

公共管理实用培训教程

张骏生 主编

公共政策的 有效执行

清华大学出版社



张骏生 主编



公共管理实用培训教程

公共政策的 有效执行

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

进入 21 世纪以来,有关公共规制的研究,呈现了日渐趋旺的态势。伴随着我国市场经济的日益完善,正规的公共规制程序将随着公共规制体制的日益完善而进入我国政府关于市场经济运行的一般管理之中。本书为了使读者能够比较容易地掌握公共规制的基本内容,按照从基础理论到应用领域、从一般到特殊的逻辑,分别以“基本理论”、“经济性规制”、“社会性规制”和“中国规制与政策”的内容展现在读者面前。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

公共政策的有效执行/张骏生主编. —北京:清华大学出版社,2006. 12

(公共管理实用培训教程)

ISBN 7-302-13934-2

I. 公… II. 张… III. 公共政策—高等学校—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 117425 号

责任编辑:龙海峰

责任印制:王秀菊

出版发行:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

c-service@tup.tsinghua.edu.cn

社 总 机:010-62770175 邮购热线:010-62786544

投稿咨询:010-62772015 客户服务:010-62776969

印 刷 者:北京市清华园胶印厂

装 订 者:三河市春园印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印 张:15 字 数:301 千字

版 次:2006 年 12 月第 1 版 印 次:2006 年 12 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:23.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:021549-01

前言

公共政策在我国并不是一个全新的概念,但是相对于其他学科而言,公共政策的研究,尤其是对公共政策执行的研究起步较晚。随着社会的发展,公共政策同人们的关系越来越密切,人们越来越关心公共政策的执行过程。

从西方公共政策的研究来看,对公共政策执行的研究始于20世纪70年代,政策科学加强了对政策执行及评估的研究。这种由政策制定向政策执行的研究重心转移,构成20世纪80年代末90年代初“新公共管理”范式出现的一个契机。从哈佛大学肯尼迪政治学院首先发表的《公共政策执行问题的报告》到加州大学的普雷斯曼和韦达夫斯基等则对奥克兰实验案例研究而成的《执行》一书,无不表明了公共政策执行的重要性。我国对政策执行的研究关注较晚,直到20世纪90年代中期才逐渐有了一些关注政策执行的研究论文出现(吴庆,2005),研究公共政策执行的专著为数更少,这些情况是和我国的特定历史条件分不开的。长期以来,我国采用的是高度集权的行政体制,公共政策的执行采用自上而下,以行政命令的方式来执行,这种方式也取得了很大的成就。

从我国的发展现状来看,目前我国仍然处于经济体制和政治体制的改革期,党和国家制定了一系列的公共政策,这些政策包括农业政策、教育政策、产业政策等。但是,这些政策的结果如何,在很大程度上取决于执行过程。正如普雷斯曼和韦达夫斯基在《执行》一书中指出的:“再好的政策方案,如果没有正确、有效的执行,仍将导致失败。”党的十四大以后,我国进入了经济体制和政治体制的改革期,特别是在第十一个五年计划期间,政府部门的职能必然伴随着发生一些变化以适应这种需求;同时,在这个转变过程中,我国社会也出现了一些经济和社会问题,对于这些问题的处理,我们没有相关的经验,也没有其他国家有过类似的先例。事关中国经济社会发展和公众利益的公共政策,能否达到预期政策目标,能否实现预期政策效果,关键还在于它们能否得到执行对象广泛的认同、有力的支持和有效的贯彻执行。如何实现全面建设小康社会,建设和谐社会的目标,关键还在于正确理解和有效执行这些公共政策。因此,解决这些问题就只能在实践中进行创新,关注于政策执行环节。

本书的特点在于:不涉及公共政策形成的整个过程,而是专门着眼于公共政策的执

行。现代政府面临的不仅仅是单一的、简单的社会矛盾,还是复杂的相互交织的各种矛盾的综合。一项好的政策制定出来以后,其执行过程在很大程度上决定了政策的效果。本教材通过对公共政策执行过程的分析,对公共政策执行研究的起源、发展到未来的发展趋势都做了比较详细的阐述;重点论述公共政策有效执行的条件和机制,得出公共政策有效执行的条件和必备的资源,以及适合我国国情的执行手段,对提高公共政策执行的有效性有一定的指导意义。

