

【当代政治】

象征性政策执行：表现、根源及治理策略*

孙发锋

摘要：象征性政策执行是指执行主体在执行活动中，热衷于制造象征性符号，用仪式性、表现性活动代替办实事、求实效，用光鲜亮丽的外表掩盖矛盾和问题。象征性政策执行的表现形式主要包括：用政策宣传代替执行、用召开会议代替执行、用制作文件材料代替执行、用检查考核代替执行、用调查研究代替执行、用局部包装代替执行。其产生的主要根源在于政策自身缺陷、政策资源不足、执行阻力巨大、绩效评价障碍、信息沟通不畅等。统筹政策制定和执行、突出绩效评价的结果导向、树立崇尚实干的用人导向、增强监督的威慑效果、提升信息沟通的有效性，是治理象征性政策执行现象的重要举措。

关键词：象征性政策执行；形式主义；表现；根源；策略

中图分类号：D63

文献标识码：A

文章编号：1003-0751(2020)12-0015-06

由于政府体制、历史传统、政治文化等方面的原因，发展中国家在政策执行过程中通常存在较为严重的“贯彻危机”。事实上，政策出台后，尚处于文本状态。如果缺乏有效的执行行为和富有成效的执行活动，政策就不会被贯彻到实际中并发挥应有的作用。所以说，“真正有意义的政策是现实执行的政策而不是写在官方文件上的东西”^①。在当代中国的既定制度环境下，政策执行一直是亟待加强的重要环节，“上有政策，下有对策”一再制约着政策执行力的提升。象征性执行是上下层级间博弈的重要表现，也是下级应对顶层指令的策略性工具。所谓象征性执行，是指执行主体在执行活动中，热衷于制造象征性符号，热衷于摆花架子、做表面文章，用仪式性、表现性活动代替办实事、求实效，用轰轰烈烈的形式代替认认真真的贯彻落实，用光鲜亮丽的外表掩盖矛盾和问题。从表面上看，象征性执行的活动和形式具有合法性，环节与程序规范合理。与拒不执行、拖延执行等公然“抗命”相比，象征性执

行呈现“阳奉阴违”的特点，隐蔽性、迷惑性更强，危害性更大。因此，对这一问题，我们需要认真研究并加以解决。

一、象征性政策执行的表现

象征性政策执行“并不是一种个别现象，甚至是基层政府政策执行的一种常态”^②。尽管象征性政策执行易发多发，但是它在不同时期、不同地区、不同部门可能会有不同表现。不过，从总体上看，象征性政策执行的表现形式主要有以下几种。

1. 用政策宣传代替执行

政策宣传是进行政策动员和促进政策认知的重要手段。它通过自上而下的信息流动，便于公众知晓政策内容和精神实质，营造有利于政策执行的舆论氛围，进而使政策对象配合政策执行活动。同时，借助政策宣传，执行主体能够塑造自身的良好形象，向公众和上级表明自己正在为执行活动做出努力。正因为如此，许多部门非常重视政策宣传。但是，政

收稿日期：2020-08-07

* 基金项目：国家社会科学基金重点项目“在华境外非政府组织政策倡导研究”（18AZZ014）；河南省哲学社会科学规划项目“公共政策制定过程中社会组织有效参与问题研究”（2017BZZ007）。

作者简介：孙发锋，男，郑州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师，郑州大学当代资本主义研究中心研究员（郑州450001）。

策宣传毕竟仅是对政策声明的强调和执行准备活动的一种,如果政策执行只停留在这个层面,就会处于失败的境地。有学者指出:“政策是指政府实际所做的事,而不是政府打算做或政府官员声称他们将要做的事。”^③现实中,一些部门将标语、口号作为传播政策信息的主渠道,以至于其成为执行过程中的“一道风景线”。从乡村公路到城市交通干线旁边,从高楼大厦到低矮的土坯房上,都可以看到各种各样的宣传标语。其中不乏有名无实、并不付诸真实行动的“作秀”式“喊口号”^④。有些地方的标语、口号粗制滥造,如错字频出、照搬照抄、辞不达意等,使人不得不怀疑有关方面执行政策的诚意。总之,政策宣传绝不能与政策执行画等号,虚夸的言辞也不等同于政策落实。在某些情况下,标语过多过滥、口号喊得震天响,恰恰是对执行无效、执行不足的一种掩饰。

