

# 社会治理视角下政策执行力提升研究

唐潇悦

西南大学, 重庆

收稿日期: 2022年1月25日; 录用日期: 2022年2月16日; 发布日期: 2022年2月23日

## 摘要

社会治理水平是国家治理能力和治理体系现代化的重要体现, 现代社会治理与广大人民群众息息相关, 对社会的进步发展也有较大的影响。良好的政策执行力是提高社会治理水平的重要保障, 基层政府执行力水平对于顺利实现社会治理目标具有重要价值。基于此, 如何提升政府在社会治理过程中的政策执行力, 是目前需要关注和研究的重要内容。本文通过概括当前我国社会治理政策执行现状, 从其已经形成的5大基本格局——党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障着手研究, 归纳概括出基层政府在社会治理过程中政策执行力存在的问题, 深入分析原因, 进而总结提升政策执行力的对策建议。

## 关键词

社会治理, 公共政策, 政策执行

# Research on the Improvement of Policy Execution from the Perspective of Social Governance

Xiaoyue Tang

Southwest University, Chongqing

Received: Jan. 25<sup>th</sup>, 2022; accepted: Feb. 16<sup>th</sup>, 2022; published: Feb. 23<sup>rd</sup>, 2022

## Abstract

The level of social governance is an important embodiment of the modernization of national governance capacity and governance system. Modern social governance is closely related to the masses of the people, and also has a greater impact on the progress and development of society. Good policy execution is an important guarantee to improve the level of social governance, and the level of grass-roots government execution is of great value to the smooth realization of social go-

vernance goals. Based on this, how to improve the government's policy execution in the process of social governance is an important content that needs to be paid attention to and studied. This paper summarizes the current situation of the implementation of social governance policies in China, starting from its formation of five basic models—party committee leadership, government responsibility, social coordination, public participation, legal protection. This paper analyzes the problems existing in the government's policy execution in the process of social governance, and then summarizes the suggestions to improve the policy execution through in-depth analysis reasons.

## Keywords

Social Governance, Public Policy, Policy Implementation

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 我国社会治理中公共政策执行概述

社会治理水平在一定程度上反映国家治理能力和治理体系现代化的高低,加强和创新基层社会治理,是推动国家治理体系和治理能力现代化的必要路径[1]。在我国,社会治理是主要由政府牵头,组织社会多元治理主体共同参与,从而对一系列社会公共事务进行治理的过程。由此可见,政府作为政策执行的主体之一,需要承担政策落实、促进社会公共利益的责任,同时也决定政策执行的实施效果,是实现政策目标重要的一个环节。

众所周知,公共政策是政府发挥职能,是进行社会治理的重要手段之一,而公共政策执行就是政府部门在复杂的社会现实情况下,逐步落实政策,实现政策目标的过程,这个政策实施的具体转换过程,是政府公共政策执行的关键环节,最终取得的政策成效甚至在某一程度上决定了公共政策是否能够完成政策目标。

## 2. 我国社会治理中公共政策执行现状

党的十九届四中全会强调:要加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系[2]。

首先是推进网格化管理,提供精细化服务。在社会治理的过程中,要对现有的分散治理方式,日常管理力度以及宽泛管理范围进行整合优化,提出“网格化治理”的创新理念,除了日常的人员管控,社会保障以及综合治理外,还要把党委领导、区域联动等工作纳入基础网格体系。

其次是推进智能化治理,打造共享平台。利用高智能、快信息的科技手段,促进社会治理效能提升,从而提高社会治理水平。现阶段,主要是运用信息技术,打造多功能政务服务平台,完善基层治理信息共享数据库,将各方面信息充分融入到基层治理的方方面面,从而提高治理实效。

再次是坚持法治和德治结合,营造良好社会氛围。在社会治理的过程中,不仅要发挥法律的规范作用,也要重视道德的教化作用,将二者紧密结合、相辅相成,使二者相互促进、良性互动,是强化基层社会治理的重要手段。

