

一米的尴尬

——安庆市“四好农村路”政策过程中的“上下来去”

摘 要

2017年12月,习近平总书记对“四好农村路”建设作出重要指示,既要把农村公路建好,更要管好、护好、运营好,要求从实施乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战的高度,推进“四好农村路”建设。2018年,安徽省、市、县三级相继出台实施意见,掀起了“四好农村路”建设的热潮。农村公路“建好”是“管好、护好、运营好”的基础,具有高需求、高效益、高投资、高关注等特点,其建设标准与规模成为了安庆市“四好农村路”政策制定的焦点。

在省级实施意见出台过程中,路面建设标准历经了从3.5米到4.5米的变迁,这“拓宽”的一米导致建设成本上升,地方财政面临巨大压力。市交通局对上、对下来回沟通衔接,对建设规模进行多轮摸底调查,市政府围绕“地区发展与债务风险”进行反复权衡,历时近三月,安庆市“四好农村路”实施意见终于出台。

本文选取公共政策过程中的“上下来去”模型,对安庆市“四好农村路”政策制定与执行中面临的困境进行探析,对解决政策“一刀切”、政策协商不充分等问题提出积极意见和建议。

关键词: 四好农村路; 政策过程; 上下来去; 决策困境

Abstract

In December 2017, President Jinping Xi made an important instruction on the construction of the " Sihao Rural Road ", which should not only be built, but also be managed, protected and operated afterwards. He called for the construction of the " Sihao Rural Road " to be promoted from the perspective of implementation of the rural vitalization strategy and winning the battle against poverty. In 2018, specific measures have been introduced in succession at provincial, city and county levels in Anhui province, setting the construction of " Sihao Rural Road " off upsurge. "Good Construction" is the basis of "good management, protection and operation " for the Rural roads, which is characterized as high demand, high efficiency, high investment and high attention, etc. Its construction standard and scale have become the focus of the policy implementation of "Sihao Rural Road " in Anqing.

The road construction standard of road width has experienced a change from 3.5 meters to 4.5 meters in the process of issuing the provincial implementation opinions, which has led to the increase of construction costs due to the "widening", and resulted in the increased local finance burden. The Department of Transportation conducted several rounds of communication and deep investigation on the construction scale. After nearly three months of repeatedly evaluating the "regional development and debt risk " by the municipal government, the implementation opinions of " Sihao Rural Road " in Anqing were eventually issued.

This paper selects the "up and down" model of public policy making, analyzes the dilemma in " Sihao Rural Road " policy making in Anqing, and puts forward positive opinions and suggestions on solving the problems of "one size fits all" policy, Insufficient policy consultation,et cetera.

Key words: Sihao Rural Road; Policy Process; Up and Down model; Decision Dilemma

正文:

背景

总书记的重要指示

农村公路是保障农民群众生产生活的基本条件，是农业和农村发展的先导性、基础性设施，是社会主义新农村建设的重要支撑。

2013 年，按照党的十八大全面建成小康社会的战略部署，交通运输部提出了“小康路上，绝不让任何一个地方因农村交通而掉队”的目标。

2014 年 3 月 4 日，习近平总书记作出重要指示，要求农村公路建设要因地制宜、以人为本，与优化村镇布局、农村经济发展和广大农民安全便捷出行相适应，要进一步把农村公路建好、管好、护好、运营好，逐步消除制约农村发展的交通瓶颈，为广大农民脱贫致富奔小康提供更好的保障。

2015 年 5 月 26 日，交通运输部印发《关于推进“四好农村路”建设的意见》。《意见》提出，到 2020 年，全国乡镇和建制村全部通硬化路，养护经费全部纳入财政预算，具备条件的建制村全部通客车，基本建成覆盖县、乡、村三级农村物流网络，实现“建好、管好、护好、运营好”农村公路的总目标。

2017 年 12 月，习近平总书记再对“四好农村路”建设作出重要指示，“既要把农村公路建好，更要管好、护好、运营好，为广大农民致富奔小康、为加快推进农业农村现代化提供更好保障”。12 月 25 日，交通运输部召开全国交通运输工作会议，贯彻落实“四好农村路”相关工作。

要想富，先修路

安庆市位于安徽省西南部，南滨长江，北倚大别山，辖怀宁、桐城、望江、太湖、岳西、宿松、潜山 7 县（市）及迎江、大观、宜秀 3 区。全市总面积 13589.99 平方公里，其中山区面积占 35.69%。截至 2017 年末，全市常住人口 464.3 万人。市域经济发展长期依赖于石油化工、纺织服装、机械装备三大产业，随着传统产业转型压力加大，安庆市整体经济增速放缓。2017 年地区生产总值 1708.6 亿，增速 8.2%，低于全省平均增速 0.3 个百分点。人均地区生产总值 36928 元，全省排名第 11。县域经济发

展不足，潜山市、太湖县、宿松县被列为国家级贫困县。

“要想富，先修路”。农村公路建设对于推动脱贫攻坚，保障、改善民生，促进地区经济社会协调发展有着深远影响。安庆市境内山峦起伏、水网密布，农村公路“点多、线长、面广”，项目存在需求多，总量大，单体小，布局散等特点，建设任务艰巨，实施难度较大。

2016年至2018年，安庆市实施“农村道路畅通工程”9646公里，升级改造农村公路里程达安庆市农村公路总里程的56%，实施里程超过了“十五”以来建设规模的总和，总投资达52.9亿元。农村道路畅通工程按照“撤并建制村道路路面宽度不低于4米、特殊路段路面宽度不低于3.5米；贫困村内较大自然村道路路面宽度不低于3.5米，特殊路段路面宽度不低于3米”的标准予以实施，覆盖111个乡镇、1229个行政村、5450个自然村，受益群众近200万人。



图 1 县级公路畅通工程—望江县杨湾镇至九成畈公路（实施前、后）

征求意见，从“畅”到“好”

为深入贯彻习近平总书记对“四好农村路”建设重要指示批示精神，落实交通运输部安排部署，2018年1月25日，安徽省交通厅正式下发《关于大力推进“四好农村路”建设的实施意见（征求意见稿）》，征求省直各部门及各市人民政府意见。

征求意见稿中，对“建好”农村公路提出了工作目标：到2020年，全省每个乡镇建成1条连接国省干线或县城的三级及以上公路，1条与相邻乡镇最短捷连通的双车道四级及以上公路；每个建制村通1条路面宽度不低于4.5米的硬化路；每个较大自然村通1条路面宽度不低于3.5米的硬化路（3.5米仅限于特殊区域特殊路段），农村地区路网结构明显改善，农村公路通行能力和服务保障水平全面提升。

因县、乡公路以及建制村（行政村）硬化路已在 2016-2018 年的农村道路畅通工程中重点实施，2018-2020 年，全省农村公路建设任务主要为实施较大自然村道路硬化工程。

较之于上一轮农村道路畅通工程中“较大自然村通硬化路路面宽度不低于 3.5 米，特殊路段路面宽度不低于 3 米”的要求，建设标准有所提升。在补助标准方面，一般地区按照 20 万元/公里予以定额补助，省级贫困县、国家级贫困县补助标准分别提高 15%和 20%。

表 1 两轮农村公路建设计划中建设标准对比

	较大自然村通硬化路建设标准（路面宽度）	
	一般路段	特殊路段
农村道路畅通工程	不低于 3.5 米	不低于 3 米
省“四好农村路”征求意见稿	不低于 3.5 米	3.5 米

2018 年是农村道路畅通工程收官之年，也是“四好农村路”建设的新起点。安庆市农村公路历经从“通”到“畅”，即将迈入从“畅”到“好”的发展阶段，新的机遇与挑战将一并来临。

一米的尴尬

紧锣密鼓，节后摸底

2018 年 2 月 27 日，安庆市交通局建管科中，L 科长和 N 青年（本案例的讲述者）正埋头在键盘上辛勤“耕作”。省交通厅规划处群里来了一条 C 主任的消息：“各位领导，新年伊始，万象更新，昨天人民日报刊发文章“加快建设‘四好农村路’，助力新时代乡村振兴”，今天，省厅在行动，我们已通过 OA 下发文件《关于填报较大自然村通硬化路建设项目的紧急通知》，请大家抓紧与办公室联系，尽快组织开展相关工作，时间紧，任务重，大家务请撸起袖子加油干……”

“摸底的通知下来了啊，大活儿来咯。”N 青年道，“想着畅通工程快干完了今年任务轻，能喘口气儿，这下也没得闲啊。”

