

# 中国地方政府如何执行模糊性政策?

## ——基于A市“厕所革命”政策执行过程的个案研究

王法硕 王如一

**【摘要】**中国多层次复杂治理体系下地方政府如何执行模糊性政策缺少深入研究。本文以马特兰德模糊—冲突模型和金登多源流框架为理论基础,构建了中国地方政府模糊性政策执行解释框架和命题,对A市“厕所革命”政策执行过程展开案例研究。研究发现:政策执行过程中政策的模糊性和执行方式会发生改变。高模糊低冲突政策通过制定执行细则会转化为行政性执行,财政资源配置是重要的支配要素。高模糊高冲突政策缺少执行资源会造成执行阻滞。当有利于政策执行的问题流、政治流与政策流汇聚并出现执行企业家,政策执行进程会重启。重启后的高模糊高冲突政策通过制定执行细则会转化为政治性执行,传导压力是重要的支配要素。本文的贡献在于从动态视角修正了模糊—冲突模型,拓展了多源流框架在政策过程研究中的应用范畴,丰富了中国场景下模糊性政策执行的研究视角和成果。

**【关键词】**模糊性政策;政策执行;模糊—冲突模型;多源流框架;“厕所革命”

**【作者简介】**王法硕(1984-),通讯作者,男,毕业于复旦大学,博士,华东师范大学公共管理学院副教授、硕士生导师,研究方向:基层治理、政策过程;王如一(1995-),女,华东师范大学公共管理学院硕士研究生,研究方向:公共政策执行(上海 200062)。

**【原文出处】**《公共管理学报》(哈尔滨),2021.4.10~21

**【基金项目】**国家社会科学基金一般项目(21BGL303)。

### 1 问题的提出

模糊性是公共政策的一般特征和不可忽视的变量。官僚科层组织中存在大量模糊性政策<sup>[1]</sup>。在西方国家,政府提出的政策法案具有一定模糊性以便在面对党派斗争和利益集团施压的情境下在立法机关获得通过。在中国,地区间的巨大差异决定了中央政策需要以相对宏观性与原则性的表述方式以有利于适应各地不同的情况,政策的模糊性成为统合中央政策与地方情境之间张力的必然选择。

有效的执行政策需要政策问题、目标、执行手段的精确性而非模糊性,但模糊性作为政策产品“不可剥离的一种属性”成为政策执行者绕不开的现实<sup>[2]</sup>,会对政策执行过程产生深刻影响。迈克·希尔和彼特·休普甚至明确地提出:“含糊和冲突是政策所内

含的东西,而不是明智的政策制定者应当试图消除的现象”<sup>[3]</sup>。执行者经常面临混乱和不明确的条件,成功的政策执行往往取决于应对模糊性的能力<sup>[4]</sup>。因此,政策执行主体如何执行模糊性政策就成为一个值得讨论的重要问题。学界关于模糊性政策执行的研究存在竞争性观点。偏差论将模糊性视为一种消极因素,认为模糊性导致执行主体采取选择性执行和象征性执行等策略性行动<sup>[5]</sup>。功能论主张政策模糊性也可能产生推动自主创新、提升治理绩效的积极后果<sup>[6]</sup>。调和论则认为政策模糊性并不必然造成执行成功或失败,执行效果要结合其他影响因素综合判断<sup>[7]</sup>。然而,无论是偏差论、功能论抑或调和论都是在确认政策模糊性不变的前提下分析政策执行过程与结果,进而概括执行模式和策略,而忽略了政策模糊性的动态变化及其对执行过程的影响。因

此,国内外已有研究对模糊性政策执行的研究仍不全面,以马特兰德提出的模糊—冲突模型为代表的经典理论框架难以对中国模糊性政策执行实践给出令人信服的解释。中国多层次复杂治理体系下地方政府如何执行模糊性政策依旧是一个悬而未决的理论迷思。

基于上述分析,本文展开学理思考与实证分析,不仅有助于理解处于政策执行一线的公务员应对模糊性政策的策略,加深对模糊性政策执行逻辑的科学认知,也能通过串联政策过程经典理论与分析框架,丰富和完善政策执行的理论资源和本土建构。为了有效回应上述问题,本文以马特兰德模糊—冲突模型和金登多源流框架为理论基础,结合田野调查的经验证据,构建了中国地方政府模糊性政策执行解释框架和命题,基于对A市“厕所革命”政策执行过程的深描和分析验证该框架,尝试提炼出中国多层次复杂治理体系下模糊性政策执行的内在逻辑。

## 2 文献回顾:模糊性政策的执行

关于模糊性政策的研究可以追溯到组织理论大师马奇。马奇认为模糊性是指现实、因果关系或意图性缺乏清晰度或一致性<sup>[8]</sup>。他将模糊性置于有限理性的概念框架内,有限理性意味着信息的不完备所导致的结果不确定性,而模糊性主要与未来的偏好相关<sup>[9]</sup>。政策模糊性可以被宽泛地定义为对相同的情况或现象有多种思考方式的状态<sup>[10]</sup>。模糊性是公共政策的普遍特征,执行模糊性政策是公共部门面临的一个核心挑战<sup>[11]</sup>。模糊性政策执行的核心问题是执行者在面对不确定的政策环境、个体偏好和技术手段时如何采取有效的执行策略<sup>[12]</sup>。国内外学者普遍认为政策的模糊性给自主行动留下了充分的空间,执行主体可以利用自由裁量权选择符合组织和个体偏好的执行方式与策略。然而,这种自主行动对政策过程产生怎样的影响,已有研究却未能形成共识,大致上形成偏差论、功能论与调和论三类观点。

### 2.1 偏差论

持偏差论观点的学者认为模糊性构成执行的主要障碍,导致执行主体进行变通执行进而产生执行偏差。模糊性将大大影响行动者的积极性,会对组织绩效带来负效应<sup>[13]</sup>。政策模糊造成上级政府难以有效约束下级政府,使政策执行偏离原有方向<sup>[6]</sup>。当面临高度的政策模糊性时,组织会调整运作机制来维持现状以满足政治联盟<sup>[14]</sup>。对街头官僚的分析表明,执行者倾向于基于自身对问题的偏好发展出模糊性政策的应对机制,这可能包括获得个人利益的考虑<sup>[15]</sup>。对我国医保政策执行的研究发现,政策的模糊和笼统最终导致执行中的妥协与折中,不利于实现政策目标<sup>[6]</sup>。偏差论将政策模糊性视为影响执行效果的消极因素,主张通过追踪问责、约谈整改与示范落实等策略推进政策有效执行<sup>[17,18]</sup>。

### 2.2 功能论

与偏差论相反,持功能论观点的学者认为政策模糊性会产生积极价值。模糊性具有“诠释灵活性”,有助于提高政策适应性、降低政策过程中的矛盾与冲突<sup>[19]</sup>。马特兰德认为模糊不应该归结为政策的缺陷,模糊性的积极影响在于可以限制冲突性<sup>[7]</sup>。埃森伯格提出了策略性模糊(Strategic Ambiguity)概念,将模糊化看作是应对多重目标和动态变化优先序的策略行为<sup>[20]</sup>。还有学者发现政策模糊性是实现组织变革的重要战略,进而提炼出组织的“刻意模糊化”(Planned Ambiguity)管理行为<sup>[21]</sup>。我国学者认为,政策的模糊性是中国改革创新的一种驱动因素,中央政府会基于选择性控制的试验方式让地方政府结合当地实际情况灵活地执行中央模糊性政策<sup>[22]</sup>。政策的模糊化可以实现对地方政府自主创新的有效激励<sup>[6]</sup>,有助于科层组织建构创新政绩<sup>[23]</sup>。所谓“摸着石头过河”就是对中国式模糊性政策执行策略的一种形象表达<sup>[24]</sup>。

