

分类号：
密 级：公开

单位代码：10422
学 号：201410727



山东大学
SHANDONG UNIVERSITY

硕士学位论文

Thesis for Master Degree
(专业学位)

论文题目：

文件制度视角下省级政府
政策性公文处理研究——以 S 省为例
Research on Policy Document Processing of
Provincial Government from the Perspective of
Documentary System——A Case of S Province

作者姓名	寇震
培养单位	政治学与公共管理学院
专业名称	公共管理
指导教师	王佃利 教授
合作导师	

2017 年 3 月 22 日

分类号：
密 级：

单位代码：10422
学 号：



山东大学
SHANDONG UNIVERSITY

硕士学位论文

Thesis for Master Degree
(专业学位)

论文题目：

作 者 姓 名 _____

培 养 单 位 _____

专 业 名 称 _____

指 导 教 师 _____

合 作 导 师 _____

年 月 日

原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的科研成果。对本文的研究作出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本声明的法律责任由本人承担。

论文作者签名：寇震 日期：2017.5.27

关于学位论文使用授权的声明

本人同意学校保留或向国家有关部门或机构送交论文的印刷件和电子版，允许论文被查阅和借阅；本人授权山东大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或其他复制手段保存论文和汇编本学位论文。

(保密论文在解密后应遵守此规定)

论文作者签名：寇震 导师签名：王佃利 日期：2017.5.27

目录

摘要.....	1
Abstract	2
绪论.....	1
1.1 研究缘起及意义	1
1.1.1 研究缘起.....	1
1.1.2 理论意义.....	2
1.1.3 现实意义.....	2
1.2 相关研究综述	3
1.2.1 关于文件制度的研究	3
1.2.2 关于公文处理的研究	5
1.2.3 关于政府过程的研究	7
1.2.4 文献评述.....	8
1.3 研究思路、框架和方法.....	9
1.3.1 研究思路.....	9
1.3.2 研究框架.....	9
1.3.3 研究方法.....	10
1.4 创新与不足	11
第 2 章 政策性文件及其分析视角.....	12
2.1 政策性文件的内涵	12
2.1.1 文件的定义	12
2.1.2 政策性文件的定义	13
2.1.3 规范性文件的定义	13
2.2 政策性文件的外在形式.....	14
2.3 文件制度的分析视角	14
第 3 章 S 省政府政策性文件的样本分析	17
3.1 样本选择的理由	17
3.2 研究设计	18

3.2.1 样本文件的时间范围与数量	18
3.2.2 样本文件的内容分类标准	18
3.3 S 省政府历年政策性文件的多维度审视	19
3.3.1 发文数量维度分析	19
3.3.2 发文内容维度分析	23
3.3.3 拟稿单位维度分析	24
3.3.4 内容与单位的交叉分析	25
3.4 文件制度视角下的小结	27
第 4 章 S 省政府政策性文件的制定过程	28
4.1 发文策动：文件制定过程的起始点	28
4.1.1 国务院政策性文件的明确要求	28
4.1.2 省直部门“文件升格”的诉求	28
4.1.3 领导同志的工作风格	30
4.2 文件起草：公共政策的文本化环节	31
4.3 文稿会签：部门协同修改文稿环节	31
4.3.1 文稿会签的原因	31
4.3.2 文稿会签的作用	32
4.4 会议研究：民主与集中结合的决策环节	33
4.5 文稿审核：形式与内容的“质检”环节	34
4.6 文件签发：政策文本定型的最终环节	35
4.7 文件制度视角下的小结	36
第 5 章 S 省政府政策性文件的施行过程	37
5.1 文件公开：政策文本的公布环节	37
5.2 文件解读：政策文本的解码过程	38
5.3 舆情回应：政治传播的沟通形式	39
5.4 督促检查：推动落实的传统手段	40
5.5 文件制度视角下的小结	41
第 6 章 政策性公文处理中的问题与建议	43
6.1 存在问题	43
6.1.1 文件制定过程中的问题	43

6.1.2 文件施行过程中的问题	45
6.2 对策建议	47
6.2.1 完善文件制发程序	47
6.2.2 提高文件政策质量	48
6.2.3 积极主动回应舆情	48
6.2.4 开展执行效果评估	48
余论	50
附表	53
参考文献	56
致谢	59

Contents

Abstract	1
Abstract	2
Introduction	1
1.1 Research background and significance	1
1.1.1 Research background	1
1.1.2 Theoretical significance	2
1.1.3 Realistic significance	2
1.2 Research Summary	3
1.2.1 Documentary system	3
1.2.2 Processing of document	5
1.2.3 Governmental process	7
1.2.4 Literature review	8
1.3 Research ideas, framework and methods	9
1.3.1 Research ideas	9
1.3.2 Research framework	9
1.3.3 Research method	10
1.4 Innovation and deficiency	11
Chapter2 Policy document and Analysis Perspective	12
2.1 The connotation of policy documents	12
2.1.1 The definition of document	12
2.1.2 The definition of policy document	13
2.1.3 The definition of normative document	13
2.2 The external form of policy documents	14
2.3 An analytical perspective of documentary system	14
Chapter3 Sample analysis of policy documents of S Province	17
3.1 Reasons for sample selection	17
3.2 Research design	18
3.2.1 Time range and number of sample documents	18
3.2.2 Standard for classification of sample documents	18
3.3 Analysis of policy documents of S provincial government	19

3.3.1 Analysis of document quantity	19
3.3.2 Analysis of document content	23
3.3.3 Analysis of the draft unit	24
3.3.4 Cross analysis of content and unit.....	25
3.4 Summary from the perspective of documentary system.....	27
Chapter4 The process of establishing of policy document.....	28
4.1 Document mobilization:The initiating process of document making process.....	28
4.1.1 Explicit requirements of the policy document of the Central Governmentl	28
4.1.2 Provincial department file upgrade demands	28
4.1.3 Provincialgovernment leaders of their own ideas.....	30
4.2 Document drafting: a textual approach to public policy	31
4.3 Document modification:Cooperation between different provincial departments.....	31
4.3.1 The Reason of document modification	31
4.3.2 The Effect of document modification	32
4.4 Conference research: decision making links between democracy and centralism	33
4.5 Manuscript review: form and content of "quality inspection" link..	34
4.6 Document issuance: the final link in the formulation of policy texts	35
4.7 Summary from the perspective of documentarysystem.....	36
Chapter5 The process of implementation of policy document.....	37
5.1 Document disclosure: the publication of policy texts	37
5.2 Document interpretation: decoding process of policy text.....	38
5.3 Public opinion response: communication forms of political communication.....	39
5.4 Supervision and inspection: to promote the implementation of the traditional means.....	40
5.5 Summary from the perspective of documentarysystem.....	41
Chapter6 Problems and suggestions of processing of policy document	43
6.1 Problem	43
6.1.1 Problems of the process of establishing policy document	43

6.1.2 Problems of the process of implementation of the policy document	45
6.2 suggestions	47
6.2.1 Improve the process of establishing document.....	47
6.2.2 Improve the quality of document policy	48
6.2.3 Actively respond to public opinion.....	48
6.2.4 Carry out performance evaluation	48
Conclusion	50
Attached list.....	53
Bibliography	56
Acknowledge	59

摘 要

在中国，文件是政府履行职能的基本工具和表现形式，也是与民众的生活体验最为接近的政治现象。以发布文件的形式推动政策实施，被学者认为是符合国情且具有中国特色的政治制度和行政治理模式。因此，以文件制度视角来分析政策性文件的制发和施行过程，可以更好地了解政策过程的运作。

本文借用学界提出的文件政治的概念，并将其表述为文件制度，作为论文的研究视角对省级政府的政策性公文处理工作进行研究。作为党政机关办公系统的专业术语，公文处理有着严格的规范，涉及公文拟制、办理、管理等一系列工作。本研究将公文处理流程分为公文制定过程和公文施行过程。其中，公文制定过程包括发文策动、文件起草、文稿会签、会议研究、文稿审核、文件签发等环节；公文施行过程包括文件公开、文件解读、舆情回应、督促检查等环节。

在研究方法上，本研究采取实证研究与规范研究相结合的方法，选取 S 省人民政府（含省政府办公厅）在 2008—2016 年间所发布的 998 份政策性文件进行分析，勾勒出 S 省政府政策性文件的基本情况。之后，运用政府过程的分析框架，分别描述 S 省政府政策性公文的制定过程和施行过程，考察这两个过程各个环节对文件发挥功能的影响因素。在此基础上，查找出政策性文件制定过程中存在的问题，主要有发文策动随意、公众有序参与不足、合法性审查不够全面、清理废止力度不够等；查找出政策性文件施行过程中存在的问题，主要有文件解读形式单一、舆情回应不够重视、效果评估手段有限等。针对这些问题，论文提出了完善文件制发程序、提高文件政策质量、积极主动回应舆情、开展执行效果评估等对策建议。

论文对中国的文件制度进行了理论上的分析，指出因为法律体系的不够完善和文件具有灵活性、变通性等特点这两方面因素，文件制度在当代中国存在合理性和必然性；尽管隐藏着政策“空转”等问题，但文件治理方式将在相当长的一个时期内存在，并且发挥治国理政的重要作用。

关键词：文件制度；文件政治；政策性文件；公文处理；政府过程

Abstract

In China, the document is the basic tool for the government to perform the functions. Document is with Chinese characteristics of administration pattern, some scholars call it "Documentary politics", as distinct from democracy lawfully, besides the personal authoritarian dictatorship administration of "the third way". The "Documentary politics" should be the focus of policy document, rather than transactional document.

The processing of document refers to the document fiction, handle, management and a series of work. It can be divided into the process of establishing policy document and the process of implementation of the policy document. the process of establishing policy document can be divided into working post, document drafting, literary sign, conference research and literary review, document issued; Document implementation process can be divided into document open, document reading and public opinion in response to, supervise, etc.

This paper tries to use the perspective of "Documentary politics" for the provincial government policy document processing were studied. Specific way is to take the empirical research combined with normative research method, selecting S Provincial people's government (including the general office of the provincial government in 2008-2016) issued by policy document analysis, draw the outline of the basic situation of S provincial government policy document. After applying the analysis framework of government process, describe the provincial government S policy document for the process of establishing policy document and the process of implementation of the policy document, makes a research on the each link in the process of these two factors affecting the function of "Documentary politics". On this basis, the paper find out the process of establishing policy document issued document optional the gender is strong, the orderly public participation in deficiencies, comprehensive legal review is not enough, and such problems as insufficient cleaning abolished; Found in the

process of implementation of the policy document document reading form a single, public opinion enough in value and limited effect evaluation method. To solve these problems, the paper put forward the perfect document and distributing procedure, improve the document operability, proactive response to public opinion, to carry out the execution effect evaluation, etc. Countermeasures and Suggestions.

Finally, the paper on China's "Documentary politics" in theory of reflection, pointed out that because of the lack of legal characteristics such as flexibility, flexibility and document, the "Documentary politics" in contemporary China the necessity of existence, but at the same time also hidden" document politics "policy" idle ", the problem such as illegal. At present, this paper argues that the document system and the legal system of China's system of governance, such as imperfect legal system, rule of law consciousness, in the governance system in China, the authority of the document above the law, policy document will be there for quite a long period, and play a important role in governing. To speed up the process with the development of market economy and democratic rule of law, legal governance will replace document management way, but it will be a long process.

Key words:Documentary system; Documentary politics; Policy document; Processing of document; Governmental process

第1章 绪 论

1.1 研究缘起及意义

1.1.1 研究缘起

在中国，会议和文件始终是贯穿体制运行的两个最基本的工具，也是与民众的生活体验最为接近的政治现象。^①会议多、文件多，是人们对当代中国政治生活的一个直观感受，甚至在很多时候出现了“用会议贯彻会议、以文件落实文件”的现象。但不可否认的是，文件在我国各级政府制定传达政令、组织生产活动、实行公共管理、提供公共服务、处理日常公务等一系列活动中发挥着不可替代的作用。可以说，政府的运转的一个明显标志就体现在各种文件上。很难想象如果没有文件，政府将如何运转。针对中国这种依靠文件实现政府运行、履行政府职能、实施行政治理的现象，学者提出了“文件政治”的概念，以强调文件制度在中国行政运行过程中的重要性。

根据文件的用途分类，政府文件大致可以分为两类，一类可以称之为政策性文件，一类可以称之为事务性文件。政策性文件主要用来颁布各种政策措施，事务性文件主要用来处理具体的公务。“文件政治”中的“政治”是动词，有统治、管理的意思，即通过文件来实现统治和管理等各项职能。从这一角度看，文件的研究关注点应该着重放在政策性文件上。

想要了解“文件政治”的具体机制，即政府如何通过文件实现统治和管理，一个可行的研究路径就是探究政策性文件运行流程，通过文件的运行过程分析，发现在文件的制定过程和施行过程的运作机制。这个过程主要包括：文件究竟如何被制定出来的？又是如何施行的？在文件制定和施行的过程，有哪些环节？每个环节都有什么参与者？这些参与者各自起着什么样的作用？这一过程中，存在什么问题？如何加以解决？上述这一系列问题，都围绕着如何处理文件这一核心问题。在政府机关内部，用“公文处理”这样一个专业术语来描述这一个核心问题。

^① 景跃进.中国的文件政治[A]. 北京大学国家发展研究院.公益的边界[C].上海:上海人民出版社,2013.