“我们这地方就别想闲着咯，只要干不死就往死里干……你要好好干啊，长这么壮，多干点活儿。”L科长顺嘴损了一句。

“我查过，咱这叫过劳肥，属于工伤！沉迷工作无暇运动啊。”

“拉倒吧，就是懒。”

惯例的吐槽日常开启，紧张的工作中洋溢起快活的气息。

很快，《关于填报较大自然村通硬化路建设项目的紧急通知》公文流转到建管科，要求3月5日前完成摸底，各级交通运输主管部门要先经同级财政部门同意，后向同级人民政府报告，再上报建设项目和承诺函。而之所以要经财政部门同意，主要是担心地方配套资金难以落实而不能完成建设计划。

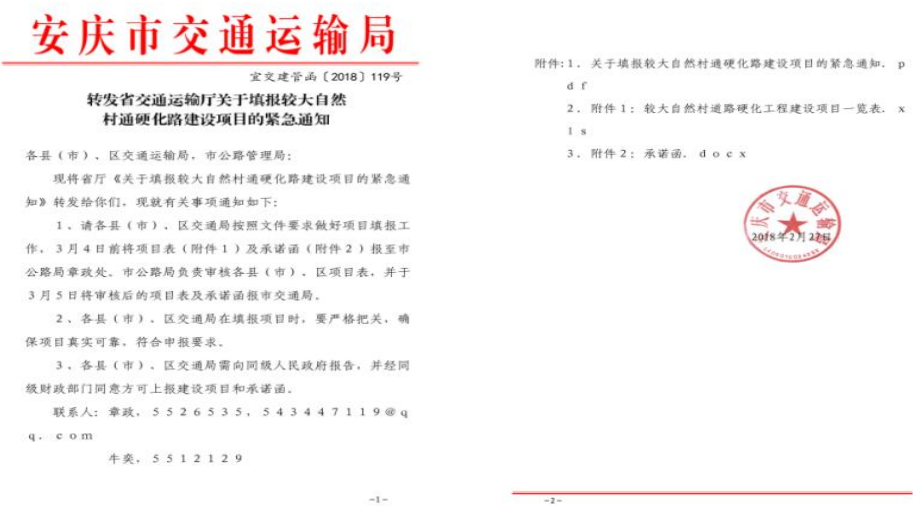


图 2 第一次摸底调查的通知文件

只有不到一个星期时间，市、县两级交通部门在完成摸底调查和汇总的同时，还要征求财政部门意见并向同级政府报告，时间可以说非常紧促。

经过几个工作日和一个忙碌的周末，全市建设规模的摸底和汇总终于完成，除了农村道路畅通工程 2018 年的建设任务外，全市 2018-2020 年还将实施较大自然村通硬化路里程 9044 公里，路面标准按 3.5 米宽计算，则每公里农村公路造价约 50 万元，总投资约 45 亿元。



图 3 太湖县摸底调查现场照片

看到摸底结果，科里以及分管领导 H 局长下意识觉得 9044 公里这个数字偏大，但时间紧迫，来不及再组织各县（市、区）重新摸底调查，加之 L 科长和 N 青年判断本轮摸底只是省里先行全盘了解情况，今后应有变动空间，遂按此数字上报。

安庆市地域广阔，贫困县较多，交通基础薄弱，从第一轮摸底数字来看（见表 2），基层政府和群众对于农村公路建设仍然需求迫切、意愿强烈。

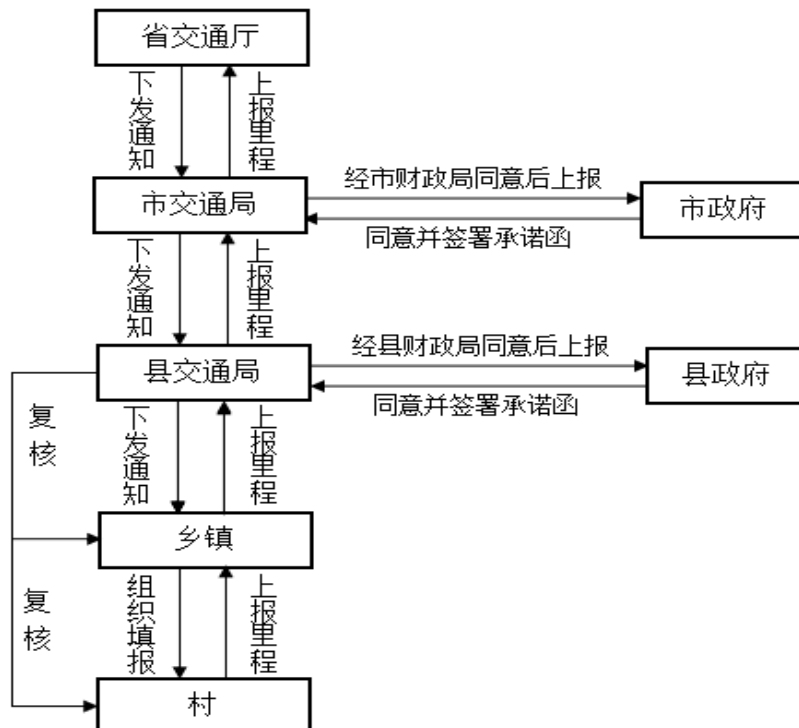


图 4 第一次摸底调查流程图

表 2 第一次摸底调查的数据

单位名称	建档立卡贫困村		非建档立卡贫困村		合计	
	建设里程 (公里)	项目总投资 (万元)	建设里程 (公里)	项目总投资 (万元)	建设里程 (公里)	项目总投资 (万元)
桐城市	104.14	6248.4	1138.4	68304	1242.54	74552.4
怀宁县	48.31	2898.6	828.265	49695.9	876.575	52594.5
潜山县	585.437	29271.85	1884.989	94234.45	2470.426	123506.3
岳西县	593.407	23653.08	1415.37	56614.8	2008.777	80267.88
太湖县	660.847	33042.35	949.592	47479.6	1610.439	80521.95
望江县	271.215	12776.55	421.61	20697.224	692.825	33473.774
大观区			55.87	2896.38	55.87	2896.38
迎江区			28.045	1592.52	28.045	1592.52
宜秀区	10.58	596.9	48.36	2909.6	58.94	3506.5
安庆市合计	2273.936	108487.73	6770.501	344424.47	9044.437	452912.2

面临风险，再次摸底

3月中旬，省交通厅组织召开了一次“四好农村路”专题座谈会，会上对本轮农村公路建设的政策、要求和各地市通了气，安庆市交通局分管领导 H 局长前往参会。

根据 H 局长从座谈会上了解的信息，本轮自然村通硬化路同样是 3 年工程计划，补助资金分 5 年下达，且补助资金要项目待验收合格后再行发放，资金到位周期长，县级政府要先行垫资建设。相较于农村道路畅通工程“先补贴、后建设”的补助模式，变成了“先验收、后补贴”，地方财政压力更大。

H 局长会同建管科对安庆市 2018 到 2020 年农村公路建设形势进行了分析。如果本轮“自然村通硬化路”（也称“组组通”工程）实施里程为 9044 公里，加上 2018 年尚待实施的 2236 公里农村道路畅通工程，三年实施里程将达到 11280 公里，市、县政府及交通部门将面临资金、工程质量、考核乃至社会稳定等多方面挑战和风险。

1. 财政能力

2016 至 2018 三年农村道路畅通工程的实施，给安庆市农村公路带来重大发展的同时，也让县、乡、村背上了沉重的债务负担，2018 至 2020 年再次实施规模庞大的组组通工程，势必让地方财政“雪上加霜”。而由于省级补助要“三年工程计划、五年下达资金”“待工程验收通过才拨付补助资金”，资金到位周期长（事实上，2016-2018 年农村道路畅通工程的省补资金尚未拨付到位），地方政府必须先行垫资建设，

更加剧了地方财政负担。以太湖县为例，若按照初次摸底的 1610 公里建设规模，三年需投资 8 亿元，平均每年投资 2.7 亿元，太湖县 2018 年财政收入仅 9.5 亿元，项目建设只能依赖其他扶贫资金整合和贷款。而 2017 年来，随着中央《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50 号）、《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》（财预〔2017〕87 号）等一系列文件出台，地方政府融资被严格限制，项目建设陷入了既没钱也借不到钱的困境。另一方面，省、市、县财政能力不足，则乡村承担的筹资、投工投劳压力就更大，从畅通工程实施的三年来看，有的村集体因为修路欠债达数十万元甚至上百万元，原本的“致富路”甚至可能成为“返贫路”，让民生工程不得民心。

