

# 论中国本土的执行理论与实践

樊 鹏

**摘要：**在中国，执行是政治意图及其实现的全过程，涉及公共权力系统的全部运作，极富中国本土特色。中国的执行可以提炼为一个由“政治意图”“具体化”“部门化和本土化”“可操作化”“操作”“影响环境”以及“反馈和调整”七个环节构成的闭环结构，这一结构可以视为一个全新的本土化分析框架和理论模型。新的框架清晰表达了中国执行背后的独特运作特征，充分揭示了中国政治体制守正变通的显著优势所在。中国的执行既是整体协调、一体运作的政治杰作，又是单独成篇、羽化成蝶的精彩过程。然而，在中国执行体制中，从政治意图的传递到最后实现实际还有多个“断点”“堵点”和“痛点”，执行的技术操作和经验积累还相对不足，仍需在改革实践和制度建设补齐弱项短板，加以不断发展完善。

**关键词：**执行；抓落实；本土化；操作主义；制度优势

**中图分类号：**D035 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2024）02—0059—11

为政之要，贵在执行。执行不仅是检验国家公共政策质量的公认基准，也是衡量政党领导能力和国家治理能力的重要标准。在中国政治语境中，执行又称之为“抓落实”和“组织实施”。<sup>①</sup>中国共产党作为马克思主义政党，是革命的组织 and 行动的组织，历来重视执行和落实的重要性。党的十八大以来，面临复杂的发展环境和繁重的改革任务，最高决策者站在党和国家工作的全局角度，先后用“贵在执行、难在执行”“雷厉风行、狠抓落实”“气势如虹、势如破竹”等词汇来强调执行和抓落实的重要性和紧迫性。<sup>②</sup>新时代以来，各级各类机构和广大干部不断提高政治领悟力和执行力，有效推动党中央精神贯彻落实，确保中央政令畅通、决策落地生根。这背后既有高度的政治自觉，也凸显了中国执行体制的优势。

如今，执行已经发展成为党和国家的一项重要制度安排，形成了高度制度化的有效运作机制，具有鲜明的中国特色和本土文化特征。中国的执行体制既有行政管理学意义上的一般性，又有其明显的特殊性和本土性，它植根于中国具体国情和本国政治体制，又在制度运作实践中不断发展完善。根据当前的改革实践需要，亟需提炼出一套关于执行的中国本土的理论框架，把中国执行体制运作实践的特征规律说明白，把执行体制的显著制度优势讲清楚，同时有的放矢补齐制度弱项短板，将中国特色执行体制坚持好、发展好。

**基金项目：**本文是中国社会科学院重大创新项目“中国式现代化的民主观研究”（项目号：2023YZD045）的阶段性成果。

**作者简介：**樊 鹏，男，中国社会科学院政治学所研究员，主要从事当代中国政治、比较政治学研究。

- ① 习近平同志指出：“抓落实，从各级党委、政府和领导干部工作方面讲，就是抓党和国家各项方针政策、工作部署和措施要求的落实。落实到哪里去？就是落实到实践中去，落实到基层中去，落实到群众中去，使之成为广大党员、干部、群众的自觉行动，以确保党和国家确定的目标任务顺利实现。”见习近平：《关键在于落实》，《求是》2011年第6期。
- ② 2014年10月，习近平总书记对全国党委秘书长会议作出重要批示强调：“崇尚实干、狠抓落实是我反复强调的。如果不沉下心来抓落实，再好的目标，再好的蓝图，也只是镜中花、水中月。”参见《习近平对全国党委秘书长会议作出重要批示》，《秘书工作》2014年第11期。

## 一、执行问题的一般性讨论及其理论预设

执行问题作为一种事实是客观存在的。学术层面对执行问题的理解,多数是从行政学和政策科学角度切入的。作为西方行政学和政策科学的代表人物,戴伊(Thomas R. Dye)在他那本经典著作《理解公共政策》中,把执行定义为政府为实现政策声明中阐述的目标和目的而进行的一系列活动,包括创建新的组织或向现有组织分配新的职责。<sup>①</sup>或许是受到西方行政学和政策科学的影响,多年来国内学界主要是行政学在讨论执行问题,且习惯于把执行问题等同于“行政执行”。例如,把执行定义为以国家行政机关为主体的为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。<sup>②</sup>又例如,把执行视为行政权力的集中表现,是国家行政机关最根本的职能,它贯穿于全部行政管理活动的重要环节,各种政策、法律法规等都是通过行政执行活动完成的,行政执行是实现行政决策及管理目标最直接、最重要的行政活动。<sup>③</sup>

显然,国内学界长期以来把行政体系作为单一性执行主体加以讨论,主要是受到了西方行政学和政策科学的影响,而这背后则是以美国行政体制为代表的“政治—行政”二分法的理论预设。当然,也有些研究注意到中西方国家之间的差异性,在“行政执行”的基础上又引入了“政治”的概念和范畴。例如最近的一项研究将中国执行体制的特征概括为“政策执行的复合结构”,提出中国政策执行体制融合了政治性内容与狭义政策执行的行政性内容,同时试图论证这种政治与行政相混合的政策执行方式体现了中国地方政府的制度稳定性与运行灵活性。<sup>④</sup>如果详加考察,实际上这类分析同样是陷入了“政治—行政”二分法的思维窠臼。

