

公共政策执行的逻辑、困境与优化路径研究

——基于史密斯过程模型的分析与“双减”实践考察

彭婷婷

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年7月13日; 录用日期: 2026年9月10日; 发布日期: 2026年9月20日

摘要

“双减”政策是近年来中国公共政策执行领域中极具典型性的案例, 其在实践中面临的执行偏差问题集中反映了政策执行的结构困境。本文以史密斯过程模型为分析框架, 从理想化政策、执行机构、目标群体与环境因素四个维度, 系统剖析“双减”政策执行的运行逻辑, 识别四要素之间的核心张力及其互动机理。研究发现, 政策执行困境并非源于某一要素的孤立缺陷, 而是根植于四要素之间的结构性失衡: 政策目标的模糊性与考核体系的刚性之间形成张力, 执行机构面临权责错配与资源匮乏的双重约束, 目标群体的利益分化与激励不相容加剧了配合意愿的不足, 而应试教育的社会文化惯性则构成了深层环境阻力。四重张力相互关联、彼此强化, 形成执行困境的锁定效应。据此, 本文提出从政策设计的清晰化与弹性平衡、机构权责的匹配性调整、目标群体激励相容的制度设计以及社会信任生态的系统培育四个方向协同推进, 并以“执行-反馈-调适”的闭环机制作为动态平衡的保障。本文的核心贡献在于: 通过具体案例的经验分析, 将史密斯模型从描述性框架推进为可检验的分析工具, 并为“张力”与“动态平衡”提供了操作化的界定与可观测指标。

关键词

“双减”政策, 史密斯过程模型, 政策执行偏差

The Logic, Dilemmas, and Optimization Paths of Public Policy Implementation

—An Analysis Based on Smith's Process Model and a Case Study of the “Double Reduction” Policy

Tingting Peng

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: July 13, 2026; accepted: September 10, 2026; published: September 20, 2026

Abstract

The “Double Reduction” policy serves as a paradigmatic case in the realm of public policy implementation in contemporary China, whose practical deviations epitomize the structural dilemmas inherent in policy execution. Employing Smith’s process model as an analytical framework, this paper systematically examines the operational logic of the “Double Reduction” policy’s implementation across four dimensions—idealized policy, implementing agencies, target groups, and environmental settings—and identifies the core tensions and their interactive mechanisms among these four elements. The findings reveal that implementation dilemmas do not stem from isolated deficiencies in any single element, but are deeply rooted in the structural imbalances among the four: tensions arise between the ambiguity of policy objectives and the rigidity of assessment systems; implementing agencies are constrained by mismatched authority and insufficient resources; target groups exhibit preference divergence and incentive incompatibility, undermining their willingness to comply; and the socio-cultural inertia of examination-oriented education constitutes a profound environmental barrier. These four tensions are mutually reinforcing, creating a lock-in effect that perpetuates implementation failures. Accordingly, this paper advocates a systemic synergy approach encompassing four coordinated directions: enhancing policy clarity while preserving flexibility, realigning agency authority with resources, designing incentive-compatible institutions for target groups, and fostering a social ecology of trust, underpinned by a closed-loop “implementation-feedback-adaptation” mechanism to sustain dynamic balance. The principal contribution of this paper lies in advancing Smith’s model from a descriptive heuristic to a testable analytical tool through case-grounded empirical analysis, and in offering operationalized definitions and observable indicators for the core concepts of “tension” and “dynamic balance.”

