从文件写作角度看政府行政活动中的 “上有政策、下有对策”现象

孙观清

(西北大学公共管理学院 西安 710127)

[摘要] 本文从文件写作实践的角度,对政府行政活动中“上有政策、下有对策”的问题进行了分析,指出问题产生的原因,并就这个问题的解决从文件写作角度提出了一些方法,个别方法具有一定的创新性。

[关键词] 公文写作 发文主体

[中图分类号] G931.46

Abstract: From the writing practice of official document, this paper analyses a phenomenon of official document "The higher authorities have policies and the localities have their countermeasures", points out the causes of the problem, and the solutions of this problem from the writing, puts forward some method, individual methods has certain innovation.

Keywords: The writing of official document; The body of document

文件,尤其是官方文件,是机关单位意志和利益的体现,其权威性、严肃性及庄重性即要求文件在现实社会中必须完全、彻底地被受文机关贯彻、执行、落实,但在中国千百年来的文件实践领域中却始终存在着“上有政策、下有对策”的“令不出中央”的社会现实,历史如宋代王安石中央变法的相关政策到了地方官员手中已面目皆非,致使变法失败^[1];而今日之问题就更加突出,如国务院三令五申的严控耕地使用的政策,到了地方,重视GDP的地方官员们会用各种变相手段来与中央周旋,从《南方周末》^[2]所披露的碧桂园“零地价”从湖南张家界当局拿地即是一个比较典型的案例。一般而言,当现实中出现了“上有政策、下有对策”的不正常状态时,人们都会将有关责任归咎于地方,如《南方周末》^[3]载,一个中央土地管理方面的官方人员站出来说,“如果真正严格落实这些配套规定,应该是能够管得住的。我觉得很多方面不是没有规定,而是没有严格执行,没有真正依法追究责任的问題”。不容否认,确实有很多原因

来自于地方,地方政府为了发展,为了GDP,为了自己的政绩,甚至为了贪污腐败,便扭曲上级有关部门通过文件颁发的相关政策,逃避责任,如为了应付从2008年起实施的新的《劳动合同法》,华为、沃尔玛等这样的大企业采取各种手法来应对新法中的相关规定,掀起一波波的“上有政策、下有对策”之风。但是产生这个问题,是否所有的责任都在文件的落实者与执行者身上呢,制发文件的责任者即发文者有没有问题呢?本文试图从发文主体的写作这一环节分析这种现象出现的原因。

1 发文的基本要求

按照中国行文制度的基本规定,一个制定政策、阐发领导意图的机关,在决定发文前,必须解决三方面的问题:第一,发文机关是否是一个认真、严肃、高度负责的机关。机关单位一旦决定用文件的形式来体现相关政策及管理意图,就必须在发文前考虑要发文件是否具有现实性、针对性、可行性,发后是否会产生相应的效力,是否对收文机关的工作与现实

问题有领导、指导或参考作用,收文机关会否照章办事。这就是发文机关的负责任的表现。第二,是否确实有需要的问题,非行文不能达到目的。现实社会中有各种各样的问题,与之相对应的有各种相应的解决办法,文件这种工具只是众多解决问题手段中的一种,并非任何问题都可以通过发文件这种方式来解决,何况必须认识到发文本身也有解决问题的局限性,发文机关只应对那些“无文不行”的问题,才可采取制发文件这种方式。第三,发文是否符合文件的客观规律。文件写作在现实中其客观规律主要体现在两方面,一是它的真实性,即文件必须是对社会现实客观的反映;一是它的政策性,即文件内容必须符合国家的法律法规及相关政策。一个负责任的机关在制发文件时必须尊重这两方面规律。

