

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2017.02.008

“短命”政策产生—终结的内在逻辑研究

王振波

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

摘 要: “短命”政策作为公共政策流变的一种类型,其产生的原因机制包括:闭合性的政策制定机制与效率追求的结合,短期性的政策发布与利益追求的捆绑,晋升及任期制的制度与政绩追求的黏合。以上原因机制背后突显的是公共理性不彰、民主机制欠缺、科学程序忽略及制度规范的待完善。尽管有显性层面的终结之力——自上而下的制力、自下而上的压力和其他反制力,但要从根本上解决问题,需要着力解决“短命”政策本质上的不合规,程序、内容上的不合法,公众情理支持的缺乏,政策本身持续维护的不足等这些问题。

关 键 词: “短命”政策;产生机制;公共治理;科学决策

中图分类号: D 035

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2017)02-0160-07

On the Inner Logic of the Generation-Termination of “Short-lived” Policies

WANG Zhen-bo

(School of Politics and Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: As a rheological type of public policy, “short-lived” policies may be caused by the following mechanisms: the combination between the closed mechanism of policymaking and the pursuit of efficiency, the binding between the release of short-term policies and the pursuit of interests, and the adherence between the promotion & tenure system and the pursuit of political achievements. The reasons behind the above-mentioned generation mechanisms highlight the deficiency of public reasoning, lack of democratic mechanism, ignorance of scientific procedure of policymaking and more room for system and regulation improvement. Although there are some explicit-level counter-mechanisms to terminate the generation mechanisms of “short-lived” policies, including the top-down government power system, the bottom-up social pressure and other counter factors, a fundamental solution to “short-lived” policies should take into account the following issues—unconformity to laws, illegality in content and procedures, lack of public support in reasoning, and inadequate maintenance of policy operating mechanisms.

Key words: “short-lived” policy; generating mechanism; public governance; scientific decision

作为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,公共政策作为一种权威性价值分配,在政府的职能履行方面发挥着重要作用。然而在政

策理论及其实践发展中,一种被称为“短命”政策的政策类型在现实的政治生活和行政活动中不断出现,但对其重点关注和研究的学者并不多。即

收稿日期: 2016-08-18

基金项目: 国家社会科学基金重点资助项目(14AZD009)。

作者简介: 王振波(1982-),男,河北邯郸人,武汉大学博士研究生,主要从事公共政策、治理理论与实践研究。

使有研究,也往往不够深入、不够透彻,缺乏系统化、纵深化研究。与政策制定、政策执行、政策评估等方面的研究相对成熟相比,“短命”政策还存在很多研究空白,需要予以重点关注和研究。有鉴于此,研究“短命”政策内在运行逻辑,揭示其内在本质和规律,并提出相应的对策,既是对现实问题的回应,同时也是促进“短命”政策研究走向理论化、系统化的重要途径。不仅如此,研究“短命”政策的相关问题,对公共政策真正走向科学化、法治化、规范化道路,避免走“偏”、走“斜”,具有重要的理论意义和现实意义。

一、文献综述

国内对“短命”政策的研究,可以从三个方面予以概括:①“短命”政策内涵的阐释。一是从时间、效果维度分析。欧阳丹霞^[1]认为“短命”政策是指政策目标未实现或产生较大负面影响,在较短时间上的非正常终结。二是从时间、利益维度分析。李春成^[2]认为政策“短命”(政府短期行为)^①凸显政策制定者的时间偏好。时间偏好越强,则对短期利益偏好越强,而对长远利益越漠视。苏天旺^[3]认为政策的“短命化”(短期化)显现出政府对短期利益的追逐,而忽视长期利益的重要性。三是从经济学角度分析。锁茜^[4]认为政策“短命”(政府短期行为)就是政府注重短期经济效益的获取,忽略长远经济效益的行为倾向。四是从领导者的角度分析。万仕好^[5]认为,政策“短命”(政府短期行为)就是指一些领导者忽视客观实际和社会大众的可承受性,创造出急功近利、劳民伤财的政绩。五是从政策的性质角度分析。姜淑芝等^[6]认为地方政府短期行为是非战略性、非规范性的短视、偏差性行政行为。②“短命”政策产生原因的探讨。既有从政策制定的内部“黑箱”探讨,也有从综合角度来分析“短命”政策。陈潭^[7]认为政策的朝令夕改源自于部门的自利性、任期的短视化、论证的非理性化、参与的去民主化、检验的脆弱性。孟华^[8]认为政策“短命”(政府短期行为)本质上是缺乏科学性和有效性,产生此

