

政策模糊背景下地方政府的策略选择

——以食品安全示范城市创建为例

曾 越

武汉工程大学, 湖北 武汉

收稿日期: 2022年6月6日; 录用日期: 2022年6月16日; 发布日期: 2022年6月28日

摘 要

“国家食品安全示范城市创建”是近年来中央政府主导推动的一项加强食品安全监管的政策工具。为了推动这项政策的实施,国务院食品安全委员会办公室自2014年7月至2017年5月在全国范围选取4省15地级市(含省会)进行创建试点。试点之初,中央层面在创建标准和评价方法等重要环节缺乏明确规定,在政策模糊的情况下,“以省为主”成为地方政府政策细化的行动逻辑以及具体策略选择。

关键词

政策模糊, 地方政府, 执行策略, 食品安全示范城市创建

Strategic Choices of Local Governments in the Context of Policy Ambiguity

—Taking the Creation of Food Safety Demonstration Cities as an Example

Yue Zeng

Wuhan Institute of Technology, Wuhan Hubei

Received: Jun. 6th, 2022; accepted: Jun. 16th, 2022; published: Jun. 28th, 2022

Abstract

“National Food Safety Demonstration City Creation” is a policy tool to strengthen food safety supervision led by the central government in recent years. In order to promote the implementation of this policy, from July 2014 to May 2017, the Food Safety Office of the State Council selected 4 provinces and 15 prefecture-level cities (including provincial capitals) to conduct pilot projects. At

the beginning of the pilot program, the central level lacked clear regulations on important links such as establishing standards and evaluation methods. Under the premise of vague policies, “province-based” has become the action logic and specific strategic choice for local government policy refinement.

Keywords

Policy Ambiguity, Local Government, Implementation Strategy, Food Safety Demonstration City Creation

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

作为公共政策的基本属性，模糊性的存在有着客观必然性和现实意义。在中国，单一制的政治体制和复杂多元的社会环境使得政策模糊成为统合中央政策与地方情境之间张力的必然选择[1]。政策模糊分为刻意为之的策略性模糊和难以克服的技术性模糊[2]。前者是指公共政策的决策者故意造成政策的模糊性，当政策制定者为发挥政策执行者的积极性或提高政策的适应性时会主动进行模糊化处理，后者则是指由于信息的不完全性、语言的不精确性和控制体系的漏洞等客观性因素导致的模糊[3]。一方面，我国地域幅员辽阔，地方之间差异性大、特殊性明显，中央层面不可能全面掌握地方信息，信息的不对称使得中央难以出台一套全国统一且为各省所接受的政策指令。另一方，随着近年来我国经济和社会发展进入新时代，提升国家治理能力和推动地方创新的需要，中央层面在制定政策时会刻意模糊处理。这就导致我们在我国不同政策领域的众多政策文本中，可以时常见到诸如“积极探索”、“创新”或“因地制宜实施”等主观性表述[4]。尤其是近几年，中央在出台政策或下发任务时越来越多地选用目标手段不明确或具有多重解释的模糊性表达，这意味着在给予地方政府更大灵活执行空间的同时，也使其面临更加复杂和不确定的执行环境。

本文想讨论的是：在中央既定政策模糊的情况下，地方政府会采取怎样的执行策略？其背后反映了什么样的选择逻辑，最终呈现的结果又是什么？“国家食品安全示范城市创建”是近年来中央政府主导推动的一项加强食品安全监管的政策工具。作为一项试点政策，其在试点之初围绕创建的评价和管理等内容存在很大模糊性。本文从食品安全示范城市创建试点政策的推动实施过程出发，对创建地区地方政府完成“创建评价”工作的策略性行为进行描述，力图对上述问题进行回答。

2. 创建食品安全示范城市的政策启动

民以食为天，食品安全是重大的基本民生问题，关乎民生福祉和国家安全，是政府监管和公共服务关注的重点政策领域。过去二十多年来，中国各地的食品安全丑闻事件层出不穷，如“三鹿奶粉”、地沟油、假羊肉、瘦肉精等性质恶劣、震惊全国的案件不在少数，引发了民众对于基本的身体健康和生命安全的诸多疑虑。2013年12月习总书记在中央农村工作会议上提到“食品安全是民生，民生与安全联系在一起就是最大的政治”，“能不能在食品安全上给老百姓一个满意的交代，是对我们执政能力的重大考验”，并且提出“四个最严”标准。随后，2014年全国治理“餐桌污染”现场会时，由时任国务院分管副总理汪洋明确提出开展国家食品安全示范城市创建，并被冠以落实“四个最严”的具体行动。2014

年7月,国务院食品安全委员会办公室(下称国务院食安办¹)下发《关于开展食品安全城市创建试点工作的通知》(国办发[2014]20号),启动食品安全示范城市创建工作,确定第一批4个省的15个试点城市²。此后,创建食品安全示范城市成为近年来中央政府主导推动的一项加强食品安全监管的政策工具。