Keywords

“Double Reduction” Policy, Smith’s Process Model, Policy Implementation Deviation

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

政策执行是公共政策过程的生命线。现实中，大量公共政策并未取得预期效果，究其原因，往往不是政策设计本身存在重大缺陷，而是执行环节出了问题，比如“中梗阻”“最后一公里”“政策空转”等描述，这些都是对政策执行困境的生动写照。改革开放以来，中国公共政策体系日趋完备，但执行问题始终是困扰治理实践的突出难题。从环保督察中企业的运动式停产，到安全生产领域的以文件落实文件，再到民生政策中群众反映的上面很好、下面好狠，执行偏差的形态千差万别，但其背后的逻辑是否存在共性，执行困境的结构性根源究竟是什么，如何实现有效的优化？这些问题构成了本文的核心关切。在政策执行研究领域，托马斯·史密斯的政策执行过程模型(以下简称“史密斯模型”)提供了一个经典而简洁的分析框架。他于1973年在《政策科学》期刊发表《政策执行过程》一文，指出政策执行受四个核心因素的交互影响：理想化政策、执行机构、目标群体和环境因素[1]。这一模型的价值不仅在于识别了关键变量，更在于强调执行是四要素之间持续互动的动态过程，而非自上而下的线性传导。本文借助史密斯模型，对中国公共政策执行的逻辑、困境与优化路径展开系统分析。2021年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》(以下简称“双

减”政策)[2]。该政策旨在减轻义务教育阶段学生过重作业负担和校外培训负担,但在地方实践中,政策执行效果存在显著差异。学校教学提质增效不达预期、校外学科类培训机构屡禁不止、家长教育焦虑不减反增等现象普遍存在。这一案例集中呈现了政策执行的多重困境,为借助史密斯模型进行系统分析提供了理想的经验素材。

2. 分析框架

2.1. 模型的提出与核心要义

1973年,史密斯在《政策执行过程》一文中对早期政策执行研究的“空想”倾向提出批评[1]。他指出,当时的研究存在一种天真的预设,政策一旦制定,就会自动被执行。实际上,政策执行是一个充满张力的复杂过程,受到多重因素的制约。基于这一认识,史密斯建构了一个包含四个核心变量及其互动关系的分析模型。史密斯模型将影响政策执行的因素归纳为四类:第一,理想化政策,即政策本身的合理性、清晰性与可行性;第二,执行机构,即负责政策实施的组织及其人员;第三,目标群体,即政策直接作用的对象,其规模、组织化程度、对政策的认知与接受意愿;第四,环境因素,即影响政策执行或被政策执行所影响的政治、经济、社会与文化条件[1]。这四类因素并非孤立地发挥作用。史密斯特别强调,执行过程中会产生紧张关系,当政策要求与执行机构的能力不匹配,或目标群体的反应与政策预期不一致时,紧张便会出现。这种紧张需要通过反馈机制传导回政策制定环节,推动政策的调整与完善。因此,政策执行不是线性的制定-实施-完成,而是循环往复的互动-反馈-调适过程。

2.2. 政策执行理论谱系中的史密斯模型

史密斯模型并非政策执行研究的唯一理论工具。自20世纪70年代以来,政策执行研究形成了若干具有代表性的分析框架。史密斯模型的独特贡献体现在三个方面。其一,四要素的简洁性。它将影响政策执行的复杂因素归纳为理想化政策、执行机构、目标群体和环境因素四个维度,既抓住了关键变量,又保持了分析的可操作性。其二,对互动关系的强调。史密斯模型不是线性框架,而是将政策执行理解为四要素之间的持续互动与紧张调适过程,这与当代中国政策执行中“试验-反馈-调整”的实践逻辑高度契合。其三,对目标群体的重视。在早期执行研究中,目标群体常被忽视或被视为被动接受者,史密斯模型则将其提升为与政策、机构、环境并列的核心变量。当然,史密斯模型也存在局限。它更多是一个分类框架而非因果理论,它告诉我们哪些因素重要,但对这些因素如何相互作用、在什么条件下哪种因素起主导作用的解释尚不充分。此外,模型对四要素的划分较为宏观,各要素内部的具体机制有待进一步细化。本文在运用史密斯模型时,将结合中国政策执行的具体情境,在四要素框架下引入更具解释力的中层概念,以弥补模型在因果机制解释上的不足。

