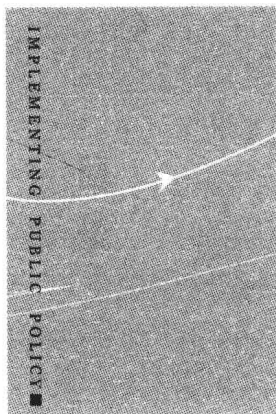


执行公共政策

〔英〕迈克·希尔 〔荷〕彼特·休普 著
黄健荣 等译



商務印書館



执行公共政策

[英] 迈克·希尔
[荷] 彼特·休普 著
黄健荣 等译

——理论与实践中的治理



商务印书馆

北京·(二)·一年

图书在版编目 (CIP) 数据

执行公共政策 / [英] 希尔, [荷] 休普著; 黄健荣
等译. - 北京: 商务印书馆, 2011

ISBN 978-7-100-08598-4

I. ①执… II. ①希… ②休… ③黄… III. ①政策科
学-研究 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 189573 号

所有权利保留。

未经许可, 不得以任何方式使用。

执行公共政策

[英] 希尔、[荷] 休普 著
黄健荣等 译

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-08598-4

2011年9月第1版

开本 880 × 1230 1/32

2011年9月北京第1次印刷

印张 10 1/2

定价: 31.00 元

Michael Hill & Peter Hupe
IMPLEMENTING PUBLIC POLICY
Governance in Theory and in Practice
©Michael Hill & Peter Hupe 2002
根据Sage Publications 2002年版翻译

·译者前言·

对政策执行重要性的认识及其研究并非与政策科学的兴起同步。拉斯韦尔和拉纳(H.D.Lasswell & D.Lerner)1951年出版的《政策科学：范围和方法的新近发展》一书被认为是公共政策学或政策科学诞生的标志，而被誉为执行研究奠基人的普雷斯曼与怀尔德夫斯基(J.Pressman & A.Wildavsky)所撰的被认为是政策执行研究发轫之作的《执行》一书，却是在1973年才出版。

正是随着现代社会利益和信念的分散性的加剧以及由此引发的社会矛盾冲突的增加，以及由此导致的公共事务的复杂性、多样性的不断扩展，人们对于作为导引、规制、调节和化解公共生活中的矛盾冲突，促进社会和谐的主要工具的公共政策执行的重要性及其难度的认识不断得到深化。从而，对政策执行的研究得以立旗升帐，在政治科学和公共政策学的领域登堂入室。什么是政策执行？简言之，执行，就是“在政策期望与（所感知的）政策结果之间所发生的活动”（DeLeon, 1999a:314-5）。执行研究聚焦于两方面的问题，即分别关注于解释执行“发生了什么”，和影响执行“发生的事情”。

在执行研究已历三十余载之后，亟需对这一学术研究领域发展做一个回顾、梳理和评析，从而为当代的研究清理出一个可据以继续前行的平台，拓展一个明晰的视界，并为推进执行研究的路径选择提供建设性的导引。希尔和休普的这部《执行公共政策：理论与实践

的治理》，就是这样一部应时而生的重要著作。

这一著述检视和分析政策执行研究的发展现状，为我们提供了在这样一个政治科学和公共行政的重要领域中的研究工作的一幅完整图景和最新文献评述。这样的评析依执行研究中所出现的长期论争的自上而下论和自下而上论两个基本阵营的划分，来对各方的主要研究者及其贡献得失予以考量。前者论及提出可以对执行过程进行分析的模型的执行研究奠基人杰弗里·普雷斯曼与艾伦·怀尔德夫斯基（Jeffrey Pressman & Aaron Wildavsky），建构执行分析系统的多纳尔德·范米特与卡尔·范霍恩（Donald Van Meter & Carl Van Horn），研究执行中的博弈控制的尤金·巴达奇（Eugene Bardach），探讨执行过程模型的萨巴蒂尔和马兹曼尼恩（Paul Sabatier & Daniel Mazmanian），以及提出从执行的视角应给予政策制定者何种建议问题的布莱恩·霍格伍德与刘易斯·冈恩（Brian Hogwood & Lewis Gunn）。后者，即自下而上阵营则论及这一方法的创始者迈克尔·利普斯基（Michael Lipsky），执行结构的提出者本尼·杰恩（Benny Hjern），以及探究政策与行动的关系的苏珊·巴雷特和科林·富奇（Susan Barrett & Colin Fudge）。