现象的原因包括:政府目的的短期性、政府目标的非现实性、执行方面存在障碍。张进军^[9]从主客观两个维度分析政府的“短命”政策:主观方面包括政府的认知局限,政策偏好与自利性等;客观方面包括经济、财政、政策资源的稀缺,地方政府决策体制、机制与过程的局限,政绩考核制度,经济全球化等。③“短命”政策的解决对策研究。陈茂先^[10]从类比视角以汽车破坏性试验为参照标准,从治理目标、风险评估、检验体系、制定程序、公众参与等方面来优化公共政策,避免政策“短命”的发生。孙立平^[11]从制度的角度分析政策短期行为,认为政策短期行为与制度的明确性与稳定性、成本收益、制度结构密切相关。邓勇^[12]认为应从理念、程序、监督、问责四个方面来克服政策“短命”。唐贤兴和唐豫鹏^[13]提出解决公共政策的短期化,一方面需要从全局观、人民利益观出发;另一方面需要构建纲领性政策发展战略。

“短命”政策在国外研究中并没有专门的对应术语,仅仅能从政策终结中找到部分的对应含义。如巴达克对政策终结归类中的突然暴发型政策终结^[14](特定政策的短时间内“短命”);德利翁与布鲁尔归纳的五种终结类型中的断绝型政策终结(相当于先前的政策发生“短命”,被新的政策替代)^[15];丹尼尔斯认为政策终结是“有计划地终止相关政府组织和政策行为”(部分政策被政府主动终止形成“短命”政策)^[16];罗伯特·伯恩归纳的十二项政策终结策略中^[17],其中提到“接受短期终结成本”(政策“短命化”,节约成本开支)。

从以上文献分析可以看出(主要从国内研究文献的角度分析),政府、社会大众、专家(智囊/智库)、社会组织是公共政策制定的重要影响因素。通过借鉴吸收以上文献,本文认为可以从时间、空间、原因三个方面分析“短命”政策的内涵:在时间上,“短命”政策不具有较长的可持续性^②;在空间上,受到来自于各方压力,生存空间狭窄,或者由于各种复杂因素导致政策的非正常终结;在原因上,其消逝的根源在于政策本身违背社会发展规律,人民群众利益得不到凸显,政策制定缺乏全面战略性、协调性,政策不具有可持续性,产

① 短期政策时间上的短期化使得其具有“短命”政策的一些特征。本文基于研究需要,把那些不科学的短期政策归到“短命”政策中。

② 在判断“短命”政策的发生对象时,时间长短只是其形式要件,是否科学、遵循客观规律、凸显公共利益则是其实质要件。因此,一般情况下,“短命”政策在形式要件和实质要件上都能凸显“短命”特征。一些特殊的情况,如形式上,一些非科学的政策持续时间很长,但从实质要件判断其已成为“短命”政策。

生合法性危机,从政策的产生到政策的运行,甚至到最后的政策终结并没有科学有效地统筹兼顾各方利益和系统地整合各方活动主体的资源优势。在这种情境下,政策产生存在着“发育”不良,或者说没有经过正常的制定过程。其次是产生的非科学政策缺乏后续的纠偏、评估和重塑。内因的不足和外在环境的压力和挑战,致使政策的生存力极弱,在经过短暂的存续以后,就出现政策的终结和终止。

二、“短命”政策产生机制

从“短命”政策的产生机制来看,主要是指掌控政策主导权的权威主体出于效率冲动、利益冲动、政绩冲动等缺乏公共理性和科学决策思维,缺乏民主决策机制和有效的政策制定程序等缘由,导致政策的非正常产生和终结。“短命”政策发生机制的类型详述如下。

