

公共政策终结的设计与管理

范绍庆

(华中师范大学 管理学院, 湖北 武汉 430079)

[摘要] 政策终结是一个复杂而艰难的政策行为, 在政策终结开启达到一定的阶段后, 政策终结就要进入正式的执行阶段。但是, 政策终结的过程能否平稳顺利地实施, 需要进行合理的终结设计, 以保持整个终结工作有序持续进行。在政策终结过程中, 需要组建专门的负责机构来承担和完成政策终结执行的任务, 任命和指派政策终结的领导者来领导和管理政策终结过程, 建构一套政策终结的机制来提供保证, 并对政策终结过程进行监控与管理, 这些终结的设计与管理, 对于推动政策终结执行具有决定性意义。

[关键词] 政策终结; 设计管理; 政策过程

[中图分类号] F062.6

[文献标志码] A

[文章编号] 1007—5097 (2012) 03—0133—03

Design and Management of Public Policy Termination

FAN Shao-qing

(School of Management, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: Public policy termination is a kind of complex and difficult policy behavior. When policy termination achieves certain stage, the process enters into official execution stage. Whether the policy termination process implements smoothly steadily, which depends on the reasonable design of public policy termination, maintain entirely to carry on. In the policy termination process, needs to set up the special responsible organization to undertake and complete the policy termination execution duty, designate and appoint the leader to direct and administer policy termination process, construct the mechanism of policies termination to provide the guarantee, and carry on the monitoring and the management to the policy termination process, which would be the decisive significance to policy termination execution.

Key words: policy termination; design management; policy process

公共政策终结现象其实在政策过程或活动中很常见, 但是公共政策终结的发生还是史无前例, 即使政府有时也感觉或认为有些政策实际上已经失去作用, 但是还是普遍而客观的存在, 即使是开启政策终结活动, 也会因为反终结力量的反对等因素而使终结执行困难重重。可以说, 政策终结是一个复杂而艰难的政策行为, 也是一项有意识主动的活动, 需要政策终结者进行前瞻性、预测性和动态性的设计与管理。由此, 组建专门的负责机构来承担和完成政策终结执行的任务, 任命和指派政策终结的领导者来领导和管理政策终结过程, 建构一套政策终结的机制来保证终结的顺利进行, 并对政策终结过程进行监控与管理, 以推动政策终结过程的完成, 促进政策系统的新陈代谢。

一、人员设计: 任命终结领导者

政策终结的执行需要一位领导者, 也就是一位终结者, 这位政策终结者能够有效领导和管理政策终结过程, 能够从利益集团或者社会群体中, 培养支持并选择促进政策终结的力量。同时, 能够在政策终结的议程中, 组织和协调终结联盟成员的集体行动, 并克服反终结联盟所运用的免疫策略, 以在政策终结行动中能够有效控制和融合专家、政治或组织等不同资源。也就是说, 凭借政策终结者的领导, 可以吸引

社会群体或组织重视或关注政策终结的问题, 清除终结过程中出现的障碍或问题, 促进政策终结的重要集体行动达成共识, 并推动政策终结的执行。

政策终结领导者的选择, 对于推动政策终结的执行具有至关重要的影响。那么, 为了使政策终结能够得以成功实施, 如何选择和挑选足以胜任政策终结的领导者, 是一个需要重点讨论的核心问题。从政策终结领导者的来源看, 政策终结者不外乎来自政策内、外部, 也就是说, 既可以任命和指派一位内部终结者, 也可以雇佣一位外部终结者, 作为政策终结联盟的领导者。

指派和任命一位内部终结者作为终结联盟的领导者, 能够作为一个常规安排的政策终结者。主要是内部终结者可以分化内部反终结联盟的力量, 有助于扫除终结的障碍, 以有效的推进政策终结的执行。任命内部政策行动者作为终结者, 本身作为政策制定或执行的主体, 对政策的运行各个阶段都具有很深的了解, 可以利用自身有利的地位或优势, 影响政策终结执行的进程。在政策终结过程中, 内部终结者可以更好地利用有关政策的情势, 准确地掌握政策终结的时机, 采取和选择有效的终结方式。而且, 内部终结者可以取得政策内部行动者的支持, 将会减少政策终结过程中可能存

[收稿日期] 2011—05—21

[基金项目] 教育部人文社会科学研究青年基金项目“公共政策终结过程研究”(11YJC810008); 中国博士后科学基金项目“公共政策终结的决策模式研究”(2011M501220)

