

*Public Administration*

# 行政管理学

北京大学政府管理学院

张国庆 教授

# 第二部分

## 行政程式与行政技术

- 第八章 行政执行
- 第九章 行政方法
- 第十章 行政效率
- 第十一章 机关管理
- 第十二章 公共财政
- 第十三章 依法行政



# 第八章 行政执行

---

- 第一节 行政执行概述
- 第二节 行政执行的能力和有效性
- 第三节 行政执行研究的线索、途径和模型
- 第四节 行政执行的方式



# 第一节 行政执行概述

- 一、行政执行的概念缘起和定义
- 行政执行（Administrative Implementation），特指以国家行政机关为主体的多元社会组织，为了落实和实  
施国家意志、国家目标，依法贯彻法律、法规、公共政策的诸活动的总称。



## 二、行政执行的特点

---

- (一) 行政执行以国家行政机关作为主要的主体
- (二) 行政执行是目的性和手段多样性的统一
- (三) 行政执行具有直接现实性
- (四) 行政执行具有灵活性和经常性
- (五) 行政执行具有相对独立性



## 三、行政执行的地位和作用

---

- (一) 行政执行是公共行政过程中的重要环节
- (二) 行政执行是行政决策过程中诸多矛盾的展开和继续
- (三) 行政执行是检验公共政策质量的重要标准
- (四) 行政执行是行政管理诸方面的集中反映



## 四、行政执行类别

---

- (一) 依据行政执行任务的性质
- (二) 依据行政执行任务的渊源
- (三) 依据行政执行的主体
- (四) 依据行政执行效果



## 第二节 行政执行的能力与有效性

---

- 行政执行的能力和有效性是公共行政学研究的一个永恒的主题，这一问题的起源有深刻的社会、历史和学术背景，探讨行政执行能力与有效性的影响因素是学者们关注的主题之一。



## 一、行政执行能力与有效性的概念和缘起

- 行政执行能力是政府有效的贯彻和落实国家意志、国家目标、法律、法规、公共政策的能力。行政执行能力的相关因素是什么以及如何提升行政能力是行政执行研究的核心问题。
- 行政执行的有效性是行政执行主体通过行政执行过程达到国家意志、满足社会需求的程度和结果。行政执行能力和有效性是一个硬币的两面，行政执行能力走低会导致政策失败和行政执行有效性的降低。

## 二、影响行政执行能力和有效性的因素

表 8-1: 马兹尼安和萨巴蒂尔总结的影响政策有效执行的因素

问题的难易程度	法令控制力	非法令性因素
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 技术难度</li> <li>2. 目标群体行为的差异性</li> <li>3. 目标群体占人口总数的比例</li> <li>4. 要求改变行为的程度</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 目标的精确性和重要性</li> <li>2. 因果理论的符合逻辑性</li> <li>3. 财政资源的最初分配</li> <li>4. 执行机构内部或者执行机构之间的融合程度</li> <li>5. 执行机构的决策规则</li> <li>6. 政策执行官员对法令的认同程度</li> <li>7. 外部人员的正式接触渠道</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 社会经济状况和技术</li> <li>2. 公众的支持</li> <li>3. 追随者的态度和资源</li> <li>4. 统治者的支持</li> <li>5. 执行官员的献身精神和领导技能</li> </ol>

资料来源: Daniel A Mazmanian and Paul A Sabatier, "Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis, *Policy Studies Journal* 8 (4), 1979-1980, p.542.



### 第三节 行政执行研究的线索、途径和模型

---

- 行政执行的研究领域自从20世纪70年代诞生以来，历经了三代的发展；形成了自上而下的研究途径、自下而上的研究途径和综合研究途径三大途径。



## 一、行政执行研究的基本线索

- 第一代研究：1973年到20世纪70年代末期。第一代研究具有如下特征：
  - (1) 主要采用自上而下的研究途径。自上而下的研究途径试图找到执行过程中目标偏离的轨迹和引起这些偏离的因素，并试图寻求影响执行有效性的要素的合理组合。
  - (2) 第一代研究主要是小规模的案例研究。案例研究的目的是总结执行成功和失败的因素，还没有形成一个关于执行的一般性的理论框架。