1. 效率冲动下的政策“短命”

效率冲动下的政策“短命”,即政府为了追求行政效率,解决社会问题,在急功近利思想指导下,仓促采取行政命令,发布公告通知来解决社会问题。官僚组织与生俱来的效率追求,往往导致政府政策的效率冲动。政府这种效率偏向直接指向时间偏好和急功近利偏好,凸显近视效应和实用主义特征。这种效率冲动的政策制定,极易忽视对事物发展规律的长远考虑、忽视复杂的多元利益相关者,缺乏外部环境的全面审视和考量。

非理性的效率追求导致政策的非科学化,进而出现政策“短命”。这种效率冲动的政策“短命”常与政策制定的闭合性相关联。就政策议程与备选方案选择而言,从信息的输入、转换,到政策的输出全过程都在政府系统内部运行。这种闭合性往往凸显政府的单线思维模式、自我本位主义的认知,决策缺乏科学性和全面性,政策内容难以科学地反映事物本质规律,政策调整和指向的对象(社会公众利益)并没有纳入到政府议事日程和政策制定过程中。这种政策制定方式伴随着官本位主义、行政主体的权威垄断,这些因素最终导致“短命”政策的产生。

效率冲动下的政策“短命”以江门“禁狗令”9天后被废除^[18]为典型。在该案例中,政府为追求效率忽略了社会回应性,产生了非科学化的“短命”政策。2010—2011年之间江门市不断发生因

犬只引发的伤人、致死、扰民、投诉等事件,针对此问题,该市公安局、农业局、城管局、工商局、卫生局联合下发《关于加强市区犬类管理的通告》,在这份政府“闭门造车”的通告中,明确规定犬类禁养,并对现有违规饲养的犬只统一收缴、捕杀。这则通告制定的程序、内容、发布的时间、惩治的措施无不向“效率”看齐,而公众的参与和“声音”丝毫并未在这则通告中显现。尽管这份文件显现出政府对效率的追求和社会秩序的维护,但由于缺乏公众的可接受性,在社会舆论的压力下不得不予以修正,进而调整下发了《接纳民意改进城市犬类管理办法》的决定,禁狗闹剧匆匆收场。

2. 利益冲动下的政策“短命”

政府自身利益冲动是推动“短命”政策发生的主要因素。政策作为一种权威性价值分配,往往成为政府追寻利益的方式之一。因为政府既是权威性的主体,同时也是价值分配主体。在委托—代理理论^[19]看来,政府存在逆向选择的取向。这种逆向选择表现在政策制定方面,就是公共利益并不会完全彰显在政策制定中,相反,政府政策制定有可能被政府的自身利益追求所裹挟。而这种被政府私利裹挟的政策有两种不同的表现方式,一种是政府为了追求政策的合法性、可执行性、反抵制性,把自身私利镶嵌到公共利益中;另一种是政府把自身私利赤裸裸地凸显在政策制定中,这种利益往往会侵犯到或扰乱正常的政治、经济、社会秩序。如政府通过权力越位,侵犯市场的正常运行;通过政策工具进行寻租和利益的攫取。

事实上,政府的利益冲动和利益追求,往往偏好于以短期政策来实现。这是因为长远政策需要大量的“沉淀成本”投入,投入时间较长、见效慢,而且存在很多不确定性风险因素。不仅如此,长期政策有失败的风险,并且给政府带来巨大的负面影响,产生不利的政治和社会效果。相比而言,短期政策无论涉及到有形的物质成本,还是无形的政治和社会成本,对于政府来说,在对其风险与收益的权衡方面,都是较为可行的、易行的方式,于是短期政策成为政府的政策偏好。根据布坎南的公共选择理论,政府作为理性经济人,存在较明显的寻利动机。这种寻利的主体包括政府行政人员个体、政府中的小团体、政府部门及整个政府主体。政府的寻利动机往往借助于风险小、时间短、行政成本低、见效快的短期政策。在这样的利益冲动下,夹裹着政府利益的短期政策与公共利益

