



## § 5. 公共政策的执行

政策执行的涵义 ( 3-5-1 )

政策执行的特点 ( 3-5-2 )

政策执行的过程 ( 3-5-3 )

政策执行的途径 ( 3-5-4 )

政策执行的模型 ( 3-5-5 )

# 公共政策执行的涵义

政策执行指的是取得合法性的政策借助一定的政策工具和程序得到贯彻、落实，产生结果。

政策执行是由一连串的小环节构成的，其中包括：政策宣传行销、政策计划、政策实施、政策调整等。

政策执行不可能是轻而易举的。

# 公共政策执行的特点

## 政策执行是科层制的控制过程

政策执行的成败与否，与规划和决策出来的政策的质量、政策决策者的权威性、命令控制体系有关。但不能将这些绝对化。

过分强调政策执行与决策机构及其首脑的政策内容和目标的选择，以及产生的命令控制的关联，就会偏向政策中心途径（policy-centered approach）和政策制定论（policy-makers perspective）

## 政策执行是计划的操作实施过程

政策执行的重点是基层的政策产出、政策计划和政策操作。政策制定出来交给执行者以后，政策执行的操作者具有较大的权利，只有通过政策行销、政策计划和项目操作，政策目标才能得到实现。但也不能将这一点绝对化。

过分强调政策执行与政策制定的分离，过分强调操作者的自主性，会导致政策制定与政策执行的对立。

## 政策执行是上下层级互动的过程

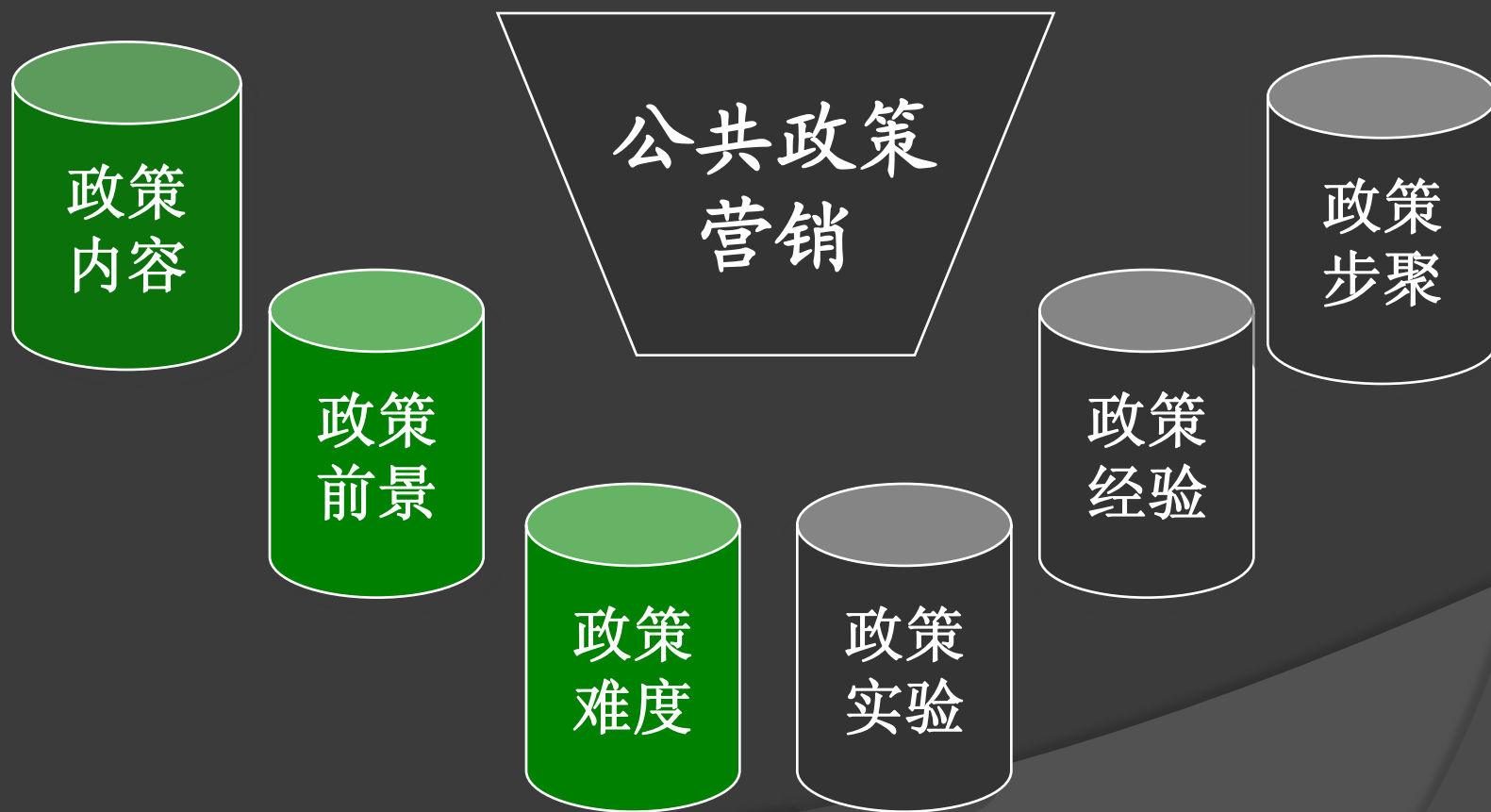
政策制定要从政策执行的角度来思考政策目标的确定和政策方案的选择，保证决策产生的政策行动，其目标是现实的，贯彻是可行的。

