

试论公共政策的执行难问题

摘 要

我国的政治体制改革明显落后于经济体制改革，其中一个最重要的表现就是执行公共政策存在诸多困难，严重影响着党和国家路线、方针、政策的贯彻、实施。本文以公共政策的执行难为研究对象，概括了公共政策执行难的各种表现，深刻分析了产生这些现象的原因，并提出了相应的解决对策。

关键词： 公共政策 执行难 对策

On the implementation of difficult public policy issues

Abstract

China's political system significantly lagged behind the economic structural reform, one of the most important is the performance of the implementation of public policies, there are many difficulties, a serious impact on the party and state lines, principles and policies implemented, the implementation. In this paper, the implementation of public policy to study hard, summed up the difficult public policy implementation, the various manifestations, thoroughly analyzed the causes of these phenomena, and the corresponding countermeasures.

Key words: Public policy; Difficulty in enforcement; Countermeasures

目录

引言	1
一、目前公共政策执行难的表现	1
(一) “阳奉阴违”型	1
(二) “偷工减料”型	1
(三) 政策附加型	1
(四) 政策替代型	1
(五) 观潮式型	2
(六) 教条型	2
二、公共政策执行难出现的原因分析	2
(一) 政策执行者的因素	2
1、执行者的认知缺陷	2
2、执行者的利益驱使	2
3、政策执行者的“官本位”思想和专制主义作风	3
(二) 领导者的因素	3
(三) 目标群体自身的因素	3
(四) 体制方面的因素	4
1、我国传统的政策决策习惯的影响，未形成科学化、民主化的政策决策机制	4
2、责任追究制度缺损和执行再决策机制弱化	4
3、政策执行的信息沟通机制不健全，信息不对称	4
4、政策执行机构的管理缺陷	4
(五) 法制不健全，缺乏有效的惩罚和监督	4
(六) 政策本身的问题	5
(七) 公共政策资源的缺失	5
三、解决公共政策“执行难”的对策建议	5
(一) 提高执行主体的素质	5

(二) 提高领导者的素质.....	6
(三) 加强公民素质教育.....	6
(四) 加强利益整合, 兼顾效率与公平.....	6
(五) 进一步改革现行的行政管理体制.....	7
(六) 建立执行主体多元化模式.....	7
(七) 制定科学有效的公共政策.....	7
(八) 加强文化创新, 健全法制.....	7
参考文献.....	8
致谢.....	8

引言

公共政策是实现公共意志、满足社会需要的公共理性和公意选择，是规范、引导社会公众和社群的行动指南或行为准则，是对社会价值所作的权威性分配，它直接关系到公众的切身利益。^[1]在政策的制定落实过程中，政策执行是非常重要的环节，是实现政策目标和解决政策问题的直接途径。但是很多公共政策在出台以后，却在执行过程中遇到重重阻碍，出现种种问题，严重影响了构建和谐社会的进程。为此，本文就公共政策执行难发表自己的一些看法。

一、目前公共政策执行难的表现

（一）“阳奉阴违”型

主要是指在政策的实施过程中只做表面文章，表面上一套，背后是另外一套，不务实际。^[2]政策执行者为了维持现状或者保持既得利益，就做表面文章，并未采取可操作性的具体措施，有的就是敷衍了事，拖拉甚至不执行。使政策成为一纸空文，根本谈不上解决什么具体政策问题、实现什么政策目标，这样就不可避免地造成大量的政策资源浪费。

（二）“偷工减料”型

一项政策就是一个系统。任何系统都是由若干个子系统或要素组成，这些要素或子系统相互依存，缺一不可，这样系统才能正常地运作，发挥预定的功能。而一项政策也是由相互依存、有着共同政策目标的若干分政策组成。一些政策执行主体却对政策“偷工减料”“断章取义，为我所用”，合自己“利”的就执行，不合自己“利”的就不执行，置国家的政策原则于不顾。这种功利性选择性执行使完整的政策在执行中残缺不全，政策的整体功能就难以发挥，就达不到预定的效果了。

（三）政策附加型

主要是指政策执行主体在执行过程中附加了不恰当的内容，使政策的调整对象、范围、力度、目标超越了政策原定的要求。政策附加的主要特点就是执行者在原政策目标的基础上，增添了若干个为执行者的私利而设置的新目标，这是为决策者所不允许的，违背了决策的初衷。“土政策”就是其中之一。“土政策”打着结合地方实际的旗号另搞一套，自行其是，牟取私利，从而导致政策变形，影响原有政策目标的实现。^[3]