“文件”既是一种政治现象，也是一个学术研究对象。如何让政策性文件的运行更为规范，在此基础上提升政府工作效率和成效，是政府工作中面临的问题之一。由于本人工作过程中，长期从事文秘和各类文件的审核把关工作，对于提升文件运作效率也进行过思考，基于上述考虑，本人希望利用这次撰写公共管理硕士毕业论文的机会，将文件作为研究对象，通过运用政治学和公共管理方面的理论，结合身边同事和自己的工作经验，以文件制度为视角，从政府机关“内部人”的身份出发，看到政府政策性文件运行背后的机理，使自己加深对中国政府治理的认识，同时推动自己的工作水平能上一个新台阶。

1.1.2 理论意义

利用文件治理国家，作为一种政治现象早已被人们有目共睹，但作为一个学术研究对象似乎还没有为学界普遍接受，更没有被太多的学者关注和研究。甚至有学者呼吁，将“文件政治”作为研究中国政治的关键词，号召更多的学者进行研究。

本文聚焦“文件政治”这一极具中国特色的政治现象，旨在践行本土研究“应该是从本土政策实践的实际需求出发，扎扎实实地进行经验性研究，从原始的材料收集开始，来了解中国政策现象和政策过程中的事实和特点”的倡议^①。本文运用文件制度的视角，以S省为案例，对省级政府的政策性文件进行研究，探究政策性文件运行流程中存在的问题和改进措施，并且从实际工作经验的角度，求证之前一些学者关于“文件政治”的观点，并得出自己关于中国文件制度的观点，加深我们对文件制度的理解和认识，以此丰富文件制度的理论研究。

1.1.3 现实意义

本文的研究对象是省级政府政策性公文处理工作。本文从文件制度的视角出发，审视省级政府政策性公文的运行流程中的文件制定过程（包括以发文策动、文件起草、文稿会签、会议研究、文件签发等环节）和文件施行过程（包括文件公开、文件解读、舆情回应、督促检查等环节），查找其中存在的问题，并提出合理化的对策建议。从政府机关日常工作角度看，本文的研究可以为提高省级政府政策性公文处理工作的水平提供借鉴意义，从而提高政策性文件处理的质量和效率，更好地发挥政策性文件在

政府履行职责过程中的作用。另外,本文对“文件政治”现象和文件制度进行反思,指出文件制度在我国治理过程中存在的问题,并提出文件治理向法律治理过渡的趋势判断,这对建设“法治政府”和提高国家治理能力和治理体系现代化具有较强的现实意义。

1.2 相关研究综述

1.2.1 关于文件制度的研究

对文件制度的研究,是从相关学者对“文件政治”的研究开始的。就目前所能搜集到的资料看,学术界关于“文件政治”的研究并不算多,“文件政治”还没有成为政治学和公共管理学领域研究的热门话题,以至于学者景跃进呼吁,希望“文件政治”能像压力型体制、政治锦标赛等概念一样,成为研究中国政治的一个关键词。^②

“文件政治”这一概念的首创者是曾经作为国务院高层智囊的吴国光。他在名为“Documentary Politics”: Hypotheses, Process, and Case Studies (文件政治:假设、过程和案例研究)的论文中首次提出,用来描述当代中国政治现象。自2007年以后,才逐渐被国内少数学者如谢岳、施从美、潘同人等人关注并研究。

关于“文件政治”的内涵,吴国光认为它既不同于通过制定法律来治理国家的民主政治体制,也不同于专制国家的个人独裁统治,它是一个由少数人组成最高领导阶层,通过制定和执行政策文件来治理国家的体制。^③还有国内学者称之为“文件制度”^④和“文件机制”^⑤等,实际上他们都是在描述“文件政治”这一现象。如潘同人认为文件机制下的文件体系是与法律体系并行的规范体系,二者背后的实体都是政策。^⑥

关于“文件政治”在中国产生的原因,谢岳认为有历史和现实的原因:中国共

^① 徐湘林.中国政策科学的理论困境及其本土化出路[J].公共管理学报,2004(1).

^② 景跃进.中国的文件政治[A].北京大学国家发展研究院.公益的边界[C].上海:上海人民出版社,2013.

^③ Wu Guo gang. Deumentary Politics: Hypotheses, Procees, and Case Studies [M]. Caorl L Hamrin, Sui sheng Zhao.Decision-Making in Deng' s China. NewYork: M.E. Sharpe, Inc., 1995.

^④ 谢岳.文件制度:政治沟通的过程与功能[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2007(6).

^⑤ 潘同人.中国文件机制初探[J].理论导报,2011(1).

产党在1949年之前是革命党,其各项主张和决定无法以法律的形式“光明正大”地成为国家意志,只能以文件的形式加以记录并在一定范围内传播。1949年之后的几十年间,国家制度化建设,特别是法治建设滞后,中国共产党主要靠文件来发布政策、治理国家,由于权力高度集中,使得党的决定直接主导政治和社会系统的活动。^②潘同人则认为中国“文件政治”之所以盛行,是因为文件适应了现阶段我国“执行主导型”的政治权力结构。^③罗大蒙和任中平认为,我国长期奉行的集权政治模式、“运动式”治理模式、滞后的法律制度建设以及公众“圣旨”情怀是文件政治的存在的根源。^④

关于“文件政治”下的文件功能,吴国光从划分文件种类入手,将文件分为政治、管理和信息三类:政治类文件主要发挥意识形态统治功能,管理类文件主要发挥行政管理功能,信息类文件主要发挥登载信息功能。谢岳认为文件主要有统治、指令、执行、传递和转换等五种功能。施从美将文件功能分为统治、利益表达、信息沟通、指令、执行和转换等六种。^⑤潘同人认为政策性文件的实际功能可分为政治控制、规划蓝图、规范行为、布置任务等四种。^⑥张保忠认为公文具有规范、计划、组织、协调、控制、宣传、联系、凭证等八种作用。^⑦具体的阶段不同,但可以看出学者对文件发挥作用的重要性还是有充分认识的。

关于文件形成的过程,吴国光将其划分为七个环节,分别是创议、选择起草者、自上而下的指示、起草、修改、批准、发布传达。谢岳在此基础上,又增加了调查研究这一环节。^⑧这些对文件形成过程的认识,主要是基于一种理性的推理,缺少实证材料的支撑。

关于文件制度的研究方法,施从美和陈小琴提出了政治系统分析、结构功能分析、政治过程分析、新制度主义分析、文本分析、符号象征等六种研究方法。^⑨施从

^① 潘同人.中国文件机制初探[J].理论导报,2011(1).

^② 谢岳.文件制度:政治沟通的过程与功能[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2007(6).

^③ 潘同人.中国政策性文件的政治性思考[J].云南社会科学,2012(5).

^④ 罗大蒙,任中平.中国乡镇基层政权中的文件政治:象征、效能与根源——G乡的表达[J].公共管理学报,2004(1).

^⑤ 施从美.当代中国文件制度的结构与功能解析[J].江海学刊,2010(1).

^⑥ 潘同人.中国政策性文件的政治学思考[J].云南社会科学,2012(5).

^⑦ 张保忠.党政公文写作规范技巧[M].北京:研究出版社,2012:5-6.

^⑧ 谢岳.文件制度:政治沟通的过程与功能[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2007(6).

^⑨ 施从美,陈小琴.“文件政治”研究的方法初探[J].云南行政学院学报,2008(4).

美并将上述研究方案应用到了乡村治理研究中,^①并通过对建国后党中央、国务院颁布的土地文件进行分析,探讨了文件政治与国家治理路径的变化之间的关系。^②此外,还有学者运用案例法对“文件政治”进行研究。李林倬以一个县为案例,考察了该县政府(含县政府办公室)和县卫生局发文所发政策性文件,考察了县域文件与上级政府文件之间的关系,得出了在“中央-省-市-县-乡”形成的“文件治理链”中,县级政府制发的文件主要分为源于上级政府合法性压力下生产的符号性文件和出于工作需要而生产的文件,前一种文件更多地集中在社会领域,后一种文件更多地集中在经济领域。^③他的这种以选取某一政府所发文件作为研究案例的方法,给了本文很大的启发。

关于文件机制存在的问题,谢岳从政治传播学的视角出发,指出3个问题,一是由于政府层级过多决定了文件传递层级过多,最终导致了信息失真、沟通偏差,使得政策无法得到不折不扣落实。二是缺少及时而有效的双向沟通,目前文件传达主要是自上而下单向沟通造成了沟通偏差。三是由于调研缺乏科学性和责任机制层层对上负责等原因,高层决策者获得充分而准备的信息的手段和渠道依然不足。^④此外,还有一些研究者对“红头文件”过多过滥等现象提出建议。如尹文嘉针对“红头文件”的种种乱象,提出了完善决策机制、执行文件备案审查、制定并执行行政程序等建议。

⑤

目前来看,这些国内外研究从研究对象上看,还没有对省级政府的研究。因此本文选择了省级政府的“文件政治”作为研究对象,希望可以在学术领域起到抛砖引玉的作用。

1.2.2 关于公文处理的研究

公文处理工作是指公文拟制、办理、管理等一系列相互关联、衔接有序的工作。梳理目前关于公文处理工作的相关研究,主要分为理论研究和业务研究两种。

^① 施从美,“文件政治”:当下中国乡村治理研究的新视角[J].江苏社会科学,2008(1).

^② 施从美,当代中国文件治理变迁与现代国家成长[J].江苏社会科学,2010(1).

^③ 李林倬,基层政府的文件治理——以县级政府为例[J].社会学研究,2013(4).

^④ 谢岳,文件制度:政治沟通的过程与功能[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2007(6).

^⑤ 尹文嘉,“红头文件”乱象的治理方式探究[J].领导科学,2009(12上).

理论研究,即档案学和文件学的研究路径,其主要理论依据是80年代从国外传入国内的文件生命周期理论。该理论认为,文件可以被看作是一种生命体,从形成到最终成为档案或被销毁像是一个完成的生命周期;在这一生命周期中,文件具有不同价值形态(大致可以分为现行文件、半现行文件和非现行文件),每种价值形态下的文件的保存场所、服务对象和管理方式都不尽相同。^①这方面研究传统上从档案管理的角度出发,关注如何对半现行文件和非现行文件(即将和已经成为档案的文件)进行管理的问题。近年来,随着电子文档等新事物的出现,以及档案管理工作的实际需要,档案学的研究领域有扩大的趋势,即从以往主要关注半现行文件和非现行文件,扩展到了包括现行文件在内的各个阶段的文件上。如吴修芹提出了“文档一体化”的主张,即通过文件、档案一体化管理,实现从文件制发到文件归档的全过程控制。^②还有研究者从理论层面提出扩大档案学研究领域的想法,如归吉官认为目前的档案学已经名不副实,因此他建议从传统的档案学出发,构建和发展新的文件学。^③这些研究者的观点,实质上都是根据文件生命周期理论,扩大研究对象范围。但无论怎么扩大,其研究对象始终是以文件本身为中心,即把文件作为一个客体,研究焦点始终是如何有效管理和利用作为档案的文件。

业务研究,即从办公部门业务角度出发,研究文件的拟制和办理等业务,也就是机关工作人员常说的办文、办会、办事“三办”中的“办文”。这类研究主要集中在以《秘书工作》《秘书》《办公室业务》等为代表的办公部门业务研究期刊杂志和各类公文写作和处理业务书籍。比如,姬瑞环将公文处理工作具体分为发文办理、收文办理和办毕公文的处理三个环节,并提出了准确周密、迅速及时、安全保密、实事求是的工作要求。^④李力针对目前我国文件种类设置过多过细、功能交叉不易选准的实际,提出了取消上行、下行和平行文件的区别,并扩大法定公文范围的建议。^⑤栾照钧认为2012年中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《党政机关公文处理工作

^① 归吉官.档案学有向文件学发展的趋势[J].档案管理,2008(2).

^② 吴修芹.文档一体化构想[D].济南:山东大学,2008.

^③ 归吉官.档案学有向文件学发展的趋势[J].档案管理,2008(2).

^④ 姬瑞环.公文写作模板与公文处理流程[M].北京:中国人事出版社,2013.

^⑤ 李力.试议党政机关公文文种设置存在的问题及改革方向[J].秘书,2015(11).

条例》的发布形式、个别标点以及对个别文种的表述等方面存在问题,提出了自己的意见和建议。^①还有一些硕士论文,安源在分析党政机关公文处理工作存在的问题和原因基础上,提出了提高公文质量、控制公文数量、推进办公自动化建设、加强队伍建设等建议。^②徐慧姣在选取了2012年国家最新颁布的《党政机关公文处理条例》和之前的4个公文管理的规章制度进行对比研究,着重解读了目前施行的《党政机关公文处理条例》对公文处理总原则、公文拟制、公文办理和公文管理等方面的要求。^③吕琳以S市为例,探讨了在电子政务视角下,如何运用OA办公系统实现文件的收发、传阅和管理,并提出了搭建党政机关公文处理互联互通大系统等对策建议。^④可以看出,上述这些研究都是围绕这如何起草、制发、办理各类文件而展开的,具有非常强的工作实践色彩。

1.2.3 关于政府过程的研究

文件治理运行过程实质上是政府过程的体现。政府过程既是一个概念,也是一种方法。作为概念,政府过程是指任何实际运行的政府不仅是一种体制、一个体系,而且是一个过程。作为研究方法,不同于静态的制度研究和抽象的法理研究,政府过程研究是对政府活动的行为、运转、程序以及各构成要素进行的实证性的分析、研究和阐述。^⑤思考政府过程可以更好地认识文件制度的运行机制。

和文件制度一样,政府过程研究也经历了从海外到国内的传播过程。最早的政府过程方法始于英国学者瓦尔特·白哥合特在1867年出版的《英国宪法》一书,虽然那时他没有正式提出“政府过程”这一概念。在该书中,瓦尔特没有像政治学家和法学家那样进行抽样研究,而是对英国内阁制的工作原理和下议院的职能进行了描述性的分析。1908年本特利的《政府的过程:社会压力研究》正式提出了“政府过程”的概念,并首次把利益集团作为研究的基准概念。自此,对官僚政治过程、行政程序和政党活动,特别是利益集团和政府之间的关系,始终是西方学术界在政府过程研究领

^① 栾照钧.《党政机关公文处理工作条例》缺憾瑕疵探析[J].秘书,2013(4).

^② 安源.党政机关公文处理工作研究[D].长春:吉林大学,2007.

^③ 徐慧姣.《党政机关公文处理工作条例》解读——基于五个新旧文本的比较[D].湘潭:湘潭大学,2013.

^④ 吕琳.电子政务视角下党政机关公文处理的研究——以S市为例[D].长春:吉林大学,2016.

^⑤ 朱光磊.当代中国政府过程(第三版)[M].天津:天津人民出版社,2008:1.

域的焦点。

国内关于政府过程的研究最有代表性的是胡伟和朱光磊两位学者。胡伟将政府过程分为广义和狭义两种。他认为广义的政府过程指的就是政治过程；狭义的政府过程是指包括政府的政策制定与执行等功能活动的一个动态过程。^①朱光磊认为，用政府过程的视角研究政府，其核心概念应该是意见表达、意见综合、决策和决策的施行，它们是前后衔接、渐次推进的动态过程。^②通过对现实政府的实际过程活动进行描述和分析，反映政府的视角运行状况和工作程序，探讨政府的治理国家的过程规律。沿着这个思路，朱光磊将国务院实施党和国家决策的过程方式分为指导、服务、提取、分配、协调、管制、象征等七个方面。实际上政府过程研究方法就是研究政府的公共政策运行过程，是对当代中国政府决策和执行过程的动态考察，其关注的是政府的功能活动，而不是静态的结构关系。^③

1.2.4 文献评述

通过前文综述可以看出，目前学界关于公文处理研究，无论是档案学理论研究，还是办公室业务研究，都是单纯以文件作为客体，研究文件的处理运转工作，没有从政治学和公共管理的角度对文件蕴含的公共政策进行研究。关于文件政治的研究，则大多是从政治学的理论出发，抽象性地探究文件的功能和作用以及文件形成的流程，实证性地、案例式地对对某一机关多年来的文件进行量化分析几乎没有，详细考察文件形成和施行过程中各个影响因素的作用的研究也很少。关于政府过程的研究，虽然涉及到了当代中国政府治理过程的各个环节，但是这些研究宏观有余而具体不足，同时也缺少相应的实证性的案例研究。

因此，本文在上述研究基础上，选择文件制度的研究视角，以S省人民政府（含省政府办公厅）2008—2016年度所公开发布的政策性文件为研究样本，描述其形成和施行的过程，探究在此过程中各影响因素的作用，即研究这些政策性文件的处理过程，分析其中存在的问题并提出对策建议。本文的研究，将文件制度的学术视角引入公文

^① 胡伟.政府过程[M].杭州:浙江人民出版社,1998:150.

^② 朱光磊.当代中国政府过程[M].天津:天津人民出版社,2008:15.

^③ 施从美.文件政治与乡村治理[M].广州:广东人民出版社,2014:29.

