

电子政务视角下的政策失败防控

唐 果¹, 罗贤春², 贺 翔²

(1. 宁波大学科技学院, 浙江宁波 315211; 2. 宁波大学商学院, 浙江宁波 315211)

摘要: 公共政策是政府进行公共事务管理的主要手段和方式, 任何社会的经济繁荣、政治发展和社会进步, 均离不开一定的合理的公共政策的指导和调控。不过, 政策运行并不总是成功的, 政策失败会带来一些不利的影
响。而电子政务的实施为政府构筑了管理和服
务的新平台, 为政府防控政策失败提供了重要手段。

关键词: 电子政务; 公共政策; 政策失败

中图分类号: D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2009)31-0035-05

随着信息社会、网络时代的来临, 政府的运行和公共管理正面临着前所未有的挑战。信息技术、信息产业的迅猛发展, 不仅加速了全球经济一体化的进程, 而且也深刻地影响着人们的生产、生活方式, 并促使社会管理体系发生变革。在如今的信息社会里, 企业和社会公众对快捷地、透明地获取政府的有关政策法规、各类统计信息、社会保障信息等的呼声越来越高, 对政府提高办事效率、改善服务水平的要求也日益强烈。如何顺应时代变化, 最大限度地满足社会的公共需求就成为各级政府机构在社会公共事务管理中必须解决的课题。从世界各国总的发展趋势来看, 就是要充分运用网络技术、信息技术去改造传统的政府控制式管理模式, 构建起适应现代社会发展要求的, 政府服务式治理模式, 因此, 电子政务的出现和发展也就成为了信息化进入社会公共事务管理领域的必然产物。电子政务就是国家各级政府部门以信息网络为平台, 综合运用信息技术, 在对传统政务进行持续不断的革新和改善的基础上, 实现政府组织结构和工作流程的重组优化, 将政府的管理和服务职能进行集成, 超越时间、空间与部门分割的制约, 建成一个精简、高效、廉洁、公平的政府运作模式, 全方位地向社会提供优质、规范、透明、符合国际标准的和管理和服务, 实现政务、商务、事务的一体化管理和运行。

1 政策失败带来的消极影响

公共政策是政府机构活动的产物, 是政府进行公共事务管理的主要手段和方式。作为一种对全社会价值作权威性的分配的方式, 任何社会的经济繁荣、政治发展和社会进步, 均离不开一定的合理的公共政策的指导和调控。然而, 政策运行并不总是成功的, 相反, 几乎在政策过程中任何一个环节出现差错都有可能导致政策失败。所谓政策失败是指在一定时空内, 一项公共政策的过程或结果偏离了政策制定者的预期, 未能以合理代价有效解决其指向的政策问题, 产生了始料未及的负面影响。失败的政策往往是带有负面作用和影响的。

首先, 根据“政府成本论”原理, 任何政策的制定、实施都是要消耗资源、要付出成本的, 一项政策耗费了巨大的成本却未能有效解决问题, 就造成了资源的极大浪费。从经济学角度讲, 这种沉没的巨大成本不仅仅是投入到政策过程的各种资源, 而且还隐含着机会成本, 即, 这些资源如果被投入到其它政策问题的解决上, 其所产生的良好政策效果就构成了那项失败政策的机会成本。这样看来, 政策失败的代价就大大增加了。

其次, 从政策的公共性角度讲, 公共政策的存在乃在于维护公共利益、创造公共价值, 政策失败将使公共政策的这一核心功能丧失。从维护社会公正的角度看, 一项错误的决策往往会造成社会的不公。根据布坎南和塔洛克合著的《同意的计算》一书
的看法, 一项公共政策的制定, 不仅仅涉及到决策本身的成本, 而且涉及到“外部成本”, 即决策者可能对不参与决策的局外人强加的成本。一项错误的决策

收稿日期: 2009-02-17

作者简介: 唐果(1971-), 管理学硕士, 主要从事公共管理、企业管理等方面的研究。E-mail: tangguo@nbu.edu.cn

本文是国家社科基金项目“基于社会化服务的电子政务信息资源共享研究”(07CTQ011)的研究成果之一。

不仅于解决问题无益,而且会把错误决策的代价强加到反对它却受它影响的无辜的决策局外人身上,这是一种极大的不公。从满足公共需求、服务社会的角度看,一个攸关全局或多数人利益的政策项目若未能顺利完成,也将是对公共政策公共性的功能价值的否定。