最后系统预防化解矛盾,提升应急处理能力。社会治理工作最坚实的力量支撑在基层,最突出的矛盾和问题也在基层。基层社会治理涉及的面较广,会遇到许多复杂矛盾或者突发状况,要尽量保证小问

题基层解决，小风险基层化解，大问题。在突发问题的时候，保持基层社会治理的灵活性，也要培养基层社会治理者的应急处理能力。

### 3. 当前我国社会治理中制约地方政府公共政策执行力的因素

从某种意义上说，公共政策的执行过程是动态的、灵活的，随着政府深化改革，权力下放，地方政府的自治权力逐渐扩大，可以根据当地实际情况制定和执行相关的公共政策。因此，公共政策的执行得到了进一步优化和发展，主要体现在地方政策的政策执行力不断增加，自主权得到进一步的提升。但是，在实际的政策执行过程中，还存在一些主客观因素制约政策执行力的提高。

#### 3.1. 政策执行主体存在政策认知偏差

任何一项政策目标想要转化为政策现实都需要依靠政策执行人员实施，政策执行水平在一定程度上决定着政策执行效果，而政策执行水平的高低往往取决于执行人员的素质，当前我国基层社会治理人员的素质较低。

素质主要有两层含义：一是能力素质，首先体现为执行主体自身能力素质不足，执行者实施执行的前提是自身具备相关专业素养，包括与群众沟通能力、完成工作的知识、管理知识等。但目前我国基层社会治理中的人员整体文化水平偏低，缺乏专业性，部分政府工作人员没有接受系统完善的知识训练，缺少执行政策所必备的系统观念，因此执行者不能较为准确地理解和执行政策，容易在政策传达过程中无意曲解政策，造成政策执行偏差，阻碍了政策执行力的提升。

二是职业道德素质，主要体现在执行主体的自利心态，为了某种目的故意曲解政策。“经济人”假设表明了每个人都以自身利益最大化为目标，人的行为会受到某些利益的驱使，政府执行人员也不能例外。因此政策执行的过程就是各方利益博弈的过程，当执行者认定执行某项政策会有损自我利益或者无法得到任何好处时，就会抗拒或者敷衍执行政策，表现为执行人员不作为，从而导致政策执行失灵，政策执行力不足[3]。

#### 3.2. 政策执行对象接受度不同

政策能否顺利执行是关系着公共政策是否有效的重要因素，首先大部分公共政策的执行过程往往是对政策利益的调整和分配过程，那么就会存在一个利益调整、分配是否合理的问题。这个问题主要涉及以下两个方面，一是政策执行者能否公平、公正地调整和分配政策利益；二是政策执行能否及时准确地回应政策对象的需求。如果政策执行过程较好的满足了这两个方面，那么该政策就容易被大部分政策对象所接受；反之如果没能做好，不能满足相应的要求，政策对象就不容易接受政策，甚至可能出现抵制该政策执行的行为[4]。

其次是政策宣传工作不到位。一是政策对象的广泛性，一项政策的执行往往涉及各领域各层次的广大民众，其作为政策实施的对象，能否理解、接受相关政策，在一定程度上决定该政策能否顺利实施，而能否准确理解和广泛接受决定着政策目标能否取得预期的实施成效。在日常的社会治理工作执行过程中，部分政策宣传是不全面的、不深入的，例如忽略了某一部分民众，没有提供因地制宜的政策宣传方式，又或是仅仅按照上级颁布，下级实施的工作方式，对政策宣讲较为笼统，不够细化深入，从而导致部分政策对象不了解政策。二是政策对象的理解能力不一致，不同的群体对同一政策有不同的理解，这是因为人们的思想认识不一致，社会治理涉及的往往是最基层的民众，他们受教育的程度不同，机械的将政策文件下发，不做好相应的宣传工作，就会导致政策对象不理解甚至产生理解偏差，这时政策执行者如果不进行正确的、仔细的解读和引导，就会阻碍政策的有效执行。

