



高校社科文库  
University Social Science Series

教育部高等学校  
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果  
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台  
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式  
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



# 公共行政执行的中层理论

——政府执行力研究

A Middle-Range Theory of  
Public Administration Execution  
—— The Study of Government Execution

曹堂哲/著

光明日报出版社

# 公共行政執行中的心理學

劉永華主編

A Middle-Range Theory of  
Public Administration: Exploring  
the Field of Organizational Behavior

OXFORD  
UNIVERSITY PRESS

OXFORD

UNIVERSITY PRESS

OXFORD

UNIVERSITY PRESS

OXFORD

UNIVERSITY PRESS

OXFORD

UNIVERSITY PRESS



高校社科文库  
University Social Science Series

教育部高等学校  
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果  
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台  
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式  
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



# 公共行政执行的中层理论

——政府执行力研究

A Middle-Range Theory of  
Public Administration Execution  
—— The Study of Government Execution

曹堂哲/著

光明日报出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

公共行政执行的中层理论:政府执行力研究/曹堂哲  
著. —北京:光明日报出版社,2010.5

(高校社科文库)

ISBN 978-7-5112-0722-7

I. 公… II. 曹… III. 国家行政机关—行政管理—研究  
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 074010 号

**公共行政执行的中层理论——政府执行力研究**

---

**作 者:** 曹堂哲 著

**出 版 人:** 朱 庆

**责任编辑:** 刘 彬 郭政君

**封面设计:** 小宝工作室

**责任校对:** 史丽媛 田 菲

**责任印制:** 胡 骑 宋云鹏

---

**出版发行:** 光明日报出版社

**地 址:** 北京市崇文区珠市口东大街5号,100062

**电 话:** 010-67078241(咨询),67078945(发行),67078235(邮购)

**传 真:** 010-67078227,67078233,67078255

**网 址:** <http://book.gmw.cn>

**E - mail:** gmchs@gmw.cn

**法律顾问:** 北京市华沛德律师事务所张永福律师

---

**印 刷:** 北京大运河印刷有限责任公司

**装 订:** 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系调换

---

**开本:** 690×975 毫米 1/16

**字数:** 324 千字

**印张:** 20.25

**版次:** 2010年5月第1版

**印次:** 2010年5月第1次印刷

**书号:** ISBN 978-7-5112-0722-7

---

**定价:** 42.50 元

版权所有 翻印必究



## 序 言

本著作是曹堂哲在他的博士论文《试构公共行政执行的中层理论——兼论当代中国政府执行力问题》的基础上，经过较大幅度的修改完成的。作为曹堂哲的硕士研究生、博士研究生指导老师，我认为这是一本具有相当的学术创新性，具有较高的理论和实践价值的专著，故序。

在我看来，该著作具有以下几点特色：

首先，视野广阔、立意高远。纵观古今，论道、为学、研术之作，有“经典之作”和“匠人之作”之分，另有不入其流之说。经典之作或高远、或宽广、或深入，追求理念之原创、哲理之深刻、历史之厚重，透显“重”、“大”、“拙”之境界；匠人之作或新奇、或灵巧、或轻盈，追求精雕细琢、技艺精良、细巧华丽，表露“精”、“秀”、“巧”之感觉。匠人之作虽亦不错，经典之作却是难得，多数学人，终一生之力，终究还是难窥其境。

人文社会科学领域，无论是经典之作还是匠人之作，都是对社会重大或重要问题的直接或间接的回应，但两者的风格迥然。曹堂哲2001年入燕园就学，在我指导下先后攻读硕士和博士学位，前后七载。他的学养、潜质，最重要的是他的谦逊、淡泊、执着的学术态度使他走上了一条追求经典之作的学术发展路途。在当前中国快速发展，强调效率和数量的年代，学术研究中取巧之风不谓不盛。在这样的环境之下，能秉持“为伊消得人憔悴，衣带渐宽终不悔”的学术精神，坐得住冷板凳，耐得住寂寞，三年“目不窥园”，以哲理和理性思辨的方式关注重大或重要的社会问题，的确是一种难能可贵的价值选择。正是这种精神、这种价值选择引导着他一直追求卓越。