[作者简介] 范绍庆(1976—), 男, 湖北洪湖人, 讲师, 博士后, 研究方向: 公共政策。

在的障碍,使终结的执行起来更具可操作性,更有效率。

雇佣一位外部终结者作为终结联盟的领导带头人,能够作为一个临时安排的政策终结者。主要是外部终结者可以灵活地运用终结策略和动员新的终结支持者,而且可以在管理细节上不受约束,避免心理的不愿意的发生,而能以果断的方式形成决策。在这一问题上,本恩认为,如果外部终结者是政策的管理者,那么他将会对政策终结的执行有更多的控制和影响。而且,作为一个外部终结者,他不会受缚于政策过去的窠臼和桎梏,为证明政策或组织过去行为的正当性而感到压力。由于个人职业与机构密切相关的,如果他打算未来就留在这里任职,可能并不愿意批评现在、过去或将来的同事而影响他的职业前途,因此,外部终结者均倾向于将来离开这个职位。而且,外部终结者更愿意发表不受欢迎的言论和颁布令人不舒服的命令,这可能是确保终结必需的^[1]。

政策终结是一个充满困难的过程,作为政策终结的领导者,不仅需要高超而娴熟的策略和技巧,而且还要有足够的决心和勇气。终结者需要了解和认清政策环境情势,区隔支持或反对政策终结的群体或组织,以及探究和分析其支持或反对的原因。并且,领导者是积极的倡导者和推动者,在政策终结过程中的作用无可替代,也是旧政策终结或新政策推行促进者。而且,领导者能够聚集和运用不同的政策资源,协调和沟通不同行动者之间的政策关系,有效控制反终结联盟的行动策略,相应地采取灵活的终结执行策略,组织和指挥终结联盟的集体行动,引领政策终结执行成功顺利的实施。

二、组织设计:组建终结组织

政策终结的执行需要建立能够具体承担终结任务的组织或机构,作为终结活动的依托或载体,能够利用本身拥有的人力、财物和权威等资源,依据赋予的合法权力,以及严密的组织结构,围绕以完成政策终结执行任务为中心,而进行不同的活动。政策终结执行组织是以完成政策终结任务为导向的,其设立是为了把政策终结活动推向极端,是为了防止终结程序启动后政策或组织内的无序状态,它既是政策终结的领导机关,也是协调政策终结和任务完成之间矛盾的中坚力量。同时,承担政策终结执行任务的组织,必须随着终结任务的完成而自动解散,人员等资源流向其他组织。

组建政策终结执行的组织或机构,通常是临时性机构或特设机构,例如,工作小组和特别委员会,作为完成政策终结任务的机构或组织,可以说,这是一种任务型组织。尤其当一项政策不可能存续太久的条件下,由终结开启进入执行阶段时,临时性安排或组建终结执行的组织,能够使对政策终结潜在行动者的反对降到最低。因为任务型组织的成员不会产生对组织一直稳定的需求,他们经常会随着任务的变化而变动,这并非降级或撤销其工作的压力,而是为维持组织弹性的必要措施。任务型组织的使用也可能降低终结的成本,当终结任务完成后,组织成员能够被转移到其他组织,能够把终结他们原有工作作为回报,而不存在就业障碍,而且不可能去反对终结。这也能降低终结一项政策时所遭受的反抗,因为任务型组织的成员事实上不会因该政策的终结,以及任务型组织的裁撤而失去他们的工作。

政策终结执行组织的使命在于对政策终结的执行工作进行规划、指导和实施。同任务型组织的运行需要合作机制一样,这种临时性组织内部同样需要合作机制来保证其在终结过程中有足够的参与和互动。政策终结的任务应当是获得执行组织全体成员共识的,这是在组织组建时就已经明确化的,关键在于政策终结的执行方式、终结执行的时机和执行过程是否以政策终结的需要、是否以组织成员可以接受的方式

和力度来进行。政策终结执行时必须赢得内部成员的支持,因此,政策终结执行组织的使命还包括如何指导成员参与到终结的具体过程中,使任务本身的完成和组织自身的解散工作能有机地结合起来。

政策终结执行组织的解散任务是任务型组织在解决所要完成的任务之后的最后工作,终结执行组织始于任务的确立,终于解散任务的完成。从终结执行组织承担任务的整个过程来看,任务目标的达成是组织使命结束的实质性要件,而组织的最终解散则是终结执行组织目标实现的形式性要件。也就是说,解散政策终结组织的任务和终结执行组织的任务在最终目标上是一致的^[2]。

然而,存在两个问题是值得注意的,像这样的任务型组织,其成员会不会如常规组织成员全身心地投入工作,此外,创建这种任务型组织的结构,并不能保证享受利益的成员不会变得依附于组织。

