

21世纪高等院校教材·公共管理系列

# 公共政策执行

张 昕 李 泉 编著



科学出版社

21 世纪高等院校教材·公共管理系列

# 公共政策执行

张 昕 李 泉 编著

科学出版社

北 京

## 内 容 简 介

为什么许多公共政策会失败或没有成效?国内外的经验告诉我们,因为在制定政策时没有考虑如何有效执行!作为公共管理和公共政策专业的核心课程教材,本书站在公共管理和公共政策的学科前沿,整合政策执行研究的各种学说,结合当代中国的改革实践,提出集权化、分权化和多中心的政策执行框架体系。此外,本书进一步阐明政策执行的各个层面——服务供给、治理网络、政策工具和绩效评估。

本书不仅适合公共管理专业和公共政策专业的高年级本科生与研究生使用,而且适合公共政策相关研究人员参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

公共政策执行/张昕,李泉编著. —北京:科学出版社,2019.1

21世纪高等院校教材·公共管理系列

ISBN 978-7-03-058202-7

I. ①公… II. ①张… ②李… III. ①公共政策-高等学校-教材  
IV. ①D035-01

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第152428号

责任编辑:王京苏/责任校对:贾娜娜

责任印制:霍兵/封面设计:蓝正设计

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京市密东印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2019年1月第一版 开本:787×1092 1/16

2019年1月第一次印刷 印张:15 1/2

字数:368 000

定价:45.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

# 前 言

公共管理的传统范式以政治-行政二分法为基础；政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。不同于传统范式对管理主义的强调，政治学家艾伦·威尔达夫斯基（Aaron Wildavsky）认为，公共管理的核心是公共政策及其执行；公共管理应该超越政府官僚体制的束缚，在民主政治的前提下，研究公共政策的全过程——制定、执行和评估。因此，威尔达夫斯基率先在美国加利福尼亚大学伯克利分校建立了不同于公共管理学院和工商管理学院的公共政策学院。就威尔达夫斯基而言，公共管理学院和工商管理学院更多强调的是工具理性，而公共政策学院则试图把价值理性与工具理性有机结合起来。

公共管理中治理的主体不仅包括政府机构，还包括市场和社会组织。治理的实质就是公共政策执行。自20世纪90年代起，随着市场经济的胜出和福利国家的改革，公共服务供给模式也发生了变化，政府不再是垄断供给者，市场（企业）和市民社会组织也可以是供给者。公共管理的当代范式应运而生，试图揭示出政府、市场和市民社会之间的分工与协同关系。

自20世纪70年代末起，中国开始了向市场经济的转型。发达国家的经验表明，市场经济与有限政府和市民社会相匹配。经过近40年的改革和发展，中国已经成为世界第二大经济体和第一大贸易国。然而，人均国内生产总值（gross domestic-product, GDP）的持续增长却伴随着收入的两极分化。为了减少收入的两极分化，政府提出了“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的民生政策目标。如何实现这些宏伟的民生政策目标不仅是一个公共服务的供给侧改革的课题，也是公共政策执行相关的议题。

国内外公共管理学院和公共政策学院都会给各自的研究生开设多种多样的专业课程。通常，公共政策制定、公共政策执行和公共政策评估是公共政策专业方向的基础课程。学习这些专业课程有一个基本前提，就是选修过公共政策导论的相关课程。值得指出的是，作为2009年中国人民大学校级精品课程，“公共政策执行”获得了“985工程”的立项。此外，本书受到中国人民大学“统筹支持一流大学和一流学科建设”经费的支持。

在编写过程中，我们在阅读大量文献的基础上，站在公共管理和公共政策的学科前沿，整合了政策执行研究的各种学说，结合当代中国的改革实践，提出了集权化、分权化和多中心的政策执行框架体系，阐明了政策执行的各个层面——服务供给、治理网络、政策工具和绩效评估。本书适合公共管理专业的高年级本科生和研究生使用。

在本书出版之际，感谢选修过公共政策执行这门课程的同学，他们求知若渴的态度是我们编写本书的动力。感谢何斌、胡娜娜和庄绪侠同学，他们提供了政策网络研究的翻译资料；感谢张旭斌同学，他协助校订了部分章节的初稿。感谢本书的策划编辑王京苏，他卓越的专业工作能力和洞察力，使得本书以出类拔萃的品质呈现在读者面前。我们在编写过程中各有



