

反思中国公共政策终结： 缘由、现状与出路^{*}

陈俊乾 张丽珍

内容提要 转型期的社会变迁挑战着政策的科学性、合法性、公共性,通过政策终结废止那些科学性、合法性、公共性缺失的政策顺理成章。然而,政策终结现状堪忧,面临一系列困境,如对概念内涵的误读、政策供给拥堵与短缺并存、规范性标准薄弱等。注入公共行政精神,矫正理念误差;盘活公共政策资源,优化政策集群;完善政策终结机制,克服技术障碍,是适时推进政策终结的策略选择。

关键词 政策终结 政策拥堵 政策短缺 规范性标准

问题缘起:政策终结的背景

随着社会转型的推进,加强和创新社会管理成为一项重要的战略任务,而政策终结是提升政策质量、改善社会管理效果的重要手段。通过对国内外政策终结文献进行梳理发现,政策终结研究主要集中在两大方面:基础理论研究 with 案例检验研究。基础理论研究包括政策终结的对象、原因、障碍、方式、策略、被忽视的原因等。案例研究则以具体个案检验政策终结的原因、动力、阻力及策略等已有认知并提出修正建议。而关于国内政策终结的进程、瓶颈及突破等问题却并未引起学界足够关注。因此,检视中国公共政策终结历程,论析其成败得失,对提升政策终结能力,优化政府治理效果,颇具建设意义。

问题剖析:政策终结的现实困境

在实践中,取消农业税、废止收容遣送制度、裁撤部分驻京办等举措彰显了政策终结的价值。然而,并不是所有的外部冲击和政策学习都会产生适时的政策终结,原因主要有以下几点:

1. 对概念内涵的误读导致政策终结能动性乏力

政策终结研究起始于20世纪50年代的美国,70年代逐步被关注,90年代传入我国,自此之后国内研究者日益增多。政策科学创始人拉斯韦尔最早提出将政策终结作为政策过程的一个主要步骤,认为政策终结是关于废止公共政策方案、研究政策存续还是终结的不同主张的活动。德利翁和布鲁尔将政策终结定义为“对具体的政府职能、项目、政策或者组织进行的慎重的终止或暂停。”^①台湾地区学者林永波等认为“政策终结概念不仅隐含了一套期望、规则和惯例的终止,政策活动的停止,机关组织的裁撤,而且还包含了新期望的提出,新规则、新惯例的建立,崭新的活动的展开,机关组织的更新与发展。”^②张金马认为“政策终结指的是在政策领域里发生的终结现象。”^③陈振明提出“政策终结是政策决策者通过对政策进行慎重评估后,采取必要的措施以终止那些过时的、多余的、不必要的或无效的政策的一种行为。”^④上述定义无一例外地揭示了政策终结是种积极的政策行为选择,是种必不可少的淘汰机制,直接目标是用优良政策代替劣质政策,间接目标是促进政策效力,提升政府治理

* 本文系教育部人文社会科学研究基金青年项目“公共政策终结过程研究”(项目编号:11YJC810008)的阶段性成果。

能力,最终目标是实现政府与社会的和谐一致、良性共进。

政策制定者和执行者对政策终结的理解正确与否直接关系到政策终结的成败。就政策制定者而言,政策终结是对现有政策局部或全部的否定和废止,意味着制定者所设计的政策已无法适应社会现实。由于社会发展具有高度复杂性和不确定性,这种不适应在当前技术水平下实属正常情况。然而,政策制定者从感情上不容易接受政策的失败,以致对政策终结产生恐惧和抵触,担心对自身权力及地位产生负面影响。政策执行者为政策实施倾注了智慧和精力,渴望工作成果带来尊严、权力和利益,期待政策问题的解决和政策良好效果的呈现。而终止该政策,意味着政策执行者的工作将付诸东流,毫无意义,他们的抵触自然可以想象。

在传统行政管理中,行政人员只涉及执行政策的具体细节。但现在,“他们不但参与政策的发起和选择,管理庞大、复杂的组织,而且在公众面前还是政府的代表。他们承担着巨大的义务和责任,难免比以前更加小心翼翼。”^⑤并且,政府运作事无巨细都要经过他们之手,他们处事更加倾向于方便,对于外界提出的政策终结建议,难免充耳不闻。再加上,政策终结究竟是好是坏,只有未来的结果可以证明。于是,一般情况下,行政人员较多地关注政策终结带给自身及其部门的消极影响,忽视其对政府治理的促进价值并试图抵制外界强加在他们头上的政策终结诉求。失败的政策和项目总是能被“改革”或重新“包装”,但本质上是换汤不换药,行政官僚机构还是从前的机构,政策内容也还是从前的实质内容。行政官员对政策终结内涵有意无意地误读、回避政策失效甚至违法等问题,导致终结动力不足,行动乏力。