此外,从社会心理学的角度讲,政策失败还往往会导致公众对政府认同感的下降、政府公信力和权威的流失,甚至引发政府的合法性危机,严重损害政府在人民心中的形象,危及其政治基础。^[1]

2 政策失败的表现

在现代社会中,政策因素已渗入社会生活的各个领域,几乎没有一个现代国家不是通过政策来进行各项政府管理活动的。现代社会的方方面面的进步和发展,都与国家公共权威的运用和维护密切相关,这是人类社会走到21世纪所面临的一种基本景象。能否制订出切合实际的政策以及能不能有效地推进和贯彻这些政策,是衡量一个国家政府能力大小强弱的一个主要标准。中国是政策大国,世界上没有哪一个国家有中国如此之多的公共政策。^[2] 改革开放以来,由于各种复杂的现实原因的相互交织,各级政府决策失误或执行偏差导致的政策失败的例子不少,给经济社会的全面、协调发展带来了危害。

2.1 公共决策失误

自改革开放以来,可以肯定地断言,政治方面的决策失误至今尚未再现。但对于社会决策,尤其是经济决策,各级政府不同程度地存在决策失误。如在中国实行了数十年的收容遣送政策,由于孙志刚这一突发事件才导致决策者们重新审视它的合法性;在农村社会保障机制的建立方面也同样存在不少问题,作为社会弱势群体的广大农民被排除在本应容纳全体社会所有成员的社会保障体制之外或保障水平极其有限。至于经济方面的决策失误,可以从宏观上了解一下因决策失误而导致的经济损失。据世界银行的估计,“七五”到“九五”期间,投资决策失误率在30%左右,资金浪费及经济损失大约在4000亿-5000亿元。按照全社会投资决策成功率70%计,每年因决策失误而造成的损失在1200亿元。仅仅是石油和化工行业(1979-1999年)因决策失误造成的损失,就达800亿元。国家审计署审计结果表明,2002年1月到11月,全国共查出违法

违规问题金额超过2000亿元,其中因决策失误所造成的国有资产损失较为严重,由于违规担保、投资和借款等给国家造成的损失就达72.3亿元。^[3]

2.2 政策执行发生偏差

如果说相较改革开放之初甚或改革开放前而言,政策决策失误情况已经有较大的改善,那么,政策执行偏差、走样变形的现象仍比较严重,因为后者更隐蔽,约束机制更不健全,发生的土壤更肥沃。在现实中,一些政策的效力呈“倒三角形”,越往基层被重视程度越低,到了老百姓身边甚至会大的化小,最后不了了之。比如以前出台的很多惠农政策,到了农村基层就基本不见踪影了。还有一种情况就是各级政府在执行上级政府制定的政策时,往往基于自身利益考虑,添加、删减、曲解、替代,甚至顶风而上,致使政策走样变形,效力丧失。比如区域市场的地方保护主义就是很好的例子。再比如,住房制度改革,目的是推动住房分配的商品化、货币化,搞活房地产市场,减少国家财政负担,但在这一改革措施的实际推进过程中,一些地方和单位自行制定种种政策,把住房商品化解释为低价出售公房,反而加重了住房分配不公的问题,使房改政策的执行偏离了预定目标。这类政策执行偏差现象的存在,延误了问题的解决,造成了资源的损失与浪费,激发了社会矛盾,损害了政府在民众中的形象与威信。

3 政策失败的主要原因解析

政策失败的原因纷繁复杂,几乎在政策过程中任何一个环节出现差错都有可能政策失败,可以说,政策过程是个风险之旅,一不小心就有可能达不到目的地,而并非理论上构想得那么顺利。引起政策失败的主要因素有:

3.1 政策问题因素

“问题确认是问题求解过程中最为关键的一环。”^[4] 问题确认失误是政策过程中可能导致政策失败的首要环节,但往往为人们所忽视。能否准确地发现政策问题,不仅影响政策制定的后续环节,甚至关系到政策的成败。William N·Dunn认为“政策分析是以问题为中心的”,“确定了正确的社会问题等于解决了一半”,“人们失败常常是由于解决的是不该解决的问题,而不是错误地处理了该解决的问题。”^[5] 正是从这个意义上说,“问题的挖掘和确认比问题的解决更为重要”。^[6] 政策决策系统对政

