

【公共管理】

地方政府公共政策执行的制约因素及其对策

杨 李

(西北大学 经济管理学院, 陕西 西安 710069)

摘要:政策执行是地方政府公共政策实施的关键。制约地方政府公共政策执行的主要因素有:政策制定者与执行者的利益差别、信息传递的有效性、政策评估制度的健全程度、政策环境的优化程度等。提高地方政府公共政策有效性的对策有:提高地方政府公共政策的科学化水平和民主化程度,建立和完善地方政府公共政策的执行机制,优化地方政府公共政策的环境。

关键词:地方政府;公共政策;执行

中图分类号:F127 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2731(2003)03-0081-04

中国的公共政策可以分为中央政府的基本政策和地方政府的具体政策,地方政府公共政策是指地方政府依据国家的宏观政策,针对本地区经济社会发展而制定的一系列公共政策的总和,中国拥有最庞大的地方政府体系,由于地区社会经济差异性的存在,地方政府公共政策的模式参差不齐。因此,在公共政策的研究中要重视地方政府公共政策的研究,在地方政府公共政策的研究中要重视研究地方政府公共政策的执行问题。

一、制约地方政府公共政策执行的因素

在地方政府公共政策的执行研究中,人们通常重视政策的制定及其内容本身的科学性,而且对公共政策的评价也主要集中在政策自身。但是在实际上,地方政府公共政策内容本身的科学性只是其执行评价的一个前提条件,公共政策执行评价的关键在于执行,政策效果不显著的原因不完全在于政策的制定,因为政策制定的科学性、合理性一般比较容易做到,而执行起来却较为困难。因此,影响地方政府公共政策执行的因素主要有:

1. 利益因素

主要是指政策制定者与执行者的利益差别,这是制约地方政府公共政策执行的首要因素。政策制定者与执行者所代表的利益是有差别的,由于政策

是集中制定的,政策制定者考虑的是整体利益。而政策执行是分散进行的,执行者往往要考虑其局部利益,这种局部利益与整体利益的差别性,往往制约着地方政府公共政策的执行力。“政策执行的环节越多,意味着不同层次政治区域利益发生冲突的概率越大,政策执行所经受的利益筛选次数越多,执行过程所积累的失真冲动能量越大,这也会提高政策失真的频率和幅度”[1]。因此,这种利益差别是制约地方政府公共政策执行力的一个重要因素,所以在地方政府公共政策制定与执行中要充分考虑这种差别性,注意协同这些利益的差别性,以提高执行效果。

2. 信息因素

主要是指信息传递的有效性,这是制约地方政府公共政策执行的核心因素。信息问题是现代政策资源中的重要方面,也是地方政府公共政策执行中的一个重要因素,尤其是信息的沟通能力在公共政策的执行中发挥着重要作用,从信息论的角度来看,地方政府公共政策的执行过程实质上是一个信息的传递过程,在这一传递过程中存在着信息的发散和汇集两个方面:信息的发散主要是指地方政府向社会释放、传递有效的信息,使社会团体、各经济主体、民众了解政策的趋向、内容、特征;信息的汇集是指地方政府在释放传递信息的过程,也设法从社会或中央政府获得必要的信息反馈。信息的释放和汇集

收稿日期:2003-01-09

作者简介:杨 李(1956-),男,陕西西安人,西北大学经济管理学院副研究员,从事管理学研究。

过程实质上是有关政策信息在中央政府、地方政府、社会团体三类主体之间的双传递过程,在这一传递过程中形成了信息交流和信息碰撞的动态运动,地方政府在这一过程中,要能得到大量反馈信息,要及时了解到公共政策执行的偏差;作为公共政策的接受者——社会团体来说可以明确政策的内容、宗旨、特点及趋势。在信息的传递过程中,信息传递的有效性是极其重要的,如果政策信息的传递是有效的,可以增加政策的沟通能力,进而可以减少政策执行的盲目性,减少政策执行的难度和阻力,并及时得到反馈的信息和情报,依据这些反馈信息调整执行方法和策略,从而增加政策的执行效果。相反,政策信息的传递如果是无效的,其结果要么是信息无法获得,或信息的失真,这都会影响到政策的执行。因此,要保证地方政府公共政策的规范性,以提高执行效果,就必须在政策的执行者和接受者之间形成通畅的信息渠道,保持良好的信息沟通,提高政策传递的有效性。

