
基于过程模型的公共政策执行偏差分析

——以上海市“综保”和“城保”并轨政策为例

张苗苗，张健明

（上海工程技术大学管理学院，上海 201620）

【摘要】应用过程模型对上海市“城保”和“综保”并轨政策进行了影响因素分析，政策自身质量障碍、政策执行主体障碍、环境因素的影响、政策执行目标障碍及利益分配是导致公共政策执行偏差的主要因素，应认真听取政策目标群体的诉求，提高政策执行者的责任意识和效率意识，提高政策的合理性和合法性，确保公共政策能真正为民服务。

【关键词】公共政策；过程模型；上海市；执行偏差；影响因素

【中图分类号】C913.7

【文献标志码】A

【文章编号】1671-3079（2018）06-0122-04

目前，学术界有关公共政策在执行过程中一定会发生偏差的研究较多，但概括起来主要有两点：一是受制于固有的历史局限性；二是受制于参与执行的主体。^[1]上海市“城保”和“综保”并轨政策作为促进社会保障从碎片化向一体化过渡的重要公共政策，执行过程中也同样面临各种阻碍，从而导致执行偏差。截至2016年，“并轨”政策针对外来非城镇户籍从业人员设计的5年过渡期已结束，但政策预期目标是否达成、政策执行过程是否遇到梗阻、有哪些经验借鉴等等，都缺乏研究。因此，对于“并轨”政策的分析，尤其是政策过程的回顾就显得尤为重要，本文运用史密斯的政策执行过程模型对其进行分析，找出问题所在，以为新的公共政策的执行提供经验。

一、政策分析的理论模型

综合考虑适应性和可操作性，本研究选择史密斯的政策执行过程模型作为整个研究的理论依据。

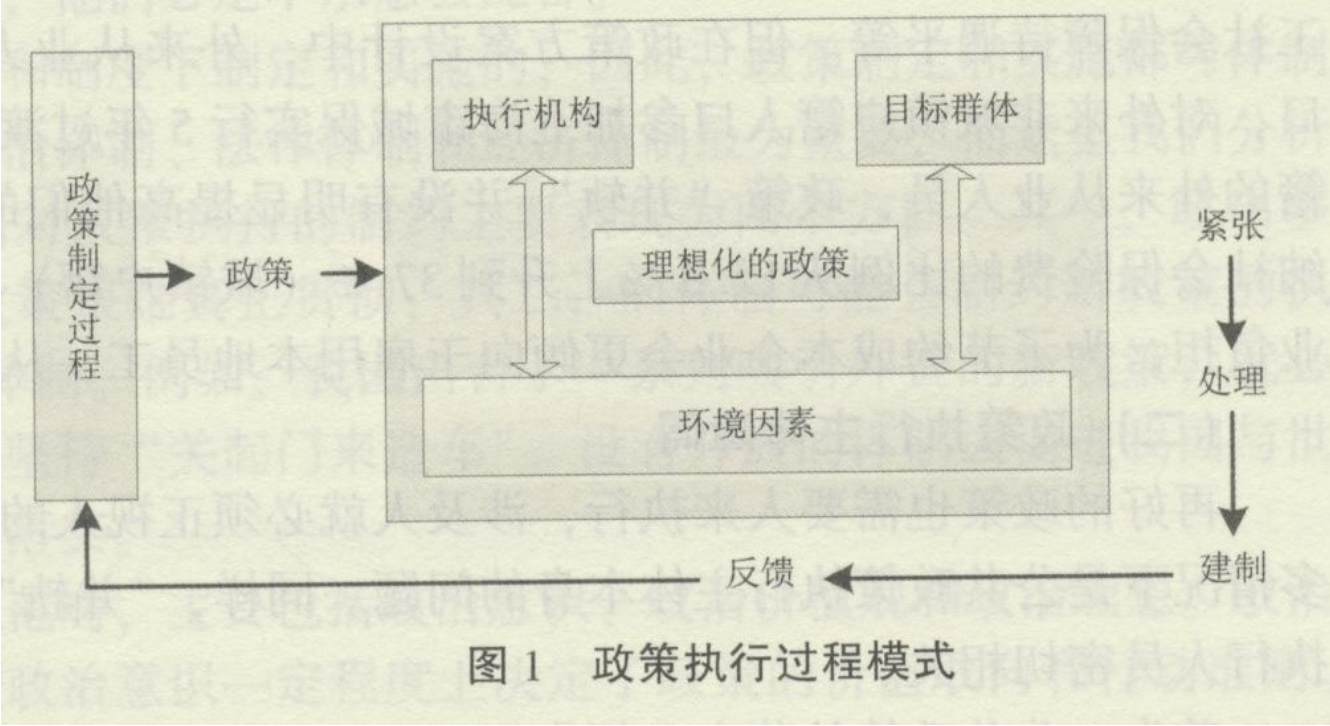
政策执行过程模型是史密斯在1973年出版的《政策执行过程》一书中提出的，政策执行过程所涉及的重大因素包括理想化的政策、执行机构、环境因素及目标群体4个方面，关系如图1所示。