2.3. 模型的适用性分析

史密斯模型自提出以来,已在教育、卫生、环保等多个政策领域得到广泛应用。在中国场景下,这一模型具有较强的适用性,主要体现在以下三个方面。其一,四要素框架与中国政策执行的经验结构高度契合。理想化政策对应的是中央和上级的政策设计;执行机构涵盖各级地方政府及其职能部门;目标群体涉及企业、社会组织、公民等多元对象;环境因素则包含了体制文化、经济发展水平、社会舆论等宏观条件。四要素的划分,为分析中国政策执行提供了清晰的概念抓手。其二,模型对紧张关系和反馈机制的强调,有助于解释中国政策执行中的动态演变。政策试验、督查整改、评估修订等实践,本质上都是对执行紧张的回应与处理。其三,模型具有开放性和包容性。它并不预设某种单一的执行模式或最佳路径,而是提供了一个启发式框架,允许研究者根据不同政策领域的实际状况进行细化。研究者可以

在四要素的基础上,引入更具体的变量来解释特定领域的执行现象。当然,史密斯模型也存在一定局限。它更多是一个分类框架,而非严格的因果理论,它告诉我们哪些因素重要,但对这些因素如何相互作用、在什么条件下哪种因素起主导作用的解释尚不充分。本文将在此基础上,对各要素之间的互动逻辑做出更细致的分析。

3. 公共政策执行的运行逻辑

借助史密斯模型,可以将公共政策执行的运行逻辑解构为四个维度的要素互动。

3.1. 理想化政策

理想化政策是执行的起点。政策本身的质量、目标的清晰度、手段的可行性、内部的协调性在很大程度上划定了执行的可能性边界。一项理想化程度较高的政策,应当具备几个特征,目标表述明确,不存在相互矛盾的条款;政策工具与目标之间具有逻辑关联,而非脱节或冲突;实施路径经过审慎论证,考虑了执行所需的资源和条件。脱贫攻坚中的精准识别标准和退出机制、高速公路节假日免费通行政策,都可以视为理想化程度较高的政策,前者路径清晰,后者规则简单透明、执行自动化[3]。反之,如果政策目标笼统含糊、不同条款相互打架、或者对执行条件做出不切实际的预设,那么即使在最好的执行条件下,政策也很难有效落地。政策本身的缺陷,是一切执行困境的第一重来源。“双减”政策的目标表述具有高度的原则性,减轻学生作业负担和校外培训负担。但对如何减、减到什么程度缺乏操作性界定。政策同时要求学校提质增效与校外培训机构严格监管,两者之间的内在张力在政策文本中并未得到充分协调。

3.2. 执行机构

执行机构是政策从文本走向现实的组织载体。在中国行政体制中,执行机构涉及纵向的各级政府层级和横向的各个职能部门[4]。其对执行效果的影响,主要取决于三个因素。一是权责配置。执行机构是否拥有完成政策目标所必需的权力和资源。如果责任层层下压而权力与经费未能同步下沉,执行便成了巧妇难为无米之炊。二是组织能力。包括执行人员的专业素质、组织内部的协调效率、信息系统的支撑力度。政策越复杂,对组织能力的要求越高。三是激励机制。执行机构和执行人员的利益是否与政策目标兼容。如果做好做坏一个样,甚至做得越多错得越多,执行的动力便会衰减[5]。“双减”政策执行中,教育行政部门承担监管责任,但缺乏对校外培训机构进行有效执法的充分授权;学校作为主要执行载体,面临师资结构性短缺、课后服务内容同质化等能力瓶颈。执行机构的权责配置与组织能力难以匹配政策要求。

