环境政策执行研究

基于模糊—冲突模型的比较案例分析

THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY

朱玉知 / 著

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

非外借

需要全本请访问 www.ertongbook.com

环境政策执行研究

基于模糊—冲突模型的比较案例分析

THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY

朱玉知 / 著

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

环境政策执行研究：基于模糊—冲突模型的比较案例分析/朱玉知著. —北京：北京大学出版社，2019.5

ISBN 978-7-301-30447-1

Ⅰ. ①环… Ⅱ. ①朱… Ⅲ. ①环境政策—行政管理—研究 Ⅳ. ①X-01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 074452 号

书　　名	环境政策执行研究：基于模糊—冲突模型的比较案例分析 HUANJING ZHENGCE ZHIXING YANJIU： JIYU MOHU-CHONGTU MOXING DE BIJIAO ANLI FENXI
著作责任者	朱玉知　著
责任编辑	杨丽明　朱　彦
标准书号	ISBN 978-7-301-30447-1
出版发行	北京大学出版社
地　　址	北京市海淀区成府路 205 号　100871
网　　址	http://www.pup.cn　　新浪微博　@北京大学出版社
电子信箱	sdyy_2005@126.com
电　　话	邮购部 010-62752015　发行部 010-62750672 编辑部 021-62071998
印 刷 者	北京虎彩文化传播有限公司
经 销 者	新华书店
	730 毫米×980 毫米　16 开本　15.75 印张　211 千字 2019 年 5 月第 1 版　2019 年 5 月第 1 次印刷
定　　价	59.00 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024　电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010-62756370

上海市教育委员会科研创新项目
“政策执行模式研究——基于环境政策领域典型案例的分析”
（14YS095）

序　言

近年来，环境问题日益突出，严重影响人们的身心健康。从立法的角度看，我们并不缺少环境政策，而是未能有效执行，才导致政策意图与政策结果之间存在着“执行差距”。既有研究从不同视角丰富了对环境政策执行的理解，但是其不足之处在于：相关研究并没有给我们提供一个全面理解环境政策执行的理论框架。从现实关怀的角度看，这类研究大多遵循自上而下的途径，旨在给决策者提供一个“包治百病”的“药方”，忽略了政策执行过程的复杂性和多变性。针对现实困境和研究困惑，本书旨在为全面理解政策执行提供一个解释性的分析框架，试图回答的核心问题有：哪些因素影响了环境政策执行？这些变量在何种情形下发挥作用？这些因素之间是否存在着某种联系？是否形成了风格迥异的执行模式？从政策制定的角度观之，我们可以为减小“执行差距”提供怎样的政策建议？

本书的一个核心假设是：政策性质不同，政策执行过程不同，影响政策执行的关键因素也不同。基于这样的认识，从政策的模糊性和冲突性角度出发，可将政策分为四种类型：低模糊性、高冲突性的政治性政策，高模糊性、低冲突性的试验性政策，高模糊性、高冲突性的象征性政策，低模糊性、低冲突性的行政性政策，并选取节能减排政策、农村环保政策、“淮河变清”工程、环境监理标准化建设为案例，深度描述四种政策的执行过

需要全本请访问 www.ertongbook.com

程，探索影响政策执行的关键因素。

政策执行类型不同，受制的影响因素也不同，具体而言：(1) 在政治性执行中，当执行者受损的利益得不到补偿时，尽管决策者可以使用权力以获得能够衡量的政策产出，但是政策效果可能与预期相去甚远。如果决策者与执行者之间存在多重关系，决策者在某一时期依赖执行者执行另外一个政策，那么执行者就会在特定时期获得与决策者进行“讨价还价”的能力，放弃当下政策的执行。(2) 在试验性执行中，地方上处于支配地位的参与者及其资源状况决定政策执行结果。如果地方政府偏离政策意图太远，那么中央政府可发出政策指令，终止地方政府的执行行为。(3) 在象征性执行中，“地方联盟”的力量终将决定政策执行效果。如果决策者在道义或合法性上占据制高点，那么短期之内有可能在与“地方联盟”的博弈中获胜。(4) 在行政性执行中，充足的资源和官僚制组织成为影响政策执行的关键变量。如果一项政策需要不同部门之间的联合行动才能完成，那么联合行动的复杂性程度制约着政策执行结果。

