

当代中国公共管理与社区治理丛书

公共政策执行 梗阻与消解

金太军 钱再见 张方华 李雪卿 著

Public Policy Implementation:
Barriers and Solutions

第2辑
金太军 / 主编

WIPA

广东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策执行梗阻与消解/金太军等著. —广州:广东人民出版社,2005. 3

(当代中国公共管理与社区治理丛书·第2辑)

ISBN 7-218-04759-9

I. 重… II. 金… III. ①社会保障-政策-研究-中国②计划生育-人口政策-研究-中国 IV. D632.1 ②C924.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 008360 号

责任编辑	倪腊松 崔肇钰
封面设计	方楚涓
责任技编	李穗成
出版发行	广东人民出版社
印 刷	湛江蓝星南华印务公司
开 本	880 毫米×1230 毫米 1/32
印 张	11.875
插 页	2
字 数	230 千
版 次	2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷
印 数	1-5000 册
书 号	ISBN 7-218-04759-9/D·566
定 价	24.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与承印公司联系调换。

■ 教育部“新世纪优秀人才支持计划”资助项目，江苏省“333”工程培养基金资助项目，中国行政管理学会一级资助项目

■ 南京师范大学“十五”、“211工程”学科建设项目，南京师范大学“青年教师奖”教学、科研项目之最终成果和“公共政策”重点课程建设项目

“当代中国公共管理与社区治理”丛书

编委会

顾 问 张永桃
主 编 金太军
编 委 (排名不分先后)

王乐夫 (中山大学)	任剑涛 (中山大学)
王浦劬 (北京大学)	周志忍 (北京大学)
王 辉 (安徽大学)	朱立言 (中国人民大学)
毛寿龙 (中国人民大学)	俞可平 (中央编译局)
张成福 (中国人民大学)	张康之 (中国人民大学)
朱光磊 (南开大学)	薛 澜 (清华大学)
刘 霞 (清华大学)	扬海蛟 (中国政治学会)
李 平 (汕头大学)	张永桃 (南京大学)
童 星 (南京大学)	严 强 (南京大学)
张凤阳 (南京大学)	閻小波 (南京大学)
张德信 (国家行政学院)	许耀桐 (国家行政学院)
刘 峰 (国家行政学院)	乔耀章 (苏州大学)
沈荣华 (苏州大学)	钱振明 (苏州大学)
曲福田 (南京农业大学)	
张梦中 (美国国家生产力研究中心)	
金太军 (南京师范大学)	陈振明 (厦门大学)
卓 越 (厦门大学)	陈国权 (浙江大学)
周光辉 (吉林大学)	竺乾威 (复旦大学)
林尚立 (复旦大学)	谭君久 (武汉大学)
桑玉成 (复旦大学)	胡 伟 (上海交通大学)

顾建光（上海交通大学）

周平（云南大学）

周毅之（江苏省委宣传部）

高小平（中国行政管理学会）

刘东文（中国行政管理学会）

徐勇（华中师范大学）

臧乃康（南通大学）

贺雪峰（华中科技大学）

娄成武（东北大学）

黄卫平（深圳大学）

高健（天津师范大学）

鲍静（中国行政管理学会）

张学栋（中国行政管理学会）

徐晓林（华中科技大学）

汪雷（安徽财经大学）

总 序

政府是公共行政管理主体，社区则是政府管理的落脚点，政府公共管理和社区治理的优化与否关系我国经济和社会的发展全局。改革开放以来，对这两个方面的研究逐步受到国内理论界的重视，相应的研究成果应该说也不算少。但总的来看，把政府公共管理和社区治理两个方面结合起来，进行比较系统的研究，还显得相当薄弱，高水平、成系列的研究成果尚不多见。

可喜的是，由知名青年学者金太军教授担纲主持编撰的丛书——《当代中国公共管理与社区治理》在这方面作出了有益的探索。作为该丛书的顾问，我通阅全书，感受良多。首先我想说的是，该丛书的出版对推进我国政治学和行政学科的研究，培养高素质的公共管理和社区管理人才，推动我国经济体制、政治体制改革的不断深入和经济、社会的持续发展，有非常重要的现实意义。这一点应该是毋庸置疑的，无须我多说。

其次，该丛书的具体选题都是我国改革开放和社会主义现代化进程中公共管理和社区治理领域的重大课题。如转变政府职能，提高政府公共政策制定和执行能力，健全政府管理体制，改革政府机构，推行国家公务员制度，治理行政腐败，理顺中央与地方关系、政府与社会关系，改善社区治理结构，推进基层民主和自治等。这些课题作为现实中的热点和难点，对它们的关注，需要很强的学术敏感性，对它们的深入研究，则不仅需要较为扎实的政治学和行政学理论功底，而