2. 质量风险

在地方财力有限的情况下坚持大规模的项目建设，想要“花小钱、办大事”，很可能导致降低建设标准、低价中标、施工单位偷工减料等现象发生，导致项目存在质量隐患。同时，为降低建设成本，乡镇在实施过程中，只注重主体路面工程，而安防等附属工程能省则省、甚至不纳入设计范围，从而留下安全隐患。

3. 部门利益

在经济人的假设下，从部门利益、个人利益的角度来考量：由于农村公路建设一直是民生、扶贫领域的重点工程，省建设计划一旦下达，无论出于何种原因，若不能按要求完成任务，则影响省政府对市政府、市政府对县政府的目标考核，也关系到市、县政府对同级交通部门的目标考核，考核结果直接关系到职务晋升、绩效奖励，建设规模越大，则出现计划违约的风险越高。目前，在正向激励措施不完善的情况下，更大的建设规模意味着更高的管理难度、更大的工作强度和更高问责风险，但工作人员薪酬收入没有提高（反而可能因考核扣分而降低），甚至工作长期加班的加班补贴、调休等制度也未落实。一定程度上，社会利益与部门利益、个人利益存在冲突，牺牲部门、个人利益去提升社会效益，往往要依靠于公职人员的道德情操和奉献情怀。

在通过多个角度的综合分析后，H 局长拍板：“抓紧再进行一次摸底。”N 青年遂于 4 月 12 日起草下发《关于进一步核报较大自然村通硬化路项目建设规模的通知》，要求各县（市、区）既要尽力而为、抢抓机遇，更要量力而行、充分考虑多方不利因素，对项目规模再次摸底，以期能够压缩建设规模。

安庆市交通运输局

宜交建管函〔2018〕206号

关于进一步核报较大自然村通硬化路项目 (组组通工程)建设规模的通知

各县(市)、区交通局,市公路局:

鉴于前期各县(市)、区组织摸底较大自然村通硬化路(以下统称组组通工程项目)时,时间较为仓促,上级政策尚不明朗,我市拟报建设规模偏大,少数县超过二十公里以上。该项工程既作为脱贫攻坚的基础性工程,又被省政府列为一号民生工程,其严肃性和重要性不言而喻。一旦入库,则必须保质保量完成,否则既有可能因验收不通过无法获得补助,也有可能因完不成任务被问责。现请各县(市)、区精心组织,对组组通工程项目进一步研究、核报。既要尽力而为抢抓机遇,更要量力而行充分考虑多方不利因素:

1.目前,群众对组组通工程需求强烈,项目库规模较大,上级补助资金为24万元/公里,各县(市)、区应充分考虑配套资金筹集难度。

2.组组通工程实施,一律先行建设,待验收合格后再安排上级补助资金,3年工程计划,资金5年下达,资金到位周期长。

3.以前实施完成的农村公路项目,采取其他资金渠道(如发改委以工代赈项目、库区移民补助项目、水利农田开发项目等)建设的道路,已纳入农村道路畅通工程的项目,本次严格禁止申报组组通项目库,否则一律视为套取资金,严肃追究相关人员责任。

请各县(市)、区高度重视,立即组织开展项目库核查工作,并于4月18日(下周三)16:30前将核查后的项目库报市公路局农村处汇总。

联系人:章政,电话5526535。



-1-

-2-

图 5 第二次摸底调查的通知文件

各县(市、区)交通局按照文件导向组织了第二次摸底,4月18日,经过汇总,全市建设规模压缩为7057公里。

H局长曾挂职省厅建管处副处长,与省厅保持着良好关系,经H局长协调,省厅同意安庆调减建设规模至7057公里,N青年遂起草文件上报省厅。

表 3 安庆市较大自然村道路硬化工程工程项目库汇总表

单位名称	工程(公里)
迎江区	16.935
大观区	48.160
宜秀区	43.140
桐城市	1215.060
潜山县	1479.333
怀宁县	699.015
岳西县	1854.807
太湖县	1252.273
望江县	448.495
合 计	7057.218

多了一米？

第二次摸底完成后，安庆市“四好农村路”方面的工作暂时告一段落。5月初，L科长兼任办公室主任，工作重心转移，N青年压力陡增，好在B青年借调期满回归建设科，承担起市级“四好农村路”实施意见的起草工作。

在各级交通部门“翘首以待”中，2018年5月24日，安徽省“四好农村路”实施意见由安徽省委、省政府联合下发，文件规格相当高。

在正式下达的省级实施意见中，新一轮较大自然村通硬化路（组组通）建设有了个响亮的新名号——农村公路扩面延伸工程。然而，令人始料未及的是，省实施意见相对征求意见稿中的内容有了一个“重大变化”，在“建好”方面，建设目标从征求意见稿中“每个较大自然村通1条路面宽度不低于3.5米的硬化路（3.5米仅限于特殊区域特殊路段）”变成了“原则上每个建制村及较大自然村通一条路面宽度不低于4.5米的硬化路，特殊区域路段不低于3.5米”，意味着原来相对宽松的建设标准，即路面宽度不低于3.5米即可，变成了相对严格的政策标准——除特殊路段外，路面宽度必须达到4.5米。但路面建设标准提升的同时，省级补助标准并未提升，仍然为贫困县24万元/公里，非贫困县20万元/公里的。

“听说是省里觉得3米5太窄了，村里会个车都难。”政策的调整在科里掀起了热论，L科长原从省公路局人才引进至安庆，小道消息也比较灵通。

“路修宽点是应该的，回头市里多补助点。”B青年持支持态度。

“路宽点肯定好啊，但城区现在搞大建设，有句话怎么说来着，地主家也没有余粮啊。”安庆市近年来推进高铁新区建设、棚户区改造、城区基础设施建设，又投资修建了到桐城、望江的两条一级公路，资金和债务压力很大，N青年对市级补助持悲观态度。

“市里的钱就别想了，最后掏点钱弄以奖代补就不错了……就是这下县里面要头疼咯，4.5米宽的路不是这么好修的。”L科长经验丰富，感叹道，“从3.5米改到4.5米，每公里50万的投资将要上升到70万，一公里大概要多花20万。”

“这样各县加一块儿要多掏14个亿。”N青年算了一下。

“安庆这边儿山多水多，很多农村路受地形限制，它就没法儿修到4.5米宽。”L科长补充道：“以前修村村通和畅通工程的时候，很多通建制村道路还是3.5米或者4米宽的路，现在把通自然村的路都修成4.5米，‘儿子打死老子了’，还有一段

路是一截一截修的，头尾以前都按 3.5 米修了，现在中间一截总不能修个 4.5 米。”

“现在的关键就是，特殊区域路段可以不低 3.5 米，到底什么标准是特殊区域路段。”N 青年总结道。

上下两难，三次摸底

省实施意见出台后，省交通厅印发了农村公路扩面延伸工程实施方案等四个配套实施方案，作为实施意见的细化补充。市级“四好农村路”实施意见也走入了快车道，但是各县（市、区）对于建设标准、规模的质疑却从未停止。N 青年的电话经常遭到各县（市、区）交通局同仁的“意见反馈”或者说吐槽，内容基本也都差不多，即：原来县里是按照 3.5 米标准来摸排的，现在标准和建设成本上去了，补助没上去，县里资金本来就捉襟见肘，这下成本又上升一大截，县里实在是没法儿做了，规模必须得降！

当然，各县（市、区）最关心的问题还是：什么样的路能认定为特殊区域路段，能修 3.5 米。

省级实施意见虽然已出台，但省厅对诸如规模调整、特殊路段认定等问题尚未做出明确。为了能弄清楚政策情况，给县里“一个解释”，N 青电话联系了省厅规划处的 C 主任。C 主任在电话中反馈：“首先必须按照文件要求执行，4.5 米的路面标准不能变；其次特殊路段如何认定，目前省厅还没定；建设规模方面，因为安庆已修改过一次，且全省 6.2 万公里的建设目标要保证，目前不建议再修改。”

N 青年将有关情况向 H 局长进行了报告，他也收到了县（市、区）交通局不少“咨询、投诉”电话。面对县里不想干、省厅不让调的两难境地，H 局长揉着眉头道：“现在省里文件都出台了，标准很清楚，即使县里有意见，也只有强压县里干了。”