2. 用召开会议代替执行

当前,有的领导干部“开会就是落实”的观念根深蒂固,即认为执行政策就必须开会,会开得越多,政策执行得就越好。反之,不开会就是不重视、不落实政策。所以,他们患了严重的“会议依赖症”,一有执行任务,首先要做的是“开会贯彻”。通过召开会议,“一级讲给一级听”,讲过了,就算落实政策了。在某些地方,“开会贯彻”呈现五个方面的特点。一是会议数量多。一项统计显示,县级政府平均每一个工作日 1.5 次会议,这还不包括一些小型的非正式会议。^⑤一些干部戏称“不是在开会,就是在去开会的路上”。二是会议规模大。有些单位为追求轰动效应,肆意扩大参加会议的人数甚至动辄将会议直接开到基层。三是会议规格高。这主要指“陪会”现象。无论什么会议,总要邀请党政主要领导坐在主席台上,邀请上级职能部门领导来捧场,以期“开会贯彻”的消息出现在网站上、报纸上。四是会议时间长。会议上,各方表态多调门高,大话空话套话占据了大部分时间,致使短会变成长会。五是会议内容空。会议组织者习惯于作“传声筒”“二传手”,只负责沿着科层命令的链条传递政策议题,而没根据本地实际对执行计划、执行思路进行创新,会议内容虚多实少。单靠召开会议并不能将政策转变为有效的基层行动,相反,当开会成为执行主体的主要工作时,会议可能妨碍真正意义上的执行活动,因为执行主体没有时间抓落实。

3. 用制作文件材料代替执行

钱穆指出,传统中国盛行“文书政治”,“一条条文进出,一个字两个字,往往上下反复,把紧要公事都停顿了”^⑥。“文书政治”的实质是尚文政治,文件多而行动少、落实差。从一定意义上说,今天某些部门存在的“以文件落实文件”“公文旅行”执行任务仅在纸上“空跑”等现象,是“文书政治”的一种延续。对于执行工作,这些部门仅满足于层层转发文件、密集发文,从字面上要求“高度重视”“深入贯彻”,而不管实际落实效果。个别部门在文件发布后,还要求下级按时提交执行总结、执行经验、执行动态等文字材料。甚至执行工作还未启动,就要求下级上交上述文字材料,以至于下级不得不“执行”未动,“材料”先行,把蓝图当作现实,把计划当成经验总结,把试点当作工作实绩,从而形成弄虚作假的不良风气。

4. 用检查考核代替执行

检查考核对于识别政策执行偏差、激发执行主体的内在动力具有重要作用。但是,对于整个政策执行过程来说,检查考核只是一种手段而已。当手段变成目的、为了“检查考核而检查考核”时,就会出现执行故障。一些部门在检查考核方面存在不少问题,使检查考核完全“变味”。另外,由于缺乏统一的协调沟通,与某一政策相关的各个职能部门往往自主布置检查工作,导致多个部门多批次重复检查同一政策事项。有基层干部坦言,一天要接受五六个部门检查。^⑦各种检查如走马灯般,执行主体疲于应付、迎“检”不暇,必然会耽搁“正事”即抓落实工作。在某些地方,检查往往只看表层现象,侧重于强调是否“留痕”,如是否在工作场所拍照、录视频、建微信群。某地要求,凡有活动必有“专属”笔记,凡是笔记必要“严格”检查(无非是看字迹、数页数,走过场)。^⑧除了检查外,还有名目繁多的“指标式”考核、“算账式”考核。与这些考核相伴的是五花八门的表格。为了填好表格、应付考核,执行主体必须准备大量资料。这样的检查考核、评比排名其实是无意义的执行活动。基层百姓形象地说:“奖状一屋子,工作还是老样子。”

