时,首先确定问题的轻重缓急,目标必须具体明确相互协调,以免导致政策正确而解决了错误的问题,避免出现上下不一,迫不得已的上有政策,下有对策。

政策的制定还必须结合实际情况做出方案的抉择,系统分析多方信息及执行反馈,避免使执行机构无所事从,应变不及,同时因时因地制宜,政策的合法性与合理性兼顾。

2) 对政策执行环境全盘考虑

首先,吃透上情,摸透下情。要作到既顺上意,又合实情,进行创造性决策思维,作出具有地方特色的科学决策,减少执行障碍。其次,尊重公众态度,体察民情。考虑公众的价值观念,生活习惯、传媒影响、追求目前利益。在政策的制定和执行中体现合法化(方案和程序)。再次,加强行使权威人的责任感,以强制形式迫使遵从,确保高质量政策的实现。权威有助于组织的整体协调,协调的目的是为了让群体的所有成员采纳同样或彼此一致的复合政策,达到“上行下效”。

政策环境具有多样性、动态性、交叉性、突发性等特点。任何一个政策都必须注重人民根本利益,所有背道而驰的政策都可能带来“下有对策”,拒绝执行或只求形似,不求神似,甚至既不求神似,也不求形似,而是自以为是、各行其是。

3) 关于政策执行中的细节问题,应注意以下几点:

在政策赖以执行的主客观条件发生变化的时候,更需要特别处理。如果实施中发现政策目标与方案需要大调整,这就要进行追踪决策。追踪决策是在政策执行过程中的决策,其目的是为了对原有政策在实施中所产生的偏差进行纠正,即“扬弃”。政策执行中,如果实践证明目标是正确的,方案总体上是合理的,仅是因为认识不足导致对政策采取不正当的行为,这时一定要实施与强化控制,用各种限制措施去纠正偏离目标的行为。

如何提高标的人口对政策的顺服程度,执行机关在政策执行阶段,可采取教育、说服、宣传、激励的策略,随时与标的人口进行沟通,及时调整政策方案的执行做法、程序,并解决执行时所发生的问题,促使标的人口愿意采取顺服的行为及态度,正面接受和配合政策的推行,以达到政策目标。

若要解决执行权责分散的问题,应当调整执行的权责,强化沟通协调功能,减少事权不专、责任不明的情况。而欲解

决执行人员不利益向对政策执行的不良影响问题,除可采取雇佣支持该政策者为执行人员外,还可通过加薪、升迁、给予奖励、福利的诱因,以强化执行人员的执行行为。

政策实施能否获得预期效果,要看政策执行者和政策对象互动关系而定。政策一出台,人们的思想认识不会一致。有时甚至少数人在政策实施相当一段时间后,还不知道有一项与他自身利益密切相关的政策。为此,必须先宣传政策,为政策实施做舆论准备,促使更多的政策对象对政策的认同。

政策能否顺利执行,还与社会中的绝大多数人的觉悟有关。而这种觉悟又具体表现在对社会变革的心理反映和适应能力上,即社会心理承受力。要取得理想的政策效果,必须考虑目标群体的心理承受力。那些按理应服从政策的人看到别人得意于不服从,因而也可能变成政策的违反者。为达到教育之目的,必须及时对政策违反者给予一定惩罚。全面提高政策执行者的素质,执行中存在的曲解、断章取义、上有政策下有对策的问题就会切实解决。

4 从法治入手解决根本问题

从法治的角度入手建构中央与地方政府关系的制度框架,使中央与地方在法治基础上形成新型的权利义务关系变现在中央与地方政府的行政分权为法律分权。

中央与地方权力的大小,以及利益分配是靠中央与地方领导人之间的讨价还价的谈判结果,缺乏合法性依据,包括权力来源的法律依据以及权力限制的法律规定。中央与地方事权关系又必须通过修宪作出明文规定,成为中央与地方权力来源的宪法依据。他们不应是基于中央与地方在经济与政治利益的讨价还价,而是基于制度化的权力分享。

但是,中央与地方政府关系的建构和协调不可能一蹴而就,也不会一劳永逸,而是一种动态的协调和平衡。值得注意的是,中央与地方政府之间行政权力的分配既要解决好权力的层次性划分,又要解决好同一层次行政权力的功能性划分,还要解决好层次性划分和功能性的配套衔接。这又涉及另一方面的问题,将另著文论述。

参考文献:

- [1] 刘小兵. 中央与地方关系的法律思考[J]. 中国法学, 1995, (3).
- [2] 辛向阳. 百年博弈[M]. 济南: 山东人民出版社, 2000.
- [3] 陈庆云. 公共政策与分析[M]. 北京: 中国经济出版社, 2001.
- [4] 蔡周良. 领导决策思维要处理好四个关系[J]. 决策借鉴, 1999, (4): 29-30.

Policy Issue Analysis on the Smith Policy — Implementation — Processing Pattern ——reflection of “under the policy to the countermeasure”

FAN Jun, LU Yu-huai

(Department of Scientific and Technological Properties, Anhui University of Science and Technology, Huainan, Anhui 232001, China)

Abstract: The gap between the desired status (expectation need) and the reality arouse the study of Policy — Implementation issue. It is possible that the effect of the policy will be degraded and distorted for the reason of the complexity of the Policy-Implementation, which can be called “under the policy to the countermeasure”. Based on the Smith Policy — Implementation-Processing pattern, this problem will be discussed and the reason will be found from several aspects, then we can get the reasonable way of improvement.

Key words: Smith Policy-Implementation-Processing pattern; attribution analysis; countermeasure; dialectic; the rule of law

(上接第 85 页)

Improvements of Legislation on Anti-circumvention in China Based on the Legislation of Europe and America

XIAO Hai

(School of Humanity and Social Science, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China)

Abstracts: Anti-circumvention is counteracts against the acts that evades the duties of anti-dumping. The legislations on anti-circumvention in Europe and America are comparatively mature and have undergone anti-circumvention practice. But the legislation on anti-circumvention in China started very late and is immature in many aspects. Therefore we need to improve the legislation on anti-circumvention in China based on the experience of Europe and America.

Key words: anti-circumvention; legislation; improvements; reference