

政策执行：平衡清晰性和模糊性

上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院 韩志明

现实中的公共政策介于清晰与模糊的连续谱上，只有相对之分，没有绝对之别。良好的政策执行是根据具体的情况，寻求清晰度与模糊性的平衡点。

作为国家治理的基本工具，政策应该包含某些基本的规范和标准，具有清晰性。但是，随着全球化和后工业化进程的推进，国家治理的复杂性日益明显，需要改变政策越清晰越容易执行且执行效果越高的观念，审视政策活动中的模糊性及其影响、局限、作用及意义。模糊性是对政策过程信息状况的描述，是指政策过程中相关信息匮乏以及不确定性等情形。关注并理解政策的模糊性，并非否定清晰性的意义或取消对其的追求，而是为了发挥模糊性的积极作用并化解其消极影响，为理解国家治理复杂性提供多维的视角，推进国家治理体系及治理能力的现代化。

反思理性主义

长期以来，政策分析以理性为基础，认为政策目标及其规范能够在体系中准确地传导，即下级（的下级）可以负责地执行政策，确保政策目标的顺利实现。理性只是社会行动的可能条件或有利条件之一，绝对的理性是不存在的。由于人内在的不完善性、认知能力的有限性以及制度安排的激励偏差，通往理性的政策之路可能会被非理性因素干扰，实际中无法保证所有的政策过程都具有精准性。

有效的政策实践要遵循理性原则，以实现政策过程的合理化、明确性和精准性，提高政策绩效。这需要建立在一定条件的基础之上，比如充分的信息供给、稳定的个体偏好以及环境的稳定性等。现代社会日趋碎片化、多元化和复杂化，侵蚀着理性主义的现实基础，导致大量精心设计的政策方案在执行时遭遇困难，比如部分金融政策和房地产调控政策等，从而引发了学者们对理性主义方案的反思，诸如有限理性的主张以及垃圾桶决策模型等，都从不同角度揭示了政策的模糊性及其成因，包括认知有限性、信息不完备、环境差异性和结果不确定性等。

容纳不同的利益诉求

模糊性包含内在的模糊性和外在的模糊性。内在的模糊性是指，由于缺乏充分而准确的信息，执行者一般根据感觉或经验等展开行动，这在部分试点类或改革性的政策中表现明显。因此，在实施既定决策的过程中，执行者既是政策的执行者，也是不可或缺的再决策者，即需要通过执行来进行决策。同时，在将统一的规范和标准适用于多元化和差异性的社会事实过程中，对于哪些政策需要执行以及执行到什么程度等，都需要执行者对政策意图和目的、问题的性质及其程度、政策对象的差异性、执法情境的可控性以及可能的执行效果等进行考量，从而做出恰当而可行的选择。外在的模糊性是指，部分政策执行时紧时松，没有为社会提供稳定而明确的预期，比如一些地方的部分房地产调控政策。

就形成途径来说，模糊性可分为主观的策略性模糊和客观的技术性模糊。前者是政策决策者为了调动政策执行者的积极性、提高政策的适应性、探索解决问题的创新途径等，而对政策目标、政策标准以及政策工具等进行模糊化的处理。后者是指由于信息的不完全、语言的不精确性和规范体系的漏洞等客观性因素导致的无法完全避免的模糊性。

作为政策执行的依据，政策规范具有模糊性。社会公众的利益诉求是多元的，不同利益诉求的内容是相互交织的，政策制定需要努力寻求不同利益诉求的“最大公约数”。因而，部分政策需要利用原则性的表述、笼统性的要求和模糊化的标准等，以尽可能容纳不同的利益诉求，获得更多的支持。语言的模糊性是政策规范以及政策活动模糊性的源头。对于我国这样人口众多、幅

