

## 政策执行的中国特征<sup>(\*)</sup>

○ 朱水成

(上海理工大学 管理学院, 上海 200093)

(摘 要) 中央或上级政策目标的实现需要经过多层细化和再规划的过程, 为防止因利益博弈和合作困境而导致的政策执行碎片化, 中国采取高位推动、逐级发包和晋升竞标赛等模式来予以化解。上述模式的实施以中国政策执行的党政双轨制、行政矩阵制和中共在政策执行过程中的主导地位为基础。

(关键词) 政策执行; 高位推动; 逐级发包; 晋升竞标赛

政策执行是指将观念形态的内容转化为实际效果, 以实现既定政策目标的活动过程。美国政策学者艾利森指出, “在实现政策目标的过程中, 方案确定的功能只占 10%, 其余 90% 取决于有效的执行”。<sup>(1)</sup> 但是, 在 20 世纪 70 年代之前, 学者们较少关注政策执行。以 1973 年加州大学普雷斯曼 (T. L. Pressman) 和韦达夫斯基 (A. Wildavsky) 出版的《执行——华盛顿的美好期待是如何在奥克兰破灭的》一书为标志, 西方学者形成了政策执行研究的三种模式。自上而下的模式强调政策制定与政策执行的分立性, 政策制定者决定政策目标, 政策执行者实行目标, 两者形成上令下行的指挥命令关系。其代表性学者有史密斯 (Smith)、萨巴蒂尔 (Sabatier) 和梅兹美尼恩 (Mazmanian) 等。自下而上的模式强调政策制定与政策执行的功能互动性, 政策结果是政策执行者、政策制定者与受其影响者之间相互妥协与议价的过程。该模式最具代表性的学者是赫恩 (Hjer) 与波特 (Potor)。为吸收前两种模式的优点, 完善其缺陷, 莱斯特 (Lester)、福克斯 (Fox) 和郭谨 (Goggin) 等提出了整合型模式, 主张对政策执行进行动态层面

---

作者简介: 朱水成, 博士, 上海理工大学公共管理系副主任, 研究方向为公共政策与当代中国政府与政治。

(\*) 上海市教育委员会科研创新项目 (编号: 12YS063)。

的探讨。

我国学者于 20 世纪 90 年代中后期才开始关注公共政策执行的研究,这些研究在选题上大致可划分为三类:一是具体专业领域的政策执行研究,重点是货币政策与税收政策的执行;二是中国政策执行总体现状研究,政策执行中的“上有政策、下有对策”现象及其控制是其焦点议题;三是政策执行理论研究。对西方政策执行模式的评介与中国政策执行模式或特征的总结是其核心。下面仅就与本论文密切相对的中国政策执行模式或特征进行概述。

丁煌、谢炜、蒋云根、齐杏发等提出利益关系或利益博弈是中国政策执行过程中的根本特征。<sup>(2)</sup>胡象明将我国地方政策执行概括为“中央监控下的‘点一面’模式”。<sup>(3)</sup>龚虹波提出了“执行结构——政策执行——执行结果”的政策执行模式。该模式认为政策执行结构会影响到介入政策过程的主体,并最终对政策结果产生影响。<sup>(4)</sup>李勇军认为从 1949 年至 1978 年间中国政策执行属于“自上而下推进,自下而上响应、压力层层叠加”的“推进与响应”模式。<sup>(5)</sup>薛立强、杨书文认为中国政策执行具有三大特征:一是层级加压与重点主抓型体制架构特征;二是自上而下的政策执行过程;三是恰当的政策与高层的决心是政策执行到底的充分条件。<sup>(6)</sup>郭小聪、李洪涛通过对个案的分析提出了政策执行的合作治理模式。<sup>(7)</sup>上述研究成果富有价值且充满启发性,都从不同层面揭示出中国政策执行的某些特征。有些特征之间有一定的联系,比如“推进—响应”与“自上而下”之间存在一定的相似性。但是,这些理论所涉及的不同特征,如“中央监控”与“利益博弈”、“合作治理”之间似乎是相互独立、互不相干的一组现象。本文尝试着将这些理论描述有机地整合在一起,提出一个能展示中国政策执行总体特征的理论框架。

