

地方政府“短命政策”的产生路径与治理

——基于政策阶段论的分析

李雪洁

中国石油大学(华东)经济管理学院, 山东 青岛

Email: lixuejie2021@163.com

收稿日期: 2021年8月9日; 录用日期: 2021年9月9日; 发布日期: 2021年9月16日

摘要

具有终结随意性、生命周期短、潜在危害性特征的“短命政策”现已成为破坏政府形象建构、消耗政府公信力的重要因素之一。基于政策过程五阶段, 着眼于每阶段政府政策行为失误的叠加作用, 形成“目标偏差 - 信息失真 - 执行失范 - 评估滞后”的“短命政策”产生路径。因此, 若要避免“短命政策”出现或弱化其负面影响, 应当从分析各阶段政策行为失误入手, 构建“绩效评估改善 - 信息获取优化 - 执行路径完善 - 问责制度加强”的治理体系, 并据此制定出针对性治理措施。

关键词

地方政府, 短命政策, 政策过程, 政府公信力

Causes and Countermeasures of “Short-Lived Policy” of Local Government

—Analysis Based on Policy Stage Theory

Xuejie Li

School of Economics and Management, China University of Petroleum, Qingdao Shandong

Email: lixuejie2021@163.com

Received: Aug. 9th, 2021; accepted: Sep. 9th, 2021; published: Sep. 16th, 2021

Abstract

The “short-lived policy” with the characteristics of ending randomness, short life cycle and potential harmfulness has become one of the important factors to destroy the government’s image con-

文章引用: 李雪洁. 地方政府“短命政策”的产生路径与治理[J]. 现代管理, 2021, 11(9): 957-965.

DOI: [10.12677/mm.2021.119120](https://doi.org/10.12677/mm.2021.119120)

struction and consume the government's credibility. Based on the five procedures of the policy process, the "short-life policy" path of "target deviation—information distortion—execution misconduct—evaluation lag" is formed, and the superposition of policy behavior errors of the government at each stage becomes the cause of "short-lived policy". Therefore, in order to avoid frequent occurrence or weaken the negative impact of "short-lived policies", it is necessary to start with the analysis of policy behavior errors in each stage, build a governance system of "improvement of performance evaluation—optimization of information acquisition—improvement of execution path—strengthening of accountability system", and formulate targeted governance measures accordingly.

Keywords

Local Government, A Short-Lived Policy, Policy Process, Administrative Decision-Making

Copyright © 2021 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. 引言

美国政治学家戴维·伊斯顿(David Easton)提出：“公共政策是政府对整个社会的价值作权威性的分配。”[1]公共政策是政府履行各项职能、协调社会多方利益、运用与分配公共资源的主要手段。社会转型发展的背景下，政府在政策过程中面对利益主体多元化、利益诉求多样化、大众参与政治的渠道拓宽等更为复杂的因素，频频出现决策失误，导致政策改变过频即“短命政策”现象出现，破坏政府公信力，威胁社会稳定发展。地方性政策内容更为具体且易受到领导者个人意志支配，决策条件受限，如何避免“短命政策”已然成为地方政府无法回避的问题。

2. 文献回顾

近年来，短命政策频繁出现且已造成一定负面影响，同时十四五规划明确要求，国家治理效能要得到新提升，政府作用更好发挥，行政效率和公信力显著提升，学界逐步重视对短命政策影响、成因和治理对策的研究。该类研究具有视角多样的特点，如内外环境、政策主体、定量分析等视角，但“各种替代性的政策理论都或多或少地可以归入政策过程阶段论所提出的某个阶段的研究之中”[2]，政策过程阶段论描绘了政策的动态发展过程，强调政治现象间的紧密联系，提供了分析各阶段政策行为失误叠加作用的理论框架，从而为制定针对各政策阶段的有效措施提供基础。因此，政策阶段论仍作为政策研究的经典理论之一而存在，目前学界也不乏使用政策阶段论分析短命政策现象的研究成果，且多从以下两个角度展开。