相冲突,政府寻利与经济社会发展规律相违背,最终导致政府制定的政策出现“短命”。

利益冲动下的政策“短命”以收费仅仅持续20天的张家口“草原天路”事件为典型^[20]。在该案例中,张家口市张北县为增加地方财政收入,在召开两次听证会后的第三天就开始收费,并因此还发布了《张北县物价局关于草原天路风景名胜门票价格的批复》。该政策制定过程中显现出政府通过合法化的听证程序来实现非法化的寻利目的,选择旅游旺季制定寻利政策以获得经济收入。然而在社会各方压力和质疑声中,“草原天路”门票收费政策不得不在持续了20天之后叫停。在这20天里,门票收入高达75万多元。

3. 政绩冲动下的政策“短命”

政绩冲动下的政策“短命”表现在两个方面。一方面,行政首长权力的集中导致权力任性和政绩冲动,这是引致政策发生“短命”的第一要因。政绩冲动的背后往往凸显着地方行政首长个人的意志决策,或者说是一种集权化的地方人格权力决策结构和决策模式。在这样的结构下,权力运行和政治生态往往表现为权力趋向于个人化,集中于少数政治精英,人治色彩浓厚,法治色彩淡薄,政府的政策目标和社会的公共利益往往被集权化的少数政治精英所俘获。地方党政机构和宪政机构运作的失灵和无效,往往使行政首长的私利决策在经受程序审核和权力监督时畅通无阻,而政策制定的民主程序和法治流程被行政首长的利益偏好决策取代。这种利益偏好常常指向与地方民生发展相违背的形象工程。

另一方面,考评晋升机制和任期制导致的政绩冲动则是“短命”政策发生的根本原因。考评晋升、任期制促使地方行政首长偏好于制定时间短、见效快,但却与地方实际发展不相适应的短期政策来实现政绩目标。例如,有些地方领导通过打造一些政绩形象工程来取得立竿见影的政治效果,获取政治资本,实现自身的政绩目标、政治前途和利益追求。政绩冲动下的政策“短命”最鲜明的印证就是近年来地方出现的“政绩锦标赛”。

政绩冲动下的政策“短命”以地方党政机关楼堂馆所建设和不合理的基础设施建设为典型。地方行政首长对地方的决策权、财政权有关键性的影响。通过形象工程建设,地方行政首长既可以获取政治资本,获得立竿见影的政绩,同时也可以

在形象工程建设中得到相应的经济收益(寻租收益、回扣收益等)。正因如此,一些地方首长通过修建一些不科学、不合理、劳民伤财的形象工程来获取职位晋升。新一届政府正是注意到地方大兴形象工程带来的社会问题,于2013年7月下发《关于党政机关停止新建楼堂馆所和清理办公用房的通知》,之后全国共有663个“形象工程”“政绩工程”被叫停^[21]。一些不科学、不合理的形象、政绩工程建设政策很快会成为“短命”政策。

三、“短命”政策终结之力

“短命”政策终结之力既包括主观原因造成的终结,也有客观原因造成的终结;既有政策制定主体主动终结,也有外在压力导致的终结;既有单一因素引致的终结,也有复杂因素导致的终结。“短命”政策终结的具体之力详述如下。

1. 自上而下的制力

这里的制力是一种制约力,是权力等级之间的监督、制约关系。自上而下制力引致的“短命”政策终结,就是地方或下级部门制定或执行的政策不符合制度、法规要求或违背中央或上级权力部门的政策意图而由上级权力主体强制终止,由此导致的政策“短命”,简言之,就是地方政策因不合规、不合法,被上级政府和部门终止和取消。