3. 制度因素

主要是指政策评估制度的健全程度,这是制约地方政府公共政策执行的关键因素。政策评估是公共政策执行中的一个重要环节,但是在地方政府公共政策的执行中一直没有受到足够的重视,往往热衷于制定政策、宣传政策,而忽视政策的评估,客观上助长了决策的随意性、盲目性,影响到了政策的执行效果和政策执行。因为长期执行的政策每隔一段时间要有一次评估,以检查一项政策是否具有良好的效果,是否适应变化了的经济形式、政策目标和社会环境,在检查评估的基础上对政策进行不断调适,取消过时的政策,清理过时的政策文件。并使地方政府新的公共政策建立在政策评估的基础上。因此,政策评估是政策执行中的重要环节,它有助于地方政府的政策部门诊断政策的特点、优劣和成效,监督政策的执行过程,补充、修正和完善政策,有利于地方政府开发政策资源、增强政策的执行效果。因此,要保证地方政府公共政策的规范性,从执行角度要健全政策评估制度。一方面要检查政策的执行效果,及时纠偏。另一方面要及时清理过时的,与当前经济运行目标不一致的政策文件,以防止新旧政策之间出现矛盾和冲突。

4. 环境因素

主要是指政策环境的优化程度,这是制约地方政府公共政策执行的外部因素。地方政府公共政策的执行不仅取决于政策内部的构成,而且还取决于

政策外部环境的优化程度。“理想化政策、执行机构、目标群体、环境因素四者为政策执行过程所牵涉到的重大因素”[2]。由此可见,环境对于政策执行是非常重要的。这些环境包括:(1)人文环境。人文环境包括两方面:一是政策执行者的责任感、工作作风及其事业心,还涉及执行者的业务水平和业务能力、政策的掌握水平、政策尺度等。二是社会文化环境,主要是指民众的政治态度、信仰、情感、价值取向等。(2)经济环境。经济发展与地方政府公共政策的执行力之间是相互影响的,公共政策的执行力强可以促进经济发展,而经济的发展程度又影响着公共政策的执行。地方政府公共政策的经济环境主要是指:市场经济的发育程度、市场体系的完备程度、市场机制的健全程度等。(3)社会环境。地方经济发展中面对的是日趋复杂的社会环境,各种非经济因素对地方政府公共政策的执行起着很大的制约作用。因而地方政府公共政策的执行中要具有灵活性,要随机应变,因为执行中弹性过大,又会造成随机性太大,而执行中的刚性过大,又会造成政策执行中的相反效果。因此,环境优化程度对地方政府公共政策的执行影响甚大,要提高地方政府公共政策的规范性和执行效果就必须优化其政策环境。

二、提高地方政府公共政策执行的对策

地方政府的公共政策是为解决地方特定社会问题而做出的决定和行为,地方政府公共政策的执行对地方经济社会的发展、地方政府的公共管理活动和公共形象起着重要的影响作用。因此,地方政府在公共政策的实施中要注意提高其执行能力。

1. 提高地方政府公共政策的科学化水平

科学化是提高地方政府公共政策执行的主导,要使地方政府公共政策得以顺利执行,就必须首先保证政策的科学性。而要保证政策的科学性,就必须作好以下工作:(1)提高决策者的素质。地方政府公共政策的制定者与参与者要充分利用现代科学技术知识及方法,尤其是要利用政策科学的理论与方法进行决策。大胆借鉴西方先进的公共政策理论的合理部分,借鉴他们的方法与技术,提高地方政府公共政策制定者的理论水平和素质。目前“一些地方的政府由于对科学决策认识不够,党政官员对决策理论的学习和掌握不足,导致了地方政府公共政策大打折扣。”[3](2)保持地方政府决策的合理性。地方政府公共政策的制定要采用科学合理的决策程序,地方政府的公共政策有其特有的规律,要求用其特有