# 一、行政执行研究的基本线索

- 第二代研究：20世纪80年代初到80年代末。第二代研究的特点是：
  - (1) 主要采用自下而上的研究途径在研究的出发点、关注的中心、执行过程的性质、政策的界定等方面与自上而下的研究途径相对。
  - (2) 第二代研究逐渐意识到了第一代研究过分注重案例研究，未能形成一般性理论框架的缺憾，试图提出执行研究的一般理论模型。



# 一、行政执行研究的基本线索

- 第三代研究：20世纪90年代至今。第三代研究的特点是：
  - (1) 试图综合和超越第一代和第二代的理论，具有研究方法和理论工具多样性的特征。
  - (2) 扩大了研究的范围，将执行扩展到府际关系的范围和分析层面。



## 二、行政执行的研究途径

---

### （一）自上而下的研究途径

自上而下的研究途径是对70年代初期到70年代末，这一阶段政策执行研究主导途径的概括。



## （一）自上而下的研究途径

特点：

- 1、研究的基点是解释为什么政策过程出现或没有出现成功的结果。
- 2、从中央政策制定者的角度看待政策执行问题。
- 3、政策过程被认为是由一系列具有逻辑关系的阶段组成。
- 4、区别作为创设初始条件的政策制定（意向合法化）和把政策假设转化为行动的项目设置。
- 5、政策执行就是将政策付诸行动的过程。
- 6、重视外部环境对政策执行过程的影响。



## （一）自上而下的研究途径

### ■ 缺陷：

- 1、 过多关注中央行动者的目标和策略，其他行动者在执行过程中扮演的重要角色被忽略。
- 2、 所谓的完美的行政的必要条件在现实生活中是不可能具备的。
- 3、 为了应付不确定性，各种组织都不可避免的拥有自由裁量权，基层官员的活动将由此产生“控制赤字”。
- 4、 通过强调中央的目标，不但忽视了基层官员的适应策略，也忽视了政府行为的意外结果。
- 5、 某些政策并不具有明确的目标，他们通过一系列活动者的复杂互动，在相当长的时间里发展和演变而来，因此，并不存在明确的政策评估标准。
- 6、 政策制定和政策执行的理论区分，在执行过程中无法维持。



## （二）自下而上的研究途径

- 1、街头官僚理论：街头官僚在政策执行中拥有很大的自主性和自由裁量的余地。
- 2、追溯性筹划理论：从作为政策所要解决问题中心的个人和组织的选择，到与那些选择密切相关的规划、程序和结构，再到用以影响那些事项的政策工具，以及可行的政策目标的追溯性的推论。
- 3、执行结构理论：通过公共政策这一纽带将政策执行涉及的各种组织以相互依赖的结构联系起来。



## （二）自下而上的研究途径

### ■ 特点：

- 1、重视基层官员的作用。
- 2、认为行政执行活动是多组织或个人之间互动的过程。
- 3、从基层和个人出发看待政策执行问题，政策链条中的底层是观察和分析政策执行的基点和焦点。
- 4、行政执行过程是不同行动者表达自己意志，提出动议，行动者之间相互谈判和妥协的过程。
- 5、政策执行与政策制定是不可分离的。



## （二）自下而上的研究途径

- 缺陷：
  - 1、过分强调基层官员的自由裁量权。
  - 2、行动者的认知被辨认出来，却没有得到应有的解释。
  - 3、自下而上的主张者一开始关心的并非是政策执行问题，而是关注在一个特殊的政策领域，实际的行动者之间的相互作用。
  - 4、对自上而下的研究途径的批评有失公正，过分夸大了许多因素。
  - 5、放弃政策形成和执行的二分法，使人们很难区分政治家和文官的相对影响。故而排除了进一步分析民主负责和官员自由裁量这个问题的可能性。
  - 6、排除了政策评估的可能性。同时也无法进行政策变迁的分析。



