

# 从公共价值的视角看政府执行力的提升

□孙杨杰 [厦门大学 厦门 361005]

**[摘要]** 公共价值的最高战略原则和执行力的政府施政评价指标已越来越成为各国政府政策过程中的共识。然而,现阶段我国仍然存在政府政策执行力不足的现象,这严重制约着社会的和谐发展,影响了政府在公众心目中的公信力。在公共政策过程中,满足公民需求,实现公共价值,提升政府执行力,不仅要培育执行主体素质,营造政策执行力文化氛围,更要加强政府政策监督体系,健全问责制等执行力提升的机制建设。

**[关键词]** 公共价值; 执行力; 政府; 公共政策

**[中图分类号]** C935 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-8105(2012)02-0008-04

## 一

2006年3月,温家宝总理在第十届全国人民代表大会第四次会议上所作的《政府工作报告》中提出了“建立健全行政问责制,提高政府执行力和公信力”。这是“政府执行力”的概念第一次被写进政府工作报告。而“执行力”的观点,也成为政府施政成效的评价指标。同时,在第三波民主化浪潮与全球化的影响之下,国家行政下的公共事务呈现多元化的面貌。公共服务机构的管理层就如何分配稀缺的公共资源,改善服务绩效以及提高公民服务等社会成果<sup>[1]</sup>,成为政府施政的最高战略原则。而这社会成果的核心理念,就是所谓的公共价值。因此,政府政策的制定、执行、评估等政策执行力的检验,实不能背离公共价值的思考。

20世纪90年代,哈佛大学教授穆尔(Mark Moore)提出了“公共价值”的概念,这一概念正日渐受到世界各国政府和学术界的广泛认可。公共价值是与私人价值相比较而存在的,指公共机构满足公民需要所产生的成就、效用和社会收益,是政府通过各种方式为民众提供公共产品或公共服务所达到。

公共价值具有公众性、社会性、宽广性、参与性、非市场性等特征。不同的政策环境下,公共价值的组成各不相同,甚至存在着竞争关系。因此,化解各方价值冲突、创造公共价值成为公共部门施

政过程中的根本指向。

公共部门创造价值的方式和私营部门大不相同。私营机构的存在目的具有双重属性。对内需要满足股东和贷款人,向他们表明企业有永续经营的能力;对外需要满足消费者,生产满足顾客需求的产品并以高于成本的价格出售,以产生持续的盈余。公共部门的价值创造也存在着类似的情况,公共部门的管理者必须生产某种在委托人看来价值大于成本的产品,并且让公民及其代表相信他们生产了有价值的产品。

简言之,公共价值是对公共产品质量和公共服务成效的抽象表征。而有关公共产品和公共服务的提供都离不开公共政策的制定与执行。如何在公共政策过程中实现公共价值,满足政策部门的双重属性,提升政府执行力,是本文探讨的核心所在。

虽然学者们对政策过程框架的界定各有不同,但完整的政策过程都应包括:问题、规划、合法化、执行、评估、终结等阶段。为方便分析影响政策执行力各相关要素起见,笔者将政策过程简化为政策制定、政策执行和政策产出(评估)三个阶段予以探讨。

政府执行力是政府机关落实既定公共政策的整体过程(直接推动或者监督保证)。也就是说,只有在既定公共政策合理的前提下,执行力才有意义,否则,用正确的手段执行错误的政策就会造成所谓“第三类错误”的出现。在政策制定阶段,决策者受到错误信息的影响制定不合理政策的状况时有发

[收稿日期] 2012-01-15

[作者简介] 孙杨杰(1986-)女,厦门大学公共事务学院行政管理专业博士生。

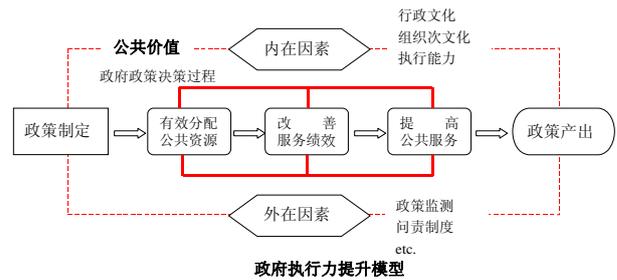
生,因此,合理的政策制定是影响执行力的首要因素。政策制定者的基本职责应是运用公共价值的定义设定目标并制定策略:管理、激励和开发人力资源;建立并运行健全的金融、信息和物流体系;管理绩效,并向各个利益相关者提供良好的服务,经常与外部其他的机构进行合作等。对于管理者或者政策制定者来说,通过公共服务的显著改善,实现卓越绩效政府,最后收获一个更加美好的社会,就是创造公共价值的工作。