策问题确认不准确,其原因有很多,除了人为的原因外,欲解决的问题本身的复杂性也常常使决策者难以准确地确立政策问题。现实中,很多社会问题往往交织在一起,或一个问题涉及经济、法律、教育等多方面,使决策者难以准确确立好根本性问题或问题的最重要方面作为政策的解决对象。如很多环保问题往往与经济、法律、教育、道德等领域的问题相互制约、相互交织,并非单纯的环保问题,仅从环保角度制定政策来治理,很难有明显成效。

3.2 信息资源因素

当今社会是信息社会,信息对政策活动的制约贯穿整个政策全过程,不仅制约决策,而且影响执行。按照古典政治学的看法,公共政策应该代表公意。但事实上私人或利益团体却可能通过对信息的控制来谋求自身利益的最大化,使公共政策偏离轨道。尼古拉斯·亨利说:“私人利益对公共决策者的控制力可以追溯到他们对信息的控制。”^[7]“信息是决策的基础,能否拥有信息是决策成败的关键问题,也是公共政策能否体现公共利益,解决公共问题的重要因素之一”。^[8]但在现代社会庞大而复杂的组织体系中,信息的汇集、辨认和处理会遇到一些基本的困难。一则,一个组织在一定时期内处理信息的能力是有限的,根据西蒙的有限理性学说,人是有限理性的,由人组成的组织也当是有限理性的。当进入的信息量和复杂程度超过一定限度时,该组织要么歪曲信息,要么在信息流程中出现严重的时滞。二则,流经各个等级结构的信息,往往因其中地位较高者的意属和敏感以及地位低下者的屈从而被扭曲。信息能力的限制导致决策处于失败的风险中。

有效而充分的信息同时也是有效执行的保障,是影响政策执行的重要变量。政策本身就是以一种新型的形式由决策者发布和下达给政策执行者和政策目标群体的。政策执行者和目标群体对所颁布和下达政策的有效执行和接收是以其对政策信息的全面掌握和准确理解为基本前提的。政策执行过程的每一个环节都离不开信息,无论是上情下达、下情上呈还是执行者之间的沟通协调及对执行者的监督控制,其本质上都是在进行信息的传递、加工、处理和利用。政策过程任何一个环节的信息管理不善均可能出现信息不完备、信息不对称、信息失真等等情况,最终置政策于失败的境地。

3.3 政策执行者因素

政府的路线方针政策是靠各级干部来执行的,他们的自身素质和能力水平(其中包括他们对政策的认同感、认真负责的态度、勇于创新的精神、个人的知识结构和业务能力等)直接影响着政策执行的好坏。在实际工作中,有的政策执行者政治素质不高,把政策当作谋求个人或本部门私利的工具,搞政策部门化,部门利益化,利益个人化,对自己有益的政策就以极高的热情积极执行,而对于己不利、或是无近期利益的政策则消极应付;有的执行者缺乏大局意识、全局观念,看问题办事情往往仅从本地区和本部门的局部利益、眼前利益出发,以发展地方经济为中心,对上级政策采取实用主义的态度,钻政策空子,搞“上有政策,下有对策”的“软对抗”,更有甚者则凭长官意志,用粗浅的个人意见代替国家的政策,逐步消解了上级政策的权威和效力。有的执行者的知识结构、知识水平落后于市场经济条件下形势的发展,缺乏科学有效地执行新政策所必备的系统观念、创新观念、战略远见、稳定积极的心理素质和自觉接受群众和社会监督的民主意识,又不注重学习和提高,只是忙于事务性的工作,更不善于研究政策。他们囿于自己的知识水平和认知水平的局限,对政策了解不全面,把握不准确,执行政策时搞绝对化、表面化,不是结合当地客观实际创造性地执行政策,而是不加任何变通地生搬硬套,缺乏创意。在农村,一些基层干部执行政策时方法简单、作风粗暴;行政推动的多,信息引导和典型示范的少;压服训斥的多,说服教育的少;感情用事的多,依法办事的少。这样,既伤害了人民群众的感情,激化了干群矛盾,又影响了基层群众对上级政策的认同感,影响了政策的实施。

3.4 目标群体因素

一项政策能否成功达到预期目的,最重要的因素是人的因素,而政策过程中,尤其是政策执行阶段,除了执行主体行为外,目标群体对政策作何反应是影响政策执行效果的最主要的人为因素了。而目标群体的行为反应,主要受两个因素影响:一是利益得失的计算、权衡;二是传统、习俗、道德观、价值观等非正式规则的影响。政策总是涉及到人们的利益分配,一些人得到利益就意味着另一些人失去利益。作为政策执行对象的目标群体,既有可能获得利益,也可能失去利益,既可能是政策的受益者或收益获