自上而下制力的合法性来源于国家现行宪法第一百一十条的规定,该规定指出:“地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院”^[22]。从以上规定可以看出,在国家自上而下的权力制约等级中,存在这样一种金字塔形结构,即国务院—省(自治区、直辖市)—市(地区、自治州、地级市)—县(自治县、市辖区、县级市)—乡(民族乡、镇)。在这样的权力结构层级中,存在着自上而下的监督制衡机制。这种监督制衡机制就是通过党政系统和宪政系统来领导、监督、制衡地方的发展。自上而下“制力”产生的客观依据在于地方对中央权力、资源的依赖,或者说中央集中掌控着国家的各种权力、资源,地方政府必要的权力、资源来自于中央的赋予;伴随着这种授予的是中央对地方监督制约。这种监督制约问题突出表现在中央如何监督地方,并且使地方如何准确无误地贯彻中央的目标决策,并结合本地发展实情及时有效地转化为本地政策。然而,在中央与地方的这种利益博弈

格局和政策自上而下的转化中,地方有时会依凭自身拥有的非对称信息资源,在政策制定上,既不遵从中央的政策法规要求,也不符合本地区的发展实情,而是基于政府自身的利益追求、部门利益需要、行政领导个人利益偏好等,这种背景下产生的政策在中央的监督制约下就会出现“短命”。

2. 自下而上的压力

自下而上的压力主要是指政策制定不符合社会发展规律或人民的利益诉求,或违背社会大众的合法权益,进而遭致社会排斥,引致社会大众通过各种方式抗争,以迫使政策制定主体终止或修改原有政策,进而引致政策“短命”。

政策制定不仅要具有科学性、合法性,同时也要具有合情、合理性,这些是政策必备的要素。“短命”政策往往在以上四个方面存在不足,或者说以上四个方面的非均衡化、非协调发展,往往导致政策“短命化”。在实践中,地方政府在政策制定方面,往往不能协调科学性、合法性、合情性、合理性。政策制定主体要么忽视以上全部要素,要么忽视以上部分要素。忽视以上全部要素,“短命”政策的生存时间更短、生存空间更窄。忽视以上部分要素,特别是只把科学性、合法性作为政策产生的依据,忽视合情、合理性,而这样的后果是政策往往在付诸实施前后就立刻遭到了抵制、抗拒和排斥。尤其是当社会大众的基本利益受到威胁时,如生存权、发展权,这种抗争的力度会更大。当前中国最突出的“短命”政策就是由邻避难题引致的政策终结,如2007年厦门PX项目事件,2014年余杭事件(反对建造九峰垃圾焚烧发电厂)和广东化州市丽岗镇反对建设殡仪馆事件。可以看出,随着公民社会的崛起,特别是公众权益保护意识的提升,基于共同利益形成的利益团体和集团,通过不同渠道、不同方式对侵害其利益的权力主体或组织进行互动博弈和利益抗争,如通过新媒体来制造舆论压力,表达抗争和不满;通过现场围堵权威部门、抗议、游行示威等政治行为来表达对政策制定主体的不满,直到抗争者最终实现利益诉求。而政策制定主体对政策规划设计的片面化,特别是缺乏科学性、合法性、合理性、合情性的认知和政策执行前的评估,是导致政策“短命”不断出现的重要原因。

