

我国公共政策终结的障碍及对策分析

行政 1201 班 马博 2012110385

内容摘要：公共政策终结是政策过程的一个中间环节。文章对政策终结的涵义进行了界定，分析了我国公共政策终结的现状并指出其中存在的问题，从多个方面分析了政策终结的障碍，并针对障碍，本文寻找出一些对策以推动政策终结。

关键词：政策终结；现状；障碍；对策

政策终结是政策决策者通过对政策进行慎重的评估后，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。政策终结是政策过程的最后一个环节，它在政策过程中有着特殊的作用和意义，并为新的政策出台创造条件。政策终结不但代表着旧政策的结束，而且象征着新政策的开始；政策终结不仅有利于政策资源的节省，而且有利于政策绩效的提高。

一、公共政策终结的涵义

在西方，关于政策终结有两种代表性的定义：一是 P·德龙的定义：政策终结是“政府对某一特殊的功能、计划、政策或组织，经过审慎评估的过程，而加以结束或终结。”另一个就是 G·D·布鲁尔的定义：政策终结是“政策与计划的调试，大凡政策与计划无法发生动能或已成为多余或过时，甚至不必要时，则将政策与计划予以终止或结束。”笔者更认同前者，这个定义把政策终结的对象归为功能、计划、政策本身和组织。这对于分析我国的政策现状是有现实意义的。如在我国政府机关，有不少组织是因执行某项政策而设立的临时机构，这些组织应当在其功能完成之后立即终结，而事实往往不是这样，功能终结了，而组织却未及时终结，这是造成政府机构臃肿的重要原因之一。所以政策终结不仅要终结其功能、计划、政策本身，更要终结其组织。另外笔者还认为，政策上升为法律也应该是政策终结，虽然政策实质上并没有停止，只是以另一种形态表现出来，但它已不属于政策层面，而属于法律层面。

所以，概括地说，政策终结应包括两层含义：一是政策的功能、计划、政策本身和组织机构的结束；二是政策的法律化，即一项政策被认为在未来一段时期内仍然有效，将其上升为法律，以法律形式固定下来并发挥作用。

二、我国公共政策终结的现状存在的问题

（一）对政策终结的认识不够。

政策终结是政策过程的一个中间环节，政策是有生命周期的。有产生，自然就必须有终结，但终结往往被忽视。忽视的原因主要是由于对政策终结作用认识上的模糊。政策终结的作用可以归纳为两条：一是能节省政策资源。政策的运行是必须付出成本的，即要耗费政策资源。任何一个国家的财政负担和资源配置都是有限的，只有终结过时或失效的政策，才能减少人力、物力、财力的无效消耗，从而节省有限的政策资源。二是可以提高政策绩效。由于政策运行的周期性特点，只有不断地终结过时、失效而导致绩效低下的旧政策，出台适应新形势的新政策，从而保持政策的周期性循环，政策绩效才能大大的提高。

（二）政策终结的力度不够。

在我国，虽然政府部门采取了有力措施，终结了很多失效或与法律相违背的政策。但由于种种障碍因素的影响，政策终结的力度仍然不够，甚至一些计划经济体制下制定的并与之相适应的过时政策仍没有终结。如粮油关系政策。粮票早已停止流通，粮食供应制度早已消亡，粮油关系存在的土壤已不复存在，而这一政策却没有及时的终结，上大学的孩子，还要按规定办理粮食迁移手续。这给人们的生活带来了极大的不便，甚至影响了政府形象。

（三）政策终结的程序不合法现象时有发生。

政策出台是要符合法定程序的，其终结也是如此。“程序之所以重要，是因为程序是规范政府行为的经常性的、经过实践验证的现实有效的主要途径。”[3]然而在政策实践中不按照法定程序进行终结的现象时有发生，特别是在地方政府，如一份“红头文件”就可以终结一项政策。这违背政策公示的程序，即政策最后要以公报、决定、决议等形式向全社会公布（国家机密除外）。