收稿日期：2017-08-27

作者简介：张苗苗（1992-），女，江苏徐州人，上海工程技术大学管理学院研究生，主要从事社会保障理论与政策研究；张健明（1955-），男，上海人，上海工程技术大学管理学院教授，主要从事社会保障基础理论和社会保障制度国际比较研究。

网络出版时间：2017-12-06 09:08

网络出版地址：<http://kns.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20171205.1703.014.html>



- 第一，理想化的政策。指对政策本身质量的要求。
 - 第二，执行机构。负责政策执行的机构的合法性和权威性直接关系到政策执行质量。
 - 第三，环境因素。任何政策都是在一定的政治、经济、文化等环境中运行的，政策执行同时也受到这些外部环境的影响。
 - 第四，目标群体。即政策对象，政策的直接影响者。
- 政策执行过程模型认为，政策执行过程中的这四种因素是影响政策成效所必须要考虑和认定的因素。

二、基于政策执行过程模型的影响因素分析

调查数据显示，外来从业人员愿意参加上海市外来从业人员综合保险的人数占 58.7%，相关影响因子包括被调查者的性别、职业、工资收入、工作年限以及留沪意愿等。^[2] 为了解并轨政策的实施情况，笔者对由参加“综保”转为参加“城保”的外来从业人员进行了简单的访谈。访谈中发现，城镇户籍的受访者和非城镇户籍的受访者对“综保”转“城保”的态度存在较大差异，其中非城镇户籍的外来从业人员对政策的不满情绪更加明显——认为“并轨”最大的变化就是不但拿到手的工资减少了，而且还不能享受生育保险和失业保险。访谈中还发现，有的企业在政策实施过程中利用农民工对增加到手收入的偏好，与之达成某种“默契”来逃避缴费责任，最常见的方式就是给不参加“城保”的农民发放补贴，这些都是“并轨”政策执行出现偏差的诱因。

（一）政策制定存在缺陷

从收集到的信息来看，上海市“城保”和“综保”并轨政策的执行之所以存在偏差，最直接也是最根本的问题在于政策制定存在缺陷。“并轨”政策关系到上海市近 1000 万的外来从业人员，因此，对政策设计的合理性、明确性等要求极高。而从“并

轨”政策内容来看，这两点都有所欠缺。

简单来说，政策的合理性就是政策本身所具有的因果联系，是政策是否符合社会发展的客观规律，是否符合大多数人的利益并被广泛认同。^[3]具备合理性的政策更容易得到执行者的认同和政策对象的拥护，并因此得到有效执行。反之，则既不能维护公共利益，又不符合法治社会的客观规律。在上海市外来从业人员已突破 900 万和社会保险收入难以应对老龄化需求的社会背景下，上海市推出“综保”和“城保”“并轨”政策是符合上海市社会保障发展规律的。但“并轨”政策中对保险缴费率的规定直接导致外来农民工到手收入的缩水，因此，在实施过程中得不到农民工的积极响应。从这点来看，“并轨”政策内容仍有不合理之处。

另外，原“综保”和“城保”的政策对象和政策目标不同，并轨之后必然要明确新的政策方案和政策目标。面对规模庞大又有独特性的农民工群体，必须确保“并轨”政策的目标是切实可行的，是可以比较和衡量的，“并轨”目标的完成也必须在政策执行者的目标范围内。一项政策要能够有效执行，从操作性和技术性来说，必须具备两个明确，即政策方案和目标具体明确，政策措施和行动步骤明确。^[3]任何政策都必须具备明确的政策方案、政策目标，决不能模棱两可，造成政策执行者错误地理解政策精神和意图。

