

论公共政策执行困境中的价值冲突

卢丹凤, 韦朝毅

(湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

[摘要]公共政策在执行过程中总会遇到各种显性或隐性的困境,而这些困境主要是由政策执行体系内组织层级之间的价值冲突、政策执行人员内在确定性价值与外在规定性价值冲突以及政策执行主体与目标群体的价值冲突引起的。有效化解造成公共政策执行困境的价值冲突,必须在公共政策执行过程中坚持“以人为本”的基本价值取向,提高政策执行人员素质和能力,培养参与型政治文化,建立健全政策执行的利益协调机制。

[关键词]价值理论; 公共政策; 执行困境; 价值冲突; 价值整合

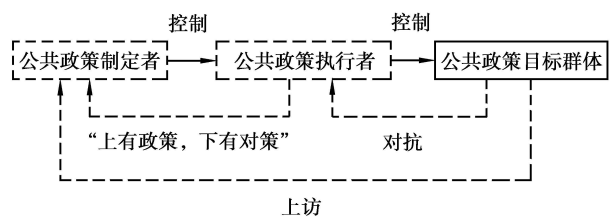
[中图分类号] B601 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672- 0598(2010)01- 0087- 04

公共政策是政府借以实现治理目标和结果的手段和途径。公共政策包含政策制定、政策执行等逻辑阶段,而政策执行是实现政策目标最直接和最重要的阶段,它决定着政策问题能否解决,政策基本目标能否实现以及目标实现的程度等。但是在现实中,政策没有得到有效执行或在执行过程中走样的现象时有发生,造成了政策执行的困境,而政策执行过程中的价值冲突是其主要原因。因此,分析造成公共政策执行困境的各种内在的价值冲突,了解价值与执行行为、政策执行主体和客体之间的价值关系,有助于我们深刻理解公共政策执行的内在机理,找出公共政策执行困境发生的症结和对策,从而提高政府政策执行力。而在现实的政策执行实践中,价值发生作用往往不是孤立的。“价值在描述中或者被归类为强调利益、制度和观念(或意识形态)的作用,或者在更广泛的政治背景中,它被认为是追求自身利益的方便‘掩饰’”^[1]。可见,价值常常与观念、体制、利益以及官僚机构内部权力的争夺相互交织发生作用。因此,理解和分析公共政策执行困境中的价值冲突,必须从政策执行的体系结构、政策执行人员和政策执行目标群体的

利益和价值需求等方面着手。

一、公共政策执行困境中的价值冲突表现

公共政策执行涉及三个主要实体:公共政策制定者、公共政策执行者和公共政策目标群体。政策执行的有效性依赖于这三个主要实体之间的协调配合。但在实际的政策执行中,这三个实体行动不一致的情况时有发生,此时就会出现如图所示^[2]的公共政策执行“上有政策,下有对策”和公共政策目标群体对抗政策执行两个方面的困境,致使公共政策目标在实现过程中受阻。



(一)政策执行体系内组织层级的价值冲突

中国国内的大部分政策都是在中央的领导下,由地方各级政府具体执行的。问题常常在于地方

*[收稿日期] 2009- 09- 08

[作者简介]卢丹凤(1984-),女,壮族,广西武鸣人;湘潭大学公共管理学院,硕士研究生,主要从事公共政策理论与实践研究。

韦朝毅(1983-),男,壮族,广西武鸣人;湘潭大学公共管理学院,硕士研究生,主要从事公共部门人力资源管理及国家公务员制度研究。

政府是否能够执行完全符合中央要求的政策。一般认为,这实际上很难做到。有众多人参与政策执行过程,既表明主导价值观的突出作用,又揭示出政策执行中潜在的价值冲突和利益失衡。

