公共政策执行的困境及改进策略——以X镇为例

刘宇婷

贵州省文史研究馆，贵州 贵阳 550001

摘要：作为基层组织，乡村人民政府在解决农民、农村、农业等问题上起着举足轻重的作用。在国家 and 地方人民政府实施了一系列的“惠农”方针后，乡镇人民政府通过实施一系列的“惠民”的措施，极大地改变了农村面貌，提高了农户水平，增加了农民收入。但是，农村人民政府在实施农村公共政策过程中存在着一些问题，这些问题给农村经济发展、地方部门的公信力和国家的优惠政策的执行带来了负面的作用。本文运用了中国相关的公共政策理论，结合目前农村地区的公共政策执行现状，运用了定性和实证研究相结合的研究手段，通过对 X 镇的公共政策执行现状进行了详细的个案研究，了解了 X 镇的公共政策执行现状，并在此基础上进一步剖析了目前我国乡镇政府政策执行的总体状况及其存在的问题，并在此基础上提出了改进农村公共政策的具体措施。

关键词：乡镇政府；公共政策；政策执行

前言

乡镇政府作为国家基础层级的政府机构，在执行中央及地方重要决策、推动地方经济发展、管理农村日常事务等方面扮演着至关重要的角色。近年来，伴随“新农业”战略的深入推进，国家及地方政府推出了一系列扶持农民的政策，显著改善了我国乡村的面貌，极大地提升了民众的生活品质。然而，目前我国乡村政府在政策执行过程中暴露出若干问题，包括执行流程、执行主体、资源配置以及执行方式等方面均与政府初衷相悖，成效不尽如人意。这些政策在某种程度上对地方行政决策造成了冲击，并在一定程度上削弱了政府的公信力。部分政策措施的实施甚至偏离了中央的指导方针，对农村地区的社会和经济发展未产生积极影响。鉴于此，本文以乡镇政府公共政策的执行为研究核心，以此为突破口，深入探讨执行过程中的问题，分析其成因，并提出个人的观点和建议。

1 X 镇政府公共政策执行

1.1 X 镇的基本情况

X 村共有十三个行政村，135 个村庄小队，总人口一点七万人，耕地五点二万木，水浇地七千七百余亩。2009 九年，实现财政收入 2324 元；实现固定资产投资 2040 亿元；实现国内生产总值 27500 万元。实现农村人均收入一千四百一十万元，将人口出生率限制在十个%以内，符合全国计划生育率达百分之九十五点六，新农合参合率达百分之九十以上。x 乡拥有较零点五富的矿产资源和畜牧业资源，超农林牧矿产业为综合发展的经济重镇。

1.2 X 政府政策执行的内容

X 乡镇作为国家基层行政体系中的重要组成部分，其核心精神在于坚守、实施及执行国家的各项方针政策。在执行政策过程中，乡镇需应对不同层级、领域及类型的基层事务。按照行政级别划分，可分为中央政府、省级、县级及乡镇级；而根据政策内容的不同，又可分为国家政策、地方政策、区域政策、民族区域政策等。行政权力的体现形式包括法律法规及各类文书。

我国乡镇政府在处理政策、措施、手段及形式上呈现出多样化的特点。然而，通过深入

了解 X 市的相关信息，并与政府相关人员进行访谈，我们对 X 镇的政策和法律有了初步的认识。关于 X 镇政策执行的具体要素，按照层级划分，可以归纳为以下几种类型：

1.2.1 中央级政策

《条例》的核心内容主要源自全国人民代表大会常务委员会的法律、中央及直属机构的文件以及国务院及其组成部门的规章。在乡镇层面，此类方针的执行是一项易于操作的任务，一项必须履行的职责，以及一项缺乏实际操作性的任务。因此，在落实上述政策之前，必须对这些“原材料”进行“加工”，即理解并制定相关法规；省级、市级和县级政府对相关政策的理解和意见，随着行政层级的降低，将展现出更高的操作性和实用性。了解乡镇层面的政策，并据此制定实施方案。国家立法和法规在实施过程中，通常伴随着一份文件，阐述实施的必要性以及实施方法。由于对各类政策理解与认知上的差异，导致执行效果不尽如人意。

