

人才政策执行偏差现象及成因研究

——以 C 地区产业集聚区创业创新政策执行为例

陈丽君 傅 衍

[摘 要] 围绕建立“党管人才、功绩导向”的人才管理系统,我国出台了一系列人才优惠政策,通过集聚人才资源来补充治理转型所需智力。人才政策的层级传递执行过程中,基层政府出现了执行偏差不适应的情形,体现为“层级传递中的政策功能异化、多部门执行中的政策实施梗阻、政策对话中的信息传送阻塞”。由此,我们提炼出的解释变量有“执行起点的政策模糊性、纵向代理中的考核和资源配置、横向联结中的按钮部门与人情关系、政策对话中的组织配备与服务理念”。当前自上而下的人才政策执行模式与现实管理情境的张力冲突及其面临困境,呼唤内生性不足的传统执行模式转型。基于此,提出“层级性治理——多属性治理——公共对话搭建”的执行策略,作为提升人才政策执行质量的思路探索。

[关键词] 党管人才政策 执行偏差 执行解释 执行策略

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2017) 12-0095-06

一、研究问题的提出

改革开放以来,我国致力于建立一个从政治忠诚依赖向绩效导向的人才市场。在中央高度重视的氛围下,各省开展了人才新政的如火如荼工作,于市、县(区)政府下达并细化各项政策。然而人才政策在执行过程中,出现了一系列偏差和不适应情形,一个几乎被研究者忽视的突出现象是:政策制定者与政策对象的政策感知呈现较高对立分化。

自 20 世纪 70 年代,普瑞斯曼、马兹曼尼安、萨巴蒂尔、马特兰德等众多学者建立了不同政策执行模型,一直在强调于 1887 年就由伍德罗威尔逊提出的执行问题。政策执行是跨区域与跨体制的普遍化研究话题。在我国政策执行的话语体系中,公共政策执行偏差常被描述为政策变通、执行软约束、选择性执行、基层共谋、运动式执行、中梗阻、空传等表现形式,执行偏差逻辑的解释维度包括央地关系、街头官僚、行政体制、行政生态、政策性质、组织结构等。^[1]有学者提出了基于政策性质分类的执行逻辑:规制政策执行偏差源于博弈网络中对政策对象的利益剥夺,再分配政策执行偏差源于以政策对象、政策制定者为中心的政策利害相关者的利益博弈,构成性政策执行偏差源于执行机构

组织间的部门利益摩擦,只产生得利者的分配政策执行偏差源于政策本身的相关因素。^[2]人才政策的特征在于:一是具有资源供给性特征而非资源汲取性特征;二是重激励轻管制;三是人才与地方政府经济绩效的高度相关,赋予了政策制定者与政策对象的利益同归性;四是政策对象的人才可以用脚投票赋予了地方人才政策竞争性,地方政府具备制定具竞争优势人才政策的动力。因此,人才政策较规制性政策,具有重视政策对象需求的回应性,相较一般性的分配性政策和再分配性政策,具有双向的互利共赢性,政策执行难度以及可能出现的矛盾与冲突理应较小。那么,人才政策缘何存在执行偏差?执行偏差问题的表现形式又有哪些?

因此,我们遵循“政策执行偏差问题汇集——政策执行关键变量辨析——治理路径总结”的推演逻辑,从政策的层级传递、横向联合执行、政策互动的三个维度,通过分层次政策对象访谈和问卷调查辅助,以 Z 省 H 市 C 地产业集聚区(统辖 H 市三区)人才创业创新激励政策执行为例,结合县(区)治理的具体语境,对基层视角下的县(区)政策执行偏差议题作一探究。

二、人才政策的执行偏差

为收集人才政策执行偏差问题,在 C 地共开展了

作者:陈丽君,浙江大学公共管理学院教授,博士生导师;傅衍,浙江大学公共管理学院博士研究生,杭州 310058

44 家用人主体单位一对一的走访访谈,用人主体单位涵盖事业单位(科研院所、高校)、传统型企业、众创空间和高新技术企业。对研究对象发放了 160 份调查问卷。样本分布如表 1 所示。