以上研究成果是基于中国的经验事实得出的，发展了政策执行模式理论，为研究转型期中国环境政策执行提供了一个解释框架；同时，拓展和修正了模糊—冲突模型，使其理论命题更具普遍意义。这一研究发现对实践领域有较强的指导意义：要减少政策执行差距，就需区别对待不同政策。对于政治性政策而言，要以“问题治理”为导向，而不能以完成特定的指标为旨归；对于试验性政策而言，要优化地方层面的“执行结构”，推进政策与具体环境的切合；对于象征性政策而言，要把政策执行视为不同观点之间交流与学习应对特定环境所需方法和技巧的过程；对于行政性政策而言，要构建与完善现代官僚制组织，提高政策执行的效率。

目　录

第 1 章　导论 …… (1)
1.1　问题的提出 …… (1)
1.2　文献述评 …… (5)
1.3　分析框架:竞争性解释 …… (49)
1.4　研究方法与结构安排 …… (64)
1.5　主要观点 …… (69)

第 2 章　政治性执行:作为低模糊、高冲突的节能减排政策 …… (71)
2.1　作为“政治任务”的节能减排政策 …… (74)
2.2　政策执行过程:“失控”与“纠偏” …… (80)
2.3　节能减排政策执行差距分析:基于政治性执行的视角 … (92)
2.4　小结 …… (111)

第 3 章　试验性执行:作为高模糊、低冲突的农村环保政策 …… (118)
3.1　作为“试点”的农村环保政策 …… (120)
3.2　农村小康环保行动计划的执行:“典型”的构建 …… (125)
3.3　农村环保政策执行差距分析:基于试验性执行的
视角 …… (138)

3.4 小结 …… (150)

第4章 象征性执行:作为高模糊、高冲突的"淮河变清"工程 …… (157)

4.1 作为"口号"的"淮河变清"工程 …… (159)

4.2 淮河治污过程:1994—2000年 …… (163)

4.3 "淮河变清"政策执行差距分析:基于象征性执行的视角 …… (170)

4.4 小结 …… (194)

第5章 行政性执行:作为低模糊、低冲突的环境监理标准化建设 …… (199)

5.1 作为"常规"的环境监理标准化建设 …… (200)

5.2 环境监理标准化政策的执行 …… (205)

5.3 环境监理标准化政策执行差距分析:基于行政性执行的视角 …… (213)

5.4 小结 …… (222)

第6章 结论:政策执行的逻辑与建议 …… (227)

6.1 主要发现:政策执行的分析框架 …… (228)

6.2 政策建议 …… (236)

6.3 研究展望 …… (242)

后 记 …… (245)

第1章 导 论

1.1 问题的提出

1.1.1 选题的背景:环境政策及其执行差距

改革开放以来,中国经济获得了巨大成功,但是快速的经济增长、工业化、城市化给环境带来了前所未有的压力,[①]生态环境遭到了极大破坏。一些地方甚至出现"有水皆污""逢雨必酸"的现象,"污染之重,触目惊心"。[②] 面对日益严重的环境问题,中央政府制定了一系列环境政策,组建环保机构贯彻执行,并举办定期的环境活动,允许国内外环境非政府组织参与环境治理。从对环境保护的认识和战略思路上讲,中国在世界上并

① Tun Lin, Timothy Swanson. Economic Growth and Environmental Regulation: The People's Republic of China's Path to a Brighter Future [M]. London and New York: Routledge, 2010: 1-31; OECD. Environmental Performance Reviews: China[R]. Paris: OECD, 2007.

② 盛华仁.全国人大常委会执法检查组关于跟踪检查有关环境保护法律实施情况的报告[R/OL].(2006-8-27)[2012-10-1]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jdgz/bgjy/2006-08/27/content_353854.htm.

