

# 我国公共政策执行手段的选择、确定问题及改进

郑振宇

(厦门大学政治学与行政学系 福建厦门 361005)

**摘 要** :在政策执行过程中,有效的政策执行手段对政策目标的顺利实现意义重大。通常使用的政策执行手段有五种,政策执行手段具有某些作用特性。选择、确定合适的政策手段,必须遵循一定的标准和原则。我国公共政策执行手段选择、确定方面存在着一些问题,需要加以改进。

**关键词** :公共政策;执行手段;选择;确定;改进

**中图分类号** :D601 **文献标识码** :A **文章编号** :1003-8388(2004)01-0053-04

为保证一项政策顺利实现所预定的目标,必须采取有效的执行手段。美国学者麦克道内尔和爱尔兰默认为,在任何新政策的执行中所使用的政策手段和方法,是影响方案效果的最重要的因素。<sup>[1](P157-183)</sup>可见,政策执行手段对政策目标的实现意义重大。‘政策执行手段是指政策执行机关及其执行者为完成一定政策任务,达到一定政策目标,而采取的各种措施和方法。’<sup>[2](P285)</sup>政策执行活动的复杂性,决定了政策执行手段的多样性。在政策执行实践中如何合理地选择、确定所需的手段,是政策执行方需要考虑的很重要的一个问题。本文拟从这个角度进行讨论。

## 一、政策执行手段的选择、确定的基本原理

### (一)通常使用的五种政策执行手段

#### 1、行政手段

行政手段是指国家行政机关利用权力对实施对象进行行政干预的措施,它包括行政命令、指示、规定及规章制度等行政方式。行政手段有其优越性,主要体现在“三性”上,即直接性、强制性、高效性,但自身也具有局限性,比如随机性大,易受人为

因素的影响等。在许多场合行政手段的使用已显得力不从心。

#### 2、经济手段

经济手段是指一系列主要利用各种经济杠杆来影响被调控对象的行为,从而实现政策目标的管理措施。它的本质是“着重解决‘怎样做更好’及效率问题”。<sup>[3](P23)</sup>常见的形式有:经济合同、税收、工资、价格、责任保险、罚款、奖励等。随着市场经济体制的不断完善,经济手段日益重要。

#### 3、法律手段

法律手段是政策执行活动得以进行的根本保障,它有助于消除阻碍政策目标实现的各种干扰,保障政策执行在一定的法律规范体系下活动。法律手段界定的是“必须怎样做”,维护的是公正和安全。它通过行政立法和司法方式来调整执行活动中各种关系,具有权威性、较强的稳定性和高效性等特点。

#### 4、科学技术手段

科学技术能满足人们一定的需要,帮助人们达到一定的目的,具有某种工具价值,所以也把它列为一种手段。具体而言,科技手段的作用是提高人类的认识水平,降低认识的局限性。在某些政策中(比如执行环保政策等),科学技术手段的使用有助

[收稿日期] 2003-09-15

[作者简介] 郑振宇(1978-),男,福建莆田人,现为厦门大学政治学与行政学系行政管理专业2001级硕士研究生,主要研究方向为公共管理与政策分析。

于问题的末端治理。

### 5、宣传教育手段

宣传教育手段重在告知目标对象“应该做什么”,解决的是人们的思想认识问题。它体现了“以人为本”理念,重在“固本培元”,提高人们对政策的认同感,从而自觉地或主动地遵守、服从政策的贯彻执行。

## (二)有关政策手段作用特性的分析

### 1、政策手段间作用的关联性分析

(1)手段与手段间作用的关系,表现为三种形式,即互补型、对立型和独立型。三种形式可分别用+、-、0来表示。下表显示出了政策手段间相互作用的情况:

相互作用型	政策手段	
	手段 A	手段 B
1)独立型	0	0
2)完全对立	-	-
3)部分对立	-	0
4)部分互补	+	0
5)完全互补	+	+

1)独立型:它是指为实现一个政策目标而采取的手段 A 与手段 B 之间几乎没有影响,即它们之间互为无利无害作用。

2)互补型:它表现为完全互补和部分互补两种情况。完全互补是指手段 A 的使用有利于带动手段 B 的实施,反之也是这样,手段之间表现为互利作用。而部分互补也称偏利作用,即手段 A 对手段 B 有积极作用,而 B 对 A 则不具有任何影响。

3)对立型:它也有完全对立和部分对立两种情况。完全对立即是竞争,手段 A、B 间出现竞争、排斥,表现出方向的不一致性。部分对立也称偏害作用,手段 A 或 B 对另一方有消极作用,而另一方对它却没有影响。