现实中机关单位的发文是否满足上述基本要求呢?2006年4月,湖北省汉川市人民政府出台一份名为《关于倡导公务接待使用“小糊涂仙”系列酒的通知》^[4],文件称“为优化经济发展环境,营造“引商、稳商、亲商、富商”的发展氛围,促进招商引资企业更好更快地发展,倡导在公务招待中使用此酒,包括局、乡镇在内的105个单位,今年需完成“任务”200万元,还规定对完成年度用酒计划的单位,将按10%奖励,对未完成计划的单位将通报批评。试想一下,这样的文件到了基层单位会否被“下有对策”呢?如完不成任务(像那些财政困难的单位)的对策,超额完成任务的对策,或者喝五粮液报成小糊涂仙的对策。这样的文件单从一点来看即有问题,与国家三令五申的“禁止公款吃喝”的政策相抵触,是与市场经济的自由选择基本规则相矛盾的。

2 发文机关的原因可能造成“下有对策”的情况分析

一个发文机关,在决定制发文件时,不能满足上述基本要求的,都会给收文机关随意改变、扭曲甚至歪曲文件本意、擅自用自己的“对策”造成可能。现实行文中,发文机关在文件制发过程中常会存在以下问题:

(1)违背实事求是基本原则,脱离社会现实制发文件,唯长官意志论。社会现实中有一个突出的问题即人们行动指南一切取决于领导的意志,只要领导在某件事某个问题上表态,其他人包括所谓的专家们也都不再言语或不敢说话了。我们并不否认高瞻远瞩、经验丰富的领导足智多谋或宏观全面,但领导也有看问题走眼、失误的时候,当年安徽的领导王怀忠在阜阳建国际机场,投资3.2亿元人民币的国际机场成为垃圾场,符不符合当时落后的阜阳的社会现实呢?^[5]这样的领导意图通过转换变成文件出台后,造成恶劣的社会后果,责任由谁来承担?当时领导周围诸如那些给领导出谋划策的智囊或动手起草文件的秘书是否就能完全推脱了干系?一个机关单

位在制发文件时,想当然或忽视社会实践状况,收文单位在执行过程中采取种种变相对策来应付、对抗是一点都不奇怪的。一九八〇年代时政府三令五申不允许燃放烟花爆竹,这个并未考虑到普通民众千百年来积淀的民俗心理的脱离中国社会现实的政策,遭到了民众的各种形式的对策,实际上爆竹照放不误,受到影响的是政府的严肃和权威;考虑到普通民众的心理,后来政府又出台相关措施允许在部分地区燃放,到今天全部放开管制,这都充分说明了政令文件的出台,必须在符合社会现实的基础上,不能唯上级或长官意志。

(2)忽视市场规律,漠视民众相关权益,以传统、保守观念制发文件。邓小平同志早在一九八〇年代大力提倡解放思想,重视社会规律,今天的领导人又提出进一步开放思想,但现实中有些机关单位所制发的文件不能与时俱进,如2007年3月湖北省荆州市下辖的洪湖市政府,下发红头文件《关于做好2007年公用烟管理工作的通知》^[6],将全年15900条公用烟指标,分解至下属114个单位,实行摊派消费,并奖惩分明,与上文言及的喝小糊涂仙如出一辙。据报道,实际上不独洪湖,包括石首、监利等县都有类似作法,被称为“百官倡烟”。这种作法,是违背市场经济的自主选择、自主消费的基本原则的,官员作为普通民众的抽烟与不抽烟权利、抽什么牌子的烟、抽多少数量的烟的权利都被剥夺,而之以行政硬性规定,这是否让人啼笑皆非呢?时间来到了2009年4月份又报出湖北省公安县用红头文件的形式规定基层单位用烟的数量,在其计划中规定每乡各单位每年完成抽烟任务400条……^[7]于是该县下辖的乡的对策是《章田寺乡直单位公用烟考核管理办法》,两年来机关单位的管理观念看来没有与时俱进!观念保守还体现在四川省委曾明确用文件规定,“不准为男领导配女秘书”,原因是女秘书与男领导之间易发生生活作风问题,这与古代的“红颜祸水”、“女人祸国”的传统观念一脉相承,既剥夺了女性从事秘书工作的劳动权,也严重低估了中国男性官员的素质,但这种落后、陈腐的观念却在很多地方大行其道,以这种思想观念制发出来的文件被异化被对策也就不奇怪了。