诚然，这是一本“初生牛犊”式的著作，难免生涩及不足。但读这本著作会有如观写意山水的感觉。这种感觉来自该文的立意，以及选题、中心思想、文献综述、研究方法和论证逻辑的综合效应。公共行政执行问题是中西方相关学术研究和政府管理实践所面临的共同的重大问题。基于中西方学术文献



梳理,不难发现,长期以来,既有的关于“执行”的研究要么偏重于宏观层面,要么偏重于微观层面,中间缺乏一个连接宏观和微观的中观层面。这个层面承上启下,不仅存在,而且重要,在相当的程度上决定着“执行”的“信度”和“效度”。该文的立意,正如作者所言,“这本著作尝试建构公共行政执行中层理论,以政府执行问题为导向,以回答公共行政执行的基本问题为宗旨,以批判实在主义认识论为基础,以权力结构、协同机制为核心范畴,以连接公共行政执行的宏观理论和微观理论为功能,以解释西方国家和当代中国公共行政执行实践为运用,以提升当代中国政府执行力的战略为落点,采用了新方法,回应了当代中国政府执行力建设的理论和实践问题。”

其次,学脉清晰、诠释经典。曹堂哲大学本科修习哲学专业,应当说有着比较扎实的哲学知识基础和比较系统的哲学思维方式的训练。与此相联系,通过学术脉络的梳理和经典著作的诠释,回应和解决社会问题是他的强项。从某种意义上说,公共行政学有着重“术”轻“学”的倾向,但历来重“学”研究的成果却具有很高的地位,亦显的极其重要和难能可贵。在本书中,作者尝试通过人文社科领域一些经典著作的历史梳理和学理诠释,把公共行政执行研究置于多学科的基础上,建立在扎实的学术思想系络中。当然这种重“学”的做法难度较高,但却给人以深刻的印象。例如:作者对权力流派的梳理,就颇显作者重视学脉和经典的特色。古今中外的权力理论和权力流派可谓异彩纷呈,很多简单罗列式的梳理往往给人挂一漏万、繁杂无章、丛林荆棘之感;另外一些分类式流派梳理又往往给人博物展览、陈列货物之感。这本著作从权力理论哲学基础的差异出发,将权力理论的学科所在、历史、逻辑和人物等线索串接起来,通过经典文献的诠释,从权力理论发展的内在思想逻辑中,梳理出了权力理论的流派、争论焦点和争论的要素,并以此为基础给出了权力的整合定义。这一定义又进一步构成了权力结构分析的基础。概之,本著作将研究、构思、命题之“苗木”根植于深厚的学术经典脉络的“土壤”之中,避免无根、无源、无本“概念式”学术研究的空泛,既表现了作者厚实的学养和追求,亦反映了作者严谨的学术思维和研究习惯。

再次,大胆运思、努力创新。本著作以政府执行问题作为研究的对象,试图从权力结构和协同机制的新的视角探究公共行政执行的本质和规律,同时总结政府执行力建设的经验教训,进而尝试性地提出了颇具新意的公共行政执行的中层理论。

中层理论 (theories of the middle range) 本是社会学家默顿 (R. K. Mer-



ton) 于 20 世纪 60 年代提出社会研究方法,用以弥补宏观理论 (grand theory) 和微观 (microcostaic theory) 理论各自的局限性,促进经验研究和抽象理论之间的互动和连接。作者从默顿提出的“中层理论”出发审视公共行政执行,但所言“中层”理论并不局限于默顿的概念,而是另具两层独特的含义:第一,该理论提出的、“权力结构和协同机制”属于批判实在主义 (critical realism) 所谓的真实层面 (real),“微观行为”则属于批判实在主义所谓的经验层面 (empirical) 和实际层面 (actual),从而将批判实在主义对认识层次的划分与公共行政执行中层理论结合了起来;第二,该理论提出权力结构的整体性和层次性是连接宏观和微观的桥梁,批判实在主义认识论主张的机制因果观是连接中观和微观的桥梁。因此,该理论实际上提出了“作为权力结构分析的公共行政执行中层理论”和“作为机制分析的公共行政执行中层理论”,换言之,公共行政执行中层理论是一种结构性的机制理论。

