

我国政策执行中的群众路线研究*

邓 顺 平

[摘 要] 基于西方经验的政策执行理论,难以全面描述和解释我国政策执行的现状。当代中国的政策执行有着浓厚的本土特色,那就是建基于“党—群众”关系下的群众路线逻辑。群众路线逻辑下的政策执行,强调先锋队、摸石头、动员令、锦标赛和回头看,通过上层推动、实验示范、说服教育、全面实施及协调监控等过程和方法,推动政策的有效执行和落实。

[关键词] 政策执行;群众路线;过程方法;经验启示

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2015)11-0116-05

一、问题的提出

通常认为,自1973年美国学者佩莱斯曼(Jeffrey L. Pressman)和威尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)发表《执行:联邦计划在奥克兰的落空》报告开始,西方国家在公共政策领域逐渐出现了一股研究政策执行问题的热潮,形成了一场声势浩大的“执行运动”。学者们通过从自上而下、自下而上、综合性、工具选择及网络模式等不同途径展开政策执行研究^[1],提出了行动理论、组织理论、因果理论、管理理论、交易理论、系统理论、深化理论等不同的执行理论^[2],构建了过程模型、调适模型、循环模型、系统模型、综合模型以及博弈模型等多种政策执行模型^[3],产生了大批颇有洞见的理论研究成果,推动了本国乃至世界范围内公共政策执行领域的研究和实践。

根据西方通行的政策执行理论,职能分工、权责明确、权力分层、统一指挥的合理合法化的官僚制,是理想化的组织运作和政策执行体制,最有利于提高推动各项政策的执行的效能。然而当代中国政策执行中存在党政(甚至包括群)机构重叠和职能交错等“结构—功能”问题,按理说这会极大影响政策执行的效能,但“在相当长时间里,(中国)政府执行的能力与效率在有些领域中是相当高的,甚至比一些行政组织合理化程度较高的发达国家在政策执行上更有贯彻力和渗透力。”^[4]笔者以为,这其中的奥秘就在于:中国政策执行过程中,既有党政机构等正规组织的推

动,更有群众路线机制的“催化”。将群众路线贯穿于政策过程并运用于政策执行,构成了当代中国政策执行的一大特色。

与西方语境不同的是,在我国,中国共产党是宪法规定的各项事业的领导核心,而“领导的责任,归结起来,主要地是出主意、用干部两件事。”^[5]这可理解为党的领导核心作用,需要通过制定正确的政策并选用好的干部去执行来实现。这一方法的背后,是中国的政党制度、政治体制自身的运行逻辑和话语体系,那就是民主集中制的组织体制和群众路线的工作方法,且某种程度上“群众路线更加根本”。^[6]因此,可以说不理解群众路线就难于深刻理解中国的政策执行过程。

二、文献梳理

将群众路线与政策执行联系起来,最早可以追溯到美国中国问题专家哈里·哈丁(Harry Harding)于1969年所提交的一份报告。在报告中,他首次提到了群众路线主导下的中国政策过程的独特性。哈丁认为,“作为一种政策制定模式的‘群众路线’涵盖了信息收集、问题选择、方案形成、政策确定、政策执行和政策评估等过程。”^[7]而美国学者戴维·兰普顿(David Lampton)在他的著作《中国的卫生政治:1949-1977年的政策过程》中,以医疗卫生政策的制定和执行过程为例,对处于计划经济时代的中国的政治领袖、中央领导机构、卫生部、其他相关部委以及地方政府在医疗卫生政策制定和执行过程中的角色、冲突以及变通过程进

* 基金项目:中国人民大学科学研究基金中央高校基本科研业务费专项资金资助(编号:15XNH022)

作者:邓顺平,中国人民大学公共管理学院博士研究生,北京 100081

行了深入的分析,转变了西方通常所认为的中国政策过程高度集中统一的传统观点。^[8]