分工，李泉负责 1~4 章，张昕负责 5~8 章；张昕负责统合，李泉负责终审。作为本书的寄语，我们愿意以《礼记·礼运》的“大道之行也，天下为公”与同学共勉。

张 昕 李 泉

于中国人民大学和中山大学

2018 年 12 月

# 目 录

<b>第 1 章</b>	
	<b>导论</b> ..... 1
1.1	公共政策执行 ..... 2
1.2	政策执行研究 ..... 11
1.3	多元研究视角 ..... 15
1.4	本书内容安排 ..... 21
	本章小结 ..... 22
<b>第 2 章</b>	
	<b>集权化的政策执行</b> ..... 26
2.1	单一制模式 ..... 26
2.2	官僚制模式 ..... 31
2.3	统合主义模式 ..... 38
2.4	多层治理模式 ..... 43
	本章小结 ..... 49
<b>第 3 章</b>	
	<b>分权化的政策执行</b> ..... 53
3.1	公共选择模式 ..... 53
3.2	多元主义模式 ..... 61
3.3	制度分权模式 ..... 64
3.4	民主治理模式 ..... 68
	本章小结 ..... 75
<b>第 4 章</b>	
	<b>多中心的政策执行</b> ..... 78
4.1	联邦制模式 ..... 78
4.2	多中心治理模式 ..... 83
4.3	福利混合经济模式 ..... 89
4.4	新公共治理模式 ..... 93
	本章小结 ..... 100

<b>第 5 章</b>		
	公共服务供给模式 .....	104
5.1	公共服务的类型学 .....	104
5.2	集体行动的多样性 .....	108
5.3	伙伴关系模式 .....	116
5.4	分类供给模式 .....	128
	本章小结 .....	130
<b>第 6 章</b>		
	政策执行治理网络 .....	133
6.1	网络化政府 .....	133
6.2	政策网络途径 .....	140
6.3	协同治理途径 .....	150
6.4	治理网络与民主 .....	158
	本章小结 .....	164
<b>第 7 章</b>		
	政策执行工具选择 .....	167
7.1	界定政策工具 .....	167
7.2	政策工具研究 .....	170
7.3	政策工具类型 .....	175
7.4	选择政策工具 .....	185
	本章小结 .....	193
<b>第 8 章</b>		
	政策执行绩效评估 .....	196
8.1	绩效相关概念 .....	196
8.2	政府绩效管理 .....	204
8.3	公共政策评估 .....	213
8.4	绩效评估方法 .....	219
	本章小结 .....	231
	参考文献 .....	234

# 第1章 导 论

公共政策执行是公共政策过程中的重要一环。在一个公共问题解决的政策过程中，议程设定作为第一阶段，然后接续政策形成、政策执行、政策评估、政策改变，以及政策终结。依据约翰·金顿（John Kingdon）的观点，议程设定意味着政府官员在一个给定的时间内所关注的问题目录。并不是所有的问题都能得到政府官员的关注，只有那些被政府官员关注的问题，才能被称为议程，如车辆限行、最低工资标准、义务教育的年限、个税免征额度、节能减排、保障性住房，以及计划生育。

第二阶段政策形成，它意味着通过立法机构，修正先前的问题解决路径，或者设定未来的政策走向。例如，从计划经济走向市场经济、第十二个五年规划纲要的制定。最初，人们认为政治精英和利益集团在政策形成中扮演决定性的角色。然而，最新的研究表明，政策形成被认为是具有影响政策产出能力的各种力量交互作用的结果。这些影响力量包括历史和地理条件、社会经济条件、公众政治行为（民意、利益集团和政党）、政府机构（立法、司法和官僚机构）及精英行为。

第三阶段政策执行，它回答的是立法通过的法案将会产生什么后果。只是立法通过并不能保障法律生效，也不意味着有关问题得到解决。法律必须转化为特定的指导方针或路线，使得各级政府官僚机构能够明白立法机构试图通过政策的实施所要达到的目标是什么。执行过程可以看作一系列的政府决策和行动，其目的是有效地实施立法通过的法案。学者把政策执行描绘成为一个过程，即从产出到结果。

第四阶段政策评估，它关注公共政策能够带来什么结果，也就是政策执行之后会发生什么。换句话讲，政策评估关注立法的实际影响效果，或者政策在多大程度上达到预期的目标。例如，一个政策评估问题可能是这样的，增加学生人均教育支出水平是否能够导致学生的成绩提高。在20世纪60年代以前，有关政策评估的研究几乎不存在。早期的评估研究关注的是成本与收益，而最近的评估研究关注的是公平与效率。

