

# 公共政策调整对完善公共政策制定的启示

## ——基于G市亚运全民免费乘车政策调整的分析

魏景容,简颖茵

(广州大学 公共管理学院,广州 510006)

**摘要:**G市亚运期间全民免费乘坐公共交通政策暴露出政策制定主体对政策客体理解有所偏差、对政策目标群体界定不全面、对政策后果预测不足、政策制定公众参与不够等缺陷;后来该项政策由全民直接免费乘车调整为以家庭为单位发放货币补贴,其调整过程中体现了政府实事求是、与时俱进、尊重民意、政策过程科学化的精神。避免政策目标的模糊性,提高政策制定的科学性,提高政策制定民主化水平,完善信息反馈及评估调整机制,政策制定过程中提高政府的公信力,是弥补这些缺陷的重要举措。

**关键词:**免费乘车政策;公共政策制定;公共政策调整;公共政策完善

**中图分类号:**C916;C934

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2013)05-0024-04

### 一、问题提出

公共政策调整是公共政策变动过程中一种最常见的形式,公共政策制定的主体是要根据政策环境的变化发展来进行政策调整以确保公共政策能沿着正确的轨道实施下去,以便达到政策制定的最初目标。所谓政策调整,“就是根据政策执行的结果,对政策作出某些必要的补充或删减、修订或修改,从而使其更加完善、科学的动态过程。政策调整是政策实施过程的有机组成部分,是完善政策的重要环节。”<sup>[1]</sup>虽然政策调整是公共政策变动中最常见的一种形式,但是频繁的公共政策变动难免会造成对各方面的消极影响。政策出台后因效果不佳等原因在短期内被“叫停”进而调整的现象屡见不鲜,G市亚运期间免费乘车政策调整的例子是这类现象中的典型案例。2010年11月1日G市政府启动的“免费乘车大礼包”受到了广大市民的热捧,

自政策实施一周以来,公交地铁的客流高达1754万人次,地铁日客流量更是近800万人次,一周来启动三级客流控制高达144次<sup>[2]</sup>。如此庞大的这组数据表明,免费乘车政策的实施效果与最初确保亚运期间交通顺畅的想法相违背。恰恰相反,这项政策令地铁与公交车的载客量严重超标,不仅影响了广大市民的出行,而且还存在极大的公共安全隐患,给亚运安检等工作加大了难度。根据各个部门所反馈的评估信息,G市政府进行了政策的调整:变免费乘车为发放交通补贴,改变了政策实施的方案,以适应原本政策带来的环境变化。G市亚运期间所作的免费乘车政策根据环境的变化发展而进行调整修改的,尽可能使全体市民能够共享亚运的发展成果。G市政府在这一政策调整过程中表现出政策制定的优点,也暴露出其缺陷。如何发挥其政策调整优点、弥补缺陷以完善公共政策是必须加以高度关注和认真研究的课题。

收稿日期:2013-08-05

基金项目:国家社科基金课题(12CZZ013);广东省社科规划课题(090-11)

作者简介:魏景容(1987-),女,广东吴川人,研究方向:公共政策理论与实践;

简颖茵(1991-),女,广东广州人,研究方向:公共事业管理。

网络出版时间:2013-09-02 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130902.1051.004.html>

## 二、政策调整反映的政策制定优点与缺陷

公共政策的调整是一件有意义的事情，因为它可以防止更严重的后果产生。正因为原本的政策制定程序及过程等不合理，才会导致政策的“短命”。G市亚运期间免费乘车政策的调整体现出其政策制定的优点，也暴露出了政策制定的缺陷。

### （一）政策调整体现出的政策制定优点

1.及时地政策调整体现了政府实事求是、与时俱进的精神。由于政策实施后所出现的各种问题，G市政府这次并没有回避这些问题，而是从实际的交通状况出发，通过监测实时交通信息，收集交通部门的反馈意见，实事求是地进行了政策的调整。“情况变了，条件变了，就要与时俱进”<sup>[3]</sup>。虽然政府的“惠民举措”是产生了事与愿违的结果，但是及时地调整措施体现出政府根据实际环境变化而改变的实事求是的精神。一个敢于承认错误的政府才能被人们所信服。