马克·布莱彻(Marc Blecher)通过对哈丁看法的异义来表达自己的观点。他认为,群众路线作为一种政策理论,并不将政策过程描述为相互区分的步骤,相反,是部分由领导、部分由群众所做出的决策、行为和反应组成的长期过程。^[9]王绍光也认为,运用西方模式来硬套群众路线难以把握精髓,表现为:在群众路线的决策模式里,清晰的决策阶段并不存在;群众路线模式的首要条件是决策者具有群众观点,而这个条件必须在任何具体决策前形成,并在与群众的互动中不断深化;群众路线模式对群众在决策过程中的作用更加重视,要求形成密切的干群关系;群众路线模式中决策者的角色并不是拍板者,他们做出的决定还得拿到群众中去作宣传解释,化为群众的意见,并在群众行动中考验这些意见是否正确,以期未来的决策更加正确。^[10]

胡伟在《政府过程》一书中,提出了分析我国政策运行过程的体制化与人格化双重结构框架,且认为中国政策执行过程中除了官僚模式之外,还存在依靠政治动员来推动政策执行的群众动员模式。他指出,如果说官僚模式把着重点放在制度程序和政府官员方面,动员模式则超越一般的制度程序,并把着力点置于广大群众之上。他还指出虽然改革开放后,中国摒弃了大规模的群众运动式的政治动员,政策执行更倾向于通过正规化和制度化的党政组织,但动员模式仍以某种形式存在,且在某些关键时刻往往发挥不可忽视的作用。^[11]宁骚则提出,中国的政策过程是一个“群众—领导—群众”的过程,即领导者将群众的分散的无系统的意见集中起来,经研究化为集中的系统的意见,并找出解决问题方法的过程;政策执行过程则是领导者回到群众中去宣传解释政策,使政策转化为群众的认识,带领群众执行下去,并在群众实践中检验政策是否正确,然后再从群众中集中起来,修正、完善政策,再到群众中坚持贯彻的过程。^[12]

以上文献和研究成果,都注意到了中国政策执行与群众路线的联系,体现出了较好的问题意识,并初步尝试进行相关的理论对话,具有启发意义。但由于学术话语的差异及专业偏好的关系,这些研究成果在西方通常被归为“中国学”的范畴,未能与后来发展起来的主流政策理论“对接”,以至于政策领域的研究者很少去发现和关注它。而始于20世纪90年代在中国国内发展起来的政策研究,虽然逐步实现了从“用国外的理论解释国外事件”向“用国外理论解释中国事件”的转变,但大多属于情况的描述、经验的总结或一些模型的构建,未能很好地注意理论研究中的本土价值伦理和本土资源的开发运用。从政策执行本身的角度来看,亦存在一些不足:一是有关群众路线逻辑下的政策执行研究,大多内含于包括议程设立、决

策形成、政策执行及政策评估等整个政策过程的分析,缺乏执行方面的独立研究和成果;二是研究中涉及到政策执行方面的内容,往往侧重于提出概念和描述问题,而对执行的具体过程、方法缺乏深入的研究和探讨。

三、群众路线逻辑下政策执行的过程和方法

对中国共产党而言,“政策和策略是党的生命,各级领导同志务必充分注意,万万不可粗心大意。”^[13]某种程度上来说,群众路线是党和政府为实现特定目标、完成现实任务、解决实际问题,在执行政策过程中通过动员群众而不断形成和发展起来,是中国共产党的理论创造,也是其优良传统和独特的政治优势之一。体现在我国政策执行实践中,一般包括上层推动、实验示范、动员说服、全面实施、协调监控几个过程,而“先锋队”、“摸石头”、“动员令”、“锦标赛”、“回头看”等具有群众路线特色的逻辑方法则贯穿始终。