政策操作则要从政策制定的角度，以保证政策计划、政策项目实施与制定出来的政策目标相吻合。

只有在政策决策者的“命令控制”与政策执行者的“自由裁量实施”之间实行有效的互动，政策执行才能够规范、有效

# 公共政策执行的过程

## 政策行銷宣传



## 政策行销的对象

政策标的群体，大众媒体、政策执行的责任者、政策执行的调节者、政策执行的操作者

## 政策行销的内容

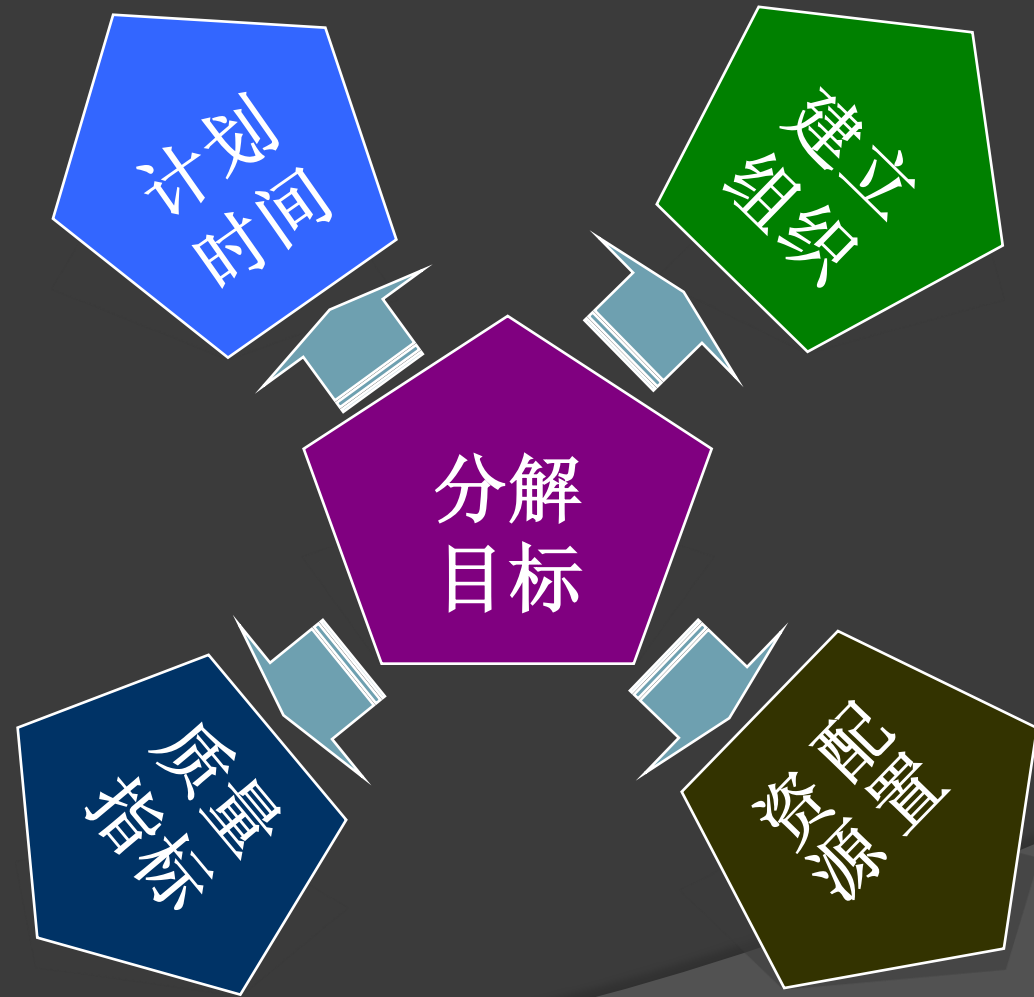
即将实施的政策的内容、前景、步骤、难度，已经进行的政策执行试验的结果，以往政策执行的经验

