

地方政府政策执行力评估研究

张 珺

上海工程技术大学, 上海

收稿日期: 2022年11月30日; 录用日期: 2023年1月28日; 发布日期: 2023年2月6日

摘 要

本文在遵循指标选取原则的前提下, 通过对地方政府政策执行力的分析, 同时参考学者们指标构建, 产生出自己的指标层级。随后确定每个层级的指标的权重, 以便得出指标在层级中的重要程度。进而进行一致性检验, 来确定指标权重的取值是否符合逻辑。最后针对检验结果得出结论分析。调查结果表明, 政策的执行成效是最能体现政策执行力高低的主要要素, 所占权重最大。

关键词

地方政府, 政策执行力, 层次分析法

Research on Evaluation of Local Government's Policy Implementation Ability

Jun Zhang

Shanghai University of Engineering Technology, Shanghai

Received: Nov. 30th, 2022; accepted: Jan. 28th, 2023; published: Feb. 6th, 2023

Abstract

On the premise of following the principle of index selection, this paper analyzes the execution of local government policies and makes references to the scholars' construction of the index level. The weight of the indicators in each hierarchy was then determined in order to figure out the importance of the indicator in the hierarchy. The consistency test is eventually conducted to determine whether the value of the index weight is logical. The survey results indicate that the implementation effect of the policy is the main factor that can best reflect the level of the policy implementation, accounting for the largest weight.

Keywords

Local Government, Ability to Implement Policies, Analytic Hierarchy Process

Copyright © 2023 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

目前,政策执行力的研究已经成为公共政策研究领域的一大热点话题。中国各级地方政府部门政策执行力并非只是单纯的有无问题,对于政策本身执行力能有真实有效方面的判断也必须做出客观的评估。在各级地方政府部门的治理实践当中,政策执行力的高还是低以及高低的程度,关系着地方政策能否顺利地开展并且取得满意的效果。政策执行的效果很多学者都进行过评估。评估指标的构建方法与测评方法都不尽相同。采取的比较多的方法有层次分析法、德尔菲分析法和平衡计分卡[1]等。测评的结果是为了找出政府的政策执行力困境并进行同步改善,以便进一步提升政府的运行效率。所以,科学衡量和评价政府政策执行力,并依据评估的结果有针对性地提高政策执行力,是各级地方政府部门需要研究的重要课题。本文采用文献分析的研究方法,尝试构建地方政府政策执行力的评估指标体系,为地方政府对自身的政策执行进行审视和提高自身政策执行力提供依据。

2. 地方政府执行力测评指标体系构建

2.1. 地方政府政策执行力评价指标体系的建构原则

本文采用的层次分析法(AHP),是一种决策方法。在学者遇到难以进行选择或者辨别的问题时,可以将指标分解成三个层级,目标层、准则层(有些学者还会再分一个次准则层)和方案层等层次。在这个层次基础上进行定性和定量的决策分析方法。层次分析法通过对每个层级的评估指标两两组合进行打分,来确定哪个指标的重要性相对更大,然后计算判断矩阵的最大特征值所对应的特征向量。层次分析法是学者们把客观需要测量的概念用主观打分的方法进行评估。这种分析方法把学者自身的学术经验和数据的计算量化有效结合起来,为数据进行可靠支撑并且通过数据公式的分析,保持着自身的科学性,为人们在进行选择时,贡献出最优解。本研究在参考学者们指标构建的情况下,产生出自己的指标层级,并且确定每个层级的指标的权重(见表1),以便得出指标在层级中的重要程度,并且进行一致性检验,来确定指标权重的取值是否符合逻辑。最后针对检验结果得出结论分析。

在构建指标体系之前,指标的建构应依据科学性、可操作性原则、全面性等原则。在本文研究地方政府政策执行力评价指标建构方面要遵循以下三个原则[2]。

2.1.1. 科学性原则

指标的设定第一应遵循科学性原则。科学性原则要求测评指标能反映测评对象的特征,能够清晰区别于其他测评对象,指标的选择理论依据要充分;科学性原则要求指标本身的概念一致,即对指标要有一个确定的解释,而不能有多种解释,导致测评结果的差异。计算方法要科学明确,只有这样才能更好的计算出真实的数据,使学者们找出问题的真实困境并加以改善和解决。