第五阶段政策改变，它是公共政策生命周期中最新阐发的理念。政策改变吸纳了政策循环流程中的许多阶段，包括政策形成、政策执行、政策评估和政策终结。作为一个分析概念，政策改变是指一个政策在评估的基础上得到重新设计，使得整个政策过程焕然一新。一般来讲，公共政策每十年就应该重新检验，以便公共政策能够与时俱进。政策改变有三种形式：①现有政策的渐进改变；②特定政策领域中颁布新的法规；③政策本质的基本改变。

第六阶段政策终结，它意味着结束那些时过境迁或不合时宜的政策。一些计划项目被发现是无效果的，因此需要废除运行。而另一些计划项目由于资源短缺或者不够合理，需要缩





小规模。实质上，政策终结就是政策循环流程的终点。然而，政策终结可能意味着许多事情——代理机构的终结、政策的重新定位、具体项目的结束、政策领域的终结、组织机构的终结，以及计划项目的终结。

## 1.1 公共政策执行

### 1.1.1 概念界定

综上所述，政策执行是在立法通过后所进行的政策实施阶段。广义上讲，政策执行意味着法律的执行，包括不同的行动者、组织、程序和技术一起协同作用，把被采纳的政策付诸实施，努力实现政策或项目的目标。例如，为了遏制房价的不断攀升，2011年1月26日，国务院通过授权立法，出台了八条房地产市场调控措施，也称为“新国八条”。第一条就是进一步落实地方政府责任。这凸显出地方政府是政策执行的主体。当然，还包括配套的税收和信贷政策，阻止投机性购房行为，促进房地产市场平稳、健康发展，逐步解决城乡居民住房问题。

政策执行的经典观念来自政治-行政二分法。行政学的创始人伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）认为，公共政策应该是由立法议员（政治家）制定并交由行政人员执行的法律和法规。无独有偶，弗兰克·J·古德诺（Frank J. Goodnow）在1900年所撰写的《政治与行政》一书中阐明，政策是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。三权分立的政治体制提供了这种区分的基础。立法部门在司法部门解释职能的辅助下，表达国家意志并形成政策。此外，行政部门公正地和中立地贯彻这些政策。



#### 专栏 1-1

#### 政治与行政

古德诺从国家的两种职能来区分政治与行政，主张政治对行政的控制。古德诺认为无论是民治政府还是君主政府，国家都存在两种职能，作为政治实体的国家行为，既存在于对表达其意志所必需的活动中，也存在于对执行其意志所必需的活动中。政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。行政既是立法的也是司法的。古德诺认为，一方面民主政治要求执行机构服从表达机构，要求政治对行政有一定的控制；另一方面，为了保证行政效率，行政具有相对独立性。

此外，政治应该保持对行政的一定限度，这样才能在保障民主政治的基础上，提高行政效率。就议会制国家而言，议会作为政府机构实现对行政的控制。就总统制国家而言，立法、司法和行政是相对独立的，政治对行政的控制是通过政党实现的。没有这种控制，有条理的、有进取心的政府是不可能存在的。只有行政在一定程度上被集权化，才能达到政治与行政功能之间必要的协调。凡是政府体制没有对这种协调做出规定的地方，就必须在政府体制之外做出这种规定，而这只能通过政党才能做到。

资料来源：古德诺（1987）

基于价值与事实的二分法，公共行政应该以政府的官僚体制为中心。正如官僚体制理论的奠基人马克斯·韦伯（Max Weber）所阐明的那样，官僚体制具有以下特征：①科层制；②依据专业技能和功绩晋升；③在官僚制度中发展终身职业；④依赖和使用规则与管制；⑤官僚体制内的专业人士之间及与公众之间的关系是非人情性的。对韦伯来讲，一个对事不对人、恪守规则、有效率和以功绩为基础的官僚体制无疑最符合公众的利益。

然而，为摆脱政党腐败所进行的政治-行政二分法受到了曾经担任美国农业部长的学者保罗·阿普尔拜（Paul Appleby）的批判。阿普尔拜在1945年所撰写的《大民主》一书中指出，政治任命的官僚实际上直接参与了公共政策制定和执行。此后，政策科学的创始人哈罗德·拉斯韦尔（Harold Lasswell）和亚伯拉罕·卡普兰（Abraham Kaplan）在1950年所撰写的《权力与社会：一项政治研究的框架》一书中指出，公共政策在一定意义上讲就是规范的价值和实践的程序。

20世纪70年代初，为了摆脱官僚主义的束缚，以及提高政策执行的有效性，作为刚刚建立的、世界第一所公共政策学院的首任院长威尔达夫斯基率先提出了公共政策过程这个新理念。公共政策过程试图超越政治-行政二分法的限制，把公共问题纳入公共政策制定、执行和评估的政治过程当中来认知，在政策目标与政策手段之间建立逻辑联系，以便有效地解决公共问题。