表 1 被调查者基本信息分布表

类别	百分比		类别	百分比	
性别	男性	63.5	政治面貌	中共党员	19.6
	女性	36.5		共青团员	38.6
年龄	21—30岁	58.7		民主党派	0.7
	31—40岁	35.5		无党派人士	2.6
	41—50岁	4.5		群众	38.6
国籍	中国	98.1	学科背景	理工科	56.3
	美国	1.9		文科	6.7
人才层次	高端人才（A类、B类、C类人才）	2.8		职称	社科
	中端人才（D类、E类、F类人才）	25.2	正高级		5.7
	一般人才	72	副高级		3.5
学历	博士	5.1	中级		17.1
	硕士	15.2	中级以下		19.1
	本科	60.9	无职称	54.6	
	本科以下	18.8	传统型	29.4	
籍贯	浙江省内	61.2	工作单位	事业单位	10
	浙江省外	38.8		创新型企业	61.6

Goggin 对政策执行行为偏差的分析维度总结了三点,一是政策意图是否被执行?二是政策执行是否延迟?三是政策执行过程是否修改了政策?〔3〕通过访谈内容和问卷回收分析,提炼出如表 2 所示的人才政策执行偏差问题。研究发现,政策意图在 C 地产业集聚区得到执行,但政策的功能在自上而下的纵向传递中出现了一定偏差;政策执行在时间节点上未被延迟,但政策在多部门的横向执行中实施遭到梗阻。此外,经常被忽视的政策执行者与政策对象的互动过程中,政策对话的频率、质量现状均难以促成有效的政策反馈与政策改进。

表 2 人才政策执行偏差

执行偏差	现象
政策功能异化	选择性执行:锦上添花易,雪中送炭难;项目“宽进严助”:初期扶持易,全程资金配套兑现难
政策实施梗阻	政策架空严重:与人力、税务、财政、审计、银行和公安配合执行的政策落实难;“人情化”执行:依靠非正式程序执行政策
政策对话缺失	政策知晓度低:政府主动的政策宣导力度不够,政策信息不对称;政策沟通不畅:政策对象公共问题的解决基础薄弱

1. 层级传递中的政策功能异化

联系新一轮人才政策的出台背景,以中央《关于深化人才发展体制机制改革的意见》文件为挖掘点,我们发现,中央对人才政策的定位首先是其效率功能,在三期叠加、爬坡越坎的经济“新常态”背景下,发展方式转型和寻找发展新动力成为普遍呼吁,通过引导人才向重点产业集聚,创新驱动成为培育新的增长点的第一效率手段。同时,人才政策的定位还在于其公平功能,在宏观层面,赋予大众创业、万众创新促进社会纵

向流动和公平正义的意义;在个体层面,通过初创融资扶持,项目申报资助,人才流动、评价的市场化机制最大程度激发人才创业创新活力,鼓励创新创业成果不断涌现,并赋予创新创业作为实现个人精神追求的人生价值意义。可以说,中央文件体现了“鼓励创新创业导向”,在以效率优先功能履行的同时兼顾公平功能。