3. 其他制约力

其他制约力就是指地方政府因主管人事变

动、复杂多变的社会环境、不可抗力等因素导致政策被迫“短命”。一是地方行政首长人事变动导致政策“短命”。地方行政首长人事变动就是地方长官调任、离任、辞职、辞退、开除等,而由其主政时制定的政策也随之被取消和终止。这种政策明显地凸显着政治领导人的“人格化”。在这种政策人格化背景下,政策的制定、执行、终结,往往伴随着政治权力主体(政策制定主导者)的变化而变化。或者说在这种背景下,政策制定和执行捆绑在最高权力人格身份上——行政首长。于是,随着领导人的人事变更,政策也就“戛然而止”(政策“短命化”)。二是复杂多变的社会环境导致政策“短命”。这里的社会环境不仅包括现实环境,同时也包括网络虚拟社会环境。社会事务发展的复杂性,特别是风险社会的来临,导致政策的预设性目标和理想条件在变幻莫测的现实环境中可能会遭遇阻碍,从而发生“短命”,正如乌尔里希·贝克所认为的那样:“现代国家所面临的首要问题已经不是物质匮乏,而是风险以前所未有的多样性以及风险所造成后果的严重性,……风险分摊的逻辑才是所有国家必须费尽心思所要解决的问题,这也正是社会病因所在”^[23]。同时,现代科学技术的发展使政府面临的挑战进一步加剧。吉登斯指出:“我们所面对的最令人不安的威胁是种种‘人造风险’,它们源于科学与技术的未受限制的推进,科学理应使世界的可预测性增强,但与此同时,科学又造成新的不确定性……,对这些捉摸不定的因素,我们基本上无法用以往的经验来消除。”^[24]特别是现代网络技术的发展,各种社交媒介的普及,民众获取信息的便利化,新形态网络政治、网络社会的发展,政府政策的制定更应该谨小慎微。因为作为影响公共政策制定之虚拟要素——现代社交媒介、网络政治团体、网络舆论具有强大的社会动员力和影响力,政府一旦制定一些非科学化的公共政策,损害到公众利益,就有可能引致各种显性风险和隐性风险。这些风险一旦爆发就有可能使制定的政策或制定后已执行的政策发生“短命”。

四、“短命”政策运行逻辑

“短命”政策本质上是缺乏“生命力”。这种“生命力”的缺乏是“短命”政策终结根源所在,其具体表现在以下几个方面。

首先是不合规。这里的不合规就是不符合事物发展规律。“短命”政策没有较好地遵循事物发展的客观规律。无论是对政策所作用对象的本质认知,还是对政策执行的规律把握,政策制定主体都存在着目标定位偏移、客观规律背离等问题。导致这些问题的原因既有可能是政策制定者本身的认知能力不足、政策制定经验的缺乏、决策制度不完善,也有可能是事物本身发展的复杂性和多变性。于是在这样一种政策制定主体能力有限、客观方面事物复杂多变情境下,极易出现非科学化的政策制定。例如有些政策制定在未有充分认知和对事物客观本质规律把握的情况下,就草率地制定政策,在未经科学论证就付诸实施,结果导致“短命”政策的发生。

其次是不合法。这里的不合法主要是指在政策运行系统中,存在程序上和内容上的不合法。在程序上,政策未经法定、科学的政策制定、执行、监督、评估等过程和环节,政策制定呈现不科学、非民主特征,缺乏必要的法律支持和维护。政策制定过程中必要的协商民主机制、公民参与机制、专家评估机制等要么被忽略,要么成为一种形式主义。在内容上,“短命”政策的不合法表现在政治上的不合法、行政上的不合法、法律上的不合法。政治上的不合法(政策)是指在政治权力等级中,下级权力组织制定和执行的政策违背上级党政权力主体的政策意图、理念、价值追求和政治目标,进而成为上级权力主体通过政治途径和方式予以终结的不合法政策。行政上的不合法主要是指在行政系统中,上级行政组织对下级行政组织制定的有违其政策指令和行政目标的政策,通过自上而下的行政强制力予以取消的行政行为。法律上的不合法(政策)就是政策制定存在程序和内容上不符合法律规定的政策。有些“短命”政策呈现以上三种不合法的特性,如一些政策未经党内民主决议,未经人大讨论决定,政策内容不符合社会发展规律,未能回应公众期望,违反相关法律法

规,产生合法性危机。有些“短命”政策呈现以上部分不合法特性,并且还表现着一些不合规的特性。

第三是不合情理。这里的不合情理就是“短命”政策缺乏社会公众的情理支持、心理认可,特别是经由非科学化制定的公共政策,与公众的思想文化理念、伦理道德规范、风俗习惯等不相容。“短命”政策不合情理,尤其表现在社会公众对政府制定的政策缺乏信任和支持。例如有些“短命”政策往往凸显政治核心权力主体个人的意志、情感、态度和偏好,有些“短命”政策尽管在科学论证上具有可行性,但却没有很好地体现民情、民意,没有反映多方利益主体的诉求,缺乏公众的情理支持,政策缺乏可持续性而走向终结。