（四）政策替代型

主要是指在政策执行的过程中，换上了表面上与原政策一样，但实际上背离。抛弃了原有的政策，形成了一种“新”的政策，政策内容、目标、性质都发生了根本变化。如，针对政策的某些抽象性，借口本地区或部门的特殊性做出不同的解释，导致政策失真甚至被替换为“新”政策。这种情况往往发生在实行的政策和政策的执行主体发生激烈的利益冲突时。

（五）观潮式型

主要是指政策执行者在执行的过程中总是被动的静观其变，等待上级机关的招数，看有没有新的政策出来：等待上级机关的态度，看是不是来硬的：观看周边的行动，看是不是动真格。总是抱着能拖则拖，不能拖再说的态度。在这样的情况下就容易错失政策实行的良机，影响问题的解决和目标的实现。

（六）教条型

政策教条就是指政策执行主体在执行过程中，机械地照抄照搬“原原本本传达，不折不扣落实”。这样的呆板政策执行往往不但不能解决具体问题，相反还会把责任推给政策本身，推给政策制定者，从而严重损害公共政策的严肃性和权威性。教条式的政策执行实际上把政策的原则性和灵活性严重分离。我们知道，一个政策的制定是从整体出发的，具有整体性。但是，不同的地区、不同的部门、不同的时期会出现不同的情况，我们就不能千篇一律，要注意“灵活”地运用，做到在原则的指导下具体问题具体分析。

二、公共政策执行难出现的原因分析

（一）政策执行者的因素

主要是指政策执行者的素质不高。这包括三个方面：

1、执行者的认知缺陷。

首先，由于执行者的认知不足导致对政策的消极或抵触的态度。一些执行者不努力去理解上级的决策精神，也不根据本地区的实际情况因地制宜，而是凭着自己的经验，想当然的去理解和执行政策，这样就不能正确体现决策的意图。其次，由于理解错误而导致对政策的错误执行，这种现象在一些人员素质较低的执行机构中很常见。较低的文化、理论及政策水平以及由此产生的对政策的错误理解直接导致对政策的错误执行，这也就是所谓的“心有余而力不足”。

2、执行者的利益驱使。

政策执行者同时也是“经济人”，不可避免的会受利益的驱使。^[4]在很多情况下，政策执行者和政策制定者的利益存在一定的距离。那么在这种情况下，政策执行时就会或多或少的受到抵制。法国行政学家夏尔·德巴什指出，对于行政机构来说，“如果决策与它所期望的东西不相符合或在它看来是无法实施时，他将反对这种毫无活力的东西或者试图改变既定措施的内容”。^[5]公共政策的实质就是对于利益和资源的划分。政策制定的意图就是通过对社会利益结构的确立与调整来解决政策问题。因此，政策的实施自然是有利于政策范围的整体利益。但这并不代表一定时期的政策执行者的局部乃至个人利益。如果执行者在执行过程中维护的是个人的利益，那么势必会造成政策“执行难”这一问题。

3、政策执行者的“官本位”思想和专制主义作风。

他们以权代法、以权越法等权力滥用和腐败现象严重，大大损害了政府权威和政府形象，严重阻碍了公共政策的有效执行。

（二）领导者的因素

领导者在国家机关中居于领导地位、掌握政策决定权。^[6]邓小平指出，“领导制度、组织制度问题更具有根本性、全局性、稳定性和长期性。”它直接决定和影响领导工作的正确性和效果，关系到整个社会的安定和发展。^[7]政府实行的是首长负责制，即各级政府及其部门的首长在民主讨论的基础上，对本行政组织所管辖的重要事务具有最后决策权，并对此全面负责。不可否认，虽然领导者的决策在民主讨论的基础上进行最后决策，但领导者毕竟是决策的拍板人，对决策全面负责。在民主讨论以后，当意见发生分歧时，作为行政机关的领导者，往往需要把意见统一起来集中正确的意见。因此，能否集中正确的意见，关键在于领导者的思想水平，在一般情况下，领导者的思想水平高于群众成员的思想水平，所以集中的意见是正确的，但是群众里边的正确和错误意见是通过领导者的意识来区别，来集中的。领导者在进行决策的时候，有可能用领导者的意见代替群众的意见；也有可能集中错误的意见，就有产生两种错误的可能，一是把个人的意见当作集中的群众的意见，二是把集中的错误的意见当作正确的意见。在第一种情况下，如果领导人的意见是正确的尚且可以；如果个人的意见是错误的，那就不是集中而是个人专断。因此，领导者个人的素质、品质、个人能力直接影响到公共政策的决定，如果领导者具有决断的能力和魄力，能够高瞻远瞩，综合权衡，必定能对公共政策的决定起到促进、补充甚至决定性的作用；相反，领导者文化水平和能力不够的话就会阻碍公共政策决定，对其产生不利的后果。