“中国政府的层级依次为中央政府、省(自治区、直辖市)政府、市政府、县政府和乡(镇)政府。其中,地方政府指省(自治区、直辖市)、市、县、乡(镇)政府这四级。”^[3]中央集权和地方分权的体制决定了中央政府是最高的政策执行主体。在分权制体制下,中国的纵向分权方式首先由中央政府向地方省级政府放权,其次由省级政府向市级政府放权,然后再逐级下放权力。通常来说,政策的执行和落实也是在这几个结构层级之间的协商和互动中得以实现的。协商和互动的过程表明潜在的多元价值,而中央集权制的内在特质决定了政策制定共同体努力达成对政策执行问题的一致看法与判断,寻求价值认同。为实现这种价值或观念的一致性,中央在制定政策时会考虑地方利益,地方在政策执行中也会自觉努力获得中央的支持,这也意味着中央主导价值观在起作用。但是中央政策也不可避免地会触及地方政府的利益,造成局部利益的损失。这样的政策方案对政策执行主体来说是难以接受的,局部的争议和冲突不可避免。尽管局部利益受损仅仅是政策执行者依据其价值信仰或观念作出的判断,但此时地方政府仍会积极寻求自身利益,其价值取向就会与主导价值取向相背离。由于地方分权也意味着中央政府允许隐含的多元价值主体在政策执行中小范围地行使系统性的或其他形式的权力。

除此之外,由政策执行体系内的人事变更或体制变革带来的价值冲突也是不容忽视的。

(二) 公共政策执行人员内在确定性价值与外在规定性价值的冲突

内在确定性价值是指由政策执行者主动确定的价值,包括价值选择、价值定位、价值控制等。这种价值判断源于自身的利益需求。外在规定性价值是指独立与政策执行者内在确定性价值之外的,由行政职业本身所具有的特性所产生的价值,包括各种价值理念、价值取向等。就政策执行人员而言,其外在规定性价值是源于政府和公共政策的特性的。从根本上说,这种外在规定性价值要求政策执行者在政策执行过程中要以维护和增进人民的利益,促进个人和社会发展以及有效履行职责为己任。这也就是我们通常所说的公共责任意识。这

种意识应该在政策实践中得以实现。但公共选择理论认为,政治领域中的人都是“经济人”,均以追求自身利益最大化为目标。因此,即使是政策执行人员也不可能超脱利益纷争,也要寻求自身利益的最大化,要求他们恪守“价值中立”实际上很难做到。公共政策执行人员作为公共政策的最终执行者,一方面他们必须要以外在规定性价值为导向,恪守公共责任意识,实现人民利益的最大化。另一方面公共政策执行者也是人,是作为社会的个体而存在,不可避免地追求自身的利益。因此,他们无论是选择公共政策还是执行公共政策都带有明显的主观偏向。这种带有主观偏向性的内在确定性价值直接影响到其外在规定性价值的存在,并对公共政策的有效执行产生极大影响。若政策执行者的外在规定性价值受到负面的内在确定性价值的侵犯,政策执行者就会自觉不自觉地按个人偏好和是否利己的准则来采取行动,难免会出现价值选择功利化、价值取向利己化等倾向,导致政策执行者的执行意识淡薄,责任感缺失,敷衍塞责,甚至恶意扭曲、抵触和破坏上级政策,影响执行效果。

(三) 政策执行主体与目标群体的价值冲突

首先,从关系价值论的角度来看,价值是主体需要与客体属性之间的关系。把这种关系衍生到政策执行中,也就是政策执行目标群体的需要与政策执行主体之间的属性的关系。在公共政策执行过程中,某项政策的执行是否能够满足目标群体的需要,并不是政策执行主体能够决定的事,它与政策执行客体,也即目标群体直接相关。政策目标群体作为公共政策直接作用的对象,是价值的主体,具有主观能动性可以自主能动的进行价值选择,并且倾向于选择与自己的价值偏好一致的政策。若政策符合目标群体的价值取向,那么他们就会接受或顺从某项政策,政策执行就比较顺利;若政策不符合目标群体的价值取向,他们就会排斥或不顺从某项政策,执行阻力就大,失败的可能性也大;若政策偏离目标群体的价值取向,那么他们可能只接受部分政策,政策执行的风险和难度就会增大,政策实现的可能性就小。必须要看到的是,政策执行目标群体不会也不可能自主自愿地成为政策执行的被动者,在必要时候他们也会通过种种的方式和行动表现出不同的态度,如在政策执行过程中不合作、拒绝执行或越级上访等,在表达他们对政策的抵触和不满情绪的同时,也是他们价值需求的体现,这种价值需求应该得到满足。

其次, 现实社会是一个利益多元化的社会, 由各种不同的利益团体组成, 他们的价值标准是多元的。由于道义、心理、信仰等多种主观价值成分的交织, 人们面对同一公共政策往往会形成不同的或是相互抵触的价值选择。面对错综复杂、彼此冲突的价值选择, 政策执行者往往难以进行准确和合理的比较, 使得政策执行在无论是在主观上还是在客观上也将随之陷入困境。