### （三）综合研究途径

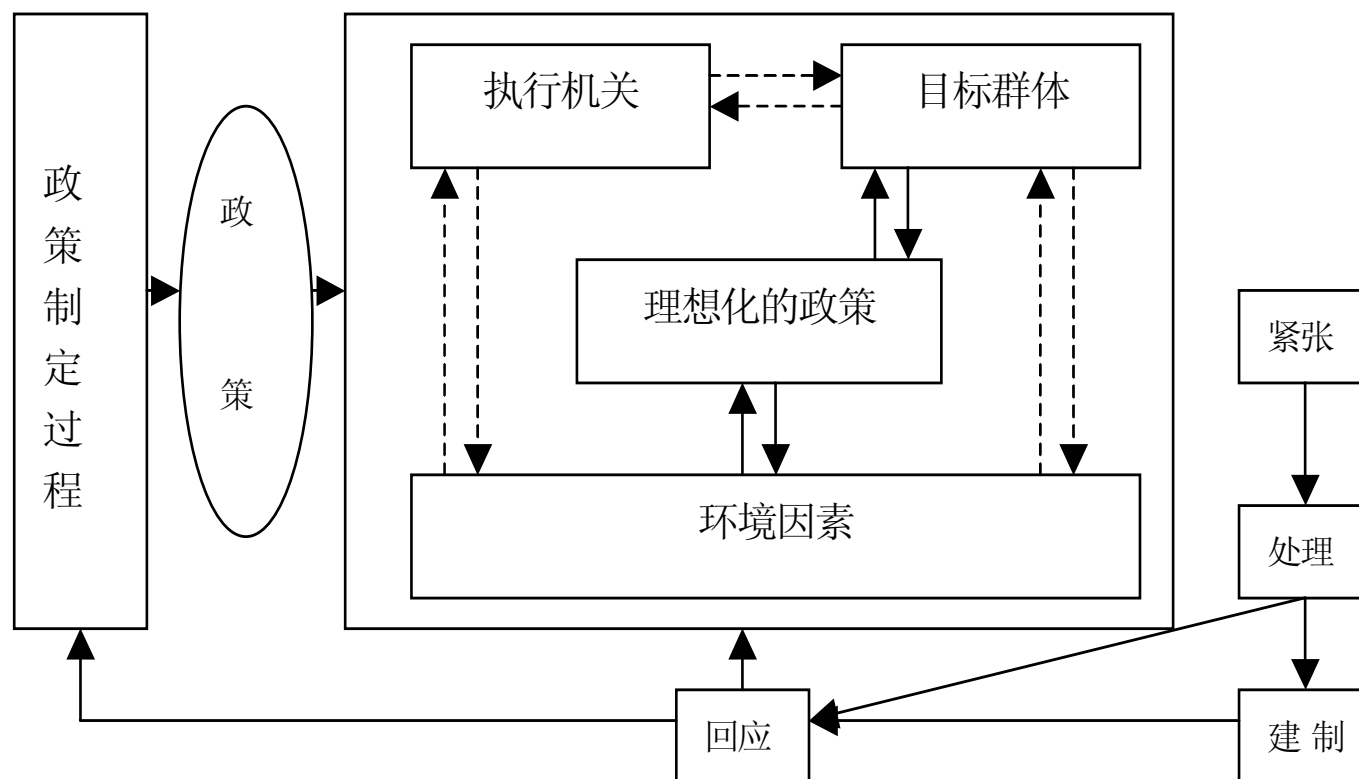
- 至上而下和至下而上的争论结束了，取而代之的是它们各自力量的综合认识，并且综合的理论成就是众多的。
- 有代表性的执行理论、途径和模型：
  - 1、组织间模型；
  - 2、府际关系模型；
  - 3、政策变迁和学习模型；
  - 4、不明确冲突模型；
  - 5、制度分析途径；
  - 6、政策网络理论、治理理论等。