复次,回应实践、提出战略。在理论建构的基础上,该著作运用公共行政执行中层理论,主要通过公共行政执行权力结构的 GVIRRTCQ 模型和公共行政执行协同机制的 EPDFIE 模型分析,对英国、美国和日本 20 世纪后半期以来,通过对行政改革优化政府执行权力结构、协同机制以提升执行力的理念、理论、制度安排和措施进行了新的阐释,同时审视了当代中国政府执行问题,提出并论证了“执行中的权力结构的失衡和执行协同的失效是导致中国政府执行问题的根本原因,因此,重塑公共行政执行权力结构和协同机制是中国政府执行力建设的基本战略路径”这一基本观点。文中基于公共行政执行中层理论的经验总结和政策建议,对于当代行政体制改革、政府管理模式的改进等方面颇具一定的参考价值。

由于矢志不渝、专心致志,曹堂哲在读期间的论文发表、课题研究、学术交流、著作翻译等多有成果,亦获得了不少的荣誉和奖励,此处无需铺陈。《诗经》有云:“靡不有初,鲜克有终。”在其专著《公共行政执行的中层理论——政府执行力研究》通过了教育部高等学校社会发展研究中心组织的“高校社科文库”评审,资助出版之际,谨引南宋象山翁的名言“无志则不能学,不学则不知道。故所以致道者在乎学,所以为学者在乎志。”以共勉。

张国庆

2009 年 11 月于北京大学廖凯原楼



# CONTENTS 目 录

## 第一篇 导论、文献和概念基础

### 第一章 导论 / 2

- 第一节 研究背景、研究目的和研究问题陈述 / 4
- 第二节 研究的文献基础、范围和方法 / 11
- 第三节 研究的意义和创新点：公共行政执行中层理论概述 / 16
- 第四节 本书的中心思想和框架结构 / 25

### 第二章 公共行政执行中层理论的概念基础 / 29

- 第一节 公共行政执行和公共行政执行力 / 29
- 第二节 公共行政执行研究的多学科基础 / 36
- 第三节 公共行政执行研究的生态层次结构 / 55

## 第二篇 公共行政执行中层理论的本体论维度——权力结构

### 第三章 权力概念的理论梳理 / 60

- 第一节 选择权力概念作为分析起点的原因 / 60
- 第二节 权力概念的理论流派 / 63
- 第三节 权力理论流派争论和权力的整合定义 / 93





#### 第四章 公共行政执行权力结构的 GVIIRRTCQ 模型 / 100

- 第一节 公共行政执行权力结构概论 / 100
- 第二节 公共行政执行目标与价值结构 / 106
- 第三节 公共行政执行利益结构 / 108
- 第四节 公共行政执行激励结构 / 124
- 第五节 公共行政执行资源、制度和技术结构 / 126
- 第六节 公共行政执行交往结构 / 130
- 第七节 公共行政执行量化结构 / 133

### 第三篇 公共行政执行中层理论的认识论维度——协同机制

#### 第五章 公共行政执行协同机制的研究途径 / 137

- 第一节 公共行政执行协同机制研究的系统科学途径 / 138
- 第二节 公共行政执行协同机制研究的网络途径 / 147
- 第三节 公共行政执行协同机制研究的制度主义途径 / 151

#### 第六章 公共行政执行协同机制的 EPDFIIE 模型 / 165

- 第一节 公共行政执行的生态协同机制 / 167
- 第二节 公共行政执行的政治—行政协同机制 / 170
- 第三节 公共行政执行的决策—执行—监督协同机制 / 178
- 第四节 公共行政执行的职能—结构协同机制 / 180
- 第五节 公共行政执行的部际协同、府际协同和嵌入协同机制 / 186