2. 政策供给拥堵与短缺并存制约政策终结启动

一方面,管理社会需要政府根据当地具体情况在法律框架内制定各类政策;另一方面,政策环境发生变迁或者政策目标已经实现又要求政府及时废止相关政策。政府在制定和终结政策的交替行为中往往过多地偏向政策制定,轻视政策终结,最终导致政策拥堵与短缺并存。

转型中的中国呈现出典型的政策引导型特征,新政策不断制定,旧政策得不到及时废止,新旧政策并存,政策滞留严重,造成政策拥堵。形成这种局面的主要原因有:政策制定的非科学性、政策审查的非常规性、政策资源使用的非集约性等。政府政策的畸形增长及失效曾使我们付出了高昂的代价,造成的各种经济损失、机会成本和其他资源浪费不仅损害了当期的公众福利,也影响了经济社会长远发展。

严格来讲,政策供给短缺分绝对短缺与相对短缺两种。前者指由于知识、信息、预测等方面的不足,导致对

新情况、新问题、新事物的无法应对;相对短缺指虽有政策,却形同虚设,难以发挥应有作用。不论是哪种政策短缺,均或多或少受以下因素影响:首先,强势利益集团干扰。由于强势利益集团的干扰和操纵,造成政策在制定和执行过程中走样,如部门立法、房地产调控等领域。其次,由于政策形成和设计中经验和知识的不足,加上执行中受执行者素质、能力、利益观念的影响,政策执行不到位或不彻底,而不能获得应有的政策效果,如证券、金融等技术含量高的行业。^⑥再次,传统文化的影响。中国传统文化中浓厚的人情、关系等非正式潜规则抵消了正式政策的效力。

由于决策体制的科学化、法制化和民主化发展不够充分,部分公共政策脱离实际,在执行过程中引发一系列冲突事件,导致需要终结的政策数量攀升,政策拥堵与短缺矛盾加剧。政策拥堵与短缺并存衍生了一系列问题,恶化了政策终结环境。如何从拥堵的政策中辨识、评估与选定真正多余的政策,减少政策摩擦与打架;如何甄别政策供给的相对短缺与绝对短缺;如何将相对短缺下那些形同虚设的政策分类清理等,这些问题加大了政策终结启动的难度。

3. 规范性标准薄弱致使政策终结程序不一

政策终结的现实形态多体现为对行政法规、部门规章以及其他规范性文件的废止。国务院《全面推进依法行政实施纲要》明确提出,为适应完善社会主义市场经济体制、扩大对外开放和社会全面进步的需要,应建立和完善行政法规、规章修改、废止的工作制度和规章、规范性文件的定期清理制度。据资料显示,除国务院外,目前全国有十多个省级人民政府陆续开展政策法规清理工作,但制度化不够。通过对新中国成立以来政策法规清理的历史考察,不难发现政策终结多呈现运动式、被动性特征,政策终结程序缺乏明确的操作依据,多以上级决定为准。虽然国务院颁布的《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》规定,行政法规和规章如果要废止或宣布失效,参照制定程序执行,但并不详尽,至于清理的效果及其后续工作根本没有提及。其实,行政规范性文件时效性较强,不一定经过如此严密、漫长的程序。

从组织角度看,现行的政策终结主要由各级人民代表大会及其常务委员会或者国务院通过发布文件的形式要求各级地方政府集中清理行政法规、规章、决定等规范性文件,没有其他形式的组织保障。如在政策终结提议方面,没有为下级政府提供建言的激励保障组织,下级政府只能被动等待上级的决定。即使根据实际情况有些政策法规的确需要废止,也只能等到环境发生重大变迁或者公众对政府提出更高的要求,上级作出命令后才会启

