

DOI:10.15918/j.jbitss1009-3370.2020.2945

# 政策执行偏差及其矫正 ——中国北方五地荒漠化防治案例

何情<sup>1</sup>, 张腾<sup>2</sup>, 杨立华<sup>3</sup>

(1.北京航空航天大学 人文社会科学学院, 北京 100083; 2.中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872;  
3.北京大学 政府管理学院 国家治理研究院 公共治理研究所, 北京 100871)

**摘要:** 政策执行偏差会导致政策执行的非预期结果。基于对中国北方五地荒漠化防治的案例分析,探讨中国政策执行的不良偏差问题在荒漠化防治中的表现与机制。基于政策偏差程度和偏差成因两个维度构成的四象限,将荒漠化防治政策执行中的偏差归纳为四类:扭曲的地方利益观和政绩观导致的象征性执行、制度约束缺乏导致的替代性执行、政策执行素质以及创造性政策执行缺乏导致的机械性执行、目标群体参与性不足导致的抵制性执行,并提出了相应的政策执行偏差矫正对策。

**关键词:** 公共政策; 政策执行; 政策执行偏差; 政策执行偏差矫正; 荒漠化防治

**中图分类号:** F205

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1009-3370(2020)05-0068-08

政策执行偏差是指政策执行者在执行政策的过程中,受主客观因素的影响,使政策执行行为与效果偏离原政策目标而导致非预期政策结果的现象<sup>[1]</sup>。这些非预期结果可能既有良性的也有不良的:良性的通过降低和避免执行不科学不合理的政策设计而阻止或降低可能的不良政策后果,通过创造性执行更好地达成甚至提前达成政策目标等;但是不良的政策执行偏差及其负面结果更值得关注<sup>[2]</sup>。有研究者把这种“走样”“变味”的不良现象称为“执行障碍”“执行不力”“执行梗阻”“目标置换”等<sup>[3]</sup>。尽管提法各异,但共同的内涵是政策执行与预期目标的背离。不良政策执行偏差与政策执行的负面效应和不良结果相联系,必须进行矫正。不良政策执行偏差的矫正是指政策执行主体主动采取或者对政策执行主体采取一定的纠正措施,使政策执行回到既定方向,使执行结果趋向政策目标,尽可能减少不良后果的过程<sup>[4]</sup>。在全面推进国家治理现代化的新时代,研究政策执行偏差问题,并对其进行矫正,对于提高国家治理的专业化、法治化水平具有重要意义。

政策执行偏差及其矫正,作为政治学、行政学和公共政策学等领域的研究热点,学者们大多围绕不良政策执行偏差的表现、成因和矫正对策进行分析。例如,陈振明<sup>[5]</sup>、张国庆<sup>[6]</sup>将不良政策执行偏差的表现总结归纳为替换性执行、附加性执行等;高建华<sup>[7]</sup>从政治学的视角,对政策执行者的权威性、政策的合法性与政策执行的影响关系进行了分析;汤敏轩<sup>[8]</sup>从公共政策失灵的角度,解释了不良政策执行偏差的成因。吴开明<sup>[9]</sup>引入管理学中的控制理论,对不良政策执行偏差的防治路径进行了探析。不难看出,现有研究大多从执行者因素和政策本身的内容因素,来解构政策执行偏差问题,这为本研究的思路提供了重要的参考和启示。但稍显遗憾的是,现有研究在将政策执行偏差的表现、原因以及机制统一起来,并在具体适当的政策执行场景中展示出来等方面仍有进一步探索的空间;并且,从政策执行偏差机制的角度出发制定相应的矫正对策,是国家重大政策领域(如荒漠化防治等生态环境建设)亟需的研究课题。政策的有效执行是保障环境治理效果的基石<sup>[7]</sup>,因此,本文以荒漠化治理政策执行为例,围绕政策执行偏差与矫正问题做进一步的研究。

荒漠化防治是耗资大、耗时长、外部性强、涉及面广的综合工程<sup>[8]</sup>。通常来讲,政策、资金、技术是荒漠化防治的基本要素,因此在实际工作中有“第一靠政策、第二要投入、第三用科技”的经验之说。但从根本上说,

收稿日期: 2020-06-22

基金项目: 国家社会科学基金重大专项“提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平研究:基于指标体系构建和绩效评估的问题诊断和对策分析”(18VZL001)

作者简介: 何情(1983—),男,博士研究生,助理研究员,E-mail:heqing@buaa.edu.cn;张腾(1991—),男,博士研究生,通信作者,E-mail:zht1991@126.com;杨立华(1975—),男,教授,博士生导师,E-mail:lihua.yang@pku.edu.cn