在不断向县里解释、说明的同时，H 局长也在积极与省厅沟通协调，终于在 7 月 10 日，省厅同意了安庆市适当调整建设规模的诉求。N 青年抓紧起草了第三份摸底通知，并明确“根据省厅要求，扩面延伸工程路面宽度 4.5 米的要求不变。请各地统筹考虑，量力而行，合理确定建设项目，若因建设规模不达标而验收不通过的，将无法获得上级补助资金”，导向很清楚，就是让各县（市、区）抓住机会，压缩建设规模。

乡村群众听说政策又变了，原来说能修的路又不让修了，很不理解，同时乡镇、村组对于又要重新摸底、填报表也很有意见。在各县（市、区）交通局一番忙碌、耐

心解释后，终于把建设规模压了下去，全市农村公路扩面延伸工程建设里程压缩为5520 公里。

安庆市交通运输局

宜交建管函〔2018〕455号

关于再次摸底核查 2018 年“四好农村路”
扩面延伸工程建设规模的通知

各县（市）、区交通局，市公路局：

根据上一次摸底调查结果，我市“四好农村路”扩面延伸工程项目库规模为7057公里，鉴于部分县（市）、区有调整项目库的需求，现决定对扩面延伸工程建设规模再次摸底核查，有关要求如下：

一、认真做好报表填报。项目汇总表按照路面宽4.5米、3.5米明确实施里程；行蓄洪区、仪望江县、太湖县核填填写；林场道路仅贫困县填写，贫困县纳入地方公路网规划的国有林场场部对外连接道路、国有林场主森林下经济节点对外连接道路，请与县林业部门做好对接，经县林业部门申报的，可以纳入扩面延伸工程项目库中。项目明细表

中，增加路面宽度，是否位于行蓄洪区、贫困县国有林场道路属性三列，请一并完善。

二、根据省厅要求，扩面延伸工程路面宽度4.5米的要求不完，请各地统筹考虑，量力而行，合理确定建设项目，若因建设规模不达标而验收不通过的，将无法获得上级补助资金。

三、项目汇总表、明细表请于7月25日17:00前经由主要负责同志签字确认后，加盖公章反馈至市公路局李卫处。请各单位高度重视，务必认真开展摸底核查并及时反馈项目表。

联系人：市交通局 牛奕；电话：5512129
市公路局 李卫；电话：5526535
邮箱（李卫）：89511235@qq.com

附件：安庆市农村公路扩面延伸工程项目汇总表及明细表



图 6 第三次摸底调查的通知文件

表 4 第三次摸底调查的数据

县 (市、 区)	2018 年任务（公里）			2019 年任务（公里）		2020 年任 务（公 里）	合计
	2018 年计 划项目	其中含行 蓄洪区建 设项目	其中含建 档立卡贫 困村建设 项目	2019 年计 划项目	其中含建 档立卡贫 困村项目		
桐城	0	0	0	600	0	545.484	1145.484
怀宁				368.76	32.15	247.62	616.38
潜山	340.77	0	0	1111.542	0	0	1452.312
岳西	200	0	20	1264.782	0	0	1464.782
太湖	97.635	0.35	34.11	205.5	62.87	0	303.135
望江	269.296	90.139	179.157	179.199	179.99	0	448.495
迎江	0	0	0	7.15	0	0	7.15
大观	0	0	0	29.63	0	11.34	40.97
宜秀	13.24		2.2	28.34	2.13		41.58
总计	920.941	90.489	235.467	3794.903	277.14	804.444	5520.288

备注：贫困县和非贫困县的贫困村建设计划在 2018 年、2019 年两年中全部安排完毕，非贫困县的建设计划大部分集中在 2020 年安排。

风波又起

市里要掏多少钱？

随着第三次摸底结束，农村公路扩面延伸工程按 5520 公里报省厅备案，市级“四好农村路”实施意见的进程又向前迈进了一大步。因为“四好农村路”的关注度高、影响力强，市局一把手 X 局长对市级实施意见的出台十分关心，要求建管科不等不靠、抓紧推进。在 X 局长的指示下，科室开始逐项梳理实施意见中面临的问题，就扩面延伸工程这一块来说，在明确了建设规模之后，下一步最关键的问题——市里能掏多少钱？H 局长与科里几人探讨了起来。

“农村公路建设民生效益、扶贫效益都很显著，这是干实事儿里省里都很重视，省委省政府也下了文，市里总得多拿点钱吧” B 青年坚持市里应该多掏钱，支持乡村建设。

“我们里程 5000 多公里，市里 1 公里补 1 万，要掏 5000 多万，然而对于总投资来说，杯水车薪；一公里给 10 万，要市财政掏 5 个多亿，这个成功率好像很渺茫。” N 青年始终认为从财政老爷的口袋里掏出铜板是一件难度系数很高的事情。

“现在是县财省管，市里和县里是分灶吃饭的，农村公路建设责任主体就是县一级人民政府。如果市里有钱，补助一些是应该的，但是现在市里资金很紧张，我估计财政不得掏多少钱出来。” H 局长给我们分析了一下财政体制。

“领导，我感觉咱们还是走以奖代补的路子吧。” L 科长说道，所谓以奖代补，大概是因为实在补不起，只有看哪个县（市、区）做的好，发个百把万表扬一下。

“先和财政对接看看吧。” H 局长转身出了办公室。

对接的结果令 N 青年也很无奈，别说让市里掏 5 个亿，就是 5000 万，市财政都很为难。在对接中，财政人员也是“一把辛酸泪”，字里行间总结起来，就两字——没钱。事实上，自 2017 年以来，地方政府举债行为受到严格限制，防范化解重大风险更是作为三大攻坚战之一，被纳入十九大报告，地方项目建设资金来源除了增量债券资金，基本上只能依靠地方财政收入如土地出让金等来解决，财政压力大也是情理之中。

最终，局里还是决定按照以奖代补的思路执行。由 X 局长亲自出马和财政局领导协调“四好农村路”市级补助资金的问题，在一番漫长的电话后，市财政终于答应 2018-

2020 年每年掏 2000 万，用于全市“四好农村路”建设及养护，扩面延伸工程的奖补资金总算落实，按照资金盘子测算，市里每公里补助资金为非贫困县 4000 元，贫困县 4800 元。

大局已定？

解决资金问题，敲定里程问题，看似大局已定……在 H 局长的主持下，历经几个不眠之夜，科里终于抛出了市级“四好农村路”实施意见与常务会汇报材料。X 局长、H 局长提前向市领导就实施意见有关内容进行了汇报，并与参会各单位做了沟通。C 市长比较认同市交通局适度控制建设规模以减少财政压力、降低多种风险的思路，于是，按照建设规模为 5520 公里，市政府常务会顺利通过实施意见。“这样的会议提前如果不沟通好，尤其是和财政局，在会上关于资金的问题争一争，我们的文件可能就黄掉了。”H 局长心情不错，言传身教道。

距离方案印发只差市委常委会最后一关。

还是要建 7057 公里

8 月 7 日，市委常委会召开，市级“四好农村路”实施意见作为其中一个议题正式上会。B 青年作为起草人陪同局领导参会，N 青年则与 L 科长在科里静候会议结果。

“咱们的方案过会应该没问题吧。”N 青年问。

“市长都同意了能有啥问题，估计也就是走个流程，二十分钟完事儿。”L 科长信心满满，一脸笃定。

会议结束后，B 青年风风火火回到科里，道：“方案过了！”

L 科长和 N 青年：“好！”

“实施里程又调成 7057 公里了。”

L 科长和 N 青年：“啊？”

“书记拍板的……”

原来，会上 X 局长汇报了有关情况后，Z 常委提出了建议：在省交通厅向他反馈提案办理结果时，曾提到给安庆安排了 7057 公里的农村公路建设规模。他原来其在县里时修过“村村通”，知道乡村群众对于修路的需求和渴望，当时规模报小了，后来想调增很难，吃了不小的亏。建议现在既然有 7057 公里的规模，应当把握机遇，按

照 7057 公里实施。

C 市长则解释了一下市政府与交通局的考量，5520 公里实施规模是主要考虑到路面建设标准由 3.5 米提升到 4.5 米，若建设规模过大，则地方财政压力太大，且若建设标准不达标，则通不过验收，拿不到上级补助资金。

W 书记赞同了 Z 常委的意见：资金的问题可以再想办法，省里面的补助，能争取的要尽量争取；验收的问题，可以再和省里对接，毕竟那么大规模省里不可能靠自己验收，最终特殊路段的认定等，还是靠基层……就这样，W 书记拍板，农村公路扩面延伸工程按 7057 公里实施。