除此之外，政策设计与政策目标的一致性也是影响政策实施的关键因素。政策方案设计与政策目标的一致性，表现为政策方案设计一定是为实现政策目标服务的。有效的政策方案是实现政策目标的关键所在，相反，如果政策方案的设计有所欠缺，或者与政策目标所倡导的精神不符，则会造成政策结果事与愿违。上海市“综保”和“城保”“并轨”政策的目的是实现外来从业人员与本地城镇职工社会保障待遇平等。但在政策方案设计中，外来从业人员仍被分为城镇户籍人口和非城镇户籍人口，对外来非城镇户籍人口参加上海市城保实行 5 年过渡，且不参加失业和生育保险。即使对城镇户籍的外来从业人员，政策“并轨”并没有明显提高他们的社保待遇。相反，企业为外来从业人员缴纳社会保险费的比例从 12.5% 上升到 37%（城镇户籍）和 28.5%（非城镇户籍），这大大加重了企业负担，为了节约成本企业会更倾向于雇用本地员工，从而“挤出”外来从业人员。

（二）政策执行主体障碍

再好的政策也需要人来执行，涉及人就必须正视人的主观能动性。公共政策之所以难以执行，很多情况下是公共政策执行主体本身的问题。同样，“并轨”政策在执行过程中发生偏差也与相关政策执行人员密切相关。

首先，公共政策的落实必须依靠组织、机构、执行人员等主体。保证公共政策的有效执行既需要权威又需要权力，一个拥有权威的政策执行主体，可以利用公众自发的信任和拥护去更好地落实某种政策，从而降低政策执行成本。同时，一个拥有权力的执行主体，能够更有效地组织、领导、协调下级的政策执行机构。一定程度上，政策执行主体的权力有利于冲破政策执行障碍，强势使公共政策得以执行。^[4]所以，作为政策执行主体的上海市社会保障相关机构，其地位和权威性会影响到外来从业人员对政策的信任和支持的程度。

其次，“并轨”政策执行效果必然受到执行人员素质的影响，其中，最显著、最常见的当属受到执行人员的自我利益驱使。公共选择理论的创始人布坎南认为，人都是理性的，政府也是，都会选择对自己有利的行为。因此，政策执行过程中可能会出现 4 种情况：一种是对政策执行者有利的政策，执行者会尽全力地将政策执行下去，甚至会把政策扩大化并主动“要政策”；一种是对执行者无损也无利的政策，他们往往只选择传达政策而不具体操作；一种是对执行者部分有利的政策，他们会选择肢解政策，局部落实；还有一种是可能损害执行者利益的政策，对于这种政策他们总是想方设法地曲解政策，或者寻求“对策”。执行人员如果不能客观看待政策问题，不能将整体利益置于个人得失之上，那么公共政策的执行效果就得不到保障，甚至发生政策偏移。

再次，政策执行者的理解能力、工作能力、专业素养也是影响政策执行效果的关键。现实中，政策变形走样一定程度上是

由于政策执行者素质不高和思想观念上的错误所致。政策执行者如果缺乏必要的知识素养，可能导致对政策精神的一知半解，造成政策下达过程中的失真、失误。政策执行主体如果缺乏必要的应变能力和创新能力，只会机械地照抄照搬，不能相机行事，那么面对政策环境的不断变化，必然导致政策非预期影响难以预测。另外，在与公共政策目标群体的互动中，执行主体的沟通和协调能力欠缺也会造成政策执行主体在目标群体中形象不佳、权威不够，从而造成目标群体对政策不信任甚至排斥。

（三）环境因素的影响

所谓政策环境是指影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和，既包括经济环境，也包括文化环境和制度体制环境。

社会经济发展状况或发展水平是公共政策制定的重要依据，任何政策要想取得预期成果，最根本的原则就是要符合当下经济发展的客观规律。上海作为中国经济中心，吸引并容纳庞大的外来从业人员群体，在享受充足劳动力带来的经济活力的同时，也要承担相应的社会责任。“并轨”政策产生于经济发展对城乡一体化的推动，也产生于激烈的竞争环境对社会公平的推动。人在社会生活领域中，经济利益是其最基本的关系，所以人在经济生活中的利益矛盾可能引发在政治、思想等方面的差别和对立，从而引发诸多矛盾。公共政策的出台是为了调节资源分配、缓和矛盾，但不同的经济利益关系下，人们的利益矛盾也反过来影响公共政策。这就是为什么说“并轨”政策既是当前经济环境的产物，同时又受经济环境的制约。例如，“并轨”政策的目标群体处在上海这种经济发展迅速、竞争激烈的地方，接触到“并轨”政策的第一反应想的肯定是回报，即对自己有无好处，自己能不能因为这一政策改变生活状况。一旦结果是否定的，他们必定不乐意去配合。