投入和科技本质上也是政策上的延伸,因此,政策是荒漠化防治中最根本最重要的要素。政策的关键在于通过执行达到其目标,最大的执行问题是政策执行中出现的不良偏差。因此,研究荒漠化防治政策的执行问题对于未来改进相关政策,提高荒漠化防治效果有着重要意义。研究以对中国北方五地荒漠化防治的案例进行分析为基础,基于政策偏差程度和偏差成因两个维度构成的四象限,对荒漠化防治政策执行偏差的类别体系和形成机制进行讨论,将执行偏差归纳为四类,并提出相应的矫正对策。

## 一、概念界定与案例选择

### (一)概念界定

荒漠化是指由于气候变化等自然因素和人类活动等非自然因素造成的干旱、半干旱和干燥半湿润地区的土地退化<sup>[9]</sup>。这种退化及其扩张的趋势在现今的生产力条件下不利于人类的生产和生存,因此,如何进行荒漠化的防治已经成为摆在全人类面前亟须解决的重要问题。中国是世界上土地荒漠化最严重的国家之一<sup>[10]</sup>,根据国家林业局2015年发布的第五次《中国荒漠化和沙化状况公告》显示,中国荒漠化土地面积(截至2014年)为261.16万平方公里,占中国国土总面积的27.2%,同时,全国范围内具有明显沙化趋势的土地面积达到30.03万平方公里,占中国国土总面积的3.13%<sup>[11]</sup>。有研究发现全国90%的草原存在退化、沙化与盐渍化等问题<sup>[12]</sup>。这些由于荒漠化导致的林草资源消亡,会压缩居民的生存发展空间,甚至造成生态难民的出现,进而冲击社会稳定,因此,荒漠化治理刻不容缓<sup>[13]</sup>。党的十八大、十九大均十分重视生态文明建设,把加快生态文明体制改革、建设美丽中国作为新时代统筹推进“五位一体”总体布局的重要战略举措,将生态文明建设(荒漠化防治是其中重要内容)的重要性提升到空前高度。国家制定和实施了一系列政策和举措进行荒漠化防治工作,荒漠化防治的成效初显,但总体防治形势依然严峻,导致荒漠化的人为因素依然存在。

荒漠化防治政策是国家生态建设政策的重要组成部分,是以政府为主导<sup>[14]</sup>,通过采取行政命令、法律和经济等手段,在社会各方面群体的广泛参与下实施的,控制人为活动强度,为实现环境可持续发展而进行的防止、减少及治理土地退化、沙化的土地综合开发的管理活动和行为规范的总和<sup>[15]</sup>。具体来说,荒漠化防治政策主要包括退耕还林(还草)、禁牧和生态移民政策三类。退耕还林(还草)的基本政策措施是“退耕还林,封山绿化,以粮代赈,个体承包”。退耕还林的基本政策主要体现在国务院《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》《退耕还林条例》以及各省(自治区)、旗(县)有关退耕还林的规定。禁牧政策是对草原实行一年以上禁止放牧利用的措施,其基本政策主要体现在《中华人民共和国草原法》《退耕还林条例》以及各省(自治区)、旗(县)有关禁牧的规定。生态移民是通过生态脆弱区居民外迁以解决特定区域贫困问题和环境问题的政策措施<sup>[16]</sup>,其基本政策主要体现在《关于实施生态移民与异地扶贫移民试点工程的意见》以及各省(自治区)、旗(县)有关生态移民的规定。

### (二)案例选择

本研究选取位于内蒙古自治区的武川县、四子王旗、乌审旗、鄂尔多斯市、锡林浩特市以及宁夏回族自治区固原市(原“西海固”地区,主要包括西吉、海原和固原等县)荒漠化防治政策执行的情况作为样本。各地自然条件概况如表1所示。它们大致沿大兴安岭、阴山、贺兰山一线分布,散落在中国干旱与半干旱区的地理分界线附近,横跨汉、满、蒙、回等民族区域,分别受到佛教、伊斯兰教等不同宗教的影响。

这些县均存在较严重的荒漠化问题,都有着较长的荒漠化防治历史,自然条件、经济发展水平的不同使此次研究在样本选择上非常具有典型性,充分保证了其外部有效性。

表1 各地自然条件概况

地域	省	经度	纬度	气候分区	年均温/℃	年均降雨/毫米	年均蒸发量/毫米
武川县	内蒙古	110°31'E~111°53'E	40°47'N~41°23'N	干旱	3.0	354.1	2 212.0
四子王旗	内蒙古	110°20'E~113°E	41°10'N~43°22'N	干旱	7.8	115.0	2 644.0
乌审旗	内蒙古	108°58'E~110°25'E	38°56'N~39°49'N	干旱	6.7	348.0	2 563.0
锡林浩特	内蒙古	115°13'E~117°06'E	43°02'N~44°52'N	半干旱	1.6	250.0~350.0	1 746.0
固原市	宁夏	105°19'E~106°57'E	35°14'N~36°31'N	半干旱	6.2	492.2	1 753.2