员辽阔、地区差异大的国家而言，政府（尤其是中央政府）出台的一些普遍性政策要具有可行性和适用性，就不可避免要使用大量原则性和规范性的语言，从而为地方各级政府的执行留出空间，防止简单化的“一刀切”。比如“抑制部分城市房价的过快上涨”中的“部分”和“过快”都没有明确的含义和指向以及硬性的指标、量化的标准。

介于清晰与模糊的连续谱

信息是政策的前提和基础。政策活动的各个环节，从计划、决策、执行到监督和评估等，都需要进行信息处理工作。只有掌握和应用更多、更准确的信息，政策执行才能准确到位、富有成效。然而，信息具有分散性、非对称性和易变性，获取充分而准确的信息需要完善的技术和较高的成本。由此，导致部分政策的规范、过程和行为无法完全避免模糊性，介于清晰与模糊之间。

政策是社会的公共信息，可以为各项社会活动提供基本的规范和准绳。因此，清晰的政策可以更好地传达国家的意志和主张，使政策具有规则性和可操作性。这样，可形成精准的信息系统，有利于政策规范的公开传播，并提升治理效果。例如，将醉酒驾车等危险驾驶定为犯罪之后，醉驾或酒驾问题得到了有效整治。同时，清晰的政策能建立起明确的规范和标准，为社会民众提供明确的行动信息，防止机会主义和任意行为，降低社会的交易成本。而且，清晰的政策还意味着构建起一套可分析和可操作的知识，这些知识渗透或体现在具体的规则或标准中，可以保证政策规范的连贯性和持续性，形成稳定的社会预期。

由于客观环境和主观能力的约束，现实的部分政策难以避免模糊性，而是介于清晰与模糊之间。政策执行的模糊性对于依法行政以及建立法治社会的目标而言，显然是不利的。这不仅可能导致政策执行的走形和变样，而且可能增加政策效果的不确定性，诸如损害上级或中央政府的权威性、背离政策的精神和目标等。

同时，模糊性也包含了多方面的合理性。在自上而下的政策执行范式中，政策执行的模糊性内在地具有分权治理的含义，使政策执行者实质性地掌控了政策的决定权以及政策执行的节奏和力度。例如，大众创业和万众创新的政策，主要都是由地方的政策执行者去决定和选择什么才是更好的做法。相应地，政策执行的模糊性对政策执行者提出了更高的智识和技能要求。政策执行者需要具有较好的政策水平、信息处理能力以及伦理自主性，能够在复杂的情境中准确把握政策精神，恰到好处地掌控执行过程及其情境，顺利地达成政策目标。

此外，为了突破面临信息短缺的瓶颈，政策执行者会加强对社会事实的监控，以更好地掌握社会事实的信息。虽然这可能导致国家权力渗入社会脉络之中，强化社会对国家的依赖，但也会使得政策执行者积极与公民、社会组织进行广泛合作，例如让公民自行进行纳税申报，可以发挥社会主体的主动性和能动性，增强社会的自主性。

现实中的公共政策介于清晰与模糊的连续谱上，只有相对之分，没有绝对之别。模糊性是影响政策执行的重要变量，也是政策执行中的策略之一。模糊性不是对于政策执行过程的价值评价，也不简单意味着执行过程是否有效率，效果是否更好，而只是对政策执行中不确定性程度的信息描述。政策能得到精准而清晰的执行无疑是最为理想的，但适度的模糊性是政策执行者应对复杂治理情景的行动策略。良好的政策执行是根据具体的情况，寻求清晰度与模糊性的平衡点。

在高度复杂性和不确定性的现代社会中，为了克服模糊性带来的限制，政策执行者应该积极发展有效的信息机制，解决信息不足或信息不准确的问题，以保证政策得到准确的执行。同样，为了保证政策执行的效果，也需要策略性地进行模糊化的处理，精心掌握好政策执行的节奏和力度，提升达成政策目标的技巧和能力，避免执行政策带给社会不必要的冲击和震荡，也给未知和探索留下空间，让政策执行者、政策对象以及相关社会主体可以通过自主协调来解决问题。