## 政策行销的方式

传统的方式：会议、广播、电视、报纸

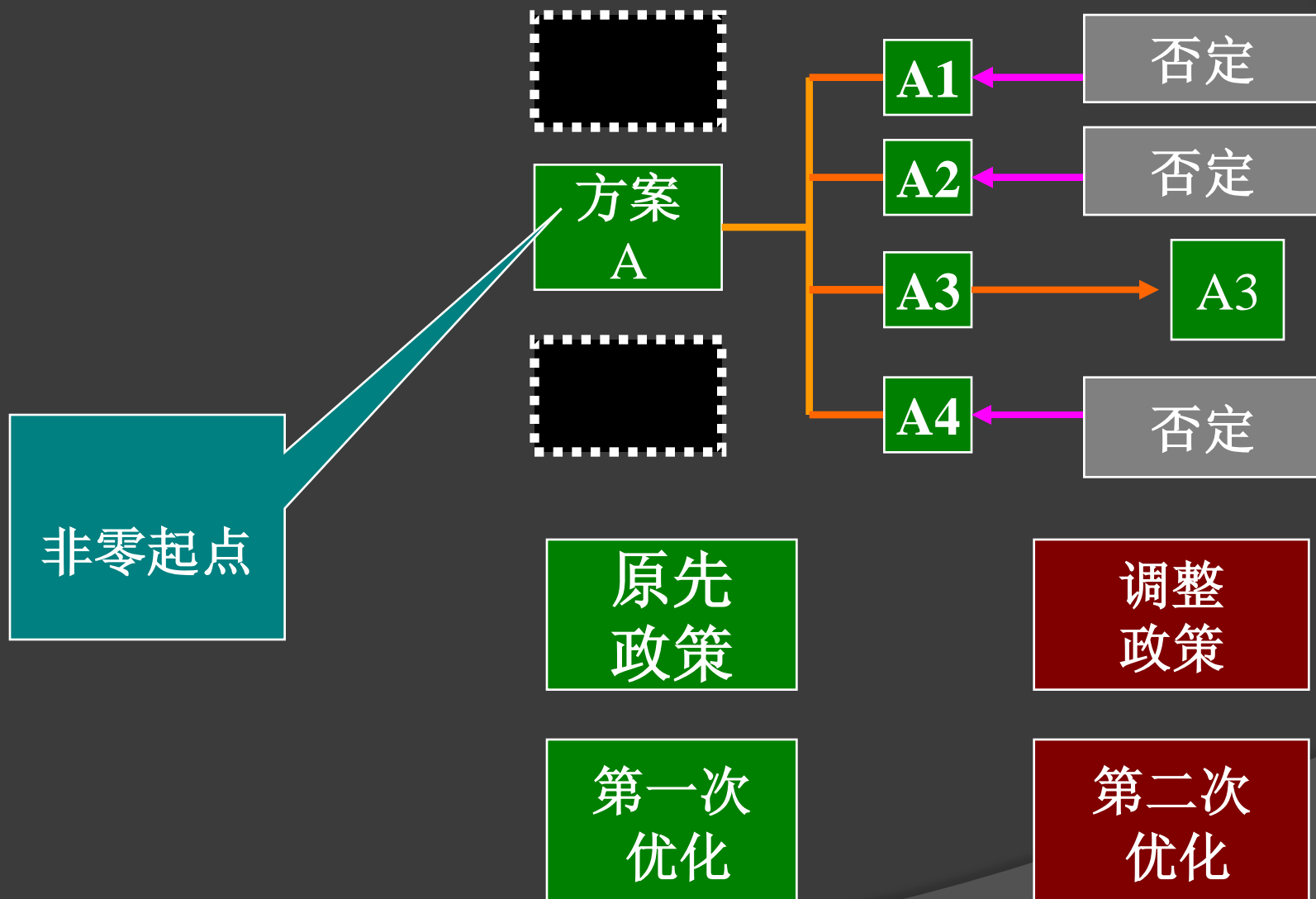
新兴的方式：网络

# 政策项目计划

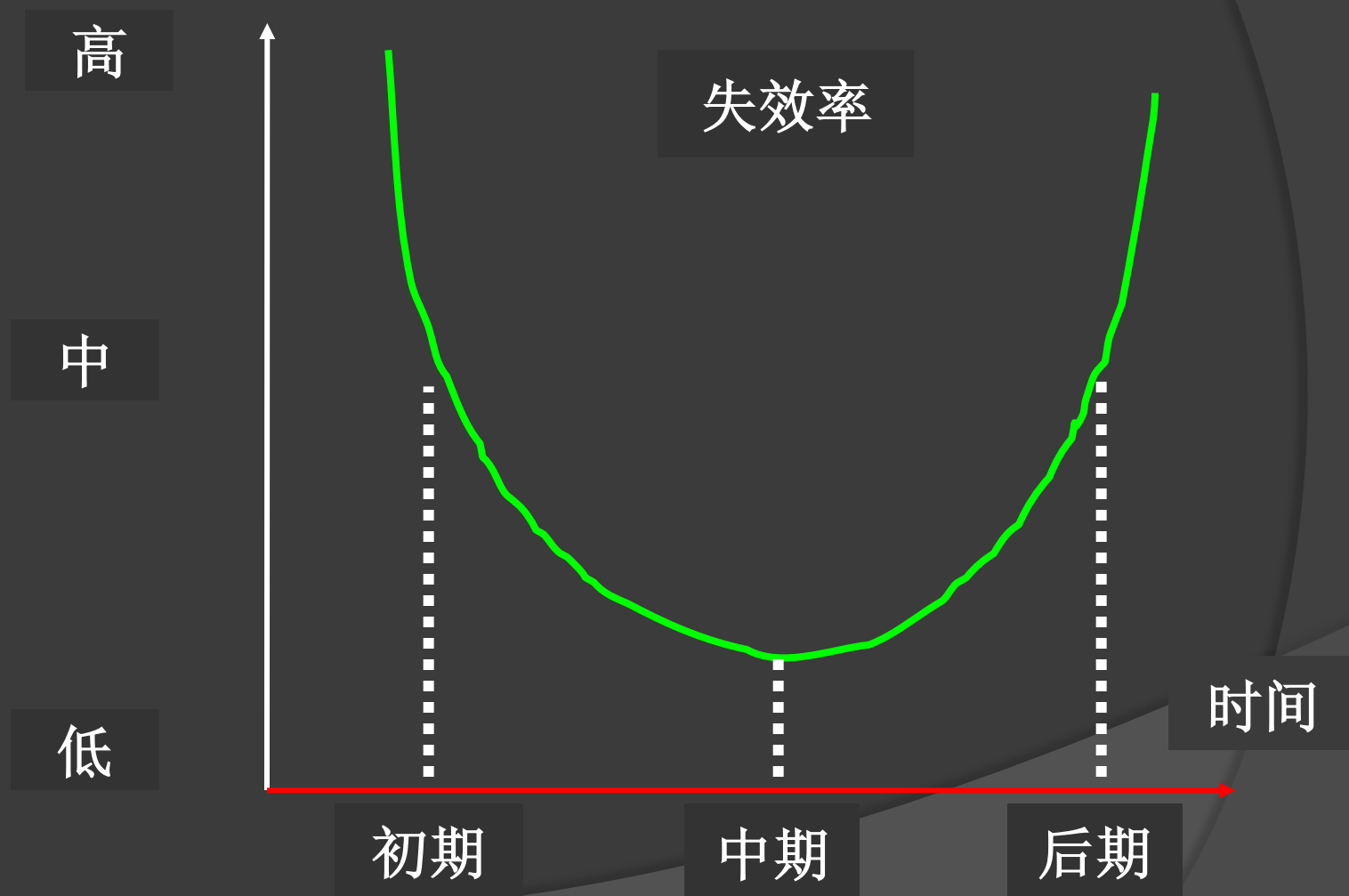




# 政策实施调整



# 政策执行失效的“浴盆原理”



