



新农村公共服务政策执行阻滞因素探析

魏丹丹, 康维波

(山东农业大学 文法学院, 山东 泰安 271018)

摘要: 作为社会主义新农村建设的重要内容, 农村公共服务历来是党和政府三农工作关注的焦点, 相继出台的农村公共服务政策无不彰显出党和政府的高度重视。然而在政策执行过程中, 政策推行受阻、执行效果较差等问题依然存在。政策执行主体、执行资源、信息沟通、制度安排、标的团体、政策内容等作为影响农村公共服务政策顺利执行的重要因素, 须引起政策执行者的高度重视。只有针对上述层面提出科学的改进措施, 才能使我国农村公共服务政策步入健康发展的轨道。

关键词: 新农村; 公共服务; 政策执行

中图分类号: F32, D601

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2016) 05-0107-04

107

农村公共服务是党和政府农业农村工作的重要目标。新农村公共服务政策是否能够得到有效执行, 直接牵扯到新农村建设质量的高低。近年来, 党中央、国务院先后下发了关于农村公共服务方面的重要政策文件, 对新形势下农村公共服务的各项工作做出了详细的部署, 农村公共服务建设也取得了显著的成绩; 但不可否认, 在一定程度上还存在着政策执行不畅、扭曲等阻滞现象, 由于地方政府等执行主体的素质与能力不足、执行资源不充分、政策沟通不到位以及监督机制不健全、政策适应性和针对性不强、村民主体对政策理解不到位、农村社会形态多样性以及农村基层自治情况不同等原因, 给新农村公共服务政策的执行造成了一定程度的不良影响。因此, 对新农村公共服务政策执行阻滞因素进行科学分析, 及时提出相关政策建议, 具有重要的积极作用和现实意义。

一、新农村公共服务供给政策执行阻滞的主要表现形式

所谓农村公共服务政策执行阻滞, 简单来说, 就是指政策在执行过程中, 由于某些不利因素的掣肘及影响, 致使政策执行不顺畅, 甚至停滞不前, 使得政策预期目标与实际执行效果发生偏差的情形。纵观当前, 农村公共服务政策执行阻滞最常见的表现形式, 不外乎以下几种:

一是政策执行主观化。由于基层政治民主发展程度不同以及村干部素质水平差异, 基层管理者在执行政策时往往采取更为主观的态度, 自作主张分配资源, 致使政策失去针对性, 缺乏公正, 村民对村干部失去信任, 矛盾频发。例如, 有些地区由于同姓聚居, 存在地方性强势家族, 长期垄断基层自治组织管理权, 使得中央拨付的“三农”经费得不到公平、合理分配, 惠农政策得不到有效的宣传和执行。

二是政策执行缩减化。也被一些学者称之为“选择性执行”。即政策执行者往往会根据自己的政绩的需要, 为满足自己的利益需求, 而选择一些政绩突显的政策予以执行, 对于稍有难度的, 或有意曲解亦或抛弃, 比如科技推广、公共卫生医疗、义务教育以及

收稿日期: 2016-07-22

基金项目: 山东农业大学现代农业发展研究项目“城乡一体化推进的现实困境及对策研究”(项目编号: 14xsk2-18)。

作者简介: 魏丹丹(1990-), 女, 山东滕州人, 山东农业大学文法学院行政管理专业硕士研究生, 研究方向: 基层政府治理与创新; 康维波(1963-), 男, 山东农业大学文法学院城市发展与管理系主任, 硕士研究生导师, 副教授, 研究方向: 基层政府治理与创新。

相应的制度安排等“软性”公共服务,就目前农村公共服务供给现状来看,供给相对不足而导致供给不均衡的问题突出。

三是政策执行更替化。简单来说就说对原本政策进行更改替换。该表现形式在农村公共服务供给政策执行过程中已屡见不鲜。部分政府部门因种种利己因素,往往会做出与政策目标相悖的选择,置入表面上与政策一致而事实上与政策精神相违的内容,“上有政策,下有对策”便由此而来。

四是政策执行表面化。执行者在政策执行过程中,敷衍塞责,只在表面上下功夫,并没有解决深层次问题,执行政策的所需的人员、经费等资源难以落实,致使农村公共服务的执行只停留在表面,无法达到政策预期目标的要求,执行结果不尽如人意。这种表现形式类似于荷兰学者布雷塞斯的“象征性合作”^[4]。

二、新农村公共服务政策执行阻滞因素分析

农村公共服务政策执行之所以会出现受阻现象,致使其效果无法实现,并非只受单一因素干扰,概括来说,其阻滞因素主要有以下几方面:

