政策变通应遵循的几个原则

政策变通与政策变形有本质的区别：政策变通是政策以某种变化方式予以落实；政策变形则是由政策变异、曲解、肢解而导致的某种政策结果。政策变通的极端行为也会变成政策变形。

□ 秦德君

政策预期与政策实施的社会结果之间，时常存在落差。研究表明：在整个政策实施的过程中，政策制定的功能比率仅占10%，而政策执行则占90%。无论政策的制定还是政策实施，其效能都反映了一个政治体系的实际治理能力。从国家治理能力现代化的要求看，把握和调控好政策过程的政策变通，是切实提升政策效能的重要途径。

政策变通的主要类型

政策变通一般指政策实施中，政策执行者对政策内容和政策约束作出调整后实施的一种政策行为。政策变通后可能与原政策目标相一致，也可能与原政策目标不一致或相背离。政策变通可能是合理的，也可能是消极的。从政策实践看，政策变通大致呈现以下三种类型。

偏好型。政策执行者依据自身利益立场来界定政策目标含义，对政策作出选择性执行，其余则弃之不顾。尤其在政策界线相对模糊、政策内容和相应操作缺乏明确规范的约束机制下，这种选择性变通更易出现。此类政策执行行为基于其偏好和自定义，政策实施执行或神失，或形失，政策目标和政策重点局部性走样。

调适型。政策执行者在政策贯彻中对政策界线、内容侧重、宽严尺度等作出调适或创新。查尔斯·琼斯认为，政策规划的显性功能在于提出对于人们“感知的”社会现实问题的解决办法。但事实上，并非所有政策投放都能与客观政策需求“严丝合缝”。由此产生不对原政策作“不折不扣”贯彻，而在对政策原则精神把握的基础上作出相应调整行为。这种变通，客观上有着正负两种不同结果。这一类型的政策执行不拘“形似”，但求“神似”。政策目标、政策重点形式走样。

歪曲型。政策执行过程背离原政策规定，与原有政策目标、政策预期构成巨大偏移。通常说的“上有政策，下有对策”“歪嘴和尚念经”即是此类。总体上，这类政策行为对于原政策执行既无“形似”，亦无“神似”，形神兼失，完全走样。实质上这是一种“政策梗阻”和“政策变形”。

政策变通的主要原因

政策变通是政策过程中时常遭遇的问题。一定意义上，“政策变通”是难以规避的。正因如此，20世纪七八十年代发达国家形成了一场颇有声势的政策“执行运动”，政策研究领域则形成了探究更好的政策执行效能的热潮。

由政策执行的“主观性”导致。由于对同一个政策结构、政策目标主观认知的差异和把握侧重的不同，形成对原政策执行的主观性变通。尤其是一些地方政府出于当地利益考量，使政策变通成为当地政策过程的“常态”。借口从实际出发进而进行政策变通，甚至成为一些地方政府和领导干部“乱作为”的一种表征。这是政策变通的“主观性”界面。

由政策投放的“客体性”导致。任何政策的“普适性”与特定区域之间存在一定不对称。中国作为单一制国家，公共政策具有统一性，但各地区社会状况差异极大，同一政策投放到不同地区，与当地现实情况和政策需求未必完全吻合。美国政策学者史密斯在研究政策执行过程时描述了政策的执行形态，认为理想化的政策、执行机构、目标群体、环境因素，是影响政策执行效能的四大因素。特定客观情境使得政策必须在作一定调适后方可有效推行。这是政策变通“场景性”界面。

由政策制定的“供给性”导致。社会变革的复杂性，社会环境的变动性和信息的不对称性，特别是人类理性的有限性，从根本上决定了国家不可能精确无误地作出最恰当的政策安排。至于哈耶克说的“致命的自负”，亦是政策领域的常见现象。由政策本身各种质量问题导生的“不得不变通”，成为政策变革的一个重要缘由。而政策界线的模糊性、政策约束机制的某种宽泛性，亦给政策执行的自由裁量提供了条件。这是政策变通的“供应性”界面。

由政策本身的“应时性”导致。任何政策都是特定治理情境、治理命题的产物。政策介于法律和决定之间，本身具有某种驱动性。政策的动态性结构和特征给政策执行变通提供了空间和可能性。一定程度上，它构成了政策变通的客观约定。这是政策变通的“因时性”界面。