“省厅怎么跑市政协去了？”了解了一遍事情始末，N 青年颇为惊奇。

“忘了？Z 常委当时准备了一个省政协会议的提案，支持安庆市农村公路发展的，还是咱俩改的。后来省厅领导来安庆反馈提案，那时候咱们不是报的 7057 公里建设规模嘛，估计厅领导就是这么反馈的。”L 科长解答道。

“所以说，年初我们提了个提案到省厅，省厅反馈政协提案的时候，我们报的还是 7057 公里的数字，会上 Z 常委则将省厅反馈的 7057 公里数字抛了出来……最终我们的实施里程又从 5520 公里变回了 7057 公里。”N 青年感到颇为有趣，体验了一把生活的戏剧感。

“是这么回事儿，抓紧通知县里吧，规模又变回来了。”L 科长道，“我去给厅里再报告一下。”

想到给县里面又要打一通电话，N 青年一阵头痛，好不容易定下来的规模又要切回去，一番“口舌”是少不了的。

“什么？又要按原来的规模干？我们这干不了啊，原来报了 1300，后来说建设标准提升，很多路我们就干不了了，好不容易跟乡村里面把工作做通，把建设规模压到了 300 公里。你是不知道，当时跟村里面说项目不能报了，吵的头都疼，现在又去让乡村再报项目，这该如何是好？”之前建设规模从 7057 公里降到 5520 公里，太湖降的最多，所以太湖交通局的 Y 主任接到电话意见尤为强烈。

“不好意思 Y 主任，常委会定的，咱只能执行啊。”N 青年在电话中陪着笑。

“那咱们现在定了没有，什么路能修 3 米 5 的路面？”

“现在还没统一的说法，在等省厅的消息呢。您先做好准备，尽量调整，不行回头建设规模，咱们市里面再调剂调剂，只要总量达标就行了。”N 青年使出“缓兵之

计”。

“也只有这样了。”Y 主任语气中充满了无奈。

2018 年 8 月 7 日,《中共安庆市委 安庆市人民政府关于 大力推进“四好农村路”建设的实施意见》正式印发。



图 2 安庆市“四好农村路”文件节选

政策“开口子”

能不能修 3.5 米的路面，县里自己说了算

市级“四好农村路”实施意见出台后，各县（市、区）开始紧锣密鼓地出台县级实施意见。关于扩面延伸工程建设，剩下一个最核心的问题——“原则上每个建制村及较大自然村通一条路面宽度不低于 4.5 米的硬化路，特殊区域路段不低于 3.5 米”这一条中，特殊区域路段如何认定、谁来认定。

9 月 17 日，省交通运输厅正式下发《安徽省交通运输厅关于下达 2018 年农村公路扩面延伸工程建设计划的通知》，安庆市共 2588 个项目，建设里程 1597 公里，总投资 9.4 亿元，同时文件中正式明确特殊路段的认定权：县级交通运输主管部门应根据项目所处的地形地貌和实际情况，合理确定每个项目的路面宽度，并报请县级人民政府以正式文件予以确认（附项目明细），确认文件同时抄送市级交通运输主管部门。各市交通运输局将所辖县（市、区）确认文件汇总后于 2018 年 11 月 30 日前统一报省厅备案。

看到这个文件，N 青年松了一口气，没有刚性地对特殊路段划定标准，而是充分尊重基层的自主权，将标准认定的权力下放至县级政府，这样确保了扩面延伸工程的

建设标准能够贴合地方实际，保证了政策顺利地贯彻执行。另一方面，N 青年也庆幸安庆市最终确定的建设规模为 7057 公里，没有错失机遇。

各县接到此文件后，积极性大为增强，原本观望情绪一扫而空，设计、招标、实施，一条条蜿蜒的农村公路在安庆市的田间地头延伸拓展，成为地方经济发展、乡村振兴的有力支撑。



图 8 省交通厅下达农村公路扩面延伸工程建设计划



图 9 潜山县源潭镇双林村凤形路农村公路扩面延伸工程实施前、后

结 语

从安徽省“四好农村路”征求意见下达，到安庆市级实施意见正式出台，整个政策过程历经了大半年时间。期间，农村公路扩面延伸工程路面建设标准从 3.5 米提升至 4.5 米，安庆市建设规模历经了 9044-7057-5520-7057 公里的四次变迁，最终省交通厅将特殊路区域段认定权下放至县级政府，整个历程充分体现了政策过程的“上下来去”，详细过程如图 10 所示：

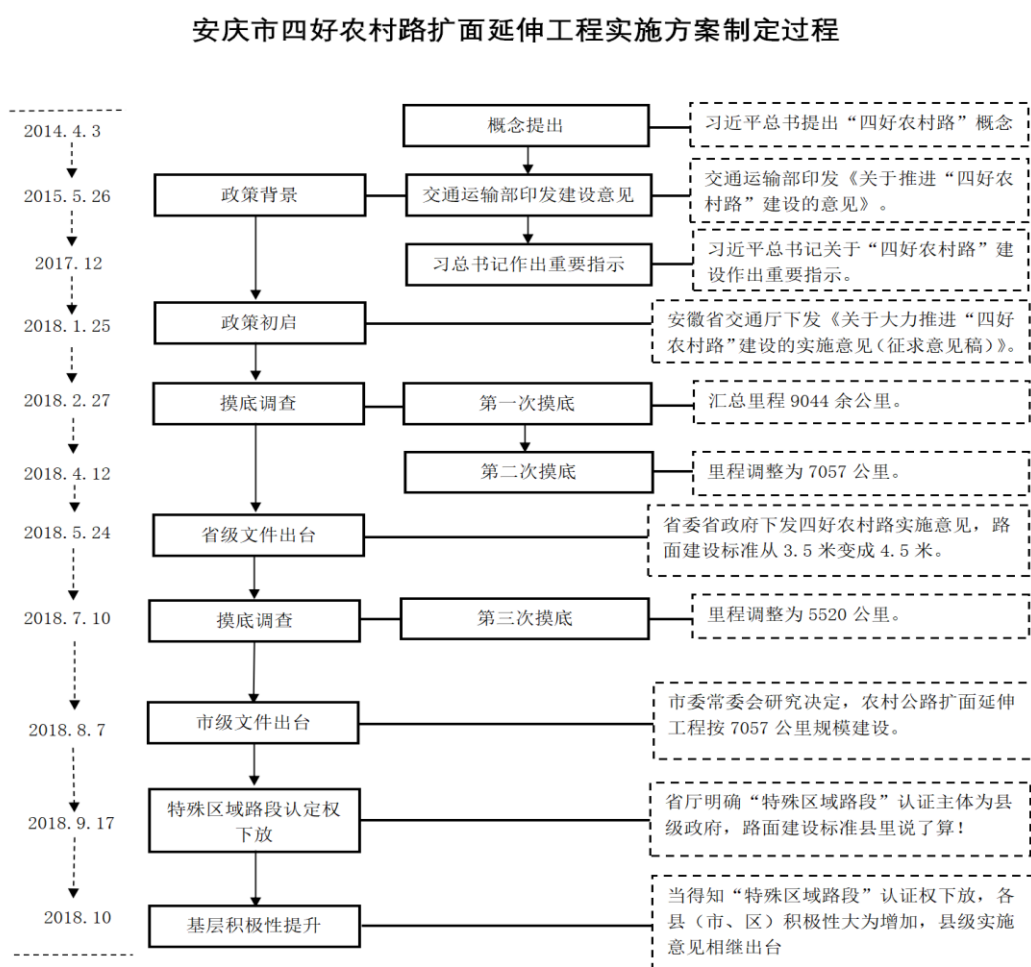


图 10 安庆市四好农村路扩面延伸工程实施方案制定过程

安庆市四好农村路政策虽然最终顺利执行，但纵观整个政策过程，还存在一些问题，具体表现为四个方面：政策标准存在“一刀切”、政策制定中缺少群众参与、政府间政策协商不充分、缺乏政策试验，这也是该政策出台与执行历经“坎坷”的原因。本文案例分析部分将会把上述问题放进“上下来去”政策模型中进行分析探讨，并提出解决方案，希望能够给政府在政策制定、执行时提供一定参考借

鉴。

附录 1:

安庆农村公路扩面延伸工程建设调查问卷

填写单位：桐城市交通运输局

填写时间：2019 年 2 月 28 日

1. 我市农村公路扩面延伸工程摸底历经多次摸底，县局摸底建设规模的流程？

答：接到上级相关文件后，我局立即与各镇（街）进行对接，详细解读文件精神，要求各镇（街）安排辖区内村（居）进行摸底填报。填报时把握两个原则：平原地区 30 户、山区 20 户以上的村民组；路基工程由各村（居）自行拓宽到位（宽度达到 5.5 米）。镇（街）摸排结束后，我局组织 60 余人分片对镇（街）摸排道路进行逐一核实，主要核实两方面：村民组户数是否达到要求；填报里程是否属实。在核实的基础上，汇总上报了建设规模。

