



生态型区域治理中 地方政府执行力研究

SHENGTAIXING QUYU ZHILI ZHONG DIFANG ZHENGFU ZHIXINGLI YANJIU

宋煜萍◎著



人 民 出 版 社

生态型区域治理中 地方政府执行力研究

SHENGTAIXING QUYU ZHILI ZHONG DIFANG ZHENGFU ZHIXINGLI YANJIU

宋煜萍◎著



人 民 出 版 社

责任编辑:夏 青

装帧设计:石笑梦

责任校对:周 昕

图书在版编目(CIP)数据

生态型区域治理中地方政府执行力研究 / 宋煜萍 著.

— 北京:人民出版社, 2014.6

ISBN 978-7-01-013532-8

I. ①生… II. ①宋… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第097912号



生态型区域治理中地方政府执行力研究

SHENGTAIXING QUYU ZHILI ZHONG DIFANG ZHENGFU ZHIXINGLI YANJIU

宋煜萍 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京市文林印务有限责任公司印刷 新华书店经销

2014年6月第1版 2014年6月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:14.25

字数:170千字

ISBN 978-7-01-013532-8 定价:36.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

导 论

人类延续不断地思考和反思，以重新寻找那些被忽视甚至遗失的永恒的价值观念。巨大的生态风险和生态危机使人类已经面临和许多被灭绝的物种一样的危险，污染不再只是一部分物种或者一部分人的灾难。所谓生态危机，是指“人类社会改造自然活动与调节不同程度生态环境机体动态平衡过程之间的冲突的反映，威胁到自然环境中的非返回变化，而自然环境为保存和发展文化提供了必要的条件”^①。概括地讲，在社会与自然环境关系矛盾中，反映出的主要生态问题包括：从自然中获得生存与社会发展必须的物质、能量、信息的复杂化，由于生产排放物、外界物质、补充能量和破坏自然信息源体系的信息对环境的破坏导致生态教育的贫乏和人类生活质量下降等。

生态问题不仅是一个技术问题，更是一个经济问题、文化问题和政治问题。中国共产党在十六届三中全会上提出了生态、社会、经济全面和谐发展的目标。党的十七大报告中首次提出在全社会树立生态文明观

^① [俄] А.И. 科斯京：《生态政治学与全球学》，胡谷明等译，武汉大学出版社2008年版，第29页。

念，建设生态文明社会。党的十八大更加明确地提出了把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国。构建生态文明、建设美丽中国，实现经济、政治、文化、社会与生态文明“五位一体”的战略部署，第一次以载入党的全国代表大会报告的方式得以权威呈现。生态文明集中体现了科学发展观的精髓，是生态马克思主义中国化的重要标志，也是政府生态责任的最重要的指导思想^①。经济与环境的共生发展一直是世界各国政府最为关心的议题之一。中国政府努力吸取西方发达国家“先污染后治理”发展道路的深刻教训，从改革开放之初就着手保护生态环境，对环境问题的认知也逐渐从一个单纯的技术问题层面，上升到经济、文化、政治问题的层面。在三十多年的环保艰辛历程中，中国政府付出了巨大的努力，但直到 2011 年年底，中国政府在世界环境绩效排名中居世界 116 位，仍明显落后于同等收入水平国家的平均水平。这证明，中国政府在应对生态问题时的作为还亟须改善。本书从生态区域治理中地方政府的生态责任与执行力的角度来分析政府应对生态问题。