## 三、行政执行的理论模型

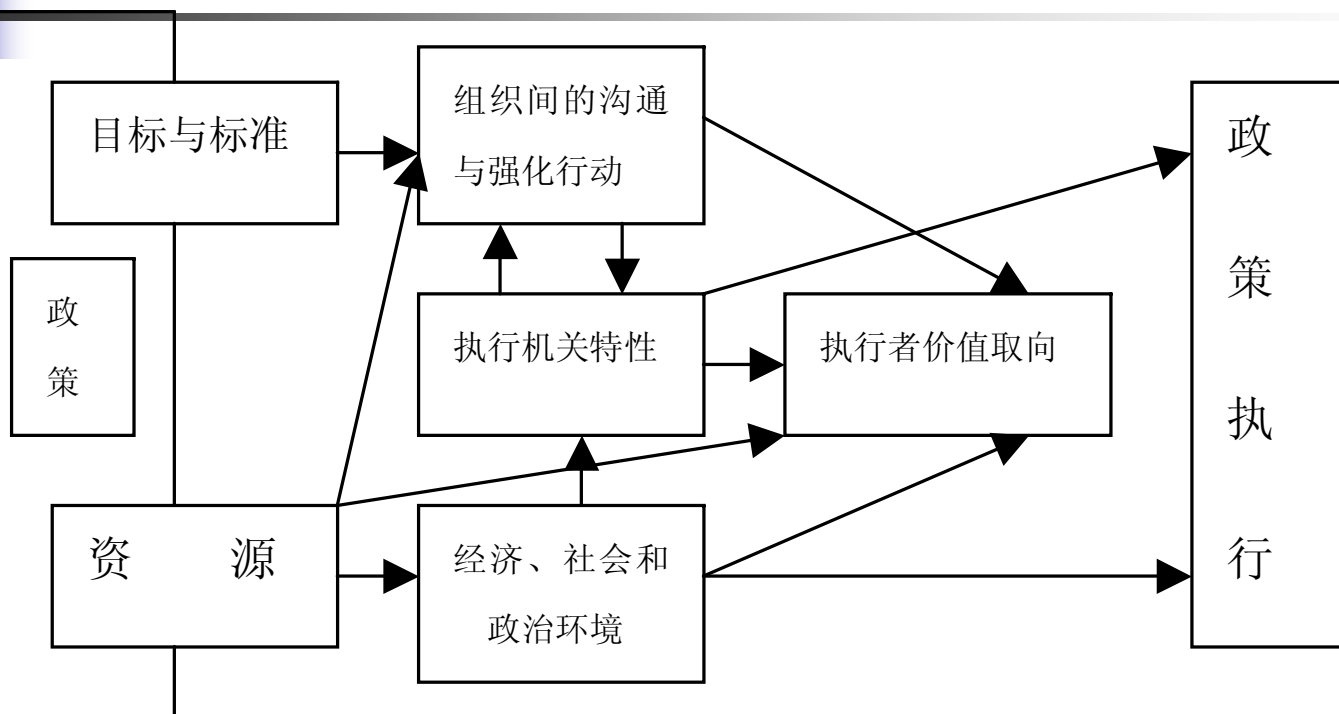
- 行政执行模型是人们基于一定的理论预设，通过对行政执行活动的观察、提炼出行政执行活动的要素，并标识出这些要素之间的关系，展现行政执行流程的理论图式。

## (一) 史密斯的政策过程模型



- 资料来源：T. B. Smith, "The Policy Implementation Process", *Policy Sciences* 4(2), 1973, p.203.

## (二) 霍恩和密特的政策执行系统模型



- 资料来源：D. S. Van meter and C. E. Van Horn, *op.cit.*, p.463.