(一)政策执行主体素质偏低,能力缺乏

政策执行人员是政策落实过程中的主体,是导致政策执行阻滞的关键因素。其一,执行主体易受利益驱动。基层执行者作为农村公共服务的关键供给主体,在公共服务政策活动中,更多地是从自身利益出发,而倾向于选择提供“硬”公共服务。可见,执行主体的利益偏好因素是造成农村公共服务供给结构不均衡的重要原因。其二,政策执行主体素质偏低。政策执行者通常具有一定的自由裁量权,受各机关的“本位主义”的影响,使得各机关执行人员对同一政策所持的态度大有不同,甚至可能产生冲突,使得农村公共服务政策效益受损,增加执行成本,造成政策执行阻滞。其三,执行主体能力缺乏。一些基层政府部门的政策与理念滞后于中央的政策与理念,部分领导干部对政策的吸收程度偏低、理解不够全面,因此,政策落地实施过程中“不明所以”、“照葫芦画瓢”现象多见,结果往往是因资源投入“水土不服”而迫使政策失效。

(二)政策执行资源运用不当

执行资源做作为政策执行的强有力的后盾,是政策执行的现实基础。众所周知,农村公共服务供给一直以来就存在着供给量投入不足等问题。首先,公共财政投入不足是致使政策执行受阻的重要因素之一。一方面,目前我国资金投入渠道过于单一,主要依靠财政投入;另一方面,由于上级用于政策执行的专项资金和专项转移资金缺乏相应的监管,导致被截留甚至被挪用的现象尤为突出。有的执行者将有限的财政拨款用做“三公经费”,却在上级面前粉饰太平,使得资金政策变形、扭曲。其次,政策执行的

基层人才匮乏。一些诸多政策所涉及到的具有专业知识技能要求的工作人员在基层政府甚为缺乏。同时,对现有工作人员亦缺乏应有的培训,使得执行人员的工作水平及能力很难有提升空间。

(三)政策执行中的信息沟通不畅

有效的沟通是确保政策有效执行的前提条件。执行是否有效,需要看政策执行者与政策适用者之间的行为调适程度是否科学,而有效的沟通方式更是必不可少^[5]。农村公共服务政策贯彻落实过程中,导致政策执行受阻的影响最大的沟通因素是基层政府与农民之间的沟通不到位。其一,供给的倾向化、供给与农民的需求偏好不匹配的现象非常严重,不仅挤占了有限的财政资源,而且加剧了农村公共服务供求矛盾,使得政策执行效果大打折扣。其二,由于重视程度不够、政策解读有偏差,造成执行过程中出现偏离。譬如,据某次调查得知,某市政府民政部门在统计上级扶持养老服务机构配套优惠政策的执行情况时,发现约有60%的养老机构并未享受到本应享受的全部优惠政策。究其原因,正是由于当地政府对该项政策解读时出现偏差,以至造成政策执行发生偏离。

(四)政策制度安排不够完善

制度安排是政策顺利执行的根本保障。首先,针对农村公共服务政策执行情况而设置的责任追究机制的有效性难以保证。就目前新农村建设现状来看,政策执行行为更多地表现在执行主体的一意孤行,缺乏相应的责任追究与约束机制,使得执行者的自由裁量权得以滥用,导致现实中负效益的执行行为、上有政策下有对策等现象频频发生;其次,衡量与评价政策执行结果是否得当,亦缺乏有效的监督与评估机制。一般而言,我国政策执行的监督主体多为上级政府主管部门以及同级监察部门,社会监督的缺乏而产生的内部人效应容易导致监督的非客观性。^[6]

(五)政策标的团体参与缺失

农民作为农村公共服务政策的受益者,同时也是监督者,他们本应充分发挥基础性的监督作用,以确保政策执行的及时性与有效性,但由于农民和政府两方面的双重因素,致使政策标的团体的参与严重缺失。从农民角度来看,由于农民自身文化水平和民主观念意识薄弱以及政府的“暗箱”操作等因素的限制,严重影响了农民政治参与的积极性,进而导致监督主体缺乏话语权的同时,也弱化了对政策执行者行为最为客观有力的监督权。从政府角度来看,基层政府在干部和财务管理等重要环节也缺乏有效的监督方式,涉农资金被扣押或挪用、政策执行不到位甚至扭曲等问题突出,不仅村民与政策执行者的矛盾恶化,更使农民丧失了对各种益民政策的信任。尽管有关部门出台了措施及办法,但仍难以有效遏制此类现象,其中一个重要原因就是,农民在政策

