

新时代政策执行的过程变迁及其走向

◇ 刘兆鑫

新时代推进国家治理体系和治理能力现代化要着力将制度优势转化为治理效能,关键是制度执行力要得到有效保证。当前我国政策执行过程出现了传统梗阻因素的消除与新生问题的产生、有意识的制度设计与无意识的集体行动共同作用下的过程变迁。

一、新时代政策执行的任务要求

一是密集性。为满足加强顶层设计的需要,领导机构通过组织调整、智库建设、强化咨询等多种方式不断加强决策能力建设,提升政策设计质量,极大地提高了政策产出能力。然而大量改革政策的密集出台,再加上常规性政策执行任务,使执行单位普遍面临繁重任务。政策任务交叉分解,各部门在完成自身对口业务的同时,也要兼顾其他部门的政策协同任务,无疑进一步加大了政策执行的任务密集度。

二是时效性。即时间已经转变成为符号化的政策话语。因而,各领域政策在推进步伐上表现出高度一致性。这种时间要求的话语转向为统一行动提供了便利,无疑也加大了执行任务紧迫性。

三是精准性。以精准扶贫为典型代表,新时代政策执行特别强调精准性要求。首先对政策既定方案的精准执行,要不偏不倚、准确规范,防范政策执行动作的随意性;其次,要做到政策执行计划的精确化,包括政策对象的认定、政策条款的适用、政策实施细则的拟定都要做到明确具体,实现对战略目标的细化分解;然后是政策实施过程管理的精细化,对日常事务、人员素质、资源准备、应急预案等都做好细节管理,以精致工作落实细化责任。

四是创新性。新时代全面建成小康社会、全面深化改革面对的是难骨头硬骨头,这些问题解决难度大,原因就在于缺乏基本经验可供参考,因此必须加强实践探索,调动实践积极性,创造性地探寻问题解决之道。新时代推进政策落实不仅要严格完成规定动作,也要勇于挑战自选动作,创新性要求成为新

时代公共政策执行的时代特征。

二、政策执行过程的适应性调整

笔者认为,当前政策执行过程正悄然发生着变化,虽然有些变化看似带有偶发性和临时性特征,但潜移默化地改变着政策主体的行为方式和习惯,正在塑造新的政策执行场域,必将重塑中国公共政策执行的新样态。

(一)政策周期压缩化

与公共政策的多任务化相适应,政策过程从制定到执行整个周期都呈现高度压缩化。其中,政策周期的压缩首先表现为政策行程的缩短,即政策形成及各运行环节所占时长有了明显的减少。

政策周期压缩化还表现为政策环节的简化或删减,比较多见的是政策制定向执行的任务转移,包括制定与执行边界的模糊化。政策制定的任务转移到执行阶段是通过再决策机制予以完成的,然而这种政策再决策并不是单向度的方案制定,而是以执行过程的互动对话来实现的,即所谓的边执行边决策。

政策周期压缩化的另一表现就是回应进程的紧缩。为保证在规定时限内完成规定任务,特别是在压缩的进程中完成尽可能多的改革计划,政策执行过程必须保持高度灵敏性,对任何可能导致政策失败的因素以及各种争议分歧都能快速向上层传导,从而使政策执行中可能出现的新问题、可能遭遇到的扭曲情况被领导机构及时发现并予以矫正,或者对执行中遇到的争议问题给以及时回应,避免摩擦性成本增高。

(二)执行责任主体化

新时代政策执行的责任落实则强调以稳定的执行主体为对象,突出实施者角色、职责的定位化,以落实主体责任为主要载体驱动政策实施。这种从事务责任到主体责任的转变显然更有利于对执行全过程的控制,体现了以调动执行主体责任意识、控制执

行行为为主要内容的政策任务分配机制。而为了实现执行责任的主体化,国家主要依靠两种路径,通俗讲就是做到每件事情都有人管、每个地方都有人管。每件事都有人管,也就是要实现职责的全覆盖。每个地方都有人管,也就是实现空间的全覆盖。