三、公共政策终结的障碍

分析政策终结的障碍因素，目的在于探求促进政策终结的对策。归纳起来，政策终结的障碍因素主要有：

（一）相关者的心理抵触。

“那些与政策相关的人员都愿意看到政策继续存在下去，却很少有人喜欢听到计划失败或计划改变。”这种心理上的抵触往往在政策面临终结时会表现的尤为明显。对政策终结存在抵触心理的主要有三种人：（1）政策受益者；（2）政策制定者；（3）政策执行者。这三类人的心态，往往成为政策终结的首要障碍。这种心理障碍的存在，又使人们在解释政策失败时，常常倾向于从环境因素中寻找原因，而不愿检讨政策本身的失误。

（二）现存机构的持续性。

政策执行机构有如其他社会政治组织一样，都具有寻求生存和自我扩张的本性，哪怕它已经无事可做，没有再存在的必要，情况也一样。这就给政策终结带来很大的困难。机构的持续性表现在三个方面：（1）机构的惯性；（2）机构的生命力；（3）机构的动态适应性。

（三） 行政机关的联盟。

执行某项政策而获既得利益的行政机关，往往会在政策面临终结时结成联盟，共同反对政策终结。这些反对终结的行政机关，一方面会要求其内部成员齐心协力共同抵制终结；另一方面则互相团结、拉拢和接近政府内外有影响的人士抵制终结。

（四） 利益集团的阻碍。

由于公共政策大多涉及利益与价值的分配，因而各利益集团必然千方百计地努力影响公共政策。当政策终结迫在眉睫时，反对政策终结的利益集团为维护既得利益，必然会采取各种合法或非法的途径如游说或行贿等，以阻止政策终结。利益集团的存在，使得公共政策终结更为困难

（五） 程序上的复杂性。

任何政策的确定和组织机构的建立，都是通过一定的法律程序进行的，同样，政策的终止和组织机构的撤消，也必须按照法定的程序来办理。程序上的复杂性往往影响政策终结的及时进行。立法机关在考虑终止某项政策或法律时，往往顾虑重重，举棋不定。因此，许多政策经终结行为因此受阻于法律的滞后性。

（六） 社会舆论的压力。

通过报纸、刊物、广播、电视等新闻媒介所形成的社会舆论，不能不对政策终结产生影响。西方国家称社会舆论为与立法、行政、司法并立的“第四种权力”。如果某一项需要终结的公共政策受到舆论的广泛支持，无疑会受到极强的阻力。

（七） 高昂的成本。

政策终结高昂的成本也是影响政策终结实施的一个关键因素。政策终结的成本有两种：一是现有政策的沉淀成本；二是终结行为本身要付出的成本。现行的政策或组织机构已经投入了巨额成本但没有得到回报，政策决策者面对投入的沉淀成本，往往处于进退两难的境地。

四、针对政策终结的障碍采取多方面对策

作为一项困难重重，十分复杂的政策行为，政策终结要求决策者运用聪明的智慧和高超的技巧，采取灵活的策略，加以妥善处理，否则，将带来不良的后果。针对政策终结的障碍，可以采取如下措施，以促进政策终结的实现。

（一）重视说理工作,创造和谐的政策终结的气氛。

为了缓和对政策终结的不安全感或不习惯,创造一个和谐的政策终结的气氛是十分必要和有益的。应该通过有效的说理工作,让人们明白:政策终结并不一定是某些利益的丧失,而是改变劣势,寻求发展,迈向成功的象征,并认识到及时终止那些无效或不必要的政策是为了充分运用有限的政策资源,以求获得更好的绩效。从根本上说,是于国于民都有利的事。只要人民能够正确认识到政策终结的意义,就能够促进政策终结的顺利进行。

（二）立场分析。

立场分析是一种目标诊断和解决问题的技术。在任何政策的终结过程中,都存在着积极的推动力和消极的阻力。立场分析就是要对这两种力量加以比较判断,以寻求顺利实现政策终结的途径。一般情况,当推动力大于阻力时,政策终结易于实现,反之则难以实现。因此,为促进政策终结的实现,应该采取措施以改变推动力和阻力之间的对比关系。常见的做法有:1. 增加推动力;2. 减少阻力;3. 增加推动力和减少阻力并举。一般认为,第三种方法最有效。第二种次之,第一种效果最差。因为简单地增加推动力的方法如行政命令,将大大增加政府中的紧张和压力气氛,导致更大的不稳定和成员的消极心理或过激反应,使得政府的努力往往付诸东流。