(3)目光短浅,局限于本地区本单位利益制发文件。上述湖北省洪湖市用红头文件下发抽烟的行政任务的原因,该县一烟草局副局长称,“公用烟的表率作用明显,可以引导市场消费,可以提升烟草销售的结构与档次,既而增加地方政府的烟草收入,为地方经济做贡献,”^[7]为此湖北产“黄鹤楼”和“红金龙”系列成为重点推荐名牌。在监利县城镇办公大楼门前,杜绝吸食“南烟”(指湖南烟)随处可见,大门上有“最好不吸烟,吸烟就吸省产烟”的顺口溜,让人想起日韩的消费者很少消费外国货而只消费本国品牌

的爱国主义;甚至在公安县政府网站上,一位领导强调,吸食“芙蓉王”(湖南烟)就是“不讲政治,不讲纪律,在认识上不能与县委、县政府的要求保持高度一致。”2006年,荆州市政府启动对所辖区261个公共机关抽烟状况的摸底调查,采集5003个烟头来量化统计,进行县市排名,最终成为领导问责的重要参考。

(4)超越本机关职权范围,随心所欲制发文件。公文是机关单位公务活动的反映,是机关单位意图的体现,之所以称作工具,是因为其合法的机关在自己隶属的职权范围内制发,这才具有权威性、严肃性,但在现实社会中,有些机关单位却将手伸得很长,染指非自己职权范围事务,如山东潍坊市审计局为整顿行业之风出台的“三条禁令”中,有“严禁酒后驾驶机动车辆,违者给予通报批评、警告;情节严重的给予记过、限期调离或辞退、开除处分”,审计局有什么权限去管交通部门的事务?^[8]更让人不可思议的是成都龙池镇景区为猴子们制定的行为准则:不许不礼貌,做到文明待客;不许哄抢游客,做到彬彬有礼;不许骚扰游客,尤其是女游客……文件都发给猴子了,难道这个景区的猴子成精变了人么?最近山西省查出50个省直部门在从2006年10月1日至2008年6月30日期间有221份法规文件都存在这样那样的问题,充分说明现实中机关单位在发文时的不负责任态度。

(5)不合逻辑,强词夺理,为发文件而发文件。文件是社会公务活动的反映,所有的公务活动都必须符合常理,符合逻辑,但在现实中总会出现一些机关单位蛮不讲理、歪理、横理地制发文件。湖南省2005年公务员录用标准中有一条“女性要第二性征发育正常,乳房对称,无包块等方为合格”,这到底是录用公务员还是选美或超女?某海关总署的五条禁令中有“海关官员不得庇护走私”,这本身是否与海关官员的天职矛盾呢?更有意思的是哈尔滨市公安局巡辽支队的一项瘦身命令中有一条“腰围超过二尺七的在编民警将全部下岗”,这样不合理的规定,不知在现实中会碰到多大的反弹呢?四川省一项交通法规“行人十二种走路方式要挨罚”,几乎就是违背人性的强词夺理文件,按这样的规定,从山里出来的人走路方式绝对是不符合要求的。

(6)“政出多门”造成“文件打架”,使下级受文单位无所适从。2004年某县政府发布《关于规范药品销售市场的通告》,规定新开张零售药店须与原有零售药店相距400米以上。外地一药品销售公司经药监部门批准到该县一老药店附近开店,老药店根据县政府通告加以阻止,双方闹得不可开交。药监部门和县政府就药品企业的开办许可和监督管理各自制发文件,是造成双方矛盾的根本原因,而现实社会中类似同一个问题却“政出多门”的现象比比皆是,造

