

RUHEGUANGCHEZHIXING

公共政策

如何贯彻执行

赵凯农 李兆光 著

天津人民出版社

GONGGONGGONGGZHENGCCE

公共政策——如何贯彻执行

赵凯农
李兆光 著

天津人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策——如何贯彻执行 / 赵凯农, 李兆光著.
天津: 天津人民出版社, 2003
ISBN 7-201-04501-6

I. 公... II. ①赵...②李... III. 政治-政策-执行(法律)-研究-中国 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 046140 号

天津人民出版社出版

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮编 300076)

邮购部电话: (022) 23377796

网址: <http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱: tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

天津新华印刷二厂印刷 新华书店经销

*

2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月第 1 次印刷
850×1168 毫米 32 开本 10.5 印张 1 插页
字数: 250 千字

定 价: 18.00 元



序 言

在一个社会里,任何一个人,无论他是从事何种行业的工作,处于社会的哪一个层次上,都不可能不关心国家的政策,关注政策的变化。因为政策不仅与国家和社会的发展有密切关系,它与每一个人的切身利益同样有非常密切的关系:对每一个人来说,政策就是利益分配,政策变化就是利益的重新分配和利益格局的调整。对于政策普遍的关注,是现代社会的标志,对政策过程和政策的了解,是作为国家机关工作人员必备的素质,也是一个公民应该具有的能力。

政策执行,在政府中是普通的日常工作,同时也是一个最容易被忽视的环节。各级政府官员每天的工作不过就是按照既定的规范和程式去贯彻落实既定的政策,重复与程式化似乎已成为政策执行的基本特征。政策执行还是理论研究的弱项,人们对政府工作的研究大多围绕着体制、制度和政策的制定而展开,政策执行经常被轻描淡写地一带而过。

其实执行环节出现了问题,同样会使政策流于失败。事实上许多政策失败的原因也正在于执行中的偏差,现实中许多官僚主义现象以及人民对政府的不满,有很多针对的就是执行环节。我们应当给予政策执行以高度重视。本书试图对政策执行进行一次全面深入的探讨,分析与政策执行相关的重要环节,找出政策执行的运作规律,剖析政策执行中存在的问题,提出解决问题的方案设

想。希望本书能够丰富对政府公共行政的研究,同时帮助政府官员更有效地开展工作。

政策就在我们的生活之中,影响着我们的生活。要想真正理解政策、分析政策,一定要对政策及其制定和执行的各个环节,有一个基本的了解,掌握政策的特点、作用,掌握政策在执行过程中应当注意的环节和技术。只要掌握了政策的基本知识,就会发现,政策并不神秘。同时,政策的制定和执行也不是像一些人想象的那么简单,需要一整套严密的制定和执行的规则和技术,才能把文件中的政策要求真正转化成社会现实。我们在现实中经常看到的,有令不行、有禁不止的现象,“上有政策,下有对策”的现象,有些是执行者素质不高造成的,更多的却是政策制定和执行过程中的技术原因造成的,真正要避免和控制这种现象,必须从提高自身的政策知识和政策分析能力入手。本书的一些内容是在平日的教学和研究中的一些观点,可能会有不成熟、不妥当之处,这次出书,也是寻找机会,就教于社会各界,欢迎提出不同看法,以利于我们今后改进和提高。

本书成稿于4月份,突如其来的非典疫情的流行,使得本书的进程受到影响。我们利用这一时机,观察和分析了政府在抗击非典过程中的政策制定和政策执行情况,并且将一些最新的案例和分析写入了书中,也算是意外收获吧。

本书的选题策划和内容结构设计由李兆光负责,统稿由赵凯农负责。

作者在各章中的分工情况如下:第一、第二、第八、第九、第十章,赵凯农;第三、第四、第五、第六、第七、第十一、第十二章,李兆光。

作者 2003年6月

目 录

第一章 绪 言	(1)
一、政策:万众瞩目的焦点	(1)
二、政策:政府工作的主要手段和方式	(5)
三、制定政策的难度	(9)
四、政策重在执行	(11)
第二章 政策寻根	(16)
第一节 社会公共问题与社会公共事物管理	(16)
一、公共问题	(16)
二、公共权力	(21)
三、公共权力载体——政府	(22)
四、政府的产出——公共政策	(22)
第二节 公共权力的定位与公共行政	(23)
一、公共行政的基本功能	(23)
二、如何履行公共行政功能	(25)
三、公共行政职能范围	(29)
第三节 政府的生态环境	(30)
一、源于斯,制于斯,服务于斯	(31)
二、政府生态环境的划分	(32)
三、政府与生态环境的相互作用	(35)
四、“全球化”浪潮对中国公共行政的影响	(39)

