

横向政策 执行研究

——以政策场域为分析框架

HENGXIANG ZHENGCE
ZHIXING YANJIU

横向政策执行研究就要揭示政策行动者关系及行动影响政策结果的机理，探寻政策有效执行的途径，呈现政策执行过程的横切面，推动政策执行研究的深化和细化，服务于政策执行实践。本研究在场域理论与组织间关系理论结合的基础上，建立了政策场域的分析框架，试图呈现地方政策部门间互动过程和结果。

李世杰 李松林 著

 中国农业出版社

横向政策执行研究

——以政策场域为分析框架

李世杰 李松林 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

横向政策执行研究：以政策场域为分析框架 / 李世杰，李松林著. —北京：中国农业出版社，2017.8

ISBN 978-7-109-23234-1

I. ①横… II. ①李… ②李… III. ①政策科学—研究 IV. ①D035-01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 189259 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

北京印刷一厂印刷 新华书店北京发行所发行

2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月北京第 1 次印刷

开本：720mm×960mm 1/16 印张：15.25

字数：230 千字

定价：48.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

前言

从政策执行权力配置上看，国内外现有的政策执行研究成果整体上呈现出“重纵向，轻横向”的显著特点。横向政策执行研究呈现政策执行过程的横切面，推动政策执行研究的深化和细化，服务于政策执行实践。为此，就要揭示政策行动者关系及行动影响政策结果的机理，探寻政策有效执行途径。围绕这一研究问题，建立政策场域的分析框架。该框架建立在场域理论与组织间关系理论——这一“远景与近景镜头”结合的基础之上，试图呈现地方政策部门间互动过程和结果。该框架从场域的外部决定条件，场域中部门行动者互动和策略行动展开对问题的探讨，以揭示政策部门间关系及行动对政策结果的影响机理。

政策场域是政策部门之间的关系结构及其特有的行为逻辑模式生成或发挥作用的抽象意义上的空间场所。这个场域具有一定的边界，会受到某些外部决定条件的影响。这些外部决定条件包括政治主导、经济中心、稳定大局等相对宏观的因素。这些因素类似于“元政策”，一定程度上决定了从中央和地方政策部门的政策导向和偏好追求。另外，该场域外部决定条件还包括政策分工、部门协调、责任追究安排等相对微观行政或技术因素。这些因素会影响政策部门行动者执行政策的主动性或工作效率。政策场域有其“自身逻辑和必然性的客观关系”，这些所谓的外部决定因素只有经过中间层次“场域”的形塑，经过某种转化，才能影响到场域中政策部门行动者，进而影响到这些政策部门间的关系状态和行动。

政策执行过程中各个政策部门因为互赖而表现为一种互动状态，

而政策场域的“自身逻辑和必然性的客观关系”在于揭示这种互动逻辑。这些政策行动者的互动逻辑可以从偏好、资源、制度方面展开讨论。该政策场域中各个政策部门都具有趋利避害的理性偏好，总是在收益与风险权衡中采取相应的行动。这种理性偏好会因为现实经验中这些政策部门间相互无正式行政隶属关系而又存在一定的竞争关系而加强。政策部门互动实质上围绕资源的竞逐展开。资源不仅仅是履行职责的保障，更重要的是，资源是部门“地盘”的象征和追求“自主性”可资利用的依凭。部门“地盘”及“自主性”意识是资源分享度低的深层次原因，二者呈反比例关系。政策部门互动虽然有一系列制度政策的约束或引导，但是政策部门往往并非被动地适应，在某些条件下，它们往往通过对这些制度政策的“意义阐释”而合法地逃避政策责任。