在关于执行的传统定义中,除了预设行政机关作为执行主体外,还十分强调执行的过程性特征。早在20世纪70年代,美国学者杰弗里·普瑞斯曼(Jeffrey L. Pressman)有关美国加州奥克兰经济援助项目执行过程及其失败案例的著名研究,可以视为“自上而下”(Top-down Approach)执行理论的代表作,这一理论模型从经典的“委托—代理”理论模型(Principal-Agent Models)出发,假设政策执行遵循一个层级结构,其中决策由顶层做出,并由较低级别的管理员执行。这一模型强调作为委托人的决策者如何确保代理人按照他们的意图实施,以及强调组织程序和规则在塑造执行过程中的决定性作用。<sup>⑤</sup>

同这一理论视角相对应的,是西方行政学和政策科学发展出来的“自下而上”(Bottom-top Approach)的理论路径,以迈克尔·利普斯基(Michael Lipsky)的“街头层级官僚”理论为代表,这一理论强调基层官僚在设定工作优先事项方面的自由裁量权及其对政策执行的影响,因此倾向于从自下而上的视角解释政策执行的效果。这一理论的规范性意义在于,提出了理想的政策执行必须建立在一个适应的政策执行环境之上。<sup>⑥</sup>来自其他西方国家和地区的研究也回应了这一理论视角的有效性。<sup>⑦</sup>

后期西方行政学界还发展出了所谓“混合模型”(Hybrid Models),这一模型强调成功的政策执行

① Dye, T. R. (2016). *Understanding public policy* (15th Edition). Upper Saddle River, NJ: Pearson-Prentice Hall.

② 张国庆:《公共行政学》(第4版),北京:北京大学出版社,2017年,第219页。

③ 徐双敏主编:《行政管理学》(第4版),北京:科学出版社,2022年,第194页。

④ 徐明强:《牵头部门何以牵头:地方政府中心工作下的权威再分配与政策执行》,《中国行政管理》2023年第7期。

⑤ Pressman, J. L. (1978). *Federal programs and city politics: The dynamics of the aid process in Oakland*. University of California Press. Wegrich, K. (2015). Jeffrey L. Pressman and Aaron B. Wildavsky, Implementation. In M. Lodge, E. C. Page, & S. J. Balla (Eds.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, Oxford Handbooks (2015; online edn, Oxford Academic, 7 July 2016), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.10>, accessed 14 Mar. 2024.

⑥ Lipsky, M. (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6(4), 391-409. Weatherley, R., & Lipsky, M. (1977). Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special-education reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-197. Eseonu, T. (2023). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. *Administrative Theory & Praxis*, 45(3), 259-261.

⑦ Hjern, B., Hanf, K., & Porter, D. O. (1978). Local networks of manpower training in the Federal Republic of Germany and Sweden. in Hanf, K. and Scharpf, F. (eds). *Interorganisational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, London, Sage, (303-344).

必须同时结合“自上而下”和“自下而上”的优势，前者要求决策者必须缜密规划政策目标、政策工具和实施步骤，后者则要求必须尊重差异化的政治执行环境。执行是由行动者网络管理的过程，而不仅仅是政策制定者和执行者之间的层级关系。近年来，西方国家有关执行问题的研究，更加强调执行的广泛社会合作性和不同利益相关者的作用，聚焦于政策执行的网络特征与构成，形成了有关执行的所谓“网络治理模型”（Network Governance Models），这方面的研究更多是一种西式“政治正确”导向的学术风潮，此处不再赘述。<sup>①</sup>

重新回到对中国问题的讨论上来。长期以来我国学界关于执行问题的分析，同样明显受上述“过程性”理论模型和思维框架的影响，习惯性地“上”和“下”“内”和“外”作为基本理论框架和分析工具，这方面的文献不胜枚举。如果说对执行主体的单一性预设是受到了西方选举政治下政治和行政二分法的影响，那么对执行的过程性分析的背后，实质是接受了西方联邦主义宪制结构下地方存在“原生权力”以及资本主义“国家—社会”关系中对社会原生权力的基本预设。

显然，这些看似当然合理的基本预设和理论框架大都难以适配中国的实际国情。中国的政府体系包括各级地方政府在内，是经由中国共产党领导的人民军队在1949年新民主主义革命取得胜利后一次性缔造完成，在单一制政府体制下坚持一体化运作，确保“全国一盘棋”。中国的国家机器也完全不是按照“政治—行政”二分法的原则组织起来的，而是在党的领导下，全社会实现党的领导和组织全覆盖，党的组织和国家机关实现民主集中制运行原则的全覆盖。显然，以往理论框架无法清晰描述和解释中国执行体制的真实运作，尤其是在新时代以来，中国的意识形态、政治结构、权力关系、制度安排都发生了重大变迁，更不能将这些包含特殊预设的理论信手拈来，作为理解现实问题的基本工具。

值得注意的是，夏书章先生主编的《行政管理学》没有单独讨论执行问题，也没有给执行下一个准确的定义，而是将执行仅仅作为决策实施中一个环节。夏先生之所以这样做，一个重要原因是他认为在中国执行的主体是广泛的，并且“执行的效果如何，牵涉到多种机构与力量的协调，牵涉到许多主客观条件的配合”，在中国执行主体包括但不限于：中国共产党及其各级组织、政府行政部门、立法与司法机构、共产党领导的群团组织以及社区组织，其中排在第一位的是中国共产党及其各级组织。<sup>②</sup>这一框架虽然没有详细展开，但是事实上已经不同于传统教科书式的认识，他的这种模糊性处理恰恰是对这一问题确定性回答的质疑。根据他所搭建的粗略框架，可以推导出两个基本判断：首先，中国的执行不是政府一家的事务；其次，中国的执行牵涉到整个体制的复杂运作。这就从根本上绕开了在讨论中国执行问题时的一些外来理论预设，同时要求学界必须从中国的具体政治制度和基本国情角度来把握和理解中国执行问题。