### (三) 研究方法与分析框架

本研究在案例分析的基础上,以文献荟萃法弥补问卷调查和访谈所得资料上的不足,为研究提供相关的背景信息和数据,并验证研究结果的有效性;以演绎归纳法从具体案例的个性化问题中归纳荒漠化治理的一般性/共性问题,并从学术界已经研究的共性问题中演绎推理存在的个性化问题及解决方案。主要解决三个问题:一是荒漠化防治政策执行偏差的表现有哪些主要类别;二是各类荒漠化防治政策执行偏差的形成机制是什么;三是如何进行荒漠化防治政策执行偏差的矫正。分析框架如图1所示。

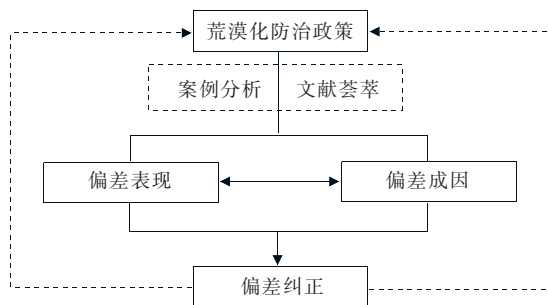


图1 分析框架

## 二、政策执行偏差类别体系及其形成机制:基于北方五地荒漠化防治政策执行的分析

综合参考现有研究的成果以及政策科学的基本规律,研究认为,若想系统全面地观察探讨政策执行偏差及其不良后果,至少要综合两个维度:一是政策执行偏差的类别,根据政策执行偏差的程度划分,是部分执行还是完全背离;二是政策执行偏差的形成机制,是执行者的因素更多一些,还是政策内容本身的因素更多一些。研究试图从这两个维度出发,结合荒漠化防治的相关案例,分类考察政策执行偏差问题。

### (一) 不合理的政绩考核体系,扭曲了地方政府利益观和政绩观,导致“面子工程”式的象征性执行

象征性执行表现为在荒漠化防治政策执行过程中,只做“形象工程”,用最小化的组织、人员、资金等投入实现部分政策目标,以应付上级督查考核而非完全实现政策预期效果为核心追求的行为。

以武川县和四子王旗为例,两地都曾存在“面子工程”或“形象工程”的所谓“示范区”。这两个地区几乎所有公路两侧几十米的范围内都是还林效果很好的退耕还林项目区,但是再往外延伸就效果变差甚至不是退耕还林地了。特别是武川县哈乐镇大豆铺村周围的退耕还林项目区内,分布着大面积的小土堆,都是退耕还林项目中树苗死亡后留下的。同样,在四子王旗的一些非公路两侧的项目区内,柠条林地都长势不好。调查得知,这些公路两侧效果非常好的退耕还林项目区,都是为了应付检查准备的,当地农户从来不到“示范区”内放牧,“示范区”仅仅成为了“示范”,偏离了政策目标。

这种现象多是在不合理的政绩考核体系下,地方政府强化了自利的动机和错误的政绩观,利用中央政府的信息不对称劣势<sup>[7]</sup>,通过象征性执行撬动更多的地方利益和政绩。根据公共选择理论,地方政府作为理性人,对“成本—收益”的分析决定了其对政策执行的态度。相对于中央政府,地方政府是政策执行信息不对称关系中的优势一方,掌握着比中央政府更多的当地信息资源,而中央政府难以全面有效地监督地方政府行为,因此象征性执行被发现的风险很小。由于政绩考核体系设计不合理,单纯以还林数量作为考核地方政府政策执行的指标,忽视还林的实际效果,一些地方为了享受中央的优惠政策(如粮食和现金补助等)并获取政绩,通过搞“形象工程”式的退耕还林成效,试图挤进试点示范的“盘子”中,攫取更多的地方利益,造成政策执行的偏差和资源的极大浪费。

### (二) 中央政府对地方政府的制度约束不完善,导致“上有政策,下有对策”式的替换性执行

替换性执行表现为当负责执行的机关、部门与政策存在利益冲突时,执行机关就有可能制定出与上级政策目标表面上相一致、实际上相违背,甚至“偷梁换柱”、造假的执行措施,妨碍相关政策的正确实施。

以锡林浩特某镇为例,为了执行上级退耕还草、绿化荒山的政策,应对上级的检查,当地领导想出了怪招,即对上级检查组必经之路两旁的荒山通过喷涂绿油漆的方式连夜进行“绿化”,蒙蔽上级政府,对当地的生态环境也造成了极大的破坏。事件甚至被改编为讽刺小品搬上央视春晚舞台,可见影响之恶劣。