动废止,否则政策依然发挥效力。这严重影响了政策系统的活力和效力。

从程序上看,目前的政策终结多以内部文件、行政首长命令等形式进行,关于终结的启动、执行、后果检测等欠缺具体的法律规定。各级人大以及政府部门在发布清理决定时,往往也未规定终结的程序,只是笼统地规定最后期限。这就为各级政府留下了诸多随意发挥的空间。无程序保障,则实质目标的实现无保障。同时,由于公布制度的缺陷,政策终结的效果难以监督。我国《立法法》规定,行政法规由总理签署国务院令后应及时在国务院公报和在全国范围内发行的报纸上刊登,但并未规定行政规章的正式公布。在实践中,由于缺乏公布行政规章的载体,许多行政规章难以及时公布,有的甚至不得不用红头文件下发,广大社会公众无法及时知悉其内容,更谈不上对政策的理解和监督。通过报纸公布也有弊端,“有些地区出现了因无法交纳刊登费用而使规章得不到公布的现象;报纸的覆盖率有限,往往难以真正达到公布规章的目的”^⑦。由于公布方式的缺陷,即使经过一段间隔期,广大公众仍旧无法了解规章的内容。政策终结公布程序中的问题严重影响公民知情权、监督权与参与权的实现,不利于公私交融的政策体系的构建。

问题反思:政策终结困境的治理策略

政策终结本质上是政策制定的重要环节,是公共管理的特殊形态。走出政策终结困境必须强调公共管理主体能动性的发挥,积极营造有利于推进政策终结的理念、资源及技术等生态环境。

1. 注入公共行政精神,矫正理念偏差

政治鼓励创新而不是清扫旧物,“采用一项新政策远比结束一项旧政策更加简单”^⑧。因此,大多数官员更倾向于政策创新或改进现有政策,而不是终结政策。要改变这种偏颇行为,必须用公共行政精神矫正政府官员对政策终结的误读。

政策终结之所以不受欢迎,核心原因乃是政府官员忧虑终结某项政策后会对自身的声誉、权力、能力及身份等带来冲击。这表明,政府官员陷入了一个误区,即将公众赋予的公共权力私有化,试图通过公共权力实现个人利益。这种现象在委托—代理结构模式下时常发生,也被称为“公共悖论”:公务员利用公共权力牟取个人私利。^⑨现代民主理论及实践均表明,公共权力的本质在于公共,政府官员唯有持有公心、秉承公意、践行公共行政精神才能提供优质的公共服务,同时实现个人价值。美国公共管理学家弗雷德里克森认为公共行政是建立在价值与信念基础上的,用“精神”这个概念描述这些价值和

信念是最适合不过了。公共行政精神不仅关注经济、效率,同时也倡导社会公平、公众责任与服务理念。^⑩现代公共行政精神主要包括民主的精神、法治的精神、公共的精神、公共服务的精神。^⑪公共行政精神应该与公共行政的公共性相应,反映政府自身存在的民主法治精神、公平正义精神、公共服务精神与科学发展精神。^⑫

通过公共行政精神矫正政府官员在政策终结过程中的理念误区,重点有三:第一,接受以道德责任为基础 of 公共行政伦理教育。公共伦理教育以道德力量的内部控制形式约束公共权力,通过责任意识和道德品格的培养提高公务员的德行,超越对自我私利的关注。第二,加大法治教育。法治社会的推进意味着社会管理模式以及社会秩序的重建。法治社会要求行政机关依法行政,严格按照法定权限和程序行使权力、履行职责,通过科学、民主程序制定政策,一旦某项政策违反上位法或法治精神,必须及时终结以避免法律尊严被破坏,否则必须承担相应的责任和后果。第三,强化反思与批判意识。反思与批判意识要求对政策待解的问题与现实状况准确把握以及深刻反思。政策生态环境总是处于动态变化之中,新的公共问题不断出现,已有政策过不了多久就会被新的政策取代,那种企图寻找永久性适用或完美无瑕的政策的做法是行不通的。政府及其官员只有认识到任何组织或个人都不是万能的,承认政策也会过时或错误,用正确的心态理解政策终结,重视政策终结对节约政策资源、提高政策效能的贡献,才能在通过政策终结纠正自己的决策失误,或根据政策生态环境的变化废止无效政策,从中吸取经验和教训,进而不断走向成熟。

2. 盘活公共政策资源,优化政策集群

社会问题出现后,如果仅依据过去的主观经验进行治理,对不同问题的解决缺乏组织性、有序性、科学性及整体性视角,将会加剧政策拥堵与短缺并存困境。政策供给给拥堵与短缺并存,弱化了政策的引导、调控及分配功能,不利于政策目标的实现及社会治理效果的提升。政策资源的浪费既是政策拥堵与政策短缺并存的表现,又是其根源和结果。因此,要缓解政策拥堵与短缺并存对政策终结的不良影响,需从政策资源的合理使用着手,促进政策集群的优化。