政策执行研究始于杰弗瑞·普雷斯曼（Jeffrey Pressman）和威尔达夫斯基在1973年所撰写的《执行——华盛顿的宏大期望是如何在奥克兰破灭的》一书。他们的研究表明，美国联邦政府的创造就业机会的项目计划在奥克兰并没有按政策制定者所设想的那样被执行，它没有达成预定的目标。事实上，问题就出在它被执行的方式上。联邦政府试图通过一系列的公共工程和商业贷款来增加非裔美国人的就业机会，然而如何有效地执行这项政策，却涉及不同的执行者，以及他们之间的协作关系，这超出了政策制定者的预期。

从此以后，在政策意义上，执行不再被认为是没有问题的，即政策一旦被制定出来，就会被立即执行。许多研究将政策制定与政策执行进行区分，正如 Pressman 和 Wildavsky（1973）所指出的那样，“执行”这个动词必须有一个“政策”这样的主语。实际上，政策执行研究之所以兴起，在很大程度上就是因为它处在政策形成和政策结果之间，存在着许多问题。其实，早在1949年就有类似的研究，菲利普·塞尔兹尼克（Phillip Selznick）在他对田纳西河流域管理局的经典研究中指出，通过吸纳地方利益集团，可以化解敌意并寻求接纳，最后赢得强力支持。

在 Pressman 和 Wildavsky（1973）的著作中，大量的分析围绕着成功的政策执行对地方政府系统中的不同机关和部门之间的联结机制的依赖程度这一主题来进行。他们认为，如果政策执行活动涉及执行链（implementation chain）中的许多环节，如果要想在政策执行中，不发生许多小的缺失，并防止小的缺失逐渐累积成一个大的缺失，机构之间的协调就要求这些环节非常紧密地连接在一起。他们因此提出了政策执行缺失（implementation deficit）这一概念。

### 1.1.2 公共政策及其执行

《牛津英语词典》在界定“政策”这一概念时,是这样概括它现有的主要内涵的,“政府、政党、统治者和政治家等采取或追求的任何有价值的行动系列”。类似地,戴维·伊斯顿(David Easton) 1953年在其《政治体系——政治学状况研究》一书中指出,“一项政策是由配置价值的一系列决定和行动所构成”。值得指出的是,政策一词在英语中有一个有趣的演变历史。把政策看作一种“深思熟虑的、便利的或有用的过程”,或者是一种“权宜之计、策略、计谋、诡计”的观点,现在都已经过时了。维恩·帕森斯(Wayne Parsons) 1995年在其《公共政策》一书中指出,莎士比亚曾以多种不同的方式使用政策一词,他认为“政策蕴涵着政策假象和政策欺骗的艺术”。

米切尔·黑尧(Michael Hill) 1997年在其《现代国家的政策过程》一书中指出,在国家或国家组织是政策主体时,公共政策的界定与上面所讨论的政策定义有什么本质的区别吗?答案是就政策的基本特点来看,实际上没有区别。然而,国家政策的合法性特别重要,它对其他政策有指导作用,从这个意义上讲,公共政策与其他政策存在差异。有关国家的最基本的界定,是将国家定义为一定地域内的一套完整的、上下统属的组织体系。从这个意义上,既可以从构成国家的组织着手,也可以从这些组织所履行的功能着手来界定国家。

在过去的200~300年中,国家作为政策制定者的作用一直在稳步地加强。实践表明,由于社会的复杂程度不断增加,只有强制性的非市场组织才能有效履行社会功能的观念也得到了相应的加强。虽然威权主义政体所存在的问题影响了国家的形象,但是除了有组织的宗教团体偶尔对国家构成挑战,民族国家在过去的历史发展中已经成功地取代了它的竞争对手。民族国家既是从其他社会组织中衍生和发展起来的,也是对它们的一种强制力量。由于复杂精致的经济组织的发展,国家逐渐超越市场机制成为分配过程的主体。根据问题的性质,国家要么管制市场,要么取代市场。

正如托马斯·R.戴伊(Thomas R.Dye)在其《理解公共政策》一书中指出的那样,公共政策就是政府的所作所为,以及政府为什么这样作为,这样作为带来哪些影响。不同于戴伊,威廉·詹金斯(William Jenkins)把公共政策界定得更精确一些,在其1978年所撰写的《政策分析》一书中,他指出,公共政策是由政策行动主体或行动团体在特定的情境中制定的一组相关的决策,包括目标选择、实现目标的手段,这些政策原则上是行动主体力所能及的。更专业的公共政策定义是由詹姆斯·E.安德森(James E.Anderson)提供的,他在《公共政策制定》一书中指出,公共政策意味着一个行动主体或一群行动主体解决问题或相关事务的一个有目的的行动过程。