这种阳奉阴违的替换性执行完全背离了政策设计的初衷,是相关主体基于应付检查、蒙混过关的地方利益和部门利益,对“退耕还草、绿化荒山”的政策目标进行了有利于自己的解读,并通过荒谬的手段实现之,进而出现的一种非合作博弈行为<sup>[18]</sup>。丁煌和定明捷<sup>[9]</sup>对此曾有过详细的分析,即“在执行政策的过程中,地方政府本地区的实际情况和利益得失的考虑,按照自己的理解和目的,有意识地运用讨价还价、交易、变通等合法或不合法的手段和策略执行政策,进而导致政策的原本意图不能圆满实现甚至完全落空的一种或

明或暗的博弈活动”。他认为,这种行为策略的主要原因,是地方政府在非合作博弈中的获益大于成本,同时被监督查处概率较低,从而诱发了其机会主义行为和利益冲动。这说明,相应的委托代理机制不健全,导致对地方不合理利益动机缺乏完善的制度约束。

### (三)政策执行者素质欠佳,加之激励不足导致的态度不积极使得政策间缺乏协调和配套的创造性,导致机械性执行

机械性执行即地方政府在执行荒漠化防治政策时没有处理好政策与政策之间、政策与环境之间的关系,没有因时、因地、因事制宜,而是简单机械,结果不仅使原本科学合理的政策失去了其内在价值,而且会引发新的政策问题。

以乌审旗为例,在乌审旗的一些农牧交错地区,实施了禁牧和退耕还林还草工程。这些政策要求国家补贴居民退耕退牧,在原草场和退耕地上种草种树,恢复地表植被,由农民牧民转型为种草种树人。显然,政策有效实施的关键在于补贴的力度和持续的时间,但当地政府在政策执行时,一方面缺乏长远考虑,未制定相应的配套政策来延续和提高居民补贴,另一方面缺少因地制宜,深入发掘植树种草的经济效益,导致居民相对于政策实施之前没有获得更多的收入。

这种现象的形成机制,一方面是政策执行者的素质不高,另一方面是由于激励不足导致创造性政策执行到底的态度不积极。由于政策执行者自身素质的问题,特别是缺乏荒漠化防治的基本常识,不能正确理解政策的精神实质、基本内涵和具体要求,导致执行者缺少对制定配套政策的考虑;上级政府对创造性地制定配套政策的激励不高,对下级政府财政的补偿不到位,导致政策执行者制定配套政策的态度不够积极。

### (四)政策执行缺乏因地制宜,目标群体参与度不高,导致政策与部分目标群体脱节,出现抵制性执行

目标群体的愿望、利益和要求是影响政策执行效果的重要因素之一,根据 Smith<sup>[20]</sup>的政策过程“四因素”理论,一项政策方案如果不能反映客观存在着的情况,不符合目标群体的愿望、利益和要求,那么这项政策就缺乏合理性,甚至会受到抵制。

以宁夏固原市所在的“西海固”地区为例,该地执行了宁夏自治区推广的退耕还草种苜蓿的政策。这一政策的初衷是在退耕还草的同时,解决居民饲养牲畜的问题,因而选择了适宜牲畜食用的苜蓿作为还草品种。但由于“西海固”地区自然条件恶劣,气温低、降水少,缺乏河流和灌溉水源,不适宜苜蓿成活,产量得不到保证;而且,由于苜蓿的长势与扎根深度密切相关,在海拔高、地力薄的西海固地区,即使当年降水足、水源丰,苜蓿也很难深扎根,也不一定丰产。而苜蓿低产,农民就会在退耕失去粮食保障的同时还无法获得足够的牧草,直接影响第二年的吃饭问题,这种后果对农民来说是灾难性的,因此西海固的许多农民在思想上对种苜蓿有顾虑,退耕还草的积极性不高,在行动上有所抵制<sup>[21]</sup>。

这种现象的形成机制,一方面是政府在执行政策时奉行“拿来主义”,没有具体问题具体分析,没有结合本地区或本部门的实际情况,对上级下达的政策做出因地制宜的调整。另一方面,缺乏对政策目标受众的关注。荒漠化防治政策能否真正起到作用,在很大程度上取决于能否被目标群体接受。很明显,该地在执行相关政策时,没有与当地经济、社会发展和农牧民生存发展与脱贫致富的需求相结合,导致政策的目标群体游离在政策执行以外,缺乏参与的积极性,难免使得政策执行成为空话甚至遭到抵制<sup>[22]</sup>。即便是因地制宜的好政策,也要加强思想宣传和政策解读,若目标群体没有在思想上真正接受,好政策也可能执行出坏效果。