第一节 问题情势：缘起与脉络

生态最基本、最核心的涵义在于人与自然之间的自然性和谐，即人与其自身所处的外在的自然生态系统的平衡、完整与稳定。实现人与自

^① 张荣华、赵国营：《生态文明建设纳入总体布局的必然逻辑——不同视阈下党对生态建设问题认识的演进》，《山东社会科学》2013 年第 2 期。

然之间的自然性和谐，是生态型区域治理的基本目标和价值取向，所有以保护或者力图恢复由于人类活动破坏的自然生态系统的平衡和完整的活动都可以称作为生态型或生态化。这意味着，生态治理首要的是遏制有不断强化之势的环境破坏和生态恶化，然后在追求长时段的、可持续的具有深度生态发展与和谐价值的文明发展。然而，“作为人类社会发展的文明范式，生态文明是在对工业文明进行反思和超越的意义上出现的，具有其特定的发展模式、制度理念和价值观念等基本预设。生态文明与现代化的相互依托，形成文明范式生态转型的发展模式支撑和物质基础；生态文明与社会主义的彼此契合，表明文明范式的生态转型所追求的，是摆脱了双重奴役的、平等自由的人际、人—自关系；生态文明与实践理性的共同发展，是人作为文化存在展示自身无限超越潜能的新阶段，是文明范式实现生态转型的内在逻辑和现实需要”^①。

然而，工业化过程中的高生产、高消费，触发了浪费资源、污染环境、破坏自然的生态危机。“而治理生态危机，人们首先想到的手段也是科技，这就陷入了一个治理悖论：生态危机源自科技，治理生态危机依赖科技。推崇科技与贬抑科技都具有局限性，治理生态危机需要超越科技理性，转向社会理性。”^②显然，社会理性的生态治理之路，势必要求政府本身的生态化、“绿色化”转型。

“生态型政府，是致力于追求实现人与自然的自然性和谐的政府，或者说是以保护与恢复自然生态平衡为根本目标与基本职能的政府。生态型政府的构建，符合科学发展的理念，是应对生态危机日益凸显的迫切需要，是追求政府体制改革创新、建设服务型政府的诉求，也是实现

① 杜明娥、杨英姿：《生态文明：人类社会文明范式的生态转型》，《马克思主义研究》2012年第9期。

② 张劲松：《生态治理的科技理性批判》，《国外社会科学》2012年第6期。

经济又好又快发展的基础保障。”^①而无论是从生态型政府的基本要求，还是从社会经济可持续发展的实践来考察，构建和谐社会都离不开生态型政府的建设。改革开放以来，中国政府在生态环境治理上取得了一定的成就，也积累了丰富的经验。但是在当前，环境问题日益严峻的势头依旧未能得到根本性遏制。由于经济发展的强烈需求和管理观念尚未转变到位等原因，和谐社会背景下的生态型政府构建仍旧面临着政府官员生态价值理念缺失、环境立法与执法能力不足、地方政府保护主义，难以充分合作等问题，陷入地方政府执行力低下、效率不高的困境。

一般来看，生态环境被看作是公共产品，在没有外部利益约束的情况下，生产者都倾向于过度使用外部的环境资源，从而使个人成本低于社会成本，以追求超额利润。因此，资源环境的保护工作尤为需要发挥政府管制的作用，而中国资源环境恶化的根源恰恰在于地方政府的失灵，这与经济合作与发展组织（OECD）报告所指称的“环境政策实施的最大障碍在地方”^②的判断基本一致。地方政府主导的经济增长模式、官员的政绩冲动以及政府间权力利益之争造成的地方政府职能错位，是导致能耗上升、污染扩大的重要原因之一，是建设生态区域治理制度的难题。而“执行”在政府职责体系中占有很重要的位置，是整个政府行政过程链条中不可缺少的环节，是将政策目标转化为政策现实的唯一途径。美国学者 G. 艾利森指出：“在实现政策目标的过程中，方案确定的功能只占 10%，而其余的 90% 取决于政策的有效执行”^③。由此可见，中央政府的各项方案要实现预定的目标，达到满意的效果，都有赖于地方政府有效的政府执行。而“政府执行力是政府与政府部门及其公务员

① 黄爱宝：《生态型政府理念与政治文明发展》，《深圳大学学报》（人文社会科学版）2006 年第 2 期。

② Environmental Performance Reviews: China (2007), July 2007, p.336.