然而肩负人才政策具体实施职责的 C 地产业集聚区的政策执行过程中,政策试图从“鼓励创新创业”异化为“鼓励风险严控下的创新创业”,政策功能从“效率优先,兼顾公平”异化为“效率至上,忽略公平”。具体体现在:(1)高端人才、成熟期企业的锦上添花易,针对普通人才、初创期企业的雪中送炭难。一方面,用人单位内的“国千”、“省千”人才对奖励类硬性政策和联络关怀的软性政策满意度双高,甚至对高端人才效用不高的安家费政策“有过之而无不及”,但对资金要素类政策需求较高、企业核心岗位上的诸如研发技术骨干、硕博高学历人才,却与最低等级优惠的人才标准尚有较大距离,人才激励错配现象严重。在企业层面亦如此,从创新角度出发,初创小微企业较成熟期企业因其灵活化机制更易于创新,但政府倾向于将“鸡蛋”放在成熟型企业的一个“篮子”里,政府的资源错配产生了成熟期企业对初创期企业资源的事实倾轧。(2)项目政策“宽进严助”,扶持资金兑现难。以创业扶持资金政策为例,政策兑现采用分层次、划阶段、严标准的方式,前置条件过多,层次分割过细。创业资金扶持满足创业资金扶持标准的用人单位有 14 家,兑现了第一期创业资金的企业有 11 家,多数企业均能享受首批资助政策,而兑现了完整四期创业资金的为 0 家。原因在于政府设置的阶段性资助标准对企业财务指标要求过于严格,创业企业一旦未能在短期内将生产力转化为一定量经济收益,便无法享受“最后一公里距离”的资金扶持。基于此可窥,层级传递过程中,地方政府的政策执行逻辑出现了意图和功能异化。

2. 多部门执行中的政策实施梗阻

人才政策是由直接奖补政策、金融扶持政策、科技创新政策、子女入学服务保障类政策等一系列政策构成的体系,需要人才部门与科技部门、金融部门、教育部门等联合执行。在多部门执行过程中,政策阻滞体现在:(1)政策架空严重。由于人力、税务、财政、审计、银行和公安等相关部门间并未形成有效的政策协调,问卷结果表明 46.7% 的政策对象认为政策的落地实效不佳,体现在“科研启动经费等费用可据实在计算企业所得税前扣除的规定”、“事业单位科研人员承担企业科研项目,经费纳入单位统一管理,用途由企业人才自行约定”、“妥善解决高层次人才子女入学”等条款规定难以落实。(2)政策“人情化”执行。在多部门政策执行割裂、政策难以落地的情况下,人才部门试图以非制度化的方式寻求与其他部门的协调。例如正式执行程序下人才子女教育入学名额、人才房的分配受到“一

刀切”规定条条框框桎梏,为了吸引和留住高层次人才,人才部门不得不动用“关系”说服教育部门单独开“口子”。

3. 政策对话中的信息传送阻塞

采用自上而下政策执行视角的研究者,其关注点围绕“政策文本质量”、“决策者的意愿”、“政策目标”、“执行服从”等关键变量,假设为“只要制定的政策科学合理,决策目标应该获得完整实现”,因此政策对象被默认为毫无能动性和被动接收者的地位。自下而上政策执行视角的研究者,虽坚持基层执行者的自由裁量权特性,反对政策执行的绝对控制,但其研究内容仍局限于政府内部的行政序列中,与自上而下的区别只在于政策制定者与街头官僚孰为主导角色,政策对象仍游离于研究视域之外。政策执行评价的起点应为政策受众,从基层执行者与政策受众对话过程中的政策执行问题出发,可能为破解政策执行困境提供合适路径。发现,政策对话过程中的执行问题有如下:(1)政策知晓度低。调查显示,政策总体知晓度均值为2.10(1分为完全不了解,5分为非常了解),也即整体上政策对象对政策倾向于不了解。关于人才政策的获知渠道,14%的受众不知通过何种渠道获取政策信息,37%的受众通过政府人才政策信息网站、联系政府相关部门等主动搜寻的方式获知人才政策信息,49%的受众通过人才政策宣导活动、人才政策汇编文件发放、微信公众号推送等政府宣传的方式获知人才政策信息,政府向人才主动宣传的力度尚不够大。(2)政策沟通不畅。关于政策执行过程中的政府服务调查,47%的受众在创业创新过程中遇到过问题,其中的55%受众不知道解决该问题的归属部门,45%了解部门归属部门所在;了解归属部门的受众中,66%问题得到了妥善解决,34%的问题没有被妥善解决。也即,几近一半的人才在创业创新过程中遇到过困难,但其中超过一半的人才并不知晓问题解决的归属部门,最终只有21%的人解决了问题。