三、机制设计:建立终结机制

政策存在于特定环境中,解决特定问题,针对特定对象,运用特定的方式或手段,完成特定的目标,政策具有特定性。然而,由于环境变化和政策发展的要求,一项政策不可能解决政策过程中出现所有的问题,所以,政策制定或规划需要前瞻性和可持续性。为了满足这种要求,有必要建立政策终结的机制,也就是一种预先规划的机制,但是,政策本身通常并不明确包含或设定终结的事项或条款。

政策终结的机制建构将有助于终结的进行,也算得上预先建立终结的情势。Weimer和Vining认为,“在许多情况下,政策终结机制将意味着一种比大爆炸或长拖延更好的结果。”^[3]因此,建立一个政策终结的机制,这样可能使终结成为一个不太痛苦的过程,以缓解反对政策终结的压力或抵制,清除政策终结过程中的问题或障碍,为政策终结的顺利实施提供保证。

一般来说,建立政策终结机制有两种方式:一是建立政策自动终结机制,像日落立法^①。实质上,主要是根据政策问题和时限的特点,预先建立起终结的限期。尤其是处于复杂和不确定性的后工业社会,日益凸显政策的时效性。在政策运行过程中,无论是政策问题的界定,还是政策方案的选择,都需要考量政策的时效性问题。建立政策自动终结机制,对政策运行的特定时间加以限定,到达期限政策自动终结,其优点是给政策制定或执行人员以特定的时间期限,这将促使他们努力提高政策绩效,获得证明政策存在的正当性的机会。当期限到来时,基于对政策绩效评估而选择终结或继续。因此,通过这种机制的使用,可以鼓励政策行动者以积极行动来延续政策,否则,将面临政策终结的局面。当然,建立政策自动终结机制,必须注意终结的时限需与现行政策运行的周期契合,选择最佳的终结时机,将有助于终结的进行。

二是设计政策延续门槛或标准,像零基预算制度^②。实际上,主要是根据政策发展的情形,制定政策延续的客观标准。根据政策延续的标准,来决定政策是否终结,其优点是传达给政策执行人员一个单一而清晰的“最低限度绩效”,政策执行有了游戏规则,这将促使这些人以此为标杆,竭力拯救他们的政策和工作。当对政策进行评估时,如果没有到达最低绩效标准的政策,将会被淘汰或消减。因此,通过设计政策延续门槛,这些措施的采用,将可以改善或逐步消减政策受益者等终结反对者对政策的支持,以减轻政策终结的阻力。当然,设计的政策延续的标准,必须关注终结的标准与政策运行的诱因相结合,也就是说,政策延续的标准必须保持适度的范围,选择适合的延续标准,否则,可能作为反

终结者进行攻击的对象,阻碍政策终结执行的进程。

四、监控设计:管理终结过程

(一) 监控政策运行系统

政策运行总是离不开特定的政策环境,而政策终结也是因应环境的决策,这主要包括政策制定或执行的政治、法律和经济的限制,以及政策行动者的立场、价值取向和行动,还有政策面对的国际政治、经济大环境。因此,政策管理者所做的不只是一味的从事终结的任务,相对的,也必须厘清或预测当前的政策环境,如政策是否普遍受到公众的支持、舆论上的反应如何,以及政策决策者周围的气氛。因此,当意识到环境即将发生变化时,政策管理者也需及早考量下一步的策略方向。

另外,也可以尝试建构政策运行的监控系统,对政策的产生、发展和未来走向,作政策信息跟踪和预测,形成一个动态的政策运行的监控系统。其主要构成包括,政策目标、政策的制定者和执行者、政策的对象(物如政策问题、社会问题或公共问题,人如特殊群体、特殊集团或特殊阶层)、政策的运行状况、政策异样记录等。这样,对政策属性保持动态的认知,结合政策环境来考量政策的现在状况和预测政策的未来发展,政策管理者可以更好地掌握终结决策的依据,作出更加科学合理的决策。

(二) 重视政策互动策略

终结的政策活动,尤其在执行上是充满各种斗争的场域,因此政策管理者必须要运用资源和策略来实现公共价值或利益,也就是说,这需要终结者从政策管理者的战略层面来界定和诊断问题,而不是政策终结程序的坚持。如果政府过分的坚持政策运行程序的理性,反而可能遗落政策运行中的部分思考,因为决策者的信息都来自经济上的理性评估,甚至是政策学习的参照,然而阻隔其他来自利害关系人、组织或个体的信息,以至于忽视反终结力量的反对。所以,政府在论证终结的必要,却没有认真考虑利害关系人的意见,以致在政策终结过程中重视严格的执行流程,忽视灵活的采用策略技巧,因此,短期内政策终结的实现,未必有利于政策体系的战略考虑,有时可能造成相反的效果或影响。