2.1.2. 可操作性原则

第二个原则是指标建构的可操作性原则。可操作性原则是指指标的建构不是凭空想象而来,而是在

学者们在进行数据推算或者在真实实践中，计算公式科学严谨，评估过程简单易懂，利于人们能够掌握以进行进一步实施。此原则在政策执行力评估中尤为重要。为此，可操作性要求评价指标所规定的内容尽可能地可以通过查阅相关资料、或是在现有资料的基础上通过简单加工整理获得，或者通过问卷和访谈获得。保持数据资料可以进行量化。尽可能去选用定量保持数据的真实有效，把握指标的量化，使学者可以进行赋值权重进行研究并且控制好指标的数量和层次。

Table 1. Indicator weight
表 1. 指标权重

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标
地 方 政 府 政 策 执 行 力 A	政策执行能力 B1 (0.24)	主体执行能力 C1	领导对政策的重视程度 E1
			领导人员的素质情况 E2
		执行人员执行力 D2	执行人员的素质情况 E3
			对上级决策的认同程度 E4
		组织结构 D3	执行机构设置的合法性 E5
			执行程序 and 规则的规范程度 E6
		运行机制 D4	因地制宜适用程度 E7
			执行工具选择的合适度 E8
	政策执行条件 B2 (0.14)	政策执行环境 C3	政府的合法性程度 E9
			民众对政策的认同接受度 E10
		自然环境支持力 D6	地理位置优越度 E11
			自然资源丰富度 E12
		财力资源支持度 D7	GDP 积累总量情况 E13
			本地财政收入情况 E14
		信息资源支持度 D8	电子技术投入程度 E15
			信息资源的获取与保护程度 E16
	政策执行成效 B3 (0.62)	直接成效 C5	盈余程度 E17
			时效性 E18
		执行偏差纠正力 D10	判断政策执行偏差的能力 E19
			阻止与纠正偏差的能力 E20
		社会满意度 D11	人民群众满意度 E21
			媒体对政策执行结果的赞扬度 E22
		间接成效 C6	积极外部性 E23
			消极外部性 E24

2.1.3. 全面性原则

第三个原则是全面性原则，即在指标的选取设计方面，尽可能全方面进行指标体系的构建。基于政策执行力的现状，在考虑多个因素的同时，从主观方面、客观方面、直接方面以及间接方面等均包含在内不同角度进行分析。并且各个指标体系之间存在着互相的关联，有着其相应的逻辑体系。

2.2. 地方政府政策执行力评价指标体系

为了准确地评估地方政府政策执行力，本文基于对政府政策执行力的定义，在考虑到多位学者们在政策评估中的指标构建设计，从政策执行能力、政策执行条件和政策执行成效三个角度来进行评估。“能力”主要是指作为政策执行的主体人员对政策的把控以及自身所具备的能力和素质要求；“条件”主要是指在政策执行过程中所需要具备的环境条件和资源条件，借助此方面来有效的达成目标任务；“成效”主要是指政策执行最后的直接效果与间接效果[3]。

2.2.1. 政策执行能力

第一层级的政策执行能力是下面根据人员的构成，分为主体执行能力和组织执行能力两个方面[4]。主体人员方面根据上下级的路径分为领导人员执行力和执行人员执行力两方面。在上级方面，领导人员的执行能力来说领导人员本身的素质情况以及领导对政策的重视程度是十分重要的考虑指标。在下级方面，基层执行人员自身的素质情况和对上级决策的理解度和认同度关系着政策能否被有效的执行。下级基层人员对政策的影响力比上级领导来说更为大一些。因为下级基层人员有许多种选择性执行政策的方式，他们可以采取选择性执行、调试性执行或者选择只执行表面目标等方式来贯彻上级下达的任务指标。组织执行能力分为组织结构和运行机制。组织结构分为执行机构设置的合理性以及执行程序 and 规则的规范程度。运行机制分为因地制宜适用程度以及执行手段和工具的合适度。