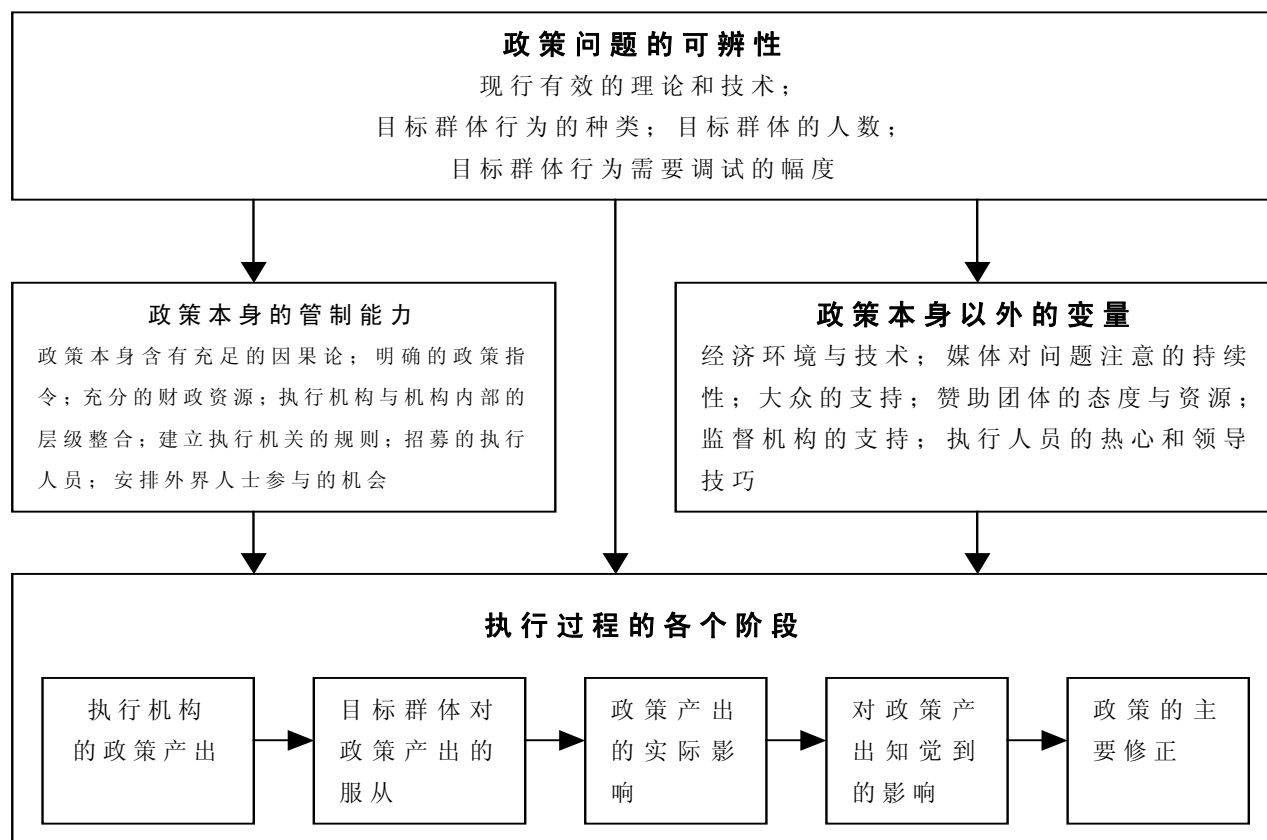


### （三）巴达奇的博弈模型

---

- 政策执行的博弈模型将政策执行看作相关决策主体之间的一种博弈，这一博弈是由政策执行的相关人（包括政策执行者和受到政策影响的人）基于利益的考虑，在一定的规则之下，调动各自的资源，通过信息的交流和沟通达到一种博弈结果的过程。

## (四) 马兹曼尼安和萨巴蒂尔的综合模型



- 资料来源：Daniel A Mazmanian and Paul A Sabatier, *op.cit.*, p.542.