不落伍，甚至在某些方面还走在了世界前列。[①] 特别是20世纪90年代以来，有关环境保护的政策措施越来越具体明确，甚至形成了一系列具有行政强制力的约束性规划指标。[②] 中央政府制定的环境政策，无论在政策理念还是政策内容上都有新的突破，执行机构获得了更大的授权（最为明显的是2008年7月国家环境保护总局升格为环境保护部[③]）；同时，中央政府加强了对地方政府的考核与问责，实行目标责任制。

但是，上述政策的实际执行情况却是另一番景象——“局部有所改善，总体还在恶化”，环境问题依然日趋严重。[④] 环境政策长期得不到有效

① 20世纪90年代以来，中国实施可持续发展战略，倡导建设资源节约型和环境友好型社会，倡导发展绿色经济、循环经济、低碳经济，建设生态文明。这些都是紧随世界发展趋势的，也得到了其他国家的认可。例如，1994年7月在北京召开的“中国21世纪议程高级国际圆桌会议”上，外方代表赞扬《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》是1992年世界环境发展大会后第一部国家级的可持续发展战略，值得别国效仿。曲格平. 曲之求索：中国环境保护方略[M]. 北京：中国环境科学出版社，2010：代序，Ⅲ-Ⅳ；程恩富，王新建. 中国可持续发展回顾与展望[EB/OL]. (2009-11-25)[2013-4-1]. http://theory.people.com.cn/GB/10447837.html.

② 曲格平. 曲之求索：中国环境保护方略[M]. 北京：中国环境科学出版社，2010：代序，Ⅳ.

③ 国家层面的环保机构于1974年成立，先后经历了七次变更。1974年10月，国务院环境保护领导小组正式成立。1982年5月，第五届全国人大常委会第二十三次会议决定，将国家建委、国家城建总局、建工总局、国家测绘局、国务院环境保护领导小组办公室合并，组建城乡建设环境保护部，部内设环境保护局。1984年5月（国发〔1984〕64号），国务院环境保护委员会成立。委员会主任由副总理兼任，办事机构设在城乡建设环境保护部（由环境保护局代行）。1984年12月，城乡建设环境保护部环境保护局改为国家环境保护局，仍归城乡建设环境保护部领导，同时也是国务院环境保护委员会的办事机构。1988年7月（国机编〔1988〕4号），国家将环保工作从城乡建设环境保护部分离出来，成立独立的国家环境保护局（副部级），明确为国务院综合管理环境保护的职能部门，作为国务院直属机构，也是国务院环境保护委员会的办事机构。1998年6月（国发〔1998〕5号，国办发〔1998〕80号），国家环境保护局升格为国家环境保护总局（正部级），是国务院主管环境保护工作的直属机构；撤销国务院环境保护委员会。2008年7月（国办发〔2008〕73号），国家环境保护总局升格为环境保护部，成为国务院组成部门。2018年3月，根据第十三届全国人大第一次会议批准的国务院机构改革方案，将环境保护部的职责整合，组建中华人民共和国生态环境部，不再保留环境保护部。资料来源：http://www.mee.gov.cn/zjhb/jgls/lsyg/。出于行文考虑，本书在不同时期以当时的官方名称为准；如果是引用，则尊重原作者的表述。

④ 曲格平. 曲之求索：中国环境保护方略[M]. 北京：中国环境科学出版社，2010：代序，Ⅵ.

执行，规划目标常常落空，一些地方在执行政策时甚至出现“制度性说谎”①。例如，在中央对环保政策的要求越来越严格的情况下，中西部一些地方依然实行“先上马，后补办”“只补手续，不补设备”“补办设备，不予运行”等“环保造假”的引资模式。② 为了应付国家环保督察组的检查，一些地方环保部门弄虚作假，编造执法报告。有国家环保总局官员坦言：地方环保部门作假严重。③ 尽管大多数研究把目光聚焦在环境政策的失败上，但是从现实情况来看，一些地方在创造性地执行环境政策，尝试培养具体的实验性“模范”，以彰显其政策创新。④