(2)从以上分析中,我们可以得出这样几个基本结论:1)为实施政策而采取的政策手段间作用效果呈现出多样性、复杂性一面,因为它们在作用方向上并非完全一致。2)要保证政策目标的有效实现,必须加强对各种手段的合理选择、确定工作,尽量减少手段间的对立可能性。

### 2、综合配套作用

每一政策目标的实现不只一种手段推动而完成的,每种政策手段都具有自身的功能和效果,缺一不可,它们之间互为不可替代。这就要求政策执行者必须坚持系统论的观点和方法,最主要的应是

形成综合思维,实现行政、宣传、法律、经济、科技等手段的综合配套以及它们各自内部政策工具的合理搭配,发挥手段间的合力效应。如在经济政策领域,为了抑制通货膨胀而不降低经济增长率,在实行紧缩型的财政政策的同时配套实施了降低利率的扩张型的货币政策,即“松紧搭配”的政策效应。

### 3、某种政策手段所起的关键作用

由于侧重政策目标的效应不同,手段间除了存在综合作用的特性外,还有一个前后序列和轻重力度的问题。也就是说,为实现某种政策目标而采取多种政策手段中总会有某种手段起着关键作用,它取决于政策实施中需要解决的最薄弱因素,也即问题的核心环节。比如在环保领域,煤烟型大气污染是燃烧设备落后,本质就是科学技术手段落后,这即是最薄弱因子,所采用的手段中起关键作用的就应是科技手段,通过运用高新技术开发新型燃烧设备减少污染。界定这些起关键作用的因素,有助于采取相应的手段高效解决政策问题。

### 4、政策手段作用的阶段性

政策目标实现的过程,可以分为几个不同阶段,每个阶段中政策手段所起的作用是不同的,表现出阶段性。以环境问题为例,环境问题是一个包含孕育、产生、发展、激化、治理不同阶段的周期过程,各个政策手段在不同阶段所起作用是不同的。法律手段在预防环境问题的发生起很大作用,但在末端环境污染的治理上,有效性大打折扣,除非令其停业或关闭;在末端治理上,科技手段发挥巨大作用。<sup>[3](P24)</sup>

### 5、政策手段的成本效益特性分析

政策手段的使用,既能获得利益(实现预期的政策效果),也要付出一定代价,这种代价表现为操作这种手段所需的人力、物力、时间的费用,可以称之为手段的操作成本。政策执行者在选择手段时需要注意手段的成本效益比,亦即要衡量比较各种手段所需操作成本与期望取得的效果的大小,如果成本大于预期收益,那么这种手段即使能实现政策目标也不能称之为有效手段。西方国家把这种操作成本与期望获得的效果之间的比较结果称之为“管理效率”,认为一项政策要管理效率高才应该实施。所以,选择手段时,应对实施某种手段所能达到的预期管理效率进行分析,从中选择出预期管理效率高的手段。

## (三)政策执行手段选择、确定的理论基础

政策执行手段的选择、确定是建立在对目标对象的服从或不服从原因的分析基础上的。换句话

说,在选择、确定哪种手段前,要先了解执行对象为什么服从政策、为什么不服从政策这些深层次原因。了解这些原因,是针对性地选择相关执行手段、有效地完成政策执行任务的基础。一般说来,目标对象服从政策的原因有两点:其一是服从权威的教育,它有助于政策的实施;其二是惩罚的使用有利于服从,“许多情况下惩戒之所以有效,主要是因为人们希望避免违法者的名声,而非因为他们害怕处罚”。<sup>[4] (P143)</sup>在社会中,名声的好坏对有些执行对象关系很大。不服从(违犯政策)的原因简单地也有两点:其一是政策本身的价值观与传统的价值观以及文化冲突,造成执行对象接受不了而难以服从。其二是市场经济条件下个人的“经济人”个性特征显露。公众更多地对政策进行成本利益衡量,服从成本如果大于不服从成本,则不服从。

#### (四) 选择、确定政策手段的原则和标准

##### 1、选择、确定政策手段的原则

政策手段的以上几种特性,要求在选择、确定政策手段时应坚持如下几条原则:

1)合力原则。合力原则强调的是所采取的各种手段在作用方向上的一致性,发挥出综合作用。坚持合力原则,在具体的政策实践中应做到全面性和重点性相结合,即在选择政策手段时,既要使各种手段能够配套、协调、互补;又要善于抓主要矛盾,确定最小限制因子,强化起关键作用的政策手段功能的发挥,从而实现重点突破,这是成功高效实现政策目标的关键。