同时,在政策管理中,争取最大的支持是重要的能力之一,但是这有一个前提,就是必须做好利害关系人的管理,也就是洞察利害关系人之间合作的可能性,以及对政府或政策所造成的威胁。所以,在政策终结的过程中,必须认清在决策过程中行动者所扮演的重要角色,确认他们可能的立场或态度、背后的组织、过去的经历、对议题的言论和意识形态的取向等,并从中找到动员支持的方法或策略。鉴于此,政策终结的具体行动就应该在终结联盟内部形塑一个共同的组织文化,建构组织内部合作和信任的机制,对于外部的利害关系人,设法吸纳或利用诱因加以管理,从中寻求支持,建立一个强大而具有凝聚力的终结联盟。

(三) 引导政策发展趋向

推动政策终结,政策管理者必须持续不懈的争取强有力的、最大多数的合作者,然而,在复杂的政策议程中,政府有时不得不采取某些不得已的作为,这就很容易招致对立或冲突。因此,政策管理者应当尽力化解与利害关系人的直接冲突,这就依赖于公共价值或利益的界定或厘清,所以,政府要尝试建构一个共同的愿景或崇高的目标。在政策终结过程中,政策终结联盟和反终结联盟之间的根本矛盾在于政策目标的界定,也就是说缺乏一个共同的愿景,然而如何才能塑造这样的愿景,达成共识,这需要终结者的重申公共精

神,化解政策矛盾或冲突,引导政策前进的方向。

随着人类进入后工业社会,政府面对问题的复杂性和不确定性日益凸显,公共问题不可治理性日渐突出,作为政策管理者,需要政府的思维方式实现从回应性到前瞻性转变。工业社会主要是根据理性主义建构的社会关系或结构,政策解决社会问题而产生的策略或措施,是基于回应社会变化要求,满足不同公共需求。而在后工业社会,不确定性成为主旋律,政策的制定、执行或终结必须具有预测性和前瞻性,否则,不仅不能解决政策问题,而且可能造成更加严重的问题或后果。因此,作为政策终结者需要具有前瞻性的思维,来考量和引导政策的未来发展。

[注 释]

①20世纪70年代末美国开始实行的日落立法(Sunset Legislation)通常也称为“日落法案”(Sunset Laws),是一种政策自动终结的机制。主要是指由立法机关定期评估某特定政策或特定政府机关运作状况,以决定该政策或机关是否继续存在或宣告死亡的一种机制。日落立法要求运行的政策方案或政府机关除非经过立法机关再核准的程序,获得法律授权,否则就丧失继续存在的法律依据。大部分法律是假定除非法律同意废止,否则政策自动持续生效;日落法案是假定除非法律同意延续,否则政策自动终结。日落立法的一般作法是,由立法机关关注特定政策、机构或法律,设定评估的时间表,这些政策、机构、法律到时候除非由重新立法的方式核准继续运作,否则就自动失效终止。因为有了届时终止的压力,所以就迫使有关机关必须随时评估政策、机构、法律的运作情形,政策的管辖机关必须证明政策的存在价值,才能继续取得立法的授权。因此,日落立法的设计可以确保有意义的评估,提出终结的可能性、合并重复方案和合理化政策结构、减少政策间的冲突和竞争。日落立法被认为是消除政府机关不必要支出,及迫使立法机关对行政机关进行真正监督、评估绩效的有效手段。由于日落立法的实施带来巨大的工作量和政策绩效评估难以操作,况且,即使没有日落立法,政府机关希望终结的政策,也能够终结它,因此,日落立法实施不久就被相继废除。然而,许多人把日落立法作为20世纪70年代最有意义的社会运动。

②20世纪60年代末由美国德州仪器公司的Peter A. Pyhrr所创造的零基预算制度(Zero Base Budgeting),也是一种政策终结的机制。主要是以预先的、系统的和理性的绩效评估作为预算编制的基础,每年的预算均由零开始,不受上年度的预算比例的限制,根据成本效益分析的结果决定政策的优先顺序。然而,由于缺乏精确和具有代表的操作化指标,由组织自行评估的结果往往很难取得客观独立的评估,组织与其花时间、精力和资源在政策效果评估上,还不如依赖建构政策关系网络,以建立政策存续的正当性和确保政策资源获取,即来年的预算。

[参考文献]

- [1] Robert D Behn. How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator [J]. Policy Analysis, 1978,4(3):393-413.
- [2] 李圣鑫. 任务型组织:设立与解散问题研究[D]. 北京:中国人民大学,2007.
- [3] Weiwer D, Vining A. Policy Analysis Concepts and Practice [M]. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1989.

[责任编辑:程 靖]