三、人才政策执行偏差的关键因素解释

政策执行既不是由政策目标主导的自上而下行动,也不是由各种不可控因素影响毫无规律可循的自下而上行动,它是众多行动者在资源和结构依赖中发生冲突和讨价还价的行动。^[4]从人才政策执行偏差现象出发,追根溯源,总结出其中的资源、结构、制度等各层面关键因素如下。

1. 政策执行偏差起点:政策模糊性

政策执行的层级治理过程很大程度是逐级发包^[5]的过程,人才政策要逐经中央、省、市、县(区)四个治理场域,中央层级的人才政策着重于顶层设计,着重于政策理念发布,省、市根据中央政策逐层细化,县(区)制定直接落地的实施细则,但实际上,省、市的人才政策仍停留在顶层设计层面,因此县(区)人才部门集政策制定者与执行者的双重身份。行政机构在模棱两可的

法令下,会有较大的空间去决定执行与不执行什么,^[6]在操作口径上存有一定模糊空间可供决策者相机抉择,县(区)代理方注入自身对政策的理解和意图。出于不同区县经济条件等各方面基础差异,H市创业创新政策中对于创业扶持、平台扶持、融资扶持标准、方式并未明确规定,例如“支持高层次人才承担国家973计划、863计划、国家科技支撑计划、科技型中小企业创新基金等项目,对在我市实施的项目,按要求给予配套补助”、“鼓励设立人才创新创业的引导基金子基金,拓展海外天使投资基金”、“探索建立专家工作站制度,对认定的专家工作站给予一定资助”,“按要求”、“探索”、“一定”等模糊用词给予了下级政府灵活制定的选择空间。

得出结论P1:执行者是否是政策的再制定者决定了执行者的行为选择空间。相机抉择的模糊政策执行空间为政策执行偏差提供了可能性。

2. 纵向代理中的制度因素:考核与资源配置

从制度视角出发,在特定的制度安排下,政策执行主体会主动、优先选择与这种制度安排相适应的政策价值。制度安排由目标考核制、财政资金配置等具体构成。首先,政策考核的指标选取以及信息获取的难易程度决定了执行者的行为偏好。作为目标管理责任制的主要实现手段,考核指标引导着执行者的工作方向,学者李连江曾指出干部目标管理责任制会影响执行者行为偏好的三种结果:一是执行者会优先执行易考核的、效果可测的政策;二是侦查技术的缺乏会导致某些政策的实际不执行;三是执行者只关注目标实现度而不关注目标手段是否合法。^[7]虽然人才政策的任务是多重的,覆盖的政策对象是梯次分层的,但在晋升激励和逐级考核指标传达下,人才部门存在较强的人才数字增长以及人才带来的经济绩效数字增长追逐倾向。

当前人才工作的考核指标围绕政治目标和经济目标可以分为两块:一是政治任务完成的表征指标——高端人才数量以及人才连带的项目数量,体现为国千、省千人才的引进数量和评选数量,完成数量的硬性考核指标成为人才部门的重心。由此带来了只注重人才数量、项目数量而忽视人才与项目质量的导向。

对地方政府而言,人才考核指标的另一构成则是:人才为之服务的终极目的——经济产出绩效。人才集聚、人才体制机制改革、创业创新扶持的最终主要目的是为了以人才要素带动经济绩效。地方政府囿于组织利益最大化目标,必然要做好人才政策投入与人才产出绩效间的成本收益分析,并衡量与之相关的财政风险。除了省市的人才专项资金扶持,县区也需承担一定的资金配套成本。对于县区政府工作,需求总是超出资源供应,财政资源的稀缺赋予了人才政策多任务的内在冲突性,在“不出事”逻辑和财政风险平衡策略下,政策执行意图显示了与鼓励创业创新的设计理念