上述对公共政策的界定都基于一个共同的认识,即把公共政策理解为一个过程。正如实际的问题解决是一个过程,包括:①问题认知;②解决目标;③解决方案选择;④使方案产生作用;⑤监控结果。对应地,一个政策循环过程包括:①议程设定,指问题引起政府关注的过程;②政策制定,指政策选择在政府内部形成的过程;③决策,指政府采用特定行动或无为路线的过程;④政策执行,指政府政策发生作用的过程;⑤政策评估,指由国家和社会行动主体对政策结果进行监控的过程,评估结果将是政策问题与解决方案的再概念化(表1-1)。

表 1-1 政策循环与问题解决的对应关系

问题解决	政策循环
①问题认知	①议程设定
②解决目标	②政策制定
③解决方案选择	③决策
④使方案产生作用	④政策执行
⑤监控结果	⑤政策评估

资料来源：豪利特和拉米什（2006）

归纳来讲，政策执行的概念除了过程的视角外，还有行动的视角和组织的视角。就行动的视角而言，普雷斯曼和威尔达夫斯基 1973 年在其《执行——华盛顿的宏大期望是如何在奥克兰破产的》一书中指出，政策执行意味着目标（政策）与行动（执行）的设定及如何完成它们的互动过程。查尔斯·琼斯（Charles Jones）1977 年在其《公共政策研究导论》一书中提出，政策执行乃是一种政策付诸实施的各项活动，在诸多活动中，解释、组织和实施三者较为重要。解释就是将政策的内容转化为民众所能接受和理解的指令。组织就是建立政策执行机构，拟定执行的办法，从而实现政策目标。实施就是由执行机关提供例行的服务和设备，支付经费，从而完成设定的政策目标。

就组织的视角而言，尼古拉斯·亨利（Nicholas Henry）2001 年在其《公共行政与公共事务》一书中指出，政策执行就是通过组织及组织之间的安排来执行和提供公共政策。亨利强调，我们首先要了解政策执行的对象，也就是公共政策，或者更为具体地说是如何制定、提供和调整公共政策的各种模型。接下来就要关注那些被政府所利用来执行公共政策的机构，如企业、慈善机构、公共管理机构（public authorities）及各级政府。这些与其他手段（如特许权、政府赠券和志愿者）使得政府的作用范围远远超过了它名义上的范围。

### 1.1.3 政策执行的主体

一般来讲，政策执行都是由政府组织完成的。此外，还有其他执行主体，如立法机构、司法机关、利益集团（协会）、非营利组织（事业单位）、营利性企业、社区组织和志愿团体。薛刚凌 2006 年在其主编的《行政体制改革研究》一书中指出，行政（官僚）体制包含四种内容：①职能定位，职能是职责和功能的统一体；②权力配置，行政权力与行政职能之间实际上是手段与目的关系；③运行规则，运行规则是指行政权力的运行所要遵行的基本规则；④法律保障，法律保障是指“职能法定”的原则。



#### 专栏 1-2

### 中国法人单位第一次普查概况

在 1996 年，中国进行了第一次法人单位普查。法人单位要求具有如下条件：①依法成立，有自己的名称、组织机构和场所；②独立拥有和使用（或授权使用）资产，有权与其他单位签订合同；③会计上独立核算，能够编制资产负债表。在一定意义上将转型期中国的法人化

与罗马法的法人观念相呼应，这是由于法人团体不仅限于企业法人，而且扩大到其他形式的团体法人，如政府（机关）法人、事业法人、社区（管理型）法人和协会（社团）法人。

政府（机关）法人包括各级国家权力和党政机关，以及乡镇党委会、人民政府和街道办事处。事业法人包括各级国家机关和党政机关直属事业单位、国有企业和其他组织利用国有资产举办的事业单位，以及依法登记的其他事业单位。社区（管理型）法人包括居民委员会、村民委员会、民办非企业（法人）单位。协会（社团）法人包括学术性、行业性、专业性和联合性社团，以及基金会和其他群体团体。我国第一次法人单位普查统计结果见表 1-2。