### 第四篇 公共行政执行中层理论的现象维度和实践应用

#### 第七章 公共行政执行中层理论的现象维度——微观行为 / 196

- 第一节 公共行政执行微观行为研究的文献综述 / 196
- 第二节 公共行政执行微观行为研究的理论途径 / 202



第三节	公共行政执行微观行为研究的理论模型和变量	/ 204
第四节	公共行政执行微观行为研究的核心问题	/ 207
<b>第八章</b>	<b>公共行政执行中层理论的国别应用</b>	<b>/ 210</b>
第一节	英国公共行政执行协同机制	/ 211
第二节	美国公共行政执行协同机制	/ 227
第三节	日本公共行政执行协同机制	/ 231
<b>第九章</b>	<b>公共行政执行中层理论的中国案例</b>	<b>/ 243</b>
第一节	当代中国公共行政执行类型学	/ 243
第二节	公共行政执行中层理论的案例分析	/ 248
第三节	当代中国公共行政执行面临的问题和成因	/ 272
第四节	当代中国公共行政执行力提升的战略	/ 282
<b>参考文献</b>		<b>/ 290</b>
<b>附 录</b>		<b>/ 307</b>
附录 1	Academic Research Library 数据库收录的政策执行期刊 论文数量统计	/ 307
附录 2	Academic Research Library 数据库收录的政策执行期刊 论文类型	/ 308
附录 3	ProQuest 博士硕士论文数据库中收集的政策执行 博士论文数量统计	/ 308
附录 4	ProQuest 博士硕士论文数据库收集的政策执行 博士论文类型	/ 309
附录 5	1911 年到 2007 年执行、政策执行和执行 力研究期刊文献统计	/ 309
附录 6	1911 年到 2007 年“政策执行”为篇名的期刊统计	/ 310
<b>后 记</b>		<b>/ 311</b>



# 第一篇

## 导论、文献和概念基础

本篇分为第一章导论和第二章公共行政执行中层理论的概念基础两部分。导论阐述公共行政执行中层理论提出的背景，对核心概念加以界定，阐述研究的目的，陈述研究的问题，说明研究的文献基础、范围和研究方法，展示全书的中心思想和逻辑结构。导论在界定公共行政宏观层面、中观层面和微观层面研究的基础上，概述公共行政执行中层理论的特点、运思、功能和实践运用。

第二章系统地梳理企业管理学、政策科学、公共行政和公共管理学、政治学、发展经济学、制度经济学、政治经济学和政党学领域的执行研究。在系统梳理和对比分析的基础上，界定清楚了本书所研究的执行、公共行政执行、公共行政执行力等概念。第二章还将执行研究划分为宏观、中观和微观三个层面，为公共行政执行中层理论的提出提供了参照背景。



# 第一章

## 导 论

“执行”（execution）问题是一个古老而常新的话题，纵观自古以来中西方对“执行”问题的研究，立足于中国的执行难问题，我们不禁会提出这样一个问题：如何从学理上阐释和分析当代中国政府的执行难题？目前中西方学术界对执行的研究能否很好地解释和分析当代中国政府的执行难题？如果不能应该建构什么样的理论进行解释和分析？对这一系列问题的回答是本书运思的开始。通过对古今中外的“执行”理论进行梳理，笔者发现：学术界对公共行政执行的研究存在“两极化”现象，要么研究公共行政执行的宏观层面，要么研究公共行政执行的微观层面，缺乏一个连接宏观和微观的中介性的中层理论，与宏观理论和微观理论相比，中层理论能够对当代中国政府的执行难题提供更好的解释和分析。本书的基本内容就是尝试运用权力结构、协同机制和微观行为三个核心范畴建构公共行政执行的中层理论，据此对西方国家公共行政执行的理念、制度和措施进行新的阐释，对当代中国的执行难问题进行分析，提出解决当代中国执行难题的战略路径。

导论阐述本书研究的背景、研究目的、研究问题、研究范围、文献基础、研究方法、中心论点、逻辑结构以及研究意义和创新点。为了不产生歧义，笔者先对本书使用的概念进行简单地介绍。为何提出这些概念、这些概念的渊源和内涵笔者会在后面的诸章中论述。