且有时也要有相当的学术勇气。从这个意义上说，丛书作者的研究方向和治学态度是难能可贵、值得赞许的。

注重理论和实际相结合，是该丛书的一大特点。从该丛书已经推出的第一辑《政府职能梳理与重构》、《行政腐败解读与治理》、《公务员制度创新与实施》、《乡村关系与村民自治》以及即将推出的第二辑《公共政策执行梗阻与消解》、《中央与地方政府关系建构与调谐》、《乡镇机构改革挑战与对策》、《重大政策剖析与反思》等共八个专题研究来看，主编和作者对政府职能及其转变、行政腐败及其治理、推行国家公务员制度、理顺乡政与村治关系、优化公共政策制定和执行、完善中央—地方政府关系、深化乡镇机构改革、解剖重大政策个案等方面的研究，都能做到以公共行政学与政治学的理论研究为基础，并紧密跟踪学术前沿，如借鉴当代政治学的“治理”和“善治”理论，行政学的“新公共管理”理论，赋予当代中国公共管理和社区治理以新的时代特征和科学内涵；同时主编和作者也注意吸收经济学、社会学、心理学、伦理学等相关学科的研究成果，从而使他们的研究成果既立足于新世纪的中国国情，又有坚实的学术支撑和逻辑依据。

研究方法的多样化是该丛书的一个鲜明特征。主编和作者在研究过程中，坚持以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导，吸收与借鉴比较研究法、制度研究法、过程研究法、生态分析法、行为分析法、个案研究法、政策研究法、结构—功能分析法等方法。尤其注重运用了以下四种方法：（1）制度研究方法。重点阐释中国行政制度，特别是行政权力的横向结构和纵向结构以及社区治理结构的制度化规范。（2）过程研究方法。着重通过收集与分析大量实证材料，对当代中国行政体制与社区治理的实际运行状况加以描述与归纳，进而提出了相应的对策建议。（3）行政生态分析法。运用这种方法，考察当代中国公共管理与社区治理的社会经济、政治和文化条件，较好地把握了现阶段中国特定的时空背景下公共管理以及城乡社区治理的原创性及其与外部环境的互动关系。（4）比较方法。对中国的传统和现实

以及中外公共管理和社区治理体制及其运行机制作比较分析。特别值得肯定的是，该丛书在保持四种方法各自侧重点及其特色的前提下，做到了互补互通，相得益彰。

据我所知，该丛书主编金太军在政治学和行政学研究领域已笔耕了近20年，发表和出版著述逾二百万字，具备比较扎实的专业功底和较强的中英文运用能力，系江苏省迄今唯一社会科学类“青年科学家奖”获得者。其他参与者也都是学有所长的青年学者，他们大多具有博士学位或副教授以上职称，在政治学、行政学、经济学、法学、社会学等学科有一定造诣，他们集体攻关，密切合作，形成了至关重要的学科互补和综合优势，从而保证了该丛书能较高质量地完成。

总的来看，该丛书结构设计精当，材料新颖、翔实，逻辑严密、紧凑，分析客观、准确，行文流畅、洗练，这使得该书既具有较高的学术品位，又有一定的可读性。

当然，该丛书亦有不足之处。主编和作者力图建构的基本理论框架还留下了有待继续研究和拓展的空间，特别是有些层面的研究还不够深入。这或许是因为主编和作者阅历尚浅，把握敏感、复杂的政治和公共管理问题的能力还略显欠缺。但瑕不掩瑜，该书的出版，将有助于推动人们对新世纪中国公共管理以及社区治理等一系列重大的理论和实践问题的研究。

张永桃

2004年10月于南秀村

主编前言

改革开放以来，在渐趋繁荣的社会科学领域，行政管理学（又称行政学或公共行政学）作为研究公共行政或政府管理的一门系统化的科学，是发展最快、取得成果最为显著的学科之一。究其原因，最根本的还是行政管理学是一门与中国改革开放和现代化建设的伟大实践密切相关的应用学科。这也就是马克思所说的“理论在一个国家的实现程度，决定于理论满足这个国家的需要程度”。从世界范围来看，对政府管理的研究，已愈来愈引起各国政府和学术界的重视，行政学已成为一种全球性科学。尽管存在着各种差异，但东西方各国已越来越在以下观点上达成共识：一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和发展，很大程度上取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府对包括经济事务在内的社会公共事务进行合理、高效、规范的管理。

