

新农村建设视域中的政府政策执行成长路径探究

张扬金¹，张增勇²

(1.南通大学 公共管理学院, 江苏 南通 226019; 2.华中科技大学, 湖北 武汉 430074)

摘要: 政策执行是政府的主要功能。从政策执行角度分析, 社会主义新农村建设的^①有效实施, 一定程度上取决于政府在具体政策执行中的路径创新: 当前必须做到政策执行理念的事本主义向人本主义过渡、政策执行目标的抽象化向具体化过渡、政策执行主体的单一化向多样化过渡以及政策执行方式的强制性单向度式向民主性双向度式过渡。

关键词: 政策执行; 新农村建设; 政府; 创新

中图分类号: D601 文献标识码: A 文章编号: 1003- 8477(2008) 01- 0058- 03

一

政策执行贯穿着政策运行的始终, 其执行效果的高低, 直接关乎着政策目标的实现程度。毛泽东同志曾言:“ 政策是革命政党一切实际行动的出发点, 并且表现于行动的过程和归宿。”^①^{[1](296)}正确的政策执行能直接促成政策目标的实现; 而盲目的政策执行将会与政策目标相背离, 成为其实现的绊脚石。纷繁复杂的影响因素赋予了政策执行效果的不确定性特征, 而其中政策执行主体的理念、行为、能力等综合情境起着关键性的作用。对于政策执行效果的评定, 按经济学角度分析, 主要取决于投入与产出的比例, 即执行成本与执行成果比例的高低。一般而言, 执行成本低而成果高, 则政策执行效果就好; 反之, 政策执行效果就差。另有学者将政策执行效果与政策执行亏空相联系, 认为两者之间存在着反比例关系, 政策执行效果好, 政策执行亏空就小; 反之, 政策执行亏空就大。按照完美政策执行理论主义者葛恩的观点, 完全的无政策执行亏空是达不到的, 然而最大限度地减少政策执行亏空, 却是可能的。^②^{[2](211)}

政府作为现代国家的实质代言人, 是国家政策的主要执行者。应然角度, 政府权力来自国家和社会, 圆满完成政策执行职能是其应有的任务; 而实然角度, 由于受各方面因素影响, 政府在政策执行过程中易出现政策执行增量亏空, 无形中会增加执行成本和产生结果与目标之间的不一致; 并且不同的政府因方式、方法和途径的不同而具有不同的执行效果。如何在复杂的政策执行情境下, 最大限度减少政策执行

亏空, 高质量高效率地完成政策执行目标, 成为各级政府在具体的政策执行过程中所必须关注的核心问题。

二

社会主义新农村建设是我党和政府在新形势下构建和谐农村的重大战略部署, 涉及经济、政治、文化和社会文明进步发展各方面内容。从政治意义角度而言, 社会主义新农村建设是新时期党和人民政治生活中的一件大事, 这一伟大工程的圆满完成取决于党和国家的英明领导和全国人民的共同努力; 从政策角度看, 新农村建设又是党和人民交给政府的公共政策任务, 属于政府管理中的重要内容。新农村建设是我国新时期构建和谐农村的重大政策目标, 其建设效果很大程度上取决于政府对这一政策任务的有效执行。而新农村建设政策目标的抽象性、方向性和艰巨性等特点, 又决定了政府在这一具体政策执行中的非凡手段和创新途径。

(一) 实现政策执行理念的事本主义向人本主义过渡。政策执行理念是政策执行主体在具体的政策行动时所具有的关乎行动原则导向的心理状态。理念是行为的先导, 我国新农村建设这一大策略目标的顺利实现, 离不开各级政府对此政策执行的力度, 而政府执行效果的成败, 首先取决于政府执行理念的优劣。从现实角度看, 我国政府在投身新农村建设伟大工程中, 存在着两种执行理念的选择, 即事本主义理念和人本主义理念。事本主义理念是注重以事而事为中心的执行政念, 其特点主要有(1) 效果快。此理念支配下的一切行为以直接所做^③的事为核心, 直奔主题, 容易产生功利性的可视效果。(2)

作者简介: 张扬金 (1974—), 男, 南通大学公共管理学院讲师, 苏州大学政治与管理学院博士研究生。张增勇 (1972—), 男, 华中科技大学中国哲学专业硕士研究生。

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大攻关项目《地方政府改革与深化行政管理体制改革研究》资助。项目编号: 06JZD0033