1.2.2 省市级政策

本镇的政策体系涵盖了政策的制定、规划、项目活动、公共管理以及公共服务等多个方面，包括政策、方案、要求和办法等。这些政策的实施具有以下特点：

首先，政策数量相对较少，主要是因为国家层面已经为乡村地区提供了较为全面的政策覆盖。地方政策主要负责具体落实和细化国家政策，由省级和市级政府负责制定。在政策内容上，需体现地方特色。省级和市级政府的工作重点在于区域发展，因此，政策制定时会更多地考虑区域发展的限制因素。当省级和市级政策下达到乡镇时，通常会附带具体的执行计划和明确的要求，包括政策的执行时间、方式、内容、目标以及所需的人力、物力和财力资源，从而确保政策执行的明确性和规范性，但同时也限制了执行过程中的灵活性。

1.2.3 县级政策

乡镇政策指的是由上级政府制定并下达

至 X 乡镇的政策。这些政策大致可以分为两类：一类是对上级方针进行详细阐释，以明确本区域政策实施的关键点，其层次相对较高。另一类则是由县人民政府及相关决策机构拟定的政策方案，旨在推动本区域政治、经济、文化等多方面的发展。相较于中央政府和省级政策，此类县级政策更具有针对性，其政策内容、目标及实施策略往往基于当地实际情况而制定。

2 乡镇政府政策执行存在的问题

2.1 政策执行成本高

2.1.1 全员参与执行所造成的行政成本增加

在政策执行过程中，必须鼓励全体村民积极参与政策的宣传、执行及监督工作。每位乡镇工作人员均肩负政策执行之责，并应履行相应的义务。以农村计划生育制度为例，村庄内所有工作人员均致力于不遗余力地完成各自的任務，这无疑导致政府管理成本显著增加。在小镇中，工作人员数量通常在五六十至一百人之间，如此众多人员的参与，所需食物供给与交通安排均构成巨大开支。实际上，在执行此类政策时，并非所有成员的参与均为必要，然而乡镇政府往往只关注政策的实施，而忽略成本考量，认为只要向上级汇报或借款即可解决问题。尽管政府机构普遍抱怨财政压力，但在政策实施时却显得相当慷慨。

2.1.2 繁重的接待任务所造成的行政成本的增加

在实施的过程中，省级、市级人民政府要安排相关部门的工作人员到农村去视察，督促当地的各项工作。从政策实施的初期到中期，到政策实施的最后，都会有几十个人参加，交通、安全、伙食都是一大笔开销。另外，还有许多民间团体参与的政策研究，例如科研机构、高校、相关机构等。

2.1.3 经验交流学习所造成的行政成本

在不同地区执行相同政策时，必然会出现一些地区执行得更为出色，且该领域的工作经验具有一定的借鉴价值。为了汲取这些优秀实

践,各乡镇将派遣大量工作人员前往其他省份学习相关政策的执行情况,并且可以在不同地区组织经验交流会议和实地考察学习。其中,大部分费用需由各乡镇自行承担。

2.2 政策选择执行

2.2.1 在“条条”与“块块”之间进行选择

“条块”问题是指在特定行政区域内,由于不同部门或机构之间的职责划分不清晰,导致管理上的混乱和效率低下,已经成为影响到全县整体工作的一个较为突出的问题。在面对有限的公共资源和丰厚的利益面前,地方当局不得不在两者之间做出艰难的选择,以便在执行过程中实现最好的财务利益。选择往往涉及到复杂的权衡,需要考虑到长远的发展规划和短期的经济利益,同时还要平衡不同利益相关方的期望和需求。

2.2.2 政策执行的态度选择

在一年的时间里,乡级人民政府负责执行计划生育、民政等各项生活保障措施。在紧急情况下,措施的实施时机、顺序、目标以及资源分配方式均需审慎选择,其结果将直接影响政策效果的差异性。尽管所有措施均可以遵循既定惯例执行,但其实际执行更多地取决于各国的具体实施情况。在政策执行期间,会议的组织频次、组织结构的构建、成员构成的状况、政策支持方案的拟定以及政策执行的具体时机等因素,都将对政策执行成效产生至关重要的影响。

2.2.3 从政策反馈信息和技术处理上进行研究选择

在面临巨大的政治压力的背景下,乡镇在撰写报告时,通常会采取一系列积极主动的措施来规避那些带来不利影响的信息。巧妙地运用各种技术手段对数据进行处理和调整,从而导致数据在某种程度上出现金融异化现象。金融异化现象会对政府政策的执行产生不利的影响,进而影响政策的实施效果。例如,为了应对上级政府的考核,乡镇可能会选择性地报