### 一、中共在政策执行中居于主导地位

目前学术界对政策执行的主体有哪些主要存在三种观点:第一种观点认为政策执行的主体仅限于政府机构,凡赞同政治行政二分的学者均持此观点。如格斯頓曾将政策执行理解为“适当的政府机构致力于将新法律和新计划转变为实务的过程”。<sup>(8)</sup>第二种观点认为,政策执行的主要实施者是行政管理机构。此外,立法机关、法院,甚至压力团体和社区组织也能成为政策执行主体。<sup>(9)</sup>第三种观点认为,中国政策执行的主体还应将共产党纳入其中。胡伟就曾指出“中国共产党组织与以国务院为首的人民政府都具有政策执行的功能”。<sup>(10)</sup>笔者以为,当代中国的政策执行主体主要是指共产党、权力机关、行政机关和司法机关,此外,广大民众也曾作为政策实施主体在特殊时期存在过。<sup>(11)</sup>

以国务院为首的各级人民政府及其职能部门的政策执行功能主要体现在执行共产党领导机关、上级行政组织、同级人民代表大会及其常务委员会的决定、决议、命令和指示;根据宪法和法律规定制定行政法规、行政规章和行政措施,发布行政命令等。<sup>(12)</sup>一谈到人大,人们更多地想到的是其在政策制定中的作用,实

际上包括全国人大在内的各级人大也是政策执行的重要主体。人大的政策执行功能主要表现为两个方面:一是以法律、法规、决议、决定等形式贯彻实施党的路线、方针、政策和主张。譬如,82年宪法的历次修正案都是在中共中央委员会提出修正意见后,再由全国人大经法定程序予以正式公布。二是贯彻执行权力机关制定的以其自身为执行主体的各项政策内容。例如,全国人大按照有关法律的规定撤销省级人大制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规,各级人大按照《人大代表议案处理办法》对议案进行相应处理等都是人大在贯彻实施由其自身制定的政策。司法机关的政策执行功能主要表现为以最高人民法院和最高人民检察院为首的法院系统和检察机关将国家的法律适用于具体案例。

在上述众多主体中,中共组织始终处于主导地位。中共在政策过程中的主导地位是由其在国家政权中的领导地位所决定的。在党政合一的毛泽东时代,国家政治、经济、社会和文化生活中的几乎所有问题都由中共做出决策并操控其具体实施,其它各政策主体都缺乏应有的独立性。在倡导党政分开的邓小平时代,中共虽然弱化了直接实施政策的行为,但依然会通过各种决策干预其他主体的实施活动。20世纪80年代末,各级党组织在包括政策执行在内的整个政策过程的作用和地位又不断得到提升,再次成为中国政策执行过程中的主导力量。

## 二、政策执行的结构——功能特征

### (一) 党政双轨制

党政双轨制中的党特指中国共产党,政则指国家政权组织或者广义上的政府,包括立法、行政和司法机关。党政双轨制意指中共在中央、省、市、县、乡等各个层级上都设有党的领导机构及其职能部门,履行着与政权组织大致相当的职能。比如,党的政法委与公安、检察院、法院、司法部门之间;党的组织部与政府公务员管理局之间;党的农村工作委员会与政府农业部之间;党的宣传部与政府的文化、新闻出版、广电部门之间;党的教育、科技、卫生、体育工作委员会与政府教育、科技、卫生、体育等部门之间;等等……。可以毫不夸张地说,不管是履行何种职能的政权组织都可以在党的组织系统中找到与其相对应的部门。党政系统在机构设置上的重叠正是政策执行双轨结构的重要表现。

新中国成立之初,党对国家政权的领导是通过政权机关中的党组和党员负责同志来实现的,党并不直接管理国家事务。<sup>(13)</sup>但是随着时间的推移,这种“寓党于政”的政治结构逐步为党政双轨制所取代。为反对分散主义和地方主义,毛泽东于1953年提出了“大权独揽、小权分散”,一切重大问题由各级党委决定的原则。为实现这一原则,各级党委普遍采取分口领导<sup>(14)</sup>的方式以加强对国家政治、经济、文化和社会等工作的领导。从1955年10月开始,中央和地方各级党委在原有组织部、宣传部、统战部 and 农村工作部的基础上增设了工业交通、财贸、文教和政法等工作部。不过,此时各级党委所设工作部以管理干部为主要职能,同时兼及一些监督检查工作。它们不能直接向政府部门下达指示,也