政策变通应遵循的基本原则

公共政策是实现国家治理现代化的重要工具。尽管政策变通在政策执行过程中具有一定客观性，有时它还与“政策创新”相交互，但合理的政策变通是一种“渐进调适”，不合理的政策变通则严重影响政策效能和预期收益。

适度性原则。任何政策执行的变通，都必须在政策界线规定的适度范围内。凡超越了政策核心规定的所谓“变通”，都是既不合理又不合法的。林德布洛姆认为：公共政策不可能做到一次性周全而应采取“渐进调适”。合理的政策变通只能基于客观状况作微量调校，而不是“任性”的偏离。任何大幅度的自由裁量，都可能对原政策产生损害。“上有政策、下有对策”的歪曲性变通，都从根本上背离了政策原旨，严重影响政策的实施效能。

程序性原则。政策变通行为必须具有程序上的正当性。这种正当性，主要指政策贯彻执行不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。程序正义未必实现结果正义，但结果正义的前提必须有程序正义。必要的政策变通应通过呈案、商请、备陈、报批、集体决策等方式进行。缺乏程序正当的政策行为本质上是一种非正义行为，应予遏制。对于政策变通可以设置“程序节制”，即通过设置操作性程式工序，以筛去不合理的政策变通动议，约束政策行为的任意性。

防偏好原则。公共选择理论有一个基本假设，人们在政策过程中的行为受利益驱动，以尽量多地获得其想要的东西。无论政策制定过程还是政策执行过程，都存在偏好。很多政策变通正是由偏好导生的，正如孟德斯鸠论述的：“法律总是要遇到立法者的感情和成见的。”政策变通必须遵循一条原则就是排除各种利益偏好、部门偏好、功绩偏好、率性偏好。防治政策偏好的措施包括：一是组织多元参与，让不同利益主体（或部门）参与政策过程特别是政策监督过程；二是确保政策过程的透明公开，让各种意见充分表达，并有博弈和中和的机会。

审慎性原则。任何政策行为都应审慎，不能恣意妄为。因为任何一项公共政策的推出，都有既定预期。任何以所谓“从实际出发”而对原政策的大幅度变形，都会严重损害政策的统一性和有效性。而且，任何形式的政策变通都是有成本的，都涉及诸多方面，会对社会构成显性的或隐性的损害。政策执行和政策变革既要“与时迁徙，与世偃仰”，又要“千举万变，其道一也”，具有稳定性。这种审慎原则，不仅包括不滥用政策执行的自由裁量权，还包括政策设计对政策预期、政策目标设定的科学、严谨和规范。

平衡性原则。社会是一个内部关联紧密的逻辑结构，社会关系中存在的对称和协同趋势，决定了社会系统的平衡性。一项既定政策的变异，可能打破整个政策系统的稳定性和社会的平衡性。正如经济学家科斯指出的，“一个制度安排的效率极大地依赖于其他有关制度安排的存在”，比如当我们以某种政策促进了汽车行业发展时，又会面临汽车保有量激增所导致的巨大交通压力和低碳环保压力。由此政策变通的底线，应确保政策的统一性，防止出现“一种不平衡或不合比例的状况”，充分顾及政策系统的关联性和平衡性。

公共性原则。说到底，公共政策是一种公共产品，目标是解决公共领域的公共问题。政策数理分析专家内格尔指出，“社会利益最大化”是公共政策最重要的目标。好的政策执行既不是机械的，也不是任性的，而是立足于公共利益最大化目标，“究其真、本其实”的执行过程；懂得克制一地一己一部门利益考量的“变通冲动”。无论政策的制定还是政策的执行，公共精神是其灵魂。检验政策变通正确与否的一条重要标准，是“察看公共精神在该过程里占多大优势”。任何基于公共精神的政策创新、立足公共利益最大化原则的政策变通，都值得肯定。因为它是在“众意”基础上形成的“公意”，公共精神、公共利益成为包括政策变通在内的整个政策过程的绝对取向。

公共决策

公共服务如何实现精准化供给

□ 邓念国

随着大数据时代的到来，几乎所有管理领域，无论学术界、商界还是政府，都不可避免地开启了“大数据之旅”。在这一背景下，做好相关配套机制建设，大数据将在提升公共服务精准化方面大有可为。