处理工作的实践领域，一方面可以为文件制度研究提供一个鲜活的案例，积累一批原始的素材，另一方面也为公文处理工作研究提供了一个全新的研究视角。

1.3 研究思路、框架和方法

1.3.1 研究思路

本文以文件制度为研究视角，通过梳理学界关于文件制度、公文处理和政府过程等相关研究，采取实证研究与规范研究相结合的方法，选取中国东部S省政府（含省政府办公厅）在2008—2016年间所发布的政策性文件进行文本分析，得出这些政策性文件的特点。然后，梳理S省政府政策性文件的制定和施行过程，找出省级政府政策性文件处理过程中存在的问题，并提出对策建议。最后，对我国的文件制度将进行反思，对文件制度未来的发展趋势作出展望。

1.3.2 研究框架

第一章是绪论。其内容主要包含了本研究的研究背景和研究意义,并对本文的研究视角——文件制度，以及公文处理、政府过程等研究分别做了详细梳理,然后写明了研究方法和思路，并指出了本研究可能的创新之处和不足。

第二章是关于相关概念的界定和论文研究视角的介绍。其内容主要是对论文涉及的文件、政策性文件的内涵进行界定，并概述政策性文件的外在形式。同时，介绍了文件制度的分析思路是如何运用于论文的。

第三章是对S省政府政策性文件的描述和分析。其内容主要是对选取S省政府2008—2016年间的政策性文件进行样本分析，主要是从文件数量、文件领域、文件目的、拟稿单位等维度，描述样本文件呈现的特点，并从文件制度的视角下进行理论阐释。

第四章是描述S省政府政策性文件的制定过程。其内容主要是分析该过程中的发文策动、文件起草、文稿会签、会议研究、文稿审核、文件签发等各个环节中的参与

者对政策性文件的形成的影响因素，并运用文件制度的分析视角对本章进行小结。

第五章是描述S省政府政策性文件的施行过程。其内容主要是分析该过程中的文件公开、文件解读、舆情回应、督促检查等各个环节中参与者对政策性文件施行效果的影响因素，并运用文件制度的分析视角对本章进行小结。

第六章是查找前两章政策性文件的制定和施行过程中存在的问题，并针对这些问题提出合理化的对策建议。

第七章是结语。对我国文件制度存在的必然性进行思考，就文件制度存在的问题进行反思，并对文件制度未来的发展趋势作出预测。

1.3.3 研究方法

文献研究法。通过阅读政治学、公共管理学、传播学、行政法学等方面的著作，以及查阅学术期刊等资料，对文件制度、政府过程等相关理论有了比较清晰的认识，比较全面了解了国内外学者的研究，批判性地继承前人的研究成果。

案例研究法。围绕S省政府政策性公文的运行过程中的各个环节，选取合适案例加以描述，在印证论文的理论推理的同时，为学界后续研究提供第一手的鲜活案例素材。

量化的文本分析法。选取2008—2016年间的S省政府政策性文件作为研究样本，运用SPSS和Excel等统计分析软件，描述其呈现特点并进行简要分析。

访谈法。广泛与S省政府政策性公文运行的各个环节的参与者进行深度访谈，了解他们的工作流程和真实想法，勾勒出省级政府政策性文件的运行过程，并了解其中存在的问题。如从省政府办公厅的会议活动处了解了省政府常务会议如何研究政策性文件，从文秘处了解他们如何批办上级政策性文件，从政策法规处了解他们如何对部门起草的政策性文件代拟稿进行把关审核，从政府信息与政务公开处了解了他们如何就政策性文件的内容进行公开和解读，从省法制办了解了他们如何对省政府规章的立项和对省政府规范性文件进行备案审查，从省政府督查室了解了政策性文件的督查情况。

1.4 创新与不足

论文的创新之处主要在于：将文件制度的研究视角引入公文处理工作研究，一方面为公文处理工作研究提供了一个全新的视角，另一方面为文件政治研究提供了一个省级政府政策性文件的案例，拓宽了文件政治研究的研究领域。

论文的不足之处主要有以下几点：在文献搜集上，积累的材料不够充足。在研究方法上，论文虽然运用了SPSS和Excel等工具进行了文本分析，但是还基本停留在简单的数量统计上，没有进行更加深入复杂的量化研究。在理论运用上，对文件制度还较多停留在现象的描述和简单分析上，理论层面的提炼和阐发还不够，有理论和实践“两张皮”的倾向。以上这些，都是本人未来的研究方向，也希望有更多的学者参与到文件制度的研究行列。

第2章 政策性文件及其分析视角

不论从事任何一项研究，对于研究对象的界定是基础性的工作。本章首先是对政策性文件的概念作出明确界定，然后从文件制度的分析视角审视政策性文件，从而为后文的研究奠定基础。

2.1 政策性文件的内涵

逻辑学上一般采用种差+邻近的属概念的方法给事务下定义。因此，想要给政策性文件下定义，就需要先明确文件是什么。

2.1.1 文件的定义

文件的概念有广义和狭义之分。广义的文件指的是党和国家机关、人民团体、各类企事业单位乃至其他公共组织，在日常公务活动中形成的文书，也即人们日常所说的“文字材料”。从这一定义看出，不仅仅是党、政、军等机关的“红头文件”算文件，其他社会公共组织如企业、非营利组织等在日常工作中定稿的文字材料都可以称之为“文件”。所以说，文件在我国的日常生活中是一个非常宽泛的概念，想要进行学术研究，必须对其进行内涵和外延上的界定。

因此，本文所称的文件，是狭义上的文件。它特指党委、人大、政府、政协、法院、检察院等机关在实施领导、履行职能、处理公务过程中，制发的格式完备、具有特定效力和规范体式的文书。它们一般会有版头^①，并且编制发文字号^②，即人们常说的“红头文件”。^③

在这里需要指出的是，本文所称的“文件”与“公文”同义，二者属于等价概念。在本研究中，笔者对于“文件”与“公文”的概念不作区分。

^① 指的是发文机关标志，用套红大字将发文机关名称居中标印在公文首页上端，即人们常说的“红头文件”的“红头”。

^② 指的是向外发文的登记编号，由发文机关代字、年份、发文顺序号组成。如《国务院关于加强棚户区改造工作的意见》（国发〔2013〕25号），这个文件的发文字号是国发〔2013〕25号。

2.1.2 政策性文件的定义

政策性文件特指发文机关用来作出重大决定、对重要工作提出意见、发布重要政策措施、安排部署重要工作的一类文件。用一句话为政策性文件下一个定义，就是政策性文件是蕴含着公共政策的文件。以本文研究的S省政府文件为例，用来作出重大决定文件如《S省人民政府关于2009年度S省科学技术奖励的决定》，用来对重要工作提出意见的文件如《S省人民政府办公厅关于促进节约集约用地有关问题的意见》，用来发布重要政策措施的文件如《S省人民政府办公厅关于进一步推行和完善住房公积金制度的意见》，用来安排部署重要工作的文件如《S省人民政府办公厅关于进一步做好被征地农民社会养老保险工作的意见》，这些都是政策性文件。

与政策性文件相对应的是事务性文件。事务性文件主要用来汇报工作、反映情况、答复询问、请求批准或解决有关问题、公布人事任免等。以本文研究的S省政府文件为例，事务性文件如：用来汇报工作的《S省人民政府关于S省科技兴农工作情况的报告》，用来答复询问的《S省人民政府关于同意X市调整市直机关津贴补贴标准的批复》，用来请求批准或解决问题的《S省人民政府关于第三届亚洲沙滩运动会税收政策的请示》，用来公布人事任免的《S省人民政府关于任免XX等工作人员职务的通知》。

2.1.3 规范性文件的定义

在政策性文件中有一种较为特殊的文件——规范性文件。它指的是国家行政机关和法律、法规授权的组织为实现行政管理职能而在法定职权范围内制定的除行政法规和规章以外的对相对人权利、义务产生影响的具有普遍约束力的文件。^①在本文的研究中，规范性文件一定是政策性文件，而政策性文件还包括不对相对人作出负担性规定的其他文件。

举一个S省政府的规范性文件为例。S省人民政府办公厅印发的《S省政务信息资源共享管理办法》对政务信息资源的内涵和外延作了规定，并就政务信息共享的基础设施、信息目录、信息采集、共享安全等方面对辖区内的各政务部门提出了明确要求。

^① 党政机关公文处理工作条例[Z].北京:中共中央办公厅国务院办公厅.2012.

^② 戴中璧.论行政规范性文件制度及其完善[J].江苏科技大学学报(社会科学版),2011(3).

2.2 政策性文件的外在形式

从文种看：根据现行的《党政机关公文处理工作条例》，公文种类共有15种，分别是：决议、决定、命令（令）、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要。实践中，政策性文件一般集中在决定、意见和通知这3种类型之中。

从文号看：在实际工作中，发文机关通常用不同文号来区别文件的重要性的用途。一般人们约定俗成地用“发”文号来发布政策性文件，如国务院的“国发”文件、辽宁省政府的“辽政发”等；用“函”、“字”来发布事务性文件，如国务院的“国函”、云南省政府的“云政函”。在S省，省政府和省政府办公厅政策性文件分别以“S政发”和“S政办发”发布。其他如用来向国务院请示报告工作的“S政呈”、宣布人事任免事项的“S政任”、对省政府部门、市政府的请示进行批复的“S政字”、进行办公厅内部事务管理的“S政厅字”等文件，均属于事务性文件，而非政策性文件。

从版式看：版式指的是公文的版头发布形式，即发文机关标志，用套红大字将发文机关名称居中标印在公文首页上端。政策性文件的版式由发文机关的全称或规范性简称加“文件”二字组成，事务性文件的版式则只有发文机关全称或规范性简称，后面没有“文件”二字。

2.3 文件制度的分析视角

前面对政策性文件的内涵和外在形式的论述，主要是从文件学和公文处理工作的角度进行的。而本文的研究视角是文件制度，因此，在这里有必要用文件制度的视角对政策性文件进行分析，为后文的研究奠定基础。

首先，文件制度的视角要求我们对文件的总体情况应该有一定的把握，最基本

的就是文件的数量变化等因素。正如施从美以文件政治的视角对建国以来党中央和国务院颁发的土地文件的研究,就是首先统计了1950—2009年各年度党中央和国务院颁发的土地文件数量,并就各时期的文件数量进行了对比,从而梳理出我国土地文件治理的脉络。^①因此,本文按照这样的研究逻辑起点,也对政策性文件进行数量和内容上的描述和分析。

以文件制度的视角对政策性文件的数量及内容方面进行分析,笔者认为至少可以重点关注以下几个方面:一是关注每年政策性文件的数量变化,以此观察政策性文件总体概况;二是关注每年政策性文件所涵盖的领域(政治、经济、文化、社会和生态文明),通过政策性文件在每一领域的多少,观察政府的注意力分配问题;三是关注起草政策性文件的部门分布情况,以此反映不同部门对于政府政策性文件的议程设置能力。

其次,文件制度的研究很多都与政府过程的概念进行了结合。比如关于文件形成的过程,吴国光将其划分为创议、起草、修改、发布传达等7个环节。^②谢岳在此基础上,又增加了调查研究这一环节。^③朱光磊认为,用政府过程的视角研究政府,其核心概念应该是意见表达、意见综合、决策和决策的施行。^④如果将政策性文件视为公共政策的载体,那么朱光磊所说的“决策和决策的施行”就分别对应着政策性文件的制定和施行过程。

因此,以文件制度的视角对政策性文件的制定过程进行分析,实质上是在分析政策性文件所承载的公共政策的制定和形成过程。沿着这个思路,可以用文件制度的视角详细考察政策性文件制定过程中包括创议、起草、会签、会议研究、文稿审核和文件签发在内的各个环节,分析每一环节的参与者对于公共政策的制定的影响因素,了解政策性文件产生过程(公共政策制定过程)的机制。

以文件制度的视角对政策性文件的施行过程进行分析,实质上是在分析政策性文件所承载的公共政策的宣传贯彻过程。通过文件制度的视角具体分析这一过程中影

^① 施从美.当代中国文件治理变迁与现代国家成长[J].江苏社会科学,2010(1).

^② Wu Guo gang. Deumentary Politics: Hypotheses, Procees, and Case Studies [M]. Caorl L Hamrin, Sui sheng Zhao.Decision-Making in Deng' s China. NewYork: M.E. Sharpe, Inc., 1995.

^③ 谢岳.文件制度:政治沟通的过程与功能[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2007(6).

^④ 朱光磊.当代中国政府过程[M].天津:天津人民出版社,2008:15.

响公共政策发挥作用的各个因素，从而了解文件施行过程（政策宣传贯彻过程）的机制。在这里，笔者没有用文件和政策的“执行过程”而用了“施行过程”和“宣传贯彻过程”，是因为政策执行研究是一个比较成熟的范式，研究重点使政策执行过程。本文研究重点不是具体公共政策的执行过程，而是作为政策文本的政策性文件在制定之后的文件公开、文件解读、舆情回应和督促检查等环节，所以使用“施行过程”更为合适。

最后，论文研究的目的不仅仅是对政策性文件过程进行学理上的阐释，而是应该遵循“问题导向”，找出在制定和施行政策性文件过程中存在的实际问题，然后提出针对性的对策建议，以此促进政策性文件功能的更好发挥，提高政府的治理能力。在此基础上，对文件制度进行理论上的反思，并对其发展趋势作出预测。

第3章 S省政府政策性文件的样本分析

本章主要是选取S省政府一定数量的政策性文件作为样本，对其进行分析，以此窥见S省政府政策性文件的特点，并以文件制度的视角对其进行理论阐释。

3.1 样本选择的理由

之所以选择省级政府的政策性文件作为研究对象，原因主要有两个。一是从政府层级角度看，作为地方政府的最高级别，省级政府一方面要贯彻落实最高行政机关——国务院的各项政策措施，另一方面又要制定各种政策来指导、监督辖区内的市县政府开展工作。在“中央-省-市-县-乡”的政府体系中，省级政府处在这种承上启下的关键位置，所以很有必要研究省级政府是如何通过文件来实现国家政策自上而下的贯彻落实的。二是从实践角度看，省级政府相对于县乡级政府，出台的政策性文件更加宏观，也更加具有规范性，不太会像某些基层政府那样出台各式各样的“土政策”，比如发布红头文件规定禁止当地公务员赌博，或者规定当地公务员必须消费本地某种商品，等等。所以说，从文件制度视角出发，将视线落在省级政府这一层级上，既有理论层面的必要性，又有实践层面的可行性。

之所以选择S省，原因也主要有两个。一个是S省本身的优越条件。位于中国东部，黄河下游。关于S省的人口和经济情况，可以用“三个一”来简单概括：截至2016年底，S省地区国民生产总值近1万亿美元，人口近1亿，人均国民生产总值1万美元。S省的轻重工业门类齐全，三产都比较发达，地区国民生产总值常年保持在全国前三名。这些基础条件可以间接体现S省的政策性文件发挥作用的范围和成效。另一个是本人研究的便利条件。本人工作在S省政府办公厅，主要从事的工作就是对S省政府（含省政府办公厅）名义发布的各类政策性文件进行文稿审核把关。因此，对本文的样本文件的搜集、分析和研究，具有很大的便利性。对于访谈S省政府政策性文件运行过程中的各个环节中的参与者，也具有较为方便的条件。