执行中的参与作用没能有效发挥出来^[4]。

(六)政策内容的灵活性不强

一方面,由于农村各地政治、经济发展情况存有较大差异,有些落后地区由于历史累积原因,出现“一步跟不上,步步跟不上”的境况,因而政策配套制度和设施发展情况理应存有差异;另一方面,我国各地农村的人文和历史发展也存有较大差异,“十里不同风,百里不同俗”,讲的就是各地人文风俗的多样性,因此基层自治组织在执行上级大的政策的同时又要兼顾当地的人文背景。而上级政府在制定政策时往往低估了政策对象的复杂性,无法兼顾各地的“特性”和“共性”,这不得不给基层自治组织设定了难题——在将上级政策与自身条件和实际情况相结合时,发现矛盾,而又不得不硬着头皮去执行。最终导致政策执行出现偏差,政策失效等问题。

三、推进新农村公共服务政策有效执行的对策

(一)不断提升执行者的综合素质和能力

提升执行主体的综合素质和能力是政策顺利执行的重要前提。而如何提高农村政策执行人员的综合素质,可从以下几个方面抓起:一是国家有关机关和部门要加强对政策执行者职业伦理等方面的教育,塑造其积极、正确的人生观和价值观,增强其责任感和使命感,提高其认知水平,培育并形成以追求公共利益为核心的正确价值取向;二是加大法律、法规和政策宣传力度,以引导和规范组织内的政策执行行为,使政策执行在合法有序的框架内得到贯彻落实,确保执行者在执行过程中“不走形”,切实推动政策的有效落实,让老百姓真切感受到政策执行的实惠;三是要强化对政策执行人员的技能培训,积极扩宽其学习面的广泛性,定期向其普及相关政策知识以及政治学、社会学、管理学、社会心理学及法学等领域的知识,掌握公共政策执行的技巧及策略,着力培育学习型优秀政策执行团队,增强执行人员的政策运筹能力。

(二)合理运用充裕的政策资源

充裕的政策资源是政策顺利执行重要基础。当前,农村公共服务政策执行资源最欠缺的就是财力、人力资源,所以,加大对这二者的投入力度势在必行。为此,一要进一步加大对农村公共服务供给的资金投入,并确保各级财政的支农资金投入逐年加大,以期政策的有效执行得到充裕的资源保障。同时要积极完善适合农村公共服务供给政策执行的财政机制,譬如,建立财政预算管理制度和设立专项资金账户等;二要健全农村公共服务供给的资金监管体系,建立该项资金使用的监督考核制度,明确资金使用范围,以确保做到专款专用;三要吸纳高素质人才创造良好的发展空间,把具有较高政治素质和专业能力的人员充实到基层政府组织当中^[5]。譬如,可

通过引入竞争、激励机制,将物质激励和精神激励巧妙结合、提高优秀人才的待遇、采取对执行人员定期实施专业培训与进修等方式,鼓励、吸引和培养高素质人才,形成一支精干、高效、务实的政策执行专业队伍。

(三)扩宽政策有效执行的信息沟通

信息沟通是政策目标与政策执行结果之间的重要桥梁,对政策的执行有着重要影响:只有信息下行顺畅,才能确保政令通行,政策执行才会更加顺利;也只有信息上行顺畅,才能使信息反馈及时、准确,从而保证决策细化和追踪决策的顺利开展,并对政策执行进行有效的控制^[6]。因此,执行者在公共服务政策执行过程中,发挥着非常关键的桥梁作用。要提供合格的公共服务,关键取决于所有关键利益相关者之间的信息流动^[6]。一方面,应建立农民与公共服务政策执行人员互动的有效机制。积极鼓励与引导农民参与决策。如面对面互动、网络互动、信访互动等,了解民意,使政策执行者更准确地认知农民的实际需求,合理有效地提供人民满意的公共服务,解决现实中存在的供给与需求不匹配问题;另一方面,要给予农民充分的话语权,拓宽民意表达渠道,让农民通过理性的渠道表达需求并维护自身的合法权益,确保公共服务政策的有效执行。