从政治体制看，政策总是在一定的经济和制度下制定和实施的，因此，政策制定和实施都与体制息息相关。体制类型多种多样，其中尤以政治体制、法律体制和经济体制最为重要，而这里我们分析的是政治体制对政策执行的影响。政治体制对政策执行的制约主要表现为两个方面：其一，政出多门，政策执行容易出现上下不一致，导致政策很难真正贯彻；其二，旧体制可能会制约新政策的执行。^[5]任何新政策的执行，必须有相配套的体制。例如，我国出台了一系列吸引外资的新政策，就必须有一个更开放的体制与之相适应，如果还坚持“关起门来造车”，没有开放的体制去促进我国与世界各国的交流，那任何开放性政策都将难以落实。

政治文化是人类政治生活中的主观意识范畴，主要包括政治意识、政治价值观和政治理想。政治意识直接影响人的政治行为，政策制定者的政治意识一定程度上决定了政策的价值取向和行动准则。政治价值观则会影响政策执行者对政策的接受程度，还会影响政策方案的选择。政治理想对政策的影响反映在政策的动机、基本目标、基本方向和指导原则上，对政策执行的影响表现为政策执行者对待公共政策的态度，到底是为了一己私欲还是更公平的社会。^[6]

（四）政策执行目标障碍

研究发现，政策能否达到预期目标很大程度上取决于目标群体的态度，如果政策对象认为该政策会让自己权益受损，必然会想方设法拒绝。调查发现，受访者对“并轨”政策的态度更多的是不满意、不了解。一方面，他们没有事先了解过政策；另一方面，他们觉得保障再好自己也享受不到。所以，对于这部分人来说，他们并非自愿参加城保，强行把他们纳入城保可能使他们“脱保”。

另外，“并轨”政策实施过程中不可避免地涉及利益分配问题，利益分配必然有人受益也有人受损。正如“并轨”政策所涉及的企业主，一方面，政策并不是出于为企业利益考虑；另一方面，政策实施后企业为员工缴纳的保险费增加，导致生产成本提高、竞争力减弱。因此，大多数企业对“并轨”政策的态度都是不积极的。“并轨”政策开始实行之初，有人曾就“并轨”政策对企业，特别是劳动密集型企业可能造成的负面影响进行过分析，事实上，不管对外来从业人员本人还是企业来说，触及到他们的利益都会一定程度拖慢政策执行的进度或增加执行成本。总的来说，目标群体顺从，政策执行的风险就小，成功的可能性也大；相反，目标群体不顺从，政策执行的风险就会加大，失败的可能性也会加大。^[7]

综上，依据过程模型的影响因素理论，对上海市“城保”和“综保”并轨政策进行分析，结果发现，公共政策在执行过程中会发生一定的偏差，究其原因主要受政策自身质量障碍、政策执行主体障碍、环境因素影响、政策执行目标障碍及利益分配的影响。因此，要认真听取政策目标群体的诉求，提高政策执行者的责任意识和效率意识，提高政策的合理性和合法性，尽量避免公共政策执行中出现偏差，确保公共政策能真正为民服务。

参考文献：

- [1] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验 [J]. 中国社会科学, 2011(5): 61-64.
- [2] 龚秀全, 韩宇翔, 宋莉君, 等. 上海市外来从业人员参加综合保险意愿调查 [J]. 人口与经济, 2004(4): 72-77.
- [3] 陈振明. 公共政策分析 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 225.
- [4] 高建华, 崔运武. 公共政策有效执行的政治学分析 [J]. 中国行政管理, 2006(2): 41-43.
- [5] 陈庆云. 公共政策分析 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 222.
- [6] 宁国良. 论公共政策执行偏差及其矫正 [J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2000(3): 95-98.
- [7] 钱再见. 论公共政策执行中的偏差行为 [J]. 探索, 2001(4): 63-65.