## 二、中国执行问题的特殊性及其分析框架

执行问题植根于中国特有的政治体制、文化背景和历史传统。社会主义制度是中国的根本制度，中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。在党的集中统一领导下，中央与地方全国一盘棋，党和国家机关一体化运作。借助经验直观来看，执行在中国就是抓落实，从各级党委、政府和领导干部工作方面讲，就是负责抓党和国家各项方针政策、工作部署和措施要求的落实。反映到现实层面，执行问题应有狭义的执行和广义的执行之分，具体包括以下几个层次：

<sup>①</sup> 有关网络治理模型的代表性研究，参见 Provan, K. G., & Huang, K. (2012). Resource tangibility and the evolution of a publicly funded health and human services network. *Public Administration Review*, 72(3), 366-375. Lee, J., Rethemeyer, R. K., & Park, H. H. (2018). How does policy funding context matter to networks? Resource dependence, advocacy mobilization, and network structures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(3), 388-405. Wang, H., & Ran, B. (2023). Network governance and collaborative governance: A thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements. *Public Management Review*, 25(6), 1187-1211.

<sup>②</sup> 夏书章：《行政管理学》（第6版），广州：中山大学出版社，2018年，第224—225页。

首先,最狭义的执行指的是单个人的行为。其次,执行指的是相关部门的行为,是部门对有关政策的细化,亦可理解为政策的具体化和部门化。所谓“部门化”,就是每个部门都有其职责,都需要把执行任务转化为常规化业务,需要把执行落实同部门的正常业务工作结合起来抓,否则落实不了。再次,执行指的是最基层的行为,最基层要把上级红头文件或口头指示变成现实状况,这就是中国语境下常说的“最后一公里”问题。再其次,更广义的执行指的是党和国家各级组织“一级抓一级”,也就是各级领导班子和相关部门以及各级之间的指令传导过程。最后,最广义来理解,执行是一个政治体系中存在的从政治意图到最终实现的过程。

从最广义来理解,中国的执行问题不能仅仅定义为行政学中从政策到结果的过程,而是应当扩展为从政治意图到意图最终实现的全过程,尤其强调的是在“基层第一线”的实现;按照这一逻辑,中国的执行显然不是政府行政系统的专属责任,实际上还包括了党的组织体系,涵盖了中国共产党的组织体系和党领导下国家机器的几乎全部构成,涉及系统的全部运作。如果按照这样一种理解,中国的执行体制实际上包含了政治意图的产生、政治意图的转化和传导、政治意图的具相化、政治意图进入各级各类组织后的部门化和本土化、任务的可操作化、实际操作、影响环境以及反馈和调整等复杂环节和过程。这一过程构成了重新理解中国执行问题的新的分析框架,具体解析如下:

**政治意图。**政治意图指的是权力的所有者在政治过程中所持有的目标、动机和期望,他们可能是政党、政治家群体或领袖个人,这种意图可能涉及获取或维持权力、实现政治抱负、影响公众意见或实现社会变革等,这些目标必须经由政治行动来加以实现。政治意图是驱动政治活动的基本驱动力,从这个角度来看,执行可以被理解为如何实现设定目标的策略和过程,由此可以推导,政治意图不仅仅是一个抽象的愿望或目标,而是一个需要通过具体行动和策略来实现的目的,这包括了制定和执行政策,以及在政治环境中和各方面的战略互动和决策制定。在中国政治语境下,政治意图就是政治家为实现国家发展、社会稳定、党的长期执政或其他政治目标和政治抱负所持有的意图或动机。通常情况下,政治家的政治意图体现中国共产党的领导和指导思想,执行就是要通过不折不扣抓落实,确保最终效果符合党中央决策意图。

**具相化。**具相化是指将政治意图从一个抽象的概念转化为实际的行动、政策、程序或成果的过程。这涉及将政治目标和策略明确地体现在具体的政治行为、政策措施、法律规定、行政命令和其他方面,以确保政治目标得以实现。联系中国的政治制度,具相化可以被定义为,将政治意图转化为各级党政机关和各类组织“主要任务”的过程。这个过程涉及将政治指导思想、战略目标和政策方针转换为具体的行动计划和执行任务。从经验层面简单来说,就是一个意图包含有多少具体的事情,在经济部门就是通常理解的项目,要实现一个大的目标,有几大类项目,每个大类项目底下又有多少个小项目,这就是把政治意图具相化的示例。

**部门化和本土化。**此二者基本是平行的,简要理解就是要把一个特定的政策项目和工程变成本部门和本土的可操作的内容。具体来说,部门化是指在政策执行过程中,将具相化的责任和任务划分到不同的政府部门或行政机构中,每个部门要使其领域内的政策执行的责任和职责更加清晰。本土化指的是把上面的政策变成属于地方的政策,政治意图和任务需要通过一系列层级结构从中央到地方直到基层机构的逐级细化和传达,但在实现“一级抓一级”的过程中,政策在执行时必须根据地方的具体情况进行调整,以适应不同地区的社会、经济和文化背景,同时也要确保政策更符合当地的实际需要。

**可操作化。**可操作化简单来说就是“做”,把一个任务变成可靠的和可操作的事物,实际上是将“执行”视为一系列具体的、可观察、可复制、有序的步骤和程序。20世纪早期西方科学哲学中有操作主义哲学(Operationalism),该哲学认为一个科学概念应当完全通过用于测量或确定该概念的具体操作程序来定义,这个定义强调了将抽象概念具体化和可验证化的重要性,这意味着一个概念的意义并不在于其内在

本质或属性，而在于我们实际上如何测量、观察或操作它。从执行的角度看，把体现政治意图的政策分解成多个具体任务后，针对这个任务怎么做，必须变成一个可操作化的东西。联系到中国党政机关的工作，操作是一个奢侈品，因为任何执行最后都要落到操作上。