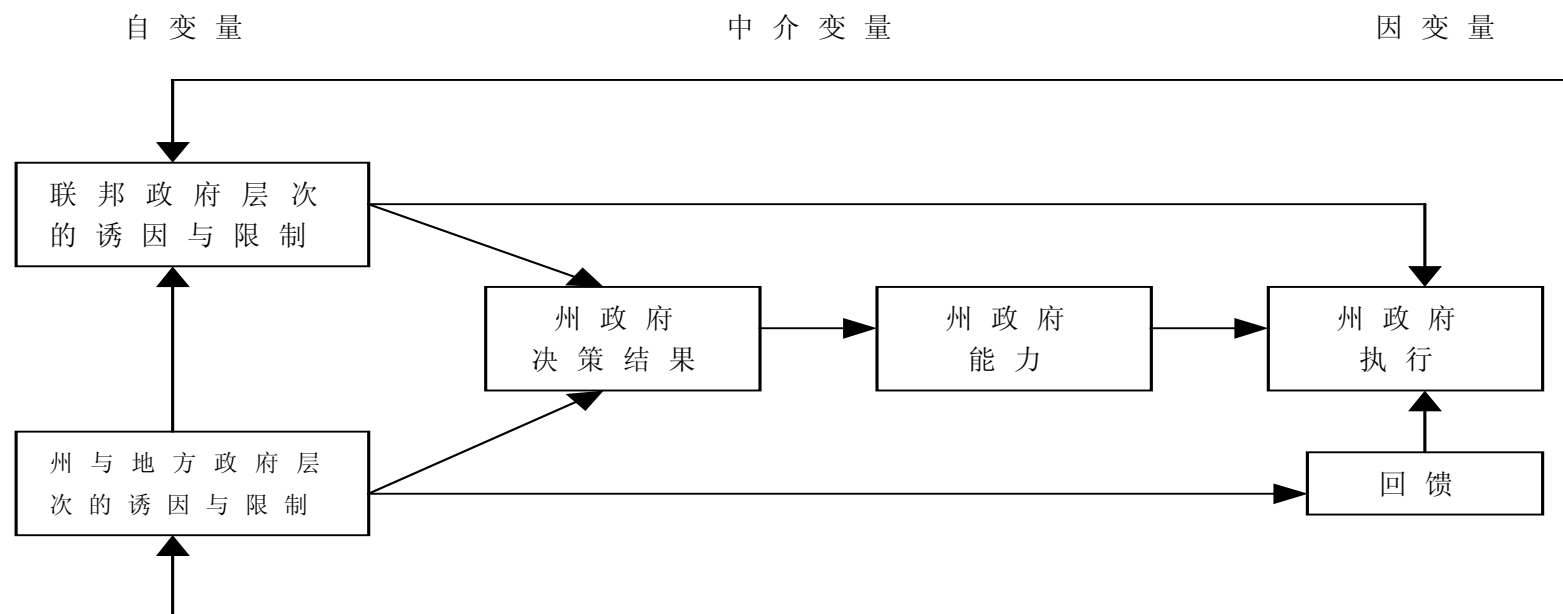


## （五）门泽尔的组织间模型

---

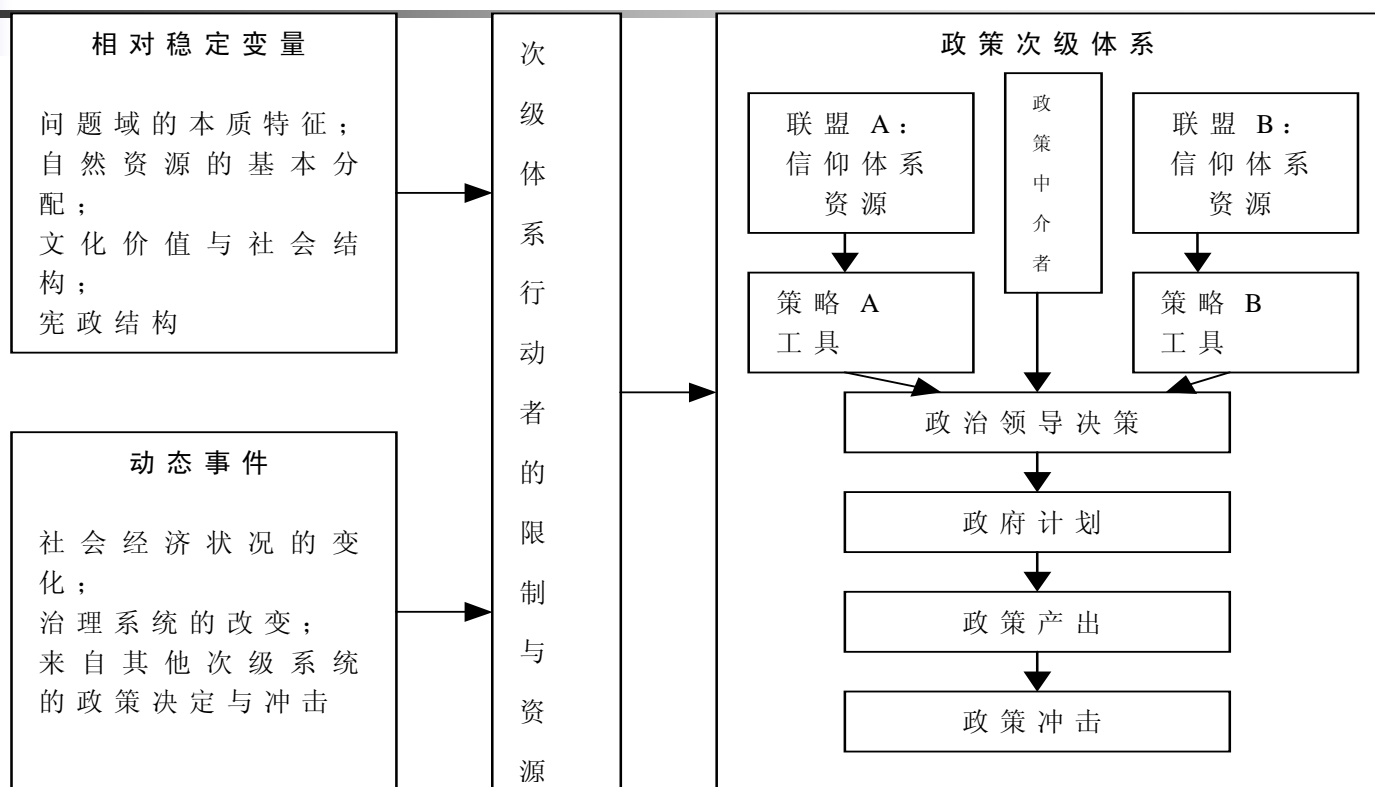
- 该模型将焦点集中在互动网络中组织的相对属性上，认为组织间的依赖包括资源依赖和结构依赖两个重要的方面。