大数据必将重塑政府管理生态，公共服务必然面临跃升式转型。企业、社会组织以及公民不断对政府公共服务提出全新的要求，政府面临着更加海量更为复杂的信息。对海量管理信息的快速捕捉、甄别、分类、筛选、流转、处理、反馈，是政府在大数据时代面临的最直接的挑战；对公众的快速回应是政府面临的不可回避的问题；及时有效地调动各类资源，实现资源的整合并及时满足各类群体的公共服务需求，也是政府首当其冲必须大力解决的问题。因此，政府必须主动适应时代要求，提升应对大数据的能力和水平，推动政府公共服务实现跃升式转型。

大数据必将重塑政府工作机理，公共服务必然由粗放式供给迈向精准化供给。在大数据时代，数据成为国家的重要战略资源，政府管理迈进“循数管理”，公共决策趋于“社会化”，已成为必然趋势。大数据的快速处理和运转，管理需求的捕捉、管理信息的筛选、管理过程中管理者与管理对象的互动、管理信息及资源的优化整合、政府基础信息数据库的共建与共享等方面都得到大力改善和提升，实现公共服务理念的彻底转型、管理身份与角色的转变以及公共服务方式的鼎新已成为当务之急。大数据具有的开放化、推送化、个性化特征，必将推动政府重塑工作机理，重构公共服务方式，公共服务精准化有望在互联网与云计算的支撑下得以实现。

大数据时代借助云计算等技术支撑，政府公共服务精准化将由可能变为现实。前大数据时代，政府面临着繁杂的管理信息、分散的管理资源与精准的管理需求、高效的管理效率之间的巨大矛盾。在原有技术条件下，管理信息平台缺乏整合，管理信息不能互通，信息资源的交互与共享存在困难；管理政策难以统一，部门协作存在瓶颈，政府管理呈现分散管理、多头管理、重复管理的状态。由于管理目标分散，资源难以整合，政府公共服务的针对性和有效性严重欠缺，供需错位时时出现，“供给真空”与“供给过剩”同时并存。而在大数据时代，借助云计算、物联网、互联网、智能技术等大数据技术，通过泛在网络、在线获取、菜单点菜式服务，将打破原有思维模式中的单一化供给的思维桎梏，寻求差异化、个性化甚至定制化的公共服务供给，使公共服务更具“锚向性”。同时，大数据技术将通过公共服务供需信息及时匹配、公共服务自助获取，从而解决信息快速处理与资源及时匹配等原有技术上的困难，使公共服务更具“匹配性”。另外，大数据技术还将通过数据挖掘、发掘相关对象的公共服务需求，并通过云服务平台实现政府与民众公共服务供需的双向互动，并通过公共服务供给流程的全新再造，使公共服务更具精准化。

大数据既是政府公共服务实现精准化供给的时代背景，同时又为政府提供了公共服务精准化供给的技术手段。大数据时代公共服务精准化需要一套从理念到管理到技术的全方位变革，与国家治理现代化的目标和发展方向相适应。从国家治理现代化的发展方向来看，大数据时代政府公共服务要满足“五化”的要求。一是公共服务便捷化。大数据带来了人们对办事高效、服务便捷的强烈期望，政府必然要顺应形势，实行精兵简政、优化服务流程、下放管理权限、实现本地化服务和公民自助性服务，使政府公共服务能够快速有效地满足企业和社会的需求。二是公共服务精准化。在前大数据时代，政府往往追求标准化服务，政府服务往往在统一化、“一刀切”的标准之下，极易忽视公民个性化、差异化需求，也无法通过弹性的机制使服务能够满足不同人群的定制化需求，公共服务的“锚向性”不足、精准性欠缺。三是公共服务低成本化。大数据时代由于信息和数据的共建共享、管理资源的优化与整合，可以大大避免原先的重复建设、资源错配、闲置浪费的问题，同时还可以通过公民和企业的自助服务，大大降低政府公共服务成本，提高公共财政资金的使用效率。四是公共服务透明化。大数据时代公民对政府公共服务中的政务公开、对于政府掌握的非涉密数据的开放具有强烈的期待，对于政府办事流程中的各环节都有强烈的知情意愿，大数据时代可以通过数据开放，有效革除政府公共服务过程中的信息不对称带来的官僚作风、暗箱操作等弊端，并防止公共服务“供需错位”。五是公共服务参与有效化。大数据时代公民具有强烈的参与欲，并且希望政府管理界面更加清晰，公民更容易借助电子政务平台实现与政府的互动，并且可以在网上实现需求表达、决策投票、事务办理等。