1.1.2 研究问题

为什么环境政策在更多的时候并没有被有效执行，造成了实际的政策效果与政策预期存在着巨大差距？为什么另一些政策却可以被地方政府“创造性地”执行？如何看待环境政策在执行中呈现出来的差异性？既有研究把关注点更多放在“执行差距”上，并形成了一些较有影响的观点：(1) 地方政府应当为环境的恶化负责；⑤(2) 中央政府应当对环境治理承担起更多的责任；⑥(3) 环境非政府组织、普通大众在环境保护上的作用

① “制度性说谎”是借用张汝立在分析农村基层政权组织运行困境时提出的概念。在压力型体制下，说真话、说实话的成本增加，虚报浮夸、弄虚作假成为最优化选择。张汝立. 目标、手段与偏差——农村基层政权组织运行困境的一个分析框架[J]. 中国农村观察，2001(4).

② 陈泽伟. 中央彻查环保造假[J]. 瞭望新闻周刊，2006(43).

③ 国家环保总局官员坦言：地方环保部门作假严重[J]. 共产党员，2007(3).

④ 托马斯·海贝勒，迪特·格鲁诺，李惠斌. 中国与德国的环境治理：比较的视角[M]. 杨惠颖，等译，北京：中央编译出版社，2011：78-82.

⑤ 易明. 一江黑水：中国未来的环境挑战[M]. 姜智芹，译. 南京：江苏人民出版社，2012；Benjamin van Rooij. Implementation of Chinese Environmental Law：Regular Enforcement and Political Campaigns[J]. Development and Change，2006(1)；夏光. 环境污染与经济机制[M]. 北京：中国环境科学出版社，1992.

⑥ Ran Ran. Environmental Politics at Local Levels in China：Explaining Policy Implementation Gap and Assessing the Implications [D]. Duisburg and Essen：University of Duisburg-Essen，2009.

需要全本请访问 www.ertongbook.com

受到限制；[①](4) 政策本应当是清晰且明确的；[②](5) 碎片化权威体制和激励结构是影响环境绩效的关键因素。[③]

笔者不否认这些因素在政策执行中的意义，但是坚持认为这些因素发挥作用是有条件的。如果我们认为("条块分割"的)组织结构是影响政策执行的关键因素，那么就无法回答为何一些政策在一些地方能够获得有效执行，而在另一些地方却被长期搁置的问题。如果我们认为清晰性是政策获得成功的关键，那么就必须承担起机械式执行带来的严重后果。[④] 如果我们认为地方政府必须对环境的恶化负责，那么就轻易而草率地错过了一次次反思决策失误的机会。如果我们认为中央政府应当承担起环境治理的重任，那么就可能无视"自由裁量"无处不在的事实。[⑤] 因此，这些因素只有在特定的情形下才发挥关键性作用。政策是研究政策执行的逻辑起点，"必须有某些事物先于执行之前已然存在，否则在执行的过程中就没有什么需要去推进"[⑥]。因此，根据不同性质区分政策类型，在此基础上考

---

① 皮特·何，瑞志·安德蒙. 嵌入式行动主义在中国：社会运动的机遇与约束[M]. 李婵娟，译，北京：社会科学文献出版社，2012：20-22.

② 汪劲. 环保法治三十年：我们成功了吗[M]. 北京：北京大学出版社，2011.

③ 李侃如. 中国的政府管理体制及其对环境政策执行的影响[J]. 李继龙，译，经济社会体制比较，2011(2).

④ 在对一些国家政府项目的研究中，詹姆斯·C. 斯科特(James C. Scott)强调将政府的目标、程序和其他的目标、程序灵活结合起来的重要性。詹姆斯·C. 斯科特. 国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M]. 王晓毅，译. 北京：社会科学文献出版社，2004.

⑤ 肯尼斯·卡尔普·戴维斯(Kenneth Culp Davis)认为："只要公职人员权力的实际界限允许其在可能的作为或不作为方案中自由作出选择，那么他就拥有裁量权。""裁量是工具，这种工具对个别化的正义是不可或缺的。……在没有裁量调和的情况下，规则本身无法应对现代政府和现代正义的复杂问题。"肯尼斯·卡尔普·戴维斯. 裁量正义——一项初步的研究[M]. 毕洪海，译. 北京：商务印书馆，2009：2，26-27. 迈克尔·利普斯基(Michael Lipsky)认为，基层官员在利益分配或公共制裁等方面拥有广泛的自由裁量权。Michael Lipsky. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services [M]. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

⑥ Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes [M]. Berkeley: University of California Press, 1984.