5. 用调查研究代替执行

在某些部门,调查研究异化为一些干部做执行姿态、标榜执行贡献的必经程序,助长了象征性政策执行行为。例如,有的地方搞“彗星式”调研,即讲

排场、讲官场,一级一级的层层陪同。结果,“一进村,人连成一串、车排成一队,从头到尾望过去,就像拖着一个长长尾巴的彗星”^⑨。有的地方搞“走马观花”式调研,即不是深入田间地头去听民声、察民情、解民忧,而是“蜻蜓点水”、浅尝辄止,“人到心不到”,甚至仅隔着车窗看风景。也有的地方搞“选择性”调研,即回避执行任务重、困难较多、矛盾突出的地方,去那些政策执行条件好、干群关系和谐的“经典调研基地”。其他的种种“走秀式”调研,如“钦差式”调研(忙于听汇报、作指示、提要求,而不是虚心请教)、“遥控式”调研(要求下级替自己做访谈、搜集数据),就其实质而言,都是形式主义的表现,与政策执行处于脱节状态,“调查研究隔层纸,政策执行隔座山”说的就是这个意思。

6. 用局部包装代替执行

有的干部为了打造政绩亮点,不惜将有效的政策资源集中在“样板”身上,打造领导“可视范围”内的“盆景”。例如,某些经济落后地区的领导干部在生态保护方面热衷于建设湿地公园、绿地草坪、豪华厕所等见效快、看得见、华而不实的工程,以遮蔽自己在优先解决河流水质、水源地环境、生活垃圾处理设施等问题方面的失职。^⑩在精准扶贫政策执行中,有的干部认为贫困户家里不好看,就给买新的衣服被褥,再花钱把房子内外粉刷一遍,并未解决贫困户的实际问题和日常生活问题。搞形象项目、面子工程说到底还是政绩投机,即在政策执行不到位、执行不作为的情况下,妄图“以形式取胜”,通过抓“样板工程”,博得上级的重视、迎合上级的喜好,捞取政治资本。“局部的亮点”脱离实际、违背群众意愿,是“花钱买民怨”,不仅难以提升实质上的执行效果,反而是政策执行的重要障碍。

二、象征性政策执行产生的根源

在象征性执行过程中,“执行主体公开形式上显得在努力为一个项目做贡献,私下则只是稍微做一点(象征性的)贡献”^⑪。这种内容与形式背离的原因是什么?对这个问题的回答,涉及象征性政策执行产生的根源。

1. 政策自身缺陷

政策自身质量对政策执行具有重要影响。“我们不能把政策失败仅仅归咎于项目的执行,还应当把它归因于界定和设计项目时存在的更为根本的问

题。”^⑫政策内容的宽泛笼统、模糊含蓄,通常是政策制定者的一种策略性选择。为了回避决策过程中的利益冲突,形成令各方满意的政策文本,政策制定者往往将模糊的语言付诸文本,用抽象的语言阐述尚未作出定论的东西。只有这样,才能令各方达成一致,促进政策尽快出台。但是,模棱两可的政策内容对“什么正在被执行”缺乏明确的界定,难以为执行主体提供明确的指引,这会为象征性政策执行埋下伏笔。有学者指出,政策的模糊性导致难以对执行者提出明确的任务指标和时限要求,“地方政府就会仅仅停留于形式性、仪式性活动,热衷于‘做表面文章’”^⑬。对于许多大型政策来说,其目标是多元而冲突的,这往往赋予执行主体较多的裁量权,为他们根据自身偏好阐释政策目标提供了便利,也为其推行象征性政策执行行为提供了弹性空间。一些政策的目标定得过高,规定了不可能完成的任务,在上级的压力下,执行主体被迫采取象征性政策执行,这是既定经济社会条件下的一种无奈选择。