第三章 政策定位	(43)
第一节 什么是公共政策	(43)
一、丛林般的解释	(43)
二、公共政策本意与作用	(43)
三、政策在延展	(44)
第二节 公共政策的特殊性质	(44)
一、公共政策领域非常广泛	(45)
二、公共政策事关重大,必须慎之又慎	(45)
三、公共政策是公共权力的集中体现	(48)
四、公共政策受到公共责任的严格约束	(49)
五、公共政策是一种方案	(49)
六、公共政策是一种选择	(50)
七、公共政策自始至终贯穿着政治价值、政治压力和 利益平衡	(53)
八、公共政策是一门精深的学问	(53)
九、公共政策是一项高度的艺术	(54)
附录:关于公共政策的诸家解释	(56)
第三节 林林总总的公共政策	(59)
一、分类的方法与分类的角度	(59)
二、按照现代政府基本职能划分政策	(59)
三、按照政府管理领域划分政策	(60)
四、其他政策分类	(62)
第四章 政策过程	(64)
第一节 政策是一个过程	(64)
一、政策行为及政策过程	(64)
二、公共政策的法定过程与法定程序	(65)
三、公共政策的一般过程	(69)
第二节 政策研究	(71)

一、政策不是随意出台的	(71)
二、什么是政策研究?	(71)
三、政策研究与政策分析	(72)
四、政策研究过程	(74)
第三节 政策制定	(80)
一、利益角逐的主战场	(80)
二、政策制定过程	(81)
三、政策制定的四项原则	(82)
四、政策制定的困难点	(83)
第四节 政策执行	(86)
一、为什么要关注政策执行?	(87)
二、什么是政策执行?	(88)
三、主要的政策执行行为	(92)
第五节 抗击非典战役中的政策制定与执行	(94)
第五章 政策之贯彻执行	(102)
第一节 政策执行过程	(102)
一、政策接收	(102)
二、政策解析	(103)
三、编制实施计划,分配政策资源	(103)
四、具体推进落实	(104)
五、政策监控与协调	(104)
第二节 政策执行原则	(105)
一、忠实执行	(105)
二、及时执行	(105)
三、落实执行	(108)
四、配套执行	(112)
五、创造性执行	(120)
六、监控反馈畅通	(123)

七、利益平衡	(124)
第三节 政策执行主要理论	(127)
一、行动理论:公共政策执行由一系列行动所构成	(127)
二、组织理论:公共政策执行是有组织的活动	(128)
三、博弈理论:公共政策执行是利益的角逐和选择	(128)
第四节 政策执行模型	(128)
一、模型化的执行	(128)
二、主要的执行模型	(129)
第五节 政策执行中的难点问题	(134)
一、政策文件本身有问题	(134)
二、政策实施计划有问题	(135)
三、政策环境背景发生变化	(137)
四、面对一些不确定的情景	(137)
第六章 政策执行中的决策	(141)
第一节 一对孪生兄弟	(141)
一、从执行看决策	(141)
二、从决策看执行	(142)
第二节 回探历史轨迹	(144)
一、政治行政相鞠别	(144)
二、西蒙掀起了一场决策革命	(145)
三、从百花齐放到分化整合	(146)
第三节 理性—技术型决策:理性主义+科学研究	(147)
一、决策革命硕果累累	(147)
二、理性—技术型决策的基础与背景	(147)
三、理性—技术型决策过程与模型	(148)
四、理性—技术型决策的局限性	(149)
五、走下圣坛的理性决策	(151)
第四节 渐进—政治型决策:渐进主义+博弈应对	(152)

一、复杂的政治博弈	(152)
二、渐进—政治型决策主要的模型	(154)
三、令人遗憾的局限	(156)
第七章 政策执行与分析研究方法	(158)
第一节 政策执行与分析研究	(158)
一、三分手艺,七分工具	(158)
二、分析研究方法是各项政策工作的基本工具	(158)
三、政策分析方法的主要特点	(159)
第二节 若干政策分析具体方法	(160)
一、政策论证方法	(160)
二、构建政策问题方法	(161)
三、政策模型方法	(162)
四、政策预测方法	(164)
五、政策建议方法	(167)
第三节 政策分析的注意事项	(172)
一、政策分析没有禁忌,应当充分鼓励百花齐 放、畅所欲言	(172)
二、政策问题认定应求真务实,准确翔实	(173)
三、政策方案应审慎评估,客观中立	(176)
四、系统关注相关关系,综合平衡利益关系	(176)
五、严控风险关系,寻找方案死穴,确定风险 对策预案	(177)
第八章 政策执行中的资源分配	(179)
第一节 政策资源	(179)
一、什么是政策资源?	(179)
二、资源在政策执行中的作用	(182)
三、如何配置政策资源?	(185)
四、政策资源的保护与可持续性	(187)

