

新世纪学术文丛

政策执行阻滞机制 及其防治对策

——一项基于行为和制度的分析

丁煌 著

人民出版社

新世纪学术文丛

政策执行阻滞机制 及其防治对策

—— 一项基于行为和制度的分析

丁煌 著



西安政院201 2 0325645 2



人民出版社

责任编辑:陈寒节

装帧设计:徐 晖

版式设计:朱启环

图书在版编目(CIP)数据

政策执行阻滞机制及其防治对策/丁煌著. -北京:人民出版社,
2002

ISBN 7-01-003862-7

I. 政… II. 丁… III. 政治-政策-执行(法律)-研究-中国
IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 006979 号

政策执行阻滞机制及其防治对策

——一项基于行为和制度的分析

ZHENGCE ZHIXING ZUZHJ JIZHI JIQI FANGZHI DUICE

丁 煌 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:11.5

字数:260 千字 印数:0,001~3,000 册

ISBN 7-01-003862-7 定价:20.00 元

序

夏书章^{*}

如何有效地执行政策,使政策作为政府对社会经济发展实施宏观调控的杠杆作用得以成功地发挥,这不仅是发达国家政府都在探索的难题,更是像我国这种正处于体制转型过程中的国家亟待解决的难题之一。就我国的公共政策过程而言,在实行计划经济体制时期,政策执行阶段似乎并不存在太多的严重问题,相反,因政策制定缺乏科学性和民主性而产生的决策失误倒十分突出。改革开放以来,特别是伴随着中央向地方的分权和放权,“上

* 夏书章先生系我国著名的行政管理学家,早年毕业于国立南京中央大学法学院和美国哈佛大学(肯尼迪)研究生院,自1947年起任中山大学行政管理学教授至今,曾荣获(世界)东部地区公共管理组织(EROPA)授予的“杰出贡献”奖牌和中国老教授协会授予的“科教兴国奖”,现任中山大学政治与公共事务管理学院行政管理专业博士生导师,兼任中国行政管理学会副会长、中国政治学会和全国MPA专业学位教育指导委员会顾问、国家教育部人文社会科学百所重点研究基地——中山大学行政管理研究中心名誉主任和北京大学政治发展与政府管理研究所顾问等。

有政策、下有对策”，“有令不行、有禁不止”，“政策走样”等政策执行阻滞的不良情况在我国目前社会、经济和政治生活中屡有发生，甚至有愈演愈烈之势。它们不仅损害政府的形象、降低政府的权威性，而且严重地妨碍我国社会主义现代化建设事业的顺利进行。武汉大学公共管理学院青年教授丁煌博士撰著的《政策执行阻滞机制及其防治对策——一项基于行为和制度的分析》一书从我国基本国情出发，结合我国现阶段公共政策的实践特征，在对我国现阶段有关公共政策的执行情况进行实证调查的基础上，尽力运用并广泛借鉴国内外许多相关学科的理论成果，采用科学的研究方法，以利益分析为基本方法论原则，分别从行为分析和制度分析两个方面对我国现阶段政策执行阻滞机制及其防治对策作了较为深入、系统的探索。显然，这项研究不仅有重要的实践意义，而且对我国公共政策与公共管理学科的建设与发展所具有的学术价值也应予以肯定。据了解，在国内以政策执行问题为专题的系统研究尚不多见，本书也可以说试图在我国公共政策与公共管理的研究方面开辟一个新的领域，而且在研究方法上和在研究内容方面均努力创新。

在研究方法上，作者没有囿于传统的规范研究，也没有热衷于缺乏科学分析的说教，而是将实证研究与规范研究有机地结合起来，尤其注意分析论证的逻辑性和科学性。无论是从资源稀缺性假设和“理性逐利人”假设的提出、到以利益分析为基础的行为分析和制度分析的实

施,还是从实证调查到案例分析、再到比较分析等研究方法的运用,均不难看出,其中不乏有启发意义的新思想,体现了作者对研究方法科学性的追求。因此,本书研究结论的可信度较高。

在研究内容方面,本书的创新之处如:对政策、政策执行阻滞、利益、行为和制度等重要概念的界定,对导致政策执行阻滞的行为因素的阐释,对造成政策执行阻滞的制度因素特别是诸如人情—面子—关系网等非正式制度因素的分析以及对政策执行阻滞机制的防治对策的探讨等方面都有独到的见解。