告政策执行的情况,隐瞒或淡化存在的问题,甚至通过技术手段调整数据,使得政策执行效果看起来更为理想。这种做法虽然可能在短期内帮助乡镇规避了政治风险,但从长远来看,却导致政策执行的实际效果与预期目标产生偏差,甚至引发更严重的社会问题。

3 完善了乡镇政府公共政策执法体系的建设措施

3.1 增强政策执行的政治资源

转变传统的政府形象,重塑政府权威,有效地把握好政府执行的政治资源,是目前中国实行乡村治理的一个非常实际和迫切的政治使命,它将彻底扭转长期以来由“服务少强迫多、给予少索取多、务实少务虚多”的政府形象,按照“多予少取/多取、放活”的工作原则,切实做好职责责任明确、精干高效、清廉诚信的公共服务型政府。具体来说:

3.1.1 转变政府职能

在服务、社区管理、文化建设、农民收入提升、农村长期稳定等方面,都是乡镇政府必须重视的问题。要使农村居民收入增加,推动农村经济社会发展,改善农村民生,作为农村社会保障工作的重点;要对社会监管责任进行规范化,把不应该由政府来承担的监管职能下放给市场主体、中介组织和村民自治组织。

3.1.2 合理使用政策执行手段

实施政策时需确保政策间协调、具体、有针对性,并设定明确的时间和效果目标。必须加强宣传,确保公众理解并重视政策。执行过程中应结合行政和市场手段,减少冲突。完善基层领导干部下乡工作机制,与农民有效沟通,传达政府意图和政策,听取农民意见。在执行中要从群众角度出发,确保政策执行带来实际好处。领导干部需摒弃旧观念,信任群众和自治组织,转变工作方法,适应新时代要求,提升个人素质。

3.2 改善政策执行的环境

3.2.1 改变传统的政治文化环境

长期以来,在农村基层组织中,一直存在着一种根深蒂固的官僚主义传统,这种现象对农村基层组织的执行力产生了严重的负面影响。为了改善这一状况,需要做的是确保广大的农户能够对政策实施的整个进程有一个全面而深入的了解。这样,才能够在了解的基础上,主动参与到政策的实施过程中来。还需要通过民主和公开的方式,将农户与政策实施系统紧密地连接起来,确保每个人的声音都能被听到,每个人的利益都能得到充分的考虑和保护。

3.2.2 优化行政管理环境

乡镇治理环境的最重要的是要理清乡镇与乡镇之间的关系。首先,要适当地拓宽基层政权辖区的职权范围,县级人民政府要撤销、精简各级派驻机构。所有的行政机关都被撤了下来,所有的工作都交给了县政府,要求他们在执行的时候,也要和当地政府合作,他们的

工作成绩不会被纳入到一票考核范围之内。对非行政机关实行全面放权,包括人员、财、物等,均归乡镇自行负责,并将其与县政府的权力机构相分开,从而保证了对农村的发展,而不是对上级政府的监督。

4 结语

本文通过对 X 镇公共政策执行的深入研究,揭示了乡镇政府在政策执行过程中面临的诸多困境,如政策执行成本过高、政策选择性执行等问题,并从增强政策执行的政治资源和改善政策执行环境两个方面提出了相应的改进策略。研究指出,乡镇政府应转变职能,合理使用政策执行手段,优化行政管理环境,改变传统的政治文化,以提升政策执行效果,增强政府公信力,推动农村经济社会的可持续发展。这些措施对于完善乡镇政府公共政策执行体系、促进农村政策的有效落实具有重要的理论和实践意义。

参考文献

- [1] (美)古德诺. 政治与行政(中译本) [M]. 北京:华夏出版社,1987.
- [2] 陈振明. 公共政策分析[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003.
- [3] 郭济. 政府权力运筹学[M]. 北京:人民出版社,2002.
- [4] 谢明. 公共政策导论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2002.
- [5] JffL Pressman, Aaron B: Wildavsky. Implementation[M]. Hayward, California: University of California Press, 1984.
- [6] CO Jones. An Introduction to the Study of Public Policy[M]. Portland, Oregon: Duxbury Press, 1977.
- [7] 许才明. 乡镇政府公共政策执行力问题研究[J]. 学术论坛, 2009 (9): 71.
- [8] 龚虹波. 中国公共政策执行的理论模型述评[J]. 教学与研究, 2008 (3): 92.
- [9] 戴维. 毕瑟姆. 官僚制[M]. 长春: 吉林人民出版社, 20051.
- [10] 戴维. 米勒. 布莱克维尔政治学百科全书[2]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002.