表 1-2 我国第一次法人单位普查统计结果

法人类别	中央法人/个	地方法人/个	总计/个	占比/%
政府（机关）法人	5 207	275 328	280 535	6.37
事业法人	10 130	600 078	610 208	13.86
企业法人	74 143	2 553 982	2 628 125	59.70
社区（管理型）法人	10	839 027	839 037	19.06
协会（社团）法人	776	43 595	44 371	1.01
总计	90 266	4 312 010	4 402 276	100

值得指出的是，权力配置包括以下几个方面的机构设置和人员编制：①中央政府与地方各级政府之间的配置，纵向的政府间关系，如中央政府与地方政府之间的关系；②同级政府之间的配置，横向的政府间关系，如流域治理中的地方政府间协议；③同级政府内各部门之间的配置，横向的组织间关系，如《中华人民共和国食品安全法》的政策执行；④具体一个部门内各机构之间的配置，横向的机构间关系，如决策、执行和监督机构之间的一体化设置；⑤政府部门与其他权力主体之间的配置，复合的政府与组织间关系，如基础设施提供的公私伙伴关系。

依据产出与结果的清晰情况，威尔逊在其《官僚机构：政府机构的作为及其成因》一书中指出，存在四种官僚组织：①产出与结果都能看得到的生产型组织（production organization），如国家税务局、社会保障管理局和国家邮政局；②产出可以看到但结果看不清的程序型组织（procedural organization），如职业安全与健康管理局、质量技术监督局和精神病治疗机构；③产出看不清但结果可以看到的工艺型组织（craft organization），如审计调查部门、工程兵部队和林业局；④产出与结果都看不清的应对型组织（coping organization），如高等学校、研发机构和公安局。

进一步来讲，威廉·尼斯坎南（William Niskanen）1971年在其《官僚机构与代议制政府》一书中指出，官僚体制是具有获取性和扩张性的组织。尼斯坎南认为，行政首长将利用对信息的控制及对自己能力的掩盖提供公共服务所需要的实际费用，使预算远远高于必需的水平。由于行政首长垄断了信息，结果立法机构不能对预算进行独立判断，政府开支不断攀升。尼斯坎南提出的解决之道类似于市场机制，就是使多个行政部门在一个服务领域内竞争，为更多的公众提供更好的服务。这样的竞争将降低成本，因为表现不好的组织将会被淘汰出局。就中国政府运行的行政成本而言，似乎支持尼斯坎南假说。

根据国家统计局的统计指标解释,行政成本主要由行政管理费构成,具体包括行政管理支出、党派团体补助支出、外交支出、公共安全支出、司法支出、法院支出、检察院支出,以及公检法办案费用补助。1978~2006年政府运行的行政成本变化趋势,见图1-1。行政成本1978年为49.09亿元,2006年增长为5639.05亿元,这样1978~2006年,年平均增长率为18.46%,高于10%左右的GDP年平均增长率。进一步来讲,中国行政成本的增长呈现两个阶段的特征:一个是小规模的增长阶段,为1978~1996年;另一个是大规模的增长阶段,为1997~2006年。

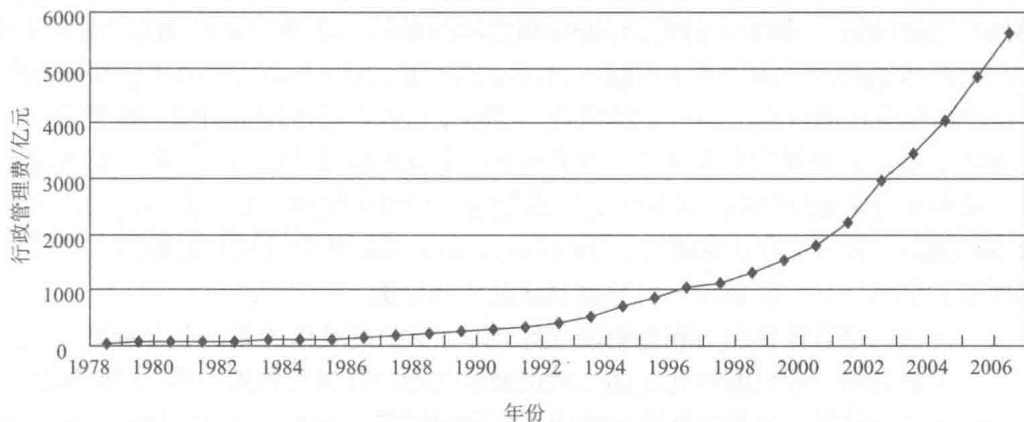


图1-1 1978~2006年行政成本的增长趋势

戴维·杜鲁门(David Truman)在《政府过程:政治利益与公共舆论》一书中指出,利益集团是指在一种或几种共同的态度基础上,为了建立、维护或提升具有共同态度的行为方式的集团。利益集团既可以是高度制度化的,也可以是非制度化的。张静2005年在其《法团主义》一书中指出,利益集团不是完全自发的,而是与国家的行政机构相匹配,甚至在某些方面相重合的结构。在这个结构里,所谓利益集团正是一个行政区划上的部门,个体利益必须进入这些部门才能被“组织化”为集团利益。不可避免地,这种集团集结了管制(控制)和政治(利益表达和争取)两种功能。