**操作。**在可具体化的前提下，或已经具备了清晰、明确的步骤和程序基础上，执行人或实际的操作者便可以按照特定的程序和方式进行执行操作，同时要确保操作的结果必须是可观测和可记录的。联系到政策执行，操作必须包括一系列详细的执行步骤，例如，如果政策目标是提高城市的绿化率，操作可能包括选择树种、确定种植地点、制定种植时间表等，操作的成果或影响应该是可以被观察和测量的。操作的设计和具体实施直接关系到政策目标的实现，在绿化政策的例子中，每一步操作都应该有助于最终的目标——提高绿化率。

**影响环境。**影响环境即影响广义市场，包括影响和支配法人与自然人。从公共权力的角度来看，执行本质上是对市场和社会行为的一种干预，通过对社会事务的干预实现影响环境是执行的重要方面和关键一环，也是执行的最终目的最终结果。在某种意义上，执行就是干预，执行作为一种干预也可以被视为一个旨在塑造、调整和优化社会事务的动态过程。干预是一个不断扩大的过程，随着时间的推移和社会的发展，执行的范围和深度往往会逐渐扩大。

**反馈和调整。**反馈和调整是政治系统论的概念，这二者是执行过程中不可或缺的部分。在执行过程中，反馈提供了关于政策效果和影响的关键信息，包括对政策实施结果的评估，以及对实施过程中出现的问题和挑战的洞察；调整则是对政策或执行方法的有意识修改和优化，可能包括改变政策的具体措施、重新调配资源、重新改进操作或重新设定优先级等。有效地执行往往不是一次性的行为，而是一个持续、动态的反馈和迭代过程，因此执行效果需要被持续监测和评估。从影响环境的角度看，执行的目标不仅是解决当前的问题，还包括促进长期的社会发展，这要求必须考虑执行的长远影响和潜在后果。

同其他国家比较，中国的执行或者说“抓落实”具有行政执行的一般性特征，这包括了核心决策目标在执行链条上的传导性，执行本身在任务和目的上的直接现实性，执行手段上的持续性、经常性、多样性和灵活性等。然而，必须指出的是，中国执行体制的重点并不在于自上而下的指令的传导，而是在指令传导过程中多个关键环节上的“转递”和“蝶变”。这里的“转递”，指的是从政治意图确定之后，各环节的执行都需要准确理解和接收上级的意图和指令。在此意义上，“转递”也可以理解为执行必须坚守的“守正”面。这里的“蝶变”，指的是在政治意图确定之后，无论是意图的具体化、部门化、本土化抑或具体的操作，都需要因地、因时、因需作出适当调整。这里最为重要的是要吃透“上情”和“下情”。所谓“上情”，就是上级下达某项指令，他们为什么做出这么一种判断，为什么要这么干？下情，就是需要琢磨本级行政级别以下司、处或省、市、县、乡（镇）——如果作为部门首长，则是下属部门各层级——这些下属人员当中他们对这件事情会作何反应？出现了什么状况？上情和下情两头吃透，直接关系到政策该如何设计、如何具相化以及如何把它变成部门化和工艺可操作。据此可以推导出，中国执行问题中包含了一个极为特殊的“基层问题”，关于基层问题或“第一线”问题在中国执行体制运作中的特殊性和极端重要性，留待本文第四部分详加讨论。

### 三、中国执行体制的制度保障和显著优势

重视抓落实、善于抓落实是中国共产党的组织特征，也是中国共产党领导下国家治理体系的鲜明特色。中国执行体制的高效率运作，建立在一系列重要制度保障之上，彰显了显著制度优势。

#### （一）中国共产党领导的优势

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，在国家体系中处于总揽全局、协调各方的地位。党领导人民治国理政，最重要的就是处理好各种复杂的政治关系，始终保持党和国家事业发展的正确政

治方向。在党的领导下，集中力量办大事，国家统一有效组织各项事业、开展各项工作，确保重大方针政策执行落实到位。中国共产党是中国特色执行体制的创造者、领导者、实践者和发展者。夏书章先生提出中国共产党依靠四个方面的优势形成了强大执行力：第一个是从中央到地方建立了完整严密的组织系统；第二个是党员领导干部在整个过程中处于枢纽地位，并在整体上具有优秀的素质和领导能力；第三个是党内严格的组织纪律性；第四个是具有密切联系群众的优良传统。在革命、建设、改革开放和新时代各阶段，党的领导机关和各级组织所有具有的优势，保证了重大政策的高效率执行。<sup>①</sup>事实上，其中最重要的是党的组织全覆盖。

在中国共产党的领导下，党和国家实行民主集中制，是中国政治体制的突出特色。民主集中制是中国共产党的根本组织原则和领导制度，也是宪法规定的国家权力运行的基本原则，是中国的一项根本政治制度。民主集中制的核心要义是“决”，这是由信仰共产主义的革命党作为“行动党”的性质决定的，“行动党”顾名思义就是要把马克思主义指导下相关思想和理念付诸行动的政党组织，它有别于学术组织、市场组织、社会组织或其他各种类型的组织，通过少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央，唯无条件绝对服从，避免“议而不决，决而不行”的现象，从而为高效率执行奠定了基础。在中国共产党的领导下，中国的国家组织形式和活动方式采取民主集中制基本原则。民主集中制不仅是中国共产党的根本组织原则，也是中国国家制度的突出特点。在中国共产党领导下，公共权力机关的所有部门是一个统一整体，既合理分工，又密切协同，既充分发扬民主，又有效进行集中，克服了议而不决、决而不行、行而不实等不良现象，避免了相互掣肘、效率低下的弊端。<sup>②</sup>