效期短。在直接以事而事的一切行为过程中,容易使行为者目光短浅,重视眼前而忽视长远,从而导致行为绩效随时间流逝逐步失去效用,呈现效期短特征。(3) 效幅窄。此理念下的行为受益人的幅度面相对偏窄,涉及两个层面:一是横向时层面,行为受益人仅限于行为范围内人群,而行为范围外的周边受益人群却非常之少;二是纵向时层面,行为受益人仅限于当前人群,而对后代来说,却难以受用。(4) 效用差。从交易成本角度分析,此理念下的行为因过于目标功利,易造成资源的过度浪费导致成本相对偏高;同时因其以事而忽视人的中心理念易使行为受益人少造成社会效用偏低的结果。

人本主义理念与事本主义理念相反,主要注重于以人而事为中心的执行政念,其特点主要包括:(1) 效果慢。因注重以人的发展为中心,此理念下的行为必然会综合考虑过去、现实及未来等各方面的相关因素,行为时间较长,行为直接可视性效果相对较慢。(2) 效期长。因综合考虑各方面的因素,以注重过去、现在与将来为一体,行为步骤缜密有道,必然会产生行为效期长的结果。(3) 效幅宽。主要从行为受益人的角度考虑,此理念下的行为注重的是以人中心,包括现在与将来、局部与全体,故而行为受益面相对宽得多。(4) 效用好。因一切行为以促进人的发展为中心,行为过程科学合理并注重社会效益和长远利益,从而使行为实际效用较好。

对比分析两种政策执行理念可知,事本主义理念是直接功利性的,与传统政绩观相匹配;而人本主义理念从属于理智型,与科学发展观相吻合。我国正在进行的新农村建设,是解决三农问题、构建和谐农村的重大战略步骤,也是构建社会主义和谐社会的重要内容,是事关长远和全局的重大问题。受传统政绩观的影响,在我国进行的新农村建设中,某些政府官员易从功利性的事本主义理念出发,借中央与地方信息不对称的时机,玩弄上有政策、下有对策的把戏,片面追求政绩工程、形象工程,结果有悖于新农村建设的初衷;此外,新农村建设作为相对抽象的政策目标,要求各级政府在方法和路径上具有灵活性和创新性,故给予政府特别是基层政府的自主性较大。若政府政策执行理念出现偏差,将会对新农村建设造成更大的危害。为此,要实现新农村建设这一伟大工程的胜利,必须要求各级政府具有长远和全局意识,在政策执行理念方面更好地从事本主义向人本主义过渡。

(二) 实现政策执行目标的抽象化向具体化过渡。依据政策执行目标的性质,可将其划分为具体化政策和抽象化政策。具体化政策是具体的政策条文规定;而抽象化政策是政策目标、方向或原则的规定。两者不同之处在于:(1) 从政策形式上看,具体化政策一般是实体性的具体条文。而抽象化政策表现较为虚体性的政策目标、方向或原则的规定。(2) 从政策性质看,具体化政策灵活度偏弱、可操作性强,执行结果有较强的确定性和可预见性;而抽象化政策相对较为灵活、操作难度更大,执行结果方面也更难以确定和预见。(3) 从政策实现的途径看,具体化政策执行方式、方法及途径相对简单,一般不需要和不允许有大的变动,只要按章行事就可;而抽象化政策需要更为灵活的执行方式、方法及途径,在具体实现途径方面一般需将其分解为若干具体的政策目标。(4) 从政策执行主体自主度看,具体化政策对政策执行主体的自

主性要求不高,政策执行主体的自由裁量权相对偏弱;而抽象化政策要求政策执行主体有较强的自主性和较大的自由裁量权,以便能在充分把握政策的大前提下不断创新执行方式、方法和途径,从而更好地实现政策目标。