不同于国家与市民社会对立的多元主义,法团主义强调在国家与私人领域(市场)之间市民社会的中介作用。盖伊·彼得斯(Guy Peters)在其《官僚政治》一书中指出,法团主义意味着利益集团和官僚体制之间的合法互动,通过讨价还价的政治协商方式,对再分配和自我管制政策产生极大的影响作用。进一步来讲,利益集团与官僚体制之间的第一种互动关系表现为两种组织形态:一种是议题网络,表现为松散的组织聚合,如农业政策领域;另一种则是政策共同体(社群),表现为紧密的组织聚合,如健康政策领域。

在1964年所撰写的《意大利政治中的利益集团》一书中,约瑟夫·拉帕罗巴若(Joseph LaPaombara)提出了第二种利益集团与官僚体制之间的互动关系,即所谓的客户关系。不论什么原因,某个官僚机构认为特定利益集团成为特定社会领域利益表达的自然代表,进而,该特定社会领域也构成了官僚机构行为的自然目标或参照标准。这个冗长的定义意味着当一个单一的组织成为某个领域的排他性代表时,在单一的组织与单一的机构之间存在着密切的联系。在客户主义政治中,利益集团与官僚体制的互动导致了共生的关系特征。通常,这种客户关系表现在自我管制和分配政策领域。

此外,拉帕罗巴若还提出了第三种利益集团与官僚体制之间的互动关系,即裙带关系。裙带关系描述了利益集团与执政党或政府之间的“亲缘”关系。这些关系通常是前工业社会的特征,但这里讨论的对象出现在一个支配性的执政党的政治国家。其中,利益集团通过依附于特定政党而非通过代表某个社会部门获得进入途径和合法性。官僚体制与利益集团之间的裙带关系是间接的,而非客户关系讨论的直接关系。这种重要的关系指的是,利益集团必须和一个政党(执政党)建立某种血亲感情。利益集团之所以能参与政策制定和执行,来自执政党心甘情愿地在官僚体制中为其游说,并由此实质上控制了官僚体制。

第四种也是最后一种利益集团与官僚体制之间的互动关系是一种不合法的对抗关系。利益集团与官僚体制的互动超出了正常的政治行动的界限,这种互动可能源于整个政治制度的性质。该政治制度压制社会上的自主性组织,这种互动也可能由特定组织的性质决定,该组织在代表社会成分上被界定为非法的。为了不重蹈常规影响模式的覆辙,利益集团试图通过抗议、示威和暴力来施加影响。实际上,完成任何一种政策转变,都需要不合法组织对体制提出根本的挑战。如果不合法集团没有别的目标,只是强迫体制认可早先被宣布不予考虑的一系列要求,那么一旦它们成功,将导致利益的重新分配。

前面所讨论的是官僚体制与利益集团之间“非正式”的政治关系,下面所要讨论的是官僚体制与国家政府内正式的制度化主体之间的政治关系。与利益集团一样,官僚体制也必须寻求行动的正式合法性,或者能够协商成功得以影响政策。另外,官僚体制必须为了预算而讨价还价,维持组织的存在和运作。更有代表性和合法性的政治机构也倾向于授权给官僚体制,而不是拒绝官僚体制对权力的要求。当然,这些代议机构不能正式放权(即使它们想这样做),只能在决策和仅能由官僚体制提供的执行方面,通过协商得到帮助。

理查德·罗斯(Richard Rose)1974年在《政党政府的问题》一书中指出,如果当选政党需要组成政府的话,必须满足以下一系列标准:①组织的工作规则必须体现政策意图;②这些意图必须得到明确而行之有效的支持;③在资源分配上应该存在竞争;④在体制内最重要的位置上,组织应该具有足够的可量化的力量;⑤获得职位的人应该具有必要的管理能力管理一个庞大的官僚体制;⑥目标的执行必须给予高度的优先性。为了统治,拥有政策理念的个人必须有能力通过现存官僚体制执行他的理念。