在本书的编写过程中得到了首都经济贸易大学劳动经济学院院长杨河清教授的大力支持,感谢参与了资料整理与编写的硕士研究生边建辉、王阳、李佳砾、黄湘闽、贾春泽等。同时,感谢清华大学出版社的帮助。

张骏生

2006年8月

目 录

第一章 公共政策执行概述	(1)
第一节 公共政策执行研究的缘起	(1)
一、西方公共政策执行研究运动的兴起	(2)
二、我国公共政策执行研究的现状	(3)
第二节 公共政策执行的基本含义	(6)
一、公共政策执行的几种含义	(7)
二、公共政策执行的实质	(8)
第三节 公共政策执行的主要特点	(8)
第四节 公共政策执行的原则和意义	(12)
一、公共政策执行的原则	(12)
二、公共政策执行的意义	(13)
三、我国社会转型期对公共政策执行的原则性和创新性	(15)
四、“上有政策、下有对策”现象剖析	(17)
第五节 影响公共政策执行的主要因素	(21)
一、公共政策问题的性质	(26)
二、公共政策本身的因素	(26)
三、公共政策执行的资源	(27)
四、公共政策沟通和协调	(28)
五、执行组织机构	(29)
六、环境因素	(32)
第二章 公共政策执行的理论模型与研究取向	(34)
第一节 公共政策执行的主要理论模型	(34)
一、公共政策执行的主要理论	(34)
二、公共政策执行的模型	(36)

第二节	公共政策执行的研究取向	(40)
一、	政策执行的理论模式	(40)
二、	我国政策执行研究的取向	(43)
第三章	公共政策执行的过程	(46)
第一节	公共政策颁布与实施准备	(46)
一、	政策资源的准备	(46)
二、	组织机构的确立	(51)
三、	必要规章制度的制定	(54)
四、	政策执行计划	(55)
第二节	公共政策宣传与实验	(57)
一、	公共政策宣传	(57)
二、	政策的实验	(63)
第三节	公共政策执行的组织落实与协调机制	(71)
一、	政策执行的组织落实	(71)
二、	政策执行的协调机制	(77)
第四节	公共政策重在执行与方式	(89)
一、	公共政策执行的重要性	(89)
二、	政策执行的原则	(92)
三、	政策执行的方式	(94)
第四章	公共政策有效执行的条件	(104)
第一节	高质量的公共政策	(104)
一、	高质量的公共政策应体现其公共性的特点	(105)
二、	高质量的公共政策应体现其稳定性的特点	(108)
三、	高质量的公共政策应体现其合理性的特点	(112)
四、	高质量的公共政策应体现其明晰性的特点	(116)
五、	高质量的公共政策应体现其协调性的特点	(118)
六、	高质量的公共政策应体现其公平性的特点	(120)
第二节	公共政策执行的资源	(122)
一、	财物资源	(124)
二、	人力资源	(128)
三、	信息资源	(129)
四、	权威资源	(131)
五、	制度资源	(131)

第三节	有效的执行策略和手段	(136)
一、	执行原则的把握——原则与灵活的平衡	(136)
二、	执行手段的选择——合理运用,注重效率	(137)
第四节	配合的目标群体	(145)
一、	影响目标群体价值判断的因素分析	(145)
二、	政策执行与目标群体的关系分析	(149)
三、	赢得目标群体的配合与支持	(152)
第五节	政策执行中的沟通与协调	(153)
一、	政策执行中沟通与协调的作用	(155)
二、	造成沟通障碍的因素分析	(156)
三、	构建政策的沟通协调机制	(160)
四、	强化政府在政策沟通中的效能和作用	(161)
第六节	适宜的执行环境	(166)
一、	政策环境的划分	(166)
二、	环境因素的主要特征分析	(171)
三、	环境的把握——变被动为主动、化危机为契机	(174)
四、	电子政务在应对环境问题时的可行性	(176)
第七节	政策执行中的偏差行为及其矫正策略	(176)
一、	公共政策执行偏差的认识	(177)
二、	产生偏差的原因分析	(184)
三、	偏差矫正策略	(187)
四、	规避偏差行为的机制、体系探析	(192)
第五章	公共政策有效执行的发展趋势	(195)
第一节	公共政策执行权的相对集中	(195)
一、	自由裁量权及与政策执行有效性之间的关系	(195)
二、	正确处理集权与分权、全局与局部的关系	(196)
三、	公共政策执行权相对集中的实现	(198)
第二节	完善公共政策执行系统的运行机制	(202)
一、	公共政策执行系统运行机制的含义	(202)
二、	目前我国公共政策执行系统运行机制中存在的问题	(203)
三、	完善运行机制	(203)
第三节	公共政策执行参与机制的构建	(211)
一、	公共政策执行民主参与的含义	(212)