部门策略是部门行动者在复杂的互动关系中面对政策责任压力，将自己置于有利情势所采取的方式或手段。它是部门行动者追求政策偏好与应对政策责任压力的结果。部门行动者策略取向可以分为默从、妥协、逃避、反抗、操纵五种。部门行动者遭受政策责任压力可分为外部责任和内部责任。从责任主体上说，外部责任来自政策部门的阶层管理者，内部责任来自其他政策部门。这样针对政策部门行动者，可以分为外部责任的“一致”与“不一致”，内部责任的“共识”与“无共识”四种政策压力情境。在外部责任一致，达成共识情境下，政策部门行动者更可能具有默从策略取向；在外部责任一致，没有共识情境下，则更可能具有妥协和逃避的策略取向；在外部责任不一致，达成共识情境下，则更可能具有反抗策略取向；在外部责任不一致，没有共识情境下，则更可能具有操纵策略取向。可见，各个政策行动者在一定政策场域互动中，在偏好、资源、制度中“腾挪转移”，相互间形成不同的关系，根据不同的政策压力情境，以寻求在政策偏好与政策责任压力的平衡，进而采取不同的策略行动，产生对

政策结果的影响。

政策有效执行的途径具有权变性，要同政策责任压力情境相适应。在保持政策外部责任一致的情况之下，促成部门行动者共识的达成，同时还要保证各个政策部门在一定的专业性与独立性的基础之上，建立政策部门间的合作关系。

本书是由李世杰博士和李松林博士在调研基础上，充分讨论，达成共识，共同完成的。其中，导论和第一至四章，主要是由李世杰执笔完成，第五至八章主要由李松林执笔完成。另外，本书包含李松林所在单位河南工程学院青年博士基金项目（D2015029）的部分研究成果。由于笔者的水平有限，其中不免瑕疵，甚至谬误，欢迎各位同仁批评指正。

目 录

前言

导论	1
第一节 问题的提出及研究意义	1
一、问题的提出	1
二、研究意义	6
第二节 文献及理论述评	7
一、国外相关理论文献述评	7
二、国内相关研究文献述评	15
三、相关研究成果总体评价	23
第三节 研究范围与方法	24
一、研究范围	24
二、研究方法	24
第一章 基本概念、理论支撑与研究框架	27
第一节 基本概念和理论支撑	27
一、基本概念	27
二、理论支撑	35
第二节 研究框架	54
一、分析起点：政策问题关联性和政策多目标性	54
二、逻辑结构：地方政府部门间政策场域	55
三、个案例证：保障性住房政策执行分析	56
四、有效执行：地方政府部门间关系途径	57

第二章 政策特性与政府部门间关系及行动	58
第一节 政策问题关联性和政策多目标性	58
一、政策问题关联性	58
二、政策多目标性	61
三、两个政策特性的关系	66
第二节 从政策特性到地方政府部门间关系及行动	67
一、从政策特性研究政策执行中间的环节	67
二、政策问题关联性、政策多目标性与政策执行多部门性	68
三、部门间关系及行动为中心研究政策执行的合理性与优势	69
本章小结	70
第三章 地方政府部门间政策场域的外部决定条件及影响	72
第一节 外部宏观决定条件因素	72
一、政治主导	73
二、经济中心	75
三、稳定大局	77
第二节 外部微观决定条件因素	79
一、政策分工安排	80
二、部门协调安排	82
三、责任追究安排	87
第三节 外在决定条件对地方政府部门间关系及行动的影响	89
一、两类外部决定条件的关系	89
二、地方政府部门间政策场域对外在决定条件的转化	90
本章小结	92
第四章 地方政府部门间互动逻辑	93
第一节 “趋利”与“避害”：部门互动的“引擎”	94
一、“趋利”与“避害”的部门认知	94

二、“趋利”与“避害”的选择	97
三、地方政府部门的政绩偏好	98
第二节 资源及分享：部门互动的“触发点”	100
一、部门间的依赖结构	100
二、部门互动中的资源结构	104
三、部门的地盘、自主性及其资源分享度	109
第三节 行政制度：部门互动的限制与机会	113
一、描述地方政府部门互动行为的三种制度类型	114
二、行政制度对部门互动的限制与机会	118
三、意义阐释	123
本章小结	127
第五章 地方政府部门策略取向及对政策结果影响	129
第一节 部门策略取向的发生机理	129
一、场域理论中的策略知识	129
二、部门自主性	130
三、寻求政策偏好与政策责任压力的平衡	131
第二节 部门策略取向的类型	136
一、默从	137
二、妥协	138
三、逃避	138
四、反抗	139
五、操纵	140
第三节 部门策略取向因应政策情境	142
一、政策情境的含义	142
二、政策情境的分类	143
三、因应政策压力情境的部门策略取向	147
第四节 部门策略对政策结果的影响	150
一、有关策略取向的“主动性”及目标问题	150