对中国这样的发展中国家，政府行政管理的成效如何，对经济社会的稳定和发展更有着特殊重要的意义。正如美国学者 M. P. 托达罗所说：“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”^①的确，中国才刚刚摆脱计划经济体制的束缚，与根深蒂固的计划经济体制相适应的传统政府管理，从管理体制、职能、方式、机构、人员等各个方面都需

^① M. P. 托达罗著：《第三世界的经济发展》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 221 页。

要进行重大的改革和调整，以适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。毋庸讳言，近20年来中国的行政改革在取得很大成就的同时仍存在很多弊端和缺陷。这些弊端已成为新世纪中国深化改革和经济社会持续发展的严重障碍。因此，总结经验、反思弊端、剖析成果、探求对策就成为中国行政学研究的时代主题，也是行政学理论工作者责无旁贷的神圣职责。当然，这种总结、反思、剖析和探求都是建立在系统的学术研究和缜密的理性分析的基础上。

正是抱着上述宗旨，我们不揣浅陋，计划用5~8年的时间编写《当代中国公共管理与社区治理》丛书，内容主要涉及当代中国公共管理和社区治理领域中的一些重大问题，如政府职能的重组与定位，行政权力横向与纵向结构的调整与完善，政府机构的精简与人事制度的改革，公共政策制定与执行的优化，权力的制约监督与行政腐败的治理，行政制度的变革创新与公共管理的案例分析等。

这里需要说明的是，我们之所以把丛书原名中的“政府管理”改为“公共管理”，主要是基于以下两点考虑：一是现代社会中，社会公共事务管理的主体并不仅限于政府，越来越多的非政府组织参与到公共管理全过程中，而公共管理主体的多元化恰恰是现代公共管理与传统公共行政的重要区别之一。实际上，公共行政研究领域的扩展已成为公共行政学科的一大发展趋势。二是更好地与“社区治理”相对接。社区治理本身就是公共管理的一项重要内容，也是政府公共管理的落脚点，社区治理的优化与否直接关系到公共管理的成效。从研究现状看，对社区治理的关注，更多的来自于经济学界和社会学界，这方面高质量的研究成果也比较多；而行政学界对社区治理的研究却未给予应有的重视，特别是把公共管理和社区治理两个方面结合起来所作的系统研究，还显得比较匮乏，高水平的系列研究成果尚很少见。

“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代政府管理的一种新形式，是行政改革的产物。好的治理即善治就是使公共事务所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征在于它

是政府和公民对社会公共事务的合作管理。治理的主体既是政府，也是民间公众。治理的对象则是公共事务。治理的基本构成要素有6个：(1) 合法性 (legitimacy)，即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态；(2) 透明性 (transparency)，即与公民利益相关的政府政策信息的公开性；(3) 责任性 (accountability)，即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务；(4) 法治 (Rule Of Law)，即法律是公共管理的最高准则，政府官员和公民在法律面前人人平等；(5) 回应 (responsiveness)，即公职人员和管理机构必须对公民的需求作出及时的、负责的反应。(6) 有效 (effectiveness)，即管理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，最大限度地降低管理成本。^① 在一些西方发达国家，近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理（善治）的潮流，与此相应，对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国，最近几年随着改革的深入，政界与学界也开始讨论并在实践中探索政府治理（善治）的问题。就现阶段的实际情况来看，由管理向治理（善治）的变迁还刚刚起步，其范围还主要局限于城乡基层社区，特别是在中国辽阔的农村地区出现的乡政村治体制下的村民自治，它虽是治理（善治）的初级形态，但却推动了政府管理向治理（善治）的变迁。有鉴于此，我们把城乡基层治理包括村（居）民自治作为重要的研究内容。

本丛书受教育部“新世纪优秀人才支持计划”、国家社会科学“十五”规划2001年度青年基金项目、江苏省“新世纪科学技术带头人培养工程”（第二层次）项目、中国行政管理学会课题等资助，同时，作为南京师范大学行政管理学学科建设的一项重点工程，受该校“十五”、“211工程”学科建设项目（第三层次），南京师范大学“青年教师奖”教学、科研项目，校级精品课程建设项目等资助。南京师范大学及相关部门科技处、研究生处、人事处以及公共管理学院