二、加强价值整合, 化解政策执行困境中的价值冲突

(一) 在公共政策执行过程中坚持“以人为本”的基本价值取向, 努力确保政策目标群体能够享受到政策执行带来的实际效果

在政策执行过程中坚持“以人为本”的基本价值取向, 一方面要求公共政策执行要从人民群众的根本利益出发, 在政策执行过程中充分体现和代表人民的利益。这就意味着任何的公共政策执行都必须以体现人民群众的意愿, 尊重人民群众的意向, 维护人民群众的权利, 实现人民的利益为基本前提。那些不能充分反映人民群众意愿, 没有充分听取人民群众意见的政策执行是毫无生气、没有生命力的。只有在政策执行过程中坚持以人为本, 才能充分调动人民群众的积极性、主动性和创造性, 发挥人民群众在政策执行过程中的积极作用; 另一方面要求坚持“以人为本”不应该只是空洞的口号, 而是要将其落到实处。在政策执行过程中要以实现人民群众的权利、利益和价值为中心, 使人民的切身利益能够在政策执行的最终成果中得到体现。只有将政策执行的目标统一到实现人民群众的根本利益上来, 才能实现基本价值的统一, 才有可能形成政策执行的合力, 从而推动政策执行的有效展开。

(二) 提高政策执行人员素质和能力, 改进政策执行方式

政策执行人员对多元社会价值的适应能力和综合协调能力, 既依赖于政策执行人员的素质和能力, 也体现在政策执行的方式和手段上。因此, 务必要提高政策执行人员的综合素质和能力, 不断改善政策执行方式。

第一, 努力提高政策执行人员的素质和能力。一要加强思想教育, 提高政治素质。增强政策执行人员的全局观念, 责任感和执行意识, 以防止和克服个人主义、地方主义倾向。二要提高理论水平, 加强业务素质。这就要求政策执行者要通过不断

的学习来丰富和完善自身的知识结构, 以提高对政策的理解和认同; 另外, 还应加大教育培训的力度, 努力提高执行人员的执行技能和水平。三要不断改革和完善人事制度。使真正具备高素质、高技能、高水平的人才进入到政策执行部门中来, 为提高政策执行力提供源头上的保障。

第二, 努力改进政策执行方式。政策执行前应进行周密的计划和准备, 确保政策执行有充分的人财力等政策执行资源; 政策执行过程中应多加强协调沟通, 畅通信息渠道, 尽量减少沟通层级。同时多采用人性化的执行方式, 如激励引导方式, 说服教育手段等, 尽量避免使用粗暴的强制手段, 以获得政策执行客体的真正合作。

(三) 培养参与型政治文化, 鼓励公众积极参与公共政策执行

公共政策执行的参与型的政治文化即社会公众通过某种特定的方式或途径直接或间接地参与公共政策执行的过程, 以及由此而形成的共有的价值, 是诸如伦理道德、信念、理想等各种意识形态的综合体。公众参与对政策执行力的提高起着至关重要的作用。“在政策执行过程中, 公民通过参加社会事务和国家的管理, 并通过参与基层组织的活动, 可以为政治管理注入不断的活力, 有利于政府政策的顺利贯彻。”^[4] 因此, 政府应大力培养参与型的政治文化。培养参与型的政治文化一方面要求政策执行主体积极主动地拓宽民众参与渠道, 扩大公众参与的广度和深度, 规范公众参与程序, 让公众参与政策执行的全过程, 以增加公众对政策的认同感和责任意识, 使其在充分享有权利的同时分担一定的社会责任。另一方面要求公众自主自愿地参与到政策执行当中。公众只有形成参与政策执行意识, 自主自愿地参与到公共政策执行当中, 才有可能真实地表达其对政策执行的偏好和价值选择, 才有可能使政策执行主体获得真实有效的信息反馈, 并使政策执行能够充分体现政策目标群体的价值需求。参与型的政治文化既强化了政策执行主体对政策执行最终目标——公共利益追求的强度, 又促进了公众对政策执行的理解和响应, 使得政策执行过程中所涉及的各个主体价值得以统一到政策目标的实现当中。