3.2 研究设计

在工作实践中，S省政府和S省政府办公厅发布的公文主要可以划分为政策性公文和事务性公文。而政策性文件分别以“S政发”和“S政办发”这两种“发”的文号发布，如S政发（2008）1号文件。因此，本文选取的样本文件就是这两种文号的文件。

3.2.1 样本文件的时间范围与数量

本文选取的政策性文件的成文时间段是2008年1月1日—2016年12月31日。主要原因，一是因为本文采取了抽样统计的办法，因此选择的年份不宜过少；政府五年一届，本文想选取两届连续的政府任期。二是2012年党的十八大召开后，党中央治国理政新理念新举措不断涌现，因此本文将选取的两届政府任期，定在十八大之前的一届和十八大之后的一届。^①

综上，本文选取了2008—2016年S省政府以“S政发”和“S政办发”文号发布的所有政策性文件为样本文件，在剔除了少量涉密文件以后，共得到998份文件。

3.2.2 样本文件的内容分类标准

2012年，党的十八大报告对建设中国特色社会主义事业作出了“五位一体”的总体布局，即经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。这为本文在样本文件的分类上提供了一个思路，即将样本文件分别划入这五大领域中。需要说明的是，有些文件涵盖多个领域，本文根据文件的主要目的进行分析，选择一个领域进行统计。具体分类原则如下：

政治建设类：主要涉及政府事务（如公布省政府工作规则、省政府组成部门“三定规定”、政府信息公开工作要点）、行政监察（如纠正政风行风）、法制建设（如公布年度立法计划）、司法制度、考核督查、评价体系制度、部署深化各类管理体制、改革、部署各类专项整治行动、简政放权、贯彻各类法律法规等问题的通知、行政执法等事项。需要说明的是，这里的“政治建设”指的是广义的，即站在政府角度上看，

^① 2008年1月至2013年1月是S省第十届人大选举的政府任期，2013年1月至2017年1月是省第十一届人大任期。

除了经济、社会、文化和生态文明的其他方面，比如政府自身的建设等。这与党中央所提“五位一体”中的“政治”不完全一致。

经济建设类：主要涉及价格调控、产业结构调整、产业规划、淘汰落后产能、化解过剩产能、行业振兴规划、财政预算编制、科技创新、政府采购、企业创新、政府购买社会服务、集约节约利用土地事项。

社会建设类：主要涉及安全生产、劳动就业、拥军优抚、公共安全、城市管理、住房、改造、老龄、残疾人、人防、消防等事项。

文化建设类：主要涉及文化、教育、体育、公民科学素质、精神文明建设（各类表彰、奖励）、人才工作（公布劳动模范、各类学者专家、海外高层次人才、首席技师名单等）。

生态文明建设类：主要涉及环境保护、节能减排、污染防控等事项。

3.3 S 省政府历年政策性文件的多维度审视

本节将对选取的S省政府2008—2016年间的政策性文件进行样本分析，主要是从文件数量、文件领域、文件目的、拟稿单位等维度，描述样本文件呈现的特点，并从文件制度的视角下进行理论阐释。

3.3.1 发文数量维度分析

政策性文件的数量能够反映出政府工作的关注的重点，但数量变化也容易受到其他因素的影响。同时，通过将政策性文件与其类似的政府规章、规范性文件的数量进行对比，可以更好地发现政策性文件在制定过程的一些特点。

（1）各年度 S 省政府政策性文件数量分析。



图 3.1 2008—2016 年各年度政策性文件数量统计

从图3.1可以看，S省政府在2008—2012年的这一任期内，每年政策性文件的数量都在100以上；在第二个任期中，2013年和2014年陡然下降，在70个左右，之后又开始上升趋势，到2016年一跃升到100个以上。

具体到每一年的发文量，则会发现两个显著特点。一是2009年是所有年度中的峰值，且发文量相对于前后两年都高出不少。通过查看2009年政策性文件目录，发现了其中原因：受2008年国务院机构改革的影响，S省政府自2009年8至12月，以S政办发名义分7个批次印发了46份S省政府组成部门和直属机构的“三定规定”^①，如果减去这些文件，则2009年的政策性文件数量为92个，其与前后两年文件的数量相比基本持平。二是2013年的政策性文件发文数量将之前年份有一个较大幅度下降，在2014年数量基本持平后，2015和2016年又缓慢回升。主要原因是受2012年12月党中央“关于改进工作作风密切联系群众的八项规定”的直接影响。“八项规定”的第三条明确要求精简文件，没有实质内容、可发可不发的文件一律不发。为贯彻“八项规定”，S省政府办公厅起草了专门文件规定，除贯彻国务院（含办公厅）文件发文外，每年以省政府和省政府办公厅名义制发的政策性文件数量原则上分别不超过15个和25个。

^① 部门“三定规定”指的是该部门的主要职责、内设机构和人员编制规定，在S省由省编制委员会办公室负责制定。

因此，当年文件精简的效果立竿见影。

综上所述，S省政府2008—2016年每年的政策性文件数量基本平稳。数量变化的主要原因，主要是受党中央和国务院的重大决策部署的影响。从政策性发文的发文数量上看，S省政府被动性发文的因素大于自身主动性发文的因素。

（2）各年度S省政府规章数量分析。



3.2 2008—2016 年各年度 S 省政府规章数量统计

政府规章指的是省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规拟订，并经各该级政府常务会议或者全体会议讨论决定的法律规范形式。根据2015年修订的《立法法》规定，地方政府规章可以就为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项和属于本行政区域的具体行政管理事项作出规定^①。从这里可以看出，政府规章相比政策性文件，具有非常强的“法律性”。

从上图的对比可以看出，2008—2016年，每年S省的省政府规章数量相对稳定，每年基本保持在10个上下。分析其原因，主要是省政府规章相较于政策性文件，其制定的程序性要求更强，例如有立项、听证等必经环节，而政策性文件，则没有立项等

环节,更加“短平快”,灵活性更强一些。所以,每年政策性文件与规章的数量都存在的较大差距。

另外,图中显示2008—2011年这四年间,政府令的数量逐年上升,尤其是2011年更上达到了样本选取年份的最高值。究其原因,是受省政府换届的影响:2008年1月至2013年1月是S省第十届人大选举的政府任期,2011年是该届政府任期的最后一年。在实践中,每一届政府都会对任期内的政府规章制定作出计划。虽然当届政府任期的每一年也都年度规章的制定计划,但由于各种原因,如果计划的规章在当年完成不了,往往可以延迟到下一年制度出台。但到了任期的最后一年,为了避免完成不了当届规章制定计划,往往会出现集中制发规章的现象。

(3) 各年度S省政府规范性文件数量分析。

表 3.1 2012-2016 年 S 省政府(含省政府办公厅)名义印发的规范性文件数量

年度	省政府	省政府办公厅	合计
2012	0	1	1
2013	0	10	10
2014	2	8	10
2015	0	19	19

2011年S省政府以政府规章的形式印发《S省政府行政程序规定》(省政府令第238号),其中对规范性文件的制发程序进行了明确要求,自此,S省法制办加大了对规范性文件的管理工作。通过查阅省法制办相关处室的统计资料,得到了表3.1中2012—2015年间,S省政府和省政府办公厅名义印发的规范性文件的数量^②,可以看出,S省政府和省政府办公厅规范性文件的数量呈逐年上升的趋势。因为规范性文件不同于一般的政策性文件,它是“行政机关在法定职权范围内,按照法定程序制定的,对公民、法人和其他组织具有普遍约束力,可以反复适用的行政公文”,它的“法律性”

^① 中华人民共和国立法法[Z].北京:全国人民代表大会,2015.

^② 截至论文写作时,2016年S省政府的规范性文件正在报送国务院法制办备案审查中,因此本文未得到相关数据。

比政府规章弱,但比一般的政策性文件要强。从这个角度看,S省政府规范性文件的逐年增多意味着S省政府建设“法治政府”的步伐在逐步加快。

3.3.2 发文内容维度分析



3.3 2008—2016 年各年度 S 省政府政策性文件不同发文领域对比

通过观察2008—2016年每年S省在五大领域的政策性文件发文数量,可以发现以下几个特点:一是S省政府政策性文件在经济和社会领域均数量较多,文化和生态文明领域的政策性文件数量相对非常少,尤其是生态文明领域的政策性文件,数量最多的2011年也才只有10个,其他年份均在个位数,2016年甚至只有1个。二是2011年社会领域的政策性文件数量首次超过经济领域。此后,除了2012年社会领域政策性文件数量比经济领域少5个以外,每年都是社会领域的政策性文件多于经济领域。

政策性文件的数量,可以看作是政府注意力的一个表现形式。^①在不同领域发布政策性文件的数量变化,可以看出政府注意力的分配不均。因此,从上图中可以得出结论,即S省政府2008—2016年间,注意力始终更多地经济建设和社会民生领域,而对于生态文明领域的关注有限。

^① 李挽霞.地方政府职能变迁:权力、利益与注意力的再分配——以S区为例[D].上海:复旦大学,2011.

3.3.3 拟稿单位维度分析

表 3.2 2008—2016 年各年度 S 省政府政策性文件拟稿数量前 5 位的单位

年份	部门名称和文件个数				
2008	省经信委 18	省发改委 12	省教育厅 8	省人社厅 7	省国土厅 6
2009	省编办 46	省经信委 33	省发改委 16	省人社厅 12	省财政厅 6
2010	省经信委 15	省发改委 12	省财政厅 7	省府办公厅 7	省金融办 6
2011	省发改委 21	省人社厅 12	省经信委 7	省住建厅 7	省金融办 5
2012	省发改委 12	省经信委 9	省人社厅 6	省金融办 6	省民政厅 6
2013	省发改委 12	省人社厅 7	省住建厅 7	省经信委 6	省财政厅 5
2014	省经信委 8	省财政厅 6	省发改委 5	省府办公厅 5	省人社厅 4
2015	省财政厅 11	省发改委 7	省科技厅 7	省商务厅 6	省人社厅 5
2016	省编办 20	省发改委 11	省商务厅 11	省财政厅 9	省教育厅 6

从表3.2看，可以看到以下几个特点。一是拟稿单位相对集中。在S省30多个组成部门和10多个直属机构中，每年起草政策性文稿数量前5位的单位几乎都是集中在经济管理部门（如发改委、经信委、财政厅、金融办和商务厅）和民生保障部门（如省人社厅、住建厅和民政厅）。二是具体到每年的排序来看，经济管理部门基本都排在民生保障部门之前。三是有些年份有不经常拟稿的单位“上榜”，如2009年和2016年的省编办。由于2009年和2016年分别制定了一批省直部门“三定规定”，所以作为往年拟稿不多的省编办在这两年中成为拟稿数量排名第一的部门。从以上几个特点也印证了前图中历年来S省政府政策性文件多集中在经济领域和社会领域的这一事实。

3.3.4 内容与单位的交叉分析

表 3.3 2008—2016 年各年度 S 省政府政策性文件 5 大领域中拟稿数量前三名的单位统计

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
政治 领域	国土厅	编办	省府办	编办	编办	编办	政府办	财政厅	政府办
	发改委	林业厅	发改委	国土厅	公安厅	发改委	编办	政府办	编办
	安监局	国土厅	监察厅	渔业厅	监察厅	监察厅	财政厅	编办	财政厅
经济 领域	经信委	经信委	经信委	发改委	经信委	发改委	发改委	财政厅	商务厅
	发改委	发改委	发改委	经信委	发改委	财政厅	经信委	商务厅	财政厅
	财政厅	财政厅	财政厅	金融办	金融办	经信委	财政厅	发改委	发改委
文化 领域	省委办 公厅	组织部	组织部	人社厅	科技厅	民政厅	省委宣 传部	科技厅	文化厅
	文化厅	科技厅	教育厅	科技厅	人社厅	文物局	科技厅	文物局	科技厅
	事务管 理局	质监局	外办	科协	体育局	空缺	空缺	史志办	体育局
社会 领域	教育厅	人社厅	人社厅	人社厅	人社厅	人社厅	人社厅	人社厅	教育厅
	人社厅	经信委	经信委	卫计委	住建厅	住建厅	民政厅	卫计委	民政厅
	政府办	住建厅	发改委	住建厅	发改委	教育厅	卫计委	住建厅	发改委
生态文 明领域	水利厅	环保厅	林业厅	发改委	水利厅	经信委	经信委	环保厅	煤炭局
	经信委	发改委	环保厅	环保厅	发改委	环保厅	农业厅	质监局	空缺
	科技厅	林业厅	水利厅	林业厅	经信委	海洋渔 业厅	空缺	畜牧兽 医局	空缺

从上述图表综合分析可知,在经济、政治、文化、社会和生态文明这5个领域中,每一领域每年起草代拟文稿数量最多的前几个部门相对也是集中的。

经济领域,多年来前三名基本都是省经信委、省发改委、省财政厅。查看文件

目录，发现省经信委作为主管经济运行的综合部门，每年都会代拟很多工业方面的产业政策文件，比如2009年，省经信委印发了电子信息产业、船舶工业、钢铁工业、汽车工业、轻工业、装备制造业、纺织工业、有色金属业和化学工业等9个产业调整振兴规划。根据与这些文件的经办人访谈得知，这批产业振兴规划的出台背景主要是积极应对2008年的金融危机，贯彻落实中央关于保增长、扩内需、调结构的要求而出台的政策性文件。

政治领域，多年来的前三名大多是省编办、省政府办公厅、省监察厅，有几年省国土资源厅等也会进入前三名。从文件目录中可以看出，省编办所起草的文件主要是部门的“三定规定”，省政府办公厅起草的文件主要集中在政府信息公开、政务服务管理等政府内部事务，省监察厅所起草的文件主要是行风政风评议等事项。而国土资源厅入围前三名的几年中，其主要是起草了土地执法监察等专项整治活动的文件。

文化领域，前三名多集中在省文化厅、省委组织部、省委宣传部、省科技厅等部门。文化领域与其他领域相比的特殊之处在于，起草文件前三名的部门中，有组织部、宣传部这样的党委工作部门。究其原因，主要是文化领域具有浓重的意识形态特点，而中国共产党作为执政党的主要的领导方式就是思想领导和组织领导，所以在S省政府的政策性文件中出现了党委工作部门代拟文稿的现象，但从正式的文件上是看不出来起草部门的。

在社会领域，前三名则多集中在省人力资源社会保障厅、省教育厅、省卫生计生委等部门。它们所发的政策性文件分别多是劳动就业、教育和卫生人口等方面。

在生态文明领域，前三名多集中在省水利厅、省环保厅、省林业厅等部门。在S省，农业部门分得比较细，如水利厅、林业厅、海洋与渔业厅都是与农业厅一样的省政府组成部门。在以往，它们所发的政策性文件大多偏重于农业生产和管理方面。随着党的十八大提出统筹推进“五位一体”的战略布局后，生态文明建设得到了空前重视。这些农业部门加强了生态文明方面的管理。

3.4 文件制度视角下的小结

通过上述几个维度的统计分析,可以得出以下几点结论。

从数量上看,2008—2016年间,S省政府政策性文件相对于“法律性”程度更高的政府规章来说,每年均保持着较高水平的发文数量,这说明政策性文件在S省政府的履行职能方面发挥着更加全面而重要的作用。而发文量的峰值年份2009年和谷值年份2013年,都是受了前一年中央决策部署的直接影响,这也印证了李林倬关于中央文件与地方文件的关系的判断:在“文件治理链”上,中央文件构成了省级政府文件生产的合法性来源,^①同时也反映出政策性文件对于S省政府来说是政令下达和信息传递的重要工具。^②同时也可以看出,在“中央—省—市—县—乡”的“文件治理链”上,省一级的文件发文时间与中央的发文时间具有一定的滞后性。

从发文内容和领域看,S省政府经济、政治、文化、社会和生态文明领域都发布了政策性文件,说明了政策性文件的覆盖经济和社会领域占了绝大多数的比重,文化和生态文明方面比重很小。这说明了S省政府的“注意力”还是更多地集中在了发展经济和保障民生两个方面。这与中央对于“五位一体”应协同推进的要求相比,反映出省级政府在政策性文件的发布领域上依然对发展经济和民生保障具有一定的“偏好”,对中央新提出的“生态文明建设”,在发文数量上看还没有明显上升的趋势。如果把政策性文件当作S省政府的政策议程的话,目前来看S省政府的注意力还没有足够地分配到生态文明领域。

政府文件可以被视为各组成部门的“重要治理措施政策”经过“筛选”之后的一种汇合。^③从拟稿单位看,S省政府的政策性文件在不同部门起草文稿数量存在着不平衡的现象。这说明不同的职能部门在政府层面的话语权是不一样的,比如在经济领域发文较多的发改委和财政厅,体现了它们在省政府经济领域的政策议程设置的能力相对突出,而省人社厅、民政厅等在社会领域的政策议程设置能力相对突出。

^① 李林倬.基层政府的文件治理——以县级政府为例[J].社会学研究,2013(4).