# (六) 郭锦等人的府际关系模型 (1990)



- 资料来源：Malcolm L.Goggin., Ann O'M. Bowman, James P.Lester, Laurence J.Jr.O'Tool, *op.cit*

## (七) 萨巴蒂尔的政策变迁与学习的倡导联盟模型



- 资料来源: Paul A Sabatier, Jenkins-Smith, Hank C., eds, Policy Chang and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Boulder, Coli: Weatview, 1993.



## 第四节 行政执行的方式

- 行政执行的方式是行政执行中所偏重的理念、价值以及所采用的工具和手段的总称。行政执行方式的不同反映了行政执行活动的价值和工具的差异。在行政执行的过程中，执行方式通常有管理方式、政治方式、法律方式、市场方式和伦理方式。



## 一、行政执行的管理方式

- 行政执行的管理方式指在行政执行的过程中，借鉴和吸收管理学的价值、理念、工具、操作手段来处理执行中各个要素之间的关系，形成以效率、效益、经济等管理价值为导向的执行结构，从而实现特定的执行功能。
- 行政执行的管理方式主要体现在：
  - 1、在行政执行中运用管理的理念和价值。
  - 2、在行政执行中运用管理工具。
  - 3、运用管理方法评估行政执行结果。



## 二、行政执行的政治方式

- 行政执行的政治方式指的是在行政执行的过程中借鉴和吸收政治学的理念、工具和方法来处理行政执行中各个要素之间的关系，形成以民主、责任、代表性、回应性等政治价值为导向的执行结构，以实现特定的执行功能。
- 行政执行的政治方式起源于学者们对罗斯福新政以来行政国家现象的反思和批判。并形成行政执行活动中诸如听证制度、代表制度、信息公开制度、审查制度、责任制度等民主制度安排。
- 行政执行的政治方式还表现在行政执行的过程中运用政治动员、政治参与等政治方式推动执行工作的开展。



## 三、行政执行的法律方式

- 行政执行的法律方式指，在行政执行的过程中，将行政执行看作运用法律和执行法律的活动，遵循法律的理念、价值和方法来处理行政执行过程中各个要素之间的关系，形成诸如宪法至上、依法行政、权利平等、程序正当等法律价值为导向的行政执行结构，以实现特定的执行功能。
- 行政执行的法律方式主要体现在：
  - 1、宪法至上。
  - 2、依法行政。
  - 3、权利平等。
  - 4、程序正当。



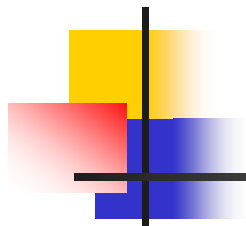
## 四、行政执行的市场方式

- 行政执行的市场方式就是国家行政机关将市场机制引入到行政执行的过程当中，通过公共产品的多元提供主体之间的相互竞争，利用市场机制来提供公共产品和服务、完成行政执行任务的行政执行方式。
- 行政执行的市场方式建立在以下几个共识的基础上：
  - 1、通过打破垄断、打破行政机关在公共服务提供当中的垄断，运用市场竞争能够提供行政执行的效率。
  - 2、分开公共产品的安排和提供。
  - 3、公共产品的提供主体是多元的。
  - 4、偏好私营企业。



## 五、行政执行的伦理方式

- 行政执行的伦理方式指行政主体自身遵循一定的伦理准则约束自身行为；并通过伦理灌输的方式塑造和影响行政客体，使行政伦理在执行过程中发挥推动和与规范作用的执行方式。



谢谢!