不直接管理业务。不过,在1958年6月10日中共中央发出《关于成立财经、政法、外事、科学、文教各小组的通知》之后,各级党委工作部门的主要职能开始向直接管理各大口业务转变。与此同时,从地方到中央的各级党委与本级政府之间也演变为直接的领导与被领导关系。

根据五四宪法的规定,司法机关只能向权力机关负责并报告工作。但是,在1957年7月,毛泽东发出了地方政法文教部门要受命于地方党委和地方政府的指示。到这一年年底,中共中央与最高人民法院、地方各级党委与地方各级人民法院之间确立了领导与被领导关系。各级法院不仅在方针政策上,而且全部审判活动都必须服从党委的领导和监督。<sup>[15]</sup>

党政双轨制的确立使得共产党组织的国家机关色彩日益浓厚,它不仅履行国家权力机关监督国家司法和行政机关的职能,而且还直接从事属于国家机关工作范围的活动。20世纪60年代初,中共中央曾对党政双轨制做过一些调整:一是地方各级党委不再设立“分兵把口”政府工作的书记;二是减少地、县两级党委内与政府对口部门的设置数量。但从60年代中期开始,由于重新强调党的一元化领导,“一切重大问题由党委决定”变成了事实上的“一切问题由党委决定”。1980年代初期,中国开始着手对以党代政、党政不分现象进行改革。首先,理顺了党与国家权力机关的关系,各级党委不再以党的名义发布法律性文件。其次,通过减少党政交叉任职、削减党委工作部门和各级党委不再就政府职权范围内的事项发指示、作决定等措施以实现党的职能与国家政权机关职能的分开。第三,取消了各级党委审批具体案件的制度以及党组与公检法联合办案的做法。经过一段时期努力,“初步改变了以往党政不分、党委包揽一切的状况”。<sup>[89]</sup>政治风波之后,党的新一届领导集体在对中国政治体制改革理论与实践进行反思后决定停止实行“党政分开”,提出党的领导应该是政治领导、思想领导和组织领导,三者缺一不可。为实现党对政权机关的统一领导,凡属方针、政策的重大问题都要经党委讨论,然后分头执行。在这一背景之下,党政双轨制得以继续保留。不过,此时的双轨制与彼时的双轨制不仅在机构设置和职位安排上有差异,而且在功能上也有所改进,着眼于“以党领政”,而不是包办具体事务。

## (二) 行政矩阵制

中国的政府架构由中央人民政府即国务院和地方各级人民政府组成,各级政府内部都由管理不同领域事务的职能部门组成。各级地方政府既要向同级党委负责,同时还要向上一级政府负责;各级地方政府的职能部门既要向同级人民政府负责,还要向上级政府职能部门负责。这就是所谓的行政矩阵制,也称条块结合制,它以“职责同构”<sup>[16]</sup>为基础。条条管理强调政令的上一致和畅通,块块管理突出的是一级政府的独立与完整,以及所属各职能部门之间的相互协调与配合。行政矩阵制运行得当,可充分发挥条条和块块的作用。但是,在实际政府管理运行之中,要理顺条条与块块之间的关系,使二者各司其职、相互配合,有

效发挥作用则是一项相当艰巨的课题。如果处理不当,则可能造成“条条专政”和“地区分割”。而无论是“条条专政”还是“地区分割”都破坏了行政的统一性。

行政矩阵制的设置始于1954年。在此之前,中央人民政府(政务院)与各地人民政府之间是领导与被领导关系,但政务院与所属各部门之间却并不是领导与被领导关系,而只负担协调和指导责任。<sup>(17)</sup>1954年撤销大行政区之后,我国开始向“条块结合、以条为主”的结构功能体制转变。这从第一届全国人民代表大会所确立的条块之间的关系上可以得到体现——“国务院作为最高国家行政机关统一领导所属各职能部门和地方各级国家行政机关的工作,地方各级人民委员会所属工作部门既接受该级人民委员会的统一领导,还接受上级人民委员会、直至国务院主管部门的领导”。<sup>(18)</sup>在高度集权的管理体制之下,各级地方政府难以发挥其应有的作用,地方领导于是纷纷要求中央放权。1958年,中央启动了向地方全面放权的改革运动。由于权力下放过猛,结果出现了地方各自为政、不顾全局的“块块专政”。从1959年3月开始,中央通过条条陆续上收下放给地方的权力,重新回归“条条专政”时期。1969年,中国政府再次启动了大规模的放权运动,并最终形成了“条块结合、以条为主”的体制。