二、部门策略与政策结果的关系	151
本章小结	152
第六章 个案分析：地方政府部门间保障性住房政策执行	154
第一节 个案介绍	154
一、高度统一计划经济时代的住房政策	154
二、社会主义市场经济下的保障性住房政策	155
三、保障性住房政策演进过程的总体评价	157
第二节 研究设计	158
一、个案选取	158
二、资料收集方法	160
三、个案分析内容	161
第三节 保障性住房政策特性与执行多部门性	161
一、保障房政策问题关联性	161
二、保障房政策多目标性	165
三、保障房政策涉入多部门性	167
第四节 地方政府部门间保障性住房政策场域	168
一、保障房政策部门互赖联结关系	168
二、保障房政策部门互动逻辑	172
三、保障房政策部门责任压力	175
四、保障房政策部门的策略取向	176
本章小结	184
第七章 政策有效执行：地方政府部门间关系途径	187
第一节 政策有效执行的“结果”和“行动”观点	188
一、“结果”观点	188
二、“行动”观点	190
第二节 组织间协调机制及在地方政府部门间政策执行中运用	191
一、组织间的基本协调机制	192

二、三种协调机制的比较及在地方政府部门间政策执行中的运用	194
第三节 政策有效执行的部门间关系途径的策略措施	198
一、地方政府部门间关系途径总体策略方向	198
二、政策有效执行地方政府部门间关系途径的具体措施	204
本章小结	212
第八章 结语	213
第一节 研究发现与价值	213
一、地方政府部门间关系及行动影响政策结果的机理	213
二、政策有效执行的地方政府部门间关系途径	215
第二节 研究创新与不足	217
一、创新	217
二、局限性	218
第三节 进一步讨论	219
附录	221
参考文献	224

导 论

第一节 问题的提出及研究意义

一、问题的提出

一项公共政策要实现其公益的目的取决于两方面：正确的决策和成功的执行。正确的决策保证政策或行动方案没有太大的纰漏，它是成功执行的基本前提。成功的执行在于采用合理的政策工具实现政策目的，不偏离政策目标。无论是决策还是执行，最终还是由各种类型的行动者共同推动的。因此，政策科学的研究不得不关涉到整个政策过程的相关参与主体的关系问题。作为从学理上划分政策过程的一个阶段，政策执行过程必卷入很多行动者，这些行动者通常是以组织形式而出现和存在。按照有无行政上的隶属关系，可以对这些行动者分为纵向隶属关系和横向无隶属关系^①。相应的，政策执行也可分为纵向执行和横向执行。这种纵向执行有赖于具有行政隶属关系执行主体，横向执行有赖于相互间无行政隶属关系的执行主体。

英国学者迈克·希尔（Michael Hill）和荷兰学者彼得·休斯（Peter Hupe）考察了国外三代政策执行理论中影响政策执行的自变量，把这些自变量分为七个类别，其中之一便是“横向的组织间关系（要求在执行中合作

^① “横向关系”是指无隶属的组织间的关系。从普遍意义上说，它不仅包括不同政府间的关系、同一层级政府部门间的关系，还包括政府部门之外的参与者，比如说商业组织、非营利组织，甚至国际性组织等。基于本书的研究主题与当代中国政府主导型的社会现实，本书关注的横向关系主要指同一层级政府部门间的关系。

的平行组织之间的关系)”^①。由此可见，西方的政策执行研究已经涉及横向执行问题，即横向组织关系对政策执行的影响问题。事实上，国外大量有关政策执行研究的大量文献中强调执行的“痛苦”与那些在执行中亟须横向合作的难题有关^②。但是，令人诧异的是奥图尔（Laurence J. O’Toole）在1986年发表的一篇文章中，对该领域的理论和经验两方面工作做了评述，提出了“困扰该领域的大量难点”的令人信服的证据，在这一领域中少有推进知识累积的经验研究例证^③。这个可能同西方较早时候对执行研究所做的“横向组织间执行的研究是落后的”这样的评论有关。但现实情况是：即使对一个简单的（政策执行）案例全面考查，也提出了与其他机构间关系的问题^④。