第二节 财税资源配置	(190)
一、财政资源	(190)
二、税费资源	(192)
第三节 权责资源配置	(194)
一、作为政策资源的权力与责任	(194)
二、权责资源配置的作用	(195)
三、权责资源配置中的若干问题	(197)
第四节 信息资源配置	(200)
一、信息是一种重要的政策资源	(200)
二、信息汇集渠道	(201)
三、信息资源管理的雷区	(202)
四、信息化时代的政策信息管理	(204)
第九章 政策执行基本手段	(209)
第一节 应当重视政策手段的选用	(209)
一、政策执行必须依赖适当的政策手段	(210)
二、政策的复杂性决定了执行手段的多样性	(211)
三、政策执行手段的变迁	(213)
第二节 行政手段	(214)
一、行政手段的特点	(214)
二、行政手段的缺点	(215)
第三节 经济手段	(225)
一、供应	(226)
二、生产	(228)
三、消费	(228)
四、补贴	(230)
第四节 法律手段	(233)
一、运用法律手段可以使得政策获得必要的法律支持	(233)

二、运用法律手段可以使得政策获得必要的 执行保证	(233)
三、运用法律手段对政府规则系统的发展有 促进作用	(234)
第五节 舆论手段	(235)
一、媒体舆论与社会舆论	(235)
二、舆论宣传	(236)
三、舆论批评与监督	(237)
第十章 政策执行中的调控	(240)
第一节 政策不能自动被执行	(240)
一、政策执行中必然遇到阻力	(240)
二、克服政策阻力的方法	(243)
第二节 不断调整的执行过程	(249)
一、执行方案与现实情况不符	(249)
二、计划赶不上变化	(252)
三、执行中的主观过错	(253)
四、执行中的客观过错	(255)
第三节 政策调整	(256)
一、为什么要调整政策?	(256)
二、由谁调整政策?	(257)
三、政策调整的依据	(257)
四、政策调整的内容	(259)
五、政策调整的形式	(261)
六、政策调整策略	(264)
第三节 政策终止	(266)
一、政策终止的原因	(266)
二、政策终止的对象	(267)
三、政策终止的方式	(268)

第十一章 政策执行的体制基础:官僚制	(271)
第一节 重新认识官僚制	(271)
一、官僚制是政府组织的基本形式	(271)
二、历史上的官僚制	(272)
三、现代官僚制	(274)
第二节 公共政策制定与官僚制	(280)
一、政府参与议会立法	(280)
二、政府制定公共政策	(282)
第三节 公共政策执行与官僚制	(282)
一、政策执行的组织基础是官僚制	(282)
二、政府官僚机构的设置	(284)
三、条条执行——行业性或专项性公共政策的执行	(292)
四、块块执行——区域性公共政策的贯彻执行	(293)
五、官僚制对政策执行的影响	(296)
六、有效的官僚制与有效的政策执行:一个 成功的案例	(297)
第十二章 官僚制异化对政策执行的冲击	(300)
第一节 官僚制异化对执行公共政策的负面影响	(300)
一、只对规则程序负责,不对结果负责	(300)
二、内部控制第一,政策产出第二	(302)
三、从本能的集权、揽权、弄权,到制度化腐败	(303)
四、稳定压倒创新	(304)
五、以行政规则取代理行政效率	(304)
六、滥用保密权力,剥夺了社会知情权	(305)
七、以形式主义取代精英主义的人事制度	(308)
八、官僚制异化导致机构臃肿,冗员膨胀,政府 成本加大	(309)
第二节 官僚制异化评述	(312)

第三节 克服官僚主义的努力	(313)
一、以往反对官僚主义的努力	(314)
二、当代公共管理对官僚制的制度再造	(315)
三、遏制官僚制异化,工夫做于细微处	(317)

第一章 绪 言

一、政策：万众瞩目的焦点

政策在人们的日常生活中,在政府的工作中,都是须臾不能离开的东西。人们判断一个事情是否可行,是否正确,依据的标准常常是政策;对于国家机关、政府机关来说,有没有政策依据,是直接决定着—件事情是可行还是不可行的关键因素。