政策执行是指政策方案在经过合法化后,拟定施行细则,确定专责机关,配置必要资源,以适当的管理方法,采取必要的对应行动,使政策方案付诸实施,以达成预定目标或目的之所有相关活动的动态过程。政府执行力的核心是政策执行。政策执行阶段的任何要素变化都会影响到政府执行力。从要素来源的角度看,影响政策执行的因素可分为内外两部分:内部因素包含执行机构或人员的能力、行政文化、组织次文化等;外部因素包括:对政策过程的监督、评估、问责等。面对复杂的、高度不确定环境的资讯社会,往往会出现这样的情况,即越是高层主管越强调直观的重要性,而职位越低越重视理性分析的技术。基层行政人员也因此常以其表面的技术理性掩饰其既定的偏见之选择,牺牲公共价值。

政策产出是经由政策执行的复杂结果。许多政策执行的效果如何,并无法直接从其因果关系中厘清。这是因为,所有的政策执行都必须面临着内、外两个战场。一方面,执行人员需要满足官僚机构的管理主义取向,重视内部效率的问题;另一方面,作为公共产品和服务的提供者,执行人员还需满足外部民众的需求或偏好,实现公共价值。有时候,内战场比外战场更难处理,因其标准不同,处理不好,常会有得不偿失的结果。也由此,极易造成政策的“零产出”(Zeroing in on Outcomes)。

总之,政府执行力本质是政策落实的过程和效果,受政策制定、政策执行、政策产出各阶段的因素影响。因此,面向公共价值的政策过程必须是包含这样一个完整过程:反映公民及其代表的正当利益和要求的政策制定;根植于准确推理和实际经验的整体政策执行监测;通过发展适当的会计体系来衡量组织绩效和成本的政策评估,实际运作且有广泛参与的问责。

在认知公共政策的同时,藉由这个政策过程的研究框架,能够快速地对政策执行力的内涵有更为具体的认识。作者提出如下基于公共价值的政府执行力提升模型:



## 二

自改革开放后我国经济发展取得的巨大成就,在很大程度上归功于政府的推动,特别是近年来中央和各地方政府开始采取多种途径来强化政府政策执行力。落实科学发展观,构建和谐社会,建设社会主义新农村等,在这一系列大政方针贯彻落实中,我们不难发现,政府政策执行力较之以前确实有比较大的提升。然而,不容忽视的是,长期以“效率优先”为目标的发展模式也带来了一些恶性后果。

从政府方面看,主要表现为重计划轻执行,重效率轻责任,尤其表现为政策落实难,政策执行力不足等。这些都严重制约着社会的和谐发展,影响了政府在公众心目中的公信力。

具体来说,政府政策执行力不足可以归纳为以下几种:一是选择性执行。指政策执行者对政策内容进行分割取舍,有利的就选择执行,无利的就选择不执行或弱化执行。二是敷衍执行。政策执行者在落实政策过程中并不采取可操作性的措施来贯彻执行,只做表面文章,造成缺位现象;三是抵触执行。此种情形下,政策执行者大多采用软硬兼施的各种手段来拒绝执行上级的政策,即使政策合理,但如果对地方利益有损,就会选择不作为,导致政策失效;四是附加执行。即在政策执行过程中,执行者在原有政策基础上增加新内容、新理解,随意变通来谋取利益,致使政策目标难以实现;当然,还包括逃避执行、歪曲执行、盲目执行、机械执行、被动执行、越位执行等方面。其中,一些地方政府以利益为标准进行过滤,对政策进行敷衍、抵触、附加、选择性执行表现较为明显。在“政策因地制宜”思想的指导下,不顾上级的指示和广大民众的利益,擅自出台“地方新政”,使上级的政策“变了调,走了样”,民众怨声载道。核心问题是中央与地方的职能划分与角色定位不明。例如非制度化(决策责任分工不清)、地方分权规范不明、缺少民主治理观念,导致中央在政策执行上缺乏权威性和足够的控制能力,而无法实现具有公共价值的政策“执行力”。

现阶段研究多从执行环境、执行方式、管理体制、管理制度等技术层面探究政府执行不力的原因,较少从公共价值层面分析政策执行不力的深层因素。我国政府执行力不足的内在原因包括:

第一,儒家传统文化观念的长期影响。儒家传统文化是支持以农业经济为基础的封建时代价值观,也就是在儒家文化的影响下形成所谓以“无为而治、君臣纲常、民本、德治、谦让、守旧、官本位”等为核心的公共价值,或称为中国传统的行政文化。其中,德治文化倡导官员自身道德修养,民本思想强调为政爱民和以民为本的政策导向等价值观念都对当时的政权巩固和社会进步起到了积极作用。但是,自工业革命后,科学主义与管理创新为政府管理注入了新的活力,在此基础上形成的追求实证、法治、规范和创新的西方行政文化大大促进了政府绩效的提升。可惜的是,中国行政文化却没有实现从传统行政文化向现代行政文化的成功过渡,儒家传统文化中的谦让与守旧观念造成了行政领导及公务员在政策执行中的敷衍、抵触执行以及选择性执行等背离现代管理的行政懈怠行为。重理论轻实践的思想导致政策制定与执行的分离,积极的政策往往缺乏计划性的实施。官本位思想充斥在政府部门的各个领域,导致公务员服务意识低下、特权思想严重。

第二,行政组织次文化(Subculture)的影响。执行主体的责任意识和不利心态是造成执行力低下的重要原因。部分公务人员在长期的组织实践中形成的对组织目标冷漠、责任意识缺失、消极怠工、效率低下等缺乏良好执政心态的表现,共同构成了行政组织的次文化。行政组织次文化广泛存在于公共部门,弱化了政策执行力。而这一切根源于行政人员普遍追求的价值观念和道德信念——行政伦理。近年来,一些地方特大安全生产事故频发,食品、药品和环保等安全隐患突出,像三鹿奶粉事件、瘦肉精事件、甘肃幼儿园校车事故等的发生,究其原因,都涉及到政府机关工作人员责任意识淡漠,失职渎职,或者行政不作为等行政组织次文化作祟,行政伦理失范,给人民群众生命财产造成重大损失。从最新出炉的温州动车事故调查报告中:“组织管理不善是主因,最大问题是人员和管理问题”可见,执行人员中普遍存在的执行责任心不强,执行意识淡薄等次文化现象造成的巨大负效应。因此,分解行政组织次文化、提高执行主体的伦理素质,对营造一个和谐的政治社会环境具有重要意义。

第三,公共政策执行的评估监测机制不完善。我国现行的政策监督机制包括:人大监督、群众监

督、舆论监督,以及法律监督等。但这些多属于形式上的制度监督,缺乏对于推动政策执行过程的实质监督,进一步说,现行公共政策的执行,普遍缺乏对于政策的总体评估、过分强调执行能力等现象,因而造成如决策失误、执行偏差等所谓第三类错误(Type III Error)的发生,屡见不鲜。如上海地铁追尾事故、三峡工程等都是政策执行缺乏监测机制的惨痛经验。此外,政策执行中过分偏重短期运行能力而忽视长期政策效果也是政策执行力弱化的重要原因。以三峡工程为例,作为世界上最大的水利工程和国家综合国力强盛的体现,对于它的建成,我们有着引以为自豪的一面,但是关于它的争论却从没停止过。巨额的债务、大量的移民、环境的健康等问题,都随着时间的推移显现出来。这反映出政策执行时,效益被夸大,过分重视效率,而其它如社会公平、文化延续、生态保护、社会责任等却成为被忽略在执行效率之后的问题。

政策的执行过程必须受到监测才能保证政策沿着正确的角度、力度、速度和尺度落实。而监测是一种政策分析的过程,同时也是形成关于政策运行的现状报告的一种途径,因此,监测在政策分析中,更具有解释、核算、审计、以及监察作用<sup>[2]</sup>。而有关政策原因、执行进度、执行结果等监测资料来源的缺失也是目前政策监测机制无法完善的重要原因。

### 三

公共政策的基础是公共需求。而政府的主要任务及功能即在满足公众需求。由于公共政策的制定及执行后的政策产出能够快速且明显的改善公民生活水平,提高公共服务质量,因此人们亦经常以公共政策的制定能力与执行能力来评估政府的施政成果。而贯穿于政策过程框架的政府执行力的良莠,就成为决定国家发展的重要因素。唯有将民主、公平、服务的公共价值纳入政策执行的过程,才能从根本上提升政策成效、推动公共治理。关于公共价值层面下政府执行力的提升途径,作者提出如下建议:

#### (一) 内生机制方面

第一,培育执行文化,优化执行流程。要克服传统行政文化中的消极价值观念,提高政策执行效率,使政府的政策执行力更具长久性,必须要培育一种良好的政策执行文化。首先,要培养执行者积极的执行态度。也就是说,政策执行主体必须正确地认识和对待上级的政策,并形成积极坚定的态度,这样才能保证在执行中即使遇到困难也毫不退却;

其次,要使政策执行主体明确政策的价值目标,强化执行主体对政策的认同感,才能树立责任意识,保持政策执行的力度和效益。应从体制上明确职责和分工,尽量减少多头管理的现象,避免出现有利益时群起而上、负责任时不见人影的情况。