## （二）单一制政府一抓到底的优势

中国宪法规定：“中华人民共和国实行中央集权的单一制国家政府体制，统一领导全国各族人民政治、经济、文化和社会事务。”根据这一宪法原则，中央政府拥有对全国性事务和各级政府事务的统一领导权。实行中央集权的单一制国家政府体制，是由中国近代以来的历史发展道路决定的。中国共产党经新民主主义革命胜利后由革命军队直接缔造政府，各级政府本质上都是人民军队建立的各级人民政权。严格来说，1949年之后的中国没有所谓的地方“原生”政府。实践证明，这一体制不仅符合中国历史国情，适宜于大国治理，而且确保了高效率执行。中国宪法对中央地方关系的根本属性进行了详尽说明。《宪法》第八十五条规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。”这里“最高”表示中央政府同地方政府不是平等关系，是高级和低级、上级和下级的关系。此外，《宪法》第六十七条、八十九条、一百条、一百零一条、一百零四条、一百零五条等，都从不同维度强调中央高于地方原则，甚至明确严格规定地方立法不得同国务院行政法规相抵触，下级要对上级国家行政机关负责并报告，下级相对上级国家行政机关具有完全被动服从的属性，他们都是国务院统一领导下的国家行政机关。中央集权的单一制政府结构确保了中央权力“一管到底”的优势。

党的领导和党的组织全覆盖，再加上中央集权的单一制国家政府体制，使中国的国家权力实现了“横向到边、纵向到底”，使中央的权力可以直接管到街道办、乡镇、村（居）委会，任何重大政策实施都可以一管到底、一抓到底，形成了层层有人抓、事事有人管的管理格局。职责同构是中国的中央集权单一制国家政府体制的一大特色，这确保了全国性事务可以全国性研究，避免了重大问题地方各自研究，极大节约了地方治理成本，同时也确保重要任务全国各地、各层级、各单位都要抓、一起抓，本事大的抓全局，本事小的抓局部，形成上下一体、守土有责、齐抓共管的局面。

## （三）忠诚实干的政治文化传统优势

忠诚实干一直是中国数千年传统政治文化的核心概念。中国儒家强调仁爱和仁政，即统治者应该具

① 夏书章：《行政管理学》（第6版），第224—225页。

② 习近平：《坚持、完善和发展中国特色社会主义国家制度与法律制度》，《求是》2019年第23期。

备高尚的道德品质和政治责任感，忠诚于人民的生命和福祉被视为一种道德责任。当今时代，各级政府在大灾大难中反复重申“生命大于天”“灾情就是命令”，实际上从一个角度反映了一种思想，即政府和领导层应该以民众的需求和苦难为出发点，采取高效行动来应对灾害和危机。忠诚实干这一概念的重要性不仅源于文化教育，更重要的是因为体制运作的需求。在中国古代历史上，政治“大一统”通常由中央政权来实现，在大多数统一的历史时期，统治集团需要确保各地区的统治者和官员对中央政权保持忠诚，这是维护政治稳定和国家统一的必要条件，正所谓“为政贵在执行，以实则治，以文则不治”。中国的政治文化传统还强调实际行动和实际成果的重要性，注重知行合一，推崇务实和效率，强调实际问题的解决，以满足国家治理和人民大众的需求。这一传统反映在中国历史上的许多政策和措施中，包括水利工程、农田改良、官员选拔和维护社会秩序等。这种强调实际行动的政治文化对中国的治道传承产生了深远影响，乃至成为一种长期的、相对稳定的政治文化优势。

中国共产党继承了中华优秀传统文化，高度重视忠诚实干和贯彻执行。自成立以来，中国共产党始终强调干部要始终忠诚于党的事业和人民的利益，要始终从大局出发思考问题、分析问题、解决问题，形成了贵在落实、崇尚实干的政治文化优势。忠诚不忠诚，这是中国政治文化中的最高档，红字当头是衡量党员干部的第一指标。忠诚的一个重要体现就是要抓落实，忠诚于党、忠于人民的首要体现就是要党的方针路线和政策部署贯彻落实到位。“贵在落实，崇尚实干”成为党组织的立党之基、共产党人的立身之本。2018年10月，中国共产党中央委员会发布的《关于新时代党的建设的若干准则（试行）》指出：“坚持对党忠诚老实，贯彻执行全党决定，对上级的指示，理解的要执行，不理解的要更执行，在执行中加深理解。”这里更是道破了执行力同忠诚的密切关联。

#### （四）稳定高效的干部制度优势

干部是党和国家工作的关键力量，对国家治理能力具有极其重大的影响。干部制度是中国政治系统存在和运转的基本保障和政治体制凝聚力的来源，是国家机器运转的第一推动力，它决定了国家管理机器的整体水平和政治运转的基本稳定。干部管理制度运行良好，可以实现国家上下左右一体化运作，相反，则会带来国家机器的整体僵化和系统性腐败等严重问题。在中国政治体制中，坚持“党管干部”原则，形成了极其独特的干部管理制度。党管干部是中国社会主义制度体系的重要内容，是确保中国共产党治国理政效能和执行力优势的重要支撑。中国共产党在长期的干部管理实践中，形成了一套系统完备、科学规范、有效管用、简便易行的制度体系，这套制度体系从干部的培养、考核、选拔、任用、管理、激励等各环节都体现了崇尚实干、勇于担当、贵在落实的价值导向和激励方向。