从政策执行偏差的程度来看,象征性执行以及机械性执行虽然出现了部分政策偏差,但仍有一定的政策效果;而替换性执行和抵制性执行则基本背离了政策目标,几乎不能取得相应的预期效果。从政策执行偏差的成因来看,象征性执行和抵制性执行更多地受到政策内容的影响,替代性执行和机械性执行则与政策执行者的动机、能力等因素有关。因此,可以通过一个二维四象限的坐标系更加形象地表示这四种政策执行偏差,如图2所示。

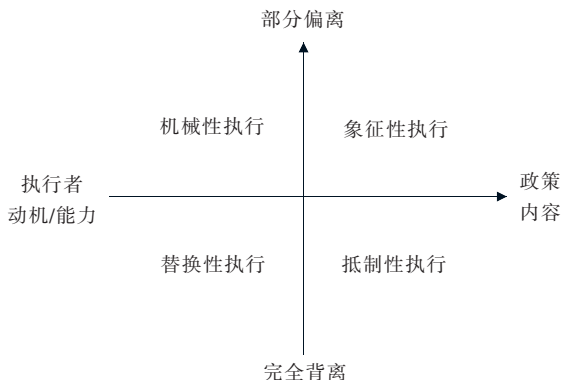


图2 “程度—因素”二维四象限政策执行偏差类别体系

总体上看,政策执行偏差的类别可分为象征性执行、替换性执行、机械性执行、抵制性执行。信息不对称、考核不合理等造成地方利益观、政绩观扭曲,进一步催生象征性执行;各方监督不足、政府追责不严等造成中央对地方的制度约束不完善,进一步催生替换性执行;执行者素质欠佳、激励机制不足等造成执行中的协调性和创造性不足,进一步催生机械性执行;因地制宜不够、群体参与不高等造成政策与目标群体脱节,进一步催生抵制性执行。但是严格来说,四种类型的政策执行偏差相互之间并不是泾渭分明的,一种政策执行偏差的主要表现可能也是另一种执行偏差的次要表现,同样,一种执行偏差的主要成因也不同程度的对其他执行偏差产生直接或间接的影响。结合前文对具体案例的分析,它们之间的相互影响关系或者说荒漠化防治政策执行偏差的出现机制如图3所示。

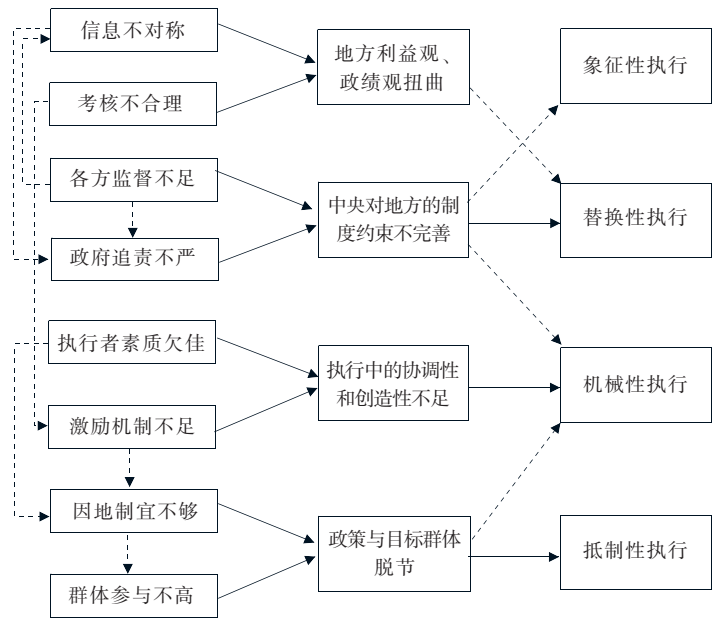


图3 政策执行偏差的形成机制

结合前文对具体案例的分析,它们之间的相互影响关系或者说荒漠化防治政策执行偏差的出现机制如图3所示。

### 三、政策执行偏差的矫正

#### (一)完善政策执行的信息传导机制,建立合理的政绩考核制度

##### 1.完善信息传导机制

由于荒漠化防治政策在执行中存在着中央政府与地方政府的信息不对称,导致地方政府通过“形象工程”等执行方式廉价获得地方利益的最大化,因此,应完善中央政府与地方政府在荒漠化防治政策执行中的信息传导机制。

完善信息传导机制,关键是拓宽信息反馈渠道,打破“政府部门为单一信息来源、自下而上为单一传导方向、逐级报告为单一运转形式”的封闭路径。一方面,探索和用好有关信息传导的机制,在日常信息工作中以强化信息责任人责任为主要机制,将上级定期调研作为辅助机制,以此收集目标群体对政策的反馈,并用好巡视、巡察等自上而下的严肃的独立调查机制,提升地方政府“欺上瞒下”的风险成本,压缩信息垄断的操作空间。另一方面,要注重发挥科技在防治监控方面的作用,让数据分析、图像识别、自动监控等技术为政府精准采集信息。