2.1. 单一阶段论者

该观点支持者在研究中重点分析政策过程的单一阶段。有研究者认为，短命政策是由于掌控政策主导权的权威主体出于效率冲动、利益冲动、政绩冲动以及缺乏民主参与决策机制，即政策制定阶段的失误。该类研究视角的分析较为深入，并能提出针对某一阶段失误的治理对策。根据现有文献可以发现，政策制定和执行阶段是单一阶段论者分析的集中领域，一方面由于部分理论将信息搜集环节纳入政策制定阶段，使之成为政策过程的起始阶段即首要前提，其重要性极易受到学者关注；另一方面，“在地方政府当前的决策模式下，决策主体的失范行为是政策短命的直接诱因”[3]，且政策制定的权威主体即国

家行政机关主要在政策制定阶段发挥作用。而政策执行是政策落实阶段，其效果将直接影响政策质量和存在周期，因而也受到大多研究者的关注。

2.2. 重点阶段论者

该观点将政策分析扩展到政策阶段的多个领域，规避了单个领域、单一变量客观性、科学性不足的窠臼，在一定程度上较为全面地分析了政策问题的影响因素和相应对策。例如有学者在分析基层政策短命现象时，着重考察基层政府政策过程中的政策议题、政策制定、政策执行和政策调整四个环节。

综观我国利用政策阶段论对短命政策的研究，不难发现，其大多是主观将部分阶段摘取出来进行着重分析，这无意间割裂了各阶段的整体联系和相互作用，“他们描绘了一个不连贯的、分成碎片的过程，而不是一个不间断的、连续的过程，同时一个政策现象看起来发生在很短的时期内”[2]。“短命政策”的出现并非某一或某几个政策过程出现失误的后果，而是一个动态发展过程，各阶段政策主体的行为失误发生叠加，促使“短命政策”产生。本研究尝试兼顾政策运行流程各个环节，系统完整地利用政策阶段论阐释短命政策产生原因与治理对策，为短命政策现象治理提出启发性思路。

3. 地方政府“短命政策”的特征

加里·D·布瑞沃(Garry D. Brewer)的政策过程六阶段理论认为，政策制定包含六项步骤：创始(initiation)、估价(estimation)、选择(selection)、执行(implementation)、评估(evaluation)和终止(termination)[4]，在此基础上可以归结为确定目标、收集情报、做出决策、执行以及评估反馈五阶段。依据政策过程五阶段，可将“短命政策”定义为政策过程阶段缺失或单个阶段周期缩短，同时未完成预设政策目标并引发较大消极效应的公共政策。据此定义，可得出“短命政策”的三个显著特征：

3.1. 终结随意性

终结随意性是指因缺失合理规划与合法程序，导致政策的撤销具有较大不确定性。该特征主要表现在两方面：其一，从政策终结阶段角度分析，“短命政策”被终结时所处的政策阶段不定。政策制定主体即地方政府有独立终结政策的权力，因而政策在各阶段都有被终结的可能，终结政策也正在成为政府弥补决策过失的常见手段。2009年广州市政府发布的《广州市住房公积金提取管理规定》在征询意见的公示期，因部分规定不合理遭到民众反对，被终止于“收集情报”阶段。2003年7月的“怒江水坝”政策相对“长命”。云南省怒江州政府提出《怒江中下游水电规划报告》一周内，怒江13级电站中的第一个项目——六库水电站举行了挂牌仪式，标志着怒江水电开发正式启动，这一系列行为引起广大环保人士和人大代表强烈抗议。2004年4月2日，总理办公室驳回怒江州政府水电规划报告，怒江水电开发政策因此被停滞在“执行”阶段。其二，从政策终结方式角度分析，“短命政策”具有终结程序非法的特征。马克·丹尼尔斯(Mark R. Daniels)将政策终结视为“有计划地终止某项政府项目、政策或机构”[5]的行为。据此论断，政策的终结应当建立在全面客观的政策评价基础上，对政策进行主动地、科学地、有计划地调整或废止。但“短命政策”往往是“非程序化决策”的产物，未经过调整完善的过程就被废止，其终结往往带有被动性、紧急性以及非法性。2012年四川省什邡市政府通过招商引资引入宏达股份有限公司的钨铜项目后，什邡市部分市民聚集在市委、市政府门口，以该项目可能污染当地环境为理由，反对项目建设，当地政府直接采取紧急“叫停”即以终结项目的做法来回应民众激烈抗议。