值得强调的是，在中国的党管干部的体系运作中，选拔任用、培训考核等重要环节的设计无不考虑到干部队伍整体协调一体化的运作，因此对于确保政策的执行效率和效果具有显著促进作用。中国的干部制度还强调干部的长期稳定发展，有助于减少领导层的频繁更替，使党政机构能够稳定运行，这种稳定性有助于维护政策的连续性和一致性，从而确保能够长期地推动党和国家目标的执行落实。党的十九届四中全会《决定》提出“坚持党管干部原则，落实好干部标准，树立正确用人导向，把制度执行力和治理能力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据。”从用人导向上进一步凸显了制度执行力问题在干部制度中的重要性。

#### （五）良好的压力体系和监督机制的优势

良好的压力机制是确保高效执行的必要手段。习近平总书记指出：“在一定意义上说，没有督查就没有落实，没有督查就没有深化。”<sup>①</sup>这里的“督查”，在一定意义上也可以理解为执行的压力体系和监督机制。中国政治体系中，除了各级党的纪律检查委员会和国家监察委员会作为专职监督部门，各级办公厅和上级部门还设有一系列监督和检查部门。健全成熟的监督和督查机制，确保干部廉洁自律从政、

<sup>①</sup> 参见《习近平对全国党委秘书长会议作出重要批示》。

正确行使权力，同时也极大提高了政策执行的效率。从实际效果来看，针对执行的压力和监督不仅来自专门职能部门，覆盖省、市（州）、县（市区）、乡镇（街道）、行政村（社区）的组织体系本身就是一个极为有效的压力体系和监督机制。具体来说，党政各层级的构造、上下垂直隶属关系以及党政内部的部门和下级机构的对口关系，共同构成了一个严密的组织体系。这个体系不仅在横向方面实现了各个部门、地区的紧密联系，还在纵向方面贯穿了国家治理的各个层级，使得政策执行的压力和动员能力同样能够“横向到边、纵向到底”，为高效执行提供了坚实保障。

#### （六）强大社会动员能力的优势

强大的社会动员能力始终是中国政治运作的鲜明特色和重要优势。习近平总书记指出：“抓落实，从各级党委、政府和领导干部工作方面讲，就是抓党和国家各项方针政策、工作部署和措施要求的落实。落实到哪里去？就是落实到实践中去，落实到基层中去，落实到群众中去，使之成为广大党员、干部、群众的自觉行动，以确保党和国家确定的目标任务顺利实现。”<sup>①</sup>强大的社会动员能力为推动政策落实到基层和群众中提供了根本动力。

有研究指出，中国传统社会的统治者具有一系列重要的政治机制，可以围绕治国任务进行有效的社会体系动员。<sup>②</sup>中国共产党在长期革命斗争和国家建设过程中逐渐形成了较传统时代而言更为强大的社会动员能力，从早期农村根据地到现代社会动员体制的建立，党通过经验总结和体制机制的不断完善，使其具备了在政策执行、国家建设和危机应对等方面强大的社会动员能力。党建立的广泛组织动员网络，不仅包括全覆盖的党组织，而且还包括工会、妇女组织、青年组织等，可以有效衔接渗透到社会各个层面，能够快速动员和组织大规模的社会力量和群众力量，当需要抓落实并执行政策时，党的社会动员能力可以迅速调动资源和人力，以应对紧急情况或挑战。

值得指出的是，基层党委政府和基层干部作为政策执行的最后环节，直接与社会各阶层接触，对包括自然人和法人在内的“广义市场”更为具有直接的动员作用。这种优势使得中国的干部体制在抓落实时能够迅速调动各方资源，形成协同作战的局面。在社会主义市场经济条件下，党（政）企关系是关系基层动员能力的一对最重要关系。20世纪90年代，在国有企业改革过程中，曾试行“无上级企业”改革理念，目的是把党政机关的部分下属机构变成所谓“自由人”和“市场经济主体”，后来事实证明“无上级企业”行不通。针对国有企业主体，除了有行业部门的管理之外，还专门设置了国资委，此外还要求要有挂靠单位，这个“挂靠”实际就是党政机关的动员能力所在。

### 四、中国执行体制的弱项短板与成因分析

中国的执行体制，既是历史形成的政治制度发展变迁的结果，又取决于特定阶段权力运作中的科学合理的设计、规划和操作。从历史发展来看，中国是一个极为成熟的政治体制，但仅仅从执行角度来看，又是一个相对“年轻”的体制。在执行的机制运作和技术操作方面，中国的执行体制还有一些值得注意的现象和问题，简要分析如下：

#### （一）行政技术相对原始成执行最主要障碍

经过数十年的积累和培训，中国干部队伍形成了一定的治理经验和行政技术积累，但仅仅从执行的实践和效果来看，中国治理经验和技术的积累总体还相对薄弱。例如，在执行的“具相化”环节上，要把最高指示或政治意图变成“具相”的时候，这个“相”同最高指示之间有没有因果关系？通常情况下只要设计出“相”就行了，有主要任务和主要措施，大概好像能解决，但并没有因果分析，更谈不上所谓的预测和预评估，核心是缺乏相应经验和技术手段。“具相化”在多数情境中被简化为各类写作班子的文字效果和金句亮点，以至于最后空洞无物，无法执行。又例如，在执行的“本土化”环节上。本土