(三)政策倡导政治化

首先是政策价值的政治化宣导。当前各项改革政策普遍被赋予了十分重要的战略意义和时代意义,与国家发展和民族复兴紧密联系在一起,因而有效落实政策不仅仅是行政任务,更是重要的政治任务,也就是通常所说的具有较高的政治站位。如此,政策执行者被赋予更高的政治荣誉感,同时也附加了政治紧迫性。

其次是以政治纪律规范执行行为。中国共产党及其领导是中国公共政策场域的核心特征,党的执政地位和作用发挥对包括政策执行在内的整个政策过程都有深刻影响。新时代全面从严治党事实上有相当一部分内容都与保障政策执行密切相关,从而使党的组织纪律转化为政策执行的伦理规范。突出对政治纪律的服从已经成为当前我国开启政策执行之窗的重要触发机制。同时,党的组织纪律建设、反腐败工作也事实上塑造了政策执行的全新的政治环境,使得为了私人利益或部门利益而违抗上级命令的行为在政治高压线面前受到有力约束。

再次是社会性政策倡导更容易进入政策过程。如果说以往我国破除政策过程封闭性的工作进展相对缓慢的话,那么新时代政策倡导的政治化为改变这种局面创造有利氛围。来自政策受众的政策诉求和意见通过转化为政治性话语,可以更容易地进入到政策系统并对地方执行主体产生重要影响,迫使他们更加关注社会公众感知,重视及时调整执行计划。

(四)政策工具多样化

近年来,具有后现代意义的新型政策工具开始取代传统政策工具发挥更大的效力。地方政策执行者也开始尝试使用组合型政策工具。为克服政策执行时资源不足等问题,地方政府开始突破自我封闭和垄断地位,寻求对外合作和支援。当然,这些新型政策工具的使用还面临问题挑战和潜在风险,但已经使我们认识到,地方政府已经开始有意识地对外寻求合作并探索最佳绩效的政策工具组合,这不仅

有利于提高执行力,甚至有利于推动中国公共行政的后现代转向。

(五)政策监督立体化

监督主体多元化、监督渠道多样化是新时代政策监督的显著特征。巡视制度日趋成熟、定型,其监督地方政策落实情况的“附带功能”,事实已演化为督导政策执行的重要渠道。政策措施落实情况跟踪审计制度为发现执行问题提供了依据和针对性意见。人大监督和政协监督逐渐走出虚位、走向实体化,人大政协的代表和委员就各方面政策进行专项调研和督导,形成了定期监督与随机监督、权力监督与协商监督有机结合的政策执行监督机制。同时,第三方评估的常态化,借助信息技术发挥的社会监督、舆论监督,都对政策执行形成了全方位、立体化的透视,成为重要的社会监督形式。

当前对政策执行的监督又特别强调过程监督,包括利用影像技术实现关键环节的可视化,加强信息档案管理以实现过程可追溯性,实施台账制度、清单制度等对任务履行进行监控。同时,通过“岗责留痕”、“程序留痕”、“监督留痕”、“技术留痕”等,提高政策执行可控性。新时代政策监督也同样强调结果监督,包括大量采用绩效评估,引入政策受众主观感知的获得感、满意度评价,对政策实施成效进行审计核算,从而及时对政策实施效果进行监督评价,对后进地区产生鞭策效应。

三、当前政策执行的核心问题

核心问题之一是政策执行动机的可持续性。根据笔者走访,面对繁重的执行任务、密集的监督考核、冗繁的工作程序,加之懒政怠政情绪,许多执行部门存在一定程度的“负重感”,“临界心理”有所显现,即长期高压工作状态下对尽快摆脱当前任务的渴望,说明存在政策执行后劲不足的趋势。目前,激发执行意愿主要依赖监督,但过度监督存在局限性:一是监督的有限性与执行行为的多发性之间不可调和,监督薄弱的地方反而诱导对“次要政策”的放弃,比如那些不是重点督办的政策往往被排在执行列表末端甚至是被搁置,或者以文件落实文件、以政策落实政策,出现“政策悬空”。二是过度监督挤占政策执行正常程序,甚至打乱执行节奏。中央将2019年列为基层减负年,就是认识到文山会海、层层考核等