(一)“先锋队”与上层推动

虽然说在政策执行中,作为领导者的党员干部与群众在理论上都是执行的主体,互相依存,缺一不可。但现实来看,政策执行中群众的作用往往是抽象的,而领袖作用和精英的主导则非常明显。根据列宁主义“先锋队”的建党理论,实践中需要党的领导人不断训练和管束干部,而党的干部又训练和组织群众,使政策的推行成为“先知先觉”的领导者启发和带动广大群众的过程。具体到我国政策执行过程中,则往往表现为“上层推动”,即采取由较高级别领导“挂帅”来负责政策的具体落实的政策执行方法。实践中,上层推动一般分成两种情况:从横向来讲,实现党委的“一元化领导”,直接由党委牵头推动政策落实;从纵向来讲,主要是通过成立较高级别的领导小组负责推动政策落实。我们通常所说的政策执行的上层推动,现实中在某种程度上体现为“小组治国”。以中央为例,如1958年中央成立的财经、政法、外事、科学、文教5个小组,及“十八大”后成立的改革、网络、军事等方面的领导小组,在国家的重大事项决策和执行过程中,起着十分重要的作用。通过“先锋队”引领的上层推动,有利于整合人力、物力、财力,“集中力量办大事”,有效地推动政策的执行落实。

(二)“摸石头”与实验示范

中国的政策执行实践中,为了解决某种社会问题或推行一种新的政策,党和政府通常会首先抓“试点”实验,以避免“犯颠覆性错误”或减小政策失败带来的风险。政策实验过程中,政策执行主体和政策目标群体,都会根据政策目标及他们自身的价值和利益考量做出判断与反馈,这种行动者间的互动,影响着政策的输入和输出,他们的观点或诉求的改变将引发政策调整、修改或变迁。这就是中国政策过程中的实验过程,也是群众路线逻辑下政策执行“摸石头”的过程。等检验了政策实验的成效之后,政策制定部门将再较

全面地提出一项规划或政策方案,下级政府及相关部门则根据上级指令和实际情况,兼顾原则性和灵活性地付诸全面推开执行。与政策实验相关联的是政策“示范”,一般来说,实验成功了,则实验之“试点”将成为“示范”。党和政府各项政策的推行,需要“以点带面”和典型示范,通过榜样的示范作用,引导下级、发动群众参与到政策执行中。当然,依照群众路线的逻辑,典型和榜样并不是由谁指定和刻意塑造的,而是来源于群众,又回到群众中去。可以说,有效运行的“示范”机制能够成功地穿透科层链条并实现对乡土社会的动员,或者说借助于“示范”机制,党和政府能够有效地实现内部的科层动员和向下的社会动员,最终形成一股让政策落地并开花结果的制度势能。^[14]

(三)“动员令”与说服教育

在中国当代政策过程中,政策执行通常与政治动员及说服教育结合在一起。政策执行中政治动员通常表现为通过意识形态宣传,尽可能地发动群众参与到政策执行的过程,借此来推动各项政策的贯彻落实。广义的政治动员,还包括在政府组织内通过意识形态或政治控制来驱动政策执行,如通过“党管干部”的组织路线,促使下级在政策执行时与上级保持一致。与政治动员相伴随的是政策执行过程中的说服教育,某种意义上说,政治动员本身就是一种说服教育。根据林德布洛姆(C. E. Lindblom)的观点,社会控制有交换、权威和说服三种方法,他还特别强调,毛泽东主义的中国赋予了说服极有特色的用途。^[15]借用这一说法,我国政策执行的过程,不但需要利益博弈、权威领导,更需要发挥说服教育的特殊作用。通常情况下,一项政策制定出来,即要通过会议传达、媒介告知等方式,提高群众的思想意识和政治觉悟,将政策执行转化为群众自觉的行动。“根据毛在1933年清楚形成的群众路线的概念……每个人都必须接受教育……通过接受教育,就能消除坏的习惯和作风,使正确而可靠的情况能从基层反映上来,成为正确的决策的基础,并使决策得以贯彻”。^[16]群众路线逻辑下的政策执行,需要通过政治动员和说服教育,使党员领导干部和群众都能了解所要执行政策的内容、方法和目标,在此基础上形成“执行共识”,并转化为政策执行主体“齐心协力”和“自愿自觉”的行动。

(四)“锦标赛”与全面实施

政策通过层层动员和说服教育后,一般将进入全面实施阶段。全面实施阶段需要充分利用各类资源,发挥各项功能要素作用,保证政策目标的实现。这要求最广泛地调动群众的主动性、积极性,发挥群众的聪明才智,保证任务的完成和目标的实现。“通过组织革命竞赛,是争取速度的最好办法……”,^[17]这种政策执行中的竞赛可以称为“锦标赛”。“锦标赛”理论作为一种激励机制最早由拉兹尔(Lazear)和罗森