作者这本书的宗旨是检视关于执行理论和执行研究的卓识洞见，对已有的成果进行全面评析并建立它们之间的相关联系，揭示执行研究对于公共行政实践的相关性，并进而探究治理性质的演变对于执行研究的特殊意蕴。作者认为，探讨当代治理理念的应用性，以及如何运用这一理念，对于我们今天理解政策执行过程的理论和实践具有重要价值。在一个政府过程已被认为正在转向一个治理过程的时代，这样的认识尤为重要。治理意味着在公共管理中更大范围的行动者可以参与，单纯的等级模式正在被摒弃。因此，把执行与治理相联系是本书的一个重要特色。

著名政策学家伦敦大学教授韦恩·帕森斯(Wayne Parsons)认为,“这是一部极好的并为学界所迫切需要的著作。希尔和休普我们提供了一部精心撰述并且易于理解的关于执行研究发展进程的著作,这对于每一位关注于理解现代决策中的政策执行的学者都具有重要的价值”。不仅如此,这部著作对于关注于公共政策、社会政策、公共管理、公共行政和治理问题研究的学者和学生都会大有助益。

希尔和休普的研究向我们揭示,为什么对公共政策执行的研究和控制迄今依然是公共行政和政策研究的核心问题。

时至今日,人们已不难认识到,公共政策执行的是一个会受到内外多方因素影响的过程,这一过程会受到参与其间的多元主体和卷入其中的各种资源的制约。如同把一部剧本转变为电视或电影,这一过程必定会受到这一工作的不同参与者及相关因素的影响和制约——一方面,各种类型和不同时期的参与者诸如导演、演员、摄影、音响、剪辑以及后期制作者,都不同程度地拥有其从不同方面和层面再次创作,从而影响影片或电视片制作效果的空间;另一方面,这一过程会受到拍摄和制作所需的各种资源——资金、技术、人力、物力和时间的可获得性及可获得程度的影响和制约。因此,深入研究公共政策执行的制约因素和这些因素的影响方式及其相互关系,探讨优化执行资源配置和执行效果的路径,无疑具有十分重要的理论意义和实践意义。

对我国而言,由于种种人们所知道的社会和历史的原因,研究政策执行问题更有其特别的重要意义。关于中国的政策执行,曾经有许多特殊的语汇与之相联系。“落实政策”这样饱含历史积淀的惯用语,反映了执行政策之难和人们对于可能改变自己命运的政策及其真正执行的企盼。“土政策”、“上有政策,下有对策”这样的说法人们耳熟能详。前者是指政策执行者对政策的自定义或自行修正,扭曲政策为我所用,

后者则反映了一种企图化解政策效力的现象。而“用足政策”的说法，则揭示了政策的弹性特征和体现了某种似乎可以受到鼓励的发掘政策潜力的智慧和勇气。当前，中国处于深刻的社会经济转型时期，社会分化现象日趋突显，社会矛盾的发展已经日益引起人们的关注。在政府体系的纵向和横向关系中，在社会不同的经济主体之间及不同群体之间，在政府或政府部门与社会公众之间，由于存在对一些问题认识的非趋同性和利益诱因，公共政策在其制定和执行的过程中出现的利益博弈的态势已日益彰显，政策执行正在受到更多更复杂因素的制约影响。

可以说，我国社会公共生活的运行发展需要人们对于公共政策执行予以更多的关注，需要更有解释力和更富于应用性的理论和研究，但是目前学界对于政策执行的研究却还比较薄弱。有鉴于此，把希尔和休普这部《执行公共政策》翻译出版，对于推进我国学界对于公共政策执行的理论研究和实践探索，对于推进政策制定者和执行者改善其工作都具有重要的理论意义和现实意义。