在首批创建试点工作中,国务院食安办向创建地区下发了《国家食品安全城市创建活动工作方案(草案)》(下简称《工作方案》),对创建城市提出三大基本标准:食品安全状况良好、食品安全工作落实到位、群众认可,社会满意。对于如何评定试点城市是否符合三大标准,《工作方案》在组织管理体系、监督执法、企业主体责任、应急管理、社会共治五个方面提出了34条具体工作目标。但实际上,这些内容对于“评价什么(评价重点及其依据和标准)”、“如何开展评价”、以及“如何管理”等重要环节是模糊的³:一是在“评价标准”多为原则性表述或一种政策宣示;二是“评价方式方法”的缺失,甚至完全没有纳入政策设计考虑范围。三是对创建的管理程序基本确定为五步,包括“省级确定创建名单”、“省级考核推荐”、“国务院食安办公示复核”、“命名公布”和“动态管理”。因此,对于试点地区来说,创建食品安全示范城市政策就是一个工具和方法具有高度模糊性的试验性政策。

3. 地方政府的策略选择:以“省”为主

由于在创建试点之初的中央层面内容具有很大程度的模糊性,省级层面对自身定位并不明确,直到任务后期,中央层面迟迟未能拿出一套具体的创建政策和评价体系,而各个试点城市不断反复地向省级层面提出明确“评价标准”的诉求,省级层面不得不予以正面回应。于是,省级政府就成为创建试点城市的外在力量和评价监督者,“以省为主”最终成为地方政府在创建过程中主要行动逻辑和策略选择,下面将从评价指标的选择和评价方法的地方化操作两方面展开描述。

3.1. 评价指标的选择

中央层面创建评价指标的模糊性,使得地方政府在指标甄选和细化评价细则方面拥有较大灵活执行的空间。评价指标直接反映创建的评价重点和主要内容,即“评价什么”的问题。因此,评价指标的甄选显得尤为关键。因此,省级层面在甄选细化测评指标形成了一些基本原则,具体表现为两个不同向度的行动指向:纵向上——最大限度突显省情和地方优势;横向上——最大限度强调政府及其他部门的重视及投入。

其中,前者主要针对国家层面而言的。将本省域内的特色和优势项目纳入评价指标,可以直接转化为地方在最后全国创建评价中的竞争优势。大致分为几个情况,采取不同应对策略:第一、“能够达标”类,基本予以保留。第二、“确存差距”类,不宜细化量化。比如,二级指标(13)“餐厨废弃物收处体系基本建立”,限于各地这项工作各地刚刚起步,且需要地方投入较大,都存在相当差距。这项指标实际上从2015年版本中硬性量化指标变为最终的定性指标。第三、“独特优势”类,则予以细化力推。事实上,在首批试点工作完成后,中央层面在设定评价指标框架(一级指标)、二级指标以及指标量化程度均有很大的变化。对比2014年版本,2015年、2016年两个版本在此基础上出现了很多新增指标,而这类指标绝大多数恰恰是各省地方特色和优势指标。比如,一级指标(二)“党政同责落实到位”⁴、二级指标(20)“食品生厂加工小作坊和食品摊贩管理规范”⁵等指标。后者则是省级层面针对各个创建试点城市而言的。

¹2018年6月20日,国务院调整国务院食品安全委员会组成人员,将办公室设在国家市场监督管理总局,包括23个组成部门。

²包括河北省石家庄、唐山、张家口;湖北省武汉、襄阳、宜昌;陕西省西安、宝鸡、韩城、杨凌;山东省济南、青岛、烟台、威海、潍坊。

³根据2014年7月28日国务院食安办《关于开展食品安全城市创建试点工作的通知》食安办函[2014]20号文件内容整理。

⁴湖北省在全国率先实行“党政同责”政策,中共湖北省委、湖北省人民政府2016年3月21日《关于落实食品安全党政同责的意见》。

⁵湖北省人民政府办公厅文件2016年3月2日《关于加强食品生产加工小作坊、食品摊贩和小餐饮食品安全监管工作的意见以及关于进一步完善食品安全“三安联动”监管工作机制意见的通知》。

如何凸显地方政府对于食品安全工作的重视、投入保障和政策支持等，这也成为省级层面甄选指标的重要的行动逻辑。在他们看来，通过本次创建及其评价可以形成对于地方政府及其领导重视的一种倒逼机制，同时，也为将来可能发生的因创建评价不成功而带来的部门避责提供有力说辞⁶。正如省级食药监局领导反复强调的，“食品安全城市创建不是我们内部的工作考核，不是要搞我们自己(部门)，而是要倒逼政府重视起来，加大投入。尤其是能力建设上，各地(政府)应该拿出更多干货”。

3.2. 评价方法的地方化操作

评价指标甄选的重点在于“评价什么”，与此同时，对于“如何评价”则更是成为影响最终创建评价考核的关键环节。“如何评价”主要涉及评价方式方法的选择与设定，某一项评价指标须经由相应数据信息的获取，并予以认定是否得分、得多少分，必然意味着“由谁采取什么方法取得评价得分”。它直接关系到评价的效度、信度和科学性。至少需要考虑几个层面：一是基于评价科学性要求，针对不同指标类型需要选择更为合理的测评方法；另一方面，评价工作必须是具体可操作的，以实现评价数据的可获得性。从国家层面 2014 年、2015 年两次出台的政策版本来看，几乎不涉及评价方法的设计规定。一个极大的可能就是国家层面在启动之初，仅仅将其定位于一种类似于惯常的部门行政工作考核方式(比如年度考核，一般由被考核对象报送文字材料和总结述职，最后采取间接评议方式完成考核评价)，而并未意识到不同评价指标测量需要应用相应的更适宜方法。