3.3. 目标群体

目标群体是政策作用的对象,其规模、构成与反应,构成影响执行的重要变量。目标群体的行为逻辑,主要受三个因素的影响。第一,政策与目标群体利益的兼容程度。如果政策要求与群体利益高度冲突,比如环保法规要求高污染企业投入巨额治污设施,抗拒就不可避免。如果政策利益与群体利益一致,比如惠农补贴配合度通常较高。第二,政策要求的行为改变幅度。要求目标群体做出的行为调整越小,接受度越高;反之,如果政策要求彻底改变既有生活方式或生产习惯,执行的阻力就会显著增大。第三,目标群体的组织化程度。高度组织化的群体更有能力进行集体表达和利益博弈,可能形成有效的政策反馈,也可能构成有组织的执行阻力[6]。分散的个体虽单个力量弱小,但规模庞大时,沉默的不配合同样可以消解政策实效。“双减”政策涉及学校、教师、家长、学生、培训机构等多重目标群体,各方利益诉求高度分化。家长的教育焦虑并未因政策出台而缓解,反而因不确定性增加而加剧;培训机构在生存压力下采取隐蔽经营、变异培训等规避策略。

3.4. 环境因素

环境因素是政策执行的“底色”，它们通常不直接进入政策文本，却深刻地塑造着执行的可能与限度。政治环境涉及政治体制的基本特征与权力运行逻辑。在中国的目标责任制和一票否决机制，深刻影响了执行机构的行为取向[7]。经济环境决定了资源可动员的上限。经济发达地区通常能投入更多的人力物力推动政策执行，而欠发达地区面临的资源约束更为严峻。区域间的经济差异因此会转化为执行效能的差异。社会文化环境涉及公众对政府的基本信任、社会协作传统、法治意识等。在社会信任存量较高的环境中，政策的推行成本相对较低；而在社会信任薄弱的环境中，每一项政策都可能面对更多的质疑和消极应付。“双减”政策的执行嵌入于“应试教育”的社会文化土壤之中。中考、高考的选拔机制未根本改变，社会对教育成功的评价标准依然单一，这使得政策执行面临深层的文化阻力。

4. 核心概念

为使分析更具可操作性，本文对两个核心概念做如下界定：

“张力”指政策执行过程中四要素之间因目标、资源、利益或逻辑不一致而产生的结构性紧张关系。在本研究中，“张力”可通过以下可观测指标加以识别：(1) 目标－手段张力：政策目标的要求与执行机构可用的手段之间存在明显落差(如“双减”政策要求学校提质增效但师资与经费不足)；(2) 要求－能力张力：政策对目标群体的行为要求超出其实际承受能力(如环保政策要求小微企业短期内配置昂贵治污设备)；(3) 规则－资源张力：政策规则的设计与可动员的资源之间不匹配(如垃圾分类要求精细分类但末端处理设施不健全)；(4) 激励－行为张力：政策激励方向与目标群体的理性行为选择相悖(如家长因教育焦虑而抵制减负政策)。张力的强弱可通过目标群体的配合率、执行机构的完成率、政策投诉率、基层干部的主观负担感等指标进行测量。

“动态平衡”并非指四要素之间达成某种静止的、最优的均衡状态，而是指在持续互动中形成的适应性协调状态。其可观测指标包括：(1) 反馈的及时性：执行中的问题能否在合理时间内传导至政策制定层并触发调整；(2) 调整的适度性：政策调整是否既回应了执行反馈又保持了基本的稳定性和可预期性；(3) 张力的可控性：四要素之间的紧张关系是否被控制在可接受的范围内，而非积累到引发执行崩溃的程度；(4) 目标的渐进达成：政策的核心目标在动态调适中逐步逼近而非持续偏离。简言之，动态平衡是一种“有管理的张力”——不是消除张力，而是使张力保持在可调适的范围内，并通过制度化的反馈－调整机制防止张力累积为不可逆的执行失败。

5. 公共政策执行的结构性困境

如果说第三部分是对要素如何运作的逻辑阐释，那么本部分则聚焦于运作如何失灵。基于史密斯模型，政策执行困境可以从四个维度的内部缺陷及其匹配失调两个层面加以识别。表 1 对此做了概要呈现。

Table 1. Identification of implementation dilemmas based on Smith’s model

表 1. 基于史密斯模型的执行困境识别

分析维度	核心困境	“双减”政策中的典型表现
理想化政策	模糊性与刚性的冲突	政策目标原则化，但地方考核要求可量化的压减指标
执行机构	权责与资源的错配	教育部门监管责任重但执法权有限，学校师资与经费不足
目标群体	激励不相容	家长教育焦虑不减，培训机构隐蔽经营规避监管
环境因素	正向支撑不足	应试教育社会文化惯性，中高考选拔机制未变