相违背的极力规避创业创新失败倾向。在数量指标和成本指标冲突时,为了防止专家利用知识欺骗获取扶持导致政府资金浪费,政策执行方式出现了“锦上添花易、雪中送炭难”和“项目宽进严助”的现象,“政策外溢”与“供给不足”的矛盾同时出现。

中央政府通过绩效考核指标体系的压力手段,在保证总导向不偏离和任务层层分解的同时,多任务委托——代理关系也引出一系列分配扭曲问题。得出结论 P2:通过任务分解与绩效挂钩,人才工作的“指挥棒”影响执行者的行为偏好,当执行者是财政成本的分担者时,执行者倾向于将资源投入到硬性指标考核的明晰内容以及经济产出期望值较高的任务中。

3. 横向联合中的组织因素:按钮部门与人情关系

基于组织视角,人才政策是多目标多属性政策而非单一政策,它的执行环境是序列型执行的多部门协作网络,^[8]它的特点在于一个部门的产出是另外一个部门的输入。人才政策执行过程中,纪委、审计部门作为主要的“按钮”部门,是政策能否真正落地的重要关口。一方面,人才政策为了激发创业创新活力,出台了一系列松动体制内痼疾的突破性政策,根据适配性理论,^{[9][10]}政策需要进行改变的程度越大、创新性越强,政策被推行执行的可能性越大;另一方面,反对者理论认为,当政党中的反对者越多^{[11][12]}、拥有反对票权力的组织、个人^[13]越多时,政策执行难度越大。在人才政策的执行网络中,纪委、审计是主要的拥有反对票权力的“按钮部门”。涉及国有企业、事业单位机构性质,国有资产、公职人员的“敏感”身份上的人才政策突破上,如果纪委、审计部门不明确具体事项是否具合法性的规定,人才政策便无法执行。

例如,Z省新政中规定“事业单位科研人员承担企业科研项目,经费纳入单位统一管理,用途由企业与企业自行约定”,但鉴于审计部门并未届时出台与之对应的审计办法,出现现行经费管理同财政审计部门原有预算规定相悖的问题。再如新政中对科研人员企业兼职的规定“高校、科研院所科研人员经所在单位同意,可以在职创业并按规定获得报酬”,但中共中央组织部2013年的《关于进一步规范党政领导干部在企业兼职(任职)问题的意见》(中组发[2013]18号)文件中所规定,“现职和不担任现职但未办理退(离)休手续的党政领导干部不得在企业兼职(任职)”。可见,对于高校、科研院所中担任党政领导干部的单位负责人,在兼职合法性问题上两者有明显冲突。因此,在缺少纪委、审计部门配套政策情况下,人才政策难以落实。显然,从政策性质的视角,在人才政策执行过程中,人才政策的重要性排序先于其他政策,但按钮部门规定作为一种“底线”政策,提供了所有政策执行区间的上限。