成社会资源浪费,行政效率低下^[9]。

(7)文件用语不够严谨、规范,造成歧义文件。文件的语言要求庄重、严肃、平实、质朴,同时更应注意其表达意义的完整性与严谨性,因为不规范的文件用语会造成文件歧义,使受文机关不能正确把握文件精神,出现偏差。《江苏省暂住人口管理条例》中曾有一条款,“严禁无婚姻证明的男女混住在一起”,其用意是好的,但现实中的父女、母子、兄妹是否属规定中的男女呢,这样不周密的文件就会闹出笑话。国务院曾颁发《会计人员职权条例》中有“总会计师”,但其到底是行政职务,还是技术职称在地方机关单位上就引起了理解上的偏差。如某份文件中谈到,“某某市烧毁了价值四十万元的假烟”,既然是假冒伪劣之烟,何来四十万元的价值?

(8)种种原因导致文件“看不懂”,造成理解、执行上的对策。官方文件是体现公务活动的一种工具,理应清晰、明白、简单,如同刘邦当年进入咸阳之“约法三章”:杀人者死,伤人及盗抵罪。受文者拿到官方文件,阅读半天,百思不得其解或不明其所以然,这样的文件其效用注定是要打折扣的,如从2007年开始执行的《个人所得税自行纳税申报办法(试行)》中明确规定,“年所得12万元以上”的须自行申报,但截至2007年3月底的申报统计数字表明,实际申报人数可能仅占应申报人数的1/5左右,与官方的政策预期相去甚远,其中一个重要原因即纳税人搞不懂文件中的诸如“工资、薪金所得”、“劳务报酬所得”、“稿酬所得”、“利息、股息、红利所得”、“财产租赁所得”、“财产转让所得”、“偶然所得”、“其它所得”等专业术语和概念的含义、关系;同样的问题也出现在新实施的《劳动合同法》,引起社会巨大反响,其中一个原因即很多人都“误读”或“领会错”了文件相关条文,使一部本应维护劳动者合法权益的法被各方人等认为是“善意恶法”。

上面所分析的情况,并未涵盖实际发文活动中所有出现的问题,但我们可从中认识到,如果发文机关本身制发的文件就已经“带病”,那对于收文单位来说,要全面、彻底贯彻和落实就是不可能的,而不可能的一种方式即用自己本机关单位的相关对策应对,从这点上说,发文也就失去了意义。

3 发文机关解决“下有对策”问题的方法与途径

“上有政策、下有对策”是中国社会相当长一段时间以来公务活动领域的一个顽疾,影响着—一个健康政府的正常机能,导致公共事务效率的低下。当然它的出现涉及众多深层次的复杂原因,但从发文机关这个角度应避免或减少这个问题的出现。对于发文机关来说,如何解决发文中的前述问题,就是治疗“上有政策、下有对策”顽疾的一个努力方向。从发文机关角度来说,解决问题的核心在于发文主体的主观方面。

首先,发文主体的观念应与时俱进加以改变。从2007年十七大直到2008年两会召开期间,从上到下的官方最热衷的一个话题即“进一步解放思想”,甚至温总理在记者招待会用王安石之“天变不足惧、人言不足畏、祖宗不足法”来说明进一步解放思想的坚决态度。对于发文机关来说,从“官本位”的高高在上式发文到实事求是、脚踏实地式发文,从唯长官意志论式发文到以人为本、以民为本式发文,从统治、管制式发文到服务型、倾听底层民众式发文,即发文环节的思想解放、观念转变。如果真的出现这种以民为主、反映民意的发文,那文件实践中从发文环节中何愁不能堵住“上有政策、下有对策”的漏洞。文件始终是人在活动中产生的副产品,可以毫不夸张地说,文件实践中所有的问题都是人的问题,只要解决了人的问题,一切都会迎刃而解,而人的问题中核心即人的思想问题,所以发文机关从上到下的人的观念转变无疑是解决“上有政策、下有对策”问题的一个关键因素。

其次,发文机关必须一切从实际出发,实事求是地发文。现实社会中解决问题、体现机关意志,维护国家、人民利益是决定发文的最主要标准,任何置人民利益于不顾、违背社会现实的文件都会遭到基层的种种对策,如今天遍布于中国社会大地的歪曲的、畸形的、走样的、变态的丧葬状况即是一个活生生的例证,地方上居然把国家的要火葬的政策变成谋取非法钱财的一种工具,这岂不是制定政策者的悲哀?

