浅谈永州市部分乡镇政策执行问题及对策

【内容摘要】国家制定的每项政策都需要地方政府政策执行者认真执行，并真正做到惠及民生帮助广大人民群众解决实际问题。然而由于政策认识的缺乏、执行机制存在缺陷和注重地方利益等各方面的主客观因素存在，难免会遇到执行难、执行不到位的问题。本文就从敷衍执行、附加执行等问题以及问题产生的原因进行分析，提出相应的解决措施让政策得到有效的执行。

【关键词】 **永州市乡镇 政策执行 问题 原因 对策**

一、绪论

永州位于湖南省南部，潇、湘二水汇合处，雅称“潇湘”。经济水平在湖南省地级市当中属于落后的，因此贫困人口众多，还有国家级的贫困县。随着国家的精准扶贫政策在各地的实施都起到了推动地方经济的发展，但是在很多落后的乡镇对扶贫政策的实施却是大打折扣，让很多惠及贫困家庭的政策中途流产，更可恶的是很多的贫困资金被一些乡镇里边有权有势的人拿去放高利贷。而地方对国家政策的执行到位与否将直接关系到广大人民群众的利益，也将影响人民群众对中央政府的信任和支持。就拿近日审计署发布的关于广西马山县违规认定了3119名扶贫对象的问题来说，就存在地方政府对国家政策的执行不到位和敷衍执行等问题。大部分乡镇并未严格按照收入标准来认定贫困户，导致3119名扶贫对象中，有343名财政供养人员，2454人购买了2645辆汽车，43人在县城购买商品房或自建住房，439人为个体工商户或经营公司……这只是我们看到的一些问题，其实在很多乡镇还存在很多我们看不到的问题，只不过是没有曝光而已。因此我们必须对地方政策执行所存在的问题提出有效的解决措施，让更多的政策真正惠及民生。

二、部分乡镇政策执行的中存在的问题

(一)部分乡镇在对国家地方政策执行上面有敷衍执行的问题,明面上是一套暗地里又是另外的一套.有些政策执行人员存在侥幸心理,反正天高皇帝远查也查不到我这.因此就有部分地方乡镇政府机构在政策的执行中并没有按照政策来具体执行，而是从表面做文章，应付性的宣传一通，敷衍的草草了事，对自己无利益的政策更是避而不谈，采取消极的态度来对待。这样的行为就导致政策变成了一纸空文。就拿零陵区珠山镇来说吧,当地锰矿资源丰富为当地的财政收入做出了很大的贡献, 政府的部分政策执行人员打着发展保护支柱产业的旗号，说是加大监管力度，杜绝无证经营非法开采锰矿.暗地里却为不法矿主和环评不达标企业“开绿灯”、发放“通行证”，充当代理人，纵容不法煤矿和污染企业生产经营，导致国家政令“严不起来、落实不下去”，出现“肠梗阻”现象。尽管近些年来党和政府付出很大努力，三令五申要求关闭不合要求的小锰矿企业，但有些地方干部的阳奉阴违使这一计划的执行大打折扣。致使一些政策在执行中难以达到预期效果，甚至有时会出现负面效应，给国家和人民的利益造成重大损失。”由此可见地方政府的敷衍执行政策会带来巨大的负面影响，不仅影响了国家的整体利益，也辜负了群众对政府的信任。不过这几年随着监督力度的提升这一现象得到了改善。

(二)部分乡镇对国家地方政策的执行存在替换行问题。替代执行政策也就是我们常说的“上有政策下有对策”。当中央下发的文件中有对地方不利的条文时，大多数的地方政府就会在政策的制定和执行中悄然的换入表面与政策一致，实际却偏离政策的内容。地方政府有政策制定的自主性，因而就利用自己权利的合法化把对自己不利的政策用有利益自身地方利益的政策替换掉，这种有利的就执行不利的就变形的行为极大的影响了国家形象和社会发展.比如三农问题当中的农村环境污染这一问题的解决,由于一些污染重的企业已无法再继续在城市发展生存,继而把厂子迁移到乡镇地区.部分乡镇面对这种久违的投资时,心中甚是无比喜悦毕竟能提高政府财政收入和自己的成绩.但面对国家发布的相关防治农村污染的政策, 一些政策执行者会表面上出台了贯彻上级政策的措施，实际上却实施相违背的方案，帮助污染企业渡过审核这一关以及办理相关合法的营业手续,使上级政策落空。