从一个国家的行政系统看，“政府内部经常有不同的官僚机构以及其他层级的政府（国家级的、州或省级的以及基层地方政府）牵涉到政策的执行中，它们都有其各自的利益、意图和传统，这些都能够阻碍政策执行过程，影响政策的执行结果”^⑤。官僚制架构下的各级政府，按照功能，围绕特定的目的与活动进行组织设计，于是在每一级政府横向上就产生很多职能部门或协调部门。这种分工是效率取向的，但也易于产生“孤岛现象^⑥”，衍生

① 其他六个类别分别是：①政策特征；②政策形成（在大部分文献中被视为“上层”建构政策的努力）；③在政策转换过程中的“层面”问题，或者称为“垂直的公共行政”；④影响机构反应的因素（它们的组织、工作处置等）——这些因素可以细分为关于机构政体特征的问题以及第一线（或基层）员工行为问题；⑤政府受众所做出反应的影响；⑥广泛的宏观环境因素。相关内容参见：迈克·希尔，彼特·休普，执行公共政策 [M]，黄健荣，等，译，北京：商务印书馆，2011：171。

② Challis, L., Fuller, S., Henwood, M., Klein, R., Plowden, W., Webb, A., Whittingham, P. And Wistow, G., Joint Approaches to Social Policy: Rationality and Practice. [M]. Cambridge: University Press, 1998; Harden, I., The Contracting State [M]. Buckingham: Open University Press, 1992.

③ Laurence J. O’Toole, Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field [J], Journal of Public Policy, Vol. 6, No. 2 (Apr. -Jun., 1986): 181-210.

④ 迈克·希尔，彼特·休普，执行公共政策 [M]，黄健荣，等，译，北京：商务印书馆，2011：185，217。

⑤ Elmore RF. Organizational models of social program implementation [J]. Public Policy. 1978 Spring; 26 (2): 185-228.

⑥ “孤岛现象”是指政府机构间在职能、资源、信息、利益等方面因为不能满足多元组织主体充分整合、及时交流、高效利用的一种状态。参见：马伊里，合作困境的组织社会学分析 [M]，上海：上海人民出版社，2008：2。

出部门间关系问题。一般而言,一些政策问题往往有其一定的边界,属于较为确定的政策领域,然而还有许多政策问题解决,往往涉及不同的政策领域,“牵一发而动全身”。单单从一个领域入手解决,通常会使得问题和矛盾在另一个领域内又产生。对这一类问题的解决也就要求多个政策部门,乃至政府部门之外的社会参与者之间的通力协作。还有,很多公共政策往往拥有经济、政治、社会、文化和生态等多项目标,这些目标分别指向政府不同的职能部门,其执行必牵涉到多个部门。这样,政策执行过程就不仅仅是政府部门内的过程,更多的还是这些部门间的过程。

政府部门间的政策执行比单一部门的执行关系要复杂得多。就多个职能部门之间的分歧和冲突而言,这一复杂性特征是贯穿于整个公共政策过程之中的。然而,涉及多个部门关系的问题可能在执行阶段更容易凸显。其原因在于,政策执行绝非仅仅是一个政府下级完成上级指令的技术性过程。相反在这一过程中,不同的政府部门交换资源,彼此博弈,从而形成极为复杂的互动关系。相对而言,在政策过程初期的议程设置、方案和决策等阶段,各个部门之间即使达成一致,但是这种一致性可能是在行政体系内部勉强维持。迈克尔·利普斯基(Michael Lipsky)曾指出执行阶段的“问题”经常要归因于规划阶段,“许多立法过程面对冲突所采取的策略就是回避讨论,将它移到行政层级再解决,因此政策的叙述模糊,以容纳各自表述的空间”^①。但是在政策执行阶段,政策目标的压力以及对政策结果的强烈关注,将使不同政府部门差异化诉求凸显。那些在之前的政策过程阶段中暂时“憋屈”的部门,它们不可避免地将把政策执行视作一个新的机会。同时,随着执行过程的推进,随着政策问题、政策实施的复杂性的逐渐显现,新的互赖关系、利益关系会持续产生^②。之前似乎领域界定清楚的政策问题,其执行结果的影响往往会波及其他领域,从而引发新的利益部门参与进来。