得出结论 P3-1:在序列型执行网络中,“按钮”部门而非牵头部门决定了政策能否落地。

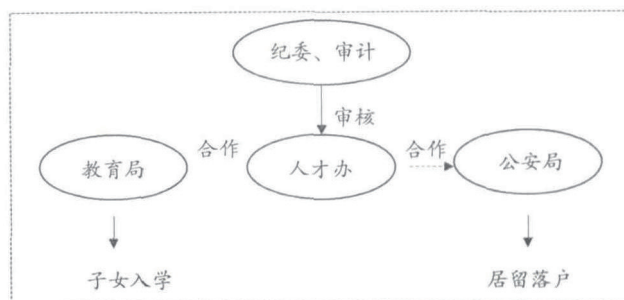


图1 人才政策执行的序列型执行网络

多部门承担各自的法定职责,同时受限于组织内部规则的约束,执行系统实际上是高度分化的科层结构。人才政策执行由人才办统一协调,但涉及外籍人才居留、“国千”等高端人才子女入学等配套政策事项办理,则属于教育局、公安部门的权力范围。人才办拥有的实然权力与人才政策贯彻执行所需的应然权力不匹配。一方面,人才政策对高层次人才子女允许开辟入学“绿色通道”的规定,和H市教育局出台的“明确公办中小学不收择校生”的严控择校规定形成冲突。另一方面,公安局受到上级部门和同级政府的双重管辖,在Z省公安厅尚未就外籍人才在出入境、居留、签证发放等事项上出台清晰的操作办法文件,在缺少上位法的情况下,执行困难。因此,高度分化的科层结构引起组织间的摩擦,当缺少权威的主导执行机构和明确的上位法时,需要多部门同时协调参与的政策执行力较差。

得出衍生结论 P3-2:人际关系是政策执行的润滑剂,执行者为协调多部门参与,运用“说情”、“谈判”等非正式手段取得其他部门的信任与合作支持。

非正式制度可以解决众多无法由正规规则覆盖的交换问题,并有很强的生存能力。^[14]相对于刚性的制度约束会带来职业生涯的风险性,关系运作则给官场行政生态带来了非正式制度的弹性和润滑。^[15]基层政府与上级政府通过利益捆绑和资源交换结合形成共谋联盟,通过共同命运体增加行政仕途的顺畅性。^[16]在区县政府,官员的流动程度不大,机构内部的上下级、同级机构之间的人员关系,符合熟人社会的特征,部门不仅与上级之间有关系联结,与同级机构之间也共享人际资源。因此,这里存在一种可能,涉及多部门共同参与执行政策,在政策不完善的情况下,主导执行的部门领导更加依赖于程序简便的人情手段,寻求行政问题的解决。

回到前述情形,在政策本身尚未协调完善以及缺少高位推动的统一协调组织的情况下,人才办领导只得灵活运用非正式手段寻求同级部门的合作。人才办提到高端人才子女入学的问题:

“现在我们想引进XX“千人”,按照规定,他所在的公司位于XXX街道,那他的子女只能就近在街道的小学入学,高学历的知识分子,是不太愿意自己的小孩接受质量不高的教育,所以我们只能给教育局局长打电

话,为他开辟绿色通道。”——人才办 XX 领导如是说。

因此,由于政策不明确、政策内容间冲突,本应制度化的政策执行演变为人才部门通过个人关系为政策对象奔走多部门打通政策梗阻,高效的非制度化执行方式成为执行者的优先选择。

总结出结论 P3:在横向组织间的联合型执行网络中,不同部门的指导政策冲突以及高位推动的统一协调性组织缺失,会导致政策执行受阻。

4. 政策对话中的管理因素:组织配备与服务理念

政策对话的缺失,首先,源于人员组织配备力量难以支撑必要的对话功能。C 地产业集聚区的职能定位为“三统三分”:统规划、统政策、统重要的基础设施建设;分别财政、分别招商、分别建设。C 地人才工作的主要任务在于出台并负责所统辖三区的统一人才政策,然而人才工作管理者只有三人(一名人才工作分管领导,两名工作人员),人员组织配备较为薄弱。因此,从政策受众的政策执行评价反馈到政策制定的环节被弱化,缺少开展政策对话的必要组织力量。

另一方面,基层执行者对话意识薄弱。区县政府部门执行者,作为执行链终端的街头官僚,是行政序列中与政策对象接触面最广以及接触频次最多的层级。一旦政策执行发生偏差,基层执行者最快得到反馈,因此也是政策修正的层级起点。作为掌握对象一手信息的执行者,在操作中,只将政策执行视为自上而下的单向线性传导过程,将自身视为政策再细化的制定者,将政策目标群体视为被动接受政策的对象,忽视了其应履行的积极宣导、主动对话职能,以及在对话中不断修正直至达成一致共识的合作治理意识。