5.1. 理想化政策的困境

政策自身的质量困境，集中体现为模糊性与刚性之间的矛盾。许多政策在制定时，目标被刻意表达得原则化、弹性化。积极推进、大力发展、因地制宜等用语，赋予政策极大的解释空间。这种做法的合理性在于中国地域差异巨大，整齐划一的标准难以适应千差万别的地方实际。弹性表述为地方自主性保留了余地[8]。但问题在于，当这些模糊的政策目标进入执行链条后，考核体系往往要求刚性达标，指标要量化、时间要明确、责任要到人。政策在设计阶段预留的弹性，在执行阶段被考核的刚性所挤压。基层面临一个两难，政策没有告诉他们具体怎么做，但考核却要求他们必须做好。这种模糊性授权与刚性问责的结构性矛盾，是导致形式主义应对和选择性执行的深层诱因。

5.2. 执行机构的困境

执行机构的困境，源于纵向的“权责倒置”与横向的“碎片化”两个层面的问题。纵向上，中国行政体制呈现出权力上收、责任下移的特征。上级政府掌握着资源分配和规则制定的主导权，而具体执行任务被层层下压至基层。街道办、乡镇政府承担着大量属地责任，却不掌握相应的执法权。垃圾分类、安全生产、环境治理，几乎每一项政策最终都落在基层，但基层推动这些事务所需要的经费、编制和授权往往并不同步到位。横向上，政策执行往往需要多部门协同。环保政策涉及生态环境、住建、发改、工信等多个部门；扶贫政策涉及农业农村、教育、卫健、民政等数个系统。但条块分割的体制下，各部门有各自的考核体系和利益考量[9]。协调成本高企，信息共享不畅，推诿扯皮屡见不鲜。当政策执行要求跨部门联动时，体制性的协调障碍便成为突出瓶颈。

5.3. 目标群体的困境

目标群体对政策的接受或抗拒，取决于个体理性与政策目标是否相容。当政策要求与群体利益一致时，执行顺水推舟；当政策要求与群体利益冲突时，执行举步维艰。环保规制要求企业降低排放，但治污投入可能侵蚀利润；城市管理要求流动摊贩退路入市，但正规市场的摊位费超出小贩的承受能力；垃圾分类要求居民改变投放习惯，但增加了居民的日常时间成本。在每一个这样的要求-利益落差中，目标群体都有激励采取规避、应付乃至抵制行为。合规成本的高低是另一个关键变量。如果政策要求在现有条件下确实难以企及，比如要求小微企业在短期内配置昂贵的环保设备，那么即使目标群体主观上愿意配合，客观上也无能为力。这种情况下出现的执行偏差，不是态度问题，而是能力问题。

5.4. 环境因素的困境

有利的环境因素可以为政策执行提供润滑剂和加速器，而不利的环境因素则会成为执行的桎梏。经济环境方面，经济增速放缓、地方财政收紧的背景下，许多需要配套资金支持的政策面临有心无力的窘境。一些高度依赖地方财政投入的政策。保障性住房建设、农村基础设施改造、公共服务均等化，在经济下行周期推进困难，实属必然[9]。社会文化环境方面，在一些领域，公众对政府政策的信任度不足，影响了政策执行的群众基础。重大项目建设中频发的邻避效应，表明即便政策目标正当、程序合法，若缺乏社会信任，执行也会遭遇超出预期的阻力。此外，法治意识、契约精神、公共责任伦理等社会文化资源的存量，也在深层次上影响着目标群体的配合意愿和执行机构的履职状态。

5.5. 核心困境

如果将上述四重困境做一整体审视，可以发现一个共通的结构特征，政策执行困境并非源自某一个要素的孤立缺陷，而是源自要素之间的不匹配。公共政策执行过程中四要素之间的核心张力及其互动