政策资源是政策制定与执行的前提。任何政策的制定和执行都离不开政治资源、经济资源、社会资源三种关键资源。无论哪种类型的资源都具有边界限制,要求政策主体集约使用。政治资源包括国家的社会制度,执政党的意识形态,政府的方针、政策和法令等。当前,我国在中国共产党的领导下不断探索执政理念、执政方式,不断提高执政能力。但长期形成的GDP中心主义,把发展经

济作为唯一任务,将增长等同于发展,以市场化作为实现发展的手段,使得公共政策呈现出经济化、功利化、市场化特征,削弱了公共政策的公共性、利益调节功能以及社会整合能力,损害了政府权威,需及时终结,代之以先进的执政理念和方式。科学发展观、和谐社会等理念的提出既是政策资源优化的先导,也是其他政策资源优化的前提,与此理念相悖的政策均应终结。

经济资源的优化涉及两种情况:一种是政策制定与执行等过程所需资源的优化;另一种是政策所要分配的经济资源的优化。通过审慎地评估,用最小、最合适的经济资源支出获取最大的政策效果,可以避免低效政策的累积。随着经济资源的增长,公众对财政资金的管理水平和支出结构也会提出新要求。公众会更关心政府的钱怎么花,应该怎么花,是否在保障和改善民生方面有更大作为。公众对经济资源更敏感的关注为经济资源的合理使用提供了强大的压力和动力,有利于促进政策数量和质量上的恰适性,缓解政策拥堵与短缺并存矛盾。

社会资源主要指国家或某地区公众受教育程度、风俗习惯、宗教信仰、价值观念等。公众参与是社会资源的一种重要形式。进入新世纪以来,公众参政意识明显增强,对政府公共服务质量的要求也不断提高。随着国家对教育、医疗、三农等问题越来越关注和不断加大投入,社会公众对关系切身利益的政策有了更多的了解和理解。但是,市场经济领域的“毒奶粉”、“地沟油”、“瘦肉精”等假冒伪劣产品以及行政管理领域的“豆腐渣工程”、“躲猫猫”、“形象工程”等问题层出不穷,表明政府的政策及其监管仍存在漏洞。当然这些问题的出现有着复杂的历史和现实原因,但问题的解决离不开公众的有效参与。公众参与政策问题界定、政策制定、政策执行、政策评估,有利于政策质量的提高及政策目标的顺利实现,可以减少低效或无效政策的产生对资源的浪费及优良政策系统的干扰。

当然,除了盘活上述三种政策资源外,还需要利用好诸如信息、技术等资源。政策终结研究需要关注政策资源的本质属性,尤其是公共政策资源系统日益增强的高度复杂性、巨大差异性、历史变异性等,以此来考量政策集群及具体政策的有效性以及是否需要终结,以维护政府的正义性和权威性。

3. 完善政策终结机制,克服技术障碍

近年来,政策审查的常规性虽有增强,但由于规范性标准薄弱,政策终结的集中运动式清理痕迹明显。^⑬实践中,政策终结步骤不一,缺乏稳定的程序,一份红头文件或者官员的意志就可以终结一项政策;终结过程中缺乏对相关人员的培训和引导,遇到难以处理的问题缺乏足

够的勇气解决;许多过时的规章、制度、命令等没有及时清理或终结等,这一系列问题呼吁政策终结机制的改善。

政策主体、客体、层次、类型、目标千差万别,构成了规模庞大的政策群,如何对数量繁多又类型各异的政策提供良好的终结机制,突破口应在于政治制度的基础——组织。很多地方政府或人大及其常委会清理地方性法规是根据上级的决定或安排,没有上级的命令,往往在主动审查政策效率、及时采取政策终结以更新政策系统方面缺乏动力。这就需要建立专门的组织,配备专职人员履行政策终结相关工作。在条块分割的行政架构下,行政人员或许有能力终止某项政策,但没有能力从整体上结束相关的更大的事项。^⑭而政策的关联性属性表明,要终止某项政策,与政策相关联的次级政策、政策资源及执行机构等都要变动或终止,需要一定级别的组织来协调。如果能够在权力顶层设有专门的政策终结管理工作组负责政策终结的规范、监督、约束、激励及沟通等工作,或可为政治制度建设与和谐社会发展提供良好保障。

政策终结管理工作组应与中央政府转变职能目标一致,将更多精力转移到制定战略规划、政策法规和标准规范上,维护国家政令统一和法制统一。根据我国政府架构具体情况,政策终结管理工作组可以设在监察部,履行对各种类型政策法规定期和不定期审查,通过专职人员的调查与下级部门以及群众提议相结合,形成政策终结的动态运行机制,注重终结质量,加强对终结事项的事后监督。政策终结管理工作组在设立时可以以任务型组织的形态试运行,等到条件成熟后规范为常规组织。设立这一机构的主要目标是促进政策系统的可持续发展,激发政策活力,提高政策效力。