当然,公共政策的执行是一种涉及众多参量的复杂过程,特别是政策执行问题的研究对现阶段的中国来说还是一个尚处于探索和发展过程中的研究领域,而本书是在利益—行为—制度分析框架下对政策执行阻滞机制及其防治对策进行探讨的,这就难免会使其所涉及的相关问题未能得到充分展开的讨论,书中的有些理论观点也尚待实践的检验。但从总体上来看,作者对政策执行阻滞机制及其防治对策的研究是下了功夫的,给人以有系统而独立的见解、能自成一家之言的印象。

本书的出版正值我国正式加入 WTO 不久,这一时代背景不仅迫切需要我们进一步健全和完善各种规则体系,而且更需要我们大力增强国民的规则意识,以使作为规则的各项公共政策能够更为有效的实施,使公共政策作为政府对社会经济发展实施宏观调控的杠杆作用得以

最大限度的发挥。我相信,作为一名勇于创新的青年学者,作者会以本书的出版为契机,将已经提出但尚未完全解决的问题深入研究下去,为我国公共政策与公共管理学科的发展不断做出新的贡献;同时,我也希望本书的出版能引起更多的有志之士对公共政策特别是公共政策执行问题的关切,以进一步推进我国社会主义现代化建设事业健康、快速的发展。

2002年2月9日

目 录

序	夏书章 (1)
导 言	(1)
第一章 政策执行阻滞机制的概念诠释	(9)
第一节 政策概念再认识	(9)
一、政策的定义	(9)
二、政策的分类	(16)
第二节 政策执行及其特点和地位	(20)
一、政策执行的基本含义	(21)
二、政策执行的主要特点	(25)
三、政策执行的重要地位	(29)
第三节 政策执行阻滞机制的概念阐释	(31)
一、政策执行阻滞机制的内涵	(31)
二、政策执行阻滞的主要特点	(33)
三、政策执行阻滞的表现形式	(34)
第二章 本书所采用的研究方法论	(38)
第一节 本书研究所依据的基本前提假设	(38)
一、资源稀缺性假设	(39)
二、理性逐利人假设	(46)

第二节 利益分析——本书的基本研究方法	(62)
一、利益概念的本质含义	(63)
二、利益分析在本书中的作用	(73)
第三节 本书所采用的具体研究方法	(81)
一、行为分析方法	(82)
二、制度分析方法	(84)
第三章 政策执行阻滞机制的行为分析	(89)
第一节 行为与政策执行行为	(89)
一、行为概念的一般考察	(89)
二、政策执行行为及其制约因素	(98)
第二节 政策执行阻滞的认知缺陷分析	(108)
一、认知与政策认知	(108)
二、政策执行主体的认知缺陷	(111)
三、政策认知缺陷的产生根源	(116)
第三节 政策执行阻滞的认同障碍分析	(120)
一、政策认同与政策认同障碍	(120)
二、政策执行主体政策认同障碍的产生原因	(128)
第四节 政策执行阻滞的行为方式分析	(148)
一、政策执行人员的方法欠妥	(148)
二、政策执行人员的角色错位	(158)
三、执行者之间沟通协调不当	(164)
第四章 政策执行阻滞机制的制度分析	(172)
第一节 制度概述	(172)
一、制度的本质内涵	(172)
二、制度的基本类型	(175)
三、制度的主要功用	(180)

第二节 政策执行阻滞的正式制度因素分析	(181)
一、纵向的政府间权力划分缺乏规范	(181)
二、横向的机构间职能配置交叉重叠	(188)
三、政策执行行为的监督制度不健全	(196)
四、现行的干部管理制度有待于完善	(208)
第三节 政策执行阻滞的非正式制度因素分析	(223)
一、非正式制度与人的行为约束	(223)
二、政策有效执行的非正式制度约束	(227)
三、人情一面子—关系网:非正式制度妨碍 政策有效执行的典型中国读本	(234)
第四节 政策执行阻滞的政策质量因素分析	(241)
一、政策缺乏合理性	(241)
二、政策缺乏明晰性	(243)
三、政策缺乏协调性	(246)
四、政策缺乏稳定性	(249)
五、政策缺乏公平性	(254)
第五章 政策执行阻滞机制的防治对策探讨	(258)
第一节 优化主体行为	(258)
一、促进政策认知	(258)
二、增强政策认同	(264)
三、改进执行方式	(276)
第二节 加强制度建设	(290)
一、健全科学民主的决策制度	(290)
二、改进行政职权的配置制度	(297)
三、完善现行的干部管理制度	(305)
四、强化政策执行的监督制度	(316)