2. 政策资源不足

有效的政策执行以充裕的资金为前提条件。有学者指出:“公共机构的执行活动通常耗费大量经费,历时多年,并且项目和计划要求持续的资金投入。”^⑭如果资金匮乏、资源短缺,在财政压力下,执行主体采取仪式化、符号化执行行为可能是一种理性选择。与政策执行的资金需求相比,政府所拥有的财政资源总是有限的,因为政府需要处理的政策议题远超过它所拥有的资源总量。这种资金缺口导致某些领域的政策执行缺乏实效,特别是在执行优先排序处于劣势的政策类型。资金紧张在官僚体系的底层和执行机构的末端表现得特别明显。政府的低层级行动者是成功执行的关键,但是“街头官僚”拥有的资源极其有限,这种责任和资源的不对等性导致处于一线的基层官员不能或不愿保质保量地执行政策。当然,政策资源包括但不限于资金,也包括其他资源如人员、权力等,如果与执行需求不匹配,仪式化策略在执行过程中就会有潜在市场。

3. 执行阻力巨大

基于执行的重要性,压力集团将之作为施加压力的目标,目标群体将之作为影响或干扰的对象,政府部门将之作为争夺控制权的场所。因此,“在政策执行的各个阶段,都存在着激烈的政治斗争”^⑮。在政策制定阶段,遭受损失的外部团体或者利益、愿

望被遗漏的外部参与者往往反对该政策,努力扭曲现行政策,使其向自己更愿意接受的方向转变,从而使政策偏离初衷。随着政策的出台,原来支持政策制定的社会组织会逐渐关注其他政策问题,原有的政策社群和议题联盟趋向瓦解。在这种情况下,执行主体难以获取足够的社会力量帮助自己克服执行困难、化解阻力。如果执行主体缺乏担当精神、毫不妥协和坚忍不拔的执行意志,政策执行就会出现徒有表面、形同虚设的情况。尽管上级监督可以强化执行动力、增强责任意识,但是基层执行者通常面对监督压力递减的局面。“如果一个人能在国家官僚体系中确定一个监督最为松弛的点,那可能就是这里了,因为上级领导离地方很远,而且他们对地方情况不熟悉。”^⑩所以,在同时面对社会反抗的压力和上级监督的压力时,秉持功利化思维的执行主体会敷衍执行,用象征性行为满足上级的执行要求,逃避弱势监督,同时回避社会反抗和政治矛盾。

4. 绩效评价障碍

绩效评价是有效识别象征性政策执行的科学方法,也是提高政策执行质量的激励机制。但是,现实中的障碍可能使绩效评价陷入“测评的泥潭”。与私人部门相比,公共部门没有盈利性检验或利润控制概念,很难用可靠、精确的指标衡量执行绩效。因此,公共部门“存在强烈的对评估研究的敌意和对于象征研究的偏好”^⑪。也就是说,公共部门寻求反映其执行适宜性的外在衡量标准,竭力展示对自己有利的证据。然而,这些证据与实质上的执行绩效并无多大的关联性,只不过是绩效计量不明确的情况下,彰显执行绩效的一种手法。完整的执行绩效包括政策产出和政策影响两个部分,二者有着明显区别。由于前者容易量化,后者较难进行定量分析,在强调实证、科学的名义下,往往存在重政策产出、轻政策影响的倾向。如通过执行主体开了多少会、上交了多少材料、发了多少文件(政策产出)来衡量执行绩效,至于这些执行活动的实质性后果(政策影响)如何,则无人问津。这种做法实际上契合了象征性执行行为。其他障碍如归因性问题(执行行为与执行绩效之间因果关系的不确定性)、政策资源投入和行为的重叠性、政策影响的分散性等,也制约从数量上准确地衡量执行绩效。这些困难妨碍了绩效评价应有功能的发挥,使有关方面不能在辨别象征性执行行为的基础上,精准打击、纠正象征