3.2. 生命周期短

按受影响主体划分，这一特征包含两方面内涵：其一，从政策本身角度剖析，生命周期短，通常不超过两年。2016年5月1日，张家口张北县政府发布《张北县物价局关于草原天路风景名胜景区门票价格

的批复》，明确“草原天路”风景名胜区开始收取门票，该政策在哗然的舆论中推行了 20 天后被废止。2014 年 3 月 25 日，重庆市政府下发《重庆市医疗服务项目价格》，标志重庆医疗改革的开始，但医改政策因大幅度增加患者经济负担仅持续 7 天便被取消。生命周期极短已经成为“短命政策”最鲜明的特征。其二，从政策连续性角度剖析，政策更新受阻。正常政策终结的目的在于“让位于”更具社会效应、更顺应时代发展的新政策，实现政策的“新旧更替”，而非法政策终结产生的“短命政策”将阻碍政策自我发展，原因在于：一方面，“短命政策”使民众政策接纳度受损、对政府的信任度降低、社会结构张力下降，短时间不易接受并贯彻执行新出台政策。另一方面，面对“短命政策”引发的负面影响，加之未解决的原有社会问题，政府短时间内无法制定出合适政策予以有效解决，稍有不慎将会造成新一轮“短命政策”循环。

3.3. 潜在危害性

“短命政策”主要有两点危害：其一，降低政策效益。政策效益是指政策成本与收益间的比率，是一切政策活动的起点和落脚点，一定程度上反映着政策目标的实现程度和政府施政能力。政策成本不仅包含有形资源，例如人力物力财力，而且包括民众政策接纳度、政策变动下社会结构张力在内的无形资源。“短命政策”通常遵循一般政策过程，有形政策成本通常没有较大变动，但无形政策成本无疑将大幅增加，例如，不符合民众利益诉求的政策可能会无限透支民众对于政策的接纳度和包容度。同时，“短命政策”未能实现政策目标，其收益必将极其微小。成本上升，收益减少将最终导致政策效益大幅降低。河南省济源市创建全国文明城市指挥部办公室于 2011 年 4 月 29 日下发通知，开展“5 分钱收购烟头”活动。据统计，河南省政府 2 天内花费财政 20 万元，并因终止该政策引起民众不满。其二，折损政府公信力。政府公信力“是指社会公众对政府在政策执行、治理能力等权力行使方面的政治认同，是政府权威性及其社会影响力的外部投影，体现为公众对政府的一种评价、满意度和信任度”[6]，是公共政策得以贯彻落实的基础保障。“短命政策”反映出政府政策的非科学性，势必提升公众对于政府政策的质疑度，乃至质疑政府所有工作产出，从而影响政府公信力的建构。国家行政学院法学部韩春晖教授认为，降低群众对政府的信任度是“短命政策”产生的危害之一，政策改变过频有损于政府形象和政府公信力。而政府产生于民众对于自身权力的部分让渡，一旦民众对政府失去信任，契约精神将受到影响，可能会出现“塔西佗陷阱”现象，社会稳定遭到破坏、政策负面外溢效应将达到最大。