察不同因素对政策执行的促进作用，是我们研究政策执行问题的可行之路。

基于这样的认识，本书要回答的核心问题有：在政策执行过程中，何种因素在何种条件下发挥至关重要的作用？如果有多个因素在起作用，它们之间是否存在一定的结构？是否形成了风格迥异的执行模式？这样的理论发现将给决策者提供怎样的政策建议？

1.2 文献述评

如前所述，本书旨在回答影响政策执行的关键因素有哪些以及它们发挥作用的条件是什么。与此相关的问题还有：什么是政策执行？政策执行有哪些类型？这些关键因素之间存在怎样的关系？在不同因素的作用下，政策执行过程呈现出怎样的特征？[①] 对有关这些问题的研究进行梳理，可以为本研究提供行动指南，奠定理论基础。另外，本书主要探讨环境政策领域的执行问题，因此对环境政策相关研究的梳理也是题中应有之义。

1.2.1 政策执行的概念

对于如何界定政策执行，不同的学者有不同的看法。(1) 阶段论者认为，政策执行是政策制定之后的下一个阶段。例如，安德森(Anderson)认为，政策执行(行政)就是指“在一个议案成为一项法之后所发生的事情”。

① 马特兰德(Matland)认为，尽管提醒政策制定者去考虑所有相关的因素是合适的，但是如果向政策制定者提供一个关于执行过程的充分描述，这些描述可以引导他们去关注最重要的变量，关注那些稀缺的因素——如果寻找这些变量和因素的过程是有限的，事实上历来是有限的，那么需要做更多的工作。理查德·J.斯蒂尔曼二世.公共行政学：概念与案例(第七版)[M].竺乾威，等译.北京：中国人民大学出版社，2004：616.

更确切地讲，政策执行是法实施的具体过程，包括使法作用于目标群体（如小型企业或摩托车手）以及实现目标。[①] 沙夫里茨（Shafritz）等人认为，执行“是将政府方案实施生效的过程，即将合法的指令，无论是行政命令还是立法机关通过的制定法（statute），转换成能够提供服务或生产产品的项目计划和组织体系的整个过程。执行是公共行政的行动部分，属于政策过程所固有的阶段”[②]。梅兹梅尼安（Mazmanian）和萨巴蒂尔（Sabatier）给出了一个被广泛引用的定义：“执行是贯彻基本的政策决定。一般说来，这样的政策决定体现在法规、条例或法令中，也可采取行政命令或法院决定的形式。从理论上说，这样的决定界定所提出的问题，确立要实现的目标，并以多种方式建构执行的过程。这一过程通常经由一系列阶段——始于基本的法令或法规的通过；然后是执行机构的政策（决定）输出；目标群体对政策的依从；这些政策输出产生包括预期的和未预料的实际影响；政策执行机构感知政策的效果；最后，对基本的法令或法规作重要修正（或试图修正）。”[③]该定义认为政策执行应以一项法令或法规为起点，遵从自上而下的顺序，并以政策的修正为终点。这种界定方式显然延续了传统的线性政策过程。[④] （2）模糊论者给出了相对模糊的定义。例如，有学者认为，政策执行是政府明确表达要做某事或停止做某事

① 詹姆斯·E. 安德森. 公共政策制定（第五版）[M]. 谢明，等译. 北京：中国人民大学出版社，2009：231-232.

② 杰伊·M. 沙夫里茨，E. W. 拉塞尔，克里斯托弗·P. 伯里克. 公共行政导论（第六版）[M]. 刘俊生，等译. 北京：中国人民大学出版社，2011：44.

③ Daniel A. Mazmanian, Paul A. Sabatier. Implementation and Public Policy [M]. Glenview: Scott, Foresman, 1983: 20-21.