2. 县局在屡次摸底调查中，乡村、群众对于农村公路建设需求是否迫切？对于申报规模的多次变动，基层政府、群众是否存在意见？

答：镇（街）村（居）对修路的愿望很迫切，希望多修路，但对于开始要求的路面宽度必须达到 4.5 很不理解，认为标准太高，实施难度大。现在要硬化的村组道路路基状况普遍不好，尤其是山区及圩畈地区，路基拓宽资金需求量大，村级经济很难承担。后期出台的政策让各县（市）自己决定路面宽度比较合适。

3. 目前扩面延伸工程建设，3.5 米与 4.5 米路面建设成本为多少？

答：由于每条路路基情况不同，拓宽费用不好计算。依据现在材料信息价计算，4 米宽的水泥混凝土路面（20cm 弯拉强度 4.5MPa 面层+18cm 级配碎石基层）每公里造价在 75 万左右。

4. 本轮扩面延伸工程建设，县里预计配套多少建设资金？资金来源是什么？县财政压力是否较重？

答：我市要求镇（街）村负责拓宽路基，路面工程由市里统一实施，每公里需配套 60 万左右，财政压力巨大。目前政府（包括交投）无法贷款，拟采用建养一体化模式建

设。

5. 扩面延伸工程建设中，乡、村两级分别需要承担多少配套资金或建设任务？项目建设是否对基层政府、群众带来负担？

答：我市要求镇（街）村负责拓宽路基，路面工程由市里统一实施，主要压力在市里。

6. 扩面延伸工程按 4.5 米标准建设目前存在哪些困难？县里特殊区域路段里程占总建设里程的比例约为多少？

答：现在要硬化的村组道路路基状况普遍不好，尤其是山区及圩畈地区，路基拓宽资金需求量大，村级经济很难承担。特殊路段路基占总里程 70%以上。

7. 其他觉得重要的问题和建议。

答：由于现在修的路基本属通组道路，车辆相对较少，尤其重车更少，建议路面弯拉强度可以适当降低，没有必要规定为 4.5MPa。

附录 2:

安庆农村公路扩面延伸工程建设调查问卷

填写单位：太湖县交通运输局

填写时间：2019 年 2 月 28 日

1. 我市农村公路扩面延伸工程摸底历经多次摸底，县局摸底建设规模的流程？

答：首先将全县乡镇分管负责人和相关技术人员召集开会传达上级文件精神、技术标准等，再由乡镇初步进行摸底将路基达到要求的道路进行申报，并且由乡镇出具承诺函保障道路修建能够按计划完成，再由我局安排人员分组到各乡镇、村组进行现场复核，路基达到要求的道路列入我局数据。

2. 县局在屡次摸底调查中，乡村、群众对于农村公路建设需求是否迫切？对于申报规模的多次变动，基层政府、群众是否存在意见？

答：（1）在屡次摸底调查中乡村、群众对于公路建设都是迫切需求的。

（2）申报过程多次变动，乡镇、村组对报告、报表较多普遍存在较大意见，普遍反映上级调研较少，对基层情况了解不足，申报计划急迫，没有给基层详细调查的时间。

3. 目前扩面延伸工程建设，3.5 米与 4.5 米路面建设成本为多少？

答：目前扩面延伸工程建设，含路基及生命安全防护工程，最少需要 50 万元/公里；上述建设成本是基于路基及当地条件较好的道路，如果条件较差上述资金难以满足建设要求。

4. 本轮扩面延伸工程建设，县里预计配套多少建设资金？资金来源是什么？县财政压力是否较重？

答：（1）扩面延伸工程太湖县配套资金 3.5 米宽道路 11 万元/公里，4.5 米宽道路 21 万元/公里；

（2）资金来源主要依托移民后扶资金（山区基础设施上级补助资金）、扶贫资金及贷款；

（3）县财政压力较重，地方配套资金缺口需县级财政贷款解决，预计扩面延伸工

程需贷款 6000 万元。

5. 扩面延伸工程建设中，乡、村两级分别需要承担多少配套资金或建设任务？项目建设是否对基层政府、群众带来负担？

答：（1）扩面延伸工程建设中乡、村两级主要承担路基建设所需资金。

（2）项目建设对基层政府和群众带来部分财政负担。

6. 扩面延伸工程按 4.5 米标准建设目前存在哪些困难？县里特殊区域路段里程占总建设里程的比例约为多少？

答：（1）由于我县地属大别山革命老区，山库区地形地貌复杂，按 4.5 米标准建设限制较多，对于地形条件较差的需要投入的资金压力很大。

（2）我县特殊区域路段建设占总里程比例约为 89%。

7. 其他觉得重要的问题和建议。

答：（1）上级应加大对深入调研力度，加大对我县这样的贫困县、革命老区的资金补助标准；

（2）建议减少报表、报告的上报频率以及同样的问题数据，不同时间反复报，无任何协调解决措施；

（3）对于补助资金先验收再拨款能否进行改变，补助资金先行拨付 50%，减少地方财政资金压力。

一米的尴尬

——安庆市“四好农村路”政策过程中的“上下来去”

（案例分析）

1、理论背景

党的十八大以来，习近平总书记多次就农村公路发展作出重要指示。为积极响应“四好农村路”建设，安庆市前后进行三次摸底，建设规模经历了四次变迁。最后，省厅下放特殊路段审核权，“四好农村路”有关政策顺利执行。

本文以“上下来去”模型为理论支撑，“上下来去”政策过程模型由北京大学教授宁骚提出。该模型认为，在当代中国的公共政策实践中，政策的社会认识过程是一个从“形而下”到“形而上”，再到“形而下”的过程，而政策的社会操作过程是一个“从群众中来，到群众中去”的过程，如图 1 所示。

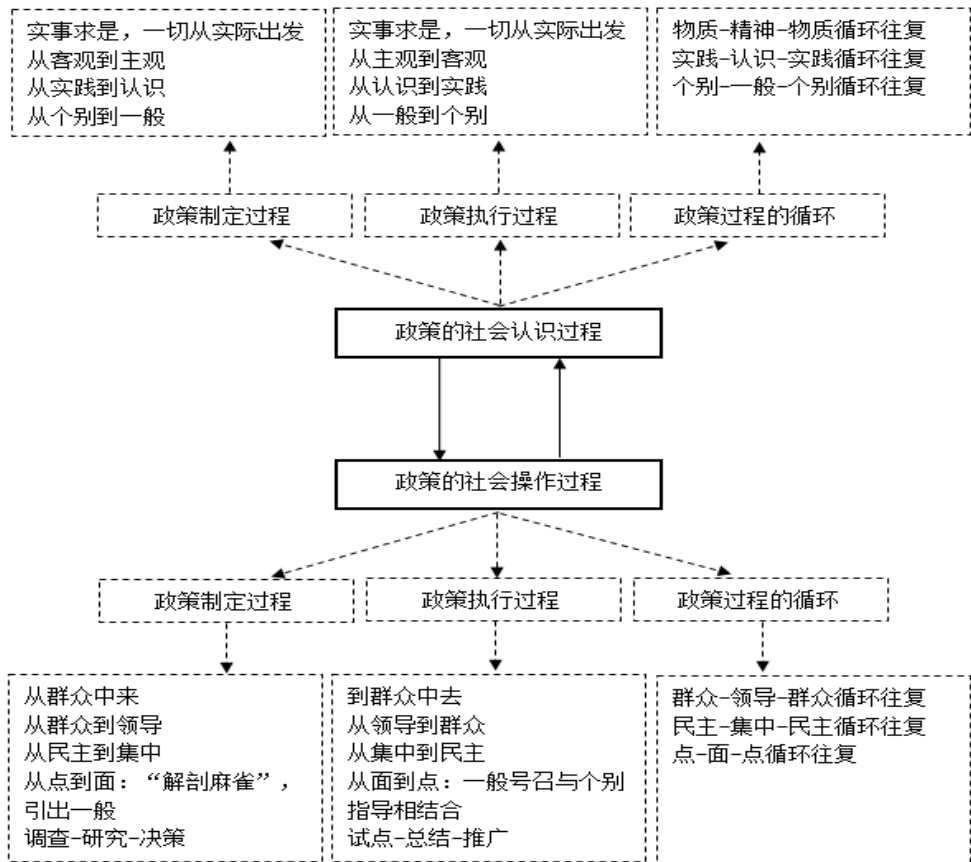


图 1 “上下来去”政策过程模型

在“上下来去”政策过程模型中，人民群众是政策主体，群众社会实践是检验政策正确与否的唯一标准。政策主体在制定和执行公共政策的过程中，要坚持以人为本，尊重人民主体地位，尊重人民首创精神，从人民的实践中汲取智慧，从人民的发展要求中获得动力，把最广大人民群众的根本利益作为公共决策的出发点与归宿，切实做到集思广益，凝聚共识，充分体现人民群众的共同意愿。^[1]