### 2.3 调和论

偏差论与功能论对模糊性政策执行存在彼此矛盾的观点,其根源在于二者对政策模糊性做出了相

反的价值预设,研究中选择适应性案例进行验证,因此无法得出一般性结论。调和论对政策的模糊性持更为客观和谨慎的观点,主张模糊性并不必然带来积极或消极影响,政策执行结果要结合其他政策属性或制度因素综合考虑。有学者强调府际关系的作用,认为根据中央与地方政策模糊性的不同,在执行过程中会表现为自主执行、选择性执行和象征性执行等<sup>[5]</sup>。激励机制被认为是中国背景下影响模糊性政策执行的另一个主要因素<sup>[24]</sup>。研究认为,当政策模糊且正向激励不足时,地方政府会热衷于“做表面文章”,当政策模糊但激励力度很强时地方政府有动力实施政策创新<sup>[25]</sup>。但也有研究发现过强的官员晋升激励并不利于政策执行<sup>[26]</sup>。马特兰德提出的模糊—冲突模型同时考察了政策模糊性和冲突性对执行过程的影响,被认为是理解模糊性政策执行最经典框架。模糊—冲突模型认为高模糊高冲突政策的执行模式是象征性执行,高模糊低冲突政策的执行模式是试验性执行<sup>[7]</sup>。调和论通过综合考量模糊性之外的因素与变量虽然能够概括出不同的执行模式,避免了偏差论与功能论的极端观点,但无法对不同政策场景下政策执行过程和关键因素进行统合,仍旧无法从整体层面加深对模糊性政策执行逻辑的理解。

2.4 现有研究的不足:忽视了政策模糊的动态性与执行方式的多样性

已有研究为本文奠定了扎实的理论基础,但存在以下两方面彼此联系的不足导致尚未能全面揭示模糊性政策执行的机理,同时成为本研究可拓展的空间。

首先,对政策模糊的动态性关注不够。已有研究多将模糊性作为一种静态的政策属性,单方面关注模糊性如何影响政策执行主体行动,而忽略了执行主体的行动策略也会对政策模糊性构成影响。政策执行过程中执行主体的行动如何导致政策模糊性的变化?这些变化又会引发执行主体间怎样的互动,进而对执行进程与结果产生哪些影响?这些问

题尚没有研究进行合理解释。

其次,忽视了政策执行方式与策略的变化。如果政策模糊性的动态特征得到确认,接下来要考虑的问题就是模糊性变化导致执行方式的改变。已有研究关注到不同政策场景下模糊性政策执行存在多种模式,但忽略了某一项政策在执行过程中同样会产生不同执行方式。贺东航、孔繁斌批评中国政策执行研究只是将政策执行当作一种固定不变的模式,未能透视政策过程的动态及其影响机制<sup>[25]</sup>。虽然马特兰德在其论文中提到政策模糊性的变化会导致冲突性增加,进而带来政策执行模式的转化,但遗憾的是并未深入展开研究。

综上所述,模糊性政策执行的研究尚存在较大知识增长空间,亟须建构动态视角下模糊性政策执行的解释框架,并基于中国经验材料进行验证,进而打开执行过程黑箱。

### 3 理论基础与分析框架

#### 3.1 模糊—冲突模型及其批判

马特兰德提出的模糊—冲突模型是既有文献中解释模糊性政策执行方式的经典框架。马特兰德认为,模糊性和冲突性是公共政策两个基本属性,模糊性包括政策目标的模糊和政策手段的模糊。当一项政策不止一个组织认为与其利益直接相关,且他们的观点不一致性的情况下冲突就会产生。根据不同的模糊性与冲突性,马特兰德区分了四种执行模式,并提出每种模式的支配性要素。第一种是政策模糊性与冲突性都低的行政性执行模式,支配要素是资源。行政性执行模式的目标和解决问题的技术是已知的,拥有足够的资源就可以实现有效执行。第二种是政策模糊性低而冲突性高的政治性执行模式,支配要素是权力。政治性执行模式下确保执行成功存在两种路径。要么拥有足够的权力将意志强加给其他参与主体,要么能够通过基于报酬机制的讨价还价达成手段上的一致。第三种是政策模糊性高而冲突性低的试验性执行模式,支配要素是情境条件。试验性执行模式下微观环境的资源量

和参与者的积极性与卷入程度决定了执行的结果。第四种是政策的模糊性与冲突性都高的象征性执行模式,支配要素是联盟力量。象征性执行模式下地方层面掌握着可用资源的解决问题联盟决定了政策执行结果<sup>[7]</sup>。

马特兰德模糊—冲突模型被认为是政策执行第三阶段的代表性理论并得到广泛运用<sup>[27,28]</sup>,但也不乏批判与质疑的声音。批评者认为这一框架的主要作用在于对不同属性政策执行模式进行概括,至于不同类型政策具体如何执行未能提供有效指导<sup>[4]</sup>。框架中政策执行策略和结果之间缺少明确的关系,难以归纳出有待检验的假设<sup>[29]</sup>。更为关键的是,模糊—冲突模型本质上是一个静态的框架,无法解释随着时间的推移政策模糊性与冲突性发生变化后可能对执行模式带来的影响<sup>[30]</sup>。作为对这一批评的回应,有学者尝试讨论不同模式间发生的转化。如研究发现政策执行过程中象征性执行会转向政治性执行<sup>[31]</sup>、试验性执行会转向行政性执行<sup>[2]</sup>,但是否存在其他的转化路径罕有后续研究跟进。

### 3.2 中国政策执行中的阻滞与多源流框架的引入

模糊—冲突模型对于模糊性政策执行具有较强的解释力,但套用原初的模型无法有效解释中国场景下模糊性政策执行的逻辑。因此,需要基于政策执行过程视角并融入反映中国政策执行特征的要素对原模型进行改造,进而构建更具解释力的本土化分析框架。分析框架构建上本文重点考虑以下三点:其一,随着时间的推移,政策模糊性可能发生变化。政策目标和执行技术手段变得明确,政策执行模式会随之发生变化。换言之,从动态的视角看马特兰德所提出的几种执行模式可能先后出现在一项模糊性政策执行的不同阶段。其二,马特兰德针对四种执行模式提出了四种支配性因素,这些要素与中国政策执行场景和模式能否匹配需要进一步斟酌。其三,既然政策执行是一个过程,那么这一过程是线性匀速地推进还是会由于某些因素影响导致执行进程的非线性与不确定?显然,模糊—冲突模型