（三）目标群体自身的因素

目标群体是政策执行的主要影响力量之一，是政策执行的接受者。如果没有目标群体的认同和支持，政策执行就会寸步难行。而现实生活中，部分目标群体素质不高，对公共政策的理解存在困难，缺乏对外在政策信息的获取、识别、学习和利用能力，尤其在信息时代背景下无法利用网络及时获得各种政策信息或寻求外来政策援助；部分目标群体在公共政策执行中存在被动、保守、依附、冷漠等政治心理或思维方式，对公共政策的执行好坏缺少应有的关心，对参与公共政策的积极性、主动性和创造性不强，因而也会导致政策资源的大量流失和闲置。

（四）体制方面的因素

1、我国传统的政策决策习惯的影响，未形成科学化、民主化的政策决策机制。

主要表现在政策制定、执行、评价、监督、反馈各要素之间，没有形成相对独立且又相互协调整合的运行机制。政策制定缺乏科学有效的论证，决策程序简单，还存在依靠领导者的智慧和经验决策来确定的现象。

2、责任追究制度缺损和执行再决策机制弱化。

责任追究制度缺损表现为执行者的政策规避难以及时发现和纠正；政策执行效果缺乏明确的考核，难以认定和划分执行者的执行责任；政策执行考核结果缺乏必要的赏罚措施。此外，执行再决策机制弱化，我国执行再决策机制跟不上形势的发展，政策滞后的存在决定了政策执行过程中必须进行再决策，以解决新问题和调整原政策。

3、政策执行的信息沟通机制不健全，信息不对称。

信息沟通机制不健全，使政策执行过程中的信息交流严重阻塞。政策接受者在政策实施时往往对政策内容和目标一无所知，或者道听途说、一知半解，因而难以在短期内认同这一政策，政策执行难度和风险当然加大。

4、政策执行机构的管理缺陷。

政策执行机构的管理缺陷具体表现为：①组织结构的不合理。许多政策执行偏差的产生都可在组织结构上找到原因。按业务工作性质、地区或功能划分的不同部门之间的协调与否，决定政策执行的综合效益和效率。组织结构内部的权力结构的不同，会影响政策实施的效力。标准作业程序能否适应政策需要，会影响政策实施的效果。②领导的管理水平低和沟通，协调不畅。③缺乏健全的规章制度。没有规矩不成方圆，没有健全的规章制度对政策执行者及其行动进行适当的约束和指导，就不能产生良好的政策效果。健全的规章制度使政策执行的行为得到强有力的约束，为政策“执行难”的产生起到很好的防范作用。

（五）法制不健全，缺乏有效的惩罚和监督

虽然我国强调依法治国、依法行政，但传统的人治思想依然存在。尽管改革开放以来制定了很多行政规章制度，事实上，有些人并不严格按章办事。行政法规的不健全，给那些不守规矩者提供了可乘之机，他们可以利用职权或越权谋求个人所需，行政人员甚至行政机关违规、违法，法律法规在他们面前出现了弹性。由于法制的健全，对于不依法行政者甚至违法行政者没有切实有效地制止和惩罚，这样就等于姑息和助长了执行者的随意性和人治性。缺乏有效的监督机制，权力的滥用，一把手说了算，干部能上不能下，决策失误不承担责任等，有的人出了问题，一调了之，对一把手的监督形同虚设等，这也是政策执行难问题产生的温床。

（六）政策本身的问题

政策执行中出现这样或那样的问题，不能达到预期效果，这与政策本身是否科学合理也有很大关系。政策的质量低和政策问题本身的复杂性这都是政策本身的因素。政策质量低主要包括以下几种情况：①政策目标错误或者模糊不清。政策目标错误，政策实施效率越高则政策失误越大。政策目标模糊不清，政策执行者在实施政策的过程中往往会显得无所适从。②政策内容混乱。在执行这样的政策时，执行者要么犹豫不定、裹足不前，要么自相冲突、产生内耗，影响政策效果，发生执行偏差。③政策标准不合理。一个缺乏科学性、可行性、稳定性的政策不管花费多少人力、物力和财力，不管花费多少时间，其结果是可想而知的。因此，一个政策的制定和出台，必须同时具备科学性、合理性、可行性、稳定性及持续性，才有可能进一步谈论公共政策的执行。