(三)部分乡镇对国家地方政策的执行存在选择性执行和盲目行执行的问题。由于部分乡镇政策执行者的素质能力不强,一方面对国家地方的某些政策精神和内容理解不清楚或是故意曲解，例如在部分地方把住房商品化解释为低价出售公房。这样的情况可以看出当地政府政策执行队伍的整体素质不高，对原政策一知半解甚至是一无所知，导致曲解政策精神，无法用长远的眼光看问题，制定出的政策与执行不相容。另一方面只选择政策中对本地方、本部门甚至执行者本人有利的部分来执行，断章取义，各取所需。一些地方政府在执行煤矿生产政策时，注重对煤矿开采带来的经济效益，注重煤矿经济带来的政绩，注重煤矿经济对当地财政的贡献，对这部分政策的执行很到位。但同时，煤矿生产政策中要求地方政府合理利用矿产资源，防止滥采滥挖，保护环境，注重对人员的安全培训等方面由于经济效益不明显，就得不到执行者的重视，一些地方甚至不管不问，致使资源枯竭，矿难不止，影响了国家安宁、经济发展、社会和谐、人心稳定。

(四)部分乡镇对国家地方政策的执行存在附加行执行的问题。部分乡镇政府的政策执行者往往会根据自己或者是本部门的利益, 在对国家地方政策的执行中加入一些新的附加内容，其实政策执行者本来就应该本着细化国家相关政策和法律法规的原则性规定，使这些政策在执行过程中更具有可操作性，更好地服务百姓。但一些地方政府出台的“红头文件”却是与中央政策相违背的“土政策”，掺杂着一己之私,这无疑会影响了政策目标的实现，同时，扩大了原政策的调控力度与范围，消耗更多政策资源，也为地方保护主义提供了空档。比如在计划生育政策执行以来,各地都加入了罚款的条例，并有各自不同的罚款数额，这样的政策是作为一种经济手段附加上去的，在这样的情况下，罚款就被作为地方政府的一种收入来源，就使得执行的宗旨偏离到超生罚款上去，尽管在控制生育上有一定的成效，不过对有钱的而言这样的政策相当于是空文，使得这项政策的操作性更加复杂,并让人觉得政策的不公平性。

三、部分乡镇政策执行不到位问题的原因分析

（一）地方乡镇政府对各类政策的宣传工作做的还不是很到位，有些时候流于形式，使得公众对政策了解得不全面，导致政府在执行部分政策时会碰到阻碍，毕竟群众知道的太少就无法信任支持政府对政策的执行。因此要做好地方的政策执行，就必须有一个完善的传播机制来向被执行者传播政策的精神。其实在我市对大部分乡镇中政策下达的方式和渠道主要有开会、报纸、广播、电视等。但是对于乡镇以下的基层单位和群众，接受政策宣传的渠道很有限，有的根本接受不到，需要建立有效的政策宣传系统。让农村的广大群众了解国家地方政策。

(二）部分乡镇政府的政策执行人员的政治素养和执行能力不足，尤其是在偏远乡镇地区，大部分公务员的素质参差不齐，整体上素质偏低，这样的公务员队伍容易对国家和地方政策的理解出现错误，把国家地方政策盲目执行，或者是把自我的利益放于国家利益之上，产生所谓“上梁不正下梁歪”的现象，如果政策执行人员都无法对政策正确解读，以整体的眼光看问题，那么要想到达上级对地方的政策要求自然是很难的。政策执行人员的素质不仅是对政策的执行，还对政策的制定和后期评价监督有一系列的影响。

（三）由于缺乏相关的法律约束，导致部分乡镇政策执行人员不按规章办事。由于缺少群众的监督以及上级部门的监管，导致相当一部分人善于搞形式主义，听听汇报、看看材料，吃好玩好，一切都好，对政策文件的落实缺乏监督保证体系，行政人员利用职权谋个人所需，还违法执法，由于法制的不健全，法律法规在他们面前就出现了弹性时间一长就形成了“上有政策下有对策”的风气。政策执行错误的追究机制不完善，监督力度不够，使得权力滥用，一把手说了算，干部能上不能下，决策失误不用承担责任等问题，许多政策执行失败后，并未收到应有的惩罚，把责任转移到人民群众身上，出现问题一调了之，对一把手的监督体制就等于是形同虚设。