无法对这些问题做出解释,需要针对模糊性政策和中国政策执行过程的特征从国内外研究成果中汲取理论资源对原模型进行修正与改造。

在对中国政策执行研究成果进行系统性梳理后,本文认为执行阻滞是中国地方政府政策执行面临的普遍问题。中国下级政府并不总是遵照执行上级的政策,地方政府政策执行中存在“上有政策、下有对策”“断章取义、为我所用”“阳奉阴违、拒不执行”“左顾右盼、等待观望”“文件落实文件、政策空传”<sup>[32]</sup>的情况,学界用“中梗阻”这一概念对执行中的阻滞现象进行概括<sup>[33]</sup>。政策执行阻滞的产生既可能源自执行者懒政怠政、多元执行主体对执行方式存在冲突等主观因素,也有可能源自于政策目标手段模糊、执行资源匮乏等客观因素。模糊性政策在执行中也经常出现阻滞现象,导致政策执行中断。当上级政策不明确甚至存在部门间冲突的情况下,基层政府由于人力物力财力等资源有限,会将正在执行的政策搁置<sup>[34]</sup>。研究认为,财政经费不足是很多经济欠发达地区文化政策执行遭遇阻滞的重要原因<sup>[35]</sup>。上述研究虽然观察到政策执行阻滞导致了政策搁置与观望等待的现象,但是政策搁置并不一定是不了了之或是政策执行的终止。另外一种可能是,阻滞只是政策执行的暂时中断,随着时间的推移,政策问题紧迫性增强、任务完成期限临近或上级政府关注等因素会增强政策执行力进而突破阻滞、重启并完成执行任务。然而,已有研究并未对这种现象给出解释。

如何从理论层面理解政策执行阻滞后的重启呢?受到金登多源流框架的启发,本文引入多源流框架的概念与命题对这一现象进行分析。多源流框架是金登在借鉴垃圾桶模型的基础上发展出的理解政策过程、议程和备选方案之间关系的解释框架。多源流框架认为在一个关键时间点上政治流、政策流与问题流三流合一,新的政策议程就会正式建立起来,这个关键时间点被称作政策之窗,推动源流汇聚的政策企业家在议程设置中发挥重要作用<sup>[36]</sup>。多

源流框架与模糊性政策具有紧密的内在关联,多源流框架解释了模糊性条件下政策选择过程<sup>[37]</sup>,源流的模糊性涉及到对问题、意义、原因和后果的争论<sup>[38]</sup>。多源流框架具有模糊性、注意力竞争、不完善选择、时间有限和决策过程的非理性与非线性等要素,导致政策目标和政策问题的模糊<sup>[39]</sup>。可见,多源流框架对于分析模糊性政策过程具有较好的解释力。虽然多源流框架已经得到广泛的应用,但是学界对其主要的批评在于该模型主要关注议程设置和政策制定而无法解释政策出台之后将会发生什么<sup>[12]</sup>,有效解决政策执行问题应该是多源流框架未来的研究方向<sup>[40]</sup>。事实上,政策制定与执行是相互交织的,将多源流框架应用到政策执行有利于加强这种联系<sup>[12]</sup>。针对这种批判的回应,近年来国外已有研究将多源流框架运用到政策执行研究<sup>[12,14]</sup>,但针对中国政策执行的研究尚不多见,本文尝试运用多源流框架解释中国地方政府模糊性政策执行阻滞重启的逻辑。

### 3.3 分析框架与假设

综上所述,本文基于模糊—冲突模型及多源流框架建立了地方政府模糊性政策执行过程解释框架(见图1),提出若干有待检验的命题,尝试从动态视角对模糊性政策执行逻辑进行解释。

如图1所示,根据模糊—冲突模型,模糊性政策包括高模糊低冲突与高模糊高冲突两种类型,但两种政策的执行过程与方式不同。

第一种类型的模糊性政策为高模糊低冲突政策。模糊—冲突模型认为应采取试验性执行方式。支配因素是情境。但有研究批评情境这一表述没有明确说明具体的执行方式<sup>[2]</sup>。在政策执行实践中,政策执行主体一般会通过出台实施细则、明确执行程序与步骤的方式降低政策模糊性以利于政策实施。这时原本高模糊低冲突政策转化为低模糊低冲突政策。根据模糊—冲突模型,低模糊低冲突政策的执行模式是行政性执行,资源是决定执行效果的关键。因此,如能配置足够的资源即可确保这类政策的有效完成。据此提出:

命题1:试验性执行通过制定执行细则可以转化为低模糊低冲突的行政性执行,资源配置是执行成功的支配性因素。

第二种类型的模糊性政策为高模糊高冲突政策。模糊—冲突模型认为采取象征性执行方式,支配因素是拥有资源的优势联盟。西方政策执行过程常常受到各种利益集团的影响,因此会形成所谓的倡导联盟。而在中国政策场景下,联盟力量对政策过程的影响一般体现在议程设置和政策制定环节,政策执行更多受到政府内部执行主体而非外部联盟力量的影响。因此,一种竞争性的解释为当高模糊高冲突的政策在执行阶段未形成优势联盟且执行所需的必备资源稀缺,将会出现执行阻滞现象,而不是模糊—冲突模型提出的象征性执行。其中

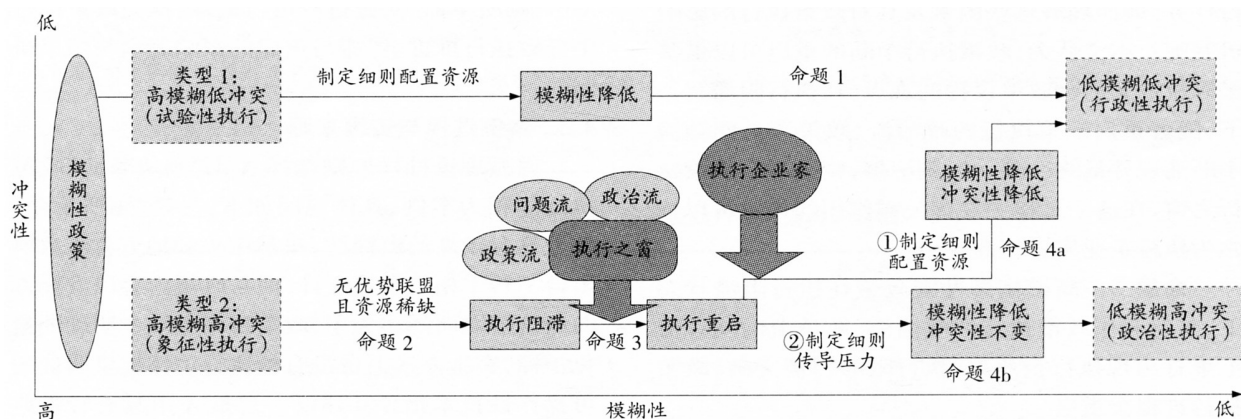


图1 地方政府模糊性政策执行过程解释框架

的原因在于,象征性执行是指通过制造象征性符号,用仪式性、表现性活动代替办实事与求实效<sup>[42]</sup>。可见,象征性执行依然是一种执行方式,前提是具备相应的人财物资源,如果执行政策所需资源不足,且与政策执行相关的多元行动主体未形成具备优势地位的联盟,各方对于如何执行各执一词、互不相让,执行共识迟迟不能产生,执行就会陷入阻滞状态。据此提出:

命题2:高模糊高冲突政策在执行阶段如果缺少优势联盟且执行资源稀缺将会导致执行阻滞。

与以往研究中国政策执行阻滞的观点不同,本文认为,政策执行阻滞不一定意味着执行的终止或不了了之。在某些因素的作用下,执行阻滞可能被突破,进而重启中断的政策执行进程,最终完成执行任务。如何理解这些因素及其对政策执行的影响机制呢?本文认为,政策执行中断的重启可以借鉴多源流框架启动政策议程的观点。在执行阻滞状态下,随着重启政策执行的政治流、政策流与问题流不断涌现并最终在某一时刻汇聚,则会开启政策执行之窗,在这一过程中发挥关键作用的人物可以称之为执行企业家。据此提出:

命题3:高模糊高冲突政策在执行阻滞状态下,当有利于政策执行的政治流、政策流与问题流汇聚且出现执行企业家,执行阻滞将被突破,政策执行进程会重启。

政策执行重启后,执行企业家会采取多样化的行动策略加速政策执行进程,但具体的执行方式可能存在两种不同路径:一种可能是执行企业家通过推动制定执行细则并配置相应的执行资源,同时降低政策的模糊性和冲突性,这样高模糊高冲突的政策会转化为低模糊低冲突的政策,通过行政性执行方式较为顺利地完成任务。据此提出:

命题4a:高模糊高冲突的政策会通过制定执行细则、有效配置执行资源的方式转化为低模糊低冲突的行政性执行。

另外一种可能是执行企业家通过推动制定执行

细则降低政策模糊性,但是未能有效配置相应执行资源以降低冲突性,政策处于低模糊高冲突状态。根据模糊—冲突模型,低模糊高冲突政策的执行方式是政治性执行,支配因素是权力。这种权力可能是执行企业家自身所具有的,也可能来自更高层权力拥有者。科层体系中高层级政府凭借自身权力向下传导的压力会成为推动政策落实的强大动力和确保执行成功的重要因素。据此提出:

命题4b:高模糊高冲突的政策会通过制定执行细则转化为低模糊高冲突的政治性执行,传导压力是执行成功的支配性因素。

## 4 研究设计

### 4.1 研究方法

为了验证上文提出的框架与命题,本文将个案研究作为主要方法。案例研究是公共行政学科非常重要的研究方法,个案研究是案例研究的主流,公共行政学领域影响巨大的几个经典研究都是个案研究<sup>[43]</sup>。个案研究可以让研究者集中自己的精力深入现场,充分挖掘案例信息,呈现更丰满的分析,有利于构建中国情景的公共行政学理论<sup>[44]</sup>。本文运用个案研究法对一个地方政府模糊性政策——Y省A市“厕所革命”实施过程进行追踪,探究政策执行中导致执行推进、停滞与重启的影响因素与因果机制。

### 4.2 案例选择与资源来源

遵循理论抽样原则选择A市“厕所革命”政策执行过程为案例,具体原因如下:一是“厕所革命”政策具有较高的模糊性。虽然中央和地方各级政府出台了若干相关政策文件,但是政策内容以发展方向与价值取向阐述为主,政策目标上缺少明确的量化指标,实施方式上也没有给执行主体提供明确的可操作性技术指导和建议。二是A市具有较强典型性。2018年开始国家层面“厕所革命”工作以农村地区为重点,并成为乡村振兴战略组成部分。2019年8月农业农村部提出未来两年“厕所革命”要聚焦一类县,兼顾好二类县。本案例中A市是我国西部Y省A州下辖的一个县级市。2020年常住总人口68.93万

人,城镇化率为69.55%,70%的面积为农村地区,且作为“厕所革命”三年计划的一类县,具有较强典型性。三是资料的充分性。本研究得到A市公厕运行管理工作领导小组的支持,笔者通过实地调研和深入访谈,获得大量一手和二手资料,能够保证数据的真实性与稳健性。

本文涉及的经验材料通过多种渠道收集,共同构成证据三角。资料主要源于作者于2020年9月—2021年3月在A市的田野调查,包括对A市相关政府部门35名干部约8万字非结构化访谈、会议记录、笔者的参与观察以及政府官方文件。

4.3 “厕所革命”政策与A市执行概况

“厕所革命”的提出可以追溯到20世纪80年代末。到20世纪90年代初,中国媒体上开始频繁出现关于“厕所革命”的讨论。党的十八大以来,习近平总书记高度重视“厕所革命”这项基础性民生工作,党中央国务院和Y省政府相继下发多个文件推进“厕所革命”工作的开展(见表1)。

为了贯彻国务院和省政府的政策要求,A市从2018年8月开始着手推进“厕所革命”政策落实,大

体可以分为三个阶段。第一阶段为2018年8月至2019年9月,政策执行总体较为顺利,A市完成了年度厕所新建与改造提升目标。第二阶段为2019年10月至2020年3月,这一阶段政策执行出现了阻滞。主要的难点在于新建与改造提升后的厕所缺少维护和管理资金,引发相关执行主体间的矛盾与冲突。资金问题迟迟无法得到解决导致A市很多公厕运行管理出现突出问题,有些新建成的公厕甚至关门,未关门的公厕卫生情况也堪忧。第三阶段为2020年4月至2021年3月,在多方面因素的影响下A市政府重启政策执行进程,从市级财政中安排1000多万元解决了厕所维护与管理的资金难题。当前A市厕所的运行管理质量和群众满意度不断提高,达到了较好的政策执行成效。从政策的模糊性与冲突性来看,A市“厕所革命”政策执行在不同阶段表现出不同的特征(见表2)。

5 案例分析:A市“厕所革命”政策执行的逻辑

5.1 制定细则与配置资源:高模糊低冲突政策执行的逻辑

政策执行的第一阶段,A市“厕所革命”面临的

表1 “厕所革命”主要政策文件

| 政策名称                              | 发文时间     | 发文单位           | 核心内容                    |
|-----------------------------------|----------|----------------|-------------------------|
| 《关于实施乡村振兴战略的意见》                   | 2018年1月  | 中共中央国务院        | 将“厕所革命”作为乡村振兴战略的主要工作之一  |
| 《关于做好推进“厕所革命”提升城镇公共厕所服务水平有关工作的通知》 | 2018年1月  | 住房和城乡建设部       | 推进“厕所革命”,提升城镇公共厕所服务水平   |
| 《农村人居环境整治三年行动方案》                  | 2018年2月  | 中共中央国务院        | 将“厕所革命”列为重点任务之一         |
| 《Y省“厕所革命”三年行动计划(2018—2020年)》      | 2018年6月  | Y省人民政府         | 提出全省和各州市各类厕所建设数量与建设改造标准 |
| 《关于推进农村“厕所革命”专项行动的指导意见》           | 2018年12月 | 中央农办、农业农村部等八部委 | 为各地农村改厕工作提供科学指导         |