2)动态平衡原则。所采用的政策手段自身应有自我调节功能,这是政策手段的阶段性特性决定的。它要求手段与目标的结合以及手段与手段间相互作用下的运动既能保持相对稳定性,又能促进整个政策的变化,达到新的预期状态。因此,在选择手段时,应充分考虑政策阶段性变化的方向和趋势,使得各个手段能够在时间上和政策问题相互协调和同步,保持动态平衡。

##### 2、选择、确定政策手段的标准

政策手段是实现政策目标所必须依赖的条件和方法,只有内部条件和外部环境都比较适宜,政策目标才可望实现。因此,对政策手段的选择应有一定标准。

1)首先政策手段应该是可行的。就是说各种手段在满足一定的约束条件下具备能够实施的可能性。再好的政策手段,如果满足不了各项约束条件,不具备实施的可能性和现实性,也仅仅是纸上谈兵而已。

2)其次各种政策手段必须是可操作性的。也就是说,在可行的条件下,政策手段必须是具体的,能够实施,而不能太抽象、太笼统。这种“具体”不是包罗万象的感性具体,而是理性的具体,即把每一作用对象所具有的东西真实地、科学地反映出来。手段的可操作性体现为两个层面,其一是客观层面,即手段的操作成本应是尽可能低的,而管理效率应是尽可能高的;其二是主观层面,政策手段的语言表达要准确、简练、不能含糊不清。

## 二、我国公共政策执行手段选择、确定方面的问题与改进

### (一)我国公共政策执行手段选择、确定方面存在的问题

目前这类问题主要表现在如下几个方面:1、执行手段方式单一,手段粗暴。执行中主体不考虑被执行对象的认识水平、心理承受力等实际情况,不是以理服人,一味采用行政方式和经济方式,以势压人,直接导致目标团体逆反心理,不利于完成政策执行任务。某些地方的城管执法、计划生育执法等工作中这类问题突出。2、法律手段使用的不够。依法行政是公共政策执行者的基本要求。但在许多时候政策执行者还是习惯使用传统的行政手段,法制观念还有待加强。即使是在某些地方使用了法律手段,由于一定程度上存在“有法不依,执法不严”等现象,法律手段发挥不了应有作用。3、在政策手段的选择、使用方面缺少成本效益意识。政策手段具有操作成本,但政策执行者较少注意到这点,许多时候选择的政策手段也能实现政策目标,但其手段成本很大,管理效率不高,不能称之为有效的执行手段。

### (二)改进我国公共政策执行手段选择、确定的方向建议

关于手段的使用,美国学者安德森认为,“政策应以最少使有关人员引起物质和心理混乱的方式实施,选择控制技术的基本目标是控制行为(或获取服从),而非惩罚违犯者,除非后者作为最后的手段加以使用”。<sup>[4] (P172)</sup>这些思想对我国政策执行手段的选择和运用有其参考价值。具体来说,改进我国公共政策执行手段选择、确定的方向建议有以下几个方面:

第一,充分使用宣传教育手段。在选择、确定政策执行手段时,优先考虑使用宣传教育手段,只有在说服教育无效后才寻求强制或制裁。这种手段代



表示了“自由、平等、民主、责任、宽容”的人文精神,是社会进步的标志,也是公共政策民主化的重要内容。比如中国的计划生育政策在执行过程中,该手段应优先采用。因为从根本上讲,该政策与中国传统落后的“多子多福”价值观相冲突,所以政策执行中起关键作用的手段应是宣传教育手段。另外同时辅以经济、行政等其他手段,发挥手段的综合配合作用。在使用宣传教育手段时,应讲究思想诱导的艺术,坚持说服力、生动性等原则,注意避免宣传教育的僵化和空洞说教,否则引起执行对象的反感,结果是适得其反。

第二,行政手段的使用应注意发展行政指导。从形式上讲,行政指导是以劝告、指导、希望、建议、协商等方式为主。行政指导手段的特点在于它的非强制性和可变通性,目的在于较好地解决市场机制与行政干预之间的矛盾。一方面目标对象对政府的行政指导具有一定的自主性,可以不遵循行政指导;另一方面,目标对象也有可能愿意遵循行政指导的方向,避免违规风险。在过去,我国常用的行政手段是以直接命令、强制规定、领导指示等方式为主,旧有的行政手段方式已经不能与市场经济体制和民主社会的发展相符合。在新形式下,公共政策执行中行政手段的合理使用依然是必要的,它有利于一些政策目标的高效完成。但在选择行政手段时,应注意发展行政指导等形式,变直接行政干预为间接行政指导,这不仅是政府自身职能转变的需要,也是公民社会对政府管理的要求。