的方法与程序来解决问题,要按科学化与规范化的程序来办事。这样才能改善公共政策系统,才能不断提高公共政策的制定及其执行质量,从而保证其执行。因此,在公共政策的制定中,要把调查程序、决策程序、执行程序、评估程序制度化,通过科学合理的决策程序来保证地方政府公共政策的科学性。(3)加强地方政府公共政策的研究与咨询工作。从中国当前提高地方政府公共政策的执行来看,特别要研究和学习西方的公共政策理论,西方的公共政策理论已经成为了一门独立的科学,为了克服我国地方政府公共政策制定过程中的弊端,就必须研究和学习西方公共政策理论与方法,使政策制定者与参与者掌握公共政策的基础理论。与此同时,还要加强地方政府公共政策的定量研究,加强决策方法的研究。而且还要加强政策的咨询工作,充分发挥政策咨询在地方政府公共政策制定中的积极作用。

2. 提高地方政府公共政策的民主化程度

公共政策的民主化是现代社会普遍的政治原则和社会行为准则,也是提高地方政府公共政策执行的基础和保证。在地方政府公共权力日益扩大,公共政策对社会经济影响的广度与深度日益加深的今天。为了规范地方政府的公共政策行为,减少政策失误,提高地方政府公共政策的执行,就必须提高地方政府公共政策的民主化程度。首先,在地方政府公共政策的制定过程中,要建立起民主化的决策程序。要保证广大人民群众和各种社会团体以及政策的研究组织能够参与地方政府的公共决策过程,在地方政府公共决策中反映广大人民群众的利益,建立起反映民意、集中民智的公共决策机制。为此,“在地方政府公共政策的制定过程中要提高公开化程度,尊重人民群众的知情权,通过地方政府公共决策的听证会、论证会的形式,为人民的参政、议政提供合法合理的途径。”[4]其次,在地方政府公共政策的执行中,要注意反馈信息的收集。在决策阶段就建立政策的信息系统,对政策实施过程中的信息进行收集、加工、交流等工作进行总体把握。以了解一项公共政策预定目标的完成程度、政策的非预期影响、政策是否适应了环境、政策所产生的负面问题有多大,政策效果与政策目标之间的偏差有多大。通过这些政策反馈信息的收集,以保证政策沿着原有的轨道去执行,防止偏差,以提高政策的执行效果。最后,完善公共政策的评估制度。地方政府的公共政策是为了解决公共问题,达成公共目标,经由政治过程而达成的目标策略,因而地方政府的公共政策的科学与否、执

行效果直接关系到地方政府的执行与地方政府的信誉。因而在政策执行过程中要完善公共政策的检查评估制度。政策评估是在政策实施终了时进行的,评估的目的在于了解政策效果与政策目标之间的偏差究竟有多大,为社会带来了多大效益,耗费了多少社会成本。从提高地方政府公共政策的执行考虑,要建立和完善量化的评估标准,为政策评估提供科学的方法与工具,为政策执行考核提供技术上的保证。

3. 建立与完善地方政府公共政策的执行机制

公共政策的执行是公共政策实施过程中的重要环节,缺乏有效的执行,公共政策的执行就无从谈起。“公共政策的执行是在复杂的社会系统中进行的复杂活动,受到系统内许多因素的影响和制约。”[5]因此,为了保证地方政府公共政策的执行就必须完善地方政府公共政策的执行机制。(1)建立和完善地方政府公共政策执行中的权利配置机制。地方政府公共政策执行权力的配置,在纵向上表现为执行权有不同层级的分配问题,即地方政府公共政策执行权力在地方各级政府组织之间,以及在同一组织内部各个层次之间的配置。执行权力的相对集中,有利于对地方政府公共政策的执行监控,使之能够以一个意志贯彻下去,但不利于调动下级组织的积极性,不利于因地制宜。在横向上,地方政府公共政策执行权有不同地区和不同职能部门之间的配置。执行权力横向上如何配置,一直是各层级中难以解决的问题,地方政府公共政策执行的权力配置还包括政策执行中责权利的配置问题。责任对政策执行中违规行为具有规范和威慑作用;权力能为政策执行提供各种实物资源和制度资源,为政策执行的顺利进行提供保障;利益对政策执行主体形成引诱和激励,能够更好地调动执行主体的积极性和能动性。一般说来,责权利三者的统一有利于地方政府公共政策的执行。(2)建立和完善地方政府公共政策执行中的信息沟通机制。地方政府公共政策执行中的信息沟通包括信息的下行、上行和平行三个方面的运动,它对地方政府公共政策的执行有着重要的影响。信息下行顺畅,才能政令通行,上传下达,政策执行才能顺利进行;信息上行通顺,有利于信息反馈及时、准确,有利于细化决策和追踪决策的顺利开展,有利于对政策执行进行有效的控制;信息平行顺畅,有利于各政策执行主体之间的沟通和协调,有利于信息来源的多样化,扩大信息的广度,增加其全面性。(3)建立和完善地方政府公共政策执行中的控制机制。控制是政策执行的重要手段,控制的必要性来自于社会