4. 地方政府“短命政策”的成因

云南省“大锅药”政策是新冠肺炎疫情防控工作中的“短命政策”的典型案列：临沧市临翔区教体局 3 月 1 日下发《关于报送 2020 年春季开学前服用大锅药情况的通知》，要求各单位于每日六点前将当日服用“大锅药”情况以电子表格形式上报。3 月 3 日凌晨临沧市教体局紧急叫停“大锅药”政策。基于“确定目标 - 收集情报 - 做出决策 - 执行 - 评估或反馈”的政策过程，结合对此次云南省“大锅药”政策的分析，构建起“目标偏差 - 信息失真 - 执行失范 - 评估滞后”的“短命政策”产生路径，从而揭示“短命政策”的系统成因。

4.1. 政策目标偏差：“短命政策”产生的逻辑起点

公共政策“公共性”的根本属性决定其目标在于实现公共利益、维护社会公平正义、解决社会实际问题。而“短命政策”的制定却违背公共性原则，在错误“政绩观”的影响下，转而追求个人私利和部门小团体利益，出现政策目标偏差。

政策目标的偏差是行政行为失误的根本诱因和逻辑起点，部分地方政府忽视民众要求，基于提升政绩、获得嘉奖与晋升的目的盲目出台相关政策，这极易导致政策“形式主义”、“面子工程”泛滥，

于解决实际问题无补。对于政绩的过度追求会导致民众与政府部门利益的博弈,“政府官员是一种‘双重差异性角色’,即公共权力的行使者和个人利益的追求者。政府官员在行使权力的过程中,一旦自身利益目标与代理行为目标不一致,出于自身利益的考虑,就会发生失信行为”。[7]“短命政策”正是政府失信行为的一种表现。“大锅药”事件中,临沧市部分县区学校强制所有学生服药上学,并衍生出每天打卡、上传照片或视频等“创新”形式,实则是为追求防疫工作中的良好政绩,体现县区政府对上级政府“建议服药”政策的落实力度而引发的“闹剧”,该政策流于形式、扰民伤民,对基层防疫工作造成极大困扰。

4.2. 政策信息失真：政策科学性不足的主要原因

信息是决策活动的基础和依据,被称为“决策的生命之源”,运用科学的分析方法和思维对全面、真实、有效的信息进行归纳分析,进而拟定、改进、确定和执行政策方案是政策科学化的主要途径。因而,信息缺失和信息失真将导致政策制定出现偏差,促使“短命政策”出现。

上下级政府间的信息失真主要表现为下级政府对信息的主动破坏。行政权力自上而下运行,具有明显的层次性和时效性,并缺乏自下而上的反馈环节,这极易导致信息传递过程中“下级对上级传达的信息进行有选择性地接收和执行”[8],具体体现在地方政府挑选性执行、曲解、拖延甚至抵制上级政策,从而导致信息失真。临沧市部分县区将教体局的“倡导服药”曲解为“要求所有学生都要服用”,各学校进一步机械化、教条化,自主规定为“必须服用才能入学”。

地方政府与民众间的信息失真表现为双方信息不对称,具体体现在决策的两个阶段:其一,政策提出阶段。公共决策输入机制主要为动员模型和内在提出模型。“美国学者罗杰·W·科布(Roger W. Cobb)在《比较政治过程的议程制定》一文中,根据政策问题的提出者在议程中的不同作用以及扩散其影响力的范围、方向和程序,把政策议程的模型划分为3种类型,即外在提出模型、动员型、内在提出模型”[9]。动员型和内在提出型的政策议程主张政府部门内直接将问题纳入正式议程,导致外部民众意见信息缺失;其二,政策选择阶段。民众参与度低、民意征集环节的缺失将促使危害公共利益的“短命政策”出现。服用“大锅药”的政策完全由临沧市、县区政府制定,其中最为重要的“大锅药”完整药方也未公开,是否征求过医学专家意见更是不得而知。虽然“大锅药”一般药性温和,没有过大副作用,但任何药品的配置都要顾及到个体体质、预防群体特点,集体饮用“大锅药”就曾导致师生出现过不良反应。