④ 这种界定方式深受阶段启发框架的影响，它把政策过程分为一系列的阶段——通常是议程设置、政策构建、合法化、政策实施以及评估，同时分析各阶段具体进程的影响因素。这个曾经被广泛接受的分析工具后来不断受到指责：（1）阶段启发法并不是真正意义上的因果关系理论，因为它从来没有确定一套控制各阶段内部和各阶段之间的进程的系列因果因素。（2）阶段启发法并不能准确地描述政策过程的真实顺序。（3）阶段启发法存在一个合法和自上而下的偏见，它关注的焦点通常是某项重要法律的通过和实施；它只关注某项重大法律单一的循环圈，过于简化了涉及各层级政府众多政策建议和法律条例的多元与互动的循环圈。保罗·A. 萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超，等译. 北京：生活·读书·新知三联书店，2004：9-10.

的意图与行动的最终影响之间所发生的事情。这个定义强调在概念上区分执行(为此项政策所采取的行动)和对政策问题的最终影响的意义,[①]但是并没有告诉我们政策意图与政策结果之间究竟发生了什么。也有学者认为,政策执行包括那些旨在实现之前政策决策所设定的目标的公共部门和私人(群体)的行动。[②] 这个定义的优点在于扩大了政策执行主体,认为政府(包括行政、立法、司法机构)不是政策执行的唯一主体,其他主体(非政府组织、公民等)也可能成为推动政策执行的行动者。

尽管多年的政策执行研究在很大程度上提高了我们对政策执行的理解,但是很难说已经达成最低限度的共识。海伦·英格兰姆(Helen Ingram)这样评述:"尽管执行研究的参考书目在爆炸性增长,这在很大程度上提高了对行政机构的政策执行的感知,但是执行领域仍然没有实现概念上的清晰。"[③]执行研究需要对诸如此类的问题予以清晰的回答,如"哪些活动显然是执行活动,以便政策分析人员能够有把握地判断什么时候执行发生了,什么时候没有发生"[④]。考虑到政策执行过程的多样性,我们可以这样界定政策执行,即"在政策期望与(所感知的)政策结果之间所发生的活动"[⑤]。对政策执行的研究,需要关注执行"发生了什么"和影响执行"发生的事情"。[⑥]

---

① Laurence J. O'Toole, Jr. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2000(2): 266.

② Donald S. van Meter, Carl E. van Horn. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework [J]. Administration & Society, 1975, 6(4): 447.

③ Helen Ingram. Implementation: A Review and Suggested Framework [M]//Naomi B. Lynn, Aaron Wildavsky. Public Administration: The State of the Discipline. New York: Chatham House Publishers, 1990: 462.

④ 小约瑟夫·斯图尔特,戴维·M. 赫奇,詹姆斯·P. 莱斯特. 公共政策导论(第三版)[M]. 韩红,译. 北京:中国人民大学出版社,2011: 104-105.

⑤ Peter deLeon. The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research [J]. Policy Studies Review, 1999, 16(3/4): 314-315.

⑥ 迈克尔·希尔,彼特·休普. 执行公共政策——理论与实践中的治理[M]. 黄健荣,等译. 北京:商务印书馆,2011: 2.

1.2.2 政策执行的类型

有学者根据政策的实际内容或领域进行分类,[①]如环境政策、教育政策、医疗政策、养老政策、能源政策等,在此基础上分析政策执行过程。这种政策分类把政策看作政治过程的产出和结果。与之相对,洛伊(Lowi)认为,"政策特征决定了政策的政治过程",应从政策特征出发研究政策过程,这为对政策过程展开因果研究提供了一个起点。[②] 洛伊还认为,政策分类必须抓住政府真实的、在政治上重要的特征,而政府最重要的政治事实就是政府强制力,因此应以政府强制力为依据划分政策类型。以"政府强制的可能性"和"政府强制发生作用的途径"两个维度为依据,洛伊把公共政策分为四种类型:分配政策(distributive policy)、构成性政策(constituent policy)、规制政策(regulative policy)和再分配政策(redistributive policy)。[③] 里普利(Ripley)和富兰克林(Franklin)用洛伊的政策类型分析了执行中的政治。他们认为,执行在很大程度上依赖于一系列官僚政治的过程;同时,也涉及一系列大量行动者高度政治化的相互作用、相互联系。[④] "大体上,分配政策的执行过程非常稳定,其中的冲突性很小。竞争性规制政策执行过程的稳定性是中间程度,冲突性也是中间程度。保