2.及时地政策调整反映了政府尊重民意的惠民精神。尽管在政策制定过程中，政府忽视了公众的参与，但在政策调整过程中，政府充分尊重了民意。首先召开公交地铁乘客代表座谈会，广开言路。根据代表们的意愿，政府给市民送的这个“惠民礼包”是好事，要坚持这种惠民精神。这次的政策调整是在不改变“惠民”初衷的前提下进行的。免费乘坐转为发放补贴。其次，政府还通过微薄等电子政务收集相关信息，根据市民给出的理由和建议，市客管处把这些意见和建议整理归纳，上报上级研究讨论，重新考虑方案，更充分反映市民的心声。

3.及时地政策调整体现了政府遵循政策过程的科学化精神。公共政策过程包括政策制定、政策执行、政策评估、政策终结等等过程。在政策实施过程中，对政策评估后，实施效果好的政策将会延续地执行下去，实施效果不好的政策，政府部门将会对其进行重新调整或者终结。政策的调整不是必然出现，但属于政策过程的一个环节。从另一个角度来说，政策调整是一项新的公共政策的制定。G市政府在亚运期间免费乘车政策实施一周之后，由于出现了种种问题而对其进行及时的调整，而不是回避，遵循政策过程的环节，体现了政府在政策过程中的科学化精神。

### （二）政策调整暴露出的政策制定缺陷

1.对政策客体理解有所偏差。公共政策客体是指政策发挥作用时所指向的对象，或者说政策主体就哪些问题、针对哪些人制定政策。它包含了政策所要改变的状态、政策直接作用的人和事、政策所要调节的公共

利益三个层面的内容。公交、地铁是G市亚运期间免费乘车政策所指向的客体。公交、地铁是“准公共产品”，由于民众的搭便车心态，免费就会出现人人哄抢的局面。真正的优质公共交通服务应当是廉价却高质量而且能长期实行的，这样市民就可以随时随地享受公共产品带来的方便，而不至于出现由于时间期限短致使地铁、公交一时蜂拥的现象。此次G市免费公交期限为亚运会举办的一个月，短期的时间限制刺激了地铁过度拥挤。正因为对公交、地铁等政策客体理解的偏差，导致对公交、地铁的全免费政策注定是不能实施长远的。

2.政策目标群体界定不全面。所谓目标群体，就是公共政策直接作用与影响的公众群体或那些受公共政策规范、管制、调节和制约的社会成员，即政策对象。在免费政策实施一周后，G市交通部门重新修订优惠方案，将全民免费改为发放现金交通补贴，而发放现金交通补贴的标准定为G市10个区、2个县级市的户籍家庭及在G市居住半年以上的外来人士家庭按每户150元发放，集体户口的市民按每人50元发放。虽然调整后的交通补贴发放范围尽管涵盖了在G市居住半年以上的外来人士家庭与集体户口的市民。但是与此前全民免费政策相比，显然缩小了受惠的范围。这样的免费补贴发放标准使得在G市居住半年以下、或者未办理居住证手续的外来人员、户口未迁移的学生群体、外来游客都享受不到G市公交免费政策。这样的标准对于一部分为G市的发展作出贡献的市民就享受不到这种发展成果，更加剧了社会的不公。

3.对免费乘车政策的预测评估不足。G市人口众多已是家喻户晓的事情，众多的人口使得广大市民出行时往往造成交通拥挤甚至瘫痪。平时市民出行会选择各种各样的方式，但当公交、地铁免费时，就会自然的选择免费的交通工具。而且会吸引其他城市人口的流入。而政府在出台政策的时候明显对这个方面的考虑不足，低估了政策实施后人口流入G市的剧增和高估了G市交通部门的应对能力。由于对广大市民出行的人数、所使用的交通工具等预测评估不全面，使得G市亚运免费乘车政策期间大量的市民出行而公交、地铁过度拥挤。同时，对市民现有的道德水平的评估不够，免费的蛋糕人人都想享受，致使地铁、公交过度拥挤。广大市民都出来搭乘免费交通，造成由原来的方便变为不便。

4.政策制定过程公众参与不够。政府在制定政策的时候，没有举行听证会或者征求广大市民的意见，在决策意见提出到真正落实政策的过程中，市民只是充

当了一个被告知的角色,致使群众路线流于形式。政府根据自己的想法,认为免费乘车政策就是能够完全惠民的,认为只有公共交通免费,市民才肯热情投身于G市亚运,享受G市的发展成果。这种“一意孤行”的做法,成为了G市亚运期间免费乘车政策实施的忧患。

### 三、政策调整对完善公共政策制定的启示

G市亚运期间免费乘车政策调整的“优点”与“缺陷”要求完善公共政策的制定。在中国日益发展的环境下,强调依法行政的同时,还需制定和实施更加灵活而规范的公共政策<sup>[4]</sup>。一项灵活而规范的公共政策,可以有效减少政策“回炉”现象,增加政府的公信力,体现出政府“以人为本”的理念,保障市民的利益,维护社会的稳定。从G市亚运期间免费乘车政策调整案例可以看出完善公共政策制定的一些启示。