同级政府间的信息失真体现在横向信息壁垒。行政权力自上而下的纵向运行体制导致下级政府间横向信息共享渠道阻塞。在“大锅药”事件中,临沧市各县区政府间未将政策信息互通有无是“大锅药”政策出现的间接原因。同级政府间信息的及时分享将有效阻碍“大锅药”政策出台,原因有二:其一,并非临沧市所有下设县区都制定了“强制服用”的错误政策,部分县区可能出台具有借鉴价值的落实“建议服用”政策的举措。其二,各县区“大锅药”政策实施时间存在差异,实时交流政策实施后的社会反映,可以阻碍错误政策在更多县区蔓延。

4.3. 政策执行失范：政策目标实现的直接阻碍

政策执行是政策过程中的重要环节,是将观念中的政策落实到实际行动的过程,它直接影响着政策目标能否实现。而部分政策正是由于执行失范最终演变成“短命政策”。政策执行失范主要有两方面表现:

其一,执行力度不足。政策执行包含政策内容宣传、物资及组织筹备、试点实验、全面实施和开展监督在内的多个环节,每个环节都对政策执行的顺利推进起着至关重要的作用。而在实际操作中,出于自身利益考量,地方政府往往削减部分环节或将各环节简单化、形式化、随意化,导致政策在贯彻落实

阶段频频出现问题。临沧市县区政府在落实“大锅药”政策的过程存在多个环节缺失的问题：首先是试点实验。政策试点是避免公共政策执行过程出现重大失误的可行办法，由点及面缓步推行能够给予政策调整完善的时间。其次是监督环节。政府往往在发布政策的同时，将执行责任全部交予下级政府，忽视对执行的适当监督。临沧市县区政府应当对落实“大锅药”政策的学校进行监督，及时制止不合理的衍生性规定——上交购药证明、饮用照片等。

其二，政策回应失误。当政策在执行过程中出现问题时，民众会通过各类渠道干扰政策执行，例如利用具有开放性、匿名性、便捷性的网络不断传播和强化政策问题的严重性和危害性，对事实进行歪曲，产生“风险放大”效应，大部分不明真相的民众将被煽动。而地方政府通常采取漠视态度，任由事态发展或采取偏激态度，抓捕闹事群众、激烈言辞回应舆论，导致民众情绪更加激愤，最终迫于难以控制的舆情而撤销政策，导致“短命政策”出现。为应对不利舆情，临沧市教体局发文进行道歉和检讨固然合理，但尝试用“自愿服用”、“并未强制”的理由搪塞舆论难以服众，产生欲盖弥彰的效果，是风险回应失误的典型表现。

4.4. 政策评估滞后：“短命政策”反复的根本缘由

政策评估，是指对已终结政策进行评价，主要内容为按照时间顺序回顾政策运行进程，总结出阻碍政策过程顺利推进的不利因素，从而为新政策的出台提供借鉴，实现政策的自我完善与发展，防止“短命政策”循环。但当前政策评估存在一定问题，使其无法充分发挥上述作用。政策评估的问题主要体现在以下两方面：

其一，政策评估过程缺失或不完善。大部分地方政府在政策终结后未及时进行政策评估，导致政策过程中出现的问题未得到纠正，继而出现在新政策的内容中。而不完善性体现在政策评估正逐步演化成下级政府应付上级、炫耀政绩、欺骗民众、谋取私利的手段，大量虚假、拼凑、编造的信息堆砌在政策评价报告中，使政策评估失去真实意义。距离临沧市“大锅药”事件发生已有一个月，除紧急叫停外，临沧市政府并未对此次事件做任何有效反馈，对“大锅药”政策未进行深刻反思。关系全民生命健康的“抗疫”行动中，若不能对此类“短命政策”做有效政策评估反思，必将加大基层政府以及民众防疫工作的难度。