2.2.2. 政策执行条件

政策的执行条件分为政策执行环境以及政策执行资源两个方面，政策执行环境有政治、经济、自然等层面[5]。本文在政策执行环境层次选择政治环境支持力以及自然环境支持力，便于与政策的经济执行资源方面加以区分。政治环境支持力从政府和民众的两个主体层面来入手分成政府的合法性程度和民众对政策的认同接受度。自然环境支持力层级的构建离不开地理位置优越度和自然资源丰富度两个方面。在政策执行资源方面，本位选取经济以及科技两个方面来划分，分成财力资源支持度和信息资源支持度。财力方面按照整体和局部的原则分为 GDP 积累总量情况和各地本身的财政收入状况来考察。在数字时代的今天，政府本身的政策执行力的对象已经不是原始的对象，随着电子政务等科学技术的引入，政府部门员工办公更加简便快捷，但与之伴随而来的困境问题也同样的发生着变化，这要求我们使用科技的手段来科学的进行分析把握。从电子技术投入程度到信息资源的获取与保护程度，我们不仅要分析科学技术投入的程度还要关心对信息的保护是否安全。因此这个层级将信息技术的资源支持度选取作为指标之一。

2.2.3. 政策执行成效

政策的执行成效是指政策在实行最后的效果。本文在政策执行成效方面选取直接成效和间接成效两个维度。在直接成效中的目标达成度方面，我们在考虑效率的情况下，选取盈余程度以及完成政策的时效性两个方面。而执行偏差纠正力也是在完成目标的同时，考虑到理性判断政策执行偏差的能力阻止与纠正偏差的能力。社会满意度在间接成效方面按照社会主体对象和政策执行的影响力来划分，分成性影响人民群众满意度和媒体对政策执行结果的赞扬度。间接成效也是间接影响其他主体部分的一个方面，在不光考虑到对直接主体的目标成效外，全面综合分析，把外部性分为积极的外部性和消极的外部性。积极的外部性是在目标达成的同时对周围的其他群体产生意外的增益，而消极的外部性是指在目标达成的同时产生不好的效应，这时会产生群众的不满情绪，对目标效果产生额外的消极影响，因此在这个指标选择的时候选择外部性作为指标之一。

AHP 层次分析法原始数据(即输入数据)如表 2；第一：AHP 数据格式上右下斜对角线一定为 1，表示

自己与自己的重要性完全相等；第二：右上角和左下角数据呈互为倒数对称格式；第三：数字代表指标之间的相对重要性，数字越大代表相对重要性越强[6]。

Table 2. AHP data
表 2. AHP 数据

	政策执行能力 B1	政策执行条件 B2	政策执行成效 B3
政策执行能力 B1	1.000	2.000	0.333
政策执行条件 B2	0.500	1.000	0.250
政策执行成效 B3	3.000	4.000	1.000

表 3 是随机一致性 RI 表格，利用 AHP 层次分析法进行权重计算时，需要进行一致性检验分析，用于研究评价权重计算结果的一致性检验结果，即计算一致性指标 CR 值($CR = CI/RI$)。第一：先描述上述计算得到的 CI 值[$CI = (\text{最大特征根} - n)/(n - 1)$]；第二：结合判断矩阵阶数得到 RI 值；第三：计算 CR 值，并且进行一致性判断[7]。

Table 3. Random consistency RI table
表 3. 随机一致性 RI 表格

n 阶	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
RI 值	0.52	0.89	1.12	1.26	1.36	1.41	1.46	1.49	1.52	1.54	1.56	1.58	1.59	1.5943
n 阶	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
RI 值	1.6064	1.6133	1.6207	1.6292	1.6358	1.6403	1.6462	1.6497	1.6556	1.6587	1.6631	1.6670	1.6693	1.6724