第四,缺乏必要维护。政策生命力需要持续的维护,政策的运行是一个系统的过程。这个过程包括问题的识别(问题的发现)、问题分析和相关信息的收集、设定标准、制定备选方案、备选方案的评估与选择、政策执行、政策评估和政策终结。在这个过程中,政策从产生到终结需要持续的维护。这种维护既包括常规的修正、调整、调试、评估、监测,也包括突发的更替、终结。事实上,“短命”政策可以发生在政策运行的各个环节,不局限于政策的制定阶段。或者说,在政策终结以前的各个环节都有可能出现政策的“短命”。因此,对政策运行系统的必要维护是保证政策有效实现其价值目标的必要条件。但由于缺乏必要的维护,特别是政策制定主体的政策维护意识不强,对政策面临着各种挑战认识不足,对政策与时俱进地弹性调整以适应客观实际发展把控不力,从而使政策面临“短命”的危险。不仅如此,一些政府的政策运行系统缺乏外在的民意吸纳能力和社会监督回应力,从而导致政策内容固化,政策执行僵化,政策走向“短命”。

为进一步理清各个部分的逻辑关系,本文构建了“短命”政策产生—终结逻辑图(见图1)。

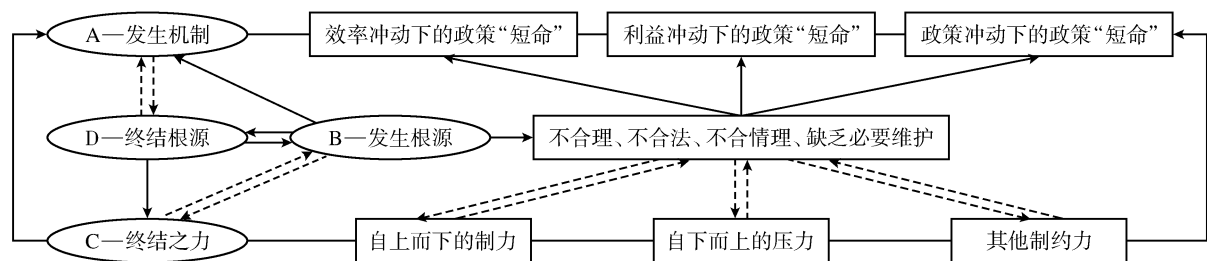


图1 “短命”政策产生—终结逻辑图

这个逻辑图由四部分组成,即发生机制 A,发生根源 B,终结之力 C(显性反制因素),终结根源 D(元终结层面)。在这四个部分中,B 部分是核心,是引致 A、C、D 发展的根源。D 是终结 B 的核心根源,C 是 D 的外显性终结之力,是对 A 发生机制的终结;A 是 B 的外在表现形式。在这个逻辑图中,虚线表示间接相关关系,实线表示直接相关关系,双向箭头表示引起与被引起、解决与被解决关系。其中双向虚线箭头表示间接性的引起与被引起、解决与被解决关系;双向实线箭头表示直接引起与被引起关系、解决与被解决关系。B 既是 A 产生的原因,同时也是引发 C 得以产生的必要合法基础。政策制定主体违背客观规律(不合规),盲目追求效率而导致政策“短命”;在利益冲动下,政策不合法,导致政策“短命”;追求政绩,违背民众情理,导致政策“短命”;政策缺乏必要维护,是以上政策“短命”时常发生的重要构成要素。在 B、D 和 C 的关系方面,基于政治与行政生态有机体视角^[25]分析,政治与行政运行系统为了维持其自身持续的存在和发展,需要在“否定之否定”规律中调试以保持平衡和发展。B 引致政治系统的紊乱,并以 A 的方式表现出来,需要 D 予以整治,并以 C 的形式表现出来。为了保持政治生态平衡和“势均力敌”,需要 C 作出反应来抑制 A 这种紊乱,并且有针对性地解决因 B 的原因所导致的 A 问题。在这种 B、D 因矛盾而产生,B、A 因肯定而产生,以及 D、C 对 B、A 的否定作用中,矛盾与解决矛盾循环往复,失衡与平衡左右“摆动”,政治与行政运行系统得以不断向前发展。正是基于这样的逻辑关系,形成了政策运行的发生—终结逻辑环。