对于普通老百姓来说,虽然他们不直接执行政策,但是政策对于他们的生活和工作,也有着深刻的影响。对于一个国家和社会来说,政策是引导着社会发展的路标和导向。错误的政策,可以把社会引向深渊,而一个好的政策,常常可以给社会带来巨大的利益和效益。人们现在还记得 1978 年底,中国共产党的十一届三中全会改变了导致中国社会动荡、内乱不止的“以阶级斗争为纲”的错误政策,制定了“把全党工作的重心转移到社会主义现代化建设上来”的新政策,这一政策给其后的中国带来了巨大的进步和发展:国家实力增强,人民生活水平改善,社会文明程度提高……真是翻天覆地。正如 2002 年 11 月 7 日,基辛格博士对全球一百多位媒体领导人发表演讲时说:“即将召开的中共十六大,将回顾中国自八十年代邓小平开始的改革开放带来的巨大经济进步。这不仅仅是变革,更是一场革命,一个新的经济体制正在中国形成。三十年

前,我第一次来北京的时候,街上看不到小汽车。今天,行驶在长安街上,站在人民大会堂的台阶上,我看到了中国三十年的巨变。”(资料来源:香港《大公报》2002年11月9日)

这种“巨变”,与国家的政策及其变化是密切相关的。

可以说,在一个社会里,任何一个人,无论他是从事何种行业的工作,处于社会的哪一个层次上,都不可能不关心国家的政策,关注政策的变化;因为政策不仅与国家和社会的发展变化有密切关系,它与每一个人的切身利益同样有非常密切的关系。对每一个人来说,政策就是利益分配,政策变化就是利益的重新分配和利益格局的调整。对于政策普遍的关注,是现代社会的标志,对政策过程和政策科学的了解,是作为国家机关工作人员必备的素质,也是一个公民应该具有的能力。

在社会生活过程中,政策对每一个人,都直接或者间接地产生影响,每一个人的工作和生活,都与相应的国家政策分不开。政策当然可以给每个人带来巨大的利益,但是,当个人的决策与国家的政策发生碰撞时,政策同样会给他沉重的教训。

我们从中国的证券市场看一下政策的威力:

【案例】中国证券市场的两次政策调控:一正一反

中国的证券市场是一个对于政策影响非常敏感的领域,政策的变化在此被迅速展开。短短十余年历史上,曾经发生过无数次政策影响市场的情况,每一次政策变化都会有市场的反应。有两次政策出台最能够说明政策影响、威力和特点。

1996年,中国股市结束了连续几年的低迷,出现明显的回暖(顺便提一下:连续几年的低迷的原因与政策调控有密切关系,出现明显的回暖应当首推政策之功,当年3月17日八届全国人大四次会议表决通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,证券市场首次写入了《纲要》。之后减息、扶持证券市场等一系列政策的推出,使得股市有了转机)。

但是随着市场中投机风气越来越厉害,政府开始出台政策,抑制投机。最初是提示风险,要求在进行市场中风险教育(这是在使用说服教育手段),随后是处罚一批违规者(这是在使用行政手段),加快新股发行(这是在使用经济手段)等措施,连续推出,各种手段和管理方式并用,体现了政府希望股市降温的态度。但是市场置之不理,继续我行我素。当政府发现这些方式都没有作用,无法遏制市场中的投机风潮时,最后采取了以《人民日报》发表特约评论员文章的方式,强行出场,维持市场秩序,要求按照政府的政策标准“正确认识当前股票市场”:股市现在过度投机,聚积了高度的风险,政府不能允许!

这种权威的政策手段一亮相,市场资金慌不择路,大家只有一个信念:听政府的话,赶快逃跑。但是,此时市场中只有想卖的,哪里有敢买的!结果中国两个股票市场的日K线图上,居然连续出现了几个跳水,所有股票压在跌停板上,出现了世界上股票市场中罕见的“一致”行为。其结果,一周之内股票市值损失二千八百余亿元。有人估算,特约评论员的文章,包括标点符号,每个字大约值6000万元。

人们见识了政策的厉害。从此很多人判断市场的股价、有没有风险,就记住了“政策标准”。《人民日报》发表特约评论员文章特别提到,20倍的市盈率是安全的,而当时市场的股票有的已经达到50倍,是“非理性的”炒作。从那以后有一段时间,凡是上市公司的股票市场价格达到50倍市盈率,该上市公司都要申请临时停止交易半天,发表公告,提醒众人“本公司股票市盈率已经达到50倍,注意风险”云云。

是不是掌握了政策标准,按照此标准操作就可以保持正确,在股市里赚钱?也不一定。

1999年5月中旬,中国股市又一次出现“井喷式”行情,股票价格迅速上涨,从市盈率看,1999年6月,上海股市达到45.37倍,