表2 A市“厕所革命”政策在执行不同阶段的特征

| 执行过程 | 主要任务    | 政策特征   | 具体表现                                                       |
|------|---------|--------|------------------------------------------------------------|
| 第一阶段 | 厕所新建与改造 | 高模糊低冲突 | 高模糊:厕所新建改造的目标、建设方式与部门间权责不清。低冲突:各部门针对厕所新建改造未产生明显分歧。         |
| 第二阶段 | 厕所管理与维护 | 高模糊高冲突 | 高模糊:厕所管护的资金来源、运营方式与部门间权责不清。高冲突:相关执行部门产生重大分歧,彼此推诿、扯皮、互不让步。  |
| 第三阶段 | 厕所管理与维护 | 低模糊高冲突 | 低模糊:厕所管护的年度资金来源、运营方式与部门间权责较清晰。高冲突:各部门间针对未来厕所管护资金保障的分歧依旧突出。 |

主要任务是厕所的新建与改造,主要的政策依据是《Y省“厕所革命”三年行动计划(2018-2020年)》,这一政策任务具有高模糊性与低冲突性的特征。

Y省的政策文件中虽然明确提出Y省和各州市城市公厕、旅游厕所和农村户厕的建设指标、数量和财政补贴标准(见表3),但是只规定了A市所在的A州需要新建和改造的各类厕所数量,对于A市各类厕所的具体数量、建设标准、职责分工、管理维护等问题没有明确规定,政策存在较高的模糊性,这让A市负责政策落实的部门感到很为难。访谈中市农业农村局工作人员提到:

“上面的文件有任务分解表,各市(州)应该达到哪一档标准和总的任务数都比较明确,但是涉及到细节的东西就没有了。市的任务具体怎么分解到各个乡镇、我们每年工作进度怎么安排、各部分怎么分工,这些怎么去做不清楚”。(访谈记录:Y20201023)<sup>①</sup>

2018年7月,A市政府市长牵头召开会议研究落实“厕所革命”工作的具体方案。对于上级政府文件中没有明确规定的内容,A市结合创建国家卫生城市的目标,进一步明确工作任务,制定了《A市“厕所革命”三年行动计划实施方案(2018-2020年)》。方案中确定了“先易后难、先点后面”的工作原则,根据上级政府要求拟定A市新建改造厕所任务数量,具体为2018-2020年新建改造城乡公厕(包括城市公厕、农村公厕、学校厕所、交通沿线厕所)及旅游厕所总计450座;结合创建国家卫生城市改造建设农村无害化户厕26081座,并将任务分解至各乡镇。方案中明

确规定了各类厕所新建与改造的牵头单位、配合单位、建设改造标准和模式、建设进度等,提出要创新建设运营模式,同时决定成立A市“厕所革命”工作领导小组统筹协调全市“厕所革命”工作。上级政府文件中原本模糊的部分在A市实施方案中得到细化。方案下发后,A市各职能部门和乡镇政府按照职责分工推进年度任务,由于方案中规定了明确的工作任务和省市两级财政补贴与配套标准,执行中没有遇到太大的阻力,也没有产生冲突,A市按照预期的时间进度完成了厕所新建改造任务。

访谈中A市“厕所革命”领导小组办公室工作人员谈到:

“先保证新建项目和改造项目的完成吧。钱给了,指标也明明白白摆在那里,做起来一般不会有什问题,先把能做的做完,该建的建、该改的改,其他的后面再说,走一步算一步。”(访谈记录:W20201028)

根据模糊—冲突模型,高模糊低冲突的政策执行模式是试验性执行,其支配因素是情境。但有研究批评情境这一因素语焉不详,哪些情境如何支配执行过程依旧不明确<sup>[2]</sup>。在本案例中,我们发现作为“厕所革命”执行主体的A市政府在接到上级政府下达的政策指令后没有立刻推进落实,而是首先进行调查研究,制定出A市的具体执行方案。A市的方案将上级政府文件中比较模糊的内容清晰化,使其更具操作性。明确的政策目标、相对充足的政策资源和确定的技术手段在一定程度上减少了政策执行主

表3 Y省“厕所革命”建设指标、补贴标准与任务分解

| Y省各市(州)各类<br>厕所新建改建指标<br>与补贴标准 | 厕所类型   | 城市公厕            |      | 农村厕所                |         | 旅游厕所     |       |
|--------------------------------|--------|-----------------|------|---------------------|---------|----------|-------|
|                                | 工程类型   | 新建              | 改造   | 公厕改造                | 户厕改造    | 新建       | 改造    |
|                                | 补贴标准   | 10万/座           | 4万/座 | 10万/座               | 400元/座  | 30万/座    | 20万/座 |
|                                | 新建改建指标 | 城市公厕数量达到4座/平方千米 |      | 水冲式公厕全覆盖;户厕普及率达到50% |         | 消除旅游景区旱厕 |       |
| Y省各市(州)“厕<br>所革命”任务分<br>解表     | 市(州)   | 城市              |      | 农村                  |         | 学校厕所     | 旅游厕所  |
|                                |        | 新建              | 改造   | 公厕                  | 户厕      |          |       |
|                                | A州     | 67              | 445  | 787                 | 130840  | 553      | 72    |
|                                | 其他市(州) | ……              | ……   | ……                  | ……      | ……       | ……    |
|                                | 全省总计   | 610             | 3711 | 4226                | 1022158 | 8943     | 1323  |

体之间出现摩擦和冲突的可能性。细化政策执行方案的过程实际上已经将高模糊性低冲突的政策转化为低模糊低冲突的政策。根据模糊—冲突模型,低模糊低冲突的政策属于行政性执行,成功取决于可用资源的水平和政策执行方案的质量。本案例中A市出台了推进“厕所革命”的可操作性方案,省级和市级财政保障了建设资金这一最为重要的执行资源,因此A市新建改造厕所的任务顺利实施并得以按时完成。

据此,本文发现高模糊低冲突政策在执行阶段通过出台执行细则可以降低模糊性,从而转化为行政性执行,若能够配置足够资源可以保证执行的成功。

### 5.2 资源稀缺与部门分歧:政策执行停滞的逻辑

政策执行的第二阶段,随着A市厕所新建和改造工作的稳步推进,A市“厕所革命”面临的主要任务转移到厕所的管理维护,而这一政策任务具有高模糊性与高冲突性特征。省政府文件中涉及厕所管护的内容为“要创新建设管护模式,鼓励社会资本参与公厕建设和运营,建立政府主导、企业主体、社会参与、金融支持的多渠道筹资模式。”这种表述方式未对厕所管护工作提供详细、具体的指导,没有明确厕所管护工作负责部门,也没有明确如何实现多渠道的筹资模式,最为关键的是政策文件没有说明厕所新建改造后管理维护的资金来源。A市制定的执行方案中涉及厕所建成后的管理维护也采用“探索建立多元化运营模式”、“各相关部门要多渠道筹措资金”等模糊性较高的表述方式。政策的高度模糊造成了执行的阻滞和政府部门间的矛盾与冲突。由于缺少明晰的权责安排和管护资金,公厕运行管理缺乏保障,暴露出诸多问题,在财政资源本来就吃紧的A市农村乡镇尤为严重。访谈中有工作人员提到:

“我们在下去验收检查的时候,发现公厕建好后,因为水电欠费没有投入使用,新建成的公厕沦为

摆设。还有一些水冲厕,一天就冲一次水,从入厕体验上来讲这跟原来的旱厕没有区别,完全未达到早改水的政策目标。”(访谈记录:W20210128)