(四)强化和完善必要的监管制度

必要的管理制度是任何政策顺利执行的保障,也是提高政策执行效率的重要途径。要加大对农村公共服务政策执行的监控力度,一要建立和完善政策落实责任追究机制,要明确各个服务政策执行部门的工作计划和具体执行者的工作任务,建立评价执行情况和完成情况的客观标准;要依据监督标准,追踪和搜集政策执行完成情况与既定目标之间的偏差信息;要客观评估执行行为的效果,及时地控制政策在执行过程中可能出现的偏差行为,并对执行者的行为采取奖励或惩罚甚者追究法律责任等必要措施。三要实行政务公开、透明化。强化农村公共服务供给的经费管理,确保专款专用以经费使用地公开、公正。三要继续加大对政策落实情况的督查和监管力度,赋予标的团体以切实的监督权力,大力营造共同参与、共同监督的氛围,达到立体化监督效果。这不仅有助于增加“自下而上”的监督压力,更有助于增强农民重拾对政府的信任。

(五)高度重视政策标的团体的参与

提高标的团体的参与度是巩固政策执行力的动力所在。在政策执行过程中,人们通过参加社会事务和国家事务的管理,并通过参与基层组织的活动,可以为政治管理注入不断的活力,有利于政府政策的顺利贯彻。^[7]对农村公共服务政策是否被贯彻执行,与自身利益休戚相关的标的团体感受最真实,也最有发言权。只有充分发挥目标团体的监督作用,才更

有可能从根本上治理执行阻滞的诟病。政府应积极引导公民树立平等观念、自主意识、责任感和法制意识,增强公民的主体意识,促使其积极主动参与各项决策的制订和执行^[8]。同时,要进一步加大农村公共服务政策执行中的政务公开力度,增强透明度,确保民众的知情权,凡涉及到公民自身利益的政策执行计划内容,都应当接受公众的监督;另外,必须确保公民的制度化参与,使公民参与更加规范化和程序化,针对隐瞒、歪曲政令执行等阻滞情况,便于群众察觉并能及时采取监督措施,向有关部门进行反映,以防止政策执行出现偏差。

(六)科学制定政策和执行政策

每一个政策的制定都是充满智慧的过程。一个好的政策既能保证政策的一贯性和权威性,又能体现政策的灵活性和特异性,一个优秀的地方管理者,既要保证政策落实的准确性,又要保证政策执行的有效性。因此,考虑到我国农村存在的显著的地区差异,制定政策时,应该采取“高层抽象,基层多样”的政策制定模式。首先,上级在制定政策时应注重抽象各地存在的“共性”,提出纲领性质的要求或指导方针;然后,各地区根据自身条件,在上级提出的抽象框架内负责具体实现,层层细化,不断对政策进行具体化,实现地区执行的特异性,将抽象的框架型政策变成高度匹配本地特色的靶向性政策。

著名政策执行研究学者普莱斯曼和瓦尔达夫斯

基曾言,“承诺会产生期待,但无法兑换的承诺都会导致期望的破灭与失望”。政策再好,倘若执行不给力,那么目标的实现也只能是空谈。农村公共服务供给作为新农村建设的重要内容之一,其政策的执行与落实情况,毋庸置疑,是影响政策目标实现的关键,而只有通过从以上主要层面加以改进,才能使农村公共服务政策得到有效的贯彻执行。

参考文献:

- [1] 丁煌.我国现阶段政策执行阻滞及其防治对策的制度分析[J].政治学研究,2002,(1).
- [2] 张国庆.公共政策分析[M].上海:复旦大学出版社,2004.
- [3] 胡税根,李倩.我国公共文化服务政策发展研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015,(3).
- [4] 谢来位.惠农政策执行效力提升的阻滞因素及对策研究——以国家城乡统筹综合配套改革试验区为例[J].农村经济,2010,(3).
- [5] 王杰敏.农村政策执行的制约因素及对策探讨[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2005,(6).
- [6] 世界银行.改善农村公共服务[M].北京:中信出版社,2008.
- [7] 王浦劬.政治学基础[M].北京:北京大学出版社,1995.
- [8] 叶大凤.论公共政策执行过程中的公民参与[J].北京大学学报,2006,(S1).

[责任编辑:张 磊]

Analysis on the Implementation of the New Rural Public Service Policy

WEI Dan-dan KANG Wei-bo

(Shandong Agricultural University, Tai'an271018,China)

Abstract: As an important part of socialist new countryside, the rural public service has always been the focus of the Party and the government's agricultural and rural work. The policies of public service in rural areas have been introduced. However, behind the prosperity of the policy text, it exposed the serious problems of rural public service policy implementation block. To promote the smooth implementation of rural public service policies, we must attach great importance to the implementer of the policy, the resources, information communication, institutional arrangements, and content of policy and so on, in order to make our country's rural public services on the track of healthy development.

Key words: new countryside; public service; policy implementation