大数据为公共服务的精准化供给提供了技术支撑与解决可能，应当通过大数据基础设施建设、平台整合以及机制完善，提高公共服务供给的精准性。第一，整合建立政府综合性管理信息资源平台，为数据处理提供基础。通过使用互联网、云计算、物联网、智能技术，通过全方位掌握服务对象信息，及时捕捉、科学辨识、快速整合公共服务需求，解决信息不对称问题，实现公共服务供给的空间精准化、人群精准化和水平精准化。第二，建立电子政务交互机制，实现公共服务自助获取；通过实时政务互动平台，公众及时表达公共服务需求，政府及时获取需求信息，实现供需“快速对接与匹配”，精准满足公共服务需求。实现公共服务过程全回路跟踪监管，避免信息不对称导致的供需错位。第三，通过互联的网络平台调动公共服务资源，解决公共服务传统供给方式所存在的部分分割、资源约束、协作困难等管理死结。政府资源整合有效、信息交互顺畅并及时更新、资源共享与跨部门合作，充分利用可得资源，及时精准地满足公共服务需求。第四，完善大数据条件下公共服务供需耦合机制、信息整合机制、决策创新机制、跨部门资源共享与协作机制、电子政务平台信息互动机制，为实现公共服务供给的精准化提供基础支撑。

管理视角

互联网时代的微创新

□ 陈有勇 王怀秀

创新是企业发展的永恒命题，在社会生活日新月异的互联网时代，企业的微创新显得尤为重要。微创新就是对产品持续地进行微小的改进，一点一滴地优化。

精益求精的工匠精神

在我们的传统文化中对工作有这样一种认知：劳心者治人，劳力者治于人。就是说脑力劳动者的地位高于体力劳动者，脑力劳动者管控着体力劳动者。但在互联网时代，这种差别正在消失，知识变得越来越容易获取，而掌握了某一门手艺的工匠逐渐成为高薪劳动者。当然，新时代的工匠也越来越有知识，能够利用现代的各种高科技工具，他们是动手实践的知识工作者。在他们身上体现的工匠精神是指在各个领域坚持精益求精地完善产品的精神，精心生产出一款有质感的衬衣和写出一个匠心独具的电影剧本都是工匠精神的体现。

工匠精神须能够对一件事情持续地做、系统地做、用心地做。这样的微创新能让产品在某一领域保持领先地位，长期处于不败之地。长期坚持改良某一件产品可以产生非常重要的创新，可能在产品性能上取得重大突破。这在哲学上称之为从量变到质变的飞跃，在量积累到一定的程度，就可能发生质的跃升，从一种状态跃升到另一种状态。这就如同我们日常生活中的烧开水，当水温增加到100℃时，水就开了，液态的水变成了气态的水蒸气。

传统意义上的工匠出现在制造业领域，而且很多工作需要手工完成。享誉全球的瑞士手表就是工匠精神的代表，那里的一个工人甚至可以花费一年的时间去手工制作一款高档的手表。瑞士手表执着于机械表的功能微创新，开发出诸多极其复杂的工艺，以工匠精神成就了自己高端手表的品牌。北京同仁堂是全国中药行业著名的老字号，是我国工匠精神的一个代表。创建于1669年的同仁堂，300多年来一直恪守着这样一个古训：“炮制虽繁必不敢省人工，品味虽贵必不敢减物力”。这种坚守产品品质的工匠精神是同仁堂长盛不衰的秘密。互联网时代的企业处在玻璃房里面，消费者更容易了解企业的产品品质。企业只有坚持工匠精神，打造优质产品，才能获得消费者的信赖。