厕所管护不到位的问题严重影响了A市“厕所革命”政策实施效果,建立行之有效的厕所管护机制迫在眉睫。虽然相关政策执行部门对于推进“厕所革命”的重要性和必要性高度认同,但是在厕所管护资金保障问题上爆发了严重的分歧和冲突。农业农村局与城管局针对谁应该在厕所管护中负主要责任互相推诿、相持不下。城管局的同志认为:

“农业农村局能够调剂的资金比较多,我们最多能调剂几十万,农业农村局几百万的经费还是能调剂出来,如果他们能管得起来,最好还是由他们来管。”(访谈记录:Z20210115)

而农业农村局的同志却认为:

“上面的经费是对口下来的,农村公厕的经费是农业厅下达的,城市公厕是住建厅下达的。城管局想把所有厕所都推给我们来管,管是要拿钱去管的。钱是他们管着,那我们怎么管嘛。”(访谈记录:F20210104)

针对部分厕所由于欠费被停水停电,A市农业农村局也曾尝试与自来水和电力公司协商解决,但同样遭到拒绝。农业农村局工作人员提到:

“我们跟供水和供电单位有过沟通,停水停电是因为拖欠了水费、电费。厕所的管护费用一时间可能还没有办法解决,我们希望能先暂时恢复供水供电。后期经费有了着落再补上。但是沟通结果不是很理想,各家有各家的难处。”(访谈记录:L20210104)

“厕所革命”是脱贫攻坚的重要任务之一。2019年底,A市开始推进脱贫攻坚与乡村振兴有序衔接。A市农业农村局试图借此机会得到市级财政的支持进而解决厕所管护资金问题。农业农村局牵头起草的《A市推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接工作意见(征求意见稿)》中建议,“每年在市财政预算中整合安排不少于2500万元的脱贫攻坚暨乡村振兴资

金,将脱贫攻坚所需要升级的各类项目,统一纳入乡村振兴规划和资金保障范围。”但这一建议未能得到A市财政局的认可,在复函中财政局将涉及具体金额的部分全部删去。最终市级财政也未能给农业农村局增加预算。

根据模糊—冲突模型,高模糊高冲突的政策执行模式是象征性执行,其支配因素是拥有资源的联盟力量。然而,这种解释在本案例中难以成立。本案例中高模糊高冲突的厕所管护政策任务在执行中体现的不是马特兰德提出的形如做表面文章的象征性执行,而是遭遇了执行阻滞。其中的原因在于,政策执行是一种集体行动,它需要众多行动者做出集体选择和承担责任<sup>[45]</sup>,当行动者之间存在明显冲突,集体行动将无法展开。研究认为,在涉及多部门的政策执行中,如果政策内容不够明晰,行政部门就具有延缓执行的动机,进而出现观望等待式执行<sup>[46]</sup>。本案例中厕所管护任务涉及多元执行主体,但执行方式与职责分工不明确,且多元执行主体均不具备落实厕所管护责任的充足资源。A市农业农村局、城管局、财政局、供水供电公司等单位各执一词、互不相让,其他相关主体则置身事外,多元执行主体未形成明显的政策联盟,政策的模糊性与冲突性均处于较高水平。在基本完成新建改造厕所后,A市“厕所革命”政策执行进程中断了。

据此,本文发现高模糊高冲突政策在执行阶段如果缺少优势联盟且执行资源稀缺将会导致执行阻滞。

### 5.3 源流汇聚与企业家推动:执行重启的逻辑

政策执行的第三阶段,推进“厕所革命”政策执行的问题流、政治流、政策流逐步涌现并汇聚,A市“厕所革命”政策执行阻滞被突破,政策执行得以重启。金登指出,指标、焦点事件与反馈影响政策问题的设定。本案例中上级政府的内部调查报告作为一种政策反馈构成影响重启A市“厕所革命”政策执行议程的问题流。2020年3月,Y省省委机关报的一篇

内参指出省内农村“厕所革命”推进中存在突出问题,A市厕所管护不到位的问题被点名批评。这篇内参引起了省政府的高度重视,省领导对厕所管护工作进行了批示,要求A市限期排查整改。

政治流方面,不同于金登提出的公众情绪、压力集团与意识形态等因素,本案例中影响政策执行议程的政治流因素体现为具有中国特色的官员政治激励。在A市对厕所管护问题进行排查整改期间,另一项与之相关但更为紧迫的工作(国家卫生城市创建工作)已经到了关键时刻。创建卫生城市会对市政官员构成重要的政治激励<sup>[47]</sup>。2020年5月,A省省长在全省卫生城市创建会议上对包括A市在内的多个市(县)在2018—2020周期获评国家卫生城市下达死命令,甚至表示如果创卫失败就辞去省长职务。随后,A市所在的A州州长在传达省政府会议精神时也表态,若此次A市创卫不成功便引咎辞职。国家卫生城市评选中对公共厕所所有较为严格的要求,不仅要求在数量、布局方面充足合理,在卫生方面也提出了多项详细的标准。访谈中A市常务副市长秘书提到:

“省长和州长都下了军令状,这次创建卫生城市失败就辞职。就前几个月我们市厕所管护的那个样子,远远达不到创卫的标准。如果厕所管护资金问题一直拖着不解决,A市也创不上卫生城市。就算市长没有表态,但是到时候省长、州长都辞职,你说A市的领导班子能有好日子吗?”(访谈记录:Z20210125)

可见,如果未能完成“厕所革命”各项任务将对A市各级主要官员构成较强的负激励。研究认为,为了使下级政府行为符合上级政府要求,上级政府会使用正激励或负激励两种方式<sup>[24]</sup>,而更重要的是负激励,因为只有负激励才是下级政府违背执行上级政府政策的底线<sup>[29]</sup>。

政策流方面,2020年6月初,A市市长主持召开全市创建国家卫生城市暨“厕所革命”工作推进会

议,重点研究部署A市厕所管护难题的解决方案。会上,相关职能部门提出了各种意见,如调剂其他项目资金、引入社会资本、收取广告费用、将公厕与商业门店捆绑以实现“以商养厕”、建设配套服务设施等等。在综合各方意见的基础上A市市长最终选择了立竿见影的政策方案,即从市财政中安排1000多万元经费专门用于厕所管理维护工作。

上级政府的政策反馈、创建卫生城市的强激励与A市财政出资的政策方案至此汇聚,重启政策执行的窗口成功打开,在这一过程中A市市长高度重视、靠前指挥、亲力亲为,成为推动“厕所革命”政策执行重启的关键人物,可以称其为政策执行企业家。

据此,本文发现高模糊高冲突政策在执行中遭遇阻滞状态下,当有利于政策执行的问题流、政治流与政策流汇聚且出现执行企业家将突破执行阻滞、重启政策执行进程。

#### 5.4 制定细则与传导压力:高模糊高冲突政策执行的逻辑

A市财政出资1000多万元解决了厕所管护难题,A市“厕所革命”政策执行正式重启。为了确保管护资金能够得到充分使用,更好地推进厕所规范管理,2020年8月A市制定出台了《公共厕所管理办法》《公共厕所管理考核办法》等配套性文件,对公厕的规划要求、建设标准、管理维护、考核方式等问题作了详细规定。此时,厕所管护任务的政策模糊性已经减低,但部门间的矛盾和冲突并没有缓解,原本高模糊高冲突的政策转变为低模糊高冲突的政策,冲突的焦点在于政策执行资源不充分和不确定。A市财政虽然安排资金解决了2020年下半年与2021年的厕所管护费用,但并非长久之计。相关职能部门担心如果将厕所管护主体责任落到自己身上,一旦未来资金再出现缺口,将会成为巨大的负担,因此在厕所管护责任分配上依旧彼此推脱。访谈中有工作人员提到:

“现在市财政是拿了1000多万出来解决这个问

题,但A市财政赤字比较严重,今年拿得出来,明后年就不好说了。所以就算现在厕所的管护经费有了,城管局还是想把全部公厕都推给农业农村局管,他们不想管无非就是怕明年后年又没钱,害怕到时候这个事情落在他们头上。”(访谈记录:W20210128)

为尽快落实工作,2020年下半年A市“厕所革命”领导小组多次召开工作会议,明确相关部门职责、传递压力、凝聚共识,会上A市市长多次强调“厕所革命”和创建国家卫生城市的重要意义,传达了上级党委政府的文件和会议精神,特别是Y省省委书记在A市调研时对“厕所革命”工作做出的重要指示,对保质保量推进政策落实下达了死命令,并将“厕所革命”和创建全国卫生城市作为一项政治任务和阶段性中心工作。研究表明,在政策执行所需的财政资源匮乏的情况下,讲政治是推进政策执行的重要机制<sup>[47]</sup>。这种自上而下地传导压力调动了执行者的注意力和重视程度,显著增强了跨部门合作及政策执行力。访谈中A市财政局局长提到:

“2020是‘厕所革命’三年行动的最后一年,而且这项工作又跟创卫挂钩,是省委书记、省长主抓的工作,市领导也很重视,可以算是一项相当重要的政治任务了,各部门感到压力很大,我们积极配合其他部门做好这项工作,包括追加预算、提前拨付资金等等,有困难也争取克服,希望工作能顺顺利利完成”。(访谈记录:L20210220)

可见,虽然内心中仍有所顾虑,但相关部门能够借势做事、顺势而为,按照市政府要求尽职尽责完成任务,确保2020年厕所革命各项政策目标按时达成。

据此,本文发现高模糊高冲突的政策通过制定政策执行细则可以降低模糊性,从而转化为政治性执行,传导压力是确保执行成功的支配因素。

## 6 结论与讨论

本文在结合金登多源流框架的基础上发展了马特兰德模糊—冲突模型,建构了中国地方政府模糊性政策执行过程解释框架和命题,通过深入细致的

实证调查和个案研究详细刻画A市“厕所革命”政策执行过程,进而对研究框架的合理性进行检验,提炼出中国地方政府模糊性政策执行的若干逻辑,说明了理论框架的应用意义,主要结论如下:

第一,政策的模糊性并非一成不变,政策执行过程中执行主体通过采取相应的行动策略降低模糊性进而带来政策执行方式的改变。高模糊低冲突政策通过制定执行细则会转化为低模糊低冲突的行政性执行,财政资源配置是重要的支配要素。

第二,高模糊高冲突政策在执行阶段缺少优势联盟且执行资源匮乏会造成多元执行主体间的矛盾与冲突,执行手段难以形成共识,最终导致政策执行阻滞。

第三,模糊性政策执行阻滞发生后,当重启政策执行议程的问题流、政治流与政策流汇聚,并出现推进政策执行的执行企业家时,政策执行阻滞状态就会被打破,政策执行进而重启。

第四,重启后的高模糊高冲突政策通过制定执行细则会转化为低模糊高冲突的政治性执行,传导压力是重要的支配要素。

本文从动态视角解释了中国多层次复杂治理体系下地方政府如何执行模糊性政策,与已有研究相比更具完整性与一般性,其理论贡献主要体现在两个方面:

一是实现了模糊—冲突模型的本土化修正与补充。本文建构的解释框架通过识别与分析政策模糊性变化、执行资源与执行主体策略的交互作用解释了模糊性政策执行内在机理,打开了模糊性政策执行黑箱,回应了学界对于模糊—冲突模型对政策执行动态过程解释力不足的批评。本文发现制定政策执行细则可以降低政策模糊性、是否具备充足的财政资源是决定政策执行结果的重要因素、传导压力成为支配政治性执行的本土化影响因素,这些研究发现有助于提升模糊—冲突模型对中国政策场景下政策执行的解释力。

二是拓展了多源流框架在政策过程研究中的应用范畴。本文发现多源流构成推动模糊性政策执行阻滞重启的动力机制,验证了西方学者提出的多源流框架能够解释政策执行的主张。与金登观点不同的是,本文发现政治激励特别是上级政府施加的负激励构成具有中国特色的政治流因素,且政治流与作为问题流的政策反馈均来自上级政府,进一步支持了学界对于三种政策源流彼此不独立的批评。此外,前人研究认为政策执行中制定政策的政策企业家依然可以发挥作用<sup>[49]</sup>,然而本案例中对政策执行产生重要推动作用的A市主要领导既不是“厕所革命”的政策制定主体,也不是政策执行主体,其能够发挥作用的原因在于中国场景下地方主政官员对于上升为政治任务或中心工作的政策事项会承担主体责任,他们进而成为推进政策执行进程的关键人物,也就是本文中的执行企业家。

本文依旧存在一些不足和后续研究中需要完善之处。首先,本文发现模糊性政策在执行中由于执行资源不足导致的执行阻滞和多源流影响下的执行重启现象。然而,各种模糊性政策由于政策领域、政策环境、执行机构特征及资源存在较大差异,执行中遇到阻力的成因和破解策略也不尽相同,据此带来模糊性的变动和执行方式也可能存在多样性。其次,本文案例证明了高模糊高冲突政策在执行中最终会转化为政治性执行而不是行政性执行,引发的的问题是高模糊高冲突政策为什么不能转化为行政性执行?换言之,本案例中执行企业家可以降低模糊性并通过传导压力推动政策执行,但却无法降低政策的冲突性。这种转化方式是不是具有普遍意义?经验层面是否存在高模糊高冲突政策转化为行政性执行的证据需要进一步探索。第三,本文更多基于政府内部执行主体视角剖析模糊性政策执行的过程与策略,事实上当前很多政策执行的案例也会涉及公众、企业、社会组织等政府外部主体的参与,它们的资源和行动对模糊性政策执行产生哪些影响尚待

研究。第四,本文建构的理论框架融合了模糊—冲突模型与多源流框架,其合理性、解释力和外部效度如何需要后续研究中对更多不同类型模糊性政策执行案例展开实证调研,通过个案研究和多案例比较研究检验和修正本文分析框架和研究结论。