生活的复杂性,从决策方案到实现的结果之间存在着许多不确定性,地方政府公共政策执行中控制的主要目的的一方面是减少这些不确定性。另一方面是在地方政府公共政策执行出现没有料想的新情况和新问题,能够及时采取措施进行调整和补救。

4. 优化地方政府公共政策执行的环境

公共政策环境的优化程度对公共政策的执行产生着重要影响,在提高地方政府公共政策执行的过程中要重视政策环境的优化。(1)树立现代决策观念,破除与计划经济相适应的决策观念,建立起与现代市场经济相适应的决策观念,在地方政府公共政策的执行中提倡和推行科学、民主决策,形成地方政府公共政策的民主决策观念、专家咨询观念、集体决策观念,营造一种民主、平等、协商的地方政府公共政策环境。(2)完善地方政府公共政策的执行、评估等方面的制度,优化地方政府公共政策的制度环境。为了保证地方政府公共政策的执行,使地方政府的公共政策更加合理化和科学化,有必要将地方政府公共政策纳入法律的轨道。(3)完善地方政府公共政策的组织环境。建立以决策为中心,以信息收集、处理、咨询、监督、评估为支持的地方政府公共政策系统,理顺各决策组织与各决策主体之间的关系,从而

为地方政府公共政策制定的科学性与执行的有效性提供保障。(4)加强地方政府公共政策的资源投入,政策的执行离不开政策的投入,政策投入的主要因素是资源,这些资源包括有形资源和无形资源,有形资源主要指人力、物力和财力资源,而无形资源主要指公众的政治心理倾向和政治行为习惯。这些资源的投入对地方政府公共政策的执行有着重要的影响作用。为了提高地方政府公共政策的执行,必须注意通过资源投入,尤其是通过无形资源投入来创造政策的文化社会环境。

参考文献:

- [1] 严 荣. 公共政策可操作性的思考[J]. 理论探讨, 2000, (2).
- [2] 兰秉洁,刁田丁. 政策学[M]. 北京: 中国统计出版社, 1994.
- [3] 刘伯龙,竺乾威. 当代中国的公共政策[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2000.
- [4] 黄维民. 论公共政策的科学化与民主化[J]. 西北大学学报, 2001, (2).
- [5] 严 荣. 公共政策执行的系统分析[J]. 理论探讨, 2001, (4).

[责任编辑 卫 玲]

The Constraint Factors to Implement Public Finance Policies of Local Governments and its Measures

YANG Li

(School of Economic & Management, Northwest University, Xi'an 710069, China)

Abstract: The implementation of policies is the key to carrying out public policies of local governments. The constraint factors to implement public finance policise include; the difference between policy-maker and policy-implementer in terms of benefit, the efficiency of information communication, the degree of soundness of policy evaluation system and the degree of perfectness of policy environment. The measures of improving the efficiency of public policy implementation of local goverments consist of; to improve the scientific and democratic feature of public policy of local governments, to establish and better the implementation mechanism of implementing public policies of local governments and to optimize the environment in which to carry out public policies of local governments.

Key words: Local Government; Public Policy; Implementation