得者,又可能是政策代价的承担者,或收益与代价同时承受。因此,他们既可能支持政策,亦可能抵制政策。导致目标群体对政策反应不一的另一个重要因素是政策的价值取向与目标群体中流行的价值观、伦理道德观、传统习俗等非正式规则的符合程度。如果政策提出的价值目标与目标群体中流行的价值观、伦理观、习俗传统相一致,政策就容易得到接受和执行,反之,则可能遭到抵制和反对。例如,中国推行的计划生育政策之所以在某些地区执行得不够顺利,其原因就在于该政策与中国传统的重男轻女、多子多福的价值观念以及传宗接代、养老送终的习俗传统相冲突,而这种传统的价值观和习俗在某些目标群体中早已根深蒂固。

3.5 政策过程的监督机制缺失

3.5.1 缺乏对政府决策的监督

在政府进行决策的过程中,发挥各方面的监督作用具有非常重要的意义。许多政府决策失误往往是由于缺乏监督而造成的,有时甚至不能做到决策权和监督权相分离,没有监督的权力必然导致腐败。政府决策者的权力来自于人民,因而他们的决策理应接受人民的监督,而许多地方政府没有建立决策公开制度,决策信息不公开,暗箱操作时有发生。“在政府的决策不受审查、不可争论的地方,腐败的危险、公共资源被滥用的可能性机会就会大大地增加。”^[9]这样人民就没有知情权和参与权,更谈不上对政府决策的监督作用了。

3.5.2 政策执行的监督体系不健全

政策监督是检查行政运行,纠正政策运行过程中的偏差,以保证政策达到预期目的的重要措施。但在现阶段的政策执行过程中,缺乏明确的检验标准,缺乏专门的评价、反馈渠道和强有力的从上到下的监督机制,也缺乏一系列有严格约束力的制度来保障监督与检查的进行。一是执行过程透明度不足,使人们对执行的质量、进度及措施的有效性无从了解,监督无法进行;二是监督和检查制度有失科学性,过多地或单纯地注重对执行进度和执行结果的检查,而对执行过程本身以及执行过程中出现的问题关注不够或过少,监督制度的表面化、监督权力的抽象化、监督方法的非科学化,都使执行偏差得以产生并不断扩大。所有这些,不仅容易导致执行偏差的产生,而且极易导致偏差的扩大。

4 大力建设电子政务,避免政策失败

4.1 电子政务有助于政府工作人员科学地决策和执行政策

电子政务不仅为政府决策人员和政策执行人员提供了现代化的办公手段和应用工具,节约了原来靠人脑处理文件信息所消耗的大量时间和精力,让其从常规的事务性工作中解脱出来,还打破了政府工作的时空界限,提高了政府决策人员和执行人员的工作效能,使其能有更多的时间、精力去不断提升自己、扩充知识、开阔视野。通常,社会问题需要决策人员和执行人员广泛运用多门学科的专业知识才能处理好,这就需要借助各个专业人士的集体智慧。电子政务的建设在为专家关注和研究与政府有关的社会事务创造了条件的同时,也为政府决策人员和执行人员扩充专家思想库、主动获取专家智慧提供了有利条件。

另外,电子政务在提高信息保真率和改善政府决策信息的有限性上也具有举足轻重的作用。首先,电子政务在一定程度上打破了传统政府部门之间条块分割、等级森严的格局,使整个政府拥有统一的服务平台,社会公众面对一个虚拟的一体化政府,不仅有利于政府内部的管理和交流,也为检验和核实信息的真实性提供了多渠道的保障。其次,网络环境下的信息资源库建设可以为政府决策者提供丰富的信息,避免依靠经验决策和由于决策信息不完备导致的盲目决策现象。DSS的发展可逐步实现在适当的时候,把适当的信息提供给适当的管理者,从而改善决策者的有限理性。^[10]

4.2 电子政务可以促进目标团体对政策的认知和政治社会化功能的强化

目标团体对公共政策的认知是增强其政策认同的前提和基础。政治社会化是公众在特定的政治关系中,通过政治生活和政治实践活动,逐步获得政治知识和能力,形成和改变自己的政治心理和政治思想的能动过程。成功的政治社会化可以使公众逐渐掌握科学的政治价值观念,培养正确的政治行为模式,形成对国家、政党、权威、权利义务及社会制度的正确认识,使其潜移默化中树立起拥护、支持和体谅现行社会制度的价值倾向,并且通常能够倾向于认同和接受政府或执政党制定的政策。电子政务充分利用网络的信息交互方式,使政府以电子信息方式