① 习近平：《关键在于落实》。

② 张铮、何琪：《集议：中国古代行政体系动员与政策能力提升的机制分析》，《中国行政管理》2023年第8期。



化里边的要害是要给地方留余地,使其能够结合本地实际执行,但实践中上级规定的主要任务下级不能动,不给执行层留有余地,执行层空间越来越少。中央数次专文要解决“一刀切”问题,实际上问题不在“一刀切”,任何政策出台都需要中央部门“切一刀”,要害在于切一刀后要给地方留有余地。再例如,在执行的“可操作化”问题上,最根本的问题是科学操作程序的匮乏。例如在基层乡镇工作中,近年来发现有“一稿通用”现象,乡镇工作总有一两个亮点,不管有关部门部署什么事情,不管要什么,我都可以把我的几个亮点和长处变成你说的那个内容,打磨得很是精彩。报表专用和一稿通用的现象,其背面就是以“不变应万变”,而非研究操作问题。操作化的工艺和流程,有时是由中央提供的,有时是通过地方摸索的,但是不管怎样都应当积极探索。现在一些政策下达之后中央部门给执行层提的是指标任务,并非政策执行的工艺和流程。

### (二) 执行效能的两极分化现象依然突出

在中国,影响执行问题的最重要因素是行政技术。在中国的具体执行实践中,针对简单的执行任务,只要具备基本的操作指标、工艺和程序,通常很容易能够得到执行。相比而言,复杂的事情就麻烦了,由于从意图到操作之间存在多个“断点”,往往会造成执行难问题。同这种执行中的难易现象相对应的是所谓执行中两极分化严重的问题,是说一部分事情执行得非常漂亮,一部分事情执行得一塌糊涂,甚至从效果来看不像是一个执行体制操作的。这种差异性或不平衡性,不仅体现在中国的不同区域之间,也存在于不同系统和部门之间。从经验层面来分析,在部门里边,长期的频繁性动作和经常性动作有可能积累行政经验,因此执行起来比较好。个别经验显示,即使是长期存在的“老部门”,也可能出现阳奉阴违把政策庸俗化的可能,原因是老部门办新事儿,依然是行政经验不足。简单说,干过多次的事情易于执行,其他部分则易于出错。此外,领导干部和执行人员个人因素在执行效果方面也发挥着重要作用。在同一地区或同一部门之间因为公务员的个人差异,有时也使执行出现较大差异性。在同一个地区或同一部门有的干部特别优秀,体现为“抓工作抓得实”,或者说抓工作“有招数”“有办法”,执行往往会无往而不利,反之则亦然。改革开放以来,从县委书记到省委书记,从县长到省长,包括副职干部队伍,有见识、有能力的优秀干部比重确实增加了,这说明行政经验的积累有利于执行。

### (三) 基层和第一线问题始终是执行的关键要害

高效率的执行要求一级一级抓,一关一关往下走,其中最重要的是基层和第一线。习近平总书记指出:“基层是一切工作的落脚点。抓落实的重心要放在基层一线,解决落实不到位问题的思路和办法要到基层和群众中去寻找。”<sup>①</sup>简单说,就是决策者必须到第一线,如此才能知晓政策落实的难点在哪儿。如果不到第一线,不清楚问题的难点以及实施中的策略和技术问题,容易出问题。许多情况上面部门并不完全清楚,只有到最基层才能看到一些技术问题堵在哪儿。在中国具体国情下,各类执行人员,或者说那些负责抓落实的人,主要可以分为两类:一类可以称之为上层,或中上层,另一类是基层,也可以称为“第一线”。根据以马克斯·韦伯的有关理论为代表的西方行政官僚制概念,主要是按照行政等级定义下层或基层,但是这样的概念实在是没有准确概括出中国基层问题的要害。以本文第一部分的模型框架为参照系,可以把操作作为将执行层划分为中上层和基层的主要依据。所谓的中上层,即不是最后的操作者的层级,所谓基层,则指的是最后的操作者。从党的组织系统角度来看,自倒数第二级党委才有部门设置,因此自倒数第二级党委以上的党委部门可以视为实际权力机关,倒数一级党委以及它的平行及以下则可视基层,这个不关乎中央和地方。基层的操作和作为直接影响市场,这里的“市场”指的是广义的“市场环境”,通过这个环境进而影响其他各种因素,包括影响企事业单位、社团等法人。因此,基层可以定义为直接影响市场法人和自然人的部门和层级,其中的要害不在于它的级别多高多低。例如北京海关,

<sup>①</sup> 2011年3月1日习近平同志出席中央党校春季学期开学典礼时的讲话,参见习近平:《领导干部要狠抓落实善抓落实》,《党员干部之友》2011年5月刊。

是海关总署正厅局级直属海关，但北京海关在关键的管理关口，发挥直接操作的作用，可以直接影响市场，因此它实际上就是基层，尽管它是中央直属单位。基层也包括了城市，因为城市有它的特定环境，有各类自然人和法人，然后是县辖乡镇街道，再其后是在发达地区的社区和行政村。

#### （四）条块关系变动对执行产生显著影响

前文已经说清楚，执行就是影响环境，就是社会干预。中国的社会干预背后有一个条块关系问题，中国实行的是“条块结合，以块为主”的体制，这是影响执行的关键性制度安排。中央要抓一件工作，必须依靠“条条”，这一点毋庸置疑。在中国，真正对广义市场产生重大影响的不是“条条”，尽管“条条”有党组或党委，但是“条条”的党组和党委的作用范围延伸不到地方，只有地方“块块”的党委政府有足够的干预管理能力。几乎任何一项重大政策的具体落实，最主要的是依靠地方党委和政府，上级可能具备足够强大的动员、监督手段，但只有地方有手段、有能力直接干预管理社会市场。这意味着，一些管理事务或执行任务既然地方承担责任，权力就要给地方，实施分级管理和分级执行体制。新时代中国的制度体系运作经历了从“摸着石头过河”向“系统整体设计推动改革”的转变，为落实党的全面领导权，加强对国家机器的监督，提升国家治理的问题导向能力和高效协同能力，通过以党和国家机构改革为先导的系统性改革增强了中央纵向领导能力，强化了重点领域“条条”自上而下的管理和干预能力。这些改革有利于加强党的全面领导，有利于推动中央重大决策部署和责任落实，但与此同时，这些改革也在很大程度上改变了中国的“条”“块”关系，对中国的执行体制带来显著影响。