③ 王福生：《政策学研究》，四川人民出版社 1991 年版，第 167 页。

贯彻实施法律、政策、命令的能力”^①。因此，提升地方政府的生态区域治理执行力，对建设和谐社会、保持中国经济的全面可持续发展具有十分重要的作用。

在建设生态文明的视野中，如何构建生态文明的责任体系、地方政府应该承担哪些生态责任，当前生态区域治理中地方政府执行力的现状和问题是怎样的一种发展态势，如何构建起科学而有效的生态区域治理中地方政府执行力评估体系，中国地方政府执行力不高的原因何在以及如何完善生态区域治理理念下地方政府执行力，这些问题都是现阶段中国所迫切需要解决的理论与现实问题。无疑，从建设生态文明的角度对生态区域治理中地方政府执行力进行系统分析，提出能付之于实践的可行方案，有着十分重要的理论与现实价值。

改革开放三十多年来，我国在保持快速增长的同时，面临并积压着一系列的重大矛盾，资源环境问题就是其中最为重要的问题之一。由于对经济增长强调的同时忽略了资源与环境的承载能力，同时又奉行表现为重发展速度、轻发展效益，重经济增长、轻社会发展的传统发展模式，发达国家在上百年工业化进程中分阶段出现的问题在中国集中复合式出现。这样的发展模式导致中国的生态环境现状十分严峻。^②当前，中国已进入工业化、城镇化加快发展的新阶段，这个阶段既是经济社会发展机遇期，也是资源环境矛盾凸显期，靠过量消耗资源和牺牲环境维持经济增长是不可持续的。近年来，中国经济建设取得了巨大的成就，改革开放向纵深发展，产业结构需要调整、转型，环境污染的问题日益加剧，虽然生态问题所带来区域治理正越来越多的受到国家和地方的重视，环保执法的力量和地

① 谢庆奎：《论政府执行力的提升——以昆明的公共治理为例》，《新视野》2011年第6期。

② 黄建洪：《生态型区域治理的现代性与后现代性张力论析——兼论地方政府行为的逻辑》，《社会科学》2010年第4期。

方政府的执行力度也在增强，但中国环境资源保护面临的形势依然十分严峻。

概括起来，当前环保形势呈现出以下特点：第一，环境污染严重，污染物排放量居高不下，远远超过环境容量，二氧化硫、二氧化碳和消耗臭氧层物质的排放量巨大，城市空气污染严重，空气质量恶化，全国许多地方受到酸雨影响，环境污染事故进入高发期。第二，许多河流、湖泊受到不同程度污染，其生态功能失调，大部分湖泊出现富营养化，城市饮用水水源地水质下降，放射性、有毒性、持久性有机污染物等新型污染问题出现，农村环境问题突出，土壤污染日趋严重。第三，各种生态问题严重，土地沙化、湿地破坏、外来物种入侵、生物多样性减少、生态功能退化等问题突出存在。第四，环境污染和生态破坏给中国经济社会发展造成了严重损失，环境污染造成的经济损失严重，环境污染治理的投资代价昂贵，严重制约了经济社会的可持续发展。环境问题不仅导致了群体性事件的不断增加，而且严重影响了人民群众的身体健康。造成当前我国生态环境恶化趋势难以有效遏制的原因是多方面的，但其中一个重要原因就是生态型区域治理中地方政府的执行力不足。环保法律法规、政策在执行中没有落到实处，有令不行、有禁不止、政令梗阻、地方和部门我行我素已经成为中国生态型区域治理中的常见现象。

概括起来，生态危机具有如下特征：一是生态危机发生的人为性。这里所指的人为性，是指凡是与人类生产、生活相关的一切活动，直接地或间接地导致生态系统恶化，致使生态失衡和人类自身生存遭受威胁。二是生态危机爆发的滞后性与作用时间的持续性并存。三是生态危机的存在与蔓延具有全球性。因此，生态危机实质上是由于人类对自然界不合理的开发引起对生态的破坏而导致的自然界与人类社会的双重危机。它既包括自然生态的退化、毁灭危机，也包括人类的生存危机。有