---

① 例如,托马斯·戴伊(Thomas Dye)在其《理解公共政策》一书中讨论的政策领域包括刑事司法、医疗保健与社会福利、教育、经济政策、税收政策、国际贸易与移民、环境政策、公民权利、美国的联邦制、国防政策等。托马斯·戴伊. 理解公共政策[M]. 彭勃,等译. 北京:华夏出版社,2004. 盖伊·彼得斯(Guy Peters)在其《美国的公共政策——承诺与执行》一书中着重讨论了经济政策、税收政策、卫生保健政策、收入保障、教育政策、能源与环境政策、保护性政策、美国政治中的文化冲突等。盖伊·彼得斯. 美国的公共政策——承诺与执行(第六版)[M]. 顾丽梅,姚建华,等译. 上海:复旦大学出版社,2008.

② 魏姝. 政策类型与政策执行:基于多案例比较的实证研究[J]. 南京社会科学,2012(5).

③ Theodore J. Lowi. Four Systems of Policy, Politics, and Choice [J]. Public Administration Review,1972, 32(4).

④ Randall B. Ripley, Grace A. Franklin. Bureaucracy and Policy Implementation [M]. Homewood: Dorsey Press, 1982: 58-207.

护性规制政策执行的特征是低的稳定性和很高的冲突性。再分配政策执行的稳定性很高，但冲突性也很高。”[①]中国学者魏姝用洛伊的政策类型分析了政策执行过程。[②] 值得警惕的是，如果不加修正地用洛伊的分析框架解释中国的政策执行，就会得出较为机械的结果。因为洛伊的分析框架与其他执行理论一样，都是源自西方自由民主政体。由于社会的多元化，西方的分析框架为选民群体和非政府的个体等分配了重要角色。在中国，公民和其他社会团体的参与都要在特定的制度框架下进行。中国的政策执行过程更多体现为政府的行为，执行者能够借助各种手段影响政策执行。因此，政策执行者的利益是他们决定重新制定政策或遵从新的政策时重要的考量因素。[③]

马特兰德根据政策的模糊性和冲突性，将政策执行分为政治性执行、试验性执行、象征性执行和行政性执行。后文对此会有专门的论述，这里暂不详述。郑在浩(Jae Ho Chung)根据地方政府的服从程度，将政策执行分为完全服从的政策执行、完全不服从的政策执行以及介于两者之间的政策执行。他把第一种模式称为“首创”(pioneering)，也就是地方的创新早于中央的政策，如安徽省率先推行家庭联产承包责任制；第二种模式被称为“抵制”(resisting)，也就是中央政策与地方的利益冲突较为厉害，地方采取抵制的办法；介于两者之间的第三种模式被称为“追随”(band-wagoning)，也就是地方不想赶在中央的前头进行政策试验，也不想落在

① 吴锡泓，金荣枰. 政策学的主要理论[M]. 金东日，译. 上海：复旦大学出版社，2005：410.

② 魏姝认为，分配政策的执行偏差往往是由政策本身的因素造成的；构成性政策执行的关键在于不同执行机构之间的沟通和协调；规制政策的执行难度大，影响其有效执行的关键：一是规制对象的特点，二是能否有效控制规制者与被规制者之间建立在权钱交易基础上的合谋；再分配政策执行过程中，地方政府、生产商和公众等利害相关者会围绕其所蕴含的巨大利益空间展开复杂的利益博弈。魏姝. 政策类型与政策执行：基于多案例比较的实证研究[J]. 南京社会科学，2012(5).

③ Chou Kwok-ping. Conflict and Ambiguity in the Implementation of Civil Service Reform in China, 1993-2000 [D]. Hong Kong: The University of Hong Kong, 2003.

需要全本请访问 www.ertongbook.com