总结出结论 P4:履行执行义务的政府部门,受制于组织配备和服务型政府理念的双薄弱,提供良性互动与反馈修正的政策对话严重供应不足。

四、总结与讨论

C 地产业集聚区的人才政策执行实践是我国典型的自上而下执行模式下基层政府执行困境的缩影。政策功能异化、政策实施阻滞、政策对话缺失的执行偏差,反映了传统政策执行模式与现实管理情境的张力冲突及其难以生长的困境。首先是纵向代理困境:来自“结果导向”绩效指挥棒下的行政效率与效果目标冲突。绩效管理作为保证政策按原意图在基层贯彻政策执行的指挥棒,当前唯显性指标的结果导向考核,在将效率与效果并重、多重政策目标平衡等理想意图予以具体操作化的实践中,不可避免地陷入“任务绩效的政策供给过度、周边绩效的政策供给不足”泥淖。其次是横向联合困境:多职能协同性与专业职能流程的操作冲突。横向联合政策执行,若无明确的统一性文件统筹规划和权威的上级部门推动,一旦镶嵌于多职能部门生产的特定管理情境黑箱中,只能在相互冲突的职能部门诉求中妥协与变通。最后是政策互动困境:自上而下执行模型与执政回应性要求的冲突。与属于

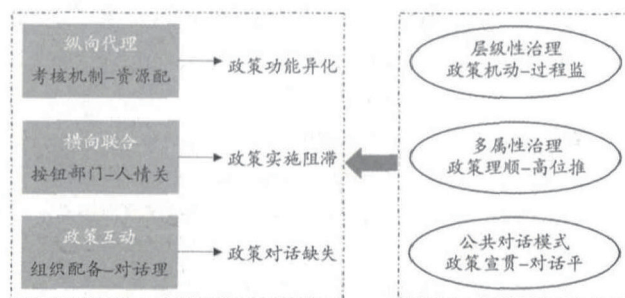


图2 基于纵向代理-横向联合-政策互动的人才政策执行模型

自上而下执行模型内部冲突的纵向代理、横向联合困境不同,政策互动困境反映了当前执行模式在平衡体制内诉求与人民诉求中的能力不足。无论是组织设计时未嵌入政策对象需求导致的配备力量不足,或是长期规制思维定势下的对话意识薄弱,体现了行政组织内部的“指标——证据数据”链条在忽视需求因素时的合法性缺失。^[17]

因此,自上而下的政策执行模式,在“政策制定者——政策执行者”的纵向代理、“政策执行者内部多部门”的横向联合执行、以及“政策执行者——政策对象”的政策互动三个域中,在应对各层面压力诉求下产生了一系列执行偏差,呼唤内生性不足的自上而下执行模式的转型。为矫正执行扭曲问题,提出层级性治理、多属性治理^[18]、公共对话模式的人才政策执行的政策建议。一是完善层级性治理:政策机动与过程监督。完善干部管理的绩效考核体系,给予基层官僚和公众的自主权和话语权,^[19]建立绩效生产过程的执行监督机制,将来自上级部门、同级部门、政策对象的定性工作评价以及潜在绩效也纳入监督内容。二是推进多属性治理:高位推动与政策理顺。推行以信任、合作、整合构成的多属性治理的基本策略,加强高位推动,通过成立领导小组、等措施形成统筹整合的协同运行机制,短期内,“运动式治理”也是一种打破部门边界,重组科层体系运作方式,化解多部门联合执行阻碍的粘合技术。^[20]同时理顺政策法规,避免不同出处的条文冲突。三是构建公共对话模式:政策宣贯与对话平台搭建。鉴于协商的内在机制可以在个人利益与公共利益、局部利益与整体利益之间实现一个合适和可以接受的平衡关系,^[21]因此,公共对话式政策执行模式为突破传统政府管理模式下的政策执行困境提供了一种可能路径,^[22]通过加强政策宣贯,增加政策认同感,以及搭建网络对话平台,畅通政策诉求渠道,促进政策不断调适。⑤