① 参见俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第8~10页。

从基金和人员配备、办公条件、社会调查乃至写作时间等诸多方面给予了大力支持和扶助，从而在很大程度上保证了本课题的顺利实施。广东人民出版社的远见卓识和责任编辑倪腊松的不辞劳苦则保证了本丛书的第二辑继第一辑之后能再次有幸作为该社年度重点出版项目推出。

本课题主要是南京师范大学公共管理学院行政管理、公共事业管理系和行政管理研究所以及相关部门集体努力、精诚合作的结果。作为项目主持人，我本人负责课题论证和思路设计以及各书的逻辑体系、章目编排和修改、统稿、定稿工作，并参与了部分章节的撰写。傅康生、钱再见、赵辉、杨文兵、高红、陈辉、叶勤、李雪卿、张方华、窦正斌、施从美、许开轶、汪波、王光忠、饶常林、秦晓蕾、张劲松、王勇、张志胜、郑永兰、董田甜、尹艳红、牛天秀、左同宇、李智、葛露、周剑、金乐、张伶俐、李咏梅、崔东篱等诸位分头撰写有关章节，都付出了艰辛的劳动。可以说，本课题凝聚着课题组全体成员的心血和汗水，充分体现出梯队攻关、同心协力的团队精神。各书具体分工如下：

《公共政策执行梗阻与消解》1：金太军；2：钱再见；3、4：李雪卿；5、7、8、9：张方华；6：钱再见、李雪卿；1.1.3（二）：窦正斌；

《中央与地方政府关系建构与调谐》1：金太军、张志胜；2.1、2.3、5：马平；8、9：汪波；2.2：陈辉；3：赵辉；4：王光忠；6：郑永兰；7：张方华；

《重大政策剖析与反思》1：傅康生；2：高红；3：杨文兵；4：饶常林；5：秦晓蕾；6：钱再见；7：董田甜；8：叶勤；9：许开轶；

《乡镇机构改革挑战与对策》1：金太军、王勇；2.1：周剑、李智、左同宇；2.2：李智、左同宇、周剑；2.3：刘正贤；2.4：施从美；2.5：尹艳红、牛天秀；2.6：董田甜、张伶俐；2.7：李咏梅、葛露、金乐；2.8：施从美、徐华明；2.9：汪波；3.1：汪雷；3.2：崔东篱；3.3：王勇、张劲松；3.4~4.6：王勇；3.7：金太军。

我们还特别要致以谢意的是，江苏省政治学、行政学界的前辈、国内知名政治学与行政学家张永桃教授在百忙之中为本书欣然作序，更令我们备受鼓舞。实际上，不仅我本人多年来一直得到张先生的悉心指点，而且近年来，他对我主持的南京师范大学政治学与公共管理学科的建设也提携有加，表现出一个真正的学者的宽广胸怀和高尚品格。此外，编委会各位专家以不同的形式对我们的研究给予了支持与帮助。同时，我们还吸收和引用了国内外大量的相关研究成果，当然我们已在本书的注释和所附的“主要参考文献”中作了必要的注明。在此一并表示致谢。

最后需要说明的是，由于我们学术功底尚浅，研究能力有限，加上教学任务繁重，书中难免有诸多疏漏甚至错误之处，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

金太军

2004年11月2日于龙江白云园

目 录

1. 导 论

- 1.1 政策与政策过程 / 2
 - 1.1.1 政策的内涵 / 2
 - 1.1.2 政策过程的一般描述 / 6
 - 1.1.3 政策制定的民主化、科学化：政策执行的基础条件 / 7
 - 1.1.4 政策执行在政策过程中的作用 / 26
- 1.2 政策执行的基本特点和原则 / 30
 - 1.2.1 政策执行的基本特点 / 30
 - 1.2.2 政策执行的原则 / 31
- 1.3 影响政策执行的因素 / 36
 - 1.3.1 环境因素 / 36
 - 1.3.2 政策执行决策本身的因素 / 37
 - 1.3.3 组织与个体因素 / 38

2. 政策执行研究探源及其发展

- 2.1 拉斯韦尔：政策执行研究的最初提出 / 42
- 2.2 第一代研究：政策执行实务及个案研究 / 46
 - 2.2.1 第一代政策执行研究的理论背景 / 47
 - 2.2.2 第一代政策执行研究及其主要代表人物 / 51
 - 2.2.3 第一代政策执行研究的简要评价 / 53
- 2.3 第二代研究：政策执行理论分析架构及模式的建立 / 56