2、基于“上下来去”政策过程模型的案例分析

安庆市四好农村路政策的制定与执行是一个复杂的过程，涉及到省、市、县、乡村等多个主体，“上下来去”特征非常明显，具体过程如图 2 所示。

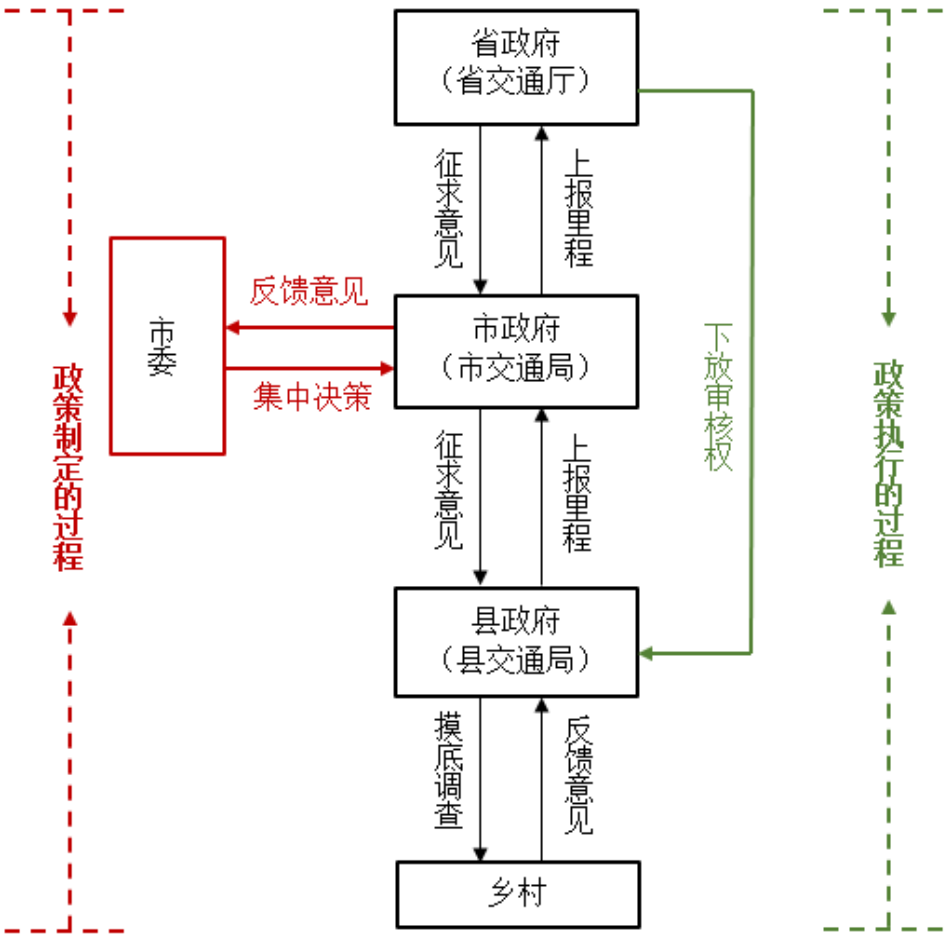


图 2 安庆市四好农村路政策过程中的“上下来去”

“上下来去”政策过程模型包含四个子模型，分别为政策制定和政策执行两个方面提供了方法论，现结合案例，运用四个子模型分析如下：

2.1 政策认识的实事求是模型

对政策的认识，并不是一蹴而就的，而是一个“摸着石头过河”的过程，必须

遵循“实事求是，一切从实际出发”的原则。本案例中，四好农村路政策是基于当前农村公路发展依然存在着基础不牢固，区域发展不平衡等现实情况所制定的，符合广大农村群众对于改善农村交通、脱贫致富的实际需求和当前中国全面建成小康社会的时代潮流，体现了实事求是的原则。然而，案例中建设标准、补助标准都出现了“一刀切”现象，为后期政策执行埋下隐患。

2.2 政策操作的群众—领导模型

正确的政策必须是“从群众到领导再到群众”的过程，即“从群众中来，到群众中去”。不论是政策的制定还是执行，必须从群众出发，倾听群众呼声，充分将分散的群众实践、经验和意见集中起来，找出解决问题的方法，再到群众中去阐释，宣传政策，如此往复循环。本案例中，基于群众的呼声启动新一轮农村公路建设计划、对四好农路建设规模进行多轮摸底调查，都是从“群众中来”的过程；然而，在政策决策时，决策者更多以行政首长的判断为考量依据，未能充分采纳群众、专家学者等多方意见，值得商榷；最后，市县交通部门多次深入群众，耐心宣传、解释政策变迁，争取群众支持，安抚群众情绪，值得肯定。由此可见，政策过程是一个从群众中来，到群众中去的过程，必须深入群众，在充分考虑群众意见的基础上完善政策。

2.3 政策操作的民主—集中模型

正确政策的形成与执行都有赖于民主集中制的贯彻实行。政策决策者以听取意见、充分讨论和协商等方式发扬民主，使政策存在的问题得到反映和调查，并组织形成委员会，决策集体按照多数决定的原则对政策方案做出抉择，然后决策者按照“少数服从多数、下级服从上级”的原则实施政策。案例中各级政府虽然征求了各部门以及下级政府意见，但是在建设规模、建设标准、资金补助等方面协商不足、沟通不畅，并未达成政策共识；而下级政府对部分政策标准尚有疑虑时，依然坚决贯彻执行，体现了我国政府民主集中制框架下强大的执行力。

2.4 政策操作的试验模型

好的政策一般会经历一个试错的过程，政策试验具有重要意义和作用，有利于规避政策全面执行后期的风险，将损失降到最低。试验进行的先决条件之一就是不争论，先行先试，靠经验引路，靠事实说话。而且，政策试验中存在的问题有利于修改和完善该政策，使政策更加科学化。本案例中，四好农村路建设标准突然由3.5米宽提升

为 4.5 米宽，在没有试点的情况下，该建设标准能否顺利执行不得而知。事实证明，宽度每增加一米，建设成本增加约 20 万元/公里，各县财政难以负担，4.5 米宽的建设标准难以贯彻执行。因此，政策试验是保证政策科学化的必要条件，应进行“典型示范”，并以点带面，继而推动政策贯彻落实。

3、四好农村路政策过程中的问题

3.1 政策“一刀切”

“一刀切”是公共政策过程中普遍存在的问题，是为纠正偏离政策目标行为采取的策略。^[2]安徽省各市、各县的经济发展水平、财政收入情况、地形条件等均不相同，但是在建设标准和补贴标准上却出现了“一刀切”现象。例如，省交通厅对建设标准“一刀切”，没有充分考虑各地区的地形差异和财政承受能力；两种补贴标准一定程度上体现了对贫困县、非贫困县的区分，但区分度不明显。

政策制定的“一刀切”，表面上看落实了工作部署，但实际上缺乏统筹考虑。一般来说，后发地区基础建设需求旺盛但财政能力较为薄弱，而先发地区基础建设较为完备且财政能力雄厚。因此，同样的建设标准与补贴标准，往往导致后发地区“难以为继”，却对先发地区“锦上添花”，使得强者越强，弱者越弱，一定程度上加剧了不同地区间的马太效应。如表 1 所示，安徽省铜陵市人口较少，经济实力较强，人均地区生产总值高，市级补助标准高，各县（市、区）建设农村公路可以说毫无压力；相反，安庆市人口多，经济实力较弱，农村公路需求量大，市级补助标准却远低于铜陵市，导致各县（市、区）财政负担极重。在省里“一刀切”的补助标准下，安庆市农村公路建设规模大却资金紧缺，而铜陵市建设规模小却资金绰绰有余，行有余力。