##### 2.优化政绩考核指标

现有的荒漠化政策执行绩效考核制度具有浓厚的“官本位”特点,一切考核指标的设置以对上负责为出发点,“完成上级的某一项指标,就是‘全好’;否则,就是‘全坏’”<sup>[22]</sup>,而且绩效考核结果的好坏主要是基于上级政府的主观评价。这种绩效考核制度明显助长了地方政府在荒漠化防治政策执行时搞“示范区”“形象工程”以满足上级政府喜好的行为。

因此,应从政策执行效果而非上级政府喜好出发制定荒漠化政策执行绩效考核指标,通过多维度的合理政绩考核体系引导下级政府对荒漠化防治政策的科学执行、真实执行和创造执行。当然,上级政府的导向性具有非常重要的激励作用,在这种激励导向之下,考核不仅要看“做没做”,更要看做得“好不好”。

#### (二)加强监督和问责,强化对地方政府的约束

##### 1.完善对地方政府的监督机制,特别是要发挥社会公众监督的作用

对荒漠化防治政策执行实施必要的过程监督,可以及时对执行情况进行评估,及时发现和纠正执行偏差,从而确保政策目标的如期实现。中国在政策执行的监督体制方面虽然已经初步形成了一个多元监督网

络,由党委和立法、司法、行政、行政监察机关以及社会舆论、民主党派等组成<sup>[9]</sup>,并在国家监察体系中进一步完善,但其实际运行中社会监督的作用微乎其微,而党政司法等机关存在着一定程度的信息不对称和利益共同体“官官相护”等弊端,导致地方政府通过政策变通谋利被发现的可能性降低,强化了地方政府逐利行为的机会主义动机。

因此,要发挥社会公众监督的作用,健全社会监督方面的法律体系,使政策目标群体、相关利益群体乃至广大民众、社会组织、群团组织以及新闻媒体、自媒体等有成为社会监督主体的地位和权限,对其行使监督权的方式、步骤、渠道、程序等进行明确的法律规定,确保这些监督主体对政策执行行为可以充分和规范地行使监督权力。尤其要注重发挥互联网技术在信息反馈方面的作用,让广大网民成为政府的“眼睛”。

## 2.明确地方政府在政策执行中的责任,完善对政策执行偏差的问责追责机制

是否选择在荒漠化防治政策执行过程中以变通执行的策略来获取利益,与地方政府为此相应承担的风险成本密切相关。风险成本的大小直接取决于变通行为“蒙混过关”的几率和责任追究机制是否完善。

完善责任追究机制,首先要明确各方责任。特别要向各责任主体及政策相关人、监督主体等公开各责任主体的职责范围及责任追究办法等内容,这既有利于约束和激励各责任主体在责任范围内严格履职尽责,又有利于政策相关人和监督主体有效地进行监督。通过明确规定的政府责任,可以对地方政府及其官员权力进行直接约束,提高其替代执行、“上有政策,下有对策”的成本支出,提高荒漠化防治政策执行的效果。

## (三)提高政策执行者的素质和积极性,促进荒漠化防治政策的协调、配套以及创造性执行

### 1.通过加强对政府官员的选拔和培训提高政策执行的素质

政策执行者由于知识老化或素质缺乏导致能力不足,不能正确理解政策的精神实质、基本内涵和具体要求,极易导致政策的机械性执行,缺少对制定配套政策的考虑。一方面应择优选拔政策执行者,任用政治素养和综合素养高的官员,另一方面应加强对其有关政策科学知识、荒漠化防治知识、当地地理环境知识和一般生态经济知识的培训,并将培训成果与人事工作如职务变动、薪酬福利挂钩,从而倒逼政策执行者素质的提高,进而增强政策执行者进行政策协调和配套的意识。

### 2.对创造性政策执行加强激励,发挥政策执行者的主观能动性,提高其主动性、积极性、创造性

政策激励机制是内嵌在政策体系中的一种“利益阻断”或“利益促进”机制,分别发挥着负激励和正激励的作用<sup>[20]</sup>。创造性政策执行的激励属于一种正激励,可使创造性政策执行的组织或个人得到的利益高于因此而损失的利益。