其二，追责问责体制不健全。问责制度是指追究“短命政策”产生过程中过错主体责任，由其赔偿决策失误导致的损失，并对其进行公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职等处罚，最后公开处理结果，接受民众质询，防范徇私包庇现象。“短命政策”中的官员追责问责机制一方面能够“作为激励机制”“激励代理人做出对委托人最有利的行动”[9]，即面对实际问题制定合法合理政策，回应民众关切；另一方面“作为回应机制”“提供给社会民众一个表达不满、批评政府、参与社会管理的有效渠道，使政府能够积极回应社会的呼声与怨气，也使得社会民众能产生真实参与政治生活和社会管理的现场感，可以增强社会民众对于政府合法性的认同感和信任感”[9]。但一项政策的运行涉及多方主体，极易出现推脱责任现象，归责难度大，导致官员问责被长期搁置。临沧市“大锅药”事件中并无学生伤亡等损失，但2005年发生在昆明市禄劝县的“大锅药”事件已导致全校224名学生、2名教师及5名学生家长产生不良反应，1名学生死亡。这样的政策试错后果应该由谁来承担、如何承担是所有制定出“短命政策”的地方政府需要深刻思考的问题。

5. 地方政府“短命政策”的治理对策

针对地方政府“短命政策”产生的成因及其危害，着眼于政策过程的“五阶段”，可以从“绩效评估改善-信息获取优化-执行路径完善-问责制度加强”五个环节来完善地方政府“短命政策”的治理(见图1)。

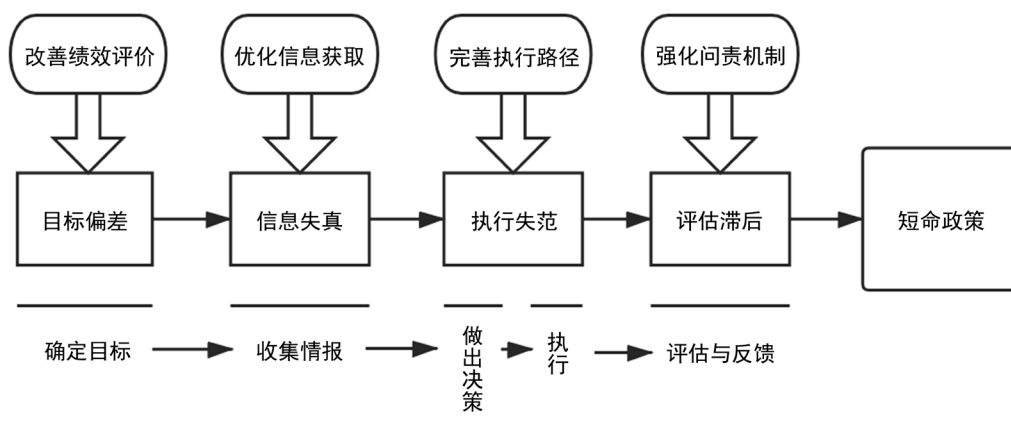


Figure 1. Targeted solutions for short-lived policies

图 1. “短命政策”的针对性治理策略

5.1. 改善绩效评价，纠正政策目标偏差

建立政策目标立足于部门自身利益是“短命政策”产生路径的逻辑起点，也是根源所在。铲除私利意识不仅需要思想教育、道德强化、批评说教等隐性措施，还应从制度层面构建迫使地方政府思想转变的体系即改善现存绩效评价。绩效评价的改善重点在于推进评价标准与公共价值相结合，在关注 GDP 等硬性指标达成与否的数字化、机械化评估标准外，还应考核民众对于政策的认可度以及实际问题的解决成效，将民众政策满意度纳入政绩考核指标，这就要求上级政府将信访民情民意工作常态化，政绩考核小组可通过拓宽民众与上级政府直接联系的渠道、不定期下派官员考察暗访政策运行情况、召开由政府所在地的非政府工作人员(社会组织、大众传媒、专家学者、公民团体等)参与的政府评议会等途径最大限度听取到民众意见。除考核标准外，考核所涉及主体间的关系也影响着绩效评价的有效性。政绩评价反映着上下级政府间的领导与被领导关系，是上级督促下级政府依法依规行政的手段，但为避免基层政府过度依附于上级政府的现象，应给予地方政府更多资源配置权，促使权责统一，“更自由的资金运用和资源分配带来的是更充分的决策权，提高了政策的可行性和实效性，政府工作人员成为科学分权、解放创造力的第一受益者”[10]。