第三,主要利用经济手段和法律手段。市场经济社会遵循物质利益原则。在政策执行过程中,就需要根据客观经济规律来办事,运用经济手段来调节各方面的经济利益,将实施政策的任务与物质利益挂钩,间接规范人们的行为,给人以内在的推动力,使政策目标得以实现。从根本上讲,现代社会是法制社会,各种经济手段和行政手段的采用最终都要由法律加以确认,纳入法制化轨道,这就是严格意义上的“依法行政”。因此,在政策执行手段的选择方面,能多用法律手段,就少用其他手段。为此要不断完善法律手段,使行政手段和经济手段等都有

法可依。

第四,寻求政策执行过程中的新手段、新途径。主要有两个方面,其一是“迫使目标对象服从政策”的舆论监督手段。因为有关公众服从政策的原因之一是怕名声扫地,政策执行者可以有针对性地对相关不服从的目标对象进行必要的新闻曝光,这对注重公众形象的目标对象来说,将起到强大的威慑作用,使之选择服从政策的道路,推动政策目标的实现。其二是探索解决执行者与执行对象间争端的途径。政策执行手段在使用过程中,有时候会产生执行者与目标对象间的争端(如行政手段的合法性争议等),如果双方都想避免进入法院和不利宣传,那么解决的途径应该是寻求“非正式的途径”,它包含谈判、交易、协商、妥协等手段,通过某种形式的独立机构调解来实现。在美国,有专门解决此类问题的“联邦仲裁和调解局”这种机构。在我国,政策执行手段产生的冲突,并没有一个非正式的专门机构来受理。有时候信访局扮演着冲突者倾诉对象的角色,但自身解决争端问题的能力有限,并不能完全满足目标对象的诉求。所以,建立相关的调解机构是化解执行中的矛盾、保证政策目标顺利实现的途径之一。

总之,在选择、确定公共政策执行手段时应遵循“以人为本”原则,同时注意控制执行手段操作成本,还应充分考虑我国的人文、社会、政治等环境条件等,获得既能有效实现政策目标,又不付出较大成本的政策手段。

#### [参考文献]

- [1]Odden Allan R. Education Policy Implementation [M]. State University of New York Press, 1991.
- [2]陈振明.政策科学[M].北京:中国人民大学出版社, 1998.
- [3]洪尚群,胡卫红.环境管理手段的选择、确定和执行[J].环境科学与技术, 2000(3).
- [4]Anderson, J.E,唐亮.公共决策[M].北京:华夏出版社, 1990.

[审稿 狄方耀]

[校对 康桂芳]

## Problems in Choosing Executive Means of Public Policy and Ways for Improvement in Our Country

Zheng Zhenyu

(Dept. of Politics and Administration, Xiamen University, Xiamen, Fujian 361005)

**Abstract:** During the process of carrying out a policy, it is important that people have the valid means of the policy. Usually there are five kinds of executive means for the policy to be carried out, and these means have some functional effects. People have to follow certain standards and principles when they want to choose the ideal means. There are some problems in choosing the executive means of public policy in our country, and the situation needs to be improved.

**Key Words:** public policy; means to carry out policies; choice; certain; improvement

## Samples of Interpretation Mistakes in *Zhan Guo Ce Zhu Shi*

Gao Ming

(Dept. of Chinese Language and Literature, Tibet Nationalities Institute Xianyang, Shaanxi 712082)

**Abstract:** *Zhan Guo Ce Zhu Shi* is a newly published book which gives a comprehensive explanation of *Zhan Guo Ce*. This paper exposes some mistakes in the interpretation of certain words. It also points out that inadequate understanding of "tongjia", the grammatical rule, the ancient explanation and the special meaning of words is the cause of these mistakes. Furthermore, the paper illustrates the importance of critical interpretation of ancient texts at present.

**Key Words:** *Zhan Guo Ce*; explanatory note; interpretation; meaning

## On Vico's Poetic Theory of language

Lei Wufeng

(Dept. of Chinese Language and Literature, Tibet Nationalities Institute Xianyang, Shaanxi 712082)

**Abstract:** Vico identifies the original language with the primitive thinking, the original language is the poem namely, which takes on the character of sensibility, image and portraying, it influences and constructs the diversified activities of primitive man, thereby becoming the guide of human existing. Vico's poetic theory about language is the first signs of western linguistic turning in the 20th century, it has defended the thought of humanism rhetoric.

**Key Words:** Vico; language; poetic thinking; existence