二、公民参与公共政策执行的方式	(212)
三、公民参与公共政策执行的功能	(213)
四、构建公共政策执行参与机制的背景分析	(214)
五、构建公共政策执行参与机制的制约因素及深层次根源分析	(216)
六、构建公共政策执行参与机制的主要途径	(218)
第四节 改善公共政策执行系统的环境	(225)
一、公共政策执行系统环境的含义及其对政策执行有效性的作用	(225)
二、对目前我国公共政策执行系统的环境分析	(228)
三、推行行政管理体制改革,优化政策执行环境	(229)
参考文献	(231)

第一章 公共政策执行概述

第一节 公共政策执行研究的缘起

案例：“定心丸”何以变成“闹心丸”^①

第二轮土地延包给广大农民吃了一颗“定心丸”，对稳定农民的土地使用权，增加农民长期投入的积极性，保护耕地，都有较大的促进作用，但在一些地方“定心丸”却变成“闹心丸”。

据山东省信访部门统计，在山东因土地纠纷引发的农民上访和冲突，已占到农村越级上访量的40%，并呈上升势头。河南省农调队2000年对全省20个县的县、乡主要领导干部的问卷调查表明，土地纠纷与农民负担等成为当前一些农村的热点问题。

1997年，山东省商河县杨庄铺乡政府在没有征得群众同意的情况下，单方将几个村的数千亩土地有偿承包给山东天马置业公司，搞高效农业开发。村民多次上访，问题始终得不到解决。村民林富行不平地说：“俺家的两亩地被乡政府强行包给了天马公司，补偿一直都不给，这是啥道理？”

1999年，河南省洛阳市所属的洛宁、宜阳、新安等县的一些乡镇，以产业结构调整为名，在不给任何经济补偿的情况下，强行让群众在承包地上种植烟叶，否则就收回群众的承包田，结果引发了群众上访。

不少乡村干部对第二轮土地延包存在错误认识，他们认为，“一定30年不变”不过是走走形式，以前干部能动地，现在还能。

河南、山东两省的农业厅有负责同志分析说，第一轮土地承包是个“包不包”的问题，而且大多数是口头协议，管理比较松散；而第二轮土地承包十分严格，承包地块、期限都是用书面合同的形式确定的，严格纳入了法制管理的轨道，如果基层干部再延用以行政强迫命令的办法随便调地，势必引发大量土地纠纷。

^① 根据《半月谈》2000年第10期，有修改。

中央的土地延包政策在基层得到广泛的拥护,但是在具体操作中会产生矛盾:一家一户承包与土地适度规模经营的矛盾。陕西省长安县探索出一种叫做“股份田”的新形式,即农民以承包土地入股且参与劳动经营,收益为土地股金和劳动者报酬;投资者以资金入股且经营管理,收益为经营利润和管理者报酬;科技人员以技术入股且技术服务,收益为技术服务指导费,三方皆大欢喜。河南省许昌市近年兴建了上百家高效农业开发公司,也大都采取土地入股的方式。

同样是土地承包政策,为什么会出现不同的结果呢?其原因在于在这一政策执行的过程中,执行主体采取的执行方式方法不同,政策客体的态度不同。由此可见,研究公共政策执行的重要意义。

在当今世界经济一体化程度日益加深、科学技术迅猛发展、国际间竞争日趋激烈的时代,政府的公共政策能力正在变得愈来愈重要。随着公共行政领域的不断扩大,公共政策分析的地位越发凸显,公共政策理论和公共行政实践也越来越紧密结合,人们不仅仅关注政策如何制定,更加关心政策如何执行。

一、西方公共政策执行研究运动的兴起^①

公共政策的研究者通常将政策过程划分为政策制定、政策执行和政策评估等环节。尽管作为政策过程的中介环节,政策执行是将政策理想或目标转化为政策现实的唯一途径,在西方政策科学发展的相当长时期内政策执行却没有引起政策学者们的应有重视。早期公共政策学者认为,只要制定好公共政策,配以一定的经费和人员,政策就会得以实施,目标也会自然达成。因此,早期公共政策学者把研究焦点集中在政策制定上。