- 2.3.1 第二代政策执行研究的理论背景 / 56
- 2.3.2 第二代政策执行研究的主要命题与模型 / 58
- 2.3.3 第二代政策执行研究的简要评价 / 67
- 2.4 第三代研究：政策执行研究的整合 / 68
 - 2.4.1 第三代政策执行研究的理论背景 / 68
 - 2.4.2 第三代政策执行研究的主要理论 / 70
 - 2.4.3 第三代政策执行研究简评 / 78

3. 政策执行的系统分析

- 3.1 政策执行主体分析 / 80
 - 3.1.1 政策执行者 / 81
 - 3.1.2 政策执行组织 / 87
- 3.2 政策执行客体分析 / 90
 - 3.2.1 政策执行客体的特点 / 91
 - 3.2.2 政策执行客体对政策执行的影响 / 92
- 3.3 公共政策执行体制 / 94
 - 3.3.1 公共政策执行权力的配置 / 95
 - 3.3.2 我国公共政策执行体制面临的挑战 / 95
- 3.4 政策执行环境分析 / 99
 - 3.4.1 政治环境 / 100
 - 3.4.2 经济环境 / 102
 - 3.4.3 政治文化 / 103
 - 3.4.4 社会心理环境 / 104
 - 3.4.5 国际环境 / 105

4. 政策执行的过程分析

- 4.1 政策执行准备 / 110

- 4.1.1 政策宣传 / 110
- 4.1.2 制定计划 / 112
- 4.1.3 物质条件准备 / 114
- 4.1.4 组织准备 / 115
- 4.1.5 政策实验 / 117
- 4.2 政策实施 / 119
 - 4.2.1 政策实施的原则 / 120
 - 4.2.2 政策实施的手段 / 121
- 4.3 政策执行再决策 / 122
 - 4.3.1 公共政策执行再决策的依据 / 123
 - 4.3.2 公共政策执行再决策的原则 / 124
 - 4.3.3 公共政策执行再决策过程中应注意的问题 / 125
- 4.4 政策执行中的追踪决策 / 127
 - 4.4.1 追踪决策的特点 / 127
 - 4.4.2 追踪决策科学化的途径 / 128
- 4.5 政策执行过程的协调与监督 / 131
 - 4.5.1 政策执行过程的沟通与协调 / 131
 - 4.5.2 政策执行过程的监督 / 136
- 4.6 政策执行的绩效评估 / 138
 - 4.6.1 政策执行评估的意义 / 139
 - 4.6.2 政策执行评估的类型和方法 / 141
 - 4.6.3 政策执行评估的程度和要求 / 145

5. 公共政策执行梗阻的主要环节

- 5.1 政策认知的梗阻 / 154
 - 5.1.1 对公共政策的利益分配缺乏高度的认同 / 154
 - 5.1.2 公共政策内容缺乏系统理解 / 155
 - 5.1.3 对中央政策的运作规律缺乏准确把握 / 157

- 5.2 政策落实的梗阻 / 159
 - 5.2.1 地方决议存在的问题 / 160
 - 5.2.2 具体执行中存在的梗阻 / 162
 - 5.2.3 执行过程控制中的梗阻 / 164
 - 5.2.4 政策执行信息的梗阻 / 165

6. 政策执行梗阻的原因探究

- 6.1 政策执行梗阻的政策质量因素分析 / 170
 - 6.1.1 政策缺乏合法化 / 171
 - 6.1.2 政策缺乏合理性 / 171
 - 6.1.3 政策缺乏明晰性 / 173
 - 6.1.4 政策缺乏协调性 / 174
 - 6.1.5 政策缺乏稳定性与连续性 / 175
 - 6.1.6 政策缺乏科学性 / 177
 - 6.1.7 政策目标缺乏弹性 / 178
 - 6.1.8 公共政策缺乏良性循环 / 180
- 6.2 政策执行梗阻的政策问题因素分析 / 182
 - 6.2.1 政策问题本身的复杂性 / 182
 - 6.2.2 涉及范围越广的政策问题, 执行难度越大 / 183
 - 6.2.3 目标群体行为所需调适量越大的政策问题, 执行难度也就越大 / 183
- 6.3 政策执行梗阻的执行主体因素分析 / 184
 - 6.3.1 利益需求产生行为偏差 / 185
 - 6.3.2 政策执行者政治倾向出现偏差 / 188
 - 6.3.3 执行主体政治社会化机制乏力 / 190
 - 6.3.4 公共政策执行体制的不完善 / 192
 - 6.3.5 公共政策执行信息的非完备性 / 193
 - 6.3.6 责任追究制度缺损 / 193