#### (一)明确目标,避免政策目标的模糊性

所谓政策目标,就是有关公共组织特别是政府,为了解决有关公共政策问题而采取的行动所要达到的目的、指标和效果。“政策制定既是整个政策过程的首要环节,又是决定政策成败的重要基础。”<sup>[5]</sup>在政策制定之前,首先要明确政策制定的目标,目标是导向达到效果的动力,而这个目标是可以尽可能精确的,如果目标过于宏观和模糊,会影响政策制定的过程。公共服务是政府为民谋利,让利于民的行为。G市政府当初制定的“惠民政策”,目标只是想惠及市民,让市民可以免费外出去关注亚运,提高整个亚运参与的热情度,让广大市民共享G市发展成果,但却没有把目标精确到每个细节。往往过于宏观的目标会在整个政策制定的过程疏忽了一些重要的东西。没有把广大G市市民都考虑进来,片面地对目标群体进行了界定。同时忽视了市民领取补贴的方便性与经济性,最后使得本来惠民的共1.6亿元交通补贴无人领取。因此,在政策制定过程中,政策目标必定要精确的,实事求是的。

#### (二)统筹规划,提高政策制定的科学性

政策制定得科学与否主要体现在政策是否具有合理性、明晰性、协调性、稳定性以及公平性诸方面<sup>[6]</sup>。提高政策的科学性水平,要求政策制定主体要具有科学发展观以及可持续发展观的意识。科学发展观的核心和本质是以人为本,其实质是要实现经济社会更快、更好地发展,科学发展观是可持续发展的战略核心<sup>[7]</sup>。因此整个政策制定系统要协调统一,系统内的政策制定主体要有全面观、系统信息要做到及时收集和反馈,做到以公众的利益为根本。不仅要对环境现状要有全面性的认识,同时还需要有前瞻性的预测,在政策出台

之前尽可能模拟公共危机的发生,做好各种情况的应对方案,做到各方协调。G市亚运的“惠民政策”所制定的主体人员显然缺乏科学发展观,没有对G市人口现状有一个全面的把握,更加没有对政策实施后可能出现的状况进行预测,缺乏公共危机意识,没有意识到公交通过度的拥挤是公共安全的隐患,匆匆忙忙出台这项政策而导致这项政策的“短命”。同时,由于对公交、地铁等准公共产品缺乏科学理解而导致了公交、地铁的过度拥挤,因此,在公共政策制定过程中,要认真研究政策客体,正确理解,确保科学性。

#### (三)收集民意,提高政策制定民主化水平

提高政策制定过程中的民主化水平,需要在政策制定的过程中,切切实实考虑到民众的利益,充分尊重民众的意见。在一个民主化的国家里,最广大民众的根本利益才是政府应该切切实实考虑的。公共政策是对社会资源和利益的权威性分配,其本质是社会利益关系的集中反映<sup>[8]</sup>。一项公共政策如果不能建立在民众真正意愿的基础上,是不可能长久实施下去的。人都是“经济人”,每个市民都要考虑到自己的切实利益。民众的意见是综合了全社会人员的智慧力量,考虑也会比较全面。但是G市政府在制定免费乘车政策的时候只是考虑自己的意愿,并没有开一些听证会或者通过充分了解民意的途径去制定政策,最终使得该政策由于公交、地铁过度拥挤引发种种问题而无法实施下去。因此在制定政策的时候,更加应该充分听取民众的意见,给市民一个进行“头脑风暴”、畅所欲言的平台,力求减少政策失误。因此,建立民众意见反映平台、制定信息公开制度和民众利益诉求制度十分必要。

#### (四)及时反馈,完善信息反馈及评估调整机制

有关主体有获取与其有关情报的权利,有关主体就有向公众公开其所掌握的信息的义务<sup>[9]</sup>。为了应对多变的环境,政府部门要在日常工作中适应时代发展出现的新情况,在建立健全机制上下功夫,实现“制度管人”,进一步完善信息反馈及评估调整机制<sup>[10]</sup>。信息反馈机制可以使政策实施后所发生的各种情况以综合信息快捷地反馈给各个部门,最后让政府部门及时了解信息,根据信息来评估现行政策的可行性。当情况变化了,政策也应该与时俱进,对其作出调整。如G市政府及时了解到反馈信息并评估变化的环境,最后对这一政策作出及时的调整,防止了公共安全危机的发生。因此,快捷、协调、安全的评估机制对每一项公共政策都是十分必要的。