生态伦理学家深刻地指出,这是“人类沙文主义”即实质上的利己主义所导致的恶果。^①我们认为,从实质上讲,生态危机就是人类的认知危机、存在危机、交往危机、发展危机,其最为核心的是基于人类中心主义、物质主义、GDP主义思维下的生产方式和生活方式的危机^②,它与一定阶段之内国家政府的生态执行力紧密相关。

党和政府一直关注经济发展给生态环境带来的影响及其治理。党的十六大提出要加强生态与环境保护,实施可持续发展战略,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。党的十七大上,“经济发展的资源环境代价过大”被列为今后执政面临的八大问题之首,进而将“生态文明”第一次写入党的最高文件。党的十八大则更进一步将生态文明建设与经济、政治、文化与社会建设并列,把它提升到国家宏观重大战略布局的高度来进行思考和管理,从而为一系统方式对环境保护、生态发展进行政策回应奠定了坚实的实践基础。

有专家指出,能源短缺、气候暖化、水资源匮乏以及粮食短缺、生物加速灭绝等等问题,是威胁着人类的“发展中的全球危机”^③。从这个意义上讲,国家的生存和发展所追求的免于环境问题之威胁和危险,便成为一个国家存续的战略基石,是“最终安全”问题。^④因此,“生态安全是政治进程的无上命令”^⑤,需要政府切实担当起治理责任来。站在政治与行政的角度探究问题的缘由,中国政府在改革开放以后的政策与行为值得我们深

① [澳]理查德·罗特利等:《驳人类沙文主义》,载杨通进、高予远编:《现代文明的生态转向》,重庆出版社2007年版,第125—153页。

② 余敏江等:《生态区域治理中中央与地方政府间协调研究》,广东人民出版社2011年版,第48页。

③ [美]格雷姆·泰勒:《地球危机》,赵娟娟译,海南出版社2010年版,第19—54页。

④ 参见张勇著:《环境安全论》,中国环境科学出版社2005年版,第215页。

⑤ [俄]A.И.科斯基:《生态政治学与全球学》,胡谷明等译,武汉大学出版社2008年版,第209页。

刻反思。改革开放以来的中国政府可以界定为经济增长型政府，这是一个在价值上以经济增长为中心，在制度上以建立市场经济制度为核心，在政策上主要实施经济政策的政府。这样一种政府取向的确为中国带来了前所未有的经济成就，但却是以巨大的生态成本为代价的。长期积累的环境问题尚未解决，新的环境问题又在不断产生，一些地区环境污染和生态恶化已经到了相当严重的程度。几乎与经济持续增长和生态持续恶化的同时，对于生态危机和生态改良的政治共识也快速形成。当环境成为人类最大的公共物品，生态政治逐步成为社会科学研究的一个焦点问题之时，公共行政作为研究政治的具体化和执行化的学科话语体系却相对落后了。鉴于中国政府在生态方面的巨大影响以及在未来生态治理中的主导地位，对生态行政执行力，尤其是生态区域治理中的地方执行力展开多方面探讨则为必然。

在生态区域治理中，地方政府占有主导地位，因为在这个问题上，市场的作用是很小的甚至是无能为力的。政府应发挥“看得见的手”的作用，运用经济、政策、行政和法律等综合手段，充分发挥其决策、组织和实施的作用。《中华人民共和国环境保护法》明确提出，保护生态环境是各级人民政府的基本任务之一。各级政府在决策过程中不应该盲目追求经济效益，应当注重生态效益，把生态放在首位来制定决策，同时组织人力、物力、财力进行自然资源保护与生态环境修复工作，严格执行生态保护的相关政策和法律法规，把贯彻科学发展观落实在具体行动中。面对当前中国人与自然对立的严峻现状，改善日益恶化的生态环境是落实科学发展观必须面对的问题。良好的生态环境是落实科学发展观的自然基石。科学发展观客观上要求政府统筹人与自然的和谐发展，坚持经济社会发展与环境保护、生态建设相统一，充分发挥政府对生态管理的主导作用，履行政府应尽的职责。