四、解决部分乡镇政策执行问题的措施

（一）加强各类政策的宣传力度，让更多的群众了解国家地方政策。这样才可以让更多的群众积极主动的参与到政策的执行中来，并且可以对政策执行者起到监督的作用。其实在部分乡镇政策执行之所以会出现这么度多的问题都是由于政策宣传没有做到位，被执行者没有了解信息的渠道，或是对信息知之甚少，产生其对政策的逃避和对抗，造成执行难、执行不到位的问题。首先，为了提高政策的透明度及政策的支持度，地方政府应该健全信息的传播渠道，政府内部要定期发布政策信息，通过大众媒体解释、说明政策内容，做到政策的及时性，对边缘地方，信息闭塞的地方要建立有线广播网络，做好农村邮政工作，并发展乡镇卫星电视网络，以加快农村政策信息的传输力度，提高政策执行的时效。其次建立畅通的政策执行反馈渠道，防止执行中政策精神偏离损害公众利益，坚持公开、公平、公正的原则，让公众真实的感受到政策与其自身利益息息相关，从而支持政策执行，让政策落实到位。最后，还可以建立信息网络和政府上网工程。利用现代化设施来实现信息的宣传，使政策的交流更便捷，信息流通速度加快。

（二）加强对政策执行者的教育，提高其政治素养和政策执行能力。在很多时候政策执行者在贯彻执行国家某项政策时往往会受到各种利益的诱惑，而导致对政策进行选择性执行和欺骗性执行。这些都是由于政策执行者的政治素养不高造成的，因此，我们必须加强队政策执行人员的素质教育，提高政策执行人员的政策知识水平和政策执行能力，我们需要重视执行人员的选择和配备。可以从以下两方面着手，①严把公务员入口，制定严密的录用标准，通过测试选聘，注重人员的知识结构、语言能力、社会活动能力及思想的积极性。②激励在职人员自我学习，开展在职公务员的培训工作，对政策执行人员在思想上的教导，使其把人民的利益放在第一位，坚持正确的政治方向，做到真正为人民服务。

（三）健全相关的法治机制，加强监督。缺乏上级领导、群众监督，才会导致政策执行者对公共权力的滥用，缺乏相关的法律制度约束，违法成本偏低，才会导致执行不到位的问题一而再再而三的出现。因此，我们必须健全相关的法治机制，用法率来约束政策执行者，对政策执行者的违法乱纪行为加大惩处力度，提高其违法成本。同时政府需要建立高效率的监督机构，保证专业监督部门独立行使职权，使其不受其他部门的利益干扰，调动政策监督部门的积极性，增强其使命感，并构建部门的内部监督，以便监督部门能够履行自己的职责。还可以利用新闻媒体的舆论监督作为对党政权利组织公开的监督方式，因此地方政府必须重视地方的新闻舆论监督，给予新闻机构充分的自主监督权，使其为地方政策的执行进行监督，从而避免政策因为各种不合理原因而执行不到位。还有一点就是人民群众也有监督的权利，地方政府应该在政策执行时，让每个人都了解到自己的权利，并虚心接受群众提出的建议。除了利用媒体进行监督外，我们还可以发动广大人民群众对政策执行者进行监督。阳光是最好的防腐剂，因此乡镇政府部门应该加大其公开力度，将政策执行的过程及时的向广大人民群众公开，让人民群众更加主动积极的配合政策的执行。

结束语

我国是一个农业大国，农村人口众多。乡镇对国家地方的政策执行到位与否将直接关系着我国的三农问题，以及全面建设小康社会的进程，因此我们必须采取一切有效措施解决好地方政策执行不到位的问题，让国家的惠民政策能够真真正正的惠及人民群众。

参考文献

[1]刘雪明.政策决策的科学化与民主化问题研究[J].云南行政学院学报,2002,(2).

[2]梁仲明,王建军.论中国行政决策机制的改革和完善[J].西北大学学报(社会科学版),2003,(3).

[3]莫勇波.我国行政决策体制存在的问题及对策探析[J].广西教育学院学报,2004,(4).

[4]王国红.论政策执行中的政策规避[J].唯实,2003,(2).

[5]韩虎龙.政策执行不力的原因探析[J].理论探索,2000,(3).

[6]叶静.试析公共政策执行中的“上有政策,下有对策”现象[J].党政干部论坛,2004(3).