#### (五)在政策制定的过程中提高政府的公信力

政府的公信力体现了政府的信用能力,是指公民

在何种程度上对政府行为持信任态度,是社会组织、民众对政府信誉的一种主观评价或价值判断<sup>[1]</sup>。公共政策主体在制定政策的时候,除了要认真负责地制定政策外,还应该要提高其公信力,让市民信服政府,为政策的顺利实施提供一个良好的基础。在众多政策“回炉”现象的影响下,政策缺乏连续性,民众对政府的信任日益在下降,如果政府没有获得民众的信任感,这会使政府陷入信任危机中。G市亚运期间的“惠民政策”的匆忙出台以后坚持了短暂的时间后调整,必定是削弱了政府的公信力。因此,政府要把政策的制定过程等信息尽量公开透明,打造一个阳光政策的环境,毕竟在中国这样一个人口众多的国家,得到民众的支持是办好事情的基本条件。

#### 四、结 语

G市亚运期间免费乘车政策是G市市政府对其市民发放的一个“惠民礼包”,是实现发展成果全体市民共享的体现。这一项政策是政府部门服务于民的表现,在全国范围内还是比较新的一种做法。惠民政策不仅要实施,而且要更好地实施。政府部门应该在政策制定过程中,发扬其优点,完善其缺陷,使政策制定更加科学。首先,要对公共政策制定过程中的各要素包括政策制定主体、政策客体、政策内容、政策目标群体等等进行正确的理解以避免认识的偏差;其次,要注重公众的参与,从政策问题界定到政策合法化整个过程,都需要公众的参与,以保证民意的表达;再次,要建立一个信息反馈平台,保证政策有关信息的发布与反馈;最后,

还要注意政府的形象塑造,在政策制定过程中提高政府的公信力,使公众信服政府,要避免“朝令夕改”,同时还要及时进行调整,做到与时俱进。

#### 参考文献:

- [1] 刘雪明.论陈云的政策调整思想[J].广州大学学报:社会科学版,2007,(2):15-19.
- [2] 张克.点检公共服务之痛[N].中国质量报,2010-11-10(4).
- [3] 邢冉冉,张亮.广州交委主任:亚运乘车免费5天叫停政府不丢人[N].新快报,2010-12-01(1).
- [4] 刘丽霞.提高公共政策科学化水平[N].人民日报,2013-03-29(1).
- [5] 刘雪明.论陈云的政策制定思想[J].毛泽东思想研究,2011,(2):74-78.
- [6] 丁煌.政策制定的科学性与政策执行的有效性[J].南京社会科学,2002,(1):38-44.
- [7] 陈茹.论科学发展观与可持续发展的关系[J].学园,2011,(7):55-56.
- [8] 刘倩.公共政策问题确认中政府行为研究的前在预设[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2011,(1):94-98.
- [9] 刘芳.政府信息公开的立法环境分析——以《政府信息公开条例》的制定为例[J].重庆邮电大学学报:社会科学版,2011,(5):40-45.
- [10] 肖任.提高组织工作满意度研究——以广东Z市为例[J].四川理工学院学报:社会科学版,2011,(3):7-12.
- [11] 叶育登.信息的透明度,政府的公信力,社会的凝聚力[J].中国行政管理,2004,(4):57-59.

责任编辑:梁 雁

## Enlightenment of Public Policy Adjustment to Perfecting Public Policy making —Based on the adjustment of free traffic policy in G city

WEI Jingrong, JIAN Yingyin

(School of Public Administration, Guangzhou University, Guangzhou 510006, China)

**Abstract:** The free public traffic policy during the Asian Games in G city exposed the understanding deviation of policy subject to the object in the policy making, incomprehensive definition to target group of the subject, insufficient forecast of the outcome of policy, and insufficient participation of the public. Later, the policy was changed to give monetary subsidiary to the public based on a family rather than free traffic. The adjustment reflects the government seeking truth from facts, keeping pace with the times, having the spirit of respect for public opinion, and scientifically making policy. It has avoided the ambiguity of policy objectives, improved the scientific of policymaking, improved the policymaking democratization level, improved the information feedback and evaluation adjustment mechanism. Improving the government's credibility in the policy making process is an important measure of eliminating these defects.

**Key words:** free public traffic policy; public policy making; public policy adjustments; perfecting public policy