20世纪七八十年代,西方尤其是美国公共政策研究领域出现了一场研究政策执行的热潮,形成了声势浩大的“执行运动”,其兴起以1973年加州大学的普雷斯曼和韦达夫斯基(T. L. Pressman & A. Wildavsky)的报告《执行——联邦的计划在奥克兰的落空》一书的出版作为标志^②。该报告是两人对美国联邦政府的创造就业机会政策项目——“奥克兰计划”的执行过程进行跟踪研究后写成的。两人的研究表明,奥克兰计划并不是按政策制定者所设想的那样被执行的,它并没有取得预定的目标,问题就在于执行方式尤其是采取“联合行动”的困难上。他们的工作引发了政策执行的热潮,导致了七八十年代所谓的“执行运动”的兴起。哈佛大学肯尼迪政治学院发表的《公共政策

^① 陈振明. 公共管理学科发展的背景和特征. 中国行政管理, 1999, (12).

^② T. L. Pressman & A. Wildavsky, Implementation, University of California Press, Berkeley, 1973.

执行问题的报告》指出：政策执行的政治与行政方面往往为人们所忽视；哈格罗夫（Hargrove, 1975）指出，在政策形成和政策成功之间存在着一个忽略或错过了的环节即政策执行，必须加以补充，才能使政策生效。

政策执行研究的兴起有其深刻的理论和实践方面的原因。从理论上来看，随着公共管理学的发展，人们对这一领域研究的视野逐步拓宽，特别是在 20 世纪 60 年代末、70 年代初新公共行政学和政策科学的兴起，要求对政策系统和政策过程的各种因素和环节作全面深入的研究。对政策执行、评估和终结研究的忽视制约着公共政策学科的发展，必须加以纠正。从实践上看，60 年代由约翰逊政府发起的“伟大社会”改革如奥克兰计划等许多政策项目并没有达到预期的效果，这就促使人们对政策进行评估，从政策执行方面寻找原因。正是在理论发展与实践受阻的双重推动下，政策执行在 70 年代初以后成为政策科学研究的一个焦点话题。

西方的“执行运动”大大地拓展了早期政策科学的研究范围，将长期被人们所忽视的政策执行这一环节或阶段纳入政策分析学科的视野。政策执行的学者们用各种方法、从不同的方面来探讨政策执行过程，提出了种种的理论，如行动理论、组织理论、因果理论、交易理论、管理理论、系统理论、演化理论等，不断拓展政策科学的研究范围，大大丰富政策科学的研究内容，使得政策执行成为公共政策研究的一个重要的领域。

二、我国公共政策执行研究的现状^①

我国对政策执行的研究关注较晚，直到 20 世纪 90 年代中期才逐渐有了一些关注于政策执行的研究论文出现，研究公共政策执行的专著为数更少，这些情况是和我国的特定历史条件分不开的。长期以来，我国采用高度集权的行政体制，公共政策以自上而下的行政命令的方式来执行，应该说这种方式在一定历史条件下也取得了较好的效果。

党的十四大以后，我国进入了建立社会主义市场经济体制时期，在从计划经济体制向市场经济体制转变的过程中，政府部门的职能也必然发生一些变化以适应这种转变，与此同时我国社会在转轨过程中也出现了一些新问题、新情况。面对这些问题，我们既没有经验，也没有其他国家类似的先例可以借鉴。因此，要想解决这些问题就只能依靠我们自己在实践中不断摸索，勇于创新。

在我国经济社会转型的过程中，我国政府和相关部门也制定了一些推动经济发展和社会进步的公共政策，如“效率优先、兼顾公平”、“共同富裕”、“扶贫”、“反腐倡廉”、“政府机构改革”、“国有企业改革”以及目前出台的“促进非公有制经济发展”等的公共政策。从我国公共政策的现状来看，政策实践中的问题或是愈来愈集中于政策执行环节，或是愈来愈与政策执行密切相关。在我国这样一个人口众多、地区差异显著的国家进行政策

^① 吴庆. 我国政策执行研究现状的实证分析. 中国青年政治学院报, 2005, (2).