各级政府应努力建设生态型政府。生态型政府从善治的层面上强调

了政府与市场、政府与公民、政府与企业、政府与社会、政府与环境等生态管理主体相互依存、多元统一的生态治理结构建设,追求公共利益的最大化。生态型政府的建构是政府治理范式的变革,是生态政治建设的一个重要组成部分。其变革的精神支柱是科学发展观,内涵是以人为本、社会和谐和实现可持续发展等范畴。它要求政府更具前瞻性、战略性和创新性。中国政府管理范式虽经历数次变革,但迄今为止,尚未达到生态化的管理目标。一是政府生态化管理部门严重“缺位”,大部分还是原来状态并且力量薄弱。二是部门职能交叉,各种机构较混杂,决策与执行功能不分。政府部门既有资源管理职能,又有经营和开发的任务,既是资源所有者,又是资源受益者,这些为乱用公权力、将自身利益最大化创造了条件。三是不合理的条块分割比比皆是,这不仅造成权力归属的混乱,也造成了管理的混乱。在这种状况下,管制型的模式尚未理顺,当然就更谈不上生态化管理了。各级政府需花大气力去改变上述不尽如人意的状况,为实现生态区域治理创造条件。此外,环境执法软弱的老大难问题仍然突出。环保执法中变更执行、歪曲执行、甚至阻挠执行的现象在地方突出存在,环保执行力弱化成为中国环境部门面临的一大症结。一些环保政策法规在地方得不到有效执行,有令不行、有禁不止、政令不畅的问题不仅严重影响了政府的公信力、损害了政府形象,而且加剧了中国环境污染的程度。究其原因,既存在法律制度规定所带来的违法成本低、守法成本高以及执行的手段措施弱等问题,也存在绩效考核不完善所带来的地方保护主义对环境执法的牵掣等。

政府生态治理至少包括如下要素^①:一是生态危机治理的最重要主导是政府。并不只是行政机关的,还包括立法机关、司法机关,需要它

^① 余敏江等:《生态区域治理中中央与地方府际间协调研究》,广东人民出版社2011年版,第54—55页。

们为生态治理和环境保护确定法律法规,保证一切治理活动都有法可依。同时,必须明确的是,生态治理需要政府引导、社会参与、广泛合作,以社会为主体力量来进行持续、高效的生态治理,将是问题的根本解决之道,而现在的关键就在于政府如何发挥其主导的作用,进而凸显社会主体的有效介入。二是政府生态治理不仅不排斥、反而倡导积极有效的社会公共参与。这包括公司企业、NGO组织以及广大公民的参与以及双边、多变的国际合作和全球治理。三是政府生态危机治理要克服政府失败与市场失灵的过程中造就充分的合作契机。事实上,因为存在着政策导向偏颇、执行乏力以及官僚机构的自利性等原因,政府难以完全充分自觉;同时,资本的逐利性和市场调节的滞后性等也可能导致原本有效率的资源配置安全趋于低效。为此,平衡政府与市场、政府与社会的基本关系,在合理界定政府职能与社会权利基础上,逐步建立起协商、沟通与合作的畅通渠道是至关重要的。四是政府生态治理必须以公共利益为最终目的,需要通过动态、全流程治理的方式实现。生态治理必须从静态管制转变成为动态治理,从污染和危机的末端治理转变为全流程、全天候、全区域、立体化、综合性的治理,从观念与行动入手,特别要改变企业片面追求经济效益、政府片面追求GDP的政绩观,塑造生态化的绿色政府治理。

执行力,“其实质是执行上级决策的能力、具体办事的能力和解决实际问题的能力,核心是构建一套行之有效的长效机制,目的是把各项战略决策和工作部署落到实处”^①。执行力是政府工作的生命力,加强生态区域治理中地方政府执行力建设,是遏制和解决中国日益严重的环境污染的一个有效途径,同时也是中国推进行政管理体制、转变政府职能、建设资源节约型、环境友好型社会的必然要求。在生态区域治理的