在当前的荒漠化防治政策执行体系中,上级政府对创造性地执行政策的激励不高——“干好干坏一个样”,对下级政府财政的补偿不到位——“答应的事落不实”,造成下级政府缺乏创造性政策执行的动力。因此,一方面要加强对创造性执行政策的激励,考核机制由过程管理转向目标管理,对于主动作为、敢于创新的政策执行者,在取得成效时允许其多获利益和嘉奖,在探索失败时能对其容错包容。另一方面,许诺下级政府的财政补偿应及时到位,为创造性的政策执行提供配套支持,因上级配套不到位导致的政策执行偏差,不能由执行者担责。

## (四)因地制宜地执行政策,加强协作执行,提高政策执行适应性和目标群体参与度

### 1.因地制宜地执行荒漠化防治政策

根据史密斯的政策执行效率“四因素”论,环境因素是对政策执行的一种约束通道。不同的文化、社会、政治、经济、科技乃至自然条件等环境因素可能对政策执行起着支配作用<sup>[23]</sup>。政策执行若脱离具体的执行环境,就会成为“空中楼阁”乃至“One man's meat is another man's poison(汝之美味,彼之毒药)”,必然会出现执行偏差甚至完全失效,因此一项政策的执行要充分考虑环境因素,在坚持政策目标的前提下“上什么山唱什么歌”,因地制宜地执行。

具体到荒漠化防治政策,在政策制定的顶层设计时,就要以扎实的调查研究为基础,深入透彻地了解政策适用的目标地区的具体实际情况,不断提高政策设计水平<sup>[23]</sup>。其执行要重点考虑政策与执行地的自然条件是否协调,是否适合执行地的经济状况,在政策目标允许的范围内进行合理的变通,因地制宜,使政策执行与当地自然条件、经济状况相适应,真正做到在保护自然环境的同时促进当地居民生活质量

的提高。

## 2. 加强政策执行中的协作,提高目标群体在政策执行中的主动参与程度

协作治理在以荒漠化治理为代表的环境治理中有着独特的作用<sup>[24-25]</sup>,荒漠化防治政策的有效执行也需要加强执行过程中各主体的协作来实现。由于目标群体的愿望、利益和要求极大地影响着政策的执行效果,这一点在荒漠化防治政策执行中体现的尤为显著,因此研究主要讨论加强目标群体这一重要参与主体的参与程度。

加强荒漠化防治政策执行中目标群体的主动参与程度需要从两方面入手,一方面要允许和欢迎作为目标群体的当地居民参与到政策执行过程中来,通过民主的方式表达自己的愿望、利益和诉求,对政策进行更加细致合理的变通,变被动接受为主动执行。另一方面应使当地居民成为政策执行最有力的监督力量,最大程度地减少政策执行偏差的出现,改善政策执行效果。

## 四、结论

不良的政策执行偏差影响政策效果。本文在现有研究的基础上,选取荒漠化防治这一具体的政策情境,通过对内蒙古武川县、四子王旗、乌审旗、锡林浩特以及宁夏固原五个地域的案例分析,从政策执行偏差的程度(部分偏差与完全背离)和执行偏差的成因(执行者因素和政策内容因素)两个维度出发,构建政策执行偏差的四象限,归纳了荒漠化防治政策执行中存在的各类不良偏差,分别是“面子工程”式的象征性执行、“上有政策,下有对策”式的替换性执行、缺乏创造性的机械式执行、政策与目标群体脱节的抵制性执行等。研究也进一步分析了四类执行偏差之间的相互关系和偏差出现的机制,提出了相应的矫正策略。

研究在一定程度上丰富和拓展了相关学科对政策执行偏差问题的探讨,系统划分了政策执行偏差的类型,并将其表现、原因以及机制统一于有机互动的体系之中,有助于更好地理解政策执行偏差的概念。研究聚焦荒漠化防治政策的不良执行偏差问题,也有助于相关的政策制定者、执行者、从业者和研究者从政策科学的角度,理解荒漠化防治实践中出现的一些问题症结,从而更好地调整、改进和完善荒漠化防治政策体系。这对于改善中国荒漠化防治效果、建设美丽中国等战略目标的实现有着积极的意义。

另外,研究难免存在一些遗憾和未尽之处。例如,受时间和精力限制,研究仅选择了中国北方的五个案例,代表性相对不足,稍有“按图索骥”之嫌;对政策执行偏差的分析稍显宏观,对于偏差出现的机制仍需深入和多角度的探讨与论证。未来,研究将继续从具体的政策情境出发,选取更多、更有代表性的案例,通过深度的田野调查和访谈,探索更广泛的主体和因素在执行偏差中的影响,以及如何由对执行偏差的矫正向创新式的变通执行转变等问题,进一步完善对政策执行偏差机制的分析。