本书翻译的分工如下：

第1、9章，序言、目录及索引，黄健荣；第2章和附录，钱洁；第3、4章，周海；第5、6章，梁莹；第7、8章，周晓丽。

向玉琼、朱迅和孙雯参与了部分译稿的校阅工作。

黄健荣统校全书定稿。

本书篇幅虽属中等，但其所蕴含的信息量很大，引用文献繁多而且涉及多个国家的背景和语言，时间跨度也较长，这给我们的翻译工作带来一定的难度。我们的译校虽已尽最大努力字斟句酌，并反复校阅，仍恐难免有囿于学力不逮而未能达于至善甚至讹误之处，敬请

读者不吝批评指正。

由于一些客观原因，本书之译校工作已被耽搁，对商务印书馆与原著出版社（英国 Sage Publications）的出版计划带来影响，译者对此深怀歉意。因此，我们非常感谢商务印书馆和本书的责任编辑王明毅先生对此宽容谅解和耐心等待。

黄健荣

2007年8月于南京亦柳斋

· 序言与致谢 ·

本书检视公共政策执行的文献，并把其与当代对治理思考的发展联系起来。它强调聚焦于执行过程持续的重要性，因此，它进而提出未来执行研究和执行过程控制的方略。

我们非常感谢伊思·霍利迪允诺本书作为 Sage 出版社的政治教科书出版，感谢他在本书写作期间给予我们的支持。我们也要感谢 Sage 出版社的卢西·鲁宾逊，感谢她全力支持，感谢 Sage 的劳伦·麦卡利斯特和朱斯汀·戴尔为本书稿的写作所提供的所有帮助。

我们要特别感谢玛丽安妮·沃特豪伦在整个项目运作过程中给予的帮助。她总是以令人愉快的幽默对我们不断提出的要求做出回应。当我们忙于教学、咨询和其他工作时，她帮助我们确保书稿的写作得以持续进行。在准备书稿的最后阶段，维基·巴尔瑟姆在排版、文字处理方面的专业技术使我们受益良多。我们感谢詹蒂思·范埃尔克在准备参考文献书目方面给予支持。

我们感谢所有对我们的书稿惠予评论者，除伊思·霍利迪之外，他们是：鲍勃·赫德森、沃尔特·基科特、斯蒂芬·米切尔、拉里·奥图尔、克里斯托弗·波利特和阿瑟·林格林。

我们感谢鹿特丹伊拉斯谟大学公共行政学系政府评估委员会的研究团队，特别是它的主席阿瑟·林格林和司库哈里·戴门，感谢他们给予的资金支持。我们要向鹿特丹伊拉斯谟大学社会科学院和公共

行政系表达同样的谢忱，特别是威姆·德克森、简·哈尔沃尔特和院长珀西·莱宁，感谢他们允许本书的作者之一彼得·休普的安排，在2000至2001学年的第二学期集中一段研究时间在伦敦大学哥尔德斯密斯学院进行本书的工作。我们同样要感谢伦敦大学哥尔德斯密斯学院社会政策与政治系主任尼尔纳拉·拉奥对我们工作的盛情支持，感谢哥尔德斯密斯学院学监本·平洛特接纳我们在该院进行研究。