^② 罗大蒙,任中平.中国乡镇基层政权中的文件政治:象征、效能与根源——G乡的表达[J].公共管理学报,2004(1).

^③ 李林倬.基层政府的文件治理——以县级政府为例[J].社会学研究,2013(4).

第4章 S省政府政策性文件的制定过程

S省政府政策性文件的制定过程主要包括发文策动、文稿起草、文稿会签、会议研究、文稿审核、文件签发等环节。

4.1 发文策动：文件制定过程的起始点

发文策动，也可以称之为行文依据，即一份政策性文件为什么的制发理由是什么。根据笔者的实际工作经验，概括出S省政府政策性文件策动的三种途径：上级文件的要求、省直部门的诉求和领导个人的影响。

4.1.1 国务院政策性文件的明确要求

仔细阅读S省政府的政策性文件，经常会发现文件以这样的语句开头：“为贯彻落实《国务院关于做好XX工作的意见》（国发XX年X号），做好我省XX工作，现提出以下实施意见。”像这样的文件，S省通常会将文件的标题定为“关于贯彻国发XX年X号文件做好XX工作的实施意见”。从这里可以很明显地看出，S省政府《实施意见》的出台目的，就是为了对国务院的《意见》的各项原则性的政策进行细化和本地化。

通常，国务院的政策性文件往往在结尾部分有“各地区要结合本地实际制定具体实施方案”等字样。可以说，这是S省政府出台贯彻类政策性文件最为直接的依据。根据对等原则，S省通常会以“S政发”文件来贯彻“国发”文件，“S政办发”文件来贯彻“国办发”文件。即以省政府文件贯彻国务院文件，以省政府办公厅文件贯彻国务院办公厅文件。

4.1.2 省直部门“文件升格”的诉求

在中国，各级政府、各个部门均可印发政策性文件，不同部门之间的权威差别塑造了文件的权威差别。也就是说，发文机关的级别越高，文件的权威性就越高。上

级政府比下级政府文件的权威性高，政府文件比部门文件的权威性高。因此，在“压力型体制”下，同样的政策性文件，由主管业务主管部门印发，还是由同级政府印发，对于体制内的下级政府来说，承受的压力是明显不一样的。正因如此，虽然《党政机关公文处理工作条例》第十八条明文规定，“严格掌握公文制发规格。可以部门名义行文的，不以党委、政府或者其办公室（厅）名义行文”。但是各个部门都想法设法地推动本部门的文件“升格”成为政府或政府办公厅文件，以此来增强文件对下级政府的效力，进而推动本部门业务发展。

针对“文件升格”的情况，出于贯彻落实中央八项规定精神、精简文件数量的目的（这同样也可以看作中央政府对省级政府的一种压力），S省人民政府办公厅在《关于进一步规范公文处理工作的意见》中专门规定，属于部门职责范围内的事项，一律由部门发文或部门联合发文，不得以省政府或省政府办公厅名义发文。同时，该文件同时规定，除贯彻国务院及国务院办公厅文件发文外，每年以省政府和省政府办公厅名义制发的政策性文件数量原则上分别不超过15个和25个。这样就给非贯彻类的文件划出了一条数量上的“红线”。

尽管如此，由于“属于部门职责范围内的事项”等标准过于宽泛，因此，在日常工作中，部门单位主管发文的办公室（综合处）与S省政府办公厅负责制发文件的政策法规处常常为究竟该不该以S省政府或S省政府办公厅名义发文而产生异议。

在这里，还需要指出的一个现象是，有些国家部委在各类考核、审计中，往往会将是否制发文件作为一个考察指标。因此，有些工作虽然是由国家部委发文部署的，没有经国务院、国务院办公厅发文部署，但是在考核这项工作时，省级政府出台文件是一个体现政府“高度重视”的非常重要的标志。所以，按照S省相关规定，国家部委文件应由S省对口省直部门单位制发贯彻类文件，但是为了迎接这些考核、评比，相关部门通常要提出文件“升格”的申请，即由本该本部门单位发的文件，升格为S省政府或S省政府办公厅发文。这无形之中，增加了S省政府文件的数量。

作为一级地方政府，S省政府也受到这样一种来自于上级考核的压力。针对这种情况，S省政府发文明确要求，省政府各部门单位不得以是否发文作为对市级政府和

部门单位各项工作考核的内容。这项举措被市级政府纷纷仿效。通过对基层政府的工作人员的访谈，S省政府的这项举措得到了他们的热烈欢迎和高度评价。

4.1.3 领导同志的工作风格

第三种动力来源于领导同志本人的工作推动。实际工作中，很多领导干部都非常重视文件的作用，认为文件是指导和推动工作的一种好方法、好抓手，可以释放出政府高度重视该项工作的一个强烈信号，还可以通过宣传学习，可以营造出一种良好氛围，在相当广的范围内调动社会民众积极性，参与到政府各项工作中来。

省政府领导同志在日常工作中，会收到各类决策咨询机构编发的内参、供领导们进行决策参考。这些调研报告类的材料，往往都具有非常强的问题导向，有事实数据，有原因分析，有对策建议。领导同志认为这样的调研报告是很好的文件“素材”，往往要求在调研报告的基础上，扩大调查研究的范围和广度，将其充实修改完善成为一份文件，用来解决实际问题，推动工作。比如，S省政府信息调研室以《走基层 堑上行 丈量脱贫攻坚的最后一公里》为题报送的调研报告，就S省扶贫工作中存在的贫困认定标准过于具体单一、扶贫项目过于分散、社保政策兜底力度不够、脱贫进度层层提前等问题，提出了有针对性的建议。报告报送给分管农村和扶贫工作的副省长后，该副省长作出批示，认为调研材料扎实，提出了很多有价值的意见建议，并批转给了省扶贫办的领导同志研究吸收。

再举一例关于省政府主要领导——省长的个人专业背景对政策性文件策动的影响。2013年1月，S省政府换成换届，省长由J换成了G。G省长长期从事金融管理工作，属于“学者型官员”，因此他刚一上任，就对S省金融工作投入了极大热情。2013年8月，S省政府印发《关于加快全省金融改革发展的若干意见》，这一被称之为“S省金改22条”的政策性文件，就是直接在G省长的领导下由省金融办会同相关部门共同制定的。在这之后，S省由相继出台了《S省权益类交易场所管理暂行办法》等规范性文件，这些文件的政策措施都直接体现了G省长本人对于金融工作的想法。这也印证了胡伟关于当代中国政府过程中人格化结构中权力精英对于政策制定的影响因素。^①

^① 胡伟.政府过程[M].杭州:浙江人民出版社,1998:150.

4.2 文件起草：公共政策的文本化环节

文件策动完成后，就进入了文件起草过程。实际工作中，通常会组成一个起草文件的秘书班子。秘书班子一般会认真学习上级政策文件精神、学习领会领导同志的批示指示精神意图、调研实际情况（主要包括外省先进经验和本省基层情况）等环节后，起草形成文件初稿。笔者多次听到S省政府一位领导同志将起草好文件的要领总结为三条：一是吃透“上情”，即了解国家层面的政策取向和文件精神；二是把握规律，即每一项工作都具有事物发展的客观规律，应当准备把握并积极顺应这种规律；三是把握“下情”，因为文件将来总是要下发执行的，因此对本省基层的实际情况一定要搞清弄准。秘书班子将初稿完成后，通常会进行多次修改，直至形成送审稿。

省级政府政策性文件的起草过程，本质上中央政策到省级政府政策的“转换阶段”^①。在这一过程中，需要将中央文件中一些原则性的、抽象的政策语言转换为符合本地实际的可操作的指令。比如国务院政策性文件中类似的原则性、抽象性政策语言有“鼓励有条件的地区根据实际对某项工作进行政策倾斜”。在省级政策性文件起草过程中，就需要将根据这样的语言转换成更加具有操作性的政策措施，确定如何进行政策倾斜，其中的倾斜程度多少，等等。

4.3 文稿会签：部门协同修改文稿环节

4.3.1 文稿会签的原因

之所以要设置会签这个环节，是因为相关部门代省政府起草的公文里，往往涉及多个部门的职责，因此主办部门必须主动将起草好的文稿送相关部门进行协商并组织会签，力求对文件中的各项政策达成一致意见。

S省政府多次专门印发文件，对会签程序作了详细规定。如在一份规范公文处理

^① 谢岳.文件制度：政治沟通的过程与功能[J].上海交通大学学报（哲学社会科学版），2007(6).

工作的《意见》中，规定对涉及多部门职责的公文文稿，文件起草部门要主动组织会签，认真研究吸收参与会签的相关部门提出的意见；对参与会签的部门的要求时要站在全省大局的高度上，认真负责地研究提出书面会签意见并及时向主办部门反馈。

2016年11月，S省政府办公厅联合省委办公厅又出台了一份旨在提高文件起草工作中的政策法规把握水平的《通知》。《通知》对文件会签提出了更加明确的要求：①征求省直部门单位意见。如文件内容涉及到重大项目、财政资金、机构编制、队伍建设、评选表彰、考核奖励、任务分工等重要事项，牵头起草部门必须无遗漏地书面征求有关省直职能部门、单位的意见。实际工作中，涉及重大项目的审核工作主要由省发展改革委负责，财政资金内容的审核主要由省财政厅等部门负责，机构编制内容审核主要由省编办负责，队伍建设内容审核主要由省委组织部、省编办负责，评选表彰、考核奖励内容审核主要由省委组织部、省人力资源和社会保障厅（含省公务员局）负责。②征求中央和国家部委意见。针对创新性政策措施，牵头部门要督促有关参与起草部门，按照职责分工认真、无遗漏地逐一征求对口中央和国家机关部委的意见。

4.3.2 文稿会签的作用

每一级政府都由不同部门组成，所以理想状态下政府层面的政策应该是所有组成部门的一种“合议”，而非起草部门的“一家之言”。从这个意义看，文件会签作为一种部门之间交换意见和整合政策的程序是必要的，其对政府决策的科学性、民主性起着不可替代的作用。

但是，从笔者的实际工作经验和访谈相关人员看，文件会签也存在一定的“副作用”：从时间成本看，文件会签往往耗时很长，从而影响了文件出台的时效性。从内容成本看，经过多个部门会签的文件往往会被修改的“面目全非”，甚至使得一些含金量高的政策措施变得平庸。实践中，综合性强的政策性文件涉及的部门非常多，主办部门往往需要多头会签，即主办部门A与分别与相关部门B、C、D等会签，如果参与会签的部门对同一问题有不同看法，则A需要从中进行“斡旋”，费时费力。这种部门间会签程序耗时漫长的现象，甚至引起了国务院最高领导人的注意。^①

^① 李克强为国务院文件运转流程定新规. 中国政府网[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-04/21/content_2850464.htm. 2015-4-21.

4.4 会议研究：民主与集中结合的决策环节

S 省政府平时研究文件内容的会议，主要分为两类：省政府专题会议和省政府常务会议。区别在于专题会议的主持人一般是分管副省长，常务会议的主持人是省长，参加人员是省政府各副省长、省政府各组成部门一把手。根据文件的重要程度不同，需要在不同的会议上研究。本文研究的政策性文件，绝大多数是要上常务会议研究，因此着重介绍常务会议的情况。

按照《S 省人民政府工作规则》规定，省长主持召开省政府常务会议（受省长委托，也可由常务副省长主持召开），研究关系全省经济社会发展的重要政策措施。这些重要的政策措施，往往以省政府或办公厅名义印发文件。在 S 省，省政府政策性文件与常务会议研究，在程序上并没有固定的先后顺序。有些政策措施先上常务会研究确定后，再由相关部门起草文件；有的是相关部门将已起草好的文件初稿提报常务会议研究；还有一些文件原本没有准备常务会议研究，在呈报领导签批过程中，领导临时决定提交常务会议研究。

S 省政府常务会议通常在每周一或周四上午举行，会期半天。S 省政府办公厅的会议活动处负责常务会议的组组织事宜。S 省政府办公厅会议活动处有一个“常务会议议题库”，相关省直部门将拟提报省政府常务会议研究的事项提交给会议活动处。会议活动处在收到申请后，向省政府秘书长请示是否提交省政府常务会议。如果确定上会，会议活动处会通知相关省直部门单位着手准备议题材料。议题材料通常会包含：文件起草的依据、文件起草的过程（主要是会签情况）、文件主要政策点、文件的创新点等等。部门单位在起草完议题材料后，要报给分管该业务工作的省政府副秘书长和省长的审定。如果上会研究的是政策性文件，则需要提报 S 省政府办公厅政策法规处预先把关。

参加会议的除了省政府领导同志外，还有与议题相关的部门和单位。每次常务会研究的议题通常会在前一天送参会的省长、副省长。会上，提报议题的部门要作相关情况的汇报。在汇报完毕后，与会人员会分别发表意见。很多时候，不同部门

的负责人出于各自职责的不同,看待同一问题的视角不同,所持的立场和观点也不尽相同,所以,他们常常会在讨论时出现“针锋相对”的情况。所以,在访谈过程中,很多与常务会议接触较多的工作人员,会将“上会研究”说成“拿到会场吵一吵”,这里的“吵一吵”不是吵架的意思,而是在民主的氛围下,与会人员你一言我一句充分讨论的意思。这一过程,实际上就是一个发扬民主、畅所欲言、集思广益、群策群力的决策过程。

尽管很多议题会被讨论地异常热烈,但最终,议题的决定权在会议主持人——省长(或受省长委托的常务副省长)手上,主持人会在与会人员充分讨论的基础上“拍板”,作出同意、不同意、修改、暂缓或者再次讨论的决定。这实际上是一种决策的“民主集中制”,也可以说是“执行主导”模式下的行政首长负责制区别于委员会制的重要一点。^①每次常务会议都要形成纪要,记录对会议议题的讨论情况和决定。对于政策性文件的议题,如果会议原则通过,会议纪要通常会写明“由某某部门会同某某部门对文稿作进一步修改后,以省政府(办公厅)名义印发”字样。

4.5 文稿审核:形式与内容的“质检”环节

文稿审核,是指文稿在送领导者签发之前,对其内容、形式等所作的全面审核。在S省负责省政府或省政府办公厅名义制发的文件文稿内容审核的,是省政府办公厅政策法规处。

对收到的发文文稿,文稿审核工作人员要严格把好几道“关口”。①审核行文理由是否充分,行文依据是否准确,报送程序是否符合要求。②审核文稿内容是否符合党的路线方针政策和国家法律法规,所提政策措施和办法是否切实可行。③涉及有关地区或者部门职权范围内的事项是否经过充分协商并达成一致意见;重要文件文稿是否按照规定经过有关会议审议。④对直接关系人民群众切身利益且容易引发社会稳定的事项,是否开展社会稳定风险评估;对规范性文件和涉及法律法规的

^① 潘同人.中国政策性文件的政治学思考[J].云南社会科学,2012(5).