1979年,中国拉开了“减政放权”改革运动的帷幕。中央向地方政府下放各种行政、立法和经济管理权。大量实行“条”管的部门变成了“块”管,形成了“条块结合、以块为主”体制。由于改革开放之后各级地方政府逐利动机被释放出来,与权力下放相伴而生的是地方分散主义。自上世纪90年代中期开始,中国又呈现出权力不断上收的趋势:分税制改革设立国税局;央行、银监会、证监会、保监会实行垂直管理;工商、质监、药监、土地等部门实行省以下垂直管理。<sup>(19)</sup>尽管如此,当前的行政矩阵制依然维持在“条块结合、以块为主”的状态。

纵观新中国的历史演进可以发现,自行政矩阵制诞生伊始,条块之间的矛盾就业已存在。尽管在当代中国政治生态环境下行政矩阵制不是一种理想的制度安排,但却是必要的。

### 三、政策执行的模式特征

政策目标从中央到地方或者从上级到下级往往要经历政策细化或再规划的过程。这一细化或再规划过程针对中央或上级政府而言就是政策执行。从政策制定到政策面向直接对象的最终执行,中间存在着一定的层级距离,同时也会牵扯到多个平行的职能部门,需要它们之间的相互配合与协调。由此造成了中国政策执行的“层级性”与“多属性”特点。<sup>(20)</sup>为克服和减少政策执行层级性和多属性对实现政策目标的不利影响,中国采取了“高位推动”、“逐级发包”和“晋升锦标赛”等模式来予以化解。

#### (一)“高位推动”

由于大量政策的实施都需要多个不相隶属部门之间的合作与支持,而这些

不相隶属的部门或官员彼此之间又不能发布具有约束力的命令。为保证各部门在政策实施过程中能“心往一处想、力往一处使”,中国通常会采取利用某一具有较高权威性的组织来负责某项政策的实施。这一具有中国特色的政策执行特征就是“高位推动”。

当代中国政策执行过程中的高位推动通常可区分为两种情况:一种是利用各级党委来推动政策的实施,“书记挂帅”是其典型表现形式。它以中共在党政双轨结构—功能体系中处于绝对领导地位为基础。在高度集权的计划经济体制下,由于过分强调党的一元化领导,从中央到地方各级党委形成了“党包办一切、干预一切”的局面,“坚持中央的统一领导,变成了‘一切统一口径’”;<sup>(21)</sup>在党内则出现了权力“集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事都要第一书记挂帅、拍板”。<sup>(22)</sup>改革开放之后,“书记挂帅”的现象虽然有所弱化,但依然时有所闻:2009年10月11日,《广州日报》报道“广州市白云区区委书记挂帅扫荡制贩假发票”;2010年8月5日,《光明日报》刊登报道,“海南省委书记亲自挂帅治理旅游厕所”;2012年6月14日,《南方日报》报道,为推进阳山县“三打两建”工作迈向深入,县委书记挂帅亲自抓。……媒体的报道也许不足为信,但出自国家领导人之口的“书记挂帅”由不得你不信。为推动集体林权制度改革,建立以家庭承包经营为基础的林业经营体制。党中央、国务院于2003年出台了《关于加快林业发展的决定》,作出了加快林业发展的决策部署;2008年又颁布了《关于全面推进林权制度改革的意见》。国家林改政策的目标依次是实现农民增收、林区和谐与生态良好。由于试点的27个省各自有着不同的经济、地理、人文背景,从而在上述目标群中有着各自不同的偏好,不同的偏好也就决定了有着各异的林改目标和林改策略。为防止各地政府在林改过程中发生偏离政策目标、违背政策精神的现象,在中共中央的高位推动下,出现了省、市、县、乡、村“‘五级书记’抓林改、‘四大班子’齐上阵”<sup>(23)</sup>的壮观景象。

另一种是通过成立×××工作领导小组来推动实施那些需要多个部门配合的政策。领导小组的组长通常由需要采取配合行动的各部门的共同领导来担任。自建国以来,工作领导小组便持续地存在于中国政治生活之中。在党政不分、以党代政计划体制下,领导小组主要设置在各级党组织内。在《人民日报》1960年报道的29种领导小组中有28种设在各级党委,如玉米生产领导小组、工业领导小组、交通运输领导小组、钢铁生产领导小组、畜牧业领导小组、除四害讲卫生领导小组、支援农业领导小组、化肥领导小组等,领域涵盖社会生活的方方面面。改革开放之后,工作领导小组按职能分设于党政机构内,并且在数量上同时呈现出逐渐减少和增多的趋势。据网友统计,目前中共中央设26个工作领导小组,国务院设有36个。地方各级党委和政府中均对口设有除涉及国防与外交事务以外的上述工作领导小组。