简约极致的用户体验

越来越多的人有这样一个习惯：一遇到不懂的问题就上百度搜一下。这正如百度的广告词：百度一下，你就知道。百度搜索在中国搜索市场上占据着绝对的优势，它已经成为人们上网基本都要使用的工具。百度的快速发展得益于百度坚持的一个理念：让用户的需要得到更简便快捷的满足。百度认为，在信息传递的过程中，哪怕是0.01秒的延宕或是多一步细小的操作，都可以让使用者放弃搜寻的努力。百度在产品的设计和研发中竭尽全力让用户感到简单和便捷，就是对电脑和互联网知之甚少的人，也能轻松地使用百度搜索。“让产品简单、再简单”是百度产品体系所尊崇的信条。

互联网的发展让消费者掌握了越来越大的话语权，尤其移动互联网能使消费者的声音迅速扩散，甚至可以集体发声，形成强大的舆论力量。作为“上帝”的消费者能惩罚产品和服务不佳的企业，也能奖赏产品和服务优良的企业。用户一旦感受到自己享受的产品和服务优良，甚至只是有所改善，他们也会晒出自己的好感，从而使得企业的好名声得到迅速传播。

当然，微创新需要关注用户体验并不意味着只是跟随用户的需求亦步亦趋，用户提出什么样的需求就完善什么样的服务。还要能站在用户的角度去想问题，将产品的微创新走在用户的前面，开发出超出用户意料的产品。1982年，在苹果办公室的乔布斯被问到是否做市场调查时，他回答说：“不，因为人们不知道他们想要什么，直到你把它摆在他们面前。”马化腾和周鸿祎都有一个非正式的职务，他们分别是腾讯产品和奇虎360产品的首席体验官，很多简约极致的用户体验设计就是他们自己提出来的。简约极致的用户体验深受广大消费者的青睐，谁的用户体验好，谁就能获得和留住更多的用户。

产品人格化的人文情怀

微创新要求的工匠精神和用户体验赋予了产品人格化的人文情怀。打造人格化、有情怀的产品已经成为一种时尚，成为产品营销的重要方式。产品人格化其实长久地存在于我国的自然经济时期，比如王麻子剪刀、张三膏药等等。因为在自然经济社会里，产品的生产能力和消费范围都有限，人们更多地把自己的产品卖给熟人。产品人格化既是产品品质的承诺，也是产品营销的需要，能让人一提及某商品，就想到去某个商家那里买。进入工业社会之后，产品被成批量标准化地生产，海南的花卉可能会运送到北京去卖。买方和卖方是见不到的，产品人格化不是那么必要。而今天的互联网时代，由于网络直销、大数据分析等营销手段的应用，在某种程度上又将我们从陌生人社会带回了熟人社会。而且，相比自然经济时期的熟人社会，今天的产能明显过剩，人们对产品的品质和文化内涵要求更高。产品的价格高低不再那么重要，而产品本身包含的人文情怀越来越受到消费者的追捧。

在今天的市场上，人文情怀已经成为一种可以赢得尊重和效益的东西。在2014年的商品市场上出现了三种非常奇特的产品——褚橙、柳桃和潘苹果。“褚橙”是云南的一种特产冰糖脐橙，因种植人褚时健而得名，又因褚时健不同寻常的人生经历又被称为“励志橙”。褚时健曾参加过革命，被打成过右派，担任玉溪烟厂厂长18年，打造出红塔山烟。后又因贪污问题入狱，七十五岁保外就医，开始和妻子一起承包2400亩荒山种植橙子。“柳桃”因柳传志的经营而得名，曾是联想总裁的柳传志是一位广受尊重的企业家，他对水果品质的要求比较苛刻，对猕猴桃的种植进行全过程的跟踪管理，“柳桃”因此又被称为“良心桃”。“潘苹果”因地产大亨潘石屹的代言而得名。市场对“褚橙”“柳桃”和“潘苹果”的反应是不一样的，“褚橙”和“柳桃”的被认可度较高，“褚橙”又是三者之中最能打动消费者的，这是因为“褚橙”的人文情怀最浓厚。



太阳每天都是新的，在科学技术日新月异、市场环境瞬息万变的互联网时代，企业要随时调整自己的发展策略和管理方式，时时处处进行产品的微创新。但太阳底下又没有新鲜事物，微创新需要具备的工匠精神、用户体验和人文情怀是不变的。

管理法则