性执行行为。

5. 信息沟通不畅

在执行记录、执行信息公开的情况下,执行结果得到了清晰的展示,防止逃避执行责任是显而易见的。所以,透明性有助于执行主体强化自律,远离象征性执行行为。即使发生了象征性执行行为,在舆论关注和公众压力下,执行主体不进行自我纠正的话,人大、纪检监察机关等各种问责机构也会介入。从这个意义上说,破除执行“黑箱”、加大信息公开力度是防治象征性执行的重要利器。但是,作为执行信息的最重要来源,执行机构往往不愿意公开有用信息。在传统的“隐秘性行政文化”的影响下,一些执行主体以专业机密为名,戒心十足地守护着任何执行信息。对于政府系统内部的信息沟通,执行主体奉行“报喜不报忧”原则,积极进行信息过滤,导致“信息失真”。克里斯托夫·鲍利特指出,官僚组织“存在一种很好的激励机制让下级的员工‘过滤’和‘歪曲’组织深层次正在发生的各种信息,以便呈报给老板的画面大部分都是瑰丽的一面”^⑫。所以,少数执行主体的“欺上瞒下”行为,导致“信息壁垒”,增加了治理象征性政策执行的难度。

三、象征性政策执行的治理策略

辩证地看,象征性执行也具有一定的积极作用。象征性执行的重要功能“在于满足心理与政治的需要,一定程度上类似于象征性政治和政策戏剧现象”^⑬。当某个政策问题引起公众的强烈关注,但解决问题的条件尚不具备或者超过了政府能力时,象征性执行可以表明政府的态度和对问题的重视,向群众显示它正在采取行动,以便从情感上、意识形态上安抚利益集团和目标群体。虽然象征性执行没有成功地解决政策问题,但也比政府没有采取任何行动、无动于衷要好,因为象征性执行所带来的“象征性的放心”,可以在短期内(长期则有害)增加政府的合法性,拉近政府和群众之间的距离。另外,尽管一些政策的初衷是通过象征性执行安抚群众,但是随着时间的推移、社会形势的改变、公民意识的觉醒,“假执行”也会变成实质性执行。虽然如此,从增强政策执行力的角度来看,象征性执行与严肃而认真的执行是根本对立的。它损害政策执行效果,增加执行成本,严重浪费社会资源,危害政府的公信力和良好形象,是必须摒弃的一种执行形式。结合

象征性执行产生的根源,可以采取以下策略,有效防止这一现象的产生。

1. 统筹政策制定和执行

统筹政策制定和执行就是指在政策过程的开始阶段对执行过程中可能产生的问题给予特别的关注,对象征性执行行为出现的概率给予足够的重视。这要求政策制定者在设计政策方案、抉择政策选项时,必须一体化考虑决策和执行,将执行可行性纳入政策设计之中,坚决抛弃不可行的政策革新。在传统的粗放式政策制定模式下,存在将争议留待执行环节的策略性考虑,主张执行官员“将有争议问题变成常规工作”。这导致一些政策目标模糊不清、政策内容宽泛空洞。“任务模糊或相互冲突的官僚机构做得较差,输出和结果都易于观察的官僚机构做得较好”^{②0}。所以,在政策形成阶段,“深谋远虑”地将宽泛的政策目标操作化为具体的、可测量的目标,明白清晰地规定输出及结果的评价方式、标准,尽可能为执行提供便利,有利于压缩象征性执行的空间。当前,大多数政策问题具有跨部门性质,需要官僚制下的多个部门协调合作进行跨域治理,“组织间政治”是影响政策执行的重要因素。官员之间的“合谋”可以使象征性执行畅通无阻,官员之间的竞争(扯皮推诿、互相掣肘)可以使象征性执行成为一种不得已的选择。克服上述弊端,必须明确责任归属,在政策构思中明确政府内各部门的实际工作范围、特定人员的执行任务。

2. 突出绩效评价的结果导向

充分发挥绩效评价作用的关键是强化结果导向。如前所述,政策输出与政策结果是两个不同的概念。政策输出侧重于物质层面,包括资源投入和服务的分配等。政策结果指政策输出对现实世界产生的所有效果,政府的执行措施给社会带来的改变和变化,以及对目标群体的态度和行为、对政策环境带来的影响。政策输出与政策后果可能是背道而驰的,用输出来衡量执行主体的表现,并不能得出正确的结论。对政策输出的考查看似能表明,为执行某些政策许多事情都在进行,但是,这很可能是对政策输出计算、加总后,“统计数据制造出进步的幻觉”^{②1}。所以,要强化结果导向,评价执行绩效主要看有没有解决实际问题、政策的社会影响如何、群众的评价怎么样。同时,要把结果监测与预算联系起来,将结果评价与所分配的资金挂钩,从而使做“虚