国外现有政策执行理论对政策执行问题的研究主要集中在政策目标、执行资源、行政层级间的信息沟通等方面,忽视了政策执行部门的横向关系。现有的政策执行研究往往把单个的政府看作是一个完整的实体,政府组织是

^① Lipsky, M. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service [M]. New York: Russell Sage Foundation, 1980: 41.

^② 在某项政策执行初期,政策制定者、包括执行政府及其部门可能并没预期到会卷入其中。

一体的。政府是一体的吗？实际上并非如此，每个层级政府横向上划分为许多部门^①。这些部门难免有自己的政策目标和政策利益，这些相关的政策部门关系及行动无疑影响政策执行的一个关键因素。从系统的观点看，每一层级的政府都是一个独立的系统，系统整体功能的发挥有赖于各个子系统相互关系，而子系统便是政府的组成部门。唐斯（A. Downs）早就指出：“在我们的理论里，所有大型组织不是一个团体，而是一个联盟。一群团体是由一群共事的人组成，他们有共同的目标。一个联盟也是由一群共事的人组成，但却只有部分交集的目标。它们不须要把共同目标与个人偏好结构等量齐观”^②。比什（R. Bish）也认为^③，不少政治学与公共行政学者，习惯把“政府”当做一个基本的分析单位，以此分析结果，各独立性政治单位果真是单一的、有阶层秩序的政府次级单位。根据该架构来探讨公共政策，仿佛政策本身应具有逻辑一致性，并可直接转化成逻辑一致的一套方案。但从“阿罗悖论”（Arrow paradox）中可知，以个人偏好为基础的组织一致性是不存在的，即便是单一组织都无法达到逻辑一致性的政策，更不用说政策在多元组织系统中所有部门达成共识。彼得斯（B. G. Peters）也表示：“与其说官僚是作为公共工具的整合性工具，不如说是一个次政府群，每一个次政府所服侍的是政治生存赛局中重要的服务对象群……随着机关之间竞争程度愈演愈烈，眼前呈现的可能是许多的官僚政府，而非一个完整的官僚政府（there may be bureaucratic governments but no bureaucratic government）”^④。以上三位学者显然对于“政府一体”看法保持强烈的怀疑态度。

国内政策执行研究大多以“政府”作为执行主体，把政府看作一个不需要审视的“黑箱”^⑤。以中央政府—地方政府关系纵向分析为主（区域政策执行的研究也关注横向政府间的关系），把政策执行问题归结为地方政府追逐自身利益导致委托—代理失灵。作为横向执行中关键执行者——政府部门

① 每个部门内部也有很多司局、处科等。

② Downs, A. *Inside Bureaucracy* [M]. Boston: Little, Brown, 1967: 76.

③ 参见：R. Bish. “Intergovernmental Relations in the United States: Some Concepts and Implications from a Public Choice Perspective,” in K. Hanf and F. W. Scharpf (eds.). *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* [M]. London: Sage, 1978: 29-30.

④ Peters, B. G. *The Politics of Bureaucracy* [M]. New York: Longman, 1989: 189.