在《行政过程的政治——公共行政学新论》一书中,詹姆斯·W.费斯勒(James W.Fesler)和唐纳德·F.凯特尔(Donald F.Kettle)构建了决策、执行和监督——行政管理体制的制度框架(费斯勒和凯特尔,2002)。他们指出,威尔逊那句名言——执行宪法要比制定宪法难——已经反映在制定法律比执行它们要容易得多这一共识上。最新的执行研究已经从关注官僚体制转移到关注项目管理上,希望从中发现为什么项目绩效常令人失望,以及怎样做才能使项目运作得更好。在很大程度上讲,执行意味着各级政府之间和政府与私人部门及非营利部门之间不断发展的相互依赖关系。因此,项目管理越依赖所有这些组织之间的相互关系,真正的“成功”就越难以实现。

#### 1.1.4 政策执行的基本过程

托马斯·B.斯密斯(Thomas B. Smith)1973年在《政策科学》杂志上撰文提出了政策





公共政策被看作政府有意识建立的新的交易模式和制度,或者是改变既有的交易模式和制度。因此,政府所形成的政策可以理解为在社会中产生紧张关系的力量。当政策被执行的时候,紧张关系就会被政策执行者和政策的利害相关者感受到,导致交易模式和制度的建立,以便实现政策目标;或者导致既有交易模式和制度的改变。值得指出的是,政府所制定的政策不必然导致制度的改变,但肯定导致交易模式的产生。

一旦政府所制定的政策被看作导致社会紧张关系的力量,接下来就要考虑政策执行的背景,也就是导致紧张关系形成的组分矩阵。就政策执行而言,有四种这样的组分,它们是:①理想化的政策;②执行机构;③目标群体;④环境因素。图 1-3 代表了这样一个政策执行过程的模型。当政策被执行后,政策执行体系中的组分之间的相互作用导致了紧张关系的产生,而紧张关系导致了与政策意图和目标相关的交易模式(非永久性互动模式)的产生。紧张关系所导致的交易模式可以或不能达到政策制定者的预期,与此同时,交易模式也可能精炼成为制度。通过反馈到政策制定者和执行者那里,交易模式和制度所产生的张力可以支持或拒绝更进一步的政策执行。该模型的具体应用可以将破坏性的张力最小化,改善政策结果与政策预期的对应关系。

理想化的政策是指政策制定者所要引导的理想化的互动模式,有四个相关的变量,它们是:①正式的政策,陈述政府要执行的决策、法律或项目,也就是政策的形式;②政策类型,可能归类为简单的或复杂的,也可能归类为组织化的或非组织化的,再有可能归类为分配的、再分配的或管制的;③规划,政策的规划有三个方面,政策的支持强度、政策的来源和政策的范围;④政策的形象,政策在社会中所造成的形象,那些受政策影响的政策执行者的形象是十分重要的。

目标群体被界定为按政策要求采取新的互动模式的人群,他们是受到政策影响的组织或群体,他们需要改变来满足政策的要求。相关的因素有以下几个:①目标群体的制度化和组织程度;②目标群体的领导,领导可以支持或反对政策,也可以对政策漠不关心,领导的性质是非常重要的;③目标群体以前的政策经验,目标群体过去是否一直受到政策的影响,他们的经验和对政策的反应是什么,他们是顺从的、反抗的或是冷漠的。

执行机构负责对政策的执行。多数情况下,政策的执行单位是政府的官僚机构。在政策执行中有三个关键变量需要考虑,它们是:①组织结构和人事,结构的稳定性与执行者的资格条件对政策执行来讲都是非常重要的,不稳定的行政组织和不合格的行政人员都可能降低政策执行力;②行政组织的领导,正如目标群体的领导一样,这个变量指领导的风格和实质;③执行组织的规划和能力,执行组织的规划和能力是指组织执行的强度和谨慎性,以及达成规划目标的组织一般能力。

环境因素是指被政策执行影响和影响政策执行的那些因素。环境因素可以被看作一束约束条件,是政策执行所必须面对的。对不同种类的政策而言,不同的文化、政治、经济和社会条件可能占据优势地位。例如,就发展中国家地方自治的相关政策而言,乡村的基本文化和社会生活方式可能是需要考虑的、最重要的环境约束条件。

一个扩展的紧张关系矩阵由表 1-3 给出,一共有十种类型的差距:①理想情境与实际情境之间的差距;②理想情境与知觉情境之间的差距;③理想情境与预期情境之间的差距;④实际情境与知觉情境之间的差距;⑤实际情境与预期情境之间的差距;⑥知觉情境与预期