（七）公共政策资源的缺失

政策资源主要有经费、人力资源、信息资源以及权威资源。⁸⁹经费是政策执行的物质基础，很多地方行政经费紧张是影响公共政策执行的重要因素。在人力资源方面，我国公务员的总体素质还是偏低，人员偏多，机构臃肿。“精简—膨胀—再精简—再膨胀”是建国以来数次精简机构无法跳出的“怪圈”。至于信息资源，在我国，由于经济条件的不同，政府办公的条件差别很大，有的办公设备现代化程度很高，但有的依然落后陈旧，这就导致信息传递不同步，影响政策的制定和执行，也不利于信息的控制和及时传达。权威是政策执行的根本保证，地方保护等不良现象的出现，致使中央政府的权威及国家政策的权威性受到影响，必然造成“上有政策，下有对策”、“有令不行，有禁不止”等现象，直接影响到整个国家经济社会的协调发展。缺失公共政策，导致执行过程的不顺

利，执行结果也难以达到预期目标，甚至出现偏离政策目标的情况。

三、解决公共政策“执行难”的对策建议

（一）提高执行主体的素质

政策执行过程中出现的偏差与执行主体的素质有着很大的关系。为了减少执行主体在执行中偏差，一是要提高其思想政策素质，增强大局观念，防止和克服以权谋私、地方保护主义和部门保护主义；强化职业道德，提高自律精神，规范执行行为，自觉抵制以权谋私、弄虚作假和部门保护主义。二是提高其理论水平，用科学的理论武装头脑，指导工作，善于辩证思维，以大局、战略为重，防止和克服短期行为。三是要提高其业务素质，要拓宽知识面，调整知识结构，补充薄弱环节，提高综合分析判断的能力。四是改革对干部的考核机制及晋升机制，做到公开、公平、公正、干部任前公示，真正做到“能者上，庸者让”。五是继续建立健全公务员制度，加强对公务员的考核、培训、激励、保健以及行为调控机制的建设和完善。加强公务员队伍建设和完善。加强公务员队伍建设，建立科学合理的性别、年龄、性格比例队伍，吸纳更多优秀高素质的公民进入行政机关。要不断提高公务员整体素质，通过各种形式的培训，使公务员既拥有良好的思想道德和业务水平，又具备解决实际问题的动手能力，打造出高效廉洁的公共行政队伍。

（二）提高领导者的素质

领导者要提高自身素质，这和提高执行主体的素质同样重要。政策执行机构的领导者的领导方法、领导能力、领导艺术，对政策执行任务的完成起着关键作用；没有较高管理水平的领导，势必影响管理中的计划、组织、指挥、协调和控制各个环节的作用，势必影响政策的实施，导致政策执行偏差的产生。领导者除了应对客观的、详尽的事实作出正确的判断外，而且需要眼光深远地作后果的判断。同时，他们还要随时随地地去了解民众利益之所在，并且要有以广大人民群众的利益为先的政治觉悟。

（三）加强公民素质教育

公民的素质不高，法律意识淡薄是影响政策有效执行的一个重要因素，这样的公民很难理解国家出台政策的重大意义，也很难提出有效的政策需求和建议，与政府的沟通交流有很大困难。我们应该大力发展科学文化教育，提高公民整体的知识水平，同时进行政治法律知识的普及和宣传，做好政治社会化的工作，增强公民的政治素养，使公民有能力参与公共政策的执行计划、执行监督和执行评估，实现公民自我管理、自我教育

和自我服务的功能。

（四）加强利益整合，兼顾效率与公平

因为利益驱使，无论是公共政策执行组织及其人员还是目标群体都希望“政策倾斜”带来好处，都希望“政策扶持”谋求利益最大化。^[9]因此，为了解决公共政策执行主体之间，执行主体和目标群众之间的利益冲突，实现双赢，就必须加强利益的整合，同时兼顾效率与公平。利益整合是在双方或多方互相沟通和协商的基础上，以宽容、互谅为原则，以实现自我利益又不损害他人的利益，尽可能减少利益受损风险，保证实现公共政策目标为要求，实现利益一致，价值一致，目标一致和行动一致。坚持效率与公平兼顾，维护社会公平，促进社会竞争，实现社会繁荣与安定，充分调动各阶层人民群众参政议政的积极性，从而保证公共政策的有效执行。