## (二) 逐级发包

相对于地方或下级政府而言,中央和上级政府制定的政策具有宏观性和整

体性。为确保中央政策目标的实现,在政策执行过程中,我国通常采用的是先由中央政府对政策目标进行分解,然后发包给各省级政府,省级政府再向下逐级发包,一直到直接面向政策客体的基层政府。这一具有中国特色的政策执行模式被称为“逐级发包”,<sup>(24)</sup>它以政府职责同构为基础。政策任务的逐级“转包”既是政策执行的过程,也是政府职责和职权向下转移的过程,中央以下每一级承包方都要向作为发包方的上级政府负责,发包方则有义务监督承包方的履责情况。

发包的政策目标既可能是量化的数字,也可能是质性的规定。前者如,为“稳预期、控房价、扩大内需转方式和调整收入分配结构”,国务院提出了2011年全国建设1000万套保障性住房的政策目标。为确保这一目标的顺利实现,住建部将这1000万套指标“分包”到各省级政府。以河北省为例,从中央政府处总共“承包”了38.04万套的建设任务。之后,河北省再将这38.04万套的指标分解到11个设区的市,11个设区市又根据向省里承包的指标数在各县级政府之间进行“分包”。其中,秦皇岛、唐山、廊坊、邢台和邯郸5个市在“承包”目标基础上,按照超额20%的计划分解下达任务。石家庄、廊坊、保定和邯郸4个市,则将省定开工节点要求提前了1-2个月。<sup>(25)</sup>后者如,在2010年12月全国政法工作会议上,中共中央政法委书记要求各地政法工作部门要“创造和谐稳定的社会环境、公平正义的法治环境、优质高效的服务环境。”

逐级发包制并非改革开放后的发明,譬如1950年冬的农村土地改革。中央确定了在1亿农业人口的地区进行土地改革的目标。为确保这一目标的实现,华东区“承包”了3500-4000万农业人口的土地改革,中南区“承包”了4700-5600万,西北“承包”了800万。<sup>(26)</sup>又如1951年的财政体制改革。在此之前中国实施的是高度集中、统收统支的体制,地方财政收入与地方财政支出不发生直接联系。为调动地方的积极性,中央决定开始实施统一领导下的分级管理体制。合理划分中央与地方财政收支范围,节余部分供地方使用。即便是当时最为重要的全国经济计划,也是通过“承包”的方式制定出来的——中央先提出一个大数,然后交各省据此编制地区规划,最后再由中央汇总平衡。<sup>(27)</sup>各省编制的地区规划也就是向中央“承包”的目标任务。

### (三) 晋升锦标赛

锦标赛理论作为一种激励机制最早由Lazear and Rosen提出,其核心特征是竞赛结果由参赛各方的相对名次而非绝对结果所决定。<sup>(28)</sup>周黎安用其来解释改革开放后中国经济近30年“非常规”高速增长的缘由。<sup>(29)</sup>实质上,锦标赛也是当代中国政策执行的典型特征,它是指中央政府以多个下级政府贯彻实施其所确定政策意图的情况作为评价标准来决定下级政府主要官员能否得到升迁的机制。对各级政府官员而言,晋升机会是一种极为稀缺的资源,因而具有极大的激励功效。因为一旦在晋升竞争中获胜,就意味着薪酬、福利与荣誉等收益都将获得合法增量。锦标赛的推行通常需要具备四个条件:第一,上级政府拥有下级政府主要官员的任命权。第二,不同层级政府之间存在职责同构现象。第三,政策

目标的实现程度是可以测评的。第四,不同层级政府的权力集中于各级党委,尤其是党的一把手。由于新中国成立后的不同历史时期都具备上述条件,因而锦标赛也就不可避免地广泛存在。只不过在不同时间段,衡量下级政府实现政策目标程度的指标有所差异。