第二,加强行政伦理规范,提高执行主体素质。要消除当前我国行政人员在政策执行中常常出现的特权思想、贪污受贿、缺乏诚信等行政伦理失范现象,就必须加强行政伦理的规范作用,重树公务人员的道德基础。一方面要加强行政伦理教育,普及行政伦理观念,使政策执行主体树立和履行服务意识、廉洁自律、勤政爱民等崇高的伦理价值;另一方面,要加快行政伦理立法,从制度层面对伦理行为予以保障。并建立相对应的伦理管理机构,实现对行政人员的伦理考核。

### (二) 外生机制方面

2008年2月十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》明确指出,要“健全以行政首长为重点的行政问责制度,明确问责范围,规范问责程序,加大责任追究力度,提高政府执行力和公信力”。政府执行力,其实质就是政策的执行成效。要提升执行力,关键是要加强对政策执行的监督和问责,以保证政策执行成效。

第一,加强对政策执行过程和结果的监督。如前所述,我国现行的政策监测机制存在缺乏监测资料、忽视整体政策评估、过分强调执行能力等问题。而解释、核算、审计及监察等监测机制是用来建立便捷的信息服务平台和提高准确细致的政策信息的先决条件。只有健全政策监测机制、加强对政策执行前的总体评估、重视政策执行的公共价值标准,才能从根本上避免决策失误、执行偏差等所谓第三类错误的发生。此外,要强化群众监督。由于广大人民群众往往是政策执行不力后果的直接承受者,他们对政策执行问题最为关注,加上信息网络的普及,使得民众往往可以在第一时间表达监督意见,反映与民众切身利益相关的政策感受,所以,群众监督是最有效的监督方式之一。要高度重视群众监督,把党内监督、行政监督与群众监督、舆论监督有机结合起来。

第二,建立健全问责制。问责制是提高政府执行力的制度保障。传统的行政模式中,官僚与政治层次上的问责,被认为是经由政党的政治过程来达成。但是,在公共管理时代,管理体系已经开始透过自己的行为,直接向民众负责,这是责任政府的体现。其中,转变的关键在于公共管理的改革,要求更重视顾客、官僚更具代表性及管理者的责任。

人责任,意味着政府与公民关系的改变。问责系统是一种交易机制,即治理者与被治理者彼此部分权利的交换,Romzek将问责区分为层级节制的、法定的、政治的以及专业的等四种型态,而前两者的自主性较小且比较接近监督的涵义<sup>[3]</sup>。

强化政策执行力提升政府绩效,应该提倡减少层级节制或法定问责,而增加政治与专业问责,以克服传统问责中对“输入与过程”的过分强调,重视“解除管制”,增加裁量权限与强制性,进而使决策转向强调“输出与过程”,以提升政策输出的效果和执行力。政策制定的过程始终贯穿在政治权利的行使下,政治与行政的分离,会使问责变得模糊不清。因此,新公共管理导向下,新的问责型态是直接连接官僚体制、顾客、立法机关以及媒体等之间的关系。此外,政府必须构建完整的问责机制和管理模式,并被公民所接受,才能避免问责与责任承担模糊不清,引发决策失误或行政效率低下的现象发生<sup>[4]</sup>。

公共政策执行力问题研究目前还处在探索阶段,但执行力的强弱确实对经济社会发展有着至关重要的意义。我国目前正处于改革发展过程中的转型期,若干转型过程中的失调现象日渐严重的浮现在公众的生活环境中(如社会治安、食品安全、环境保护问题等)。而社会失调的现象也同时影响了人民生活的质量,增加了人民对政府执行力的需求。因此,为了社会的稳定持续发展,政府应以更加积极主动的精神,在政策过程中,满足公民需求,创造公共价值,推动公共政策的制定与执行。这样才能以崭新的政治、经济及社会结构,迎接转型期所带来的各种挑战。

### 参考文献

- [1] COLE M, PARSTON G. 成就公共价值——公共服务成果的重要性以及其服务的公民. [EB/OL]. (2012-03-10). <http://www.ftinese.com/interactive/647>.
- [2] 威廉·N·邓恩. 公共政策分析导论[M]. 谢明, 杜子芳译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 278.
- [3] ROMZEK B. Where the Buck Stops: Accountability in Reformed Public Organization[C]//in Patricia W. Ingraham, James R. Thompson and Ronald P.Sanders(eds) Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories (San Francisco: Jossey-Bass). 1998.
- [4] 欧文·E·休斯. (Public Management & Administration (3E)) 公共管理与行政[M]. 吕苔玮, 邱玲裕, 等译. 台北: 双叶书廊, 2006: 359-360.

(下转第72页)