① 唐仕军:《政府执行力探微》,《中国行政管理》2007年第7期。

理念下提升地方政府的执行力建设是一件关系国家经济社会长远发展的大事，是一项长期而复杂的系统工程。政府既需要对宏观层面的制度进行创新，又需要对微观层面的机制进行再造，更需要全社会的共同努力。

从理论层面来看，研究政府执行力，提升政府执行力，是全球化趋势对当代政府行政能力的要求。在全球化背景下，面对全球化对政府行政能力尤其是地方政府执行力的挑战，如何提升地方政府执行力已成为各国政府无法回避的重要问题。“研究生态区域治理中地方政府执行力、提升地方政府能力，是转型期社会发展的要求，是实现民众诉求的途径，是政府行政改革的需要。”^①中国正处在改革开放和社会主义现代化建设的关键时期，处在由传统的计划经济体制向市场经济体制转型的关键时期，面临许多利益问题和矛盾冲突。生态问题的恶化所带来的群体性事件的频繁爆发也对当前中国政府的公信力提出了挑战。有效改善和提升政府执行力，既是当前政府工作的当务之急，也是解决问题和矛盾的有效途径，是实现中国经济可持续发展、政治稳定、社会和谐和的必由之路。

从现实需要来讲，执行主体失败、执行资源缺乏、执行组织混乱和执行过程不完整导致了中国政府执行力低下，进而造成政策失效、国家职能缺失的尴尬局面。研究地方政府执行力、提升生态区域治理中地方政府执行力，是解决中国当前公共政策执行不力的必然要求。构建生态型政府在中国是一个新兴课题，这也就意味着中国地方政府缺乏生态型政府建设的经验。这也表明，在生态区域治理中地方政府执行力较低的现实状况下，开展生态区域治理中地方政府执行力的深入研究，并在此基础上借鉴国外的先进经验，根据中国生态区域治理中地方政府执行力的现状、面临的问题，设计生态区域治理中地方政府执行力的评估体系，来科学评估生态区域治理中地方政府执行力所存在的问题并提出完

^① 易正春：《浅论政府执行力研究的意义》，《学校党建与思想教育》2007年第4期。

善的政策建议具有很强的现实意义。

最早把行政问题与其外部生态环境联系起来进行研究的是美国哈佛大学教授高斯，他于1936年发表的《美国社会与公共行政》一文，指出了行政生态环境与行政管理的密切关系。

1961年，美国夏威夷大学教授弗雷得·里格斯写出了《行政生态学》一书，该书运用生态学的理论与方法来系统地研究发展中国家的行政问题。认为“影响一个国家行政的生态要素很多，但其中最重要的有五个要素，即经济要素、社会要素、沟通网、符号系统和政治构架”^①。面对日益严峻的环境问题和生态危机，许多科学家开始高度关注环境问题，对人类有史以来破坏生态和环境的行为进行反思。1962年，美国海洋生物学家雷切尔·卡尔逊发表了《寂静的春天》一文，标志着人类进入了“生态学时代”，行政生态学开始萌芽。1968年，由10个国家的科学家、教育家、经济学家、人类学家、实业家们成立了一个非政府组织——罗马俱乐部，开始关注生态问题。1972年，罗马俱乐部出版了著名的研究报告——《增长的极限》，生态问题得到各国政府甚至联合国的关注。^②1972年6月，由113个国家代表参加的联合国人类环境会议在瑞典斯德哥尔摩举行，大会通过了《斯德哥尔摩人类环境宣言》，提出“只有一个地球”的概念。此次会议是国际社会就环境问题召开的第一次世界性会议，标志着全人类开始关注环境问题，政府开始使用行政手段处理环境问题。

许多与生态环境管理相关的政府对生态管理作出了不同角度的定义。例如，美国环境保护局就认为：生态管理是“在支持可持续的经济和社会发展的同时，恢复和保持生态系统的健康、可持续性以及生物多

① F.W. Riggs. *The ecology of public administration*. London: Asia Pub. House, 1961, p.57.

② Meadows: *Beyond the limits: confronting global collapse, envisioning a sustainable future*, 1992.