机理。理想化政策以目标原则化为特征，执行机构面临权小责大的困境，目标群体处于激励不相容状态，环境因素则表现为经济承压与信任薄弱。四者之间形成了多重张力关系，张力①体现为理想化政策与执行机构之间目标模糊与考核刚性的矛盾，上级以原则性表述下达任务，却要求基层对执行结果刚性达标；张力②反映执行机构与目标群体之间“责任下压与资源缺失”的落差，执行者在不充分条件下推动政策落地，削弱了其与目标群体有效互动的能力；张力③表现目标群体与执行机构之间“政策要求与群体利益”的冲突，政策目标与群体诉求不一致时，目标群体倾向于消极应对，反过来加剧执行难度；张力④则是环境因素同时作用于执行机构和目标群体，经济下行与社会信任薄弱进一步强化了双方的互不信任与消极博弈。四条张力线相互交织、彼此强化，共同揭示出执行困境并非源于某一要素的孤立缺陷，而是源于要素之间持续的结构失衡[10]。这些张力相互关联、相互强化，形成了一个锁定效应，模糊政策加重执行机构的负担，执行机构的弱势姿态降低目标群体的配合意愿，目标群体的消极应对为执行机构的形式主义提供合理性，不利的环境因素进一步约束所有行动者的选择空间。打破这一僵局，需要系统性的要素协同优化。

6. 公共政策执行的优化路径

既然困境的根源在于要素之间的张力，优化路径就不能是单点式的修补，仅改善某一个要素而忽视其他要素，可能收效甚微甚至适得其反[11]。例如，在理想化政策层面提高清晰度，却不给执行机构配置相应资源，只会强化看得见、够不着的无力感；在执行机构层面加大问责力度，却不改善目标群体的激励兼容，只会倒逼出更精致的策略性应付。本文主张采用要素协同的优化思路。将理想化政策、执行机构、目标群体与环境因素视为一个需要协同推进的系统，从以下四个方向同步发力。

6.1. 政策维度

政策设计需要在过于模糊与过于刚性之间寻找恰当的平衡点。政策目标应当尽可能清晰可测，为执行提供明确方向，也为考核提供可靠依据。但对于确实存在地区差异的事项，应当明确划定弹性空间，而非以模糊语言一笔带过[12]。具体措施：建议在政策出台时同步制定“政策执行操作手册”，将原则性目标分解为可操作的阶段性指标。例如，可借鉴“双减”政策中部分地区的做法，将减轻作业负担细化为“小学一、二年级不布置家庭书面作业，三至六年级书面作业平均完成时间不超过 60 分钟”等可测度指标。对于确实存在地区差异的事项，应明确划定弹性空间的边界，哪些可以因地制宜、哪些必须整齐划一，应在政策文本中予以明示。

6.2. 机构维度

执行机构的优化，核心在于纠正权责配置的失衡[13]。纵向上，应当建立权随责走、费随事转的匹配机制。当政策任务下压到基层时，相应的执法权限、经费保障和人员配置应当同步到位。对于确实超出基层承载力的任务，应当实事求是地调整目标，而非强令创造条件也要上。可以考虑在政策出台时同步制定执行资源配置方案，使责任下放与资源下沉在制度层面形成联动。横向上，需要降低跨部门协调的成本。对于涉及多部门协同的政策，应明确牵头部门的协调权限，建立信息共享和联合行动的制度化渠道。可以考虑设立常态化的政策执行协调机构，避免一事一议、每次从头协调的高昂成本。具体措施：纵向上，建议建立“权随责走、费随事转”的法定匹配机制。在政策出台时同步制定《执行资源配置方案》，明确各级执行机构的执法权限、经费保障标准和人员编制要求。横向上，建议设计跨部门协同的信息平台与绩效考核机制：一是建立统一的政策执行信息共享平台，打破部门间的“信息孤岛”；二是在绩效考核中设置“协同度”指标，将部门间的配合程度纳入考核体系，对协同不力的情况实行“一票否决”；三是设立常态化的政策执行协调机构，降低协调的制度成本[14]。