(Rosen)等提出,其核心特征是竞赛结果由参赛各方的相对名次而非绝对结果所决定。^[18]现实政策全面实施过程中,为了更好地激励不同单位、不同群体的积极性,经常会通过开展诸如比、学、赶、帮、超式的“锦标赛”活动来达到提高政策执行绩效的目标。改革开放以来,虽然我们总体上放弃了群众运动的政策执行方法,但在“发展是硬道理”、“实现跨越式发展”等理念指导下,“全面上、加快干”仍是政策执行中的普遍选择。现实中,只要中央和上级党政领导重视某项政策的实施,下级党政机关便会想方设法地发动各级各类组织和尽可能多的群众,确保执行能取得好的政策效果,以更好地获得上级的关注和青睐。如为推动经济发展,各地区出现的GDP竞标赛,此外,还有涉及“一票否决制”的计划生育、社会治安等方方面面的竞赛。当前,随着科学发展、法治中国等观念逐步深入人心,“差异化考核”机制的逐步推行,相信“锦标赛”式的政策执行机制将逐步淡出,更多的将是因地制宜的“个性化”政策执行方法。

(五)“回头看”与协调监控

群众路线逻辑下的政策执行,要求政策执行者与执行对象时时保持互动,党员领导干部要了解“情势变迁”,要了解执行过程中群众所思所想和利益诉求;而群众通过说服教育,亦要配合甚至主动参与政策执行和实施。这个过程,可以称为协调各方和动态监控的过程。这种动态协调和监控过程,实践中往往表现为执行“回头看”活动,即通过自查自纠及上级督查,及时发现问题,使政策边执行边完善,更好地实现政策目标。在我国,中央政策要逐级经历省级、市级、县级和乡级甚至是村级,政策每经历一个层级,就携带了新的政策目标,出现政策的“强化效应”(层层加码)或“钝化效应”(强弩之末)。在政策执行这个冗长的链条中,政策常常出现失真现象或在执行中遇到“阻滞”。所以,通过政策执行过程中不断“回头看”的协调、监督和检查,能更好地使上级政策得到真实性的执行。

总的说来,群众路线逻辑下的中国政策执行,注重“先锋队”的模范作用,需要领导重视、上层推动;注重通过“动员令”,层层组织动员和说服教育群众;注重“回头看”,加强对政策执行过程的协调监控。同时,善于通过“摸石头”式的政策实验和示范,积累经验,预防风险;通过“锦标赛”的方法,提高执行效率,推进政策全面执行实施。其实,中国的政策执行过程,可以说也就是党贯彻落实群众路线的过程,是党同群众之间密切互动的过程。正是通过群众路线的方法,使政策“一次比一次地更正确、更生动、更丰富”,使政策得以执行、完善、修正及新生。

四、经验与反思

群众路线逻辑下的政策执行亦面临一些理论和现实问题,需要不断反思、总结、调试和与时俱进。

(一) 双重属性与现实困境

根据党建理论和群众路线逻辑,党并不外在于群众,也非高于群众,而是在群众之中的群众之先。党对群众来说,既是“先锋队”又是“历史工具”。一方面,党是阶级的先锋队,领导干部又是先锋队里的“先知先觉”,“政治路线确定之后,干部就是决定的因素”^[19],在政策执行过程中,干部发挥决定性的作用。另一方面,“群众才是真正的英雄……不了解这一点,就不能得到起码的知识”^[20],党只是人民群众在为完成特定历史任务的一种工具。为此,从群众路线出发,政策的执行过程中要求党既要相信群众、依靠群众,又要动员和说服教育群众;党既要当群众的“学生”,也要当群众的“先生”;既要防止“命令主义”,又要克服“尾巴主义”。这对作为政策执行者的党员领导干部,无论是思想道德还是能力素质,都提出了非常高的要求。这种要求,在革命年代、革命党时因崇高的信仰和严格的组织纪律而能较好地落实。然而在新的历史时代,面临“执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验”,面对社会结构调整和利益多元化,出现了不少党员干部将个人利益凌驾于党和人民群众的利益,把政策执行过程变成阳奉阴违、官僚主义、形式主义的过程,变成利益博弈、权力寻租的过程,这无疑是对“先锋队”和先进性要求的漠视,是对政策执行过程的群众路线要求的背离。十八大以来,全党正在中央的统一部署下,以为“民务实清廉”为主题,自上而下的开展群众路线教育实践活动。可以说,这是对当前这种困境的最高层次回应。