样性”^①。而美国学者罗伯特则从方法论意义上将生态管理定义为：试图让所有的利益相关者都为人们与其生活环境的互动来参与制定可持续的方案，目的是修复和维持健康、生产率、生物多样性和全面的生活。奥弗贝则从实践角度把生态管理定义为：仔细和熟练地使用生态学、经济学、社会学和管理学原理到生态系统的管理中去，目的是在长期内生产，修复和维持生态系统的完整性、用途、产品、价值和服务。

从 20 世纪 60 年代开始，政府执行力成为人们逐渐关注的问题。这主要是源于这样一种现象，即很多政策方案虽然经过了最优选择和合法化过程，但在政策的落实上并不尽如人意，政策方案所预定的目标不但不能实现，而且有时连部分的目标都不能实现，甚至出现更多的问题。究其原因，大多是政策执行环节出现了问题，很多完好的政策在执行当中被歪曲、误解，甚至遭到拒绝执行。把执行作为一个分立的程序来研究是最近的事情。从 20 世纪 70 年代开始，许多政策科学家加强了对政策执行的研究，注重研究政策的“执行与评估”，西方兴起了一场声势浩大的“执行运动”，并取得了关于政策执行的研究成果。1973 年，美国政治学家艾伦·韦尔达夫斯基和杰弗里·普瑞斯曼在合作撰写的《执行》一书中指出，美国联邦政府为生活低下的人创造就业机会的政策项目失败，问题不在于对公共政策方案的内容有政治上的争议，也并非由于资金不足，而是因为公共政策执行不力。事实表明几乎每个国家都有一些政策因为执行环节出现问题，政策执行过程中总会遇到一些障碍性因素，影响政策的执行，以致政策执行被打折，无法达到政策的目标。

20 世纪 70 年代后期以来，西方国家学者们从不同的途径、不同的

^① R.T. Lackey, *The savvy salmon technocrat: life little rules*. Environmental practice, 1995. pp.156-161.

方面对政策执行过程进行研究,并提出了政策执行影响因素的各种理论模型,大大丰富了政策科学的理论内容。其中具有代表性的有保罗·A.萨巴蒂尔等人的“马—萨政策执行模型”,他们将影响政策执行各个阶段的因素归纳为问题可办性、政策本身的规制能力和影响实施的非政策因素等三类;卡尔·霍恩等人的“米—霍政策执行过程模型”,等等。

在国内,政府执行力的认识基本上还处于起点阶段。对中国地方政府来说,政府的执行力主要表现为公共政策执行力。因此对政府执行力的研究,离不开对政府政策执行的研究。目前国内对政策执行的分析主要包含了四个方面:一是关于中国政策执行总现状;二是关于政策执行理论发展及方法;三是关于政策执行的过程和手段;四是关于影响政策执行的主要因素。如高小平教授认为,“所谓生态行政管理,是指政府按照统筹人与自然全面、协调、可持续发展的要求,遵循生态规律与经济社会规律,依法行使对生态环境的管理权力,全面确立政府加强生态建设、维持生态平衡、保护生态安全的职能,并实施综合管理的行为。”^①此后,他在《政府生态管理》一书中提出要构建生态型政府,需要政府运用现代科学技术,通过管理人类行为对生态与环境的影响,保持生态平衡,修复被破坏的生态,实现经济、社会和生态协调,生产、生活、生态共赢的可持续发展的总称。同时,黄爱宝教授在《“生态型政府”初探》中首次提出了生态型政府的概念,并将其定义为“致力于追求实现人与自然的自然性和谐的政府,或者说是以保护与恢复自然生态平衡为根本目标与基本职能的政府”^②。其基本特征主要表现为生态优先是其根本价值观;生态管理是其基本职能;可持续发展能力是其核心能力;综合协调性为政府生态管理体制的显著特征;生态科学家咨询为

① 高小平:《落实科学发展观 加强生态行政管理》,《中国行政管理》2004年第5期。

② 黄爱宝:《“生态型政府”初探》,《南京社会科学》2006年第1期。