### 3.3. 政策执行过程中环境的复杂性

一项政策自上而下实施，会受到内外部环境的影响，其复杂性会对政策执行效果产生相应的影响，主要有以下两个问题。一是内部环境的差异性。不同的基层政府拥有不同的组织文化，政策实施中的工作方法、日常的办事风格都会因此产生差异，政策是由人来实施的，政策执行人员对政策的理解和执行都会受到组织文化的影响。

二是外部环境的不对称性。一方面，公共政策想要顺利执行达成政策目标，就离不开与之配套的基础设施，只有投入足够的资源才能保证政策的执行，社会治理中基层政府要解决的问题大小，方方面面，涉及的资源也较为多样，如果政府执行资源缺乏，执行力受到了各项资源的制约，政策执行的难度便会大大增加。另一方面，不同地区自然环境和社会环境的复杂性也会影响到政策执行力的提升，不同的自然和社会环境赋予政府不同的行政权力，自然环境较为恶劣的地区，需要更多的行政资源来保证政策的实施，因此政策执行的难度更大。同时，我国少数民族众多，各个民族都有各自的特点，导致了不同地区社会环境的差异，政策执行的复杂性更为突出，需要政府制定因地制宜的发展措施来保障政策的推动实施。

### 3.4. 基层政府政策执行配套机制不健全

健全完善的基层政府政策执行配套机制是保障政策得以实施的重要手段，在进行社会治理的过程中，基层干部与民众直接接触，是政策能否有效执行的重要环节，一个完备的政策执行机制有利于提高政策执行力。总的来说，政策执行机制不健全主要体现在以下两个方面：一是缺乏系统的考核评价体系。一方面，在社会治理方面，对于考核的标准、考核的范围以及考核结果的奖惩，都较为笼统，加之我国一直以来都较为重视地区发展，对社会治理的政策执行考核更多的放在了工作完成度上，仅仅用一部分客观的指标对照评判，例如在社会治理的网格化管理工作中，网格员要处理网格内大大小小的事务，但不同社区情况不同，简单的用同一标准考核，缺乏准确性。另一方面，治理工作与待遇不对称，随着简政放权，权力下放，更多的工作下沉到了基层，因此基层承担的工作较多且繁琐，层层加码下基层政府社会治理功能严重弱化。基层工作者解决的事务繁琐、冗杂，工资水平较低，考核的结果没有明确的奖惩制度，同时忽略了基层工作人员的精神激励，基层工作人员的升迁渠道较为单一，缺乏有效的机制来保证，这就直接影响了其激励引导作用的发挥，阻碍了基层政府执行力的提升[5]。

## 4. 社会治理中地方政府公共政策执行力提升路径

### 4.1. 加强政策执行主体能力培养

政策执行机关人员的素质和作风直接影响着政策实施的成效问题。主要从两个方面着手，首先要提高行政人员素质，完善培训体系。一方面，政府人员的综合素质是政策有效执行的必要条件，要定期组织政策执行人员进行学习和培训，提供多样的提升渠道，保障执行者的基本执行能力。另一方面，要培养执行人员的工作自觉性，密切联系群众，一起从实际出发，在政策执行过程中积极听取民众意见，树立为国家、为人民服务的坚定信念。

其次，要强化监督管理的力度。相关部门也要对政策执行情况及时地跟踪评估，对于政策执行过程中政府工作人员产生的政策执行偏差及时纠正，完善责任承担机制，增强政策执行者的责任意识，从而提高政策执行力。

### 4.2. 合理兼顾各方利益，做好政策宣传工作

一项政策无法满足所有人的利益要求，在现实社会中，不同的群体和个人对利益的要求是不一致的，

因此在上级制定某项政策时必须尽量全面考虑，合理兼顾各方利益，减少由于利益分配不均而导致的政策抵制，从而减少政策执行过程中的阻碍，提高政策执行的效率。但是，尽管执行者在政策分配过程中追求公平、公正，有时需要为了公共利益牺牲掉部分个人利益，这是无法避免的情况，在这些对象中就容易产生敷衍政策甚至是抵制政策的不良行为，需要政府工作人员及时进行思想疏导，减少这种行为对政策执行的阻碍。