#### （五）亟需增强行政伦理建设

在中国，没有西方一些国家的“政务官”和“事务官”的明确区分，这两类人才在中国是“熔于一炉”式的培养，出于同一个渠道，也是同一套方法，这导致了实践中往往对政治素质的要求明显高于行政素质，对政治伦理的要求明显高于行政伦理的要求，这是情有可原的，也是符合中国国情的。但是这种必要的区分和融合，并不能否定行政伦理的重要性，尤其是考虑到执行和操作问题，相应强调一下行政要求、行政素质、行政技能和行政伦理，是极为必要的。在中国政治体制中，政治伦理起着至关重要的作用，其重要性不容置疑，它不仅是维系社会秩序和国家治理的基石，也是推动国家进步和社会发展的动力，政治伦理在确保政策的连贯性和领导的稳定性方面发挥着关键作用。因此，在讨论行政伦理的同时，我们必须保持对政治伦理的深刻理解和尊重。但与此同时，行政伦理在执行政策和管理公共事务时同样不可或缺。行政伦理强调的是决策的科学性和操作执行的规范性，它不仅要求执行人员在履行职责时展现出必要的职业道德，而且更重要的是要拿出高水平的专业素质和操作能力。一言以蔽之，政治伦理和行政伦理应当是“唇齿相依，相辅相成”，而不应是两相互害，甚至水火不容。总之，建设中国本土的高效执行体系，必须在尊重和融合政治伦理的基础上，积极探索中国特色的行政伦理体系，既要保证政治方向不动摇、不走样、不变形，又要确保执行得高效、科学、合理。

### 五、不断发展完善中国特色执行体制

执行和抓落实是中国共产党的重要组织特征，也是中国共产党领导下党和国家治理的鲜明特色，理解了中国的执行问题，可以说是理解了中国政治和行政体制运作的大半，执行问题在中国实为一个真问题。然而，作为舶来品的传统行政学和政策过程理论，大多无法准确描述和解析中国的执行现象及其制度运作。中国的执行问题，既不能从“政治—行政”二分法角度加以理解，亦无法简单依据“自上而下”或“自下而上”等二元对立的简单维度来加以解释。

本文立足中国基本政治体制和基本国情，借助中国执行的实践经验，尝试搭建了一个新的理论分析框架，用以更准确描述和分析中国的执行现象。根据这一框架，执行被理解为从政治意图到意图实现的全过程，包括了政治意图、政治意图的具相化、部门化、本土化、操作化、具体操作以及反馈与调整。同原有的外来行政执行理论相比较，新的框架重点划出了中国执行体制运作的特殊性。一方面，中国的

执行并不仅仅关乎行政机构或某项具体政策的单一执行主体，而是关系到政治体系的全部运作和能力；另一方面，中国的执行既有“守正”的要求，即必须确保核心政治意图的贯彻和传导，又有“变通”的要求，即必须根据“上情”和“下情”实现政策的部门化和本土化适宜。一言以蔽之，中国的执行既是整体协调、一体运作的政治杰作，又是单独成篇、化蛹为蝶的精彩过程。

重视抓落实、善于抓落实是中国共产党的组织特征，也是中国共产党领导下国家治理体系的鲜明特色。中国执行体制的高效率运作，植根于中国共产党的独特政治创造，反映中华优秀传统文化历史基因。从中国共产党的领导体制到单一制政府体制，从民主集中制的广泛运用到党管干部体制的高效稳定，都为中国的执行体制的出色表现提供了重要保障，彰显了显著制度优势。正如任何制度运行一样，中国的执行同样存在自身的弱项短板，从政治意图的传导到最后执行实际还有多个“断点”“堵点”和“痛点”，构成了高效执行的障碍。

曾几何时，中国的执行问题往往被归结为所谓“中梗阻”问题、“政令不出中南海”问题或“最后一公里”问题，有时还会被解读为政治态度和政治文化的问题，但是从科学执行的角度来看，抓落实和高效执行更多是符合本土化环境要求的操作流程、科学地操作工艺以及长期的行政经验和积累的结果。在今后的发展中，中国需要持续改善执行层面的行政操作流程，不断加强执行的经验技术积累，强化干部队伍行政伦理培训和教育，广泛借鉴国际先进治理经验，全面提高国家治理水平，把中国本土的执行制度坚持好、发展好。

## On the Theory and Practice of Chinese Native Implementation

FAN Peng

(Institute of Political Science, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100732)

**Abstract:** In China, implementation is the whole process of political intention and its realization, involving the entire operation of the public power system, which is full of Chinese native characteristics. China's implementation can be encapsulated within a closed-loop structure comprising seven key stages: "political intention", "concretization", "departmentalization and localization", "operationalization", "operation", "impactful environment" and "feedback and adjustment", representing a novel theoretical framework and native model. The new framework vividly articulates the distinctive operational traits driving China's implementation, showcasing the remarkable flexibility inherent in the Chinese political system. The implementation in China is both a political masterpiece of overall coordination and unified operation, as well as a splendid process of individual development and transformation. However, China's implementation system still faces numerous "breakpoints", "blocking points", and "pain points" along the path from the transmission of political intentions to final realization. Technical operations and accumulated experience in execution are still relatively insufficient, requiring the strengthening of weak areas through reform practices and institutional development, continuously evolving and improving.

**Keywords:** Administrative Execution, Policy Implementation, Localization Theory, Operationalism, Institutional Strengths

[ 责任编辑：陈慧妮、赵蔚平 ]