（五）进一步改革现行的行政管理体制

行政管理体制改革是解决现行公共政策执行中出现的各种问题的基础。改革行政管理体制主要是指合理划分各机构的职能，避免职能交叉。本着职能明确、职责清晰、高效合理、科学有序的原则改革现行的行政体制。重点建立健全决策、执行、信息、评价、监督、反馈等方面机制。健全信息沟通机制，坚持政务公开，实现“阳光”执行。在评估标准和方法上要坚持价值判断和事实分析、定性分析和定量结论相结合的原则。加强政策执行监督机制，建立执行主体责任追究制。还要建立政策执行反馈机制，改变政策滞后现象，使政策在执行过程中能得到及时的反馈，对不当的地方可以及时修复，或者进行再决策。

（六）建立执行主体多元化模式

加强非政府公共组织在公共政策执行中的作用，扩大公共政策执行主体的范围，这样使得原来由政府垄断的权力越来越多地转移给公民社会。在公共政策的执行中引入竞争机制，不仅可以激发各类执行人员的责任心，降低政策执行的成本，提高政策执行效率；而且可以加强政策制定系统与政策制定系统以外的公民社会的沟通与互动，减少政策执行的阻力。

（七）制定科学有效的公共政策

在制定公共政策时力求实现公共政策制定的民主化、公开化，让更多的公众表达自己的意见，制定公共政策时应尽可能体现最广大人民的利益要求，使公共政策制定能切实代表广大人民的根本利益。政策有效执行是以能够最大限度地体现广大民众切身利益

为基本前提的，制定科学的、高质量的政策，要进一步加快政策决策的科学化与民主化步伐，不断改善政策决策系统及其运行机制。

（八）加强文化创新，健全法制

必须加强公共政策执行的文化创新，构建新型的与时俱进的现代公共行政文化。通过培养公共政策执行主体高尚的道德素养，塑造其健康的公共政策执行心理，自觉抵制“官本位”心理，增强防腐拒变的能力。健全法制建设不仅是规范我国公共政策执行的重要内容，也是我国政治文明建设的一个重要内容。建立健全政策执行者的责任追究制度，让执行者自己自觉比较违规成本与政治前途的得失，使违背政策的责任落实到具体人的身上，从而加强政策执行者的责任感和危机意识。这样使公共政策的执行者真正能公平、公正、依法、科学、高效地执行公共政策。

参考文献

- [1] 陈潭. 公共政策学 [M]. 长沙: 湖南大学出版社, 2003: 7-8.
- [2] 刘碧田. 我国公共政策规避现象的成因及对策分析 [J]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2005, 卷号 (23) : 35-36.
- [3] 刘碧田. 我国公共政策规避现象的成因及对策分析 [J]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2005, 卷号 (23) : 35-36.
- [4] 赵泽洪, 郑远芳. 公共政策执行主体中的消极因素及其转化 [J]. 云南行政学院学报, 2005, 期号 (1) : 61-62.
- [5] 赵泽洪, 郑远芳. 公共政策执行主体中的消极因素及其转化 [J]. 云南行政学院学报, 2005, 期号 (1) : 61-62.
- [6] 王芳. 影响当前中国政府公共政策决定的因素 [J]. 牡丹江大学学报, 2006, 卷号 (15) : 5-6.
- [7] 张永桃. 行政管理学 [M]. 南京: 南京大学出版社, 1994: 235-250.
- [8] 吴新亮. 我国公共政策执行中存在的问题及对策分析 [J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2007, 卷号 (4) : 67-68.
- [9] 刘碧田. 我国公共政策规避现象的成因及对策分析 [J]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2005, 卷号 (23) : 35-36.

致谢

感谢我的指导老师F教授，在本文的撰写过程中所给予的悉心指导。从课题的选择、材料的收集、论文结构的完善到论文的最终完成，F老师都给予我无私的帮助和悉心的指导。他对知识孜孜不倦的追求、严谨的治学态度、精益求精的工作作风，深深地感染和激励着我。再此谨向F老师致以最诚挚的谢意。同时，也衷心感谢在论文完成过程中给予我帮助的有们。