6.3. 群体维度

减少目标群体的执行阻力，需要从利益和成本两个方向着力。激励相容方面，应当尽可能设计使目标群体利益与政策目标一致的机制。环保政策可以更多采用排放权交易、绿色补贴等市场化手段，而非单纯依赖罚款和关停；城市管理可以降低正规市场的准入门槛，给小贩以合规经营的可行出路[15]。利益一致时，执行便从推着走变成了自己走。合规成本方面，政策在制定阶段就应评估目标群体的实际承受能力，并提供必要的过渡期和技术支持。对于小微企业和低收入群体，可考虑提供合规补贴或分阶段达标的路径，避免“一步到位”的要求将合规者逼向违规。

6.4. 环境维度

政策执行不是在真空中运行，它嵌入特定的社会环境之中[16]。长期来看，需要致力于培育支撑政策有效执行的社会生态。经济层面，保持经济稳定增长和合理的地方财力，为政策执行提供基本的资源保障。在经济下行期，更应审慎出台高度依赖地方财政配套的政策。社会文化层面，政策执行过程本身也是积累或消耗社会信任的过程。公正、透明、一贯的执行，会逐步积累信任存量；选择性、运动式、不透明的执行，则会侵蚀信任基础。执法公平、程序正义、信息公开，不仅是法治政府建设的要求，也是为日后各项政策执行营造良好社会环境的长期投资[17]。具体措施：经济层面，建议建立政策执行的财政承受能力评估制度——在政策出台前，对地方财政的配套能力进行审慎评估，避免出台超出地方承受能力的政策。社会文化层面，建议将政策执行的透明度与程序正义作为制度化要求——政策执行的过程信息应向社会公开，执行中的调整与变通应有明确的程序规范。正如深圳市垃圾分类的经验所示，转变宣传教育思路、改变宣传焦点、内容和形式，是培育社会信任、降低执行阻力的基础性工程。

6.5. 机制保障

上述四维优化的有效落地，需要一个机制层面的保障，构建运转顺畅的“执行 - 反馈 - 调适”闭环。当前政策执行的一个突出问题，是反馈机制不够健全。基层执行中发现的问题、目标群体的合理诉求、环境条件的客观变化，难以高效、真实地传导回政策制定层面。信息反馈渠道不畅，既造成政策调整滞后于实际，也倒逼基层以报喜不报忧的策略应对考核。应当将政策执行的评估与反馈机制制度化[18]。一方面，建立独立的政策执行效果评估体系，引入第三方评估和受益对象评价，减少执行机构既当运动员又当裁判员的信息垄断。另一方面，将反馈意见作为政策修订的正式输入，而非仅作为考核的扣分依据。只有当基层敢于反映问题、反映的问题能够推动政策改善时，执行与制定之间的良性循环才可能形成[19]。具体措施：经济层面，建议建立政策执行的财政承受能力评估制度——在政策出台前，对地方财政的配套能力进行审慎评估，避免出台超出地方承受能力的政策。社会文化层面，建议将政策执行的透明度与程序正义作为制度化要求——政策执行的过程信息应向社会公开，执行中的调整与变通应有明确的程序规范。正如深圳市垃圾分类的经验所示，转变宣传教育思路、改变宣传焦点、内容和形式，是培育社会信任、降低执行阻力的基础性工程。

7. 结论

本文以史密斯政策执行过程模型为分析框架，从理想化政策、执行机构、目标群体和环境因素四个维度，对中国公共政策执行的逻辑、困境与优化路径进行了系统分析。研究表明，政策执行并非自上而下的线性传导，而是四要素之间持续互动的动态过程。执行困境的根源，不在于某一个要素的孤立缺陷，而在于要素之间的张力与失衡——政策的模糊性与刚性的冲突、执行机构的权责错配、目标群体的激励不相容、环境因素的正向支撑不足，以及这些因素之间的相互掣肘。基于这一认识，优化政策执行不能