contents 目
录

译者前言 / 1

序言与致谢 / 1

1 导论 / 1

 导言 / 1

 本书的内容 / 3

 关于若干概念的界定 / 4

2 政策执行研究定位 / 26

 导言 / 26

 关注执行：历史起源 / 28

 法治 / 32

 民主观念的内涵 / 40

 制度理论 / 46

 后现代理论 / 52

 结论 / 55

3 执行理论：“自上而下”与“自下而上”研究方式之争/ 58

发现缺失的环节 / 58

典型的“自上而下”论者 / 62

来自“自下而上”方法的挑战 / 72

结论 / 79

4 执行理论：综合两种途径的学者/ 81

导言 / 81

重要贡献 / 82

结论 / 115

5 政策执行范式的兴衰/ 119

引言 / 119

第一阶段 / 121

与繁荣的距离 / 127

新千年的实用主义 / 135

评估 / 148

政策执行研究的未来 / 157

6 执行研究：现状/ 162

导言 / 162

因变量 / 167

自变量 / 171

结论 / 189

7 做执行研究/ 191

引言 / 191

量化 / 195

因变量 / 200

处理研究中的（政策）制定与执行的关系 / 202

执行过程的层级与层面 / 206

横向组织间的关系 / 207

考察部分过程 / 209

因果变量与可操作变量 / 209

一个有效的案例 / 210

8 治理与政策执行控制/ 220

导言 / 220

管理执行的实践 / 221

执行研究中的政策建议 / 229

探索适当的行动 / 239

特定情境中的治理 / 248

管理执行 / 255

作为治理运作的执行 / 263

结论 / 264

9 结论/ 267

附录：关于对执行研究的经验性论文调查的说明/ 273

参考书目/ 278

译名对照表/ 313

图表目录

表格

- 表1.1 执行与评估研究 / 18
- 表2.1 后现代状况下的学术关注 / 54
- 表4.1 马特兰德关于冲突与模糊对执行过程影响的分析 / 107
- 表4.2 本章和上一章中涉及的对执行研究做出的主要贡献 / 116
- 表4.3 执行研究的理论途径 / 117
- 表5.1 执行理论和研究的主要观点 / 149
- 表7.1 执行研究的类型 / 195
- 表8.1 国家政策的类型 / 227
- 表8.2 描述性—规定性的对立 / 240
- 表8.3 执行模式和组织模式 / 245
- 表8.4 分析框架：治理的三个层面 / 250
- 表8.5 对环境特征的概括 / 254
- 表8.6 关于执行控制的规定性观点 / 258

图解

- 图3.1 政策执行过程的模型 / 66
- 图4.1 政府内政策执行的沟通模型 / 95

1 导论

导言

曾有一段时期出现过关于理解政策执行现象的非常激烈的论争。这一争议延续的时间大致从普雷斯曼和怀尔德夫斯基 1973 年出版他们很有影响的《执行》一书到 20 世纪 80 年代末的某个时候。1997 年,我们中的一人曾在一篇论文中追问执行是否是一个“昨天”的问题 (Hill, 1997b)。对于这一反问的回答是否定的。

本书依然秉持相似的立场。在本书的论述中,在对相关文献进行考察的同时,将注意到与执行有关的如下三个方面的事实。首先,“执行”现象在执行这一术语使用之前已为人们所关注,并且在一定程度上进行了学术上的研究。其次,人们意识到,执行过去是、现在仍继续被许多论者所关注。与公共行政的专门学者相比较,这些论者确实从许多不同的背景去接近这一论题,实际上却不使用“执行”这样的术语。第三,在不同的文化和制度框架

中，执行必定会体现为不同的形式和结构。最后一点在一个政府过程已被认为正在转向一个治理过程的时代尤为重要。治理意味着更大范围的行动者可以参与，单纯的等级模式正在被摒弃。因此，把执行与治理相联系是本书的一个重要特色。

我们把执行研究视为政治科学和公共行政学的次级学科，本书正是基于这样的视角对当前执行研究的发展状况进行考察。我们这本书的宗旨，是汇集目前可获得的关于执行理论和执行研究的主要卓识。这里我们并不提出新的理论，而是对这些已有的成果进行全面评析并建立它们之间的相关联系。由于这后一方面的原因，我们所做的工作可以称之为“综合”或是“第三次创作”。这样的术语曾为戈津等人（Goggin et al., 1990）使用。然而，特别需要说明的是，当我们在所涉及的各种论及执行的出版物中观察到它们的论述之间的矛盾、模糊或冲突之处时，我们会予以指明并进而提出建议去“解决”它们。我们把进行这样的工作看作是本书的一个主要任务。

简而言之，执行，就是“在政策期望与（所感知的）政策结果之间所发生的活动”（Deleon, 1999a:314-315，解释 Ferman, 1990:39）。贯穿所有我们所检视的这些文献，对执行的考察具有双重的特征，分别是关注于解释执行“发生了什么”和关注于影响执行“发生的事情”。通常，许多关注第一个问题的研究者同样对后者有兴趣。这样的双重特征将在本书的论述中得到反映。我们将关注于考察解释所发生事情的努力，考量研究执行的各种视角和问题，并且也揭示可以使那些意欲影响执行者得以受益的各种方式。进而，我们认为明确如下几点具有重要性。上述问题可以分别进行研究探讨；这样的研究，如果能通过专注于对从那些意欲控制执行进程而有效控制被一种敏感性所推动的问题的考察，而