（三）公开政策评估结果,积极争取支持力量。

政策终结支持者的态度和人数在很大程度上决定了政策终结的成败。政策终结的倡导者必须想方设法争取各种力量的支持,以推动政策终结的实现。最好的办法是适时的公开政策评估的结果,以争取潜在的支持者。通过公开政策评估的结论,揭露某项政策的抵消或无效,让人们了解继续这种政策将会对社会造成的危害和损失,转变人们对政策终结的态度,转而理解和支持政策的终结。此外,政策终结者还可以利用公开评估结果,提出政策终结的立论依据,出因环境的变化和相关条件的改变,原有的政策已不适应环境需要,从而引导人们更新观念,改变对旧政策的态度,以争取到更多的支持者。

（四）鼓励参与,加强沟通,促进政策的终结。

让与政策相关、尤其是直接相关的成员参加关于政策终结的讨论和决策,可以收到广纳贤言的效果,也可以使政府成员获得心理上的平衡,同时,这也符合我国社会主义的民主原则,因而这是一种减少阻力的有效措施。此外,加强组织间的沟通也显得十分重要。关于政策终结的正确的、及时的、广泛的信息沟通有助于人们全面了解和把握政策终结的必要性、目的和方式,避免和消除由于不了解情况而可能产生的误会和抵制。及时、必要的工作沟通有利于使相关的政策主体在政策终结问题上达成一致和共识,从而形成政策终结的合力优势以及与之相联

系的良好变革环境。

（五）加强法制建设,为政策终结提供法律保障。

任何一项政策的制定和实施都必须由法定的主体依据相关的法律通过相应的程序加以制定和实施,并因此而具有合法性和权威性。同样,政策终结也要求相应的法律制度的保障。就我国当前的现状而言,法律滞后是一个不争的事实,这从某种程度上影响到了政策终结的实现。因此,各级立法机关要有与时俱进的精神,根据发展变化了的客观环境及时地进行相关的立法活动,以便为政策终结提供法律制度上的保障。

（六）旧政策的终结和新政策的出台并举。

政策终结往往使某些人员和集团的利益受到不同程度的损害,因而在实践中,人们往往不愿意接受政策终结,但人们不会反对一项新的、较佳政策的出现。因此,为缓和政策终结所带来的压力,采用旧政策的终结和新政策出台并举的方法,及时用新的政策来取代旧的政策,使人们在失去对旧政策的期望的同时,得到一个新的希望,从而获得一种心理上的平衡,这种做法往往可以大大减少关于政策终结的争议和阻力。不过采用这种方法对立法操作部门来说要求较高,因为它必须同时作好终结旧政策和落实新政策两方面的工作,安排不当往往会顾此失彼,反而影响政策终结的进行。因此,在实施这种方法时,必须作好前期的各项准备工作,以确保旧政策的终结与新政策的实施顺利进行。

五、结语

政策终结发生在政策评估之后,是人们主动进行的,是提高政策绩效的一种政策行为。它不仅代表就政策的结束,还象征着新政策的开始。政策使命的结束,失误政策的废止和稳定的长效政策转化为法律这三种情况都可以看作政策终结。最终要能够正确认识政策终结与政策稳定、政策发展的相互关系,才能有效地促进政策终结,推动政府各方面工作的发展。

参考文献:

- [1] 《行政管理大词典》,中国社会科学出版社,第 556 页。
- [2] James E . Anderson . Public Policy-Making(3rd ed .) . Orlando, Florida: Holt, Rinehart and Winston, Inc . 1984
- [3] 陈振明. 政策科学—公共政策分析导论[M] , 中国人民大学出版社, 2013
- [4] 兰秉洁等《政策学》,中国统计出版社,第 127 页, 274 页。
- [5] Charles O. Jones. An Introduction to the Study of public[M]. by 认/adsworth, hie. 1984, P35 — 36、P29 — 30。