参考文献:

- [1] 欧阳丹霞. “政策短命”现象及其治理研究[D]. 广州: 广州大学公共管理学院, 2013.
- [2] 李春成. 政府短期行为分析[J]. 行政与法, 1999(4): 46 - 47.
- [3] 苏天旺. 谈公共政策中的短期化倾向及其对价值取向的影响[J]. 云南行政学院学报, 2002, 4(3): 26 - 29.
- [4] 锁茜. 转型期地方政府行为偏差及调整[J]. 河南商业高等专科学校学报, 2003, 16(2): 5 - 8.
- [5] 万仕好. 短期行为的成因与对策[J]. 决策咨询, 2002(8): 45.
- [6] 姜淑芝, 赵连章. 论地方政府的短期行为及整治对策[J]. 科学社会主义, 1997(3): 61 - 65.
- [7] 陈潭. 朝令夕改的治理逻辑[J]. 决策, 2011(11): 76 - 77.
- [8] 孟华. 政府短期行为成因的决策要素分析[J]. 地方政府管理, 1998(1): 32 - 33.
- [9] 张进军. 传统发展战略下的地方政府短期行为[D]. 上海: 复旦大学国际关系与公共事务学院, 2010.
- [10] 陈茂先. 汽车破坏性试验对避免“短命”公共政策的启示[J]. 领导科学, 2010(15): 26 - 27.
- [11] 孙立平. 短期行为与社会的制度安排[J]. 探索与争鸣, 1996(4): 10 - 14.
- [12] 邓勇. 加强政令“短命”的行政法律规制[J]. 党政论坛, 2012(2): 23 - 25.
- [13] 唐贤兴, 唐豫鹏. 社会转型时期的公共政策: 走出短期化的诱惑[J]. 理论学习月刊, 1997(2): 11 - 17.
- [14] Bardach E. Policy Termination as a Political Process[J]. Policy Sciences, 1976, 7(2): 123 - 131.
- [15] 吴锡泓, 金荣. 政策学的主要理论[M]. 金东日, 译. 上海: 复旦大学出版社, 2004: 494.
- [16] Daniels M R. Policy and Organizational Termination[J]. International Journal of Public Administration, 2006, 24(3): 250.
- [17] Behn R D. How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator[J]. Policy Analysis, 1978, 4(3): 394 - 409.
- [18] 魏蒙. 广东江门“禁犬令”被收回, 政令出台何时不再“拍脑袋”[EB/OL]. [2016 - 04 - 20]. http://news.xinhuanet.com/local/2011-08/04/c_121812506.htm.
- [19] 丁煌. 西方行政学说史[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2004: 343 - 347.
- [20] 张家口“草原天路”取消 50 元门票 此前曾引争议[EB/OL]. [2016 - 05 - 22]. <http://news.qq.com/a/20160521/008462.htm>.
- [21] “政绩工程”如何收场? 全国 663 个“形象工程”“政绩工程”被叫停[EB/OL]. [2016 - 05 - 26]. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/14/c_1112823898.htm.
- [22] 中华人民共和国宪法(全文)[EB/OL]. [2016 - 05 - 26]. <http://www.people.com.cn/GB/shehui/1060/2391834.html>.
- [23] 薛晓源, 刘国良. 全球风险世界: 现在与未来——德国著名社会学家、风险社会理论创始人乌尔里希·贝克教授访谈录[J]. 马克思主义与现实, 2005(1): 44 - 55.
- [24] 安东尼·吉登斯. 现代性——吉登斯访谈录[M]. 尹宏毅, 译. 北京: 新华出版社, 2001: 218.
- [25] 刘京希. 政治生态论: 政治发展的生态学考察[M]. 济南: 山东大学出版社, 2007: 16.

(责任编辑: 付示威)