实践,由于面临各式各样的新问题,中央和地方的集权和分权问题以及计划经济体制的影响等一系列原因,政策执行并不能完全达到预期效果。在政策执行的过程中,相关部门投入了大量的人力、物力和财力,按照经济学“以最小的产出获得最大的收益”的“理性”假设,政策执行必须带来一定的收益以弥补这些投入的成本。但是,往往由于执行过程中存在大量问题,以致政策的执行结果不尽如人意。

关于我国经济社会发展和公众利益的公共政策能否达到预期政策目标,关键还在于能否得到执行对象广泛的认同、有力的支持和有效的贯彻执行。改革过程中出现的失序、失范和日益严重的腐败、寻租等问题很大程度上都源于政策执行过程中出现的政策扭曲、政策变形、政策消解等非科学的行动和解释。因此,在公众中存在“经是好的,都让歪嘴和尚念歪了”的说法。虽然我国目前已经有学者对公共政策执行理论进行了相关的研究,但是这方面的论著相对于公共政策的其他领域较少,政策执行研究正在凸显它的价值。特别是我国已经确定了全面建设小康社会,建设和谐社会的目标,目前关于国民经济和社会的“十一五”规划以及其他许多政策也已经制定。如何实现这些目标,关键在于正确理解和有效执行这些公共政策。

目前,随着公共政策学科的发展,对政策执行的研究呈现出两个特点:一是这一问题受到越来越多专家学者的关注;二是政策执行研究有着很强的实践性,从相关的统计资料来看,对这一问题的研究源于对现实问题的关注,但是多数研究集中在宏观经济政策执行方面,缺乏对公共管理和公共服务等领域的研究。

专栏 1—1:免费义务教育是政府责任

“百年大计,教育为本。”“再苦不能苦孩子,再穷不能穷教育。”这样的语句对于大家来说并不陌生,尤其是在偏远的山村,有关宣传义务教育的标语随处可见。与之形成鲜明对比的是这些地方的教育却十分落后,其景象触目惊心。依法律规定:义务教育指适龄儿童和少年必须接受的,国家、社会、学校、家庭必须予以保证的国民教育,西方国家一般称“强制教育”。实施义务教育是世界性趋势,是文明的标志。我国的义务教育法从颁布实施,到现在为止已将近 20 年,高等教育已经有了突飞猛进的发展,但是义务教育现实状况依然非常严峻。我们该反思在这个问题上的政府责任了。

官方数据显示:目前我国的失学儿童有 2 700 万,占适龄的一成左右;如果加上不在统计之列的城市民工子女、超生小孩以及统计时的误差等,估计失学儿童数目高达 5 000 万。适龄儿童失学的最根本的原因就是经济问题。22 岁的华中农业大学 2003 届毕业生徐本禹被提名为 2004 年央视“感动中国”人物 20 名候选人之一。他用自己的奖学金和靠勤工俭学挣的钱资助贵州儿童并远

赴贵州山区支教。2004年6月26日,华中农业大学学校领导去了那里,发现那里的“屋顶大面积破漏,用塑料布和硬纸板遮雨。地板四处开裂,课桌残缺不全……在这样的教室里,孩子们上课还是那样地认真、专注……”此外,教师流失、城乡教育水平拉大、教育结构单一、“普九”冲刺的后遗症等,我们不得不承认我国政府实施“义务教育”的承诺是流于形式,或者说是失败了。

改革开放20年来,国家经济与人民收入同步增长,然而国家教育经费开支与经济发展脱轨。1993年颁发的《中国教育改革和发展纲要》就确定在2000年国家财政性教育经费要达到国内生产总值的4%,但今天,教育经费的投入也仅占3%左右,以至于沦落到比世界上最贫穷的国家之一乌干达还低的水准。国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例达到4%,一直是教育界的梦想。尽管2001年这一比例走出长期保持的2.4%左右的低谷,上升到3.19%,但与世界5%的平均水准仍相差甚远。只能与柬埔寨(2.9%,1996年数字)、尼泊尔(3.1%)等亚洲穷国相提并论。更为严重的现实情况是低水平的教育经费投入并没有完全用来发展教育,而是被有关部门作为他用;有的地方由于财政紧张,资金短缺,教育经费根本就到不了位。