各省级层面在评价方法均倾向采取了地方化操作策略，一方面基于评价本身的客观性、有效性和科学性导向。部分评价指标测评本身采取现场评价和抽样的方式进行直接评价更为科学、客观。另一重要方面，则在于通过评价方法的地方化操作，增加中央层面在测评工作上不对称信息劣势，从而为自身在分数认定上取得更多主动权、控制权。实际上，就是要谋求国家层面对于省级层面初评结果的认可。我们以 XX 省 2017 年 3 月份创建省级初评评价体系为例分析说明：X 省在国家层面 2016 年标准版本基础上，将评价指标细化为 7 个一级指标、39 个二级指标和 85 个三级指标。同时，对于指标测评采取间接评价和直接评价相结合方式，前者主要通过“查阅文献、案例报告”方法取得评价数据，后者则须通过现场评价，如现场核实、问卷调查、现场座谈、现场抽测等方式取得测评数据。此外，在二级指标测评时，以间接评价方式即可核实的指标数量仅有 7 项，占 17.9%⁷。其余绝大部分指标测评方法均需通过现场直接评价方式取得评价数据，而这对于最终国家层面(通过召集专家查阅省级初评材料进行会议评审)的间接评价而言，评价数据几乎不可核实。可见，把评价方法尽可能进行地方化操作使得省级层面在初评阶段具有绝对的信息优势。

4. 总结

在食品安全示范城市创建过程中，地方政府在中央既定政策模糊情况下呈现出了“以省为主”的策略选择，实际上，其背后牵涉的就是地方和中央的一种博弈关系。政策执行就是相关政策主体之间基于利益得失的考虑而进行的一种利益博弈过程，中央和地方都是基于利益最大化原则进行策略选择[5]。上世纪 80 年代初国家财政制度改革，中央和地方形成了“分灶吃饭”的格局，财政的分权极大激发了地方政府的利益主体感，地方政府维护自身利益的意愿更加强烈。因此，地方政府在面临上级政府的政策执行要求时，往往也会考虑到自身利益，在体制允许范围内象征性、选择性地执行政策[6]。“上有政策、下有对策”、敷衍执行、“形式主义”等现象广泛存在。而这种现象的大量出现，正是与地方政府利益主体地位的凸显有关。中央政策的模糊性给予了地方政府执行的弹性空间，影响地方政府行为选择的根

⁶一般各个创建城市均将创建工作纳入政府年度工作计划和部门工作考核，由政府领导与相应政府部门之间签订责任状。由地方食安办牵头的食品安全城市创建实际上归口到食药监部门。

⁷根据 XX 省 2017 年版食品安全城市创建省级初评评价体系指标整理得出。

本动因还是在于利益，无论是评价指标的选择还是评价方法的地方化操作，都是地方政府基于自身利益最大化考虑，即最大限度实现自身对于食品安全城市创建评价的实质性影响。

随着近年来我国经济和社会发展进入新时代，提升国家治理能力和推动地方创新的需要，政策模糊将成为地方政府面临的常态，而目前基于政策模糊情境下研究地方政府政策执行的成果还是太少，因此，还有待更多案例实证进行补充，以此来积累更丰富的理论经验知识，为中国特色政策执行理论添砖加瓦。

基金项目

武汉工程大学研究生教育创新基金项目：模糊性政策视角下地方政府的政策执行机制研究：以食品安全示范城市的创建为例(项目编号 CX2021239)。

参考文献

- [1] 王法硕, 王如一. 中国地方政府如何执行模糊性政策?——基于 A 市“厕所革命”政策执行过程的个案研究[J]. 公共管理学报, 2021, 18(4): 10-21+166. <https://doi.org/10.16149/j.cnki.23-1523.20210818.003>
- [2] 孙志建. “模糊性治理”的理论系谱及其诠释: 一种崭新的公共管理叙事[J]. 甘肃行政学院学报, 2012(3): 55-71.
- [3] 韩志明. 政策过程的模糊性及其策略模式——理解国家治理的复杂性[J]. 学海, 2017(6): 109-115.
- [4] 涂万平. 地方政府的模糊性政策执行研究: 以 W 市执行网络市场监管政策为例[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 中南财经政法大学, 2019.
- [5] 丁煌. 利益分析: 研究政策执行问题的基本方法论原则[J]. 广东行政学院学报, 2004(3): 27-30+34.
- [6] 庄垂生. 政策变通的理论: 概念、问题与分析框架[J]. 理论探讨, 2000(6): 78-81. <https://doi.org/10.16354/j.cnki.23-1013/d.2000.06.021>