### 定义 1：执行

执行是将决策转化为实际行动的过程和诸活动的总称。

### 定义 2：政府执行

政府执行指政府将国家意志、战略、法律法规和公共政策转化成实际行动的过程和诸活动的总称。

### 定义 2.1：广义的政府执行

广义的政府执行指的是在政党的积极行动之下，国家（立法、行政和司法机关）分别履行各自的职能，共同实现国家意志、战略，实施法律法规，贯彻



公共政策的过程和诸活动的总称。广义的政府执行又可称作“国家执行”。

定义 2.2: 狭义的政府执行

狭义的政府执行指的是行政机关为了落实国家意志、战略, 依法贯彻法律、法规和公共政策的过程和诸活动的总称。狭义的政府执行又称作公共行政执行 (execution of public administration), 是本书研究的对象。

定义 3: 公共行政执行

公共行政执行即狭义的政府执行。

定义 4: 公共行政执行力和协同执行力

公共行政执行力 (executive powers of public administration) 就是公共行政执行权力结构协同转换过程中所表现出来的合力 (这种合力可以使用结果或有效性等概念从不同侧面进行透视)。从权力结构及其协同机制的角度研究公共行政执行问题是本书的特点。换言之, 公共行政执行力实质上是一种协同作用表现出来的合力。笔者将公共行政执行力的本质看作是“协同执行力”。协同执行力是从协同的视角对公共行政执行权力的运行状态和运行结果进行描述的概念, 协同执行力的提升是公共行政改革的重要内容之一。

定义 5: 公共行政执行中层理论

公共行政执行中层理论是笔者提出的阐释和理解公共行政执行和公共行政执行力的理论体系。该理论的本体论维度是“权力结构”, 认识论方法论维度是“协同机制”, 现象学维度是“微观行为”。公共行政执行中层理论的含义是双重的: 首先, “中层理论”的第一层含义与功能主义社会学家罗伯特·默顿 (Robert Merton) 提出的中层理论 (theories of the middle range) 含义相同, 区别于公共行政执行研究的宏观理论 (grand theory) 和微观 (microcosmic theory) 理论。<sup>①</sup> 其次, “中层理论”的第二层含义建立在批判实在主义 (critical realism) 认识论基础之上。这一理论中的“权力结构和协同机制”属于批判实在主义所谓的真实层面 (real), “微观行为”则属于批判实在主义所谓的经验层面 (empirical) 和实际层面 (actual)。中层理论探究机制, 微观理论探究“可经验”和“可观察”的微观行为变量间的联系。公共行政执行中层理论为公共行政执行和公共行政执行力的制度和机制设计提供理论指导。

---

<sup>①</sup> 本书中凡第一次出现的外国人名, 略去中名, 而不以全名对照。比如 Robert King Merton 写作罗伯特·默顿 (Robert Merton)。同章中再次或多次出现的人名, 则一般只给出中文单名, 如默顿。脚注中的英文人名不做统一格式要求。



**定义 6：权力**

权力就是意欲实现某种目标的多元利益主体之间，以利用资源而形成的资源转换能力为基础，从而在具有一定的主体间支配能力的条件下，通过交往而形成的一种非平衡性的相互作用和相互关系。意欲实现某种目标的多元主体既不断地生产动态的权力关系结构，又受到既定的权力关系结构的制约。

**定义 6.1：权力结构**

权力结构就是权力构成要素之间组成的具有整体性、转换性（动态性和生成性）、自我调整性、规律性的因果机制体系。

**定义 6.2：公共行政执行权力结构**

公共行政执行权力结构是公共行政执行权力构成要素之间组成的具有整体性、转换性（动态性和生成性）、自我调整性、规律性的因果机制体系。这种有规律的运行路径和运行程序本质上是权力要素之间的作用方式，即公共行政执行“机制”。这种机制是一种结构性的原因，外在地表现为可观察的经验世界变量之间的恒常联系。

**定义 7：结构**

结构就是系统要素之间组成的具有整体性、转换性（动态性和生成性）、自我调整性、规律性的因果机制体系。

**定义 8：公共行政执行的协同机制**

公共行政执行的协同机制指的是在公共行政执行权力结构的动态转换过程中，公共行政执行权力主体通过互动（冲突和合作），共同努力以实现（既定的或协定的）公共意志的过程、作用方式和程序。