新农村建设作为我国发展农村的伟大策略,政策目标与方向非常明确,而因不同的区域有着不同的情境,加上在我国是初次尝试,许多理论需要在实践中不断摸索,故而难以有具体的建设方案,体现出政策抽象性的一面。新农村建设政策的抽象性,对各基层政府来说,既是历史机遇也是重大考验。从历史机遇层面看,这是各区域农村发展的绝佳时期,即在全国建设社会主义新农村的大背景下,当地政府可以利用国家的宏观政策供给,审时度势,充分发挥地方政府的自主性和自由裁量权,为区域内农村建设大显身手。重大考验方面,各地在享有全国建设社会主义新农村的政策环境这一共性的同时,新农村建设政策的抽象性更给予了各地政府充分发挥当地个性的一面,要求各地政府在宏观政策背景下,因地制宜,创新方式、方法和途径,这是对各相关政府能力的重大考验。此层面的理论逻辑就是,各地方政府在国家宏观政策大背景下,结合各地特色,大胆创新,走出一条条有着地方特色的社会主义新农村建设道路。从对新农村建设政策目标的处理方面看,各地政府同样存在着两种选择,一种就是笼统地执行这一抽象化政策;另外就是将新农村建设这一抽象化政策目标具体化为多个可操作的政策目标,再逐一完成。从上面具体化政策和抽象化政策的分析可知,抽象化政策不确定性强、操作难度大,如若笼统执行抽象化政策,会导致政策执行主体在具体执行时出现政策的盲目感和随波逐流。表现在具体工作中,将会使各执行人员毫无具体执行目标和执行内容,难以做到因地制宜及展示地方特色,出现建设新农村的大跟帮和大雷同现象。相比而言,如将抽象化政策目标具体化为若干政策目标,则会使政策由抽象变为具体、政策操作由难变易、政策结果由盲目变得更为确定。表现在新农村建设中,各地可以结合自身情境,走一条最适合当地发展的新路子,将新农村建设分化为若干具体可行操作的执行目标,然后在相关条件下逐个完成,有效实现各具体政策执行的增量效果。

(三) 实现政策执行主体的单一化向多样化过渡。从参与政策执行行为数的多寡可将政策执行主体区分为单一化和多样化两种形式。单一化的政策执行主体是指采取政策执行的行为人只有一个,也就是政府。政府作为社会权力的授予者和国家的实质代言人,执行国家政策是其应有职能,任何情境下都是当然的政策执行主体。多样化的政策执行主体则是指政策执行行为人除政府之外,还有其他类型的执行主体,涉及公民、社会、非政府组织等等。

从双方产生的历史进程看,传统政治体制下,政府作为国家代言人往往成为国家政策的唯一执行主体,采取单一化形式的理由除传统社会经济客观因素之外,更重要的是来自国家统治的需要,它可以更好地满足政治体制中自上而下单向度的统治需要,为强化中央统治而服务,为此,任何国家政策的执行,不管其执行条件、效果如何,都会交给政府全权处理。相比之下,多样化的政策执行主体形式产生相对较晚,一般认为,是民主化国家的产物。从其产生的动力因素看,主要

来自两方面,一是随着民主化国家时代的到来,公民及其他社会组织政治参与度的大大提高,成为多样化形式产生的基础动力;二是随着社会经济的发展,社会公共需求度较以往大增,政府往往因资源、人力、财力的匮乏等原因变得难以适应,为此,提倡政府应从管制到管理到治理到服务等改革口号和理念应运而生,成为多样化形式产生的直接动力。政策执行主体多样化形式一改传统政府独揽的局面为多主体政策执行共同治理,弥补了政府单独政策执行所带来的缺陷,从而能更高质量地完成政策任务和满足社会公共需求。

我国所进行的新农村建设,是一项重大的政策工程,意义深远而任务艰巨。从意义角度看,新农村建设是解决三农问题和构建现代化和谐农村的有效举措,是社会主义和谐社会的重要内容,也是我国社会主义现代化建设进程中的关键一环。从艰巨性角度看,新农村建设涉及全国广大农村,工程庞大,需要投入大量资金、时间和人力。此外,新农村建设策略又是党和国家发展农村的伟大创举,在体现智慧和胆魄的同时,也具有一定的尝试和摸索,在方式、方法、途径及结果等方面有着较大的不确定性和不可预见性。对政府而言,新农村建设的意义深远性和任务艰巨性要求政府在具体的政策执行时,必须进行政策执行主体形式的有效选择。单一化政策执行主体,意味着政府独自开展新农村建设,将会造成许多地方在资金、时间及人力等方面的匮乏,带来的后果必然是迫于上级压力,弄虚作假,实行替代式政策执行,或是迫于条件的限制,拖延停滞,影响新农村建设的有序进行。由此,为保证新农村建设的顺利开展,必须实现政策执行主体的单一化向多样化过渡。多样化政策执行主体是在吸收治理理念和新公共管理相关理论的基础上,在正视政府为最大最高层面主体地位的基础上,通过契约等市场化操作机制吸收更多的包括公民个人、团体、社会组织及其他非政府组织参与其中,以此壮大政策执行主体的阵容和充实新农村建设的条件,为更高质量地完成新农村建设扎实基础。