政策性文件是否经过省法制办审查；对需要同步做好文件解读的文件，解读方案是否提供、是否妥当可行。⑤文种是否正确，主体是否鲜明，结构是否严谨，语言是否规范；信息公开属性、涉密公文的密级和保密期限是否恰当等。概括起来，可以称之为把好“行文关”“政治关”“法律关”“政策关”“程序关”和“文字体例关”。

根据与政策法规处相关工作人员的访谈，他们一致表示，随着近年来政策性文件数量不断增多，工作压力不断增大。文稿审核工作中的质量与效率之间的矛盾始终存在并且有不断升级的趋势。所以，现在很多时候，他们多是一种“底线思维”，即确保文稿的政治观点、格式体例等不出差错，避免出现错别字等低级错误。他们直言，由于信息部队称，他们很难亲自对每一份文件中的具体政策与上位文件等进行一一核实，更多的是寄希望于前面的会签环节，由其他相关省直部门对政策进行协同把关。

4.6 文件签发：政策文本定型的最终环节

签发是文件最终定稿时的必要程序。S 省政府的每一份政策性文件，都要经过领导签发，才能生效。S 省政府政策性文件文稿经政策法规处工作人员审核、修改后，在处内经分管副处长、处长签批后，按照分管政策法规工作的厅领导审签——分管业务工作的副秘书长审签——秘书长审签——分管副省长签发（必要时报省长签发，省政府令则必须省长签发）。

上述描述印证了罗大蒙等人关于“文件制发也必须严格遵守权力的等级序列”这样一个判断。^①S 省政府政策性文件的签发运转过程给人最为直观的感受就是层层审核、逐级负责的科层制特色。也就是说，文件的签发者对文件内容负责，在“审签链条”上的其他人，只对后一位审签人负责。政策性文件文稿经签发人签发，便成为定稿，未经其本人同意，别人无权更改。

^① 罗大蒙,任中平.中国乡镇基层政权中的文件政治:象征、效能与根源——G 乡的表达[J].公共管理学报,2004(1).

4.7 文件制度视角下的小结

本章关于 S 省政府政策性文件的制定过程,实质上是在描述 S 省政府的公共政策的决策过程。以文件制度的视角考察这一过程,在印证了一些研究者的观点的同时,也在一定程度上修正了以往一些学者的观点。比如,在领导人对政策制定的影响力这一问题上,谢岳认为中国文件形成过程中的主要策动者是权力精英,并认为这是文件过程中的最主要的特点。^①但是在前文考察 S 省政府政策性文件的策动环节,领导人的个人意志只是一个因素,另外一个主要因素是来自上级政府政策性文件的明确要求,这实际上印证了罗大蒙等人关于“文件是政策贯彻执行和推动工作落实的压力体制”的论断。^②再比如,胡伟认为,中国政治决策的模式是精英决策模式,并深受人格化权力结构的影响,导致了中国政府决策过程的无序性特点。^③但是通过梳理 S 省政府政策性文件的制定过程可以看出,在文件策动环节,除了省政府领导的个人具有发文意图之外,更多的是上级文件的制发压力,这就同时,因为文稿会签、会议研究、文稿审核等环节的存在,使得政策制定过程中,有相关省直部门和省政府办公厅从事公文处理工作的专业人员,承担着辅助省政府领导对文稿进行技术层面全方位把关的工作,因此,经过层层审核把关之后,政策性文件才能最终定稿,即“政策按照一定的程序和规则制定,决策过程存在一定的规律性和稳定性”,^④这种有序性实际上代表了政策性文件制定过程中具有一定的民主性。

^① 谢岳.文件制度:政治沟通的过程与功能[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2007(6).

^② 罗大蒙,任中平.中国乡镇基层政权中的文件政治:象征、效能与根源——G 乡的表达[J].公共管理学报,2004(1).

^③ 胡伟.政府过程[J].杭州:浙江人民出版社,1998:254.

^④ 胡伟.政府过程[J].杭州:浙江人民出版社,1998:255.

第5章 S省政府政策性文件的施行过程

如前所述,本章标题没有使用“执行过程”一词,而是用了“施行过程”一词,主要是因为政府机关的日常的“公文处理工作”,其关注点更加侧重于文件拟制之后的办理过程,而不是文件中的政策执行过程。因此,本章主要描述S省政府政策性文件定稿以后的文件公开、政策解读、舆情回应、督促检查等环节。

5.1 文件公开:政策文本的公布环节

自2008年1月1日起,我国各级政府施行《政府信息公开条例》以来,政府信息就以“公开为原则,不公开为特例”。政策性文件属于重要的政府信息,因此,也遵循“公开为原则,不公开为特例”。

S省政策性文件除了涉密(秘密、机密、绝密)文件以外,其余的文件公开属性分为主动公开、依申请公开、不予公开。2010年5月,S省政府以省政府令第225号公布了《S省政府信息公开办法》,作为贯彻国务院《政府信息公开条例》这一行政法规的地方政府规章。《办法》规定了S省政府应当主动公开的政策性文件,全部要在省政府网站上全文公开,并在《S省人民政府公报》上全文登载。

在具体实践中,按照S省政府办公厅的公文处理规程,实行的是“谁起草、谁建议,谁制发、谁公开”,即政策性文件的拟稿部门在起草环节,就要预先确定该文件的公开属性,如果文件内容涉密,则要严格按照涉密文件起草的相关规定处理,若不涉密,则需预先判断文件属于主动公开、依申请公开还是不予公开。在向S省政府办公厅政策法规处报送发文申请时,要就文件的公开事宜提出建议。政策法规处在呈报审核修改后的文稿清样时,在《审核报告》中提出政策性文件公开属性的建议,呈签发文件的领导一并审定。

目前,S省政府政策性文件在通过OA系统向各市、县(市、区)政府和省直

部门发送的同时，同时向省政府官方网站发送，省政府官网会在当天全文登载。同时《S省人民政府公报》会按期集中全文刊载政策性文件。除此之外，随着互联网新兴媒体的迅猛发展，S省政府的政策性文件除了传统的省电视台、省属报纸、广播等传统媒体上进行宣传报道以外，还会在微博、微信、手机APP客户端上进行公开。在访谈中，这些新兴渠道因其便利性，成为越来越多人了解S省政府政策性文件的渠道。

5.2 文件解读：政策文本的解码过程

近年来，在做好政策性文件主动公开的基础上，S省政府办公厅更加注重了政策性文件的解读工作。2014年2月，S省政府办公厅印发的《关于进一步加强政府信息公开工作实施方案》中，对主动做好重要政策文件解读工作提出了明确要求。当月24日，S省政府办公厅转发省直某部门《关于加快促进信息消费促进内需的实施意见》，成为《实施方案》首个被解读的政策性文件。

通过查阅网站发现，当时解读的过程主要是在S省政府官方网站和S省委对外宣传办公室（S省人民政府新闻办公室）网站进行了文字解读。解读文字的主要内容分为三部分，分别是：《意见》的出台背景、《意见》的起草过程和《意见》的主要内容。通过阅读这些文字发现，该解读材料的文风、语气更像是作为起草部门向省政府领导同志的汇报材料。于是笔者去档案室查阅了该《意见》的发文底稿，结果印证了笔者的猜测——这份解读材料与之前该省直部门在省政府常务会议上所作的关于《意见》有关情况的汇报材料几乎完全一样。也就是说，该部门出于某种原因，将之前的常务会议议题材料当作解读材料又使用了一遍。这体现出S省政府在《关于进一步加强政府信息公开工作实施方案》施行的最初期，政策性文件解读工作还不够成熟。

随着时间的推移，政策性解读工作逐步完善。2016年8月，S省政府办公厅对政策解读提出了更高的要求。按照要求，政策性文件的起草部门要将政策解读与政

策制定同步考虑、同步安排,按照“谁起草、谁解读”的原则,重要政策出台前,文件起草部门应将文件文稿和解读方案一并报批。相关解读材料应于文件公布后3个工作日内主动发布,重点解读政策措施的背景依据、目标任务、主要内容、涉及范围、执行口径,以及新旧政策差异等,使政策内涵透明。目前,S省委对外宣传办公室(S省人民政府新闻办公室)的新闻发布会成为主要的文件解读平台。新闻发布会一般于每周三举行,邀请政策性文件的起草部门相关负责人对文件进行解读。

5.3 舆情回应:政治传播的沟通形式

根据政治传播学的观点,双向政治沟通所取得的效果要比单向政治传播的效果好。以往单纯地对政策性文件进行官方解读,实际上就是一种单向政治传播,往往会出现信息失真和信息缺失等“沟通偏差”^①。而且,在根据笔者的观察和访谈了解,很多政策性文件公开发布后,尽管官方随之对其进行了解读,但是舆情的反映却常常出乎意料。尤其是一些微博、微信公众号等自媒体,或多或少地存在对文件内容的误解甚至歪曲。为了积极应对这种情况,S省政府办公厅在2016年新设立了政务舆情处,加强了对网络舆情的监测、研判、回应力度。根据访谈了解到,目前,政务舆情处与有关舆情信息监测机构签订协议,通过政府购买社会服务的方式进行合作。

在这里举一个政策性文件印发后引发舆情的例子。2016年11月,S省政府印发了《S省流动人口服务管理暂行办法》。《暂行办法》将流动人口范围确定为“离开常住户口所在地跨县(市、区)居住3日以上的人员”,同时该《暂行办法》中有“流动人口应当自到达居住地之日起3个工作日内,持本人居民身份证等有效身份证件,向居住地公安派出所申报居住登记”的规定。12月7日,S省某晚报以《S省流动人口管理新规:亲友来居住 三天内要登记》为题进行了报道,引发了舆论

^① 谢岳.文件制度:政治沟通的过程与功能[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2007(6).

广泛关注。S 省政府办公厅政务舆情处随后向省政府领导、办公厅领导报送了题为《S 省流动人口管理新规引争议》的“舆情快报”，详细描述了新浪微博和新浪、网易、澎湃新闻等新闻网站的转载情况，并分析了网民对此事的观点：70%的网民认为规定不切实际，不具有可实施性；14%的网民认为实施起来可能会带来诸多不便，最后提出了建议公安部门通过媒体、自媒体等平台进行公开回应的建议。12 月 7 日，S 省省会城市公安局在新浪微博上发布《“亲友来往，三天内要登记！”不是你想象的那样！》的帖子进行了回应，之后的舆情逐步趋于平静。

5.4 督促检查：推动落实的传统手段

“一分部署，九分落实”，“千条万条，不落实就是白条”。政策的落实要文件的执行，文件施行过程中，会出现各种各样的“政策规避”行为，主要的表现形式如政策的敷衍、缺损、附加、替换、停滞、照搬、误用、投机、违背、抵抗等。^①为了确保政策性文件落实到位，督促检查成为一种必然的手段。在 S 省政府办公厅，负责督促检查工作的主要是督查室，他们督查的事情主要分为几类：①每年的政府工作报告督查，②重要会议决定事项督查，③重大决策督查，④重点专项督查。在这里面，与政策性文件相关性最大的是重大决策督查。以 2016 年 S 省政府印发的《年度督查工作计划》为例，其中重大决策督查中有《S 省养老服务业转型升级实施方案》的实施情况督查，促进投资稳增长政策落实情况督查等，均可以对应 S 省政府发布的政策性文件中。根据与督查室工作人员的访谈了解，督查室对政策性文件的督查过程主要分为以下几步：①确定需要督查的政策性文件；②将文件中的政策分解立项；③下发督查通知；④培训动员督查组工作人员；⑤具体开展督查；⑥撰写督查报告；⑦督促相关方面整改落实。

以 2016 年 S 省政府督查室开展的关于科技体制创新的督查为例，2016 年 S 省政府联合中共 S 省委印发了《关于深化科技体制改革加快创新发展的实施意见》的政策性

^① 王国红.政策执行中的政策规避研究[D].北京:中共中央党校,2004.

文件。当年12月26日—30日，省委办公厅、省政府办公厅牵头，由省发改、经信、科技、教育、财政、人社、地税等部门单位抽调人员组成4个督查组，对省内10个市进行了实地督查，并对其余7个市和19个省直部门单位贯彻落实《实施意见》情况进行了书面调度。具体落实的情况主要表现是：17市均通过召开重要会议（市委全体会议或市委常委会会议）对文件精神进行学习，之后分别出台了各市的贯彻落实《意见》；省直有关部门结合各自职能出台了配套文件，如省委组织部出台了《深化人才发展体制机制改革的实施意见》、省科技厅联合相关部门出台了《科技成果转化贷款风险补偿资金管理办法》等12个配套政策文件。督查发现的问题主要是：一是部门之间的协同推进机制尚未建立，二是政策宣传力度不够、企业对扶持政策的知晓度低，导致了政策落实没有完全到位。针对这些问题，督查组提出了完善统筹推进机制、加快配套政策出台和兑现、发挥各类政策导向作用、加大政策宣传力度等建议。

5.5 文件制度视角下的小结

从政治传播学的角度看，本章前述的政策性文件的施行过程可以被视作是一种政治沟通的过程，即政策性文件作为政治信息进行传播的过程。这种政治沟通可以分为体制内和体制外两个方面。体制外的政治沟通，主要是沿着“文件公开—文件解读—舆情回应”这一路径展开；体制内的政治沟通即政策性文件沿着“省—市—县—乡”的政府科层制等级进行层层传达下发，主要对应着“督促检查”这一推动政策落实的传统环节。

通过本章对S省政府政策性文件的施行过程的描述，相对于体制内的政治沟通，体制外的“文件公开—文件解读—舆情回应”政治沟通都是近年来开展的，特别是文件解读和舆情回应，都是近两年由国务院部署实施的，目前S省政府还在探索总结过程中。因此，我们可以得出这样的结论：①长久以来，S省政府政策性文件的运行流程存在着一种“重制定、轻施行”的倾向；②长久以来，在施行过程中的政治沟通方面，存在着一种“重体制内、轻体制外”的倾向；③具体到体制外的政治沟通方面，存在着“重公开、轻解读、更轻回应”的倾向。

因此，相对于体制内因层级过多而导致的信息失真、沟通偏差现象，更为严重的是政府对于政策性文件的公开、解读和回应工作不到位造成的公众与政府之间的沟通偏差。^①不过，这种情况正在逐步改变，国务院自上而下正在部署开展的文件解读和舆情回应工作，就是很好的证明。这体现了中央政府对政治沟通偏差的重视，以及对解决这一问题的决心。

^① 谢岳.文件制度：政治沟通的过程与功能[J].上海交通大学学报（哲学社会科学版）,2007(6).