(二) 制度供给与长效机制

虽说群众路线是党的“根本政治路线和组织路线”,但在实践中很大程度上只是作为一种价值取向、领导作风和工作方法而存在,未能形成和发展为一种清晰明晰和相对稳定的制度形态。从正面来说,正是由于群众路线这种内在的不稳定性,使政策执行者能适应不同环境要求,采取灵活机动的战略战术;而从消极的方面来说,这又使得群众路线经常受制于党员干部的“自由裁量”,难以制度化和规范化运作。作为群众路线制度化的一种尝试,事实上党和国家已经有相应的制度设计和实践,那就是民主集中制。“民主集中制是我们党的列宁主义的组织原则,是党的根本的组织原则,也是党的工作中的群众路线在党的生活中的应用。”^[21]从制度功能来说,民主集中制是为了保障科学决策和有效执行决策的一种制度设计。然而在现实的政治运行过程中,不论党的代表大会还是全国人大,都将很多本属于自己的决策权“委托”给了中央委员会及其政治局和“一府两院”,这就必然走向“执行主导”和“行政国家”。这种以执行为主导的体制,导致现实的政策执行出现“目标置换”:即执行者背离群众路线的要求,甚至不顾当事群众的利益,不走正当法律程序,以政策得到执行、完成上级任务作

为根本目标。作为体现群众路线要求的民主集中制,在这里恰恰难于保障执行中的群众利益,这就是一个“逻辑悖论”。制度建设“更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”,需要我们深入思考的是:群众路线能否制度化、如何制度化,可否与民主集中制实现良性对接?只有真正实现相对稳定的制度化运作,群众路线才可能既满足政策执行对效率的要求,又切实维护广大群众的切身利益。

(三) 群众路线与公民参与

群众与公民,是体现不同历史背景和政治内涵的一对概念,在政策执行中则表现为群众路线和公民参与两种不同的执行逻辑和模式。这两种政策模式有不少相通之处,如注重激发政策执行过程中相关主体的能动性,执行过程和手段的民主化,强调执行主体间的互动合作等。但亦有一些不同的地方,主要包括:一是主体关系定位上,前者强调先锋队与普通群众的关系,后者强调主体间的相对平等性。二是在执行过程中,前者强调先锋队的主导作用与受启发教育后群众的自觉自愿行动;后者强调社会建构的过程,即“拒绝把一种思维逻辑强加于他人,反对理所当然的控制,而倡导人类主体间彼此认识和关怀,它认为,必须充分读取和理解个体(他人)的行动及其内在信念,关注产生个体行动的社会实践背景,才能建立人际交流、相互体验、感知需求和互动合作的基础。”^[22]三是执行结果评估上,前者更多地强调主体间互动达到明确的任务目标,而后者将政策执行视为充满不确定性和多元价值调和的实践过程。有关政策执行的这两种逻辑,各有渊源,各有优势,需要相互沟通对话。当理论界和学术界都在把注意力集中于政策执行中的“公民参与”时,我们是否想到“新中国的建立,实际上是以‘群众’的观念而不是以‘公民’的观念为指导思想。”^[23]而从另一方面来说,我们又应该以开放包容的心态,吸收人类文明的一切优秀成果。现实中,就是必须直面全球化时代“公民身份”的正当性,“群众”需要走向“公民”。在政策执行过程中,就是要更加重视平等的协商、对话与合作。通过这种协调、对话与合作,达致政策的落实和良善的治理。

五、结语

中国共产党党建建政的历史经验及改革开放和现代化建设所带来的重大问题和丰富实践,使得中国不再仅仅是西文社会科学理论的实验场,还可以是本土理论的发源地。实际上,如何挖掘“群众路线”这些传统的理论资源,与西方主流政策执行理论开展交流对话是一件相得益彰的事情,具有理论价值,亦有实践意义。