另外,教育资源不平等造成了城乡之间的义务教育经费投入存在明显的差距。有关部门统计义务教育阶段,国家在农村的投入仅占对城市投入的六成左右。遗憾的是,城乡差距至今没有丝毫改善,反而在不断扩大。资料显示,目前我国义务教育经费的投入中,乡镇负担78%左右,县财政负担约9%,省地负担约11%,中央财政只负担2%。必须看到县乡两级负担的87%基本上都直接来自农民——农村义务教育的费用基本上都是由农民直接承担的。本来基础就薄弱的县、乡财政在发展义务教育中承担了主要责任,而财力较强的省和中央级财政,却承担了较小的责任。这与世界上大多数国家的政策恰恰相反。实际上这是各级政府内部的责任分配问题,贵州山区的青少年有权利与北京的青少年一样要求享受义务教育的权利,而不是靠北京等城市的民间组织发起的希望工程来实现受教育权。

(本文来自法律论文资料库(http://www.law-lib.com/lw/lw_view.asp?no=5244),作者高一飞、李湘芬,有删改。)

第二节 公共政策执行的基本含义

案例：透析小煤矿“假关闭”

截至10月31日，在国务院规定的关闭国有煤矿矿办小井和乡镇煤矿停产整顿最后期限，江西省实现了矿办小井一律关闭的目标，并关闭乡镇煤矿619处。

然而，江西煤炭行业管理办公室副主任、省关闭整顿小煤矿百人督导组负责人贺爱民接受记者采访时指出：对照国务院提出的关井“六项标准”（吊销有关证照、炸毁井筒、拆除设施、填平场地、发布公告并在限期内尽可能恢复地表植被），当前关闭整顿小煤矿和煤矿安全生产形势仍然十分严峻，有的地方问题还很突出。具体表现为一些县、乡没有按照“六条标准”进行关闭，大部分小煤矿仅拉倒了井架、切断了电源、封平了井口，明显存在以停代关、以封代关等“假关闭”现象。风头一过，这些小煤矿随时可能“死灰复燃”。

7月30日，江西省经贸委发文公布了第一批小煤矿“死亡名单”288处。

9月13日，记者来到乐平市涌山镇涌山矿区（国有煤矿）范围内的6处小煤井关闭现场。在与国有矿区仅一墙之隔的发达一矿，我们登上一处高坡看见副井井架已被拉倒，井口用混凝土作了简单封闭，而在百米开外的主井，井口依然开启，绞架等设备纹丝未动。

11月6日，记者再次来到涌山镇，发现一矿主井依然没有拆除设备、填平场地，井区看不到彻底关闭的迹象。离开这处煤矿，我们又来到被称为关闭“基本合格”的和友煤矿，只见井口边电绞车用的电线历历在目，用工房屋也完好无损。封闭井口用的水泥板只是铺在几块木板之上，并留有一个与井口同宽的扁形洞口，黑黝黝甚是可怕。显然那是小煤矿主为自己留下的一条后路。

乐平市作为江西关闭小煤矿重点地区之一，有106处小煤矿属关闭之列。据正在现场工作的督导组长朱勤儒介绍，目前这个市只有54处小煤矿关闭达标。近半数小煤矿只是切断电源、拉倒井架，人员并没有完全遣散，电力设备也没有拆除；更有甚者，封井口用的水泥板是活动的，而且还装有吊环，撬开井盖复工只需两三个小时。

萍乡市有95处小煤矿列入全省第一批关闭名单。这些小煤矿不仅投资规模

较大,证照也齐全,关闭难度很大。11月8日至11日,在市、区政府和省督导组拒绝记者深入采访的情况下,我们由当地一位向导带领,沿着坎坷不平的乡村公路,摸索到湘东区巨源村。在一个不知名的狭长山坳,只见四五处小煤矿若有若无藏匿其中。走近看,这些小煤矿虽然都用水泥封闭了井口,部分井口设备也被拆除,但显然都是一些应付检查的临时掩体,与国家有关标准尚有明显差距。巨源村村主任说,全村共有22处小煤矿要关闭,但目前只炸毁7处,占总数的三分之一。

(案例来源:新华社南昌11月21日电记者吴华国 叶再春,原载《厦门日报》2001年11月22日。)

一、公共政策执行的几种含义

关于公共政策执行的含义,不同的理论派别都有各自的定义,这些定义从不同方面对公共政策执行进行了界定,主要有以下几种。

普雷斯曼(Jeffrey L. Pressman)和韦达夫斯基(Aaron B. Wildavsky)认为可以将执行看作在目标的确立与适应于取得这些目标的行动之间的一种相互作用过程。