### 参考文献:

- [1] 杨斌. 政策过程视角下的公共政策执行偏差分析[J]. 现代营销(下旬刊), 2019(10): 126-127.
- [2] 赵智川. 我国基层政府政策执行偏差分析与对策探究[J]. 新西部, 2020(2): 87-88.
- [3] 宁骚. 公共政策学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2011.
- [4] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [5] 陈振明. 政策科学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998.
- [6] 张国庆. 现代公共政策悖论[M]. 北京: 北京大学出版社, 1997.
- [7] 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.
- [8] 汤敏轩. 公共政策失灵: 政策分析的一个新领域[J]. 中国行政管理, 2004(12): 79-83.
- [9] 吴开明. 政策执行偏差防治路径探析——基于政策执行控制的视角[J]. 中国行政管理, 2009(1): 35-40.
- [10] 陈宇, 闫倩倩, 王洛忠. 府际关系视角下区域环境政策执行偏差研究——基于博弈模型的分析[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2019, 21(5): 56-64.
- [11] 宁宝英, 马建霞, 姜志德. 生态治理技术适宜性评价影响因素及概念模型——以沙漠化治理技术为例[J]. 中国沙漠, 2020, 40(2): 9-16.
- [12] 联合国防治荒漠化公约秘书处. 联合国防治荒漠化公约[EB/OL]. (2002-12-24)[2020-06-14]. [http://www.china.com.cn/environment/txt/2002-12/24/content\\_5251577.htm](http://www.china.com.cn/environment/txt/2002-12/24/content_5251577.htm).

- [13] 朱玲,朱文莉. 国内外防治土地荒漠化与生态修复研究综述[J]. 西部人居环境学刊,2020,35(2):97-103.
- [14] 国家林业局. 中国荒漠化和沙化状况公告[R]. 北京:国家林业局,2015.
- [15] 琪若娜,额叶力斯格,赵燕云,等. 内蒙古自治区草原生态补偿机制探析[J]. 法制与社会,2015,17:168-170.
- [16] 杨立华. 荒漠化治理制度变迁的设计原则——基于中国北方五省的实证分析[J]. 公共管理评论,2010(10):3-25.
- [17] 卢琦,雷加强,李晓松,等. 大国治沙:中国方案与全球范式[J]. 中国科学院院刊,2020,35(6):656-664.
- [18] 包庆丰,陈建成. 内蒙古荒漠化防治政策历史回溯及新思考[J]. 绿色中国,2004(12):35-37.
- [19] 达古拉,胡格吉乐图,石柱. 生态移民政策的影响分析[J]. 生态经济,2010(10):167-171.
- [20] 周国雄. 地方政府政策执行主观偏差行为的博弈分析[J]. 社会科学,2007(8):73-79.
- [21] 谢识予. 经济博弈论(第三版)[M]. 上海:复旦大学出版社,2010.
- [22] 丁煌,定明捷. “上有政策,下有对策”——案例分析与博弈启示[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2004,57(6):804-809.
- [23] SMITH T B. The policy implementation process[J]. Policy Sciences,1973,14(12):1203-2051.
- [24] 尹长海. 依宪治理公共决策失误研究[M]. 长沙:湖南人民出版社,2016.
- [25] 樊胜岳,张卉,乌日嘎. 中国荒漠化治理的制度分析与绩效评价[M]. 北京:高等教育出版社,2011.
- [26] 尤源,杨静,周娜,等. “中亚—西亚经济走廊”典型国家荒漠化防治政策法规比较研究[J]. 世界地理研究,2018,27(5):33-41.
- [27] IMPERIAL M T. Using collaboration as a governance strategy:lessons from six watershed management programs[J]. Administration & Society,2005,37:281.
- [28] BENSON D. Collaborative environmental governance:are watershed partnerships swimming or are they sinking? [J]. Land Use Policy,2013,30:748-757.

## Deviation of Policy Implementation and Its Correction

### —A Case Study of Desertification Control of the Five Regions in Northern China

HE Qing<sup>1</sup>, ZHANG Teng<sup>2</sup>, YANG Lihua<sup>3</sup>

(1. School of Humanities and Social Sciences, Beihang University, Beijing 100083, China;

2. School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

3. Institute of Public Governance, Institute of State Governance, School of Government, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract:** Deviation of policy implementation affects the effect of policy implementation. Based on the case analysis of desertification control of five regions in northern China, the deviation in the policy implementation of desertification control in China was explored. The study finds four kinds of bad deviation of policy implementation due to various causes—the symbolic implementation caused by the distorted view of local interests and achievements, alternative implementation caused by the lack of institutional constraints, the quality of policy implementation and mechanical implementation caused by lack of creative policy implementation, and policy disconnection caused by insufficient participation of target groups, and proposes some corresponding correction countermeasures.

**Key words:** public policy; policy implementation; policy implementation deviation; correction of policy implementation deviation; desertification control

[责任编辑:宋宏]