五、增加意识形态资本的投入	(326)
主要参考文献	(332)
后记	(346)

Contents

Foreward	Xia Shuzhang(1)
Introduction	(1)
Chapter One The Conceptual Explanation of Policy-Implementation-Hindrane-Mechanism(PIHM)	(9)
Section I Reconsideration of the Concept "Policy"	(9)
1. The Definition of Policy	(9)
2. The Classification of Policy	(16)
Section II Policy – Implementation and Its Characteristics and Significance	(20)
1. The Definition of Policy – Implementation	(21)
2. The Characteristics of Policy – Implementation	(25)
3. The Significance of Policy-Implementation	(29)
Section III The Conceptual Explanation of PIHM	(31)
1. The Basic Meaning of PIHM.	(31)
2. The Main Characteristics of PIH.	(33)
3. The Main Forms of PIH.	(34)
Chapter Two The Research Methodology of This Book	(38)
Section I The Basic Prepositional Assumptions of This Book	(38)
1. The Assumption of Resources – Scarcity	(39)
2. The Assumption of Rational Interests – Pursuers	(46)

Section II The Interests Analysis—the Basic Research	
Method of This Book	(62)
1. The Conception of Interests	(63)
2. The Significance of Interests Analysis in This Book	(73)
Section III The Concrete Research Methods of This Book	(81)
1. The Behavioral Analysis Method	(82)
2. The Institutional Analysis Method	(84)
Chapter Three The Behavioral Analysis of PIHM.	(89)
Section I Behavior and the Behavior of Policy-	
Implementation	(89)
1. The General Approach to the Concept of Behavior	(89)
2. The Behavior of Policy-Implementation and Its	
Constraints	(98)
Section II The Analysis of Policy-Implementation-Hindrance	
in Terms of Cognitive Deficiencies	(108)
1. Cognition and Policy – Cognition	(108)
2. The Cognitive Deficiencies of Policy Implementing Subjects ...	(111)
3. The Roots Causing Policy Cognitive Deficiencies	(116)
Section III The Analysis of Policy – Implementation-Hindrance	
in Terms of Identity Barriers	(120)
1. Policy – Identity and Policy – Identity – Barriers	(120)
2. The Roots Causing Policy – Identity – Barriers on	
The Part of Implementing Subjects	(128)
Section IV The Analysis of Policy – Implementation-Hindrance	
in Terms of Behavioral Modes	(148)
1. The Incorrect Methods Used by the Policy Implementers	(148)

2. The Improper Roles Played by the Policy Implementers	(158)
3. The Inappropriate Communication and Coordination among Policy Implementers	(164)
Chapter Four The Institutional Analysis of PIHM.	(172)
Section I An Overview of Institutions	(172)
1. The Essential Meaning of Institutions	(172)
2. The Basic Types of Institutions	(175)
3. The Main Functions of Institutions	(180)
Section II The Analysis of the Formal Institutional Factors	
Hindering Policy Implementation	(181)
1. The Inadequacy of Vertical Power Division in Governments	(181)
2. The Overlaps of Horizontal Power Distribution among Organizations	(188)
3. The Imperfection of Supervisory Systems for Policy Implementation	(196)
4. The Deficiencies of Present Personnel Administrative System	(208)
Section III The Analysis of the Informal Institutional Factors	
Hindering Policy Implementation	(223)
1. Informal Institutions and the Constraints on Man's Behaviors	(223)
2. The Informal Institutional Constraints on Policy Implementation	(227)
3. Sensibilities-Face-Relation-Webs: A Typical Case for the Informal Institutions Hindering Policies from Implementing Effectively	(234)