宣传是否到位影响着政策执行的民众接受度，政策宣传不深入，会影响政策对象对于政策的理解，甚至产生政策理解偏差，不接受和服从政策安排，不利于政策的执行。政策宣传是加强人们对于政策认知的重要手段，因此，政策执行部门要深入的进行政策宣传，利用各种方式详细的将政策意义、目标准确的传达政策对象，提高政策对象的政策接受度，更好的推动政策的执行，进而提高政府的政策执行力。

### 4.3. 营造良好的政策执行环境

一个好的政策执行环境是保障、推动政策执行的重要因素，一方面，要降低内部政策执行环境的差异性。首先要推行正确的政策执行观念，执行政策方案时要认真分析政策执行的内容和实施条件，把公平、公正放在重要的位置，减少不同组织文化对政策执行人员的影响，坚持依法行政、秉公执法、忠于职守等规范，尽量避免由于工作人员的主观因素影响政策的正确执行。

另一方面，要保障资源的充分供给，减少外部环境的不对称性。在政策实施任务下达的同时，要提供充足的政策执行资源，为政府实施社会治理创造良好的外部环境。主要是提供物质资源，对于各地政府，要根据其工作任务，公平、公正的分配相关资源，保障基层政府在实施社会治理相关政策时拥有充足的资金支持。与此同时，要提供相应的基础设施，满足政策执行的需求，例如在社会治理中配备电子设备，建设数据库资源共享平台，方便信息的录入存取，从而利于政策执行人员实施政策。

### 4.4. 建立健全政府政策执行配套机制

公共政策执行具有系统性的特征，想要提高政府社会治理政策的执行力，就需要建立起使部门高效运作的协作配套机制。一是建立完备的考核体系。除去统一的考核标准外，还应当建立综合第三方考评机制，根据有关政府部门的具体考核要求，引入第三方评估主体，较为客观地对政策执行人员进行综合考评，根据考评的实际结果，奖惩分明，同时设置科学合理的绩效评估体系，构建畅通的晋升渠道，注重对工作人员精神的激励，再根据实际情况制定相关工作目标，进一步落实职责，使得政策执行效能不断提升。

二是建立和完善政府组织制度。随着行政事务的不断下放，社会治理更多的工作任务下沉到基层政府，为了强化基层政府社会治理功能，基层政府组织机构需要合理配置。与此同时建立高效的政府运行机制，各部门要做到实时沟通，要坚持分工合理、配置科学、程序严密、制约有效的原则，使得政策执行通道更为畅通，进而增加政府政策执行力。

## 5. 结论

当前我国正处于中国特色社会主义建设新时代，这是中国发展的新的历史方位，在这一时代背景下，提升社会治理中公共政策执行力是摆在基层政府面前的一个重要课题。基层政府的社会治理政策执行是面对人民群众最直接、最相关的环节，因此其政策执行力的高低是国家发展和民生建设的重要保障，这是一项长期而系统的提升过程，这既需要从制度体系上进行改革，也需要从执行人员的能力培养、执行过程的内外环境着手分析。只有进一步规范政策执行流程，制定政策执行配套机制，打造高水平的执行队伍，加大对社会治理的资源投入，营造良好的政策执行环境，打造新时代公共政策执行路径，才能

---

不断提升社会治理过程中公共政策执行力。

### 参考文献

- [1] 徐隽. “十三五”期间, 我国加快构建共建共治共享的社会治理格局[EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n1/2020/1130/c1001-31948549.html>, 2020-11-30.
- [2] 新华社. 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL]. <http://xhpfmapi.zhongguowangshi.com/vh512/share/6604286?channel=qq>, 2019-11-05.
- [3] 熊润露, 徐蕾. 我国基层政府政策执行力的提高途径[J]. 法制与社会, 2019(7): 149-150.
- [4] 吴胜, 张凤军. 公共政策执行难的原因分析[J]. 中共成都市委党校学报(哲学社会科学), 2003(5): 51-52.
- [5] 马金群. 提升地方政府公共政策执行力对策研究[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 中共黑龙江省委党校, 2020.