在“政治挂帅”的毛泽东时代,特别强调政治忠诚,要求各地政府不折不扣地贯彻执行中央政策(不管这种政策是否科学合理)。那些贯彻实施中央政策不力的地方政府领导会被批评为政策执行不力甚至“执行路线”有问题。大跃进期间,各地政府在钢铁、粮食等计划指标和产量上展开的竞赛正是锦标赛达至巅峰的表现。如,华北区提出1962年产钢2000万吨,比国家原定指标高出700万吨;华东区提出1959年生产钢800万吨,两年赶上日本,4年超过英国。江西贵溪县早稻亩产2340斤;福建闽侯县早稻亩产5800斤;湖北孝感县亩产15361斤;湖北麻城县麻溪河乡亩产36956斤;麻城县白果人民公社中稻亩产突破十万斤大关。<sup>[30]</sup>

改革开放之后,由于中央特别强调发展经济,经济改革和发展成为各级党委和政府贯彻执行中央政策的重中之重。经济绩效自然成为评判锦标赛优胜者的核心指标,曾经有段时间甚至实行GDP一票否决制。周黎安等<sup>[31]</sup>通过对1979年至2002年省级官员数据的考察发现:经济绩效对省级官员的晋升有正影响,且任内平均经济绩效的影响比当年绩效的影响更大;在相对绩效考核中,在任官员相对于前任的经济绩效与晋升有着显著的正相关关系。

自20世纪90年代末开始,地方政府在推进经济发展中所引发的负面效应日益突出。中央为此出台了一系列政策以引导和调整地方政府行为,促使地方政府在发展经济的同时关注生态环境、社会秩序、社会公平等问题,以至于锦标赛中的“一票否决”制相继被拓展到了计划生育、社会治安、环境保护、教育管理、三农问题、管理创新、党风政风、社会公平等十余个领域。<sup>[32]</sup>换言之,一旦中央和上级重视某项政策的实施,下级政府便会不遗余力地确保取得好的政策效果,以获得上级的青睐。有实证研究显示,地方政府在社会保障方面的财政支出与中央政府的重视程度之间呈正相关。<sup>[33]</sup>2005年3月,总理在全国人大三次会议的政府工作报告中提出了建构社会主义和谐社会的目标。为确保这一政策目标的最终实现,“群众满意度”成为“晋升锦标赛”中的另一项重要指标。

综上所述,中国的政策执行是在中共的主导下,各级人大、行政和司法机关加以实施的过程。在实施过程中不可避免地会出现利益博弈和部门合作的困境。为此,通过“高位推动”、“逐级发包”和“晋升锦标赛”等措施来整合政策执行过程,以减少“政策失真”和“政策阻滞”现象,实现公共政策的目标与绩效。

#### 注释:

(1) 转引自丁煌:《政策执行》,《中国行政管理》1991年第11期。

(2) 丁煌:《利益分析:研究政策执行问题的基本方法论原则》,《广东行政学院学报》2004年第3期;



谢伟、蒋云根:《中国公共政策执行过程中地方政府的利益博弈》,《浙江社会科学》2007年第5期;齐杏发:《当代中国政策执行的内部运行机制研究——基于南方某党工委职能履行案例的微观分析》,《理论探讨》2007年第5期。

(3) 胡象明:《地方政策执行:模式与效果》,《经济研究参考》1996年第1期。

(4) 龚虹波:《执行结构——政策执行——执行结果——一个分析中国公共政策执行的理论框架》,《社会科学》2008年第3期。

(5) 李勇军:《推进与响应:1949-1978政策执行模式研究》,《云南行政学院学报》2012年第2期。

(6) 薛立强、杨书文:《论中国政策执行模式的特征——以“十一五”期间成功关停小火电为例》,《公共管理学报》2011年第4期。

(7) 郭小聪、李洪涛:《社会政策执行过程中的合作治理研究——以广州市农村社会养老保险政策为个案》,《学术研究》2010年第10期。

(8) [美]拉雷·N·格斯顿:《公共政策的制定:程序和原理》,重庆出版社,2001年,第103页。

(9) [美]詹姆斯·E·安德森:《公共决策》,华夏出版社,1990年,第116-117页。

(10) [11] [12] 胡伟:《政府过程》,浙江人民出版社,1998年,第292、290、292页。

(13) [15] [17] [18] 郑谦等:《当代中国政治体制发展概要》,中共党史资料出版社,1988年,第7-9、89、17、42页。

(14) 所谓分口领导就是由同级党委中的常委或分管书记分别负责领导国家工作中的某一个或数个方面。

(16) 职责同构是指从中央到地方各级人民政府在机构设置上上下对口、左右对齐,都履行着大致相同的职能,所不同的只是管理范围的差异。参阅朱光磊、张志红:《职责同构批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期。