第6章 政策性公文处理中的问题与建议

6.1 存在问题

本节将按照前文划分方法，将政策性公文处理过程分为制定过程和施行过程，分别查找其中影响政策性文件功能发挥的问题。

6.1.1 文件制定过程中的问题

(1) 发文策动随意

根据前文2008—2016年S省政府政策性文件与省政府规章的数量对比，可以明显看出二者的差异：S省政府规章每年平均保持在10个左右，而政策性文件的数量则要大得多，且变化幅度很大。

究其原因，一个直接因素就是S省政府规章有立项环节，而政策性文件没有立项环节。根据《S省政府行政程序规定》和《S省政府规章制定程序规定》相关规定，S省政府规章的立项环节的具体要求是：有关部门、单位或者市政府认为需要制定规章的，要于每年10月底前向S省政府法制办提报下一年度的立项申请。立项申请应当对制定规章的必要性、立法依据以及拟确立的主要制度等作出说明。S省政府法制办在认真研究的基础上，制定年度立法计划。正是由于有立项环节的存在，使得省政府规章的程序性更强，制定成本更高。

笔者通过查阅S省政府办公厅2008—2016年间关于政策性文件的起草环节的有关规定，只在2010年12月下发了一份《关于报送2011年度拟以省政府及省政府办公厅名义制发的政策性公文计划建议的通知》（办公厅便函2010年25号），找到了类似“立项”的要求。但是，这样的规定仅仅施行了一年便不再施行了。

(2) 公众有序参与不足

政策性文件的制定过程，实际上就是政策的制定过程，本质上是一个决策过程。按照目前党中央、国务院关于政务公开工作中推行决策、执行、管理、服务、结果的“五公开”要求，政策性文件的制定过程中，理应通过不同形式引导公众有序参与，

以此达到决策公开的目的。比如，在相关的文件中，国家要求要在2017年底前，建立健全利益相关方、公众代表、专家、媒体等列席政府有关会议的制度，以此来增加决策的透明度。这实际上就是一种公众参与的方式。目前，S省政府的各类专题会议，均没有施行邀请公众列席的做法。

对于政策性文件中的规范性文件，S省政府对公众参与有了更高的要求，如规范性文件的制定过程中，起草部门要通过召开座谈会、论证会、听证会、公开征求意见等形式广泛听取社会各方面意见；

在笔者看来，这些规定概括起来，目的还是让这些文件承载的政策在公众中有个“知晓度”而已。真正的公众有序参与决策，不能仅仅满足于“知道了”，而是应该真正让公众出谋划策，群策群力，使政策性文件体现公众的智慧。

（3）合法性审查不够全面

目前，S省政策性文件的合法性审查主要集中在规范性文件方面，承担这个职能的主要是省法制办。他们在对规范性文件进行合法性审查时，主要关注的内容是：文件的制定主体是否合法，是否超越法定职权，是否违反法定程序，是否违反法律、法规、规章和国家政策规定，等等。如果存在这些问题，省法制办就会提出不制定该规范性文件的意见；如果仅仅是具体规定不合法的，省法制办则提出具体修改意见。

规范性文件仅仅是政策性文件中的一部分，除了规范性文件以外的那部分政策性文件，在实际工作中，省法制办不会对其进行合法性审查。根据笔者的工作经验，并结合访谈结果，这部分政策性文件在被政策法规处审核过程中，有时出于严谨稳妥考虑，政策法规处工作人员会提出请省法制办会签的要求，由文件代拟稿的起草部门去请省法制办会签；但是如政策法规处不提这样的建议，一般情况下，起草文件代拟稿的部门则很少在报送代拟稿前请省法制办会签。

在与相关工作人员访谈中还了解到，合法性审查的程序性非常强，这一环节需要一定的时间，而且往往经过合法性审查的文件都会被提出修改的建议。因此，有些文件起草部门为了节省时间和精力，便想方设法地将原本应该作为规范性文件起草的文稿，技术处理为一般性的政策性文件，以此规避省法制办的合法性审查。通过访谈了解到，目前，它们的具体操作办法是，将代拟文稿从规定、办法、实施细则、规则

等这些明显具有规范性文件特点的文种,改成通知、意见等一般性政策性文件的文种。

(4) 清理废止力度不够

多年以来,S省政府政策性文件没有进行过统一的清理废止工作。只是对于规范性文件,根据相关规定,实行有效期制度,其中,正式的规范性文件有效期3-5年,暂行性的规范性文件有效期1-2年,有效期满后自动失效。

对于那些多年来没有经过清理的政策性文件,在政府内部和政府外部都在执行方面存在一些问题。根据访谈情况,在政府系统内部,很多基层工作人员反映,多年来上级政府就同一工作发过多次政策性文件,这些政策性文件,哪些还在执行?哪些应该废止?哪些还应部分执行?都没有定论。在实际工作中,只能具体问题具体请示上级业务部门,造成了人力和时间的浪费。在政府系统外部,根据与政府信息与政务公开处的工作人员了解得知,很多公众对过往的省政府政策性文件提出了依申请公开的要求,同时附带提出请省政府解释这些政策是否依然执行的问题。这些,都说明了对目前现存数量庞大的政策性文件进行集中统一清理是十分必要的。

目前,国务院也看到了多年来大量政策性文件不进行清理所带来的问题。2016年9月,国务院统一部署了各省级政府文件清理工作。10月,S省人民政府成立了省政府文件清理工作领导小组,办公室设在S省政府办公厅政策法规处。目前,他们正在编制《S省政府文件清理目录(2001—2014年)》,按照“谁起草谁提出初步清理意见”的原则,严格按照决策程序研究提出初步的清理意见。

6.1.2 文件施行过程中的问题

(1) 文件解读形式单一

从目前的实际工作中看,S省政府政策性文件出台后,基本按照相关要求进行了解读。但是从解读的形式上看,还存在一定问题。比如,从解读的渠道上看,基本上依赖于政府官方网站、党报、广播等传统媒介,都市类报纸上不多,微博、微信公众号、手机APP等新兴媒体则更少一些。从解读内容上看,在官方网站上的解读材料几乎都是从政策性文件制定过程中形成的“汇报稿”中简单改造而成;在都市报上的报道基本上是由记者从政策性文件中提炼出相关核心内容,从公文语言转化成新闻语言。按时召开的新闻发布会上,关于政策性文件的解读,也基本上是由起草部门的负

责人对相关文字解读材料的宣读。总得来看，目前政策性文件的解读工作，在探索如何用公众听得懂、看得见、记得住的方式上，还有相当大的提升空间。

（2）舆情回应不够重视

目前，各级政府都普遍提高了对舆情回应工作的重视程度。2016年7月，国务院办公厅印发了《关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知》，对政府系统的舆情回应工作的责任、标准、环节、督查和激励约束等方面提出了明确要求。

根据与S省政府办公厅相关工作人员的访谈了解，目前，他们对于舆情的监测和回应的重点，主要是互联网上网民们热议的问题和媒体曝光的关于政府的信息，这些信息可以说几乎全部为“负面信息”，即可能影响政府形象的舆情信息。而对于政策性文件公开之后的舆情回应，目前他们的关注度则显然不够。统计数据也印证了上述观点，S省政府办公厅2016年全年编报了《舆情快报》58期，其中对政策性文件舆情进行监测的仅有一期《S省流动人口管理新规引争议》。与他们交谈中，他们表示，政策性文件的舆情与突发事件的舆情相比，冲击力不算很强，在人手有限的情况下，关注度确实还有待于提高。

（3）效果评估手段有限

政策性文件的贯彻执行落实情况，是督查工作的一个重要方面。根据目前访谈了解来看，S省政府对于政策性文件的督查，主要依靠省政府督查室的专项督查。而这种专项督查，目前来看，督查手段比较单一。根据访谈可知，目前的督查主要通过主管业务的省政府部门的调度，让各市、各部门将执行文件的相关情况形成文字材料，经过汇总之后，报省政府督查室。

2016年S省政府办公厅新成立的政策法规处，新增的一项职能就是对S省政府政策性文件的执行效果进行评估。文件执行效果评估与传统的督查是不一样的。传统的督促检查，还是一种“抓落实”的手段，而执行效果评估，则更加强调评估主体、评估手段的多样性。根据与他们的访谈了解到，目前，他们对政策执行评估的工作还正在部署实施阶段。

6.2 对策建议

针对上一节查找出S省政府政策性文件在制定和实施过程中存在影响其功能发挥的不足之处，本节有针对性地归纳提出了3条对策建议。

6.2.1 完善文件制发程序

针对前文指出的省级政府政策性文件制发程序中，存在的发文随意、公众参与不足、合法性审查不够全面等问题，笔者建议，应该从以下几个方面进行改进。

一是在发文启动环节，进行全面的“立项”。即从目前实施立项的范围，从规范性文件扩大到全部政策性文件。负责立项审查的部门，可以一分为二，规范性文件的立项审查依然由省级政府法制部门负责；其他政策性文件的立项审查，可以由省级政府办公厅负责文稿审核的处室来负责。

二是起草文件过程中，引导公众积极参与政策的制定。从目前的决策“预公开”，提升到让公众参与决策的过程中来。比如，文件起草部门可以在互联网上发起一个“我来制定公文”活动，就拟起草制定的政策性文件主要内容在网上进行征集公众意见，或者委托专业机构进行民意调查，通过“开门定政策”，从而实现政策制定过程的民主化、科学化。

三是合法性审查范围，从规范性文件扩展到全部的政策性文件。针对现实中，文件起草部门为了规避合法性审查，对文稿的标题和文种进行技术处理的实际情况，对所有的政策性文件由省法制办进行合法性审查，重点审查政策性文件是否存在超越法定职权、违反法定程序和违反法律、法规、规章、政策规定等问题，从根本上解决“红头文件”于法无据的问题。

四是要按照文件“生命周期”理论，定期对政策性文件进行清理废止力度。按照国务院近期的统一部署，集中对2000年以来的政策性文件进行评估，对于那些已经失去执行效力的集中列出清单、公开进行废止。在此基础上，可以再延展到1978年以来、1949年以来的政策性文件的清理废止，最终实现政策性文件定期废止，做到“清单化”，以此提高精细化水平。

6.2.2 提高文件政策质量

针对访谈过程中，部门人员反映的省级政府政策性文件存在的“照抄照搬上级文件”“文件用语过于模糊”等等问题，为了提高政策性文件的实际效用，应该努力提高文件的政策含量和政策水平。主要可以从以下方面着力改进。

一是加强调查研究。要在吃透上级政策精神的基础上，充分调查研究本地的实际情况，找出实际工作中存在的问题和薄弱环节，遵循“问题导向”，制定出能够解决问题、方便下级执行的政策措施，真正实现“少发文，发管用的文”的指示要求。

二是在文稿会签过程中，各会签部门应该转变思路，从约束性的会签变成主动性的会签，即针对这个文件内容，本部门能够给出什么样的政策、提供什么样的服务，而不是对着文件文稿删除修改文字，使得政策变得含糊不清，难以执行。

6.2.3 积极主动回应舆情

针对前文所提的省级政府政策性文件所引发的舆情未得到积极回应的问题，应该至少可以从三个方面进行改进。

一是加强对政策性文件的解读。除了常规性地通过文字材料对政策性文件在官方网站、电视台、报纸、网络等传统媒体上进行解读之外，还应该更多地利用目前公众乐于接受的形式，进行全方位、多角度地解读。比如，可以通过微信公众号、手机APP等，将政策性文件所含的政策进行图像化、通俗化的解读，提高公众的接受程度。

二是加强对政策性文件的舆情监测。各级政府应该把舆情监测的关注点从各种“负面新闻”扩大到政策性文件上。密切关注政策性文件公布之后的舆情，对于那些对政策性文件存在误读甚至是歪曲的舆情，要保持高度的关注，为下一步的回应打下基础。

三是加强对政策性文件的舆情的回应。对监测到的政策性文件的异常舆情，应当及时研判，分别处置。对那些明显误读、歪曲政策取向和内容，可能会造成不良社会影响的舆情，要果断出手，积极回应，确保文件得到准确理解，政策得到良好实施。

6.2.4 开展执行效果评估

针对目前S省政府政策性文件的执行效果评估缺失的实际情况，亟需加强这方面的工作力度。

一是在体制内加强相关人员的培训。目前S省政府政策法规处刚刚按照国务院要求增加了政策性文件执行效果评估的职能，但是还没有开展这方面的工作。要加强相关工作人员的学习和培训，使他们掌握基本的评估手段和能力，以利于工作的开展。

二是可以借助外脑进行评估工作。在目前相关人员缺失的情况下，可以通过政府购买服务等方式，与相关咨询公司、高等院校政策研究机构进行合作，借助他们专业化的手段进行文件的效果评估，以此弥补现阶段工作力量的不足。

余 论

自建国以来,我国经历了社会主义改造、建设和改革,建立了社会主义市场经济体系,与之相伴的社会主义民主法治进程也不断推进。这一切工作的取得都是在中国共产党领导下进行的。中国用短短几十年的时间走完了西方发达国家几百年的路,中国始终处于高速追赶和发展的道路,因此,国家治理面临着形势和任务始终在变化。在这种背景下,政策多变是中国作为一个后发的现代国家转型过程中的突出特点。与法律的刚性、稳定性相比,作为政策文本的政府文件因其灵活性、变通性,自然而然地得到中国政府的青睐。^①

1997年党的十五大报告明确提出“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”。2014年党的十八届四中全会确定的全面推进依法治国的重大任务之一就是深入推进依法行政,加快建设法治政府。^②从目前来看,文件与法律共同成为国家治理的重要手段,^③二者各有特点。党的十八届三中全会和四中全会分别作出了全面深化改革和全面依法治国的重要部署。在现阶段,如果将文件视为人治的表征而完全抛弃,转而一步到位地制定出一系列法律来治理国家,这样的想法是不切实际的。实际上,政策性文件与法律并不是格格不入的:政策性文件往往是法律的先导,承担着“政策实验”的任务,可以被视为一种“试验性立法”。^④等立法条件成熟后,再由权力机关制定正式法律,即“政策法律化”的过程。^⑤然而,在实践中的文件制度的确存在着一些问题,一个突出问题就是文件沦为一种政策执行的象征符号,最终导致了政策“空转”^⑥和“空传”^⑦,也就是官方话语中的政策落实的“最后一公里”问题。另一个突出问题就是“红头文件”违法问题。这是比政策不落实更为严重的问题,从这个角度看,

^① 施从美.当代中国文件治理变迁与现代国家成长[J].江苏社会科学,2010(1).

^② 十八届四中全会提出全面推进依法治国的总目标和重大任务.新华网[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/23/c_1112953357.htm2014-10-23

^③ 施从美.文件政治与乡村治理[M].广州:广东人民出版社,2014:71-74.