【参考文献】

- [1] 陈丽君,傅衍.我国公共政策执行逻辑研究述评[J].北京行政学院学报,2016(5).
- [2] 魏姝.政策类型与政策执行:基于多案例比较的实

- 证研究[J]. 南京社会科学, 2012(5).
- [3] Goggin M L, Bowman A O M, Lester J P, et al. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Scott Foresman & Co, 1990.46.
- [4] Menzel D C. An Interorganizational Approach to Policy Implementation. *Public Administration Quarterly*, 1987, 11(1): 3-16.
- [5] 周黎安. 转型中的地方治理: 官员激励与治理[M]. 上海: 世纪出版社, 上海人民出版社, 2008.
- [6] Anderson J E. *Public Policy-Making*, Orlando, Florida: Holt, Rinehart and Winston. 1984.84.
- [7] O'Brien K J, Li L. Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 1999: 167-186.
- [8] O'Toole Jr L J, Montjoy R S. Interorganizational Policy Implementation: A theoretical perspective. *Public Administration Review*, 1984, 44(6): 491-503.
- [9] Duina F, Blithe F. Nation-states and Common Markets: the Institutional Conditions for Acceptance. *Review of International Political Economy*, 1999, 6(4).
- [10] Borzel T A. Why There is no 'Southern Problem'. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union. *Journal of European public policy*, 2000, 7(1).
- [11] Tsebelis G. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British journal of political science*, 1995, 25(3).
- [12] Haverland, M. National Adaptation to European Integration: The importance of institutional veto points. *Journal of Public Policy*, 2000, 20(1).
- [13] Sabatier P, Mazmanian D. The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy analysis*, 1979, 5(4): 481-504.
- [14] 詹姆斯.A. 道, 史迪夫.H. 汉科, 阿兰.A. 瓦尔特斯. 发展经济学的革命. 黄祖辉, 蒋文华译[M]. 上海: 上海三联书店、上海人民出版社, 2000.112-113.
- [15] 丁煌, 汪霞. “关系运作”对地方政府政策执行力的影响及思考[J]. 新视野, 2012(6).
- [16] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6).
- [17] 尚虎平. 政府绩效评估中“结果导向”的操作性偏误与矫治[J]. 政治学研究, 2015(3).
- [18] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011(5).
- [19] 周仁标. 论地方政府政策执行的困境与路径优化[J]. 政治学研究, 2014(3).
- [20] 冯仕政. 中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释[J]. 开放时代, 2011(1).
- [21] 约翰·S. 德雷泽克. 协商民主及其超越: 自由和批判的视角[M]. 丁开杰等译. 北京: 中央编译出版社, 2006.160.
- [22] 刘晶, 陈宝胜. 公共对话式政策执行: 建设服务型政府的重要突破口[J]. 中国行政管理, 2013(1).

(责任编辑 尤 微)

On the Talent Policy Implementation Deviations and Its Influencing Factors ——Taking Industry Cluster District C as an Example

Chen Lijun Fu Yan

[Abstract] China has established a party-managing-talent system, which is performance-oriented by carrying out a series of talent introduction policies, thus providing an intelligence support for governance transition. In the process of talent policy implementation from top to down, local government met the dilemma of implementation deviations, which was embodied as a phenomenon of function distortion during vertical transmission, execution hindrance among multi-departmental implementation and information delivering difficulty during policy dialogue. The influencing factors of implementation deviation were concluded as policy's ambiguity, performance evaluation of local departments and its resource allocation in administrative sequence, button-department and guan-xi in transverse cooperation system, organizational staffing and service awareness in policy communication. The deviation dilemma that traditional top-down policy implementation faced indicates a needing of transition of policy implementation model. Then a new model is proposed as a path to better talent policy implementation, which is composed of multi-level governance, multi-attribute governance and policy dialogue establishment.

[Keywords] talent policy, implementation deviations, interpretation of deviation phenomenon, implementation strategy

[Authors] Chen Lijun is Professor at Public Management School of Zhejiang University; Fu Yan is Postgraduate at Public Management School of Zhejiang University. Hangzhou 310058