#### 注释:

①访谈编码规则:受访者姓氏拼音首字母+访谈日期。

#### 参考文献:

- [1] LERNER A W, WANAT J. "Fuzziness and Bureaucracy" [J]. *Public Administration Review*, 1983, 43(6): 500-509.
- [2] 胡业飞,崔杨杨.模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例[J]. *公共管理学报*, 2015, 12(2): 93-105.
- [3] [英] 迈克·希尔, [荷] 彼特·休普. 执行公共政策[M]. 黄健荣, 等译. 北京: 商务印书馆, 2011.
- [4] FOWLER L. How to Implement Policy: Coping with Ambiguity and Uncertainty[J/OL]. *Public Administration*, 2020. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12702>.
- [5] 韩志明. 政策过程的模糊性及其策略模式——理解国家治理的复杂性[J]. *学海*, 2017(6): 109-115.
- [6] 庞明礼, 薛金刚. 政策模糊与治理绩效: 基于对政府间分权化改革的观察[J]. *中国行政管理*, 2017(10): 120-125.
- [7] MATLAND R E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation[J]. *Journal of Public Administration and Research*, 1995, 5(2): 145-174.
- [8] MARCH J G. A Primer on Decision Making: How Decisions Happen[M]. New York: The Free Press, 1994: 178.
- [9] MARCH J G. Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice[J]. *The Bell Journal of Economics*, 1978, 9(2): 587-608.
- [10] FELDMAN M S. Order without Design: Information Production and Policy Making[M]. Stanford, CA: Stanford University Press, 1989: 5.
- [11] DAVIS R S, STAZYK E C. Developing and Testing a New Goal Taxonomy: Accounting for the Complexity of Ambiguity and Political Support[J]. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2015, 25(3): 751-775.
- [12] FOWLER L. Problems, Politics, and Policy Streams in Policy Implementation[J]. *Governance*(Oxford), 2019, 32(3): 403-420.
- [13] RIZZO J R, HOUSE R J, LIRTZMAN S I. Role Conflict and Ambiguity in Complex Organizations[J]. *Administrative Science Quarterly*, 1970, 15(2): 150-163.
- [14] STAZYK E C, GOERDEL H T. The Benefits of Bureaucracy: Public Managers' Perceptions of Political Support, Goal Ambiguity, and Organizational Effectiveness[J]. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2011, 21(4): 645-672.
- [15] LIPSKY M. Street-Level Bureaucracy[M]. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- [16] 陈玲, 赵静, 薛澜. 择优还是折衷? ——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型[J]. *管理世界*, 2010(8): 59-72.
- [17] 白桂花, 朱旭峰. 政策模糊性、内外部监督与试点初期执行: 基于“新农合”的比较研究[J]. *学海*, 2020(2): 39-45.
- [18] 李利文. 模糊性公共行政责任的清晰化运作——基于河长制、湖长制、街长制和院长制的分析[J]. *华中科技大学学报(社会科学版)*, 2019, 33(1): 127-136.
- [19] SHARKANSKI I. Policymaking for Vexatious Problems [J]. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1998, 1(1): 117-134.
- [20] EISENBERG E M. Ambiguity as Strategy in Organizational Communication[J]. *Communication Monographs*, 1984, 51(3): 227-242.
- [21] CHRISTIANSEN P M, KLITGAARD M B. Behind the Veil of Vagueness: Success and Failure in Institutional Reforms [J]. *Journal of Public Policy*, 2010, 30(2): 183-200.
- [22] 刘培伟. 基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释[J]. *开放时代*, 2010(4): 59-81.
- [23] 李妮. 模糊性政治任务的科层运作——A县政府是如何建构“创新”政绩的? [J]. *公共管理学报*, 2018, 15(1): 1-11, 153.
- [24] 杨宏山. 政策执行的路径—激励分析框架: 以住房保

障政策为例[J]. 政治学研究, 2014(1): 78-92.

[25]贺东航, 孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019(4): 4-25.

[26]吴少微, 魏姝. 官员晋升激励与政策执行绩效的实证研究[J]. 江苏行政学院学报, 2018(4): 101-110.

[27]HORDERN J. An Unfinished Experiment: Ambiguity and Conflict in the Implementation of Higher Skills Policy[J]. Research Papers in Education, 2015, 30(2): 248-265.

[28]竺乾威. 地方政府的政策执行行为分析: 以“拉闸限电”为例[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2012, 32(2): 40-46.

[29]殷华方, 潘镇, 鲁明泓. 中央—地方政府关系和政策执行行力: 以外资产业政策为例[J]. 管理世界, 2007(7): 22-36.

[30]朱玉知. 环境政策执行模式研究[D]. 上海: 复旦大学, 2013.

[31]ELLIS K. Personalisation, Ambiguity and Conflict: Matl-and's Model of Policy Implementation and the 'Transformation' of Adult Social Care in England[J]. Policy & Politics, 2015, 43(2): 239-254.

[32]李瑞昌. 中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究[J]. 公共行政评论, 2012, 5(3): 59-85.

[33]钱再见, 金太军. 公共政策执行主体与公共政策执行“中梗阻”现象[J]. 中国行政管理, 2002(2): 56-57.

[34]崔晶. 基层治理中政策的搁置与模糊执行分析——一个非正式制度的视角[J]. 中国行政管理, 2020(1): 83-91.

[35]陈世香, 邹胜男. 地方政府公共文化政策执行阻滞的生成逻辑——基于制度环境三维度理论框架的分析[J]. 上海行政学院学报, 2019, 20(3): 25-36.

[36][美]约翰·W. 金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌, 方兴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.

[37]ZAHARIADIS N. Ambiguity and Multiple Streams[M]// SABATIER P, WEIBLE C. Theories of the Policy Process. Boulder, Col: Westview Press, 2014: 25-59.

[38]ZAHARIADIS N, EXADAKTYLOS T. Policies that

Succeed and Programs that Fail: Ambiguity, Conflict, and Crisis in Greek Higher Education[J]. Policy Studies Journal, 2016, 44(1): 59-82.

[39]CAIRNEY P, JONES M D. Kingdon's Multiple Streams Approach: What is the Empirical Impact of this Universal Theory? [J]. Policy Studies Journal, 2016, 44(1): 37-58.

[40]RIDDLE V. Policy Implementation in an African State: An Extension of Kingdon's Multiple-Streams Approach[J]. Public Administration, 2009, 87(4): 938-954.

[41]BOSWELL C, RODRIGUES E. Policies, Politics and Organisational Problems: Multiple Streams and the Implementation of Targets in UK Government[J]. Policy & Politics, 2016, 44(4): 263-276.

[42]孙发锋. 象征性政策执行: 表现、根源及治理策略[J]. 中州学刊, 2020(12): 15-20.

[43]陈那波. 公共行政学研究方法应用前沿及其中国借鉴[J]. 公共行政评论, 2015, 8(4): 69-77, 184.

[44]于文轩. 中国公共行政学案例研究: 问题与挑战[J]. 中国行政管理, 2020(6): 105-112.

[45]HILL M J, HUPE P L. Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance(3rd ed.)[M]. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.

[46]杨宏山. 情境与模式: 中国政策执行的行动逻辑[J]. 学海, 2016(3): 12-17.

[47]刘松瑞, 王赫, 席天扬. 行政竞标制、治理绩效和官员激励——基于国家卫生城市评比的研究[J]. 公共管理学报, 2020, 17(4): 10-20.

[48]狄金华. “权力—利益”与行动伦理: 基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析[J]. 社会学研究, 2019, 34(4): 122-145.

[49]FOWLER L. Using the Multiple Streams Framework to Connect Policy Adoption to Implementation[J/OL]. Policy Studies Journal, 2020(2). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12381>.