政策终结过程是模糊性与清晰性、延续性与间断性、规范性与非规范性的统一。^⑮政策终结管理工作组的职能应体现并驾驭这个统一的过程。首先,领导职能。政策终结管理工作组需要肩负领导职能,对不符合时代要求或者低效乃至错误的政策作出终结的决定或者要求有权部门作出决定,由制定部门负责终结。其次,信息职能。正确、高效的政策终结决策是终结成功的基础。为了能及时、准确、高效决策,政策终结管理工作组中应设有担负政策调查的小组和人员,他们定期或不定期地围绕专题以专门的手段和途径做各种方式的调查,了解社情民意,从大量的调查中进行信息收集、综合、归类,以便及时发现政策问题。第三,咨询职能。重视专家的参谋作用是知识经济时代的必然要求。政策终结管理工作组应设立专家库,以便为政策终结提供高水平专业指导。对政策性及专业性很强的重大事项,在做终结决策时应邀请有关专家学者参与商讨,共同研究正确有效的决定,避免或

减少决策的失误。第四,监督职能。监督职能主要指对各种类型的行政法规和规范性文件的终结效果进行跟踪,总结经验教训,为新政策的出台提供反馈信息。

社会转型是当下中国改革的大背景,这是一个向更发达、更具活力社会转变的过程,而这一转变需以政策的转型为基础。政策的转型实际上指价值、制度及工具层面的范式转换,可用政策科学上的政策终结来解读。政策终结不能只被看做是国家权威的执行,它也是政府机构对所承受压力的一种回应。只有深化政策终结制度改革,进一步消除机制性障碍,才能切实解决政策冲突带来的矛盾和问题,推进科学发展观的落实,促进社会和谐,维护人民群众的根本利益。

①Peter Deleon. "Public Policy Termination: An End and a Beginning", *Policy Analysis*, 4(3), 1978.

②林永波、张世贤《公共政策》,五南图书出版公司1984年版,第360页。

③张金马《公共政策分析:概念·过程·方法》,人民出版社2004年版,第480页。

④陈振明《公共政策学:政策分析的理论、方法和技术》,中国人民大学出版社2004年版,第351、5页。

⑤⑥[美]托马斯·R.戴伊《自上而下的政策制定》,中国人民大学出版社2002年版,第213、213页。

⑦刘莘《法治政府与行政决策、行政立法》,北京大学出版社2006年版,第214页。

⑧[美]罗德·黑格、马丁·哈罗普《比较政府与政治导论》,张小劲等译,中国人民大学出版社2007年版,第448页。

⑨⑩钟响、徐晓林、许晓东《中国MPA教育公共行政精神培养》,《中国行政管理》2010年第5期。

⑪曹淑芹《公共性、社会公平、责任意识与服务理念——重塑公共行政的精神》,《内蒙古大学学报》(人文社会科学版)2006年第7期。

⑫张成福《论公共行政的“公共精神”——兼对主流公共行政理论及其实践的反思》,《中国行政管理》1995年第5期。

⑬第一次为1980年至1987年的集中清理。1987年,五届全国人大常委会第十五次会议通过了《全国人大常委会工作报告》,对法律、法令和行政法规的效力分类清理。第二次为1996年至1997年的集中清理。1996年3月,八届全国人大第四次会议通过的《中华人民共和国行政处罚法》并规定:“本法公布前制定的法规和规章关于行政处罚的规定与本法不符合的,应当自本法公布之日起,依照本法规定予以修订,在1997年12月31日前修订完毕。”国务院及其各部门和各省、自治区、直辖市和较大的市的人大常委会立即开展了法规、规章清理工作。第三次从2000年开始,国务院对有关行政法规进行第三次集中清理,修改了一批行政法规,废止了一部分与世贸规则不一致的行政法规、规范性文件。此后,2008年与2010年,国务院法制办会同有关部门再次开展对行政法规的全面清理。

⑭Justin Greenwood, "The Succession of Policy Termination", *International Journal of Public Administration*, 20(12), 1997.

⑮胡宁生《现代公共政策学——公共政策的整体透视》,中央编译出版社2007年版,第179~184页。

作者简介:陈俊乾,1977年生,中国人民大学公共管理学院博士研究生;张丽珍,1981年生,管理学博士,淮阴师范学院政治与公共管理学院讲师。

(责任编辑:丁惠平)