5.2. 优化信息获取，保障决策信息完整度

信息获取优化需根据信息失真的不同情况采取相应措施。上下级政府间信息失真的主要原因在于下级政府过于重视自身利益，忽视公共利益，政绩评估改善将有效解决这一问题。另外，还需建立与完善监督机制，“建立监控机制，上级政府对布置的每一项工作、提出的每一条要求，都有严格的检查监督，彻底打消下属的侥幸心理，就能避免大部分信息失真行为的发生”[11]。同级政府间信息交流阻塞造成的信息缺失，可利用信息网络化的成果加以解决。地方政府各自建立网络平台，实时上传政府政策内容、政策运行状态以及社会反响，同时组建同级政府内部联系网，进行政策资源共享，实现同级政府间的无缝隙对接，摆脱权力结构对信息交流的束缚。政府与民众间的信息不对等主要由政府信息的公开度较低造成。在政策输入阶段，地方政府应当广泛应用外在提出模型的政策议程，让民众提议可以通过正常途径进入正式议程，提高民众提议转变为公共政策的可能性。疫情防控期间，滞留武汉民众的收容、滞留武汉动物的收养、贫困学生高额学习流量费用等民众关切问题大多都已通过正当程序成为公共政策的关注方向。在政策选择阶段，严格落实《政府信息公开条例》，及时公布政策信息，加强民众参与度，多渠道听取社会各界对政策的意见。“7·2”四川什邡宏达钨铜项目群体性事件中，什邡市政府应准确公布

宏达股份有限公司钼铜项目的具体信息,尤其是民众关心的环境污染数据,同时充分听取公众对该项目的意见建议。在民众、政府、公司三方达成一致意见后动工,可有效避免项目类“短命政策”出现。

5.3. 完善执行路径,确保政府有效回避风险

地方政府应将政策执行的各个过程落实到位,并且上级政府要对下级政府的政策执行进行必要监督,明确上下级关系与责任,避免因程序缺失带来的执行问题。面对执行过程中的不确定性风险,构建风险回应体制:首先,疏导民意。形成新闻通稿,采取专家讲解会、新闻发布会、组织专题采访、新闻发言人谈话等形式,第一时间通过主流媒体发布民众关切问题的详细解释,占领舆论制高点,管控网络舆情肆虐。除主流媒体外,还应发挥新媒体的宣传导向作用。新媒体是利用数字技术,通过电脑、手机、数字电视机等终端,向用户提供信息和服务的传播形态,其强大的交互性、实时性在突发网络舆情中能够最为及时地传递政策信息,非正式渠道更容易引起民众情感共鸣,从而引导大众舆论、占领舆论制高点。其次,沟通民意。召开听证会、政策宣讲会、座谈会,主动与民众代表沟通交流,回应关切,防止民众非理性行为的发生。最后,回应民意。根据民众意见,排查政策执行失误,及时采取措施控制失误带来的负面影响,例如进行政策执行人员调换等人事调整。同时,政府需要辩证地看待网络舆情,“网络舆情以真实性为标准,可以分为虚假信息和真实信息(辨别这两种信息需要用到网络技术,如IP锁定技术);以合理性为标准,可以分为合理信息(包括理性的批评与建议)和非合理信息(如纯粹的攻击和泄愤言论);以与公共政策制定的相关度为标准,可以分为相关信息和无关信息”[12]。政府在网络舆情面前要始终保持理智,筛选有助于公共政策修正调整的真实、合理及相关信息并加以深入分析后予以采纳,避免受“声誉效应”影响而草率地对政策进行撤销以达到“息事宁人”的目的,这种不理智的撤销行为将导致网络舆情影响下“短命政策”愈发层出不穷。2014年5月11日,面对民众反对杭州市九峰村政府引入的生活垃圾焚烧发电厂项目的情况,当地政府没有采取直接关停措施,而是通过组织82批参观团深入垃圾发电厂考察,使之摒弃传统垃圾场二噁英排放超标的固化思维、利用手机等终端传送给公众垃圾场实时污染数据、以免费热水与低廉电力供应周围居民等措施,有效解决垃圾场带来的“邻避风险”,使政府支持下的垃圾场建设项目顺利开展。