广泛地深入企业、公众和所有服务对象,可以及时获取信息并快速做出反应,同时各种服务对象也以电子信息方式广泛而深入地参与到政策活动中来,使公众获得更多的政策信息与参与途径,从而构建起一个全新的、双向沟通的参与体系,形成政府与公众之间更为密切的动态交互效应,这不仅有助于决策的民主化,也有利于目标团体对公共政策的认知和认同。而且,在电子政务的条件下,通过推行政务公开,可以提高政府对公众的“可视化”程度,通过互联网,公众可以随时随地了解政府的活动情况。公众获取政治知识,除依托国民教育外,另一个重要的途径是“社会网络”,互联网作为新的大众传媒工具,对公众政治知识的普及和传播方面,发挥着独特的、日益重要的作用。另外,公众就社会问题在互联网上尤其是政务论坛上发表意见,参与讨论,在充分交流各自见解的同时,也极大地丰富了其专业知识。这些都有助于强化政治社会化功能。

4.3 电子政务有利于监督机制的建立和优化

推行政务公开,建立政府信息公开制度,一切腐败行为就难以滋生和蔓延,也容易被发现与整治。公开是监督使然,公开本身就是有效的监督。首先,电子政务有助于强化公民对政府决策和政策执行的监督。政务公开是保障公众知情权的最直接途径,电子政务则是实现政务公开的最有效途径。政务公开化,可以增加公共权力运行的透明度,打破公权力行使的神秘性和隐蔽性,加大决策者暗箱操作的难度。电子政务在某种程度上增加了法规和程序的透明度、责任制和可预见性,为人们提供一种反腐败的武器。其次,电子政务有利于强化政府的纵向控制。电子政务的推行和发展,减少了纵向中间层多部门的沟通环节,政府信息以横向网络化的形式快速、即时传递,形成了扁平化的政府组织环境。

这种组织环境提高了政府部门间的协调、沟通的能力,可以更加迅速有效地执行上级的命令和指示,提升了政府的政策执行力。^[11] 电子政务条件下,实施政务公开,彻底打破了传统的封闭式官僚体制下的政府信息内部传递机制,政府信息在虚拟空间的网络传播,大大扩展了上级政府获取下级政府信息的来源,下级政府对政策执行偏差的信息屏蔽企图在无限的虚拟空间很难实现。

参考文献

- [1] 唐果,吴双燕,贺翔. 我国经济适用房政策失败探析[J]. 经济问题探索,2008,(8).
- [2] 黄宗问. 公共政策:政府体制的函数[J]. 中国社科院研究生院学报,2003,(3).
- [3] 朱水成,张宝林,张莹. 公共决策与体制创新[M]. 理论导刊,2004,(8).
- [4] 张国庆. 公共政策分析[M]. 上海:复旦大学出版社,2004.
- [5] William N. Dunn. Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc, 1994.
- [6] J. S. 利文斯顿. 受良好训练管理者的神话[J]. 哈佛商业纵览,1971,(1).
- [7] 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [8] 吴光芸. 公共政策的信息约束问题分析[J]. 四川行政学院学报,2003,(3).
- [9] 智贤. 公共行政——市场逻辑与国家观念[M]. 北京:北京三联书店,2004.
- [10] 王谦. 电子政务——战略、标准、绩效与智能决策[M]. 重庆:重庆大学出版社,2005.
- [11] 丁利. 电子政务对提高政府执行力的作用和影响[J]. 现代情报,2007,(10).

Effects of Electronic Government Affair on Policy Failure Avoidance

Tang Guo¹, Lou Xianchun², He Xiang²

(1. College of Science & Technology, Ningbo University, Ningbo Zhejiang Province 315211, China;

2. Faculty of Business, Ningbo University, Ningbo 315211, Zhejiang Province, China)

Abstract: Public policy is a main method of administration. The prosperity and development of society depends on reasonable public policies. Although some public policies may fail to function resulting in negative impacts, the application of Electronic Government Affair can help avoid policy failure to a large extent.

Key words: Electronic Government Affair; public policy; policy failure