第三,制定发文中的责任追究制度,将文件制发纳入规范渠道。事实上,文件领域的行文制度已明确地对文件制发的职权范围、发文的条件、发文的要求等进行了规定,但由于相关的责任追究制度的缺失,导致文件滥发、瞎发、盲目制发,发好发坏一个样,使行文制度形同虚设,使文件在制发环节上出现“上有政策、下有对策”的可能,因此有必要建立文件制发环节的责任追究制度,使文件在制发阶段即慎重、负责,有针对性。云南省推行的文件审查备案过错责任追究制度、海南的行政文件审查首席顾问制中关于文件制发相关人员的责任追究规定等,都是尝试着在文件制发领域建立相关责任追究制度。毫无疑问,制发阶段最重要的一个环节即领导的签发,围绕着领导签发的责任追究制度必须建立,杜绝那些诸如“按规定办理”、“请酌情办理”、“按程序办理”、“同意办理,如有问题另案处理”、划圈之类的或模棱两可或推脱责任式的签发情形的出现。

第四,成立发文顾问委员会或发文研究小组,确保制发文件的有效性、针对性。发文顾问或小组成员应由秘书班子中有经验、有知识、有写文件功底的人员构成,有必要的可聘请一些专家或教授,其职责

即在领导写作文件意图出台后,从各方面如现实性、必要性、可行性、普遍性及实施或执行后的效果等来论证,看所制发文件是否如本机关所愿,如果从中发现问题,应将具体情况告知领导,辅助领导使其意图更加完善,避免各种可能出现的下有对策。

最后,建立制发文件前的信息征询制度与发出文件后信息反馈制度。这两点可确保受文机关在制发文件中发出自己声音。发文机关决定就某问题发文时,就有关问题征询受文机关,以保证文件现实性与针对性;在发出文件的同时,发文机关同时制发下级对收到文件各方面情况反映的信息卡,在下级办理完毕相关文件后,填写对此文件各方面信息,如文件是否反映了社会现实、文件中涉及的相关对策是否具有针对性、对文件办理时限的看法等。这种信息反馈一定程度可视为受文机关对发文机关所制发文件评价与看法,发文单位应针对下级的反馈信息认真研究,有必要的还应通过一些简单易行的办法如打电话、电子邮电的方式来与下级进行沟通,确保所制发文件的有效性。

注释与参考文献:

- [1]脱脱.阿鲁图.宋史[M].北京:中国电影出版社,2005.
- [2]苏岭.两份“秘密协议”引发悬疑碧桂园被指“零地价拿地”[N].南方周末,2007-11-15(1).
- [3]苏岭.权威专家解读秘密土地协议[N].南方周末,2007-11-15(2).
- [4]张先国.湖北省汉川怪事:政府红头文件下达喝酒任务 [EB/OL]. [2011-10-22].<http://www.jiaodong.net/news/system/2006/04/07/000827388.shtml>.
- [5]先进个人.传说中的“个性官员”-王怀忠 [EB/OL]. [2011-10-22].<http://bbs1.people.com.cn/postDetail.do?id=99512689>.
- [6]张汉.“百官倡烟”,仅是地方保护吗? [EB/OL]. [2011-10-22].http://wzdaily.66wz.com/wzdsb/html/2007-11/27/content_22694961.htm.
- [7]刘俊华.湖北公安县发红头文件规定全年公务用烟数量 [EB/OL]. [2011-10-22]. <http://news.163.com/09/0503/10/58CPAAI00001124j.html>
- [8]sadpcss.荒诞禁令举要[J].杂文选刊(下旬版),2007(6):7.
- [9]尹平生.地方政府“红头文件”九大怪[J].杂文月刊(选刊版),2008(1):62-63.