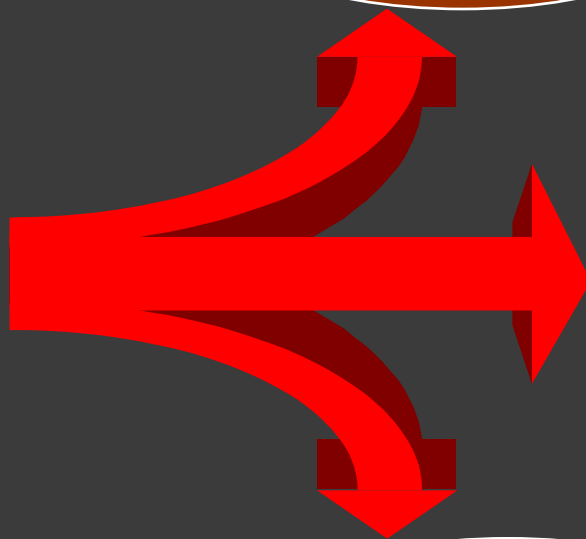
# 公共政策执行的途径

公共政策  
执行途径

由上而下的途径  
Top-down approach

综合的途径  
Third-generation  
approach

由下而上的途径  
Bottom-up approach



# 政策执行的自上而下的途径

## 权威与服从的连锁

在政策执行过程中，政策制定者具有优先地位，政策执行者必须忠诚地服从并执行上级政府部门及其首长的政策意图和目标。在政策执行中，起决定作用的是政策制定者的控制命令能力，以及政策执行者对执行活动的理性设计。有时这一政策执行途径又被称为是政策执行的理性模式

