

## 公共政策执行的障碍因素的成因分析

文/张晴

公共政策得不到有效的执行，有着很多的原因，在本文中，笔者从公共政策本身、公共政策执行主体以及公共政策目标群体存在的问题，进行分析。

### 1、公共政策本身的问题

政策执行困难重重，达不到预期的效果，在很多情况下，是与政策方案本身的缺陷有关。这主要表现在：

#### (1) 政策缺乏合理性

政策方案不合理就是政策的针对性不强，没有针对客观的社会问题，政策各项内容没有反映客观存在的现实情况，不符合大多数人的愿望、利益、要求，不是建立在调查研究、理性分析和科学判断的基础上，而是主观臆想的结果。还有的政策过分强调全国的“步调一致”，而不考虑区域的差异，这些都客观上增加了政策执行的难度。

#### (2) 政策缺乏可行性

政策方案的顺利执行，从操作上和技术上来说，必须具体可行，必须是在现实条件下能够通过的。搞所谓“五十年不落后”甚至“一百年不落后”的形象工程，结果劳民伤财，给群众和后人带来了沉重的负担，影响了当地社会的持续、协调发展。

#### (3) 政策缺乏明确性

政策方案具体明确是政策能够有效执行的关键，也是对政策执行进行评估和控制的基础。公共政策规定不明确的主要表现有：第一，政策的主体缺位。很多的政策主体人群本身就不知道哪些政策与自己有关系，遇到难题有没有政策上的说法，又该找哪些部门去解决。如，中央一号文件有关“保障农民工合法权益和加强职业技能培训”两个问题，最后落实还得要依靠中央三令五申。特别是农民的职业技能培训，农民根本就不知道是哪个部门负责，培训经费从何而来，培训结束何去何从等等。另一方面，有些政策落实部门不明确或涉及落实部门较多。以农村公共政策为例，突出表现在农业部门的设置与农业产业发展不配套。如有关统筹城乡发展的很多政策，往往涉及的落实部门多，由于农业部门没有综合协调好，加之没有对其有效的监督检查。最终影响了政策的落实。

#### (4) 政策缺乏权威性

公共政策的权威性是指公共政策影响社会成员，并获得社会成员认同，执行的能力。权威是政策执行的根本保证，没有权威就不可能形成一个相互合作的团结的目标群体，无法组织行政活动去实现政策目标。

### 2、公共政策执行主体存在的问题

#### (1) 政策执行主体的自身利益需求

按照公共选择学派的观点，人都是理性的自利主义者，都希望以最小的付出获得最大的收益，政治领域也不例外。公共政策执行主体是人，人都有着自身利益的追求和行为倾向，当他们掌握政治资源，执行国家政策时，很容易运用所得到的政治资源使其利益最大化，难以做到绝对的“价值中立”。假使一项政策威胁到自身利益，执行主体就有可能抵制这一政策，甚至恶意对某项政策进行歪曲、篡改。凡是对本地区、本部门有用有利的政策内容则传达、贯彻；凡是对本地区、本部门无用无利的政策内容则不贯彻、不传达。特别遇到社会整体利益、地区利益、部门利益和个人利益发生冲突时，极有可能忽视社会整体利益，搞“土政策”，自行其是，谋取私利。如果决策与之期望的东西不相符合或在他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。

#### (2) 政治社会化机制乏力，执行人员的综合素质欠缺

执行者的综合素质包括政策水平、工作态度、知识结构和能力结构。政策执行者的综合素质只有在政治社会化过程和政策执行实践中，才能得到不断的提高。当前我国的政治社会化机制仍然很乏力，政治社会化作为社会成员适应社会政治生活和社会实现政治稳定的重要途径，未能得到应有的重视。随着市场经济的深入发展，在一些地方和一部分社会成员中出现了重经济、轻政治的思想倾向，政治社会化只是简单地表现为思想政治教育和例行的政治学习，又对政治社会化投入的人力、物力和时间非常少，因此导致部分政策执行者的综合素质不高，从而在很大程度上影响了公共政策的有效执行。

### 3、公共政策目标群体存在的问题

目标群体是政策直接作用和影响的对象，一项政策执行得好坏，能否获得预期成果，要视政策目标群体和政策执行主体的互动作用关系而定。政策目标群体能否认可和接受政策，是政策执行成功的

关键因素。来自政策目标群体的障碍主要表现在以下几个方面:首先,目标群体自身利益需求是影响其接受与否的关键性因素。一项公共政策总要表现为对一部分人的利益进行分配和调整,总要表现为对一部分人的行为进行制约或改变。不同的政策目标群体对政策的认同程度不会完全一样。接受政策者支持或顺从政策,促进政策目标的实现。不接受政策者可能采取不合作态度,对政策进行消极抵制,甚至会采取反政策措施,抵制政府改革。其次,政策目标群体接受政治社会化的程度,也是影响政策有效执行的一个重要因素。政治社会化是每个社会成员通过学习和实践,认识和掌握政治观念、政治模式,养成政治行为方式的过程。目标群体接受政治社会化的程度越深,越容易树立起拥护、支持和体谅现行政治制度和政治权威的信念,反之可能会出现误解或抵制现行政策,从而增加政策执行的难度。再次,政策的价值目标也是影响目标群体接受与否的一个重要原因(作者单位:盐城师范学院)

#### 相关链接

宏观调控下我国房价居高不下的原因及对策分析  
采用循环经济模式,实现城市污水污泥再利用  
知识经济对高素质人才培养带来的思考  
公共服务型政府的内涵及特征研究  
公众形象与社会资本增值  
国有企业员工激励及留才问题探讨  
公共政策执行的障碍因素的成因分析  
论经济全球化与中国高等教育的国际化  
“以人为本”:构建社会主义和谐社会的新理念  
从收入差距拉大看我国如何正确处理公平与效率的关系

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站,所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料,均为集团经济研究版权所有。

地址:北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编:100020 电话/传真:(010) 65015547/ 65015546

制作单位:集团经济研究网络中心