Section IV The Analysis of the Quality Factors of Policy	
Hindering Policy Implementation	(241)
1. The Unreasonableness of Policies	(241)
2. The Implicitness of Policies	(243)
3. The Discordance of Policies	(246)
4. The Unstableness of Policies	(249)
5. The Unfairness of Policies	(254)
Chapter Five The Inquiry into the Remedies for PIHM ...	(258)
Section I Optimizing the Behaviors of Implementing Subjects ...	(258)
1. Improving Policy Cognition	(258)
2. Promoting Policy Identity	(264)
3. Bettering Implementing Modes	(276)
Section II Strengthening the Construction of Relevant	
Institutions	(290)
1. Improving the Scientific and Democratic Policy-Making	
Systems	(290)
2. Bettering the Systems for Allocating Administrative Functions	
and Powers	(297)
3. Perfecting the Present Personnel Administrative Systems	(305)
4. Strengthening the Supervision Mechanism for the Activities	
of Policy Implementation	(316)
5. Enlarging the Investment of Capital on Implementing	
Subjects' Ideologies	(326)
List of References	(332)
Postscript	(346)

导 言

政策是政府或社会公共权威在一定的历史时期为达到一定的目标而制定的行动方案和行为依据,它通常表现为对人们之间的利益关系进行调节的政治措施和复杂过程。作为政治系统输出的主要内容,政策本质上是一种权威性的社会价值分配方案。然而,政策在付诸实施之前仍然还只是一种具有观念形态的分配方案,政策执行的任务就是要通过政府切实有效的行政管理工作来把这种观念形态的政策方案变为现实形态的政策效果。可见,作为公共政策过程中极为重要的环节和政府行政管理工作最主要的内容,政策执行的作用是显而易见的,政策执行活动效率的高低不仅决定着既定政策目标的实现程度,而且更关系到政策作为政府对社会经济发展实施宏观调控的杠杆作用能否得以有效地发挥。

然而,应当注意的是,从具有观念形态的政策目标的制定到表现为现实形态的政策目标的实现,其间毕竟还有一段相当长的距离,“从政策的起始到最终执行政策的各个不同阶段之间的距离使政策过程在一系列级别上出现差错,也给出现差错提供了机会。”^① 所以,政策执行远远不是像有些人所想像的那样简单,正如美国政策科学家安德森所言:“虽然人们曾普遍地认为行政管理

^① (美)E. R. 克鲁斯克等:《公共政策词典》中译本,第 65 页,上海远东出版社 1992 年版。

机构自觉地执行着立法机关或其他政策制定者制定的政策,但事实却并非如此。”^①从本质上来看,政策执行是一个涉及众多参量和因素的十分复杂的过程,其复杂程度绝不低于政策的制定过程,这里既有来自人们在观念上对既定政策决定的轻视,更有来自在群体关系上人们对既定资源和利益分配的不满和抵抗,还有在客观情势上来自执行者能力不够、政策资源不足、抵抗过于强烈等与政策决定相关联的种种问题。改革开放二十多年来,尽管我国政府先后制定并出台了一系列正确的方针政策,也正是在这些正确的方针政策的指引下,我国的社会主义现代化建设事业才在如此短暂的时期里取得了举世瞩目的伟大成就,但是,与此同时,我们也不能不看到,在我国的国民经济和社会发展过程中,在相当程度上还存在着诸如“有令不行、有禁不止”,“上有政策、下有对策”,“政策走样”等政策在执行过程中变形、受阻乃至停滞等政策执行阻滞,进而导致政策目标不能得以有效地实现甚至完全落空的不良情形,这种政策执行阻滞的不良情形常常致使我们的政府管理工作陷入低效率乃至无效率的困境,它严重地干扰和妨碍着我国社会主义现代化建设事业的顺利进行。正是由于政策执行过程中在相当程度上客观地存在着这种政策执行阻滞的状况,所以国内外有不少学者都曾不时地提醒人们:“必须牢记的是,政策的内容和它对有关人们的影响会在政策实施阶段发生重大的修改和发展,甚至会完全无效……初一看,发生在政策实施阶段的许多事情平淡而令人厌烦。可是,它对政策内容的影响都有可能是相当深远的。”^②更何况“政策的最高层做出的重大决议与操作的最底层

①② (美)詹姆斯·E. 安德森:《公共决策》中译本,第115页、114页,华夏出版社1990年版。