功”、搞“花拳绣腿”等错误执行行为失去资金支持,逐渐失去市场。

3. 树立崇尚实干的用人导向

在政府系统中,用什么人、不用什么人,具有重要的示范作用。用对一人,带动一片,推动形成风清气正的政治生态;用错一人,形成“劣币驱逐良币”效应,严重恶化社会风气。这一点对于政策执行队伍建设来说尤其明显。政策执行的核心人物是政府机构中的行政管理人员,他们具有将文本政策付诸执行的权力,既与政策制定者保持经常性联系,又与政策的受益者和反对者打交道,承担着将国家资源传递到全国各地的村庄和城镇、把政策目标和意图渗入社会、使政策规范变成人们日常行为规则的重要职责。由于执行人员占据关键位置,其主观认知、执行心态等对政策能否真正落实至关重要。在政策执行过程中,执行人员的利益考量主要是职位本位。“执行者们首当其冲的动机是职位本位——保住职位和升迁的考虑。职位本位为执行者提供了一套标准来衡量压力、评估任何可能影响其仕途的因素。”^{②2}因此,应将执行人员的选拔任用作为杠杆,督促执行人员敢于担责、积极作为,在执行队伍中形成求真务实、实干苦干的氛围。需要注意的是,象征性执行者善于表现自己,以“虚绩”邀功请赏,靠“作秀”混淆上级视听,在职位晋升中容易得利。所以,上级领导要有知人之明,识人之智,严格执行干部选拔任用制度,决不能让热衷于做表面文章的“形式家”上位,决不能让擅长象征性执行的“表演家”得势,真正把崇尚实干的干部提拔到重要位置,积极营造担当作为的政治文化。

4. 增强监督的威慑效果

执行人员接受多层次授权并履行执行责任,授权方与他们形成委托—代理关系。在理想的情况下,代理人在本质上只是委托人的一种机械性工具。然而,代理人与委托人在利益、目标上绝不是完全一致的,所以,委托人容易遭受代理损失,即代理人为了自身利益最大化而损害委托人的利益。减少代理损失,必须强化监督工作。“仅仅是被监督的可能性,也会促使代理人先期修正不能很好服务于委托人的行为。”^{②3}如果再辅以制裁程序、惩罚措施,则监督的威慑性更强。所以,应将监督作为克服象征性执行的重要手段。要拓展监督的广度和深度,创新监督的方式和渠道,提高发现执行问题、解决执行问

题的实效。在运用好常规监督方法的同时,发挥好督查组、督导组、工作组、巡视组、巡查组的作用。调动社会组织监督的积极性,将社会组织监督纳入执行监督体系,把自上而下监督的威严和自下而上监督的组织效能结合起来,形成监督合力。

5. 提升信息沟通的有效性

信息链的完整、信息沟通渠道的多元化,可以使象征性执行行为无处藏身。要依托互联网,形成突破时空限制、打破部门界限、破除等级壁垒的数字化信息沟通态势,用更加廉价的渠道及时快捷地传递执行信息,培育更具知情权的公众。要采用暗访、下访、随机抽查等方式,及时跟踪执行动态,了解下层执行机构和一线执行人员对政策问题的真实看法,掌握第一手的信息,克服科层体系中信息沟通容易失真的弊端。要将目标群体参与作为执行信息反馈的重要渠道和重要的“声音机制”。作为政策作用的对象,目标群体的利益与政策执行息息相关,他们有动力关注政策执行状况,有机会亲身体验政策影响,对政策结果最有发言权。而且,目标群体贴近基层、人数众多,是上级领导者的天然耳目和重要信息员。所以,要畅通目标群体参与渠道,推动他们更快地更深入地走进政策执行过程。尤其是,目标群体要拥有传递负面执行信息的通道。如果“目标群体缺乏将执行的失败公之于众的联系和手段,也不能将执行不利的毁灭性信息上报并影响高层的国家领导人”^{②4},那么目标群体就不能扮演有价值的信息提供者的角色。因此,要将人们抱怨、公民投诉、群众上访等参与方式作为重要的信息反馈渠道,确保象征