^④ 戴中璧.论行政规范性文件制度及其完善[J].江苏科技大学学报(社会科学版),2011(3).

^⑤ 史为民.“政策主导型”的渐进式改革[M].北京:中国社会科学出版社,2011.

^⑥ 阮静,肖鹏,章荣君,翟继光,李建军,孙兴全.如何防止改革“空转”?[J].财政监督,2016(1).

文件与法律二者之间的确存在的一种“合法”与“效率”的张力。

现阶段文件体系与法律体系共同构成中国治理体系。从某种意义上说,当下一个地区政府的治理体系更多的是由一个个政策性文件搭建而成的。^②从目前的情况来看,文件制度将在相当长的一个时期内一直存在,并且发挥治国理政的重要作用。随着市场经济发展和民主法治进程加快,法律治理方式将取代文件治理方式,但这将是一个漫长的过程。

本文对于文件制度的研究是基于本人实际工作经验上的有限的理论探索,应该说还是很成熟和完善的。未来对于文件制度的研究,至少可以从以下几个方面进行深入探索。

第一,党政机关之间的文件制度机制有待研究。中国的政府过程或者说是公共政策过程是发生在一个“以党领政”、党和国家相互“嵌入”的独特结构和政治生态中^③。因此,在研究文件制度时,如果撇开党的机关单纯研究政府系统的文件,则不足以更加宏观深刻地理解中国的“文件政治”和文件制度。因此,未来研究可以从党的机关文件和政府机关文件二者之间的联系入手,探索更具有中国特色的党政机关间的文件制度机制。

第二,政府层面的文件与政府组成部门的文件之间的联系机制有待研究。“条块分割”是我国政府过程的一个突出特点。政府文件可以被看作是“块块”政策,部门文件可以被看作是“条条”政策。究竟政府文件在多大程度上可以弥合部门政策形成的“碎片化”现象?部门之间如何通过协商制定政府层面的文件从而打造一个“整体政府”?政府办公厅(室)作为政府的中枢协调机构,在这其中应该发挥这样的作用?这些问题都值得思索。

第三,西方政府过程研究的经典路径是聚焦压力集团对政府决策的影响作用。在研究中国的文件制度过程中可以借鉴这一研究路径,尤其是在互联网自媒体时代,可以探讨不同利益集团如何通过网络舆情等多种渠道影响政策性文件的制定和施行

^① 李瑞昌,中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究[J].公共行政评论,2012(3).

^② 李林倬,基层政府的文件治理——以县级政府为例[J].社会学研究,2013(4).

^③ 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(5).

等问题。

笔者相信，未来文件制度作为研究当代中国政治治理的一个切入点，将吸引更多学者从更多学科角度进行研究。我国“法治政府”建设以及国家治理能力和治理体系现代化水平将得到不断提升，国家治理的“中国方案”必会展现在世人眼前。

附表

2008—2016 年 S 省政府部分政策性文件^①

文件标题	年份	拟稿单位	领域
S 省人民政府关于下达 S 省 2008 年国民经济和社会发展规划的通知	2008	省发改委	经济
S 省人民政府关于进一步加强文物保护工作的通知	2008	省文化厅	文化
S 省人民政府关于贯彻国发[2008]4 号文件进一步推进人防事业发展的实施意见	2008	省人防办	社会
S 省人民政府办公厅关于印发 S 省信访终结意见备案的规定和 S 省信访终结意见公示规定的通知	2008	省信访局	政治
S 省人民政府办公厅转发省环保局等部门关于加强农村环境保护工作的意见的通知	2008	省环保局	生态
S 省人民政府关于印发 S 省钢铁工业调整振兴规划的通知	2009	省经贸委	经济
S 省人民政府关于进一步加强市县依法行政的实施意见	2009	省政府法制办	政治
S 省人民政府关于进一步加强普通高等学校毕业生就业工作的通知	2009	省人事厅	社会
S 省人民政府关于印发 S 省应对气候变化实施方案的通知	2009	省发改委	生态
S 省人民政府办公厅关于公布 S 省引进海外高层次人才名单的通知	2009	省委组织部	文化
S 省人民政府关于进一步繁荣发展少数民族文化事业的意见	2010	省民委	文化
S 省人民政府关于贯彻国发[2010]40 号文件稳定消费价格总水平保障群众基本生活的通知	2010	省物价局	社会
S 省人民政府办公厅转发省财政厅等部门关于进一步加强土地出让收支管理的意见的通知	2010	省财政厅	经济
S 省人民政府办公厅关于开展规章清理工作的通知	2010	省政府法制办	政治

^① 由于 2008—2016 年 S 省政府政策性文件样本共有 998 份, 限于篇幅关系, 论文不一一列出, 而是将每年样本文件按照经济、政治、文化、社会和生态五大领域各选出一份, 共得到 45 份文件列于此附表中。

S 省人民政府办公厅关于进一步加强环境影响评价工作的通知	2010	省环保厅	生态
S 省人民政府关于印发 S 省优待老年人规定的通知	2011	省老龄办	社会
S 省人民政府关于下达“十二五”期间年森林采伐限额的通知	2011	省林业局	生态
S 省人民政府办公厅关于推进公共电子阅览室建设的实施意见	2011	省文化厅	文化
S 省人民政府办公厅关于转发省人力资源社会保障厅省公务员局 S 省“十二五”行政机关公务员培训规划的通知	2011	省人力资源社会保障厅	政治
S 省人民政府办公厅关于印发 S 省省管企业监事会管理暂行办法的通知	2011	省国资委	经济
S 省人民政府关于印发 S 省知识产权战略纲要的通知	2012	省科技厅	文化
S 省人民政府关于加快社会养老服务体系建设的意见	2012	省民政厅	社会
S 省人民政府办公厅转发省水利厅等部门关于开展水生态文明城市创建工作的意见的通知	2012	省水利厅	生态
S 省人民政府办公厅关于推进行政复议委员会试点工作的意见	2012	省政府法制办	政治
S 省人民政府办公厅关于加快机电产品出口的意见	2012	省商务厅	经济
S 省人民政府关于推进政府职能转变简政放权减少行政许可的意见	2013	省编办	政治
S 省人民政府关于印发《S 省 2013-2020 年大气污染防治规划》和《S 省 2013-2020 年大气污染防治规划一期行动计划》的通知	2013	省环保厅	生态
S 省人民政府关于印发省会城市群经济圈发展规划的通知	2013	省发改委	经济
S 省人民政府关于贯彻落实国发〔2012〕63 号文件进一步做好旅游等开发建设活动中文物保护工作的通知	2013	省文物局	文化
S 省人民政府办公厅关于印发《S 省抚恤定补优抚对象住房优待暂行办法》的通知	2013	省民政厅	社会
S 省人民政府关于加快发展文化产业的意见	2014	省委宣传部	文化

S 省人民政府办公厅关于印发《S 省权益类交易场所管理暂行办法》的通知	2014	省金融办	经济
S 省人民政府办公厅关于印发 S 省人民政府 2013-2017 年立法规划的通知	2014	省政府法制办	政治
S 省人民政府办公厅关于推进县级公立医院综合改革的实施意见	2014	省发改委	社会
S 省人民政府办公厅关于印发 S 省耕地质量提升规划（2014—2020 年）的通知	2014	省农业厅	生态
S 省人民政府关于稳定外贸增长加快培育竞争新优势的意见	2015	省商务厅	经济
S 省人民政府关于贯彻落实国发〔2015〕6 号文件进一步深化行政审批制度改革的意见	2015	省编办	政治
S 省人民政府关于印发 S 省落实《水污染防治行动计划》实施方案的通知	2015	省环保厅	生态
S 省人民政府办公厅关于印发 S 省反对拐卖妇女儿童行动计划（2015—2020 年）的通知	2015	省公安厅	社会
S 省人民政府办公厅关于促进非国有博物馆发展的意见	2015	省文物局	文化
S 省人民政府关于减轻企业税费负担降低财务支出成本的意见	2016	省财政厅	经济
S 省残疾人事业发展“十三五”规划	2016	省残联	社会
S 省人民政府办公厅关于改进和加强行政执法工作的意见	2016	省政府法制办	政治
S 省人民政府办公厅关于印发 S 省“互联网+文化产业”行动方案的通知	2016	省文化厅	文化
S 省人民政府办公厅关于推进全省煤炭清洁高效利用工作的意见	2016	省煤炭局	生态

参考文献

著作类:

- [1]Wu Guo gaung. Deumentary Polities: Hypotheses, Procees, and Case Studies [M]. Caorl L Hamrin, Sui sheng Zhao.Decision-Making in Deng' s China. NewYork: M.E. Sharpe, Inc., 1995.
- [2]施从美.文件政治与乡村治理[M].广州:广东人民出版社,2014.
- [3]史为民.“政策主导型”的渐进式改革[M].北京:中国社会科学出版社,2011.
- [4]朱光磊.当代中国政府过程(第三版)[M].天津:天津人民出版社,2008.
- [5]胡伟.政府过程[M].杭州:浙江人民出版社,1998.
- [6]谢岳.当代中国政治沟通[M].上海:上海人民出版社,2006.
- [7]姬瑞环.公文写作模板与公文处理流程[M].北京:中国人事出版社,2013.
- [8]岳海翔.最新党政公文写作小百科[M].北京:人民出版社,2013.
- [9]张保忠.党政公文写作规范技巧[M].北京:研究出版社,2012.
- [10]张树义.行政法学(第二版)[M].北京:北京大学出版社,2012.

期刊类:

- [1]徐湘林.中国政策科学的理论困境及其本土化出路[J].公共管理学报, 2004(1).
- [2]谢岳.文件制度: 政治沟通的过程与功能[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2007(6).
- [3]潘同人.中国文件机制初探[J]. 理论导报, 2011(1).
- [4]罗大蒙,任中平.中国乡镇基层政权中的文件政治: 象征、效能与根源——G乡的表达[J]. 公共管理学报, 2004(1).
- [5]施从美,陈小琴.“文件政治”研究的方法初探[J].云南行政学院学报,2008(4).

- [6]施从美.“文件政治”:当下中国乡村治理研究的新视角[J].江苏社会科学,2008(1).
- [7]施从美.当代中国文件制度的结构与功能解析[J].江海学刊,2010(1).
- [8]施从美.当代中国文件治理变迁与现代国家成长[J].江苏社会科学,2010(1).
- [9]潘同人.中国政策性文件的政治学思考[J].云南社会科学,2012(5).
- [10]李林倬.基层政府的文件治理——以县级政府为例[J].社会科学研究,2013(4).
- [11]尹文嘉.“红头文件”乱象的治理方式探究[J].领导科学,2009(12月上).
- [12]归吉官.档案学有向文件学发展的趋势[J].档案管理,2008(2).
- [13]李英.“文件政治”与中层党政干部人才标准的偏离及矫正[J].领导科学,2016(5月下).
- [14]李力.试议党政机关公文文种设置存在的问题及改革方向[J].秘书,2015(11).
- [15]栾照钧.《党政机关公文处理工作条例》缺憾瑕疵探析[J].秘书,2013(4).
- [16]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(5).
- [17]高轩.整体政府与我国政府部门间协调[J].领导科学,2010(10).
- [18]李瑞昌.中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究[J].公共行政评论,2012(3).
- [19]戴中璧.论行政规范性文件制度及其完善[J].江苏科技大学学报(社会科学版),2011(3).
- [20]葛艳霞,陈如岳.正确发挥“红头文件”作用 全面推进依法治国[J].办公室业务,2016(4).

论文集类:

- [1]景跃进.中国的文件政治[A].北京大学国家发展研究院.公益的边界[C].上海:上海人民出版社,2013.

学位论文类:

- [1]吴修芹.文档一体化构想[D].济南:山东大学.2008.
- [2]吕琳.电子政务视角下党政机关公文处理的研究——以 S 市为例[D].长春:吉林大学.2016.
- [3]李晚霞.地方政府职能变迁: 权力、利益与注意力的再分配——以 S 区为例[D].上海:复旦大学,2011.
- [4]王国红.政策执行中的政策规避研究[D].北京:中共中央党校,2004.
- [5]安源.党政机关公文处理工作研究[D].长春:吉林大学,2007.
- [6]吴欣煦.我国政府过程中的政治沟通[D].南京:东南大学,2005.
- [7]朱友刚.服务型政府视角下的政府信息公开研究[D].济南:山东大学,2012.
- [8]赵琪琪.政府职能转变的文本分析: 基于 2003—2012 年国务院常务会议议题的考察[D].上海:复旦大学,2013.

其他类:

- [1]中华人民共和国立法法[Z].北京:全国人民代表大会.2015.
- [2]党政机关公文处理工作条例[Z].北京:中共中央办公厅国务院办公厅.2012.
- [3]GB/T 9704-2012,党政机关公文格式[S].北京:国家质量监督检验检疫总局国家标准化管理委员会,2012.
- [4]李克强为国务院文件运转流程定新规.中国政府网
[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2015-04/21/content_2850464.htm.2015-4-21

致 谢

终于到了致谢的时刻。这一刻，不仅意味着本篇论文即将画上句号，也标志着三年在职研究生学业即将结束。行笔至此，感慨万千。

至今清晰记得收到山东大学录取通知书时激动的心情，记得与导师“双向选择”时的忐忑，记得与三五同学在学校附近聚餐时的快乐，更记得论文写作过程中的艰辛与迷惘和定稿之后的满足与喜悦。这一切对我而言，都是一种无法复制的独特体验。此刻，我有太多感谢要说。

最该感谢的是导师王佃利教授。是他让我将公共管理理论知识与工作实际相结合，以一个研究者的眼光客观审视自己的日常工作。在我论文写作最困难的时候，他的鼓励和点拨让我充满了前进的动力，同时也让我对学术研究道路充满敬畏。囿于个人知识和能力的局限，论文距离导师的要求仍有不小差距，唯有在以后的学习工作中不断努力提升自我，以不辜负导师的殷殷期望。

感谢刘焕臣、明涛、李梦楠、吴攀等同学，与我一路同行，走过三年美好时光。感谢山东大学 MPA 办公室丁恺老师，为我学习提供了许多便捷。感谢我的学术型硕士同门于棋同学，花费大量业余时间论文的数据处理、图表制作等方面给予我无私的帮助。

感谢省政府办公厅、省政府法制办的同事和朋友们，是他们将工作经历和工作思考无私地分享给我，这才有了论文中鲜活的案例和观点。

感谢我的家人，特别是妻子韦紫辰和我们的父母，他们辛苦的付出让我可以心无旁骛地进行课程学习和论文写作。还有我的儿子寇元韬，他的孕育、出生和成长恰与此篇论文构思、开题、写作的过程相重合。在我聚精会神写作论文时，他于桌椅间爬来爬去的温馨场景，是我永久珍藏的美好回忆。

最后，向付出辛勤劳动的各位论文评阅人、答辩委员会主席和委员表示衷心感谢！

寇 震

2017 年 3 月

学位论文评阅及答辩情况表

论文评阅人	姓 名		专业技术 职 务	是否硕导	所 在 单 位		总体评价 ※
答辩委员会成员	姓 名		专业技术 职 务	是否硕导	所 在 单 位		
	主席						
	委 员						
答辩委员会对论文的 总体评价※			答辩秘书		答辩日期		
备注							

※优秀为“A”；良好为“B”；合格为“C”；不合格为“D”。