表 1 安庆与铜陵市情对比

		安庆市	铜陵市
年末常住人口（2017 年）		464.3 万人	160.8 万人
地区生产总值（2017 年）		1708.8 亿元	1122.1 亿元
人均地区生产总值（2017 年）		36928 元	69935 元
财政收入（2017 年）		290.9 亿元	167.8 亿元
2018-2020 年四好农村路建设总里程		7056 公里	1700 公里
农村公路扩面延伸工程市级补贴	针对县级	0.4-0.48 万元	30 万元
	针对区级	0.4 万元	20 万元

3.2 公众参与不足

公众参与强调的是决策者与受决策影响的利益相关人双向沟通和协商对话，是公共权力在作出立法、制定公共政策、决定公共事务或进行公共治理时，重要的组成部分。而现实中，决策者认为自己作为局内人，很清楚决策形成的过程，以及如何对这一机制进行改善，因此不需要研究者帮他们分析^[3]，政策的制定、决策往往缺乏公众参与。

本案例中，在制定省、市四好农村路实施意见时，主要侧重于政府内部征求意见，对基层群众、专家学者的意见倾听、采纳不足；征求意见渠道单一，未能有效发挥专家论证、民主座谈、网络新媒体等作用，广大群众的意见、声音难以系统地传递到决策层中；即使决策者偶然间了解到一些群众意见，也不能引起重视并及时采纳。

3.3 政策协商不充分

公共政策的制定过程是政府间多个利益主体碰撞、冲突，逐渐融合的过程。在我国，政策制定、执行主要由政府来完成，而政府间良好的政策协商有助于政策尽快从冲突走向融合。

在本案例中，政府间协商不充分导致上下级政府、同级政府各部门之间沟通不畅，未能达到预期政策目标。一是在下达实施意见时，省交通厅对于特殊路段认证标准、认证主体等问题没有及时明确，导致基层政府存在畏难情绪。二是在决策过程中，各级政府都更倾向于采纳或执行上级的意见和要求，容易忽视下级声音，存在“唯上不唯下”现象。三是省交通厅在补助资金较少的情况下，依然规划了6.5万公里的总建设目标，期望通过杠杆效应撬动地方政府的配套资金，未充分考虑安庆等后发地区面临的实际困难。四是在政策执行时，省级政府采用“先验收，后补助”的模式，使得地方政府必须先行垫资建设，出现“上级请客，下级买单”现象，导致地方政府面临较大的财政压力。

3.4 缺乏政策试验

公共政策应从决策和执行两个方面来完善公共政策运行机制，提高政府管理的效率。^[4]因而从执行的角度，政策过程应“摸着石头过河”，以点带面，在试错后进行政策推广。试验是积累经验的先决条件，只有通过政策试验，才可以积累经验、不断完善政策，避免推广风险，减少损失。

本案例中，省级实施意见出台经历意见征求阶段后，直接进行了全省范围内的贯彻落实，缺少政策试验、民意反馈、政策完善等环节，导致了各县政府在执行政策时缺乏积极性，存在畏难情绪；而且，4.5 米宽的建设标准对于财政能力捉襟见肘的后发地区难以负担，基础条件不符合的地区难以建设。

4、解决方案设计

安庆市四好农村路政策的过程，既有值得肯定的地方，也存在可提升空间。为使公共政策过程更理性、更科学，针对案例中反映出的问题，结合“上下来去”政策过程模型，提出解决方案如下：

4.1 政策制定要“实事求是”

实事求是，是马克思主义中国化的重要理论成果，是对辩证唯物主义和历史唯物主义世界观和方法论所作的高度概括。坚持实事求是，就是坚持一切从实际出发来研究和解决问题，坚持理论联系实际来制定和形成指导实践发展的正确路线方针政策，坚持在实践中检验真理和发展真理。

因此，在制定包括财政补助政策、产业政策、资源政策等公共政策时，必须充分考虑实际情况，因地制宜。如果忽视不同区域经济状况发展水平、人文自然环境等方面的差异，进行政策“一刀切”，则会导致政策与地方实际情况不相匹配，进而催生“上有政策、下有对策”现象。在政策过程中，要坚持“灵活性与原则性”并存，一方面拓宽“选择空间”，充分保障政策执行标准、补助标准的弹性，切实做到因地制宜、灵活施策，从源头上避免“一刀切”；另一方面，也要划定“政策红线”，在充分尊重地方实际的同时，也要求各地在政策执行中“守住底线”。

4.2 从群众中来，到群众中去

毛泽东指出，在我党的一切实际工作中，凡属正确的领导，必须是从群众中来，到群众中去。这就是说，将群众分散的无系统的意见集中起来，经过研究，化为集中的系统的意见，再到群众中去作宣传解释，化为群众的意见，使群众坚持下去，见之于行动，并在群众行动中考验这些意见是否正确。^[5]

因此，在政策决策过程中，要始终保持与群众的密切联系，充分践行群众路线。一方面，要坚持“从群众中来”，建立健全民意征集、反馈机制，畅通意见反馈渠道，利用调研、座谈、网络新媒体等多种形式，广泛收集民情民意，基于实际情况，把群众的需求作为制定政策的出发点。另一方面，要坚持“到群众中去”，

密切保持与群众的血肉联系，把政策决策的落脚点放在“群众满意不满意”上，把人民满意作为“决策好不好、决策对不对”的标准；要到群众中宣传政策，解释政策，提高政策的理解度、接受度，以强化政策在基层的执行力。最终，达到群众-领导-群众的政策循环，形成“政府聚民意，群众拥政策”的良好政策环境。

4.3 达成政策共识

不论是通过权威指令、模糊目标、次优选择等方式,还是讨价还价、竞争性说服等手段,进行充分的政策协商,达成共识仍然是政策过程的首要诉求。^[6]为防止政策执行的碎片化,一般来说,我们通过政府纵向部门和横向部门的协调、合作、整合与信任等策略,运用资源交换和信息交流等手段,减少“政策梗阻”和“政策失真”现象,从而达至公共政策的目标和绩效。^[7]

政策的生命力在于执行,而政策执行的好坏取决于执行者对于政策的参与度、理解度与支持度,如果政策的制定者与执行者通过政策协商达成了充分的政策共识,则政策更容易得到执行者的理解和支持,从而取得更好的执行效果。因此,在政策制定、决策中,决策者要广开言路,勇于纳谏,尤其是注重倾听纵向层级和横向部门间的不同声音,强化沟通协商,达成政策共识。一方面,要听取纵向层级间的不同意见,尤其是了解基层在实际操作过程中可能面临的问题;另一方面要加强横向部门的参与,通过不同的部门视角对政策方案进行审视,提出问题与可行性建议。

实际上,下级政府与群众联系更紧密,更了解群众的实际需求。因此上级政府在制定政策时,不妨适当扩大基层自主权,通过充分授权以达成和基层的政策共识,从而取得政策支持,保障政策执行。例如,本案例中,省交通厅将特殊路段认定权下放至县级政府,大大增加了县级对于“四好农村路”建设的积极性,保障了政策的落实。

4.4 坚持试验先行

由于“有限认知”的原因,公共政策在本质上是不完全的,并不具有完备的政策路径。^[8]当政策路径的明晰性较低,存在信息不透明,政策执行就会探索性前进,从而影响政策执行的效率。因此,在政策执行的过程中,进行先行试验具有重要意义。一方面要深入探索,充分借鉴其他政策执行前存在的风险、问题,学习先进经验,广泛开展摸底、调研、座谈,积累丰富的理论知识;另一方面要探索试验-总结-推广模式,选取试验点,采取控制变量法、单一变量法等方式,积累试验数

据，通过整理、归纳、抽象、提炼，不断在实践中形成“可推广、可复制”的试验成果。

参考文献

- [1]宁骚.中国公共政策为什么能成功?—基于中国经验的政策过程模型构建与阐释[J].新视野,2012.
- [2]张璋.政策执行中的“一刀切”现象:一个制度主义的分析[J].北京行政学院学报,2017.
- [3]薛澜,林泽梁.公共政策过程的三种视角及其对中国政策研究的启示[J].中国行政管理,2013.
- [4]丁煌.发展中的中国政策科学—我国公共政策学科发展的回眸与展望[J].管理世界,2003.
- [5]毛泽东.毛泽东选集[M].1991 版.人民出版社,1944.
- [6]薛澜,陈玲.中国公共政策过程的研究:西方学者的视角及其启示[J].中国行政管理,2004.
- [7]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.
- [8]杨宏山.情境与模式:中国政策执行的行动逻辑 [J].学海,2016.