群众路线逻辑下的政策执行,要求我们既要把握政策执行的规律,掌握有效的方法策略;更要坚持主体的伦理价值,坚持群众立场和群众观点。为此,在我国各项政策执行和落实过程中,要坚持党的群众路线,坚

持人民主体地位,切实把好事办好、实事办实,把人民群众的利益维护好、实现好、发展好。

[参考文献]

- [1] 汪大海. 现代公共政策学[M]. 北京:清华大学出版社, 2010. 175-179.
- [2] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2003. 255-258.
- [3] 严强. 公共政策学[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2008. 230.
- [4][6][11] 胡伟. 政府过程[M]. 杭州:浙江人民出版社, 1998. 304, 74, 312-325.
- [5][19] 毛泽东选集(第二卷)[M]. 北京:人民出版社, 1991. 515, 526.
- [7] Harding, Harry. (1969). *Maoist Theories of Policy - Making and Organization: Lessons from the Cultural Revolution*. A Report Prepared for United States Air Force Project Rand. R-487-PR.
- [8] 转引刘鹏. 土政策与政策变通[A]. 理解中国政治——关键词的方法[C]. 景跃进等. 北京:中国社会科学出版社, 2012. 182-183.
- [9] Blecher, Marc. *Consensual Politics in Rural Chinese Communities: the Mass Line in Theory and Practice*. *Modern China*, 1979, (108).
- [10] 王绍光. 不应淡忘的公共决策参与模式:群众路线[J]. 民主与科学, 2010(1).
- [12] 宁骚. 中国公共政策为什么能够成功[J]. 新视野, 2012(1).
- [13] 毛泽东选集(第四卷)[M]. 北京:人民出版社, 1991. 1296.
- [14] 叶敏, 熊万胜. 示范:中国式政策执行的一种核心机制——以XZ区的新农村建设过程为例[J]. 公共管理学报, 2013(10).
- [15] [美]查尔斯·林德布洛姆. 政治与市场:世界的政治——经济制度[M]. 上海:上海人民出版社, 1995. 14-15.
- [16] [美]费正清, 费维恺. 剑桥中华民国史(下)[M]. 刘敬坤等译. 北京:中国社会科学出版社, 1994. 176.
- [17] 陕西省委档案馆, 陕西省社会科学院. 陕甘宁边区政府文件选编(第三辑)[Z]. 北京:档案出版社, 1987. 122.
- [18] Lazear, Edward and Wherwin Rosen. Rank Ordered tournaments as Optimal Labor Contracts. *Journal of Political Economy*, 1981(89):841-864.
- [20] 毛泽东选集(第三卷)[C]. 北京:人民出版社, 1991. 790.
- [21] 邓小平文选(第一卷)[C]. 北京:人民出版社, 1989. 225.
- [22] 孙柏瑛. 反思公共行政的行动逻辑:理性建构与社会建构[J]. 江苏行政学院学报, 2010(3).
- [23] 邹说. 二十世纪中国政治:从宏观历史与微观行动角度看[M]. 香港:牛津大学出版社, 1994. 7.

(责任编辑 陈 飞)

Mass Line: a Method of Policy Implementation in China

Deng Shunping

[Abstract] The policy implementation theory, based on western experience, is difficult to describe the situation in China. China's policy implementation has a special "mass line" logic, which is based on the "party and masses" relation. The "mass line" logic of policy implementation emphasizes the progressiveness of executors, and stresses on high-level promotion, political mobilization, persuasion and education. It also focuses on the implementation relying on the experiments, demonstrations and competitions, which require the implementation of policies to take people's interests as the standard. Policy implementation under the logic of "mass line" theory also faces some practical difficulties, and needs to constantly reflect on past experiences and keep pace with the times.

[Keywords] policy implementation, mass line, execution methods, experience of enlightenment

[Author] Deng Shunping is Doctoral Candidate at School of Public Administration and Policy, Renmin University of China. Beijing 100872