**定义 9：公共行政执行的微观行为**

公共行政执行的微观行为就是公共行政执行过程中可观察的变量及其变量之间的相互关系。

**定义 10：当代中国**

本书将当代中国界定为建国至今这段时间，特别关注改革开放以来的当代中国。

## 第一节 研究背景、研究目的和研究问题陈述

就实践而言，当代中国和世界上的其他国家都面临执行难问题。但就学理认知而言，中西方的“执行”研究却陷入了“丛林”般的混乱局面，公共行



政执行理论缺少一个中观层面的理论分析框架，用以合理、有效地分析中国和世界上其他国家的公共行政执行现象。这是本书提出问题、展开研究的实践和理论背景。政府的执行难就是政府不能有效地贯彻实施国家意志、法律和政策的现象，表现为执行有效性走低或者执行无效甚至反效。中西方各国都面临执行难问题。

## 一、研究背景

### （一）中国的政府执行难题

根据当代中国发展理念和发展模式的阶段性差异，笔者将中国政府的执行难题分为三个阶段进行分析。

1. 第一阶段：分权化改革所引发的执行难题。第一个阶段从建国到中国共产党第十一届三中全会的召开，这一阶段的执行难主要由分权化改革所引发。1949年建国后，中国为了快速的实现工业化和现代化，通过学习苏联经验，奉行重工业优先发展的赶超战略，建立了计划经济体制。在计划经济体制之下，所有的物质和人力资源都纳入国家的控制和计划，与此相适应，形成了“全能主义”的政府执行模式。<sup>①</sup>这一模式具有如下特点：第一，从国家与社会、政府与市场之间的关系来看，国家和政府几乎代替和淹没了社会和市场的力量，整个社会生活和经济行为都纳入国家的控制中。意识形态、政治生活、经济生产和个人生活都受到国家的控制和干预，国家通过行政手段和政治动员的方式执行国家意志和政策。第二，与西方“三权分立”的体制不同，奉行高度集权化的一元化领导，在横向分权上没有变化的空间。第三，以统一的行政命令和计划的方式配置资源，中央的“条条”管理与地方的“块块”之间存在潜在的矛盾。如果强调“条条”，则“块块”的积极性降低，反之则又出现“块块”执行中央政府政策的不利。这种高度集权的体制，层级节制的执行方式导致了政策执行有效性的降低和经济活力的下降。如何在“全能主义”的体制之下，解决好政府执行问题，成为建国以来一直不断探索的问题。计划经济条件下的全能主义政府体制在横向分权上没有太多的努力空间，只能诉诸于政府层级之间的分权。通过分权化改革来激活中央和地方两个积极性，以提

---

<sup>①</sup> 20世纪80年代初邹谠提出了全能主义（totalism）概念，指“政治权力可以侵入社会的各个领域和个人生活的诸多方面，在原则上它不受法律、思想、道德（包括宗教）的限制。在实际上（有别于原则上）国家侵入社会领域和个人生活的程度或多或少，控制的程度或强或弱。”参见邹谠著：《二十世纪中国政治——从宏观历史与微观行动的角度看》，中国香港：牛津大学出版社，1994年版，第223页。



高国家战略、政策执行的有效性，从1956年毛泽东发表的《论十大关系》开始。在《论十大关系》一文中毛泽东指出：“中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个矛盾，目前要注意的是，应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。”“我们不能像苏联那样，把什么都集中到中央，把地方卡得死死的，一点机动权也没有。”《论十大关系》的相关论述开创了中央与地方协同执行的思想。按照郝伯特·希尔曼（Herbert Schurmann）的研究，分权可以分为“分权Ⅰ”和“分权Ⅱ”，“分权Ⅰ”就是将决策权一直下放到单位。“分权Ⅱ”就是将决策权下放到下级行政单位。从1956年起中国实施“分权Ⅰ”的改革。1957年决定实施“分权Ⅰ”和“分权Ⅱ”混合型改革，1958年执行的则是“分权Ⅱ”改革。分权Ⅰ属于经济性分权，分权Ⅱ属于行政性分权。<sup>①</sup>在计划经济体制下，行政性分权导致了混乱，陷入了“一放就乱，一收就死”的怪圈。