琼斯(Charles O. Jones)认为执行是一系列指向使一个项目生效的行动,其中尤为组织(资源、机构和使项目生效的方法的建立或重新安排)、解释(将项目语言转变成可接受和可行的计划和指示)和应用(服务、款项、工具等的日常供应)三种活动为主^①。

马杰(R. S. Montjoy)和图尔(L. J. Toole)认为政策执行是执行某一项政策所作的各项决定^②。

斯诺(C. P. Snow)和特里林(L. Trilling)认为任何一项化观念为行动的行为都涉及某种简化工作,而组织机构正是这种简化工作的主体;是它们把问题解剖成具体可以管理的工作项目,再将这些项目分配给专业化的机构去执行。于是,只有了解组织是怎样工作的才能理解所要执行的政策,才能知道它在执行中是如何被调整和塑造的^③。

保罗·A. 萨巴蒂尔(Paul A. Sabatier)和丹尼尔·A. 马兹曼尼安(Daniel A. Mazmanian)认为可以将政策执行视为这样一种过程,即用法律、上诉法院决定、行政命令,或用议会决定、内阁政令的形式,实施一种基本政策决定的过程^④。

G. C. 爱德华三世(G. C. Edwards III)和I. 沙坎斯基(I. Sharkansky)认为:政策执行

① Charles O. Jones An Introduction to the Study of Public Policy (3rd. ed.) Monterey, California Brooks Publishing Company, 1984, p. 166.

② R. S. Montjoy & L. J. Toole Jr Towards Theory of Public Policy Implementation: An Organizational Perspective Public Administration Review Sep-Oct, 1979, p. 465.

③ R. F. Elmore, Organizational Model of Social Program Implementation. Public Policy, Vol. 26, NO2, Spring, 1978, pp. 185, 187.

④ [美]斯图亚特·S. 纳格尔. 政策研究百科全书. 北京:科学技术文献出版社, 1999: 112.

就是发布指令、执行指令、拨付款项、办理贷款、提供补助、签订合同、收集资料、传递信息、安排人事、雇佣人员以及建立组织机构等活动^①。

林水波、张世贤认为政策执行可谓为一种动态的过程,在整个过程中,负责执行的机关与人员组合各种必要的要素,采取各项行动,扮演管理的角色,进行适当的裁量,建立合理可行的规则,培塑目标共识与激励士气,应用协商化解冲突,冀以成就某种特殊的政策目标^②。

简而言之,公共政策的执行是指政策执行者通过建立组织机构,运用各种政策资源,采取解释、宣传、实验、实施、协调与监控等各种行动,将政策观念形态的内容转化为实际效果,从而实现既定政策目标的动态活动过程^③。

二、公共政策执行的实质

上述定义从不同角度出发,虽然有不同的侧重点,但是都指出了公共政策执行是一定的机构或人员,为了实现既定的政策目标而采取的各种行动的过程或行为这一本质。政策执行不仅是一个动态的过程^④,同时也是包含了建立执行机构、运用政策资源、解释政策内容、进行政治动员、开展局部实验、具体贯彻落实以及实施协调监控等诸多环节的复杂过程。在这个过程中,不仅各个环节之间相互联系、互相制约,而且每一个环节本身都要涉及众多的变量,其中的任何一个环节出了问题,都会直接或间接影响到政策功能的有效发挥和政策执行的实际效果。在政策执行中,政策执行主体与社会之间的联系也都体现为整体互动;公共政策执行的组织结构与行动功能是相互联系的,不可分割的整体。

第三节 公共政策执行的主要特点

案例:麻浩崖墓正在遭受史无前例的破坏,始作俑者竟然是地方政府

麻浩崖墓是汉代乐山山人仿生人住宅、凿山为室的墓葬形式,被史学届誉为“南安各墓之冠”。建于公元1~4世纪,共有崖墓500多座。它以其丰富的文物遗存,真实反应了汉代乐山政治经济、生活习俗、建筑、雕刻艺术以及中外文化交流的历史信息,完整地保存了世界现存最早的佛教石刻造像。1998年,麻浩崖墓被国务院列为全国

① 张金马. 公共政策分析——概念·过程·方法. 北京:人民出版社,2004.

② 林水波,张世贤. 公共政策. 台北:台湾五南图书出版公司,1984:264.

③ 张金马. 公共政策分析——概念·过程·方法. 北京:人民出版社,2004:383.

④ 张金马. 公共政策分析——概念·过程·方法. 北京:人民出版社,2004:383.