## 政治与非政治的连贯

在这种政策执行途径中，政策制定是依据政治战略设立政策目标，政策执行则是依据技术实现政策目标。

首先，公共政策制定与执行是分离的，政策制定者陈述政策并使用权威命令连锁，政策执行者接受政策并服从实施命令。

其次，公共政策制定与执行是有界限的，政策制定是确定目标及其之间的顺序，政策执行是实现政策目标。前者与政治相联，后者则是非政治的、中立的、技术的。

第三，公共政策制定与执行是连贯的。只有政策得到执行，政策目标才能实现出来

# 自上而下的执行要件

## ●问题的可处置性

需要有有效的技术理论和科技的可获得性；  
标的团体行为需要有多多样性；

## ●法令规章的执行能力

需要有正确的因果理念；明晰的政策执行  
指示；充分的财政资源；执行机构的层级及  
内部整合；执行机构的决策程序；外围力量  
的介入

## ●非法规因素对执行的影响

主要是社会经济文化环境，大众传媒、公众的支持度、赞助团体的态度、政治权威的支持、执行人员的投入感与领导技巧

## ●执行过程的阶段性

需要经过下列环节：执行机关的政策产出；标的团体对政策产出的服从；政策产出的实际影响；公众对政策产出的认知和影响；相应法规的修正



# 政策执行的自下而上的途径

## 自觉自由的裁量

在这种途径的政策执行中，上级的政策制定者并不是要给下级执行者设定详尽的政策执行架构，而是要提供一个充分自主的空间，给予基层执行者更大的自由裁量权，让他们建构起能采取适当操作措施的执行结构。这一政策执行途径和理性执行途径正好相反，因而常常被称为是后理性途径

## 多元组织结构

在这种政策执行途径中，有效的政策执行完全依赖于多元组织的执行结构，政策能否有效执行，关键是有何种组织能够加入到执行结构中来。

首先，建构政策执行结构是建立在政策共识之上的自我选择过程。政策制定部门不能一厢情愿地采取命令控制机制，必须由基层执行组织之间达成共识，自行选择执行方式；

其次，不是行政组织的命令，而是政策执行计划决定着政策执行结构，是因为执行计划的需要才将某些组织纳入到执行结构之中的；

第三，有效的政策执行是政策执行结构中的多元行动者复杂互动的结果，包含着执行结构内部的交易、妥协、联盟，政策执行中的互惠性要比监督性更为重要

# 自下而上途径的执行要件

## ●执行结构是核心

执行结构不完全是一种组织，而是由许多与执行计划相关的机构构成的群体；也不是行政实体，是执行政策计划的潜在的官方的和非官方的结构

## ●执行结构内部的次级结构

政策执行结构中，存在许多担任特定执行角色的次级团体所构成的次级结构。结构中有些组织发展到一定程度会凝聚成定型组织，有些则仍然是临时性组织

## ●执行结构的多元目标

执行结构内部包含多个政策计划，结构是以整体性策略来完成政策计划的。结构中的行动者、组织的目标与动机是多元的，有的基于公共利益，有的基于个别群体、集团的利益。

## ●执行结构的非权威性互动

执行结构不以层级命令体系为主体，而以专业地位、协调能力、资源控制为焦点。每个地方组织或行动者都有其自主权，很少有基于大一统的行动控制

# 综合的政策执行途径

## 自上而下与自下而上的整合

自上而下的政策执行途径有点类似精英理论，是单边主义；而自下而上的执行途径则有点像多元理论，是多边主义。政策执行不仅包含上级政府部门和上下级政府间的关系，而且包含不同层级政府和更多的关系，而且还包括与许多非政府的组织的关系。因此，真正的政策执行途径应该是一种由上而下和由下而上相结合的整合途径