总之，建国以来，中国政府就一直被政府执行问题困扰，虽然中国已经走上了发展转型之路，但是关于政府执行中的基本问题仍然没有得到一个完整的理论阐释。如何从理论上总结和看待建国以来，中国在探索有中国特色的社会主义道路上所面临的政府执行困境和执行问题是一个非常具有理论价值和实践价值的研究议题。

2. 第二阶段：转型发展所引发的执行难题。第二阶段从中国共产党第十一届三中全会的召开到2001年起中国加入世界贸易组织这一段时间。这一阶段的执行难主要由转型发展引发。就国内而言，十一届三中全会的召开，国家的发展战略从“以阶级斗争为纲”转向“以经济建设为中心”。“增量改革”的推行，逐渐地改变了农村的经济体制，培育了非公有经济的发展，通过经济特区引进了外资和国外的经济管理方式，这些导致了“双轨制”的形成。1984年中共十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》将改革的重点由农村转向城市，并开始了全面改革的尝试。1992年十四大确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标。1997年十五大进一步确立了多种所有制共同发展的政策方针。就国际而言，从1986年7月10日中国政府正式提出恢复中国在关贸总协定中的缔约国地位的申请，到2001年中国正式加入世界贸易组织。

---

<sup>①</sup> H. F. Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China*, Berkeley: University of California Press 1966, p. 197.





这段时间中国从国际和国内两个层面基本上完成了从计划经济体制向市场经济体制的转轨。转轨中政府执行的问题具有如下特点：第一，从政府与市场之间的关系来看：“增量改革”导致了新兴经济力量和社会力量的兴起，国家与社会、政府与市场之间的互动关系出现了新的局面，形成了市场和计划双轨互动的局面。在政策执行过程中，计划和市场的力量由于缺少稳定的制度规范，政策执行过程中的权力和市场相互转化，权力的资本化和资本的权力化大大削弱了政府执行的有效性。第二，从执行的纵向层级来说，1994年之前实施的“权力下放”和“包干”财政体制，使得地方利益膨胀，中央的权威性和政令的统一性受到了很大的削弱，一度出现了国家能力的危机。1994年分税制改革，初步建构了市场经济条件下中央政府与地方政府间合理关系的初步框架，也逐步形成了中央与地方两个利益主体。在全国性的市场体系和市场规范还不健全，在地方政府还掌握大量的关键经济资源的配置权的条件下，在地方政府之间的竞争加剧的条件下，地方政府过多地介入经济，甚至形成了“诸侯经济”的局面。在地方利益和GDP至上的政绩观的驱动下，出现了地方利益与中央利益的博弈，地方政府在执行中央政府的政策过程中不能尽其功，甚至反其道而行之的现象比比皆是。第三，从政策执行相关的体制和制度来看，党和国家的领导制度、干部制度改革，十三大的政治体制改革方略，十四大的法制建设和机构改革，十五大提出的社会主义政治文明建设都为建立与社会主义市场经济体制相适应的执行制度奠定了基础。但是“放权让利”与“国家制度化建设”之间的不均衡仍旧客观存在，“国家制度化建设”速度慢于“放权让利”的速度导致了国家能力（即国家贯彻政策的执行能力）的衰减。如何在转型发展的条件下，通过制度创新，化解“放权让利”产生的体制性问题，设计有效执行的制度体系成为有待于进一步研究的议题。

3. 第三阶段：科学发展阶段的执行难题尤为突出。第三阶段从2002年十六大的召开直到今后很长的一段时间。这一阶段的执行难主要由科学发展理念与既有发展模式之间的冲突和调整引发。2002年中共十六大的召开，中国确立了“全面建设小康社会”的国家发展目标。2003年十六届三中全会正式提出科学发展观，即“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展<sup>①</sup>。”十六届四中全会通过的《中共中央关于加强

---

<sup>①</sup> 人民出版社：《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，北京：人民出版社，2003年版，第3页。