(四) 实现政策执行方式的强制性单向度式向民主性双向度式过渡。传统政策执行逻辑是,政策是来自权威主体的意图与反映,对于政策的执行应该是采取由上而下层层落实的强制性贯彻方式,作为政策执行的主体与对象只能是机械地服从与接受。这种强制性单向度式的执行方式侧重于政策权威体对政策对象单向度的强制灌输,剥夺了政策执行主体与对象的话语权与主观能动性,从而导致整个政策体制僵硬呆板及缺乏活力。随着民主化时代的推进,一种新的更加注重人性化的政策执行方式应运而生,它一方面强调政策执行主体将政策落实于执行对象,另一方面注意收集执行对象的反馈信息并给予综合考虑后采取相关的政策执行方案与行为。这种民主性双向度式的执行方式激活了执行主体与执行对象的主观能动性,输入了民主血液,使得政策执行体制充满活力创新氛围。不同的政策执行方式体现出不同的执行特征,两者区别在于(1) 执行过程流向不同。单向度式政策执行过程是政策执行主体仅仅将上级政策贯彻给执行对象;而双向度执行过程是政策执行主体将上级政策贯彻给执行对象之后,再主动吸收执行对象的信息反馈这一周而复始的过

程。(2) 回应对象不同。从回应角度看,单向度式政策执行是政策执行主体对上级政策的一种政治回应;而双向度式政策执行的执行主体除有来自于政治回应一面之外,也有来自对政策执行对象公众的回应,是政治回应与公众回应的有效统一,这种双回应的有效统一将大大加深了政府、行政人员以及公众之间的信任关系。(3) 政策执行对象接受政策态度不同。单向度式政策执行方式下,政策执行对象只能是被动接受来自执行主体采取的政策行动,他们无任何话语权与参与权,这一方面是由于执行对象自身的局限性,而更为重要的原因是受到体制的排挤,在具体的政策执行过程中,“政府作为有权力的参与者常常能够排挤无权力的参与者”^{[3][p129]};而双向度式政策执行方式下,政策执行对象是主观能动接受来自执行主体采取的政策行动,对所接受的政策行动有能动的反馈过程。(4) 政策执行的媒介手段不同,单向度式政策执行方式下,政策执行主体一般采取强制性手段推行;而双向度式政策执行方式下,政策执行主体一般采取较为柔和的手段,并与执行对象之间有着友好的协商互动,此意义上看,政策执行对象在一定程度上履行着执行主体的职能。

霍桑实验告诉我们,人不是“会说话的机器”,而是社会中的人,在正式组织之中存在着“非正式组织”,这种“非正式组织”有其特殊的行为规范和感情倾向,控制着每个成员的行为,甚至影响正式组织的活动。一味实行自上而下单向度式的行为方式,一定程度上有利于组织规则和文件的贯彻;然而却也使组织成员埋没了自觉能动性的发挥,带来的后果将会严重影响组织活动的有效发挥和组织目标的最终实现。反之,双向度式的行为方式,注重组织活动的自下而上,把组织人当作社会人和组织中的真正成员,激发他们的主人翁意识,从而塑造一种积极向上的和谐的组织文化,使组织目标最大程度地实现。从组织层面看,我国新农村建设所涉及的各个农村区域就是组织,当地政府与农民即是组织内部成员,新农村建设的成功取决于组织内各成员的积极参与和共同努力,这一条件实现的前提必须是营造一种和谐向上的家庭式组织氛围,而和谐向上的家庭式组织氛围有赖于作为领导层面的政府与作为员工的广大农民之间的和谐沟通、双向互动。由此,在新农村建设中,作为政策执行主体的政府,要最大程度地实现新农村建设目标,必须在政策执行方式方面实现单向度向双向度转变,还农民话语权与参与权,充分激发农民自觉能动性的发挥,促进政府与农民之间的良好互动以及塑造一种积极向上的和谐健康的农村区域文化。

参考文献:

[1]毛泽东.毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991.
[2][英]米切尔·黑尧.现代国家的政策过程[M].赵成根,译.北京:中国青年出版社,2004.
[3][美]查尔斯·J·福克斯,休·T·米勒.后现代公共行政——话语指向[M].北京:中国人民大学出版社,2002.

责任编辑 张 豫