(19) [24] 周黎安:《转型中的地方政府——官员激励与治理》,格致出版社,2008年,第143-144、54-86页。

(20) 贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

(21) 《邓小平文选》第2卷,人民出版社,1994年,第142页。

(22) 《邓小平文选》第1卷,人民出版社,1994年,第305页。

(23) “回良玉在集体林权制度改革百县经验交流会上的讲话”(2010-11-26),[http://www.gov.cn/ldhd/2010-11/26/content\\_1754182.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2010-11/26/content_1754182.htm).

(25) “2011河北省安居工程启动38万套保障房确保提前完成”(2011-03-24),<http://news.msn.com/soufun.com/2011-03-24/4737649.htm>.

(26) 董志凯:《1949-1952年中国经济分析》,中国社会科学出版社,1996年,第79页。

(27) 薄一波:《若干重大决策与事件的回顾(上)》,中共中央党校出版社,1991年,第290页。

(28) Lazear, Edward. and Wherwin Rosen, 1981, Rank Ordered tournaments as Optimal Labor Contracts, Journal of Political Economy 89(5): 841-864.

(29) 沈承诚:《经济特区治理困境的内生性:地方政府核心行动者的动力衰竭》,《社会科学》2012年第2期。

(30) 宋连生:《总路线、大跃进、人民公社化运动始末》,云南出版社,2002年,第136、113、122页。

(31) 周黎安、李宏彬、陈烨:《相对绩效考核:中国地方官员晋升机制的一项经验研究》,《经济学报》2006年第1期。

(32) 尚虎平、李逸舒:《我国地方政府“一票否决”式绩效评价的泛滥与治理——基于356个案例的后实证主义无干涉研究》,《四川大学学报》2011年第4期。

(33) 唐睿、刘红芹:《从GDP锦标赛到二元竞争:中国地方政府行为变迁的逻辑——基于1998—2006年中国省级面板数据的实证研究》,《公共管理学报》2012年第1期。

(责任编辑:力 昭)

### On Policy Problem Structuring in Multi – dimensional Theoretical Perspectives

**Abstract:** Policy science has been problem – oriented from the very beginning. Policy problems are unrealized needs ,values and improvement opportunities that could be realized through public action. Policy problems are not out there ,but are structured through steps such as problem sensing ,problem perception ,problem search and problem definition. Policy problem structuring is the primary stage of the process of public policy and the logic starting point of public policy analysis. However ,public policy problems are complicated and interdependent ,having the characteristics of subjective recognition and dynamic. Few policy problems are pure economic ,technical or political ,and a great many policy problems are ill – structured. Hence ,only by starting from a multi – dimensional theoretical perspective ,could it be possible to be studied and analyzed on every side. The main ways for public policy problem structuring include carrying forward information disclosure ,optimizing expert consultation and expanding public participation ,etc.

**Key words:** public policy problem; policy problem structuring; policy analysis

*Qian Zaijian*  
Nanjing Normal University

### China’ s Characteristics in Public Policy Implementation

**Abstract:** To achieve its objectives ,the central government’ s policy needs to be implemented in multilayer local governments where it is refined and reset. In order to prevent public policy implementation from being fragmented ,it is advisable to adopt measures such as introducing an impetus from higher – level authorities ,establishing administrative contract system and implementing promotion championships. The above steps are implemented based on party – government dual – track system ,administrative matrix system and the CCP occupies the dominant position in the process of policy implementation.

**Key words:** policy implementation; impetus from higher – lever authorities; administrative contract system; promotion championships

*Zhu Shuicheng*  
University of Shanghai for Science and Technology

### The Formation of American Cultural Policy

**Abstract:** The United States is neither like the notion that it has no cultural policy ,nor like another view that there should not be a cultural policy. On the one hand ,the concept of cultural value requires the government to stay away from culture ,On the other ,the real needs of the development of culture is dependent on the government’ s work. From the protection of cultural rights of the creator ,to tax exemption to guide social capital to support culture ,to the direct subsidy culture project ,to direct funding of institutionalization ,agreements are reached in value idea and the reality demand between culture and the government; hence ,the construction of the unique cultural policy discourse ex-