表 4 是关于一致性检验的结果汇总。此表展示了层次分析法的方案层的权重计算结果(即层次总排序)。针对政策执行能力 B1，政策执行条件 B2，政策执行成效 B3，总共 3 项。本文选择 3 阶判断矩阵进行 AHP 层次分析法研究(计算方法为：和积法)，这次分析出来的特征向量为(0.718, 0.412, 1.870)。除此之外，结合特征向量可以算出最大特征根(3.009)，然后利用最大特征根值计算得到 CI 的值(0.009) [$CI = (\text{最大特征根} - n)/(n - 1)$]，CI 值用于下述的一致性检验使用。通常情况下 CR 值越小，则说明判断矩阵一致性越好，一般情况下 CR 值小于 0.1，则判断矩阵满足一致性检验；如果 CR 值大于 0.1，则说明不具有有一致性，应该对判断矩阵进行适当调整之后再次进行分析。本次针对 3 阶判断矩阵计算得到 CI 值为 0.009，针对 RI 值查表为 0.520，因此计算得到 CR 值为 $0.018 < 0.1$ ，意味着本次研究判断矩阵满足一致性检验，计算所得权重具有一致性[8]。

Table 4. Summary of the consistency test results
表 4. 一致性检验结果汇总

最大特征根	CI 值	RI 值	CR 值	一致性检验结果
3.018	0.009	0.520	0.018	通过

3. 总结与讨论

政策执行力是衡量政府部门政策运行质量的重要指标，进行政策执行力的评估工作对于政策的合理有效开展，实现政策目标，具有非常关键的重要性。本研究建立的政策执行力评估指标涵盖了三个一类

指标、六个二类指标、十二个三类指标和二十四个四级指标。调查结果表明,政策的执行成效是最能体现政策执行力高低的主要要素,所占权重最大,达到了零点六二,而政策的执行能力与政策执行条件则分别占比为 0.24、0.14。政策的成效是在政策执行过程中最重要的产出结果。从政策的制定到政策的执行,无一例外都是为了可以得到一个完美的最优解,因此,政策的成效在三个指标中所占有的比例最重。而政策的能力比政策的条件比重相对较高,因为能力是基于政策执行的主体人员来决定的,相对来说,重要性更大。政策的执行条件在政策的执行过程中起到一个附加值的作用,相对来说,在好的政策条件下,政策的成效取得相对容易且准确,而在相对较弱的政策条件下,政策的执行所受到的影响和冲击也不足以使政策推翻或者难以进行下去。由于层次分析的运用,相对来说主观因素影响比较大,所以评价的主要指标结果还必须在实践中加以试验,并针对不同的社会环境与具体问题具体分析,让指标体系的建构不断进行修正以便进一步完善。本文的探讨期望能为更多的学者对于这一研究方面产生兴趣并进一步进行深层次的研究。进而分析出政策执行力困境的实际问题以及解决方案,帮助各级地方政府能够更好地得到政策的执行效果。因此,本文今后将就政策执行力问题产生的根源进行深入探析,并试提出提升我国政策执行力的途径和策略。

参考文献

- [1] 容志,陈家刚.我国地方政府绩效评估指标的检视与反思[J].湖北社会学,2011(11): 45-50.
- [2] 戴狄夫,金育强,李先雄,张宇.“特色学校”校园足球政策执行力评价指标体系研究[J].武汉体育学院学报,2021,55(5): 93-100.
- [3] 魏红英,李慧卿.我国地方政府执行力测评指标体系研究[J].国家行政学院学报,2008(1): 23-26.
- [4] 李红岩,刘海燕,王紫尧.我国地方政府执行力评价指标体系的构建[J].山西财经大学学报,2012,34(10): 19-29.
- [5] 徐晓敏.层次分析法的运用[J].统计与决策,2008(1): 156-158.
- [6] 韩利,梅强,陆玉梅,等.AHP-模糊综合评价方法的分析与研究[J].中国安全科学学报,2004,14(7): 86-89.
- [7] 谭跃进.定量分析方法[M].北京:中国人民大学出版社,2012.
- [8] 梁满艳.地方政府政策执行力测评指标体系构建研究[D]:[博士学位论文].武汉:武汉大学,2014.