5.4. 强化问责机制,终结重复性失误

政策评估是进行问责的前提。明确政策过程中存在的问题及成因才能进行归责,进而追究过错主体责任即问责,而明确政策问题及成因属于政策评估范畴。因此,问责制度的加强应当着眼于政策评估体系的完善。首先,听取相关专家意见,制定出科学的政策评估过程,避免因不合理的衡量标准、程序、原则造成政策评估失误。其次,各级政府要给予政策评估足够重视,树立政策评估意识,这有赖于上级政府对政策评估过程与结果的监督,针对制定出“短命政策”的地方政府可适当加大监督力度和监督范围。最后,给予政策评估中上报虚假信息以及采取敷衍态度的地方政府适当处罚,纳入年度绩效考评总结,与职位晋升、部门嘉奖挂钩。另外,重视“短命政策”问责后的政府形象重塑。重塑政府形象在一定程度上能够弥补政府公信力的折损,为后续政策的落实打下基础。地方政府可进行干部队伍素质提升、相关人员培训或任命调整;转变政府职能,提升自身服务能力和服务意识,为公众提供优质的公共服务与公共产品。

6. 结语

“短命政策”的产生路径在时间上遵循政策过程五阶段,每阶段的政府行为失误都将产生叠加作用,最终导致“短命政策”出现或其负面影响不断放大。通过全过程治理,对每一阶段的行为失误施以针对性措施,将弱化“短命政策”的负面影响或从根本上杜绝该现象的出现,增强地方政策的合理性、科学

性、民主性，使政策预期目标得以实现，从而提升治理效能，增进地方政府公信力，促进社会稳定与长远发展。

政策阶段论的全流程治理所涉及因素繁杂、责任主体较多，具体治理措施的落实需要多主体协同进行，政策系统需要进一步向民主化和开放化的方向转型，不断拓宽社会公众和新闻媒体参与政策过程的渠道，一种以多元协同为特征的政策制定体制机制亟待形成，进一步实现多方资源整合，而这也将是包括“短命政策”在内的公共政策问题解决措施的研究方向和着力点。

参考文献

- [1] Easton, D. (1981) *The Political System*. University of Chicago Press, New York, 125.
- [2] 魏姝. 政策过程阶段论[J]. 南京社会科学, 2002(3): 64-69.
- [3] 张坤, 张智勇. 基于“内外环境论”视角的短命政策孕育过程分析[J]. 领导科学, 2021(2): 32-35.
- [4] Howlett, M. and Ramesh, M. (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Oxford, 10.
- [5] Daniels, M.R. (2005) *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*. Routledge, New York, 40.
- [6] 韩宏伟. 超越“塔西佗陷阱”: 政府公信力的困境与救赎[J]. 湖北社会科学, 2015(7): 29-34.
- [7] 赵晖. 地方政府政绩与公信力的背离及其消解[J]. 行政论坛, 2014, 21(1): 8-12.
- [8] 龙国智. 我国政府层级间信息传递的失真现象研究[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2013, 44(2): 60-65.
- [9] 林鸿潮. 公共危机管理问责制中的归责原则[J]. 中国法学, 2014(4): 267-285.
- [10] 杨军. 服务型政府绩效评估的问题及其对策[J]. 四川理工学院学报(社会科学版), 2015, 30(1): 75-86.
- [11] 何志武. 大众媒介与公共政策的输入机制[J]. 当代传播, 2008(2): 25-29.
- [12] 王达梅. 网络舆论对公共政策制定的影响及应对措施[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2010, 47(4): 67-71.