依靠单点式的修补,而应采用要素协同的思路:在政策维度上寻求清晰与弹性的平衡,在机构维度上实现权责与资源的匹配,在群体维度上提升激励相容与降低合规成本,在环境维度上培育正反馈的社会生态,并以“执行-反馈-调适”的闭环作为机制保障。唯其如此,政策才能从纸面走进现实,从意图变成实效。史密斯模型为我们理解政策执行提供了一个清晰的分析框架,但它本身也存在局限。这一模型的四要素划分较为宏观,各要素内部的具体机制,执行机构的组织文化、目标群体的分化程度、环境因素的动态变化,有待进一步细化。此外,模型对四要素之间作用机制的刻画较为概略,何种条件下何种要素起主导作用、要素之间是否存在稳定的因果路径,这些问题尚需进一步的实证研究加以探索。后续研究可以聚焦于具体政策领域的案例比较,在史密斯模型的基础上发展出更具解释力的中层理论。

本文对“张力”与“动态平衡”的操作化界定,为后续的实证研究提供了可测量的分析工具。未来研究可在具体政策领域中,通过目标群体的配合率、执行机构的完成率、政策投诉率、基层干部的主观负担感等指标测量张力的强弱;通过反馈的及时性、调整的适度性、张力的可控性、目标的渐进达成等指标评估动态平衡的实现程度。这将使史密斯模型从描述性框架进一步发展为可检验的分析工具。

参考文献

- [1] Smith, T.B. (1973) The Policy Implementation Process. *Policy Sciences*, 4, 197-209. <https://doi.org/10.1007/bf01405732>
- [2] 中共中央办公厅 国务院办公厅 印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》[EB/OL]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5629601.htm, 2026-08-05.
- [3] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011(5): 61-79.
- [4] 吴少微, 杨忠. 中国情境下的政策执行问题研究[J]. 管理世界, 2017(2): 85-96.
- [5] 杨宏山. 情境与模式: 中国政策执行的行动逻辑[J]. 公共管理学报, 2014, 11(1): 1-11.
- [6] 丁煌. 政策执行阻滞机制及其防治对策——一项基于行为和制度的分析[M]. 北京: 人民出版社, 2002.
- [7] 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.
- [8] Van Meter, D.S. and Van Horn, C.E. (1975) The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6, 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- [9] 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[J]. 公共管理学报, 2011, 8(4): 1-7.
- [10] Pressman, J.L. and Wildavsky, A. (1973) Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. University of California Press.
- [11] 陈振明. 公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.
- [12] 杨佳譞, 周俊. 层层加码: 超大规模国家政策执行的一种特有现象[J]. 浙江工商大学学报, 2026(1): 15-26.
- [13] 张丽, 董汉夫. 从文本到行动: “双减”政策执行的阻滞因素与突破路径——基于史密斯政策执行过程模型的分析[J]. 中国教育法制评论, 2025(1): 109-120.
- [14] 付宪哲. 史密斯模型视域下基层减负政策执行中的问题研究——以 A 乡为例[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 南昌大学, 2025.
- [15] 李晓飞. 情境、组织与行为: 提炼中国政策执行标识性概念的三重观照[J]. 行政论坛, 2025, 32(6): 116-127.
- [16] 梁健, 袁孟月. 数智时代的公共政策执行: 逻辑理路、实践模式与优化路径——基于“技术-制度-价值”的分析[J]. 电子政务, 2026(4): 32-44.
- [17] 满小欧, 薛增鑫. 从“政策学习”到“知识生产”: 政策再生产推动政策有效执行的生成逻辑及功能机制[J]. 求实, 2025(4): 33-44+110.
- [18] 刘静文. 政策网络视角下工业企业扶持政策执行研究——以 B 市 B 区为例[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2025.
- [19] 谭九生, 贾晓港. 中国公共政策执行中的治理技术工具化——基于近二十年“项目下乡”实践的历时性考察[J]. 中国行政管理, 2025, 41(1): 66-76.