性执行行为不被“捂住”“盖住”。

注释

- ①⑫[美]B.盖伊·彼得斯:《比较公共行政论》,聂露、李姿姿译,中国人民大学出版社,2015年,第157、157页。②徐刚、杨雪非:《区(县)政府权责清单制度象征性执行的悖向逻辑分析:以A市Y区为例》,《公共行政评论》2017年第4期。③⑮⑯[美]詹姆斯·E.安德森:《公共政策制定》,谢明等译,中国人民大学出版社,2009年,第5、233、299页。④陆仁:《“标语依赖症”也得治一治》,《宁波日报》2019年4月26日。⑤常健、刘明秋:《基层政府的会议内容与形式及其匹配关系研究》,《学习论坛》2019年第2期。⑥钱穆:《中国历代政治得失》,三联书店,2005年,第114页。⑦吴储歧:《让基层干部脚踏实地为民干事》,《人民日报》2019年4月2日。⑧金正波:《基层减负 力促实干》,《人民日报》2019年4月22日。⑨杨小军:《“彗星式”调研顽疾怎么治》,《人民论坛》2018年第1期。⑩张建:《谨防生态保护中的形象工程》,《领导科学》2018年第10期。⑪⑲⑳[美]乔尔·S.米格代尔:《强社会与弱国家》,张长东、朱海雷、隋春波、陈玲译,江苏人民出版社,2012年,第252、250、253页。⑬杨宏山:《政策执行的路径—激励分析框架:以住房保障政策为例》,《政治学研究》2014年第1期。⑭吴逊、[澳]饶墨仕、[加]迈克尔·豪利特、[美]斯科特·A.弗里曾:《公共政策过程:制定、实施与管理》,叶林等译,上海人民出版社,2016年,第118页。⑰[美]乔尔·S.米格代尔:《社会中的国家》,李杨译,江苏人民出版社,2013年,第123页。⑱[美]詹姆斯·汤普森:《行动中的组织》,敬义嘉译,上海人民出版社,2007年,第106页。⑳[英]克里斯托夫·鲍利特:《重要的公共管理者》,孙迎春译,北京大学出版社,2011年,第180、97页。㉑[以]叶海卡·德罗尔:《逆境中的政策制定》,王满传、尹宝虎、张萍译,上海远东出版社,1996年,第195页。㉒㉓[美]小威廉·T.格姆雷、[美]斯德芬·J.巴拉:《官僚机构与民主》,俞昕暄译,复旦大学出版社,2007年,第195—197、60页。

责任编辑:文武

Symbolic Policy Implementation: Performance, Root Causes and Governance Strategies

Sun Fafeng

Abstract: Symbolic policy implementation refers to that the executive body is keen on making symbolic forms in the implementation activities, replacing practical work and seeking actual results with ritual and expressive activities, and concealing contradictions and problems with a bright appearance. The forms of symbolic policy implementation mainly include: policy advocacy instead of implementation, holding meetings instead of implementation, document production instead of execution, inspection instead of execution, investigation and research instead of execution, and partial packaging instead of execution. The main causes are the defects of policy itself, the lack of policy resources, the huge resistance of implementation, the obstacles of performance evaluation and the poor communication of information. Formulate and implement the overall policy, highlight the result orientation of performance evaluation, establish a practical employment orientation, enhance the deterrent effect of supervision, and improve the effectiveness of information communication, which are important measures to deal with the symbolic policy implementation.

Key words: symbolic policy implementation; formalism; performance; root causes; strategies