形式主义倾向已严重影响到政策执行效果。然而从地方实践来看,取消了会议传导和监督考核,基层部门反而变得无所适从,不知道该如何开展工作,甚至迟滞停顿,一些政策还真就难以推广落实。这充分说明,虽然强化监督对刺激执行行为有着不可替代的作用,但由于其自身限度并不能保障执行动机的可持续性。

核心问题之二是政策执行能力不足。执行力建设的关键是执行能力建设。从目前情况来看,地方政府和相关执行部门存在能力与任务不匹配、不适应的问题,主要表现为主客观两个方面。主观方面表现为政策学习能力和政策创新能力不足。政策学习能力不足首先表现为把握政策精神、理解政策内涵的能力不足,经常出现“吃不准”“看不懂”的现象。其次还表现为理论准备和经验积累不充分,学习渠道过于单一,难以从内外汲取所需的政策知识,出现“学不会”“学皮毛”等问题。同时,许多政策为避免一刀切的弊端,特别强调尊重地方实践,实行有差别的政策执行方案。然而由于政策创新能力不足,差别化政策最终往往走向了一致模式,或者是上下一般粗。客观方面的政策执行能力不足主要表现为资源缺乏。任何政策要得到有效执行,必须配备必要的人财物资源。资源的丰盈程度直接制约政策执行的进度和效果。由于地区间资源不均衡,导致政策执行效果存在较大差别。在纵向结构上,越逼近政策执行的末梢,资源紧张状况就越严重,尤其是人力资源严重匮乏。

核心问题之三是政策执行中社会调试性不强。以往关注的焦点是政策制定质量和政策执行行为,而忽视了政策受众的行动策略对政策实施的支持和抵抗作用。事实上,即使一项政策制定的很完备,在执行时也能做到高效有力,但是政策受众的行为选择却能使政策措施失效。

四、走向平衡的政策执行

新时代的到来使政策执行的重要性比以往任何一个时期都更加突出。但是需要注意的是,政策执行的复杂性决定不适宜使用简单化的线性思维来考察问题。我们不能抱着寻求终极答案的姿态去观察中国政策执行现象和问题。在可预见的未来,我国政策执行的理想状态应是各方面要素的平衡协调。

一是监督与激励的平衡。必须认识到,从决策到执行并非自动切换。没有明确的动机驱动,政策执行行为并不会应然发生,这是世界范围内的普遍现象,是由决策与执行相分离的现代组织架构所决定的。由于决策-执行分离而导致决策-执行背离是各国都会面对的风险。事实证明,应对这种风险的最佳策略是妥善使用监督和激励两种基本手段。我国行政文化特别强调忠诚服从,突出执行行为对上的忠实履行,因而更倾向于使用监督手段。而从新时代发展进程来看,高效化的政策执行的长期保持意义重大,更要充分利用激励手段,包括政治激励,如晋升、行政分权,也包括经济激励,如财政奖励,等等。总之,构建具有稳定预期的可持续的政策执行动机机制就要实现监督与激励的平衡。

二是决策与再决策的平衡。要辩证认识决策与执行的关系,不能割裂政策制定与执行联系纽带。既不能寄希望于决策时就给出完美统一的方案,也不能将未决问题都积压到执行环节来处理。关键是要承认政策执行中再决策机会的存在及其意义,既充分发挥高质量决策对政策有效实施的指导作用,又充分调动一线人员发现问题,及时解决问题的主观能动性,包容对既定方案进行优化甚至是修改政策目标的行为。简言之,就是要实现决策与再决策之间的有效对话。

三是命令控制与服务保障的平衡。对政策执行部门和人员既要善于下任务、加压力,又要搞好服务、做好保障。要保持命令控制系统的有效运转,实现政策指令的顺畅传达,并能够被执行部门和人员有效学习,也就要求在传达政策意图、下达任务目标时尽可能做到清晰准确。也要正视政策执行者可能面临的种种困难,积极介入、主动谋划,普遍构建与任务需求挂钩的资源分配机制,根据不同地区间目标任务的差别实行资源的差别化配置。另外,在强化组织纪律的同时,也要着力建构宽松的制度环境,为创新执行各项政策解除后顾之忧。

作者简介:刘兆鑫,郑州大学直聘教授、博士生导师,郑州大学公共管理研究中心研究员。

(摘自《中国行政管理》2019年第12期)