⑤ 在国内一些政策执行文献中，也用执行主体、执行组织或行动者概念，但都隐含着等同于政府。

之间关系不当同样会导致政策执行问题。同国外一样，国内也缺少从政府部门间关系——这一横向执行维度来深入分析政策执行问题，这种理论上的缺失无法回应来自实务的挑战。

实际上，无论何种类型的政策，只要涉入多个执行部门，这些部门间的关系对政策执行性的影响就具有普遍性。“以流入地为主，以全日制公办小学为主”为核心内容的流动儿童义务教育政策执行看似是教育部门的事情，其执行完全是教育部门个体行为，但该政策的实施必然是教育、财政、发展改革、公安等部门的集体行为。各执行主体相互影响和制约，导致政策执行产生复杂结果。又例如中国的食品安全政策，虽然政府为确保食品安全在制度设计上进行了不懈的尝试，尤其是在2004年确立了“以分段管理为主，品种管理为辅”的食品安全监管体制，农产品是一段，生产是一段，经营是一段，之后餐饮消费又是一段，各种职能散落在农业、质检、工商、卫生、食品药品监管等多部门。然而，多部门分段监管体制的食品安全监管在现实中并没有按照制度设计者的预期运行。固然，中国食品安全的问题日益严峻有很多原因，但是部门间体制关系处理不当不能不说是一个重要原因。还有，国土资源部门的针对矿产资源开发的资源补偿费，按照矿产资源法当初的规定，一部分用于资源再勘探，一部分用于矿区的生态恢复。但到后来该法实施办法出台时，用于生态恢复这条被删除。因为生态恢复是环保部门的政策目标，有悖于国土资源部门的目标。^① 部门分割等原因使生态补偿政策变了味儿。凡此种种，不一而论。

综合以上分析，地方政府部门间政策执行——这一横向执行研究并没引起理论工作者的足够重视。另外，从中国现实经验看，各层级的地方政府内部并非“铁板一块”，地方政府部门间由于推诿卸责、麻木不仁、各自为政、互踢皮球，以及本位主义常常造成政策执行的“恶果”。基于以上分析，本书确立了“地方政府部门间政策执行”的研究主题，旨在揭示地方政府部门间关系及行动对政策执行结果的影响机理，并探寻政策有效执行的地方政府部门间关系途径。

^① 以上有关“国土资源部门矿产资源开发的资源补偿费”问题参阅了：韩乐悟，生态补偿政策咋就执行走了样 [N]，法制日报，2006-04-21（6）。

二、研究意义

本研究在理论上的核心意义在于从把政策执行放在地方政府部门间政策场域架构下,揭示当代中国政府部门间的关系及行动对政策执行影响机理。为有效执行某项政策,某个政府政策部门为解决执行问题的努力必然有赖于其他部门的决策与行动,而最终能否解决问题则受各种部门关系及行动的影响。本书试图探索这种既独立又依赖的政府部门间关系及行动,揭示对政策执行的影响,找到一条政策有效执行的途径。

现有的政策执行理论,无论是“自上而下”、“自下而上”,还是综合途径的,总体上都从相关政策执行主体纵向关系上揭示制约政策执行的因素,注重相关执行参与主体的层级制关系,即纵向责任关系的分析;另外,往往在政策执行研究中把政府视为单一的实体,铁板一块,把政府作为分析单元。然而,政府部门才是政策执行的现实主体,对政府内部横向职能部门间关系及行动对政策执行影响分析不够。这不能不说是传统政策执行理论研究的些许缺憾。而本书的研究正试图弥补这一缺憾,地方政府部门间政策执行研究有利于揭开政策在政府内部运行的“黑箱”,推进中国政策执行研究的细化。

现实世界中,多个地方政府部门涉入同一项政策执行过程已成为一种常态。西方政策执行理论建构是基于“地方性知识”^①,基于整个西方的话语体系。对于中国特殊的政策生态环境,特别是政治或行政体制,各个政府部门间具有不同的行动逻辑,进而在特定政策执行过程中必然形成不同影响。从实务上说,对地方政府部门间政策执行理论的最终目的在于“有效执行”。本书旨在为政策有效执行探寻一条地方政府部门间关系的途径。这将一方面引起地方决策者对各个政策部门关系的重视,加强地方政府部门间关系的优化;另一方面对于各个层级地方政府在政策制定和政策执行方案的设计中合理安排各个政策部门间的关系提供参考。

^① 社会学家吉尔兹将区域化特点显著的政府政策、经济、地理、人文之类背景等特殊信息环境称为“地方性知识”。“地方性知识”是区域决策分析的首要因素。笔者认为这个概念同样适用于分析国与国之间的差异性。