## 政府自身的责任与能力

在政策执行的综合途径中，有效的执行和三个变项有关：

因变项

自变项

中介变项

# 政策执行综合途径的要件

## ●政策执行自变项

自变项指上级政府部门政策执行的诱因与限制，基层政府部门政策执行的诱因与限制，两者形成交互依赖关系

## ●政策执行因变项：

基层政府部门的政策执行、操作



## ●政策执行中介变项

基层政府本身的公共责任与政府自身的能力

## ●政策执行调查

执行的时机

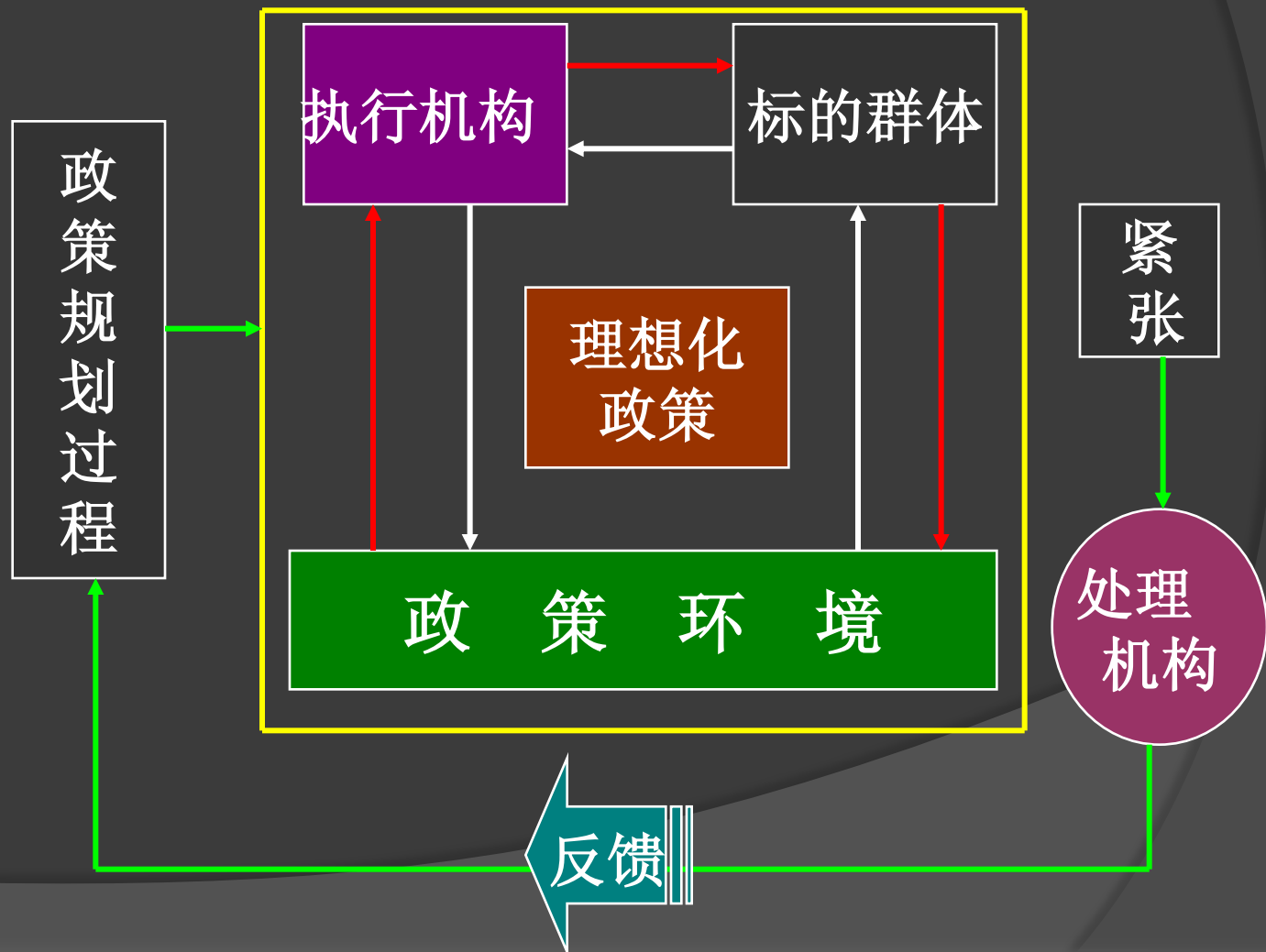
政策计划内容的性质与形态

政策沟通形态

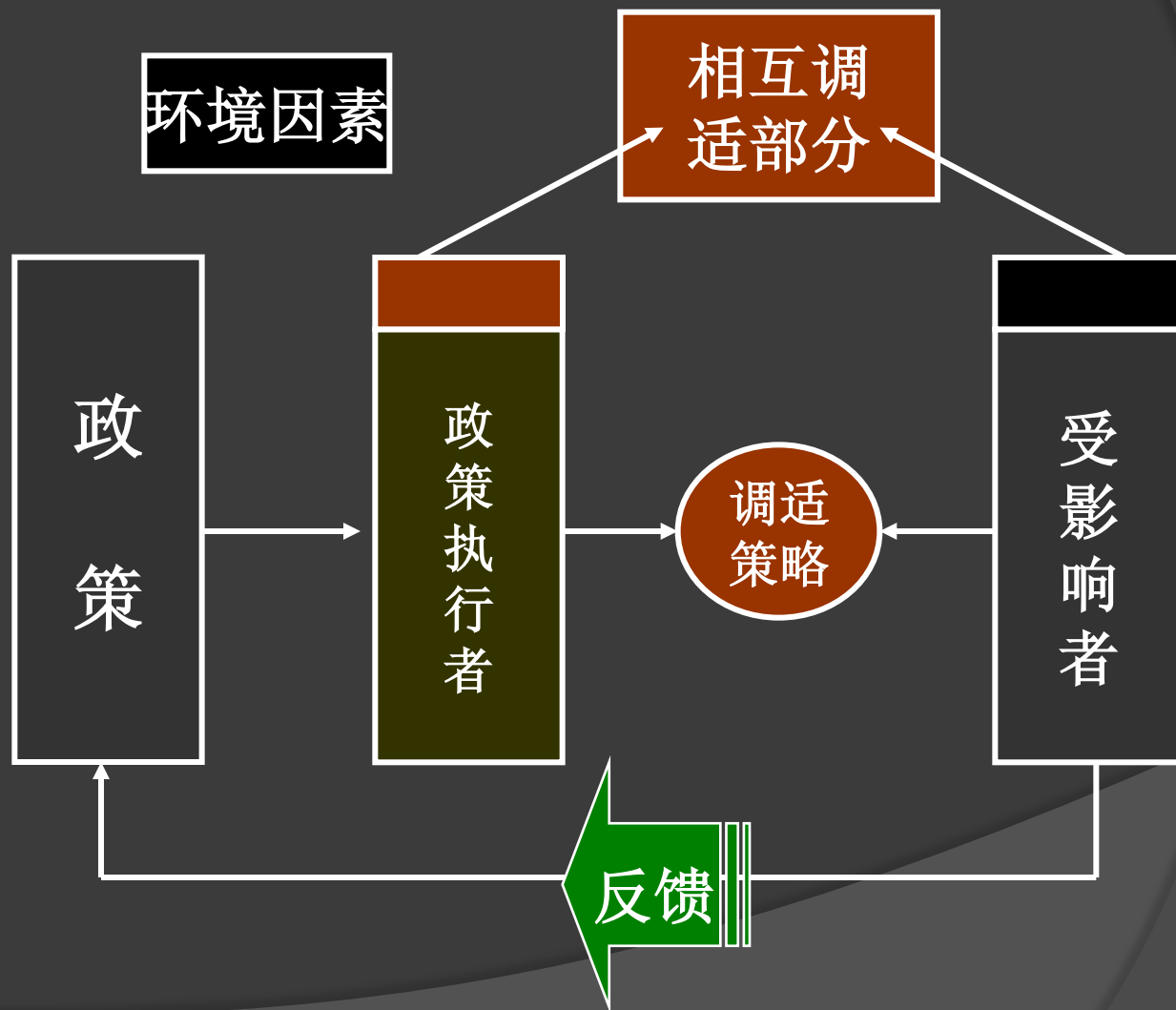
政策组织能力

# 公共政策执行的模型

## 政策实施的过程模型



# 政策实施调适模型



# 政策实施的主体模型