(四) 建立健全政策执行的利益协调机制, 平衡各方利益

价值常常与利益交织在一起对公共政策发生作用, 因此建立和完善各种利益均衡机制, 处理好

公共政策执行过程中的各种利益关系,有助于加强价值整合,化解政策执行困境中的价值冲突。建立健全合理的利益协调机制,一是要建立利益引导机制。主要通过各种思想宣传和教育的方 式,引导和帮助人们树立正确的利益观,处理好各种利益关系。二是建立利益约束机制。主要是通过法律和道德对人们获取利益的行为进行约束,保护合法的利益动机和利益行为,制约过度的利益索取,保障政策执行的公平性。三是建立利益调节机制。在政策执行过程中难免会出现政策利益分配不均或利益冲突的现象,能否处理好这些利益关系对政策执行有着至关重要的作用。因此,要建立健全利益调节机制,调整各种利益关系,化解利益冲突,使人们之间的利益关系和谐化、均衡化。四是建立利益补偿机制。对由政策执行造成的正当利益受损的人们,提供一定的补偿,以增进社会公平,保证政策的有效执行。通过这种协调,使得各种利益关系趋于持续均衡,进而形成一种和谐常态,从而避免了政策执行过程中的价值冲突。

(五)建立和完善政策执行监督体系,加强对政策执行权力的监督和制约

公共政策得不到有效执行在很大程度上是由于政策执行者没有能够有效克服自私自利的价值倾向,出现权力的滥用和腐败,造成决策失误,执行不力。因此,建立和完善政策执行监督体系,加强对行政权力的监督和制约,是统一政策执行的公共利益指向,防止、减少和克服政策执行走样不可或缺的“刚性”措施。建立和完善政策执行监督体系,一是要保证监督体系的独立性,保障监督的权威性和有效性。目前我国的政策执行职能和监督职能不分的问题突出,致使监督流于形式。要解决这个问题,就必须设立专门的监督机构,避免集政策

执行、监督于一身的弊端。二是要强化权力机关的监督,拓宽监督的渠道,增强监督力度。公共政策执行监督“不仅是政府专门监督机构,更重要的是权力机关、人民大众和社会舆论的监督。”^[5]公共政策执行在自觉接受全国人大及常委会、政协的监督的同时,要高度重视人民群众监督和社会舆论监督的作用。应加大信息披露的力度,增加政策执行工作的透明度,建立健全政务公开制度,保障公众的知情权、参与权、监督权。^[6]三是建立和完善政策执行的责任追究机制。从制度上界定清楚政策执行偏差与执行主体之间的对应关系,使政策执行者在行使政策执行权的同时承担应有的责任。这样可以增强政策执行主体的风险意识和责任感,使政策执行者在政策执行过程中审慎用权,增强自我约束能力。

[参考文献]

- [1] Banchoff T. (2004) Value conflict and US-EU relations: The case study of unilateralism. ACES Working Paper [EB/OL]. <http://www.american.edu/aces>, 2009-05-06
- [2] 高建华. 影响公共政策有效执行之政策目标群体因素分析[J]. 学术论坛, 2007(6): 53
- [3] 谢炜, 蒋云根. 中国公共政策执行过程中地方政府间的利益博弈[J]. 浙江社会科学, 2007(5): 52
- [4] 王浦劬. 政治学基础[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 179
- [5] 周志忍. “大部制”: 难以承受之重[J]. 中国报道, 2008(3): 65
- [6] 高琼英. 建设服务型政府必须坚持以人为本[J]. 重庆交通大学学报(社科版), 2008(6): 11

(责任编辑: 杨 睿)

Research on the value conflict in the difficulties of public policy implementation

LU Dan-feng WEI Chao-yi

(College of Public Management, Xiangtan University, Hunan Xiangtan 411105 China)

Abstract The process of public policy implementing is confronted with many dominant or recessive difficulties due to the value conflict among multiple layers in the enforcement system, the implementer's external and internal value conflict and value conflict between the implementers and the target groups. In order to effectively resolve the conflicts, the measures like taking the people-oriented as the implementing concept, improving the implementers' quality and capability, cultivating public participation culture, setting up and completing the interest coordination mechanism, and establishing and improving the supervision system must be taken.

Keywords value theory; public policy; implementing difficulties; value conflict; value conformity